

参加型の社会資本整備事業における継続活動の要因分析に関する研究*

A Study of Factor Analysis in continuance of Citizenry Participation for Social Infrastructure Improvement*

伊藤将司**・森本章倫***

By Masashi ITO**・Akinori MORIMOTO***

1. はじめに

近年、国民のニーズの多様化、地域のニーズ・個性の反映、社会資本整備の必要性や効率性・透明性等の明確化などの社会的背景から、市民参加による合意形成の取り組みが行われている。

また、都市計画法改正、河川法の改正に市民参加に関する事項が記述され、また公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドラインが作成されるなど、その市民合意形成に関する環境も整ってきている。

それらの中で、社会資本整備の合意形成の場に参加した個人や組織が、合意形成の場が終了した後も、自主的に事業や周辺地域に関わり続け、その事業や周辺地域の質を向上させる事例が見られる。これらは、すべての同様な事業に見られるわけではなく、このような自主的な継続的活動が発生する場合には、その要因があると考えられる。

本研究は、市民の自主的な継続的活動に結びついた2つの参加型の社会資本整備事業の事例をケーススタディとして、参加市民の意識の変化、協議会時と継続時での市民組織の変化、活動内容などから継続のための要因を考察することを目的とする。

2. 事例分析の視点

(1) 自主的な継続活動の要因分析の視点

住民参加に関する研究は多く見られる。例えば、我が国の住民参加の先駆的な役割を果たした世田谷区まちづくりセンターでは、参加のデザインの3要素¹⁾として、長期的な構想であるプロセスデザイン、具体的な集まりの企画であるプログラムデザイン、参加者の選択である参加形態のデ

ザインを挙げている、一方、市民意識変容プロセスの研究²⁾では、有効な外的刺激によって、個人の意識変容が起ること、適切な合意形成の場を運営することで、行政（事業者）と参加者との間に信頼関係を形成でき、参加者は今後の自らの事業への関わり方に強い関心を持つことを明らかにしている。

また、市民の自主的な活動に関する研究³⁾では、適正な合意形成の場を運営することで、自主的な活動の意識が醸成できること、参加者の拡大などの活動継続の課題を明らかにしている。

これらの知見や筆者らの経験から、自主的な継続活動につながる要因として、次の3つの要因を仮定した。

■人：参加者と相互のつながり
中心となるキーマンの存在、多様な意見を持つ参加者の存在やそれらの相互のつながりなど
■意識：目標や信頼関係
合意形成の場における共通目標、強い意識（危機感など）、参加者相互の信頼関係
■環境：合意形成の場
合意形成の場の適切な運営方法、意識変容に通じる外的刺激、行政等の支援、情報公開など

(2) 事例分析方法

行政などが主催する公的な合意形成の場での取り組みと自主的な継続活動の取り組み内容について、表1の3つの要因の視点から整理するとともに、その取り組みによる成果をとりまとめた。

対象とした事例は、社会資本整備における合意形成の場から、市民の自主的な継続的活動に結びついた「事例1：環境施設帯の整備事業」と「事例2：バリアフリー基本構想策定事業」の2事例を取り上げる。事例1は、道路の構造や施設などのハード整備に関わった事例であり、事例2はソフト施策に関する事例である。

既往資料や関係者へのヒアリングを通じて、取り組み内容や成果の整理を行い、ハード・ソフト整備の違いも踏まえながら、公的に設置された合意形成の場から市民の自主的な活動の展開した要因、また、それらが継続していく要因について考察する。

* キーワーズ：合意形成、意識変容、自主的活動

** 正員、(株)福山コンサルタント 東日本事業部

(〒136-0071 江東区亀戸 2-25-14

TEL:03-3683-0722、E-mail:masa.ito@fukuyamaconsul.co.jp)

*** 正員、工博、宇都宮大学大学院工学研究科

地球環境デザイン学専攻

(〒321-8585 栃木県宇都宮市陽東 7-1-2

TEL:028-689-6221、E-mail:morimoto@cc.utsunomiya-u.ac.jp)

