

住民参加を重視したまちづくり

～目指せパートナーシップ共汗・快汗のまちづくり～

平成15年1月



財団法人 福岡県市町村研究所

経営（住民参加）研究会

はじめに

地方分権委員会が示した21世紀の日本の目指すべき方向は「分権型社会の創造」であります。今、私たちにとって必要なことは、この「分権型社会」のイメージを膨らませ、そして実現していくことであるといえます。しかし、分権型社会とはどのような姿をしたものなのでしょうか。

分権型社会とは、既存の「国と地方の役割」「住民と自治体との役割分担」「サービスと負担の関係」が大きく変革され、機関委任事務の廃止に象徴されるように自治体の自己決定権が拡充し、同時に自己責任も拡大する社会であり、住民もまちづくりへ主体的に参加する社会を創造していくものと考えられます。

このような新しいまちづくりの方策としての市町村合併、また住民参加のあり方の議論が全国的になされています。しかし、多くの自治体にとって、住民参加のまちづくりについての関心は高いものの、具体的な方策を模索している状況であるといえます。

そこで本研究会では、先進自治体や積極的に活動されている団体の視察研修などを実施し、この住民参加のあり方について調査研究を進めてきました。特に先進事例については、取り組みの状況を時系列に調査し成功の秘訣を研究したところです。

報告書の内容については、限られた資料や時間的な制約のなかで作成したこともあり、不十分ではありますが、今後の住民参加のまちづくりを考えていくうえでの参考になればと願う次第です。

最後に、この研究活動や報告書作成にあたって、さまざまなご支援、ご協力いただいた市町村研究所の職員の皆様に心からお礼を申し上げます。

平成15年1月

財団法人 福岡県市町村研究所

経営（住民参加）研究会 会員一同

目 次

第1章	報告書の前提 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
1	報告書策定の趣旨・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	報告書策定の背景・・・・・・・・・・・・・・・・	1
3	報告書策定の基本的な考え方・・・・・・・・	2
4	報告書策定期間・・・・・・・・・・・・・・・・	2
第2章	住民参加のまちづくりの形態及び必要性 ・・・・・・・・	4
1	住民参加のまちづくりの必要性・・・・・・・・	4
2	準備段階における住民参加の環境整備・・・・・・・・	4
3	政策形成段階における住民参加の形態・・・・・・・・	5
4	実施段階における住民参加の形態・・・・・・・・	7
5	評価段階における住民参加の形態・・・・・・・・	9
第3章	先進自治体視察報告 ・・・・・・・・・・・・・・・・	11
・	宝塚市の住民参加・・・・・・・・・・・・・・・・	13
・	生野町の住民参加・・・・・・・・・・・・・・・・	18
・	高知市の住民参加・・・・・・・・・・・・・・・・	21
・	鎌倉市の住民参加・・・・・・・・・・・・・・・・	25
・	茅ヶ崎市の住民参加・・・・・・・・・・・・・・・・	28
・	NPO高知の住民参加・・・・・・・・・・・・・・・・	31
・	高松市の住民参加・・・・・・・・・・・・・・・・	36
第4章	住民参加促進に向けて ・・・・・・・・・・・・・・・・	42
1	住民と行政とのパートナーシップの考え方・・・・・・・・	42
2	住民と行政とのパートナーシップの手法・・・・・・・・	43
3	住民相互の連携・・・・・・・・・・・・・・・・	47
4	まちづくり活動の支援・・・・・・・・・・・・・・・・	48
5	まちづくり条例について・・・・・・・・・・・・・・・・	51
第5章	分権型社会における広域的なまちづくり ・・・・・・・・	53
1	地域特性を活かした広域的な住民参加のまちづくりの必要性・・・・・・・・	53
2	地域特性を活かした広域的な住民参加のまちづくりの課題・・・・・・・・	54
第6章	住民参加のまちづくりの構成要素と成功の要件 ・・・・・・・・	55
1	各自治体の住民参加の現状と課題・・・・・・・・	55
2	住民参加のしくみづくり・・・・・・・・・・・・・・・・	55
3	これからのまちづくり・・・・・・・・・・・・・・・・	57
資 料	・・・・・・・・・・・・・・・・	59

第1章 報告書策定の前提

1 報告書策定の趣旨

私たち「経営研究会～住民参加を重視したまちづくり～」は、平成13年度～平成14年度にかけての全8研究グループの中の1つとして、調査研究を重ねてきた。今回、現時点での住民参加に関する諸情勢や各自治体の取り組み状況、そして研究に携わった関係自治体職員の成果として残し、住民参加から住民参画、そして協働へ発展していくことを願うとともに各自治体の皆さんの参考になればとの思いでこの報告書を策定する。

2 報告書策定の背景

戦後の経済復興のため、国民は、まずは自分たちの生活水準の向上が最優先であり、行政の計画や実施に対し、特別な関心があまりなかった。

朝鮮戦争の特需、高度経済成長により国民の生活様式は一転し、国民は、さらなる生活の充足に向けて邁進した。その反面、官の領域の維持運営は、行政に依存する傾向をますます強め、「自分たちのことは、できるだけ自分たちでやろう」という地域住民意識が希薄になっていった。

しかしそのような状況の中、1960年代において、福祉政策と公害対策を中心とする都市政策問題や、都市部への人口集中に起因する住宅難、通勤難、スプロール現象などに対する住民運動が徐々に高まっていった。そして、それらを具現化する施策として、公害防止協定や要綱などの制定も行われた。

昭和49(1974)年、新都市計画法の制定により、都市計画素案の段階における公聴会の開催、計画案の公告、縦覧、意見書の提出などの住民手続きをうたったが、それはともすれば形式的なものになりがちであった。しかし、コミュニティ計画については従来の市町村の総合計画が残っていた空白の部分を充足しつつ、住民に身近な生活問題が取り上げられ、生活の実感に根ざした、住民の広くかつ実質的な参加のもとに計画づくりが行われた。

昭和55(1980)年、都市計画法改正により、計画策定までの過程において区画内の利害関係者の意見を反映させつつ、その地域独自の環境形成を試みる地区計画制度が導入され、住民協議会によるまちづくり条例、町並み保存条例、景観保存条例などが多く制定された。

平成9(1997)年、環境アセスメント法が制定され、環境影響評価の結果について環境保存の見地から意見を聞く手続きが定められた。

このような状況の中、平成7(1995)年1月に起こった阪神・淡路大震災を契機としてボランティア活動に対する社会的認知が大いに高まり、この年はボランティア元年と呼ばれるようになった。また、グローバル化、国際的ハーモナイゼーションを背景とし、私的な経済活動の自由を最大限確保しようとする規制緩和の流れとも符合しつつ、公共にかかわる活動の「官から民へ」を旗印に住民の自主的な公共的活動が活発化してきた。

また、高齢化社会の到来に対処すべき福祉行政において、在宅ケアのニーズに応じ、介護保険に対応した十分な介護サービスを提供するためにも、地域社会における福祉活動の社会的重要性はますます高まっている。

このような社会の流れに押され、平成10(1998)年に福祉、環境、防災など様々な社会的課題の解決を目指す市民活動を発展させることを目的として、NPO法(特定非営利活動促進法)が制定され、各自治体でもボランティア活動支援の取り組みが進んできており、支援セン

ターを設置したり、支援条例の策定も図られている。

そして又、平成 11 (1999) 年に地方分権一括法が制定されたことも、時代の大きな流れである。

この地方分権一括法とは、中央と地方の関係を、これまでの上下・主従関係から「対等」な関係へと改め、文字通り地域のことは地域住民が決める民主主義の原点に返ろうとする改革である。地方分権とは、自治体にとって主体的な判断で行政運営を行うことであり、それに伴い、直接責任が生じることになる。

また、自治体が直接責任を負うことにより、住民の意思をより強く反映することの必要性や、住民参画の必要性が問われることとなってきた。(もちろん、地方分権一括法の制定以前に住民参画を確立している自治体は多数存在する。)

ここにおいて、自治体と住民活動、加えて、企業とがうまく連携して、個性的で多様な地域社会をつくっていくと同時に、自治体がこれからどのような住民参画の施策を行っていくかが大きな論点であると考えられる。その方向性は、住民の自発的な活動と参加を保障し、住民の自治によって地域社会の活力を高めていくことにある。「住民と行政とのパートナーシップ(協働)」といわれているのは、行政だけに依存してきた社会のあり方を根底から問い直し、住民もまた自治責任を分担していくような自治の仕組みを作り出して行こうとする試みである。今、行政による公共性の独占状態から、共に責任を分かち合って地域をつくっていかうという動きがようやく始まったといえる。

3 報告書策定の基本的な考え方

住民参加のまちづくりについては、時代的背景があると思われるが、地方自治の原則からすれば、政策形成の主役は住民であり、その信託を受けた議会や長に権限があることは言うまでもない。しかし、議会の役割と住民参加いわゆる間接民主主義と直接民主主義の意義と現実問題の解消などの問題点がある。

次に自治体職員の意識の変革が不可欠であり、事業には必ず住民参加・協働を視野に入れる必要がある。「住民参加はいかにあるべきか」を最優先事項として諸施策に取り組み、これを確立するためには、住民参加・参画を保障する条例の制定などが必要となると思慮される。

また、住民参加への努力のない自治体においてパートナーシップ(協働)の具現化は難しい。

このようなことを踏まえ、私たち経営研究会としては様々な研究、討議を重ねた結果、「住民と行政のパートナーシップ(協働)」の上に成り立つ地域の実情に沿った行政活動を展開すべきであると考えます。

4 報告書策定期間

・経営(住民参加を重視したまちづくり)研究会活動一覧

平成 13 年度

全体会

8月1日から3月22日まで、計9回

先進地視察研修

A班(平成 14 年 1 月 29 日~31 日)

- ・ 地域通貨おうみ委員会
- ・ 兵庫県宝塚市
- ・ 兵庫県生野町

B班（平成 14 年 2 月 5 日～7 日）

- ・ 高知県高知市
- ・ 香川県高松市

C班（平成 14 年 2 月 13 日～2 月 14 日）

- ・ 神奈川県鎌倉市
- ・ 神奈川県茅ヶ崎市

平成 14 年度

全体会

4 月 26 日から 1 月 16 日まで、計 12 回

役員会

6 月 25 日、1 回

ブロック会

B班 5 月 14 日から 11 月 21 日まで、計 8 回

C班 9 月 20 日、1 回

第2章 住民参加のまちづくりの形態及び必要性

1 住民参加のまちづくりの必要性

地方分権時代の到来により、国の地方に対する関与の縮小や住民生活に直接関わりのある様々な分野での事務権限の委譲がなされ、住民に最も身近な自治体である市町村が、自らの施策立案や条例を制定する余地が開けることとなった。このことは、市町村自らの判断で施策を決定し、その結果は自己責任として住民に帰属することを意味する。

市町村の政策決定は、市町村議会の同意の下、選挙により選ばれた首長が政策決定権を有していることは言うまでも無い。しかし、価値観が多様化、複雑化した住民ニーズがある中、また地方分権が進む今日では、様々な分野での自己決定権の拡大で、行政のチェック機関である議会の補完的な役割としてだけでなく、住民の満足度の向上のためにも、政策形成過程の段階からの積極的な住民参加が求められている。

住民参加の例としては、住民監査請求、条例の制定・改廃請求、議会の解散請求など、地方自治法上保障されている“住民参加”と、パブリック・コメント、市民オンブズパーソン、計画策定時のワークショップへの参加、審議会などへの参加、NPOやボランティアなどの住民活動による“住民参加”があるが、ここでは、後者による住民レベルのまちづくりにおける住民参加についての記述とする。

これからの住民参加の在り方としては、政策の立案、審議、決定、実施、評価など様々な機会での住民参加の仕組みづくりと実現を図り、住民の多様な意見を集約することが前提である。そして、厳しい財政状況の中、各市町村がいかに経営的手腕を発揮し、一つの施策としてまとめていくかが問われることとなる。

そのためには、住民と行政が共通の情報を持ったうえで、住民と行政との役割分担を明確にし、住民が主体的に生活を取り巻く地域の問題などに関わるような仕組みが必要である。また、その場合、行政職員は、市民とのパイプ役に徹することが肝要である。

これらを実践していくことで、住民参加の水準と成熟度を高め、住民一人ひとりが自主的、主体的にまちづくりに参加することにより、市町村の自主性と自立性が高まり、地域の個性と特性を活かしたまちづくりを推進することが可能となる。

以降この章では、様々なまちづくりに関する住民参加を促進するための受け皿づくりや段階別の住民参加の形態について述べることとする。

2 準備段階における住民参加の環境整備

従来の住民参加の実態は、市町村主導の意味合いが強く、行政で準備したメニューに住民が参加するという例が多く見られた。このことは、市町村側が形式的に住民参加の手法を取り入れても、限られた者の参加しか得られず、ひいては住民の行政への関心、参加意欲、責任感の低下を招いてきたことは否定できない。つまり、まちづくりに対する住民と行政との真のパートナーシップに成りえていないからではないだろうか。

そのため、具体的な住民参加の手法を取り入れる環境整備として、次の4点について受け皿整備を図る必要がある。

(1) 住民に対する積極的な情報提供

住民が実際に参加を希望しても、住民が知りたい情報が不足していれば、様々な活動に参加をする機会が保障されない。そのため、まちづくりに関する情報を広報、インターネットな

できるだけ多くの手法を取り入れ、積極的に提供することにより、住民参加の第一歩がいつでも、どこでも、誰でもが可能となるような整備を図る必要がある。

(2) 審議会などへの住民参加の基準の明確化

審議会などへの住民参加を行う場合は、公募を基本とし、出来るだけ多くの住民の参加を得るように努めるとともに、同一の者が複数の審議会などの委員を兼務することのないよう工夫する必要がある。また、委員の構成についても、男女の比は可能な限り同数とする必要がある。

