

住民サイドの視点による 「住民主体のまちづくり参加プロセス」についての考察 —青森県平内町藤沢地区における住民参加意識のステップから—

竹ヶ原 公*

要旨

これまで住民主体のまちづくりの多くが行政サイドの視点から取り組んできたものの、必ずしも地域での住民の主体性が醸成されてこなかった。本研究では、住民サイドの視点で住民参加のプロセスを検討してみることで、住民の主体性が育つ経緯を明らかにしようとするものである。さらに、住民の主体性が育つために行政の役割と中間支援の関与についてどのような関わりが必要なのかを示すものとした。

1. 研究の背景・目的

成長型社会から成熟型社会への進展と言われて久しく、人口減少や少子高齢化などの要因から様々な社会課題がますます顕在化してきている。生産年齢人口の激減や膨張する公債発行に伴う財源不足などにより、これまで行政が担ってきた公共サービスが今後は満足に実施できない可能性が危惧されている。住民が自分たちの暮らしの場の問題に対して、地域の課題解決のための公益的な活動の主体を担い、様々な活動を展開することが求められている。これまでの町内会等の地縁型コミュニティだけではなく、テーマ型のコミュニティなど、新たなコミュニティが公共的なプロジェクトに関わっていく必要が求められている。また、住民にとって、このような活動に参加することは、新たなつながりややりがいや喜びが生まれるとともに、他者からの感謝を得られること、心身ともに健康になることなど、自身にとってもメリットは大きい。このような活動への参加のきっかけとして、これまで行政などが事業主体となる住民参加まちづくりがあげられる。近年の住民参加によるまちづくりでは、地域の住民がまちづくりのプロジェクトに参加し、住民自らの意志で主体的にまちづくりを進めるよう、人が繋がる仕組みづくりを支援するコミュニティデザインの手法も注目されている。

これまで住民参加によるまちづくりにおいて、住民による主体的なまちづくりは、行政主導の住民合意形成型で進められることが多く、近年では参加する住民が公共的な価値を持った活動を進めていくための真の意味での主体形成のまちづくりが求められている。例えば、第三次安倍政権の最重要政策課題である地方創生において、住民がまちづくりの主体形成を行うまちづくりデザインは、地域の自立と定住への大きな鍵とされており、ワークショップを通じた地域住民による将来ビジョンを策定し、「市町村のサポートや、ファシリテーターなど外部専門人材や地域人材、公民館等を活用し、地域住民が主体となって、今後の地域の在り方について学び考えていくワークショップの実施を推進する」ことが閣議決定されている。¹しかし、行政サイドの視点からみた住民参加まちづくりに関連する主体形成については、これまでいくつかの分野で豊富な研究の蓄積はあるものの、住民サイド視点の住民参加によるまちづくりの研究は見当たらない。本研究では、住民側の住民参加の階段はどのように形成されてきたのかをプロジェクトへの参加を通じて住民が公共的な活動を展開するまでの支援

* 弘前大学大学院地域社会研究科 客員研究員

手法のプロセスを明らかにし、住民主体の地域づくりに一歩でも近づくことを目的とした。

2. 住民主体による地域づくりの考え方と行政サイドの視点での住民参加の梯子

(1) 住民主体による地域づくりの考え方

本研究における住民主体による地域づくりについて土井（2019）は、「地域の住民たちが自ら地域の事を考え、将来あるべきイメージを描き、自ら地域をよりよく行うために活動をしてゆく継続のプロセスと捉えることができる。」と述べている。

また、市民参加のワークショップによる合意形成手法についての有用性の研究（錦澤ら [3]、阿部ら [4]）などが存在する。また、中山間地域における住民参加まちづくりを通じた主体形成に関し、この主体づくりについて小田切（2016）は「暮らしのものさしづくり」と言い換えており、「誇り」という言葉は運動のレベルではやや重たく、むしろ、身近な暮らしレベルの小さな積み重ねが必要と考えられる。それを「ものさしづくり」と表現している。ⁱⁱ

