

## 市民参加のまちづくり 史的視点と今



21世紀兵庫づくり懇話会  
NPO法人千姫プロジェクト  
兵庫県立大学環境人間学部  
岡田真美子

2015.10.22

©Prof. Dr. OKADA Mamiko

1

座長の福島先生のほうから、岡田さんはすこし学的な要素を加味した話をしてほしい、というご要望がありましたので、本日は日頃のNPO活動のお話ではなく、「市民参加」そのものについて少々述べさせていただきます。

**市民参加について**

■ 1960年代から70年代  
公害反対闘争、開発反対運動などの高まり

事業主体 (産/官) 意見の不一致 民

■ 対立を避ける手法 学

萩原なつ子(2004)「地方行政と市民・NPO の参加と協働」  
『土木施工Civil Engineering journal Vol.45 No.1』

2005.10.22 ©Prof. Dr. OKADA Masahiko 2

## 1. 市民参加について

そもそも日本において「市民参加」の重要性が叫ばれはじめたのは、1960年代から70年代に掛けてです。このころ公害反対闘争、開発反対運動などの高まりによって、計画策定段階から意思決定プロセスに市民の声を反映させる必要が生じたわけです。事業主体である産官と民の間に意見の不一致が生じ、対立を避ける方法として編み出されたのが「市民参加」という手法でした。

(cf.萩原なつ子(2004)「地方行政と市民・NPO の参加と協働」『土木施工Civil Engineering journal Vol.45 No.1』)

### 【関連した会場からの質問(姫路市役所勤務)】

「活動団体同士の衝突もあると思う。そんなときに調整できるのはだれだろう」

福島「当事者同士が徹底的に話し合うほかないだろう」

岡田「まだそういう衝突の経験がない。もし衝突したら、異なる立場の人がとことん話し合う場を用意することは必要。」(場の用意は行政にできるかもしれない。実際の調整役は行政よりむしろ学かもしれない。)

## 市民参加の8段はしご

8段目	Civil Control	市民によるコントロール
7段目	Delegate Power	市民への一部権限委譲
6段目	Partnership	官民パートナーシップ
5段目	Placation	代表市民の参加
4段目	Consultation	公聴
3段目	Information	官側からの情報提供
2段目	Therapy	市民の不満回避策
1段目	Manipulation	世論操作

Arnstein, S. R. : A Ladder of Citizen Participation, AIP Journal, July, 1969

2015.10.22

©Prof. Dr. OKADA Masahiro

3

## 2. 市民参加の8段はしご

実を言えば、市民参加ということばには、わたくし自身はすこしひっかかりがありました。まず「参加」というのは参加者以外の主催者がいるという感じがしていたからです。このひっかかりは「市民参加」というときよく引き合いに出されるというArnsteinの「8段梯子」論を知って解決しました。「市民参加」には、わたくしが思っていた「参加」よりもっとディープな意味がこめられていたからです。

ではその8段梯子を見ていただきましょう。まず、世論操作、不満回避と最初の2段目までは市民不参加、3段目で官側からの情報提供、4段目で公聴、5段目で代表市民の参加となります。

さらに6段目で官民パートナーシップ、7段目で市民への一部権限委譲、最後の8段目で市民によるコントロールと言うところまで市民参加に含められているのです。

8段目 Civil control 市民によるコントロール

7段目 Delegate Power 市民への一部権限委譲

6段目 Partnership 官民パートナーシップ

5段目 Placation 代表市民の参加

4段目 Consultation 公聴

3段目 Information 官側からの情報提供

2段目 Therapy 市民の不満回避策

1段目 Manipulation 世論操作

(Arnstein, S.R. : A Ladder of Citizen Participation, AIP Journal, July, 1969)

このようにわたくしは アーンスタインの8段梯子論によって「市民参加」の後半「参加」ということばを受け入れることができました。

まちづくりにおける「市民」とは？

- 姫路市、たつの市、相生市、赤穂市  
「市民」
- 佐用町、太子町：  
「わたしたちは町民だ」

市民 = 住民 + よどもの研究者

2015.10.22 ©Prof. Dr. OKADA Masahito 4

### 3. まちづくりにおける「市民」とは？

次は、「市民」ということばです。

姫路市やたつの市、相生市、赤穂市などでは市の住民ということで「市民」ということばをすんなり受け入れます。ところが、たとえば西播磨の佐用町、太子町では「わたしたちは町民だ」という声が返ってきます。