(3) まちづくり住民参加条例などの制定

いわゆる「まちづくり条例」としては、全国でも多くの市町村で制定しているものの、その内容は、土地利用に関するものや、開発行為に伴う景観形成に関するものが多い。しかし、「ニセコ町まちづくり基本条例」のように、まちづくりに関する基本的な事項やまちづくりにおける住民の権利や責任を明確にした自治の実現を目指した内容となったものはまれである。このように、まちづくりの基本原則、情報共有の推進、まちづくりに参加する権利などを明記し、住民参加を推進することは重要である。

(4) 職員のコーディネーターとしての専門的能力の向上

住民参加を推進するにあたっては、行政から住民に対する一方的なサービスの提供ではなく、住民と行政は対等な立場で相互の尊重の下に、対話による合意形成に徹することが必要である。その場合、単に意見交換に終ることなく、何らかの成果につながり、双方が達成感を得られるようにすることも重要である。

また、行政も積極的に地域に出向き、地域課題を明確にし、住民とともに問題解決に向け、共に考え、専門的なアドバイスなどを行えるような職員の資質面での向上が必要である。

これらのことを整備することにより、これからのまちづくりは、住民と行政のパートナーシップの関係を築きながら、相互の知恵と工夫を出しあい、住民参加を重視したまちづくりを推進していくことが望まれる。

3 政策形成段階での住民参加の形態

(1) 住民参加の形態

a アンケート方式

アンケート調査は、人数の制限がなく多くの人の意見を把握することができるなどの利点から、各種行政計画の策定段階において最もよく用いられる手法である。

また、住民が自分の都合の良い時間や場所で回答することができるため、回答者の負担感を軽減できる。そのほか、調査の際に、アンケート調査の目的（各種行政計画策定の目的など）を周知することなどにより、広報的な機能を持たせることも可能である。

最近ではインターネットを活用した事例も見られ、新しい住民参加のあり方として発展していくことが期待される。

b 委員会方式

形態としては、アンケート方式に次いで多く見られる手法である。委員会のメンバーは、主に各種団体の代表や地域の代表で組織されることが多い。

住民が政策内容に直接参加することが可能であるが、参加できる人数に大きく制限があるほか、複数の協議会に同じメンバーが選ばれることがないよう、委員の選定方法に配慮が必要である。

c シンポジウム方式

多くの住民が議論に参加することが可能である。参加人数が多いために、一人ひとりの意見を把握するのは困難であるが、数回にわたり発展的に開催していくことで、より多くの意見をまとめていくことができると考えられる。また計画趣旨などの宣伝効果を持たせることも可能である。

開催場所の確保もさることながら、多くの住民の参加を期待するのであれば開催日時及び討議テーマの設定、パネリストの選定について十分検討する必要がある。

d ワークショップ方式

誰もが参加でき、かつ声の大きい人の意見ばかりが通ることがないため、参加者全員の満足度が高く、行政と参加者が同じ土俵で話し合うことができ、住民の信頼感を得やすい。また、参加者からすれば、自分たちの意見やアイデアを計画や施設づくりに活かすことができるため、計画策定後もしくは施設整備後の運営を円滑に進めることが可能となることなどメリットは大きい。

その反面、開催者側にはスムーズに進行する工夫や、話し合いを仕掛けるテクニックなど、ある程度の力量が求められるため、そのテクニックを習得した人材の確保・育成が必要であり、行政内部での理解と協力を求める必要がある。

(2) 事例

熊本県宮原町：ワークショップを取り入れた公園づくり

平成5年から7年に総合計画を住民参加で策定したなかで、全地区から公園整備の要望があった。また、「子どもの遊び場調査」などの各種調査や女性行動計画審議会などにおいても、子どもの遊び場としての公園が必要であるとの意見が寄せられた。このため、平成7年12月には、用地選定から設計・維持管理まで地区住民の責任を明記した「みんなの公園プロジェクト」として要綱を制定するとともに、検討委員会（すべて住民で構成）を設置し、用地の選定を行った。検討委員会では、下宮地区を選定し、平成9年2月から平成10年3月まで、計8回のワークショップを開催した。また、宮原町では、公園の使い方について、子どもが参加したワークショップを2回開催し、平成10年3月には公園が完成した。

用地取得・建設費については県補助事業（1/2）を活用し、宮原町が資金調達した。完成した公園の維持管理に係る費用（光熱費・清掃費など）については地区自治会が負担することとなっている。



(3) まとめ

今日、多くの自治体で行われている政策形成段階での住民参加の形態は、アンケート方式や委員会方式を基本としたものが多い。これは、行政内部で作成された素案が通りやすく、さらに行政側の負担が軽い、行政主体の住民参加と言える。

しかし、本来の意味での「住民参加」とは、地域の側、住み手の側から自分たちのまちをどうつくっていくのか、行政任せではなく、住民が暮らしの中から課題を発見し、住民と行政、地元企業、そして様々な専門家達がそれぞれの特性に応じた役割分担をして、協働で問題解決を図っていくことではないだろうか。ワークショップ方式は、その実現のための有効な手段の一つであると考えられる。

もちろん、それぞれの方式に長所と短所があり、一つの方式だけで真の住民参加を実現することは難しい。政策形成の各場面で方式を使い分け、それぞれの特性を活かした住民参加が必要である。

4 実施段階における住民参加の形態

(1) 住民参加の形態

地域づくり、まちづくりの主体、主役は住民である。これまで、「地域づくり、まちづくりは行政が行うもの」といった認識が一般に強く、住民は何でも行政へ持ち込む、依存するといった傾向が強かった。しかし、国、地方の財政的に厳しい状況が続く中、従来のようにすべての住民のニーズに対応できないようになってきている。そのため、行政側から行政コストを積極的に住民に知らせ、行政の役割とともに住民の役割分担を明確にし、「自分たち（地域）でできることは自分たち（地域）で行う。」という意識の醸成が必要となっている。

近年、阪神・淡路大震災をきっかけに全国的にボランティアの重要性が広く認識され、まちづくり、環境、福祉、国際交流など様々な分野での住民参加が進んできている。ボランティア活動は自発的参加が基本で、住民が活動を通じて人と交流し、学ぶ中で自らの生き甲斐と喜びを見いだすものであり、住民との協働によるまちづくりを推進するためには、即応的に対応できるボランティア活動の役割が高まっている。

このような中、従来の行政による一元的なサービスの提供だけで少子高齢化の進展や、多様

化する住民のニーズ・価値観に対応するには限界がある。そのため、多様な価値観に対応したサービスを提供する一つ的手段として、NPOを始めとしたボランティアによる市民活動が担う役割は大きい。しかし、これら市民活動を行うボランティア団体などの多くは、活動規模が小さく、継続的な活動を取り組むための資金不足が課題である。従って、行政としては新たな活動分野の拡大や運営面での財政支援を図る必要がある。また、行政とNPOなどがそれぞれ担う分野を明確にし、役割分担することも必要である。これらの課題を解決するために、具体的なルールづくりや仕組みづくり、支援体制の整備が求められる。

その他に、地域の活性化を図るための地域限定で通用する地域通貨制度や公園、道路などの維持管理を行う場合のアダプトシステムを活用した取り組みも実施段階における住民参加の形態と言えるであろう。

(2) 事例

愛知県田原町は町民に、町道の脇に植える街路樹の「里親」になってもらい、手入れを委託する「街路樹里親制度」を設けた。これまで、町が行ってきた樹木の手入れを沿道の町民ボランティアに委ね、町民に緑への関心を高めてもらい、ボランティアに気軽に取り組んでもらうことを目的としている。里親に委託したことで、花を植えたり草取りも行き届いていて、通る人にも好評である。

山口県柳井市では、「ふるさとの道」づくりとして、自分たちが通る道は自分たちの手で整備し、快適に通れるよう特色ある道づくりを目指している。このため具体的には、用地の確保、工事を地元の人で行ってもらい、市では原材料費、機械借上料などを補助している。ほかに、道路脇や空き地の雑草除去策として花の種、苗、資材などを提供し、花壇づくりも導入している。雑草の除去だけでは、住民の抵抗もあるが花を植え、美しいまちづくりを進めることには協力も得られている。

(3) まとめ

これからのまちづくりは、行政が主導し住民に参加してもらうようなやり方ではなく、住民が主体的にまちづくりに参加できるよう、「情報の提供」「仕掛けづくり」「場づくり」を行い、地域の住民や行政や企業が「協働」してまちづくりを自らの課題として捉えていくことが必要である。しかし、少子高齢化、過疎化の進展により子ども会、青年団、婦人会などの旧来の組織や地域コミュニティの活動が停滞ないし後退していると思われる。今後、住民参加のまちづくりを推進していく上で、行政と民間のパイプ役として期待されているボランティア団体やNPOなどは重要な存在となる。行政としても地域コミュニティやボランティア団体などの交流や活動拠点の整備を図るとともに、使用料手数料を軽減するなど既存の地域コミュニティセンターなどのストックの活用やボランティア団体やNPOの設立・育成を支援する体制づくりが必要であり、それらを支援するセンターなどの設置が求められている。

また、地域活性化や個性あるまちづくりは行政だけで行うものではなく、住民や行政、企業がお互い協働して地域の課題を発見し、その課題を解決するため、お互い知恵を出し合い方策を立案し、そしてそれぞれの地域で役割分担を明確にし個性あるまちづくり、ひとづくり、ネットワークづくりを行うことも必要である。

NPOやボランティアによる市民活動を通じた実施段階での住民参加を実践することにより

住民が主体となったまちづくりを推進することが可能となる。

5 評価段階における住民参加の形態

(1) 住民参加の形態

行政が住民に提供するサービスは、最少の経費で最大の効果を上げることが常に求められている。行政サービスは、住民のために行うものであるが、それぞれの施策や事務事業について、「住民がどれだけ満足しているのか」また、「本当に住民は必要としているのか」など、常に評価を行う必要がある。評価に基づき新たな事業を展開する場合や修正・中止する必要がある場合は、積極的に行っていかなければならない。このことは、住民の満足度を高め、より効果的で効率的な事業の展開を可能にするために必要不可欠なことである。

近年、多くの自治体で施策や事務事業などを客観的に評価し、その評価結果を行政運営に反映させる、いわゆる行政評価が積極的に行なわれるようになってきた。しかし、それらの多くが管理部門などの職員による内部評価に留まっている。内部評価は、自らが自らを評価するため、ともすると費用対効果を客観的に判断することが困難になる場合も考えられることから、学識経験者や住民代表などで構成する第三者機関による行政評価を行うことが効果的である。

(2) 事例

名古屋市では、平成14年度より弁護士や学識経験者からなる「行政評価委員会」を設置し、施設の建設、道路・公園などの整備、その他市単独事業について評価を行っている。委員会では、各施策の現状を、達成度、有効性、公共性、効率性、必要性の観点から4段階で評価し、さらに今後の施策の方向性を、「進めるのが適当」「進め方に改善が必要」「規模・内容の見直しが必要」「抜本的見直し・廃止が必要」で示すことにより、さらに効率的で効果的な施策・事業の展開を図ることにしており、場合によっては、委員が特定の事業を取り上げて民間委託や他事業との統合などに言及する可能性も想定している。なお、平成15年度以降は、全事務事業に相当する約3,000事業で行政評価を実施する予定である。

(3) まとめ

名古屋市の例を述べたが、規模の小さな自治体にとって問題になるのが人材の確保である。

名古屋市は人口200万人を超える政令市であり、人材の確保は一般の自治体と比べ容易に行うことができるが、人材を確保することが難しい自治体は、どのような対応が考えられるだろうか。

まず1つは、住民及び職員の行政運営に対する関心を高めることにより参加を促すことである。そのためには、行政が持つ情報を積極的に提供し、行政に対する住民の意識を醸成する努力を行うことであり、情報公開の充実に努める必要がある。また、そのことにより住民だけでなく職員の意識も改革され、行政評価の導入の促進や行政運営の効率化など相乗効果も期待できる。

2つ目には広域的な対応である。既存の市町村区域の枠にとらわれることなく、より効果的で効率的な行政運営を行うために広く意見を求めることも重要である。また、当該自治体以外の住民からの評価は、当該自治体内に住むがゆえに気づかなかった事柄を指摘できる可能性が大きいと考えられるとともに、利害にとらわれることなく評価でき、客観性を高めることがで

きるので当該自治体にとっても有益である。

行政評価を行う上で大切なことは、正確・中立・公平に行うことであり、そのためには学識経験者や住民などで構成された第三者機関に評価を委ねることがベターである。また、広く住民に情報を提供し意見を求め、その結果をフィードバックするため情報公開制度などを充実させる事が望まれる。さらに、行政評価に関する情報を住民と行政が共有することは、お互いのコミュニケーションを深め、住民参加のまちづくりを促進するものとなる。

