

# 中心市街地の歩行環境改善のための意思決定プロセス

— 政治化、対極化、参加の視点から —

坪原 紳二

## The Decision-Making Process to Improve the Pedestrian Environment in Inner Cities

— In Terms of Politicization, Polarization, and Public Participation —

Shinji TSUBOHARA

**要旨：**人口増加の鈍化や高齢化の進行、インターネット通販の普及などを背景に、先進国の多くの主要都市で、中心市街地の歩行環境を抜本的に改善しようとする取り組みが進行している。また2020年からは新型コロナウイルス対策として、ソーシャル・ディスタンスを確保するために、歩行空間を拡大することが各地で試みられている。本論文はオランダのフローニンゲン市が2016年に決定した計画、『目的地としての中心市街地』に注目し、その意思決定プロセスを政治化、対極化、参加の視点から分析し、歩行環境の改善を実現する意思決定プロセスの特徴を明らかにすることを目的とする。同計画は中心市街地の歩行環境を改善するために、縦横に走っていたバスを中心市街地から排除することを大きな柱としており、高齢者や障害者から強い反発を受けた。同計画の意思決定プロセスを主として文献調査により分析した結果、調査ではなく政治がプロセスを主導していたこと（政治化）、及び、野党の要求に妥協することなく、与党が多数決で議決に持ち込んだこと（対極化）は明確に確認できた。しかし参加については、イベントの中で中心市街地について活発に議論することはあったが、本計画へ実質的に参加する機会は、極めて限られていたことが判明した。

**キーワード：**中心市街地、歩行環境、住民参加、オランダ

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景と目的

現在先進国の多くの主要都市で、交通体系を抜本的に再編しつつ、中心市街地の歩行環境を大きく改善しようとする取り組みが進行している。この背景には、例えば、人口増加の鈍化や高齢化が進行し、中心市街地に都市機能を集積する政策が進められていることがある。あるいはインターネット通販の普及により、中心市街地が買い物だけではなく体験により集客を図らなければならないこと、オーバーツーリズムにより中心市街地の交通が麻痺しつつあること、さらには地球温暖化の結果として深刻化するヒートアイランド現象への対応が喫緊に求められていることなども、背景となっている。また2020年に入ってから、新型コロナウイルス対策としてソーシャル・ディスタンスを確保するために、中心市街地の歩行空間を拡大する試みが各地で急速に進行している（NACTO、2020、13–29）。

日本の場合で言えば、2014年に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画が制度化された。現在、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」を作ることを目標に、各地で同計画が策定されつつあるが、その多くで歩行環境の改善が、中心市街地（「都市機能誘導区域」）に対する施策の一つとして掲げられている。

このような中心市街地の歩行環境を改善しようとする取り組みは、パリのセーヌ川沿いプロムナードの歩行者専用化（O'Sullivan、2018）や、マドリッド中心市街地への居住者以外の車の乗り入れ禁止（O'Sullivan、2019）などの例が示すように、しばしば市民の間で大きな論争を引き起こす。それは、中心市街地という高密度な空間で歩行環境を大きく改善しようとするれば、必然的に車や公共輸送機関等、他の交通手段が使用している空間を奪うことを伴い、そうした交通手段に依拠している人たちから反発を受けるからである。

したがって中心市街地の歩行環境を改善するためには、民主的でありながらも、反対意見を乗り越えて歩行環境を改善する計画の決定に持ち込めるような、意思決定プロセスを検討する必要がある。そこで本研究は、オランダのフローニンゲン市が2016年に決定した中心市街地に対する計画、『目的地としての中心市街地』(Bestemming Binnenstad)を事例に、その意思決定プロセスを政治化、対極化、参加の三つの視点から分析し、中心市街地の歩行環境を改善するための意思決定プロセスの特徴を明らかにすることを目的とする。

『目的地としての中心市街地』は中心市街地の歩行環境を改善するために、バスを中心市街地から排除することを大きな柱としており、とりわけ高齢者や障害者が強く反対した。フローニンゲン市は1977年に、中心市街地から通過交通を排除するために交通循環計画(Verkeerscirculatieplan。以下、VCP)を導入し、一方通行により中心市街地を4セクターに分割し、自動車がセクター間を移動するには、ディーペンリングを經由しなければならなかった。『目的地としての中心市街地』は、フローニンゲン市にとってこのVCPに引き続く「飛躍」(Gemeente Groningen [GG]、2015a、8)の手段であり、またVCP来の「歴史的決定」(Dagblad van het Noorden、2016.2.27)とみなされた。

政治化とは、都市政策を官僚や技術者任せにするのではなく、政治の対象とすることであり、対極化とは政党間での妥協を排し、政党間の政策の違いを顕在化させることである。これらに加えて参加の三つは、1970年代に、商店主たちの強い反発を受けながらも、VCPを導入したニューレフトの政治家たちが掲げていた政治信条であった。坪原(2012)によれば、VCPの意思決定プロセスでは、確かに政治化と対極化は確認できたが、市民が参加する機会は著しく限られていた。民主主義論の視点から言えば、政治化と対極化は、代表制民主主義を基本とし、市民が政策決定に関わる機会としては選挙を中心にする、リベラル・デモクラシーの実現手段である。一方、参加は、リベラル・デモクラシーへの異議申し立てとして始まった、参加民主主義の実現手段である(Sartori、1987)。したがってVCPの事例は、中心市街地の環境改善にとっての、リベラル・デモクラシーの参加民主主義に対する優位性を示唆しているとも言える。本研究は、約40年後に決定された『目的地としての中心市街地』の意思決定プロセスを同じ三つの視点から分析し、両民主主義の有効性を改めて検証する。

中心市街地における交通計画の、効果に関しては、実施した自治体からの委託等によりこれまで数多くの研究が行われてきた。オランダ内については、フローニンゲン市で導入されたVCPの効果を調べたLee and Schoonderbeek (1980)、Hurenkamp and Lee (1981)、Walen and Buit (1981)の研究、フローニンゲンに倣ってハーグ市が2009年に導入したVCPの効果を調べたTabula Rasa (2011)の研究、あるいはアムステルダム市が2016年に実施した、ムント広場の通過交通への閉鎖の、歩行者と店主への影響を調べたVan Hintum (2018)の研究などがある。しかしその意思決定プロセスについての研究は、世界的にもこれまで非常に限られてきた。例としては、上の坪原の研究に加え、Flyvbjerg (1998)による、デンマークのオールボー市が1970年代末から1980年代初めにかけて実施したオールボー・プロジェクトを分析した研究などがある。本研究は最新の事例の意思決定プロセスを分析することで、意思決定プロセスについての知見を加えるものである。

## (2) 研究方法

研究方法は、主に文献調査に依っている。オランダ北部地方の地元紙のデジタルアーカイブDe Krant van Toen<sup>(1)</sup>を使い、フローニンゲンの地元紙Dagblad van het Noorden (以下、DvhN)の2014年1月以降2019年8月までの記事を、『目的地としての中心市街地』と関係する道路・広場名や計画書名をキーワードに検索し、関連記事を収集した。フローニンゲン市のホームページ<sup>(2)</sup>からは、計画書、報告書、及び議会、議会委員会の議事録を入手した。さらにGoogleで“Bestemming Binnenstad”とGroningen及び、同計画に基づく個々のプロジェクトの総称“Ruimte voor Jou”(あなたのための空間)とGroningenをキーワードに検索し、DvhN以外の新聞記事等、関連資料を収集した。

また2019年6月16日から18日にフローニンゲン市に滞在し、バス排除が実現した通りの現状を確認し、同市役所関係者から聞き取りを行った。

以下では『目的地としての中心市街地』の意思決定プロセスを時間軸に沿って分析していくが(表1)、参加のみならず政治化、対極化の視点からの評価もするので、市民参加の機会のみならず、政党の主張や議会での議論といった政治的プロセスも詳細に分析していく。

表1 『目的地としての中心市街地』の意思決定プロセス

年月	出来事
2010年1月	B&W、西側ルートからのバス排除に関する調査結果発表
2013年4月	GCC、西側ルートとフローテマルクトからのバス排除主張
2014年1月	Q-link 運行開始
2014年5月	新B&W、連立協定でフローテマルクトからのバス排除の調査約束
2014年8月	B&W、フローテマルクトからのバス排除を前提とした計画策定開始
2014年9月～10月	Intraval、バス停乗降客の行動調査実施
2014年11月	Let's Gro開催
2015年5月	B&W、『目的地としての中心市街地』参加案発表
2015年6月	市議会、参加案の基本方針承認
2015年8月～9月	参加案に対する意見書提出
2015年11月	中心市街地西側についてのデザインカフェ開催
2015年12月	Bono Traffics、代替交通とバス運行時間についての調査結果発表
2016年2月	市議会、『目的地としての中心市街地』決定案可決
2017年9月	西側ルートからバスが排除

