

「木造密集市街地整備の計画策定プロセスに関する研究」*

A Study on the Planning Process of High Densely Built up Area*

永久史郎**, 村橋正武***

By Shirou NAGAHISA**, Masatake MURAHASHI***

1、はじめに

現在、我が国は人口の大部分が都市に居住し、社会経済の大半が都市で営まれる成熟化した都市の時代に入ったことから、今後は成熟社会にふさわしい都市整備を進めることが重要である。その一つとして既成市街地の再整備は我が国にとって重要な政策課題である。この既成市街地の中でも緊急の課題が木造密集市街地の整備であり、平成7年の阪神・淡路大震災によりその危険性が露呈した。このような木造密集市街地は阪神・淡路地区に特有のものではなく、大都市地域で広範囲に存在しており、それ自体が持つ質的問題に加え、都市構造再編の阻害要因にもなっていることが指摘できる。このような状況は都市整備の観点からみると極めて厳しい問題であり早急な整備を要する。しかし、それにも関わらず、木造密集市街地での骨格的な基盤整備は住民との合意形成に大きな課題があり、これまで円滑に推進されてこなかった。以上の現状を改善し骨格的都市基盤施設の整備を通して都市構造の再編を図ろうとするならば、これまでの一般的な計画策定プロセスでは限界があると考ええる。

これまで都市基盤施設の計画策定プロセスに関する研究としては、計画策定プロセスにおける行政・住民の交渉プロセスを事例調査した研究¹⁾や、用地取得過程における利害調整の改善方向を考察した研究²⁾があるが、計画策定プロセスそのものの体系に関する考察は少ない。そこで、本研究ではこうした研究を前提としてつつ、市街地整備の中で種々の条件から最も手がつかず、整備が困難である木造密集市街地をケースに、これまでの骨格的都市基盤施設

の計画策定プロセスの課題と対応について考察し、今日的な観点から木造密集市街地整備の計画策定プロセスを新たに体系化することを目的とする。この際、木造密集市街地を対象に検討することで、合意形成問題に新しい方法を示すことをねらいとする。

2、木造密集市街地での骨格的基盤整備の位置づけ

木造密集市街地をケースに骨格的都市基盤整備の計画策定プロセスを検討するに当たっては、一般的な計画策定プロセスの全体的な枠組みを前提にしながら、その枠組みの中での骨格基盤整備計画の位置付けかたを考察する。

(1) 計画策定プロセスのタイプ分類

木造密集市街地整備における計画策定の目的は、大きく分けて都市計画道路等の骨格的都市基盤の整備を目的とする場合と、コミュニティレベルで身近な地区環境の改善を目的とする場合がある。どちらを目的とする計画でも、その策定においては、都市整備の観点から整備しようとする行政と自らの利害に基づき行動する住民という2者が関係する。木造密集市街地のように人口密度が高い地域では計画策定、事業推進において、行政と住民の考え方が対立することが多く、2者間の合意形成をいかに図るかが最大の課題となる。この合意形成方法はすべて同じというわけではなく、その計画目的により異なると考えられる。そこで、計画目的に対応した主な計画策定主体に基づいて図-1に示すように行政の計画意図が強く表れる行政主導型の計画と、住民の主体性に基づく住民主導型の計画という2種類にタイプ分類を行い、これを計画策定プロセスの基本的な枠組みと考える。こうした考え方は1997年6月の都市計画中央審議会答申でも、都市整備の方向性として示されている。

