



Title	持続可能な自治体経営に向けた計画行政及び公共施設マネジメントにおける合意形成に関する研究
Author(s)	七野, 司
Citation	大阪大学, 2024, 博士論文
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/96093">https://doi.org/10.18910/96093</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 博士学位論文

持続可能な自治体経営に向けた計画行政及び公共施設  
マネジメントにおける合意形成に関する研究

七 野 司

2023年12月

大阪大学大学院工学研究科

## 論文の概要

日本の総人口は、2015年の国勢調査で1920年の調査開始以降初めて人口減少となった。これからの自治体には、少子高齢化に伴う人口構造の変化に対応できる、持続可能な自治体経営を進めていくことが求められる。限られた財源の中で、多様化する市民ニーズや行政課題に対応し、行政サービスを低下させることなく提供し続けていくためには、コンパクトシティに向けて計画行政、公共施設マネジメントが必要であると考えられる。そして、着実に計画行政及び公共施設マネジメントを進めるためには、様々なステークホルダーと合意形成を図ることが肝要と考えられる。

本研究では、計画行政に関して計画等の策定に関する計画作成手法の適用性、計画策定プロセスにおいて様々なステークホルダーと合意形成を図り施策の実践に至った経緯を検討する。さらに、公共施設マネジメントに関して官民連携の手法を導入するプロセスにおける合意形成に必要な条件の明示、既存の合意形成手法に基づく新たな合意形成手法の提案とその妥当性の検討を行う。そしてそれらの結果をもとに、計画行政及び公共施設マネジメントにおける合意形成に関して提言を行うことを目的とする。

本研究は以下の6章から構成されている。

第1章では、持続可能な自治体経営を行っていくため、立地適正化計画（以下、「立適」という）の現状と課題、公共施設マネジメントの現状と課題、合意形成の必要性を説き、本研究の目的について述べた。

第2章では、基本構想策定過程における「デザイン思考」の適用性を示すため、武蔵野プレイスにおける基本構想がどのようなプロセスで策定されたかを検証して、構想段階でデザイン思考のプロセスを経ることの重要性を示した。

第3章では、非常時として水害対策に着目し、その対策には立適でのコントロールと自治体における具体的な水害対策の2点が必要であると考え、近畿地方の立適を定める自治体を対象にアンケートを実施し、立適策定の際に市民や府内他部局からどのような意見が得られどのように合意形成しようとしたか、また居住誘導区域に浸水想定区域を含むうえでの災害対策の実態などを明らかにした。

第4章では、平常時として指定管理者制度による図書館サービスの提供に着目し、実際に指定管理者制度を導入した多賀城図書館、海老名図書館、高梁図書館の3事例と導入に至ることのできなかった小牧図書館の事例を合わせた計4事例を対象に、合意形成プロセスにおけるステークホルダーの関わりについて比較検証を行うことで、合意形成プロセスにおいて経ておくべき具体的な段階と必要な条件を示した。

第5章では、我が国の官民連携による公共施設マネジメントにおける合意形成手法を開発するため、米国で生まれたコンセンサス・ビルディング（CB）手法をもとに「官民連携コンセンサス・ビルディング（PPPCB）手法」を提案し、その妥当性の検証に向けた第一段階として、官民連携の手法により公共サービスを提供している千代田図書館と指宿市道の駅の2事例に加え、官民連携手法の導入に至らなかった小牧図書館の3事例からその妥当性を検討し、その有効性を示した。

第6章では、研究の成果、提言、今後の課題と目標を述べた。ここで提言した合意形成プラットフォームが課題解決のスキームとして機能するよう、すべてのステークホルダーがその役割を理解し、貢献するという共通認識を持つことが重要であることを明らかにした。

## 目次

### 第1章 序論

1. 研究の背景	2
1－1 持続可能な自治体経営に向けた課題	2
1－2 立地適正化計画に関する現状と課題	2
1－3 公共施設マネジメントに関する現状と課題	3
1－4 官民連携の分類	4
1－5 計画行政及び公共施設マネジメントに関する合意形成の必要性	6
2. 研究の目的と意義	6
3. 論文の構成	7
4. 用語の定義	8
注釈	8
参考文献	8

### 第2章 複合機能を持つ図書館の基本構想策定過程におけるデザイン思考の適用性に関する研究 武蔵野プレイスの事例から

1. 研究の背景と目的	11
2. 研究対象と研究方法	11
2－1 研究対象	11
2－2 研究方法	11
3. デザイン思考	13
4. 武蔵野プレイスにおける検証	13
4－1 対象事例の概要	13
4－2 基本構想の策定過程へのデザイン思考による検証	14
5. まとめ	14
参考文献	15

### 第3章 水害対策からみた立地適正化計画の策定過程における合意形成について 近畿地方の自治体への調査結果から

1. はじめに	17
1－1 研究の背景と目的	17
1－2 既往研究	18
1－3 本研究における合意形成指針	18
2. 研究の方法	19

2－1 アンケート調査	20
2－2 ヒアリング調査	21
3. 立地適正化計画における市民参加と水害対策	21
3－1 市民参加、庁内連携	21
3－2 居住誘導区域と水害対策	24
4. 浸水想定区域を含んでいない事例、防災コンパクト先行モデル都市に選定された事例からみた立地適正化計画	29
4－1 阪南市ヒアリング結果	29
4－2 高槻市ヒアリング結果	30
5. 結論	31
5－1 まとめ	31
5－2 最後に	32
注釈	32
参考文献	32

#### 第4章 公立図書館における指定管理者制度の導入から運用開始までの合意形成プロセスに関する一考察 4事例による比較分析

1. はじめに	35
1－1 研究の背景と目的	35
1－2 合意形成の定義	35
1－3 既往研究からみた本研究の位置づけ	36
1－4 調査対象と研究方法	36
2. 各事例における合意形成プロセス	37
2－1 合意形成プロセスの検証に関する判断基準	37
2－2 多賀城図書館における合意形成プロセス	37
2－3 海老名図書館における合意形成プロセス	38
2－4 高梁図書館における合意形成プロセス	39
2－5 小牧図書館における合意形成プロセス	40
2－6 小括	40
3. 開館3事例における合意形成に必要な要素の検証	41
3－1 多賀城図書館	41
3－2 海老名図書館	41
3－3 高梁図書館	41
3－4 合意形成プロセスに必要な条件の整理	42
4. 結論	42
注釈	43
参考文献	43

## 第5章 官民連携による公共施設整備の政策決定プロセスにおけるコンセンサス・ビルディング手法適用に関する一考察 - 千代田区立図書館、小牧市立図書館、指宿市道の駅の事例から -

1. はじめに-----	46
1－1 研究の背景	46
1－2 研究の目的	46
1－3 合意形成の定義	47
1－4 合意形成の現状と課題	47
1－5 研究対象施設の選定	47
1－6 研究方法	49
2. CB 手法の特徴と PPPCB 手法の提案 -----	50
2－1 CB 手法の特徴	50
2－2 PPPCB 手法の提案	51
3. 千代田図書館における合意形成プロセス-----	51
3－1 千代田図書館の開館までの経緯	51
3－2 千代田図書館における 5 つのステップとパッケージ案	53
3－3 まとめ	54
4. 小牧図書館における合意形成プロセス-----	54
4－1 小牧図書館の住民投票に至るまでの経緯	54
4－2 小牧図書館における 5 つのステップとパッケージ案	54
4－3 まとめ	56
5. 指宿市道の駅における合意形成プロセス-----	56
5－1 指宿市道の駅の供用開始までの経緯	56
5－2 指宿市道の駅における 5 つのステップとパッケージ案	57
5－3 まとめ	59
6. PPPCB 手法における政策決定プロセス、指標及び必要条件の検証 -----	59
6－1 PPPCB 手法を適用した際の主要な政策決定プロセスと 5 つのステップ	59
6－2 PPPCB 手法の各ステップにおける指標の検証	60
6－3 PPPCB 手法による合意形成のための必要条件	60
7. 結論-----	60
注釈-----	62
参考文献-----	62

## 第6章 結論

1. 本研究の成果	65
2. 提言	67
3. 今後の課題と目標	68
3-1 今後の課題	68
3-2 今後の目標	68
謝辞	70
参考文献	71
付録	76

## 第1章 序論

### 1. 研究の背景

- 1-1 持続可能な自治体経営に向けた課題
- 1-2 立地適正化計画に関する現状と課題
- 1-3 公共施設マネジメントに関する現状と課題
- 1-4 官民連携の分類
- 1-5 計画行政及び公共施設マネジメントに関する合意形成の必要性

### 2. 研究の目的と意義

- 3. 論文の構成
- 4. 用語の定義

# 第1章 序論

## 1. 研究の背景

### 1-1 持続可能な自治体経営に向けた課題

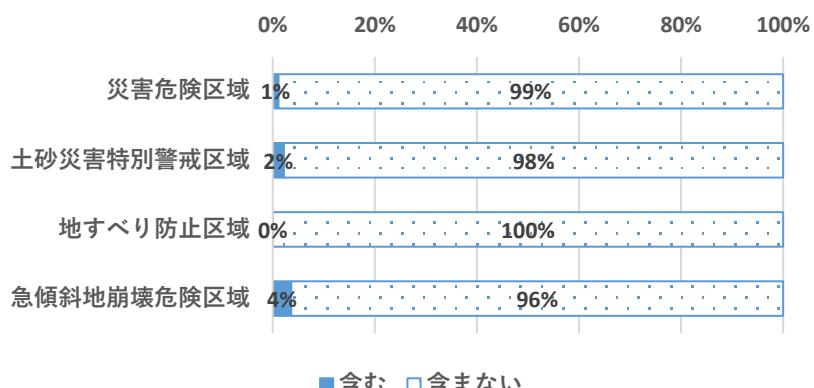
日本の総人口は、2015年の国勢調査で1920年の調査開始以降初めて人口減少となった。これらの自治体には、少子高齢化に伴う人口構造の変化に対応できる、持続可能な自治体経営を進めていくことが求められる。限られた財源の中で、多様化する市民ニーズや行政課題に対応し、行政サービスを低下させることなく提供し続けていくためには、コンパクトシティに向けて構想、方針及び計画を策定しその計画等に基づいて行う行政（以下「計画行政」という）、老朽化した公共施設の課題解決のための公共施設マネジメントが必要であると考えられる。そして、着実に計画行政及び公共施設マネジメントを進めるためには、様々なステークホルダーと合意形成を図ることが肝要であると考えられる。

### 1-2 立地適正化計画に関する現状と課題

計画行政によるコンパクトシティの推進を目的として2014年8月に都市再生特別措置法の一部を改正する法律が施行され、立地適正化計画（以下、「立適」という）制度が策定された。立適は、都市全体の構造を見直し、医療・福祉施設や商業施設、居住等が集まって立地することで、市民が徒歩や公共交通により、これらの生活利便施設等に容易にアクセスできる制度化されたものである。制度の策定以来、多くの自治体が立地適正化計画により居住誘導区域、都市機能誘導区域を設定し、都市のコンパクト化をはかり、限られた財源の中で安定したサービス供給を継続するため効率化を目指している。

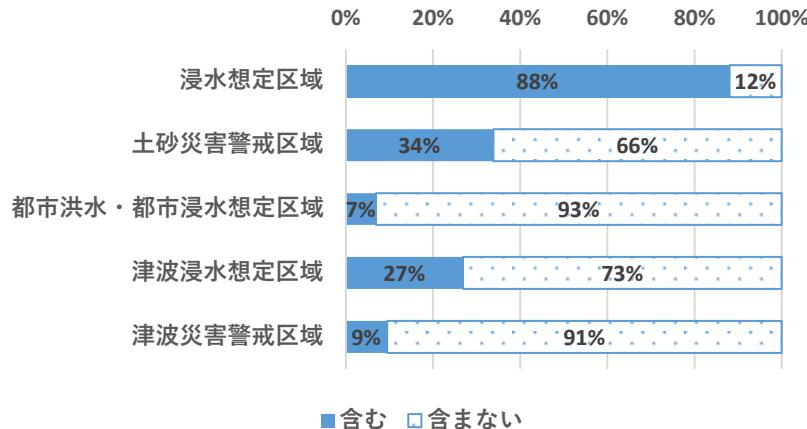
しかし、立適において居住誘導区域等の区域設定を行う際に課題となるのが、災害が想定されている区域との関係性である。最近では、水害による甚大な被害を受けて、居住誘導区域から浸水想定区域など水害が予想される区域を可能な限り除こうという動きがある。しかし、多くの市町村が浸水想定区域をすぐには除外できないというのが現状の課題である。

上記を示すデータとして、国土交通省が公表している居住誘導区域における災害ハザードエリア



参考文献1) より筆者編集

図1-1 災害レッドゾーンの種類別にみた居住誘導区域の内包の有無



参考文献 1) より筆者編集

図 1-2 災害イエローフォーンの種類別にみた居住誘導区域の内包の有無

存否について、図 1-1 及び 1-2 に記す<sup>文1</sup>。ただし、調査対象は令和元年 12 月時点で立地適正化計画を公表している 275 自治体としている。災害レッドゾーン<sup>注1</sup>についてまとめた図 1-1 を見ると、急傾斜崩壊危険区域において、居住誘導区域を含む割合が最も多く 4% となっている。被災した場合、人命にかかわるレッドゾーンであるために全体としてかなり低くなっている。しかし、災害イエローフォーン<sup>注2</sup>についてまとめた図 1-2 を見ると、災害レッドゾーンと比較すると全体的に高くなっています。その中でも浸水想定区域には 88% の自治体が居住誘導区域を含んでいる。以上から、多くの自治体が浸水想定区域を除外できないというのが現状である。

なぜ浸水想定区域を誘導区域から除くことができないのか、またその地域に暮らす市民、河川整備を行う国や都道府県、地元自治体といったステークホルダーが水害対策に関してどのように合意形成をなすことができるか等、浸水などの水害により被害を受けるとされる地域の対策の現状と課題をさらに明らかにする必要がある。

### 1-3 公共施設マネジメントに関する現状と課題

高度成長期の人口増加や行政需要の増大に伴い建設された全国の自治体の公共施設の多くは、老朽化や、雨漏り、電気機械設備の不良、外壁剥落など様々な問題が発生している。限られた財源で行政サービスを実施するためには、自治体が保有する土地、建物、設備などのファシリティを戦略的に維持管理・運営し、そのあり方について、次世代に向けてより良い財産の継承を念頭に置いた見直しが求められる。

2014 年 4 月 26 日付けで総務省から全国の地方自治体に対して、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するため、「公共施設等総合管理計画」(以下「総合管理計画」という) の策定に取り組むよう要請があった。策定の期限は、2017 年 3 月末である。この要請によって今まで公共施設マネジメントに関してまったく取り組んでいなかった、また関心を持っていなかった自治体も、公共施設マネジメントに取り組まざるを得なくなった。日本全国の自治体がこの総合管理計画を策定し公表することで、自治体が保有する公共施設のデータが見える化されることになる。国はこの見える化によって、全国の公共施設マネジメントをどのような方向に誘導したいと考えているのか。

その方向を示すものとして、2016 年 5 月 18 日に内閣総理大臣を会長とする PFI 推進会議におい

て、「PPP／PFI 推進アクションプラン」(以下「アクションプラン」という)が策定された<sup>文2、注3</sup>。このアクションプランの中で、「公共施設等の整備・運営に民間の資金や創意工夫を活用することにより、効率的かつ効果的であって良好な公共サービスを実現するため、多様な PPP／PFI を推進することが重要である。これにより、新たなビジネス機会を拡大し、地域経済好循環を実現するとともに、公的負担の抑制を図り、国及び地方の基礎的財政収支の 2020 年度までの黒字化を目指す経済・財政一体改革に貢献することが期待されている。」と謳われていることからも、PPP／PFI による公共施設マネジメントが国の目指す方向の 1 つであることがわかる。

上記のような国の政策を受けて、自治体は今後どのように官民連携による公共施設マネジメントを進めていくべきか。そもそも公共施設の運営を官民連携で行うのか、もしくは自治体職員が直営でやるのか。市民や議会に対して、その運営方法をどのように説明し理解を求めるのか。官民連携で公共施設を運営する際に、どのように官民の役割やリスクを明確にして、分担するのか。このような課題に対して、自治体組織内における公共施設運営方法の合意形成、その運営方法と選定事業者決定プロセス及び契約に関する議会との合意形成、そして対等なパートナーシップを形成し公共施設マネジメントを実践するための官民の役割及びリスク分担の合意形成が、今後必要になると考えられる。

#### 1-4 官民連携の分類

上記のように国は、官民連携、PPP／PFI を推し進めようとしている。しかし、そもそも官民連携にはどういった手法があるのか、どの手法を選択すればうまくいくのか。官民連携して公共施設マネジメントを行って、所期の目的を達しているものもある一方で、立ち行かなくなったりした事例も全国の自治体で散見される。

国土交通省は、「地方公共団体等の職員が、官民連携事業の検討・実施を進めるにあたり参考とできるよう、先進的な 50 事例に関する基礎情報やノウハウなどを、関係者の協力の下、取りまとめたもの」として、「PPP／PFI 事業・推進方策 事例集」を公表した<sup>文3</sup>。この中で、官民連携手法を整理

表 1-1 官民連携手法の類型の整理

官民連携手法の類型	概要
PFI (Private Finance Initiative)	PFI 法に基づく手法。公共サービスの提供に際し、民間資金を活用して民間事業者に施設整備や公共サービスの提供を委ねる手法。
(1) 通常PFI (下記を除くもの)	民間事業者が PFI 事業の契約に基づいて、公共施設等の設計・建設・維持管理・運営等を一括発注・性能発注・長期契約等により行う手法。
(2) 公共施設等運営権制度 (コンセッション方式)	民間事業者が PFI 事業の契約に基づいて、公共施設等の運営権を取得し、公共施設等の運営等の事業を長期的・包括的に行う手法。
PFI に類似する手法	PFI 法に基づかない手法。PFI 法には基づかないものの、民間事業者に施設整備や公共サービスの提供を委ねる点で、PFI に類似する手法。
(3) DB・DBO 等 (Design Build) (Design Build & Operate)	民間事業者に設計・建設等を一括発注・性能発注する手法 (DB) や、民間事業者に設計・建設・維持管理・運営等を長期契約等により一括発注・性能発注する手法 (DBO) 等。
(4) 包括的管理委託	民間事業者に維持管理等を複数年契約・性能発注等により一括発注・性能発注する委託手法。
(5) 指定管理者制度	地方自治法に基づく手法。公の施設の維持管理・運営等を管理者に指定した民間事業者に実施させる手法。指定管理者は公の施設の利用料金を自らの収入とすることが可能。
(6) 民設公営	民間事業者が施設の設計・建設等を行い、公共主体が維持管理・運営等を行う手法。(施設については、民間事業者から公共主体に譲渡する方式や賃貸する方式等がある。)
(7) 民設民営 (除くPFI)	民間事業者が施設の建設・維持管理・運営を実施する手法。

参考文献 3) より筆者編集

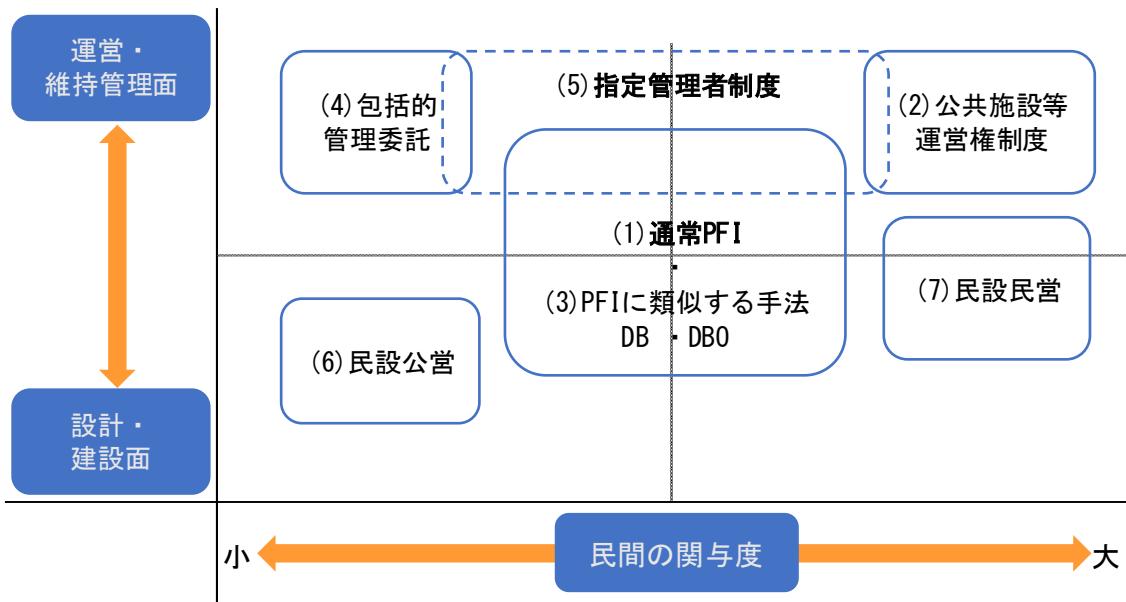


図 1-3 官民連携手法の類型の分類イメージ

参考文献 3) より筆者編集

した表 1-1、「運営・維持管理面」と「設計・建設面」を縦軸、「民間の関与度」を横軸とした、官民連携手法の類型の分類イメージを記した図 1-3 に示す。

まず、図 1-3において、横軸の民間の関与度について整理する。PFI、PFI に類似する手法および指定管理者制度は、民間の関与度の幅が大きい。この手法を採用する際には、民間企業の創意工夫を十分発揮できる可能性もあるが、同時に課題とし官民の役割分担が不明確で責任の所在も曖昧になる可能性も含んでいる。民間事業者と自治体との十分な対話による役割分担と責任の明確化が必要である。

また、上記の類型において、官民連携手法が法律で整備されているのが、PFI と指定管理者制度である。表 1-1 中の PFI 法とは、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」のことを指し、1999 年に施行された。指定管理者制度は、2003 年に地方自治法が改正され、それまでは地方公共団体等の出資法人に限られていた公の施設の管理の委託が、民間事業者に対しても、門戸が開放されたものである。また、PFI 法第 12 条に、「地方公共団体は、事業契約でその種類及び金額について政令で定める基準に該当するものを締結する場合には、あらかじめ、議会の議決を経なければならない」と謳われており、地方自治法第 244 条の 2 第 6 項には、「普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。」と謳われている。つまり、どちらの手法もその採用において、議会の議決が必要になるのである。議決を経て採用された手法は、議会や市民が合意して採用された手法であるということができる。

法律が整備されているという点、民間事業者の創意工夫を生かすことができるという点、法律施行から 10 年以上経ち事例が数多くみられるという点、その手法を採用する際に議会の議決が必要であるという点などから、指定管理者制度と PFI は、官民連携手法の中で今後も数多く採用されると考えられる。少しでも多くの自治体の官民連携による公共施設マネジメントの課題解決の一助となるよう、本論文では指定管理者制度と PFI の事例を分析する。

### 1－5 計画行政及び公共施設マネジメントに関する合意形成の必要性

計画行政及び公共施設マネジメントのようにステークホルダーが数多く存在する施策での合意形成の必要性について、行政組織の推進体制、市民の代表である議会、市民との関係から整理する。

まず、行政組織内の合意形成に関する現状と課題について整理する。地方自治法 244 条 1 項において、「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」と、公共施設の設置目的が規定されている。また、図書館における図書館法、公営住宅における公営住宅法など、あらゆる公共施設には、その施設を設置するための法律や地方公共団体の条例が整備されている。そして、その法律や条例には、施設の設置目的や管理運営事項や担当所管が規定されている。この担当部署が規定されていることで、行政組織内において、縦割りの構造ができてしまう。結果、行政職員が自分の担当分野・部署における狭い範囲での仕事に没頭し、住民生活全般への配慮に欠けた「縛張り意識」を持つてしまうと、南は指摘している<sup>文4</sup>。

次に、議会での合意形成に関する現状と課題について整理する。住民と議会が計画行政や公共施設マネジメントに関して理解を深めるため、議会として行い得ることは何かということを考えることが肝要ではないか。「議会が議論し判断する材料として、自治体住民の討議は有意義なものであり、その討議の機会を議会自身が創出することが望まれる」と、志村は議会と住民の討議が必要であると指摘している<sup>文5</sup>。また大阪市では、水道事業での PFI 法におけるコンセッション方式の活用に向け、2016 年 2 月市議会において、条例改正案を提出した。しかし、経営形態の見直しに慎重な意見が多く、同年 3 月 29 日に本条例案は、継続審査となった。このような事例からも、前例踏襲ではない新たな手法の導入は議会における合意形成を難しくしている要因の 1 つであると考えられる。

最後に、市民との合意形成に関する現状と課題について整理する。矢吹らは、「全国で立地適正化計画の策定が進みつつあるが、今後さらに進む人口減少の中で、社会的費用の削減の観点から都市の縮退を推進したい自治体と、空洞化する地区に住み続ける住民という利害対立の構図が顕在化することが予想される。集約型の都市づくりへ向け、そうした状況を克服するための合意形成及び利害対立の解決の方法論を検討・構築していく必要がある」と、自治体と住民が合意形成するための方法の必要性を提言している<sup>文6</sup>。また龍らは、「従来の公共施設計画は、市民が計画の意思決定に参加できず、市民の見えないところで物事が決定されるケースが一般的であった。近年、公共文化施設計画における開かれた計画プロセスが強く求められる」と、公共施設マネジメントにおいて合意形成プロセスがオープンにされていない現状に危機感を抱いている<sup>文7</sup>。

上記のことから、計画行政及び公共施設マネジメントに関する合意形成に関して、課題が散見される。持続可能な自治体経営を行うためにはこれらの課題解決を図り、合意形成を得る必要がある。

## 2. 研究の目的

本研究では、全国の自治体が持続可能な自治体経営を行っていくため、計画行政及び公共施設マネジメントの実践に着目した。

本研究では、計画行政に関して計画等の策定に関する計画作成手法の適用性、計画策定プロセスにおいて様々なステークホルダーと合意形成を図り施策の実践に至った経緯を検討する。さらに、

公共施設マネジメントに関する官民連携の手法を導入するプロセスにおける合意形成に必要な条件の明示、既存の合意形成手法に基づく新たな合意形成手法の提案とその妥当性の確認を行う。そしてそれらの結果をもとに、計画行政及び公共施設マネジメントにおける合意形成に関して提言を行うことを目的とする。

### 3. 論文の構成

本研究は、全 6 章から成る。研究の流れを図 1-4 に示す。

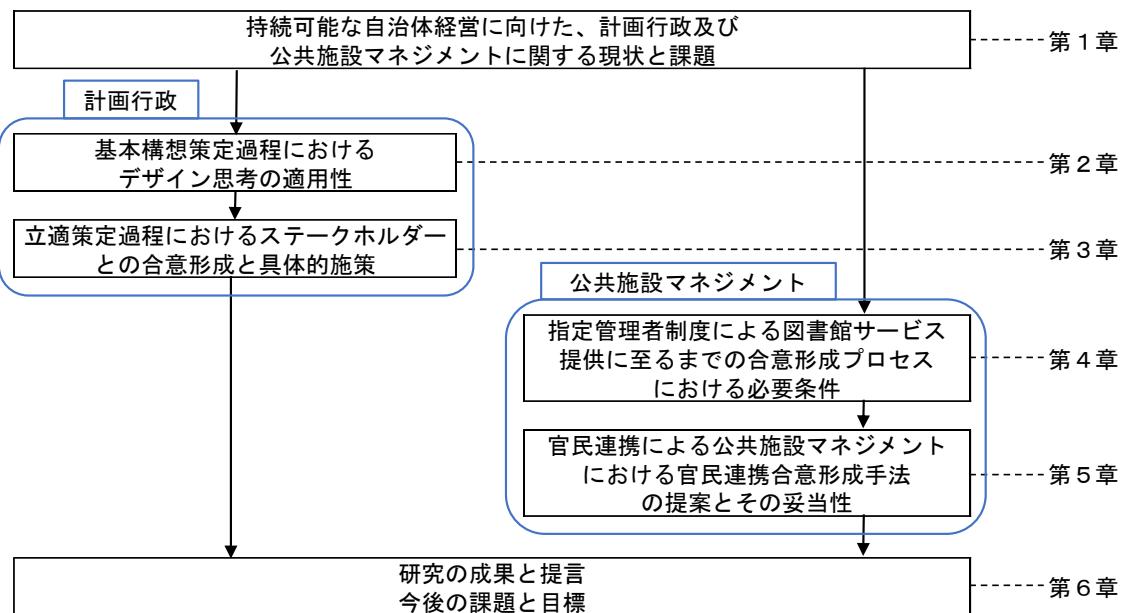


図 1-4 研究の流れ

第 1 章では、持続可能な自治体経営を行っていくため、立適の現状と課題、公共施設マネジメントの現状と課題、合意形成の必要性を説き、本研究の目的について述べる。

第 2 章では、基本構想策定過程における「デザイン思考」の適用性を示すため、武藏野プレイスにおける基本構想がどのようなプロセスで策定されたかを検証して、構想段階でデザイン思考のプロセスを経ることの重要性を示す。

第 3 章では、非常時として水害対策に着目し、その対策には立適でのコントロールと自治体における具体的な水害対策の 2 点が必要であると考え、近畿地方の立適を定める自治体を対象にアンケートを実施し、立適策定の際に市民や府内他部局からどのような意見が得られどのように合意形成しようとしたか、また居住誘導区域に浸水想定区域を含むうえでの災害対策の実態などを明らかにする。

第 4 章では、平常時として指定管理者制度による図書館サービスの提供に着目し、実際に指定管理者制度を導入した多賀城図書館、海老名図書館、高梁図書館の 3 事例と導入に至ることのできなかった小牧図書館の事例を合わせた計 4 事例を対象に、合意形成プロセスにおけるステークホルダーの関わりについて比較検証を行うことで、合意形成プロセスにおいて経ておくべき具体的な段階と必要な条件を示す。

第5章では、我が国の官民連携による公共施設マネジメントにおける合意形成手法を開発するため、米国で生まれたコンセンサス・ビルディング（CB）手法をもとに「官民連携コンセンサス・ビルディング（PPPCB）手法」を提案し、その妥当性の検証に向けた第一段階として、官民連携の手法により公共サービスを提供している千代田図書館と指宿市道の駅の2事例に加え、官民連携手法の導入に至らなかった小牧図書館の3事例からその妥当性を検討し、その有効性を示す。

