事業計画へのニーズからみたワークショップ適用方法

～栃木県における都市農村交流の事業計画策定事例からの考察～

STUDY ON THE WORKSHOP-METHODS APPLIED IN THE NEEDS
FOR OPERATIVE PLANNING

～Research on some case operative planning for the urban-rural exchange in Tochigi prefecture～

黒岩 麗子*, 藤本 信義**, 三橋 伸夫**, 本庄 宏行***

*Reiko KUROIWA, Nobuyoshi FUJIMOTO, Nobuo MITSUHASHI
and Hiroyuki HONJOU*

The purpose of this paper is how to arrange workshop according to a local planning situation. We used "how depending on which an operation progresses" as the local characteristic. We classified it into four, "community suggested type", "administration suggested type", "suspended type", and "compatible type".

Consequently, the followings are understood. ① The process of thinking is important for "community suggested type". ② The process of planning is important for "administration suggested type". ③ The process of education is important for "suspended type". ④ The process of thinking is important for "compatible type".

Keywords : *workshop, participatory planning, urban-rural exchanges, operative planning*

ワークショップ, 住民参加, 都市農村交流, 事業計画

1. 研究の背景と目的

近年、様々な事業においてワークショップ（以下、WS）を活用した住民参加が行われている。栃木県においても、都市農村交流に関する整備事業において、積極的なWSの活用により住民参加のきっかけづくりが図られている。

一方、WSの機会が増えるにつれて、その画一的な適用が見られるようになってくる。具体的には、地区の実状への配慮が不足し、参加者に違和感をもたらすようなスコアが作られたり、WSの成果が地区の将来構想あるいは整備事業に十分に活かしきれないなどの問題である。同種の整備事業でWSを適用する場合でも、対象地区が異なれば、WSも地区の実状と計画過程に柔軟に適合させなければならない。これまで、WSのプログラムや成果の検証はされてきたものの、WS適用の画一性・柔軟性に視点を置いた研究はなされていない。

そこで本研究では、事業計画策定に至るWSの過程が、住民側と行政側の計画への取り組み方や、地区の状態によってどのように変わるかを考察し、WS適用の画一性回避に資する基礎的知見を明らかにすることを目的とする。本稿で用いる全事例は、都市農村交流に向けた栃木県による整備事業であり、筆者らは、行政側からの依頼によりWSの企画に携わり、住民・行政から中立の立場でファシ

リテーター等のスタッフとして関わっている。

2. 研究内容

研究内容を以下に記し、図1に示す。

◆ **Step 1 :** WSの適用方法は、まず事業の主なニーズが住民・行政のどちら側にあるか、また、具体的な整備内容が明確になっているかによって変わる。これら2つの要素を組み合わせることで4つの進捗型を次のように設定する。

① **住民発案型 :** 住民側に整備事業のニーズがあり、行政側が、これを受け入れる形で事業を進めている型。

② **行政発案型 :** 行政側に整備事業のニーズがあり、住民側に参加を求めた形で事業を進めている型。

③ **発案保留型 :** 住民側・行政側共に、整備事業を絞らずに検討を重ね、最終的に特定する型。

④ **発案調整型 :** 住民側と行政側が個々のニーズを有し、それらを調整しながら事業を進めている型。

◆ **Step 2 :** これら事業の進捗型は、指定地区の立地や範囲、これまでにおける関連事業への取り組み状況、住民側および行政側の取り組み姿勢によっても左右されるため、以下の項目について各事例を把握する。

* 日本学術振興会特別研究員
宇都宮大学大学院工学研究科 大学院生・工修

** 宇都宮大学工学部 教授・工博

*** 宇都宮大学工学部 技術職員

Research Fellow, Japan Society for the Promotion of Science
Graduate Student, Faculty of Engineering, Utsunomiya University, M. Eng.
Prof., Faculty of Engineering, Utsunomiya University, Dr. Eng.
Technique Staff, Faculty of Engineering, Utsunomiya University

①立地・範囲（以下、立地）：立地は、農林水産省統計情報部による地域類型を用いる。範囲は、参加者同士の地域内交流の状況から、各事例の事業実施範囲の規模を明らかにする。

②これまでににおける関連事業への取り組み状況（以下、関連事業）：研究対象とする事業の目的である都市農村交流を中心に、これまで指定地区が取り組んできたことをみる。

③住民側の取り組み姿勢（以下、住民側）：整備事業について、どのように受け止めているかについて評価する。

④行政側の取り組み姿勢（以下、行政側）：整備事業について、どのように受け止めているかについて評価する。

◆Step 3：事業の進行型ごとに、WS適用の画一性と柔軟性について、如何なる傾向があったか考察する。次に、WSの位置づけについて考察する。位置づけとは、WSを適用する意味・目的を指す。同じWSを適用しても、地区により、その意味合いは異なる場合があるため、これを明確にする必要がある。

◆Step 4：WSの成果を都市農村交流の視点から考察する。ここでは、都市農村交流の一形態であるグリーンツーリズムの主要指標として、以下の4点をあげる。

①施設配置：体験交流施設など、交流客が利用する施設を集中配置したか分散配置したか。

②集落空間の活用：交流客が楽しむ場所を、施設のみではなく、集落景観・農地・山林・河川など、野外にも積極的に設けたか。

③周遊性：車や徒歩で、地区内を楽しく移動するための計画がなされたか。駐車場、散策路、案内板、休憩スペースの考慮などである。

④体験メニュー：交流客が農業・農村を体験するための計画をしたか。

これらの指標により、WSを経て、グリーンツーリズムを深く理解し、この特質を活かしつつ環境改善が可能な計画とすることができたか否かについて判断する1つの材料とする。

