参加型まちづくりにおける行政の実践と課題

—那覇市の地区ビジョンづくりを通して—

THE PRACTICE AND ISSUES OF ADMINISTRATION
ON PARTICIPATION COMMUNITY PLANNING

—A case study on making community planning of Naha city—

横山 芳春*, 池田 孝之**

Yoshiharu YOKOYAMA and Takayuki IKEDA

Citizen participation in community planning is becoming more important. The purpose of this study is to clarify the issues of administration on citizen participation through making the general plan of Naha city.

The issues are summarized as follows.

1. To practice citizen participation in community planning aggressively and to create a new system that materialize the citizens' proposal
2. To become citizens' autonomous activities on the community planning more briskly and to support the activities
3. To improve the skill for citizen participation in community planning

Keywords: local government employees' attitude, citizen participation, General Plan, Master Plan, collaboration work, skill for citizen participation in community planning

行政職員の意識, 住民参加, 総合計画, 都市マスタープラン, 協働型まちづくり, 参加のまちづくり技術

1 はじめに 研究の目的と方法

沖縄県那覇市は、第3次総合計画策定にあたって、1996年度に市民参加型の地区ビジョンづくりを、基礎作業の一つとして行っている。地方分権型社会の実現をめざす上でも、また「特定非営利活動促進法」の制定にみられるように、今後の地域づくりにおいて住民の役割はより一層重要性を増してくる。しかしながら、住民参加型あるいは住民主体のまちづくりがあまり活発化していない地方都市においては、住民参加型まちづくりを促進していくためには積極的な行政の取り組みが必要である。

本研究論に関係した既往論文は、錦澤らが鎌倉市の都市マスタープラン策定時におけるワークショップの現状分析を行い、説明集会形式などと比較して、まちづくりワークショップが参加型まちづくりの有効な手法であったことを発表している。

卯月は、「世田谷区まちづくりセンター」の事例紹介を行い、住民のまちづくり活動への支援方策について論じている。吉村らは、川崎市の事例紹介を通して、都市マスタープラン策定における住民参加が、策定システムそのものにどう影響したかなどを研究し、住民と行政の関係を論考している。

倉原らは、「住民主体のまちづくりに向けての北海道ミニ独立国の活動に関する研究」で、今後のまちづくりの課題の一つとして、

市民活動を理解・評価し得る人材が行政内部に少ないため、行政マンの教育・育成が必要であることを明らかにしている。同じく倉原は、「市民的まちづくり学習としての住民参加のワークショップに関する考察」で、閉鎖性や縦割り型の弊害が問われている行政内部において、住民参加のワークショップの経験が、新しい組織の枠組みと認識づくりに向かうきっかけを与えることを考察している。

このように住民参加型まちづくりの手法や、行政による市民活動団体への支援策についての発表はあるものの、倉原らの発表に見られる行政の課題、とくに行政職員についての考察は少ない。行政職員の意識は、住民参加の受け皿となる行政のあり方を左右していく重要な要因である。したがって、住民参加型まちづくりを促進していく上で、行政職員の意識を対象にした研究と、そこから引き出される行政課題の解明は重要である。

なお、筆者は行政職員として計画づくりに携わった立場から研究することになるが、その意義は、行政施策の費用対効果の関係を明らかにしたり、説明責任を果たすことが行政にとって重要な時代になってきており、行政職員が施策の研究に従事することによって、業務の成果や課題を自己検証できる可能性が広がることにある。

そこで本研究の目的は、①地区ビジョンづくりの仕組みと実態、②地区ビジョンづくりに参加した職員の意識の解明、③参加型まち

* 那覇市役所企画部企画調整室那覇市NPO活動支援センター 技幹
琉球大学大学院理工学研究科博士後期課程 大学院生・工修
** 琉球大学工学部環境建設工学科 教授・工博

Naha City Office, the Planning Dept.
Graduate Student, Dept. of Science and Technology, Univ. of Ryukyus, M. Eng.
Prof., Faculty of Engineering, Univ. of Ryukyus, Dr. Eng.

