

新しい時代の社会システムとしての市民参加型まちづくり

近畿大学理工学部土木工学科助教授

久 隆 浩

Residents' Participate Community Planning as New Age Social System

Associate Professor, Kinki University

Takahiro IIISA

This paper was considered from a viewpoint of the new social system corresponding to the 21st century about the community planning of citizens' participation. In order to advance smoothly community planning of citizens' participation, it is important to begin synthetically at an early stage, as much as possible. Moreover, planning should be considered in two stages in accordance with the progress. The dialog of a residents subject is performed and a life-style master plan is built in the 1st phase as the result. And in the 2nd phase, it is decided upon an administration plan in response to it. Although a platform is important in network society, the platform for a dialog or collaboration is needed also in community planning. In the 1st phase, it is important for administration or a specialist to support such platform formation.

1. 市民参加のさまざまなカタチ

ここ十年余り住民主体のまちづくりを支援してきたが、関西では阪神淡路大震災を契機として住民主体のまちづくりが当然のこととして捉えられるようになったという感じを受ける。それは震災によって行政の限界を知るとともに、市民の力の可能性を実感したからであると思う。しかし、その具体的展開についての手法論についてはまだまだ試行錯誤の感は否めない。筆者自身もまだまだ整理がついていない部分も少なくないが、いままでの経験にもとづいてようやくその手法論についてみてきたところもある。本稿では、その点について論じてみたい。

住民主体のまちづくりについて、近年、各地でさまざまな取り組みが展開されており、それについての論考も多く出されるようになった。しかし、それらがうまく整理されないうまに論じられていることもある。まったくタイプの違ったまちづくりを同時に論じていたり、また、参考事例として取り入れる場合も少なくない。そこでまずは住民主体のまちづくりの整理軸について、論じてみたいと思う。

まず、ひとつめの整理の軸として、時間の軸が

ある。まちづくりは最終的には事業や活動が展開されて実現していくわけであるが、そこにいたるまでにはいくつかの段階がある。それをざっと整理すれば、「初動期」「ビジョン策定期」「基本計画策定期」「実施計画策定期」「事業実施・活動展開期」に分けることができる。従来の都市計画では、基本計画策定期からはじまる場合がほとんどであったろう。都市計画マスタープランなどようやくビジョン策定期からはじまることもでてきたが、さらに早期の初動期からスタートすることはきわめて少ない。

つぎの整理軸としては、取り扱う空間の広がり、つまり空間軸としての整理がある。これには「全市を対象としたもの」「地域を対象としたもの」「地区を対象としたもの」、道路や公園など「施設を対象としたもの」がある。さらに、取り扱う分野の違いによって整理ができる。ここでは環境や福祉、教育といった個別分野に特定したものと、分野を総合して取り扱うものがある。

上のような整理を具体的な事例でみてみると、総合計画策定のための市民参加は、ビジョン策定期の全市を対象としたもの、そしてビジョン策定期で同じく全市を対象とした環境基本計画は個別

分野に特定したものと位置付けられる。また、近年各地でおこなわれるようになった協議会形式による地区まちづくり構想策定は、ビジョン策定期の地区を対象としたものであり、分野を総合して取り扱うものである。

このように住民参加型まちづくりは一定の整理ができる。そして、それぞれのタイプによって参加の形態が異なってくるといえる。

2. 初動期の総合的なまちづくりの必要性

こうした一定の整理のもとで、従来のまちづくりの限界と新たなまちづくりの必要性と可能性について考えてみたい。

都市計画分野のまちづくりは、従来、何らかの都市計画事業を用いた、あるいは事業を前提としたいわゆる「事業まちづくり」がほとんどであった。住民参加のまちづくりを考える際、この事業まちづくりの限界がみえてくる。まずひとつは、計画や事業が具体的になればなるほど個別利害がオモテに出てきてしまい、合意形成を困難にする。事業の遂行がみずからにとって得なのか損なのか、で判断する傾向が強くなるということである。そして得をする人が賛成をし、損をする人が反対をする、こういう構造ができあがる。こうした個別利害に立脚した対立を調整するのはたいへんむずかしい。