◆Step 5：以上の結果により、事業の進行型によるWSの柔軟性に配慮した適用方法について総括する。

3. 事業の概要と研究対象事例

栃木県における都市農村交流のための事業として、「栃木県ふれあいの郷づくり事業」と「ふるさとルネッサンス推進事業」を取り上げる。両事業の概要を表1に示す。

3-1. 栃木県ふれあいの郷づくり事業

栃木県ふれあいの郷づくり事業は、2001年から始まり、農業・農村の活性化を図るため、農村のもつ豊かな地域資源である「緑・食・人」を活かし、都市との交流による地域振興を整備事業および体制づくりにおいて支援する事業である。都市農村交流に住民が積極的に取り組むため、具体的な事業内容は、指定された地区に住む住民が推進委員会を設置し、整備事業・体制づくり双方を、予算（整備事業約7千万円、体制づくり約3.5千万円）の枠内において、独自に決めることが可能である。整備事業とは、花壇の設置など小規模なものから、体験交流施設などの規模まで都市農村交流の実践に効果を上げる内容のものをさす。予算は県が2分の1を補助し、残りは、市町村で全てを賄う場合や、一部住民負担になる場合もある。事業期間は1地区3年で、推進委員会は、初年度にWSなどの住民参加手法を用いて、市町村当局と共に事業計画を策定し、2～3年目で計画を実行に移す。整備事業を計画する際には、その内容が、将来

図1 研究内容

表1 事業の概要

		栃木県ふれあいの郷づくり事業	ふるさとルネッサンス推進事業
相違点	実施期間	1地区あたり3年間	1地区あたり5年間
	指定区域	旧村単位で指定	小学校区で指定
	整備事業	都市農村交流に直接関わるもの	都市農村交流を促進するもの
	重点項目	都市農村交流の実践	人づくり・体制づくり
共通点	事業主旨	都市農村交流への対応が、事業主旨に含まれている。都市農村交流に関わる整備事業などは、全て将来構想の中に位置づけねばならない。	
	住民参加	初年度に、住民参加により計画策定を行う。 2年目以降の事業実施に、住民参加が求められている。	

構想の中に位置づけられている必要がある。地区指定されるまでに、地区の将来構想がない場合は、整備事業の計画書と共に、将来構想図を提出しなければならない。各市町村当局は、住民の主体的な参加によって都市農村交流の実践を図ることが期待でき、住民参加型で計画策定が可能である地区や、既に取り組みが行われている地区を概ね旧村の範囲で選定し、県の地区指定を受ける仕組みである。

3-2. ふるさとルネッサンス推進事業

「ふるさとルネッサンス推進事業」は、「栃木県ふれあいの郷づくり事業」の前身に当たり、2000年まで実施されていた。当事業が「栃木県ふれあいの郷づくり事業」に変更された理由は、都市農村交流実践地区への支援方策を、より効果的に行うためであった。共通の目的を有する事業ではあるが、「栃木県ふれあいの郷づくり事業」に比較して、次の違いがある。①都市農村交流の実践そのものよりは、実践していく人材の育成や体制づくりに重点が置かれていた。②実施期間が5年と長い。③事業内容として認められるメニューの範囲が広い。当時は、都市農村交流の模索期であり、可能性を広げるメニューであれば、その効果について強く問われることはなかった。④指定地区の範囲が概ね小学校区と狭い。

3-3. 研究対象事例

研究対象事例は、これらの事業実施地区として指定され、計画策定を行うことになった地区のうち、筆者らがWSを企画運営した10地区である。

地区指定を受ける際には、それぞれの事業において指定範囲が決まっているが、都市農村交流の実践性を高めるため、必ずしもこれと事業実施範囲を一致させてはいない。各地区ごとに、1回2時間余りのWSを、1年間で5回前後開催している。

4. 事業の進行型別にみた地区の考察（表2）

以下に、事業の進行型別に事例を挙げ、型の特徴を考察する。

4-1. 住民発案型：住民側の強い要望を受け、行政側がこれを受

け入れる形で、事業を進めているのがAとBの2地区である。

【A地区】①立地：地区内に東武日光線の駅を持ち、工業団地や社員住宅など都市化された区域を持つ平地農業地域である。指定は5つの大字からなる旧村単位である。平坦地ではあるが、人口密度が比較的高く都市化が進んでいることから、各大字間の交流は乏しい状況であった。②関連事業：当事業の指定以前から、大字の1つでは、都市農村交流へ向けたイベントを実行していた。③住民側：イベントを実行していた大字は、これを大きく育てていきたい意向を持ち、会場になる施設の建設を求めている。しかし、他の大字は無関心で、大字間の温度差があった。④行政側：行政側は、1つの大字の求める施設を建設するために事業を導入し、WSは、施設建設に必要な将来構想を作成することが主な目的となった。

【B地区】①立地：日光杉並木の近くに立地する中間農業地域である。小学校区での指定であるが、予め農村レストランを建設することが決まっていたため、経営に関与する者が中心に集まり、円滑な合意形成が期待できた。②関連事業：市内各地で、蕎麦による地域振興を進めている。B地区もこの一環として農村レストランの開業を試みるに至っている。③住民側：建設予定敷地内にある古民家を有効活用するか、これを取り壊して新築によって開業するかの2案があり、この点において合意が取れていなかった。④行政側：市各地で図っている蕎麦による地域振興の一環として、個性的な農村レストランになるよう期待していた。

