

都市整備における市民参加を円滑にするための「場」のデザインのあり方*

The Approach of Design of Place for Making Citizen Participation Smooth in District Improvement*

田中晃代**

By Akiyo TANAKA**

1. はじめに

近年、都市整備において、各自治体は、計画策定から事業実施に至るまでのプロセスの中で市民参加を積極的に取り入れ、市と市民による協働のまちづくりを展開してきた。その協働のまちづくりの対象となるものは、計画づくり、デザインコンペ、まちづくりガイドラインの作成、など幅広い。また、市民参加の手法においても、市民会議方式、委員会方式、公募・コンペ方式、アンケート方式、ワークショップ方式、意見提出手続き方式、と多岐にわたっている。最近では、市民参加というワークショップ手法がクローズアップされ、取り上げられることが多くなってきているが、ワークショップに自主的に参加する人のみならず、参加しない多くの人たちの意見をどう反映させるのかといった視点が希薄になっているらしいがある¹⁾²⁾。あるいは、まちづくり懇談会や協議会が提案したまちづくり提案が地域の総意を得ているのかどうか疑問に残る。市民参加の手法といっても、まちづくりの過程の段階でどんな手法が有効的か、あるいは市民参加の手法を組み合わせることによってどんな効果があげられるかなどを検証する必要がある。今回事例として取り上げる大阪府吹田市の都市整備におけるまちづくり懇談会は、計画づくりを目的として参加に積極的な姿勢をもつ市民によって構成されている。一部の参加に積極的な市民がまちづくり懇談会という「場」に集い、まちづくりの提案をしていくというスタイルをとっている。そこで、本研究では、駅前周辺整備・再開発などのまちづくりのプロセスのなかで、まちづくり懇談会という「組織」でなく「場」を行政が設置するに当たり、どのような課題が生じ、その課題を解決するためには、まちづくりのどの段階でどのような手法が必要か、また、各主体の役割や関係など「場」のデザインについて追究していこうとする³⁾。

調査手法については、都市整備の各エリアの主担当者、

*キーワード：まちづくり懇談会、市民参加の手法、場のデザイン

**正員、工博、近畿大学理工学部社会環境工学科

(東大阪市小若江3-4-1

TEL06-6730-5880、FAX06-6730-1320)

副担当者へのヒヤリングの実施、各まちづくり懇談会に出席していた市民へのフォーカス・グループ・インタビューを実施している。また、まちづくりのプロセスについては、各担当者が作成した資料をもとに分析を進めている。

2. 市民参加の手法

(1) より多くの人の参加を促すための手法

大阪府吹田市は、大阪府の北部に位置し、都心部への勤労者のベッドタウンとして位置づけられている。北部は、全国のニュータウンのさきがけとなった千里ニュータウン、南部は、歴史的な旧い町並みや住宅、工場、店舗が混在する既成市街地が広がっている。吹田市都市整備部では、平成12年度より、駅前広場や道路、公共公益施設などの公共空間の整備に関して、まちづくり懇談会という市民会議の「場」を設置し取り組んできた。現在までに、Y駅周辺、M駅周辺、S駅周辺、K駅周辺の4つのエリアで、まちづくり懇談会方式が採用されている(表-1)。そのいずれにおいても、まず初めに、駅周辺に居住するステークホルダー(連合自治会やまちづくり協議会など)に対して懇談会への参加を呼びかけ、さらに、駅利用者やバス利用者に対して、市報で吹田市全域に広く呼びかけるなどして、利害関係者のみに偏らないよう配慮している。

(2) 意見をとりまとめるための手法

意見をとりまとめるための手法については、4つの地区に共通して、少人数制によるワークショップ(KJ法)が採用されている。ワークショップの手法以外にも、S駅周辺やK駅周辺では、現地見学会を開催している。しかしながら、実際にワークショップのなかで、具体的なテーマを決めずに地域課題について議論してもらうとまちの小さな課題からまちの将来像まで、発言者によってかなり異なってくる。そうした課題や意見の調整が必要になってくるといえる。それらの意見が調整されないままにワークショップが進んでいくと「身近な課題を話す人と大きなまちの将来像を話す人の意見がうまく合わない」や「ワークショップで出した課題が山積みさ

