

佐伯市大手前開発事業における計画プロセスと市民合意形成に関する考察

福岡大学 社会デザイン工学科 景観まちづくり研究室 高橋 優介 株式会社オオバ 九州支社 環境デザイン部 設計課 松本 謙史
 福岡大学 社会デザイン工学科 景観まちづくり研究室 萩尾 愛子 柴田 久 石橋 知也

■背景と目的

近年、郊外型ショッピングモールの進出等によって、地方都市における中心市街地の衰退が問題視され、商店街等、まち中に形成されていた従来の拠点エリアの活性化が急務の課題となっている。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、市街地全体への波及効果を目指した「平成22年度大手前開発事業（以下：旧計画）」を策定し、実施を試みた。しかし、事業実施の直前に市民の激しい反対運動を受け、事業が白紙となる事態が発生した。現在、佐伯市では大手前開発事業の再起をかけた「平成25年度大手前開発事業（以下：現計画）」において大規模な市民参加による基本計画案の策定に従事している。本研究では、上記白紙を経験した佐伯市大手前開発事業を対象に、その計画プロセスを詳述するとともに、現計画における市民合意形成上の工夫点について明らかにすることを目的とする。

本研究の目的

- 白紙を経験した佐伯市大手前開発事業を対象に
- ①白紙を考慮した計画プロセスの詳述
- ②市民合意形成上の工夫点について明らかにする

■主な現計画プロセス

I. 合意形成アドバイザーならびに専門家の参画

現計画では佐伯市が白紙の経緯を踏まえ、市民との合意形成に対するアドバイザーとして福岡大学景観まちづくり研究室（以下：アドバイザー）の参画を依頼している。これに対し、アドバイザーからの提案により、地元大分大学、まち中再生、地域ブランド化の複数の専門家（以下：専門家）との協働体制が構築された。

II. 旧計画関係者へのヒアリング

平成25年9月、地権者組合理事長、中心市街地活性化協議会長ならびにタウンマネージャー、大手前開発基本計画協議会委員に加え「佐伯市の現状を憂う市民の会」代表他6名を対象に、旧計画に関する内容及び現計画への意見聴取を目的としたヒアリングを行った。



旧計画に対する印象

- 市が行う市民への説明不足
- 市に対して疑念が生まれた
- 議論の途中が不透明な事業だった

現計画に対する意見

- 大手前の活性化は急務である
- 旧計画の疑念はまだ残っている

■大手前地区の概要

大分県佐伯市は平成17年3月3日に旧佐伯市と上浦町、弥生町、本匠村、宇目町、直川村、鶴見町、米水津村、蒲江町の5町3村と合併した。同市は人口77,216人（平成25年11月末）、九州地方最大の面積(903.40km²)を誇る市町村である。



■旧計画の概要

基本計画の居住スペースが市民への十分な説明がなされないまま4階から13階建てに変更された。この急な変更に対し反対意見が寄せられ最終的に市民から12000強の反対署名が集まった

平成24年8月1日、佐伯市長が「旧計画の白紙」を表明した



III. 第1回大手前開発基本計画協議会

事務局の案

- 参加人数は40名程度
- 応募人数が定員を超えた場合抽選にて選考

協議会開催時に参加応募者が76名

委員の意見

「大手前を活性化したいと考える市民が76名もいるのだから全員参加すべきだ」

市民への配慮を含めた結果応募者全員の参加に変更された

「40人に選考する方法によっては市民に不信感を持たれるのではないかな？」



IV. 市職員に対するファシリテーター研修

市民会議の参加人数の大幅な増員を受け市民会議で行うワークショップのグループファシリテーター（Gファシ）を増員する必要が出た

有志の佐伯市職員がGファシとして直接参加が決定

ファシリテーター研修

Gファシとして参加する市職員に対しWSにおける合意形成手法の講座ならびに市民会議の予行演習を複数回実施した



V. 第1回大手前開発基本計画市民会議

平成25年10月27日に行われた市民会議では、「大手前地区の現状と事業に求めたい事を考える」をテーマに大手前地区の現状等について意見を出し合い、全体で共有した。



■現計画における市民合意形成上の工夫点

I. 白紙化された旧計画の要因把握と専門家との協働

旧計画関係者へのヒアリングから白紙に至る経緯ならびに市民の反対意見の特徴が把握された

旧計画の白紙要因

- 旧計画における不十分な住民参加の実態
 - 計画に関する説明不足
 - 情報公開の低さ
- など市の手続き的な不備が看取された



II. 旧計画に配慮した初動と市民会議の工夫

市の白紙化に起因する疑念を払拭するため現計画の初動期にキーパーソンへのヒアリングを行った

旧計画の実態の確認 → 現計画の留意点の把握

第一回市民会議までの優先すべき方針が「市民への配慮」と的確に定められた

市民参加に対する最大限の配慮
市民会議の参加人数の変更
市長による質疑応答

市への不信感の払拭、
現計画の円滑な進行に繋がった

市民会議の工夫
参加人数の増加に対するWS手法の工夫

会議時間の間延びからくる
雰囲気悪化を防いだ

III. 自治体職員の合意形成に対する直接参加の有効性

市職員
・市政に関する知識
・市民との交流が深い

直接参加

市民会議

- ファシリテーション講座
- 合意形成に係る技術の向上
- 関係者間での目標の共有
- 市民会議に臨む自信の獲得

- 適切な情報提供
- 市民会議の士気向上
- 事業に対する肯定的な雰囲気作り等に直接貢献した

計画者である自治体職員が合意形成の場合、直接参加することは反対意見がある計画であったとしても、会議の有機的な進行を促す可能性が示唆され、そのための支援活動の重要性が指摘できよう