

地域発案型アプローチの有効性に関する基礎的研究 A Fundamental Study on Local Oriented Planning Approach

中村文彦*、森田哲夫**、秋元伸裕**、高橋勝美**

By Fumihiko Nakamura, Tetsuo Morita, Nobuhiro Akimoto and Katsumi Takahashi

1. はじめに

(1) 研究の背景

都市計画や交通計画において、市民参加、あるいはパブリックインボルブメントという考え方が注目され、そのような視点からの研究や実践例の報告が多くみられ、計画過程のあり方について関心が高まってきている¹⁾。

既存の研究事例、報告事例をみる限り、計画過程における市民のかかわり方の経緯を追跡し類型化をすすめた例²⁾などがあるが、計画の発案経緯が計画の進行にどのように影響を及ぼしているかを実証的に調査分析した事例はみられない。

(2) 研究の目的

以上のような背景をもとに、本研究では、具体的な計画事例をケーススタディとして、計画の発案経緯にみられる地域発案型アプローチの有効性を探ることを目的とする。

地域の市民に影響を与える計画事例は非常に多く存在するが、本研究では、議論をわかりやすくするため、都市の公共交通計画をケーススタディ対象に絞って検討を進めることとした。

ここでいう地域発案型アプローチは、必ずしも住民からの発案だけではなく、地域に根ざした主体が、地域の特性を考慮して行うものすべてを包括するものとする。その意味では、市民参加、住民参加、パブリックインボルブメントと地域発案は、同一の意味ではない。

以下、2章では、地域発案型アプローチの概念整理を行い、3章ではケーススタディを行った。なお、ケーススタディでは、①都市モノレール計画（沖縄

県那覇市）、②連節バス大量輸送計画（X市新都心地区）、③地区内バス輸送計画（千葉市西北部）、の3つを取り上げ、それぞれの経緯を追跡する中で、地域からの発案の経緯と有効性を分析した。

2. 地域発案型アプローチの概念整理

(1) 計画経緯における発案行為

本研究では、都市の公共交通計画に限定するが、その計画規模、対象区域の大きさ、計画を主導する主体等については、限定はしない。例えば、その実施主体の点では、官公庁等の公的な組織が主導する計画と、交通事業者が主導する計画あるいはプロジェクトの2種類がある。しかしながら、地域へのインパクトという視点では、その大小はあるものの違いは少なく、両者とも同等に扱うべきである。

さて、本研究の中心的な仮説である地域発案型アプローチにおける「地域」については、前章でも触れたように、市民あるいはその団体、地元行政、地元交通事業者、地元プランナーを含むものであり、それらの主体が、地元根ざした考え方のもと発案した計画を地域発案型アプローチに含むものとする。

(2) 地域発案型アプローチの有効性に関する仮説

地域発案型のアプローチについて、本研究では、次の3つの視点から有効性があるものと考えた。第1に、計画内容が、地域の実情や意向あるいは制約条件を強く反映していることがあげられる。第2に、計画経緯において、発案された計画内容が自分たちの計画であると認識しやすく、議論されやすい、あるいは受け入れられやすいことである。裏返しに言えば、お仕着せの感じを受けにくいことである。第3に、以上2つの理由のために、計画経緯にかかわる各主体の興味を強くひくことができる点である。このことは、計画実施のための運営過程におけるスムーズさの確保に寄与する可能性がある。

キーワード：計画手法論、市民参加、地域発案

* 正会員 工博 横浜国立大学助教授 工学部建設学科

(〒240 横浜市長谷区常盤台79-5 Tel.045-339-4033/Fax.045-331-1707)

** 正会員 工修 (財) 計量計画研究所 交通研究室

(〒162 新宿区市ヶ谷本村町2-9 Tel.03-3268-9911/Fax.03-5229-8081)

以上のような点から、地域発案型アプローチには有効性があると仮定できる反面、この地域発案型のアプローチが成立するためには、ここでいうところの「地域」が立案能力を有していること、中央側の権限が十分に地方に委譲していること、といった点が条件となってくる。

