

木造密集市街地整備の計画策定プロセスに関する研究*

A Study on the Planning Process of High Densely Built up Area*

永久史郎**、村橋正武***

By Shirou NAGAHISA**, Masatake MURAHASHI***

1、はじめに

現在、我が国は人口の大部分が都市に居住し、社会経済活動の大半が都市で営まれる成熟化した都市の時代に入ったことから、今後は成熟社会にふさわしい都市整備を進める必要がある。その一つとして既成市街地の再整備は、我が国にとって重要な政策課題である。この既成市街地の中でも緊急の課題が木造密集市街地の整備であり、1995年の阪神・淡路大震災によりその危険性が一層顕著になった。このような木造密集市街地は阪神・淡路地区に特有のものではなく大都市地域に広く存在しており、それ自体が持つ質的問題に加え、都市構造再編の阻害要因にもなっている。このような状況は都市整備の観点からみると極めて厳しい問題であり、中でも骨格的な都市基盤施設の整備は緊急を要する。以上の現状を改善するために都市基盤整備を図ろうとするならば、合意形成を前提とした計画策定プロセスの明確化が必要である。

それにも関わらず、これまで、この領域に関する研究は少ない。都市基盤施設の合意形成に関する研究として、行政・住民の交渉プロセスを事例調査した研究¹⁾、用地取得過程における利害調整の改善方向を考察した研究²⁾があるが、密集市街地での計画策定過程を対象としたものはない。また、既成市街地を対象として住民間での計画策定プロセスを扱った研究³⁾は多いが、特に、木造密集市街地を対象として、行政と住民間でのプロセスを取り扱った研究は少ない。

しかし、木造密集市街地を対象とした合意形成に関する研究は重要である。というのも、大都市地域を中心として、全国で25000ha存在する木造密集市街地の整備は、極めて緊急性が高いものの、当該地区での合意形成は難しいため、一般に行政は整備をあと送りしてきた結果、現在課題が山積しているからである。そこで、合意形成に向けての論理を整理し、木造密集市街地への適用可能性の検証を試みることで、困難な密集市街地での合意形成に寄与することができると考える。

*Keywords：市街地整備、都市計画、計画手法論

**学生会員 立命館大学大学院理工学研究科環境社会工学専攻

***正会員 工博 立命館大学理工学部土木工学科教授

〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1 TEL(077)751-2737 FAX (077) 561-2667

また、合意形成プロセスに囚人のジレンマの解消方法を応用して分析を行った研究⁴⁾がある。しかし、実際にはジレンマ状態の解消に向けて、利害が対立する主体間でコミュニケーションを行い、情報を共有するというプロセスが難しいと考えられる。そこで、本研究では、情報共有の方法としてリスクコミュニケーションの視点の必要性を明確に位置づけ、分析を行う点に意義があると考えられる。

以上の背景から、まず2章で木造密集市街地を対象とした都市整備の位置づけを整理する。次に3章で合意形成の視点を仮説として設定する。続いて4章で密集市街地整備の計画策定プロセスを体系化する。最後に5章で計画策定成功事例より仮説を検証する。

2、木造密集市街地における都市整備

まず、考察の前提として木造密集市街地における都市整備の課題と対応方針を総括的に整理する。

(1) 計画策定プロセスのタイプ分類

木造密集市街地整備の目的は、大きく分けて都市計画道路等の骨格的都市基盤施設の整備を目的とする場合と、コミュニティレベルで身近な地区環境の改善を目的とする場合がある。どちらの場合であっても、都市整備の観点から施設整備に取り組もうとする行政と自らの利害に基づき行動する住民という二者の主体が関係する。そこで都市整備のタイプとしては行政の計画意図が強く表れる行政主導型の計画と住民の主体性に基づく住民主導型の計画という2種類を基本的な枠組みと考える。こうした考え方は1997年6月の都市計画中央審議会答申でも、都市整備の方向性として示されている。

(2) 2種類の整備方針

木造密集市街地の整備においては住民主導で漸進的にかつ実現可能な取り組みから実施するというスタンスが基本になる。その理由として2つある。第一は、市街地整備に対する今日的な状況を勘案すると財政逼迫のため行政が膨大な公共投資を実施するのは困難なことである。第二は、木造密集市街地は権利者が多く、一般的に濃密なコミュニティが形成されており合意形成が困難なことである。したがって、全域にわたり行政主導で整備を推

進することは不可能である。

その一方で各種の制約条件がありながらも都市計画道路等の骨格基盤整備という明確な行政の計画意図があり、行政主導型で積極的に整備を進める必要がある地区が多数存在する。この骨格都市基盤施設は都市の利便性、防災性から緊急に整備する必要がある。なぜなら木造密集市街地整備を早急に行わない場合、将来、行政・住民ともに不利益となるからである。まず地区住民の視点から見ると、今後公共投資額の減少が予測されることから時間の経過とともに地区環境の悪化がさらに進み、整備意向が盛り上がった時点では行政投資のタイミングが整わなくなる可能性が高いことである。また、広域性・効率性を重視する行政の視点からも、整備を先延ばしにすることは行政投資の削減という状況を考えれば問題となる。したがって骨格的都市基盤整備が必要と判断した地区においては住民主導型の整備よりもウエイトをおくべきである。

以上どちらのケースにしても、木造密集市街地における事業推進のためには、行政と住民の協力による一体的整備が必要である。これは、行政と住民が個別に行動しても整備が推進できないからである。具体的には、民間の老朽建物が密集した市街地において、行政主導で基盤施設を整備するには住民の協力を得て建物の除去や共同化を行いつつ整備をすることが必要である。一方、住民主導で建物や建物周りの整備をするためには行政の支援（基盤整備、権利関係整理、ソフト施策）を受けつつ整備を進める必要がある。

このような協力による整備を推進するためには両者の合意形成が必要であるが、特に、行政主導や行政発意の形で木造密集市街地整備を行う場合は合意形成が難しい。なぜなら、住民にとっては権力の介入と受け取られてしまい、反発を受ける可能性が高いからである。木造密集市街地は多くの人が生活している地域であり、整備が行われることで、生活、財産を失うことを怖れると考えられる。さらに、単身高齢者、複雑権利関係、多くの借家人、濃密コミュニティが存在するため住民の整備意欲が乏しい場合が多い。

