

平成19年度修士論文

韓国の都市計画体系の制度改善に通じる
住民参加活性化方策に関する研究

06E5019 盧 漢鍾

1. 研究の背景(目的)

- 都市計画は住民を含む多くの主体が関係して、主体間の参加と合意によって策定される。
- 特に住民参加は計画に正当性を付与するため、都市計画の策定において非常に重要な役割を果たす。
- 韓国は 1981年都市計画法の改訂で、都市計画マスタープランの制度導入とともに都市計画の策定過程に住民参加の手段として公聴会開催と供覧制度を義務化している。
- しかし、韓国の現在の都市計画制度は、住民参加制度が形式的な運用のみになっており都市計画の策定と執行過程において住民や市民団体との頻繁な反発によって多くの支障を来たしている。
- 本研究では現在の韓国の都市計画体系下の住民参加の現況と問題点などを考察して、都市計画制度改善に通じる住民参加活性化方策を検討する。

2. 住民参加の理論的考察

2-1 住民参加の概念

- 住民参加とは公権力のない住民たちが公的権限を持った人々の行為に影響を与えることを目的として、政策決定の過程に参加することをいう。
- 住民が自らの生活基盤に対して共同の責任を持ち、住民の意見を集約して都市計画及び都市行政にこれを反映しようとするものである。
- これは行政が住民の立場で、要望と要求に対してよりよく応じるように、また行政が利己的な活動をできないように政府の行動を変化させようと働きかけることであり、政府側では住民たちの行政に対する参加能力を培い、主体的な地位に変化させようとすることを目的とするものである。

2-2 住民参加の形態

- 1) **計画段階の参加**:立案段階の参加、 検討段階の参加、 承認段階の参加
 - 立案段階の参加 : 韓国の場合では立案段階の制度的な住民参加の方案はない
 - 検討段階及び承認段階の参加 : **公聴会、 供覧が保障される。**
- 2) **執行段階の参加**
 - 都市計画や都市設計が確定された後に、執行する過程での住民参加
 - 韓国では執行段階の制度的な住民参加の方案は全くない
- 3) **評価段階の参加**
 - 計画や事業が完了した後に、計画内容が充実に執行されたのかを評価する段階
 - 韓国は現在評価段階の制度的な住民参加方案もない

3. 韓国の都市計画体系の中の住民参加の現況

3-1 都市計画の運営体系

広域都市計画 → 都市基本計画 → 都市(管理)計画

① 広域都市計画

- 2以上の特別市、広域市、市または郡の空間構造及び機能を相互連携させて環境を保全し、広域施設を体系的に整備するために建設交通部長官または市・道知事が広域都市計画を策定する。
- 広域都市計画策定手順

広域都市計画策定(市・道知事) → 公聴会開催 → 広域都市計画の承認申し込み(市・道知事→建設交通部長官) → 中央都市計画委員会の審議 → 広域都市計画の承認(建設交通部長官) → 広域都市計画の公告・供覧(市・道知事)

②都市基本計画

- 都市基本計画は特別市長、広域市長または市長が管轄区域に対して策定する。
- **都市基本計画は20年単位**で都市の特性指標及び計画目標、都市の空間構造、生活圏の設定及び人口の配分、都市の土地利用開発及び環境保全、都市基盤施設、都市の公園及び緑地、そして、その他の事項に対する**政策方針を決める法定計画**である。
- 都市基本計画策定手順
都市基本計画策定 → **公聴会開催** → 都市基本計画の承認申し込み(市・道知事→建設交通部長官) → 中央都市計画委員会の審議 → 都市基本計画の承認(建設交通部長官) → 都市基本計画の公告・供覧

③ 都市管理計画

- 都市管理計画は個別の法定都市計画として都市計画区域及び地域地区区域の指定・変更に関する計画、都市計画施設の設置、整備、改良に関する計画、都市開発事業または都市再開発事業に関する計画を上位計画である都市基本計画に対応した一貫性のある体系下にまとめられる総合計画である。
- 一般的に10年を計画期間として、計画決定が一般市民の建築行為に対する拘束力を伴うため、計画内容は都市基本計画とは異なり具体的な内容を取り揃えられる。
- 都市管理計画策定手順
都市管理計画立案(市長・郡守) → 供覧(公告:地方日刊新聞、期間:14日間) → 地方都市計画委員会の審議 → 都市管理計画の決定(市・道知事) → 都市管理計画の告示・供覧(市長・郡守)