づくりにおける今後の行政上の課題を明らかにする。その方法として、①地区ビジョンづくりのプロセスを整理し、さらに、②参加した市職員に対して、意識調査を行う。

なお、計画づくりの担当者として、地区ビジョンづくりの方法や作業手順の構築、進行過程におけるマネジメントを行った経験に基づく考察も行い、さらに参加者に対するヒアリングなども加え、考察を補う。

2 那覇市地区ビジョンづくりの概要

(1) 地区ビジョンづくりの概要

第3次那覇市総合計画は、第2次総合計画の総括と、那覇市を長期的・広域的な視点から考える長期ビジョンの策定、および本市を狭域的な視点から点検していく地区ビジョンの策定、これら3つの作業を基礎作業として行うことから始まっている。

地区ビジョンづくりでは那覇市を30地区に分け、單港・空港などを除いた住民の住む25地区において、住民と市の職員がそれぞれの地区ごとに集まり、地区の課題をまとめ、その解決策を話しあうことを目指している。地区割については、都市マスタープランの作成中である都市計画部と協議をおこない、25地区としている。地区ビジョンは、都市マスタープランの9地域の地域整備計画に反映されることが位置づけられている(図-1)。

1 臨・安 小地区	6 泊小地 区	11 天妃小地 区	16 与儀小地 区	21 仲井真小 地区
2 大名小 地区	7 松島・ 真嘉比 小地区	12 前島・登 屋・神原 小地区	17 古波蔵小 地区	22 垣花小地 区
3 城北小 地区	8 城西小 地区	13 久茂地・開 南小地区	18 龍名小地 区	23 金城小地 区
4 石嶺小 地区	9 城南小 地区	14 城岳小地 区	19 真和志・ 上岡小地 区	24 小嶺・小嶺 南・宇栄原 小地区
5 城東小 地区	10 若狭小 地区	15 大道・松川 小地区	20 真地小地 区	25 高良小地 区

図-1 25地区の位置図

地区ビジョンづくりの作業手順は、第1ステージにおいて「地区発見の旅」で参加者全員が地区内を歩き、地区のよい点、気になる点を見つけだし、第2ステージで地区の課題とまちづくり目標、解決策を作成する。ここまでできた地区ビジョン案を「発表会」や市

の広報紙で公表し、さらに市民意見を求め、第3ステージで修正して完成するスケジュールである(図-2)。

地区ビジョンづくりは、1地区に3名(課長クラス1名、係長クラス以下2名)の市職員を参加職員として、合計75名を派遣している。さらに、都市計画課職員が、都市マスタープラン作成のための情報収集を兼ねて、19名が参加している。

なお、参加職員の所属する部局別の参加職員数は図-3のとおりで、管理職と管理職でない職員の比率はほぼ3対7である。参加職員の選出については各部局にその数を割り当てたが、若い世代の職員ほど自主的な参加があり、管理者になるほど自主性が薄れていった。部のなかでは、抽選をして管理者の参加職員を選んだところもあった。なお、参加職員に対しては、事前に2日間の研修を行っている³⁾。

図-2 地区ビジョンづくりのプロセス

図-3 部局別参加者数

(2) 第3次総合計画、都市マスタープラン、地区ビジョンの関係

第3次総合計画の策定に向けて一第3次総合計画策定作業の基本方針(那覇市96.1)において、第3次総合計画は基本構想と基本計画及び実施計画の3層構成とされ、基本計画はさらに総論、地域計画、部門別計画等に分類されている。このうち地域計画は、都市マスタープランの地域別計画(以下、地域別計画という)と25地区の地区ビジョンとで構成すると定められている。すなわち地域別計画と地区ビジョンは、第3次総合計画を構成する計画と位置づけられているのである。

ところで都市マスタープランは都市計画部で取り組まれ、地区ビジョンと第3次総合計画は企画部が担当所管である。2つの計画の

図-4 地区毎の参加者数 (x軸の数字は図-1の地区名に対応)

関係は、地域別計画は9つの地域からなり、地区ビジョンの25地区を基礎単位としその幾つかが結合して、この地域別計画の9地域を形成している。都市計画部では25地区においてアンケート調査を行い、地区ビジョンづくりへの資料提供と、9地域の地域別計画策定へのデータとしている。また、地区ビジョンの成果は、地域別計画策定の基礎データとしても活用していくことになっている。

