

都市計画マスタープランにおける PI プロセスのあり方に関する考察ー茨城県牛久市を対象としてー
A Study for Effective Public Involvement in the Ushiku Master Plan Process *

松田和香** 石田東生***

by Waka MATSUDA, Haruo ISHIDA

1.はじめに

我が国における Public Involvement (以下 PI) は、担当者による試行錯誤に依存しているのが現状であり、効果的な実施のためのノウハウの蓄積が求められている。これまでの都市計画や土木計画における関連既存研究は、大別すると、PI 関連の制度紹介¹⁾²⁾やケーススタディに分けられる。特に後者には、まちづくりワークショップ (以下 WS) 等の紹介³⁾⁴⁾や関係者へのアンケート・インタビュー調査の分析⁵⁾⁶⁾があげられるが、いずれも行政や WS の主催者の視点を中心として記述・考案がなされていて、多様な関係主体が存在する PI プロセスを重層的に捉える試みはなされていない。

本研究では、茨城県牛久市都市計画マスタープラン (以下 MP) 策定過程における PI プロセスを対象とし、多様な関係主体への意識調査やインタビュー調査を通し、各関係主体間の認識の一致や違いを分析することにより、今後の効果的な PI 技術や仕組みのあり方について考察する。

2.研究の方針

(1)対象事例の概要

牛久市は茨城県南部の人口約 7 万人の自治体であり、東京のベッドタウンとしての市街地地域と古くからの農村地域を併せ持つ。

牛久市の MP 策定過程を図 1 に示す。本研究ではこの PI プロセスの中心となった策定委員会 (以下委員会) 設置以降を主に扱う。委員会は MP 素案作成のための議論の場として設置され、2 度開催された全市民を対象とした地域別懇談会 (以下懇談会) における意見との調整等を経ながら原案の作成・修正を行っている。

(2)研究の進め方

この PI プロセスを、時期あるいは関係者が異なる 1) 策定委員会の設置と委員の人選、2) 懇談会の開催、3) 意見集約と原案作成に分割し、これにプロセス全体を経た成果として 4) 今後の方向性を追加し (図 1)、テーマ毎に分析を進める。この際、プロセス全体に連続的に関わっている様々な立場の関係者による実感・体験による知見・成果が利用可能かつ最も有効な資料であると考え、インタビュー調査を行う。この成果は、臨場感を持たせるため生の声を生かす形式でまとめる。また、2) 3) は直接的に市民が関わる場面であり、PI 活動が人々の意識面に働きかける効果は重要であるという考えから意識調査を行う。

(3)調査設計

意識調査の詳細については、既発表の文献⁷⁾に譲る。インタビューでは、計画策定プロセスに関わった策定委員会委員 3 名とその事務局である市の担当説者、コンサルタント合計 5 名を対象とし、全委員 18 名の中から選定した。委員は、立場や居住地域、発言の積極性等を考慮した。各関係者の特性を表 1 に示す。インタビューは、事前に送付した懇談会の運用や MP の出来、プロセス全体を通した課題や反省等伺いたい項目を中心に、それぞれの立場から自由に

