

計画における地域発案型アプローチの役割に関する基礎的研究 A Fundamental Study on Role of A Process of Public Involvement Approach

中村文彦*、森田哲夫**、秋元伸裕**、高橋勝美**

By Fumihiko Nakamura, Tetsuo Morita, Nobuhiro Akimoto and Katsumi Takahashi

1. はじめに

(1) 研究の背景

近年、都市計画・交通計画において、市民参加の積極的採用やパブリックインボルブメントという考え方、あるいは計画案のとりまとめにおける合意形成の手法論が注目されてきている。こういった視点からの研究や実践例の報告が増加しつつあり、計画プロセスのあり方について関心が高まってきている。

これらはいずれも、計画プロセスにおける行政以外の関連主体の関わり方についての考え方であり、各研究や報告において各々独自の視点からねらいや目的、さまざまな主体の具体的な関わり方、およびその成果について、検討が進められている。こういった事例が積み重ねられ概念の整理が進むことにより、都市計画・交通計画における多様なアプローチの可能性が高まってくることが期待できる。

(2) 研究の目的と構成

本研究では、計画策定における多主体の関わり方について考えられるアプローチの中で、地元の住民・市民や民間をはじめとする「地域」から計画を発案する地域発案型アプローチに着目し、以下の3点を目的として検討を進めることとする。

- ①：地域発案型アプローチの考え方を、市民参加、合意形成、パブリックインボルブメントといった一連の概念との関連のなかで整理する。
- ②：典型的ないくつかの計画事例について、計画プロセスにおける多主体の関わりを検証する。

- ③：計画における地域の関わりを整理し、地域発案型アプローチの役割を考察する。

本研究の構成は、前述の目的に従い次のようになる。まず2章で既存研究のレビューを行い、市民参加、合意形成、パブリックインボルブメントといった概念の整理を行う。続いて3章でケーススタディーを行い、多主体の計画への関わり方について把握する。最後に4章で2章・3章の結果を整理しながら地域発案型アプローチの整理を行うこととする。

2. 既存概念の整理と地域発案型アプローチの位置づけの明確化

(1) 既存概念の整理

1997（平成9）年6月の都市計画中央審議会答申¹⁾によれば、今後の都市整備の方向性のひとつとして、「今後は、都市整備を有効かつ円滑に進める視点から、公民がそれぞれの役割と責任を分担しつつ、協同して都市整備を推進する必要がある。」と述べられ、その際「特に、行政と住民の協同のあり方としては、行政が主導的立場に立ち、その考え方を積極的に住民に提示して意見を吸い上げていくという行政からのアプローチ（行政提案型）と、住民が主導的立場に立ってまちづくりの方向性をとりまとめ、行政に支援と協力を求めるという住民からのアプローチ（住民提案型）があり、都市整備の内容やスケールによって適切な方式を選択することが必要である。」と、近年の動向を踏まえた住民からのアプローチという新しい方向性が明示されている。

行政以外の主体が計画プロセスに関わる場合、計画の中身の点では、大きくは、

- α) 計画策定（まちづくり、協定・条例制定など）を当面の主目的とするもの
- β) 計画の事業化、社会資本整備（実際にハード

キーワード：計画手法論、市民参加、公共交通計画

* 正会員 工博 横浜国立大学助教授 工学部建設学科
(〒240 横浜市長谷区常盤台79-5 Tel.045-339-4033/Fax.045-331-1707)

** 正会員 工修 (財) 計量計画研究所 交通研究室
(〒162 新宿区千駄ヶ谷本村町2-9 Tel.03-3268-9911/Fax.03-5229-8081)

を整備すること)を主目的とするものの2つに分類できる。また、計画の対象とする空間の広がりという点では、(イ)都市全体あるいはそれ以上を含む広域的なもの、(ロ)徒歩圏あるいはコミュニティレベルといった狭域的なものに区分できる。 α)と β)については、どちらか片方の目的だけしか意識されていないことはないし、両者は必ずしも切り離して考えられるとは限らず、合わせて考えるべき場面も多いが、これまでの多主体が参加するアプローチの中では、どちらかを主目的として意識されていることが多い。

本研究では、これらの点を意識しながら、計画プロセスにおける行政以外の主体の関わり方という視点において既存概念として位置づけることのできる、市民参加、合意形成、パブリックインボルブメントといった3つの考え方をとりあげて、既存事例と研究のレビューを通して位置づけを整理した。

(a) 市民参加

・基本的な意味

「市民(住民)参加」という言葉は、1969年のシェリー・アーンスタイン(Sherry R. Arnstein)らによる、「市民参加における梯子理論(A Ladder of Citizen Participation)」によって、我が国でも広く知られることとなった²³⁾⁴⁾。文献5)~7)などに指摘されているように、アメリカでは、1960年代に公民権運動に象徴される市民運動の拡大により、社会的差別撤廃の制度化の延長線上で、都市開発への市民参加手続きも制度化された。その後、1970年代の都心部再生を目指す諸制度の設立、1980年代の市民・専門家の協力による都市開発プロジェクトへの実質的関与の拡大、住民や非営利組織(NPO)活動への自治体、州、連邦による支援へとつながっている⁵⁾。

我が国の場合は、前述の審議会答申¹⁾において、従来の公聴会タイプの市民参加を一步進め、「住民提案型」のアプローチについて言及している。また、次期全総にあたる国土のグランドデザインにおいても、「多様な主体の参加」が謳われている⁸⁾。広域的な県境を越えた地域づくりの場面でも、「参加」をキーワードとする動きがでてきている⁹⁾。

また文献10)では、パブリックインボルブメントに相当する日本語という観点から「住民参加」、「市民参加」、「国民参加」という言葉をとりあげ、「住

民参加」は当該プロジェクトの沿道の現在の住民という空間的にも時間的にもきわめて限定性の強い利害関係者の参加という色彩が強く、「市民参加」も空間的な限定性を感じられ、「国民参加」では広がりが大きすぎるようにも思える、とのコメントが記述されている。

