

市民参加型計画における 計画プロセスのマネジメントに関する研究

長曾我部 まどか¹・松野 俊哉²・榎原 弘之³

¹学生会員 山口大学大学院理工学研究科 システム設計工学系専攻
(〒755-8611 山口県宇部市常盤台 2-16-1)
E-mail: s008wc@yamaguchi-u.ac.jp

²学生会員 山口大学大学院理工学研究科 社会建設工学専攻
(〒755-8611 山口県宇部市常盤台 2-16-1)
E-mail: t025vf@yamaguchi-u.ac.jp

³正会員 山口大学准教授 大学院理工学研究科 システム設計工学系学域
(〒755-8611 山口県宇部市常盤台 2-16-1)
E-mail: sakaki@yamaguchi-u.ac.jp

本論文では、地域の公共交通政策に関する協議会において、参加型計画プロセスにおける「二層のマネジメント」を実践し、プロセスの観察を行った。二層のマネジメントは「討議のマネジメント」と「計画プロセスのマネジメント」から構成される。参加型計画では、参加者による討議の内容を最終的な代替案へ生かすための、「計画プロセスのマネジメント」が必要である。そこで今回は、計画プロセスを(i)計画策定者による初期仮説の提示、(ii)参加者による討議、(iii)計画策定者による討議の再構成に分類し、それぞれの過程についての解釈を行った。まず、計画策定者が初期の観点を設定することにより、参加者との間の観点の差が明らかになった。次に再構成の過程において、計画策定者が新しい観点を提示し、参加者間の観点の共有を促すことで、参加者の観点に変化が生じた。計画プロセスのマネジメントでは、計画策定者による初期仮説の提示と再構成の過程が有効であると考えられる。

Key Words : *Participatory Planning Process, Urban Planning, Two-stage Management Model*

1. はじめに

地域計画、公共事業の計画において、計画や事業に関する社会的な合意を得るためには、市民の参加は必要不可欠である。本論文では、市民参加の場を要素として含んだ一連の計画プロセスを「参加型計画プロセス」と呼ぶこととする。参加型計画プロセスに関しては、計画の正当性を確保するために、手続きの妥当性や合理性について議論されている^{1,2)}。その中でも、手続き的妥当性の要件として、市民が計画課題や代替案について意見交換を行う討議の場の必要性が指摘されている³⁾。

参加型討議の例として、ワークショップ（以下 WS）が挙げられる^{4,5)}。まちづくり WS をはじめ、環境、景観、防災等を対象とした WS は各地で多数実施されており、公共交通計画においても WS が導入されている。地域計画へ参加型討議を導入することで、市民の参加意識の生成、問題意識の共有、主体間の認識の乖離の緩和

などが期待される。これらの成果を得るためには、参加型討議の効果的な運営が求められる。

WS などの参加型討議の運営ではファシリテーター⁶⁾が重要な役割を果たす。ファシリテーターは討議進行のために、討議中の参加者への助言をはじめ、議論の整理、調整、促進、集約など多様な役割を果たさなければならない^{4,6)}。また、ファシリテーターによって進行され、集約された討議内容は、最終的には計画プロセスへと適切に反映されることが重要である。しかし、討議内容をどのように計画プロセスへと反映させるか、どのような討議内容を計画プロセスへと反映させるべきか、といった参加型討議の在り方や運営に関する議論は十分に行われていない。

本論文の目的は、参加型計画プロセスにおける「二層のマネジメント」⁷⁾を提案し、実際の参加型計画へ適用した成果を示すことである。「二層のマネジメント」とは、参加者の討議内容を計画プロセスへ生かすためのマ

ネジメントである。本マネジメントを 2013 年に山口県宇部市で実施された参加型計画プロセスへ適用し、二層のマネジメントの実態に関する考察を行った。

2. 参加型計画プロセスにおける二層のマネジメント

(1) 二層のマネジメント

本論文では、市民参加を要素として含んだ計画プロセスを「参加型計画プロセス」と呼ぶ。本節では、参加型計画プロセスについて「I.参加型計画プロセスのマネジメント」と「II.討議のマネジメント」から成る、二層のマネジメントを提案する⁷⁾(図-1)。Iは討議内容を参加型計画プロセスに有効に反映させ、社会的意義の大きい代替案を作成するためのマネジメントである。IIはWSのファシリテーションに代表される、討議自体のマネジメントである。

