

第四章 住民参加プログラムについて

本章では先ず，本研究における「住民参加」と「住民参加プログラム」の定義について述べる．次に，収集した7つの住民参加プログラムについて解説し，最後に，収集した住民参加プログラムから抽出した，モデルプログラムに適用可能な要素をまとめる．

4-1 住民参加プログラムとは

本節では，住民参加とはどういうものか，住民参加プログラムとは何かを述べる．

4-1-1 住民参加とは

まず，「住民」とは「その土地に住む人」のことである¹⁾．また「住民参加」とは「行政の運営において，住民の意見の反映が保証される政治の仕組み」のことである¹⁾．

また，後述する「カナダ環境アセスメント庁住民参加マニュアル」²⁾では，「住民」は「ある事柄に明確な利害関係を持つ全ての人，人々，あるいはグループを指す．住民とは一つの存在でも一体となっているものでもない．むしろ絶え間なく変動する団体，関係者，協議会といえる．一人の『住民』という人がいるのではなく，たくさんの住民が存在する」と定義されている．さらに，「住民参加」とは「行政機関が，より良い意思決定をすることを目的とした，住民との双方向の情報交換である」「住民への情報提供だけでなく，住民のニーズ，価値観，問題解決や活動についての提案に関する応答の両方が住民参加の目的である」と定義されている．

以下，同マニュアルによれば，住民参加は次の点を目的として計画されるべきであるとされる．

住民の関心と価値観を確認する
住民から経済的，環境的，社会的な情報を集める
将来実行可能な事業や選択肢，またそれらの事業によって起こりうる成果について住民に知らせる
相互の情報交換を発展させる
確実性をより高める
最終的に，行政機関の総合的な意思決定を改善する

行政機関が何か決定を行う際にはできるだけ住民参加を行うべきである．住民参加プロセスには，表4-1に示すように人数の規模的に見て7つの範囲がある．

表 4-1 住民参加の範囲²⁾

住民参加の範囲
説得
教育
情報に関する反応
協議
共同プログラム
委任された権限
自己決定

また、スタッフや組織の決め方の留意点としては、「民主的な方針と方法が行政機関の管理体制と調和しルールとマナーに則っているべきである / きちんとした評価と報酬 / 開かれたコミュニケーション / 効果的に住民参加を実施しようとするならば、他の行政機関あるいは省からの専門家、住民参加コンサルタント等による適切な訓練や指導を受けるべきであり、予算やスタッフの配置に関してのマネジメント能力が必要 / 複数の住民参加を並行して行うようになった際には行政機関内での調整が必要である / 再審査が必要である」と指摘している²⁾。

一方、「湖沼管理における住民と地元自治体とのパートナーシップの促進に関する調査」³⁾、湖沼という限定した場所についての住民参加を考え、関連する用語とともに、表 4-2 のように住民と住民参加を定義している。

表 4-2 住民参加に関する用語についての定義³⁾

用語	定義
住民	湖の集水域に住む人、もしくはそれら人々の集団のことである。住民はその地域の文化・伝統・習俗を維持、保存していく担い手であり、またその地域の開発や発展などに直接の利害関係を持つ。
市民	匿名的な大衆の一部としてではなく自由な個人として、自らの意志に基づき、自律的かつ主体（能動）的に社会的な権利と義務を遂行する存在のことである。
利害関係者 （ステークホルダー）	特定の湖沼とその資源の利用に関心を持つ、すべての利用者（個人）や団体などからなり、個人や政府機関、非政府組織、民間企業、農林漁業団体、大学・研究機関などのことである。（集水域に住む住民も含まれるがそれ以外も含む。）
住民参加（参画）	社会や公共の利益（公益）のために、住民が行政や地域社会に参加することである。ただし、その参加の形、特に参加の主体性に関しては、受動的なものから能動的なまで幅広い形態が存在する。
パートナーシップ （協働）	行政・NGO・企業など、立場の異なる人同士が、明確な目的のもとに、対等な関係を結び、それぞれの得意分野を生かしながら、連携し協力しあうことである。
NGO	NGO とは“Non-governmental Organization”の略称で、「非政府組織」のことである。

表 4-3 シェリー・アーンスタインの住民参加のはしご³⁾

8	市民によるコントロール citizen control	市民の力が活かされる場
7	委任されたパワー delegate power	
6	パートナーシップ partnership	
5	懐柔 placation	印としての参加
4	表面的意見聴取 consultation	
3	情報提供 informing	
2	緊張緩和 therapy	非参加
1	あやつり manipulation	

また、同報告書は、住民参加の成熟度（段階）を表す考え方として、米国の社会学者シェリー・アーンスタインによる「住民参加のはしご」³⁾を紹介している。アーンスタインは、住民参加の形態を 8 段階に分け、1~2 の段階は「住民参加とは言わない」段階、3~5 の段階は「印としての住民参加」の段階、6~8 段階で初めて「市民の力が活かされる住民参加」になるとする。すなわち、住民参加は、図のはしごの 6~8 段階に到達して初めて「市民」参加となる。

同報告書はまた、アーンスタインの参加のはしごを引用して、次のように住民参加を定義している。

「その意味で、はしごの 3~5 段階は、狭義の『住民』参加となる。一般の住民参加の定義や考え方は、広義の住民参加が狭義の住民参加と市民参加を包括するという構造をもっている。そのために住民と市民という用語の、おそらく無意識の使い分けが行われている。このような使い分けは狭義の住民参加と市民参加を区別するには便利であるが、逆に、広義の住民参加と狭義の住民参加の違いを隠してしまい、混乱の原因となる。以上のように『住民参加』には階層的なレベルの差があり、その中で上位のものを『市民参加』、中位にあるものを『(狭義の)住民参加』と呼ぶ。」³⁾

第二章で述べたように、湖沼流域管理の計画策定・実施を行う際には、湖沼の周辺に住む住民だけでなく、湖沼での漁業や集水域での農業、工業、林業などの経済活動に関わる人々、流入河川・流出河川の周辺住民まで、湖沼の集水域に関係する全ての人を利害関係者として考えなければならない。あるいは、湖沼流域に直接関わらなくとも、様々な形でその湖沼と関係をもつ人々はすべて「利害関係者」だといえる。湖沼流域管理においては、アーンスタインのはしごの階層全てを内包するような住民参加を行う、もしくは計画策定を通してはしごを徐々に上っていくという形が理想ではないかと考えられる。

とは言え、湖沼流域管理計画策定・実施には、多くの湖沼問題の加害者であり、また同時に問題の直接的な被害者ともなる、流域住人の参加が特に重要となる。もちろん、流域外の人々や湖沼流域となんらかの利害関係をもつ主体なども本研究で考える「住民参加」に、「利害関係者」として含めることが望ましいが、あくまで住民参加の主役は、湖沼流域に暮らす人々、すなわち住民である。また、そのような流域に暮らす人々の参加を促進させることが本研究で考案するモデルプログラムの主要な目的となる。

4-1-2 住民参加プログラムとは

「住民参加プログラム」とは、前項で述べたような「住民参加」を促進し、円滑に行うためのプログラムである。さまざまな分野において、「住民参加プログラム」と称されているものが存在するが、その中身はさまざまである。単独のワークショップの開催が「住民参加プログラム」と呼ばれる場合もあれば、ある政策の立案から施行、事後の見直しまで全てのプロセスにおける住民参加を一貫して「住民参加プログラム」と呼んでいるものまである。

4-2 収集した住民参加プログラムについて

現在、湖沼流域管理計画の策定・実施時における住民参加を促進するプログラムは存在しない。そこで本研究では、さまざまな分野の「住民参加プログラム」を収集し、これらから一般的な住民参加を促進するプログラムに必要な要素の抽出を試みる。

本研究で収集した7つの住民参加プログラムを表4-4に示す。

表 4-4 収集した住民参加プログラム^{2), 4), 5), 6), 7), 8), 9)}

	プログラム名	作者(団体・国)	分野・目的	プログラムを構成する要素
1	TDA/SAP	GEF	途上国における環境プロジェクト実施	4ステップからなるTDA/SAP手順と、7つのキーワード
2	7Cs	UNEP-IETC	環境市民パートナーシップ	7つのキーワードによる相互に関連するステップ
3	カナダ環境アセスメント庁住民参加プログラム	カナダ環境アセスメント庁(カナダ)	環境アセスメント	・住民参加について ・4段階の住民参加プラン ・さまざまなツール集
4	プロジェクト・サイクル・マネジメント	FASID(日本)	開発途上国での問題解決	6段階からなる参加型計画手法
5	まちづくり12ステップのプロセス	ランドルフ・ヘスター(アメリカ)	まちづくり(公共施設等)	12ステップからなる住民参加のプロセス
6	まちづくりデザインのプロセス	日本建築学会(日本)	まちづくり	おおきく5段階からなる住民参加型まちづくり計画
7	ローカルアジェンダ21策定プロセス	国際環境自治体協議会	ローカルアジェンダ21の策定	5段階のプロセス

以下、それぞれのプログラムについて解説する。入手した文献にプログラムの実施事例などが記載されている場合はそれについても述べる。

4-2-1 TDA/SAP について⁴⁾

プログラム概要

プログラム名：TDA/SAP (Transboundary Diagnostic Analysis/Strategic Programme of Action)

作成者・団体：地球環境ファシリティ (Global Environment Facility)