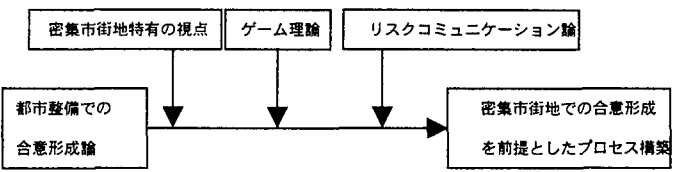
したがって、このような状況の中で協力体制を築き整備を推進するためには二者間の合意形成を前提とした都市整備の計画策定プロセスの準備はより重要となる。

3 木造密集市街地での計画策定における合意形成の視点

次に木造密集市街地における一体整備による整備推進のための合意形成問題を解決する方法を見出すことを目的に検討を行う。具体的には、木造密集市街地整備の計画策定プロセスに援用できる理論を組み立てることを目指し、既往の研究を利用して合意形成のプロセスを明確化する。

そこで、まず都市整備における合意形成のスタンスを

整理する、そして、木造密集市街地特有の視点の必要性を検討し、次に具体的な合意形成理論としてゲーム理論、及び近年社会心理学分野で研究がなされているリスクコミュニケーション論から視点を整理する。



図一 1、考察の手順

(1) 都市整備における合意形成論の整理

これまで検討されてきた都市整備における合意形成論について整理する。都市整備に対する住民の不満に対して、既にある程度の解決方法が論じられており^{4) 5)}、これによる計画手順を整理すると表一のように示すことができる。

まず、重要なのはディスクロージャーとアカウンタビリティである。必要性の立証根拠を示し、計画立案過程を透明化することにより、受忍する用意のある住民を納得させることができるようにすることである。次にアセスメントとミチゲーションの考え方に立って対策を明確に示すことである。必要性の判断と計画立案において被害や迷惑の程度を正当に評価したか、被害を最小化する対策を用意したか、やむをえない被害や迷惑についてこれを量質ともに軽減する配慮を尽くす必要がある。そして、なお受忍すべき迷惑がある場合、これを補う別途の優遇措置あるいは金銭補償などを準備する。最大限の努力を払ってもなお軽減できない迷惑や被害は、手厚く補償されるべきである。

表一 1 住民の不満への対応方法

不満原因	対策	改善案
a) ・計画の形成過程が不透明 ・十分な情報が市民に提供されていない	合意形成の手続きへの参加	早い段階からの市民の計画への参加や情報公開
b) ・施設共用による負の効果 ・被害をうける市民の不公平感	負の効果そのものの除去	適切な受忍限度（環境基準）についてのルールを命じる法制度
c) ・多くの住民の移転が必要	立ち退きを強制されるものに対する十分な補償	適正かつ妥当な補償が行われるための技術の開発

(2) 木造密集市街整備に特徴的な視点

この計画手順は基本的なフレームとなるが、木造密集市街地整備ではこれに加えて「地区レベルへの対応」という視点を加える必要がある。というのは一般の都市整備のように都市レベルと敷地レベル(個人)という2つの側面だけではとらえられない、地区という整備上考慮しなければならない計画の単位が存在するからである。まず、敷地レベルにおいて個人の利益確保の視点に立った

場合、木造密集市街地整備では住民個人では解決できない課題があり地区レベルでの対応が必要となる。具体的には権利関係が錯綜し、高齢者が多数存在し、接道条件も悪いなどの理由からである。したがって、上位概念としての地区レベルでの対応が必要となるが、そのためには地区として目指す方向が明らかになっていなければならない。一方、都市全体の視点に立った場合、行政は一般に木造密集市街地の地区環境の改善と合わせて計画しようとする。都市レベルの要請として都市基盤施設を整備するだけでなく、木造密集市街地地区が抱える地区レベルの防災性、住環境問題や活性化対策も必要であると認識しているからである。また、私権に踏み込む領域があり、都市の公共性の視点からといって勝手にできるものではない。したがって、行政と個人だけではない地区の利益というものを考える必要がある。

それでは、この地区レベルへの対応をどのように考えればよいか。今後は地区レベルにおける改善方策として、まちという一つの共同体を前提とした共同の利益の観点からの方策が必要になる。都市や敷地レベルだけでなく地区の利益、地域限定の公共性という視点が必要である。これは新しい公共性の概念、すなわち地域限定型の公共性の概念であり、地域で必要なものは地域住民が応分の負担をすべきという論理である。この際、木造密集市街地の特性として、多様な人々の利害関係が関わってくることから個人レベルの価値観に対処できる方策を用意しておく必要がある。

この公共性を作り出すために現在大きな役割を担っているのがまちづくり協議会である。まちづくり協議会での議論は地域に限定されるが、地域の人々が共同で利用するパブリックな空間に、地域限定型の公共性の意義を与える議会的な役割を果たすといわれる。行政はこのような地区の公共性を代表する組織を対象とした合意形成のあり方を加えて考える必要がある。そこで、この合意形成とは具体的にどのような論理で成立させればよいのだろうか。

〔3〕ゲーム理論からの合意形成の視点

合意形成の論理を考えるために、利害対立の状況を理解するためのモデルとして、有名な囚人のジレンマゲームを用いる。^{2) 7) 8) 9)}

(a) ゲーム理論（囚人のジレンマ）の活用

木造密集市街地の整備においては表－2のように行政と住民の合理的行動が良い結果を生み出さないジレンマ構造が存在する。その理由はお互いの合理的行動が協力による取り組みには結びつかないからである。広域性・効率性を主眼とする行政はできるだけ公共投資を減らしたい。そのため都市レベルの都市整備だけ行うことが最も利得が高い。一方、住民にとっては地区環境変化への懸念、公共事業への不信などから地区環境改善だけを行うことの利得が高い。両者が自分だけ 100%満足行く利

益を得ようとすれば、相手は一方的に搾取されることになるため、相互非協力の均衡状態に陥り整備は進まない。このように公民パートナーシップ体制での取り組みはうまくいかない状況に陥る可能性が高く、これは表－2のジレンマ状況に表現できる。以上の対立関係にあるとき、当然、両主体にとって最もよい答えは相互非協力状態ではなく、協力して整備に取り組むときである。この場合は両主体とも 100%の満足がいくというわけではないグレーゾーンの解となる。囚人のジレンマ状況においてこのような協調関係が成立するのだろうか。