以下のケーススタディでは、これらの点を踏まえて、有効性について議論する。

3. ケーススタディ

(1) 対象事例の概要

本研究では、以下の3事例を取りあげた。

(a) 都市モノレール計画（沖縄県那覇市）

那覇空港～那覇市汀良間約13kmの都市モノレール計画。当初の導入検討後20年以上たって特許が下り、平成8年11月に着工された。

(b) 連節バス大量輸送計画（X市新都心地区）

最寄り鉄道駅～新都心間の需要の大幅な伸びに対し、市は鉄軌道整備の検討をする一方、この区間に路線をもつバス事業者が、我が国初の一般営業路線での連節バス導入を計画している。

(c) 地区内バス輸送計画（千葉市北西部）

団地自治会とタクシー会社の契約による10人乗りタクシーから始まった小規模バス事業者が、地元住民のニーズを確実に汲み上げ、国との調整を進めながら従来の路線バスとは大きく異なるきめ細かな輸送サービスを提供し、地元の大きな信頼を得ている。

(2) 検討方法

各事例について、計画に関わる資料を収集し、また実際に計画立案主体に対しヒアリングを行って、以下の手順で各事例の整理を行った。

①計画関連主体の抽出

計画の最初の発案者に注意しつつ、計画に関わった行政、市民、事業者等関連主体を抽出する。

②主体間の関わりを記入した計画経緯年表の整理

各関連主体相互が計画策定経緯においてどのように他主体に働きかけてきたか、発案当時の年表形式で整理する。本稿では、紙面の都合で沖縄の事例のみ計画経緯年表を掲載し、他については簡略な経緯を記すにとどめた。

③地域発案の視点からみた有効性の検証

各事例の計画策定において、先に述べた仮説を

検証するべく、計画の発案者、計画関連主体を明確にした上で、計画内容が地域の実情、意向あるいは制約条件を反映していたか、各関連主体にとって自分たちの地域の計画として認識されていたか、結果として「地域」が興味を持って計画に取り組んだか、といった視点から、地域発案型アプローチの有効性の検証を試みた。

(3) 各対象事例での計画経緯と関連主体

(a) 沖縄都市モノレール計画

沖縄都市モノレールは、本土復帰後、国や地元自治体（那覇市、沖縄県）によりいち早く提案がされているが、当初、市民や関連するバス事業者を巻き込んだ議論はなされず、彼らとの議論が始まったのは、提案後約9年後のことである。

以降、計画主体である県と市民とは建設促進協議会による陳情やアンケート調査、バス事業者とは調整会議や連絡協議会を通して計画と関わった。計画への参加に時間がかかったことも理由のひとつと考えられるが、結果的に市民アンケートにおいてモノレールの必要性が道路整備を下回ったり（平成元年）、バス事業者と調整が長期化したりしている。

このほか、国による地元自治体への問題提起や、利用者予測値の度重なる見直しなど、国と地元自治体の意向のずれもみられる。

(b) X市新都心地区の連節バス計画

地元のバス事業者は、主要な利用者である新都心地区事業所との間の街づくり協議会を通じて、計画策定に向け意見収集を行った。県、市とは調整会議を開催し、国に対しては積極的に要望を提出した。県・市の方針転換と国の認可に時間が費やされた。

(c) 千葉市西北部の地区内バス輸送計画

バス事業者は、定期的な地元住民・自治会との意見交換会を通じ地元ニーズを確実に把握し、国に対しては積極的な要望を行った。地元の意見はまとまっていたが、やはり国の認可に時間が費やされた。

(4) 各事例での地域発案型アプローチの有効性検証

(a) 沖縄都市モノレール計画

計画発案から事業に向けた経緯をみると、計画が比較的スムーズに遂行されていたのは住民による協議会の設置、テレビ番組によるモノレールのPR、バス事業者との調整以後である。すなわち、地域にモノレールの必要性や影響が認識されたことにより、