参加型計画プロセスのマネジメントとは、参加型計画全体のマネジメントを指す。例えば、討議の場の設定、討議の主題の設定、討議内容の整理・再構成、討議内容の代替案への反映、などの要素が含まれる。参加型計画プロセスのマネジメントの主体として計画策定者が想定される。計画策定者には、行政や事業者、コンサルタント等が該当する。また、市民発議の計画プロセスの場合にはNPO等も計画策定者となり得る。

ここで、計画策定者と参加者の間には、地域の課題に対する「問題認識」や当事者の「関心事」について、認識の乖離が存在すると考えられる。これらの乖離を緩和し、代替案を作成するためには、以下に示す段階的なプロセスが有効と考えられる(図-1)。

Phase 1：初期仮説の導入

計画策定者は、計画課題の影響する範囲の地域住民を対象に討議の場を設定すると考えられる。ここで、計画策定者は課題に対する問題認識、解決策や討議参加者の関心事をあらかじめ想定した上で、討議に臨むと考えられる。これらを計画策定者の「初期仮説」と呼ぶこととする。

Phase 2：認識の乖離の顕在化（初期の討議）

計画策定者が設定した場において、参加間での討議が行われる。討議を通じて、参加者間の認識の乖離や、計画策定者の初期仮説と参加者の関心事との間の乖離が顕在化する。また、計画策定者には想定外の議論が生じる場合も考えられる。

Phase 3：討議内容の再構成

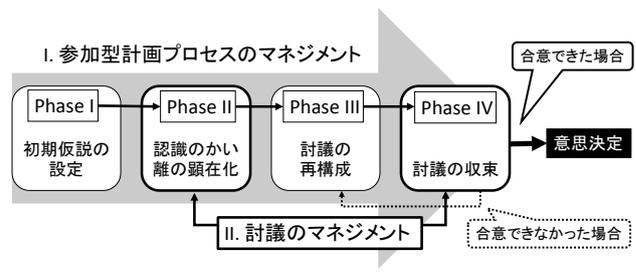


図-1 二層のマネジメント

Phase 2で顕在化した、認識の乖離を緩和するために、計画策定者は初期仮説を修正する必要がある。また、参加者の討議内容を再構成することも必要となる。再構成の例としては、参加者の発言をその趣旨を保ちつつ言い換えたり、複数の発言をもとに1つの概念を新たに提示することなどが挙げられる。また、計画策定者の観点に参加者に対し、再提起することも考えられる。

Phase 4：討議の収束（後期の討議）

計画策定者からPhase 3において修正した仮説、再構成した討議内容を提示された上で、参加者は再度討議を行う。仮説の修正や討議内容の再構成が有効な場合、認識の乖離は緩和され、計画策定者と参加者との間には一定の共通認識が生成されると考えられる。依然として認識の乖離が緩和されない場合は、再度Phase 3に戻る。

(2) 認識の乖離の顕在化と緩和

討議の役割の一つに、主体間の認識の乖離を顕在化することが考えられる。参加型計画プロセスにおいて討議を実施することにより、2つのタイプの認識の乖離が顕在化すると考えられる。一つは参加者の間の乖離であり、もう一方は計画策定者と参加者の間の乖離である。一般に参加者は個々に異なる関心事を有していると考えられる。討議中に参加者が意見を表明することで、参加者間の認識の乖離は顕在化する。また前述したように、計画策定者自身も地域の課題に対する「問題認識」や「関心事」を有している。この、計画策定者の関心事と参加者の関心事の間にも、認識の乖離が存在し得る。そこで、計画策定者は自身の「問題認識」や「関心事」を、討議を行う前に整理する必要があると考える。事前に整理された計画策定者の認識を本研究では「初期仮説」と呼ぶ。討議における参加者の意見と計画策定者の「初期仮説」を比較することで、両者の認識の共通点や相違点が明確に示されると考えられる。計画策定者による初期仮説の設定は、参加者との間の認識の乖離を顕在化させるために重要である。