「市民参加(あるいは住民参加)」という言葉自体が、必ずしもきちんと使い分けられていないことも多いと考えられるが、基本的には「市民参加」は当該自治体関係者全員の参加(すなわち前述の(イ)の場面に相当)の意味合いが強く、「住民参加」は地区・住区などより狭いエリアの中の関係者の全員参加(すなわち前述の(ロ)の場面に相当)のニュアンスが強いと考えられる。両者とも、計画初期段階である前述の α)の場面で用いられることが多いものと推察される。

・事例

具体例としては、全国各地の都市計画マスタープラン策定(1992年創設)における市民参加²⁾、地区計画制度(1980年創設)における住民参加²⁾などがある。マスタープラン策定においては、「市町村は、基本方針を定めようとするときには、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じるものとする。」(都市計画法第十八条の二・2)とあるように、策定段階への市民参加が法的に義務づけられている²⁾と考えられるが、具体的な方法は明示されておらず各自治体に任されている²⁾。近年はワークショップの実施(鎌倉市)、インターネットの活用(大和市)など新しい試みも増えている。

・論点

まちづくりにおいては、まちづくり協議会等の組織を通じて行われることが多いが、その進め方や行政と住民組織との関係についてはまだ模索段階にあり、近年はNPOや民間非営利団体による対応、市民・行政・企業のパートナーシップによるまちづくり、市民の意識とルールづくりなど、さまざまな検討がなされている²⁾。

(b) 合意形成

・基本的な意味

「合意形成」という言葉は、広辞苑¹¹⁾によると「合意=意志が一致すること。法律上は契約当事者の意

思表示の合致をいい、契約の成立条件となる。」「形成＝かたちづくること。」とあり、文字通りには、関係主体間の意志が一致し、その計画が成立することを意味すると考えられる。

「合意形成」の特徴として、文献12)によると、まちづくりにおいては住民同士の「合意形成」に主眼があるが、インフラ整備計画では計画主体と住民の間の「合意形成」が重要な課題であり、両者を別個の問題として取り扱うべきであると指摘している。

この意味では、「合意形成」という言葉は、計画の後半部分である事業実施段階、すなわち β)の場面で用いられることが多かったものと推察される。

・事例

具体的には、鉄道・道路等の交通施設¹²⁾やダム、発電所、廃棄物処分場等の大規模施設の建設の場面があげられる。全体としては対象区域は β)の狭域的な場合が多い。

・論点

近年では事業実施前の計画案策定段階での市民参加が重視されてきており、 α)の場面で「市民参加」のもと「合意形成」を図ることも多くなっていると考えられる。

(c) パブリック・インボルブメント(PI)

・基本的な意味

「パブリック・インボルブメント」は、もともとアメリカで用いられている考え方であり、言葉としては「行政が市民など(public)を計画に巻き込む(involve)」という意味である¹⁰⁾¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾。前述の公民権運動から市民参加へ至る流れと呼応して、1960年代から実践されていた手法であると考えられる。文献5)によれば、アメリカの都市開発は1950年代の自治体主導の方式から1960年代の模索を経て、1970年代には民間企業と自治体のパートナーシップ方式へと発展していると指摘されている。PIにおけるパブリック(Public)は、市民だけでなく企業や交通事業者、地方自治体等も含まれる¹⁰⁾¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾が、これは、自治体と民間企業のパートナーシップ、および前述の住民参加の制度化の、両方の流れの延長線上にあると推察される。アメリカでは、ISTEA(1990)以降、計画の効果・影響の計量化が困難な項目が増え、計画初期段階から各種主体を取り込み、市民の合意を積

極的に得る努力や市民皆で決めたという方式で進めていく必要から、PIの重要性が高まっている¹⁴⁾¹⁵⁾。

文献15)によれば、PIの意味として「広い概念の公衆(Public)が、計画段階からその策定に参画する」という表現が最も近いと考えられ、「住民」や「参加」という言葉と区別する必要があると指摘している。

・事例

アメリカでは、 α)・ β)どちらの場面においても適用されている手法といえるが、対象空間は広域的なものが多い。我が国では、主に土木・基盤整備系の計画分野で紹介され¹⁵⁾、実際の適用としては1996年から検討が始まった新しい道路整備五箇年計画において、初めて大々的・明示的にPI方式が取り入れられた¹⁰⁾。具体的には、建議に国民の意見を反映することを目的として、国民に対するキックオフレポートでの問いかけとボイスレポートにおける収集意見の公表、およびそれ以降のさまざまなコミュニケーション活動を中心とした手法がとられた¹⁰⁾。

・論点

アメリカで行われているような広義の定義に従えば、前述の市民・住民参加とも共通する部分が多いと考えられるが、我が国においては制度的な裏づけや計画プロセスでの位置づけなどについてはまだ確立している部分は少ないため¹⁰⁾、今後は α)・ β)両面における実践例の蓄積が望まれている。

(d) まとめ

以上3つの概念について整理した結果、次のふたつの鍵が、市民等と計画プロセスとの関わり方において重要と考察できる。まず、特に(a)と(b)から考察されるのは、計画プロセスのどの段階で市民等に関わるかがひとつの鍵となる。そして、(a)、(b)及び(c)のすべてを見通すことによって、どのようなかたちで市民等に関わるかがもうひとつの鍵となる。そこで、この2つの軸で整理することにより、以下で計画プロセスの中での市民等の関わり方の課題を見いだす。

(2) 地域発案型アプローチの位置づけの明確化

ここでは、前節の整理に基づいて、まず、計画関連主体である「地域」とその関わり方の程度に着目して概念の整理を行い、その上で、本研究で提示する地域発案型アプローチについて、PIとの関連の中

