

<論 文>

「外部者の役割をめぐる「コミュニティデザイン」と
「参加型開発」の比較研究」

藤 山 一 郎*

Comparative Study between “Community Design” and “Participatory
Development” on the Role of Outsiders

FUJIYAMA, Ichiro

The concept of “Participatory Development” in developing countries had become mainstream of international development in 1990s. In particular, it seems to be a key concept in the rural development. On the other hand, in Japan, “Community Design” receives a lot of attention as the method of resolving the regional and community problem.

It goes without saying that each target recipients and area are different, but the concept and method of both theories have in common with emphasizing the way of communicating between “outsiders such as project facilitator or coordinator” and “people in a community”.

This paper aims to have some implications for each theories through analyzing the mutual relationship with outsiders and people in a community.

Keywords : Community Design, Participatory Development, Outsiders, Developing countries,
Workshop

キーワード：コミュニティデザイン、参加型開発、外部者、発展途上国、ワークショップ

* 和歌山大学国際教育研究センター特任准教授、立命館大学国際地域研究所客員研究員

1 はじめに

途上国の開発において1980年代前半に登場した「参加型開発」の概念は、その後国際協力のあらゆる分野で不可欠な概念として定着し、数多くの具体的な手法が編み出され実践されてきた。とりわけ、途上国の貧困解決の対象となる農村部の開発では、農村住民および村落内の様々な住民組織を対象とした参加型開発の導入が公的援助機関や国際協力NGOによって積極的におこなわれてきた。

他方、国内に眼を向けると、2000年代に入って地方経済の衰退や少子高齢化にかかわる社会的な課題解決に対して「コミュニティデザイン」という概念・手法が行政やNPO・市民団体のみならず、学術分野や雑誌などのメディアからも注目されるようになった¹⁾。

「参加型開発」と「コミュニティデザイン」に関する概念や手法は、それぞれ発展途上国と日本国内という対象地域の違いはあるものの、対象地域の「開発」や「発展」を目的とし、「外部者」と「コミュニティ（構成員）」間をめぐる、いわゆるコミュニケーションのあり方を重要視しているという点において両者は共通している。とくに「参加型開発」は、90年代以降世界中の発展途上国で実践されてきた事例が蓄積され、学問分野としても国際開発や国際協力の重要なテーマとして位置づけられている。

一方、2000年代以降に登場した「コミュニティデザイン」は確かに社会から注目されメディアでも多くとりあげられるようになったとはいえ、個々の事例、とくに成功事例の蓄積が主であり、まだ体系化されているとはいえない（山崎2012:123）。したがって、「参加型開発」と「コミュニティデザイン」が互いに親和性があるとするならば、とりわけ参加型開発からの示唆が得られるかもしれない。

そこで、本論では「外部者」と「コミュニティ（構成員）」間の関係性を軸にして、「参加型開発」および「コミュニティデザイン」の議論を整理し親和性の有無に関する検証をおこなう。そこから両者に示唆しうるものを抽出することを試みたい。第2節では、参加型開発論の批判的検討をおこなう。第3節で、コミュニティデザインが登場した経緯と現状からその特徴をとらえ、第4節で両者の共通性と差違を明確にしつつ、互いに示唆しうる点を指摘することとしたい。

本論に入るまえに、両者を定義しておきたい。「参加型開発」の対象は、農村内にある伝統的な住民組織（いわゆる寄り合いや各種組合など）への参加から市民の政治参加や地方行政の住民参加までその範囲は広く、それぞれのレベルで意味するところも異なってくる。本論では「参加型開発」の定義を、住民や社会的弱者の主体性を尊重し、その人々の能力を引き出す過程とする（斎藤2003：v）。これには社会的弱者が主体的に開発プロセスに参加することを意味するが、同時に彼らの能力を引き出す外部者の存在を含むことに注意したい。

次に、「コミュニティデザイン」である。冒頭に述べたように確固たる定義までには至って

いない。欧米での取り組みや考え方を反映し、日本の各地で実践されてきたコミュニティデザインの事例が蓄積されているのが現状である。紫牟田によれば、「コミュニティデザインは人の力で課題を解決する創造的な場をつくるデザイン」、さらに敷衍するならば、課題を抱える地域や社会のコミュニティの中で解決を探っていこうとするプロセスをデザインすることである（紫牟田 2012:16 - 17）。さしあたり本論ではこの説明を土台に展開していくことにする²⁾。

2 参加型開発をめぐる議論

2-1 「参加型開発」の経緯

参加型開発は1980年代に主流化（メインストリーム化）したといわれる³⁾。その端緒は70年代に国連が「Popular Participation」という用語を用いて、その重要性を強調するようになって以降という（坂田 2003:40）。それは例えば以下の4つの動きに影響を受けている。第1は、いわゆる女性などの「排除されている人々」による意思決定プロセスへの参加の重要性が唱えられるようになったこと、第2は、政府が提供する社会インフラ建設やサービスの効果・効率向上には住民参加が重要であるという認識が高まったこと、第3は経済開発による農村や貧困層に対する均霑（trickle down）効果の限界が認識され、貧困層に直接資源や社会サービスを提供する「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」アプローチがとられるようになり、その受け皿としての住民組織化や参加が重視されるようになったこと、第4は1970年代後半の途上国経済の不況や累積債務問題によって、世銀やIMFが構造調整政策を採用するようになり、途上国政府の社会サービス、とりわけ保健医療や教育部門のサービスを大幅にカットすることになった。そのサービス供給の代替手段として住民参加が重視されるようになったことである（坂田 2003:40-42）。この時代の議論は、ドナーからみた住民参加や住民組織のメリットが中心であった。

