

住民参加の潮流とその手法

1. はじめに

1995年の地方分権推進法、1999年の地方分権一括法の制定をシンボルとする近年の地方分権の進展に伴い様々な住民参加の手法が試行されるようになってきている。この住民参加の動きは真の地方自治の実現に向けて大きな役割を発揮するものと期待されるが、本稿では、住民参加について、これまでの流れを含めてその手法を整理してみたい。

2. 住民参加の潮流

今日では「住民参加」という言葉もごく普通に使われるようになってきており、行政のプログラムの中にも位置付けられるようになりつつある。この住民参加は今日に至るまでどのような潮流をたどってきたのであろうか。

高度成長期以降の住民参加の動きを見れば、60年代においては、公害問題などを契機として様々な社会問題について告発や要求をしていくという住民運動が展開されるようになった。「長いものには巻かれる」の伝統から脱し、自らの生活を守るため、住民が立ち上がったわけだが、この段階ではいわば問題提起にとどまっていたといえよう。

70年代後半あたりから住民主導や参加でのいわゆる

「まちづくり活動」が展開されはじめるとともに、情報公開制度の創設気運が高まりを見せるようになってきた。ここでは問題提起にとどまらず自ら行動するという段階にまで達している。

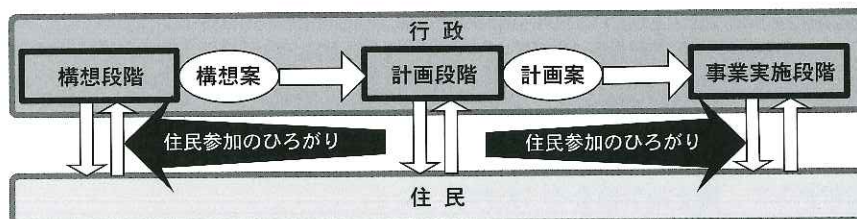
さらに、90年代以降はこうしたまちづくり活動の実績やボランティア活動への社会的認知の高まりなどを背景として、行政と住民との協働(コラボレーション)のレベルにまで進展してきているといえよう。

3. 住民参加の態様と手法

住民参加は行政過程のどの段階で導入されているであろうか。行政過程を「構想段階」「計画段階」「事業実施段階」の3つに大まかに区分すれば、概ね図1のような状況にあると考えられる。

従来の住民参加は、広報や広聴システムを除き、住民への利害の大きい計画などについて、それがほぼ決定した段階において、公告・縦覧や地元説明会などを実施し、形式的に住民の意見を聞くという形がほとんどで、構想を練る段階や事業の実施の段階では、いわば素人である住民の参加排除は当然のこととされてきた。しかしながら今日では、ワークショップ手法のアダプト・プログラムの採用に見られるように企画・構想の段階や実施段階にまで徐々に広がりつつあるといえよう。

図1 行政過程への住民参加のひろがり



次に、住民参加のための手法を段階別に整理すれば、図2のとおりであり、広報活動をベースに、広聴、応答、協働へと参加度合いが深まっていくものと考えられる。従来型では広報、広聴レベルの手法が中心だが、協働のレベルになれば、ワークショップなど新しい手法を活用してより中身の濃い住民参加を実現していくことになる。(図3参照)

また、「協働」レベルの住民参加は、行政側に住民を参画させるという行政主導のアプローチのほか、全く逆の「住民活動への行政参加」とでもいうべきアプローチによっても実現されるものであることに注意する必要がある。つまり、近年のNPO活動の活性化等に見られるように従来の行政の担当領域(と考えられていた領域)において、住民が主体的かつ積極的に重要な役割を果たしている事例も少なくなく、そうした部分に行

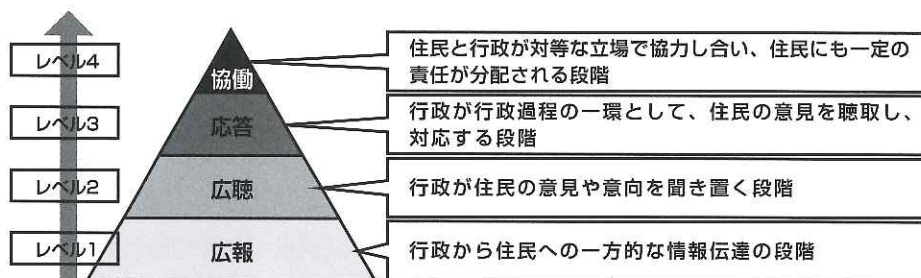
政が参加や支援を行うことである(図4参照)。むしろ、現実的には、後者の方が取り組みやすく事例も多いのかもしれないが、そうしたNPO等が十分育っていない地域においては、行政側からの何らかのアプローチが当面必要であろう。