◆考察：当事業によって、何を整備するかが予め確定した状況でWSの適用が始まっている。住民側の共通目標に向かって計画が作成され、行政側は、これが地域エゴに偏らないよう、また、事業の実現可能性を高めるために、協力する取り組み姿勢となっている。この型は、立地には関係なく、住民側の共通目標の有無によって決まる傾向がある。この型の問題点は、WS参加者らの興味関心が整備事業の計画に集中し、将来構想へこれを位置づける意味が軽視されることにある。WSは、将来構想の重要性について参加者に理解を促しながら進行していくことになった。

4-2. 行政発案型：行政側が、強いリーダーシップを発揮して計画を作成し、住民側がそれに協力する形で事業を進めている地区で、C、Dの2地区が該当した。

【C地区】①立地：豊かな里山を持ち、なだらかな起伏の農村風景が特徴で、都市からの移住者も見られる地区である。旧村単位での指定であるが、地形的に大字を隔てるものがなく、周囲を里山に囲まれており、居住区域の面積規模が小さくまとまっている。旧村全体で1つの小学校区に相当していることもあり、大字間の隔たりは少ない。②関連事業：これまでクラインガルテンと農村レストランを中心に都市農村交流に取り組んできたが、リーダー層の不足、活動資金の不十分さなどにより、活動への疲れが生じていた。③住民側：これ以上、活動を広げるよりは、現状維持を望む意向が強かった。④行政側：行政側は、既存のクラインガルテンと農村レストラン、その奥に広がる豊かな里山を今後も維持し、さらなる地域活性化を望んでおり、積極的な整備を行う意向が強く出ていた。

【D地区】①立地：中山間農業地域であるが、近くに県内有数のスキー場や温泉街があるため、通過交通量が多い。また、地区内に別荘地を抱えている。これまでの地域振興への取り組みにおいて組織間の不和が生じていた。事業実施の範囲は、道の駅およびその周辺農地

表2 研究対象事例の概要と事業の進行型の類型化

事業の進行型	地区	事業指定年度と事業名	農業地域類型(第1次)	これまでの取り組み
住民発案型	A地区	2002(郷)	平地農業地域	イベント
	B地区	1998(ル)	中間農業地域	なし
行政発案型	C地区	2001(郷)	山間農業地域	農村レストラン
	D地区	2001(郷)	中間農業地域	道の駅
	E地区	2002(郷)	都市的地域	なし
発案保留型	F地区	2001(郷)	平地農業地域	なし
	G地区	2000(ル)	平地農村地域	浴場
	H地区	2002(郷)	中間農業地域	浴場・公共宿舎
発案調整型	I地区	2002(郷)	山間農業地域	イベント
	J地区	2002(郷)	平地農業地域	博物館・浴場

注) 郷=栃木県ふれあいの郷づくり事業 ル=ふるさとルネサンス事業

に限定された。②関連事業：交通量の多さを活かして、農村レストランや直売所を設けた道の駅があり、その向かい側には民間の博物館が立地している。道の駅を中心とした都市農村交流が活発で、県内で売り上げの上位を競い合っていた。③住民側：道の駅を中心に、活発に活動している組織に属する人々がいる一方で、彼らの活動に不信感を持つ人々の参加が得られない状況であった。これからどのような地域活動に参加できるであろうかと個人的に興味を持った人々が参加者となった。そのため、地区の代表者としての力にやや欠け、WSで地区全体の合意形成を図ることは厳しい状況であった。④行政側：道の駅に続く都市農村交流の発展を望む行政側は、参加者から積極的なアイデアを期待すると共に、自ら道の駅のサテライト的な施設建設を提案するなどのリーダーシップを見せた。

◆考察：地区指定を受ける段階で、既に行政側に整備事業の計画が用意され、住民側と対話を取りつつ計画を具体化させていく形であり、行政側で主導的に施設計画を担当している。中山間農業地域に、この傾向が見られる。これは、県内の中山間農業地域が早くから都市農村交流に取り組み、行政側が類似事業の経験を積んでいることによる。この型では、2つの問題が指摘できる。まず、行政側が作成した整備事業の計画に、WSの参加者側が引きずられて、住民側の意向が曖昧になる場合がある。一例を挙げれば、行政側が加工所建設を想定していた地区では、WS参加者は、加工所の必要性和可能性を充分検討しないまま、建設を前提に話を進めていく状況が生じた。2つ目の問題は、このような過程がもたらす結果として、次年度以降に予定されている実践活動において、住民参加の継続性が危ぶまれることである。参加の実効性が高いと言われるWSを適用したとしても、実質上、整備事業の計画が行政主導となって、住民の直接参加を促すWSの有効性が希薄化しているためである。

4-3. 発案保留型：行政側・住民側共に具体的な計画内容を描いていないか、あるいは行政側が作成した計画を、住民の直接参加を図るために白紙に戻して、住民側から提案を募る姿勢で取り組んだ地区で、E、F、Gの3地区が該当した。

【E地区】①立地：都市的地域に含まれ、起伏のない田園地帯である。事業実施範囲は2つの自治会(各自治会は複数の集落からなる)であるが、整備事業に意欲的な自治会の意思を尊重し、もう一方はオブザーバー的な参加となったため、実質1自治会の範囲となった。WS参加者は、互いに顔見知りであり、円滑な合意形成が期待できた。②関連事業：これまで、国内有数の大規模かつ先進的な河川整備事業に取り組むエコビレッジを目指してきたため、既に多くの視察者が来る地域であった。グラウンドワークの活動もあるが、都市農村交流という観点は希薄であった。③住民側：行政側が都市農村交流への取り組みを提案したことをきっかけに、これまで川を中心に行われてきた活動を、地区全域に広げるために、何ができそうか考え