1980年代に入ると、参加型開発の意義がNGOや研究者によって詳細に検討されるようになる。第1の方向性は70年代に住民参加の必要性が唱えられるようになったことを受けて、開発プロジェクトに「どのような参加が望ましいか」という、プロジェクトのパフォーマンス向上という視点から様々な議論がなされるようになった（坂田 2003:43-45）。第2は、住民参加がもたらす住民や社会的弱者の政治的・社会的な発言力や機会の増大、すなわちエンパワーメントに着目した議論である。この主張には住民参加を開発プロジェクトが成功するための「手段」として見なすのではなく、住民が開発に参加するプロセスそのものを「目的」とする考え方である。

1989年には、OECD開発援助委員会（DAC）による「1990年代の開発協力に関する声明」のなかで、人々の生産的エネルギーを刺激し、生産過程へのすべての人々の広範な参加を奨励し、利益をより公平に分配することが開発戦略と開発援助の中心的要素となるべきと規定され

た（斎藤 2003：4）。この時期は、発展途上国の開発には現地政府のアカウントビリティ向上や政治環境・制度的能力の向上などの「グッド・ガバナンス（good governance）」が重視されるようになっていた。当初、参加型開発もその前提条件としてグッド・ガバナンスが必要であるという認識であった。ところが、1993年には早くも「人々の意思決定への参加」がグッド・ガバナンスをもたらす、と UNDP の人間開発報告書が述べるように論理が逆転するようになった（坂田 2003：48）。こうして、継続的な住民参加は政府の発展と民主主義を促進する、人間開発にとって必須の要素、として評価されるようになったのである（坂田 2003：48-49）。

2-2 「手法」としての参加型開発

1990年代以降、とくに社会開発や人間開発にかかわる開発プロジェクトでは参加型開発の文言が採り入れられていることが必須条件となるほど主流化した（佐藤 2003：3-4）。日本の公的機関や NGO などによる開発援助も強い影響を受けている。注意したい点は、「参加型開発」という場合に一般的に想定されているのは、（開発プロジェクトの対象者（裨益者）である）住民の参加のあり方や貧しい人々の参加を意味するものとして理解される傾向があることである（佐藤 2003：7）。この考え方に基づくならば、参加型開発において考察すべきことは、「住民や社会的弱者をどのように開発プロセスに参加させるのか」、あるいは「住民や社会的弱者の意見を開発プロセスに反映させる効果的な手法とは何か」という問いの立て方となる。すなわち、その中核となるのは、参加型開発の「手法」を問うことであった。

その手法として、これまで多くの手法や参加型ツールというのが考案され、実践されてきた。代表的な手法としては、1970年代前半に英国で開発された「簡易型農村開発査定（RRA: Rapid Rural Appraisal）」、1980年代後半から活用されるようになった「住民参加型農村開発査定（PRA: Participatory Rural Appraisal）」、1990年代からは「住民参加型開発実践学習（PLA: Participatory Learning Appraisal）」などが導入されるようになった。人類学的手法を援用しながら、農村（住民）調査を迅速にとりおこなう手法（RRA）から、住民が調査に参画することによって住民の「気づき」を促す PRA、そして外部者と住民がともに学びあい住民の主体的参加の実現を目指す PLA へと発展している⁴⁾。

また、開発プロジェクトの計画、実施、評価などを明確にする論理的展開過程のフォーマットとして「プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM: Project Cycle Management）」なども開発され、ワークショップによって関係者が集まって意見交換をする中で計画を作成していく手法などが確立されている（河村 2003：59-74、太田 2007：157-169）。

これらの手法では住民が持つ様々な情報を住民の参加を得ながら引き出すための様々な「参加型ツール」も数多く編み出されている。表1は代表的なツールをあげたものである。とくに、参加型開発として登場した RRA では外部者はワークショップ形式の現地調査により地域や住民の実情を調べる調査者となり、一方で住民側は意見やニーズの聴取対象として位置づけられ、

外部者が企画するワークショップへの出席が求められ、表1のようなツールによって聴取されたのである。それは一方的にサービスが提供されてきた時代から、住民が意見を一定表現できる場が形成され、サービスをある程度選択できるようになったという意味では画期的なものであった（太田 2007：160）。

表1 参加型ツールの一部

参加型ツール	活用目的
地図：Mapping 横断歩き：Transect Walk	地域・土地利用
日課表：Daily Routine 年間行動表：Seasonal Calendar 年表：Time Line	日課・年間活動・仕事分担・村史
長者番付：Wealth Ranking スコアリング：Matrix Ranking	価値基準、価値観、優先順位
ベン相関図：Venn Diagram 問題分析ツリー：Problem Tree	社会構造、因果関係
半構造型インタビュー：Semi-Structured Interview 集団討議：Focus Group Discussion 寸劇：Role Playing	さまざまな意見を引き出す
アイスブレイキング：Ice Breaking レクリエーション：Recreation	雰囲気のをらげる、信頼関係を築く

（太田 2007：159 より引用）

2-3 「理念」としての参加型開発

佐藤は、「参加型開発」の理論的・実践的な権威であるロバート・チェンバース（サセックス大学）も引用しながら、参加型開発手法が自動的に住民や社会的弱者の意見を開発プロセスに反映させることを保証するものではなく、どのような手法を用いようとも、開発を働きかける側（多くは外部者）にこうした人々の声に耳を傾ける用意があるかどうかが決定的に重要である、と述べる（佐藤 2003：6）。つまり、参加型開発で問われるべきは、当事者たる住民や社会的弱者の参加ではなく、「外部者」の参加のあり方や態度であると指摘する⁵⁾。

また、「参加型開発」では、当事者が自発的であろうと非自発的（強制）であろうと開発プロセスに「参加」することは常に良いことという前提（価値基準）があることも佐藤は指摘する。もし、参加型開発を「自発的」に参加する場合のみに価値を置くとするならば、外部者が介在する開発は参加型開発とは言えなくなる⁶⁾。外部者が参加を住民に促すことや、事実上の「強いられた参加」における参加をどのように位置づけるかという課題も発生する。さらには住民が「参加しない」という戦略をどのように理解すればいいのかという疑問も生じる⁷⁾。

