

市民参加における市民ファシリテーターの役割と効果

—静岡県牧之原市を事例として—

法政大学大学院政策創造研究科教授 上山 肇

法政大学大学院政策創造研究科 原口 佐知子

要旨

本研究は静岡県牧之原市を事例に市民ファシリテーターの役割と効果について探ったものである。調査は牧之原市のワークショップに参加した市民ファシリテーターにヒアリング調査、牧之原市に対しヒアリング及びアンケート調査を行った。調査の結果、市民ファシリテーターの介入により住民の議論が活発になり、その声が施策に直結することや住民の声によって行政の仕組み

や制度等が改善され効率化すること、住民が持つノウハウや人脈等を活用することにより施策の内容や成果が充実すること、行政職員の住民意識への理解が向上するだけでなくコーディネート能力も向上すること等がわかった。

キーワード：市民参加，市民ファシリテーター，合意形成，協働，牧之原市

The Role and Effect of Citizen Facilitator on Citizen's Participation

—A Case of Makinohara City in Shizuoka Prefecture—

Hosei Graduate School of Regional Policy Design

Hajime Kamiyama

Hosei Graduate School of Regional Policy Design

Sachiko Haraguchi

Abstract

This is a case study on the role and effect of citizen facilitator on citizen's participation in Makinohara City of Shizuoka Prefecture. We did a questionnaire survey for participants in a workshop and investigated hearing in Makinohara City. The findings are followings: 1) Resident's argument becomes active, and the voice is directly connected with a policy. 2) Administrative mechanism and a system are improved by resident's voice, and it's possible to become efficient. 3) Administrative burdens reduce by resident activity's being activated. 4) Participation

consciousness to resident's community building is uplifted by citizen facilitator's entering. 5) It's necessary to make the organization which can advance community building and a system with a resident. 6) There is a problem as participation in the young generation and succession of community building activity. 7) It's necessary to make person's network and to reinforce a community, etc.

Keyword: Citizen's participation, Citizen facilitator, Consensus building, Kyoudou, Makinohara City

はじめに

近年、地域まちづくりにおいて市民と行政あるいは民間事業者をも含めた意味での「協働」という言葉がさげられる中、全国自治体においてはその取り組みについて悩みながら思案している現状がある。

「協働」とは、行政と市民あるいは複数の主体が何ら

かの目標を共有し、共に力を合わせて活動することをいうが、特に地域のまちづくりにおいては、こうした主体と協働していくことで、地域活性化や地域再生が図られ、住民自治が拡充したり、地方分権が確立されるといったことなどが期待されている。

多くの自治体では、自治基本条例やまちづくり条例等を制定し「協働」を掲げながら市民参加を図っているが、

実際には形だけの市民参加にとどまっており、市民の意見を吸い取るだけで、その貴重な意見を政策に反映されることなく終わっていることが多い。

従来の“地域まちづくり”は行政主導で行われ、市民もそれを当たり前と受け止めてきた。本来、地域を一番熟知している市民が“地域まちづくり”に参加することは地域住民としての責務でもある。それを実行するためにも、住民同士がワークショップ（以下、WS）などの“対話の場”を通じて繋がり合う必要がある。

しかし、実際にはこの過程を適切に進めることができず、市民がお互いに“対話の場”を確立することが困難な状況にある。そこで近年、この“対話の場”を形成する際、そこにおける“場づくり”をしやすくするという意味において力を発揮することで注目されているのが“市民ファシリテーター”の活動である。

そもそも「ファシリテーター」とは、一般にある目的に向かって行動しているグループやまた行動プロセスを適切に観察しながら、その場に介入し促進を図る者のことを言うが、本稿では「市民ファシリテーター」を、「市内に住所を有する者及び事務所または事務所を有する人（市民）が行政計画等を作成したりするときに、そのまちづくりに関する“対話の場”（WS等）に参加しながら『ファシリテーター』として役割を果たす者」と定義する¹⁾。

特に、ファシリテーターに求められるスキルについては、釘山がその著書の中で ①できるだけたくさんの意見を引き出すスキル ②自由な雰囲気をつくるスキル ③参加者の合意を図るスキル と整理している²⁾。

