

民間開発に伴い提供・公開されるオープンスペースにおける 市民参加型デザインプロセスの可能性

Community Participation in Design Process of Public Spaces Provided by Private Developments

46129 内山 隆史

In Japan, there is few cases of community participation in design process of public spaces provided by private developments. This paper reveals the potential and the possibility of such a kind of design process by the case studies. Consequently, it was clarified that a new friendship through the open space and management of the open space by the community, etc. result from the participatory design process. To achieve these, it is necessary to gain experience of the partnership between the community and the local government and to share the problems of the community in advance. And it turned out that the specialist who supports the community and the coordinator who smoothly manages the workshop played a big role.

序. はじめに

0.1 背景と目的

近年、総合設計による**公開空地**や開発許可基準に基づく**提供公園**など、公共性を有するオープンスペース（以下「OS」）創出での民間活力利用が一般的になっているが、中には義務的・形式的に付置された色彩が強く、地域の求めるOS像と齟齬を来している例も見受けられる。

一方、公園など公共施設に対する**参加型デザイン**は導入されて久しく、地域ニーズの反映だけでなく、管理運営まで続く参画を生む例も多く報告されており、様々な効果を上げている。民間開発においても同様の効果があるならば事業者側にも利点のある方法として確立できる可能性があるが、市民参加型デザインの取組みは現在のところ、専ら公共施設に対するものに限られている。

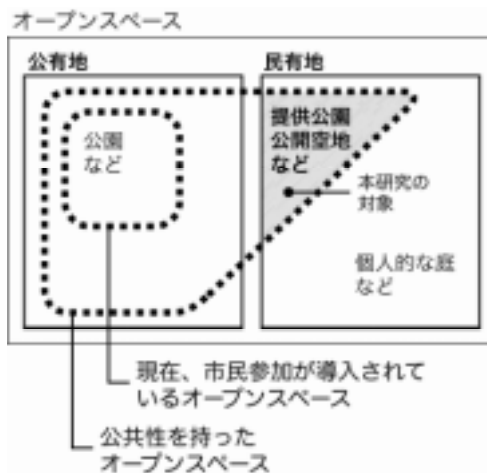


Fig. 1 本研究の対象の領域イメージ

本研究では、民間開発に伴い創出されるOSを媒介とした地域共生のありかたとして、参加型デザインプロセス（及び市民による管理）に注目し、その可能性を展望することを目的とする。具体的には、まず現状の整理と分析から「①市民参加導入の余地」を考察し、次に実際に参加型デザインが導入された先駆事例の分析から、民

間開発における「②市民参加の効果」「③参加を効果的にする要件」「④参加の実現に向けての課題」を明らかにすることを試みる。

0.2 論文の構成

本研究は2部構成となっている。

<第1部>OSデザインをめぐる状況（1,2章）

公有地における市民参加型OSデザインの系譜をレビューし、市民参加の効果と課題を概観する（1章）。民間開発に付随するOSの創出傾向を分析し、参加型デザインの導入に向けた注目点を明らかにする（2章）。

<第2部>事例研究（3,4章）

先駆事例として、埼玉県志木市の住宅地におけるマンション開発による提供公園（及び協定緑地）での事例（3章）、京都市南区の住・工混在地域におけるオフィスビル開発による公開空地の事例（4章）を分析し、参加により得られた効果、その要因を明らかにする。事例研究では、協議に関わった各主体へのヒアリングを行った。

1. 市民参加のOSデザイン

1.1 市民参加デザインの効果

市民参加デザインの効果として、①市民性の育み、②コミュニティ・リソースの発掘、③ユーザーニーズを反映した場所の生成、④思いがけないコンセプトや形態化へのアイデア提起、⑤管理運営過程への市民参画によるランニング・コストの節減、等が認められている¹⁾。

1.2 民間開発での適用に向けて

参加の手法は一律ではなく、OSの性質や、立地する地域の属性を考慮した参加のあり方の検討が必要であると言われている。次章では民間開発に付随して設置されるOSの性質、地域の属性の傾向を見ていく。