3-1 韓国都市計画の運営体系の比較

項目	広域都市計画	都市基本計画	都市管理計画
計画の目標	広域都市圏の発展方向を提示	都市の発展方向及び将来像提示	具体的な開発及び規制
計画の内容	政策的側面	物的、経済的、社会的側面	物的側面
法的根拠	国土の計画及び利用に関する法律	国土の計画及び利用に関する法律	国土の計画及び利用に関する法律
法的拘束力	市長、郡守	市長、郡守	個別市民
計画樹立の主体	市・道知事	市長、郡守	市長、郡守
計画期間	20年	20年	10年
計画区域の範囲	広域都市圏域	都市計画区域	都市計画区域
住民参加の形態	公聴会	公聴会	供覧
計画間の連携	都市基本計画及び都市管理計画に指針提示	都市管理計画に指針提示	都市基本計画の指針収容
表現方式	概念的な表現	概念的、計画的な表現	具体的、法的な表現
図面の縮尺	—	1:25,000, 1:50,000	1:1,000, 1:5,000

4. 日本の都市計画体系の中の住民参加の現況

- 日本の都市計画は、都道府県で決める事柄と市町村で決めるそれがある。
- 前者は広域的見地で決める必要があることや、都市としての根幹的な都市施設に関することであり、その他に関する都市計画は後者で決める。
- 両者とも、公聴会,説明会などによって地域住民の参加と協力を基本として作成・決定手続きを進行する。
- なお、規模が大きく、環境に多大な影響を及ぼす都市計画の場合には都市計画の決定手続きにおいて環境影響評価法と県環境影響評価条例に基づいて審議を行う。

4-1. 県が決める都市計画の決定手続きと住民参加

原案の作成→全市の地域別説明会→関係機関との協議→公聴会開催などを通じた住民意見の反映→都市計画案作成→国土交通省と事前協議→市町村の意見聞き取り(市町村都市計画審議会審議)→都市計画案の公告・供覧(2週間)→県の都市計画審議会の審議→国土交通省に協議書提出→国土交通大臣の同意→都市計画の決定→告示・縦覧→国土交通大臣・市町村に図書を送付→市町村での公告・縦覧

