



本章では、パブリック空間の活用に欠かせない、「合意形成」について取り扱う。誰と合意形成するかを決め(3-1)、必要な知識を獲得し(3-2)、実際に合意を進め(3-3)、プロジェクトの評価によってさらに合意を拡大する(3-4)。さらに、揉め事が絶えなければルールを作って整理する(3-5)。

実際のプレイヤーたちがどのように合意形成に取り組んでいるのかについて、上記のストーリーに沿って得られた知見を整理した。

# 合意 形成

のデザイン

## 提言3 「合意形成」をデザインする

- 3-1. 合意する相手を選択する
- 3-2. スペシャリストの知識を獲得する
- 3-3. プロジェクトがもたらす価値を合意する
- 3-4. 質的評価でポジティブな環境に変える
- 3-5. 合意のためにルールを作る

### 合意形成の重要性

ここで言う合意形成とは、パブリック空間を取り巻く関係者が、多様な価値観に基づいてそのあるべき姿について対話し、意見の一致を図るプロセスを指す。

パブリック空間は「公共性」を持つ場である以上、多様な価値観を持つ人々の出入りを排除することはできない。そのような条件下でより多くの価値を提供するためには、単一の価値観によるデザインではなく、多様な価値観に基づくデザインが必要と言える。**多くの価値観を包括しより多くの人へ価値を提供するために、合意形成は手段として用いられるのである。**

合意形成の不足したプロジェクトは必要とされる価値を提供できない以上、周囲から関心を示されないだろう。ハード整備ありきの施設や、ただ理念だけが先行しているプロジェクトなどが、その運用時に担当者を悩ませることになるのはこのためではないだろうか。

### 合意形成のメリットとコスト

合意形成が必要とされる理由は上記のとおりだが、「一般に合意形成には時間や労力というコストがともなう」ものであり、「関係主体の数が増加するにつれて、合意形成はよりむずかしくなっていく」。そのため、「主体の増加によるメリットとコストの差が最大となる主体数までは進むが、それ以上は進まないことになる。それ以上合意形成してもコストに見合うメリットが得られないからである。」<sup>1</sup>

合意形成はできる限り多くの主体とすることが望ましいが、図の  $N$ （メリットとコストの差が最大となる点）の主体数を超えると、コストに見合ったメリットが得られないため、現実的には**プロジェクトに応じたような主体と合意形成をするべきかを選択することになる。**

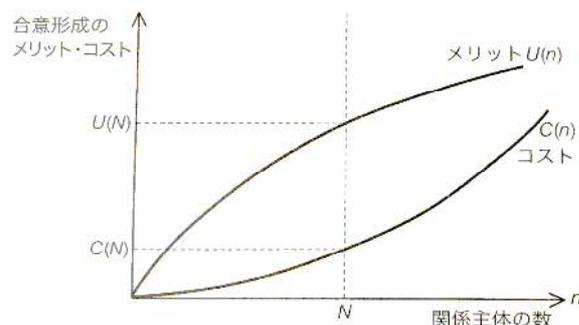


図 3-1 合意形成のメリットとコスト

(下記参考文献 1 より引用)



写真 3-1 ブリストル市内のオープンカフェ

(合意形成がないとパブリック空間での事業展開は難しい)

<sup>1</sup> 「小林重敬 (2014) ; 最新エリアマネジメント 街を運営する民間組織と活動財源 ; 学芸出版社, pp177-178 エリアマネジメントを発展させるために (中井検裕) 」

## 空間と課題に応じた選択

前述のとおり合意形成にはメリットもある一方でコストも発生するために、「誰と合意形成をするのか」という選択が必要になる。その判断基準としては、意思決定への関与度から選択することや、個々の空間に応じて選択すること、課題を解決するために選択すること等が考えられるが、この選択に一律の答えはない。**より多くの価値を生む**という視点から、巻き込むべき相手方を戦略的に選択していくことが重要になってくるだろう。また、形にとらわれずに色々な関与の方法を検討し、合意形成コストを減少させることも意識したい。

- Tips. 3-1-1 空間ごとのキーマンたち
- Tips. 3-1-2「チャンピオン」を探せ！
- Tips. 3-1-3 プロフェッショナルを活かす



写真 3-2 ロンドン市内の SOHO 地区で統一された特徴的なイルミネーション

(誰と合意形成すればこんなブランディングが可能になる?)

## 庁内を攻略する

行政の実務担当者ならば、プロジェクトについて庁内の合意形成に苦戦することもあるだろう。これは、実務レベルでは**それぞれの部門でそれぞれが異なる市民との合意形成を行っている**ことにも起因していると考えられる。バックボーンとなる価値観を包括的に理解し、庁内関係者からの協力を上手に引き出していくことも重要だ。

特に許認可権を持つ部署については、なるべく早い段階で、論点を明確にして相談することが望ましい。

- Tips. 3-1-4 現場を動かすためには・・・

Tips.

3-1-1

### 空間ごとのキーマンたち

(建設緑政局総務部企画課)



#### 注目すべき相手は誰？

本市では近年、公園や、多摩川緑地などの水辺の民間活用が推進されており、建設緑政局の企画課内にそれぞれ「公園担当」と「水辺担当」という専門の担当が配置されている。

活用にあたっての許可は基本的に本市が行うが、調整すべき相手は庁外に及ぶことが多い。公園については、それぞれが管理運営協議会やその地域の町内会などの地域住民によって支えられているため、**地域との合意形成なしには何かしらの活用を推進することは難しい**。水辺も基本的に同様ではあるが、性質上、公園ほど地元との調整ハードルは高くないようだ。

#### (補足) 道路空間の活用について

路上でのイベントを実施しようとする場合には、本市の各区道路公園センターによる「道路占用許可」が必要だが、道路交通法の影響下にもあることから、加えて警察による「道路使用許可」も必要になる。もちろん地元の理解も欠かせない。詳細は、建設緑政局の発行する「**道路空間を活用したイベントに伴う道路占用ガイドライン**」を参照されたい。



写真 3-3 ロンドンではパブ前の路上でも飲みながらのコミュニケーションが盛んに行われている。

Tips.

