

【実施報告】

第 45 回オンラインセミナー「英国の公共空間デザインから学ぶ市民参画」

第 45 回目のセミナーでは、グローバルリサーチ代表の鍋島紀美代氏を迎え、英国の公共空間デザインと市民参画というテーマでご講演いただいた。

セミナーの主な内容について、以下のとおり報告する。

1) 概要

○日 時：2025 年 9 月 25 日（木） 17 時 00 分から 18 時 00 分まで（日本時間）

○当日参加者数：114 名（申込者数：186 名）

○プログラム：①開会挨拶・講師紹介（17:00～17:05）

②講演（17:05～17:40）

③質疑応答（17:40～18:00）

2) 講演内容

<英国公共空間の基本理念>

英国で公共空間は、単なるインフラではなく、すべての人が公平に利用できる社会の基本的な権利と考えられており、この公共空間の質をどう高め、その設計や運営において住民の声をどう反映するかという点で、さまざまな制度と工夫が積み重ねられてきた。特に重視されるのは、「人中心のデザイン」。多様な人々が気軽に安心して利用できること、健康や安全を守る機能を持つこと、社会的に弱い立場の人にも排除されない包括性などが求められる。また、近年では、持続可能性や気候変動への対応も重視される。このように、公共空間は、単なる“場所”ではなく、人と人を結びつける社会的共通資本とされている。

<歴史的背景>

- 1970～90 年代の衰退

従来の製造業や重工業の縮小による地域経済の悪化、車社会と郊外化による都市中心部の空洞化、そしてサッチャー政権下の新自由主義改革による地方自治や公共サービスの弱体化などの要因により、公共空間は大きく衰退した。公共空間への投資は後回しにされ、管理不全となり、治安の悪化など社会問題の温床となった。

- 1997 年政権交代後の都市再生

保守党から労働党へ政権交代が起こり、社会的包摂や公共サービス、地域の結束強化を重視する政策が打ち出された。2000 年には都市白書「Our towns and cities」が公表され、公共空間の質向上やコミュニティ再生が国家的課題として位置づけられた。さらに、2002 年には都市計画の政策指針である「PPG17：オープンスペース・スポーツ・レクリエーション計画」が改訂され、公共空間整備と住民参加の重要性が示された。

<市民参画の制度>

- 「市民参加」と「市民参画」の定義

市民参加 (Participation) とは、イベントや説明会に参加するなど、限られた形でかかわることを指す。

市民参画 (Involvement) とは、計画や意思決定のプロセスの積極的に関わり、意見を反映させることを意味し、プロジェクトに継続的に責任を持ち、成果を共有する。市民参画の考え方を制度として示す文書として「Statement of Community Involvement (SCI: 地域住民参画指針書)」があり、市民参画の在り方をルールとして定めている。

- Local Plan (地方開発計画)

Local Plan (地方開発計画) は、地域の将来像や土地利用方針を定めるもので、日本の市町村マスタープランに相当する。初期課題提示、計画案公表、最終審査の各段階で住民意見の募集と反映が義務付けられており、その反映状況も公開される。より小規模な地域単位では、住民主体で作成するネイバーフッドプランも導入されるケースもあり、住民投票で承認されると正式な計画となる。

- 都市計画開発許可申請

英国では、増築、改築、用途変更を含むすべての開発に都市計画許可が必要で、個別の許可申請が提出されると近隣住民への通知や掲示が行われる。関心がある人は誰でも、内容を確認し意見を提出することができる。

- 民間大規模開発における地域貢献交渉

大規模開発においては、都市計画制度を通じて、開発事業者が地域への貢献を制度的に担保させる仕組みが設けられている。具体的には、Planning Agreement (都市計画協定) や Community Infrastructure Levy (地域インフラ負担金) などの制度を通じて、広場や公園などの公共空間の整備、地域サービスの提供、またそれらに必要な資金の負担を事業者を求めるものである。この交渉には自治体、開発業者、住民が参加し、コミュニティに必要なインフラやサービスの望ましい形を話し合う。

- 公的プロジェクトのコンサルテーション

自治体主導の、公園や広場の改善プロジェクトなどで実施される。単なるパブリックコメントや説明会にとどまらず、ワークショップや意見交換会などの双方向的手法が用いられ、住民の声が具体的に計画に反映される。

- コミュニティ・市民主導プロジェクト

小規模な公共空間や施設では、地域住民自身が主体となってプロジェクトを発足し、自治体と協力して運営や維持を行うケースもある。コミュニティガーデンやシティー・ファームなどの事例が全国各地にある。