まちづくりにおける「市民」というのはなんでしょう。NPO法人日本NPOセンター常務理事の萩原なつ子さんは、市民＝住民＋よそもの だとおっしゃいました。ここでいう「よそ者」というのは、住民票はおいていないけれど、その地域に興味をもって、住民とともにまちづくりに関わる人のことです。

岡山県に住みながら姫路の大学で働くわたくしも、そういう意味では播磨の「市民」というわけですね。そう考えると、「市民参加」というのは文字面だけから受ける印象とは違った、もっと深いことばであるということがわかってきました。

【岡田の本音：福島先生のつけた「市民参加のまちづくり」という題に合わせてこうしたけれど、ここまで説明しなければならぬのは問題。むしろ、「住民のなかにはよそものである<心情的住民>も含まれる」と規定してしまって、「住民主体の参画と協働のまちづくり」としてしたほうがよいと思う。】

**参加のデザイン**

- 1999年 夢21ビジョン
  - 参画と協働
- 参画：プロセスを共有
- 協働：産学官民が互いに「汗」「金」「知恵」を出し合う
  - はしごは6段目？



2015.10.22 ©Prof. Dr. OKADA Masahito 5

#### 4. 参加と参画

それでは次に西播磨の市民参加の歴史をほんの少し振り返って見ましょう。

西播磨だけでなく少し前の日本ではつい最近まで審議会に市民が入っているということはありませんでした。それが現在では必ず「公募委員」として市民／住民が参加しています。この審議会は「行政」が召集していますので、Arnsteinのはしごでは5段目「代表市民の参加」の段階になったということです。

1999年に始まった21世紀の兵庫を考える「夢21ビジョン」はこの上の6段目をめざすものであったと言えます。お隣の前川さんも、客席の和崎副理事長もその他たくさん仲間はこの夢ビジョンで一緒した方々です。

このとき県はわざと「審議会」という名前を用いず、「夢21ビジョン委員会」なるものを県民局単位で誕生させて産学官民の「参画と協働」を合言葉としました。「参画」というのは、主催者の呼びかけたイベントに参加する、というのではなく、様々な立場の人たちが企画段階からプロセスを共有することをいい、「協働」というのは産学官民が互いに「汗」「金」「知恵」を出し合うということを意味します。ひとつ象徴的だったのは夢21委員会が始まり「お忙しい中すみません」という県民局の職員の方に「いいえ、お互い様です。この委員会では一緒に西播磨の未来を考えていくのだから、あやまる必要はありませんよ」と委員たちがいったことでした。Arnsteinのはしごは6段目にかかり始めたわけですから。

5段階(代表市民の参加)から  
6段階(パートナーシップ)  
やがて8段階CIVIL CONTROLへ



「市民の提案を市は支援する」  
(石見市長さま)という段階になる  
ために何をする？

2015.10.22

©Prof. Dr. OKADA Mamoru

6

このように21世紀を迎えてようやく代表市民の参加という5段階から、行政と市民が協働して地域をつくってゆくパートナーシップの段階、6段階にかかり始めたわけです。パートナーシップができれば市民参加は完成か、と思うとアーンスタインはまだ上に市民への権限委譲と、最後には市民によるコントロールという段を用意しています。

さきほど石見市長様が「市長に就任したときに、わたしは 市が何をしてくれると市民がもとめるのではなく、市民の提案を市が支援する という姿勢で臨みたい と言った」とおっしゃいました。これは実は6段階も後半で、すでに7段階の市民参加にかかっています。突然そんなに上まで上げるわけありませんので、市長様の求められるような市民になるためには何をしたらいいのでしょうか？

【岡田の本音:このあいだまで 行政にはお願いや要求をする という習慣であった姫路市民に急にそんなことを言ってもギャップがおおきすぎるのではないのでしょうか。】

## 今里朱美さん

### 姫路お城踊り(修羅踊り)の再興

- 平成13年地元地区を歩こう会
- 地元の歴史の見直し・発見
- 子どもから大人まで参加
- 地元行事やイベントに参加



2005.10.22

©Prof. Dr. OKADA Masako

7

その答えのひとつだと思われることが、ただいまの今里さまのプレゼンテーションにありました。

「地元の歴史の見直し・発見」というところです。

## 環境共生の地域づくりのために

- しっかり地域を研究しよう
  - 市民研究コンクール
  - 川の日ワークショップ
- たかだか50年、100年昔のことを地域の伝統だと思わないこと
  - 明治時代に以降に 案出されたり破壊されたことは多い