ることから始まった。指定地区内に、複数のリーダーが存在し、そのリーダーシップにより皆で地区の将来を考える場としてWSが適用された。④行政側：住民側の意向を全面的に見守る姿勢を取った。【F地区】①立地：なだらかな田園地帯が広がる平地農業地域である。大字単位の指定であるが、提案公募制のWSであったため合意形成の点から見て、範囲に関する問題は生じなかった。②関連事業：特に都市農村交流を行ったことはない地区であるが、古代からの史跡が多く点在しているため、歴史愛好家やウォーキング目的の人々が多く訪れる地区であった。③住民側：他の事例において、WS参加者を選ぶ際には、委員会による直接の依頼やかかわ版（全戸配布）が中心であったが、当地区では完全な公募による。予め4つのテーマを掲げ、これらに興味を持つ者が参加した。④行政側：当地区は、当事業で義務づけられている将来構想を、地区指定以前に完成させており、これを活用したため、整備事業の計画のみ取り組んだ。整備事業の計画は、将来構想とWSで提案されたアイデアを元に、行政側が作成することになった。

【G地区】①立地：宇都宮市に隣接する平地農業地域である。近くに2つの工業団地があり通勤条件にも恵まれているため、少子高齢化の影響が少なく、平地を活かした大規模な農業が行われている地区である。小学校区単位の指定であり、円滑な合意形成が期待できた。②関連事業：地区内に公共温泉を持ち、隣接地に伝統工芸などの体験施設が建設中であった。都市農村交流の経験はない。③住民側：隣接地にできる体験施設を、地域振興に活かさないかとの期待から事業への取り組みが始まった。大規模な農業を展開しているため、さらなる生産向上への期待も高かった。④行政側：都市農村交流へ取り組みたいものの、具体策は模索中であり、住民側からアイデアをもらおうという姿勢で取り組んだ。

◆考察：2地区が平地農業地域、1地区が都市的地域に属している。都市農村交流の観点からは、特徴を出しにくい立地条件であることが読みとれる。また行政側も、都市農村交流に対して不慣れであることや、取り組みが県内で出遅れていたり、近隣に成功事例が少ないことから、リーダーシップを取れずにいることがあげられる。

4-4. 発案調整型：行政側と住民側のそれぞれに、整備事業への具体的なイメージがあり、双方が必ずしも一致していない地区で、H、I、Jの3地区が該当した。

【H地区】①立地：中間農業地域に指定され、農林水産省による「日本の棚田百選」の1つを持つ地区である。4つの大字からなる旧村単位であり、各大字間は峠などで隔てられているため、交流は乏しい状況であった。大字ごとに地域活動状況も異なっていた。②関連事業：国蝶オオムラサキを育成し、各種イベント会場になる公園や、公共浴場、公営宿舍など、都市農村交流の拠点施設となりうる資源が各大字にあるものの、これらを活用した積極的な都市農村交流は行われていなかった。③住民側：これらの資源を活用していきたいという意思是住民側にあるものの、人口の少なさから整備事業における自己負担額が大きくなることや、取り組みに失敗した場合のリスクについて不安感が大きく、夢を描くよりは、現実的に何か手軽にできることはないか知恵を出し合おうという姿勢で事業に取り組んだ。④行政側：やや弱気な姿勢で取り組む住民側に対し、行政側は、住民のやる気を引き出しつつ、住民と共にWSへ参加し、解決策を模索した。行政側から、積極的な提案もなされたが、住民側へそれ

を無理強いすることはしていない。住民と共に構想から築き上げていく姿勢であった。

【I地区】①立地：山間農業地域に指定され、近くに秘境と呼ばれる温泉郷を複数持つ位置にある44戸（地区指定時）1集落での指定であった。WS参加者は、互いに知悉しており、円滑な合意形成が期待できた。②関連事業：集落隣接地にある牧場で、都市住民を呼び込む大がかりなイベントを年に1回実施している他は、都市農村交流の活動はない。③住民側：近い将来、もっと積極的な都市農村交流を実施したいという意思を持っており、地区指定時には既に住民同士で話し合い、整備事業の内容を作成していた。④行政側：行政当局は、県の新たな特産品として推進したい夏苺の栽培と、観光農園に取り組んでもらいたい意向があった。夏苺を導入しつつ、住民側が作成した整備事業を実施する姿勢を取った。大きな相違を抱えた住民側と行政側の整備事業の内容の整合性を取ることが、WSに期待されることであった。

【J地区】①立地：新幹線の駅に近接した平地農業地域で、宅地化が進んでいる。既に確定している集会所建設に関係する住民のみの参加者であったため、指定範囲は旧村単位と広いものの、明確な目的の元、円滑な合意形成が期待できた。②関連事業：既に公共温泉と、姉妹都市ディーツヘルツタール（ドイツ）にちなんだグリム兄弟をテーマとした小型の博物館があるものの、住民主導型のイベントは、これまで行った経験が少ない。③住民側：老朽化のために解体した集会所の新築を強く望んでおり、当事業によって実現させる意思が強かった。しかし、都市農村交流への関心は低く、事業の目的から見て問題を抱えていた。④行政側：集会所のみの建設を認めるわけにはいかない行政側は、住民側を積極的に都市農村交流活動へ向けてリードしつつも、都市農村交流を促す機能を施設内外に盛り込むことを条件に集会所建設を認め、WSを見守る立場を取った。

