

# 公共空間の計画策定過程における各主体の連携と分担に関する研究\*

-大阪府吹田市「東部拠点のまちづくり市民フォーラム」を事例に

Research on Cooperation and Assignment of each Subject in Planned Decision Process of Public Space. \*

-The example of Community-Planning Civic Forum of Eastern Part Base in Suita-City, Osaka Prefecture.

田中晃代\*\*

By Akiyo TANAKA\*\*

## 1. はじめに

ここ数年、市民参加・参画を支える行政の支援策も変化しつつある。1980年代以降、行政は、認定したまちづくり協議会に対して助成や専門家派遣などの制度を用意してきたが、担い手の多様化にともなって、市民の自発性を尊重した多種多様な活動に対する支援策を生み出してきた。そうした支援では、地域団体のつながりをつくるのは市民であり、立場の異なる参加者による「参画と協働」によって生み出される創造性・創発性が基本となる。

本研究は、大阪府吹田市東部拠点という特定の地域に限定した都市整備事業や計画づくりへの市民参加・参画をベースにおいている。具体的には、事業や計画づくりへの参加者は、利害関係者のみならず、地域外の市民やNPOなど多様な主体であり、それぞれが連携し地域社会を運営していくいわゆる「地域協働」<sup>1)</sup>の事例を取り上げている。

吹田市では、平成19年2月に「東部拠点のまちづくり市民フォーラム」が設置され、既に3年が経過した<sup>2)</sup>。今後の市民フォーラムにおける各主体の役割を検討するためにも、今まで積み上げてきた市民意見や提言書の内容を再確認する必要性が生じた。そこで、筆者は、平成22年3月に吹田市都市整備部東部拠点整備室の担当者へヒヤリングをおこない、「各主体の連携と分担」や「市民が担うフォーラム運営の課題と展望」についてヒヤリング調査を実施した。また、筆者は、直接市民フォーラムの運営に介入しつつ、フォーラム運営の改善を試みている。本研究は、こうしたヒヤリング調査やアクション・リサーチをもとに、公共空間の計画策定の議論の経過について分析し、市民参加型フォーラム運営がスムーズにいくための各主体の連携と分担を提示しようとするものである。

\*キーワード：公共空間、計画策定過程、連携と分担

\*\*正員、博士(工学)、近畿大学総合社会学部総合社会学科

(大阪府東大阪市小若江3-4-1、  
TEL06-6721-2332、FAX06-6721-2353)

## 2. 将来ビジョン(中間報告)の策定過程(2007年10月)

昭和62年に、旧国鉄は、民営化によって梅田貨物駅の機能を廃止し、その機能を吹田操場跡地へと移転することを明らかにした。そこで、大阪府、吹田市、摂津市、旧鉄道清算事業団、JR貨物(株)の5社で「梅田貨物駅の吹田操場跡地への移転計画に関する協定」を締結した。その協定に基づいて、周辺環境に配慮しながら、まちづくりを進めることになった。平成18年には、吹田市東部拠点整備室が設置され、行政と専門家のみならず、「生活者の視点」も取り入れたまちづくりを進めるということになった。そこで、市は、平成19年2月に「東部拠点のまちづくり市民フォーラム」を設置した。市民フォーラムでは、「将来ビジョン(中間報告)」を市に提言してから、公共空間を形成している個別具体の南北自由通路や駅前広場など各公共施設の実設計に向けての意見交換が継続的におこなわれ、それぞれ提言として成果が現れてきた(表-1、表-2)。

### (1)参加の手法

市民が主体で運営されている市民フォーラム事務局では、当初から、フォーラム参加者の意向やニーズを把握するために、アンケート調査を積極的に実施してきた。

第2回目のフォーラムで市民が関心のある分野、ほしい施設についてのアンケート調査を実施した。その報告を第3回目のフォーラムで提示した。

市民が関心のある分野については、「公園・緑地」が最も多く、その次に「医療福祉」、「道路交通」となった。さらにエリア内のほしい施設については、「公園・緑地」や「医療福祉施設」のほかに、「スポーツ施設」や「行政機関」となった。

フォーラム開催当初、南北自由通路など個別具体の構造物に関する意見や設置ニーズが多かったため、第4回から第6回までの期間で、南北自由通路に関する小人数制のグループミーティングで意見交換をおこなっていた。しかし、第7回のフォーラムで現地見学会を実施した際のアンケート調査で、将来ビジョン策定への参加を希望する声が多かった。そこで、地域全体の将来のビジョンについて、まずは話し合う必要があるのではないか

表-1 市民フォーラム開催と議論の経過 (H19年2月～)