ここで予備知識として、オランダの地方自治体の仕組みについて簡単に触れておく。オランダの市 (*gemeente*) は、州・国同様、議院内閣制をとっている。市議は4年間隔で、政党毎の候補者リストに基づく比例代表制によって選ばれる。選挙では各政党は、選挙プログラム (*verkiezingsprogramma*) という、経済政策から都市計画、教育、雇用に至る、総合的な都市政策を掲げて競い合う。選挙後、1党のみで過半数を制することは一般には無いので、最大議席を獲得した政党が中心となって連立交渉を行い、合わせて過半数となる複数政党 (与党) が市長及び参事よりなる執行機関、市参事会 (*college van burgemeester en wethouders*。以下、B&W) を組織する。市長は国によって任命されB&Wの議長を務めるが、日本の首長のような大きな権限は持っていない。参事はそれぞれ、教育、財政、都市開発、交通、中心市街地等の担当部門を割り当てられる。フローニンゲン市では議員は39人、参事は6人が選出されてきたが、2019年に隣接市を合併した後は、それぞれ45人、8人となっている。

## 2. 連立協定

フローニンゲン市が1977年に導入したVCPは、中心市街地を自動車に対して4セクターに分割することで、通過交通をほぼ半減させた (Hurenkamp and Lee, 1981)。一方、バスによる来街を促すために、バスに対してはセクター境界を適用せず、結果として交通循環計画導入後も中心市街地内を多くのバス路線が縦横に走っていた (図1)。バスを利用しての来街者も多く、とりわけフローテマルク東側とアー教会広場のバス停は、2015年頃には両バス停合せて1日「7,000人」 (GG, 2016a, 21) の乗降客がいた。

しかし中心市街地内の道路幅員は一般に狭く、そこを歩行者に加えて大量の自転車交通が行きかっていたため、各所でバスと歩行者・自転車との摩擦が起きていた。特にアー教会広場のバス停へと接続するアー通り、アー橋、そしてブルッフ通りのルート (以下、西側ルート) は、市北部・西部と中央駅を結ぶバスの通り道で、歩道も含めて幅10m程度の道路を、ラッシュ時には1分間に1本以上のバスが2両連結バスも含めて両方向行きかっていた (GG, 2010, 2) (図2)。事故率が高かったわけではないが (GG, 2010, 5)、歩行環境、自転車の走行環境を大きく損なっていた。

2009年に、このルートからバスがなくなった場合の状況を体験する機会が生まれた。すなわち同年3月から12月にかけて、アー橋の大規模改修が実施され、その間バスは、エマ橋からムネコムを経由して西側ルートへと向かう代わりに、中心市街地を迂回して、エールデルシングル、ヴェステルハーフェ経由のルートをとることになった。11月の議会でB&Wは、西側ルートからのバス削減を望む労働党や緑の党の要請で、改修工事終了後も同ルートから、バスを継続的に排除することの可否を調査することを約束した (DvhN, 2009.11.30)。

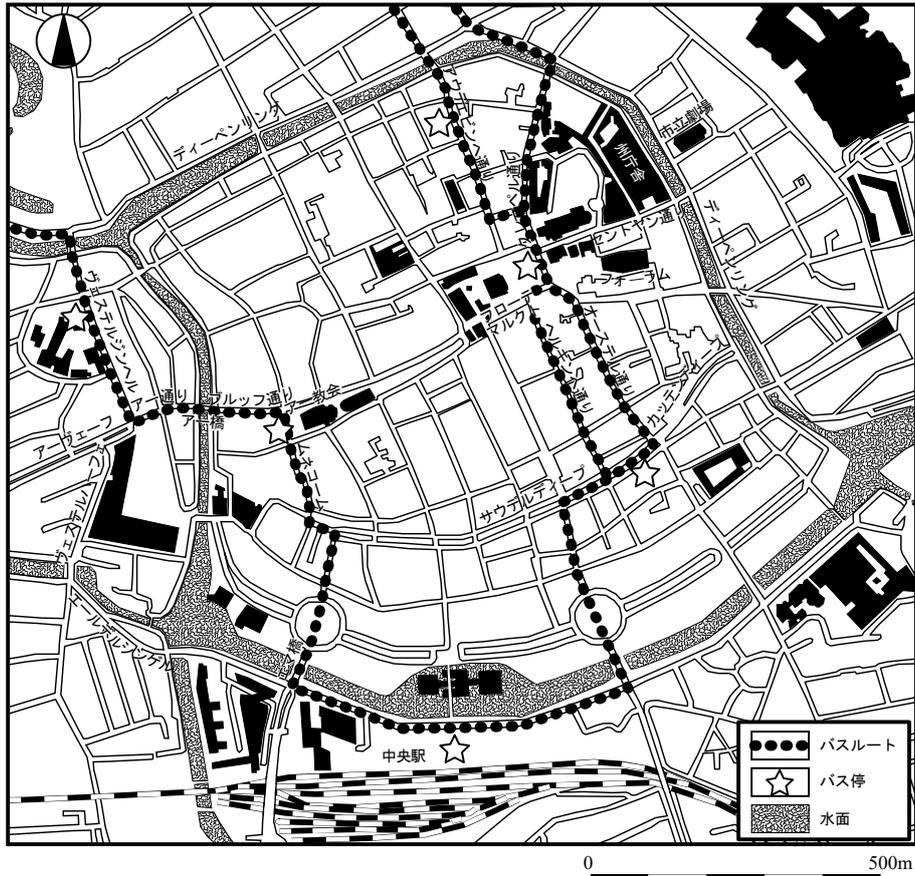


図1 フローニンゲン中心市街地のかつてのバスルート  
(ベースマップは <https://topokaartnederland.nl/> をもとに作成)



図2 かつてのアー通り  
(出典：Dagblad van het Noorden、2013.3.25)

バスの西側ルート復帰後の2010年1月に、B&Wは調査結果を発表した。バスを完全排除及び一方通行化し半減する案に加え、一部路線を迂回させる案2案、計四つの代替案を設定し、それぞれの影響をバスのアクセス、経済、生活環境、及びバス経営の4点から評価している。それによると、どの代替案もルートが長くなり、結果として約5分、乗車時間が長くなり、さらに渋滞に巻き込まれる可能性が大きいので信頼性が下がる。バス停から中心市街地までの歩行距離が許容範囲を超えてしまう (GG、2010、3)。経済への影響については、中心市街地の事業者団体、フロー

ニンゲン都市クラブ (Groningen City Club, 以下、GCC) がブルッフ通り沿道の商店、17店に対して行ったアンケートを紹介している。「商店主としてアー橋改修前のように通りにバスが戻ってきてほしいか、それとももうバスは一切お断りか」という質問に対しては、回答した12商店中8店が戻ってくることを望んでいた (GG、2010、4)。さらにバス完全排除の場合は、アー橋改修工事期間中の経験に基づくと、年間約400時間の運行時間の延長になり、これは40万ユーロの支出に相当する。さらにバス利用者が約10%減ることが予想されるので、10万ユーロの減収が予想される。以上より、とりわけバスの完全排除と一方通行化は「選択肢ではないという結論以外にはあり得ない」と強く否定し、当時計画されていた広域トラムと複合文化施設「フォーラム」の建設が近々中心市街地東側で始まることから、当面西側のバス交通は変更しないと結論付けている (GG、2010、5)。

2013年4月22日から、西側ルート経由で中央駅-フローニンゲン大学ゼルニケキャンパス間を結んでいたバスの一部が、中心市街地を通らない西環状線経由の直通ルートを取るようになった。GCCは同日付DvhN上で、残る西側ルートを走っていた1時間当たり数十台のバス、さらにはフローテマルクト経由のバスも含め、すべてのバスを中心市街地から排除することを唱えた。中心市街地を魅力的にするためにはバスは去らなければならず、2009年のアー橋改修はそれが可能であることを示したという (DvhN、2013.4.22)。

前述の広域トラムの計画は、B&Wを構成していた4党のうちの2党、民主66<sup>(3)</sup>と社会党<sup>(4)</sup>が2012年9月、予算計上を拒否したことから中止となった (DvhN、2012.9.27)<sup>(5)</sup>。フローニンゲン・ドレンテ州の公共交通局<sup>(6)</sup>と、同局からバス運行権を付与されているQbuzzは、この広域トラムの代案として、市バス・広域バスを再編するバス路線網Q-linkを2014年1月5日に導入した。「数十年で最大の変化の一つ」と言われるこの再編は、市バス・広域バスの相互乗り入れを実現すると同時に、中心市街地を通過するバスを3分の1、削減した (DvhN、2013.11.28、2014.1.2)。

