参加型まちづくり手法におけるワークショップの効果と行政の対応について ～那覇市都市マスタープラン策定を事例に～

THE EFFECT OF WORKSHOP ON PARTICIPATION COMMUNITY PLANNING AND CORRESPONDENCE OF ADMINISTRATION ABOUT CITIZENS' OPINIONS

—A case study on the subject of making the urban master plan for Naha city—

横山 芳春*, 池田 孝之**, 川上 貴弘***

Yoshiharu YOKOYAMA, Takayuki IKEDA and Takahiro KAWAKAMI

The workshop that is one of the participation community planning is worthy of notice, since it provides the group learning, imagination, and decision of citizens' unrestricted and independent. The purpose of this study is to clarify the effect of the workshop that was held in making the urban master plan and the correspondence of administration about citizens' opinions.

The results are summarized as follows.

1. The administration carried out its accountability for explanation about the citizens' opinion
2. To present the draft of the urban plan was effective
3. The workshop was effective to collect the citizen opinion and the certain amount of the opinions were reflected in the plan
4. The workshop was effective to extract the district specific character

Keywords: Workshop, Urban Master Plan, Draft, Citizen Participation, administration

ワークショップ・都市計画マスタープラン・素案・市民参加・行政

1. 研究の背景と目的

参加型まちづくりの手法であるワークショップ方式は、市民の自由で主体的な「集団学習の場」と「集団創造の場」、「集団決定の場」を用意する方法として注目されている。ワークショップ方式に見られるこのような「場」の創出は、市民参加の手法で頻繁に実施されている、アンケート意識調査や住民説明会方式では見出しにくい長所である。

1992年の都市計画法の改正により、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（以下、都市MP）の策定が創設され、その策定にあたっては市民参加が実質的に義務化された。都市MPの策定にあたっては、全国の市町村では、市民参加の方法として、従来通りのアンケート調査と説明会方式を採用して策定したところが多く、またワークショップ方式を取り入れた自治体も出現している²。

ワークショップ方式についての研究は、村田らが、ワークショップの仕組みや仕掛けが参加住民の意識や相互関係の変容にどのように影響するかを明らかにし、さらにワークショップの有効性についての研究を行っている。錦澤らは、鎌倉市の都市MP策定を事例に、

「説明集会形式などの参加手法と比較して、市民の意見を把握するには、まちづくりワークショップは有効な手法であった」こと、また「地域ごとに、ワークショップで議論されたテーマは異なっており、地域特性を踏まえたものになった」と結論づけている。吉村らは、「今後は計画技術としての市民参加プログラムの重要性が増していくと思われ、そのあり方を検討していく必要がある」とし、市民参加プログラムの研究を行っている。以上のように、ワークショップについての研究は概ね実態とプログラムの研究で始まっている。

しかしながら、ワークショップについての研究は緒についたばかりであり、ワークショップ開催時における素案の提示が果たした役割や、素案に修正を求める意見に対して行政がどのように対応したかなどの研究は不十分である。

そこで本研究の目的は、都市MPの策定過程において開催されたワークショップと行政対応に焦点をあて、①ワークショップにおける素案提示の役割、②ワークショップ開催の効果として、市民意見が都市MPにどの程度反映されたか（計画化）、を明らかにすることである。

* 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・工修

** 琉球大学工学部環境建設工学科 教授・工博

*** 琉球大学工学部環境建設工学科 研究生

Naha City Office, the Planning Dept. /Dept. of Science and Technology, Univ. of The Ryukyus, MA. Sci.

Prof., Dept. of Architecture & Environment, Univ. of The Ryukyus, Dr. Eng. Researcher, Dept. of Architecture & Environment, Univ. of The Ryukyus

2. 事例の選定と研究の方法

2-1. 事例の選定

研究事例は沖縄県那覇市で行われた都市マスタープランの策定を選定する。その理由は以下の通りである。

①沖縄県内10市16町27村の自治体のうち、都市計画区域に指定されている自治体は10市18町村あり、このうち2000年4月現在において都市MP「策定済み」は4市7町村、「策定中」は3市3町村、「未着手」は3市8町村である。このうち最も早く策定したのは沖縄市であるが、ワークショップを取り入れて策定を行ったのは沖縄県内で那覇市が始めてであり、沖縄県内における先駆的事例の解明になる。

②市民の意見反映のため地区ビジョンづくり³、まちづくりアンケート調査、地域カルテづくり等を行い素案を作成し、市民に提示してまちづくりワークショップを開催している。