2. 民間開発に伴い提供・公開されるOSの概況

2.1 関連法制度の類型と東京都区部における適用の現況

わが国における民間開発に伴うOS創出を支える法制

度は、空地や緑地を任意で設置することによりインセンティブを受けることができる「**インセンティブ型**」と、全国一律で設置を義務付ける「**設置義務型**」に大別できる。「インセンティブ型」はさらに容積率、高さ制限、斜線制限などの規制を緩和し、ボーナスを与える「**規制緩和インセンティブ型**」と、税制上の優遇措置などを与える「**経済的インセンティブ型**」に分けられる（Table 1）。

【**規制緩和インセンティブ型**】：建築基準法に基づき、都市計画決定が必要な**特定街区制度**、**再開発等促進区**、**高度利用地区**、都市計画決定が不要な**総合設計制度**などがあり、有効な空地の設置に対して容積率等の緩和を受けることができる。

【**経済的インセンティブ型**】：都市緑地法に基づく**緑化施設整備計画制度**では、敷地の20%以上を緑化面積として確保する計画に対し固定資産税の減免が受けられる。

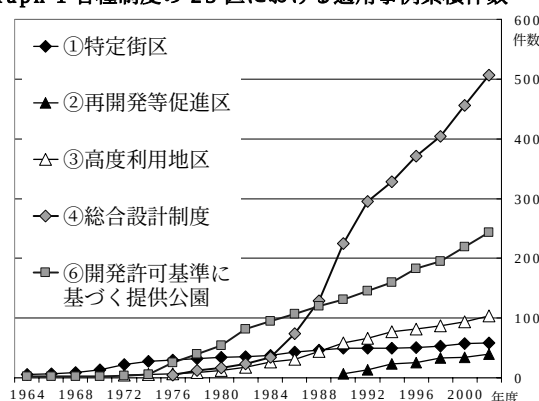
【**設置義務型**】：都市計画法に基づく**開発許可基準**では、0.3ha以上の開発に対し敷地面積の3%以上の公園、緑地又は広場を設けることが義務づけられている。

これら主な法制度の東京23区における適用事例累積件数を Graph 1 に示した。このグラフより、総合設計制度に基づく「公開空地」および開発許可基準に基づく「提供公園」の件数が、数・増加率共に突出していることがわかる。過去10年間ではそれぞれ年間20件、および10件前後創出されている。以下では、この2つについて設置状況を詳しく見ていく。

Table 1 制度の類型と設置件数

類型	都市計画決定	制度名	根拠法
規制緩和インセンティブ型	必要	①特定街区	建築基準法
		②再開発等促進区	建築基準法
		③高度利用地区	建築基準法
	不要	④総合設計制度	建築基準法
経済的インセンティブ型		⑤緑化施設整備計画	都市緑地法
設置義務型		⑥開発許可基準	都市計画法

Graph 1 各種制度の23区における適用事例累積件数^Ⅱ



2.2 都区部における公開空地及び提供公園の設置傾向

都区部における公開空地及び提供公園について統計^Ⅲ

から傾向を分析した結果、以下の特徴が明らかになった。

(1) 公開空地の傾向：

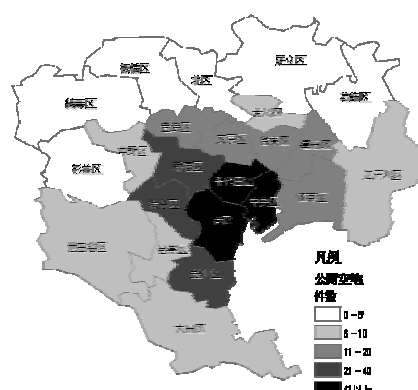
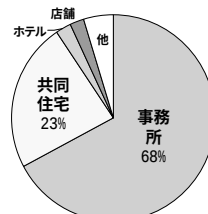
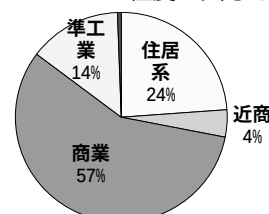


Fig. 3 公開空地・区別件数

都心ほど多く、開発用途の7割強がオフィスビル。用途地域は商業地域が半数以上で、空地面積は250～1000㎡を中心に、約75%が3,000㎡以下と、広場、公園、街区公園程度の大きさ。



