

5 ワークショップ報告レポート

ワークショップ「住民参加型社会の課題と手法」

(特活) コミュニティ・シンクタンク「評価みえ」 理事・事務局長 亀山 裕美子

はじめに

これまでの「住民参加」は、行政の審議会や委員会への参加、すでに行政によって計画されたイベントや行事への協力（お手伝い）という形が多く見受けられました。

そこでは、コンセンサス^(注1)を創り出すというよりも、行政が自らの計画を住民に説明し、協力を求め、「意見を聴かせていただく」、あるいは「労働力を提供していただく」に留まりがちでした。そのため、参加した住民たちから、「住民と一緒に作り出したという“アリバイづくり”ではないか」と不満の声があがることもありました。

但し、それは行政だけが責められることではなく、参加する住民も“意見を出すだけの場”と心得、あるいは諦念から、立場や意見の違いを乗り越えて合意を生み出し、政策に反映させていこうという強い意志が不足していたように思われます。

コンセンサスを創り出すためには、まず、その場に「誰に」「いつ」「どのように」参加してもらうか、ということと同時に、「何のために」「どのような立場・役割」で参加を求めるかということも重要になってきます。ステークホルダー^(注2)を見極め、その討議の場に必要となる知識、経験、技術を有しているのは「どのような人物か」を想定し、組み合わせやバランスを考慮して、参加を働きかけることから全ては始まります。

上記の人材選定については、行政の意見を代弁するような人物を選択したり、場に対立を引き起こさない同調的な人物を選ぶということでは決してありません。討議される事案に関して影響を受ける様々な立場の方から意見を求めるための選択であり、討議を深め、合意された事柄を実現のステップに乗せるための戦略でなくては、今までと変わら変わりません。

政策ごとに、当事者として想定される人々は変わってくるかもしれませんが、広い意味でのステークホルダーは地域社会全体であるとの視野に立ち、「住民参加」の方法を検討していく時期が来ています。

今回の講座は、上記のような問題意識から出発し、まずは住民が参加するための“場づくり”を優先的に解決すべき課題としてとらえ、全体を体験型とすることで、行政職員が住民の立場に理解を深め、異なる意見の狭間で混乱も感じていただきながら、“住民参加の場づくり”をサポートするファシリテートについて学んでいただけるよう全体の組み立てを行いました。

(注1) コンセンサス [consensus]・・・意見の一致。合意。共感。

(注2) ステークホルダー [stakeholder]・・・その物事に対して利害関係を持つ人。当事者や直接的に影響を受ける人だけでなく、間接的に影響を及ぼすと考えられる人も含まれる場合が多い。

「住民参加型社会の課題と手法」ワークショップの概要

第3回、第4回の講座は連続した内容で、参加者に“住民参加型行政と課題、解決手法について知っていただく”ことを目的に、ポイントを住民参加型で政策・施策を進めていく上で重要となる、異なる立場と多様な意見を持つ住民が集まり、コンセンサスを創り出すための“場のデザイン”とその“場”を黒子としてサポートするファシリテーターの役割に置いています。

参加対象が行政職員ということで、“住民参加の場”を体験されたことのない方でも、理解を深めていただけるように、

ワークグループに行政以外の方1~2名に入ってもらい、感覚や意識のギャップを体感する。

ロールプレイ（役割を演じる）で“場”に参加する「住民」を演じることで、当事者の意識を擬似体験する。

シミュレーション（模擬実験）を組み合わせたワークショップにより、体験の中から課題に気づき、体験を通してファシリテートの手法を学ぶ。

最後に、講座全体から、「住民参加型社会」における“住民参加の場”に必要な事柄を抽出する。という4つのステップで行いました。

≡二講座1 「住民参加型行政」について先進事例の提起

岩手県滝沢村（面積 182.32 k m²、人口 52,943 人）の行政改革の事例をDVDにて15分ほどご覧いただき、三重大学児玉教授が説明を加えるとともに、課題の提起を行いました。