<市民参画の事例>

- コミュニティプロジェクト

- ・ Chiswick Kitchen Garden

長年放置され荒廃していた空き地を地元の住民が発見し、行政にかけあい、保存・再生プロジェクトを進めることに合意。2005 年に地域のボランティアグループが、自治体やチャリティと連携しながら

ら庭園の復元と管理を進めた事例。プロジェクトは地元住民や学校と積極的に関わり、健康的な食育やコミュニティ活動の場としても機能することを目指している。

・Bernie Spain Gardens

コミュニティによる再開発事例としても有名なコイン・ストリート地区にある公園。かつての荒廃した土地を住民と NPO、自治体が協力して再生している。地域住民が主体的に計画・設計に関わり、誰もが利用できるオープンスペースとして地域の連帯感と生活質の向上に貢献しており、また、「ジェントル・ガーデニング」プロジェクトを通じ、花や野菜を育てるだけでなく、住民同士の交流や地域の結びつきを深める場としても機能している。

・Spitalfields City Farm

1978 年に、線路脇の空き地を活用して地域の住民やボランティアが中心となって始めた都市型農場。ロンドンという都市の中にありながら、子どもたちが動物と触れ合ったり、野菜作りを学んだりできる教育の場を提供している。

・Vauxhall City Farm

この施設は、1970 年代に行われたスラム・クリアランスによる大規模な建物の解体や地域の荒廃に対して、地元住民が抗議活動を行ったことをきっかけに誕生した。その後、地域住民やボランティアが中心となり、空き地を活用してコミュニティ・ファームを整備・運営し、教育や青少年支援、動物介在療法など、幅広い活動を展開している。

● 大規模な民間による開発（キングス・クロス再開発）

ロンドンの主要ターミナルであるキングス・クロス駅周辺の、27 万平方メートルの荒廃地で、延床面積およそ 74 万平方メートルの大規模な再開発が行われた。2007 年に開発許可が下り、2008 年に工事が始まり、2011 年以降順次オープン。このプロジェクトは、民間事業者による商業開発だが、地元自治体であるカムデンカウンシルと協力して、計画初期から市民参画を重視した。6 年にわたり、4000 人を超える市民と 150 以上の組織が関わる大規模なコンサルテーションが行われ、公開展示や説明会、ワークショップを通じて幅広い意見を収集し、それを計画に反映することで、地域住民や利用者の合意形成が図られた。敷地の約 40% が公園や広場などの公共空間に充てられ、古い産業用建築物を修復してできた住宅や商業施設と共に噴水広場、子供の遊び場、ペルシャ風庭園、芝生広場など様々な公共スペースが提供されている。

● 公的機関主導の公共空間プロジェクト（オリンピックパーク）

五輪大会後の都市再生像を最初からデザインする「レガシー・プランニング」が、「London Legacy Development Corporation（ロンドン・オリンピック公園開発公社）（以下、LLDC という）」によって行われた。開発計画と公共空間整備を一元的に管理した LLDC は、地域住民との対話を重視し、開発計画や公共空間のデザインに関する意見を求めるための「コミュニティ・レビュー・パネル」を設置した。このパネルは、開発計画の初期段階から住民の意見を取り入れることを目的としている。また、計画から大会、大会後の再開発まで各段階で住民と共に話し合っデザインをするために「コンサルテーション・コード」を策定し、行政、専門家、地域団体との協議が透明かつ効果的に行われるよう、市民参加の指針を示した。これらの取り組みは、地域住民の意見を反映させるだけでなく、公共空間が多様なニーズに対応できるようにするための重要な手順となっている。さらに、性別や多様性に配慮したデザイン方針も導入し、すべての住民が安全かつ快適に利用できる公共空間づくりを進めた。

このような取り組みを経て、かつて「ロンドンの巨大なゴミ捨て場」とも呼ばれていた重工業や解体業の集積地で、土壌汚染や環境破壊、さらに貧困や高失業率などさまざまな社会課題を抱えていた地区が、住宅・公園・文化・スポーツ施設が融合する新しい都市拠点に生まれ変わった。

<日本との比較>

- 公共緑地世界各年比較

世界の都市における公共緑地の割合が、東京 7.5%、ロンドン 33.0%、パリ 10.0%、ニューヨーク 27.0%と、英国だけでなく、欧米の先進国と比べても相対的に少ない。