第3章 先進自治体視察報告

市町村名 (県名)	調 査 項 目										
	市町村類型	住民参加の目標	基本的な考え方	背景	萌芽期	模索期	立ち上がり期	成長期	発展期	今後の課題	特記事項
宝塚市 (兵庫県)	都市型	住民・行政のまちづくりに対する意識変革	分権社会の到来 市民と行政が分担すべき領域において最善をつくり公共施設や福祉の充実を目指していく	市民も行政も従前の仕組みでない新たなコミュニティ政策を待望する風土が生じてきた	地方主権を掲げる市長内部検討会40名 市にコミュニティ課を設置	市の説明会に自治会が積極協力 行政内部でコミュニティ研究会	小学校区毎に「まちづくり協議会」という名称のコミュニティが20組織された	平成10年市民参画による地域別総合計画に着手	計画書を策定 「まちづくり計画フォーラム」を事例発表 相互学習	市民活動支援の枠組みの中にコミュニティ計画を位置づけ、これらを行政計画とする方針	市民参加 社会活動参加 市民参画 政策計画提言 市民協働、行政支援大 市民主導、行政支援小 市民主権 自治的コミュニティ
生野町 (兵庫県)	山村型	施策の策定段階から事業実施までの住民参加	誰もが施策の実現に取り組める住民参加のまちづくり	「但馬・理想の都の祭典」において、行政住民の枠を越えた実行委員会を編成し、力を合わせた結果イベントが大成功に終わった	地域委員会委員88名 住民・行政の一体感をまちづくりに反映させるべく住民参加による総合計画づくりを開始	まちづくり先進地への視察 地域振興アドバイザーの活用	「第1期地域づくり生野塾」発足	平成11年 第2期地域づくり生野塾の発足	世代交代 平成13年 第3期地域づくり生野塾の発足	いつでも誰でも施策の実現に取り組めるシステムを確立することで真の「住民参加」を目指す	住民基本条例を制定することにより「地域づくり生野塾」のような住民参加型の活動を保証し、住民の積極的な参加を促している
高知市 (高知県)	都市型	市民のまちづくり参加意識の高揚を図る	市民活動の促進 情報公開の促進 広聴・広報活動の拡充・推進	地域特性を生かしたコミュニティ計画と総合計画を進展していく事により「自由と創造のふれあい都市・高知」の実現を図る	住民組織づくり まちづくり推進室 コミュニティ計画支援組織を設置	「まちづくりパートナー」係長以下(約3,300人)から公募の106人を担当 地域11地区に居住地ベースで振り分け、担当地区の現状課題の把握などの研修を行った	コミュニティ計画策定 市民会議 1. 地域の現状把握 2. 課題解決の為の検討 3. 計画のプランニング	コミュニティ計画(案)の市長への提案 ・コミュニティ計画策定 市民会議 ・推進市民会議	「まちづくり未来塾」	推進市民会議の自立に向けた方策及び活動の継続性と維持する施策など条例の制定が必要	
鎌倉市 (神奈川県)	都市型	市民活動団体が行政との協働により活力ある市民社会を実現していくことを将来の到達目標にしている	「市民活動に熱意と関心のある市民」	・阪神淡路大震災・高齢化の進展 ・人口減少 ・市民活動の推移 ・行政主導型から市民参加型へ	市民活動支援検討委員会 専門員制度	アドバイザーによる公開勉強会市民活動団体実態調査	NPOセンター設立準備 NPOセンター市民運営 実験 特定非営利活動法人鎌倉市市民活動センター運営会議設立	NPOセンターの規模拡大 NPOセンターの活用		専従スタッフの育成 自立した運営方法の検討 センター機能の検討	鎌倉を世界遺産に正式登録を目指す活動も市民が中心となり推進がはじまった
茅ヶ崎市 (神奈川県)	都市型	自立した市民とそれを支援する行政という新しいパートナーシップの関係を築きながらまちづくりを推進していく	地方分権時代のまちづくりは、行政と市民が対等な立場で協働して進めていくことが不可欠である	茅ヶ崎市行政改革大綱策定「茅ヶ崎市における市民参加推進のための指針」を策定	・市民参加の機会の確保 ・プロセス重視 ・市民に十分考える機会の確保	市民活動推進検討委員会発足 市民参加に対する職員意識改革のための研修 高校生・大学生フォーラムを実施		ちがさき市民公益活動サポートセンターの設置 フォーラムの開催	市民公益活動促進条例の制定 市民参加推進指針の見直し 審議会などへの市民参加の拡充		

住民参加(協働)のまちづくりの構成要素と成功の要件

調査カード

調査項目		内 容		
市町村名(県名)	市町村類型	人口(人)	面積(k m ²)	住民参加の範囲
兵庫県宝塚市	都市型	213,033	101.89	小学校区を基礎として全市
1 住民参加の目標(住民参加が目指しているものはなにか・何を持って住民参加が成功したといえるのか)		住民の行政依存からの脱却。厳しい財政事情からして今までの行政施策の改革が必要。住民・行政のまちづくりに対する意識変革		
2 基本的な考え方(リーダーの理念・一連の行動・策を貫く基本方針)		平成5年市長が細川政権時岩国哲人氏の地方主権の理念に共鳴し、市長自ら各自治会に新しいコミュニティのあり方をとく。理念とは地方分権社会の到来。市民と行政が分担すべき領域において最善をつくし、公共の利益や福祉の充実を目指していく。行政の政策形成過程を始めあらゆる機会に市民参加を求める。NPO活動の支援、市民と共に地域まちづくり計画を策定し、市民の主体的な活動を支援する。		
住民参加のまちづくり時系列表 1				
1 背景		<p>昭和30年(人口4万人)までは大字・小字単位に伝統的な村落共同体があった昭和60年頃にはいたるまでに、急激な都市化(人口20万人)が進み、婦人会・青年団・消防団がなくなった。</p> <p>昭和40年から50年にかけて「隣は何をする人ぞ」という人間関係の希薄な新しい住宅街が広がっていく。地域によっては一定の生活環境改善のために新しく自治会を作り、課題を行政に要求していく状況もあった。多くの市民は孤立したり、コミュニティから外向きの友人との出会いやサークル活動などで自己実現を求める構図であった。広域的な青少年の非行問題、急激な高齢化などの諸問題の発生。課題ごとの縦割り行政の結果自治会長が地区の民生委員も知らないなどのさまざまな課題が発生。市民も行政も従前の仕組みでない新たなコミュニティ政策を待望する風土が生じてきた。</p>		

<p>2 萌芽期(平成5年頃)</p> <p>コンセプト</p> <p>きっかけ</p>	<p>リーダー 地方主権を掲げる市長</p> <p>キーマン 地方分権から地方主権への理念を掲げる市長。全自治会に理念をアピール。 初代コミュニティ課長田中氏(大学で都市科学コミュニティのゼミ)</p> <p>「参加と共生」「対話と信頼」まちづくりは市民の自由な選択と自己責任である。</p> <p>コミュニティのあり方について内部検討会(40人) 市にコミュニティ課を設置</p>
<p>住民参加のまちづくり時系列2</p>	
<p>3 模索期</p>	<p>種探し(研修など)</p> <p>住民 自治会 新たなコミュニティを模索するため、市の説明会に自治会が積極協力 自治会連合会が新市長の意向に賛同</p> <p>行政 行政内部でコミュニティ研究会を発足</p> <p>仕掛け作り</p> <p>住民 田中氏が以前所属していた社会教育の中で生涯学習推進会を発足させ、その時のメンバーが自治会の中で支援してくれた。</p> <p>行政 平成5年自治会を中核とし、多様な活動グループが連携共同できる民主的、開放的な小学校区コミュニティの枠組み作りを提案し、市民の自律的・主体的なコミュニティづくりを後押しした。(自治会を核にしたことが重要)</p>

<p>4 立ち上がり期</p>	<p>組織づくり 平成5年の市の提案が活動連携の契機となり、平成11年市全域に及ぶおおむね小学校校区に「まちづくり協議会」という名称のコミュニティが20設立された。地域福祉活動、健康スポーツ活動、環境活動などの組織ができた。</p> <p>技術・人材 それぞれの活動分野に事務局も市民が担う、ボランティアで主体的な活動が進んでいった。</p> <p>ボランティアのリーダー 自治会連合会 生涯学習推進委員</p> <p>コンセンサス 市町の各自治会でのコミュニティ理念をアピール 職員が20地区を数回具体的に説明して理解を得る努力</p> <p>資源・労力 人材（自治会長・職員・生涯学習推進員・職員）の熱意と行動</p> <p>資金調達 コミュニティの拠点として騒音対策事業の活用。学校の空教室利用</p>
------------------------	--

住民参加のまちづくり時系列表 3

<p>5 成長期</p>	<p>規模拡大 平成10年はじめての経験で市民参画による地域別総合計画に着手 市域を7つ（小学校3校の規模）で3協議会合同参画による方策で開始。2年間に市民と協働の地域フォーラム（延べ1000人参加）で数々の公開討論を行う。協議会ごとに将来のまちへの思いや要望をまとめ市の担当が総合計画と調整し成文化した。地域別計画は概括的にならざるを得ず、市民にとっては公園や道路などの住環境については具体的表現を希望していた。</p> <p>地元定着化 住民に身近な計画とするために活動母体がある小学校区協議会ごとにまちの改善点や将来のまちの姿など、多様な観点を積み上げ、市民自身が成文化したコミュニティ計画策定作業をおこなう。 すでに市民作成のコミュニティ計画事例があり全地域策定に広げる。</p>
---------------------	--

<p>6 発展期</p>	<p>目標多様化 7つの地域計画を作る経過の中で住民の意識調査や住民集会を開いた地区や1つのテーマに基づき長く住民協議を続けている地区、マップ利用の地区など特色ある計画書が策定された。例①巡礼街道を歴史散策や健康作り計画②公園文化都市というコンセプトのまちづくり憲章③子供たちとパネルディスカッションで策定した計画など</p> <p>行政支援 まちづくり協議会代表者会議7回実施250名参加。行政担当と市民と対話、先行コミュニティが作った計画事例を「まちづくり計画フォーラム」として事例発表し、自主的な住民の参加により一定の機運醸成に成功。相互学習は効果有り、行政支援体制として企画財務部門で担当職員の数名配置、大学教授OB専門アドバイザー3名を委嘱し策定支援の体制を構築する。</p> <p>世代交代 全国的にも注目され共鳴する市民も多い。リーダーなどの後継者は育っている。</p> <p>ネットワーク 各コミュニティ間で情報ネットの交換（広報誌の紹介）</p> <p>全体のコミュニティ協議会組織があり、市との対話や事例の公開シンポジウムが開催される。</p> <p>それぞれのコミュニティ間に競争と共生の意識ができる。</p> <p>自治会に誇りが生まれ活性化する。</p>
<p>7 今後の課題</p>	<p>「まちづくり基本条例」「市民参加条例」の制定を予定し総合的な市民活動の支援の枠組みの中にコミュニティ計画を位置付ける。積極的な情報公開や公聴制度を拡充する。NPOとコミュニティが連携したエコマネーの実験を行う。</p> <p>行政全組織あげて相談支援体制を構築し、①計画区域ごとのコンセプトづくり②ワークショップ方式による計画作りの支援を行う。最終段階では市民との行政協議により、これらのコミュニティ計画を行政計画とする方針である。</p>

8 特記すべき事項 段階的コミュニティ論

第1段階 市民参加

自覚や関心をもった地域・社会活動への初期的参加・各種ボランティア活動への参加

第2段階 市民参画

政策計画への提言提案、各種市民委員会への参加。地域・社会への公共的活動の初期的参加

第3段階 市民協働 行政支援・関与が大

まちづくり協議会などのコミュニティ活動・市民による計画作り・市からの委託による施設管理

第4段階 市民主導 行政支援・関与が小

コミュニティビジネス コミュニティの自主的公共活動 NPOの事業展開・行政業務受託

第5段階 市民主権 自治的コミュニティ

地域運営の権限と財源の委譲

住民参加(協働)のまちづくりの構成要素と成功の要件

調査カード

調査項目		内容		
市町村名(県名)	市町村類型	人口(人)	面積(k m ²)	住民参加の範囲
兵庫県生野町	山村型	5,077	112.01	全地区
1 住民参加の目標(住民参加が目指しているものはなにか・何を持っていて住民参加が成功したといえるのか)		施策の策定(総合計画の策定)段階から事業実施までの住民参加(協働によるまちづくり)		
2 基本的な考え方(リーダーの理念・一連の行動・策を貫く基本方針)		だれもが施策の実現に取り組める、住民参加のまちづくり		
住民参加のまちづくり時系列表 1				
1 背景		平成6年に但馬地域を舞台に開催された、「但馬・理想の都の祭典」において住民参加のイベントとするため、行政・町民の枠を越えた実行委員会を編成し、企画から運営までの作業を住民と町職員が力を合わせ行った結果、すべてのイベントが大成功に終わった。町は、この盛り上がりをまちづくりに結びつけたいと考えた。		
2 萌芽期 (平成7年頃) リーダー(キーマン) 住民(人柄・年代・職名) 行政(人柄・年代・職名) コンセプト きっかけ		<p>住民 総合計画策定のための地域委員会委員 88名</p> <p>行政 庁舎内の中堅職員を中心としたクリエイション21のプロジェクトチームを発足し、庁舎内の調整と町民の意見整理など総合計画の策定作業にあたった。</p> <p>住民と役場職員の協働による総合計画の策定(徹底した住民参加方式)</p> <p>平成7年にイベントで生まれた住民・行政の一体感をまちづくりに反映させるべく住民参加による総合計画づくりが始められた。</p>		

住民参加のまちづくり時系列表 2	
3 模索期	<p>種探し(研修など) 住民 行政 まちづくり先進地(湯布院町、大山町)への視察</p> <p>仕掛けづくり 地域振興アドバイザーの活用(派遣) (大谷英人氏、伊藤雅春氏) ワークショップ形式の会議を取り入れ、誰もが意見の出せる会議に変えた。</p> <p>住民 行政 職員自由検討会の開催</p> <p>平成8年 生野町総合計画の策定 総合計画の実現に向けたシステムづくりの検討</p>
4 立ち上がり期	<p>組織づくり 住民参加で作成した総合計画の実施。「第1期地域づくり生野塾」発足。 地域ごとの課題に対する施策を示した地域計画全27項目について、感心のある施策に対して住民・町職員がチームを組み2年を任期として予算要求から事業実施まで施策の実現に向けての活動を行った。</p> <p>技術・人材 住民 まちづくり委員の公募 行政 地域担当職員募集</p> <p>ボランティアのリーダー コンセンサス 資源・労力 資金調達</p>
住民参加のまちづくり時系列表 3	
5 成長期	<p>規模拡大 平成11年 第2期地域づくり生野塾の発足</p> <p>地元定着化</p>