外部者が参加型開発を実施する場合の住民側の参加形態（レベル）を大きく区分すると表2のように3つのレベルに区分できる（野田 2012：66-70）。

第1は、住民の労力提供である。外部者がすでにある程度決定した開発プロジェクトを住民に提示し、その遂行に必要な労力を住民側が提供することである。例えば、学校校舎等の建設や井戸掘削、簡易上水道敷設などの作業に住民が従事するようなパターンである。なかには、日当や食事といった直接的なインセンティブによって住民の労力提供を促すこともあれば、住民や地域に直接裨益をもたらす「自分たちのもの」になるが故に労力の提供を求める場合もある。

第2は、住民との相談である。これは開発プロジェクトの計画段階において、実施するために必要な様々な確認項目について住民に質問したり相談したりする意味の参加である。しかし、外部者はすでにプロジェクトの大筋（分野や期間、予算など）や計画を決めており、住民の意見を聞きながら住民に提案をすることもおこなう。野田によれば、現在実施されている多くの参加型開発プロジェクトはこの形態であり、「外部者による、あるいは外部者が納得できる目的設定がワークショップなどで「住民参加で」行われた後に、さらに投入としての住民参加が求められている」という（野田2012：67）。

第3は、住民の主導権による開発である。このレベルになると、住民自身がどのような開発をおこなうのかを決めることになる。どのようなことを課題と考え、解決策をつくるのか、またその計画の立案、実施に至るまでの主導権を住民が握る。外部者は指標を設定することはせず、話し合いの場や住民から求められた場合の情報提供などのファシリテーションに限られる。

表2 住民と外部者の3類型

	住民と外部者の関係		
	①住民の労力提供	②住民との相談	③住民の主導権
目的設定の主体	外部者	住民の情報で外部者	住民
計画作成の主体	外部者	住民の情報で外部者	外部者の手伝いで住民
作業の主体	外部者の指示で住民	外部者の指示で住民	自発的に住民
評価の主体	外部者	ケースによる	外部者の手伝いで住民
参加の意味	動員・役務提供	出席・了承	主導性

(野田2012：68から引用)

これは概念上の区分であり、実際の開発プロジェクトはさらに複数のプロジェクトに別れてそれぞれ異なる参加レベルであったり、またがっている場合が多い。しかし、一口に「住民参加」といっても、それぞれのレベルにおいて参加の意味合いが異なることが分かる（野田2012：69-70）。なかでも、①住民の労力提供や②住民との相談は、外部者が住民に事実上参加を「強いる」という性格を有している可能性があり、佐藤が懸念することと重なる。

2-4 参加型開発に対する批判

以上のように、参加型開発はそれが「理念」なのか、「手法」なのか、「ツール」を実施すれば参加を意味するのか、さらにはそもそも誰の参加を意味するのかといったように概念やレベルが論者や実践者（外部者）によって異なるところに複雑性がついてまわる。このような状況に参加型開発に対する批判も少なくなく、以下のように参加型開発の課題としてまとめることができるだろう。

①参加型開発のあり方を決めるのは誰か

発展途上国では様々な参加型開発プロジェクトが実施されるが、「参加」のあり方や方向性を決めるのは、ドナー側つまり外部者が主導権を持つ場合が多いといえるだろう。もともと開発プロジェクトは、プロジェクト分野、プロジェクト期間、援助額（予算）、実施体制などがすでにドナーや現地政府など関係者によって決定されているのが現実である。また、住民参加として住民組織を活用するにしても、既存の組織（基礎的集団など）なのかあるいは新たな住民組織を構築する（機能的集団など）かも、ある程度は外部者によって方向性が決まっていることも考えられる。野田が述べる住民の労務提供中心であるか、住民への相談までを参加の対象にするのかも外部者がその範囲を決めている。仮に、住民の主導権をある程度認めるプロジェクトとしてもそのプロジェクトそのものが外部から提供される限りにおいては、その「ある程度」の範囲を判断するのは結果的に外部者であることが想定されるのである。これは開発プロジェクトである以上は避けることができない。問題は理念（理想）としての参加型開発には外部者の介入する開発への自発的な参加という矛盾を抱えているにもかかわらず、それを最初から捨象し、住民にそれを提示し理解を得ることなく、参加型開発としてプロジェクトを実施するような場合であろう。

②参加型開発の混同

すでにみたように、参加型開発の理念と手法はまったく異なるし、参加型ツールとよばれるものも異なる概念である。参加型開発の理念は、参加住民（裨益者）が開発プロセスの主導権をもって状況や方向性をコントロールしている状態である。しかし多くの参加型開発は外部者がプロジェクトの大枠を決めるだけでなく、住民を集めて参加型手法やツールを用いるその状況を参加型開発とすることが多い。参加型手法は、開発するために事前の調査や住民に「気づき」を促すために実施されるワークショップとして体現される。そして、参加型ツールは、そのワークショップなどで住民がもつ考えや情報などを引き出すための方法に過ぎない。この場に住民が参加していることと理念としての参加とは異なることを念頭におく必要がある（野田2012：70-73）。野田は「参加型」がつく言葉を表3のように整理している。

多数の参加型ツールを駆使し、それに住民が興味をもって参加している光景があったにして

表3 「参加型」が付される用語

通称	「参加型」がつく理由	概要	例
参加型開発 (ありがちなパターン)	多くの場合外部者が考える目的達成の手段として参加型ツールや手法を用いる	多くの場合限定的ではあるが、必ず「計画的に」参加型手法を用いる	多くのドナー主導型プロジェクト
参加型開発 (理念を尊重するパターン)	受益者が主体的に開発プロセスをコントロールする	臨機応変であり、参加型手法が用いられるとは限らない	PLA、かつての日本の農村生活改善普及
参加型手法	住民の出席を前提としたワークショップなどが組まれている。参加型のツールが使われている	多くの場合開発目的やそのための調査で用いられる	RRA、PCM 手法など
参加型ツール	少なくとも1人以上の住民が「物理的に」出席して分析などを行う	あくまでツールであり、使用の目的は問われない	PCM 手法における参加型問題分析、KJ 法、マッピング、ダイアグラミング、スコアリングなど

