

交通バリアフリーから住民主導のまちづくりへの展開—倉敷市の取り組みを事例に一*

Toward Community Management by Citizen Leadership from Barrier-free Design: A Case Study in Kurashiki City*

藤田智司**・濱元豊明**・石塚裕子***・新田保次****

By Satoshi FUJITA**・Toyoaki HAMAMOTO**・Yuko ISHIZUKA***・Yasutsugu NITTA****

1. はじめに

(1) 交通まちづくりにおける住民参加の動向

本格的な成熟社会を迎え、住民の価値観やライフスタイルは、量から質を重視し、効率性から多様性を優先する方向へと変化している。こうした中、住民ニーズを的確に把握し、住民満足度の高い行政を実現させるためには、従来の行政主導のまちづくりから、住民と行政がそれぞれの責任を自覚し、適切な役割分担のもと、ともに考え、ともにつくる「住民主役」のまちづくりへ転換していくことが不可欠となっている。そのため、住民側は“受け身”から“主体”となる新たな領域への参画や学ぶ機会の確保が必要となり、行政側は専門家でない住民へ伝える説明責任（アカウンタビリティ）が必要となってきた。

我が国の社会資本整備への住民参加は、従来の都市計画決定の手続きや環境アセスメントなどの“情報の開示”，“意見の聴取”であったものが、近年の法改正や新法の制定にともない，“住民による提案”，“事業への参画”へと発展し、住民参加の機会のレベルが醸成されてきている¹⁾。交通まちづくりの分野では、2000年に「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（以下、交通バリアフリー法という）が施行され、住民参加による計画策定等の取り組みが活発化した。

江守らは、交通バリアフリー法制定5年後において、交通バリアフリー法基本構想策定後の継続的な住民参加のまちづくりに関する考察を行っている²⁾。基本構想策

定以降の市民の自主的活動が展開された八千代市の事例を通して、基本構想の理念の継承、事業の実現には、1) まちづくり参加の機会の設置、2) 問題意識の共有、3) 専門的知識を有する人材との連携が必要であるとしている。

また、山田、鈴木らは、交通バリアフリー法施行後の住民参加の取り組みを振り返り、構想・計画段階から設計、施工、維持管理までの継続的な住民参加の取り組み事例が少ないことを指摘し、参加プロセスの改善ポイントの一つとして、“参加の継続”を位置づけている³⁾。

(2) 倉敷市の取り組み

倉敷市においては、2006年3月に交通バリアフリー法に基づく「倉敷市交通バリアフリー基本構想」（以下、基本構想という）を策定した。基本構想の対象地区の一つである倉敷駅周辺地区においては、美観地区と呼ばれる歴史的景観を保全する“伝統的建造物群保存地区”があり、バリアフリーに関する多くの課題があった。そこで、基本構想とは別に「美観地区バリアフリー整備計画」（以下、美観地区整備計画という。）を2008年3月に策定し、二段階の計画としている。

基本構想策定後は、事業推進のための「倉敷市交通バリアフリー推進協議会」（以下、交通BF協議会という）を設置した。その一方で美観地区整備計画の事業推進のための「美観地区バリアフリー推進会議」（以下、美観地区BF推進会議という）が発足し、二つの組織が形成され、継続的に住民参加によるまちづくりを展開している。

(3) 本研究の目的

本研究は、倉敷市における数年間の取り組みを、住民参加の継続の視点から概観し、事業の段階、内容と住民参加の方法、実施にあたっての体制（しくみ）、各主体の役割分担などについて分析を行い、まちづくりが行政主導から住民主導へ移行するための条件や課題ならびに展望について考察することを目的とする。

研究目的は次の3点に整理される。

- 1) 事業目的と取り組み体制、主体の関係性の分析
- 2) 住民、事業者、行政の役割分担から住民主導のまちづくりの条件ならび課題の抽出

*キーワード：住民参加型計画、交通バリアフリー、まちづくりの継続性

**非会員，倉敷市建設局都市計画部交通政策課

(TEL:086-426-3545, E-mail:traffic-pol@city.kurashiki.okayama.jp)