4. ワークショップの手法

図中に例示しているように住民参加を進めるには様々な手法があるが、これらの中で注目を集めているのがワークショップである。

ワークショップとは、「職場、作業場などの意であるが、最近ではまちづくりなどに関して、地域に関わる様々な問題に対応するために、様々な立場の参加者が、共同作業を通じて、地域の課題発見、創造的な解決策や計画案の考案、それらの評価などを行っていく活動

図2 住民参加のレベルと手法(その1)



それぞれの発展段階における住民参加の手法

レベル4：協働	ワークショップ、各種の協働事業の実施 など
レベル3：応答	パブリックコメント、公募委員会の登用 など
レベル2：広聴	ヒアリング、アンケート、アイデア公募 など
レベル4：広報	マスメディアやインターネットの活用、フォーラム など

図3 住民参加のレベルと手法(その2)

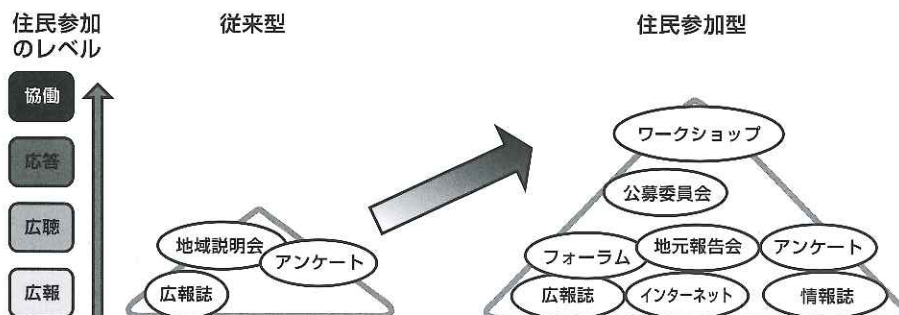
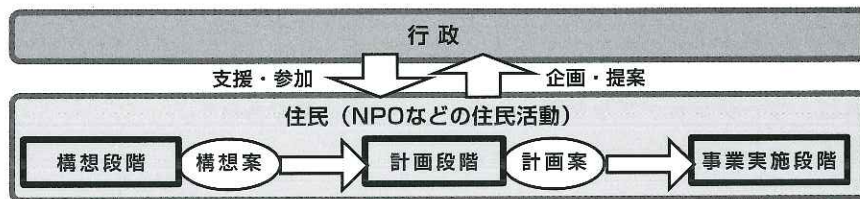


図4 住民活動への行政参加



として用いられることが多い。](ぎょうせい「新自治用語辞典」)とされている。

具体的には、KJ法やファシリテーショングラフィック、旗上げアンケートのほか、まちかどウォッチングなども行いながら、参加者が楽しくリラックスして意見を出し合い、そしてそれをまとめていくという創造的合意形成手法で、体験的要素も強く参加の実感が強く得られる手法である。キャッチアップ型から課題解決に当たり創造的な活路が求められる今日、有効な手法であろう。

なお、このワークショップを実際に運営するに当たっては、専門的知識や実施体験が必要になってくるが、(財)世田谷区都市整備公社まちづくりセンターが「参加のデザイン道具箱実践講習会」として、複数の講座を毎年開催しているほか、各地でリーダーの育成に取り組まれるようになってきている。

5. 住民参加の事例

さて、こうした住民参加の取り組みは全国各地で見られるようになってきているが、その内容はどのようなものであろうか。先般調査を行った全国の7つの事例を整理したものが、図5であり、それぞれの事例の概要は次の通りである。

6. まとめ

このように全国的にさまざまな住民参加手法が試行されており、成果を上げつつある。さらには、北海道ニセコ町のように住民参加原則を打ち出した全国初の自治基本条例である「ニセコ町まちづくり基本条例」を策定し、本格的に住民参加のまちづくりを進めている