3. 事例分析

(1) 事例1：環境施設帯の整備事業の継続活動

当該事業は、東京都の多摩地域の南北幹線道路である都市計画道路調布保谷線の拡幅事業（現道 10m を計画幅員 36m、4 車線に拡幅する約 2.2km の事業）の環境施設整備における、市民の自主的な取り組みの事例である。平成 13 年からの約 8 年間の取り組みについて整理を行い、市民の自主的な継続活動の要因を分析する。

a) 公的な合意形成の場（事例 1）

「環境施設帯整備検討協議会（以下検討協議会）」²⁾が行政(東京都)主体のもと設置され、公募形式で参加者を募り、10 回のワークショップが開催された。表-2 に示すように、この過程で市民の意見が批判的から建設的に意識変容しており、行政担当者と参加者に信頼関係が形成されている。これは、環境施設帯のモデル施工を実施したことにより、環境施設帯の理解が促進されたこと、また、そのモデル評価を実施し、改善策として作り方の細部にわたって市民の意見を反映しようと、行政担当者が最後まで努力したことが要因である。すなわち、外的刺激策としてのモデル施工とその評価改善検討、さらには行政担当者の真摯な取り組みが、市民の意識変容と信頼関係を構築したと言える。

そして、検討協議会終了後に、キーマンの声かけによって、継続的に市民の話し合いの場を継続することとなった。これは、上記の意識変容と信頼関係に加え、強い意識を持つキーマンが存在していること、ワークショップの後に参加者のみでの反省会を開催するなど、参加者の横のつながりが形成されていたことなどが要因である。

表-2：公的な合意形成活動の状況（事例 1）

要素	手順	公的な合意形成の場 環境施設帯検討協議会(2年)
要因	人:参加者と相互のつながり	・公募市民による参加であるが、反対住民も多く、注目をされた事業であったため、意識の強い人が集まる傾向にあった ・地権者、周辺住民、反対の会などのメンバーが横のつながりを形成 ・行政、コンサルタント、ファシリテーターの参加
	意識:目標や信頼関係	・当初は、事業の反対、合意形成の進め方の不安、事業者への不信などの意見が見られるが、合意形成の場を通じて、建設的な話し合いの場と変化する ・協議会での方針を実施に反映するため、合意形成の場の終了後の事業への関わりに関心が高まる ・行政担当者と参加者との信頼関係の醸成
	環境:合意形成の場	・10回のワークショップを実施 ・環境施設帯の理解促進のため、参加者が提案した環境施設帯のモデルを施工し、施工後に評価を実施 ・参加者主体の反省会などを実施して、横のつながりづくりを行う
成果		・環境施設帯整備の基本方針の策定 ・住民相互の話し合いの場が継続される

b) 市民の自主的な活動（事例 1）

市民の自主的な活動の取り組み状況は表-3 に示す通りである。初期の提案活動は、樹木保存などの要望であったが、参加者に道路の専門家がいたことから、ある窪地の道路計画を積極的に提案し、行政の整備案に反映することができた。この成功体験をもとに、提案活動が活性化し、緑化計画、取り付け道路の拡幅、自転車空間の分離など次々に提案し、実現化していくことができた。これは、検討協議会の信頼関係や専門家の知見も入れた具体的提示がなされたことから、行政も住民意向の取り入れる姿勢が醸成されてためであったと言える。

その後、要望提案の活動から美化活動（施設の維持管理）へ展開している。これは、数々の提案による施設整備が進み、誇れる道路空間が実現し、道路への愛着が醸成されたことから、維持管理活動への発展したものと考えられる。

表-3：市民の自主的な活動の状況（事例 1）

要素 手順	市民主体の活動		
	初期提案活動(1年)	提案活動活性化(3年)	管理へ展開(2年)
要因	人:参加者と相互のつながり	・環境施設帯検討協議会に参加した市民が中心 ・新たな市民にも声をかけをして参加(様々な専門家が含まれる)	・参加者が概ね固定され、参加者のネットワークが強まっていく(専門家の存在大) ・景観に関する新たな検討会も発足
	意識:目標や信頼関係	・行政担当も移動になるため、協議会の基本方針を実現化するため住民の関与が必要という意識 ・行政も協議会のつながりから住民提案を聞く姿勢	・樹木の保存や窪地の道路計画提案の実現化などの成功体験から、さらなる改善へのモチベーションがあがる ・行政も成果を認識し、積極的に提案を受け入れる
	環境:合意形成の場	・月1回の開催 ・活動費を行政が支援 ・3回に1回程度行政が出席 ・先行整備された区間を基に改善提案	・月1回の開催 ・活動費を行政が支援 ・3回に1回程度行政が出席 ・整備予定区間のつくり方を提案
成果		・住民による協議組織が発足 ・沿道の樹木保存 ・窪地の道路計画の提案	・道路構造に住民提案の実現(緑化、生活道路の拡幅、自転車分離など) ・新たな検討会の発足