第6章では、研究の成果、提言、今後の課題と目標を述べる。ここで提言した合意形成プラットフォームが課題解決のスキームとして機能するよう、すべてのステークホルダーがその役割を理解し、貢献するという共通認識を持つことが重要であることを明らかにする。

#### 4. 用語の定義

本研究で使用する用語を以下のように定義する。

計画行政：自治体が目標を達成するために策定した構想、方針及び計画に基づいて行う行政。

公共施設マネジメント：自治体が所有するもしくは使用する土地・建物・設備といったファシリティを対象として、経営的な視点から設備投資や管理運営を行うことにより、施設に係る経費の最小化や施設効用の最大化を図ろうとする総合的な公共施設に関する経営管理活動。

官民連携・PPP（Public Private Partnership）：公共施設等の建設、維持管理、運営等を自治体と民間事業者が連携して行うことにより、民間事業者の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や自治体の効率化等を図るもの。

PFI（Private Finance Initiative）：公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法。

#### 注釈

- 1) 住宅等の建築や開発行為等の規制がある区域。
- 2) 建築や開発行為等の規制はなく、区域内の警戒避難体制の整備等を求めている区域。
- 3) 2023年6月2日に改訂版が公表された。

#### 参考文献

- 1) 国土交通省：防災・減災等のための都市計画法・都市再生特別措置法等の改正内容（案）について，  
<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001326007.pdf>, (最終検索日: 2021.2.21)

- 2) 民間資金等活用事業推進会議：PPP／PFI 推進アクションプラン，  
[https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan28\\_2.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan28_2.pdf), (最終検索日：2023. 11. 2)
- 3) 国土交通省：PPP／PFI 事業・推進方策 事例集，  
<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/h25/h25-01.pdf>, (最終検索日：2023. 11. 2)
- 4) 南学：先進事例から学ぶ成功する公共施設マネジメント 校舎・体育館・プール、図書館、公民館、文化施設、庁舎の統廃合と利活用の計画から実践まで, 学陽書房, p. 65, 2016. 10
- 5) 志村直毅：公共施設マネジメントにおける合意形成の意義－山梨県笛吹市の事例を中心として－, 研究年報社会科学研究, 第 36 号, pp. 85-126, 2016. 2
- 6) 矢吹剣一, 黒瀬武史, 西村幸夫：人口減少都市における縮退型都市計画の導入プロセスに関する研究 米国ミシガン州フ林ト市の総合計画及び土地利用規制の策定における計画技法と合意形成に着目して, 日本建築学会計画系論文集, 第 82 卷, 第 740 号, pp. 2609-2617, 2017. 10
- 7) 龍元, 清水裕之, 大月淳, 杉本宗之：公共文化施設の構想から設計に至る過程における市民参加による意思決定の仕組みに関する研究－3 つの文化施設プロジェクトを事例として－, 日本建築学会計画系論文集, 第 552 号, pp. 117-124, 2002. 2

## 第2章 複合機能を持つ図書館の基本構想策定過程におけるデザイン思考の 適用性に関する研究 武蔵野プレイスの事例から

1. 研究の背景と目的
2. 研究対象と研究方法
  - 2-1 研究対象
  - 2-2 研究方法
3. デザイン思考
4. 武蔵野プレイスにおける検証
  - 4-1 対象事例の概要
  - 4-2 基本構想の策定過程へのデザイン思考による検証
5. まとめ

## 2章 複合機能を持つ図書館の基本構想策定過程におけるデザイン思考の適用性に関する研究 武蔵野プレイスの事例から

### 1. 研究の背景と目的

昨今、図書館と他機能が複合化された施設（以下「複合図書館」という）が増えており、利用者のニーズも多様化していると考えられる。また、図書館情報学研究者である大串は、今後の図書館像として、静かに本を読む空間だけでなく、人と人が交流する空間、声や音が流れ込む中間的な空間の3つの空間を持つ図書館を高く評価している<sup>文1</sup>。このような従来の図書館計画から発展した新しい機能や空間を持つ図書館を計画するためには、設計・計画段階の前の構想段階が重要であると考える。すなわち、複合図書館の計画では、これから時代にあった図書館像に対する創造的な構想力が求められる。

オランダをはじめ海外諸国においては、上記のような複合図書館のるべき姿のような、新たな価値創造を意図したアプローチ手法として、アンドレ・シャミネーらのデザイン思考<sup>文2</sup>が活用されている。

そこで本研究では、先進的な複合図書館を対象として、基本構想がどのようなプロセスで策定されたかを検証する。そして、構想段階でデザイン思考のプロセスを経ることの重要性を示すことを目的とする。

### 2. 研究対象と研究方法

#### 2-1 研究対象

国土交通省は、行政側の構想に対して設計者がその要求を具現化する方法として、プロポーザル方式を提案している。

武蔵野市の複合図書館、ひと・まち・情報創造館武蔵野プレイス（以下「武蔵野プレイス」という）は、図書館に加えて、生涯学習支援、青少年活動支援、市民活動支援、カフェの5つの機能を持つ複合図書館である。また、2011年の開館当時は利用者数を年間80万人と予測していたが、実際には150万人の利用者数に達し、2016年度には195万人に達した。また、構想ができるまでにおよそ30年間という非常に長い時間をかけて議論がなされたことも特徴である。

以上のことから、近年建設され、プロポーザル方式によって設計者が選定され、また上記の5つの機能等の特徴と先述した3つの空間を持つ武蔵野プレイスを対象とする。

以下に、裏動線・一般利用者が入れない場所、外部デッキテラス、ギャラリー・展示室、交流・子供スペース、学習スペース、書架スペース・共用部をプロットした武蔵野プレイスの平面図を示す。

#### 2-2 研究方法

本研究では、武蔵野プレイスの構想策定までのプロセスについて、書籍、ホームページ等で公表されている情報をもとに策定プロセスを整理し、デザイン思考の視点から分析を試みる。

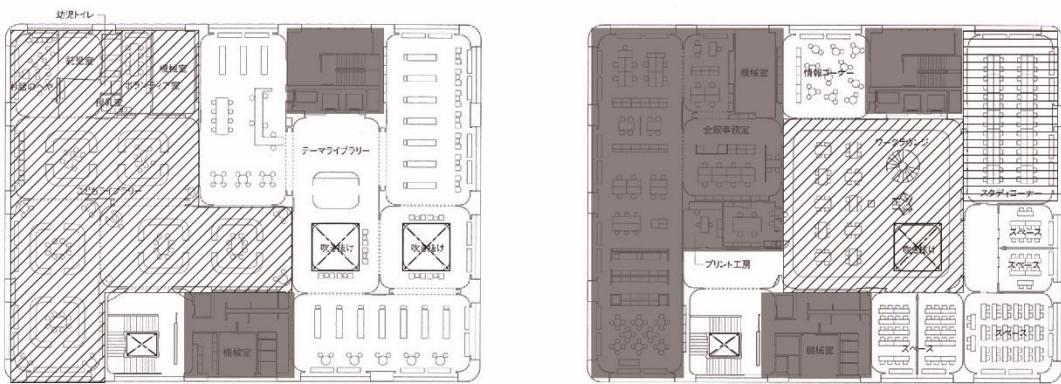


図 2-1 武蔵野プレイス地下一階・二階平面図

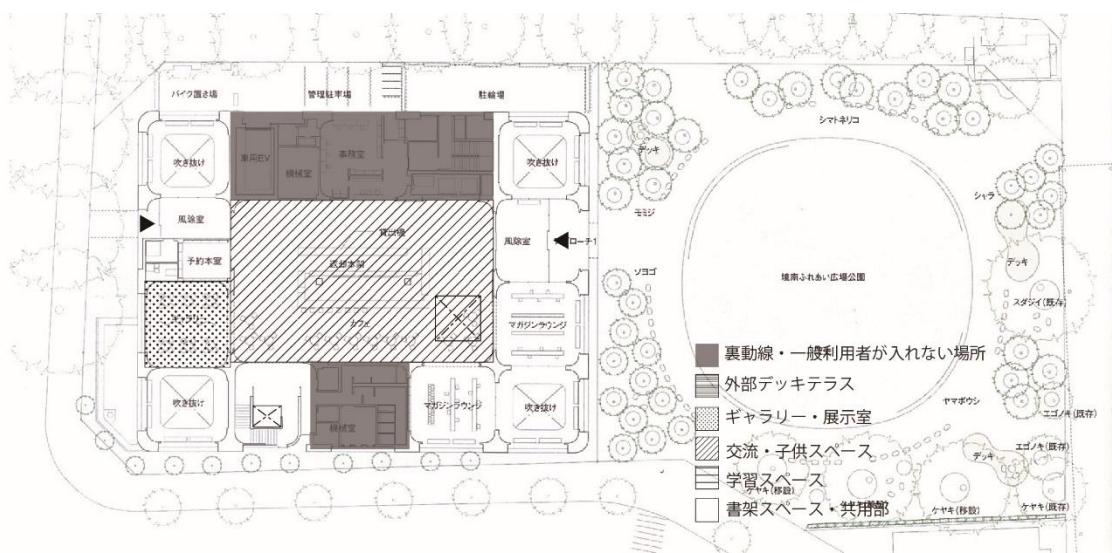


図 2-2 武蔵野プレイス一階平面図

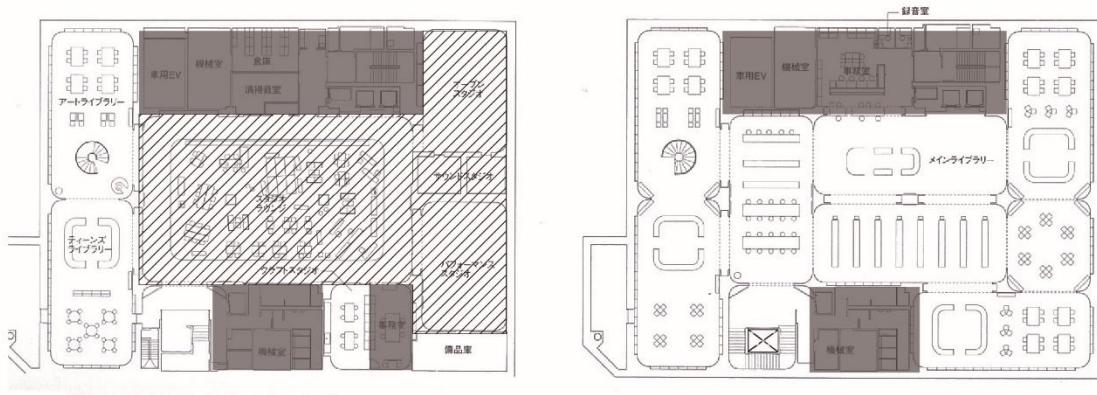


図 2-3 武蔵野プレイス二階・三階平面図

### 3. デザイン思考

アンドレ・シャミネーらは、公共セクターが複雑化した社会課題に対処するためにはイノベーションが必要であり、デザイン思考はその一例になりうると提言している<sup>文2</sup>。今までにない複合図書館像を考える際に、創造的アプローチであるデザイン思考は有効な手法になりうるのではないかと考える。

デザイン思考は、「理解」「共感」、「アイディエーション」「プロトタイピング」の4つのフェーズから成る。各フェーズは1回限りのプロセスではなく、何度も繰り返しながらチームで協創するアプローチ手法である。デザイン思考における4つのフェーズとその特徴を表2-1に示す。

上記の4つのフェーズに、武蔵野プレイスの基本構想ができるまでのプロセスを当てはめて、検証を行う。

表2-1 デザイン思考における4つのフェーズ

4つのフェーズ	特徴
「理解」フェーズ	課題そのものをどのように明確にしていくか、誰を巻き込めばよいかを理解する。
「共感」フェーズ	関係者を動機づけるものは何かを検討する。
「アイディエーション」フェーズ	新しい戦略やアイデアを膨らませる。
「プロトタイピング」フェーズ	最終的に検証や適用が可能な効率の良い提案に仕立てる。

出典 文2より筆者編集

### 4. 武蔵野プレイスにおける検証

#### 4-1 対象事例の概要

武蔵野プレイスの施設概要<sup>文3</sup>を表2-2に示す。武蔵野プレイスは、武蔵境駅南口に位置し、1973年に当時の農水省東京食糧事務所長に払い下げの要望書提出したのが事業の始まりであり、2011年に供用開始されている。

表2-2 武蔵野プレイス施設概要

所在地	東京都武蔵野市
開館年度	2011年
建築面積	1,571.47m <sup>2</sup>
延床面積	9,812.96m <sup>2</sup>
階数	地下3階、地上4階
設計事務所	カワハラダヤスコ+Kwhgアーキテクツ
機能	図書館、生涯学習支援、青少年活動支援、市民活動支援、カフェ
指定管理者	公益財団法人武蔵野生涯学習振興事業団
特徴	・建築学会賞（日本建築学会、2016年）を受賞。 ・「ルームのつながりを重視し、廊下を排除することで人々の活動が自然に混じり合い新たな発見とアクティビティの創出」に成功しており、「市民から愛される公共建築のあり方を提案した」と評価された。

出典 文3より筆者編集

表 2-3 基本構想ができるまでの経緯と 4 つのフェーズ

基本構想ができるまでの経緯	4つのフェーズ			
	理解	共感	アイディエーション	プロトタイピング
1973年 東京食糧事務所長に払い下げの要望書提出				
1989年 食糧庁長官に随意契約による払い下げの要望書提出。				
1990年 倉庫が解体され、更地になる。				
1991年 食糧庁管理部長から、跡地の取得意思を文書照会。市議会全員協議会開催。市は「跡地をぜひ買受けたい」旨を文書回答。				
1996年 食糧庁から、市の利用計画策定および取得の見通しが立たない場合には、随意契約による払い下げの件を白紙に戻し、競争入札で処分する旨を通告される。				
1997年 食糧庁から、早急に利用計画を策定し、平成9年度中には売買契約を締結するよう催促される。 市議会全員協議会開催。 市議会農水省跡地利用計画検討特別委員会設置。「複合施設」建設が、提言される。				
1998年 同特別委員会報告書が市議会で承認される。特別委員会報告書を踏まえ、市が食糧庁に利用計画を提出。 利用計画が大蔵省の協議を経て食糧庁に承認される。食糧庁と売買契約締結。 残りの民有地を販賣し、土地取得が完了。				
1999年 当該用地の北側2,162.1m都市計画公園に都市計画決定。 南側半分に建設予定地の公共施設について一般からアイデアを募集する「アイデアコンペ」を実施。 アイデアコンペ受賞者の表彰。				
2001年 第三期長期計画第二次調整計画において公共施設建設の方針を示す。 農水省食糧倉庫跡地に建設する施設を考える「新公共施設基本計画策定委員会」を設置する。				
2002年 新公共施設基本計画策定委員会より、「これまでの議論のまとめ」が公開された。				
2003年 新公共施設基本計画策定委員会より、施設の基本構想となる「新公共施設基本計画策定委員会報告書」が提出された。				

出典 文3、文4より筆者編集

#### 4-2 基本構想の策定過程へのデザイン思考による検証

基本構想ができるまでの経緯<sup>文3、文4</sup>と、特徴的な出来事がデザイン思考におけるどのフェーズに該当するかを整理したものを、表 2-3 に示す。「理解」「共感」フェーズにおいて、1973 年の要望書提出から 1998 年の土地取得完了までは、武蔵境駅前の農水省の土地をどのようにして購入できるかが議論の中心であったのに対し、2000 年以降はその地域にどのような課題が有り、その課題をどのように解決するかに議論の内容が変化した。そして 1999 年を境に、課題解決のためには、どのような行政サービスが必要であるかが「アイディエーション」の中心になり、課題が再定義されたと言える。また、1997 年の議会特別委員会で提案された「複合施設」建設が、基本構想策定までの全体を貫く「アイディエーション」の根底となっている。そして、2001 年には策定委員会が設置された。ここでは、従来の公共施設建設ありきの議論にならないように建築の設計者は委員に含めず、提供すべきサービスの議論、すなわち「アイディエーション」フェーズがソフト中心の議論になったと考えられる。議論を繰り返した結果、「プロトタイピング」は都市計画決定、公共施設建設方針の明示を経て、基本構想策定に至った。

ステークホルダーが「理解」と「共感」フェーズを共有し、活発に意見を出し合う「アイディエーション」フェーズを経て、武蔵野プレイスの根幹となる①自然との調和を図る、②「場所」を生かす、③複数の機能が集まる利点を生かす、④利用者の視点に立つ、⑤市民の主体性を重視する、という 5 つのコンセプトを持つ「プロトタイピング」である基本構想を作成することができた。

#### 5. まとめ

本事例より、基本構想作成には、ステークホルダーが課題を「理解」し、「共感」し、解決のための「アイディエーション」を積極的に行い、「プロトタイピング」を行うというデザイン思考のプロセスを経ることが重要であることがわかった。特に、複合施設による地域課題解決が「アイディエーション」で議論されたことで、武蔵野プレイスは創造的な複合図書館となったと言える。

これからの時代に要求される複合図書館の基本構想策定において、地域課題解決と複合図書館に

おける新たな価値創造の議論を同時に行いながら、デザイン思考のプロセスを経ることが重要であると考える。

## 参考文献

- 1) 大串夏身：図書館に新しい風を！図書館に新しい文化を！,  
[https://www.knowledge.pref.nagano.lg.jp/static/wp-content/uploads/2016/12/1611\\_oogushi.pdf](https://www.knowledge.pref.nagano.lg.jp/static/wp-content/uploads/2016/12/1611_oogushi.pdf)  
(最終検索日：2020.4.6)
- 2) アンドレ・シャミネー：行政とデザイン 公共セクターに変化をもたらすデザイン思考の使い方, ビー・エヌ・エヌ新社, 2019.7
- 3) 武蔵野市：武蔵野プレイス建設から開館まで(平成13年～平成23年),  
[http://www.city.musashino.lg.jp/shisei\\_joho/sesaku\\_keikaku/kyoikubu/musashinoplace\\_kensetsu/1008422.html](http://www.city.musashino.lg.jp/shisei_joho/sesaku_keikaku/kyoikubu/musashinoplace_kensetsu/1008422.html) (最終検索日：2020.4.1)
- 4) 西田司, 中村真広, 石榑督和, 山道拓人, 千葉元生 : PUBLIC PRODUCE「公共的空間」を作る7つの事例, ュウブックス, p.199, 2018.8

## 第3章 水害対策からみた立地適正化計画の策定過程における合意形成について －近畿地方の自治体への調査結果から－

### 1. はじめに

1-1 研究の背景と目的

1-2 既往研究

1-3 本研究における合意形成指針

### 2. 研究の方法

2-1 アンケート調査

2-2 ヒアリング調査

### 3. 立地適正化計画における市民参加と水害対策

3-1 市民参加、庁内連携

3-2 居住誘導区域と水害対策

### 4. 浸水想定区域を含んでいない事例、防災コンパクト先行モデル都市に選定された事例からみた立地適正化計画

4-1 阪南市ヒアリング結果

4-2 高槻市ヒアリング結果

### 5. 結論

5-1 まとめ

5-2 最後に

### 3章 水害対策からみた立地適正化計画の策定過程における合意形成について －近畿地方の自治体への調査結果から－

#### 1. はじめに

##### 1-1 研究の背景と目的

日本の総人口は、2015 年の国勢調査で 1920 年の調査開始以降初めて人口減少となった。人口の減少やそれに伴う財政状況の悪化に対して、国においては、持続可能な都市経営を行っていくため、2014 年 8 月に都市再生特別措置法の一部を改正する法律が施行され、立地適正化計画（以下、「立適」という）制度が策定された。立適は、都市全体の構造を見直し、医療・福祉施設や商業施設、居住等が集まって立地することで、市民が徒歩や公共交通により、これらの生活利便施設等に容易にアクセスできる持続可能でコンパクトなまちづくりを推進することを目的として制度化されたものである。

また、金井<sup>文1</sup>は人口減少社会における立適のような区域の政策的コントロールに関して、最も影響を受けるのは地域住民であり、その住民との合意形成に自治体が前面に出ていくべきと指摘している。このことから、住民と自治体がその内容について十分議論を行ったうえで立適を策定し、計画を実行していくことが肝要であると考える。また、国土交通省が公表している「立地適正化計画作成の手引き」（以下、「立適の手引き」という）の中で、「まちづくりに関わる様々な関係施策と連携を図り、それらの関係施策との整合性や相乗効果等を考慮しつつ、総合的に検討することが必要」<sup>文2</sup>とあり、立適という計画が都市の網羅的な計画であることがわかる。そのことから、立適の策定時には、関連施策を講じる府内の他部局との連携が重要といえる。また、立適との整合性・相乗効果を考慮するプロセスが、他の関連施策・計画を見直すきっかけとなる効果が、側面的ではあるが期待できる。そのような効果を發揮する立適を策定するためには、担当部局や市民などの垣根を超えた協働が必要ではないか。

一方、ここ数年で 2018 年西日本豪雨、2019 年九州北部豪雨、2019 年 9 月台風 19 号、令和 2 年 7 月豪雨など大雨や台風による被害が甚大化しており、特に都市機能や居住を誘導しようという地域での水害による被害が問題となっている。上記を示すデータとして、居住誘導区域における災害ハザードエリア存否について、国土交通省が公表している<sup>文3</sup>。ただし、調査対象は令和元年 12 月時点での立地適正化計画を公表している 275 自治体としている。災害レッドゾーン<sup>注1</sup>については、急傾斜崩壊危険区域において、居住誘導区域を含む割合が最も多く 4% となっている。被災した場合、人命にかかるレッドゾーンであるために全体としてかなり低くなっている。しかし、災害イエローノー<sup>注2</sup>については、災害レッドゾーンと比較すると全体的に高くなってしまい、その中でも洪水浸水想定区域には 88% の自治体が居住誘導区域を含んでいる。以上から、多くの自治体が洪水浸水想定区域を除外できないというのが現状である。また、立適の手引きの中で、「居住誘導区域に残存する災害リスクに関しては、[中略] 必要な防災・減災対策に取り組むことが必要」<sup>文2</sup>とあり、「残存する災害リスク」を「居住誘導区域に洪水浸水想定区域が含まれる」と捉えた場合、自治体における水害等の対策が必須と指摘されている。

そこで、本研究は水害対策には立適でのコントロールと自治体における具体的な水害対策の 2 点が必要であると考え、近畿地方の立適を定める自治体を対象に、立適策定の際に市民や府内他部局

からどのような意見が得られどのように合意形成しようとしたか、居住誘導区域に浸水想定区域を含む主な要因と含むうえでの災害対策を明らかにし、今後の都市のコンパクト化を図るうえで、自治体がステークホルダーとともに考える水害対策の一助となるような知見を得ることを目的とする。

### 1-2 既往研究

本研究の位置づけについて述べる。越川ら<sup>4</sup>は、地方自治体の都市計画担当者の立適策定に対する意識について調査し、市民の反対に対しては市民と担当者の双方の政策に対する意識の底上げが重要であると指摘している。この指摘を踏まえ本研究では、市民が立適を理解するために自治体が市民にどのような形の参加を促し、意見を取り上げているかを調査し、研究を発展させた。宮崎ら<sup>5</sup>は、立地適正化計画による都市のコンパクト化に焦点を絞り、誘導区域設定における既存市街地からの縮小率や計画実現のための施策について調査している。しかし、本研究では、誘導区域の設定を水害対策の観点から捉え、誘導区域の設定において浸水想定区域をなぜ含むのか、そして具体的な水害対策の現状に主眼を置いている点で本既往研究とは異なる。本村ら<sup>6</sup>は、実際に居住誘導区域内で起こった浸水被害の浸水エリアを明示し、立適の策定時の水害リスクの取り扱いについて問題提起している。しかし、本研究では、居住誘導区域に浸水想定区域を含む実情についてアンケート調査し、その居住誘導区域に浸水想定区域を含む上で、どのような対策を行っていくべきかを調査している点で異なる。

以上より、本研究は市民の意見を自治体が反映した状況を調査している点、立適策定における水害対策及び居住誘導区域に浸水想定区域を含む上での対策を調査している点で、独自性があると考える。

### 1-3 本研究における合意形成指針

先述の立適の手引きの中で水災害に関する検討等の考え方が示されており、「防災都市づくり計画

表3-1 指針、ガイドラインにおける合意形成に関する記述

指針等	内容
防災都市づくり計画策定指針	災害リスク情報を整理し、市民に周知する 都市部局は、〔中略〕関連部局及び県、国等の関係機関との連携を十分に図る 考慮する災害リスク情報を踏まえ、〔中略〕都市レベル／地区レベルの課題を整理する 多様な主体との協働により防災機能を積極的に評価した〔中略〕施策等を優先的に実施する
	市町村は、〔中略〕河川管理者、下水道管理者、海岸管理者、砂防施設等管理者及び都道府県と協働して、地域住民の理解を得ながら、〔中略〕水災害リスクを軽減又は回避するための対策を総合的に検討する
	水災害リスクを踏まえた防災まちづくりを進めるに当たっては、地域にどのような水災害リスクが存在し、そのリスクを軽減するためにどのような対策を行う必要があるのか、地域の住民や地域に事業所を有する事業者をはじめとする関係者との間で合意形成が図られることが重要であり、〔中略〕ワークショップを開催するなど、丁寧なプロセスを踏むこと
	治水、防災、都市計画、建築その他の関係する各分野の担当部局が連携するとともに、地域住民や民間事業者それぞれの意識の共有が必要であり、〔中略〕新しい議論の体制、合意形成の体制が必要である
(参考文献7、8より筆者編集)	

策定指針」(以下、「指針」という) 及び「水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン」(以下、「ガイドライン」という) を参照し取り組みを進める提案がなされている<sup>文7、文8</sup>。これら指針及びガイドラインにおける合意形成に関する記述を抜粋したものを表 3-1 に記す。

表 3-1 から合意形成におけるステークホルダーは、地域住民、地元関係者、自治体の都市部局と関連部局、都道府県と国であるということ、都市部局を中心となりステークホルダーとの合意形成をなしていく必要があると読み取ることができる。

さらに、表 3-1 を基にステークホルダーの関係性を図示した合意形成フレーム(以下、「フレーム」という)を図 3-1 に記す。本研究ではアンケート及びヒアリングをステークホルダーにおける都市部局に対してのみ行っていることから、本フレームの視点は都市部局から見たステークホルダーの役割、合意形成すべき内容をリスクと施策として明示した。今回の研究趣旨に照らして、図 3-1 における「リスク」を「居住誘導区域に浸水想定区域が含まれる状況」、「施策」を「具体的な水害対策」と読みとり、立適の策定と水害対策に関してステークホルダーに求められている役割を明らかにした。

国土交通省が公表している指針とガイドラインを基に作成したこの図を、本研究における立適策定における合意形成の指針として位置づけ、立適の策定プロセスを検証する。

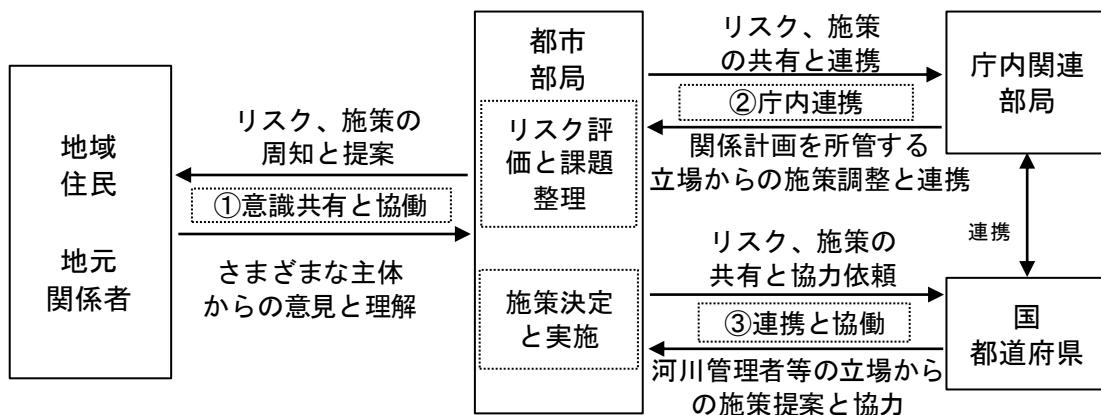


図 3-1 指針及びガイドラインにおける合意形成フレーム

(参考文献 7、8 より筆者編集)

## 2. 研究の方法

既に立適を策定している自治体へのアンケート調査をもとに、立適の策定過程におけるステークホルダーとの合意形成や居住誘導区域に浸水想定区域を含む理由、居住誘導区域と水害対策の関係などについて、上記フレームに落とし込み明らかにし整理する。本研究では、浸水想定区域として「計画規模の洪水浸水想定区域」として考えていたが、本アンケート調査では、浸水想定区域の定義を明示していないので、浸水想定区域は洪水、高潮、津波等を含む浸水想定区域と自治体担当者が捉えて回答されている可能性があることに留意する必要がある。

また、アンケート調査により、居住誘導区域に浸水想定区域を含まずにできている自治体及びステークホルダーと連携して水害対策を行っている自治体が非常に少ないことがわかったため、その

ような自治体が水害対策に対してどのようにステークホルダーと合意形成できたかを明らかにするためヒアリング調査を行った。ヒアリング時に回答者には、浸水想定区域とは計画規模の洪水浸水想定区域であると説明し、そのうえでの回答となっている。

## 2-1 アンケート調査

立適の策定状況について、図3-2より全国の策定割合が16%に対して、三重県を含む近畿地方の策定割合は26%であり<sup>文9</sup>、近畿地方の方が進んでいるため近畿地方の現状から全国の状況をうかがい知ることができること、また、近畿地方では浸水想定区域の設定に大きく影響する河川が都心部に多く流れていることから、調査対象は近畿地方の立適を定めている65の自治体とする。(2020年4月1日時点)

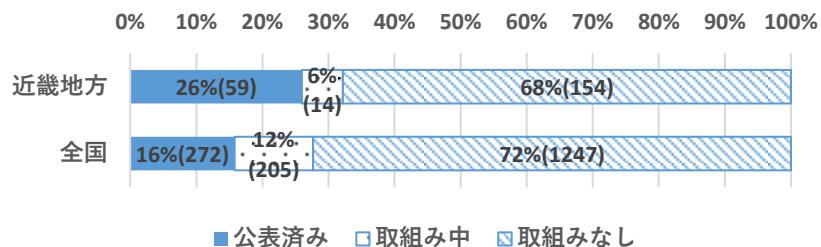


図3-2 立地適正化計画の策定と取り組み状況

表3-2にアンケート項目概要、以下に調査概要を記す。

- ①調査対象 近畿地方の立適を定めている65自治体における都市計画担当
- ②調査方法 アンケート調査
- ③調査期間 2020年12月上旬から2021年1月20日
- ④回収結果 53自治体／65自治体(81.5%)回答