<p>6 発展期</p>	<p>目標多様化 世代交代 平成13年 第3期地域づくり生野塾の発足 *総合計画の見直し後、この計画に基づいた新たな施策の実現に取り組む。 ネットワーク</p>
<p>7 今後の課題</p>	<p>自治憲法ともいえる「まちづくり基本条例」を平成13年度に策定し、これまで法的根拠のなかった生野塾のような住民参加型の活動を将来にわたって保証するため、条例の中にしっかりと位置付け、いつでも、だれでも施策の実現に取り組めるシステムを確立することで、真の「住民参加」を目指す。</p>
<p>8 まちづくりにおける住民参加の成果</p> <p>平成6年のイベント成功をきっかけに、住民の意見をまちづくりに取り入れるため、住民と行政が一体となり総合計画を策定した。そして、計画の実施を住民と行政の協働で行う「地域づくり生野塾」を立ち上げ、まちづくりの基本である“自分たちのまちのことは自分たちで考え行動していく”という真のまちづくり活動に取り組んでいる。また、住民基本条例を制定することにより、「地域づくり生野塾」のような住民参加型の活動を保証し、住民の積極的な参加を促している。</p>	

住民参加(協働)のまちづくりの構成要素と成功の要件

調査カード

調査項目		内 容		
市町村名(県名)	市町村類型	人口(人)	面積(k m ²)	住民参加の範囲
高知県高知市	都市型	322,586	144.68	小学校区など
1 住民参加の目標(住民参加が目指しているものはなにか・何を持って住民参加が成功したといえるのか)		市民のまちづくり参加意識の高揚を図り、市民への参画を促すと共にボランティア活動を始めとする市民活動の促進、多様な手法による広聴・広報活動の拡充、情報公開の推進により、市民と行政が協働(パートナーシップ)してまちづくりを推進する。		
2 基本的な考え方(リーダーの理念・一連の行動・策を貫く基本方針)		市民活動の促進 情報公開の推進 広報活動の拡充・推進		
住民参加のまちづくり時系列表 1				
1 背景		地域の視点から地域特性を生かしたコミュニティ計画を「地域住民の主体的な参加と創造により、それぞれの地域において土地利用のあり方や、生活環境の保全、整備の課題を検討し、相互理解のもと住民自治に基づく人間性豊かな心の触れ合う地域社会(コミュニティ)の形成をめざし策定する計画」として位置付け、総合計画と相互補完し合いながら進展していくことにより、高知市の都市像「自由と創造のふれあい都市・高知」の実現を図る。		
2 萌芽期(平成5年頃)		平成5年からコミュニティ計画案の策定に向けて住民組織づくり開始。平成6年住民組織づくりが順次スタート町内会連合会の協力、企業、青年会議所などから呼びかけた。 平成5年にまちづくり推進室を企画課から分離して、専門スタッフを配置。(地域計画室)コミュニティ計画支援組織を設置(係長以下106名を公募で組織化)		

<p>リーダー(キーマン) 住民(人柄・年代・職名) 行政(人柄・年代・職名)</p> <p>コンセプト (概念)</p> <p>きっかけ</p>	
住民参加のまちづくり時系列表 2	
<p>3 模索期</p>	<p>種探し(研修など) 住民 行政 「まちづくりパートナー」係長以下(約 3,300 人)から募集、106 人が応募し、11 チームを組織。居住地をベースに張り付けた。(ボランティア) 半年間の研修を実施。(各行政計画、担当地区の現状、課題の把握など)</p> <p>仕掛け作り 住民 行政 上記、公募の106 人を担当地域11 地区(居住地区)に振り分け、担当地区の現状課題の把握などの研修を行った。</p>

<p>4 立ち上がり期</p>	<p>組織づくり コミュニティ計画策定市民会議</p> <p>技術・人材 参加募集チラシの全戸配布、マスコミや市広報誌による公募を実施し、様々な世代や立場の人たちに地域組織への参加を呼びかけ、さらに人数を限定せず、応募した人全てに参加してもらった。(参加市民は、1,000人以上)</p> <p>ボランティアのリーダー 「まちづくりパートナー」職員主導(ボランティア)</p> <p>コンセンサス</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地域の現状把握 2. 課題解決のための検討…話し合いによる合意形成 3. 計画のプランニング <p>資源・労力 調査未了</p> <p>資金調達 調査未了</p>
<p>住民参加のまちづくり時系列表 3</p>	
<p>5 成長期</p>	<p>規模拡大 コミュニティ計画(案)の市長への提案</p> <p>平成7年9月13日の上街地区を区切りに、平成10年1月26日までに25地区で終了。行動計画としての「コミュニティ計画」の策定。コミュニティ計画(案)をベースにして、行政内部においてそのひとつについての実現の可能性を検討し計画策定。</p> <p>市長が「わがまちふれあいトーク」で各地区に出向いてフィードバックした。</p> <p>地元定着化 「コミュニティ計画策定市民会議」「推進市民会議」(19地区)自ら策定して計画を実現に向けて取り組みたい。</p>

<p>6 発展期</p>	<p>目標多様化 高知市においては、当初計画のまま目標の多様化はなかった。</p> <p>世代交代 平成9年10月、コミュニティ計画策定・推進会議の「若手」メンバーにより「まちづくり未来塾」(月1回例会で学習活動している。)このまちづくり未来塾の目的は、「まちづくりの情報交換」「新しいまちづくり手法の学習」「地域間のネットワーク」などとなっている。</p> <p>ネットワーク</p>
<p>7 今後の課題</p>	<p>推進市民会議の自立に向けた方策及び推進市民会議の活動の継続性と維持する施策など。条例の制定が必要。</p>
<p>8 まちづくりにおける住民参加の成果</p>	

住民参加(協働)のまちづくりの構成要素と成功の要件

調査カード

調査項目		内 容		
市町村名(県名)	市町村類型	人口(人)	面積(k m ²)	住民参加の範囲
神奈川県鎌倉市	都市型	169,933	39.53	市全体
1 住民参加の目標(住民参加が目指しているものはなにか・何を持って住民参加が成功したといえるのか)		NPOセンターの運営という手段によって市民活動を支援し、それらの市民活動団体が行政との協働により活力ある市民社会を実現していくことを将来の到達目標にしている。		
2 基本的な考え方(リーダーの理念・一連の行動・策を貫く基本方針)		「市民活動に熱意と関心のある市民」と『皆なで汗する』がキーワード		
住民参加のまちづくり時系列表 1				
1 背景		<ul style="list-style-type: none"> ・平成7年の阪神淡路大震災 ・高齢化の進展 ・人口減少 ・市民活動の推移 (文化人、知識人などから生活者へ) ・行政主導型から市民参加型へ 		
2 萌芽期 (平成8年頃) リーダー(キーマン) 住民(人柄・年代・職名) 行政(人柄・年代・職名) コンセプト きっかけ		<ul style="list-style-type: none"> ・鎌倉市市民活動支援検討委員会(愛称 市民サポート委員会) ・アドバイザーとしての専門員制度 山岡義典さん(日本NPOセンター常務理事) 卯月盛夫さん(早稲田大学教授) 松原 明さん(シーズ・市民活動を支える制度をつくる会事務局長) ・行政職員は事務局として、決定権、発言権はなし ・市民活動における課題は、実際に活動をしている人が一番よく把握している 		

住民参加のまちづくり時系列表 2

<p>3 模索期</p>	<p>種探し(研修など)</p> <p>住民 公開勉強会「行政の市民活動支援をめぐって」 アドバイザーによる勉強会を開催</p> <p>行政</p> <p>仕掛け作り</p> <p>住民 市民活動団体実態調査 調査対象 863件 回収率 721件 回収率 83.5%</p> <p>鎌倉市の市民活動団体の特徴</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公益性の高い団体が、約3分の1と全国的にも多い ・30人未満の小規模団体が3分の2 ・行政を対等のパートナーシップと考えている団体が半数以上 <p>行政</p>
<p>4 立ち上がり期</p>	<p>組織づくり</p> <p>NPOセンターの設立準備（「場」「情報」「学習」の支援）</p> <p>NPOセンターの市民運営実験（現NPOセンター鎌倉）</p> <p><u>特定非営利活動法人鎌倉市市民活動センター運営会議設立</u></p> <p>技術・人材 7つの部会を設け、運営活動を担う</p> <p>ボランティアのリーダー</p> <p>コンセンサス ネットワークを生かした組織づくり</p> <p>資源・労力 市民活動に関心と熱意のある人</p> <p>資金調達 賛助会員（個人・団体）から会費、市からの補助金</p>

住民参加のまちづくり時系列表 3

<p>5 成長期</p>	<p>規模拡大 市民活動ダイレクトリー作成・更新 情報誌「鎌倉パートナーズ」の発行（年4回） ホームページの管理 NPO支援かまくらファンドによる資金調達が困難な団体への活動資金を支援</p> <p>地元定着化 NPOセンターは、福祉、環境、国際支援、まちづくりなどのボランティア活動を支援する施設として、活動の「場」「情報交換」「交流」の拠点として活用されている</p>
<p>6 発展期</p>	<p>目標多様化 世代交代 ネットワーク</p> <ul style="list-style-type: none"> ・会議室・作業室などの空間と機能の提供 ・参画、協働、課題解決のための提供機能 ・学習・研修の機会の提供 ・人材の紹介、派遣、交流
<p>7 今後の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・専従スタッフの育成 ・自立した運営方法の検討 ・センター機能の検討
<p>8 まちづくりにおける住民参加の成果</p> <p>都市計画マスタープランへの本格的な市民参加ワークショップ、都市の交通のあり方を問うパークアンドレールライド交通実験、全戸清掃工場化を標榜するゴミ半減化などの他、鎌倉を世界遺産に正式登録を目指す活動も市民が中心となり推進がはじまった。</p>	

住民参加(協働)のまちづくりの構成要素と成功の要件

調査カード

調査項目		内 容		
市町村名(県名)	市町村類	人口(人)	面積(k m ²)	住民参加の範囲
神奈川県茅ヶ崎市	都市型	212, 874	35. 76	市全体
1 住民参加の目標(住民参加が 目指しているものはなにか・ 何を持って住民参加が成功し たといえるのか)		行政の守備範囲を明確にしていくとともに、主体的に課題を発見し行政と企業と協働して自らが課題の解決に向けて活動できる自立した市民とそれを支援する行政という新しいパートナーシップの関係を築きながらまちづくりを推進していく。		
2 基本的な考え方(リーダーの 理念・一連の行動・策を貫く基 本方針)		地方分権時代のまちづくりは、行政と市民とが対等の立場で協働して進めていくことが不可欠である。		
住民参加のまちづくり時系列表 1				
1 背景		平成7年11月に茅ヶ崎市行政改革大綱を策定。大綱に基づき市民参加の推進を図るため、市民参加の進め方についての基本的な考え方及び今後の取り組むべき具体的な推進事項について示した「茅ヶ崎市における市民参加推進のための指針」を平成9年7月に策定。		
2 萌芽期		市民参加における基本的な考え方 ①公募などにより多くの市民に参加の機会の確保 ②成果優先よりプロセス重視の立場を取る。 ③計画など、詳しく説明し市民に十分考える機会を作る。 ④市民参加への関心を高めていくため、計画策定から事業実施までの各段階における市民参加が必要。 ⑤職員が地域に積極的に入り地域課題を直接認識する。		

住民参加のまちづくり時系列表 2

<p>3 模索期</p>	<p>種探し(研修など)</p> <p>住民 茅ヶ崎市市民活動推進検討委員会は、平成 11 年 10 月スタート。委員は公募 委員 8 名、ボランティア、自治会などの代表 7 名計 15 名。毎月定例委員会を開き、市民活動、市民参加について討議。その間、先進地を視察し、その時の学習成果を「ちがさき元気フォーラム 2000」で報告。そのとき参加した市民、市民活動団体のヒヤリング実施。「ちがさき元気フォーラム 2001」では、約 70 の市民活動団体が参加し相互交流を実現。</p> <p>行政 市民参加に対する職員の意識改革のための研修実施。 市長と助役が、幅広い意見・提案を聴く機会として、高校生大学生フォーラムを開催</p> <p>仕掛け作り</p> <p>住民 平成 11 年 4 月、公募による 81 名の市民提案会議を設置。平成 11 年 11 月、128 件の提案を市長に提出。</p> <p>行政 平成 10 年 4 月、市民活動推進課。市民参加をこれまで以上に促進する体制や仕組み作りを検討。 幅広い年齢層からの意見・提案を募るため、平成 12 年 7 月から 13 年 3 月まで、市内 5 校で手作りの手法による小中学生ワークショップを実施。</p>
<p>4 立ち上がり期</p>	<p>組織づくり</p> <p>技術・人材</p> <p>ボランティアのリーダー</p>

住民参加のまちづくり時系列表 3

<p>5 成長期</p>	<p>規模拡大 ちがさき市民公益活動サポートセンターの設置（公設民営） ①場所の提供、②情報の支援、③人・組織の支援</p> <p>地元定着化 市民によるまちづくりの研究の場として、実行委員会形式によるフォーラムの開催</p>
<p>6 発展期</p>	<p>目標多様化 世代交代</p> <ul style="list-style-type: none"> ・茅ヶ崎市市民公益活動促進条例の制定 ・茅ヶ崎市市民参加推進指針の見直し ・審議会などへの市民参加の拡充 <p>①市民公益活動に対する基金づくり ②人材バンクの整備 ③学習機会の提供 ④「企業と市民との交流」</p> <p>ネットワーク</p>
<p>7 今後の課題</p>	
<p>8 まちづくりにおける住民参加の成果</p>	