滝沢村役場は、2006年12月に日本経営品質賞（地方自治体部門）を受賞しています。

日本経営品質賞 表彰理由

滝沢村役場は、厳しい環境下にある地方自治体において、「行政は経営である」という基本認識のもと、自らを行政主体から住民・コミュニティ主体という新しい自治への変革を推進するエンジンの役割と位置づけている。これを実現するために、お役所仕事、縦割り行政といわれる自治体固有の風土・文化の打破をめざした長年にわたるトップ主導の徹底した組織風土改革によって、職員一人ひとりの意識や思考が変わり、住民への価値提供のための部門間・職員間の強い連携がはかられ、職員中心の組織風土づくりに結実している。さらに、徹底した住民との話し合いを通じて住民協働による事業を展開するなど、住民・コミュニティ主体の自治への変革にむけた独自の活動が着実な成果をあげていることが高く評価された。

[日本経営品質賞ホームページ http://www.jqaward.org/takizawa_mura.html より引用]

Workshop1 ステークホルダーを確認する（知る）

この「Workshop1」では、それぞれの住む地域社会でアクター（注3）となる民間組織やキーパーソンを各課題ごとに想定してあげていただき、終了後、実践場面で参考として活用できるアクター（ステークホルダー）リストとしてまとめました。

実際の講座では、一般に馴染みの薄い「ステークホルダー」という言葉は避け、「関係者」と言うに留め置き、「Workshop3」の説明時に利害対立の事例を出し、補足を行いました。

《ワークの流れ》

- (1) 今、参加者が社会的に問題を感じていることを1つあげる。
- (2) その課題について「自分が具体的に何ができる」か考える。
- (3) その課題を解決するために「どのようなアクターが必要か」を思い浮かべる。
- (4) 上記(1)～(3)を個人作業として行い、A4用紙に書き出していただいた。
- (5) グループ内で、自身を取り上げた問題や課題解決のためのアクターとその想定の原因を説明し、他のメンバーと課題を共有しながら、必要なアクターについて話し合い、重要な(優先すべき)アクター等についてコメントをもらう。
- (6) グループ毎で模造紙にまとめ、発表を行う。

《ワークのふりかえり》

グループでの討議終了後、各グループごとに提起された問題について、アクターの発表をしていただきました。

3つのグループは、それぞれ住民が1名、住民が2名、議員が1名と振り分けられ、行政職員に混じって参加していました。地域のアクターについての事例も多く、多様な意見が出ていたのは住民が2名参加したグループでした。

それぞれの結果を見ながら、テーマ性を持って活動しているはずの「NPO」という存在が個々の事例に関してあまりあがってこず、また、具体的な名称を伴っていないことから、行政にとってはまだまだ意識されにくい存在であること、「議会(議員)」、「大学」という存在も忘れられがちであることを全体で共有し、これから理解を深めていく必要があることを確認しました。

《ワークの結果》各地域に存在するアクター(ステークホルダー)のリスト

行政	商工会	NPO 法人	議員
ボランティア 団体	自治会	婦人会	市民
P T A	子ども会	教育機関 (学校)	興味がない 市民
大 学	企 業	J C	否定的な 市民
上記が地域社会のアクターの全てではない。常に考える余地を残しておく。			

今回の講座内では、時間の制約もあって、「誰に」の部分に焦点を絞りましたが、各ステークホルダーに「どのような立場」「どのような役割」で参加していただくか、直接討議に参加できないステークホルダーに「いつ」「どのように」参加していただくか等、参加の場のデザインは、会議参加者の選定に留まるものではありません。

(注3) アクター [actor]・・・俳優(男優)、役者、行為者、関係者

≡≡講座2 「住民参加」の場づくりとファシリテーターの役割

住民参加型の場づくりにおいて、目標設定と共有、適切な情報提供と共有、参加者の発言環境への配慮、時間管理（進行）、成果の確認（共有）ということが重要になってきます。

ファシリテーターは、“促進者”という意味から、司会・進行役と解釈されることもある言葉ですが、会議の場で議論を進めていくだけでなく、ゴールに向かって、よりよい討議を行うための準備も必要です。よく似た意味合いで使われる他の言葉と比較すると、ニュアンスの違いがわかっていただけるかと思えます。