(2) 行政サイド視点での住民参加の梯子

住民の力を引き出すメニューを考えるにあたり、住民参加は非常に重要である。その住民参加には、懇談会・審議会・公聴会・パブリックコメント・公的オンブズマン制度・行政のNPOへの取組み・住民参加の環境整備活動・市民公募委員制度・ワークショップ・目安箱等がある。しかし、住民が参加しているからと言って、必ずしも住民の力が高いとは言えず、形式的な住民参加だけでは住民による主体形成まで至らないことは明白である。形式的な参加だけでは地域課題の認識は自分事にならず、与えられた地域のビジョンを頭では理解しつつも、課題解決のための公益的で創造的な活動の担い手となるまでには至らない。従って課題解決に向けての新たなコミュニティが形成されることはない。これまでの研究では行政サイド視点での住民参加について述べられることが多い中、国土政策局では、行政サイドの視点で住民参加の梯子を以下のように説明している。

実質的参加	⑧住民主導	住民が主体となって計画の検討、策定、決定、実行、運営維持に至るすべてを自主的に行うこと。行政サービスが及ばない業務のために民間が設立するNPO等がこれにあたる。
	⑦委任	計画の策定や決定に関する権限を住民に移譲すること。参加した住民側は計画に対する責任も負うことになる。
	⑥協力	参加する住民との間に対等な力関係を持たせることで、行政が一方向的に計画を主導することはできなくなる。
形式的参加	⑤譲歩	立案に関わる重要なポストに住民の代表者を選出するなどして、住民に計画への影響力を与えること。ただし、住民代表の影響力は多数決などのよって打ち消すことができるようにしておく。
	④相談	計画に対する住民の意見を求めることだが、意見が計画に反映されるわけではなく、双方向の対話があったことを既成事実化することとどまる。
	③通知	計画に関する情報を住民に提供し、共有することで、計画への住民参加の体裁を整えること。しかし、情報は一方向的に通知されるだけで、双方向のコミュニケーションは図られない。
非参加	②鎮静	計画に反対している住民の感情を緩和するために行政側が参加させること。
	①操作	計画的に全面的に賛同してくれる住民を行政側の協力者として参加させること。

出典)「縮充する日本「参加」が創り出す人口減少社会の希望 山崎亮 (2016)」シェンリー・アーンスタン (アメリカ) による「住民参加の梯子」の図を基に国土政策局作成

3. 中間支援サイド視点の住民主体形成プロセスの先行事例

(1) NPOきらりよしじま事例

地域住民全員NPO会員という住民参加型地域づくりの先進事例として山形県川西町NPOきらりよしじまでは地域が自立するまでのステップとして4つの段階を挙げている。1つめが「知る」であり、地域の課題や良さの発見・課題解決メニュー・課題解決の実情を通じて①事実確認の場づくり（多様な人の巻き込み）②事実のまとめ③解決できる人や組織のピックアップとなっている。2つめは、「考える」となり、将来ビジョン・実行組織の構成（再編）となり、そのために①チーム編成（多様な人の巻き込み）②ビジョンのまとめ③実践のための組織化が挙げられている。3つめが「動いてみる」が実践活動となり、①PDCA②評価・診断活動③試行錯誤期となっている。最後に4つ目として「持続させる」自立活動が必要となり①経営手法②ビジネス化③経済活動が伴うという段階となっている。（高橋 [2018]）