◆考察：地区指定を受ける段階で、既に行政側に整備事業の計画が用意され、これを原案にするなどして、住民側と対話を取りつつ計画の具体化を図ろうとしている。2つのケースがある。1つは、中山間農業地域で、早くから都市農村交流に取り組み、行政側が、同市町村内で類似事業の経験を積んでいることに加え、住民側も既に自ら活動に取り組んだ経験がある場合である。行政側が、リーダーシップをとって提案をしても、住民側がその内容を吟味する素地ができあがっているために調整の必要が生じる。もう1つは、事業主旨とは無関係に、住民側の生活において集会所など整備事業への切実な要望がある場合である。行政側は、事業主旨に即しつつ、住民側の要望を満たす計画とするため、住民側との調整が必要となる。

5. WSの位置づけ

当事業は、「将来構想」と「整備事業」の双方を初年度に計画するが、以上のように、事業の進行型が異なった場合においても、「将来構想」の中に「整備事業」が位置づけられねばならない。従って、どの型で進行させるかを問わず、「将来構想」の計画を先に実施し、順次、具体策の検討へ移るようにWSを適用した。具体的には「将来構想」を「認識」「分析」「計画」^{注1)}の順で行い、「整備事業」の計画を「絞り込み：優先順位が高い整備事業を選択する段階」→「整備事業決定：次年度に実施する整備事業を決定する段階」→「施設構想：基本構想の段階」→「施設計画：実施設計の段階」の各段階に分け、この

順序に従っている。「将来構想」終了時点から「整備事業」計画への移り変わりの模式図を図2に示す。それぞれの段階に適用したWSの種類は表3に示す通りで、各地区の状況に応じて、この中から取捨選択し、必要に応じて組み合わせ、柔軟性を確保した。どのプログラムも、以下の条件を備えている。①行政担当者も参加者を誘導しない範囲で、議論へ積極的に参加する。②スコアに沿って進行させる。③参加者の自由な発想と相互の意思疎通を促進するように構成する。④自由な発想、合意形成などに資するため、参加者が多数の場合は小集団（10名前後）のグループ編成をとり、複数グループが生じる際はグループ間の合意形成も図る。

以下に、事業の進行型別に、適用したWSの柔軟性に関する考察、およびWSの位置づけと行政担当者のWSへの関わり方について述べる。

5-1. 住民発案型

【WSの柔軟性】A地区は、将来構想や、これに整備事業を位置づけることの重要性を認識してもらうため、旗揚げアンケート（表3中の③、以下表3中の丸数字。6章まで同じ）や投票（③）、KJ法（④）を用いて、地区の特徴や住民が抱えている将来の不安をまとめた。B地区では、整備事業で予定されている農村レストランについて、他の機能を持たせる必要性はないか、建設予定地を歩きながら考えるWS（①）を行った。また、A地区は、参加者が施設建設に関心を集中させていたため、将来構想（⑦）を作成する際には、都市農村交流の対応に関するスコアを入れ、施設以外での交流活動の可能性を検討してもらった。

【WSの位置づけ】この型に該当する地区は、WSが始まるより先に話が進んでいた整備事業の計画を、将来構想の中に位置づける必要性があった。これは、住民発案型の場合、整備事業の対象は明確化されていても、それが地域の将来像とどのように結びつくかが展望されていないことが多いためである。具体的には、施設構想を行う頃までに、整備事業の計画が将来構想の中に位置づけられ、整合性が取れるように調整を図った。将来構想を作成する過程における「認識」「分析」「計画」の各段階におけるWSは、整備事業の妥当性を確認するために実施する位置づけとなる。将来構想の中に、予定している整備事業を位置づけつつ、住民側のニーズと事業主旨の整合性を取る必要性から、地区について様々な視点から考え、将来展望・長期的なビジョンを描く機能が、強くなる。以上のことから、この型では、地区の将来について改めて考え直す分析の過程が重要となる。

【行政担当者の関わり方】住民側が考える計画の実現可能性を高めるため、WS開催中における行政側の関与の仕方は、B地区の場合、農村レストランを、新築ではなく既存施設の改装で実施することが有利であるという情報を提供ことであった。

5-2. 行政発案型

【WSの柔軟性】行政側が、住民側に協力を求める形で事業が進んでいるため、住民側の関心がやや低い。このため、該当する2地区では、最も住民側の興味を喚起しやすい人材のリスト化（②）を第1回目のWSとして用いるなど順序を変えた。C地区は、地区にとって望ましいと考えられる指針を、筆者らが用意した原案の中から投票（③）によって選定し、それについて、集中的に検討した。D地区は、事業実施範囲が道の駅周辺部分と大変狭いため、他地区と同じだけの

図2 事業の進行過程とWSの位置づけ
表3 用いたWSの種類

計画段階	種類	プログラム概要
将来構想	認識・分析	① 地域の良い点、悪い点を地図に記入。 (場合によっては、現地を見に行く。環境点検)
		② 地域の人材をリスト化する。 カード記入→表への整理。
	分析	③ WS参加者や非参加者へのアンケート
		④ 曖昧な問題をカードを用いて図式化。KJ法
		⑤ 様々な情報を、表を用いて分類。
	計画	⑥ 土地利用や農地耕作者別に地図を色分け。
		⑦ 地区の将来あるべき姿を地図に描く。
事業計画	絞り込み	⑧ 都市居住者になったつもりで、グリーンツーリズムの計画を立てる。
	施設構想	⑨ 優先順位づけ
		⑩ 施設使用者の立場に立って、使い方を想定する。

WS時間・回数でも、将来構想（⑦）について密度の濃い議論がなされた。また、初年度最後のWSでは、行政側が整備事業として予定している集会所兼加工所について、使い方の検討（⑩）も行った。

