

学位論文題名

市民参画によるフレキシブルな公共的土地利活用の可能性

学位論文内容の要旨

研究の背景・目的

我々を取り巻く経済社会・価値観等の変化は近年顕著であるが、一方、都市やまちづくり、公共施設(道路・公園・河川等)整備等の実現には時間がかかり進まない状況にある。その結果、市民の現実のニーズに対応できず、市民は不平・不満・不快を抱えたまま都市生活を続けることになる。従って、今後の公共施設整備等においては、市民の多様なニーズを直ちに反映し得る、柔軟な、公共的土地の利活用、即ち「市民参画によるフレキシブルな公共的土地利活用」(市民・住民・地権者等の参加・参画・活動等による、短期的な、柔軟な、多様性に富む公共的な土地利活用)が重要と考え、その実現の可能性について研究する。

研究の枠組みと方法

従来の公共的土地利活用の課題とその課題解決の方向性について整理し、研究の枠組みを①目標とする土地利活用、②それを実現する方法やプロセス、③実現する主体の3つの方向からとし、研究の着地点を、①市民参加・参画・活動、②利活用重視、③公民重複・一体、④土地の多機能性、⑤時間軸導入、⑥柔軟性・簡素化・即応性と想定して検討を進める。

研究の方法は、市民参加等によるフレキシブルな公共的土地利活用がなされた具体的な3事例について、事例1では「土地利活用計画と制度・手法」、事例2では「土地利活用計画と市民参加」、事例3では「市民参加・活動の可能性」の視点から分析・考察し、その結論をもとに、他の補足的な事例を踏まえて、フレキシブルな公共的土地利活用システムの可能性について検討・考察するものである。

事例研究の結果

「生産緑地の防災活用制度の可能性」(事例1)では、地権者の協力により民有地である生産緑地において、営農継続しながら、登録制度や借地制度を利用して、短期間に、簡易な整備により、避難路・避難地としての防災活用、農園利用が可能である。緊急時利用・暫定利用等短期的時間軸を設けることで土地を重層的に柔軟に利活用できる。登録制度・借地制度は機動性・柔軟性・簡便性に優れ、公共側・地権者・市民の3者にとってバランスのとれた有効な手法である。等の結果を得た。

「密集市街地拠点開発地区の周辺住民参加による土地利用計画協議」(事例2)では、周辺住民参加による協議会活動により、周辺住民も利用可能な公共的土地利用(緊急時利用や短期的利用の避難路、広場、緑地、防災施設等)計画が担保された。計画協議結果では、①住民意向が反映され易い範囲、②情報開示や関係者参加等の条件により反映可能な範囲、③条例等が変更されない限り反映されない範囲に区分され、担保された公共的土地利用は①に属し、地域にとって不可欠な公共性の部分といえる。更に、この①の範囲等を特定して進めるならば、より実効性・即応性のある土地利活用が可能であること、また、協議を通じて住民組織が成立し、協議参加から市民活動へ、計画協議から事業参画・維持管理の実践型へ発展した。等の結果を得た。

「河川の多様な利活用に関わる市民参加・活動に関する研究」(事例3)では、計画協議参加と市民活動の相互補完・連携により、深まり(計画から事業、維持管理まで)と広がり(多様な分野にわたる)のある多様な活動の展開が見られた。また、市民参加・活動は、直接的・実践的で、自ら土地利用を規定し、多様性・柔軟性・発展性・自主性に富む活動であり、それ故、多様で・フレキシブルな公共的土地利活用の実現において効果的に機能し、それは、コミュニティの再生、公共用地の市民への回帰・開放、市民権の確立に繋がるものである。

