

市町村総合計画の策定過程への 住民参加に関する研究

2005年

岩手大学大学院
連合農学研究科

熊 谷 智 義

序 章	1
第 1 節	研究の背景
第 2 節	研究の目的
第 3 節	研究の方法
第 4 節	既往の研究
第 5 節	本論文の構成
第 1 章	市町村総合計画における住民参加の展開と現状
第 1 節	市町村総合計画
第 2 節	市町村総合計画と住民参加の経過
第 2 章	市町村総合計画策定プロセスへの住民参加システム
第 1 節	住民参加システムモデルの設定
第 2 節	事務局参加型システム
第 3 節	審議会充実型システム
第 4 節	住民意見聴取型システム
第 3 章	アンケート調査による類型化の検証
第 1 節	アンケート調査の概要
第 2 節	住民参加システムの類型化
第 3 節	住民参加の実態
第 4 節	類型ごとの特徴と課題
第 5 節	市と町村を比較した場合のそれぞれの特性
第 4 章	事務局参加型システムにおける住民参加の実態（その 1）
	福島県会津坂下町における取り組み
第 1 節	はじめに
第 2 節	福島県会津坂下町の概況
第 3 節	会津坂下町におけるこれまでの振興計画の策定
第 4 節	第四次会津坂下町振興計画策定の状況
第 5 節	会津坂下町における振興計画策定の特徴
第 6 節	会津坂下町における事務局参加型システムによる計画策定の課題
第 7 節	まとめ
第 5 章	事務局参加型システムにおける住民参加の実態（その 2）
	岩手県田野畑村における取り組み
第 1 節	はじめに
第 2 節	岩手県田野畑村の概況
第 3 節	田野畑村におけるこれまでの総合計画の策定
第 4 節	第IV期田野畑村総合計画策定の状況

- 第5節 田野畑村における総合計画策定の特徴
- 第6節 田野畑村における事務局参加型システムによる計画策定の課題
- 第7節 まとめ

第6章 事務局参加型システムにおける住民参加の実態（その3）・・・・・・・・・・ 109

岩手県安代町における取組み

- 第1節 はじめに
- 第2節 岩手県安代町の概況
- 第3節 安代町におけるこれまでの総合開発計画の策定
- 第4節 第4次安代町総合計画策定の状況
- 第5節 安代町における総合計画策定の特徴
- 第6節 安代町における事務局参加型システムによる計画策定の課題
- 第7節 まとめ

第7章 審議会充実型システムにおける住民参加の実態・・・・・・・・・・ 125

岩手県胆沢町における取組み

- 第1節 はじめに
- 第2節 岩手県胆沢町の概況
- 第3節 胆沢町におけるこれまでの総合計画の策定
- 第4節 まちづくり総合計画策定の状況
- 第5節 胆沢町における総合計画策定の特徴
- 第6節 胆沢町における審議会充実型システムによる計画策定の課題
- 第7節 まとめ

第8章 住民意見聴取型システムにおける住民参加の実態・・・・・・・・・・ 149

岩手県・巻町における取組み

- 第1節 はじめに
- 第2節 岩手県・巻町の概況
- 第3節 ・巻町におけるこれまでの総合発展計画の策定
- 第4節 ・巻町総合計画策定の状況
- 第5節 ・巻町における総合計画策定の特徴
- 第6節 ・巻町における住民意見聴取型システムによる計画策定の課題
- 第7節 まとめ

第9章 3システム統合事務局参加型システムにおける住民参加の実態・・・・・・・・ 165

東京都三鷹市における取組み

- 第1節 はじめに

第2節	東京都三鷹市の概況	
第3節	三鷹市におけるこれまでの総合計画の策定	
第4節	三鷹市基本構想・第三次基本計画策定の状況	
第5節	三鷹市における総合計画策定の特徴	
第6節	三鷹市における3システム統合事務局参加型システムによる計画策定の課題	
第7節	まとめ	

第10章	類型別の特徴と課題	181
第1節	住民参加の視点からみた3つのシステムの比較検討	
第2節	類型ごとの特徴および必要とされる条件	
第3節	市町村のタイプ別にみた住民参加システムの選択	
第11章	結論	199
謝辞		207
引用参考文献		209

資料編

1.	東北地方の市町村を対象としたアンケート調査票	1
2.	東北地方の市町村を対象としたアンケート調査 問6-10. 記述式回答集計結果	5
3.	田野畑村：基本構想諮問	11
4.	田野畑村：基本構想答申	12
5.	田野畑村：基本計画諮問	13
6.	田野畑村：基本計画答申	14
7.	安代町：第4次安代町総合計画策定委員会設置要項	15
8.	胆沢町：まちづくりまちづくり総合計画審議会条例	16
9.	胆沢町：まちづくり総合計画議会運営規則	17
10.	胆沢町：総合計画策定チーム設置要綱	18
11.	胆沢町：まちづくり総合計画諮問書	19
12.	胆沢町：まちづくり総合計画答申書	20
13.	・巻町：「・巻町町づくり委員会21」設置要綱	21
14.	三鷹市：みたか市民プラン21議会会則	22
15.	三鷹市：みたか市民プラン21作成に関するパートナーシップ協定	24
16.	三鷹市：みたか市民プラン21会議の基本ルール	26
17.	三鷹市：市民プラン21会議発足の契機となった「まちづくり研究所」による市長への提言	27
18.	三鷹市：「みたか市民プラン21」から抜粋 協働のまちづくりに向けて	29

序 章

第1節 研究の背景

地方自治体の行政計画には種々のものがあるが、具体的、総合的かつ包括的なものとして、市町村の総合計画がある。これは、1969年（昭和44）年の地方自治法の改正により、その策定が義務づけられたもので、市町村運営のビジョンとしての性格を有する、市町村における重要な計画である。

行政計画の策定にあたって、住民がその策定プロセスに関わる住民参加のあり方は、当初は審議会が中心であった。最近では、住民意思の反映がより強く意識されるようになり、審議会や市民意識調査を中心とした住民参加形態のほか、数は少ないながらも審議会委員の公募や計画素案の公表などの例がみられる。

市町村総合計画の策定にあたっての住民参加についても、審議会が中心であったが、前述の1969（昭和44）年の地方自治法改正によって法制化された頃から、公聴会やアンケート方式、市民会議などが導入されるようになってきた。この点について、（財）日本都市センターが1997（平成9）年に全国の668市を対象（有効回収数488）に行った調査によると、各種団体や地域団体の代表の審議会への参加、市民意識調査など古い参加手法は多くの都市が採用しているが、計画素案の公表や審議会委員の住民公募といった新しい参加形態の採用は非常に少ないことが明らかになっている。なお、住民参加の形態としては、このほかに、論文募集やシンポジウム開催などのイベント的取組み、まちづくりワークショップの開催などがある¹⁾。

また、1992（平成4）年に改正された都市計画法では、市町村が都市計画に関する基本的な指針を定めるときに、あらかじめ公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされるなど、法的にも住民参加が位置づけられるようになってきた。

1997（平成9）年の河川法改正では、河川管理者に河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、河川整備計画を定めておくこととあわせて、同計画案の作成にあたっては、①学識経験者の意見を聞くこと、②公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないことが定められた（法第16条の2）²⁾。

農村計画の領域においては、1999（平成11）年7月に制定された新しい「食料・農業・農村基本法」を受け、関連法等の改正の一環として行われた2002（平成14）年4月施行の土地改良法改正では、国民の視点に立った、地域に開かれ、地域から支えられる事業への転換として、環境重視とともに住民参加と地域との連携等が盛り込まれ、計画段階における住民参加が制度化されている。

農村地域を対象とした研究では、全国の511市町村を対象に、市町村振興計画における地域別計画策定に関して実施されたアンケート調査³⁾があるほか、住民主導の地域別計画⁴⁾、住民参加の地域別計画⁵⁾の策定に関して、それらの仕組みや計画策定組織の位置づけ、町の振興計画との連携に関して調査分析が行われ、市町村振興計画における地域別計画のあり方が論じられている。また、行政主導による住民主体の地区総合計画づくりを有効な

らしめるため考案された計画方法⁶⁾の研究がある。

地域環境計画の策定過程でも、市民意向把握のためのアンケート調査や市民参加による生物調査、街なみ探訪などが行われる例が多い⁷⁾。

一方、地域づくり活動の活発化により、市町村の計画づくりに際して、住民自らが参画を指向する傾向もみられる。この点について、(財)熊本開発研究センター(1996)の研究報告によると、協働型住民参加への模索として、経済不況下における財政逼迫は、行政主導の地域運営に大きな影を落としており、従来のような行政に依存したままでの住民ニーズへの対応は、徐々に難しくなっていることを背景に、いかにすれば住民を「参加」させうるのかという、参加の技術論・方法論への取り組みもここ数年試みられてきており、「ワークショップ」を中心に、お題目としての住民参加から、テクニックとしての住民参加へと関心のあり方も変化していると指摘している。また、住み良い地域をつくっていくための住民の様々な要求は、今後も増大し多様化していくであろうが、それらに対処すべき行政は限られた組織の中で処理していかなければならないのであり、自ら限界があるとしている。このため、地域全体に関わる施策の決定のためには、地域住民間の合意形成が必要となってくるとし、その際、地域の人々が等しく自由な立場で意見を交わしつつ、合意の形成を図ることが求められるなど、住民参加の必要性を述べている⁸⁾。

さらに、1998(平成10)年3月に閣議決定された新しい全国総合開発計画「21世紀の国土のランドデザイン」では、『「参加と連携」による国土づくり』が大きく掲げられ、住民参加もキーワードとなっている⁹⁾。

その後、2000(平成12)年4月から地方自治法が改正され、計画策定にあたっての国や県の指導がなくなり、これまでよりも市町村の自由度が拡大している。住民参加についても、より市町村の独自性を活かした取組が可能となっている。

このような状況の下で、市町村の総合計画策定過程における住民参加は、未だ十分に確立されたものとなっておらず、計画素案の公表や計画策定審議会等への公募委員の参加など、市町村の段階で、新しいタイプの住民参加方式が模索されている。

全国的な傾向としては、都市部において、住民参加の実践が積み重ねられ、その実態に関する調査研究も進められてきている。それらを中心とした既往研究では、都市総合計画の内容紹介にとどまるものが多く、研究対象として計画策定プロセスや住民参加手法にまで踏み込んでいる例は、少数である。また、町村においては、農村地域の地域別計画の策定における住民参加の実態に関する調査分析が行われているものの、総合計画策定に関しては、都市と比べ、人材スタッフや予算面、運営に関するノウハウの蓄積、専門家の関与等の面で不足があることを背景に、住民参加の普及が遅れており、そのため、調査研究についてもほとんど行われていないのが現状であり、農村地域における市町村を対象とした研究が求められている。

第2節 研究の目的

これまでの総合計画は、十分にその意義と機能が発揮されず、「行政の一方的な宣言」にとどまっていたことが多かったが、これからの総合計画が行政のためだけの計画としてではなく地域住民の計画として機能していくためには自治体の基本的方針や理念、さらに「地域像の合意形成」、「地域生活のルール形成」、「地域形成における役割分担」という側面が付加されるべきで、このため計画策定過程に住民参加が不可欠である¹⁰⁾。

また、市町村の総合計画策定にあたっては、住民参加を単に住民に計画策定への参加の場を提供するだけでなく、総合計画の全体過程を対象とするシステム形成の一環として位置づけることや、住民及び行政双方における意識改革や経験、ノウハウの蓄積、住民意思の計画への反映のしくみ、計画策定後の進捗状況や実施後の評価における住民参加などの課題がある。

前節で述べたように、全国的にみても、総合計画策定過程における住民参加は、未だ十分に確立されたものとなっていないものの、都市部での住民参加は様々な試みが行われており、それらに関する研究も行われている。しかし、町村においては、住民参加の実践が途上であり、それらについての調査研究については、十分に行われていない。

そこで本研究では、特に農村部の町村における総合計画策定の際の住民参加システムについての仮説を構築し、それぞれの特徴や課題及びシステムが機能するための条件などを事例調査によって分析することで、市町村の条件によって、望ましい住民参加システムをどのように選択すべきかを明らかにすることを目的としている。

このため、住民の意思を計画に反映させていくために、住民参加の仕組みを作り、行政と住民とが協働で計画策定を図る一連のプロセスを住民参加システムとよび、調査結果から住民参加システムのモデル（事務局参加型、審議会充実型、住民意見聴取型の3つ、詳細は後述）を設定し、アンケート調査や事例調査を行い、それらをふまえた考察を行なって、それぞれの特徴や課題、求められる条件等を整理し、各市町村の有する条件とそれに適した住民参加の在り方（システムや手法）について、解明しようとするものである。

なお、市町村総合計画は、行政運営の中心的存在とみなされ、総合計画での基本構想はいわば、市町村運営のビジョンにあたる。基本構想のビジョンを受けて、それらの実際のプランは基本計画で受け持つ。さらに実行のアクションは、実施計画で具体化する。総合計画は、計画構成が非常に厳密であり、予算の裏付けもとり、さらに福祉、文化など行政の施策展開の全般を包括する計画である¹¹⁾。

このように、総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画からなるが、本研究においては、基本構想の改定に際して行われる、基本構想及び基本計画の策定過程における住民参加を調査及び分析の対象としている。また、本研究における住民参加は、計画策定の過程に、住民の意思が聴取されたり、反映されたりするように、住民が何らかの形で関わることをさしている。

第3節 研究の方法

市町村総合計画の策定体制について、住民参加のシステムとして、計画策定プロセスを計画案の作成とその修正という視点で見ると、現在の主流は、市町村の事務局が計画案を作成し、それを審議会等で修正するという形式である。しかし、事務局が計画案を作成する過程では、様々な形で住民の意見を聴く試みがなされており、中には事務局サイドに住民を参加させて計画案をまとめるという方式（仮に「事務局参加型」と呼んでおく）を採用している市町村さえある。

一方、審議会の持ち方についても、公募等によって委員の人選に工夫するだけでなく、たとえば、部会方式をとって、より詳しく、より頻繁に計画案を検討するという傾向が見られ、単に計画案への意見を言うだけでなく、計画案の一部を作成するような役割を果たしている例もある。このように審議会の持ち方を充実させる方法をここでは「審議会充実型」と呼んでおく。

また、より一般的に見受けられる形態として、住民アンケート調査やまちづくり検討委員会等を通して、事務局が計画案を策定する際に「住民から意見を聞く」タイプを、「住民意見聴取型」と呼ぶ。

なお、これらの3つの住民参加システムタイプの詳細については、第2章で論じる。

これらの3タイプについてモデルを設定し、東北地方の399市町村を対象としたアンケート調査および事例調査を行った。このアンケート調査では、これら3つのタイプがどこまで普遍的であるかを検証するために、東北6県の全市町村の類型化を試みるとともに、各タイプの特徴と課題を整理しようとしたものである。

また、アンケート調査をふまえ、事務局参加型、審議会充実型、住民意見聴取型それぞれの住民参加システムを採用して計画策定を行った市町村を対象に、事例調査を行った。

事務局参加型システムをとり入れている事例として、首長の改選による交代を契機に住民参加による計画策定を推進した福島県会津坂下町、計画案を検討する企画委員会に住民を参加させ住民意向の反映をめざした岩手県田野畑村、庁内に組織された総合計画策定委員会に住民委員を加え計画検討を行うスタイルをとった岩手県安代町を調査の対象とした。また、審議会充実型システムの事例として、委員の一般公募や部会形式の導入などにより審議会の活性化を図った岩手県胆沢町、住民意見聴取型システムの事例として、町づくり委員会を設置して提言をとりまとめるなど、住民の意思を計画に反映させる方式をとった岩手県・巻町、それぞれについても調査対象とした。さらに、計画素案を作成する前段階から市民公募による検討組織が提言づくりを行うと共に庁内での検討結果を事務局が市民に説明するフィードバックを行うなど町村部にみられない先駆的な都市部の事務局参加型システムの事例として、東京都三鷹市を調査対象に選んだ。なお、事例調査の手法は、関係者を対象とした聞き取り調査及び参与観察（岩手県田野畑村及び胆沢町）、関係資料等の分析である。これらアンケート調査および事例調査により実態を分析し、市町村のタイプと住民参加システム、手法の選択（適合性）等についての考察をすすめた。

第4節 既往の研究

1. 行政計画における住民参加

行政法の立場からみた行政計画と住民参加のあり方に関する研究として、行政計画全般に関する住民参加の必要性に関して論じている北井と畠山をとりあげる。

北井（1993）は、現代行政の特徴は、国、地方自治体を問わず、計画が重要な役割を果たしていることとし、道路、運輸、住宅関係などのハード部門はもとより、福祉、環境、男女共同参画型社会形成などのソフト部門まで、あらゆる行政分野で中長期の計画が策定され、事業は原則として計画に従って展開されていることから、結局、問題は、このように大きな位置を占める行政計画に対して、国民がどのようにして自らの意志を反映し、これをコントロールするかということであると指摘している。

行政計画に関する法律は多くの場合、計画の目標や計画策定の際考慮すべき事項を定めるにとどまるため、計画策定権者に計画内容に関する広範な裁量が認められており、したがって、立法統制は計画策定権者の裁量行使の指針でしかなく、行政を法的に拘束しないので、有効性を持ち得なくなっているとしている。換言すれば、現代の行政は「法律による行政」から「計画による行政」に転換しているという。一方、司法統制も行政裁量の幅が広く、行政計画がどの程度国民の権利義務を制約するのかが不確定であるがゆえに限界があり、このことから、行政計画の正当性は、手続き規制、すなわち計画策定段階における国民（住民）の参加に求めるしかないとしている。

このため、計画策定段階における住民参加保障が必要であるとし、今後の課題として、第一に「一般的なルールを定めること」、第二に「今日的な時代状況の下で求められる行政計画策定への一般的参加手続の内容を再度明確にすること」、第三に「議会ないし議員の果たす役割を再度整理すること」の三点をあげている¹²⁾。

また、畠山（1994）は、住民参加を進めるうえで、行政手続きがどのような役割を果たしうるのか、また、住民参加手続を行政手続法で定める場合に、留意すべき点等に関して論じている。その中で、なぜ行政計画・行政立法に対する参加が必要か、住民参加手続の現状、参加手続の具体化にあたっての留意点、参加方法の検討について、議論しているが、その概要は以下の通りである。

まず、なぜ行政計画・行政立法に対する参加が必要かとして、今日、行政計画・行政立法への参加が、政治学・行政学とは別に、行政法学のレベルで主張されるのは、以下の理由によるとしている。

第一の理由は、行政計画・行政立法の現代行政において占める位置が格段に大きくなったことである。すなわち、行政計画や行政立法は、古くから利用されてきた行政手法であって、それ自体は新しいものとはいえない。しかし、最近の行政計画や行政立法の利用は、量的にも質的にも、過去のそれを大きく凌駕しており、日常的な行政遂行手段として広く機能しているところに、その特徴をみることができる。

第二に、行政計画、行政立法に対しては、「法律による行政活動の規制」（法律に

よる行政の原理)と権利侵害に対する裁判救済という伝統的な行政法理論の枠組みが十分に機能しないことがあげられる。各種の行政計画の策定や政省令の立案にあたって、国や都道府県は、広範囲な、ほとんど無制限ともいえる政策判断の可能性を有しており、法律による拘束は、ゼロにひとしい。したがって、現状では、計画や行政立法を取消訴訟の対象とすること自体が難しいが、仮に実体審理にたどりついたとしても、住民や消費者が計画や政令等が法律に違反していることを理由に勝利することは不可能に近いのである。そこで、裁判救済の不備を是正し住民や消費者の利益を保護するとともに、行政判断の公正を確保するために、住民や消費者を事前に行政の過程に参加させることが必要となってきたのである。

第三に、古典的な考えによれば、公益性(「何が公益か」)をめぐる複雑な利害の調整は、立法段階で終了しており、行政府は、立法府の指令に従って、法律を執行するだけの役割しか与えられていなかった。しかし、「何が公益か」は、しばしば不明確であり、現場で議論することによってしか結論を下すことができない。しかも、その決定はつねに民主的・公正になされねばならず、そのために、できるだけ議論の過程を後悔し、多数の利害関係者を関与させる必要がある。ある論者が指摘するように、「公益」は最初からあるものではなく、手続を経て形成されるものなのである。

第四に、公害・環境問題、消費者問題等の高まりに対応して、住民や消費者が行政の一方的な判断に満足せず、行政計画の策定や行政立法の制定に積極的な関与を求めようになってきたという状況の変化がある。ここでも、行政が判断権を独占し、住民に結論のみを押しつけるという旧来の図式は通用しなくなってきたのである¹³⁾。

次に、住民参加手続の現状について、行政計画は、その種類が多岐にわたり、実体的要件や法律的な効果もまちまちであるとし、法律上の根拠については、最近の都市計画・開発関連法制のなかには、計画の策定について法律上の根拠条文をおくものが増えつつあるが、他方で、地域の社会構造や産業構造を長期的に整序する効果を持ちながら、法律の根拠を有しない計画や、その効果も定かでない計画も少なくないと指摘している。

また、計画の意義・内容を法律に明示している場合であっても、策定のための手続まで定めている例はまれであり、せいぜい、関係行政機関の長との協議、審議会への諮問、地権者等利害関係人の意見申出・異議申立などが求められるにすぎないとし、このうち、最も広く採用されているものとして、審議会方式をあげている。

審議会については、その種類や構成もさまざまであるものの、委員は、関係行政機関の職員、関係業界・団体、自治体の代表、行政職員のOB、学識経験者などが大部分を占め、一般住民や市民団体から委員が選ばれることはほとんどなく、一定の団体に委員を割り振る「あて職」や特定の者が多くの委員を兼任するという問題を指摘し、実質的な審議は部会や専門委員会でなされ、総会での審議は形骸化しているものが多いと述べている。

また、そのほかに、住民参加を認める例として、都市計画法では、知事または市町村が、都市計画の案を作成しようとする場合において、必要があると認めるときは、公聴会等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとし(都市計画法16条1項)、都市

計画案の縦覧があったときには、関係市町村の住民および利害関係人が縦覧期間内に意見書を提出できるものと定めている（同法17条2項）が、実際のプロセスでは、公聴会が開かれる以前に計画案の骨子が確定しており、公聴会の後に、大幅変更することは不可能であるとしている。現在の手続では、そもそも公聴会の意見を取り入れて計画案が変更されるようになってはおらず、公聴会は最初から儀式でしかありえず、現在の公聴会の運営には、公述人の選定、意見交換、・質疑の有無、議事録・要旨の作成方法などに改善すべき点が多々あり、そこでの意見が、計画案の作成にどのように反映されるのかも明確ではないとし、これらが、公聴会の形骸化に拍車をかけていると指摘している。

以上の論点をふまえて、参加手続の具体化にあたっての留意点として、次のような点をあげている。一般に、行政過程に対する住民参加には、①自己ないし集団の利害に係わる事項について、事実や意見を表明し、法律の適正な執行を求めるための利益代表的な参加と、②必ずしも自己の直接的な利害を主張するのではなく、行政過程の公開、各種の意見の公正な反映等、合理的な意思形成の確保をめざす参加の二つがあるといわれるが、行政計画・行政立法への参加を議論するにあたっては、このいずれに力点をおくかで、ある程度、制度化の方向が定まってくるため、参加の目的を明確にする必要があるとしている。

行政計画・行政立法手続への参加は、一般的に②を目的とするといわれるが、現在の日本の状況では、住民が一般的な行政への関心から積極的に参加を求めてくる例はまれであって、ここでの参加を、広く一般の住民の意見を聞くための手続に純化するのは、問題であり、むしろ関係地域の住民・消費者・関係団体等の参加を優先的かつ積極的に保障するための手続が必要といえるだろうと指摘している。

参加の時期については、理想を述べると、計画策定・行政立法への参加は、計画案等の変更が可能な段階での参加、すなわち、できるだけ早期の参加が望ましいとし、参加者の範囲については、一般に住民参加は、多数の者に開放されているのが望ましいが、それも事柄により、まず直接的な利害関係者や関連の団体の参加を図り、その後に、周辺の住民、一般市民、消費者にまで参加の範囲を拡大すべきだろうとしている。

これらの条件をふまえ、具体的にどのような参加方法があり得るかとして、都市づくり・街づくりに関しては、市民諮問委員会などが、また、科学的・専門的な判断が必要な事項については、専門家による調査会・検討会などが組み合わされるべきであるとし、前述のように、現在の公聴会や審議会のあり方には、問題が多いものの、現在のところ、数少ない住民参加手段であって、その積極的な活用を図る努力が必要であると指摘している。

以上のように、計画行政と住民参加という観点からみると、現代の行政が「法律による行政」から「計画による行政」に転換している中で、行政計画の正当性は、手続き規制、すなわち計画策定段階における住民参加に求めるしかないとしている。

また、住民参加を制度化するにあたっての留意点は、参加の目的を明確にすること、計画案等の変更が可能なできるだけ早期の段階での参加が望ましいこと、参加者の範囲は一般に多数の者に開放されているのが望ましいこと等をあげている。ただし、参加者の範囲については、事柄によるとされ、まず直接的な利害関係者や関連の段階の参加を図り、そ

の後に、周辺の住民、一般市民等にまで参加の範囲を拡大すべきで、参加の時期や方法も考慮してその範囲を設定する必要があるとしている。

参加手法については、問題が多いものの、公聴会や審議会は、現在のところ数少ない住民参加手段であることから、その積極的な活用を図る努力が必要としている。

2. 都市計画における住民参加

総合計画以外の行政計画においても、住民参加が行われており、前述の通り、都市計画マスタープランにおいては、改正都市計画法（1992）で、市町村が都市計画に関する基本的な指針を定めるときに、あらかじめ公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされるなど、法的にも住民参加が位置づけられるようになってきた。その実態に関しては、多数の論文があることから、総合計画策定との関連がみられるものを中心に概観する。

三船ら（1997）は、都市計画制度においては、地域地区が全国一律の規制であるのに対して、地区計画は地区の状況に応じて選択できるメニュー方式となっていることや、計画の策定にあたって市町村が主体となって地区住民らの意向を十分反映することが義務づけられていることから、住民参加型のまちづくりを目指す制度であるとし、都市計画マスタープランの策定に対する市民参加については、都市計画法第18条の2において、「市町村は、基本方針を定めようとするときには、あらかじめ公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」とされ、策定段階への住民参加が法的に義務づけられていることが重要なポイントと指摘している。

ただし、法に住民参加が規定されているものの、具体的な方法が明示されていないため、住民参加の方法は各市町村の創意工夫に委ねられているのが実態で、住民アンケート、公聴会、説明会の実施等の従来型の住民参加が行われている一方、ワークショップ方式等の新たな参加の手法が行われている例も見られると、現状を捉えている¹⁴⁾。

増田（1998）は、都市マスタープラン策定に関わるコンサルタントの立場から、特に同プランにおける将来像や目標人口等の設定にあたって「即する」べき関係にある「総合計画・基本計画」との関わりを中心に、以下のように整理している。

都市計画は都市計画法に拠り、総合計画（基本構想）は地方自治法に拠り立案され、両者は自治体内ではそれぞれ建設・都市計画部門と企画部門が中心となり立案、実施されてきたが、性格等の違いから、内容的には時として緊張関係を有する場合もあったものの、基本的には緊密な関係を保持してきたといえる。

昭和30年代後半以降の高度成長に伴う地域社会の変化に対応して、1968（昭和43）年、都市計画法の改正による「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画」と「開発許可制度」が採用され計画的な都市づくり・都市整備を目指したのに対して、1969（昭和44）年の地方自治法の改正により総合的・計画的に行政運営とまちづくりに向けた「基本構想」の策定と議会議決が義務づけられた。

さらに、1980（昭和55）年には、「地区計画」制度が創設されると共に、総合計画

においては1982（昭和57）年に「市町村計画の体系と参加—市町村計画の策定に関する研究報告書」において地区別計画が検討された。市町村においては、総合計画の一環として住民参加を経ながら「地区別計画」を策定するようになった。また、今回の都市マスタープランの立案に際しても、住民参加に配慮した地域別構想の立案や住民に分かりやすいとりまとめの必要性等が謳われているなど、総合計画の地区別計画の立案時に検討されてきた事柄とも密接につながる形となっている。

これは、両計画が共に都市・地域における問題・課題の解決に向けてより具体的、即地的な対応が求められるようになってきたこと、また、まちづくりにあたっては広く住民の理解と参加が必要であるといった認識が深まったことによるであろうとし、いずれにせよ、市町村においては企画部門を中心に総合計画の策定を通して住民参加や庁内調整、基本計画・実施計画等を通じた実施、執行管理等のシステムやノウハウを有しているはずであり、都市マスタープランと総合計画の策定・具体化にむけて市町村レベルでの有効な結びつきが望まれるとしている。具体的には、将来像、目標年次、目標人口、部門別の整備方針、地域別の整備方針等において、具体的な調整や検討すべきことがある、としている¹⁵⁾。

嘉手川（1998）は、地方小都市の都市マスタープランにおける住民参加について注目し、大都市等とは様相が異なっていると、以下の点を指摘している。一つは、行政と住民が比較的密着した関係にあること、もう一つは、集落懇談会なり行政懇談会なりが定期的に行われていることが多く、住民要望のいくつかは行政に反映されているのが現状であるとしている。また、行政職員が主体的に都市マスタープランを作成できるかという企画能力の問題については、都市計画部門の職員だけでは、対応しにくいのが地方都市の現状であるとし、都市計画部門は、時間的に乏しく、企画立案能力のある人材は、企画部門に配属されている場合が多いとしている。

また、嘉手川は、ともすれば、職員の企画能力が乏しいとされるが、そうではないとし、職員の絶対数が少ないために、全体として有機的・システムの的に取り組まなければならないはずであるとし、その取り組み方を検討する必要があると指摘している¹⁶⁾。

西田（1998）は、市民参加が段階的に発展してきているとし、都市計画マスタープランへの市民参加は、行政主導でややイベント的な「ワークショップ型の参加」（鎌倉市、大和市など）を第一世代とすると、「カウンタープラン、意見書提案型」（杉並区など）の第二世代に入っており、パートナーシップを意識した市民案づくり（地域の実態をふまえた現実性のある提案など）と、行政の柔軟な対応により市民の意見反映が可能となってきている。さらに、策定作業や地域説明会の市民委託（調布市）や複数の市民案をベースにした策定委員会の実施（狛江市）など「パートナーシップ型」の第三世代への試みも出てきており、市民の活動をどのように行政がサポートしていくかが課題となりつつあると指摘している¹⁷⁾。

米野（1999）は、建築・都市計画分野における住民参加研究における参加の活動および参加を扱う研究の「方法論」について、過去の700編の論文を分析し、類型化し特徴を説明、変遷を示すとともに、これらについて相互の比較検討を行い、今後の課題を整理して

いる。それによると、以下の3つのタイプのアプローチに類型化される。すなわち、第一に、住民参加活動の実態やそれに関わる住民の行動・意識を対象として、これらを数量的に把握しようとする数量的アプローチ、第二に、参加による計画策定の中での活動・行為を詳しく把握し、その状況を整理することで参加の意味や課題を解釈し提示する解釈的アプローチ、第三に、研究者が参加活動に直接的に関わり、実践することを通じて考察する実践的アプローチがあるとしている¹⁸⁾。

渡辺（1999）は、1992（平成4）年に改訂された都市計画法により、参加型都市計画マスタープランづくりが制度化されて以来7年近くが経過した時点で、全国55.8%が策定中・策定済となっている状況をふまえて、住民参加について、次のように論じている。

参加の実態は、手法として「アンケート」が76.6%（策定済）、81.4%（策定中）と高く、「策定委員会への住民参加」4.9%、28.8%、「シンポジウム、ワークショップなどのイベント」7.0%、16.1%など、概して遅くスタートした「策定中」の市町村が新しい手法をより多く取り入れているが、参加の実態は大きく飛躍した跡がみえないとしている。その理由として、参加が従来にない技術と思想を必要とし、市民も行政も未だ十分に習熟していないからではないかと指摘している。

また、そもそも参加とは、究極的には政府の機能全般に対する参加であり、プランの作成は、施策遂行のための一手段に過ぎないとし、参加の問題は、市町村の施策の立案から実施までの全プロセスの中で考慮する必要があるため、参加の段階を次の4段階でとらえて論じている。

もし参加を徹底するのであれば、プランの作成の全プロセスを定める段階（プロセス設計）から、策定委員や市民も一緒にプロセス設計に参加しておかないと、手遅れになる可能性がある。なお、策定開始後でも、行政側は委員の要求等により、プロセスを変更する柔軟な対応が求められる。

プラン作成の段階では、委員会やワークショップなどの参加者は、少なくとも半数は公募にすべきであり、また全ての会合は公開、インターネット等で容易に入手可能とすべきである。「公開公募の原則」は、参加の基本である。

次のプランの公定化の段階においては、策定プロセスの各主体は、それぞれの自己責任において、自らの判断を下すべきであり、次なる主体が前の案を修正・否定することは許されるべきである。重要な点は、その際、理由を明記することであり、論点の異同が公開され、議論・批判に晒されることである。

さらに、いったん策定されたプランの運用状況を「監視」する問題、つまり「マスタープランの管理」というあらたな領域、プラン改訂の段階がある。

また、参加には素人の常識を越えたある種の「技術力」が必要で、そのギャップを埋めるのは学習であるとし、財政や法律などの制約下で政策を実現するためには、全体を見渡しながら、個別要求を取捨選択し、政策として評価し、またはとりまとめる能力が必要とされ、そのため、「現場学習」、「相互学習」、「自己学習」が重要となる。このように「学習なくして参加なし」であり、同時に、素人だけの集団では、自己満足等に陥り、活力を

失いがちとなることから、必要なことは、そこに外部から適切な刺激や情報を投入することであり、ここに専門家の重要な役割があるとしている。さらに、「参加は学習を要し、学習は支援を要する」という図式の中で、「支援」機能こそ、市町村に最も必要とされている機能と指摘し、住民参加の法的根拠としては、まちづくり条例を制定すべきであろうとしている¹⁹⁾。

川上ら（2000）は、全国を対象に都道府県及び市区町村調査を実施することで、全国的な都市計画マスタープランの策定状況を把握し、策定体制やプロセス、都市計画マスタープラン策定上の課題などを明らかにすると共に、特に都道府県による影響、市区町村の策定体制、住民参加の実態と課題について考察することを目的にしている。

調査の対象は、47都道府県と全国532市区町村で、都道府県の回収率は100%、市区町村は91%であったとし、主な調査項目は、都道府県調査では、管轄内市区町村の策定状況・策定に関する指導・策定資料・広域的整合性の調整・支援について、市区町村調査では、これらの項目の他に、都市計画マスタープランの役割や位置づけ・他組織との関わり・地域別構想・住民参加と情報公開について、それぞれ尋ねている。

その結果、住民参加に関しては、住民参加の現状、住民参加段階、住民参加機会、住民意向の反映、住民参加の促進要因等に関する回答が得られた。これらの概要は、以下のとおりである。

住民参加の現状としては、「十分とは言えないが、今後も発展させていく予定」が324（68%）で最も多く、積極的であるが発展段階にあると考えられる。

計画策定において住民参加を必要と考える段階としては、「現状把握・課題抽出段階」が、208/382市区町村（55%）と最も多くなっている。策定委員会の構成員が、諸団体代表や一般市民等を含み、多様になるにつれ、早い段階からの参加を行う傾向がみられる。

住民参加手法としては、「アンケート」369/460（80%）、「説明会」288/460（63%）などの消極的な参加形態が多くみられたが、「その他」として、「懇談会への参加」、「住民ヒアリング」、「小学生による絵画」、「まちづくり探検隊（小・～6）」、「区長への手紙」といった自治体独自の参加の工夫もある。また、「現状把握」や「目標設定」等の早い段階から参加機会を設けている市区町村では多様な参加手法を用いており、逆に、遅い段階からの参加機会では「説明会」といった消極的な手法のほか、「策定委員会への参加」が比較的多かった。

住民参加による計画案への反映については、住民からの「提案有・計画案修正有」が420中166（40%）と最も多かったが、「提案有・修正無」98（23%）、「提案無・修正無」53（13%）と、住民意見が反映されていない自治体。住民からの働きかけが少ない自治体も存在した。

住民参加を促進する要因に関しては、476市区町村中「住民の意欲」383（80%）が最も多く、次いで「行政からの情報公開」288（61%）、「参加機会の提供」261（55%）、「住民団体の活性化と活動支援」183（38%）などであった。これより、行政側

の積極的な対応が今後の住民参加にとって重視されていることがわかる²⁰⁾。

したがって、以上の結果から、住民参加は発展段階にあると考えられ、今後、住民意識の促進や情報公開等、行政による対応が必要と考えられるとしている。

以上、都市計画の分野では、改正都市計画法（1992）によって、都市計画マスタープランへの住民参加が位置づけられた中で、特に地区計画において、地区の状況に応じて、住民アンケート調査や、公聴会、説明会等の従来型の住民参加が行われているほか、ワークショップ方式等の新たな参加手法を取り入れた実践が行われている。

また、各地で行われている市民参加は、段階的な発展をみせ、行政主導でややイベント的な「ワークショップ型の参加」（第一世代）から、「カウンタープラン、意見書提案型」（第二世代）や「パートナーシップ型」（第三世代）への試みも出てきており、市民の活動をどのように行政がサポートしていくかが課題となりつつある。

さらに、そもそも参加とは、究極的には政府の機能全般に対する参加であり、プランの作成は、施策遂行のための一手段に過ぎず、参加の問題は、市町村の施策の立案から実施までの全プロセスの中で考慮する必要があるとし、そのため、参加の段階を「プランの作成の全プロセスを定めるプロセス設計」、「プランの作成」、「プランの公定化」、「プランの運用状況を管理」の4段階でとらえる必要があり、参加にはある種の「技術力」が求められ、そのための「学習」が必要と指摘されている。

最近の全国規模の調査結果からは、住民参加が発展段階にあるとされ、今後、住民意識の促進や情報公開等、行政による対応が必要と考えられている。

3. 農村計画における住民参加

農村計画においては、金・藤本・三橋（1998）は、市町村振興計画における地域別計画策定に関して、全国3232市町村のうち人口10万人以下、都市計画区域30%未満の農村的市町村500をランダムに選び、さらに予め情報のある11市町村を加えた511市町村の企画担当部局を対象に、アンケート調査を行い（回収数401）、地域別計画のあり方等を明らかにすると共に3町村を対象に事例調査を行っている。その結果、市町村振興計画の策定に関しての住民意見反映方法は、「審議会」、「一般住民アンケート」、「（各種）懇談会」の順に多く、住民参加を行っている分野については、現在は、「医療・福祉・保健」、「教育・文化・スポーツ」の順で割合が高く、将来では「生活環境整備」、「医療・福祉・保健」の順であったという。

地区別計画の策定状況については、回答市町村401のうち、現在が61、過去が16で、合計77市町村が策定または策定中であり、策定単位は旧町村など比較的大まかな区分の「独自のゾーニング」によるものと、最も細かい区分である「集落」によるものに、ほぼ二分されている。地域別計画策定の目的は、「地域の個性を重視した振興計画を作るため」や「振興計画に基づく事業を円滑に行うため」が多い。

また、振興計画における地域別計画策定と住民参加の仕組みは、次のように整理されている。①計画策定での住民参加をしやすくするためには、住民活動の場である組織の存在

があげられる。②組織があるだけでは不十分であり、組織における住民の学習と、住民と行政の意思疎通および相互学習も同様に重要である。③まちづくり組織内に行政の職員や専門家が加わる必要があり、住民の意見が一方的な行政への要望に止まってしまうことを防ぐための効果大きい。④支援体制のあり方も大きな条件の一つとなっている。⑤確かに財政の支援は必要であるが、それ以上に住民と行政の学習、研修の支援が重要である。

そのうえで、地域別計画の策定にあたっては、住民と行政の職員の双方が学習することによって、住民と行政の役割が明確になり、事業化の際に生じる行財政的な問題の解決を容易にするための糸口となるとし、そうした相互学習の仕組みを地域別計画策定の過程で住民参加という観点から積極的に取り組む必要があるとしている²¹⁾。

また、金・藤本・三橋（1999）は、住民主導の地域別計画の策定に関する研究として、山形県金山町の事例について、住民主導の仕組みやそのための計画策定組織の位置づけ、町の振興計画との連携に関して調査分析を行い、市町村振興計画における地域別計画のあり方を論じている。

金山町では、基本構想等の見直しにあたり、住民参加の町づくり方式で「金山町全町公園化構想」を平成5年に策定している。「金山町総合振興計画」では、「公園化構想」の策定プロセスを発展させ、踏襲した。また、「公園化構想」を推進するため、町内を大きく5つの基本地域に分けて、住民自ら地域計画をつくっている。

調査分析の結果、金山町で住民主導の地域総合振興計画を可能にさせる要件として、町レベルでは、上位計画である「公園化構想」の実現に向けて住民主導の地域別計画を明確に位置づけ、その実施方法などを地域に提案したこと、それに関連する情報の提供、地区振興交付金の交付があげられている。また、長期間にわたり変わらない行政区域から形成される地区（集落）のコミュニティが地区レベルへ住民の意見を吸い上げる背景になっていると考えられるとしている。一方、計画の策定段階での行政側の役割も重要であるとし、計画の内容が要望に留まらず、実行可能な計画を目指せるように、計画策定事務局が住民と行政との役割分担を調整し、相互協力的な計画内容を作成すること、そして、住民側が策定した計画案と町の計画との調整を図ることをあげている²²⁾。

さらに、金・藤本・三橋（2000）は、住民参加の地域別計画の策定に関する研究として、福島県只見町の事例について、地域別計画策定における住民参加の仕組みや計画策定過程での合意形態、町の振興計画との連携に関して調査分析を行い、市町村振興計画における地域別計画のあり方を論じている。

只見町では、都市との交流をテーマとした第5次只見町振興計画が平成8年に策定され、基本計画に住民参加による個性豊かなふるさとづくりを位置づけ、「27集落21世紀活性化プラン」の推進による各集落ごとの集落活性化計画づくりが進められた。

調査分析の結果、只見町では、振興計画での地域別計画の明確な位置づけや行政による専門家の派遣、事務局としての職員の参加と助成金の支援等によって、住民が主体的に地域のまちづくり活動を企画し、集落活性化計画を策定できるようになっている。つまり、行政が住民のまちづくり活動を側面から支援する住民参加形態である事が明らかとなっ

た。そして、策定された計画を実践し、見直しながら継続性を保つためには、住民のまちづくりに対する学習や意識を高めることが必要であり、また、集落の計画が町の計画と整合性を持つことが重要であり、その役割を担えるのが地区センターであるとし、地区センターが行政と連携しながら、住民側の立場で住民及び専門家がまちづくりに関する自由な学習ができるように専門家との連携を強めること、まちづくり活動の支援だけではなく、集落レベルでの計画を地区単位で見直し、総合的に検討する役割を持つことが望まれるとしている²³⁾。

牛野（2003）は、神出方式による住民主体の地区総合計画づくりの事例として、兵庫県神戸市、三原町、南淡町など10地区の比較研究を行っている。

牛野の研究では、緊張モデルに基づき、神出方式による計画策定を進めるものである。その基本的な考え方は、以下の通りである。

緊張モデルとは、市町村総合計画の実行性を高めるために考案された農村計画体系とされ、市町村総合計画・地区総合計画・市町村実施計画・地区実施計画が相互に緊張関係（フィードバック）を持つことが期待されるものとされている。

神出方式は、行政主導による住民主体の地区総合計画づくりを有効ならしめるため考案された計画方法で、①2層型の地域づくり協議会と内部支援体（市町村等）と外部支援体（国・県・プランナー等）とで構成する計画組織を設立し、②自己点検調査書→構想計画書→基本計画書の3段階の地区総合計画づくりを3年間で策定し、③3段階の計画づくりに対応して集落点検図の作成やアンケート調査等の必要な調査をする、というものである。なお、現況の調査や計画案の検討にあたっては、ワークショップ方式の導入がみられる²⁴⁾。

以上、農村計画の分野でも、調査が進められており、市町村振興計画の策定に関しての住民意見反映方法は、「審議会」、「一般住民アンケート」、「（各種）懇談会」の順に多く、住民参加を行っている分野については、現在は、「医療・福祉・保健」、「教育・文化・スポーツ」、将来では「生活環境整備」、「医療・福祉・保健」の順であったという。

地区別計画の策定状況については、策定単位は旧町村など比較的大まかな区分の「独自のゾーニング」によるものと、最も細かい区分である「集落」によるものに、ほぼ二分されている。地域別計画策定の目的は、「地域の個性を重視した振興計画を作るため」や「振興計画に基づく事業を円滑に行うため」が多いとされ、そのための住民参加には、①住民活動の場である組織の存在、②組織における住民の学習と、住民と行政の意思疎通および相互学習、③行政の職員や専門家の関与、④支援体制のあり方、⑤住民と行政の学習、研修の支援などが重要であるとしている。

また、緊張モデルでも、市町村総合計画・地区総合計画・市町村実施計画・地区実施計画が相互に緊張関係（フィードバック）を持ち、①2層型の地域づくり協議会と内部支援体（市町村等）と外部支援体（国・県・プランナー等）とで構成する計画組織の設立、②自己点検調査書→構想計画書→基本計画書の3段階の地区総合計画づくり、③それに対応した集落点検図の作成やアンケート調査等の実施が重要であるとされている。

第5節 本論文の構成

本論文は、序章に続き、以下のような各章の構成となっている。

最初に、総合計画とその策定過程への住民参加に関して、既往の研究や報告から、その理論や社会的な意義等を考察する。

第1章では、市町村総合計画の歴史や法律上の位置づけ、策定状況と住民参加の経緯について整理する。

続く第2章は、市町村総合計画策定プロセスへの住民参加システムに関して、住民意見聴取型、審議会充実型、事務局参加型の3つについて、モデルの設定を行う。

第3章では、東北6県399市町村を対象としたアンケートによる実態調査の結果から、3つの住民参加システムのモデルについて、検証を行う。

第4章～第8章では、事務局参加型、審議会充実型、住民意見聴取型の各事例について、実態を明らかにし、それぞれの住民参加システムによる計画策定の課題等を整理する。

また、第9章では、事務局参加型として都市部の先進事例にまで対象を拡げ、実態を明らかにすると共に、調査対象都市固有の条件や都市の持つ条件について考察する。

これら実態分析をふまえ、第10章では、事例調査とアンケート調査の分析結果から、類型毎の特徴と課題を整理し、それぞれに必要なとされる条件を明らかにする。さらに、どのような条件の市町村に、どういった住民参加システムが望ましいか等について考察する。

最終章の11章は、全体を通じた結論である。

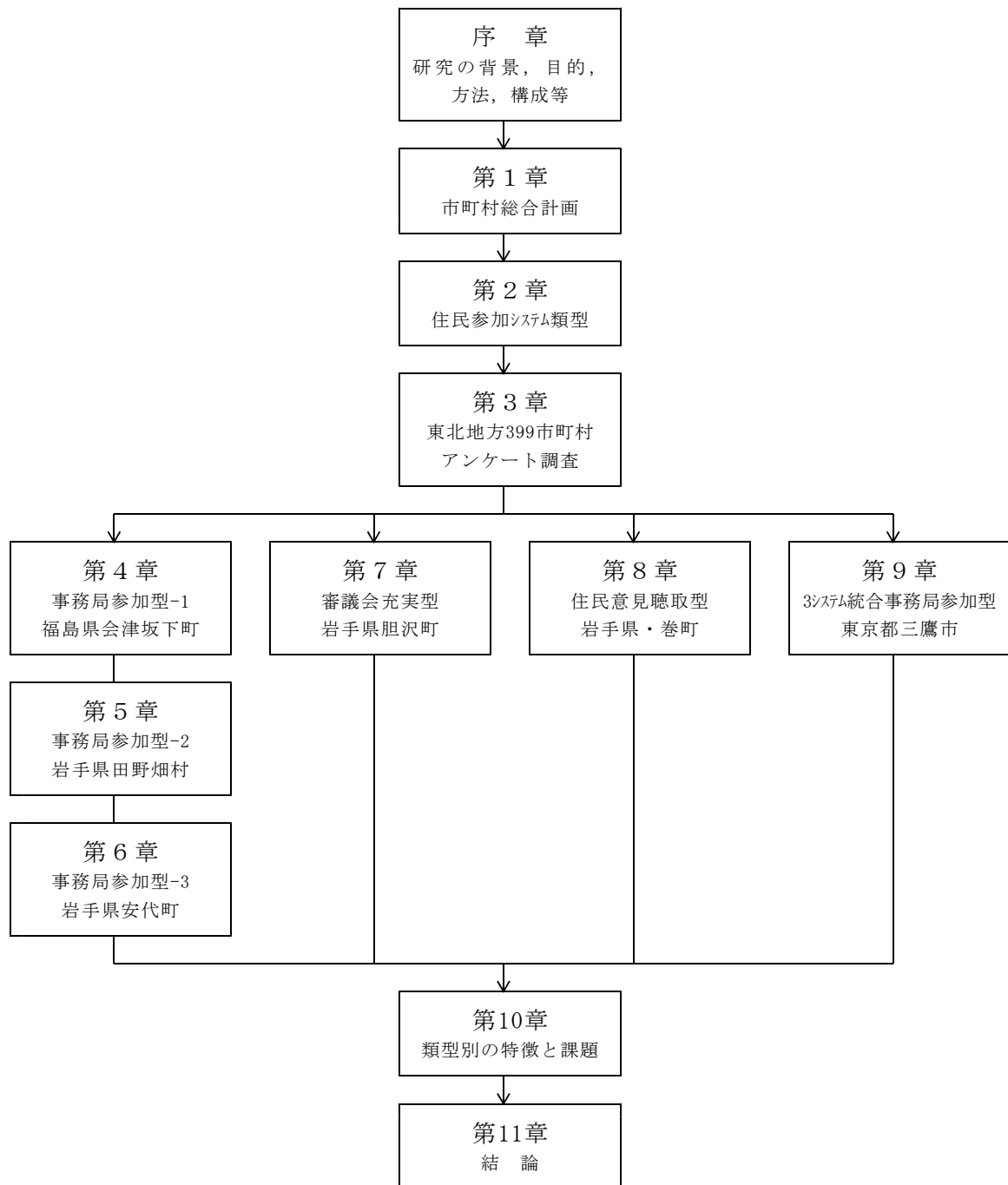


図 0 - 1 本論文の構成

第1章

市町村総合計画における 住民参加の展開と現状

第1節 市町村総合計画

森村（1998）によると、市町村計画が法律で最初に取り上げられたのは、1953（昭和28）年の町村合併促進法（3年の時限つき）に基づく新市町村建設計画であったとしている。

1956（昭和31）年には、町村合併促進法の後を受けて、新市町村合併促進法が制定された。町村合併促進法が施行された1953（昭和28）年10月から、新市町村合併促進法が一部失効した1961（昭和36）年6月までの間に、市町村数は9,868から3,470へと約3分の1に減少し、このうち新市町村の全体に占める割合はかなり高く、ほとんどの市町村が新市町村建設計画の策定を行っていたことから、この計画は、合併のための条件整理といった色彩の濃いものであるが、今日の市町村計画の前身であることに変わりはないとされている。

1969（昭和44）年に地方自治法は改正され、同法第2条第5項では、基本構想の策定が義務づけられている。同年9月には、「基本構想の策定要領について」なる行政局長通知が出されている。

なお、地方自治法の改正に先だって、「市町村計画策定方法研究会」が設置され、同研究会は、1966（昭和41）年3月に報告書「市町村計画策定方法研究報告」（1966.3、国土計画協会）をまとめた。この中で、市町村計画は、基本構想、基本計画、実施計画からなる重層的計画体系として、策定されるべきであると提案している¹⁾。

1969（昭和44）年の地方自治法改正以降における総合計画に関する議論について、概観すると、以下のとおりである。

市町村計画策定方法研究会（1966）は、1969（昭和44）年の地方自治法の改正以前の議論として、市町村計画の基本的な考え方およびそれに関連して、市町村計画策定にあたり特に留意しなければならない基本的な問題を論じている。

この中で、市町村計画のあり方の基本については、次のように整理している。市町村計画は、これを①基本構想/市町村または市町村の存する地域における将来の目標および目標達成の施策構想を基本的に取りまとめたもの、②基本計画/地域の将来の目標およびその目標に到達するための市町村の施策の大綱を体系づけてとりまとめたものおよび③実施計画/基本計画で定められた市町村の施策の大綱を市町村が現実の行財政のなかにおいてどのように実施していくのかを明らかにするためのものの3段階に区分して作成することが適当であるとしている。

また、策定にあたって留意すべき事項として、科学性、総合性、具体性の3つをあげ、特に具体性については、計画が具体的であることは、住民の生活に密着していること意味するとして、市民参加の必要性を述べている。

計画の策定にあたっては、計画が住民とかけ離れた存在となつては意味がなく、したがって、住民にとって納得のいく計画を樹立して計画の円滑な実現を図ると共に、住民に市町村振興について参加の意欲を持たせるために計画の策定にあたってはあらゆる機会と手段、方法を活用して住民の参加を求めるべきであり、その方策の一つとして基本構想や基本計画については審議会を設置し、その審議を経たうえで策定することは、きわめて適切

であるとし、住民参加の方法として審議会を提示している。

なお、審議会を設置してもその活動、運営および構成メンバーが適切でないならば、必ずしも住民参加は達成されず効果もないとし、構成と活用の重要性を指摘している。

また、住民参加の手法として、各階層、各地域、各団体などを対象として開催する公聴会をあげている。さらに、計画策定における住民参加を全うするためには、基礎調査の段階において住民参加を求めることも重要とし、審議会の専門委員会への参加や婦人会や青年会等の組織を通じた意見聴取をあげている²⁾。

次に、財団法人地方自治協会（1976）は、以下のように、基本構想の課題と展望を分析している。

1969（昭和44）年の地方自治法改正によって、市町村は、議会の議決を経て、地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定めなければならないこととされた。以後、7年を経た時点で、全国の市町村の約75%がこの法改正の趣旨に則り、基本構想を策定している。

地方自治協会は、「基本構想の課題と展望」というテーマのもとに、基本構想のこれまでの問題点や今後のあり方を検討するため、学識経験者および自治体関係者で構成する基本構想研究会を設置した。同研究会では、委員全員による討議と基本構想を策定している5市町に対する現地調査、ヒアリングをあわせて実施し、諸問題の検討を行っている。

この中で、基本構想の策定過程における問題点と今後の方向として、①策定過程における住民参加、②策定過程における議会の関与、③策定過程における庁内の協力、④策定に際しての外部への委託、の四点をあげている。

住民参加に関しては、多くの市町村で審議会の設置、市民集会や公聴会の開催、アンケートや論文募集の実施などが行われていることを示したうえで、その必要性について、①住民の行政需要の正確な把握、②基本構想の策定に住民が直接参加することを通して、住民を真に自治の主体・担い手にたらしめること、③各種施策の円滑な実施のための基本的条件をあげている。

また、この時点で、策定過程における住民参加のための方法として、審議会とアンケート方式、市民集会・公聴会方式をあげている。そのうちの審議会方式は、有識者による代表参加という性格が強く、策定過程における住民参加の方式としては一定の限界があるとし、アンケート方式は、住民の要望を最も直接的にとらえる反面、それらの要望を全面的に基本構想の内容に反映できないことから、どの種の要望を重視しどれだけ実現するかという検討が必要であるとしている。また、市民集会・公聴会方式については、形式的には広く住民が行政上の意志決定に参加しうる機会を与えるものとなっているものの、実際には、必ずしも、全部の住民が積極的に参加するものではなく、特定層の住民ばかり参加したり、具体的なプロジェクトについて意見を求めるような場合には活発に意見がのべられるが、市町村全体の将来ビジョンのような抽象的な問題についてはあまり十分な意見をえることができない場合もあるようであると、問題点を指摘している。

さらに、策定過程における住民参加の今後の方向として、次の二点をあげている。

第一に、現行の策定過程における住民参加の方式は今後ともできるだけ推進していくことが望ましいとし、その場合、諸方式を一律にすべて採用するのではなく、各市町村はその住民の市町村行政への関心、市民集会等への参加の意欲度等を十分考えたうえで、その市町村にとって最も適切な方式の組み合わせを選択すべきであるという。第二に、策定過程における住民参加を進めるに際しては、特に地区単位で行うことが望ましく、審議会や市民集会・公聴会等の方式において実際に参加するのは一部の住民に限られる場合が多く、また一般の市町村住民にとっては、直ちに市町村の将来ビジョンや施策等の問題について明確な意見を表明することが困難な場合が多いという欠点があることから、それらの問題点を少しでも解消する方法として、地区を単位とした実施が望ましいという³⁾。

1980年代に入り、住民参加・住民活動調査研究会（1982）は、1979（昭和54）年から3か年間にわたって自治省が国土庁の定住構想推進調査費の移替を受けて行った「定住構想と市町村の役割に関する調査研究 市町村計画と同計画策定過程における住民参加のあり方」の最終報告として、市町村計画のあり方全般について取りあげている。これは、計画制度をめぐる諸条件の変化のもとで、1966（昭和41）年の「市町村計画策定方法研究報告」（以下、「研究報告」という）に代わるものとしての性格を有するものである。

この間に変化した諸条件として、第一に、高度成長経済から安定成長経済への移行に伴う経済社会情勢の変化、第二に、住民の政策形成への参画の要請の高まり、第三に、ここ十数年の市町村計画の運用の実態、あるいは住民の参画等の新たな要素の発生をふまえた計画の体系についての見直しの必要、をあげ、問題が生じてきていると指摘している。

その一方で、この時点で、計画期間が10年のものが多いことから、改訂の時期を迎え、1980（昭和55）年（1980.5.2～1981.5.1）を例にとると、基本構想の改定を行った団体は387団体、基本計画を改定した団体は520団体となっており、市町村計画全般について再検討を行い、時代の流れにあった方向を提唱することに意義があるとしている。

市町村計画の課題として、第一に、策定率100%、第二に、基本構想が議会の議決案件とされたことをふまえた基本構想の位置づけの再検討、第三に、実施計画の策定率向上、第四に、市町村計画の主要課題の変化など新しい事態への対応があげられている。また、第五として、計画策定過程における市民参加について、参加の重要性は次第に認識されてきているものの、実際にはまだ十分な対応が行われていないとし、従来その中心的手法とされてきた審議会、地区住民集会、市民意識調査という手法の市民参加の機能についても議論があり、新しい市民参加手法の提唱等市民参加のあり方については再検討すべき点が少なくないと指摘している。

また、地区別計画策定の動向として、市町村計画においては、計画策定過程における住民参加の充実が重要な課題となっており、参加する住民層の拡大を図る方法として地区別住民集会等の開催が試みられているが、そのような地区単位の市民参加との関連で地区別計画を策定することにより、参加者の拡大を図るとともに住民の市町村計画への関心を高めると考えられたという。

さらに、市町村計画策定過程における市民参加の位置づけとして、市町村計画は、市町

村の計画的行政運営の指針であり、同時に当該市町村の実施する施策だけでなく、当該市町村の区域におけるあらゆる地域課題について将来像を明らかにした総合的計画と考えられており、このような計画の性格からみて、その策定過程に市民参加の手続きをいかにとり入れていくかは、計画策定に当たっての重要な課題であるとしている。

「研究報告」では、そのような仕組みとして審議会の活用を想定していたが、市民参加の手段としては十分なものとは考えられていない。そこから、「課題と展望」では、その後の市民参加の要請のたかまりに対応する新たな市民参加の方式として、地区別市民集会を提言している。このように計画策定過程における市民参加の問題の重要性については、理論的には十分認識されてきてはいるが、計画策定の実態をみると、十分な手続きが講じられていない面や手続的には整備されているケースにおいても内容が整っていない場合など、この問題への対応が、今後の計画策定における重要な課題の一つと指摘されている。

また、1980.5.2～1981.5.1においては、基本構想について策定・改定を行っている443市町村のうち428市町村（97%）が、何らかの形で市民参加の方法を講じ、基本計画については、619市町村のうち564市町村（91%）が市民参加を図っているとしている。基本構想における市民参加の方法は、①審議会等331市町村（75%）、②市民意識調査281市町村（63%）、市民集会等145市町村（33%）であるという。

市民参加の方法としては、従来から審議会、市民意識調査、市民集会の3つが代表的な方法として考えられ、この中で、市民集会の市民参加としての機能が注目されてきた。しかし、調査結果によると、実際に行われている方法としては、審議会、市民意識調査が多く、市民集会・公聴会等を開催しているものは3割前後に過ぎないとしている。今後の市民参加の方式として、現在まで考案されているものを列挙すると、①審議会の設置、②市民意識調査、③提言または意見の募集、④市または市の附属機関が主催する市民集会、⑤計画素案の公表、⑥審議会に代わる機関の設置、⑦作文、論文等の募集、⑧モニター制度の活用など、多岐にわたっており、特に、市民集会を計画策定の基本的仕組みの一つとして普及していくことが最大の課題としている。この場合、新たに市民集会を開催する団体に適切な方法として、説明会、公聴会、あるいは地域別集会等比較的取り組みやすいものをあげている。なお、新しい試みを新しい市民参加の方式として定着させていくためには、第一に、通常の審議会では代表されない市民の参加を促すものであり、参加する市民層の拡大および種類の多様化が図られること、第二に、全市的な観点から市政運営に対する斬新な視点、着想、提言、提案等の建議が期待されること、第三に、地域セクショナリズムを克服するようなものであること、第四に、市民相互間の討議による多数の市民の納得する妥協点ないし合意点の形成が期待できること、第五に、さらにすすんで、計画素案の作成とか計画案の起草そのものを新しい市民参加の組織が行うことも考えられることを指摘している⁴⁾。

以上、地方自治法改正前後からの総合計画策定における住民参加について、これまでの研究・報告を整理すると、当初は、その方法として審議会の設置と活動、運営、および構成メンバーが適切に行われること、公聴会の開始、婦人会や青年会等の組織を通じた意見

聴取が重要とされた。また、1970年代半ばにおいては、審議会とアンケート方式、市民集会、公聴会方式等現行の方式の推進と各市町村における住民の関心度等を考慮したもっとも適切な方式の組み合わせ、また、住民参加を進めるには、特に地区単位で行うことが望ましいとされた。さらに、1980年代に入り、経済社会情勢の変化、住民の政策形成への参画意識高揚などを背景に、従来までの中心的手法とされてきた審議会、地区住民集会、市民意識調査等について、特に審議会については、どちらかという専門家意見聴取機能が重視されていることから、住民参加の手法として十分ではないとされた。また、市民参加の方式として、審議会の設置や市民意識調査、提言または意見の募集をはじめとした手法が考案されている中で、市民集会を計画策定の基本的な仕組みとして普及することが課題とされてきた。

なお、次節で述べるとおり、1990年代に入ると、審議会やアンケート調査、市民集会、計画素案の公表、また小学生や市民からの作文や絵画の募集、提言の募集、模擬議会の実施など、多様な取り組みが行われるようになってきた。このころから、審議会委員の公募も目立ち始めている。さらに、2000年頃からは、まちづくり委員会やまちづくりワークショップによる検討といった実践が各地で行われてきた。

第2節 市町村総合計画と住民参加の経緯

前述の通り、1996（平成8）年12月～9年1月、（財）日本都市センターは、全国668市を対象（有効回収数488票）にアンケート調査を行っている。その結果、計画策定段階において、最も典型的に行われている市民参加は、「計画策定審議会等に婦人会・商工会などの各種団体の代表者が参加」する方法で、84.0%の都市がこれを行い、次に多いのは「市民意識調査の実施」で82.2%、3番目は「計画策定審議会等に自治会・町内会等の地域住民組織の代表者が参加」が61.3%となっているという。いずれも都市規模等に関わりなく、広く行われているようだが、特定の市民のみの参加に偏ったり、形式的な参加にとどまったりしがちで、これらはどちらかと言えば旧来型の市民参加であるとする。これに対して、「計画素案の市民への公表」（16.2%）、「計画策定審議会等に公募の住民希望者が参加」（7.8%）というような方式は、関心のある市民を直接受け入れる機会を設けるという意味で、新しい参加方式だが、これらの実施状況は、あまりにも低いのが現状であると指摘している⁵⁾。

齊藤（1999）は、総合計画における事業計画の策定と執行・運用に対し、住民参加のシステムをいかに融合し有効に機能させるかという観点から、住民参加を単に住民に計画策定への参加の場を提供するというだけではなく、総合計画の全体過程を対象とするシステム形成の一環として、認識され位置づけられる必要があるとして、新しい住民参加システムの要件を提示している。すなわち、第一に、計画の全体プロセスへの参加である。計画の実施・評価を含む全体プロセスへ参加の場を広げ、常に計画の推移する過程を住民の立場からチェックし評価できるシステムとする必要がある。第二に、フィードバックを伴う

参加である。住民参加により住民の声や意見が計画へどのように反映されたか、その結果をフィードバックする仕組みが不可欠である。第三に、新しいコミュニケーション手段があげられる。従来の手段・手法だけでなく、住民の行政間の新たなコミュニケーション手段を具体的に開発し用意することが不可欠である。それには、住民参加の場となる各地区単位ごとに、住民の要望や検討結果を「指標」という形で表現し、地区全体での意見集約を図ることが有効である⁶⁾。

宮崎（1999）は、最近、総合計画を策定した自治体の中で、かなり、密度の高い各種の住民参加形態を採用したとして、1992（平成4）年度から計画策定の作業に着手した岡山市の事例をとりあげている。岡山市では、各種の市民参加手法が複合的に実施されていること、審議会に部会を設置する形式をとっており、委員構成の面で女性委員が1/3を占めたことに特徴があるとしている。

また、総合計画の策定過程における住民参加の課題として、住民の関心や姿勢、住民参加の手法等について、以下のように述べている。

地方自治体の総合計画は、都市計画や道路等公共施設整備計画などと異なり、直接に住民の利害に関わる要素は小さく、その意味で住民の行政への関心の高さや行政の住民に対する姿勢が、その策定過程への参加の程度を決める鍵となる。また、住民の声を行政に反映させる役割を一義的に担っているのは議会であり、それゆえ、地方自治法も市町村基本構想を議会の議決事項としており（同法二条五項）、議会も計画策定に十分な関心をもち関わっていくことは当然である。ただし、議会による間接民主主義と住民参加による直接民主主義が相互補完的に機能する必要がある。

住民参加の方式についても、多くの団体が採用している審議会では、行政当局の素案を単に追認し権威づけるだけのこととならないよう、メンバー選定に工夫をしたり、積極的に公開していく姿勢が重要である。また、公聴会、懇談会等については、参加者が特定の層に集中してしまう懸念があり、開催時間帯の設定や広報の仕方が課題となる。さらに、アンケート方式にしても、単に意見や要望を聞くだけでは不十分であり、それを集約して的確に計画に反映し、そのことを、住民に周知することが大事であろう⁷⁾。

渡辺（1999）は、総合計画はマスタープランの一つであり、「自分たちのまちの将来」を決めることになる等の点から、住民参加が必要であると指摘している。

また、参加の問題は、市町村の施策の立案から実施までの全プロセスの中で考慮する必要があるとし、「①プラン作成の全プロセスを定める段階、②プラン作成の段階、③プランの公定化の段階、④プラン改訂の段階」の4段階を示し、参加を徹底させるならば①が重要であると指摘している。②の段階では、委員の「公開公募の原則」が基本で、③では「公定化」の各段階で全ての論点の異同を公開し、議論・批判にさられることが重要とし、参加による事後評価が④の時期であるとしている。

一方、計画策定への参加にはある種の「技術力」が必要で、そのギャップを埋めるため「現場学習」「相互学習」「自己学習」が重要であると述べ、「技術力」として、「財政や

法律などの制約下で政策を実現するためには、全体を見渡しながらか、個別要求を取捨選択し、政策として評価し、またはとりまとめる能力」を身につける必要を指摘している⁸⁾。

山口(1999)は、総合計画は計画構成が非常に厳密で、予算の裏付けもとり、さらに行政の施策展開の全般を包括する計画であることから、自治体の「スーパー・マスタープラン」であるとしている。また、計画構成に加え、「総合計画」では策定過程が興味深く、都市計画マスタープラン策定上では、「住民参加」がキーワードの一つであるが、それに対して総合計画を策定する際には、住民参加の前に、まず「職員参加」から始め、それにより職員の英知を結集して計画立案を図ると述べている。また、住民参加も積極的にいき、アンケートによる市民意識調査、論文募集・シンポジウムの開催などのほか、地区別懇談会やワークショップなどの開催は、職員が直接市民・住民に接する良い機会でもあると指摘している⁹⁾。

また、中島(1999)は、大都市における住民参加型計画策定の事例として、1996(平成8)年に策定した福岡市総合計画(第7次福岡市基本計画)について、計画策定前のフォーラム等における市民参加と共に、総合計画審議会委員への広範な市民の方々の就任、審議中間段階での骨子案の公表、審議会委員と市民との意見交換会の開催など、市民参加の取り組みを積極的に進め、これらにより、市民および行政職員の意識を高め、市民と行政の協働によるまちづくりを推進したことを報告している¹⁰⁾。

榎村(1999)は、新たな住民参加領域における計画策定過程と住民参加の方法に関する研究として、豊中市環境基本計画、大手川整備基本方針、高石市総合計画の事例を分析している。このうち、高石市では、1990(平成2)年に第2次高石総合計画基本構想を策定し、2000(平成12)年を目標年次とした。計画策定にあたっては、市民アンケートや審議会での住民意見の反映だけでなく、市民ワークショップが行なわれたという。

総合計画でのワークショップの問題点として、長期的で大きな計画では、全体を見て時代の流れがどちらに向いているかという大所高所からの議論が必要とされることをあげている。また、住民参加の目的は、①自分自身もっている潜在ニーズを発見する、②潜在ニーズを顕在化させる、③それを地域の課題として共有する、④その解決のために社会政策の課題にしていく、そして、⑤意思決定へ参加していくことにあるとした。

また、豊中市環境基本計画、大手川整備基本方針、高石市総合計画、これら3つの計画の策定過程における住民参加の方法を分析した結果、①住民参加計画の立案、②住民参加計画のための予算措置、③住民参加のための教育、④住民参加を効果的にする専門家のサポート、⑤情報の提供・公開と受信などが重要な課題であることを指摘している¹¹⁾。

西尾(2000)は、三鷹市の第三次基本計画策定に自ら関わる立場から、策定途中段階(1999(平成11)年11月)のレポートで、『「21会議」方式とその斬新さ』について、三鷹市の第三次基本計画策定に向けた「みたか市民プラン21会議(以下「21会議」)」は、次のような点でこれまでになく大胆で本格的な市民参加による計画づくりをめざしていると述べている。第一に、この市民参加は行政が基本計画の素案を作成する前段階からの、いわば市民が白いキャンバスにデッサンするような文字どおりの参画である。つまり行政が策

