

共同研究報告書

「住民主体のまちづくり」

～ これからのまちづくりのあり方、キーワードは住民力 ～



平成17（2005）年2月
財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
共同研究「住民主体のまちづくり」チーム

目 次

はじめに ー研究助言者よりー	1
第Ⅰ章 住民力	5
第1節 住民力とは？	7
1. はじめに	7
2. なぜ今、住民力なのか？	7
第2節 住民力の指標	9
1. 住民力のある状態を測るために	9
2. 住民力を測るためのアンケートモデル	11
第3節 住民力を引き出すメニュー	19
1. 住民と行政との関係	19
2. 住民力を引き出すメニュー	19
3. 各自治体の法整備	25
第Ⅱ章 視察報告	29
視察先の概要	31
第1節 三鷹市	35
第2節 志木市	41
第3節 三島市	45
第4節 掛川市	50
第Ⅲ章 「住民主体のまちづくり」への提言	53
1. 提言にあたって	55
2. 住民主体のまちづくりに向けて	55
おわりに	57
参考文献	58
研究活動記録	61
研究員名簿	62

はじめに ー研究助言者よりー

はじめにー研究助言者よりー

同じ条例が適用されるのに、ポイ捨てが多い街と少ない街があるのは何故だろうか。同じ市なのに福祉活動が活発な地域と低調な地域があるのはどうしてだろうか。そこには「住民力」が大きく影響しているのではないか・・・。

自治体を取り巻く状況はとても厳しい。パットナムは、住民間の信頼・規範・ネットワークといった水平的な人間関係が、社会を強く、効率的にするといったが、これを地方自治の分野に導入できれば、自治をより強く、効率的なものにできる。さらに、住民間の信頼・規範・ネットワークといった水平的な関係性のなかに、政府・住民間の関係を組み込むことができれば、自治はもっと強固なものになる。そして、こうした要素や関係を統合したものを「住民力」ととらえて、自治の再構築を試みることはできないだろうか・・・。

こうした思いが、この研究の出発点である。

このように書くと、体系的で理路整然とした研究会報告をイメージするかもしれない。しかし、これは「勉強しまっせ」「がんばりまっせ」のマッセ OSAKA（大阪府市町村振興協会）の研究成果である。五里霧中、和気藹々、試行錯誤、談論風発・・・ひとこと言えば「熱さ」が真髓の研究会報告である。今の自治に欠けているのは「戦闘力」だと思っている私には、こんな熱さが満ちている研究会はとても心地よい。

そんな熱い議論の末、出来上がったのが、「住民力」の提案である。しかし、人生いろいろ、自治体もいろいろである。だから「住民力」の評価もいろいろあっていいと思う。ただ、この報告書を手にとったことが何かの因縁だとあきらめて、考えてみてほしい。

考えるポイントは、次の4つである。

第一は、「住民力」の重要性をめぐってである。私たちは、これからのまちづくりや自治体経営は「住民力」が基軸になると考えた。みなさんのまちではどうだろうか。ここは基本だからきっちりと議論してほしい。

第二が、「住民力」の把握に関してである。自分たちのまちは、果たして「住民力」が強いのか弱いのか。これが分からなければ話にならない。ここではアンケートモデルを提案した。これをベースに我がまちバージョンを考えてほしい。この現状把握に手を抜くと、空虚な政策論になってしまう。これは基礎自治体では絶対にやってはいけないことである。

第三が、方針化をめぐってである。最近自治基本条例がブームである。自治体職員の優秀さを反映して、きっちりとした条例が多いが、正直、熱いものを感じない。「住民力」から書き込まれた熱い条例があってもいいと思う。

第四が、施策化に関してである。「住民力」から既存の施策を見直してみたらどうか。手詰まりの施策も案外、輝きを取り戻すかもしれない。

役所全体、そして住民を巻き込んだ熱い議論を期待している。

自治体政策マンのひとりとして
大阪国際大学 松下啓一

第 I 章

住 民 力

第Ⅰ章 住 民 力

第１節 住民力とは？

１．はじめに

私たちは、今回の研究テーマである「住民主体のまちづくり」に取り組むにあたって、そのテーマにある「住民」という言葉に着目し、「住民」とは何かを議論する中で、高知県橋本知事の「住民力」というあまり聞きなれない言葉に出会った。このことが私たちの研究の足がかりとなった。

私たちの暮らしの中で「住民」という言葉は、身近なものである反面、日常会話の中でそう頻繁に耳にする言葉ではない。「住民」という言葉がある一方、「住民」に類似した言葉で「市民」という言葉もある。普段、これらの２つの言葉を意識的に使い分けることは稀であるが、行政では、おおまかに使い分けられている場合がある。例えば、防災の分野では「住民」という場合がほとんどであるし、審議会等において民間人の代表者を指す際は「市民」代表などという使い方をしている。

このように、「住民」という言葉はあいまいなイメージを持つ言葉であるので、「住民」という言葉の意味を探りつつ、私たちは「住民力」という新しい視点から「住民主体のまちづくり」について考えることとした。

２．なぜ今、住民力なのか？

核家族化の進行、勤務形態・生活習慣の多様化により、住民が地域で過ごす時間が減少してきている。それに伴い、地域住民同士の交流の場となっていた祭りなども衰退し「隣の住人がどんな人なのかもわからない」といった事態を生み出し、地域住民同士のつながりがますます薄らいできている。

このような状況は、ひったくりや車上荒らし、子どもを狙った犯罪など、地域での犯罪の増加を招く結果となり、地域に不安を感じる人が増えてきている。また、最近では少年犯罪の増加や凶悪化が顕著になってきており、防犯活動においても住民一人ひとりの自主的な取り組みが求められている。

一方、地方自治体を取り巻く状況を見てみると、2000年4月1日に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」いわゆる地方分権一括法に基づき、地方自治体は自己決定・自己責任により地域の様々な問題に取り組んでいくことになった。

しかし、昨今の厳しい財政状況では、困難な自治体運営を余儀なくされ、社会が成熟する中で行政への住民のニーズは多様化、高度化し、従来の「行政＝公共＝公平」という枠組みでは対応できない課題が増えてきている。