3-1-2

### 「チャンピオン」を探せ！

(ロンドン交通局)



#### 最重要人物は誰か？

『何よりもまず、チャンピオンの理解を得ることが重要です。』（ルーシー氏）

チャンピオンとは**プロジェクトの意思決定に関わる最重要人物**のことであり、彼女にとってのチャンピオンは組織のトップであるロンドン市長だった。

2014年、ロンドン交通局のルーシー氏は、ロンドンの交通政策を車中心から人中心へと変化させようと試みていた。公衆衛生の専門家であるルーシー氏は、人々の健康を交通政策の第一に据える「ヘルシー・ストリート・アプローチ」を政策的意思決定の中心に据えるため、人々を説得していく必要があった。

当時のロンドン市民は大気汚染に辟易としていたという事情もあり、その意を汲むチャンピオン（市長）の理解を得るのは難しいことではなかった。市長以外にも重要人物は押さえておいたという。自身の上司はもちろんそうだし、セレブ（議員などの有力者）にもプレゼンテーションを重ねて理解を得ていったという。その結果、一人の職員の提案が政策の中心に据えられ、説得をはじめた2014年中という驚異的なスピードで「ヘルシー・ストリート・アプローチ」はスタートしたのだった。

Tips.

3-1-3

プロフェッショナルを活かす

(CITY ID)



街によって必要な人は違う

ブリストル市で街づくりに取り組む CITY ID のマイク氏は、プロジェクトの種類によってどのように市民と対話するかを決めている。それは街によって必要な分野のプロフェッショナルが異なるからであり、彼らとコミュニケーションを取りながら新たな価値を生み出していくことが重要であるからだ。加えて、プロフェッショナルでない人々からのフィードバックの場もあると、より多くの価値観を包括することができるようになるだろう。

Tips.

3-1-4

現場を動かすためには・・・

(ロンドン交通局)



スタートから現場を巻き込む

『優れた目的を据えたとしても、現場に落とし込まなければ意味がありません。今までにいくつかのプロジェクトはそれができずに失敗していました。』(ルーシー氏)

「ヘルシー・ストリート・アプローチ」は、ロンドン交通局が交通政策の中心に人々の健康を据えることを明確にしたビジョンだ。このビジョン作りはロンドンに必要な交通政策のデザインを再構築するものであったが、ルーシー氏はこれを現場に徹底された状態を作るために、このビジョンの作成段階から現場の部門を交えて進めてきた。

ビジョンの完成後も、プロジェクトの効果を判断するための成果指標のガイドラインを作成し、職員向けの研修を行うなど、ビジョンを浸透させるためのケアを欠かさない。

ただ単に受益者や目的などを明確にするだけでは不十分だ。それを実務に適切に落とし込むために、スタート地点からプロジェクトの実施まで、一貫して現場を巻き込んでいくことが好ましい。

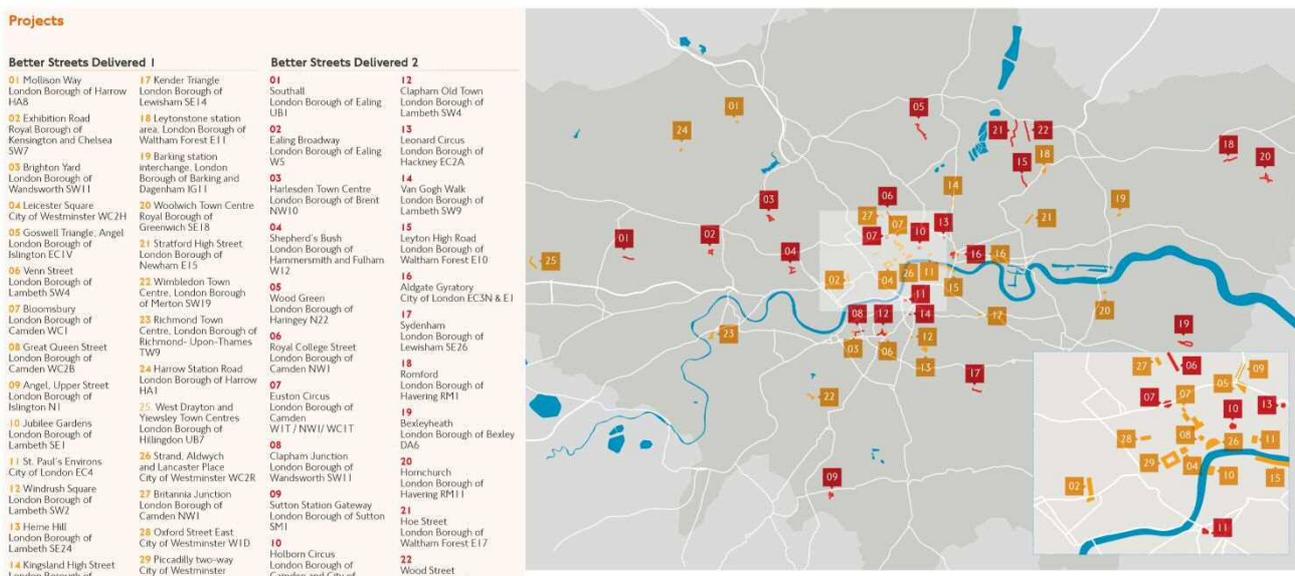


図 3-2 ヘルシー・ストリート・アプローチが適用された現場のマッピング

「Better Streets Delivered 2」 pp8-9

### よい合意形成には質的な判断が必要

日本の地方自治体では、主としてゼネラリスト志向のジョブローテーションが採用されている。その必要性は一定程度あるものの、実際には現場における知識の蓄積を阻害している側面もあると言われ、庁内各所で経験に裏打ちされた質的な判断の困難さを引き起こしている。また、その割には地方自治体の業務は幅が非常に広く、ジョブローテーションによって包括的な知識を獲得するのにも限度がある。

地域に密着したパブリック空間を取り扱うには、市民との合意形成は欠かせない。自治体職員にとっても市民にとっても、**良い合意形成には蓄積された知識を前提とした質的に優れた判断が必要**となる。また、高度なファシリテーションの技術などは合意形成コストを低下させることにも繋がるだろう。

財政難や地方分権が日本より早く訪れた英国においても同様の問題は発生しており、PFI 制度など民間活力を活用した取り組みにおいて、「量的な効果測定に気を取られがちで、専門的知識を欠く自治体の現場では質のチェックがおろそかになりやすかった」<sup>2</sup>。そのため、**スペシャリストを集めた外部機関**を設置し、計画策定や技術面でのコンサルタント業務や、市民参加のファシリテーション、自治体職員への研修などの支援を行うことで質的判断の底上げを図ってきたという経緯がある。

本市にとっても、英国で行われてきた上記のような支援体制を参考とし、現場における知識の欠乏を積極的に補填していくことが望ましい。

- Tips. 3-2-1 英国におけるスペシャリストの技術支援
- Tips. 3-2-2「CABE」がもたらした教訓

### プロジェクトチームの運用

例えば本市における部門横断的なプロジェクトに対して、管理職会議などによる情報共有に解決を頼るのではなく、実施主体としての**組織横断型のプロジェクトチーム**を積極的に運用することで、必要な知識が部門を超えて共有されやすい状態を作ることも効果的であると考えられる。

本研究も多様な部署・職種の研究員が集まったプロジェクトチームの一種であったが、そのために各自が専門とする知識の共有化がなされたことを申し添えたい。

- Tips. 3-2-3 イベントを通じて情報とイメージを共有する



写真 3-4 ロンドン交通局でプロジェクトの説明を受ける研究員

<sup>2</sup> 東京都市大学 坂井文教授による本研究員への講義より（2018/10/26）

Tips.