③ワークショップは8地域で各2回ずつ開催され、第1日目は地域の特性、地域の持っている課題、地域の将来像等に対する意見・提案等の収集を目的に、第2回目は第1回ワークショップで示された参加者の意見を都市MPでどう対応したかを住民にフィードバックし、さらに意見・提案を受ける目的で開催されている。

④筆者の一人が那覇市職員であり、地域の特性を理解しているとともに、都市MP策定のための幹事会委員であったことにより、情報収集やヒアリングが行いやすい立場にある。

2-2. 研究の方法

①那覇市の都市マスタープラン策定の実態把握を行うとともに、ワークショップで資料として提示された素案の作成プロセスを明らかにする。

②ワークショップでの市民の総意見数に対して、計画化された市民意見数の割合を明らかにする。さらに、素案と市民意見の関係を明らかにする。修正意見にどう対応したかという観点から、素案に対して修正を求める意見のうち、計画化された意見と計画化されなかった意見の数値を明らかにする。

③計画化されなかった意見については、都市計画課が作成した「住民懇談会意見・提案集」(以下、「回答集」)⁵の回答を分析し、その理由を明らかにする。

④地域性を引き出せたかという観点から、地域ごとに話し合われたテーマに相違があるのか、計画化されたテーマに地域的な独自性があるのかを明らかにし、さらに、行政が地域特性にどのように対応したか明らかにする。

⑤計画づくりに携わった都市計画課職員へのヒアリングも補足的に行う。

3. 研究事例の概要

3-1. 那覇市の概況

那覇市は、琉球王朝の首府であった首里と商都として発達した那覇を抱える県都である。2000年11月末現在の人口は303,494人、世帯数は114,959、市域面積は38.39km²、人口密度は7,906人/km²の都市である。

3-2. 那覇市都市マスタープラン策定のプロセス

策定のプロセスは、まず「まちづくり意向調査」を行いその結果と、「地区ビジョンづくり」で示された住民意見、「地区カルテの

図-1 都市MP策定プロセス

図-2 第1回目ワークショップのフロー

作成」の作成を行い、これらを参考にしつつ第3次総合計画との整合、沖縄県の整備、開発又は保全の方針等との整合を図り案を作成し、3回の作業部会⁶、庁内関係課への説明会、2回の幹事会、策定委員会⁸、検討委員会⁹の開催を経て素案が作成されている。素案はこのような入念な作業を経て作成され、那覇市の広報誌に掲載された後、その素案を提示してワークショップを開催し、その成果をもと

に素案を修正し、作業部会、沖縄県への報告、幹事会、検討委員会の開催を経て、那覇市都市計画審議会へ報告し、庁議への付議、原案の広告・縦覧、審議会から市長への諮問を経て、正式に都市MPが決定されている（図-1）。

なお、素案はワークショップの1回目が開催された1998年8月に市の広報誌「市民の友」に掲載し全戸配布されている。

3-3. ワークショップの進め方

市広報や地区ビジョン参加者への郵便による公募などに応じた市民の自由な参加の下に、第1回目のワークショップは、地域の特性、地域の持っている課題、地域の将来像について、参加者が意見を述べやすいように5～10名の小グループに分かれて討議している。意見出しは、ポストイットに参加者自身で記入し地図上にはりだす方法を採用している。また、ポストイットへの記入がうまく進まない場合は、参加者に意見を言ってもらい、それらの意見を行政職員である書記が発言の趣旨通りに付箋紙に即時記入をしている。この場合、ごく一部の参加者が意見発表を独占しないように、発言をためらっている方に対して中立的な立場でファシリテーターが発言を促し、多くの参加者が平等に意見を発表できるよう工夫を行っている。出された意見・提案等は、その後、情報の集約をKJ法で行い、グループごとに意見・提案をまとめ上げ、各グループの発表を参加市民で行い、全体の共有した情報にしている（図-2）。

第2回目のワークショップは、第1回目のワークショップで示された意見・提案を都市MPでどの様に対応していくのかを市があらかじめ作成し、参加者にフィードバックし、さらに意見・提案を受けるために、第1回目と同じ方法でワークショップを実施している。このように那覇市のワークショップは、自由な参加者の対等な関係のもと、共同作業を通して、参加者全員が計画づくりに関われるよう開催されており、補注1の概念規定で示したワークショップであったと言える。