Graph 2 開発の用途



Graph 3 所在地の用途地域

(2) 提供公園の傾向：

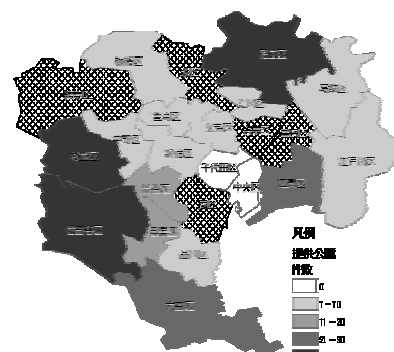
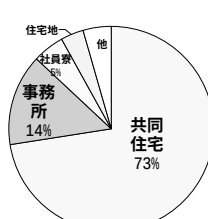
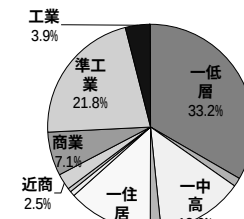


Fig. 2 提供公園・区別件数

周縁部の区に比較的多く、開発用途の7割強が共同住宅。用途地域は住居系地域が6割超で、面積100～400㎡が中心、約75%が500㎡以下と、児童遊園、ポケットパーク程度の大きさ。



Graph 4 開発の用途



Graph 5 所在地の用途地域

以上より公開空地は都心部の住・商（住・業務）混在地域でのオフィスビル開発における広場整備が、提供公園は郊外地域でのマンション開発における児童遊園（程度の公園）整備が大きな割合を占めることが分かった。参加型デザイン導入の可能性は、これらの条件下での検討が重要であると言える。

3. 事例研究-1「けいおうふれあいの森（志木）」

3.1 事例の概要

郊外地域におけるマンション開発の事例。2002 年夏、慶応志木高校寮跡地での大手デベロッパーによるマンション開発計画に対し近隣住民による「慶応高校の緑に想いを寄せる会」が約 1 万人の署名とともに緑地保全を要請。これに対し事業者と行政が動き三者協議が実現、5 回の「緑のWS（ワークショップ）」を含む計 8 回の「三者協議会」を通じ、敷地内に協定緑地[※]と提供公園を配置し、既存緑地の 65% を一体として保全・再生する方向の計画となった。敷地内の大イチョウもマンションのシンボルツリーとして移植・保全することとなった。

また、竣工後も「想いを寄せる会」主要メンバーによる有志グループ「グループぼんぼこ」の手で協定緑地・提供公園において、下草刈り等の手入れやフリーマーケット等のイベントが行われており、そこにマンション入居者も加わるなど新しいコミュニティ活動創出の場となっている。



Fig. 4 「けいおうふれあいの森」参加による主な実現項目

3.2 各主体の概要と関係

● 近隣住民：慶応高校の緑に想いを寄せる会

土地売却の情報入手直後の 2002 年 9 月、近隣住民約 10 名（町内会長含む）を中心に結成。会の目的は高校寮跡地の緑の保全とその実現のための協議の場の設定。

● 市民側専門家：環境カウンセラー+NPO など

元住民の環境カウンセラー I 氏が「想いを寄せる会」

の事務局的作用を無償で務めた。I 氏は『志木市緑の基本計画(H13)』など市の計画づくりにコンサルタントとして携わった経験があり、過去にこれらの場で協働した市民 NPO へも協力を要請しながら、住民を牽引した。

● 行政：市長、都市整備課

● 事業者：三井不動産、三菱地所

● ランドスケープ設計監修：愛植物設計代表 Y 氏

ランドスケープデザイナー。WS などの経験が豊富な点も評価され登用された。

3.3 三者協議会・緑のWS

前半 3 回の三者協議会は事業者、「想いを寄せる会」共に、互いの要望事項、計画案を提示しあうだけの形式に留まったが、後半 5 回は「緑のWS」として、ランドスケープデザイナーも参加して緑の保全、つくりこみに関する提案がなされ、住民・行政・事業者 3 者の学び合いが行われた。(Fig. 5)



Fig. 5 協議（WS）における各主体の関係

3.4 管理・利用の実態

協定緑地は①志木市ふれあいの森整備事業に基づき、私有地のままで市への無償貸与という形をとっており、公園・緑地ともに管理責任は志木市にある。しかし日常的な清掃、下草刈りなどの手入れなどは市民ボランティアグループの「グループぼんぼこ」が行っており、②志木市アダプトシステムによって保険、用具などの面で支援されている。また「ぼんぼこ」では、④緑地・公園を利用したイベントを月 1 回ほどのペースで開催しており、マンション入居者の新住民も含めた住民間交流の場が創出されつつある。（※③活動記録誌の配布）