3-2-1

**英国におけるスペシャリストの技術支援**

(東京都市大学 坂井教授)



※本項は、東京都市大学の坂井文教授による本研究員への講義（2018/10/26）に基づき記載する。

**技術支援に至るまでの歴史的背景**

かつての英国は今とは違い、欧州内ではパブリック空間の利活用について後進国であった。1980年代にサッチャー政権が財源カットをはじめ、強制入札制度が公共施設の維持管理に導入された。しかしながら、マニュアル通りなど必要最低限の維持管理が続き、公園等のパブリック空間の質の低下が問題となっていた。1997年、「都市の質の向上」を掲げる労働党のブレア政権が成立し、パブリック空間の改善に向けて動き出すことになる。

**「CABE スペース」による技術的支援**

財源縮小に加え、地方分権も進んだ結果、自治体の現場において予算と人材が不足している状況であった。そこで、「CABE スペース」という英国政府の外郭団体（CABE）の下部組織による、パブリック空間に関する技術支援の仕組みが検討されることになった。そこでの主な取り組みは以下のようなものである。

- 自治体に対する計画策定や事業実現に向けた技術・情報支援、自治体職員研修等の実施、調査研究の公表。
- 市民参加を促すために、「市民と学者の翻訳者となること」を意識し、「見やすさ」や「分かりやすさ」を重視。市民参加の障壁である、「話す言葉が違うこと」と「できること・できないことのイメージのギャップ」取り除くためのファシリテーションプランを作成。

研究報告書なども数が多く、自治体が参考にすべき評価軸の作成なども積極的に行われた。これらの専門的知識は、研修制度を通じて現場管理者や行政担当者へ引き継がれていった。

Tips.

3-2-2

**CABE がもたらした教訓**

(坂井文・小出和郎編 (2014) )



上記(3-2-1)CABE は英国内で一定の成果を残したと評価されるも、政権交代によってほぼ活動を停止させられることになった。その活動から得られた成功へのヒントについて、「英国 CABE と建築デザイン・都市景観」から引用する。<sup>3</sup>なお、より詳細な内容は本書をご覧になっていただきたい。

1. 目的とする受益者を明確にすること
2. 目的をはっきりさせること；努力を無駄にしない
3. 自分たちにあった文化で十分に機能する組織を構築する
4. 前向きに批評する
5. 現段階で最良の実務者を使うこと
6. 良好な管理・統治システムを築くこと；利害相反を未然に防ぐ
7. あなたの言う「good design」とは何かをきちんと伝えること
8. Good design の経済的側面を論証せよ；共通認識を過信しない
9. アドバイスをする。決して意思決定者からのその決定責任を奪ってはならない
10. 自分たちの取り組みから学ぼう；得た知識を惜しみなく共有しよう

<sup>3</sup> 「坂井文・小出和郎編 (2014) ；英国 CABE と建築デザイン・都市景観；鹿島出版会,pp92-94」

Tips.

3-2-3

イベントを通じて情報とイメージを共有する

(まちづくり局拠点整備推進室)



## 公募によるプロジェクトチームの結成

2018年12月22日に開催された「カワサキよりみちサーカス」は、まちづくり局が主催する「リノベーションスクール」の一環として実施された。なお、リノベーションスクールとは、全国で増え続ける空き家等の有効活用を実践する場として、2011年に北九州市ではじまったプロジェクトである。

スクール生は公募により集められ、不動産会社や商店街関係者、設計事務所といった様々な分野で活躍する人がそれぞれの事業で培ってきた技術などを持ち寄ることで実現へ進めていく。今回は活用する立場で感じることを学ぶため、研究員もスクール生の一員としてイベントの運営に参加した。

## 実践を通じて得られるもの

参加者同士が本プロジェクトを実践する中で、「川崎」に対して持っているイメージの共有と、実現していきたい風景をつくる機会を得ることができた。また、空間活用に関する次のような課題などについても、活発な議論がなされていた。

- パフォーマー向けの電源の制約や、飲食店向けの衛生上必要な給排水所の不足など、当初活用を想定されていなかった道路という空間における設備上の課題を、どのようにクリアしていくか。
- 何がどのように保健所や消防署等の規制対象になるのか、どうすれば基準の中で安全に活用を進めていけるのか。
- 一般利用者への丁寧な説明が必要であること。
- 駅から離れた地元の飲食店の出店者が駅前に出店することで、地域の人とつながるきっかけになることや周辺の飲食店舗との連携につながるのではないか。



写真 3-5 カワサキよりみちサーカスの様子

## 人々の理解を得るために説明していく

仮に自治体職員の政策形成能力が十分に高いものとして、それだけで万事が上手く運ぶものだろうか。そんなことはなく、結局のところ、人々が何に価値を感じるかということが大切であり、優れたプロジェクトでも人々の理解が無ければ良い評価は得られないだろう。人々が価値を見出してはじめて意味が生まれるのであり、そのためには人々とプロジェクトがもたらす価値について合意をしていくステップが必要だ。良い価値がもたらされるものと合意されれば、賛意を示してくれる人は増えるだろうし、反対する人は減っていく。

今回の研究におけるプレイヤーへの調査では、価値を合意するための説明手法として主に以下の4種類が見られた。相手によっていくつかの手法を組み合わせ使い、有効にプロジェクトの合意形成を進めたい。

