

住民参加の公園づくりについて - ワークショップによるプロセスプランニングの事例として - *

Effect of Workshop with Process Planning on Neighborhood Park *

古賀貴典**・坂本紘二***・武林晃司****・外井哲志*****

By Takanori KOGA**・Koji SAKAMOTO***・Koji NAKABAYASHI****・Satoshi TOI*****

1. はじめに

まちづくりや公園整備等において、住民参加による計画づくりにワークショップ（以下、WS）が昨今盛んに実施されるようになった¹⁾。多様な主体間の意見が共有され合意形成が促され、参加意欲が醸成される点で、WSは有用な手法である²⁾³⁾。また、公共事業を進める際の住民参加の計画づくりにおいて、住民だけではなく行政や専門家の意識変容に向かう上での有効な手法として、WSが求められている⁴⁾。

福岡市南区の長丘中公園では、基本構想から工事施工に到るまで住民参加のWSを重ね、実際に利用しながら住民たちの意向に沿って進めていく非決定のプロセスプランニングの手法が採られている。本研究は、長期に及んだWSの経過を通して、段々と親密感の濃い公園になっていく過程を追究することで、これからの施設整備の計画手法としてプロセスプランニングの有効性を示すと共に、住民参加WSを進めていく上での課題を明らかにしようとするものである。

2. WSの開催の発端と公園の概要

長丘中公園（10,700m²、1968年に開園した近隣公園）に隣接する市楽池（5,200m²）は、以前農業用溜池として使われ、都市化進展後は洪水調整池（調整容量15,500m³）の役割を果たしている（図-1）。この池と長丘中公園を一体とした公園の再整備計画の中で、1989年に市楽池を「運動場兼治水池」とする整備案が作成されたが、自然保護の団体からの反対に遭って白紙に戻され、その後長年の懸案事項となっていた。

そして「市民主体のまちづくりの実現」をめざして1996年度に始まった福岡市の地域づくり推進事業の中で、1997年度事業における実際的な取り組みの一つとして、地

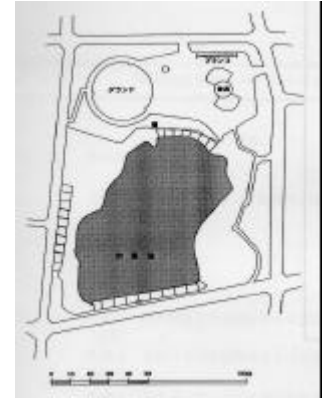


図-1 工事前の市楽池と公園

域住民参加による池と一体となった公園の構想案づくりのWSが開催されることになった。

3. WSと公園整備の経過

長丘中公園WSでは、これまでの6年間、6ラウンド、延べ回数にして20回を超えるWSが行われた。第1ラウンドでは基本計画案（図-2）がまとめられた。第2ラウンドでは基本設計の案（図-3）、第3ラウンドでは市楽池部分の実施設計の案、第4ラウンドでは北側長丘中公園部分の実施設計の案（図-4）がそれぞれ相次いで作られた。さらに第5ラウンドでは、それまでに完了した工事についての反省と住民が参加できる工事が行われ、第6ラウンドでは、設計案と食い違った部分を含めて、手直し工事について議論された。詳細は表-1のとおりである。

基本設計策定の第2ラウンドの段階で、遊具などの施設については、実際に使ってみて様子を見ながら必要とされるものを徐々に整えていくやり方が提案されていた。実施設計を定める第4ラウンドの3回目のWS（以下「4-3WS」のように記す）で、今回の工事の進め方は、2~3年で終わらせてしまう通常の工事ではなく、まず2年の内に最低限必要な基盤整備的なものまで工事を行い、さらに必要な施設類については、WS等を重ねながら工事内容を定め、7