なお、ワークショップには都市計画課の10人を越える職員が、あくまで市民の自由な意見を市民でまとめるための後方支援者として、参加している。これらの職員の大半は「地区ビジョンづくり」に参加しており、ワークショップに対して一定の経験がある。また、一部の職員は、市内在住の市民として自由な立場で参加している。

4. ワークショップに関する分析

4-1. 参加者の意見数と効果

市民ワークショップで各地域に出された市民の意見数を示したのが表-1である。意見数の合計は920にのぼる。各地域2回ずつのワークショップへの参加者は合計357人で、参加者1人あたり2.6件、1地域1回あたり57.5件の意見が出されている。この値について鎌倉市で都市MP策定にともなって実施されたワークショップと比較をすることから、那覇市のワークショップの効果を探ってみる。

鎌倉市のワークショップは、課題抽出⇒目標設定・実現方法⇒たたき台への修正という工程を段階的に行ったのに対して、那覇市は前述の通り、課題抽出と提案づくりを同時進行的に行い、それらの課題・提案に対して市の考え方を示しさらに意見を集めるという方法である。

なお、市域については、鎌倉市、那覇市ともほぼ同じ市域面積を

表-1 ワークショップで出された市民の意見数

回数\地域	那覇新港周辺	那覇北	首里北	首里	真和志	那覇中央	那覇西	小嶺	合 計
第1回	24	69	83	93	86	97	68	93	589
第2回	19	26	65	24	48	55	53	17	288
合 計	43	95	148	117	134	152	121	110	920

表-2 全地域における意見数等

	全意見数	参加者数	世帯参加率 ¹²	1人あたり意見数	地域1回あたり意見数
全地域	920	357	0.31%	2.6	57.5

表-3 那覇市と鎌倉市におけるワークショップでの意見数等の比較

	那覇市	鎌倉市
全意見数	920	1873
合計参加者数	357	199
世帯参加者数	0.31	0.31
1人あたり意見数	2.6	9.4
地域1回あたり意見数	57.5	56.8
WSの開催回数	2	3（市全体課題のWSをのぞく）
1地域の平均面積（km ² ）	3.9	3.6

有している。ワークショップの地域分けでは、鎌倉市が11地域で、那覇市は8地域（那覇市を9分割し、米軍使用の軍港、自衛隊使用地と那覇空港をのぞいた8地域を対象。8地域の合計面積は31.19km²である）でワークショップを開催している。

鎌倉市の1地域当たりの平均面積は、3.6km²で、那覇市のそれは3.9km²であり、ほぼ同面積の地域を対象にワークショップを開催している。しかも、表-3から、那覇市、鎌倉市ともに世帯参加率は0.31で同じである。このように地域面積と世帯参加率が近似した状況の下に、両市のワークショップは開催されている。

全参加者数においては那覇市が鎌倉市の1.8倍であったものの、全意見数は、鎌倉市が那覇市の2倍であった。これは、鎌倉市の1人あたりの意見数が多かったことを意味している。しかしながら、那覇市の参加者数が多かったことから、地域1回あたりの意見数については、両市ともほぼ同数であった。

そこで、ほぼ同面積の地域で開催された1回当たりのワークショップで出された意見数がほぼ同数であったことから、那覇市で行われたワークショップは、参加者からの意見収集の意味において、高い効果があったと言える。

4-2. 意見への行政対応と計画化

つぎに、ワークショップで出された市民の意見が、都市MPにどのように反映された（以下、計画化という）かについて、全体的に整理したのが表-4である。

ここで市民から出された意見をどのように取り扱ったかの例を挙げる。図-3に示すように、「大部分が計画化された」「部分的に計画化された」「包括的に計画化された」ものについて『計画化』とし、「素案段階で既に計画化されていた」「素案段階で既に包括的に計画化されていた」ものについて『素案にあった』、「計画化されなかった」「意見が抽象的（あやふや）なため計画化されなかった」「法令・基準等に合わないため計画化されなかった」について『計画化されなかった』として取り扱っている。また、図-3に示す例のうち、「部分的に計画化された」については、課題となる路線として位置づけてはいるものの、4車線に拡張するとまでは表記していないため、このような例を部分的に計画化されたとして扱

表-4 ワークショップで出された市民意見の反映のされ方

	全 地 域 計	
計 画 化	184	20.0 %
素案にあった	335	36.4 %
計画化されなかった	318	34.6 %
質問であり計画化されなかった	83	9.0 %
合 計	920	100.0 %