役割の名称	役割
司会者（進行）	（プログラムに沿って）会合を進めていく人
インストラクター [instructor]	教師、指導者、説明（教授、伝授）を行う人
インタープリター [interpreter]	解説者、通訳者、解釈〔演出〕する人
コーディネーター [coordinator]	調整者、まとめ役
ファシリテーター [facilitator]	促進者、後援者、（容易にするために）バックアップする人

ファシリテーターの役割として一般的には、

- (1) - 討議の前段階として - “場”をデザインする
- (2) 主体的な参加を引き出す
 - ・ 参加者の関心（発言・参加意欲）を高める
- (3) 状況を見ながら適切な“介入”を行う
 - ・ 時間管理
 - ・ 参加者自身が考えるための素材を提供する（説明、配布資料、事前準備）
 - ・ 議論を深めるための投げかけ
 - ・ 意見の整理

といった事柄が挙げられますが、“ゴールへの推進力”も役割として担っているのではないかと思います。議論の紛糾や思わぬ障害が発生し、討議が中断や放棄という危機にある時、混乱を収める冷静さは当事者（参加者）以外でなければ、持ち得ないものです。“場”を調整するという意味においては、コーディネーターとも役割が重なる部分があります。

ファシリテートの際のポイントとしては、

- (1) ゴールとプロセスを理解する
- (2) 参加者の主体性を尊重する
 - ・ 否定しない
 - ・（あらかじめ設定した結論に）誘導しない
- (3) 意見の出しやすい雰囲気をつくる
- (4) 参加者の意見を逐次整理する
- (5) 最後に結果を全員で確認する（まとめる）

ということになるかと思います。通常の会議との違いは、(2)～(4)の部分で、参加しやすい（意見を出しやすい）工夫や配慮がなされているかという点にかかってきます。

Workshop2 立場と意見の違いを理解し、討議の“場”を創り出す

「Workshop 2」では、「Workshop 1」で参加者が地域の課題解決の関係者としてピックアップした“アクターのリスト”から“アクターカード”とロールプレイに必要なイメージを膨らませるための“アクターイメージシート”を作成し、まずは役割になりきり、現実の商店街とその周辺の写真、パワーポイントおよび口頭で提供した情報を元に、D 商店街活性化推進協議会という仮想の“住民参画の場”に、それぞれの役割として参加して、「D 商店街活性化について」意見を出し合い、プランを検討するというシミュレーションを行いました。

また、同時進行で、グループに参加していない児玉、田中、亀山がそれぞれ観察者となってグループを回り、「Workshop 3」の発言記録図を作成しました。

《ワークの前提》 アクターイメージシート

NO	アクター	意見・イメージ
1	行政	お金がない・・・。 市民の意見は聞きたい・・・。(聞いた形をつくりたい・・・)。
2	商工会	チャレンジショップ等いろいろ努力しているが・・・上手くない・・・、 行政がお金をかけてほしい。 地域振興策をつくってほしい。 風俗、場外馬券場・・・、どこまで許すか・・・。
3	まちづくりNPO法人	地域通貨等、取組みたいアイデア・気持ちはあるが・・・、お金がない・・・。 伝統文化の継承・・・、町並み保存に取組みたい・・・。
4	ボランティア団体 (環境・国際・福祉)	活動の場、人材不足の問題がある・・・。
5	自治会	地域活性化には賛成だけれど・・・、まちが騒がしくなる、色がなくなるのは 困る・・・。
6	婦人会	地元で働ける(パート)場所がほしい・・・。
7	PTA	教育の問題・・・、託児所もほしい・・・。 まちが寂れると防犯上良くない・・・、ネオン街になると子どもにも心配である ので反対。
8	子ども会	商店街でイベントをしてみたい・・・。
9	教育機関(学校)	-
10	大学	産・官・学の連携は大事・・・、でも地域とどう絡むか・・・。 動員にもお金が必要・・・、何もできない・・・。 地域通貨・ポイントカードについては否定的。
11	大学生	地元に残りたいが・・・、働く場所がない・・・。
12	企業	メリットのない面倒なことには関わりたくない・・・。
13	JC	-
14	議員	やる気はある・・・、有権者とのネットワークはあっても市民との接点がない。
15	商店街組合	-
16	老人会	-
17	市民	-
18	興味がない市民	-
19	否定的な市民	-