表3-2 アンケート項目概要

分野	質問
計画の策定について	立適を策定する目的 策定に要した期間
住民との合意形成	住民説明会の開催について パブリックコメントについて 住民説明会、パブリックコメント以外の意見交換 市民からの意見を計画に反映したか
府内連携	計画策定のための他課との連携
他計画との連携	立適と都市マスの関係 策定において整合性を図った計画 立適による他の施策の見直し、補完
居住誘導区域と 浸水想定区域	市街化区域（用途地域）内の浸水想定区域の存否 居住誘導区域の設定方法 居住誘導区域内の浸水想定区域の存否 居住誘導区域に浸水想定区域を含む理由
水害対策	計画・実施されている既存の防災対策 居住誘導区域に浸水想定区域を含む上で新しく計画・強化した防災対策

## 2-2 ヒアリング調査

アンケート調査から大阪府下の自治体で居住誘導区域に浸水想定区域を含んでいないのは、阪南市と河内長野市のみであることがわかった。一定値以上の平均傾斜度を区域外としていることが特徴的な阪南市は、立適を積極的に活用しようとしていることが推察されたため、阪南市を対象としてヒアリングを実施した。

また、今回アンケート調査を実施した自治体のうち、高槻市だけが国土交通省から防災コンパクト先行モデル都市に選定されている。この防災コンパクト先行モデル都市とは、「コンパクトシティの取組において、都市の防災・減災対策に意欲的に取り組む都市」であり、「河川管理者等との連携体制が整っていること」が選定の条件<sup>文10</sup>となっている。河川管理者等のステークホルダーと連携してどのように防災・減災対策を進めてきたのか明らかにするため、高槻市にヒアリングを実施した。

以下に調査概要を記す。

①調査対象 阪南市事業部都市整備課

高槻市都市創造部都市づくり推進課

②調査方法 対面によるヒアリング調査

③調査日時 2020年12月17日（阪南市）

2020年11月10日（高槻市）

④調査内容 立地適正化計画の策定プロセスと防災に関する考え方

## 3. 立地適正化計画における市民参加と水害対策

以下にアンケートの調査結果と考察を記す。

### 3-1 市民参加、庁内連携

#### （1）市民参加

立適の策定においてフレーム（図3-1）における「①意識共有と協働」の状況を知るため、住民説明会の開催とパブリックコメントの募集の可否について図3-3に示す。

住民説明会の開催は70%、パブリックコメントの募集はほとんど100%が実施していることがわかった。パブリックコメントについて募集しなかったのは、1市のみであった。理由としては、パブリックコメントの代わりに策定期階で、市民と事業者を対象にアンケート調査を実施し、市民からの意見を聴取しているためである。

次に、住民説明会とパブリックコメント以外に、市民組織や団体と意見交換を実施したかについて

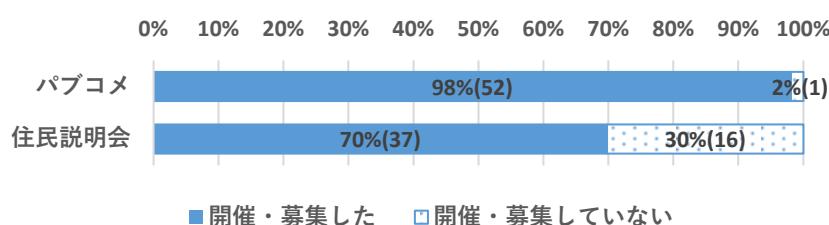


図3-3 策定過程における市民参加

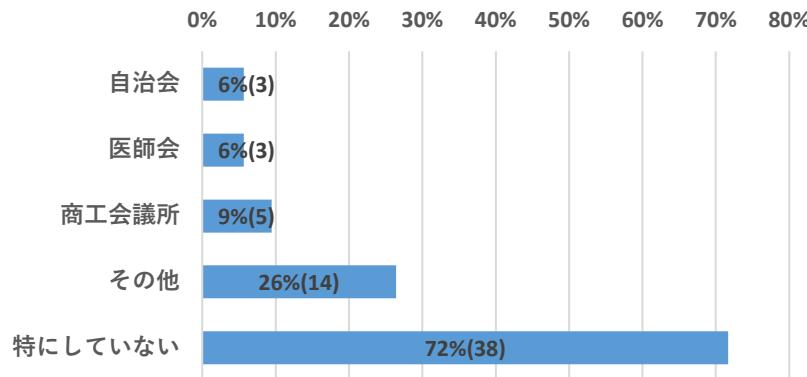


図 3-4 住民との意見交換 (MA)

て、市民組織として代表的な自治会と、立適は都市機能として医療施設、商業施設を指定しているため、それぞれ医師会と商工会議所を選択肢に挙げ、その他で他の具体的な組織名について質問を行いその結果を図 3-4 に記す。図 3-4 より、特にしていないが 70% を超え、ほとんどの自治体が住民説明会とパブリックコメント以外に市民との意見交換を行っていないことがわかった。

上記の住民説明会、パブリックコメント、市民組織や団体との意見交換で出された意見のうち、水害対策等に関する内容を表 3-3 に示す。亀山市では「浸水想定区域が例示されているが、市の浸水想定区域に居住誘導区域が設定されている。市がこのことをどう判断してこのような区域設定を

表 3-3 住民説明会、パブリックコメント、市民組織や団体との  
意見交換で得られた水害対策等に関する意見

市町村	内容
四日市市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・津波、洪水など、災害リスクはきちんと考えられているのか。</li> <li>・河川の堤防を道路にして災害に備えて切れない様にする。</li> <li>・「居住誘導区域」の範囲を設定する際に考慮した「災害リスクの高い区域」を、もっと広く取るべきであり「都市機能誘導区域」の設定の際にも考慮すべき。</li> </ul>
伊勢市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・堤防破堤に伴う浸水深の設定だけでは災害の設定が不十分ではないか。防潮水門もあり、内水処理の問題のほうが大きいのではないか。</li> <li>・市内の道路の拡幅や市道の充実のほうが防災・減災上も合理的ではないか。</li> </ul>
亀山市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「原則として、災害リスク等を総合的に勘案し、居住を誘導することが適当でないと判断される場合は、原則として、居住誘導区域に含まないこととすべき区域居住誘導区域」として浸水想定区域が例示されているが、市の浸水想定区域に居住誘導区域が設定されている。市がこのことをどう判断してこのような区域設定をしたのか疑問である。</li> </ul>
朝日町	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成19年から平成21年度までの記載となっているが、直近の平成29年までの災害を記載すべきではないか。実際に災害は発生している。</li> </ul>
長岡京市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・居住誘導区域の設定方法、防災機能の向上内容を具体的に、都市機能誘導区域の設定方法について（中心になんでも集める考え方の是正依頼）。</li> </ul>
京田辺市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画地は、水害の危険性が高い。水害対策として、計画地に立地する大規模建築物若しくは公共施設は、上階に設置する必要があると思われる。</li> <li>・7月の西日本豪雨に対する分析も行い、これまでの常識を見直すべきである。</li> </ul>
神戸市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「津波ハザードマップ」で指定されている地域への単純な「誘導」は心配。防災対策とリンクした都市計画となっているのか。</li> <li>・水害の対策についても取り組んでいくということだが、実際にどういう段階でどういう進め方をしているのか。災害マップで避難場所を確認して、避難してくださいとはいうが、実際に高齢化社会で避難できるのか。災害マップではなく、河川自体に対する実際の手立てをどう考えているのかもこの計画に記載して欲しい。</li> </ul>
西宮市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土砂災害危険区域などは居住誘導区域から外しているが、浸水想定区域はどうなっているか。国から外すようにと指摘はなかったか。</li> <li>・災害対策の施策は必要ないのか。</li> </ul>
西脇市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・防災について。</li> </ul>
和歌山市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中心部への誘導には、災害時の安全性や駐車場の確保といった課題がある。</li> </ul>

したのか疑問である。」との意見が出されている。四日市市、西宮市でも同じ趣旨の意見が出されていることから、居住誘導区域に浸水想定区域を含むことに不安を感じている市民がいることがわかる。このような意見が出るのは、自治体が居住誘導区域と浸水想定区域に対する考え方と設定方法を十分に市民に説明できていないことが理由の1つとも考えられるので、計画を全市的に進めるためにも市民に説明の上、理解と合意を得る必要がある。

次に、住民説明会やパブリックコメント、その他における意見交換で得られた意見を計画の内容に反映したかについて図3-5に示す。反映したのは20%程度の結果となった。上記の結果から市民の意見は十分に反映されているとは言い難い。

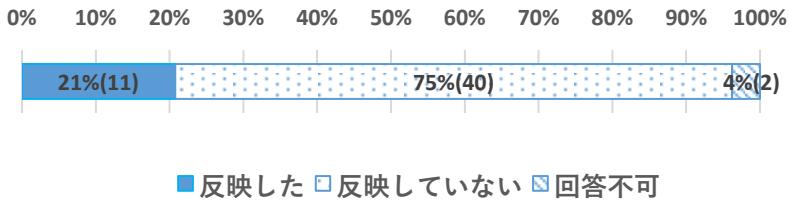


図3-5 計画への反映

表3-3に記した市民からの意見に対して、水害対策に関して立適に反映した内容について表3-4に示す。結果としては、計画への追記等の記述内容の変更であり、市民にわかりやすいように計画が追記等されていることがわかった。表3-3と表3-4の結果から、市民になじみがない計画に対して、市民がわかりやすい計画の内容が重視され、市民からの意見を具体策として計画に取り入れるに至るまでは難しいと考えられる。

表3-4 反映した内容

市町村	内容
四日市市	「基本的な方針」に安全な住環境の形成を図る旨を位置付けるとともに、各災害に関する情報等を追記。
亀山市	計画策定期段階でヒアリングを実施しているため、頂いたご意見を踏まえた上で計画を策定している。
朝日町	パブリックコメントで得られた意見から、修正すべき点を修正。
神戸市	計画素案から計画案になる時点で区域設定基準を見直した。

以上の結果から、フレームにおける「①意識共有と協働」は、立適について市民の理解を得ることが都市部局にとって重視され、具体的な協働にまで至っていないのではないかと思われる。

## (2) 庁内連携

本細節では、フレームにおける「②庁内連携」の状況を知るため、立適策定の際の庁内連携について調査を行った。

立適を策定することが、他の計画・施策を見直しのうえ反映させることにつながったかについて図3-6に結果を示す。



図3-6 立適策定による他の計画への効果



図 3-7 居住誘導区域内の浸水想定区域の存否

他の計画を反映させていないと回答した自治体が約 9 割という結果であった。ほとんどの自治体において、立適策定が他の計画を見直しのうえ反映させることには至っていないということがわかった。多くの自治体が他の計画に不整合をきたさない範囲で立適を策定していることが多いとうかがえる。

フレームにおける「②府内連携」は、他の計画との整合性を図るという点では実現できているが、立適策定による反映は 1 割程度にとどまっていることがわかった。

### 3-2 居住誘導区域と水害対策

本節では、フレームにおける「①意識共有と協働」、「②府内連携」及び「③連携と協働」における水害対策に関する状況を知るため、具体的な取り組みの調査を行った。

居住誘導区域に関して、浸水想定区域の存否、含む理由、含むうえでの既存対策と新たな対策を以下に記す。

#### (1) 居住誘導区域内の浸水想定区域の存否

市街化区域（用途地域）に浸水想定区域が存在するか質問した結果、すべての市町村が市街化区域（用途地域）に浸水想定区域が存在すると回答した。市街化区域は河川のそばにあり、多くが浸水想定区域と向き合っていかなければならないという現状がうかがえる。

次に市街化区域に浸水想定区域を含むが、居住誘導区域の設定において浸水想定区域はどう取り扱っているのかの質問の結果を図 3-7 に示す。約 95% の自治体が居住誘導区域に浸水想定区域を一

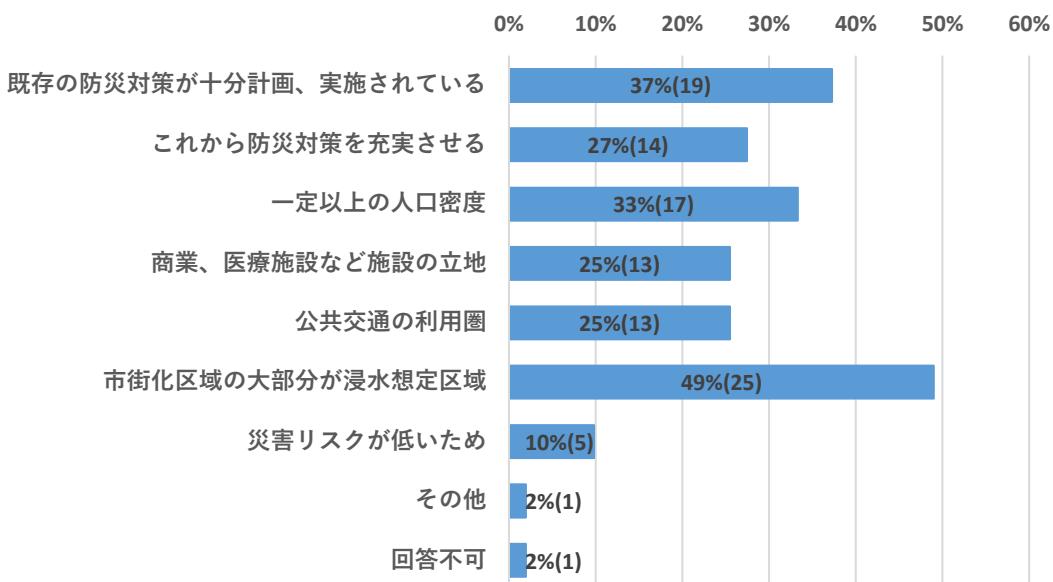


図 3-8 居住誘導区域に浸水想定区域を含む理由 (MA)

部でも含んでいることがわかった。居住誘導区域に浸水想定区域を含まないとするには、阪南市と河内長野市だけであり、現段階でも難しいことがわかる。

## (2) 居住誘導区域に浸水想定区域を含む理由

では、なぜ居住誘導区域に浸水想定区域を含むこととなっているのか。各自治体の理由について改めて明らかにする。結果を図3-8に示す。

「市街化区域の大部分が浸水想定区域となっているため」と回答した自治体が約50%で最も多く、続いて「既存の防災対策が十分」、「一定以上の人口密度があるため」と回答した自治体が多かった。

市街化区域内に居住誘導区域を設定することで、多くの自治体が浸水想定区域を含む結果となってしまっているのではないか。ここで上記仮説を検証するため、大阪府内の代表的な河川である淀川流域であり、防災コンパクト先行モデル都市でもある高槻市の市街化区域、居住誘導区域、洪水浸水想定区域の設定状況と重複率を記した図3-9と表3-5を示す<sup>注3</sup>。

図3-9から市街化区域の大部分に居住誘導区域が設定されていることがわかる。また、表3-5から市街化区域、居住誘導区域も約30%という非常に高い割合で浸水想定区域と重複していることが

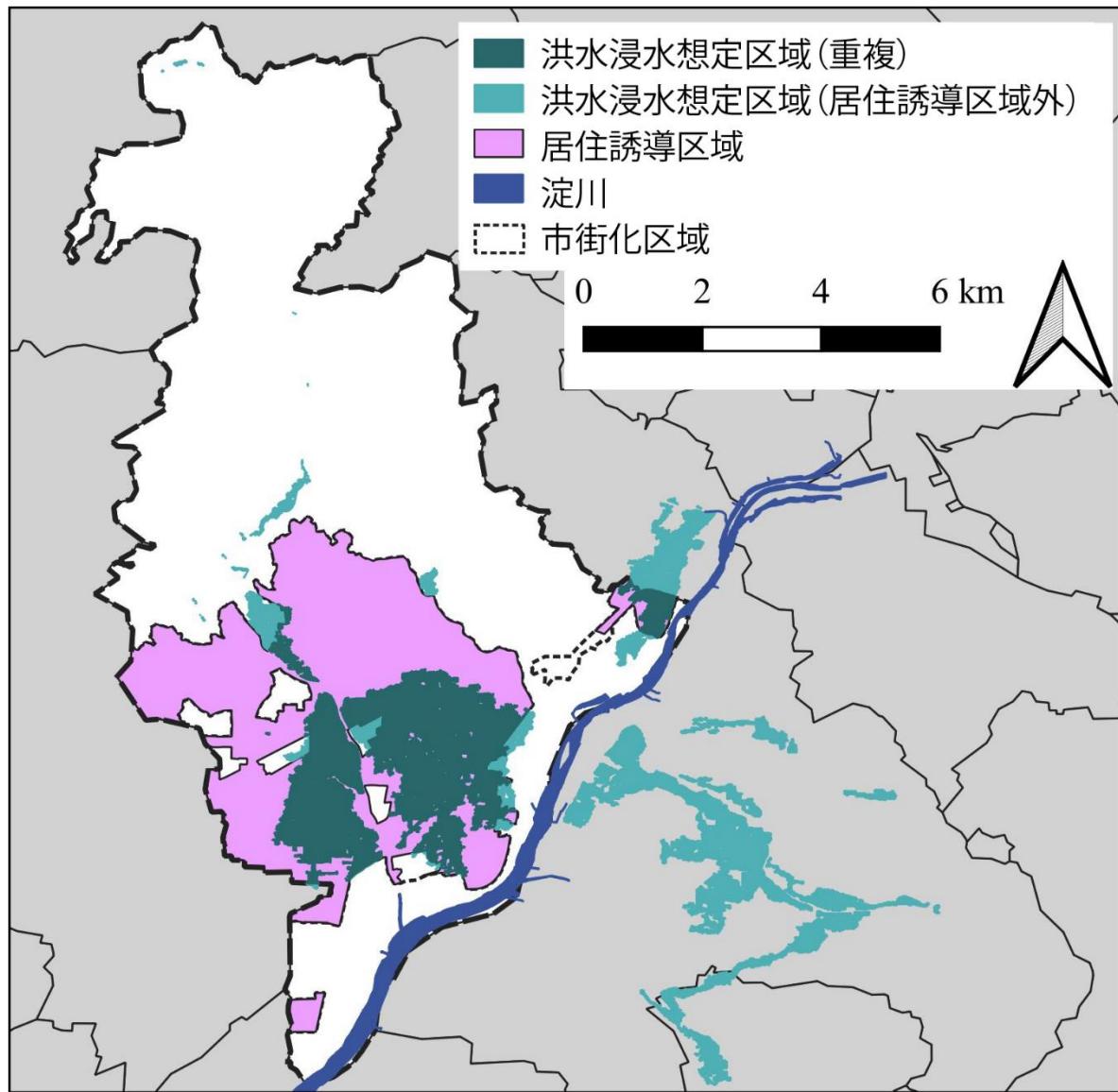


図3-9 高槻市における市街化区域、居住誘導区域、洪水浸水想定区域の設定状況

表 3-5 高槻市における市街化区域、居住誘導区域と洪水浸水想定区域との重複率

	面積	浸水想定区域との重複面積	重複率
市街化区域	32.94km <sup>2</sup>	9.43km <sup>2</sup>	28.6%
居住誘導区域	31.18km <sup>2</sup>	9.19km <sup>2</sup>	29.5%

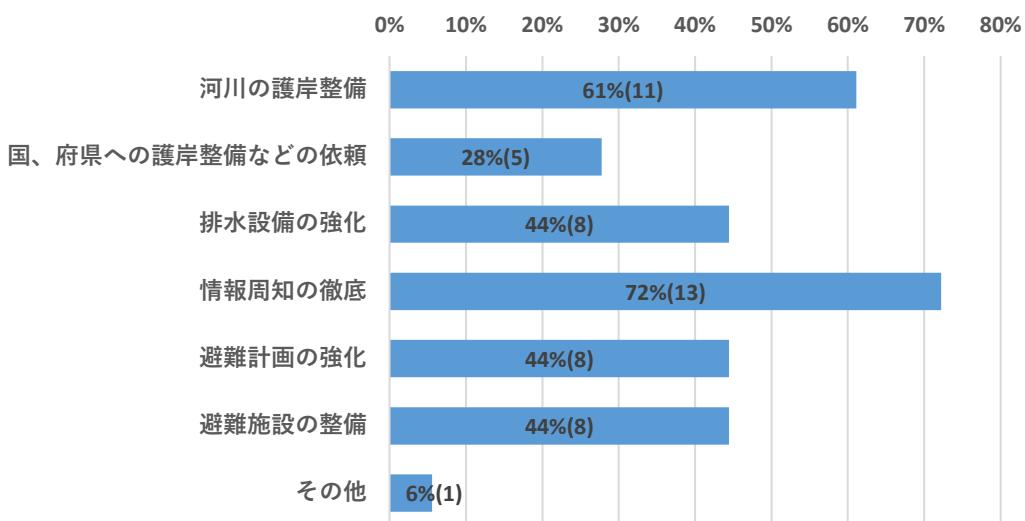


図 3-10 既存の具体的な防災対策 (MA) (N=18)

わかった。今後、他の自治体の状況を検証し、上記仮説の更なる検証が必要である。

水害対策に対して立適でのコントロールが難しい自治体が多いということは、具体的な水害対策を行う必要がある自治体が多いと考えられる。そして、「既存の防災対策が十分」という回答が次位であったことから、上記の想定は多くの自治体に当てはまることがわかった。

### (3) 居住誘導区域に浸水想定区域を含むうえでの既存対策

次に、「既存の防災対策が十分」と回答した自治体を対象に、具体的に対策について質問した結果を図 3-10 に示す。

結果は、「情報周知の徹底」と回答した自治体の割合が高かった。ソフト面での防災対策がより多くの自治体で実施されていることがわかる。情報周知の徹底として、具体的には表 3-6 より、ほとんどがハザードマップの作製・公表・配布であり、ソフト面での防災対策として、ハザードマップを利用する事が主流であるとわかる。メールを利用した防災情報の発信や、防災訓練等の活動も見られる。自治体にとって、ハザードマップ等を利用した情報周知はハード面の整備に比べて費用的に取り入れやすいことから、多くの自治体が実施していることがうかがえる。フレームにおける「①意識共有と協働」において、上記の結果から市民との協働につながったかは明らかにできないが、意識共有は自治体側から積極的に市民に働きかけていることがわかった。「情報周知の徹底」に統いて多い項目が 60% 強の「河川の護岸整備」で、その次に「排水設備の強化」「避難計画の強化」「避難施設の整備」が 44% で同程度であった。

表 3-6 対策内容一覧

対策	市町村	内容
情報周知の徹底	豊中市	ハザードマップ配布
	高槻市	ハザードマップの市内全戸配布
	守口市	ハザードマップの全戸配布実施、同ホームページ公表
	寝屋川市	防災マップの配布
	和泉市	ホームページや広報誌にてハザードマップや日頃の備えを周知しています。
	東大阪市	地域版ハザードマップの作製・配布
	阪南市	広報、HP、ハザードマップ等
	四日市市	ハザードマップ（津波・洪水）の各戸配布など
	伊勢市	ハザードマップの配布、HP等での周知
	亀山市	かめやま安心一丸の送信。【市内の災害発生情報等を市民へメールにて提供】
	朝日町	ハザードマップ公表、防災訓練など
	彦根市	防災マニュアルの配布
	舞鶴市	メール等あらゆる手段による周知
	京田辺市	地域防災計画に必要なことを定め対応している
	神戸市	暮らしの防災ガイドの配布等
	尼崎市	防災ブック全戸配布、防災啓発イベントの実施、情報伝達設備の整備
	西脇市	ハザードマップの整備
	福崎町	防災マップの配布等
	太子町	町HPを活用し、避難施設等の情報を周知
	天理市	緊急速報メール
	桜井市	ハザードマップの作製、防災メール・SNSの活用
	宇陀市	ハザードマップを作成し、自治会等に周知
	川西町	ハザードマップの公表
	新富市	ハザードマップの配布など
排水設備の強化	高槻市	貯留施設の整備
	守口市	雨水排水に資する下水道管等の敷設、更新等が計画中または事業
	寝屋川市	雨水貯留施設の整備
	門真市	下水道・地下河川の整備
	四日市市	準用河川の護岸整備、雨水幹線や貯留間などの整備など
	伊勢市	ポンプ場の増強
	彦根市	河川係による河川改修工事
	向日市	雨水整備(雨水流出抑制施設など)
	京田辺市	地域防災計画に必要なことを定め対応している
	尼崎市	下水道施設の整備・維持・保全（普及率99%以上）、総合治水対策
	西脇市	内水対策（排水路整備、ポンプ場建設）
	福崎町	雨水幹線整備
避難計画の強化	大和高田市	雨水貯留施設の整備
	豊中市	地域防災計画において災害予防対策が示されている
	茨木市	市内各地で浸水被害が想定されているが、ハザードマップの配布などを通じて災害リスクへの意識向上や災害への備えの充実に努めている
	和泉市	地域防災計画策定、国土強靭化地域計画策定中
	四日市市	ハザードマップによる避難経路の周知・啓発、行政無線・防災メール・ラジオ等による避難情報の伝達体制の構築、市民総ぐるみ防災訓練の実施など
	彦根市	防災マニュアルの配布
	京田辺市	地域防災計画に必要なことを定め対応している
	尼崎市	防災体制の強化、充実や周知・啓発
	太子町	平成26年3月に太子町地域防災計画を改訂
避難施設の整備	海南市	津波避難ビルの指定
	和泉市	備蓄倉庫の設置
	高石市	津波避難タワー
	四日市市	津波避難ビルの指定（要配慮者が避難可能な500m間隔）
	伊勢市	津波避難タワーの建設
	京田辺市	地域防災計画に必要なことを定め対応している
	尼崎市	避難所（公立学校）の耐震化等、避難所へアクセスする道路ネットワークの整備
	太子町	太子町地域防災計画上に避難施設を明記し、情報を整備
	大和高田市	小中学校の耐震化
	天理市	浸水想定区域外または浸水想定以上の高さがある避難所の整備
新宮市	海南市	津波避難場所の整備
	新宮市	浸水区域内に避難可能な高層建造物を建設

#### (4) 居住誘導区域に浸水想定区域を含むうえでの新たな対策

続いて、居住誘導区域に浸水想定区域を含むとなったうえで、新たに洪水への水害対策を計画・実施したかについて問うた。結果を以下の図3-11に示す。

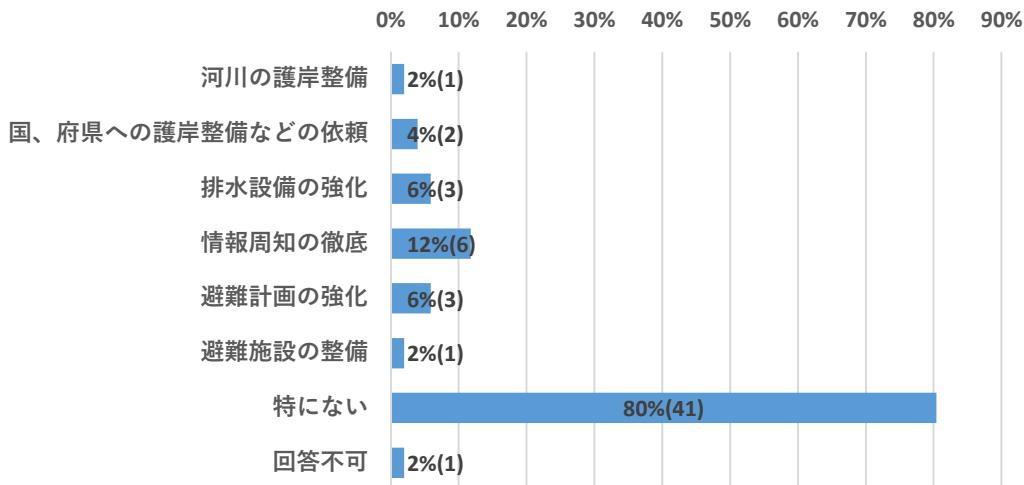


図3-11 居住誘導区域に浸水想定区域を含む上での対策（MA）

結果は、「特ない」と回答した自治体が80%で、ほとんどの自治体が浸水想定区域を居住誘導区域に含んでも、何らかの対策を立てていないことがわかった。また、国、府県への協力が必要なフレームにおける「③連携と協働」に対応する「河川の護岸整備」、公共施設等に関して府内の連携が必要となってくる「②府内連携」に対応する「避難設備の整備」がともに低い結果となっており、十分に機能していないのではないかと考えられる。

わずかではあるが、居住誘導区域に浸水想定区域を含んだことをきっかけに水害対策を行った自治体があり、表3-7に具体的な対策の一覧を示す。表3-7より、情報周知の徹底、避難計画の強化を行った自治体が多く、ハードよりもお金のかからないソフトの対策が多く行われたことがわかった。

また、四日市市と亀山市は、表3-3、表3-4、表3-7のすべてに2市の自治体名があがっている。

表3-7 居住誘導区域に浸水想定区域を含む上での対策一覧

対策	市町村	内容
情報周知の徹底	寝屋川市	ハザードマップの全戸配布
	大東市	災害情報の伝達
	四日市市	各災害リスクについて、立地適正化計画にも記載し周知を図る
	亀山市	水害、土砂災害を含めた総合的な防災ハザードマップを作成中
	大和高田市	ハザードマップの作成、全戸配布
	桜井市	ハザードマップの改定、Web版ハザードマップの作成
排水設備の強化	大東市	雨水貯留施設の整備による内水対策
	亀山市	内水氾濫河川への浸水対策実施に向け、浸水対策計画を作成中
避難計画の強化	寝屋川市	強制化計画
	大東市	避難体制の整備
	亀山市	市の防災計画とは別に住民主体で地域毎の地区防災計画を作成中
避難施設の整備	田原本町	避難所の整備・Wi-Fi整備

この 2 市は、国や県に護岸整備の要望を行い、市民から出された水害対策の意見を自治体における課題として捉え、その意見を反映する形でステークホルダーが連携して水害対策を行った。フレームにおける「①意識共有と協働」、「②府内連携」、「③連携と協働」が機能している自治体と言える。