で位置づけを行い、定義を明確にする。

(a) プロセスにおける地域

本研究においては、「地域」を次の通り定義する。すなわち、1) 地元に根ざした活動、行為を行っている主体であり、2) 地元の問題を認識している主体とする。従って、1) と 2) の条件を満たす市民、市民団体、交通事業者、地元プランナー、行政等が相当する。ただし、当該地域以外に籍をおく団体であっても、専門的な見地から地元に密着した活動を行うコンサルタントや住民団体はこれに含むものとする。また、行政のうち、政策実行の責任主体である機関等を除くこととする。

(b) 計画プロセスへの地域の関わり方と概念

計画プロセスへの地域の関わり方は、1) 問題認識・整理、2) 代替案設計、3) 代替案検討、4) 実施案決定、5) 事業段階という計画・事業プロセスに関する全ての地域の行為や意思表示を含むこととする。但し、整理を単純化するために明示的な関わりが有る場合だけを想定しており、不明確な関わり方は想定していない。

ここで、地域のプロセスへの関わるの程度を、全く関わらない場合を「小」とし、受動的な関わりを「中」、能動的な関わりを「大」とする。受動的関わりと能動的関わりのイメージは図1のとおりである。本研究では、政策実行責任主体ではない「地域」から計画案が発案、提示されることに着目しており、例えば住民からの要望等から政策実行責任主体が計画案を提示するような場合は、受動的関わりとして分類する。以下では、我々はこの分類における、特に能動的な関わりについて着目する。

次に、前節の最終項で示した、計画プロセスのステップと、先の計画プロセスへの関わり方を軸に、概念の整理を試みた。ここでは、従来型の計画プロセスでの関わり方と、市民参加、合意形成、PIを踏まえた新しいタイプにおける関わり方を並列的に示した(図2参照)。

a) は、プロセスの実施段階に位置する事業化の段階で住民説明会等により住民が関わる場合であり、従来型のアプローチを想定している。計画内容について関係行政機関との調整が概ね終了した段階で地域が関わることになる。

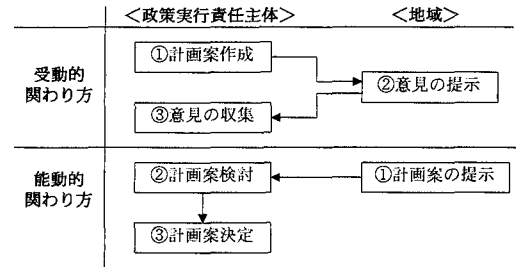


図1 地域の関わり方のイメージ

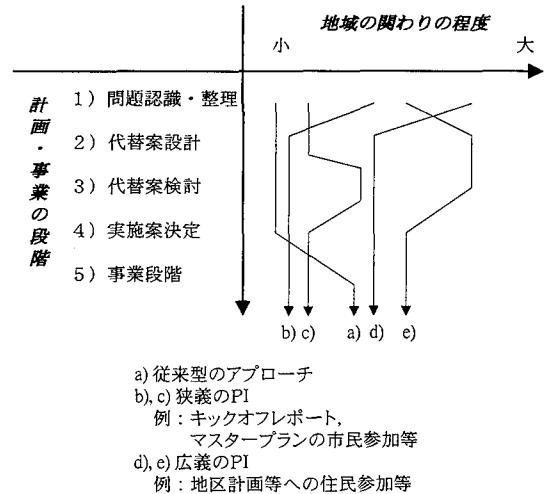


図2 計画プロセスにおける地域の関わり方の例示

b) c) は、プロセスの事業段階を除く初期段階において意識アンケート調査等によって住民等が受動的に関わる場合である。広域的な計画やマスタープランを策定する際に用いられる場合があるが、実際にはa)と同様に、計画内容の調整が概ね完了した段階での受動的な関わり方が多い。我々はこれらの事例を狭義のPIと分類する。建設省のキックオフレポートの一連のアプローチはこれに含まれる。尚、b)では問題認識・整理の段階において地域が関わるような表現となっているが、c)のように、途中段階での関わり方もあり得る。合意形成にみられる概念は、この流れの中に位置づけることができる。

d) e) は、プロセスの事業段階を除く初期段階において、地域が能動的に関わる場合であり、問題意識をもって、課題を提示したり、代替案を作成して提示する場合である。e)にみられるようにどの段階での関わりでも構わない。地区レベルの住民参

加方式による基盤整備（2章(1)節の β)(ν)の分類）などが比較的これに該当すると考えられる。これらのアプローチを広義のPIと分類する。

(c) 地域発案型アプローチの定義と位置づけ

以上からわかるように、計画プロセスにおける地域の関わり方は、計画プロセス上の位置や関わり方の程度から分類することができる。さまざまな関わり方のアプローチがある中で、本研究では、特に計画の初期の段階において能動的に関わるすることが、後の計画プロセスあるいは計画実現後に大きな影響を与える可能性があることを仮定して、そのようなアプローチを「地域発案型アプローチ」として区別することとする。地域発案型アプローチは、2章(1)節(c)で述べたところのISTEA以降のPIの特色である「計画初期段階から、市民だけでなく企業、交通事業者、地方自治体といった他の関連主体を取り込み、市民皆で計画を決めたという方式で進めていく」といった点を備えており、広義のPIの一要素と位置づけられる。

ここで、地域発案型アプローチにおける「地域」とは、2章(1)節(a)で述べたように狭義の「地域」であり、既成の法制度の仕組みの中で当該計画の実行主体あるいは許認可主体となる行政は「地域」に含めない。

よって、地域発案型アプローチとは、「地域」に含まれる主体が自ら能動的に発案し、行政とその他関連主体に働きかけて発案内容の実現を図る行動とそのプロセス」と定義することができる。

対象となる計画・事業は、先の2章(1)節の(i)(μ)のように、広域的な計画（都市、都市圏、幹線系交通基盤施設等）と狭域的な計画（駅周り、地区、地区交通等）の双方が考えられるが、広域的か狭域的かによって、プロセスのどの段階でアプローチするかといったことや、アプローチで採用する方法が異なってくると考えられる。