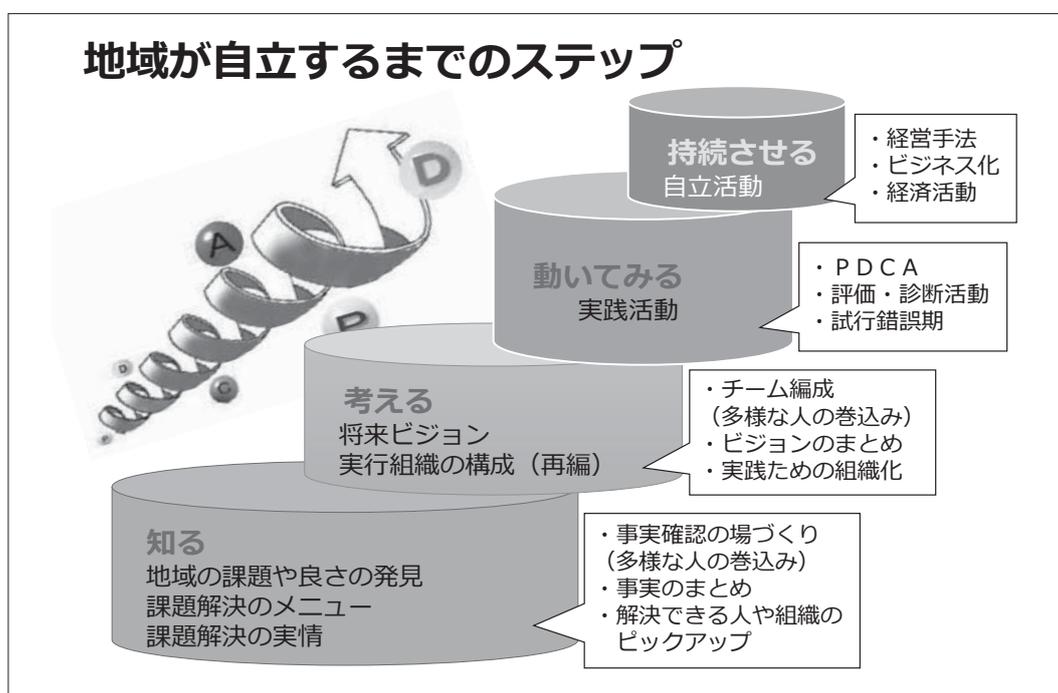


図1 地域が自立するまでのステップ（「住民が創る持続可能な地域づくり・人づくり」）高橋（2018）

時期	きらりよしじま設立までの経緯	住民から出ていた意見
～	■社会教育振興会が地区公民館で地区内活動	<ul style="list-style-type: none"> ・目に見える人口減少 ・目に見える少子高齢化 ・地域の医療拠点が遠くなった ・移動の足がなくなる ・近所で買物ができなくなった
H16	■吉島地区各種団体年度末臨時総会で法人格取得申請にむけての検討が承認	<ul style="list-style-type: none"> ・輪番制と役員重複で責任の希薄化 ・今までの事で精いっぱい、新しいことできない ・地域が縦割りで横のつながりない ・理由なき余剰金 ・若者の出番がない ・元町会議員のあて職をなくすのか！ ・町内会連合会の会長が一番エライはず！ ・今までやってきたことを何故変える

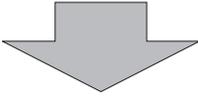
H17	■総会にて法人格取得協議の承認		
H18～20	■総会にて法人格取得のための事業計画・予算案等が承認		だから、地域みんなで話し合い選択していく組織としくみが必要だった。
H19	■各種団体臨時総会ならびに社会教育振興会解散総会においてH19年度事業計画・予算案等が承認 ■H19/4 設立総会において規約・人事・予算・事業計画等承認及び可決 6月NPO申請		

図2 きらりよしじま設立経緯 出典：筆者作成（2018年住民からの聞き取りにより作成）

吉島地区住民から出ていた意見として、今現在見えるところにあるものでの不安と不満があった。不安として①人口減少（目に見える人口減少）②少子高齢化（目に見える少子高齢化）、不満として①医療（地域の医療拠点が遠くなった）②交通（移動の足がなくなる）③買物（近所で買物ができなくなった）が出ていた。また地域の運営面では、①組織づくりの限界（輪番制と役員重複で責任の希薄化、今までの事で精いっぱい、新しいことできない、理由なき余剰金）②行政の縦割りに対応できない地域（地域が縦割りで横のつながりない）③既得権益維持の障壁（元町会議員のあて職をなくすのか、町内会連合会の会長が一番エライはず、今までやってきたことを何故変える）④世代間交流の断絶（若者の出番がない）などが出ていた。