(3)参加者数等

応募者は、那覇市の広報紙である「市民の友」(月刊/市内全世帯に配布)1996年3月号を利用して呼びかけている。さらに公民館利用団体連絡会や自治会連絡会など40以上の会合に直接出掛け、参加の呼びかけを行った。募集期間は、同年3月中旬から4月下旬まで。これらの呼びかけに応じて申し込みをした住民が、全て応募者となった。

応募者数は全地区の合計で、752名(もっとも多かった地区は61名。もっとも少なかった地区は14名)。応募者の多い地区は、首里城をはじめとする文化遺産が多く残る城西小地区や、都心部の地区であった。応募者の少なかった地区は、スプロール的に住宅が広がっていった地区が含まれるものの、比較的落ち着いた住宅地においても参加者の少なかった地区が存在している(図-4)。

参加者(1回でも会に出席した)の内訳は、年齢別でいくと40代がトップで33.3%。つぎに50代の18.6%、60代の15.8%とつづく。第4位にやっと30代(14.9%)の若い世代となる。そのつぎが20代の9.5%である。男女別では男性52%、女性48%とほぼ同数である。団体別では、最高が自治会の11%。つぎにPTAの8%である。何らかの団体に所属している人は、自治会・PTAを含めて67%であり、参加者には琉球大学の授業のテーマで取り上げ、自主的に参加をした大学研究者や学生たちも加わっている。

応募者のうち第1ステージの会合に参加した住民は、総地区平均で64%であった。第2ステージでは、37%(第2ステージでは1回開催の地区と、2回開催の地区があった。これらを平均した数値を取っている)と減少⁴⁾している。さらに、第3ステージに至っては、21%に減少している。

地区ごとに参加率の差もある。地区ビジョンづくりの事務局である企画調整室からは、応募者に対してつぎの開催日時・開催場所等をハガキで連絡していたが、それに加えて参加職員によっては自主的に電話で開催の呼びかけを行った地区もある。また事務局が想定していなかったことであったが、参加者と一緒に地区の老人会を訪問してヒアリングを行い、参加者の参加意欲を持続させる工夫もしている。このような地区ほど、参加率が高くなっている。

3. 参加職員の意識調査

参加職員に対して、大学研究室と那覇市の共同で意識調査アンケートを実施した。調査にあたってはまず予備調査を行い、まちづくりに対する考えを自由に述べてもらうために、自由記述方式で実施した。予備調査の時期は、図-2に示す第2ステージ終了後である。この予備調査から得られた結果を整理し、本調査の設問の選択肢を抽出しアンケート票を設計した。本調査は、第3ステージ終了後に選択式回答で行った。なお、本調査の配布数は、94部で、回答は65人(69.1%)であった。以下に紹介する9つの設問のうち(1)から(6)までは複数回答方式で、回答の上限を設けていない。集計は、まちづくりを業務としている都市計画課職員(以下、都計職員と呼ぶ)と、それ以外の職員(以下、一般職員と呼ぶ)を分離して行った。集計は、単純集計で行っている。なお、都計職員の回答数は12(回答率63.2%)で、一般職員の回答数は53(回答率70.6%)であった。⁵⁾

(1)住民参加の必要性

一般職員、都計職員とも最も高かったものは、「住民自身のまちづくり意識の向上」である。これに関連し「住民自身が問題を再認識するため」(都計職員で第2位)という回答もあり、まちづくりに対する住民の熟度の高まりを求める声が市職員の中に大きい。また、「まちづくりの主体は住民である」(一般職員、都計職員とも

図-5 住民参加の必要性

第2位)という回答の多さから、まちづくりにおいて住民参加は当然のことと認識している職員も多い。さらに、「行政と住民の信頼関係の構築」が高い回答率を示しており、今後のまちづくりにおける行政と住民のあらたな関係づくりを求めている。

一方、「行政のみでは、まちの長所・短所を把握できない」、あるいは「行政の施策を修正できる」などの意見もあり、これまでの施策が住民のニーズに必ずしも一致していなかったという認識を示しており、行政のまちづくりに対する姿勢を自ら問う意見も多い(図-5)。