2015.10.22

©Prof. Dr. OKADA Masahito

8

地域づくりはしっかり自分の地域を研究するところから始めるということです。

これにはトヨタ財団の「市民研究コンクール」や「川の日ワークショップ」という立派な先例があります。世田谷のまちづくりは市民研究コンクールから始まって20年以上かかってここまでになったといわれます。また、川の日ワークショップも、そのグランプリを目指して多くの流域住民が切磋琢磨し、これまでたくさんの川を元気にしてきました。そんなコンクールを姫路でやってはどうでしょうか。

市民研究グループが地域の歴史を調べるときに注意していただきたいのは、たかだかこの50年、あるいは100年のことだけを地域の伝統だと思わないということです。明治時代以降に始められたり、また破壊されてしまった伝統がたくさんあります。一例をあげれば日本人には個がない、といわれますが、「家制度」や「先祖墓」は明治時代に発明されたものです。それ以前は墓といえば個人墓。その他にも個の思想があった証拠はいくらでもあります。

だから、最近忘れられたり、壊されてしまったもの、それ以前にずっとずっと長い間、この地域で生きてゆくのにふさわしいやり方として継承されてきたものを掘り起こす。そして、これは今ならこうやれば立派に使える、というものを探り当てれば、誇りをもって地域に生きることができましょう。これを研究するところから、地域づくりをはじめるという道があるということです。



## 住民主体、市民主導のまちづくり

- 行政は住民を「支援」する側に  
→ 住民主導のまちづくり
- 市民、住民がエンパワーメント  
→ 地域がエンパワーメント
- 自らの地域を深く研究することから  
→ 市民グループが政策提言グループ  
に育ってゆく

2015.10.22

©Prof. Dr. OKADA Masahito

9

### 5. 住民主体、市民主導のまちづくり

そうして市民研究グループが育ってきたら、行政はどうするか。さきほどお話した「夢21ビジョン」が出来上がるころ、若い企画調整課の方が「これからは、行政は住民のまちづくりを「支援」する側になります」とおっしゃいました。つまり、参画と協働のめざす次のステップは「住民主導のまちづくり」だということです。アーンスタインの市民参加ばしごの7段目8段目に手が掛けようかという意気込みが示された瞬間でした。

しかし、西播磨の地域づくりはそんなに簡単には進みません。地域ビジョン推進は3歩進んで2歩下がるを繰り返しています。市民主導のまちづくりを実現するためにはまず市民、住民がエンパワーメントすることが不可欠です。それは自らの地域を深く研究することから始まるということを申し上げました。その取組みはすでにすこし始まっていて、たとえば、西播磨地域ビジョンでは「きらきら部会」というグループが、西播磨の伝統と今日の姿の中から輝くものを見つけようとしています。住民がエンパワーメントすれば、地域は元気になります。こうして、住民とよそ者が深く地域を探索することで市民グループは政策提言グループに育ってゆくわけです。

【あとでこれに関連してでた質問:「一部のエンパワーメントした市民のほかにそうでない住民がいる。これはどうしたらいいか」

こたえは次のノートの出る杭関連の箇所を参照】

## 前川裕司さん



- 「市民が実施する環境共生」のサポートを行政が行えばいい。
- たくさんのいいアイデアを、実施する力がある人に、失敗を恐れずスムーズに委ねてゆくことができるようなシステムをつくるのが第一歩

2015.10.22

©Prof. Dr. OKADA Masahito

10

前川さんはその段階に少し触れられました。市民グループからいろいろな政策提言や独自の取組みが起こってきたら—たとえば先ほどの前川さんたちが実施しているらっしゃる環境共生の取組みなどがよい例です—「市民が実施する環境共生のサポートを行政が行えばいい」(前川さんのことば)という段階に移行できます。そのために前川さんは「たくさんのいいアイデアを、実施する力がある人に、失敗を恐れずスムーズに委ねてゆくことができるようなシステムをつくるのが第一歩」とお書きになっていました。

このように市民参加にはさまざまな段階、やり方があります。必ずしもみなが同時にこのはしごを一段ずつ上ってゆくものでもありません。【しかし一気に上の段へ上ろうとしても無理】まず出る杭を見つけ、楽しいことを見つけて活動するうちにすこしずつ周りが釣り込まれて元気になってゆく、そうして地域が誇りをもって元気になるとわたくしは信じています。そのような楽しいことを見つけて一緒に活動することからはじめようではありませんか。

場所 イーグレ姫路3階 あいめっせホール

座長 福島 徹(兵庫県立大学)

パネリスト

前川裕司(NPO法人コムサロン21理事長)

今里朱美(城下町街づくり協議会、  
姫路市議会議員)

石見利勝(姫路市長)

岡田真美子(NPO法人千姫プロジェクト理事長  
兵庫県立大教授)