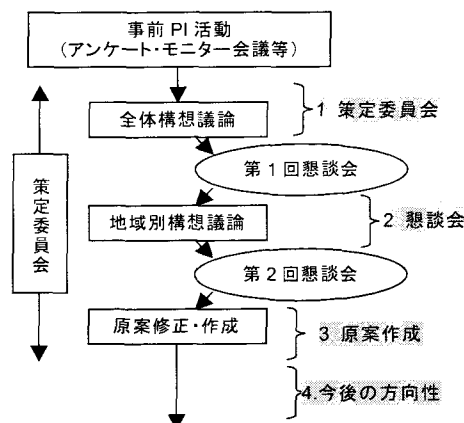


図 1 牛久市 MP 策定過程およびテーマ毎の分割

* キーワード: パブリックインボルブメント、意識調査、インタビュー

** 学生員、修 (社会工学)、筑波大学大学院社会工学研究科

*** 正会員、工博、筑波大学社会工学系教授

〒305-8573 つくば市天王台 1-1

TEL 0298-53-5591 FAX 0298-53-5591

話してもらう形式をとった。

3. テーマ 1:策定委員会の運営

(1)委員の選定の視点

委員は地域・分野等様々な立場から集められた。この結果、「新住民は人口の7割5部以上を占めるのにこれまでほとんど無視されてきたが、今回は加わった。そういう意味でも市全体が変わりつつあると感じた。」(A)、「様々な立場の人を集めたことは活気的だった。」(B)、「言いたい事は言うというスタンスの委員が多かったため、相反する意見が出てかえって質の高い議論が出来たと思う。」(E)と評価されている。しかし、「旧住民と新住民の意見が絡み合っていないかった。また、個人の利害関係が軋轢として入っている。相対的にどのように広く見ていこうということが訓練されていない。目の前の話だけで我田引水的。」(B)、「自分の利害から一步引いた議論ができていなかった。当て職ではなく、やる気のある人、責任がもてる人、きちんとした発言が出来る人を選ぶべき。」(A)、「今回はメンバーの年齢が50～60代ばかりだったので、もう少し若い人、年配の人も入れるべき。」(C)という、委員の資質や年齢の偏りの他、既存の地域間の関係が議論に影響を及ぼす要素であったことがわかる。

(2)委員会の役割

委員会の役割については、「通常(他市町村では)3-4回程度の開催だが、牛久は計9回にも及んだ。これは単に形式的な委員会ではなく、きちんと議論する場であったことを物語っている。」(E)という感想の一方、「委員会では委員による意見の出し合いでなく、

市民の意見のつなぎや整合取りをすべきだった。今回はこれをコンサルがやったが、委員会では始めに市の憲法を作るといわれていたのに、段々格が下がっていった。それが悪いのではなく、始めから何のための委員会かを話合うべきだった。」(B)という課題があげられた。

4. テーマ 2:懇談会の開催と運営

(1)開催情報について

第1回懇談会の開催情報は、主に市の広報で提供された(表2左)が、いくつかの会場では開催時間までに出席は殆ど無く、急遽、委員や市職員のついで数人の市民が集まったという経緯がある。極端に参加者が少なかった3会場については再度開催された。これは、「出席者が少なくしてショックだった。」(D)というように、予想外に周知徹底不足を思い知らされた結果となった。その後の委員会では対策が練られ、第2回開催前には表2右のように広報を充実させた。その結果、両者で参加者層が大きく異なり⁷⁾、また、図2から、参加理由も積極的になっていることがわかる。これらから、情報提供の頻度や量の増加、提供の早期化、手段の多様化により、市民の関心向上や参加者増加が期待できるといえる。これに関しては、『知りたい』という理由で参加しているような人の意見が欲しいわけでしょう。だから、こういう人を集めるためにも、2回目の方法のように、周知を徹底するべき。2～3ヶ月前から何度も継続的にできればいいと思う。」(C)、「広報掲載などをもっと重ねていくと、若い人なども参加してくれて良くなるのではないか。」(A)という実感が述べられている。

(2)懇談会の運営について

懇談会では始めに配布資料や地図等を用いた説明が担当者により行われ、その後、WSや質疑応答が

表1 ヒアリング対象者の特性

表記	特性
A	委員、新住民、福祉専門家、女性
B	委員、旧住民、農業関係者(元議員)、男性
C	委員、旧住民、現役議員、男性
D	市職員(都市計画課)、男性
E	コンサルタント、男性

表2 第1回・第2回の開催情報提供方法等の差

	第1回開催前	第2回開催前
情報提供手段	・市の広報 ・市職員による直接連絡	・市の広報 ・市のホームページ ・資料(希望者のみ) ・自治会毎の任意連絡
開催日通知	1週間前	2週間前
広報掲載形態	・A3サイズ半頁分 ・広報の後半部分に掲載	・各A3サイズ2頁分 ・広報の最初の頁
情報内容	・MP説明の開催情報	・第1回懇談会の地域別の意見と開催情報

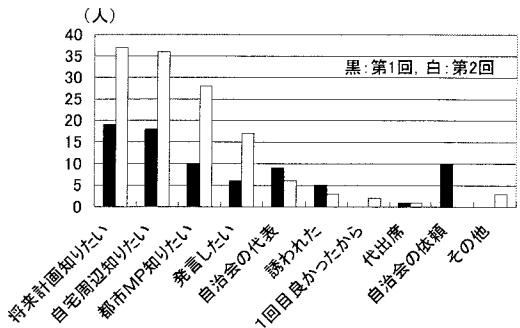


図2 懇談会の参加目的(黒:第1回, 白:第2回)

