

浜松トランジットモール社会実験フォローアップ活動における工夫と評価

Evaluation of Follow-up programs after the Trial Operation of Transit-mall on the Kajimachi-Street in Hamamatsu

高橋 勝美* 島田 敦子** 森尾 淳* 中野 敦*

By Katsumi TAKAHASHI, Atsuko SHIMADA, Jun MORIO and Atsushi NAKANO

1 . 研究のねらい

本稿は、浜松市が鍛冶町通りトランジットモール社会実験（平成 11 年 3 月実施）の結果¹⁾を受けて実施したフォローアップ活動を対象に、活動の企画や運営上の工夫について整理するとともに、活動参加者へのアンケート結果に基づいてフォローアップ活動を評価分析した結果を報告する。なお、フォローアップ活動は、平成 11 年度から始まり、現在も継続中であるが、本稿では平成 14 年度までの活動を対象としている。

2 . フォローアップ活動の概要

(1) 背景

浜松市では、昭和 60 年度に中心市街地の賑わいを高めることをねらいとして、中心市街地交通管理計画（ゾーンシステム）を策定し、以後段階的に整備を進めてきた。平成 11 年 3 月には、外周道路の一部区間の整備とトランジットモールの導入を残すのみとなったことから、鍛冶町通りトランジットモール社会実験を行なった¹⁾。

この実験では、1) トランジットモールを市民に体験してもらい、周知を図ること、2) 本格導入に向けた課題や改善点を明らかにすること、の 2 点をねらいとして実施し、概ねこれらについては達成できたと言える。しかし、実験実施に至るまでに地元関係者への説明と協議に必ずしも十分に時間を割くことができなかった面は否めず、一部の地元関係者から厳しい苦情が来るなど、実施プロセスの問題が明らかとなった。そのため、市民や地元関係者の機運の盛り上がりが無ければ、どのような形の整備

でさえも進めることができない状況に至った。

一方、中心市街地活性化の重要性が高まる中で、中心市街地を南北に分断する鍛冶町通り整備の必要性も高まってきていた。

このような状況、背景のもとで、IBS は平成 11 年度から歩行者優先の中心市街地整備を推進するためのフォローアップ活動に関して浜松市の業務委託²⁾を受けて、必要な調査及び活動を実施することとなった。

(2) 活動の概要

フォローアップ活動の流れを図 - 1 に示す。

フォローアップ活動は、平成 11 年度に方針を検

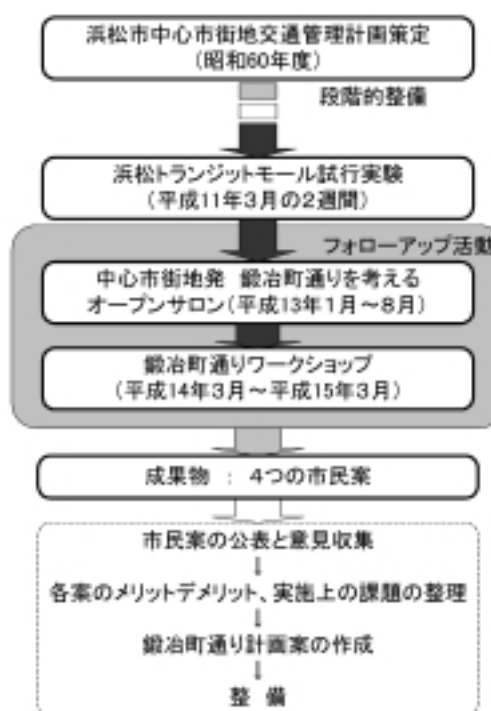


図 - 1 フォローアップ活動の流れ

* 交通政策研究室 ** 都市・地域研究室

討²⁾し、平成 12 年度から平成 13 年度にかけて実施した「中心市街地発 鍛冶町通りを考えるオープンサロン³⁾」と、平成 13 年度から平成 14 年度にかけて実施した「鍛冶町通りワークショップ⁴⁾」から構成される。

a) オープンサロンの概要

まず始めに実験後の諸状況を分析し、表 - 1 に示す活動の方向性を整理した²⁾。

表 - 1 フォローアップ活動の方向性

- ① マスコミ及び市民の注目への対応が必要である
- ② 計画の位置付けや趣旨の PR が必要である
- ③ 市民の意見や地元住民の意見を収集し、計画への反映が必要である
- ④ 中心市街地だけでなく、都心全体で交通のあり方を議論する時期にきている