っている。また、「包括的に計画化」、「素案段階で既に包括的に計画化されていた」については、具体的な場所を限定することなく包括的に計画化しているため、包括的に計画化として扱っている。

表-4からワークショップにおいて出された市民の意見のうち、『計画化』された意見が184件（20.0%）で、これは素案が地区ビジョン及び市民意向調査をふまえ、行政内の一定の手続きを経て作成したものであるにもかかわらず、さらにワークショップでの市民の提案等が計画化されたことを意味しており、ワークショップの意義が大きいと判断できる。また、『素案にあった』意見335件（36.4%）の意味するところは、市が提示した計画案を参加者が直接参加で支持したことを示しており、このことも那覇市のワークショップの成果である。

さらに、市民意見の反映のされ方を細かくみたのが表-5である。これを見ると、まず、「大部分が計画化された」が82件（8.9%）であるのに対し、「部分的に計画化された」及び「包括的に計画化された」が102件（11.1%）と若干上回っており、その理由の一つとして、市民の意見の傾向が都市MPの内容としては、即地的・具体的な意見が多かったことがあげられる。また、「意見が抽象的（あやふや）なため計画化されなかった」が11件（1.2%）、「法令・基準等に合わないため計画化されなかった」が3件（0.3%）となっており、「質問であり計画化されなかった」も83件（0.9%）と件数が多い。これは、ワークショップの時間配分（図-2）をみて分かるように、都市MPの目的、性格、位置づけの説明が、市の全体像の説明も含めて15分程度であったことから、行政サイドの説明が不十分で、市民サイドで都市MPの内容について十分に理解されなかったことが理由として考えられる。

表-5 計画化された意見の細分類

	件数	%
(1) 大部分が計画化された	82	15.8
(2) 部分的に計画化された	77	14.8
(3) 包括的に計画化された	25	4.8
(4) 素案段階で既に計画化されていた	255	49.1
(5) 素案段階で既に包括的に計画化されていた	80	15.4
合 計	519	100.0

（合計件数519は表-4の「計画化」と「素案にあった」を足した数値）

つぎに、素案に対して修正を求める意見を抽出し、それらの意見のうち計画化された意見と計画化されなかった意見の割合をみたのが表-6である。

これを見ると、素案に対して修正を求める意見の数は総意見数920件中261件（28.4%）となっており、そのうち修正に応じた割合は約4割である。すなわち、市で一連の調査と一定の手続きを経て提

図-3 市民意見の取り扱いの例

表-6 素案に修正を求める意見の取り扱い

	全 地 域 計	
修正に応じた	110	42.1 %
修正に応じなかった	151	57.9 %
合 計	261	100.0 %

示された素案に対して修正を求められ、4割ほどの意見に対応し計画を修正していることは、ワークショップが形式的に行われたのではなく、有効に機能したと判断できる。

4-3. 非計画化と行政対応

一方、「(6)計画化されなかった」意見318件(34.6%)について、なぜ計画化されなかったのかをみるため、意見に対する「回答集」を読み込み、担当者へのヒアリングを加えながら類型化を行った(表-7)。たとえば、「回答集」で無回答であっても、意見そのものが現実離れをしているものは、「実現性が乏しいため」計画化していないにカウントしている。

まず、それぞれについて例を挙げる。図-4に示すように、a.の

表-7 計画化されなかった意見に対する回答類型

	件数	%
a. 都市MPの計画の次元とあわないため	145	45.6
b. 既に他で計画または決定されているため	53	16.7
c. 市民の意見と市の考えが相違しているため	49	15.4
d. 理由が不明	24	7.5
e. 実現性が乏しいため	19	6.0
f. 箱ものづくりの要望であるため	14	4.4
g. 意見が抽象的(あやふや)なため	11	3.5
h. 法令等に合わないため	3	0.9
合 計	318	100.0

(合計件数318は、表-4の「計画化されなかった」に対応する)

例としては、「街灯を設置してほしい」など、都市MPの内容とはレベルがあわないものである。b.の例では、「道路の新設はしないほうがよい」という意見に対し、「現在都市計画決定されている」ため対応しなかったなどの例があげられる。c.の例としては、「歩道と車道の段差を高くすべき」という意見に対し、「バリアフリーの推進のため」計画化しなかったなどの例があげられる。d.であるが、市民の意見に対しなぜ計画化しなかったのか行政の回答をみても判断できないものである。e.の例としては、「地区全てを区画整理すべき」など現実的ではないものがあげられる。f.の例としては、「公民館をつくってほしい」などの施設整備の要望について具体的には都市MPに位置づけていないものである。