(野田 2012: 72) の表から、本論で言及した部分を引用)

も、それは開発援助という外部からの資金や資源を導入しているが故に住民がその場に積極的に参加しているようにみえるのかもしれない。それだけでは住民が主体性・自主性をもって開発をコントロールしているとは言えない (大濱 2007: 36-37)。

③住民にとって「参加」は新しいものか

参加型開発は住民を集める参加型手法や参加型ツールを用いて、住民に現在の状況を自覚(気づき)させ、自分たちが取り組むべきプロジェクトを可能な限り住民自身に選択させる。しかし、この場における選択は、いわば住民の「やりたいこと」であり、「できること」とは限らない (大濱 2007: 38)。大濱は現在の参加型手法は「地域コミュニティの状況を描く」ことは一定程度できても、「地域コミュニティが歴史的・経験的に形成し内在化させてきたところの固有の資源利用管理メカニズムやその機能的な能力を明確に分析・把握することはできない」と断定する (大濱 2007: 38)。つまり、住民が「できること」の範囲は、地域固有の資源利用管理メカニズムや伝統的な慣習を住民が長い間の「参加」によって自ら創り出してきた範囲なのである。住民にとって「参加」は必ずしも新しいものではない。

住民にとって、外部者が持ち込む参加型開発は住民の日常からみれば参加していない時間のほうがずっと長い。ましてやその地域固有の資源利用管理メカニズムやその慣習の歴史的形にに参加してきたことを考えれば、参加型開発における参加は微々たる位置づけに過ぎないであろう。参加型手法を重視する限り、外部者は参加住民数やその場における積極性を重視し、その場に「参加しない」ことを問題視する傾向がある。しかし自らが「参加しない」という「参加のあり方」もまた住民の主体的な意思として、すなわち理念としての参加型開発を実現して

いる。

④住民組織に対する双方の期待とズレ

先進国・発展途上国を問わず地域社会（農村社会含む）には様々な住民組織が存在し、それぞれ目的、機能、形態が異なる。池野は住民組織を「基礎的集団」と「機能的集団」の2つに大別する。前者は、血縁あるいは地縁関係により一定の地域社会の全世帯が参加する網羅的な集団を意味し、後者は特定の目的意識や関心を共有する住民が任意に形成し、運営する集団である。その構成員の大部分は、集落やコミュニティ内の住民によって形成されるものとする（池野 2007：138-140）。

外部者は参加型開発を進める場合、外部者の働きかけ（介入）によって既存の、あるいは新規の住民組織化をはかることが一般的であるが、池野によれば外部者および住民側のそれぞれ表4のような期待をもって住民組織化に取り組むという。なかでも「住民参加の場の確保」「外部者の住民相互間の意思疎通の確立」「対象地域の間関係の調整」が双方にとって重要であるとする（池野 2007：140-141）。

しかしながら、この外部者の働きかけによる住民組織化は、外部からの援助資源を受け取るための手段（受け皿）で終始し、住民に組織を動かすだけの能力付与（キャパシティ・ビルディング）がない場合はその活動が停滞する可能性がある（池野 2007：137）。

表4 住民組織化に期待される効果

ドナー（外部者）が住民組織化に期待する効果	住民が住民組織化に参加して期待する効果
<ul style="list-style-type: none"> ・ドナーの意図を現地住民に伝達する翻訳作業と地域の固有要因に配慮する 調整作業という2つの社会文化的要請への対処 ・住民参加の場および機会の用意 ・現地住民の意見や情報の集約と伝達 ・プロジェクトによる投入資源の共同維持管理および受益者負担能力の向上 <基礎的集団に向けられる期待> ・不慣れな農村におけるエントリーポイント探しにかかる労力の軽減 ・機能的集団間の関係促進のための調整 <機能的集団に向けられる期待> ・ドナーや基礎的集団の意図に沿ったプロジェクト活動の担い手 ・構成員間の関係やグループダイナミクスの促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民参加の場および機会の提供 ・プロジェクトの投入とその活動に関する均衡のとれた調整・配分 ・ドナーとの意見や情報の交換や伝達 <基礎的集団に向けられる期待> ・地域社会の秩序に負の影響を及ぼすようなプロジェクトに対する防御 <機能的集団に向けられる期待> ・構成員間の関係やグループダイナミクスの促進 ・プロジェクトへの参加を妨げる家族や農村社会による社会的制約の緩和

（池野 2007：141 より引用）

3 コミュニティデザインをめぐる議論

3-1 コミュニティデザインの変化

山崎や中村は日本のコミュニティデザインの変遷を3つの時期に区分する。1960年代、1980年代、2000年代以降である（山崎 2012、中村 2012）。

第1の1960年代の特徴は、建築物などのハード整備によってコミュニティを生み出そうとするものであった。郊外における大規模「ニュータウン」などの住宅地デザインがその代表的なものである。ニュータウンでは、「コミュニティセンター」や「コミュニティプラザ」などの施設が整備される。そして、各地から引っ越してきた住民が同じ生活圏の中で互いに顔を合わせるような設計がなされ、そこから自治会などが形成され、ひとつのコミュニティが形成されることが期待された。この時期は日本の高度成長時代で地方から都市部に人口が大量に流入するなかで、ハード整備によるコミュニティ形成という間接的なアプローチがとられたのである。

また、このアプローチは既成市街地にも適用された。車通勤や長距離通勤の増加、個人主義的な生活スタイルなどにより住民間の人間関係の希薄化が進行した結果、自治会活動に支障をきたし、祭りの担い手が不足するなどの事態が生じるようになった。その打開策として、居住環境の整備というハード重視のアプローチによるコミュニティの再生がはかられたのである（山崎 2012：114-118）。