ここで、市街地整備に対する今日的な状況を勘案すると、行政は財政逼迫のために莫大な公共事業を

*Keywords: 市街地整備、都市計画、計画手法論

**学生会員 立命館大学大学院理工学研究科環境社会工学専攻

***正会員 工博 立命館大学理工学部土木工学科教授

〒525-8577 滋賀県草津市野路1-1-1 TEL(077)751-2737 FAX(077)561-2667

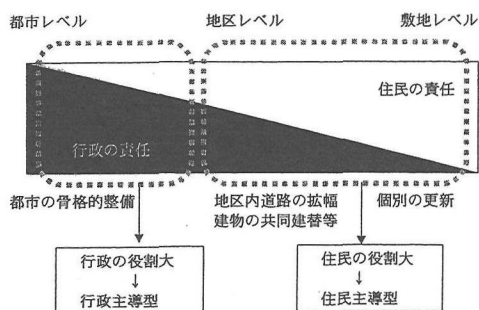


図-1、行政主導、住民主導で行う整備領域の概念図

実施することには困難がある。また、木造密集市街地特有の問題である合意形成の困難さとして、権利者が多く、濃密なコミュニティが形成されているといった特徴があるため、法制度を背景とした計画・事業であっても合意が難しく、任意事業ならなおさら合意形成が困難である。したがって、木造密集市街地全域にわたり、行政主導で整備を推進することは不可能であり、全般的には住民主導で漸進的整備を促進していくことをベースに、できるところから実施するというスタンスが基本になる。その一方で、各種の制約条件がありながらも骨格基盤整備という明確な行政の計画意図があり行政主導型で積極的に整備を進める必要がある地区も存在する。

(2) 2種類の計画策定プロセスのウエイトづけ

以上の枠組みを踏まえ、木造密集市街地において計画を立てる際には、2種類の計画が存在することになるため、両者の計画に対して何らかの配慮を行なうことが必要となる。ここで、この2つの計画について何の配慮もせずに取り扱った場合、行政主導型の整備では生活の変革を余儀なくされる住民を多く発生させ、反発を招いてしまうことが予想される。そのため、どうしてもあとまわしになってしまい、住民主導による漸進的な整備にまかせる結果となってしまう。このようにして抜本的な整備がなされずに積み残されてきた密集市街地が現在も数多く存在しているのが実情である。このまま住民主導で身近な空間レベルの話し合いだけで留まっていたらいつまでも骨格基盤施設についての議論を行なうことはできないまま推移していくものと考えられる。

このような現状を放置しておくことは都市整備の面からは、非常に問題がある。また、将来公共投

資の減少が予測される事から、時間の経過とともに地区環境の悪化が進み住民間で整備意向が盛り上がった時点では、行政投資のタイミングと合わなくなる可能性が高く、これは地区住民にとっても不利益となる。

したがって、行政主導型で特に整備が必要と判断した地区においては、住民主導型の計画よりもウエイトをおいて計画すべきであると考ええる。このような骨格的都市基盤施設の整備に本格的に取り組む場合、行政は都市整備の目標を高く掲げ、住民の都市整備に向けた意欲を喚起し、住民との間で対話を始め、おおいに議論することが大切である。そして、整備が長時間を要する行為であることについての理解を得て、公民パートナーシップのもとで継続的な整備に取り組んでいく必要がある。

骨格的都市基盤施設のあり方について十分対話を重ねた上で、地区環境改善については住民の主体性に委ね、住民の自己責任に基づいた計画作成を行なうという手順を踏むことが望ましい。

3、骨格的都市基盤の計画策定プロセスの検討

本章では合意形成を図ることが最も難しい骨格基盤施設の整備を目的とする計画をケースに、行政と住民の合意形成に配慮した新たな計画策定プロセスの体系について考察する。

(1) これまでの行政による都市整備の課題

公共事業に対する不信感や厳しい批判から行政のアカウンタビリティが重視されていること、都市型社会における人々の意見の多様化により都市計画における住民参加システムの整備が進んでいる、といった現在の我が国の社会経済環境では公共性という概念を計画者や専門家が独善的に決めることは困難になっている。このような現状を勘案すると、従来のような公共の論理に基づいて何がなんでも整備を進めることは考えにくく、また合理的な仕組みともいえず、公共事業全般について新しい公共性の概念が求められている。特に木造密集市街地という特殊な地域を対象にした場合、なお一層住民に公共事業の必然性と正統性を十分に説明し、理解を得る必要があり、合意形成には格段の配慮が求められる。

(2) 今後の計画作成プロセスの指針

したがって、都市構造再編の必要性から木造密集市街地の整備に取り組もうとする行政は、地区住民

の考え方を学習し、行政の計画意図と時間、費用等の制約条件を総合的に考慮した上で、行政上の責任をどれだけ持ち、どこまでやるのかという判断を行ない、併せて住民の自己責任、自己負担をどこまで求めるかについての見解を持つ必要がある。また、住民も自らが住む地域についてのエゴに基づく発想と主張だけではなく、視野を広げ、都市の観点からの問題についても考え都市整備や社会活動についての共通の理解を深めることにより、自分だけがよければいいという考えでは社会全体の損失になることもありうることを学習する必要がある。