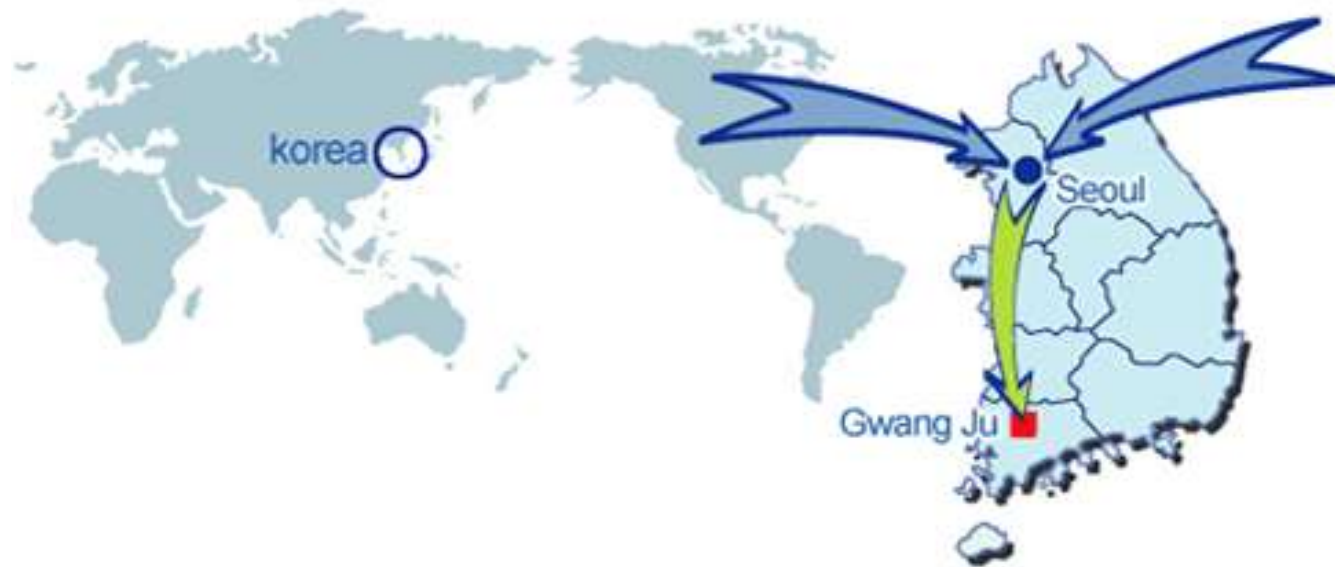
4-2. 市町村が決める都市計画の決定手続きと住民参加

原案の作成→特定地区別説明会→関係機関との協議→公聴会開催などを通じた住民意見の反映→都市計画案の作成→県との事前協議→都市計画案の公告・供覧(2週間)→市町村都市計画審議会の審議→県に協議書提出→県の同意→都市計画の決定→告示・縦覧→国土交通大臣・市町村に書類の送付→県の公告・縦覧

5. 光州広域市の都市計画策定に対する住民参加事例

5-1 光州広域市の概要

- 光州広域市は韓国の南西部を占める **湖南地方の中心部に位置**
- 湖南地方の 行政、文化、軍事、教育の中心地として発展
- **面積：501.31km²、人口：1,411,141人**(2006年12月現在)



5.2 住民参加事例

2020光州都市基本計画の公聴会開催

-開催時期：2003年 12月 22日

-開催場所：光州**広**域市役所の**会**議室

-**参** 加：行政公務員,**関**係**専**門家,市民(200人余り)

-反映結果

項目	計	反映	未反映
提示意見	29件	13(45%)	16(55%)

- 2020光州都市基本計画の公聴会の専門家の提示意見

類型	提示意見	反映可否
土地利用	<ul style="list-style-type: none"> •緑地用地を市街化用地に変更要望 •都心及び副都心に偏重された商業地域を人口に比例反映要望 •過度な宅地開発事業を止揚,既存町並みの高密度柔道 •都市鉄道 1号線がパスする一部地域の活性化方案講究 •光州駅活性化に備えて光州駅北側商業地域変更要望 	未反映 反映 未反映 未反映 未反映
住宅	<ul style="list-style-type: none"> •高層アパートの中心の町並み開発で単独及び低層アパート主で整備 •2015年以後共同:単独の割合 5;5は一戸建てあまり過多変更要望 	反映 未反映
住民参加	<ul style="list-style-type: none"> •廃棄物処理などあらゆる分野で住民参加プログラム具体的言及必要 •計画樹立時住民合意導出のために区庁単位の公聴会も必要 •十分な住民意識反映のためにもっと多い人口のアンケート調査必要 	反映 今後反映 今後反映
人口	<ul style="list-style-type: none"> •計画人口の算定時、政府の多産政策を反映増加人口収容検討 	未反映
施設	<ul style="list-style-type: none"> •空軍弾薬庫の移転要望 	反映
生活圏	<ul style="list-style-type: none"> •都市環境及び都市アイデンティティを考慮して生活圏密度計画樹立 	反映
産業	<ul style="list-style-type: none"> •学校,保健福祉,医療部門の特化産業育成 	未反映
未来像	<ul style="list-style-type: none"> •活力があふれる都市など人間活動が中心になる未来像提示 	反映

文化産業	<ul style="list-style-type: none"> •文化産業の多様なプログラム用意必要 	未反映
交通物流	<ul style="list-style-type: none"> •光州-務安の高速道路線形の変更検討 •大衆交通主とするの都市追求 •光州駅存置 •光州駅と地下鉄連携不足 •積極的な駐車政策要望 	未反映 反映 反映 未反映 未反映
公園緑地	<ul style="list-style-type: none"> •中央公園にホテル及び遊戯施設設置反対 •松山遊園地の開発反対 •中央公園内風岩貯水地周辺を民間資本誘致を通じる観光の名所開発 •長期未執行になっている新村公園の解除要望 	未反映 未反映 反映 未反映
空間構造	<ul style="list-style-type: none"> •大学中心の地域開発及び都市鉄道駅の中心圏中心の空間構造改編 •人口縮小を勘案,2都心 7生活圏の成長型空間構造改編反対 •2都心体制は旧都心の活性化に排斥になるので反対 	反映 未反映 未反映
計画技法	<ul style="list-style-type: none"> •物理的計画より政策的計画で計画策定が必要 •主要項目別の計量化及び図面化を通じて物理的計画に充実必要 	反映 未反映
財政	<ul style="list-style-type: none"> •各事業の特性と見込みを考慮した具体的な財政計画樹立 	未反映