*キーワード：市民参加、公園、緑地

**学生会員、九州大学大学院工学府都市環境システム工学専攻（福岡市東区箱崎6-10-1 TEL092-641-3131 内線8657）

***正会員、下関市立大学（下関市大学町2-1-1

TEL0832-52-0288 ダイヤルイン54-8652 FAX0832-52-8099）

****非会員、（株）緑景九州事務所（福岡市中央区舞鶴3-7-13

大禅ビル TEL092-713-8765 FAX092-713-8759）

*****正会員、九州大学大学院工学研究院（福岡市東区箱崎

6-10-1 TEL092-642-3277 FAX092-642-3277）

期まで追加工事していくことが決定された。

当初の基本計画づくりの段階では、残されている池や森の部分の自然をできるだけ残し、将来的により自然度が高まるような整備を行うことで意見の一致をみたものの、北側の公園広場における「トイレ」「遊具」「フェンス」などの各論に相当する詳細部分の設計に関しては意見の対立が表面化した。最小限の整備で使いながら考え合うことで合意形成が徐々に得られるようになった。

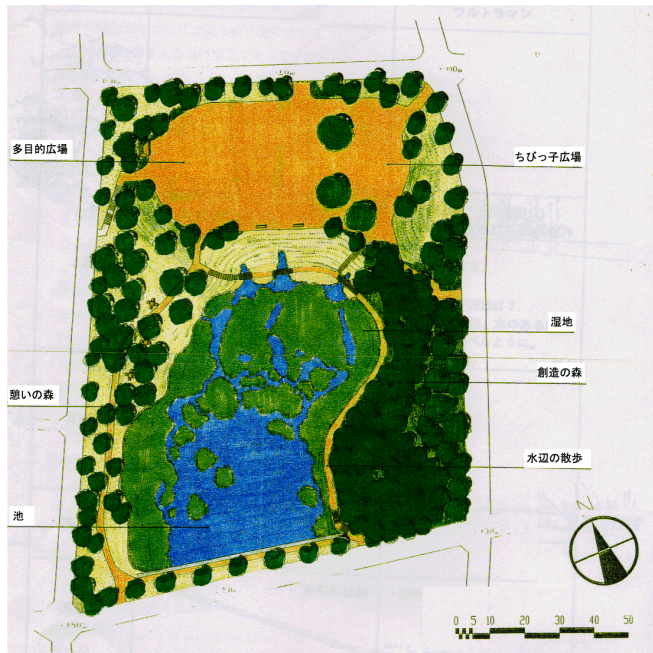


図 - 2 望ましい公園プラン (平面イメージ図)