以上の定義に基づくと、(b)の整理の中では、c)やd)に対応し、位置づけられる。

このように概念規定した地域発案型アプローチは、以下のような5つの特色を持つことが、想定できる。

第一に、能動的な関わり方であり、多くの主体が関わる可能性をもたらすことから、地域の実情を色

濃く反映する計画代替案を立案できる点である。計画・事業プロセスの初期の段階で地域が関わることで、政策実施責任を有する主体（主に行政）と地域との乖離を埋める役割を持っているといえる。なお、地域の実情が反映されるためには、計画プロセスが透明性を有することが前提となる。

第二に、その結果として、プロセスに関わる地域の興味を引きやすく、市民等の関連主体に受け入れられやすいことを指摘できる。

第三に、市民に受け入れられることによって、計画プロセス全体が、スムーズに進む可能性を与えることがあげられる。但し、この点については注意が必要である。すなわち、一部の特殊な事情を反映した内容が提示され、それがその後の計画・事業内容やプロセスの進行に少なからぬ影響を及ぼして総合的な視点から見て、必ずしも適切でない内容となる可能性があることである。しかしながら、先に述べたように、透明性が担保されているならば、この問題は回避できる可能性がある。

第四に、市民に受け入れられることによって、計画プロセス上の不確実な状況への対応能力が向上することが期待できる。

そして第五に、以上の第二、第三、第四の3点からつながる点として、上位の意思決定における受け入れられやすさが向上し、地域の実情を反映した計画が行政の計画に反映されることが期待できる。

我々は、地域発案型アプローチを取り入れた計画は、これら5つの視点において、何らかの特色を持つものと仮定しており、その意味でこの5点は仮説である。さらに、この5点は、いずれも地域に密着した計画において深刻と考えられる事項であり、この仮説を検証することは、地域発案型アプローチの意義を考察する上で重要である。5点はいずれも定性的な内容であり、検証にあたっては、具体的な計画事例の詳細な調査に基づいて、各点にあてはまる評価が可能かどうかから定性的に判断せざるを得ない。

以下の3章と4章では、具体事例の詳細な調査から、その計画に地域発案型アプローチの要素がどのように取り込まれていたか、そして、これら5つの視点から計画を事後的にどう評価できるか、の2つの側面で考察を行う。

3. ケーススタディ

(1) 基本方針と対象事例の設定

既往事例の中で、地域発案型アプローチを厳密な意味で採っている事例は多くないが、本アプローチの要素を部分的に含む事例はみられる。これらの事例について、地域発案型アプローチの役割を分析することにより、本アプローチの位置づけが考察できる。

本研究では、1)地域が計画プロセスのどの段階で関わったか、2)地域が計画にどのように関わったか、3)計画に対しどのような影響があったか、ということをも視点として、地域発案からみた計画の検証を行うための対象事例を設定した。

対象事例は、広域的な計画・狭域的な計画、ハード整備の計画・ソフト整備の計画といったいろいろな計画の多様な特徴を把握できるよう、広域的な計画でありハードの整備計画として都市モノレール計画（沖縄県那覇市）、狭域的な計画であり交通サービスのソフト整備計画として地区内バス輸送計画（千葉市北西部）の2事例をとりあげた。

(a) 都市モノレール計画（沖縄県那覇市）

那覇空港～那覇市汀良間約13kmの都市モノレール計画である。当初の導入検討後20年以上たって軌道法による特許が下り、平成8年11月に着工された。

(b) 地区内バス輸送計画（千葉市北西部）

団地自治会とタクシー会社の契約による10人乗りタクシーから始まった小規模バス事業者が、地元住民のニーズを確実に反映し、国との調整を進めながら従来の路線バスとは大きく異なるきめ細かな輸送サービスを提供している。

(2) 検討方法

各対象事例について、計画に関わる資料を収集するとともに、計画関連主体に対しヒアリングを行って、以下の手順で各事例の検討を行った。

①計画関連主体の抽出

計画の最初の発案者に注意しつつ、計画に関わった行政、市民、事業者等の関連主体を抽出する。

②主体間の関わりを記入した計画経緯年表整理

関連主体相互が計画策定経緯においてどのように他主体に働きかけてきたか、発案当時の

年表形式で整理する。

③地域発案型アプローチからみた考察

各事例での計画経緯と計画関連主体間の関わりを整理し、分析の視点に基づき、地域が計画へ関わった段階・関わり方を整理する。その上で、計画プロセス全体をみて、計画関連主体の関わり方と計画への影響について考察する。

(3) 各対象事例での計画経緯と計画関連主体の関わり

(a) 沖縄都市モノレール計画¹⁶⁾

沖縄都市モノレールは、本土復帰後、国や地元自治体（那覇市、沖縄県）によりいち早く提案がされているが、当初、市民や関連するバス事業者を巻き込んだ議論はなされず、彼らとの議論が始まったのは提案の約9年後である。

それ以降、県と市民とは建設促進協議会による陳情やアンケート調査、県とバス事業者とは調整会議や連絡協議会を通して計画と関わった。市民の計画への参加に時間がかかった原因は、県が国との対応に追われていたこともあるが、行政による市民アンケートにおいてモノレールの必要性が道路整備を下回り（平成元年）、市民のモノレール計画への興味が低かったことも理由のひとつに考えられる。また、バス事業者との実質的な調整が始まったのが計画の最終段階であり、モノレール計画の利害関係者との交渉が遅れたことも計画の長期化の原因として考えられる。このほか、国による地元自治体への問題提起や、利用者予測値の度重なる見直しなど、国と地元自治体の意向のずれもみられる。（表1参照。）

(b) 千葉市西北部の地区内バス輸送計画¹⁷⁾

対象事例としたのは小規模なバス事業者であり、定期的な地元住民・自治会との意見交換会を通じ地元ニーズを確実に把握し、ワゴンタクシーを活用した輸送、深夜急行バスなど新規の形態のサービスを提案していった。国に対しては積極的な要望を行ったが、新規のサービスであったため国の認可に時間が費やされたものの着実に認可を受けていった。バス事業者はサービスの開始後もアンケート調査や意見交換によって地元住民のニーズを把握しそれを計画に反映させてきた。（表2参照。）

