

タイトル：木造密集市街地のまちづくり合意形成に関する一考察

著者：安藤義晃

発表年：2004年

団体/大会名：区画整理フォーラム 2004

【概要】

既成市街地の再整備は緊急かつ重要な政策課題であり、特に緊急を要しているのが、木造密集市街地の整備である。ここでは、既成市街地における合意形成プロセスを明らかにし、困難な合意形成を論理的に検討できる材料を提供していきたい。

【内容】

◆木造密集市街地における都市整備

・計画策定のタイプ分類

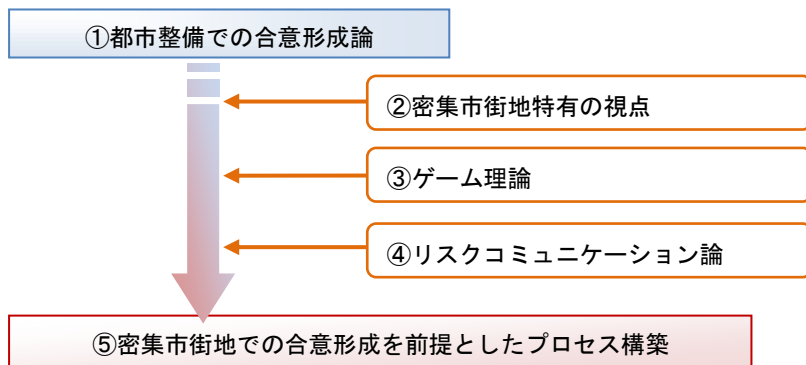
大きく「行政主導型」と「住民主導型」の2つの枠組みが考えられる。

・タイプ分類による整備方針

事業推進のためには、行政と住民の協力による一体的整備が必要であるが、特に行政主導で整備を行う際には合意形成が難しい。協力体制を築き整備を推進するためには二者間の合意形成を前提とした都市整備の計画策定プロセスの準備が重要である。

◆計画策定における合意形成の視点

木造密集市街地整備の計画策定プロセスに援用できる理論を組み立て、既往の理論等を活用しながら以下の流れで合意形成のプロセスを明確化する。



①都市整備における合意形成論の整理

不満要因	対策	改善案
・計画の形成過程が不透明 ・十分な情報が市民に提供されていない	合意形成への手続きの参加 (アカウントビリティ)	早い段階から市民の計画への参加や情報公開
・施設共用による負の効果 ・被害を受ける市民の不平等感	負の効果そのものの除去 (ミチゲーション)	適切な受忍限度(環境基準)についてのルール遵守を命じる法制度
・多くの住民の移転が必要	立ち退きを強制されるものに対する十分な補償(アメとムチ)	適正かつ妥当な補償が行われるための技術開発

②木造密集市街地整備に特徴的な視点

木造密集市街地においては、「地区レベルの対応」という視点を加える必要がある。都市や敷地レベルだけでなく、地区の利益、地域限定の公共性という観点が必要であり、地域に必要なものは地域住民が応分に負担するべきであるという論理である。この公共性を作り出すために現在大きな役割を担っているものに「まちづくり協議会」等がある。

③ゲーム理論からの合意形成の視点

利害対立の状況を理解し、合意形成の理論を検討するために囚人のジレンマゲームを用いる。

③-1 ゲーム理論（囚人のジレンマ）の活用

木造密集市街地の整備においては、下表のように行政と住民の合理的行動が良い結果を生み出さないジレンマ構造が存在する。これは、お互いの合理的行動が協力による取り組みには結びつかないためである。例えば、広域性・効率性を主眼とする行政はできるだけ公共投資を減らしたいため、都市レベルの都市整備だけを行うことが最も利得が高い。一方、住民にとっては、地区環境変化への懸念・公共事業への不信などから、地区環境改善だけを行うことの利得が高い。よって、両者が自分だけ 100%満足いく利益を得ようとすれば相手は一方的に搾取されることになるため、相互非協力の均衡状態に陥り整備は進まない。このような状況にある時、両者にとってもっとも良い答えは相互非協力状態ではなく、協力して整備に取り組むことである。