このように、今後の計画・事業に当たっては行政と住民が対話し、コミュニケーションを図ることにより共にその必要性について議論、学習し、相互認識を深めていくプロセスが重要になる。以上の考察を踏まえ、今後の木造密集市街地整備における計画策定プロセスの体系について考察する。

(3) コミュニケーション型計画策定プロセスの概念

木造密集市街地のように合意形成に対し格段の配慮が必要な地域を対象とした場合、これまでの計画策定プロセスに対して、新たに必要となるキーワードとその構成は図-2に示す通りである。まず、行政・住民の間で学習し、信頼性、共通認識をつくることで、対話の基盤をつくり、それを基に両者が共に考え、最終的に合意にたどりつくというプロセスである。具体的には以下の内容を考える。

- ・信頼性・共通認識の形成：木造密集市街地における骨格的都市基盤施設の整備のように、行政と住民が対立関係に陥りがちな状況下において、合意形成を図り、パートナーシップに基づく整備を行なっていくとするならば、その前段階で、不信感を払拭し、お互いの立場について共通に認識し、相互理解を進めて信頼関係をつくることが重要である。

- ・対話の土俵の構築：共通認識、信頼関係により共に考え合意形成を図るための対話の土俵をつくる。

- ・合意の形成：この体制のもとで、両主体が対立するのではなく、互譲しながら対話・協議調整しつつ計画作りを進め合意形成を図る。この際は両者共に満足いく唯一の最適解は存在せず、お互いが我慢しなければならない部分があることを理解しあい、それではどうしたらいいのか、と悩み解決方法を話しあう。そして「これなら我慢できる」という議論の

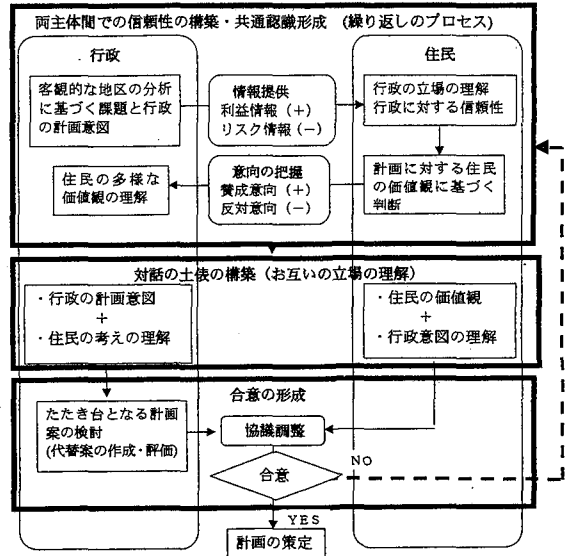


図-2、コミュニケーション型の計画策定プロセス

落ち着く点での妥協案について合意を得る。

(4) 具体的な計画策定プロセス

以上の概念に対応させる現実の計画プロセスとして、情報提供、意向把握、代替案の作成・評価、協議・調整という流れを基本的な構成と考える。具体的には、まず情報提供・意向把握のやりとりを通して、両者の立場について共通認識を形成し、信頼性を高め、対話の土俵をつくる。そして、共通認識のもとで、行政側が中心となって代替案を作成し、その代替案について協議・調整を行い、ある一つの合意できる解を見出すというプロセスである。

もし、対話がうまくいかないならば、フィードバックして情報提供・意向把握という作業を繰り返す、お互いの認識・信頼性を高めていく。

- ・情報提供、意向把握：このプロセスは情報を単に投げかけるだけで終わるものではなく、情報を住民に投げかけ、それを専門家が想定する事ができない住民というブラックボックスを通し、再度情報化して行政が受け取り計画に反映するという、循環的なプロセスであるという位置づけが必要である。したがって、行政は住民という計画者にとってのブラックボックスの部分にどのような情報を投げかければ、意向把握により有益な計画情報を得て、住民の考えを共通認識としてもつことができるかを深く検討する必要がある。ここで、行政が住民からの正確な計画情報を得ようと情報提供の内容を考えることは同