(2) 地区ビジョンづくりに参加して良かったこと

一般職員、都計職員とも第1位から第3位の回答まで同じで、「地域の意見を聞くことができた」、「実際に地区を歩き、現状を把握することができた」、「個々のものの見方、考え方の違いを感じることができた」の順である。この回答は、これまで職員が現場や住民と接しながらあまり仕事をしてこなかったことを窺わせ、つぎの質問項目である「反省点」において、「今まで住民との対話がいかになかったかを反省させられた」(一般職員、都計職員とも第8位)という回答がそのことを裏付ける。参加した職員にとって、現場に行くこと、住民と接触することが、いかにまちづくりにおいて重要であるかが認識でき、職員研修の良い機会になったことが分かる(図-6)。

図-6 参加して良かったこと

(3) 地区ビジョンづくりの反省点

一般職員、都計職員とも第1位の回答は、「参加人数が少ない」である。第1回の参加者が応募者数の半数程度であり、また回を追うごとに参加者が減っていったことが反省点にあげられている。そ

の理由については、補注4)で記したとおりである。

つぎに回答が一般職員、都計職員とも多かったのが、「時間・回数が少ない」、「1日地区を回っただけでは地区の現状をつかめない」、「時間が少ないため結論を急ぎすぎた」である。これは、1回につき4時間前後で3回ぐらいの開催では、地区ビジョンづくりは厳しいとの指摘である。

つぎに「長期ビジョンにたった意見が少ない(陳情・苦情が多い)」が一般職員で第6位、都計職員で2位の回答になっている。都計職員が陳情・苦情が多いことに注目した理由については、筆者のヒアリングによると、まちづくりを専門に業務をしている都計職員は、陳情・苦情型から提案型の意見提示や、住民自ら主体となってまちづくりを行う姿勢を住民に求めていることがあげられる。その意識は一般職員よりも強く、その結果この回答率の差に表れたと判断できる。

図-7 反省点

さらに「十分意見交換ができなかった」、「職員に負担が大きすぎたのではない」、「職員、コンサルタント職員の対応が付け焼き刃的」の回答が多く、職員の進行能力を問うている。職員が参加型まちづくりの技術を習得しなければ、住民参加のまちづくりがうまく進まない状況が伺える(図-7)。

(4) 地区への市職員の参加

市職員が地域に入っていくことをどう思うかについては、一般職員において最も高かった回答は、「継続すれば意義がある」であった。職員が数回、地域に入っただけでは優れたまちづくりは困難で、継続が必要との指摘である。つぎに一般職員、都計職員とも多かった回答は、「(住民の)市政に対する関心が高まる」、「市民と職

員の意志の疎通ができる」、「職員が地域の現状を知ることができる」、「職員にとって自己啓発の動機となる」など、職員が地域にはいることに対して肯定的な意見が上位を占める。

また、「庁内全体の理解が必要」、「重荷とならないよう業務上の配慮が必要」、「しっかりと目的意識が必要」、「参加職員と参加していない職員の（業務の）公平さの問題」という意見も多い。これは、25地区一斉に地区ビジョンづくりを実施した結果、多くの職員が参加職員として地区に入ることになり、通常の業務以外の仕事が割り当てられた。その結果、参加職員以外の職員に比べて加重な業務となり、負担が大きくなったことがこれらの回答を生み出した理由である。

ただし、「職員が専門外のことを述べるのは問題」という回答は非常に少なく、都計職員以外の一般職員が地域に入りまちづくりに取り組むことは問題視されていない。

なお、一般職員と都計職員で回答率が顕著な差をみせたのは、「まちづくりに対する誘導・啓蒙ができる」（一般職員で第15位、都計職員で第2位）である。「陳情・苦情が多い」住民に対してなんらかの誘導・啓蒙が必要という認識を、都計職員が強く持っていることが分かる（図-8）。

図-8 職員が地域にはいること

(5) 行政へのプラス点

今回の試みで那覇市政にとってプラスとなるものについては、一般職員、都計職員とも「住民のまちづくり意識の向上」で、行政職員が住民のまちづくり能力の向上を強く望んでいることが分かる。さらに、都計職員の第2位の回答は「住民参加の実績・経験が蓄積される」（一般職員では9位）で、都計職員が参加型まちづくりがこれから進展していくには、地区ビジョンづくりのような経験が数

多く積み重ねられる必要があることを指摘している。

なお、「行政能力（職務遂行能力）の向上」という回答は最下位であり、数回程度の職員の地域への参加や、1回の地区ビジョンづくりでは、さほど行政能力の向上にはならないと指摘している（図-9）。