分野・目的：途上国における国際的水関連事業の実施

プログラムを構成する要素：4ステップからなる TDA/SAP の利害関係者参加の手順と、7つのキーワードによる留意点。

プログラムの概要

TDA/SAP とは GEF (Global Environment Facility 地球環境ファシリティ) が途上国で国際的な水関連事業を実施する際に、ホスト国に義務付けている越境問題診断分析 (TDA: Transboundary Diagnostic Analysis) とその後の戦略的計画立案 (SAP: Strategic Programme of Action) のことを指す。TDA とは、計画で対象とする環境問題を特定し、分析を行うプロセスである。また、SAP とは、TDA で得られた分析結果をもとに、問題解決のためのいくつかの代替案を含む計画の立案を行うものである。TDA/SAP に関しては、同プログラムを実施するための途上国の行政官向けのトレーニング教材が開発されている。

TDA/SAP では、どの段階においても、利害関係者の分析やパブリック・インボルブメントが重視されており、そのための方法・留意点などがプログラム化されている。TDA/SAP は複数の国にまたがる河川や湾、湖沼での水関連事業を立案するために開発された手法であるが、国際湖沼でない一般の湖沼流域における住民参加プログラムを作成する上でも十分参考になるものと考えられる。

プログラムのプロセス

TDA について

TDA とは、対象となる環境問題を特定し、問題の分析を行うプロセスであり、次の順で行われる。

- 問題の発見および仮の優先順位付け
- 各問題の診断・分析
- 分析結果に基づく、問題の優先順位の決定
- 根本的原因の分析
- 現存の制度や組織の分析 (利害関係者の分析を含む)

SAP について

TDA で得られた分析結果を基に、問題解決のために、いくつかの代替案を含む計画の立案を行うことが SAP である。SAP は次の手順で行われる。

長期にわたるエコシステムの質的目標の設定（目標とする環境状態の決定）

目標を達成するための具体的な方法の検討

短期的な管理目標の設定

SAPのドラフト作り（複数案を併記する）

利害関係者の参加

利害関係者の参加に関して TDA/SAP では、利害関係者分析と協議を表 4-5 の手順で行うことを推奨している。

表 4-5 TDA/SAP における利害関係者の参加の手順⁴⁾

準備段階	ステップ 1	利害関係者の特定と協議
	ステップ 2	利害関係者の分析とパワー分析
	ステップ 3	パブリック・インボルブメント計画の準備
TDA 報告書の草案を作成した後	ステップ 4	TDA を見直すための利害関係者との協議

以下が各ステップの解説である。

準備段階（ステップ 1~3）

ステップ 1：利害関係者グループを特定して協議する。

利害関係者との協議では、その地域の主な問題に関する主要な利害関係者グループの意見を聴取する。協議は、公聴会あるいはワークショップ、インタビューの形で行われる。初期の協議の主要な目的は次の通りである。

自然と問題の深刻さに対する人々の認識を把握する（越境問題の予備的な分析に相当）
問題と問題を解決する力を持つ主要な人々を特定する（パワー分析）
初期の利害関係者リストに漏れていた利害関係者を特定する

当然のこととして、初期の利害関係者リストからは漏れていたが、新たに特定された利害関係者に対しては、接触を図り、追加インタビューを実施すべきである。

ステップ 2：利害関係者の分析とパワー分析をする。

利害関係者分析とパワー分析を行う目的は、次の通りである。

団体と個人の関心事について把握するため
影響を受ける人々に関する情報を収集するため

利害関係者分析とは、正式なプロジェクト承認のための前提条件である。同分析は、団体と個人に対するアンケートとして実施される。一方、パワー分析とは、誰がその分野の指導者的立場の人間か、あるいは意志決定者であるかを非公式に特定する調査である。

ステップ3：パブリック・インボルブメント（PI）計画を準備する。

住民参加計画は、環境の監視、管理、保護、および復元を、数多くの利害関係者の参加によって実施するために、戦略的に利害関係者の参加を促進するための計画である。同計画は市民の代表者たちによる会合においてオーソライズされる。住民参加の戦略は、次のような4つの主要要素によって構成される。

コミュニケーション 地域で開発された自発的デモンストレーション 地域のネットワークづくりと利害関係者の参加 能力開発活動。
--

TDA 報告書の草案ができた時（ステップ4）

ステップ4：TDA を見直すために利害関係者と協議すること。

TDA の原案は、少なくとも一回以上の主要な利害関係者による会合によって見直されるべきである。PI 計画によっては、より幅広い人々による見直しも可能かもしれない。

プログラムの留意点

プログラムで挙げられる留意点

TDA/SAP では、利害関係者の参加プロセスにおいて留意すべき点として表 4-6 に示す7つのキーワードを挙げている。

表 4-6 TDA/SAP の利害関係者の参加プロセスにおける留意点⁴⁾

明快	敬意	公約	適時性	コミュニケーション	反応性	説明責任
----	----	----	-----	-----------	-----	------

各々のキーワードには、次のような説明が付されている。

明快（Clarity）：

すべての利害関係者が容易に理解できるように、プロセスは明快到管理されるべきである。

敬意（Respect）：

すべての利害関係者に敬意を示す形でプロセスは実施されるべきである。

- ・ 多様な文化と見解、価値観、関心を尊重すること。
- ・ 個人が、自分に影響を及ぼす意志決定プロセスに参加する権利をもつことを認識すること。
- ・ すべての利害関係者と正直に、オープンに、そして、倫理的に対話すること。
- ・ 意見や認識のギャップを埋めようとする。
- ・ 利害関係者の実践している専門（職業）的なやり方を尊重すること。
- ・ プロセスに関して同意された約束と手続きを守ること。

公約 (Commitment):

利害関係者の参加を促進することに対する決意を示すこと。

- ・ すべての関係者からの意見を取り入れる。
- ・ プロセスの途中でなされた約束を最後まで守ること。
- ・ 建設的かつ問題解決に焦点を当てる姿勢を堅持すること。

適時性 (Timeliness):

時間が貴重で限られた資源であることを明示すること。

- ・ すべての利害関係者が準備し、賢明に反応することを助けるために、情報を早めに頻発に提供すること。
- ・ 参加の機会に関する早期で十分な告知を行うこと。
- ・ 可能であれば、適切なタイミングについて、すべての利害関係者と交渉すること。
- ・ 現実的な期限を設定して、それを堅持する。
- ・ 質問と要望に直ちに応じること。

コミュニケーション (Communication):

次のような方法による、有効なコミュニケーションを行うこと。

- ・ 慎重に聴くこと
- ・ 正直でオープンな説明
- ・ わかりやすい言葉の使用
- ・ タイムリーな情報の交換

反応性 (Responsiveness):

次のような反応性を示すこと。

- ・ 利害関係者の参加が動的なプロセスであると認識する。
- ・ プロセスにはじめから柔軟性を組み込む。
- ・ フィードバック機構を設計して、運用する。
- ・ 進行にともないプロセスを評価して、変更する。

説明責任 (Accountability):

次のような方法によって説明責任を果たす。

- ・ 利害関係者の代表たちに、メンバーから意見を求め、定期的に進捗と決定に関してコミュニケーションを図ることを奨励する。
- ・ すべての情報を文章化し、公聴会の前に提供する。

プログラムの実施例

TDA/SAP のトレーニング教材の中には、同プログラムの実施例として、次の7つのケーススタディが収録されている：ドニエプル川、カスピ海、南シナ海、地中海、タンガニーカ湖、ベンゲラ海流、ベルメホ川。

プログラムのまとめ

以上が TDA/SAP による住民参加を行う際の留意点と手順である。

同プログラムでは、問題を解決するために、「分析」+「計画の立案」という 2 段階をとっており、プロセスの進行において逐次、利害関係者の参加の機会を設けるように構成されている。また、その計画立案の際には、短期目標と長期目標を設定することや、計画案には複数の代替案を用意することなどが特徴であるといえる。

4-2-2 7Cs について⁵⁾

プログラム概要

プログラム名：7Cs（環境市民パートナーシップを構築するための 7 つの C）

作成者・団体：UNEP-IETC（国連環境計画 - 国際環境技術センター）

分野・目的：環境市民パートナーシップの構築

プログラムを構成する要素：7 つのキーワードによる相互に関連するステップ

プログラムの概要

7Cs とは国連環境計画 - 国際環境技術センター（UNEP-IETC）が提唱している、政府が市民との間に環境市民パートナーシップを構築しようとするときに考慮すべき事項（すべて頭文字が「C」となっている）をまとめた「環境市民パートナーシップを構築するための 7 つの C」のことである。7Cs には、行政が環境政策に市民を巻き込んでいくために必要な考え方やそのための方法が段階を追って簡潔にまとめられている。

プログラムのプロセス

プログラムのプロセス

7Cs は表 4-7 に示す 7 つのステップから構成されている。

これらのステップは図 4-1 に示すように相互に関係している。

なお、ステップの数については、与えられた状況や地域特性、その地域における市民活動の成熟度などによって増減してもよい、とされている。

表 4-7 7Cs のステップ⁵⁾

ステップ 1	重要人物に接触する	(Contacting key person)
ステップ 2	目的についてコミュニケーションを図る	(Communicating the purpose)
ステップ 3	コミュニティのビジョンづくり	(Community visioning)
ステップ 4	信頼関係の構築	(Confidence building)
ステップ 5	協働	(Collective action)
ステップ 6	外部へのネットワークを広げる	(Creating external links)
ステップ 7	支援を続ける	(Continuing support)