また、事業まちづくりのような課題解決型のまちづくりは早期解決が重要命題であり、時間をかけての話し合いをむずかしくする。時間的な余裕のなさは、精神的なゆとりも失うことになり、それも合意形成を困難にしてしまう。そこで、時間的にはできるだけ早くまちづくりをはじめることが必要なのである。

さらに、分野の面では総合的なまちづくりが必要である。住民参加型まちづくりを都市計画分野に特定しておこなうときの弊害は、都市計画分野には住民みずからができるものがきわめて少ないことである。道路をつくるのも公園をつくるのも住民には手が出せない。だから、要望や陳情というかたちになってしまう。一方、福祉や環境といった分野では住民自らができることも多い。そこで総合的なまちづくりを考えることによって、行政のすべきこと、住民ができることのバランスが図

れるのである。

また、そもそも住民の生活そのものが総合的になっているため、当然その支援も総合的であるべきなのである。たとえ都市計画分野に限定してまちづくりをはじめたとしても、現場ではさまざまな分野の話が提起される。それはあたりまえのことである。行政は分野ごとに対処しようと思うかもしれないが、住民の生活自体が総合的であるためにいろいろな話が出てくるのである。こうした意識の違いが端的にあらわれるのが、都市計画の担当者として対応できない分野の課題が出された場合であり、そこには住民意識と担当者の態度にずれが生じてしまう。こうした構造を転換するためにも、できるだけ総合的にまちづくりに取り組む姿勢が必要である。

3. 市民参加の目的

このように従来型のまちづくりの限界を乗り越え、住民主体で新たなまちづくりを展開するためには、初動期から総合的なまちづくりをする必要がある。初動期のまちづくりの手法論についてみていくまえに、あらためて、住民参加の意義、について整理をしてみたいと思う。

住民参加の目的や意義のまず第一に「広く意見を聞く」ことがある。アンケートや公聴会というのが従来からの方法であるが、市民からのいろいろな意見を集めるための参加である。また、第二に「行政の仕事を市民の目で評価、監査（チェック）してもらおう」という目的もある。ここで言う監査は広義で使っているが、行政案を提示しそれに意見をもらおうという形態の参加も、行政案を住民の立場でチェックしてもらおうという意味でこの部類に入れることができる。

さらに、第三に「市民の総意を生み出す」という目的がある。まちづくりの方向性を定めるためには、個々ばらばらの意見では困る。そこで住民が集まって意見の調整を図る、そのための形態が第一のタイプとして想定される。じつは、こうした意見調整が必要なのだが、今まではあまり行われてこなかったきらいがある。

さて、このような整理のもとで、計画策定委員会や審議会への市民委員の参画について改めて検討しておきたい。こうした参加が近年増加してい

るが、これは何のための参加であり、どのような位置付けになるのだろうか。たとえば、ここでの市民委員の発言はどのように理解すればいいのだろうか。市民の代表意見では決してないはずである。市民の立場としての個人意見としての位置付けである。しかし、行政も市民委員のほうも代表意見として錯覚してしまうことがある。こうした参加に意味がないというのではない。一市民の立場としての意見を聞きたいのであれば、こうした方法が有効である。しかし、それを市民代表と錯覚してしまうと問題である。

4. まちづくりの段階と協働のあり方

先ほども述べたように住民主体のまちづくりでは、第三のタイプ、つまり市民同士で対話を行い、意見調整を図ることが大切である。話し合いのなかでまちづくりの方向性をひとつにしないとまちづくりは進捗を見ない。こうした市民主体の段階と専門家が積極的に関与する段階を2段階に仕分けをすることによって、まちづくりの過程がわかりやすくなる。