### ●根拠を示して説明する

客観的な事実や科学的に裏付けのあるデータを用いて説得をする。

- Tips. 3-3-1 デザイン・エビデンスを探す
- Tips. 3-3-2 事前に掘を埋めておく

### ●感性に訴えかける

「こつう街であってほしい」「こつうしたら楽しい」というような、将来の姿についてのポジティブなイメージを共有する。

- Tips. 3-3-3「どちらが幸せ？」

### ●暫定利用で様子を見る

社会実験としてイベント等を開き、アンケートや行動調査でインパクトを調べ、優れた結果であれば恒常化を目指す。

- Tips. 3-3-4 駅前を実践の場に変える
- Tips. 3-3-5 小さなプロジェクトが意識を変える
- Tips. 3-3-6 粘り強くやってみる

### ●参画を促す

プロジェクトの企画段階から巻き込み、より強い当事者意識を共有する。

- Tips. 3-3-7 同じ船に乗る意識をつくる

人々に求められていないことをしても意味は無いが、経験や専門的な知見からより高い価値を提供できる場合には、地域に合わせたイニチアチブと戦略を開発することも地域に密着した行政職員としての醍醐味だ。しかし、あくまでも人々の理解を得ていくことは忘れてはならない。

また、意思決定の中心にいる人の理解を求めるにしても、そのプロジェクトについて人々が賛意を示しているのであれば、より説得も容易になるだろう。人々を味方につけることは、プロジェクトの環境をポジティブに変えていくことにも繋がるのである。

## 全ての人が賛成するとは限らない

合意形成を追求する姿勢は大切だが、パブリック空間を取り巻く人々の価値観が多様である以上、常に全ての人が賛成してくれる訳ではなく、無関心や対立は容易に発生する。しかし、これを間違っても自らのみに起こる特別の不幸と捉えてはいけない。本研究のヒアリング対象や、訪れた他都市、また英国であっても、直面する問題に本質的な違いはなかった。

合意形成は万能ではないが有益ではあり、粘り強く実績を積み上げながら仲間を増やし、反対者の根源的な理由を探し出しては折り合いをつける努力は、難しい環境を変えていく可能性がある。

一方、行政の特に許認可の窓口などでは、倫理的に問題のある手法によるクレームに苦しむ職員も多い。筆者の知る中では、約 11 時間に渡り居座り強引に自身の主張を繰り返したというケースがある。これは極端な例だが、もしもこのような者ばかり相手にしていたら、人間への恐怖心から「事なかれ主義」に陥ったとしても個人を責めうるものだろうか。

正当なクレームには責任ある対応が必要だが、目的は手段を正当化しないのだから、不当な手段によるクレームには組織的かつ毅然とした対応が必要だ。少数の不当な意見表明により、正当で公益性のある価値を損なってはいけない。

- Tips. 3-3-8 ジェントリフィケーションの流れの中で
- Tips. 3-3-9 違う意見でも仲良くしよう



写真 3-6 ポートハローの公営住宅  
(新しく綺麗な住宅も、下町のここでは賛否がある。)

Tips.

3-3-1

### デザイン・エビデンスを探す

(CITY ID)



#### 根拠は何か？

ブリストル市で「車ではなく人が中心のデザイン再構築」に挑戦している CITY ID のマイク氏は、エビデンスに基づいたデザインを重視している。例えば、「歩いているときに安心を感じてもらえるデザイン」について考える時には、人々とのセッションを通じて考えを深めつつ、行動心理学も参照し根拠とする。

掘るべき「デザイン・エビデンス」を明確にすることで、説得性のあるプロジェクトの構築を意識しているようだ。

Tips.

3-3-2

### 事前に堀を埋めておく

(ロンドン交通局)



#### 事前調査で周囲を安心させる

ロンドン交通局で人々の健康を交通政策の中心に据える「ヘルシー・ストリート・アプローチ」に携わるルーシー氏は、一つの困難なプロジェクトに直面していた。金融の中心地であるバンク地区の中心にある七差路の交差点が、非常に複雑で自転車ユーザーにとって危険な場所だった。実際に自転車ユーザーの死亡事故も発生したことから、世論的にも危険な状態の解消が喫緊の課題であった。

通勤時間帯など一部時間の車両通行止めが有効な策であると考えられたが、ビジネスの中心地であったため、反発も予想された。そこで事前調査で車の流れを調査したところ、交通量の大半はタクシーであるなど、ここから車を締め出しても地域にそれほど大きな影響はないことが分かった。さらに一部バス路線を変更し、周辺の各テナントに物資の運搬車を減少させるよう交渉するなど、交通量自体を低下させる努力も惜しまなかった。

