

住民参加型施設づくりにおける合意形成プロセスに関する研究

日大生産工（院） ○千田 聖一
日大生産工 広田 直行

1. 研究の背景と目的

1-1. 研究の背景

近年、住民参加は都市マスタープランをはじめ、地区計画や公共建築を計画する上で住民の声を反映する機会となっている。それは、直接的に個人の要望が計画に反映できる僅かな機会である。そのため、特定の住民による参加の場合、参加者の選定が重要視されると考えられる。

住民の参加者は行政の指名による参加と自主的な意思の参加に二分される。前者は行政主導であり、住民参加が形骸化される可能性がある。後者は利害関係を含んだ意見を発言する可能性があるとしても住民主導といえる。しかしながら、両者は結果的に、参加者自身が係わった施設に対して帰属意識を持つことができるかと筆者は考える。特にコミュニティ施設の建設に係わる住民は運営に係わることが望まれるために、帰属意識を持つことが重要である。また、そのための合意形成プロセスを明らかにすべきであると考え。

1-2. 研究の目的

本研究では、住民参加型施設づくりにおける計画段階の合意形成手法に着目し、その有効性と住民満足度の関係を明らかにすることを目的とする。

既往研究^{*1*2}によると、意思決定のプロセスや住民参加手法について言及しているが、その客観的な評価に至っていないことから、本研究の意義があるといえる。

2. 研究の方法

2-1. 研究の方法

各種参加の方法は自治体によって異なるため、行政の位置付けをもとに実態を把握し、以下の手順で考察を行う。また、研究の対象は、自治体独自の住民参加方式をとる世田谷区、横浜市、武蔵野市、千葉県の最も新しい建設年のコミュニティ施設とする（表1）。

）対象事例における住民参加がわかる資料を行政から収集する。収集した資料から合意形成のプロセスを把握する。

表1 対象事例の一覧

自治体	参加の方法	事例No.	事例名称	併設・複合施設	委員会名称	期間(年月)	委員数(人)	開催数(回)
世田谷区	行政主導	1	玉川中学校	ホール・防災倉庫等	中町小学校・玉川中学校改築推進会議	1990/12～ 1992/2	25	15
		2	中町小学校		中町小学校・玉川中学校改築推進会議	1990/12～ 1992/2	25	15
		3	砧南小学校	和室・音楽ホール等	砧南小学校改築基本構想検討委員会	1992/7 ～ 1993/3	14	9
		4	八幡山小学校	教育相談室等	八幡山小学校改築基本構想検討委員会	1992/7 ～ 1993/3	14	9
		5	桜丘小学校	学童クラブ(BOP)等	桜丘小学校改築基本構想検討委員会	1994/10～ 1995/2	16	5
		6	東深沢中学校	クラブハウス等	東深沢中学校改築基本構想検討委員会	—	—	—
		7	烏山小学校	クラブハウス・教育相談室等	烏山小学校改築基本構想検討委員会	1996/9 ～ 1998/2	24	18
		8	船橋小学校	クラブハウス・防災倉庫等	船橋小学校改築基本構想検討委員会	2000/11～ 2001/2	18	4
		9	駒沢小学校	クラブハウス等	駒沢小学校改築基本構想検討委員会	2001/10～ 2002/2	21	5
		10	給田小学校	古民家・歴史資料室等	給田小学校改築基本構想検討委員会	2002/7 ～ 2004/2	18(21)	20
		11	松沢小学校	備蓄倉庫等	松沢小学校改築基本構想検討委員会	—	—	—
横浜市	行政主導＋住民参加	12	北山田地区センター		北山田地区センター建設委員会	1996/7 ～ 1997/5	28	5
		13	能見台地区センター	地域ケアプラザ	能見台地区センター建設委員会	1998/10～ 1999/11	22	5
		14	上飯田地区センター		上飯田地区センター建設委員会	2000/10～ 2001/7	—	7
		15	踊場地区センター		踊場地区センター建設委員会	2001/10～ 2002/8	—	6
		16	白幡地区センター		白幡地区センター建設委員会	2001/11～ 2002/7	20	6
		17	城郷小机地区センター	地域ケアプラザ	小机地区センター建設委員会	2001/11～ 2002	29	6
		18	中村地区センター		中村地区センター建設委員会	2002/12～ 2003/9	26	4
		19	上郷地区センター		上郷地区センター建設委員会	2002/10～ 2003/4	25	6
武蔵野市	住民主導	20	境南コミュニティセンター		境南コミュニティセンター建設推進委員会	1974/8 ～ 1975/12	15以上	21以上
		21	西久保コミュニティセンター		西久保コミュニティセンター建設委員会	1974/11～ 1975/11	17以上	18以上
		22	吉祥寺東コミュニティセンター		コミュニティの集い	1974/11～ 1977/1	—	27以上
		23	けやきコミュニティセンター		けやきコミュニティのつどい	1982/5 ～ 1988/6	30以上	44以上
千葉県								

