

都市戦略・都市計画策定における市民 意見の反映に関する研究（その3）

—— Civic Engagement を生み出す学習装置 ——

三 浦 浩 之

要 約

計画策定段階で実施された説明会が、行政側ではオープンガバナンス導入の一端となり、市民側ではシビックエンゲージメントを生み出すコミュニティにおける学習装置となりえていたのかを検証した。行政のアプローチは改善すべき部分はあるもののオープンガバナンスのプロトタイプとなっていた。一方、市民にシビックエンゲージメントを生み出す学習装置にはなっていなかった。これは計画策定での手続き的公正性が欠如していたことによるものであった。これより、シビックエンゲージメントを創り出せる「学習装置」が重要な役割を果たすことを指摘した。

1. は じ め に

前稿¹⁾において、市民意見を都市計画・戦略策定に反映させ、サステナブルなまちづくりに「民の知見」を引き出していく手段であるコミュニティエンゲージメントについて、これまでのわが国における取り組み状況の分析を行い、計画策定への市民参画での課題を明らかにした。そして、行政側のオープンガバメント導入と同時に、市民側からの関わりとしてのシビックエンゲージメントと、これを生み出すコミュニティにおける学習装置の存在がより重要な役割を果たす可能性のあることを示唆した。

その後、筆者は、廿日市市の立地適正化計画策定での市民意見公募とその反映に関わる機会を得て（2018年度）、市民の意見を聞く説明会の開催を提案し、実施にこぎつけた。そこで、今回、この説明会が、行政側では

オープンガバナンス導入の一端となり、市民側ではシビックエンゲージメントを生み出すコミュニティにおける学習装置となっていたのかを検証することとした。

なお、立地適正化計画制度とは、次のものである（国土交通省 HP）。

我が国の都市における今後のまちづくりは、人口の急激な減少と高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって、安心できる健康で快適な生活環境を実現すること、財政面及び経済面において持続可能な都市経営を可能とすることが大きな課題です。こうした中、医療・福祉施設、商業施設や住居等がまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活利便施設等にアクセスできるなど、福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見直し、『コンパクト・プラス・ネットワーク』の考えで進めていくことが重要です。

このため、都市再生特別措置法が改正され、行政と住民や民間事業者が一体となったコンパクトなまちづくりを促進するため、立地適正化計画制度が創設されました。

2. 立地適正化計画策定での説明会の果たした役割

(1) 実施経緯

廿日市市では人口減少と少子高齢化のさらなる進行が予想される中で、生活に必要な機能を適正に配置しながら公共交通ネットワークと連動した持続可能なまちづくりを目指し、「拠点の形成による持続可能なまちづくり計画（立地適正化計画）」を策定し、2019年（平成31年）3月27日に公表した。策定にあたり、2017年度（平成29年度）には、広島圏都市計画区域（沿岸部）における商業施設や医療施設などの様々な都市機能の集積を図る都市機能誘導区域を設定した。2018年度（平成30年度）は、佐伯都市計画区域（佐伯地域の一部）における都市機能誘導区域と広島圏都市計画区域

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）
および佐伯都市計画区域における一定程度の人口密度を維持する居住誘導区域を設定した。

今回、これに関して市民の意見を聞く説明会を開催することになった。これは、これまでの筆者による研究を踏まえて、私たちの未来の生き方を規定していく計画は外部との共有技術でなければ展望は開けず、計画づくりを市民と共有するオープンな取り組みに変貌させなければならないことを行政担当者に説明、理解と協力を得られたからである。すなわち、このような新たな計画策定を進めていくには、“多くの人々の知恵・資源を利用することがより良い公共的な‘コト’を決めていくことにつながる”という考えを受け入れてもらえたのである。これにより、“まちづくり”に関する新しい創造的な関係性の構築、そして文化の醸成につながる考えた。この観点から捉えると、今回の説明会は、行政側ではオープンガバナンス導入の一端となり、市民側ではシビックエンゲージメントを生み出すコミュニティにおける学習装置のプロトタイプと位置づけできることを意図していたと言える。

なお、地域説明会を実施したのち、さらに素案の修正を行い、その後、パブリックコメントを実施するというロードマップであった。

(2) 実施方法

説明会は全体が約1時間半で、担当職員による説明が約1時間、質疑応答が約30分という構成である。「拠点の形成による持続可能なまちづくり計画（立地適正化計画）」での都市機能誘導区域や居住誘導区域を説明している。

廿日市市（人口117,171人；令和2年5月1日現在）は沿岸部と中山間部から構成され、前者は廿日市地域、宮島地域、大野地域、後者は佐伯地域、吉和地域からなる（平成の大合併により一つの市に）。この中山間部では、2019年（平成31年）1月末から実施予定であった廿日市市地域公共交通再編実施計画にもとづく中山間部のバス路線再編の説明も併せて行なわれた。

開催状況を表1に示す。参加者総数は322人であった。

表1 地域説明会の実施結果

◎中山間部【佐伯地域・吉和地域】

10月11日（水）	友和市民センター	10人
10月12日（金）	浅原市民センター	11人
10月19日（金）	玖島市民センター	15人
10月23日（火）	津田市民センター	17人
10月25日（木）	吉和福祉センター	34人
		87人

◎沿岸部【廿日市地域・大野地域】

10月29日（月）	大野図書館	22人
10月30日（火）	大野東市民センター	21人
11月1日（木）	佐方市民センター	1人
11月5日（月）	地御前市民センター	8人
11月6日（火）	中央市民センター	21人
11月8日（木）	平良市民センター	2人
11月12日（月）	原市民センター	44人
11月13日（火）	四季が丘市民センター	7人
11月15日（木）	宮園市民センター	6人
11月19日（月）	阿品市民センター	18人
12月4日（火）	宮内市民センター	25人
12月10日（月）	串戸市民センター	33人
12月17日（月）	阿品台市民センター	27人
		235人

説明事項は表2に示すのもので、Power Pointで作成された説明資料（配布もされた）により説明がなされた。なお、中山間部ではバス路線再編の説明もあるため、「拠点の形成による持続可能なまちづくり計画（立地適正化計画）」に関する配布資料は抜粋版であった。また、中山間部と沿岸部では、それぞれの説明会でお伝えしたいこと（説明会の趣旨）が表3に示

