

## 第IV部門 既成市街地再整備における住民相互の合意形成方法に関する考察

立命館大学大学院 学生会員 ○大東 真悟  
(株)アルテップ 正会員 永久 史郎  
立命館大学理工学部 正会員 村橋 正武

### 1. はじめに

老朽化した既成市街地は高度成長期に形成された「負の遺産」であり、これの再整備はわが国の喫緊の課題である。しかし再整備が進まない課題の一つとして、行政と住民間及び住民間の合意形成が円滑に進まないことが挙げられる。特に近年の住民によるまちづくりにおいては、住民相互の合意形成が最も重要な課題といえる。まちづくりの主体となる地区住民相互間で円滑な合意形成が図られなければ結局行政・住民間の合意形成も円滑に進まず、その結果整備が進められない。そこで、本研究では神戸市での既成市街地整備における住民間の合意形成プロセスの現状を分析することにより、住民相互の円滑な合意形成を図る考え方について考察する。

### 2. 住民相互の合意形成を捉える視点

住民主体のまちづくりにおいては、全員同意による取り組みが望ましいことは自明のことであるが、現実には困難である。いずれの事例を見ても住民主体の意思決定に携わるのは、全住民ではなく大多数の住民であるのが現実である。この大多数の住民による決定が全員の決定と認識されるためには、住民相互で綿密に影響を及ぼしあう関係が必要であると考ええる。そこで住民相互の合意形成を図るには、以下の2つの視点から分析する。

#### (1) まちづくりの組織構造（リーダーと住民個人の関係）

地区住民という地域に密着した集団が目標を達成させるためには、一定の経路で双方向に情報や知識が伝達される仕組みを考案し、設定することが重要である。したがって、卓越したリーダー層が存在し、このリーダー層と住民個人の間に、合意に基づく階層的なまちづくりの組織構造が形成されることが望まれる。

#### (2) コミュニケーションのあり方（情報の共有）

集団としての意思決定がなされるためには、①の条件下で、リーダー層が個人の行動に影響力を持ち、説得を通して、住民にまちづくりの動機付けを図ること

が必要となる。そこでこのようなリーダー層と個人の間の意思疎通のためには双方向の情報伝達が可能となるコミュニケーションのあり方（情報の共有）を確立することが必要である。

### 3. 事例分析

本研究では、先進的取り組みの事例として神戸市浜山地区、円滑な取り組みが見られなかった事例として神戸市湊川地区の2事例を対象に、既成市街地のまちづくりにおける住民相互間の合意形成プロセスを分析する。分析の視点及び方法として、住民相互の合意形成を捉える視点と、既往研究<sup>1) 2)</sup>に基づき合意形成を円滑に進める手順として、ジレンマ解消手順（「社会的ジレンマ構造の共通認識」⇒「合理的行動の共通認識」⇒「合理的行動選択への合意」）を基本的フレームとして検証した。なお本研究では、まちづくりに取組む準備段階と具体的な構想・計画を作成する段階を対象にした。

#### (1) 浜山地区の事例分析

まちづくりプロセスを分析の視点から整理した結果を表1に示す。浜山地区においては、準備段階及び構想・計画段階において、一本化した階層的な地域組織の下で、綿密な情報の共有が図られたことが円滑な合意形成を進めることに大いに寄与した。卓越したリーダー層の指導のもと、一本化したまちづくり協議会の中で住民自らによる「まちづくり提案」がまとめられ、その後行政と協議を重ね、これを基に法定都市計画が定められ、まちづくり事業が実施されている。なお、地区の組織構造の概念図を図1に示す。

#### (2) 湊川地区の事例分析

同様に分析結果を表2に示す。湊川地区においては、まちづくりに対する問題意識は共有していたが、その取り組み方について意見が分かれ、当初の準備段階から地区の組織構造が2極分化した。（地区の組織構造の概念図を図2に示す。）階層的な地区組織は形成されたものの全住民をバックにしておらず、またリーダーも全住民から信認されていなかったことから、住民