立適策定によって水害対策をはじめとした自治体の課題を明らかにし、その課題解決のための方法をステークホルダーが合意形成していくことが重要であると思われる。

#### 4. 浸水想定区域を含んでいない事例、防災コンパクト先行モデル都市に選定された事例からみた立地適正化計画

##### 4-1 阪南市ヒアリング結果

居住誘導区域に浸水想定区域を含んでいない自治体の策定過程を知るために、阪南市のヒアリング調査を行った。

阪南市の市街化区域、居住誘導区域、浸水想定区域の設定状況、市街化区域における居住誘導区域の割合と両地域の浸水想定区域との重複率を記した図 3-12 と表 3-8 を示す<sup>注3</sup>。図 3-12 から居住誘導区域は市街化区域内に設定されているが、市街化区域の大部分を占めているわけではなく、浸水想定区域とも重複していないことがわかる。表 3-8 から居住誘導区域は市街化区域から 48.5% に

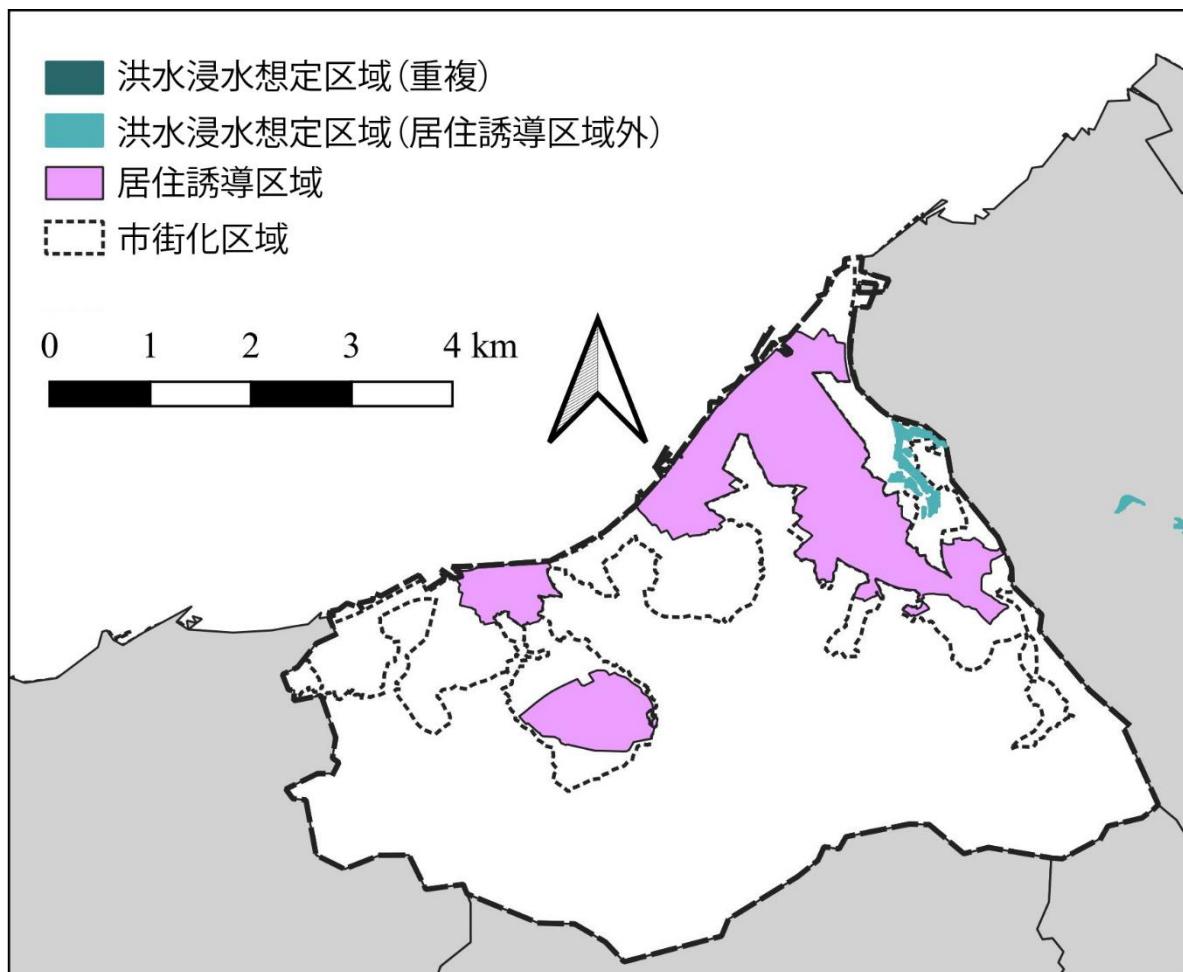


図 3-12 阪南市における市街化区域、居住誘導区域、洪水浸水想定区域の設定状況

表 3-8 阪南市の市街化区域における居住誘導区域の割合と、両地域と洪水浸水想定区域との重複率

	面積	浸水想定区域との重複面積	重複率
①市街化区域	11.70km <sup>2</sup>	0.0004km <sup>2</sup>	0.0%
②居住誘導区域	5.67km <sup>2</sup>	0 km <sup>2</sup>	0.0%
①における②の割合	48.5%		

表 3-9 阪南市ヒアリング結果

項目	回答
立適の策定について	立適の目的は都市の縮小か シンポジウムの参加人数
	42人。かなり宣伝に力を入れた。金沢市、花巻市の立適担当者、和歌山大の先生に来てもらつた。
	住民説明会、パブリックコメント、シンポジウムを通して、市民の認知度、関心
	関心があるというよりは、コンパクトシティに対して批判的な声が多かった。関係ないといふ人は興味を持たない。都市がどうなっていくかというより、目の前の施設がどうなるかというようなことに関心が高い。立適の内容に関する発言は少ない。
	課外との連携
	他課のアドバイスは、要望の色合いが強かつた。他の計画を読み、整合性をとれているか確認した。他課からのリアクションは特になかった。既存の計画に不整合をきたさないようにした。
地域防災計画との整合性	居住誘導区域から浸水想定区域を除外することは可能であるか、地域防災計画の担当者と十分確認したうえで整合性を図った。
	防災指針の追加に関して、ハザードは全面的に除いているため、基本的には関係ない。ため池の浸水想定区域が居住促進区域に入ってくるかもしれないのに、詳しいことがわかり次第対応したい。
	見直し予定
居住促進区域について	居住促進区域とした理由 居住促進区域の設定条件「平坦で歩きやすいかどうか」とした経緯
	金沢市を参考にした。居住誘導区域”外”という言葉に對し、シンポジウムで市民の方からご指摘があり、居住誘導区域を居住促進区域、本来の居住誘導区域外を一般居住区域とした。
	歩いて過ごせる区域とするために、検討委員会・都計審にて議論のすえ決定した。傾斜8%という根拠は12分の1勾配に基づいている。
	浸水などのハザードを居住促進区域から除くことができた理由 想定降雨の変更により、浸水想定区域が拡大されるが居住誘導区域の見直しを行うか
	計画策定過程において、ハザードは居住を誘導すべき区域ではないと判断したため。 行わない。担当としては考えなければならないと思っているが、庁内としてはそのような動きはない。担当としては考えなければならないと思っているが、庁内としてはそのような動きはない。溜池の浸水が居住促進区域にかかりそうなので、もう少し詳しい情報がわかり次第検討する。

縮小されて設定されており、この縮小率はかなり大きい。この縮小率の大きさが阪南市の浸水想定区域を居住誘導区域から除くことができたことに繋がっているように思われる。

また、ヒアリング結果を表 3-9 に示す。ヒアリング結果より、阪南市は金沢市を模範として、居住誘導区域を居住促進区域、居住誘導区域外を一般居住区域と名づけていることがわかった。居住誘導区域外と名づけると、区域外に住む住民からは区域内よりも何かと不利になるのではと考え、反発が出ることになる。この住民からの反発が居住誘導区域を小さく設定できないこと、つまりは居住誘導区域から浸水想定区域を除くというような大胆な区域の設定の壁となっている。そのため居住促進区域、一般居住区域と名付けることで、災害予想区域を除くことや、平均傾斜度の条件を作ることなど積極的な区域設定ができている。

区域の設定においては、除くべきものなどを除くことができていても、誘導区域内外で差がないということは、将来的な都市像を見据えて、誘導するために何か施策等を行うという段階ではないように考えられる。

フレームにおける「①意識共有と協働」の意識共有に力を入れていること、「②府内連携」は計画の整合性を図っていることがわかった。

#### 4－2 高槻市ヒアリング結果

河川管理者等のステークホルダーと連携して、都市の防災・減災対策に意欲的に取り組む都市として、高槻市は防災コンパクト先行モデル都市に選定されている。1917 年 10 月の淀川堤防決壊をはじめ、1953 年 9 月の芥川・女瀬川堤防決壊、1967 年 7 月の女瀬川堤防決壊などの大きな水害を経験して<sup>文10</sup>、そのうえで水害対策を行い、2017 年 3 月立地適正化計画策定、2020 年 7 月防災コンパクト先行モデル都市に選定と、長い年月をかけての水害対策が防災コンパクト先行モデル都市選定につながっている。どのようにステークホルダーと防災・減災対策を進めてきたのか明らかにする

表 3-10 高槻市ヒアリング結果

項目		回答
立適の策定について	策定の経緯	長期的な目で見て、現在の市街地の人口密度、都市機能を維持し、都市の衰退を防ぐため。
	住民説明会の参加人数	6人。先行事例が少なく、住民、業者ともに認知度は低かった。
	パブリックコメントの件数	10件。意見内容は立適に関するものとは言い難かった。
	その他の意見交換	商工会議所、医師会、市街化区域のうち居住誘導区域から除く区域の自治会長と、計画案を共有した。
	課外との連携	災害ハザードを共有した。草案の段階で、法に違反する部分などチェックを依頼した。
居住誘導区域について	見直し予定	都市マスの改訂(2021年度発表)、防災コンパクト先行モデル都市に選定されたことを受けて変更する予定。
	浸水想定区域を含む理由	浸水想定区域が市街化区域の半分を占めるため、除くことは現実的ではない。策定当時の運用指針に従って含んだ。
	立適上では防災・減災対策が進んでいるとあるが、具体的な対策	淀川の河川整備（国と府による）。過去に市街地において度々浸水被害が発生した。国、府、鉄道各社等と連携して水害対策の検討を重ね、100年に一回程度の豪雨に対応できるよう整備を行った。
	浸水想定区域を含む上での新たな対策	なし。立適を受けてではないが、既存のハザードマップの情報周知を強化した。その他、立適とは関係なく、近年の社会情勢を受けて各課が対応する。
防災コンパクト先行モデル都市について	居住誘導区域の見直し予定	なし <sup>(4)</sup> 。誘導区域から除外するというよりは、対策を強化する。
	選定された経緯	総務省主導の地震の防災計画に関与していたことがきっかけ。最近、災害があり、防災対策に意欲的に取り組んでいること、河川管理者との連携が取れていますことや令和2年度中の防災指針の追加を目指すことなどの諸条件が揃っていた。近畿圏では、当高槻市と、忠岡町、福知山市が選定されている。それぞれ立適を策定済み、策定予定、氾濫被害が頻発している国が排水対策を進めているなどのモデルとして選定し、全体でのバランスもある。
	選定されたことによる新しい動き	なし。選定されたからというより、社会情勢的に新しい取り組みをしなければならないという機運がある。

ため、高槻市にヒアリングを実施した。

ヒアリング結果を表 3-10 に示す。高槻市では過去に淀川、女瀬川の堤防決壊による水害で市街地において度々浸水被害が発生したことが、防災・減災の取り組みのきっかけになっていることがわかった。特に淀川は国の管理する洪水予報河川であることから、その被害は甚大であったと思われる。水害における被害を最小にとどめるため、国、府、鉄道各社等と連携して水害対策の検討を重ね、100 年に一回程度の豪雨に対応できるよう整備を行った。痛みを経験したからこそこの連携と取り組みであるといえる。

立適の策定については、住民説明会とパブリックコメントを実施しているが、市民や民間事業者の関心や認知度は低かった。しかし、府内では災害ハザードの共有をし、連携して立適を策定したことがわかった。

フレームにおける「①意識共有と協働」では居住誘導区域から除く区域の自治会長との計画の共有が特徴的であった。「②府内連携」は法令チェックにとどまっているが、「③連携と協働」では過去の浸水被害から、国、府、鉄道各社等と連携して水害対策を図っていることがわかった。

## 5. 結論

### 5-1 まとめ

以下に本研究において得られた知見を示す。

(1) 立適の策定過程で住民説明会とパブリックコメントの募集により住民参加を図っているが、計画に反映されている市民の意見は少ないことがわかった。フレームにおける「①意識共有と協働」は、立適について市民の理解を得ることが都市部局にとって重視され、具体的な協働にまで至っていないと考えられる。

(2) 四日市市と亀山市は、市民から出された水害対策の意見を自治体における課題としてとらえ、その意見を反映する形でステークホルダーが連携して水害対策を行い、フレームにおける「①意識共有と協働」、「②府内連携」、「③連携と協働」が機能している自治体であるとわかった。

(3) 国、府県への協力が必要な「河川の護岸整備」、公共施設等に関して府内の連携が必要となっ

てくる「避難設備の整備」がともに低い結果となっていることがわかった。

(4) 阪南市は市街化区域から居住誘導区域への縮小率が 48.5%となっている。それにより、居住誘導区域に浸水想定区域を含めることなく、設定できていることがわかった。

(5) 高槻市は国、府、鉄道各社等と連携して水害対策の検討を重ね、具体的な整備を行ったことがわかった。

## 5－2 最後に

居住誘導区域の設定において、浸水想定区域を除くことが可能であっても、想定降雨の変更によりいつ浸水想定区域が拡大されてもおかしくない。そのため自治体は居住誘導区域に浸水想定区域が含まれる理由を積極的にステークホルダーと共有し、水害に対する対策をステークホルダーが議論のうえ合意形成することが求められると考える。

本研究において、アンケート調査では自治体担当者の主觀で回答されていることも否めず、アンケート対象都市の居住誘導区域、市街化区域、浸水想定区域との定量的関係の客観的論証が必要である。また、浸水想定区域を計画規模の洪水浸水想定区域と定義し、より焦点を絞ったアンケート調査及び結果の分析が今後の課題である。加えて、本研究ではアンケートを自治体担当者に対してのみ行っており、今後市民、府内関連部局、都道府県及び国への調査を行って、様々なステークホルダーの視点を考慮した、フレームの更なる検証が必要である。

## 注釈

- 1) 住宅等の建築や開発行為等の規制がある区域。
- 2) 建築や開発行為等の規制はなく、区域内の警戒避難体制の整備等を求めている区域。
- 3) 各区域における図と面積は、国土交通省による国土数値情報データベースより取得した地物データを QGIS 上に投影し、算出している。
- 4) ヒアリング後に方針が変わり、2021 年度に一部見直しを行った。具体には浸水想定区域のうち「計画降雨時に 3m 以上の浸水が想定される区域」を居住誘導区域から除外。

## 参考文献

- 1) 金井利之：縮減社会の合意形，第一法規，p. 12, 2019. 1
- 2) 国土交通省，立地適正化計画作成の手引き，日本語，  
[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001379329.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001379329.pdf), 2021. 2. 28
- 3) 国土交通省：防災・減災等のための都市計画法・都市再生特別措置法等の改正内容（案）について，  
<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001326007.pdf>, (最終検索日: 2021. 2. 21)
- 4) 越川知紘，菊池雅彦，谷口守：コンパクトシティ政策に対する意識とその変容構造—地方自治体の都市計画担当者を対象にして—，土木学会論文集 D3 (土木計画学)，73巻5号, pp. I\_379-I\_388, 2017. 2
- 5) 宮崎慎也，鶴心治，小林剛士，宋俊煥：立地適正化計画策定都市にみる誘導区域と誘導施策に関する研

- 究, 日本建築学会大会学術梗概集(北陸), pp311-312, 2019.9
- 6) 本村恵大, 丸岡陽, 松川寿也, 中出文平:居住誘導区域の指定の在り方に関する研究~空間特性に着目して~, 日本都市計画学会都市計画論文集, 55巻3号, pp521-528, 2020.10
- 7) 国土交通省:防災都市づくり計画策定指針,  
<https://www.mlit.go.jp/common/001042803.pdf>, (最終検索日: 2022.2.7)
- 8) 国土交通省:水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン,  
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001406357.pdf>, (最終検索日: 2022.2.7)
- 9) 国土交通省:立地適正化計画によるコンパクトなまちづくり,  
[https://www.zenken.com/kensyuu/kousyuukai/H31/658/658\\_matsumura.pdf](https://www.zenken.com/kensyuu/kousyuukai/H31/658/658_matsumura.pdf), (最終検索日: 2022.4.20)
- 10) 国土交通省:防災コンパクト先行モデル都市,  
[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001353375.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001353375.pdf), (最終検索日: 2021.2.28)

## 第4章 公立図書館における指定管理者制度の導入から運用開始までの合意形成 プロセスに関する一考察 - 4事例による比較分析 -

### 1. はじめに

- 1-1 研究の背景と目的
- 1-2 合意形成の定義
- 1-3 既往研究からみた本研究の位置づけ
- 1-4 調査対象と研究方法

### 2. 各事例における合意形成プロセス

- 2-1 合意形成プロセスの検証に関する判断基準
- 2-2 多賀城図書館における合意形成プロセス
- 2-3 海老名図書館における合意形成プロセス
- 2-4 高梁図書館における合意形成プロセス
- 2-5 小牧図書館における合意形成プロセス
- 2-6 小括

### 3. 開館3事例における合意形成に必要な要素の検証

- 3-1 多賀城図書館
- 3-2 海老名図書館
- 3-3 高梁図書館
- 3-4 合意形成プロセスに必要な条件の整理

### 4. 結論

## 4章 公立図書館における指定管理者制度の導入から運用開始までの 合意形成プロセスに関する一考察 - 4事例による比較分析 -

### 1. はじめに

#### 1-1 研究の背景と目的

近年、公共施設マネジメントの1つの手法として、官民連携によるマネジメントが全国の自治体で導入されており、既存公立図書館への指定管理者制度の導入などが少しづつ進んでいる。一方、公立図書館においては、入場料を徴収できない、民間事業者に図書館運営のノウハウが蓄積されていない<sup>文1</sup>等の指摘もあり官民連携の導入に対して批判的な指摘が多く見られる<sup>文2</sup>。例えば小牧市中央図書館（以下「小牧図書館」という）は新図書館建設の際、指定管理者制度による図書館サービスの提供を進めようとしたが、2015年に住民や議会の反発を受けて指定管理者制度導入の可否を問う住民投票を実施した。住民投票の結果、反対が賛成を上回り、官民連携事業の契約は解消された。志村は「（公共施設マネジメントを進めるためには）スケジュールを定め、合意形成プロセスを明示し、住民参加が促進されるように、早期からの準備と告知が不可欠である」、「（限られた時間で）合意形成を進めていかなければならない公共施設マネジメントにおいては、多様な参加者を政策形成の段階からそのプロセスに関与させていくことが重要である」<sup>文3</sup>と指摘しており、合意形成プロセスを明示すること、ステークホルダーを政策形成の段階から関与させていくことが重要であるとしている。全国的に官民連携による公共施設マネジメントを進める上で、ステークホルダーの合意形成手法の開発は重要かつ喫緊の課題である。

そこで本研究では、小牧市が採用を目指した指定管理者制度による図書館サービスの提供に着目し、実際に指定管理者制度を導入した3事例に小牧市の事例を合わせた計4事例を対象に、合意形成プロセスにおけるステークホルダーの関わりについて比較検証を行うことで、合意形成プロセスにおいて経ておくべき具体的な段階と必要な条件を示すことを目的とする。

#### 1-2 合意形成の定義

合意形成に関する体系的な研究として、理論面、方法面、実践面の3つの側面から体系化した猪原らによる研究<sup>文4</sup>が挙げられる。その中で今田<sup>文5</sup>は理論面から、賛同者ないし反対者の数の問題ではなく、反対の意見を持つ者を減らす努力の過程が合意形成であると定義している。木嶋<sup>文6</sup>は方法面から、さまざまな価値観が共存・共生してなしえるものと定義している。桑子<sup>文7</sup>は実践面から、みんなで話し合い、熟慮された賢明な提案を採択し、笑いを含む工夫をこらしながら、決断へと至るプロセスを通じて得られた結果と定義している。

本研究では、上記の各定義を踏まえ、指定管理者制度による図書館サービスの提供に至るまでのプロセスでは、①反対の意見を持つ者を減らす努力を行い、全てのステークホルダーの意見の一一致を目標とすること、②様々な価値観を持つ市民というステークホルダーが関わること、③ステークホルダーが合意形成に向けて議論をすることの三点を重要視する。また、構想の策定などと異なり、実現することも本プロセスでは重要である。そこで本研究では、合意形成を「ステークホルダーの意見の一一致を目標とした合理的な手続きによって意見の一一致を図り、得られた合意内容を実現すること」と定義する。

### 1－3 既往研究からみた本研究の位置づけ

既往研究から本研究の位置づけについて述べる。市庁舎整備において、新庁舎移転決定までの検討プロセスにおける合意形成の方法を整理・分析した長谷川による研究がある<sup>文8</sup>が、本研究の4事例における合意形成プロセスにおいて市が指定管理者制度導入の検討から公表に至るまでの具体的な段階と必要な条件を示す参考としている。また、図書館における指定管理者制度導入に関する課題として、桑原は指定管理者制度が民間企業による独断的な運営につながるのではないかという、市民や議会からみた懸念を示しており<sup>文2</sup>、本研究ではその懸念に対して市民や議会を含むステークホルダーが合意形成に至るための必要な条件を検証する。小牧図書館については、行政が住民に対して十分な情報提供を行っていない<sup>文9</sup>、なぜ住民投票に至ったのか<sup>文10</sup>、(メリット・デメリット等を)市民へ具体的に示し、議論を深め、市民の声を活かした図書館建設を進めるべき<sup>文11</sup>等の課題が指摘されており、本研究ではこれらの課題を踏まえ合意形成プロセスにおいて経るべき具体的な段階と条件を示す。

### 1－4 調査対象と研究方法

小牧図書館を研究対象とする理由については1－1において述べたとおりである。他の3事例は、小牧図書館が指定管理者制度を導入しようとした際の状況と類似性を考慮し、①「市」<sup>注1</sup>であること、②指定管理者が民間事業者であること(NPO、公共財団等でないこと)、③小牧市と比較検証するため小牧市が目指したものと同じく、建物の主用途が図書館である複合施設で、図書館以外の用途が書店やカフェ等の店舗であること、④小牧市が図書館の建替えを機に指定管理者制度を導入しようとしたことから、図書館建替えや改修等の建設に伴い指定管理者制度を導入していること<sup>注2</sup>を選定条件として、日本図書館協会が公表している「指定管理者制度導入 2020 調査(報告)」及び「別表」、地方自治法が改正され指定管理者制度の採用が可能となった2003年から2018年までに日本図書館協会が発行した「図書館年鑑」内の新設等された図書館が記載されている「新しい図書館」から抽出した結果、多賀城市立図書館(以下「多賀城図書館」という)、海老名市立中央図書館(以下「海老名図書館」という)、高梁市図書館(以下「高梁図書館」という)の3館を抽出することができた。小牧図書館を合わせた計4館に関する基礎情報を表4-1に示す。結果として、カルチュア・コンビニエンス・クラブ(株)(以下「C社」という)が指定管理者として関わっている事例のみとなつた。

4事例を研究対象とし、各市の担当者から提供された資料および議会議事録の調査を行うほか、各図書館に関する書籍や各市のホームページ等で公表されている情報をもとに、ステークホルダーの関係を4事例の合意形成プロセスから考察する。そこから開館に至った3事例(以下「開館3事例」という)から合意形成プロセスにおいて経るべき具体的な段階と条件を示す。

なお、本研究ではステークホルダーは図書館のあり方に关心と懸念を抱く人々であると考えたため、ステークホルダーを合意形成プロセスにおいて関与し、かつ、合意形成に向けて行動している関係者と定義し、具体的には市、市民、議会、民間事業者、図書館協議会、選定委員会等をステークホルダーとみなす。また、本研究では、指定管理者制度導入のための条例改正を「導入議決」、指定管理者の指定の議決を「指定議決」と称する。

表 4-1 各図書館の概要

名称	多賀城市立図書館 (多賀城図書館)	海老名市立中央図書館 (海老名図書館)	高梁市図書館 (高梁図書館)	小牧市中央図書館※1 (小牧図書館)
住所	多賀城市 中央二丁目	海老名市 めぐみ町7番1号	高梁市 旭町1306番地	小牧市 中央一丁目234番地
本館・分館	本館	本館	本館	本館
人口（人）	62,827	136,516	29,072	148,831
蔵書数(千冊)	270	342	141	329
図書館床面積(m <sup>2</sup> )	3,342	3,660	2,786	2,224
現地建替え・ 移転建替え・改修	移転建替え	改修	移転建替え	移転建替え
図書館以外の用途	レストラン、コン ビニエンススト ア、書店、カフェ	書店、カフェ	書店、カフェ、レ ストラン、バスセ ンター	書店、カフェ
指定管理者の 公募・非公募	非公募	公募	非公募	公募
指定管理者制度 導入の公表日	2013年11月25日	2013年3月12日	2014年9月3日	2014年4月25日
導入議決日	2014年3月27日	2013年6月14日	2016年3月18日	2014年6月24日
指定議決日	2014年6月13日	2013年12月13日	2016年3月18日	—
指定管理開始日	2015年4月1日	2014年4月1日	2016年12月1日	—
指定管理者制度導 入時の指定管理者	C社	C社・T社共同事業体	C社	C社・T社共同事業体

※1) 小牧市中央図書館に関しては、移転建替え前の蔵書数、床面積を記載しており、図書館以外の用途は民間事業者の提案内容を記載

## 2. 各事例における合意形成プロセス

### 2-1 合意形成プロセスの検証に関する判断基準

本章で示す表 4-2～4-5 における合意形成の判断基準を以下に記す。

ステークホルダーが合意形成した出来事について、ステークホルダー間で共有しあつステークホルダー以外にも公表できた状態を「◎」<sup>注3</sup>、市がステークホルダーの一部と内容を合意でき、ステークホルダー以外にも公表できた状態を「○」とする。また、市が計画策定、ワークショップ（以下「WS」という）、アンケート、懇談会によって市民の意向確認を行った際に、本研究で定義した合意形成にまでは至っていないが、反対運動等が見られず合意形成プロセスを進めていくことができる状態を「緩やかな合意形成」と定義し、その緩やかな合意形成の状態を「●」とする。さらに、ステークホルダーが合意形成に向けた行動を起こしている状態を「◇」、ステークホルダーが別のステークホルダーへ一方向的に内容の伝達等を行った状態を「△」、ステークホルダーが内容を合意できず政策決定プロセスが膠着もしくは逆行している状態を「×」として表に示す。

### 2-2 多賀城図書館における合意形成プロセス

多賀城図書館の開館に至るまでの経緯<sup>文12, 13, 14</sup>、ステークホルダーが合意形成した出来事に関して整理したものを表 4-2 に示す。

多賀城市では、2013 年 6 月の議会において指定管理者制度導入に関する審議、7 月に市が C 社とまちづくりに関する合意形成に至ることで指定管理者制度導入の準備を始めた。同年 11 月と 12 月に、市が市民に対して移転計画公表と WS をを行い、市と市民との間で緩やかな合意形成に至った。こ

表 4-2 多賀城図書館が開館に至るまでの出来事

開館に至るまでの出来事			合意形成に関わるステークホルダー					
			市	市民	議会	民間事業者	図書館協議会	選定委員会
2013	5月25日	① 新聞に、C社が多賀城図書館の指定管理者となる旨が報道される						
	6月18日	市議会第2回定例会において市長が、指定管理者の委託先がC社に決まっているわけではない旨、 ② C社が指定管理者である他の市の図書館を参考にして図書館を核としたまちづくりを行っていく旨を説明、指定管理者制度の導入に関して審議を行う	◇		◇	◇		
	7月11日	③ C社と市の間でまちづくりに関する連携協定を締結	◎			◎		
	11月25日	多賀城市立図書館移転計画策定。この中で「運営形態について検討を重ねてきた結果、指定管理者制度が最もふさわしいという結論に達しました」、「同再開発ビル内に出店予定の事業者が有する実績とノウハウを活用することで市民へのサービスは質・量ともに向上し、また、合理的な運営が期待できることから、同事業者を指定管理者の候補者として今後の手続き等を進めてまいります。」と記述	●	●				
	12月9日	⑤ 市内各小・中学校において、子ども対象の新図書館に関するWS開催（～2014年1月22日）	●	●				
2014	3月7日	市議会第1回定例会において、「新しい多賀城市立図書館の企画、設計、運営について、C社に任せることを中止して、市民の意見を聴取し、安心して利用しやすい新図書館を建設してほしい」旨の請願が出され継続調査となる	◇		◇			
	3月27日	⑦ 市議会第1回臨時会において、審議を経て指定管理者制度の導入に関する図書館条例の改正【導入議決】	◎		◎			
	4月17日	⑧ 第33回東日本大震災調査特別委員会において、図書館の平面プラン、施設構成等について説明、審議を行う						
	4月17日	⑨ 指定管理者の候補者の申請受け付け（非公募によるC社のみ受け付け）（～4月24日）						
	4月28日	⑩ 第1回指定管理者選定委員会（図書館利用者2名、学識経験者2名、市職員3名）が開催。市立図書館移転事業の概要説明、指定管理者候補者選定に関する審査方法の確認	◇	◇				◇
	5月7日	⑪ 第2回指定管理者選定委員会が開催。申請者からの企画提案内容の説明、プレゼンテーション、選定委員による質疑、審査を行い、指定管理者候補者を選定	◎	○		◎		◎
	6月11日	⑫ 市議会第2回定例会において、C社を指定管理者とすることに対する反対の請願が不採択						
	6月13日	⑬ 市議会第2回定例会において、審議を経て多賀城市立図書館用建物の取得が可決、審議を経てC社を指定管理者としての指定が可決【指定議決】	◎		◎	◎		
	10月	⑭ 図書館協議会において、実施設計の図面を報告（計3回）	△				△	
	11月19日	⑮ 図書館協議会において、実施設計の最終図面を報告	△				△	
2015	4月1日	⑯ 多賀城図書館において、C社が指定管理を開始						
	12月	⑰ 多賀城図書館は休館、移転業務開始						
2016 3月21日 ⑱ 新多賀城図書館開館								
凡例 ◎(合意形成)、○(一部のステークホルダーとの合意形成)、●(反対運動等が起こらず緩やかな合意形成)、◇(合意形成に向けた行動)、△(一方通行の情報提供)、×(合意形成できなかった)								