表 - 1 地区まちづくり懇談会の概要

まちづくり懇談会	地区の特性	開催年月日	事業等	始まり	世話人会	専門家	提案内容
Y駅周辺 まちづくり懇談会	ニュータウンに近接、交通の結節点	平成12年～平成17年	東：都市再生区画整備事業 西：都市再生交通拠点整備事業	説明会を利害関係者に実施したが意見がまとまらない。	約20名	前半：1名 後半：3名	まちづくりガイドライン
M駅周辺 まちづくり懇談会	ニュータウンの地区センター、商業施設、公共施設、病院が林立	平成17年～平成18年	地区センター再整備、再開発	地区センター再整備の基本的な考え方が提示された（市、府千里センターより）。	約25名	3名	整備計画
S駅周辺 まちづくり懇談会	東は老朽化した集合住宅団地、西は簡素な住宅街	平成17年～	住宅市街地総合整備事業（団地の建替えにあわせた整備）	老朽化した団地の建替え計画が都市再生機構より出される。	約30名（4名）*	3名	まちづくり提案
K駅周辺 まちづくり懇談会	住、商、工混在	平成16年～平成19年	民間企業の工場移転による跡地利用	駅南側の民間企業工場の跡地利用	なし	3名	将来像

* 世話人会の規模が大きすぎたため、代表世話人が設置された。

表 - 2 まちづくりガイドライン

まちづくりガイドライン		まちづくりガイドラインに基づき検討した内容
福祉	すべての人にやさしいまち	阪急ビル商業施設計画及び阪急Y駅舎改良計画 駅周辺の自転車駐車場整備計画 地区計画案、用途地域と容積率の変更案 景観形成地区の指定に係わる基準の素案づくり 駅東側の土地利用計画 その他（各ワークショップの報告等）
環境	環境にやさしいまち	
安心・安全	安全で安心して暮らせるまち	
文化	すべての人が心豊かに暮らせるまち	
利便性	楽しく活気のあるまち	
周辺との調和	地域と調和し、地域に貢献するまち	

れていて、市が課題をどう受け止めたかわからない」などの意見がK駅周辺まちづくり懇談会参加者から出てきた。まずは、「どんなまちにしたいか」というまちの将来像を一度出し合ってから、その将来像を達成するために個別具体的方法をそれぞれが出していくというプロセスが必要ではないかと考える。その点、Y駅周辺のまちづくり懇談会では、交通問題懇談会を開き、最初の3～4回は、全体的に意見交換や情報交換を行った。その後、交通問題にテーマを絞って、「歩行者動線」「デッキの幅」「エレベータ」や「エスカレータ」の位置、公園の動線計画などをワークショップ形式で進めていった。また、交通問題に関する素案ができた段階で、今度は、土地利用や景観、商業ビル、駐車場、駅舎の改良などを考えるために、まちのあるべき姿を考えるまちづくり懇談会を開催した。後者については、将来のまちの姿についてある程度意見がだしきられた段階で、まちづくり懇談会参加者の中から世話人会を20名程度選んでもらい、ガイドライン素案を作成し全体会に諮っていった（表 - 2）。また、Y駅周辺では、駅舎のトイレのバリアフリーや公園の遊具の配置など、テーマや場所を絞ってワークショップを実施し、そのワークショップの結果が目に見えるかたちで完成している。まちづくりのプロセスの中で、意見を取りまとめるためには、単に意見交換や情報交換をする「場」と具体的なテーマや場所に絞ったアイデアや提案を行う「場」をうまく使い分けていく必要があるといえる。