表－2 囚人のジレンマの利得表

		住民	
		協力整備	非協力
行政	協力整備	(7, 7)	(0, 10)
	非協力	(10, 0)	(2, 2)

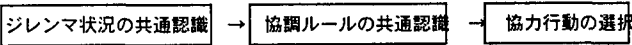
(行政の利得、住民の利得)⁽¹⁾

囚人のジレンマに関する実験からわかってきたことは、囚人のジレンマを何回も繰り返すゲームにおいては協調行動が起こることである。なぜ繰り返し囚人のジレンマにおいて協調行動は有利に働くのか。それは、ゲームが繰り返される場合、今協力しないメリットより、協調関係の持続によって得られるメリットの方が大きくなると理解するためである。すなわち、つき合う相手と再び合意見える可能性が大きいことが合意を形成することに影響するのである。この繰り返しゲームは既成市街地での都市整備をめぐる行政と住民の関わり方にも当てはめることができる。

この合意形成プロセスを考える際は、いままでの両主体の歴史と、将来についてという全体プロセスの観点からの繰り返しゲームとして意識する必要がある。本研究で対象とする計画策定プロセスは、計画・事業・管理という流れの中の一部であるが、このプロセスにおいて行動を決定するためには、通常過去と未来についての洞察が必要である。なぜなら、現在の両者の関係の要因は計画策定プロセス以外の部分に含まれていることもありうるからである。

(b) 繰り返しジレンマの解決方法

この手順を整理すると図－2 のようになる。



図－2 囚人のジレンマの解消手順

・繰り返しジレンマについての共通認識

まず、現状がジレンマ状況であることを共通に認識することである。互いの価値観を認識することで両者が利害構造を共有化し、どのようなゲームに乗っているかを認識すると、もっと利益が上がる方法を考えるようになる。そのためには、両主体が繰り返しジレンマであるこ

とを認識する必要がある。認識する方法としては、繰り返しジレンマゲームが繰り返され、経験が重ねられることである。しかし、各主体は実際に繰り返しのジレンマを経験しないでも、頭の中でこのような過程を経て、結局、それぞれの思考が均衡した戦略をとると考えることもできる。このような繰り返しを予想できるようにするには、誤解・不信を解消する必要があり、情報量の差を埋め、お互いに理解し合う努力により共通認識を形成することが必要である。

・手続き、協調ルールの導入についての共通認識

次に、ジレンマ構造であることが判れば、解決手続き、すなわちルールについて共通に認識することである。当初の各主体の行動原理はそれぞれが期待効用を最大にするように行動するというものであるが、各主体は互いによく相談して十分話し合い、ルールを決めて各主体はそのルールに従って行動する。このように新しい行動基準をつくるのである。

このような協調関係を育てる方法を以下に整理する。

1、将来をより大切なものにするよう仕向ける。

相互協力のためには、将来的な付き合いが重要かどうかにかかってくる。具体的にはつきあう機会に恵まれ、長続きしそうなことが必要となってくる。そのため

- 1) 問題を細分化するなどして一定期間内の付き合い回数を増やす。
- 2) つきあいを長続きさせ一生の間につきあう回数を増やす

2、利得を変更する

アメとムチ、説得により選好を変化させ、マトリックスの数値を変える。個人が協調する気にならない状況のときの社会的な措置により裏切りの短期的魅力より相互協力の長期利益の方を大きくする。

3、利他主義を育む

他人の幸せを自分の中に取り込むことや、自分自身だけでなく他人の幸せを考えるようにする。

以上のような共通認識を図るためには各主体コミュニケーションが必要である。つまり望ましい状態の実現にはジレンマ状況それ自体を変更し、各主体間で十分話し合うことが必要である。

(4) リスクコミュニケーション論からの合意形成の視点

このような合意形成過程で、実際どのように情報を共有し、共通認識を持つようにするかについて考えるために、リスクコミュニケーション論を用いる。^{10) 11) 12)}

前述したように行政や住民が共通認識の下、適切な判断をしようとするれば、それに見合った適切な情報が必要であり、そのためには情報提供のルールと関連する社会的な技術が必要となる。リスクコミュニケーションとは合意形成を目指し、主体間の共通認識を形成するために有効な社会的技術である。具体的には、ポジティブな情報だけでなくネガティブな側面についての情報やリスクの可能性についての情報も正確に伝えることで、関係する主体がお互いに協力しあえるような状況をつくりだすコミュニケーションのことである。

(a) リスクコミュニケーション論の活用

木造密集市街地整備においては特にリスクコミュニケーション技術の必要性が高い。それは行政と住民の間でリスクについて対立が起こっているため情報の共有が困難なことによる。

行政は将来を見越して木造密集市街地で都市整備を進めたいという意図をもっているケースが多い。というのは、木造密集市街地は他の市街地よりも災害発生、環境悪化などのリスクが大きい上、都市構造上、都市整備が立ち遅れているため、緊急性があるからである。一方、住民は一般的に自らの生活とその環境に目が向き、より身近なリスクについて不安を感じている場合が多い。しかも不確実なリスクまで意識する 경우가多く、行政側の視点と異なる。

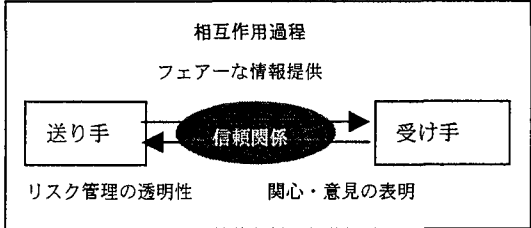
このような状況の下で、両主体は木造密集市街地を放置した場合のリスクを回避するためには、協力してその対応を考える必要性を共通に認識し、何らかの社会的な意志決定をすることが必要になる。

この判断の際に必要なのは、リスクを回避すべきかどうかについて、さらに回避に伴う費用やリスクを喪失することによる便益について情報である。そこで、これらの情報を共有することが重要となるが、情報を共有化し、合意形成を図ることを目指すための理論がリスクコミュニケーション論である。