表-7から計画化されなかった意見のうち、「都市MPの計画の次元とあわないため」が145件(45.6%)と最も多く、「既に他で計画または決定されているため」が53件(16.7%)、「市民意見と市の考えが相違しているため」が49件(15.4%)とつづく。

都市MPの次元とあわないため計画化しなかったが多かったのは、質問などの無効回答とあわせて、都市MPの内容が参加者に明確に伝わっていなかったことが理由としてあげられる。すでに他で計画または決定されているため対応されなかったが53件あったことは、都市計画決定された計画や、都市計画部以外の他部の権限に属する計画を変更していくことが困難であることを示している。「市民意見と市の考えが相違しているため」が49件あったことは、あやふやな回答ではなく市が異なった考えを持っていることを説明しており

評価できよう。ややもすると市民に期待を持たせるような回答をこれまで行政はしがちだったが、計画化できない理由を明らかにすることで、市民・行政間の情報交換が健全に行われ、市民の今後の対応もやりやすくなる。なお、対応しなかった「理由が不明」が24件(6.0%)あり、行政は説明責任をきちんと果たす必要がある。

a. 都市MPの計画レベルとあわないため

b. 既に他で計画または決定されているため

c. 市民意見と市の考えが相違しているため

d. 理由が不明

e. 実現性が乏しい

f. 箱ものづくりの要望であるため

図-4 計画化されなかった意見に対する行政の回答の類型

4-4. 地域別分析

ワークショップで各地域の特性が引き出せたか、さらに行政の対応が地域により異なるのかを明らかにするため、地域別構想について、8地域別にテーマごとの意見数の割合を示したのが表-8、ワークショップでの意見とその他の資料で指摘されている課題との関係を見たのが表-9、市民の意見の反映のされ方をまとめたのが表-10である。なお、地域別構想についての意見数の合計は527件、1地域1回あたり平均で32.9件の意見が出されている。

表-8から、那覇新港地域と那覇北地域においてだけ「地域のアメニティ・景観形成」の意見が一番多くなっている。その他の地域では、「地域の道路形成」の意見が最も多い。那覇中央地域においては、「地域のアメニティ・景観形成」が他地域に比較してかなり少なく、「地域の修復と保全」がかなり多くなっている。那覇西地域では、他地域に比べて「将来像」と「地域の土地利用」が多くなっている。このように、テーマによって地域間に意見数の差がでて

さらに、各地域における特徴的なテーマと「地区ビジョン、市民意向調査、地域カルテからの問題・課題(以下、「地域カルテ等」と呼ぶ)」との比較から、ワークショップで出された意見と「地域カルテ等」での指摘との類似性を、表-9から見ていく。

たとえば「地域の土地利用」に関する意見が、他地域に比べて多いのが特徴である那覇西地域においては、具体的な意見のキーワードとして、「飲食街と住宅地を区分け/飲食街からの騒音問題/ラブホテル街の再開発を」などがでている。「地域カルテ等」でのキーワードは、「住宅地と歓楽街や宿泊施設の混在/住環境への影響

表-8 地域別・テーマ別の意見数

テーマ\地域	那覇新港周辺	那覇北	首里北	首里	真和志	那覇中央	那覇西	小禄	合計
地域区分	0	0	1	1	1	0	0	3	6
	0.0%	0.0%	0.9%	1.3%	1.8%	0.0%	0.0%	5.7%	1.1%
地域特性	0	0	0	0	0	0	0	2	2
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.8%	0.4%
将来像	2	6	11	8	7	5	13	5	57
	5.0%	13.6%	9.5%	10.3%	12.5%	6.6%	20.3%	9.4%	10.8%
地域の土地利用	3	3	22	7	3	3	13	2	56
	7.5%	6.8%	19.0%	9.0%	5.4%	3.9%	20.3%	3.8%	10.6%
地域の修復と保全	1	0	8	3	9	27	5	9	62
	2.5%	0.0%	6.9%	3.8%	16.1%	35.5%	7.8%	17.0%	11.8%
地域の道路形成	13	11	42	34	19	35	21	18	193
	32.5%	25.0%	36.2%	43.6%	33.9%	46.1%	32.8%	34.0%	36.6%
地域のアメニティ・景観形成	21	24	32	25	17	6	12	14	151
	52.5%	54.5%	27.6%	32.1%	30.4%	7.9%	18.8%	26.4%	28.7%
総意見数	40	44	116	78	56	76	64	53	527