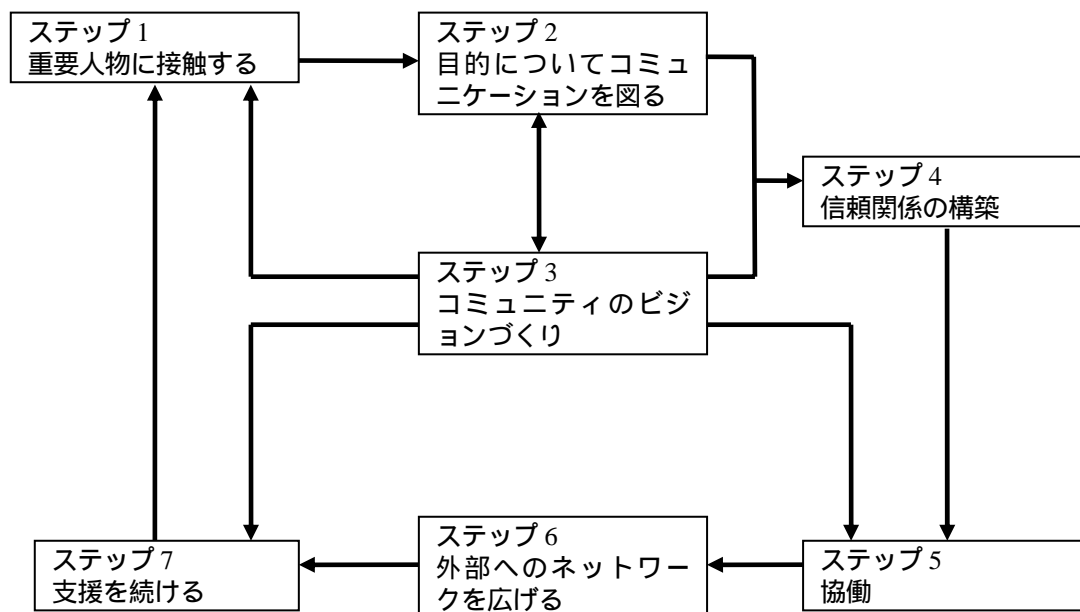


図 4-1 環境市民パートナーシップを構築するための7つのCの相互関係⁵⁾

プログラムの留意点

プログラムで挙げられる留意点

7Csの7つのステップでは以下のようなことが留意点として述べられている。

ステップ1 重要人物に接触する (Contacting key person):

環境市民パートナーシップを構築するためには、対象地域のキーとなる重要人物を特定し、同人物に接触することが大切な第一歩となる。

こういった重要人物は、ステップ2以降において、パートナーシップ構築プロセスのファシリテーターや、人間関係の斡旋者や仲介者、地元の組織やコミュニティに関する情報や知識の入り口、住民組織の設立者、環境を技術的に修復する人、グループのリーダーなどの役割を担える可能性をもっている。

対象地域における重要人物は自らの積極的な行動によって初期の段階から、住民組織の設立の基礎を築くために支援してもらえることから重要な存在である。

ステップ2 目的についてコミュニケーションを図る (Communicating the purpose):

計画されているプロジェクトや活動組織の目的についての上記の重要人物や地元の組織、広くコミュニティとの話し合いは徹底的で、かつ透明性の高いやり方で進められなければならない。また、コミュニケーションは異なるグループの見解を把握するために、それぞれのグループに接触を図り、対話を図るボトムアップのやり方でなければならない。一連の協議がお互いの理解のために、また、目標を受容してもらえるために必要となるだろう。一方、このような目標についてのコミュニケーションは、コミュニティの定期刊行物や地域の言語を用いた簡単

なりフレットなどの印刷物によっても可能である。

ステップ3 コミュニティのビジョンづくり (Community visioning) :

協働的コミュニティのイメージを明確にするビジョンづくりがきわめて重要なステップとなる。目指すべきビジョンを示すことでコミュニティが協働的コミュニティへと変貌していく。

ステップ4 信頼関係の構築 (Confidence building) :

様々な要因が人々の信頼関係に影響を及ぼしうる。しかし信頼関係なしには、個人もグループも前進することはできない。

ステップ5 協働 (Collective action) :

地域の人々や組織、行政を巻き込んだ連携的活動は、協働的コミュニティと市民と政府との間に築かれたパートナーシップの究極のデモンストレーションとなる。時には環境の危機が連携的活動のきっかけとなりうる。

連携的活動は、コミュニティ内で回覧される嘆願書、抗議集会、法的訴訟、メディアによる環境活動の宣伝、コミュニティ組織による清掃活動などのいろいろな形で現れる。連携的活動はまた、ラジオを通じた、あるいは町角や学校、隣近所における、行政の環境政策を支持した環境教育のキャンペーンの形で現れるかもしれない。

ステップ6 外部へのネットワークを広げる (Creating external links) :

コミュニティを国内外の他のコミュニティと結びつけることは、コミュニティの地平や、環境問題への見識の広さを広げることにつながる。このような外部へのつながりは組織や人、あるいはプログラムによっても可能である。

ステップ7 支援を続ける (Continuing support) :

コミュニティ組織を設立することは、はっきりと予定された一度限りのできごとではなく、それは、生涯にわたる誓約である。支援を続けることと、協働的組織の構成員と、環境と自然を保護、保全する政府の機関との間の協力関係を維持することが非常に重要である。地方自治体と地域組織の両方にとって、このことは両者の間のパートナーシップを用心深く見守り続けることも含んでいる。

プログラムの実施例

7Cs では、ビクトリア湖と琵琶湖についての事例が紹介されている。

事例1: ビクトリア湖 『政府と市民グループの間の国際的パートナーシップ』

今日、ビクトリア湖流域の 3000 万人の人々が湖に生活を依存している。しかし湖からの広大な範囲のコミュニティの経済的活動が、土地利用を激化させ、汚染を進行させた。そのため 1990 年代までに、3 種の商業的な魚種しか生存しておらず、水によって媒介される病気が増加し、水草が異常繁茂し、湖に頼って生活する何百万人もの人々を支えられなくなってきた。公衆衛生とともに、廃棄物処理、その他の重要なサービスシステムも崩壊し、湖岸沿いのコミュニティは地方政府を非難しがちであった。

このような状況に対応するために、1998年に、ケニア、ウガンダ、タンザニアに支部を持つ国際的 NGO「ビクトリア湖資源管理のための東アフリカコミュニティ組織 (EcoVic)」が設立された。EcoVic は、互助的プロセスを育成し、ビクトリア湖流域の開発と環境管理へのその参加を強化するための、コミュニティの中に存在する文化的統一を模索している。最初の仕事は、ビクトリア湖周囲の異なる民族間に元々存在していた原始的繋がりを再構成することだった。それらのコミュニティを代表する NGO と CBO が、EcoVic の地域組織として参加している。ウガンダで発足した同様の組織 LVRLAC (ビクトリア湖沿岸地域地方自治体協同組合) もまた、湖の持続的開発と資源管理を促進するために活動している。EcoVic と LVRLAC はともに、人々を、湖の環境の評価のプロセスに参加し、決定を下すように力づけ、また、人々が多くの関係する地方政府との必要なパートナーシップを構築することを助けている。

成功したプログラムは、すでに、廃棄物や廃水処理、健康と保健教育、能力開発やインフラ整備のような領域で結果を出している。NGO は人々を持続的開発の促進へと動員することができる。ビクトリア湖のケースは、どのようにパートナーシップが、人々の環境と暮らしを改善するために人々を動かさしめるかを示している。

事例 2：琵琶湖『環境危機に対する草の根運動』

琵琶湖における 1977 年の大規模な赤潮発生を契機に、滋賀県の主婦たちはその汚染の主な原因となっていた有リン合成洗剤を追放する運動を開始した。女性たちの草の根運動から始まり、どのように個人の行動が湖の汚染防止に貢献しうるかといった高まった関心は 1978 年に地方自治体とのパートナーシップと、より徹底的な啓発キャンペーンに結実し、無リン洗剤が効果的であると主婦たちを納得させた。県内における有リン洗剤の禁止条例が 1980 年に施行され、数年後には国内全体で禁止された。この最初の成功によって、びわ湖会議は設立され、その後、その活動をゴミ減量化や省エネ家電の使用推進などを含んだ運動へと広げていった。現在、同会議は、家庭排水問題と湖周辺の河川や水路の役割の再評価に焦点を当てている。行政はその役割として、環境市民パートナーシップを促進する取り組みに支援を継続してきており、現在では、湖岸のヨシ群落の保全や散乱ゴミや不法投棄の規制など、湖の生態系の保全に取り組んでいる。琵琶湖において女性たちが行動に立ち上がってからこの四半世紀の間に世界における環境問題への関心は著しく高まってきた。しかし、最も重要な原則は同じである。ひとたび人々が、個々人の行動が大きな変化を生み出さしめると理解すれば、必要な変化は起こりうるのである。

プログラムのまとめ

市民と行政との間のパートナーシップの構築を主目的とした 7Cs は、湖沼流域管理計画の策定・実施時における住民参加促進のためのモデルプログラムの考案において、「ある特定の地域 (本研究では湖沼流域) で、人々や人々の繋がりに基づき、信頼関係を構築していく」とい