こうした状況を踏まえ、今後のまちづくりにおいて重要となるのは、地域のことを一番よく知っている「住民」が地域の課題を解決するために行動することである。

そのための住民の潜在意識や能力が「住民力」になると私たちは考えた。次節では、こういった「住民力」についての指標を取り上げる。

第2節 住民力の指標

1. 住民力のある状態を測るために

(1) 指標の必要性

住民主体かつ住民と行政の協働によるまちづくりを進めていく上で、各自治体は地域の住民力について把握することが重要である。住民力がある状態を測るためには具体的な指標が必要とされる。住民力を測る指標を用いれば、各々の地域において住民力がどの程度あるのかを判断でき、地域ごとの住民力を比較することも可能となる。

また、地域における住民力を把握することにより、その地域にあった制度や仕組みづくりを行うことも可能である。

そこで、本節では住民力の指標について考察し、実際に地域における住民力を測るためのアンケートモデルを作成することとした。

(2) 住民力の分類とアンケートモデル

まず、住民力の指標を考えるにあたり、共同研究のメンバーで「住民力がある」状態について意見を出し合い、次の9つの事項に整理した。

- 住民参加意識が高い
- 地域組織が機能している
- 住民同士のつながりがある
- 地域に興味がある
- 住民自治がなされている
- 住民の行政への関心が高い
- 住民が行政から自立している
- 住民により安全なまちづくりが行われている
- NPOやボランティア活動が活発

次に、住民力がある状態を示しているこれらの事項の有無や程度を客観的に判断するための指標として、アンケートモデルについて検討を行った。住民力を測る対象としては、住民及び行政の両者が考えられ、行政に対してアンケート調査を実施するのみでは住民の意識を十分に把握できないと考えた。

そこで、住民及び行政に対するアンケートの2種類が必要であり、双方に調査を実施することで、より正確な住民力の程度を測ることが可能であると考えた。

（３）アンケートモデルの作成

アンケートモデルの作成にあたっては、先述した住民力がある状態を示す 9 つの事項を評価するためのアンケート項目を整理しながら検討を行った。その際、人間同士の信頼、結びつき、参加、交流などのつながりが社会を上手く機能させるという考え方をもとに、信頼、規範、連帯などをキーワードとして、様々な角度から指標となり得るものを検討し、抽出した。

住民に対するアンケートについては、住民が答えやすくするため出来るだけわかりやすい表現を用い、選択肢については全て 5 項目に統一した。地域のことを一番よく知っているのはその地域に住む住民であり、住民の意識を測ることにより住民力の成熟度が評価できる内容とした。

一方、行政に対するアンケートについては、市町村が住民にとって最も身近な存在であることから、住民の目線に立った施策及び住民の行政への参画の仕組みを中心に内容を設定した。選択肢は原則として「できている」、「できていない」、「実施予定」の 3 項目とし、各自治体における住民力を引き出す制度や仕組みを評価することにより、住民力を発揮できる土壌の程度を測ることとした。

（４）アンケートモデルの活用

今回作成したアンケートモデルは、住民に対する設問数を 21 とし、行政に対する設問数を 10 としている。各設問の選択肢については、原則として最初の選択肢が最も住民力が高い状態を示し、下の選択肢になるほど住民力の評価が下がるように配置した。また、設問の意図をわかりやすくするために、設問ごとにその質問のねらいや目的についての解説を付け加えた。なお、各選択肢に点数を付して総合得点を算出することにより、地域ごとの住民力の程度を相対的に評価することも可能となる。

次項に住民力を測るためのアンケートモデルを提示しているが、これは私たちが作成した一例である。各自治体において地域における住民力を測る際には、このアンケートモデルを参考に改良を加えることによって、各々の地域に応じた調査を実施していただくことを想定している。このアンケートモデルが自治体における今後のまちづくりへの取り組みの一助になれば幸いである。

2. 住民力を測るためのアンケートモデル

「住民に対するアンケート」

問1 あなたは今住んでいる地域に愛着がありますか？

- 1 非常にそう思う
- 2 ややそう思う
- 3 どちらとも言えない
- 4 あまりそう思わない
- 5 全くそう思わない

回答欄

(地域への愛着心)

地域に愛着があれば、地域を良くしたいという思いにつながる。

問2 あなたは隣近所の人たちとどのような付き合いをしていますか？

- 1 一緒に食事や買物に行くことがある
- 2 よく立ち話をする
- 3 挨拶をする程度
- 4 挨拶したことがない
- 5 誰が住んでいるかわからない

回答欄

(住民同士のつながり)

日頃の隣近所との付き合いの状況から、住民同士のつながりの程度を測る。

問3 あなたは今お住まいのところに住み続けたいですか？

- 1 これからもずっと住み続けたい
- 2 市内の他の場所に移りたい
- 3 市外に移るかもしれない
- 4 いずれは市外に移りたい
- 5 すぐにでも市外に移りたい

回答欄

(地域への愛着心)

今住んでいる場所での暮らしや環境に満足していれば、その地域に住み続けたいと思う。

問4 あなたの住んでいる地域の清掃活動はどの程度行われていますか？

- 1 毎月
- 2 2～3ヶ月に1回
- 3 半年に1回
- 4 1年に1回
- 5 清掃活動はない

回答欄

(住民自治)
(環境への関心)
(ボランティア活動)

清掃活動は、自分たちの住んでいるまちを自主的にみんなできれいにしようという取り組みである。

問5 あなたは公民館や集会所等をよく利用しますか？

- 1 よく利用する
- 2 時々利用する
- 3 ほとんど利用しない
- 4 全く利用しない
- 5 公民館や集会所等が近くにない

回答欄

(住民参加意識)
(住民同士のつながり)
(地域組織の機能)