表-9 ワークショップでの意見と「地域カルテ等」での課題との関係性

地域	ワークショップでの意見		「地域カルテ等」の特徴的な問題・課題のキーワード
	特徴的なテーマ	具体的な意見のキーワード	
那覇新港	地域のアメニティ・景観形成	街路樹がない／せせらぎ通りを／児童公園が不足／公園整備を／眺望景観の確保／火葬場の移転を／イベント広場を	港湾区域は殺伐とした雰囲気／みどり空間の創出必要／住区レベルの公園が1カ所のみ／計画的な公園整備が必要
那覇北	地域のアメニティ・景観形成	既存の緑保全を／緑化の条例化を／黄金森の保存を／ウタキ(御嶽)やカー(湧水地)の活用を	緑の保全活用／自然環境の回復／公園の整備／全域が区画整理で整備されるので後の緑化が課題
首里北	地域の道路形成	道路基本計画を／一番の不足は道／通学路の整備を／道狭く歩道がない狭い／道路整備を優先的に／農道等が道路として使われているのが多い	基盤未整備のままの宅地開発／街路は幅員が狭い／幹線道路とのネットワークが複雑／位置指定道路が多い／行き止まり道路多い／道路体系の再編が主要課題
首里	地域の道路形成	歩道を広く／街路は人中心で／道路整備の残地はポケットパークに／生活道路を一方通行に／小道を大切に／人と車の棲み分け計画を	生活道路の整備／道路網の再編が重要課題
真和志	地域の道路形成	生活道路は人中心に／公共交通の充実・車の排除を／密集住宅地の道路整備を(住宅の建て替えができない)／道路が狭く歩道がない	狭隘道路、行き止まり道路等が全域に広がっている／基盤整備／道路網計画／道路整備が大きな課題
那覇中央	地域の道路形成・地域の修復と保全	農運市場周辺再開発を／水上市舗は再開発を／ガープ川周辺の整備を／木造老朽住宅地の再開発を／都心型住宅地の形成を	基盤未整備の自然発生的に市街化／密集市街地／老朽住宅／狭隘道路／基盤整備が大問題
那覇西	地域の土地利用	飲食街と住宅地を区分け／飲食街からの騒音問題／ラブホテル街・汚水処理場の存在(海とまちを分断)／ラブホテル街の再開発を	戦災復興区画整理事業／整然とした街区／住宅地と飲食街や宿泊施設の混在／住環境への影響／適正な土地利用の誘導
小禄	地域の道路形成	生活道路は歩行者中心に／子どもの安全のため一方通行を／車はスピードを出せないように／災害への配慮を	区画整理整外後の狭隘な街路多い／防災上の問題／計画的な道路網整備必要

(下線はワークショップでの意見と「地域カルテ等」での問題指摘で類似性のあるキーワードを示している)

表-10 各地域ごとにみた意見の反映のされ方

意見\地域	那覇新港周辺	那覇北	首里北	首里	真和志	那覇中央	那覇西	小禄	合計
計画化	13	16	32	19	11	11	17	11	130
	32.5%	36.4%	27.6%	24.4%	19.6%	14.5%	26.6%	20.8%	24.7%
素案にあった	11	4	40	19	21	30	26	27	178
	27.5%	9.1%	34.5%	24.4%	37.5%	39.5%	40.6%	50.9%	33.8%
計画化されなかった	13	20	38	31	21	22	18	13	176
	32.5%	45.5%	32.8%	39.7%	37.5%	28.9%	28.1%	24.5%	33.4%
質問であり計画化されなかった	3	4	6	9	3	13	3	2	43
	7.5%	9.1%	5.2%	11.5%	5.4%	17.1%	4.7%	3.8%	8.2%
総意見数	40	44	116	78	56	76	64	53	527

