公共施設の再編においていかに市民参加を進めるか

芝浦工業大学工学部建築学科教授　志村秀明

公共施設をどう再編していくかを検討するためには、利用者である市民の意見を取り入れるのは当然のことである。ただ、市民参加と一口に言っても様々な方法がある。公共施設の再編を通じて、市民の交流促進やコミュニティの強化を図りたいのであれば、再編計画策定の段階から積極的に市民参加を行っていくべきである。

市民参加は当然のこと

公共施設には様々なものがあるが、共通して言えることは「市民サービスを提供する施設」ということである。つまり、公共施設をどう再編していくかを検討するためには、利用者である市民の意見を取り入れるのは当然のことである。しかし筆者らが2015年度に実施した全国調査によると、公共施設再編に取り組んでいる357自治体のうち約4割にあたる138自治体しか市民参加を行っていない。「まだ公共施設再編の検討がそれほど進んでいないから市民参加を行っていない」という自治体が多いとは思うが、「公共施設再編は市民サービスの低下を招く恐れがあるので、市民から直接意見を聞くのは怖い」「議会があるのだから、市民の代表者である議員から意見を聞けば十分だ」と考えて、市民参加に消極的になっている自治体も多いだろう。

市民サービスは、例えば子育て支援や放課後の学童保護、高齢者のデイサービスなどのように、家族や近隣の支えを得て特定の施設ではなく市街地（まち）の中で賄われてきたものが多い。そのように考えれば、利便性の低下を心配する市民の声を恐れるよりも、むしろプラス思考で公共施設再編による効果を期待して、市民の交流促進やコミュニティの強化を目論むべきである。他にも地域・地区の実情を読み取るという観点からも、利用者である市民が公共施設再編の検討に参加して、市民と自治体と専門家が互いに知恵を出し合いながら再編計画を策定していくべきである。

積極的な市民参加の方が得

市民参加と一口に言っても様々な方法がある。公共施設の再編を通じて、市民の交流促進やコミュニティの強化を図りたいのであれば、再編計画策定の段階から積極的に市民参加を行っていくべきである。

市民参加を含めて公共施設再編に取り組んでいる138自治体は、合計で353の市民参加の機会を設けていたが、そのうちの114（32％）はパブリックコメントであった。パブリックコメントは、市民から寄せられる意見数が少ないためその実施は形骸化していると各地で報告されている。つまり市民参加を行っているとしても、パブリックコメントでは意味はないだろう。

一方で、積極的な市民参加の方法としてはワークショップがある。残念ながらワークショップは31（9％）と少ないが、今後個別の公共施設の基本計画を策定する段階が増えていけば、利用者である市民との対話がより必要となるため、その数は増加していくと思われる。ワークショップを建築・都市分野に導入したローレンス・ハルプリンは「検討に積極的な人ほど、我々のデザインがいかに上手くできていても、またいかに

しむら・ひであき
1968年東京都生まれ。専門は、まちづくり、市民参加、都市計画。博士（工学）、一級建築士。早稲田大学大学院理工学研究科博士課程修了。早稲田大学理工学部助手、芝浦工業大学工学部建築学科助教授を経て、2011年から同大学教授。主な著書に『まちづくりデザインゲーム』（共著／学芸出版社）、『参加による公共施設のデザイン』（共著／日本建築学会編）。日本建築学会奨励賞（2006年度）受賞。さいたま市や市川市で公共施設再編の市民ワークショップに関わる。

27-029.indd 27　2016/10/13 22:13

上手く提案されても、自分がデザインの基本前提に参加していないという理由で、デザインに異議をとなえるものだ」と言っている。公共施設の再編を積極的に検討すべきと考えている市民を、公共施設再編の味方につけない手はない。

