

対話による交通まちづくりの動向 —イギリス・ドイツの事例から—

辻 寛¹・森栗 茂²・板倉 信一郎³

¹非会員 大阪大学特任助教 コミュニケーションデザイン・センター (〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-16)
E-mail:tsuji@cscd.osaka-u.ac.jp

²正会員 大阪大学教授 コミュニケーションデザイン・センター (〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-16)
E-mail:morikuri@cscd.osaka-u.ac.jp

³正会員 大阪大学教授 コミュニケーションデザイン・センター (〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-16)
E-mail:itakura@cscd.osaka-u.ac.jp

本稿では、イギリス、ドイツにおける対話によるまちづくり事例について報告、検討する。特にドイツでは、市民団体が積極的に住民参加をし、まちづくりに取り組んでいる。市民とともに高岡市の交通まちづくりを進めたラクダ高岡の果たした役割と併せて考えると、対話による交通まちづくりにモデレーションを導入することは有効である。

Key Words : *dialogue, mediation, Stuttgart 21, Munich Children's commissioner, RACDA Takaoka*

1. はじめに

戦後の日本のまちづくりでは、地域の公共財の建設、活用に関して、行政と市民の間での対立や紛争が見られる。これまでは、計画を凍結し、解決までに長い時間を有したり、反対を押し切って計画を進めることで、市民の間に行政不信が残ることがあった¹⁾。

そのため、建設や活用に関しては、合意形成が必要といわれている。しかし、その合意形成を得る手法にも、政策的位置づけにも課題が残されている。森栗は、非住居市民団体と地域住民、行政が互いに意見を主張することで、市民参画が形式的なものになっていると指摘している。また、行政に、予算がなく、人員が少なく、時間がなく、縦割りの組織、想像力の欠如が、市民の声を計画に反映されない理由だとしている。そして、市民においても、政策への無理解や誤解、無関心といった傾向が見られる。加えて、合意形成と同意形成との混乱による課題があると指摘している²⁾。

合意形成を得る手法として、近年ではパブリックインボルブメント手法(PI)が事業の早期から用いられている。中でも、KJ法を使ったワークショップ技法が利用されているが、それらの手法は、まだ十分機能しているとは言えず³⁾、ときに、市民参画政策において、アライバ

に利用されていることがある⁴⁾。

上記課題に対する解決案の一例として、本稿では、イギリス、ドイツにおける対話によるまちづくり事例について報告、検討する。

2. ヨーロッパでは

(1) コンサルテーション：大マンチェスター交通局

a) 経緯

90年代のマンチェスターでは、イギリスで最初の新型路面電車の導入と郊外の旧国鉄路線の再活用に伴う地域の総合的な交通計画を実行することになった。当時市民が持つ「路面電車」のイメージは、イングランド北東部の観光地であるブラックプールで運行されている「観光」に利用されている古い路面電車だったので、そのイメージを一新させるための活動を積極的に行った。ドイツを基本としたヨーロッパの事例を参考にし、実際の車両を借用し、導入計画地域での展示を行った。また、技術者や自治体職員に対し、きめ細かな説明を行った。幸いなことにマンチェスターでは、メディアがとても協力的であったため、市民の新しい公共交通機関に対するイメージも良いものとなった⁵⁾。

表-1 シュツットガルト21の焦点

1	歴史的建造物である中央駅の一部を解体すること
2	大規模な工事による生態系や地質等の環境問題
3	最初の計画よりも大幅に増加した工事費に関するコストの問題

b) 現状

交通局は、イングランドの交通や土地利用に関わる法律に則り計画を進める。市民に対して計画の詳細を一定期間の広報をすることが法律により規定されている⁹⁾。

現在工事が進められている新型路面電車のルート建設では、パブリックコンサルテーションを行う前に、2010年から2011年にかけて、建設ルートに沿った場所で100回以上、個別に説明する機会を設けた。これらは、計画についてや、工事期間中の協力への理解を得ること、特に、荷卸しや顧客等に関わる件への理解を得ることを目的としていた。加えて、問い合わせ電話サービスや専用イーメールを開設し、一般市民や利害関係者よりの質問や意見を受け付け、時には、その場で回答を行っていた。紙媒体（リーフレット、計画詳細案内セット、フライヤー、ポスター等）を作成し、コンサルテーションの期間中に精力的に配布を行った。また、屋外（公共空地等）で展示広報などを行い、紙媒体の配布のみならず、直接市民よりの質問や意見を受け付け、回答も行った。