ここにおけるコミュニティデザインの主体は政府行政と専門家である。両者が公共施設をデザインし、住民はそれを受容するという形態であった。このため住民のニーズに合わない施設がつくられた結果、だれも使わないという事態も生じるようになった（山崎 2012：118、中村 2012：204-205）。その後も伝統的な地縁社会としてのコミュニティの衰退が進行していく。他方、高度成長は、地方農村の過疎化問題や公害問題などが社会問題として認識されるようになり、次第に住民運動などが各地でみられるようになった（中村 2012：206-207）。

1980年代になると、「公共施設のデザインは、将来その施設を使う住民とともに考えるべき」（山崎 2012：118）、という発想が広がる。コミュニティが参加して公共施設をデザインすればコミュニティ意識が強くなることが想定された。この実践として各地で住民参加による「ワークショップ」が開催され、「まちづくり」という言葉が使われるようになったという⁸⁾（山崎 2012：119）。

ただし、この時期においても公共施設というハード整備が前提となっており、政府行政や専門家が設計する際に、ワークショップ等によって住民のニーズや意見を聞き取り、それを設計に反映させるというものであった。住民運動や社会問題への意識の高まりにより住民参加の方法が蓄積されているものの、政府行政や専門家の立場が主であり、住民参加はいわば依頼を受けた「ボランティア」としての位置づけであった（山崎 2012：59）。

3-2 2000年代のコミュニティデザイン

2008年を境に日本の総人口は減少に転じたが、その現象は特に地方都市ではより早い段階から現れていた。地方都市は人口の自然減だけではなく、若者の大都会への移動や生産年齢人口の減少によって、地域の活力や産業が色あせそれがさらに人口の流出に拍車をかける。地方分権の進展により行政範囲が拡大するにもかかわらず税収は減少していく。

人口減少と税収減少の時代においては公共事業も縮小せざるを得なくなる。2006年の国土交通白書が2000年以降社会資本整備の費用が減少に転じ、2030年までの予測でもその流れは変わらず、とくに2020年では「新規」の投資はほぼないと予測した。このことから山崎は、ハード整備偏重の時代が終焉し、ハードをつくる建築家のあり方も変わらざるを得なくなると述べる（山崎 2012：42-45）。住民と地方行政との関係にも影響を与える。住民は「まちづくり」や公共サービスを行政に依存する意識から転換することが迫られるようになった。

1990年代にはいと、福祉、環境保全、まちづくり、国際協力などの地域のコミュニティレベルによる自発的な活動が目目されるようになる。かつての住民運動のような地域社会の問題を指摘・告発するだけではなく、その解決への道筋や方法、政策手段などを考え、自ら創り出す動きを示すようになる（中村 2012：207）。ハード整備を前提としないワークショップが開催されるようになるのもこの頃からであった（山崎 2012：123）。しかしながら、その主体となるコミュニティには変化が生じていた。

山崎はコミュニティを2つの形態に区分する。「地縁型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」である。「地縁型コミュニティ」は、字義通りその場所に住むことによって生まれる縁であり、自治会、町内会、商店街組合、老人会、婦人会、子ども会などが含まれる。従来からのコミュニティはこの地縁型コミュニティが中心となり、地域の様々な催しや取り組みを実施してきた⁹⁾。しかし、人口減少や個人主義の浸透により、自治会や子ども会などの地縁型コミュニティの加入や参加が減少し弱体化した（山崎 2012：12-13）。

これに対して、山崎は「テーマ型コミュニティ」の可能性を主張する。テーマ型コミュニティは福祉や環境や趣味などのテーマに応じて集まる人々がつくるコミュニティである。サークル、クラブ、NPOの形態はこのテーマ型コミュニティに属する。したがって、このコミュニティでは基本的にその地域に住む必要はない。地縁にしばられず、個々人は関心をもつテーマごとに集まり、その構成員は上意下達の意味決定ではなく、対話によって課題への解決方法や取り組みが生み出される（山崎 2012：121 - 122）。その過程や取り組みの中で構成員は「楽しさ」や「自己の成長」を見いだすことでコミュニティの継続がなされる。

地縁型コミュニティが弱体化した結果、個々の住民と行政の直接的な関係が増大した。そのことが住民の行政に依存する態度を増幅するとともに、行政側の負担増加によるサービス提供の悪化につながっていると指摘する（山崎 2012：49 - 51）。テーマ型コミュニティはその間に入ることによって、二者間の直接的な関係性から三者の関係性を構築することにより、行政側

の一方的な「行政の事業」という考え方、また住民側のあらゆることを「行政に依存する」という考え方を転換させる役割を果たすことを期待している（山崎 2012：54）。

3-3 外部者としてのコミュニティデザイナーの役割

冒頭で定義したように、コミュニティデザインを「人の力で課題を解決する創造的な場をつくるデザイン。課題を抱える地域や社会のコミュニティの中で解決を探っていこうとするプロセスをデザインしようとする」とするならば、その主体は従来から「つくること」に慣れてきた「地縁型コミュニティ」だけでなく、新しく登場してきた「テーマ型コミュニティ」もなり得る。しかし、弱体化した「地縁型」も新しい「テーマ型コミュニティ」にとっても地域の課題を認識し、そこから課題を解決する創造的な場を形成しマネジメントするまで能力を向上することは困難である。