- 一人あたりの公園面積比較

国土交通省の 2012 年発行のレポートによると、ロンドンは 1 人当たりの公園面積が 26.9m²と広く、都市住民が緑地を利用しやすい環境にある。一方、東京は 1 人当たりの公園面積が 5.8m²と、ロンドンの 4 分の 1 以下。

- 比較から得られる示唆

日英を比較すると、公共空間デザインやまちづくりにおいては、形式的な意見募集にとどまらず、計画初期から市民参加を制度的に組み込むことが重要だとわかる。

ロンドンのオリンピックパークでは、LLDC が大会前後を通じて地域再生を一元的に管理し、市民の意見を初期段階から反映させた一方、東京五輪では、恒久的な市民参加の仕組みが存在せず、再活用は行政や民間に委ねられた。同様に、渋谷の MIYASHITA PARK や神宮外苑再開発でも、説明会や意見公募といった形式的なプロセスは設けられているものの、市民が継続的に関与できる制度は十分に整っていない。その結果、計画を後から知る市民も多く、行政への信頼の低下や参加意欲の減退を招いている。この比較から、公共空間を単なるインフラ整備としてではなく、市民が主体的に関わるプロセスとして位置づけることが、長期的な利活用、地域貢献、そしてコミュニティ形成につながることを示唆される。市民が計画段階から関与することで、「自分たちの場所」という意識が育まれ、愛着と信頼を基盤とする民主的なまちづくりの基盤となるのである。

3) 質疑応答

Q. 都市計画の国家資格とはどのような資格ですか。取得要件としてどのようなキャリアが要るのですか。各自治体に専属で配置されているのでしょうか。

A. 自治体の都市計画課で専門職として働くためには、英国王立都市計画協会の国家資格の取得が必要。資格を取得するには、大学での課程修了後、都市計画家として 2 年間の実務経験を積み、既に有資格の都市計画家から推薦を受けて申請する必要がある。小規模自治体であっても、10 人程度はそうした職員が在籍している。

Q. 住民の意見集約においてパブリックコメント以外にワークショップ等を実施するのでしょうか？

A. そのとおり。必ず双方向のプロセスを設けている。意見を採用できない場合でも、住民の声を聴き、丁寧に説明することで、後々の不満や対立を防ぐことも目的としている。

Q. 日本では都市計画・まちづくりにかかわる行政職員が 3 年程度で異動してしまうこともうまくいか

ない理由の一つだと思っています。イギリスでは行政職員の異動や教育、知識の蓄積はどのように行われていますか。

A. 前述のとおり、英国ではすべての自治体に専門職員が配置されている。日本でも一部の自治体では同様の体制をとっているが、どの自治体も地域に精通した専門人材を育成する意識を持つことが重要である。

Q. 英国の市民参画意欲が高いのは、どのような文化的、歴史的背景があるのでしょうか。幼少期の教育システムにも起因するのでしょうか。

A. 英国では、幼少期から教育の場で意見交換が当たり前に行われているため、その影響もあると言えるだろう。

Q. 日本でも多くの自治体がある計画を実施する前に、市民参画のためにワークショップや意見交換会を実施しています。しかし、その場に参加する市民の多くは、以前の意見交換会でも見たことがある方であったりと、固定化される傾向があるように思います。この背景には、住民自らがこの問題を自分事として捉えていないことがあるかとおもいますが、英国における住民参画において、多様な世代・背景を持つ住民が議論に参加するための工夫はありますか。