第1段階は、先ほども述べたように市民主体で話し合いをおこなう段階である。対話の成果としてまちづくりの方向性をひとつにすることがこの段階の目的である。ここでは、専門家はファシリテーターとしてさまざまな支援を行う。行政や専門家からの計画案の提示は、この段階ではおこなわない。あくまでも住民主体の対話に徹する。そして、一定のとりまとめとして住民提案がおこなわれる。

これを受けて第2段階では、まず、行政は行政計画としての計画案を作成する。この場合、住民提案の内容を吟味し、行政としてなすべきこと、また、実行可能性を考察しながら、計画案を作成することになる。そこでは必然的に提案をすべて受けることにはならない。提案内容を尊重しながら案を作成することと、提案内容をすべて反映させることは意味が異なるが、第2段階の初期には前者、つまり住民提案の内容を尊重しながら行政としての立場で計画案を作成することが必要である。そして、作成した案を再度住民との協議の場に持ち込み、調整を繰り返して計画策定に持っていく。

こうして2段階に住民参加の過程を整理すると、従来は、第2段階だけの参加が多かったことがわかる。つまり、今後のまちづくりでは、第1段階における住民主体の対話によって意見調整を図り、住民提案としてまとめていく段階が付加されることが大事だということである。第1段階が付加されれば、第2段階は従来型でもいいのではないかとと言える。

5. 住民提案から行政計画へ

住民参加の過程を2段階に仕分けし、そのなかで住民提案から行政計画へと受け継ぐしくみをいかに構築できるのか、が肝要である。このように住民提案と行政計画に一線を引くことによって、住民、行政双方ともにやりやすくなる。行政計画の制約条件として実行可能性の担保がある。計画に描いたものは実行できなければならない。一方、住民提案にはこの制約がない。ここでは、これが必要である、これをやるべきである、といった内容が重要であり、だれがやれるか、いつやれるか、ということはあとで考えればよい、あるいは、行政ができるだけはやくやるべきである、ということになりがちである。

じつはこうした立場や発想の違いが行政と住民に溝をつくることにつながる。行政計画策定に直接住民が参画した場合、この差異が顕在化する。行政としては実行可能性が気になるから、住民意見に一定の枠をはめようとする。それが住民の不満につながる。また、提案や意見を述べたものの計画に取り入れられていないではないか、という声も聞かれる。そして、言わせるだけ言わせて、ポーズだけの住民参加か、という批判になっていく。

ところが、住民提案と行政計画をきちんと区別することによって、こうした溝をつくらないことができる。住民意見は実行可能性は一旦棚上げして、住民提案としてまとめることができる。そこにはさまざまな意見が記される。また、行政はその提案を受けて、実行可能性を勘案しながら行政計画を作成することができる。さきほども述べたように、住民提案がすべて反映できるわけではない。しかし、その場合、なぜ反映できなかったのか、をきちんと説明できればよい。いくつかの市

町村で、総合計画や都市計画マスタープラン策定の過程でこうした2段階方式を試みているが、そのなかで住民提案から行政計画に反映できなかったものはつぎのようなものがあった。ひとつめに計画が意図している分野とは異なった分野の内容である。都市計画マスタープランの場合にそれは顕著であるが、教育や福祉等、直接都市計画とは重ならない分野の内容が出された場合、当然それは反映できないことになる。この場合には、それを担当している部署に引き継ぐことで住民の理解を求める必要がある。第二に、マスタープランレベルでない個別具体的内容がある。これは提案内容そのものを直接計画には反映できないが、その具体策を導くための大きな方針としてマスタープランには記述することになる。そして、マスタープランを受けて実施される事業の際に、提案を受け止めながら実施案を検討することが必要である。そして、第三に、行政施策としては現状でいくつかの制約条件等があって、必要性は認識するものの実行可能性が担保できないものがある。これはその事情を住民に説明し、理解を求めることになる。こうしたやりとりが明確になれば、住民提案の内容すべてを行政計画に反映できなくとも、住民の一定の理解が求められるだろう。