表1 沖縄都市モノレールの計画経緯年表

年度	国	沖縄県・那覇市	バス事業者	住民
S47	本土復帰 軌道系必要性提起(振興開発計画)	都市モノレール導入検討(市)		
S49	都市モノレール導入必要性位置づけ(沖縄本島中南部における都市基本計画)			
S50	都市モノレール調査協議会設立(開発庁、県、市)			
S52	都市モノレール検討結果(計画案)発表(都市モノレール調査協議会) 沖縄県都市モノレール研究委員会設置(開発庁、県、那覇市) 第1回沖縄中南部都市圏P.T調査実施 S52～S54			
S54		モノレール導入を進めることを結論(県と市) 都市軌道準備室設置(県)		
S55	建設省道路局関係課	モノレール計画の説明(県)		
S56	建設省都市計画課・街路課 国庫補助事業採択	事前住民説明会開催(計21回) 沖縄都市モノレール・バス連絡会議(～S59: 具体的進展なし) モノレール計画の説明(県)		沖縄県都市モノレール建設促進協議会設立(協) (協)の(陳)2回 →以降毎年1～4回の(陳)を 実施
S57	5項目の問題提起(沖縄開発庁) (事実上の予算執行凍結)	第三セクター沖縄都市モノレール(株)設立 特許申請書提出(県へ) 利用客予測値報告(73,000人) 確約		
S58		都市計画決定(特殊街路) モノレール延伸決定(空港～汀良) 利用客予測値下方修正(67,000人) バス利用実態調査(沖縄都市モノレール・バス連絡会議)		モノレール利用意向 駅から250m以内: 53.8%, 250 ～500m: 29.2%(バ)
S61		協定書案提出・検討要請 協定書案に関する調整会議(営業補償について) 現在考えていない→補償なくして進展なし		
S62		利用客予測値下方修正 (31,500～51,700人)		
S63		バス路線網再編検討の共同調査要請 バス路線網再編の基本方針作成(県) モノレール導入に伴うバス問題に関する調査(県) →協力要請	協力せず	
H1		モノレール導入に伴うバス問題に関する調査(県) →協力要請	協力(承諾)	モノレール必要が道路整備必要 を <u>下回る</u> (那)
第2回沖縄中南部都市圏P.T調査実施 H1～H3				
H3		モノレール建設事業費及び収支見直し 沖縄都市モノレール・バス連絡協議会設置(実質的に機能していなかった) インフラ建設事業の支援及びバス事業への影響に 対する措置に関する協定書締結(県と市)		モノレール必要が道路整備必要 を <u>上回る</u> (那)
H4		利用客予測値設定(40,000人: 2000年、51,000 人: 2011年) 回答(県、市)	都市モノレール導入に伴う既存バ ス企業の影響とその救済措置 について(要望書)を提出	地元新聞特集記事「いつ走 るモノレール」掲載 モノレール利用意向: 駅から500m 以内の人51.7%(都)
H5	営業補償の法的根拠不十分との見解 営業補償に関する協議内容の 随時報告を要請	制度的に困難と見解(県・市) 貸付金を提案(県・市) 金額案提案(県・市)	補償額確定及び一時金措置の 要望 貸付金方式に合意 金額合意	モノレール必要が道路整備必要 を <u>上回る</u> (那)
H6		基本協定ならびに覚書締結(県、市、バス社)		
H7		バス活性化資金の予算措置(県市) 95年度予算要求の断念(県) 開業時期見直し(県議会) バス事業活性化資金貸与実施(1/2) 都市モノレール融資問題で調整(知事と沖縄振興開 発金融公庫理事長)		地元TV局「実現させよう沖 縄都市モノレール」を放送
H8	運輸・建設両大臣 運輸審議会で軌道法特許を決定	特許申請書進達(県知事) 沖縄都市モノレール(株)に特許交付 都市計画道路事業認可 沖縄都市モノレール着工		民間9団体(陳) 民間6団体(陳)
H15		開業予定		

太字: 複数主体に関わる事項

(那): 那覇市市民意識調査の中で渋滞対策として必要な施策を調査したもの(那覇市)

(都): 都市モノレール計画についての市民意識調査(沖縄県、H4)の中で駅予定地から500m以内居住者の利用意向を調査したもの

(バ): バス・モノレール利用アンケート調査の中で利用意向を調査したもの

(陳): 国の関係機関への陳情

(協): 沖縄県都市モノレール建設促進協議会の主な活動

表2 千葉市西北部の地区内バス計画経緯年表

年度	運輸省	千葉市	バス事業者	住民
S49			会社設立	
S50			10人乗りワゴンタクシーを活用してJR駅～団地間運行開始	団地自治会、バス会社へ通勤通学輸送要望（一般乗用）
S51	バス事業者、引き続き運輸省に一般貸切（限定）免許申請継続（～S53）			
S52		千葉市長よりバス輸送依頼		地域住民より千葉市（市長）へバス輸送依頼
S53	運輸省関東運輸局、バス事業者に一般貸切（限定）バス運行認可		一般貸切（限定）免許取得新たに3路線を小型バスで運行開始	以降、バス事業者年2回程度定期的に地元自治会・利用客と意見交換
	バス事業者、引き続き運輸省に一般乗合免許申請継続（～S61）			
S54			新たに1路線を小型バスで運行開始	住民・利用者もバスサービス改善へ向けて参加（バス走行性確保のため、自治会名で警察へ違法駐車取り締まりの要望提出他）
S57			新たに1路線輸送開始	
S61	関東運輸局、戦後初非電鉄系の会社に一般乗合免許交付		一般乗合免許取得（関東運輸局管内、非電鉄系で戦後初）、同時にタクシー免許（一般乗用）失効 関東地方交通審議会に、MOON-LIGHT TRANSFER構想（深夜における高速バスとタクシーによる連続輸送システム）提言	～意見交換継続中～
S62			新路線開設	
S63			新路線開設	
H2	バス事業者の地方交通審議会への提言を受け、深夜急行バス運行認可		深夜急行バス運行開始（東京～千葉） 同車両を用い大学送迎バス運行	
H6			新路線開設	
H8			新路線開設	
H9			駅～M地区間（K電鉄事業区域内）循環バス運行申請	
			バス事業者、免許申請後M地区住民にアンケート実施	
	運輸省、バス事業者にM地区運行の免許交付		K電鉄とM地区の共同運行開始	