う点に関して参考になると考えられる。

またプログラムの構成としては、先に述べた TDA/SAP における留意点が、プログラムステップと一体になったような形をとっている点が特徴といえる。

4-2-3 カナダ環境アセスメント庁・住民参加プログラムについて²⁾

プログラム概要

プログラム名：カナダ環境アセスメント庁住民参加プログラム

作成者・団体：カナダ環境アセスメント庁

分野・目的：環境アセスメント

プログラムを構成する要素：

1) 住民参加そのものについて、2) 4 段階の住民参加プラン、3) 住民参加ツール集

プログラムの概要

本プログラムは、カナダ連邦政府によって 1973 年に最初に作られた「環境アセスメントと再審査プロセス」をその後 15 年に蓄積された知識と経験によって再編集したものである。行政の上級管理者向けに作られており、住民参加を実施する際に参考とするためのマニュアル形式でまとめられている。

同プログラムは、序説「このマニュアルについての概要」、第一部「住民参加とはどんなものか」、第二部「住民参加プラン実行のプロセスについて」、第三部「辞典的に網羅された住民参加に用いるツール・手法の具体的な説明」の 4 部で構成される。第一部の住民参加については本章第一節で紹介したとおりである。本項では以下、第二部と第三部について紹介する。

プログラムのプロセス

プログラムのプロセス

同プログラムにおいては、表 4-8 に示す 4 段階全 8 ステップからなるプロセスが住民参加プランとされている。

表 4-8 カナダ環境アセスメント庁住民参加プログラムの住民参加プラン²⁾

第 1 段階		早期協議
第 2 段階	ステップ 1	行政機関の意思決定プロセスを確認する
	ステップ 2	住民を確認する
	ステップ 3	特殊な状況の分析
	ステップ 4	住民参加目的の確立
	ステップ 5	情報交換の必要性の決定
第 3 段階		住民参加活動計画の発展
第 4 段階		住民参加計画の実施

プログラムの留意点

プログラムで挙げられる留意点

プログラムで各段階とその発展と実施における手段として紹介されているのは次のようなものである。

第1段階 早期協議

事業計画によって持ち上げる住民の主な論点，考えられる住民の関心のレベルで，論点や指摘することになる最も妥当な関係者や重要人物を確定するために早期協議が必要とされる。

発展と実施における手段

概観をとらえた非公式協議

事業提案により持ち上がる主な論点，住民の関心レベル，最も考えられる関係者，論点を指摘するであろう重要人物について確定することを目的とする。

第2段階 初期計画

次のような5つの準備段階が，住民参加活動計画の策定へとつながる。

行政機関の意思決定プロセスを確認する

住民を確認する

状況の特質を確認する

特定の目的を書き記す

情報交換の必要性を決意する

発展と実施における手段

行政機関の意思決定プロセスの確認

情報交換の必要性を決定

状況の特徴を確認

住民参加プログラムの目的を明らかにする

第3段階 住民参加プログラムの発展

活動計画は，先の2つの段階にあわせた住民参加手法の選択から始まる。活動計画には，行政機関内のコミュニケーションの確立，選択された住民参加方法を指揮するのにきわめて重要な財源の確保や活動スケジュール作成などがある。

発展と実施における手段

住民参加プロセスに対応する活動や手法を詳しく記したスケジュール作成

行政機関内のコミュニケーションの確立

財源の確保

第4段階 計画の実施

行政機関による事業の進展を監視すると同時に，住民参加プロセスの評価が行われる。住民参加の結果についての評価は，そのプロセスに対する関係者の満足度と事業に及ぼす最大の効果の両方を強調した指針に従って行われる。

発展と実施における手段

住民参加プログラムの実行，監視，評価

第5段階 継続する住民参加

意思決定者は，決定がなされると住民参加は終わると思いがちであるが，これは間違いである．早期の住民参加が非常に有効であると同じ理由で，住民参加は続けていくことこそが大切なのである．決定後，事業についてのさらに進んだ計画，実行，対策，補正，評価に，そして特に，直接住民に影響を及ぼす事業のそれらの局面において住民は参加することができる．また，もし，事業が進行しないのならば，住民にその状況についての事情説明をすることが非常に重要となる．

発展と実施における手段

次の決定への住民参加プロセスのための必要事項を揃える．

プログラムのツール

プログラムで用いるツール

同文献第三部では，それ以前で述べた住民参加を行うための具体的な手法を，次のように分類し，それぞれの手法とその解説，またそれを行う上でのメリット・デメリットなどを辞書的に紹介している．

- 1．情報公開
- 2．情報公開のフィードバック
- 3．協議
- 4．拡大住民参加
- 5．ジョイント計画

そして注釈として，はじめて住民参加を行う者はこれらを見た上で，経験者・知識者のアドバイスを受けて，どういった手法を取るか選択すべきである，としている．住民参加を考える上で使用可能なツールは一通り列挙してあると考えても差し支えないと思われる．

それらのツールを表4-9に示す．

プログラムのまとめ

本プログラムは，住民参加を包括的に解説したものであり，そもそも「住民参加とは何か」というところから，具体的なツールまで詳細に述べられている．一般的な住民参加に関しては，同プログラムを基礎にして計画するべきであろう．

表 4-9 カナダ住民参加プログラムにおける住民参加のツール²⁾

1. 情報公開			
広告	パンフレット	市民研修プログラム	コンテスト及びイベント
ダイレクトメール	展覧会及び展示会	記者会見	新聞折り込み
新聞発表	回報	行政便り	意見表明書
出版物	広報	公益事業のお知らせ	レポート
2. 情報公開のフィードバック			
住民参加データの分析	要約	地域団体や地域社会のプロフィール	コンピュータによる参加
内容分析	フォーカスグループ	インタビュー	ポリシープロファイリング
世論調査	質問票	提案書	
3. 住民協議			
ブレンストーミング	茶話会	会議	デルファイプロセス
意見交換会	現地事務所	大規模集会	ノミナルグループプロセス
オープンハウス	パネルディスカッション	参加型テレビ	電話
住民会議	シミュレーションゲーム	技術援助	町民集会
トレードゲームオフ	ワークショップ		
4. 拡大住民参加			
諮問委員会	シャレット	特別調査団	
5. ジョイント計画			
仲裁	調停	和解	交渉
ナイアガラプロセス			

4-2-4 FASID プロジェクト・サイクル・マネジメントについて⁶⁾

プログラム概要

プログラム名：PCM（プロジェクト・サイクル・マネジメント）

作成者・団体：FASID（国際開発高等教育機関）

分野・目的：開発途上国での問題解決

プログラムを構成する要素：6段階からなる参加型計画手法

プログラムの概要

FASID（国際開発高等教育機関）とは、日本の国際的な経済協力によって、途上国の問題を解決するための研究や人材育成を行う機関である。このFASIDによって開発されたプロジェクト実施の手法がPCM（Project Cycle Management）である。PCM手法は「参加型計画手法」「審査手法」「モニタリング・評価手法」の3つから成り、本項では、このうち本研究で対象とする「参加型計画手法」について述べる。

PCM参加型計画手法の特徴のひとつは、担当者が一人でプロジェクトを計画するのではなく、援助側、被援助側双方の関係者が集まって知恵を出し合い、計画を練り上げていく点にある。計画立案の各段階において双方の関係者によるミーティングを行うが、この一連のPCMミーティングのことをワークショップと呼ぶ。

ワークショップの期間はプロジェクトの規模や計画段階によって異なる。また、ワークショップに参加する人の数もプロジェクトの規模や人数によってまちまちであるが、常に関係機関

と公式・非公式グループの代表の参加が求められる。

プログラムのプロセス

プログラムのプロセス

参加型計画手法の主要ステップは、表 4-10 に示すように、「参加者分析」「問題分析」「目的分析」「プロジェクトの選択」の4つの分析段階と、「プロジェクト・デザイン・マトリックス」及び「活動計画案」の立案段階から構成されている。

表 4-10 PCM 参加型手法のステップ⁶⁾

分析段階	参加者分析
	問題分析
	目的分析
	プロジェクトの選択
立案段階	プロジェクト・デザイン・マトリックス
	活動計画案

プログラムの留意点

プログラムで挙げられる留意点

途上国の開発計画は、国としての開発優先分野や事業の優先順位を示しているが、援助の対象となるプロジェクトは、被援助国政府の期待に応えるものであると同時に、プロジェクトの対象地域の人々の期待に応えるものでなければならない。最初に援助の対象となる地域に住む人々やグループ、組織などを分析し、彼らの状態や特徴を把握し、誰のためにプロジェクトを実施するのが決定するのが「参加者分析」(Participation analysis)である。同じ地域に生活していても、人々の関心や抱えている問題は、それぞれが属している組織や社会、階層などによって異なる。同一グループに属していても、男性と女性が同じ問題を抱えているとは限らない。また対立する利害を持つ複数のグループが混在していたり、開発に反対する可能性のあるグループが存在していたりするかもしれない。プロジェクト計画時の初期に「社会要因分析」を行うことによって問題の核心に近づくことができる。

プログラムのツール

プログラムで用いるツール

STEP1 参加者分析

参加者分析の方法は次のようなものである。

参加者をカードに書き出し、それらを分類し、重要と思われるグループを選択した後、グループの特徴を分析し、ターゲット・グループを決定する。

STEP2 問題分析

問題分析は、入手可能な情報を基に、対象地域・分野に現存する問題の【原因 - 結果】関係を論理的に整理し、系図の形で視覚的に提示する作業。中心問題の設定からはじめ、原因を考えながら系図を上下に発展させる。