6. 生活マスタープランづくり

さて、以上のような2段階論を前提として、第1段階、つまり、住民主体の対話の場面ではどのような話し合いをすべきなのか、について検討をしてみたい。

結論からさきに述べると、そこでは生活像をあきらかにすることが大切だと思う。従来、住民提案の多くは、個別の要求であった。どこに道路を引くべきか、あるいは、道路建設をやめるべきか、どこそこに公園が必要である、等々、個別具体の要望がなされてきた。しかし、こうした要求の背景には必ず実現したい生活像があるはずである。たとえば、図書館が欲しい、のは身近にたくさんの本が読みたい、という生活の欲求から出ている。図書館が欲しい、といわれれば、その可否しか議論にならないが、身近にたくさんの本が読みたい、ということであれば、必ずしも図書館の建設だけがその実現手段ではなくほかの方法も議論で

① 誰でも心豊かに安心して暮らせるまち

誰でも心豊かに安心して暮らせるまちをめざします。身近に多くの自然があり、安心して子どもを生み育てられ、年をとっても安心して生活や移動ができ、病気になっても誰かが十分な治療が受けられる、地震や災害にも安全である、人にやさしいまちをめざします。

② 散歩する距離で豊かに生活できるまち

八尾市は住宅、農地、工場が共存するまちであり、それを活かして散歩する距離で豊かに生活できるまちをめざします。例えば、市内で採れた新鮮で安全な野菜が近くの商店で買えたり、また、近くに樹木や遊ぶ場があり、利用しやすい公共施設があるなど身近で豊かな時間を過ごすことができるまちです。

③ みんなの働く環境が整ったまち

八尾市は、日本でも有数の中小企業のまちです。市民が自分の夢を伸ばし、自分が必要とされ、世界の動きとつながっているような働く場が市内にたくさん生まれるまちをめざします。これからの社会では高齢者や障害者をはじめ、すべての人が働く場が重要です。誰もが生涯を通じ働くことのできる場がたくさんあるまちをめざします。

④ 地域で楽しみながら学習できるまち

地域や学校を舞台に、子どもからお年寄りまでお互いに交流し、体験を通して、ともに楽しみながら互いに学び、地域や市民活動グループによる生涯学習の多様な活動が活発に展開されているまちをめざします。例えば、高安山や近くの水辺などの恵まれた地域資源を活用して生命の大切さを学ぶ自然環境教育など人と人との交流、歴史や風土のかかわりの中で、地域に誇りと愛着が持てるまちをめざします。

図1 八尾市総合計画における将来都市像(抜粋)

きる。つまり、明らかにしなければならないのは、住民一人一人がそのまちでどのような暮らし方をしたいのか、である。これは「生活マスタープラン」と呼ぶことができる。

すなわち、第1段階で住民主体の対話を通じてまとめる提案は生活マスタープランであり、それを実現する手段のひとつとして第2段階で「まちづくりマスタープラン」を行政計画としてとりまとめる、ということになる。具体的には八尾市が策定した総合計画の将来都市像が生活マスタープラン的な記述をしているが、これは都市計画マスタープランにも引き継がれている。これは公募で集まった市民委員がみずからの手でとりまとめたものである。

7. 八尾市におけるまちづくりラウンドテーブル

(1) ラウンドテーブルの考え方

さきほども述べたように、住民主体のまちづくりでは、できるだけ早期に総合的にまちづくりに取り組むことが必要である。また、第1段階で話す内容は生活マスタープラン的なものである。

このようなしくみの実現方策として、八尾市では総合計画策定を契機としてユニークなシステムを構築した。「まちづくりラウンドテーブル」となづけたこのシステムは、小学校区ごとに設置された対話の場である。月一回程度さまざまな立場の人々が集まり、話し合いを通じて地域課題の解決を図る、そんなことをめざしている。話し合い