定した素案に対する市民の意見表明・修正という従来型の参加手続を逆転させ、市民の提案を受けた後に行政が素案を策定し、相互に擦り合わせを行うという手順を踏もうとしている。第二に、市町の任命による市民委員会（会議）方式ではなく、在住・在勤の市民が個人の自由意志で計画策定に参加できるフル・オープン（全面開放）方式を採っている。この個人の自由参加方式は、団体推薦・住区（地区）代表・公募市民を束ねるといった従来の組織化の様式を転換するものであり、結果的に市民参加の代表原理に変化をもたらしている。第三に、「21会議」は登録メンバーが約350人で規模が大きい。参加者の数は参加の質にも影響する。この大所帯で実質的なまちの将来ビジョン・戦略を検討するために、「21会議」は独自の運営方法の開発を日々迫られている。

また、これらを指摘した上で、「21会議」発足の背景として、第三次基本計画策定に向け、市民参加の新しいあり方を検討したのが（財）三鷹市まちづくり公社の「まちづくり研究所」であったこと、そして、そこでの議論では、素案策定段階からのフル・オープン方式による市民参加という基本コンセプトが、1970年代からの「コミュニティ・カルテ」や「まちづくりプラン」と称する市政診断と課題抽出を積み重ねてきた経験から生まれてきていることを論じている¹²⁾。

大坂谷・木田（2000）は、室蘭市における新総合計画策定プロセスを考察し、市民参加の問題点等を明らかにしている。その中で、新総合計画策定においては旧総合計画策定時にはなかった審議会委員の公募委員2名が加わったものの、委員30人のうち、30歳台が1人、40歳台が2人で、50歳台と60歳台に偏っていることなどから、審議会の硬直性・権威主義・形骸化などの課題を指摘した。また、基本構想と基本計画については、室蘭市民全体を対象とした説明会を実施したが、予定の時間が経過したことを理由に発言を打ち切るなど、十分な議論が出来なかったとしている。さらに、FAX、電子メール、郵便により、市民の意見を受け付けるとしたが、それらの取扱いが不明確であるとして、旧総合計画策定時よりも市民参加が採り入れられ、これまでよりも前進というプラス評価がある反面、市民参加の内容が不十分というマイナス評価ができるとした。

その上で、市民参加が単なる「お題目」にならないようにするためには、まちづくりへの主体的な市民参加を促していくことが重要であるとし、例えば、既存の各種まちづくり市民団体相互の連携を強め、市民まちづくり会議を発足させ、同会議が中心になって、総合計画づくりを進めることが考えられると提案している¹³⁾。

佐藤（2001）は、研究対象として計画策定プロセスや住民参加手法にまで踏み込んだものとして、第三次豊中市総合計画の策定過程における住民参加型ワークショップの分析を行い、「市民参画の計画づくり」にワークショップ方式の導入が有効であったとしている。

市民会議では、1998（平成10）年6月から12月までの約半年間にわたり、全体会議7回、臨時分科会3回、提言素案検討会議7回の計17回におよぶワークショップを行った¹⁴⁾。

市民会議での結果にもとづき、総合計画策定委員会の実務担当者会議によって計画案の検討が行われ、その内容が市民会議に戻されるという作業が繰り返された点に、豊中市の事例の特徴があるといえるだろう。

金川（2001）は、自治体の総合計画の策定に住民が参加する意義と実際の参加がどのような方式で行われているかを論じている。また、兵庫県内の自治体に対してアンケート調査を実施し、総合計画策定への住民参加の状況と課題を明らかにしている。それによると、住民参加の意義として、第一に人々の求める行政サービスの高度化への対応、第二に自治体財政逼迫の中での住民合意のもとでの取捨選択、第三に当事者意識の醸成と計画主体としての形成、第四に施設の維持管理など事業実施段階への参画などをあげている。

計画策定に住民が参加していく上での課題として、総合計画そのものに内在するものは、①計画を実行に移す場合の担保力が弱いこと、②実際の事業が計画とは別の次元や論理で行われていること、③他の行政計画との関係性があいまいであることを指摘している。

また、計画策定における住民参加の課題として、①住民の参加姿勢が必ずしも積極的とは言えないこと、②出された意見を計画に反映させる際に技術的な課題が多いこと、③行政側が組織として参加を十分に受け入れる体制になっていないケースが多いこと、などを論じている¹⁵⁾。

庄子（2001）は、総合計画は、自治体において、10～15年先の将来の地域がめざすべき目標を掲げ、それは住民と行政の目標になることから、その目標の設定と実行には、計画策定過程における住民の参加が不可欠とし、福島県内の住民参加の取り組みについて、課題を検証している。このため、福島県内の市町村を対象に、市町村総合計画策定に関するアンケート調査とヒアリング調査を実施している。

また、計画素案作成以前の住民参加であること、「みたか市民プラン21会議」を市民が自立的な組織として運営していること、行政と「みたか市民プラン21会議」の役割を明確にしていること、などを理由に、東京都三鷹市を対象とした事例調査を行っている。

その結果、福島市では広く市民の意見を計画に反映させることを目的に「新・福島市総合計画策定モニター」を設置していること、小野町では1998（平成10）年度の町政対話会において振興計画（総合計画）の重要課題等を説明し政策のあり方と優先順位を町民に問いかけていること、会津若松市では素案を作成する過程で市民ワークショップを行ってることなどの特徴的な取り組みの実態を明らかにしている。

三鷹市では、公募市民による「準備会」が「みたか市民プラン21会議」のメンバーを公募するという新しい方法の採用と共に、提言内容が計画素案となり意見交換と修正によって最終案が作成されていくまでのプロセスを明示したパートナーシップ協定を同会議と三鷹市が結んでいることなど、先駆的な実態を明らかにしている。

また、調査結果のまとめとして、①現在の住民参加の手法だけでは不十分である、②庁内策定体制及び策定ノウハウの蓄積の面で職員参加の体制に課題がある、③総合計画に対する住民の関心が低い、④ワークショップなどによる住民の意見が計画に反映されるルールがない、⑤総合計画策定過程のみならず地域経営への住民参加の展開が必要である、などをあげている。そして、今後の方向性として、第一に、自治体の効果的な運営、第二に、地域経営を住民と行政の共同作品にすること、第三に、職員の政策形成能力の開発、のため、多くの職員と市民が参加の手法を工夫して、共に考え議論しながら、自立した地域経

営のために実効性のある分権型総合計画をつくりたいと提言している¹⁶⁾。

福原・鈴木（2002）は、地方自治体における政策形成能力向上の必要性を論じ、地方自治体の総合計画の策定過程を切り口に政策形成の実態・現状をさぐり、さらに調査結果をふまえて今後の課題を検討している。分析にあたっては、地方自治体において政策形成能力の向上が必要とされている背景として、①地方分権の本格化、②地方問題の多様化、深刻化、③地方自治体の財政問題、④自治体運営において住民参加の重要性が増してきたことをあげ、総合計画の策定過程の現状を探ることで現在の政策形成能力の実態を把握できるという仮説に基づいて議論を進め、地方自治体の政策形成の現状を把握することを目的に、東北地方の6県および400市町村を対象にアンケート調査を行っている。

アンケート調査の結果によると、計画策定過程において住民参加を実施した比率は、有効回答があった296自治体のうち、284（約96%）であり、その内容は、「アンケート調査による参加」（85.9%）、「懇談会・ワークショップへの参加」（61.3%）、「策定委員会への参加」（44.3%）、「既存組織からの意見収集」（35.9%）、「広報紙・インターネットでの情報の公開」（27.1%）となっている。策定年次別に、1999（平成11）年度以前と2000（平成12）年度以降に策定された総合計画を比較すると、後者において、より多く住民参加が実施されているが、なかでも「策定委員会への参加」や「懇談会・ワークショップへの参加」が多くなっていることが特徴である¹⁷⁾としている。

鈴木・山田（2002）は、これまで中山間地域の市町村を研究対象とした研究が少ないことを指摘し、全国の半数強を占める中山間地域の市町村こそ、研究の意義は大きいとしている。また、このような市町村で取り組むべき住民参加の方法は、今まで行ってきたであろうアンケートや住民説明会を見直すことは最低条件とし、まずは先行事例で実証されている基礎的な手法による住民参加の経験を積むことが当面の目標となるだろうと述べ、こうした事例の知見を少しでも集積していくことも一方で求められるとしている。

そのため、中山間地域の市町村で展開する住民参加型の総合計画策定を研究対象とし、住民の意向がどのような過程を経て計画に反映されていくかに焦点を当て、具体的には、①住民参加を基本とした総合計画策定の体制と進め方、②計画策定に関わるセクターの意向を計画に反映し採用していくプロセス、③計画策定にかかわった各セクターの役割、④総合計画策定における住民参加の意義の4点を明らかにするため、宮城県の北西部に位置する宮崎町における「宮崎町中期総合計画」策定の実態を分析している。

宮崎町においては、住民の意見を総合計画に反映し、町政への関心を高めるために「まちづくり住民会議」を設置すると共に、職員の政策策定や事業構成の能力、主体意識の形成を図るために役場庁内に設置した「策定本部」、企画財政課3名による「事務局」、事務局とアドバイザー、「編集局」など8つのセクターにより計画策定が進められたという。

その策定プロセスを分析した結果、④については、第一に、行政や専門家だけでは見落としがちな地域資源や課題が見いだされ、町政全般に関わる計画策定において計画素材として有効に活用できた。第二に、住民会議は、参加者、編集局等とのやり取りを通じて、住民と行政双方の考え方を理解する機会となり、今後住民と行政相互の協働と信頼関係を

構築していく足がかりとなった。第三に、住民会議で培われた参加者の能力や一部に見られた参加意識の向上は、新たな地域活動に発展していく可能性がある、としている¹⁸⁾。

以上のように、総合計画策定過程における住民参加については、全国各地で様々な実践が行われており、計画素案の公表や計画策定審議会等に公募の住民希望者が参加すること、住民参加型ワークショップ方式の導入など、新しいタイプの方式が模索されている。

また、住民参加を単に住民に計画策定への参加の場を提供するだけでなく、総合計画の全体過程を対象とするシステム形成の一環として位置づけられる必要があるとされてきた。住民参加の課題としては、住民の参加姿勢、意見の計画への反映、行政側の参加受入れ体制なども指摘されている。

一方、全般的な傾向として、岡山市、福岡市、豊中市、三鷹市をはじめとした都市部において実践が積み重ねられ、その実態に関する調査研究も進められてきている。特に、三鷹市においては、計画素案を作成する前段階からの参加やフル・オープン方式を採用するなど、これまでになく大胆で本格的な市民参加による計画づくりの実践が行われている。

既往研究については、都市総合計画の内容紹介にとどまるものが多く、研究対象として計画策定プロセスや住民参加手法にまで踏み込んでいる例は、少数である。

また、町村においては、都市と比べ、人材スタッフや予算面、運営に関するノウハウの蓄積、専門家の関与等の面で不足があることを背景に、住民参加の普及が遅れている傾向にあり、調査研究についても、宮城県宮崎町の事例分析以外は、ほとんど行われていないのが現状で、町村部を対象とした研究が求められている。

第2章

市町村総合計画策定プロセスへの 住民参加システム

第1節 住民参加システムモデルの設定

市町村総合計画の策定における標準的な住民参加のシステムを図示すると、図2-1のようになる。

市町村長から策定委員会、事務局と並ぶ縦の列が市町村の行政組織である。最上位に市町村長、その下に課長級で組織される策定委員会、さらに下が事務局で、普通は企画調整課などが担当する。また、事務局として、各課の係長などによるワーキンググループが設置される。左には、審議会があり、市町村長から諮問を受け、計画案を答申する関係となる。また、議会には市町村長が計画案を上程し、それを議会で議決するという関係である。事務局の右に住民とあるのは、事務局が計画案を検討する際に、住民の意向を把握し、計画に反映するものである。

このように、事務局では何らかの形で住民から意向を把握し、計画案をつくる。それを、行政内部の策定委員会や市町村長の検討にかけ、内容の検討や調整が行われる。これは、いわば、インフォーマルなものとして、行政の内部で検討が行われるものである。これとは別に、公の審議の場として、審議会での審議がある。そこでの審議結果をふまえた修正が行われる。これが、市町村総合計画策定システムの基本的な形である。

計画策定プロセスは、計画案の作成とその修正が、各段階の協議や調整を経て、繰り返されるものである。計画案の作成が行われ、それが次の段階で修正されるというプロセスについて、現在、主流となっているのは、以下のような流れである。

初めに、市町村の総合計画を担当する課に設置された事務局、あるいは、事務局が中心になって組織した作業チーム（ワーキンググループ）が計画案を作成し、庁内の策定委員会等での調整を経て、また市町村長の意向もふまえて調整が行われ、計画素案という形で審議会等に提案され、審議を経て修正されるという形式である。

しかし、最近では、事務局が計画案を検討する段階や途中の調整の過程で、様々な形で住民の意見を聴く試みがなされており、中には事務局サイドに住民を参加させて計画案を検討し、とりまとめるという方式の採用がみられる。これを、「事務局参加型」と呼ぶ。

一方、審議会の持ち方についても、これまでの団体や組織の代表を中心とした人選からの転換を図るため、公募等によって委員の人選に工夫すると共に、たとえば、部会方式をとって、より詳細で頻繁に計画案を検討するという傾向が見られるようになってきた。この場合、単に計画案への意見を言うだけでなく、計画案の一部を作成するような役割を果たしている例もある。このように、これまで形骸化の指摘されてきた審議会の持ち方を充実させる方法について、ここでは「審議会充実型」と呼ぶことにする。

また、より一般的に見受けられる形態として、事務局が計画案を策定する際に、アンケート調査や地区懇談会、まちづくりワークショップ等を通じて、「住民から意見を聞く」タイプを、「住民意見聴取型」と呼ぶ。

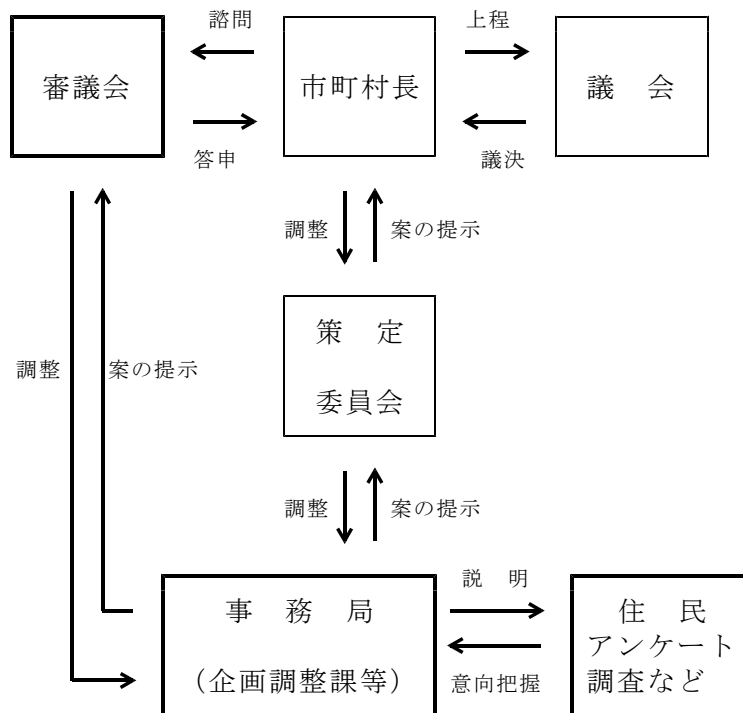


図 2 - 1 総合計画策定の住民参加システム

第 2 節 事務局参加型システム

前節で述べたように、総合計画策定のプロセスでは、一般に、企画調整課等の市町村の事務局担当課と役場（役所）内部に設置された庁内策定委員会（およびワーキンググループ）が調整を図りながら計画素案を作成し、その計画素案を審議会等の審議にかけ、その結果をふまえた形で、修正するという形式である。現在の主流となっている進め方は、このようなものである。

また、事務局が計画素案を作成する過程では、「住民意見聴取型」でみられるような住民意向調査の実施や住民からの提言の募集、住民による計画検討会の開催をはじめとした様々な形で住民の意見を聴く試みがなされている。

さらには、図 2 - 2 に示すように、計画素案を検討する事務局サイドに住民を参加させて、協働作業で計画素案をまとめるという方式を採用している市町村が現れてきている。このような住民参加の方式が「事務局参加型」である。

事務局参加型システムの特徴は、住民が事務局と共に、計画素案をとりまとめる作業に関わることで、直接的に住民の意思が計画案に盛り込まれる可能性があることである。この点が、様々な形で住民の意見を聴くものの、その内容が計画に反映されることが仕組みの上で明確ではない「住民意見聴取型」との違いである。実際のところ、「住民意見聴取型」では、アンケート調査の結果など、計画を検討する場合の参考資料として取り扱う場合も見受けられる。

なお、「事務局参加型」では、事務局と住民が直接意見を交換し、計画案を検討するため、関与する住民は、総合計画の構成や位置づけ、仕組みはもとより、生活、教育、産業、基盤、行財政など、分野別の施策についても知識が必要となり、そのための学習が求められることになる。

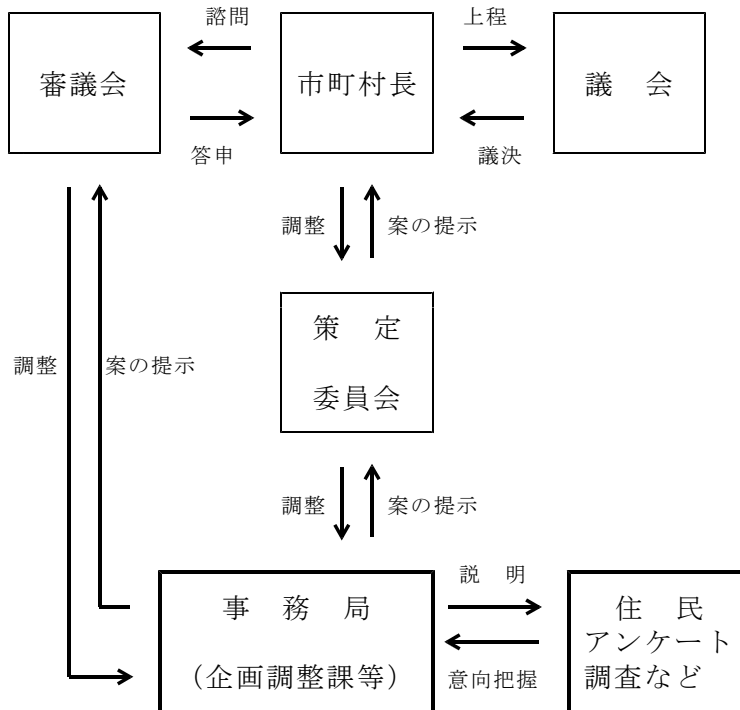


図 2 - 2 事務局参加型住民参加システム

第 3 節 審議会充実型システム

図 2 - 3 は、「審議会充実型」住民参加システムを示している。

審議会については、当初より住民参加に有効な手法として、位置づけられてきたものだが、一般に学識者や専門家から意見を聴取するという性格が強く、住民が自由に参加して意見を述べるといったものではない。しかし、専門家からの意見聴取についても形式的なものに止まり、その運営が形骸化されているという指摘がある。審議会方式の場合、参加メンバーが固定化、高齢化しがちであり、各分野に関わる住民の参加によって、住民参加の縦割化が進み、計画の調整に馴染まない場合が見受けられる¹⁾。

これまで、審議会の委員は、有識者、各種団体や組織の代表等で構成される場合が多くみられてきたが、最近では、一般公募による住民委員の枠を設けるなど人選に工夫する例がみられる。委員の募集にあたっては、申し込みの様式を定めるほか、まちづくりに関する簡単な提言や論文の提出を求めることがある。

さらに、形式的に審議されてきたという批判があることをふまえ、審議会の持ち方を変えるため、たとえば、部会方式をとって、より詳細に計画案を検討することができるよう

に改善を図る傾向が見られる。

この場合、単に計画案への意見を言うだけでなく、実質的な審議を行うと共に、審議会が中心となって、計画案の一部を作成するような役割を果たしている例もある。このように審議会の持ち方を充実させる方法が、「審議会充実型」システムである。

審議会は、市町村長からの諮問に対して答申する役割を果たし、「決定権」を有することから、審議された住民の意向が直接計画に反映される可能性がある。この点が、「住民意見聴取型」と異なっている。

なお、(財)日本都市センター(1997)の調査結果でも、審議会等については、従来から「形骸化」という課題が指摘されてきたとされ、その一つには、その運営の問題であり、二つには構成員の問題があるとし、さらにそのことが、機構の複雑化の要因とされ、行政改革の一環としてその整理統合が求められてきたと指摘されている。同時に、今日、地方分権の時代を迎えて、都市の政策形成能力の向上が強く叫ばれるようになる中、その一端を担う審議会等の機関の存在は重要性を増してくるものと思われる²⁾。

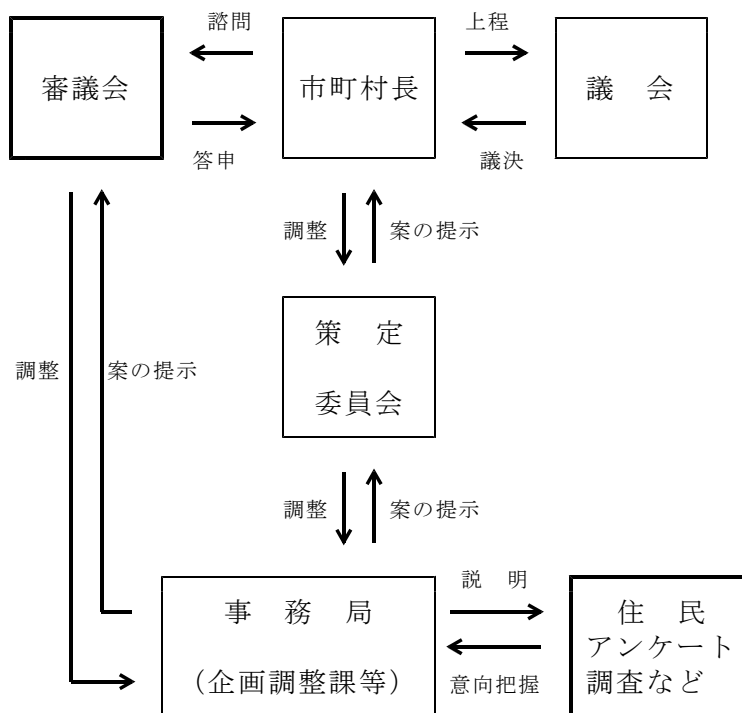


図 2 - 3 審議会充実型住民参加システム

第4節 住民意見聴取型システム

事務局が計画案を策定する際に、アンケート調査や地区懇談会をはじめとした手法で、「住民から意見を聞く」タイプが「住民意見聴取型」システムである。

図2-4は、「住民意見聴取型」住民参加システムを示している。この「住民意見聴取型」では、従来からの公聴会の開催やアンケート調査、地区懇談会等の手法に加え、住民ワークショップや計画素案の公表、計画検討会の開催等、新しいタイプのものについても、事務局が「住民の意見を参考にする」共通点がみられることから、一つに分類したものである。ただし、これらは以下のように、手法の違いにより、その運用や住民意向の反映など、実態が異なっている。

このうち、公聴会は、計画づくりを進めるにあたって、住民から広く意見を求めるものとして行われてきたものであるが、最近では、幅広い参加の下で参加者から意向を引き出すねらいで、自由な参加を募ってまちづくりワークショップが行われる傾向がみられる。

住民意向調査は、市町村の全世帯を対象とする場合から、一定数の住民を抽出し調査対象とする場合まで、予算や実施体制等により様々な選択がある。設問の内容は、市町村の将来像や分野別施策に対する満足度、重点プロジェクトや事業のあり方などに関するものが多く、記述式で、今後のまちづくりについての自由な意見を求める場合もある。

また、新しいタイプの手法は、以下のような内容となっている。

各段階での検討や審議の結果計画が決定する前に、広報紙等を利用して計画素案を住民に広く公表し、アンケートはがき等を用いて意見を求める「計画素案の公表」という方式が行われている。

計画検討会等の開催とは、市民会議やまちづくり委員会、シンポジウム、まちづくりワークショップなど様々な形で、一般住民の参加による意見聴取の機会を設ける手法のことをさしている。実施のタイミングは、現況調査実施等時の初期段階、計画検討途中の中期段階、計画案が固まる後期段階、それぞれの場合があり、実施回数に関しても1回だけという場合から10~20数回程度まで、その目的やねらいによって異なっている。一般に、回数が多いほど、より幅広く、より深い議論が行われることになる。

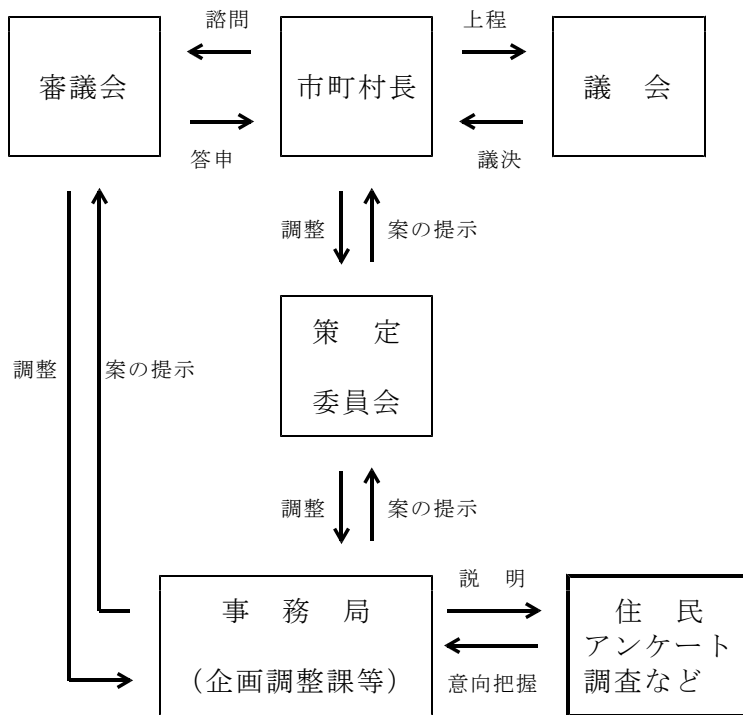


図 2 - 4 住民意見聴取型住民参加システム

第3章

アンケート調査による類型化の検証

第1節 アンケート調査の概要

1. はじめに

本章では、2002（平成14）年に実施した東北6県の399市町村を対象としたアンケート調査に基づいて、住民参加システムの類型化を試み、市町村総合計画策定にあたっての住民参加の実態を明らかにする。

市町村総合計画策定における住民参加システムとして、前述の通り「事務局参加型」、 「審議会充実型」、 「住民意見聴取型」の3つのタイプを設定した。このアンケート調査は、これら3つの類型がどこまで普遍的であるかを検証するために、東北6県の全市町村の類型化を試みるとともに、各類型の特徴と課題を整理しようとしたものである。

まず最初に、アンケート調査の概要を説明し、類型化の手順と方法を示す。次に、東北地方399市町村の類型化の結果を示し、各類型の特徴と、現在の住民参加に関する問題点を整理する。

2. 設問の設計

図3-1は、アンケート調査における設問の流れを示している。

前述の3つの類型について、実際の市町村がどれに属するかを判別するため、計画策定のそれぞれの場における「住民参加の状況」に関する問いを設けた。すなわち、第一に、事務局（庁内のワーキンググループや策定委員会）に住民が参加しているか、第二に、審議会においては、委員の一般公募、ワークショップ形式を取り入れた審議、計画案の作成などが実施されているか、第三に、住民アンケート調査や地区懇談会をはじめとした各種方法で住民意向の聴取を行っているか、これらの状況について質問した。

さらに、類型ごとの住民参加の課題を明らかにするために、「計画策定の前と後の住民参加」、「計画策定体制や専門家の関わり」、「計画策定等の新しい試み」、「住民参加に関する課題など」など、「はい」・「いいえ」の選択肢を選ぶ形式の設問を中心に設定した。

なお、計画づくりを担当する行政側事務局からみた住民参加を進めるにあたっての問題点や課題については、自由記述式の問いを設け、回答を求めた。

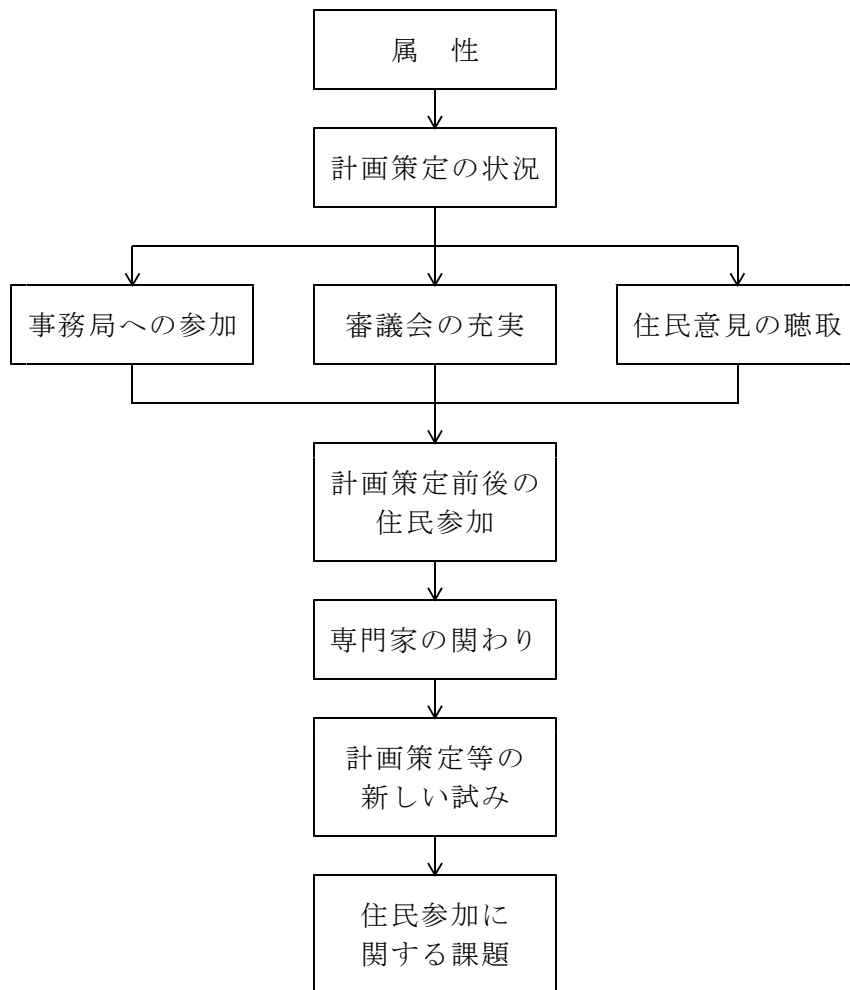


図 3 - 1 アンケート調査の設問の流れ

3. 調査の方法と回収率

表 3 - 1 は、県別にみた調査票の回収数と回収率である。

アンケート調査は、東北 6 県の全 399 市町村（青森県 67，岩手県 58，宮城県 71，秋田県 69，山形県 44，福島県 90）を対象に、郵送による調査票の配布・回収という方法で実施した。調査期間は、2002 年 3 月上～下旬，回収票数は 312 票で，回収率が 78.2%であった。

回答市町村の構成を県別にみると，回収数では福島県が最も多く 69 票（回収率 76.7%），回収率でみると岩手県が最も高く 82.8%（回収数 48 票）であった。

表 3 - 1 県別回収数と回収率

区 分	市 町 村 数	回収数	回収率 (%)
青森県	67	53	79.1
岩手県	58	48	82.8
宮城県	71	57	80.3
秋田県	69	52	75.4
山形県	44	33	75.0
福島県	90	69	76.7
計	399	312	78.2

有効票数：312

また、表 3 - 2 は、市町村別に回収数と回収率を比較したものである。

市町村別の回収率では、市が最も高く90.5%であったが、町および村は共に、70%台に止まった。さらに、回答のあった市町村（312市町村）の構成について、市町村別の比率（構成比）でみると、それぞれ、57市（18.3%）、191町（61.2%）、64村（20.5%）で、町が最も多く、全体の61.2%を占めている。

表 3 - 2 市町村別回収数と回収率

区 分	市町村数	回収数	回収率 (%)	構成比 (%)
市	63	57	90.5	18.3
町	251	191	76.1	61.2
村	85	64	75.3	20.5
計	399	312	78.2	100.0

有効票数：312

4. 計画策定の状況

表 3 - 3 は、市町村における計画策定の状況を示してゐる。

総合計画の策定の状況は、基本構想96.8%、基本計画98.0%、実施計画83.7%であり、基本構想及び基本計画は、ほとんどの市町村で策定されている。

なお、計画期間については、基本構想が10年間（71.2%）、基本計画が10年間（43.3%）および5年間（34.0%）、また実施計画は3年間（45.2%）（ローリング方式で毎年更新）が、それぞれ多いという結果となっている。

表 3 - 3 計画の策定状況

区 分		は い	いいえ	無回答
基本構想を策定している	回答数	302	2	8
	構成比 (%)	96.8	0.6	2.6
基本計画を策定している	回答数	306	3	3
	構成比 (%)	98.0	1.0	1.0
実施計画を策定している	回答数	261	38	13
	構成比 (%)	83.7	12.2	4.1

有効票数：312

第 2 節 住民参加システムの類型化

1. 類型化の手順

(1) 3つの住民参加システムの比較

事務局参加型では、計画素案の作成段階に住民が関わるため、住民意向の反映はもっともダイレクトである。ただし、庁内での調整や首長の意向、審議会での審議による修正などがあることから、最終的にそれが計画案に反映される保証は必ずしもない。

審議会充実型では、諮問を受けた計画素案に対して、審議会での修正提案等を付帯意見として市町村長に答申する手続きが盛り込まれており、住民意見が反映される仕組みが存在する。ただし、審議会における審議が、従来のように承認を中心としたものであれば、実質的には修正の余地は大きくないともいえる。審議会の運営方法にもよるが、一般的には、計画素案の作成に直接参加する事務局参加型の方が、よりきめ細かな住民意向の反映が可能であろう。

一方、住民意見聴取型では、全般に住民意見の反映が制度的に保証されたものにはなっていない。そのため、住民の意見が直接的に反映されずに、参考意見として間接的なものに止まる場合がある。

以上より、差し当たりの仮説としては、住民意見の反映の面からみた住民参加の充実度は、事務局参加型＞審議会充実型＞住民意見聴取型の順と考えられる。

(2) 類型化の方法

類型化にあたっては、以下の図 3 - 2 に示すように、事務局への参加の状況や審議会における住民参加の状況、住民意見聴取の状況など、各類型の特徴が明確となる設問への回答結果により判断し、はじめに事務局参加型を仕分け、次に審議会充実型を抽出して、最後に残ったものを住民意見聴取型とすることとした。抽出の際の順序は、上記、住民参加の充実度の順（事務局参加型＞審議会充実型＞住民意見聴取型）に沿ったものとした。結果的には、3タイプのそれぞれについて、さらに2～3の細分化が必要となり、また、第

4の類型として行政主導型が検出されたので、最終的には8タイプの類型となった。

分析の結果、「事務局参加型」は「1-a.事務局参加型」と「1-b.事務局審議会複合型」に、「審議会充実型」は「2-a.公募+ワークショップ型」、「2-b.公募型」、「2-c.ワークショップ型」の3つに、また「住民意見聴取型」は、「3-a.計画検討会等開催型」と「3-b.住民アンケート実施型」に細分類することができた。いずれにも該当しない場合は、「4.行政主導型」とした。

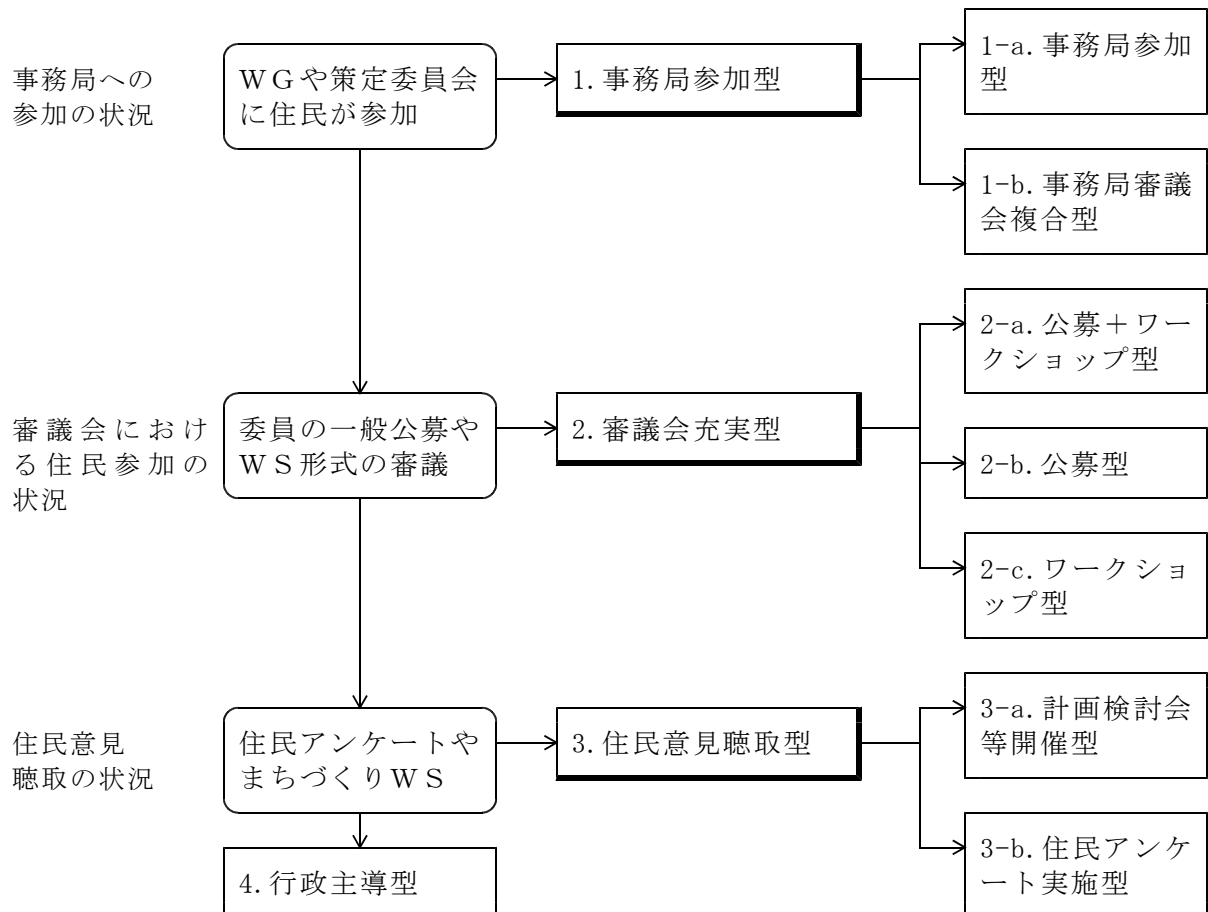


図3-2 類型化のフロー図

2. 事務局参加型の抽出

計画素案作成時の事務局への住民参加は、図3-3のように、具体的には「ワーキンググループ（係長級）に住民が参加している」という形で行われているのが実態である。また、ワーキンググループ（係長級）で検討された案を審議する庁内の策定委員会（課長級）への住民参加を行っている市町村もあった。そこで、庁内の検討（調整）プロセスの一部に住民が関わっているものを事務局参加型とした。つまり、当初は、住民が事務局の中に参加するという捉え方をしたが、実態は庁内ワーキンググループか策定委員会への参加であることから、これらも含めて、事務局参加型として分類した。仮に、ワーキンググループの議論に住民が関われば策定委員会で調整が行われ、策定委員会に住民が参加すればワーキンググループで調整が行われるという仕組みである。これらのいずれかを行っている

市町村を事務局参加型とした。

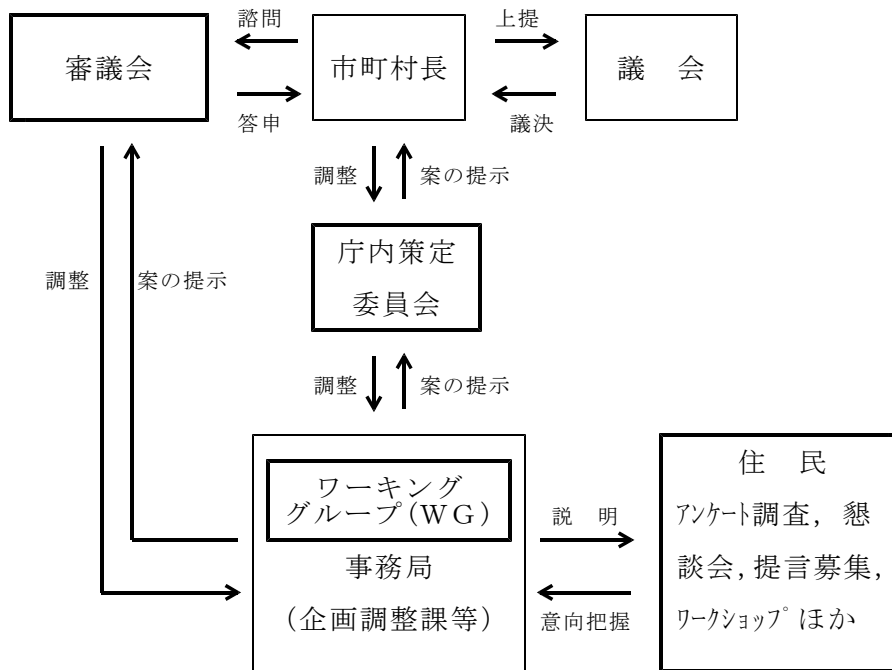


図 3-3 総合計画策定の住民参加システム

事務局への住民参加の状況を整理したのが、表 3-4 である。

参加形態の内訳をみると、ワーキンググループ（係長級）への参加が13.1%，策定委員会（課長級）への参加が7.4%，これらのいずれかに該当するものが17.3%であった。

次に、それらの中から、審議会委員の一般公募や審議会におけるワークショップ手法の導入が行われているところを、審議会の充実をめざす取り組みと判断し「事務局審議会複合」に分類した。それに伴って、これ以外の残りを「事務局参加」として分類した。なお、この問いでは、委員の一般公募等により住民参加が進むことで、これまでの審議方法では対応が困難になった場合に、ワークショップ手法の導入に至ると考え、住民参加の一定の進展がみられる例として着目した。そのため、審議にあたって、ワークショップ形式を採用しているかどうかを設問とした。

表 3-4 事務局への住民参加の状況

区 分		はい	いいえ	無回答
ワーキンググループ (WG) (係長級) に、住民が参加している	回答数	41	268	3
	構成比 (%)	13.1	85.9	1.0
策定委員会 (課長級) に、住民が参加している	回答数	23	287	2
	構成比 (%)	7.4	92.0	0.6

有効票数：312

3. 審議会充実型の抽出

審議会における住民参加の状況は、表3-5のとおりである。審議会においては、「審議会委員に一般公募の枠がある」が20.2%、「ワークショップ手法による審議の実施」は11.2%となっている。また、「審議するだけでなく、自ら計画案の作成に関わっている」は、18.6%である。この具体的な内容については、事例調査の結果より、岩手県胆沢町では審議会に部会を設け、分野別の計画案を作る試みが行われていることが明らかとなっている。一方、「審議会に地域住民組織の代表者が参加している」は、約9割を占めており、ほとんどの市町村が該当するという結果となった。

表3-5 審議会における住民参加の状況

区 分		はい	いいえ	無回答
審議会委員に一般公募の枠がある	回答数	63	244	5
	構成比 (%)	20.2	78.2	1.6
審議会ワークショップの手法を取り入れた審議が実施されている	回答数	35	269	8
	構成比 (%)	11.2	86.2	2.6
審議会では審議するだけでなく、自ら計画案の作成に関わっている	回答数	58	249	5
	構成比 (%)	18.6	79.8	1.6
審議会に地域住民組織の代表者が参加している	回答数	278	29	5
	構成比 (%)	89.1	9.3	1.6

有効票数：312

ここでは、審議会のあり方を改善し、委員による計画素案の作成や住民意見を引き出した活発な審議が行われるためには、特に委員の一般公募とワークショップ形式による審議の2つが重要と考え、これらに該当する市町村を審議会充実型として分類した。また、それらをさらに、委員の一般公募とワークショップ形式による審議の実施状況から判断し、「公募+ワークショップ」、「公募」、「ワークショップ」の3つに細分化した。

4. 住民意見聴取型の抽出

住民意見聴取の状況は、表3-6のとおりである。各種住民意見聴取に関する設問の回答では、最も多いのが「住民アンケート調査を行っている」(90.1%)で、次いで「地区懇談会を開催し、住民の意見を聞いている」(61.5%)が多い。「住民からのまちづくり提言を募集している」(56.4%)と「広報紙等において、計画素案を公表している」(52.9%)は、共に半数を超えている。

また、「Eメールによる住民意見の募集を行っている」、「児童生徒等を対象に、まちづくり作文や絵画を募集している」、「女性議会や子供議会等を開催している」は、各々30%程度である。一方、より主体的に住民が関わる「まちづくりシンポジウムや市民会議等を開催している」や「まちづくりワークショップを行っている」、「住民による計画検討委員会等を開催している」は、各々30%未満に止まっている。

なお、調査票の設問で「計画検討委員会等開催」は、『住民による計画検討委員会等を開催している』、「地区懇談会を開催」は『地区懇談会を開催し住民の意見を聞いている』であり、後者は、従来から行われている「住民の意見を吸い上げる場」を想定している。

事務局参加型及び審議会充実型の2つに該当しない市町村のうち、住民アンケート調査など表3-6にあげたいずれかの項目の取り組みが行われている市町村を、「住民意見聴取型」として分類した。

このうち、住民による計画検討会やまちづくりワークショップ、まちづくりシンポジウムや市民会議等を開催している市町村を、さらに「計画検討会等開催」に分けた。他方、それらは行わず、住民アンケート調査または地区懇談会を開催している市町村を、「住民アンケート実施」に分類した。

以上の3つの類型に当てはまらない、つまりこのアンケートで想定したような、事務局への住民参加、審議会への住民参加、各種の住民意見聴取のシステムを採用していない市町村が2.2%存在する。そこで、これらに該当するところについては、とりあえず「行政主導型」と名づけて分類するものとした。「行政主導型」は、回答結果から推測すると、計画策定に当たっては、庁内の検討組織と事務局の間で各課からのヒアリング等の結果をふまえた形で、計画素案を検討していくという計画策定のスタイルと思われる。

表3-6 住民意見聴取の状況

区 分		はい	いいえ	無回答
住民アンケート調査を行っている	回答数	281	31	0
	構成比 (%)	90.1	9.9	0.0
地区懇談会を開催し、住民の意見を聞いている	回答数	192	117	3
	構成比 (%)	61.5	37.5	1.0
住民からまちづくり提言を募集している	回答数	176	136	0
	構成比 (%)	56.4	43.6	0.0
広報紙等において、計画素案を公表している	回答数	165	146	1
	構成比 (%)	52.9	46.8	0.3
Eメールによる住民意見の募集を行っている	回答数	81	231	0
	構成比 (%)	26.0	74.0	0.0
児童生徒等を対象に、まちづくり作文や絵画を募集している	回答数	83	226	3
	構成比 (%)	26.6	72.4	1.0
女性議会や子供議会等を開催している	回答数	95	216	1
	構成比 (%)	30.4	69.3	0.3
まちづくりシンポジウムや市民会議等を開催している	回答数	93	218	1
	構成比 (%)	29.8	69.9	0.3
まちづくりワークショップを行っている	回答数	74	236	2
	構成比 (%)	23.7	75.7	0.6
住民による計画検討委員会等を開催している	回答数	80	231	1
	構成比 (%)	25.6	74.1	0.3

有効票数：312

5. 類型化の結果

回答のあった全市町村を8つの細区分に類型化した結果は、表3-7に示すとおりである。表3-8は、県別に傾向を比較したものである。また、表3-9にはアンケートの回答があった全市町村の具体的な分類結果を挙げておく。

(1) 各類型別の状況

3つのタイプのうち、最も住民参加が進んだ事務局参加型には、すでに54市町村（17.3%）が該当するという結果となった。このうち、特に事務局への参加と共に審議会の充実が同時に図られている「1-b.事務局審議会複合型」は4.5%である。また、「1-a.事務局参加型」は、12.8%である。このタイプに分類される町村として、青森県今別町や岩手県安代町、福島県会津坂下町などが該当する。また、同じタイプでも、岩手県田野畑村は「1-b.事務局審議会複合型」に分類される。

従来から設置されてきた審議会の充実を図る審議会充実型は、72市町村（23.1%）で、およそ1/4の市町村で取り組まれていることが明らかとなった。このうち、委員公募を行うと共に審議に際してワークショップの手法を導入している「2-a.公募+ワークショップ型」は2.9%、公募、ワークショップ手法の導入のいずれかを行っている「2-b.公募型」13.5%、「2-c.ワークショップ型」6.7%という内訳である。これらのうち、「2-a.公募+ワークショップ型」に該当する町村は、青森県市浦村、岩手県胆沢町などである。

住民意見聴取型は、最も多く、全回答数の過半数である179市町村（57.4%）を占めている。その内訳をみると、従来からの住民アンケートの実施や地区別懇談会の開催などによって、住民の意向を把握する「3-b.住民アンケート実施型」が多く、32.4%である。また、関心のある一般からの参加を募って計画検討会等を開催するなど、新しいタイプである「3-a.計画検討会等開催型」が25.0%となっている。

前者は従来型とも呼べるもので、住民アンケートによる意向把握や行政担当者等が地区ごとに懇談会を行い、計画に関わる住民意見を聴取するものである。一方、後者では、住民の意向を幅広く引き出し、計画素案作成の際の参考となる提言などをまとめるなど、住民参加の度合いが高くなっており、いわば発展型と呼べるものである。具体的にみると、「3-b.住民アンケート実施型」には、宮城県蔵王町、秋田県八竜町、「3-a.計画検討会等開催型」には、青森県蟹田町、岩手県・巻町が、それぞれ該当している。

これら以外では、庁内各課の意向等を担当課が中心にまとめ、計画検討案を作成し、従来型の審議会での協議を主体に計画策定が行われているものと考えられ、行政主導型と呼ぶことができる。8つの細区分の中では、最も少数（2.2%）であり、このタイプに該当するのは、青森県森田村、宮城県米山町、秋田県大潟村など7市町村である。

(2) 全市町村の分類結果とその傾向

各県別に、各住民参加システム採用状況の傾向を見ると、各県共に住民意見聴取型の比率が最も多く、宮城県が47.4%で5割未満となっている以外は、過半数を占めている。特

に、福島県で住民意見聴取型（66.7%）が多く、内訳をみても「3-b.住民アンケート実施型」（42.0%）が多いことがめだっている。また、宮城県と秋田県では、「3-a.計画検討会等開催型」と「3-b.住民アンケート実施型」とを比較すると、前者がわずかながら多くなっている。

住民意見聴取型の次に多いのは、山形県以外は審議会充実型である。山形県では、事務局参加型が33.3%で、住民意見聴取型（54.5%）に次いで多くなっている。審議会充実型では、「2-a.公募＋ワークショップ型」が少なく、「2-b.公募型」が多くを占めているが、青森県だけは、「2-c.ワークショップ型」が半数以上を占めている。

事務局参加型の多い山形県の傾向を見ると、その多くが、「1-a.事務局参加型」である。この傾向はほぼ他県も同じである。ただし、宮城県では、三分の一が「1-b.事務局審議会複合型」となっている。

なお、山形県では、審議会充実型の「2-a.公募＋ワークショップ型」および「2-c.ワークショップ型」に該当する市町村がない。

表 3-7 住民参加システムの類型と市町村数

類 型	市町村	%	該当例
1. 事務局参加型	54	17.3	
1-a. 事務局参加型	40	12.8	今別町, 安代町, 軽米町, 会津坂下町
1-b. 事務局審議会複合型	14	4.5	田野畑村, 女川町, 飯舘村
2. 審議会充実型	72	23.1	
2-a. 公募+ワークショップ型	9	2.9	市浦村, 胆沢町, 栗駒町
2-b. 公募型	42	13.5	花泉町, 中仙町, 八幡町
2-c. ワークショップ型	21	6.7	鱒ヶ沢町, 雄和町, 小高町
3. 住民意見聴取型	179	57.4	
3-a. 計画検討会等開催型	78	25.0	蟹田町, 玉山村, ・巻町
3-b. 住民アンケート実施型	101	32.4	平内町, 雫石町, 蔵王町, 八竜町
4. 行政主導型	7	2.2	森田村, 米山町, 大湯村
合 計	312	100.0	

有効票数：312

注) 全ての市町村の分類については、表3-9に整理した。

表 3-8 住民参加システム類型別県別市町村数

類 型	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	全体
1. 事務局参加型	9	7	14	4	11	9	54
構成比(%)	17.0	14.6	24.6	7.7	33.3	13.0	17.3
1-a. 事務局参加型	7	5	9	2	9	8	40
構成比(%)	13.2	10.4	15.8	3.8	27.3	11.6	12.8
1-b. 事務局審議会複合型	2	2	5	2	2	1	14
構成比(%)	3.8	4.2	8.8	3.8	6.1	1.4	4.5
2. 審議会充実型	13	11	15	15	4	14	72
構成比(%)	24.5	22.9	26.3	28.8	12.1	20.3	23.1
2-a. 公募+ワークショップ型	4	1	2	1	0	1	9
構成比(%)	7.5	2.1	3.5	1.9	0.0	1.4	2.9
2-b. 公募型	2	9	9	10	4	8	42
構成比(%)	3.8	18.8	15.8	19.2	12.1	11.6	13.5
2-c. ワークショップ型	7	1	4	4	0	5	21
構成比(%)	13.2	2.1	7.0	7.7	0.0	7.2	6.7
3. 住民意見聴取型	30	29	27	29	18	46	179
構成比(%)	56.6	60.4	47.4	55.8	54.5	66.7	57.4
3-a. 計画検討会等開催型	13	11	14	17	6	17	78
構成比(%)	24.5	22.9	24.6	32.7	18.2	24.6	25.0
3-b. 住民アンケート実施型	17	18	13	12	12	29	101
構成比(%)	32.1	37.5	22.8	23.1	36.4	42.0	32.4
4. 行政主導型	1	1	1	4	0	0	7
構成比(%)	1.9	2.1	1.8	7.7	0.0	0.0	2.2
合 計	53	48	57	52	33	69	100.0

有効票数：312

表 3 - 9 類型別の市町村分類

3 類型	8 類型	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県
1. 事務局参加型	1-a 事務局参加型 (40)	五所川原市, 三沢市, 今別町 大鰐町, 野辺地町 横浜町, 五戸町	水沢市, 一関市 岩泉町, 軽米町 安代町	白石市, 山元町 松島町, 小牛田 町瀬峰町, 矢本 町, 河南町, 牡 鹿町, 津山町	六郷町, 千畑町	東根市, 南陽市 金山町, 最上町 舟形町, 高島町 川西町, 白鷹町 平田町	白河市, 相馬市 保原町, 長沼町 会津坂下町, 大信村, 富岡町 葛尾村
	1-b 事務局審議会複合型 (14)	鶴田町, 天間林村	紫波町, 田野畑 村	多賀城市, 七ヶ 浜町, 小野田町 岩出山町, 女川 町	大館市, 平鹿町	羽黒町, 温海町	飯館村
2. 審議会充実型	2-a 公募+ワークシ ョップ型(9)	青森市, 黒石市 市浦村, 佐井村	胆沢町	塩竈市, 栗駒町	由利町		金山町
	2-b 公募型 (42)	東北町, 南郷村	盛岡市, 大船渡 市, 花巻市, 釜 石市, 二戸市, 滝沢村, 花泉町, 千厩町, 野田村	古川市, 名取市 角田市, 亙理町 大郷町, 鹿島台 町鳴子町, 田尻 町, 迫町	横手市, 男鹿市 鷹巣町, 八森町 峰浜村, 井川町 西目町, 中仙町, 十文字町, 東成瀬 村	大石田町, 飯豊 町, 三川町, 八 幡町	会津若松市 喜多方市, 飯野 町, 大玉村, 河 東町, 新鶴村, 棚倉町, 玉川村
	2-c ワークシ ョップ型 (21)	十和田市, 鱒ヶ 沢町, 西目屋村, 藤 崎町, 大間町, 風間浦村, 脇野 沢村	金ヶ崎町	仙台市, 富谷町 宮崎町, 歌津町	雄和町, 仁賀保町 太田町, 増田町		熱塩加納村 北塩原村, 塩川 町, 大熊町, 小 高町
3. 住民意見聴取型	3-a 計画検討会等 開催型 (78)	八戸市, 蟹田町 稲垣村, 岩木町 尾上町, 平賀町 板柳町, 七戸町 六戸町, 下田町 川内町, 田子町 南部町	北上市, 陸前高 田市, 巻町 松尾村, 玉山村 平泉町, 藤沢町 川崎村, 住田町 普代村, 九戸村	石巻市, 気仙沼 市, 柴田町, 色 麻町, 松山町, 涌谷町, 築館町, 高清水町, 金成 町, 志波姫町, 南方町, 河北町 鳴瀬町, 志津川 町	能代市, 本荘市 大曲市, 琴丘町 藤里町, 昭和町 八郎潟町, 飯田川 町, 河辺町, 象潟 町, 角館町, 田沢 湖町, 西木村, 雄 物川町, 大森町, 大雄村, 皆瀬村	山形市, 酒田市 上山町, 尾花沢 市, 河北町, 小 国町	原町市, 伊達町 梁川町, 霊山町 岩代町, 鏡石町 天栄村, 田島町 北会津村, 三島 町, 東村, 石川 町, 小野町, 滝 根町, 船引町, 新地町, 鹿島町
	3-b 住民ア ンケー ト実施 型 (101)	弘前市, むつ市 平内町, 平館村 三厩村, 深浦町 岩崎村, 車力村 相馬村, 浪岡町 常盤村, 田舎館村 小泊村, 百石町 六ヶ所村, 東通村 三戸町	久慈市, 遠野市 雫石町, 岩手町 西根町, 石鳥谷 町, 湯田町, 沢 内村, 東山町, 室根村, 宮守村, 田老町, 山田町, 新里村, 川井村, 種市町, 浄法寺 町, 一戸町	蔵王町, 七ヶ宿 町, 大河原町, 村田町, 川崎町, 三本木町, 南郷 町, 一迫町, 花 山村, 豊里町, 石越町, 本吉町 唐桑町	秋田市, 湯沢市 森吉町, 阿仁町 田代町, 上小阿仁 村, 山本町, 八竜 町, 大内町, 仙北 町, 山内村, 羽後 町	米沢市, 新庄市 寒河江市, 長井 市, 天童市, 朝 日町, 大蔵村, 鮭川村, 戸沢村, 楡引町, 遊佐町, 松山町	福島市, 郡山市 須賀川市, 二本 松市, 桑折町, 安達町, 白沢村, 東和町, 岩瀬村, 伊南村, 南郷村, 山都町, 西会津 町, 高郷村, 猪 苗代町, 湯川村, 柳津町, 会津高 田町, 会津本郷 町, 中島村, 矢 祭町, 塙町, 平 田村, 浅川町, 古殿町, 常葉町, 川内村, 双葉町, 浪江町
4. 行政主導型 (7)	森田村	江刺市	米山町	合川町, 大潟村 金浦町, 南外村			
(市町村数小計)	(53)	(48)	(57)	(52)	(33)	(69)	

注) 表の分類は、アンケート調査の回答結果に基づいたものであり、実態と異なるものがある

第3節 住民参加の実態

ここでは、アンケート調査への回答を基に、市町村総合計画策定にあたっての住民参加の実態を述べる。また、前章での抽出した類型ごとの特徴についても明らかにする。

1. 計画策定前後の住民参加（表3-10）

計画策定に着手する前の段階に進め方を検討する際に、住民からの提案を公募している市町村は、全体で13.5%である。計画策定前の住民参加は、とくに「2-a. 公募+ワークショップ型」に多く、33.3%が実施しているとしている。

これに対して、計画策定後については、「次の改訂まで審議会が継続している」が30.4%、「進行管理や進捗状況を審議会に説明している」は27.2%、「住民の意見を聞く場が設定されている」は、37.8%である。類型別に見ると、「1-a. 事務局参加」型では、三つの設問内容について、すべて40%を超える割合で実施しており、充実ぶりが窺える。また、「2-b. 公募型」、「2-a. 公募+ワークショップ型」、「3-a. 計画検討会等開催型」でも、「住民意見を聞く場が設定されている」については、40%以上となっている。

表3-10 類型別計画策定前後の住民参加

区分	Q1.	Q2.	Q3.	Q4.
1-a	22.5	40.0	40.0	45.0
1-b	0.0	35.7	35.7	35.7
2-a	33.3	22.2	22.2	44.4
2-b	14.3	33.3	38.1	52.4
2-c	4.8	23.8	9.5	28.6
3-a	20.5	29.5	20.5	43.6
3-b	6.9	27.7	26.7	28.7
4	0.0	28.6	14.3	0.0
全体	13.5	30.4	27.2	37.8

注) 数値は、類型別の「はい」の回答率(単位:%)

Q1. 計画策定前、進め方を検討する際に住民からの提案を公募している

Q2. 計画決定後、次の改訂まで審議会が継続している

Q3. 計画決定後の進行管理、進捗状況を審議会に説明している

Q4. 計画策定後、住民の意見を聞く場が設定されている

2. 専門家の関わり（表3-11）

計画の策定にあたって、「シンクタンクやコンサルタント等の専門家に業務を委託している」が、半数を超えている。また、「大学の研究室(5.8%)や市民団体(2.6%)に調査業務を委託」を加えると、55.8%が専門家に委託している。

類型別では、「3-a. 計画検討会等開催型」では、64.1%がシンクタンクやコンサルタン

ト等の専門家に業務を委託しているのに対して、「2-a. 公募＋ワークショップ型」と「2-c. ワorkshop型」では33.3%にすぎない。なお、後者では大学の研究室への調査業務委託が19.0%で、平均の3倍を超えている。また、「1-a. 事務局参加型」でも、大学の研究室への委託が15.0%と目立っている。

表 3-11 類型別専門家の関わり

区分	Q5.	Q6.	Q7.
1-a	52.5	15.0	7.5
1-b	57.1	7.1	0.0
2-a	33.3	0.0	0.0
2-b	45.2	0.0	0.0
2-c	33.3	19.0	9.5
3-a	64.1	3.8	1.3
3-b	51.5	4.0	2.0
4	0.0	0.0	0.0
全体	51.3	5.8	2.6

注) 数値は、類型別の「はい」の回答率(単位: %)

Q5. シンクタンクやコンサルタント等の専門家に調査業務を委託している

Q6. 大学の研究室に調査業務を委託している

Q7. 市民団体(まちづくりNPOなど)に調査業務を委託している

3. 専門家への委託内容(表 3-12)

専門家への委託内容は、人口や経済などのフレームの立案、現況・課題に関する資料の収集・分析が中心で、どの類型でも75%を超えている。

住民参加関連では、「住民アンケート調査の実施委託」が66.1%で最も多い。一方、「まちづくりシンポジウムや市民会議等の講師を委託」と「まちづくりワークショップのファシリテータや運営を委託」は、共に約2割に止まっている。

表 3-12 類型別の専門家への委託内容

区分	Q8.	Q9.	Q10.	Q11.	Q12.
1-a	81.5	66.7	51.9	40.7	33.3
1-b	55.6	66.7	55.6	33.3	22.2
2-a	66.7	66.7	100.0	33.3	33.3
2-b	89.5	78.9	78.9	10.5	26.3
2-c	100.0	100.0	63.6	18.2	45.5
3-a	76.0	72.0	70.0	36.0	18.0
3-b	73.2	78.6	64.3	1.8	3.6
4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
全体	78.2	75.9	66.1	21.8	19.0

注) 数値は、類型別の「はい」の回答率(単位:%)

Q8. 人口や経済などのフレームの立案を委託

Q9. 現況と課題に関する資料の収集・分析などを委託

Q10. 住民アンケート調査の実施を委託

Q11. まちづくりシンポジウムや市民会議等の講師を委託

Q12. まちづくりワークショップのファシリテータや運営を委託

4. 計画策定の新しい試み(表 3-13)

計画策定等に関する新しい試みとして、全体では「住民参加型で地域別計画を策定している」が11.5%、住民とのきめの細かな対応をめざす「地域担当職員制度を導入している」が10.9%である。

類型別では、「2-a. 公募+ワークショップ型」で、住民参加型の地域計画策定(44.4%)、地域担当職員制度の導入(33.3%)が共に、最も高くなっており、このタイプの先進性が読みとれる。

表 3-13 計画策定等の新しい試み

区分	Q13.	Q14.
1-a	25.0	12.5
1-b	21.4	28.6
2-a	44.4	33.3
2-b	11.9	9.5
2-c	14.3	4.8
3-a	11.5	11.5
3-b	2.0	6.9
4	0.0	14.3
全体	11.5	10.9

注) 数値は、類型別の「はい」の回答率(単位:%)

Q13. 住民参加型で地域別計画を策定している

Q14. 地域担当職員制度を導入している

5. 住民参加に関する課題(表3-14)

(1) 設問項目からみた全般的な課題

現時点で行政側の考えている住民参加に関する共通の課題として、「住民が計画主体として自覚を持つプロセスが必要である」(87.2%)、「住民意見の反映と反映結果の説明責任についてしくみが必要」(84.9%)、「住民参加の必要性について職員の意識啓発が必要である」(76.9%)が、共に多い。

また、「住民参加の会議手法や運営の仕方について、ノウハウが不足」(68.9%)、「住民参加の専門家から協力を得たいが、適切な人材が見つからない」(46.5%)の2つも多くなっている。

一方、「審議会委員について、一般公募しても応募が少ない」は、53.8%で半数を超え、逆に「一般公募の際に応募が多く、選考に苦勞する」は、わずかに3.5%に止まっている。

住民参加の成果についての評価が困難、あるいは住民参加の効果が見えにくいとする回答も、共に50%を超えている。

類型別に見ると、「1-a. 事務局参加型」では、住民意見の反映と反映結果の説明責任(90.0%)と住民が計画策定主体として自覚を持つプロセスの必要(97.5%)が極めて高く、住民参加の成果について、評価困難(50.0%)と計画内容の違いなどに効果が見えにくい(40.0%)は、比較的低い値となっている。

他方、「1-b. 事務局審議会複合型」と「2-a. 公募+ワークショップ型」では、「住民参加の専門家から協力を得たいが、適切な人材が見つからない」が2割ほどで、最も少ない。また、「2-a. 公募+ワークショップ」型では、「一般公募の応募者が多数で選考に苦勞する」(22.2%)、「住民参加の必要性について職員の意識啓発が必要」(100.0%)の2つが

多い。

さらに「2-b.公募型」では、住民参加の会議手法や運営のノウハウ不足（76.2%）が多くなっており、「2-c.ワークショップ型」では、住民意見の反映と反映結果の説明責任、住民が計画策定主体として自覚を持つプロセス、住民参加の必要性について職員の意識啓発の3つが90%を超えている。

なお、ワークショップを実施している「2-a.公募+ワークショップ型」と「2-c.ワークショップ型」で、職員の意識啓発の必要を回答する市町村が目立っているのが興味深い。

表3-14 類型別の住民参加に関する課題など

区分	Q15. 説明 責任	Q16. 住民 自覚	Q17. 意識 啓発	Q18. 応募 少数	Q19. 応募 多数	Q20. ノウ ハウ 不足	Q21. 人材 不足	Q22. 評価 困難	Q23. 効果 不明
1-a	90.0	97.5	77.5	52.5	5.0	67.5	42.5	50.0	40.0
1-b	78.6	85.7	78.6	71.4	7.1	57.1	21.4	71.4	57.1
2-a	77.8	77.8	100.0	55.6	22.2	55.6	22.2	55.6	44.4
2-b	85.7	81.0	76.2	61.9	7.1	76.2	47.6	66.7	57.1
2-c	90.5	90.5	90.5	61.9	0.0	61.9	57.1	47.6	52.4
3-a	83.3	89.7	71.8	50.0	0.0	66.7	48.7	57.7	50.0
3-b	83.2	83.2	74.3	48.5	3.0	72.3	47.5	59.4	51.5
4	100.0	100.0	100.0	71.4	0.0	71.4	71.4	42.9	57.1
全体	84.9	87.2	76.9	53.8	3.5	68.9	46.5	58.0	50.6

注) 数値は、類型別の「はい」の回答率(単位:%)

Q15.住民意見の反映と反映結果の説明責任について、しくみが必要

Q16.住民が計画策定主体として、自覚を持つプロセスが必要である

Q17.住民参加の必要性について、職員の意識啓発が必要である

Q18.審議会の委員について、一般公募で募集しても応募が少ない

Q19.審議会委員の一般公募の際に応募が多く、選考に苦勞する

Q20.住民参加の会議手法や運営の仕方について、ノウハウが不足

Q21.住民参加の専門家から協力を得たいが適切な人材が見つからない

Q22.住民参加の成果について、評価が困難である

Q23.住民参加を行っても、計画内容の違いなどに効果が見えにくい

(2) 記述式回答から抽出される課題

住民参加に関する課題について、記述式回答の内容を整理すると以下ようになる。

1) 意識の啓発

住民参加をすすめるにあたっては、「住民の参加意識が希薄であり、住民参加の意義と必要性についての理解と意識の醸成が課題。同時に行政も認識を高める必要がある(青森県三沢市)」、「地方自治の原点を国・県・市町村・住民が、正しく理解することが必要(宮城県岩出山町)」、「住民参加による行政が理想ではあるが、現実的には行政が変わらなけ

れば意味がない（金山町）」、「行政側そして住民側に意識改革が必要である（福島県棚倉町）」など、住民参画の意義と必要性についての認識不足があげられている。

また、「住民と役場とが『一緒に成し遂げた』と納得するものを経験することが、現在必要なステップ（秋田県昭和町）」との指摘もあり、実践を通じた双方の意識啓発が課題と考えられる。

2) 人材の掘り起こし

住民参加をすすめる際の人材については、「小さな市町村では、住民参加が少なく、審議会委員が他の委員会委員などと同じになることが多く、人材の活用が硬直化している（青森県十和田市）」、「幅広い年齢層及び各分野に属する住民の参加が望ましい（岩手県金ヶ崎町）」とされ、実態は「審議会委員等公募しても、人口の少ない町村では限られた人しか集まらないのが現状（青森県岩木町）」、「計画策定懇談会の名称で委員10名を公募したが、半数は声かけにより応募したのが実際（岩手県川崎村）」、「住民参加の形を取っていても、実際に参加するのはいつも同一人物となってしまう（福島県富岡町）。」など、住民側の人材不足の声が目立つ。