一方フォーラムの方は2017年開館をめざして工事が進んでおり、2014年初頭には既存の建物が取り壊され更地となり、地下駐車場の建設が始まりつつあった (DvhN、2014.1.22)。4月には市が、フォーラムが一部を構成することになるフローテマルクト東面についての説明会を開催するが、ここではフローテマルクト東側のバスレーンが東面へのアクセスにとって障害となるという意見を出す市民もいた (DvhN、2014.4.30)。

こうした中心市街地のバスをめぐる状況を背景に、2014年3月19日に実施された統一地方選挙では、フローニンゲン市のいくつかの政党が選挙プログラムに、中心市街地からのバスの削減を掲げた。例えば以下は、労働党<sup>(7)</sup>の選挙プログラムからである。

私たちは、例えばアー橋がより静かになるように、中心部にいる必要のないバス路線は、中心市街地を迂回させたい。そのことで、中心市街地を通る、あるいはフローテマルクト上のバス路線数を大きく削減することを試みたい。(PvdA、2014、18)

緑の党<sup>(8)</sup>も同様の政策を掲げた。

中心市街地を通らなければならないバスの数が、現在すでに多すぎる。緑の党はフローテマルクト上のバスの数を削減することによって、中心市街地の滞在環境を改善したい。(GL、2014、21)

2014年の統一地方選挙は、全国的に労働党の大敗と民主66の躍進に終わった。フローニンゲン市でも同様に、やはり「中心市街地では可能な限り少ないバス」(D66、2014、55)を掲げた民主66が、4議席から9議席へと大きく議席を伸ばし、戦後一貫して第1党であった労働党に代わって第1党となった。新B&Wは民主66に加え、労働党(議席数6)、緑の党(4)、自民党<sup>(9)</sup>(3)の4党で構成されることになり、5月に公表された連立協定は、中心市街地のバスについて次のような政策を掲げた。

活気のある中心市街地は、快適な滞在環境を持っている。私たちは今後、フローテマルクトからのバスとタクシーの移転が、快適な滞在環境に貢献するか否かを調査する。……フローテマルクトのアクセスは十分に保証されな

ければならない。(D66 et al., 2014, 21)

こうしてにわかには中心市街地からのバスの排除が、現実味のある政策として浮上することになった。

### 3. Let's Gro

2014年8月16日付DvhNは、交通担当参事のポール・ド・ローク(民主66)と経済・中心市街地担当参事のヨースト・ファン・ケーレ(自民党)が、「フローテマルクトを根本的に作り変える計画」に前日着手したと報じた。両者によると、「快適な滞在環境は中心市街地の成功にとって決定的」であり、そのためにはバスは移転しなければならない。快適に滞在できる広場にバスが残る余地はなく、バスのフローテマルクトからの移転は「前提条件」である。フローテマルクトからバスを移転すれば、同広場のみならず、オーステル通り、ヘルキンヘ通り、アウデエビンへ通りも、アスファルト舗装からタイル舗装に変えられると主張する。

2010年の前B&Wによる調査結果は、西側ルートからのバス完全排除を明確に否定したが、両参事はフローテマルクト経由のバスについては全く異なる主張を展開する。歩行距離については、ド・ロークによれば「慣れの問題」である。多くの人々はフローテマルクト自体が目的地ではなく、そこから中心市街地内を回遊しているのだから、出発点がバス停を残すサウデルディープになっても同じである。あるいはバス運行については、確かに走行距離は「もしかしたら若干長くなる」かもしれないが、自転車に進路をふさがれることもないのでむしろ早くなる。さらに、確かに歩行困難な人々には不利益になるかもしれないが、そういう人たちは「バス利用者のごく一部」で、彼らに対しては「特別な手段」を取れば済むことと結論付けた(DvhN, 2014.8.16)。

このようにB&Wがフローテマルクトからのバス移転の意思を明確に示すと、引き続き8月30日付、9月3日付DvhN上では、市民の間でB&Wの計画をめぐる「熱い議論」(DvhN, 2014.11.15)が繰り広げられた。

11月には、フローニンゲン市及び周辺地域の未来を語る場として前年に始まった、「市民による市民のためのお祭り」(Let's Gro, 2020, para. 4)、Let's Groの第2回が開催された。21日(金)・22日(土)の2日間にわたり、中心市街地の36カ所で、ワークショップ、展示会、ツアー、講演会、討論会等120以上の活動が繰り広げられ、8,500人以上の人々が訪れた(Van der Schans et al. eds., 2015, 3)。

この中で22日20:30からは、Let's Gro主催者、フローニンゲン市、及びフローニンゲンの建築と都市デザインを考える公益団体GRASの3者共催による、「トークショー」が開かれた。公式プログラムによれば、オランダで「再び最もすぐれた中心市街地になるためには何が起きなければならないか」を考える場であり、話題は、「街路景観の魅力、アスファルトの縮小と黄色いタイルの拡大、バスの削減、噴水、ベンチと緑の拡大」など多岐に渡っていた。また「政治家と参事は舞台ではなく聴衆席に」座ることになっており、あくまで「主役」は「中心市街地の利用者、居住者、そして作り手」とされた(Groninger Gezinsbode, 2014.11.20)。

このショーに先行して、同日13:00から17:00には中心市街地の未来について語り合う場として、内部に中心市街地の計画を展示したバスがフローテマルクトに置かれた。市民からの質問に答えられるよう、中には市や公共交通局の職員が待機した(Groeneveld, 2014)。

さらにトークショーの「前菜」として19日からは、フローテマルクトやブルッフ通りなどを、バスを排除するなどして作り変えた場合のイメージを描いた大きな広告塔10塔が、関連の通りに設置された。広告上ではイメージを見た上で感想も求めており、意見の提出先としてLet's Gro主催者のURLも掲示された(Groeneveld, 2014)。

これら中心市街地の空間デザインについて意見を表明する機会に、実際にどのような意見が市民から出されたのかは、議事録が公開されていないので不明である。第2回Let's Groの報告書には、フローテマルクトに置かれたバスやトークショーで、「中心市街地のバスルートについて活発に議論された」(Van der Schans et al. eds., 2015, 20)と記述されているだけである。

新聞紙上には、8月末から9月初めにかけてのように、B&Wの計画をめぐる意見が戦わされたことを報じる記事は見られない。その一つの要因として、B&Wは11月になりLet's Groが近づくと、むしろ8月時点で公表した計画に

は必ずしもこだわらないかのような主張をしていた。同月15日付のDvhNで交通参事のド・ロークは、オーステル通りからバスがなくなれば、「サウデルディーブからフローテマルクトへのすばらしい歩行ルートが生まれる」し、同じことはヘルキンへ通りやブルッフ通りにも当てはまる。しかし「これは確定していない。私たちは語り合いたい」と述べる。あるいは「フローテマルクトのバス停はおそらく州庁舎前に移転するだろう」が、これも「決して確定したことではない」ので、むしろ「お互いに、これを望んでいるのか、考えたい」と述べていた。

つまりB&W自身はまだ計画を選択していないかのようにであり、また「舞台」に立って計画を説明するわけでもなかった。したがって応じる計画が無いため、Let's Groでは市民は、フローテマルクトの噴水や中心市街地の緑の問題と同様に、バスルートの問題についても一般的な意見を述べたに過ぎなかったのではないと思われる。

#### 4. 参加案

2015年5月27日、B&Wは『目的地としての中心市街地』の市民参加用の案（以下、参加案）を公表し、各紙は「フローテマルクトからバスが消える」と報じた（RTV Noord, 2015.5.27; DvhN, 2015.5.29）。

参加案は冒頭の「はじめに」で、「私たちは公共空間に対する重要な選択をしなければならない」と述べる。すなわち、「歩行者と自転車にあらゆる空間を与え、それに合わせて公共空間を再デザインする」必要があると言う（GG, 2015b, 3）。引き続き第1章「野心」で、こうした選択をする背景について説明する。現状ですでに中心市街地では、歩行者と自転車間、あるいは歩行者・自転車とバスの間で、危険な状況が生まれている（GG, 2015b, 10）。今後、フローニンゲン市の人口はさらに増加すると予想されており<sup>(10)</sup>、また周辺自治体の同市への依存度が高まり（GG, 2015b, 6）、中心市街地の通りや広場はますます混雑してくるだろう。一方、中心市街地への来街目的は、単なる買い物だけから、出会いや散策といった、経験をも含むものへと変わってきている（GG, 2015b, 7）。さらに知識産業を誘致するためにも、中心市街地に「快適な滞在環境」を実現することが重要である（GG, 2015b, 8）。つまり交通処理に加え社会的・経済的理由から、中心市街地の公共空間を再編成すると言うのである。