表1 沖縄都市モノレールの経緯

年度	国	沖縄県・那覇市	バス事業者	住民
S47	本土復帰 軌道系必要性提起(振興開発計画)	都市モノレール導入検討(市)		
S49	都市モノレール導入必要性位置づけ(沖縄本島中南部における都市基本計画)			
S50	都市モノレール調査協議会設立(開発庁、県、市)			
S52	都市モノレール検討結果(計画案)発表(都市モノレール調査協議会) 沖縄県都市モノレール研究委員会設置(開発庁、県、那覇市) 第1回沖縄中南部都市圏P.T調査実施'77~'79			
S54		モノレール導入を進めることを結論(県と市) 都市軌道準備室設置(県)		
S55	建設省道路局関係課	モノレール計画の説明(県)		
S56		事前住民説明会開催(計21回)		
		沖縄都市モノレール・バス連絡会議(～'59:具体的進展なし)		
	建設省都市計画課・街路課 国庫補助事業採択	モノレール計画の説明(県)		沖縄県都市モノレール建設促進協議会設立(協) (協)の(陳)2回 →以降毎年1~4回の(陳)を実施
S57		第三セクター沖縄都市モノレール設立 特許申請書提出(県へ) 利用客予測値報告(73,000人)		
	5項目の問題提起(沖縄開発庁) (事実上の予算執行凍結)	確約		
S58		都市計画決定(特殊街路) モノレール延伸決定(空港~汀良) 利用客予測値下方修正(67,000人)		モノレール利用意向 駅から250m以内:53.8% 250~500m:29.2%(バス)
		バス利用実態調査(沖縄都市モノレール・バス連絡会議)		
S61		協定書案提出・検討要請 協定書案に関する調査会議(営業補償について) 現在考えていない→補償なくして進展なし		
S62		利用客予測値下方修正 (31,500~51,700人)		
S63		バス路線網再編検討の共同調査要請 バス路線網再編の基本方針作成(県)	協力せず	
H1		モノレール導入に伴うバス問題に関する調査(県) へ協力要請	協力(承諾)	モノレール必要が道路整備必要を <u>上回る</u> (那)
		第2回沖縄中南部都市圏P.T調査実施'89~'91		
H3		モノレール建設事業費及び収支見直し 沖縄都市モノレール・バス連絡協議会設置(実質的に機能していなかった) インフラ建設事業の支援及びバス事業への影響 に対する措置に関する協定書締結(県と市)		モノレール必要が道路整備必要を <u>上回る</u> (那)
H4		利用客予測値設定(40,000人:2000年、51,000人:2011年) 回答(県、市)	都市モノレール導入に伴う既存バス企業の影響とその救済措置について(要望書)を提出	地元新聞特集記事「いつ走るモノレール」掲載 モノレール利用意向:駅から500m以内の人51.7%(都)
H5	営業補償の法的根拠不十分との見解 営業補償に関する協議内容の 随時報告を要請	制度的に困難と見解(県・市) 貸付金を提案(県・市) 金額案提案(県・市)	補償額確定及び一時金措置の要望 貸付金方式に合意 金額合意	モノレール必要が道路整備必要を <u>上回る</u> (那)
		基本協定ならびに覚書締結(県、市、バス社)		
H6		バス活性化資金の予算措置(県市) 95年度予算要求の断念(県) 開業時期見直し(県議会)		地元TV局「実現させよう沖縄都市モノレール」を放送
H7		バス事業活性化資金貸与実施(1/2) 都市モノレール融資問題で調整(知事と沖縄振興開発金融公庫理事長)		
	運輸・建設両大臣	特許申請書進達(県知事)		民間9団体(陳) 民間6団体(陳)
	運輸審議会	運輸審議会が軌道法特許を決定	沖縄都市モノレール側に特許交付	
H8		都市計画道路事業認可 沖縄都市モノレール着工		
H15		開業予定		

太字:複数主体に関わる事項

(那):那覇市市民意識調査の中で渋滞対策として必要な施策を調査したもの(那覇市)