討議のもう一つの役割として、参加者間や計画策定者と参加者との間の認識の乖離を緩和し、共通の認識を

生み出すことが考えられる。認識の乖離を緩和するための手段を本研究では「討議の再構成」と呼ぶ。計画策定者が討議の再構成を行う場合、具体的には以下に示す内容が必要である。まず、討議の場において参加者間の認識の共有を促すためには、参加者の発言を他の参加者が理解しやすいような内容に言い換えることが必要である。次に、討議内容を参加型計画プロセスへ生かすためには、参加者の強い関心を示していると考えられる意見や、社会的意義の高いと考えられる意見を代替案へ採択することが必要である。最後に、計画策定者が地域にとって重要と考える問題認識を、参加者に対し改めて提起することも必要である。

3. 適用事例

本研究では、「宇部市の公共交通のあり方検討協議会」⁸⁾（以下、あり方協議会）について二層のマネジメントを適用した。

(1) 協議会設置の背景

現在、宇部市は都市構造や公共交通について、以下のような課題を抱えている⁸⁾。

まず宇部市では、中山間地をはじめとする地域において高齢化と人口減少が進行している。次に、宇部市は公共交通の運営に問題を有している。宇部市のバス路線網は、公営交通を含む3つの交通事業者により運行され、地方都市としては充実した状況である。しかしながら、都市形態の変化などの影響により、現状では必ずしも利便性が高いとは言えない。また、現在、市内でのバス路線の多くは、国・県・市からの財政支出によって支えられている。また、これまで、宇部市の発展に寄与してきたJR宇部線と小野田線に対する、行政や地域コミュニティなどの現状での連携は十分とは言えない状況にある。

以上を踏まえて、あり方協議会は「超高齢社会の進展のなかで自家用車に頼らないまちづくりや低炭素社会を目指したまちづくりを進めるため、公共交通の確保・維持を前提にした宇部市の公共交通の総合的な方針と交通戦略を策定するにあたり、市民、関係機関及び団体の意見を取り入れること」⁸⁾を目的として設置された。

(2) 協議会の概要

あり方協議会は、2013年3月から同年12月までの間に計6回開催された。市長より委嘱を受けた全18名の委員がそれぞれ学識経験者2名、自治会長5名、交通事業者5名（バス、タクシー、鉄道）、教育関係者、福祉関係者、商業関係者、企業関係者、市民団体代表、大学院生が各1名である。

本協議会では、公共交通の総合的な方針と交通戦略を

表-1 あり方協議会の概要

	日程	内容
第1回	3月28日	協議会の目的、スケジュール
第2回	5月17日	「公共交通」と「バス」について
第3回	5月17日	「鉄道」と「デマンド」について
第4回	8月21日	委員からの質問への回答
第5回	10月4日	意見具申書（案）について
第6回	12月20日	意見具申書の最終確認

表-2 計画策定者の設定した初期の観点

観点	内容
1	まちづくりと公共交通
2	都市集約の方向性
3	都市軸
4	バス交通の役割
5	宇部市によるバス交通支援の原則
6	公営バス交通の経営モデル
7	高齢者・障害者の移動機会確保
8	バスネットワークの在り方（計画サイド・経営サイド両面から）
9	ハード
10	サービス改善・利用促進のためのアイデア（バス）
11	JR線の役割
12	バス路線とJR線の関係
13	駅の役割
14	サービス改善・利用促進のためのアイデア（JR）
15	北部における公共交通施策の考え方
16	デマンド改善意見
17	デマンドの活用策

策定するために、バス、鉄道、タクシー、コミュニティ交通を議論の対象とした。宇部市の人口や高齢化率などの基礎データを元に、宇部市の公共交通の現状や課題を洗い出した上で、都市計画やまちづくりにおける公共交通全般のあり方について議論を行った。参加者の提言は、計画策定者により「意見具申書」として整理され、2014年1月20日に市長へ提出された。

