

合意形成プロセスと完成した空間デザインの質的事後評価にみる  
 住民参加型整備事業の課題に関する考察\*  
 - 福岡市における参加型13公園を事例として -

The Issues of Participatory Project from the Relation of Decision Making Process and  
 Design Review in Finished Space -The Case of Participatory thirteen Parks in Fukuoka city-\*

柴田 久\*\*・西原敬人\*\*\*

By Hisashi SHIBATA\*\*・Takato NISHIHARA\*\*\*

1. 背景と目的

今日、我が国の公共事業推進に際して「住民参加」という言葉が一般的に用いられるようになって久しい。都市計画に関するマスタープランの策定や景観法における景観協議会、景観整備機構の設置など、公共空間を巡る計画や事業を進めるうえで、住民が参加する意義が法的にも明確化されつつある。しかし、基礎手続きとして住民参加が定着する一方で、事業推進を目的化した、いわゆる形骸化した参加の存在も既に指摘されている<sup>1)</sup>。

「参加」を単なるアカウントビリティという観点でなく、推進する事業の公益性と成果として産出される「モノ(かたち)」の質的向上を担保する方法論として、その手続的信頼性が問われる時期に来ている。

これまで参加や合意形成を巡る研究は数多く見られ、土木計画学の他、隣接諸分野においても事例を対象とした「プロセス」に着目したものが多く、本研究に関する先行研究として、阿部らはワークショップ(以降:WS)における合意形成プロセスの明確化および合意形成過程の違いが最終的に出される結論(WSの成果)に与える影響を分析している<sup>2)</sup>。天野らは公園改修WSのデザインプロセスを対象とし、当初のWS実施前の公園計画と参加による公園デザイン案とを比較してその特性について調査・分析を行っている<sup>3)</sup>。また安仁屋らは完了した景観整備に関する事業の評価項目を整理し、事後評価の枠組みを提案するケーススタディを行っている<sup>4)</sup>。しかし、これら有益な成果に対して、複数の市民参加型空間整備事業を横断的に調査し、それら設計・計画プロセスと事業完了後の空間デザインの質という複眼的視点から参加型デザイン論の特質と課題について言及したものは未だ希少といえる。

本研究では、1)住民参加型で計画案が作成され、かつ竣工を見た公園整備事業を対象に、設計・計画段階の合意形成プロセスと実際に出来上がった公園の空間デザイン

\*キーワード: 合意形成, プロセス, デザイン, 事後評価, 参加

\*\*正員, 博士(工学), 福岡大学工学部社会デザイン工学科

(福岡市城南区七隈八丁目19-1

TEL092-871-6631、hisashi@fukuoka-u.ac.jp)

\*\*\*正員, 学士(工学), 九州旅客鉄道株式会社

ンとの関連性を把握する。さらに、2)それらの知見を踏まえ、参加型空間整備事業に携わる実務技術者(専門家)に求められる姿勢や留意すべき今後の課題について検討する。

2. 調査・分析手順

本研究では、福岡市内において参加の手法を用いて計画され、かつ竣工した13公園(表-1)を対象に、それぞれの立地条件、整備に至る経緯、WSにおける合意形成手法等について、市

表-1 調査対象公園

通番	公園名	種別	完成年度	整備内容	参加手法	所在区
	A公園	街区	H12	新設	アンケート	城南区
	B公園	街区	H12	再整備	WS	博多区
	C公園	街区	H13	再整備	WS	博多区
	D公園	街区	H13	再整備	WS	城南区
	E公園	街区	H13	再整備	WS	早良区
	F公園	街区	H13	再整備	WS	早良区
	G公園	街区	H14	再整備	WS	南区
	H公園	街区	H14	新設	WS	西区
	I公園	街区	H15	再整備	WS	博多区
	J公園	近隣	H15	再整備	WS	南区
	K公園	街区	H16	新設	WS	南区
	L公園	街区	H16	新設	WS	博多区
	M公園	街区	H16	再整備	WS	中央区