(2) 事例2：バリアフリー基本構想策定事業

交通バリアフリー法に基づく基本構想策定に関わる市民・当事者の自主的な取り組みの事例である。平成 15 年から約 5 年間の市民・当事者の取り組みについて整理を行い、自主的な継続活動に関する要因を分析する。

a) 公的な合意形成の場（事例 2）

「検討ワーキング（以下検討 WG）」³⁾が行政（市原市）主体のもと設置され、公募市民と当事者が参加して 5 回のワークショップと参加者主体の試行的なイベントが実施された。表-4 に示すように、バリアフリー環境を整備したいという強い意識を持った当事者の参加が多く、また、当初から市民・当事者の自主的な活動を最終目標としたプログラムを提示したことから、5 回のワークショップによって、自然に継続的な取り組みが話し合われた。また、参加者によるバリアフリーに関する聞き取り調査、駅ボランティアの実施（試行的なイベント）など、参加者の体験的な取り組みを実施し、当事者の思いの共有化が図られている。

自主的な継続活動に発展した要因は、バリアフリー整備に関して意識の強いキーマンを集めることできたこと、当初から継続を目的としたプログラムをつくり、継続の意識

を共有化できたこと、外的刺激として、体験的な取り組みを入れながら、市民の自主的な活動の重要性を認識できたことなどが挙げられる。

表-4：公的な合意形成活動の状況（事例2）

要素	手順	公的な合意形成の場	
		バリアフリー基本構想策定段階(2年)	
要因	人：参加者と相互のつながり	・公募市民と障害者の5団体からの当事者の参加 ・バリアフリーに関心の強い人が集まる（直接の声かけ） ・意識の強い人相互の横の連携が生まれる（WSの実） ・その他、行政、学識、NPO、コンサルタントが支援	
	意識：目標や信頼関係	・バリアフリー環境の実現という漠然とした目標から、参加者の主体的なソフト施策の実現という目標に変化する ・合意形成の場を通じて、参加者意識が主体的に変化 ・強い関心を持つ参加者が目標を共有化する ・行政への信頼関係の醸成	
	環境：合意形成の場	・5回のワークショップを実施、当初より参加者の継続的活動を視野に入れたプログラムづくりを実施 ・参加者の体験として、駅での聞き取り調査や駅ボランティアの試行的取り組みを実施 ・行政、学識、コンサルタントの共通認識のものと支援 ・行政の組織を超えた横断的な支援の実施	
成果		・市民主体の活動計画の作成 ・試行的に参加者主体の活動を実施（駅ボランティア） ・市民主体の継続活動の話し合いを開催	

b) 市民・当事者の自主的な活動（事例2）

市民・当事者の自主的な活動の取り組み状況は表-4 に示す通りである。初期の活動では、検討 WG の延長的な意味もあるため、行政や NPO などの支援を受けながら、合意形成の場を運営し、駅ボランティアや小学校へのバリアフリー出前講座などの市民・当事者の自主的な多様な活動を実施している⁴⁾。

表-4：市民・当事者の自主的な活動の状況（事例2）

要素 手順	市民主体の活動		
	初期活動(1年)	活動停滞(1年)	新たな活動(1年)
要因	人：参加者と相互のつながり	・基本構想参加した市民と当事者で、横のネットワークを維持 ・行政、NPO、学識が支援	・活動が任意となり、活動を取りやめる市民 ・意識が高く、思いの共通な人が残る
	意識：目標や信頼関係	・市民の主体的活動の実現化に向けてモチベーションが高い	・再度一体的な活動のための話し合いを行い、方向性を統一にする
	環境：合意形成の場	・行政：各者への連絡、活動費の提供 ・学識：アドバイス ・NPO：意見のとりまとめ	・市民独自の会議実施 ・行政、NPO、学識の支援なし(まとめ役不在) ・個々に作業が集中し、本業を抱えながらの活動に限界が生じる
成果		・駅ボランティア実施 ・小学校へのバリアフリー出前講座 ・シンポジウム開催	・駅ボランティア実施 ・バリアフリー教室（国土交通省共催） ・市民懇談会

初年度の成功体験があったものの、次年度は、活動が任意となり、合意形成の場のとりまとめ役もいなかったことから、個々人の思いの主張が強く、取り組み目標の方向性にずれが生じ、まとまった取り組みに発展できなかった。