STEP3 目的分析

目的分析は、問題が解決された時の望ましい状態とそれを導くための手段の【手段 - 目的】関係を明らかにし、問題分析と同じく系図の形で整理する作業である。【手段 - 目的】のつながりはプロジェクトの具体的な戦略の基礎となる。目的系図の作成は、問題系図を基に、【原因 - 結果】関係を【手段 - 目的】関係の肯定的表現に作り直すことを通じて行う。その際、目的が達成可能であるか、現実的であるか、また実施することでマイナスの影響がでないか、などを参加者分析の結果と照らし合わせながら十分検討する必要がある。

STEP4 プロジェクトの選択

プロジェクトの選択とは、目的分析から得られる情報を基に、援助の内容と実行可能性を確認し、具体的なプロジェクトの戦略を選択する作業である。

プロジェクト選択の方法

目的系図の中で、「改善された未来の状態」を実現するためのアプローチを複数確認し、それぞれを構成するカードのグループを線で囲む。
プロジェクトとしての実施が困難と考えられるアプローチや、他のプロジェクトがすでに実施しているアプローチを削除する。
選択基準に照らし合わせて、各アプローチを比較検討する。
プロジェクトに取り入れるアプローチと内容を選定する。

プロジェクト選択の基準

ワークショップ参加者は、以下のような項目からプロジェクトの選択基準を選ぶ。

優先度：	相手国の開発政策と、援助国の援助政策の優先度
投入：	投入の実施可能性
技術：	技術レベルの適正度、持続性など
ターゲット・グループ：	ターゲット・グループの規模・男女比など
社会的要因：	ジェンダー、文化的制約・リスクなど
環境：	環境への影響
経済的要因：	費用・便益分析、経済的影響など
目標達成度：	目標達成の可能性
その他：	他の援助機関との関連など

プロジェクトの選択にあたって、これまでの分析を通して、論理的に積み上げられた情報や、今までに蓄積された経験を重視することが大切であり、それを踏まえて複数のプロジェクト案の検討を行っておくことは、プロジェクトの実施段階で活動計画の変更などを迫られた時に容

易に代替案を用意できるなど非常に有益である。

STEP5 プロジェクト・デザイン・マトリックスの作成

作業の結果はプロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)に要約される。PDMは表4-12のような形式をとり、プロジェクトの目標、活動、投入および外部条件などの要素や、評価のための指標などを明示するものである。

PDMの作り方

プロジェクトの要約をつくる
外部条件を探す
指標を設定する
指標データを探す
投入

STEP6 活動計画

プロジェクト・デザイン・マトリックスやその他の資料を基に、援助国と相手国のプロジェクト実施者が作成するのがプロジェクトの活動計画である。活動計画書はプロジェクト運営管理の重要な手段であり、プロジェクトのモニタリング・評価に欠かせない資料となる。

形式については、プロジェクトの性質により多少の違いはあるが、プロジェクトをスムーズに運営していくために少なくとも以下に示す事項は活動計画に含まれる必要がある。モニタリング・評価のスケジュールを明記しておくことも大切である。

終わりに プロジェクトの評価

PDMの指標を用いてプロジェクトの各レベルの目標の達成度を検証した後に、次の5項目で評価を行う。

効率性：	投入物の適性度、タイミング、費用、便益、(投入と成果の関係)等の観点から、プロジェクトの投入によって成果が量、質ともにどれだけ効率的に達成されたかを評価する。
効果：	プロジェクト目標の達成度を評価するもので、特にプロジェクトの成果がどの程度プロジェクト目標の達成に貢献したかの観点が中心となる。
インパクト：	プロジェクトの実施により対象社会に与えた影響を、計画当初予想されなかったものも含めて、プラス・マイナスの両面から評価する。
目標の妥当性：	評価時においてもプロジェクトの目標が開発政策、受益者のニーズに合致しているか、計画内容は妥当であったかを評価する。
持続性：	援助が終了した後、プロジェクトによって生じた、便益が自立発展的に継続しているかを評価するもので、制度的、組織的観点が中心である。

プログラムの実施例

本文献では、中南米のA国の首都におけるバス交通に関する問題を例として一連の参加者分

析ワークショップの例が解説されている。

STEP 1

様々な参加者をカードに書き出し、さらに書き出した参加者カードについて分析を行う。ここで登場するのは「バス会社」「公社の運転手」「公社の整備士」「運転手」「民間バス会社」「運輸省」「A国政府」「日本政府」などである。この中からターゲット・グループの候補を選び、その「特徴」「ニーズ」「可能性」「プロジェクトとの関連」などの詳細について分析する。以上の分析からターゲットが選定される。

STEP 2～4

【原因 結果】関係の樹形図である問題系図を作成し、それを解決するための【手段 - 目的】に書き換えた形の目的系図を作る。目的系図は図 4-2 のように作成される。さらに、目的系図の下層部分をまとめ、具体的なアプローチが書き加えられる。

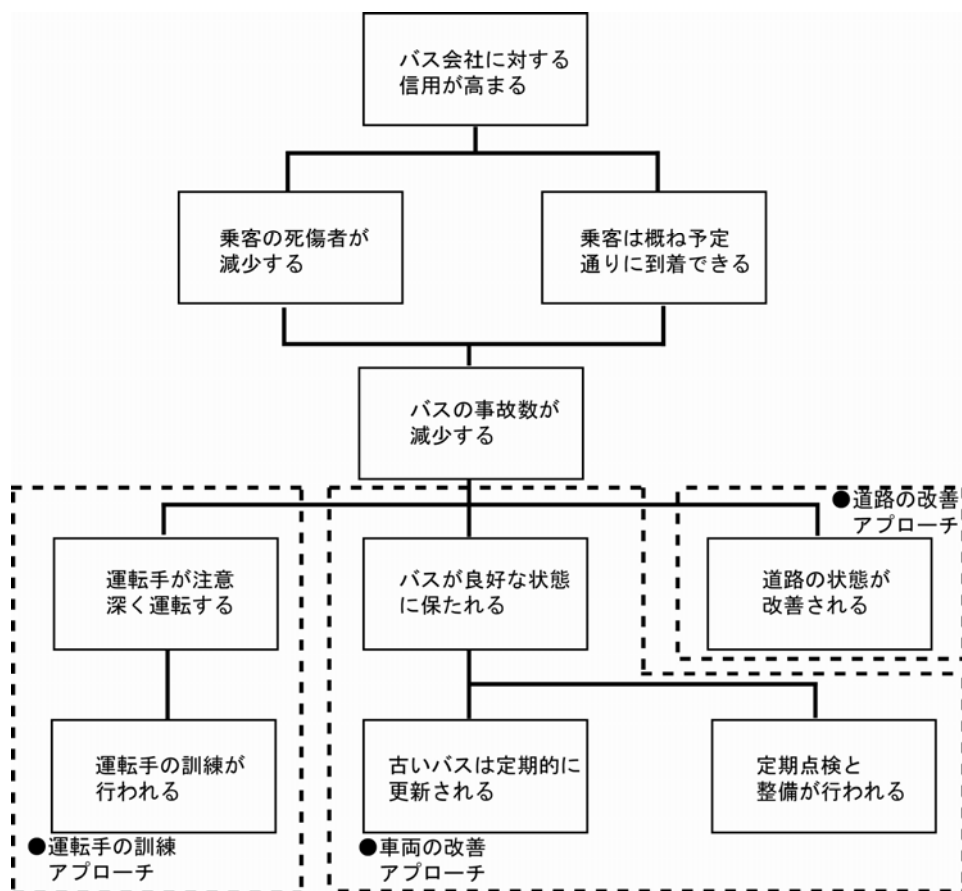


図 4-2 PCM 手法の目的系図⁶⁾

目的系図から、複数のプロジェクト案を作成し、プロジェクト選択の基準に当てはめて相対

的に評価し、プロジェクトを決定する。

STEP 5

STEP5 のPDM が完成した状態は表 4-11 のようになる

表 4-11 A 国バス問題事例のプロジェクト・デザイン・マトリックス⁶⁾

【プロジェクトの要約】	【指標】	【指標データ 入手手段】	【外部条件】
【上位目標】 バスのサービスが改善される	バスの延着件数が X 年までに 10%減少する	バス会社の運行台帳	A 国運輸省の公共輸送機関に関わる政策に変更がない
【プロジェクト目標】 バスの事故数が減少する	年間事故件数が X 年までに 50%減少する	警察交通課の事故記録	道路の混雑が現在より悪化しない
【成果】 1 運転手が交通ルールとマナーを身に付ける 2 バスの稼働状況が改善される 3 整備工場が改善される 4 定期点検システムが導入される	1 運転手に対する苦情が現在の 20 件/日から X 年までに 5 件/日以下になる 2 バスの稼働率が現在の 60% から 80% までに上昇する	バス公社苦情記録 バス運行台帳	訓練された運転手がバス公社で勤務を続ける 道路の状態が現在より悪化しない
【活動】 1-1 運転手の訓練を行う 2-1 バス補充計画を立てる 2-2 バス X 台の購入手続きをする 3-1 整備器具とスペアパーツの購入手続きをする 3-2 整備要員を訓練する 4-1 定期点検システムを決定する	【投入】 [援助国] プロジェクトマネージャー 36 人月 専門家 120 人月 バス Z 台 XXX 万円 整備工場用機材 YYY 万円 (A, B, C,) [途上国] 研修施設 人件費 (カウンターパート) 運営経費		通関・輸送の手続きに遅れない 【前提条件】 組合がプロジェクトに反対しない