公民館や集会所は、地域の人たちが会合や催しごと、サークル活動などで使用し、人と人がふれ合う場となる。

問6 あなたは選挙の時、投票に行きますか？

- 1 毎回必ず行く
- 2 ほとんど行く
- 3 関心があれば行く
- 4 ほとんど行かない
- 5 投票に行ったことはない

回答欄

☐

(行政への関心)
(住民参加意識)

行政への関心が高い人は、自分の意志を反映させるために、選挙に積極的に参加する。

問7 あなたは市町村の広報紙等を見ていますか？

- 1 全内容を見ている
- 2 半分以上は見る
- 3 興味のある部分だけを見る
- 4 ほとんど見ない
- 5 全く見ない

回答欄

☐

(行政への関心)
(住民参加意識)

当該市町村の広報紙をよく見る人は、行政への関心や行政への参加意識が高いと思われる。

問8 あなたは日頃からリサイクルやごみの減量を意識していますか？

- 1 いつも意識している
- 2 比較的意識している
- 3 普通
- 4 あまり意識していない
- 5 全く意識していない

回答欄

☐

(環境への関心)
(地域への愛着心)

地域住民がどの程度環境に関心を持っているかにより、地域への愛着心や自分たちのまちを大切にしたい気持ちがうかがえる。

問9 あなたは住んでいる地域で開催される行事(盆踊り、体育祭、文化祭等)に参加していますか？

- 1 よく参加する
- 2 時々参加する
- 3 ほとんど参加しない
- 4 全く参加しない
- 5 そのような行事がない

回答欄

☐

(住民参加意識)
(地域組織の機能)
(住民同士のつながり)

地域で開催される行事に参加者が多いほど、住民参加意識が高く、地域組織も機能しており、また住民同士のつながりも深いと言える。

問10 あなたは夜、安心して近所を歩けますか？

- 1 非常に安心
- 2 比較的安心
- 3 普通
- 4 どちらかと言えば不安
- 5 非常に不安

回答欄

☐

(安心・安全なまちづくり)
(住民自治)
(警察や行政との連携)
(ボランティア活動)

安心・安全なまちは、住民同士のつながりや、警察や行政との連携、また、ボランティア活動等により築かれるものである。

問 11 あなたの地域では、防災等に関する対策が充実していますか？

- 1 非常に充実している
- 2 比較的充実している
- 3 普通
- 4 あまり充実していない
- 5 充実していない

回答欄

☐

(安心・安全なまちづくり)
(住民自治)

地域の防災対策が充実していれば、地域組織が機能しており、安全なまちづくりが行われている。

問 12 あなたの住んでいる地域の道路や公園はきれいですか？

- 1 いつもきれいである
- 2 比較的きれいである
- 3 普通
- 4 時々汚れている
- 5 いつも汚い

回答欄

☐

(住民自治)
(ボランティア活動)
(行政との連携)

日頃から道路や公園が整備されていれば、行政との連携がとれ、住民自治が機能していると言える。

問 13 あなたは隣近所の方を頼りにしていますか？

- 1 非常に頼りにしている
- 2 ある程度頼りにしている
- 3 どちらとも言えない
- 4 あまり頼りにしていない
- 5 全く頼りにしていない

回答欄

☐

(住民同士のつながり)

隣近所との信頼度により、住民同士のつながりの程度を測る。

問 14 あなたは近所の方がルール違反のごみ出しをしていたらどうしますか？

- 1 積極的に注意する
- 2 たぶん注意する
- 3 どちらとも言えない
- 4 たぶん注意しない
- 5 注意しない

回答欄

☐

(住民同士のつながり)
(住民自治)

住民自治が充実し、住民同士のつながりが深ければ、ルール違反に対して注意できる。

問 15 あなたのお住まいの地域では、町内会、自治会、子ども会、老人会等の活動は盛んですか？

- 1 非常に盛んである
- 2 比較的盛んである
- 3 どちらとも言えない
- 4 あまり盛んではない
- 5 盛んではない

回答欄

☐

(地域組織が機能)
(住民同士のつながり)

住民同士のつながりが強く、組織がしっかりしていれば、これらの会の活動は活発になる。

問 16 あなたはボランティア活動に参加したことがありますか？

- 1 現在も参加している
- 2 時々参加している
- 3 過去に参加したことがある
- 4 関心はあるが、参加していない
- 5 関心がない

回答欄

☐

(ボランティア活動)

ボランティア活動に対する関心と参加状況により、住民力を測る。

問 17 あなたは、これからのまちづくりはどのように進めていくべきだと思いますか？

- 1 住民が主体となり、行政が支援していく
- 2 計画作成から住民と行政が対話にもとづき進めていく
- 3 行政が主体となり、住民の意向を聴きながら進める
- 4 行政が考え、住民に説明する
- 5 行政にまかせていけばよい

回答欄

☐

(住民参加意識)

(行政への関心)

(行政からの自立)

行政から自立し、住民が主体となってまちづくりを進めていこうという意識が強いほど、住民力も高いと言える。

問 18 あなたは地域の問題を自分たちで話し合うことはありますか？

- 1 よくある
- 2 時々ある
- 3 どちらとも言えない
- 4 ほとんどない
- 5 全くない

回答欄

☐

(地域組織の機能)

(住民同士のつながり)

(地域への愛着心)

日頃から地域の問題に関心を持っていれば、住民同士で話し合う機会が多くなる。

問 19 あなたは地域において行われる施策について説明会があった場合、参加しますか？

- 1 必ず参加する
- 2 たぶん参加する
- 3 どちらとも言えない
- 4 たぶん参加しない
- 5 参加しない

回答欄

☐

(住民参加意識)

(地域への興味)

(行政への関心)

地域に関心があれば、行政等が主催する説明会への参加意識は高くなる。

問 20 あなたは市町村の取り組み(サービス、計画等)に関心がありますか？

- 1 非常に関心がある
- 2 比較的関心がある
- 3 普通
- 4 あまり関心がない
- 5 関心がない

回答欄

☐

(行政への関心)