各協議会の日程と内容を表-1に示す。第1回協議会では、計画策定者が「公共交通の総合的な方針の策定」と今後のスケジュールについて説明を行った。第2回では、委員が「宇部市の公共交通の現状」と「宇部市のバス交通のあり方」について意見交換を行った。第3回では、委員が「宇部市の鉄道のあり方」と「宇部市のデマンド交通等のあり方」について意見交換を行った。第3回では、まず各委員が第2回、第3回の意見交換を次に事業者が「公共交通が利用しやすい類似都市」と「バス1便あたりの採算性」について説明を行った。その後、計画策定者が意見具申書案について説明を行った。第5回では、まず計画策定者が意見具申書案について、補足説明や提案を行った。その後、各委員が意見具申書案についての意見を述べた。第6回では、意見具申書について、委員が最終的な確認を行った。

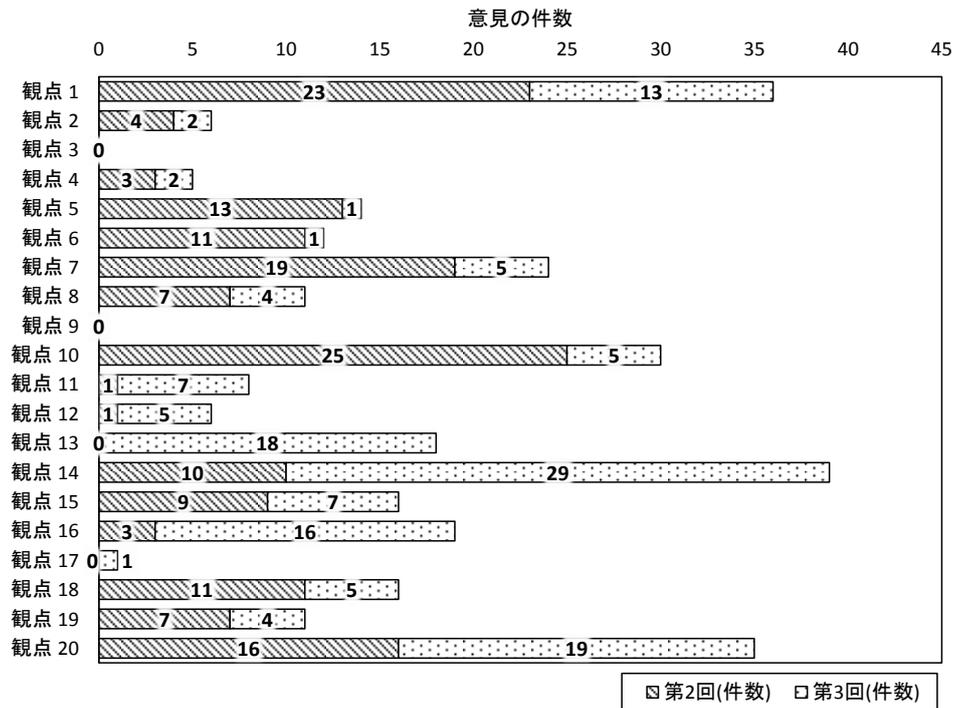


図-2 計画策定者の設定した論題と初期の討議で得られた参加者の意見の件数（各論題の内容は表-2に示す）

4. 結果・考察

(1) プロセスの観察

図-1 の二層のマネジメントをあり方協議会に適用した場合の具体的な内容を以下に示す。

a) 初期仮説の設定

計画策定者は、第2回協議会の前に、初期仮説として17個の観点を設定した。各観点を表-2に示す。計画策定者は、自らの経験や知識、及び事前に得られた情報を元に、宇部市の公共交通を議論する上で重要と考えられる観点を設定した。

まず、本協議会では、まちづくりと公共交通の関係についての方針・戦略について議論することを目的としているため、観点1～3が設定された。また、宇部市には、バス・鉄道の乗客数やダイヤ接続などに課題が存在するため、バス・鉄道に関する観点が設定された（観点4～6, 8, 10～14）。さらに、宇部市では山間部においてコミュニティ交通が運行されているため、観点15～17が設定された。

b) 初期の討議

第2回、第3回の協議会では、ワークショップ形式³⁾による討議が行われた。以下では、この第2回、第3回協議会での議論を「初期の討議」と呼び、図-1におけるPhase2に対応する段階と解釈する。初期の討議では、討議を充実させるため、属性の異なる委員をA班、B班、