ロールプレイは、アクターを演じることで、「このアクターはどう考えるか」「どんな気持ちでいるか」ということを擬似体験する手法であり、アクターについて想像し、理解を深めていただくことを主眼としています。

《ワークの流れ》

- (1) 3つのグループに分かれる。
- (2) 「D 商店街の活性化について推進協議会を設立する」という討議の設定を説明する。
- (3) 推進協議会に必要なアクターを検討する。
 - ・ あらかじめ設定したアクターカード（ 前述、「各地域に存在するアクターのリスト」、
「アクターイメージシート」参照）を参考にし、必要があれば新たなアクターを追加
（白紙に記入）した上で、その中から必要と思われるアクターを選択する。
 - ・ アクターには「行政」と「市民」は必ず入れる。
- (4) グループ内でアクター（役割）を決める。
 - ・ 行政役がファシリテーターとなり、議論を進める。
- (5) メンバーがそれぞれのアクター（役割）として、テーマに沿って会議で意見を述べる。
- (6) グループで活性化策を検討し、まとめる。
 - ・ 「予算面」、「役割分担」、「将来像」は検討の中で押えておく。
- (7) グループ毎に発表する。

Workshop3 場の状況を把握する

多様な主体が参画する地域経営には、それぞれ関わる組織や人を有機的につなげ、それぞれの持つ特性や力を発揮できる“場づくり”と合意形成のために、ファシリテート力が必要とされます。

ファシリテーターに求められる要素や能力はたくさんありますが、基本は“場”の状況を把握することから始まります。

今回、「ディスカッションマップ」(発言記録図)^(注4)という手法を用い、討議に参加していると見えにくい、グループ内のコミュニケーションを外部から観察・記録し、グループ討議への各人の参加(発言の回数)、流れを確認し、“場”の状況を視覚的に把握していただくことで、全員の参加に配慮するファシリテーターの視点について学んでいただきました。

《ワークの流れ》

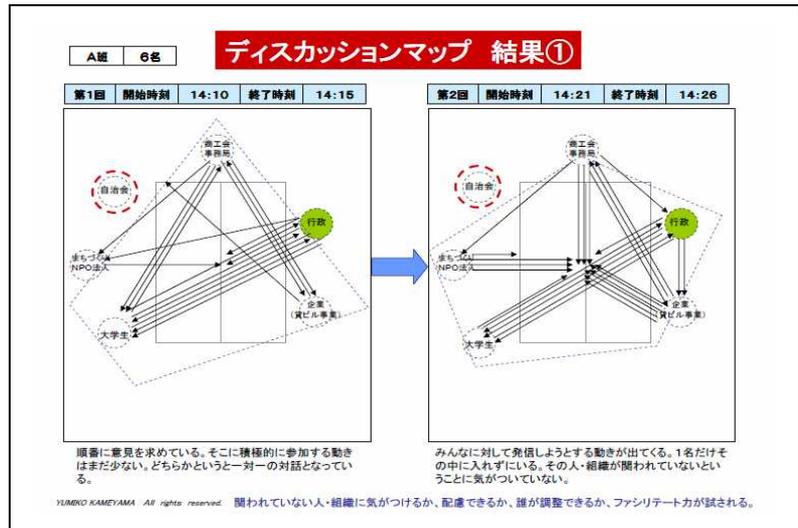
- (1) グループに参加しない観察者が、一定時間、討議を観察し、出された意見をマップに線・矢印で記入する。
 - ・ 特定の人に向けて出された意見ならば、線・矢印をその人に向けて記入する。
 - ・ グループに向けられたものであれば、円の中央に向けて線・矢印を引く。
 - ・ 今回は、「発言者」の言動（顔の向き、首の振りなど）から「発信先」を特定し、矢印（ ）で表した。
- (2) グループごとに結果を発表する。
- (3) 各班のファシリテートを見て、そこからファシリテートに必要なことをそれぞれが学ぶ。