（3）より多くの人に計画を周知するための手法

4つのエリアにおいて、まちづくり懇談会参加者以外の地域の人の意見に対する配慮は、特にされていない。例えば、公募・コンペ、コンテスト、アンケート、意見提出など地域の人の意見を聞く機会を積極的にとる必要があるといえる。まちづくり懇談会の事務局は行政が担っていたが、個別に直接的な利害関係にかかわるキーパーソンや開発事業者への意見収集・交渉も行われていた。一方、K駅周辺のまちづくり懇談会を除く3つのエリアでは、全体会の意見調整や、会の運営のしかたを考える市民による「世話人会」ができてはいるが、どの「世話人会」においても、まちづくり懇談会参加者以外の人の意見を広く聞く機会を設けていない。例えば、S駅周辺まちづくり懇談会が道路計画案を決定する際に、まちづくり懇談会の全体会では、振り替え道路をつくる案とそうでない案の2つの意見に分かれ、最終的には行政にその判断を委ねるといった事態が生じた。また、まちづくり提案について、「まちづくり提案書」を市長に提案したが、その提案した駅前広場のかたちや区画道路の位置が、提案後の事業に伴う都市計画の変更原案の説明会の図面と異なっているということで、まちづくり懇談会に参加した一部の市民が紛糾しているという事態が起こった。しかし、そのような事態に面した場合も、まちづくり懇談会の全体会や世話人会での話し合いでとどまっている。まちづくり懇談会で作成された「道路計画」「まちづくり提案書」であるが、それが地域のなかで総意を得ているのかどうかについては再度検証し、まちづくりのプロセスのなかでまちづくり懇談会の参加者以外の人々の意見を積極的に位置づけていく姿勢が必要であるといえる。

3. 市民参加を円滑にするための各主体の役割

(1) 世話人会の役割

上述したとおり、K駅周辺のまちづくり懇談会を除く3つのまちづくり懇談会では、「世話人会」が設置されている。これについては、まちづくり懇談会設置要領に特に規定されているというわけではないが、Y駅周辺のまちづくり懇談会で、まちづくりガイドラインを作成する際に意見のとりまとめを行うための作業部会として位置づけられたことを契機に他のエリアでも「世話人会」が踏襲された。あとに設置されたS駅周辺まちづくり懇談会の世話人会では、次回の全体会で話し合うテーマや内容、資料についても検討したり、まちづくり提案書をまとめるための作業を担うなど、その役割も会の運営に及ぶ広範囲な役割となっていく。また、世話人会の規模も約20名程度とし、大きくなりすぎないように配慮されている。こうした協働のまちづくりの試みは、S駅周辺まちづくり懇談会設置要領にも、「この要領は、市民、事業者、行政などのまちづくりに関わる多様な主体が、協働のもとにS駅周辺地区のまちづくり将来像についての意見をとりまとめるために設置する…」として規定されている。

K駅周辺のまちづくり懇談会が世話人会を設置しなかった理由として、「特に作業をともなう内容のものがなかった」といった意見が行政のヒヤリングから聞くことができた。

(2) 専門家の役割

市民会議を円滑に運営するにあたって、専門家の役割は大きい。まず専門家には、まちづくり懇談会の全体会議を円滑にするためのコーディネーター、ファシリテーションに関する専門家が必要である。延藤らは、ファシリテーターの立場・役割について、「住み手の要求を把握し計画的見地に基づいて教導的・主導的な姿勢で計画の立案をするという従来の専門家像に対して、何らかの目標にたどり着く過程で問題の所在を住み手と共に探求し住環境の主体としての自覚の発現を促すといった住み手の支援を重視する」としている³⁾。S駅周辺のまちづくり懇談会以外は、すべて、第三者である専門家がまちづくり懇談会の司会進行を担っている。S駅周辺のまちづくり懇談会のみ司会進行を3名の市民が担っている。そのうち2名はSまちづくり協議会のメンバーである。S駅周辺では、まちづくり懇談会の場の設置以前に、「まちづくり協議会」という任意の組織が設置されており、その活動の中でのまちづくりのコーディネートやファシリテーションの経験が活かされたといえる。