質問や意見に関しての対応は、①反対意見や質問等を分析、②実際の、実務的（例：架線柱の色の調整など）な調査、③反対意見、質問に対しての妥協案、折衝案の提示、④質問を取り下げさせるだけの根拠と理由を準備、⑤公聴会（パブリックコンサルテーション）での質問の回答事項の準備、であった。

交通局にはそれらのノウハウがきっちりと蓄積されている。また、「メトロリンク（新型路面電車の総称）」のイメージがとても良いため、現在市内で工事が行われている第3期の計画に関しても、反対意見はほとんどない。（公聴会への出席した反対意見者は3組、公聴会後にすべて取り下げる。）新しく郊外に計画されているBRTについても、肯定的な意見がほとんどである⁷⁾。

c) 評価

交通局は計画を円滑に進めるためのノウハウを持っており、市民、利害関係者（行政、NGO、建物所有者、テナント等を含む）に対して、きめ細かな情報を提供している。また、意見や質問を吸い上げることにも長けており、それらの回答に関わることについてもきめ細かに対応することで、計画の信憑性を明確にし、ひいては、組織の信頼性を高めている。

(2) 「シュツットガルト21」とその反対運動

a) 「シュツットガルト21」とは

「シュツットガルト21」は、1994年に発表された、シュツットガルト中央駅の地下化工事とそれに伴う大規模な鉄道新路線建設、都市開発計画のことである。焦点を表-1に示す。

b) 経緯

2007年、6万人を越える署名が市に提出されたが、議会はそれを拒否した。その後の世論調査では賛否は拮抗していたが、問題の焦点が明らかになるにつれ、市民による抗議の行動が顕著になった。2009年11月より毎週月曜日にデモが行われるようになった。過激な反対組織も存在はしたが、多くは一般市民の行動であった。2010年10月から始まる公園樹木の伐採を前に、9月30日、警察による工事予定地の不法占拠の鎮圧が行われた。その際、放水車などが使われ、多くのけが人が出た⁸⁾。2011年3月に行われた州議会選挙で緑の党が第一党となり、ドイツで初めて緑の党から州首相が誕生した。同年11月に工事の継続に関する州民投票が行われたが、有効投票数が成立に必要な有権者総数の3割以上に達さず（約19%）、州民投票は不成立に終わった⁹⁾。

c) 評価

この計画とそれに伴う騒動はその後のドイツ国内の都市計画に大きな影響を与えた。計画が住民の理解を得られず中断されると計画自体が長期化し、結果多大なコストがかかるようになり、行政、市民ともに大きな負担になった。当該工事開始前の2009年、工事費用は45億ユーロと見積もられていたが、2013年には、65億ユーロと算出された。市民の不安を解消するため、州政府や市は追加費用の捻出を否定したが、ドイツ鉄道は異義を唱えている¹⁰⁾。

このことからドイツ国内では、計画の初期段階より詳細を明らかにし、住民の意見を汲み取る試みがなされるようになった。

(3) ラウンドテーブル：マグデブルグ

a) 経緯

マグデブルグ市はドイツの首都ベルリンの西南西約130kmに位置するザクセン＝アンハルト州の州都である。マグデブルグ市も例外ではなく、「シュツットガルト21」に伴う大規模な反対運動を重く受け止めた。そして、計画への反対運動等による工事費用の増大や、財政への圧迫を避けるために、有識者委員会である“ラウンドテーブル”を設置した。

b) 現状

マグデブルグ市は2012年10月より、市の都市計画の

全体的なイメージとしてのマスタープランを作成し始めた。そのマスタープランを作成するにあたり、図-1に示す“ラウンドテーブル”を用いた手法で行っている¹⁴⁾。

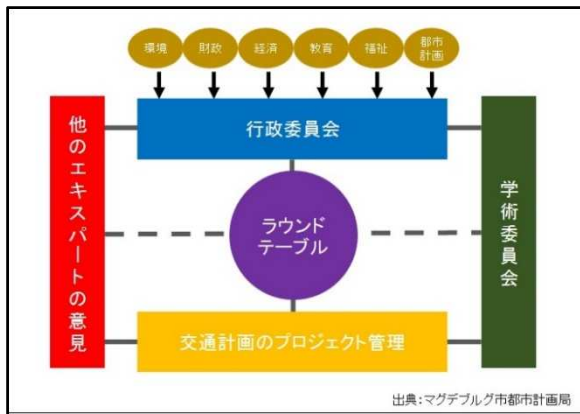


図-1 ラウンドテーブル

この組織は、ラウンドテーブルを中心に、行政委員会、学術委員会で成立している。（外部の専門家の意見を聞くことも想定している。）

日本におけるラウンドテーブルは、井戸端会議のように自由に発議を行うイメージがあるが¹⁵⁾、マグデブルグのそれは、市議員、市職員、交通に関わる事業者等から構成され、取りまとめ役として、ドイツの都市再生事業で有名な学者を招へいし、有識者会議の体をなしている。