(2) 中越復興支援の事例

稲垣（2019）は自身の中越復興支援の経験を活かし中間支援の立場から住民の主体形成の段階を次のように「足し算のサポート（寄り添い型支援）」と「掛け算のサポート（事業導入型支援）」として支援を受ける側である住民の意識の状況に合わせ論じている。「足し算のサポート」とは、住民の不安や悩みに寄り添うことをベースに閉鎖的・依存的な意識、あきらめ感を持った住民に対し、地域復

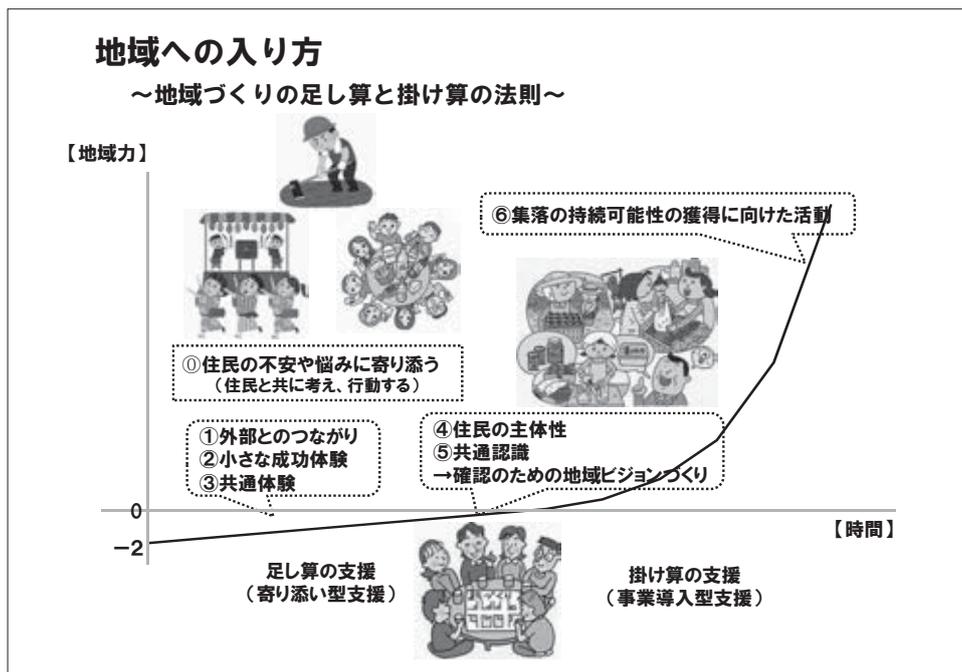


図3 稲垣文彦「令和元年度新潟県地域づくり実践塾公開講座」2019

興支援員が、住民と外部人材との関係を積極的につくり、あるいは自らが外部人材としてよそ者の目を通し、集落の魅力や資源に気づきを与え、その魅力や資源を生かした小さな活動を行うものとしている。その結果初めて住民主体の意識が芽生え、住民が成功体験を積み、さらに多くの住民を巻き込み、共通体験を相互に共有する中で主体的な意識を持った住民へと転換させていくサポートとしている。これに対し、「掛け算のサポート」とは、「足し算のサポートが終わった後の主体的な住民自らが集落の持続可能性獲得のための事業を進めていく仕組みづくりに対する専門的なサポートである。

4. 住民サイドの視点からの住民主体の地域づくり参加へのプロセス

(1) 平内町藤沢地区における住民主体の地域づくりへの参加

青森県平内町藤沢地区での地域づくりへの取組み経緯について土井（2019）は次のようなステップで取り組んできた。

- ①現況調査による地区の課題の把握と資源の発掘
- ②アンケート調査
- ③成果の共有と参加の機会づくり
- ④地区の将来像・今後の活動方針と活動内容の決定
- ⑤取組み記録制作・配布
- ⑥諸活動の目標とスケジュール化
- ⑦諸活動の具体的な実施