《ディスカッションマップの結果》 各グループの記録

は行政（ファシリテーター役）

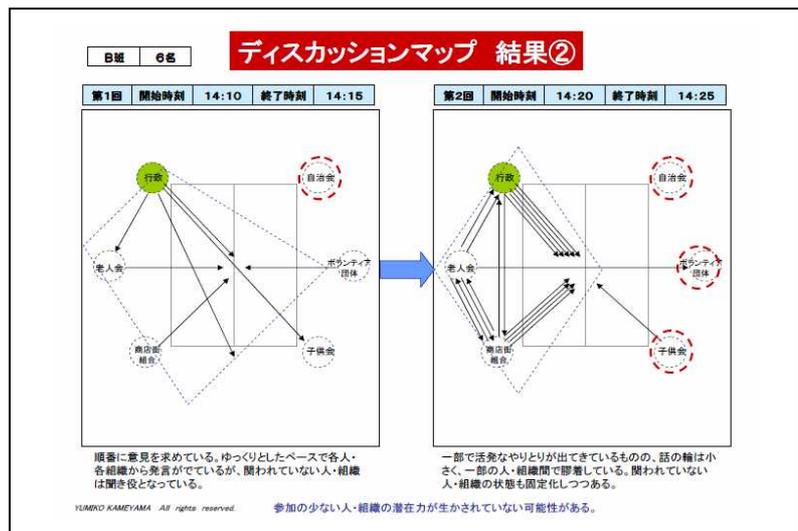
Aグループ

- ・ 【開始直後】順番に意見を求めている。そこに積極的に参加する動きはまだ少ない。どちらかというと一対一の対話となっている。
- ・ 【10分後】みんなに対して発信しようとする動きが出てくる。1名だけその中に入れずにいる。その人（組織）が関わっていないということに気がついていない。



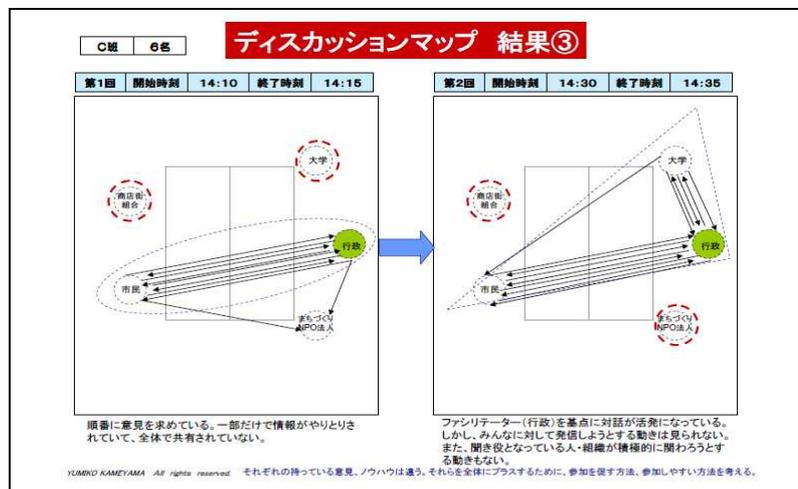
Bグループ

- ・ 【開始直後】順番に意見を求めている。ゆっくりとしたペースで各人・各組織から発言がでてきているが、関わっていない人・組織は聞き役となっている。
- ・ 【10分後】一部で活発なやりとりが出てきているものの、話の輪は小さく、一部の人・組織間で膠着している。関わっていない人・組織の状態も固定化しつつある。



Cグループ

- ・ 【開始直後】順番に意見を求めている。一部だけで情報がやりとりされていて、全体で共有されていない。
- ・ 【20分後】ファシリテーター（行政）を基点に対話が活発になっている。しかし、みんなに対して発信しようとする動きは見られない。また、聞き役となっている人・組織が積極的に関わろうとする動きもない。



《ワークのまとめ》

各5分間のみと限られた時間のマップ記入であり、討議の中の一時の様子を切り取ったものでしかないことをお断りした上で、マップから浮かび上がるのは、時間が経過しても討議に参加できていない(発言していない人・組織)の存在であること、その人・組織の参加を必要として呼びかけ、かつ参加していただいた方が参加できていないことの重大さと損失を鑑み、参加者それぞれの潜在能力をどう引き出していくか、参加を促していくか、ファシリテーターとして考えなくてはいけないことであり、力量が問われてきます。