(b) リスクコミュニケーション論のプロセス

信頼を媒介として、相互理解を深めることが出来る社会的風土を醸成することがリスクコミュニケーションの狙いである。

リスクコミュニケーションのプロセスは、図－3のように対象の持つポジティブな面だけでなく、ネガティブな情報も新たに生じるリスクとして受け手にフェアーに伝え、送り手である行政にたいする信頼性を構築し、相互理解を図ることで、対話の土俵を構築し、関係者が共考しあえる土俵を作り出すのである。従来のように、大きなリスクを回避することによる利益のみの誘導では、むしろ不信をうみ、各主体が対話の土俵につくことも困難である。



図－3、リスクコミュニケーションのプロセス

そこで、リスクコミュニケーション論に基づくプロセスを形成する上でのポイントを示せば以下の3点である。

1、フェアな情報提供

正確さが信頼を醸成し、信頼が情報の受け手に安心感を与える。不要なパニックを防ぐためにポジティブな情報だけでなく、ネガティブ

な情報を含めてフェアな情報提供を行うことである。

2、相互作用過程

重要なのは参加者間の意志の伝達と共有である。リスクの性質について送り手から受け手への情報と、それに対する受け手の反応、このような双方向過程を通して信頼を形成する。

3、組織の信頼性

行政がきちんとリスク管理をしているかどうかの関心の表明である。リスクの確率や被害の評価よりも、送り手のリスク管理が信頼できるかどうかによって決まるといわれ、信頼性は一度失ったら回復は難しい。このことから、信頼できる情報源として行政とともに中立的な組織・主体の存在の必要性が議論されている。

4、木造密集市街地における計画策定プロセスの検討

次に木造密集市街地における合意形成を目指した計画策定プロセスを検討する。そこで、3章での考察結果をもとに、計画策定にむけての視点を以下のように設定する。

視点① 行政・住民の間に立つ地区の利益への対応

視点② 情報共有のための信頼関係形成方策の必要性

視点③ 繰り返しゲームの解決方法の活用

(1) 計画策定プロセスにおける合意形成システム

視点②③に基き、計画策定の各段階での合意形成システムを一般化して表現すれば、図-4のようなパッケージとして表すことができる。

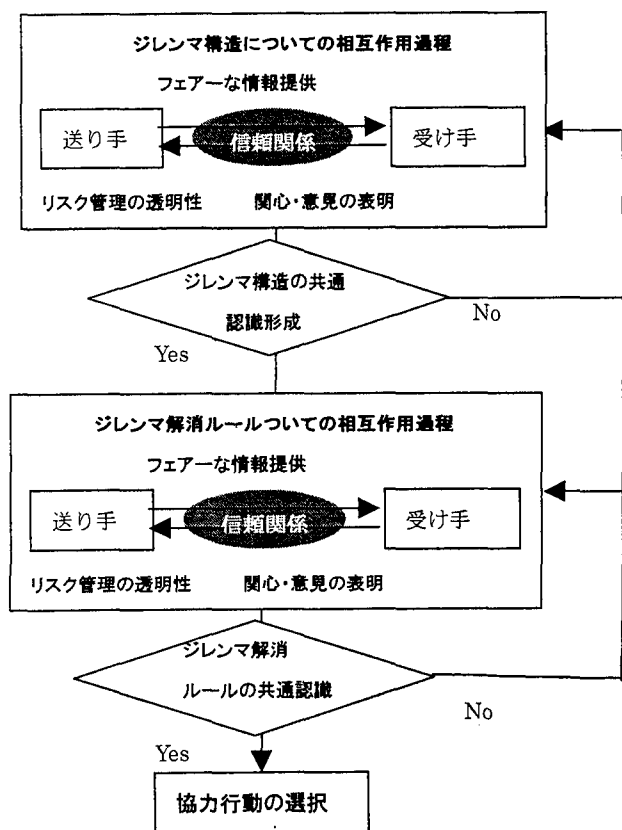


図-4 計画策定プロセスにおける合意形成システム

(a) 信頼性の獲得 共通認識形成のための方法

視点②で示したように、このプロセスのキーワードである共通認識を形成するために必要となるのが信頼性であり、各段階で獲得し、これを継続する努力が必要である。

(b) 繰り返しジレンマ構造の共通認識

信頼性確保を前提として、協力の必要性を各主体がお互い納得するプロセスを構成する必要がある。地区の課題解決のためには住民だけの努力では困難で、長期にわたり行政と協力することが必要であることを認識する。行政と協力すると100%の満足は得られないが、協力しなければ長い目でみて自分にとって最も利得が低い状態に陥ることを理解してもらうことである。すなわち、囚人のジレンマのような均衡状態に陥らないという共通認識を形成することで、協力の必要性をお互いに感じ取ることである。

(c) ジレンマ解消ルールの共通認識

相互理解の上、行政と住民が協力ルールについて共通認識を保つことである。ルールについての共通認識が生まれれば、お互いが協力に際して多様な選択が可能となり、囚人のジレンマは解消されたことになる。ルールについてなかなか認識できない場合は、ジレンマ状況の認識段階にアメとムチの議論をプラスして、フィードバックすることで協力体制を強化しルールの確立を図る。

(2) 計画策定プロセスの枠組み

一般的な計画策定プロセスに視点①の地区の視点を加えて概略策定プロセスを示したものが図-5である。計画策定プロセスは、前述した合意形成プロセスを基本構造として、これを計画策定の各段階毎に繰り返すことで徐々に計画を具体化する手順として表す。

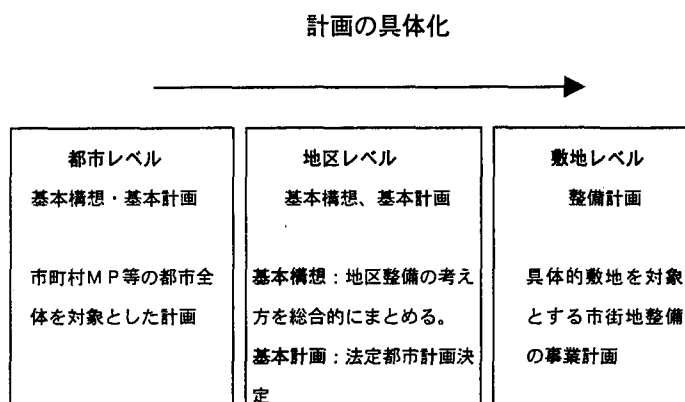


図-5 計画策定プロセスの概略

図に示したように、木造密集市街地整備の前提として、通常、都市レベルの視点からの基本構想や基本計画が存在する。次に、これをブレイクダウンさせた地区対象の計画を策定する。この際、行政は木造密集市街地対応の視点として地区レベルへの対応を意識する必要がある。