しかし、前問において、人口が2万人以下の町村でも、一般公募委員の応募が多く選考に苦勞している例が見られることから、日頃の人材の育成や募集方法も含めた人材の掘り起こしの方法に課題があると考えられる。

3) 会議の運営手法

住民が参加した会議について、「極めて特化した分野での問題提起では活発となるが、町政全般に対する建設的な意見が得られない会議となる場合が多い（青森県大鰐町）」、「住民参加型の計画づくりとはいうが、発言のあるのは一部の人だけ（岩手県九戸村）」といった回答もめだっており、会議のあり方や運営手法に課題があると考えられる。

4) 情報公開、情報の共有

「住民参加により出される要望は、お金のかかる提案が多い（宮城県川崎町）」、「住民参加は時代潮流にふさわしいが、個性豊かで、また地域エゴが多く、調整に苦勞する（宮城県蔵王町）」、「財政難等により、住民の要望する施策のうち、大きな部分が実施できない状況であり、住民の指向と現実のギャップが大きくなり対応に苦慮することが懸念される（秋田県十文字町）」という声があることから、財政状況をはじめとした行政情報の公開が必要と考えられる。

また、「役場内における情報の共有を図らなければ、住民参加といいつつも、要望型、クレーム型の参加でしか協力を得ることができない（青森県下田町）」、「住民が気軽に参加できる場や機会の提供が課題で、そのシステムづくりと情報の提供について工夫する必要がある（福島県会津若松市）」という指摘もあり、住民と行政、行政内部など、情報の共有化も課題である。

5) 事業評価への参加

計画検討に際しての住民参加だけでなく、「住民参加と事業評価は、密接な関連を持つものとするが、設問のような課題があり、すぐに事が進むものではないと感じている（山

形県白鷹町)」、 「計画策定後の、住民の市政参加の継続性の確保（福島県郡山市）」との声もあり、事業実施段階や事業評価への住民参加の取り組みについても課題とされている。

（3）全体に共通する課題

以上の分析から見いだされる全体に共通する課題を整理すると、第一に、住民及び行政職員の意識の向上、第二に、住民参加の手法とそれを反映させる仕組みの確立、第三に、住民参加を支える人材の調達と育成、第四に、住民参加と対をなす情報の公開と共有ということができる。

また、いくつかの市町村では、計画案の検討だけではなく、計画の実施や評価も含めた全体プロセスへの参加の方向を模索しており、今後、共通の課題となることが予想される。

第4節 類型ごとの特徴と課題

表3-15は、類型別にみた課題の状況について、その傾向を整理したものである。以下、それぞれについての課題を、述べたい。

1. 事務局参加型

事務局参加型は、ワーキンググループや策定委員会に住民が参加させて計画案をまとめるシステムであるが、専門家の関わりが強いことが特徴となっている。

（1）1-a. 事務局参加型

シンクタンクやコンサルタント、大学の研究室といった専門家の関わりが大きくなっている。また、他の類型と比べると、住民参加の効果や成果を行政側が感じている傾向が強い。その一方で、住民意見の反映と反映結果の説明責任及び住民が計画策定主体として自覚を持つプロセスの必要を挙げる回答が極めて高い。

このシステムでは、住民意見の反映という点では直接的で、その効果も分かりやすい。その反面、計画検討の場に住民が参加することで、行政側にとっては従来にない難しい運営となる可能性がある。また、参加する住民にとっては、計画策定主体としてのこれまでとは異なった経験となり、様々な勉強も必要となる。そのため、運営に当たっては、専門家によるコーディネートも重要な要素となるであろう。その際、それぞれの地域の状況に応じた専門家の人選が一つのポイントとなると思われる。

（2）1-b. 事務局審議会複合型

このタイプでも専門家の関わりが大きい。この類型では、住民参加の実践をすすめる中で、内外とのネットワークの構築が進んでいるものと思われ、「住民参加の専門家から協力を得たいが、適切な人材が見つからない」という回答は最も少ない。

これに対して、このシステムは「1-a. 事務局参加」と比べ、仕組みが複雑となり、運営

面で難しさが増すことから、住民参加の成果についての評価が困難とする回答がめだつ結果となっている。

このシステムでは、運営面の難しさと同時に評価の難しさが際立っている。そのため、今後は住民参加の目的や目標の設定を行って、明示することで、評価を容易にしながら、行政と住民とが共に経験を積み、段階的にステップアップしていくプロセスを重視することが必要となろう。

2. 審議会充実型

審議会充実型は、一般公募委員を加えたり、審議にあたってワークショップの手法を取り入れたりすることで、審議会を活性化させ、実質的な審議をめざすシステムであるが、細分類した3つの類型では、やや状況が異なっている。

(1) 2-a. 公募＋ワークショップ型

このシステムは、「2-b. 公募型」と「2-c. ワークショップ型」を組合わせたものであり、これらの、より住民参加を進めた形態と考えることができる。

専門家の関わり方が小さいことから、すでにノウハウの蓄積や人材の確保がある程度進んでいることが窺われる。そのことは、「住民参加の専門家から協力を得たいが、適切な人材が見つからない」が2割ほどで最も少ないことや「一般公募の応募者が多数で選考に苦勞する」が平均値の6倍と際立って多いことから裏付けられる。

また、全ての市町村が、住民参加の必要性について職員の意識啓発が必要であるとしているほか、住民参加型で地域別の計画を策定したり、地域担当職員制度を導入したりしているなど、地域に密着した新しい試みも目立っている。

このシステムでは、住民参加の仕組みが次々と導入され、住民の意識も高まりがみられる中で、行政職員の一層の意識啓発が必要とされている。そのため、内部での研修だけでなく、例えば外部研修の受講や類似の取り組みをすすめている市町村間相互の交流など、知識や技術をさらに高める場の設定が求められるであろう。

なお、このシステムは、審議会がたんに事務局案について意見を言うだけでなく、より踏み込んで事務局案を審議しているという意味では、実質的に「事務局参加型」に近い要素があることを付け加えておかなければならない。

(2) 2-b. 公募型

このシステムでは、計画策定後の住民の意見を聞く場の設定が進んでいるものの、住民参加の会議手法や運営のノウハウ不足がめだっている。

前述のように、「2-a. 公募＋ワークショップ型」への発展過程と捉えるならば、住民参加の手法とそれを反映させる仕組みの確立をめざし、適切な専門家のサポートの下で、ワークショップの手法を取り入れた審議をすすめることが、今後の課題と考えられる。

(3) 2-c. ワークショップ型

このシステムでは、専門家（特に大学）との関わりが目立っており、また「住民意見の反映と反映結果の説明責任」、「住民が計画策定主体として自覚を持つプロセス」、「住民参加の必要性についての職員の意識啓発」の3つが共に90%を超えているのに対して、「住民参加の成果についての評価が困難」とする回答は逆に少なくなっている。

これらの回答傾向から、このシステムは、住民参加が発展、深化していく途中段階と考えられる。したがって、住民や職員の意識啓発と共に、外部からの専門家の導入を一層進め、内部における人材育成を図りながら、今後は審議会委員の一般公募の実施をめざすことが課題となろう。特に、実践を通じて人づくりも進むことを考慮するなら、一般公募の実施は重要といえる。

3. 住民意見聴取型

このシステムは、住民アンケートの実施や地区別の懇談会、まちづくりワークショップ、計画検討会などの実施を通して、住民意向を把握し、計画内容に反映させていくものである。前述のとおり、全般に住民意見が計画に反映される保証が無いことが、住民側からみた場合の課題である。

(1) 3-a. 計画検討会等開催型

「計画検討会等開催型」では、従来型の住民アンケートの実施や地区別の懇談会開催と異なり、これまでとは異なった運営手法が求められることから、シンクタンクやコンサルタント等専門家との関わりが目立っている。

このシステムでは、「住民意見の反映と反映結果についての説明責任」についての仕組みづくりがまず必要であろう。参考意見としてだけではなく、実際の計画にきちんと反映されることが、自覚と責任を持った計画策定主体としての住民の意識向上につながるものと思われる。

(2) 3-b. 住民アンケート実施型

「住民アンケート実施型」は、これまで行われてきたような、住民アンケート調査や地区別懇談会等を中心とした手法で住民意向の把握を行うものである。

いずれの手法も、より幅の広い層の参加と、深い関わりをめざす場合は、これでは不十分と考えられる。このため、住民参加をもう一歩進めようとするなら、「3-a. 計画検討会等開催型」で見られるような住民参加の手法やそれを反映させる仕組みの確立が必要であり、それらに対応した専門家の協力を求める必要があるだろう。

表 3-15 類型別にみた課題の状況

区分	1. 意識啓発	2. 手法仕組	3. 人材調達
1-a	◎	○	○
1-b	○	△	△
2-a	◎	△	△
2-b	○	◎	○
2-c	◎	○	◎
3-a	○	○	○
3-b	○	◎	○
4	◎	◎	◎

凡例) 表 3-14の結果からみた各類型と課題1.~3.との対応は、以下とおり。

◎：あてはまる，○：ほぼあてはまる，△：ややあてはまる

1. 意識啓発/住民及び行政職員の意識の向上が必要

◎：90%以上，○：90%未満

2. 手法仕組/住民参加の手法とそれを反映させる仕組みの確立が必要

◎：70%以上，○：60~70%，△：60%未満

3. 人材調達/住民参加を支える人材の調達と育成が必要

◎：50%以上，○：40~50%，△：40%未満

4. 3システムの総合評価

これまでの分析結果より、住民参加の充実度を総合的に評価すると、当初の予想通り、事前の3類型の中では、事務局参加型>審議会充実型>住民意見聴取型という順であると言ってよいだろう。各類型の細区分を比較すると、事務局参加型では、「1-b.事務局審議会複合」>「1-a.事務局参加」、審議会充実型では、「2-a.公募+ワークショップ」>「2-c.ワークショップ」>「2-b.公募」、住民意見聴取型では、「3-a.計画検討会等開催」>「3-b.住民アンケート実施」となる。

ただし、審議会充実型でも、計画素案の作成をより徹底して行くと、事務局との共同作業になり、実態として事務局参加型に近づくことになる。実際、「2-a.公募+ワークショップ」型は住民参加の充実度が高く、「1-a.事務局参加」型や「1-b.事務局審議会複合」型と遜色ない結果が出ている。それどころか、審議会委員の立場で検討作業に参加する分、事務局参加型よりも住民側の意向がより反映されやすいとも言える。その意味では、「2-a.公募+ワークショップ」型は、事務局参加型に含めて、他の類型との比較を行うべきであろう。

5. 8つの細分類

本稿では、市町村総合計画策定における住民参加システムを事前に3つの類型に分け、東北地方の全市町村へのアンケート調査に基づいて、類型ごとの割合、すなわち、事務局

参加型（17.3%）、審議会充実型（23.1%）、住民意見聴取型（57.4%）であることを明らかにした。また、いくつかの設問の回答結果を踏まえ、適用される手法を考慮することによって、さらに細かく8つに分類できることがわかった。

住民意向の反映の面からみた住民参加の度合いは、おおむね「事務局参加型」>「審議会充実型」>「住民意見聴取型」であるが、「審議会充実型」でも「2-a.公募+ワークショップ」型では、住民参加の充実度がとくに高いことが明らかになった。

6. 行政が認識している問題点と改善の必要性

行政が認識している問題点としては、ここまでの選択肢式及び記述式回答のそれぞれの分析結果から、第一に、住民及び行政職員の意識の向上、第二に、住民参加の手法とそれを反映させる仕組みの確立、第三に、住民参加を支える人材の調達と育成であることが明らかになった。

また、住民参加の充実度に関して言えば、とくに充実度の高い「1-b.事務局審議会複合型」と「2-a.公募+ワークショップ型」に分類される市町村は、それぞれ、全体4.5%と2.9%であり、合わせても、わずかに7.4%を占めるにすぎない。このことは、東北地方の市町村総合計画策定において、未だ改善の余地が大きいことを示している。今後は、本稿で示した類型を参考としながら、適切な専門家の助言や助力の下で、実際に住民参加の実践を行いつつ、手法面での蓄積と行政職員及び住民の意識啓発を図ることが必要であろう。

第5節 市と町村を比較した場合のそれぞれの特性

本節では、自治体の規模の違いについて考察する。すなわち、アンケート調査の結果からは、住民参加をすすめるにあたって、人材の豊富さといった自治体の規模により相対的に市が有利なものがみられる。一方、町村では、行政と住民の関わりが身近であることから、キメの細かな対応ができるといった有利な点が見いだされた。そこで、市及び町村における住民参加の特徴を比較し、3つの住民参加システムとの適合性を考察する。

なお、比較にあたっての市と町村の区分は、人口3万人を基準とし、3万人未満の市（岩手県二戸市、同遠野市、同陸前高田市、山形県尾花沢市など）は、町村に分類した。

1. アンケート結果にみる市と町村の特徴

（1）審議会のあり方（表3-16）

審議会のあり方について、市と町村とを比較した結果は以下の通りである。

「各種団体や組織の代表者の参加」や「審議会で実質的な審議の実施」、「審議にあたってのワークショップ手法の採用」、「審議会での計画案の作成」、これらの事項に関しては、市と町村との差はみられない。

しかし、「委員の一般公募」や「専門家の参加」、「部会の設置」などについては、町村に比べて、市での実施が多くみられる。

なお、「各種団体や組織の代表者の参加」や「審議会で実質的な審議の実施」は、市、町村共に、約9割の回答があり、前者は、ほぼどの自治体でも共通、後者は、担当者の認識としては共通ということが窺える結果となっている。

表3-16 審議会のあり方

区分	代表者	一般公募	専門家	部会設置	実質審議	WS手法	計画案作成
市	92.5	30.2	52.8	49.1	94.3	9.4	18.9
町村	88.4	18.1	20.8	29.3	89.2	11.6	18.5

注) 数値は、それぞれの設問に対する「はい」の回答率(%)

(2) 住民からの意見聴取方法(表3-17)

住民からの意見聴取を行う方法については、「シンポジウムの実施」や「ワークショップの開催」、「e-メールによる意見の募集」等は、それぞれ市が町村の約二倍である。

また、「住民アンケート調査の実施」や「地区懇談会の開催」、「住民による計画検討会等の開催」については、市、町村でほとんど差がみられない。

なお、「住民アンケート調査の実施」は、市、町村共に、約9割で実施しており、最も一般的な方法であるということができよう。

表3-17 住民からの意見聴取方法

区分	住民アンケート	地区懇談会	シンポジウム	ワークショップ	計画検討会	e-メール
市	92.5	62.3	45.3	37.7	24.5	45.3
町村	89.6	61.4	26.6	20.8	25.9	22.0

注) 数値は、それぞれの設問に対する「はい」の回答率(%)

(3) 計画策定前後の住民参加(表3-18)

計画策定前後の住民参加について、市と町村とを比較した結果は、以下の通りである。

四つの設問、すなわち、「計画策定前、進め方を検討する際に住民からの提案を募集している」、「計画決定後、次の改訂まで審議会が継続している」、「計画決定後の進行管理、進捗状況を審議会に説明している」、「計画策定後、住民の意見を聞く場が設定されている」、これらの設問からみた計画策定前後の住民参加については、それぞれ、わずかながら町村での実施が多くなっている。

ただし、いずれも40%未満の水準に止まっており、全体プロセスへの参加の面からは、全般に課題がある状況にある。

表3-18 計画策定前後の住民参加

区分	前提案	審議会	進捗説明	住民意見
市	11.3	24.5	24.5	34.0
町村	13.9	31.7	27.8	38.6

注) 数値は、それぞれの設問に対する「はい」の回答率(%)

前提案：計画策定前、進め方を検討する際に住民からの提案を募集している

審議会：計画決定後、次の改訂まで審議会が継続している

進捗説明：計画決定後の進行管理、進捗状況を審議会に説明している

住民意見：計画策定後、住民の意見を聞く場が設定されている

(4) 計画策定体制や専門家の関わり (表3-19)

計画策定体制や専門家の関わり(委託内容)では、「コンサルタントへの委託」は、市、町村共に約50%だが、「担当者の増員」や「大学への委託」は、市が町村の3~4倍の実施状況となっている。

委託内容については、町村では「計画素案の作成に関する専門家への委託」が、市の1.5倍以上で、7割弱になっている。また、「現況と課題の分析」および「人口や経済などのフレームの立案」については、市、町村共に7~8割が委託しており、専門家へ委託する場合の共通事項といえる。

市では、「担当者の増員体制」を敷き、計画素案を職員チームによって自ら作っている例が多く4割以上を占めているが、町村では1割に過ぎず、自ら作っているケースが市に比べて少ない。また、大学とコンサルを合わせた委託を比べると、市が10ポイントほど多く、委託についてもやや市がめだつという状況である。

表3-19 計画策定体制や専門家の関わり

区分	担当増員	大学委託	コンサル	現況課題	人口経済	計画素案
市	41.5	13.2	49.1	78.8	81.8	39.4
町村	10.0	4.2	51.7	74.6	76.8	68.3

注) 数値は、それぞれの設問に対する「はい」の回答率(%)

策定体制に関する設問：担当職員の増員、大学への委託、コンサルタントへの委託

委託内容に関する設問：現況と課題の分析、人口や経済などフレームの立案、計画素案全体の委託

委託内容に関する設問の母数は、コンサル・大学等への委託のある175市町村(市：33、町村：142)

(5) 計画策定等の新しい試み (表3-20)

計画策定等における新しい試みとして、住民密着型の取り組みといえる「地域担当職員制度の実施」は、町村がやや多くなっている。また、「事前評価の実施または予定」に関しては、市、町村共に10%に満たない低い数値に止まっているものの、回答を比較すると、町村が市の倍となっている。

「地区別計画の策定」や「各種指標の設定」に関しては、市が町村よりもやや多くなっ

ている。

また、専門性の高い職員を必要とする「事業評価の実施」についても、町村よりも市が多いという傾向がみられる。

表3-20 計画策定等の新しい試み

区分	地区計画	担当職員	各種指標	事業評価	事前評価
市	20.8	7.5	41.5	62.3	3.8
町村	12.0	11.6	37.5	47.1	7.3

注) 数値は、それぞれの設問に対する「はい」の回答率(%)

地区計画：地区別計画を策定している

担当職員：地域担当職員制度を導入している

各種指標：計画目標として、各種の指標を設定している

事業評価：事業評価を行っている、または予定している

事前評価：計画段階で、事業評価のシュミレーションを実施している

(6) 住民参加に関する課題(表3-21)

住民参加に関する課題では、審議会の委員について、一般公募をした場合、応募者が少なく苦勞するという回答は、町村が市の3倍以上の61.0%で、非常に多くなっている。記述式の設問でも、「公募しても、限られた人しか集まらないのが現状(青森県岩木町)」、「一般公募しても応募が少ないか、皆無であった(岩手県玉山村)」、「公募したが、半数は声かけにより応募した(岩手県川崎村)」など、同様の主旨の回答がみられる。

また、「住民参加の会議手法や運営の仕方について、ノウハウが不足している」や「住民参加の専門家から協力を得たいが、適切な人材が見つからない」とする回答についても、市と比べ町村が上回っている。さらに、「住民参加の必要性について、職員の意識啓発が必要である」及び「住民参加を行っても、計画内容の違いなどに効果が見えにくい」、「住民参加の成果について、評価が困難である」についても、町村が多い。

以上の結果から、市に比べ町村の総合計画担当者において、多くの課題を感じていることが窺われることが明らかとなった。

表3-21 住民参加に関する課題

区分	応募少数	ノウハウ不足	人材不足	意識啓発	効果不明	評価困難
市	18.9	56.6	35.8	64.2	39.6	50.9
町村	61.0	71.4	48.6	79.5	52.9	59.5

注) 数値は、それぞれの設問に対する「はい」の回答率(%)

応募少数：審議会の委員について、一般公募で募集しても応募が少ない

ノウハウ不足：住民参加の会議手法や運営の仕方について、ノウハウが不足している

人材不足：住民参加の専門家から協力を得たいが、適切な人材が見つからない

意識啓発：住民参加の必要性について、職員の意識啓発が必要である

効果不明：住民参加を行っても、計画内容の違いなどに効果が見えにくい

評価困難：住民参加の成果について、評価が困難である

(7) 全般的な傾向

アンケート調査の結果からみられる全般的な傾向として、市においては、計画策定を担当する職員を複数名置き、専従体制を敷き、しかも専門性の高い人材を配置することができるなど、質・量共に人材を充当できる体制にあるといえる。そのため、シンポジウムの実施やワークショップの開催、職員による計画素案の作成、事業評価の実施などは、市において、多く行われている。

町村では、市と比べ職員体制が見劣りすることから、意見聴取や計画素案の策定、事業評価の実施等は、市に比べ少なくなっている。しかし、住民にとって役場は身近であり、職員は住民の一人であると共に地元の窓口的な存在となっているなど、行政と住民の関わりが市と比べ密着しており、それらを背景に、地域担当職員制度の導入が、わずかではあるが市に比べて多い。

全般的な傾向として、住民参加に関する課題については、市よりも町村において、多数の事項が認識されている。

2. 住民参加システム類型と市及び町村(表3-22)

3つのシステム毎に、市及び町村の比率を比較すると、市では、事務局参加型及び審議会充実型の比率が高く、町村では、住民意見聴取型の割合が高くなっている。なお、3つ類型にあてはまらない第4の категорияである行政主導型では、市と町村の差がみられない。

表3-22 住民参加システム類型と市及び町村の構成

類 型	市		町村		合計	
	数	%	数	%	数	%
1. 事務局参加型	11	20.8	43	16.6	54	17.3
1-a. 事務局参加型	9	17.0	31	12.0	40	12.8
1-b. 事務局審議会複合型	2	3.8	12	4.6	14	4.5
2. 審議会充実型	16	30.2	56	21.6	72	23.1
2-a. 公募＋ワークショップ型	3	5.7	6	2.3	9	2.9
2-b. 公募型	11	20.8	31	12.0	42	13.5
2-c. ワークショップ型	2	3.8	19	7.3	21	6.7
3. 住民意見聴取型	25	47.2	154	59.5	179	57.4
3-a. 計画検討会等開催型	11	20.6	67	25.9	78	25.0
3-b. 住民アンケート実施型	14	26.4	87	33.6	101	32.4
4. 行政主導型	1	1.9	6	2.3	7	2.2
合 計	53	100.0	259	100.0	312	100.0

有効票数：312

3. 各住民参加システムの適合性

(1) 事務局参加型 (1-a. 1-b.)

このシステムでは、運営にあたって事務局の力量が問われることから、担当職員の増員が可能で、委員公募への応募数が多いなど、相対的にみて人材が豊富な市が有利といえる。

ただし、町村においても、専門家の助力を得ることや人材の適材適所や研修等を通しての職員の能力向上を図ることで、不利な点を補うことができる。また、町村では、庁内での検討に際して、組織が小さく一職員の担当する範囲が幅広いことから、調整が容易であり、市と比べて有利といえる。

(2) 審議会充実型 (2-a. 2-b. 2-c.)

審議会の委員を一般公募する際には、市には町村に比べ、多数で多様な人材がいることから、市が相対的に有利である。また、ワークショップの運営等、事務局の力量が問われる場合でも、人材が豊富な市が町村よりも有利といえる。

ただし、町村では、行政と住民との顔の見える関係を活かすことで、各種組織代表等の従来型委員ではなく、より適切な人材を掘り起こす場合に有利である。

(3) 住民意見聴取型 (3-a. 3-b.)

このシステムでは、事務局の負担が大きくない場合、市、町村での差は、ほとんど無いといって良いだろう。ただし、住民による計画検討会やワークショップの運営にあたって

は、経験やノウハウの蓄積が求められ、また、検討結果の計画案への反映など充実を図る際に、事務局の負担が増すことになるため、複数の職員が配置できる市の方が有利である。

また、コミュニティ単位での意見聴取など、地域での細かな対応を積み重ねる手法は、これまでの運営の経験があることから、町村が得意とする手法といえる。しかし、たとえば地区別懇談会など、参加者が世帯主や高齢者を中心とする従来型の参加者及び協議の仕方では、幅広い住民意向を把握するという点では限界がある。これまで、まちづくりや計画策定に関わることが少なかった若手や女性層の参加を促すなど参集範囲の見直しを図ったり、懇談会の開催時間帯を平日の日中から夜間や休日などに変更したりするといった工夫が必要であろう。

(4) 行政主導型

上記の3つの住民参加システムを採用していない市町村であり、適合性という点では、差がないと思われるが、いずれにしても、住民参加の点では不十分であり、市、町村共に、今後、何からの形で住民参加を進める必要がある。

4. アンケート調査の結果からみた市と町村の特性

住民及び職員の人材の面では、全般的な傾向として、市に比べ町村が見劣りすることは否めない。アンケート調査の結果からみると、町村は市と比較して、住民の人材の確保は苦しい状況にあるといえる。職員についても、市の場合、町村と比べると職員数が多く、複数またはチームによる担当などが可能であり、また、技術系をはじめとした専門的な能力を有する職員の層もあることから、相対的に人材が豊富である。

また、住民参加の運営に関するノウハウの蓄積についても、市よりも町村で不足が目立っている。計画策定業務に関するコンサルタントへの委託では、市と町村の差がほとんどないが、住民参加の専門家については、適切な人材が見つからないとする傾向が、町村で大きくなっており、大学を含めた専門家の助力が必要とされている。

これら、町村部における人材やノウハウの蓄積不足及び予算の不足等を背景に、市では、事務局参加型や審議会充実型の実施が町村よりやや多くなっており、町村では、住民意見聴取型が過半数を占めているという状況である。

第4章

事務局参加型システムにおける 住民参加の実態(その1) 福島県会津坂下町における取組み

第1節 はじめに

本章では、「事務局参加型」の事例として、福島県会津坂下町の第四次振興計画策定過程における住民参加の状況について、分析結果を述べる。

会津坂下町では、首長の改選による交代を契機に、1999（平成11）年11月から翌2000（平成12）年の12月にかけて、町民によるまちづくり委員会を設置し、従来に比べ住民参加を充実させた形態で計画策定を推進している。

第3章の市町村アンケート調査の結果、その回答内容から策定手法について分析したところ、事務局参加型住民参加システムをとり入れていると判断することができたため、事例調査の対象として選定したものである。

なお、調査方法は、計画策定に関わった役場職員および住民委員を対象とする聞き取り調査（グループインタビュー方式）及び関係資料の分析である。

第2節 福島県会津坂下町の概況

1. 会津坂下町の概況

会津坂下町は、会津盆地の西部に位置し、人口が18,918人（2003（平成15）年10月1日住民基本台帳）の町である。会津の主要都市との距離は、会津若松市、喜多方市、会津高田町、柳津町までいずれも12kmで、交通の要所であり、俗に『坂下の馬鹿三里』ともいわれてきた。

日本海型気候の影響を受け、盆地特有の寒暖の差があり、積雪も1mを越えることがある。このことにより四季の移り変わりを肌で感じるだけではなく、目で確認できる自然環境に恵まれた町でもある。町の東部平坦地は豊かな水資源に恵まれた肥沃な土地を形成しており、会津盆地穀倉地帯の一部として、コシヒカリ、ササニシキ等の銘柄米の産地となっている。阿賀川・只見川からの豊富な水は、肥沃な大地を生み、米・野菜・果物などの農作物を育てている。肥沃な土地・豊富な水から育まれた農作物と地酒、陸運には重要であった馬の刺身（馬刺し）などは有名で、その他、馬革製品や桐製品が名産である。

会津地方は、古くから阿賀野川（阿賀川）をさかのぼって多くの人や文化の流入があった。盆地西側の丘陵には出崎山遺跡や鍛冶山遺跡など旧石器時代の遺跡があり、早くから人々の生活の地となっていた。古墳時代になると県内最古級の杵ヶ森古墳（4世紀前半）や県内で最大の亀ヶ森古墳（墳丘の長さ127m）、東北地方の前方後方墳で初めて銅鏡が出土した森北1号墳などがあり、この地に有力豪族が勢力を伸ばしていたことがわかる。また、高寺山伝承が物語るように、仏教に関する文化財が多数存在し、仏教文化が花開いていた。近世には、阿賀川・只見川を利用した水上交通網とともに陸上交通網も発達し、越後街道の宿場町として発展してきた。会津坂下町は、旧越後街道の要衝の地として栄えた町である¹⁾。

2. 会津坂下町のまちづくり

会津坂下町においては、これまでに坂本工業団地の造成や坂下西並びに坂下東区画整理事業、都市計画道路安兵衛通りの開通、坂下西地区公共下水道事業、さらには2つの中学校の新築等の事業を実施することにより、災害に強い安全な住環境を整備してきた。しかし、モータリゼーションの発展や、磐越自動車道の開通、交通網の整備により、消費者のライフスタイルやニーズが多様化し、商業環境は大きく変化し、町の中心部を東西に走る国道49号線沿いに大型ショッピングセンターが張り付くようになり、中心市街地は年々空洞化が進み、それによる後継者問題や空店舗・空住宅問題が大きくクローズアップされてきている。中心市街地ににぎわいを取りもどし活性化させることは、町の喫緊の課題であり、町の存亡に大きく寄与する問題となっている。住民が気軽にかつ安全に道路を行き来しながら買物ができ、心のやすらぎや充実感が得られる商業環境を形成するとともに、住民だけでなく、町を訪れる方が「住みたい住んでみたい。」と思えるまちを形成することが課題となっている²⁾。

住民参加とまちづくりに関しては、前町長までは、コミュニティを単位とした従来型であり、新しいタイプの住民参加に取り組んできたというわけではない。それは、後述のまちづくり2001委員会委員の発言、自分たちの考えが計画に反映されることはなかったという主旨の発言に象徴されている。

古川（2003）は、会津坂下町においては、本研究の対象とした第4次会津坂下町振興計画策定を契機に、協働のまちづくりへの機運が高まり、その後の「会津坂下町まちづくり基本条例（2003年4月1日制定）」の制定などに結びついてきたと指摘している³⁾。

第3節 会津坂下町におけるこれまでの振興計画の策定

1. 第一次会津坂下町振興計画

表4-1は、これまでの会津坂下町における振興計画策定の状況を示している。

第一次会津坂下町振興計画は、1972（昭和47）年3月14日に基本構想が議決、基本計画が翌1973（昭和48）年3月に策定されている。当時の計画策定は、行政のみで策定作業が行われたものと思われる。

基本構想は、町が理想とする1985年（昭和60）年を目標とした将来像を描き、これを達成するために必要な施策の大綱を明らかにしている。

また、基本計画は、1973（昭和48）年度を始期としておおむね5年毎とされ、基本構想で示した施策の大綱に基づき、それぞれの振興整備計画を定めるものとし、1978（昭和53）年度までの前期計画、1979（昭和54）年からの後期計画が策定された。

一方、実施計画は、計画期間を1973（昭和48）年度から向こう3か年間とされ、基本計画に基づいた事業の実施年次計画と財政の裏付けを定めるもので、毎年度の予算編成の指針となるべきものと位置づけられ⁴⁾、その後毎年策定され、現在に至っている。

表 4 - 1 会津坂下町の振興計画

区分	第一次振興計画		第二次振興計画		第三次振興計画		第四次振興計画	
基本構想	1973～ 1985		1984～ 2000		1992～ 2006		2001～ 2010	
基本計画	1974～ 1978	1979～ 1983	1984～ 1988	1989～ 1993	1992～ 2001		2001～ 2005	2006～ 2010
実施計画	・・・ 毎年度計画（3年間のローリング方式）・・・							

注) 第二次振興計画及び第三次振興計画の基本構想は共に15年程度の計画であったが、時代の変化等に対応させるため、途中での改訂作業が行われたものである。

資料：「第四次興計画策定関係資料」及び文献3), 4), 5) 等より作成

2. 第二次会津坂下町振興計画

図 4 - 1 は、第二次会津坂下町振興計画の住民参加システムを図示したものである。

第一次振興計画基本構想の目標年度は、1985年（昭和60）年であったが、社会経済の急激な基調の変化をはじめ、町民意識の変化や国、県等の上位計画の改定、各般にわたる行財政制度等の見直しなどから計画が実態に合わなくなってきたことを背景に、第二次振興計画基本構想では、1984（昭和59）年度を初年度とし、2000（昭和75，平成12）年を目標年次とした。

また、基本計画では、前期：1984（昭和59）年～1988（昭和63）年，中期：1989（昭和64）年～1993（昭和68，平成5）年，後期：1994（昭和69，平成6）年～2000（昭和75，平成12）年に分け、前，中期の10か年間に主力をおいて策定するとされた⁵⁾。

この第二次振興計画では、素案策定のための調査業務をコンサルタントに委託している。策定にあたっては、コンサルタントが庁内各課のヒアリングを行い、振興計画の素案を策定し、その内容を青年会議所，商工会，農協との懇談会や地区懇談会で説明し、町民の意見を集約し、素案の修正を行った。その後、振興計画審議会に諮問した。各団体から町長が委嘱した振興計画審議会には、総務，建設，文教厚生，産業経済の4部会を設置している。これらの部会構成は、議会の常任委員会の構成と同じであり、議会の各常任委員会の委員長，副委員長が審議会の委員となっている。つまり、議会に提案する前の予備調整を審議会で行うスタイルであった。

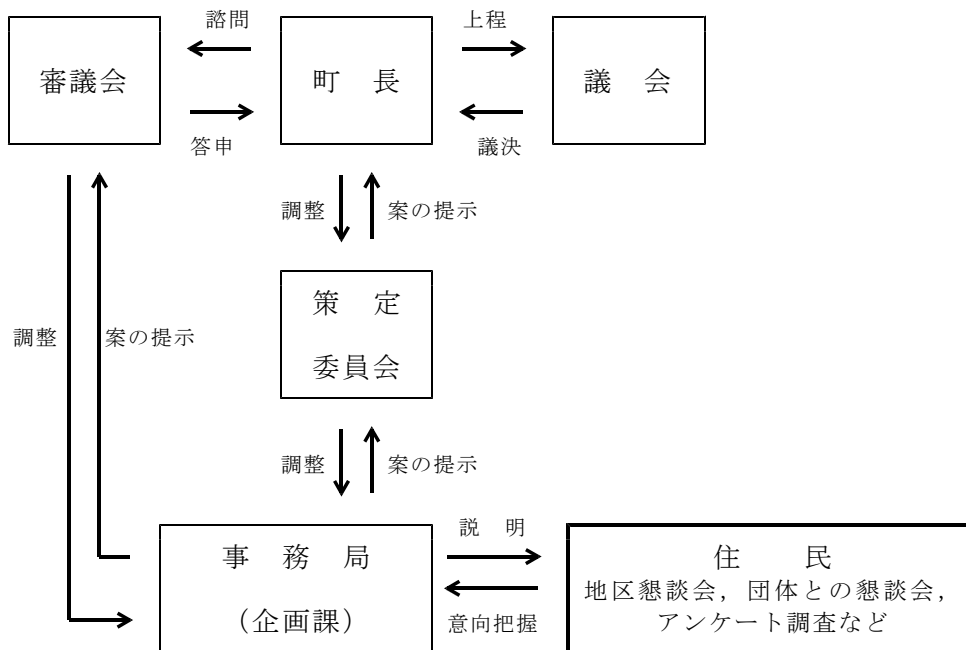


図 4 - 1 第二次会津坂下町振興計画の住民参加システム

3. 第三次会津坂下町振興計画

第三次振興計画の策定にあたっては、社会・経済情勢の大きな変化を背景に、目標年度を前に計画の見直し改訂の作業が行われている。このため、基本構想は、計画の初年度を1992（平成4）年とし、2006（平成18）年度を目標年次とする15年計画とされた。また、基本計画は2001（平成13）年度を目標年次とする10年計画となっている⁶⁾。

図4-2は、第三次会津坂下町振興計画の住民参加システムである。計画の策定にあたっては、第二次振興計画とほぼ同じスタイルで、審議会に、「人づくり」、「ふるさとづくり」、「暮らしづくり」の3つの部会を設置するなどしている。なお、第三次振興計画を審議した委員は、前回と同じく、各団体から町長が委嘱したメンバーで構成されており、一般公募は行われていない。

この時点で新たに一つ加わったのは、計画策定のはじめの段階で住民の意見を聴取するために、各種団体等からの参加を募った坂下未来研究会を開催し、住民の提言を集約していることである。しかし、この研究会については、計画策定のプロセスに関わったものではなく、意見聴取の場として一度だけ開催されたものであったことから、結果的に住民参加のシステムとしては十分に機能せず、計画策定が終わった時点で、その果たした役割について、参加者から疑問視する声があったという。

なお、基本的な計画検討の進め方は、事務局（町職員）が計画素案を策定し、その素案に対する意見を審議会でも求め、計画内容の調整を庁内に組織された策定委員会で行うというものであった。

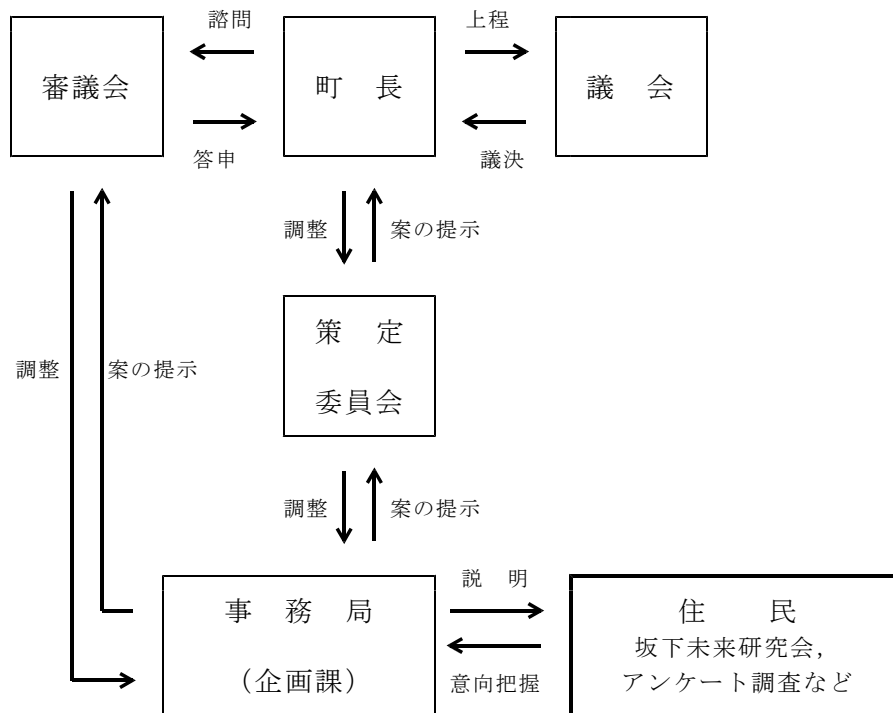


図 4 - 2 第三次会津坂下町振興計画の住民参加システム

第 4 節 第四次会津坂下町振興計画策定の状況

1. 会津坂下町まちづくり2001委員会の構成

これまでの振興計画策定にあたっては、事務局が計画素案を策定し、それに対する意見を町民に求めていく手法で行ってきたが、素案作成の段階から住民の参加を図る⁷⁾という考え方にに基づき、第四次振興計画の策定では、住民参加型の進め方に転換した。

そのため、住民による検討組織として、会津坂下町まちづくり2001委員会（以下、まちづくり2001委員会）を組織し、町が委員会に策定を委託するという方式を採用することとした。委託内容は、基本構想・基本計画の素案の策定が中心で、基本構想から施策の体系図まですべてまちづくり2001委員会で作成している。

同委員会は、役場職員8名と一般公募40名（構成比83.3%）の総勢48名で構成された。公募の町民は、広報紙等を通じて特に地域性や年齢構成等基準を設けずに、また、これまでの各種審議会委員を募る際にみられたような各種団体や地域からの代表という形式をとらず、個人の自由意思による参加を促している。その結果、自ら参加を表明すると共にまちづくりに関心のある町民を勧誘した例がおよそ半数で、残りの半数は、役場の担当者から個々の住民や団体等にあたり、興味関心のある町民に声をかけた例であったという。ただし、共通しているのは、組織団体の代表や推薦ではなく、あくまで個人として参加している事であり、これまでの各団体から町長が委嘱したメンバーにより構成された審議会委員と性格が大きく異なっているのである。

表4-2は、まちづくり2001委員会委員の年齢構成について、整理したものである。公募の結果、年齢的には20代から60代まで幅広い年齢層の住民が計画策定に携わることとなった。年齢構成では、若い層がめだち、特に40代が多くなっていることが特徴である。他の年齢層をみても、40代以下が多数を占め、20代2人（4.2%）、30代10人（20.8%）、40代27人（56.3%）を合わせると、39人、81.3%を50歳未満が占めるに至っている。女性委員については、30代、40代を中心に9名、約2割（18.8%）を占めている。

表4-2 まちづくり2001委員会委員の年齢構成等

区 分	20代	30代	40代	50代	60代	計
総 数	2	10	27	6	3	48
比率(%)	4.2	20.8	56.3	12.5	6.3	100.0
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
公募委員	2	(10)	(19)	(6)	(3)	(40)
比率(%)	4.2	20.8	39.6	12.5	6.3	83.3
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
女性委員	-	(3)	(4)	(1)	(1)	(9)
比率(%)	-	6.3	8.3	2.1	2.1	18.8

資料：表4-3より作成、公募委員及び女性委員は総数の内訳

また、表4-3で、各委員の職業・所属等の傾向をみると、民間では、青年会議所（JCおよびそのOB）会員が8名と目立っている。商工会関係（含青年部、婦人部）が7名含まれ、農業者も5名参加している。これらの人々は、まちづくりに関心を持ち、これまでに、それぞれが民間の立場で活動経験を蓄積しており、今回の委員会での話し合いにも経験を活かし、運営に貢献することとなった。

これら40人の公募委員全員が、5つの部会（明日を担う「人づくり」部会、健やかな「暮らしづくり」部会、美しい「ふるさとづくり」部会、賑わいのある「まちづくり」部会、協働の「しくみづくり」部会）のいずれかに所属する形で、計画検討に関わった。

行政職員については、事務局（総合政策課）からの働きかけで、係長クラスの9名が参加し、それぞれが担当分野別に、まちづくり委員会での検討に加わる格好となり、住民委員と共に計画案の中身を話し合っている。

表 4 - 3 会津坂下町まちづくり2001委員会委員の構成

NO.	氏名	公募	部 会		職業, 所属等	年令	性別
1	K・E	○	明日を担う「人づくり」部会	部会長	自治公民館	40代	男
2	F・S	○	明日を担う「人づくり」部会	副部会長	生涯学習推進員	30代	女
3	C・A	○	明日を担う「人づくり」部会		体育協会	40代	女
4	N・A		明日を担う「人づくり」部会		役場職員	40代	男
5	K・E	○	明日を担う「人づくり」部会		農業	40代	男
6	I・K	○	明日を担う「人づくり」部会		青年会議所(JC)	30代	男
7	A・S	○	明日を担う「人づくり」部会		商業	30代	女
8	T・K	○	明日を担う「人づくり」部会		塾経営	40代	男
9	S・Y	○	明日を担う「人づくり」部会		農業(農青連役員)	40代	男
10	N・T	○	健やかな「暮らしづくり」部会	部会長	水道業	50代	男
11	M・A	○	健やかな「暮らしづくり」部会	副部会長	幼稚園教諭	40代	女
12	M・I	○	健やかな「暮らしづくり」部会	委員会副委員長	商工会青年部	40代	男
13	J・U	○	健やかな「暮らしづくり」部会		商工会	30代	女
14	T・E		健やかな「暮らしづくり」部会		役場職員	40代	男
15	Y・H	○	健やかな「暮らしづくり」部会		子育てサークル代表	50代	女
16	S・H	○	健やかな「暮らしづくり」部会		商店街理事長	50代	男
17	T・M		健やかな「暮らしづくり」部会		役場職員	40代	男
18	K・W		健やかな「暮らしづくり」部会		役場職員	40代	男
19	T・I	○	美しい「ふるさとづくり」部会	部会長	元教諭	60代	男
20	K・K	○	美しい「ふるさとづくり」部会	副部会長	主婦	40代	女
21	K・A	○	美しい「ふるさとづくり」部会		商工会	30代	男
22	E・A	○	美しい「ふるさとづくり」部会		主婦	60代	女
23	S・O	○	美しい「ふるさとづくり」部会		公民館長	60代	男
24	M・K		美しい「ふるさとづくり」部会		役場職員	40代	男
25	Y・N	○	美しい「ふるさとづくり」部会	委員会委員長	農業	40代	男
26	K・M		美しい「ふるさとづくり」部会		役場職員	40代	男
27	S・W	○	美しい「ふるさとづくり」部会		会社員	50代	男
28	T・G	○	賑わいのある「まちづくり」部会	部会長	青年会議所(JC)	20代	男
29	G・S	○	賑わいのある「まちづくり」部会	副部会長	商工会青年部	20代	男
30	M・A		賑わいのある「まちづくり」部会		役場職員	40代	男
31	Y・A	○	賑わいのある「まちづくり」部会		青年会議所(JC)	40代	男
32	Y・I	○	賑わいのある「まちづくり」部会		農業, JA職員	50代	男
33	D・U	○	賑わいのある「まちづくり」部会		公務員	30代	男
34	H・E	○	賑わいのある「まちづくり」部会		商工会青年部	40代	男
35	M・O		賑わいのある「まちづくり」部会		役場職員	40代	男
36	H・K	○	賑わいのある「まちづくり」部会		JA職員	40代	男
37	K・S	○	賑わいのある「まちづくり」部会		商工会青年部	40代	男
38	K・S	○	賑わいのある「まちづくり」部会		商工会	40代	男
39	E・T	○	賑わいのある「まちづくり」部会	委員会副委員長	商業(JCOB)	40代	男
40	K・H	○	賑わいのある「まちづくり」部会		青年会議所(JC)	30代	男
41	K・H	○	賑わいのある「まちづくり」部会		農業	40代	男
42	S・H	○	協働の「しくみづくり」部会	部会長	青年会議所(JC), 僧侶	30代	男
43	Y・K	○	協働の「しくみづくり」部会	副部会長	青年会議所(JC)	50代	男
44	H・S	○	協働の「しくみづくり」部会		青年会議所(JC)	40代	男
45	K・N	○	協働の「しくみづくり」部会	委員会庶務	公務員	40代	男
46	H・N	○	協働の「しくみづくり」部会		公務員	30代	男
47	S・N	○	協働の「しくみづくり」部会		商業	30代	男
48	H・W	○	協働の「しくみづくり」部会		商工会婦人部	40代	女

資料:『会津坂下町第四次振興計画』, 年齢や職業等に関しては聞き取り調査による

2. 庁内策定体制及び審議会

図4-3は、第四次会津坂下町振興計画の住民参加システムで、第三次以前と大きく異なったものとなっている。

役場庁内の策定体制は、企画課（当時）に事務局を置くと共に、振興計画を策定するための庁内策定組織として、助役を会長に庁内各課長により企画調整委員会が設置されている。また、作業部会として、企画課長補佐と各係長職による計画策定専門部会が組織され、まちづくり員会からの素案内容の説明を受け、事業実施に向けた具体的な検討をしていく組織として位置づけられた。

さらに、新事業を打ち出すための検討委員会（新規事業検討委員会）を役場庁内の若手職員で組織している。この委員会は、まちづくり2001委員会とは別に庁内公募を行い、20代前半から35歳ぐらいまでの若手職員20人を計画策定に参加させるために組織されたものがある。同検討委員会では、まちづくり2001委員会の作業と平行して、分野別に設定された「人づくり」、「暮らしづくり」、「ふるさとづくり」、「まちづくり」、「しくみづくり」の5つのまちづくりの方向性に沿って、新たな事業に関する検討を行うものとして、位置づけられた。

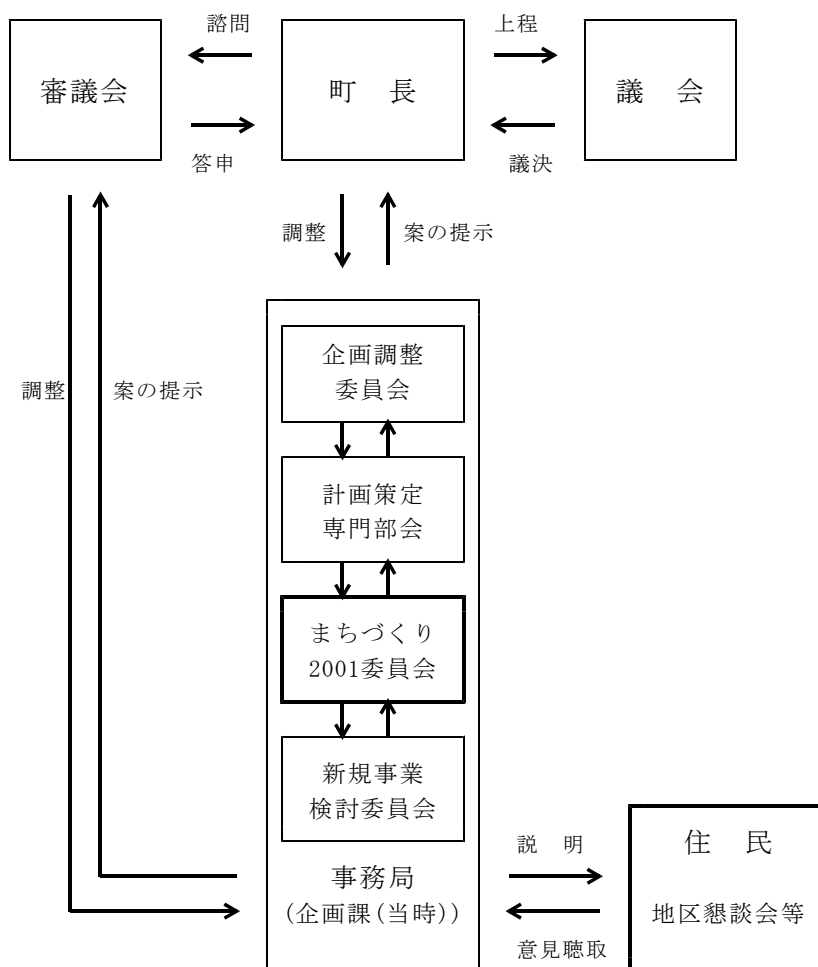


図4-3 第四次会津坂下町振興計画の住民参加システム

3. 第四次会津坂下町振興計画策定の経過

1999（平成11）年11月、委員の公募を経て、まちづくり2001委員会が設置された。その後、表4-4に経緯を示すとおり、同委員会では全25回の全体会が開催されている。また、各部会のテーマに沿って、全4回の学習講演会を行っている。これら全体会の前後には、全体会の回数と同じ、またはそれ以上の回数に上る役員会や部会別の会合がそれぞれ行われたほか、計画書を取りまとめる終盤の作業においては、計画書編集のための会議等が頻繁に繰り返して実施されたという。

また、2000（平成12）年4月、基本構想（素案）の検討段階においては、審議会委員や町議会議員に対して説明を行っている⁸⁾。

これらを経て、同委員会は、11月に素案を提出した。その内容については、庁内検討組織である企画調整委員会において、住民の提言を活かし実施していく方向で検討が行われている。その結果が計画案となり、さらに審議会においても審議され、承認されるに至った。また、12月の定例町議会において、第四次振興計画が議決され、内容が確定している。

4. まちづくり2001委員会の運営状況

第四次会津坂下町振興計画の計画素案の検討にあたって、まちづくり2001委員会では、全25回の全体会を行い、詳細な議論を行っていることが特徴である。繰り返し行われた話し合いを通じて、委員として参加した町民および役場職員、また事務局員それぞれが経験を重ねながら、協働による計画づくりを進めることとなったといえる。以下、まちづくり委員会における協議の流れをみていきたい。

まちづくり2001委員会の運営に際して、第1回から第3回までは、隣県の新潟県から、アドバイザーを招いている。この中で、まちづくりに関する講演のほか、通常の会議形式をとらずに、実際にカメラを持って地域の行う現況調査として「ふるさとウォッチング」を実施すると共に、調査結果に基づきKJ法の手法を用いたディスカッションが行われた。第3回までの協議事項は、「まちの歴史」、「まちの宝物探し」、「まちづくりの基本理念」などであった。これらの共同作業の過程で、まちの現状と課題、まちづくりの方向性等について、一定の共通の認識を持つに至ったものと思われる。

これらの経験を活かし、第4回以降は、小グループに分かれた形での話し合いが継続されて行われた。その進行にあたっては、半数以上の委員がKJ法の手法に不慣れな中で、JCや商工会などの活動歴を持つ委員や県職員といった、過去にワークショップ形式でのディスカッションの経験がある委員が、それぞれのスキルを生かして、会議運営にあたってのリーダーシップを発揮している。

第4回から第8回における検討内容は、「現状把握と課題の抽出」、「未来予測と未来像づくり」、「基本事業の検討」、「基本目標（キャッチフレーズ）」、「基本構想（素案）の検討」などであった。また、第8回では、次に検討する基本計画に向けた部会編成が行われ、第9回からは、部会毎に検討内容についての話し合いが持たれている。

中盤の第11回以降は、編成された部会ごとの作業となったが、それに先立ち、第10回で

は、第三次会津坂下町振興計画に関する事業の評価及び実施状況等について、役場企画課長が三段階評価の結果に関する説明を行い、現行計画の状況に関する共通認識を深めている。第11回では、分野別に5つの部会、すなわち、明日を担う「人づくり」部会（教育分野）、美しい「ふるさとづくり」部会（自然・環境分野）、賑わいのある「まちづくり」部会（産業・経済分野）、健やかな「暮らしづくり」部会（福祉分野）、協働の「しくみづくり」部会（住民参加分野）を編成し、それぞれの協議を開始した。その後、第12回から第14回まで、町の財政状況に関する説明を受けながら、部会ごとに基本計画に盛り込む具体的な事業の内容についての検討を行っている。

第15回では、役場職員による新規事業検討委員会から、事業提案が行われ、それに基づいて部会での協議がすすめられた。この新規事業検討委員会は、前述のとおり役場の若手職員の公募により構成されたもので、まちづくり2001委員会での検討に合流する前に、同検討委員会内部で振興計画の内容や財政状況について、お互いの考えを持ち寄って検討を進め、分野別の方向性や事業の内容を繰り返し協議している。その結果を、第15回まちづくり2001委員会で提案したものであり、これ以降、まちづくり委員と新規事業検討委員とが協働で検討作業を進める形となった。なお、両者が合流した当初は、新規事業検討委員が住民との交流の経験が乏しいことを背景に、意見交換の際に双方にとまどいがみられたものの、協議を進める中で、検討委員会の考えてきた事業と部会で話し合っていた内容の一致点を見出すに至ったということである。

第16回では、事務局から基本計画のレイアウトが示され、これまでの検討事項をそれに合わせ、整理・確認する作業が行われている。この後、学習講演会の実施（第18回）を挟んで、第19回まで、基本計画の内容が話し合われた。

また、その後、基本目標の設定（第20回）を行うと共に、基本目標のサブタイトル検討（第21回）を進め、第22回には、基本計画の内容及び施策体系の確認をし、さらに、基本構想（素案）基本計画（案）の確認を第23回に行っている。基本構想・基本計画（案）の最終確認は、第24回で実施されるに至った。

最終回の第25回には、事務局から、審議会での審議を経て答申される直前の第四次振興計画基本計画（案）における事業計画について、説明が行われている。

このように、第三次振興計画の策定までであれば、庁内ワーキンググループによって検討される「計画素案」をまちづくり2001委員会がつくっている。その際、初めから各部会に役場の職員が入っており、その立場は微妙なものがあるが、あくまでも役場の担当職員という立場ではなく、住民委員の話し合いを促すための情報提供を行うと共に、後半の作業では計画のとりまとめの作業を担当する役割を果たすという姿勢で関与したという。

なお、計画検討の経過については、協働の「しくみづくり」部会で広報を作成し、同時にその内容をインターネットのホームページで公開している。また、終盤は住民説明会（公聴会）を行っている。

表 4 - 4 第四次会津坂下町振興計画策定の経過

年月日	まちづくり2001委員会等
1999/11/02	会津坂下町振興計画審議会
11/10	まちづくり2001委員会発足
11/20	第1回まちづくり2001委員会
12/02	第2回まちづくり2001委員会
12/03	会津坂下町議会議員全員協議会（振興計画策定基本方針説明）
12/16	第3回まちづくり2001委員会
12/24	会津坂下町振興計画審議会（策定状況報告）
2000/01/17	第4回まちづくり2001委員会
02/07	第5回まちづくり2001委員会
02/15	第6回まちづくり2001委員会
03/22	第7回まちづくり2001委員会
04/04	第8回まちづくり2001委員会
04/17	第9回まちづくり2001委員会
04/24	第四次会津坂下町振興計画基本構想（素案）中間報告会
04/28	第10回まちづくり2001委員会
05/08	第11回まちづくり2001委員会
05/23	第12回まちづくり2001委員会
06/05	第13回まちづくり2001委員会
06/16	第14回まちづくり2001委員会
06/19	人づくり部会講演会
06/28	第15回まちづくり2001委員会
07/06-18	小学生と話す会
07/10	第16回まちづくり2001委員会
07/18	第17回まちづくり2001委員会
07/31	第18回まちづくり2001委員会
07/31	協働のしくみづくり部会講演会
08/08	第19回まちづくり2001委員会
08/22	第20回まちづくり2001委員会
08/25	行政情報化講演会
08/30	第21回まちづくり2001委員会
09/06	行政機構改革講演会
09/14-17	未来のまち絵画展
09/19	第22回まちづくり2001委員会
10/03	第23回まちづくり2001委員会
10/12	第四次会津坂下町振興計画（素案）報告会
10/19	議会懇談会
10/25	第24回まちづくり2001委員会
11/04	第四次会津坂下町振興計画（案）住民報告会
11/13	会津坂下町議会議員全員協議会（振興計画（案）の説明）
11/17	会津坂下町振興計画審議会（振興計画（案）の諮問）
11/20	第25回まちづくり2001委員会
11/22	会津坂下町振興計画審議会（振興計画（案）の答申）
12/13	会津坂下町定例議会（振興計画議決）

資料：『第四次会津坂下町振興計画』、会津坂下町政策財政部資料より作成

5. 企画調整委員会及び審議会での検討・調整

まちづくり2001委員会で検討し作成された計画素案は、町に提出され、その内容について、役場の庁内組織として助役・各課長で構成された企画調整委員会および同作業部会である計画策定専門部会で、事業として実施していく方向で、具体的な検討が行われた。

計画内容の調整にあたっては、まちづくり委員会の提示した素案に対して、企画調整委員会が内容を精査し、最終的な素案はすべて各課におろし、計画策定専門部会で確認作業が行われた。また、最終的に詳細部分の調整作業は、計画策定を担当する事務局である企画課が担当した。

これらの検討・調整を経て、審議会での審議が行われたが、事務局側と審議会との意見のズレについては、企画調整委員会がまちづくり委員会の素案を具体的に推進する検討を行い、審議会においては、基本的にその内容を承認する方向での審議となったため、結果的に対立の構図とならなかったという。

この点に関しては、まちづくり2001委員会の最初に、町長が方向性を提示すると共に、広報誌や議会答弁等を通じて計画策定段階での住民参加の必要性を説くなど、リーダーシップを発揮し、方向性を明確にしていることが背景にある。

6. 第四次会津坂下町振興計画の概要

第四次会津坂下町振興計画の策定にあたっては、①現在を見つめ、未来につなげる計画づくり、②住民がゆとりと豊かさを実感できる計画づくり、③地域資源を最大限に活かした計画づくり、④誰もが共感できる計画づくり、⑤自主、自立の精神に立った計画づくりをめざすとした。

また、計画の性格と役割を、「21世紀初頭における本町の目指すべき将来像と、これを実現するための施策の体系を定めるとともに、住民・企業・行政が協働するしくみ、さらには、それぞれが果たすべき役割を明確にするもの」とし、「協働」をキーワードとした点に特徴がある。

さらに、基本目標として、「はな咲く ばんげ いにしえ街道 ～人・まち・夢をつなぎます～」、まちづくりの方向として、「「ばんげらしさ」を活かし創る」を掲げている。分野別にみた町の将来像では、教育・文化について「子供たちの笑顔が輝く、人づくりの町」、福祉・医療について「助け合い支え合う、ぬくもりの町」、生活・環境について「人と自然がつながる、風情豊かな町」、中心市街地及び産業について「生き生き伸ばしあう、夢いっぱい町」、まちづくりについて「誰もが主人公になれる、協働の町」、広域連携について「ともに未来を拓く、つなぐ町」を打ち出している。

基本計画（前期計画）においては、明日を担う「人づくり」、健やかな「暮らしづくり」、美しい「ふるさとづくり」、賑わいのある「まちづくり」、協働の「しくみづくり」の5章によって構成されている。また、それぞれの分野の主要施策には、「子育て支援センター（金の森）の開設」（健やかな「暮らしづくり」）や「花街道づくり」（美しい「ふるさとづくり」）、「住民参加制度の確立」（協働の「しくみづくり」）など、まちづくり2001委

員会での検討された特色ある内容が盛り込まれている。

7. 計画への住民意向反映の状況

第四次会津坂下町振興計画では、まちづくり2001委員会において、前半から後半にかけて、また、その後の委員会での議論した計画素案の内容が反映される形で、計画になったといえる。まちづくり委員4人からの聞き取り調査でも、自分たちのまとめた素案が、ほぼ完全に計画になった（そのまま反映された）としている。むしろ、ワークショップをくり返り、競ってアイデアを出した結果、思いつきレベルのアイデアまでも基本的に最後まで全て残り、途中で削られる思われた内容のものが計画に反映されることとなって、実現可能性の面から心配になったところもあるという。

具体化したものとして、後述のまちづくり条例、まちづくりセンター、ファミリーサポートセンター、地域総合スポーツクラブなどがある。これらは、まちづくり2001委員会で話し合われたもので、基本計画では、「住民と行政が協働するしくみづくり」や「住民のネットワークづくり」、「いきいき子育ての支援づくり」、「生涯学習のまちづくり」といった形で盛り込まれたものである。

また、まちづくり委員の声として「これまで、町民は考えたことやアイデアを言う機会がなかった。もちろん、計画に盛り込まれたこともなかった。話し合ったことをまとめてもらい、計画となり、現在は具体化している。」という感想もあることから、検討内容が計画に反映されたという実感を伴う計画内容及び事業となっていることが窺える。

8. 計画策定後のまちづくり委員会

表4-5は、第四次計画策定後のまちづくり委員会等の経緯である。

計画策定の次の年度である2001（平成13）年に入ると、新たに委員公募が行われ「まちづくり委員会」が設置されている。計画づくりのプロセスで、一般町民が相当勉強した。まちづくり2001委員会は、第四次振興計画の素案を作成した時点で役割を終えたものの、計画の基調にある協働のまちづくりにふさわしい実践の主体づくりをめざした組織として、町が再募集したものである。

この委員会には、まちづくり2001委員会のメンバー以外のメンバーが、新たに加わることとなり、「人づくり」、「暮らしづくり」、「ふるさとづくり」、「賑わいづくり」、「元気づくり」、「条例づくり」、「しくみづくり」の部会が設けられた。その中で、まちづくり基本条例の検討やまちづくり組織の育成、地域を活性化するイベントなどの取り組みが進められてきた。

会津坂下町まちづくり基本条例（2003（平成15）年4月1日施行）は、まちづくり委員会の「条例づくり」部会によって取り組まれたもので、その逐条解説において、目的及び意義を、①「自治」を基本理念として、まちづくりを進めます、②「協働のまちづくり」のしくみを創り、育てます、③条例の理念を町民が共有することが大切です、とされているものである。

また、「しくみづくり」部会で取り組んだのが、会津坂下町まちづくりセンターの開設（2002（平成14）年10月）で、住民が活動する場合の拠点となるものである。同センターの運営を担っているのが、市民活動支援組織であるNPO法人N I V O（ニボ）（2003年（平成15）2月設立）である。町では、これまで町内7つの地区公民館に公民館主事を配置して、地区公民館の管理運営に充ててきたが、2004（平成16）年4月より、自主運営に転換し、公民館主事を廃止して、代わりにN I V Oが民間から採用した生涯学習推進員を配属する方式に新ためた。現在「しくみづくり」部会は、N I V Oによるコミュニティレベルのまちづくり活動の促進をめざしている。

一方、総合型の地域スポーツクラブ「ばんびい」の設立（2003（平成15）年10月）は、「人づくり」部会で取り組まれたもので、7つの小学校区それぞれにあったスポーツ少年団が、少子化により成り立たなくなってきたことから、子どもからお年寄りまで全て入れるような形態のクラブとして、組織づくりをすすめて、活動をはじめている。

さらに、「暮らしづくり」部会では、福島県の支援も受けながら、ばんげファミリー・サポート・センター設置に取り組んできた。同センターでは、会員登録によって、保育施設や学校の終了後の子どもを預かること、保育施設や学童保育、学校までの送迎を行うこと、急な残業などで子どもの世話が出来ないときに子どもを預かることなどのサポートを受けることが出来るしくみとなっている。同部会では、この施設の運営を担うNPO法人こころの森の設立（2003（平成15）年12月）に、取り組んできた。

表4-5 計画策定後のまちづくり委員会関連の経過

年月日	まちづくり委員会等
2001/04/06/	まちづくり委員会委員の募集 まちづくり委員会発足（組織を新しくして再スタート）
2002/02/03/17	愛PLAN（情報化計画）素案策定 まちづくりフォーラム
06/09	会津坂下町まちづくり基本条例（草案）を町長に提出
07/01	第1回まちづくりセンター設立準備会
08/01	会津坂下町まちづくりセンター一部運営開始
10/01	まちづくりセンター開所
12/16	会津坂下町まちづくり基本条例（議決）
2003/02/15	まちづくりフォーラム
02/15	NPO市民活動支援組織N I V O設立
04/01	会津坂下町まちづくり基本条例施行
10/13	総合型地域スポーツクラブ「ばんびい」設立
12/18	NPOこころの森設立
2004/04/01	自主公民館にN I V Oから生涯学習推進員を配置
04/01	ばんげファミリー・サポート・センター開所

資料：会津坂下町政策財政部資料，N I V O資料ほかより作成

第5節 会津坂下町における振興計画策定の特徴

1. 住民参加システム及び運営

第四次会津坂下町振興計画の策定にあたり、まちづくり2001委員会は、公募の住民と役場職員によって構成され、全25回の全体会における協働作業の検討をすすめ、計画素案を作成した。これは、従来であれば、計画検討のための庁内担当者によるワーキンググループが担ってきた役割を果たしたものである。

委員会に設置された各部会の中に、その分野を担当している職員が加わり、職員は、話し合いに必要な情報を提供しながら、町民と共に作業を進め、途中経過として企画調整委員会等とのすりあわせや計画としてとりまとめの作業を担当した。計画検討にあたって、このような協働作業が行われたことが、重要なポイントであったと思われる。

また、まちづくり2001委員会で検討された内容は計画素案として、町に示され、その内容が企画調整委員会で具体化に向けた協議が行われると共に、審議会で承認され、計画に反映されることとなった。

まちづくり2001委員会においてすすめられた参加型の運営手法に関しては、最初の段階における専門家の支援によって共通の経験としてもたらされた。また、その後においては、委員の中に運営手法のノウハウを有する人材があり、それらの人々がキーパーソンとして、委員会での自由な雰囲気での協議や共同作業をすすめる推進力となった。

過半数の委員にとって、ワークショップの手法による会議の経験は初めてということもあり、最初は慣れずに苦労したという面もあったが、参加者からは、協働で行う作業の進め方として、次第に受け入れられたものと思われる。

表4-6は、まちづくり2001委員会の委員を対象とした聞き取り調査の結果である。

委員からの声として、協議に際しては、形式的なところがなく、好きなことを自由に言うことができたという感想が目立った。特に前半は事業との関わりも薄く、現状分析を中心に、勝手に自分の考えるよいところをさがして発言するという形式であったため、発言が自由に出来たものと思われる。

また、参加者が苦労したのは、行政用語が難解なことで、たとえば「施策」という言葉ひとつをとっても、日常的には全く使わないものであるという指摘がある。一方、委員の発言内容に関する事務局のとりまとめ方について、たとえば「自助共助」など普段使われない4文字熟語で表現されてしまうことへの驚きがあったという。

基本的には、公募委員にとって、役場職員がまとめてくれて助かったという感想が多い、ただし、上記のように、普段の生活で使う言葉を用いて欲しいという意見もあった。

2. 策定プロセスへの住民参加による成果

住民参加による成果としては、これまでは、町民が考えたことやアイデアを言う機会がなく、もちろん、計画に盛り込まれたこともなかったことから、話し合ったことが計画となり、その後、事業として具体化していることは、大きな変化であり、成果といえる。

また、計画策定後も策定にあたった委員を中心に、前述のように平成13年度から再度まちづくり委員会が組織され、計画の策定のみならず、NPO法人の設立をはじめとした具現化にむけた多様な活動を進めており、計画づくりに関わったことがその後の展開に活かしているといえる。

特に、計画内容に関しては、これまでも振興計画には住民参加はうたわれていたが、協働のしくみづくりで「まちづくり条例」や「まちづくりサポートセンター」など、より具体的に表現することとなり、その後の事業で、「会津坂下町まちづくり基本条例の制定」、「会津坂下町まちづくりセンターの開設」、「市民活動支援組織であるNPO法人NIV O（ニボ）設立」、「総合型の地域スポーツクラブの設立」、「ばんげファミリー・サポート・センター」など、次々と具体化している事は、大きな成果である。

