

構想段階での自転車ネットワーク計画のPI実施事例とその考察

—三重県・津市の事例から—*

A Study of P.I. in Planning of Bicycle Streets Network Vision, in the Case of Tsu-City, Mie Pref. *

松浦 健治郎**、澤田俊明***、山中英生****、水谷香織*****、片柳澄明*****

By Kenjiro MATSUURA** Toshiaki SAWADA***

Hideo YAMANAKA**** Kaori MIZUTANI***** Sumiaki KATAYANAGI*****

1. はじめに

環境・健康・活性化などの視点から自転車を利用したまちづくりが注目されている。その実現には快適で利用されやすい自転車空間のネットワークを形成することが、もっとも肝要である。

多くの都市で自転車マスタープランが作られているが、それらには、自転車空間の確保のしやすさ、既往の街路整備計画の有無など、「実現のしやすさ」だけに着目して、市民の潜在的な利用意思や問題を反映していない場合が見られる。

自転車空間整備は、自動車・歩行者・さらには高齢者交通といった空間整備の要求の狭間でややもすると後回しになりがちであり、このことが十分な市民の潜在的ニーズに根ざしたビジョンを軽視するといった傾向につながっているとも言える。

こうした中で、自転車が楽しんで使えるまちづくり、自転車を使いたい人が安心して走れるみちづくりなど、現実的な自転車空間整備ビジョンをもち、様々な施策の中で反映しながら改善するといったプログラムを持つことが重要であり、こうした計画づくりは、多様なニーズに対してその戦略的対応を必要とされている都市交通計画の重要な柱となると言

える。

そのためには、市民がもつ自転車利用のニーズを把握し、それをもとに適切な整備網を想定するというプロセスを市民とともに共有することで、社会的な合意を形成していくPI（パブリックインボルブメント）が重要と言える。PIの成功には、出来たものがよい「計画合理性」、みんなが納得する手順「手続きの公正さ」の2つが存在するが、PIの推進においては、関係者の合意形成が不可欠となる。

PIや合意形成に関する既往知見等として、PIの定義については、カナダ国家環境経済特別委員会によるPIの定義「政府の事業に関わる意思決定に住民の意見を反映させること」や、NPO 法人PI-ForumによるPIの定義「社会における公共的な意志決定過程に市民の参加を促すこと」などが挙げられる。また、桑子等は合意形成について、「人々の立場の根底に潜む価値を掘り起こして、その情報を共有し、お互いに納得できる解決策を見いだしていくプロセスのこと」と定義¹している。

一方、道路分野では、平成13年に道路計画合意形成研究会による構想段階からのPIプロセスの導入について提言²がなされ、構想段階からのPI推進の知見の蓄積、とりわけ、合意形成技術の知見の蓄積が求められている。

本研究調査は、上記のような認識や、既往知見を活用して、構想段階でPIが導入された三重・津市自転車ネットワーク検討事例をもとに、PIによる社会資本整備におけるPIプロセスや合意形成技術の知見蓄積のために研究を行うもので、とりわけ、PI初期期のPIプロセスや合意形成技術について焦点をあてる。

* キーワーズ 市民参加、PI
** 修(工)、三重大学工学部(〒514-8507 津市上浜町1515 TEL059-231-9477、FAX:059-231-9452)
*** 正員、博(工)、徳島大学工学部(非常勤)(〒770-8506 徳島市南常三島町2-1、TEL088-656-7350、FAX088-656-7579)
**** 正員、工博、徳島大学工学部(〒770-8506 徳島市南常三島町2-1、TEL088-656-7350、FAX088-656-7579)
***** 正員、博(工) 岐阜大学工学部(〒501-1193 岐阜市柳戸1-1 Tel:058-293-3331、Fax:058-293-2032)
***** 正員、日本建設コンサルタント(株)(〒553-0003 大阪市福島区福島7-20-1KM 西梅田ビル TEL.06-6453-2983 FAX.06-6453-3039)

2. 津・自転車ネットワーク検討の概要

平成14年度～平成15年度、三重県津市街地において構想段階での自転車ネットワーク検討が行われた。本検討では、津市の中心部を対象として、都市地形・交通・道路整備・中心市街地状況のほか、環境・健康・教育・福祉・市民要望など、自転車利用をとりまく様々な視点が考慮されている。

本検討の主な調査として、アンケート調査（一般市民用、中学・高校・大学用、駐輪場等利用者）が実施された。この中で津市市街地における自転車利用ルート情報をGISにより整理し、これまで把握されていなかった自転車利用経路図が作成された。

構想段階としての今回の自転車ネットワーク検討では、個別関係者のヒアリング、WS（ワークショップ）開催前にWSの骨組みを参加型で検討するFGM（フォーカス・グループ・ミーティング）の開催、WSとセミナーの併用、WS意見のPCM（プロジェクト・サイクル・マネジメント）手法を活用した意見整理・計画コンセプトづくりなどの、総合的なPIの取り組みがなされた。

