

佐伯市大手前開発事業における計画プロセスと市民合意形成に関する考察

福岡大学工学部社会デザイン工学科

学生会員 ○高橋優介

正会員 柴田 久, 石橋知也

福岡大学大学院工学研究科

学生会員 萩尾愛子

1. はじめに

近年、郊外型ショッピングモールの進出等によって、地方都市における中心市街地の衰退が問題視され、商店街等、まち中に形成されていた従来の拠点エリアの活性化が急務の課題となっている。そうしたなか大分県佐伯市では、中心市街地の旧拠点であった大手前地区に対し、市街地全体への波及効果を目指した「平成22年度大手前開発事業（以下：旧計画）」を策定し、実施を試みた。しかし、事業実施の直前に市民の激しい反対運動を受け、事業が白紙となる事態が発生した。現在、佐伯市では大手前開発事業の再起をかけ「平成25年度大手前開発事業（以下：現計画）」を大規模な市民参加による基本計画案の策定に従事している。

そこで本研究では、上記白紙を経験した佐伯市大手前開発事業を対象に、その計画プロセスを詳述するとともに、現計画における市民合意形成上の工夫点について明らかにすることを目的とする。

2. 大手前地区の概要

大分県佐伯市は平成17年3月3日に旧佐伯市と上浦町、弥生町、本匠村、宇目町、直川村、鶴見町、米水津村、蒲江町の5町3村と合併した。同市は人口77,216人（平成25年11月末）、面積は903.40km²と九州最東端に位置した九州地方最大の面積を誇る市町村である¹⁾。

3. 旧計画の概要

大手前地区の振興による町の賑わい創出と地域活性化は、旧佐伯市時代からの課題であった。これに対して市は壽屋（デパート）跡地を取得し、平成22年3月には中心市街地活性化計画を認定、同年4月の佐伯市建設部大手前開発推進室の設置及び佐伯市大手前地区再開発準備組合の設立により旧計画は開始された²⁾。旧計画は、土地区画整備事業は市が、市街地再開発事業は民間が主体となり進行していたが、旧計画において計画策定から基本設計に移行する際、地権者以外の市民への十分な説明がなされないまま居住スペースが4階から13階へ急に変更されており、これに対する市民からの反対意見が多く寄せられた。これを受け「佐伯市の現状を憂う市民の会」は平成24年5月に住民投票条例制定に向けた署名活動を開始し、その結果

12000名以上の署名が集まっている。こうして条例制定に向けた気運が高まるなか、平成24年8月1日佐伯市長は旧計画の白紙を表明している。

4. 現計画における事業プロセス概要

現計画は、旧計画時に佐伯市が取得した社会資本整備交付金を財源とし、平成26年度末までに基本計画案を策定することを目標としている。なお本章では、現計画において設置された協議会、ヒアリング結果、市民との直接的な合意形成の場である「市民会議」の内容を詳述する。

(1)合意形成アドバイザーならびに専門家の参画

現計画では佐伯市役所まちづくり推進課（以下：事務局）が前述した白紙の経緯を踏まえ、市民との合意形成に対するアドバイザーとして福岡大学景観まちづくり研究室（以下：アドバイザー）の参画を依頼している。これに対し、アドバイザーは「より広域的かつ他分野で活躍する複数の専門家の参画が現計画の今後の発展に大きく寄与する」との提案を行い、地元大分大学、まち中再生、地域ブランド化の複数の専門家(以下：専門家)との協働体制が構築された。

(2)旧計画関係者へのヒアリング

平成25年9月、地権者組合理事長、中心市街地活性化協議会長ならびにタウンマネージャー、大手前開発基本計画協議会委員に加え「佐伯市の現状を憂う市民の会」代表他6名を対象に、旧計画に関する内容及び現計画への意見聴取を目的としたヒアリングを行った。調査結果として、旧計画の事業化に関し「13階へ計画が変更になる際、変更に関する説明が不十分だった」「市が事業への関わり方を十分に説明しておらず、再開発に対する市の過剰な税金投入の噂が出回った」「事業に対する市の意向がオープンにされなかった」等の意見が把握された。

(3)第1回大手前開発基本計画協議会

現計画策定においては有識者らによる協議会が設置されており、第1回協議会では市民会議の参加人数について議論が交わされた。事務局は当初、市民会議等合意形成を行う際に適切な人数は40名程度であると考え、応募人数が定員を上回った場合は抽選にて選考す