本稿で事例としている静岡県牧之原市の市民ファシリテーターについては、市が早い段階で市民を巻き込み工夫しながらその取り組みを行っているものであり、地域の課題を話し合う場において、市民が誰でも参加し自由平等に話せる場をつくる役割を果たしている。

1. 既往研究と本研究の意義・目的

市民主体のまちづくりについては多くの先行研究がある中、WS等におけるファシリテーターの関係性についての関連研究としては、ファシリテーターの介入に注目した曾我ら（2008）によるまちづくりWSにおけるファシリテーターの介入分析による必要性や有効性の研究、参加者自身の意識の変化の観点から合意形成過程がWSの結論に与える影響を分析した阿部（2001）らの研究、デザイン・ランゲージを用いたWS参加者の意識変化について探った伊藤（2000）らの研究等がある。

また、WSにおける他の一面として倉原（1999）は、

住民参加のWSに関する考察を通じ、WSはそこに参加している市民にとってのまちづくりに関する学びの場であると、WS体験による参加住民の意識と行動の変化を示している。

さらに、WS参加者の主体性という視点において水上（2013）らは、参加者が育つプロセスと方法を分析し、「要求要素」「心理特性」をWS終了時と1か月後の変化を調査、また対話支援としての「学びの営み・学びの階段」の特徴を、山崎（2010）らは小規模自治体に焦点を絞り、住民の計画推進に主体的に関わるための条件を示している。

以上のような研究がある中、本研究では意思決定の過程において、市民ファシリテーターが機能することで参加する市民との“対話の場づくり”が円滑に進められ、議論が深まるのではないかとことを確認するため、早い段階からファシリテーターを活用した先進的な取り組みが行われてきた静岡県牧之原市の具体的事例を通して、その過程と現状について探る。

このことは、市民ファシリテーターの現場での取り組み事例が少ない中で、地域まちづくりに市民ファシリテーターを活用するための今後の展開の可能性を考える上でも大きな意義があるものと考えられる。

そこで本稿では、市民ファシリテーターが介入した牧之原市の市民参加の経緯と実態を見ながら、牧之原市へのアンケート・ヒアリング調査や市民ファシリテーターへのアンケート調査の結果から、市民ファシリテーターの地域まちづくりにおける“対話の場”における役割・効果と、今後の展開の可能性について探ることを目的としている。

2. 牧之原市における市民参加

2.1 市民協働の始まり

牧之原市は、2005年10月に旧相良町と榛原町が合併した人口約5万人の小さな市である。牧之原台地一面をお茶畑が覆い、海岸線は海水浴や地元の漁船で賑わう風光明媚な地域である。その反面、停止中の浜岡原子力発電所からは数キロ圏内にあり、東日本大震災以降は海岸線を多く有していることから企業の撤退が相次いでいる。そのような中、まちづくりにおいては「市民が主役」を掲げた市長の下、市民参加と市民協働による市政運営を推進してきた。

最初に市民協働がスタートしたのは、2006年4月に開設した「フォーラムまきのはら」である（図-1）。それは市が情報と場所を提供し、全ての課題に対して利害関係者が集まり対話することで地域の課題を解決すると