表2 説明事項

概要	<ul style="list-style-type: none"> ・説明会でお伝えしたいこと（要点） ・計画によるまちづくりのイメージ
情勢 経緯	<ul style="list-style-type: none"> ・都市を取り巻く社会情勢（人口、人口密度） ・廿日市市の人口推移・推計 ・合計特殊出生率と年少人口割合の比較 ・年齢階級別人口転出入
計画 の 枠組	<ul style="list-style-type: none"> ・計画の名称、計画策定の審議体、計画に定める内容、計画の区域、計画の期間 ・計画の留意点（コンパクトシティをめぐる誤解）
計画 の 狙い	<ul style="list-style-type: none"> ・計画の基本理念、将来都市像 ・まちづくりの基本目標、計画の重点目標 ・計画策定のスケジュール
都市 機能 誘導	<ul style="list-style-type: none"> ・拠点（都市機能誘導区域）の位置づけ ・拠点と公共交通 ・拠点（都市機能誘導区域）の設定（各地区ごと） ・都市拠点、政策拠点、地域拠点、地区拠点の有する都市機能 ・拠点の形成に向けての主な取組 ・都市機能誘導区域外での届出について
居住 誘導	<ul style="list-style-type: none"> ・居住誘導区域の設定 ・居住を誘導するための取組

表3 説明会の趣旨の違い

エリア	説明会の趣旨
中山間部	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中山間部や沿岸部に拠点を設定（都市機能誘導） 2. 平成31年1月末から実施する中山間部のバスの再編
沿岸部	<ol style="list-style-type: none"> 1. 沿岸部や中山間部に拠点を設定（都市機能誘導と公共交通ネットワーク整備） 2. 一定程度の人口密度を維持するエリアを設定（居住誘導）

のように異なっていた（カッコ内は筆者が加筆）。

説明会で示された廿日市市全体での拠点と交通ネットワーク（概略図）を図1に示す。中山間部では拠点の形成（都市機能誘導）と新たな交通ネットワークの形成、沿岸部では拠点の形成と居住誘導区域の設定がポイントとなる説明会であった。

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）

解してもらうことで政策の正当性が強化されることにつながる。

今回の説明会では、表2に示したように、冒頭でこの計画によるまちづくりのイメージを示した上で（図2）、計画を策定するに至った社会情勢や経緯を示し（図3）、計画の名称、計画策定の審議体、計画に定める内容、計画の区域、計画の留意点（コンパクトシティをめぐる誤解の解消）、計画の期間といった計画全体の枠組みを説明している（図4）。その上で、計画の基本理念・将来都市像・まちづくりの基本目標（裏付けるデータも示している）、計画の重点目標といった本計画の狙い・意図を説明している（図5）。なぜこの政策が必要なのか、そのメリットは何なのかを市民に理解してもらえる様に意図した内容であり、オープンガバナンスでの「透明性」の確保につながっていると評価できる。

そして、具体的な都市機能誘導区域の設定（図6）や居住誘導区域の設定（図7）を示し、そして、それらを実装するための取組み（図8）については、説明する地域に合った内容で説明している（説明会ごとのアレンジ）。これらは、「透明性」を担保しているだけでなく、市民の「参加」を促せる内容となっている。

さらに「参加」については、まず、各説明会においてディスカッションの時間が十分に用意されていた。また、説明資料を配布することで説明会

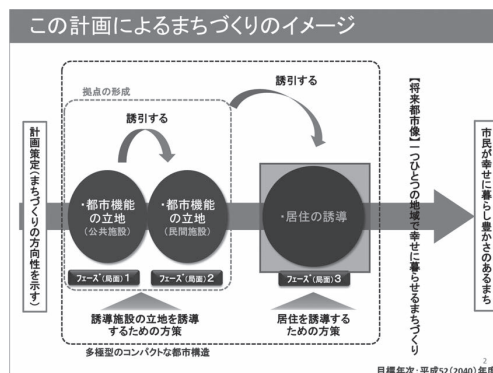


図2 冒頭で提示された「計画によるまちづくりのイメージ」

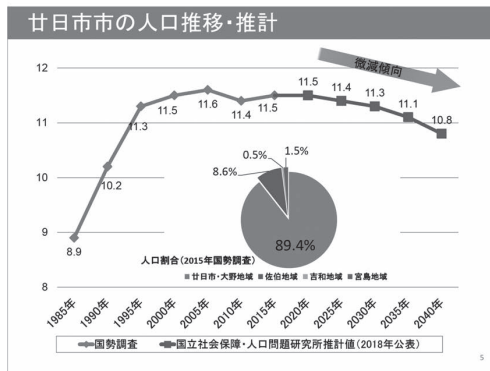
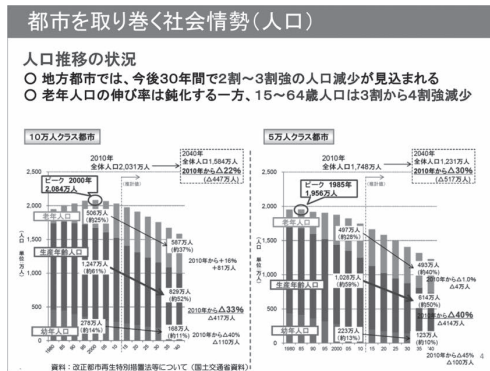


図3 計画策定が必要な情勢の説明（説明資料の一部）

に参加できなかった人にも説明会参加者が情報を伝えていくことが可能となり、この説明会の後に募集されたパブリックコメントを通じて本計画に関して意見を表明できる状況が整えられていた（図9）。

説明会での質疑としては、①周知方法や意見反映などに関する事、②計画全体に関する事、③都市機能誘導区域に関する事、④居住誘導区域に関する事 が出され、説明会において計画内容を理解、確認して意見を出すことができていたことが記録より判明している³⁾。素案をHPで公表したり、市役所や市民センター等に配置したりするだけでは、多くの市民意見を望めない実態（例えば、2018年1～2月に実施された廿日市市都

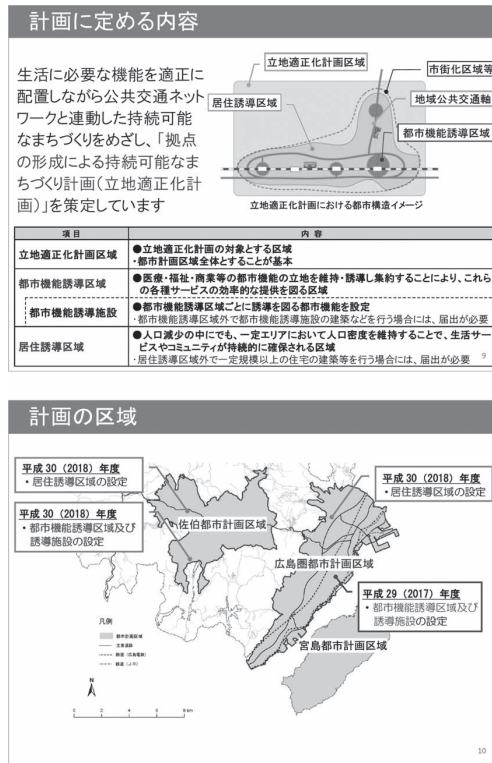


図4 計画全体の枠組みの説明（説明資料の一部）

市計画マスタープラン及び廿日市市緑の基本計画の改定に関する意見募集に寄せられた意見は、前者が2件、後者が0件）を踏まえると、説明会の実施は市民意見を募るために有益であったと考えられる。