つまり地区や敷地レベルの視点を巻き込み、合意を得つつ計画を策定する。そして、以上の検討をもとに行政はさらに具体化に向けての計画づくりを進め、これに対し敷地レベルでの合意形成を図りつつ地区の基本計画、敷地レベルの整備計画へと段階的なプロセスを進めていく。

(3) 合意形成のための配慮事項

計画策定プロセスでは、各段階毎の状況に応じ合意形成システムの一部を省略したり、新たな視点を追加することも考えられる。ここでは、このような補足的要素を述べる。

(a) 対話の土俵づくりの必要性

合意形成のためには対話の土俵、ルール、組織についての合意が必要である。木造密集市街地整備では視点①で検討したように地区特有の価値観を導入する必要がある。しかし、地区としての合意を形成しようにも、話し合いの場が設定されていなければ相互信頼が形成されない。したがって、どのような話し合いをするにしても各主体が対話の土俵にのっている必要がある。そのために、まず協力して対話の土俵を整備するとともに、このためのルールや組織を整えることである。

(b) 信頼構築過程の省略

信頼関係を持続させ情報共有が図られていると、各々の段階で改めて信頼関係や共通認識をつくる必要はない。やりとりが繰り返され各主体間に信頼関係があれば手続きが順調に進むのが普通である。協調継続を保つという経験が、各主体の利得に変化をもたらし、協調に今まで以上の価値を与えることが考えられる。

(c) アメとムチが必要なケース

事業計画など具体化の段階に至ると、総論賛成・各論反対といった住民が多く出現すると考えられる。特に木造密集市街地に多い高齢者や、地域に住み続けることを考えていない借家人の場合は先のことをあまり考えない可能性が高い。また、生活再建が困難な人は、計画が実現することで、自分にとっては不利益しかもたらさない、として反対する可能性が高い。このような場合にはジレンマの解消法で指摘したアメとムチを活用して利得構造を強制的に変更することで、改めて協力体制を築くことが必要になる。例えばアメとして、人・モノ・カネの支援、またムチとは強制収用などが相当する。

(d) 専門家の役割

計画策定プロセスを円滑に進めるため、必要に応じて専門家の役割を考える。専門家の役割として第一に視点②の信頼性の確保と、第二に視点③のジレンマ解消ルールにおける決定権が委託される場合である。第一の信頼性については現在行政の信頼性が低下している状況から、中立的な立場からの情報が信頼される。この場合専門家は二者間の合意形成を図る補助的役割を果たすと考えられる。第二の決定権の委託の場合については、行政と住

民の対立の間に入り、両者の合意形成のため専門家が判断を下す。ただし、この場合、各主体が専門家に決定権を委託するという社会的ルールが確立しており、さらに当事者が専門家に委任するルールについて共通認識を有していることが前提となる。

5. 計画策定成功事例による検証（ケーススタディ）

以上の計画策定プロセスは、実際の木造密集市街地における都市整備の成功事例において成立すると考える。そこで、骨格的都市基盤施設があらかじめ位置づけられており、これに基づき都市整備の計画を策定し、事業を実施している成功事例を対象に、その妥当性を検証する。

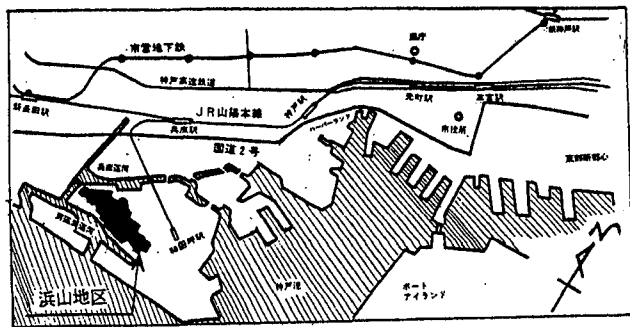
(1) 調査概要

(a) 調査対象事例（神戸市浜山地区）

図一6に示す神戸市の浜山地区を対象とする。当該地区はJR兵庫駅の南1.5Kmに位置した面積68ha、人口9000人の1小学校区規模の住商工混在地区であり、戦災からまぬがれた典型的な木造密集市街地である。都市計画道路が既に計画決定されていて、これを踏まえた都市整備の実現を図った事例である。この地区のまちづくりの特徴は、異例のスピードで事業化への道を進めたことにある。具体的な事業手法はコミュニティ住環境整備事業(コミ住)と土地区画整理事業の合併施行である。

(b) 調査方法

計画策定プロセスに関する調査は行政担当者へのヒアリングとまちづくり資料に基づいて行った。ヒアリングでは、行政側は住民との合意を得るために、どのような仕組みとプロセスを設定し、判断したのかを中心に聞き出した。さらにこの視点を補完するため、各種まちづくり資料を活用し、計画決定の各段階での合意形成に向けての主体間の交渉プロセスを明らかにし、時系列に各主体の行動を把握した。なお調査対象期間は神戸市が策定したインナーシティ総合整備計画検討から事業計画決定までの1986～93年の8年間である。



図一6 浜山地区の位置図

(2) 計画策定プロセスの概要

一般的な都市整備の計画策定手順の視点から図一7のように各段階に分けて考察した。

iの都市レベルの基本構想段階として、行政側におい

てインナーシティ総合整備計画の検討を通して、地区更新促進ゾーンとしての考え方を地区住民に示すとともに基本構想に当たる計画を作成した。またこの段階では既に都市計画道路は決定されていた。

iiの準備段階として、都市計画道路の整備をきっかけとして行政側は快適で住みよいまちづくりを同時に進めたいと考え、地区に協働のまちづくりを投げかけたところ、住民はこれを受けてまちづくり協議会を結成した。さらにiiiのまちづくり提案作成段階として、協議会メンバー（行政・住民・コンサルタント）での勉強会の開催、協議調整及び協議過程での市民への報告と市民の意見を把握し、議論を深度化させた上で、まちづくりの提案をまとめ提出した。協議会の際には、地域の地域で活動している自治会・婦人会・老人会・青年会等浜山地区のほぼ全ての住民自治組織の代表者（36団体、48名の委員）が毎回出席のもとで開催され、結果はそれぞれが住民に告知していた。

ivの都市計画決定段階、及びvの事業計画決定段階として、行政は住民に対し計画の具体的な内容の説明会や相談会を開催し、その後、都市計画決定手続きを進めた。引き続き事業計画段階でも、行政は住民の理解と協力を得るために、説明会・相談会を開催し、途中、市議会での審査などを経て計画を策定した。