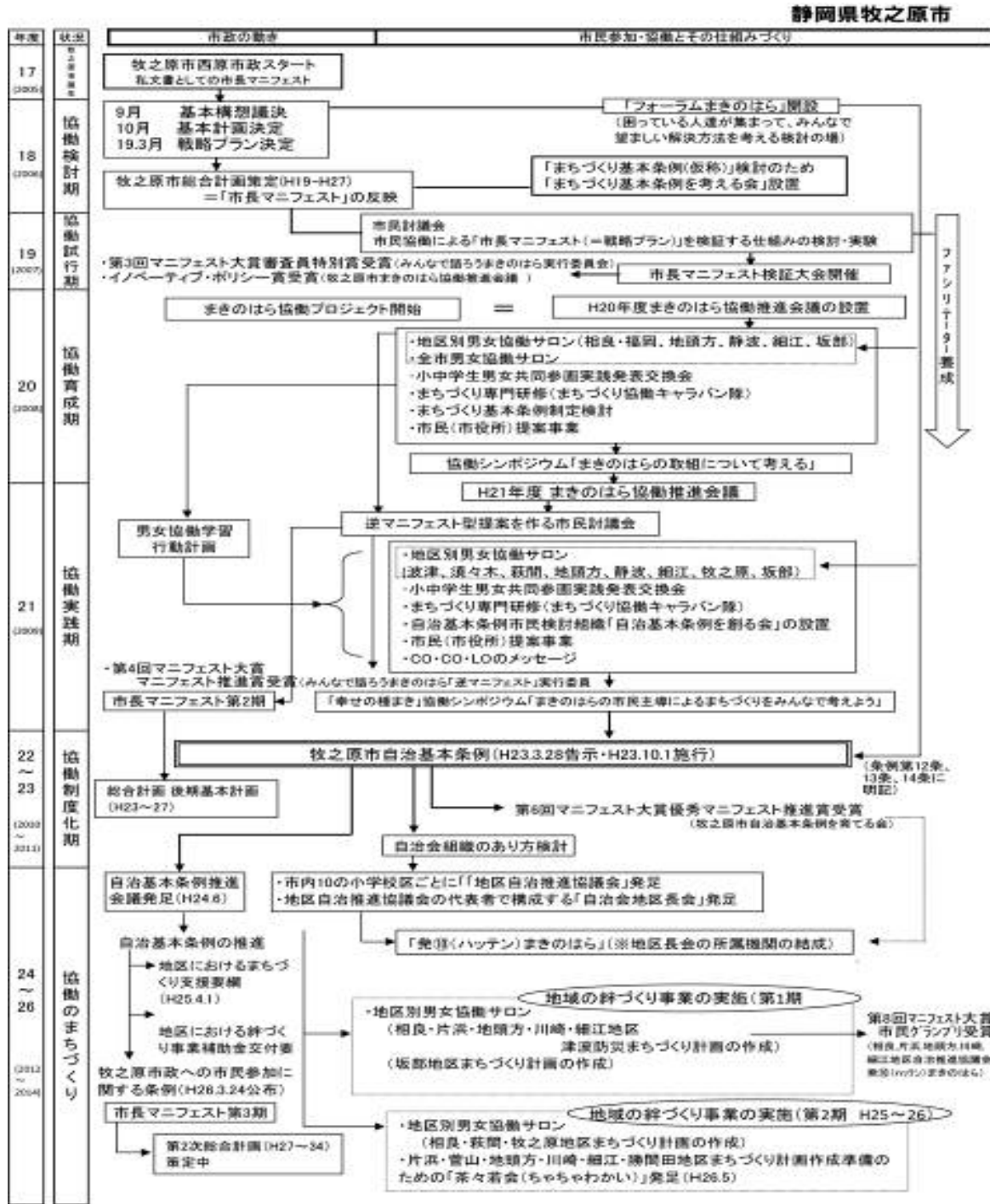


図-1 牧之原市における市民参加と協働のあゆみ (出典：牧之原市)



写真-1 市民討論会 (2007年)



写真-2 津波防災計画(2012年)



写真-3 坂部地区
まちづくり計画(2012年)

いう“対話の場づくり”である。約100人の市民が集まり、子育て・健康・まちの活性化など7テーマで検討グループを立ち上げた。その結果、文化センターやコミュニティバスの運営、砂丘の復元などについて話し合う対話の場において市民ファシリテーターがその役割を果たした。

牧之原市では新市発足から市長の方針のもと、市民ファシリテーターを中心とする協働のまちづくりを続けて来た。また、自治基本条例³⁾のなかで、参加機会の保障や対話の場とひとづくりを定め、この条例をもとに数々の政策が行われている(図-1)。

2.2 市民ファシリテーター養成の経緯

2007年、新市誕生から2年が経過したところで、市長より市民側に「自身のマニフェストを市民の手で評価して欲しい」との依頼があったことをきっかけに市民ファシリテーターの育成が始まった。当時、市民が市政を評価するなどできるはずもなく模索しながらスタートした。

当初11名の市民が行政より選ばれ、「みんなで語ろうまきのはら実行委員会」と名付けたチームをつくり行政主導の中で準備を開始した⁴⁾。そして、メンバー数人が早稲田大学マニフェスト研究所で全国の先進的なマニフェストを学びながらマニフェストそのものの理解を深めていき、多くの市民から意見を求める手法について悩んだ末、いきついた答えがドイツのプラヌクスツェレ⁵⁾であった。