参加者から、グループ内で順番に指名して意見を回していたから、話している人、聴いている人が一定することになったという意見については、本来、ディスカッションマップ(記録図)は、ファシリテーターの力量を測るものではなく、そこから、グループ内で、自分以外がどういう形で参加しているかを把握し、“場”に関わっていない人がいるのであれば、その場のコミュニケーションに問題がないか、原因を確認するために行うので、指名して順番に回していく方法が悪いわけではなく、順繰りに回していくいつものやり方でいいのか、それ以外の方法はないのか、その部分について検討の余地があるのではないかと再提起しました。

また、参加できなかった原因として、「討議のテーマに自分の立場(自治会)でどのように関わればいいのかわからなかった」、「人前で話すのは得意ではないから」という意見も出され、様々な人の参加する“場”において、席に着いていただいているものの、討議に参加できていない実態に対して、原因を確認し、参加者の特性に配慮したコミュニケーション方法を考える必要があることを学んでいただけたのではないかと思います。

今回、ディスカッションマップを使って、自分自身やお互いの討議を客観的な視点から見直すことで見えてきたことを、今後、“住民参加の場づくり”で参加者が意見を出しやすい工夫をしたり、環境をつくることにつなげていただくことを願っています。

(注4) ディスカッションマップ[Discussion map]・・・発言記録図。グループ・ディスカッションで起きていることを客観的に把握するための手法です。

Workshop4 “住民参加の場づくり”のポイントを読み取る

「Workshop4」では、「Workshop2」の体験を通して、利害関係を超えて多様な人が話し合い、合意形成を生み出すための要素・手法を各グループ毎で検討し、結果を発表することで、全体での情報の共有を図りました。

《ワークの流れ》

- (1) グループ内でこれまでの議論の進め方を回想し、“住民参加の場”である会議を円滑に進めるにはどのようなことが必要か話し合い、必要と考える要素を5つ挙げる。
- (2) グループ毎に発表する。

《ワークの結果》 住民会議を進める上で重要な5つの要素

Aグループ	Bグループ	Cグループ
目標	会議の目的を（徹底）確認	人選
ファシリテーターの力	参加者の立場を理解する	アシスタント
進行	均等な発言の機会 （違う意見も求める！）	時間配分 発言配分
全員参画	意見の整理と確認	目標設定
成果	めざすべきゴールを描く	合意を得る

《ワークのまとめ》

ワークの結果を見ると、それぞれが“住民参加の場づくり”について、参加者に出席を呼びかけ、意見を出してもらってそれで終わりということではなく、全員が参加できるように設定に配慮し、意識して創りあげる場というイメージを持っていただけたかと思います。

ただ、忘れてはならないのは、コンセンサスづくりはその参加している“場”だけで完結するのではなく、実行という次のステップが控えているということです。住民が参加する“場”で満を持して決定された事柄が、行政内部でうやむやになってしまう、議会で承認されない、といったことはよく耳にすることです。

その“場”がどれだけの権限を持っているか、討議の結果がどのように反映されるのか、それらを確認し、明確にして住民に参加を呼びかけないと後日不信感を招くことにつながりかねません。

実行の段階を見据え、行政内部や議員、討議の場に参加していない住民も含めた「参加」のデザインを考える必要があります。

まとめ 住民参加型社会への展望

「住民参加型社会」ということを考える時、今までの“住民に施策に参加してもらおう”という消極的な参加のイメージを払拭し、様々な住民が地域・社会に関わりを持ち、参加する“住民自治”あるいは“市民社会”への意識転換が求められます。

地方分権の流れは、より住民に近い行政に、課題の解決を図るための権限を移譲する方向で進んでいるものの、その主体となる自治体の財政は厳しい状況です。

多様化する住民のニーズや新たな社会的課題に対して、行政職員の増員や外郭団体の設置、直接・間接での補助や予算措置といった、従来の方法での対応が難しくなっている今、地域や住民組織、市民活動団体、NPO、大学、企業等と連携し、それぞれの特性やポテンシャルを活かした対応が望まれ、それら「公」を担う主体間のコンセンサスを創り出す能力に期待がかかります。