WS:ワークショップ

所有の記録集をもとに調査を行った。次に、実際に竣工した13公園のデザイン・サーヴェイおよび住民の利用状況把握を目的とした現地踏査とヒヤリング調査を実施し、各公園の参加を巡るプロセスと完成したデザインとの関連性について考察を行う。

3. 合意形成プロセスの特徴把握

対象とした13公園の合意形成プロセスの整理及び分析結果について示す。ここでは紙幅の関係から、事例としてC公園(街区公園; 2051m<sup>2</sup>)、H公園(街区公園; 1098m<sup>2</sup>)ならびにJ公園(近隣公園; 15932m<sup>2</sup>)について述べる。まず、C公園の立地環境として、公園東側に神社があり、市の保存樹指定を受けたイヌマキや楠を擁す鎮守の森と隣接していることが挙げられる。表-2にC公園の計画・設計過程で行われたWSの概要、表-3にWS中に参加住民より出された意見の主な内容を示す。

表-2 C公園でのWSの概要

公園名	C公園(再整備)
開催日、目標	第一回:H11/7/18、基本方針の検討
プロセス	公園現況ウォッチング、自由意見発表 計画案イメージ作成 第二回:H11/9/5、施設内容の検討 事務局まとめのたたき台(2案)発表 各班改良案発表 個々の施設検討(400万円分遊具選び) 旗揚げアンケートなどにより1案に収斂 第三回:H11/9/18、基本プランまとめ 基本設計案・模型への意見、改良 整備スケジュール検討
整備期間	H12年度始-H13年度末
概算事業費	41,232(千円)
受託コンサル	コンサル: B社

表-3 C公園のWSにおける住民意見（一部）

公園名	C公園（再整備）
WS回、プロセス	1) 第一回WS：敷地の見直し、新公園の空間イメージ抽出。 「神社に連続した緑豊かな公園」、「バレーボール等のボール遊びが可能な広場」
それにおける住民の主な意見	2) 第二回WS：事務局作成の「たたき台図面」2案発表。住民が評価。 「神社の境内にボールが当たらないように公園の北側とし、ボール遊びができるようにフェンスで囲む」、「神社との間は開放し、自由に行き来できるようにする」 3) 第三回WS：最終決定図面・模型の確認が、全体討議形式により行われる。 「広場周りのフェンスはフットベースもできる高さ3mとする」

表-4 H公園でのWSの概要

公園名	H公園（新設）
開催日、目録	第一回：H13/6/23、現況把握 わがまち公園クイズ 現場確認、空間イメージ抽出
プロセス	第二回：H13/8/4、基本方針検討 利用イメージを共有しながら図面に落とし 小学生プラン発表・利用イメージ絞り込み 第三回：H13/9/1、公園計画案検討 前回案に基づく専門家作成たたき台(3案)説明 たたき台の評価 修正案作成に向けての意見交換とそのまとめ 施設や利用に関して旗揚げ、チェック 第四回：H13/9/29、基本プランまとめ 事務局まとめ最終計画案提示、確認 現地確認、最終チェック 管理面の検討 発表会：H13/11/11、最終計画案開催 最終計画案発表、決定事項確認 公園の愛称決め
整備期間	H14年度
概算事業費	29,383(千円)
受託コンサル	コンサル：E社

表-5 H公園でのWSにおける住民意見（一部）

公園名	H公園（新設）
WS回、プロセス	1) 第一回WS：空間イメージ抽出
それにおける住民の主な意見	「子供は遊具に対する期待が大きい」、「広場で遊びまわると遊びのイメージはほしい」、「ボール遊びへの安全配慮」、「自然が豊か」、「お年寄りになんとか訪れる場所」 2) 第二回WS：地元小学生が授業の一環で作成したプランの発表 「フェンスなど安全面に対する要望」、「カラフルなもの」、「視覚的印象に残るもの」 3) 第三回WS：事務局作成の「たたき台図面」3案発表。住民が評価。 「亀型の遊具が欲しい」 4) 第四回WS：現地に遊具の大きさ、盛り土高さ、施設配置やフェンス高さのシュミレーション 「カメラ型遊具の直径は7m程度」 5) 発表会WS：最終決定図面の確認が、全体討議形式により行われる。 公園案の合意取られる。