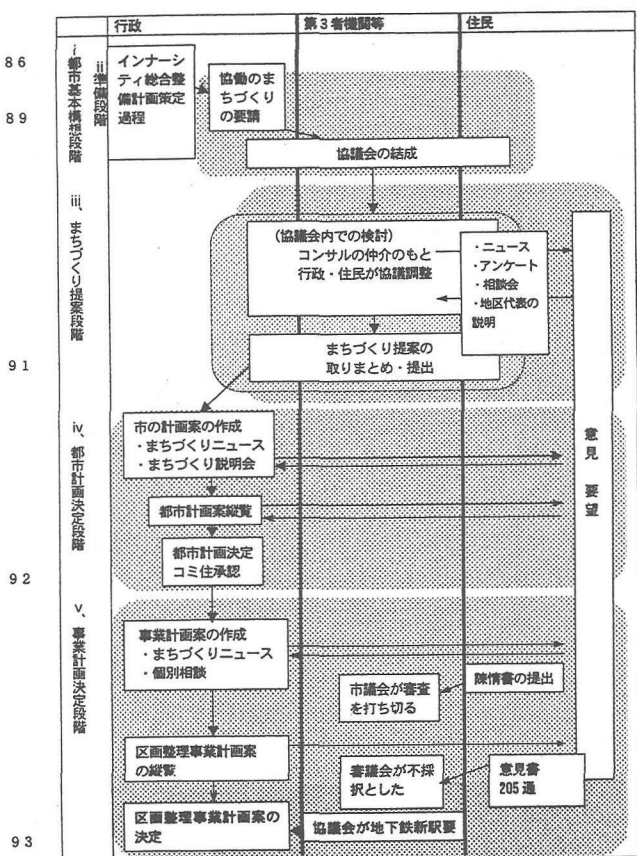


図-7 浜山地区における計画策定プロセス

(3) 合意形成の視点からみた検証

事例において本研究で考察した合意形成を前提とした計画策定プロセスがどのように織り込まれていたかを検

証する。

(a) 計画策定プロセス全体から見た考察

まず、視点①の地区レベルの課題に対しては、協議会を作ることにより十分対応していた。また、視点③のジレンマ解消の観点からみると、全プロセスを通し行政と住民の接触機会を増やし、つきあいを長続きさせることを相互に認識していた。また、計画策定プロセスにおける実際のゲームは1人対多数の繰り返しゲームとして捉えることが出来る。行政は、それぞれの段階におけるゲームを、直接利害関係を持つ住民を対象に次々と繰り返しているのである。これを単純化して考えると、行政・住民という一対一のゲームとして十分説明することができる。住民全体の母集団から、各段階毎に直接利害関係を持つ住民を合意形成の対象層として整理して協議している。一方、視点②の信頼関係の構築については、母集団である住民全体にも情報が共有されているよう十分配慮されていたことが特徴づけられる。

(b) 各段階からの考察（表-3、表-4）

次に各段階について考察する。ここで本地区の都市の基本構想段階での方針は、前述の通りインナーシティ総合整備計画で検討されているため対象としない。

ii、準備段階

実際の計画策定の前段階として対話の土俵づくりのための合意形成がなされた段階である。

視点③のジレンマ構造認識から協ルールルの共通認識への流れを見ることが出来る。ジレンマ構造の認識については、当初から両主体とも現状の課題を認識しており、協力の必要性を感じていたと解釈できる。具体的に行政は都市計画道路整備をきっかけに、住民との協力により市街地の中も整備したい動機を持ち、また地区住民（代表者）もインナーシティ問題を認識しており行政の協力の必要性を感じていた。住民側には「何かしにきた」また、「やっときてくれた」という両方の気持ちがあったが、いずれにしろ何とかしなければならないという意識があった。このように協力行動に移っていった要因は、これまで長らく両主体が非協力状態を続けてきた歴史にあると考えられる。行政は今まで何も手をつけずにいたし、住民も行政と協力して何かしようと動き出すことはなかった。

そして、両者は対話の土俵である話し合いの場の必要性について共通認識に達した。具体的には行政が取り組みの土俵としてまちづくり協議会づくりを持ち掛け、住民はこれを受けてまちづくり協議会を作った。地域の各種団体役員の総意により、行政の協力と支援を得て今後のまちづくりを参加によって検討し、まちづくりを実現しようという姿勢にあった。

iii、まちづくり提案段階

・協議会内での合意形成

協議会がまちづくり提案を作成し、提出した段階である。協議会では、行政・住民・コンサルタントの三者が

表一 3 計画策定事例の各段階における検証

	合意形成の内容	視点① 地区レベルの視点	視点② 信頼性への配慮	視点③ ジレンマの認識→協調ルールへの合意
ii、準備段階	話し合いの場作りについての合意形成（合意形成のためには場の設定を決定）	地区レベル組織。最初に地区全体としての利益に着目し、総論としての話し合いの対象としている。	両者とも協力の必要性を共通認識していたため信頼性確保を要しなかった。	・両者とも協力の必要性を共通認識していた ↓ ・協カルルールとしての取組みの土俵づくりへの合意。（協議会）
iii、基本構想（まちづくり提案検討） 協議会内	まちづくり構想についての合意形成（まちづくり構想：地区として目指すべき方向性を策定した）	地区レベル組織である協議会内で行政・住民代表・コンサルタントが提案を検討	・共通の場での双方向の話し合い ・酒の場での本音の語り合い ・中立的な情報源としてのコンサルタント	・ジレンマ構造認識過程として協議会メンバーでの勉強、情報共有 ↓ ・協力体制に基づきまちづくり提案にむけての協議、内容の検討
対住民		地区レベル組織である協議会が提案検討に住民を巻き込んだ。	・情報の双方向性の重視 ・市民への報告と意見の把握中立役の情報源としての協議会	・ジレンマ認識過程として協働のまちづくりの必要性をPR ↓ ・共有情報をベースに提案内容の検討 ・協カルルールを認識してもらうため提示し、修正を繰り返すことで受忍の方向へ
iv、基本計画（都市計画決定段階）	都市計画決定、事業認可内容についての合意形成（区画整理業・道路・公園の都市計画決定、コミ住の建設大臣承認）		・情報の双方向過程の重視（疑問への粘り強い対応）	・ジレンマ構造は認識されているという前提 ↓ ・協カルルールである市案についての提示、共通認識形成
v、整備計画（事業計画決定段階）	区画整理の事業計画決定についての合意形成（区画整理事業に関する事業計画決定）			・ジレンマ構造は認識されているという前提 ↓ ・協カルルールである事業計画案について各権利者毎に個別相談 ・無理な人に対して、アメとムチ ・強制ルールとして陳情書を市議会で審査