説明会で出された意見と、それに対する廿日市市の考えと計画への反映については、第8回廿日市市都市計画審議会立地適正化計画専門部会（2018年12月27日開催）における審議を経て、公開されるとともに、意見反映後の素案が、2019年1月18日～2月18日に実施される市民意見募集（パブリックコメント）を受けることとなった。これらの対応も、オープンガバナンスでの「透明性」と「参加」を担保したものとなっている。

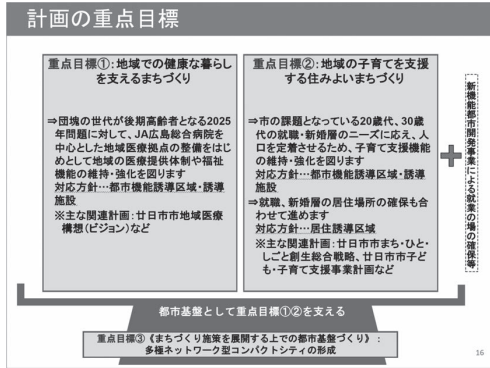


図5 計画の狙いの説明（説明資料の一部）

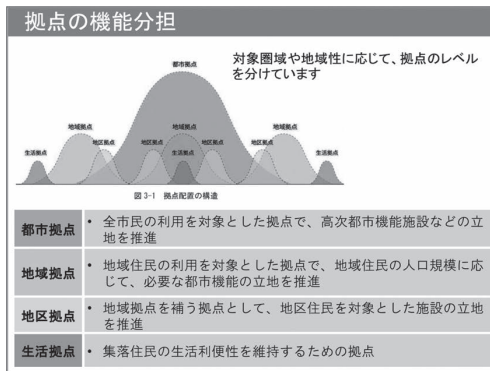


図6 都市機能誘導区域とその設定（地域別）の説明（説明資料の一部）

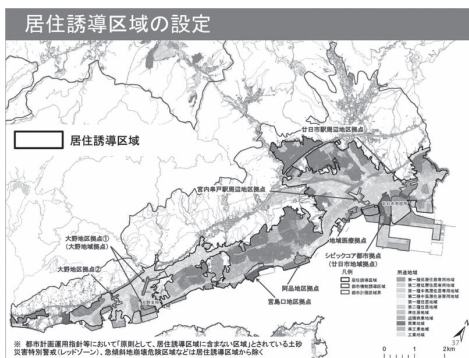


図7 居住誘導区域設定の説明（説明資料の一部）



図8 居住を誘導するための取組みの説明（説明資料の一部）

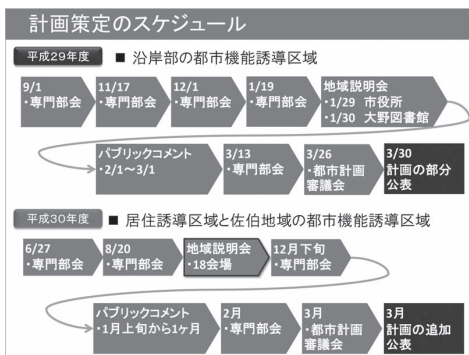


図9 計画策定のスケジュール

そして、「協働」に関しては、居住誘導への取組みの説明において、住宅の建築目的の開発行為における制約、空き家の流通促進、地域自治組織による空き家等の活用、大規模団地の活性化といった、市民と行政が協働して取り組む事項が示されていた。

以上より、今回の説明会は、行政の取組みから見て、オープンガバナンスとしての位置づけのできる内容であったといえる。

3. プロトタイプの学習装置としての立地適正化計画説明会

次に、今回の説明会が、市民にとって学習装置のプロトタイプとなっていたかを考える。

(1) 説明会の評価

今回取り上げた立地適正化計画に限らず、様々なまちづくりに関する計画が実装されて目的を達成するには、まちの将来像を行政と市民が共有した上で、その実装において、まちを使う人々が計画や施策にて期待されている行動・活動を選択することが重要と考える。それを促すには、実装される計画等を人々が自分ごととしないと難しい。自分ごととしていくには、計画段階から実装段階に至るまで、人々が参画（engage）することが要件になる。なお、ここでの“まち”を使う人には、まちの外に住んでいるが、そのまちに関わりある人も含まれる。

トップダウンの戦略や計画等とボトムアップの実践や思いを繋ぐ手法として「協働のまちづくり」があり、政策や計画の立案と実装においても重視されつつある。これは、行政だけでは出てこない知恵・知見を多様なまちを使う人々から引き出し、共有化して、官民協働でまちを育む方法を構築することである。そして、まちを使う多様な人々が自分ごととしてまちづくりに参画することへ繋げていくことも必要である。

今回、一連の説明会に、廿日市市の「協働によるまちづくり審議会委員」が出席し、協働によるまちづくりの視点から本説明会に対して評価を行う

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）

という取り組みを導入した。本審議会（筆者が会長を担っている）は「廿日市市協働によるまちづくり条例」に定められているもので、市民と市の協働によるまちづくりの状況の進捗を審議する組織である。

評価の視点は、廿日市市協働によるまちづくり推進計画の7つの基本原則を達成できているかである。

- 1 誰でもまちづくりに取り組むことができます
- 2 互いの自主性を尊重しながら取り組みます
- 3 互いの自立性を尊重し対等な関係で取り組みます
- 4 それぞれの地域性を大切にしながら取り組みます
- 5 情報の共有を図りながら取り組みます
- 6 互いに信頼関係を築いて取り組みます
- 7 次代につながる人づくりをしながら取り組みます

これは「市政への市民の参画」、すなわちオープンガバナンスを成し得ているのかを評価するものでもある。

評価は、表4に示す観点から、5-よくできている、4-できている、3-概ねできている、2-もう少し工夫改善が必要、1-大幅な改善が必要 の5段階で行なった。評価結果を図10に示す（5点満点）。