回数	参加人数	議論の経過
第1回	130名	市民フォーラム概要説明
第2回	67名	フォーラムの進め方
第3回	42名	まちづくり基本方針について
第4回	38名	南北自由通路の事例紹介
第5回	37名	南北自由通路の意見交換
第6回	25名	南北自由通路の意見交換
	41名	まちづくり用地見学会
第7回	33名	現場見学会の報告と将来ビジョンの策定
第8回	30名	将来ビジョンの提言と南北自由通路の意見交換
第9回	32名	南北自由通路のイメージについての意見交換
第10回	17名	南北自由通路の意見交換と仕様書づくり
第11回	20名	南北自由通路の提言と駅前広場の意見交換
第12回	49名	駅前広場に関する市民プレゼンテーション 30年後の岸部のまちの絵コンクール
第13回	27名	駅前広場の意見交換と緑の遊歩道に関する説明(市)
第14回	30名	駅前広場の提言と緑の遊歩道の意見交換
第15回	82名	「岸部のまちづくりのイメージ景観の観点から」
第16回	22名	緑の遊歩道の意見交換
第17回	31名	アイデア募集コンペ入選者プレゼンテーション
第18回	24名	これからのフォーラムのテーマ、進め方について
	21名	下水道見学会(中央水みらいセンター、茨木市島公園)
第19回	35名	東部拠点のまちづくりに関する進捗状況
第20回	31名	東部拠点のまちづくり計画について
第21回	36名	公園緑地についての説明と今後の進め方
第22回	21名	公園の計画案をつくろう!(URファシリテーション)
第23回	31名	公園の計画案をつくろう!(URファシリテーション)
第24回	41名	「みんなで育てる公共施設」
第25回	30名	「公園緑地の活用と育成を考えよう!」グループ討議
第26回	37名	用途変更および自由通路についての経過報告 駐車場・駐輪場に関する意見交換
第27回	37名	緑のふれあい交流創生ゾーン についての意見交換
第28回	30名	南北自由通路の進捗状況、北側駅前広場の整備計画 緑のふれあい交流創生ゾーン についての意見交換 0系新幹線見学会来場者アンケートの結果報告
第29回	29名	北側駅前広場の設計 緑のふれあい交流創生ゾーン についての意見交換
第30回	30名	緑のふれあい交流創生ゾーン の提言に向けて
第31回	24名	市からの事業の経過報告(南北自由通路、緑の遊歩道、駅前広場)
第32回	30名	北側駅前広場工場の説明(UR都市機構より) 貨物ターミナル駅工事について(鉄道運輸機構より)

第6回と第7回の間、現地見学会、第18回と第19回の間、下水道処理場の見学会を昼間に開催。講演会(専門家派遣)。開催日時は、平日の19時から21時まで。14回より第2木曜。

表-2 市民フォーラムの設置と運営 1

- 吹田市が東部拠点のまちづくりを推進するため、設置要領に基づき設置する
  - 市民フォーラムの設置は市報およびHPで周知する
  - 事務局は市民フォーラム自身が努め、吹田市がサポートする
  - 開催案内・会場確保は市がサポート 2
  - 記録作成など会議を市民フォーラム自身が行う
  - 全体会とテーマごとの分科会を設けることができる 2
  - 市民フォーラムからの要望に応じて市はアドバイザーを派遣する
  - 会議の進行は市民フォーラムの代表が行う 2
  - 市民フォーラムの活動内容や報告は市報やHPを通じて周知する 2
  - 市民フォーラムの参加者は交通費を含め無報酬とする
- 1: 第1回目の市民フォーラム(H19年4月)で市より提案されたもの  
2: については、現状と異なるもしくは、実行されていない状況を示す。  
例えば、4は市のサポートでなく事務局主体で行われている。6は分科会は現在のところ設置していない。8は代表の進行でなく事務局メンバーである。また、9については議事要旨の作成と次回フォーラム参加者への提示にとどまっている。

という意見があり、将来ビジョンの策定にとりかかった。

アンケート調査は、「参加の希望」についてである。このアンケート調査は、普段フォーラムに参加していない市民の声を聞くために実施したものである。

市民フォーラムは、常にフォーラムの意見やニーズに耳を傾けながら、さらに、フォーラム以外の市民の声にも耳を傾け、運営をおこなってきた。また、市のほうでも、「合意はフォーラム全体会ではかる」ということを常に市民フォーラム事務局にアドバイスしてきたのである。

## (2)計画策定にむけて

上述したアンケート内容や少人数制のグループミーティングをふまえ、将来ビジョンの策定をおこなった。

標記のしかたは、8つの将来のあるべき姿とその説明、そして具体的なアイデアや意見の3段階で構成されている。将来ビジョン策定後、フォーラム事務局は、8つのイメージの優先順位について、再度アンケート調査を実施し、フォーラム参加者の意向を確認した。

## 3. 南北自由通路および駅前広場の計画策定

### (1)南北自由通路の計画策定過程 (2008年2月)

将来ビジョンの際の少人数制のグループミーティングを自由通路の計画でも踏襲し、フォーラムの意見を集約していった。

第9回から第11回は、南北自由通路のイメージに関して集中的に議論をおこなった。イメージを明確にするために、話し合うべき項目をあげて、仕様書を作成した。通路の幅員(6mの幅かそれ以上の幅員か)についても、議論をおこなった。

しかし、通路の幅員について6mでよいという意見と6m以上が必要という意見に分かれた。そのため、フォーラム事務局では、フォーラム開催時に実寸大の空間を集会室のなかに設置し、市のほうで車椅子と自転車を用意し、6mの空間をフォーラム参加者に実際に通ってもらい、体験してもらった。