【WSの位置づけ】既に行政側が有する整備事業の計画を予め住民側に提示すると、住民側がこれに誘導される可能性がある。そこで、住民側で将来構想から整備事業までを作成し、行政側と住民側の案を調整した。従ってWSは、行政側が作成した整備事業の計画内容が地区で受け入れられるか否か妥当性を判断し、施設計画へ向けた資料づくりのための位置づけとなる。住民側からみれば、どのような計画であれば受け入れられるかについて検討するため、様々な案を考える場となる。以上のことから、この型では、他の型に比較して計画策定過程に比重をもたせる必要性があった。

【行政担当者の関わり方】WS開催中の行政側の役割は、参加者と

共に話し合いに加わったり、逐一成果を確認していくことであった。行政側の整備事業の計画へ住民側の考え方を反映させ、具体化していくためである。

5-3. 発案保留型

【WSの柔軟性】E地区では、1日を使って地区内を実際に歩き①、良い点・悪い点を確認した。時間的なゆとりがあったG地区は、都市農村交流によって耕作放棄地を減らせることを判りやすくアドバイスするため、農地の現状を地図に色分けする作業⑥を用いた。また、地区への認識を深めるため、地区内全戸へのアンケート③も活用した。将来構想図を作成する作業⑦では、将来構想を当事業で作成しなかったF地区を除き、筆者らが用意した将来構想の指針（都市農村交流への対応を含む）の原案に従って、全ての指針を検討しながら、農業・景観・生活など様々な視点から将来構想を描いた。さらに、E地区では、都市農村交流のために訪れる交流者の立場に立ったシミュレーション⑧を実施し、次年度以降、事業の実践に関わる可能性の高い参加者の啓発に役立てている。

【WSの位置づけ】行政側・住民側の双方が、具体的な整備イメージを描いていないので、予め将来構想を描き、その中から必要なものを整備事業として選択し、具体化する流れを取ることができる。従って、将来構想を作成する過程における「認識」「分析」「計画」の各段階におけるWSは、整備事業を決定するための判断材料を用意する目的で行うという位置づけとなる。白紙の状態将来構想と整備事業の双方を築き上げていくため、WSは、都市農村交流の活動や、その地域活性化への効果に対する意識啓発と、計画策定に向けて地域を知るための機能が強くなる。以上のことから、この型では、地域の良い点と悪い点を列挙する認識・分析の過程が最も重要となる。

【行政担当者の関わり方】WS開催中における行政側のリーダーシップは、住民意向の誘導を防ぐために抑制された。

5-4. 発案調整型

【WSの柔軟性】H地区は、第三者の意見を知るために、都市居住者へのアンケート③を活用し、判断材料とした。また、地区の方向性や必要な整備事業を明確にするため、KJ法④を用いて検討した。I地区では、分析の段階の人材リストアップ②を、整備事業に関係する人材に特化して行い、住民側による計画の実現可能性の検討を行った。また、行政側の計画である夏苺の農園にする可能性の高い場所の選定を将来構想⑨と同時に進行で実施している。J地区では、表⑤を用いて、予定している整備事業で建設予定の集会所について、対応可能な都市農村交流への使い方を列挙した。また、交流客の立場からのシミュレーション⑧を実施し、集会所のあり方を検討した。

【WSの位置づけ】行政側と住民側双方の整合性を取りながら進めることになる。行政側の整備計画案を住民側に提示しても、住民側は独自の案を持っているため、誘導されるおそれは少ない。2つの整備計画案の整合性を取るため、WSは合意形成の機能を強くした。以上のことから、この型では、計画内容の絞り込みから整備事業決定までの段階が重要になる。

【行政担当者の関わり方】WS開催中の行政側の立場は、参加者と共に話し合いに加わったり、必要な情報を臨機応変に提出し、住民側の計画策定を支援することであった。

6. 事業の進行型別にみたWS成果への影響

事業の進行型の違いが、WS成果に如何に影響したかについて「施設配置」「集落空間の活用」「周遊性」「体験メニュー」および行政側のWSへの関わり方から考察する。各地区の成果を図3に示す。これらの成果は、初年度にWSによって作成されたものであり、事業2年目以降に現実に実施される内容とは異なる場合もあるが、WSの影響を判断する上で最も適しているために用いた。

6-1. 住民発案型

【成果の特徴】A地区は、将来構想を作成する必要性を理解してもらうために実施した旗揚げアンケート③や投票③、土地利用状況を地図に色分けする作業⑥へ時間配分を重点配分したため、整備事業の内容は施設計画に集中する結果となった。この地区は、大きく4つの区域に分かれ、整備事業の導入が予定されていない3カ所からの参加者の関心が、整備事業の導入予定地に比較して低かったことも都市農村交流の計画が難しかった理由の1つである。またB地区は、農村レストラン用の施設を準備するために、新築にするか改装するか議論⑤に多くの時間を費やしたことや、ふるさとルネッサンス事業による指定であり、取り組み体制が整えば、特に積極的な実践は求められなかったことも影響している。以上のことから「施設配置」は、参加者に理解されやすく、短時間で計画を作成可能な集中配置になりやすい傾向が出た。

【柔軟性確保による影響】都市農村交流に関心が向くようWSを適用したものの、その効果が「集落空間の活用」「周遊性」「体験メニュー」に表れた事例はなかった。これは、地区の現状を考え直すなど分析期に比重のあるプログラムを適用して、将来展望・長期的なビジョンを描かせた結果、集落空間を如何に快適にしていけば考えることに終始し、都市農村交流のための舞台として整えていくことにまでたどり着けなかったためである。このため、周遊性や体験メニューが欠落し、施設の立地も集中型となり、交流客が移動しながら農村風景を楽しむという計画とはなっていない。