総じて評価は高くないが、概ねできているとされたのは、⑤-3、⑤-1、③、②-1であり、説明会の内容・環境、資料、職員の態度については及第点を与えられるものであった。一方、②-2、⑦については大幅な改善が必要との評価である（①-2は別観点）。

- ②-2 説明会や勉強会に参加できない市民にも情報提供されている
- ⑦ 若い世代に向けて教育や啓発する機会が用意されている

説明会に参加できない市民への情報提供、本計画が実施されていく時代

表4 評価の観点

1 誰でもまちづくりに取り組むことができる	
①-1	誰もが発言しやすい環境が整えられている
①-2	誰でも市民委員になれる環境が整えられている
①-3	市民が気軽に参加できる機会が用意されている
①-4	さまざまな年代、職種の方が参加できる手法が用意されている
①-5	誰もが関心を持ち理解しやすくなっている
2 互いの自主性を尊重します	
②-1	市民は自発的にこの計画について学ぶ姿勢を持っている
②-2	説明会や勉強会に参加できない市民にも情報提供されている
②-3	行政が市民に一方的に押し付けるのではなく、一緒に同じ目的に向かって努力をしている
3 互いの自立性を尊重し、対等な関係で取り組みます	
③	職員は市民の意見を聞く姿勢ができていた
4 地域性を大切にします	
④	地域の特性や市民のニーズを把握している
5 情報の共有を図りながら取り組みます	
⑤-1	市民が理解できるよう分かりやすい資料が用意されている
⑤-2	計画の内容について勉強する機会が市民向けに用意されている
⑤-3	説明会の内容は分かりやすい
⑤-4	計画段階での情報提供は適切である
⑤-5	各種の情報発信ツールを利用した情報提供がされている
6 互いに信頼関係を築いて取り組みます	
⑥	行政と市民の信頼関係は築かれている
7 次代につながる人づくりをしながら取り組みます	
⑦	若い世代に向けて教育や啓発する機会が用意されている

を担う世代の取り込みが、できていないということであり、これは学習装置として十分なものはなっていなかったという評価である。

審議会委員がそれぞれに地域説明会に参加し評価を実施したのち、評価

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）

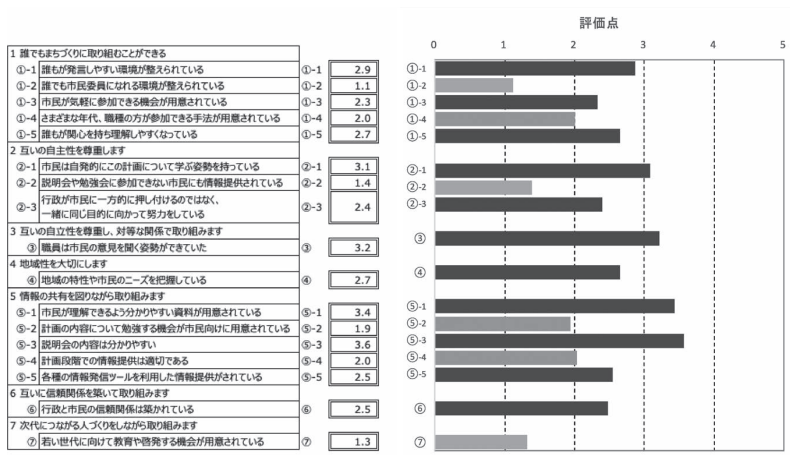


図10 審議会委員による説明会の評価

の内容に関して共有化する勉強会を開催した。そこでは、参加者が限定的であったことが最も問題であるとの認識が示され、次の点での改善が必要との結論となった。

- ・伝えたいターゲットを狙った情宣
- ・市民が興味を持つようなアプローチや説明会のデザイン
- ・市民が計画策定の背景や狙い、内容を予習したくなるような環境づくり

また、説明会に対しては、次の改善点が提示された。

- ・市民が興味を持ち、理解しやすい資料の作成
- ・内容理解を促し活発な意見交換を生み出せるような説明会の時間的・空間的・素材的工夫
- ・開催日時曜日の多様性確保
- ・説明会の様子の情報公開（HPだけに頼らずに市民に届く方法を工夫する）

これら指摘は、学習装置を生み出すために考慮すべき事項であろう。

(2) 社会的受容の評価

筆者らは、前著⁴⁾で、協働のまちづくりと社会教育の関係を再考するための視座を得るため、市政参加と市民活動の循環による協働のまちづくりを実装している京都市の取組を分析した。そこでは、住民参加の取り組みによって策定された計画を、

- ・一般の住民（市民）が評価し、社会的に受容する基準がどのようなのか＝「社会的受容性」
- ・計画の実現と公益の増進をもたらすには住民（市民）の持続的な協力行動が得られることが期待されるが、住民の協力行動を促す要因はどのようなものか＝「協力意図」

について分析した。

市民の参加によって策定された計画の市民による評価、すなわち社会的受容とその規定因の連関モデルとして図11に示すものがある⁵⁾。これにより、“市民が自分ごととしてこの計画を捉え、その内容をより良いものとするために寄与しようとする態度が形成されているのか”を検証できる。計画の社会実装における協力意図の規程因の連関モデルとして図12に示すものを用いる。これは、柴田・広瀬（2013）におけるモデル⁵⁾を今回の対象

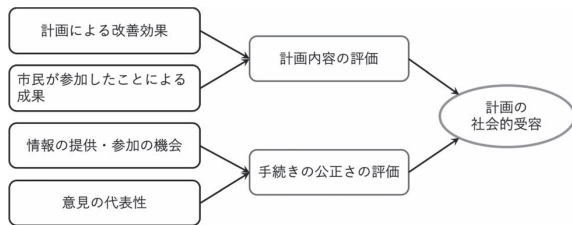


図11 計画の社会的受容のモデル

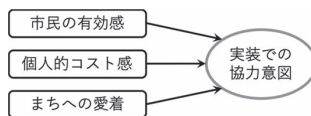


図12 計画実装時の市民の協力意図のモデル

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）
に合致する様に修正したものである。これにより，“実装段階にて目的達成のために市民は自らの行動の変容を起こしうるのか”を検証できる。

今回対象としている廿日市市の「拠点の形成による持続可能なまちづくり計画（立地適正化計画）」においても、その策定段階における参画と実装段階での協力が求められている。そこで、この観点から、実施された説明会の学習装置としての効用を明らかにするために、説明会参加者が本計画の「社会的受容性」をどう評価したかを調査分析することとする（協力意図については別稿にて報告する予定）。地区説明会の効用を分析するための質問紙調査を説明会参加者に対して実施した（論末に調査票を掲載）。