これより、基本方針を検討した第一回および第二回WSにおいて、神社と公園間とのつながりを重視する意見が出されていたことが分かる。しかし、施設内容の具体的な議論に及んだ第二回および第三回WSでは、子供達の遊ぶボールが神社に飛び出すのを防ぐため、フェンスを設置する旨の意見が出されている。一方、新設公園であるH公園は商業地域に立地し、西・北側は幹線道路の歩道に接する南北に延びた長い台形の敷地形状となっている。表-4にH公園のWSのプログラムの概要、表-5に住民意見の一部を示す。これより、基本方針を検討した第二回WSにおいて遊具等に対して「カラフルなものが欲しい」、「視覚的印象に残るものが欲しい」という発言が出ていることが分かる。さらにこれを受け第三回WSにおいては、設計案のたたき台としてA～Cの3案が提示されているが(図-1)、ここで「カメラ型の遊具を設置する」案が浮上し、合意に至っている。これは、ある住民が「私はカメラ型の遊具に深い思い出があるので、この公園

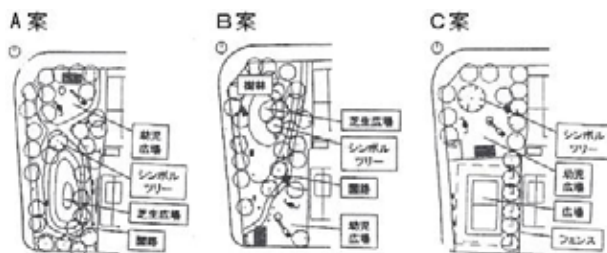


図-1 H公園の第三回WSで示された設計案たたき台3案

表-6 J公園でのWSの概要

公園名	J公園（再整備）
WS開催時期	WSラウンド1: H9/1月～H10/1月、基本方針の検討
WSの目標	第一回：現地調査 第二回：基本方針イメージの検討 第三回：たたき台(3案)を基に検討 第四回：最終案確認 今後の課題の整理
およびWS概要	WSラウンド2: H11/4月～H11/8月、基本方針の検討 第一回：基本方針確認 変更案の検討 第二回：具体的なイメージの検討 第三回：たたき台を基に検討 第四回：詳細の検討、最終案確認
	WSラウンド3: H11/9月～H12/3月、準備工事への参加 第一回：実地確認 第二回：工事説明会、貴重種移植 第三回：貴重種移植
	WSラウンド4: H12/7月～H13/3月、施設等実地確認の検討 第一回：工事説明会 第二回：親子アンケート 第三回：子供ワークショップ 第四回：基本方針の見直し 第五回：改修案決定 第六回：改修案決定part2 第七回：工事説明会、貴重種移植
	工事後WSラウンド1: H13/9月～H14/3月、工事後の見直し 第一回：工事後の反省 第二回：工事説明会、貴重種移植 第三回：しがら(6存林への人の侵入阻止の為の設備)組み
	工事後WSラウンド2: H14/6月～H14/10月、工事後の見直し 第一回：手直し工事の説明 第二回：工事後の反省
整備期間	H12年度末～H15年度末 (全6ラウンドWS 23回開催)

にも是非カメラ型の遊具を設置し、子供達の思い出に残るようにしたい」という発言に他の参加住民が賛同したものである。最後にJ公園の合意形成プロセスでは、3年という期間をかけ、全6ラウンド計23回のWSが行われている(表-6)。J公園のWSでは、話し合いの随所でスライド等を用いた公園デザインの先進事例が紹介され、イメージの共有が図られている。さらに現場において子供の安全指導を目的としたWSや、実際の工事に住民が参加し、工事の見直しを目的としたWSも行っている。J公園ではこれら一連のWSを通して、公園管理を巡る主体的・継続的に関わる住民団体の結成も促されている。