C班の3班に所属させた。ファシリテーションは学識経験者と大学院生が行った。第2回では「公共交通」と「バス」という議論テーマが設定され、第3回では「鉄道」と「デマンド交通」というテーマが設定された。討議中に各委員より出された意見はKJ法により整理された⁹⁾。

c) 討議の再構成

計画策定者が初期に設定した観点と、第2回、第3回にて委員より出された意見との間には、認識の乖離が認められた。詳細な結果は(3)に記す。認識の乖離を緩和するために、第4回、第5回の協議会にて、計画策定者は討議の再構成を試みた。具体的には、委員の意見に不足していると思われる観点について、計画策定者が問題提起を行った。

d) 後期の討議

第4回、第5回の協議会では、最終的な提言書を作成するために、委員全体での討議が行われた。以下では、この段階の協議を「後期の討議」と呼び、図-1におけるPhase4に対応する段階と解釈する。まず、計画策定者は、第2回、第3回で委員より出された意見を整理し「意見具申書案」を作成した。意見具申書案を元に、計画策定者は、委員の意見にはないが宇部市の公共交通を考える上で大切と考えられる観点を提示した。各委員はその観点について自らの意見を述べた。計画策定者は、

これらの意見を元に意見具申書を完成させた。

第6回の協議会では、委員が意見具申書について最終的な確認を行った。

(2) 初期仮説の設定による認識の乖離の顕在化

あり方協議会では、各回が実施される前に、委員は意見を提出することが可能であった。まず、計画策定者は委員に対し事前に関係資料を配布した。その資料や次の協議会の内容に対し意見がある場合、委員は意見内容を記述し、計画策定者へ提出した。これらの事前提出意見も初期の意見に含むこととする。

Phase 2の初期の討議（第2回、第3回協議会）にて、計286件の意見が得られた。事前提出意見82件、第2回討議105件、第3回討議99件である。第2回、第3回の意見は、KJ法により記述された意見の件数を示す。

初期の討議終了後、計画策定者は、委員の意見を表-2の観点ごとに整理した。第2回、第3回協議会と事前提出意見より得られた意見を観点へ振り分け、観点に対応する意見の件数を示した(図-2)。観点20は、各観点到当てはまらなかった意見が振り分けられている。例えば「子供は車ありき」、「生活スタイルを変える、子供のうちから」などである。さらに、観点18「高校生」と観点19「計画の進め方」については、第2回協議会にて委員より多くの意見が出されたため、計画策定者によって新たな観点として設定された。

図-2より、観点1「まちづくりと公共交通」、観点10「サービス改善・利用促進のためのアイデア（JR）」、観点14「サービス改善・利用促進のためのアイデア（バス）」についての意見が多かったことが分かる。一方、観点3「都市軸」と観点9「ハード」についての意見は得られなかった。

観点に対する参加者の意見の件数をグラフに示すことで、他の観点との意見件数の比較が可能となる。参加者にとって重要と考えられる観点、参加者に対し新たに再提起しなければならないと考えられる観点が明確になる。前者については、当初観点としてとして設定されていなかったが、委員が多く言及した話題（観点18「高校生」）が挙げられる。後者については、委員によって言及されなかった観点（観点3「都市軸」、観点9「ハード」）が挙げられる。これらの観点については、計画策定者と参加者の間に認識の乖離が存在したと考えられる。

これらの特徴的な観点は、Phase 1において初期仮説としての観点を設定し、その観点に基づいて意見の分布を示すことにより、客観的な認識が可能となったと考えられる。すなわち、計画策定者が観点を設定することにより、認識の乖離の具体的な内容が明示されたと解釈できる。

(3) 再構成による認識の共有

Phase 2にて顕在化した計画策定者と参加者との間の認識の乖離に対し、計画策定者は討議の再構成を行った。再構成の具体的な内容を以下に示す。

まず、計画策定者は委員の発言を参考に、新たな観点の追加を行った。初期の討議において、委員より「高校生の通学」に関する意見が多く発言された。そこで計画策定者は、公共交通における「高校生（の通学・交通手段）」という観点は重要であると判断し、新たに高校生に関する観点を設定した（観点18）。最終的には「児童・生徒・学生の移動手段の確保」という論点として意見具申書に採用された。さらに意見具申書において「移動手段を持たない児童、生徒、学生のための公共交通の維持確保に努める」と明記された。