この研修には「みんなで語ろうまきのはら実行委員会」を中心とした市民と行政職員合わせて約30人が参加した。市民と行政職員が同じ立ち位置に立ちながらファシリテーションを学び、お互いが寄り添い対話することで、その距離を縮めるきっかけとなった。また、お互いが同じ住民であることを気づく場ともなった。

2.3 プラヌクスツェレの手法を取り入れた市民討議会―「ハラハラまきのはら マニフェスト」の実施―

2008年1月12日～13日には、プラヌクスツェレの手法に基づき、無作為抽出で選ばれた30代から70代までの市民約100人に集まってもらいWSを実施している⁶⁾。

この場で「みんなで語ろうまきのはら実行委員会」のメンバーや研修を受けた職員は、市民ファシリテーターを補佐する立場でWSに入っている。そして、一日半がかりでグループごとにマニフェストに沿った5つの施策をテーマとして、それぞれ検証を行った(表-1)。

表-1 5つの施策の検証結果

施策1：子どもたちは牧之原市の宝 → 検証結果：行政からの情報不足の確認 防犯強化の必要性
施策2：安全な街づくり → 検証結果：防災計画への市民意見の反映
施策3：環境を守り再生し活かすまちづくり → 検証結果：環境の整備と資源活用の検討
施策4：暮らしを支える生活基盤づくり → 検証結果：交通の利便性の見直し
施策5：健康に暮らせる街づくり

2.4 “対話の場”の運営状況

市民ファシリテーターを中心とした牧之原市のWS“男女協働サロン”については2008年、学校編・市議会議員編・保育園編等の分野別サロンや5地区での地区別サロン、全市対象サロンなど、計24回実施され約700人が参加している。

その後、自治基本条例や図書館のあり方や総合計画、津波防災まちづくり計画、水道タンク移設など多くのサロンが計162回実施され参加人数は5,818人となった。この“男女協働サロン”の特徴としてあげられるのが、男女の参加の割合を同じくし、年齢構成を幅広くすることを基本としていることである。

地域のことを市民が話す“対話の場”には幅広い年齢層の意見が必要であり、そのまとめ役として市民ファシリテーターを中心に置くことで、“対話の場”がサークル化していく。地域の課題は直ぐに解決できるものもあれば長期的なスタンスで考えなければならないものもある。行政がやるべきことや市民でもできること、更に行政と市民が同じ協働体の中でやるべきことについて対話を通じて自然と気づきが生まれる。

このことは2015年に行った牧之原市の市民ファシリテーターへのヒアリング調査における市民ファシリテーターになってからの気づきに関する質問で、「以前より自分の地域のことを考えるようになった」「以前より子どもの将来のことを考えるようになった」といったことに8割の人が「大いに変った」「気にすることが多くなった」との回答があったことからわかる。

また、住民の立場から「市民ファシリテーターが入ることにより、住民のまちづくりへの参加意識が高揚する」「まちづくりのまとめ役や推進リーダーの育成・輩出していくかの問題がある」「住民でまちづくりが進められる組織や体制づくりの必要性がある」「若い世代の参加とまちづくり活動の継承という課題がある」「関連団体の連携により人的ネットワークとコミュニティの強化の必要性がある」というような声が聞かれた。

地域における“対話の場”は、市民がつくりあげる“新しい公共”となっていく。“まち”は、そこに住む住民間の対話によって作り上げられていくものであり、そこで生まれる合意は確かなものである。牧之原市にとって市民ファシリテーターがなくてはならない存在として、「男女協働サロン」は毎年実施されているが、地域のことは地域で考えるという“対話の場”を積み上げていくことが重要である（図-2）。