／適正な土地利用の誘導」であり、ワークショップでの意見との強い類似性がみられる。また、表-9から同じように他の地域におい

表-11 地域別・計画化されなかった意見に対する回答類型

意見\地域	那覇新港周辺	那覇北	首里北	首里	真和志	那覇中央	那覇西	小禄	合計
(1) 大部分が計画化された	5	5	14	8	6	5	12	5	60
	12.5%	11.4%	12.1%	10.3%	10.7%	7.7%	18.8%	9.4%	11.4%
(2) 部分的に計画化された	8	11	16	8	3	5	3	4	58
	20.0%	25.0%	13.8%	10.3%	5.4%	6.6%	4.7%	7.5%	11.0%
(3) 包括的に計画化された	0	0	2	3	2	1	2	2	12
	0.0%	0.0%	1.7%	3.8%	3.6%	1.3%	3.0%	3.8%	2.3%
(4) 素案段階で既に計画化されていた	8	3	32	11	13	21	18	26	132
	20.0%	6.8%	27.6%	14.1%	23.2%	27.6%	28.1%	49.1%	25.0%
(5) 素案段階で既に包括的な形で計画化されていた	3	1	8	8	8	9	8	1	46
	7.5%	2.3%	6.9%	10.3%	14.3%	11.8%	12.5%	1.9%	8.7%
(6) 計画化されなかった	12	20	38	31	20	20	18	12	171
	30.0%	45.5%	32.8%	39.7%	35.7%	26.3%	28.1%	22.7%	32.4%
(7) 意見が抽象的(あやふや)のため計画化されなかった	0	0	0	0	1	1	0	1	3
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%	1.3%	0.0%	1.9%	0.6%
(8) 法令・基準等に合わないため計画化されなかった	1	0	0	0	0	1	0	0	2
	2.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	0.0%	0.0%	0.4%
(9) 質問であり計画化されなかった	3	4	6	9	3	13	3	2	43
	7.5%	9.1%	5.2%	11.5%	5.4%	17.1%	4.7%	3.8%	8.2%
全意見数	40	44	116	78	56	76	64	53	527

ても、ワークショップで出された意見と「地域カルテ等」での指摘との強い類似関係が見出され、ワークショップが地域の特性を浮かび上がらせたことが確認される。

表-10から、那覇北地域は計画化された割合も、計画化されなかった割合も最も高い。さらに、同地域においては「素案にあった」という意見が最も少ない。これは行政側が当初想定していなかった意見が多く出ていることを意味し、行政の地域特性に対する考えと参加市民の考えが食い違っていたことが分かる。また、「素案にあった」という意見の割合が高いのは小禄地域であり、同地域について行政の考えと参加市民の考えが比較的一致していた地域であることが分かる。

最後に計画化されなかった意見に対する行政の回答類型(表-11)から、首里北地域が他地域に比べて「都市MPの計画の次元とあわないため」の意見数が多くなっているのが顕著である。また、那覇中央地域と那覇西地域において、「既に他で計画または決定されているため」の意見が多くなっている。

5. まとめ

①那覇市のワークショップの特徴

ワークショップで発言された全市民意見とそれらの意見に対する「回答集」を市は作成しており、これにより市民意見に対して行政がどの様に対応したかが基本的に理解できる。とくにこの「回答集」により計画化されなかった市民意見に対してある程度の説明責任を果たしたといえる。

②ワークショップにおける素案提示の役割と行政対応

市民の意見が「既に素案に計画化されていた」割合が34.6%あったことは、行政が提示した計画案を市民が直接参加で支持した結果となり、素案提示の効果を生みだしている。また、素案に修正を求める意見のうち42.1%が計画化されたことは、行政の考えを市民が変更させたことを意味しており、素案提示の結果として生じた効果である。また、このことは行政がワークショップを形式的に実施したのではないという検証にもなる。

③ワークショップの効果と行政の対応

那覇市で行われたワークショップにおいて出された意見数は、他都市で行われたワークショップでの意見数と比較しても遜色がなかったことから、意見収集の意味で高い効果があったと言える。また、アンケート調査等や行政内の一定の手続きを経て作成された素案に計画化されていなかったにもかかわらず、ワークショップでの市民

意見によって新たに計画化された割合が20.0%あったことは、ワークショップ開催の大きな効果である。

④地域特性の抽出と行政対応

地域によりテーマ別の意見数に相違があり、さらに他の資料から予め想定された地域特性とワークショップにおける意見の傾向に強い類似性が見られたことから、地域特性が引き出せたことが分かる。さらに、計画化された割合も最高の地域が34.6%で、最低の地域が14.5%と大きな開きがみられ、行政の対応も地域により異なっていることが明らかになった。これは、行政側による地域特性についての把握の程度や認識の違いが、市民側との意見とずれが生じ、その結果、計画化への差異があらわれたとみることができる。