次に、委員より言及のなかった観点については、計画策定者が委員に対し、観点の説明や再提起を行った。前述のように初期の討議において、委員からは「ハード」や「都市軸」についての意見が得られなかった。そこで計画策定者は、これらの2つの観点について再提起を行った。具体的には、第5回討議において、「ハードの一環としてのバリアフリー」や「都市軸」の考え方について説明を行った。すると、福祉関係者より「盲導犬と一緒にバスへ乗車する障がい者の方へ配慮してほしい」という意見が得られた。事業者を代表する委員からは、ノンステップバスの運行状況の説明が追加された。続いて「盲導犬を待機させるスペースをバスの車内に確保できるようにバスメーカーへ要望する」、「バスの車内に車いすを乗せるための研修や教育に努めていく」といった意見が複数の委員より得られた。このようにハード（バリアフリー）に関する議論は複数の委員に波及したため、再構成が成功したと考えられる。一方、「都市軸」に関する内容については一人の委員しか言及しなかった。そのため、「都市軸」については再構成が成功しなかったと考えられる。

5. おわりに

本論文では、宇部市において実際の参加型計画へ「二層のマネジメント」を適用し、考察を行った。Phase 1において、計画策定者が「初期仮説」を設定することにより、参加者との間の認識の乖離が顕在化した。このとき、初期仮説と参加者の意見の分布を図示することで、認識の乖離が視覚的に示された。さらに、Phase 3において計画策定者が「討議の再構成」を行うことにより、一部の認識の乖離が緩和し、共通の認識が生成された。討議の再構成では、計画策定者は参加者に対し、自身の認識についての説明や再提起を行った。以上は二層のマ

ネジメントが有効に機能した結果と考えられる。

一方、参加者と共通の認識が生成されなかった「初期仮説」も存在した。これは、再構成が機能しなかった事例である。このように、共通の認識が生成された内容とされなかった内容については、更なる分析や評価を行う必要がある。また、どのような内容が最終的な提案へ採択されたのかを評価する必要もある。これらを実証することで、二層のマネジメントや再構成を行うための指標の提案が可能になると考えられる。以上を今後の課題とする。

参考文献

- 1) 屋井鉄雄：手続き妥当性概念を用いた市民参加型計画プロセスの理論的枠組み，土木学会論文集 D，vol.62, No4, pp.621-637, 2006.
- 2) 坂井孝典，屋井鉄雄：計画確定行為における合理性確保に関する研究，土木学会論文集 D，vol.65, No2, pp.111-128, 2009.
- 3) 木下勇：ワークショップ：住民主体のまちづくりへの方法論，学芸出版社，2007.
- 4) 石塚雅明：参加の「場」をデザインする：まちづくりの合意形成・壁への挑戦，学芸出版社，2004.
- 5) 錦澤滋雄：自由討議の場としてのワークショップ，pp.61-90，原科幸彦編著：市民参加と合意形成：都市と環境の計画づくり，学芸出版社，2005.
- 6) 堀公俊：問題解決ファシリテーター：「ファシリテーション能力」養成講座，東洋経済新報社，2003.
- 7) Chosokabe, M., Umeda, H., Sakakibara, H: Evaluation for Workshop Discussion from the Viewpoint of Social Acceptability, Proceedings of 13th Group Decision and Negotiation (GDN), pp.298-310, 2013.
- 8) 宇部市：宇部市の公共交通のあり方検討協議会，<http://www.city.ube.yamaguchi.jp/kurashi/koutsuuchushajou/koukyoukoutsuu/kyougikai1.html> (2014.4.22.最終アクセス)
- 9) 川喜田二郎：KJ 法一渾沌をして語らしめる，中央公論社，1986.

STUDY ON MANAGEMENT OF PLANNING PROCESS IN PARTICIPATORY PLANNING

Madoka CHOSOKABE, Toshiya MATSUNO and Hiroyuki SAKAKIBARA

Authors proposed “Two-stage management model of participatory planning process” in the past studies. The process consists of “the management of the discussion” and “management of planning process.” In this study, the proposed model is applied to actual participatory planning process in Japan. The topic of the process was public transportation policy for implementing environmentally sustainable city. Applicability of the proposed model is examined.