このことがきっかけになって、6mの幅員でよいというフォーラム参加者の合意を得ることが可能となったのである。

### (2)南側及び北側の駅前広場の計画策定過程 (2008年7月)

駅前広場については、第11回フォーラムから第13回のフォーラムで意見交換をおこなった。

駅前広場について、特にフォーラムで議論になったのは、一般車両の駐車スペースの確保である。結果的に障害者用の車両の駐車スペースは確保できても、一般車



表-3 公共施設及び空間と話し合う主体の関係

公共施設および空間	管理主体/事業主体	市民フォーラム参加主体
南北自由通路 (平成20年2月)	吹田市/鉄道運輸機構	市民、吹田市
緑の遊歩道 (平成20年7月)	吹田市/UR都市機構	市民、吹田市
南側・北側駅前広場 (平成20年6月)	吹田市/UR都市機構 (北側のみ)	市民、吹田市、 UR都市機構
公園、緑のふれあい交流創生ゾーン (平成22年3月)	吹田市/UR都市機構	市民、吹田市、 UR都市機構、造園系コンサルタント、市議員

UR都市機構は、土地区画整理事業の主体である。土地区画整理事業の概要：施行面積約22.1ha「吹田市15.0ha、摂津市7.1ha」。全体事業費約110億円。事業期間平成21年度～平成27年度。権利者は吹田市、摂津市、UR、鉄道機構、JR貨物、JR西日本ほか計8名。平均減歩率約56%（公共減歩率28%、保留地減歩率28%）。

## 5. おわりに

以上、公共空間計画策定過程における各主体の連携と分担に関して、以下の3つの要件をふまえることが重要であることがわかった。

市から情報提供をしっかりとおこなう。

今後のスケジュールの中で、何について、議論してほしいのか、いつまでに合意を得る必要があるのか、などについて、市がしっかりと情報提供をおこなって、市と市民が情報を共有しているということである。こうした下準備がおこなわれていないと、全く異なる方向で議論がされたり、あるいは意見が拡散し合意を得ることができないなど、事業の実施のためのスケジュールに支障をきたす。まずは、市と市民が情報共有をして、お互いに方向性を確認する「場」をとることが大切である。

これに関して、中川論文<sup>3)</sup>では、「市民と自治体政府との「協働」が成立するためにはその取組課題に関する情報の対称性が確立していなければならない。情報の対称性を確保するためには、市民側からの情報アクセスを許容する「情報公開」レベルにとどまることなく、積極的に情報の等量・等質な共有を確立するシステムが存在しなくてはならない。それが市民「参画」の基本であろう。」としている。市民フォーラムの運営は、まさに情報の等量・等質な共有を確立するシステムを持っているといえるのではないかと考える。

フォーラムも市も約3回を目処に「生活者の視点」で議論を集約してもらおう。

延々と同じテーマについて意見交換をしても、意見は拡散するばかりである。話し合うテーマを3回程度に区切って、意見を集約し、合意に至るといったプロセスを踏むことはとても大切なことといえる。

これに関して、活動主体は誰か、その主体がどんな行為をおこなっているのかによって活動段階のプロローグ

とエピローグが決まり、各段階を形成していくことがわかった。真野<sup>4)</sup>は、このことについて「区切り」と「編集」という表現を使用している。東部拠点のまちづくり市民フォーラムの場合、特にこうした「区切り」と「編集」を意識したわけではないが、およそ、1クール（3回程度）を基準に話し合うテーマが変化してきていることが、議題の経過からも読み取れるのである。

市は、提言後の詳細設計や工事の進捗状況などフォーラムへの報告も忘れない。

第31回のフォーラムでは、市および事業主体から詳細設計や事業の進捗状況についての説明があった。市は、フォーラムから提言があったものについては、適宜報告をするという姿勢を崩さない。決して、市民の意見を聞きっぱなしというわけではない。市の実施する事業において実現が不可能であれば、その理由を述べることが重要である。

また、市は、市民が最も関心を持つ公園や緑地に関しては、関係機関にフォーラム参加を促し、各主体が連携できるような「場」を積極的に設置してきた（表-3）。話し合うテーマによって関係する主体をどのようにつないでいくかは、市の重要な役割であるといえる。市民は、生活者の視点で計画を見直し、合意へ導くためのマネジメント力を身につけることが重要な役割になる。

今後の課題として、市民による市民のためのフォーラム運営のあり方や市民のマネジメント力の向上に関する分析を継続して検討していく。

## 参考文献

- 1) 佐藤滋、早田宰：『地域協働の科学』成文堂、2006年11月
- 2) 田中晃代：「都市整備における住民参加を円滑にするための「場」のデザインのあり方」第36回土木計画学研究発表会・講演集、2007年11月
- 3) 中川幾郎：「(特集)都市・地域のガバナンス」財団法人日本都市計画学会、都市計画283号、pp.29-33
- 4) 佐藤滋、早田宰：『地域協働の科学』成文堂、2006年11月