ると提案した。しかし、協議会の時点で既に佐伯市在住76名の市民から市民会議への参加応募があり、参加者選考の必要性が生じた。これを受け、応募者全員が市民会議に参加できるよう参加人数を変更する提案が協議会の場で可決された。

(4)市職員に対するファシリテーター研修

上述した市民会議の参加人数の変更に伴い、グループファシリテーター（以下：Gファシ）の増員が必要となり、有志の市職員がGファシとして市民会議に参加することとなった。これを受け、アドバイザーはGファシとして参加する佐伯市職員に対して、ワークショップにおける合意形成手法ならびに市民会議の予行演習（ロールプレイ）を研修として複数回実施した。

(5)第1回大手前開発基本計画市民会議

平成25年10月27日に行われた第1回市民会議では、佐伯市長による「旧計画の白紙」に関する説明ならびに市役所による大手前開発基本計画プロセスの確認共有を行った。加えて市民会議参加者は、対象地周辺の現地調査を実施し、大手前地区の現状等について意見を出し合い、全体で共有した（写真-1、写真-2）。ここでは76名12班の意見発表時間が間延びすることを避けるため、各班の意見を簡潔に述べてもらうワークショップ手法の工夫（「コレマーク」）を付けた1分間発表）を取り入れている。議論の結果から「大手前は佐伯市の中心である」「周辺商店街、歴史の道等とのつながりが重要」等の意見が把握された（図-1）。

5. 現計画における市民合意形成上の工夫点

(1)白紙化された旧計画の要因把握と専門家との協働

関係者に対する事前ヒアリングの結果から、旧計画の白紙化に至る経緯ならびに市民の反対意見の特徴が把握された。また旧計画における不十分な住民参加の実態や居住スペースの急な変更に対する説明不足や情報公開の低さ等、手続き的な不備も看取された。これに対し、現計画では、計画の発展に寄与する複数の専門家との協働体制が構築されたことで、市の潜在的な課題に対する第三者的な見解とともに、市民合意形成過程の充実が図られたことが明らかとなった。

(2)旧計画に配慮した初動と市民会議の工夫

現計画における市民会議の実施にあたり、最も配慮しなければならなかったのは旧計画の白紙化に起因した市に対する疑念の払拭であった。そのため事務局ならびにアドバイザーは白紙化に至った経緯ならびにキーパーソンとの意思疎通を図るため、現計画の初動期において旧計画関係者を対象にヒアリングを行っている。その結果、旧計画の実態を確認したうえで、現計



写真-1 市民会議の様子

写真-2 現地調査の様子



図-1 第1回市民会議の意見まとめ

画の主旨を市民会議前に説明する機会が得られた。さらに市の情報提供が不足していた点や市民感情の動向等、現計画推進における留意点を予め把握でき、これにより、第1回市民会議までの優先すべき方針が的確に定められた。また前章で述べたように市民会議の定員を変更するなど、市民参加に対する最大限の配慮がアピールされたことで、事務局に対する不信感の払拭とともに現計画の円滑な進行に繋がったものと考えられる。一方で参加人数の増加に対しては、ワークショップ手法の工夫が投じられたことで、会議時間の間延びによる雰囲気悪化を防いだものと推察できよう。

(3)自治体職員の合意形成に対する直接参加の有効性

現計画では市民会議におけるGファシ不足に対して、市役所職員が積極的に協力するが見られ、市政に関する知識ならびに市民との交流の深い市役所職員が、適切な情報提供と共に市民会議の士気向上と事業に対する肯定的な雰囲気づくりに直接貢献した。また現計画ではアドバイザーによる市役所職員を対象としたファシリテーション研修が複数回実施されたことで、職員の自信と合意形成に係る技術の向上とともに会議を推進する関係者間の目標共有が図られた。以上のことから、計画者である自治体職員が合意形成の場へ積極的に参加することは、たとえ反対意見がある計画であったとしても、会議の有機的な進行を促す可能性が示唆され、そのための支援活動の重要性が指摘できよう。

参考文献

- 1) 佐伯市市勢要覧 資料：pp.2-3, 2011
- 2) 佐伯市企画商工観光部まちづくり推進課：「大手前開発事業の白紙に関する検証」資料，pp.1-4，2012