の輪に加わるのは、町会長や校区福祉委員会の役員、青少年健全育成指導員など地域活動を担っている住民、小中学校の教員、交番の警官、地域で業を営む事業者、など地域でさまざまな活動をおこなっている人々である。行政職員も当然ここに参画する。また、地域組織の役職を持たない一般の市民も自由に参画できる。こうして集まった人々が相互に意見交換を図り、さまざまな地域の課題に協働して対処しようというシステムである。

まちづくりラウンドテーブルで大切なのは、さまざまな立場の人が参画することである。従来、同じような立場、考え方の人々が集い、意見をとりまとめ提案することも多かったが、こうした話し合いは容易にまとめることができる。似通った考え方の人々であるから、意見が一致するのは当然である。しかし、まちには異なった意見の人も暮らしているわけで、これを調整しないかぎりまちづくりは進捗をみない。また、異なった立場の人々の意見を了解することも求められる。

こうした意見の調整を図るためだけでなく、もうひとつ立場の違う人々が集まる必要があるとすれば、それはお互いの補完が図れるか否かという点である。似通った者同士が集まるため、活動が滞る場合も少なくない。たとえば、市民活動の多くが資金不足を課題としているのは、意欲はあるが資金がない人々だけが集まっているからである。市民や事業者のなかには資金を提供できる人もいるはずだが、そうしたタイプの人仲間いないから資金問題が発生するのである。また、課題解決にはいろいろな技術や情報が必要なこともあるわけで、それらもさまざまなタイプの人々が参画することによって可能性が高まっていく。

(2) 対話の場としてのラウンドテーブル

まちづくりラウンドテーブルの特徴はあくまでも対話の「場」である点である。活動を展開するための「組織」ではない。すなわち、ラウンドテーブル自体がまちづくり活動を担ってはいかない。これがいわゆる「まちづくり協議会」とは異なる。ラウンドテーブルを運営するための組織は必要だが、そこはあくまでもラウンドテーブルを運営するだけであり、まちづくり構想を作成する、地域美化活動を展開する、などの活動は行わない。たとえば、防犯のための地域パトロールが必要だと

なったとき、ラウンドテーブルではその必要性を参加者全員が共有し、活動のための役割分担を検討するのであり、実際のパトロールは、町会やPTA、青少年健全育成委員会、警察、そして意欲に感じた市民などが担っていく。このようにラウンドテーブルが活動を担わなくとも、既存の地域組織が活動を担うことができるはずであり、ラウンドテーブルと既存組織の活動が重複することを避けることができる。既存の地域組織にとってラウンドテーブルは連絡協議会的な役割を担っていくことになる。

活動を行わないもうひとつの理由は、いかなる活動であろうとそれによって組織の色がついてしまう、その弊害を避けるためでもある。あの人たちがやっていることは私の考えとは違う、こういう思いが出てくると、この人はラウンドテーブルに参画しなくなってしまう。中立的な立場を確保し、いろいろな思い、考え方の人々が集まるには、活動を展開しないほうがいいのである。

まちづくりラウンドテーブルがどのような展開をするのか、まだ実際の展開事例がないので、具体的な事例を指し示すことはできないが、市民向けパンフレットにはつぎのような仮想事例が載っている。近所の高齢者が日々の食事の用意が大変になってきた、ことを何とかならないか、とある人が提案する。その話を受けて、あるグループがわたしたちが配食サービスをはじめたいと考えているので、それができればその高齢者のお世話もできると話がはずむ。しかし、現状では毎日使える場所がない、と課題が提起される。しかし、別の人が知り合いの会社の社員寮の食堂が昼間空いているので使わせてもらえるか聞いてみる、と話してくれる。そして、社員寮が使用できるようになり、問題は解決に向かう、というそんなシナリオである。

ここで注目すべきは、このシナリオに行政は一切登場していない、ということである。従来、さまざまな課題解決やサービス提供の主体として行政に期待がかけられることが多かったのだが、やり方次第では、あるいはみんなが協力しあえば市民同士で何とかなる部分もあるのではないかと、そんな発想もラウンドテーブルのなかではできてる。