行政委員会は、市の環境、財政、経済、教育、福祉、都市計画の担当者の代表により構成されている。

学術委員会は、学者、研究者、コンサルタント等により構成され、諮問機関的な役割を担っている。

2012年10月よりこの形態でマスタープランの作成が始められた。第1期（2012年10月から2013年12月）では、それぞれの委員会が2か月に一度、計4から5回の議論を重ねている。また、第1期では、市民に対して、ワークショップが一度開かれ、広報誌を二度発行されている。

第2期（2013年9月から2014年12月）までは終了している。しかし、2015年3月に、市長や各部署の責任者を選ぶ選挙、財政的な理由により一時的に計画は凍結される。マスタープランの作成やラウンドテーブルを用いた方法は大筋で支持され、第3期以降の継続を望まれている。

市民参加に関しては、第1期に行われたワークショップ一回と三度発行された広報誌のみとなる。積極的な市民参加が行われていない理由は、現在のところ全体計画「青写真」を作成している段階であり、市民の参画は時期尚早だと担当者は考えているためである。第3期以降、詳細計画ができてから積極的な市民参加が行われると思われる¹⁵⁾。

c) 評価

マグデブルグ市都市計画局は、ラウンドテーブルによる都市計画は実験的であると考えている部分もある。しかし、より公平な計画を作成することができると考えている。理由として、この手法は、個々の部署の目的達成よりも、市民にとってよりよい環境、サービスを提供するための計画を作成することを目的としているからである。この手法により、行政内部の情報交換が円滑になり、横の繋がりができ、コミュニケーションが活発になってきている。市民参画については、第2期まではマスタープランの作成が主題となっているため、その取り組みはまだ本格的には始まってはいない。

(4) モデレーション：ミュンヘン子ども参画専門員

a) 経緯

ミュンヘン市では、環境問題への懸念から1988年より女性を中心としてNGOによる市民活動が始まった。その市民活動の目的は、子供自身に現状を理解させ、行動させることにあった。数多の失敗を繰り返しながら、1997年より市内のすべての地域委員会（25ヶ所）にボランティアの子ども専門員が置かれ、モデレーションを行うようになっていった。そして、2012年からは、市の職員「子ども参画専門員」として雇用されることになった。これは、ミュンヘン市議会が「国連子どもの権利条約」を明確に支持し、子どもの権利を守ることに起因している。

b) 活動

子ども参画専門員は、行政により雇用され、子ども・青少年に関わる事柄について第三者の立場として活動している。彼らは、「子ども・青少年」、「政治」、「行政」をつなぐ触媒として活動をしている。

子ども参画専門員は、子ども・青少年の代理人、代弁者ではなく、子ども・青少年自身が考え行動する訓練を行い、行政、政治に意見を述べる場を設けている。そして、そのサポートを行っている。どの年代の参加者に対しても活動内容が「遊び」でないことを伝えている。子どもの意見は尊重するが、現実的でないときは、それを子どもに理解させる。

大人に対しては、実際にプログラムを運営するNGO等のグループ、行政の担当部署や関係者との交渉を行う。

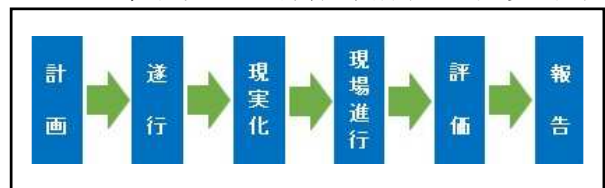


図-2 子ども参画専門員の業務

そして、現場での活動を推進するための、コーディネーターとしての役割を担う。また、子どもの意見を大人の視点で頭から否定しないようにさせる。

子ども参画専門員の業務は、プログラムを計画し、進め、実現させ、現場を動かし、評価を行う。そしてその後、プログラムの概要や成果を報告する(図-2)¹⁴⁾。

c) 評価

ミュンヘン市の子ども参画専門員は、子ども・青少年と大人の目線や意見を尊重し、計画を遂行できるように努める。その役割は、言わば、コーディネーター、兼「通訳者」であると考えられる。

