

参加型まちづくり及び参加型開発にみるその理念及び技法の同時代性

吉村 輝彦

日本福祉大学 国際福祉開発学部 准教授

1. はじめに

Healey や Innues and Booher は collaborative planning や communicative planning のあり方を論じているが、地域づくり・まちづくりの展開において、コミュニケーションを重視し、コラボラティブに進めていくこと、そして、そのプロセスが重要であることは広く認識されている。日本の地域づくり・まちづくりにおいても、プロセスの重要性が強調されて久しい。翻って、農村開発の分野において、Korten は、「青写真 (blueprint) アプローチ」と「学習プロセス (learning process) アプローチ」を対比し、また、Chambers は、人々から始まる PLA (Participatory Learning and Action) (主体的参加による学習と行動) アプローチの相違点を示している (表1)。これをパラダイムの変化と捉えるか、アプローチの多様化と捉えるかは議論が分かれるところではあるが、日本において、「都市計画」と「まちづくり」を対比的に見ることに通じるものである。このように、日本や開発途上国の地域づくり・まちづくりにおいて、「参加型」と呼ばれる取り組みへの流れには、ある種の同時代性や多くの共通性を見ることができる。それは、参加型手法や技法に関しても同様である。

本稿は、こうした流れについて、主に、参加型まちづくりや参加型開発の理念と技法、そして、外部者の関わり方や役割に焦点を当てながら整理する。

2. 「参加型まちづくり」及び「参加型開発」の理念

日本の参加型の地域づくり・まちづくりと国際開発や開発援助の文脈における参加型開発は、単純に比較することはできないが、仮に二項対立的に、「行政主導の都市基盤整備を中心としたトップダウン型の都市計画・地域開発」に対する「多様な主体の協働や連携による、あるいは、市民主体のボトムアップ型の地域づくり・まちづくり」との図式を描けば、「外部者主導のプロジェクトを中心としたトップダウン型の開発援助」に対する「住民主体の、また、エンパワーメントを目指したボトムアップ型の参加型開発」と対比的に捉えることもできる。

伝統的なアプローチは、特定した問題やニーズに対して、専門家を中心に事前確定的に描かれた固定的な青写真のもとで、還元主義的な計画実施体系を持ち、

表1：開発における二つのアプローチ (出典：Chambers)

Point of departure and reference	Things	People
Mode	Blueprint	Process
Keyword	Planning	Participation
Goals	Pre-set, closed	Evolving, open
Decision-making	Centralized	Decentralized
Analytical assumptions	Reductionist	Systems, holistic
Methods, rules	Standardized, universal	Diverse, local
Technology	Fixed package	Varied basket
professionals' interactions with local people	Instructing, motivating	Enabling, empowering
local people seen as	Beneficiaries	Partners, actors
force flow	Supply-push	Demand-pull
outputs	Uniform, infrastructure	Diverse, capabilities
planning and action	Top-down	Bottom-up

決められた (定められた) 画一的な仕様と手続きに基づいた制度の運用や事業 (プロジェクト) の実施を、各種資源を動員しながら、行政主導のトップダウン型で展開してきた。そのプロセスで、各種データの収集や分析のために人々が参加する。また、パブリック・インボルブメント (Public Involvement) や社会実験も行われることもある。

こうした目的志向型の事業 (プロジェクト) が、PDCA (Plan→Do→Check→Act/Action) や PCM (project cycle management) といった直線的に/単線的に効果的な実施を目指して展開されるのに対して、「参加型」の取り組みは、むしろ、往還的な/螺旋的な/複線的なプロセスを許容し、また、参加者の主体性や自立性を育みながら持続的なものになることを目指して展開される。「人々を参加させること」「参加型手法や技法 (例えば、ワークショップ) を用いること」「単に参加者のニーズを把握すること」が、参加型まちづくりや参加型開発ではないことは認識する必要がある。また、多様な主体が関わるという点では、コミュニケーションのあり方が鍵となる。

実際には、単純に二項対立的あるいは転換 (シフト) と位置づけるよりも、多様なアプローチが社会の中で生成されてきており、地域社会の文脈や状況等に応じたアプローチを考えていくべきであろう。

3. 参加型技法の展開

ここでは、地域づくり・まちづくりにおける参加型技法に着目して、その動向を見ていく。広く国際的に見れば、Creighton 「Public Involvement Manual (1981)」、Hester 「Community Design Primer (1990)」、Sanoff 「Community Participation Methods in Design and Planning (1999)」、Wates 「Community Planning Handbook (2000)」等で技法が扱われている。例えば、「Community