図-9 行政へのプラス点

(6) 今後の改善点

一般職員、都計職員とも高回答は、「継続させるシステムをつくる」、「提案を生かすシステムをつくる」である。那覇市が今後地区ビジョンづくりを継続して実施していくかどうか、提案をどのように吟味し計画化していくかを明らかにしていないことから、このまま不完全に終わってしまうのではないかと、という危惧が強く感じられる。

また、「まちづくり支援センターのような組織をつくる」、「常にご利用できる会場の確保」、「市民活動として自立してもらう」の回答から、住民が行政依存から自立的まちづくり活動へ成長していくことを期待し、そのための行政による支援活動が必要であることを指摘している。

さらに、「気軽に参加できる雰囲気づくり」、「参加住民を増やす」、「時間(回数)にゆとりを」、「予算(飲み物、写真代等)の確保」、「準備期間の検討」、「効果的なPR活動が必要」など、作業の進め方を改善すべきであるとの回答も多い。

なお、「職員研修が必要」、「住民に対する事前研修が必要」との回答に見られるように、運営する側も参加する側も、参加型まちづくりについての研修が必要な段階である（図-10）。

図-10 今後の改善点

(7) 今後の地区ビジョンづくりの継続性

地区ビジョンづくりを今後も進めるべきかについては、「はい」と答えたのは一般職員、都計職員とも83%で、「いいえ」が両職員とも0%である。このように地区ビジョンづくりの継続を望む声は大きい。「まだわからない」と答えた職員は、双方とも17%である。これは、今後の改善点で「継続させるシステムをつくる」の回答が最も高かったことから分かるように、今後も継続しなければ不十分な取り組みに終わってしまうと意識している、と判断できる(図-11)。

図-11 地区ビジョンづくりを継続すべきか

(8) 地区ビジョンづくりの実施方法

地区ビジョンづくりは全地区一斉に行ったほうがよいか、地区住民の要望があるところから行ったほうがよいかについては、「一斉に行う」と答えた一般職員が38%、都計職員が10%である。

「要望のあるところから行う」は一般職員が49%、都計職員が90%である。

まず、一般職員、都計職員とも要望があるところから実施していくが、一斉に行うよりも上回った。これまでの設問で「参加人数が少ない」ことが高回答で指摘され、全地区一斉、すなわちまちづくりにあまり関心のない地区においても実施すると、参加者が少なくなり、その結果、十分な成果をあげられなくなるとの判断と考えられる。

「要望のあるところから行う」を圧倒的に支持した都計職員の意識には、住民にはまちづくり研修が必要、住民は陳情・苦情が多いという考えが影響している。参加型まちづくりで成果を上げていくには、住民の熱意のあるところから優先的に実施したほうが良いという考えである。

なお、本設問でまちづくりの専門家であるコンサルタント職員は、「一斉に行う」を29%、「要望のあるところから」を65%で答えている。要望のあるところからを一斉より2倍以上の回答率で答えており、都計職員ほどではないにしろ、地区の熟度が高まったところを優先と考えている(図-12)。

図-12 実施方法

(9) 地区ビジョンづくりへの参加の評価

参加してよかったかどうかについては、「はい」と答えた一般職員85%、都計職員84%で、「いいえ」がそれぞれ0%である。これらの回答と、地区ビジョンづくりの継続を高回答で支持したことを併せて考えると、参加職員は住民参加型まちづくりをかなり肯定していると判断できる。参加型のまちづくりに関する職員の技術的問題が露呈したものの、意識の上では参加型まちづくりの機は熟している(図-13)。

図-13 参加の評価

また、参加職員の属性の一つである「管理職」と「管理職でない職員」を比較して、どちらが地区ビジョンづくりに積極的であったかを、筆者に寄せられた感想や情報から判断すると、それは属性に

よるものではなく、個人の地区ビジョンづくりやまちづくりに対する関心の有無に起因するものであった。

(10) アンケート結果のまとめ

地区ビジョンづくりの問題点として、開催回数・開催時間に無理があるなど、地区ビジョンづくりのプログラム上の問題点が挙げられる。つぎに、参加人数が少ないなどの指摘で、これは住民のまちづくり意識の向上、市職員の参加型まちづくりに関する技術向上、そのための住民・市職員の研修が必要であるとの課題を浮かび上がらせた。

