

都市計画マスタープラン策定のための 住民参加促進型WEBの試作（その2）

千葉 忠弘*

Experimental Web for Promoting Residents' Participation on Urban Master Planning (Part 2)

Tadahiro CHIBA

Abstract- This research proposes how to use the internet as a method of promotion and participation in the development of Urban Master Planning. For that purpose I participated in making the Urban Master Plan for Kushiro City in order to make residents participate in the web model.

Then I tried an experimental, virtual urban city plan using the internet with the residents who applied from an announcement for Kushiro City. The experiment involved three groups, the residents, the city administration and the NPO. I tried to include the usage of internet from the early stages of the planning and to increase the amount of residents' participation in the planning. I also included an improved method of urban planning using the internet.

Key words: Internet, Residents' Participation, Urban Master Planning, Electrical Conference

1. 目的と方法

住民参加のまちづくりの実践例は多数見られる。また参加手法も近年、様々に発明、改良され、成熟しつつある。しかし、住民のまちづくりへの関心が高まる一方、多様なライフスタイルに伴う時間的、空間的制約により直接的なまちづくり議論の場へ出席できない住民も見られる。さらに、住民のまちづくり情報公開要求も高まり、行政の対応も注目されている。

こういった一般的状況において、これらの課題を一挙に解決できるツールとして、新しいメディア、インターネット技術（以下ネット）が注目されているのは言うに及ばない。ネットは行政における情報公開ツールとしては定着しつつあるが、まちづくりの計画策定ツールとしては暗中模索である。

本研究が対象とする都市計画マスタープラン（以下都市マス）は都市計画法において住民参加が明記され、95年のネットブーム以降、都市マス関連の情報は既往研究⁽¹⁾にみられるように次第に増えている。またネットの利用事例やネットの利用の可能性等も報告されている。しかし、都市マスの計画策定過程における明快なネット利用の位置付けや方法、ネットによる情

報発信内容、参加促進手法、参加ツールとしての留意点にまで言及する既往研究は極めて少ない。

そこで本研究は、都市マスを対象とし、新しい電子メディアであるネットの全面的利用を前提とした、（言い換えるならば、これからのネット社会の成熟を前提とした）計画策定ツール、住民参加促進ツールとしてのネット利用のあり方を考察することを目的としている。

本研究はこの目的を受け、以下の方法で行った。

(1) まず住民参加促進ツールとしてのネット利用のあり方を探り、次項の実験を遂行するために、平成12年度試行的に現実の北海道釧路市都市マス策定Webページの作成⁽²⁾に関与し検討を加え、本校紀要に報告⁽³⁾した。(2) これを踏まえ、ネット社会成熟を前提とした仮想の都市マス策定実験を平成13年度に行い、ネット利用のあり方・留意点・ノウハウをまとめた。

2. 仮想都市マス策定実験

(1) 実験の目的と方法

ここまでの成果から、ネットの全面的利用を条件にした、仮想都市マス策定の実験⁽⁴⁾を平成13年7月～平成14年2月まで行った。その目的は、策定の初期段階から

*釧路高専建築学科

ネット利用を主としてデザインし、住民の参加促進方法を検討するものである。具体的には、住民参加を促進させるための、まちづくり学習・地域課題の情報提供の検討、コンテンツの検討、議論の場とする電子会議室の検討であり、ネット利用のノウハウを探ることにある。以上から、参加者同士が現実の場で議論する機会を設定しない、ネットのみの実験計画を立案した。

対象は現実の釧路市の策定と比較検討するため、仮想の（策定前）釧路市とした。半年の実験期間で仮想策定期間3年を検討する。実験における策定過程は現実の釧路市をベースに、可能な限りネット利用を組み込んだプロセスとした。全体構想は現実の計画内容を転載し、実験における計画案策定は住民にとって参加が容易である地域別構想の1地域（大楽毛地域）とした。実験は市民役として15名の公募参加者、行政役として市の都市計画課職員、現実の計画に関与したコンサルタントに依頼し、リアリティのある実験を目指した。著者と所属卒業研究生は、計画案策定を援助し、電子会議室を運営するNPOの役割を演じた。