行われた。これらの満足度が参加者の意識に与え影響を表現するため、図3のような共分散構造モデルを作成した。

図3中①より、WS等での懇談の充実が、都市計画等への関心・意欲向上をもたらす効果を表しているが、これを裏付けるように、「参加者の意識変化は懇談中にも感じられた。我々の固定した考え方に対し、市民の方の意見がストレートに伝わってきた。温度差、臨場感というものが出ていた。こういう意思表示ができれば、参加による満足度につながるのだと思う。」(C)と委員も実感している。また、「大きい会場では意見が言いにくいので、今回のWSのような形(1グループ5-6人程度)が一番意見を引き出せると思う。」(A)というように、意見を述べやすい環境作りがという見解もあった。

図3中②より、担当者の対応の良さ信頼向上に結びついているといえるが、これも、「職員の接遇の研修をしっかりとやってほしい。ちょっとした対応で信頼感が随分変わる。」(A)、「職員が受け答えのノウハウを最低限覚えることが必要。ある程度の広い視野を持つようにレベルを上げないと、市民のニーズについていけない。」(D)というような課題があげられている。

図3中③より、懇談の満足と担当者の対応への満足、または懇談への満足と説明の満足には密接な関係があることも理解されるが、これらの満足度がどのような内容によって影響を受けるかについて、一例を取り上げ考察する。第2回懇談会の1日目は地域別構想の揭示物が当日間に合わず、配布資料のみを用

いた説明となったため、説明時間が長くなった(80分)。これは2日目には改善されている(60分)。この両日の説明方法に対する参加者の満足度を見ると(図4)、2日目に比べ1日目がいずれも非常に低くなっていることがわかる。これは、説明方法・内容の細部の充実に力を入れることの重要性を示している。このトラブルも含め、「プレゼンテーションが下手。OHPやスライド等の機材を使って、説明を少なくなるべくイメージをつかめるように工夫すべき。」(A)、「OHP等を使うことも必要。聞く立場を考えて、資料にせよ、図面にせよ用意することが大事だと思う。」(D)という課題があげられた。

5. テーマ3:意見の集約と原案の作成

(1) 意見の集約と計画内容

懇談会終了後、原案作成にあたり市民の意見を取りまとめる作業は、「主に市民から出された意見を踏まえながら委員会で協議してもらった結果を踏まえ、まとめられた。出された意見は、理念的な方針を含めれば、ほぼ網羅的に位置付けられていると思う。」(E)というように行われた。計画内容は、「これまでの行政タイプのものとは比べたら相当質があがっていると思う。」(D)、「市民の意見反映程度という点では、他の市町村と比べても決して不十分ではない。」(E)という主催側の感想に対し、「一貫した方針の無い羅列にとどまっている。」(B)、「作文かな。問題はどうか実現していくか。」(A)という市民側の評価もあり、意見反映努力にひとまず満足を示す行政側とより明確な方向性を求める市民側で対照的な見解となっている。

(2) 原案作成にあたっての工夫

計画の表現方法は、「出来る事と出来ない事、その理由について、これまでは言葉を濁すところを、保全、重点施策等のように明確に示すことができた。ビジョンをある程度明確に出来た。また、市民からの意見全てに対して責任を持って回答した。」(D)、「重点施策を位置付けたことはよかった。また、まちづくり理念や

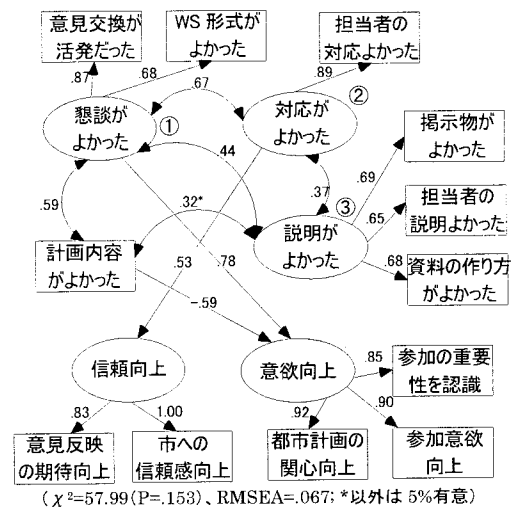


図3 第1回懇談会参加者の意識変化構造モデル

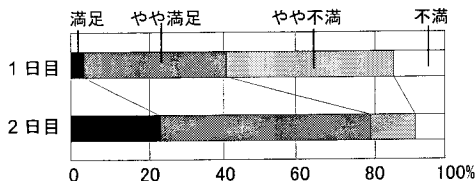


図4 説明方法に対する満足度(第2回)

将来像を設定した後、通常は都市整備構想として部門別の方針、計画を示すが、委員からそのような形では将来像の理念が薄れるという指摘があり、都市整備構想についても理念毎に示すことになった。これはこれまでの MP では見られなかったことであり、非常に良かった。今後の参考になった。」(E)と市民への責任ある回答や表現方法の工夫に評価がなされ、市民側にも「行政の文章の割には非常にやさしい文章で書いたことがよかった。」(A)とわかりやすさが評価されている。

