

# 参加者の構成が地域住民による継続的な主体的 議論に影響を及ぼす要因について ～コミュニティ交通の運営を事例として～

森山 真之介<sup>1</sup>・鈴木 春菜<sup>2</sup>

<sup>1</sup>学生会員 山口大学大学院理工学研究科

<sup>2</sup>正会員 山口大学准教授 大学院創成科学研究科 (〒755-8611 山口県宇部市常盤台2-16-1)

E-mail:Suzuki-h@yamaguchi-u.ac.jp

住民の協働を得つつまちづくりを推進する際には、住民の主体性や積極性が高まり、持続することが肝要である。しかしながら、参加住民の全てが取り組みの当初から一貫して主体性・積極性に富んでいることは稀であり、まちづくりの大きな課題となっている。

もちろん、このような住民の主体性・積極性には、取り組みの内容や市民意識、住民の関係性など、地域固有の特性が大きく影響を及ぼすであろう。しかし、所与の条件だけでなく、参加の方法や議論の諸条件によっても、住民の主体性には影響が及ぼされるのではないだろうか。

本研究では、参加者の構成として専門性の程度、任意参加の程度等に着眼し、議論の継続に要因を検討した。そして、よりよい地域内議論のあり方について考察した。

**Key Words :** *continuity of public discussion, community transport*

## 1. はじめに

近年、地域的な問題の取り扱いが増加するに伴って、都市計画の対象は都市域レベル・地域レベルの空間に加えて地区レベルのまちづくりにも重点が置かれるようになっており<sup>1)</sup>。このようなまちづくりのプロセスでは、地域の事情に精通した住民同士の議論によって当該地域において真に必要な取組やその実施が促進されると考えられるため、民主的な社会的意思決定の機会が増加している<sup>2)</sup>。さらに、住民同士や住民と行政との合意形成や、住民自身の行動変容が求められることが多く、地域住民ひとりひとりの選択を尊重し、互いに議論を重ねて方向を探っていくようなアプローチが求められることとなった<sup>3)</sup>。そして、このような取組の諸過程に地域住民を含めた多様な関係者が参画して適宜目標や意識を共有しながら合意を形成していくことで、関係者の凝集性が高まり、地域知や専門性を有する人材が生まれ、その後の地域づくりの機運が高まると期待される<sup>4)</sup>。

とりわけ、生活に密着した日常的な移動に係る交通手段を検討する地域交通計画を通じたまちづくりでは、地域住民が積極的に関与することで持続的で適切な地域交通の確保につながると期待されており<sup>5)</sup>、数多くの住民

参加による取り組みが報告されている。このような取組を効果的に推進するためには、住民が自治体の財政状況や計画・実施する交通政策の方向性を理解し、交通計画について情報を通じて問題意識を共有していくことが肝要である。住民と行政の間で問題意識や問題解決の方向性が共有されることで、住民が主体となって積極的な協働を得ることにつながり、地域交通計画の組織的で円滑な推進に寄与すると期待される。また、住民自身が計画と実施に携わることにより、地域や事業に愛着を醸成し事業の持続性が高まると考えられる。

しかしながら、住民の主体的で継続的な協働を得ることは必ずしも容易ではない。そもそも議論を開始する機運が生じないこともあれば、一度議論が始まっても住民が計画策定や事業実施に関与する機運が継続しないこともあるだろう。そのような事態が生じる場合、住民参加を前提としていた計画策定や事業実施においては、計画策定や事業実施のプロセスの一部が形骸化し、計画の適切性や事業の実効性が損なわれる事態につながると懸念される。また、主体性の醸成も課題である。参加住民の全てが取り組みの当初から一貫して主体性・積極性に富んでいることは稀であり、まちづくりの大きな課題となっている。行政と住民のコミュニケーションが住民側の

私的な要望の提示に終始するような状態が継続すると、双方向議論の成立が困難となるであろう。

このように、住民の協働を得つつまちづくりを推進する際には、住民の主体性や積極性が高まり、持続することが必要である。しかしながら、その要因については各種の事例分析によって、各事例ごとに羅列的に指摘されるにとどまっている。住民の主体性や積極性には、取り組みの内容をはじめとして、その地域の市民意識や住民の関係性など、各々の地域及び各事業固有の特性が大きく影響を及ぼすであろう。地域交通関連施策については、バスや鉄道の新規路線開通やバス路線の廃止など交通環境の変化が地域の危機感や施策に取り組む機運をもたらす事例<sup>9)</sup>や住民組織に強いリーダーシップをもったリーダーが存在することで事業が円滑に進む事例などが知られている。