【課題】施設建設及びその運営のみでも、都市農村交流の効果はある程度期待できるものの、行政側は、次年度以降、施設および周辺を使ったグリーンツーリズムについて、住民側へ啓発を続ける必要があると考えられる。

6-2. 行政発案型

【成果の特徴】これまでの地域づくり活動に疲れを感じていたC地区では、新たに施設を用意するよりは、既存施設の充実を図る計画になった。D地区は小規模な事業実施範囲内で、充実したグリーンツーリズムを楽しめる計画となった。「集落空間の活用」「周遊性」については、C地区の住民側がこれを望まないこともあり、C地区では既存施設周辺のみと最小限に留めている。「体験メニュー」としてC地区は既存のクライナガルテンを活かした。D地区は新たに観光農園を作っていく計画になっている。どの地区も、地区内の人材の状況や、交流活動実践の効率性を考慮した実現性の高いものとなっている。「施設配置」は、D地区の加工所の選定を、住民側がまとめた土地利用の状況から行政側が行ったものである。

【柔軟性確保による影響】様々な計画を考えることに重点を置いたWSを展開した結果、行政側が作成した整備事業の計画に、住民側の現実に即した意向が取り込まれ、実現可能性が高いものとなった。多くの案を出し合うことで、住民側の合意を得られる方向性を見つ

けやすいことによる。C地区は住民側が積極的な交流を望まないことが影響しているが、元々、行政側に具体的な計画が想定されていることもあって、グリーンツーリズムの主要指標も満たしやすい。

【課題】WS参加者と共に話し合いに加わった行政担当者は、積極的に住民の意見を行政側の整備事業計画へ反映させ、自らの計画を洗練させている。しかし、行政側による整備事業の計画に住民側からの直接参加がないため、次年度以降に如何なる参加手法を用いるかが課題となると考えられる。

6-3. 発案保留型

【成果の特徴】E地区で用いた交流客の立場に立ったシミュレーション(⑧)によって、「集落空間の活用」「周遊性」「体験メニュー」について、十分な検討がされた。F地区も同様に、集落全域を歩いて楽しめる空間にするためのスコアを入れたため、「集落空間の活用」「周遊性」については検討されている。G地区は、「施設配置」が1カ所に集中する計画となったため、「周遊性」が施設周辺部に限定された。なお、G地区に「体験メニュー」が無いのは、ふるさとルネッサンス事業による指定であり、都市農村交流の本格的な活動には取り組むよりは、準備・実験段階を支援する事業であったためである。「施設配置」は、WSの中で議論を進めることが可能であったため、「集落空間の活用」「周遊性」「体験メニュー」の計画から、それぞれの地区に適した場所が選定された。

【柔軟性確保による影響】都市農村交流の実践へ向けた啓発を含んで

いたことや、行政側・住民側双方に具体的なイメージがなかったことから、WSの種類、適用方法が計画内容に直接反映している。WSが持つ啓発の機能をストレートに反映しており、スコアがそのまま計画のモデルになっていることが考えられる。このため、グリーンツーリズムの主要指標は満たしやすいものの、参加者側・行政側共にWS中の深い検討を経て計画されたものとは言い難い。

【課題】行政側の事業推進に向けたリーダーシップが弱い型であるため、WSによって整備事業計画を策定する時点では、難航したケースもあった。G地区は、ふるさとルネッサンス事業による指定で、認められる整備事業の種類が多く、逆に、決定に手間取る結果となった。

6-4. 発案調整型

【成果の特徴】H地区で用いた交流客の立場に立ったシミュレーション(⑧)によって、「集落空間の活用」「周遊性」「体験メニュー」について、十分な検討がされた。I地区では、住民側が、「集落空間の活用」を望まないこともあり、温泉の湧出口近辺に足湯の施設を設けるのみと、最小限に留めている。J地区では、都市農村交流に活用できる既存施設が分散していたことが影響しているものの、この特徴を活かし、「集落空間の活用」「周遊性」を積極的に取り入れた。「体験メニュー」は、I地区においては夏苺を中心とした加工品などを、J地区では蕎麦のオーナー制度を計画している。「施設配置」に関しては、I地区では、当初、集落内に設ける案であったが、WSを重

図3 WS成果の概略

ねる内に集落隣接地にある耕作放棄地を使うことになり、住民側の負担を減らすことが可能になった。I地区は、行政担当者と住民代表者からなるワーキンググループにより、強力なリーダーシップを取って、整備事業の計画に努めたため、大きなトラブルもなく完成に至った。H地区では、住民側の自己負担金が高額であったことが原因となり、図3に示す計画に落ち着くまでには、整備事業そのものを中止する意見も出されたが、住民側・行政側双方の対話により、事業決定に至った。

【柔軟性確保による影響】行政側・住民側双方のニーズを両立する方法を探るためのWSを展開した結果、行政側による事業実行力と、住民側によるきめ細かな提案が融合され、実現可能性が高いものとなった。双方の計画がWSによって融合された原因は、互いの考えの実現可能性を様々な材料を用いて判断するプログラムを適用しているためと考えられる。グリーンツーリズムの主要指標を満たすことは行政側が積極的に提示し、スコアにも組み込まれているために、交流へ向けた住民側の実践能力を超えない限り、容易となる。