同章の最後では、参加案の策定プロセスについても触れている。策定期間中に「さまざまな関係者と話し合った」とし、具体的な協議の相手として、GCCのような経済団体、フローニンゲン大学のような教育機関に加え、フローニンゲン州、公共交通局、及び市の高齢者政策に関する諮問委員会である高齢者協議会<sup>(11)</sup>を挙げている。また2014年ばかりでなく2013年のLet's Groにも、「中心市街地の将来の地位についての議論」を組み込んだとしている（GG, 2015b, 15）。

引き続き第2章（17頁から28頁）は経済、第3章（29頁から36頁）は住宅について言及しているが、圧倒的に多くのページ数を割いて記述しているのは、第4章（37頁から73頁）の「公共空間とアクセス」である。

ここでは「歩行者と自転車に実際により多くの空間を与えるために」（GG, 2015b, 52）、中心市街地のバスルートを抜本的に変えることを提案する（図3）。中心市街地東側では、オーステル通り、フローテマルクト、アウデエビンへ通り、ヘルキンへ通りのバスルートをディーペンリングへと移動する。このために、カッテンディーブの延長上に運河をまたぐ橋を架設する。またディーペンリングは片側2車線を1車線とし、ここにバスと一般車を通し、新たに自転車レーンを敷設する。西側についてはアー通り、ブルッフ通り、アー教会広場、及びムネコームのバスルートを廃止し、代わりにエールデルシングル、ヴェステルハーフェ、アーヴェーフ、ヴェステルジンヘルをバスルートにする（GG, 2015b, 55）。

新たなバスルートに対応して、東側にはディーペンリグン沿いの市立劇場前（北行）及び州庁舎前（南行）に、バス停を設ける。これらは「中心商店街から極めて短い距離にあり」、さらにこれらとフローテマルクトを結ぶセントヤン通りを「歩行者ルートとして再デザイン」（GG, 2015b, 55）することで、ディーペンリングは「中心部の真の一部となる」（GG, 2015b, 52）。西側の新バスルートのためには、アーヴェーフとヴェステルハーフェの交差点部、「中心部への歩行ルート、アー通り／ブルッフ通りルートの始点」となる位置にバス停を設置する（GG, 2015b, 55）。この歩行ルートは、「完全に歩行者と自転車に合わせて」デザインし、ムネコームもバス移転後は再デザインすることを唱える（GG, 2015b, 41）。

バスに加えて自転車についても新しいルートを提案する。とりわけ中心市街地内を貫く南北方向の「主要自転車ルー

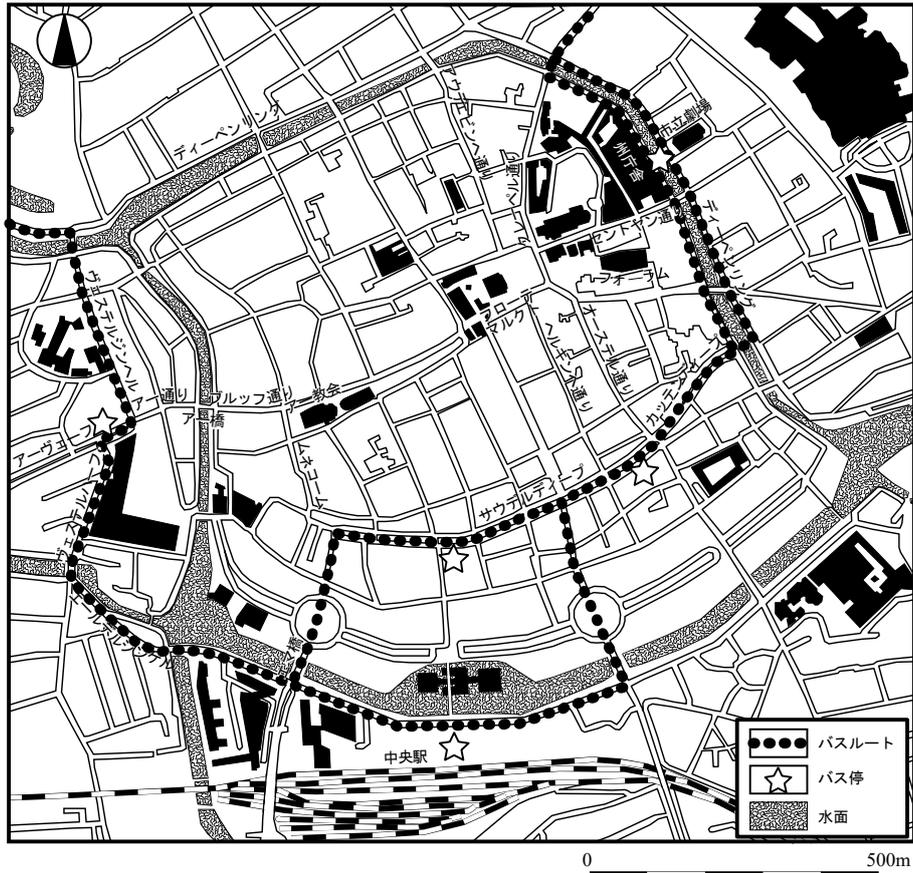


図3 『目的地としての中心市街地』のバスルート案  
(バスマップは<https://topokaartnederland.nl/>をもとに作成)



図4 かつてのオーステル通り  
(2003年5月筆者撮影)

ト」については、これまでのオーステル通り、フローテマルクトから、ヘルキンへ通り、フローテマルクトへと移し、そのまますぐアウデエビンへ通りへと通すことを提案する。これによってオーステル通り及びフローテマルクト東側は、バスのみならず自転車交通からも解放され、ここに「完全に連続した歩行者空間」を創出できると唱える (GG、2015b、59) (図4)。

参加案公表前から懸念されていたバス利用への悪影響については、楽観的な予想で繰り返し否定する。「計算によ

ると」、新しいバスルートは走行時間と収益に関して「若干のプラス」である（GG、2015b、53）。また、市の委託で2014年9月末から10月初めにかけてIntraval（2014）が行なった調査によると、フローテマルクトとアー教会広場のバス乗降客の多くは、これらバス停近辺に留まるのではなく、そこから中心市街地全体を回遊していた。一方、提案しているバス停は、「依然として市の中心に直接接して、あるいはごく短距離にあり、さらに魅力的な歩行ルート沿いにある」。中心市街地全体の魅力も拡大するので、中心市街地の訪問者のみならず、バスを利用しての来街者も増えるはずだという（GG、2015b、53）。

やはり悪影響が懸念されていた、高齢者や足の不自由な人のアクセスについても、逆に改善されると主張する。なぜなら「危険な横断地点と大型車との接触を著しく減らす」からであり、また「新しいバス停へのアプローチ」をよりアクセスしやすくするからである（GG、2015b、65）。ただし、福祉タクシーの利用資格がない場合には、「バスによるアクセスが困難となる」が、これについては「具体化の際に適切な解決策を考える」と言うにとどまっていた（GG、2015b、13）。

## 5. 参加についての議論

B&Wは『目的地としての中心市街地』参加案を2015年6月24日の議会にかけた。議案は、参加案の「基本方針」を、引き続き公式の参加手続きのための「基礎」として決定することを求めている。「基本方針」として示されたのは、「中心市街地の訪問と利用を拡大する」、「歩行者と自転車により多くの空間を与える」、「それに合わせて公共空間をデザインする」、及び「バスの別ルートを具体化する」の4点である（GG、2015c、1）。また意見書提出の可能な参加の期間として、2015年8月20日から9月20日までを設定し、さらに参加及びその後の案修正作業と並行して、中心市街地西側については先行して詳細計画を作ることを提案する（GG、2015c、4）。これはファスト・ファッションのプライマークが2016年初めにヴェステルハーフェに開店する予定で、開店すれば、ヴェステルハーフェと中心市街地を結ぶアー通り、ブルッフ通りの歩行者交通量がさらに増えることが予想されていたためである。

6月24日の議会では都市党<sup>(12)</sup>が、参加案への幅広い支持を生むために、公式の参加の手続きに入る前に、非公式の参加の機会を作るように求めた。同党によれば、参加案の策定に十分関わって来られなかった市民団体や市民がいた（GG、2015a、7）。