主な調査検討項目を表1に示す。

表1 主な調査検討項目

| 項目 | 備考 |
|-------------|----------------------------|
| 現地調査・資料調査 | |
| アンケート調査 | 自転車利用情報の把握 GIS整理 |
| 関係者ヒアリング | |
| 現状及び課題整理 | |
| FGM実施1回 | WS骨組み検討(検討キーワード、プログラム、参加者) |
| WS実施3回 | セミナー併用(2回) PCM手法による意見整理 |
| 自転車ネットワーク検討 | コンセプト(案)検討 施策アプローチ(案)検討 |

3. 自転車利用情報の把握とGISの導入

長町は、参加型人間工学の視点から、参加者・関係者の満足・ミッションを最大限に実現するコンセンサスづくりプロセスとして、情報提供、疑問解消、自我関与、アイデア提供、セルフデザイン、の5つの段階³を示し、その最初の段階として、とりわけ「情報の重要性」を指摘している。

津市自転車ネットワーク検討においては、有効回答数約4900名のアンケート調査を実施し、“利用者がどの経路を利用しているか”という、最も基礎的な情報が把握された。これら自転車利用経路情報は、GISソフトにより整理され、WS等の場で、長町の指摘するコンセンサスの「情報提供」に供せられた。

表2 アンケート概要

| 項目 | 概要 |
|----------|--|
| アンケートの種類 | 世帯用アンケート ・市内中心部の1,500世帯を抽出 ・各世帯18才以上2名 学生用アンケート ・中学校(4校)の1・2年生、県立高校(5校)の1・2年生、三重大学の自転車通学生 駐輪場等利用者用アンケート ・津駅、津新町駅、フェニックスの各公共自転車等駐輪場等利用者対象 |
| 調査項目 | 自転車の利用実態 目的、自転車選択の理由、利用頻度、利用経路、満足度、不満足箇所と理由 交通機関に関する意識 ・世帯用アンケートのみ実施 公共自転車等駐輪場利用実態 ・自転車利用者用アンケートのみ実施 |

表3 アンケート配布回収結果一覧

| 種類 | 区分 | 配布(名) | 回収(名) | 回収率(%) |
|----------|----|-------|-------|--------|
| 世帯用 | | 3,000 | 1,197 | 39.9 |
| 学生用 | 中学 | 970 | 887 | 91.4 |
| | 高校 | 2,193 | 2,032 | 92.7 |
| | 大学 | 500 | 127 | 25.4 |
| 駐輪場等利用者用 | 平日 | 1,489 | 409 | 27.5 |
| | 休日 | 1,158 | 276 | 23.8 |
| 計 | | 9,310 | 4,928 | 52.9 |

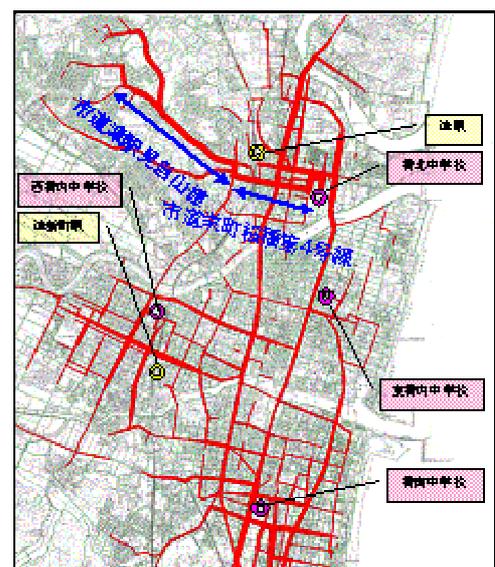


図1 津市・自転車経路図(中学校) GISによる整理の例

4. 初動期 P I プロセスの取り組み

(1) 合意形成プロセスと P I プロセスの構築

ここでは、合意形成のプロセスを「合意形成プロセス」、一連の P I の場のつながりのプロセスを「 P I プロセス」として用語を区別して用いる。

社会的合意形成のプロセスは、 関与者の特定と利害把握(コンフリクトアセスメント)、 合意形成プロセスの設定と役割設定(プロセスコンサルテーション)、 審議(集団的な合意形成)、 決定(社会的な裁定・決定)、 実行、のプロセス⁴に加えて、 連絡調整プロセスより構成されると考えられる。

津市での自転車ネットワーク検討 P I では、 ワーキング会議(WG)、 関係者ヒアリング(HG)、 フォーカス・グループ・ミーティング(FGM)、 ワークショップ(WS)、 セミナー(SE)が、 P I の場として計画された。