2010年光州都市管理計画の供覧

- 供覧期間：2006.3.15～3.29
- 供覧場所：光州**広**域市の都市計画課と5自治**区**の都市開発課
- 供覧参加：約197人(市:112人,自治**区**:85人)
- 住民供覧結果

項目		計	用途地域	用途地区	都市計画施設
合計		41	21	2	18
結果	反映	22	8	2	12
	未反映	19	13	-	6

－ 2010年光州都市管理計画の供覧内容

仕分け	提示意見	措置計画
用途地域変更	公園が不足な先端地区のために 放送局送信所敷地の公園決定要望	送信所敷地の 住居地域指定計画留保
	遊園地解除地域を自然緑地で存置要望	保全価値が少ない耕作土地一部に対して保全緑地指定計画の撤回
	ゴルフ練習場を保全緑地で自然緑地への変更要望	ゴルフ練習場は保全緑地地域指定前の合法的施設なので自然緑地に変更
	大通り傍の土地の地区単位計画樹立要望	第1種地区単位計画区域で指定
	共同住宅立地予定地の学校施設設置要望	学校施設設置反映検討
	大通り傍の小規模住宅団地を周辺地域と同じ用途地域に変更	第3種一般住居地域を準住居地域に変更
	生産緑地地域内の住宅 4棟を住居地域に変更	周辺地域と 同じ 第1種一般住居地域 に変更
	共同住宅周辺地域を第2種一般住居地域に変更	今後の地区単位計画樹立後反映
	保全緑地地域を自然緑地地域に変更	周辺との連繋性を考慮して保全緑地地域存置
	生産緑地地域を自然緑地地域に変更	周辺地が大部分が田と畑なので生産緑地で存置
	大通り傍の準住居地域拡大要望	共同住宅団地内の街並立地で近隣生活サービスが充足されるので拡大不可
	小規模の開発制限区域解除要望	都市管理計画で解除権限なし
	航空機騒音による請願申し立てが予想されるので空港周辺蝕落地に対して住居地域指定計画撤回	蝕落地の現実化のために自然緑地で 第1種一般住居地域 に変更
	既存蝕落地を住居地域変更要望	都市基本計画上保全用紙として変更不可
	自然緑地地域を住居地域に変更要望(同一意見:7件)	都市基本計画上保全用紙なので変更不可

用途地区変更	川の周辺蝕落地の景観地区解除	既存蝕落地を景観地区で解除
	自然蝕落地区指定要望	自然蝕落地区指定要件を満たした2個蝕落を自然蝕落地区と指定
都市計画施設変更	建物建て増しのために警察署敷地を都市計画施設と指定要望	都市計画施設指定
	既存蝕落地に道路網新設(同一意見提示:2件)	接近性解決のために中路級道路の新設
	住居地域周辺の緩衝緑地の位置変更要望	緩衝緑地位置変更
	既存蝕落を貫いている中路級道路の扇形変更要望	村を貫く中路級道路を廃止して既存街路網を整備拡張
	循環道路完了区間の不必要な道路の街角部の廃止要望	道路課と協議後廃止

6. 住民参加型都市計画体系の提案

6. 1 計画過程での住民参加拡大

① 都市計画策定協議会の構成

- 韓国の都市計画策定権者は市長、郡守
- しかし、**韓国の都市計画作成は基礎調査から計画策定に至るまですべての分野を行政がコンサルタントに依頼して行う**
- 地域実情を把握していないコンサルタントは地域住民の意思とは無関係な計画案を作成してしまう。
- **現実的で実現可能な都市計画策定のためには計画策定段階から行政と専門家そして市民などが参加する都市計画策定協議会の構成を義務化する必要がある。**