NPO 高知市民会議(高知市民活動サポートセンター)について

高知市（高知県）、人口 322,586人 面積 144,68km²

背景

自由民権運動発祥の地でもある高知は、とりわけ、自治に対する意識は高く、昭和45（1970）年に高知市民憲章を策定し、「自分たちのまちは、自分たちの手で」自主自立をうたった“市民の心の憲章”に基づき、900余りある自治会・町内会のうち68%の団体で町内会連合会を組織し、まちづくりを推進してきた。昭和51（1976）年、市長が「市民の自治を定着させたい」と自治活動課を設置。

平成5（1993）年に高知市の総合計画のなかにおいて、都市づくりの理念として「市民がつくる都市」を掲げ、市民、行政、企業の役割を認識しながら都市づくりを推進していくために小学校区単位のコミュニティ計画を市民とのパートナーシップに基づき策定するなど市民主導型まちづくりを目指してきた。

市民活動サポートセンターの設立は、平成6（1994）年11月に松尾市長が就任し、公約として「市民総参加を目指すボランティアシステムを」を掲げたことを受けて市長の公約事業として進められた。

平成7（1995）年の阪神・淡路大震災を契機としてボランティア活動に対する市民意識が高まり、市民意識調査、ボランティア活動打合せ会を経て、ボランティアセンター設立準備委員会を発足し、平成9（1997）年9月に設立準備会から要望書が提出された。その後、座談会、ボランティアフォーラムなどが開催され、機運の高まりが見られ、「市民活動サポートセンター運営法人設立準備委員会」を立ち上げ、具体的事業及び運営の検討を行った。平成11（1999）年1月にNPO高知市民会議設立総会を開催し、4月に市民活動サポートセンターを開所した。

概要

① 〒780-0862 高知市鷹匠町2丁目1番43号

高知市たかじょう庁舎2階（まちづくり推進課横）213m²

TEL 088-820-1540 FAX 088-820-1665

HPアドレス <http://www1.ocn.ne.jp/~nposimin/>

E-mail nposc@pippikochi.or.jp

② 職員数 事務局長 1名

事務局専門員3名 計4名体制

③ 高知市市民活動サポートセンター条例（設置条例）

施設設置の目的

利用制限

施行規則で減免の規定あり。（全額減免、半額減免）

④ 設備及び事業内容

設備

- I. 会議室（30人程度の会議室1、18人程度の会議室1、予約制）
- II. レターケース貸し出し（市民活動団体に私書箱として無料でレターケースを貸し出す）
- III. 作業スペース(チラシやパンフレットなどが作成できる。)
 - ・ 有料・・・簡易印刷機、コピー機、拡大コピー機を設置
 - ・ 無料・・・紙折り機・ソーターを設置
- IV. 交流スペース（自由に使える打合せの場）
- V. インターネット、文献などを利用した市民活動に関する情報を収集、提供

事業内容

市民活動に関する情報・資料の収集および提供

- ・ 情報掲示コーナーの運営
- ・ こうちボランティア・市民活動情報システム“ぴっぴネット（県の社会福祉協議会が運営するインターネットを使った情報システム）への参加
- ・ 情報収集、整理体制の整備

市民活動団体間のネットワークづくり

- ・ 県内 NPO 団体交流会の開催
- ・ 高知市 NPO フォーラムの開催（高知市・高知県 NPO センターとの三者共催）
- ・ 他機関や行政の事業との連携および参加

市民活動に関する相談

- ・ 市民活動参加希望者の相談
- ・ ボランティア要望に関する相談

市民活動に関する広報・啓発

- ・ 広報紙「えぬびい Oh！」[事務局だより] の発行
- ・ NPO 講座の開催
- ・ 企画展の開催

市民活動に関する調査・研究

- ・ 市民活動団体に関する調査
- ・ 市民活動にかかわる資料などの整備
- ・ 市民・企業・行政間のネットワークづくりに関する研究

予算

29,620千円（内24,000千円 高知市補助金）

収入内訳

会費収入	280千円
受託収入	2,990千円

補助金	24,000千円（高知市から）
事業収入	100千円
使用料	180千円
雑収入	38千円
前年繰越	2,032千円

支出内訳

人件費	15,061千円
管理運営費	3,390千円
事業費	9,750千円
予備費	1,419千円

※ 高知市からの収入は、委託料と補助金の二つに分かれているところが高知市の特徴である。

委託料は市民活動サポートセンターという箱モノの管理をNPO高知市民会議が受諾する経費である。補助金24,000千円のうち15,000千円が事務局人件費、残りが事業費に当てられている。

⑤ 成功の秘訣

準備会から短期間でNPO法人設立まで至ることができたのは、さまざまな分野で活発に活動してきた市民団体の存在があり、水害をきっかけに生まれた団体のネットワークとキーパーソンが存在したことによる。とりわけ高知市ボランティア連絡会の代表を務める山崎水紀夫さんの存在が大きい。また、黒子に徹してきた高知市まちづくり推進課の職員の事務局としての役割も大きかった。

⑥ まとめ（メリット、課題）

市民活動サポートセンターの運営上で大切なことは、その目的を果たすために市民の声をいかに反映させ、効果的に運営されるかということである。実際に民営でよかったことは、年度の途中で急に計画が持ち上がっても法人としての手続きをふみながらも迅速に実行できたケースがあったこと。

公営と違い、役所のルールや基準に縛られない。民間の発想でコーディネート、イベントができ、機動性と柔軟性を生かした事業展開ができる。

行政が必要と思っても市民会議は「行政の安い下請け」ではないのだからやってみようという熱い思いがなければ動かないところがある。

サポートセンターが単なる「場の利用」ではなく、主体的に運営する場と発展することを期待している。

現在、活動している団体には、強力なリーダーがいる場合が多いが、団体を継続

的に運営していくためには、一個人に頼らない組織作りと継続的な人材育成、さらには、各団体間の交流が不可欠である。

常駐スタッフには、市民活動全般に渡る幅広い知識と人脈、企画力、コーディネート力が要求される。

高松市住民参加視察報告について

高松市（香川県） 人口 333,112人 面積 194.34 km²

(1) 「市民参画」による事業の事例

市政出前ふれあいトーク

- i 職員が地域へ出向き、市政の仕組みや現在取り組んでいる事業・施策・今後の検討課題を説明する。

市民から出された意見・提言は、今後の施策・事業の参考とする。

出前トークのテーマは、平成13年度88項目がある。

まちづくりゼミナール“がんばれ高松”

- i 平成9年に設置

一般ゼミとグループゼミとに分かれている。

- ・一般ゼミ 活動テーマとゼミ生を同時に募集
- ・グループゼミ 自ら考えテーマを研究するグループを募集

有識者で組織する委員会で公開審査を行い、テーマ及びゼミ生、グループを決定する。

ゼミの研究報告が市政にどの様に生かされているのか。

- ・平成9年度研究「川に蛍を～環境とごみを考える」
ごみステーションの設置
- ・平成9年度研究「ボランティアに行こう」
ボランティア窓口の設置
- ・平成10年度研究「検証 高松まつり」
踊りの一新（市民）
- ・平成10年度研究「朝市に行こう」
実施（市民）
- ・平成12年度研究「高松の公共交通を考える」
検討中

交付金の使途

- ・使途に制限はない。（団体の自由）
ゼミに対する支援は、人材育成に重点を置いている。提案型の研究報告もあるが、提案されたものを全て市で実施することわけではない。市担当課と協議し、実施可能なものを選択している。
平成13年度版まちづくりゼミナール“がんばれ高松”を別紙添付

(2) 高松市ボランティア市民活動センターの設置

市民と行政がともに考え、ともに活動する「協働」の場であり、平成13年1月高松市ボランティア市民活動センターを商店街の真ん中に設置している（民間施設借上 毎月20万円）。市直営で職員1名、臨時職員3名で業務を行っているが、3年を目途に民営化

を

目指している。

市民と行政の「協働」

センターの運営は、市民と行政でつくる公開の「運営委員会」で行う。委員会では、市民活動団体や企業、有識者、行政職員、一般公募のメンバーからなり、「協働」のテーブルの中から今後の運営方針を決定している。

市民・活動団体・行政をネットワーク

縦横無尽のネットワークから生まれる先駆的な活動をサポートするとともに、センターが行う事業も全て市民や活動団体、行政がともに企画し、実施する「協働」のプロセスにより創り出す。

役立つ情報を生み出す場所

「市民活動を始めたい。」「助成金について知りたい。」「新しい企画をスタートさせる。」

など市民活動における様々な情報が行き交う場、今のニーズにあった「本当に役立つ」情報を市民と行政との「協働」の中から生み出す。

活動団体数及び利用者数

活動団体 現在登録済み団体数は、160団体（約200人）

利用者 毎月約320人

(3) 市民活動団体ハンドブックの製作・配布

ボランティア活動推進室で市民活動団体ハンドブックの作成・配布を行っている。これは、高松市が香川県ボランティア協会に委託して、双方の「協働」により作成したものである。ボランティアや市民活動を始めようとする市民や活動の輪を広げようとする市民活動団体の方々に、また、社会貢献活動や地域参加を企画しようとする方々に、さらに新たな協働を勧める行政関係者に広く活用されることを願って作成された。

(4) 市民活動支援事業

企業、行政の協働によるまちづくりを推進し、市民活動を支援する営利を目的としない社会貢献活動を促進するため、市民活動支援事業を行う団体に補助金を交付する。

応募資格

市内に事務所または事務所機能をおく市民活動団体（自発性、公益性、非営利性の市民活動団体）

補助金額

対象経費の1/2（限度額30万円）

但し、対象経費の内容については、審査会で審査を行う。

第4章 住民参加促進に向けて

1 住民と行政とのパートナーシップの考え方

これからのまちづくりの主役は住民であり、市町村は住民のまちづくり活動を支援する事務局となり、個々の住民では対応できないことに取り組む地域経営者あるいは調整役になることが望まれ、また国や県はこれをバックアップする側となる。

市町村は従来の中央省庁主導の縦割りで画一的な行政システムであった時の「末端」から「先端」へと大きく変わることになる。それは発想の方向を中央からではなく地域からとすることが求められ、今までの中央に向いていた顔を地域や住民に向け、横並び基準やお上基準ではない住民と行政が共有する“自分の基準”を持つことが必要になってくる。

(1) パートナーシップの原則

今日、行政への住民参加が叫ばれているが、多くの場合は行政がセットした場に住民が形式的に参加するものであって、この場合住民に責任は求められておらず、住民と行政が対等とはいえない。

住民と行政が情報と理解と責任を共有してはじめて両者は対等となり、双方の間に協働（パートナーシップ）の関係が成り立つものである。

(2) 市町村職員のあり方

市町村職員には政策形成能力や法務能力、説明責任充足能力など従来と異なるタイプの資質が求められてくる。また、往々にして統治、依存、癒着、対立に陥りがちだった住民と行政との関係を変え、積極的に地域に飛び出し住民との新しい連携を密にすることにより、地域の現状・問題点及び住民の意識を認識しなければならない。単に制度が組み替えられただけではなく、その根底にある理念と枠組みが、中央集権から地域主権へと変わったことをしっかりと認識する必要がある。

(3) 住民のあり方

住民側も地域エゴから解放されて普遍的な社会性をもった「住民」となり、行政に対する意識や姿勢を変え、これまでの自治体組織代表、有識者などによる受動的な参加であったものを、自らの意志による参画で行政と共に汗と知恵を出し合っって価値あるものを創り出す積極的な参加へと変えていくことが望まれる。

(4) パートナーシップの構築

市町村の自立性を支えるには地域住民の理解と協力が必要であり、また住民ニーズを政策形成の過程に伝達する仕組みが不可欠であることから、市町村には情報公開や住民との連携強化に取り組む姿勢の確立が望まれ、住民には地域行政への積極的参加が望まれる。

各地域で、このような今までにない住民と行政とのパートナーシップの構築が模索されている。

2 住民と行政とのパートナーシップによる手法

地域主権、住民主役へと時代が変わっていくなかで、自治体の施策に住民の声を反映させることはもとより、住民と行政が協働、共創して施策を立案し、実施していくことが重要かつ効果的となっている。

このような状況の中、全国各地で住民、NPO、企業と行政とのパートナーシップによるまちづくりが盛んに行われるようになった。ここで、その代表的手法と事例を紹介する。

(1) ワークショップ

ワークショップとは、住民が主体的に参加する会議形式のものである。参加者全員が行政や専門家と同じ土俵で自由に意見を出し合い、創造性が発揮されるような工夫があり、参加者の相互理解、相互認識、対等の関係による合意形成が重要である。

参加者は自己変革、自己確立の意志をもって主体的に参加し、問題を解決するための手段を共存しあって、参加者それぞれが意味のある解決方法を見いだす。自分の意見を主張する一方で他人の意見に耳を傾け、一人ひとりのアイデアをたくさん出し合える楽しい雰囲気作りを重視する。共通の目標に向かってみんなで考え解決していくものである。また、ワークショップをスムーズに進行するには、ファシリテーターの役割が重要となる。

a 大野城市におけるワークショップの取り組み

『住民自らがつくるまちづくり 住民参加によるワークショップ』

《ワークショップ方式の採用》

大野城市では、市の総合計画をはじめ各種のプランを策定する場合、市民及び各種団体との座談会などを実施して市民の意見の反映を図っていたが、行政、市民とも一方通行になりがちであり、市民参加も要求、要望にとどまり、市民自身の参加意識が乏しい状況であった。

そこで、今回の都市計画マスタープランの策定にあたっては、幅広い市民の意見を吸い上げるために従来の動員型や委嘱型ではなく「自由参加型」として子どもから高齢者までの参加を募ることとした。また、参加者は単に市に要望するのではなく、市民相互や行政との話し合いを行い、市民自らもプランづくりに参加してもらうこととした。

《職員ワークショップ》

今回、市民参加によるワークショップ方式で行うことが決定したが、市ではこれまで経験したことがない方式であったため、担当である都市計画課では、市の職員に呼びかけを行いOWS（大野城市職員ワークショップ）を組織して、「市民ワークショップ」の実施に向けた検討を行った。この職員ワークショップは、各職場の職員が自由に参加して行っており、道路や公園といった公共施設の整備だけでなく、福祉や環境問題など幅広い分野における職員の参加により、延べ14回の会議によって準備が進められたことや市民ワークショップにも積極的に参加したことが市民ワークショップの成功につながっている。