1) 計画内容の評価

①計画による改善効果

計画による改善効果については、計画実装による効果をどう予測しているのかという観点より分析した。すなわち、「計画の内容は総合的に見て良いものである」への回答で判断し、補足的情報として「計画の重要性の認識」を用いる（図13）。

②市民が参加したことによる成果

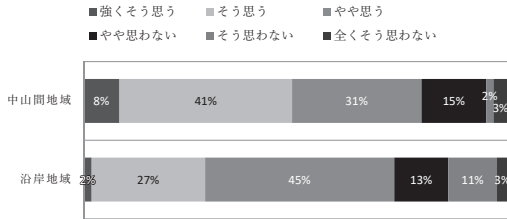
計画策定段階であるため今後の展開を尋ねた「今後、市民の意見が十分に反映された計画ができると思う」「今後、多くの意見やアイデアが盛り込まれた計画ができると思う」への回答で判断した（図14）。

2) 手続きの公正さの評価

①情報の提供・参加の機会

情報提供については、「計画面の中身について市民が理解できるように十分な情報が提供された」「計画づくりの途中での、経過についての情報提供が適切であった」「市民に計画について学べる機会が用意されていた」の評価で判断する（図15a）。参加の機会については、「計画づくりに市民の誰もが意見を自由に言えるようになっていた」「計画づくりには誰もが自由に参加できるようになっていた」「計画づくりの途中で、多くの市民が話し合う機会が用意されていた」への回答を用いた（図15b）。

計画内容の評価



「本計画の社会的重要性」の評価

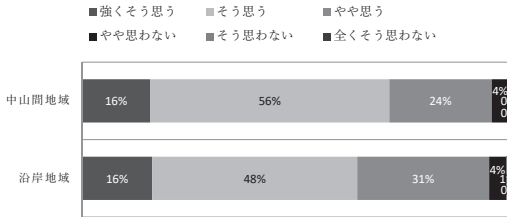


図13 計画による改善効果（予測）

今後の計画への市民意見反映

（上；中山間部，下；沿岸部）

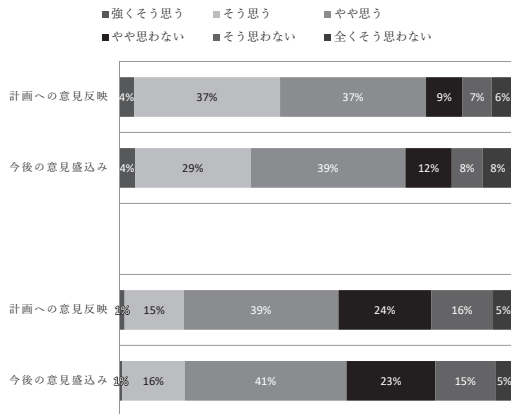


図14 市民が参加したことによる成果

手続き的公正さの評価「情報提供」

（上：中山間部，下：沿岸部）

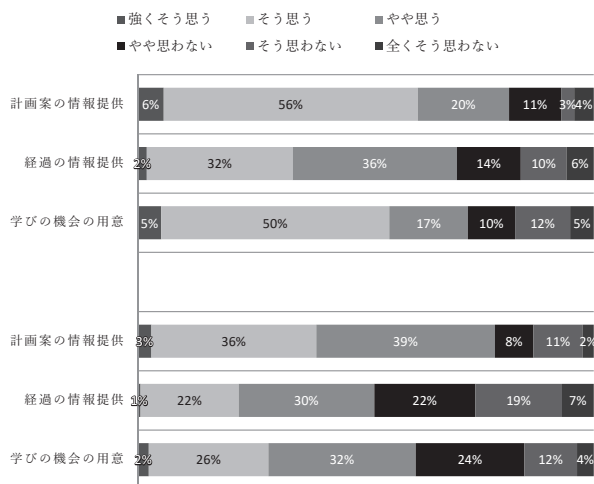


図15a 情報提供の機会

手続き的公正さの評価「参加機会」

（上：中山間部，下：沿岸部）

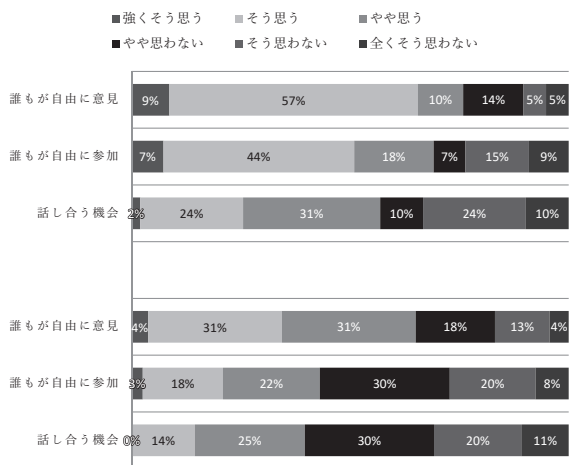


図15b 参加の機会

②意見の代表性

意見の代表性については、立地適正化計画専門部会委員となった市民（地域代表、商工会議所メンバー、商工会メンバー）の代表性により評価できるため、「市民委員になった人たちの意見は、市民全体の意見を代表したものだ」との回答を用いた（図16）。

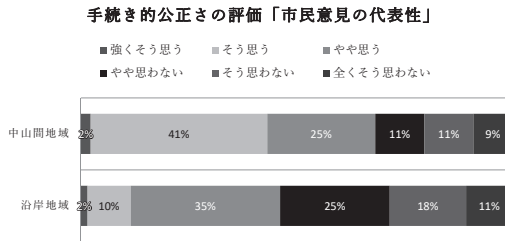


図16 意見の代表性

3) 考 察

計画の社会的受容の規定因は、その仮説モデル（図11）に基づいて、分散構造分析を行うことで確認できるが、市民の本計画に対する社会的受容自体の評価についてはさらなる分析が必要となるため、今回は、各評価基準の平均点と回答傾向から分析することとした。なお、評価基準の平均点の算出では、各選択肢について、5-強くそう思う、4-そう思う、3-やや思う、2-やや思わない、1-そう思わない、0-全くそう思わない の6段階配点として行なった。規程因と評価基準、その平均点を表5、図17に示す。

全体傾向として、中山間部より沿岸部の評価が低く、本計画に関する受容性や協力意図も相対的に低い状況にあると推察できる。とくに、「誰もが自由に意見を言える機会がある」「計画について話し合う開く機会がある」「市民委員が市民全体の意見を代表している」において差が顕著である。世代、働き方、住まい方等の多様性が相対的に沿岸部の方が高いことから、今回の説明会の進め方では、中山間部ほどの評価とならなかったと思われる。