吉村 輝彦(よしむら・てるひこ)
日本福祉大学 国際福祉開発学部 准教授
〒470-3295 愛知県知多郡美浜町奥田
teru2.yoshimura@nifty.com

Planning Handbook」では、原則 (principle)、(空間づくりやデザインのための) 方法論 (method)、(地域の状況に応じた) シナリオ (scenario) の A-Z が示されている。単なる技法の紹介ではなく、原則や態度が大事にされている。

日本では、世田谷まちづくりセンターによる「参加のデザイン道具箱」の一連のシリーズ、伊藤他「参加するまちづくり (2003)」、清水他「集団創造化プログラム (2002)」、木下「ワークショップ (2007)」、堀他「ワークショップ・デザイン (2008)」等で様々な手法や技法が紹介されている。饗庭は、こうした技法を、①コミュニケーションの技術、②計画の主体・組織のデザイン技術、③計画プロセス・計画システムのデザイン技術に分類している。この中で、①は、まちづくりに関わる様々な主体が、互いに関連する情報をまとめ、伝え、共有化する方法であり、ニュース等まちづくりのメディア、ワークショップ等体験を通じて情報を伝える技法、パタン・ランゲージ等空間やイメージを表現する技法が具体的な例である。また、伊藤他は、ワークショップ等に期待されるコミュニケーションの内容を、「情報共有」「体験共有」「意見表出」「創造表現」「意見集約」「場の変化の記録」の6つに分けている。このように、地域づくり・まちづくりの展開においては、①PDCA や PCM 等の計画や事業実施プロセスに合わせて段階ごとに一つのカタチへと表現していく計画技術 (計画策定技法)、②多様な関係主体へのアウトリーチ等共有や交流技法、③ワークショップ等多様な主体間の対話により想いや関心、意見を紡ぐコミュニケーション技法が必要とされるが、時代とともに、また、情報通信技術 (ICT) の発展により、技法は進歩している。

一方、開発途上国における地域づくりの進め方にも、開発援助のあり方とも関わり、アプローチの変化がある (表1)。この変化を踏まえた調査手法は、RRA (Rapid Rural Appraisal) (簡易農村調査) から PRA (Participatory Rural Appraisal) (参加型農村調査) や PLA への変化として説明されることが多い。RRA は、住民から効率的にデータを収集・分析するための参加型調査手法であり、一方で、PLA (PRA) は、住民の主体的な参加の実現手法であるとされる。Chambers は、これを対比的に示している (表2)。

実際に用いられる PRA (PLA) の具体的な技法としては、マッピング、スコアリング、ランキング等がある

表2 : RRA と PRA (PLA) の比較 (出典 : Chambers)

	RRA	PRA (PLA)
Period of Major Development	Late 1970s, 1980s	Late 1980s, 1990s
Major Innovators based in	Universities	NGOs
Main Users at first	Aid Agencies, Universities	NGOs, Government Field Organizations
Key Resource Earlier Undervalued	Local People's Knowledge	Local People's Analytical Capabilities
Main Innovations	Methods, Team Management	Behaviour, Experiential Training
Predominant Mode	Elicitive, Extractive	Facilitating, Participatory
Ideal Objectives	Learning by Outsiders	Empowerment of Local People
Longer term Outcomes	Plans, Projects, Publications	Sustainable Local Action and Institutions

るが、Chambers 「Participatory Workshops」や Kumar 「Methods for Community Participation」等で紹介されている。前者では、「始めるにあたって」「評価と終わり方」「グループ、座席配置、大人数の場合」「分析とフィードバック」「学び合い」等の観点から様々なアイデアを示している。また、後者では、空間 (space)、時間 (time)、関係性 (relation) を扱う様々な技法を紹介している。RRA と PRA (PLA) では、技法としての共通部分もあるが、その「参加型」の理念において根本的に異なる。なお、効率的なプロジェクト実施のために用いられる PCM も「参加型」の技法を使うことがある。

このように、開発途上国を対象にしたプロジェクトに関わる調査では、様々な技法が使われるが、先述した地域づくり・まちづくりにおける様々な技法とその使われ方という点では共通性がある。

次に、個々の技法を含めた全体の枠組みあるいはプロセスに関わるデザインや技法がある。例えば、世田谷まちづくりセンターは、参加のデザインとして、①プロセスデザイン (計画や設計づくりのプロセスに関連づけた住民参加のフローの構想)、②プログラムデザイン (会議やワークショップ等住民参加の集まりの具体的な進め方や運営方法の企画)、③参加形態のデザイン (計画に関連する様々な立場の人や組織の現実的な参加形態の検討) の3つのデザインを挙げている。つまり、「参加型」のプロセス及び個々の技法とそれを束ねたプログラムを全体として検討することが求められる。とはいえ、「参加型」においては、理念があつてのプロセスやプログラムがあり、手法や個々の技法がある。