プログラムのまとめ

本文献においては、住民参加を行う際に「何が問題なのか」「誰が利害関係者(グループ)なのか」をはっきりさせることと、またその過程において、問題を知ることが重要であることが読み取れる。プロジェクト選択の過程で様々なアプローチを考案することにより、比較を行ったり、代替となる案を複数作成できたりする点は非常に有効であると考えられる。

4-2-5 まちづくりの12ステップのプロセスについて⁷⁾

プログラム概要

プログラム名：まちづくりの12ステップのプロセス

作成者・団体：ランドルフ・T．ヘスター

分野・目的：まちづくり（公共施設等）

プログラムを構成する要素：12ステップからなる住民参加のプロセス

プログラムの概要

作成者はカリフォルニア州立大学バークレー校ランドスケープ科教授であり，コミュニティ・デベロップメント・バイ・デザイン事務所を主宰，コミュニティデザイナーとしても高名である．本文献は，コミュニティ・デザインを学ぼうとする人のために，コミュニティ・デザインを伴う住環境の改善について書かれた本であるが，住民参加についても参考になると考えられる．

「コミュニティ・デザイン」とは地域の生活環境の創造であり計画である．地域，公園，地域の施設，小規模の雇用周旋センターそして時には町全体を，より公平な環境的資源の再分配のために創造し計画することである．環境的公正の実現が依るべき原則であり，したがってクライアントは，何らかの不平等に晒されているグループであるのが一般的である．社会的少数者，低所得都市住民，10代の子供たち，高齢者，農村の貧しい人々などがコミュニティ・デザインの主なクライアントとなる．コミュニティ・デザインには，参加のためのプロセスが含まれている．そのコミュニティの文化的背景のニュアンスにしたがって，最終的なデザインが決定され，利用者の要求にあった場所が創られる．このように問題を解決していくプロセスは「コミュニティ感覚を草の根レベルで育み，環境からの疎外の克服を進め，教育し，コミュニティに力を与えることになるのである」とされている．

プログラムのプロセス

プログラムのプロセス

本文献で紹介されているコミュニティ・デベロップメント・バイ・デザイン事務所で用いられている12ステップのプロセスを表4-12に示す．各ステップは3つの属性「場所を知る」「場所を理解する」「場所の世話をする」によってその目的が示されている．

表 4-12 まちづくりの 12 ステップのプロセス⁷⁾

1	コミュニティの話聴く	(場所を知る)	
2	目標を設定する	(場所を知る)	
3	コミュニティの特徴を地図と目録にする	(場所を知る)	(場所を理解する)
4	人々が自分たちのコミュニティを知り直す	(場所を知る)	(場所を理解する)
5	コミュニティの全体像を獲得する	(場所を知る)	(場所の世話をする)
6	予想される一連の行動を描く	(場所を理解する)	
7	場所の特徴から形態を構想する	(場所を理解する)	
8	検討項目を整理する	(場所を理解する)	
9	複数のプランを用意する	(場所を理解する)	(場所の世話をする)
10	プランの事前評価をする	(場所の世話をする)	
11	住民へ責任を移行する	(場所の世話をする)	
12	事後評価をする	(場所を理解する)	

プログラムの実施例

本文献では全体にわたって適宜短い事例が紹介されており、全体の最後に、実際の事例をコミュニティ・デザインの方法論によって解決するための「例題」が設けられている。例題は、部屋や住居のデザイン、公園のデザインといったものがあるが、その中から 2 例を引用する⁷⁾。

1) ダナ公園の不良少年たち (マサチューセッツ州ボストンのケンブリッジポートにあるダナ公園の改修計画)

ケンブリッジポートは様々な民族の人々が住む、低所得者層の居住地域で、この公園は多くの人に利用されており、地域の様々なグループのつぼとなっている。しかし、設備はめっちゃめっちゃに壊され、ゴミが散乱し、維持管理が行われていない。十代後半の不良少年のなわばり・たまり場となっており、老人たち、子どもたち、子ども連れの主婦たちといった他の利用者グループと衝突を起こしている。

まずはこういった利用者グループにインタビューを行い、現在の問題や理想の公園のイメージを聴き取り、公園の抱えている問題を把握し明らかにする。そして、それを解決し、人々の居場所となる理想の公園をデザインしていく。そのために、調査によって得られた情報により、「行動マップ」を作る。行動マップはそれぞれの利用者の行動や、一日のうち、どんな時間にどんなグループが公園を使っているかを想像し、利用者間の衝突を地図に落とし込む。そして、その相互の関係から、公園計画のコンセプトを作成する。さらに、そこから、図面や模型を作り、修正を加えていく。

2) コミュニティの産業

カリフォルニア州ハイワードのコミュニティにあるグループが公的資金を獲得し、その地域にある古い工場地区の再開発を行うこととなった。この工場地区を取り囲む住宅地区には、さまざまな人種の中低所得者層が住んでおり、小さな商店街もある。敷地には数多くの建物があるが老朽化が激しい。グループは、地域の住民のために雇用の創出を望み、このプロジェクトが

らの収益を、住宅改善事業、職業訓練、教育などへ再投資したいと考えている。このコミュニティ・グループから依頼された再開発プランを作成する。

目標は、コミュニティが再開発から経済的利益を得ることである。これを満たすために、地域内の建物・施設をデザインする。オフィス用途の巨大な産業ビルディング、駐車場、アクセス、造園修景、イメージ（プロジェクトがガラス張りで誰にも良く見えるようにし、魅力的なプロジェクトとして映ること）、一般入場者、賃貸オフィス、植栽、省エネルギー、排水などについて、必要となる条件と理想の姿がある。

デザイン戦略としては、敷地計画図面を描き、コミュニティに提示する。計画実施のための予算を算出し予算分析表に書き込む。立体図、断面図、イメージスケッチなどで、以下のものを表現する。1) オフィス玄関周りの建築、造園に関するモジュールシステム、2) 車両用のメイン・エントランス、3) プロジェクトのイメージ・デザイン 4) 緩衝帯となる部分の造園修景、5) 駐車場。

プログラムのまとめ

本文献は、住民参加の利点として「市民参加プロセスによって住民に共通する問題を解決するために共同で働くことが社会的な関係を作り、その関係は具体的な活動が終わった後も続き、コミュニティ感覚を高め、住民参加は住環境への無関心を克服する学びの場となる、自尊心を高める、創造の喜びを掘り起こす」といった効能を挙げている。住民参加を行うことによって湖沼流域管理やまちづくりといったその事業の主となる目的だけでなく、住民自体にも副次的な効能が現れる。これも住民参加を促進する目的であるといえる。

4-2-6 まちづくりデザインのプロセスについて⁸⁾

プログラム概要

プログラム名：まちづくりデザインのプロセス

作成者・団体：日本建築学会

分野・目的：まちづくり

プログラムを構成する要素：おおきく5段階からなる住民参加型まちづくり計画

プログラムの概要

本文献は、市民が主体的にまちづくりを進めるプロセスを想定して、調査から実現のシナリオづくりや空間づくりまでを一貫して解説したものである。対象とする読者は、「まち」「まちづくり」を将来リードするであろう大学や大学院で都市デザイン・まちづくりを学ぶ学生（理系・文系問わず）が中心であるものの、「まち」で活躍する市民やそれをサポートする行政職員やNPO、コンサルタントなどにも大いに役立つ、とされている

本文献では明確にプログラムという言葉で表現されていないものの、構成そのものがまちづくりの手順に沿った5つのプロセスで成り立っている。

住民参加に特に重点を置いて取り上げたものではないが、住民参加を含む一連のまちづくりの計画策定について述べられている。「まち」「まちづくり」を「湖沼流域」や「湖沼管理」に置き換えると、本研究の想定するプログラムに近い部分もあると考えられる。

プログラムのプロセス

プログラムのプロセス

本プログラムでのプロセスを表 4-13 に示す。

表 4-13 まちづくりデザインのプロセス⁸⁾

Process 1 まちを調べる	1-1	まち歩きの前準備をする
	1-2	現地で調べる
	1-3	歴史を読み取る
	1-4	統計資料などを調べる
	1-5	規制内容・既存計画を知る
Process 2 まちを分析・評価する	2-1	調査結果を整理・加工する
	2-2	まちを分析する
	2-3	まちの現状を評価する
	2-4	まちづくりのテーマをまとめる
Process 3 まちの将来像を構想する	3-1	人口と土地利用の将来フレームを設定する
	3-2	マスタープランをつくる
	3-3	まちの将来像を空間概念図にまとめる
Process 4 まちの空間をデザインする	4-1	機能の配置と交通動線を計画する
	4-2	地区の構造やパターンを計画する
	4-3	街区の形態と空間像をデザインする
	4-4	まちなみ景観をデザインする
	4-5	にぎわう空間をつくり出す
	4-6	公園をデザインする
Process 5 まちづくりのルールをつくる	5-1	まちづくりを担う組織と仕組みをつくる
	5-2	計画からルールへと展開する
	5-3	デザインガイドラインをつくる
	5-4	まちづくりの協定をつくる
	5-5	地区計画をつくる