表 4-6 会津坂下町まちづくり2001委員会の委員を対象とした聞き取り調査の結果（概要）

氏名等	項目	主な発言要旨
S・H 30代男性, しくみづくり 部会, JC会員・僧 侶	委員会での 議論につい て	<ul style="list-style-type: none"> ・部会では、アイデアがいっぱい出た。住民自治への関心やキーワードを抽出することで情報拠点づくりの議論も行われた。 ・はじめは、理念の議論と現実の対応の部分が混然とした。 ・部会長さんが、流れをつくった。最初はカード、後半は黒板を用いて、話し合いの内容を整理した。この過程で、部会委員のスキルアップがあった。つまり、みんなで議論して、納得して取捨選択するプロセスを体験したことが良い経験となった。
	協働の推進 について	<ul style="list-style-type: none"> ・まとめについては、処理能力がある役場職員の力を借りた。また、議論にあたっては、職員から必要な材料を提供してもらった。 ・議論の中で、対立したのは、民間を中心に話を進めると、行政が悪者になる側面があり、果たしてそれでよいのかという疑問があった。議論して分かったのは、めざす方向は同じということだった。 ・早く住民自治を実現したいという思いがあるが、自分たちの力が不足と感じた。パートナーとして、住民の力をつける必要があると感じた。
	計画への反 映状況につ いて	<ul style="list-style-type: none"> ・「協働のしくみづくり」や「暮らしづくり」の部会メンバーが母体となって、検討し計画に盛り込まれてきたことを具現化するための「N I V O」や「こころの森」というNPOを設立している。
M・A 40代女性, 暮らしづくり す部会, 幼稚 園教諭	委員会での 議論につい て	<ul style="list-style-type: none"> ・はじめの頃は、手探り状態。カメラで町の資源を撮影するワークショップで地元のことを知り、話し合いの共通認識を得ることができた。 ・まちづくり委員会の活動を契機に、活動の場が拡がり、今ではNPOの代表となるに至ってしまった。 ・委員会の仲間は、その後事情で離ればなれになっている人もいるが、その時の思いが、それぞれの場で具体化しているという印象がある。
	協働の推進 について	<ul style="list-style-type: none"> ・計画検討の議論では、職員と町民、町民同士、意識の違いを認識した。 ・子育てでサークルの人とは熱心に話合った。全般に関心の低い町なので、自分たちの足元をみて、理念を考えつつも、住民の暮らしと同じところで、浮かないで議論するように心がけた。
	計画への反 映状況	<ul style="list-style-type: none"> ・会議で話し合った障害者や子供、老人について、子供＝金であり、お年寄り＝シルバー・銀、と考え、金銀プランとなった。 ・NPOの設立、まちづくり条例、TMOや道の駅整備、川の駅、環境ISOの推進など、各部門計画に盛り込まれたことが具体化しはじめた。
H・W 40代女性, しくみづくり 部会, 商工会 婦人部	委員会での 議論につい て	<ul style="list-style-type: none"> ・ワークショップ方式は初めての経験で、作業がおもしろかった。 ・形式的なところがなく、好きなことを自由に言うことができた。特に前半は前例がなく、自分の考える町の良いところをさがして議論した。
	協働の推進 について	<ul style="list-style-type: none"> ・参加してみて、一番大変だったのは、行政用語が難解なこと。例えば、「施策」、「自助共助」など普段使われない言葉を使う。役場職員のまとめは助かったが、普段の生活で使う言葉を用いて欲しかった。 ・委員公募では、本人からの参加、声かけ、別のまちづくりに関心のある人を誘った例があり、比較的に入材がそろったという印象がある。 ・庁内の意識は、町民との接点が増えた中で、変わらざるをえなかった。活動を通じて、いわば、町民が職員をそだてたという側面があった。
	計画への反 映状況	<ul style="list-style-type: none"> ・2001委員会では、前半～後半、その後の委員会での議論した内容が計画になったといえる。 ・これまでは、考えたことやアイデアを言う機会がなかった。もちろん、計画に盛り込まれたこともなかった。話し合ったことをまとめてもらい、計画となり、現在は具体化している。

注) 属性は氏名・年齢・性別・部会の順、聞き取り調査の結果より作成

3. 事務局参加型住民参加システムがうまく機能した背景

前町長のもとでは、住民参加は従来型であったが、新町長の誕生によって、新しいまちづくり計画の検討が始まっている。現町長の竹内氏は、元町議、当時52歳、僧侶で民間企業の経営者でもあり、JCでは東北ブロックの副委員長も経験するなど、活動実績と幅広いネットワークを有している。この点が、これまでの町長と大きく異なった点である。

当選後、政策実現のため、対立候補支持者も含め、役場職員を含む数人の優秀な人材により、政策プロジェクトを立ち上げ、そこで政策のアイデアを練ったが、現行の第三次振興計画が生きており、改訂が必要であるという結論に至ったことから、第四次振興計画の策定作業を、一年間前倒して計画策定の作業に着手することとなったという。

住民参加の手法の選択については、町長自身の意志によるものであり、その路線に沿って、公募型のまちづくり委員会による計画策定に着手した。この組織には、計画の素案づくりをまかせるものとし、前述の通り、まちづくり委員を委嘱、この委員会に予算をつけ、計画づくりを委託している。役場内に、企画の担当者2人の常駐する部屋（会議室、現企画班）を設け、活動のための環境づくりを図るなど、町長は、まちづくり委員会の活動を後押しした。また、同委員会で検討された計画案は、策定委員会において、その内容を実施するにはどのように対応すべきかという検討が行われている。ここに町長のリーダーシップが発揮されてきたといえる。

まちづくり委員の公募によって、これまでまちづくりに関わりたくても参加の場がなかったため、力を発揮することかできなかった潜在的な人材の活動の受け皿が出来たものと思われる。特に、30代～40代の若手の有能な人材が多数参加する機会となったことは画期的である。その結果、第4回のまちづくり2001委員会以降の運営において、委員の中でリーダーシップをとり、部会の運営をリードする人材が現れている。なお、第3回までの運営について、外部からの支援を得て、地域の現況と課題を把握する作業を経験したことも、その後の協議に役立つものとして、有効であったと思われる。

また、公募委員と役場職員の協働作業で、繰り返し協議を行う中で、経験と学習を積み、人材が育成されたという側面もあるであろう。つまり、まちづくり2001委員会による計画素案の検討を行ったことで、潜在的な町内の人材の掘り起こしと育成が、同時に行われることとなったといえよう。

第6節 会津坂下町における事務局参加型システムによる計画策定の課題

1. 職員及び住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積

役場職員の意識は、町民との接点が増えることで、それを契機としたやりとりの中で変わらざるをえなかった面があるだろう。そういった面でも、まちづくり2001委員会の経験は、職員にとっても貴重なものであった。後述のように、振興計画だけでなく、今後さらに部門別計画や公共事業など、様々な場面での住民参加を進め、それらを通じた経験とノウハウの蓄積を図る必要があるだろう。また、職務の領域だけではなく、地域においては一町

民として、地域やNPOの活動に参加し、経験を積むことも重要である。

また、今回の振興計画策定の経験は、住民にとっても貴重なものとなったが、今後このような参加機会は増えるものと思われ、その際に積極的に関わり、経験を積むことが必要である。そのためには、制度や仕組み、専門用語など、共通認識を深めるための学習が求められると共に、参加手法の修得など参加のノウハウに関する蓄積も大事である。

そのため、テーマや課題など必要に応じて、これまで計画策定プロセスやまちづくり委員会の運営に対して関わってきた外部からの専門家をはじめ、町の内外に様々なネットワークを拡げ、交流を拡大したり、支援を求めたりすることも重要なポイントと思われる。

2. さらなる町長のリーダーシップの発揮

今回は振興計画、つまり総合計画策定からの本格的な住民参加方式の採用のため、他の分野別計画等での取り組みの積み重ねがなく、また策定後においても、分野別計画の策定における住民参加が限定的なことから、生涯学習分野における事業実施など、事業実施段階での新しい展開がスムーズに進んでいない面がみられる。

一方で、すでに、まちづくり基本条例の制定や複数のテーマ別のNPO法人の設立など、協働の実践がすすめられていることから、今後は、各種行政分野における住民参加や各種審議会への公募委員の参加など、一層の住民参加を進めるための町長のリーダーシップが発揮されることで、協働のしくみ構築に向けて、状況を徐々に変えていくことが必要とされている。

3. 全体プロセスにおける住民参加

振興計画における住民参加は、計画素案の検討時だけではなく、計画・実行・評価・改訂といった流れの中で、トータルで取り組まれる必要がある。したがって、今後は、振興計画の進行管理や実施状況に対する評価の段階における住民参加をいかに行うべきか、全体のプロセスへの住民参加をどのように行うか、この点の検討が必要である。

また、2005（平成17）年度で、前期基本計画が終了するが、今後の計画改訂において、どのような参加をすすめるべきか。参加のプロセスを検討する段階からの住民参加についても検討する必要があるだろう。

第7節 まとめ

事務局参加型の事例として、会津坂下町の実態を分析した。

前回の第三次振興計画策定では、住民意見聴取型の住民参加システムであったが、今回、第四次振興計画では、事務局参加型を採用し、計画策定を進めた。その結果、まちづくり2001委員会の活発な活動と町長の支援等によって、住民参加が充実し、事務局参加型システムがうまく機能したといえる。

このように住民参加システムがうまく機能した理由を整理すると、以下の通りである。

第一に、改選によって新しく選ばれた町長の強力なリーダーシップの下で、委員公募によるまちづくり2001委員会を組織し、その結果、30代、40代といった若い世代の人材が参加して、計画素案作成作業を進めたこと。第二に、まちづくり委員会の事務局として、町長が役場内の一室を開放するといった支援を行ったこと。第三に、計画の検討にあたっては、全25回の検討を行い、最初の3回については、外部からの専門家であるコーディネーターの支援を受け、またそれ以降は、住民委員の中からリーダーシップを発揮する人材を掘り起こし、公募委員と役場職員の協働作業で、計画案がとりまとめられたこと。また、第四に、同委員会で検討された計画案は、その内容を支持する町長の考えに基づき、庁内の企画調整委員会において、提言内容を実施するにはどのように対応すべきかという検討が行われたため、ほとんどの事項が計画に反映される結果となったこと。第五に、町の側から適切に情報を提供したことや検討段階に役場スタッフが関わることで、協働作業で事業実施レベルまで考慮された内容に議論が深まったこと。これらがあげられよう。

特に、なによりも大きいのは、町長がまちづくり委員会の提案内容に対し、明確な支持を打ち出し、庁内委員会の議論の方向づけを図るといった強力なリーダーシップを発揮したことが、大きな推進力になったものと思われる。

また、計画策定後、同委員会は解散しているが、年度が変わると、あらたなまちづくり委員会が設置され、まちづくり条例の検討やNPO立ち上げの支援など、いわば実施段階における住民参加の実践に踏み出している点は、特徴としてあげられる。

ただし、課題として付け加えるならば、今回は振興計画策定過程からの本格的な住民参加方式の採用のため、他の分野別計画等での取り組みの積み重ねがなく、また策定後においても、分野別計画の策定における住民参加が限定的な面があることから、今後は各種部門別計画等における住民参加などを進めることで、振興計画に盛り込んだ施策を具現化していく必要があるだろう。

また、今後の振興計画基本計画の改定に際しては、振興計画の進行管理や実施状況に対する評価の段階をはじめ、全体のプロセスへの住民参加をどのように行うか、この点の検討が必要である。

第5章

事務局参加型システムにおける 住民参加の実態(その2) 岩手県田野畑村における取組み

第1節 はじめに

岩手県田野畑村では、計画案を検討する企画委員会に住民を参加させ住民意向の反映をめざした。同時に、田野畑村では、前回まではなかったが、新たに審議会への住民参加も行われている。この点からは「審議会充実型」の側面がある。アンケート調査の結果から得られた8分類では、「事務局審議会複合型」に該当するタイプである。田野畑村の場合、本質的には素案作成のために、事務局に住民を参加させたことが、今回は重要と考えることができる。

なお、田野畑村総合計画の策定にあたっては、筆者は、調査業務を受注したコンサルタントとして関与したことから、参与観察法で調査を行った。また、計画策定後に、住民委員を対象とした聞き取り調査を行った。

第2節 岩手県田野畑村の概況

1. 岩手県田野畑村の概況

田野畑村は、岩手県の県北部沿岸、久慈市と宮古市のほぼ中間に位置する山村である。農林水産業を核として、これに観光を結びつけた経済の活性化対策を推進している。人口は、4,525人(2000年国勢調査)、1960年の6,585人をピークに減少傾向で推移している。

村の西部と中央部は、北上山地から続くなだらかな山々がつくるのどかな風景が広がり、東部の海岸線は、“海のアλπス”とも呼ばれる隆起海岸がつくる豪壮な断崖となっている。地形は、大部分が山林で、平地はわずか16%程度である。夏は「ヤマセ」や親潮の影響を受け冷涼、冬は太平洋型の気候であり、寒い中にも日照に恵まれている。

田野畑村の産業は、水産業と酪農で、三陸漁場を間近に望む水産業ではワカメやコンブの養殖と鮭やアワビ、ウニなどが捕獲されている。豊かな自然と地形を活かした酪農では、人間と地球にやさしい農業を目指しながら、高品質の牛乳や乳製品を生産している¹⁾。

2. 田野畑村のまちづくり

前村長であった早野氏は、「教育立村」を掲げた人づくりや国際交流事業等を通じて、村民の意識変革を促すとともに、郷土に対する誇りの醸成を図るなど、長年にわたってユニークな実践を推進してきた。

この点について、J. H. ベイリー(1996)は、個人的経験と学問的探求により1955(昭和30)年から30年間の変化を分析している。1950年代に田野畑村が孤立した村であった当時は、生活は貧しく、離村可能な人は村を出ていった。残った人びとの多くは自分たち自身に対する希望を失っていた。しかし1980年代になると、田野畑は早野村長のリーダーシップの下で、急速に発展し日本人の主流の生活の仲間入りをしており、全国的あるいは国際的でさえある名声を得、羨望の的となったのである。その上いくつかの点で田野畑は、日本の地域開発をめざした合弁事業という重要な実験の最前線に立っていた。これが実現し

た過程は、政治的リーダーシップと独立独行のごく普通の人びとの感動的物語である。

田野畑村における大きな地域社会の変化は、力強くカリスマ的ですからある政治的なリーダーシップのおかげであるとし、1965（昭和40）年から1985（昭和60）年までの20年間の役割を次の4つの局面に分け、示している。①1961（昭和36）年の合併失敗以降、首長として第一期の最初に真の田野畑を創造する訴えを効果的に明言した。その目標に向けての明確で強固な将来見通した精力的な行動は、住民たちを奮い立たせた。②彼は早くから、長期の発展と繁栄には教育への基本的なテコ入れが必要であることに気づいていた。彼のスローガンである「教育立村」は、田野畑のこの20年の標語となった。③地域の計画に対して、上位行政から開発資金を獲得する上で飛び向けて優れた才能を発揮した。また、外部からの首尾よい資金調達ばかりでなく、彼は地域の税収基盤の拡大にも力を尽くした。④彼は自らの将来展望に従って、田野畑をより大きな世界の中に位置づけ、その全体図を国内のみならず国際的な視野で描き出した。1985（昭和60）年までには、岩手県の他の20の町村が、田野畑（つまり早野）のリードに従って、本質的に地元の資金を出し合って参加することにより、国際教育活動を支援することになったのである²⁾。

1997（平成9）年には、早野村長が勇退し、現在の村長に代わった。前村長も住民参加の計画づくりを指向してきており、5年前の基本計画策定時にはすでに、審議会委員に一般公募で4名を加える、中高生全員、一般村民577名を対象とした村民アンケート調査を実施する、といった取り組みが行われていた。

それをふまえつつ、現村長はさらに、「対話の村政」を進めるとともに、計画策定の基本として住民の視点に置いて取り組むなど、総合計画の策定方法にも変化が生じている。

計画策定年度である1999（平成11）年度に向けた施政方針演述で村長は、「村民の皆様と直接対話をし、その中から村政に反映できるものは計画的に反映させるよう努め、対話の村政を村政運営の基軸に据える」と述べている。その中で、財政状況の厳しいことに触れ、「村と村民の英知を結集した努力が重要であると強く認識している。私は、村長就任以来、さまざまな機会をとらえて、村民の皆様と直接対話をし、その中から村政に反映できるものは計画的に反映させるように努めて参りました。今後においても「対話の村政」を村政運営の基軸に据え、村民懇談会や各種団体等との懇談の実施、地域担当職員制度の充実強化、更には新たな取り組みとして導入することとしている「村政モニター制度」などを通じて村民の方々のご意見やご提言を幅広くお聞きしながら、より身近な行政を展開して参る考えであります。特にも、1999（平成11）年度は、新しい総合計画の策定に取り組む年であります。この策定作業に当たっては、その策定過程を重視することとしており、村民の皆様とさまざまな議論を交わし、計画に対する村民の方々に関わりをより深めて参る考えであります。このような過程を踏みながら、村民が21世紀を確かな展望のもとに明るい夢を抱けるような計画にして参りたいと考えています。」と述べ、以下、1999（平成11）年度を「環境元年」と位置づけ、「環境共生・循環型」社会の実現に向けた取り組みを新たにスタートすることや生活環境整備等に言及した。さらに、「地域安全条例」「保健・福祉・医療の充実」「産業振興」「交通基盤整備」「教育立村構想」等、重点的な施策のあ

り方について、述べている³⁾。

第3節 田野畑村におけるこれまでの総合計画の策定

1. 田野畑村における総合計画

田野畑村の総合（開発）計画基本構想は、これまでに4回策定されている。第Ⅰ期が1971（昭和46）年度～1980（昭和55）年度，第Ⅱ期が1981（昭和56）年度～1990（平成2）年度，第Ⅲ期が1991（平成3）年度～2000（平成12）年度，第Ⅳ期が，2001（平成13）年度～2010（平成22）年度である。第Ⅲ期までは，総合開発計画という名称であったが，第Ⅳ期より，総合計画と改められている。

また，基本計画は，基本構想の10年間を前期と後期に分け，5年ごとに改訂されている。

表5-1は，第Ⅱ期総合計画以降，現在までの策定経過を示している。第Ⅳ期基本構想の策定作業は，2000（平成12）年度内の策定をめざして進められたものである。

なお，第Ⅱ期の基本構想から，村内6地区で住民を中心に「地域づくり計画」が策定され，それらを基本計画等に反映される仕組みが作られている。この地区別の計画は，その後も5年ごとに更新され，現在に至っている⁴⁾。

表5-1 田野畑村の総合計画

区分	第Ⅱ期総合計画		第Ⅲ期総合計画		第Ⅳ期総合計画	
	第4次 基本計画	第5次 基本計画	第6次 基本計画	第7次 基本計画	前期 基本計画	後期 基本計画
基本構想	1981～1990		1991～2000		2001～2010	
基本計画	1981～1985	1986～1990	1991～1995	1996～2000	2001～2005	2006～2010
実施計画	… 毎年度計画（3年間のローリング方式）…					

資料：『田野畑村総合計画基本構想・基本計画』

2. 前回の基本構想

図5-1は，前回，第Ⅲ期総合計画策定の際の住民参加システムである。第Ⅲ期総合計画の策定にあたっては，計画案の作成担当として庁内企画総務課（現企画調整課）の事務局に企画班が組織され，また計画案を審議する組織として開発計画審議会（以下，審議会）が設置されている。計画検討を担当した企画班は，村の関係各課の係長等7名で構成された。企画班が作成した計画素案は，事務局から課長等会議に提出され，検討が行われ庁議に付された後，審議会にかけられ審議されるという仕組みであった。

審議会は，村内の各種団体や自治会等の役員等全36名によって構成され，分野別に教育

民生，産業経済，総合交通対策の3部会が設置されている。なお，この時点で委員の一般公募はなく，女性委員は，漁協婦人部等から6名が選出されている。

また，住民の意向を把握するため，住民意向調査や地区懇談会が行われ，その結果が計画検討の際の参考にされている。さらに「地域づくり計画」や田野畑村101年祭実行委員会の事業コンセプト，ふるさと創生事業「一億円の夢を語る集い」提言などの反映，移動村民室の開催等により，村民の意見をなるべく吸い上げるよう配慮されている。なお，“田野畑101年祭”のスローガンは「積みたせ創造明るい21世紀(みらい)」で，「小さくても，凜として，輝き続ける村でありたい」と誓い合っている⁵⁾。

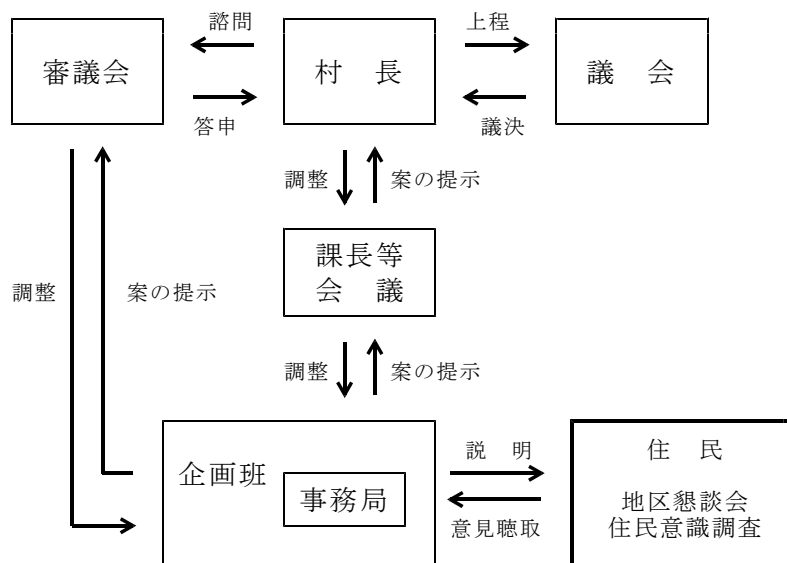


図5-1 田野畑村第Ⅲ期総合計画の住民参加システム（1991年度）

第4節 第Ⅳ期田野畑村総合計画策定の状況

1. 第Ⅳ期田野畑村総合計画の策定体制

今回の第Ⅳ期総合計画策定体制の住民参加システムは，図5-2のとおりである。

第Ⅳ期の計画策定にあたっての大きな特徴は，前回までのように，役場の企画課を中心に計画案を作り，これを審議会にかけるという方式を改め，計画案の作成を担当する企画委員会のメンバーに村民を加える等，より住民参加を進めた方式に転換したことである。企画委員会で検討した結果を庁内策定委員会にかけ，計画素案として，審議会に提示し，それを審議するという基本的な流れである。

また，住民意識調査は，前回よりも大幅に対象者を増やし，一般村民700名および全中高生264名を対象に実施している。地域づくり計画については，引き続き地域ごとに役場職員が配置され，それぞれアンケート調査と協議を通じて計画策定が進められている。これらの結果を計画検討の際に反映させていくという進め方である。

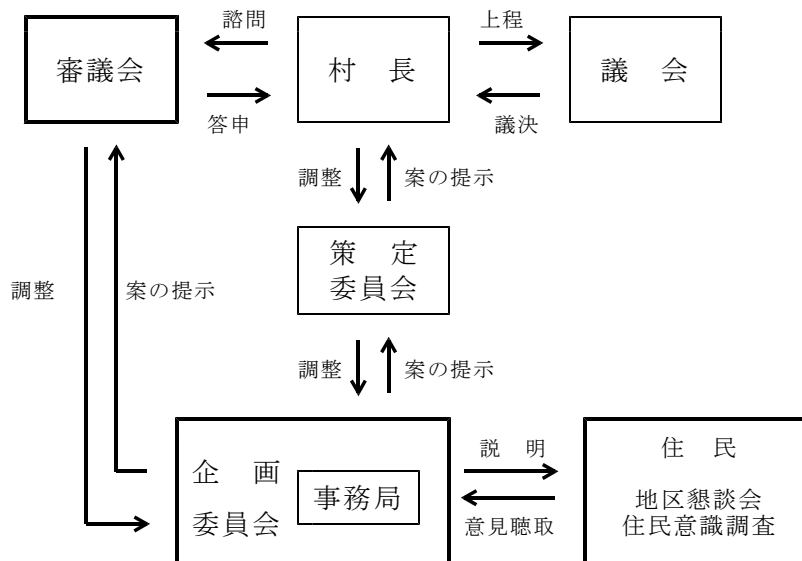


図5-2 田野畑村第IV期総合計画の住民参加システム（2000年度：当初）

図5-3は、田野畑村総合計画企画委員会に設置された各委員会（総合企画委員会）の状況である。今回の計画検討にあたっては、従来の企画班に相当する総合計画企画委員会を設置し、多数の住民を参加させる方式を採用した。

委員の構成は、総数43名で、村職員9名以外は住民である。村内の各種団体や地域代表として、青年層や婦人層を中心に22名を選び、それ以外に一般公募枠として12人分を確保した。企画委員会には、①保健・医療・福祉、②教育・文化、③一次産業・経済、④二・三次産業・経済、⑤環境（生活・自然）、⑥総合企画（定住対策・行財政）の6つの専門委員会が設置され、それぞれ担当事務局員（企画調整課）が張りついている⁶⁾。

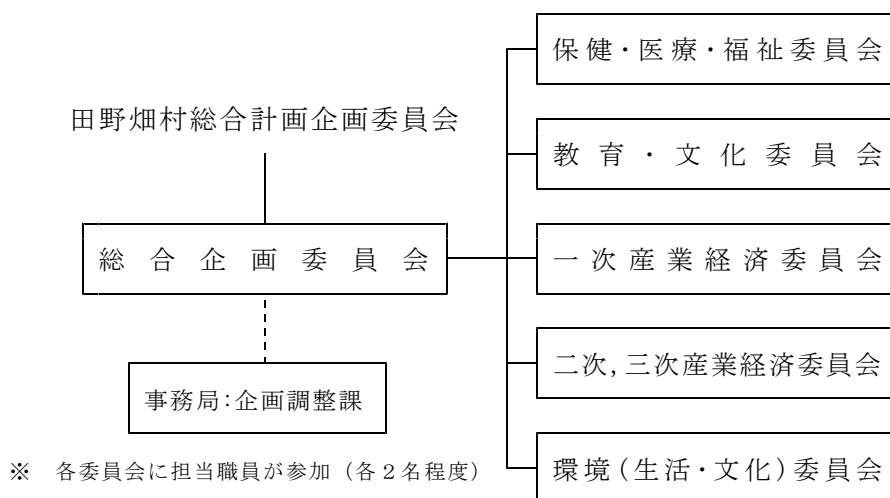


図5-3 田野畑村総合計画企画委員会

図5-4は、審議会に設置された各専門部会である。

審議会では、委員の総数を36名から30名に縮小し、新たに村外からの学識経験者、一般公募枠が、それぞれ5名設けられている。ただし、委員の一般公募については、実際に募集した結果、自発的な応募がなく、役場の働きかけによる選考となった。なお、公募枠の5名はいずれも女性委員となっている。審議会には、専門部会として、教育民生、産業経済、環境・情報の3つが設けられ、委員は、全員いずれかに所属することとなった。

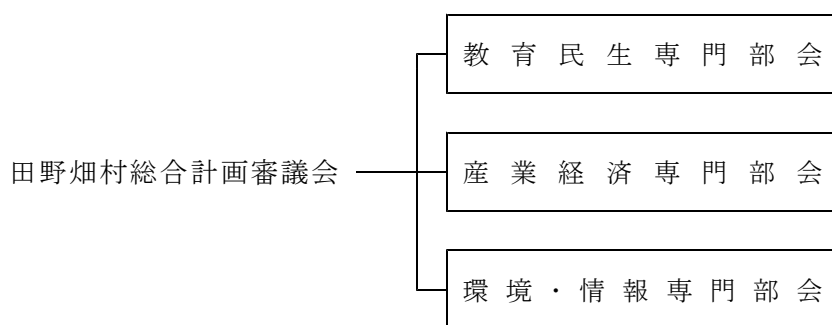


図5-4 田野畑村総合計画審議会

2. 第IV期総合計画策定の経過

第IV期総合計画における新体制での策定経過は、表5-2に示したとおりである。

1999（平成11）年5月、庁内の関係課による打合せ会議および地域づくり計画策定に関わる地域代表者と地域担当職員の合同会議が行われ、計画づくりがスタートしている。

住民意識の把握のためのアンケート調査は8月に実施され、集計と同時に企画委員会の人選が行われている。一般公募については、広報誌等を通じて行われたが、実際には応募がなく、地域ごとの自治組織を通じた推薦により選出されている。

企画委員会第1回会議は10月に開催され、アンケート調査結果報告のほか、計画策定の方向性、進め方、専門委員会の構成についての事務局案について協議している。

12月には第2回会議が行われ、全体会で基本構想の基本的方向、策定スケジュールを協議した後、専門委員会で、委員長等の選出や自由討議が行われた。事務局からは、統計データとアンケート調査結果などの基礎的資料が提示されたほか、アドバイザー（県職員、民間有識者等）の委嘱案が示され、人選を協議している。

その後、2000（平成12）年4月末までに各専門委員会で、2～3回の検討会が行われている。協議に当たっては、前回の協議結果をベースに検討を重ねるという形式であったが、村民の自由な意見を引き出すという意図から、当初事務局案を提示することは極力避けられた。しかし、環境（生活・自然）専門委員会では、委員からの事務局案提示の要望が示され、委員発言に基づいた検討案を次の回に担当者が用意するなど、初めての試みだけに試行錯誤の対応が見受けられた。この点については各専門委員会でも同様であり、協議の進め方や資料を提示するタイミングなど事務局の対応、リーダーシップの発揮等には課題があることが浮き彫りとなった。

企画委員会は、1999（平成11）年10月の委員委嘱以後、2000（平成12）年3月までに、2回の全体会と各2～3回の専門委員会が開催された。このうち、5つの専門部会の委員長、副委員長（計10名）で構成され、計画全体の調整機能を持つ総合企画委員会は、人事異動の時期と重なったことや、後述するように、年度が代わり頻繁に審議会が開催されたことなどの影響もあり、3月に1回開催されたに止まっている。

また2月には、審議会第1回会議が、「新しい総合計画研修フォーラム」と同日に開催されている。審議会は全体会と専門部会（①教育民生、②産業経済、③環境・情報の3部会）が行われ、全体会はこの後5月下旬から6月中旬にかけて3回開催され、「基本構想の基本的方向について」を答申している。また、9月下旬の答申を目標に専門部会で「基本計画」の審議が行われている。審議に際しては、6つの企画委員会からの検討案が3審議会に提示されている。審議会では、基本構想を全体で審議した後、基本計画については、分野別の3部会で3回の協議を経て、再度全体会で審議している。

基本計画案取りまとめの最終段階では、村長と事務局（企画調整課）等との調整が繰り返し行われ、計画を特色づける重点プロジェクトが盛り込まれている。

12月上旬の最終審議会で答申された後、12月村議会で議決。翌1月中旬より、村内23地区において、村長自らが新しい計画について、住民向けの説明を行い浸透を図っている。

審議会は、2月に第1回が行われた後、5月～6月に全体会で「基本構想」を集中的に審議、その後専門部会を頻繁に開催して、基本計画を審議している。4月以降は、もっぱら審議会のみが行なわれ、企画委員会が開催されていない。

つまり、計画策定の前半は企画委員会のみ、後半は審議会のみで開催となり、当初想定した「企画委員会が計画原案を作成し、それを審議会で討議して、再び企画委員会に戻すという過程を繰り返す」というプロセスとはならなかった。結果として、企画委員会と審議会とは、それぞれ独立に同じような内容の審議をすることになり、かつ両者の間のやりとりが一切ないという変則的なものとなってしまった。

この流れを図示したのが、表5-5である。

このような事態となった基本的な原因は、審議会での審議の進め方にある。すなわち、従来型の審議会のスタイル（事務局案の承認）からの脱却を図り、自由で活発な議論を促す意図から、事務局案がまったく示されないまま審議会の審議を進めることになり、企画委員会で検討された事務局案は、宙に浮いた形となったのである。第1回の審議会の場で、村長および助役が「白紙委任」という表現を使って、こうした審議の進め方を依頼している。なお、企画委員会で検討された事務局案については、実際には、審議会の場でも部分的に参考資料という形で示されてはいる。

しかし、これに対しては、複数の企画委員から策定プロセスの曖昧さを指摘する声があり、また審議会での事務局案の説明の機会や審議会との協議の場が必要であったという意見が聞かれる。

なお、計画策定の最終段階では、村長と役場事務局（企画委員会ではない）が審議会での審議結果を踏まえながら計画案を取りまとめ、審議会に最終答申されている。結局、企

画委員会に参加した住民は、計画策定の初期の段階で計画案を審議しただけで、それが審議会でどのように扱われ、最終的にどのような形で計画に盛り込まれたのかもわからないまま、計画策定が終了したわけである。

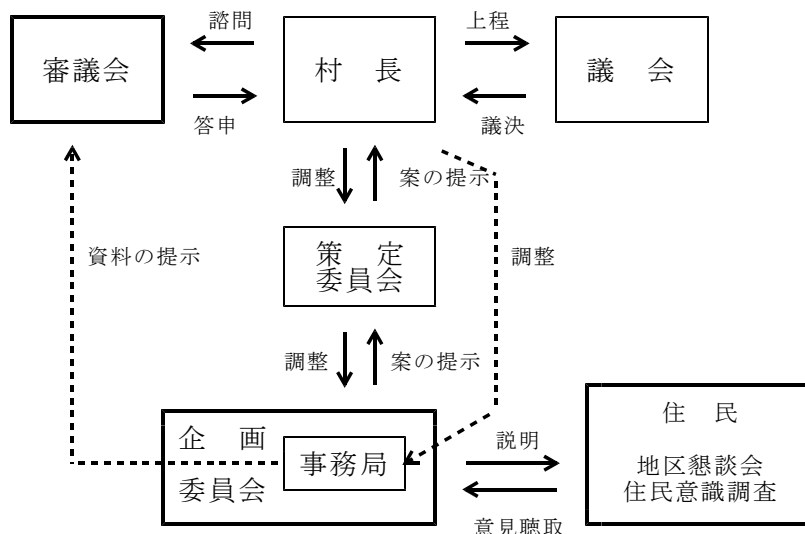


図5-5 第IV期田野畑村総合計画の住民参加システム（2000年度：実績）

3. 計画概要と住民意見の反映状況

今回の田野畑村総合計画では、村づくりにあたっての基本的な考え方を、行政運営の基本である住民参加を根底に据え、住民・各種団体や組織・行政がそれぞれの役割を分担しつつ、互いに協力しあい行動を起こし、新たな価値を創造していくこととし、計画の基本理念を『「参加・協働・創造」による村づくり』としている。

また、村づくりの視点として、「郷土に誇りと愛着を持ち、21世紀社会を支える人材育成」、「豊かな自然環境を保全し、共生した美しい村づくり」、「子供から高齢者まで、安心して生活できる村づくり」、「村内外の人・物・情報が交流する村づくり」を掲げ、キーワードとして「人」「環境」「安心」「交流」の4つを提示している。基本目標として、「人と自然が輝き心ふれあう創造の村・たのはた」を設定し、田野畑村の活力ある総合的な発展をめざし、人材育成、環境保全、産業振興、保健や福祉の充実、情報発信、多様な交流の展開などを通じて、生きがいと安らぎを感じながら、新しい価値をつくりあげていく未来の姿を表現している。

さらに、領域ごとの5つの将来像として、「自然と共生し、安全で快適な生活が営まれる村」、「郷土に誇りを持ち、社会に貢献する人材をはぐくむ村」、「資源を生かした産業が盛んで、働きがいのある村」、「村内外の交流により、人々が協力しあう村」、「魅力ある情報を受発信し、心ふれあう村」を掲げ、それぞれの分野で具体的な施策を展開するものとなっている⁷⁾。

これらは、企画委員会及び審議会において、分野別の検討を繰り返した中から、その内容をふまえて事務局がとりまとめたものである。田野畑村では、これまで計画の原案を検

討する場に、住民が参加することが無かったが、今回青年層や女性が企画委員会のメンバーとして協議に加わることになったことで、いくつかの事項については、検討結果が計画書の記述に反映されている。例えば、企画委員会「環境（生活・自然）委員会」では、これまで計画書の項目になかった「地球環境」についての検討等が行われ、基本計画「領域別計画」の「環境保全」の項目にその趣旨が反映された。また、企画委員会「教育・文化委員会」では、学校の統合と存続の議論を行い、結論に至らなかったものの、基本的な方向性については、同「領域別計画」の「学校教育」の中に検討結果が反映されることとなった。ただし、企画委員会「保健・医療・福祉委員会」において、例えば、登校拒否や引きこもりの問題などに対応した相談窓口の設置など、具体的な議論もあったが計画には反映されなかったなど、企画委員会での具体的な議論や提案内容が十分盛り込まれていない面も指摘されている。また、診療所の科を増やすなど、充実を求める声もあったが、実際には反対の方向に進んでいるものもあり、現状説明や共通認識を深めることも必要であったと思われる。

表 5 - 2 田野畑村総合計画の策定経過

年月日	総合計画企画委員会・審議会等
1999/05/01	総合計画企画委員公募（広報に掲載）
06/10	企画委員会委員委嘱及び打合せ会議
08/10	村民アンケート調査実施（郵送700人）
08/20	村立田野畑中学校，県立岩泉高校田野畑校生徒アンケート調査実施
10/04	アンケート調査集計結果（速報）を中学校，高校に送付
10/18	企画委員決定（43名）
10/22	第1回企画委員会会議（委嘱状交付，委員会構成）
12/16	第2回企画委員会会議
12/22	アンケート調査集計結果を中学校，高校に送付
2000/01/18	企画委員会の各委員会にアドバイザーを委嘱（6名）
～03/	第3回～第5回企画委員会会議（5つの専門委員会別に開催）
02/16	総合計画審議会第1回会議（辞令書交付，審議会長等の選任）
03/17	第1回総合企画委員会（各小委員会委員長・副委員長で構成）
05/18	策定委員会（助役，収入役，教育長，各課長等）
05/22	総合計画審議会第2回会議（基本構想に係る「諮問」）
05/31	総合計画審議会第3回会議
06/13	総合計画審議会第4回会議
06/21	総合計画審議会第5回会議（基本構想に係る「答申」）
06/21	総合計画審議会専門部会第1回会議（教育民生，産業経済，環境情報）
06/21	総合計画審議会第6回会議（基本計画に係る「諮問」）
08/24	総合計画審議会第7回会議（産業経済専門部会第2回会議）
08/28	総合計画審議会第7回会議（環境情報専門部会第2回会議）
08/31	総合計画審議会第7回会議（教育民生専門部会第2回会議）
09/14	総合計画審議会第8回会議（環境情報専門部会第3回会議）
09/18	総合計画審議会第8回会議（産業経済専門部会第2回会議）
09/22	総合計画審議会第8回会議（教育民生専門部会第2回会議）
10/10	総合計画審議会第9回会議
12/04	総合計画審議会第10回会議（基本計画に係る「答申」）
12/20	平成12年第11回田野畑村定例議会報告（「基本構想」：議決，「基本計画」：報告）

資料：『田野畑村総合計画基本構想・基本計画』

第5節 田野畑村における総合計画策定の特徴

1. 企画委員会と審議会の運営状況

田野畑村では、事務局案の作成を担当する総合計画企画委員会が設置され、そこに住民が委員として加わる方式を採用した。ここで作成された計画素案は、庁内関係課で組織する策定委員会での調整を経て、総合計画審議会にかけられ、そこで承認された後に、最終的には議会の承認をもって確定するという仕組みであった。

企画委員会には5つの専門委員会があり、その討議結果を総合企画委員会で調整する。他方、審議会では3つの専門部会が設けられ、やはり全体委員会で調整が図られる。今回の計画から、審議会には一般公募枠が設けられ、ここにも一般住民の参加機会が増えた。このため、計画素案の作成側とそれを審議する側の双方に住民が入ることになり、計画案をめぐる住民同士の調整過程を含むことになるのが、今回の進め方の特徴といえる。

つまり、田野畑村の事務局参加型システムは、企画委員会での計画素案の検討と審議会での審議という2段階の住民参加をめざしたもので、住民参加の度合いを飛躍的に高めようという試みであった。

しかし前述の通り、実際には、住民が参加する企画委員会で事務局案が作られたという点で部分的に機能したが、事務局案が審議会にかけて審議されることにならなかったため、せっかくのシステムが、十分に機能しなかった。

その結果、このシステムの目玉であった企画委員会の役割が著しくあいまいになるとともに、審議会で企画委員会と同じような議論が繰り返されることとなり、審議会委員にとっての負担増と審議の進行面での不効率な状態をもたらした。

このような状況であったため、事務局参加型システムについて、システム自体の評価を下すことが難しい。ただし、仮に、このシステムが動いたとしても、計画策定プロセスの管理上、難しい問題が存在する。それは、計画策定の最終段階で、高度な政策判断や合意形成が求められる際に、時間の制約もある中で、住民が加わった企画委員会で迅速な対応がどこまで可能かということである。

表5-3は、企画委員を対象とした聞き取り調査の結果である。

この中で、参加する中で議論の経験を積み、村づくりに対する関心も高まった点から評価したい、あるいは、企画委員会に参加することで、村政への関心が高まったことは間違いない、といった前向きな感想がみられた。しかし、同時に、企画委員会と審議会の意見のすりあわせが不十分、審議会、村長、助役、事務局、企画委員会それぞれの役割分担や位置づけが不明確という指摘があり、企画委員会の具体的な提案が十分に計画に盛り込まれていないという声も聞かれた。

これらもふまえ、住民が完全に事務局と一体化するのではなく、本来的な事務局機能と住民委員の役割分担等について、検討する余地があると考えられる。

表5-3 企画委員を対象とした聞き取り調査の結果（概要）

氏名等	項目	主な発言要旨
I・H 60代、男性 二次・三次産業経済委員長、 田野畑地区自治協議会、会社員 O・K 50代、男性 教育・文化委員長、島越自治振興会、団体職員 以上、2名に事務局員を加えた3名を対象としたグループインタビュー	審議会との関係や全体を通しての印象	<ul style="list-style-type: none"> ・十年間の計画であるから、もう少し時間をかけて作っても良かった。 ・実効性のある計画とするため、各自が箇条書きのメモを提示した。それらは、審議会前の事務局案として盛り込まれた。 ・企画委員会が、審議会の間で開催、あるいは、企画委員が傍聴したり、オブザーバーとして参加するという事があっても良かった。 ・企画委員会と審議会の意見のすりあわせが不十分。委員からの報告や、意見交換の場があっても良かったと思う。 ・企画委員の委員長と副委員長がオブ参加しているが、企画委員会からの原案説明や審議経過を企画委員に知らせることがなかった。
	企画委員会の運営等	<ul style="list-style-type: none"> ・会議そのものは、わりと話しやすい雰囲気であった。 ・教育の部会では、学校の統合と存続の意見が並行し、結論を出せず、審議会に下駄を預けた格好となった。 ・総合企画委員会が3月に一回だけ、開催されたのみであり、部門間のすりあわせや全体調整、自分の部会以外についての議論ができなかった。 ・自由に議論というやり方では、いくら時間をかけてもまとまらないのでは。 ・前計画の概要や今回の計画づくりについての研修会を行うべきである。 ・参加する中で、議論の経験を積み、勉強することになった。村づくりに対する関心も高まった。そういった点からも評価したい。
	審議会および役割分担について	<ul style="list-style-type: none"> ・諮問の仕方が、「白紙」ということであれば、審議会で作らなければならない、むしろ「企画委員会の案を審議する」とした方がやりやすいのでは。 ・審議会、村長、助役、事務局、企画委員会、それぞれの役割分担や位置づけがはっきりしないため、混乱したのではないか。 ・役割の限界を感じた。作った案は、手を離れ、審議会や村長事務局の調整の中で、計画になった。若手や女性を中心とした村民が、参加して計画を検討するという点では、最初の一步を踏み出したと感じている。 ・意見、提言の場としての企画委員会としては、良かった。そういう面では、進行管理は重荷である。むしろ審議会ですべきではないか。
	実施計画レベルの議論や今後に向けて	<ul style="list-style-type: none"> ・一次産業と二次、三次産業を結びつける場合の具体策など、企画委員会で出されたアイデアを実施計画レベルに盛り込むための議論が必要である。 ・計画の進捗、成果について、金額だけではなく、内容についてきちんと示すべきであろう。広報等での一般村民向けの情報開示が必要である。 ・事務局で検討案をまとめ、審議会でもオンライン化するという役割分担はどうか。 ・また、企画委員会のメンバーがそのまま審議会委員となり、審議を進めるというやりかたもわかりやすい。
K・H 50代、女性 保健・医療・福祉委員長、 田野畑村商工会婦人部長	全体を通じた印象	<ul style="list-style-type: none"> ・現状認識の掘り下げが弱い。例えば、登校拒否や引きこもりの問題などに対応した相談窓口の設置など、具体的な議論もあったが、言及なしの印象がある。 ・企画委員会の議論は、具体的で、下からの提案という内容が多かったが、全般にそれらが十分盛り込まれていないと感じている。 ・たとえば、診療所の科を増やすなど、充実を求める声もあったが、実際には反対の方向に進んでいる。そういう現状の説明が、必要だった。
	策定の経過について	<ul style="list-style-type: none"> ・途中から審議会に審議の場が移り、「その後どうなったか？」という印象。 ・一連の審議を経て、細かい記述が無くなったと感じている。 ・企画委員会での議論は、皆が発言できる雰囲気であった。 ・初めに行政の仕組みや予算、計画づくりの手順など、研修が必要だった。 ・また、話し合う際には、たたき台が必要であった。事務局等から方向づけがなく、議論が絞り込めなかった。 ・話し合いの雰囲気が良く、色々なことを知るきっかけにもなった。 ・人選は良く、同世代の人や知っている人が多く、話しやすかった。
	今後に向けて	<ul style="list-style-type: none"> ・計画内容が具体的に実行されれば良いと感じている。 ・計画の進捗について、知る機会を持つことは、行政のあり方を理解していく上でも必要である。 ・企画委員会に参加することで、村政への関心が高まったことは間違いない。今回、福祉について身近に考える良いきっかけとなった。普段接することのないものにふれる機会として、貴重である。

注) 属性は氏名・年齢・性別・部会の順、聞き取り調査の結果より作成

2. 事務局参加型システムがうまく機能しなかった背景

田野畑村において、今回の住民参加システムがうまく機能しなかったその背景にある諸条件を整理すると、以下のようになる。

第一に、前述のように、計画策定の最初の段階でのプロセス設計が十分ではなかったことが原因としてあげられる。今回のシステムでは、企画委員会の案が、策定委員会や審議会といった各段階で修正される可能性があるが、そのことについての各委員の認識が不十分な状況が見受けられる。また、仮に充分認識されたとして、その際、議論の内容が公開されていくような仕組みが確保されなければならないと考えられる。このような状況を想定した住民参加のプロセスを事前に考えておく必要があったが、今回のプロセス設計の段階では不十分であった。

第二に、事務局、住民、関与したアドバイザーを含めて、住民参加を進めるための経験やノウハウの蓄積が不足していた。すなわち、住民参加を進めるためのシステムとして、企画委員会、審議会共に住民参加の仕組みとなったが、企画委員会に参加している住民および職員のどちらにも、これまでの経験の蓄積が乏しいことから、従来の会議と異なった自由な議論の仕方や参加者の意見を集約しながら計画をまとめ上げていく手法などが欠けていた。また、今回はアドバイザーとして県職員や民間人を外部から加えたものの、住民参加システムをうまく機能させる点では不十分な人選であり、結果的にみて、専門家の関与面については大きな課題が残るものであった。

第三に、村長のリーダーシップ発揮が十分ではなかったことがあげられる。自由な意見を引き出そうというねらいから、議論にあたっての方向づけや情報提供が不足した。また、住民の声を拾い上げ、計画に反映させていくというトップの方針が明確ではなかった面があり、事務局や庁内策定委員会での議論の方向づけに混乱がみられた。今回の計画検討過程では、総じて、村長のイニシアチブやリーダーシップ発揮の面で不十分な面がみられた。

第6節 田野畑村における事務局参加型システムによる計画策定の課題

1. 運営手法面に関する経験とノウハウの蓄積

今回の検討過程を通じた問題点として、経験とノウハウの蓄積不足があげられる。事務局においては、住民参加のプロセス設計に関する蓄積が少なかったといえる。また、企画委員会に参加している住民および職員のどちらにも、従来の会議と異なった自由な議論の仕方や参加者の意見を集約しながら計画をまとめ上げていく手法などについて、経験不足であった。審議会においては、全体会だけでなく、全体会から分野別の部会での協議移行した後も、参加型の議論のための手法が未確立であったことから、十分な議論ができない、ほとんど発言できない委員がいたなど課題があった。今後、水平型で参加型の協議手法を確立することが必要である。

このため、これを契機に、総合計画策定以外の場も活かしながら、住民、職員共に経験を積みノウハウを蓄積することが必要である。その際、参加型の会議運営手法など、外部からの適切な専門家の支援を得ることも課題といえる。

2. リーダーシップの発揮

今回のように急激に住民参加を図る場合には、従来のやり方と大きく異なることによる混乱も予想されるため、村長の強力なリーダーシップが求められる。

しかし、今回の田野畑村では、事務局案を検討する企画委員会での協議や審議会での全体審議（基本構想）までは、住民意向を引き出すねらいから村長は議論の方向を誘導しないという手法をとってきた。そのため、事務局、審議会ともに検討段階の戸惑いや混乱がみられた。この点に関しては、議論にあたっての事務局や村長による一定の方向付けが必要であった。特に、村長のイニシアチブやリーダーシップ発揮の面で不十分な面がみられ、この点が課題としてあげられよう。

分野別の審議を経た後の基本計画全体審議以降の最終段階においては、村長は事務局との調整で指導力を発揮し、重点プロジェクトをはじめ村長の意向を前面に打ち出すなど、リーダーシップが発揮されている。ただ、それまでの住民参加による協議のプロセスを念頭に置くなら、最終決定内容に関して、しかるべき説明責任を果たす必要があったのではないと思われる。特に、企画委員会に対する説明の機会がなかったことには疑問が残る進め方となった。

3. 住民委員の力量の向上

今の段階では、策定プロセスのしくみと運用が問題だが、次の段階として、参加している各住民委員における個人の力量が問題となりうる。特に企画委員会など、従来まで参加する機会がなかった委員については、経験不足や知識不足が否めない側面があった。そのため、行政全般や計画づくりのしくみなど、研修の場を行政の側が提供することも必要である。また、総合計画の策定過程だけでなく、各種部門別計画の検討に当たっての住民参加など、日頃からの経験の積み重ねが重要と思われる。

この点について、渡辺（1999）は、計画策定への参加にはある種の「技術力」が必要で、そのギャップを埋めるため「現場学習」「相互学習」「自己学習」が重要で、「技術力」として、「財政や法律などの制約下で政策を実現するためには、全体を見渡しながらか、個別要求を取捨選択し、政策として評価し、またはとりまとめる能力」を身につける必要があると指摘している⁸⁾。まさに、この点が田野畑村の住民委員にあてはまるものと思われ、今後の「技術力」向上が課題であるといえよう。

4. 各段階における参加の必要性

今後は、計画素案の検討段階だけでなく、計画策定プロセスの検討から、計画の実施段階までの参加について、しくみづくりが必要である。この点について、参加の問題は、市町村の施策の立案から実施までの全プロセスの中で考慮する必要があるとし、「①プラン作成の全プロセスを定める段階、②プラン作成の段階、③プランの公定化の段階、④プラン改訂の段階」の4段階を示し、参加を徹底させるならば①が重要であると指摘。②の段階では、委員の「公開公募の原則」が基本で、③では「公定化」の各段階で全ての論点の

異同を公開し、議論・批判にさらられることが重要とし、参加による事後評価が④の時期であるとしている⁹⁾。

5. 検討プロセスの公開

今回の計画策定においては、検討過程の情報公開があまり意識されなかったが、この点に改善の余地がある。すなわち、当初、企画委員会の意向を中心にとりまとめられた事務局案は、審議会の審議を経て、また最終段階の村長と事務局との調整の中で、計画内容が変化している。しかし、そのことに関する委員向けの説明はされておらず、審議会での承認と、企画委員への答申結果の送付のみとなっている。このため、企画委員として参加したメンバーへの説明はもとより、一般村民に向けた検討プロセスの公開、情報提供が必要であったといえる。

住民参加を促進するためには、情報の公開は欠かせないことから、上記の各段階においても住民向けの情報発信を進め、住民の参加意識醸成を図ることが重要である。

6. 住民参加型の進行管理

田野畑村では、これまでの総合計画において進行管理が不十分であったという認識の下、今回はこの点を重視しようとした。特に、プロジェクトに関する進行管理が大事ととらえ、企画調整課が中心となり、住民参加を含めた進行管理のしくみづくりの模索がみられたものの、結果的にはそこまでは至らなかった。そこで、しくみとして作り上げていくことが今後の課題である。このため、審議会や企画委員会委員の任期についても、計画策定時のもとより、計画の進行管理に合わせたものとして設定し直すなど、検討の余地がある。

第7節 まとめ

事務局参加型の事例として、田野畑村における策定の実態を分析した。

田野畑村では、事務局参加型が十分にうまく機能しなかった。その理由を、再整理すると、以下の通りである。

これまでの計画策定における住民参加の実践をふまえながら、村長の交代を契機に一層の住民参加を図るため、事務局である総合計画企画委員会に住民を参加させると共に、総合計画審議会にも一般公募の住民をさせることで幅広い層の関わりをめざした。

しかし、運営にあたっての準備不足が目立ち、村長・助役が事務局と策定作業の手順を十分に吟味することなく、審議会に「白紙委任」という形で検討を促したことや事務局に会議運営のノウハウが不足していたこと等の理由により、企画委員会において住民による検討が行われた検討案は一時宙に浮き、同じような議論を審議会の部会で行う事になった。また、結果的には、それらで検討された内容に基づき、最終的にはトップダウンで計画案の決定が行われた。

田野畑村で行われたこのタイプは、アンケート調査の結果から「事務局審議会複合型」

に分類したもののだが、事務局と審議会の両方に住民が参加することで、両者の調整あるいは説明責任といった問題が生じることから、そもそも運営が複雑で、困難となる要素を内包したシステムであるといえる。住民の参加機会の拡大という点では、評価できるものの、運営上に大いに課題があることに留意すべきである。

そのため、何らかの工夫が必要であったとすることができ、例えば企画委員会においては、審議会で審議する前に事務局案の作成を担当することとし、審議会での審議結果については事務局（企画調整課）で調整し、最終的な段階で事務局が企画委員会に対して、審議結果とそれをふまえた計画案の修正内容について説明を行う（説明責任を果たす）といった役割分担が有効であったと思われる。

また、このような新しい住民参加のシステムを採用し、運用するためには、初めの段階のプロセス設計が極めて重要であることから、事務局におけるノウハウの蓄積はもとより、村長との意見交換や調整など事前の準備が欠かせないものである。また、必要に応じて、外部専門家の支援を得ることも重要なポイントであった。これら多くの点に課題があり、田野畑村の事務局参加型システムは、うまく機能しなかったものと考えられる。

第6章

事務局参加型システムにおける 住民参加の実態(その3) 岩手県安代町における取組み

第1節 はじめに

先に事務局参加型として田野畑村の事例を分析してきたが、「事務局審議会複合型」という運営が容易ではないシステムであったことから、十分に機能しない結果に終わったことが明らかとなった。

そこで、さらに別の事例として、アンケート調査の結果から、町役場庁内に組織された総合計画策定委員会に住民委員を迎え、計画検討を行うスタイルで、8分類の「1-a.事務局参加型」に該当する安代町を分析の対象に選定することとした。

また、この事例では特に、住民意向がどの程度反映されたかということについて、第8章でとりあげている住民意見聴取型の・巻町と対比させながら、分析を行ったものである。

なお、調査手法は、聞き取り調査と文献調査とし、計画策定に関わった役場職員および住民委員を対象とする聞き取り調査と関係資料の分析を行った。

第2節 岩手県安代町の概況

1. 安代町の概況

安代町は、岩手県の北部内陸に位置し、人口6,390人（2000年国勢調査）、面積は約460k㎡、奥羽山脈に抱かれた農山村地帯である。北緯40度の冷涼で澄んだ空気と厳しい冬の環境が四季に輝きを与え、十和田・八幡平国立公園、安比高原に代表される多彩な自然環境を作り出している。安代町は北東北を代表する3大河川の源である。町の中央部を南北に走る分水嶺が、町を太平洋側と日本海側に大きく経だて、東に安比川が八戸市へ、西に米代川が能代市へ貫流している。東南東の七時雨火山群に包含される田代平高原はカルデラの草原で、北上川の源流地帯となっている。

古くから、南部藩の財政を支えた尾去沢銅山と盛岡の城下を結ぶ鹿角街道の要衝であったため、太平洋側と日本海側の風土・歴史が融合した独特の文化圏を形成してきた。東側は漆器、馬産、炭焼きを生業としたのに対し、西側は伐採などの山仕事や樺太・北海道への出稼ぎを生業としていた。食文化も手打ちそば、うちわ餅、ケの汁、味噌つけタンポ、へっちょこ団子など山村ならではの多様な郷土食が受け継がれている。

昭和31年9月に荒沢村と田山村の合併により安代町は誕生し、以後40年あまり、冷害や豪雪、過疎、経済不況などの困難を克服し、自然条件を生かした産業の振興として、リンドウの振興を図ってきた。現在、町の特産品である濃紫花のリンドウは、品質、生産量ともに日本一を誇っている。また、そばやヤマブドウ、日本短角牛の生産も盛んである。

また、東北自動車道と八戸自動車道の開通、安比高原スキー場や温泉などの観光開発により、全国的な知名度が高い地域である。特に、安比高原スキー場は、岩手県内最大級の規模で、年間入込数が113万人（2002年）となっている。

なお、現在も交通の要衝として、東北縦貫自動車道弘前線と八戸線が中央部で分岐しており、盛岡市、青森市、八戸市へ1時間内外で直結している。鉄道はJR東日本花輪線が

国道282号と並行している。2002（平成14）年12月の東北新幹線八戸延伸により首都圏と北東北の時間距離が一層短縮している。

安代町の観光資源を挙げると、日本屈指の大型スキー場「安比高原スキー場」と安比高原リゾートエリア、日本の滝百選「不動の滝」と「桜松神社」、秘境「知恵の滝」、全国森林浴の森百選・遊歩百選「安比高原ブナの二次林」、歴史の道百選「鹿角街道」と現存する4基の一里塚、「分水嶺公園」、8つの温泉宿（いずれも源泉）、八幡平と湿原、秘湯「安比温泉」「草の湯」「安比塗り」、日本百低山・名峰「七時雨山」と「田代平」、競技スキーの歴史を誇る「田山スキー場」と田山スポーツエリアの施設群、「先祓い」「浅沢神楽」「田植え踊り」などの郷土芸能と旧南部領一帯に伝わる盆踊り「なにゃとやら」など、豊かな自然環境を背景に、多様なものがある¹⁾。

2. 安代町のまちづくり

これまで、1993（平成5）年に策定した第3次安代町総合開発計画の下で、活力と創造性のある町づくりを掲げ「花とスキーと温泉のまち」をキャッチフレーズに、施策を推進してきたが、同計画は、2000年度に計画期間が終了することから、1999～2000年度に基本構想及び基本計画を策定したものである。

基本構想の策定にあたっては、新たな世紀を迎える時代の大きな潮流の中で、町を取り巻く環境も大きく変化しつつあり、たとえば、人口の高齢化や少子化の進行といった町勢発展の基本にかかわる問題や、情報通信網の進歩がもたらした情報化のすう勢、あるいは教育、スポーツ等の分野における国際交流の推進などが、時代の大きなうねりとなっているととらえ、こうした時代の流れを踏まえながら、21世紀のはじめを展望する「第4次安代町総合計画基本構想・基本計画」（目標年次2010年）を策定することとなった²⁾。同計画では、「21世紀のふるさと“あしろ”づくり」を基本理念とし、ふるさと“あしろ”の持つ可能性を生かすため「環境の保全」「ひとづくり」「交流・連携」の三つの視点を掲げ、豊かでうるおいとぬくもりのあるふるさと“あしろ”の創造を目指している。

このため、恵まれた自然環境を生かし、農林畜産業や観光産業の融合により、グリーンツーリズムの推進を図り、安代そば道場、溪流釣り体験、ブナ二次林夜間トレッキング、安比高原サッカー場（協同組合）、リンドウ収穫など100種類の体験メニューを実施し、都市住民との交流に努めている。

第3節 安代町におけるこれまでの総合開発計画の策定

安代町における総合計画は、これまで、四期にわたって策定されてきた。

表6-1は、これまでの総合計画のうち、第3次安代町総合開発計画以降の策定状況を示している。第3次総合開発計画の基本構想は、1991（平成3）年度から2000（平成12）年度までを計画期間とし、基本計画は5年間の、前期計画と後期計画が策定されている。これらの計画期間が終了することから、1999（平成11）年度～2000（平成12）年度にかけ

て、2010（平成22）年度を計画目標年次とする第4次安代町総合計画基本構想および2005（平成17）年度までの前期基本計画が策定されることとなった。

表6-1 安代町の総合計画

	第3次安代町総合開発計画		第4次安代町総合計画	
基本構想	1991～2000		2001～2010	
基本計画	1991～1995 前期基本計画	1996～2000 後期基本計画	2001～2005 前期基本計画	2006～2010 後期基本計画
実施計画	・・・ 毎年度計画（3年間のローリング方式）・・・			

資料：『第4次安代町総合計画』などより作成

図6-1は、前回の第3次安代町総合開発計画における住民参加システムである。

第3次安代町総合開発計画までの計画策定手法は、住民アンケート調査や地区懇談会等を通じて、住民の意向を把握し、その結果を参考にしながら、コンサルタントの協力の下で事務局が検討案を作成し、審議会に提案するという計画づくりのスタイルであった³⁾。

名称については、後述の通り、第3次までの「総合開発計画」をあらため、第4次計画より「総合計画」となっている。

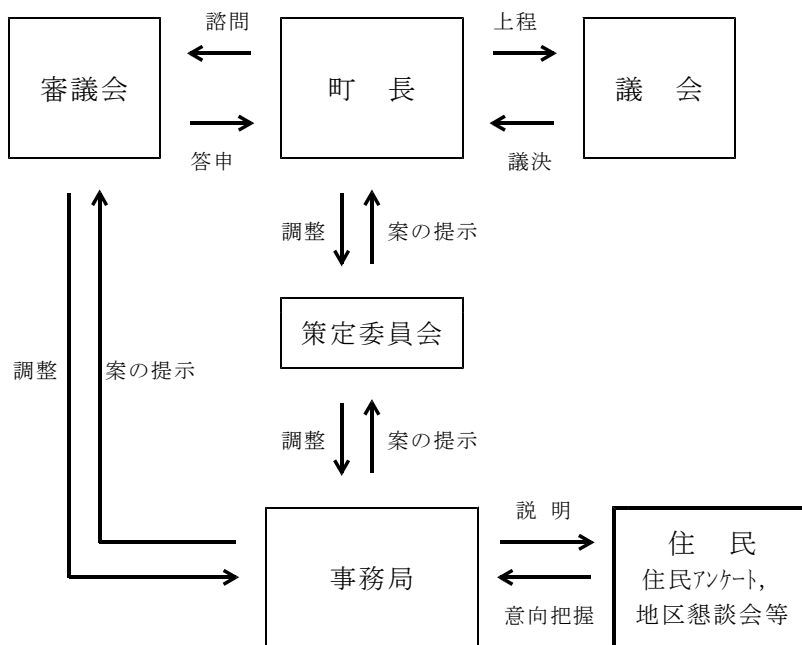


図6-1 第3次安代町総合開発計画の住民参加システム

第4節 第4次安代町総合計画策定の状況

1. 総合計画策定委員会

図6-2は、第4次安代町総合計画の住民参加システムを示している。

第4次安代町総合計画の策定にあたっては、これまでの計画策定の進め方を改め、総合計画策定委員会（以下、策定委員会）に住民参加を進める「事務局参加型」で計画策定に取り組んだ。同策定委員会について、第4次安代町総合計画策定委員会設置要項では、所掌事務を「委員会は、計画案の作成、その他計画に必要な調査検討及び連絡調整を行う」とし、また「委員会の所掌事項を補助させるため、幹事会を置く」、「幹事会を補助させるために、作業部会を置く」として幹事会と作業部会を位置づけている。

総合計画策定委員会は、総数が20名で、町助役を委員長、教育長を副委員長とし、その他に一般公募の10名を含む18名の住民委員により構成されている。その下に課長級による幹事会、係長級による作業部会が設置されている。このため、策定委員会で計画案が検討され、それを役場庁内に組織された幹事会（および作業部会）で調整し、それらをふまえて事務局で計画素案を作っていくという作業の流れとなっている。

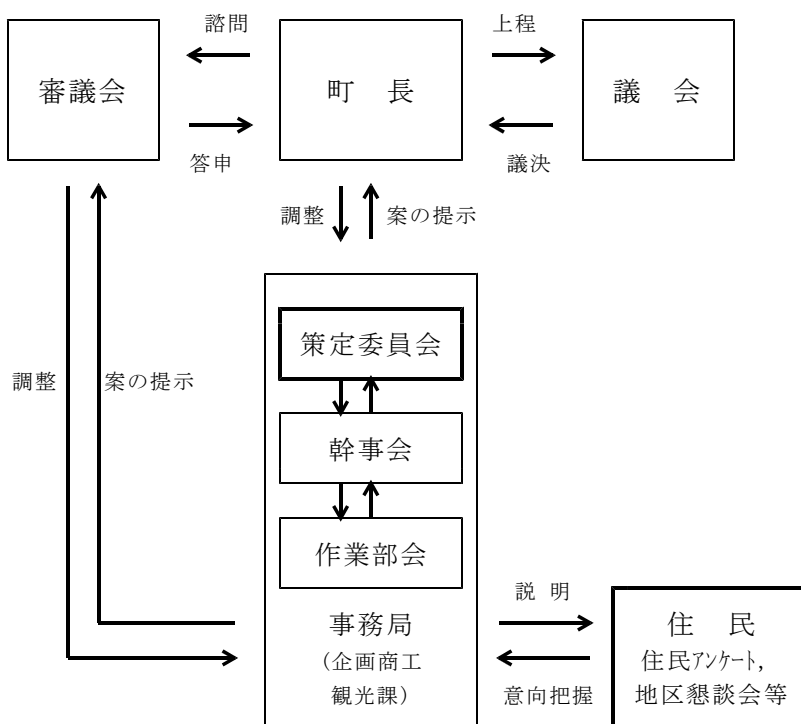


図6-2 第4次安代町総合計画の住民参加システム

策定委員の委員構成は、表6-2のとおりである。

一般公募の委員以外は、町内の各種団体からの代表等が委員となっている。各団体からの参加者は、その分野の専門家として選ばれたものされており、全体のまとめ役として助役や教育長が加わったという。

委員の一般公募については、自ら応募したのは2名で、残り8名は所属団体やこれまでの経験をふまえて、事務局から電話をかけて個別に依頼したという経緯があり、組織代表や経験者が含まれる結果となっている。

各委員の年齢は、30代が2人、50代9人で、残りは全て60代ということである。また、女性委員は3人であった。ペンション経営の2名は、他地域からの転入者である。

なお、このほかに審議会が設置され、JAや商工会はじめ各団体から、長レベルの委員が選ばれている。これらの団体の一部から、策定委員会に実務者レベルが参加している。

表6-2 安代町総合計画策定委員会の委員構成

職名	氏名	性別	公募	所属団体等
委員長	J・K	男		町助役
副委員長	J・Y	男		教育長
委員	A・K	女		国体公募町婦人団体連絡協議会
〃	K・O	男		町認定農業者の会
〃	Y・S	男		町公衆衛生組合連合会
〃	T・K	男		町PTA連合会
〃	T・F	男		町老人クラブ連合会
〃	S・Y	男		町中壮年クラブ連絡協議会
〃	N・H	男		町商工会青年部
〃	S・A	男		商工クラブ
〃	A・Y	女	○	民宿経営
〃	M・H	男	○	商業
〃	E・A	男	○	酒飯店
〃	M・Y	男	○	老人クラブ地区会長
〃	K・H	男	○	町内会役員
〃	H・O	男	○	会社員
〃	K・Y	男	○	ペンション経営
〃	Y・N	男	○	商業（前商工会青年部長）
〃	M・I	女	○	ペンション経営
〃	A・S	男	○	農業（JA花卉部会青年部長）

資料：『第4次安代町総合計画』及び聞き取り調査結果より

2. 第4次安代町総合計画策定の経過

第4次安代町総合計画の策定経過は、表6-3のとおりである。

総合計画策定委員会は、1999（平成11）年10月から翌年12月までの約1年間に5回開催され、主に基本構想案の検討を行っている。第1回～第4回策定委員会での検討結果に基づき、幹事会及び作業部会で内容の調整が行われ、その結果が事務局でとりまとめられ、第5回策定委員会には、基本構想案として提示されている。

また、基本構想案の内容に沿って、同じ時期に幹事会及び作業部会において、基本計画

および実施計画の案が検討されている。その内容については、事務局案として第5回策定委員会に提示され、質疑を中心とした協議が行われている。

なお、全5回の策定委員会における会議運営の手法は、前の回に各委員から出された意見や提言をふまえた事務局案がコンサルタントによって用意され、事務局が案を説明した後、質疑応答と意見交換を行うという従来からみられるタイプの進め方であり、ワークショップ方式を導入したという訳ではない。

一方、審議会は、基本的に従来型の委員構成と運営の仕方である。安代町の場合、策定委員との重複は全くなく、各種団体の代表等によって審議会が構成されている。また、地区座談会は行政への要望が主であり、基本構想や基本計画への直接的な反映は難しく、アンケート調査の結果については、全体的な方向付けの際の参考にされている。

表6-3 第4次安代町総合開発計画策定の経過

年月日	総合計画策定委員会等
1999/08/01	第4次安代町総合計画策定委員会設置要綱制定
08/01～31	策定委員公募
09/24～10/08	住民意向調査実施
10/20	策定委員委嘱
10/20	第1回策定委員会開催
10/20～11/09	平成11年度町政懇談会開催
12/08	第1回幹事会
12/20	第4次安代町総合計画審議会委員委嘱
2000/01/11	第2回策定委員会
01/31	第3回策定委員会
03/21	第2回幹事会
03/23	第4回策定委員会
04/06	第1回審議会（基本構想案諮問）
04/26	第2回審議会（基本構想案審議）
05/19	第3回審議会（基本構想案答申）
06/08	策定委員会作業部会
06/22	議員全員協議会
06/28	第3回定例議会
12/01	第3回幹事会
12/11	第5回策定委員会
2001/01/23	第4回審議会
02/14	庁議

資料：『第4次安代町総合計画』より作成

3. 第4次安代町総合計画の概要

第4次安代町総合計画の基本構想においては、その理念を《21世紀のふるさと「あしろ」づくりの基本的なところがまえ》とし、「自立のこころ：ふるさと「あしろ」に誇りを持ち、自ら主体性をもって取り組む自立の精神を養います。（郷土愛をもち、ものごとに主

体的に取り組む前向きな精神を表現しています。）」、「参加のころ：自らが外に向かってころをひらき、お互いに役割を分担しながら、ふるさと「あしろ」を創る参加の精神を養います。（ともすれば閉鎖的になりがちな自己の殻を打ち破り、町民がそれぞれの立場であたらしい「あしろ」のまちづくりに積極的に参加する精神を表現しています。）」、「創るころ：受け身ではなく自らが主体となって、ふるさと「あしろ」の個性と魅力を創っていくころをいいます。（旧来の考え方にとらわれず、新しい発想、斬新なアイデア等をバネにして「あしろ」の個性や魅力を創り出していこうとする精神を表現しています。）」を謳っている。