フローニンゲン市の地域政党である都市党は、政策決定過程において市民に発言の機会を与えるだけでなく、決定権も与えることを主張していた。同党によれば、これまでの「労働党によって支配された」B&Wは、政策への幅広い支持を生むことを追求してこなかった（GG、2015a、7）。これに対して2014年に登場したB&Wは、連立協定でタイトルに「変化のために」を掲げている。そして「はじめに」で「協働」がキーワードであると述べ、市が「あなたのために何が良いかを知っている」という姿勢は過去のものだとしている（D66 et al.、2014、5）。都市党は、『目的地としての中心市街地』は連立協定が掲げる、これまでと違うプロセスを使うまたとない機会であるのに、このまま公式の参加の手続きに入るのでは、「古い政治」と同じであると批判した（GG、2015a、7）。

また同日の議会でも労働党は、本計画は「根本的な選択」をしており、また「根本的な選択」は「根本的な結果」も持つと発言した（GG、2015a、11）。これを受け都市党は、参加に関しても、「根本的に異なった選択をするまたとない機会」であると述べ、「まずはさらにもっとまちの中に入っていき」、その後で公式の参加の手続きを始めるよう主張した（GG、2015a、13）。

一方社会党は、中心市街地内からバス停をなくすことは、障害者のみならず、高齢者、子供連れ、さらにセルベルト、パッデプール等、市域北部の住宅地に住む人々の、中心市街地へのアクセスを損なうと指摘した（GG、2015a、5）。そして、フローテマルクト及びムネコムへのバスのアクセスを維持する代替案を、参加案に加えることを求めた（GG、2015a、6）。

都市党、社会党いずれも上の趣旨の動議を提出し、社会党の動議にはキリスト教連合<sup>(13)</sup>、CDA<sup>(14)</sup>、都市党も名を連ねた。

都市党の参加の要求に対して参事のファン・ケーレは、すでにこれまで「極めて多くの人々と話し合いを行ってきた」し、また「極めて多くの団体と話し合いを行ってきた」と反論した。具体的な参加の場として挙げたのはLet's Gro

で、都市党に対し「どこにいたのか」と問いかけ、「まち中に4 m×3 mの広告塔があった」と指摘した(GG、2015a、16)。与党の民主66もLet's Groを引き合いに出し、そこで「さまざまな住民との夕べ」を持ったと主張した(GG、2015a、4)。しかし都市党によれば、Let's Groに来る市民層は一部であり、同イベント中も「多くの利害関係団体が意見を聞かれなかった」(GG、2015a、7)。

代替案を加えることについてはファン・ケーレは、予定していた参加の期間までに作ることは不可能であることに加えて、今回B&Wが行う、「バスはもう中心市街地を通さないという選択」を損なうことになることを主張した(GG、2015a、18)。つまり今回議会に決定を求めている「基本方針」中の「バスの別ルート」とは、中心市街地を通さないルートであり、この決定は中心市街地からのバス排除も意味していた。したがって公式の参加でどのような意見が出ようと、この議案が決定されれば、中心市街地内に「バス停を維持する可能性はもはや存在しない」(GG、2015a、19) ことになっていた。参加後にも残されている可能性は、バス排除の「枠」(GG、2015a、20)の中で、中心市街地への一部市民のアクセスを保証するための「ゴルフカートから動く歩道に至るさまざまな代替案」であって、それら「代替案を幅広く探求していく」とファン・ケーレは主張した(GG、2015a、19)。

以上のような理由で、ファン・ケーレはいずれの動議についても議会に否決を求め、代替案を加えることを求める動議は13対25で否決された。また、非公式の参加の機会を公式の参加の前に設けることを求める動議は、都市党の支持のみで、3対35で否決された。そしてB&Wが提出した議案自体は、社会党と都市党が反対したが、賛成29、反対9で可決された(GG、2015a、20; *Groninger Internet Courant*, 2015.6.29)。

## 6. 参加の結果

公式の参加期間が始まる直前、2015年8月17日付DvhNは、同紙が読者に対して行った、参加案についてのアンケート結果を報じた。それによると、回答を寄せたフローニンゲン市及び周辺市の「数十人」の人々のうち、「ほぼ100%」が、「バスの無い中心市街地」を「極めて悪い考え」とみなしていた。とりわけフローテマルクトからバスを排除することについては、「わずか2人のフローニンゲン市民」が賛成しただけであった。回答した多くの人々が高齢者と障害者への影響を指摘し、あるいは自らが高齢者か障害者であった。反対の理由としては、例えば「私の母は歩行器を使っている。サウデルディーブからフローテマルクトまではまず歩けない」という、介護している娘の声が紹介されている。一方で、自転車利用者の危険な乗り方を指摘する声が多く寄せられ、「バスを中心市街地から追い出す？自転車を追い出せ。そっちの方がバスよりずっと危険だ。」という声も紹介されている。

さらに同記事は、市議会に参加案に代替案を加えることを要求した社会党が、7月初めに自ら代替案を作って公表したと報じている。セルベルト等の北部住宅地と中心市街地を直接つなぐバスを残す案で、ブルッフ通り→ムネコム、及びクレーペル通り→フローテマルクト→セントヤン通りと、1時間2本だが、一方通行で中心市街地内にバスを通していった(DvhN、2015.8.5)。アンケートでは多くが同案に対する支持を表明したという。

公式の参加の機会では、上のアンケート程一方的ではないが、やはりバス排除に反対する意見が多数出された。寄せられた意見書計74通のうち、30通以上が中心市街地からバスを排除することを批判し、あるいはバスを中心市街地に維持することを求めている(GG、2016b)。

市の障害者政策諮問委員会<sup>(15)</sup>は2015年2月にすでに、市から諮問があったわけではないが、中心市街地のバス政策に関しB&Wに意見書を出していた。この中で同委員会は、「フローテマルク沿いにもうバスを走らせない計画には明確に反対する」と述べている。サウデルディーブや市立劇場前のバス停では、フローテマルクトまで歩行困難な人には遠すぎる。したがって、それらの人々にとってフローテマルクトのバス停を廃止することは、フローテマルクト、さらには近くのクレーペル通りにある市役所の各種窓口に行けなくなることを意味すると主張した(GG、2016c、51)。参加案公表後の6月に提出した意見書では、同案には「インクルージョンを促し、スティグマ化しない交通手段」としての、バスの代替案が全く示されていないと指摘する。B&Wが6月24日の議会で言及したような、中心市街地周辺のバス停とフローテマルクトをつなぐ代替交通は、「優れた解決策では全くない」と主張する。障害のある人々にとっては、「さらなる乗り換えは、さらなる障壁となる」からである。そして、優れた代替手段がない限りは、フローテ

マルクトからバスを排除することは「とりわけ悪い考え」であると結んでいた（GG、2016c、51）。両意見書とも提出されたのは公式の参加期間の前であるが、市の参加の報告書の中に含まれており、合わせて1通と数えられている。

視覚障害者協会<sup>(16)</sup>も意見書を提出し、提案されているバス停が歩くには遠すぎることを主張し、特にフローテマルクトが周囲より高い位置にあるために、歩いて行くことが困難であることを指摘した（GG、2016c、40）。

一方、参加案策定中の協議の相手として挙げられた高齢者協議会の方は、中心市街地からバスを排除することに理解を示した。意見書の中で、「フローテマルクト経由のバスルートの廃止には反対しない」と明言し、移動困難な訪問者のためには、障害者政策諮問委員会が受け入れなかった、中心市街地周辺バス停からの「シャトルバス」、あるいは「ゴルフカート」を提言する（GG、2016c、14）。しかしDvhNのアンケート同様、個人が提出した意見書の多くは、周囲より高い位置にある「フローテマルクトへと高齢者が歩いて行くことは困難（苦痛）である」（GG、2016b、12）など、バス排除が中心市街地への高齢者のアクセスを損なうことを指摘していた。

社会党は市域北部から中心市街地へのアクセスが損なわれることを懸念していたが、むしろ南部の住宅地がアクセスへの影響を懸念する声を上げた。すなわちヘルプマン地区の地区委員会<sup>(17)</sup>が意見書を提出し、まず参加案の策定にこれまで関わって来られなかったことを指摘する。そのうえで、フローテマルクトまでバスで行けなくなることは、「私たちの地区の多くの高齢者にとって嘆かわしいことである」と主張した（GG、2016c、73）。