行政が行うサービスや計画等への関心があるほど、行政に対する意見や説明会への参加などの行動へつながる。

問 21 あなたは市町村の取り組みに対して意見を述べたことがありますか？

- 1 頻繁にしている
- 2 何度かしたことがある
- 3 意見は持っているが、したことはない
- 4 特に意見がない
- 5 市町村の取り組みに関心がない

回答欄

☐

(行政への関心)
(住民参加意識)

市町村の取り組みに対する意見が多い
ほど、行政に対する関心が高い。

(参考)「住民に対するアンケートの活用例について」

○選択肢番号と総得点の設定について

今回のアンケート作成にあたり、選択肢番号については、

住民力が 高い と思われる回答を 1

住民力が やや高い と思われる回答を 2

住民力が 標準的である と思われる回答を 3

住民力が やや低い と思われる回答を 4

住民力が 低い と思われる回答を 5

とした。また、この選択肢番号により得点を与えることとし、下の配点表のとおりとした。つまり、住民力が高いほど得点は高くなり、住民力が低いほど得点は低くなる。

配点表

選択肢番号	1	2	3	4	5
得点	2	1	0	-1	-2

この配点表を用いて、下記の採点表により設問ごとの得点を集計し、総得点が算出できる。

採点表

設問	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
得点											
設問	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	計
得点											

(計=-42点~42点：標準点=0点)

○採点結果の活用について

活用事例の1つとしては、市町村の各地域においてこのアンケートを行うことにより、地域ごとに住民力の程度を測ることや比較することが可能となる。

各地域において、合計得点の平均点が「0」点より上か下かにより、その地域の住民力の高さ（標準より上か下か）を測ることができる。

地域ごとの合計得点の平均点を集計することにより、その市町村の住民力の高さ（標準より上か下か）を測ることができる。

また、各地域における合計得点の平均点を比較することにより、その市町村内におけるその地域の住民力の高さ（平均より上か下か）も測ることができる。

さらに、市町村ごとに合計得点の平均点を比較することにより、都道府県内における各市町村における住民力の高さ（平均より上か下か）を比較することもでき、ひいては全国ベースでの住民力の高さ（平均より上か下か）を比較することも可能となる。

「行政に対するアンケート」

問1 パブリックコメント制度を実施していますか？

回答欄

- 1 実施している
- 2 実施予定である
- 3 実施していない

☐

問2 審議会や委員会等に一般住民の公募を実施していますか？

回答欄

- 1 実施している
- 2 実施予定である
- 3 実施していない

☐

問3 公共施設の運営管理の一部を住民に委託していますか？

回答欄

- 1 実施している
- 2 実施予定である
- 3 実施していない

☐

問4 住民との懇話会やタウンミーティングを実施していますか？

回答欄

- 1 実施している
- 2 実施予定である
- 3 実施していない

☐

問5 NPOを支援する条例を制定していますか？

回答欄

- 1 制定している
- 2 制定予定である
- 3 制定していない

☐

問6 議会の議事録の情報公開をしていますか？

回答欄

- 1 全部公開している
- 2 一部公開している
- 3 非公開

☐

問7 総合計画策定にあたり、どの段階から住民の声を取り入れていますか？

回答欄

- 1 基本構想の段階から取り入れている
- 2 素案の段階から取り入れている
- 3 基本計画案の段階から取り入れている
- 4 実施計画案の段階から取り入れている
- 5 取り入れていない

☐

問8 監査委員に民間人を登用していますか？

回答欄

- 1 登用している
- 2 登用予定である
- 3 登用していない

☐

問9 オンブズマン制度はありますか？

回答欄

- 1 ある
- 2 検討中である
- 3 ない

☐

問10 住民からの意見、要望に対して、行政側の回答を義務づけていますか？

回答欄

- 1 義務づけている
- 2 検討中である
- 3 義務づけていない

☐

第3節 住民力を引き出すメニュー

1. 住民と行政との関係

住民力を引き出すメニューについては、以下2及び3において各自治体の実施している事業等を例示していくが、それらのメニューによる効果を左右する重要な3つの要素について先に触れておきたい。

まず、その第1の要素としては、里山づくりの中心となるような美しい山や清らかな川、そして地域における歴史上の人物や遺跡・史跡などの地域資源が考えられる。これらの地域資源を管理・活用し、次の世代に引き継ぐことは、地域への愛着心に関しての重要な要素になるといえる。

次に、第2の要素としては、地域の人間関係の親密度が考えられる。例えば、隣近所の付き合い方が親密であれば、地域の美化運動に対してもより積極的になり、ましてやごみを捨てる行為などは考えられなくなるのではないだろうか。

この親密度を深める取り組みとして、岸和田のだんじり祭に代表されるようなお祭り、グラウンドゴルフなどの運動行事、餅つき大会、カラオケ大会、子供会の行事等があり、各種の団体が色々な行事を実施している。

そして、第3の要素としては、住民と行政の信頼関係の向上という観点から情報公開が挙げられる。住民に行政情報を積極的に公開することにより、住民がまちづくりについて知ることとなり、住民の意識改革を促し、ひいては住民の積極的なまちづくりの参加につながるものである。この情報公開については3で例示する。

以上の3つの要素を挙げたが、行政が同じ取り組みを実施しても地域への愛着心や人間関係の親密度の差により、成果に違いが出ることが考えられる。そのため、特に地域への愛着心や人間関係の親密度を深める効果的な取り組みを心がける必要がある。

2. 住民力を引き出すメニュー

(1) 住民参加の段階 ーマッセのはしごー

住民力を引き出すメニューを考えるにあたり、住民参加は非常に重要である。ここでは、住民参加について述べることとする。

さて、住民参加には懇談会、懇話会、審議会、公聴会、政策の是非を問う住民投票制度、パブリック・コメント制度、住民からの情報発信を重視する行政運営、公的オンブズマン制度、行政のNPOへの取り組み、住民参加の環境整備活動（アダプトプログラム）、市民公募委員制度、ワークショップ、目安箱等がある。