表3 対象事例における地域発案型アプローチの検証

	都市モノレール計画（那覇市）	地区内バス輸送計画（千葉市）
計画発案主体	県・市、（国）	バス事業者
その他の関連主体	市民、バス事業者、国（運輸、建設等）	地域住民・自治会、市、国（運輸）
1) 地域が計画に関わった段階	○市民が関わり始めたのは提案の9年後の住民による協議会が設立した時期、バス事業者が関わったのは計画の最終段階である。 ○地域に根ざした計画関連主体による地域発案はみられない。	○計画当初から、バス事業者と地元住民・自治会は意見交換会を通じ計画に関わっていた ○計画の初期段階から地域のニーズに直結した地域発案型アプローチがみられる。
2) 地域の計画への関わり方	○行政による市民アンケート、テレビ番組によるPR等により市民が計画に関心を持ち始め、地域の実情・意向が反映された。	○バス事業者が定期的に地域住民・自治会と会合をもち、地域ニーズを把握した。バス事業者は新たな計画について、国に対し頻繁に要望を提出した。
3) 計画への影響	○初期段階では地域の意向を反映した提案とはなっておらず、計画に長期を要した。	○地域の実情・住民の意向を反映した計画が策定された。 ○実現されたバスサービスは、地域住民によって活発に利用されている。

(4) 各事例での地域発案型アプローチからみた考察
各事例における地域発案型アプローチからみた考察を表3にまとめた。

(a) 沖縄都市モノレール計画

モノレールの計画経緯と計画関連主体間の関わりからみると、地域が計画プロセスに関わったのは、住民による協議会が設置された計画提案の約9年後である。その後、行政による市民アンケート、テレビ番組によるモノレールのPR等によって市民がモノレール計画に関心をもっていった。すなわち、地域にモノレールの必要性や効果が身近に認識されたことにより、地元自治体である県・市が主体になり計画を推進していくことができたと考えられる。

このように、沖縄都市モノレール計画では地域による計画の発案はみられなかったが、市民が計画に関心をもつようになってから計画が進捗していった。ただし、バス事業者との関わりは計画プロセスの最終段階までもたれなかったことが、計画が滞った原因と考えられる。

これは、直接的な地域発案というかたちではないにしろ、行政が積極的な動きを始めることにより地域の関心が高まり、各関連主体が単に賛成反対という議論から、例えばバス事業者との調整問題等、実現に向けての課題をどのように調整していくかという姿勢にかわっていったことを意味している。

(b) 千葉市西北部の地区内バス輸送計画

本事例の計画経緯と計画関連主体関わりとみると、地域は計画当初から、バス事業者と地元住民・自治会は意見交換会を通じ計画に関わっていた。既存のバス事業者が路線開設を躊躇している中であって、もともとはタクシー事業者であった小規模なバス事業者が、地域の住民との強い連携のもとに、バスサービスを開始し、定期的な改善に努めていった。

本事例は、地域の実情や意向を強く反映した交通サービスの提供となっており、地域発案型のアプローチが効果をあげている好例であろう。このように計画の対象地区に限られ計画関連主体としての住民が限定される計画においては、計画の実施主体がサービスの利用者の意向を反映しやすく、利用者は計画の実施主体へ意向を伝えやすく、地域での計画発案がなじむ状況にあったと考えられる。

更にこのようにして発案されたバスサービスは、既存バス事業者が採算がとれないものと予想していたにもかかわらず、地域住民によって活発に利用されバス事業の収支の均衡はとれている。

4. 地域発案型アプローチの役割に関する考察

(1) 5つの仮説に関する考察

前章までの議論をもとに、本節では、地域発案型アプローチというものを、計画プロセスにおけるひとつの技法として捉えた場合の、それが計画に及ぼしうる役割について考察した。2章(2)節で触れたように、地域発案型アプローチに関して、我々は、①地域の実情をより反映できる、②市民等関連する主体に受け入れられやすい、③計画がスムーズに進む、④不確実性への対応可能性がある、⑤上位の意思決定へ受け入れられやすい、という5つの特色を仮定した。以下では、3章での、ケーススタディ分析結果をもとに、各観点について論点を整理した。

(a) 地域の実情の反映

3章の2つの事例では、地域から発案されている千葉市のバスの場合には、実情が十分にくみ取られている反面、那覇市のモノレールの場合には、県庁モノレール準備室が設置されるまで、地域とは乖離があった。以上から、地域から発案される計画案において、地域の実情が反映されることが、確認できている。但し、地域から発案されない計画が地域の実情を反映しないとは限らず、那覇市の場合には、モノレール準備室がパイプ役を担うようになって計画が進むようになっていく。また、地域発案によって必ず地域の実情を反映するかどうかは保証できない。地域の特定の少数の大きな声から計画が進むような場合には、我々の定義による地域発案ではあるけれども、地域の実情を望ましいレベルで反映するとは期待できない。

(b) 市民等関連する主体の受け入れやすさ

2章で述べたように、地域の実情を反映している計画では、そのプロセスの透明性が必要条件となり、その結果、市民等関連主体が計画を受け入れやすくなる可能性がある。ここで、受け入れやすさは、多くの主体が満足する、多くの主体が納得する、多くの主体が愛着を持つ、の3つの視点から整理できる。