ハックルベリー・ハタケシメジの栽培、そば・サツマイモの栽培とそば打ち、芋ほり体験の機会づくり、健康教室・新郷村との交流と籠編み教室講習会、教室の開催、子ども会との共催行事の実施

- ⑧無人販売所開設に向けた勉強会の開催と直売所のオープン
- ⑨獅子舞保存に向けた練習会・新年会でのお披露目となっている。

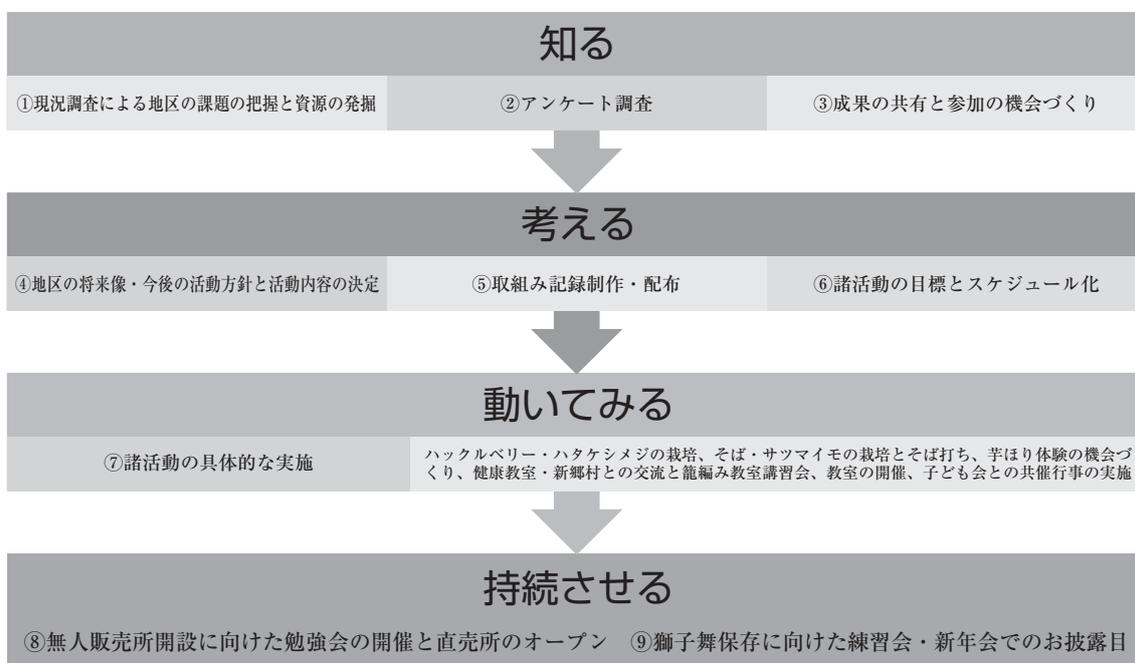


図4 藤沢地区における地域が自立するまでのステップ（土井の活動事例から筆者作成）

次に、この活動における住民の意識について、ステップ毎に住民からの聞き取りから下記のようになった。ⁱⁱⁱ

ステップ	住民の意識
①	現況調査による地区の課題の把握と資源の発掘段階での中心メンバーは藤沢町内会の役員が主となり、清掃活動や祭りなどのように参加しなければならない行事として多くの住民は参加していた。
②	アンケート調査の段階では、ほぼ全戸からのアンケートの回収によって地域での声にならない意識が数字や文字となって表れることによって、住民の地域に対する共通認識が見え始めることになった。ここでも住民の意識はまだ受動的と言える。
③	成果の共有と参加の機会づくりの段階では、新年会という不特定多数の住民や帰省者も交えて行われることで共通認識はさらに広がることになった。企画を担う役員は主体的ではあるが、ここでも多くの住民の意識はまだ受け身であると言える。
④	地区の将来像・今後の活動方針と活動内容の決定の段階での選定作業を通じて町内会役員らの意識が、これまでの流れの踏襲から自分たちで考えていく方向へ変化が起き始めたと言える。
⑤	取組み記録制作・配布段階で、一過性の話し合いでの盛り上がりから記録での共通認識の広がりや定着が図られることになったものの記録の活用などの主体的な芽はまだ育ってきていない。
⑥	諸活動の目標とスケジュール化の段階では、活動方針と活動内容の決定に関与した町内会役員らが積極的にアイデアを加えることとなったことで、役員らの主体性は育ち地域リーダーとしての意識が伝播し始める。
⑦	諸活動の実施の段階では、参加することにより地域づくりにさらに参加していくという役員以外の住民の地域への参加意識の醸成に大きく寄与しているものの、多くの住民の主体性までは到達しきれていない。
⑧	無人販売所開設に向けた勉強会の開催と直売所のオープンの段階では、建物などの環境を作るのは役員はじめ男性たちだが、実際の野菜を育て商品化し販売するのは女性の役目となることによることとなった。ここで女性たちは初めて地域づくりが自分事として意識することになる。

図5 藤沢における地域づくり活動での住民意識（筆者作成）

(2) 地域内での住民の役割と意識の変化