そのため、一部時間帯の車両通行止めの合意形成が可能となり、この交差点における最も危険な状態は、ひとまず緩和されたのである。

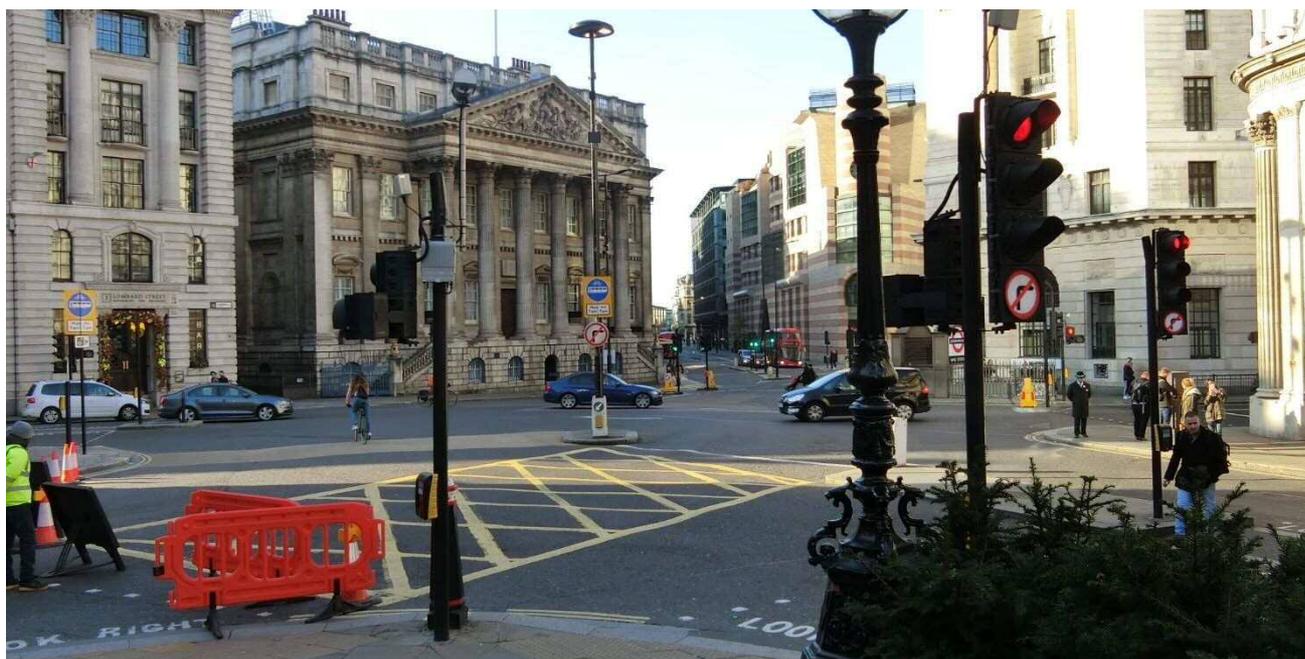


写真 3-7 バンク地区の当該七差路

Tips.

3-3-3

### 「どちらが幸せ？」

(ロンドン交通局)



## 感性に訴えかけてメリットを伝える

『良いストリートのためには何かを諦めなければいけません。』（ルーシー氏）

ロンドン交通局の「ヘルシー・ストリート・アプローチ」は車社会にうんざりする人々の期待に応えようとするものだった。しかし、歩行者及び自転車を優先する交通政策は、既存の生活に慣れた車ユーザーからの反発もあった。

ルーシー氏は、そんな住民たちに写真や図を使って丁寧に説得していく。60年代や70年代の車を中心としたマインドで作られた今までの道路と、人を中心とした新たなビジョンに基づく快適な道路の、どちらが好ましいかを感性に問いかけていったのだ。そして、新たな道路を実現するためには、今までに持っていた何かを諦めなければならないことも伝えていく。

結果、住民たちは新たなビジョンを歓迎し、「ヘルシー・ストリート・アプローチ」に基づく道路整備が進められていった。

Tips.

3-3-4

### 駅前を実践の場に変える

(まちづくり局拠点整備推進室)



## 実践と調査で効果を掴む

2018年12月22日に開催された「カワサキよりみちサーカス」は、川崎駅東口の道路部分やタクシープールを一時利用し、新たなポテンシャルを引き出すことを目指したイベントだ。

イベント当日のアクティビティ調査やアンケートなどにより、空間の一時利用でどのようなインパクトが発生するのかを観測しようと試みた。それを踏まえ、今後はエリアの価値を高める持続可能なアクティビティを検討していく。

※「カワサキよりみちサーカス」に係る調査の詳細は Tips. 2-3-6 を参照

Tips.

3-3-5

### 小さなプロジェクトが意識を変える

(CITY ID)



## 小さくはじめて大きく育てる

『小さなプロジェクトが人の意識を変える』（マイク氏）

ブリストル市で街づくりに取り組むマイク氏は、「ブリストル市は車によって街が分断されている」という、街の潜在的なネガティブなイメージを払拭したいと考えた。そこで、「街が繋がっている」ことをイメージさせるアートイベントとして、坂道をウォータースライドで滑り降りるイベントを開くなど、小さなことを積み重ねて人々の意識を変えていこうと試みた。

最終的に思い描く計画像になるまでには長い時間がかかるが、市民や関係者の関心を徐々に高めていくことで、最終的に目指す方向への理解を得るための環境づくりでもある。

Tips.

3-3-6

粘り強くやってみる

(トビラ株式会社)



### 実績によって理解が得られる

『パブリック空間の活用を進めていくためには、小さな実績を積み重ねていくことが重要と考えています。以前にこすぎコアパークでイルミネーションを10日ほど常設したところ、実施前は反対意見も多かったものの、開催してみると想像以上の好評を得られました。』(伊早坂氏)

NPO 法人小杉駅周辺エリアマネジメントの理事であり、地域イベントのプロデュースに取り組むトビラ株式会社にも所属する伊早坂氏によれば、当初は反対者が多かったとしても、粘り強く試みて実績を作り出すことができれば、周囲から理解を得られるようになることがあるそうだ。パブリック空間を管理する側からしても、実績があれば許認可を出しやすいという事情もある。

しかし、実績を共有している行政側の担当者が変わってしまうと、この良い積み重ねがリセットされてしまうケースがある。ポジティブなノウハウが継続される行政組織のあり方も必要とされている。



写真 3-8 こすぎコアパークのイルミネーション

Tips.

3-3-7

同じ船に乗る意識をつくる

(トビラ株式会社)



### プロジェクトへの当事者感を作り上げる

『イベントを実施するにあたっては、「同じ船に乗る」という意識を事前にどこまで作れるかが8割だと考えています。実務のウエイトは、それに比べると2割程度です。』(伊早坂氏)

トビラ株式会社の伊早坂氏は、地域の人々が大きな目的をもって、疲弊せずにイベントを継続できる状態を作り出すことを重視している。そのためには、関わる人々と**目的を共有し、同じ方向に進む当事者意識を醸成**することが非常に重要だ。これが不足していると、途中でプロジェクトを降りてしまう人が続出してしまふ。

あわせて、地域のイベントが継続していくために、関わる人々に収入源を作ることも大切にしているという。地域にコミットして継続してもらうには、好きだけでは続けられない。お金をもらうことも大事なモチベーションだと捉えているからだ。

Tips.

3-3-8

### ジェントリフィケーションの流れの中で

(ケンジントン・アンド・チェルシー区)



#### ポートベローの新住民

ロンドン市内でも有数の大規模な路上マーケットがあるポートベロー地区は、移民の多い下町エリアとして成り立ってきた。マーケットは主に彼らによって運営されており、一大観光地としても常に賑わっている。一方で、ロンドン全体で再開発が進む中で、ポートベロー地区の地価も上昇しており、近隣に高所得者の新住民が新たに街に引っ越してくるが増えてきた。

マーケットを管理するケンジントン・アンド・チェルシー区のニコラス氏によれば、自治体として新住民にはマーケットについての説明をして理解を求めているという。マーケットに隣接する学校の敷地で地産野菜のマルシェを実施するなど、高所得者をターゲットとしたイベントもあり、お互いの利益になるような関係性も存在する。

しかし、それでも新住民によるマーケットについての苦情は絶えないという。散々に手紙や電話で区に文句を寄越して、やがて引っ越していく人も散見されるそうだ。真摯に対話を重ねても、必ずしも全ての人々から理解をもらえるとは限らない。できることを尽くすことが大切だ。



写真 3-9 ポートベローマーケット

Tips.