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）

表5 計画内容の評価、手続き的公正評価の項目とその平均点

規定因	評価基準	質問項目	平均点	
			中山間部	沿岸部
計画内容の評価	計画による改善効果	計画の内容は総合的に見て良いものである	3.29	2.87
		立地適正化計画は、市民にとっても大切である ※これは補足的	3.84	3.76
	市民が参加したことによる成果	今後、市民の意見が十分に反映された計画ができると思う	3.04	2.47
		今後、多くの意見やアイデアが盛り込まれた計画ができると思う	2.86	2.50
手続き的公正評価	情報の提供	計画案の中身について市民が理解できるように十分な情報が提供された	3.37	3.05
		計画づくりの途中で、経過についての情報提供が適切であった	2.84	2.42
		市民に計画について学べる機会が用意されていた	3.10	2.73
	参加の機会	計画づくりに市民の誰もが意見を自由に言えるようになっていた	3.34	2.82
		計画づくりには誰もが自由に参加できるようになっていた	2.95	2.32
		計画づくりの途中で、多くの市民が話し合う機会が用意されていた	2.41	2.13
	意見の代表性	市民委員になった人たちの意見は、市民全体の意見を代表したものであった	2.84	2.20

計画内容の評価については、本計画が市民にとって大切であることは認識されているが、内容については十分な評価は得られておらず、とくに沿岸部での評価が低い。さらに、『市民が参加したことによる成果』が十分にあったという評価ともなっていない。したがって、本計画に対して市民が十分に満足する内容とはなっていないと評価していると考察できる。

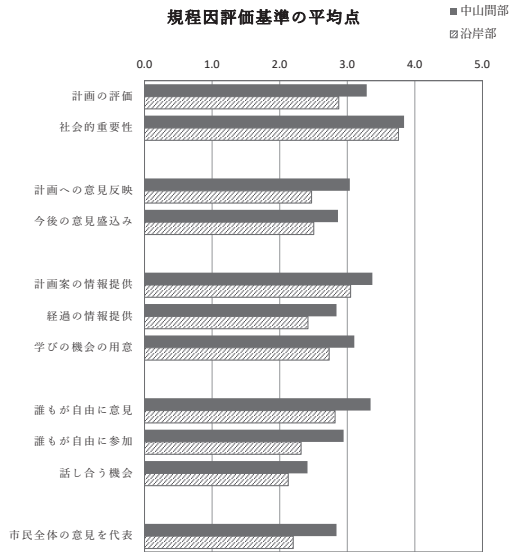


図17 規程因評価基準の平均点

手続き的公正評価については、「計画案の中身について市民が理解できる様に十分な情報が提供された」に関しては、沿岸部も含めて平均点が3を上回っており、十分な情報は行われたと市民は評価している。しかし、他の項目では、中山間部で「計画づくりに市民の誰もが意見を自由に言えるようになっていた」「市民に計画について学べる機会が用意されていた」において平均点が3を上回れた以外はすべて2点台である。計画づくりの途中での情報提供や多くの市民が話し合う機会の用意がなされていないという評価である。また、沿岸部では参加の機会が充分ではなかったという評価ともなっており、加えて意見の代表性も低い評価である。

「計画の内容は総合的に見て良いものである」という項目の評価が低いのは、『市民が参加したことによる成果』が評価できる内容となっておらず、計画策定段階での策定経過に関する情報提供や学べる機会の提供、そしてこれに関して多くの市民が話し合う機会が用意されていたとは思っていない

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）

いことが要因と推察する。

実際、一連の説明会を終えたのち、平成31年1月18日（金）から2月18日（月）までの一か月間に広報と市ホームページ、公式フェイスブックで周知し、パブリックコメントを募集したが、意見提出が0件であった。ホームページのページビュー数は346で、情報へのリーチはされていたものの、意見提出には至っていない。まちづくりの計画過程に対する参加意向の形成は手続き的公正性（感）が大きな影響を与えているということが指摘されており⁶⁾、今回のパブリックコメントでの意見件数0という実態からは、市民の間に手続き的公正性（感）が醸成されていなかったことが示唆される。

（3）学習装置としての説明会の評価

現在、筆者らは「学びから生まれるシビックエンゲージメントによる持続可能なまちの構築」（基盤研究C；平成31～令和3年度）に取り組んでいる。本研究の最大の特徴は、学習内容やカリキュラムに関する事例を取り上げるにとどまらず、都市戦略研究の観点から生涯学習実践の仕組みを解明し、まちを持続させるための学習装置のあり方とそれの効果的な運用方法を提示する ことにある。都市戦略の実装化に資する学習装置はどのように社会に埋め込まれているのか、まちづくりに資する知の循環はどのように実質化されるのか、これらの問いを解明するのである。そのため、まちにおける公的機関による組織的・非組織的な学習装置に着目し、そこにおいてまちづくりの前提をなすシビックエンゲージメントがどのように生まれ、持続可能なまちの構築が実践されるのかを明らかにしようとしている。ここで、シビックエンゲージメントとは「自分の暮らすコミュニティでの生活に変化をもたらすために働きかけることを意味し、そのために知識、技術、価値および動機を発達させることを意味する。また、政治的または非政治的なプロセスにより、コミュニティでの生活の質を高めることを意味している」⁷⁾であり、「市井の人びとが自身の私生活（私ごと）

の外側に広がる公共の領域に何らかの形で関わっていくこと⁸⁾である。

「都市戦略の実装化に資する学習装置」という観点から今回の説明会を振り返ると、まちに広がる組織的・非組織的な学習の場が学習装置であり、これが存在することにより“まち”のプレイヤーが生まれ、“まち”の担い手となるシビックエンゲージメントを持つ人材へと育てていくことになる。今回の説明会は、この段階にはなっていないと考えた。行政側の情報提供という点では、学習装置としての設えはできていたものの、市民側が公共の領域に何らかの形で関わっていくようになる学習装置とはなっていないということである。

4. シビックエンゲージメント醸成に向けて

今回、本説明会が、市民が「自分の暮らすコミュニティでの生活に変化をもたらすために働きかける」意図の獲得にまで至らなかったのは、そのための「知識、技術、価値および動機を発達させる」ことが充分には叶わなかったためと考えている。計画策定段階での、①情報提供、②参加の機会、③市民同士の話し合う機会 これら3つが不足していたのである。

これらを生み出すには、計画策定における多様な市民による意見交換と対応の場の重層的な構築が必要と考える。計画策定におけるコミュニケーション手法の例を表6に示す⁹⁾。これらや前稿で取り上げたPortlandでの取り組みを踏まえると、シビックエンゲージメント醸成につながる学習装置を生み出すには、