表 1. 浜山地区の分析結果

|        | 住民相互の影響関係                                            |                                                                                               | 合意形成の手順                     |                                 |                                                      |
|--------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------|
|        | ①組織構造と影響関係                                           | ②情報共有の手段 (①を前提として)                                                                            | 社会的ジレンマ構造の共通認識段階            | 合理的行動の共通認識段階                    | 合理的行動選択への合意段階                                        |
| 準備段階   | 一本化した階層構造<br>・リーダー層の存在<br>・リーダーシップの波及                | 直接的情報共有<br>・リーダー層の情報共有<br>・各リーダーと個別住民間での情報共有<br>間接的情報共有<br>・アンケートの実施                          | 地区の課題に対する問題意識を地区住民全体で共通認識   | 話し合いの場である協議会の必要性について地区住民全体で共通認識 | 報告と了承の繰り返しによる協議会結成の合意形成                              |
| 構想計画段階 | 一本化した階層構造<br>・コンサルによるリーダーシップ機能の支援 (地区住民の知識・議論レベルの向上) | 直接的情報共有<br>・リーダー層の情報共有<br>・各リーダーと個別住民間での情報共有<br>組織外での情報共有<br>間接的情報共有<br>・ニュースの配布<br>・アンケートの実施 | まちづくりに対する取り組み意識を地区住民全体で共通認識 | まちづくりへの具体的な問題意識の共有を図りながら代替案を作成  | 報告と了承の繰り返しによるまちづくり提案についての合意形成→法定都市計画制度にのった最終的合意形成の確認 |

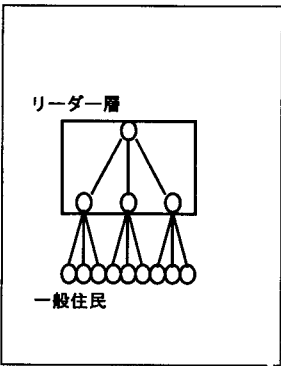


図 1. 浜山地区の組織構造

表 2. 湊川地区の分析結果

|        | 住民相互の影響関係                                         |                                                                     | 合意形成の手順                          |                                    |                                           |
|--------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------|
|        | ①組織構造と影響関係                                        | ②情報共有の手段 (①を前提として)                                                  | 社会的ジレンマ構造の共通認識段階                 | 合理的行動の共通認識段階                       | 合理的行動選択への合意段階                             |
| 準備段階   | 2 極化した地区の階層構造<br>・リーダーシップ機能の支援 (コンサルタントが参加しての勉強会) | 直接的情報共有<br>・集会での話し合い<br>勉強会<br>間接的情報共有<br>・ニュースの配布                  | それぞれのグループ内で地区のまちづくりに対する問題意識を共通認識 | 片方のグループだけでまちづくりのための話し合いの場の必要性を共通認識 | 片方のグループだけで協議会結成を合意形成 (住民全体の合意形成が不明確)      |
| 構想計画段階 | 2 極化した地区の階層構造<br>・リーダーシップ機能の支援 (コンサルタントが参加しての協議会) | 直接的情報共有<br>・リーダー層の情報共有<br>・住民集会<br>間接的情報共有<br>・ニュースの配布<br>・アンケートの実施 | 片方のグループだけでまちづくりの取り組み意識を共通認識      | 片方のグループだけでまちづくり計画案について検討・共通認識      | 住民相互で意向の相違が顕在化しているにもかかわらず部分的な意思決定 (合意不成立) |

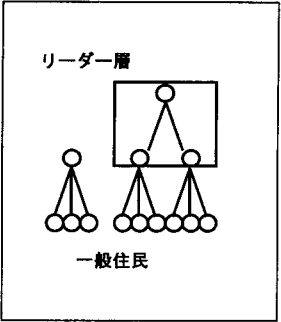


図 2. 湊川地区の組織構造

全体の情報の共有化が図られず、合意形成に失敗し、まちづくり事業が停滞することとなった。とりわけ2極分化した構造のまま、構想・計画段階へと進んだ結果、両者間に決定的亀裂が入り、合意をみるに至らず、行政の仲裁を必要とする事態を招いた。

4. おわりに (住民相互の合意形成方法の確立に向けて)

先の2事例を比較することにより、既成市街地再整備においては、地区の階層的組織構造とその構造に基づく情報の共有による取り組みの重要性が実証できた。具体的に、住民相互の合意形成が円滑に進められるには、リーダーが地区の中に存在し、かつ住民一人一人とリーダーが緻密なコミュニケーションを通して、まちづくりについての情報を共有化し、さらに取り組みについての認識と行動の共有化が図られることが重要である。即ちリーダーと個々住民との間にしっかりとした階層型のネットワーク構造が作られ、住民相互間

に情報の共有認識が醸成され、個々の住民の意向が随時収集され、全体として大きな反対意向がない時点で合意形成が図られるシステムが確立されることである。

住民主体のまちづくりを推進するには、何よりも住民相互の合意形成方法を確立することであり、このため地区の階層的組織構造の確立とリーダーの創出が必要であると考ええる。そしてこれを基盤にした住民と行政の協議によるまちづくりこそ今後の取り組み方といえる。

参考文献

- 1) 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
- 2) 永久史郎他 木造密集市街地整備の計画策定プロセスに関する研究 土木計画学研究・論文集 No17 pp271~280
- 3) 浜山地区まちづくり協議会ニュース 浜山地区まちづくり協議会事務局 1989.4~2000.6