フレキシブルな公共的土地利活用システムの可能性

以上の事例研究結果を踏まえて、フレキシブルな公共的土地利活用を可能とする土地利用のあり方、実現のための制度・手法・プロセス、それらを担う主体について検討した。土地利用は、①条件となる土地所有は、公共用地活用型、民有地活用型に、②土地利用形態は、多重利用型、複合・一体利用型、シェア型に、③利活用期間は、短期利用型(一定期間、暫定利用含む)、一時利用型に、④土地利用変化の形態は、転用型、可逆型、実験型、発展型に、⑤整備水準は、部分整備型、簡易整備型に区分し検討した。その結果、これらの組み合わせによりフレキシブルな利活用が可能となること、具体的には、公民の所有に拘束されずに空地系土地において利活用が可能、時間管理や空間の分割・複合等により多機能性の確保・空間の高度化・整備コスト削減等が可能、時間を相互に分け合う短期的利活用はより多くの市民ニーズに対応可能で、しかも、短期故、実行後の評価や軌道修正ができる、利活用変化への柔軟な対応は転用に伴う負荷・リスクの減少や計画と現実のズレを解消する、整備水準に拘ることなく利活用が可能でしかも低水準整備は早期実現や市民参画がしやすい等の利点がある、等を得た。今後は、①単機能的土地利用計画から多重利用・複合利用等による多機能性を有する計画、②その多機能性を規定する時間や市民活動とリンクした計画、③変化を許容できる留保地区を含む計画、④利活用支援ソフトの充実が重要となる。

制度・手法等では、市民参加制度と、①民有地では、借地・登録・協定制度、②公共用地では、占用・使用許可制度やプロジェクト制度に区分し検討した。その結果、①は行政負担の軽減、コミュニティ形成、市民相互の補完、制度の簡便さ・機動性・即応性・実効性等から優位性が高い。②は、総合的制度は少なく、行政による規制型が多いので、市民が多様に関与する仕組みや地域に即した条例制定・規制緩和が必要である。

利活用形態からみると立体制度等、変化形態では社会実験・アダプティブマネジメント・一括委託・段階整備利用等、新しい制度化を必要とするので、そのため、時間管理、市民や関係省庁間の連携や役割分担、ルール化や優先順位付け、コスト管理などが課題となる。特に①不特定多数対象の画一的手法から限定相当数市民対象の多様な制度や市民等が連携する手法の確立、②総合的・一体的なパッケージ型制度の導入、③多段階的利活用や発展型手法の導入、④タイムシェアリングと利活用プログラム作成、プロセス管理が必要と考える。

主体については市民・行政の関わりから①市民利用型、②市民・行政協議型、③市民・行政協働型、④市民自主活動型に類型化した。①は市民は消極的でニーズに見合う空間を確保し難い、②は協議により市民が合意しやすい最大公約数的な計画(短期的なフレキシブルな計画)を導くことが可能、③では市民ニーズに即した活動・社会教育の実践・管理コスト削減・公共の透明性確保・交流促進が可能、④は成熟した市民社会形成・コミュニティ再生・コミュニティビジネス展開が可能、等の結論を得た。今後は、①市民ネットワーク形成とプラットフォーム構築、②土地利用情報の一元化と市民への情報開示、③公平な参加のための市民一票制度と陪審員制度、④支援組織の充実とネットワーク形成が必要である。

以上から、①市民参画による計画・事業・管理・利用等の一体的な公共的土地利活用の推進により、②公共的空間・公共的土地利用の市民への開放とアウトソーシングが始まり、③公共的空間・時間・人の自由区、市民特区が形成され、④新たな市民的公共性、市民権の確立がなされる。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 小 林 英 嗣

副 査 教 授 奥 俊 信

副 査 教 授 越 澤 明

学 位 論 文 題 名

市民参画によるフレキシブルな公共的土地利活用の可能性

研究の背景・目的

経済社会・価値観等の変化は近年顕著であるが、都市施設（道路・公園・河川等）整備やまちづくり計画は従来の行政価値観や制度に基づいて実現化が進捗管理されるため、計画進行の遅滞も多く、社会ニーズに対応できず、市民は不平・不満を抱えたまま都市生活を続けることになる。本論は、市民・住民・地権者等の参加・参画・活動等にもとづいた、短期的な、柔軟な、多様性に富む公共的な土地の利活用の必要性についての認識にもとづいて、その実現の可能性と具体的な内容について論じたものである。

1章では、従来の公共的土地利活用の課題とその課題解決の方向性について整理し、研究の目的と枠組みをまとめ、①目標とする土地利活用、②実現する方法とプロセス、③実現化主体、という研究の方向性と着地点を示している。

2章では、既往の整理を行い本研究の位置づけと方法の整理を行い、①「土地利活用計画と制度・手法」、②「土地利活用計画と市民参加」、③「市民参加・活動の可能性」からの事例分析と考察の視点を明確にしている。