公共交通利用者の利益を代弁するOVプラットフォーム<sup>(18)</sup>は意見書で、障害者・高齢者のアクセスの視点からだけでなく、バス経営の視点からも参加案の問題点を指摘した。参加案の予測とは違い同団体は、ディーペンリング経由の新しいバスルートでは運行時間は長くなり、それに伴って運行コストも上がる。また実際の歩行距離や所要時間に加えて、中心市街地からのバスの排除は、心理的な距離も伸ばしてしまうと指摘する。さらにフォーラムの地下には駐車場が計画されており、これができれば提案されているバス停よりも駐車場の方がフローテマルクトに近くなる。こうしたことがバス利用者の減少につながるのではないかと懸念を表す。一方、B&Wが検討を約束した新しいバス停とフローテマルクトを結ぶ代替交通手段については、乗り換えは多くの利用者が「不快」とみなすと同時に、そのような交通手段の運行は費用がかさむことを指摘した（GG、2016c、48）。

VCP時には強く反発した経済団体や商店街は、今回は総じて提案に対し肯定的な意見書を寄せた。店主たちは「数年前まで」は、「バス停、駐輪施設、駐車場を可能な限りドアの近く」に持ってくることの「熱烈な支持者」であった。しかし、とりわけバスが通っている通りでは近年混雑が激しくなり、買い物客はお店ではなく交通に注意しなければならなくなっている。したがって、「中心市街地の中心からいくつかのバス路線を移動すること」には賛成すると主張した（GG、2016c、70）。

しかしバスが移ってくることになる中心市街地周辺の道路には、反発する店主もいた（GG、2016c、44）。特に参加案は、ヴェステルハーフェをアー通り、ブルッフ通りに代わる西側のバスルートの一部に組み込み、対面通行の車道をバス専用レーン化する計画であった。車は同通り南にある地下駐車場へのアクセスだけ可能とし、通り抜けは不可能にしていた。周辺事業所の組織<sup>(19)</sup>は参加案が5月に公表されると、「青天の霹靂」と「驚いた」（DvhN、2015.6.5）。提出した意見書では、「フローテマルクトは市のあらゆる方角から、両方向、十分な公共交通によってアクセスでき続けなければならない！」と主張し、とりわけ「ヴェステルハーフェを両方向公共交通用にデザインする計画を阻止するため、利用可能なあらゆる手段を使う」ことも辞しないと唱えた（GG、2016c、68）。

このように中心市街地からバスを排除することに対してさまざまな反対意見が出される一方、参加案の賛成者・反対者いずれからも、走っている、あるいは止められている自転車の歩行者に対する危険性を指摘する声が多く出された。そして、いくつかの商店街については自転車を走行禁止とすること、駐輪スペースを増やすこと、その一方で駐輪スペース外への駐輪は取り締まることなどが主張された（GG、2016c、70）。

## 7. 決定

### (1) デザインカフェ

2015年6月24日の議案にあったように、市は参加案を修正した決定案の議会可決前に、バス排除を前提とした中

心市街地西側に対する詳細計画の立案作業を進めていた。そして11月には、西側の新しいバス停予定地の前にある漫画博物館で、「デザインカフェ」を実施した。ここでは新たなバスルートとなるエールデルシングル、ヴェステルハーフェ、アーヴェーフ、及び歩行者・自転車中心に再デザインされるアー通り、ブルッフ通り、ムネコームの詳細計画面案や実現後のイメージが、模型やパネルで展示され、参加者は常駐している市職員と意見交換をし、あるいはコメントを残すことができた (GG、2016d、3-13)。

最初はサイクリスト協会<sup>(20)</sup>、事業者団体のような団体ごとに実施されたが、参加案自体に反対している団体も訪れた (DvhN、2015.11.13)。その後10日間にわたって一般開放され、約350人の市民が訪問し、詳細計画面案に対する意見を残していった (GG、2016d、1)。

## (2) 二つの調査結果

12月には市がBono Trafficsに委託した調査の、報告書が二つ公表された。

一つはB&Wが言及していた、中心市街地周辺のバス停とフローテマルクトをつなぐ代替交通手段に関する調査結果である。同調査はまず、「多少なりとも証明された技術」(Bono Traffics [BT]、2015a、5)として、九つの交通手段のアイデアを抽出する。そしてこれらを、参加案の目標等の基準で評価し、三つのアイデアに絞り込む。すなわち小型バスの「中心市街地バス」、2～3人乗りの「スナップタクシー」、そして屋根に置かれた太陽光パネルで動く連結車両の「サンシャトル」である。最後にこれら3案について経営分析を行ない、結果としてスナップタクシーは「財政的に実現不可能」(BT、2015a、23)なようなので、残る二つをさらに検討するよう勧告していた (BT、2015a、24)。

もう一つは、中心市街地東部及び西部の、特定の2地点間のバスによる移動時間のシミュレーション結果である。シミュレーションされたバスルートは東部・西部いずれも、現行ルート、参加案のルート、社会党案のルート、及び参加案ルートに1カ所、バス停を追加したルートの、4ルートである。朝及び夕方のラッシュ時における移動時間を算出している (BT、2015b、4-20)。その結果、東部・西部いずれも、朝夕とも、参加案の移動時間が最短であった。いずれも移動距離は現行より伸びるのだが、中心市街地内を通らないので移動速度が速くなるのが理由である。一方社会党案も、中心市街地内を通りはするが、現行よりは移動時間は短くなっていた (BT、2015b、22-7)。

## (3) 参加報告書

2016年2月10日にB&Wは、公式の参加の結果とそれへの対応を記した報告書を出した。この中でB&Wは、参加の過程で「二つの主要なテーマ」が繰り返し現れたことを認める。一つは「すべての人にとっての中心市街地のアクセス可能性」であり、もう一つは「自転車利用者の行動と駐輪」である (GG、2016b、3)。

このうち前者についてB&Wは、「さまざまな参加者」が高齢者や障害者にとって「中心部に来るのがより困難になる」ことを懸念していると述べ、先に見たような、中心市街地からのバス排除に対するさまざまな反対意見を要約する。そのうえで、参加案と全く同じ論理を展開する。すなわち、中心市街地の混雑は今後ますます悪化することが予想され、中心市街地の環境を維持するために、「私たちは歩行者と自転車を選択する」。結果としてバスを中心市街地から排除するが、「新しい中心バス停」は「中心的な場所」に来、そこから中心市街地内へのアプローチ道路を使いやすく再デザインする (GG、2016b、4)。バス利用の減少につながることを予想する参加者もいるが、これらの手段を取ることで「私たちは逆を信じている」 (GG、2016b、5)。

社会党案を支持する参加者がいたことも認めるが、同案では南部から中心市街地に来る人たちが、中央駅でバスを乗り換える必要が出てくると主張する。さらに社会党案でバスルートとなるセントヤン通り、ブルッフ通り、アー通りは空間的に非常に限られていて、歩行者・自転車に加えてバスを入れては、「私たちが意図している望ましい最終イメージ」を実現することはできない。したがって、「歩行者と自転車を選択するという私たちの方針は、バスが別の方法で中心市街地を通ってのみ実現され得る」と結論づける (GG、2016b、5)。

そのうえで高齢者や障害者のアクセスについては、前述の代替交通手段についての報告書で「第一歩」を踏み出したので、見込みがあるとされたアイデアの実現可能性について、さらに調査を進めると述べる (GG、2016b、5)。

結局参加案への修正としては、参加の過程で繰り返し現れたもう一つのテーマである自転車利用者の迷惑行為につ

いて、指定場所外への駐輪に対する取り締まりを明記する。しかし一方でオーステル通りは、「主要自転車ルート」ではなくなるが、労働党からの要求もあり「自転車ルート」として図に明記する。また歩行者についても、ムネコームを「歩行者区域」として追加する。また自動車、タクシーについても若干図を修正する。しかし最も論争を呼んだバスについては、一切修正を提案しなかったのである（GG、2016b、46）。

#### (4) 議会決定

2月24日に予定されていた決定案の議会提案が迫ってくると、Q-linkを運行しているQbuzzが反対の声を上げた。同社は西側のバスルートについては、中心市街地の外に移すことに理解を示した。しかしフローテマルクトを東側のバスルートから除くことには反対した。フローテマルクトはQ-linkにとって「基礎」であり「重要な柱」であり、そこにバスを通さないことは利用者減につながると考えたからである（DvhN、2016.2.13）。さらに2月20日付DvhNは、バスをフローテマルクトから排除した場合、15～20%の利用者減につながるという同社の「純粋に内部の」評価を報じた。バス路線からフローテマルクトを除いた過去の経験に基づく予測で、バス利用を止めた者は、車か自転車に代えるか、そもそも中心市街地に来なくなっていた。