これらの方向性を踏まえ、表 - 2 に示すオープンサロンのねらいを整理した。

中心市街地交通管理計画に示された歩行者優先の中心市街地整備を推進するには、まずは、1) 平成 11 年の社会実験で何が起こり、どのような影響を及ぼしたのかを明確にすること、2) 中心市街地の抱える交通問題をより多くの関係者で共有化（情報格差を解消）すること、さらには市民や地元関係者と協力関係と信頼関係の構築のために「計画の進め方」から意見を収集し、議論することが必要であるとの認識から、3) 今後の進め方について議論すること、の 3 つの実施方針を提案した²⁾。これらの方針、考え方を踏まえてオープンサロンを実施することとなった。

オープンサロンの全体フローを図 - 2 に示す。

オープンサロンでは、計画案をワークして作成する場ではなく、あくまで「実験の反省と今後の進め方を議論する場」として開催した。平成 13 年 1 月～8 月までの 8 ヶ月にわたって 5 回開催し、その成果として 6 項目からなる「オープンサロン提言書（表 - 3）」をまとめ、市長と浜松市中心市街地交通管理計画推進懇談会（以下懇談会と記す）に提出した。この提言書の提言 6 に基づき、次のフォローアップ活動となる「市民によるワークショップ」を新たに立ち上げるに至った³⁾。

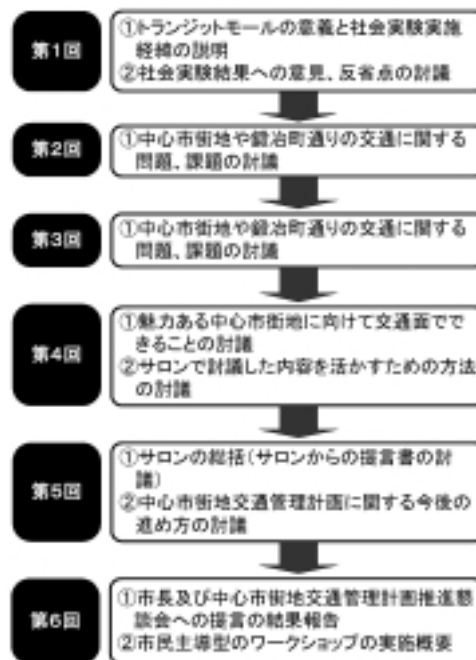


図 - 2 オープンサロンの全体フロー

表 - 2 オープンサロンのねらい

- ① 広く市民の方々と平成 11 年 3 月に実施したトランジットモール実験の結果に対する認識を共有化する
- ② 広く市民の方々と浜松都心の抱える問題課題に対する認識を共有化し、浜松都心交通のあり方や対応策を一緒に考える
- ③ 計画の今後の進め方について議論する

表 - 3 オープンサロン提言書

- 提言 1：鍛冶町通りは市民にとって重要な道路空間
- 提言 2：計画には柔軟性をもたせよう
- 提言 3：市民にわかりやすく施策を進めよう
- 提言 4：“市民全体の参画”がキーワード
- 提言 5：中心市街地では様々な交通手段が使えるようにしよう
- 提言 6：“市民によるワークショップ”の立ち上げ

b) ワークショップの概要

ワークショップは「人が集まる鍛冶町通りを中心とした計画案を“作成”する場」として開催した。ワークショップを進めるにあたり、表 - 4 の 2 つのねらいを設定した。

表 - 4 ワークショップのねらい

- ①鍛冶町通り計画の市民案を市民主導でつくる
②関係者相互の情報の偏りをなくす（行政と市民の情報の共有化）

ねらい①は、オープンサロン提言書を踏まえて設定されたものである。

ねらい②は、次のような考え方による。すなわち、行政がまちづくりに必要な情報を全て把握しているとは限らない。例えば、地元の情報は、住民や事業者の方が詳しい場合もありうる。より満足度の高いまちづくりを実現するには、どのような立場の人が