しかし、住民が参加しているからといって、必ずしも住民力が高いとはいえない。行政が裏方となり住民自らが活動の主体となって、はじめて住民力が高いといえる。

住民参加の段階を測る目安として今日まで基準とされてきたもののひとつに、シェリー・アーンスタインが1969年に提言した「住民参加のはしご」（表1）がある。しかし現在では、様々な分野での構想・計画づくりから施設計画や管理まで「住民参加」が定着しつつあり、さらに「行政主導+住民参加」から「住民主体+行政支援」へと発展してきている。このため、このはしごによる概念では現在にそぐわなくなっている。

アーンスタインが唱えたはしごは、行政の施策に住民が意見をすることも叶わなかった時代のものである。

(表1) 「住民参加のはしご」の8段階		
住民の力が生かされる 住民参加	8 住民による コントロール	住民主体の活動に行政を巻き込む
	7 委任されたパワー	住民主体の活動
	6 パートナーシップ	住民と行政との協働、決定権の共有
印としての 住民参加	5 懐柔	行政主導で住民の意思決定のある参加
	4 意見聴取	与えられた役割の内容を認識した上での参加
	3 お知らせ	形式的住民参加（限定された参加）
住民参加とは 言えない	2 セラピー	お飾り住民参加（利用された参加）
	1 操り	操り参加（趣旨や役割の不明確な操られた参加）
参考：住民参加のはしご（シェリー・アーンスタイン 1969）、協働のデザイン（世古一穂 2001）		

例えば、はしごの1番から3番は住民が辛うじて行政の中に姿を見せる状態である。4番から5番は、現在でもいわれている「住民参加」の初期段階にあたる。6番になって、はじめて行政と住民は対等な立場となる。しかし、より上位にある7番と8番という状態になると、私たちが考えている住民参加の段階とはかけ離れてくる。

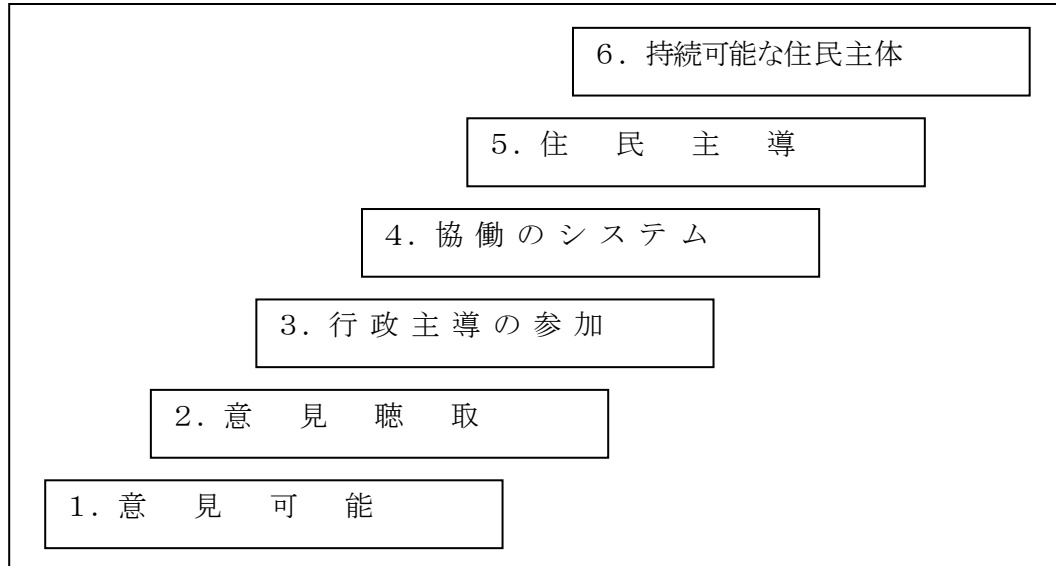
まず7番の「委任されたパワー」は、行政の権力を住民に委譲するという状況であるが、私たちの考える住民主体とは、あくまでも住民の主体的な意思によるものである。ただ単に、行政権力を委譲するというものではない。

そして最も高位とされる8番は、住民主体の活動に行政が牽引されている状況である。ここでの行政は、住民の活動に追従するだけの存在である。しかし、それではあまりにも行政は未熟である。自らが公の奉仕者として自覚を持ち、住民が主体となった公益的な活動を対等な立場で背後から支え、その活動が継続するようシステムを整備していくことが、本来の姿であると考ええる。

そこで、新しい住民参加の段階として、「マッセのはしご」(表2)を示したい。

ただ、このはしごは1段ずつ登らなくてもよく、また、はしごの上の段階によるまちづくりが理想であるともいえない。各自治体の地域資源や人間関係の親密度などの状況によりその自治体に適合したまちづくりの事業を選択する必要がある。

(表2) マッセのはしご



1～3 行政＞住民

4 行政＝住民

5, 6 行政＜住民

1、意見可能

苦情、行政批判等意見をいう(例…目安箱)

2、意見聴取

行政に対する市民の意見を聞いてくれる場がある

(例…陳情、要望、形式的な市民委員会等、パブリック・コメント)

3、行政主導の参加

行政主体の事業に住民が参加することが出来る、あるいはシステム化されていない協働(的)事業が個々に行われている

(例…住民参加型イベント)

4、協働のシステム

住民と行政が対等の立場で一緒に事業をすることができる(協働)システムがある

(例…協働条例)

5、住民主導

住民がまちづくり活動の主体となり、行政を牽引している

(例…ワークショップ)

6、持続可能な住民主体(システム有)

住民がまちづくり活動の主体となり、行政が支援をするシステムが機能している

例…・多数の住民参加により制定された自治基本条例(まちづくり条例)

・住民参加型の環境整備活動[アダプトプログラム導入]