さいたま市での取り組み

さいたま市は、個別の公共施設再編・複合化の計画策定を市立与野本町小学校とその周辺に点在する公共施設を対象にして進めている。さいたま市は、市民を含めた「公共施設マネジメント会議」を10年に設置したことから、先進的に公共施設再編の検討を進めている自治体として知られている。市全体の公共施設再編の方針を定めた「公共施設マネジメント計画」を12年6月に策定したことから、13年度から個別の公共施設再編・複合化の計画策定に着手することにし、市内中央区にある与野本町小学校を中心とする公共施設群を対象として、まずはモデルケース・ワークショップを実施していくことにした。筆者は13年度から14年度にかけて実施されたモデルケース・ワークショップから、15年度の基本計画案策定ワークショップのプログラム作成アドバイザーとファシリテーターを務めた。

与野本町小学校は、北校舎が築58年、東校舎が築46年と老朽化が進んでいる。そこでさいたま市は、北校舎を建て替え、また東校舎の改修工事を行うことで、周辺公共施設を取り込んで複合化し、市民の交流を促進する複合施設としたいと考えた。2年間にわたったモデルケース・ワークショップでは、市民の活発な意見交換が行われ、周辺公共施設の中から「子育て支援センター」「文化財資料室」「放課後児童クラブ」を小学校に取り込んで複合化することになった。また、小学校と隣接する「コミュニティセンター」を小学校複合施設とより強く連携させることにした。15年度の基本計画策定ワークショップでは、小学校複合施設の施設構成を決定すると共に、コミュニティセンターについては、小学校複合施設との連携を強化するための動線計画案と改修計画案を決定した。与野本町小学校を中心とする公共施設再編・複合化の基本計画は、以上のような施設構成と、市民の交流イメージ・運営への参画イメージによってまとめられた。

まちづくりデザインゲーム

与野本町小学校を中心とする公共施設再編・複合化基本計画策定ワークショップで用いた手法が、筆者らが開発した「まちづくりデザインゲーム」である。この手法は名称の通りまちづくりを対象とするものであるが、公共施設の再編と複合化となると特定施設の利用者となる市民ではなく、様々な公共施設を利用する市民となる。そのような市民は、世代、立場、生業が様々で多元的な意見と価値をもつので、まちづくりにおけるワークショップ参加者の市民に近い。そこで、市民が様々な立場と役割を体験するゲーミング技術と、将来の空間を疑似体験するシミュレーション技術を組み合わせたまちづくりデザインゲームが効果を発揮するのである。

ゲーミングでは、ワークショップ参加市民が、例えば小学校の児童役・先生役、子育て支援センター利用者役・スタッフ役、文化財資料室案内ボランティア役・利用者役、放課後児童クラブ利用児童役・スタッフ役になって、それぞれの立場から施設構成のあり方と交流、運営のイメージを対話していった。

シミュレーションでは、参加市民は1／100スケールの模型を直に、また小型CCDカメラ映像を通じて見ることにより、複合化する施設のボリュームと構成の適切さや、市民同士の交流イメージを膨らませ、またその交流イメージにふさわしい空間デザインとなっているかを確認した。

結果として、与野本町小学校を中心とする公共施設複合化の施設構成案をまとめることができた。小学校と地域との交流を促進するために、「地域交流室」や「地域サロン」「憩いの庭」を設けることになった。交流イメージについては、例えば小学校の児童が「地域交流室での社会科の授業で、文化財資料室から運び込まれた資料を見ながら、クラス全員で大きな歴史地図をつくる」や、子育て支援センターの利用者が「憩いの庭で立ち止まって、花壇の手入れをする近隣ボランティアと話をして、ガーデニングのアドバイスをもらう」といった16のイメージがまとまった。他にも、参加した市民からは多くの施設の利活用イメージがだされ、運営への市民参加については、「市民が運営を担うことは良いが、その運営は最初からきっちりと決めるよりも、話し合いながら徐々に決めていった方がよい」といった方針が見えてきている。