3-3-9

### 違う意見でも仲良くしよう

(生田緑地マネジメント会議)



#### 目的や立場を超えて

『市民と行政という立場の違いや、市民同士でも目的意識の違いがあるのは当然のことで、それを多角的に理解して踏まえながらの対話が重要です。相互理解があれば、立場や目的が違って仲良くはできるはず。』（松岡氏）

生田緑地マネジメント会議では副代表を務める松岡氏は、多摩区を中心に長年に渡り市民活動を続けており、行政や企業とも数多くの折衝を重ねてきた。これらの経験を踏まえて、**相手の立場を理解したうえでの話し合い**が重要であると語る。ただ単に自身の立場を主張するだけでは、合意形成どころか、人間関係の構築も難しい。

『次の世代には相互理解をより一層深めてほしい』と、松岡氏は力を込めて語った。

Proposal  
3-4

質的評価でポジティブな環境に変える

情報の透明性で仲間を増やす

あなたは、透明性がないプロジェクトに共感しながら協力していくことは可能だろうか。何のために、誰のために、どのくらいの効果をもたらしているのかが分からない状況では、モチベーションを維持することはなかなか難しい。参加するメンバーやスポンサーが、「意味のないことをしているのではないか」という疑念を抱いたままでは、プロジェクトの存続も危ぶまれるだろう。

それを避けるためには、目的と受益者を示したうえで、個々のプロジェクトがそれにどのくらい寄与しているかを明確にすることが必要だ。そのためには**情報開示と指標による評価が有効**となる。

- Tips. 3-4-1 英国式 BID と成果の開示

「アウトカム」を見る

この評価では、「何をしたか（アウトプット）」ではなく、「**何をもたらしたか（アウトカム）**」を判定することが重要となる。例えば、「イベントを何回したか」「イベントで何人呼んだか」というようなアウトプットではなく、そのプロジェクトが目的とする変化が受益者に発生したのかを判定できる指標を選択し、**社会的価値を可視化**することを目指さなければならない。

もしイベントの目的が「街のコミュニティ形成」であるならば、住民という受益者に、コミュニティ形成というアウトカムがもたらされたのかを測定したい。一過性のプロジェクトの回数や動員数が増えても、目指す結果をもたらさないのであれば、そのプロジェクトからは撤退することも考えられる。そうすれば、浮いた資源を別のプロジェクトに注入することもできる。測定の結果、効果が無かったものは止めることも重要だ。

- Tips. 3-4-2 社会的インパクト評価を取り入れる

より良くするために評価する

評価はプロジェクトをより良い状態にするために必要な情報の一つである。人々から理解を得るための手段であるし、資源を効果的に集中するための目印にもなる。ポジティブな手段として質的評価を活用していきたい。

もっとも、中には評価の難しい価値も多く存在する。例えば、コミュニティそのものの価値を指標で表現するのは困難であることが多い。しかし、評価が難しいからといって、その価値を軽視するのは危険である。評価の困難さと価値の有無に因果は無い。評価の容易なものとでバランスよく指標を組み立てていくことが大切だ。

- Tips. 3-4-3 感性に基づく 10 の評価指標
- Tips. 3-4-4 健康的価値をお金に換える

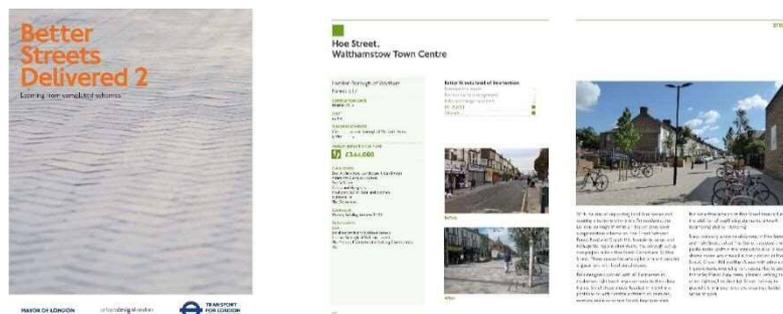


図 3-3 Better Streets Delivered 2 (ロンドン交通局発行)  
(英国では事業成果を「見やすく分かりやすい」冊子でアピールすることが普通)

Tips.

3-4-1

## 英国式 BID と成果の開示

(東京都市大学 坂井教授)



※本項は、東京都市大学の坂井文教授による本研究員への講義（2018.10.26）に基づき記載するものである。

## BID (Business Improvement District) とは

BID とは、日本におけるエリアマネジメントのような、特定の地域の価値を維持し向上させるための活動に対して、その地域の関係者に事業資金の負担を求め、それを実施する BID 団体に再分配する仕組みを指す。発祥の米国では不動産課税が適用されたが、英国では 2004 年から事業課税として運用されている。

英国においては、自治体の監督下での投票により、投票率 50%かつ納税対象者の 50%以上の賛成によって、5 年間に限り自治体が BID 税を徴収し事業主体の団体へ再分配することが可能になる。なお、税率についても投票の中で賛否を仰ぐものであるが、結果として 1～2%の間となることが多い。

## 成果を開示するメリット

再分配を受けた団体は自治体からの運営監査を受けるが、BID 税の期間が 5 年と有期であることから、次期の継続に向けて住民に対し成果を積極的に開示していく必要がある。成果が悪ければ廃止されることもありうるからだ。BID を継続していくための合意形成を行うには、BID が自らの地域の価値を向上させる投資であると理解してもらう努力も欠かせない。

Tips.

3-4-2

## 社会的インパクト評価を取り入れる

(社会的インパクト評価イニシアチブ (2018))



## 社会的インパクト評価とは？

社会的インパクト評価とは、「単一または複合的な事業や取り組みの社会的な効果や価値に関する情報を可視化する<sup>4</sup>」ものである。英国の非営利組織においては、2012 年時点の調査で、過去 5 年間で約 75%の団体が社会的インパクト評価により積極的に取り組むようになったとされる。<sup>5</sup>

社会にもたらすアウトカムが何かを重視し、プロジェクトからアウトカムまでの繋がりを「ロジック・モデル」などのツールで明確化したうえで、どのような指標で可視化し引き出すかをマネジメントしていく考え方だ。非営利事業においても成果と活動の繋がりをロジカルに表現することができるため、説得力のある説明が出資者などに可能になる。



図 3-4 社会的インパクト評価関連資料

詳細については、インターネット上で公開されている、「社会的インパクト・マネジメント・ガイドライン Ver.1」や「ロジックモデル作成の手引き」などを参照されたい。

<sup>4</sup> 「社会的インパクト・マネジメント・ガイドライン Ver.1 (2018) ; 社会的インパクト評価イニシアチブ」

<sup>5</sup> 「MAKING AN IMPACT (2012) ; New Philanthropy Capital」

Tips.