【課題】これらのことより、発案調整型で行政側に求められることは、WSだけに頼らず、積極的に住民側との対話を継続することであると考えられる。

7. 結論

本稿では、事業の進行型ごとに、WSの柔軟性について考察した。この結果、事業の進行型ごとに、マニュアル化したWSプログラムにおいても、WSの位置づけや適用方法を変えることにより、柔軟性を持たせることが必要であることを明らかにした。WSの柔軟性は、整備事業の計画内容に影響し、その後の行政側の対応をも変化させる。以下に、各型の総括を行う。

①**住民発案型**：これまでの取り組み状況や立地などに関わらず、住民側のニーズが高い場合の型である。整備事業の計画内容が、将来構想や事業主旨に合致しにくい傾向を持つため、地域の分析を行う段階で、新たな視点を導入するWSプログラムを重点的にを行い、実効性のある計画づくりへ向けていく必要がある。よってWSは、住民側が希望する整備事業の暮らしへの影響や、将来構想を改めて考え直す手法としても位置づけられる。

住民側のニーズを、後から作成した将来構想内に位置づけることが可能であるが、事業主旨や行政側の意向との調整に時間がかかった場合、都市農村交流の主要指標の一部が欠落するなど、必ずしも質の高い整備事業計画となるわけではない。行政側からの十分な情報提供によって整備事業計画を具体化させること、整備事業の実施段階及び運営段階においての、行政側による継続的な啓発活動が求められる。

②**行政発案型**：行政側が類似事業の経験を積んでいる場合の型である。行政側に比較して住民側の関心が低い傾向があるので、WSプログラムは、興味を喚起する種類を先に適用したり、地区に必要とされる整備事業の計画内容を探る過程に重点をおくことになる。住民側から積極的に計画提案を募り、明確に表れていない住民側の意向を十分に収集するための手法として位置づけられる。

整備事業の計画内容は、主要指標を満たしつつ住民側の実践能力に即したものとなった。しかし、地区指定時点において、行政側が予め用意した整備事業計画を、いつ、どのように住民側に公開する

かによっても変化すると考えられ、次年度以降の住民参加の機会にも影響する。他の型と比較して、最も行政側と住民側の対話と信頼関係の構築が必要である。

③**発案保留型**：類似した整備事業の経験が行政側・住民側双方に少ない場合の型である。慣れない事業主旨に対応するため、啓発性を高める必要があった。WSプログラムは、地図の色分け作業やアンケートなどを用い、地域の認識・分析を行う段階を重点的に適用していくことで、整備事業の具体的なイメージ形成に役立つことになる。WSは、事業主旨や地域づくりについての理解を深め、共に取り組んで行こうとする啓発の手法として位置づけられる。

主要指標をほぼ網羅し事業主旨に即した計画づくりが可能であるが、必ずしも実現性の伴った計画になるわけではなく、行政側のリーダーシップがない場合、整備事業を確定させる際に混乱を招くことがある。

④**発案調整型**：行政側が類似事業の経験を積んでおり、住民側も自ら関わった経験を持っている場合の型である。WSは、双方の納得がいく計画提案を選択していくことが焦点となる。WSプログラムは、整備事業絞り込み・整備事業決定の段階に重点的に適用していくことで、行政側と住民側の意向を両立させた整備事業計画として洗練を図ることが可能である。WSは、行政側と住民側の意向を両立させる糸口を見つけるために合意点を探る手法として位置づけられる。

行政側による事業実行力と、住民側によるきめ細かな提案が融合され、主要指標を満たしつつ地域に即した計画策定が可能である。WSの適用を始めた時から、住民側・行政側双方のニーズを紹介し、随時情報を交換し合い、互いの実現可能性を高めながら計画が進められる。行政側には、十分な情報提供と、調整能力が求められる。

謝辞：研究対象地域へのWS適用および取りまとめなどに関しては、1998年から2002年度に宇都宮大学建築計画研究室に所属した多くの学生と研究員の多大なる協力を得た。この研究の一部を卒業論文としてとりまとめた後藤大治、荒井貴彦、および宇都宮市役所からの受託研究員であった永嶋慶子、福田文彦の各氏には、特に感謝したく、ここに謝意を表する。

本稿は、科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果の一部である。

本稿は、参考文献1)～3)に追加分析と考察を加えて発展させたものである。

補注

注1) 既報告（参考文献4）において、WSの適用過程は「認識」「分析」「計画」の3つに分けられることを記した。

参考文献

- 文1) 黒岩麗子・藤本信義・三橋伸夫・本庄宏行、「住民参加型の事業計画策定過程におけるワークショップ適用に関する研究－栃木県ふれあいの郷づくり事業を事例として－」2002年度日本建築学会関東支部研究報告集Ⅱ，pp.129-132，2003.3
- 文2) 黒岩麗子・藤本信義・三橋伸夫・本庄宏行、「計画づくりワークショップの展開方法に関する研究－栃木県ふれあいの郷づくり事業を事例として－」2003年度農村計画学会学術研究発表会要旨集，pp.33-34，2003.4
- 文3) 黒岩麗子・藤本信義・三橋伸夫・本庄宏行、「住民参加型の事業計画策定過程におけるワークショップ適用に関する研究その2－計画局面的順序性から見た適用手法の差異－」2003年度日本建築学会関東支部研究報告集Ⅱ，pp.197-200，2004.3
- 文4) 黒岩麗子・藤本信義・三橋伸夫、「住民参加型地域振興の類型からみたワークショップ手法の特徴－計画策定プロセスからの特徴－」農村計画論文集，No.4, pp.145-150，2000.2.11

(2004年5月10日原稿受理，2004年10月13日採用決定)