また、子ども参画専門員は市の政策になっている。そして、プログラムを運営するモデレーターとモデレーターを育成するトレーナーの二種類の人材育成を行っている。現在は育成した人材の活躍の場を増やすことに取り組んでいる。

3. 中間支援組織におけるモデレーション

(1) ドイツ: Stiftung Mitarbeit

(市民参加のための財団)

a) 目的

ドイツ、ボンに本部を置く「Stiftung Mitarbeit (市民参加のための財団)」は、市民が身近にある課題に気付き、活動すること(ボランティア活動や市民参加)を支援することを目的としてしている。そのため、市民の政治に対する意識の向上やNGO等を支援に取り組み、政治と市民グループの両者をつなぐ活動をしている。また、市民の身近な課題に関わることをサポートするだけでなく、教育や社会的な地位による生活環境に制限がある人々に対しても対応をしている。それは、一般市民に民主主義の種を植え、育てることだと考えている¹⁵⁾。

b) 活動

財団は、学術、政治、経済等の様々な分野の専門家による委員会により運営されており、どの政党にも属さず、政治的には中立を保っている。

財団は、様々な研究の結果、市民の活動の動機を理解し、問題に取り組む市民へ惜しみなく協力をしている。加えて、そのような市民グループ同士のネットワーク化を進める協力もしている。財団の目的は、社会の中に市民参加を広めることなので、市民参加を日々の暮らしの規範や文化にしていくことが大切と考えている。

そのため財団は、アドバイスや情報の提供、セミナー、コンフェレンス、ワークショップの開催、広報誌の発行、政治参加に対するインターネットサービスなどを行っ

ている。

財団には、他分野に渡り資格を持つスタッフが居り、民主的な市民社会に対する幅広い知識を持つ委員会のメンバーが在籍している。専門的な知識、方法、理論、学説、住民参加やボランティアのプロモーション方法を用い、そして、それらを市民に提供することである。また、実務的なモデレーションやネットワーキングの技術、出版物についてノウハウ、IT技術を持ち合わせている。

この他に、活動に必要な知識や能力を開発するトレーニングプログラムも準備している。

財団が提供するセミナーやイベントは、違う角度から物事を見るための枠組み、知識、経験を養うためのものである¹⁶⁾。

c) 評価

Stiftung Mitarbeit (市民参加のための財団) は1963年から続く専門的なサポートを行う団体である¹⁷⁾。

ドイツ国内において、専門的な様々な援助と市民活動のレベルを上げるための知識や技術を提供し、市民の政治に対する意識向上に寄与している。

例えば、地域の市民参加に関しての方針を作るための細かな情報を提供している。それには、枠組みの作り方、ガイドラインの作り方、マネジメントの仕方等が含まれ、実際に行われている事例の紹介や活動しているグループや個人とのネットワーキングをサポートしている¹⁸⁾。

財団自身は政治的に中立の立場であるので、政治・行政と市民活動の間の橋渡しをしていると考えることはできる。しかし、財団の活動は、直接現場で活動するというよりも、むしろ、市民活動を育て、政治・行政に対して対等に振る舞える市民を育てることだと思われる。

(2) 日本: ラクダ高岡

a) 経緯

日本では富山県のラクダ高岡(路面電車と都市の未来を考える会・高岡)の取り組みが、顕著な事例と思われる。

ラクダ高岡は、ロビー団体ではなく、行政、議会に対して直接的な行動は行わず、市民と議論を重ね、万葉線の必要性を理解してもらうことを最優先にした。加えて、万葉線の存続を願う住民の代弁者として行動をした¹⁹⁾。また、講演会を通して市民と豊かなコミュニケーションを構築することができた²⁰⁾。

そして、ラクダ高岡には行政とのパイプもあったため²⁰⁾、行政担当者の公共交通に対する熱意を、市民が行動できるように伝えることができた。「通訳をする」役割をラクダ高岡は担っていた。

b) 評価

ラクダ高岡の技法は、講演会を通じて「現場で語る」こと、継続的な「イベント等の広報活動」、そして、メンバーを含めた「有識者の専門性」があったと考える。また、行政の担当者とのつながりがあったため、行政の考えを市民に、市民の考えを行政に伝えることができ、行政と市民、事業者を取り持つ触媒の役割を担っていたと考える。