② 住民参加計画書の提出

- 都市計画策定時最も重要な要素は地域住民の意思が反映されることである。
- したがって形式的な供覧形態ではない実質的な住民意思が反映されるように都市計画案策定の前に住民参加計画書の提出を義務化するべきである。
- 住民参加の原則、範囲、方法、規模、時期、過程などを明確に提示

③ 都市計画策定手続きの住民意見聞き取り強化

- 韓国の都市計画策定時、住民自らが意見を提示することができる機会は供覧という制度一つしかない。
- しかし日本の場合、地域別説明会、公聴会、供覧など多様な住民意見聞き取り制度が導入されている。
- したがって日本と同じく韓国でも計画案作成の前に地域別説明会と公聴会を開催し、計画案作成後に供覧制度を運営する方案を法制化する必要がある

④ 都市計画提案制度の運営

- 日本で現在導入されている都市計画提案制度を韓国でも法的制度化する必要がある。
- 一定の条件を満たせば、地域住民皆が都市計画の全てを決定(変更)、発案、行政に提示することが可能な都市計画提案制度も導入されている。
- これをきっかけとして都市計画、行政が住民たちの創意によって行われることが可能となる。

6-2. 情報化基盤を活用した住民参加の拡大(e-Planning)

① 都市計画インフォメーションシステム(UPLIS)の構築

- 住民たちの高い情報化能力を活用して公務員、 計画家そして住民が円滑な情報交換と意見集約が可能な都市計画インフォメーションシステム(UPLIS)の早期構築が必要
- 都市計画インフォメーションシステムが構築されれば住民たちが請願解決のために行政機関を直接訪問することなく、家庭でインターネットを通じて都市計画に関する諸般の情報を一つのポータルを通じて情報入手と意見提示することが可能

② e-Planning 定着方案の考察

- e-Planningの定着のためには、都市計画関連情報統合ポータルの早期構築が必要
- 難解で専門的な都市計画内容に関する用語及び表現方式の改善が必要
- 都市計画内容を容易に検索することができる検索エンジンの開発必要

③ 電子政府に関する住民参加拡大策定

- 韓国では現在、施行中の公聴会と供覧制度は形式的な運営と実効性の不足があげられる。
- 電子政府構築は住民と専門家、行政が共同で参加して行政執行の効率性の向上にその目的がある。
- 計画の初期段階から執行段階、評価段階に至るまで計画目標と計画内容をお互いに共有して討論し合い住民参加を活性化させる必要がある。
- 一般市民が計画内容を容易に理解することができる広報動画、プレゼンテーション、VRや 3D-GIS など先端 IT技術の運用方案を構ずる必要がある。

6-3 住民主体のまちづくり計画

① 住民主体のまちづくり推進

- 住民自治機能を強化してまち共同体の形成をはかるために住民自ら住みやすいまちをつくるための計画。
- 既存都市計画に反映されていない施設や事業または非都市計画施設に対して住民自ら計画を立て、設置することができる法的装置を用意する。
- また、まちづくり計画による施設に対しても所有と権利をまちの自治活動の一環として法的に認めて権利を付与する。

② まちづくりの準自治権付与

- まちづくり計画によって住民が自主的に行使することができる権利を意味してまちづくり計画を執行することができる行政行為をいう。
- 対象は住民たちの日常生活空間を改善するなど小規模な事業

③ まちづくり条例制定

- 住民主導型まちづくりの効率的な推進のためにまちづくりの条例の制定が必要

④ まちづくりセンター設置

- まちづくりの計画をサポートして住民支援事業を統括する機関としてまちづくりセンターを設置する。
- まちづくりに対して情報の発信地,集会所,教育及び広報の場所としての機能など多様な活動を遂行することができる空間

7. まとめ

- 韓国の都市計画は、過去の公的な強制力による官主導の一方的な計画から、住民の意思を積極的に反映する住民主体の計画に変化している。
- また、地方自治体もこれからは住民参加の活性化が都市計画の最も重要な要因の一つであることを十分に認識する必要がある。
- したがって、このような状況を裏付けるためには都市計画の立案段階から執行段階、評価段階に至るまですべての過程と決定を住民たちに公開し、
- また、住民が直接または間接的に計画に参加することができる仕組みづくりのための都市計画制度の大幅な見直しを具体化する必要がある。