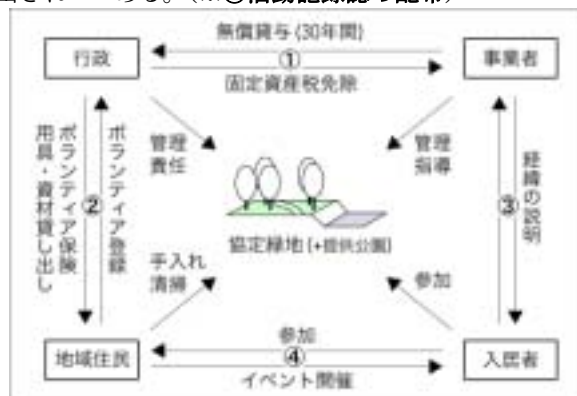


Fig. 6 管理における各主体の関係

3.5 参加による成果の考察

(1) 近隣住民の視点からみた成果

当初の目的**緑地の保全**以外にも複数の成果が上がった。まず市民に公開される「ふれあいの森」という形での保全に成功したため、**アクセスできる緑を獲得**できたことが挙げられる。また、提供公園のベンチのしつらえ、沿道緑化の方法、坂道での手すり設置など、OSの設計に対する細かな**ユーザーニーズの反映**が実現した。さらに当初は予期されていなかった効果として**コミュニティ交流の創出**が挙げられる。前述の「グループぽんぽこ」の活動などを通じ、マンション入居者と地域の住民との緑地を媒介とした交流が生まれており、元々の住民間でも運動を通じて交流を深め、その後の活動につながっているという。近所付き合いが改めて強化されることで、地域としての防犯性や魅力の向上にもつながる。

(2) 事業者の視点からみた成果

協定緑地の導入により、該当部分は固定資産税が免除される上、OSの**公的（地域）管理が実現**し、事業者側の負担が軽減されている。また通常の工程で行うよりも数ヶ月工期が延びたことは事実であり、協議を行わなかった場合と一概に比較することはできないが、三者協議と何十回もの話し合いを通じ、**近隣との信頼関係を構築**できたことで、過激な反対運動による**長期の工期延長のリスクを回避**することができたと言える。さらに当マンションの顧客ターゲットはファミリー層であるが、子供と共に地域に溶け込むことを望む家庭にとっては、前述のような**新旧住民の交流の土壌**を生んだことが、付加価値となったのではないかと。

(3) 行政の視点からみた成果

民有地の緑など担保性のない緑地を保全することは志木市の環境行政において大きな課題であったが、当事例では**公共投資なしで民地の緑を保全・公開**することを実現しており、モデル的事例となった。また行政の縮小化を目指す中で、志木市はできる限りの市民力利用を方針としている。今回の事例では**地域住民のボランティアによる維持管理**を実現した。さらに地域のことを考えて行動する市民が増加するなど**市民性の育み効果**が見られた。

3.6 成果を生んだ要因の考察

(1) 住民側の要因

協議会とは別に、「想いを寄せる会」では**自主的な勉強会**を繰り返し、前述の環境カウンセラーI氏ら専門家の指導の下、配置ゲームによる自作プランを作るなどの作業を通じ事業に関する基礎知識を学んだ。また、地域にとって大切なものなどもこのような場で確認・共有されていた。このような「**学びの場**」での**市民側専門家の存在**は大きく、技術と知識を与えるだけでなく住民に「**都市的視点**」「**地域的視点**」を与え、**地域において重要なものを明確化**してきたことにより、住民エゴや感情論になることを避け、議論発散の抑止力となる効果を生んだと考えられる。またI氏が市民側に立ちながらも、**事業者・住民双方の事情が分かる立場**から協議に立ち会った

ことで、住民・事業者間の距離を埋める効果があった。

(2) 事業者側の要因

「三者協議会」「緑のWS」と、**住民説明会以外の「場」の設定**によって、対立ではなく、ともにOSをデザインする協働の体制を作ることができた。また**WSの経験が豊富な設計者の登用**により円滑な議論の推進と、事業者が前面に出ないことで住民との建設的な議論を実現した。

(3) 行政側の要因

行政は日程調整など場作りの裏方を担った。「**民民の問題**」で片付けず、常に「**同席**」することが住民・事業者ともに安心を生む結果となった。また維持管理の議論では**制度の紹介**の面で大きな役割を担った。