(2) 住民力を引き出すメニュー

現在、各自治体では、住民力を引き出すために様々な工夫がなされている。以下、住民参加による取り組みの一例を紹介する。

・ 住民参加による取り組みの一例

自治体名	事業名	事業概要	手法（具体例）
北海道 小樽市	小樽雪あかり の路	多くの費用をかけずに、小樽の古い町並み、市民一人ひとりのおもてなしによるボランティアの地道な努力、実行委員会の創意工夫によって、現代人が求める、「癒し」を実感できるイベントを目指す。	スノーキャンドル・アイスキャンドルといったイベントで使用するアイテムも、寒冷な風土を利用して一つひとつ人の手で作る。
北海道 釧路市	まちづくり補助金	ソフトのまちづくり活動に対して、お金を補助するもので、補助金の目的は「この釧路市を個性的で魅力あふれるまちにする」こととしている。広い範囲の活動が補助対象となり得る。	支援事業
北海道 江別市	市民協働のまちづくり	地域の公共的な課題の解決に向けて先駆的に取り組む事業であり、かつ市民的な取り組みの広がり地域域の活性化につながることを期待されるものとする。団体（グループ）が日常的に行っている活動は、原則として対象とはならない。	支援事業
青森県 八戸市	まちづくりボランティア21 奨励金	市民が自主的に取り組むまちづくり活動の活性化を図り、市民と行政の協働によるまちづくりを推進する。	支援事業
岩手県 水沢市	キラリ輝くまちづくり	市民団体等が自ら計画し、自ら取り組むまちづくり事業に対し支援する。	支援事業
山形県 東根市	市民地域づくり事業	住んでいる地域を良くするため、市民自らが企画し、実施するまちづくり活動に対して支援している。	支援事業
福島県 いわき市	ボランティア団体等助成金	ボランティア活動団体を含む市民活動団体の活動に対する助成金。	支援事業

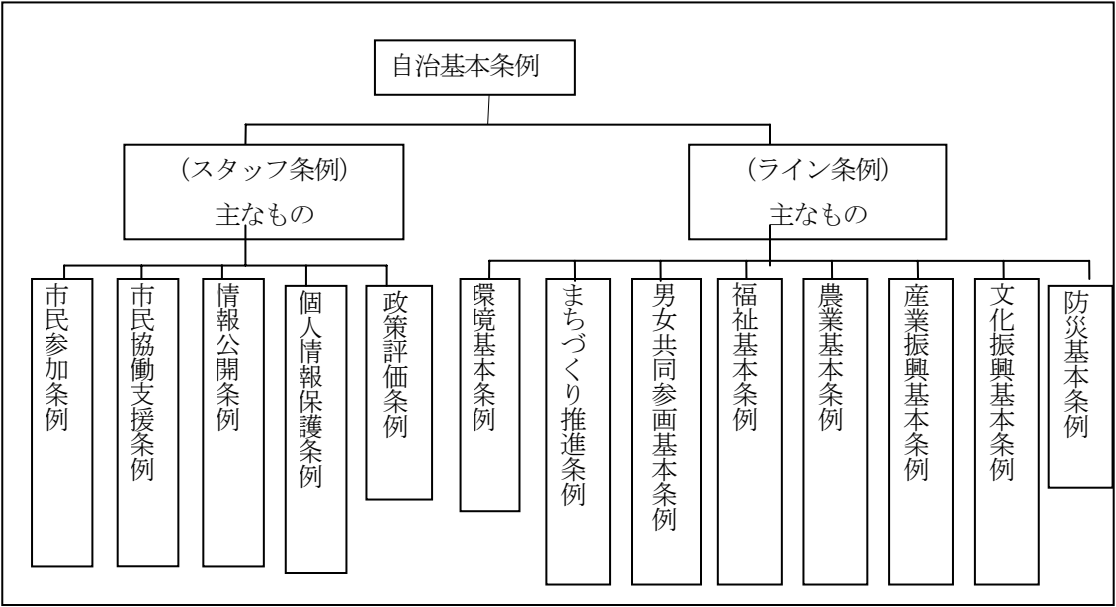
群馬県 太田市	おおた NPO センター	市が設置し、市民自らが運営する NPO やボランティア活動を支援するための施設。	①情報収集・提供 ②講座の企画開催 ③NPO 法人の設立支援 ④団体のネットワークづくり ⑤啓発・相談・人材育成 ⑥事務機器の利用受付
埼玉県 志木市	行政評価制度	市の政策・施策・事業の成果をできるだけ数値化することにより客観的に評価する。	公募市民で構成する委員会が評価する。またその公表により一般市民の意見も取り入れる。
埼玉県 志木市	市民委員会	市民及び市が協働し、市民自らが行政の運営に関して必要な提言や調査研究を行う。	公募市民が委員となり 8 部会で構成する。
千葉県 佐倉市	サクラ「夢のまちづくり」	自主的なまちづくり活動への補助。	支援事業
東京都 三鷹市	みたか市民プラン 21	基本構想見直しと第 3 次基本計画の策定に向けて提言を行う市民会議。	市とのパートナーシップ協定
神奈川県 小田原市	市民活動応援補助金	市民が自発的に行う市民活動を財政的に支援することにより、市民活動の活性化と自立を図るとともに、市民・市が互いにパートナーとして協働の姿を生み出し、市民参加によるまちづくりを進めることを目的とする。	支援事業
長野県 茅野市	福祉 21 ビーナプラン	①一人ひとりが主役となり、「ともに生きることができるまち」 ②生涯にわたって健やかに、安心して暮らせるまち ③ふれあい、学びあい、支えあいのあふれるまち ④すべての人にとって豊かで快適に生活することができるまちを目指す。	新たな生活圏として、市内に 4 つの「保健福祉サービスエリア」を設定し、エリア内には「保健福祉サービスセンター」を設置
静岡県 掛川市	掛川市生涯学習まちづくり土地条例	土地の利用方法を中心としたまちづくり計画を策定し、土地所有者の 8 割以上の同意を得れば市と地元住民代表と地権者代表の 3 者でまちづくり計画協定を締結する。	