しかし、地域特性に依存した要因だけでなく、コミュニケーション・取組の進め方も機運の醸成・維持に影響を及ぼす要因となるのではないだろうか。例えば、討議集団の人数が挙げられる<sup>7)</sup>。住民参加の場では、参加者数が多ければ多いほど良いとされることもあるかもしれないが、討議の人数が多すぎる場合、集団で意思決定すると感じる責任が拡散し、個々人が感じる小さくなるため、極端な意思決定をしやすくなることや、意見が分散して案件の採択率が低下し、意思決定がなされにくくなる可能性が指摘されている。あるいは、討議の人数が少なすぎる場合は、公共的な意識や議論をもたらす社会的動機付作用が低下し、受容性が高い議論がなされなかったり、関与人数が少ないことにより実行力が低下することが指摘される。地域交通施策のように、問題意識が高い住民はいても、専門性が高く議論を主導し組織を取りまとめることができるような参加者が乏しいと考えられるような事業においては、議論や機運の継続性に影響を及ぼすコミュニケーション・議論の方法や参加者の構成などの政策変数を検討することによって、より効果的に住民の協働を得ることが可能となると考えられる。

しかしながら、議論の方法や取組の進め方については、事例紹介として示されているものの、機運の醸成や取組の継続に及ぼした影響はほとんど検討されていない。このような要因についてより客観的に評価するためには、類似のプロジェクトを横断的に比較することが有効であると考えられる。

鈴木・森山(2015)<sup>9)</sup>では当初議論の回数や参加者の人数など、コミュニケーション・議論の方法や取組の進め方に着目し、同一時期に同一地域で実施された類似のプロジェクトを横断的に比較することで、議論が継続したプロジェクトとそうでないプロジェクトについて、その要因を検討した。

本研究では、さらに調査対象を拡大するとともに、参

加者の構成として専門性の程度、任意参加の程度等に着目し、新たな要因を検討した。そして、よりよい地域内議論のあり方について考察した。

## 2. 調査について

本研究では、山口県山口市で実施されている「山口市市民交通計画」に基づく地域主体の交通手段確保の取り組みを対象として調査・分析を行った。

### (1) 山口市市民交通計画

山口市市民交通計画(以下、市民交通計画)は、2006年4月に策定された山口市の公共交通を中心とした総合交通計画である。山口市は、市町村合併を経て県内最大の市域面積を有する一方で人口密度は全国の県庁所在地の中で最も低い約190人/km<sup>2</sup>であり、分散型の都市である。一方で自動車依存の進展による公共交通サービスの低下が進行しており、路線バスに対する市の補助も拡大している。

この市民交通計画では、高齢化に伴う移動困難者の増加・市の財政の悪化といった課題に対して、行政だけで十分な公共交通を維持することが困難であるという認識を示し、市民の協働を求めた。都市内交通のうち幹線交通は事業者が中心となって運営する一方、支線交通は住民が主体となって運営する方式とし、市を双方を支援するという役割に位置づけた。本計画に則れば、住民が運行主体を組織して支線となる交通を運営し、一定の収益水準を満たせば市の補助の対象となる。このため、住民が関与することで地域交通が直接的に改善・維持されることとなる。市民が自ら積極的・主体的に地域交通に関与することを求めた計画である。

本計画が策定される前後に各地域で説明会が実施され、本計画の策定の背景と趣旨、今後の施策の進め方についての周知がなされた。住民主体での地域交通の運営や改善の要望がある地域は、市の担当者を含めた関係者で勉強会や協議会を主催し、議論を進める。当該勉強会は2006年以降現在まで、市内で平均して年間約80回程度実施されている。さらに、山口市では2007年度からコミュニティ・タクシーを運営する地域を支援するモデル事業を実施している。

本計画策定に基づく市民の主体的参加促進の結果、2015年現在7つの地域で住民主体のコミュニティ・タクシーが運行されている。当該地域では、各地域の特性に合致した路線や運行形態、利用促進が実施されており、住民自身が関与することにより地域交通維持への意識や行動も活性化されている。このような成果は住民参加による地域交通維持の目的と合致したものであり、平成23