）資料から合意形成手法を抽出する。

）整理した手法をもとに当時の行政担当者へヒアリングとアンケートを行う。それにより手法の有効性を求める。

）当時の各委員会に係わった住民へアンケートを行い、満足度を求める。

） ）、 ）から合意形成手法と住民満足度の関係性を明らかにする。

本稿では、 ）行政担当者へのヒアリングとアンケートの結果までを報告する。

2-2．対象事例概要

2-2-1．世田谷区の「行政主導」

世田谷区では、『学校改築指針（H2）』^{*3}の中で、区立小中学校の学校改築を住民参加によって進めることが位置付けられている。対象事例は平成3年度から平成18年度までの過去15年間、全11事例（No.1～11）とする。

2-2-2．横浜市の「行政主導＋住民参加」

横浜市では、昭和48年に地区センターの1号館が建設され、平成18年度までに80館が整備されている。中でも『ゆめはま2010プラン』に示される日常利用圏域（約1.0kmから1.5km）を反映していると考えられる平成8年度から平成18年度までの過去10年間、全8事例（No.12～19）を対象とする。

2-2-3．武蔵野市の「住民主導」

武蔵野市では、『コミュニティ構想（S46）』に始まるコミュニティセンターの整備計画より、平成4年までにコミュニティセンターとその他分館を合わせた全20事例が整備されている。中でも4事例（No.20～23）については調査協力が得られているが、16事例については協力が得られないために対象事例から除いている。

2-2-4．千葉県の「行政提案＋住民主導」

千葉県では、平成12年の社会福祉事業法の改正を受けて、『千葉県地域福祉支援計画（H16）』を策定している。その中で各種政策や計画を住民主導により決定する「健康福祉千葉方式」が位置づけられ、行政の提案のもと、住民主導による研究会（No.24）が平成18年度より進められている。

3．住民と行政の合意形成プロセス

3-1．合意形成プロセスの概要

住民参加の機会である、各委員会について詳細に考察する。

3-1-1．基本構想検討委員会

No.1～11にみられる基本構想検討委員会は、行政の指名による委員選定で、学校関係者やPTA、学識経験者や区職員、近隣住民が参加している。特に区職員の全委員数に対する割合は約3割を占めている。委員会期間は標準パターンがあるものの、計画案が肥大化し、スケジュールが遅れることがあるという。協議内容はコンセプトから始まり、配置計画、平面図が検討される。また、地域交流・防災・安全・環境共生等の視点が配慮され、敷地周辺の歩道整備も一体として計画している。

3-1-2．建設委員会

No.12～19にみられる建設委員会は、市の標準パターン^{*4*5}を基に市の市民局と建築局、区の委員会事務局によって調整されている。また、複合施設がある場合は、複合相手の市担当局と地区センター担当局の調整があるために委員会期間が長くとられている。委員は、町内会・自治会役員による推薦と公募によって構成される。公募は人数が多い場合に限り、行政が人選している。協議内容は施設内部を中心として面積等を検討していく。

3-1-3．コミュニティの集い

No.20～23にみられるコミュニティの集いは、地域住民であれば誰もが参加できる。集まった参加者は、市の受け皿となる事務局を組織し、委員会を進める。協議内容は委員会の会則を決めることから始まり、施設建設後の運営に至るまで幅が広い。また、事務的な作業として、コミュニティセンター建設の要望書を市に提出、基本設計図までを市の助言とともに作成する。

3-1-4．地域社会づくり研究会

No.24にみられる新しい地域社会づくり研究会は事務局の提案をもとに、行政が指名する学識経験者、町内会役員や地域活動団体の委員らで、ある土地に対してどういう施設機能が必要なのか検討している。平成19年9月現在では、住民要望3案が決定し、実現可能性を検討している。