静岡県 三島市	街中がせせら ぎ事業	市民が提唱し、市民主導で企画。ア メニティ要素を回遊ルートで結び、 「ほっとできる快適な空間づくり」 を行う。	ワークショップ
大阪府	提案公募型事 業	木造密集市街地において、住民のま ちづくり意識の向上を図り、密集市 街地の改善につなげる。	NPOなどの団体から、解 決のための事業の提案を 募集し、書類による審査と プレゼンテーションによ る公開型審査において事 業実施団体を決定し、委託 契約を締結のうえ事業を 委託する。
愛媛県 新居浜市	市民が主役の まちづくり支 援	市民が実施する公益的な市民活動 を財政的に支援。	支援事業
佐賀県 唐津市	唐津元気再生 委員会	行政主導の今までの発想や、手続き による「何が可能か」ではなく、「何 が必要か」「何が求められているか」 を市長のリーダーシップのもとで、 まちづくりのテーマごとに募った メンバーとともに、実行する。	事業を実施する主体（例え ば、NPOや地域づくり団 体など）を見つけ、着手・ 実現する役割を担う。

3. 各自治体の法整備

「マッセのはしご」においてより高い段階になるためには、行政が独占的に持っていた情報を継続的に住民と共有し、また、行政の説明・応答責任の基本ルールや住民の参加や協働の基本的枠組みを定める必要があり、それらを担保するものとして自治基本条例をはじめとした各種条例がある。

※ 自治基本条例と各条例の関係



(出典) 松下教授研修資料

・ 情報公開の一例

自治体名	事業名	事業概要
札幌市	情報公開制度	議会議事録（本会議のみ）HP 公開・教育委員会議事録公開・附属機関会議公開・政策形成素案の公表・行政評価結果の公開
三鷹市	情報公開制度	議会議事録（本会議のみ）HP 公開・教育委員会議事録公開・附属機関会議公開・政策形成素案の公表・行政評価結果の公開
千葉県	なのはな情報マガジン	新しい政策などを紹介・県の出来事をダイジェスト版で紹介・県のイベントや講座などの情報を紹介・魅力的な観光地などの紹介
豊田市	だ・か・ら!!!市民活動	とよた市民活動センターのイベント情報や登録団体の紹介、活動報告、また、活動のための助成金情報など発信
京都府	メールマガジン「きょうとほっと情報」	” 京都のいま”、” 府政のいま” を届けるメールマガジン
豊中市	情報公開制度	議会議事録（全部）HP 公開・教育委員会議事録公開・附属機関会議公開・政策形成素案の公表・行政評価結果の公開

高槻市	高槻市メールマガジン	メールマガジン
枚方市	情報公開制度	議会議事録（全部）HP 公開・教育委員会議事録公開・付 属機関会議公開・政策形成素案の公表・行政評価結果の公 開
北九州市	情報公開制度	議会議事録（全部）HP 公開・教育委員会議事録公開・付 属機関会議公開・政策形成素案の公表・行政評価結果の公 開

・ 自治基本条例制定の一例

平成16年9月1日現在

自治体	条例名	施行日
北海道 ニセコ町	ニセコ町まちづくり基本条例	平成13年4月1日施行
兵庫県 宝塚市	宝塚市まちづくり基本条例	平成14年4月1日施行
兵庫県 生野町	生野町まちづくり基本条例	平成14年6月1日施行
東京都 清瀬市	清瀬市まちづくり基本条例	平成15年4月1日施行
石川県 羽咋市	羽咋市まちづくり基本条例	平成15年4月1日施行
福島県 会津坂下町	会津坂下町まちづくり基本条例	平成15年4月1日施行
埼玉県 鳩山町	鳩山町まちづくり基本条例	平成15年4月1日施行
東京都 杉並区	杉並区自治基本条例	平成15年5月1日施行
兵庫県 伊丹市	伊丹市まちづくり基本条例	平成15年10月1日施行
新潟県 柏崎市	柏崎市市民参加のまちづくり 基本条例	平成15年10月1日施行
愛知県 東海市	東海市まちづくり基本条例	平成15年12月22日施行
岡山県 大佐町	大佐町まちづくり基本条例	平成16年2月11日施行
埼玉県 富士見市	富士見市自治基本条例	平成16年4月1日施行

栃木県 南河内町	南河内町まちづくり基本条例	平成16年4月1日施行
栃木県 大平町	大平町自治基本条例	平成16年7月1日施行
東京都 多摩市	多摩市自治基本条例	平成16年8月1日施行
新潟県 関川村	関川村むらづくり基本条例	平成16年8月1日施行
神奈川県 愛川町	愛川町自治基本条例	平成16年9月1日施行

第Ⅱ章

視 察 報 告

第Ⅱ章 視察報告

第Ⅰ章では、住民力の必要性について論じるとともに、住民力の定義付けを行った。また、実際に地域ごとの住民力を測るための指標について検討を行い、自治体による住民力を引き出す仕組みや、住民参加の度合いを示すはしごについて考察した。

特に第Ⅰ章第3節では、住民力を引き出すメニューの一つとして住民参加に着目し、各自治体で実践されている住民参加型事業の一例を挙げたが、これらは全てそれぞれの自治体の特徴を生かした住民力を高めるための事例であると言える。

そこで、本章では住民参加による事業を実践している自治体のうち、4市への視察を行い、それぞれの自治体による事業について理解を深め、住民参加による住民と行政の協働のあり方や住民力を引き出すための工夫について報告する。

視察先の概要

「住民主体のまちづくり」研究では、2グループに分かれて4自治体の視察を行った。

東京都三鷹市



人口 約17万人

面積 16.50 km²

三鷹市では「自治体の憲法」と呼ばれる市政運営の基本理念を盛り込んだ自治基本条例制定に向けての検討がなされている。この取り組みに至るきっかけとしては、基本構想・第3次基本計画策定において、白紙の段階から計画づくりに市民が参加し、市民と行政の協働による取り組みがなされたことが挙げられる。

視察日程：平成16年10月14日（木）

15時～17時

視察先：三鷹市市民協働センター

視察内容：みたか市民プラン21会議

埼玉県志木市



人口 約6万7,000人

面積 9.06 km²

平成13年に現在の市長が就任してから、「市民が創る市民の志木市」をコンセプトとして、市政運営基本条例を制定するなど、市民参加による様々な自治体改革を打ち出している。さらに、平成15年には「志木市地方自立計画」を決定し、地方分権時代における地方自治体のあり方の一つとして、全国から注目されている。