(2)参加者の役割と公開

参加者は策定の議論参加のみではなく、本実験の評価者としても依頼し、著者の実験展開等に意見提出も依頼した。この実験は「フリーソフトウェアにおける利用者と開発者のオープンな協働作業」と同じ主旨である。

実験公開は電子会議室の議論以外の基本的コンテンツである。電子会議室の議論は参加者のみに限定している。この理由は参加者が、会議室内のみで身元を明らかにし、自由に議論できる雰囲気づくりを考慮したためである。また、身元不明参加者の誹謗中傷によって議論を中断されることを危惧したためである。

なお、参加者へは事前に実験目的の説明を著者が直接行っているが、参加者同士は直接顔を合わせていない。また、実験期間中は一切オフラインミーティングを開催していない。

(3)策定フローと与条件

表-1のような、策定フローを設定した。リアル（現実の場）における市役所、策定協議会の作業、検討事項とネット（仮想の場）における市民の検討事項を設定した。なお、実験は表-2の与条件設定を行った。

また、実験は図-1のように策定フローに対応して3段階設定した。

(4)コンテンツの構成と情報発信主体者

サイト構成は、Officialサイト（以下Official）とSupportサイト（以下Support）に大きく区分した。

Officialは仮想都市計画課からの情報発信であり、広報、計画情報、進捗状況を主としている。Supportは都市マス策定を援助する仮想NPOからの情報発信であり、まちづくり学習支援、地域問題発見支援、計画情報の解説、地域別構想の議論を行う電子会議室が主である。実験開始時において、この区分がわかりづらいと批評され、実験最終時期にひとつのサイトに再構成した。

(5)電子会議室

電子会議室は2室設置した。主に仮想都市マスにおいて参加者と議論をかわす「Talk about まちづくり」と、実験そのものに対する意見を求めるための「Talk about 実験」である。後者は参加者同士の自己紹介、実験運営の連絡用としても使用した。この二つの会議室に投稿された発言は、メーリングリストを通じて、全参加者に発信するよう設定した。参加者は電子メールを受け取ることで、新たな投稿があったことを知り、実際にホームページを閲覧し、発言内容を確認する、という流れを設定した。電子会議室のシステムはフリーウェアのWeb Forum⁽⁵⁾を利用した。このシステムは、関連発言がツリー型に閲覧できるようになっている。また、時系列に発言を表示変更でき、参加者の便宜を図れる。

(6)実験第1段階

目的; この段階は都市マス策定の初期段階であり、市から市民へ向けて策定が公表される段階である。具体的に

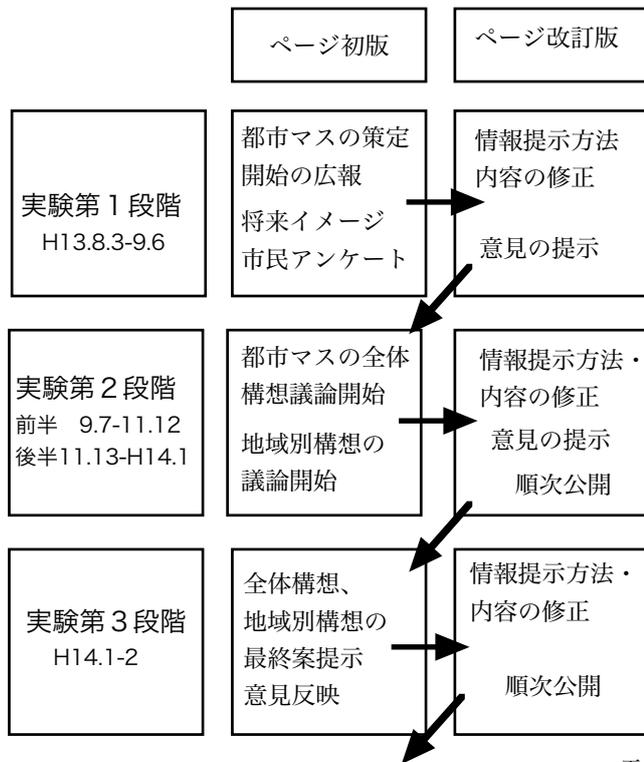
- ・市の都市マス策定への取り組み方、策定前の市民への広報計画に関わる市民意識把握のためのアンケート実施
- ・NPOによる都市マス解説、まちづくり学習（地域発