プログラムの留意点

プログラムで挙げられる留意点

まちづくりは、単発的な活動ではなく、多くの人を巻き込んだ息の長い活動である。そのためにも、まちづくりを支える「人」や「組織」の仕組み（まちづくりの体制）をデザインすることが、まちづくりには欠かせない。市民ひとりひとりの力では限界があるので、具体的には町内会や自治会、市民組織や NPO などが結成され、それらと行政で「まちづくりの体制」をつくることになる。こういった市民の組織を「まちづくりの組織」と呼び、「市民」と「行政」の中間におく（図 4-3）。

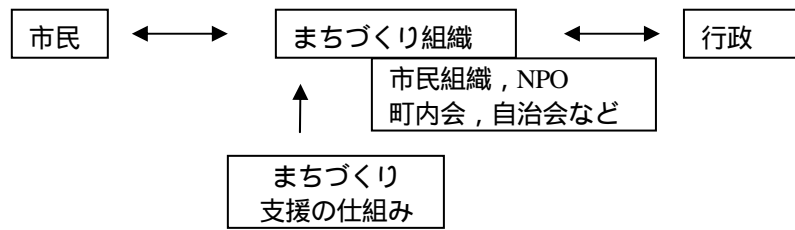


図 4-3 まちづくりの体制⁸⁾

まちづくりの組織をデザインするということは、まず 市民の「まちづくり組織」をデザインし、ついで「まちづくりの組織」と「行政」の関係をデザインし、最後にこれに必要な「支援の仕組み」をデザインすることである。ここで、どのような「まちづくりの課題」を「どのように実現する」ことを目標とするか、という組織の目標を誰にでもわかりやすい表現で掲げることが重要となる。まちづくりの課題を解決するために「地域全体の合意を必要」とするのか、むしろ「限られたメンバーで機動的に動くことが必要」なのか、という点を明確にする。

まちづくりにはいくつかのルールがある。「土地利用」「用途地域」「建ぺい率と容積率」等である。これらは、まちを成り立たせている多くの構成要素を秩序あるものへ誘導するためのものである。したがって、計画・デザインはこのルールに沿って行われなければならない。まちづくりのルールには、法律に基づく「緑地協定」「建築協定」「地区計画」や法律に基づかない任意の協定（自主的なルール）である「まちづくり協定」や「ガイドライン」などがある。

ルールをつくる際には対象とする地区の住民参加によって十分に議論しながら進めていくことが重要である。なぜなら、ルールは各個人の土地や建物といった私有財産の制限を伴うからである。まちづくりとは、公共的な目的によりまちの環境改善のため、住民が力を合わせて実現することが基本であり、個人の私有財産を公共の目的と整合させ、まちづくりが進むことが前提になる。しかし、現実のまちづくりにおいては、財産権の問題とまちづくりの関係で困難な問題がしばしば生じている。例えば、住環境を改善するためのルールを作ろうとしても、大多数の権利者が賛成であってもひとりの合意が得られないために、まちづくりが進まないことも起きてしまう。まちづくりは「公共の福祉」を実現しようとするものであるから、地域におけるまちづくりの内容や目標を明らかにすることが必要であり、これらを明確にすれば、財産権の内容を公共の福祉に適合するように定める社会的な合意が得られるはずである。

プログラムの実施例

本文献では、名古屋市で行われた公園作りに関する住民参加のワークショップの事例が示されている。名古屋市大曽根北地区は、昭和 55 年に「地区総合整備地区」に指定され、まちづくりが実施された。事業では、地域のふれあいにとって不可欠な公共施設である公園の計画と整備を、市民参加による公園づくりワークショップを通して進めることとなった。

ワークショップは、六郷まちづくり協議会のメンバーを中心に、表 4-14 に示すように、全 5

回実施された。

表 4-14 公園デザインワークショップの概要⁸⁾

	開催	出席人数	活動内容
ワークショップ 公園探検隊	平成 8 年 10 月 20 日	49 名 (大人 21, 子供 28)	<ul style="list-style-type: none"> ・公園へ出向き, 公園の良い点・悪い点を評価し図面に表現。 ・各公園の図面を配布し, その公園の良いところに「青」, 悪いところに「赤」のシールを貼り, ボラロイド写真で撮影, その理由を記入した。
ワークショップ 絵画コンクール	平成 8 年 11 月 3 日	31 名 (子供)	<ul style="list-style-type: none"> ・どんな公園ができれば良いか, 子供たちの「夢」を絵で現し, 公園設計に反映させる。 ・コミュニティセンターのバザーと同日に行い, 絵画コンクール参加者だけでなく, 当日訪れる多くの人に対して公園づくり参加を促すため参加しやすいイベントを計画した。 ・寸劇パフォーマンス「ワークショップって何?」 役者が地元の主婦に扮し, 自分たちのつくる公園に夢を膨らませる話で, 子供たちにもわかりやすい楽しい寸劇。 ・六郷まちわかる頭脳パワーゲーム 「六郷北でピンゴ」 「連想! ご近所物語」 チーム対抗戦で学区に関係あるゲームをし, 自分たちのまちを再認識する。 ・もちつき大会, 輪投げゲームなど 地域のコミュニティ広場としての公園の使い方提案として, 住民手作りのイベントを行った。
ワークショップ 「クリスマス・公園づくり」	平成 8 年 12 月 22 日	42 名 (大人 18, 子供 24)	<ul style="list-style-type: none"> ・クリスマスにちなんだ名で 6 つのチームに分け, 公園の模型を作成する作業を実施した。 ・各チーム毎に一人の「こうえん博士」というアドバイザーがつき公園に関する条件や課題についての情報を伝える。 ・各チームがテーマを決め, テーマに沿った公園づくりを議論し模型づくりを進めていった ・公園の敷地図と各種公園装置やイメージ写真を配布し, 目的にあったものを選択, または自由に作成し, 配置することにより, 公園のイメージを具体化していった。 ・図面に配置・彩色の後, 最終図面を作成した。 ・各チームの案を作成者自らが発表し, また採点・評価することにより, 参加者全員の公約的意見を見いだしていく。 ・意見をまとめ, 地元案として方向性を定めた。 ・クリスマス公園ケーキ 子供たちの参加意欲とより自由な意見を引き出すために, クリスマス・パーティと題し「ケーキ上の公園づくり」を実施した。 ・役者扮するサンタとトナカイが登場し, 四角いスポンジケーキをプレゼントすると子供たちに伝える。 ・割ったり, 折ったり, 並べたりできる菓子素材を用意し, 自分たちの想像力で公園の装置に見立てて飾る。 ・自分たちがつくった公園ケーキでパーティをする。
ワークショップ 基本設計評価	平成 9 年 2 月 23 日	7 名	<ul style="list-style-type: none"> ・地元案を基本に作成した, 基本設計案について協議し, 案に対する評価を行った。 ・また, 公園完成後の使い方と管理について議論し, 「こうえん博士」の呼び名をつかい, ボランティアや指導グループの構築を提案した。 ・協議・評価によって, 地元の要望を取り入れた実施計画条件を確定した。
ワークショップ 絵タイルづくり	平成 9 年 3 月 22 日	55 名 (子供)	<ul style="list-style-type: none"> ・「緑・水・光」をテーマに, 子供たちが発想するものを描き, 絵タイルとして公園に裝飾する。 ・15 センチ四方のタイル専用シートに専用クレヨンで描く。 ・公園をより住民に身近なものにするために実施。更新されていくワークショップとしての重要性を提案。

絵画コンクールや, 公園作りワークショップを踏まえ, 実際の公園整備に関する事業, 管理上の問題や, 地元住民グループによる公園完成後の主体的な運営の仕組み, 方法などについて

の検討が重ねられ、参加者によるアイデア公園づくりから、実際の公園整備のための基本設計へと進んだ。基本的な公園整備の方針として、次の5つが合意された。

六郷北がったい公園

子供からお年寄りまでが、一緒になって楽しめる広庭
地域住民が一体となってコミュニティ活動を展開できる中心広庭
緑・水・光を組み合わせた六郷北学区のシンボルとなる広庭
地域住民手づくりにより成長する広庭
四季折々の風情があり、地域住民の心象に残る思い出広庭

プログラムのまとめ

分野は異なるが、他の住民参加プログラムと共通する考え方とプロセスも存在している。「まち」と「湖沼」の違いはあっても、そこに「ルール」や「組織」などが存在していることは同様だと考えられる。行政と住民の間に住民参加を支援するための組織を置くことが有効であるのは第三章でも述べたとおりである。それを支援するための仕組みも住民参加にとって重要であると考えられる。住民参加の事例では、参加者を楽しませながら案件を設計していく工夫が見られる。

4-2-7 ローカルアジェンダ 21 策定プロセスについて⁹⁾

プログラム概要

プログラム名：ローカルアジェンダ 21 策定プロセス

作成者・団体：ICLEI（国際環境自治体評議会）

分野・目的：ローカルアジェンダ 21 の策定

プログラムを構成する要素：5 段階の策定プロセス

プログラムの概要

ローカルアジェンダ 21 とは、「持続可能な発展を実現するための地域行動計画とそれを策定するプロセス」のことである。リオ・サミットで採択されたアジェンダ 21 の第 28 章において「地方自治体は地域の住民とローカルアジェンダ 21 について合意を形成するべきである」と定められている。