また、将来像を、Ⅰふるさとの豊かなうるわしい環境を国民の財産として守り、はぐくむまち、Ⅱふるさとの自然や風土、歴史、文化に学ぶ人間性豊かなひとづくりのまち、Ⅲ広い視野に立って多様な交流・連携を進めるまち、としている。

さらに、ふるさと「あしろ」の可能性を生かす3つの視点を、「環境の保全」、「ひとづくり」、「交流・連携」とし、基本構想の理念を踏まえながら、ふるさと“あしろ”のもつ可能性を生かし、21世紀の新しいふるさと“あしろ”を創っていくため、「花とスキーと温泉の町」をキャッチフレーズに『町民一人ひとりがこの町に住んでよかったと実感できる、豊かでうるおいとぬくもりのあるふるさと“あしろ”づくり』を基本目標として掲げている⁴⁾。

4. 住民意向の反映状況

一方、住民意向の反映状況は、以下の通りである。

策定委員会では、これまでの開発・発展志向から、今回は「過疎」を前提に、自分たちが暮らしやすい地域を作る方向が示されている。つまり、これまでの基本構想⁵⁾では、安比高原に関して「さらに一層の整備を図り、自然を生かした通年・滞留型の一大リゾートエリアを形成すべく開発を促進する」としていたものを、時代の変化にあわせて転換したわけである。

また、交流人口の増加をめざす取り組みについては、事務局からの提案を受け、委員の議論を経て、地域の資源を活かした産業の推進として、方向づけられたものである。

また、就職等で町を離れても戻って来なくなるようなまちづくり、住んでいて良かったと実感できるまちづくりの必要性が議論され、計画の基本目標として盛り込まれている。

意見集約の結果、基本構想の理念に、上記のように、21世紀のふるさと“あしろ”づくりの基本的なころがまえとして、「(1)自立のころ、(2)参加のころ、(3)創るころ」が、提示されている。

表6-4は、安代町総合計画への住民意向の主な反映状況を整理したものである。表に示した○印の事項は、左の項目の中で、委員の発言主旨が計画に反映された内容を示している。このうち、「第8章施策の大綱」では、23項目中、3項目への反映が確認された。

このように、策定委員会で作された住民意向は、基本構想の理念をはじめ、視点や基本目標、将来像、先導的な取り組み、施策の大綱などに、それぞれ部分的に反映されている。

なお、基本計画については、基本構想の下で各担当者の段階で、以前の計画内容に沿って改訂作業が行われたものが提案されており、委員からの新しいアイデアについては、直接は反映されていない。

全体の反映状況をみると、そう大きくはなく、基本構想への部分的な反映に止まることとなった。

表6-4 安代町総合計画への住民意向の主な反映状況

項 目	反映内容
第1章 序説	
1 基本構想の策定の趣旨	■
2 基本構想の性格	■
3 基本構想の理念	○自立のこころ, 参加のこころ, 創るこころ
4 基本構想の期間	■
5 ふるさと“あしろ”のもつ可能性を生かす三つの視点	○環境の保全, ひとづくり, 交流・連携
6 計画の基本目標	○住んでよかったと実感できるまちづくり
第2章 安代町の姿	■
第3章 安代町の現状と今後の見通し	■(主に統計データ)
第4章 安代町を取り巻く変化の潮流と主要な課題	■
第5章 安代町の将来像	
1 ふるさと“あしろ”の将来像	○ひとづくり, 多様な交流・連携
第6章 主要指標	■
第7章 ふるさと“あしろ”の21世紀を拓く三つの先導的な取り組み	○自然, 風土, 歴史, 文化等の再認識 ○美しいふるさとづくり ○農林・畜産分野と観光の連携, 都市との交流
第8章 施策の大綱	○農林畜産業と観光の連携 ○UJIターン就労の促進 ○町民主体のまちづくり

資料: 『第4次安代町総合計画』, 事務局及び委員の聞き取り調査結果より作成

凡例 ○:委員の発言趣旨が計画内容に反映された内容

■:反映が確認されなかった事務局提案の内容

5. 総合計画策定委員の評価

表6-5は、策定委員2名からの聞き取り調査の結果である。実際に参加した策定委員からみた委員会の運営等に関する評価は、以下のとおりである。

委員の構成については、一般公募があったものの、結果的には普段の別の会議でみられるような、各種団体からの参加がめだつといった状況であり、若い層や女性は共に3人程度で、また、町外からの転入者の参加も少なかったとしている。

最初の第1回委員会の際に、担当課長から、岩手県の総合計画策定と同じような多様な住民が参加するスタイルで作るという説明があり、住民の声を吸い上げて、新しいスタイルの計画づくりを行うという期待感を持ったものの、実際には、これまでとあまり変わらなかったのではと感じている。また、会議の運営をふりかえっても、事務局とコンサルタントが用意した検討用資料を説明し、質疑を行うというスタイルであったという。

検討結果と反映内容に関しては、人口が減っても、自分たちが暮らしやすい地域を作ることが大事で、産業おこしも過疎からの脱却というよりは、暮らしやすいまちづくりと交流人口の増加を重視するという議論となり、この点が計画に反映されたことについては、良かったのではないかとしている。

なお、第3回委員会より、会議資料の事前配布が行われたものの、会議においては、委員の意見を引き出したり、事務局と協働作業で検討を進めるといった、運営手法上の工夫は行われておらず、その結果、新しいアイデアが提案されたという印象はあまり無いという評価である。

表 6 - 5 総合計画策定委員会の委員を対象とした聞き取り調査の結果（概要）

氏名等	項目	主な発言要旨
A・K 60代，女性	委員会での議論について	<ul style="list-style-type: none"> ・会議の顔ぶれは、いつもと同じという印象。総合計画の策定委員会も、一般公募が10人くらい含まれていたが、いつも町の会議で見かけるような各種団体からのメンバーであった。役場からの声かけがあったのではないか。 ・会議には参加したものの、事務局から資料の説明が一方的に行われたという記憶がある。今回、特に会議の運営の仕方が変わったというわけではない。 ・若い人の意見も大事と思うが、この委員会には若手の参加は、2人ほどで、きわめて少なかった。 ・ペンションのオーナーなど、よそから来た人の目も大事だが、町外からの人も2人含まれていただけだった。
	計画への反映状況	<ul style="list-style-type: none"> ・特にどの項目という記憶があまり残っていないが、事務局説明に対して、枠からはみ出さないような議論，基本は事務局案を承認していくような話し合いであったと記憶している。 ・ただし，地域の資源を活かした産業振興や交流ということについて，もっと重視すべきではないかという意見が出されて，その方向に修正されたように思う。 ・また，町外に出て行った人が戻ってきたくなるようなまちづくりの必要性については議論した。その結果，Uターン等について計画の中に記載されている。
M・I 50代，女性	会議の運営状況	<ul style="list-style-type: none"> ・会議は，毎回およそ1～1.5時間程度のものであった。 ・はじめの2回は，資料が当日配布であり，事前に読みたいという要望を伝えたところ，後半は事前に郵送されるようになった。 ・印象としては，とにかく，資料が多く説明時間も長かった。説明内容についても，どこがポイントか，よくわからなようなものであった。 ・第一回目の会議の際に，当時の担当課長が趣旨説明を行ったが，その際に，県の総合計画策定と同じようなスタイルで作るという説明があり，係長級の作業班が実際に計画書を書くという印象（期待感）を持った。 ・しかし，実際にはコンサルタントに委託しており，第2回目だったと記憶しているが，会議にコンサルタントが同席し，委託していることに気がついた。町内のほかの委員会にも出席しているコンサルだった。
	協働の推進について	<ul style="list-style-type: none"> ・第2回～第4回の会議では，事務局から検討案の資料が提示され，それに基づいた協議が行われた。 ・特に，ワークショップ方式を取り入れたというわけでもなく，事務局と一緒に作業したという記憶はない。 ・会議の結果をふまえつつ，コンサルタントが文章のとりまとめを行ったという印象が強かった。
	計画への反映状況	<ul style="list-style-type: none"> ・策定委員会で提言した内容として，記憶があるのは「交流町民制度」である。定住人口増が難しい中で，交流人口の増加（リピーター）をめざし，町民税みたいな会費を集めて，まちにとって大事な人，知的な財産となる人の交流町民となってもらおうという考え方である。 ・人口が減っても，自分たちが暮らしやすい地域を作ることが大事で，産業おこしも過疎からの脱却というよりは，暮らしやすいまちづくりと交流人口の増加を重視するという議論となった。

注) 属性は氏名・年齢・性別の順，聞き取り調査の結果より作成

第5節 安代町における総合計画策定の特徴

1. 総合計画策定委員会への住民参加

安代町の場合、庁内に設置された総合計画策定委員会に住民参加を進める「事務局参加型」で計画策定に取り組んできた。同策定委員会に関する設置要項では、所掌事務を「委員会は、計画案の作成、その他計画に必要な調査検討及び連絡調整を行う」として明確な位置づけが行われており、策定委員会を住民委員で構成し、基本構想部分を検討するという事務局参加型として、シンプルな形態が特徴的である。

18名の委員のうち公募枠は10名で、半数以上に一般住民の参加の場が設定された。しかし、前述の通り、応募者が2名で、残りは事務局からの声かけとなった。また、全5回の策定委員会が設定され、4回目までが基本構想の検討に費やされているものの、提案された事務局案に基づく協議に止まっている。

2. 限定的な住民意向の反映

策定委員会での実際の検討経過をみると、委員公募による人材の掘り起こしが不十分であったことや会議の運営に工夫がみられなかったことなどから、住民委員の意向を十分に引き出すことができずに協議が終了し、住民委員の意向の反映がきわめて限定的なものに止まる結果となっている。

その実体は、策定委員会の下に設置される形となった課長級による幹事会、係長級による作業部会において、実質的な検討作業が行われ、その結果が策定委員会に示され、議論が深まることもなくおおむね了解するような進め方であった。

つまり、総合計画策定委員会の役割とされた「計画素案の作成を担う」という本来の機能は十分に果たすことができない結果に終わっているのである。

その結果、住民意向の計画への反映は、基本構想の理念や基本目標、将来像、先導的な取り組み、施策の体系などの一部に止まる結果に終わった。

安代町の事例から、形式的に事務局参加型で計画検討を進めても、それだけでは、実質的な住民参加の深まりとならないことが明らかとなったといえる。

第6節 安代町における事務局参加型システムによる計画策定の課題

本来、事務局での検討の段階から住民参加型で進め、住民意向を反映した計画案を作り上げることのできるシステムであったはずが、うまく機能しなかったのはなぜか。その背景にあるシステム以外の要因について考察すると、以下の通りである。

1. 総合計画策定委員会の開催

総合計画策定委員会は、全5回開催されている。そのうち第1回～第4回委員会では基本構想が検討され、第5回においては、事務局からの基本構想案および基本計画案が示さ

れ、それに基づいた協議が行われている。しかし、開催回数が限られ、全体会だけ5回の開催というのは回数としては物足りないものであり、十分な議論が行われずに終わってしまったといえる。策定委員会の会議の場で実質的な検討を行うのであれば、もっと回数が必要であつただろう。また、全体会の開催だけではなく、分野やテーマを設定し、部会形式で詳細な議論を行う必要があつたものと思われる。

また、このような進め方をしたこともあり、検討結果の計画への反映に関しては、限定的なものに止まっているが、それに加えて、計画検討の途中段階で、幹事会や作業部会と策定委員会との意見交換の場や協働作業を行う機会が設定されなかつたことも、反映が限られたものとなつた要因と考えられる。

2. 策定委員会における会議の持ち方

策定委員会における会議のスタイルは、事務局とコンサルタントが作成した検討用資料を配布（後半は事前に郵送）して説明し、質疑や意見交換を行うという従来から見受けられる一般的な会議の運営形態であつた。他の市町村の事例にあるような、住民委員を加えた場合にはワークショップ手法の導入を図り、会議の進め方に工夫を凝らすといった参加型の運営ではなかつた。そのため、会議を通じて公募委員をはじめとした住民委員の意向を十分に引き出す事ができず、その結果、新しいアイデアなど委員の考えが計画に反映されるには至らなかつたといえる。

そういう意味では、専門的な立場から関与したコンサルタントとの連携面でも、住民参加のねらいの確認や新しい手法の導入検討など、不十分な面があつたものと思われる。

3. 担当者の意識と経験の蓄積および専門家の関与

担当者の段階では、これまでの町民にみられた主体性が弱い、いわば行政依存体質について、改善する必要があるという認識を有していることが聞き取り調査では確認されている。また、委員だけではなく、事務局段階でも、これまでの開発、発展指向からの転換を図るなど、基本構想における計画内容の変更に合わせて、基本計画についても意識的な一定の見直し作業が必要という認識があつたとされており、新しい計画づくりに向けて、ある程度の前向きの姿勢が伺われた。

ただし、意識や姿勢の面では前向きではあつたものの、事前に行うべき進め方の十分な検討、言い換えると、住民の意見を計画に取り入れながら検討を進めていくというプロセスの設計が不十分であつたといえよう。

また、具体的な作業を進めるにあたって必要とされる住民の人材の掘り起こしの面でも、委員の一般公募が不調であり、不十分であつた。

さらに、職員と住民の協働による計画づくりの経験不足が否めなく、運営手法やノウハウの蓄積が乏しく、それを補うための専門家の関与や新しい手法の選択などの面での工夫も十分ではなかつたといえる。

4. 町長の意識およびリーダーシップの発揮

前回までの住民意見聴取形からの転換を図り、一般公募委員を含む第4次安代町総合計画策定委員会を設置し、これまでの策定のあり方からの転換を図った住民参加型の計画策定を選択したものの、実質的な住民参加型の検討を進めるために必要な委員の人選や運営手法など、具体的な面まで変更する必要性について、町長の段階で、認識が充分ではなかったと思われる。また、そのため、住民参加を強力に進めていくというリーダーシップの発揮が弱かったといえる。

5. 住民における経験の蓄積

安代町内には、民宿やペンションなどの宿泊施設が多数立地し、それらの経営者を中心とした町外からの人材や、町内の若手、女性など、地域づくりを担う人材については、決して少なくない地域と思われる。しかし、これまで住民参加型の行政計画づくりや事業展開が乏しく、そのため、行政側だけではなく住民の側にも参加に関する経験不足、参加手法等に関するノウハウの蓄積不足があった。

今後は、総合計画だけではなく、各種部門別計画や公共施設の整備など、様々な場面の住民参加、行政との協働作業を経験することが必要であろう。

6. 委員の公募と人材の掘り起こし

委員構成は、組織や団体の代表等の8人と一般公募の10人からなるが、公募の10人中実際の応募は2人に止まっている。残りは事務局からの声かけによる委員募集である。その結果、従来の審議会等にみられるような、団体代表や地域代表を中心とした人選となっている。つまり、人材の掘り起こしが不十分であった。

そのため、自発的な意思で参加した委員や斬新なアイデアを持った若手、女性委員等が少なく、結果的に全体に活発な意見交換が行われることにならなかった。

一般公募の際に応募が少なく、人選に苦労するというのは他の町村部でも共通にみられる問題点ではあるものの、小規模な自治体の特性である職員と住民の顔の見える関係を活かし、よりまちづくりに積極的に関与する人材の掘り起こしを図る必要があったものと思われる。

第7節 まとめ

事務局参加型の事例として、安代町の実態を分析した。その結果、事務局参加型システムが十分機能せず、住民参加があまり充実する結果とならなかったことが明らかとなった。

安代町においては、第4次安代町総合計画策定委員会設置要項に基づき、計画案の作成、その他計画に必要な調査検討及び連絡調整を行うことを所掌事務とした同計画策定委員会を庁内の組織として設置し、住民参加による運営を行った。このように、庁内の策定委員会での住民参加を図った点が特徴であった。

この委員会には、幹事会と作業部会を設置し、それらが実質的な庁内調整組織として、計画案のとりまとめを行った。設置要項の意図は分かりやすく、住民の意向を計画に反映させる仕組みとしては、成り立ちうるものであったといえる。しかし、実際の運用にあたっては、総合計画策定委員会の開催、会議の持ち方、担当者および住民の経験不足、町長の意識およびリーダーシップの発揮、人材の掘り起こし、専門可能の関与などの面で、実質的な住民参加を進めるための要素が不十分であったことから、住民の意向を十分に引き出すには至らなかった。

また、この事例調査では、計画内容への住民意向の反映という観点から、関係者の聞き取り調査をふまえて、委員の発言内容の計画への反映について検証を行ったが、比較対象となった・巻町（第8章：住民意見聴取型）と比べて、見劣りがする結果となっている。

したがって、安代町の事例から得られた結論として、計画策定体制の中に明確に位置づけられた場合であっても、運用によってはシステムが機能しない場合があるということが明らかとなった。

第7章

審議会充実型システムにおける 住民参加の実態 岩手県胆沢町における取組み

第1節 はじめに

岩手県胆沢町では、まちづくり総合計画の策定にあたり、従来の審議会での進め方を変更し、委員の一般公募を行うと共に、全体会だけではなく部会形式で詳細な協議を行い、その際に一部ワークショップ手法を導入することなどにより、実質的な議論をめざし、職員により構成される策定チームとの協働作業で、計画素案を作成するなど、審議会の活性化を図っている。

このため、この方式は、「審議会充実型システム」として、先駆的な事例であると捉え、今回の事例調査の対象としたものである。

胆沢町まちづくり総合計画策定にあたって、筆者は同時期に別件の調査業務を受注したコンサルタントとして、事務局と接すると共に、また、まちづくり審議会や策定チームの会議を傍聴するという形で、参与観察を行った。なお、独自の調査として、計画策定に関わった役場職員および住民委員を対象とする聞き取り調査と関係資料の分析を行った。

第2節 岩手県胆沢町の概況

1. 胆沢町の概況

胆沢町は岩手県南部の内陸に位置し、東は胆江広域圏の中心都市である水沢市に接している。南には衣川村、一関市、北には金ヶ崎町、北上市、湯田町が隣接し、西側は秋田県と接しているが、山岳地帯に阻まれている。総面積は298.02Km²で、東西方向に広がり、東西34.1km、南北18.5kmの距離となっている。

西部には、焼石岳1,548.1mをはじめとする山々がある。山岳地帯に源を発する胆沢川は東流し、平野部を潤し北上川に合流している。胆沢川上流部には、日本最初のロックフィルダムとして有名な石淵ダムがあり、現在は、石淵ダムから1.8km下流に、胆沢ダムの建設が行われている。

胆沢平野は、胆沢川によってできた扇状地で、農業用水路が張り巡らされ、典型的な散居景観が特徴となっている。また、衣川村との町境付近の台地には、中小のため池が散在している。最低標高は、65.0mである。東部から中央部にかけては、胆沢扇状地が広がっており、地形はほぼ平坦であるが、石淵ダム周辺より西部にかけては山岳地帯となっている。ダム上流部では溪谷が発達し、また山岳では緩斜面と急斜面や崩壊地が混じり合う複雑な地形がみられる。

胆沢平野扇状地は、早くから米づくりが行われ、県内有数の穀倉地帯として発展してきた。現在は、米づくりのほか、全国有数のピーマン産地となっている。

人口は、17,696人（2004年8月末、住民基本台帳月報）である。水沢市に隣接しているエリアでは、交通アクセスの点でも利便性が高く、定住人口が増加してきたことから、町全体でも10年ほど前までは、横ばいないし微増傾向で推移してきたが、近年は、微減に転じている。

また、温泉やスキー場の開設等により、年間の観光入込み数は約30万人である。現在、胆沢川上流部に胆沢ダム建設が進みつつあり、また近年では、稲作体験等のグリーン・ツーリズムの取り組みも進められており、一層の交流人口増が期待されている。

2. 胆沢町のまちづくり

1995（平成7）年度に策定した第6次総合発展計画基本計画において、前町長は、「日本一の田舎」創造を掲げ、町内外に話題を提供した¹⁾。同計画書の冒頭には、「緑なす田園／ゆったりとしたたたずまいの散居風景／胆沢には人間が人間らしく暮らせる空気がある／「住めば都」などと言いつつしなくて／胸をはって自慢できるまちをつくらせていきたい／住んでよかったと実感できる「日本一の田舎」を／小さくてもいい美しく健やかなまちを／素朴でもよい支えあう心安らぐまちに」とした挨拶文が記されている²⁾。なお、1997（平成9）年には、『「日本一の田舎」目指す、健やか、心安らぐまちに』が、自治大臣表彰（潤いと活力のあるまちづくり）を受けている³⁾。

1998（平成10）年より交代した現町長は、水と散居のまちづくりをめざしつつ、厳しい財政状況を背景に、「ハード重視」から「ハードとソフトの調和」への方向転換をめざし、「あれもこれもこの時代から、あれかこれかを選ぶ時代になった」として、「選択と集中」の施策を展開してきている⁴⁾。

現在の胆沢町においては、地域が自立していくために四つの面での自給が必要であると、胆沢という地域社会を自立させるためには、「食料」、「福祉」、「コミュニティ」、「エネルギー」の4分野にわたる資源を地域内で供給することが不可欠であるとしている。これらについて、基本構想に基づくまちづくりを進めるうえで、新たな視点として考えていく必要があるとされている⁵⁾。

胆沢町では、後述の第5次基本計画策定時までは、四つの旧村単位での地域計画を策定してきたが、よりきめ細かく、地域の活動の範囲で地域づくり活動を促進するねらいから、1995（平成7）年度の第6次基本計画策定時より、町内の体育協会支部単位に組織された14のコミュニティー振興協議会において、地域コミュニティ振興計画づくりを開始した。

このため、町は職員を各地域に派遣する制度を創設し、計画づくり支援のための予算を確保し、行政区長などを中心とした住民による地域コミュニティ振興計画づくりを、職員が支援する形をとった。この計画は、コミュニティの住民が、自分たちの住む地域をより良くするための構想を、自分たちの手でまとめてほしいと町が考えたもので、従来までの要望型の計画からの脱却を意図したものであった。

しかし、その内容の傾向は、1995（平成7）年の時点では、身近な道路の整備や集落公民館の改築等町への要望が中心であった。

その後、町は1997（平成9）年度予算に、新たに「美しいむらづくり推進事業交付金」を設けた。この交付金は、公共性の高い場所への花木の植栽に対して、現材料費を助成し支援するもので、住民と行政がそれぞれの立場で協力しながら、地域づくりを進めるという考えに立って新設されたものである。この事業を活用し、「自分たちでできることは何

か」という視点から、各地区で話し合いが行われ、その結果、いくつかの地域で、花を植えるなど環境整備を行う、地域づくり活動がスタートしている。

例えば、1997（平成9）年の活動例として、荻の窪地域コミュニティ振興協議会では、6月14日、朝8時半、子どもから大人までおよそ350人が集まり、集落ごとに植える場所を割り振りして、地区内の町道独光館線と銭倉北峠線の植樹ますと荻の窪公民館にマリーゴールドとサルビアの苗1200本を植えた。また、その後の水やりや除草作業についても地域の住民が行った。

また、愛宕地域コミュニティ振興協議会では、6月29日に地区内の国道397号（旧仙北街道）沿いにフヨウの花株を植栽した。これは、桜の並木の国道397号を桜の季節が終わってからも花いっぱいになりたいというねらいで計画されたものである。場所は、成沢からひめかゆまでのおよそ6キロメートルの区間で、小学生も加わりおよそ150人が参加して、400株のフヨウの花株を植えた。また、その際、フヨウに愛着がわくように植えた人の名前を取り付けた。なお、荻の窪地域同様に愛宕地域においても、その後の手入れを地域住民が行った⁶⁾。

2000（平成12）年には、再度、住民による地域コミュニティ振興計画づくりが行われた。計画づくりにあたっては、町職員が張り付き、計画づくりを支援する中で、それぞれの地域において要望を集約する際に、①地域で行うこと、②地域と行政が協力して行うこと、③行政が行うことの3つの視点から、計画のとりまとめが行われた。

一例として、中央地区においては、提言要望カードを配布回収し、ワークショップチームを編成して、カードの整理および計画検討を行っている。その結果、峠部落公民館駐車場の整備（地域で行うこと）、公園の整備（花いっぱい公園、親水公園、子供の遊び場等）（地域と行政が協力して行うこと）、歩道通学路の整備（行政が行うこと）などの整理を行い、計画として、「中央地区お宝体験マップ作成事業」及び「大堤公園プロジェクト」をとりまとめた。

このように、地域コミュニティ振興計画づくりを契機として、また、美しいむらづくり推進事業の活用などの経験を経て、各地区で地域づくりの活動が徐々に活発化している。

第3節 胆沢町におけるこれまでの総合計画の策定

1. 胆沢町総合開発計画策定の経緯

表7-1は、前回の胆沢町総合開発計画基本構想（第Ⅲ期）および今回の胆沢町まちづくり総合計画基本構想（第Ⅳ期）について、示している。

胆沢町ではこれまで、基本構想が4回策定されている。第Ⅰ期が1969（昭和44）年度～1975（昭和50）年度、第Ⅱ期が1977（昭和52）年度～1985（昭和60）年度、また、第Ⅲ期が1986（昭和61）年度～2000（平成12）年度、第Ⅳ期が2001（平成13）年度～2010（平成22年度）である。

一方、基本計画は1986（昭和61）年以後、5年ごとに改訂され、2000（平成12）年度に

は、第Ⅳ期基本構想にあたる「胆沢町まちづくり総合計画」の前期基本計画（2001（平成13）年度～2005（平成17）年度）が策定された。

なお、胆沢町においては、基本計画はこれまで、前期計画、後期計画とは呼ばずに、通しで、第1次、第2次、・・・第6次という名称としてきたが、今回の基本構想の名称変更を契機に、その方式を改めている。

表7-1 胆沢町の総合計画

区 分	胆沢町総合開発計画 基本構想（第Ⅲ期）			胆沢町まちづくり総合計画 基本構想（第Ⅳ期）	
基本構想	1986～2000（15年間）			2001～2010（10年間）	
基本計画	1986～1990 第4次 基本計画	1990～1995 第5次 基本計画	1996～2000 第6次 基本計画	2001～2005 前期 基本計画	2006～2010 後期 基本計画
実施計画	・・・ 毎年度計画（3年間のローリング方式）・・・				

資料：まちづくり総合計画審議会資料（胆沢町企画情報課）より作成

2. 前回（第Ⅲ期）の基本構想策定体制

図7-1は、第Ⅲ期基本構想策定時の住民参加システムである。

前回の第Ⅲ期基本構想策定では、事務局が企画財政課（現企画政策室）におかれ、計画検討作業のための各課主事級で構成された総合開発計画策定プロジェクトチームが設置されている。事務局案は、助役を長とする庁内委員会（企画委員会）で協議され、審議会に提示されるという仕組みである。

総合開発審議会は、関係団体の役職員（3名）、知識経験を有する者（34名）、町の職員（3名）、合計40名で構成され、快適・農業のまちづくり、福祉・文化のまちづくりの2部会を設置。知識経験を有する者は、各種団体役員等であり、委員の一般公募は行われていない。また、女性委員については、団体役員等5名が含まれている。

このときから、旧村単位の4地域ごとに、「地域づくり憲章」、「基本方針」、「現状と課題、その対策」、「整備計画」を主な項目とした内容で、地域まちづくり計画が策定されている。そのため、地域まちづくり計画策定地区懇談会を町内33会場で、900人が参加して行われた。

また、住民意向の把握のため、全世帯（約4000世帯）対象として、記入者無作為抽出の町民意向調査（アンケート調査）が行われている。

さらに、地域農業者との懇談会、商工会、農業協同組合との話し合いが実施されている。

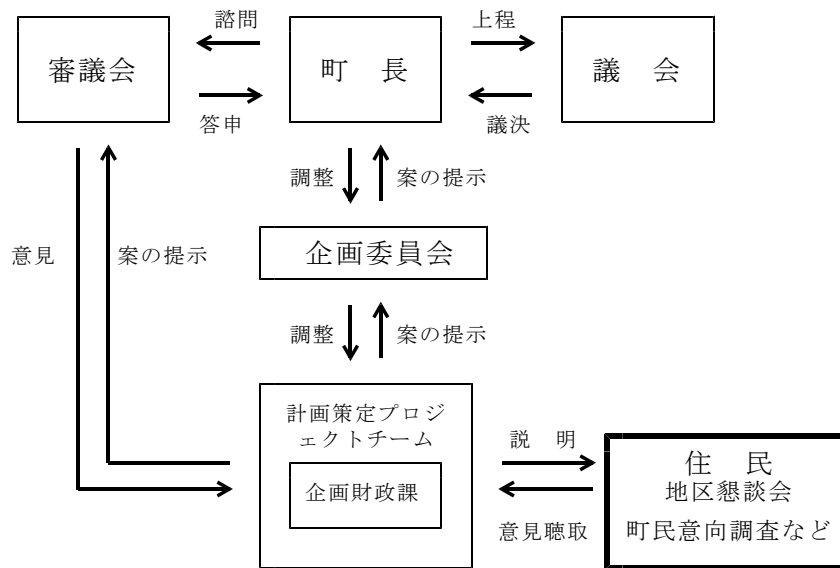


図 7 - 1 胆沢町の第Ⅲ期総合計画の住民参加システム

第 4 節 まちづくり総合計画策定の状況

1. 胆沢町の第Ⅳ期総合計画の策定体制

第Ⅳ期総合計画（以下、まちづくり総合計画）策定にあたっては、第Ⅲ期までの役場の企画担当課を中心に計画案を作り、審議会に提示していくという方式を改め、審議会の各部会と役場職員による総合計画策定チームが合同の会議を行い、計画案を作成するという方式に転換した。図 7 - 2 は、胆沢町まちづくり総合計画の住民参加システムである。

この住民参加システムは、従来の審議会が形式的な議論になりがちである点を改め、審議会での実質的な議論の促進をめざして、その体制を改善したシステムである。

まちづくり総合計画における基本構想策定では、前述の通り、社会情勢の変化等を背景に、「ハード重視」から「ハードとソフトの調和」への方向転換を意図し、構想の名称を「総合開発計画」から「まちづくり総合計画」、審議会の名称を「総合開発審議会」から「まちづくり総合計画審議会（以下、審議会）」に、それぞれ変更している。そのため、胆沢町では条例を改正して、審議会委員に一般公募枠を設けるとともに、全体会のもとに 4 つの部会を設置して、両者の間で審議を頻繁に繰り返しながら計画案を作成するという体制を敷いた⁷⁾。

また、事務局としては、企画情報課が担当となり、このほかに庁内関係課の係長クラスで構成する総合計画策定チーム（以下、策定チーム）を組織して、ここが必要な資料作成や計画素案づくりを担当する体制をとっている。図 7 - 3 は、胆沢町まちづくり総合計画審議会と職員による総合計画策定チームによって編成された部会構成を示している。

分野別に関係する課として、「くらす」部会には、建設課、保健福祉課、町民課、生活環境課、また、「そだてる」部会には、学務課、議会事務局、健康増進課、社会教育課、

「はたらく」部会には、農林課，ダム対策室，総務課，「手をつなぐ」部会には，財政課，農林課，農業振興公社から，それぞれからチーム員として加わっている。

策定チーム員自身も審議会の部会に参加し，審議会委員との情報交換や意見交換を頻繁に行なっていることが特徴である。部会での協議結果については，策定チーム員が各課に持ち帰り，課長を通じて町長の意向を把握し，その内容をふまえた各課での調整が行われている。なお，課長等会議では，策定チームからの計画案説明にもとづき，全体での協議が行われている。

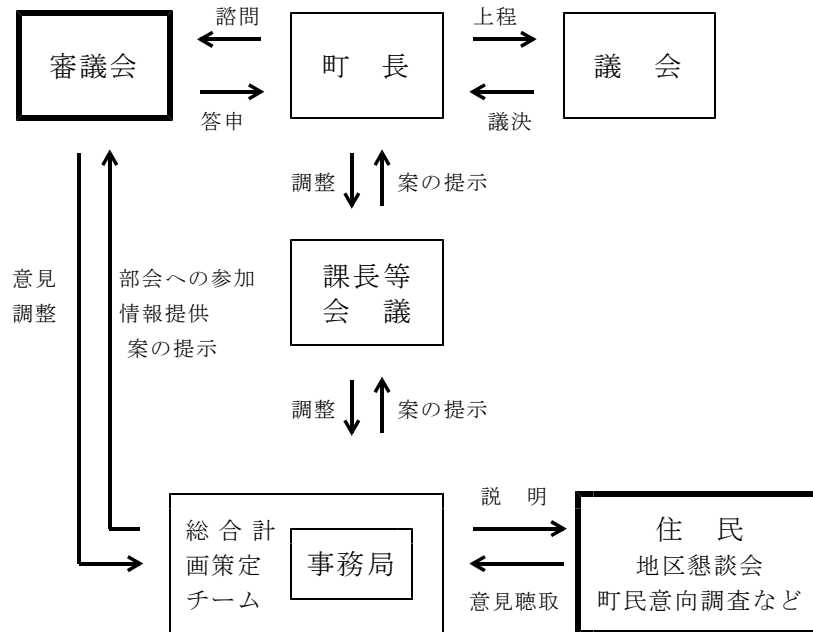
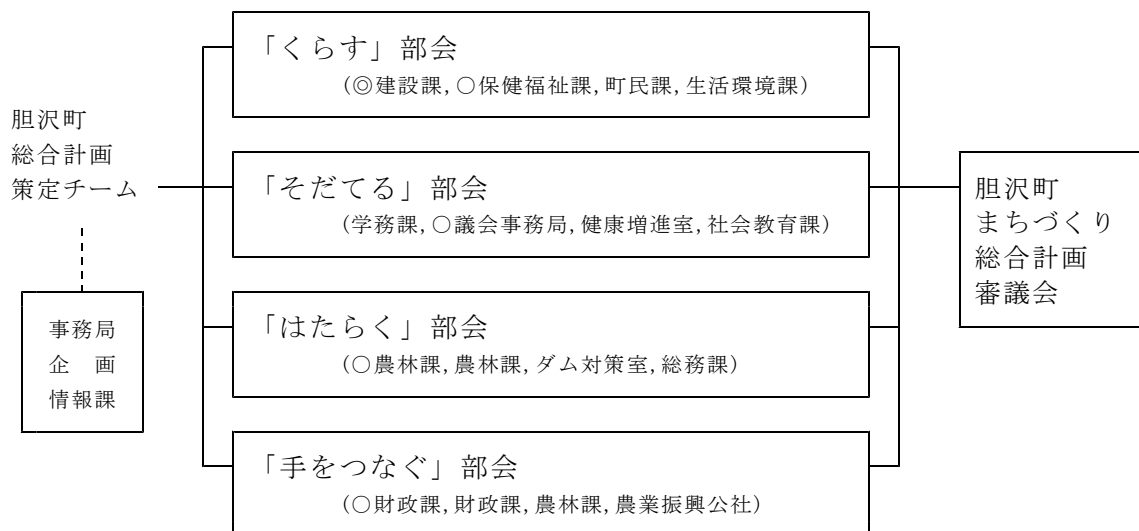


図 7 - 2 胆沢町まちづくり総合計画の住民参加システム



※各課職員 4 名で構成，()内は所属課。◎印は班長，○印はチームリーダー。

図 7 - 3 胆沢町まちづくり総合計画審議会

計画策定を進めるにあたって、町長は、2000（平成12）年度の施政方針演述で、「町民総参加の議論をする中で計画づくりを進めてまいりたい」とし、広範な住民参加を行う意思表示をしている。

表7-2は、胆沢町の総合計画基本構想策定における住民参加システムについて、前回と今回を比較したものである。2つを比べると、審議会委員の総数は40名で変わらないが、全体の3割を占める12名は一般公募となり、住民参加型に変わっている。委員構成についても、女性委員の比率が3倍に高まり、40人中15名（うち公募8名）の女性が含まれていることも大きな変化である。

また、計画素案の作成作業について、これまでは役場職員のみで検討してきたが、審議会に4つの部会を設置し、審議会委員と職員が協働で検討する方式に改められていることにも注目すべきである。

表7-2 胆沢町の総合計画基本構想策定における住民参加の比較

区 分	胆沢町総合開発計画基本構想	胆沢町まちづくり総合計画基本構想
策定年度	1985年度	2000年度
審議会名称	総合開発審議会	まちづくり総合計画審議会
審議会	一般公募：無 (総数40名：うち女性5名)	一般公募：有(12名) (総数40名：女性15名)
計画素案作成	プロジェクトチーム (事務局：企画財政課)	審議会4部会＋総合計画策定チーム (事務局：企画情報課)
住民意識調査	対象：全世帯(約4000世帯) 回答者無作為抽出	対象：1500人 無作為抽出

資料：胆沢町企画情報課資料より作成

2. 胆沢町まちづくり総合計画策定の経過

胆沢町まちづくり総合計画の策定経過は、表7-3に示す通り、初めに庁内に課長補佐や係長などによって構成される策定チームを設置し、策定方針等についての検討を行うところから始まっている。

その後、審議会の名称や公募委員など、条例についてのいくつかの変更を経て、委員の一般公募を行ったことからやや時間を要し、策定チーム設置の約4か月後に、ようやく第1回のまちづくり総合計画審議会が開催されることとなった。

同審議会では、全6回の全体会開催と共に、部会毎の話し合いが繰り返し行われている。特に、この全体会の合間に行われている部会の開催については、前回の策定時には行われていないものであり、この点からも審議会の活性化が窺われる。

表 7-3 胆沢町におけるまちづくり総合計画の策定経過

年月日	まちづくり総合計画審議会等
1999/07/23	総合計画策定チーム辞令交付，第1回会議
08/23	まちづくり懇談会を開始（～2000/03/05）
09/16	まちづくり総合計画審議会条例を制定
09/22	総合計画策定チーム会議
10/07	まちづくり総合計画審議会委員の公募開始（～10/20）
11/08	総合計画策定チーム会議
11/16	第1回まちづくり総合計画審議会，各部会
12/09	まちづくりアンケート調査開始（～12/23）
2000/01/19	くらす部会
01/19	はたらく部会
01/24	手をつなぐ部会
02/02	第2回まちづくり総合計画審議会，各部会
02/15	総合計画策定チーム会議
04/12	総合計画策定チーム会議
04/16	そだてる部会
05/19	くらす部会，そだてる部会
05/29	手をつなぐ部会
06/06	第3回まちづくり総合計画審議会，各部会
06/12	はたらく部会
06/15	手をつなぐ部会
06/28	第4回まちづくり総合計画審議会
07/03	課長等会議（計画素案の確認）
07/05	「絵：21世紀のいさわ」募集開始（～08/25）
07/19	「まちづくり総合計画（素案）」を全戸配布・意見募集
07/22	中学生模擬議会・女性模擬議会
08/22	総合計画策定チーム会議
09/07	第5回まちづくり総合計画審議会，各部会
10/13	「絵：21世紀のいさわ」応募作品審査会
10/27	第6回まちづくり総合計画審議会，各部会
11/06	「答申書」検討会議
11/18	まちづくり総合計画答申式，「絵：21世紀のいさわ」表彰式
11/30	総合計画策定チーム会議
12/21	21月定例議会において基本構想を議決
12/21	まちづくり総合計画（基本構想・基本計画）を決定

資料：『胆沢町まちづくり総合計画』より作成

(1) 審議会の設置

胆沢町における総合計画審議会は、審議会委員一般公募(1999(平成11)年10月)による人選を経て、1999(平成11)年11月以降、翌年2000(平成12)年10月までに6回の全体会とそれぞれ4～5回の専門部会を開催した。

1999(平成11)年7月、庁内係長級による総合計画策定チームが設置され、計画づくりに着手した。

その後、前述のような意識の変化を把握するための問いが設定された住民向けのまちづくりアンケート調査案の検討や、審議会委員の選出作業が行われている。

委員の一般公募は、広報誌、新聞記事掲載等を通じて実施され、その結果30名の募集があり、活発な審議が行われるように、委員全体の性別や年齢、地域等のバランスに配慮した選考が行われている。

審議会の委員について、全員の属性を整理すると、表7-4のとおりである。

委員の構成は、国や県など関係機関や町内の各種団体からの推薦および学識経験者、そして、40名中12名の一般公募からとなっている。40人の委員は、それぞれ、①くらす、②そだてる、③はたらく、④手をつなぐの4つの部会のどれか一つに所属している。

また、委員の年齢構成をみると、60代が最も多く27.5%(11名)を占め、次いで、40代の22.5%(9名)が多い。また、40代以下を合計すると、45.0%(19名)を占めている。女性委員は15名(全体の37.5%)で、30代と40代が多く、30代の委員7名のうち女性委員は6名を占め、全てが公募委員である。

なお、一般公募委員の3/4が、40歳代以下となっており、公募によって若い世代の参加がめだつ結果となったといえる。表7-5は、年齢構成と女性委員の比率について別表として整理したものである。

また、公募委員の活動歴については、表7-6のとおりである。各委員について、これまでのまちづくりに関連した活動歴をみると、農業と育児をテーマとした女性グループでの活動が目立っており、また、審議会委員として計画策定に関わった後に、農業委員やトレーニング農場の管理人、農家レストラン代表といった形で、まちづくりに関わりを持つようになっている。これらは、結果的に、審議会での経験が、まちづくりにより深く関わる一つの契機になった例といえるであろう。

なお、ここに示された「わがママ倶楽部」は、農家に生まれながら農業を知らない、または、農家に嫁ぎながら農業を学ぶ機会や意欲のなかった女性たちや現役を退いてもなお豊富な農業知識と知恵を持つ高齢者たち、そうした人々が集まり、活動するグループである。町は、農業に触れる場、伝承活動の場として、ビニールハウス4棟からなる「トレーニング農場」と「セミナーハウス」を、2000(平成12)年に整備した。わがママ倶楽部は、農家だけでなく、非農家のお嫁さんも参加し、農業と育児の両立を図りながら、この場を積極的に活用している。

表7-4 胆沢町まちづくり総合計画審議会委員の構成

NO.	氏名	所属等	部会	備考	年齢	性別・備考
1	M・A	胆沢ダム工事事務所	くらす		40代	男
2-1	Y・S	前水沢地方振興局企画振興課	手をつなぐ	1999.11.16～2000.7.14	40代	男
2-2	N・H	水沢地方振興局企画振興課	手をつなぐ	2000.8.25～	40代	男
3	S・A	胆沢町議会	くらす	部会長代行	60代	男01.3.31辞職
4	T・I	胆沢町農業青年クラブ	はたらく		20代	男
5	M・O	胆沢町観光協会	くらす		50代	男
6	K・O	胆沢平野土地改良区	くらす		30代	男
7	K・K	胆沢町議会	そだてる	部会長	50代	男01.3.31辞職
8	K・S	愛宕たんぼぼの会	手をつなぐ		40代	女
9	H・S	胆沢町体育協会	そだてる		70代	男
10-1	H・T	前胆沢町教育委員会	そだてる	1999.11.16～11.21	60代	男
10-2	H・S	胆沢町教育委員会	そだてる	2000.1.11～	60代	男
11	N・S	胆沢町議会	手をつなぐ		60代	男01.3.31辞職
12	H・S	胆沢町行政区長協議会	手をつなぐ		60代	男
13	O・T	J A岩手ふるさと	はたらく		60代	男
14	K・T	胆沢町芸術文化協会	そだてる		70代	女
15	K・T	胆沢町保健員連絡協議会	くらす		40代	女
16	H・T	胆沢町企業協議会	はたらく		50代	男
17	T・T	胆沢町議会	はたらく		60代	男01.3.31辞職
18	G・H	胆沢町農業委員会	はたらく		60代	男
19	R・H	胆沢町社会福祉協議会	くらす	部会長	60代	男
20	K・M	胆沢町小中校長会	そだてる		50代	男
21	S・M	胆沢町老人クラブ連合会	手をつなぐ		70代	男
22	A・M	胆沢町青年団体協議会	手をつなぐ		20代	女
23	G・W	胆沢商工会	はたらく		60代	男
24	M・W	胆沢町連合婦人会	手をつなぐ		40代	女
25	H・U	胆沢町民生委員	手をつなぐ		50代	女
26	S・K	元胆沢町農協理事	はたらく	審議会副会長，部会長	60代	男
27	T・S	元胆沢町助役（元小学校長）	そだてる	審議会会長	70代	男
28	K・W	建築士	くらす		40代	女
29	K・I	公募（美容業）	はたらく		50代	女※1
30	K・O	公募（農業）	くらす		30代	女※2
31	S・K	公募（主婦）	そだてる		30代	女※3
32	T・K	公募（農業）	はたらく	1999.11.16～2000.2.14	40代	男※4
33	K・S	公募（農業）	そだてる		30代	女※5
34	E・T	公募（会社役員）	手をつなぐ		50代	男※6
35	T・T	公募（農業）	はたらく		40代	女※7
36	Y・T	公募（農業兼自営）	そだてる		40代	男※8
37	A・T	公募（農業）	手をつなぐ	部会長	60代	男※9
38	Y・T	公募（主婦）	くらす		30代	女※10
39	A・M	公募（主婦）	くらす		30代	女※11
40	E・Y	公募（主婦）	そだてる		30代	女※12

資料：まちづくり総合計画審議会資料，年齢に関しては企画情報課（当時）の聞き取り調査による

表 7-5 まちづくり総合計画審議会委員の年齢構成等

区 分	20代	30代	40代	50代	60代	70代	計
総 数	2	7	9	7	11	4	40人
比率 (%)	5.0	17.5	22.5	17.5	27.5	10.0	100.0
女性委員	(1)	(6)	(5)	(2)	-	(1)	(15)
比率 (%)	2.5	15.0	12.5	5.0	-	2.5	37.5
公募委員	-	(6)	(3)	(2)	(1)	-	(12)
比率 (%)	-	15.0	7.5	5.0	2.5	-	30.0

資料：表 7-4 より作成，女性委員及び公募委員は総数の内訳

表 7-6 まちづくり総合計画審議会委員公募委員の活動歴等

区分	まちづくりに関わる主な活動歴等
※1	特になし
※2	1999（平成11）年～わがママ倶楽部 2002（平成14）年～農業委員
※3	1999（平成11）年～わがママ倶楽部 2000（平成12）年～トレーニング農場研修（～2002（平成14）） 2002（平成14）年～トレーニング農場管理人
※4	地域営農推進員
※5	特になし
※6	会社経営
※7	産直施設「あじさい」事務局員
※8	塾経営，文部省教育モニター，岩手県政モニター
※9	元商工会事務局長，圃場整備集落営農推進委員
※10	1999（平成11）年～わがママ倶楽部 2000（平成12）年～トレーニング農場研修（～2002（平成14）） 2004（平成16）年～農家レストラン代表
※11	1999（平成11）年～わがママ倶楽部 2000（平成12）年～トレーニング農場研修（～2002（平成14））
※12	当時は特になし 2003（平成15）年～わがママ倶楽部，トレーニング農場研修 2004（平成16）年～農家レストランの構成員

資料：胆沢町企画政策室を対象とした聞き取り調査結果より

(2) 審議会の開催

1999（平成11）年11月の第1回審議会では、正副会長の選出、策定方針やスケジュール、部会構成等について事務局案を協議した後、各部会に分かれ、策定チーム員からの現状と課題に関する資料に基づいた意見交換が行われている。「くらす部会」においては、提示された資料と説明内容について、具体的で細部にまでわたる記述が見受けられたことから、より自由な討議を求める声があがり、会議の進め方に一石が投げられている。これは、審議会委員構成の多様化に対応した会議運営のスタイルが未確立であることへの問題提起と考えられる。このような意見を受けて、その後の審議会においては、各部会ごとの会議が行われ、事務局がまちづくりの基本方向を示す中で、自由な討議を促すこととなった。

第2回の審議会は2000（平成12）年2月に行われ、全体会では学習会の後、部会ごとに将来目標や将来イメージを表現する「キャッチコピー」の検討が行われた。その際、外部からの専門家としてコピーライター4人がそれぞれの部会に張りつき、ワークショップ形式での討議が行われた。この試みは、第1回審議会における委員からの問題提起、すなわち自由な討議を求める声に対する一つの答えを示した。その後、部会単位の会議は、4月末までに各2回程度開催されている。

なお、第3回審議会を経て、8月には計画案が全戸配布されるとともに、女性や中学生による模擬議会が実施されている。

また、審議会の開催と前後して、事務局と策定チームの会議が都合7回開かれている。

毎回の審議会にあたっては、事務局と総合計画策定チームが、審議の段階に応じて必要な情報や計画素案を提示し、それを基に審議会の専門部会での活発な討議が行われた。策定チームの職員は、各々が担当する審議会の部会に出席し、討議結果は当該職員を通じて、その都度事務局に集約されており、審議会（全体会および部会）と事務局とのやりとりは非常にスムーズに進んだ。

これらの会議は、第4回審議会（2000（平成12）年6月）までに集中的に開催され、計画素案が概ねまとまった。その後、庁内の課長等会議を経て、翌月には計画素案の全戸配布が実施されている。

なお、第4回審議会の全体会においては、各部会長（住民）と他の部会の委員（住民）が、事務局や策定チーム職員抜きで活発な応酬を行う場面が見られ、従来の審議会の議論との質的变化を端的に示すもの

となった。その結果、答申書のスタイルにも変化がみられる。

このように、審議会において、実質的な計画検討を行っている点に特徴がある住民参加となっている。

(3) 住民アンケート調査

表7-7は、住民を対象としたまちづくりアンケート調査における設問の概要である。

住民の意向を把握するためのアンケート調査は、住民基本台帳からの無作為抽出1500人を対象に、実施されている。この調査では、胆沢町の将来像や今後の分野別のまちづくり

について、方向性や優先順位を問う内容となっている。

特に、生活に関連する分野では、これまで、散居集落構造を背景に多かった道路整備の要望と少子高齢化を背景とした高齢者福祉や保健・医療などについて、いずれを優先させるべきかといった意識の変化を把握するための設問を盛り込んでいる。

その結果、従来どおり「道路整備」を続けるのではなく、「福祉」や「保健・医療」等に転換をすべきという町民の声が明らかとなった。

表 7-7 住民を対象としたまちづくりアンケート調査における設問の概要

区 分	分野	設問の概要
問 2 胆沢町のイメージ	全般	選択肢として、「豊かな自然環境がある／農業が盛んである／気候風土に恵まれている／居住環境に恵まれている／温泉が有名である／胆沢ダムが有名である／人情豊かで情緒に富んでいる／文化施設が充実している／スポーツ施設が充実している／コミュニティ活動が活発である／医療・福祉が充実している／都市との交流が盛んである／就業の場に恵まれている／そのほか」が設定され、町の将来像を問うものとなっている。
問 3 今後のまちづくり	生活に関連する部分	選択肢として、「高齢者の福祉／保健・医療／ごみなどの廃棄物処理対策／下水処理施設の整備／居住環境整備／公害防止や自然保護／公園やや子供の遊び場の整備／道路や橋の整備／出産や育児等の環境整備／交通安全対策／防災に対する安全対策／水道施設の改善や整備／通信・情報体系の整備／スポーツ・レク施設の整備／宅地の開発や住宅の整備／その他」が設定され、生活に関連分野の施策についての優先度を問うものとなっている。
問 4 今後のまちづくり	産業振興に関連する部分	選択肢として、「農畜産業の振興／新規企業の誘致／企業の育成強化／観光の振興／産業間の連携／新事業や起業化支援／商業の振興／工業の振興／その他」が設定され、産業振興に関連する分野の施策についての優先度を問うものとなっている。
問 5 今後のまちづくり	教育や文化の振興に関連する部分	選択肢として、「教育や青少年の健全育成／学校教育の充実／都市との交流や国際交流／芸術・文化の振興／社会教育の充実／就学前教育／その他」が設定され、教育や文化の振興に関連する分野の施策についての優先度を問うものとなっている。

資料：『胆沢町まちづくり総合計画』より

3. 住民参加に関する委員の評価

以下、まちづくり総合計画策定後、委員 6 名を対象に実施した聞き取り調査の結果は、表 7-8 のとおりである。

その傾向をみると、全体会については、発言が困難であったものの、部会では、事務局からの問題提起があり、比較的発言が活発に行われたとされている。

また、キャッチフレーズを考える際に行ったワークショップについては、その運営に対する反応は、好評であり、今後も有効と思われる結果となった。

さらに、部会等で話し合われた意見の計画への反映については、十分に反映されたとする意見と、そうではなかったという声の両方があった。これは、総合計画はその性格上、具体的なことまでは記載できないので、審議会での具体的な提言をふまえて、抽象的な表現として計画に盛りこんでいるものの、この作業プロセスは役場の策定チーム員が行ったことから、どのように検討されて反映されているのかが委員には理解しがたい面があり、その結果、反映されていないという印象をもたれたものと思われる。

ともあれ、課題は残ったものの、委員の感想もふまえて評価を下すならば、胆沢町においては、審議会での議論の充実という当初の目的はほぼ達成され、今回のシステムは十分に機能したと言えよう。

表 7-8 審議会委員を対象とした聞き取り調査の結果（概要）

氏名等	項目	主な発言要旨
M・O 50代男性、 くらす部会、 胆沢町観光協 会	全体会につ いて	・審議会では、会の役員などが多く、思っていることが自由にいけない雰 囲気があった。特に全体会は、発言できなかった。
	部会につ いて	・くらす部会での事務局提案（ハード整備中心からハードとソフトのバラ ンスへ）は、若い人たちの考え方に近く、道路整備よりもっと大事なも のがあるのではないかといった意見を促すものであった。 ・回数をもう少し増やし、もっと踏み込んだ議論が必要であったといえる。 例えば、「くらす」という分野は「はたらく」事と密接に関わっている が、そこまで掘り下げた議論はできなかった。
	WSにつ いて	・キャッチフレーズを考えるときのワークショップについては、良い手法 であったのでもっと回数を行なう必要を感じた。
	計画への反 映	・十分反映された印象。特に、道路や建物などの重視から暮らしに関係し たソフト面にシフトすることを強調した点は、意見の反映結果か。
K・W 40代女性、 くらす部会、 建築士	全体会につ いて	・審議の進め方が、重い雰囲気であり、気軽には意見を言えない状態であ った。これまで、あまり町民の意見が反映されてこなかったという印象。 ・最初に資料が示され、住民参加は形式的なものと感じたが、実際はそう ではなかった。議論のためにはある程度のたたき台資料の提示は必要。
	部会につ いて	・特に部会では、女性の意見が多く出された。今まで考えていたことを、 話す良い機会となった。特に農家の女性が生き生きと発言していた。 ・施設や道路重視ではなく、ソフトとハードのバランスという事務局提案 は、日頃から感じていたことで「我が意を得たり」という内容であった。
	WSにつ いて	・初めての経験であったが、専門家（コピーライター）の進行で、思いつ く言葉をあげるように促され、それらが手際良くまとめられていった。 ・テーマによっては、もう少し考える時間のあるやり方も良いだろう。
	計画への反 映	・審議会での議論は、計画書に反映されていると思う。部会、全体会とも に、委員同士で議論した内容が計画に盛り込まれる結果となった。
K・O 30代女性、 公募（農業） Y・T 30代女性、 公募（主婦） A・M 30代女性、 公募（主婦） 以上3名くら す部会、 S・K 30代女性、 そだてる部 会、 公募（主婦） （4名のグル ープインタビ ュー）	全体会につ いて	・全体会は、発言しにくい雰囲気。部会でも、特定の人に発言は限られて いた印象がある。会議では意見が反映されにくく、不満があった。 ・全体に、シナリオ（プロジェクトチームによる原案）が決まっていて、 住民参加は「お飾り的」であったという印象がある。 ・初めての経験であったことから、こういう場に出てみることも大事かも しれない。場数を踏むと、もっと発言できるようになるかもしれない。 ・全体会の雰囲気を変える必要がある。もっと一般公募を増やす必要。
	部会につ いて	・他部会への発言は全体会しかないの、そだてる部会に対して委員を通 して、問題提起してもらったが、さらっと流されてしまった。
	WSにつ いて	・ワークショップは面白かったが、決まったキャッチフレーズが、町全体 のものとして使われてしまい、最後に別の内容に変わり、不満が残った。
	計画への反 映	・はじめの頃の会議で、「胆沢町の財政（予算）状況と見通し」や「道路 整備事業を重視する考え方から生活関連ソフト事業などバランスのとれ た事業への転換」という事務局説明があり、子育て支援重視に期待した。 ・しかし、計画案が煮詰まってきたからは、内容に乏しい感じがして、発 言できない雰囲気、または話してもムダという雰囲気となった。

注) 属性は氏名・年齢・性別・部会・職業等の順、聞き取り調査の結果より作成

4. まちづくり総合計画の概要と住民意見の反映状況

表7-9は、胆沢町まちづくり総合計画（基本構想）の概要を示している。

胆沢町まちづくり総合計画は、基本構想と基本計画から構成されている。基本構想においては、まちの将来像として、「生きる力が湧いてくるまち」が掲げられている。これは、百年後の胆沢も、きれいな水が豊かに流れ、草木が緑に輝く田園風景が広がる「水と緑と散居のまち」であって欲しいと願い、「住みごこちの良い」「安心して老後を過ごせる」「たくましく健やかな子が育つ」「働くよろこびが実感できる」という思いを託して、設定されたものである。

また、将来像を実現するための目標として、くらす（心をつなぐやすらぎのまち）、そだてる（未来にはばたく人づくりのまち）、はたらく（安心・安全をつくる産業のまち）、手をつなぐ（みんなで創るふれあいのまち）を設定している。これら、将来像とその実現のための目標は、審議会各分科会における検討結果が反映されたものである。

その他に、審議会での検討結果が計画に反映された例として、基本計画の領域別計画では、「くらす」分野で、町立病院の医師不足に対する医療スタッフの充実（医師の確保）や入所待機など町民ニーズの高い特養ホームの整備、共働きの子育て層からの要望が強い延長保育・預かり保育などが、あげられる。また、「はたらく」分野では、低い整備率を背景に農家からの要望の強い圃場整備の推進が盛り込まれている。「手をつなぐ」分野の情報公開や住民参加関連では、「役場の通信簿」が、計画書に反映された。

なお、従来の担当課縦割りの議論では困難と思われる、保育所と幼稚園機能の統合の提言や子育て支援に特化した通学路線整備の優先など、これまでとは異なった傾向の目新しい内容が盛り込まれるに至った。

表7-9 胆沢町まちづくり総合計画（基本構想）の概要

項 目		概 要
基本構想	序章 基本構想のあらまし	
	第1章 時代の潮流とまちの課題	
	第2章 まちの将来像	生きる力が湧いてくるまち
	第3章 将来像を実現するための重点プロジェクト	まちの魅力を輝かせるテーマプロジェクト まちの活力を高める緊急プロジェクト
第4章 施策の基本方向		
基本計画	序章 計画のあらまし	
	第1章 将来像を実現するための重点プロジェクト	
	第2章 領域別計画	<ul style="list-style-type: none"> くらす そだてる はたらく 手をつなぐ <ul style="list-style-type: none"> ・医療，福祉，健康 ・道路，交通安全 ・防犯，防災 ・上下水道，環境保全 ・生涯学習（学校教育，社会教育，社会体育，文化振興） ・子育て支援 ・農林業 ・商工業 ・観光 ・パートナーシップ（国，県，市町村/広域/住民と町行政等） ・情報公開システム ・効率的な行政運営（組織，事務化改善等） ・健全な財政運営 ・民間活力の導入

資料：『胆沢町まちづくり総合計画』

5. 計画策定後のまちづくり審議会

表7-10は、計画策定後のまちづくり審議会の開催経過を示している。

まちづくり総合計画審議会の任期は2年間で、これまでは計画策定の期間だけを任期としてきたが、それを改め、計画策定後も事業実施の段階での進行状況をチェックしたり、評価をしたりする機能を持たせるため、2002（平成14）年2月に、新しい委員を委嘱している。その際の公募では、20名の募集に25名が応募、また次の2004（平成16）年の公募でも、19名の募集に22名が応募するなど、住民の関心の高まりがみられる。

年度初めに事業実績に対する施策の評価を「役場への通信簿」としてまとめ、町長に手渡している。また、年度末には新年度予算についての説明を受けるなど、実施計画レベルについて年度ごとの進捗状況を把握し、町とのあいだで意見交換が出来るようなしくみとなっている。なお、これらについては、まちづくり総合計画策定時の住民参加を発展させる形で取り組まれているものである。

表 7-10 計画策定後のまちづくり審議会の開催経過

区 分	まちづくり総合計画審議会等
2002/02/06	委嘱状交付（委員構成：国県2，団体推薦14，識見委員4，公募20（応募25） 任期：2002（H14）.2.6～2004（H16）.2.5
05/24	審議会（事務事業評価）
05/31	「役場への通信簿」手交
2003/02/26	審議会（新年度予算）
07/31	審議会（事務事業評価）
08/11	「役場への通信簿」手交
2004/02/09	委嘱状交付（委員構成：国県2，団体推薦14，識見委員5，公募19（応募22） 任期：2004（H16）.2.9～2006（H18）.2.8
03/08	審議会（新年度予算）
07/27	審議会（事務事業評価）
08/10	「役場への通信簿」手交
10/27	審議会（15決算，17予算）

資料：胆沢町企画政策室提供資料より作成

第5節 胆沢町における総合計画策定の特徴

1. 審議会委員の一般公募の実施

胆沢町まちづくり総合計画の策定にあたっては、条例を改正し、審議会委員の公募を行った。その結果、委員の総数は40名で変わらないが、全体の3割を占める12名が公募委員の枠となり、30名の応募者から、女性8名、男性4名が選出されている。

また、女性委員比率については、前述のとおり、公募の女性委員とそれ以外の女性委員を合わせると、15名となり、委員総数40人に対して、全体の37.5%を占めるに至った。その結果、審議会に設置された4つの部会においても、それぞれに3～4名の女性委員が参加することとなった。

2. 審議会における計画素案の作成

審議会の審議では、全体会と部会を繰り返し行い、詳細な議論を行っている。

この点について、公募委員聞き取りの結果をみると、各部会は、自由な雰囲気であったと肯定的である。また、途中に一度行われたワークショップについては好評であった。一方、全体会については、委員長の運営や部会ごとに机で島を作った会場のレイアウトなど、工夫した点への評価があるものの、会議の「場の雰囲気」に慣れていないことから、発言が非常に難しかったという感想が多くあった。

また、前述のように、第1回の審議会部会においては、事務局側の用意した資料が提示された際に、その内容が詳細すぎて、計画案のスタイルに類似しているものが散見され、このままでは自由な議論ができないという委員の指摘があり、その後は従来とは異なった自由な議論の場を設定することに転換している。以後、事務局と総合計画策定チームが必要な資料を提示する中で、部会における活発な議論が行われ、参加者の意見を引き出しながら、計画素案のとりまとめを行っている。その結果、第4回の審議会（全体会）において、事務局や策定チーム員抜きで、委員間の意見交換が行われるに至っている。

さらに、一般公募の委員が加わり、また女性委員の比率が高まり、部会形式で自由な検討を行ったことで、議論が活発となった。その結果、これまでの道路整備のあり方から、高齢者や子どもに配慮した通学路などに重点を置く整備への転換や、保育所と幼稚園機能の統合などが議論され、それらの主旨が計画の中に反映されることとなった。部会における詳細で具体的な議論の内容が計画に反映されていないという印象が公募委員には残ったものの、これまでの審議会の形態では出てこないようなものが計画素案に盛り込まれるに至ったことは事実である。

3. 審議会のスムーズな運営

審議会での審議を充実させるという方向で取り組んだため、事務局側からみた運営面では、大きな混乱はなかったといえる。全体会だけではなく、部会形式で自由な協議の場を設定したり、キャッチフレーズの検討にあたって外部からの専門家チームを導入したりするといった新しい試みについては、委員からの反応も悪くないものであった。

これまでの、事務局・審議会・町長・議会の基本的な関係を崩さずに、審議会のあり方を改善するという、いわばシンプルで分かりやすい形態を選択したことが、スムーズな運営に結びついたものと思われる。

第6節 胆沢町における審議会充実型システムによる計画策定の課題

1. 審議会委員と事務局の役割分担

以上のように、審議会に一般公募の委員を加え、部会方式の審議を中心に行ったことによって、議論が活性化している。その結果、思い切った提案が示され、「そだてる部会」においては、保育所と幼稚園機能の統合が議論され、基本計画案（中間報告）には「町内幼児施設の将来的な在り方に関する検討」が、盛り込まれた。

部会での議論の結果とりまとめられた原案が、計画素案となって審議会に提示されることになるため、自らの意見が計画へ反映される可能性が高く、委員にとっても計画づくりへの動機付けの方向に作用したものと思われる。

しかし一方で、部会におけるキャッチフレーズの検討など、本来であれば事務局が提案すべき部分にまで踏み込んでいるという見方も可能である。審議会と事務局のあり方について、両者の役割分担をどうすべきなのかといった整理をするため、今後、検討の余地が

あるだろう。

2. 審議会における協議及び運営の手法

第1回の審議会部会で指摘があったように、従来と異なった自由な議論の場の設定が求められ、参加者の意見を引き上げながら話し合いを進めていく手法の構築が課題といえる。ただし、胆沢町の場合、事務局から大まかな方向性を示し議論を促進したことやワークショップの実施など、事務局がリーダーシップを発揮した試みについては、その経験が今後につながるものと思われる。

このシステムでは、4つの部会をうまく機能させて議論を充分に行うとともに、その結果を全体会で調整することが、住民参加の正否に大きく影響する要素となっている。

一般公募委員から「発言が困難であった」という声があった原因として、審議会の委員構成が従来と異なり、住民参加型に変化したにもかかわらず、全体会の運営がそれに対応したものに変わっていなかったということがあげられる。つまり、全体会は基本的に従来の審議会と同様、自由な審議というよりは、承認のための審議を行うスタイルで行われたことに起因していると考えられる。

今回の審議会では、部会においてある程度の自由な議論が展開されたという点で、一定の評価ができるものの、全体会においては委員の発言が困難であったなど、全体を通して、協議手法の面で課題がある事が指摘されている。

また運営にあたっては、委員の経験度の違いが大きいことに配慮し、共通認識を醸成するための研修や視察を組み込むことなど、委員が学び成長していくプロセスについても検討の余地があると思われる。同時に、住民委員自身が、経験不足を補うため、積極的に様々な参加の経験を積むなど、日頃から学習を進めることも求められるであろう。

3. 対立時の調整及び意見の反映及びとりまとめの手法

今回は議論の方向づけと審議会委員の意見が大きく異ならないため、問題化はしていないが、場合によっては、早い時期にまちづくりの方向性を提示した際に事務局と審議会委員の方向性が異なる場合の調整、また、事務局の方向づけが固まっていて委員側から対案を出すのが困難な状況やさらには方向性の違いによる両者間の対立の表面化といった事態も想定されうる。そういった場合の意見の調整をいかに行うかが課題となるだろう。

また、意見の反映及びとりまとめのプロセスについても課題がある。

すなわち、部会においては、詳細で具体的な議論が行われているが、それらの内容が計画に反映されていないという印象が公募委員には強く残っていることから、とりまとめの際の事務局からの説明など、プロセスの面で検討の余地があるといえる。

審議会でも話し合われた具体的な提案が反映されていないという声については、総合計画における表現が、基本構想よりは基本計画がやや具体的になるものの、全般に抽象的になってしまうという計画のもつ性格によるものが影響している。また、会議での提案等を計画案に盛り込む作業は、策定チームや事務局で行っており、その過程に審議会委員が参加

していないことも影響しているものと思われる。

一方、この点は計画主体形成の問題として捉えることもでき、計画に対する合意を形成するためには、生活要求と計画要求の違いを住民に理解してもらい、計画する主体に少しでも近づいてもらうことが必要であり、そのための手法として、ワークショップなどを行い、住民と一緒にまちづくりの課題や内容を検証することで、計画主体に近づく⁸⁾。また、参加主体である住民の側に学習が必要である⁹⁾という事にもなるだろう。

4. 計画策定にあたっての専門家の関与

これまでみてきたように、審議の際のワークショップ手法の導入をはじめとした協議及び運営の手法、とりまとめにあたっての工夫など、専門家の助力に検討の余地がある。特に協議及び運営面では、全体会や通常の部会においても、よりいっそう自由な発想や意見を引き出すことが課題である。

そのため、専門家については、活発な議論とそれをとりまとめていくにあたってのファシリテーターとしての役割が求められている。具体的には、「参加型の協議手法を手引きすること」、「委員自らによる議論のまとめにあたって、サポートすること」などがあげられる。

第7節 まとめ

審議会充実型の事例として、胆沢町における計画策定の実態を分析してきた。胆沢町においては、前回の住民意見聴取型システムから審議会充実型システムへ転換した結果、システムがうまく機能し、住民参加が充実する結果となった。この背景となった要因について、整理してみたい。

胆沢町においては、これまでともすれば形式的な議論の場となっていた審議会において、全体の3割を公募委員とし、委員構成についても女性委員比率を37.5%（40人中15人）まで拡大促進することで、実質的な議論ができるように工夫し、活性化をめざしたわけである。結果的にみると、初めの段階において住民参加のプロセス設計が、十分なレベルまで検討されていたといえよう。この時点で、これまでも設置されてきた審議会を充実させる方向づけをし、職員による総合計画策定チームとの協働作業を念頭に置いたことが、その後のスムーズな運用につながった。また、公募委員の募集枠を中心に、これまで審議会に参加することの少なかった30-40代の女性を委員として選んだことは、審議の活性化に大きく影響した。

その運営にあたっては、部会形式（4部会）をとると共に、職員による調査策定チームを編成し、部会と協働で作業ができるように配慮した。また、第1回審議会において、計画検討案を事務局が必要以上に準備することに対する反発も生じたことから、自由に検討できる形に改めたため、実質的に委員が計画案の作成に関わる面もみられるに至った。その結果、審議終盤の第4回審議会の全体会においては、各部会長と他の部会の委員（共

に住民)が事務局や策定チームの職員抜きで、活発な議論を行う場面がみられるなど、従来の審議会での審議とは大きく異なった展開を見せるに至ったのである。

運営にあたっては、部会に分かれて行われた話し合いにおいてワークショップ形式の検討を行ったり、全体会においても机といすの配置に工夫を凝らしたりするなど、自由な雰囲気の中で意見を引き出すための工夫を行い、特に部会での議論については、公募委員からも一定の評価が得られている。ただし、全体会では、やはり発言が困難であったという声が目立った。

また、多数の提言をしたにもかかわらず、それら発言内容が計画に反映されなかったという印象も、特に公募委員には残る結果となった。これらのことから、会議の運営手法やとりまとめの進め方に課題があるという事ができ、そういった面で専門家の助力についても課題が残った。