そこに外部者としてのコミュニティデザイナーの意義がある。山崎はコミュニティデザイナーとして自らの仕事をやや漠然であるが「地域に住む人たちが、その地域の課題を自らの力で乗り越えることをお手伝いする」とものと説明する（山崎 2012：95）。そしてコミュニティデザインに携わる場合、デザイナーとしての役割は「コミュニティの力を高めるためのデザインはどうあるべきか。無理なく人々が協働する機会をどう生み出すべきか。地域の間人関係を観察し、地域資源を見つけ出し、課題の構成を読み取り、何をどう組み合わせれば地域に住む人たち自身が課題を乗り越えるような力を発揮するようになるのか、それをどう持続させていけばいいのかを考える」とことであるとする（山崎 2011：246-247）。

コミュニティデザイナーがとるコミュニティデザインの方法には確立したものはないが、山崎はその基本形として4つの段階を提示している。以下は山崎自身のアプローチであるが、「参加型開発」との比較の上で重要な方法論なので、詳細に追っていききたい（山崎 2012：180-195）。

第1段階はヒアリング（インタビュー）である。その内容は大きく「活動内容」、「困っている点」「他の人や団体の紹介」の3点で数珠つなぎ的に地域の人と話しをすることによって地域の人脈図を構成するという。同時に地域内を歩き回りながら様々な情報をインプットする。これらの過程で、その地域で何をすればいいのかその仮説的なプロジェクトを想定する。

第2段階がワークショップである。ここでは仮説的なプロジェクトについて、話し合う場をデザインする。ただし、その仮説的なプロジェクトは参加者には伝えない。住民から「あなたたちが（コミュニティデザイナー）がやりたいことだろう」という反応や「言われたからやる」という気持ちになることを回避するためである。地元で生活する人たち自身が発案し、それを組み立て、自分たちでできる範囲でプロジェクトを立ち上げる、そこから次第に組織や活動の幅を拡げるプロセスを重要視する。第1段階でできるだけ人脈を広くもちできるだけ参加住民との信頼関係を築いておくこと、また、ワークショップの簡単なルールを明確にしておくこと

も円滑なワークショップになるために必要なことである。ワークショップそのものでは様々なツールを用いながら地域の特徴や課題を整理していくことにつとめ、その中から参加者が考え出したこと、やりたいことの内容がコミュニティデザイナーの仮説的プロジェクトと重なった場合にそのアイデアを公表する。そこからさらにアイデアを修正し、最終的には参加者自身がつくったプロジェクトであると認識する形にもっていくことが必要であるとする。

山崎は、コミュニティデザイナーとして必要なことはこのワークショップ時のファシリテーションだとする。参加者の思いやアイデアを引き出すだけでなく、出てきた意見に少しアイデアを組み合わせて本人が気づかなかったような意見、言葉にならない想いを代弁してアイデア化すること、住民間の議論が停滞した時に発展的な意見を付け加えて再活性化するようなことが求められるという（山崎 2012：199 - 200）。

第3段階がチームビルディングで、第2段階で出そろったアイデアやプロジェクトの役割、担当者を決める段階となる。ここではチーム内の様々な要素のバランスが重要となり、チームごとに構成員の役割を決めて、本人たちが協力してプロジェクトが進められる体制を構築するのがチームビルディングであるとする。コミュニティデザイナーの役割は担当の決め方にかかわる調整やサポートと、メンバー間の信頼関係を高める必要がある場合にはゲームを実施することなどがあげられている。

第4段階が、活動支援である。参加者の活動初期段階における相談や行政から経済的な支援が得られるような体制づくり、技術や知識面のレクチャーなどの側面支援を指す。そしてこの支援は長期にわたるものではなく、チームの活動内容をみながら徐々に支援を減らしていく。チーム内で活動内容や人間関係に問題が発生した停滞期を迎えている場合でも、崩壊寸前までは介入せず、チーム構成員がみずから原因に気づき立て直す努力をしていくことが結果的には継続するチームや活動となると指摘している。

ただし、現場ではこの段階どおりで進むことのほうが少なく、展開のあり方は千差万別であるとし、状況に応じて柔軟に対応することが実際であるという。

4 参加型開発からみたコミュニティデザインの段階

4-1 異なる社会的背景

以上のように「参加型開発」と「コミュニティデザイン」の内容やその特徴を検討すると両者の差違が明らかになってくる。第1に「参加型開発」と「コミュニティデザイン」はそれぞれ対象とする地域や課題が異なる。実態はもっと複雑であることを承知しつつも大きく整理するならば、前者は基本的に発展途上国の貧困緩和・解消、特に人口過多な農村部の経済的社会的貧困にどう対処するのが課題である。それに対して「コミュニティデザイン」は日本のような成熟社会の中で現れている少子高齢化、過疎化、人間関係の希薄化を背景としていよう。

第2としてこれもまた千差万別であるが、発展途上国の農村社会では依然として地縁的つながりが色濃く残り、そこにあるコミュニティも政府行政の影響と「地縁型コミュニティ（基礎的集団）」の力がまだ強いことが想定される。他方、日本のような成熟した国は、地縁型コミュニティも依然として存在するが、同時に公共事業ではカバーしきれない分野を中心に「テーマ型コミュニティ（機能的集団）」の活躍が期待される分野が拡大している。

第3は、社会的課題を解決する「支援者（ドナー）」が異なることである。発展途上国の貧困解決に対するドナーは、言うまでもなく援助者としての先進国政府や国際機関、あるいは国際協力NGOである。解決すべき問題はドナーの外部に存在する。他方、コミュニティデザインにおけるドナーとは、地方自治体、企業や商店街、NPO、個人など多様である。この場合のドナーの解決すべき対象は自ら依ってたつ町であり、村であり、商店街や市場であり内部に存在する。

以上のように、社会的背景や対象とするコミュニティの特性、ドナーと対象の関係性が異なれば、両者の課題に対するアプローチや解決プロセス（または開発プロセス）も異なる。