6. テーマ4:全体を通した考察と今後のPIに向けて

(1)PI 実施による全体的な成果

PI プロセス全体として、「今まではなかった市民参加、市民主体という認識が持たれた。牛久が変わりつつあるという実感が持てた。様々なPIを重ねていったことは良かった。」(A)、「それなりの成果がでて良かった。行政に市民の声を聞く気があるという感覚を持ってもらえた。」(D)等の成果が認められている。特に、「今回のプロセスを通して、行政の意識改革は感じた。」(B)、「都市計画課で参加した職員の意識は変わった。特に部長等、上の立場で耳にしたことが一番の成果。」(D)、「担当者は当初頭を悩ませていたようだったが、プロセス等を通して理解していたようだ。」(E)等、行政の意識改革が実感されている。

(2)全体を通した技術・制度面での課題

全体の進め方として、「地域毎の意見をもう少し幅広く、時間をかけて聞くべきだった。」(C)、「モニター会議、策定委員会等が長引いて計画期間が大幅に延びたため、後半に地域別構想にかける時間が全体構想に比べ少なかったように感じる。」(E)というように、時間配分の検討が課題としてあげられる。

一方、「期間延長に伴うコンサルタントとの契約延長にかかる費用について、行政内部の事務処理に苦労した。予算制度に柔軟性があればいい。」(D)という内部調整や予算制度の課題もあげられている。

(3)outreach の必要性

参加者は市民のごく一部であり、また、「市民は目の前の問題だけで広い話ができない。」(B)、「市民そのものの考え方が変わってくると、まちづくりがよくなると思う。」(D)等、市民に対する課題もあげられており、「参画をいかにさせるか、参画した人の声をいか

に多くきけるかが重要。まずは、PR をいかに浸透させるかにかかっている。」(D)というように、今後は広く市民への働きかけることも重要になるといえる。その手段の1つとして情報提供をとりあげ、筆者らは情報の内容・量に差のある2種類の資料を市民に配布し、その差がもたらす効果の違いを分析している。この結果、意見反映や策定プロセスに関する十分な内容・量を持つ情報提供の有効性が示された⁷⁾。

7. まとめ

本研究の成果から得られた知見は以下のとおり。

- ・委員会等での議論充実のため、メンバー選定は地域や立場等多様化することや、人物の資質の考慮が重要。委員会の位置付けは始めに明確化すべき。
- ・懇談会等の参加者を増加させるため、開催情報周知では方法や時期の早期化、内容充実等の工夫を図ることが重要。
- ・活発かつ充実した話し合いを行うため、WS 等では小グループ化する等話しやすい環境をつくること、また、職員のコミュニケーション技術の向上を図ること。
- ・意見の反映のみならず、最終的には全体の方向性や整合をとることが計画の質として求められている。
- ・プロセス全体の効果的な運用のため、時間配分等可能な限り事前に検討すること、行政内部調整を円滑化するためにも PI 活動の重要性・成果をアピールし続けること。
- ・関心の低い市民層に働きかける努力が重要。

参考文献

- 1) 屋井鉄雄他(1996)、「米国における交通計画へのパブリックインボルブメント」、第31回日本都市計画学会学術研究論文集、p403-408
- 2) 谷口守(2000)、「第3者を交えた協議システムの可能性-英国のインスペクターを例に-」、都市計画 224、p48-51
- 3) 大和田清隆(1998)、「東京都調布市におけるワークショップ方式による都市計画マスタープランの策定過程とその成果の評価」、第33回日本都市計画学会学術論文集、p469-474
- 4) 木村淳(1997)、「インターネットの市民参加への活用可能性に関する考察」、土木計画学研究・講演集、No.20(2)、pp.352-328
- 5) 望月拓郎他(1999)、「幹線道路事業における周辺住民の行政対応に対する評価と事業への関心程度に関する考察-福島西道路を事例として-」、第34回日本都市計画学会学術研究論文集、pp.925-930
- 6) 寺部慎太郎他(1998)、「長期交通計画策定に対する市民参加意識の分析」、土木計画学研究・講演集 No.21(2)、p365-366
- 7) 松田和香他(2000)、「都市計画マスタープラン策定過程におけるパブリック・インボルブメント活動および情報提供が市民意識等に与える効果の分析」、第35回日本都市計画学会学術論文集、pp.871-876