#### 4. 完成した公園の空間デザインと合意形成プロセスとの関連性

対象事例13公園の空間デザインについて現地踏査による事後評価の結果を述べ、合意形成プロセスとの関連性について考察する。ここでは前章と同じくC公園、H公園、J公園のデザイン・サーヴェイの結果を示す。まず当初神社とのつながりを重視していたC公園であるが、空間構成としてバスケットやバレーボール等のできる公園北側の「土の広場ゾーン」、遊具やトイレ、芝生の広場などから成る公園南側「遊び場ゾーン」の2つのエリアに分割されているのがわかる(図-2)。さらにC公園の空間的特徴についてまとめた表-7からも「土の広場ゾ



図-2 C公園平面図

表-7 C公園竣工後の空間的特徴

公園名	C公園(再整備)	
空間の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>バスケットコート(かなり使われている様子)</li> <li>フェンスで神社と公園が分断</li> <li>(フェンスの色彩は茶褐色)</li> <li>バレーボール支柱たて(グラウンド部)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>神社境内は木々豊富</li> <li>公園入口(6cmの段差)</li> <li>北側広場の周りにフェンス(H=3m, 5m)</li> <li>周辺の住宅街静か</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>ウォールベンチ:1, 木製ベンチ:10</li> <li>遊具の総色相数:4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ゴミ箱設置状況:1</li> <li>使用ルール, 規制などの看板:2</li> </ul>

表-8 H公園竣工後の空間的特徴

公園名	H公園(新設)	
空間の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>黄色と水色で塗装された巨大なカメ山</li> <li>(ランドマーク, 滑り台, クライミング)</li> <li>カメ山の周囲は砂場</li> <li>カメ山の近くにはバーゴラ</li> <li>なだらかな芝生のマウント</li> <li>民家との境界は高さ3mのフェンスと前面に生け垣による修景を施す</li> <li>北西部の交差点の角部に, 公園の愛称名を記したモニュメント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ウッドチップ舗装の遊歩路</li> <li>(敷地北東側より南西側に抜ける)</li> <li>入り口部はノンステップ</li> <li>幼児用のスプリング遊具</li> <li>マウント部にシンボルツリー(くすのき)</li> <li>沿道部のフェンスは低い</li> <li>(h=60cmほど)</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>右製ベンチ:5, 木製ベンチ:1, 木製長椅子:1</li> <li>遊具の総色相数:4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ゴミ箱設置状況:0</li> <li>使用ルール, 規制などの看板:5</li> </ul>



図-3 C公園のたたき台

「の周囲を囲む高さ3~5mのフェンスが設置されている様子が看取される(写真-1)。C公園では, 第一回WSにおいて「神社との一体的な空間」が目指され, 第二回WSでは事務局が提案した「たたき台」に対する合意形成の際, 全4グループ中, 2グループはA案, 1グループはB案, 残る1グループはA案のゾーニングを南北逆にした新案の提案を行っている(図-3)。ここでは旗揚げアンケートの手法を用いながら一案への合意形成を図り, 最終的に上記新案が採用されている。しかし, 新案では隣接する神社の本殿にグラウンドが近接してしまい, 子ども達の遊ぶボールが境内に入るのを防ぐため, グラウンドと神社本殿との間に高さ3mのフェンスを設置するよう住民から提案があり, 合意に至っている。これら一連の作業は, 結果的に神社との一体的な公園デザインとは逆行する空間構成を招いてしまったものと解することができ。基本方針が検討された第一回WSの成果が, 新案に対する検討ならびにフェンスとは別の神社防護案(例えば植栽などフェンス以外のボール対策, あるいは公園内での住民の遊び方自体のルール徹底など)の検討に十分に結びつかなかったものと考えられる。一方, カメ型遊具の設置が望まれていたH公園では, 公園北側の「シンボルツリーゾーン」, 芝生の植栽された中間部「憩い広場ゾーン」, 公園南側の「遊具ゾーン」の3つのエリアより形成され(図-4), 「遊具ゾーン」において青と黄色で塗装されたカラフルな直径7mのカメ山遊具が出現している(表-8, 写真-2)。またH公園では住民