まず、多くの主体が満足を得るかどうかは、計画が地域の実情を十分に反映しているかどうかによって決まるのは自明であろう。したがって、地域発案型アプローチによって、地域の実情が反映されている限り、結果的に多くの主体を満足させることができよう。3章の千葉市のケースでは、地元の交通問題を熟知する地元事業者と団地自治会から発案された計画案は、少なくとも地元市民に受け入れられている。

次に、多くの主体の納得を得るかどうかについては、直接的には検証できていない。那覇市のケースにおいては、地元バス事業者が計画初期において、計画案に納得しなかった背景のひとつに、モノレール案が、地域発案とは異なる経緯で発現したことがあると思われる。このことは、直接的ではないにしても、地域発案でないことの問題点を示唆していると考えられる。

最後に、愛着の点については、実施からすでに十年以上が経過している千葉市のケースで、バス利用者数の減少が全国的に続いている中で、未だに多くの利用者の支持を得ているという事実が、ひとつの立証になり得る。

以上より、完全ではないが、地域発案型アプローチによって、多くの主体が計画を受け入れる可能性があることを示唆できる。

(c) 計画がスムーズに進むこと

計画の遂行において、短期間の実施というのは、必要条件ではない場合もあるが、一般には、計画が長期化して、予算をはじめとして非効率な面を生じることを考えた場合は、短期にスムーズに実施されるに越したことはないという意味で、1要件として位置づける。

計画が短期間でスムーズに実施されるためには、計画に関連する多くの主体が計画を受け入れていること、特に納得していることが要件となってくる。従って、地域発案型アプローチによって、多くの主体が計画を受け入れる傾向があるとすれば、結果として、計画の短期間でのスムーズな実施の可能性も示されることになる。那覇市のケースでは、市民やバス事業者等の関連主体がモノレール計画の内容を受け入れる方向になってから、計画の進行が速まっている。反面、千葉市のケースでは、地域とは関

係のない主体によって計画が中座することがあった。これは、後述のように、重要な観点ではあるが例外的事象と位置づける。

また、多くの主体が関心を持つことは、場合によって計画を長期化させる可能性があることが報告されており、地域発案型アプローチにおいて、計画プロセスの透明化が促進される場合にも、同様の可能性がある。これらは、多くの主体が、計画の存在を受け入れながらも、計画の内容に満足せず、納得に至っていないことに起因すると思われる。

いずれにしても、計画が納得されている限りにおいては、地域発案型アプローチによって、少なくとも、地域内の調整に関しては、計画の短期間でのスムーズな実施に貢献する可能性はある。

(d) 不確実性への対応可能性

この仮説も、(c)と同様に、(b)に密接に関連する。多くの主体が計画の中身に納得しており、愛着している場合は、状況変化に合わせた改善見直し案の受け入れは容易になる可能性がある。那覇市のケースでは、計画内容についての見直しが十分に行われているとはいえず、十分な議論はできない。千葉市のケースについては、運行内容の見直しが、適宜、特に衝突なく実施されており、このことは、状況変化に合わせた改善案の受け入れがスムーズに行われていることを示している。

(e) 上位の意思決定への受け入れられやすさ

地域発案型アプローチにおいて、計画の透明性が担保され、先の(b)や(c)が促進されることにより、権限や予算の面で上位に位置する意思決定主体への受け入れられやすさは高まることが期待される。(c)で触れたように、千葉市のケースでは、上位の意思決定主体が、計画のスムーズな遂行を妨げている面があったが、その種の計画が、一般には、それまで認可されていないことを踏まえれば、地域発案型のアプローチによってある種のブレイクスルーが達成されたと見なすことができ、本アプローチの役割を示していると言える。那覇市のケースでは、計画が市民等に受け入れられるようになった後に、計画がスムーズに進行した背景に、上位の意思決定が計画案実施を受け入れている面がある。このことも地域の受け入れによって上位意思決定の受け入れが進むことを示唆していると思われる。

(2) 地域発案型アプローチの役割

以上述べたように、十分には論証できない部分もあるが、地域の実情の反映、市民等の受け入れられやすさ、短期での遂行可能性、不確実性への対応可能性、上位の意思決定主体の受け入れやすさという5つの側面で、計画の遂行に貢献し得ることを議論した。2章で述べたように、計画プロセスに関する議論の中で、パブリックインボルブメントの重要性が強く認識されるようになっていく中で、パブリックをインボルブしていく、有効な具体的アプローチに関する議論が必要になってきた。地域発案型アプローチは、ある意味では、特に新しいアプローチというわけではなく、むしろ、これまでも、それぞれの計画において、我々のいうところの地域発案型アプローチに近い方法が適用されてきたと思われる。しかし、地域から発案される一連のアプローチを地域発案型アプローチとして、一括りにして試みることにし、先の(a)~(e)にみられるような役割が示唆できるということは、このアプローチが、パブリックインボルブメントのめざすところである、「計画初期段階から各種主体を取り込み、市民の合意を積極的に得る努力や市民皆で決めたという方式で進めていくこと」を支援するような方法論のひとつとして位置づけられ得ることを意味しており、この点に、地域発案型アプローチの意義があると考えられる。

5. 結論

本研究では、計画における地域から発案されるというかたちを地域発案型アプローチと名付け、この考え方を、市民参加、合意形成、パブリックインボルブメント(PI)といった一連の概念との関連の中で整理し、さらに、2つの計画事例について、計画プロセスと各主体のかかわり方を追跡し、その結果を通して、地域発案型アプローチの役割を考察した。得られた知見は以下の通りである。

まず、我々が名づけた地域発案型アプローチが、市民参加の一種であり、合意形成のために必要な方法論であり、必ずしも新しいアプローチというわけではないが、広義のPIの一要素といえることを、市民参加、合意形成、PIについての既存概念と論点の整理を通して示すことができた。