《市民ワークショップ》

市民ワークショップは大野城市の特性や問題を明らかにしていくための全体ワークショップ

と地域の特性や課題を明らかにしていくための地区別ワークショップが行われた。

①全体ワークショップ

全体ワークショップは、平成9年5月から8月までに、それぞれにテーマを決めて4回行われ延べ500人の参加があった。

・第1回市民ワークショップ（テーマ『見る』）

大野城市のこれまでの歩みを知り、身近な環境がもつ表情や意味を読み取りながらまちを見て、ふれて大野城とはどんなところかを感じる。

・第2回市民ワークショップ（テーマ『知る』）

これまでの大野城市が取り組んできた事を知り、第1回で見て、感じた大野城の魅力や問題点を踏まえて、大野城市の魅力や課題を探っていく。

・第3回市民ワークショップ（テーマ『思う』）

まちづくりに関わる重点事業を知り、第2回で探られた課題をさらに読み込み大野城市の抱える課題を深める。

・第4回市民ワークショップ（テーマ『思う』）

第3回で深められた課題を基に、大野城の取り組みをさらに詳しく知り、重点となる課題を認識し、さらに解決の糸口を考える。

②地区別ワークショップ

地区別ワークショップは、平成9年11月から10年3月までに、市を4地区に分けて各地区5回、計20回行われ延べ900人の参加があった。

・第1回地区別ワークショップ（テーマ『まちの資源の掘り起こし』）

地域の「気に入ったところ」「気になるところ」「こうなってほしい」など気づいた地域の情報を出し合うことにより地域の特性や役割、将来像を考えていくための素材として細やかなまちの資源の掘り起こしを行った。

・第2回地区別ワークショップ（テーマ『地域情報マップづくり』）

第1回の地区別ワークショップなどで集まった情報をもとに地域情報マップを作成し、これをもとに、各地域の特性や課題を話し合った。

・第3回地域別ワークショップ（テーマ『地域の課題づくり』）

第2回の地区別ワークショップで話し合った各地域の特性や課題を確認するとともに課題についてその解決方法などについて話し合った。

《ワークショップの成果》

この市民ワークショップでは、まちづくりに住民自らが考え、参加する方式がとられたことで、新たな行政と市民の関係が築かれたことは非常に意義があった。

①さまざまな立場の人が参加

自由参加ということで、さまざまな立場の人の参加があり、また、参加者相互の情報交換などが生まれ、特定の意見に左右されることなく多くの視点での検討を進めることができた。

②市民参加の実感

市民一人ひとりの小さなつぶやきがワークショップでの話し合いをとおして大きな声となるなど、市民参加を実感することができた。

③地方分権のみちすじ

地方分権のためには、行政の中味について「国」が決めた、「県」が決めたではなく、自治体も自らの論理が必要である。この論理の基本は「民意」であり、その民意の把握及び行政への反映が可能であることが明らかになった。

事例 「東京都世田谷区のねこじゃらし公園」「さいたま市氷川参道のまちづくり」
「山形市の共創プロジェクト」



(2) グラウンドワーク

グラウンドワークとは、1980年代にイギリスの農村地域で始まった、パートナーシップによる地域での実践的な環境改善活動である。地域を構成する住民、行政、企業の三者が協力して専門組織（トラスト）を作り、身近な環境を見直し、自らが汗を流して（ワーク）改善するというのが名前の由来である。グラウンドワークは、住民と行政と企業のかかわりであって、この三者が必ず関係していなければグラウンドワークにはならない。三者の協調、協働関係を構築していくことが、グラウンドワークの基本的な考え方である。重要なことは、住民、行政、企業が、それぞれ得意なところを役割分担するということである。たとえば、企業は「資金や技術や資材」を、行政は「資金や情報や調整機能」を、住民は「情報や労働力」を、ということである。

静岡県三島市におけるグラウンドワークの取り組み

《概要》

三島市では、環境悪化が進行した「水の都、三島」の水辺自然環境の再生と改善を目的として、今までばらばらに環境保全に取り組んでいた住民組織や青年会議所グループなど15の団体が中心となり、三島市や企業の協力のもと、日本で最初に英国のグラウンドワーク手法を導入、平成5年9月に「グラウンドワーク三島実行委員会」を組織し、ゴミ捨て場化した河川の再生、絶滅した水中花ミシマバイカモの復活、古井戸、水神さん、湧水池の再生、ホテルの里づくり、農業用水親水公園化など、市内30ヶ所で役割分担をしながら、環境保全や地域づくりに成果を上げている。

《背景》

三島は昭和30年代まで富士山からの湧水が町中にあふれ、「水の都」として、美しい水辺空間と自然環境を保っていた。これらの湧水は、子どもたちに川遊びを、大人たちには洗濯や夕涼みの場所を与えることで、湧水の流れ出す川を媒介に人と人が集う場、人の交流の場として、そして人と自然との共生の場となっていた。

しかし、近年、観光開発の進行により、上流域での地下水の汲み上げや農地や林地の放棄などの増加に伴う水源かん養力の減退により、富士山からの湧水が減少した。冬場には湧水池や湧水河川が枯渇し、環境の悪化が進行して豊かで美しい水辺自然環境が消滅の危機にさらされることとなった。

《特徴》

三島のグラウンドワークは市民が運営する「市民内発型」の活動であり、そこに行政や企業を取り込み、三者による新たなる地域参加の体制づくりを進めたケースといえる。三島のグラウンドワーク活動は、市民自身の問題意識にたった主体的で、地域環境の改善を具体化へ結びつけていく市民活動といえる。すなわち、身近な通りや水辺を地域の人々が、自分たちで具体的な改善構想計画案を検討、企画、提案していく際に、行政の各課の支援、企業の資金、資材、機材の支援などを受けながら、三者の連携を前提に、事業化に向かって市民自らが知恵とアイデアを出し、労力を提供しながら、自分たちの地域を魅力的なまちに改善していく、行政依存から脱却した市民主体の活動を目指すものである。

事例 「滋賀県甲良町のせせらぎ遊園のまちづくり」「札幌市のモエレまちづくり委員会花と緑のまちづくり」「平成7年10月財団法人『日本グラウンドワーク協会』設立」

(3) アダプトシステム

アダプトシステムとは、1985年アメリカテキサス州で始まった道路清掃美化ボランティア活動である。システム的には養子縁組のことであり、行政が管理していた道路や公園を養子に出し、世話をしてくれる里親を探す仕組みである。たとえば道路を2キロ単位に区分し、その清掃活動をしてくれる市民グループや企業などを公募する。里親になったところは、掃除をしたり花を植えたりして、面倒を見ることになる。その見返りとして、この場所は自分たちが世話をしているということを良識の範囲でPRしてもいいことになっている。企業であれば、道路脇に自社の社会に対する姿勢などをメッセージする広告看板を立てていいということである。行政はこうした活動をプロデュースし、マネジメントする役割である。

徳島県神山町におけるアダプトシステムの取り組み

日本版アダプトシステム第1号

《概要》

神山町のアダプトシステムは、平成10年6月に、町内を走る県道約8kmを2kmずつの4区間に分け、各区間の里親となった青年会などの4団体が養子である道路の清掃や草刈りなどに取り組んだのが始まりである。その後、里親は8団体に、養子に出されている道路も18kmとなり、現在も里親の申し込みがある。

《背景》

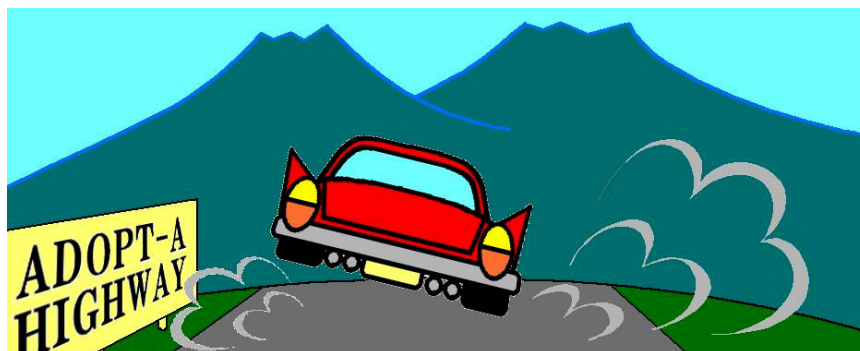
神山町では、近くのキャンプ場を訪れるドライバー達が投げ捨てていくゴミに悩まされていた。しかし、道路管理者である徳島県が定期的に清掃することは困難であり、住民自身が清掃作業に取り組める仕組みづくりが課題とされた。

《特徴》

神山町国際交流協会のメンバーが米国旅行中に高速道路に立ててあった看板で同制度のことを知り、導入を提案したのが始まりである。同町のアダプトシステムでは、神山町が道具類を貸与するとともに、参加者のボランティア保険料も負担し、地域住民は無償できめ細かな清掃作業を行っている。

また、各区分には、その里親となっている団体名が記された「ADOPT-A-HIGHWAY」の看板が設置されている。看板の設置により、ポイ捨てへの抑止力に加えて、活動に参加している団体や住民の地域への帰属意識の向上といった波及効果も生まれている。

事例 「愛媛県のあいロード美化運動」「富士山県道路愛護ボランティア制度」



3 住民相互の連携

都市化の進展や核家族化の進行、生活意識や生活様式の多様化などにより、地域社会における住民の連帯感が希薄化している中、少子高齢化社会への進行、阪神・淡路大震災の教訓、青少年の健全育成の問題などを通して、あらためて住民相互の連携が求められている。

誰もが住みよい地域社会をつくるためには、人と人が信頼し合い、助け合う連帯意識が大切であり、住民自らが主体的に地域の課題解決に向けて取り組むことや、コミュニティ活動活性化などの新たな取り組みが必要である。

そのためには、旧来からの住民と新しく住民となった人々との交流や、連帯意識づくりが大切であり、時代にあったコミュニティ活動を支援していく必要がある。この支援として、行政は住民に対してコミュニティ活動についての意識啓発、広報紙（誌）やインターネットのホームページなどを活用した広報の充実、まちづくり指導者の育成などを図り、活動の場となるコミュニティ施設の整備・充実に努め、住民相互及び住民と行政が双方向に交流できる体制整備を図らなければならない。

また、身近な地域における計画づくりやまちづくりの実践は、住民相互及び住民と行政の連携を強め、住民自治を深めるために重要な取り組みの一つである。

ここでは、身近な地域における計画づくりやまちづくりの実践の事例を紹介する。

兵庫県朝来郡生野町の取り組み

生野町では、平成6年度に但馬地域を舞台に開催された「但馬・理想の都の祭典」において、行政、住民が枠を越えた実行委員会を編成し、企画から運営までの作業を住民と行政職員が力を合わせ行った結果、すべてのイベントが大成功に終わった。

行政はこの盛り上がりをまちづくりに結びつけたいと考え、総合計画の策定を平成7年度から2年間にわたり、住民と行政職員の協働（ワークショップ方式を取り入れた会議）により策定した。

平成9年度より、住民参加で策定した総合計画を実施するため、地域住民と行政職員で構成する「第1期地域づくり生野塾」を設立、総合計画を「絵に描いたもち」にしないため地区住民と行政職員が協働でまちづくりの実践に取り組む。この生野塾は2年を活動期間として取り組み、平成13年度には、「第3期地域づくり生野塾」が発足。総合計画の見直し後、この計画に基づいた新たな施策の実現に取り組んでいる。

また、自治憲法ともいえる「まちづくり基本条例」を平成13年度に制定し、これまで法的根拠のなかった生野塾のような住民参加型の活動を将来にわたって保証するため、条例の中でしっかりと位置付けし、いつでも、だれでも施策の実現に取り組めるシステムづくりを確立することで、真の「住民参加」を目指している。

兵庫県宝塚市の取り組み

昭和30年（人口4万人）までは大字・小字単位に伝統的な村落共同体があったが、昭和60年頃に至るまで急激な都市化（人口20万人）が進み、婦人会・青年団・消防団などがなくなった。また、昭和40年から50年にかけて「隣は何をする人ぞ」という人間関係の希薄な新しい住宅街が広がっていった。地域によっては一定の生活改善のために新しく自治会をつくり課題を行政に要求していく状況にあった。しかし、多くの住民は孤立したりコミュニティから外向きの友人との出会いやサークル活動などで、自己実現を求めるような状況であった。課題ごとの縦割り行政の結果、自治会長が地区の民生委員も知らないなどさまざまな課題が発生。住民も行政も従前の仕組みでないコミュニティ施策を待望した。

このような状況の中、宝塚市は、コミュニティのあり方について内部検討会を実施し、市にコミュニティ課を設置すると共に、平成5年、自治会を中核とし、多様な活動グループが連携協働できる民主的、開放的な小学校区コミュニティの枠組づくりを提案し、住民の自立的・主体的なコミュニティ活動を後押しした。この市の提案が活動連携の契機となり、平成11年、市全域に及ぶおおむね小学校区に20の「まちづくり協議会」という名称のコミュニティが設立された。活動内容については、地域福祉活動、健康スポーツ活動、環境活動などの組織ができ清掃活動、イベントなどを通じて住民相互の連携が図られている。

また、平成10年、初めての経験で住民参加による地域別総合計画に着手した。市域を7つ（小学校3校の規模）3協議会合同参加による方策で開始し、住民と協働の地域フォーラム（延べ1,000人参加）で数々の公開討論会を実施し、協議会ごとに将来のまちへの思いや要望をまとめ、市の担当が総合計画と調整し策定した。