表一 4 協議会等の開催回数

	協議会等					協議会等				
	協議会	説明会	個別相談会	祭りの開催	市ニュース	協議会	説明会	個別相談会	祭りの開催	市ニュース
基本構想	平成1年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成2年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成3年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成4年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成5年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成6年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成7年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成8年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成9年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成10年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成11年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成12年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
基本計画	平成13年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成14年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成15年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成16年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成17年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成18年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成19年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成20年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成21年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成22年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成23年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成24年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
整備計画	平成25年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成26年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成27年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成28年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成29年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成30年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成31年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成32年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成33年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成34年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成35年	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	平成36年	1	2	3	4	5	6	7	8	9

個別相談会について：平成3年の11月以降については相談所が設けられ個別相談会に対応する活動が行われていた。

合計回数：協議会：21回
説明会：9回
祭り：3回
協議会ニュース配布：12回
市のニュース配布：6回

当初から入り、総勢50人程度の人々が意見を述べて一緒に将来像を検討した。

これを視点②の信頼性の観点から見ると、まちづくりの気運を盛り上げる取り組みや、コンサルタントの介在が大きく利いている。例えば、雰囲気盛り上げるための祭りや酒を酌み交わすなどしてお互いの歩み寄りの場を設けることによって話し合いができるようにしたこと等である。表には出てこないことだが、そうしないと本

音が出てこない。このような機会を持つうちにひとりひとりがなんとかしなければだめだと思えるようになっていったのであった。

また、この段階でも視点③のジレンマ構造の共通認識に始まり、お互いが協力しようという暗黙のルールのもとで、提案内容が検討された。これは、行政と住民は双方の考えをお互いに勉強し、理解することが大事だと認識していたことから読み取れる。住民は専門的なことは判らないし、行政も地区の事情について詳しくはわからないことがあったので、浜山地区が抱える問題点やまちづくりの将来像について積極的に討議し、検討を行った。そして、行政側としては協議会で得た情報をヒントにして区画道路や公園等の公共施設配置を考えた。

・協議会と住民の合意形成

また、このような協議会活動と連動して協議会自体と住民一人一人の間でも綿密な話し合いがもたれ、信頼性の重視やジレンマ解消が行われていた。

これを視点②の信頼性の観点から見ると、ここでも双方向の情報共有過程が存在したことと、これを実践する協議会が設置されたことが大きく利いている。双方向性の実践としては、行政がまちづくりニュースで何をどこまで話し合っているか、その内容をすべて隠さず住民に知らせ、できる限り情報を共有してもらうように努力したことや、協議の内容を協議会メンバーがすべての住民に説明したことから明らかである。また、行政側からの一方通行の考え方の提示にならないように、住民の意向を聞くための場としてまちづくり説明会などを開設し、さらにアンケート調査も実施した。さらに夏祭の機会を捉えて、まちづくり相談所を開き、PRパネル展示し、行政担当者が疑問点について答えた。一方、協議会自らが情報提供をするということは、組織の信頼性から行政自身が行うことより有効であった。

視点③のジレンマ解消ルール観点から見ると、ジレンマ構造の共通認識形成と解消ルールとして、まちづくり提案についての共通認識を形成する手順を繰り返し実施していることである。ジレンマについての共通認識を形成するため、協議会は協働のまちづくりの必要性をPRし、具体的には説明会や協議会ニュースの発行、アンケート調査の実施などを繰り返し、まちづくりの課題や将来像を認識してもらうようにした。そして、協議会はジレンマ解消ルールとなるまちづくり提案を、住民からの意見・要望をもとに検討し、さらにこのルールについて十分認識してもらうために、住民に何度か提示し、また、その修正を繰り返すことでまちづくりの認識を深めるように努めた。このようなやりとりを何十回と繰り返すことで住民の意見は、納得、賛成、あきらめの3つに大別されていった。すなわち、ほとんどの住民から意見が出され、それらの集大成として協議会としてのまちづくり構想が策定され、地区の基本構想にあたるまちづくり提案がなされた。

iv、都市計画決定段階

まちづくり提案に基づき行政の計画案が固められ、都市計画決定が行なわれた段階である。

視点②の信頼性の観点から見ると、ここでも、これまで築きあげられている信頼関係を持続するための努力が行政、住民の双方で行われている。具体的には、行政側でまちづくりニュース発行や説明会、個別相談会の開催などを積極的に行っている。

視点③のジレンマ解消ルール観点から見ると、この段階でもこれまでのプロセスの経験により、暗黙の協調ルールが出来ており、計画決定段階では容易に合意形成に至っている。具体的には協議会が提案したまちづくり提案を一举に実現するには区画整理とコミ住をリンクさせる案しかないという行政の考えを住民が納得したのである。すなわち、浜山の区画整理とコミ住による都市計画道路整備についての行政の目的は、同様に住民にとって住環境を改善するという意図を満足させるものだったと評価された。ただ、この過程では住民の勘違い、例えば区画整理事業でいったん換地（移転）することを認識していない人や、道路を通すことによる環境悪化に対する懸念などである。しかし、行政の粘り強い説明の繰り返しにより、反対する人は理由を聞き了解するに至った。そして、公告・縦覧に続き審議会の議を経て、地区の基本計画にあたる内容が都市計画として決定された。市の案は、住民にほぼ受け止められ、意見書の提出はたったの一通だけであった。

v、事業計画段階

具体的に事業化の方針を決定する段階である。この段階では個人の財産や、将来の生活設計に深く関係することから一般に利害対立が大きくなる可能性が高い。

視点②の信頼性の観点から見ると、行政は今までの流れを引き継ぎ、これを持続させるために、さらに積極的

に対応した。関係権利者の理解と協力を得るために、意見を聞き、質問に答え、話し合いを継続しながら、まちづくり事業を進めるスタンスを取った。具体的には、都市計画決定段階と同じく説明会、ニュースの配布を行なっている。また、各権利者毎にきめ細かく個別相談会を実施し、住民からの様々な質問に丁寧に答えた。中でも減歩についての関心が一番高く、また減歩緩和のための市の先買いについての認識が低かったため、行政は何度も説明会を持っている。