次に、都市の公共交通に関する2つのケーススタディを通して、計画プロセスにおける地域の関わり方を整理し、さまざまな段階で、さまざまな形態で関わりがみられ、その影響が少なからずあることを明らかにした。そして、その中で、地域発案型アプローチに該当するようなアプローチがあり、それが計画に影響していることを確認できた。

そして、最後に、ケーススタディ結果を整理することにより、地域発案型アプローチの役割として、地域の実情の反映、市民の受け入れやすさ、短期間でのスムーズな計画の遂行、不確実性への対応可能性、上位の意思決定への受け入れやすさの5つの視点を示唆できた。

以上より、地域発案型アプローチと我々が考えているものは、決して目新しいものではなく、むしろ従来からある方法の一種であるが、位置づけを明確に区分することにより、その応用可能性が示されたと考えられる。地域密着タイプの計画では、地域発案型アプローチの要素を取り入れることにより、これまでの計画や計画プロセスが抱えていた問題の程度が緩和される可能性があり、その意味では、本研究で取り上げた地域発案型アプローチを意識的に計画に取り入れることが、今後望まれるといえる。

地域発案型アプローチは都市計画・交通計画手法全体を変化させるものではないが、5つの視点にみられるような特色を備えており、今後これら特色を活用しやすい計画対象範囲、計画内容について検討を進めていく。また、地域発案型アプローチは、必ずしも新しいアプローチではないが、従来から行われてきた地域発案型アプローチの特色をもつ計画については今後、地域発案型アプローチとして認識し、議論を進めていきたい。

本研究では、少ない事例について、経緯を深く追跡するかたちをとったため、横断的な事例収集は必ずしも十分ではなく、特に地域発案型アプローチの役割については、十分な実証はできていない面がある。取り上げた2つの事例では、都市の公共交通に関する、モノレールとバスという違いはあるが、2章(1)節の分類によるところの、β)に該当する具体的な施設(あるいは交通サービス)供給の計画を取り上げている。計画が影響を及ぼす空間的な範囲という点では、那覇市のケースは広域的、千葉市のケ

ースは狭域的と位置づけることはできるが、その広がりの違いが地域発案型アプローチの役割に及ぼす影響については、十分に考察していない。今後は、事例追跡を重ねることで、地域発案型アプローチの有効性と限界点に関して、議論を深めていくことを考えている。

《参考文献》

- 1) 都市計画中央審議会基本政策部会資料, 1997.6
- 2) 三船康道+まちづくりコラボレーション: まちづくりキーワード事典, pp.12-13, pp.50-51, pp.218-221, pp.234-235, 学芸出版社, 1997
- 3) 秋本福雄: パートナースhipによるまちづくり, pp.225-260, 学芸出版社, 1997.3
- 4) 浅海義治: 住民参加のタイポロジー, pp.54-55, 地域開発, 1989.7
- 5) 小林重敏編・計画システム研究会著: 協議型まちづくり, 学芸出版社, pp.67-70, 1994.5
- 6) 林泰義: 近未来のトライアングル(市民・企業・行政)を模索するーアメリカの市民参加のまちづくりを訪ねてー, pp.2-6, 地域開発, 1989.7
- 7) 浅海義治: アメリカのまちづくりにおける住民参加の動向, pp.7-18, 地域開発, 1989.7
- 8) 阿蘇裕矢: 地域における参加と連携、自立へ, pp.15-18, 地域開発, 1998.3
- 9) 黍嶋久好: 地域からみた参加と連携の取り組みー三遠南信地域の実践からー, pp.28-34, 地域開発, 1998.3
- 10) 石田東生: 新しいビジョンの実現のために, 道路交通経済, pp.10-14, 1997.10
- 11) 新村出編: 広辞苑第四版CD-ROM版, 岩波書店, 1995
- 12) 家田仁・加藤浩徳: わが国の交通基盤施設整備事業の計画策定における関係主体の交渉プロセスに関する事例比較研究, 第31回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.397-402, 1996
- 13) 石田東生: 本セミナーのねらいと構成, 土木計画とパブリックインボルブメントー土木計画学ワンデイセミナーシリーズ第9回テキスト, pp.1-3, 1997.6
- 14) 屋井鉄雄: アメリカにおけるPIの現状, 土木計画とパブリックインボルブメントー土木計画学ワンデイセミナーシリーズ第9回テキスト, pp.99-118, 1997.6
- 15) 屋井鉄雄・寺部慎太郎: 米国における交通計画へのパブリックインボルブメント, 第31回日本都市計画学会学術研究論文集, pp.403-408, 1996
- 16) 沖縄県ヒアリング資料
- 17) 千葉市バス事業者ヒアリング資料

計画における地域発案型アプローチの役割に関する基礎的研究

中村文彦*, 森田哲夫**, 秋元伸裕**, 高橋勝美**

本研究では、計画における地域からの発案を地域発案型アプローチと名付け、その役割を考察した。まず、既存概念の整理を通して、本アプローチが、市民参加の一種で、合意形成のための必要な方法論であり、パブリックインボルブメントの一要素に位置づけられることを示した。次に、那覇市のモノレール計画と千葉市西北部の地区内バス輸送計画の2つの事例で、計画プロセスにおける地域の関わり方を検証し、多様な関わり方の中で地域発案型アプローチの影響を確認した。最後に、本アプローチには、地域実情の反映、市民の受容性向上、計画の円滑進行支援、不確実性対応、上位計画での受容といった役割があることを、事例分析を通して考察した。

A Fundamental Study on Role of A Process of Public Involvement Approach

Fumihiko Nakamura, Tetsuo Morita, Nobuhiro Akimoto and Katsumi Takahashi

This paper discusses the role of a process of Public Involvement Approach, where regional interest groups take initiative activities. This can be categorized as an element of Public Involvement approach. According to the case studies on the monorail project in Naha and the local bus transport project in Chiba, the approach has identified the effects on the planning contexts. Also it has investigated its role such as reflection of regional issues, enhancement of regional acceptability, support on smooth execution of planning process, correspondence ability on uncertainty, and acceptability by upper-level planning.