宝塚市においても平成14年4月から住民と行政がまちづくりの基本理念を共有し、協働の

まちづくりを進めるため「宝塚市まちづくり基本条例」と「宝塚市市民参加条例」を制定した。

このように、行政は、地域の課題に対する住民の主体的な取り組みを支援するとともに、住民とのパートナーシップを確立し、住民主体のまちづくりを進めることにより、住民相互及び住民と行政の連携を強めることができる。

今からのまちづくりは、まちの主人公は住民であるという基本理念のもと、住民相互、行政と住民との連携を高め、住民参加型社会づくりに取り組んでいかなければならない。

4 まちづくり活動への支援

(1) 施策の必要性

a 仕組みの確立

「地方分権推進法」に基づく勧告の中では、「民間活動との連携・協力」がうたわれている。このことから、地方分権は中央から地方への分権だけでなく、地方自治体と地域の活動団体などとの連携もあってはじめて実体的なものになると考えられる。

このことは、「住民自治」の観点から言えば、これからの住民社会では地域住民と行政は共に地域社会を支える当事者であり、住民は社会サービスの受益者であると同時に担い手であるということになる。

このため、これからの自治体運営では、住民・企業・行政が知恵を出し合いながら、その自治体、地域ならではの独自のまちづくりの方向性を生み出すための仕組みを確立することが必要となる。

b 行政の役割

以上の事から、これからの行政運営はハードを中心とした行政運営だけでなく、行政だけではできない住民や地域のアイデンティティ形成をめざして、極めて多様で質の高いサービスの提供を行うことが必要となる。

行政サービスの質をより高めるためには、住民・企業・行政がよきパートナーとして連携し、積極的に「協働」することが必要で、今までの行政施策について「協働」の視点から見直しを行うことが重要になる。地域のニーズに応える住民活動や住民事業をこれからのまちづくりを進める上で極めて重要な役割を担う活動として受け止め、そうした活動と連携してまちづくりを進めることが重要である。

このため、「協働」という視点に立って積極的に行政施策を進めていくとともに、情報や機会の提供など支援のための環境を作ることが必要となる。

(2) 推進施策

a 場の提供

(ア) 総合的な住民公益活動・住民事業支援のための拠点機能の整備

住民公益活動・住民事業を総合的に支援する施設として「住民活動支援センター」（以下支援センター）を整備し、活動や事業推進の拠点とするとともに、住民・企業・行政のパートナーシップに基づいた「協働」を促進する場とする。

さらに、支援は住民の自主性・主体性を尊重しながら進めることが重要なため、支援センターの運営は住民自らが行えるよう進めていく必要がある。

(イ)「既存施設」の有効活用

住民公益活動・住民事業を推進するためには、地域での活動の「場」の整備が必要となるため、区域内にある既存の社会的資源の活用を図ることが重要となる。

このため、近隣の大学などの教育研究機関や企業との連携を強めるとともに、空き店舗、公共的施設の有効利用を図ることが効果的である。

b 情報及び機会の提供

(ア) 情報の提供

住民公益活動・住民事業を支援するためには、たえず情報を収集し、提供することが重要となる。このため、活動拠点としての支援センターにさまざまな媒体を活用した情報センター機能を設け、住民公益活動・住民事業に関する情報を集積し、これから活動を行おうとする住民や、活動のレベルアップをめざしている団体などに有効的な情報を提供していく必要がある。

さらに、支援センター利用団体が、その連携と活動の PR のための情報紙（誌）を発行するための支援が有効である。

また、住民公益活動・住民事業支援機能を有する機関・施設などとの横の連携を密にし相互の情報交換を行うとともに、その情報を既に活動を展開している団体も含め提供し、運営や活動の活性化のための相談などの支援が必要である。

(イ) 機会の提供

住民公益活動に関する講演会やシンポジウムなどを開催し、住民公益活動へ参加するきっかけづくりを進める。

また、住民事業の立ち上げに関する「住民事業入門講座」「ビジネスチャンス発見講座」などの研修会や講習会を開催するなどの機会を提供する。

さらに、NPO法人の取得をめざす団体や住民事業を立ち上げる住民に対し、さまざまな相談に応じられる体制を確立する必要がある。

一方、住民公益活動・住民事業に関するさまざまな機会の提供や住民同士の交流から、人材バンクを設置する人的ネットワークの形成を図り、コーディネーターとして活躍できる人材を発見し、研修プログラムの開発などを住民相互で協力しながら行うための仕組みづくりが必要である。

c 活動助成制度の充実

住民公益活動・住民事業を側面から支援するための財政支援については、補助金の公募制や新たな融資制度も含めて、活動に合わせた効果的なあり方の検討が必要である。

d 庁内体制などの整備

(ア)「住民活動支援課」の設置

住民公益活動やNPO活動の庁内調整や住民窓口を明確化するため、「住民活動支援課」を設置し、積極的に住民の活動を支援することが必要である。

(イ) 住民公益活動・住民事業支援体制の整備

住民公益活動・住民事業の支援を推進するため、庁内の合意形成及び連絡調整や情報の集積、住民の活動と庁内のコーディネートなどを行うしくみを作る。

また、住民・企業・行政の「協働」に向けた職員研修を幅広く実施し、全庁的な支援体制の確立を図る。

この際、職員研修の講師に、活動を行っている住民を登用することや職員が積極的に地域に出向き、住民と共に活動を行うなど「協働」に対応したプログラムを確立する必要がある。

(ウ) 住民活動支援条例制定

住民・企業・行政の「協働」によるまちづくりを支援するため、条例の制定が必要である。

(エ) 新たな推進体制の検討

住民公益活動・住民事業をさらに拡充するため、住民・企業・行政の連携による新たな推進体制の整備が必要である。

5 まちづくり条例について

昨今、全国各地の県や市町村において、「まちづくり条例（総称）」の制定が活発に行われている。ここでは、その「まちづくり条例」について考えてみる。

(1) 条例とは

条例とは、地方公共団体における自主立法である。憲法94条において、その制定権を地方公共団体に認め、住民自治及び団体自治の本旨の充実に資する一方、範囲を「法律の範囲内」と限定することにより、各地方の実情に応じた柔軟な行政を実現し、地方公共団体の統一性と調和を図っている。

(2) まちづくり条例のあゆみ

歴史的に「まちづくり条例」は、地方自治体における都市計画関係を定めた、いわゆる街並みづくりの条例として、地区計画の策定や開発指導などに携わってきた。

しかしながら、ここ数年の長引く景気の低迷、少子・高齢化問題や地方分権一括法の施行などによる社会情勢や地方自治体のおかれている立場や行政運営の方法は大きく変化しようとしている。また、市民団体やNPO法人などによるボランティア活動の活発化に伴い住民の行政に対するニーズも変化してきた。

このことを踏まえ「まちづくり条例」も、ハード主体の都市計画から、景観・環境保護へ分野を拡大しながら、現在では、その性質をまちづくりの理念や住民参加・男女共同参画などの自治体の行政運営に関する法律として発展してきた。

(3) まちづくり条例の目的

古くから、地域づくり、まちづくりは、主に行政や市民団体によって行われてきた。

その理念・方針を条例に定めることにより、役割と責任を持たせ、また活動に法的根拠を与えることにより、参加する住民の意識・意欲を高める目的がある。

また、行政においても住民との協働により、住民の行政に対するニーズを把握することができる。行政施策に住民の意見を反映し、行政サービスをより効率的・効果的に提供することに

より、本来の地方自治の目的を達成することができる。

(4) 先進地

先進的な地域で、北海道のニセコ町や視察で伺った兵庫県の宝塚市が挙げられる。

ニセコ町の「まちづくり基本条例」は平成13年4月から施行され、まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる「自治」を基本としている。この「自治」が実現できることを目標に、「情報共有」と「住民参加」の2本柱を原則として、この条例を町民自身のツール（道具）として利用している。また、刻々と変化するまちづくりに関する理念や情勢を常に捉え、条例を見直すことにより、町民が将来にわたり育てていく条例として位置付けている。

一方、宝塚市では平成14年4月から「宝塚市まちづくり基本条例」と「宝塚市市民参加条例」が施行された。条例では、『市民の主体的なまちづくり活動を促し、協働してまちづくりを進めなければならない。』ことを市の責務とし、市だけでなく市長や市民の責務・役割を明記し、協働によりまちづくりや市民参加を推進している。条例制定にあたって平成3年から平成11年までの約8年をかけて、市内の小学校区毎にまちづくり協議会を設置した。それぞれの協議会では、健康づくりや環境美化など、様々な活動を行い協議会の発展を促している。

(5) まちづくり住民参加条例制定へ向けて

「まちづくり条例」の制定へ向けて、この報告書の本旨である「住民参加のまちづくり」の観点から、分野別の条例（例えば、「景観条例」や「福祉のまちづくり条例」など）は考えず、地方自治の根幹となる条例の制定を考えることとするが、手続きなどについては各自治体で若干異なる面もあるので、ここでは述べないものとする。

制定にあたって、条例案は行政側の人間だけでなく、当然住民側からも参加を募り、検討委員会などのプロジェクトチームを結成し作成する方が好ましい。行政側だけで策定すると、それこそ「絵に描いたもち」になりかねない。

条例には、まちづくり条例制定の目的や条例の位置付け、まちづくりの基本的な考え方はもちろんのこと、住民参加を促すためにも住民のまちづくりへ参加する権利や義務、またその権利を保障する制度、例えば住民投票制度も必要ではないか。

まちづくりへの参加は住民だけでなく、行政も協力しなければならない。そのためにも、職員や議会などの行政の役割や責務を明確にし、また、まちづくりの施策に対して評価する機関についても、住民参加を募り、住民・行政協働で行う必要がある。

条例制定後も、この条例を活用できるように関連条例・法規などの見直しを行わなければならない。また、刻一刻と変化している社会や地域の情勢に対応するために条例そのものの改正も逐次行い、この条例を活きた条例として取扱う必要がある。

第5章 分権型社会における広域的なまちづくり

1 地域特性を活かした広域的な住民参加のまちづくりの必要性

分権型社会にあって、住民に身近な基礎的自治体としての市町村の役割はますます大きくなっている。市町村は、地域において必要とされる公共的サービスや住民の要望に応えるだけの行政能力を持つことは当然不可欠であるが、より効率的な行財政運営を行うことも大きな課題である。そのため、従来より自治体行政を補完する制度として協議会や一部事務組合などの広域行政（以下ここでは、「広域行政組織」と言うことにする。）があり、福岡県内においては、10の広域行政圏、1つの広域連合、106の一部事務組合などが設置されている。

広域行政組織は、共同処理により事務の効率化、高度化が図られるとともに、その設置が比較的容易であったことから、その時点での最適な圏域で設置されてきたため、県内の市町村数を超える状況となっている。広域行政組織は本来事務の効率化を主な目的としているが、同じ広域行政圏内に、同種の事務を共同処理する組合や、構成市町村が重複する複数の組合などが並立することにより、事務の効率化が十分に発揮されない可能性があり、その機能にも限界がある。

また、広域行政組織は、住民にとって身近な存在でなく、「広域行政組織の住民」という要素がないため、広域行政運営に対する住民参加や監督の意識が低い傾向にある。これらの組織では、管理運営について構成市町村間の緊密な調整を要するなど、非効率・非弾力的な面があると同時に、構成団体からの独立性が乏しく、自ら共通政策の実施・利害調整ができないなどの問題点を抱えている。

一方、交通手段の発展・情報通信網の発達によって、住民の日常生活圏は、市町村の行政区域に留まらず広域的に広がっている。また、近年の地方自治体を取り巻く環境は大きく変化してきており、少子高齢化、国際化、環境問題など、行政に対する住民ニーズも広域化・高度化している。このような中、これら新たな時代の潮流がもたらす問題解決のためには、専門的で高度な行政サービスを提供できる体制を整える必要があることは勿論のこと、行政のみならず住民と行政のパートナーシップによる目標の共有と、目標に向かう緊密な連携が重要である。

しかし、規模の小さな自治体では、行財政運営の観点などから専門的な人材の確保が難しく、多種多様化する住民ニーズに対応することが困難な状況にある。そのため、住民参加を重視したまちづくりを推進するには、行政が広域的に対応する新たな枠組みが必要となっている。また、住民参加のあり方についても行政の既成概念や市町村の区域にとらわれることのない、柔軟な発想と対応が重要である。

新たな枠組みの構築には、時間的余裕が必要なことから、地域特性を活かした広域的なまちづくりの施策としてまずは、共通の地域資源を活用したまちづくりイベントなどの開催や図書館、文化スポーツ施設など公共的施設の広域利用の促進を図ることなども考えられる。また、枠組みの構築には、住民の声をどれだけ取り入れられるかがポイントとなる。そのため、諸計画策定時からNPOをはじめ各種ボランティアなど住民活動の主役となる人材の活用を広域的に行うことが求められるとともに、これら多くの住民が市町村の区域を越えてダイナミックに交流することは、新たなまちづくりを推進する重要な要素であり、より有効的なまちづくりを可能にすると考えられる。

2 地域特性を活かした広域的な住民参加のまちづくりの課題

広域的なまちづくりを考えた場合、その推進を妨げるものが多々存在する。

例えば、隣接した地域でありながら、異なる県に属していたり、所管の省庁が異なったりするため、連携がとりにくかったり、共同で対処できなかつたりといった様々な障壁があることは事実である。

また、歴史や文化、生活圏などの地域特性が同一の区域であっても、商工会や婦人会、青年会等の各種団体が、必ずしもまちづくりに向けて同一歩調をとろうとしているとはいえない。

さらに、多くの場合はそれらの団体などが互いに対立したり、反発したりしており、身近な区域内においても障壁が存在している。この障壁を取り除くためには、まず、お互いの考えや状況を理解する必要があり、組織間交流をはじめ、区域住民の積極的な交流が必要である。