⑤今回行われたワークショップの課題および今後の課題

都市MPの次元と異なる意見が多数出されており、参加者に都市MPの内容・役割などを十分に理解してもらうプログラムが必要である。そのためには、ワークショップの開催回数¹⁴を増やしていくことも検討課題となる。また、今回のワークショップにおいて、他で計画ないし決定されたものについては基本的に対応しておらず、これらの計画とワークショップの関係を予め明確にしておく必要がある。さらに、市民意見に対応しない場合において、その理由を明確にしていない件数も多少あり、この点は改める必要がある。

今後の研究課題として、ワークショップとその他の参加型まちづくりの手法との比較研究を行うことや、参加した市民がワークショップそのものをどう評価しているかについて、さらに分析する必要がある。

謝辞

本研究を行うにあたって資料提供やヒアリングに応じてくれた那覇市都市計画職員ならびにそのOBの方々にお礼を申し上げます。

補注

1. 本論文においては、ワークショップの概念規定を「まちづくりキーワード事典（学芸出版社）」から、「地域に係わる多様な立場の人々が参加し、コミュニティの諸課題をお互いに協力して解決し、さらに快適なものにしているために、各種の共同作業を通じて計画づくりなどを進めていく方法」であるとした。また、「新しい交通まちづくりの思想～コミュニティからのアプローチ（鹿島出版会）」から、ワークショップの特性を「参加者の水平な関係を前提に進められる、共同作業による集団創造性をめざす、理性だけでなく、楽しさや感性を重視する、各自の主体的な関わりを前提に行われる、それぞれの個性や価値観が尊重される」、とした。
2. 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」の集計結果を参考にした。
3. 第3次那覇市総合計画策定過程で、1996年に実施された市民参加型の地区の計画づくり。詳しくは、参考文献9)を参照。
4. 都市MP策定過程で1996年に実施された。調査対象は、那覇市に居住する満20歳以上の男女。調査対象は那覇市全域。標本数は2千人。有効回収数(率)は1,474(73.7%)であった。
5. 第1回目のワークショップで出された市民の意見に対しての回答は、まず第2回目ワークショップで参加者の前に明らかにされる。「回答集」そのものは、都市MPの縦覧期間が始まった時点から公表された。
6. 作業部会は、都市計画課の課長、技幹、係長、技査で構成される。
7. 関係部局の課長相当職で構成する。

8. 関係部局長で構成する。

9. 学識経験者、有識者、関係行政機関の職員等で構成される。

10. 参加の呼びかけは、地区ビジョンづくりの参加者、自治会、通り会などに呼びかけ、さらに、県内新聞や市の広報誌での広報も行っている。各地域の掲示板、公民館などにポスターを掲示し呼びかけている。

11. 1回目のワークショップ参加者は244人、2回目の参加者は113人で、1・2回とも参加した市民は64人であった。

12. 世帯参加率は、全参加者を全世帯数で割って%で示したもの。

13. 本稿「3-2. 那覇市都市マスタープラン策定のプロセス」で記述した「まちづくり意向調査」、「地区ビジョン」、「地区のカルテ作成」をまとめた資料。

14. 筆者の1人が所属している「那覇市NPO活動支援センター」では、「まちづくりコーディネーター養成講座」を1999年から実施を開始し、参加の技術の学習機会を提供しつつ、WSの必要回数や参加者の特定などを模索中である。

参考文献

- 1) 那覇市：「住民懇談会意見・提案集」、1998年
- 2) 那覇市：「那覇市まちづくり市民意識調査」、1999年
- 3) 那覇市：「那覇市都市マスタープラン」、1999年
- 4) 佐藤滋：「まちづくりの科学」、鹿島出版会、1999
- 5) 那覇市：住民懇談会用配付資料、1998年
- 6) 村田義郎・延藤安弘：「公営住宅建替計画策定における住民参加とソーシャル・サポートに関する考察」、日本建築学会計画系論文集第523号、1999年9月
- 7) 錦澤滋雄・吉村輝彦・原科幸彦：「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－鎌倉市を事例として－」、第32回日本都市計画学会学術研究論文集、1997年
- 8) 吉村輝彦・矢崎早人：「都市計画マスタープラン策定における市民参加プログラムのあり方に関する研究－鎌倉市を事例として－」、日本建築学会計画系論文集第526号、1999年12月
- 9) 横山芳春・池田孝之：「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－」、日本建築学会計画系論文集第534号、2000年8月

(2000年6月10日原稿受理, 2000年12月21日採用決定)