視点③のジレンマ解消のルールの観点から見ると、第三者への決定委託の方法が採られ、第三者機関として市議会や都市計画審議会が登場した。これは既に社会的に認められたルールであり、これに対する共通認識が存在していたことによる。第三者機関での審議経緯を見ると、市議会は住民からの陳情書について適正な審査を行ない、その結果陳情書は採択するに値しないと判断し、行政の計画どおり事業化することが望ましいとして審査を打ち切った。そして、県の都市計画地方審議会は意見書を審理の上、行政側の説明に基づいて不採択の決議を行った。

さらに事業化の段階では、アメとムチの手法がジレンマ解消手段として用いられた。これは繰り返しジレンマを見越した総論的な利益では対応できない個人的な不利益への対応としての利得変更である。例えば住宅に困る人に対して受け皿住宅を用意したことや、区画整理での地権者への移転補償金、過少宅地に対する減歩緩和などである。また、協議会は行政に対して、まちを活性化させるため地下鉄駅の設置を要望したが、これに対して行政は、敷地レベルの整備計画にあたる事業計画の決定とともに、国に対し駅設置要望を行い、その後において駅設置が実現した。

(c) まとめ

経験的に進められた木造密集市街地の整備事例においても、計画策定プロセス全体と各段階において3つのを踏まえた手順と実行が見られ、その結果、一般に極めて合意形成が困難と考えられた都市計画道路を含む木造密集市街地の計画策定もわずか8年で進められた。

以上より本研究で提案した合意形成の視点とこれに基づく計画策定プロセスは、事例を通して検証することができたと考える。

6、おわりに

本研究では、木造密集市街地を対象に合意形成の視点を明確にするとともに、具体的な計画策定プロセスを検討した。まず、既往の研究を通して、木造密集市街地の計画策定における主要な視点とその論理的なつながりについて考察を行った。ここで検討した視点をを用いて、木造密集市街地整備の成功事例について検討した結果、経験的に進められてきた計画策定への取り組みについても、検討した視点が組み込まれていることが検証できた。し

たがって、今回考察した計画策定プロセスは、今後の木造密集市街地における計画策定の基本型を示しているものとする。また、本研究で考察した合意形成の基本構造については、行政と住民の合意形成という構図だけでなく、住民間での計画の策定プロセス、例えば、住民同士、住民と商業者の間のまちづくりへ向けての合意形成のあり方にも応用可能である。

今後の課題としては、1997年に制定された密集法との連携をどのように図るかについて検討する必要がある。また、ここで提案した計画策定プロセスを一層強固なものとするため、法制度面からどのように担保していくかを検討する必要があると考える。

補注

(1) 各欄の数字はそれぞれ、住民、行政の利得を示す。数字は大きいほど満足度が大きいことを示す。

参考文献

1) 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 都市計画学会学術研究論文、No31、pp397～402 1996年
2) 谷下雅義 公共事業用地取得における利害調整システムに関する考察 日本都市計画学会学術研究論文集、No30、pp433～438

1995年

3) 例えば、中見代・久隆浩 住民主体のまちづくりプロセスの体系化とまちづくりの段階別に見た支援方策のあり方に関する考察—豊中駅前地区まちづくりを事例として— 日本都市計画学会学術研究論文 pp319～325 1999
4) 例えば、谷下雅義・内藤孝 共同建替えにおける利害対立とその調整ルールに関する考察 日本不動産学会、平成8年秋季全国大会梗概集 pp49～52 1996
5) 加藤浩徳 家田仁 交通基盤施設整備における事業者と反対市民との合意形成プロセス 日本不動産学会誌第12巻第4号 pp9～15 1998,
6) 住民参加型計画と合意形成型計画 大方潤一郎 都市計画 No210、pp35～38 1997
7) Rアクセルロード つきあい方の科学 ミネルヴァ書房 1998
8) 鈴木光男 新ゲーム理論 勁草書房 1994
9) 清水剛 企業間における協調関係の形成—ゲーム理論の視点から—オペレーションズ・リサーチ 2000年1月号 pp21～25
10) 村橋正武 災害リスクを考えた都市づくり、日本不動産学会誌第14巻第1号 pp2～11 2000年
11) 木下富雄 科学技術と人間の共生—リスク・コミュニケーションの思考と技術「環境としての自然・社会・文化」(1997年) 京都大学学術出版社 pp145～191
12) 吉川肇子 リスクコミュニケーション 福村出版 19

木造密集市街地整備の計画策定プロセスに関する研究

永久史郎 村橋正武

本研究では既成市街地の中でも緊急の整備が必要とされる木造密集市街地を対象として都市整備を実現するための計画策定プロセスについて考察した。まず、考察の前提として木造密集市街地における都市整備の課題と対応方針を総括的に整理した。次に合意形成に関わる既存の研究を通して、密集市街地における計画策定で前提となる合意形成に必要な視点を抽出し、合意形成を目指した計画策定プロセスを検討した。最後に、木造密集市街地において都市基盤整備の計画を策定し、事業を実施している成功事例を対象にその妥当性を検証した。

A Study on the Planning Process of High Densely Built up Area

By Shirou NAGAHISA Masatake MURAHASHI

This research studies the planning process of the city upgrading in high densely built up area. First, the subject and policy of the city upgrading in high densely built up area were tidied generally. Next the view point needed for the agreement formation that becomes a premise with the planning in this area through the research of established, was extracted. The planning process that aimed at agreement formation was examined. The appropriateness of the process was inspected the success case that is planned in this area, to the object.