こうした交流では、お互いの理解が深まることはもちろんのこと、地域の個性や資源などを再認識するとともに、異なる知識経験との交流から、新たな知恵が生まれ、更には、ひとや物産の交流として経済的な実益を生み、地域の特性が活かされたまちの活性化に結びつくこともある。また、ひとりひとりが広い範囲でつながることで、意識の上で行政区分等の障壁が低くなり、さらに、NPOをはじめとしたボランティア活動などの区域を越えた活動を行っていくことで、既成概念にとらわれない素直な視点でまちづくりを考えていけるようになると思われる。特に、道路や河川でつながる市町村の住民がこうした視点を持ち、環境や産業などあらゆる分野で交流・連携していくことは、地域の活性化につながる。

一方、住民に一番身近な市町村では、地方分権の進展に伴い、財源が厳しい中で、甘えの許されない厳しい自立を余儀なくされることが考えられることから、住民が納めた税金に対して、効率的で価値あるサービスを提供していくために、住民が積極的に参加できるようなまちづくりと、そのための受け皿づくりが重要となる。このため、これまでに調査してきた自治体で取り組まれた先進的な手法や、効果的な手法を参考にして、それぞれの自治体にあった手法を導入し、さらには、新たな手法の開発を検討していくことも必要である。

また、住民の日常生活圏の拡大と住民ニーズの広域化・高度化に対応していくためには、一つの自治体だけでまちづくりを考えていくのではなく、生活圏などを同じくし、道路や河川でつながる自治体と一緒に、広域的に考えた効率的なまちづくりを推進していくことが圏域の特性を活かしたまちづくりにつながると考えられる。これまでに述べたように、施設の広域利用はもちろんのこと、圏域を同じくする自治体間のこれまで以上の連携強化や体制づくりが必要である。

さらに、既成概念にとらわれない人材を自治体内だけでなく圏域から広く活用し、まちづくりを進めていくことは、圏域の特性を活かすとともに、住民生活にあった効率的な施策を展開していくため重要になると考えられる。

第6章 住民参加のまちづくりの構成要素と成功の要件

1 各自治体の住民参加の現状と課題

近年、なぜ急速に住民参加や住民協働社会への期待が浮上してきたのであろうか。よくいわれるように、一つの市町村は、役所などの政治システムと住民が自発的に管理運営する共同社会システムそれに企業を中心として行なわれる経済システムのバランスによって成り立っている。

戦後この体系の中で共同社会の部分が極めて少なくなって、他のシステム部門への依存が強くなり、特に行政システム部門が肥大している。

(1) 行政システムへの依存

自治会の共同作業に諸般の事情で出られない場合ペナルティを課し作業した者との平等さを保とうとする慣習がある。しかし都市化と高齢化が進むと作業参加者が少なくなり欠席のペナルティは集まるものの作業が進まない事態が多数発生し、地域の環境整備に支障をきたしてきた。この解決策として自分たちで力を合わせて地域の課題を解決するよりも、税金を払っているのだから行政に任せるという道を選択してきた。このようにそれまでは自治的にやってきたものを行政に任せてしまうことが増大した。

(2) 経済システムへの依存

かつて、結婚式や葬式などの冠婚葬祭は集落総出で行い家の新築などは人々が駆けつけて相互に助け合うのが普通であった。今も残る上棟式はそうした相互扶助の名残である。

しかし今日では、結婚式はホテルで、葬式は民間葬祭業との契約で行うことが多い。家の新築も工務店の専門とすることになり、その過程で棟上げだけを近隣の人々が祝う形だけが残った。相互に提供しあったサービスを市場から買い入れることになったのである。

このように市町村の体系の中で空洞化しているのが共同社会システムである。このバランスを失っているシステムを回復させていくことが重要な課題である。

このような中で、住民の一部から福祉のサービスや環境問題などに、これまで丸ごと依存していたものでも、自分たちでやれることはやってみようという動きが出てきている。そのことがより豊かな人間関係を育み地域への愛着や生きがいを実感できることに気づきはじめた。

他方で行政システムが逼迫した財政危機と有効な政策が打ち出せない状況の中で中央政府に偏りすぎた機能を地方へ委譲するという地方分権が大きな流れとなっている。

では共同社会をどのように再生させていけるのだろうか。従来のように濃密な農村共同社会へ戻ることは無理であり、しかも都市部においては人々の生活が孤立化している中で、一部の住民の新しい動きに着目し、コミュニティや住民参加のあり方を再構築する必要がある。

2 住民参加の仕組みづくり

今回の視察地での事例や、他の自治体で取り組まれたまちづくりの事例を見ると、住民が積極的にまちづくりに参加している例は数多くみられるが、その大部分は行政からの呼びかけにより、多くの住民がまちづくりに参加しているものが多く、住民が自発的にまちづくりに立ち上がったという例は少しずつ増えてきてはいるものの、まだまだ少ない。

こういった点から見て、住民参加を重視したまちづくりを考えた場合、まちづくりへの参加のきっかけやそれを維持していく仕組みが重要となってくる。そこで、仕組みなどを大きく分けると以下の3つの項目に整理できる。

(1) 住民が参加しやすい仕組み・制度づくり

まず、住民参加のまちづくりは住民と行政の協働により成立するが、何もないゼロの状態からスタートするには、行政がきっかけをつくったり、住民参加の方針を示したりする必要があり、住民が参加しやすい仕組みづくり・制度づくりが重要となる。そこで、現時点の状況を考慮し、どのように住民参加を進め、どういう観点から進めるかといった住民参加推進の方針を示し、その方針に基づき、計画立案段階から事業実施までの一連の行政運営の中で、住民参加を制度的に明確に位置付けることが必要となる。その他、地域情報や施策検討過程などの情報の提供手段として、また、住民の意向・生活満足度などの把握の手段として、ホームページの活用や情報誌の発行など、まちづくりに対する住民の意識啓発となるような情報提供のシステムづくりも必要となる。

さらに、今後は住民参加の推進が図られているかどうかを監視し、効果的に働くように支援する組織を、住民と行政の協働でつくることも重要となると思われる。

(2) 住民参加を推進する行政の組織・体制づくり

次に、住民参加の受け皿として、住民参加を推進する行政の組織・体制づくりが必要となるが、これまで、住民参加の有用性が行政内部で十分認識されていなかったり、職員体制が不十分であったりなどが原因で、対応ができていない所も多い。このため、職員が住民参加の有用性を認識することはもちろん、住民参加に係る手法について理解し、企画運営ができるような人材育成を行うことが大切である。また、今までのように所管課の担当者だけに負担がかかるような状況を改め、住民参加の手法を取り入れても業務に支障を与えない体制の整備を行うことが必要である。特に今後は、住民参加の担当部署の設置や、その業務効果や住民の参加率を上げるため、フレックスタイム制の導入など就業時間の弾力化を検討する必要もある。また、そうした取り組みを支援するため、関連各課の一体的な対応や全庁的な対応など、住民参加を推進していくバックアップ体制の充実を図ることも重要である。

(3) 住民やNPOなどの育成・支援

住民参加のまちづくりを進めていくためには、取り組みを積み重ね、住民参加という手法に対する信頼性を高めていくことが必要である。このため、行政職員の能力アップはもちろんのこと、参加住民の日常的なレベルアップのための環境整備として、住民やNPOなどの育成・支援が必要である。そこで、各コミュニティでの活動や生涯学習の場を活用して、まちづくりに関する基礎知識や政策研究、人材養成などを学ぶことができる連続講座を行うことが考えられる。また、講座を受けた住民のグループ化や活動継続を支援することも必要である。さらに、グループの育成を行ううえで、互いのグループが持っている情報の交換と交流を通じた新たな発見と学習の場の提供となるような、グループ同士のネットワーク化や、活動の発表の場を設けることも必要である。

近年は、住民参加を進めていくうえで、住民との協働により様々なことを試し、方向性を求めていくという取り組みが増えてきており、講座を受けた住民やNPOとモデル的なプロジェクトを展開し、経験を積み重ねていくことも住民参加によるまちづくりを成功させる要件になるとと思われる。また、こうした取り組みの中では、幅広い意見と柔軟な発想を反映するため、

状況に応じて、これからの時代を担う子どもから経験豊かなお年寄りまでの多くの住民参加を促すことも必要となる。

以上、項目別に成功の要件となるものをまとめたが、これだけでは単に、住民参加のまちづくりを成功させる要件を並べ挙げたにすぎない。成功のカギを握る一つ一つの要件が十分に活かされるためには、これら要件を包含するまちづくり条例を制定することが必要であり、その条例をいかに活用していくかが、これからの各地域の事情や住民ニーズに応じた柔軟な行政の実現と、真の地方自治を達成するうえで、非常に重要となる。



3 これからのまちづくり

分権時代の到来により、各自治体では自己決定・自己責任の下、地域の困難な課題に対し、自らの力で切り開くため、行政だけでも、また住民だけでもない住民と行政とが互いに知恵を出し合う、パートナーシップによる協働のまちづくりの第一歩を踏み出した。

また一方、住民側もNPOをはじめとするボランティア団体による活動や地域自治の団体などによる活動を通じ、地域の様々な課題や問題の解決に積極的に関わりたいという意識も高まってきている。

こうした中、各自治体においては、次代を担う子どもから高齢者まで住民一人ひとりが自主的・主体的にまちづくりに参加できるよう、政策の立案、審議、決定、実施、評価の一連の過程で参加できる仕組みづくりとして、住民参加基準の作成や「まちづくり住民参加条例」などの制定にも積極的に取り組まれているものの、多くの自治体ではまだその緒についたばかりと言える。

そこで、これら住民の意欲を今後のまちづくりに十分に反映するために、「まちづくりの主役は住民であり、主人公のいないまちづくりは無意味なものである」という視点に立ち、住民に対し行政運営の方針や財政状況などの情報を審らかにするとともに、住民と行政とのパートナーシップの下で協働によるまちづくりを実践し、双方の取り組みを確実なものにすることが成功の要件である。

さらに、住民と行政とが行政情報を共有し、お互いに将来のまちづくりを考え、共に一歩先を行動することにより、これまで以上の行政運営の公平性・透明性が図られ、住民ニーズを踏

まえたより効率的・効果的な住民参加のまちづくりが可能となる。

最後に、住民参加のまちづくりを成功させる秘訣は、分権時代に適う先見性を持った首長の強力なリーダーシップと地域の特性を活かした的確な政策形成能力を発揮し、それをいかに実践するかが重要であると考えます。つまり、住民参加に関して聖域を設けることなく、プラン、ドゥ、チェック、アクションの行政サイクルの全ての過程で、各段階に応じた住民参加の手法を試行錯誤しながら繰り返し実践することにより、住民と行政のまちづくりに対する意識を醸成させ、徐々にその熟度を向上することである。

用語説明

国際的ハーモナイゼーション・・・各国で異なる制度や基準を調和させ、標準化すること。

NPO・・・Non Profit Organization の略で非営利団体・組織の意味で、ボランティア活動などの社会貢献活動を中心とする組織のこと。

研究会報告書 参考文献一覧表

著者・编者	文献名	発行所	発行年月
武藤 博己	「市民・住民と自治体のパートナーシップ」 第1巻「分権社会と協働」	株式会社 ぎょうせい	初版 2001年6月20日
人見 剛・辻山 幸宣	「市民・住民と自治体のパートナーシップ」 第2巻「協働型の制度づくりと政策形成」	株式会社 ぎょうせい	初版 2000年12月31日
山岡 義典・大石田久宗	「市民・住民と自治体のパートナーシップ」 第3巻「協働社会のスケッチ」	株式会社 ぎょうせい	2001年4月9日
小野達也、田淵雪子 著	行政評価ハンドブック	東洋経済新報社	2001年5月
	官庁速報第14366号	時事通信社	平成14年6月6日
都市経営研究会	住民参加によるまちづくりのあり方	(財)福岡県市町村研究所	1999年2月
地方自治研究資料センター	月刊自治フォーラム 2001 7月 vol. 502	第一法規出版(株)	2001年7月10日
(財)大阪府市町村振興協会	まちづくり研究会 最終報告	(財)大阪府市町村振興協会	2001年3月
坂田 基雄	明日の地方自治6	ぎょうせい	1989
三船 康道	まちづくりの近未来	学芸出版社	2001
安島 喜一	変革期の地方自治	三省堂	1997
島崎 耕一	「住民参加のまちづくり」が拓く地域の未来	ホームページより	1999. 12

住民参加を重視したまちづくり研究会会員名簿

(平成15年1月現在)

	氏 名	所 属 役 職 名
会 長	田頭 喜久己	夜須町企画課長補佐
副 会 長	菊武 良一	太宰府市総務部企画課企画調整係主任主査
〃	永芳 太一	筑穂町厚生課保健衛生係
〃 (旧)	松本 優治	飯塚市都市建設部住宅課事業係長
会 員	山本 康平	飯塚市企画調整部企画調整課主査
〃	目野 隆広	柳川市企画財政課企画係事務主査
〃	五家 英安	豊前市市政活性課企画管理係主査
〃	成吉 伸一	前原市総務部企画課企画調整係主任
〃	東 義一	大刀洗町企画財政課企画係長
〃	松尾 裕二	黒木町土木課都市計画係主幹
〃	松尾 耕治	立花町企画振興課振興係長
〃	轟 晃守	矢部村総務課企画係主任主事
〃	城 敬介	瀬高町企画財政課企画係主査
〃	池田 眞里子	赤池町企画財政課まちづくり係主査
〃	吉武 剛	犀川町企画振興課情報化推進班主事
〃 (旧)	高山 やす子	大野城市健康福祉部子育て支援課長
〃 (旧)	則行 一松	椎田町企画公室企画係長
〃 (旧)	八野 繁博	椎田町企画公室人事秘書係長
〃 (旧)	岸本 芳彰	築城町秘書企画課企画係長
〃 (旧)	加來 泰	築城町住民課環境衛生係長