

白紙撤回された市街地活性化事業の再計画と合意形成プロセスに関する実践的考察 -大分県佐伯市大手前地区の開発基本計画を事例として-

福岡大学大学院工学研究科

福岡大学工学部社会デザイン工学科

学生会員 ○萩尾愛子

学生会員 秦 涼太

正会員 柴田 久, 石橋知也

1. はじめに

大規模集客施設の郊外化や人口減少に伴うコミュニティ活動の減退等が要因となり、中心市街地の衰退や空洞化が問題視されて久しい。同時に、中心市街地に立地していた従来の拠点機能の復活など単なる活性化ではなく、地域の実情を考慮した市街地活性化を図る解決策について模索されている状況といえる¹⁾。

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、市街地全体の活性化を目指した「平成22年度大手前開発基本計画（以下：旧計画）」が策定された。しかし、事業の実施直前に市民の激しい反対運動を受け、旧計画が白紙撤回となった。旧計画は白紙撤回されたが、佐伯市は同地区の活性化を急務の課題として掲げ「平成25年度大手前開発基本計画（以下：現計画）」の策定に向けた市民参加型の事業を再び開始した。このように一度策定された開発計画が反対運動により白紙化された後、住民参加の充実とともに基本計画案を再考した事例について、その合意形成を詳述した研究は未だ希少といえる。

そこで本研究では、一度白紙撤回された佐伯市大手前開発基本計画策定事業（以下：本事業）を対象とし、その計画の再考過程を詳述するとともに、市民合意形成上の工夫点ならびに再計画上の成果について知見の抽出を試みる。

2. 佐伯市大手前開発基本計画策定事業の概要

(1) 旧計画が白紙撤回に至った経緯²⁾

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。平成 22 年に開始された旧計画は、当初から特定施設を作ること前提とした議論がなされ、計画策定から基本設計に移行する際、市民への十分な説明がなされないまま居住エリアの大幅な変更がなされた。これに対し市民からの反対意見が多く寄せられ、「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を募り、その結果 12000 名以上の署名が集まった。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撤回を表明した。

(2) 現計画における関係主体の体制と役割（図-1）

既述したように市役所は、大手前地区の再起をかけ平成 25 年度より本事業を再び開始することを決断した。現計画

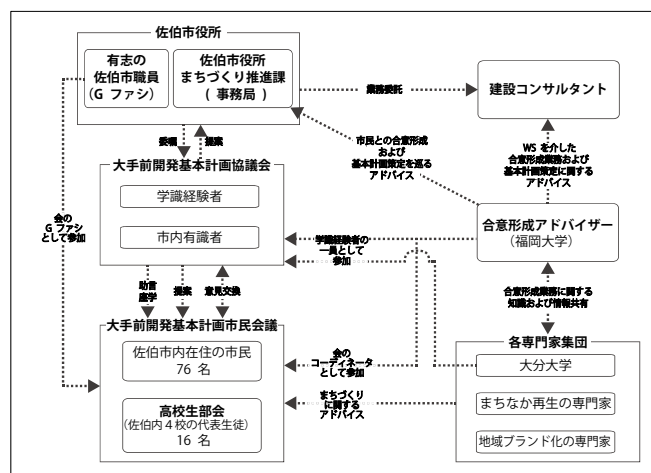


図-1 関係主体図

では佐伯市役所まちづくり推進課（以下：事務局）、建設コンサルタント（以下：コンサルタント）、福岡大学景観まちづくり研究室（以下：大学）、大分大学、まち中再生の専門家ならびに地域ブランド化の専門家ら（以下：専門家）が主な検討協議を行っている。これら 4 者に加え、大手前開発基本計画協議会（以下：協議会）、大手前開発基本計画市民会議（以下：市民会議）ならびに大手前開発基本計画高校生部会（以下：高校生部会）の複数の関係組織で構成されている。

3. 本事業プロセスの概要

本事業は平成 25 年度から平成 26 年度にわたり、全 8 回の市民会議ならびに全 9 回の協議会を開催している。なお本章では、特筆すべき協議について詳述する。

(1) 市民会議参加者人数の検討

第 1 回協議会では市民会議の参加人数について検討した。一般に住民参加型ワークショップでは 40 名程度の参加者であることが多いのに対し、本事業では市民会議への参加応募が 76 名からあり、応募者全員を市民会議の参加者とできるよう定員数の変更を行った。なお上記変更に伴い、班の司会進行を務めるグループファシリテータ（以下：G ファシ）の増員が要求され、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が決定した。さらに、各市民会議開催前には G ファシ間での意識共有を目的とし研修を実施している。

(2) 大手前に求められる具体的機能について意見の共有

平成26年2月10日に行われた第3回市民会議では、これまでの市民会議の意見を踏まえ専門家が作成した「8の字回遊動

線」等を用いて、大手前地区と周辺地区を回遊するために求められる具体的な機能について議論した。その結果「暇なとき」にふらっと寄れる場所にしたい」「芝生の広場がほしい」等の意見が抽出された。