社会党は2月に入ると、中心市街地にバスを残すことを求める請願への署名運動を始めた（DvhN、2016.2.10）。2月18日にはQbuzzのスポークスマンがちょうど1,500人目の署名をし（DvhN、2016.2.19）、さらに24日の議会当日までには、同請願に対し2,504名の署名が集まった（DvhN、2016.2.25）。

24日の議会で野党は、直前に報道されたQbuzzの利用減予想に触れつつ、決定案が十分な調査に基づいていないと繰り返し批判した。特に中心市街地からのバス排除に一貫して反対していた社会党は、当時、フローテマルクトとアー教会広場のバス停を利用していた「7,000人の人々」が、バスルート変更後、どう行動を変えるのかについての調査が全く行われていないことを指摘した（GG、2016a、21）。また同党によれば、代替交通の調査も不十分であり、前年12月の調査報告書が見込みがあるとした案も、輸送能力や運行頻度の点で全く不十分であった（GG、2016a、25）。そこで社会党は都市党とともに修正議案を提出し、決定案の58頁から61頁、すなわち新バスルートに関する部分を今回の議会決定から外すことを求めた。そして新バスルートに関してはB&Wに、中心市街地訪問者への影響、市財政への影響、新バス停の技術的実現可能性、優れた代替交通の可能性等について詳細な調査を行い、夏季休暇前までに結果を議会に示すことを求めた（GG、2016a、28）。

またCDAとキリスト教連合は、上の修正議案には名前を連ねなかったものの、否定的効果についての調査が不十分であるとし（GG、2016a、14）、共同で動議を出した。その中で両党は、計画の具体化の際には、新バスルートのディーペンリングとエールデルシングルル交通への影響、利用者減の場合に市が公共交通局に払うことになる補償金の額、あるいは中心市街地に来るバス利用者数への影響について、詳細な調査を求めた（GG、2016a、16）。

さらにこれら4党は代替交通について共同で動議を出し、それが満たすべき条件として、「市と周辺からのすべての人に中心市街地をアクセス可能に維持する」「フローテマルクトとフィスマルクトで、もしくはその近くでの乗り降りの可能性を提供する」「通常のバス料金で利用できる」などを列挙した（GG、2016a、30）。

これらの批判・要求に対し参事ファン・ケーレは、調査についてはすでに「調査しつくした」と主張し、調査の具体例として先述のBono Trafficsによる2報告書を挙げた（GG、2016a、38）。これらによって野党から要求のあった交通「シミュレーション」も実施しており、したがってCDAとキリスト教連合が動議で求めていた、ディーペンリングとエールデルシングルル交通への影響も「十分調査した」と主張した（GG、2016a、41）。他方、中心市街地への訪問者数の変化等、その他の野党が挙げた影響については、「ガラスの玉」を持っていない以上、予測不可能だと主張した（GG、2016a、38）。野党が言及したQbuzzの予測については、確かにB&Wも「新聞で読んだ」が「報告を見ていない」から、「それが何に基づいているのかも分からない」（GG、2016a、39）。それよりむしろ「根本的な問題」は、「この計画が機能するかを信じるか」であり、また「これを政治的に処理したいか」と述べて（GG、2016a、38）。

ファン・ケーレは代替交通に現時点で条件を付けることにも否定的で、そうすることは今後の検討を「過度に制限する」ことになり、「革新的な代替案」を阻むと主張した（GG、2016a、44）。

結局ファン・ケーレは、駐輪施設に関する動議も含め、修正議案、動議のすべてを否決するよう議会に求めた。そ

して修正議案は11対28で否決され、代替交通に条件を付ける動議は14対25でやはり否決され、それ以外の動議もすべて否決された。引き続き決定案自体が採決にかけられ、上の野党4党は反対したが、賛成25、反対14で可決された(GG、2016a、48)。

## 8. まとめ

以上、『目的地としての中心市街地』が議会決定に至るまでのプロセスを見てきたが、これを冒頭で掲げた三つの視点から評価する。

まず政治化については、明確に見て取ることができる。2010年の前B&Wによる調査、あるいはQbuzzの予測から分かるように、バスルート変更のバス利用者への影響を調べることは、不可能ではなかった。しかしB&Wは影響予測を拒否し、「信じる」ことを求め、「政治的に」決定することを選んだ。

最終決定に至る前にも、政治の主導性はしばしば見られた。2014年8月の新聞報道によると、この時点ですでにB&Wはフローテマルクトからのバス排除を選択してしまっている。そして、まだバス乗降客の中心市街地での行動調査や、迂回ルートの運行時間のシミュレーションも行われていない段階で、自分たちの決定に好都合な推測をしている。その後、前者については2014年9月から10月にかけてIntravalが調査を行い、後者については2015年12月Bono Trafficsが調査報告書を出す、いずれもB&Wの推測通りの結果を示している。とりわけ西側のバスルートについては、2010年調査では、迂回させると運行時間は長くなるという結果であったが、このBono Trafficsによる調査は、西側のバスルートにいてもB&Wの期待通り、迂回させた方が運行時間は短くなるという結果を出している。つまり調査結果が政治を導くのではなく、政治が調査結果を導いているのである。

対極化の特徴も明確に表れている。『目的地としての中心市街地』を策定したB&Wを構成する4党のうち、3党は明確に選挙プログラムで中心市街地からのバスの削減を謳い、結果として連立協定はバスの中心市街地からの移転を調査することを謳った。そして実際に、バス排除を大きな柱とする計画案を作り、野党からの批判・要求への譲歩は、バスに関する限り「ゼロ」(DvhN、2016.2.27)であり、最後は文字通り数の力で多数決で可決した。『目的地としての中心市街地』についての議会での議論を特徴づけていたのは、「B&Wと野党間のますます悪化する関係」(DvhN、2016.2.27)であり、対極化であった。

一方参加については、中心市街地からのバスの排除は「歴史的決定」であるにもかかわらず、参加の機会は極めて限られていたと言えるだろう。B&Wや与党は、広範な参加を行った証拠として、しばしばLet's Groを挙げた。確かに多くの市民が参加し、中心市街地の未来について活発な議論が展開されたようである。しかしここではB&Wの案が示されたわけではなかったし、議事録も公表されていない。したがってここでの結果にB&Wが縛られることは全くなかった。Arnstein (1969) が参加を判断する基準として挙げた、決定への市民の影響力という点で見ると、極めて不十分な参加の機会であった。

参加案によると、B&Wは策定の過程で団体ごとの会合の場も持ったようである。しかしOVプラットフォームやQbuzz、あるいはヴェステルハーフェの事業者団体のようなバス排除に否定的な団体は、招かれていなかった。

2015年8月から9月にかけての公式の参加の機会では、B&Wはバスの排除はそもそも「枠」として、参加の対象外とした。したがってバスを一部でも中心市街地内に残す代替案は、参加の対象とはしなかった。

そして実際に、計画案の決定前に、すでにバス排除を前提とした中心市街地西側の詳細計画の立案作業を開始した。そのためにデザインカフェが開かれ、参加の機会が作られたが、それはあくまで「枠」の中での計画細部への参加であった。

参加期間中には「枠」とはされていたものの、バス排除に反対する意見書が多数寄せられた。しかしB&Wは、参加案の論理を繰り返すのみでバスに関しては一切修正せずに決定案を確定し、議会決定に持ち込んだ。

つまり『目的地としての中心市街地』の意思決定プロセスは、政治化と対極化は確認できるが参加の機会は極めて限られているという、VCPのそれと類似した「古い政治」であったと言えよう。このことは民主主義論の視点から言えば、VCP同様、本事例も、中心市街地の歩行環境を改善するうえでの、参加民主主義に対するリベラル・デモクラシーの優位性を示唆していると言えるだろう。



図5 改修されたアー通り  
(2019年6月筆者撮影。図2とほぼ同じ個所)

議会決定に従って、2017年9月3日に西側ルートからバスが排除された。同日、代替交通として、既存のルートを走る10人乗りの小型バスが10分間に1本の頻度で運行を始めた(Sikkom、2017)。11月には同ルートの一部であるアー通りの改修が終わった。車道部分のアスファルトは黄色いタイルに変えられ、歩道が大きく拡張され、そこに新たに街路樹が植えられ、あるいはベンチが置かれた(DvhN、2017.11.17)(図5)。ブルッフ通り、ムネコームの改修も2019年2月には終わった。一方、フローテマルクト経由の東側のバスルートについては、2021年末にディーペンリングへと移転される予定である。この移転を待って、中心市街地からのバス排除の効果を、高齢者・障害者のアクセスへの影響まで含めて分析し、本研究で明らかにしたような意思決定プロセスの妥当性を検証することが、今後の課題である。