3-2. 合意形成プロセスにおける手法の抽出

調査より得られた資料は11種類で内容から4分類にする(表2)。補助資料として行政のホームページ等を参照している。議事録の無い事例は、行政担当者のヒアリングから内容を補完する(No.11)。それらから合意形成に重要と考えられる手法を抽出する。抽出方法は、各事例の資料から日付や内容が具体的に示されるキーワードを抜き出すこととする。

表2 資料の収集結果

参加の方法	No.	a	b	c	d
行政主導	1	○	—	—	○
	2	○	—	—	○
	3	○	—	—	○
	4	○	—	—	○
	5	○	—	—	○
	6	○	—	—	○
	7	○	—	—	○
	8	○	○	—	○
	9	○	○	○	○
	10	○	○	○	○
	11	○	—	○	○
行政主導+住民参加	12	—	○	—	○
	13	—	○	○	○
	14	—	○	—	○
	15	—	○	—	○
	16	—	○	○	○
	17	—	○	—	○
	18	—	○	○	○
	19	—	○	○	○
住民主導	20	○	—	—	○
	21	○	—	—	○
	22	○	—	—	○
	23	—	○	—	○
行政提案+住民主導	24	○	○	○	○

a: 行政による報告書(世田谷区「改築基本構想報告書」、武蔵野市「コミュニティセンターづくりの記録」、千葉県「中間まとめ」)

b: 議事録(世田谷区「基本構想検討委員会議事録」、横浜市「建設委員会議事録」、武蔵野市「けやき並木につく道」、千葉県「研究会議事録」)

c: 住民配布資料(世田谷区「学校改築だより」、横浜市「建設だより」)

d: その他(各種行政ホームページ、武蔵野市「記念誌」)

表2より、議事録は、個人情報に記載されているために、約半数が収集出来ていない。また、住民配布資料は建設年が古い程、収集が困難である。武蔵野市の「記念誌」は、開館10周年や20周年を機会に、運営者等が施設における経験を述べたものである。

抽出した手法は表3の～の9つである。また、手法は単独で用いられることよりも合わせて用いられることが多いため、表3で手法の流れを示している。

手法の流れは、参加の方法によって偏ることとはなく、事例によってバラツキがあることがわかる。また、同じ手法の流れであること

表3 合意形成手法の分類

参加の方法	手法の分類	手法の流れ	事例No.
行政主導	S-1	③	5, 10
	S-2	③→①→③	3, 8, 9
	S-3	③→⑧→①→⑦→⑥→③	7
	S-4	③→⑧→⑦→③	4
	S-5	⑦→③→①→③	1, 2
	S-6	⑧→⑥→③→⑦	11
行政主導+住民参加	Y-1	①→②→③→④→③	12
	Y-2	①→③	13, 14, 17
	Y-3	②→③	19
	Y-4	③	15, 16, 18
住民主導	M-1	③	22
	M-2	③→⑤→⑦→①→③	23
	M-3	③→⑥→⑤	20
	M-4	③→⑧→①→⑤	21
行政提案+住民主導	T-1	③→⑨→⑥→④→③	24

①施設見学会、②建設予定地の視察、③意見交換会、④グループ討議
⑤要望書、⑥アンケート、⑦説明会、⑧ヒアリング、⑨ワークショップ

の他に共通するような項目があるとも考えられない。それは、地域や時代の変化によって住民の考え方が異なること等が考えられるためである。

手法の「意見交換会」は、全事例においてみられ、約8割が手法の流れの最後であることから、最終的な決定に多用されると考えられる。

4. 合意形成手法の有効性

4-1. 行政担当者に対するアンケート

当時の様子を知る行政担当者1事例につき一人に対して、担当した合意形成プロセスの評価をヒアリングとアンケートにより求める。対象は、手法を決定すると考えられる行政主導の19事例中、協力の得られた8事例である。

アンケート内容を表4に示す。設問を大きく3つに分けると、「計画段階におけるプロセスについて」、「手法の有効性について」、「計画から建設段階までの合意形成について」があり、それぞれについて3段階評価で実施する(調査期間は