住民側の意識の変化を知るために、前項で揚げた住民意識の段階を行政サイドの視点からの住民参加の梯子に当てはめて考えてみることにした。さらに「住民リーダー」と「住民側参加者」に分けた中で①～⑧までの活動において行政サイドから見た「住民参加の梯子」をあてはめてみることにした。

そもそも藤沢地区の住民の参加の状況は①操作や②鎮静の段階ではなく、既に地域行事を通じて③の状況までは育っていたと言える。③通知と④相談について、土井はワークショップという手法を用いることで住民の意見が自分たちの作る計画に活かされるような仕組みづくりとなっていた。

ここで重要なことは、住民側の組織づくりとして「藤沢活性化協議会」が発足したことであり、さらに、この事務局に本格的に専従者（ボランティア）森田氏が就いたことである。森田氏は1994年から地元平内町において地域づくり団体「未来創造ひらな塾」を運営し、2008年から2期町議会議員として住民視点からも行政視点からも地域づくりを知り尽くしてきた。④の将来像や地域の課題を捉える段階で他の役員らと主体的に地域を捉えていくことの素地を作っていたと思われる。そして、⑥の具体的な活動案やスケジュールづくりにおいてアイデアだけに終わらないより現実性のある活動で地域の現実を見つめることが必要になり、否がおうにでも主体的な意識になっていくことになる。

役員らの主体性が徐々に育っていくことと、一般の住民（特に女性ら）の主体的な参加のスピードとは必ずしも一致しなかった。集落に依然として残る家長制度も影響して女性たちの地域づくりの主体性は時間を要した。女性たちが主体的に活動し出すのは⑧無人販売所の企画・運営からとなる。やはり自分たちが関わることで変わるもの（具体的には直売所への参加を通じての会話の増加）・変わること（具体的には生産物販売による現金収入）が目に見えてくることによって主体性が構築されるものだと確信した。

(3) 地域リーダーが自立するまでのステップと住民が主体性を持ち出すステップ

高橋は、地域が自立するまでのステップを①知る②考える③動いてみる④持続させるとした中で、藤沢地区のケースでは、地域リーダーがこのステップを踏んでいると言える。①地域の現実を知ることと多くの住民と共有することで主体性の萌芽が生まれ、②地域の将来を考え、課題を考える時により主体性が育っていった。③実際に活動することで頭で考えていたこと以上の発見があったと思われる。

しかしながら、多くの地域でもここまでは地域リーダーが引っ張り続け活動している。重要なことは、ここでより多くの住民を巻き込むことである。この段階が稲垣のいう足し算のサポートから掛け算のサポートへの転換期だと思われる。多くの住民が自分事として参加できる「場」が重要となる。藤沢地区の場合これが「無人販売所」であった。他の地域でも何かの仕掛けがあることによって地域づくりの活動は広がりを持ち持続性を可能にすると言える。