また、今回は事務局が描いていたまちづくりの方向と審議会での検討結果が、大きく異なることがなかったため、問題化はしていないが、両者の意見が対立する場合もあり得るわけで、その場合は、より情報公開を進めると共に、より時間をかけて協働作業の検討を行うなど、何らかの工夫が必要とされる。

胆沢町の審議会充実型住民参加システムの事例から、一般公募委員と女性委員の比率を高め、運営方法にも工夫を凝らし、また職員の側にも策定チームを設置するという形でサポート体制を敷くならば、審議会での審議が活発となり、計画案を自ら作成し、委員同士が議論するという段階にまで至るという実態が明らかとなった。

第8章

住民意見聴取型システムにおける 住民参加の実態 岩手県・巻町における取組み

第1節 はじめに

・巻町においては、総合計画の策定に際し、住民参加を進めるため、「・巻町町づくり委員会21」を設置している。同委員会による提言書「くずまき町づくりビジョン」の検討は、住民の意思を計画に反映させるためのものであり、この住民参加型計画策定システムは、「住民意見聴取型」といえる。前回も同様に「住民意見聴取型」であったが、今回は、基本計画策定の段階において、役場庁内に設置された幹事会と・巻町町づくり委員会21との合同検討会の開催を加え、より住民が深く関わる方式に転換している。

第3章の東北地方全市町村を対象としたアンケート調査において、・巻町はその回答が詳細かつ具体的であったことから、「住民意見聴取型住民参加システム」を採用した事例として、・巻町を調査の対象として選定したものである。

なお、調査として、計画策定に関わった役場職員および住民委員を対象とする聞き取り調査（グループインタビュー方式）と関係資料の分析を行った。

第2節 岩手県・巻町の概況

1. ・巻町の概況

・巻町は、岩手県の北東部に位置し、県都盛岡市へ69キロメートル、盛岡地区広域市町村圏北部に位置している。人口は、8,725人（2000年国勢調査）、面積は435k㎡。かつて県北の交通の所要で宿場町として栄え、牛馬や木炭の産地で知られ、町の総面積の86%が豊かな森林資源に囲まれる酪農と林業の町として、また農林業生産拠点及び都市・農山村間交流体験拠点として、特色ある役割を担っている。

特に、酪農の歴史は古く、明治25年に乳牛が導入されてから今日まで111年余を経て、町ぐるみの酪農へのたゆまぬ努力が続けられ、東北一の“酪農の町”を誇っている。

・巻町では、現在4つの第三セクターで地域の活性化を図っており、その中心となる「社団法人・巻町畜産開発公社」は、日本一の公共牧場として、牛の飼育のほか、研修生受け入れ、宿泊施設、乳製品製造販売など多角的な事業を展開し、地元の人々の雇用の場となっている。また、農村のよさを実感できる施設を整備し、都市と農村の交流を図るグリーン・ツーリズムの拠点として、訪れる人に食品と命の尊さを教える「教育ファーム」への発展をめざしている。二つ目の第三セクターである「葛巻高原食品加工株式会社」は、山ぶどうを原料としたくずまきワインを生産している。三つ目の「株式会社グリーンテージくずまき」のホテル経営は、観光客のほか、隣接する総合運動公園を利用する運動部員などの合宿にも利用されている。四つ目の第三セクターである「エコワールドくずまき風力発電株式会社」の袖山高原にそびえる3基の風車は、新エネルギーを推進する町として町のシンボルタワーとなっている¹⁾。

2. ・巻町のまちづくり

まちづくりの基本理念として、「自然と人間の共生」を原点に「魅力的なくずまき高原楽農文化の町」をテーマに、将来像を設定してきた。なお、「楽農文化の町」とは、「100年の歴史をもつ酪農のさらなる発展とともに、新たな楽農文化を創造し、葛巻ならではのいきいきとしながら生活のできる町のイメージ。」としている²⁾。

また、「北緯40度 ミルクとワインとクリーンエネルギーのまち・・・巻町」として、大自然の魅力と山村文化が詰まった『エコ・ミュージアム（町丸ごと博物館）』をめざし、豊かな自然を守り、・巻町が持っている資源と機能を最大限に活用しながら、産業の振興、福祉や教育、生活環境の充実など、活力ある町づくりに取り組んでいる³⁾。

これまでの計画が、2002（平成14）年度に計画期間を終了することから、2001（平成13）～2002（平成14）年度の両年にわたり、新しい基本構想及び基本計画を策定した。

2004（平成16年）度の施政方針で、町長は、今後の町政運営にあたって、「地域の資源を宝に変えて 幸せを実感できる高原文化の町づくり」を標榜しながら、町民が持っている潜在能力をを十分に発揮し、お互いに役割を分担しながら、個性豊かで町全体が活力に満ち溢れるまちづくりをめざすとしている⁴⁾。

第3節 ・巻町におけるこれまでの総合発展計画の策定

表8-1は、・巻町の総合計画について、その経緯を示している。

これまで、・巻町では、1993（平成5）年度から2005（平成17）年度までの13か年を構想期間とする・巻町総合発展計画基本構想の下で、前期基本計画（1993～1997年度）、後期基本計画（1998～2002年度）を策定してきた。2002（平成14）年度に基本計画の期間が終了することから、2000（平成12）年度～2002（平成14）年度にかけて、・巻町総合計画の策定作業を行ってきた。

表8-1 ・巻町の総合計画

	・巻町総合発展計画		・巻町総合計画	
基本構想	1993～2002		2003～2015	
基本計画	1993～1997	1998～2002	2003～2007	2004～
実施計画	・・・ 毎年度計画（3年間のローリング方式）・・・			

資料：『・巻町総合計画基本計画』ほかより作成

図8-1は、前回の・巻町総合発展計画策定の住民参加システムを示している。

前回の・巻町総合発展計画策定にあたっては、町民による「町づくり委員会」を組織している。この委員会では、新たな地域イメージづくりをめざし、統一的なイメージの発信

をめざし、職員と住民の参画を求め、イメージの集約を行ったものである。検討にあたっては、全国からのイメージ調査として、農用地開発公団の職員、県の職員等を対象に今のイメージ、将来のイメージを調べた。また、まちづくり委員は勉強会やグループに分かれての研修を行い、その結果を議論して、計画へ反映させるための提言「・巻町の“新しいイメージ構築”に関する提案」を1992（平成4）年3月に作成し、事務局に提出している。

事務局では、その内容を受けとり、提言内容を参考に計画案（基本構想、基本計画）をとりまとめ、それが審議会での審議にかけられるというプロセスを採用した。

なお、今回と同じ専門家（コンサルタント）が入り、自主的な検討や研究を進めていく際の方向付けといった支援を受けている。

また、審議会では、事務局から提示された検討案に基づいた審議を行い、諮問に対する答申案として提示する形式であった。

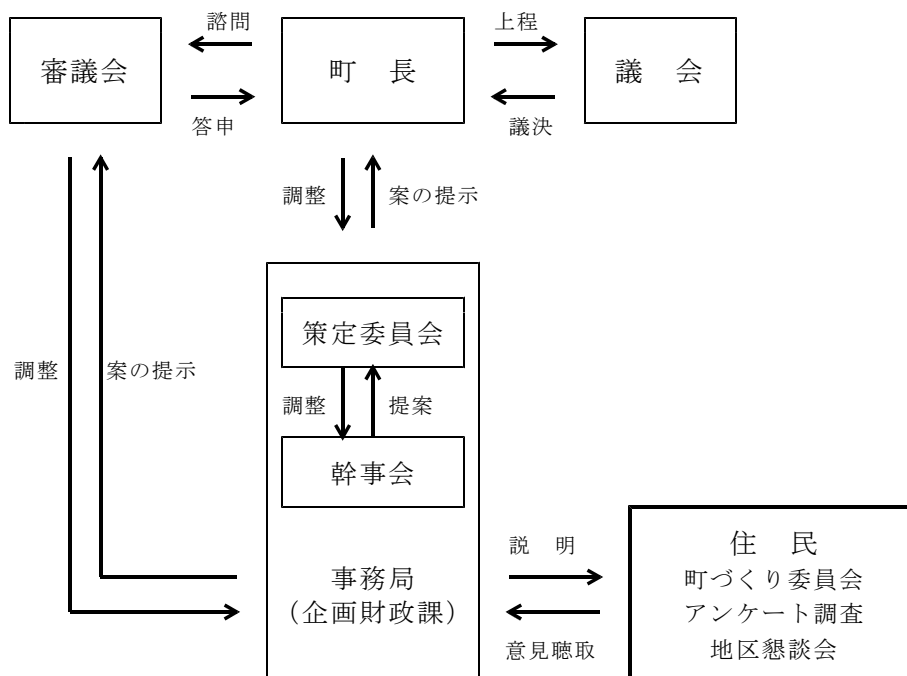


図 8 - 1 ・巻町総合発展計画の住民参加システム(1992)

第 4 節 ・巻町総合計画策定の状況

1. ・巻町総合計画の策定体制

図 8 - 2 は、今回の・巻町総合計画策定の住民参加システムである。

・巻町では、今回の計画策定にあたって、新たに「・巻町町づくり委員会21（以下、町づくり委員会）」を設置した。町長が定めた「・巻町町づくり委員会21」設置要項では、「委員会の委員は、町づくりに関心が高く熱意のある町民等のうちから町長が任命する」とされ、町民を対象に委員の一般公募が行われた。同委員会では、コンサルタントも関わる中で、アンケート調査や視察等を行い、提言書「くずまき町づくりビジョン」のとりま

とめを行っている。

この提言書の内容をふまえて、事務局で計画素案を作成し、庁内策定委員会及び幹事会において細部の協議と調整が行われた。また、計画素案は、審議会での審議され、調整されるという流れである。

この住民参加システムは、前回同様に「住民意見聴取型」に分類されるものである。しかし、今回の策定では、計画段階に住民の参加を促し、まちづくりの展開につなげていくという役場事務局のねらいで、基本計画策定の段階において、幹事会と町づくり委員会の合同検討会の開催を加え、より住民参加型の計画策定スタイルへの転換を図っている。この点が前回と質的に異なっている。

策定委員会幹事会と町づくり委員会との合同検討会は、一度だけであるが開催されており、この点を考慮すると、「住民意見聴取型」住民参加システムではあるものの、事務局検討案（計画素案）を検討する段階に住民が参加する「事務局参加型」の要素を一部有しているといえる。

ただし、・巻町町づくり委員会21は、庁内組織として位置づけられるものではなく、あくまでも、住民の意見を取りまとめる場として、設置されたものである。そのため、住民意見の計画案への反映に関しては、制度的な担保がなく、この点が事務局参加型と性格が大きく異なっている。

なお、・巻町町づくり委員会21の事務局は、企画財政課に置かれている。

表8-2は、町づくり委員の構成を示している。委員は町民21人で構成され、その職業をみると、およそ1/3を商工業関係が占め、それ以外では、団体や第三セクターの等の職員、農業、地方公務員、自営業などとなっている。

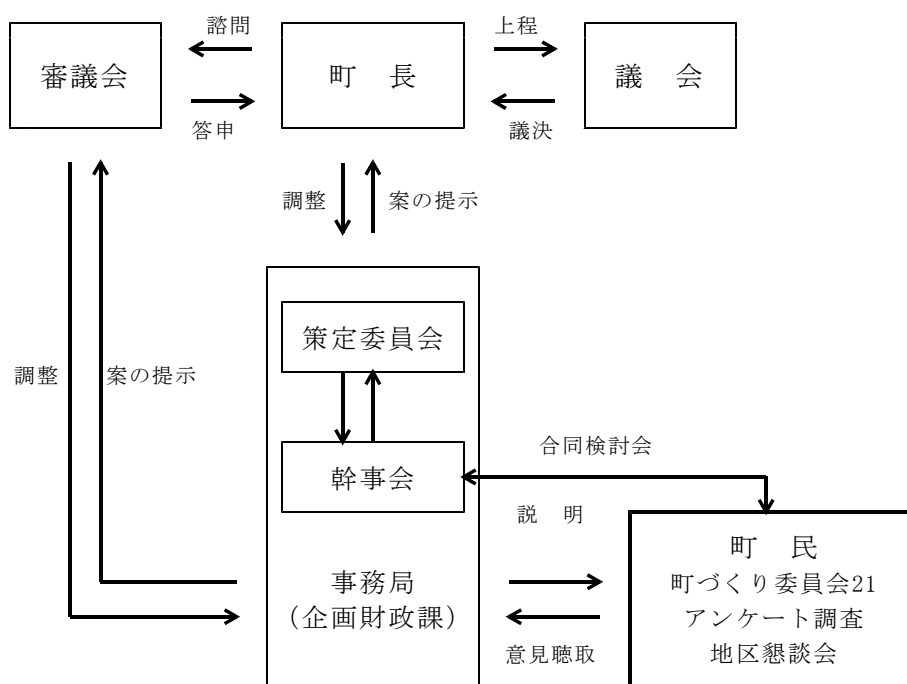


図8-2 ・巻町総合計画の住民参加システム(2002)

表 8 - 2 ・ 卷町づくり委員会21の委員構成

職 名	所属部会	氏 名	地区名	職業・勤務先
委員長	産 業	Y・E	新 町	商業（書店）
副委員長	人づくり	N・I	茶屋場	地方公務員
委 員	人づくり	J・S	小屋瀬	土木建設業
〃	人づくり	K・S	新 町	学校嘱託員
〃	人づくり	T・K	星 野	J A職員
〃	人づくり（部長）	S・T	下 町	自営業（アパート貸業）
〃	人づくり	T・T	正 路	森林組合職員
〃	人づくり	H・T	中 村	第三セクター職員（畜産開発公社）
〃	産 業	M・O	境の沢	第三セクター職員（宿泊観光施設）
〃	産 業（部長）	K・K	下 町	商業（文具・スポーツ用品店）
〃	産 業	T・M	新 町	歯科医院
〃	産 業	M・H	小苗代	地方公務員
〃	産 業	H・O	下冬部	商業（商店）
〃	産 業	H・N	中 村	農業
〃	生 活	K・E	新 町	印刷業
〃	生 活	R・K	田の沢	商業（クリーニング店）
〃	生 活（部長）	H・K	小苗沢	商業（呉服店）
〃	生 活	H・K	小苗沢	畜産（人工授精師）
〃	生 活	T・S	田の沢	第三セクター職員（ワイン工場）
〃	生 活	H・T	田 代	商業（酒飯店）
〃	生 活	S・T	中 村	農業

資料：提言書『くずまき町づくりビジョン』くずまき町づくり委員会21より作成

2. ・ 卷町総合計画策定の経過

表 8 - 3 は、 ・ 卷町総合計画の主な策定経過を示している。

・ 卷町総合計画の策定にあたっては、 ・ 卷町町づくり委員会21による提言書「くずまき町づくりビジョン」の検討ととりまとめが行われ、それを受けた策定委員会と幹事会における検討が繰り返されている。基本計画の検討の段階では、前述のように、計画段階に住民の参加を促し、まちづくりの展開につなげていくという役場事務局のねらいで、幹事会と町づくり委員会の合同検討会を開催している。

また、これらの検討が行われると同時に、2002（平成14）年5月には、第1回審議会が開催され、第2回審議会（同11月、基本構想諮問）、第3回審議会（同12月、基本構想答申）の審議など、事務局から審議会への案の提示と事務局および策定委員会等での調整が行われた。その後、2003（平成15）年3月の第4回審議会（最終回）では、基本計画（案）が諮問・答申されている。

以下、 ・ 卷町総合計画策定の経過をみていきたい。

委員会の設置にあたり、2000（平成12）年8月、委員の一般公募を行っている。21人の公募に対して、16名ほどの応募があり、残りの5名は、事務局から依頼したという。その後、2000（平成12）年12月から2002（平成14）年2月にかけて、一年間かけて、全12回の会議を行い、提言書「くずまき町づくりビジョン」（2002年3月）を作成した。

同委員会の第1回の開催にあたっては、町長が出席し、「夢を語る」としてまちづくりの方向性に関する講話を行っている。また、カードを用いたKJ法による課題等の抽出作業を行い、その後、委員が「人づくり」、「産業」、「生活」の3部会に分かれている。

第2回では、「農山村を取り巻く時代動向及び町づくりプランについて」と題するコンサルタントの講演のあと、前回の計画策定時に作られた「イメージ検討委員会報告書」についての評価とディスカッションを行った。

以後、講師を招いた講演会や部会の設置、町民アンケート調査の実施、町内視察、町外視察などを経て、それぞれの部会においては、分野別の課題や問題点、今後の方向性やあり方など、繰り返し議論している。会議にあたっては、参加者の意見を引き出すように、事務局が準備と運営を進めた。

終盤の第9回では、各部会での検討内容の報告会を行い、検討結果に基づき、第10回～第12回の3回にわたって、提言書として「くずまき町づくりビジョン」の検討ととりまとめを行っている。

策定委員会及び幹事会では、提言書「くずまき町づくりビジョン」の内容を活かして、基本構想及び基本計画が検討され、事務局によって計画素案がとりまとめられている。

その過程で、提言書の内容を計画に反映させるため、庁内組織である幹事会と町づくり委員会の合同検討会をおこない、ワークショップ形式で意見を交換している。このような進め方に、今回の特徴がある。

この日の協議の結果、「地域の資源を宝に変えて幸せを実感できる高原文化の町」が地域の将来像として設定されることとなった。

計画内容を審議する審議会は4回開催されている。審議会は、各種団体の代表等からなる基本的に従来型の委員構成と運営の仕方である。・巻町では、町づくり委員21名中4名は審議会委員を兼ねている。

また、地区座談会は、町内の各地区において開催されているが、そこで住民から出された声は、行政への要望が主であり、計画への直接的な反映は難しいものであった。

なお、住民を対象として行われたアンケート調査の結果については、事務局段階で、計画の全体的な方向付けの際の参考にされている。

表 8 - 3 ・ 卷町総合計画の主な策定経過

年月日	委員会・審議会の開催等
2000/12/13	第 1 回町づくり委員会21
2001/01/23	第 2 回町づくり委員会21
02/24	第 3 回町づくり委員会21
03/26	第 4 回町づくり委員会21
04/26	第 5 回町づくり委員会21
05/28	第 6 回町づくり委員会21
06/04	全世帯対象アンケート調査（～07/04）
06/21	第 7 回町づくり委員会21（人づくり，産業，生活 3 部会設置）
07/	各部会討議（～10/）
09/13	第 8 回町づくり委員会21
09/27	人づくり・生活部会研修視察（福島県飯舘村，岩手県東和町）（～09/28）
10/18	産業部会研修視察（山形県鶴岡市，宮城県丸森町）（～10/19）
11/01	第 9 回町づくり委員会21
12/05	第10回町づくり委員会21
2002/01/23	第11回町づくり委員会21
02/20	第12回町づくり委員会21
03/26	提言書「くずまき町づくりビジョン」提出
05/29	第 1 回審議会
06/03	第 1 回策定委員会
06/14	第 1 回幹事会
06/27	町政懇談会（～06/28）
07/17	第 2 回幹事会
08/02	町政懇談会
08/05	第 3 回幹事会
08/23	第 4 回幹事会（幹事会町づくり委員会21合同会議）
09/26	第 5 回幹事会
10/08	第 6 回幹事会
10/15	第 2 回策定委員会
10/21	第 3 回策定委員会
10/23	基本計画：部門別計画策定依頼（各課）
11/26	第 2 回審議会（基本構想諮問）
12/06	第 3 回審議会（基本構想答申）
12/18	町議会全員協議会（基本構想について）
2003/01/16	町議会全員協議会（基本構想について）
01/24	町議会提案・議会議決
02/14	各課部門別計画とりまとめ
02/14	各課部門別計画・主要事業ヒアリング（～02/24）
02/27	第 7 回幹事会
03/04	基本計画各課調整（～03/14）
03/20	第 4 回策定委員会（基本計画（素案）について）
03/25	第 4 回審議会（基本計画（案）諮問・答申）

資料：・ 卷町企画財政課資料，提言書『くずまき町づくりビジョン』くずまき町づくり委員会21より作成

3. 計画への住民意向の反映状況

表8-4は、・巻町総合計画への住民意向の主な反映状況を整理したものである。

・巻町総合計画基本構想では、町の将来像として、目指す姿を「1. 町民の参画により、可能性をひらく町」、「2. 地域の資源を宝に変えて、町民の暮らしと仕事を支える町」、「3. 一人ひとりの町民が幸せを実感できる町」とし、「地域の資源を宝に変えて幸せを実感できる高原文化の町」を掲げている。また、まちづくりの視点として、「健康」、「環境」、「交流」の3つを挙げている。その上で、町の基本目標を「安心して暮らせる町」、「自然とともに生きる町」、「ひと・文化・交流で元気になる町」、さらに「幸せ実感のしくみづくり」としている⁵⁾。

基本構想の中で、まちづくりの課題と役割に「くずまきまちづくり委員会21の6つの提言」として、提言内容がそのままの形で盛り込まれている点特徴的である。

幹事会による計画検討の段階では、第4回の会議に際して、町づくり委員会のメンバーが参加して合同会議を行い、KJ法を用いたワークショップ形式で提言内容に関する意見交換を行っている。その結果、基本構想のレベルで、町づくり委員会からの意見が反映される形で内容がとりまとめられている。

前述の通り、この日の協議の結果、「地域の資源を宝に変えて幸せを実感できる高原文化の町」が地域の将来像となり、それに沿って基本目標が設定されている。基本目標の下に、施策の大綱が体系づけられており、上記6つの提言とあわせ、計画の骨格部分に町づくり委員会の意向が反映される結果となった。なお、「施策の大綱」では、全29項目中、6つに反映が確認された。

・巻町のシステムは、前述の通り、庁内組織とは別に町づくり委員会を設置して運営するタイプである。町づくり委員会の提言はあくまでも事務局で計画案を検討する際の参考という位置づけであり、システム上、提言内容反映の保証はない。住民の自由な意見を引き出し、提言としてのとりまとめと計画への反映をねらったシステムであるが、計画案の策定と調整は、あくまで役場事務局、策定委員会及び幹事会であり、町づくり委員会の担当ではない。

しかし、幹事会と町づくり委員会による合同会議を行った結果、提言書にとりまとめられた住民意向が、まちづくりの課題と役割や将来像、基本目標など、基本構想の骨格となる部分に反映されることとなった。

なお、前述の合同会議で検討したのは基本構想であり、基本計画および実施計画レベルでは、基本構想を通じた間接的な反映に止まっている。

全体の反映状況は、まちづくり提言として体系的で網羅的なものが提示され、計画の骨格部分に反映されることとなったことから、前述（第6章）の事務局参加型システムを採用した安代町の事例と比べ、より目立つものとなっている。

表 8 - 4 ・ 卷町総合計画への住民意向の主な反映状況

項 目	反映内容
序章 計画策定の目的と方針	
第1 計画策定の背景と目的	■
第2 計画策定の基本姿勢	○心の豊かさ, 資源探求, 資源循環
第3 計画の性格	■
第4 計画の構成と期間	■
第1章 現状と課題	
第1 環境と条件	■
第2 まちづくりの課題と役割	◎・卷町町づくり委員会21の提言
第2章 町の将来像	
第1 町の目指す姿	○町民参画 ○地域資源の活用 ○幸せの実感
第2 まちづくりの視点	○健康, 環境, 交流
第3 主要指標	■
第3章 町の基本目標	○幸せ実感のしくみづくり
第4章 施策の大綱	
第1 安心して暮らせる町	○子育て環境の充実
第2 自然とともに生きる町	○地域エネルギーの活用 ○酪農の振興 ○乳製品等のブランド化
第3 ひと・文化・交流で元気になる町	○交流人口の拡大
第4 幸せ実感のしくみづくり	○コミュニティ主体の起業支援
第5章 計画の推進	
第1 協働によるまちづくりの推進	○町民自らがまちづくりに参加
第2 行財政運営の合理化	■
第3 広域行政の推進	■

資料：『・ 卷町総合計画基本計画』, 事務局・委員聞き取り調査結果より作成

凡例 ◎: 提言内容が計画書にそのまま掲載されたもの

○: 合同会議(WS)の結果が反映された内容

■: 反映が確認されなかった事務局提案の内容

4. 町づくり委員会の委員からの評価

表8-5は、・巻町町づくり委員会21の委員を対象とした聞き取り調査の結果である。

委員会での議論と提言内容および住民と町役場との協働の推進等についての委員の声は、以下のとおりである。

これまで、農協や商工会など組織単位、分野別の集まりはあったが、今回の町づくり委員会は、普段顔をあわせることの少ない個人を主体とした異業種の交流の場となった。特に女性にとっては、貴重な機会といえ、町づくり委員会が住民参加の場として有効な場であったとしている。

また、計画内容については、話し合いの過程では多様な意見があったものの、計画書になると、自分たちの言葉と違う言葉でまとめられてしまう。あるいは、各分野のバランスに配慮しすぎて、検討段階での熱気が感じられなくなったという指摘がある。

さらに、町づくり委員会の活動は、行政だけでできないことをこれから自分たちで何とかしたいと考えるきっかけとなり、計画策定作業に関わった後、役場職員等をのぞく委員メンバーにより「ひとねっとクラブ」を立ち上げたという。

町づくりのためには、町民間の横のつながり、風通しをよくする必要があるが、町づくり委員会は貴重な場であったとし、普段から、まちづくりを話題にしたような固い話ができる継続的な場として、「ひとねっとクラブ」を位置づけている。ただし、実際やってみて、調整役の不在を感じ、人と人、アイデアとアイデアをつなぐ必要があり、「ひとねっとクラブ」は、それらをめざしているとしている。

表 8 - 5 ・ 卷町町づくり委員会21の委員を対象とした聞き取り調査の結果（概要）

氏名等	項目	主な発言要旨
H・E 50代, 男性, 産業部会	委員会での 議論と提言 内容につい て	<ul style="list-style-type: none"> ・計画は作られたが、描いた餅にならないようにと願っている。 ・平成4年の時もそうだったが、いろいろな意見があったはずだが、計画書になると、まとまってしまう。 ・コンサル（アドバイザー）のまとめ方が、自分たちの言葉と違う。 ・まちづくり委員会での検討は、最初の数回は、カードを用いたKJ法による作業を行った。その中で具体的に出てきなことについて、3グループに分かれ、個別の内容について、議論を深めた。最終段階で、全体で検討した。 ・毎回の参加者数は、15人くらいであった。 ・男性はそうでもないが、女性の参加の場が少ないので、もっと場を。
	協働の推進 について	<ul style="list-style-type: none"> ・基本計画検討段階では、3つのグループで、それぞれの分野の係長と議論し、提言の内容を直接ぶつける機会があった。この点が前回と大きく異なっている。 ・計画づくりのプロセスに関わったことで、まち全体への関心など、まちづくりへの契機となったと思われる。 ・まちの施策は協働がキーワード、ハードからソフトへ、といっても、ソフトづくりを実際に誰がやるのか。行政だけでは無理だし、民間だけでも難しい。資金も含めて、どう進めるか。 ・事業を進める受け皿として、「ひとねっとクラブ」は大事な存在と考えているが、行政にも頑張ってもらいたい。 ・行政の担当者も、計画期間中（たとえば五年間）継続して残ってほしい。
S・T 40代, 女性, 人づくり部会	委員会での 議論と提言 内容につい て	<ul style="list-style-type: none"> ・提言書の内容は、検討段階での熱気が感じられなくなったものという印象がある。 ・つまり、とりまとめに当たっては、各分野間のバランスを重視するというのではなく、もっと濃淡あるものにしてほしかった。 ・委員会で議論したことについて、行政だけでできないことも少なくなく、限界を感じていた。
	協働の推進 について	<ul style="list-style-type: none"> ・これまで、農協や商工会など組織単位、分野別の集まりはあったが、今回は普段顔をあわせることの少ない個人を主体とした異業種の交流の場となった。特に女性にとっては、貴重な機会といえる。 ・町づくり委員会の活動の後、行政だけでできないことをこれから自分たちで何とかしたいと考え、「ひとねっとクラブ」をたち上げた。役場職員等をのぞく委員のメンバーで構成している。人数は約15人。 ・横のつながり、風通しをよくする必要がある。普段は、まちづくりを話題にしたような固い話ができる場が少ない。委員会も「ひとねっとクラブ」もそういう点で非常によい機会である。 ・「ひとねっとクラブ」の活動は、一年ほどになるが、多彩な顔ぶれのいろいろなアイデアがでて、まとめていくことが容易ではない。 ・実際やってみて、確かに意見はおもしろいが、調整役の不在を感じる。人と人、アイデアとアイデアをつなぐ必要がある。それを「ひとねっとクラブ」は、めざしている。 ・何でも行政ではなく、自ら行う部分も必要と感じている。「自分たちで創る」ということを大事にしたい。その場合、自分たちで何がほしい、何が必要かを考えていくという姿勢や能力が求められる。 ・現在の「ひとねっとクラブ」でも、若い女性の参加は少なく、商品開発の提言などを若い人の力を借りて進められればと考えている。 ・今後の議論では、30-40代が加わった活発な議論、Uターン組など、外の目を持った人々の関わりが大事と考える。

注) 属性は氏名・年齢・性別・部会の順、聞き取り調査の結果より作成

第5節 ・巻町における総合計画策定の特徴

・巻町の事例は、「住民意見聴取型」であり、提言内容の反映は限定的なものとなる可能性もあった。しかし実際には、計画の骨格部分に反映される結果となった。この住民参加システムについて、以下、特徴を整理する。

1. 住民からの提言を反映させるための運用の工夫

これまで、住民からの提言を計画案に反映させる仕組みがなく、提言内容はあくまで参考程度の扱いであったが、今回は住民意向をより反映させるため、幹事会の検討に際し、町づくり委員会のメンバーとのWS手法を用いた合同検討会を行い、提言内容に関する意見交換の実施による住民意向の反映を図っている。なお、参加した役場職員は、普段庁内で議論するときとは異なった発想や意見があり、刺激となったという感想を述べている。

この結果、提言内容の共通理解が拡がり、基本構想部分への反映が深まる結果となった。ただし、幹事会での計画検討段階における町づくり委員会の関与は、この時だけに限定されたものとなっている。

2. 参加型会議の運営や視察の実施

町づくり委員会は、全12回開催されている。開催にあたっては、初めの回に、カードを用いたKJ法による課題等の抽出作業を行っている。その後、委員全員が「人づくり」、「産業」、「生活」の3部会に分かれ、それぞれの分野別に各部会において、課題や問題点、今後のあり方についての掘り下げた議論をしている。会議の運営にあたっては、初回のKJ法をはじめ、事務局が参加型となるように準備をするなど、工夫が凝らされた。

また、各部会のテーマに沿って、部会ごとに先進事例の視察を実施しているが、これによって、委員の相互交流や力量アップが図られている。

なお、委員会の運営にあたっては、前回と同じコンサルタントがアドバイザーとして加わっており、そのことによって住民参加の継続的な取り組みが可能となっており、プラスの方向に作用したものと思われる。

3. 担当者による運営のサポート

これまで、・巻町では、住民活動の推進・促進に取り組んできた経緯があり、現在は町の将来を見据えた世代間の引き継ぎを含め、活動活発化をどう促すかという点に留意している姿勢が窺える。

また、全12回の町づくり委員会の運営にあたっては、資料の事前準備やワークショップ方式による協議の準備など担当者らがサポートを進め、ワークショップ手法を習得しながら、自らが運営に携わるなど住民参加を促す積極的な対応を行っていることは、重要な要素となっている。

4. 首長の積極的な姿勢

計画策定にあたり、町長は住民との協働をキーワードに掲げており、一般公募委員により・巻町町づくり委員会21を設置しただけでなく、町民の自由な意見やアイデアを引き出すために、第1回町づくり委員会では、町長自身が「夢を語る」として講話を行い、町づくりの理念や方向性について直接委員に訴える機会を持っている。こういった積極的な姿勢が、委員会活動の活発化を促している。

5. 住民における経験の蓄積

前回の計画策定時の経験をはじめ、これまでも住民参加型の活動があり、それを通して町全体を視野におき、建設的な考えを持った人材が育っている。また、今回の町づくり委員会での提言を検討する一連の経験を通じて、住民の意欲と能力が高まりをみせている。

その結果、「くずまき町づくりビジョン」のとりまとめ後、町づくり委員会のメンバーはその蓄積した経験を活かす格好で、地方公務員等の若干名を除き、町づくりのNPOである「ひとネットクラブ」を設立して、提言内容をさらに深め、自ら実践する方向で活動を進めるに至っている。

6. 公募による人材の掘り起こし

委員の公募では、およそ8割の応募があり、残りの21名に満たない部分の委員を声かけにより加えている。その際、すでにこれまで何らかの活動に関わっている人に加えて、地域における日頃のネットワークを活かし、潜在的に力を持ったと思われる人にも声をかけ、活動の機会を提供しているという。

このような声かけが可能であるのは、小規模自治体の特性といえるが、日常的な役場と住民との密接な関係を活かし、人材の掘り起こしを進めている。その結果、まちづくり委員は、40代を中心に20代～60代の幅広い年齢で、農業、商業者、団体職員や地域での青年会役員など、多彩な構成となり、活発な議論が行われることとなった。

第6節 ・巻町における住民意見聴取型システムによる計画策定の課題

1. まちづくり条例等の制定

今回の策定プロセスでは、基本計画検討段階において、庁内組織である幹事会と町づくり委員会21との合同会議が行われ、意見交換があったことから、提言だけで終わる結果にはならなかった。しかし、町づくり委員会はあくまでも事務局の外にあることから、果たすべき役割や位置づけに限界がある。今回のような提言するまたは意見を述べるというレベルに止まらず、提案が事務局案に反映されるようなしくみづくりや計画策定後の住民参加など、今後に向けては、まちづくり条例等を制定し、一定の位置づけを図ることが必要であろう。

2. 住民及び職員の力量アップ

今回の町づくり委員会21の運営をとおして、担当職員が実践の中でノウハウを体得したものであるが、他課の職員も含めて、住民参加に関する意識啓発を図ると共に、参加型の協議手法の習得など、一層のスキルアップが望まれる。

住民についても経験の蓄積が進んだものと思われるものの、今後のまちづくりにあたっては、行財政の状況や新しい制度、事業など、学習すべきテーマは多い。提言が施策に反映されるためにも、また施策に対して的確なアイデア提言を行うためにも、学習は、不可欠であろう。

3. 多様な参加機会の創出

町づくり委員会21のメンバーによる計画策定への関与の度合いが深まっており、また、アンケート調査や地区座談会と相まって、参加機会の多様化が進んできている。ただし、同委員会のメンバーは限られており、未だ一部の参加に止まっているという見方ができる。

今後は計画策定に止まらず、計画の実施状況や結果の評価など、プロセス全体への参加も含めて、関与の深化を図ると共に、一層の参加機会拡大を検討する必要がある。

4. 議会との役割分担

今後、まちづくり条例等によって町づくり委員会を位置づける場合に問題が顕在化するものと思われるが、議会との棲み分けや役割分担のあり方について、議論をしていく必要がある、今後の課題となるだろう。

第7節 まとめ

住民意見聴取型システムを採用した事例として、・巻町における策定の実態を分析した。その結果、前回と比較して住民意見聴取型が十分に機能し、住民参加がより充実したことが明らかとなった。その背景となった要因について、以下、整理する。

・巻町においては、町長が定めた「・巻町町づくり委員会21」設置要項にもとづき、「委員会の委員は、町づくりに関心が高く熱意のある町民等のうちから町長が任命する」とし、町づくり委員会の委員を一般公募し、広く人材を掘り起こした。このような公募ができるのは、これまで、住民参加を積み重ねてきた結果といえる。

事務局での計画作成に先立って、計画を検討する段階に住民の参加を促し、まちづくりの展開につなげていくという役場事務局のねらいで、1年間かけて12回の会議を行い、提言書「くずまき町づくりビジョン」（2002年3月）を作成した。

この提言書の内容を活かして、役場庁内に設置された策定委員会及び幹事会で、基本構想及び基本計画が検討され、事務局によって計画案がとりまとめられている。

また、基本計画の検討段階においては、幹事会と町づくり委員会の合同検討会をワークショップ形式で行うことで、住民の意向の計画への反映をめざし、より住民参加型の計画

策定スタイルへの転換を図っている。この点が、前回と比べ、大きく異なっている。

前は、町民による町づくり委員会を組織し、そこでとりまとめた提言を参考に事務局が計画案を作成し、審議会での審議にかけるという進め方であったが、今回のような幹事会と町づくり委員会との合同検討会を行っていない。今回の試みは、住民意向の計画への反映の点で、大きな意味を持つこととなった。

町づくり委員会は、庁内組織として位置づけられるものではなく、住民の意見をとりまとめる場として、設置されたものであり、意見反映の担保がなかったものの、事務局を企画財政課に置き12回の運営を進めると共に、上記合同検討会を開催することで、計画への一定の反映が実現している。

提言の内容については、基本構想の中で、まちづくりの課題と役割に「くずまきまちづくり委員会21の6つの提言」として、提言内容がそのままの形で盛り込まれている。幹事会との協議の結果、「地域の資源を宝に変えて幸せを実感できる高原文化の町」が地域の将来像となり、上記6つの提言とあわせ、計画の骨格部分に町づくり委員会の意向が反映される結果となった。ただし、提言内容が盛り込まれたのは基本構想が主で、基本計画部分については、趣旨をふまえた形で庁内検討によって作成されている。

この背景には、ワークショップを中心とした12回の会議により意見を引き出した担当事務局の姿勢や、町民との協働を具現化しようとした町長の意識、そしてこれまでの実践に関わってきた住民の力量など、複合的な要素が関わっている。また、前回及び今回の町づくり委員会の活動を支援した外部専門家（コンサルタント）の存在も、重要な要素であったと思われる。

・巻町の事例からは、庁内検討組織ではなく、外部に町づくり委員会を設置して提言をまとめた場合であっても、首長や担当事務局の姿勢、経験を積んだ住民の参加、外部専門家の支援等を背景に、庁内検討組織とのワークショップ形式の意見交換の場を設置したことで、住民意向の反映をある程度実現することができるということが明らかとなった。つまり、住民意見聴取型であっても、運用の仕方によっては、住民意志を反映した計画づくりが可能であるということである。

ただし、外部に設置した町づくり委員会は、あくまでも事務局の外に位置づけられるものであり、直接的な意見の反映には限界があることを付け加えておきたい。

第9章

3システム統合事務局参加型システムに おける住民参加の実態 東京都三鷹市における取組み

第1節 はじめに

これまでの研究の中で、検討案の作成段階に住民が関わることから、「事務局参加型」が最も住民意向をダイレクトに反映することができるシステムであると考えてきた。ただし、「事務局参加型」では、計画素案までを住民参加型で作成しても、それが審議会で審議される際に、または庁内での検討時に、修正される可能性があり、その場合の調整作業が課題であることを明らかにした。

そのため、これらの課題をクリアしている事例を調べる必要があり、町村部のもっとも進んだ事例を調査することが望ましいが、現状では適切な事例が見あたらず、以下の理由から、都市部の三鷹市を調査・分析の対象に選んだ。

三鷹市の場合、審議会を廃止しその機能を市民による検討組織に持たせること、また庁内での検討結果を説明するなどのフィードバックを行うことで、課題に対応している。

また、後述の通り、三鷹市においては、1970年代より、住民参加の取り組みが行われ、その経験が蓄積されてきており、その中に、他の自治体で住民参加を進める際の参考となるものが見いだせる。

さらに、同じ「事務局参加型」に分類されるシステムを採用している場合でも、個々の状況を比較すると、参加の技術、かける手間の面でも差があり、三鷹市の先駆性が際立っている¹⁾。

そこで、本章では、三鷹市の総合計画策定における住民参加システムに注目し、3つの類型分けの観点から、実態を分析することを通し、町村部でこのような住民参加システムを適用する場合に必要な諸条件について、また、町村部にはそのまま適用することができない三鷹市固有及び都市特有の条件について、有効な知見を得ることを目的としている。

なお、調査として、計画策定の関係者として市役所職員やコミュニティ協議会役員等を対象とした聞き取り調査を実施すると共に、関連論文や報告書、計画書、広報誌など関係資料の分析を行った。

第2節 東京都三鷹市の概況

1. 効率的で開かれた自治体

三鷹市は、東京の23区の西に隣接する人口約17万人の都市である。市の面積約16k㎡のうち、住居系の用途地域が9割を占める典型的な住宅都市である。住民参加や行財政改革等の取り組みで全国的に知名度が高く、全国の地方自治体を対象に行われた「効率的で開かれた自治体」調査において全国第1位となっており、行財政の効率化に関するレベルが極めて高い。これは、日本経済新聞社が1998（平成10）年に行った調査で、全国618市と特別区23区が回答し、三鷹市が第1位となったもので、その結果について、行政の革新度の評価は三鷹市が最も高いとされている²⁾。

2. コミュニティー行政からまちづくりプランまで

三鷹市には7つのコミュニティ住区があり、それぞれに住民協議会が組織され、1970年代半ばより整備されてきたコミュニティ・センターの管理運営とセンターを拠点とした活動を推進してきた。

1970（昭和45）年に当時の西ドイツを視察した鈴木市長は、コミュニティ・センター建設によるコミュニティ施策の導入・展開を基本とし、1971（昭和46）年、三鷹市第2次中期財政計画にコミュニティ・センター構想を盛り込み、1974（昭和49）年には三鷹市のコミュニティの理念と住民管理方式が明文化されたコミュニティ・センター条例を制定した。なお、第1号として、大沢コミュニティ・センターが開館している³⁾。

各住民協議会は、第一次基本計画に基づき、住区内の生活環境診断を行い、現況値と希望値を把握するコミュニティ・カルテについて、1979（昭和54）年より、とりまとめを行っている。コミュニティ・カルテは、三鷹市独自の市民参加手法で、地域の生活環境に関する実地調査やアンケート調査などを住民自らの手で行い、その結果をもとに市への要望・意見を提出するものであった。

1987（昭和62）年より、第二次基本計画策定に際しては、ソフト面だけでなく、公園整備等のハードにおいてもモデル事業案を策定するまちづくりプランに取り組んだ。まちづくりプランは、コミュニティ・カルテの発展形態として、基本構想等に市民の提案を反映させるという目的で、昭和63年から平成元年にかけて実施され、地域のまちづくりに関するモデル事業案などの提案を行っている⁴⁾。

同プランでは、1997（平成9）年、新川中原地区において、住民参加型による丸池復活プランづくりが行われ、その後の整備が進んでいるほか、この前後に、井の頭手のひら児童遊園の改修プランづくり（1996（平成8）年）や高山小学校の学校建て替えプランづくり（1998（平成10）年）などが、住民参加方式で進められてきた。

3. 白紙からの市民参加

このような一連の住民参加の取り組みの後、1999（平成11）年には、第三次基本計画策定に向けた「白紙からの市民参加」の取り組みが始まっている。これは、まちづくり研究所（後述）による市長への提言に基づき、取り組まれたものであった。

清原（2000）は、市制50周年の記念誌の中で、近年特に注目されている施策として、これらの不十分な点も含めて公平な視点から、分析を行っている⁵⁾。

第3節 三鷹市におけるこれまでの総合計画の策定

表9-1は、三鷹市における総合計画の策定の経緯について、整理したものである。

三鷹市の総合計画基本計画は、1978（昭和53）年に第一次基本計画、1990（平成2）年には第二次基本計画、2001（平成13）年に第三次基本計画が策定されている。基本計画は、基本構想と同じ計画期間とし、中間年などに改訂計画を策定してきた。

これまでの計画策定の経過をふまえ、一條（2000，2003）は、三鷹市基本構想・第三次基本計画策定過程における新たな市民参加について、「コミュニティ・カルテ」（第一次）や「まちづくりプラン」（第二次）等の実践的な蓄積に基づくことを論じている⁶⁻⁷⁾。

表9-1 三鷹市の総合計画（基本構想・基本計画）

区 分	第一次基本計画	第二次基本計画	第三次基本計画
基本構想	1975年3月議決～1990	1990年11月議決～2000	2001年9月議決～2015
基本計画	1976～1990 (改訂計画86～90)	1991～2000 (改訂計画96～00)	2001～2010 (ローリング/4年ごと)

資料：『三鷹市基本構想・第3次基本計画』ほかより作成

1. 第一次基本計画

図9-1は、三鷹市第一次基本計画の住民参加システムを示している。

第一次基本計画は、1975（昭和50）年3月に議決された基本構想に基づき策定された。検討にあたって、無作為抽出した市民2,500人を対象とした「市民意向調査」や町内会やPTAなど959団体を対象とした「団体意向調査」を実施している。また、外部機関による「市政診断」や職員が分析した「現状と課題の把握」の結果などにもとづき、計画素案を作成している。また、「まちづくり市民会議」は、各団体や地域代表ら57人により構成され、審議機能を有している。一方、「策定委員会」は、担当部課長等による庁内検討組織であり、以後の計画策定においても同様である。

鈴木（1975）及び三鷹市史編纂委員会（2001）によると、三鷹市の場合、1969（昭和44）年の地方自治法改正により市町村計画制度ができる以前に、下水道建設事業の全体計画を含む5年間の「第一次中期財政計画」（'66-'70年）、「第二次中期計画」（'71-'75年）など、計画行政の萌芽的な展開がみられた⁸⁻⁹⁾。

市民や団体を対象とした意向調査の実施に着目すると、このシステムは「住民意見聴取型」に分類することができる。

なお、実施計画が四期にわたって作られ、第二次実施計画策定時には、地域課題を抽出したコミュニティ・カルテの結果が反映されている。

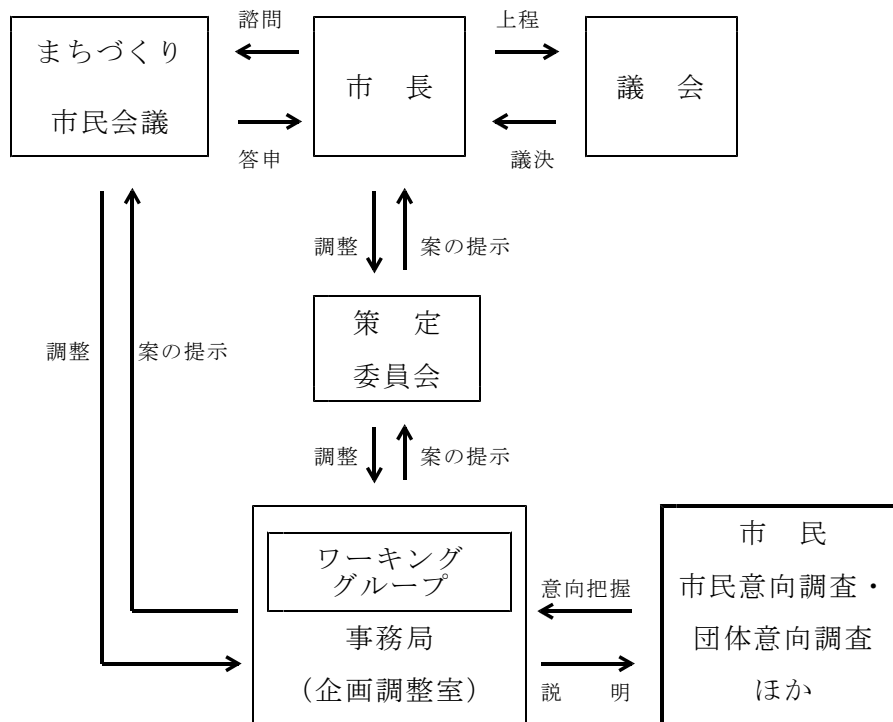


図9-1 三鷹市第一次基本計画の住民参加システム

2. 第二次基本計画

図9-2は、三鷹市第二次基本計画の住民参加システムである。

コミュニティ・カルテが問題点や課題の羅列に終わり、また未解決の課題が先送りされる等の課題が見出されたことから、第二次基本計画策定時には、それらを克服するため、コミュニティ住区単位で、新たに、まちづくりプラン作成に取り組み、その結果が計画素案に反映されている。

また、計画素案の審議にあたり、公募委員を含む総勢67人による長期計画案検討市民会議を諮問機関として設置している。

この参加システムは、公募により審議会機能における住民参加を充実させていることから、「審議会充実型」に分類することができる。

なお、計画策定に先立ち、市の委託によって、国際基督教大学が詳細な調査を行っている。三鷹市は、1991（平成3）年以降の新しい基本構想と基本計画を策定するにあたり、1986（昭和61）～1988（昭和63）年度の3か年にわたり、国際基督教大学に研究作業を委託している¹⁰⁾。

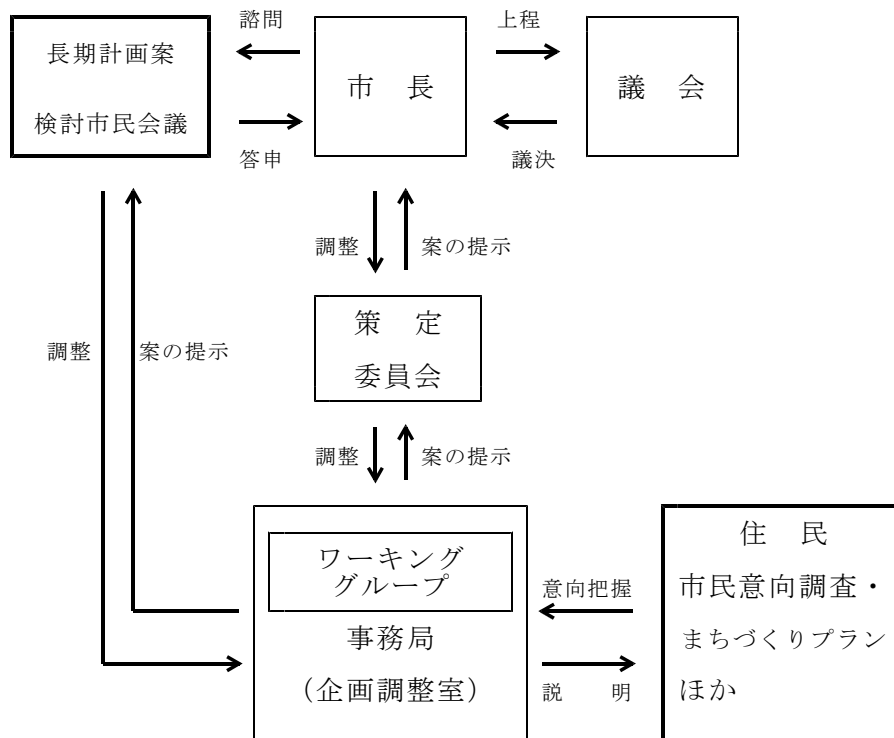


図 9 - 2 三鷹市第二次基本計画の住民参加システム

3. 三鷹市まちづくり研究所

大朝（2002）によると、三鷹市まちづくり研究所は、市が1988（昭和63）年2月に国際基督教大学と共同で設置した「三鷹市まちづくり研究会」を前身とし、まちづくりに関する調査研究を行い、報告書を出版してきた。1995（平成7）年からは、三鷹市まちづくり公社に移管され、「三鷹市まちづくり研究所」と改称し、同大学との共同研究以外の研究プロジェクトも開始している。2000（平成12）年度には「市民参加の新たな手法に関する調査研究」として、第三次基本計画策定に向けて提言した。2002（平成14）年4月より、中長期的な政策研究の機能に加え、市と結びついて具体的かつ短期的な施策化に向けた提言・報告を行うため、事務局は三鷹市企画部企画経営室に移り、第三次基本計画の実施段階での研究活動等を実施している¹¹⁾。

4. 第三次基本計画

第三次計画の策定にあたっては、1998（平成10）年4月より、まちづくり研究所（以下、「まち研」）による検討が進められ、これまでは行政の作成した計画素案に対する個別の意見表明に止まっており、計画素案作成の段階から市民の参画を取り入れる必要があるとし、「市民参加の新たな手法」が提案されている。その結果を受けて、市ではこれまでの取り組みを見直し、「白紙からの参加」の策定手法を採用することとなった。

まち研では、その時々に応じて、国際化や高齢化、コミュニティ、情報化など、三鷹市

に必要なテーマを題材に調査研究が行われてきたが、このときの分科会のテーマが「市民参加の新たな手法」であり、2001（平成13）年に予定されている三鷹市の基本構想の見直しと基本計画の策定に向けた市民参加をどのような形で行うべきか、ということについて市長に提言することが求められていた。「市民参加の新しいあり方」として当初から意識された課題は、従来のように、市がたたき台を準備した上で、各市民団体の代表が集まって議論する方式ではなく、提言したいことがある市民が自由に参加し、調査研究をして学びながら、具体的な政策提言を提示していくという方式が、総合計画の策定において実行可能かどうか、ということであった¹²⁾。

第4節 三鷹市基本構想・第三次基本計画策定の状況

1. みたか市民プラン21会議

表9-2は、三鷹市基本構想・第三次基本計画策定の経過を示している。第三次基本計画策定における住民参加の状況をみると、以下のとおりである。

「まち研」の提言を受け、1999（平成11）年4月、市は市民参加組織を立ち上げるため「（仮称）みたか21世紀市民プラン検討会議準備会」のメンバーを公募し、「まち研」の研究者メンバーやみずから手をあげた市民58人で準備会がスタートした。組織づくりにあたって、全員で地方自治や計画行政、三鷹の市民参加の系譜、コーディネート手法などを学ぶ「市民参加コーディネーター養成講座」を行い、専門家による講義の聴講や討議の積み重ねによって、問題意識や問題の所在についての共通認識の醸成を図っている。その上で、会則や組織のあり方、会議のルール、インターネットの活用や広報の手法、市とのパートナーシップ協定などグループに分かれて具体的な検討を行った¹³⁾。

次に、この準備会が主体となって、「みたか市民プラン21会議（以下、「21会議」）の参加者募集を行い、これに対して250名を超える申し込みがあり、1999年10月の設立全体会には、200名の市民が参加した。

この時点で、同会議と市とがパートナーシップ協定を結んでいる。このパートナーシップ協定には、市民21会議と市との関係や役割分担、相互協力の内容が盛り込まれており、設立全体会の席上で市民21会議代表と市長とがサインをして成立したものである。協定では、市民プラン21の作成に向け、そのための市民21会議と市との協働に関して「対等な立場に立って議論や意見交換を行うこと」「それぞれの自主性を尊重すること」「進捗状況について相互に連携を密にし、互いに協力すること」の3つの原則が謳われている。また、相互の役割と責務について、お互いに8つずつの約束が表明されている。

その後、同会議では10の分科会に別れ、分科会での協議と全体会議を繰り返して実施し、翌年7月には「中間報告」をまとめている。その後さらに検討を加え、同年10月の全体会において最終提言書「みたか市民プラン21」を市長に提出した。

2. 計画素案の提示と意見書の提出

「21会議」から提言書を受けた市の事務局（企画経営室）では、計画の素案づくりに着手し、2001年2月、基本構想の第一次素案が公表されると「21会議」は内容の検討を行い、翌3月、同素案に対する意見書を提出した。同様に、基本構想第二次案、基本計画第一次素案、第二次素案と、市が作成・公表した計画素案に対して、それぞれ意見を提出している。この意見書に対して、市は検討・調整を行い、全項目について市の対応とその理由を記して「21会議」に回答を提出した。意見と回答のやりとりは、8月末の基本計画第二次素案に対する最終意見書の提出まで続けられた。

3. 計画の確定と「21会議」の解散

その後、2001年11月「21会議」の全体会で、市から基本構想・第三次基本計画の確定が報告され、「21会議」からは、活動報告が市に提出された。そこで、パートナーシップ協定に定めたお互いの責務を果たしたことを双方が確認、協定の終了と解散がメンバーによって承認された。

この時点で、1998年4月に「まち研」での検討から始められた3年半に及ぶ「白紙からの市民参加」の実験的な実践は終了した。

なお、「21会議」の分科会は、繰りかえして開催され、最終的に450回を超え、運営委員会40回、全体会20回、延べ活動日数784日間、総会議数は773回に及んだ¹⁴⁻¹⁵⁾。

表 9 - 2 三鷹市基本構想・第三次基本計画策定の経過

年月日	みたか市民プラン21会議等
1998/04/	まちづくり研究所「新しい市民参加のあり方」検討開始
/12/25	まちづくり研究所の市長への提言
/04/	市長より準備会参加への呼びかけ（広報誌等による）
/10/09	みたか市民プラン21会議・設立全体会
/11/20	みたか市民プラン21会議・第2回晩秋全体会
2000/01/29	みたか市民プラン21会議・第3回新年全体会
/02/01	市民アンケート調査実施（～2/10）
/03/18	みたか市民プラン21会議・第4回花待ち全体会
/04/22	みたか市民プラン21会議・第5回お花見全体会
/06/03	みたか市民プラン21会議・第6回全体会
/07/08	みたか市民プラン21会議・第7回七夕全体会・中間報告を市長に提出
/08/24	団体意向アンケート調査実施（～9/14）
/08/26	みたか市民プラン21会議・第8回ひまわり全体会・最終提言の構成案確認
/09/30	みたか市民プラン21会議・第9回お月見全体会・最終提言構成の確定と提言骨子の確認
/10/28	みたか市民プラン21会議・第10回実りの秋全体会・提言書「みたか市民プラン21」提出
/11/	みたか市民プラン21会議と三鷹市との意見交換
/12/09	みたか市民プラン21会議・第11回全体会
2001/02/17	みたか市民プラン21会議・会則の一部修正・基本構想第一次素案説明（市）
/03/05	まちづくり懇談会・基本構想第一次素案説明
/03/24	みたか市民プラン21会議・第12回全体会・基本構想第一次素案説明への意見書提出
/04/21	みたか市民プラン21会議・前年度活動報告決算承認・基本構想第二次素案説明（市）
/05/18	基本計画第一次素案説明（市）
/05/27	基本計画第一次素案アンケート調査実施（～6/30）
/06/30	みたか市民プラン21会議・基本計画第一次素案への意見書提出
/08/04	みたか市民プラン21会議・基本計画第二次素案説明（市）
/08/11	まちづくり懇談会・基本計画第二次素案説明（～8/30，7地区で開催）
/08/31	みたか市民プラン21会議・基本計画第二次素案への最終意見書確認と市長への提出
/09/28	基本構想・市議会において全会一致で議決
/10/27	みたか市民プラン21会議・確定基本構想の説明（市）・暫定会計報告
/11/30	みたか市民プラン21会議解散

資料：『みたか市民プラン21会議活動報告書』より作成

4. 第三次基本計画の住民参加システム

「まち研」の提言を受けて、公募によるメンバーが、市民参加型の「21会議」を立ち上げ、市とパートナーシップ協定を結んでいること、プロセスを検討する段階から参加していること、従来事務局で作成していた事務局の計画素案に相当する提言をとりまとめたこと、さらに提示した提言に基づく計画素案（一次案・二次案）への修正提言を行い、双方向の意見交換を行ったこと、これらから判断し、今回の三鷹市における第三次基本計画の住民参加システムは、「事務局参加型」といえる。図9-3は、三鷹市第三次基本計画の住民参加システムを示したものである。

したがって、これまでの策定システムと比較しその推移をみるならば、三鷹市では、総合計画の策定における住民参加システムは、第一次基本計画から第三次基本計画にかけて、「住民意向聴取型」→「審議会充実型」→「事務局参加型」という順に、展開してきたと捉えることができる。

また、今回の策定システムは、以下のように、住民意見聴取型や審議会充実型を発展させたという側面がある。

第一に、アンケート調査や一般市民向けのワークショップ方式で、住民の意向把握し、また住民主体のまちづくり委員会で検討した内容を行政の事務局に提示するという面に着目すれば、住民意見聴取型と捉えることができる。

しかし、従来までの仕組みと大きく異なる点は、パートナーシップ協定によって「21会議」が位置づけられている点である。具体的には、同会議の提言を受けて、事務局が作成した計画素案に対して、修正提案を行ない、事務局は対応結果について説明を行っており、単なる提言にとどまらず、提言内容の反映についての仕組みがあることが異なっている。

第二に、従来まで審議会の機能を果たしてきたの長期計画検討委員会が廃止されていることから、「21会議」が審議会の機能を持ち、事務局作成の計画素案に対しての修正提案のやりとりが、審議会の審議に相当すると捉えることができる。

しかし、この点については、「21会議」が全面的に市民公募で、しかも途中からも参加できる開放型の組織であり、また白紙の段階から、きわめて頻繁に協議を行っていることから、従来の審議会による審議内容を質的に超えるものとなっていると判断できる。

これらの点を考慮すると、三鷹市の住民参加システムは、住民意見聴取型と審議会充実型の二つの性格を兼ね併せた事務局参加型住民参加システムとして、捉えることができる。したがって、「3システム統合事務局参加型」と呼ぶべきものである。

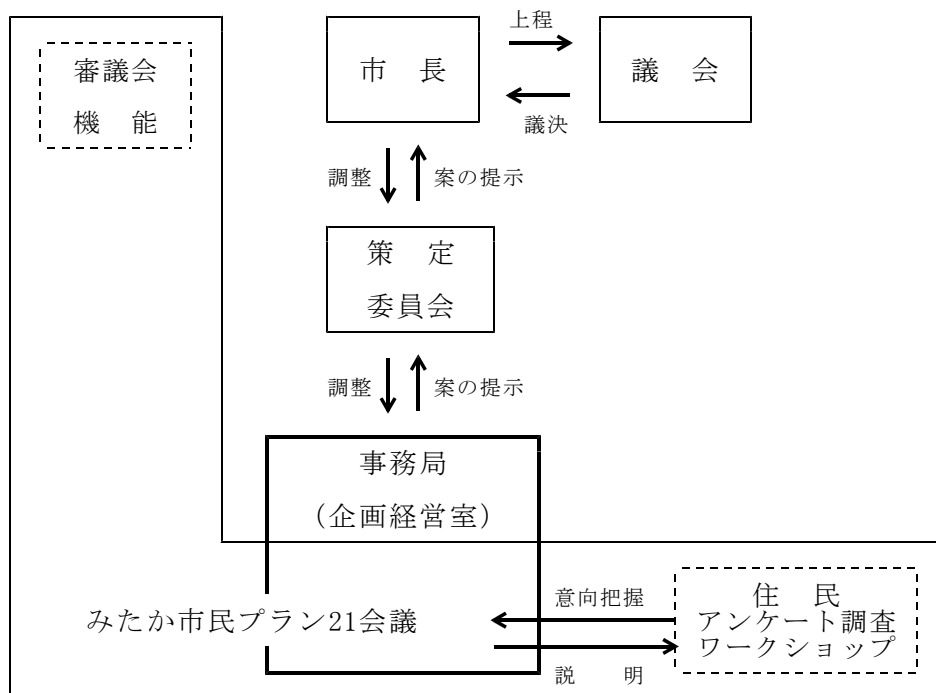


図9-3 三鷹市第三次基本計画の住民参加システム

5. 計画の概要

三鷹市基本構想は、新たな世紀における、三鷹の更なる発展のための指針として策定され、長年にわたってこのまちをはぐくんできた全ての人びとの情熱と努力をいしずえとして、新しい三鷹の創造をめざすとし、日本国憲法に基づき、世界平和への寄与、基本的人権の尊重、協働とコミュニティに根ざした自治の推進を基調として、「人間のあすへのまち」の実現をめざすとしている。これは、将来にわたって世界の人びとと共有すべき普遍的な理念であり、新たな世紀に掲げる基本的な目標であるとしている。

また、三鷹から世界に広がる地球的視野をもって環境に配慮し、人と自然が共生できる循環型社会の実現をめざすとともに、様々な人びとと共に生き、共に責任を担いながら、協働で三鷹のまちをはぐくみつつけるとしている。

構想の基本理念を、平和の希求、人権の尊重、自治の実現とし、基本目標「人間のあすへのまち」は、「高環境・高福祉のまちづくり」（高環境：緑と水の公園都市の創造、高福祉：いきいきとした豊かな地域社会の形成）によって、実現をされるものとしている。

自治体経営の基本的な考え方として、①行政の役割転換、②協働のまちづくりの推進、③成果重視の行政経営システムの確立、④柔軟で機動的な推進体制の整備、⑤透明で公正な行政の確立を掲げている。

また、「高環境・高福祉のまちづくり」を進めるため、①世界に開かれた平和・人権のまちをつくる、②魅力と個性にあふれた情報・活力のまちをつくる、③安全とうるおいのある快適空間のまちをつくる、④人と自然が共生できる循環・環境のまちをつくる、⑤希

望と安心にみちた健康・福祉のまちをつくる，⑥いきいきと子どもが輝く教育・子育て支援のまちをつくる，⑦創造性と豊かさをひろげる生涯学習・文化のまちをつくる，⑧ふれあいと協働で進める市民自治のまちをつくる，の8つの施策を推進するとしている。特に⑧の中では，コミュニティの展開と協働のまちづくりの推進として，地域環境の向上と市民生活の充実に向けて，市民，NPO，事業者等と行政が，それぞれの役割に応じて協働するコミュニティの新たな展開を図るとしている。

第5節 三鷹市における総合計画策定の特徴

次に，三鷹市において，このような3システム統合事務局参加型システムによる計画策定が進められてきた背景，町村部における適用の可能性について考察する。

1. 職員意識の高さと経験の蓄積

鈴木市政終盤に策定された基本構想では，計画の基調として，「市政に参加する権利」を打ち出し，計画行政の一定の方向づけを図ったことが，その後の経済社会環境の変化の中で，一貫して市民参加を継続することにつながった。1970年代からのコミュニティ行政の展開等，住民参加に関して市職員に経験とノウハウの蓄積がみられる。

同時に，行財政改革の中で，意識啓発や研修による人材育成がすすめられてきており，職員の住民志向性については，2003（平成15）年度に，三鷹市総務部職員課が産業能率大学に委託して行った職員アンケート結果から，類似団体との比較で三鷹市の住民志向性の高さが明らかになっている。

したがって，自治体のレベルでは，段階的なステップアップを図ることなど，20～30年のスパンでの中長期的な取り組みにより，また，総合計画策定時はもとより，それ以外のプランづくりや活動において，住民参加の機会を創出し，実践の積み重ねの中で，人材の育成やノウハウの蓄積を図ることが重要である。この点については，町村部においても同様である。

2. 住民意識の高さと経験の蓄積

住民の側にも参加意識の高まりがみられ，住民協議会での活動を通しての計画策定への関わり，コミュニティ住区での日常的で継続的な活動の経験によって市民意識の醸成と蓄積が進んでいる。

現在では，住民側に「住民参加の意識」が半ば常識化し，事業の計画段階への参加が普通のこととなっている。そのため，より一層進んだ形での関わりが求められる状況となっている。

また，「21会議」の公募に際には，250人もの応募があり，追加募集の結果，登録者数が375名となったことも市民意識の高さの現れである。なお，同会議には，これまで地域活動や市民を担ってきた人々が多数参加するとともに，今まで「市民参加」の経験がなく

「21会議」を通して初めて経験した人も含まれており、層の広がりがみられる。

住民のレベルにおいても、日常的な実践を通して、様々な「参加」を経験することが大事である。やはり、20～30年間にわたり、総合計画策定だけでなく、それ以外のプランづくりや活動で住民参加の実践を継続することが重要である。これは、町村部においても、同様に必要である。

3. 継続的な専門家の関与

三鷹市と国際基督教大学との関わりとして、第二次基本計画策定時の調査の実施などがある。また、「まち研」の設立後は、詳細な研究活動を行っており、その成果が市政に大きく反映しているものと思われる。

現時点（2004年度）で、「まち研」は企画経営室に事務局があり、第三次の計画の実施に向けた研究を市民、大学、市の協働により進めている。「21会議」の提言にもとづく基本計画の内容を実施段階の計画とする場面で、大学が関わっているのである。

また、地元大学のみならず、分野やテーマ別の委員会等に様々な学識経験者や専門家が市外から関与している。三鷹市が東京都の中央部に位置するという「地の利」に加え、都内大学のインターンシップの受け入れや研究への対応なども含めて、幅広いネットワークを持っている。

町村部においては、テーマや分野にあわせて、周辺市町村や県レベルの範囲を含めた地元大学をはじめ、内外各方面の専門家とのネットワークを構築し、短期及び中長期の連携を図ると共に、住民の中の専門的な能力を有する人材の掘り起こしを図り、参画をすすめることが重要である。

4. 先進的な歴代首長の存在

これまで、三鷹市においては、鈴木（5期20年）、坂本（4期16年）、安田（3期12年）の各氏が、それぞれリーダーシップを発揮し、市民参加の取り組みをすすめてきた。

第三代市長鈴木氏は、前述の通り、独自のコミュニティ行政を進めてきた。とりわけ、コミュニティ・センターの整備にあたっては、その根本要件として、「住民参加」の形式を求めた点に特徴があった。具体的には、地区住民による自主運営を基本とし、企画・管理・運営を住民の手で行うという方式であり、特筆すべきものがある。

鈴木氏の次の市長であった坂本氏は、コミュニティ・センターの整備をおしすすめるとともに、コミュニティ・カルテの作成、まちづくりプランの取り組みを進めた。

さらに、安田氏は、市長就任初年度の91年度に第二次基本計画を策定した経験をもとに第三次基本計画で、「白紙からの参加」を選択した。

歴代市長は、非常に先駆的であり、総合計画策定に加えて、他の事業においても住民参加が進められた。その結果、市民、職員共に、意識形成が図られ、総合的に、人づくりやシステム作りが進められてきたといえる。

町村部においても、先進的な首長の存在が大きなポイントとなろう。しかし、実際には、

首長は選挙によって決まってしまう性格のものである。

5. 都市特有の条件

第一に、職員・住民における人材の豊富さがあげられる。三鷹市の人口は17万人であり、都市としては大規模ではないが、町村と比べると職員数が多く、複数またはチームによる担当などが可能である。技術系をはじめ専門的な能力を有する職員の層があるなど、相対的に人材が豊富である。

住民に関しても、専門的な技術や知識を有する住民の居住や大学が設置されていることによる教員・学生の存在など「住民の層の違い」がある。

これらの点は、町村部との大きな違いであり、外部からの専門家の支援や周辺地域との連携による専門的知識を有する住民の確保など、町村部では対応に工夫が求められる課題といえる。

第二に、住民参加が可能な事業規模を有している。住民参加を進めるには、スタッフと予算が必要だが、町村ではそれが不足する。三鷹市では、町村と比べ相対的に予算規模（'04年度一般会計予算額は約594億円）が大きく、総合計画をはじめ、都市計画マスタープラン、福祉計画、公園計画、学校建て替えなど、総合計画以外の計画づくりにおいても、専門家を確保し住民参加型で進めるように予算を確保することが可能であった。