A. ①自治体職員が人の集まる場所（ショッピングモールなど）で、パネルの設置や、街頭インタビューなど実施し、意見を募る。

②ワークショップなど行う際に、性別や年齢ごとに無作為抽出した住民に参加を依頼する。

Q. 参画意欲が低い人が無作為抽出されることで、逆にワークショップの進行が阻害されたり、成果が低下するようなマイナス面はあるのでしょうか。

A. 一般の参加者をただ集めるだけでは、うまく進まないことが多い。そこで、ワークショップでは各グループに少なくとも1名の専門職員を配置し、進行役として議論を円滑に進められるよう支援している。

Q. なるべく無作為の方が参画できる・声の大小にかかわらずバランスよく意見を交換するための方法として、web ツール等の活用も考えられるかと思うのですが、リアルと web をバランスよく活用されている方法等あれば教えてください。

A. Web も活用すればいいと思うが、高齢者などオンラインに慣れていない層も含めた多様な意見を集めるためには、リアルも活用しないといけない。

Q. 日本だと無作為抽出で市民参加をしてもらおうとすると、参加率は0.5%~1%です。イギリスでは何%程度の方が参加するのでしょうか？

A. 具体的な数値はわからないが、ある事例でワークショップ後に参加者へアンケートを取ったところ、「また参加したい」と回答した参加者が90%以上と、参加意欲は高かった。

Q. ワークショップ等の参加住民の年齢層やジェンダーが偏らないようにする工夫はされているのでし

ようか。

A. ワークショップ以外にも、自治体職員が積極的に町に出ていき、商店、企業、学校など、多様な住民から意見を聴きとっている。

Q. 多様な市民の参画は理想ですが、いろんな意見があるからこそ方針が収束してゆかない、反対意見に流される…など計画が進まなくなるようなことは無いのでしょうか？住民の合意形成までにかかる時間はだいたいどのくらいになりますか。

A. 専門職員が作成した提案を住民に提示し意見を集約、それをもとにブラッシュアップし再度意見を聴く、このサイクルを繰り返して、方針をまとめていく。合意形成には時間を要し、市町村マスタープランの作成でも通常1年間ほどかかる。キングス・クロス開発の例のようにコンサルテーションだけで数年を費やす例もあり、プロジェクトによって様々。

Q. キングス・クロス駅周辺の開発計画を定めるのに6年かかったとありましたが、私の行政では計画を急いでしまい、6年は待てない現状があると思います。イギリスではあまり急いで開発をしないのでしょうか。

A. キングス・クロスは要所であったため、丁寧に時間をかけた例外的なパターン。全ての開発が6年を要するわけではない。

Q. 市民参画と言ったときに、障害者も含まれるのでしょうか？

A. 英国では包摂性を非常に重視しており、ワークショップでは障害者が参加しやすい会場を選ぶほか、外国人向けの多言語説明会を行うなど、さまざまな配慮をしている。また、介護が必要な人々の意見を反映させるため、介護専門職からの意見も取り入れるといった取組もされている。

Q. 開発地域の住民でない方もワークショップに積極的に参加している事例ということもよくあるのでしょうか。

A. その地域の住民でなくとも、その地域の利用者など、誰でもワークショップに参加し意見を述べることができる。

Q. 説明会以外のワークショップや意見交換会に市民の最低参加人数は規定されていますか？

A. 特に規定なし。

Q. 自治体主導の公園や広場の改善プロジェクトで開催されるワークショップでは、どのレベルの自治体職員が参加しますか？議員の方が参加することもあるのでしょうか。

A. 都市計画の国家資格を持った専門職員が対応。議員が参加することもある。

Q. ご紹介頂いた英国各地の事例で、地方自治体側を代表するのは、伝統的な自治機構の場合には、議員たち(councillors)のはずですが、実際のプロセスで議員たちはどのように関わっているのでしょうか？ 市民との意見調整をして、まとめるのは議員達の役割なのでは？

A. 都市計画のマスタープランや開発許可の最終的な決定権は、議員で構成される都市計画委員会にある。ただし、実際のプロセスでは、専門職員が専門的な観点からレポートを作成し、その内容をもとに委員会が判断を下すのが一般的である。なお、議員が市民の強い反対など政治的理由からレポートと異なる判断をする場合もあるが、その際は、例えば開発許可であれば、開発業者が政府に不服を申し立てることができる仕組みになっている。

Q. 前半部分で、地域住民主体のプロジェクト発足について言及がありましたが、自治体予算の充当や助成金などの制度はありますか。

A. 自治体は可能な範囲で資金面、人的面でプロジェクトを支援することが多い。しかし、近年は自治体も財政事情が厳しいため、宝くじ基金からの支援を受けるケースがよく見られる。

Q. 英国でもロンドンのような都市部ではなく、地方部においては荒廃地が多く放置されている実態はあるのでしょうか。

A. 地方でも荒廃地はあり、地方でも事例で取り上げたような大小のプロジェクトは存在する。

Q. お話の中にあった Community Infrastructure Levy はどのような基準で開発者に負担させるのでしょうか？開発時のみでしょうか？運営費も含めてでしょうか？

A. 自治体ごとに運用方針は異なり、地域の特性にも左右される。たとえば、都市部のように開発需要が高い地域では、比較的多くの負担を求めやすい傾向にある。また、事業者は運営費の負担を避ける傾向があるため、開発時に徴収した Levy を複数年にわたり運営費として活用する自治体もある。

Q. 英国で認知されている海外事例として、日本における市民参画ですとか公共空間デザインの仕組みについて、参考にすべき点として評価されている点などはあったりするのでしょうか。何かご存じのことはありますか？

A. 英国で日本の好事例を参考にしたという話は、あまり聞いたことはない。