表-1 策定の流れ概略

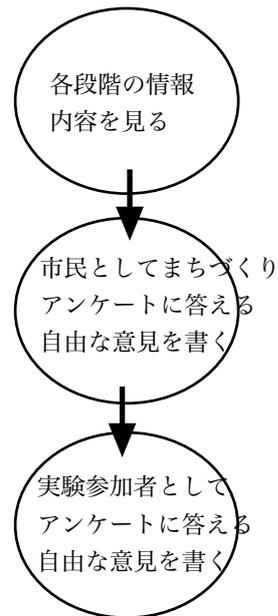
仮想年度	作業内容	市民参加	
		リアル	ネット
ネット13年	地域資源と課題の整理 資料の収集 現状と課題の整理	市民アンケート (ホームページ、メール、ファックスなど)	
ネット14年	マスタープラン素案 原案策定 全体構想・地域別構想 将来像 基本目標 整備方針	地域懇談会 市民団体懇談会	電子会議室 意見募集 (ホームページ メールなど)
ネット15年		フォーラム	
		原案づくり	
		都市マスタープラン完成	

表-2 実験の与条件

- ・ネット普及率の向上を前提として、ネット社会が成熟している
- ・まちづくりの感心度が向上している
- ・情報公開が進行している
- ・リアルな場の協議会資料、議事内容はネットで即時に公表される
- ・全体構想はリアル中心、地域別構想はネット中心で行なう
- ・上記は同時進行で、ずれは協議会で検討する
- ・役所と市民のやりとりは即時性に留意し、可能な限り公表される
- ・住民意見の反映、採用を公表する
- ・従来の参加ツールをネット上でできるだけ展開させる



参加者の役割



電子会議室
「Talk about 実験」
「Talk about まちづくり」

図-1 3段階の実験展開

見) に関して、ネット上における情報のあり方、参加促進のあり方、を検討する。

コンテンツ; Officialのコンテンツは策定の流れ、策定のスケジュール、策定の組織、まちづくり課題の抽出のためのアンケート（選択肢回答と自由記入）である。なお、アンケートの回答傾向はネット上で直ちに公開するシステムをとった。SupportはOfficialの内容をより理解するための参考書的な役割を担い、仮想NPOが発信するページである。情報の提示はキャラクター同士の会話をメインにし、親切で分かりやすい内容とした。

コンテンツは、都市マスの説明、まちづくりのプロセスの説明、地域別構想対象地区の歴史や現状の説明、対象地区の保全・阻害要素抽出のアンケート、である。なお、今後の議論や発言を促すと同時に、地域住民にとって必要な情報を発信し、参加者にとって魅力あるページづくりを目標とした。またコンテンツを評価するためのアンケートを設け積極的に参加者の意見を取り入れた。

参加者の評価; 詳細情報へのリンク、OfficialとSupportの関係・位置づけ等のウェブ・ユーザビリティ⁽⁶⁾

(ウェブサイトの使いやすさ。以下ユーザビリティ)に要望があった。コンテンツの内容、わかりやすさは

概ね評価された。Officialの全市アンケートの回答方法に関して、自由記入よりも回答しやすい「常識的な選択肢」の記載を求められた。これを受けてコンテンツの改善を行なった。

(7) 実験第2段階

目的; 第2段階は都市マス策定の全体構想と地域別構想を市と市民で議論する段階とした。具体的には

- ・都市マス全体構想素案の提示、素案に対する議論
- ・地域の課題検討と構想策定のキーワード、策定ポイントの抽出、を中心に、ネット上における議論方法と参加促進のあり方を検討する。

コンテンツ; Officialは第一段階のコンテンツを補足するとともに、全体構想の基本的考え方（理念、将来像、目標と方針）を提示し、地域別構想はまちづくり診断書（PDF）を提示した。これは、現実の都市マス策定時のものと同等である。SupportはOfficial同様に第一段階の補足と、「歩いて聞いて集めた『まち情報』」と題し、対象地区のまちづくり阻害、保全要素候補を公開した。このほか参加者から要望のあった難解なまちづくり語句の説明、都市計画法全文を記載した。