3-4-3

感性に基づく10の評価指標

(ロンドン交通局)



ロンドン交通局の成果指標

人々の健康を交通政策の中心に据えた「ヘルシー・ストリート・アプローチ」を採用するロンドン交通局では、どのような成果指標を用いているのだろうか。同政策の発案者でもあるルーシー氏は、以前に大学講師として指標作成のチームリーダーを務めていた経験を活かし、**人々の感性にフォーカスした10の指標**を開発した。

この指標は汎用性があり、ロンドン以外の英国内の都市でも採用されている他、ハンガリー語にも翻訳されるなど、国境を越えても広がりがつあるという。

また、この指標が適切に現場で運用されるように、ロンドン交通局職員向けに指標ガイドを作成し研修を行うなど、ノウハウを浸透させるための継続的な努力も欠かしていない。



写真 3-10 ルーシー氏による指標の解説

10 Healthy Streets Indicators



12 10 Healthy Streets Indicators

誰もが歩ける

Pedestrians from all walks of life

London's streets should be welcoming places for everyone to walk, spend time in and engage in community life.

公共交通手段として徒歩と自転車選ばれている  
People choose to walk, cycle and use public transport

Walking and cycling are the healthiest and most sustainable ways to travel, either for whole trips or as part of longer journeys on public transport. A successful transport system encourages and enables more people to walk and cycle more often. This will only happen if we reduce the volume and dominance of motor traffic and improve the experience of being on our streets.

きれいな空気  
Clean air

Improving air quality delivers benefits for everyone and reduces unfair health inequalities.

安全を感じる  
People feel safe

The whole community should feel comfortable and safe on our streets at all times. People should not feel worried about road danger or experience threats to their personal safety.

喧騒でない  
Not too noisy

Reducing the noise impacts of motor traffic will directly benefit health, improve the ambience of street environments and encourage active travel and human interaction.

Source: Lucy Saunders

渡りやすい道路

Easy to cross

Making streets easier to cross is important to encourage more walking and to connect communities. People prefer direct routes

歩行者が歩ける  
able to cross streets at their convenience. Physical barriers and fast moving or heavy traffic can make streets difficult to cross.

留まり休憩スペースがある  
Places to stop and rest

A lack of resting places can limit mobility for certain groups of people. Ensuring there are places to stop and rest benefits everyone, including local businesses, as people will be more willing to visit, spend time in, or meet other people on our streets.

日光や雨風を忍べる  
Shade and shelter

Providing shade and shelter from high winds, heavy rain and direct sun enables everybody to use our streets, whatever the weather.

徒歩と自転車に快適である  
People feel relaxed

A wider range of people will choose to walk or cycle if our streets are not dominated by motorised traffic, and if pavements and cycle paths are not overcrowded, dirty, cluttered or in disrepair.

楽しめるアクティビティがある  
Things to see and do

People are more likely to use our streets when their journey is interesting and stimulating, with attractive views, buildings, planting and street art and where other people are using the street. They will be less dependent on cars if the shops and services they need are within short distances so they do not need to drive to get to them.

Healthy Streets for London 13

図 3-5 Healthy Streets for London (ロンドン交通局発刊) pp12-13

Tips.

3-4-4

健康的価値をお金に換える

(ロンドン交通局)



HEAT の活用

Tips. 3-4-3の感性に基づく10の指標をさらに向上させるために、ロンドン交通局はWHOの開発したHEAT (Health Economic Assessment Tool)を活用することで、健康への寄与を金銭的価値に置き換えて成果をアピールしている。

ロンドン交通局による HEAT の解説 (翻訳・要約) <sup>6</sup>

ロンドン交通局は首都の道路を、より魅力的で、安全で、緑にあふれていて、多様な旅行者を包括できるようにしていくことで、人々の健康を促進している。その中で、徒歩及び自転車に関する投資効果を測るために、HEAT を一つ的手段として採用した。このツールは、歩行者と自転車利用者を増やし、車の利用を減らすことによって得られる健康的利益を、金銭的価値に置き換えることを支援するためのものだ。

私たちが現在採用している「ヘルシー・ストリート・アプローチ」は、意思決定の中心に健康を置いており、より良いモニタリングと HEAT ツールの活用が、適切な事業に正しい方法で投資するために重要だ。

健康的利益は快適かつ安全な滞在や歩行、自転車利用の環境を通じて、人々の日々の身体活動を増加させることにある。身体活動はストレスマネジメントや体重維持、良質な睡眠と同じく、心臓病や癌、二型糖尿病のリスクを減少させることに寄与する。

このツールは歩行量や自転車の利用量の増加を想定するあらゆるプロジェクトに応用することができる。使用に際しては、歩行量と自転車の利用量について事業実行前後の概算値があれば足りる。HEAT の結果からは、プロジェクトがもたらす金銭的価値検証することができる。

「Better Streets Delivered 2 (※ロンドン交通局発刊の成果報告書)」では、HEAT で計算された各プロジェクトの金銭的価値を紹介している。最小の概算値を反映していることから、とても控えめな算定となっているはずだ。ちなみに、この報告書に含まれる大抵の事例は、歩行者と自転車ユーザーについての実施前後の数値の両方を持っているわけではない。その場合には、他の類似事例から15%の上昇があるものと推測している。

●Hoe Street の事例

「Better Streets Delivered 2」に実際に記載されている Hoe Street の再整備の事例では、総費用 260 万ポンド (うち地元自治体負担が 100 万ポンド、ロンドン交通局負担が 160 万ポンド) に対し、歩行者の増加による年間の健康的利益が約 34 万ポンドであると記載されている。およそ 8 年で費用が価値として還元されることになる。