したがって、町村部においては、人材の不足に加え、予算が少ない中での運営の工夫が求められることとなる。

第6節 三鷹市における3システム統合事務局参加型システムによる計画策定の課題

1. 全体プロセスへの参加

今回の策定においては、プロセスを検討する段階から公募市民が関わりを持った。そして、多くの市民関わったのは計画を検討する段階であった。次のステップとして、今後は、策定後の事業実施への関わりや進捗管理への参加、事業実施後の評価への市民参加がある。さらには、次の計画改訂に向けた手法の検討など全体のプロセスへの参加については、今後の課題であるう。

2. 分野横断的な検討

市民プラン21の委員からの意見を抜粋すると、①提言提出後の市民と市との懇談会は日本の地方自治体としては画期的なことである。提言もよく検討している。今後の課題として、市は、所管部署横断的な提言に対して、部を超えたテーマ別チームを作って市民と意見を交わしていくことができたらいと思う、②市と分科会の意見交換で、市は市民が本当に何を望んでいるのか、市民活動の現状はどうなっているのかをわかっているのか疑問に思った。「協働」というのなら、市はどれほど一般市民の感覚を吸収できるかが課題である、などの声がある¹⁶⁾。

3. 「選択と集中」の議論への市民参加

一條(2003)は、三鷹市において戦略計画策定の取り組みを行うときに課題となるのは、やはりその策定プロセスであるとし、自治体計画として戦略計画を策定する場合は、当然「市民参加」のプロセスが必要であり、新たな課題として、いわば「選択と集中」の議論に市民がいかに関わることができるのか、その手法をどうするのかを考えなくてはならないだろうとし、「パートナーシップを基調とする白紙からの市民参加の実践」の次の課題は、しかも前例のない新たな課題は「パートナーシップを基調とする戦略計画策定への挑戦」といえるだろうと指摘している¹⁷⁾。

第7節 まとめ

都市における事務局参加型の事例として、三鷹市の実態を調査分析した。その結果、単に事務局参加型とよぶべきではなく、審議会充実型や住民意見聴取型システムの要素も兼ね合わせていることが明らかとなった。

三鷹市では、第三次基本計画策定にあたって、まちづくり研究所の提言を受け、「白紙からの参加」方式を選択した。公募によるメンバーが、市民参加型の「みたか市民プラン21会議」を立ち上げ、市とパートナーシップ協定を結び、プロセスを検討する段階から市民が参加した。同会議では分科会を設置し、総会議数773回に及ぶ検討を経て、提言をとりまとめ、提言書「みたか市民プラン21」を市に提出した。

それを受けた事務局は、計画素案を作り、その後も、修正案の提出、修正と説明を繰り返し、「21会議」からの最終意見書の提出まで続けられた。

この住民参加システムは、一連の策定プロセスから判断して、基本的には事務局参加型住民参加システムと捉えることができるものであるが、検討の過程において、市民意向調査や一般市民が参加できるワークショップを開催していることや、審議会機能を兼ね合わせて有していることなどから、3システム統合事務局参加型と呼ぶべきものとした。

また、このようなシステムが実施された背景には、いくつかの要因があった。1970年代からのコミュニティ行政の展開をベースに、総合計画以外の計画策定においても様々な住民参加の実践が積み重ねられ、その中で住民や市職員の意識が高まり、経験が蓄積されてきた。同時に、地元の大学を初めとした専門家の継続的な関与、鈴木市長をはじめとした歴代市長の先進的な姿勢が大きな要因としてあげられる。さらに、三鷹市の有する職員・住民における豊富な人材の存在や住民参加が可能な事業規模といった都市固有の条件も背景の条件となっている。

三鷹市の事例からは、このように高度な住民参加を実現するには、長い期間の取り組みの蓄積によって住民と行政に意識の醸成や経験の蓄積を図ること、また、地区(コミュニティ住区)を単位とした活動の推進や総合計画策定以外の事業における住民参加の積み重ねを行うこと、専門家の関与を図ること、首長がリーダーシップを発揮すること、などが重要な条件であることが明らかとなった。

なお、町村においてこのような住民参加のシステムをめざす場合には、都市と比べ不利な条件である人材面や予算の確保などにおいて、工夫が必要とされる。

第10章

類型別の特徴と課題

第1節 住民参加の視点からみた3つのシステムの比較検討

本章では、最初に、住民参加の機会や議論の深まり、主体性の形成、システム運営、発展性等の観点から、3つの住民参加システムの特徴を比較する。

次に、アンケート調査（3章）及び事例調査（4～9章）による実態分析のまとめを示すと共に、住民参加をすすめるにあたり、市町村に必要とされる条件面の考察を行う。

それらをふまえて、市町村のタイプを提示し、どんなタイプの市町村に、今後いかなる住民参加システムを選択することが望ましいかについて考察する。

1. 住民参加機会の拡大と多様化

これまでみてきたように、事務局参加型では、住民が事務局員やワーキンググループ、策定委員会等で、事務局検討案や計画素案を作成する際に、より直接的に関わることができる仕組みである。また、アンケート調査や地区別の住民説明会などの住民意見聴取の手法や審議会における充実化の取組み等を組み合わせることで、参加機会を拡大し、多様な住民参加の場を設定することが可能である。

また、審議会充実型においても、各種の住民意見聴取の手法と組み合わせることは可能であり、参加機会を拡大し、多様な住民参加の場を設定することができる。

したがって、参加機会を幅広く設定できる可能性の面で比較すると、事務局参加型 \geq 審議会充実型 $>$ 住民意見聴取型の順といえる。

2. 住民による議論の深まり

事務局参加型では、計画素案の検討まで関わり、検討作業を行う際に、現状や課題の分析、将来像やまちづくり方針、重点施策などの検討を進めることとなるため、幅広い議論と一定の議論の深まりが求められる。

住民意見聴取型では、要望や提言などアイデアのレベルにとどまりがちであり、進め方によっては議論が深まる可能性があるものの、議論の深化につながる進め方とは言えない。むしろ、アンケート調査など、一方方向の意見聴取の手法が一般的である。

また、審議会充実型では、事務局の用意した検討案（たたき台）に基づく議論が中心となれば、あまり深い議論は期待できない。しかし、胆沢町の事例にみられたように、領域別に部会を設け、それぞれに策定チームの担当職員をはりつけ、各課や町長との連絡調整を行いながら、計画案を検討していくやり方であれば、事務局参加型に匹敵するような議論の深まりがみられる可能性がある。

したがって、住民による議論の深まりの面からは、事務局参加型 \geq 審議会充実型 $>$ 住民意見聴取型の順である。

3. 住民側参加者（委員）の主体性

事務局参加型では、住民側参加者が、計画素案の作成に直接関わる場合に、その過程を

通じて、より主体的になりうる側面がある。

また、審議会充実型でも、一般公募による本人の意志による参加者は意欲的であり、前述のような議論を深める工夫によって、主体性が高まっていくと考えられる。ただし、計画素案の作成に携わる事務局参加型と比べると、主体性の形成面はやや弱いと思われる。

住民意見聴取型では、従来型のスタイルはもとより、ワークショップの実施など主体性の形成を図る手法においても、検討内容が反映される保証がないことが、主体性の形成の面で大きなマイナス要因となっている。

したがって、住民側参加者における主体性の形成という点では、事務局参加型＞審議会充実型＞住民意見聴取型の順といえる。

4. システム運営の容易性

事務局参加型では、住民委員を交えて計画素案の作成作業を行う際に、運営する事務局側に相当の労力が必要とされる。また、策定体制にもよるが、事務局や庁内ワーキンググループ、同策定委員会との調整や検討結果の反映、審議会での審議結果の反映など、調整のプロセスを含むため、担当事務局および住民委員に負担のかかる展開となる可能性があり、運営の面ではやや難がある。

また、審議会充実型では、システムが単純で、基本的に従来型の延長であることから、事務局、審議会委員共に負担感は少ないと考えられ、運営の面では有利といえる。

一方、住民意見聴取型では、住民からの声を参考程度に止める事も可能であり、運営する事務局にとっての負担は軽い。ただし、そのような運営の楽な進め方を選ぶならば、上記のように、住民による議論の深まりや主体性の形成がほとんど期待できない、いわば形式的なものに止まってしまう可能性が大きい。しかし、・巻町における町づくり委員会21での提言の検討のように、時間と回数をかけて検討する場合は、住民意見聴取型であっても、相応の労力を要する。

したがって、システム運営の容易さという点で比較すると、住民意見聴取型＞審議会充実型≧事務局参加型の順といえる。

5. 住民参加の発展性

事務局参加型、審議会充実型の両システム共に、当面する次の展開として、計画の進行を管理するプロセスや計画の実施結果を評価するプロセスへの住民参加が考えられる。今後、計画策定に関わった住民委員を中心に何らかの組織化を図り、計画の進捗状況や実施結果等に関するチェックの機会を設けるなど、次のステップへの展開は可能である。ただし、上記のように、住民による議論の深まりを図るプロセスの中で、計画形成主体としての意識の醸成を図らなければ、住民参加型進行管理システムや評価システムは機能しないという可能性がある。

住民意見聴取型でも、形式的には、計画の進行管理や実施結果の評価を行うプロセスへの住民参加が考えられるものの、計画策定時の位置づけが、事務局参加型、審議会充実型

両システムと比べ、明確でないことから、住民がそのプロセスに関与するための何らかの工夫が必要となる。また、参加の形態がアンケート調査の実施等に止まるなら、主体性の形成が図られることは困難であり、次の段階での実質的な参加は期待できないものと思われる。つまり、住民意見聴取型から、事務局参加型や審議会充実型に転換していくことで、計画の進捗状況や実施結果のチェックなど、次のステップへの展開は可能となるであろう。

したがって、住民参加が次の段階に発展していく可能性の面で比較すると、事務局参加型≧審議会充実型>住民意見聴取型の順といえる。

第2節 類型ごとの特徴および必要とされる条件

1. 事例調査の結果からみた類型ごとの特徴

(1) 事務局参加型

会津坂下町においては、町長の強力なリーダーシップの下で、会津坂下町まちづくり2001委員会が計画策定の作業を受託する形で、計画づくりを進めた。同委員会で、住民と役場職員との協働作業で検討された計画案は、ほとんどの事項が計画に反映される結果となった。これは、公募による若手人材が参加、外部専門家などの支援、町の側からの適切な情報提供や役場スタッフとの検討等に起因する面もある。しかし、なによりも町長がまちづくり委員会の活動を支援し、また提案内容に対し明確な支持を打ち出し、庁内委員会の議論の方向づけを図るという強力なリーダーシップを発揮したことが大きい。

田野畑村においては、事務局である総合計画企画委員会に住民を参加させると共に、総合計画審議会にも一般公募の住民をさせることで幅広い層の関わりをめざした。しかし、プロセス設計が不十分なまま策定作業に着手したことや事務局に会議運営のノウハウが不足していたこと等の理由により、最終的にはトップダウンで計画案の決定が行われるという結果となった。このタイプは、「事務局審議会複合型」だが、事務局と審議会の両方に住民が参加することで、運営が複雑で困難なシステムである。そのため、例えば企画委員会においては、事務局案の作成を担当し、審議会での審議結果は事務局で調整し、最終的な段階で事務局が企画委員会に対して説明を行うといった役割分担が必要と思われる。

安代町では、計画案の作成、その他計画に必要な調査検討及び連絡調整を行う計画策定委員会を庁内の組織として設置し、住民参加による運営を行った。この委員会には、幹事会と作業部会を設置し、それらが実質的な庁内調整組織として、計画案のとりまとめを行った。実際の運用にあたって、会議の開催回数や運営の仕方、担当者及び住民の経験不足、村長の姿勢やリーダーシップの発揮、公募による人材の掘りおこしなど、実質的な住民参加を進めるための要素が不十分であったことから、住民の意向を十分に引き出すに至らなかった。事例調査で、計画内容への住民意向の反映という観点から、検証を行ったが、比較対象となった・巻町（住民意見聴取型）と比べ見劣りがする内容となっている。安代町の事例から得られた結論は、計画策定体制の中に明確に位置づけられた場合であっても、

運用によってはシステムが機能しない場合があるということである。

(2) 審議会充実型

胆沢町においては、審議会において、全体の3割を公募委員とし、女性委員比率を37.5%まで拡大促進することで、活性化をめざした。その運営は、部会形式をとると共に職員による調査策定チームを編成し、部会と協働で作業ができるように配慮した。また、自由に検討できる形に改めたため、実質的に委員が計画案の作成に関わる面もみられるに至った。計画案の内容に関しては、従来の担当課による縦割りの議論では困難と思われる、保育所と幼稚園機能の統合の提言や子育て支援に特化した通学路線整備の優先など、これまでとは異なった傾向の目新しい内容が盛り込まれるに至っている。

運営に際しては部会でワークショップ形式の検討を行ったり、全体会においても机といたすの配置に工夫を凝らしたりするなど、自由な雰囲気意見を引き出すための工夫を行い、特に部会での議論については、公募委員からも一定の評価が得られている。また、多数の提言をしたにもかかわらず、それら発言内容が計画に反映されなかったという印象も、特に公募委員には残る結果となった。これらのことから、会議の運営手法やとりまとめの進め方に課題があるという事ができ、専門家の助力についても課題が残った。

胆沢町の審議会充実型住民参加システムの事例から、一般公募委員と女性委員の比率を高め、運営方法にも工夫を凝らし、また職員の側にも策定チームを設置するという形でサポート体制を敷くならば、審議会での審議が活発となり、計画案を自ら作成し、委員同士が議論するという段階にまで至るといった実態が明らかとなった。

(3) 住民意見聴取型

・巻町においては、町づくり委員会の委員を一般公募し、広く人材を掘り起こした。計画段階に住民の参加を促し、まちづくりの展開につなげるという役場事務局のねらいで、1年間かけて12回の会議を行い、2002（平成14）年3月、提言書「くずまき町づくりビジョン」を作成した。この提言書の内容を活かして、役場庁内に設置された策定委員会及び幹事会で、基本構想及び基本計画が検討され、事務局によって計画案がとりまとめられている。基本計画の検討段階においては、幹事会と町づくり委員会の合同検討会をワークショップ形式で行うことで、住民の意向の計画への反映をめざし、より住民参加型の計画策定スタイルへの転換を図っている。

町づくり委員会は、庁内組織として位置づけられるものではなく、住民の意見をとりまとめる場として、設置されたものであり、意見反映の担保がなかったものの、事務局を企画財政課に置き全12回の運営を進めると共に、上記合同検討会を開催することで、計画への一定の反映が実現している。提言の内容については、基本構想の中で、まちづくりの課題と役割に「くずまき町づくり委員会21の6つの提言」として、提言内容がそのままの形で盛り込まれている。幹事会との協議の結果、「地域の資源を宝に変えて幸せを実感できる高原文化の町」が地域の将来像となり、上記6つの提言とあわせ、計画の骨格部分に町づ

くり委員会の意向が反映される結果となった。

・巻町の事例からは、庁内検討組織ではなく、外部に町づくり委員会を設置して提言をまとめた場合であっても、首長や担当事務局の姿勢、経験を積んだ住民の参加等を背景に、庁内検討組織とのワークショップ形式の意見交換の場を設置したことで、住民意向の計画への反映をある程度実現することができるということが明らかとなった。つまり、住民意見聴取型であっても、運用の仕方によっては、住民意志を反映した計画づくりが可能であるということである。

(4) 3システム統合事務局参加型

三鷹市では、第三次基本計画策定にあたって、まちづくり研究所の提言を受け、「白紙からの参加」方式を選択した。公募によるメンバーが、市民参加型の「みたか市民プラン21会議」を立ち上げ、市とパートナーシップ協定を結び、プロセスを検討する段階から市民が参加した。同会議では分科会を設置し、総会議数773回に及ぶ検討を経て、提言をとりまとめ、提言書「みたか市民プラン21」を市に提出した。それを受けた事務局は、計画素案を作り、その後も、修正案の提出、修正と説明を繰り返し、「21会議」からの最終意見書の提出まで続けられた。

この住民参加システムは、一連の策定プロセスから判断して、基本的には事務局参加型住民参加システムと捉えることができるものであるが、検討の過程において、市民意向調査や一般市民が参加できるワークショップを開催していることや、審議会機能を兼ね合わせて有していることなどから、3システム統合事務局参加型と呼ぶべきものとした。

背景に、1970年代からのコミュニティー行政の展開をベースに、総合計画以外の計画策定においても様々な住民参加の実践が積み重ねられ、その中で住民や市職員の意識が高まり、経験が蓄積されてきた。同時に、地元の大学を初めとした専門家の継続的な関与、歴代市長の先進的な姿勢があげられる。さらに、三鷹市の有する職員・住民における豊富な人材の存在や住民参加が可能な事業規模といった都市固有の条件もある。

なお、町村においてこのような住民参加のシステムをめざす場合には、都市と比べ不利な条件である人材面や予算の確保などにおいて、工夫が必要とされる。

2. アンケート調査による類型ごとの特徴の整理

(1) 事務局参加型

事務局参加型は、ワーキンググループや策定委員会に住民を参加させて計画案をまとめるシステムであるが、本格的な検討作業ととりまとめなど、運営が容易ではないことを背景に、シンクタンクやコンサルタント、大学の研究室といった専門家の関わりが強いことが特徴となっている。

事務局参加型では、「1-a. 事務局参加型」、「1-b. 事務局審議会複合型」共に、住民意見の反映という点では直接的で、その効果も分かりやすい。その反面、計画検討の場に住民が参加することで、行政側にとっては従来にない難しい運営となる可能性がある。また、

参加する住民にとっては、計画策定主体として、これまでとは異なった計画づくりの経験をする事となり、専門的な知識を含む様々な勉強が必要となる。

また、「1-b.事務局審議会複合型」は「1-a.事務局参加型」と比べ、事務局と審議会の双方に住民を参加させることで、検討段階の調整に関する仕組みが複雑となり、運営面で難しさが増す。これを反映し、住民参加の成果に対する評価の難しさが際立っている。

(2) 審議会充実型

審議会充実型は、一般公募委員を加えたり、審議にあたってワークショップの手法を取り入れたりすることで、審議会を活性化させ、実質的な審議をめざすシステムであり、そのためには、「2-b.公募型」と「2-c.ワークショップ型」は、いずれも不十分であることから、それぞれにおいて、これまでの経験を活かしつつ、2つを組合わせた「2-a.公募+ワークショップ型」をめざす必要がある。

このシステムでは、これまでになく住民の発想がもたらされ、また新しい会議運営手法も求められるため、住民と行政職員共に一層の意識啓発やスキルアップが必要とされる。

(3) 住民意見聴取型

このシステムは、従来型（3-b.住民アンケート実施型）と発展型（3-a.計画検討会等開催型）、二つのタイプに分類できる。このうち、「3-b.住民アンケート実施型」は、事務局にとっては運営しやすいといえるが、住民参加の深さという面からは、極めて不十分である。また、「3-a.計画検討会等開催型」は、様々な試みがあり、一定の成果を上げているものもみられるものの、住民意向が計画案に反映される保証がなく、あくまで参考意見としてということでは止まるおそれがあるのが、このタイプの限界といえる。このため、住民参加の位置づけを明確にすると共に「住民意見の反映と反映結果についての説明責任」を果たすための仕組みづくりなど、運営の仕方を改善することによって、これらの欠点を補う必要がある。

3. 事例調査とアンケート調査の結果からみた類型ごとに必要とされる条件

以上、事例調査とアンケート調査の分析結果から、3つの住民参加システムの運用に必要なとされる諸条件を整理すると、以下の通りである。

(1) 事務局参加型に必要なとされる条件

第一に、住民が事務局に参加して計画素案を作成するプロセス設計を行う必要がある。

会津坂下町では、まちづくり2001委員会に委託という形式をとり、田野畑村では、企画委員会に住民を組織し、安代町においても総合計画策定委員会設置要項に基づき委員を募集しているが、こういった位置づけを図り、その上で、どのような手法と手順で検討を進めるか、事前に十分な設計をすることは、重要な点である。

第二に、全体の運営をサポートする専門家の存在が求められる。

第三に、これまでの事業や活動を通じて、行政（事務局）や住民に経験や運営ノウハウが、ある程度蓄積されていることが必要とされる。また、協働の意識づくり、参加する住民の学習など、行政と住民とが共に経験を積み、段階的にステップアップしていくプロセスが必要となろう。

第四に、市町村長の住民の意思を計画に反映させていくという姿勢とそれを推し進めるリーダーシップについても、重要な条件となる。

第五に、十分な策定期間を確保することが重要である。住民が参加して、繰り返し議論をする場合には、どうしても時間がかかることを念頭におく必要がある。

（２）審議会充実型に必要とされる条件

審議会充実型システムでは、前に述べたように「2-a. 公募＋ワークショップ型」をめざす必要がある。このシステムに必要とされる条件として、以下のようなものがあげられる。

第一に、委員構成の変更が必要である。従来型の組織や団体の代表を中心とした人選では、新たな視点からの活発な議論は期待できない。また、どうしても組織や団体のトップは男性が多く、そのため男性中心の構成となってしまう、その結果、新しい発想が乏しくなる傾向がみられる。女性委員を確保するためにも、一般公募の枠を設定する必要がある。

第二に、審議会における審議の仕方、つまり会議の運営方式の改善があげられる。従来型の全体会を中心とした運営だけでなく、分野別の部会形式をとる必要がある。さらに、部会での話し合いにおいても、ワークショップ形式を取り入れるなど、委員の発言を引き出しながら、とりまとめを行うための工夫が求められる。

第三に、審議会委員の協議をサポートする事務局側の体制づくりがあげられる。基本的に部会での議論を積みあげて計画案を作るとすれば、統計データや現状を分析した資料、住民アンケート調査の集計結果、他市町村における先進的な事例の紹介など、議論のための情報提供は不可欠である。

第四に、協議にあたっては、時間と回数がかかる必要がある。全体会と部会形式の審議を繰り返し、委員自らが計画案を作成するために意見を整理し、とりまとめる作業を行う場合には、特に部会形式での話し合いを中心に、十分な時間と回数を重ねる必要がある。

（３）住民意見聴取型に必要とされる条件

このシステムの共通点は、住民意見の計画案への反映について、制度的にその保証がないことである。したがって、この方式でより住民参加を進める場合には、住民に対して反映結果についての説明責任を果たすことが必要と考える。

「3-a. 計画検討会等開催型」の場合、計画書に盛り込まれるような本格的な提言をとりまとめようとするならば、いくつかの条件が必要となる。

すなわち、第一に、事務局に住民委員による会議を運営する際の技術、ノウハウの蓄積が必要である。第二に、提言内容を反映させるための庁内検討会や行政と住民との意見交換会の実施など、プロセスや受け皿が必要である。第三に、住民の意思を計画に反映させ

るという首長の姿勢が求められる。これがない場合は、途中の庁内検討や審議会での審議の過程で、新しい提案が消えていく可能性が強くなる。第四に、参加する住民については、まちづくりに対する意欲や、住民参加型の計画づくりに関する経験の蓄積、行政の制度や事業などに関して学ぶ姿勢などが求められる。

「3-b. 住民アンケート実施型」の場合、ここでは住民意向調査（アンケート調査）や地区別懇談会の実施等、従来からの手法が用いられ、事務局が住民の意向を抽出するスタイルをとる。したがって、計画への反映については、あくまで参考程度という位置づけとなることから、アンケート調査への積極的な回答や懇談会等への参加が求められるものの、特段新しく必要となる条件はない。強いてあげるとすれば、事務局による運営が困難な場合は、専門家の支援を得ることがあげられよう。

（４）共通に必要なとされる条件

いずれの住民参加システムにおいても、程度の差はあれ必要とされる条件を整理すると、第一に、住民および行政における経験とノウハウの蓄積、第二に、住民参加を進める首長のリーダーシップと事務局体制、第三に、住民参加の実践を支援する外部専門家の存在、第四に、住民との協同作業という新たな試みを進めるためのある程度の時間、これらがあげられる。

4. アンケート調査と事例調査からみた市と町村の特性

第3章では、アンケート調査によって市町村のタイプ分けを試み、それぞれの条件を整理するにあたって、自治体の規模の違い、すなわち市と町村の比較について考察した。また、第4章から第9章では、事例調査によってそれぞれの実態を明らかにしてきた。

これらをふまえた、市と町村を比較した場合のそれぞれの特性は、以下のとおりである。

市と町村を比較した場合、住民及び職員の人材の面では、全般的な傾向として、市に比べ町村が見劣りすることは否めない。

事例調査の対象とした町村では、会津坂下町のまちづくり2001委員会、胆沢町のまちづくり総合計画審議会、・巻町の町づくり委員会21など、それぞれにおいて、総合計画以外におけるこれまでの住民参加の様々な積み重ねを背景に、公募方式で住民の人材の掘り起こしを図り、一定の成果をあげており、町村でもそれなりの人材確保は可能といえる。しかし、アンケート調査でみられたように、このような展開が可能な町村は多くはなく、市と比較すると、人材の確保は苦しいといえる。

職員についても、市の場合、町村と比べると職員数が多く、複数またはチームによる担当などが可能であり、また、技術系をはじめとした専門的な能力を有する職員の層もあることから、相対的に人材が豊富である。

また、住民参加の運営に関するノウハウの蓄積についても、市よりも町村で不足が目立っている。計画策定業務に関するコンサルタントへの委託では、市と町村の差がほとんどないが、住民参加の専門家については、適切な人材が見つからないとする傾向が、町村で

大きくなっており、大学を含めた専門家の助力が必要とされている。

さらに、市においては、住民参加が可能な事業規模を有している。住民参加を進めるには、スタッフと予算が必要だが、町村では全体の予算が相対的に小さいこともあり、また個別の事業規模も大きくないため、住民参加に向けた予算が不足、あるいはとることが困難な傾向にある。

これら、町村部における人材やノウハウの蓄積不足及び予算の不足等を背景に、市では、事務局参加型や審議会充実型の実施が町村よりやや多くなっており、町村では、住民意見聴取型が過半数を占めている。

第3節 市町村のタイプ別にみた住民参加システムの選択

前節までの考察結果に基づき、最初に、市町村のタイプ分けを試みる際の指標について再整理する。次に、各指標の優先順位を考察し、重視すべき指標を設定する。さらに、いくつかの要素を組み合わせ、市町村のタイプ分けを試み、タイプ別に今後めざすべき住民参加システムの選択について提示したい。

1. 時間（策定期間）

策定作業にかかる時間（期間）については、事務局参加型 \geq 審議会充実型 $>$ 住民意見聴取型の順であり、市町村の規模に関わらず、時間の制約があれば、部分的または表面的な住民参加に止まらざるを得なく、事務局参加型や審議会充実型システムを導入して、本格的な住民参加を進めるのは困難となる。

つまり、策定にかけることのできる期間が限定される場合には、比較的時間のかかる「1-a. 事務局参加型」や「2-a. 公募+ワークショップ型」を運用することは難しい。むしろ、住民意見聴取型の「3-b. 住民アンケート実施型」の中で用いられている住民意向調査や地区懇談会、町づくり提言の募集等の手法を選択することが現実的と考えられる。

2. 市町村の規模（市と町村）

前節で考察したように、町村には、人材やノウハウの蓄積、及び予算における不足という課題がある。

住民の人材については、総合計画だけでなく、分野別の計画づくりやコミュニティ単位での日常的な住民参加の様々な積み重ねを進め、人材の掘り起こしや育成を図ることで、確保が可能と思われる。

また、様々な分野での住民参加を推進することで、また、大学をはじめとした外部専門家の支援により、職員にもノウハウの蓄積が進むこととなる。

さらに、予算の有無については、ほかの事業との組み合わせや経費節減の努力等の工夫が求められる。これらにより、町村の不利な部分を補うことが、ある程度は可能であろう。

3. 重視すべき指標の設定

時間の制約については、すべての条件に優先するものとする。いかに人材や予算があっても、住民参加型で計画策定を進める場合は、時間を短縮しようとしても、可能な範囲に限度がある。

市町村の規模に起因する課題については、現状では多くの町村で未解決な状態ではあるが、今回調査対象とした町村においては、ある程度克服しており、工夫次第で、補うことが可能な部分があると判断する。

このため、住民参加を進めるために必要な要素として、これまでの分析から見出された共通の事項として、住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積、行政職員における経験の積み重ねとノウハウの蓄積、専門家の継続的な関与、市町村長の意識や姿勢の4点があげることができる。

これまでみてきたように、住民の経験の積み重ねは、総合計画策定プロセスだけではない幅広いものによってもたらされ、20～30年といった中長期の継続的な取り組みが必要とされる側面がある。同時に、それらを推進する中で、行政側にも、経験とノウハウが蓄積されることとなる。この場合、職員に関しては、専門性の高い人材の採用や適材配置、内外における研修の集中的受講などにより、短期間に人材の育成と確保を図ることが可能な面がある。また、専門家については、住民参加に関する専門性が高く、地元に着した大学等からの人材の助力を得ることが肝要であり、最近では、徐々に選択肢（候補）となる人材が増えていると思われる。さらに、住民参加に対する前向きな意識や姿勢を有する市町村長については、そういった人材を住民が選ぶことで解決される性格のものである。

したがって、これら4点のうちもっとも時間と労力を要するのは、住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積と考えられる。その他の3つの要素は、上記のように、必ずしも時間をかけなくてもある程度の対応が可能であるが、住民に関してはそういった対応は困難である。

4. 市町村のタイプとそれぞれに適した住民参加手法

これまでの考察をふまえ、策定作業にかけることのできる時間がある程度確保できると及び市町村の規模による不利な部分を補うことの2点を前提の条件とする。

また、4つの指標については、住民の経験度をもっとも優先すべき基準として設定する。

そのうえで、以下のように「住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積」について、ここで仮に「全くあるいはほとんどない場合」、「多少ある場合」、「ある場合」の3つのタイプ分けを試み、これまでの総合計画策定過程において採用した経験のある住民参加システムによって、市町村を区分する。また、これらの過去の経験がそれぞれにおいて蓄積され、次の計画策定の際に活かされると仮定し、今後の計画策定の際に、どのような住民参加システムを選択すべきであるかについて考察する。

なお、上記3タイプについては、おおむね、次のように経験度と住民参加の類型（8区分）とが対応すると考えられる。すなわち、いずれも、前回の計画策定にあたって、経験

してきたシステムとの対応で考えるものとする。まず、「全くあるいはほとんどない場合」は、行政主導型および「3-b.住民アンケート実施型」を採用してきた場合である。次に、「多少ある場合」は、事務局参加型「1-b.事務局審議会複合型」、審議会充実型「2-b.公募型」「2-c.ワークショップ型」、住民意見聴取型「3-a.計画検討会等開催型」などを採用した場合である。また、「ある場合」は、事務局参加型「1-a.事務局参加型」や審議会充実型「2-a.公募+ワークショップ型」を採用し、それらのシステムがうまく機能する中で、住民参加の取り組みが行われた場合である。

表10-8 住民参加システム類型と住民の経験度及び今後の方向性の検討

住民の経験度(仮)	全くない・ほとんどない	多少ある	ある
1. 事務局参加型			
1-a. 事務局参加型			1-a, 複合
1-b. 事務局審議会複合型		1-b, 1-a, 2-a	
2. 審議会充実型			
2-a. 公募+ワークショップ型			2-a, 複合
2-b. 公募型		2-a	
2-c. ワークショップ型		2-a	
3. 住民意見聴取型			
3-a. 計画検討会等開催型		3-a, 1-a	
3-b. 住民アンケート実施型	3-a		
4. 行政主導型	3-b		

注) それぞれ、主に対応する類型と、今後の方向性を示している。

複合：事務局参加型と審議会充実型の複合的な方向

(1) 住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積が全くあるいはほとんどない場合
 もっとも住民参加が行われていないケースである「全くあるいはほとんどない場合」は、前回の計画策定において、行政主導型および「3-b.住民アンケート実施型」が採用された場合であり、今後については、以下のような住民参加システムを選択すべきと考えられる。

1) 前回採用された住民参加システムが、「4.行政主導型」の場合

住民の経験度やノウハウの蓄積度が低く、過去の計画策定において行政主導型で計画策定を進めてきた場合には、住民意見聴取型参加システムを選択することが望ましい。

めざすべきは、住民意見聴取型の「3-b.住民アンケート実施型」、すなわち、難易度の低い住民意向調査（アンケート調査）や地区別の懇談会などの手法を用いて、住民参加を進めていくことが、住民の経験度やノウハウの蓄積度が低い市町村には、適していると考えられる。

なお、運用にあたっては、途中経過や反映結果についての説明を行うことで、住民参加に関する普及啓発を図ると共に、計画形成主体としての自覚を促す必要がある。また、今後、さらに住民参加を推進するため、住民、行政共に、住民参加に関する経験とノウハウの蓄積を進めることが肝要である。

2) 前回採用された住民参加システムが、住民意見聴取型「3-b.住民アンケート実施型」の場合

過去の計画策定において、すでに「3-b.住民アンケート実施型」が採用された場合や、前回は行政主導型であっても、次回においては市町村長の強力なリーダーシップの発揮や全体プロセスや運営を支援する専門家の関与が可能な状況であれば、住民意見聴取型システムを選択すべきである。ただし、住民意見聴取型の中でも参加が充実している「3-a.計画検討会等開催型」、すなわち、住民による計画検討会、まちづくりワークショップ、まちづくりシンポジウムや市民会議等、より直接的な参加機会を設定し、参加意識の啓発を図る手法を選択する事が望ましい。

いずれの場合においても、1)と同様に、反映結果についての説明を行うことで、参加した住民の達成感の醸成を図ると共に、計画形成主体としての自覚を促す必要がある。また、住民、行政共に、経験とノウハウの蓄積を進めることが必要であることから、日頃より、総合計画策定事業以外の公共施設整備や各種部門別計画等の計画づくりにおいて、ワークショップ形式などによる住民参加を行い、経験の蓄積を図ることが必要である。

なお、過去において、住民意見聴取型「3-b.住民アンケート実施型」が採用された場合で、今後、審議会での住民参加を志向する場合には、審議会充実型システム、すなわち、委員の一般公募や部会形式の審議、ワークショップ手法の導入などを図る審議会充実型「2-a.公募+ワークショップ型」をめざすことも可能であり、選択肢としてあげられよう。また、今後、市町村長の強力なリーダーシップの下で、事務局体制を整え、外部の専門家から必要な支援を得ることができるならば、事務局参加型システム、すなわち「1-a.事務局参加型」をめざす事もできなくはない。ただし、この2つのいずれかを選択する場合、住民の経験度が低いことから、事務局の負担が相当大きなものとなるものと思われる、この段階では、できればさけたい選択といえる。

(2) 住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積が多少ある場合

既に住民の経験とノウハウの蓄積が多少ある場合、今後、以下のようないくつかの選択肢がある。

いずれの場合においても、他の事業や計画づくりにおいて、ワークショップ形式などによる住民参加を行い、一層の経験を積むと共にノウハウの蓄積を図る事が重要である。

この「住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積が多少ある場合」の段階は、上記のように、前回の計画策定において、事務局参加型、審議会充実型、住民意見聴取型のいずれかが採用されたものの、それぞれのシステムが十分に機能しなかった場合であり、し

たがって、今後、住民及び行政が経験の積み重ねとノウハウの蓄積を進めることによって、下記（３）の段階へ進化していく過渡的な段階として位置づけられるものである。

１）前回採用された住民参加システムが、事務局参加型「1-b. 事務局審議会複合型」の場合

前回の計画策定において、事務局参加型「1-b. 事務局審議会複合型」が採用された場合には、再度同じシステムで充実を図り、運用の確立をめざす。あるいは、事務局参加型システム「1-a. 事務局参加型」または審議会充実型システム「2-a. 公募＋ワークショップ型」のいずれかをめざすべきである。すなわち、前回の策定時に、その運営にあたっての困難であった部分を解消するため、事務局、審議会いずれかでの住民参加に重点を置き、役割分担を図るという選択である。

２）前回採用された住民参加システムが、審議会充実型「2-b. 公募型」「2-c. ワークショップ型」の場合

前回の計画策定において、審議会充実型の「2-b. 公募型」または「2-c. ワークショップ型」が採用された場合、審議会充実型システムの「2-a. 公募＋ワークショップ型」への転換をめざすべきである。前者では、従来型の会議運営方式であれば、せっかく選んだ公募委員から、十分に意見を引き出すことができず、また、後者では、審議会委員の構成が従来型であれば、ワークショップの手法が十分に機能しなかった可能性がある。したがって、「2-a. 公募＋ワークショップ型」への転換がのぞましい。

３）前回採用された住民参加システムが、住民意向聴取型「3-a. 計画検討会等開催型」の場合

前回の計画策定において、住民意見聴取型「3-a. 計画検討会等開催型」が採用されたものの、システムが十分機能しなかった場合、つまり住民意向のとりまとめが不十分、あるいは提言書等の形でとりまとめた結果が計画に反映されなかった場合には、再度、住民意見聴取型システムの「3-a. 計画検討会等開催型」に取り組み、その充実をめざすべきである。すなわち、今後は、会議運営の工夫や提言を反映させるしくみづくりを行うべきであり、そのため、事務局が運営のための手法など、外部研修も含めた経験を積んでノウハウを蓄積することが望まれるほか、住民参加の手法に詳しい専門家の助力や、他の分野の計画づくりにおいて住民の経験を積むことも重要である。また、反映結果についての説明を行う仕組みについても、検討すべきである。

また、前回の計画策定において、すでに、住民意見聴取型の「3-a. 計画検討会開催型」がうまく機能した場合には、今回は、事務局参加型システムを選択すべきである。すなわち、今後は、計画素案を住民参加でつくる事務局参加型の「1-a. 事務局参加型」を選択することがのぞましい。さらに、「1-a. 事務局参加型」では、次の段階として、進捗状況や事業の評価などへの住民参加を図る、つまり施策の立案から実施までの全プロセスの中へ

の住民参加をめざすべきである。

(3) 住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積がある場合

住民に経験とノウハウの蓄積がある場合とは、過去において、事務局参加型「1-a. 事務局参加型」や審議会充実型「2-a. 公募＋ワークショップ型」を採用し、それらのシステムがうまく機能した経験を有する状態であり、前回採用された住民参加システムによって、今後の方向性としていくつかの選択肢がある。

ただし、いずれの場合も、今後、市町村長の意向（意志決定）、職員における経験のノウハウの蓄積が必要とされ、そのためには、必要に応じて強弱をつけながら外部の専門家とのネットワークを形成し、連携を図ることが重要となる。

1) 前回採用された住民参加システムが、事務局参加型「1-a. 事務局参加型」の場合

前回の計画策定において、すでに事務局参加型「1-a. 事務局参加型」で計画策定を進めた経験のある場合は、次回についても、事務局参加型システムを選択し、充実を図るべきであろう。その際、進捗状況や事業の評価などへの住民参加を図る方向を検討する必要がある。つまり施策の立案から実施までの全プロセスの中への住民参加がのぞまれる。

また、住民参加機会の拡大を図るという点では、審議会充実型との複合をめざすという選択もある。

ただし、今後、審議会や庁内策定委員会等との調整が困難な状況が予想されるならば、それらの解消を図るため、3システム統合事務局参加型システムを選択すべきである。この場合でも、進捗状況や事業の評価など全プロセスへの住民参加を図ることをめざす必要がある。

2) 前回採用された住民参加システムが、審議会充実型「2-a. 公募＋ワークショップ型」の場合

前回の計画策定において、審議会充実型「2-a. 公募＋ワークショップ型」が採用された場合、今後も審議会充実型システムを選択すべきである。すなわち、審議会充実型「2-a. 公募＋ワークショップ型」のより一層の充実を図るため、実質的な計画素案の作成作業における専門性をさらに高めるとともに、審議会に計画の進捗状況や事業の評価などの機能を加えていくことをめざすべきである。この場合、審議会の役割を拡大し、設置期間を延長したり、開催時期や回数を見直したりするなど、審議会のあり方全般に関する改革が必要である。

また、今後、審議会において、部会形式で職員との協働作業を進め、より実質的な計画案作成の作業を行うならば、実質的に事務局参加型に近づくことになり、事務局参加型の複合の方向となる。

したがって、さらにこの方向で住民参加を進めるならば、次の段階として、事務局参加型の要素と審議会機能を持たせた住民検討組織を立ち上げて、3システム統合事務局参加

型システムへ移行することも選択肢といえる。

(4) 8区分と今後の対応

住民の経験度を指標として、8つの類型との対応を考察することで、それぞれが、今後めざすべき住民参加システムの方向性を考察した。

住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積について、「全くあるいはほとんどない場合」、「多少ある場合」、「ある場合」の仮の3タイプ分けを試み、経験度が低い場合は、より運用が容易な仕組みを選び、実践を積み重ねていく中で、より住民参加が充実し、より難易度が高いものをめざしていくという方向性を明らかにした。

すなわち、経験度が低い場合の当面のめざすべき目標は、住民意見聴取型システム「3-a. 計画検討会等開催型」であり、さらに、次に事務局参加型システムの「1-a. 事務局参加型」及び審議会充実型システムの「2-a. 公募＋ワークショップ型」をめざすべきである。また、経験度が高まると、それぞれのシステムの充実度を高める方向と、事務局参加型と審議会充実型の複合により、参加機会を拡大する方向が考えられる。また、さらには、3システム統合事務局参加型システムが選択肢となる。

なお、いずれの場合も、進捗状況や事業の評価などへの住民参加を図る、つまり施策の立案から実施までの全プロセスの中への住民参加をめざし充実を図る必要がある。

5. 3システムと今後選択すべき方式

以上の考察結果から、3つの住民参加システムに必要な条件を再び整理する。

また、ここまでの考察で分けてきた、住民における経験の積み重ねとノウハウの蓄積による「全くあるいはほとんどない場合」、「多少ある場合」、「ある場合」の3タイプ分けは、8区分にそれぞれ対応していると考えられることから、それらをふまえて、3つの住民参加システムと今後選択すべき方式について、以下のとおり再整理を行う。

(1) 住民参加システム類型別にみた必要な条件

3つの住民参加システムに必要な条件について、表10-9に整理した。表中の◎は、非常に重要な条件、○は、重要と考えられる条件である。

事務局参加型では、住民及び行政職員の経験度が非常に重要で、また、計画への反映や調整の際に市町村長の姿勢及びリーダーシップが非常に重要となる。さらに、会議の運営や手法面で、専門家の関与についても、非常に重要な条件である。

審議会充実型でも、同様に各項目が非常に重要である。しかし、審議会での審議はフォーマルなものであり、事務局に住民が参加して検討する場合よりも、住民の意向が計画に反映されやすい面がある。このため、審議結果の計画内容への反映や調整に際しての市町村長の姿勢及びリーダーシップの必要性については、事務局参加型よりは、やや低くなる。

住民意見聴取型の「3-a. 計画検討会開催型」については、住民、職員の経験度や首長のリーダーシップも必要とされるものの、手法面や運用面でのサポートなど、専門家の関与

が、非常に重要である。

住民意見聴取型の「3-b. 住民アンケート実施型」では、職員が一定の経験を有し、必要に応じて専門家の助力を得ることが重要と考えられる。

つまり、事務局参加型は、住民参加が進んだ形であり、全ての条件が必要とされ、これらの条件がないと採用は困難であるといえる。その点、審議会充実型の方が条件がややゆるく、やりやすいといえる。

また、本格的な住民参加の経験がないところは、一挙に豊富な経験を必要とするシステムではなく、徐々に充実を図る必要がある。

表10-9 住民参加システム類型別にみた必要な条件

区 分	住民の 経験度	職員の 経験度	市町村長 の姿勢	専門家 の関与
1. 事務局参加型	◎	◎	◎	◎
2. 審議会充実型	◎	◎	○	◎
3. 住民意見聴取型 3-a. 計画検討会開催型	○	◎	○	◎
3. 住民意見聴取型 3-b. 住民アンケート実施型		○		○

注) ◎は非常に重要な条件, ○は重要と考えられる条件

(2) 前回採用した方式と次回選択すべき方式

そこで、最後に具体的な提案として、「基本は、前回採用した方式を次回もとるべきである」という提案をしたい。前回どのような住民参加システムを選択したかということをもとに、次回はどのような住民参加システムを選ぶべきかを、整理したのが、表10-10である。

前回、「1. 事務局参加型」を採用した場合は、前回と同じ住民参加システムを選択し、その充実を図るべきである。あるいは、審議会充実型との複合型を選び、参加機会の拡大を図るべきと考えられる。

また、前回「2. 審議会充実型」を採用した場合は、前回と同じ住民参加システムを選択し、その充実を図る。あるいは、事務局参加型との複合型を選び、参加機会の拡大を図るべきと考えられる。

さらに、前回「3. 住民意見聴取型「3-a. 計画検討会開催型」」を採用したところでは、計画検討会やまちづくりワークショップなど、住民意見の計画への反映の面で課題があり、同時にある程度、住民、職員共に経験の蓄積があることから、より一層の住民意見の反映

が可能である「1. 事務局参加型」を選ぶべきと考える。

もう一つの「3. 住民意見聴取型の「3-b. 住民アンケート実施型」」を前回採用したところについては、住民参加の広がりや関与の仕方、いずれも不足しているので、関心のある住民が自由に参加できる計画検討会やまちづくりワークショップなどを行う「3. 住民意見聴取型の「3-a. 計画検討会開催型」」を選択することで、参加機会を拡大することができる。あるいは、首長の強力なリーダーシップや専門家の助力によって、プロセス設計をしっかりとるならば、「1. 事務局参加型」を選ぶことも可能と考えられる。

さらに、「1. 事務局参加型」と「2. 審議会充実型」の複合的な方向をさらに進めるならば、「3システム統合事務局参加型」システムへの移行も選択肢としてあげられよう。ただし、その場合には、第9章で分析したように、①住民と行政における経験の蓄積、②総合計画策定以外の事業における住民参加の積み重ね、③専門家の関与、④首長のリーダーシップなどが重要な条件であり、町村において都市と比べ不利な条件である人材面や予算の確保など、工夫が必要とされることを付け加えておく。

表10-10 前回採用した方式と次回選択すべき方式

前回採用した方式	次回選択すべき方式	備考
1. 事務局参加型	1. 事務局参加型	改善及び充実を図る
	審議会充実型との複合型	一層の参加機会の拡大
2. 審議会充実型	2. 審議会充実型	改善及び充実を図る
	事務局参加型との複合型	一層の参加機会の拡大
3. 住民意見聴取型 3-a. 計画検討会開催型	1. 事務局参加型	住民意見の反映を図る
3. 住民意見聴取型 3-b. 住民アンケート実施型	3-a. 計画検討会開催型	参加機会の拡大をめざす
	1. 事務局参加型	住民意見の反映を図る

第11章

結 論

本研究では、総合計画策定過程における住民参加のシステムについて、事務局参加型、審議会充実型、住民意見聴取型の3つの類型を仮説とし、検証を行うと共に、事例調査を行って、それぞれの特徴と課題、機能するために必要とされる条件等を明らかにし、その結果より、市町村の条件によって、望ましい住民参加システムをどのように選択すべきかを明らかにすることを目的とした。

このため、市と町村の住民参加システムを比較したほか、時間（策定期間）、住民及び行政職員における経験度やノウハウの蓄積度、専門家の関与、市町村長の意向等の観点から、市町村のタイプ分けを検討した。その結果、住民の経験度を重視し、基本は前回採用した方式を次回もとるべきであると考え、それぞれの市町村の実態にあった住民参加システムを選択すべきあることを提示することができた。

序章では、研究の背景及び目的として、総合計画およびその他の行政計画等においても住民参加の流れがあり、その中で、総合計画については、都市部での実践と研究分析が進む中で、町村部の事例については実践、研究共に少なく、本研究の意義がそこにあることを述べた。

第1章では、市町村総合計画の歴史的な流れ及びこれまでの関連研究の状況について、明らかにした。

地方自治法改正前後からの総合計画策定における住民参加について、当初は、その方法として審議会の設置と活動、運営、および構成メンバーが適切に行われること等が重要とされた。1970年代半ばにおいては、審議会とアンケート方式、市民集会、公聴会方式等現行の方式の推進や地区単位での住民参加を行うことが望ましいとされた。1980年代に入り、審議会については住民参加の手法として十分ではないとされ、市民集会を計画策定の基本的な仕組みとして普及することが課題とされてきた。その後、1990年代には、審議会、アンケート調査、市民集会、計画素案の公表、また小中学生や市民からの作文や絵画、提言の募集、模擬議会の実施など、多様な取り組みが行われるようになってきた。このころから、審議会委員の公募がみられはじめている。また、2000年ころからは、まちづくり委員会やまちづくりワークショップによる計画検討といった実践が目立ち、新しいタイプの方式が模索されている。また、住民参加を単に住民に計画策定への参加の場を提供するだけでなく、総合計画の全体過程を対象とするシステム形成の一環として位置づけられる必要があるとされてきた。住民参加の課題としては、住民の参加姿勢、意見の計画への反映、行政側の参加受入れ体制なども指摘されてきた。

第2章では、住民参加システムモデルとして、従来、事務局（役場企画調整課等）が担当していた計画素案を作成する作業を住民参加で行う事務局参加型、公募等によって委員の人選に工夫すると共に部会方式をとってより詳しくより頻繁に計画案を検討する審議会充実型、住民アンケート調査や住民による計画検討会等を通して、事務局が計画案を策定する際に住民から意見を聞くタイプである住民意見聴取型の3つを設定した。また、住民意見聴取型と審議会充実型の要素も併せて持った事務局参加型住民参加システムを採用し

ている東京都三鷹市の事例を、3システム統合事務局参加型とした。

第3章では、東北地方399市町村を対象としたアンケート調査によって、3つの住民参加システム仮説の検証を行うと共に、8類型に細区分した。このアンケート調査では、これら3つの類型がどこまで普遍的であるかを検証するために、東北6県の全市町村の類型化を試みるとともに、各類型の特徴と課題を整理しようとしたものである。その結果、市町村総合計画策定における住民参加システムの類型ごとの割合、すなわち、事務局参加型（17.3%）、審議会充実型（23.1%）、住民意見聴取型（57.4%）であることを明らかにした。また、いくつかの設問の回答結果を踏まえ、適用される手法を考慮することによって、行政主導型を含む8つに細かく分類できることがわかった。

また、住民意向の反映の面からみた住民参加の度合いは、おおむね「事務局参加型」>「審議会充実型」>「住民意見聴取型」であるが、「審議会充実型」でも「2-a. 公募＋ワークショップ」型では、住民参加の充実度がとくに高いことが明らかになった。なお、行政が認識している問題点として、第一に、住民及び行政職員の意識の向上、第二に、住民参加の手法とそれを反映させる仕組みの確立、第三に、住民参加を支える人材の調達と育成であることが明らかになった。

続く第4章から第8章においては、福島県会津坂下町、岩手県田野畑村、同安代町、同胆沢町、同・巻町の5町村についての事例調査の分析を行った。また、第9章では、都市部における先進的な事例として東京都三鷹市を対象とした事例調査の分析を行っている。

第4章では、事務局参加型の事例として、福島県会津坂下町における住民参加システムの実態を分析した。分析の結果、事務局参加型住民参加システムが、うまく機能し、住民参加が充実したことを明らかにした。同町においては、第四次振興計画の策定にあたって、町長の強力なリーダーシップの下で、住民による会津坂下町まちづくり2001委員会が計画策定の作業を受託するという形で、計画づくりが進められた。この中で、町長が同委員会の活動を支援し、提案内容に対し明確な支持を打ち出して庁内委員会の議論の方向づけを図ったため、同委員会で検討された提言内容がそのまま計画に反映される結果となっている。また、計画策定後、同委員会は解散しているが、年度が代わると、新たにまちづくり委員会が設置され、計画策定の次の実施段階において、住民参加の実践が進められている。

第5章では、事務局参加型の2つ目の事例として、岩手県田野畑村における住民参加システムの実態を分析した。分析の結果、住民参加のプロセス設計等が不十分なことにより、事務局参加型住民参加システムがうまく機能しなかったことを明らかにした。同村においては、住民の一層の参加を図るため、事務局である総合計画企画委員会に住民を参加させると共に、総合計画審議会にも一般公募の住民を参加させることにした。しかし、村長のリーダーシップや事務局の会議運営ノウハウ等に課題があり、結果的に「事務局審議会複合型」の住民参加システムは十分機能しなかった。このタイプは、事務局と審議会の両方に住民が参加することで、運営が複雑で、困難となる要素を内包したシステムであった。また、田野畑村においては、新しい試みに対して、住民と事務局のいずれもが、経験とノウハウの蓄積不足であったことがその背景の条件としてあげられる。

第6章では、事務局参加型の3つ目の事例として、岩手県安代町における住民参加システムの実態を分析した。分析の結果、事務局参加型住民参加システムが田野畑村同様に、うまく機能しなかったことを明らかにした。同町においては、計画案の作成等を行う第4次安代町総合計画策定委員会に住民委員を迎え、その下に設置された幹事会、作業部会と共に計画案の検討及びとりまとめを行った。しかし、計画策定体制の中に住民参加による策定委員会が位置づけられたものの、運用の仕方、会議の持ち方、担当者の姿勢、首長の姿勢、住民の経験、人選の仕方など、実質的な住民参加を進めるための要素が不十分で、住民の意向を十分に引き出すに至らなかった。計画内容への住民意向の反映という観点から、・巻町（住民意見聴取型、8章で分析）の事例と比較した結果、見劣りがする内容となっている。安代町の実例から、計画策定体制の中に明確に位置づけられた場合であっても、運用によってはシステムが機能しない場合があることが明らかとなった。

第7章では、審議会充実型の実例として、岩手県胆沢町の住民参加システムの実態を分析した。分析の結果、審議会充実型住民参加システムが、うまく機能し住民参加が充実したことを明らかにした。同町においては、これまで形骸化が指摘されてきた審議会において、その設置条例を改定し全体の3割を公募委員とし、委員構成についても女性委員比率を37.5%まで拡大促進することで、実質的な審議をめざした。その運営にあたっては、部会形式をとると共に職員による調査策定チームを編成し、部会と協働で作業ができるようにすると共に、自由に検討できる形に改め、委員が計画案の作成に関わる面もみられるに至った。その結果、第4回審議会の全体会においては、事務局等の職員抜きで、委員間の活発な議論を行う場面がみられるなど、従来の審議とは大きく異なった様相となった。なお、計画案の内容に関しては、従来の担当課による縦割りの議論では困難と思われる、保育所と幼稚園の機能統合の提言や子育て支援に特化した通学路線整備の優先など、これまでとは異なった傾向の目新しい内容が盛り込まれるに至った。

胆沢町の実例からは、委員公募や部会形式による詳細な検討など、仕組みや運営の工夫次第では、総合計画を審議する審議会が活性化し、一定の住民参加を図ることが可能であることが明らかとなった。

第8章では、住民意見聴取型の実例として、岩手県・巻町の住民参加システムの実態を分析した。分析の結果、住民意見聴取型住民参加システムがうまく機能し、前回の策定時に比べ、住民参加が充実したことを明らかにした。同町においては、町長が定めた「・巻町町づくり委員会21」設置要項にもとづき、町づくり委員会の委員を一般公募し、広く人材を掘り起こした。同委員会では、1年間かけて12回の会議を行い、提言書「くずまき町づくりビジョン」を作成し、町に提出した。町は提言の内容を活かして、庁内の策定委員会及び幹事会で、基本構想及び基本計画が検討され、事務局によって計画案がとりまとめられた。基本計画の検討段階では、幹事会と町づくり委員会の合同検討会をワークショップ形式で行うことで、住民の意向の計画への反映をめざした。この点が、前回と異なっており、その結果、計画への一定の反映が実現している。すなわち、基本構想の中で、まちづくりの課題と役割に「くずまき町づくり委員会21の6つの提言」として、提言内容がそ

のままの形で盛り込まれ、町の将来像やまちづくりの視点など、計画の骨格部分に町づくり委員会の意向が反映される結果となった。庁内検討組織ではなく、外部に設置した町づくり委員会の提言であっても、首長や担当事務局の姿勢等を背景に、住民意向をある程度計画に反映させることができた。

つまり、・巻町の事例からは、住民意見聴取型であっても、運用の仕方によっては、住民意志を反映した計画づくりが可能であるということが明らかとなった。

第9章では、都市部における先駆的な事務局参加型の事例として、東京都三鷹市の住民参加システムの実態を分析した。分析の結果、これまでの計画策定時に、住民意見聴取型（第一次基本計画）及び審議会充実型（第二次基本計画）を採用すると共に、今回の第三次基本計画では、事務局参加型（3システム統合事務局参加型）に転換し、住民参加を一層充実させたことを明らかにした。

同市においては、第三次基本計画策定にあたって、「白紙からの参加」方式を選択した。市は、まちづくり研究所の提言を受け、準備会の委員を公募した。さらに、公募によるメンバーが、市民参加型の「みたか市民プラン21会議」を立ち上げ、市とパートナーシップ協定を結び、プロセスを検討する段階から市民が参加した。同会議では分科会を設置し、総会議数773回に及ぶ検討を経て、提言書を取りまとめた。提言書「みたか市民プラン21」を受けた事務局は、計画素案を作り、その後も、修正案の提出、修正と説明を繰り返し、同会議からの最終意見書の提出まで続けられた。

この住民参加システムは、基本的には事務局参加型住民参加システムであるが、検討の過程における市民意向調査実施や市民参加のワークショップの開催、審議会機能有すること等から判断し、3システム統合事務局参加型と呼ぶことにした。

このようなシステムが実施された背景要因として、1970年代からのコミュニティー行政や総合計画以外における住民参加の実践、住民や市職員の意識の高まりと経験の蓄積、地元大学など専門家の継続的な関与、歴代市長の先進的な姿勢等があげられる。また、三鷹市の有する職員・住民における豊富な人材の存在や住民参加が可能な事業規模等、都市固有の条件も背景にある。

三鷹市の事例から、中長期間の取り組みの蓄積による住民と行政の意識の醸成や経験の蓄積、地区（コミュニティー住区）を単位とした活動の推進、総合計画策定以外の事業における住民参加の積み重ね、専門家の継続的な関与、首長によるリーダーシップの発揮、などが重要な条件であることが明らかとなった。町村においてこのような住民参加のシステムをめざす場合には、都市と比べ不利な条件である人材面や予算の確保などにおいて、補うための工夫をすることが必要とされる。

なお、三鷹市においては、必ずしも住民参加システムのあり方に起因するものではないが、提言提出後の市民と市との懇談会の際に所管部署横断的な提言に対して、部を超えたテーマ別チームを作って市民と意見を交わしていくことができたらい、今後自治体計画として「選択と集中」を策定する場合にどのような「市民参加」のプロセス・手法をとるのか、などが課題としてあげられている。

第10章では、以上をふまえた考察を行なって、それぞれの住民参加システムの特徴や課題、求められる条件等を整理し、各市町村の有する条件とそれらに適した住民参加のシステムについて、考察した。その結果、住民の経験度を指標として、8つの類型との対応を考察することで、それぞれが、今後めざすべき住民参加システムの方向性を考察した。

その上で、考察結果からみた3つの住民参加システムに必要な条件及びそれぞれと今後選択すべき方式について、再整理した。すなわち、事務局参加型では、住民及び行政職員の経験度が非常に重要で、また、計画への反映や調整の際に市町村長の姿勢及びリーダーシップが非常に重要となる。さらに、会議の運営や手法面で、専門家の関与についても、非常に重要な条件である。

審議会充実型でも、同様に各項目が非常に重要であるが、計画への反映や調整の際に求められる市町村長の姿勢及びリーダーシップの必要性については、事務局参加型よりは、やや低くなる。

住民意見聴取型の「3-a. 計画検討会開催型」については、住民、職員の経験度や首長のリーダーシップも必要とされるものの、手法面や運用面でのサポートなど、専門家の関与が、非常に重要である。また、住民意見聴取型の「3-b. 住民アンケート実施型」では、職員が一定の経験を有し、必要に応じて専門家の助力を得ることが重要と考えられる。

つまり、事務局参加型は、住民参加が進んだ形であり、全ての条件が必要とされ、これらの条件がないと採用は困難であるといえる。その点、審議会充実型の方が条件がややゆるく、やりやすいといえる。また、本格的な住民参加の経験がないところは、一挙に豊富な経験を必要とするシステムではなく、徐々に充実を図る必要がある。

これらをふまえ、具体的な提案として、「基本は、前回採用した方式を次回もとるべきである」とし、前回どのような住民参加システムを選択したかということを基準に、次回どのような住民参加システムを選ぶべきかを、整理した。

前回、「1. 事務局参加型」及び「2. 審議会充実型」を採用した場合は、前回と同じ住民参加システムを選択し、その充実を図るべきである。あるいは、審議会充実型と事務局参加型の複合型を選び、参加機会の拡大を図るべきと考えられる。さらに、前回「3. 住民意見聴取型「3-a. 計画検討会開催型」」であったところは、より一層の住民意見の反映が可能である「1. 事務局参加型」を選ぶべきと考える。もう一つの「3. 住民意見聴取型の「3-b. 住民アンケート実施型」」を前回採用したところについては、「3. 住民意見聴取型の「3-a. 計画検討会開催型」」を選択することで、参加機会を拡大することができる。

さらに、「1. 事務局参加型」と「2. 審議会充実型」の複合的な方向をさらに進めるならば、いくつかの重要な条件をクリアすることで、「3システム統合事務局参加型」システムへの移行も選択肢としてあげられよう。

最後に、本研究のまとめを述べる。

本研究では、住民参加システムを「事務局参加型」、「審議会充実型」、「住民意見聴取

型」の3つの類型に整理し、その実態を、アンケート調査及び事例調査で明らかにした。

また、それぞれの住民参加システムを採用している市町村の詳細な分析を行うことで、システムの現状と課題を明らかにした。

さらに、それらに基づき、具体的な提案として、「基本は、前回採用した方式を次回もとるべきである」とし、前回どのような住民参加システムを選択したかということを基準に、次回はどのような住民参加システムを採用すべきかを明らかにした。

謝 辞

この論文を書き上げるにあたって、実に多くの方々にお世話になりました。この場をお借りして、感謝の意を述べさせていただきます。

本研究の始まりは、2000年の1月でした。2000年春の農村計画学会春期大会に「市町村の総合計画策定過程における住民参加の実態－岩手県田野畑村を事例として－」を発表したところから始まっています。その後2000秋、2001秋と2年続けて、田野畑村と胆沢町の事例分析を発表し、2002秋には東北399市町村を対象としたアンケート調査の結果をまとめました。2003秋は・巻町と安代町の事例、2004年秋には三鷹市の事例をそれぞれ発表してきました。これらの研究を博士論文にまとめようと考えはじめたのは、2003春頃でした。5編目の査読論文を作成するかたわら、約1年間でこの論文をまとめました。通常の仕事もあり、振り返れば苦しい1年でした。また、この5年あまりの間、本当にたくさんの方々にお世話になりました。

この間、最初にお世話になったのは、胆沢町役場の菅原浩さん、田野畑村役場の堀川孝男さんのお二人で、資料を提供いただいたほか、住民委員の聞き取り調査にも同行して下さいました。また、研究を始めて間もなく、同じテーマで調査研究を進めていた福島県原町市役所の庄子まゆみさん（元シンクタンクふくしま研究員）と出会い、その後、節目には貴重なアドバイスをいただき、大変助かりました。安代町と・巻町の調査の際には、安代町役場の山本正信さんからは詳細な情報と委員の紹介をいただき、・巻町役場の山下弘司さんには委員と事務局によるグループインタビューの場の設定までしていただきました。三鷹市では、全く紹介なしでアポイントを取ったにもかかわらず、一條義治さん、大朝摂子さんのお二人からは、質問への丁寧な返信と膨大な資料を提供していただきました。昨年、福島県会津坂下町役場では、度々の訪問にわたり、何の面識もない私の調査に、安藤信之さん、佐藤秀一さん、まちづくり委員会の星昭三さんらが資料・情報の提供をしてくれました。この他、ヒアリング調査に協力していただいた、住民委員や役場職員、関係者の皆様、論文には載らなかった他市町村の方々、厚く御礼申し上げます。

また、「いわまる研究会」として、普段からキメの細かなご指導をいただいている広田純一先生には、論文作成に関して直接のご指導とともに審査員主査となっていただきました。広田純一先生には、学部学生として在籍して以来、今日に至るまで、言葉では表せないほど御世話になりました。あらためて深く感謝申し上げます。

在学中から現在まで、仕事の上でも大変お世話になった岩手大学農学部農林環境科学科教授木村伸男先生には、副査となっていただきました。また、同じく副査となっていただいた、弘前大学農業生命科学部教授の谷口健先生、山形大学農学部教授の大久保博先生には、審査当日わざわざ弘前、山形からお越しいただきました。共同研究者でもある、岩手大学農学部技術専門職員の向井田善朗さんには、公私共々、サポートしていただき大変感謝しております。学会発表や調査等で休暇を取る際に、理解と協力をいただいた職場の寺井良夫社長はじめ(株)邑計画事務所の皆さん、論文に関連する多くの貴重なご示唆とご支援をいただいたFANI（ファシリテーターズ・ネットワーク・いわて）の皆さんに、深く感謝申し上げます。

最後に、父故富雄、そして妻育子、長男創、長女桃、仕事と研究に明け暮れる生活のベースを支えてくれました。

以上の皆様の助言・支援・励ましに対し、深く感謝申し上げます。

熊谷 智義

引用参考文献

序 章

- 1) (財)日本都市センター (1997) : 『都市における新しい行政のあり方等に関する調査』
- 2) 北井亨 (1993) : 「行政計画に対する国民的コントロールと住民参加保障の課題」, 月刊自治研, pp. 92-99.
- 3) 金俊豪・藤本信義・三橋伸夫 (1998) : 「市町村振興計画における地域別計画策定に関する研究－アンケートと事例から見た地域別計画の全国的動向－」, 農村計画学会学術研究発表会要旨集, 1998. 4, pp. 37-40.
- 4) 金俊豪・藤本信義・三橋伸夫 (1999) : 「住民主導の地域別計画の策定に関する研究－山形県金山町の事例－」, 農村計画学会学術研究発表会要旨集, 1999. 4, pp. 71-72.
- 5) 金俊豪・藤本信義・三橋伸夫 (2000) : 「住民参加の地域別計画の策定に関する研究－福島県只見町の事例－」, 農村計画学会学術研究発表会要旨集, 2000. 4, pp. 53-54.
- 6) 牛野正 (2003) : 「神出方式による住民主体の地区総合計画づくりの研究－10地区の比較研究－」, 農村計画論文集第5集, 2003. 11, pp. 133-138.
- 7) 木平勇吉編著 (1996) : 『森林環境保全マニュアル』, 1996, 朝倉書店, p. 24.
- 8) (財)熊本開発研究センター(1996) : 『住民参加型まちづくりの推進方策に関する研究』
- 9) 国土庁計画・調整局 (1998) : 『全国総合開発計画 21世紀の国土のランドデザイン』
- 10) 福原由美・鈴木浩 (2002) 「地方自治体における政策形成に関する考察－地方自治体の総合計画策定過程から－」, 2002年度第37回日本都市計画学会学術研究論文集, pp. 277-282.
- 11) 山口邦雄(1999) : 「プランナーの現場から市民参加のプランづくりを考える－総合計画, 都市計画マスタープラン, 地区計画の立案と実現」, 『市民参加のまちづくり』, 渡辺俊一編, 学芸出版社, pp. 120-145.
- 12) 前掲の文献2)
- 13) 畠山武道 (1994) : 「住民参加と行政手続」, 都市問題, 1994. 10, pp. 43-54.
- 14) 三船康道+まちづくりコラボレーション(1997) : 『まちづくりキーワード事典』, 1997. 3, 学芸出版社
- 15) 増田勝 (1998) : 「都市計画マスタープランと総合計画」, 地域開発, 98. 11, pp. 37-42.
- 16) 嘉手川暁 (1998) : 「地方小都市の都市マスタープランに関わって」, 地域開発, 98. 11, pp. 43-46.
- 17) 西田穰 (1998) : 「市民プランナーが都市マスを変える」, 地域開発, 98. 11, pp. 47-52.
- 18) 米野史健 (1999) : 「建築・都市計画分野における住民参加研究の方法論に関する一考察」, 1999年度第34回日本都市計画学会学術研究論文集, pp. 295-300.
- 19) 渡辺俊一 (1999) : 「参加型マスタープランづくりの課題と展望」, 都市計画, 219. pp. 35-38.
- 20) 川上光彦・松浦あき子・大谷瑞絵・小林史彦 (2000) : 「都市計画マスタープランの策定体制および住民参加の実態と課題に関する調査研究－全国都道府県・市区町村調査による分析－」, 2000年度第35回日本都市計画学会学術研究論文集, pp. 211-216.
- 21) 前掲の文献3)
- 22) 前掲の文献4)
- 23) 前掲の文献5)
- 24) 前掲の文献6)

第1章 市町村総合計画における住民参加の展開と現状

- 1) 森村道美 (1998) : 『マスタープランと地区環境整備－都市像の考え方とまちづくりの進め方』, 学芸出版社
- 2) 市町村計画策定方法研究会 (1966) : 「市町村計画策定方法研究報告」, 国土利用協会
- 3) 財団法人地方自治協会 (1976) : 「基本構想の課題と展望」
- 4) 住民参加・住民活動調査研究会 (1982) : 「市町村計画の体系と参加」
- 5) (財)日本都市センター (1997) : 『都市における新しい行政のあり方等に関する調査』
- 6) 斉藤達三 (1999) : 「新しい総合計画の体系化とシステム構築に向けて」, 地方財務, 1999. 3, pp. 1-13.
- 7) 宮崎正寿 (1999) : 「総合計画と住民参加」, 地方財務, 1999. 7, pp. 183-194.
- 8) 渡辺俊一 (1999) : 「参加型マスタープランづくりの課題と展望」, 都市計画, 219号, pp. 35-38.
- 9) 山口邦雄 (1999) : 「プランナーの現場から市民参加のプランづくりを考える－総合計画, 都市計画マスタープラン, 地区計画の立案と実現」, 『市民参加のまちづくり』, 渡辺俊一編, 学芸出版社, pp. 120-145.
- 10) 中島淳一郎 (1999) : 「福岡市総合計画策定にあたっての市民参加に関する事例」, 計画行政22(1), 1999, 研究セッションR 4 「住民参加と地域づくり」, p. 37.
- 11) 槇村久子 (1999) : 「新たな住民参加領域における計画策定過程と住民参加の方法－環境基本計画, 河川整備基本方針・計画, 総合計画をめぐって－」, 奈良県立商科大学「研究季報」, 第10巻, 第2号, 1999. 10, pp. 25-37.
- 12) 西尾隆 (2000) : 「成熟社会の新・市民参加論 市民参加型計画策定のフロンティア「みたか市民プラン21会議」離陸す」, 地方自治職員研修, pp. 44-47.
- 13) 大坂谷吉行・木田圭輔 (2000) : 「室蘭市総合計画の策定プロセスと問題点－新総合計画と旧総合計画の比較と市民参加を中心にして－」, 日本建築学会技術報告集, 第10号, 2000. 6, pp. 257-262.
- 14) 佐藤徹 (2001) : 「多価値化時代の都市総合計画と住民参加システム－住民参加型ワークショップの意義と課題」, 年報自治体学第14号, pp. 128-145.
- 15) 金川幸司 (2001) 「総合計画策定における住民参加の実態と課題」, 都市研究, pp. 89-99.
- 16) 庄子まゆみ (2001) : 「総合計画策定過程における住民参加の検証」, TTF MINI REPORT 2001. 2, シンクタンクふくしま, pp. 61-119.
- 17) 福原由美・鈴木浩 (2002) : 「地方自治体における政策形成に関する考察－地方自治体の総合計画策定過程から－」, 2002年度第37回日本都市計画学会学術研究論文集, pp. 277-282.
- 18) 鈴木孝男・山田晴義 (2002) : 「住民と行政職員の参加による計画策定の方法について－宮城県宮崎町における総合計画策定のケースを通じて－」, 日本建築学会計画系論文集, 第556号, 2002. 6, pp. 205-212.