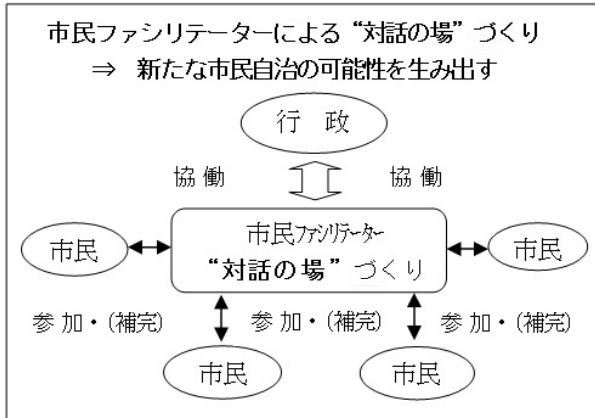


図-2 牧之原市の市民ファシリテーターの役割

3. 調査方法と調査結果

2014年度に静岡県35市町に対する“協働”に関する調査⁷⁾を行っているが、その中から牧之原市を中心にした結果をまとめる。

静岡県下35市町行政担当者に対する面談ヒアリング及びアンケート調査を2014年9月から11月にかけて行ったが、牧之原市については10月15日に実施している。

行政における“協働”の取組みの現状に関する質問が主であったが、ファシリテーターに関する調査内容として、「住民と行政の意見交換や集約を行う場（WS等）におけるファシリテーター的な存在の有無」、「住民の中からファシリテーターを担う人材を育成する必要性を感じるか」といった項目を設定した。

また、牧之原市のファシリテーターへの調査の方法については、現在、市に登録されている37名の市民ファシリテーターの内、中心的に活動している19名に対して2015年5月～8月にかけて市協働担当課からの直接の依頼により行った（回収率100%）。調査項目については「市民ファシリテーターになるきっかけ」や「なつてからの気づき」、「市民ファシリテーターとしてのつながりの変化」等について尋ねている。

3.1 35市町の場合

まちづくりにおける住民の人材育成については、静岡県35市町の調査は以下のとおりであった。

住民のファシリテーターとしての人材育成を30自治体が必要、10自治体が既に住民の研修制度を設けている又は実施予定との結果が出た。本来、地域課題は住民間の対話の場において解決や合意形成する必要性から対話の場をファシリテートする人材は地域において大きな役割を果たす。

また、住民との協働の課題に年齢層の偏り（29自治体）、コーディネーターとなる人材の不足（18）、住民同士の連携の不足（16）、関連団体からの選出による偏り（16）、住民のまちづくりへの意識の低さ・知識の不足（14）があることから、多様な住民が研修する仕組みづくりが期待される。

若い世代の参加においては、効果が見えていない自治体が多くあったものの、市民ファシリテーターを育成し時代とともに若い世代へと繋ぎながら人づくりをしている自治体や近くの大学と連携しながら若い世代の参加を促している自治体もある。若者の地域離れを課題としている地域においてはSNS等を利用しながらの参加も対策のひとつと考えられる。

3.2 牧之原市の場合

牧之原市でのアンケートとヒアリングからは、①市長マニフェスト検証（2006年）より市民ファシリテーターの育成をし、50名以上の職員・市民がファシリテーターとしてWSの進行ができる状況にある ②市長自ら部課長会議にはWSを導入しファシリテーションを活用している ③自治会のあり方や保育園の民営化、自治基本条例、図書館のあり方、男女協働参画、水道タンク移転等全てにおいて、市民ファシリテーターを活用しながら自治が進められている ④人材育成の必要性からファシリテーションに関する研修制度を設けている ということがわかった。

こうした状況の中で、住民の声を行政施策に反映でき、行政の仕組み・制度等の改善・効率化、更には住民活動の活性化等につながり財政等の行政負担が軽減されることを市は認識している。

静岡全体の調査結果からも、県内では小山町・掛川市が職員に対してファシリテーション研修を実施しており、小山町にあっては市民に対してもファシリテーション研修が実施されている。しかし、それ以上に具体的・積極的に実施されてきた牧之原市の取り組みは他の市町と比較しても進んでいるものと言うことができる。

4. 本稿より得られた知見と今後の課題

本研究での調査を通して、市民ファシリテーターの活用については静岡県としてもその必要性があることを感じながらも、ほとんどの自治体で実際に実現できていない状況にあることがわかった。

その中で牧之原市の事例でみてきたように、市民ファシリテーターがまちづくりにおいて“対話の場”を正に住民の視点でファシリテートしている事例が協働を実現する上で大きな役割を果たした。本研究を通して市民ファシリテーターの役割が機能することで、その効果として効率的なまちづくりが推進されるということについて、今後の可能性を考える時に本研究で得られた知見とともに次のようなことが言える。