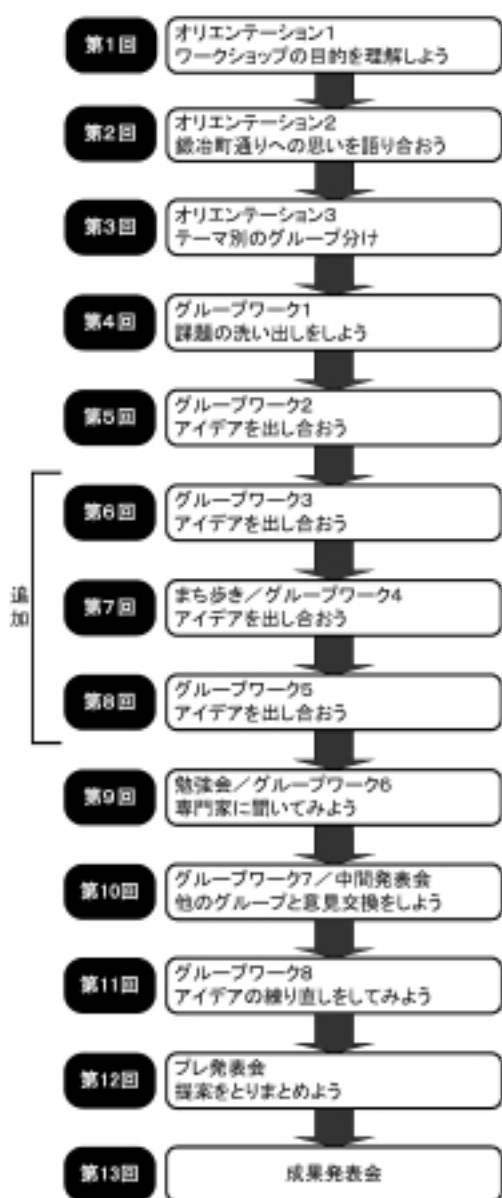


図 - 3 ワークショップの全体フロー

関係していて、どのような考え方を持っているのかについて、行政を含めて関係者相互に情報を共有化することが重要と考えた。

ワークショップの全体フローを図 - 3 に示す。

ワークショップは、最終的に平成 14 年 3 月～平成 15 年 3 月までの約 1 年間にわたって 12 回開催し、その成果として 4 つの市民案がとりまとめられた⁴⁾。

なお、平成 15 年度及び平成 16 年度は、これらの 4 つの市民案を広く一般に周知するとともに、学校や商店会、自治会などを活用してアンケートを実施し、市民案に対する意見を収集している⁵⁾。

3 . フォローアップ活動で工夫したポイント

(1) オープンサロンにおける工夫

a) 企画検討時の工夫

工夫 1：メンバー構成の工夫

様々な意見、認識を参加メンバーで共有するには、トランジットモールの賛成者だけでなく、反対者も含めて、様々な立場の市民層が参画することが重要と考えた。そこで、多様なメンバー構成になるように、地元商業関係者や自治会関係者などの必要なメンバーには参加を直接お願いした。

また、グループ討議では、各グループに様々な立場の人が入るように人員配置を工夫した。

工夫 2：オープンな議論の場であることを強調

社会実験をおこなったことで、この計画を今後どのように進めていくかについては、マスコミや市民がかなり注目していた。そこで、オープンな議論ができる場であることを強調するため、会の名称を「オープンサロン」と命名した。また、オープンサロンで議論されている内容をオープンにするために、ニューズレターの発行や市のホームページでの議事録の公表を行った。

工夫 3：オープンサロンの位置付け・意義の明確化

参加者が自分の参加した意味や発言の意義を確認できるようにするため、また参加のモチベーションを維持するために、オープンサロンの位置付け、議論するテーマ、オープンサロンの成果、成果の取り扱い方を明確にした。