表 4 に、津自転車ネットワーク P I における、合意形成プロセスと P I の場の関連を示す。本事例では、構想段階での「自転車ネットワーク検討」の P I のため、表 4 の合意形成プロセスの「決定」「実行」までは、 P I の場は計画されていない。表 4 の枠内の 印、 印は、筆者らによる⁵合意形成プロセスと P I の場の関連の強さの度合いを示している。表 5 に、本事例における P I プロセス概要を示す。

表 4 合意形成プロセスと P I の場の関連

(津自転車 P I、凡例 : 強く関連している : 関連している)

| 合意形成プロセス | WG | HG | FGM | WS | SE |
|--------------|----|----|-----|----|----|
| 関与者の特定と利害把握 | | | | | |
| 合意形成プロセスの設定 | | | | | |
| 審議(集団的な合意形成) | | | | | |
| 決定 | | | | | |
| 実行 | | | | | |
| 連絡調整 | | | | | |

表 5 P I プロセスの概要(津自転車 P I)

| P I プロセス | 1 段階 | 2 段階 | 3 段階 | 4 段階 | 5 段階 |
|----------|------|------|------|------|------|
| WG | 4 回 | | | | |
| HG | * 人 | | | | |
| FGM | 1 回 | | | | |
| WS | 3 回 | | | | |
| SE | 2 回 | | | | |

(2) 本事例における P I

P I 初動期においては、 P I 対象の関心層の把握、及び、 関心層の有する関心内容の把握が特に重要となる。ここでは、 P I 初動期とは、 WS (ワークショップ) 実施までの時期を P I 初動期とする。

津自転車ネットワーク P I では、 P I 初動期の P I の場として、 WG (ワーキング会議)、 関係者のヒアリング(HG)、 FGM (フォーカス・グループ・ミーティング) が計画された。

a. WG (ワーキング)

学識経験者、関係行政関係者、市民活動関係者、専門家による 5 ~ 7 名程度の WG が、計 4 回開催された。 P I 推進に関する、 WG の目的は、各関係者の連絡調整、合意形成プロセス検討、 P I プロセス検討であった。

表 6 WG (ワーキング) 概要

| 名称 / 時期 | 主要検討テーマ |
|--------------------|---|
| 第 1 回 H15 10.15 | 経緯と概要、現状と課題、 P I 組織構成・スケジュール、アンケート調査、 FGM |
| 第 2 回 H15 11.28 | FGM、 WS (全体プログラム、第 1 回プログラム)、 第 1 回セミナー & WS、 アンケート調査 |
| 第 3 回 H16 1.22 | 第 1 回セミナー & WS 振り返り、第 2 回 WS (プログラムほか)、 アンケート調査、自転車ネットワークの施策(素案) |
| 第 4 回 H16 2.16 | アンケート調査、第 2 回 WS 振り返り、第 2 回セミナー & 第 3 回 WS (プログラムほか)、自転車まちづくり施策(素案) |

b. 関係者ヒアリング

関係者ヒアリングは、 P I 関心層の把握のため、特に重視して行われた。ヒアリング時には、自転車ネットワークの情報収集の他、特に、 FGM 及び WS への参加候補者の人材情報収集を重視された。

「関与者の特定と利害把握」の第 1 歩が関係者ヒアリングであり、関係者ヒアリングを介して初めて、実施段階での P I の計画が可能になると考えられる。

表 7 関係者ヒアリング対象者概要 (計 23 名)

| ヒアリング対象者 | 人数(名) |
|--------------------|-------|
| 学識経験者 | 2 |
| 行政 | 13 |
| 教育関係者 | 3 |
| 市民団体、商店街関係者、バス関係者等 | 5 |