表4 行政担当者へのアンケート項目

計画段階におけるプロセスについて	Q1	計画の情報公開は十分でしたか 十分である＝○ まあまあである＝△ 十分でない＝×
	Q2	参加者の意見を尊重できましたか すべての意見を情報公開した＝○ ある程度情報公開した＝△ ほとんど情報公開していない＝×
	Q3	参加委員の意見に偏りがありましたか 偏りはなかった＝○ 一部偏りがあった＝△ ほとんど偏りがあった＝×
	Q4	参加者の意識はどうでしたか 意識が高くなった＝○ 変わらなかった＝△ 低くなった＝×
	Q5	事務局は能動的でしたか 能動的だった＝○ 受動的だった＝×
手法の有効性について	Q6	手法の有効性について 有効だった＝○ しないよりはよかった＝△ しくてもよかった＝×
合意形成について	Q7	建設過程での情報公開は十分でしたか 十分である＝○ まあまあである＝△ 十分でない＝×
	Q8	建設過程での住民意見や要望に対応できましたか すべて対応できた＝○ 一部対応できた＝△ 対応できていない＝×
	Q9	行政と住民の信頼関係を築くことができましたか 関係を築けた＝○ まあまあ関係を築けた＝△ 関係を築けなかった＝×

表5 アンケート結果

手法	No.	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	平均(計/回答数)	
S-6	11	0.5	0.5	0.5	—	1.0	1.0	1.0	0.5	1.0	0.75	0.75
Y-2	13	1.0	0.5	0.5	1.0	1.0	1.0	1.0	0.5	1.0	0.83	0.90
	14	1.0	—	1.0	—	1.0	1.0	1.0	—	1.0	1.00	
	17	1.0	0.5	0.5	1.0	1.0	1.0	—	—	1.0	0.86	
Y-3	19	1.0	1.0	0.5	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.5	0.89	0.89
Y-4	15	1.0	0.5	0.5	1.0	1.0	1.0	1.0	—	1.0	0.88	0.87
	16	1.0	1.0	—	1.0	1.0	1.0	0.5	1.0	0.5	0.88	
	18	1.0	0.5	0.5	1.0	1.0	1.0	—	—	1.0	0.86	

○＝1.0 △＝0.5 ×＝0

価が得られ、全てにおいて有効であると考えられる。また、Q2とQ3は参加者の意見内容について、参加委員の所属している地域活動団体等の専門的な意見が出ていることや、施設の特徴付けの意見のために、偏りがあるといえる。さらに、No.11は学校施設のため、住民要望を多く盛り込めないことが全体評価を下げる要因であると考えられる。

4-3. 合意形成プロセスにおける注意点

アンケートより合意形成に係わる注意点として、「声の大きい住民」、「利害関係」、「政治関係」、「行政担当者の熱意」の必要性、「住民代表者の熱意」の必要性、「その他」の項目で、複数回答と自由回答を求める（図1）。

N=10

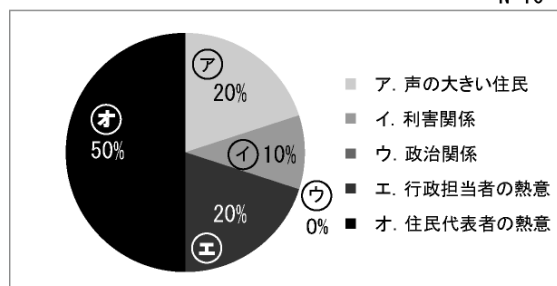


図1 合意形成に係わる注意点

「住民代表者の熱意」は利用者の意見であり、5割と最も高い回答である。また、「行政担当者の熱意」は、表4のアンケート項目にある事務局の働きの評価結果にみるように当たり前のこととして捉えられている。「政治関係」は回答が無い。「利害関係」や「声の大きい住民」は地域によって差がみられると考えられる。「その他」としては、行政手続きに要する時間や委員会以外での委員に対する連絡調整が挙げられた。

5. まとめ

調査により、合意形成手法の有効性を明らかにし、合意形成プロセスについて以下に示す知見を得た。

行政主導の場合、事務局が参加者に対して、委員会以外での情報提供や連絡調整を行うことにより、合意形成プロセスの高評価につながる。

行政によるスケジュールや予算、建物種別との関係で、住民の要望が計画に反映されないことがプロセスの評価を下げる要因である。

合意形成手法は参加委員の承諾を得て実施している事で有効であるといえる。

今後は、建設委員会等に参加した住民に対して合意形成プロセスの満足度を求める。また、本稿による結果と住民満足度の関係性を明らかにする。さらに、参加者の帰属意識を知る手がかりとして施設運営に係わる住民を検討する必要があるといえる。

【注釈】

- *1 龍元ら、公共文化施設の構想から設計に至る過程における市民参加による意思決定の仕組みに関する研究、計画系論文集第552号、pp117-1