4-2 「参加型開発」と「コミュニティデザイン」の架橋

発展途上国における「参加型開発」の理念や手法にかかわる多くの議論は近年の「コミュニティデザイン」のあり方に多くの示唆を提供することができる。「参加型開発」は、1960～70年代までの近代化アプローチに対するオルタナティブな開発のあり方として登場してきた。住民の意見やアイデアを反映した開発アプローチであり、やがて住民の「気づき」をうながし開発プロセスに参加することで住民の主体性・自立性を向上させるアプローチへと発展してきた。しかし、実際の現場では、住民自身によるコミュニティ形成やコミュニティ自体のマネジメントや継続性（特に、プロジェクトを終えて外部者が引き上げた後）で多くが失敗し、住民の主体性・自立性の獲得にまで至らない数多くの事例が認められてきた。そこから参加型開発の論考も数多くなされ参加型開発論として発展してきたといえる。

国内の議論のみという前提であるが、現在の「コミュニティデザイン」に関する主な議論は外部者が関わったプロジェクトや取り組みの、とりわけ成功事例の紹介とそこから得られた手法や教訓を整理し、蓄積したものである。過去の失敗事例やコミュニティデザインに対する批判的検証などにも論考が深まることが求められよう。

その意味では、「参加型開発」への批判や疑問は「コミュニティデザイン」に対する示唆となろう。ここでは3点指摘しておきたい。

野田は住民が参加型開発の主導権を握ることが真の意味で参加型という冠をつけてもいいプロジェクトであると主張する。「住民の労力提供」は無論のこと「住民との相談」レベルも参加型開発と称することを避けるべきと主張する（野田2003：69－70）。この議論をそのまま現在の「コミュニティデザイン」に適用することにそれほど意味はない。実際には「住民との相談」

が住民の主体性やオーナーシップの契機となる場合もある。現実には「住民との相談」と「住民の主導権」までの間にはさらに様々なプロセスがありうる。現在のコミュニティデザインの事例から、どのような意味で住民の主体性や自発性が見いだせるか、そのプロセスやパターンを抽出できるかが課題である。

第2は、第1と関連するが、外部者と住民との関係性である。この点ではむしろ「コミュニティデザイン」の考え方が示唆に富む。一般的に発展途上国の住民参加型開発プロジェクトはドナー側の意向や成果重視の流れにより、ひとつのプロジェクト期間は一般的には3～5年間ほどである。そのプロジェクトで雇用される外部者（野田は「開発フィールドワーカー」と呼ぶ（野田2000）はその間に一定の成果を生み出さなければならない。しかもハード分野のような目に見える成果ではなく、コミュニティの能力強化や住民組織化という効果が見えにくい分野である。2-4でみたように伝統的な慣習が残る農村社会では外部者が持ち込む新しい価値観や方法・技術を取り込むようになるには長い時間がかかることが想定される。こうした中で用いられる住民参加は、外部から求められるほど参加への強制が働きやすくなり「与えられた」プロジェクトという認識となり「手法」としての住民参加が強化されやすくなる。また、外部者は参加していないことの意義や意味を捨象してしまうこととなる。

他方、「コミュニティデザイン」におけるドナーはすでにみたように裨益対象者の一部であることが多い。ドナー自体が地域の課題や「なんとかしなければならない」という危機意識をもって少しずつしか裨益効果があらわれなくても、その地域やコミュニティがもつ伝統的な価値の変容や住民が取り組みに納得する速度にあわせた形で「ゆっくりと」（山崎2011:123）と住民参加が成立していく過程を待つことも可能となる。佐藤やチェンバースは「参加型開発」の議論の中で外部者の参加のあり方を問うてきたが、「ゆっくりと」という姿勢を持つことの重要性もひとつの示唆といえる。

第3は、日本で現在注目されている「つukらない形としてのコミュニティデザイン」は2000年代から新しく始まったことではない、という点である¹⁰⁾。以前から興味深い取り組みがあった。

参加型開発の議論では、参加型開発をめぐる日本独自のモデルとして、表3にも記載されているように第二次大戦後の農村で実施された「生活改善普及事業」に注目する論考がある（水野2003、池野2007）。生活改善普及事業とはGHQ指導による農村民主化と農業普及という枠組みの中で農村住民の生活改善を目的として、「生活改良普及員」が誕生し1948年から全国の農村に展開した政策である。この生活改良普及員が現在でいうコミュニティデザイナーの役割を果たし、各農村で婦人を対象とする「生活改善実行グループ」がつけられた。生活改善には栄養改善や台所改善、かまど改善のほか、保健衛生、婦人過労対策、グループ活動支援から総合的むらづくりに至るまで各地によって多様な取り組みがなされ多くの成果を生み出してきたとする（水野2003）。紙幅の都合により詳細は避けるが、外部者として「生活改良普及員」の

あり方、あるいは「生活改善実行グループ」という「テーマ型コミュニティ」の形成過程は現在のコミュニティデザインに与える示唆も大きいものといえよう。このように、コミュニティデザインの体系化や理論構築には、歴史的な蓄積についても対象範囲を拡げていく必要がある。

5 さいごに

本論は、「参加型開発」と「コミュニティデザイン」の考え方や手法に親和性があり、今後より一層比較研究やそれぞれの知見が実践の改善につながるのではないかと、という視点から検証したものである。その結果、それぞれ発展途上国と日本国内を対象とするが多くの点で共通の土台を形成することが可能であり示唆に富むことが分かった。ただし、今回の論考では、一部の国内文献を整理したものに過ぎず、仮説の域をでない。また、参加型開発もコミュニティデザインも確実に成功するための普遍的な手法を編み出すことは困難なことであるし、単線的なモデル観はかえって地域、文化、人々、自然環境、制度の多様性や柔軟性を削ぐ危険性もあることに留意する必要があるだろう。