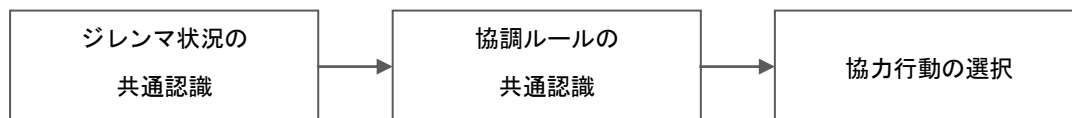
		住民	
		協力整備	非協力
行政	協力整備	(7, 7)	(0, 10)
	非協力	(10, 0)	(2, 2)

(行政の利得, 住民の利得)

③-2 繰り返しジレンマの共通認識

囚人のジレンマを解消する方法としては、囚人のジレンマを繰り返すことで協調行動が起こるといえることがある。これは、ゲームが繰り返される場合、協力しないメリットより協調関係の持続によって得られるメリットの方が大きくなると理解するためである。

手順は以下の通り。



④リスクコミュニケーション論からの視点

④-1 リスクコミュニケーション論の活用

木造密集市街地においては、行政と住民の間でリスクに対する大きな対立が起きているため、特にリスクコミュニケーション技術の必要性が高い。例えば、行政は将来を見越して木造密集市街地で都市整備を進めたいという意思を持っているケースが多く、住民は生活や環境に目が向き、双方の視点は異なる。このような状況下、両主体は木造密集市街地を放置した場合のリスクを回避するためには、協力して対応を考える必要性を共通に認識し、何らかの社会的な意思決定をすることになる。この判断の際に必要なになってくるのが、リスクを回避すべきかどうか、回避に伴う費用やリスクを喪失することによる

便益についての情報である。

④-2 リスクコミュニケーション論のプロセス

信頼を媒介として、相互理解を深めることができる社会的風土を醸成することがリスクコミュニケーションの狙いである。リスクコミュニケーションのプロセスは、対象の持つポジティブな面だけでなく、ネガティブな情報も受け手にフェアに伝え、送り手である行政に対する信頼性を構築し相互理解を図ることで対話の土俵を構築し、関係者が共に考慮し合える土俵を作り出すのである。