3章では、市街地内の生産緑地が保有する防災的な役割の認識にもとづいて船橋市の計画事例を扱い論考を行い、①地権者の協力により民有地である生産緑地において、営農継続しながら、登録制度や借地制度を利用して、短期間に、簡易な整備により、避難路・避難地としての防災活用、農園利用が可能である。②緊急時利用・暫定利用等短期的時間軸を設けることで土地を重層的に柔軟に利活用できる。③登録制度・借地制度は機動性・柔軟性・簡便性に優れ、公共側・地権者・市民の3者にとってバランスのとれた有効な手法である。ことを明らかにした。

4章では、密集市街地の拠点的な地区開発における周辺住民参加による土地利用に関する協議事例を扱い、そのプロセスの分析から、‘周辺住民参加による協議会活動により、周辺住民も利用可能な公共的土地利用（緊急時利用や短期的利用の避難路、広場、緑地、防災施設等）計画が担保されること’を明らかにし、協議内容の詳細分析から、①住民意向が反映され易い範囲、②情報開示や関係者参加等の条件により反映可能な範囲、③条例等により限定化されている範囲に区分し、公共的土地利用は‘住民意向が反映され易い範囲’であり、地域に不可欠な公共性部分であることを指摘し、‘実効性・即応性のある土地利活用の可能’、‘協議を契機とした住民組織の成立から、協議参加・市民活動、計画協議、事業参画・維持管理の実践への成長プロセス’の存在を明らかにした。

5章では、河川の多様な利用と活用に関わる市民参加・活動の実態に着目し、諸活動の内容と経緯の詳細な分析から、①計画協議参加と市民活動は相互補完・連携により、深まり（計画から事業、

維持管理まで)と広がり(多様な分野にわたる)のある多様な活動の展開が見られる。②市民参加・活動は、自ら土地利用を規定し、多様性・柔軟性・発展性・自主性に富む。③多様かつフレキシブルな公共的土地利活用の実現において効果的に機能している。④コミュニティの再生、公共用地の市民への回帰・開放、市民権の確立に繋がる可能性の存在。を明らかにした。

6章では、5章までの論考を踏まえ、「フレキシブルな公共的土地利活用を可能とする要件」と「実現のための制度・手法・プロセス・主体」について検討した。

土地利用は、①土地所有、②土地利用形態、③利活用期間、④土地利用変化、⑤整備水準、の組み合わせによるフレキシビリティが存在し、i) 公民の所有に拘束されずに空地系土地において利活用が可能、ii) 時間管理や空間の分割・複合等により多機能性の確保・空間の高度化・整備コスト削減等が可能、iii) 時間を相互に分け合う短期的利活用はより多くの市民ニーズに対応可能で、実行後の評価や軌道修正が可能、iv) 利活用変化への柔軟な対応は転用に伴う負荷・リスクの減少や計画と現実のズレを解消、v) 整備水準に拘ることなく利活用が可能で低水準整備は早期実現や市民参画がしやすい、などを明らかにした。

7章では、本研究で得られた結論と今後の市民参画にもとづくフレキシブルな公共的な土地の利活用の方向性を整理し、「不特定多数対象の画一的手法から限定相当数市民対象の多様な制度や市民等が連携する手法の確立」と「総合的・一体的なパッケージ型制度の導入」、「多段階的利活用や発展型手法の導入」、「タイムシェアリングと利活用プログラム作成とプロセス管理」の重要性を前提とした、①市民参画による計画・事業・維持管理・利活用の一体的な公共的土地利活用の推進、②公共的空間・公共的土地利活用の市民への開放と市民へのアウトソーシング、③公共的土地利活用の自由化、空間・時間・人の自由区、市民特区の形成、④公共性の再考と市民的公共性、市民権の確立、を提案している

これを要するに、著者は、成熟社会のまちづくりにおいて、市民から見た身近な公共的土地の利活用を住民・行政が協働で計画・管理してゆく‘フレキシブルな計画の枠組みと具体的な進め方と手法’について、著者が関わった事例の論考に基づいて提案したものであり、土地利用計画学、コミュニティ計画学、計画行政学に貢献するところ大なるものがある。

よって筆者は、北海道大学博士(工学)の学位を授与される資格があるものと認める。