フォーラム・シンポジウム

オープンハウス

ワークショップを含む探求の場

といったものを複層的に実施していくことが必要であろう。そうすれば、計画策定段階での、①情報提供、②参加の機会、③市民同士の話し合う機会 が創出できる。それに加えて、各段階において行政側からの情報提供・開示も必要となる。これらを行政や市民に任せるのではなく、専門的

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）

表6 計画策定におけるコミュニケーション手法の例⁹⁾

方向性	コミュニケーション手法の例	主な対象者	特徴
情報提供	広報資料（ニュースレター等）	配布地域の住民	文書を配布することで正確な情報を提供することができる。提供範囲を絞ることで、費用を安くすることができる。
	新聞・雑誌等	一般市民	広範囲に正確な情報提供を行うことができる。
	マス・メディア（テレビ、ラジオ等）	一般市民	広範囲に情報伝達を行うことができるが、一過性であるためイメージが優先される。
	ホームページ	一般市民	広範囲に、迅速かつ安価に多くの情報伝達可能
意見把握	メーリング・リスト	一般市民	広範囲に、迅速かつ安価に情報伝達可能
	インフォメーション・センター	インフォメーション・センター来訪者（地元住民、一般市民）	写真、模型等を文書と組み合わせることで解りやすい情報伝達が可能。訪問した人にかき付け提供できない。
	関係地域・団体の代表者等へのヒアリング	関係地域の住民、関係団体等	密度の濃い意見把握が可能。ヒアリング対象の選定を誤ると、意見の見落としを招くことがある。
	アンケート（郵送、Web等）	関係地域の住民、一般市民等	広域・大量の対象者から一定条件で意見把握が可能
	FAX、フリーダイヤル、Eメール	一般市民	広域・大量の対象者から迅速な意見把握が可能
	パブリックコメント	一般市民等	多様な意見把握が可能
意見の整理並びに公表	関係地域で開催される説明会・公聴会等	関係地域の住民、関係者、一般市民等	直接的な意見交換が可能。参加者は任意なので関心の薄い人との意見交換には向かない。
	関係地域の住民・関係者等の代表による協議会あるいは座談会	地権者、地元住民等	対象者を絞った継続的かつ密度の高い意見交換が可能。
	関係者・関心者あるいはそれらの代表によるワークショップ	関係者、一般市民等	多様な意見交換が可能。一定のルールを設定することで冷静な議論が可能となる。
	関係地域で開催されるオープンハウス	関係地域の住民等	正確な情報を直接的に伝達し、意見収集も可能。関心の薄かった住民等との意見交換を図ることができる。
	関係地域で開催されるイベントへの参加	一般市民等	関心の薄かった方とも直接的な意見交換を行うことができる。
	フォーラム、シンポジウム	一般市民等	意見交換の場を公開することで、様々な立場の意見を一般市民に公開することができる。

国土交通省の資料より筆者が一歩修正

ノウハウと経験、オペレーション力やファシリテーション力を有する中間組織が、計画策定のロードマップを意識して、適宜、コミュニケーションの場、学びの場を企画・進行していくのが良いと考える。そこに、社会へのより積極的な関与を求められている大学が乗り出していくことも必要であろう。実際、神戸市の立地適正化計画策定においては、複層的な取り組みを、デザインクリエイティブセンター神戸 (KIITO) が中間組織となり、大学等の研究機関も協力して実施している。この取り組みについては、現在、筆者らの研究グループで「学びから生まれるシビックエンゲージメントによる持続可能なまちの構築」の研究の一環として調査を進めている。

また、今回実施した説明会を学習装置創出につなげていくには、これを補完することのできるオープンハウスの併用が望ましいと考える。オープンハウスとはパネルの展示やリーフレット等資料の配布により事業や進め方に関する情報を提供する場で、参加者は担当の行政スタッフに対して質問すること、コメントカードやアンケートによって意見を述べることができる¹⁰⁾。実際、立地適正化計画の作成にあたっては、国土交通省も「市町村や民間事業者、住民代表などの地域の関係者が活発な議論を交わすと共に、相互に連携し、それぞれが主体的に取り組むことが重要です。」としており、説明会という、性格的には立案者がステークホルダーに案の理解を求めるものよりも、より意見を発しやすいオープンハウスがふさわしい。実際、既に、東京都ではオープンハウスを様々な事業において実施している¹¹⁾、計画内容に関する活発な議論が生まれている様である。

5. お わ り に

オープンガバナンスの理念は、

市民は市民参加型社会のメンバーとして地域の課題の解決に多様な知恵と経験を出しあって自分たちの問題として主体的に共同して取り組むものとされ、一方で行政はオープンデータに取り組むと共に市民のニーズや提案を積極的に施策に反映させるなど市民参加型社会のプラット

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）

フォームとして機能していく

ことであり¹²⁾、シビックエンゲージメントは、

自分の暮らすコミュニティでの生活に変化をもたらすために働きかけることを意味し、そのために知識、技術、価値および動機を発達させること

政治的または非政治的なプロセスにより、コミュニティでの生活の質を高めること

市井の人のびとが自身の私生活（私ごと）の外側に広がる公共の領域に何らかの形で関わっていくこと

である。

オープンガバナンスを進めるためには、市民は“地域の課題の解決に多様な知恵と経験を出しあって自分たちの問題として主体的に共同して取り組む”ことであり、それには、“公共の領域に働きかけ、関わって、生活の質を高めることを意識し”，そのために“知識、技術、価値および動機を発達させる学び”をすることが欠かせない。これを成しえたら、「学びから生まれるシビックエンゲージメントによる持続可能なまちの構築」ができるということである¹³⁾。そこでは、シビックエンゲージメントを創り出せていける「学習装置」が重要な役割を果たすと考える。

今回、廿日市市では説明会という形式で策定段階にある立地適正化計画に関して市民が理解できるよう丁寧な情報提供とその場での市民のニーズ・提案の把握をしたことはオープンガバナンスの第一歩を踏み出したと評価できる。しかし、ニーズや提案を積極的に施策に反映させる仕掛けが不十分であったこと、そして何より市民が“自分たちの問題として主体的に共同して取り組む”状況を創出できていなかったことから、シビックエンゲージメントが醸成されていたとは言えず、それには「学習装置」が創出できなかったことが影響している。我が国のオープンガバナンスを牽引している奥村¹⁴⁾が言う様に、市民と行政の協働を進めるには、行政だけでなく市民も変わらなければならないのである。