地域情報と地域別構想づくり; 第2段階から『まち情報』をコンテンツに加えた。これは、先述の電子会議

室における議論の際、重要な情報、知識の源として公開した。話し合いの題材である対象地域（大楽毛）のまちづくりを考える上で重要と思われる箇所をカメラ撮影し、地図上にプロットし、補足説明を加えた。なお、補足説明には著者らの意見を対象場所に見解として示すことで、電子会議室での発言を促すように試みた。また、実験進行に伴い、特定場所の情報を発信するのみではなく、地域の問題点と優良点（保全点）をまとめ、提示した。電子会議室の議論は、第2段階から本格的になる。進行役はNPO役の著者が行った。当初は発言しやすいと考えた具体的空地利用を議論し、後半はまちづくりキーワード抽出を行った。これらから地域別構想1案提示、議論、2案提示、議論、最終案提示と進行した。

参加者の評価: コンテンツの分かりやすさ、ユーザビリティに対して第1段階より評価が高まった。特にSupportに対する評価の向上は顕著である。

(8)実験第3段階

目的:第3段階は都市マス策定の全体構想と地域別構想の最終的な計画情報を提示する段階として、

- ・都市マス全体構想、地域別構想の最終案提示
- ・最終案に対する議論、これまでの意見反映

を中心に、ネット上における計画情報のあり方を検討する予定だった。しかし参加者との規約であった実験期間を超過したため第2段階の最終修正に留まった。

具体的には

- ・ユーザビリティの修正（ナビゲーション、コンテンツ視認性の配慮⁽⁷⁾）
- ・全体のページ構成の再構成（OfficialとSupportのサイト区分のとりやめ）

を行なった。これらは平成14年2月上旬に最終提示し参加者にアンケートによって意見を求めた。同時に、参加者の本実験を通じた感想、会議室の発言ルール・運営方法についても意見を求め本実験を終えた。

(9)アクセスログ、発言数、発言ルールについて

実験段階別の全アクセス数は、第1段階、第2段階前半が多いが、同後半になると減少する。参加者の実験段階別発言数は、アクセス数同様、第2段階前半まで多いが、同後半は少なくなる。また、参加者の閲覧数も減少している（表略）。会議室における総発言数は、参加者は99回(55%)に対し策定側（コンサルタント、行政の参加者を含む）が81回(45%)である。

議論の進行にあたって「発言にルールを設ける」又は「進行の方法」を変化させた。その発言のルール、発言数を図-2に示す（ただし、住民参加者の発言のみ。また、図中の(1)~(10)は時間の流れを示す）。

(3)、(4)、(8)の制限を設けた際、発言人数が多い。また、(5)、(7)、(9)のルールには発言人数が比較的少ない。両者を比較してみると、前者は比較的緩やかな制限であるのに対し、後者は厳しい制限、あるいはまったく制限を設けていない。すなわち、条件達成が難しい制限には、参加者は思い通りの発言ができないと同時に、あまりにも制限を緩めすぎると、発言の方向性が失われる事が伺える。制限は、発言の方向性をある程度定める役割も担っていると思われる。発言者数の増加に効果があった、「進行役が随時発言に対して質問を投げかけること」は、参加者が議論参加を実感できるひとつの方法と言える。