3.7 参加を可能にした要因の考察

住民側が開発計画の比較的早い段階で**情報入手**することができ、即時行動に移したことで、事業者側も協議の受入れが可能になった。また、I氏をはじめとした**市民専門家が協議実現への運動段階から関わる**ことで、行政・事業者への信用度を高めることができた。これら市民専門家が市の各種計画づくりに携わってきた**市民・行政のパートナーシップの実績**の効果も大きい。

4. 事例研究-2 「You You パーク西大路（京都）」

4.1 事例の概要

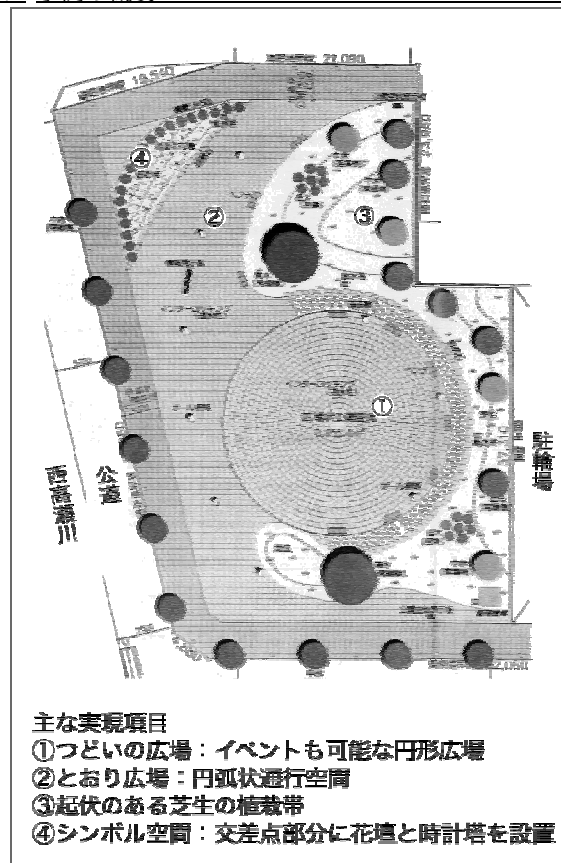


Fig. 7 「You You パーク西大路」参加による主な実現項目

住・工混在地域におけるオフィスビル建設に付随する公開空地进行近隣住民の参加によりデザインした事例である。京都市西大路駅周辺地区では平成9年から、地元住民と企業が組織する「西大路駅周辺を美しくする会」が駅前の自転車対策を中心に活動しており、これをサポートする行政とともに三者協働の取り組みが行われていた。

そんな中、平成10年に地元企業の(株)ワコールが駅前の本社ビル建替えにあたり、敷地の一部の公開空地のデザイン・機能を地域住民と共に検討することを提案した。同年12月から翌年1月にかけて計4回にわたりワークショップが開催され、並木・芝生などを配した広場と、1,000㎡の駐輪場スペースを確保する計画を作成。広場は公募により「You You パーク西大路」と命名された。

完成後は「美しくする会」の住民メンバーとワコール社員が公開空地を含め西大路駅周辺の清掃を行っており、広場や花壇では地元消防署と中学生による合同コンサートや近隣の小学校児童の総合学習に利用されるなど、地域内で有効に活用されている。

4.2 各主体の概要と関係

● 近隣住民：西大路駅周辺を美しくする会

駅前不法駐輪問題の解決に向けた取り組みを目的として、地元住民（2学区の自治連合会）とワコールを含む地元企業6社によって平成9年に結成された。早朝活動として駅前啓発ビラ配布、自転車誘導、駅周辺の清掃などを行ってきた。

● 行政：京都市都市づくり推進課

京都市では、平成8年度から整備基本構想の策定に向けた取組を進めており、平成9年2月、都市計画局都市づくり推進課が西大路駅周辺の企業と住民に対し、地域の課題を議論する「まちづくり検討会」の実施を呼びかけ、「まちづくり検討会＝駐輪場検討会」が開催された。これをきっかけに「美しくする会」が結成され、都市づくり推進課は会のバックアップを務めた。

