

## 【PPP2008 : No. 4】

## PPPの基本思想(2) -アーンスタイン・モデル-

PPPの基本思想を理解するにあたって、アーンスタイン・モデル<sup>※1</sup>を活用することが有用である。アーンスタイン・モデルとは、米国の住民参加の形態を実証的に分析し、八種類の段階に分けて整理したモデルであり、地方自治体が展開する多様な参加形態の現状が如何なるグレードにあるかを判断する上で重要な示唆を与えてくれると同時に、参加に対する意識を確認するうえでも有用である。

アーンスタイン・モデルが示す八種類の参加段階とは、①操作、②治療、③情報提供、④相談、⑤懐柔、⑥協働関係、⑦権限移譲、⑧住民統制、である。①から⑧に向かうほど、参加の質は高まり住民自治、民主主義の充実に結び付いていく。

- ①「操作」とは、住民と行政の間で協同関係を持つという事実についてのみ意義を認識する段階である。行政側が基本的に啓蒙・説明・指示・伝達等を行い、住民側は行政の啓蒙等に従い参加する形態で、参加という事実に対して満足する段階とも言える。実質的には、「官は支持する人、民は作業する人」の実態を持つものであり、官と民の関係は上下関係として形成される。
- ②「治療」とは、住民の地域社会に対する無力感を社会的事業への参加を通じて改善する段階である。地域への参加・貢献意識を行政主導で育てるものであり、住民による公園の清掃等が例として挙げられる。行政側の一般的指導で展開される段階である。「操作」は、住民に対して作業を求めるものであるのに対して、「治療」は行政主導ではあるものの、住民に参加への意識改革を促す点に特色がある。
- ③「情報提供」とは、行政と住民の還流形態を含む情報共有ではなく、行政から住民に一方的に情報を伝える段階である。情報の伝達手段は、住民に対する行政からの一方的提供であり、住民側からの還流、交渉、提案等のプロセスは存在しない。ポスター、小冊子、問い合わせ対応などが具体的な形態であり、情報提供に対する行政側の単純反応を含む形態である。
- ④「相談」とは、行政からの一方的な提供ではなく、情報提供とともに住民への意思打診、公聴会による意見聴取等を行い、より積極的に行政への意思決定に対する参加を誘導する段階である。「治療」が行政執行に対する住民参加を主な対象とするのに対して、「相談」は、意思決定への参加を促す点に違いがある。但し、最終的な意思決定権は行政側に留保されている。このため、意思決定に関して求められる参加プロセスを経たという名目が確保される段階である。このため、住民側の意見は意見表明にとどまり、実質的に行政側の意思決定へ反映されることは少ない。
- ⑤「懐柔」とは、「相談」と同様に意思決定に対する住民の名目的参加の段階ではあるが、「相談」に比べて行政の意思決定への影響力がより強い段階である。委員会や審議会等で住民などの外部者が参加し行政に対して意見表明や勧告を行う形態が代表例として挙げられる。但し、意見表明や勧告

※1 Sherry R.Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation" JAIP, July, 1969

に関する合法性や実施可能性の判断は行政側に委ねられている。このため、意見表明や勧告内容のうち、行政が合法で実施可能と判断される内容が選択されやすく、行政側が住民を懐柔する範囲での決定に限定される傾向にある。

- ⑥「協同」とは、名目的性格が強い「相談」・「懐柔」とは異なり、行政や議会の最終的な拒否権は存在するものの、住民側が必要と判断した時には、実質的に交渉する権限を有する段階である。行政と住民が「共に考え、共に行動する」段階と言える。
- ⑦「権限委任」とは、行政の意思決定及び行政の執行に対して企業・住民の意思が決定的な影響を与える段階である。
- ⑧「住民統制」とは、住民による完全自治を意味する。民主主義におけるひとつの理想形態であるものの、非能率性、非専門性などの留意すべき点も多い。

地方自治体で展開されている参加形態が以上のどの段階を目指し、現実にどの段階で実施されているか検証することが重要である。その上で、現実と目標のかい離を認識し、それを埋める政策とは何かを見出していく必要がある。多くの場合、①から⑤に段階に属する場合が多い。こうした参加の実態をさらに⑥に高められるか否かが地方自治の確立とそこで見解される PPP には不可欠となる。