目的分析【安全・事故・マナー】

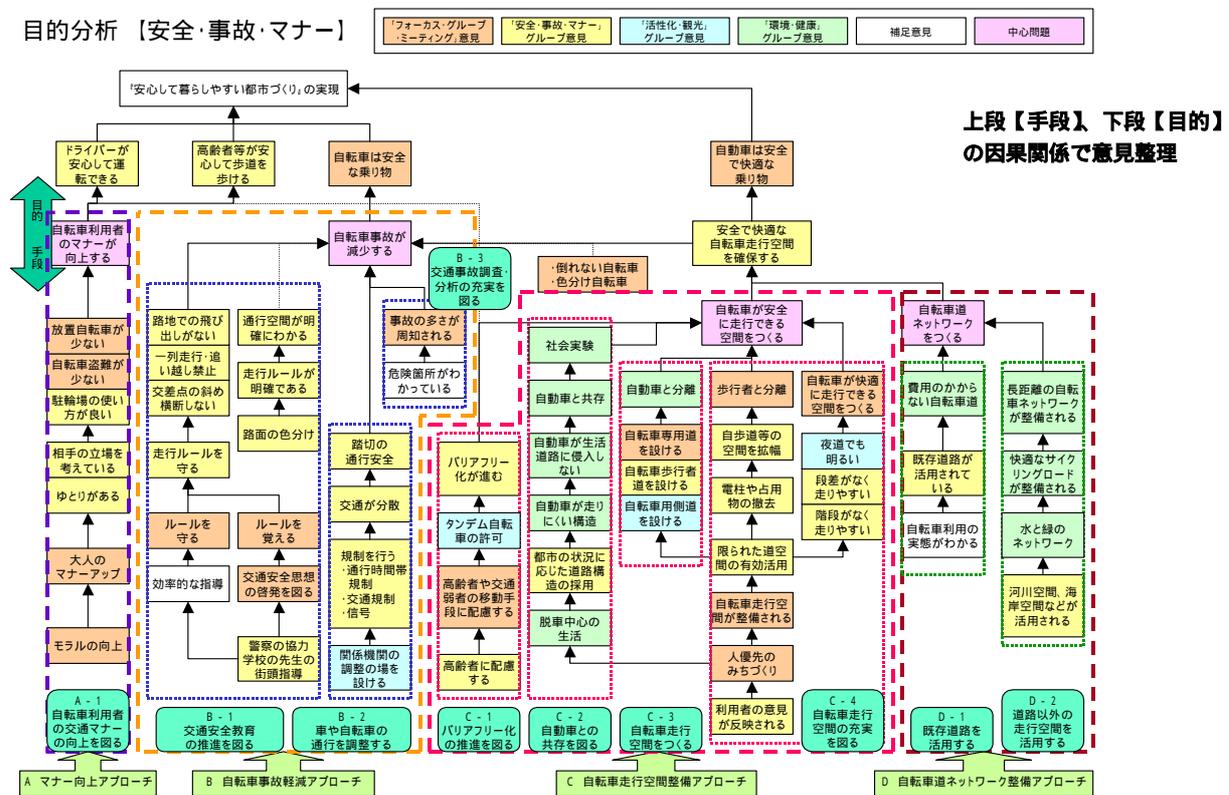


図2 PCM手法によるWS意見の分析・整理の例（一部抜粋）

c. FGM（フォーカス・グループ・ミーティング）

参加のデザインにおいては、参加形態・参加プログラム・参加プロセス・意志決定の各デザインが必要となるが、本事例では、WSの参加形態・参加プログラム情報収集のため、WS開催に先立ち、自転車ネットワーク検討のコアメンバーと思われる人材の参加を得て、FGMを1回開催した。

FGM参加者は、関係者ヒアリング情報に基づき参加を依頼し、学識経験者、行政（国・県・市）、教育関係者、市民団体、企業関係者等、13名の参加を得て、ワークショップ方式にて開催された。

FGM参加者は、その大半がWS参加者となったが、WS開催企画段階からFGM参加者が関与することで、FGM参加者のPIに対する「自我関与」が強まる効果があったものと推察される。

表8 FGM概要

| 名称・時期 | FGMでの検討テーマ |
|-------------------|--|
| 第1回 2003.11.13 | <ul style="list-style-type: none"> 情報の共有（自転車ネットワーク計画の概要、津市の自転車環境） 検討-1: 自転車ネットワークの視点や留意点（WSプログラム基礎情報） 検討-2 自転車ネットワークを検討したい範囲・場所は（WSプログラム基礎情報） 検討-3: 自転車ネットワーク検討に参加してもらいたい人は（WS参加者情報） |

5. PIの新たな試みの展開

関係者ヒアリング、FGM等の初動期PIの取り組みを経て、本事例では、WS参加者の不安と緊張を解き参加者間での信頼関係構築に寄与する「アイズブレイクの導入」、WS参加者への情報提供・意識高揚を目的とした「セミナー併用型WSの展開」とWSへの行政参加、【原因 結果】【手段 目的】の因果関係でのPCM手法を導入したWS意見分析整理などの、PIの新たな試みの展開を行った。筆者等のPI現場観察の限りで言えば、これら取り組みは、有効であったと考えている。

図2に、WS意見分析整理の一部抜粋を示す。

【謝辞】本研究事例は、国土交通省三重河川国道事務所が平成14～15年度に実施した事例であり、研究を推進するにあたり、ご協力いただいた関係者の皆様に感謝の意を表します。

【参考文献】

- 1 合意形成マネジメント協会ホームページ
- 2 2001 道路計画合意形成研究会：構想段階における新たな計画決定プロセスについての提言書、平成13年10月
- 3 長町三生：感性工学と住民参加、土木学会四国支部・講演記録、平成11年5月1日、p.p.183-192
- 4 土木学会四国支部：『合意形成技術の教育方法に関する調査研究委員会・平成14年度報告書』
- 5 注：筆者らは、当事者の一員として本津自転車ネットワークPIの企画・立案・運営に関与した