(3) 両事例から

ドイツの事例は専門的かつ、組織的な活動を行っている反面、日本の事例は、手弁当な取り組みであることは否めない。しかしながら、共通項として以下のことが整理される。

- ・政治的な中立の立場
- ・有識者による専門性
- ・広報活動、情報発信

両団体とも、政治的な中立の立場をとることで、利害関係者から均等な距離を取ることができる。そして、専門的な見地からの提案をすることができる。

また、継続的な広報活動、情報発信により、団体そのものの活動を継続することができる。

この結果、各方面より信頼を得ることができ、第三の立場としての活動ができると思われる。

4. まとめ 「モデレーター育成のために」

現在の日本においては、合意形成のために議論をする土壌が未だ整っていないと思われる。そのような土壌を作るために、「モデレーター」、即ち、意見の異なる二者の間に入り、建設的な議論を制御する人材が必要だと考える。そして、人材育成の技術開発、人材育成の制度化、育成した人材活用の制度化が急務であり、ミュンヘン市社会サービス局が行っているモデレーター育成とその活用のモデルを報告し、それをまとめとする。

(1) 人材育成の技術開発

ミュンヘン市社会サービス局は、ロイファナ大学リューネブルグ校のヴァルダマー＝シュタンゲ教授とともに、

表2 モデレーターに必要な知識

	項目
①	子ども・青少年参加の基本原則
②	哲学とファシリテーションの方法
③	ワークショップ
④	人的ネットワーク
⑤	プロジェクトマネジメント
⑥	品質管理・評価・広報

モデレーター育成プログラムを開発した。モデレーターに必要な知識を表-2に示す。

これらの知識は、子どもの権利を守るため、そして、市として一貫した政策を行うため、一定水準の知識を有する人材を育成する必要と考え始まった。プログラムは、シュタンゲ教授の監修のもと、毎年見直されている²³⁾。

(2) 人材育成の制度化

カリキュラムは、モデレーター養成コースと、モデレーターを指導するトレーナー養成コースの二種類がある(表-3)。カリキュラムの概要は表-4に示す。

カリキュラムを修了した受講生は、ドイツ児童基金より修了証明書が発行される²³⁾。

表3 トレーナーとモデレーターの違い

トレーナー	モデレーターに理論や参画の実務を指導することができる人
モデレーター	子供や若者の参画プロジェクトを円滑に運営し、評価することができる人

表4 カリキュラム概要

トレーナー	<ul style="list-style-type: none"> ・講義と実践的な研修 (モデレーターコースを修了要) ・講習時間：約170時間
モデレーター	<ul style="list-style-type: none"> ・セミナーを5回 ・ネットワーク構築ための集まり、 ・実践プロジェクト7回 ・講習時間：120時間

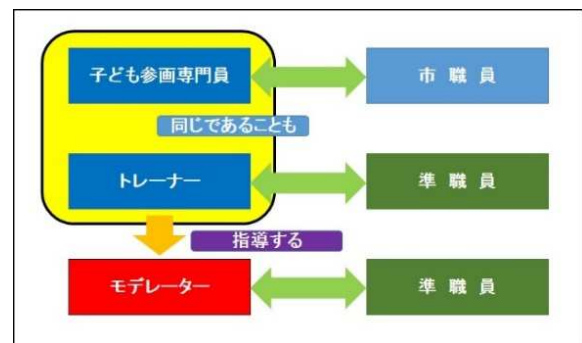


図-3 子ども参画専門員とトレーナー、
モデレーターの関係

子ども参画専門員とトレーナー、モデレーターの関係は図-3に示す。子ども参画専門員は市職員、トレーナーとモデレーターは準職員である。尚、子ども参画専門員とトレーナーが同じであることも少なくはない²⁴⁾。

(3) 育成した人材の活用

社会サービス局は、子ども・青少年と共に活動するプログラムにモデレーターを用いている。プログラムには、子ども・青少年議会や子どもまち診断士などがあり、そ

これらのプログラムで、ファシリテーターやコーディネーター、プロデューサーとして加わっている。

モデレーターは市の準職員の位置づけであり、業務のあるときのみ、参加する²⁾。

5. おわりに

大マンチェスター市交通局は、市民との対話の仕方をノウハウとして持っている。マグデブルグ市はシュットガルト21後の都市計画を円滑に進める手段としてラウンドテーブルを選択した。行政内部や事業者との対話がスムーズになっている。ミュンヘン市子ども参画専門員の取り組みは、視点の異なる複数のグループを対話を用いてつなぐ触媒の役割を担っている。ラクダ高岡のようになすで「通訳」の役割を担っている団体に、技術的、財政的な支援を行う枠組みも必要だと考える。