(3) 大手前地区に必要なモノについての意見抽出

平成26年4月12日に行われた第4回市民会議では、会の前段に5つの基本コンセプト（案）（「いつでも気楽に集まれる憩いの場所」「多様な世代が集まれる場所」「佐伯ブランドの発信拠点」「暮らしを支える場所」「まちのストックを生かす場所」）を参加者全体で共有し、後段では大手前地区に必要なモノを抽出した。その結果、「文化ホール」「広場」「バスターミナル」が必要なモノの3つの柱として決定した。

(4) 日常使いを意識した活用方法の検討

平成26年6月23日に行われた第5回市民会議では、模型を用いた施設規模を検討した後、5つのテーマ（美と健康、食と観光、生活と福祉、教育と学習、趣味と文化）を基に、日常使いを意識した活用方法の検討を行った。その結果、テーマとして「食と観光」「生活と福祉」の2つが多く選ばれた。

(5) 対象地における現場型交流の実施

平成26年4月12日に佐伯市や大手前地区の将来を現地で語り合うことを目的とした昼なべ談議が開催され、鍋を囲みながら現計画に関する様々な議論を交わした。また同年9月21日にも「ものづくりからまちづくりを考える」と題し、高校生部会が主体となったものづくりWSが現地で開催された。

4. 「大手前開発基本計画提案書」の要点³⁾

大手前開発基本計画提案書（以下：本提案書）は、平成26年12月に市民会議ならびに高校生部会、協議会によって提案された。本提案書には、全市民会議における検討の成果が掲載され、これまでの検討を踏襲した基本コンセプト、全体計画案ならびに個別計画案が提示されている。

(1) 全体計画案ならびに個別計画案の提示

全体計画案は、特に配置する主要な機能である①イベントや交流・憩いの場の創出を目指す「広場」②多様な世代が交流できる空間の創出を目指す「ホール・複合施設」③交通結節点として維持・強化を図る「バスターミナル」について記載されている。個別計画案では、①ホール棟・バスターミナル計画案②複合施設・広場計画案を作成し、各案における中身や活用方法が記されている。

(2) 協議会からの提言

本提案書では、全体計画案ならびに個別計画案それぞれに対する提案を具体化する上での留意点、及び事業運用に対する今後の課題について協議会が提言した内容が記されている。また今後の課題については、事業実現に向けた配慮すべき事項、管理運営等の仕組みづくりおよび情報発信の方法等の留意すべき点が挙げられている。

5. 市街地活性化事業の再計画における合意形成上の工夫点ならびに成果

(1) 立場調整を見越した組織づくりの重要性

ランドルフ・T. ヘスターは住民参加型のまちづくりを行うにあたり「内部チームの組織化」が必要であると指摘している⁴⁾。本事業は、旧計画の白紙撤回という経緯から、現計画の客観性担保と広範な市民意見の把握を念頭に、関係組織を複数樹立することを余儀なくされた。加えて計画が進行するにつれて各市民会議前のGファシ研修内及び協議会内部での意識共有が一時困難な状況になる等、組織間で意見が対立する場面も見受けられた。すなわち、初期段階の総論的な議論では組織間の意見対立が目立たなくとも、個別具体的な計画案の形成段階において各組織の思惑が浮上したものと捉えられる。よって反対運動など、当該地域の複雑な事情を抱え、かつ複数組織による合意形成や事業運用が求められる際には、各組織の立場を調整できる人材の確保ならびに組織同士が連携しつつ事業を円滑に遂行できる協議体制の構築を事前に考慮しておくことが肝要といえる。

(2) 日常使いの創出ならびに繋がり形成の場の提案

本事業では、活性化事業に多く見受けられる観光客や非日常的な賑わいをターゲットとした計画提案ではなく、周辺地域との繋がりならびに地域住民の日常使いを主眼とした計画づくりが目指された。特に本事業では、議論の初期段階で対象地のみならず、周辺地域（歴史と文学の道や船頭町など）との関係性を考慮した「8の字回遊動線」が導入され、大手前地区を中心拠点としたより広域的な活性化を目標に計画提案されている。さらに当初から特定施設の建設を前提とした旧計画の経緯を踏まえ、個別具体的な計画案の検討以前に、基本コンセプトを参加者全体で協議・共有し、基本コンセプトを達成する上で対象地に必要なモノを抽出（第4回市民会議）、および日常使いを意識した活用方法（第5回市民会議）が検討された。すなわち、こうした計画自体の方向性や理念に関する協議を段階的に充実させたことで、反対運動により白紙撤回された旧計画との差別化が図られ、実現性の高い身の丈にあった計画づくりに貢献したといえよう。

【参考文献】

- 1) 川上光彦，木谷弘司，埴正浩，他：地方都市の再生戦略，pp294-300，学芸出版社，2013
- 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，pp1-4，2012
- 3) 佐伯市企画商工観光部まちづくり推進課：「大手前開発基本計画提案書」資料，2014
- 4) ランドルフ・T. ヘスター，土肥真人：まちづくりの方法と技術 コミュニティ・デザイン・プライマー，現代企画室，1997