<謝 辞>

説明会におけるアンケート調査等では廿日市市建設部都市計画課の、審議員による説明会の評価では同自治振興部協働推進課ならびに審議委員の多大な協力を得た。ここに深謝の意を表する。

<付 記>

本論考は、JSPS 科研費（19K02489）の助成を受けたものである。

参 考 文 献 等

- 1) 三浦浩之（2019）都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その2）—— Civic Engagement の醸成へ——，修道法学（広島修道大学），Vol. 41, No. 2, 21-42
- 2) 宇野重規（2017）現代民主主義にとって大きなチャレンジ，NIRA わたしの構想，No. 28「オープンガバナンスの時代へ」，4-8
- 3) 三浦浩之（2019）計画策定における市民意見の反映に関する研究～廿日市市の立地適正化計画において～，第17回日本都市計画学会中国四国支部研究発表会講演集17，11-14
- 4) 山川肖美，三浦浩之（2018）協働のまちづくりと社会教育の関係性再考のための序論的研究，日本生涯教育学会論集，39，3-12
- 5) 柴田恵理砂，広瀬幸雄（2013）住民参加による河川整備計画の社会的受容と計画実現に向けた住民の協力意図とそれぞれの規定因，社会安全学研究，3，3-19
- 6) 引地博之，青木俊明（2006）まちづくりの計画過程に対する参加行動の規程因とその地域差，土木計画学・論文集，No. 23，237-242
- 7) Thomas Ehrlich（2000），Civic Responsibility and Higher Education, American Council on Education Oryx Press Series on Higher Education, Greenwood Publishing Group.
- 8) 宗野隆俊（2019）シビック・エンゲージメントからコミュニティ政策を考える，コミュニティ政策，17，48-66
- 9) 国土交通省（2009）公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン（解説）
- 10) 国土交通省国土技術総合研究所（2006）社会資本整備における住民とのコミュニケーションに関するガイドブック，国総研プロジェクト研究報告，No. 10

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）

- 11) 例えば、外神田一丁目計画基本構想でのオープンハウス型説明会
- 12) 横浜市政策デザイン勉強会（2018）横浜から「オープンガバナンス」を問い直す～市民参加型社会から市民共創型社会へ、vol. 50
- 13) 山川肖美, 坂口 緑, 三浦浩之（2020）学びから生まれる持続可能なまち～結節点としてのシビックエンゲージメントと協働のまちづくり～, 社会教育, 2020年3月号（885号）, 30-41
- 14) 奥村裕一（2017）行政と市民の「協働」で実現する「新しいデモクラシー」, NIRA わたしの構想, No. 28 「オープンガバナンスの時代へ」, 10-11

調査票

広島修道大学 国際コミュニティ学部
地域行政学科 教授 三浦浩之

立地適正化計画と公共交通再編説明会に関するアンケートのお願い

本調査は、この度の計画及びその説明会に関して、参加された皆様がどのように受け取られたかをお聞きし、今後の計画確定への参考とするとともに、今後の市民の皆様による“市政参加”のあり方への示唆を得ることを目的としています。以下の設問にお答えいただき、本調査票は会場出口にあります回収ボックスあるいはお近くの係員にご提出ください。なお、本調査結果は、上記目的以外には使用いたしません。

各設問の該当する数字に○をおつけ下さい。

	強く 思う	そう 思う	やや 思 う	やや 思 わ ない	そう 思 わ ない	全く そ う 思 わ ない
1 計画案の中身について市民が理解できるように十分な情報が提供された。	1	2	3	4	5	6
2 行政は、説明会の会場で、親身になって市民に説明していた。	1	2	3	4	5	6
3 市民に計画について学べる機会が用意されていた。	1	2	3	4	5	6
4 計画づくりに市民の誰もが意見を自由に言えるようになっていた。	1	2	3	4	5	6
5 計画づくりには誰もが自由に参加できるようになっていた。	1	2	3	4	5	6
6 計画づくりの途中で、多くの市民が話し合う機会が用意されていた。	1	2	3	4	5	6
7 計画づくりの途中で、経過についての情報提供が適切であった。	1	2	3	4	5	6
8 市民委員になった人たちの意見は、市民全体の意見を代表したものだった。	1	2	3	4	5	6
9 今回の市民参加による計画づくりの進め方は全体として公平で偏りがなかった。	1	2	3	4	5	6
10 今回の市民参加による計画づくりの進め方は総合的にみて優れていた。	1	2	3	4	5	6
11 計画の内容は総合的に見て良いものである。	1	2	3	4	5	6
12 今後、市民の意見が十分に反映された計画ができと思う。	1	2	3	4	5	6
13 今後、多くの意見やアイデアが盛り込まれた計画ができと思う。	1	2	3	4	5	6
14 説明会へ出席するより、別のことに時間を使ったほうが良かった。	1	2	3	4	5	6
15 今後、この計画に関する勉強会などが開催されたら、参加したいと思う。	1	2	3	4	5	6
16 この計画に関する勉強会などは、市民センター（公民館）で実施して欲しい。	1	2	3	4	5	6
17 自分が住んでいる地域に関わる計画には関心がある。	1	2	3	4	5	6

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）

18 自分が住んでいる地域だけでなく、廿日市市全体に関わる計画には関心がある。	1	2	3	4	5	6
19 計画づくりの途中経過についての情報が提供されれば、確認する。	1	2	3	4	5	6
20 立地適正化計画は、市民にとってとても大切である。	1	2	3	4	5	6
21 公共交通再編は、市民にとってとても大切である。	1	2	3	4	5	6
22 今回提示された立地適正化計画は、全体としてうまく出来ている。	1	2	3	4	5	6
23 今回提示された公共交通再編は、全体としてうまく出来ている。	1	2	3	4	5	6
24 廿日市市役所は市民のために結構良くやっている。	1	2	3	4	5	6
25 廿日市市役所は市民の立場に立って施策を進めようとしている。	1	2	3	4	5	6

何か、とくにご意見があれば、記入ください。

最後に、あなた自身について、お答えください。（それぞれ一つずつの）

性別 1 男性 2 女性
 年齢 1 19歳以下 2 20-29歳 3 30-39歳 4 40-49歳
 5 50-59歳 6 60-69歳 7 70歳以上

職業

1 農林漁業の自営・家族従業者 7 団体職員
 2 商工販売サービス業の自営・家族従業者 8 学生
 3 自由業（医師、弁護士、著述業等の個人事業者） 9 パート・アルバイト
 4 2.以外の会社役員・会社経営 10 専業主婦
 5 会社員 11 無職
 6 公務員 12 その他