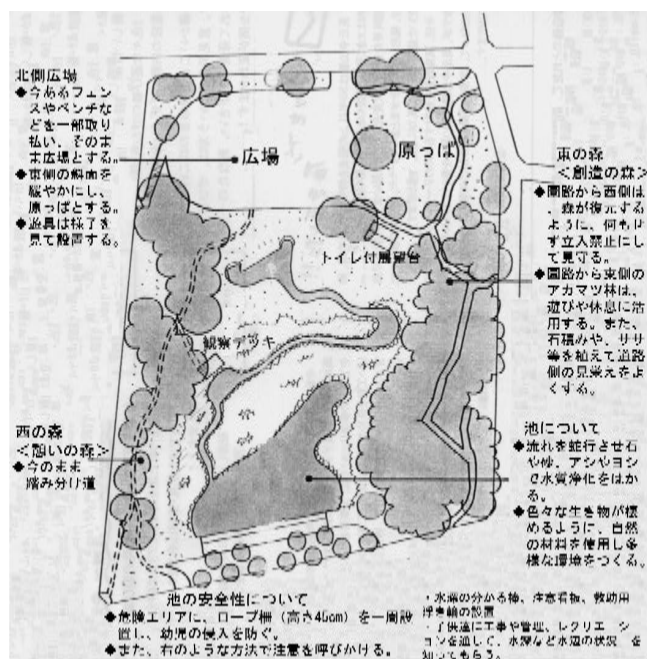


図 - 3 長丘中公園基本設計

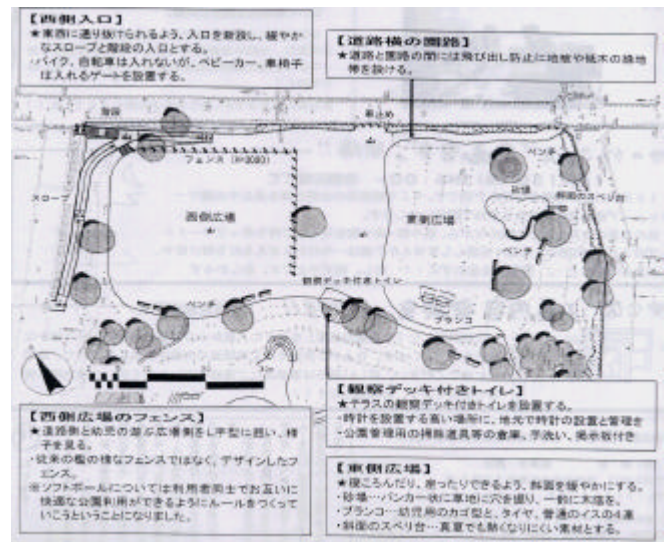


図 - 4 長丘中公園改修案

4. 長期に及ぶワークショップによる効果

(1) 参加住民と行政担当職員の意識の変容

まず、住民の意識変容が挙げられる。1 - 2WS までは、「幼稚に見える WS 手法への不満」や「既に案ができていているという疑い」等から、一部の参加者から進め方に対する不満の表明が続いていた。経過等を率直に説明し、参加者の合意による案の策定することに理解を求め、参加者はひとまず納得し、互いに少しずつ慣れてきた。1 - 3WS では、参加者同士での議論よりもたたき台を提案した事務局と参加者とのやり取りやグループ内での議論が主となり、全体的な参加者同士の議論にならないまま、第 1 ラウンドは終了した。

参加者同士の相互の検討が進み、本音の意見が飛び交うようになったのは、2 - 3WS 辺りからであり、2 - 4WS では、参加者が他者の意見を聞きながら折り合う姿勢も見られるようになった。

また、進行の過程で、参加者も微妙に変化している。4 - 2WS から町内会役員の参加が減り、住民グループ「かたろう会」を中心に参加者が固定し始めた。これは、対立を生んでいた調整池に関する議論が一段落し、池の姿が明確になったためでもあった。そうした流れの中で、2 - 3WS ではトイレの設置に反対するためや 4 - 2WS ではフェンス設置を要求するただけに参加する住民も現れたが、参加者同士それまでの過程を踏まえての粘り強い議論ができるようになっていた。

表 - 1 長丘中公園ワークショップの経緯

ワークショップと目標	開催時期	回数	概要	主な内容
1. 基本構想のプランづくり	1997.1 ~ 1998.1	第1回	現地調査	参加者のほとんどがWSに対する疑いを持っていた。
		第2回	基本方針、基本イメージの検討	一部の参加者から進め方に対する不満が出る。
		第3回	3つのたたき台をもとに検討	3つのたたき台に対する反対意見が多く出され、事務局と参加者の議論となる。
		第4回	最終案の確認。今後の課題の整理	参加者同士の話し合いにはならなかったが、案に対して大筋で了解を得る。 住民グループ「かたろうかい」が結成される。市の職員がオブザーバーとして参加する。
2. 基本設計をまとめる	1999.4 ~ 1999.8	第1回	基本計画の確認、変更案の検討	動植物調査、測量の結果を情報として提供する。
		第2回	具体的イメージの検討	参加者に整備イメージ、整備手法等について検討してもらう。市の職員もWSに参加する。
		第3回	たたき台をもとに検討	安全対策、水質等(柵、井戸水)で住民と行政の意見が食い違う。トイレの設置で意見が分かれる。 この頃から参加者同士の議論になる。また、ある項目に反対するために参加する住民が現れる。
		第4回	細部の検討。最終案の確認	野鳥観察小屋を兼ねた公園でトイレの設置が決定する。 参加者がWSに慣れて、人の意見を聞き、相互に折り合う姿勢が見られるようになる。
3. 池の工事チェックと参加	1999.11 ~ 2000.3	第1回	実施設計説明	池部分の造成工事。表土保全がポイント。
		第2回	工事説明会、貴重種の移植	貴重な植物等(ツクシオオカヤツリ、タツツボスミレ、フレリンドウ)の移植を業者と住民と一緒に行う。
		第3回	貴重種の移植	プランターに仮植していたものを植栽する。表土保全の効果あり(違う植物が出てきた)。工事後約6ヶ月でもとのような池に戻る。
4. 施設等実施設計案づくり	2000.7 ~ 2001.3	第1回	子供ワークショップ	主に広場の作り方が問題となる。子供会の代表から「池の安全性」「フェンスの設置」を訴える意見が出された。 子供の意見も「原っぱ案」と「フェンスで囲まれたランド案」に分かれた。
		第2回	基本設計の見直し検討	町内会役員の参加が無くなり、「中公園かたろう会」を中心に参加者が固定し始める。その反面、特定の項目に反対するためだけに参加する住民が多くなる。 (フェンスの代替として)ネットの設置、木製遊具、手作り遊具等の公園施設が具体化してくる。
		第3回	たたき台をもとに検討。細部の検討	使いながら施設を徐々に整えて行く長期整備の提案。
		第4回	最終案の確認	詳細設計における対立案件のほとんどが「様子を見る」で合意する。
		第5回	実施設計説明会	フェンスは「目立たないデザイン」とし、了承を得る。
		第6回	工事説明会。貴重種移植	石積みの高さや積み方等で「イメージと違う」という意見がある。工事中に参加者を交えて現場での協議を行う。植栽追加などに対応。手直し工事がスムーズに進行。
		第7回	貴重種移植	市染池及びその周辺の工事が完成する。
5. 工事後の第1回	2001.9 ~ 2002.3	第1回	工事が終わっての反省	レギュラーメンバーのみの参加。工事担当者も反省会に参加。
		第2回	工事説明会。貴重種移植	様々な要望のうち一部を今年度工事に反映し、その他は様子を見ることにする。
		第3回	しがら組	人の侵入で荒れた西の森をきれいにするためしがら組を。材料は工事費に入れ、参加者が労力を提供する。
6. 工事後の第2回	2002.6 ~	第1回	手直し工事の説明	
		第2回	工事が終わっての反省	