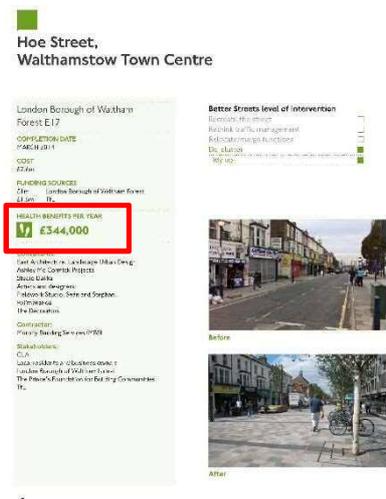


図 3-6 Better Streets Delivered 2 pp12

<sup>6</sup> 「Transport for London (2017) ; Better Streets Delivered 2,pp4-5」

## ルールは複雑な合意形成への処方箋

価値観は人によって異なることが普通である。例えば一口に自然を愛すると言っても、環境を守りたいと思う人もいれば、自然の中でびのびとアクティビティを楽しみたいと考えている人もいよう。また、街の中では商業者と住民との利害が一致しないこともよく見られる。それどころか住民同士でも、古くから住む人と最近移住してきた人とで意見が合わないことも色々な所で目にする光景だ。

スペシャリストによるファシリテートをもってしても、最終的に意見が一致しないことはまれではない。しかし、それでもそれぞれが折り合える部分もあるはずだし、各論では協力関係を築けることもあるだろう。不要な不信感と敵対意識を避けてより高い価値を生んでいくためには、**合意形成のルールを明確にし**、お互いの主張のうちコアな部分を守ることを明確にしながら、合意を目指す手法が有効となる。

ただし、ルールやその厳格な順守そのものを目的化しないようには注意したい。

- Tips. 3-5-1 住民とマーケットの共存
- Tips. 3-5-2 ケーススタディ：生田緑地マネジメント会議の合意形成

Tips.

3-5-1

### 住宅とマーケットの共存

(ケンジントン・アンド・チェルシー区)



## ルールによって合意する

住宅街にマーケットが近接するロンドンのポートベロー地区では、新しく引っ越してきた住民によるマーケットへの苦情も絶えないが、一方で多くの住民がマーケットと共存し生活している。

自治体のマーケットマネージャーであるニコラス氏は、『**マーケットと住人のトラブルを避けるにはルールを作ることが重要**』と語った。例えば、このマーケットは観光地であるにも関わらず日曜日は開かない取り決めになっているそうだ。出店可能な時間も決められており、住民が騒音に悩まされない時間が確保されている。

もちろん、日曜日に開催できれば商店者にとっては大きな収入源となり、マーケットの価値をより高めることができる。ニコラス氏にとって現在の課題は、日曜日の開催に向けて、マーケットと住民とで合意形成を図ることだという。そのために、両者がコミュニケーションを取れる場も作っていききたいと語った。

また、多数のルールが存在しているが、**厳格ではなくリラックスした運用を心がけている**そうだ。研究員によるヒアリングの現場にも無許可の路上パフォーマーがいたが、近隣店舗に迷惑をかけずマーケットの雰囲気壊さない分には、大目に見ているそうである。

Tips.  
3-5-2

## ケーススタディ：生田緑地マネジメント会議の合意形成

(建設緑政局緑政部生田緑地整備事務所、生田緑地マネジメント会議)



### 生田緑地マネジメント会議設立までの経過

川崎市最大の緑地である生田緑地では、これまでに計16の市民団体が誕生してきた。各団体が集まり、自然の保全を考える「植生管理協議会」と公園の利活用を考える「管理運営協議会」が作られたが、**自然の保全と利用の調整を図るための仕組み**が求められていた。

そこで2013年に、市民団体・大学、自治会等の地域団体、生田緑地に関連する行政・指定管理者等を加え、生田緑地の管理運営を考える協働のプラットフォーム「生田緑地マネジメント会議」が設立された。2019年1月現在、計59団体が参画している。

### 予算要求時から市民と対話する

生田緑地では、改修・整備事業を行う際に市民等と段階的かつ計画的に調整を図るために、「生田緑地における改修・整備事業の調整方法の手引き」が作成され、運用されている。



図 3-7 生田緑地関連年表

### 生田緑地における改修・整備事業の調整方法の手引き

作成日：平成27年4月21日 建設局緑政局みどりの保全推進課、生田緑地整備事務所

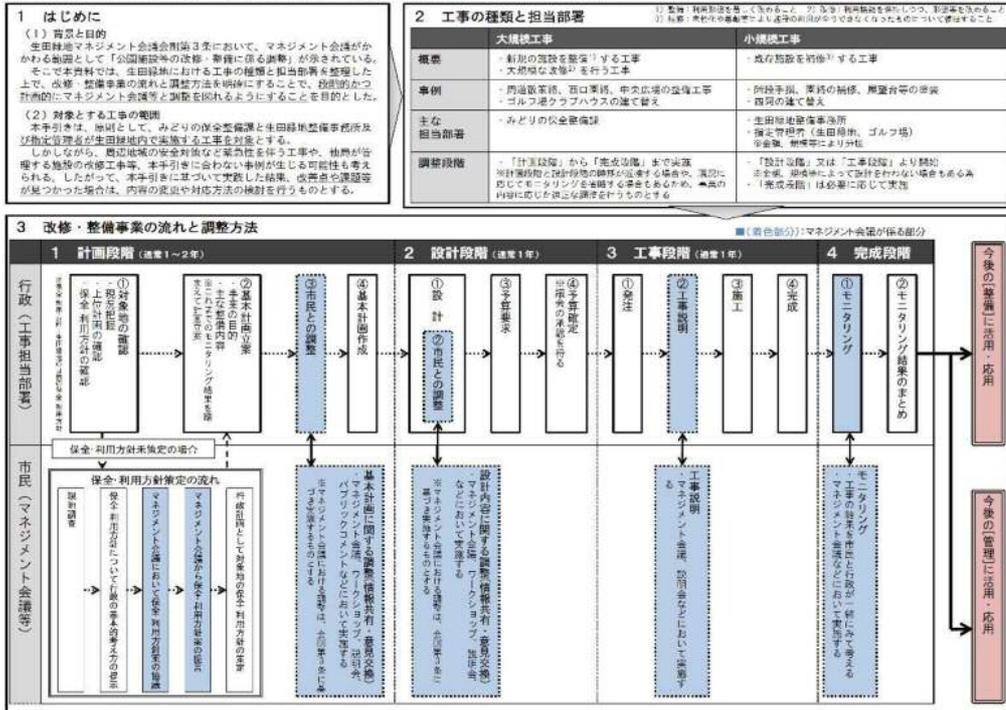


図 3-8 生田緑地における改修・整備事業の調整方法の手引き