

(IV-44) インフラ整備事業における関係主体間の交渉プロセスに関する事例調査・分析
——「まちづくり事業」を例として——

東京大学 学生会員 吉良智子
東京大学 正会員 加藤浩徳

1. はじめに

本稿では、「A町1、3丁目まちづくり計画」を対象に、計画策定における計画主体と地域住民、さらに関連する地方自治体らの間における交渉プロセスに関して調査し、整理する。

2. 地区の状況

東京都C区の行政区域の一つであるA町地区は台地状の住宅地とB川沿いに広がる低地の農住混在地であり、良好な住宅地が広く分布し、福祉施設や医療施設も多い。また、農村文化の名残をとどめる寺社・史跡・伝統芸能等の文化遺産も多い。

その中で、A町1、3丁目はC区の西部に位置する、南北方向約1,000m・東西方向約600m(約11.7ha)の地区であり、都営住宅、中高層マンション、戸建て等の住宅と、D技術研究所、各種工場等の業務施設が共存する地区である。C区地区計画においては、「東京都市計画道路補助線街路第x号線沿いで、大規模施設と住宅が混在した都市基盤が未整備な地区」とされている。

3. まちづくり事業の背景

A町1、3丁目では以前から、道路が狭い、大型車等の通行による交通危険性が高い、地域を流れる川の整備が不十分、南北が分断されている、等の問題が指摘されていた。そこへ、1990年にD技術研究所の建替えという構想が公表された。建替え自身はD技術研究所の敷地内で行われるものであるが、日影、交通量、ビル風、電波障害、圧迫感の増加などにより周辺地区の環境に大きな影響を与えることが予想された。

また、D技術研究所では、新たな研究施設として当該地区の指定容積率を越える建物の建築を計画していたため、東京都に対し建物敷地の用途地域の変更(高度利用地域指定へ)を請求していた。この請求に対し、C区は、当研究所を重要機関と判断し、用途地域の変

更に協力することを決定した。だが、用途地域制限の変更には、周辺の環境への配慮や地区貢献を前提とした地区計画の作成が必要とされる(都市計画法 第12条、建築基準法 第59条)。さらに、住宅地における高度利用地区を含む地区計画策定には、該当地区全体の用途地域制限の見直しが課せられる(建築基準法 第68条)。したがって、地区計画作成に対して周辺住民の理解・協力が必要とされる。そこでC区は、D技術研究所と協力し、住民に計画への参加を呼びかけ、地区計画策定のためにまちづくり事業を実施することとした。

4. 協議のプロセス

1991年、C区は該当地域を対象に、交通量調査及び地区の現況に関する調査を行った。1994年には、住民に対する説明会が開催され、D技術研究所の計画と共に地区の現況調査の結果を報告し、まちづくりへの住民の参加が呼びかけられた。

C区は8回の準備会を開催し、地元住民はそこでまちづくりの会の進め方や地区計画についての学習を行い、D技術研究所の基本計画に対する理解を深めた。1994年からは準備会に引き続き、地元住民の主催によるまちづくり協議会が発足した。この会の発足により、住民の意見を反映したまちづくり計画の作成が開始された。ただし、研究所の周辺の一部のマンション居住者はまちづくり協議会そのものの存在を容認せず、D技術研究所の建替え事業をまちづくり事業から分離し、住民が個々にD技術研究所と交渉するべきであるという主張を行った。

その後も、地元の一部住民が中心となってまちづくり協議会は続けられていったが、1994年に東京都からC区に対して、用途地域の改正に関する事務手続きの都合上、1995年の3月までに地域住民との地区計画についての基本的合意を固めるよう要請があった。

キーワード：市民関与、まちづくり、交渉プロセス

〒113-8656 東京都文京区本郷7-3-1 東京大学大学院工学系研究科社会基盤工学専攻交通研究室 03-3812-2111-ex.6118

それを受け、まちづくり協議会に参加する一部住民とD技術研究所の間で、容積率、建物高さ、日影測定面等の基準について合意がなされた。この合意形成の中では、特に日影測定面高さ（特定の地点において建物によって日影となる時間を測定する際に基準となる地面からの高さ）をめぐって、D技術研究所側と住民側の意見が対立するといった事態も発生したが、協議会の中の交渉を通じて双方が妥協し合い、合意に至った。以上の合意点を基に第1回のA町1、3丁目地区計画案が作成され、C区に提出された。