第2章 市町村総合計画策定プロセスへの住民参加システム

- 1) 岩崎恭典 (1998) : 「計画策定段階での住民・行政の協働のあり方」, 『住民・行政の協働』, 辻山幸宣編著, ぎょうせい, pp. 97-118.
- 2) (財)日本都市センター (1997) : 『都市における新しい行政のあり方等に関する調査』, pp. 55-64.

第4章 事務局参加型システムにおける住民参加の実態（その1）（福島県会津坂下町）

- 1) 会津坂下町ホームページ <http://www.town.aizubange.fukushima.jp/welcome/index.html>
- 2) 会津坂下町(2004)：『会津坂下町中心市街地活性化基本計画』，会津坂下町
- 3) 古川隆（2003）：「会津坂下町のガバナンス」，まちづくり政策フォーラム「ひたかみ」，vol.101，2003秋号，pp.4-5.
- 4) 会津坂下町(1979)：『会津坂下町振興計画』，会津坂下町
- 5) 会津坂下町(1983)：『第二次会津坂下町振興計画』，会津坂下町
- 6) 会津坂下町(1992)：『第三次会津坂下町振興計画』，会津坂下町
- 7) 会津坂下町(2000)：「まちづくり2001委員会概要」，広報『あいづばんげ』，2000.2.25，pp.2-3.
- 8) 会津坂下町(2001)：『第四次会津坂下町振興計画』，会津坂下町

第5章 事務局参加型システムにおける住民参加の実態（その2）（岩手県田野畑村）

- 1) 田野畑村ホームページ http://www.vill.tanohata.iwate.jp/tanohata/contents/f_000/index.html
- 2) J. H. ベイリー/長田攻一訳（1996）：『地域社会の変貌—岩手県・田野畑村をめぐる—』，早稲田大学出版部.
- 3) 上机莞治（1999）：『平成11年3月議会定例会「施政方針演述」』，田野畑村
- 4) 伊達勝身（1984）：『田野畑村の実験』，総合労働研究所
- 5) 田野畑村役場（1992）：『1992-1993年度版田野畑村村勢要覧』，田野畑村
- 6) 田野畑村（2001）：『田野畑村総合計画』，田野畑村
- 7) 同上
- 8) 渡辺俊一（1999）：「参加型マスタープランづくりの課題と展望」，都市計画，219号，pp.35-38.
- 9) 同上

第6章 事務局参加型システムにおける住民参加の実態（その3）（岩手県安代町）

- 1) 安代町ホームページ・構造改革特別区域計画 <http://www.town.ashiro.iwate.jp/tokku/keikaku.pdf>
- 2) 安代町ホームページ <http://www.town.ashiro.iwate.jp/kihon/index.html>
- 3) 安代町（1993）：『第3次安代町総合開発計画(1991～2000年度)』，安代町
- 4) 安代町（2001）：『第4次安代町総合計画(2001～2010年度)』，安代町
- 5) 前掲の文献3)

第7章 審議会充実型システムにおける住民参加の実態（岩手県胆沢町）

- 1) 千田明（1998）：『日本一の田舎宣言—住んでみたい田舎全国一の胆沢町奮闘記—』，ダイヤモンド社.

- 2) 胆沢町 (1996) : 『第6次胆沢町総合啓発計画「日本一の田舎」創造プラン』, 胆沢町
- 3) 月刊「地域づくり」ホームページ <http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/9705/html/t2.htm>
- 3) 後藤完 (2000) : 『平成12年3月議会定例会「施政方針演述」』, 胆沢町
- 4) 後藤完 (2004) : 『平成16年度町長施政方針演述要旨』, 胆沢町
- 5) 胆沢町 (1997) : 「地域づくりの『花』咲きました」, 胆沢町広報, NO.506, 平成9年7月号, pp.7-8.
- 6) 胆沢町 (2000) : 『胆沢町まちづくり総合計画』, 胆沢町
- 7) 山口邦雄(1999) : 「プランナーの現場から市民参加のプランづくりを考えるー総合計画, 都市計画マスタープラン, 地区計画の立案と実現」, 『市民参加のまちづくり』, 渡辺俊一編, 学芸出版社, pp.120-145.
- 8) 渡辺俊一(1999) : 「参加型マスタープランづくりの課題と展望」, 都市計画, 219号, pp.35-38.

第8章 住民意見聴取型システムにおける住民参加の実態 (岩手県・巻町)

- 1) ・巻町ホームページ <http://www.town.kuzumaki.iwate.jp/e/index.html>
- 2) ・巻町 (1998) : 『・巻町総合発展計画(後期基本計画)』, ・巻町
- 3) ・巻町ホームページ・町の紹介 <http://www.town.kuzumaki.iwate.jp/e/00.htm>
- 4) ・巻町ホームページ・平成16年度施政方針 <http://www.town.kuzumaki.iwate.jp/e/16sisei.htm>
- 5) ・巻町 (2003) : 『・巻町総合計画基本構想』

第9章 3システム統合事務局参加型システムにおける住民参加の実態 (東京都三鷹市)

- 1) 三鷹市生活環境部コミュニティ文化室 (2002) : 『みたかのコミュニティ』, 三鷹市
- 2) 市川嘉一, 石村泰宏 (2002) : 「全国調査 675市・23区の行政比較(1)行政革新度(上)総合評価「AAA」は三鷹市, 地方都市も躍進 市民参加や電子行政など先端的な取り組みでは格差」, 日経地域情報, 日経産業消費研究所, pp.1-31.
- 3) 前掲の文献1)
- 4) 三鷹市企画部企画調整室・広報課 (2000) : 『三鷹市を考える基礎用語事典 [市政概要]』, 三鷹市, p.316.
- 5) 清原慶子, 三鷹市(編) (2000) : 『三鷹が創る「自治体新時代」』, ぎょうせい
- 6) 一條義治 (2000) : 「計画策定過程における新たな市民参加の実験ー三鷹市基本構想・基本計画策定の取り組みからー」, 『自治総研, 2000年8月(第262号)』, (財)地方自治総合研究所, pp.19-47.
- 7) 一條義治 (2003) : 「「パートナーシップ協定による白紙からの市民参加方式」の検証ー三鷹市基本構想・第3次基本計画策定の取り組みからー」, 『都市問題研究, 第55巻第10号』, 大阪市総務局, pp.90-108.
- 8) 鈴木平三郎 (1975) : 『挑戦二十年ーわが市政』, 自費出版
- 9) 三鷹市史編纂委員会 (2001) : 『三鷹市史通史』, 三鷹市
- 10) 三鷹市企画部企画調整室 (1990) : 『三鷹市新基本構想策定のための研究』, 三鷹市
- 11) 大朝撰子 (2002) : 「三鷹市が模索する「進化する」まちづくり研究所」, 地方自治職員研修, pp.38

-40.

- 12) 前掲の文献 5)
- 13) 同上
- 14) 大久保圭二 (1999) : 「新しい市民参画手法に取り組み行革に民間の経営改善手法を導入一分権時代を拓く自治体先進事例一」, 地方分権, pp. 64-69.
- 15) 西尾隆 (2000) : 「成熟社会の新・市民参加論 市民参加型計画策定のフロンティア「みたか市民プラン21会議」離陸す」, 地方自治職員研修, pp. 44-47.
- 16) みたか市民プラン21会議 (2001) : 『こんな三鷹にしたい』, pp. 36-37.
- 17) 前掲の文献 7)

資料編

1. 東北地方の市町村を対象としたアンケート調査票
2. 東北地方の市町村を対象としたアンケート調査 問6-10. 記述式回答集計結果
 3. 田野畑村：基本構想諮問
 4. 田野畑村：基本構想答申
 5. 田野畑村：基本計画諮問
 6. 田野畑村：基本計画答申
7. 安代町：第4次安代町総合計画策定委員会設置要項
8. 胆沢町：まちづくりまちづくり総合計画審議会条例
 9. 胆沢町：まちづくり総合計画議会運営規則
 10. 胆沢町：総合計画策定チーム設置要綱
 11. 胆沢町：まちづくり総合計画諮問書
 12. 胆沢町：まちづくり総合計画答申書
13. 葛巻町：「葛巻町町づくり委員会21」設置要綱
14. 三鷹市：みたか市民プラン21会議会則
15. 三鷹市：みたか市民プラン21作成に関するパートナーシップ協定
16. 三鷹市：みたか市民プラン21会議の基本ルール
17. 三鷹市：市民プラン21会議発足の契機となった「まちづくり研究所」による市長への提言
18. 三鷹市：「みたか市民プラン21」から抜粋 協働のまちづくりに向けて

—東北地方400市町村アンケート調査—
市町村総合計画の策定における住民参加の実態に関するアンケート調査実施について
ご協力のお願い

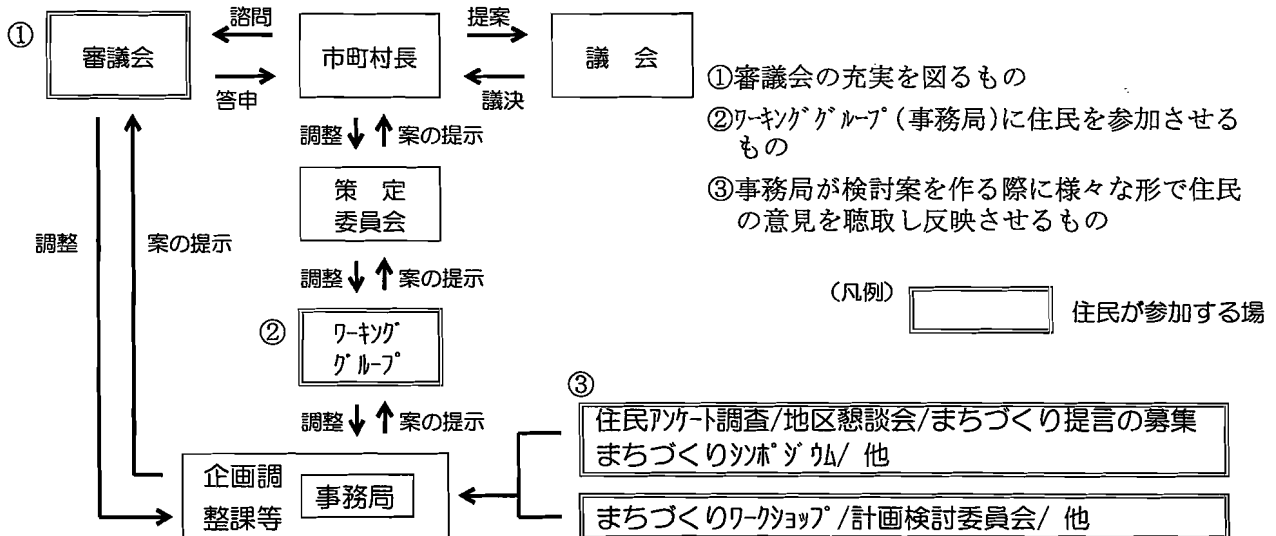
岩手大学農学部農林環境科学科地域マネジメント学講座 広田 純一

1. 調査の趣旨

本研究室では、1999年より市町村の総合計画策定過程における住民参加システムについて、調査研究を進めております。これまでの調査から、住民参加の場としては、下図に示すように「審議会への参加」、
「ワーキンググループ（事務局）への参加」、「その他（アンケート調査、地区座談会ほか）」があることが、わかってきました。そこで、このたび、より広範に住民参加の実態を明らかにするために、東北地方の400市町村を対象として、アンケート調査を実施することに致しました。

つきましては、年度末の何かとあわただしい時期に大変恐縮ですが、本調査へのご協力をお願い申し上げます。お手数ですが、同封の返信用封筒にて、3月25日頃までにご返送いただくようお願い申し上げます。なお、関連資料等がございましたら、ご惠贈いただければ幸いです。

【住民参加のシステム】



【このアンケートに関する問い合わせ先・連絡先】

岩手大学農学部農林環境科学科地域マネジメント学講座
 〒020-8550 岩手県盛岡市上田 3-18-8
 電話 019-621-6199 (広田純一：教授)
 019-621-6104 (向井田善朗, 熊谷智義)

市町村総合計画の策定における住民参加の実態に関するアンケート調査(調査票)

1. 属性 ／市町村名および回答者に関して、お答え下さい。	
1-1. 県 名：青森県，岩手県，宮城県，秋田県，山形県，福島県	←○をつける
1-2. 市町村名：	←記述式
1-3. 担当部署名：(課および係名)	←記述式
1-4. 回 答 者：(職名および氏名)	←記述式

	↓○をつける	「はい」に○をつけた場合 ↓西暦で年を記入する	
1-5. 基本構想を策定している	は い いいえ	策定年：	計画期間：
1-6. 基本計画を策定している	は い いいえ	策定年：	計画期間：
1-7. 実施計画を策定している	は い いいえ	策定年：	計画期間：

以下、前掲の図を参考にご回答下さい。

2. 審議会の充実 ／以下、「はい」「いいえ」で回答下さい	↓○をつける
2-1. 審議会に地域住民組織の代表者が参加している	は い いいえ
2-2. 審議会委員に一般公募の枠がある	は い いいえ
2-3. 審議会に大学やシンクタンク等の専門家の出席を依頼している	は い いいえ
2-4. 審議会に部会を設置している	は い いいえ
2-5. 審議会において、検討案に関する実質的な審議が行われている	は い いいえ
2-6. 審議会ワークショップの手法を取り入れた審議が実施されている	は い いいえ
2-7. 審議会では審議するだけでなく、自ら計画案の作成に関わっている	は い いいえ

2. ワーキンググループ(事務局)参加 ／以下、「はい」「いいえ」で回答下さい	↓○をつける
2-8. 事務局と共に住民が検討案作成などを行っている	は い いいえ
2-9. 係長級によるワーキンググループ等を設置している	は い いいえ
2-10. ワーキンググループ(係長級)に、住民が参加している	は い いいえ
2-11. 課長級による策定委員会等を設置している	は い いいえ
2-12. 策定委員会(課長級)に、住民が参加している	は い いいえ

2. 住民意見聴取 ／以下について、「はい」「いいえ」で回答下さい	↓○をつける
2-13. 住民アンケート調査を行っている	は い いいえ
2-14. 地区懇談会を開催し、住民の意見を聞いている	は い いいえ

2-15. 住民からまちづくり提言を募集している	は い	いいえ
2-16. まちづくりシンポジウムや市民会議等を開催している	は い	いいえ
2-17. まちづくりワークショップを行っている	は い	いいえ
2-18. 住民による計画検討委員会等を開催している	は い	いいえ
2-19. Eメールによる住民意見の募集を行っている	は い	いいえ
2-20. 広報紙等において、計画素案を公表している	は い	いいえ
2-21. 児童生徒等を対象に、まちづくり作文や絵画を募集している	は い	いいえ
2-22. 女性議会や子供議会等を開催している	は い	いいえ

3. 計画策定の前と後の住民参加 ／以下、「はい」「いいえ」で回答下さい	↓○をつける	
3-1. 計画策定前、進め方を検討する際に住民からの提案を公募している	は い	いいえ
3-2. 計画決定後、次の改訂まで審議会が継続している	は い	いいえ
3-3. 計画決定後の進行管理、進捗状況を審議会に説明している	は い	いいえ
3-4. 計画策定後、住民の意見を聞く場が設定されている	は い	いいえ

4. 計画策定体制や専門家の関わり ／以下、「はい」「いいえ」で回答下さい	↓○をつける	
4-1. 臨時的な行政組織（総合計画策定課など）を編成している	は い	いいえ
4-2. 事務局担当課（企画調整課など）を増員している	は い	いいえ
4-3. 大学の研究室に調査業務を委託している	は い	いいえ
4-4. シンクタンクやコンサルタント等の専門家に調査業務を委託している	は い	いいえ
4-5. 市民団体（まちづくりNPOなど）に調査業務を委託している	は い	いいえ

注)4-3. 4-4. 4-5. のいずれかを「はい」とした場合、委託の内容について、以下にお答え下さい
4-3. 4-4. 4-5. いずれも「いいえ」の場合は、5-1. にお進みください

4-6-1. 現況と課題に関する資料の収集・分析などを委託	は い	いいえ
4-6-2. 現計画の達成状況についての分析・評価を委託	は い	いいえ
4-6-3. 時代潮流や上位計画等の整理などを委託	は い	いいえ
4-6-4. 人口や経済などのフレームの立案を委託	は い	いいえ
4-6-5. 住民アンケート調査の実施を委託	は い	いいえ
4-6-6. 関係者等のヒアリング調査の実施を委託	は い	いいえ
4-6-7. まちづくりシンポジウムや市民会議等の講師を委託	は い	いいえ
4-6-8. まちづくりワークショップのファシリテータや運営を委託	は い	いいえ
4-6-9. 将来像やキャッチフレーズ等の立案を委託	は い	いいえ

4-6-10. 重点プロジェクト等、重要事項の立案を委託	は い	いいえ
4-6-11. 事業の事前評価のためのシミュレーションの実施を委託	は い	いいえ
4-6-12. 計画素案全体の立案を委託	は い	いいえ

5. 計画策定等の新しい試み/以下、「はい」「いいえ」で回答下さい	↓○をつける	
5-1. 地区別計画を策定している	は い	いいえ
5-2. 住民参加型で地域別計画を策定している	は い	いいえ
5-3. 地域担当職員制度を導入している	は い	いいえ
5-4. 住民の暮らし（教育・保健・医療・福祉等）重視を打ち出している	は い	いいえ
5-5. 計画目標として、各種の指標を設定している	は い	いいえ
5-6. 事業評価を行っている、または予定している	は い	いいえ
5-7. 計画段階で、事業評価のシミュレーションを実施している	は い	いいえ

6. 住民参加に関する課題など/以下、「はい」「いいえ」で回答下さい	↓○をつける	
6-1. 住民意見の反映と反映結果の説明責任について、しくみが必要である	は い	いいえ
6-2. 住民が計画策定主体として、自覚を持つプロセスが必要である	は い	いいえ
6-3. 審議会の委員について、一般公募で募集しても応募が少ない	は い	いいえ
6-4. 審議会委員の一般公募の際に応募が多く、選考に苦勞する	は い	いいえ
6-5. 住民参加の会議手法や運営の仕方について、ノウハウが不足している	は い	いいえ
6-6. 住民参加の専門家から協力を得たいが、適切な人材が見つからない	は い	いいえ
6-7. 住民参加の必要性について、職員の意識啓発が必要である	は い	いいえ
6-8. 住民参加を行っても、計画内容の違いなどに効果が見えにくい	は い	いいえ
6-9. 住民参加の成果について、評価が困難である	は い	いいえ

6-10. その他、住民参加を進めるにあたっての問題点や課題等について、ご自由に記述願います。

回答記入欄

2. 東北地方の市町村を対象としたアンケート調査 問6-10. 記述式回答集計結果

－東北地方の市町村を対象としたアンケート調査－
市町村総合計画の策定における住民参加の実態に関するアンケート調査結果

6-10. 住民参加を進めるにあたっての問題点や課題（回答内容の要旨）

記述式自由回答

1青森市/参加する住民の意見が個人の意見のみで終わってしまうことがあり、住民同士の成熟した議論が展開されていない。行政においても、住民の意見を真に受け止め、積み上げていくことが必要である。

5五所川原市/市民が自分たちのまちをつくるという意識がまだ定着していない。市民が自ら、自分たちのまちのために提言したり、希望を出したり、意見を申し述べてくれたらどれほど行政運営が円滑になるか、計り知れない。今だに行政主導の（それは行政の仕事だと言ってあてにする）体制が一般的な風潮である。

6十和田市/小さな市町村では、住民参加が少なく、審議会委員が他の委員会委員などと同じになることが多く、人材の活用が硬直化している。

7三沢市/市民の参画意識が希薄であると思われ、住民参加の意義と必要性についての理解と住民意識の醸成が課題。同時に行政機構も同様に、住民参画の意義と必要性について、認識を高める必要がある。

9平内町/職員による手作りを基本とし、コンサルの支援を受けて作成。

23岩木町/審議会委員等公募しても、人口の少ない町村では、限られた人（いくつもの役職を兼ねているような）しか集まらないのが現状である。そのため、住民全体の意見ではなく、偏った意見になりやすい。

27大鰐町/極めて特化した分野での問題提起では活発となるが、町政全般に対する建設的な意見が得られない会議となる場合が多い。

37鶴田町/住民と行政のパートナーシップの構築が、地方分権社会を楽しくリードする鍵となる。

38市浦村/長期総合計画審議会の委員は、庁外（一般公募及び推薦）と庁内委員（職員の中から）で組織し、3つの部会に分け、専門的知識のある人を各分野に分け、審議して策定された。

49下田町/役場内における情報の共有を行わなければ、住民参加と言いつつも、要望型、クレーム型の参加でしか協力を得ることができない。

65南郷村/身近な目標ととらえ難く、住民ををやる気にさせるのが困難。

82葛巻町/平成14年度の総合発展計画策定に向け、町民公募21名の「葛巻町くずまきまちづくり委員会21」を平成12年12月に設置。同委員会は、地域資源調査や住民が主体の特徴ある地域づくりを進めている県外の視察研修や町民意向アンケート調査等を実施し、「人づくり」、「産業」、「生活」の3分野で討議を重ね、住民サイドからの自由な発想によるまちづくりの提言をまとめている。計画策定にあたっては、この提言が施策に反映されるように努めて行く方向である。

87玉山村/住民参加による行政推進は地方分権の時代で、非常に重要。しかし、人口規模が小さく、一般公募しても応募が少ないか、皆無であったことが過去の各種委員会委員の募集をした際の実態である。

95金ヶ崎町/幅広い年齢層及び各分野に属する住民の参加が望ましい。

97胆沢町/審議会では、抽象的な文章表現となり公募委員にとって発言しにくい雰囲気を感じられたようだ。今後は何でも話せるような状況にしていきたい。(今回は公募委員を増して審議会を構成している)まちづくりに対しての意見、提言は随時受けつけているが、なかなか町民の反応がない状況。今後は、行政側から具体的に〇〇〇〇についてどう考えますか、などという手段も検討していく必要がある。

102藤沢町/これまで、自治会を中心とした住民意向の把握を行い、各種計画の基本としてきたが、自治会の組織力の低下が見られるなど、住民参加の手法としての問題も出てきている。今後は、個別の課題毎に公募によるワーキンググループ等による手法も併用していく事も必要であり、検討していきたい。

106川崎村/計画策定懇談会の名称で委員10名を公募したが、半数は声かけにより応募したのが実際で、公募式は周知方法など、難しさを感じた。会議は夜に開催したが、実に多種多様で、積極的な発言が見られ、地域のことを本当に真剣に考えている人が多いことを実感、様々な分野でこのような場が必要である。

113田野畑村 (別紙)

114普代村/地方公共団体の運営が厳しくなっている昨今、地方分権推進に伴う、自己決定。自己責任の重要性がますます問われてきている。市町村合併が正に大きなうねりとなって、小規模自治体を襲ってきているが、向こう10年間の計画理念は変更なく強力に進めていくことが求められている。

116川井村/意見要望が多く出されるが、住民参加を進める場合、責任及び役割分担を明確化した中で進める必要がある。自分がやるべきこと、地区コミュニティや行政のやるべきことの明確化、自覚を持つプロセスが必要。計画策定のどの領域まで担ってもらうのか、業務分担を明確化して進める必要がある。

- 122九戸村/住民参加型の計画づくりとは言うが、発言があるのは一部の人だけ（特にそのような場を設けなくても、役場とかに意見を言ってくる人）のことが多く、真の住民参加型の計画とは何だろうか？という疑問が生じるのも事実である。（積極的に進めていくべきだと思うのですが、現実は・・・）
- 127石巻市/平成7年2月の策定以来、既に7年が経過し、この間の時代の変化に対応すべく、本年度から抜本的な見直しに着手する。アンケート調査では、旧策定時のデータを回答している。
- 128塩竈市/まちづくりにおける市民、企業との協働の関係をどのように構築すべきか。住民参加の成果も含め、行政評価のしくみをどのようにつくり上げるべきか。この2点が、大きな課題となっている。
- 136蔵王町/住民参加は（時代潮流に）ふさわしいが、個性豊かで調整に苦勞する。また、地域エゴが多く、全体調整が難しい。
- 141川崎町/住民参加を重視しようとする、お金のかかる提案が多い（過大になる）。また、（意見の）取りまとめに苦勞する。
- 153小野田町/本町は国道347号側に集落が密着しており、東西に長い集落形態である。住民参加によって総合計画を作成しているが、成果の評価については、このような集落形態上、困難と考える。
- 159岩出山町/地方自治の原点を国・県・市町村・住民が、正しく理解することが必要である。
- 164南郷町/住民参加を基本にしたが、検討過程における住民の意見は、主観的な意見が中心でハード中心の提案が多い。住民参加と説明責任、財源配分の関係で、計画達成がやや遅れそうである。まず、町の職員が自覚する必要がある。町の規模が小さいことから、有識者の数が少なすぎる。
- 182南方町/田舎でも共働きの多い。都会のように人が多くないため、NPOなどが育ちにくい。
- 184矢本町/人口3万人の町において、住民参加を掲げても、住民は行政からの押しつけとしか（受け）取らない。住民意識の向上も課題となっている。
- 186河南町/策定過程を含めた積極的な情報公開の基に町民と行政が一体となって総合計画策定を行うため、町民プランニング会議、地域振興町民プランニング会議、まちづくりフォーラム等の町民プランニングシステムを創設した。
- 192志津川町/第4次総合計画で「公開と参加」を基本に策定作業を進めた。新しい試みとして、町民の公募による「まちづくり会議」を組織し、「まちづくり提言書」が町に提出され、全体計画に反映。同会議では、町民が独自に会議を運営し提言書を取りまとめた。町職員は出席はするが、脇で聞いているだけである。コーディネーターのみコンサルを活用。（その内容、手法等は別添計画書に掲載）

- 199横手市/6-3/審議会としての一般公募はしなかった。検討委員会に応募した市民からお願いした。
6-8,9/住民参加による効果や評価は計画内容の違いなどでとらえるものではないと思う。多くの市民が市の将来について考え、計画づくりに参加すること、そのものに意義を見ている。
- 204大曲市/行政に期待していないせいか、反応があまりない。
- 218八竜町/住民が地域を良くしたいと考えるのは当然だが、全体を考えた場合、自己利益に走らないためにも代表（議会の議員や組織の代表）に意見を集約してもらい、審議会等で発表してもらっている。
- 222昭和町/住民と役場とが共通の情報を持ち「自分たちの住む町」との自覚を持つことが大切。そのため、積極的な情報公開をわかりやすい形で行うこと、住民が役場に依存しない体質に転換すること必要。何か一つ『一緒に成し遂げた』と納得するものを経験することが、現在必要なステップである。
- 228大瀧村/住民参加について、単なる要望だけを述べるだけでなく、参画するからには必要な知識をもつことが大切である。行政、住民等が知恵を出し合い、自己責任の考えのもとに、それぞれの役割と責任を果たし、互いに協働して計画を策定することが必要である。
- 244六郷町/審議会の他に、ワーキンググループ（住民からの公募等）を組織して、住民の意見を取り入れるようにしている。総論は住民意見を取り入れやすいが、各論になると、あれもこれもと行政依存型が多く、まとめにくくなっている。
- 258十文字町/住民参加の手法、その人数、その権限、が問題である。財政難等により、住民の要望する施策のうち、大きな部分が実施できない状況であり、住民参加によりその施策展開を図ろうとすれば、住民の指向と現実のギャップが大きくなり、対応に苦慮することが懸念される。
- 265皆瀬村/急速な社会変化に対応した新たな村づくり計画を策定中。住民参加をキーワードに、住民自身の意志を行政主導ではなく、自分たちが関わっていくのだと変えてもらうことが急務である。
- 271寒河江市/平成8年度からの第4次振興計画では、市民一人ひとりの参加で「花と緑・せせらぎで彩る寒河江」のまちづくりを進めている。その際、住民・企業・行政が一体となって、寒河江型グラウンドワークの手法を取り入れ、美しい気品あふれるまちづくりに取り組んでいる。
- 277尾花沢市/住民参加でどこまで意見を取り入れるか、参加してほしい年代が忙しくてなかなか出てこない。住民の意見をいかに取捨選択するかが問題。小さい頃から公共性、公益性という観点の学習を積み上げることが大切。現段階での住民のワークショップは、個々の利益の追求や陳情会になりかねない。
- 278南陽市/これまで、地区代表（高齢者）の意見を聞く傾向。地域リーダー（若手、女性）の育成が急務。住民参加をすれば、計画-予算-実施と三拍子揃える必要があるが、できないことへの理解も必要である。

- 296白鷹町/住民参加と事業評価、密接な関係をもつものと考えているが、設問のような課題があり、すぐに事が進むものではないと感じている。職員も住民も一緒に、意識改革をしながら進める必要がある。
- 297飯豊町/参加者の高齢化が顕著であり、次代を担う世代や女性の参加が少ない。世代交代が困難（リーダーの育成）である。
- 306遊佐町/住民参加者の計画策定に対する意識レベルを同じにすることに時間が必要。住民参加者に対する職員の意識改革を図り、住民参加型で計画策定を行う必要性を理解させることが大事である。
- 309平田町/本町のシステムは、別紙のとおり。
- 311会津若松市/住民が気軽に参加できる場や機会の提供が課題で、そのシステムづくりと情報の提供について工夫する必要がある。その一環として、現在パブリックコメント制度の検討を行っている。
- 312郡山市/地域特性や住民意識等を考慮した市民ニーズを効果、効率的に反映できる住民参加の手法の構築。計画策定後の、住民の市政参加の継続性の確保。
- 319二本松市/どの分野まで、どの程度参加してもらうか等を今後検討する必要がある。
- 323梁川町/「住民参加」は、ただ単に住民の意見を聞くということではなく、住民側からみて、本当の意味での住民参加が実現できるように、住民、行政職員共に、意識改革が必要であると思われる。
- 339田島町/平成14年度-15年度、新長期計画を策定。住民ワークショップで職員と住民の協働作業によるコンサルなしの計画策定めざす。住民ワークショップを運営できるコーディネーター養成講座も実施。
- 358河東町/ふるさとの未来を豊に明るく、安心して暮らせるように、祈りながら策定作業をしている。この土地に生まれ、死んでいく人々の心が形となるよう、皆で作っている。
- 363金山町/住民参加による行政が理想ではあるが、現実的には行政が変わらなければ意味がない。結局、最終的な判断は町長が行うので、住民の意見が生かされているとはいえない。
- 371大信村/首長の選挙が影響しがちである。自分の推した首長の時には積極的に参加するが。落選時（反対派）には、参加が少ない。
- 372棚倉町/行政側そして住民側に意識改革が必要である。簡単なテーマから「ワーキンググループ」等の導入を行い、共に研修する機会を創出し、意識の高揚を図りたい。
- 374埴町/町村の規模によるが、当町（人口約11,000人）くらいでは、各種団体、行政区等の代表と他の住民参加による会議では、参加者にさほど違いが出づらい。（一般）住民の積極的な参加も難しい。

390富岡町/住民参加の形を取っていても、実際に参加するのは、いつも同一人物となってしまうので、何かの方法で変えなくては行けないと思いつつ、なかなか難しい問題である。

397鹿島町/現在第4次振興計画を策定中である。振興計画、国土利用計画と一緒に、策定初期から、住民参加型で行っている。

3. 田野畑村：基本構想諮問

諮問書

田企調第75号

平成12年5月22日

田野畑村開発計画審議会

会長 畠山栄一様

田野畑村長 上机莞治

新しい総合計画（基本構想）の基本的な方向について（諮問）

人々の価値観、生活様式が大きく変わりつつある中で、少子・高齢化や高度情報化の急速な進展など、我が国はこれまでの経済構造や社会構造、それを支える制度や仕組みでは解決できない事態に直面しており、村民の生活にも大きな影響を及ぼしております。このような時代の大きな転換期にあつては、経済社会の情勢を的確に見据えながら、明確な戦略を持って取り組んでいくことが、従来以上に求められております。

また、時報分権が、国、地方を通ずる現下のきわめて重要な課題となる中で、今後において、地方のことは地方で考えていくことを基本とする分権型社会の創造を目指していくことが必要となっております。このような状況を踏まえ、21世紀に向け、村勢の新たな発展を図り、村民生活の一層の向上を期するため、新しい道号計画（基本構想）を策定したいと考えますので、その基本的方向について、貴審議会の意見を求めます。

4. 田野畑村：基本構想答申

答申書

平成12年6月21日

田野畑村長 上 机 莞 治 殿

田野畑村開発計画審議会

会長 畠 山 栄 一

新しい総合計画の基本的方向に関する答申について

平成12年5月22日付け田企調第75号をもって当審議会に諮問がありました新しい総合計画（基本構想）の基本的方向について、別冊「田野畑村総合計画基本構想」のとおり、答申します。

この答申は、平成12年2月16日開催の田野畑村開発計画審議会第1回会議から、本日開催の田野畑村開発計画審議会第5回会議において慎重に審議を重ね、取りまとめたものであります。

村長におかれましては、この答申に基づき、早急に「田野畑村総合計画基本構想」を策定されるよう要望します。

また、この答申は、21世紀のスタートである平成13年度から平成22年度までの向う10年間の田野畑村の進むべき基本的方向を見極めるよう努めたものであります。今後、村内外の経済社会情勢の動向等にも十分留意し、計画策定後においても、必要に応じて計画の見直しを行うとともに、村民の積極的な参加と連携のもと、限られた財源の効果的な活用を図りながら、事業の重点化等により、緊急度と優先度の高い施策を積極的に進め、新しい総合計画の着実な執行を図られるよう、あわせて要望します。

5. 田野畑村：基本計画諮問

諮問書

田 企 調 第89号

平成12年6月21日

田野畑村開発計画審議会

会長 島 山 栄 一 様

田野畑村長 上 机 莞 治

新しい総合計画（基本計画）基本的方向について（諮問）

本村の新しい総合計画（基本構想）につきましては、貴審議会全体会での慎重かつ熱心なご審議を経て、その基本的方向について「田野畑村総合計画基本構想」として答申をいただきました。

今後、本計画基本構想の基本的な考え方を踏まえ、村民の参加と連携を促進するとともに、村内外の経済社会の動向、財源の効果的な活用、緊急度と優先度の高い事務事業を積極的に推進していかなければなりません。

つきましては、本基本構想の実現に係る新しい村づくりを進めるための施策を定める「基本計画」を策定したいと考えますので、その基本的方向について、貴審議会の意見を求めます。

6. 田野畑村：基本計画答申

答申書

平成12年12月4日

田野畑村長 上 机 莞 治 殿

田野畑村開発計画審議会
会長 畠 山 栄 一

田野畑村総合計画「基本計画」の基本的方向に関する答申について

当審議会に諮問がありました「新しい総合計画基本計画」の基本的方向について、別冊「田野畑村総合計画基本計画（前期）」のとおり、答申します。

この答申は、諮問を受けた平成12年6月21日開催の田野畑村総合計画審議会第5回会議から、本日開催の第10回会議まで、慎重に審議を重ね、取りまとめたものであります。

村長におかれましては、この答申の趣旨を十分に生かし、早急に「田野畑村総合計画基本計画」を策定されるよう要望します。

また、この答申は、先に答申した「田野畑村総合計画基本構想」の基本的な考え方に添って、平成13年度から平成17年度までの向う5年間の田野畑村の進むべき基本的方向を見極めるよう努めたものであります。今後、村内外の経済社会情勢の動向等にも十分留意し、計画策定後においても、必要に応じて計画の見直しを行うとともに、村民の積極的な参加と連携のもと、限られた財源の効果的な活用を図りながら、事業の重点化等により、緊急度と優先度の高い施策を積極的に進め、新しい総合計画の着実な執行を図られるよう、併せて要望します。

第4次安代町総合計画策定委員会設置要項

〔平成11年7月19日〕
〔告示第33号〕

改正 平成11年12月20日告示第48号

(目的)

第1 新安代町総合計画（以下「計画」という。）を策定するために、第4次安代町総合計画策定委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第2 委員会は、計画案の作成、その他計画に必要な調査検討及び連絡調整を行う。

(組織)

第3 委員会は、助役、教育長及び一般住民からの公募委員20名以内をもって組織する。

2 委員の委嘱は、安代町長が行う。

(委員長及び副委員長)

第4 委員会に委員長及び副委員長を置く。

2 委員長には助役を充て、会務を総理し、会議の議長となる。

3 副委員長には教育長を充て、委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、その職務を代理する。

(委員会の招集)

第5 委員会は、必要に応じて委員長が招集する。

(幹事会)

第6 委員会の所掌事項を補佐させるため、幹事会を置く。

2 幹事会は、各課長等をもって組織する。

3 幹事会に幹事長及び副幹事長1人を置き、幹事の互選とする。

(作業部会)

第7 幹事会を補助させるために、作業部会を置く。

2 作業部会は、係長の職にある者をもって組織する。

3 作業部会に部会長及び副部会長1人を置き、部会員の互選とする。

(事務局)

第8 委員会の庶務的事項を処理するため、事務局を企画商工観光課に置く。

附則

この告示は、平成11年8月1日から施行し、平成13年3月31日を以て廃止する。

附則（平成11年12月20日告示第48号）

この告示は、交付の日から施行する。

8. 胆沢町：まちづくりまちづくり総合計画審議会条例

(1) 条例

まちづくり総合計画審議会条例

〔昭和50年12月23日〕

〔 条 例 第 17 号 〕

改正 昭和56年6月29日 条例第17号 平成3年9月27日 条例第16号
昭和58年7月20日 条例第9号 平成11年9月16日 条例第11号
昭和62年7月1日 条例第14号

(設置)

第1条 基本構想及び基本計画に関し、必要な事項を調査審議するため、町長の諮問機関としてまちづくり総合計画審議会（以下「審議会」という。）を置く。

(組織)

第2条 審議会は、委員40人以内で組織する。

2 委員は、次の各号に掲げる者のうちから町長が委嘱する。

(1) 関係行政機関の職員

(2) 関係団体の役職員

(3) 識見を有する者

(4) 町長が必要と認める町民

3 委員の任期は、2年とする。ただし、欠員が生じた場合における補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(会長及び副会長)

第3条 審議会に、会長及び副会長1人を置く。

2 会長及び副会長は、委員の互選により定める。

3 会長は会務を総理し、審議会を代表する。

4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるときは、その職務を代理する。

(会議)

第4条 審議会の会議は、町長が招集し、会長が議長となる。

2 審議会の会議は、委員の半数以上が出席しなければ開くことができない。

3 審議会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

(部会)

第5条 審議会に、その所掌に係る事項を部門にわけて調査審議するため、部会を置くことができる。

(庶務)

第6条 審議会の庶務は、企画情報課において処理する。

(補則)

第7条 この条例に定めるもののほか、審議会の運営に関し必要な事項は、町長が定める。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

附 則（昭和56年6月29日条例第17号抄）

(施行期日)

1 この条例は、昭和56年7月1日から施行する。

附 則（昭和58年7月20日条例第9号抄）

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

附 則（昭和62年7月1日条例第14号抄）

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

附 則（平成3年9月27日条例第16号抄）

(施行期日)

1 この条例は、平成3年10月1日から施行する。

附 則（平成11年9月16日条例第11号）

この条例は、公布の日から施行する。

9. 胆沢町：まちづくり総合計画議会運営規則

(2) 規則

まちづくり総合計画議会運営規則

〔昭和57年5月10日〕
規則第17号

改正 平成11年9月16日 規則第19号

(趣旨)

第1条 この規則は、まちづくり総合計画審議会条例（昭和50年胆沢町条例第17号）第7条の規定に基づき審議会の運営に関し、必要な事項を定めるものとする。

(会長の職務代理)

第2条 会長及び副会長に事故あるときは、あらかじめ会長が指名する委員がその職務を代理する。

(審議会の招集通知)

第3条 町長は、審議会を招集するときは、あらかじめ審議すべき事項を委員に通知しなければならない。

(部会)

第4条 部会の数及び部会に所属する委員の数は、審議会において定める。

2 部会は、審議会から付託された事項について調査審議するとともに、その経過及び結果の内容を会長に報告しなければならない。

(部会長)

第5条 部会に部会長を置く。

2 部会長は、部会に所属する委員の互選により定める。

3 部会長は、部会を招集し、会議の議長となる。

(会議録の作成)

第6条 議長は、会議の日程、出席委員の氏名、会議の経過を記載した会議録を作成するものとする。

(補則)

第7条 この規則に定めるもののほか、審議会の運営に関し必要な事項は、会長が定める。

附 則

この規則は、公布の日から施行する。

附 則（平成11年9月16日規則第19号）

この規則は、公布の日から施行する。

10. 胆沢町：総合計画策定チーム設置要綱

(1) 設置要綱

総合計画策定チーム設置要綱

(設置の目的)

1. まちづくり総合計画の策定にあたり、行政課題の調査把握と計画のとりまとめのために策定チームを設置する。

(名 称)

2. この策定チームは、総合計画策定チーム（以下「チーム」という。）と称する。

(所掌事務)

3. チームの所掌事務は、次のとおりとする。
 - (1) 町政の現状と課題の分析に関すること
 - (2) 町政の将来展望に関すること
 - (3) 行政施策の実現化方策に関すること
 - (4) その他町長が必要と認めたこと

(構 成)

4. チーム員は、職員のうちから町長が任命する者をもって構成する。

(成果の報告)

5. チームは、活動の成果を必要に応じて町長に報告するものとする。

(庶務担当課)

6. チームの庶務は、企画情報課において処理する。

(設置の期間)

7. チームの設置期間は、平成11年7月23日から平成13年3月31日までとする。

(補 則)

8. この要綱にさだめるもののほか必要な事項は別に定める。

胆企発第 2433 号
平成11年11月16日

まちづくり総合計画審議会
会長 佐々木 壽 雄 様

胆沢町長 後 藤 完

諮 問 書

平成13年度を初年度とし、平成22年度を目標年次とするまちづくり総合
計画基本構想、及び平成17年度までの基本計画について、審議会の意見を
求めます。

平成12年11月18日

胆沢町長 後藤 完様

まちづくり総合計画審議会
会長 佐々木 壽雄

答 申 書

平成11年11月16日付胆企発第2433号で当審議会に諮問のありましたまちづくり総合計画基本構想、及び基本計画について、部会を設置し討議を重ね、全体で慎重審議の結果、別添「まちづくり総合計画（案）」としてとりまとめましたので、次の事項を付して答申いたします。

記

- 一、計画策定にあたり、十年後の胆沢町の姿が、自然豊かな「水と緑と散居のまち」であり、安全で安心して暮らすことができ、健やかな子が育ち、働く喜びが実感できるまちをみんなで創るという願いを託して、将来像を「生きる力が湧いてくるまち」と設定しました。
- 一、審議会に「くらす」「そだてる」「はたらく」「手をつなぐ」という四部会を設置し、ワークショップなどの手法により検討するとともに、町民アンケートや、中学生・女性の模擬議会の実施、加えて中間報告書を全世帯に配布しご意見を聞くなど、町民による計画づくりに心がけました。
- 一、まちづくりは、行政が、町民とともに進めることこそ望ましい姿と考えます。これを実現するための取り組みが、町民総参加で推進されることを期待し、本計画を今後の町政運営に活かしていただきますようお願いいたします。

13. 葛巻町：「葛巻町町づくり委員会21」設置要綱

葛巻町告示62号

「葛巻町町づくり委員会21」設置要綱を次のように定める。

平成12年12月7日

葛巻町長 中村哲雄

「葛巻町町づくり委員会21」設置要綱

(目的)

第1 21世紀・2010年を展望した町づくりの実現に向け、広く地域住民の参加型行政を基本に、将来の展望に立った町づくりのビジョンを策定するため、「葛巻町町づくり委員会21」を設置する。

(所掌事項)

第2 委員会は、将来の展望に立った町づくりのビジョンの策定に必要な事項について調査検討及び提言する。

(組織)

第3 委員会は委員21名以内をもって組織する。

2 委員会の委員は、町づくりに関心が高く熱意のある町民等のうちから町長が任命する。

(委員長及び副委員長)

第4 委員会に委員長1名、副委員長1名を置き、委員の互選とする。

2 委員長は、会務を総理し、会議の議長となる。

3 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故あるときは、その職務を代理する。

(会議)

第5 委員会は、委員長が招集する。

(報告)

第6 委員長は、委員会の会議において調査検討した事項について、その結果を町長に報告しなければならない。ただし、必要がある場合は、調査検討の中間においてもその状況を報告しなければならない。

(庶務)

第7 委員会の庶務は、町づくり推進課において処理する。

(補則)

第8 この要綱にさだめるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員会で定めるものとする。

附則

この要綱は、平成12年12月7日から施行する。

14. 三鷹市：みたか市民プラン21 会議会則

前文

みたか市民プラン21会議は、2001年に予定されている三鷹市の基本構想の見直しと第3図基本計画の策定に向けて、「みたか市民プラン21」を作成し、市民の意見を反映することを目的とする市民の自立的な組織である。その目的を達成するためにこの会則を定める。

1 名称

「みたか市民プラン21会議」（以下、「市民21会議」と略する。）

2 会議の構成員

在住・在勤・在学で参加を申込み登録した人

3 組織図

別紙のとおり

4 全体会の設置

全体会は全員で構成する

〈全体会の主な役割〉

- (1)代表の選出
- (2)全体に関わる事項の承認
- (3)パートナーシップ協定の承認
- (4)予算・決算の確定

5 代表の設置

代表を3名置く。(代表の選出方法については 別に定める。)

〈代表の主な役割〉

- (1)市民21会議の総括
- (2)運営委員会の開催
- (3)全体会の開催
- (4)プレス対応等、外部への情報提供に関する事項の決定と公式発表の責任を負う。
- (5)パートナーシップ協定への署名
- (6)予算の管理

6 運営委員会の設置

市民組織としての全体的な活動を進める上で、経常的な運営について検討・決定し、実行する責任を果たすとともに、各分科会での個別課題に即した検討を包括する全体的な連絡市政をする。

〈運営委員会の構成メンバー〉

- (1)代表3名
- (2)各分科会の座長
- (3)事務局長
- (4)コミュニケーション推進委員会等の代表

〈運営委員会の主な役割〉

- (1)分科会の親切・増設・改廃の決定
- (2)各分科会の活動の調整（「市民の意見を聞く会」開催の調整等）
- (3)情報収集、調査等の企画、調整、決定（アンケート調査の調整を含む）
- (4)事務局長の決定
- (5)会則の変更の検討
- (6)起草委員会の設置及び委員の選任
- (7)全体会の開催請求

(8)市との間で開催する相互連絡調整会議への出席者の選出

(9)追加公募の時期等に関する調整と決定

7 事務局の設置

事務局長および事務局次長を置く。市民21会議の運営に関する事務局長機能をはたす。事務局は、会議の運営や財政の透明性を確保する。また、常勤の事務局員は有償とする。

〈事務局の構成メンバー〉

- (1)各分科会の事務局担当者
- (2)常勤のアルバイトスタッフ
- (3)ボランティアスタッフ

8 コミュニケーション推進委員会の設置

運営委員会、分科会の活動等市民21会議の活動に関する情報公開や広報を担当する。

また、インターネットを活用した広報や電子市民会議の運営を担当する。

〈コミュニケーション推進委員会の構成メンバー〉

- (1)各分科会での広報等に関する担当者
- (2)広報・インターネットの活用に関する詳しい市民21会議メンバー

9 分科会の設置

分科会は市民生活の基本的な分野であり市民21会議の議論の中心と考えられる。

- (1)市民の暮らしの分野・行政分野に関するテーマ
(分野別のテーマの分科会)
- (2)各個別分野に共通する内容に関するテーマ
(共通テーマの分科会)

の2種類に大別して設定する。

この分科会の構成は、市民21会議メンバーを募集する時に、市民21会議の組織の全体をわかりやすくするため、一般的に考えられるテーマに沿った分科会を想定して設置するものであり、市民21会議立ち上げ後は、全メンバーのアンケートをとるなどして必要に応じた分科会を新設・増設、または再編成することも考えられる。

募集段階では、10分科会で出発する。

〈当初想定する分科会の構成〉

- (1)市民の暮らしの分野・行政の事業分野からの分類《分野別テーマの分科会》(順不同)
 - 都市基盤の整備（道路、開発、交通など）
 - 安全な暮らし（環境、ごみ、消費生活、防災など）
 - 人づくり（教育、生涯学習、芸術・文化、スポーツなど）
 - 安心できる生活（保健、社会福祉など）
 - 都市の活性化（農業・商業・工業、地域情報化など）
- (2)(1)の各分野に共通の政策や事業を進めていく際の手法からの分類《京津テーマの分科会》(順不同)
 - 平和・人権（憲法・平和事業、国際交流、人権問題、男女平等など）
 - 市民参加のあり方・NPO支援
 - 情報政策（行政の情報化、情報公開、広報・公聴など）
 - 自治体経営（財政政策・政策評価など）
 - 地域のまちづくり

10 各分科会の構成メンバー

各分科会に座長・副座長を置く。座長は分科会を代表して運営

委員会に出席し、座長が出席できない場合は副座長が出席する。
また、各分科会から事務局及び広報の担当者を選別し、分科会の庶務、記録等に当たるとともに、それぞれ、事務局、コミュニケーション推進委員会等、会議全体の運営にも携わる。

各分科会の人数は概ね20人～30人程度とする。

分科会に学識者を呼ぶことができる。

11 各分科会への参加方法

分科会へは複数参加することができる。

12 分科会の新設・増設・再編成等について

当初設置した分科会に加えて、新しい分科会を設置したり、分科会を統合することもありえる。その際の条件としては以下のようなもの想定される。

〈分科会の新設・増設・再編成等の条件〉

- (1)既設の分科会では検討できない、基本的に重要と考えられる新しい領域が認識されたとき
- (2)分科会を超えて共通の課題として検討するような領域が認識されたとき
- (3)分科会メンバーが多数になり、複数の分科会に分けて検討することの有効性が認められたとき
- (4)既存の分科会が少人数になる等して再編成が必要となったとき

〈各分科会における小分科会の設置の条件〉

以下の場合については、分科会の自主性に任せ、必要に応じて適切な運営を行う。

- (1)分科会の中で、さらに詳細な検討をはかるために、一定期間、個別テーマを検討する小分科会の設置の必要性が認識されたとき

13 総論的な項目を検討する体制について

相対的に「各論」を担当することになる分科会に対して、「総論」にあたる「三鷹の将来像やビジョン」について担当する分科会を設置する。「総論」について議論する体制は、運営委員会がその機能を担うか、各分科会からの代表により別途構成するかは、今後運営委員会で検討する。

設置の時期は、「各論」を担当する各分科会での検討がある程度進んだ後とする。

14 市民21会議の人数・参加資格

公募人数は制限しないものとする。

参加資格は、「在住・在勤・在学」の人とし、これらの参加者には擬希有県があるものとする。なお、在住・在勤・在学以外の人については、傍聴、インターネット利用による発言権は保障する。ただし、議決権はない。

15 団体参加

市民21会議の公募を行う際に、同時に既存団体に対しても市民21会議への参加を呼びかけるものとする。

16 会議のルール

会議のルールは別に定める。

17 所在地

市民21会議の所在地は次のとおりとする。

三鷹市野崎1-1-1三鷹市役所第二庁舎211・212号会議室

付則

- 1 本会則は1999（平成11）年10月9日より発効する。
※会則は2001（平成13）年2月17日に一部修正された。

15. 三鷹市：みたか市民プラン21作成に関するパートナーシップ協定

市民の自立的な組織である「みたか市民プラン21会議」（以下「市民21会議」と略します。）と三鷹市（以下「市」と略します。）は、2001年に予定されている市の基本構想・基本計画の策定に向けて「みたか市民プラン21作成に関するパートナーシップ協定」（以下「パートナーシップ協定」と略します。）を次ぎのとおり締結します。

1 パートナーシップ協定の目的

このパートナーシップ協定は、市の政策形成や三鷹のまちづくりに市民の意見を反映させるための「みたか市民プラン21」（以下、「市民プラン」と略します。）を作成するにあたり、市民21会議と市との間の関係や役割分担、相互協力の内容などを定めるものです。

2 市民プランの構成

市民プランは「三鷹市への提言」「関係機関への提言」「市民自らの行動計画」という3つの要素を含んでおり、三鷹市基本構想の見直しと第3次基本計画の策定へ反映されるための提言として市長に提出されるものです。市民プランの作成から実現に至るまでの過程は別添の図のとおりです。

3 協働に関する3つの原則

市民21会議と市とは、協働の精神に基づいて、互いに次の原則を遵守します。

- (1)対等な立場に立って議論や意見交換を行うこと。
- (2)それぞれの自主性を尊重すること。
- (3)進捗状況について相互に連絡を密にし、互いに協力すること。

4 役割と責務に関する8つの約束

市民21会議と市とは、市民21会議の活動と市民プラン作成に関連して、以下に示すそれぞれ8つずつの役割と責務を持つものとします。

(1)市民21会議の役割と責務

①市民21会議は自立的な組織として市民プランを作成します。市民プランの検討・作成・実現に向けて、自ら進んで積極的に参加し、行動します。また、市民プランを作成するために、検討内容に関する情報の収集、市民プランの起草などのさまざまな取り組みを行います。

②市民21会議は市民の意見や要望を幅広く集めて市民プランを作成します。

幅広い市民の要望をできる限り多く収集するために、各種フォーラム、ワークショップ、アンケート、学習会などを開催し、極力公正で実現性のある市民プランを作成します。

③市民21会議は市民相互の意見調整に努めます。

多様な意見を集約して市民プランに反映するために、既存の団体との情報や意見の交換、相互調整などを行います。

④市民21会議は情報を公開します。

市民プランの作成の経過・内容・成果などについて、より多くの市民の目に触れるように広く一般に情報公開や情報提供をするよう努めます。

⑤市民21会議はプライバシーを守ります。

市民プランを作成する過程で知り得た情報のうち、プライバシーに関するものなどについては、市の個人情報保護条例に基づいて個人情報の保護に努めます。

⑥市民21会議は計画素案への意見表明を積極的に行います。

市民プランに基づいて市が作成する計画素案等に対しても、その反映の度合いなどについて報告を受け、検討する機会を積極的に設定し、速やかに意見表明を行います。

⑦市民21会議は費用の使途を明確にします。

市民プランの作成にかかる費用のうち市が補助したもののについては、その使途を明らかにし、適宜その額および内容を市に報告します。

⑧市民21会議は2000年10月末を目標に市民プランを作成し、市への提言を行います。21世紀に向けて市の基本構想・基本計画が策定されるためには、市に対する市民プランの提出は、2000年10月末を目標にして作業を進めます。

(2)三鷹市の役割と責務

①市は市民21会議に大して情報を提供します。

市民プランの検討に必要な情報を収集、提供、公開します。

②市は市民21会議と市の各セクションとの間の連絡および意見調整を行います。

具体的な検討に関して、市民21会議と市の各セクションとの連絡及び意見調整を必要に応じて行い、その結果を報告します。

③市は市民21会議の活動に必要な場所を提供します。

市民21会議が自立的な活動を行うための場所を提供します。

④市は専門家の派遣や調査活動などについて支援を行います。

市民プランの作成に関する専門的立場からの知識や情報の提供、各種調査活動の支援、講師などの人材の斡旋・派遣について、（財）三鷹市まちづくり公社のまちづくり研究所等の協力を得て、市民21会議を支援します。

⑤市は市民相互の意見調整を行うための支援を行います。

市民21会議による市民相互の意見調整について、その情報交換や意見調整を行う際の支援を行います。

⑥市は市民21会議が作成する市民プランを最大限、計画に反映します。

市は市民21会議が作成する市民プランについて、その提言内容を最大限反映して、基本構想・基本計画の素案を作成します。

⑦市は市民21会議に計画素案を提示し意見を求め、内容を調整します。

市民プランに盛り込まれた提言内容が基本構想・基本計画の素案に反映されているかどうか、反映できないとすればその理由について、市は市民21会議に対して提示し説明します。また、素案に対する市民21会議からの再提案を受け、相互に意見調整を行うよう最大限反映するよう努めます。

⑧市は運営上必要な経費を予算の範囲内で負担します。

市は市民21会議が市民プランを作成するために必要な、会議の開催や調査、講師などの人材派遣、事務局人件費など、運営に関する諸経費を予算の範囲内で負担します。また、この経費のうち市民21会議に補助金として支出する部分については、その用途のチェックを行います。

5 相互の連絡調整について

市民21会議と市は、相互の連絡調整を円滑に行うため、全体の運営に関して調整を必要とする事項については、適宜、連絡調整会議を開催して協議します。

6 パートナーシップ協定の有効期限

パートナーシップ協定は、市民21会議と市との合意を以って発効し、新しい基本構想・基本計画の策定までをその有効期限とします。

7 市民プラン作成後の検証・評価について

市民21会議を構成する市民と市とは、基本構想・基本計画策定後も、三鷹のまちづくりに対して共に責任を持ち、協力を続けます。また、市民プランの着実な実現を図るため、市はその実施状況を市民に報告する義務を負うものとします。

8 その他

パートナーシップ協定に定めていない事項で、今後パートナーシップ協定を遂行する上で必要と認められるものについては、市民21会議と市との合意を得て、パートナーシップ協定に加えることができるものとします。

1999年（平成11年）10月9日

《代表・市長の署名》

16. 三鷹市：みたか市民プラン21会議の基本ルール

ルールづくりの必要性

21世紀に向けた「みたか市民プラン21」を作成し、市民の意見を反省させることを目的とするこの会議は、市民が主体的に参加し自立した活動を展開することになる。市民参加の場合は、平賀くれた自由闊達な発言や新たな発想を最大限尊重するものであるが、同時に会議は「言いつばなし、聞きつばなし」でなく、その実効性や日程に責任をもつことにもなる。従って、これを円滑かつ効率よく運営するため、下記の基本ルールを定める。

1 会議の目標

別に定められる計画策定の全体手順により、「みたか市民プラン21」を作成し、市民の意見を反映することを目的とする。

2 参加者と会議

市民21会議のメンバーは、分科会又はコミュニケーション推進委員会等のいずれかに必ず参加するものとし、複数に参加することもできる。

分科会の参加にあたっては、それぞれの視点・関心を基に、公平性と普遍性を考慮し、課題を提起し、計画策定に寄与する。課題提起にあたっては、地域、団体の個別利益優先の立場に陥らないように配慮する。

参加者は、検討に必要な情報を得、発言できる。参加者は、自身も会議の主体者として公平・公正を重視し、会の進行に協力する。会議は、その時の出席者をもって成立するものとする。

3 四つの原則・9つのルール

(1)時間の厳守：時間は全員の共有であり、これを大切にす。

①会の開始、終了、それぞれの発言時間、持ち時間を厳守する。

②事情により会を遅刻、欠席する場合はその都度、必ず事務局に連絡する。

(2)自由な発言：自由な発言を最大限に尊重する。

③参加者の見解は、全て1単位として扱う。(所属団体の公の見解であっても同じ)

④特定の個人や団体の批判中傷は行わない。

(3)徹底した議論：徹底した議論から相互信頼の土壌をつくる。

⑤議論は冷静にフェアプレイの精神で行う。

⑥議論をすすめる場合は、実証的かつ客観的なデータを尊重する。

(4)合意の形成：合意に基づく実効性のあるプランづくりをめざす。

⑦問題の所在を明確にした上で、合意形成をめざし、いったん合意した内容はそれぞれが尊重する。

⑧事例を取り上げる場合は、客観的な立場で扱う。

⑨プログラムづくりにあたっては、長期的取り組みと短期的に取り組むものを区分し、実現可能な提言をめざす。

4 発言の公平性(順序)

進行役は発言が偏らないよう順序を含め公平な運営に配慮する。

5 意見集約方法

少数意見を尊重する。決定は全員合意を原則とするが、必要な時は両論併記とする。但し、迅速な決定等を要する場合は、出席者の3分の2以上の賛成でその結論とする。

6 会議の公開

会議は全て公開を原則とする。会場の許す範囲で傍聴も自由とする。傍聴者(在住・在勤・在学で市民21会議メンバーでない人及び在住・在勤・在学以外の人)が意見ある場合は、進行役の許可を得て書面等で行いことができる。

7 その他

本ルールは、あくまで基本を定めたものである。上記のルールが予測しない問題への対応並びに新たなルールが必要となったときは、運営委員会で対処する。

17. 三鷹市：市民プラン21会議発足の契機となった「まちづくり研究所」による市長への提言

三鷹市まちづくり研究所第1分科会〈第1提言〉

1998. 12. 25

I 研究会の経緯と基本認識

1998年4月に活動を開始した三鷹市まちづくり研究所第1分科会は、「三鷹市の新しい市民参加のあり方」をテーマとして研究を進めてきた。研究者・職員による研究会を9回、市民へのヒアリングを8回実施し、内容的には自治体行政と市民参加の諸相、全国の自治体で展開されている参加の新しい動向、三鷹の市民参加の歴史とその特徴、三鷹市民の参加への考え方などについて調査研究を行ってきた。

これまでの経緯を踏まえつつ、1999年度に予定されている報告書の提出に先だって以下の理由からここに第1次提言を提出することにした。

1 三鷹市は2000年度に基本構想・基本計画の改定時期を控えている。しかるに第1次・第2次の計画策定時と異なり、右肩上がりの経済成長と財源拡大はもはや過去のものとなり、限られた財源・資源の中で何を優先的に行うか、あるいは何をやめるか、高齢化・少子化の中で公共施設をどう活用・転用するかといった困難な選択を行わねばならず、そのためには従来以上に計画策定段階から市民の合意を得ていくことが不可欠である。

2 また次期の基本計画は、すでに策定されている「福祉プラン21」、「土地利用総合計画」（都市計画マスタープラン）など多数の中間課題計画の多くがそれぞれ市民参加をベースに策定されたことを考えるならば、市の総合計画たる基本計画の策定には、新しい考え方・手続・手法の開発が求められる。

3 調査研究の過程で、研究者・市民および市側のいずれにも、従来の市民参加では必ずしも十分ではないとの認識がみられた。すなわち、

- (1)従来の市民参加は、行政の作成した素案に対する個別意見の表明にとどまっております、素案策定段階での市民の関与はきわめて限られている。
- (2)市民会議は主として既存組織・団体の代表者による構成であり、広範な市民の声の反映には制約もあった。
- (3)見通しのきかない社会経済状況の中で、計画の実施段階における環境変化への弾力的な対応、市民意識の変化への応答が十分なされていない。

そこで本分科会では、基本計画の素案策定段階から市民参加を組み入れる可能性について検討し、市民と市側のいずれにも前向きな意向が確認された。

4 1998年5月に地方分権推進計画が閣議決定を見、「自治の量」というべき団体自治の範囲は少なからず拡大することになったが、「自治の質」たる住民自治の拡充は今後の自治体と市民の課題としてのこされたままである。三鷹市と三鷹市民はこれまでの経験を生かすことによって、分権化時代の計画と参加のあり方について新しいモデルを提示すべきであり、またそれ achievable と思われる。

以上の基本認識に立ち、市民と行政のパートナーシップを基調とする対話型まちづくりを目指しつつ、本分科会は市当局に対して、新しい市民参加の必要性の認識とそのため条件整備・場づくりを求める一方、広く市民に対して、新しい参加形態の模索運動への参加を呼びかけるべく、第1次提言を提出することにした。

II 提言

1 次期基本構想・基本計画の策定に当たっては、素案作成段

階から市民の参画を組み入れるべく、行政と市民が協力して参加手法の開発に取り組む必要がある。

2 2000年度の計画策定という時期を考えるならば、基礎的な議論の場を早急に設定する必要があり、「市民参加で基本計画を立案するための準備会」（仮称）を市民主導で発足させることを提案する。準備会では、参加を実効性のあるものにしていくために、基本構想・基本計画の形式と内容についての基本的考え方、行政と市民の役割分担、計画策定の全体手順、会議の運営方法、進行のルールづくりなどについて検討する必要がある。具体的には次のような項目が考えられる。

(1)基本構想・基本計画のイメージ

- ア 基本計画の形式・内容・性格・分量の再検討
- イ 策定主体、策定手続、参加者の範囲と権利、行政の応答責任の確認

(2)市民参加の手法開発

- ア 従来型の市民会議の評価と見直し
- イ 住区ごとの「まちづくりフォーラム」やイベント・会議の提案
- ウ 政策課題ごとの「ワークショップ」方式の活用
- エ 市内の学校の活用、および生徒や学生の参加

(3)市政評価・市政課題抽出のための社会調査

- ア 声なき声・小さな声の抽出努力
- イ 調査活動自体を市民参加に連結するしかけ
- ウ 調査結果の公開と活用
- エ アンケート調査と面接調査の組み合わせ

(4)大学等の研究教育機関との連携

- ア 市民公開授業を通じた研究者・学生・市民・職員によるまちづくり学習
- イ 大学の公開講座の活用
- ウ 計画策定に向けた調査研究活動
- エ 市民参加の場としての大学施設等の開放

(5)調査結果・市民参加による計画素案等のスタイルないし表現形式の検討

3 三鷹市は、市民各層がそれぞれの視点・関心・動機から地域の課題を提案し、計画策定課程を提案し、計画策定課程に関与しよう、次の施策を講じる必要がある。

(1)「情報なければ参加なし」の原点に立ち、情報公開を徹底させ、市政の透明化と説明責任の向上に努める。特に次の項目については、開示請求を待つことなく、市民にわかりやすい言葉と様式で提示する必要がある。

- ア 行政内部および行政と市民との間で問題となっている「争点情報」
- イ 計画立案に不可欠の統計や地図データ、近隣市との比較に関する「基礎情報」
- ウ 個別計画の検討に必要な「専門情報」

(2)市民各層の多様な意見の表出・集約するために、その核となる「市民コーディネータ」の発掘に努め、その活動を支援する。

(3)市民参加を促進するボランティア組織の育成に努め、そのネットワーク化を奨励する。NPO支援センターの設置など、積極的支援の拠点づくりも検討する。

(4)行政部内における現場型職員の計画策定課程への参加に加

え、各職員が「行政市民」として市民の研究会に参加・貢献しうよう、あるいは一市民としてボランティア活動や市民活動にかかわりうよう、条件整備を行う。

- (5)多様な市民活動の相互連携を促し、情報の共有化を図るために、新しいメディアの開発・活用を試みる。広報誌上の連載企画、インターネット上のホームページの活用、専門の機関誌の発行などを検討する。
- (6)将来市民となるべき児童・生徒たちを含めて、より多くの人が三鷹市民として知識と自覚を高めるよう、相互学習の場と機会の充実に努める。

Ⅲ 今後のスケジュール

以上の提言を具体化していくために、今後少なくとも次のような日程で進めていく必要がある。

まず、1999年の早い時期に上記「準備会」を設置しそこでの基礎的な議論を踏まえた上で、同年4月以降「21世紀市民プラン検討会議」（仮称）を立ち上げる。同「検討会議」は、基本構想・基本計画の改定時期にあたる2000年末頃まで計画案の策定課程に関与・参画することになるが、市との対話はできる限りその後も継続したい。

第1分科会委員

西尾 隆（座長）・新津晃一・清原慶子
田中かず子・ウィリアム・スティール

「みたか市民プラン21」から抜粋

協働のまちづくりに向けて

わたしたち「みたか市民プラン21会議」に集まった375名のメンバーは、市とのパートナーシップ協定に基づき、1年にわたって基本構想・基本計画に関する提言である『みたか市民プラン21』をまとめる活動を重ねてきました。

ここまで示されてきたような内容の最終提言をまとめるにあたり、わたしたちは、その活動の軌跡と成果を踏まえて、これからも真に市民参加と協働によるまちづくりを実現していくために、市民としての行動計画の重要性を認識し、その行動計画を実現するうえでわたしたち市民が主体的に関わるという意思を、表明したいと思います。

わたしたちは、計画作成段階にとどまらず、事業の実施、管理、評価、改善にわたるまで、市民が自立的に、自ら行動して、市民として責任を果たしつつ、よりよい三鷹をつくっていくことをめざしたいと思います。

わたしたちは、次の8つの項目に表せるような市民参加への意思が、今後、一人でも多くの市民に共有されることを心から願っています。そのために、この一年間の活動で培った経験を生かして、市民参加と協働の輪が、より多く市民に広がるように、これからも努力していきたいと思います。

- わたしたちは、21世紀の三鷹のまちづくりについて、行政だけがその実施主体となるのではなく、市民が自ら参加し、自ら行動し、共に責任を担い合うという、協働のまちづくりとなることをめざします。
- わたしたちは、個人としての市民が、また志を同じくする市民のグループが、さらにはそのような市民の活動の連携が、それぞれ躍動し、よりよく生かされるような、協働のまちづくりをめざします。
- わたしたちは、活発な市民の活動を行うにあたり、自治体行政や各関係機関と連携しつつ、相互に敬意を払い合い、協働のまちづくりをめざします。
- わたしたちは、市民参加と協働の課程が、計画づくり、事業の実施、管理、評価、改善などのすべての段階にわたって実行されるとともに、説明責任を果たす為にその過程の情報公開をめざします。
- わたしたちは、協働のまちづくりを実現するために、市民が自ら行動できるための、制度的な保障を求めます。
- わたしたちは、協働のまちづくりを進展させるために、個人として、グループとして、そしてそれぞれが連携しながら、市民としての主体的な学習の充実をめざします。
- わたしたちは、協働のまちづくりによって、わたしたちのまち三鷹を、平和・人権・自治を基礎とする、多様で豊かな、高環境、高福祉、そして高参画（市民参画の日常化・高度市民参画社会）のまちにすることをめざします。
- わたしたちは、地方自治体を実現するための協働のまちづくりを阻害する制度、たとえば財政・税制に関わる制度の問題点の指摘や改善方策について、必要に応じて自治体行政や民間等と共に協力して、国や都に、他の自治体に提言を行うことを検討します。