***学生会員，大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻 博士後期課程

****会員，工博，大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻

3) 各段階の取り組みの相互関係から住民主導のまちづくりの条件ならびに課題の抽出

2. 各取り組みの概要

倉敷市における住民と市の協働は、基本構想の策定から始まり、図-1に示すとおり、5つの取り組みを展開している。各取り組みの概要を以下に示す。

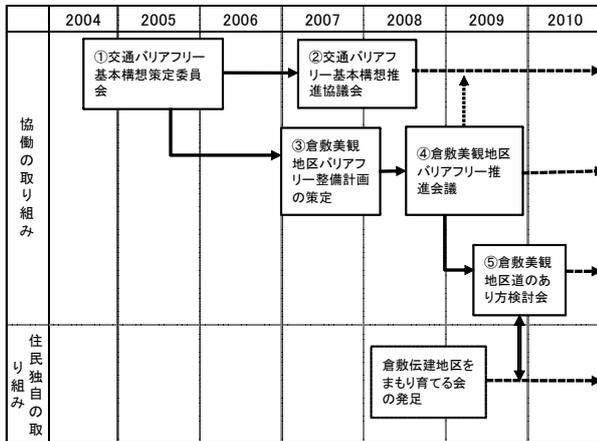


図-1 基本構想策定後の取り組み

(1) 基本構想、交通BF協議会

a) 基本構想

基本構想は、2004年10月から2006年3月までの約1年半をかけて、当事者参画による検討会、ワークショップ、アンケート調査など住民参加の機会の確保ならびに意見の聴取を図りながら策定された。

基本構想では、「倉敷駅周辺地区」、「新倉敷駅周辺地区」、「児島駅周辺地区」の3地区を重点整備地区として指定し、各地区内での特定経路・特定事業を策定し、各々、整備目標年次を設定した。その中で、美観地区は、基本構想において「面的な空間として魅力を維持していく必要があることから、地区内の単体施設を目的地とするのではなく、地区全体が主要な地区」という位置づけで整理された。

b) 交通BF協議会

交通BF協議会は、基本構想の実効性を担保するため、事業計画の進捗管理並びに事業者との協議調整を行う組織として設置した(図-2)。2008年度までは、事業計画の進捗管理を主として行ってきたが、2009年度には、現地点検ワークショップを開催し、PDACサイクルに基づいて事業のスパイラルアップを図った。また、2006年に「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」

(以下、バリアフリー新法という)が施行され、基本構想の対象地域や対象者が拡大されたことを受け、知的・精神・発達障がい者に対して、事業者との座談会を開催したりと新たな展開を模索している。

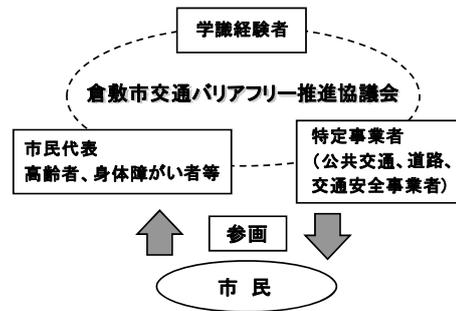


図-2 交通BF協議会の構成

(2) 美観地区整備計画、美観地区BF推進会議

a) 美観地区整備計画

美観地区整備計画は、美観地区を対象に「バリアフリー化」、「景観保全」、「観光まちづくり」の3つの視点から、すべての人が安全に、安心して、楽しめるユニバーサルデザインによるまちづくりの方向性を定めることを目的とした。本計画はバリアフリー新法には基づかない計画であるが、基本構想と同様に対象地区内に主要な経路を位置付けた他、独自の目標年次を設けてハード、ソフトに関する37項目の整備事業を設定している。

本計画は、全国的にはまだ十分に組み込まれていない観光地のバリアフリー整備について、日本を代表する観光地である美観地区において先行的に取り組む意義は大きく、日本の歴史的景観を有する他の観光都市のモデルとなりうるものと考えられる。

b) 美観地区BF推進会議

美観地区においてバリアフリー化事業を進めるには、様々な課題があるため、住民、事業者、行政が互いに協議・調整を行う場、情報交換の場・事業見直しの場が必要である。このため、美観地区のバリアフリー化を推進するための組織として、住民団体、障がい者団体、観光事業者団体を中心となって美観地区BF推進会議が結成された。この美観地区BF推進会議の特徴は、「民主体」の組織であることである。座長、委員は、地元代表者やボランティア協会、障がい者・福祉団体、商店街、ホテル、美術館代表者等で構成され、アドバイザーとして学識経験者、オブザーバーとして行政が関与する組織構成となっている(図-3)。