行政の担当職員の参加は1 - 4WS からであった。その段階では公園計画課がオブザーバーとして参加し、調整池担当の河川課の参加はなかった。設計案づくりに入った第2ラウンド以降、どちらの担当課も参加するようになるが、早くも2 - 2WS からは、オブザーバーとしてではなく、WS のテーブルの中に入ってもらい立場を同じにした。それによって関係がほぐれ相互の率直な意見交換が可能になり、時に、「安全対策」「水質」等の専門的な課題の際には専門家としての役割からの情報や見解を提供するようになった。

特に2 - 3WS では、「柵は不要」とする市民と「管理上、柵は必要とする」行政との間で意見の食い違いが生じたが、行政側が結論を持ち帰り十分に議論した結果、「護岸を緩やかにする」「柵を低くする」などの折衷案が出され、参加者に受け入れられている。

(2) 対立点の克服

参加者同士が対立し合意形成が困難に思われたのは、「トイレ」と「フェンス」の設置の有無に関する問題であった。2 - 3WS でのトイレの設置に関して、「臭い」「景観が悪い」「ホームレスや不良の溜まり場になる」といった感情的な意見が出て当初は反対が大多数だった。議論をしていくうちに変化が見られたが賛成と反対は半々に分かれ、そのまま期間を

おくことにした。約一ヶ月後の2 - 4WS では、事務局が「人間の生理から考えたトイレの必要性」の報告などを行った結果、設置賛成が増えた。その段階で模型を囲んでの意見交換の場で「野鳥観察小屋を兼ねたトイレ」の提案が出て、それによって設置場所も含めての合意が得られた。

基本設計では既存のフェンスを取り払った自由な「原っぱ」にすることになっていた。第4ラウンドでは、それまでWSに参加していなかった子供会の代表等から「池の安全性」「フェンスの設置」を訴える意見が出され、広場で遊ぶ子供達の意見も「原っぱ案」と「フェンスで囲まれたランド案」に分かれていた。4 - 3WS では前述したような長期整備の進め方が決定されたこともあって、後に片側の部分的な目立たないデザインのフェンス設置で様子を見ながら整備を進める案で合意している。その他の食い違いでも、4 - 4WS で「旗揚げアンケート」の項目に「様子を見る」を追加したことによって、意見が対立した項目のほとんどがソフトランディングすることになった。