時に住民の行政に対する理解を深め、信頼性を構築することにもつながる。住民が誤った理解・判断をしていれば行政にとっても本当の意味で有益な計画情報とはならない。

まず、このプロセスでの取り組みのきっかけは、一般に住民は自らの地域をどう考えるのかという視点が薄弱であるとして、このまま放っておいては自分たちに様々なリスクが生じることを資料を通して明らかにして、それに対して行政がどう考えているかを知らせる。例えば近年話題になっているハザードマップの提示等である。そして計画が実施された場合の影響はどうなるのかという情報も伝える。ここでの影響についてはプラス面だけでなく、マイナス面の情報についても前もって伝えることが信頼性を築くために必須である。ここで注意すべきことは、論理的で正確な情報を提供すればことたりるわけではないということである。情報提供の効果は受け手である住民のレベルで理解・認識されるため、正しい情報を、住民にわかりやすく伝える必要がある。そのため、理解してもらうための工夫として図表・イラストや CG、コンピューターシミュレーション等の計画支援システムを積極的に活用すると共に、すべての人が完全に認識するまで、このプロセスを繰り返すべきである。また、当然ではあるが情報提供・意向把握の場を設定し、プロセスへの参加方法、情報に対するアクセス性や、住民の意向が計画に反映されるという道筋を明確に示すことも忘れてはならない。計画が情報提供・意向反映というルートを前提としていることが知られていないと、いくら住民の問題意識を喚起したとしても行政側の計画者は計画情報を手に入れることはできない。信頼性という観点からも計画に対して参加することで、計画に意向を反映させ、影響を与えることができるという行政と住民の双方向のやり取りを行うことについて知らせておくことは絶対の条件となる。

このようなプロセスを経ることで最終的に、住民は共通認識を持った上で、意見を言う人といわない人に区分され、何も言わない人は情報を認識しているにも関わらず、プロセスへの参加を望まないと判断され自ら非参加の道を選んだといえる。そうやって始めて、行政は情報提供の義務を果たすことで信頼性を構築でき、また、すべての意向を集約したと

いうことができる。そして、住民の正確な判断を伴った正しい計画情報として代替案の作成に役立てることができる。

・代替案の作成・評価：行政の投げかけた課題に対して住民がどう受け止めたかプラス、マイナスの意見を客観的に判断する。そして、行政は計画策定に向けての論理と地域の実情を背景に、行政の計画意図と住民の意向把握によって得た計画情報によりどの水準まで整備すべきかの確かな判断を下し、これを代替案に反映することである。

そして、代替案とその案がもたらす影響についての評価と共に協議の場でたたき台として提示する。この際、どのような住民意向を、どう反映したかというプロセスについても透明にしておく必要がある。ここで恣意的に住民意向を扱って、行政の意図に合うように作為的に操作されたという印象をもたれるようでは信頼関係は保てない。

・協議調整：行政と住民の対話により将来像と事業の成立性の間でバランスをとり、妥協点を見出し合意を形成していく。ここでは、どの程度の合意の水準で妥協するかについてもあらかじめ協議の対象としておく。

4. おわりに

本研究では木造密集市街地のような合意形成に配慮が必要な市街地において、骨格的都市基盤施設の整備計画を策定する場合、どのようなプロセスが望ましいかを考察した。今後は、具体的手順について検討を深めるとともに、事例による実証を行う。また、木造密集市街地を対象とした住民主導型計画の策定プロセスについても検討を進める。さらに、その際には平成9年に制定された密集法との連携をどのように図るかについてもあわせて検討する予定である。

参考文献)

- 1) 家田 仁・加藤浩徳 わが国の交通基盤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 1996年都市計画学会学術研究論文集
- 2) 谷下雅義 公共事業用地取得における利害調整システムに関する考察 1995年日本都市計画学会学術研究論文集
- 3) 木下富雄 科学技術と人間の共生—リスク・コミュニケーションの思考と技術 (1997年) 京都大学学術出版社