写真-1 公園神社間のフェンス



写真-2 カメ型遊具

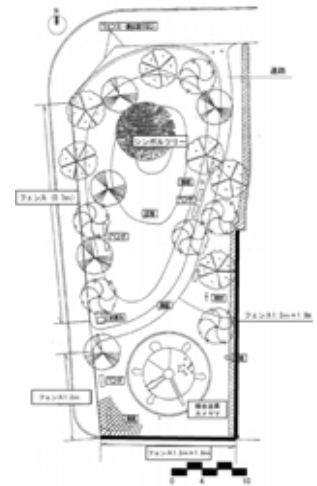


図-4 H公園平面図

から要望された「カラフルで視覚的印象に残るもの」「子供たちの思い出に残るカメ山遊具」というキーワードのみが, 専門家による検討(派手な遊具が周囲の景観に調和するかどうか等)を踏まえずに, そのままの形・色彩で具象化されたものと位置づけられよう。これに対して計23回のWSを行ったJ公園では自然素材を基調とした遊具の設置が見られ, 池部周辺に安全対策としてのフェンスの設置は見られない。また砂場に関して他の公園で見られた犬の糞対策として設置されるフェンスの囲い込みもなく, 斜面等, 既存の地形を活かした砂場の形成が見られる(写真-3)。J公園ではWS中に遊具の設置についても議論されているが, 当時, 福岡市ではササクレによるケガの苦情が多く寄せられ, 耐用年数が短い等の理由から, 新しく整備・改修する公園には木製遊具の設置は推進されていなかった。しかし, 公園内の自然が多いという場所の特性や, WSプロセスの初期にスライドで上映された遊具に関する情報提供によって「J公園の環境と調和する木製遊具を」との強い要望が参加住民より出され続けた。その結果, 手すり等はステンレスなどの素材を使用し, 遊具の点検といった日常の管理に対して地元住民の協力が十分に得られることを条件に木製遊具の設置がなされている。長期にわたるWS中に促された園内の自然環境に対する住民の理解と専門家による情報提供(景観に関する意識啓発)によって, 行政の方針が変更されるデザインに結びついたものと推察できる。



写真-3 J公園の様子

## 5. 住民参加型空間整備事業の課題について

参加型公園13事例を対象に合意形成プロセスと空間デザインとの関連性を検討した結果, 参加のプロセスの質

は、I. 安全対策、II. 遊具などのパーク・ファニチャーのデザインに顕著に表出する傾向が抽出された(図-5)。これは、本調査から公園ごとの安全対策や遊具設置に関する議論の中で、周辺の景観に対する配慮や公園内での事故防止に対する意識の醸成を踏まえ、即座に派手な遊具や高いフェンスの設置が合意に至るケースが看取されたこと等による。公園づくりにおいて「安全対策」や「遊具のデザイン」といった要素は、住民にとって目に付きやすく、また特に関心の高い項目といえる。これに対し13公園中、多くの合意形成プロセスにおいて、「フェンス」による「ハード」の安全策やカラフルな遊具設置といった、住民に「分かりやすい」解決策が安易に選択された傾向が見出される。特に第一回WSから最終回までの期間が短く、WSの開催数が少ないほど、上記、住民意見への対応が明示的な方策・デザインに繋がる傾向が指摘できる。そこには、発注時に決められる事業期間や年度を基準とする予算の制約(WSをやればやるほど儲けが減っていく等)が、事業に携わる実務技術者と住民との腰を据えた対話を阻害する要因として抽出できよう。合意形成プロセスにおいて、議論不足による安直なハード整備を防ぐためにも、住民の安全に対する認識の向上(リスクとハザードの違いの認知等)やデザイン・景観に対する意識醸成、公園の利用・管理において継続的に携わる主体づくりを、WSや参加のプログラムに積極的に組み込ませる必要がある。さらに「カラフル=子供が喜ぶ」といった固定観念に縛られず、空間や遊具自体の構造や造形の可能性を探る姿勢が必要といえよう。前述したJ公園では、フェンスの設置に頼らずに、安全対策を議論するプログラムを特別に用意するなど、利用者の意識・行動に直接訴える、いわばソフト的な合意形成プロセスが見受けられていた。各公園の面積や資源、事業期間が違うものの、C公園、H公園とJ公園には明らかに作り手と住民との議論の量や質の格差が見られる。しかし、それは単に時間さえかければ良いものができるという話ではない。限られた時間の中でしか対話できない前提条件をいかに捉えるか、さらに空間デザインのあらゆる可能性を追求し、必要ならば当初の計画にない対話の時間を確保する実務技術者、専門家の姿勢が求められよう。