また、住民参加は当然のことと参加職員は考えており、地区ビジョンづくりに参加して良かったという一般職員、都計職員が同じく8割を越えている。その結果、住民参加型のまちづくりである地区ビジョンづくりを、継続していく必要性が強く指摘され、その回答率は一般職員、都計職員とも80%を越えている。さらに、継続の方法にあたっては、全地区一斉に行うよりも、住民の要望のあるところから行うが、参加職員の意見である。また、住民提案を行政で活かしていくシステムづくりも重視されている。

同時に、参加型まちづくりを進めていくにあたっては、住民の自立的なまちづくり活動が必要で、行政はそういった住民活動を支援していくという役割を挙げている。

一般職員と都計職員で差異があったのは、意見の食い違いではなく、回答率の高低差であった。その差異は、都計職員が、まちづくりに積極的な地区から優先的に参加型まちづくりを進めていく、という考えを一般職員に比べて強く持っているという点である。

4. 地区ビジョンづくりから行政計画へ

(1) 総合計画における協働型まちづくりの位置づけ

地区ビジョンの策定プロセスを経た後、那覇市の第3次総合計画における基本構想が、1997年11月、臨時那覇市議会で可決され、その中で「市民・事業者・行政による協働のまちづくり」が位置づけられた。続いて那覇市は、98年2月に基本計画の決定を行い、その中の第1章第3節地区ビジョン：市民提案（協働のまちづくりへのステップ）が位置づけられた。そこでは、「市民提案（地区ビジョン）を掲載する理由は、今後ともまちづくりは市民との協働で行っていく本市の姿勢を示すためのものであり、市民による提案、計画づくりを進めていく第一歩を示している」と記述している。第3次総合計画策定のための審議会は52名で構成され、その中に地区ビジョンづくりに参加した住民が5名任命されている。

このように、那覇市における第3次総合計画の策定は、地区ビジョンづくりから始まり、審議会ではその参加者を委員とし、基本構想に「協働型まちづくり」を位置づけ、基本計画で地区ビジョンづくりの成果としての「市民提案」を掲げることになった。

今後は、新総合計画の柱の一つとなった「協働型まちづくり」を、市の各部門でどのように展開していくかが課題となっている。

(2) 那覇市NPO活動支援センターの設立

地区ビジョンづくりから、総合計画の「協働型まちづくり」への位置づけを経て、那覇市は、市の付属機関となる「協働型まちづくり推進のためのシステムづくり検討委員会」を、企画調整室の所管で98年10月に発足させ、協働型のまちづくりを進めていく方法、組織等について検討した結果、99年3月30日に答申を得ている。

この答申を受け、那覇市では99年10月に市民活動に対し助成金を交付する「公益信託・NPO活動支援基金」を、市町村レベルで全国に先駆けて設け、同年12月に第1回公開審査会を開催、助成を始めている。さらに、協働型のまちづくりを促進していく「那覇市NPO活動支援センター」が、2000年1月に設立された。⁷⁾

那覇市NPO活動支援センターは、市民活動の支援を行っていくとともに、今後その業務の一環として、住民に身近な施設である公園や道づくりなどの具体的な事業レベルでの住民参加を実現すべく、行政内の各事業部門に働きかけ推進していくことが今後の課題である。⁸⁾

5. 住民参加型まちづくりの行政上の課題

以上から、地区ビジョンの実践を通して得た住民参加型まちづくりにおける行政上の主な課題は、次のように整理できる。

(1) 参加型まちづくりの継続と住民提案を活かすシステムづくり

地区ビジョンづくりをはじめとする、住民参加型のまちづくりをいかに継続していくかが課題となる。継続性については、全地区を一斉に実施していくよりも、住民の熱意のあるところから取り組んでいくことが効果的であると確認された。さらに、参加型まちづくりで提案された住民案のチェックと実現のためのシステムをつくることも行政上の課題である。

(2) 住民の自主的まちづくりと行政の支援

参加型まちづくりを進めていくにあたっては、住民のまちづくり活動が活発化していくことが必要であり、そのために行政側は、住民によるまちづくり活動のさまざまな場面に対応して、市政情報の開示、活動資金の助成などにより効果的な支援を行っていくことが課題となる。