なお、発言ルールに関して実験最終アンケートによって。以下の設問を用意し、参加者の意見を求め

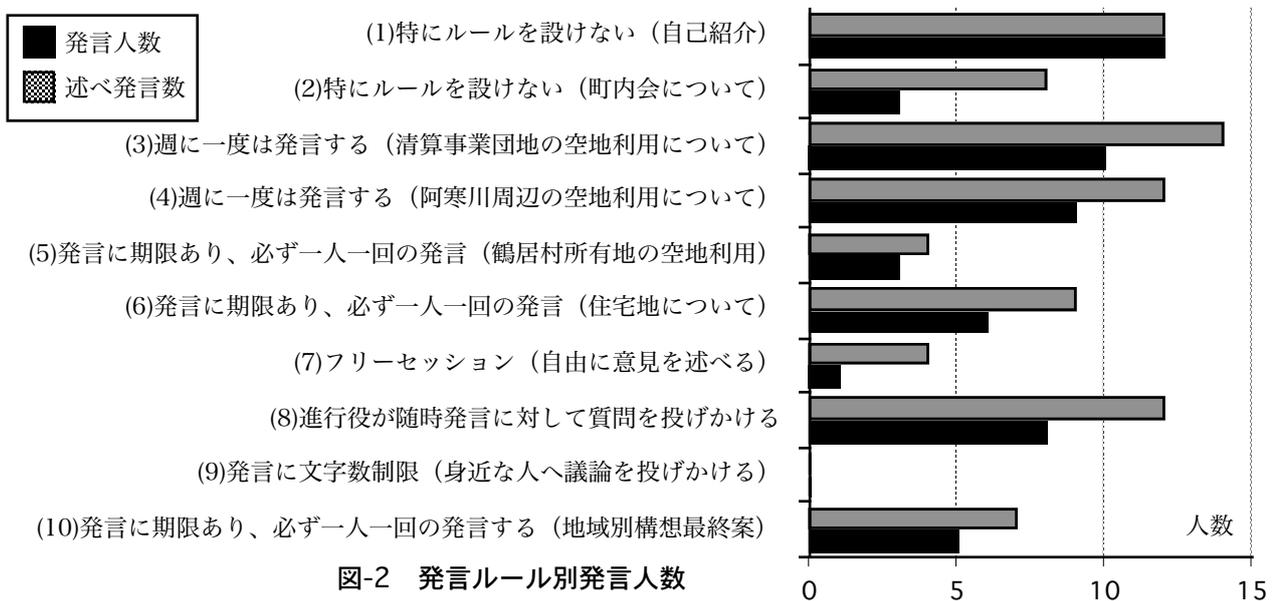


図-2 発言ルール別発言人数

た。

「会議室の発言ルールについて、テーマを問わず、あなたはどのルールが書き込みしやすかったですか？あるいはしやすいですか？（複数回答可）」

表-3に示すように、発言促進には、ある「テーマに発言期限を設けるが、書き込みノルマなし」「進行役の質問に返答する」とするルールが（全回答数が8人と少なく判断が難しいが）受け入れられる。以上からは、発言促進には会議室の進行役の役割が重要である

表-3 発言しやすい会議室のルール

特にルールなし（自由に意見を述べる）：3（人数）
テーマは問わず、週に一度は発言する：1
テーマに自由に発言（発言期限なし、書き込みノルマなし）：2
テーマに発言期限なし。ただし可能な限り一回は発言する：2
テーマに発言期限を設ける。また可能な限り一回は発言する：1
テーマに発言期限を設けるが、書き込みノルマなし：6
テーマ有無に関わらずまず最初に発言する：0
テーマありで、まず最初に発言する：1
他の参加者の発言に返答する：3
進行役の質問に返答する：5
発言に文字数の制限を設ける （書き込みの意図を正しく伝えるために）：0
ハンドル名あり（ニックネーム）：1
ハンドル名無し（実名）：2
その他のルール：0

ことが再確認された。

(10) 実験を通しての参加者の感想

本実験はワークショップ形式のような参加者が直接会って議論する機会は設けなかった。すなわち、ネット上のまちづくり議論の可能性を追求したものである。自由記入による感想⁽⁸⁾によると、参加者はネットにおける議論の難しさを感じたようである。

(11) 実験の総括

実験は当初こちらの意図が参加者に伝わらず、お互いに戸惑いがあった。しかし、成果として、(1)ネット利用の住民参加に関して、まちづくり学習支援、問題発見支援の効果は高いが、計画案作成のための議論は現実のワークショップ併用が必要であること。(2)電子会議室はテーマを設定した時限をつけた議論が効果的であること。また、進行役は会議室の運営方法、および会議室進行役の能力が必要であること。(3)参加促進は住民とのやり取り、すなわち、コミュニケーションの継続が重要になること。(4)Webデザインにおけるユーザビリティの良し悪しは参加促進を左右するこ

と。があげられる。

3. 結語

住民参加の促進ツールとしてのWebページ作成は、(1)「都市計画」という専門領域を一般市民レベルの領域までいかにブレイクダウンするか (2) ユーザビリティへの配慮を欠くと、簡単に都市マス策定サイトから離れてしまう市民をいかにとどめるか、を考慮する必要がある。