ICLEI（国際環境自治体協議会）が定めるローカルアジェンダ 21 策定ガイドにおいて、その策定プロセスが示されている⁹⁾。

プログラムのプロセス

プログラムのプロセス

ローカルアジェンダ 21 の策定プロセスは、図 4-4 のフローで示される。

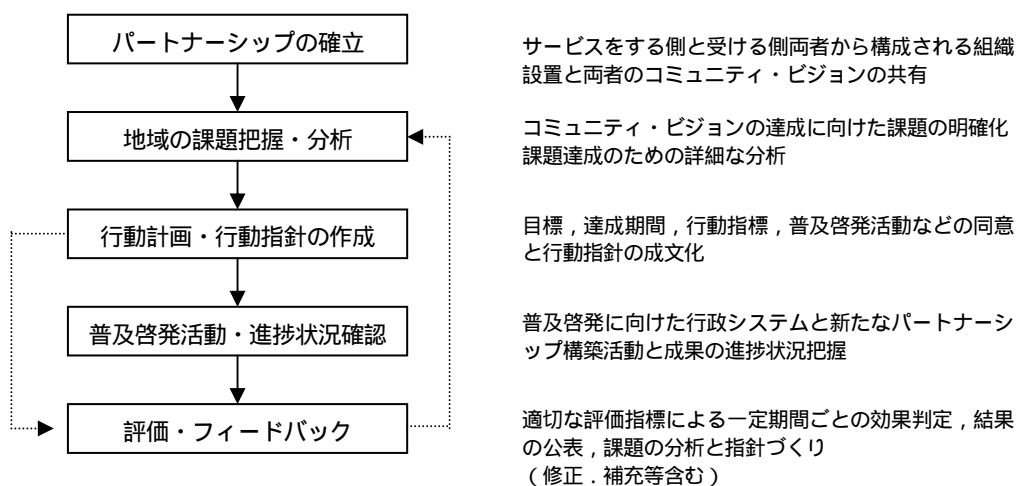


図 4-4 ローカルアジェンダ 21 策定のプロセス⁹⁾

以下に，同プロセスの説明を示す．

まず地域であらゆる利害関係者を網羅する「パートナーシップ会議」なり「円卓会議」を立ち上げる．

次にパートナーシップ組織が母体になって，地域の課題を抽出して整理・分析して，課題の間に優先順位をつける．

持続可能な発展という視点から地域の問題を解決するための「行動計画（アクションプラン）」をパートナーシップ組織内の策定部会が中心になってつくる．

行動計画を実施する．

毎年，行動計画の進捗状況や効果を評価してフィードバックを行う．

プログラムのまとめ

湖沼流域管理は第二章で述べたようにその湖沼の流域すべて，つまりその地域すべてにおける問題である．そのため，地域行動計画であるローカルアジェンダ 21 とは，分野的にはかなり近い位置付けだと考えられる．また，他のプログラムにも見られるステップも多く含まれている．計画策定後の評価と，策定の途中段階での評価が存在するところに注意したい．

4-3 プログラムの比較

本研究で収集した住民参加プログラムは以上の 7 つである．

これらを一覧表にまとめたものが表 4-15 である．表では，横軸に 7 つのプログラムを並べ，上から，そのプログラムの分野，構成，ステップ数の後に，プログラムのプロセスに沿ってス

テップを並べてある。また、ステップを大きく「準備段階」「計画段階」「事後の取り組み」に類別し、これらと比較しやすくした。そして、各プログラムに共通する重要だとみられるステップについては色をつけて示してある。

まず、多くのプログラムで、準備段階として、図においてピンクで示した「問題の分析を行う」ステップが見られた。それと同時に黄色で示した「住民や参加者を特定、分析」するステップが、まちづくり以外のプログラムでは見られた。また、計画策定の段階には、ほとんどのプログラムにおいて、青で示す「ビジョンや目的の設定」という段階があった。最後のステップとしては、緑で示した、計画策定後の取り組みというステップも重要だと考えられる。

表 4-15 プログラムの比較表 (2), 4), 5), 6), 7), 8), 9)

プログラム名	TDA/SAP	7Cs	カナダ環境アセスメント庁住民参加プログラム	ローカルアジェンダ21策定プロセス	プロジェクト・サイクル・マネジメント	まちづくり12ステップのプロセス	まちづくりデザインのプロセス		
分野	途上国における環境プロジェクト	環境市民パートナーシップ	環境アセスメント	ローカルアジェンダ21の策定	開発途上国での問題解決	まちづくり(公共施設等)	まちづくり		
プログラムの構成	4ステップからなるTDA/SAP手順と7つのキーワード	7つのキーワードによる相互に関連するステップ	住民参加について、4段階の住民参加プラン・さまざまなツール集	5段階のプロセス	6段階からなる参加型計画手法	12ステップからなる住民参加のプロセス	おおきく5段階からなる住民参加型まちづくり計画		
ステップ数	4+4+4	7	4(8)	5	6	12	5(12)		
プロセスのステップ	準備段階	問題の発見および優先順位	重要人物に接触する	早期協議	パートナーシップの確立	参加者分析	コミュニティの話を聴く	問題に関する分析	
		各問題の診断・分析		行政機関の意思決定プロセスを確認する	地域の課題把握・分析	問題分析	目標を設定する	まちを調べる	
		分析結果に基づいて、問題の優先順位を決定		住民を確認する		目的分析	コミュニティの特徴を地図と目録にする	まちを分析・評価する	
		根本的原因の分析		特殊な状況の分析			人々が自分たちのコミュニティを知り直す		
		現存の制度や組織の分析(利害関係者の分析を利害関係者の特定と協議)							
	策定段階	パブリック・インボルブメント・プランの用意	目的についてコミュニケーションを図る	住民参加目的の確立	行動計画・行動指針の作成	プロジェクトの選択	コミュニティの全体像を獲得する	まちの将来像を構想する	ビジョンや目的の設定
		TDAを見直すための利害関係者との協議	コミュニティのビジョンづくり	情報交換の必要性の決定		プロジェクト・デザイン・マトリックス	予想される一連の行動を描く	まちの空間をデザインする	
		長期にわたるエコシステムの質的目標の設定(目標とする環境状態の決定)	信頼関係の構築	住民参加活動計画の発展		活動計画案	場所の特徴から形態を構想する	まちづくりのルールをつくる	
		目標を達成するための具体的な方法の検討	協働	住民参加計画の実施			検討項目を整理する		
		短期的な管理目標の設定					複数のプランを用意する		
事後の取り組み		外部へのネットワークを広げる支援を続ける		普及啓発活動・進捗状況確認評価・フィードバック		住民へ責任を移行する	事後評価をする	事後の取り組み	
						SAPのドラフト作り(複数案を併記する)	プランの事前評価をする		

4-4 まとめ

以上のプログラムの概説と比較から、これらに共通する要素として、プログラムは4~12段階程度のある程度時系列に沿ったステップから成っており、また、ステップ自体は、長くても

一文に納まる分量でそのステップで重要な事項を端的に表していることがわかった。プログラムは、内容をあまりにも細かく決めるのではなく、それを運用する際に融通が利くようフレキシブルに作られていたり、実施の際にステップを増減してもよいなど、状況に合わせて柔軟に運用できるように考えられていることが多いようである。

また、どのプログラムも住民参加活動に参加する人たちのことを尊重し、信頼関係を醸成するのが大事であると述べている。

考案するモデルプログラムに含まれるべきステップと留意点は次のようなものになると考えられる。

モデルプログラム作成の留意点

プログラムは5～10段階程度のステップから成り、各ステップを1フレーズから1文程度のわかりやすい言葉で表す。

住民参加を行う上で最も大切なことは行政と住民の間の信頼関係の構築である。

モデルプログラムに含まれるべきステップ

第二章、三章と同じく、やはり「ビジョンや目標」の設定というステップが必要となる。幅広い住民参加を実現するためのPIプランの作成と実施ステップ。

計画実施後の事後評価と継続につながるステップ。

協働による計画実施を促進するための組織を設立するステップ。

<参考文献>

- 1) 広辞苑（第五版），p.1268，p.1268，岩波書店（1998）
- 2) カナダ環境アセスメント庁：住民参加マニュアル：住民参加プログラムの計画と実施，pp.1-119，pp.123-257，石風社（1998）
- 3) 国際湖沼環境委員会：湖沼管理における住民土地法自治体とのパートナーシップの促進に関する調査，pp.16-25（平成18年）
- 4) GEF：TRAINING COURSE ON THE TDA/SAP APPROACH IN THE GEF INTERNATIONAL WATERS PROGRAMME <http://www.iwlearn.net/publications/misc/presentation/TDA-SAP_Training_Course.zip/view>，2007-01-05
- 5) 国連環境計画 - 国際環境技術センター：Newsletter and Technical Publications Integrative Management Series No.5: Environmental Citizenship <<http://www.unep.or.jp/ietc/publications/integrative/ims5/4.asp>>，2007-01-09
- 6) 国際開発高等教育機構：開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネジメント改訂版，pp.1-57，国際開発高等教育機構（2004）
- 7) ランドルフ・T・ヘスター，土肥真人：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，pp.14-29，pp.100-110，現代企画室（1997）
- 8) 日本建築学会：まちづくりデザインのプロセス，p.3，pp.56-59，pp.76-79，日本建築学会（2004）
- 9) 高橋秀行：市民主体の環境政策[上]，pp.75-77，公人社（2000）