1997年以降も、まちづくり協議会は継続されており、詳細な地区設計の検討が続いている。現在は、D技術研究所の建物に関する詳細設計・周辺の整備事業に関する取り決めを住民とD技術研究所の間で行っている最中である。なお、協議会は1997年9月現在で、既に35回を数えている。

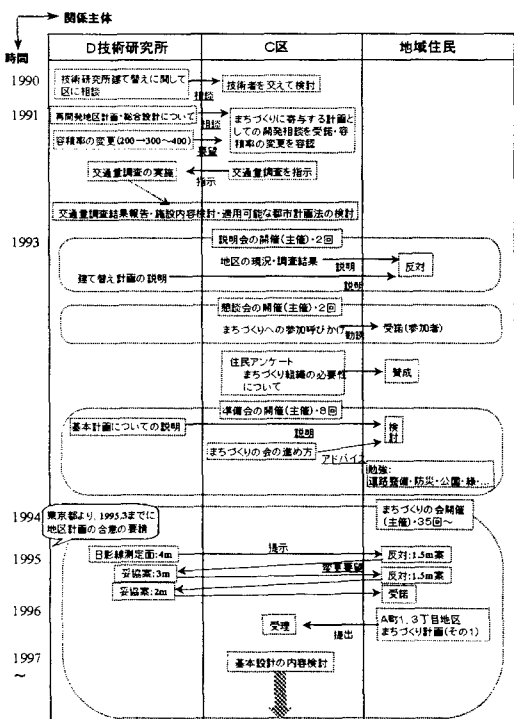


図1：まちづくり事業の交渉フロー図

5. 本事例における各主体の行動

(1) 地元住民の行動

A町1、3丁目には、集合賃貸住宅に居住する住民が多く、こうした住民は、長年当該地区に居住している地元住民と比べてまちづくり事業に対する関心が低

い。このため、まちづくり協議会への参加者も関心の高い戸建て居住者に偏る傾向がある。また、賃貸住宅居住者は、比較的短期間の利害を追求する一方で、戸建て居住者は長い目でみた利害を重視するため、住民間での主張にも微妙な差異が見られる。したがって、決定されるまちづくり計画が、必ずしも地区住民の総意ではなく、一部の戸建て居住者の主張によって構成されていることは注意を要する。

(2) D技術研究所の行動

D技術研究所は地区計画作成の流れの中で、自らの建替え事業に関わる部分についてのみ協議へ参加している。建設の早期着工を目指しているため、基本的に、できるだけ住民の意見を受け入れる、という立場をとっており、交渉の多くの場面において住民に対して妥協案を示している。例えば、建物周辺の道路のデザインなどの周辺施設の整備に関しては、地元住民の意見通りに計画が変更・決定された。

(3) C区の行動

C区は本事業の当初からまちづくり事業専門のコンサルタントに協力を依頼するなど、住民との交渉をスムーズに行うことに尽力している。ただし、同区は、住民との交渉開始以前に、D技術研究所からの計画及び用途地域指定の変更について協力することを決めていることから、住民からみて必ずしも中立的な立場にはないと言える。

6. おわりに

協議会での議論は堂々巡りに陥りがちな傾向にある。これは、協議会の参加メンバーの一部が毎回変動することに起因する。効率的な議論を行うためには、協議会への住民の継続的な参加が重要であると思われる。

また、まちづくりでは、協議会に参加するのは基本的に事業に賛成する立場の住民が多い。これは、道路や鉄道などの事業において、事業に対する反対者が主に参加することとは対照的である。いずれの場合にも、事業者が、一部の利害関係住民の主張をもって全住民の意見と解釈することは危険である。

最後に、まちづくりといえども、地元住民にとってメリットのないものは受け入れられない。本事業においても、当該地区において従来から課題となっていたさまざまな問題の解決への期待が、住民のまちづくり事業参加への動機になったことは明らかである。