大事な点は、「参加型まちづくり」や「参加型開発」の理念そのものであり、技法を用いる状況を踏まえたデザインである。そこでは、外部者や専門家の関わり方のマインド、「参加型」への理解や姿勢、態度や行動様式、ふるまいが鍵となる。また、参加型技法も画一的に適用するのではなく、地域文脈を考慮することや状況への柔軟性 (柔らかな対応) を確保すること等技法のマネジメントも重要になる。実際、PRA では、attitudes and behaviour、method、sharing の3つ、あるいは、methods and tools、process、sharing、attitudes and behaviour の4つが重要な要素として挙げられている。

このように、洗練された技法がどんなに開発されたとしても、それを活用する外部者の関わり方やマインド、また、それを活用する場における状況に応じたマネジメントが大事である。まさに、外部者の役割や場づくりを行うファシリテーターのあり方が問われている。

4. ファシリテーターとしての外部者の役割

「参加型の」地域づくり・まちづくりにおいてファシリテーターの役割の重要性は広く認識されているが

(単なる会議ファシリテーションではない)、これは、日本のみならず開発途上国における地域づくりの文脈においても同様である。太田は、3つのタイプ、すなわち、①ワークショップ・ファシリテーター (PRA 等における参加促進、参加型ツール・簡易の社会調査の実施)、②プロジェクト・ファシリテーター (PRA 等の企画運営実施、住民との共同調査、プロジェクト・サイクルの運営促進)、③エンパワーメント・ファシリテーター (PLA 等の学習行動理念に基づくエンパワーメント支援、社会変容の促進) に類型化している。この中で、エンパワーメント・ファシリテーターのあり方は課題である。Chambers は、「意図的に誘導しよう (manipulate) と意図をもってファシリテートすること」をファシミュレートと定義しているが、「エンパワーメント」するプロセスをファシリテーションするという行為には矛盾が孕んでいる。

こうしたファシミュレーターに対する懸念は、日本の地域づくり・まちづくりにおいてワークショップ等の参加型技法を用いた時の「参加させられ感」や「やらされ感」への懸念にも通じるものがある。ファシリテーターとして、ある種の「枠組み」やそれに適した技法は必要であるが、思い込みや先入観に基づくのではなく、プログラムを柔軟に動かしながら、同時に、シナリオすらも「相対化」させていき、人々のやりとりの中で相互作用や関係変容が促されていく、柔らかな状況づくりをしていくマネジメントが重要になる。ワールド・カフェ等の対話型手法の導入や和田他によるメタファシリテーションの考え方もこの流れに沿っていると見える。

5. 今後に向けて：対話と交流の場づくりの重要性

Cornwall は、参加が社会の変容につながるよう開発介入をより良くしていく上で重要な手段の一つとして、制度的メカニズムや参加技術によって作り出されてくる「招かれた空間 (invited spaces)」と「より自立的で有機的な参加のある、「大衆の (popular)」または「自立した (autonomous)」空間」を提起している。大事な点は、場の形成の「発意」の起点 (トップダウンやボトムアップ、外発的や内発的) や「技術」よりも場を通じた相互性、関係の変容可能性、自発性、主体性や地域当事者性の育みである。そもそも、対話や交流を通じた相互作用を生み出すのが「場」である。つまり、場が意図的に (意思的に) invited であるかどうかよりも、関係主体の間で相互作用や関係変容が起こるかが課題であり、そのための関わり方や技法のあり方が問われている。場で技法を用いるだけではなく、場で技法が誘われてくる。

今後、参加型まちづくりや参加型開発を展開する上では、異なる関心や利害を持った多様な関係主体の集い (出会い)・話し合い・分かち合い・学び合いを基盤

にしていくことが求められる。こうした場において、それぞれの想いや関心を紡ぎながら、合わせて、関係主体の間で相互作用 (interaction)、自省 (reflection) や関係変容 (transformation) が起こり、結果として、人々の多様な関心や想いの共有や理解が進むこと、多彩な地域資源や社会資源の確認や活用・創出が行われること、そして、多様で複雑な問題や課題に対する創造的な対応につながることを期待される。また、こうした場に参加することを通じて、関わる対象 (活動、事業、計画等) の市民性が高まり、合わせて、市民の主体性や地域当事者性が育まれていくだろう。まさに、対話や交流の「場づくり」技法と場づくり支援としてのファシリテーターの関わり方や役割が問われている。