の計画内容に関して指定管理者の候補者は継続審議となつたことから、ステークホルダーが慎重に議論を進めていることがわかる。翌年3月に議会において導入議決、図書館利用者の市民を含む指定管理者選定委員会がC社を選定、6月に指定議決といった合意形成のプロセスを経て、2016年3月に開館に至った。

## 2-3 海老名図書館における合意形成プロセス

海老名図書館の開館に至るまでの経緯<sup>注4、文15、16</sup>、ステークホルダーが合意形成した出来事に関して整理したものを表4-3に示す。

表 4-3 海老名図書館が開館に至るまでの出来事

開館に至るまでの出来事			合意形成に関わるステークホルダー					
			市	市民	議会	民間事業者	社会教育委員会議※1	選定委員会
2009	-	① 図書館外部委託推進計画策定。その中で運営業務委託と指定管理者制度の採用に関する比較及び検討がなされ、運営業務委託が選択される						
2010	6月	② プロポザル方式により図書館運営業務委託の業者を選定。T社が選定される						
2011	4月	③ T社による図書館運営業務委託が開始						
2012	12月12日	④ 市議会第4回定例会において市長及び教育長が、T社による運営業務委託の効果を検証した上で指定管理者制度導入の検討を行う旨を報告	△	△				
2013	3月	⑤ 市が図書館利用者アンケートを実施	●	●				
	3月12日	⑥ 市議会第1回定例会において市長が、指定管理者制度を導入の意思を報告	△	△				
	6月	⑦ 市が図書館利用者アンケートを実施	●	●				
	6月6日	⑧ 市議会第2回定例会において、市から社会教育委員会議が指定管理者制度に関するチェック機能を担うと説明。指定管理者制度の導入に関して審議を行う	◇		◇		◇	
	6月14日	⑨ 第2回定例会において、審議を経て指定管理者制度導入に関する図書館条例の改正【導入議決】	◎		◎			
	7月30日	⑩ 指定管理者の募集を開始						
	9月30日	⑪ 学識経験者2名（社会保険労務士、税理士）と市職員8名（財務市民福祉担当理事、財務部長、財務部次長、財務部公共施設整備担当参事、施設管理課課長、教育部長、教育部次長、図書館長）を選定委員とする第1回選定委員会が開催。書面による審査	◇			◇		◇
	10月16日	⑫ 第2回選定委員会が開催。プレゼンテーションによる審査	◇			◇		◇
	11月18日	⑬ 指定管理者選定後、市とC社・T社共同事業体が仮協定を締結。指定管理者と市関係部署職員（財務部、施設管理課、企画財政課、教育指導課）による提供されるサービス等についての協議を開始（～2014年3月27日）	◎			◎		◎
	12月13日	⑭ 市議会第4回定例会において、審議を経てC社・T社共同事業体を指定管理者としての指定が可決【指定議決】	◎		◎	◎		
2014	3月27日	⑮ 海老名図書館の管理運営に関する基本協定を締結	◎			◎		
2015	4月1日	⑯ 海老名図書館においてC社・T社共同事業体による指定管理が開始						
	11月30日	⑰ 中央図書館改修工事のため閉館						
	10月1日	⑱ 新海老名図書館開館						
凡例 ◎(合意形成)、○(一部のステークホルダーとの合意形成)、●(反対運動等が起こらず緩やかな合意形成)、◇(合意形成に向けた行動)、△(一方通行の情報提供)、×(合意形成できなかった)								
※1 2012年5月に、図書館協議会は社会教育委員会議に統合された								

海老名市では、2009年から指定管理者制度導入に関する議論が開始され、2011年には(株)図書館流通センター（以下「T社」という）による図書館運営業務委託が開始された。2013年3月に市長が議会において指定管理者制度導入の意思を示し、6月に議会で図書館協議会を統合した社会教育委員会議が指定管理者制度に積極的に関与することが市から説明され、同月に市がアンケートで市民意見を聴取し指定管理委託業務の内容に反映させようとしたことで緩やかな合意形成に至った。同月、議会において導入議決、同年11月に選定委員会がC社・T社共同事業体を選定、12月には指定議決といった合意形成のプロセスを経て、2015年10月に開館に至った。

## 2-4 高梁図書館における合意形成プロセス

高梁図書館の開館に至るまでの経緯<sup>注4、文17、18、19</sup>、ステークホルダーが合意形成した出来事に関する整理したものを表4-4に示す。

高梁市では、2012年11月に高梁中央図書館建設基本計画の中で図書館運営は市直営を基本とする旨を明示していた。その後の市が行ったWSとアンケートにおいて市民から運営を民間事業者に任せてはどうかとの意見が出されたことで、指定管理者制度導入に向けて緩やかな合意形成に至った。2014年9月の議会において市長がC社にアドバイスを受け進めている旨を報告、2015年1月には市とC社は基本合意書締結という合意に達した。また同年11月には、市長と市民との懇談会においてC社提案書の内容説明と意見聴取を行ったことで、C社指定に向けて市と市民が再度緩やかな合意形成に至った。2016年2月に指定管理者の選定の役割を担う図書館協議会及び図書館運営等研究委員会がC社を指定管理者として選定、同年3月の議会において導入議決と指定議決の合意形成に至り、2017年2月に開館した。

表4-4 高梁図書館が開館に至るまでの出来事

開館に至るまでの出来事			合意形成に関わるステークホルダー					
			市	市民	議会	民間事業者	図書館協議会※1	図書館運営等研究委員会※1
2012	11月12日	① 高梁中央図書館建設基本計画策定。この中で、「施設の管理運営」に関しては、「市直営を基本とします」と記述	●	●				
	12月	② 高梁中央図書館建設WS開催。この中でカフェ等の併設、運営を民間事業者に任せることの意見が市民から出る（～2013年1月）	●	●				
2013	3月	③ 図書館建設アンケート実施（～4月）	●	●				
2014	6月18日	④ 市議会第3回定期会において市長が、官民連携による図書館運営を検討中である旨を説明、官民連携の導入に関して審議を行う	◇		◇			
	8月6日	⑤ 大学図書館長を含む図書館協議会において教育委員会が、新図書館の管理運営についてC社からの提案があつた旨を報告	△				△	
	9月3日	⑥ 市議会第6回定期会において市長が、C社にアドバイスを受け指定管理者制度の検討を進めている旨を説明、指定管理者制度の導入及びC社が指定管理者となることの審議を行う	◇		◇	◇		
	12月19日	⑦ 市議会第9回定期会において、「新しい高梁中央図書館の機能の充実・発展と市が直接管理運営することを求める陳情」が不採択（結果、官民連携手法導入に関して合意）	◎	◎				
2015	1月21日	⑧ 議会の委員会において、公募によらずC社と協議を進める旨を説明、C社が指定管理者となることの審議を行う	◇		◇	◇		
	1月23日	⑨ C社と市が指定管理に関する基本合意書締結	◎			◎		
	2月6日	⑩ 市が図書館協議会及び岡山県立図書館長を含む図書館運営等研究委員会を開催し、基本合意の内容及びモニタリングの内容を含む業務要求水準書について協議	◇				◇	◇
	3月	⑪ 市がC社に対して高梁市立図書館指定管理者業務要求水準書の送付						
	5月	⑫ C社が新高梁図書館に関する提案書を提出						
	7月	⑬ 教育委員会及び図書館協議会において、C社提案書に対する意見収集を行い、市がその意見を踏まえC社と協議	◇		◇	◇		
	9月28日	⑭ 議会の委員会において、市がC社提案書の報告、審議を行う	◇		◇	◇		
2016	11月	⑮ 市民とのまちづくり懇談会において、市長がC社提案書について説明、意見聴取を行う	●	●				
	2月	⑯ 図書館協議会及び図書館運営等研究委員会において、C社との指定管理業務協定の内容が審査され、指定管理者として選定	◎			◎	◎	◎
	3月18日	⑰ 市議会第2回定期会において、審議を経て新しい図書館の管理運営について再検討を求める陳情が不採択、審議を経て指定管理者制度導入に関する図書館条例の改正が可決【導入議決】、審議を経てC社を指定管理者としての指定が可決【指定議決】	◎	◎	◎			
	4月27日	⑱ C社と市が業務協定書締結	◎			◎		
	5月	⑲ 図書館協議会及び図書館運営等研究委員会において、C社と図書館運営について協議						
	12月1日	⑳ 高梁図書館においてC社による指定管理が開始						
	2017年2月4日	㉑ 新高梁図書館開館						

※1) 図書館協議会及び図書館運営等研究委員会が指定管理者選定の役割を担っている。  
 凡例 ◎(合意形成)、○(一部のステークホルダーとの合意形成)、●(反対運動等が起こらず緩やかな合意形成)、◇(合意形成に向けた行動)、△(一方通行の情報提供)、×(合意形成できなかった)

表 4-5 小牧市立図書館が住民投票に至るまでの出来事

住民投票に至るまでの出来事			合意形成に関わるステークホルダー					
			市民 考 え る 会	議 会	民間 事 業 者	図書館 協 議 会	審 査 委 員 会※1	
2011	2月	① 市長交代により、新図書館建設に関してゼロベースで検討開始						
	4月13日	② 市民と市長のタウンミーティングにおいて、市長が図書館建設は白紙と説明	△	△				
	4月21日	③ 図書館協議会が基本計画の一部見直し(官民パートナーシップの取組)について了承	◎				◎	
	4月25日	④ 市が新図書館を官民パートナーシップの取組みにより建設することを発表	△	△				
	4月26日	⑤ 新聞に「武雄市モデルの新図書館建設」と報道され、一部の市民が記事に関して市に問い合わせたが、市は具体的なことはまだ決まっていないと回答。						
	6月24日	⑥ 市議会第2回定例会において、審議を経て指定管理者制度導入に関する図書館条例の改正が可決【導入議決】	◎		△	◎	△	
	7月1日	⑦ 指定管理者の募集を開始						
	8月8日	⑧ 第1回審査委員会（学識経験者2名、図書館協議会2名、商工会議所1名、市民団体代表1名、市職員5名）を開催。実績等の書類審査	◇	◇	△	◇	◇	◇
	8月18日	⑨ 第2回審査委員会を開催。企画提案内容のプレゼンテーションによる審査を行い、アドバイザリー業務の連携民間事業者（将来指定管理候補者：C社・T社共同事業体）の選定	◎	○	△	◎	○	◎
	10月13日	⑩ 一部の市民と議員が「考える会」を立ち上げる						
2014	2月12日	「考える会」が「新図書館建設に対する要望書」、「考える会の見解に対する要求書」を提出	◇	◇				
	3月25日	⑪ 小牧市長に提出						
	4月9日	⑫ 「考える会」に対して小牧市長より回答	◇	◇				
	7月3日	⑬ 「考える会」が住民投票のための署名運動を行う（～8月3日）						
	7月	⑭ 市が基本設計について意見聴取（市議会議員、教育委員、建設検討会議、図書館協議会、図書館ボランティア）						
	8月17日	⑮ 基本設計（案）のパブリックコメントを開始（～9月15日）	△	△				
	8月31日	⑯ 3名の請求代表者から「新図書館建設設計画を白紙にすることに関する住民投票条例案」を制定するよう、小牧市長あてに5,713名の署名による直接請求						
	9月10日	⑰ 議員提案により、住民投票条例制定の2つの議案が上程され、このうちの1つ「現在の新図書館建設設計画に関する住民投票条例」が可決。住民投票の実施が決定						
	9月11日	⑯ アドバイザリー業務及び基本設計業務の一時中止						
	10月4日	⑯ 住民投票実施（「現在の計画」に賛成24,981、反対32,352）	×	×				
	10月29日	⑰ アドバイザリー業務及び基本設計業務の契約解消	×				×	
※例 ◎(合意形成)、○(一部のステークホルダーとの合意形成)、●(反対運動等が起こらず緩やかな合意形成)、◇(合意形成に向けた行動)、△(一方通行の情報提供)、×(合意形成できなかった)								
※1 審査委員会が指定管理者選定の役割を担っている。								

## 2-5 小牧図書館における合意形成プロセス

小牧図書館の住民投票に至るまでの経緯<sup>文9, 10, 11, 20, 21</sup>、ステークホルダーが合意形成した出来事に関して整理したものを表 4-5 に記す。

小牧市では、2014年4月13日に市長が図書館建設については白紙であると説明し、その12日後の4月25日に新図書館を官民パートナーシップの取組みにより建設することを発表したが、翌日の市民からの問い合わせにはまだ決まっていないと回答した。この一連の対応が、市と市民が緩やかな合意形成に至らなかつたきっかけになった可能性がある。1か月後の6月には議会において導入議決、8月には指定管理者の選定の役割を担う審査委員会がC社・T社共同事業体を指定管理者として選定したが、その約2か月後に一部の市民と市議会議員が「小牧の図書館を考える会」（以下「考える会」という）を立ち上げ、翌年2月と3月に合意形成に向かうための要望書等を市長に提出した。その後に住民投票のための署名運動が始まったことから、この回答ではまだ合意形成に至っていないことがわかる。そして、10月に住民投票を行った結果、反対が賛成を上回り、指定議決という合意形成に至らず、アドバイザリー業務の契約は解消された。

## 2-6 小括

4 事例において市と議会は審議という合意形成に向けての行動を経て導入議決、開館3事例において同じく審議を経て指定議決に至っていることから、導入議決と指定議決の2度の議決を経たうえで、指定管理者による新図書館開館に至っていることを確認した。また、選定委員会等が民間事業者の提案に関して審査を行った後、指定管理者として選定していることがわかる。

開館3事例に共通するプロセスを整理すると、一部の市民が選定委員に入っている場合を除き、市が市民から意向確認のためのアンケートやWSを行い、緩やかな合意形成までしか至ることができないことがわかる。

以上のことから、合意形成に至るまでに、例えば高梁図書館における WS やアンケートという市民の関与等が確認できることから step1 として「ステークホルダーの関与」、次に各事例において指定管理者の選定に向けて選定委員会等が民間事業者の審査を行っていること等を確認できることから step2 として「合意形成に向けた行動」、さらに導入議決や指定議決等の合意形成が確認できることから step3 として「合意形成」、といった 3 つの step を経ていることがわかる。

### 3. 開館 3 事例における合意形成に必要な要素の検証

前節から導入議決と指定議決の 2 度の議決を経たうえで、指定管理者による新図書館開館に至っていることを確認した。そこで各事例に関して、2 度の議決に至るまでの合意形成プロセスを段階に分けて、各段階における合意形成の目標、合意形成に必要な条件を表 4-2、4-3、4-4、4-5 から抽出する。

#### 3-1 多賀城図書館

多賀城図書館では⑦導入議決までに、③市と C 社がまちづくり協定を締結することで C 社からの情報収集を開始し、④市が計画策定することで指定管理者制度導入の意思表示と市民への周知を行い、⑤WS という市と市民が緩やかな合意形成に至っている。その後⑪選定委員会が C 社選定という合意形成の後、⑬指定議決に至っている。

#### 3-2 海老名図書館

海老名図書館では⑨導入議決までに、③T 社（後の指定管理者）が運営業務委託を開始し、④市が T 社運営による効果の検証を行うことで指定管理者制度導入の検討を始め、⑥市長が議会において指定管理導入の意思を報告し、⑤と⑦で市民アンケート実施により市と市民が緩やかな合意形成に至っている。その後、⑪と⑫の選定委員会の審査、⑬指定管理者との仮協定という合意形成を経て、⑭指定議決に至っている。

#### 3-3 高梁図書館

高梁図書館では、①計画において市直営と記述があることから庁内における官民連携導入に関する検討は始まっていたと言える。計画公表後の②図書館建設に関する市と市民との WS において民間事業者に任せることの意見が市民からあり、また③アンケートの市民意見から官民連携導入に関する緩やかな合意形成に至っている。⑤図書館協議会において教育委員会が、⑥議会において市長が C 社からの提案を受けて指定管理者制度の検討している旨を報告し、⑦議会において市直営の陳情が不採択となり、結果、官民連携手法導入の合意形成に至っていると言える。⑯図書館協議会等が審査を経て C 社選定という合意形成の後、⑰導入議決と指定議決に同時に至っている。

多賀城図書館、海老名図書館の事例とは異なり導入議決と指定議決が同時であるが、実質的には、指定管理者制度導入に関して⑦で合意できていると言える。

表 4-6 合意形成プロセスにおいて経ておくべき具体的な段階と必要な条件

具体的な段階		合意形成の目標	必要な条件	多賀城図書館	海老名図書館	高梁図書館	小牧図書館
1※1	指定管理者制度導入に関する府内の検討	指定管理制度の導入	市による民間事業者へのヒアリングや調査等の準備	③	③、④	①、 ⑤、 ⑥	①
2※1	指定管理者制度導入に関する意向の公表		府内における指定管理者制度導入に関する意思決定	④	⑥	⑥	④
3※1	意向確認のための市民へのアンケート、WSの実施		市民から市に対して反対運動が起こらない状態という緩やかな合意形成	④、⑤	⑤、⑦	①、 ②、 ③	未達
4	議会における議決【導入議決】		市と議会が導入議決（もしくはそれと同等の合意）という合意形成	⑦	⑨	⑦、⑪	⑥
5	指定管理者の審査		市と選定委員会等が指定管理者の選定という合意形成	⑪	⑬	⑯	⑨
6	議会における議決【指定議決】	指定管理者の指定	市と議会が指定議決という合意形成	⑬	⑭	⑰	未達

※1) 段階1、2、3は順序の入れ替わりがあり得る

### 3-4 合意形成プロセスに必要な条件の整理

小牧図書館では2014年4月に④官民パートナーシップ導入を発表した後、6月に⑥導入議決を得ているが、市と市民との緩やかな合意形成には至っていない。また⑨市が指定管理者の選定という審査委員会との合意形成に至っているが、指定議決には至っていない。

以上の4事例を整理し、合意形成プロセスにおいて経ておくべき具体的な段階と必要な条件を表4-6に示す。多賀城図書館は段階1から6の順で進んでいるが、海老名図書館は段階1から段階3を経て段階2に至っている。高梁図書館ではおよそ段階3、1、2の順で進んでいる。すなわち、段階1、2、3は段階2の府内の意思決定が市民アンケートの意見等に影響を受ける可能性があると考えられることから、段階の入れ替わりはあり得ると言える。一方、小牧図書館では、段階3を経ずに段階4の導入議決に進み、結果、指定議決に至らなかったことから、段階3を経ておくことは必須であり、順不同であったとしても段階1、2、3を経たうえで段階4の導入議決に進む必要があると考えられる。また、段階4の導入議決の後は、段階5、6の順に進む必要があると考えられる。

## 4. 結論

本研究は、多賀城図書館、海老名図書館、高梁図書館、小牧図書館における合意形成プロセスにおけるステークホルダーの関わりについて比較検証を行うことで、合意形成プロセスにおいて経ておくべき具体的な段階と必要な条件を示した。本研究で明らかになったことを以下にまとめる。

(1) 合意形成プロセスにおいて、step1「ステークホルダーの関与」、step2「合意形成に向けた行動」、step3「合意形成」の3つのstepを経てステークホルダーが合意形成に至っていることがわかった。

(2) 4事例の合意形成プロセスから、段階4の導入議決までに段階1、2、3の順序を問わず段階1で市による調査等の準備、段階2で府内の指定管理者制度導入に関する意思決定、段階3で指定管理者制度導入に関する市と市民の緩やかな合意形成を経ている必要があることがわかった。段階4の導入議決の後は、段階5で市と選定の役割を担うステークホルダーが指定管理者の選定、段階6の指定議決を順に経ている必要があることがわかった。

(3) 本研究で定義した「緩やかな合意形成」が、特に導入議決までの3段階で必要であることが指摘できる。

本研究では、4事例の合意形成プロセスから、主に市と他のステークホルダーとの合意形成の具体的な段階と必要な条件の抽出を行った。しかしながら、指定管理者制度を含む官民連携による公共

施設マネジメントにおける議論の場で合意形成を円滑に進めるために、市以外の複数のステークホルダーの関係を比較検証する必要がある。米国では多様なステークホルダーが 5 つの step で段階的に合意形成に至る手法として、ローレンス・E. カインドラが提唱している「コンセンサス・ビルディング手法」<sup>文22</sup>（以下「CB 手法」という）が活用されている。複数のステークホルダーによる合意形成手法として、CB 手法との比較検証は、今後の研究課題とする。また、本研究では、指定管理者制度による図書館整備を対象としたが、他の公共施設や PFI などの官民連携手法の対象事例の検証は今後の課題としたい。

## 注釈

- 1) 小牧市が地方都市であることから巨大都市圏である特別区を除き、人口規模から政令市、町及び村を除いた。
- 2) 改修や建替えを伴って指定管理者制度を導入する場合は、既存図書館に導入する場合と比べて、指定管理者が改修時の建築計画等に関与することがある。そのため、既存図書館への導入事例よりも合意形成は難しくなると考えられる。本研究では、小牧図書館と同様の条件で検討するため、改修や建替えを伴って指定管理者制度を導入した事例を対象とする。
- 3) 市民というステークホルダーは、議論に参加していないサイレントマジョリティーが存在するため、「◎」の状態になることは難しい。
- 4) 海老名市教育部が記者会見に作成した資料の「海老名市立中央図書館リニューアルオープン」、及び、高梁市教育委員会が視察対応用に作成した資料の「高梁図書館について」を参考とした。

## 参考文献

- 1) 千錫烈：公立図書館における指定管理者制度導入の課題－短期的利益と長期的利益の比較衡量の視点から－、関東学院大学人文学会紀要、第 134 号、pp. 1-41、2016. 7
- 2) 桑原芳哉：公立図書館の指定管理者制度導入状況：近年の動向、尚絅大学研究紀要、A. 人文・社会科学編、第 50 卷、pp. 31-44、2018. 7
- 3) 志村直毅：公共施設マネジメントにおける合意形成の意義－山梨県笛吹市の事例を中心として－、研究年報社会科学研究、第 36 号、pp. 85-126、2016. 2
- 4) 猪原健弘：合意形成学、勁草書房、2011. 3
- 5) 同上、pp. 18
- 6) 同上、pp. 125-126
- 7) 同上、p. 179
- 8) 長谷川直樹：新庁舎移転整備の合意形成における検討プロセスの効果についての考察－岐阜県垂井町庁舎の事例研究－、日本建築学会技術報告集、第 25 卷、第 59 号、pp. 395-399、2019. 2
- 9) 福本英雄：住民投票と「市民のための小牧市立図書館」づくり、季刊自治と分権、第 63 号、pp. 62-70、2016. 4

- 10) 渡邊育代：愛知県小牧市 住民投票で市民の良識を示す 市民のための小牧市立図書館をめざして、住民と自治, pp. 28-31, 2016. 2
- 11) 小牧の図書館を考える会：住民投票と「市民のための小牧市立図書館」, みんなの図書館, pp. 20-27, 2016. 4
- 12) 多賀城市：多賀城市立図書館移転計画,  
[https://www.city.tagajo.miyagi.jp/gakushu/shise/shisaku/kekaku/documents/si-ke-tosyokan\\_itenkeikaku.pdf](https://www.city.tagajo.miyagi.jp/gakushu/shise/shisaku/kekaku/documents/si-ke-tosyokan_itenkeikaku.pdf) (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 13) 多賀城市：平成 28 年度 多賀城市立図書館要覧,  
<https://www.city.tagajo.miyagi.jp/gakushu/shise/shisaku/kekaku/documents/h28toshokanyouran.pdf> (最終検索日 2023. 6. 1)
- 14) 多賀城市：多賀城市議会 会議録検索, <https://www.city.tagajo.miyagi.dbsr.jp/index.php> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 15) 海老名市：令和元年度版 図書館年報,  
<https://ebina.city-library.jp/media-download/93/e0d0c54a0b40e886/> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 16) 海老名市：海老名市議会 会議録検索, <https://ebina.gijiroku.com/kaigiroku.asp> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 17) 高梁市：平成 24 年 11 月 12 日 高梁市中央図書館建設基本計画,  
<https://www.city.takahashi.lg.jp/uploaded/attachment/5626.pdf> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 18) 高梁市：新高梁中央図書館建設ワークショップ意見まとめについて,  
<https://www.city.takahashi.lg.jp/site/kyoukuiinkai/sintosyokan.html> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 19) 高梁市：高梁市議会会議録検索システム, <https://ssp.kaigiroku.net/tenant/takahashi/pg/index.html> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 20) 小牧市：図書館建設のこれまでの経緯,  
<http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/59/75233609.pdf> (最終検索日 : 2020. 11. 21)
- 21) 小牧市：小牧市議会 映像・会議録検索, <http://komaki.gijiroku.com/index.asp> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 22) ローレンス・E. カインド、ジェフリー・L. クルックシャンク：コンセンサス・ビルディング入門—公共政策と合意形成の進め方, 有斐閣, 2008. 4

## 第5章 官民連携による公共施設整備の政策決定プロセスにおける コンセンサス・ビルディング手法適用に関する一考察 - 千代田区立図書館、小牧市立図書館、指宿市道の駅の事例から -

1. はじめに
  - 1-1 研究の背景
  - 1-2 研究の目的
  - 1-3 合意形成の定義
  - 1-4 合意形成の現状と課題
  - 1-5 研究対象施設の選定
  - 1-6 研究方法
2. CB 手法の特徴と PPPCB 手法の提案
  - 2-1 CB 手法の特徴
  - 2-2 PPPCB 手法の提案
3. 千代田図書館における合意形成プロセス
  - 3-1 千代田図書館の開館までの経緯
  - 3-2 千代田図書館における 5 つのステップとパッケージ案
  - 3-3 まとめ
4. 小牧図書館における合意形成プロセス
  - 4-1 小牧図書館の住民投票に至るまでの経緯
  - 4-2 小牧図書館における 5 つのステップとパッケージ案
  - 4-3 まとめ
5. 指宿市道の駅における合意形成プロセス
  - 5-1 指宿市道の駅の供用開始までの経緯
  - 5-2 指宿市道の駅における 5 つのステップとパッケージ案
  - 5-3 まとめ
6. PPPCB 手法における政策決定プロセス、指標及び必要条件の検証
  - 6-1 PPPCB 手法を適用した際の主要な政策決定プロセスと 5 つのステップ
  - 6-2 PPPCB 手法の各ステップにおける指標の検証
  - 6-3 PPPCB 手法による合意形成のための必要条件
7. 結論

## 第5章 官民連携による公共施設整備の政策決定プロセスにおける コンセンサス・ビルディング手法適用に関する一考察 - 千代田区立図書館、小牧市立図書館、指宿市道の駅の事例から -

### 1. はじめに

#### 1-1 研究の背景

現在、日本の自治体が保有する公共施設は、高度経済成長時代に建設され建設後50年以上経過した施設も多く、それらの施設は機能の陳腐化だけでなく、構造体の劣化や漏水が発生している施設も少なくない。計画的な修繕や更新が必要であることは当然として、時代に対応した住民サービスを提供するための公共施設のありかたが問われるようになっている。すでに、これらの公共施設の建替えや改修、廃止、集約、複合化などの施設再編を見越した公共施設マネジメントが必要であるという認識のもと、各自治体とも実践段階に入っている。一方で、志村は「(公共施設マネジメントを進めるためには) スケジュールを定め、合意形成プロセスを明示し、住民参加が促進されるよう早期からの準備と告知が不可欠である」<sup>文1</sup>と指摘しており、ステークホルダーの合意形成が公共施設マネジメントの必要条件であるとしている。

また、公共施設マネジメントに関連して、自治体への「公共施設等総合管理計画」(2014年4月・総務省)の策定要請、「PPP/PFI推進アクションプラン」(2016年5月・内閣府)が策定されており、国は、官民連携による公共施設マネジメントの推進を一つの考え方として定めていると言える。従来のような公共施設の集約や複合化といった自治体主導による公共施設マネジメントではなく、官民連携による公共施設マネジメントを推進するにあたって、ステークホルダーが多様かつ増加することにより合意形成は重要かつ困難なものになることは容易に想像できる。例えば、市民や議会との合意形成プロセス、官民の役割やリスク分担などが課題として指摘でき、自治体組織内における公共施設運営方法の合意形成、その運営方法と選定事業者決定プロセスおよび契約に関する議会との合意形成、そして対等なパートナーシップを形成し公共施設マネジメントを実践するための官民の役割およびリスク分担の合意形成が、今後必要になると考えられる。

#### 1-2 研究の目的

官民連携による公共施設マネジメントのように、多様なステークホルダーと合意形成をなす手法はないのか。米国では、ステークホルダーが多数存在する社会資本整備における合意形成手法として、ローレンス・E. カインドラの「コンセンサス・ビルディング手法」<sup>文2</sup>（以下「CB手法」という）が活用されている。

そこで本研究では、我が国の官民連携による公共施設マネジメントにおける合意形成手法を開発するため、米国で生まれたCB手法をもとに「官民連携CB手法」（以下「PPPCB手法」という）を提案し、その妥当性の検証に向けた第一段階として、千代田区立図書館、小牧市立図書館、指宿市道の駅の事例からその妥当性を確認することを目的とする。具体的には、PPPCB手法の各ステップと各事例の政策決定プロセスを照合することで妥当性を確認することにする。

### 1－3 合意形成の定義

合意形成に関する研究では、猪原らによる「合意形成学」<sup>文3</sup>が挙げられる。この中で猪原は、合意形成を理論面、方法面、実践面の3つの側面から体系化している。合意形成学の理論面から今田<sup>文4</sup>は、必ずしも全員の意見が一致する必要はなく、反対意見の数を減らす過程の重要性から、合意形成を定義している。合意形成学の方法面から木嶋<sup>文5</sup>は、合意形成を、さまざまな価値観が共存・共生してなじえるものと定義している。合意形成学の実践面から桑子<sup>文6</sup>は、合意に至るまでのプロセスの重要性から、合意形成を定義している。

全てのステークホルダーの意見が一致することは困難ではあるが目標とし、むしろステークホルダーが合意形成に向けて議論をするプロセス、および合意形成された内容の実行が重要であると考える。そこで本研究では、合意形成を「全員の意見の一致を目標とし、さまざまな価値観を認め話し合い、大枠について、もしくは幅広く採択された提案の合意までのプロセスを重視し、得られた合意を実現させること」と定義する。