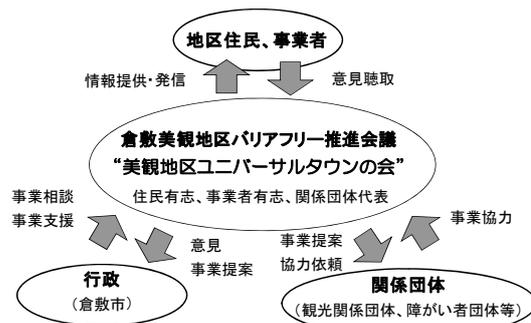


図-3 美観地区BF推進会議の構成

本会は2009年度から、本格的な活動を開始しており、「ソフト」と「ハード」の両面から事業を推進しようとしている。

ソフト面では、地域住民や事業者が中心となって、美観地区のバリアフリー化について理解し、個人、各店舗や事務所等での声かけ、介助のお手伝いなど、ホスピタリティあふれる「おもてなし」の充実を図るため、「おもてなしマイスター制度」(図-4)の制定をめざし、準備に取り組んでいる。

ハード面では、倉敷市が進めている電線類地中化事業の実施を契機に、道のバリアフリー化をはじめ、道のあり方について住民自身が検討する場を設け、住民提案を市に行うことをめざして取り組んだ。

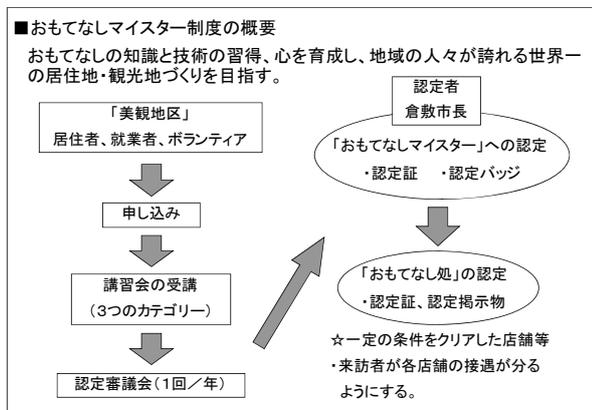


図-4 おもてなしマイスター制度の概要

(3) 倉敷美観地区道のあり方検討会

道のあり方検討会は、前述の美観地区BF推進会議が取り組むハード事業(道のあり方)を推進していくために組織された、発展的検討会である。

この検討会は、倉敷市が進めている電線類地中化事業の実施を契機に、美観地区内の道路について、多様な視点から道の機能を見直し、限られた道の空間を人と自転車、車がどのように折り合いをつけて利用するのか、地域住民をはじめ多様な関係者の合意により方向性を示していくことを目的に設置された。

a) 検討体制、参加者

本検討会は、倉敷伝建地区をまもり育てる会(以下、まもり育てる会という)が大阪大学大学院工学研究科新田研究室の協力を得て開催した。

まもり育てる会とは、2008年に発足した美観地区を構成する自治会の連合組織であり、美観地区のまちづくりについて住民が語り合う任意団体である。

参加形態は、事前アンケートで検討会に参加を希望した人を中心に、まもり育てる会を構成する町内すべての住民、事業者ならいつでも、自由に参加できる形式とした。また、多様な視点で検討を行うため、美観地区BF

推進会議の委員にもオブザーバーとしての参加要請を行っている(図-5)。

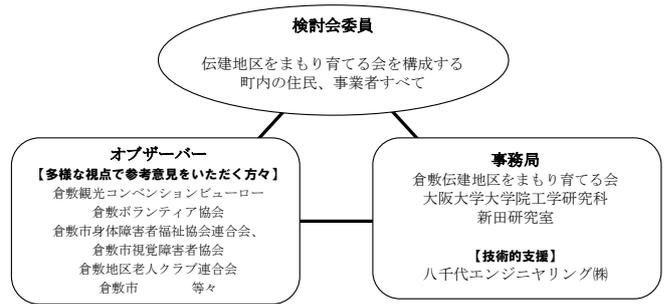


図-5 検討体制

b) 取り組みの概要

検討会では、美観地区内の道のあり方についてワークショップ形式で意見交換が行われた。その結果、「ひと中心の道づくり」という基本理念が合意され、道路デザイン、構造の提案ならびに交通ルールの見直しについて、「倉敷美観地区道のあり方提案書」としてとりまとめを行い、倉敷市に提出された。