5. 住民サイドの視点からの住民主体の地域づくりに必要なこと

多くの地域で、これからの自分たちの地域づくりに模索が続いている。地域住民の閉鎖性とあきらめ感を未だ持ち続けている地域や町内会長などの地域リーダーたちが自治体と地域づくりを牽引しようとしている地域など自分たちの置かれている現状をまずは一度棚卸をしてみる必要がある。その土地に暮らす住民はそこで暮らし続けることをあきらめてはいない。ただどのように取り組んでいけばよいのかわからないだけである。だからこそ、住民主体となる地域づくりのプロセスは必要となる。

住民主体の地域づくりに必要なことは①知ること②考えること③動いてみること④持続させることであるが、そのアウトラインは土井が仕掛けたように第三者的にファシリテータが必要となる。次に、地域リーダーの育成と一般住民の主体性の醸成はそれぞれの視点が必要であるということ。勿論、知る機会や考える機会での共有は必要ではあるが立ち位置の確認を図りながら進めることが肝要と思われる。一般住民の主体性をもった参加のためには「小さな経済」を含んだ関わりや仕掛けが必要と思われる。

最後に行政はどのように住民の主体性作りに関わる必要があるだろうか。きらりよしじまの所在する山形県川西町では、住民の主体的な地域づくりのため地区ごと（旧小学校区）に多くの事務局経費を捻出している。勿論予算計上だけではなく、住民と一緒に地域づくりを行っていることを申し添えるものとする。

引用・参考文献

- [1] 醍醐孝典、保井俊之、板倉杏介、前野隆司：「住民参加まちづくりにおける主体形成10ステップモデルの提案」地域活性研究7（2016）
- [2] 鈴木敏正：「自己教育の論理」筑波書房（1992）
- [3] 錦澤滋雄、米野文健、原科幸彦：「まちづくりワークショップの合意形成機能に関する研究」都市計画論文集（2000）
- [4] 阿部浩之、湯沢昭：「ワークショップにおける合意形成プロセスの評価」日本都市学術研究論文集（2001）
- [5] 内田和弘：「地域づくりの主体」形成と社会教育実践」社会教育研究No13（1993）
- [6] 高橋由和：「住民が創る持続可能な地域づくり・人づくり」10_2_kirari1.pdf (kantei.go.jp) (2020年12月25日閲覧)
- [7] 稲垣文彦：「令和元年度新潟県地域づくり実践塾公開講座」2019新潟県地域づくり実践塾 (niigata.lg.jp) (2021年1月6日閲覧)
- [8] 小田切徳美：「地方創生の足し算と掛け算」（2017）全国町村会コラム地方創生の足し算と掛け算―全国町村会 (zck.or.jp) (2020年12月25日閲覧)

註

ⁱ まち・ひと・しごと創生基本方針（小さな拠点関係資料）（2015年6月30日閣議決定）Ⅲ 地方創生の深化に向けた政策の推進 4. 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する。（①地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成「総合戦略」が対象とする5年間のうちに、今後の地域の在り方、事業の取組方向について、集落生活圏単位で地域住民が主体的に参画し、地域の将来ビジョンを盛り込んだ「地域デザイン

ン」(今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図)を策定し、事業に着手することが求められる。「地域デザイン」は、「地方版総合戦略」に反映されることが望ましい。

- ii 小田切徳美「農山村は消滅しない」岩波新書(2014)「地域づくりのフレームワーク」において、I「暮らしのものさしづくり」II「暮らしのしくみづくり」III「カネとその循環のしくみにより、新しい価値の上乗せが可能
- iii 平内町藤沢地区への、地域づくりへ筆者の参加は2016年3月から2020年11月までのべ100回以上となっている。(弘前大学大学院地域社会研究科令和2年度公開セミナー三沢資料より)