ワコール本社建替えに際しては、ワコールから相談を受け、一団地認定、総合設計制度の紹介などを行った。

● 都市計画コンサルタント

上記の「整備基本構想」策定のために京都市が業務委託をしていた業者。

● 事業者：(株)ワコール

西大路駅周辺の企業による「六社会」の一員として「西大路駅周辺を美しくする会」にも加わり、社員有志が会の早朝活動に参加していた。本社屋建替えに際しては、まとまった大規模な床面積を必要としていたが、もともと本社屋が建っていた敷地のみでは容積が足りなかったため、解決策を都市づくり推進課に相談していた。

● 設計者：(株)飛鳥建設（施工・公開空地設計担当）

4.3 公開空地WS

2ヶ月に亘って計4回行われた。協議の進行は行政（お

よび都市コンサルタント）に一任され、事業者のワコールと設計・施工の飛鳥建設はオブザーバーとして参加した。

WSでは「意見カード記入」による想いの共有、グループ別での具体化作業を経て、事務局のコンサルタントが素案を作成し意見交換を行った。

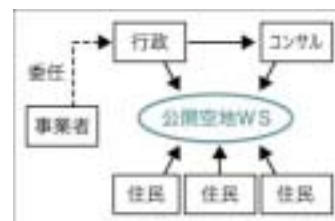


Fig. 8 WSでの各主体の関係

4.4 管理・利用の実態

当事例の「You You パーク西大路」は公開空地であるため、所有・管理ともに事業者である(株)ワコールのものとなっている。しかしワークショップを行い地域の広場として計画された経緯から、「西大路駅周辺を美しくする会」による毎週水曜の駅前清掃活動に組み込まれている。

また、公開空地に隣接して設置された駐輪場は「美しくする会」が駐車場公社より委託を受けて管理している。

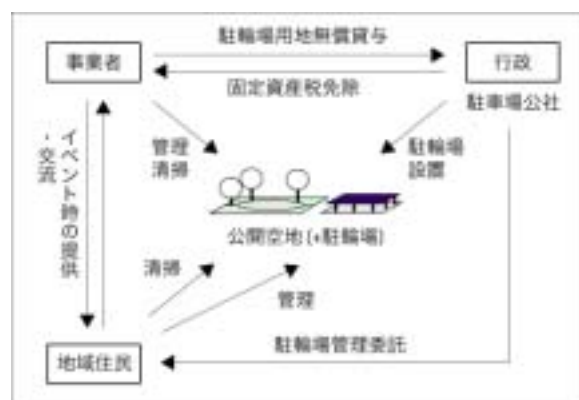


Fig. 9 管理における各主体の関係

4.5 参加による成果の考察

(1) 近隣住民の視点からみた成果

イベントのできる広場、通り抜け空間など、ユーザーニーズ・地域ニーズを反映したOSが整備された。イベント広場の整備によって、住民は地域交流の場を獲得した。

(2) 事業者の視点からみた成果

当地域に本社を置く企業市民として、公開空地を介したCSRを果たした。これにより地域とのさらに良好な関係を築くことができた。

さらに清掃などの面では空地の地域共同管理を実現しており、利用者とともに管理（清掃）を行うことで利用マナーの向上にもつながっている。

(3) 行政の視点からみた成果

地域の課題を民間開発で解決した好事例である。当地域はアメニティの低い地域とされ、公共による土地の確保が難しい中、民有地に単なる空地ではなく、地域利用が可能な広場（公園）を整備できたことは大きい。駐輪

場不足問題も駐輪場設置により解決した。

また、まちづくり構想策定に向けてさらなる**まちづくり議論の土壌**ができ、「駐輪場」検討会から「まちづくり」検討会への発展を可能にした。

4.6 成果を生んだ要因の考察

当地域では、「まちづくり検討会」、「西大路駅周辺を美しくする会」、「まちづくりシンポジウム」など、市民・企業・行政の**三者協働の実績**があり、**地域の課題をあらかじめ共有**できていたことが、公開空地のデザインに地域ニーズを豊かに取り込むことを可能にした。

また、協働の実績から事業者が行政・住民を信任して**協議進行を行政へ一任**し、事業者自身はオブザーバーとして関わったのみであった。これにより公共の公園WSとほとんど相違の無い状態での自由な議論が可能となった。協議においては**行政のリーダーシップ**が発揮された。