道路のデザイン、構造については、本住民提案を踏まえ、市の既往設計を見直し、設計内容の変更を行うに至っている。また、交通ルールの見直しについては、短期間での住民合意が困難なことから、引き続き検討を行う準備が進められている。

3. 各段階における目的、体制、主体の変遷と関連性

倉敷市における5つの取り組みについての目的、会議形式、委員構成、役割等を整理すると表-1, 2のとおりとなる。

表-1 各会議の目的と体制

項目 会議名	会議形式	目的	会長	委員
倉敷市交通バリアフリー基本構想策定委員会	委員会形式+ワークショップ	・交通バリアフリー法に基づく基本構想の策定	学識経験者	高齢者、障がい者団体代表、交通事業者、国、県、公安
交通BF協議会	委員会形式	・駅周辺重点整備地区(3地区)の特定事業の推進 ・ハード事業中心	学識経験者	市民代表、高齢者、障がい者団体、交通事業者、国、県、公安
美観地区バリアフリー整備計画検討委員会	委員会形式+ワークショップ	・美観地区のバリアフリー整備計画の策定	学識経験者	観光コンベンションビューロー、障がい者団体、商店街、美術館、ホテル代表、ボランティア協会
美観地区BF推進会議	委員会形式	・美観地区内での観光行動別バリアフリー化事業の推進 ・ハード+ソフト事業	民間人(自治会)	観光コンベンションビューロー、障がい者団体、商店街、美術館、ホテル代表、ボランティア協会
道のあり方検討会	講習会+ワークショップ形式	・伝建地区にふさわしい道路デザイン ・交通問題解消への検討(交通ルール)	なし	なし(住民、事業者の自由参加)

表-2 各会議の主体と役割、意思決定方法

項目 会議名	主体	役割				意思決定	
		市民(広報)		大学	行政		事務局
		市民全体	地区住民				
倉敷市交通バリアフリー基本構想策定委員会	官主導	代表者参加 (HPIによる広報)	WS参加 (未広報)	委員長	委員	行政(市)	委員による諮問 市による決議
交通BF協議会	官主導 (行政・事業者)	代表者参加 (未広報)	—	会長	委員	行政(市)	委員の決議
美観地区バリアフリー整備計画検討委員会	官主導 (行政)	代表者参加 (HPIによる広報)	不参加 (最終段階で説明会を開催)	委員長	委員	行政(市)	委員による諮問 市による決議
美観地区BF推進会議	民主導 (市民代表者、事業者)	代表者参加 (HPIによる広報)	不参加 (自治会を通じて広報)	アドバイザー	オブザーバー(委員に加わらない)	まもり育てる会、観光コンベンションビューロー、身しよう協会の3者	委員の決議
道のあり方検討会	民主体 (地元住民)	オブザーバー参加	参加 (回覧による広報)	・事務局支援ならびに技術的支援 ・住民と行政との中立的立場 ・住民側の講師的立場	オブザーバー(委員に加わらない) ・条件の提示、質問への対応	まもり育てる会と大学	事前に合議ルールを決定し、住民同士の意見交換による対立の解消、最終的には出席者による多数決で決定

(1) 目的

本取り組みは、交通バリアフリー基本構想を策定することから始まっている。このため、市域全体を対象に、移動円滑化に資するハード整備事業の検討が中心であった。しかし、美観地区という、観光地、景勝地が対象地区に含まれていたことから、観光振興や景観との調和などの視点も加えられ、おもてなしといったソフト事業や道路デザインなど多様な事業が検討対象となっている。

また、初期の基本構想、美観地区整備計画の策定段階では行政計画を策定することを目的としているため、行政側から提示する一定の範囲内の検討となっているが、その後の美観地区BF推進会議ならびに道のあり方検討会においては、住民、事業者の視点から、ソフト事業を中心に内容が多様化していることがわかる。