(都):都市モノレール計画についての市民意識調査(沖縄県、H4)の中で駅予定地から500m以内居住者の利用意向を調査したもの

(バ):バス・モノレール利用アンケート調査の中で利用意向を調査したもの

(陳):国の関係機関への陳情

(協):沖縄県都市モノレール建設促進協議会の主な活動

表2 各事例における地域発案型アプローチの有効性検証

	都市モノレール計画（那覇市）	連節バス大量輸送計画（X市）	地区内バス輸送計画（千葉市）
計画発案主体	県・市、（国）	バス事業者	バス事業者
その他 関連主体	市民、バス事業者、国（運輸、建設等）	新都心地区事業所、市、県、国（警察、運輸、建設等）	地域住民・自治会、市、国（運輸）
地域の実情・ 意向の反映	初期段階においては行政主導。後に県にモノレール準備室が設置された後、住民との協議会・バス事業者との調整が始まり、地域の意向が反映されている。	交通事業者が地域の交通需要を反映したサービスを計画。主な利用者である地域の事業所からは街づくり協議会を通して意見収集を行い、県、市とは調整会議を開催。	交通事業者が定期的に地域住民・自治会と会合を持ち、ニーズを把握。新たなサービスの提供を計画するたび、国に対し頻繁に要望を提出。
策定経緯上の 問題点	行政の計画発案以降、協議会設置まで9年。	新しい提案に対し、国の認可を得るのに時間がかかった。	新しい提案に対し、国の認可を得るのに時間がかかった。
有効性の検証	初期段階から住民やバス事業者を巻き込んだ地域発案型にはなっていない。住民協議会や事業者調整の開始後、「地域」である住民やバス事業者に計画が認識され、取り組まれることとなった。	バス事業者は市、県等へも熱心に働きかけており、このことは「地域」が計画を認識し参加することにつながり、計画実現に有効に働いたと考えられる。	小規模な事業者であり、地域住民のニーズを第一に考えていた点が、「地域」が計画を認識し参加することにつながり、地域発案型の有効性として現れている。

地元自治体である県・市が主体になり計画を推進していくことができたと考えられる。これは、実質的に「地域」が直接的な発案というかたちではないにしろ、ある種の積極的な動きを始めることにより、「地域」の関心が高まり、各関連主体において、単に賛成反対という議論から、例えばバス事業者の問題等、実現に向けての課題をどのように調整していくかという姿勢に、かわっていったことを意味している。以上から、沖縄の事例においては、地域発案型のアプローチの有効性として、関心の高まり、具体的な調整機能の発揮が示されたといえよう。

(b) X市新都心地区の連節バス計画

行政主導で計画されていた軌道系システムへの導入に対し、市場を奪われると危機感を抱いた地域のバス事業者が主体的に連節バスによる輸送計画を提案した事例である。バス事業者によるこの計画は、独自の調査に基づいてより地域の交通需要や意向を反映しており、最終的には、行政を巻き込むことに成功し、現在は実現に向けて計画を推進しているところである。「地域」の一主体である地元交通事業者が、行政からの提案に対抗するかたちで立案した計画代替案が、行政からの計画案に取って代わったという点で、地域発案型のアプローチの有効性が確認できたといえよう。

(c) 千葉市西北部の地区内バス輸送計画

この事例は、地域に密着したバス事業者が的確に地元のニーズに対応しバスサービスを提供しているものである。もともとはタクシー事業者であった同バス事業者が、既存のバス事業者が路線開設を躊躇している区域の地元自治体との強い連携のもとに、バスサービスを開始、定期的な改善に努めている様子は、地域の実情や意向を強く反映した交通サービ

ス供給となっており、地域発案型のアプローチが効果をあげている好例であろう。しかしながら、これまでの経緯では、運行の認可等の際に、国の関与により計画実現までに長期を要したようであり、今後は運輸行政の規制緩和の動向を見る限り、状況の変化が期待できるにせよ、地域発案型のアプローチの実現に向けて制約となっていた点は否めない。

4. 結論

本研究では、事例調査を通して、地域発案型アプローチに、次のような有効性があることを確認した。まず、「地域」からの発案内容は、地域の交通需要特性や地元の意向、計画に対する制約条件を的確に反映できていることである。次に、「地域」からの発案ということで、計画の必要性や影響が地元で認識され、活発な話し合いや調整が行われ、計画がスムーズに遂行されていく効果が確認できた。さらに、それらによって、地域の興味を強くひく可能性があることも推察できた。

今後は、海外における事例を含め、都市圏レベルなど比較的広域の計画や公共交通以外の計画についても、今回のように計画の発案に着目し計画主体間の関係を時系列的に整理していく必要がある。

地域発案型アプローチは、現時点では制度上の制約や地域のプランニング能力等の課題はあるが、今後は、従来の行政主導型計画に対する新たなアプローチとして、その有効性と限界を見極めていく必要がある。

参考文献

- 例えば、都市計画中央審議会基本政策部会資料、1997.6
- 例えば、家田仁・加藤浩徳：わが国の交通見直し施設整備事業の計画策定における関係主体の交渉プロセスに関する事例比較研究、第31回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.397-402、1996
- 沖縄県、X市バス事業者、団地・平和交通各ヒアリング資料