4.1 行政の立場から

3.1の35市町の調査と3.2の牧之原市への調査から、多くの自治体が①市民ファシリテーターの介入により住民の議論が活発になりその声が施策に直結する②住民の声によって行政の仕組みや制度等が改善され効率化することができる③住民が持つノウハウや人脈等を活用することにより施策の内容や成果が充実する④行政職員の住民意識への理解が向上するだけでなくコーディネート能力も向上する⑤住民活動が活性化することにより行政負担（財政等）が軽減する というようなことがわかった。

以上から、多くの自治体において市民ファシリテーターを取り入れていない中、自治体においては協働によるまちづくりを推進するためには、市民ファシリテーター導入（あるいは活用）を検討することが必要であろう。

アンケート・ヒアリング調査の結果及び具体例からもわかるように、地域のひとりである市民が行うファシリテーションは、参加者との距離感を縮めている。市民ファシリテーターは自らが住む地域を熟知しており、地域の人や歴史を毎日肌で感じているからである。

一時の参加ではなく、一人の市民ファシリテーターとしての参加者であるからこそ、“対話の場”を長い目で継続的に見守っていくことができるという大きな役割と効果がある。このように市民ファシリテーターと参加者が、お互いに補完し合うことで実効性のある“まちづくり”が実現できている。

4.2 住民の立場から

市民ファシリテーターの全員が住民でもある彼らへの調査から、住民と市民ファシリテーターとの補完関係を

担う役割に対する期待から①市民ファシリテーターが入ることにより、住民のまちづくりへの参加意識が高揚する②まちづくりのまとめ役や推進リーダーの育成・輩出していくかの問題がある③住民でまちづくりが進められる組織や体制づくりの必要性がある④若い世代の参加とまちづくり活動の継承という課題がある⑤関連団体の連携により人的ネットワークとコミュニティの強化の必要性がある というようなことがわかった（図-3）。

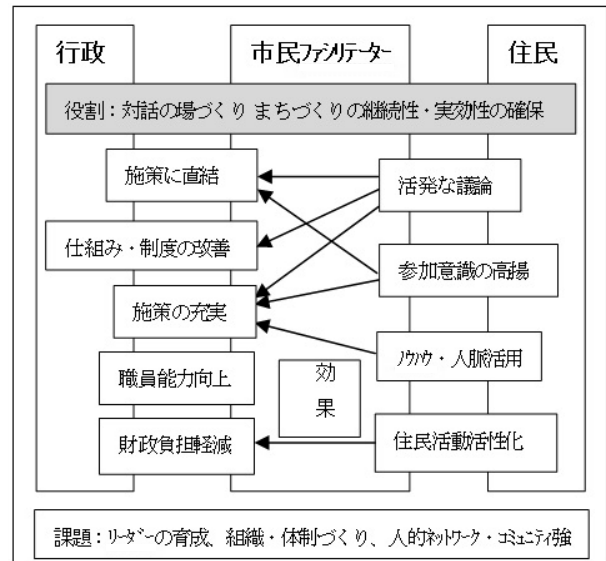


図-3 市民ファシリテーターの役割と効果・課題

以上のことから、牧之原市のように市民ファシリテーターを取り入れている（あるいは検討している）自治体では、継続していけるための仕組みをつくることが求められる。

4.3 今後の課題

牧之原市では市民ファシリテーターの活用について、早い段階から取り組んでそれなりの効果を導き出せており高く評価することができるが、今後、更に発展・展開させていくための課題として、①市民ファシリテーターの質の向上②持続性（継続性）ということが挙げられる。

「質の向上」については、扱う分野がまちづくりとはいえ広範囲に及ぶことから基礎的な知識を習得しておく必要がある。同時に、ファシリテーション技術だけでなくまちづくり全般に関する研修の充実も大きな課題となる。また、「持続性（継続性）」については、一時的な取り組みで終わらせないためにも如何にその活用を継続していくかといった仕組みを構築していくことが必要である。