(2) 体制

基本構想を策定する段階において、当事者・住民参加、事業者参加の会議及びワークショップ形式を取り入れ、その形式がその後の会議においても引き継がれ、住民、事業者、行政の三者の協働体制が維持されている。

構成メンバーは、検討目的によって異なるが、美観地区BF推進会議において諸団体の代表だけでなく、各事業者の参画が行われていることが特徴的である。

また、道のあり方検討会では、委員を固定せずに自由参加の形式をとり、地域住民に広く開かれた会議形式を取り入れていることも特徴的である。さらに、美観地区BF推進会議の委員が、道のあり方検討会にオブザーバーとして参加しており、住民参加組織の発展的な取り組みといえる。

(3) 主体

行政計画の策定段階では、行政主導で行われているが、その後の継続、発展的な取り組み段階では、住民主導で行っている。いずれの段階においても行政が事務局支援

を行っているが、会長をはじめ会議運営等の事務局機能を住民が担っていることがポイントである。また、会議における検討事項の意思決定を委員や参加者で行っていることも住民主導の会議の特徴といえる。

住民主導の取り組みにあたっては、参加者以外の住民への対応が一つの課題といえる。美観地区BF推進会議では、自治会を通しての広報を行うことで対応している。一方、道のあり方検討会では、検討会で決定した事項について、毎回、地区住民全戸に「かわら版」というニュースで回覧し、検討会の参加についてもかわら版の配布を通じて、全戸に毎回呼びかけを行い、自由参加の形式を取り入れた。最終のとりまとめ段階においても全戸に回覧して意見聴取を行った上で、市に提案書の提出を行った。

(4) まとめ

倉敷市の取り組みを、事業目的と参加のレベルに時間軸を加えて整理すると図-6となる。参加のレベルは、1969年にアメリカの社会学者シェリー・アーンスタインが提言した「参加のはしご」⁴⁾について世古が解説したもの⁵⁾を参考に整理した⁵⁾(表-3)。

表-3 「住民参加のはしご」による参加のレベル

「住民参加のはしご」の8段階			
住民の力が生かされる住民参加	8	CITIZEN CONTROL 住民によるコントロール	住民がプログラムや組織運営において自治権をもっている活動。
	7	DELEGATED POWER 委任されたパワー	住民の方に大きな決定権が与えられた参加
	6	PARTNERSHIP パートナーシップ	住民と行政との協働、決定権が共有される参加
印としての住民参加	5	PLACATION 懐柔	行政による最終判断のもとで、住民の意思決定のある参加
	4	CONSULTATION 意見聴衆	住民の意見を聞く場が確保されるが、計画への反映は保障されていない。
	3	INFORMING お知らせ	行政から住民への一方通行の情報伝達。
住民参加とは言えない	2	THERAPY セラピー	住民の不満をなだめることを目的とした場
	1	MANIPULATION 操り	決定事項への説得を目的にしたり、住民参加のアリバイの場

出典：参考文献5)より作成

倉敷市の取り組みは、行政計画策定段階は、「住民参加のはしご」でいう5段階目といえるが、対象範囲や事業の進捗レベルに応じて参加のレベルが向上している。これは、事業の対象範囲や進捗状況に応じて適切な住民参加が行われた結果である。

一方、参加のレベルは時間軸にも比例しており、対象範囲や事業の進捗レベルに応じた参加形態をとる場合において、それまでの住民参加の経験が必要であることを示すと考えている。

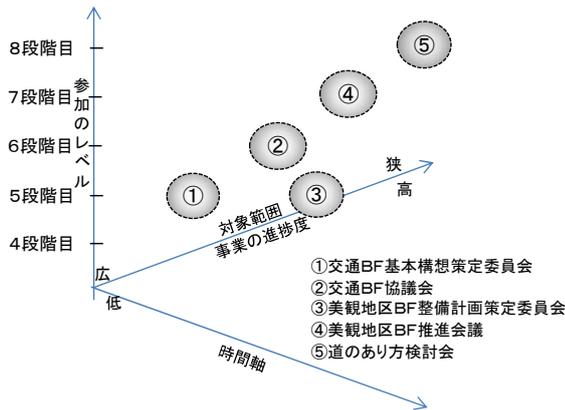


図-6 事業目的（対象範囲・事業の進捗度）、時間軸と参加のレベルの分布図

4. 住民主導のまちづくりの条件

倉敷市では、交通バリアフリー基本構想策定委員会から交通BF推進協議会、美観地区BF推進会議、そして道のあり方検討会へと発展し、深化してきた。この段階を経た取り組みが住民主導のまちづくりを実現するための条件の1つと考えられる。各段階の取り組みの相互関係と、各取り組みにおける役割分担のあり方の2視点から住民主導のまちづくりの条件について述べる。