(3) 参加のまちづくり手法の向上

参加人数に関しては、最初の応募者数を見ると決して少なくはなかったが、開催を重ねるごとに参加者が減少したことが問題となった。応募してきた住民がいかにすれば継続して参加するようになるのか、地区ビジョンの策定プロセスにおける参加手法についての改善が必要である。そのためには、参加のまちづくりに関するプログラム開発や職員研修など、参加のまちづくり手法や技術を行政内で向上させていくことが課題となる。同時に、住民のまちづくり意識の向上に対する働きかけも行政的に行う必要があり、行政は住民対象のまちづくり研修を効果的に提供していくことも課題である。

(4) 各部門における協働型まちづくりの展開と事業レベルでの住民参加の実践

総合計画で位置づけられた協働型まちづくりを、市の各部門がそれぞれどのように展開していくか、公園づくりや道づくりなどの事業レベルで一つ一つ住民参加の実践を積み重ねていくことが課題である。⁹⁾

おわりに

参加型まちづくりは住民の自主的な活動があつてこそ実現するものである。そこで住民側の見た課題も非常に重要である。その解明については今後の課題としたい。さらに、地区ビジョンの実施は、本稿で取り扱った総合計画での協働型まちづくりの位置づけ、那覇市NPO活動支援センターの設立へと展開されたことを確認したが、

それ以外にも、都市マスタープラン策定の基礎資料になっている。どの程度、都市マスタープランに反映されているかも、今後の研究課題としたい。

謝辞

本論文をまとめるにあたっては、地区ビジョンづくりに参加された住民のみなさん、那覇市職員、コンサルタントのみなさんにお礼を申し上げる。また、那覇市と共同でアンケート調査及び解析を行った川上貞弘氏（当時、琉大生）にもお礼を申し上げる。これらの関係者の活躍があってこそ、本論文をまとめることができたことを改めて感謝し、謝辞に代えたい。

（縮途）

1) 地区ビジョンづくりは、那覇市の総合計画策定で考え出された市民参加型の計画づくりである。市職員が各地区に出向き、ワークショップで市民とともに地区を見つめ直し、地区毎のまちづくり目標をつくるものである。そのアウトプットは、つぎのとおり。

（地区の現況）⇒地区の概況をグラフや文章、写真等で説明したもの。

（地区課題図）⇒地区の課題を地図上に列記したもの。各地区ともおおむね3～4の課題テーマ、たとえば「緑」とか「道」ごとに表現されている。テーマを見るとその地区の主要な課題が分かる。その例としては、文化遺産が数多く存在する城西小地区では「歴史的まちなみについて」、観光地でもある壺屋をふくむ都心部の前島・壺屋・神原小地区では「商業・観光について」などが課題テーマとして掲げられている。

（地区ビジョン・課題解決の方向）⇒地区の将来ビジョン（たとえば「海から まちから 歩いて楽しい道づくり」－若狭小地区）と、地区課題の解決の方向性（たとえば、「交通弱者に配慮した道路の整備と安全面の確保」－若狭小地区）を列記したもの。さらに具体的な解決策は、行政主体で解決するもの、住民主体で解決するものに分けて提示されている。

2) 筆者は、那覇市が第3次総合計画の策定に取り組みを開始した、95年度当初から総合計画策定の担当者であり、特に地区ビジョンづくりの実質的な総括と、基本構想の原案の執筆を行っている。なお、当総合計画がスタートした98年度からは、「協働型まちづくり」の推進担当者となり、2000年1月からは那覇市NPO活動支援センターに配属されている。

3) 研修は、コンサルタント職員（補注5参照）を含む100名余りが受講している。期間は96年4月20日から21日にかけての2日間。内容は、これから参加職員らが担当地区で行うことを殆どすべて予習するものであった。地図を持ちまちを歩き、課題点等を洗い出すこと。それらをテーマごとに分類。解決策を見つけたし、地区ビジョンを提示すること。そして発表を行うことであった。すべてワークショップ形式で行っている。なお、研修講師はシンクタンクから招いている。2日間の研修は短期間ではあったが、熱気に包まれたものとなった。