まちづくりを進めていく時、対話することは重要である。その場で「第三者」として市民と行政のギャップを埋めるための「通訳者＝モデレーター」の必要性を提案する。

謝辞

本稿を執筆にあたり、ヒアリングに協力を頂いた大マンチェスター市交通局、マグデブルグ市都市計画局、ミュンヘン市社会サービス局の皆様へ感謝申し上げます。

尚、本研究は「市民協働による道路空間コミュニケーションマネジメント」（一般財団法人日本みち研究所）寄附研究の成果の一部である。

参考文献

- 1) 国土交通省国土交通政策研究所：国土交通政策研究 第70号 社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディエーション導入に関する研究, 2006（平成18）年, pp43.
- 2) 森栗茂一：合意形成技法－遅い交通を地域で実現するために、一般財団法人運輸調査局：運輸と経済 第75巻 第1号 2015（平成27）年1月, pp58-59.
- 3) 国土交通省国土交通政策研究所：国土交通政策研究 第70

- 号 社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディエーション導入に関する研究, 2006（平成18）年, pp1.
- 4) 森栗茂一：合意形成技法－遅い交通を地域で実現するために、一般財団法人運輸調査局：運輸と経済 第75巻 第1号 2015（平成27）年1月, pp61.
- 5) 大マンチェスター交通局 ヒアリング調査, 2014
- 6) Transport and Works Act 1992, Part 1, Section 6, UK Legislation, (オンライン), <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/42/section/6>>
- 7) 大マンチェスター交通局 ヒアリング調査, 2014
- 8) 服部尚己：シュットガルト中央駅改造プロジェクト実施過程の考察、同志社女子大学 学術研究年報 第63巻、2012年、pp1-4.
- 9) 福島大学：住居学研究室「ドイツのまちづくり」（オンライン）, <<http://abej.sakura.ne.jp/index.htm>>, 2011.12.02
- 10) Sechs Antworten zu Stuttgart 21, Focus Magazin (オンライン), <http://www.focus.de/politik/deutschland/stuttgart-21/tid-29894/sechs-antworten-zu-stuttgart-21-warum-die-bahn-weiter-am-milliardengrab-s21-schaufelt_aid_933249.html>, 2013.5.3
- 11) マグデブルグ市都市計画課 ヒアリング調査, 2014
- 12) 日健教誌 第16巻 特別号 2008年 第17回日本健康教育学会, ラウンドテーブルについて, pp1, <<http://www.aiiku.or.jp/aiiku/mch/health17/A5.pdf>>
- 13) マグデブルグ市都市計画課 ヒアリング調査, 2014
- 14) ミュンヘン市社会サービス局 ヒアリング調査, 2014
- 15) Leitbild, Wir über uns, Stiftung Mitarbeit (オンライン), <<http://www.mitarbeit.de/leitbild.html>>
- 16) 同上
- 17) 50 Jahre Stiftung Mitarbeit - Rückblick, Wir über uns, Stiftung Mitarbeit (オンライン), <http://www.mitarbeit.de/50_jahre_stiftung_mitarbeit.html>
- 18) Netzwerk Bürgerbeteiligung (オンライン), <<http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/>>
- 19) 大井俊樹：RACDA 高岡 市民団体の主導、森栗茂一編著：コミュニティ交通のつくり方 現場が教える成功のしくみ, 学芸出版社, 2013, pp.163-203.
- 20) 同上, pp.199-200.
- 21) 同上, pp.180.
- 22) ミュンヘン市社会サービス局 ヒアリング調査, 2014
- 23) 同上
- 24) 同上
- 25) 同上

(2015.?? 受付)

TREND OF TRANSPORT AND COMMUNITY PLANNING IN CONSISTING OF DIALOGUE – FROM CASES OF UK AND GERMANY -

Hiroshi TSUJI, Shigekazu MORIKURI, and Shin-ichiro ITAKURA

The report discusses regarding recent community planning in consisting of dialogue in Germany and UK. Citizens in Germany work on community matters diligently. The action which RACDA Takaoka with people in Takaoka city have accomplished proves that the method of moderation is effective with regard to transport and community plannings in consisting with dialogue.