### 1－4 合意形成の現状と課題

官民連携による公共施設マネジメントにおける合意形成の課題を既往研究から整理する。

南<sup>文7</sup>は自治体組織内の合意形成の課題について指摘している。すなわち、あらゆる公共施設にはその施設を設置するための法律や自治体の条例が整備されている。そして、その法律や条例には、施設の設置目的や管理運営事項や担当所管が規定されている。この担当部署が規定されていることで、自治体組織内において、縦割りの構造ができてしまう。その結果、自治体職員が自分の担当分野・部署における狭い範囲での仕事に没頭し、住民生活全般への配慮に欠けた「縄張り意識」を持つてしまうことで、自治体組織内の合意形成が困難になるという指摘である。

また、官民連携の手法である指定管理者制度やPFIは、民間企業との契約時に議会において議決が必要になる。しかし、志村は「議会は、定例会での本会議や委員会審査以外に、みえるかたちでの合意形成プロセスがほとんどないと言ってもいい。特別委員会の設置によって、閉会中審査も活用し、住民との意見交換の機会を持つなどして、議会として議論の積み重ねができるようすべき」<sup>文8</sup>であるとして、議会における議論の必要性について指摘している。

官民連携における課題もある。自治体が官民連携手法を採用する際のメリットとして、民間のノウハウによるコスト削減が挙げられる。しかし、本来はコスト削減よりも、公共サービスの品質向上を第一の目標にすべきである。熊谷<sup>文9</sup>は、「要求水準や評価基準を設定する根拠を最もよく理解しているはずの発注者がサービスの品質を評価する仕組を設定すべきである」として、発注者である自治体側のサービス評価の必要性を指摘している。

### 1－5 研究対象施設の選定

官民連携手法の一つである指定管理者制度の現状について、総務省が公表している公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果<sup>文10</sup>を表5-1に、文部科学省が公表している公立社会教育施設指定管理者導入状況<sup>文11</sup>を表5-2に記す。表5-1において図書館が含まれる文教施設は、基盤施設について20.2%の高い割合を占めている。しかし、表5-2の社会教育施設の中においては、図書館の割合は4.4%で青少年施設の次に低い値を示している。

次に、官民連携手法の一つであるPFIの現状について、内閣府が公表しているPFI事業の実施状

表 5-1 指定管理者制度の導入施設数（2018 年 4 月現在）

Category 区分	Number of facilities 施設数	Ratio 割合
Infrastructure facilities 基盤施設	26,437	34.4%
Educational facilities 文教施設	15,563	20.2%
Recreation and sports facilities レクリエーション・スポーツ施設	15,215	19.8%
Social welfare facilities 社会福祉施設	13,234	17.2%
Industrial promotion facilities 産業振興施設	6,514	8.5%
Total 合計	70,449	100.0%

Edited by the author from sentence 10

表 5-2 指定管理者制度を導入した社会教育施設数（2018 年 10 月現在）

Category 区分	Number of facilities 施設数	Ratio 割合
Physical education facilities 体育施設	10,865	76.6%
Museums 博物館等	1,309	9.2%
Cultural Halls 文化会館	1,015	7.2%
Libraries 図書館	631	4.4%
Youth facilities 青少年施設	367	2.6%
Total 合計	14,187	100.0%

Edited by the author from sentence 11

況<sup>文12</sup>を表 5-3 に記す。道の駅を含む観光施設、産業振興施設は全体の 2.4%にとどまっている。

以上の結果から、指定管理者制度における図書館、PFI における観光施設や産業振興施設は、官民連携手法が適用されにくく施設用途であると考えられる。

本研究では、指定管理者制度による図書館の事例として、千代田区立図書館と、同じく指定管理者制度で図書館サービスを提供しようとして合意形成がなされなかった事例として、小牧市立図書館を研究対象とする。2004 年度にわが国で初めて図書館に指定管理者制度が導入され、2007 年度には 24 自治体が指定管理者制度を導入している<sup>文13</sup>。千代田区立図書館は、2007 年度という比較的初期に指定管理者制度を導入した事例であり、古書店などの施設周辺の関係者を含めて合意形成をなしていったことなど、図書館の再構築への挑戦を行った事例<sup>文14</sup>と評価されている。一方、小牧市は指定管理者制度による図書館サービスの提供を進めようとしたが、住民や議会の反発を受けてその可否を問う住民投票を実施した。住民投票の結果、指定管理者制度による図書館サービスの提供という案に対して反対が賛成を上回り、官民連携事業の契約は解消された。図書館への指定管理者制度導入に対して、住民や議会においてその可否が議論となり、結果導入が白紙撤回された事例である<sup>文13</sup>。

表 5-3 PFI 事業の分野別実施方針公表件数（2019 年 3 月現在）

Field 分野	Content 内容	Business entity 事業主体			Total 合計	Ratio 割合
		Country 国	Region 地方	Other その他		
Education and culture 教育と文化	Social education facilities, cultural facilities, etc. 社会教育施設、文化施設等	3	207	40	250	33.8%
Town planning まちづくり	Roads, parks, sewerage facilities, port facilities, etc. 道路、公園、下水道施設、港湾施設等	18	151	2	171	23.1%
Health and environment 健康と環境	Medical facilities, waste disposal facilities, saiba, etc. 医療施設、廃棄物処理施設、斎場等	0	111	2	113	15.3%
Other その他	Complex facilities 複合施設等	7	63	1	71	9.6%
Government building and lodging 庁舎と宿舎	Secretariat, civil service dormitory, etc. 事務庁舎、公務員宿舎等	45	16	6	67	9.1%
Peace of mind 安心	Police facilities, fire facilities, execution facilities, etc. 警察施設、消防施設、行刑施設等	8	18	0	26	3.5%
Life and welfare 生活と福祉	Welfare facilities, etc. 福祉施設等	0	24	0	24	3.2%
Industry 産業	Tourist facilities, industrial promotion facilities 観光施設、産業振興施設	0	18	0	18	2.4%
Total 合計		81	608	51	740	100.0%

Edited by the author from sentence 12

また、千代田区立図書館と同じく公共サービス提供の実績に応じて民間企業に利益の形でインセンティブが作用するスキームを採用して PFI で道の駅を運営している指宿市道の駅も研究対象とする。2001 年、奈良市において、我が国初の PFI 事業による道の駅が開設され、その後、2004 年に指宿市、2006 年に養父市で開設されている。指宿市道の駅は、初期段階の事例かつ官民連携事例における先進的事例とされており<sup>文15</sup>、農産加工組合、地域漁業者、市民まちづくり委員会、出荷者協議会、市、議会、PFI 事業者である民間企業など多様な主体と合意形成を行ったことが特徴である。

## 1－6 研究方法

はじめに、米国で開発された CB 手法をもとに、日本の官民連携による公共施設整備における合意形成手法として PPPCB 手法を提案する。次に、千代田区立図書館、小牧市立図書館および指宿市道の駅を対象として、元千代田区立図書館長、指宿市役所職員、指宿市道の駅館長へのヒアリング調査、議会の議事録、ホームページ等で公表されているデータをもとに政策決定プロセスを整理したうえで、PPPCB 手法の妥当性を検証する。

## 2. CB 手法の特徴と PPPCB 手法の提案

### 2-1 CB 手法の特徴

米国では、国家環境政策法による市民参加の義務付け、陸上輸送効率化法によるパブリック・インボルブメントの奨励などが制度として存在し、これら法制度の枠組みの中で市民参加の手法が開発されてきた。これらの手法をメディエーション（紛争状態にある人々が受諾可能な合意を形成していく紛争解決のプロセス<sup>文16)</sup>）として紛争予防に活用しようとした動きが CB 手法の開発に発展した。CB 手法は、5つの段階を経ることでステークホルダー全員の合意形成を目標とするものである。また CB 手法では、相互利益を最大化して、お互いにとって最大の価値を生み出そうとするパッケージ案の活用が推奨されている。お互いにとって利益があるような取引、つまり相手が欲しがっている条件を譲る代わりに、自分にとって一番大事な条件を獲得する方法を考えて、その取引を組み合わせたものがパッケージ案である。表 5-4 に CB 手法の 5 つのステップとパッケージ案の特徴を記す。

この手法は、さまざまな組織やグループがほぼ全員一致の合意に達する方法で、その合意を確実に実現させる方法として提唱されており、米国において、自治体と市民間だけでなくさまざまな利害調整の場で活用されている。

表 5-4 CB 手法における各ステップとパッケージ案

Each step and package draft 各ステップとパッケージ案	Characteristic 特徴
1st step “Convocation” 第1ステップ「招集」	Agree to use the CB method, the issue you want to reach an agreement, how to identify the people who will actually participate in the discussion and the selection, and make other preparations for a productive dialogue. CB手法を使うこと、合意に至りたい問題、実際に話し合いに参加する人を特定する方法と人選について同意し、そして生産的な対話に向けたそのほかの準備を行う。
2nd step “Sharing roles and responsibilities” 第2ステップ「役割と責任の分担」	Clarify your responsibilities, set terms, set up a facilitator role, arrange for people to ensure that agreements are recorded, and determine rules for how participants will participate. 各自の責任を明確にし、規約を設定し、ファシリテーターの役割を設定し、合意事項が確実に記録されるよう人を手配し、傍聴者の参加方法に関するルールを決める。
3rd step “Facilitation for Group Problem Solving” 第3ステップ「集団問題解決のファシリテーション」	Carefully and extensively consider conflicts from high-quality, multifaceted information, and generate countermeasures that can respond to the concerns of all stakeholders. 質の良い多面的な情報から対立点を丁寧にかつ幅広く検討して、すべての関係者の懸念に対応できるような対策案を生成する。
4th step “Achievement of agreement” 第4ステップ「合意の達成」	Satisfy as much as possible the most important interests of all parties and record how and why the agreement was achieved. すべての関係者の最も重要な利害をできるだけ満足させることであり、その合意がどのようにして、そしてなぜ達成されたのかを記録する。
5th step “Promise execution” 第5ステップ「約束の実行」	In addition to fulfilling what each person has promised, everyone involved must be in touch so that everyone can respond when something unexpected happens. 各自が約束したことを履行するというだけにとどまらず、関係者が連絡をとりあうことでの、予想外のことことが起きたときに全員で対応できるようにしておかなければならぬ。
Package draft パッケージ案	Instead of handing over the conditions that the other party wants, the idea of how to acquire the most important conditions for yourself, and a combination of the transactions. お互いにとって利益があるような取引、つまり相手が欲しがっている条件を譲る代わりに、自分にとって一番大事な条件を獲得する方法を考え、その取引の組み合わせた案。

Edited by the author from sentence 2

## 2－2 PPPCB 手法の提案

日本の公共施設整備において数多く見られるコンフリクトを解消するため、米国において採用され成功実績のあるこの CB 手法を参考に PPPCB 手法を提案する。米国の社会资本整備においては、メディエーションを進行させるために中立的な立場の第三者をメディエーターとして介入させることを前提とした CB 手法が活用されている。しかし、わが国の社会资本整備においては、メディエーターの中立性、実効性などを担保する制度は確立されておらず、適用事例もほとんどない状況である文<sup>17</sup>。そこでわが国でも適用可能な合意形成手法の確立を目指し、メディエーターを介さずステークホルダーのみで進行でき、官民連携による公共施設整備の政策決定プロセスに適用できる合意形成手法として PPPCB 手法（表 5-5）を提案する。この PPPCB 手法は先述の「合意形成学」文<sup>3</sup>で取り上げられた事例等を参考に筆者が作成した。

表 5-5 官民連携 CB 手法 (PPPCB 手法) のステップとパッケージ案

Each step and package draft 各ステップとパッケージ案	Characteristic 特徴	index 指標
1st step “Identification of Stakeholders” 第1ステップ「ステークホルダーの特定」	Identify stakeholders involved in public facility management 公共施設マネジメントに関わるステークホルダーを特定する。	A review committee including stakeholders is established. ステークホルダーを含む検討委員会等が設置されていること。
2nd step “Understanding interests and roles” 第2ステップ「興味と役割の把握」	Understand what interests the specified stakeholders have and what roles they can play in public facilities subject to public facility management. 特定されたステークホルダーが、公共施設マネジメントの対象となる公共施設にどのような興味を持ち、どのような役割が担えるかを把握する。	The specific purpose of installing the target public facilities is clarified. 対象となる公共施設の具体的な設置目的が明確化されていること。
3rd step “Facilitation process” 第3ステップ「ファシリテーションプロセス」	Encourage discussion and mutual understanding for consensus building among stakeholders based on the interests and roles that have been grasped. 把握した興味と役割を基に、ステークホルダー間の合意形成に向けて議論や相互理解を促す。	Conflicts between stakeholders are resolved. ステークホルダー間のコンフリクトが解決されていること。
4th step “Achievement of agreement” 第4ステップ「合意の達成」	Share and publish agreed content among stakeholders. 合意された内容をステークホルダー間で共有し公表する。	Stakeholders can agree, share, and publish the content. ステークホルダーが内容を合意でき、共有かつ公表できていること。
5th step “Monitoring” 第5ステップ「モニタリング」	Monitor whether private enterprises are able to provide services that have been agreed as public-private partnerships. 官民連携事業として合意できたサービス内容を民間企業が提供できているかのモニタリングを行う。	Stakeholders can participate in monitoring. モニタリングにステークホルダーが参加していること。
Package draft パッケージ案	A proposal that allows each stakeholder to form a consensus based on mutual understanding of the interests and roles they have in the target public facilities. 各ステークホルダーが、対象となる公共施設に対して持っている興味と役割に関して、相互理解したうえで合意形成できた案。	The 1st to 4th steps are cleared step by step. 第1～第4ステップが段階的にクリアされていること

## 3. 千代田図書館における合意形成プロセス

### 3－1 千代田図書館の開館までの経緯

千代田区は、東京都 23 区のほぼ中心に位置し、面積は 11.66 平方キロメートルで、人口は 58,406 人（平成 27 年国勢調査確報値）であるが昼間人口は 80 万人以上といわれ、典型的な都心のまちである。千代田区には区立図書館が全部で 4 館あり、区立図書館の中央館の役割を果たす千代田区立千代田図書館（以下「千代田図書館」という）において指定管理者制度が採用された。

新図書館の素案作成から開館に至るまでの経緯<sup>文18</sup>、ステークホルダーが合意形成した出来事および開館に至るまでの経緯において PPPCB 手法におけるどのステップに該当するかを整理したものと表 5-6 に記す。◎はすべてのステークホルダーが内容について合意でき、ステークホルダー間で共有しかつステークホルダー以外にも公表できた状態、○はステークホルダーの一部と内容を合意でき、ステークホルダー間で共有しかつステークホルダー以外にも公表できた状態、△はステークホルダーが別のステークホルダーへ一方向的に内容を伝達した状態、×はステークホルダーが内容を合意できず政策決定プロセスが膠着もしくは逆行している状態を示す。ただし、市民というステークホルダーは、議論に参加していないサイレントマジョリティーが存在するため、◎の状態になることは難しい。

2004 年から 2005 年にかけて、区、検討会等及び区民が「新千代田図書館基本構想」策定という今後の図書館のありたい姿に関する合意形成をなしており（表 5-6 枠 I）、区、検討会等、区民及び議会が指定管理者制度を導入するということに関する合意形成をなしている（表 5-6 枠 II）。翌 2006 年には、区、検討会等、区民、議会、民間企業が指定管理者となる民間企業の提案内容と企業選定に関する合意形成をなしている（表 5-6 枠 III）。さらに 2007 年には開館にあたり、区、検討会等、区民は民間企業が提供するサービスを評価することに対し合意形成をなしている（表 5-6 枠 IV）。

上記から、区はさまざまなステークホルダーと段階的に、かつ一同に会してではなくとも個別に合意形成をなしていることがわかる。また、図書館と関わりのある区民を積極的に巻き込み合意形成を行っていることも見て取れる。

表 5-6 千代田図書館が開館に至るまでの経緯とステークホルダーとの合意形成と 5 つのステップ

	Background to the opening 開館に至るまでの経緯	Stakeholder ステークホルダー				5 steps 5 つのステップ				
		Ward 区	Study meetin g, etc. 検討会 等	Ward reside nts 区民	Parlia ment 議会	Desig nated admini strato r 指定管 理者	1st step 第1ス テップ	2nd step 第2ス テップ	3rd step 第3ス テップ	4th step 第4ス テップ
2004	The ward establishes a review meeting for the management of the New Chiyoda Library, consisting of outside experts, stakeholders, and residents 区が外部有識者、関係者、区民からなる新千代田図書館運営等検討会を設置 Study for basic concept development 基本構想策定へ向けて検討									
2005	Established a study group on the introduction of a designated manager system consisting of other ward library directors, researchers, NPOs, etc. 他区図書館長、研究者、NPO 等から成る指定管理者制度導入に関する研究会発足 "Study Group on Introduction of Designated Manager System in City Library" examines introduction of Designated Manager System to Chiyoda Library 「区立図書館における指定管理者制度導入に関する研究会」が千代田図書館への指定管理者制度導入について検討を行う "New Chiyoda Library Basic Concept" established 「新千代田図書館基本構想」策定 Summarize the report, decide to introduce the designated manager system, and report to the Board of Education, Congress, etc. 報告書をまとめ、指定管理者制度導入を決定し、教育委員会、議会等へ報告	◎	◎	○						
2006	Established the ordinance stipulating the introduction of the designated manager system to the municipal library in the 2nd regular ward assembly 第2回定期議会において、区立図書館への指定管理者制度導入を定めた条例を制定 Established designated manager selection committee 指定管理者選定委員会設置 Selected recruitment of designated managers 指定管理者の公募選定 Determining candidate for designated manager 指定管理者の候補者決定 In the third regular ward assembly, we appoint ward library designation manager 第3回定期議会において、区立図書館指定管理者を指定 Start monitoring モニタリングの開始	◎	◎	○	△					
2007	Held a council consisting of experts, stakeholders, ward residents, etc. 有識者、関係者、区民等からなる評議会開催 In the council, discuss the indicators to evaluate operations 評議会で、運営を評価する指標を議論 Determination of evaluation index 評価指標の決定 Start monitoring モニタリングの開始	◎	◎	○	◎					
Legend	◎(Made consensus 合意形成をなした)、○(Consensus building with some stakeholders 一部のステークホルダーと合意形成をなした)、△(Provision of one-way information such as reports 報告等の一方通行の情報提供)									
Comment	1) The related parties around the facilities such as NPOs and used bookstores were designated as "Ward residents", and the review meetings and selection committees at each stage were designated as "Study meeting, etc." NPO や古書店などの施設周辺の関係者は「区民」とし、各段階における検討会や選定委員会は「検討会等」とした。 2) The portion colored in gray in the five steps indicates that the step has been reached. 5 つのステップにおいて灰色に着色した箇所が、そのステップに至ったことを表す。									

### 3-2 千代田図書館における5つのステップとパッケージ案

千代田図書館の事例において、ステークホルダーの詳細なやり取りの分析を行い、5つのステップとパッケージ案がどのような変化と過程を経て合意形成をなしていったか、またその特徴的な出来事に注目した評価基準を表5-7に記す。

第4ステップ「合意の達成」では、議会は、公共図書館行政および図書館運営に対するチェック

表5-7 千代田図書館における各ステップとパッケージ案の特徴的な出来事

Each step and package draft 各ステップとパッケージ案	Evaluation criteria 評価基準	What we have achieved 達成できたこと
1st step "Identification of Stakeholders" 第1ステップ「ステークホルダーの特定」	Appropriate stakeholders 適切なステークホルダー	The Kanda Used Bookshop Federation was convened in a study group on the introduction of a designated manager system. 指定管理者制度導入に関する研究会に神田古書店連盟 <sup>注1</sup> が招集された。
2nd step "Understanding interests and roles" 第2ステップ「興味と役割の把握」	Understanding the interests and roles of stakeholders ステークホルダーの興味と役割の把握	Ensuring expertise through the adoption of the Chiyoda Library Director from the Diet Library. 国会図書館から千代田図書館長を採用したことによる専門性の確保。 Clarified library policy and library management / service policy creation as ward, and actual service planning / management as private company. 図書館政策や図書館運営・サービスの基本方針作成は区、実際のサービス企画・運営等は民間企業と明確化。
3rd step "Facilitation process" 第3ステップ「ファシリテーションプロセス」	Attitude not to escape from stakeholder problems ステークホルダーの問題から逃げない姿勢	When there was a conflict regarding the management policy between the person in charge of the private company and the person in charge of the ward, the director tried to solve it as a problem inside the ward. 民間企業担当者と区担当者による経営方針に関する衝突があった際、館長は区内部の問題として解決に取り組んだ。
4th step "Achievement of agreement" 第4ステップ「合意の達成」	Satisfaction of stakeholder interests ステークホルダーの利益の満足	The Secondhand Bookshop Federation came to an agreement that they wanted to use their materials in the library. 古書店連盟は、図書館で自分達の資料を活用したい思いから「としょかんのこしょてん」という合意に至った。 The ward has reached an agreement to adopt a designated manager system in order to secure human resources to realize the desired library. 区は、目指すべき図書館を実現するための人材を確保するために、指定管理者制度の採用という合意に至った。 The parliament asked a strict question in the parliament and was convinced of the answer. 議会は、議会において厳しい質問を区に投げかけ、その答弁に納得できたため、議決という合意に至った。 The designated manager wanted to make a profit after the service provided was properly evaluated, and the incentive method was agreed. 指定管理者は、提供するサービスが適正に評価されたうえで利益を上げたいと考え、インセンティブ方式という合意が得られた。
5th step "Monitoring" 第5ステップ「モニタリング」	Monitoring by stakeholders ステークホルダーによるモニタリング	Performance evaluations for designated managers are conducted in combination with quantitative evaluation and qualitative evaluation. The purpose is not to evaluate, but to improve the operation and service of the Chiyoda Library. 指定管理者に対する実績評価を定量的な評価と定性的な評価を合わせて実施している。評価することが目的ではなく、千代田図書館の運営とサービスの向上が目的である。
Package draft パッケージ案	Convergence from big policy to detailed business 大きな方針から、詳細な事業内容への収斂	In 2004, the basic plan development study was started, and in 2005, a package proposal to adopt the designated manager system was agreed. 2004年に基本構想策定検討を開始、2005年に指定管理者制度を採用するというパッケージ案が合意された。 Established the ordinance that stipulated the introduction of a designated manager system in 2006 and designated businesses. A package proposal for the decision of the ordinance and the designated manager was agreed. 2006年に指定管理者制度導入を定めた条例を制定と事業者を指定。条例と指定管理者の決定というパッケージ案が合意された。

という審査機関としての役割を果たしたいという思いから、議会において厳しい質問を区に投げかけ、館長はその質問に誠意を持って答弁し、その答弁に納得できたため、議決という合意に至った。議会と区がお互い信頼感をもって議論し合意形成がなされていることがわかる。

第5ステップ「モニタリング」では、官民で取り決めた評価指標と目標値に対して、外部有識者や関係者等からなる図書館評議会がモニタリングし評価を行っている。官民が役割分担した公共サービスをステークホルダーが評価するというモニタリングシステムが特徴的である。

### 3-3 まとめ

PPPCB手法の各ステップと千代田図書館の政策決定プロセスを照合すると、基本構想策定、指定管理者制度の合意、企業選定、サービス評価の合意を経て、第5ステップを開始していることがわかった。特に、「新千代田図書館基本構想」策定時（第4ステップ）に市民を含む検討会等と合意形成に至っていることが特徴である。

## 4. 小牧図書館における合意形成プロセス

### 4-1 小牧図書館の住民投票に至るまでの経緯

小牧市は、愛知県の北西部に位置する人口149,462人（平成27年国勢調査確報値）、面積62.81平方キロメートルの規模の陸上交通要衝都市の性格を有する内陸工業都市である。この小牧市において、小牧市立図書館（以下「小牧図書館」という）が指定管理者制度による公共サービスの提供を試みたが、住民投票により白紙撤回に至った。

小牧市における新図書館建設は、2008年にまでさかのぼり、2013年までと2014年以降で、合意すべき内容が大きく変化している。建設位置の合意から住民投票に至るまでの経緯<sup>文19</sup>、ステークホルダーが合意形成した出来事及び住民投票に至るまでの経緯においてPPPCB手法におけるどのステップに該当するかを整理したものを表5-8に記す。◎、○、△、×の判断指標は先述の通りである。

千代田図書館の事例では、官民連携の手法を採用すべきか否かの議論は、合意形成プロセスでもかなり初期の段階でなされている。そして、十分な議論がなされた後、官民連携手法で公共サービスを提供するというパッケージ案が、区と区民とで合意されている。しかし、小牧市は官民連携の委託先が決まった（表5-8枠I）後にパブリックコメントを実施した（表5-8枠II）。パブリックコメントによって市民との合意形成を図ったが、これでは第4ステップの「合意の達成」の後に第1ステップの「ステークホルダーの特定」および第2ステップの「興味と役割の把握」を行ったことになる。パブリックコメントに関しては、市民は公表されたものに意見をし、市はその意見に対し考えを述べるが、そこに合意形成はないと言わざるをえない。

また、パブリックコメント以降に、コンフリクトが生じていることがわかる（表5-8枠III及びIV）。その解決策として住民投票を行った結果、反対が賛成を上回り（表5-8枠V）、官民連携による事業の契約は解消された。すなわち合意形成に至ることができなかつた。

### 4-2 小牧図書館における5つのステップとパッケージ案

小牧図書館の事例において、ステークホルダーの詳細なやり取りの分析を行い、5つのステップと

表 5-8 小牧図書館が住民投票に至るまでの経緯とステークホルダーとの合意形成と 5 つのステップ

	Background to the referendum 住民投票に至るまでの経緯	Stakeholder ステークホルダー					5 steps 5つのステップ				
		City 市	Library Council   図書館協議会	Citizen 市民	Parliament 議会	Advisors アドバイザー等	1st step 第1ステップ	2nd step 第2ステップ	3rd step 第3ステップ	4th step 第4ステップ	5th step 第5ステップ
2008	Agreed construction position with Komaki Station West A Block as the Education Committee 文教委員会として、建設位置を小牧駅西A街区に合意	◎		◎							
2010	(LAPIO) Multiple tenants announced that they would leave the store 「ラピオ」複数テナントが退店表明										
2011	The committee concludes that the facility that should be in the vacant floor of LAPIO is a library 委員会として、ラピオの空床に入るべき施設は図書館と結論づける Reconsideration of construction of new library and reconstruction of LAPIO by changing the mayor 市長交代により、新図書館の建設とラピオの再構築を再検討										
2014	[Library Council] Acceptance of partial review of the basic plan (public-private partnership initiatives) [図書館協議会] 基本計画の一部見直し(官民パートナーシップの取組)について了承 [Education Committee] Approved partial review of basic plan (public-private partnership initiatives) [教育委員会] 基本計画の一部見直し(官民パートナーシップの取組)について了承 Announced the construction of a new library in Komaki Station West A Block through public-private partnership initiatives 新図書館を小牧駅西A街区に官民パートナーシップの取組みにより建設することを発表 "Revision of library installation management regulations", "Amendment budget" decision (advisory business consignment, basic design consignment) 市議会第1回定例会において「図書館設置管理条例の改正」、「補正予算」議決（アドバイザリー業務委託、基本設計監修） Selection of private business operators through proposals プロポーザルにより、連携民間事業者の選定 Selection of designers by proposal プロポーザルにより、設計業者の選定	◎	◎	○							
2015	Budget decision at the first assembly of the city council (conducting design work consignment, budget for related operating expenses) 市議会第1回定例会において予算議決（実施設計業務委託、関連事業費の予算） Hearing opinions on basic design (city council members, school members, construction review meetings, library council, library volunteers) 基本設計について意見聴取（市議会議員、教育委員、建設検討会議、図書館協議会、図書館ボランティア） Started public comment on basic design (draft) 基本設計（案）のパブリックコメントを開始 Three billing representatives will be billed directly to the mayor of Komaki with the signature of 5,713 people to enact the "Draft Referendum Ordinance on Making the New Library Construction Plan Blank" 「新図書館建設計画を白紙にすることに関する住民投票条例案」を制定するよう、3名の請求代表者から、小牧市長あてに5,713名の署名による直接請求がされる In the third regular assembly of the city council, the "Invitation to vote on making a new library construction plan blank" was rejected by the majority. However, a proposal for enactment of the referendum ordinance was submitted by the lawmakers' proposal, and the "citizen ordinance regarding the current new library construction plan" was passed. Implementation of referendum is decided. 市議会第3回定期会において、「新図書館建設計画を白紙にすることに関する住民投票条例案」は反対多数で否決。しかし、議員提案により、住民投票条例制定議案が上程され、「現在の新図書館建設計画にに関する住民投票条例」が可決。住民投票の実施が決定。 Temporary suspension of advisory and basic design work アドバイザリー業務及び基本設計業務の一時中止 Referendum (24,981 in favor of the current plan, 32,352 in opposition) 住民投票実施（「現在の計画」に賛成24,981、反対32,352） Cancellation of advisory and basic design contracts アドバイザリー業務及び基本設計業務の契約解消	◎		◎			II	II			
Legend	◎ (Made consensus 合意形成をなした)、○ (Consensus building with some stakeholders 一部のステークホルダーと合意形成をなした)、△ (Provision of one-way information such as announcements and public comments 発表やパブリックコメント等の一方通行の情報提供)、× (Could not form consensus 合意形成できなかつた)	×	◎	×	◎						
Comment	1) When classifying the stakeholders, the joint ventures responsible for advisory work and private companies responsible for design work were referred to as "advisors". ステークホルダーを分類する際に、アドバイザリー業務を担った共同企業体、設計業務を担った民間企業は「アドバイザー等」とした。 2) The portion colored in gray in the five steps indicates that the step has been reached. 5つのステップにおいて灰色に着色した箇所が、そのステップに至ったことを表す。										

パッケージ案がどのような変化と過程を経て合意形成に至らなかったかを表 5-9 に記す。

2008 年から 2014 年にかけては建設位置についての議論が、2014 年以降は官民連携手法の採否についての議論へ、「パッケージ案」の議論すべき内容が変化している。

この官民連携に関する新たなパッケージ案に対し、市は新たな「ステークホルダーの特定」を行っていない。新たなステークホルダーが特定されていない状況で、官民連携の委託先が決定した。ここでなされた官民連携の委託事業者決定は、そもそも必要なステークホルダーが特定されておらず、よって必要な議論もなされないまま決定された。このような状況で決定された官民連携の委託事業者決定というパッケージ案に対して、市民の不満と不信は拡大していったと考えられる。

