

住民参加の梯子に見る住民参加のプロセス

○関西大学 学生会員 北村 良太
 関西大学 正会員 北詰 恵一

1. はじめに

住民が主体的にまちづくりに参加する事例が多く見られ、しかもその中には、従来それらを牽引してきた意識の高い市民とは限らない一般層も含まれるようになってきた。しかし、参加の意欲を持つ住民がいるものの、行政をはじめ企業、大学、NPO 団体などまちづくりに関連する主体が多く、まちづくりへの参加の仕方がわからず戸惑う住民がいるのも事実である。一方で、アーンスタインの提案する A Ladder of Citizen Participation (以下、住民参加の梯子)¹⁾に端を発した住民参加の段階を整理する研究は多く、それぞれの課題に応じた変更により有効な思考ツールを提供している。本研究は、これらの住民を市民活動に着目してもらうために、地域課題に対する住民参加のプロセスの提案を行い、それを基に市民活動の捉え方を明らかにすることを目的とする。

2. まちづくりにおける住民参加

(1) 住民参加の梯子

住民参加の梯子は、8 段階に分類されており、住民主導で参画しているのは住民の権利としての参加であり、それより下の段階は行政主導の参加である。

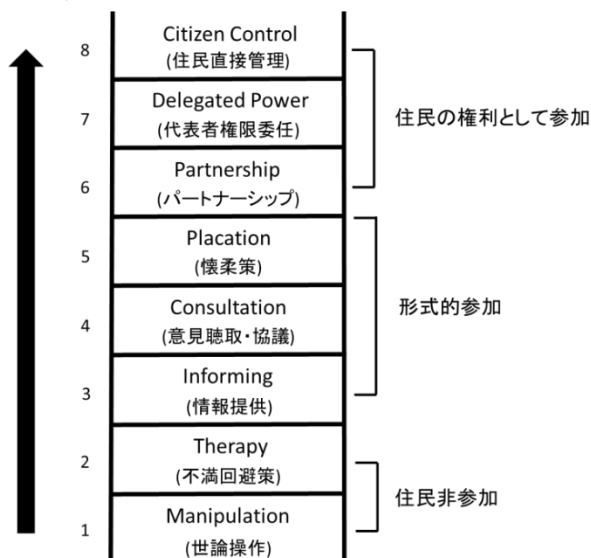


図1 シェリー・アーンスタインの住民参加の梯子

この考え方は、以降、さまざまな研究者によって変更が加えられている。例えば、原科²⁾は、上下2段階をそれぞれ除き、意味のある応答(meaningful reply)を加えたものを提案している。これは、意思決定は行政の責任で行うものの、行政と市民の間での相互のフィードバックが行われる段階として提案されている。また、山田ら³⁾は、これに佐藤ら⁴⁾の提案するエレベータ・モデルを加えて対応整理し、市民の意思決定権力、市民により事実上の管理、行政とのパートナーシップによる最適政策形成の3条件を現実的に実現可能な段階として指摘している。「住民主体のまちづくり」チーム⁵⁾は、マッセのはしごと名付けた①意見可能、②意見聴取、③行政主導の参加、④協働のシステム、⑤住民主導、⑥持続可能な住民主体という6段階を提案している。ここで重要なことは、アーンスタインの最高段階の「住民直接管理」を行政の未熟さを前提にしていると指摘した上で行政と住民の対等な立場での持続可能性を重要視した6段階目を設けている点と、はしごを1段階ずつ登らなくてもよく各自治体の地域資源や人間関係の親密度などの状況により適合した事業を選択すればよいとしている点である。

これらのことから、論点の中心は、

- ① 住民非参加の2段階は、考慮からはずしても差し支えない段階に來たと認識できる。
- ② 住民直接管理を段階の最終形と見ずに、行政と市民との強い相互関係をひとつの最適形とみる。
- ③ 梯子や段階といったステップアップという視点での整理の他に、地域条件との対応や持続可能性の保持を加えた捉え方が重要となってきた。と整理できるであろう。