注

- 1) 釘山健一氏はファシリテーターを「『結論を出す会議』でなく『合意を図りながら結論を出す会議』の進行役」と位置づけ、牧之原市においてはこの主旨に沿い、市民の対話の場を促す“まとめ役”としている。一般の市民ファシリテーターに対して、氷見市のように職員ファシリテーターを育成しているところもあるが、これについては、「対話のある市政」「市民と行政がともに政策を創る場」を目指し、「地域の場」における「対話の場」に自治体職員が行うファシリテーターのことを言う。
- 2) 釘山健一（2014）会議ファシリテーションの基本がイチから身につく本、すばる舎、pp.22-24
- 3) 2011年（平成23年）施行。前文に協働のまちづくりを掲げている。
- 4) 選出については、行政から市内約60の各団体に推薦してもらった。市内に勤務する者もメンバーになる可能性はあるが、結果として実際にはすべて市民によって構成されている。当初11名で現37名。この選出は無作為抽出に近く、まちづくりに興味がない人、マニフェストを全く知らない人等が選ばれた。年齢も20代から60代まで、男女も半々であり、牧之原市の“男女協働サロン”の原型となっている。
- 5) プラーヌクスツェレ（Planungszelle）は、ペーター・C・ディーネル、ドイツ・ウパタール大学名誉教授により1970年代に考案された市民参加の手法。市民検討会。プラーヌクスツェレの特徴としては、①話し合いへの参加者を無作為抽出で選ぶ ②参加者への謝礼支払 ③参加者だけの話し合い（1グループ5名、5グループ計25名）④事前に現状・課題などの情報提供 ⑤結果を市民答申として公表 があり、他の市民参加の方法と比べると、コストと時間がかかるといったことがある反面、一般市民の声なき声を抽出できる方法として、またその参加者の地域社会への参画意識が非常に高まる点が評価されている。一般的なプラーヌクスツェレでは2人の進行役がつくが、牧之原市の場合には、この進行役を市民がファシリテーターとして担い、“対話の場”をつくりだしている。
- 6) このときにはファシリテーターとして、ファシリテーター普及協会代表の釘山健一氏と同副代表の小野寺郷子氏を招いている。
- 7) この協働に関する調査では、ファシリテーターに関する項目を一部設けているが、市民参加という点で一貫性をもって行っている。

参考文献

- 釘山健一（2014）会議ファシリテーションの基本がイチから身につく本、すばる舎
- 曾我 健・錦澤滋雄（2008）まちづくりワークショップにおけるファシリテーターの介入に関する研究—大阪市天王寺区『未来わがまち会議』を対象として—、環境情報科学論文集 22, pp.451-456, 環境情報科学センター
- 阿部浩之・湯沢 昭（2001）ワークショップにおける合意形成プロセスの評価、都市計画論文集 No.36, pp.55-60, 都市計画学会
- 伊藤雅春・延藤安弘（2001）創造的合意形成ツールとしての『デザイン・ランゲージ』の開発、日本建築学会技術報告集（12）, pp.157-160, 日本建築学会
- 倉原宗孝（1999）市民的まちづくり学習としての住民参加のワークショップに関する考察、日本建築学会計画系論文集 No.520, pp.255-262, 日本建築学会
- 水上聡子・桜井康宏（2013）協働的学びの場としてのワークショップにおける対話支援に関する研究—内発的動機づけに着目して—、日本建築学会計画系論文集 Vol.78 No.540, pp.735-744, 日本建築学会
- 山崎 亮・瀬田史彦（2010）小規模自治体の総合的な計画づくりにおける住民参加プロセスに関する研究—鳥根県海士町第四次総合振興計画づくりを事例に—、都市計画論文集 No.45-3, pp.91-96, 日本都市計画学会
- 法政大学大学院政策創造研究科上山肇研究室（2015）静岡県における“協働”の取り組みと地域のまちづくりに関する調査報告書
- 原口佐知子・上山 肇（2015）地域まちづくりに関する市民ファシリテーターの役割に関する研究—静岡県牧之原市でのファシリテーター導入の経緯と現状—、日本建築学会関東支部研究報告集, pp.397-400, 日本建築学会

地域イノベーション

Journal for Regional Policy Studies

第9号

2017年3月31日 発行

編集委員 岡本義行 松本敦則

発行者 法政大学地域研究センター

〒102-8160 東京都千代田区富士見 2-17-1

TEL : 03-3264-6641 FAX : 03-3264-6643

URL : <http://www.hosei-hurin.net/>

E-mail : chiiki@hosei.ac.jp

印刷 株式会社エイチ・ユー