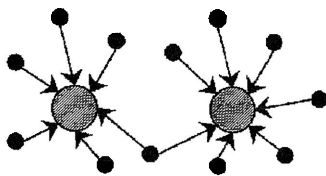
8. 21世紀型まちづくりとしての住民参加

本稿をしめくりにあたって、八尾市におけるまちづくりラウンドテーブルのしくみが、じつは21世紀のネットワーク社会において求められる新たな社会システムと符合している点について見ておきたいと思う。

近年のインターネットの普及によってますますその傾向が強まっているが、社会のしくみが徐々に新しいネットワーク型に変わってきている。ネットワーク型組織の活動の特徴は「オブジェクト指向」あるいは「タスクフォース型」「プロジェクト型」というキーワードであらわされる。従来のピラミッド型組織ではまず組織があって、その組織に参画することで活動を展開してきたが、ネットワーク型では目的や課題がまずあって、それに人々が集まってきて活動展開が図られる。ネットワークが最初から存在するのではなく、活動展開を通じてネットワークが構築されるのである。わかりやすく言えば「この指とまれ」方式である。こんなことをしたい、とだれかが言いだせば、それに賛同する人々が集まってきて活動が展開される。呼びかけとそれに呼応することでネットワークが形成され、展開が図られるのである。

また、こうしたネットワークは課題解決や目的達成にふさわしい人々が集まって形成されるし、目的が達成されれば消滅するのが特徴である。従来もプロジェクト・チームというものが編成されたが、これがネットワーク型組織の典型である。

さて、このようなネットワーク型の活動展開を図るためには何が必要かを考えると、情報社会論でよく言われるように「プラットフォーム」の存在が指摘できる。さまざまなものをつなぐしかけを総称してプラットフォームというが、ネットワーク形成の鍵をプラットフォームの存在が握ってい



ネットワーク型組織ではオブジェクトに人が集まって仕事をこなしていく(オブジェクト指向)

● はオブジェクト ● は人を示している

図2 ネットワーク型の活動展開

る。さきほどこの指とまれ方式と言ったが、呼びかける場とそれに呼応するための情報交流の場がないといけない。

じつは、まちづくりラウンドテーブルもこうした重要なプラットフォームのひとつである。

9. まとめ

以上、住民参加のまちづくりについて、その整理と具体的展開手法について論を展開してきた。これらを再度まとめるとつぎのようになる。

- ①住民参加のまちづくりは、初動期から事業展開へといった時間軸、取り扱う対象の空間的の広がりという空間軸、取り扱う分野の広がり、参加の目的によって整理できる。
- ②こうした整理のうえに参加のあり方を考えたとき、時間的には初動期、分野は総合したまちづくりが必要である。
- ③初動期から計画策定へという過程は2段階のまちづくりとして整理できる。第1段階では住民相互の対話による意見調整が必要であり、その成果として住民提案がとりまとめられる。第2段階ではそれを受けて行政計画案が作成され、再度住民の対話によって調整が図られる。
- ④第1段階の住民主体のまちづくりの場面では、生活像をあきらかにし調整を図りながら「生活マスタープラン」を作成することになる。
- ⑤対話の場は情報社会、ネットワーク社会の形成に重要な役割を担うプラットフォームのひとつとして位置付けられる。対話を重視した住民主体のまちづくりは21世紀型社会に対応した新たな社会システムと考えられる。
- ⑥住民主体のまちづくりを支援する行政や専門家の役割は、まちづくりの2段階それぞれに仕分けができる。第1段階ではプラットフォームの形成や対話がスムーズに進行するよう支援をおこなう。ここでは、あくまでも側方支援、後方支援であり、主体は住民側にある。また、第2段階では行政は行政なりの責任において具体的に計画づくりや施策展開を図る。

こうした手法論はまだまだ試行錯誤の部分もあり、発展途上のものである。これからも多くの事例を持ち寄り情報交換を行いつつ、さらなる整理をしていく必要がある。