3. 住民参加のプロセスの提案

実際に住民参加を行いたい市民は、この梯子や階段をどのように捉え、どのような情報を得ることで

キーワード 住民参加 ・ 住民参加の梯子 ・ 市民活動

北村 良太 k805521@kansai-u.ac.jp 北詰 恵一 kitazume@kansai-u.ac.jp

自らの行動を進めていけばよいのであろうか。ここでは、それを住民参加プロセスとして提案する。

アーンスタインが示した住民参加の梯子は、住民側からの視点で示されているとは言い難いことから、この梯子からの住民参加プロセスの提案は難しい。

金平⁶⁾は住民参加の階段と名付けた住民側の視点に言い換えた6段階のものを提案している。この2つを、行政側と住民側として表1のように対応させた。特に、住民がまちづくりに参加する段階は情報提供からと考え、住民側として本格的にまちづくりに参加できる段階として④加わる(計画づくりに参画する)からとしている。

表1 住民参加の梯子と住民参加の階段との対応

住民参加の梯子 【行政側】			住民参加の階段 【住民側】	
住民の権利 としての参加	8. 住民直接管理	⇔	⑥ 仕切る (自主運営・管理・NPO)	
	7. 代表者権限委任	⇔	⑤ 支える (事業推進のパートナー)	
	6. パートナースhip	⇔	④ 加わる (計画づくりに参画する)	
形式的参加	5. 懐柔策	⇔	③ 要求する (苦情・注文・提言・提案)	
	4. 意見聴取・協議	⇔	② 考える (点検・比較・評価)	
	3. 情報提供	⇔	① 聞く・知る (情報収集・照会・見学)	
住民非参加	2. 不満回避策	⇔		×
	1. 世論操作	⇔		×

このようにして住民参加の梯子を住民側の視点に言い換え、対応させたものと関連付けることにより地域課題に対する住民参加のプロセスの提案を行い、これを図2に示す。

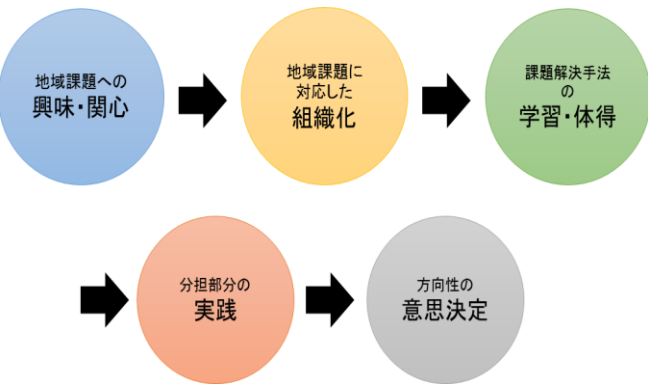


図2 地域課題に対する住民参加のプロセス

このプロセスは興味・関心(①聞く・知る)、組織化(②考える)、学習・体得(③要求する、④加わる)、実践(⑤支える)、意思決定(⑥仕切る)からなる。またこのプロセスの流れとしては、はじめの地域課題への

興味・関心の次の段階として、地域課題に対応した組織化のほかに課題解決手法の学習・体得、実践が入るとしている。行政と市民の強い相互関係を実現しようとした場合、市民側にも高い市民力を要求することとなる。そのため、きっかけは興味・関心から始まったとしても、それを形にしていく展開力のための組織化、個人の専門性に留まってしまう市民力をつけるための学習・体得、また、行政や他のまちづくり組織との対等な発言力を持つための組織的行動下での分担部分の実践という形で整理した。最終的には、持続的にまちづくり提案を進めていくことができる地域条件に即した方向性の意思決定という過程を加えて、住民参加のプロセスモデルとした。

4. まとめ

これらの検討は、吹田市民協働学習センターが主催する「まちづくり吹田学塾」において、実際にまちづくりを実践する人、これから実践を考えている人などで行った議論から導き出したものである。研究としての分析者の視点から、実際に行動する市民の視点への表現の変更により、このプロセスモデルを基とした実際の行動が期待される。

今後は、現実の事業を題材に、市民参加の梯子／階段とプロセスモデルを実践していく、その有効性や課題を見つけていくこととしたい。

参考文献

1) Arnstein, Sherry R.: A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224, 1969.

2) 原科幸彦：環境アセスメントの住民合意形成，廃棄物学会誌，Vol.13, No.3, pp.151-160, 2002.

3) 山田久美子・柳下正治：我が国の気候変動政策における意思決定プロセスへの市民関与の発展，環境科学会誌 25(5)，pp.422-439，2011.

4) 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三：新説市民参加—その理論と実際，公人社，2005.

5) 財団法人大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修研究センター・共同研究「住民主体のまちづくり」チーム：「住民主体のまちづくり」報告書，2005.

6) 金平健司：計画行政における住民参加に関する研究，RIVER FRONT，Vol.44，pp.22-25，2002.