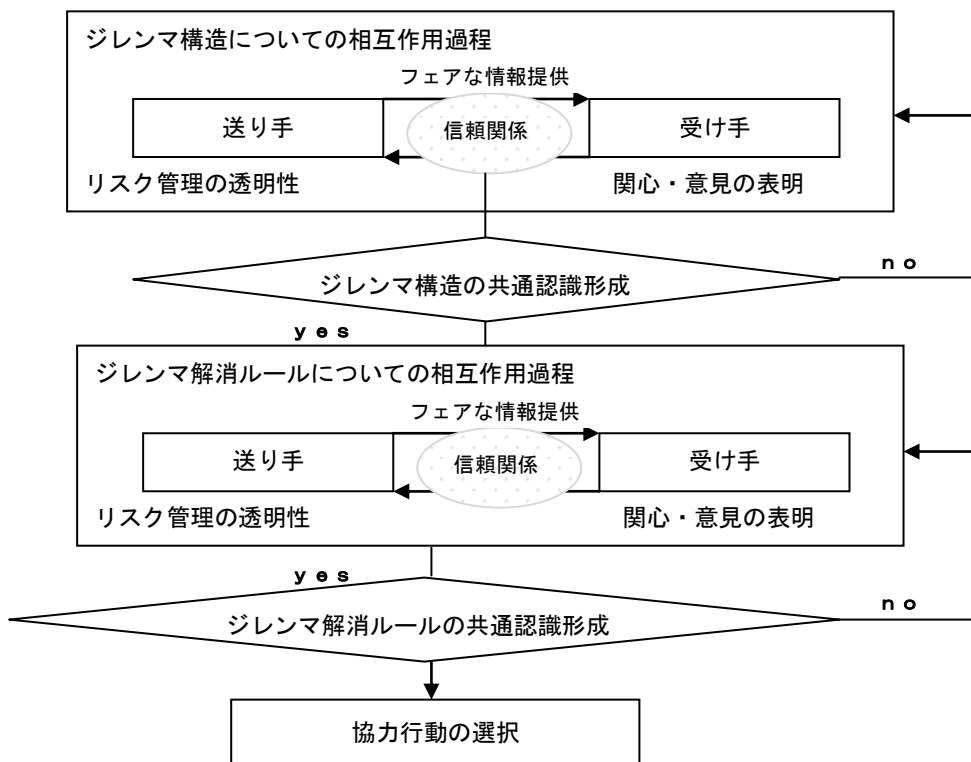
◆計画策定プロセスの検討

これまでの考察結果をもとに、計画策定に向けての視点を以下のように設定する。

- 視点1. 行政・住民の間に立つ地区の利益への対応
- 視点2. 情報共有のための信頼関係形成方策の必要性
- 視点3. 繰り返しゲームの解決方法の活用

①計画策定プロセスにおける合意形成システム

視点2・3に基づき、計画策定段階での合意形成システムを一般化して表現すれば以下の図のようなシステムとして表現できる。



②計画策定プロセスの枠組み

計画策定プロセスは、①の合意形成プロセスを基本構造として、計画策定の各段階ごと（都市レベル・地区レベル・敷地レベル）に繰り返すことで計画を具体化する手順となる。

③合意形成のための配慮事項

計画策定プロセスでは、各段階の状況に応じ合意形成システムの一部を省略したり、新たな視点を追加したりすることも考えられる。

◆計画策定成功事例からの検証

- ・事例（A市B地区）

J R駅から1.5 kmに位置し、面積68ha・人口9,000人の住商工混在地区であり、典型的な木造密集市街地である。都市計画道路が既に決定されており、これをふまえた都市整備の実現を図った事例。

*事業手法：コミュニティ住環境整備事業と土地区画整理事業の合併施行

（合意形成の視点から見た各段階における検証）

1) 準備段階

行政は都市計画道路の整備を契機に、住民の協力により市街地整備の実施を希望していた。一方、地区住民も行政の協力を必要としていたが、長い間非協力状態を続けていた。

このような膠着状態を打破するため、両者は対話の土俵である話し合いの場の必要性について共通認識に達し、行政が「まちづくり協議会」の設置を提案し、地域の各種団体の総意により実現した。

2) まちづくり提案段階

協議会では、行政・住民・コンサルタントの三者が将来像を検討した。この際、お互いが協力し合うという暗黙のルールのもとで提案内容が検討された。このような協議会活動と連動して協議会自体と住民一人一人の間でも綿密な話し合いが持たれ、信頼性の重視やジレンマ解消が行われた。この協議会を通してまちづくりへ認識が深まり、地区の基本構想となるまちづくり提案がなされた。

3) 都市計画決定段階

協議会が提案したまちづくり提案を実現するためには、土地区画整理事業とコミュニティ住環境整備事業をリンクさせるのが最善の策であるという行政の考えに住民が納得した。ここでも、これまで築き上げられてきた信頼関係を持続するための努力が行政・住民の双方で行われ、計画決定段階では容易に合意形成に至っている。

4) 事業計画段階

この段階では、個人の財産や将来の生活設計に深く関係することから、利害対立が大きくなる可能性が高いため、行政は、権利者ごとにきめ細かな個別相談を実施するなど、住民との信頼関係形成に積極的に対応した。

また、事業化の段階では、総論的な利益では対応できない個人的な不利益への対応が必要となり、受け皿住宅の用意や、移転補償・過少住宅に対する減歩緩和などを行った。あわせて、協議会は行政に対してまちを活性化させるため地下鉄駅の設置を要望し、行政が国に対して駅設置要望を行った結果、実現した。

◆まとめ

本論文では、木造密集市街地における整備を対象に合意形成の視点を明確にするとともに、具体的な計画策定プロセスを検討した。まず、木造密集市街地の計画策定における主要な視点とその論理的なつながりについて考察を行った。ここで検討した結果を用いて、実際に木造密集市街地整備の成功した地区に照らし合わせ、経験的に進められてきた計画策定への取り組みの中にもこれらの視点が組み込まれていることが検証できた。今回考察した計画策定プロセスは今後の木造密集市街地、しいては既成市街地における計画策定の基本形を示したと考える。