【参考文献】

- 饗庭伸 (2003) 「参加型まちづくりの方法の発展史と防災復興まちづくりへの展開可能性」総合都市研究第 80 号, pp.90-102
- 饗庭伸 (2005) 「参加型まちづくりの技術の蓄積と今後の展望」PI-Forum 1 (1), pp.3-10
- 浅海義治・伊藤雅春・狩野三枝 (1993) 「参加のデザイン道工具箱」世田谷まちづくりセンター
- 伊藤雅春他 (2003) 「参加するまちづくり」農文協
- 太田美帆 (2007) 「ファシリテーターの役割」佐藤寛他編「テキスト 社会開発」pp.153-175, 日本評論社
- 香取一昭・大川恒 (2009) 「ワールド・カフェをやろう！」日本経済新聞出版社
- 木下勇 (2007) 「ワークショップ」学芸出版社
- S・クマール著、田中治彦監訳 (2008) 「参加型開発による地域づくりの方法」明石書店 (S. Kumar (2002) Methods for Community Participation, Practical Action)
- J・L・クレイトン (1992) 「住民参加マニュアル」横浜市企画財政局企画調整室 (J. L. Creighton (1981) The Public Involvement Manual)
- A・コーンウォール (2008) 「変容のための空間？」S・ヒッキー、J・モハン編著、真崎克彦監訳「変容する参加型開発」pp.97-120, 明石書店
- 清水義晴他 (2002) 「集団創造化プログラム・ワークショップの可能性を探る」博進堂
- R・チェンバース、野田直人・白鳥清志 (2000) 「参加型開発と国際協力」明石書店 (R. Chambers (1997) Putting the First Last)
- R・チェンバース、野田直人 (2004) 「参加型ワークショップ入門」明石書店 (R. Chambers (2002) Participatory Workshops, Earthscan)
- 野田直人 (2003) 「『参加型開発』をめぐる手法と理念」佐藤寛編「参加型開発の再検討」pp.61-86, アジア経済研究所
- ランドルフ・T・ヘスター、土肥真人 (1997) 「まちづくりの方法と技術 コミュニティ・デザイン・プライマー」現代企画室 (R. T. Hester (1990) Community Design Primer)
- 堀公俊+加藤彰 (2008) 「ワークショップ・デザイン」日本経済新聞出版社
- 吉村輝彦 (2010) 「対話と交流の場づくりから始めるまちづくりのあり方に関する一考察」日本福祉大学社会福祉論集, 第 123 号, pp.31-48, 日本福祉大学社会福祉学部
- 和田信明・中田豊一 (2010) 「途上国の人々との話し方」みずのわ出版
- P. Healey (2006) Collaborative Planning (2nd Edition), Palgrave Macmillan
- P. Healey (2010) Making Better Places, Palgrave Macmillan
- J. E. Innes and D. E. Booher (2010) Planning with Complexity, Routledge
- D. C. Korten (1980) Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach, Public Administration Review 40(5), pp.480-511
- H. Sanoff (1999) Community Participation Methods in Design and Planning, John Wiley & Sons
- N. Wates (2000) The Community Planning Handbook, Earthscan

みんなの気持ちを大切にしたい

PUBLIC HEARTS

○企業理念：みんなの気持ちを大切に作る社会づくり

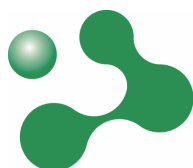
○事業内容：社会的な合意形成支援、参加協働型事業の企画実施、コミュニケーション研修

○お問合せ：〒456-0023 名古屋市熱田区六野一丁目 2-21-2203 （担当：水谷）

tel：052-388-6592 email：info@publichearts.com URL：www.publichearts.com/

社会的な合意形成でお困りの際は、ぜひお気軽にご相談ください。

高知の新事業支援コンサルタント



Model Village

株式会社 Model Village（モデルビレッジ）

〒780-0862 高知県高知市鷹匠町 1 丁目 3-22 よさこいビジネスプラザ 210

TEL & FAX：088-872-2929 <http://model-village.net/>

株式会社三菱総合研究所社会システム研究本部では、国や地方公共団体等の公共政策・施策、個別事業に関する市民への普及啓発やP I活動、合意形成について、最新の手法を活用し、これまでの経験や実績、知見に基づき、積極的に支援しています。

コミュニケーションを通じた 高質な社会システムの構築

MRI 株式会社三菱総合研究所

社会システム研究本部 TEL:03-6705-6015 FAX:03-5157-2141

<http://www.mri.co.jp/index.html>