(1) 各段階の取り組みの相互関係から見える住民主導のまちづくりのための条件

a) 段階的な取り組みの相互連携、発展

時間と参加者の多様性を軸に参加者の構成を図-7に整理した。3.(2)で前述したとおり、行政主導から始まった住民、事業者、行政の三者体制がその後の展開においても維持されている。そして、事業目的や対象範囲によって、住民、事業者の参加者が代表者から当該地区の住民、事業者自身に変化していることがわかる。また、美観地区BF推進会議の委員が、道のあり方検討会にオブザーバー参加するといった相互連携が行われることにより、前段階の経験が次の段階に活かされ、住民、事業者同士の連帯感が生まれている。

これらは、過去の住民参加の経験が、次の段階にも活

かされ、発展していくことを示している。体制が多様化することで、事業目的にあった提案や意思決定が可能になったと考えられる。

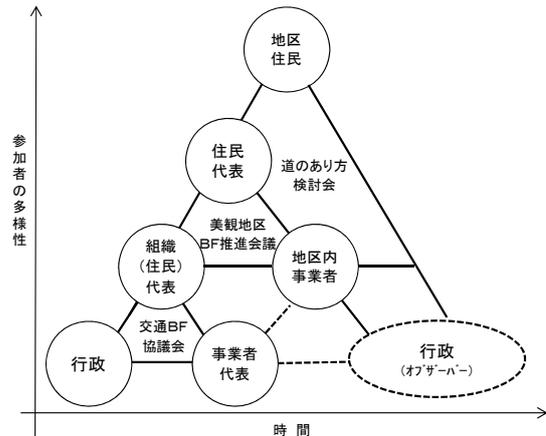


図-7 継続的な住民参加形態の変遷

b) 住民側リーダーの担い手の確保

倉敷市の取り組みでは、取り組み途中で住民の任意組織である「まもり育てる会」が発足し、本会との協働体制が構築できたことが、継続的な取り組み、住民主導の取り組みに発展した要因といえる。本会の主要メンバーが事業者や住民側の意見をまとめるリーダー的存在となった。

住民主導の取り組みでは、できるだけ門戸を広げ、すべての人に参加機会の提供を行ったと前述したが、場合によっては意見を発散するだけの会になってしまう危険性がある。そのため、住民意見をとりまとめることができる住民側のリーダーは必要不可欠である。

(2) 役割分担のあり方から見える住民主導のまちづくりのための条件

a) 住民主導の必要性への理解の深化

3.(4)で整理したとおり、基本構想を策定した段階から、住民提案を行った道のあり方検討会まで、確実に住民参加のレベルが向上したといえる。特に「住民参加のはしご」でいう8段階目は、従来の行政から住民ではなく、住民から行政へと方向転換が必要となり、住民、行政双方の意識の転換が必要である。

「道のあり方検討会」においては、事務局を担ったまもり育てる会が「自分たちのまちのことは、自分たちで決める」という意識をもって取り組み、会に参加したその他の住民、事業者にも、その意識が伝播する機会となった。一方、行政側は多様化する住民ニーズに対して、行政だけで行っていくことに限界を感じ、公平性・公益性の確保を念頭におきながら、住民と協働したほうが、事業がスムーズに進む可能性を感じ始めた。そこで、「道のあり方検討会」にオブザーバーとして参加し、住

民による話し合いの場を共有することで、住民主導による事業推進の必要性を改めて確認することとなった。このような意識の変化を経て、住民と行政の相互理解が生まれ、住民主導の必要性への理解が深化したといえる。