工夫 4：司会者の選定

社会実験に対する評価は様々な立場によって賛否両論であったため、対行政、対反対者という対立構

造によって本質的な議論が行うことができない状況に至ることが危惧された。そのため、客観的に議論を進められる中立的な立場の者が司会進行を実施するようにした。このオープンサロンでは、行政サイドでも商業サイドでもなく、地域のつながりのない東京から来た交通の専門家として、IBSが司会進行を行った。これは、それまでの鍛冶町通りトランジットモール社会実験に関わる難しい状況を十分に理解していることが、様々な立場の参加者の意見や態度に注意し、適切な司会を実施できる条件と考えたからである。司会は表-5の方針・心構えを持って実施した。

表-5 司会者の方針・心構え

- ①全ての参加者の意見を平等に誠実に取り扱うようにする。些細な意見も無視しない。
- ②市と市民の中立的立場を貫く。
- ③参加者の意見のトランスレーター（交通の専門家としての役割）として、意見の反復・確認により、意見の共有化を図る。

工夫5：議論のルールの設定

司会者が表-5に示した方針に基づき、オープンサロンの進行をスムーズに行えるように、参加者に表-6（表中の矢印以降の内容は筆者加筆）の議論のルールを明示した。

表-6 議論のルール

- ①出された意見に対する批判、否定はしない。
議論しやすい環境づくり
- ②オープンサロンの進行は、司会者の指示にしたがってもらおう。進行ルールに反する発言や討議の趣旨と異なる発言などは、制止することもあり。
スムーズな会の運営

工夫6：結論のまとめ方

参加メンバーは、様々な立場の人で構成されているため、意見を1つに集約してまとめた提言を作成することは難しいと考えた。そのため、内容の一部については様々な考え方が出されたことがわかるように両論併記で提言書を作成した。

b) 生じた主な問題とその対応

参加者が怒って途中退席

第1回目の会合で、地元商業者の反対者の一人が、社会実験時の行政の一方的な進め方に対する怒りをあらわにして途中退席する場面があった。しかし、地元商業者の仲間がフォローして働きかけてくれたため、第2回からは毎回参加してくれ、議論に前向きな姿勢で参加してくれた。まちのルールを変える必要性が生じる施策の導入には生活そのものを取り扱う大変ナーバスなテーマを議論することである重要な責務を担っている場であることを再認識する出来事であった。

行政にもっと議論に参加してほしいとの声が多く寄せられた

市民対行政の対立構造になることを避け、市民が自由に意見を発言してもらうため、行政は会議のうしろで傍聴する形態をとった。しかし、一緒に議論の輪に入ってほしいとの声相次いで出された。これに対して、行政が議論をきちんと聞いている姿勢を示すために同じテーブルについて聞くこととした。

開催回数の不足

中心市街地や鍛冶町通りの交通に関する問題、課題について、複数の参加者からもっと深い議論をしたい、問題・課題を議論しつくすことが大切であるとの声が出された。そのためオープンサロンは当初3回の予定であったが、6回に増やして議論を重ねた。それでも議論しつくすことは難しく、提言書で提案する今後の進め方の中で、次に実施するワークショップでじっくり議論するということをきちんと説明して納得してもらい、オープンサロンは当初のねらいを果たしたところで終了した。

ねらい、位置づけを浸透できなかった

会の位置付け・役割を第1回目に説明し、毎回会場に掲示したが、参加者に伝えきれず、具体的な交通施策に関する議論をじっくりと実施したいという意見が最後まで寄せられた。これに対しては、オープンサロンのねらい、位置づけを繰り返し説明するとともに、提言6の市民によるワークショップ（表-3）がそれらを議論する場になることで納得してもらった。

(2) ワークショップにおける工夫

a) 企画検討時の工夫

工夫1：ワークショップの位置付け・意義の明確化

オープンサロンと同様の理由からワークショップの位置付け、議論の対象、ワークショップの成果、成果の取り扱い方を明確にした（表-7）。オープンサロンの反省を踏まえ、議論が後戻りしたり逸脱しないために、毎回ワークショップで掲示、参加者と行政とIBSが常に確認できるようにした。