以上のことから、結論が出ず白熱した時には無理に解決しようとせず、時間を置くことが合意形成には必要であるといえる。

(3) 費用の削減

今回のWSでは第4-3WSで、長期整備にすることが決定したのであるが、この時、市にとっても予算を超えなければ長期の方が望ましいという見解であった。第5ラウンドでは、「しがら組」を行ったが、ここでは、材料費のみを工事費に入れ、参加者が労力を提供するという形だった。その他にも様々な無駄が省け、結果的には費用は当初の予算より少なくなっており、経費削減につながっている。

5. 進行上の課題

(1) 提示・提案や意見の出し方の課題

基本設計の策定段階の2-2WSで、参加者が直接整備のイメージと整備手法について議論する形になったが、整備手法にはいろいろと複雑で分かりにくい点が多く、整備イメージに合わせて専門家が提案する形が望ましかったように思われる。つまり、WSでは参加者同士が検討すべき事項と専門家が検討して提案すべき技術的事項とを整理して取り掛かる必要がある。

また、参加者がWSに慣れておらず参加者同士の議論が成立しにくい場合などには、アイスブレイキングを重視したり、ファシリテーターが指名したりして、参加者が意見を出しやすくする促しの工夫が必要である。

(2) 情報の伝達

まず、行政サイドからの情報提供に相当意を注いで進められたが、住民からの情報提供の機会は少なかった点が挙げられる。2-1WSでは、動植物調査や測量の結果を情報として参加者に提供しているが、専門家よりも普段利用している参加者の方が利用の具合や季節の変化等に関する情報を持っているので、逆にそれらを引き出すプログラムがあればより充実した内容の議論に結びついたと考えられる。WSでは常に双方向の情報提供が必要であるといえる。

次に、行政内部の情報伝達にも問題があった。基本計画では残す方針だった森の木が一部伐採される事件が起きた。WSに参加しなかった町内役員の要望に市の公園管理の部署が応じたためだった。住民の反対で伐採は中断され大事には至らなかったが、情報伝達がうまくできていれば防ぐことができた事態

である。また、担当者間の引継ぎがうまく行かなかったために一部不都合もあった。

(3) WSの認知

WSにおける最大の課題として、WSをスムーズに進行させる手立てが十分でないことが挙げられる。費用面では維持管理などは一部住民が負担しているのが現状である。必要に応じて迅速に対応できる体制の確立と、WSをルール化して行政内部はもとより、社会的に広く認知を得る必要がある。

6. おわりに

本WSの経過を通して、市民参加による施設整備における参加者同士の合意形成には、ある場合には決定を急がないで時間を置きながら進めることが必要なこと、各WSで場面に応じうる柔軟な対応が求められること、および、余裕のある進行管理への行政内部のシステム転換が必要であることなどが明らかになった。

プロセスを含んだ整備の進捗は、公園としての機能を十分に発揮して、親密感の濃い利用度の高い公共の場を形成するに違いない。長丘中公園再整備の進め方は、そのような持続性のあるこれからの公共空間の整備に必要とされる計画手法と技術の展開が示されている。長丘中公園は今も整備中で、2003年度に完成予定である。公園の維持管理や運用面に關わるようになる住民意識の生成など、今後の推移をなお見守っていきたい。

参考文献

- 1) 建設省関東地方建設局国営昭和記念公園工事事務所監修・講演緑地管理財団編『「協働」による公園づくり読本 住民と共に考える公園づくり』大蔵省印刷局、2000.5
- 2) 奥儀・坂本・辰巳・古川・浜田「住民参加型公園づくりにおけるワークショップの有用性」土木学会西部支部研究発表会(2000.3) pp.764
- 3) 宮本・道上・喜多・檜谷「河川整備計画の策定における住民参加に関する一提案」土木計画学研究・講演集 23(1)(2000.11) pp.39-42
- 4) 村田・延藤「参加型計画づくりにおける住民と行政の意識及び計画内容の変容過程についての考察 - ワークショップによる都市計画道路及び水辺空間整備計画策定(柳井市)を事例として - 」2000年度第35回日本都市計画学会学術論文集 pp.841-846