4) 応募者と参加者数の差が大きくなった理由については、参加住民へのヒアリングから「他の用事が重なった」、「仕事が入った」であった。また、参加職員らの情報から参加者が減少していく原因については、ワークショップの時間をおおよそ2時間としていたが、総開催数が3回となり、目的を達成するために1回当たりの開催時間が4時間前後と長くなってしまった。そのため参加者の負担が過大になったこと。時期により運動会や自治会などの遠足に重なったこと。さらに、参加職員の技術的な不慣れで参加者を退屈にしまった、ことなどが考えられる。

5) 参加職員の他に、都市マスタープラン作成と地区ビジョンづくり支援の委託調査を受注している2つのコンサルタントの職員が23名、地区ビジョンづくりに参加している。アンケート調査は、彼らをも対象にして行っており、配布数23で、回答数19（82.6%）であった。コンサルタント職員のデータについては、一部を参考にし補足材料とした。

6) 支援職員の募集時点で、管理職職員は管理職でない職員に比べて自主的参加が少なかったため、熱心ではないと予測していたが、実施後の感想では、ある管理職は「定年前に市民と一緒に仕事ができて幸せだった」と、参加型まちづくりに熱心に取り組んだ様子を話してくれた。また、管理職でない職員からも「市民と行政の協働作業の場をもっと増やしていくべきだ」などの感想もあった。その他の情報などからも、参加型まちづくりに対して属性の違いからくる考え方の相違点は見いだせなかった。

7) 設立された「那覇市NPO活動支援センター」では、市民（活動団体）がミーティングルーム・印刷機・パソコンなどを利用できる。市民活動データブックを作成し公開していくことや、市民（活動団体）向けの研修機会の提供などを行っている。また、助成金制度は団体存続のための助成ではなく、あくまでも「活動」に対する助成である。

8) 那覇市では、毎年2月議会において新年度の「市政方針」を市長が発表している。これは、総合計画を実現すべく年度ごとの市政の基本方針と個別の計画を発表する重要な文書である。この2000年度市政方針の中に、公園や道を住民参加のもとに計画・建設し、またゴミの減量・資源化計画の作成を、住民の協力の下に作成していく旨の記述が行われている。

9) 建設省が1998年に実施した「市町村マスタープランの策定状況等に関するアンケート」によると、住民参加の方法はアンケート調査及び住民説明会などの従来型の方法が多く、より積極的な参加手法であるワークショップ等を開催した市町村は極端に少ないことから、より積極的な住民参加によるまちづくりはこれからの課題であり、本研究で指摘した那覇市行政での取り組みと課題は、他市町村に先がけてのモデル的実践であり、また共通課題ともなるものである。

（参考文献等）

- 1) 川上貞弘『都市マスタープラン策定課程における住民参加型まちづくりの可能性と課題～那覇市地区ビジョンづくり委員会』まちづくりユンタ区ひろば』を事例として』琉球大学工学部環境建設工学科池田研究室（1997.3）
- 2) 『第3次総合計画に向けて－第3次総合計画策定作業の基本方針』那覇市（1996）
- 3) 第3次総合計画『地区ビジョン作成のガイドブック』那覇市（1996）
- 4) 錦澤 他2『都市計画マスタープラン策定におけるまちづくりワークショップの現状分析』一徹市を事例にして－ 1997年度日本都市計画学会学術研究論文集
- 5) 卯月盛夫『住民の主體的なまちづくり活動を支援する「まちづくりセンター」に関する考察－世田谷まちづくりセンターを事例として』日本建築学会計画系論文集（1995.4）
- 6) 倉原孝孝 他2『住民主体のまちづくりに向けての北海道ミニ独立国の活動に関する考察』日本建築学会計画系論文集（No.488 1996.10）
- 7) 倉原孝孝『市民的まちづくり学習としての住民参加のワークショップに関する考察』日本建築学会計画系論文集（No.520 1999.6）
- 8) 『協働型まちづくり推進のための答申』協働型まちづくり推進のためのシステムづくり検討委員会。那覇市（1999.3.30）
- 9) 『市町村マスタープランの策定状況等に関するアンケート集計結果』建設省。（1998）

（1999年8月16日原稿受理、2000年4月4日採用決定）