官民連携で図書館サービスを提供することや建設位置について、十分な合意を経ずに決定したこと、決定した後にパブリックコメントを実施したことにより、ステークホルダーである図書館の利用者と激しいコンフリクトが生じてしまった。

そこで、このコンフリクト解決のために取られた手段が、住民投票である。住民投票を実施することで、図書館の利用者はもちろんであるが、利用しない市民までステークホルダーとして含まれることになった。住民投票という手段を取ったことで、市と議会は問題解決を市民に押し付けてし

表 5-9 小牧図書館における各ステップとパッケージ案の特徴的な出来事

Each step and package draft 各ステップとパッケージ案	Evaluation criteria 評価基準	What could be achieved (○), what could not be achieved (×) 達成できしたこと(○)、達成できなかつたこと(×)
1st step “Identification of Stakeholders” 第1ステップ「ステークホルダーの特定」	Appropriate stakeholders 適切なステークホルダー	After the public-private partnership was decided, public comments were made and an attempt was made to convene citizens' voices. (○) 官民連携の委託先が決まった後にパブリックコメントを実施し、市民の声を招集しようとした。(○) By carrying out a referendum, citizens who do not use it will be convened as stakeholders. (×) 住民投票を実施することで、利用しない市民までステークホルダーとして招集されることになった。(×)
2nd step “Understanding interests and roles” 第2ステップ「興味と役割の把握」	Understanding the interests and roles of stakeholders ステークホルダーの興味と役割の把握	By taking the means of referendum, the problem-solving was pushed to the public. (×) 住民投票という手段を取ったことで、問題解決を市民に押し付ける形となつた。(×)
3rd step “Facilitation process” 第3ステップ「ファシリテーションプロセス」	Attitude not to escape from stakeholder problems ステークホルダーの問題から逃げない姿勢	The decision to adopt public-private partnerships without sufficient agreement and public comment after the decision resulted in severe conflicts with library users. (×) 官民連携の採用について、十分な合意を経ずに決定したこと、決定後にパブリックコメントを実施したことにより、図書館の利用者と激しいコンフリクトが生じてしまった。(×)
4th step “Achievement of agreement” 第4ステップ「合意の達成」	Satisfaction of stakeholder interests ステークホルダーの利益の満足	As a result of the referendum, the opposition exceeded the approval, and the citizens, city and parliament did not reach an agreement. (×) 住民投票の結果、反対が賛成を上回り、市民、市、議会は合意に至らなかつた。(×)
5th step “Monitoring” 第5ステップ「モニタリング」	Monitoring by stakeholders ステークホルダーによるモニタリング	
Package draft パッケージ案	Convergence from big policy to detailed business 大きな方針から、詳細な事業内容への収斂	From 2014 onwards, the content to be discussed expanded to include whether to provide library services through public-private partnerships in addition to the construction location. (×) 建設位置決定後の2014年以降は、議論すべき内容が建設位置に加えて官民連携で図書館サービスを提供すべきか否かに拡大。(×)

まったくことがわかる。

そして、2015年10月4日に実施された住民投票の結果、官民連携事業で図書館サービスを提供するというパッケージ案に対して反対が賛成を上回り、「合意の達成」には至らず、もちろん次のステップである「モニタリング」へと進めることもできなかつた。

#### 4－3 まとめ

PPPCB 手法の各ステップと小牧図書館の政策決定プロセスを照合すると、企業決定を行つた後にパブリックコメントを行い、そこから署名運動、住民投票、白紙撤回へ至つてのことから、第4ステップから第1ステップ、第2ステップへと進んでおり、最終的に第5ステップへ進むことができないことがわかつた。

### 5. 指宿市道の駅における合意形成プロセス

#### 5－1 指宿市道の駅の供用開始までの経緯

指宿市は、薩摩半島の最南端、鹿児島湾口に位置する人口41,140人(平成27年国勢調査確報値)、

表 5-10 指宿市道の駅が供用開始に至るまでの経緯とステークホルダーとの合意形成と 5 つのステップ

	Background to the start of service 供用開始に至るまでの経緯	Stakeholder ステークホルダー				5 steps 5つのステップ					
		City 市	Select ion Commit tee 選定委 員会	Citize n 市民	Parlia ment 議会	PFI operat or PFI事 業者	1st step 第1ス テップ	2nd step 第2ス テップ	3rd step 第3ス テップ	4th step 第4ス テップ	5th step 第5ス テップ
2000	Requests for installation of roadside stations from sales offices from agricultural associations, direct sales offices from fishermen, product halls from the Citizen Community Development Committee, municipal councils, etc. 農産組合からの販売所、漁業者からの直売所、市民まちづくり委員会からの物産館、市議会等からの道の駅の設置要望が市に出される Conducted PFI introduction feasibility study PFI導入可能性調査を実施	△		△							
2001	The Ibusuki City General Promotion Plan includes construction of regional exchange facilities with functions such as product centers. 指宿市総合振興計画に、物産センター等の機能をもった地域交流施設建設が盛り込まれる	◎		○							I
2003	Acceptance expression and application form, apply from 3 groups 参加表明及び申請書受付し、3グループから申請 Composition of Ibusuki City PFI Business Selection Committee 指宿市PFI事業者選定審査委員会の組成 Consultation on decision criteria for successful bidders, proposal review and field survey, review and interviews at the Review Committee 審査委員会において落札者決定基準等の協議、提案書審査及び現地調査、審査及びヒアリング実施 Selection of successful bidder at the 4th Review Committee 第4回審査委員会において落札者の選定 PFI business contract proposal approved by parliament 議会でPFI事業契約議案可決	◎	◎	○		◎					II III
2004	Dialogue of evaluation methods for incentives to work インセンティブが働く評価方法の対話 Determination of evaluation index 評価指標の決定 Ibusuki City Road Station starts operation 指宿市道の駅が供用を開始	◎		○		◎					IV
Legend ◎(Made consensus 合意形成をなした)、○(Consensus building with some stakeholders 一部のステークホルダーと合意形成をなした)、 △(One-way recommendations and requests 一方通行の提言や要望)											
Comment 1) When classifying the stakeholders, the people involved in the agricultural processing association, local fishermen, citizen community development committees, and shipper councils were designated as "citizen". 2) The portion colored in gray in the five steps indicates that the step has been reached.											

面積 148.84 平方キロメートルの規模の観光都市である。この指宿市において指宿地域交流施設整備事業として、指宿市道の駅彩花菜館（以下「指宿市道の駅」という）が PFI の手法によって整備された。

指宿市道の駅の設置要望が出されてから供用開始に至るまでの経緯、ステークホルダーが合意形成した出来事及び供用開始に至るまでの経緯において PPPCB 手法におけるどのステップに該当するかを整理したものを表 5-10 に記す。◎、○、△、×の判断指標は先述の通りである。

2000 年にステークホルダーから出された要望や提言に対し、2001 年に市と市民が地域交流施設を建設するという合意形成をなしている（表 5-10 枠 I）。2003 年には、PFI 事業者が提案した内容に対して、市、検討委員会、市民および PFI 事業者が合意形成をなし（表 5-10 枠 II）、PFI 事業者との契約締結に対して、合意形成を市と議会がなしている（表 5-10 枠 III）。さらに 2004 年には供用開始にあたり、PFI 事業者が提供するサービスにインセンティブが働く評価方法採用に対し市、市民及び PFI 事業者は合意形成をなしている（表 5-10 枠 IV）。

千代田図書館の事例と同様に、全ての合意形成内容において市が、さまざまなステークホルダーと段階的に、かつ一同に会してではなく個別に合意形成をなしていることがわかる。また、市民の要望に市が応える形で事業が始まっているのが、特徴的である。

## 5-2 指宿市道の駅における 5 つのステップとパッケージ案

指宿市道の駅の事例において、ステークホルダーの詳細なやり取りの分析を行い、5 つのステップとパッケージ案がどのような変化と過程を経て合意形成をなしていったか、またその特徴的な出来事に注目した評価基準を表 5-11 に記す。

第 4 ステップ「合意の達成」では、PFI 事業者は、道の駅で提供されるサービスの売り上げが適正に評価され、そのうえでモチベーションに繋げたいと考え、売り上げに応じた利益としてのインセンティブの付与という合意を市とすることができた。PFI 事業者の努力に対し市が理解を示したこ

表 5-11 指宿市道の駅における各ステップとパッケージ案の特徴的な出来事

Each step and package draft 各ステップとパッケージ案	Evaluation criteria 評価基準	What we have achieved 達成できたこと
1st step "Identification of Stakeholders" 第1ステップ「ステークホルダーの特定」	Appropriate stakeholders 適切なステークホルダー	Agricultural processing associations, local fishermen, citizen town development committees and shipper councils were convened. 農産加工組合、地域漁業者、市民まちづくり委員会、出荷者協議会が招集された。
2nd step "Understanding interests and roles" 第2ステップ「興味と役割の把握」	Understanding the interests and roles of stakeholders ステークホルダーの興味と役割の把握	Received expert advice from a neutral advisor. 中立的なアドバイザーから専門的知見のアドバイスを受けた。 Clarify the role of the city as a facility owner 市の施設所有者としての役割を明確化
3rd step "Facilitation process" 第3ステップ「ファシリテーションプロセス」	Attitude not to escape from stakeholder problems ステークホルダーの問題から逃げない姿勢	A representative company of a PFI operator goes bankrupt before the start of construction. At that time, the construction company, a local builder, took charge of the construction work and completed it. PFI事業者の代表企業が着工前に倒産。その際に、構成企業である地元建設業者が建設工事を担い竣工させた。
4th step "Achievement of agreement" 第4ステップ「合意の達成」	Satisfaction of stakeholder interests ステークホルダーの利害の満足	The city has agreed that it would be best to work with PFI to provide quality public services. 市は質の高い公共サービスを提供したい、そのためにはPFIで事業を進めるのが最良であると合意に至った。 The parliament asked the city tough questions and was convinced of the answer, so the consensus was reached. 議会は厳しい質問を市に投げかけ、その答弁に納得できたため、議決という合意に至った。 The PFI business operators agreed that sales were properly evaluated and then motivated, and that they agreed to give incentives based on sales. PFI事業者は、売り上げが適正に評価され、そのうえでモチベーションに繋げたいと考え、売り上げに応じたインセンティブの付与という合意が得られた。
5th step "Monitoring" 第5ステップ「モニタリング」	Monitoring by stakeholders ステークホルダーによるモニタリング	The business report is evaluated by the city, PFI operators, and external monitoring companies. Since clear figures of sales are shown, future policies such as breakthroughs are discussed along with evaluation. 業務報告書を市、PFI事業者、外部のモニタリング業者の3者で評価をおこなっている。売り上げという明確な数値が示されるので、評価とともに打開策等の今後の方針についても議論されている。
Package draft パッケージ案	Convergence from big policy to detailed business 大きな方針から、詳細な事業内容への収斂	In 2001, a promotion plan for the construction of regional exchange facilities was formulated. In addition, a PFI introduction feasibility study was conducted, and based on the results of the analysis, a package proposal for the construction of regional exchange facilities was agreed at PFI. 2001年に地域交流施設建設を謳った振興計画が策定された。またPFI導入可能性調査をおこない、その分析結果から、PFIで地域交流施設建設というパッケージ案が合意された。 In 2003, the PFI business contract proposal was passed at the regular assembly of the city council, and a package proposal for the decision of the PFI operator in the PFI law was agreed. 2003年、市議会定例会において、PFI事業契約議案が可決され、PFI法におけるPFI事業者の決定というパッケージ案が合意された。

とがわかる。

第5ステップ「モニタリング」では、毎月の特産品の売上額、来館者数、客单価等を詳細に記録した業務報告書を市、PFI事業者、外部のモニタリング業者の3者で評価を行っている。売り上げと

いう明確な数値が示されるため、評価とともに打開策等今後の方針についても議論されPDCAを効果的に回しているのが特徴的である。

### 5-3まとめ

PPPCB手法の各ステップと指宿市道の駅の政策決定プロセスを照合すると、建設計画策定、PFI事業者選定、議決、サービスの評価の合意を経て、第5ステップを開始していることがわかった。特に、市民まちづくり委員会の要望、つまり一方通行の提言や要望の状態から第1ステップが始まり、その後は、PFI事業者の選定までに一部の市民と合意形成に至り、事業者選定時に市民を含む選定委員会と合意形成に至っているように、段階を経て市民と合意形成を図っている点が特徴である。

## 6. PPPCB手法における政策決定プロセス、指標及び必要条件の検証

### 6-1 PPPCB手法を適用した際の主要な政策決定プロセスと5つのステップ

合意形成を達成した2つの事例から各ステップとパッケージ案について比較、考察を行い、PPPCB手法を適用した際の主要な政策決定プロセスと5つのステップを整理したものを表5-12に記す。特徴として、合意形成が必要なテーマごとに、第1から第4ステップへのプロセスを複数回経た上で、第5ステップへと移行している。また、第4ステップで合意されている内容についても、官民連携手法の採用に関する事項、民間企業の決定、施設運営に関する評価方法及び評価指標へとプロセスを経るに従い、より詳細な内容となっている。

表5-12 PPPCB手法を適用した際の主要な政策決定プロセスと5つのステップ

Characteristic time series 特徴となる時系列	5 steps				
	1st step	2nd step	3rd step	4th step	5th step
Identify stakeholders, understand interests and roles ステークホルダーの特定、興味と役割の把握					
Discussion on whether to adopt a public-private partnership approach 官民連携の手法を採用するか否かの議論					
Agreement to adopt a public-private partnership approach 官民連携の手法を採用することの合意					
Composition of a selection committee to select private companies, division of roles of selection committee 民間企業を選定するための選定委員会の組成、選定委員の役割分担					
The selection committee discusses and evaluates the proposed content 提案された内容に関して、選定委員会が議論および評価					
Private company decision 民間企業の決定					
For public-private partnerships that require voting, vote at this stage 議決が必要な官民連携手法の場合、この段階で議決					
Identifying stakeholders, assessing interests and roles to evaluate facility operations 施設運営を評価するためのステークホルダーの特定、興味と役割の把握					
Discussion of evaluation methods and indicators 評価方法および評価指標の議論					
Agreement on evaluation methods and indicators 評価方法および評価指標の合意					
Started in-service and monitoring of public facilities 公共施設の供用およびモニタリングを開始					

## 6－2 PPPCB 手法の各ステップにおける指標の検証

合意形成を達成した 2 事例をもとに、PPPCB 手法の各ステップにおける指標が妥当であるか確認する。第 1 ステップ、第 2 ステップにおいて、千代田図書館では検討会等を設置し指定管理者制度による図書館サービスに関する議論を行ったのに対し、指宿市道の駅は市民まちづくり委員会が道の駅に関する勉強会を開始しており、「ステークホルダーを含む検討委員会等の設置、対象公共施設の具体的な設置目的の明確化」という指標が設定できる。第 3 ステップでのファシリテーションプロセスにおいて、千代田図書館では館長が解決に向けて主体的に動いたのに対し、指宿市道の駅では PFI 事業者が解決に向けて主体的に動いており、コンフリクトが生じたケースにより解決の主体に違いが生じているが、いずれにしても、「コンフリクトの解消」は、必要なステップであると考えられる。第 4 ステップにおいて、千代田図書館では「新千代田図書館基本構想」策定時に検討委員会や議会と合意した内容を共有し市民に公表したのに対し、指宿市道の駅では総合振興計画の中で道の駅建設を明記し公表することで市民まちづくり委員会や市民と合意した内容を共有しており、「ステークホルダーによる内容の合意、共有かつ公表」という指標が設定できる。第 5 ステップにおいて、千代田図書館では官民双方と検討会等が提供サービスに関してモニタリングしているのに対し、指宿市道の駅では民間企業の売り上げを市と外部モニタリング業者がモニタリングしており、「モニタリングにステークホルダーが参加していること。」という指標が設定できる。

## 6－3 PPPCB 手法による合意形成のための必要条件

3 つの事例から考察・分析を行った結果、官民連携による公共施設整備を進める際、PPPCB 手法による合意形成を図るための必要条件を表 5-13 のようにまとめることが出来る。

特に、本研究で対象とした 3 事例においては、第 3 ステップが合意形成に向けた重要な分岐点である。まず、千代田図書館の事例で民間企業担当者と区担当者による経営方針に関する衝突が見られた。千代田図書館長は、区内部の問題として解決に取り組んだ。責任を他者に委ねることなく行動したことがわかる。小牧図書館では、官民連携で図書館サービスを提供することや建設位置について、十分な合意を経ずに決定したこと、決定した後にパブリックコメントを実施したことにより、ステークホルダーである図書館の利用者と激しいコンフリクトが生じてしまった。その解決のため採用した住民投票という手段は、問題解決を市と議会が市民に押し付ける形となってしまったと言える。指宿市道の駅では、契約した PFI 事業者の代表企業が施設建設の着工前に倒産した。その際に、同じ PFI 事業者の構成企業である地元建設業者が建設工事を担い遅滞なく竣工させた。民間企業の集まりである PFI 事業者という構成企業体が、企業自身の問題として捉えて行動したことがわかる。問題が発生した際に、全てのステークホルダーが責任を他者に委ねることなく問題解決に取り組むことが必要である。

## 7. 結論

本研究は、我が国の官民連携による公共施設マネジメントにおける合意形成手法として、メディエーターを介さずステークホルダーのみで進行でき、官民連携による公共施設整備の政策決定プロセスに適用できる合意形成手法として「PPPCB 手法」を提案し、3 つの事例からその指標と必要条件

表 5-13 PPPCB 手法を適用するための必要条件

Each step and package draft 各ステップとパッケージ案	index 指標	Requirements 必要条件
1st step “Identification of Stakeholders” 第1ステップ「ステークホルダーの特定」	A review committee including stakeholders is established. ステークホルダーを含む検討委員会等が設置されていること。	It is necessary for the local government to be a convener, to convene appropriate stakeholders at an appropriate time, and to conduct appropriate discussions. 自治体が招集者であること、適切なステークホルダーを、適切な時期に招集すること、適切な議論をおこなうことが必要である。
2nd step “Understanding interests and roles” 第2ステップ「興味と役割の把握」	The specific purpose of installing the target public facilities is clarified. 対象となる公共施設の具体的な設置目的が明確化されていること。	Private companies need to provide services that take advantage of their expertise and develop services based on free ideas, and local governments need to play a role in governance based on the premise of utilizing the ingenuity of private companies. 民間企業は専門性を活かしたサービスの提供と自由な発想でのサービス開発の役割、自治体は民間企業の創意工夫を生かすことを前提としたガバナンスの役割が必要である。
3rd step “Facilitation process” 第3ステップ「ファシリテーションプロセス」	Conflicts between stakeholders are resolved. ステークホルダー間のコンフリクトが解決されていること。	When a problem occurs, it is necessary to tackle the solution with the belief that all stakeholders will achieve the goal, and to work on the problem as a matter of course, rather than impose it as the responsibility of other stakeholders. 問題が発生した際に、全てのステークホルダーが目標を達成させるという信念を持って解決に取り組み、他のステークホルダーの責任であると押し付けるのではなく自分事として問題解決に取り組むことが必要である。
4th step “Achievement of agreement” 第4ステップ「合意の達成」	Stakeholders can agree, share, and publish the content. ステークホルダーが内容を合意でき、共有かつ公表できていること。	It is necessary for stakeholders to set individual minimum requirements for consensus building, and to make discussions with the goal of achieving consensus building in mind. ステークホルダーが合意形成をするために個々の必要最低条件の設定をし、必ず合意形成に至るという目標を念頭において議論をおこなうことが必要である。
5th step “Monitoring” 第5ステップ「モニタリング」	Stakeholders can participate in monitoring. モニタリングにステークホルダーが参加していること。	It is a mechanism that not only the public and private sectors but also stakeholders evaluate public services provided through public-private partnerships, that incentives work for private companies based on numerical evaluation, and that the evaluation results are linked to future policies. It is necessary to be. 官民連携して提供している公共サービスを官民だけでなくステークホルダーが評価すること、数値による評価から民間企業にインセンティブが働く仕組みであること、評価結果を今後の方針に繋げていく仕組みになっていることが必要である。
Package draft パッケージ案	The 1st to 4th steps are cleared step by step. 第1～第4ステップが段階的にクリアされていること	It is necessary to incorporate a step-by-step agreement and brush-up of a package plan that is created by local governments with citizens and experts, obtained through parliamentary decisions through the business selection process, and clarified role sharing in the public and private sectors. 自治体が市民や専門家とともに作り、事業者選定プロセスを経て議会の議決を得られ、官民における役割分担が明確化されたパッケージ案の段階的な合意とプラスアップを組み込んでおく必要がある。

を示し、妥当性を確認した。本研究で明らかになったことを以下にまとめる。

- (1) PPPCB 手法と 3 事例の政策決定プロセスを照合した結果、PPPCB 手法の各ステップに合わせて政策決定プロセスが整理できることがわかった。
- (2) PPPCB 手法の指標と必要条件を示した。指標は各ステップを経たという明確な判断を可能とするために設定し、必要条件は各ステップを着実に進めていくためにステークホルダーに要求される条件である。
- (3) PPPCB 手法の各ステップに設定した指標に沿って政策決定プロセスを評価すると、合意形成が達成できた 2 事例では、合意形成が必要なテーマごとに、第 1 から第 4 ステップへのプロセスを経た上で、第 5 ステップへと進んでいるのに対し、合意形成が達成できなかった事例では、第 3 ステップで住民投票によって政策決定の可否を市民に問うという問題が発生し、合意形成には至らなか

ったと説明することができる。

本研究では、PPPCB 手法を提案し、その妥当性を 3 事例から確認したが、公共施設の用途また官民連携の手法によって合意形成プロセスが異なる可能性もある。対象事例を増やしより手法を一般化することは今後の課題としている。また、公共施設利用者などの公共施設に関わりの深いステークホルダーを想定して合意形成フレームを構築した。しかし、公共施設においては施設を利用しない納税者としての市民もステークホルダーとして考えられる。このようなステークホルダーとの合意形成フレームの構築も今後の課題である。

## 注釈

- 1) 神田古書店連盟は、神田神保町古書店街における古書店の組合であり、千代田図書館において区民として図書館の整備に協力したいと考えていた。一方、千代田区図書館も神田古書店連盟の蔵書を活用したいと考え、神田古書店連盟を新図書館構想検討におけるステークホルダーとして位置づけた。

## 参考文献

- 1) 志村直毅：公共施設マネジメントにおける合意形成の意義－山梨県笛吹市の事例を中心として－，研究年報社会科学研究，第 36 号，p. 101，2016. 2
- 2) ローレンス・E. カインド、ジェフリー・L. クルックシャンク：コンセンサス・ビルディング入門－公共政策と合意形成の進め方，有斐閣，2008. 4
- 3) 猪原健弘：合意形成学，勁草書房，2011. 3
- 4) 同上，pp. 17-18
- 5) 同上，pp. 125-156
- 6) 同上，p. 179
- 7) 南学：先進事例から学ぶ成功する公共施設マネジメント 校舎・体育館・プール、図書館、公民館、文化施設、庁舎の統廃合と利活用の計画から実践まで，学陽書房，p. 65，2016. 10
- 8) 志村直毅：公共施設マネジメントにおける合意形成の意義－山梨県笛吹市の事例を中心として－，研究年報社会科学研究，第 36 号，p. 109，2016. 2
- 9) 熊谷弘志：脱「日本版 PFI」のすすめ リスク移転で解き明かす PFI の真の姿，日刊建設工業新聞社，p. 6，2007. 9
- 10) 総務省：公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果の公表（2018 年 4 月現在），  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000619516.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf)（最終検索日：2019. 9. 26）
- 11) 文部科学省：社会調査結果の概要（2018 年 10 月現在），  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2019/07/31/1419658\\_03.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/__icsFiles/afieldfile/2019/07/31/1419658_03.pdf)  
(最終検索日：2019. 9. 26)
- 12) 内閣府：PPP/PFI の概要（2018 年 3 月現在），  
[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_gaiyou/pdf/ppppfi\\_gaiyou.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou.pdf)（最終検索日：2019. 9. 26）

- 1 3) 桑原芳哉：公立図書館の指定管理者制度導入状況：近年の動向，尚絅大学研究紀要，A. 人文・社会科学編，第 50 卷，pp. 31-44，2018. 7
- 1 4) 小池信彦：図書館経営とアウトソーシング，図書館界，第 61 卷，pp. 400-405，2010. 1
- 1 5) 国土交通省総合政策局：PPP/PFI 事業・推進方策 事例集，pp. 129-134，2014. 7
- 1 6) 国土交通省国土交通研究所：社会資本整備における第三者の役割に関する研究，国土交通政策研究，第 43 号，p. 12，2005. 1
- 1 7) 山口行一，溝口宏樹，重高浩一：社会資本整備における合意形成円滑化のための手法と適用方法-紛争アセスメント及びメディエーション-建設マネジメント研究論文集，第 15 卷，pp. 51-60，2008. 12
- 1 8) 柳与志夫：公共図書館の変革：新千代田図書館の試み，情報管理，pp. 495-496，2007. 11
- 1 9) 小牧市：図書館建設のこれまでの経緯，  
<http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/59/75233609.pdf> (最終検索日：2019. 10. 20)

## 第6章 結論

1. 本研究の成果
2. 提言
3. 今後の課題と目標
  - 3-1 今後の課題
  - 3-2 今後の目標

## 第6章 結論

### 1. 本研究の成果

第1章では、持続可能な自治体経営を行っていくため、立地適正化計画の現状と課題、公共施設マネジメントの現状と課題、合意形成の必要性を説き、本研究の目的について述べた。また、官民連携手法の類型の整理を行い、その類型イメージを示し、本研究において指定管理者制度とPFIの事例を分析する必要性について述べた。

第2章では、基本構想策定過程における「デザイン思考」の適用性を示すため、武蔵野プレイスにおける基本構想がどのようなプロセスで策定されたかを検証して、構想段階でデザイン思考のプロセスを経ることの重要性を示した。

デザイン思考は、「理解」「共感」、「アイディエーション」「プロトタイピング」の4つのフェーズから成る。4つのフェーズに、武蔵野プレイスの基本構想ができるまでのプロセスを当てはめて、検証を行った。

基本構想作成には、ステークホルダーが課題を「理解」し、「共感」し、解決のための「アイディエーション」を積極的に行い、「プロトタイピング」を行うというデザイン思考のプロセスを経ることが重要であることがわかった。特に、複合施設による地域課題解決が「アイディエーション」で議論されたことで、武蔵野プレイスは創造的な複合図書館となったと言える。

これから時代に要求される複合図書館の基本構想策定において、地域課題解決と複合図書館における新たな価値創造の議論を同時に進行ながら、デザイン思考のプロセスを経ることが重要であることがわかった。

第3章では、非常時として水害対策に着目し、その対策には立適でのコントロールと自治体における具体的な水害対策の2点が必要であると考え、近畿地方の立適を定める自治体を対象にアンケートを実施し、立適策定の際に市民や府内他部局からどのような意見が得られどのように合意形成しようとしたか、また居住誘導区域に浸水想定区域を含むうえでの災害対策の実態などを明らかにした。

調査対象は近畿地方の立適を定めている65の自治体とし、アンケート調査を実施した。アンケートの中で、大阪府下の自治体で居住誘導区域に浸水想定区域を含んでいないのは、阪南市と河内長野市ののみであることがわかり、一定値以上の平均傾斜度を区域外としていることが特徴的な阪南市は、立適を積極的に活用しようとしていることが推察されたため、阪南市を対象としてヒアリングを実施した。また、今回アンケート調査を実施した自治体のうち、高槻市だけが国土交通省から防災コンパクト先行モデル都市に選定されており、河川管理者等のステークホルダーと連携してどのように防災・減災対策を進めてきたのか明らかにするため、高槻市にヒアリングを実施した。

アンケート結果及びヒアリング結果をもとに検証を行い、以下の知見を得られた。

(1) 立適の策定過程で住民説明会とパブリックコメントの募集により住民参加を図っているが、計画に反映されている市民の意見は少ないことがわかった。フレームにおける「①意識共有と協働」は、立適について市民の理解を得ることが都市部局にとって重視され、具体的な協働にまで至っていないと考えられる。

(2) 四日市市と亀山市は、市民から出された水害対策の意見を自治体における課題としてとらえ、その意見を反映する形でステークホルダーが連携して水害対策を行い、フレームにおける「①意識共有と協働」、「②府内連携」、「③連携と協働」が機能している自治体であるとわかった。

(3) 国、府県への協力が必要な「河川の護岸整備」、公共施設等に関する府内の連携が必要となってくる「避難設備の整備」がともに低い結果となっていることがわかった。

(4) 阪南市は市街化区域から居住誘導区域への縮小率が48.5%となっている。それにより、居住誘導区域に浸水想定区域を含めることなく、設定できていることがわかった。

(5) 高槻市は国、府、鉄道各社等と連携して水害対策の検討を重ね、具体的な整備を行ったことがわかった。

第4章では、平常時として指定管理者制度による図書館サービスの提供に着目し、実際に指定管理者制度を導入した多賀城図書館、海老名図書館、高梁図書館の3事例と導入に至ることのできなかった小牧図書館の事例を合わせた計4事例を対象に、合意形成プロセスにおけるステークホルダーの関わりについて比較検証を行うことで、合意形成プロセスにおいて経ておくべき具体的な段階と必要な条件を示した。

4事例を研究対象とし、各市の担当者から提供された資料および議会議事録の調査を行うほか、各図書館に関する書籍や各市のホームページ等で公表されている情報をもとに、ステークホルダーの関係を4事例の合意形成プロセスから考察した。

多賀城図書館、海老名図書館、高梁図書館、小牧図書館における合意形成プロセスにおけるステークホルダーの関わりについて比較検証を行い、本研究で明らかになったことを以下にまとめる。

(1) 合意形成プロセスにおいて、step1「ステークホルダーの関与」、step2「合意形成に向けた行動」、step3「合意形成」の3つのstepを経てステークホルダーが合意形成に至っていることがわかった。

(2) 4事例の合意形成プロセスから、段階4の導入議決までに段階1、2、3の順序を問わず段階1で市による調査等の準備、段階2で府内の指定管理者制度導入に関する意思決定、段階3で指定管理者制度導入に関する市と市民の緩やかな合意形成を経ている必要があることがわかった。段階4の導入議決の後は、段階5で市と選定の役割を担うステークホルダーが指定管理者の選定、段階6の指定議決を順に経ている必要があることがわかった。