また、一方で、計画づくりの中で、交通計画や駅前広場のデザインなど特に専門的な内容にまで議論が及ぶ

表 - 3 専門家の分野の組み合わせ

まちづくり懇談会	専門家の組み合わせ
Y駅周辺 まちづくり懇談会	都市計画・景観
M駅周辺 まちづくり懇談会	建築・地域計画・まちづくり
S駅周辺 まちづくり懇談会	建築・道路・景観
K駅周辺 まちづくり懇談会	都市計画・景観・まちづくり

場合、それについて専門家の適切な助言が必要になってくる。延藤らが指摘する従来の専門家像に近い形がそこから見出せるが、そうした分野ごとの専門家や、専門家の組み合わせは、会を進める上で重要となってくる。ただ、従来の専門家像では、うまく会を進行させることは困難で、それにプラスアルファの要素として、けっして、自分の意見を押し付けることなく、市民の疑問に思う点をクリアにしていくためのフレキシブルかつ臨機応変な対応が求められているといえる。専門家の分野の組み合わせについては、表 - 3 に示すとおりである。Y駅周辺のまちづくり懇談会においては、上記の条件を満たしたコーディネート・ファシリテーションと都市計画などの専門的な助言を一人の専門家が兼ねて、話し合いを進めていった。それが、懇談会の話し合いをスムーズに進めていけた一つのポイントではないかと考える。また、行政へのヒヤリングにおいて「専門家同士のコミュニケーションが円滑に行われなければ、全体会の進行もうまくいかない」といった意見が聞かれた。異分野の専門家同士のコミュニケーションについては、今後の課題ではないか。行政は、多くの場合、専門家を選ぶにあたり、市の職員の推薦や市民からの紹介に委ねることが多い。専門家の選定については、専門分野に対する見識は当然のこととして、実績や人柄、まちづくりの内容や地域性についてマッチしているか、専門家同士の組み合わせについても判断していく必要がある。こうした判断を誰がどのように決定していくのかについては、今後検討していく必要があるといえる。

(3) 行政の役割

懇談会運営のためには、議事録作成、スケジュール調整、場所の手配、ニュースの発行などの会を運営するための事務が必要である。こうした事務をすべて行政が担っていたわけであるが、ニュースの発行などは、Y駅周辺、S駅周辺のまちづくり懇談会のなかの世話人会の有志が作成するなど市民の分担が見られた。駅周辺のまちづくり懇談会の行政へのヒヤリングでは、「当初考えていたまちづくり懇談会の倍以上の回数がかかって、事務的に負担が生じた」との意見が聞かれたが、ゆくゆくはこうした事務的な作業についても世話人会が分担するなど十分検討する余地があるといえる。行政の役割として

は、個別具体の権利調整やあるいは、事業のスケジュールと懇談会のスケジュールの調整に専念する必要があるのではないか。世話人会の事務的な作業の分担については、適切な人材が見つからなければ、NPOなどに委託するなどの方法も考えられる。

4. 市民参加を円滑にするための「場」のデザイン

以上の分析結果をまとめ、都市整備主体のまちづくり懇談会の運営における「場」のデザインについて考察をおこなうと以下のようなことが言える。

重層する「場」のデザインのあり方(図-1)

吹田市の都市整備のまちづくり懇談会を取り上げ、その手法や各主体の役割について検討を行ってきた。そこで、まちづくり懇談会は、大きく全体会に参加する市民と全体会を運営する「世話人会」にわかれて、前者はまちづくりのテーマや内容について話し合いをして意見調整をする「場」を、後者は、全体会の運営を円滑にするための「場」を形成していることがわかった。また、後者の世話人会の「場」では、まちづくり提案やガイドラインを作成する際の作業を伴う「場」としても機能している。世話人会の規模も全体会との関係から、大きくなりすぎないように工夫がされている。