注

- 1) 例えば、雑誌であれば月刊誌『ソトコト』において「コミュニティデザイン」あるいは「ソーシャルデザイン」などが特集として組まれている（2013年12月号、2014年8月号など）。なかでもコミュニティデザインが全国的に注目される契機となったのは、コミュニティデザイナーとして山崎亮氏および同氏が運営する「studio-L」による離島や農漁村、商店街の活性化といった活動であり、自身のコミュニティデザインに関する出版や様々なメディアへの登場が相次いだことが大きい。本論ではコミュニティデザインに関する議論を主として山崎氏の著書に依拠してすすめていく。
- 2) コミュニティデザインと同様の概念に「ソーシャルデザイン」がある。社会のさまざまな課題をデザインの手で解決するというものであり、コミュニティデザインはソーシャルデザインの一部であると考えることができる。ソーシャルデザインの実践書も出版されるようになった。さしあたり笥（笥2014）をなどがある。
- 3) 住民参加の必要性は、坂田によれば少なくとも1950年代に英国やフランス、米国、国連が実施した「農村開発運動」、「農村活性化」「農村開発プログラム」のなかに開発における住民参加の重要性を唱えていた。工業化中心の開発戦略のなかで停滞する農業農村部門への対処、あるいは民主主義育成の手段として捉えていた。また、都市部でもスラム化の問題が認識されるようになると、スラムにおける住民参加型開発手法がとられるようになったという（坂田2003：38-40）。
- 4) PLAはRRAと同様の参加型ツールが用いられるが、参加型開発の理念として住民の主体的参加の方向性が含まれている。
- 5) ロバート・チェンバースの著作は日本語訳も相次いで出版され、日本の参加型開発論にも大きな影響を与えている（チェンバース2002、2007、2011）。
- 6) 佐藤は参加型開発の究極的な目標が、「当事者の主体性・自主性の確立」とするならば、もはや「外部者のいない」開発が理想の参加型開発となる。しかしながら、参加型開発の議論は「外部者」の存在や果たすべき役割が前提となっているところに根源的な矛盾があると述べる（佐藤2003：6）。
- 7) 佐藤はこの参加しない（非参加）という選択をさらに細かく次のように分類している。ひとつは「参加しない」こと、「開発プロジェクトに対する関与の一形態としての自発的「不参加」、第2は、参加によって望ましい成果を認識しつつも、参加するコストを担いきれず「参加できない」という選択で

- ある（佐藤 2003：12）。
- 8) 「ワークショップ」の普及は、ランドスケープデザイナーのローレンス・ハルプリン等の建築家や都市計画家の影響が大きい。1980年には国内大学の研究室がハルプリンのワークショップ法をとり入れた住民参加型開発を実施し、短期間のうちに住民からの信頼を得る成果をあげたという（木下 2012：40-43）。
- 9) 山崎は、これら地縁型コミュニティの活動（祭り、音楽会、販売など）は主として屋外で行われ誰の目にも触れることがコミュニティのまとまりを強化してきたとする。ところが、近年は多くのイベントや催しが屋内（市場、スーパー、ホール）で実施されるようになり、その活気を感じるができなくなったことも地縁型コミュニティの弱体化につながっていると指摘する（山崎 2012：12-13）。
- 10) 山崎は各地で「コミュニティデザインというまったく新しい仕事」「世界初のコミュニティデザイナー」と呼ばれることに戸惑いを感じているという（2012：114）。

【引用文献】

- 池野雅文（2007）「社会開発における住民組織化の役割」、第7章、佐藤寛編（2007）『テキスト社会開発～貧困削減への新たな道筋』、日本評論社
- 太田美帆（2007）「ファシリテーターの役割」、第8章、佐藤寛編（2007）『テキスト社会開発～貧困削減への新たな道筋』、日本評論社
- 大濱裕（2007）『参加型地域社会開発の理論と実践～新たな理論的枠組みの構築と実践手法の創造』、ふくろう出版
- 河村能夫（2003）「住民参加型農村開発のための計画立案諸方法」、第3章、斎藤文彦編著（2003）『参加型開発～貧しい人々が主役となる開発へ向けて』、日本評論社
- 寛 裕介（2014）『ソーシャルデザイン実践ガイド～地域の課題を解決する7つのステップ』
- 木下 勇（2012）『ワークショップ～住民主体のまちづくりへの方法論』、学芸出版社
- 斎藤文彦編著（2003）『参加型開発～貧しい人々が主役となる開発へ向けて』、日本評論社
- 佐藤 寛編（2003）『参加型開発の再検討』、No.199、日本貿易振興会アジア経済研究所
- 佐藤 寛編（2007）『テキスト社会開発～貧困削減への新たな道筋』、日本評論社
- 紫牟田伸子・編集部（2012）『クリエイティブ・コミュニティ・デザイン～関わり、つくり、巻き込もう』、フィルムアート社
- チェンバース、ロバート（2002）『参加型開発と国際協力～変わるのはわたしたち』、野田直人・白鳥清志監訳、明石書店
- チェンバース、ロバート（2007）『開発の思想と行動～「責任ある豊かさ」のために』、野田直人監訳、明石書店
- チェンバース、ロバート（2011）『開発調査手法の革命と再生～貧しい人々のリアリティを求め続けて』、野田直人監訳、明石書店
- 中村陽一（2012）「コミュニティ・デザインの歴史」、紫牟田伸子・編集部（2012）『クリエイティブ・コミュニティ・デザイン～関わり、つくり、巻き込もう』、フィルムアート社
- 野田直人（2000）『開発フィールドワーカー』、築地書館
- 野田直人（2003）「「参加型開発」をめぐる手法と理念」、第3章、佐藤寛編（2003）『参加型開発の再検討』、No.199、日本貿易振興会アジア経済研究所
- 水野正巳（2003）「戦後日本の生活改善運動と参加型開発」、第7章、佐藤寛編（2003）『参加型開発の再検討』、No.199、日本貿易振興会アジア経済研究所
- 山崎 亮（2011）『コミュニティデザイン～人がつながるしくみをつくる』、学芸出版社
- 山崎 亮（2012）『コミュニティデザインの時代～自分たちで「まち」をつくる』、中公新書