4.7 参加を可能にした要因の考察

当事例は、公開空地WSの開催を事業者側から提案しているが、その要因を考察する。1つには、当地域において「まちづくり検討会」、「西大路駅周辺を美しくする会」など、**市民・企業・行政のパートナーシップの実績**があったことが、事業者側から**行政・市民への信任**につながったためと考えられる。

また特殊な事情だが、当事例では**一団地認定の総合設計**を用いて道路を挟んだ2敷地の一方を社屋の建設用地、他方を公開空地としている。従って公開空地は設計・利用ともに自由度が高く、事業者側の事情からも参加型デザイン導入の可能性が高かったと考えられる。

結. 民間開発に伴い提供・公開されるOSにおける
市民参加型デザインプロセスの可能性

5.1 市民参加型デザインプロセスの効果

2つの先駆事例の分析から、民間開発に伴い創出されるOSでの市民参加型デザインによる効果として、以下のものが期待できることが分かった。

- ① **細やかなユーザーニーズの反映**
- ② **OS（緑地・空地）の地域管理実現**
 - 管理者（事業者・行政）にとっての利点として
 - 市民の活動の場として
- ③ **OS（緑地・空地）を媒介とした交流創出**
 - 新・旧住民間（マンション開発）
 - 住民・企業間（オフィスビル開発）の交流創出
- ④ **民間活力利用による地域の課題解決**
 - 民間プロジェクトにボトムアップの視点を与える
- ⑤ **企業市民としての地域貢献**

特に③～⑤の効果は民間開発に伴って創出されるOS独特の効果として注目できる。

5.2 参加で効果を上げるために

前節の効果は、参加型デザインを導入するだけで上げ

られるものではなく、以下の項目を満たす必要がある。

1. **日常から地域の課題を共有しておくこと→①、④**

開発が起こった際、課題解決のためにこれを生かすためには、日常からの協働、議論の蓄積が必要である。
2. **管理運営方法、アクティビティを設計すること→②、③**

真に利用され、交流を生む公園や緑地とするには、空間の設計で終わりではなく、その後の活動まで設計し、継続して関わっていく方法を議論する必要がある。
3. **継続した管理運営のための制度的サポートが整っていること→②**

住民の熱意のみでは継続した取り組みは実現できない。志木のアダプト・プログラムのように、住民の自発的行為を支える行政からの制度的サポートが必要となる。
4. **状況に適したコーディネーターを選定すること：全般**

特に対立構造になりがちなマンション建設などでは、双方の意見をバランスよく聞くことのできる人材を登用することが協議の成功のために重要である。今後はこのような「合意形成」を担う立場が重要となってくる。

5.3 市民参加型デザインプロセス実現に向けた課題

1. 早期の情報開示

住民側から協議を要望する場合、その時期によって事業者としても対応可能か否かに差異が生じる。情報開示に関する何らかのシステム構築が課題となる。

2. 対立を回避させるキーパーソン＝「市民専門家」

志木の事例のように、地域に密着したまちづくりやランドスケープ、環境などの専門家が住民の指導や事業者との橋渡し役として大きな役割を担うことが分かった。しかし現在はボランティア的な関与であり、個人の負担が大きい。行政によって、地域密着型の専門家に対し何らかの位置づけ、サポートが求められるところである。

3. パートナーシップの実績

志木においては「市民委員会」「21市民・職員まちづくり会議」など市民と行政の協働の場、京都においては「西大路駅周辺を美しくする会」「まちづくり検討会」など住民・企業・行政の協働の場が事前に整備されていたことが信頼関係の構築につながり、協議実現を容易にしていた。このような、日常的なパートナーシップの実績が、参加型デザインプロセスの実現を可能にすることが分かった。

ⁱ 延藤安弘、「IV設計者選定の今後 ⑤市民参加による公共施設設計にかかわる設計者選定の提案」、『建築雑誌』、2003年1月号、p46-47、日本建築学会、2003

ⁱⁱ データ出典①～④：東京都都市整備局HP「都市計画プロジェクト情報提供サービス」、⑥：各区担当部署へのヒアリング調査による。港、練馬、台東、墨田、北の5区はデータ入手不可。

ⁱⁱⁱ データ出典：iiに同じ。

^{iv} 志木市「ふれあいの森整備事業」による。市が無償で借り上げ市民に公開する代わり、所有者は固定資産税等の免除を受けることができる。