町もでてきている(本誌winter 2002 No. 5 参照)。

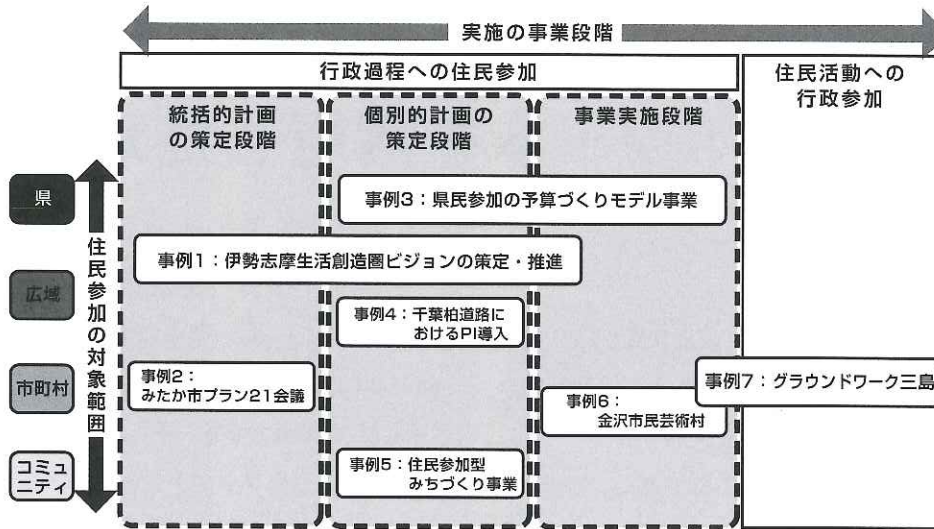
昨今のまちづくりの成功事例のひとつには、住民と行政が一丸となって(協働して)まちづくりに取り組んだ地域が挙げられるのではないだろうか。こうした事例はここでいう住民参加とは若干のニュアンスの違いはあるかもしれないが、住民のやる気を引き出すという意味においては同じであろう。

いずれにせよ少子高齢化により社会の担い手の減少が予測されるとともに、財政的なゆとりも期待できない中で、地域間競争に勝ち抜くとともに、本当の成熟した自治を、民主主義を実現していくためには、この住民参加は大きな鍵を握るものといえよう。

なお、本稿は「住民参加型事業手法の手引き～県民参加型事業手法の導入推進方策に関する調査研究報告書～」(担当：矢野元浩元研究員)をもとに書き起こしたものであり、図や事例も同報告書掲載分をそのまま引用したものである。詳しくは同報告書をご参照いただきたい。

(当センター主任研究員 俊野 忠彦)

図5 住民参加事例の整理



事例1 伊勢志摩生活創造圏ビジョンの策定・推進（三重県伊勢志摩県民局）

県の総合計画である「三重のくにづくり宣言」の策定を受け、生活創造圏（広域的な地域づくりの場）単位でのビジョンづくりやその実現に向けた取り組みに住民と行政が協働。

事例2 県民参加の予算づくりモデル事業（高知県）

市の総合計画の策定に先立ち、公募市民による組織（みたか市民プラン21会議）が、市の経費補助や情報提供なども得ながら市民プランを作成し提言するとともに、市の計画策定作業をモニタリング。

事例3 県民参加の予算づくりモデル事業（高知県）

県税事務所単位に県政モニターを中心とする県民で組織する検討会が予算案を編成し、事業実施にも参画。

事例4 パブリック・インボルブメントの導入（千葉国道工事事務所）

3市1町にわたる国道バイパス（千葉柏道路）のルート選定等について道路の設置そのものの是非を含めて、公募市民らによる協議会を中心に検討。

事例5 住民参加のみちづくり事業（三重県伊賀建設部）

県道赤目滝線（名張市赤目町）のルート案等について、ワークショップの手法を活用して住民参加により検討。

事例6 金沢市民芸術村の運営（石川県金沢市）

市民の文化活動の練習・成果発表の場である芸術村の運営を、市民自主管理運営方式として、年中無休・24時間利用を実現。

事例7 グラウンドワーク（特定非営利活動法人 グラウンドワーク三島）

NPO法人であるグラウンドワーク三島が中心となって、住民・企業・行政の3者連携による地域の環境改善活動を展開し、水辺空間の整備や公園整備などに大きな成果。