これらの活動の停滞期を経て、新たな活動として、行政や学識の再度の支援のもと、話し合いを再開し、活動の方向性を統一し、駅ボランティア、バリアフリー教室の開催、市民懇談会の開催など初年度と同様に活発な活動を実施している。

これらの市民・当事者の活動の変化は、個々人の思いの

とりまとめ不足や負担の集中、ソフト施策という期限のない取り組みであったことなどが要因となって、停滞期を迎えたものと考えられる。したがって、行政が運営を支援し、負担の軽減や方向性を統一化など、停滞期の隘路を解消することによって、再度自主的な活動が活性化できている。

3．自主的な継続活動の要因分析

（1）公的な合意形成から自主的な活動への展開要因

2 事例とも公的な合意形成から自主的活動へ展開している。公的な合意形成時においては、両者とも表-5 に示す共通した、自主的な活動が展開する要因が整理できる。

表-5：自主的活動への展開要因

■人：参加者と相互のつながり	
○中心となるキーマンの存在	・強い意識の参加者（事例1、2）
○相互のつながりなど	・合意形成の場におけるつながり（事例1、2） ・体験を通じてのつながり（事例1、2） ・任意の集まり（反省会）によるつながり（事例1）
■意識：目標や信頼関係	
○合意形成の場における共通目標	・施設のデザインへの意見の反映（事例1） ・ソフト施策への自主的な関わり（事例2）
○参加者相互の信頼関係	・行政との信頼関係の構築（事例1、2）
■環境：合意形成の場	
○合意形成の場の適切な運営方法	・適切なプログラムによる十分な議論（事例1、2）
○意識変容に通じる外的刺激	・モデルの体験とその評価改善検討（事例1） ・駅での聞き取り調査や駅ボランティア（事例2）
○行政の対応	・情報公開や真摯な態度による対応（事例1、2）

これらの整理により、自主的活動へ展開を促していくためには、当該事項に関して強い意識を持っているキーマンの参加を促し、適正な合意形成手法を用いて、外的な刺激による意識変容、目標の共有化、参加者相互の横のつながりづくりを行うとともに、これらの取り組み過程によって行政との信頼関係を醸成していくことが重要であると言える。

（2）自主的活動の継続と活性化のための要因

一方で自主的な活動においては、2 つの事例において、その取り組みや組織形成において違いがみられる。これらの違いから自主的活動の継続と活性化の要因を分析する。

a) 自主的な活動組織の発展（事例1）

事例1 は、道路の施設整備に関して、自主的活動を展開した事例である。図-1 に示すように、この活動における組織の形態は大きく、3 つのステップに分類することができる。ステップ1 は活動萌芽期で、当該道路への提案内容を検討する段階であるが、道路の第1 期区間が整備されたことによって、道路空間の検証及び改善提案を行うことが

出来、具体の提案活動に発展している。ここでは、事業の進捗の期限を意識して道路構造や施設に市民意向を反映させるという強い共通目標が醸成されている。ステップ2は活動活性期で、在住の専門家を含めて参加者が増加し、特定の課題についてより専門的視点も含めて提案するなど、組織力が強化されている。さらに、ステップ3は市民組織の発展期で、新たな課題検討の市民組織や維持管理活動に向けた組織化など、市民組織が多様に変化し発展している。

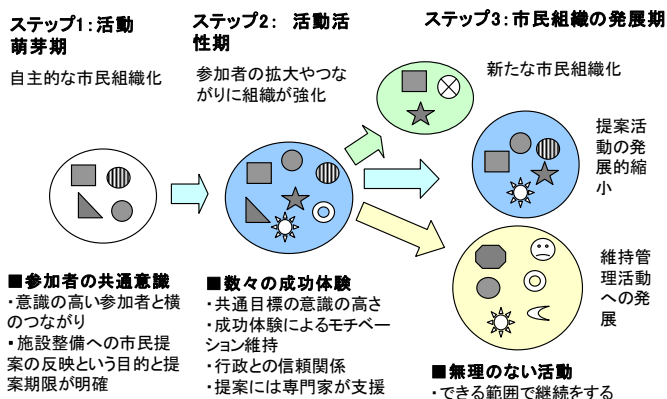


図-1: 市民の自主活動組織の発展の状況 (事例1)

b) 自主的な活動組織の停滞と再活性化 (事例2)