ネットにおける計画案策定には電子会議室が有効であることは言うに及ばない。田中⁽⁹⁾によると進行役(田中はホストと記している)は、「ジャズの演奏家のように、他人のプレイに耳を傾けながら、適宜、自らもプレイで応答していく、そうした、共に活動する中で作り上げていく」リーダーシップが必要であるとしている。著者が実験において進行役を演じたが、実力のない演奏家であったために、議事進行が混乱し、参加者の戸惑いが見られた。プロとしての進行役が都市マス策定には必要である。

先述の実験考察から、参加者の空間認知や専門的知識の差異、文章によるコミュニケーションの限界性(参加者は文字によって真意をうまく伝達できない)により、ネット上のみで「まちづくり」議論を行い構想案を作成することは難しい。したがって、仮にネットの普及率が向上し、コミュニケーション・ツールが発達したとしても現実の場のワークショップを併用することは、住民の参加意欲継続に必要と思われるし、都市マス案の熟成度を高めるものと考えられる。言い換えるならば、ネット上の議論と現実の場の議論の性格の差異を認識し、電子会議室、ワークショップ、地域懇談会の位置付けを明確にし、策定プロセスデザインを行わなければならない。

ネットを利用し、住民参加を促す都市マス策定を進行するためには、コンテンツの随時更新、行政的立場と一線を画する電子会議室の進行役、電子会議室の議事内容の取りまとめ・参考資料作成、専門的技術的用語の解説・翻訳、サーバーのメンテナンスなどが必要不可欠である。これらを行政職員のみで行うことは現実的には難しい。そこで、本実験で演じたNPO的団体が都市マス策定の上で側面から支援すべきであろう。単にネットに精通するだけでなく、進行役の職能を持つことが望まれる。今後は都市マス策定に関わる住民参加促進型のWebモデルを提案したい。

なお、本研究は科学研究費基盤研究(C)(2)の補助を受けている。

補注

(1)小林隆、日端康雄(1999)「マスタープランニングにおけるインターネット電子会議室の利用可能性」第34回日本都市計画学会学術研究論文集P469-474

(2)千葉忠弘(2001)「都市計画マスタープラン策定のための住民参加促進型WEBの試作」釧路工業高等専門学校紀要第35号

(3)作成関与サイトは<http://w3.kushiro-ct.ac.jp/archi/MP/>

(4)実験サイトは<http://w3.kushiro-ct.ac.jp/archi/Labo/>

(5)作者サイトは<http://www.kent-web.com/>

(6)ユーザビリティの世界的権威ヤコブ・ニールセン博士はその特性を次の5原則にまとめている。1.学習しやすさ（すぐに、そして簡単に使用できる）、2.効率性（学習後は高い生産性を創出できる）、3.記憶しやすさ（簡単に使い方を記憶できる）、4.間違いにくさ（操作ミスやエラーを起こしにくく、また起こしても簡単に回復できる）、5.主観的満足度（ユーザが満足し、楽しく利用できる）。「ウェブ・ユーザビリティ・ルールブック」（株）ビービット著（インプレス刊）に詳しく解説されている。

(7)ナビゲーションとは訪問者が欲しい情報に確実にたどりつけるようにページ間の移動を助けるものである。視認性とは、コンテンツの読みやすさであり、フォント、色使い、見出し等への配慮によって向上する。「ウェブ・ユーザビリティ・ルールブック」（上記）に詳しい。

(8)参加者の代表的感想は以下の通り。「発言する時のルールは前もって細かなところまで決めておき、周知徹底してから、始めたほうが良かったのではないのでしょうか。いろいろな意味で、知識の無い自分などは、進行についていけないものを感じました。故に後半は、あまり協力できませんでした。」「インターネットを通して、『自由参加』という形で最初から最後まで一つの目的に向かって行くというのは非常に難しいんだなと、参加者という立場にありながらつくづく思いました。」「実験の目的上、ネットワークでの完結が必要であったかと思うが、議論の活性化上何度かオフラインミーティングを行い、お互いの顔を知った上で議論したかった。」

(9)田中求之(福井県立大学経済学部)「ネットワーク会議室のリーダーシップ」参考サイトはhttp://mtlab.ecn.fpu.ac.jp/leadership_of_host.html