工夫2：ファシリテーターの採用

ワークショップでは、オープンサロンとは異なり、参加者に意見を表明してもらい、それらをおある程度収束させ、計画案をまとめ上げる必要があった。そのため、その技術を持った経験豊かなファシリテーターが必要と考え、採用した。

工夫3：ワークショップを理解してもらう工夫

参加する市民は、自分と異なる意見の人と議論して、折り合いをつけたり、計画案としてとりまとめることに慣れていない場合が多い。そこで、実際に計画案を議論し始める前に、オリエンテーションを実施し、ワークショップという手法を理解してもらうようにした。また、オリエンテーションで参加者は参加の動機を公表し合い、メンバー間の認識、理解が深まるようにした。なお、各メンバーの参加動機は、グループ討議のグループ設定（4つのグループを設定）の参考情報として活用した。

表-7 ワークショップの位置づけ等

（位置づけ）

- ・市民主導で「鍛冶町通り計画市民案」を作成し、中心市街地交通管理計画推進懇談会へ提案する。

（議論の対象）

- ・鍛冶町通り（ただし都心全体の交通について議論し言及することは妨げない）

（ワークショップの成果・計画市民案の内容）

- ・浜松都心の中での鍛冶町通りの位置づけ、役割、機能
- ・鍛冶町通りの整備のねらい、考え方（鍛冶町通り整備のコンセプト、どうしてもはずせない設計条件とその理由など）
- ・整備イメージ（ポンチ絵など）

工夫4：メンバー相互の情報の偏りをなくす工夫

オープンサロンから引き続きワークショップに参加した方とワークショップから新たに参加した方では、

これまでの情報量に差がある。オリエンテーション時にオープンサロンで議論された内容のまとめを配布して、議論の後戻りや繰り返しが生じないようにした。

工夫5：市民案に実現性を持たせる工夫

市民の意見やアイデアに現実性を持たせることは、ワークショップの成果の実現性を高め、ワークショップの意義を高める。これは、参加者の動機付けや行政上の意義も高め、今後のワークショップ的な市民参加手法の継続、定着に貢献すると考えられる。そのため、事務局（IBS）が法制度や事例を紹介したり、市民から出された提案に対して技術的な疑問に答える機会を設けた。また、学識経験者（埼玉大学久保田尚助教授）にアドバイザーとして毎回出席して頂き、ワークショップの実施中に適宜アドバイスを頂いた。

工夫6：市民案のまとめ方

ワークショップに参加している異なる立場の人の価値観の対立構造を解消し、1つの案にまとめ上げるのは不可能であると考えた。また、ワークショップの成果は、一部の市民の意見を集約したものであることは否めないため、様々な意見が見える形で案を作成し、次のステップで広く市民の意見を収集することが適切と考えた。そのため、市民案は1案に絞り込まず、グループ毎にまとめ、複数の市民案をまとめるようにした。

b) 生じた主な問題とその対応

議論の中だるみによる参加者の減少

市民主体で意見をまとめる作業は難しく、予定通りに作業が進まない状況に至り、参加者数も少しずつ減少していった。そのため、まち歩きを実施するなど企画変更をおこなった。

議論の展開やアイデアをまとめるサポート

当初は市民主導を徹底するため、進行役や途中記録の作成、市民案の作成まですべて参加メンバーでやってもらう予定であった。しかし、進行役のグループリーダーが自分の言いたいことが言えない、様々な発言をうまくまとめられないといった意見、不満が拳がった。そのため、途中（第6回ワークショップ）から事務局（IBS）が各グループのまとめ役として入り、議論の仕方の手引きやアウトプットイメージ、まとめの手引きなどを作成して市民案をまとめるためのアドバイスを行うとともに、市民案のたたき台や成果発表会資料を作成した。

4. 参加者からみたフォローアップ活動の評価

フォローアップ活動について、参加者の意見を収集し、参加者の視点から評価するため、全参加者を対象にアンケート調査を実施した⁶⁾。アンケートは51人に郵送配布し、25票（回収率49%）の有効票を回収することができた。以下に評価結果の要点を述べる。