(3) 本研究で定義した「緩やかな合意形成」が、特に導入議決までの3段階で必要であることが指摘できる。

第5章では、我が国の官民連携による公共施設マネジメントにおける合意形成手法を開発するため、米国で生まれたコンセンサス・ビルディング(CB)手法をもとに「官民連携コンセンサス・ビルディング(PPPCB)手法」を提案し、その妥当性の検証に向けた第一段階として、官民連携の手法により公共サービスを提供している千代田図書館と指宿市道の駅の2事例に加え、官民連携手法の導入に至らなかった小牧図書館の3事例からその妥当性を検討し、その有効性を示した。

わが国の社会資本整備においては、メディエーターの中立性、実効性などを担保する制度は確立されておらず、適用事例もほとんどない状況である。そこでわが国でも適用可能な合意形成手法の確立を目指し、メディエーターを介さずステークホルダーのみで進行でき、官民連携による公共施設整備の政策決定プロセスに適用できる合意形成手法としてPPPCB手法を提案した。

3つの事例からPPPCB手法の指標と必要条件を示し、妥当性を確認でき、以下のことが明らかに

なった。

- (1) PPPCB 手法と 3 事例の政策決定プロセスを照合した結果、PPPCB 手法の各ステップに合わせて政策決定プロセスが整理できることがわかった。
- (2) PPPCB 手法の指標と必要条件を示した。指標は各ステップを経たという明確な判断を可能とするために設定し、必要条件は各ステップを着実に進めていくためにステークホルダーに要求される条件である。
- (3) PPPCB 手法の各ステップに設定した指標に沿って政策決定プロセスを評価すると、合意形成が達成できた 2 事例では、合意形成が必要なテーマごとに、第 1 から第 4 ステップへのプロセスを経た上で、第 5 ステップへと進んでいるのに対し、合意形成が達成できなかった事例では、第 3 ステップで住民投票によって政策決定の可否を市民に問うという問題が発生し、合意形成には至らなかつたと説明することができる。

## 2. 提言

今後、持続可能な自治体経営を目指す際に、全国の基礎自治体はどのような方向性に向かっていくべきなのか。

国土交通省は「コンパクトシティ形成支援事業」として、立地適正化計画等の計画策定や、医療、福祉施設、居住機能の移転の促進等、コンパクトなまちづくりを推進する自治体に対して、重点的な支援を実施している。また、同じく国土交通省が検討に着手した「地域インフラ群再生戦略マネジメント」に倣い、公共施設についても、複数市町村の対象施設を「群」としてまとめ、維持管理等の業務を一括して効率的に行う、広域連携の必要性が増している。

これら国の施策からも、自治体の枠を越えて広域連携による計画行政及び公共施設マネジメントの実施が肝要であると思われる。

そこで、広域連携による計画行政及び公共施設マネジメントを実施するための合意形成プラットフォームを以下の図 6-1 の通り提言する。

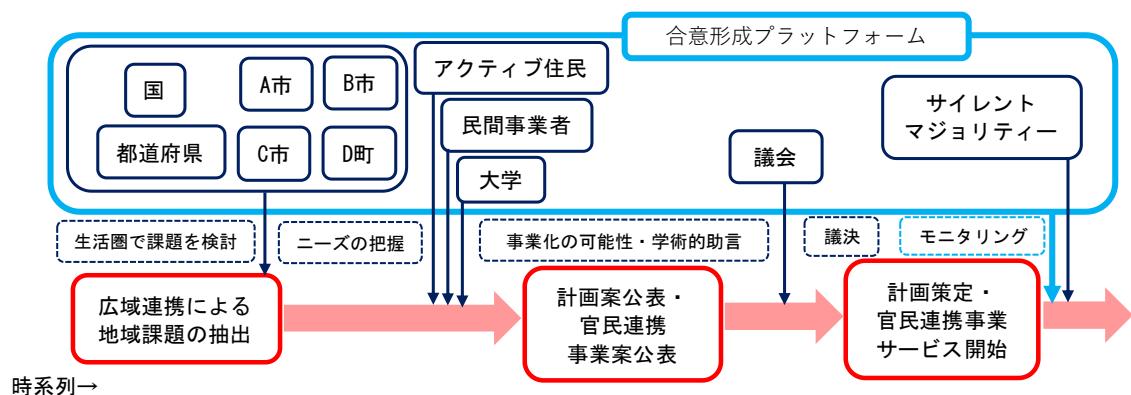


図 6-1 広域連携による合意形成プラットフォーム

まず、地域課題を住民の生活圏を考慮したうえで、複数自治体で検討し抽出する。この際に、より広域的な視点で課題を捉えている国、都道府県にも参加を促す。次に、地域の課題をニーズとして意見を出してくれるアクティブ住民、官民連携事業による課題解決方法提案してくれる民間事業

者と対話の場を持ち、課題解決のための計画案や官民連携事業案を作成し公表する。同時に、大学から学術的な助言を受ける。その後、議会に対しては議決が必要な場合は議決を経たうえで、計画の実施、官民連携事業のサービス開始のフェーズに至る。このフェーズに至るまでに、各ステークホルダーと段階的に合意形成を図る。これ以降は、モニタリングのフェーズになるが、ここでサイレントマジョリティの住民が計画やサービスが所期の目的を達成できているかをモニタリングできる仕組みが必要である。自治体は、合意形成プロセスはもちろんモニタリングの段階においても、広くオンラインで情報を公開し、定量的目標及び定性的目標の達成及び未達成をすべてのステークホルダーと共有する。この合意形成プラットフォームが課題解決のスキームとして機能するよう、すべてのステークホルダーがその役割を理解し、貢献するという共通認識を持つことが重要である。

### 3. 今後の課題と目標

#### 3-1 今後の課題

本研究では、計画行政及び公共施設マネジメントにおける合意形成に関して、課題解決のための検証を行ったが、これらは全国の自治体が直面している課題の一面にしか過ぎない。

第2章では、「デザイン思考」を引用したが、行政的な課題の合意形成の分野に合うように「デザイン思考」の各フェーズを再定義する必要がある。

第3章では、計画行政における合意形成の課題として、水害対策からみた立地適正化計画の策定過程における合意形成を研究対象として考察を行った。アンケート調査では自治体担当者の主觀で回答されていることも否めず、アンケート対象都市の居住誘導区域、市街化区域、浸水想定区域との定量的関係の客観的論証が必要である。また、浸水想定区域を計画規模の洪水浸水想定区域と定義し、より焦点を絞ったアンケート調査及び結果の分析が今後の課題である。加えて、本研究ではアンケートを自治体担当者に対してのみ行っており、今後市民、府内関連部局、都道府県及び国への調査を行って、様々なステークホルダーの視点を考慮した、フレームの更なる検証が必要である。

第4章では、公共施設マネジメントにおける合意形成の課題として、公立図書館における指定管理者制度の導入プロセスにおける合意形成を研究対象として考察を行った。指定管理者制度による図書館整備を対象としたが、他の公共施設や指定管理者制度以外の官民連携手法の対象事例の検証が必要である。

第5章では、PPPCB手法を提案し、その妥当性を3事例から確認した。公共施設の用途また官民連携の手法によって合意形成プロセスが異なる可能性もある。対象事例を増やしより手法を一般化することは今後の課題としたい。また、公共施設利用者などの公共施設に関わりの深いステークホルダーを想定して合意形成フレームを構築した。しかし、公共施設においては施設を利用しない納税者としての市民もステークホルダーとして考えられる。このようなステークホルダーとの合意形成フレームの構築も今後の課題である。

#### 3-2 今後の目標

筆者は、地方自治体で建築技術職の職員として公共施設マネジメントの部署に奉職し、担当業務として総合管理計画の改訂、広域連携による官民連携の事業化を行っている。日々の業務における

合意形成に関する問題意識から本研究を進めてきた。今後は**3－1**で取り上げた課題に対して研究を進めるとともに、**2. 提言**で示した合意形成プラットフォームの実現に尽力する所存である。

計画行政及び公共施設マネジメントにおける合意形成に関して、学術的な貢献と現場での実践による貢献を成し得ることが筆者のライフワークである。

## 謝辞

本研究は、地方自治体で建築技術職の職員として公共施設マネジメントの部署に奉職している筆者が、日々の業務において様々なステークホルダーと合意形成を図り公共施設マネジメントを推進していくことの困難さを痛感し、合意形成に関する課題解決を目指したいと考え大阪大学大学院工学研究科地球総合工学博士後期課程の門を叩き、合意形成に関する知見をまとめたものです。本研究では、公共施設マネジメントに加え計画行政も研究対象としており、大阪大学大学院の横田研究室の卒業生の研究の成果を踏まえた研究であります。すなわち卒業生の多大な努力と労力がなければ、本研究の成果を出すことはできませんでした。

このような過去の蓄積の上に成り立つ本研究を進めるにあたり、横田隆司教授、伊丹絵美子准教授、青木嵩助教、武庫川女子大学の伊丹康二准教授、関西学院大学の飯田匡准教授から多大なご指導ご鞭撻を賜りました。論文の方向性、構成、書き方など研究全般にわたってのご指導をいただくとともに、未熟な筆者に対して常に暖かく見守り続けてくださった横田隆司教授、研究を続ける過程で障壁に直面した際に暖かく励ましていただき、筆者の研究における合意形成を図示化することの重要性を熱心にご指導いただいた伊丹絵美子准教授、大学院における研究環境を築いていただき、本研究において GIS の活用が必須になった際に多大なるご支援をいただいた青木嵩助教、大阪大学大学院から武庫川女子大学の准教授に着任されて後も含めて 6 年間、研究に対する心構えから論文の書き方に至るまで未熟な筆者に対して本当に暖かく公私にわたりご指導いただいた伊丹康二准教授、常に冷静に論文の内容についてご指摘いただいた飯田匡准教授に深く感謝の意を表します。大阪大学大学院の木多道宏教授、阿部浩和教授には、的確なご指摘と有益なご助言をいただき、横田研究室の卒業生である末金優士氏、土井海志氏の両氏には多大なご助言、ご協力頂きました。深く感謝の意を表します。

また、本研究で参考にしたコンセンサス・ビルディング手法は、筆者が大阪市立大学大学院創造都市研究科で修士論文を執筆した際に永田潤子教授にご教授いただきました。深く感謝の意を表します。さらには、真摯にアンケート調査にご協力して下さいました自治体のご担当者の方々、ヒアリング調査にご協力いただきました高槻市と阪南市のご担当者の方々、千代田区立図書館に関するヒアリングにご協力いただいた東京大学大学院情報学環の柳与志夫特任教授、指宿市道の駅に関するヒアリングにご協力いただいた指宿市産業振興部商工水産課商工運輸係の石塚勇樹主事、有限会社ファインサプライ常務取締役兼道の駅いぶすき彩花菜館の小山田守館長、指定管理者制度による図書館運営に関するヒアリングにご協力いただいた図書館のご担当者の方々に深くお礼申し上げます。

最後になりましたが、博士後期課程に進学することを快諾し、すべてにおいて筆者の意思を最大限に尊重してくれる両親と息子に、深謝いたします。

2023 年 七野 司

## 参考文献

## 参考文献

本研究において、各章で引用した文献とその他の参考文献を以下に示す。

### <第1章>

- 1) 国土交通省：防災・減災等のための都市計画法・都市再生特別措置法等の改正内容（案）について，  
<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001326007.pdf>, (最終検索日：2021.2.21)
- 2) 民間資金等活用事業推進会議：PPP／PFI 推進アクションプラン，  
[https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan28\\_2.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan28_2.pdf), (最終検索日：2023.11.2)
- 3) 国土交通省：PPP／PFI 事業・推進方策 事例集，  
<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/h25/h25-01.pdf>, (最終検索日：2023.11.2)
- 4) 南学：先進事例から学ぶ成功する公共施設マネジメント 校舎・体育館・プール、図書館、公民館、文化施設、庁舎の統廃合と利活用の計画から実践まで, 学陽書房, p. 65, 2016.10
- 5) 志村直毅：公共施設マネジメントにおける合意形成の意義－山梨県笛吹市の事例を中心として－, 研究年報社会科学研究, 第36号, pp. 85-126, 2016.2
- 6) 矢吹剣一, 黒瀬武史, 西村幸夫：人口減少都市における縮退型都市計画の導入プロセスに関する研究 米国ミシガン州フリント市の総合計画及び土地利用規制の策定における計画技法と合意形成に着目して, 日本建築学会計画系論文集, 第82巻, 第740号, pp. 2609-2617, 2017.10
- 7) 龍元, 清水裕之, 大月淳, 杉本宗之：公共文化施設の構想から設計に至る過程における市民参加による意思決定の仕組みに関する研究－3つの文化施設プロジェクトを事例として－, 日本建築学会計画系論文集, 第552号, pp. 117-124, 2002.2

### <第2章>

- 1) 大串夏身：図書館に新しい風を！図書館に新しい文化を！，  
[https://www.knowledge.pref.nagano.lg.jp/static/wp-content/uploads/2016/12/1611\\_oogushi.pdf](https://www.knowledge.pref.nagano.lg.jp/static/wp-content/uploads/2016/12/1611_oogushi.pdf)  
(最終検索日：2020.4.6)
- 2) アンドレ・シャミネー：行政とデザイン 公共セクターに変化をもたらすデザイン思考の使い方, ビー・エヌ・エヌ新社, 2019.7
- 3) 武蔵野市：武蔵野プレイス建設から開館まで(平成13年～平成23年),  
[http://www.city.musashino.lg.jp/shisei\\_joho/sesaku\\_keikaku/kyoikubu/musashinoplace\\_kensetsu/1008422.html](http://www.city.musashino.lg.jp/shisei_joho/sesaku_keikaku/kyoikubu/musashinoplace_kensetsu/1008422.html) (最終検索日：2020.4.1)
- 4) 西田司, 中村真広, 石榑督和, 山道拓人, 千葉元生：PUBLIC PRODUCE「公共的空間」を作る7つの事例, ユウブックス, p.199, 2018.8

### <第3章>

- 1) 金井利之：縮減社会の合意形, 第一法規, p.12, 2019.1
- 2) 国土交通省, 立地適正化計画作成の手引き, 日本語,  
[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001379329.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001379329.pdf), 2021.2.28
- 3) 国土交通省：防災・減災等のための都市計画法・都市再生特別措置法等の改正内容（案）について,

- <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001326007.pdf>, (最終検索日: 2021. 2. 21)
- 4) 越川知紘, 菊池雅彦, 谷口守: コンパクトシティ政策に対する意識とその変容構造—地方自治体の都市計画担当者を対象にして—, 土木学会論文集 D3 (土木計画学), 73巻5号, pp. I\_379-I\_388, 2017. 2
  - 5) 宮崎慎也, 鶴心治, 小林剛士, 宋俊煥: 立地適正化計画策定都市にみる誘導区域と誘導施策に関する研究, 日本建築学会大会学術梗概集 (北陸), pp311-312, 2019. 9
  - 6) 本村恵大, 丸岡陽, 松川寿也, 中出文平: 居住誘導区域の指定の在り方に関する研究～空間特性に着目して～, 日本都市計画学会都市計画論文集, 55巻3号, pp521-528, 2020. 10
  - 7) 国土交通省: 防災都市づくり計画策定指針,  
<https://www.mlit.go.jp/common/001042803.pdf>, (最終検索日 : 2022. 2. 7)
  - 8) 国土交通省: 水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン,  
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001406357.pdf>, (最終検索日 : 2022. 2. 7)
  - 9) 国土交通省: 立地適正化計画によるコンパクトなまちづくり,  
[https://www.zenken.com/kensyuu/kousyuukai/H31/658/658\\_matsumura.pdf](https://www.zenken.com/kensyuu/kousyuukai/H31/658/658_matsumura.pdf), (最終検索日 : 2022. 4. 20)
  - 10) 国土交通省: 防災コンパクト先行モデル都市,  
[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001353375.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001353375.pdf), (最終検索日 : 2021. 2. 28)

#### <第4章>

- 1) 千錫烈: 公立図書館における指定管理者制度導入の課題—短期的利益と長期的利益の比較衡量の視点から—, 関東学院大学人文学会紀要, 第 134 号, pp. 1-41, 2016. 7
- 2) 桑原芳哉: 公立図書館の指定管理者制度導入状況: 近年の動向, 尚絅大学研究紀要, A. 人文・社会科学編, 第 50巻, pp. 31-44, 2018. 7
- 3) 志村直毅: 公共施設マネジメントにおける合意形成の意義—山梨県笛吹市の事例を中心として—, 研究年報社会科学研究, 第 36 号, pp. 85-126, 2016. 2
- 4) 猪原健弘: 合意形成学, 勤草書房, 2011. 3
- 5) 同上, pp. 18
- 6) 同上, pp. 125-126
- 7) 同上, p. 179
- 8) 長谷川直樹: 新庁舎移転整備の合意形成における検討プロセスの効果についての考察—岐阜県垂井町庁舎の事例研究—, 日本建築学会技術報告集, 第 25巻, 第 59 号, pp. 395-399, 2019. 2
- 9) 福本英雄: 住民投票と「市民のための小牧市立図書館」づくり, 季刊自治と分権, 第 63 号, pp. 62-70, 2016. 4
- 10) 渡邊育代: 愛知県小牧市 住民投票で市民の良識を示す 市民のための小牧市立図書館をめざして, 住民と自治, pp. 28-31, 2016. 2
- 11) 小牧の図書館を考える会: 住民投票と「市民のための小牧市立図書館」, みんなの図書館, pp. 20-27, 2016. 4
- 12) 多賀城市: 多賀城市立図書館移転計画,  
[https://www.city.tagajo.miagi.jp/gakushu/shise/shisaku/kekaku/documents/si-ke-tosyokan\\_itenkeikaku.pdf](https://www.city.tagajo.miagi.jp/gakushu/shise/shisaku/kekaku/documents/si-ke-tosyokan_itenkeikaku.pdf) (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 13) 多賀城市: 平成 28 年度 多賀城市立図書館要覧,  
<https://www.city.tagajo.miagi.jp/gakushu/shise/shisaku/kekaku/documents/h28toshokanyouran.pdf>

pdf (最終検索日 2023. 6. 1)

- 1 4) 多賀城市：多賀城市議会 会議録検索, <https://www.city.tagajo.miyagi.dbsr.jp/index.php/>  
(最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 1 5) 海老名市：令和元年度版 図書館年報,  
<https://ebina.city-library.jp/media-download/93/e0d0c54a0b40e886/> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 1 6) 海老名市：海老名市議会 会議録検索, <https://ebina.gijiroku.com/kaigiroku.asp>  
(最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 1 7) 高梁市：平成 24 年 11 月 12 日 高梁市中央図書館建設基本計画,  
<https://www.city.takahashi.lg.jp/uploaded/attachment/5626.pdf> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 1 8) 高梁市：新高梁中央図書館建設ワークショップ意見まとめについて,  
<https://www.city.takahashi.lg.jp/site/kyoukuiinkai/sintosyokan.html> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 1 9) 高梁市：高梁市議会会議録検索システム, <https://ssp.kaigiroku.net/tenant/takahashi/pg/index.html>  
(最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 2 0) 小牧市：図書館建設のこれまでの経緯,  
<http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/59/75233609.pdf> (最終検索日 : 2020. 11. 21)
- 2 1) 小牧市：小牧市議会 映像・会議録検索, <http://komaki.gijiroku.com/index.asp> (最終検索日 : 2023. 6. 1)
- 2 2) ローレンス・E. カインド、ジェフリー・L. クルックシャンク：コンセンサス・ビルディング入門—公共政策と合意形成の進め方, 有斐閣, 2008. 4

## ＜第 5 章＞

- 1) 志村直毅：公共施設マネジメントにおける合意形成の意義—山梨県笛吹市の事例を中心として—, 研究年報社会科学研究, 第 36 号, p. 101, 2016. 2
- 2) ローレンス・E. カインド、ジェフリー・L. クルックシャンク：コンセンサス・ビルディング入門—公共政策と合意形成の進め方, 有斐閣, 2008. 4
- 3) 猪原健弘：合意形成学, 効草書房, 2011. 3
- 4) 同上, pp. 17-18
- 5) 同上, pp. 125-156
- 6) 同上, p. 179
- 7) 南学：先進事例から学ぶ成功する公共施設マネジメント 校舎・体育館・プール、図書館、公民館、文化施設、庁舎の統廃合と利活用の計画から実践まで, 学陽書房, p. 65, 2016. 10
- 8) 志村直毅：公共施設マネジメントにおける合意形成の意義—山梨県笛吹市の事例を中心として—, 研究年報社会科学研究, 第 36 号, p. 109, 2016. 2
- 9) 熊谷弘志：脱「日本版 PFI」のすすめ リスク移転で解き明かす PFI の真の姿, 日刊建設工業新聞社, p. 6, 2007. 9
- 1 0) 総務省：公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果の公表 (2018 年 4 月現在),  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000619516.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf) (最終検索日 : 2019. 9. 26)
- 1 1) 文部科学省：社会調査結果の概要 (2018 年 10 月現在),  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2019/07/31/1419658\\_03.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2019/07/31/1419658_03.pdf)  
(最終検索日 : 2019. 9. 26)

- 1 2) 内閣府：PPP/PFI の概要（2018 年 3 月現在），  
[https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi\\_jouhou/pfi\\_gaiyou/pdf/ppppfi\\_gaiyou.pdf](https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou.pdf)（最終検索日：2019.9.26）
- 1 3) 桑原芳哉：公立図書館の指定管理者制度導入状況：近年の動向，尚絅大学研究紀要，A. 人文・社会科学編，第 50 卷，pp. 31-44，2018.7
- 1 4) 小池信彦：図書館経営とアウトソーシング，図書館界，第 61 卷，pp. 400-405，2010.1
- 1 5) 国土交通省総合政策局：PPP/PFI 事業・推進方策 事例集，pp. 129-134，2014.7
- 1 6) 国土交通省国土交通研究所：社会資本整備における第三者の役割に関する研究，国土交通政策研究，第 43 号，p. 12，2005.1
- 1 7) 山口行一，溝口宏樹，重高浩一：社会資本整備における合意形成円滑化のための手法と適用方法-紛争アセスメント及びメディエーション-建設マネジメント研究論文集，第 15 卷，pp. 51-60，2008.12
- 1 8) 柳与志夫：公共図書館の変革：新千代田図書館の試み，情報管理，pp. 495-496，2007.11
- 1 9) 小牧市：図書館建設のこれまでの経緯，  
<http://www.city.komaki.aichi.jp/material/files/group/59/75233609.pdf>（最終検索日：2019.10.20）

## 付録

立地適正化計画の策定プロセスと防災についてのアンケート調査票

## 立地適正化計画の策定プロセスと防災についてのアンケート調査のお願い

### 〔回答方法〕

- ・当てはまるものに☑してください。☑をする数は問ごとの指示に従ってください
- ・( )は具体的に記入をお願いします。( )が足りない場合、P6 の追加記入欄にご記入ください
- ・問3から問8については、可能であれば別でまとめた資料を添付してください

### 自治体名と担当者情報について記載のお願い

自治体名 ( ) 部署 ( )  
担当者名 ( ) メールアドレス ( )

[1] 立地適正化計画(以下、立適とします)の策定についてご教示ください。

#### 問1. 立適を策定する目的として当てはまるもの全てに☑してください。

- 将来的に都市の衰退を防ぐため(現状を維持するため)
- 施設など都市機能の配置を見直すため
- 都市を縮小するため
- 補助金を受けるため
- その他 ( )

#### 問2. 策定した時期をご記入ください。

( )年 ( )月 から ( )年 ( )月 まで

[2] 策定時の住民との合意形成についてご教示ください。別にまとめた資料を添付していた  
だく場合は、「添付資料の通り」に☑し、具体的に記入していただかなくて結構です。

#### 問3. 住民説明会の開催についてあてはまるものを1つ☑し、具体的にご記入ください。

- 開催した ( )回 出席者の総数 ( )人 →問4へ
- 開催していない ]
- 添付資料の通り ] →問5へ

問4. 問3で出た具体的な意見内容についてご記入ください。記入欄が不足する場合は、6ページの追加記入欄へお願いします。

内容 ( )

問5. パブリックコメントの募集についてあてはまるものを1つ☑し、具体的にご記入ください

い。

- 募集した ( )回  
意見者数( )人 意見数( )件 →問 6へ  
 募集していない ]  
 添付資料の通り ] →問 7へ

問 6. 問 5 で出た具体的な意見内容についてご記入ください。記入欄が不足する場合は、6ページの追加記入欄へお願ひします。

内容 ( )

問 7. 住民説明会、パブリックコメント以外の意見交換をした住民組織、団体として当てはまるもの全てに  してください。

- 自治会  
 医師会  
 商工会議所  
 その他( )  
 特にしていない ]  
 添付資料の通り ] →問 9へ

] →問 8へ

問 8. 問 7 で出た具体的な意見内容についてご記入ください。

- 自治会から  
内容( )  
 医師会から  
内容( )  
 商工会議所から  
内容( )  
 その他 ( )から  
内容( )

問 9. 問 4、6、8の市民からの意見のうち、計画に反映したものがある場合は、具体的にご記入ください。記入欄が不足する場合は、6ページの追加記入欄へお願ひします。

- ある  
(内容: )  
 ない

[3] 策定時の庁内での連携についてご教示ください。

問10. 計画策定のために行った他の課との連携について当てはまるもの全てに☑してください。

- 計画の内容について意見交換をした →問11へ
- リーガルチェックを依頼した
- 計画の作成について報告をした
- 他の課とは連携を図っていない

→問12へ

問11. 問10での意見交換において、その課名と意見をもらった時期、内容について教えてください。記入欄が不足する場合は、6ページの追加記入欄へお願いします。

( )課から  
□ 案の作成当初から □ たたき案の段階で  
内容( )

#### [4] 立適と他の計画の関係について

問12. 立適と都市マスタープラン(以下、都市マスとします)の関係について、当てはまるものを1つ☑してください。

- 立適は完全に都市マスの一部
- 立適は都市マスと部分的に異なる
- その他( )

問13. 立適の策定において整合性を図った計画について、当てはまるもの全てに☑してください。

- |   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 地域公共交通網形成計画    | <input type="checkbox"/> 中心市街地活性化基本計画 |
| <input type="checkbox"/> 公共施設等総合管理計画    | <input type="checkbox"/> 農業振興地域整備計画   |
| <input type="checkbox"/> 地域森林計画         | <input type="checkbox"/> 市町村森林整備計画    |
| <input type="checkbox"/> 低炭素まちづくり計画     | <input type="checkbox"/> 都道府県住生活基本計画  |
| <input type="checkbox"/> 都道府県医療計画       | <input type="checkbox"/> 市町村介護保険事業計画  |
| <input type="checkbox"/> 市町村高齢者居住安定確保計画 | <input type="checkbox"/> 市町村地域福祉計画    |
| <input type="checkbox"/> 河川整備計画         | <input type="checkbox"/> 地域防災計画       |
| <input type="checkbox"/> その他の計画( )      |                                       |
| <input type="checkbox"/> 特に図っていない       | →問15へ                                 |

問14. 立適を策定することにより他の施策を見直す、あるいは補完することがあった場合は、具体的にご記入ください。記入欄が不足する場合は、6ページの追加記入欄へお願いします。

- あつた
  - (施策: )
  - (内容: )
- 特になかった

#### [5] 居住誘導区域と浸水想定区域について

問15. 市街化区域内の浸水想定区域について、当てはまるものを **1つだけ**  してください。

- 市街化区域内に浸水想定区域が存在する
- 市街化区域内に浸水想定区域は存在しない

問16. 居住誘導区域は設定方法について、当てはまるものに **1つだけ**  してください。

- 市街化区域をベースとして、ふさわしくない区域を除いた
- 用途地域をベースとして、ふさわしくない区域を除いた
- ベースとしたものではなく、ふさわしい区域を加えた
- その他 ( )

問17. 居住誘導区域に浸水想定区域を含んでいますか。**1つだけ**  してください。

- 含んでいる
- 浸水深に段階をつけて含んでいる ] →問18へ
- 含んでいない →問21へ

問18. 居住誘導区域に浸水想定区域を含んだ理由について、当てはまるもの **全て**  してください。

- 既存の防災対策が十分計画、実施されている →問19へ
- これから防災対策を充実させる
- 一定値以上の人口密度
- 商業、医療施設など施設の立地
- 公共交通の利用圏
- 市街化区域の大部分が浸水想定区域とされている
- その他 ( ) ] →問20へ

問 19. 計画・実施されている既存(立適の策定以前から)の防災対策について当てはまるもの

全てに☑し、ご記入ください。

- 河川の護岸整備など
- 国、府への河川の護岸整備などの依頼
- 排水設備の強化  
具体的には（ ）
- 情報周知の徹底  
具体的には（ ）
- 避難計画の強化  
具体的には（ ）
- 避難施設の整備  
具体的には（ ）
- その他（ ）

問 20. 居住誘導区域に浸水想定区域を含むうえで新しく計画した、もしくは強化した防災対

策について、当てはまるものの全てに☑し、ご記入ください。

- 河川の護岸整備など
- 国、府への河川の護岸整備などの依頼
- 排水設備の強化  
具体的には（ ）
- 情報周知の徹底  
具体的には（ ）
- 避難計画の強化  
具体的には（ ）
- 避難施設の整備  
具体的には（ ）
- その他（ ）
- 特にない

問 21. 立適の策定プロセスと防災について、ご意見があればお書きください

貴重な時間を費やして、アンケートに対するご回答ありがとうございました。

今後の研究資料として活用させていただきます。結果を受けて、また詳しくお話を聞かせていただかくかもしれません。よろしくお願ひ致します。

以上

[追加記入欄]

問 4. 住民説明会で出た意見の具体的な内容について

問 6. パブリックコメントで出た意見の具体的な内容について

問 9. 問 4, 6, 8 出た市民から意見の内容のうち、計画に反映した具体的な内容について

問 11. 他の課との意見交換において、その課名と意見をもらった時期、内容について

( )課から

案の作成当初から

たたき案の段階で

内容( )

( )課から

案の作成当初から

たたき案の段階で

内容( )

問14. 立適を策定することにより他の施策を見直す、あるいは補完するこがあった場合、具体的な内容について

(施策: )

(内容: )

(施策: )

(内容: )