そのような住民参加の普及には、参加のプロセスを充実させるための期間と資金の柔軟性を確保する工夫が必要であることは言うまでもない。住民参加への取り組みを介すなかで成果物としてのデザインの質が評価された技術者に対しては、より受注の可能性が向上するインセンティブを持たせるなど、上記工夫をカバーする仕組みの導入も考えられよう。しかし、現状では構想段階から施工までの期間が限定されている事業形態が大半であり、上記工夫や仕組み導入に繋がる方策を地道に積み上げて

いくより他にない。H公園において参加のプロセスを経た結果、当初目指していた公園像とかけ離れた公園のデザインが出現したことは既に述べた。コミュニティ・デザイナーであるHesterは参加のプロセスとして12ステッ

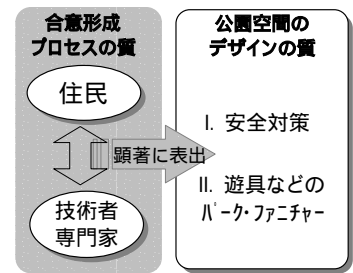


図-5 参加の合意形成プロセスと公園空間デザインとの質的關係

を紹介し、「場所を知る(Place Knowing)」の工程として、「コミュニティの話を聴く(Listening)」に続く2ndステップに「目標を設定する(Setting Goals)」を挙げている<sup>5)</sup>。参加型整備事業にまずもって留意すべき作業として、合意形成プロセス初期における目標の設定とその設定された目標像の継続的な共有が課題としてあげられよう。

## 6. まとめ

本研究で得られた結論として以下が挙げられる。

- 1) 公園づくりにおいて合意形成プロセスの質はI.安全対策、II.遊具などのパーク・ファニチャーのデザインに顕著な違いとして表出する傾向があること、
- 2) 事業期間や資金制約を背景とし、住民に「分かりやすい」ハード整備が合意形成の解決策として提案されやすいこと
- 3) 住民の安全性(リスクとハザードの違いの認知等)や景観やデザインに対する意識醸成を促し、利用者の意識・行動に直接訴えるソフト的な合意形成プログラムを積極的に組み込ませる必要があること、
- 4) 参加プロセスを充実させるための期間と資金の柔軟性を確保する工夫の必要性を再確認したうえで、留意すべき作業として参加の初期プロセスにおける目標像設定とその継続的な共有を現状の課題として示唆した。

## 参考文献

- 1) 齋藤潮,土肥真人編著:環境と都市のデザイン - 表層を超える試み・参加と景観の交点から -, 学芸出版社, 2004.
- 2) 阿部浩之・湯沢昭:ワークショップにおける合意形成プロセス評価, 第36回日本都市計画学会学術論文研究集, pp.55-60, 2001.
- 3) 天野裕・土肥真人:岡崎市奈良井公園改修の参加型プロセスにみるデザイン上の特性に関する考察, ランドスケープ研究発表論文集20, pp.731~734, 2002.
- 4) 安仁屋宗太・福井恒明・篠原修:景観整備に関する事業の事後評価についての研究~浦安・境川をケーススタディとして~, 景観・デザイン研究講演集No.1, pp.73-82, 2005.
- 5) Randolph T. Hester, JR.:Community Design Primer, The Ridge Times Press, p25, 1990 (邦訳:ランドルフ・T.ヘスター/土肥真人:まちづくりの方法と技術, 現代企画室, 1997)