市民参加の要点・課題

27-029.indd 28 2016/10/13 22:13

筆者は、公共施設再編をテーマとするワークショップでは、さいたま市以外でも、千葉県市川市でプログラム作成アドバイザーとファシリテーターを務めていた。これらとまちづくりワークショップでの経験を踏まえて、以下のことが公共施設再編における市民参加の要点・課題だと考えている。

与野本町小でのワークショップの様子

①公共施設再編の取り組みはまちづくりである

公共施設再編における市民参加では、多様な市民が参加するため多元的な意見と価値観の対話となり、それはまさしくまちづくりでの対話に近いものとなる。また市民参加は、公共施設再編の計画がまとまって短期で終了するのではなく、まちづくりのような持続的にゆっくり進んでいくプロセスが大切となる。つまり、まちづくりが多元的な対話となるように、公共施設再編においても一つの計画に市民皆が両手を挙げて賛同することは難しく、時間をかけて市民や自治体が相互理解する、お互いの立場や状況を認め合うという状況づくりを常に念頭に置かなければならない。

②市民参加の成果を持続させる

公共施設の再編・複合化では、自治体はどうしても単年度事業として「基本構想」「基本計画」「基本設計」「実施設計」と成果を出すことになるのだが、このプロセスにおいて、「基本構想・計画」のみ市民参加を行うとなると、その後施設の完成まで3～4年かかることになる。まちづくりデザインゲームのようなワークショップによって、せっかく積極的に公共施設の再編や交流促進を考え始めた市民は、数年間放っておかれては、考えたことを忘れてしまうし熱意が冷めてしまう。市民参加の成果を、施設完成後まで持続させることを考えなければならない。

成果を持続させる方法の一つとして、公共施設再編計画や複合化の図面のみを成果とするのではなく、市民の交流イメージ、運営への参画イメージをしっかりと記録し大切にすることがある。施設計画・構成は、予算などの理由で変更される恐れがあるので、本当に参照しなければならないのは、図面ではなく市民が描いたイメージなのである。加えて、計画策定後も定期的に市民との対話の場を設けることが大切なことは言うまでもない。

③市民参加を正しく選択しプログラムする

例えば、ワークショップに参加する市民を、公募や地域の代表に声をかけて集めれば良いという訳ではない。地域の代表を含みつつも創造的なグループ作業に積極的で、かつ対象となる公共施設と関係がある市民が参加者になるように呼びかけて準備しなければならない。また、公共施設再編の全体計画の検討と、個別の施設計画では、選択すべき市民参加の方法が異なる。公共施設の用途が学校なのか、市庁舎なのか、図書館なのかでも異なる。ワールドカフェ方式は、イメージの共有には役立つが、対話の方法を工夫しないと創造的な発想は生まれにくい。他にも、検討委員会の設立、意見交換会の開催などの方法を正しく選択してプログラムする必要がある。

④市民の地力を強化する

公共施設再編は大変難しい課題なので、公共施設再編の取り組みが始まるというので市民参加をスタートするのでは、市民力が未熟な可能性が高く成果をあげるのは難しい。ドイツのミュンヘン市では、将来の社会を担う子ども達への市民教育イベント「ミニ・ミュンヘン」が、NGOの主催で市や州の支援を受けて、隔年で開催されている。このミニ・ミュンヘンに触発されて、日本でも横浜市や市川市で同様の取り組みがNPOなどの主催で始まっている。このような取り組みがNPOと自治体、専門家の連携で更に広がっていけば、市民力が強化されて、公共施設再編を含めた様々なテーマの市民参加がより成果をあげていくだろう。

＊

最後にまとめると、公共施設再編の議論は多元的なイメージと価値観が交錯する対話となるので、市民同士と市民と自治体とが互いの立場と状況を理解し合えるような状況を、時間をかけてじっくりつくりつつ、困難な状況を突破できる新たな発想を市民自らが生み出すような創造的な作業を組み入れ、多元的なイメージを市民力で連動させることが、公共施設再編における市民参加の進め方なのである。

27-029.indd 29 2016/10/13 22:13