年度地域公共交通活性化・再生優良団体大臣表彰を受賞した。

しかしながら、このように住民の積極的・継続的な協働を得て地域生活交通が改善した地域がある一方で、議論が開始されなかったり、途絶してしまったりした地域も存在する。とりわけ、一度は勉強会を開始した地域は、日常的な移動や交通手段の改善に意欲があった地域であり、市民交通計画の策定に際して、地域交通について議論する機運が一度は高まった地域であると判断できる。このように、議論が継続した地域と途絶した地域の双方が存在する本取り組みを調査の対象とした。

## (2) 調査の概要

本研究では前節に述べた山口市の各地域での地域交通の検討状況について、1) 市役所に保管されている勉強会等の報告書の閲覧によって調査、2) 現在、並びに過去の各地域の市の担当者からのヒアリング調査を行った。調査時期は2014年11月～1月、2016年3月～4月であり、2006年度～2012年度の事業を調査対象とした。なお、報告書の閲覧によって不明な項目、記載に漏れがあった項目については担当課員にヒアリングを実施して補足し、データを作成した。

### a) 調査地域

本研究では、住民主体での地域交通の改善に関して、現在も議論が継続して実施されている地域（以下、議論継続地域）と一度は議論が開始されたものの途絶した地域（以下、議論途絶地域）を比較するため、それぞれから5地域を無作為に選定し、調査を行った。なお、議論継続地域に該当する地域は、全ての地域でコミュニティタクシーの運営が行われていた。

### b) 報告書の調査項目

本研究では、議論継続地域と議論途絶地域で各種の取り組みの進め方についての要因を比較するため、報告書から得られる情報を各地域について取りまとめた。

まず、地域交通に係る会合については、当該地域で住民が主催となって実施され、市役所の担当者が参加した会合について、勉強会・協議会・打合せ・調整の4種類に分類し、回数と各会合の参加者数を調査した。ここで、勉強会とは、地域交通に関する施策や事業についての説明や、課題について住民が考察し合うものとした。協議会とは、考察にとどまらず、地域交通施策に係る何らかの諸要件の決定を伴うものとした。また、打合せに関しては、勉強会や協議会で議論する内容について事前に少数の参加者で話し合うもの、調整は他地域や事業者など一定の参加者以外の関係者を含めた少数の会合とした。なお、会合の名称が「協議会」とされていても、前述の定義に従って決定を伴わない諸要件の議論がなされた場合は、勉強会に分類した。すなわち、協議会・勉強会は

住民全体の会合であり機運の醸成に大きく影響を及ぼすものであると想定される。一方、調整・打合せは事業の円滑な実施や協議会・勉強会の継続のための関係者の会合であると想定される。

報告書は議事・発言録ではないため、過不足なく議論の推移を把握することは困難であるが、議事概要として報告された事項を適宜参照する。

次に、各地域で実施されたアンケート調査の概要と頻度、組織設立の有無と経緯について調査した。

### c) ヒアリングによる調査項目

報告書から得られた情報と併せて、議論の継続に及ぼす影響を検討するため、報告書で得られた情報を再確認するとともに、参加者の構成として、参加者の年齢や性別、各参加者の専門性の程度、任意参加の程度、積極性の程度、議論の主観的な量について尋ねた。

## 3. 結果と考察

前章に述べた項目についての取りまとめた結果を示す。

### (1) 会合の回数・期間

会合の回数は、議論が途絶した地域ではいずれも、1～2か月以内の2回以下の会合が実施されていた。一方で、議論が継続している地域の初年度に着目すると、何か集団で意思決定を行う「協議」が行われる前に打合せや勉強会が2～4回開催されており、協議に移行するまでの期間は3～6か月程度であった。実際に、担当課及び実際の会合に参加した専門家へのヒアリングでも、地域住民との対話が半年ないし3～4回程度継続して初めて、行政の状況や計画の方向性についての共感が得られ、議論が展開するようになったとの意見が得られた。関係者間の共感や私的意見の提示にとどまらない公的議論の展開が、議論の継続の要因になるとの想定に基づけば、会合の開始から議論の展開に一定の時間を要する可能性を認識することは有意であろう。

### (2) 会合の参加者数

会合の参加者数については、議論の定着と継続の2つの観点から調査を行った。

まず、議論の定着については、報告書の調査から、議論途絶地域と継続地域の比較を行った。地域全体での会合である勉強会・協議会への平均参加者数を別途算出した。この結果、議論が継続した地域での平均参加者数は9.8人～12.9人であった。一方で、議論が継続していない地域のうち、勉強会・協議会が実施された3地域での参加者数は、それぞれ、4人、24.0人、31.5人であった。参加者の人数が少なすぎたり、多すぎたりすることによ