(b) 対等性の確保

住民は、まちづくりに関する専門的な知識を必ずしも有していないため、行政に提案を行う場合、提案の質、妥当性、表現力等の確保が難しい。そこで「道のあり方検討会」では、行政との中間的立場として、学識経験者（ここでいう大阪大学）に協力を要請した。このことにより、オブザーバーで参加する行政への情報開示の要請ならびに、行政側の条件提示に対する対応などについて、専門的な知識を加えて対応することができ、行政との協働において対等性を確保できた。このことは、住民主導のまちづくりの条件の一つといえる。

(c) 意思決定者の明確化、方法の工夫

倉敷市の取り組みでは、段階を経るごとに意思決定者や方法を変更している。住民主体の活動においては、住民、事業者等の委員による決議を行っている。このことは、住民参加の第一条件といえる。さらに、次の住民主導の段階にステップアップさせるためには、会議の委員や参加者だけでなく、その他多数の住民の意見を把握し、とりまとめ、合意に導くことが課題となる。

「道のあり方検討会」では、会長や委員を設けず、地区住民のすべてを主役・決定者とした。会議において一定のルールを設け、参加の機会を広く開き、情報提供をきめ細やかに行うことにより、直接参加できなかった住民にも参加意識が芽生えたのではないかと考える。

住民主導のまちづくりを行っていくには、住民側に意思決定の役割を分担することはもとより、住民間の調整、意思決定方法に工夫が必要となる。

5. まとめと今後の課題、展望

(1) まとめ

本研究では、倉敷市における数年の取り組みについて、事業目的と体制、主体の関係性を分析し、各取り組みの相互関係と各主体の役割分担とから、住民主導のまちづくりに取り組むための条件について考察を行った。

住民参加のまちづくりを継続的に取り組んでいくには、事業の対象範囲や進捗レベルに応じて参加のレベルを変化させていく必要があることが明らかになった。しかし、それは住民参加の経験、積み重ねがあって実現できることを忘れてはならない。

また、本研究を通じて、住民主導のまちづくりを行うための5つの条件が抽出された。

1) 段階的な取り組みの相互連携、発展

住民参加の取り組みを継続、発展させることが、住民主導のまちづくりへと進化する。

2) 住民側リーダーの担い手の確保

住民側のリーダーの担い手の発掘、育成が必要である。

3) 住民主導の必要性への理解の深化

住民主導の効果を実感することが大切である。

4) 住民、事業者、行政の対等性の確保

住民、事業者のまちづくりに関する技術、情報の確保が必要である。

5) 意思決定者の明確化、方法の工夫

住民、事業者による責任をともなった意思決定の実行ならびに意思決定方法の工夫が必要である。

(2) 今後の課題、展望

倉敷市の取り組みは、交通バリアフリー基本構想の策定から始まり、住民主導のまちづくりへと深化、発展してきた。その変化を促したエネルギーは、何なのか、きっかけはどういったものを改めて考えてみるのが、今後の協働のあり方の近道であると考え、本研究を行うに至った。

今後の課題や展望については、結局のところ、協働＝コミュニケーション、人と人との繋がり、意識・感情・気持ちの共有に立ち返るのではないだろうか。立場を超えて、相手を理解すること、思いを伝えること、踏み込む勇氣、合意できなければ止める勇氣、行動する力、一緒に考え・勉強する姿勢などである。

会議手法や主体、委員、役割、情報の公開・広報等の工夫は必要であるが、それらは手法であって目的ではない。住民、事業者、大学等の全ての関係者との信頼関係構築に努めることが、協働のための近道として考える。

参考文献

- 1) (社)建設コンサルタンツ協会参加型計画専門委員会：「市民参加型計画とマネジメント」, 2007.
- 2) 江守央, 伊澤岬, 横山哲, 駒林秀明：「交通バリアフリー法基本構想策定後の継続的な市民参加のまちづくりに関する考察」, 福祉のまちづくり研究第8巻第1号, PP31-37, 2006
- 3) 山田稔, 鈴木義康, 新田保次他：「バリアフリー新法下における移動円滑化基本構想の策定の現状と推進の課題」, 土木計画学講演会概要集(CD-ROM), 2009
- 4) Sherry R Arnstein: "A Ladder of Citizen Participation", JAIP, Vol. 35, No4, 1969
- 5) 世古一穂：「協働のデザインーパートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり」, 学芸出版社, pp 40, 2001