## 注

- (1) <https://www.dekrantvantoen.nl/index.do>
- (2) <https://gemeente.groningen.nl/>
- (3) Democraten 66
- (4) Socialistische Partij
- (5) これを受け、他の与党である緑の党と労働党の参事が辞職し、B&Wは崩壊した。
- (6) OV-bureau Groningen Drenthe
- (7) Partij van de Arbeid
- (8) GroenLinks
- (9) Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
- (10) フローニンゲン市の人口は2015年で約20万で、それが2025年には約22万5千にまで増えると予想されていた。
- (11) Ouderenraad
- (12) Stadspartij
- (13) ChristenUnie
- (14) Christen-Democratisch Appèl
- (15) Adviesraad voor het Gehandicaptenbeleid Gemeente Groningen
- (16) Oogvereniging
- (17) Wijkcomité Helpman
- (18) OV-Consumentenplatform
- (19) Belangenorganisatie Westerhaven en Omgeving
- (20) Fietsersbond

## 文献

Arnstein, S.R., 1969, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216–24.  
BT (Bono Traffics), 2015a, *Alternatief Vervoersconcept voor een Gastvrije Binnenstad: Verkenning Gemeente Groningen*, (Retrieved August 15, 2019, <https://groningen.raadsinformatie.nl/document/2992099/1/document>).

- BT (Bono Traffics), 2015b, *Quickscan Openbaar Vervoer Binnenstad Groningen: Verkeerssimulatie Projectteam Binnenstad*, (Retrieved August 15, 2019, <https://groningen.raadsinformatie.nl/document/2992096/1/document>).
- D66 (Democraten 66 Groningen), 2014, *Verkiezingsprogramma D66 Groningen 2014–2018: Nu Vooruit*, (Retrieved August 16, 2020, <https://groningen.d66.nl/content/uploads/sites/335/2016/06/Verkiezingsprogramma-2014-2018.pdf>).
- D66, PvdA, GroenLinks, and VVD Groningen, 2014, *Coalitieakkoord 20142018: Voor de Verandering*, (Retrieved August 28, 2019, [https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/coalitieakkoord\\_2014-2018.pdf](https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/coalitieakkoord_2014-2018.pdf)).
- Flyvbjerg, B., 1998, *Rationality and Power*, Chicago, The University of Chicago Press.
- GG (Gemeente Groningen), 2010, *Toekomst Openbaar Vervoer en A-brug*, (Retrieved September 24, 2019, <https://groningen.raadsinformatie.nl/document/4186676/3/type%3Dpdf>).
- GG (Gemeente Groningen), 2015a, *Bespreking Concept Binnenstadvisie*, (Retrieved August 15, 2019, <https://groningen.raadsinformatie.nl/document/2992100/1/document>).
- GG (Gemeente Groningen), 2015b, *Bestemming Binnenstad: Inspraakversie*, (Retrieved August 16, 2020, <https://images.app.goo.gl/SbqVMMUqN98dHrZVA>).
- GG (Gemeente Groningen), 2015c, *Raadsvoorstel: Concept Binnenstadvisie Bestemming Binnenstad*, (Retrieved July 15, 2020, <https://gemeenteraad.groningen.nl/Vergaderingen/gemeenteraad/2015/24-juni/16:30>).
- GG (Gemeente Groningen), 2016a, *Verslag - 24.02.16 Groningen Raad*, (Retrieved August 15, 2019, [https://groningen.raadsinformatie.nl/exporteer/gemeenteraad\\_30-03-2016](https://groningen.raadsinformatie.nl/exporteer/gemeenteraad_30-03-2016)).
- GG (Gemeente Groningen), 2016b, *Inspraakrapportage Binnenstadvisie “Bestemming Binnenstad,”* (Retrieved August 15, 2019, <https://groningen.raadsinformatie.nl/document/2992093/1/document>).
- GG (Gemeente Groningen), 2016c, *Inspraakreacties: Binnenstadvisie Bestemming Binnenstad*, (Retrieved August 16, 2020, <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Bijlage-3-RV-inspraakreacties-2.pdf>).
- GG (Gemeente Groningen), 2016d, *Resultaten Binnenstadscafé: Bussen over West*, (Retrieved August 18, 2019, <https://groningen.raadsinformatie.nl/document/3592195/1/document>).
- GL (GroenLinks Groningen), 2014, *Verkiezingsprogramma 2014–2018*, (Retrieved August 16, 2020, [http://docplayer.nl/storage/24/2861696/1597556049/\\_BfHHI5TNGjMpP4BHq8QA/2861696.pdf](http://docplayer.nl/storage/24/2861696/1597556049/_BfHHI5TNGjMpP4BHq8QA/2861696.pdf)).
- Groeneveld, W., 2014, “De Toekomst van de Binnenstad op Let’s Gro,” Sikkom, (Retrieved August 16, 2020, [https://www.sikkom.nl/de-toekomst-van-de-binnenstad-op-lets-gro/?harvest\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.sikkom.nl/de-toekomst-van-de-binnenstad-op-lets-gro/?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)).
- Hurenkamp, H. G. and Lee, J. J. V. D., 1981, “Effecten VCP Groningen op het Verkeer,” *Verkeerskunde*, 32 (1): 29–33.
- Intraval, 2014, *Enquête Gebruik Openbaar Vervoer: Grote Markt en A-Kerkhof*, (Retrieved August 15, 2019, <https://groningen.raadsinformatie.nl/document/2992097/1/document>).
- Lee, J. J. V. D. and Schoonderbeek, W., 1980, “Milieu-effecten van Invoering van het VCP-Groningen,” *Verkeerskunde*, 31 (6): 316–20.
- Let’s Gro, 2020, “Hoe, Wat en Waarom?: Een Festival over de Toekomst van Groningen,” (Retrieved August 16, 2020, <https://letsgro.nl/festival/>).
- NACTO (National Association of City Transportation Officials), 2020, *Streets for Pandemic: Response & Recovery*, (Retrieved May 31, 2020, [https://nacto.org/wp-content/uploads/2020/05/NACTO\\_Streets-for-Pandemic-Response-and-Recovery\\_2020-05-21.pdf](https://nacto.org/wp-content/uploads/2020/05/NACTO_Streets-for-Pandemic-Response-and-Recovery_2020-05-21.pdf)).
- O’Sullivan, 2018, “Paris Gets to Keep Its Car Ban,” CityLab, Bloomberg, (Retrieved August 16, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-25/paris-car-ban-court-upholds-mayor-anne-hidalgo-s-plan>).
- O’Sullivan, 2019, “In Madrid, a Car Ban Proves Stronger Than Partisan Politics,” CityLab, Bloomberg, (Retrieved August 16, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-24/madrid-will-keep-its-car-ban-after-all>).
- PvdA (Partij van de Arbeid Groningen), 2014, *Verkiezingsprogramma: Groningen 2014–2018: Voor een Stad Die Werkt!*, (Retrieved August 16, 2020, [https://issuu.com/pvdagroningen/docs/programma\\_2014-2018](https://issuu.com/pvdagroningen/docs/programma_2014-2018)).
- Sartori, G., 1987, *The Theory of Democracy Revisited (Vols.1-2)*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Sikkom, 2017, “Heuh: Vanaf 3 September Geen Bussen Meer in Binnenstad West,” (Retrieved August 15, 2019, <https://www.sikkom.nl/vanaf-3-september-geen-bussen-meer-binnenstad-west/>).
- Tabula Rasa, 2011, *Effectmeting Verkeerscirculatieplan 2011*, (Retrieved March 12, 2017, <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3358731/1>).
- 坪原紳二、2012、「オランダ・フローニンゲンの交通循環計画の導入プロセスにおけるリベラル・デモクラシー」『都市計画論文集』47 (2): 84–95.
- Van der Schans, V., Berends, J., and Annen, H. eds., 2015, *Let’s Gro: Vr 20 Nov & Za 21 Nov 2015 3e Editie*, (Retrieved August 16, 2020, [https://issuu.com/letsgro/docs/letsgro\\_magazine](https://issuu.com/letsgro/docs/letsgro_magazine)).
- Van Hintum, S.W., 2018, “Onderzoek naar de Waarde en het Belang van het Verbeteren van het Voetgangerklimaat voor Voetgangers en Ondernemers: Case-Study Muntplein,” masterthesis, Universiteit Utrecht.
- Walen, D. J. and Buit, J., 1981, “Gevolgen van het Verkeerscirculatieplan Groningen: Voor Binnenstadsbedrijven en –milieu,” *Stedebouw en Volkshuisvesting*: 589–99.