(1) オープンサロンの評価

まず、オープンサロンの全体的な感想については、無回答が1名いるほかは、全て「大変良かった」か「良かった」の回答を得ている（図-4）。

オープンサロンのねらいの設定については、ほとんどの方が「適切であった」と回答し、ねらいは「ある程度達成できた」を含めて6割の方が達成できたと回答している^{補1)}。

司会者の議論の進め方と、議論のルール設定、グループ討議の導入については、ほとんどの方が「適切であった」と回答し、ほとんどの方がそのねらいも「達成できた」と回答している。しかし、議論しやすい雰囲気であったかという設問に対しては、第1回の途中で退席した方がいたことが影響して、「そう思わない」が6割を占めた。しかし、オープンサロンを実施するまでは、地元関係者が行政と同じテーブルに着く事さえも拒む雰囲気があったことを考えれば、鍛冶町通りの議論ができる状況に前進したという点は評価できると考えられる。

オープンな議論にするために公表した議事録やニューズレターについては、内容は「ふつう」や「良かった」の回答が大部分を占めた。また、配布したことについては、議事録の配布はほとんどの方が「良かった」と回答している一方で、ニューズレターについては、「わからない」と「必要なかった」で5

割強を占めた。

オープンサロンの成果である提言書については、とりまとめたこと自体と、それを市長に直接手渡したことについては、「良かった」の回答が半数以上を占めたが、内容については「ふつう」の回答が多くなった。これは具体的な施策を含まないことが影響していると考えられる。実際に最終回には、参加者の一部から具体的な内容を含まない提言書は出たくないという声が挙がっている。

(2) ワークショップの評価

ワークショップの全体的な感想は、無回答と「どちらでもない」が多く、これらで7割を占めている（図-5）。また、設問の全般で無回答が3割から5割を占めている。ワークショップの期間が1年近くに渡ったため、目的・ねらいがぼやけてしまったことが影響していると考えられる。

ファシリテーターの採用と議論のルールの設定については、半数の方が「適切だった」と回答しているが、そのねらいである議論の円滑化については、「達成できた」が3割に留まっている。

議論しやすい雰囲気になっていたかについては、「そう思う」と「そう思わない」がそれぞれ3割となっている。「そう思わない」と回答している方のほとんどが途中から欠席するようになっており、議論しやすい雰囲気の形成が極めて重要であることを示唆している。

オリエンテーションについては、無回答や「必要なかった」、「わからない」で9割を占める。

まち歩き、勉強会の実施は、約3割が「適切」と回答しており、そのねらいはほとんどの方が「ある程度は達成できた」と回答している。

途中回から事務局がまとめ役としてグループワークに参加したことや、最終発表会の開催については、無回答とわからないで大部分を占めているが、必要

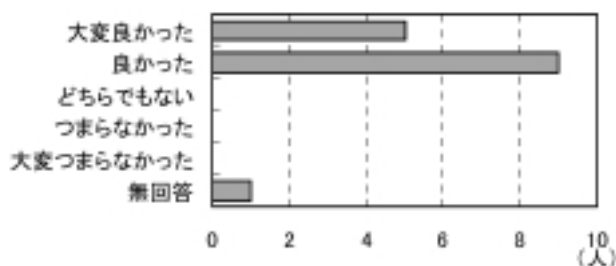


図-4 オープンサロン参加者の感想

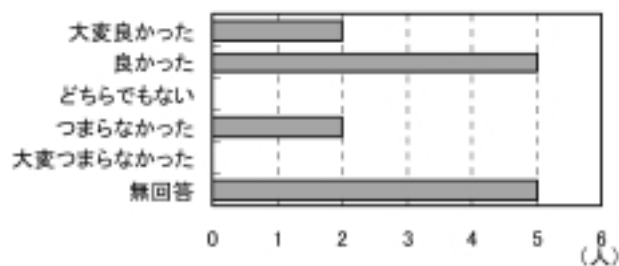


図-5 ワークショップ参加者の感想

なかったという回答も見られる。

最終発表会については、開催したこと自体は、「必要なかった」と回答した方はほとんどいないが、参加者の出席が少なかったため、ねらいが「達成できた」が1割程度となっている。