て機運の醸成や議論の継続に影響を及ぼされる可能性があると考えられる。参加者が4人であったH地域については、1回実施された勉強会の報告書に「組織の立ち上げ後、協議することを合意」と記載されていた。すなわち、何らかの組織を立ち上げて引き続き地域の交通について地域全体で議論する方向性で議論されていた。しかしながら、結果として勉強会はこの1回以降継続しておらず、少人数の議論の帰結が地域全体に拡散しづらかったのではないかと推察される。

一方で、参加者が31.5人だったJ地域の報告書を確認すると、「福祉バスの増便について意見があったが、公平性の面から継続審議となった」「生活バスの変更案の代案を示し、住民の意見を聞いた」との記載があった。参加者数が多いため、2回の勉強会では行政と住民という従来の関係がそのまま維持され、公的な議論の展開に至りづらかったのではないかと推察される。

最後に、I地域については、24人と議論継続地域と比較すると多い参加者数であるが、アンケートを2回実施し、協議会の設立が議論されるなど地域交通を地域全体で検討する方向へ議論が発展していた。報告書を確認すると、「今年度のモデル地区に申請しないことが決まった」「今後の取り組みについて検討組織を立ち上げるようになった」「これから立ち上げを予定しているコミュニティ交通運行準備会に政策課も加わってほしい」とあり、市が準備した施策案は不適切だと判断しつつも、地域交通の確保に向けた公的な議論を継続しようという機運が生じていたことが確認された。すなわち、I地域の場合は議論の継続には人数というよりは具体的に自分たちが取り組める施策案が提示されたなかったことが議論が途絶した原因ではないかと考えられる。

次に、議論の継続について、議論継続地域間の状況をヒアリングによって調査し、その内容を比較した。調査項目は、当初の議論参加者と現在の議論参加者の年齢・性別・所属などの構成、知識や積極性の程度、参加者の交代のタイミングとその選定方法である。なお、本調査について、本稿執筆段階で調査途中であり、取りまとめ結果を発表時に報告する。

#### 4. おわりに

本研究では、コミュニケーション・議論の方法や取組の進め方に着目し、同一時期に同一地域で実施された類似のプロジェクトを横断的に比較した。山口市の「山口市市民交通計画」を対象として、議論が継続したプロジェクトとそうでないプロジェクトについて、その要因を検討した。その結果、議論の継続に影響を及ぼす可能性のある要因として、会合の回数や人数、現実的な施策の提示、参加者の構成について示した。

**謝辞：**本研究で実施した調査に係り、山口市交通政策課に多大な協力を頂いた。ここに記して謝意を表する。

#### 参考文献

- 1) 例えば、日本都市計画学会関西支部新しい都市計画教程研究会編：都市・まちづくり学入門，学芸出版社，2011.
- 2) 藤井聡：土木計画学，学芸出版社，2008.
- 3) 太田勝敏：新しい交通まちづくりの思想，コミュニティからのアプローチ，鹿島出版会，1998.
- 4) 例えば、澤崎貴則・藤井聡・羽鳥剛史・長谷川大貴：「川越交通まちづくり」の物語描写研究—交通問題解決に向けたまちづくり実践とその解釈—，土木学会論文集 D3（土木計画学），Vol. 68, No. 5 p. I 325-337, 2012.
- 5) 森栗茂一 編著：コミュニティ交通のつくりかた：現場が教える成功のしくみ，学芸出版社，2013.
- 6) 例えば、橋詰信吾：福岡外環状道路を走る新たなバス路線の開設に向けて～産学官民の連携と主体的な取り組み～，第9回日本モビリティ・マネジメント会議発表資料，2014.
- 7) 足立にわか，石川正純，岡本浩一：決議の規定因としての発話態度，決定ルール及び集団サイズ，社会技術研究論文集，Vol.1, pp.278-287, 2003.
- 8) 高良美樹：集団討議の参加者の人数が集団決定および個人決定に及ぼす影響について，人間科学，琉球大学法文学部，no.1 p.67-84, 1998.
- 9) 鈴木春菜・森山真之介：地域住民による継続的な主体的議論の阻害要因についての考察～コミュニティ交通の運営を事例として～，第52回土木計画学研究・講演集，211, 2015.