事例2はソフト施策に関して、自主的な活動を展開した事例である。図-2に示すように、この活動における組織形態も大きくは、3つのステップに分類することができる。

ステップ1は活動の萌芽期で、参加者の高い意識もと、行政等の支援を受けながら、多くのソフト施策の取り組みが実施できている。ステップ2は活動の停滞期で、参加者の目標の方向のずれから、個人の動きのみとなり、組織としての活動が停滞している。ステップ3は活動の再活性期で、ステップ2の課題に対応し、再び活動を再活性化させている。

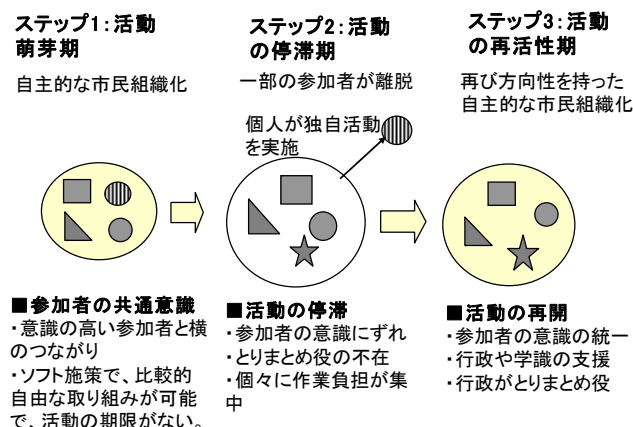


図-2: 市民の自主的な活動組織の再活性化の状況 (事例2)

c) 自主的活動の継続と活性化のための要因

自主的活動の継続と活性化の要因をまとめると、以下の4点となる。なお、具体には表-6に示す。

- ・自主的な活動組織は絶えず変化しており、組織の発展につながる場合や停滞につながる場合がある。

- ・組織が発展する場合は、明確な目標の共有化、活動をリードするキーマンの存在、成功体験、行政を含めた信頼関係が重要である。

- ・組織が停滞する場合は、あいまいになりがちな活動目標があり、とりまとめ役不在による、参加者間の活動目標の不一致、個人への負荷の過多などが要因である。

- ・停滞要因を取り除くことによって活動は再活性化する。

表-6: 自主的活動の継続と活性化のための要因と課題

自主的な活動組織の発展事例 (事例1)	自主的な活動組織の停滞と再活性化事例 (事例2)
■人: 参加者と相互のつながり	
○中心となるキーマンの存在	
・強い意識の参加者	・強い意識の参加者
・参加者の拡大(在住専門家)	▲参加者の拡大が少ない
○相互のつながりなど	
・密な会議による相互のつながり連携の強化	
■意識: 目標や信頼関係	
○合意形成の場における共通目標	
・道路整備への意見の反映	・ソフト施策の自主的な活動
・維持管理へ拡大	▲個人の思いを優先(目標の方向性の不一致)
○参加者相互の信頼関係	
・行政との信頼関係の維持	
■環境: 合意形成の場	
○合意形成の場の運営	
・道路施設の改善事項の議論	・ソフト施策の議論
	▲とりまとめ役不在
	▲個々への作業負荷
○意識変容に通じる外的刺激	
・成功体験(施設整備に反映、利用者から賞賛)	・成功体験(ソフト施策の実現)
○行政の対応	
・行政の真摯な態度による住民提案の受け入れ	・行政の支援(運営の支援)
	▲運営支援がない場合 = とりまとめ役不在

▲は自主的な活動組織の停滞要因

4. おわりに

本研究によって、自主的な継続活動への展開する3つの要因(人、意識、環境)を明らかにし、自主的な活動組織の変化とその要因を分析した。ただし、今回は2事例からの知見であるため、その汎用には他事例による検証や、実践の場への適用などの課題が残されていると認識している。

謝辞

事例のヒアリングに協力いただいた、武蔵境協議会、市原市担当課の方々に感謝申し上げます。また、要因分析の視点は、東京大学石川雄章教授らのソーシャルキャピタル自主勉強会での議論を参考にさせていただいた。メンバーの皆様に感謝申し上げます。

(参考文献)

- 1) 浅海義治他著:「参加のデザイン道具箱」、世田谷まちづくりセンター、1993.
- 2) 伊藤将司、金子俊之:「市民合意形成プロセスに関する一考察」、土木計画学研究・講演集、Vol.29、2004
- 3) 伊藤将司、金子俊之他:「交通バリアフリーの発展的継続に関する市民参加の評価」、土木計画学研究・講演集、Vol.31、2005
- 4) 伊藤将司、金子俊之他:「バリアフリーにおける市民の主体的活動の継続に関する評価」、土木計画学研究・講演集、Vol.33、2006