以上のアンケート結果を見ると、参加者は一部の方を除き、どのように評価したら良いかわからないという印象を持ったのではないかと考える。これは、提案が目に見える形で実現する段階には至っていないことや、前述のとおり、長期間に渡ったことが影響していると考えられる。

ワークショップの開催回数は、当初9回を予定しており、10ヶ月間程度は必要と考えていた。しかし、自発的に参加を表明した参加者とは言え、一般市民を含むことを考えると、興味、意欲を長期間に渡って持続させることは困難である。出席者は登録者の半数程度の方に固定する結果となった。今後はこのような点にも留意することが重要である。

また、ワークショップは、当初、予算的な制約も関係して、討議進行、記録、とりまとめまで市民の手で行うという先駆的な方針で開始した。しかし、議論と作業が予定通りに進まないために開催回数を増やすことになり、結果としてワークショップの縮まりの無さを助長してしまった感がある。市民主導で議論したり、様々な異なる意見や考えをまとめて発表するということは、繰り返し積み重ねていくことによって成熟していくスキルであるため、成果を求められるワークショップに慣れていない我が国の実態を考えると、時期尚早だった点は否めない。

一方、市民案をとりまとめる最終段階に入ってから、各グループが自主的にスモールワークショップを開催するようになっている。これは、成果が目に見えるようになったことが影響していると考えられる。参加者に成果を意識させることは、参加者の参加意欲を維持、向上させるために大事な要因になると考えられる。

5. おわりに

本稿では、鍛冶町通りトランジットモール社会実験のフォローアップ活動において工夫した主なポイントを整理するとともに、工夫した点を含めてフォローアップ活動全体を参加者がどのように評価しているのかをアンケート結果に基づいて整理した。こ

のような市民参加型の行政の取り組みは、欧米諸国では既に数十年の歴史を有し、長年の経験に基づいて活発に行われていると聞いている。近年は、我が国でも多くの事例が見られるようになってきているが、欧米に比べて行政もコンサルタントもそして市民も経験が浅く、欧米の知見を参考にしつつ、我が国の実情に応じて試行錯誤を繰返しながら、ノウハウを蓄積している段階と考えられる。

今回実施された浜松市のオープンサロンとワークショップで経験した多くの事柄や得られた知見が今後の我が国の市民参加型の交通まちづくりに取り組む実務の方々に参考になれば幸いである。

最後に、本稿は平成15年度IBS自主研究プロジェクト「浜松市鍛冶町通りトランジットモール社会実験フォローアップ活動に関する研究」⁹⁾の成果をとりまとめたものである。本自主研究を進めるにあたっては、研究ワーキングを設置し、久保田尚氏（埼玉大学助教授）並びに桑沢秀美氏（都市計画プランナー）にご参画頂き、多くの助言、示唆を頂いた。ここに深く感謝する次第である。

[補1] 第1回オープンサロン直後に実施したアンケートでは、「様々な立場の人たちが一同に介して議論できたことで、中心市街地の何が問題であるかが生々しく伝わってきて、商業者の方の激しい意見が良くも悪くも浜松の現状だとわかり、参加してよかった。オープンサロンのねらいは達成されたと思います。」という声が寄せられている。

参考文献

- 1) 浜松市；平成10年度浜松市中心市街地交通管理計画推進調査報告書，1999
- 2) 浜松市；平成11年度浜松市中心市街地交通管理計画推進調査報告書，2000
- 3) 浜松市；平成12・13年度鍛冶町通りを考えるオープンサロンとりまとめ報告書，2001・2002
- 4) 浜松市；平成14年度鍛冶町通りワークショップとりまとめ報告書，2003
- 5) 浜松市；平成15年度中心市街地交通管理計画～鍛冶町通り整備に対する市民意向把握業務～報告書，2004
- 6) 財団法人計量計画研究所；浜松鍛冶町通りトランジットモール社会実験フォローアップ活動に関する研究報告書，2004（作成中）