さらに、全体会の「場」では、意見交換や情報交換をする「場」と具体的なテーマや場所に絞ったアイデアや提案を行う「場」が存在し、まちづくりの段階で使い分けられているといえる。とくに、まちづくり提案やガイドラインづくりなどのアイデアや提案を行う「場」では、7名から8名の少人数制のワークショップ形式がとられているが、意見交換や情報交換の「場」では、数十名程度の全体で話し合われることが多い。全体で意見交換や情報交換をすると、声の大きい人やよく発言をする人などの意見に流れてしまう傾向がある。また、行政への陳情や要望も多く聞かれ、市民の行政に対する依存部分を助長しやすい。そのためにも、意見交換や情報交換、学びの「場」において、積極的に少人数制のグループミーティング形式を採用し、誰もが発言しやすい雰囲気づくりに心がける必要がある。まちづくり懇談会に参加する人は、一度は発言してもらえ「場」づくり、雰囲気づくりに配慮する必要がある。

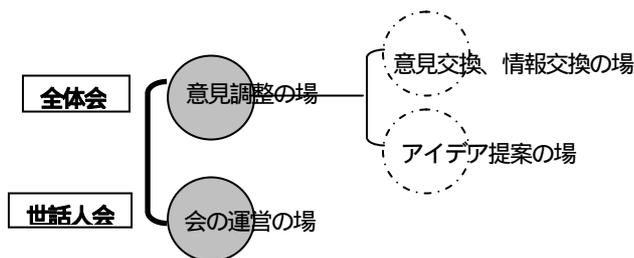


図-1 重層する「場」のデザインのあり方

より多くの人に計画を周知するための工夫

S駅周辺まちづくり懇談会が、道路計画案を決定するに当たり、最終的には行政にその判断を委ねるという事態が生じたこと、提案した駅前広場のかたちや区画道路の位置が、提案後の事業に伴う都市計画の変更原案の説明会の図面と異なっているということで、まちづくり懇談会に参加した一部の市民が紛糾しているという事態が生じたことなどから勘案すると、そのような事態に直面したときに、行政とまちづくり懇談会で方策を検討するのではなく、まちづくり懇談会に参加していないより多くの市民に広く意見を聴くなどの工夫が必要ではなかったか。そのためには、アンケート方式や意見提出方式などの参加の手法を組み合わせる必要があるといえる。

市民と行政の協働のまちづくりを展開するために

行政ばかりが汗をかくのではなく、市民にも会の運営や進行を担ってもらうには、市民の力量やファシリテーション能力を向上させる工夫が必要である。今川らは、住民自治と協働の視点で、住民は、「行政担当部局と対等に議論しようとするならば、住民側に住民相互の調整能力・創造能力が働くような仕組みが必要であろう」と指摘している⁴⁾。例えば、S駅周辺のまちづくり懇談会では、市民が司会進行を担っている。その背景には、S駅周辺は以前から設置されていた任意のまちづくり協議会があり、住民が主体で、まちの活性化についてのイベントの開催やベンチの設置、まちづくり作法集の作成など実践的なまちづくりの積み重ねの実績があったからである。そのまちづくり協議会のメンバーもまちづくり懇談会の世話人会にかなりの人数で参加している。

「場」は一時的な設置であるが、まちづくり協議会という組織は、地域でエンドレスにまちづくり・コミュニティ活動が続けられている。S駅周辺のまちづくりに見られる「場」と「組織」の連携は、協働のまちづくりを展開するためのモデルケースとしてとらえられるといえる。

参考文献

- 1) 小川宏樹、神吉順子、浦山益郎：「参加型まちづくりにおける住民の参加形態に関する研究 参加形態の類型化と参加を規定する情報と属性・その1」日本建築学会大海学術講演梗概集(東北), pp.249-250, 2000年8月
- 2) 小川宏樹、神吉順子、浦山益郎：「参加型まちづくりにおける住民の参加形態に関する研究 ワークショップ参加者と不参加者の意識の差異・その2」日本建築学会大海学術講演梗概集(東北), pp.251-252, 2000年8月
- 3) 延藤安弘、森永良丙：「住み手の意識をつむぐファシリテーション」建築雑誌Vol112, No. 1405, pp.062 - 063, 1997年4月号
- 4) 今川晃、山口道昭、新川達郎：地域力を高めるこれからの協働, 第一法規, 2005年