視察日程：平成16年10月15日（金）

10時～12時

視 察 先：志木市役所企画調整室

視察内容：市民委員会 民意審査会

市民が創る市民の志木市推進本部

志木市行政運営調査特別委員会

行政評価委員会 行政パートナー制度

市民協働業務評価委員会

静岡県三島市



人口 約 11 万人
面積 62.13 km²

三島市は富士箱根伊豆国立公園の玄関口に位置し、北には富士山、南には伊豆の温泉郷があるなど自然環境に恵まれ、富士山からの湧水による池や川があることから「水の都」と呼ばれている。また、第3次総合計画基本構想の中で「水と緑と人が輝く夢あるまち・三島 ～環境先進都市をめざして～」をキャッチフレーズにしており、「街中がせせらぎ事業」「電線類地中化事業」など環境に関する取り組みに力を入れている。

視察日程：平成 16 年 10 月 7 日（木）
13 時～17 時

視 察 先：① NPO法人グラウンドワーク三島
② 三島市役所せせらぎ事業推進課
(三島市民文化会館会議室にて)

視察内容：NPO法人グラウンドワーク三島の取り組み
街中がせせらぎ事業

静岡県掛川市



人口 約8万3,000人

面積 185.79 km²

掛川市は、将来ビジョンを「自然と農住商工と福祉・レクリエーション施設が美しく共生した考え深い健康市民の大勢いる都市」とさだめ、昭和54年の市制施行25周年を記念して行った「生涯学習都市宣言」のもとに生涯学習を中心としたまちづくりを進めてきた。これは、すべての市民が個々のライフステージの中で学んだことを、まちづくりに活かしていくための取り組みであり、市そのものをテーマパークとして見立て、18項目のテーマとプロジェクトを推進している。

視察日程：平成16年10月8日（金）

10時～12時

視 察 先：掛川市役所良質地域課 同区画整理課

同教育文化課

視察内容：生涯学習まちづくり条例

市民総代会

掛川城・新幹線掛川駅設立

第1節 三鷹市

1. 視察の目的

三鷹市の基本構想・第3次基本計画策定に向けた取り組みにおいては、「三鷹市民プラン21会議」（以下、21会議）で市民が主体的に運営する自主性の高い活動が行われ、また21会議による最終提言が基本構想にそのまま生かされているという点が全国的にも珍しく、住民力という観点で関西とはどのような点で異なっているのかに関心を抱いた。また、行政側としては21会議による市民の取り組みを受けて、今後の市政にどのように反映されているのかを知るとともに、市民側としての21会議解散後の動きやまちへの変化を知ることにより、三鷹市における市民と行政の協働の進め方から住民力について検討を行うことを視察の目的とした。

今回、市民としての立場で計画づくりに関わられた代表宮川齊氏（元みたか市民プラン21会議）に、21会議での取り組みを中心に、市民の行政への関わり等についてお話をうかがった。



宮川氏による説明

2. 三鷹市の取り組み

（1）市民参加への取り組みにあたって

基本構想・第3次基本計画策定における市民参加は大きく3つの段階に分けられる。一つ目は、21会議が発足する前の準備会における「仕組みづくり」、二つ目は21会議における市民による「プランづくり」、三つ目は「みたか市民プラン21」による提言後における市民と行政の「キャッチボール」である。

三鷹市では30年前から住民協議会により施設運営を地域で行うなど地域主体による活動は比較的活発に行われていたが、これまで1980年代の第1次基本計画、1990年代の第2次基本計画策定においては、行政が用意した素案の段階で主として地域団体の代表のみの参加により議論がなされる行政主導による取り組みであった。

その後、行政職員と学識経験者で市の重要施策等の検討を行う「三鷹市まちづくり研究所」に市民も参加して、基本構想・第3次基本計画の取り組みの進め方についての検討を行い、市長に対して新しい市民参加のあり方を提言した。これを受けた市長は、基本構想・第3次基本計画の策定にあたっては、白紙の段階から市民参加による計画づくりを行うことを公言した。

（2）仕組みづくり

白紙から計画づくりを進めるため、市の公募により参加した市民58名によって準備会が結成され、市民自らの手で、会則、会議のルール、会議を進めるうえでの市民と市の役割について考えるなど、会議の「仕組みづくり」について検討作業が行われた。この市民参加のシステムづくりに約半年の期間を要し、また21会議を開催する際には、市民として意見を述べるだけでなく、コーディネーターとしての役割も担い、また市民に対して会

議への参加を呼びかけた。

準備会での検討を経て 1999 年 10 月 9 日に 21 会議が発足し、同時に市民と市でパートナーシップ協定が締結され、基本構想・第 3 次基本計画策定にあたり市民と市が対等な関係のもとで協働するという役割や責務が明確となった。

(3) プランづくり

21 会議の運営は全て市民の手によるボランティアで行い、全体会及びテーマごとによる 10 の分科会で議論を行った。おおむね全体会は月 1 回、分科会は月 2 回開催し、約 1 年間で全体会 20 回、分科会 454 回開催し、会議の最終段階で 375 名の参加者がいた。

また、参加者の年齢層は 18 歳から 80 歳までと幅広く、平均年齢は 50 歳代、男性 6 割、女性 4 割で構成されていた。21 会議発足後は市役所の会議室に市民主体による事務局を設置し、各分科会の議事録作成をはじめ、全体の活動における円滑な運営に貢献した。また、事務局の運営には大学のインターンシップ生も関わっていた。

全体会及び分科会では、「言いつばなし、聞きつばなし」ではなく、発言した内容に責任を持たせるため、「21 会議の基本ルール」に基づき、円滑かつ効率的な運営を行った。市民同士の意見のぶつかり合いについては、基本的には会議の基本ルールに従って解決を図り、話し合いの回数を増すごとに周りの雰囲気や流れも把握でき、徐々に参加者の思いが整理された。全体会では各分科会で出された意見の重なりやぶつかりあいを調整し、全体のまとめを行った。

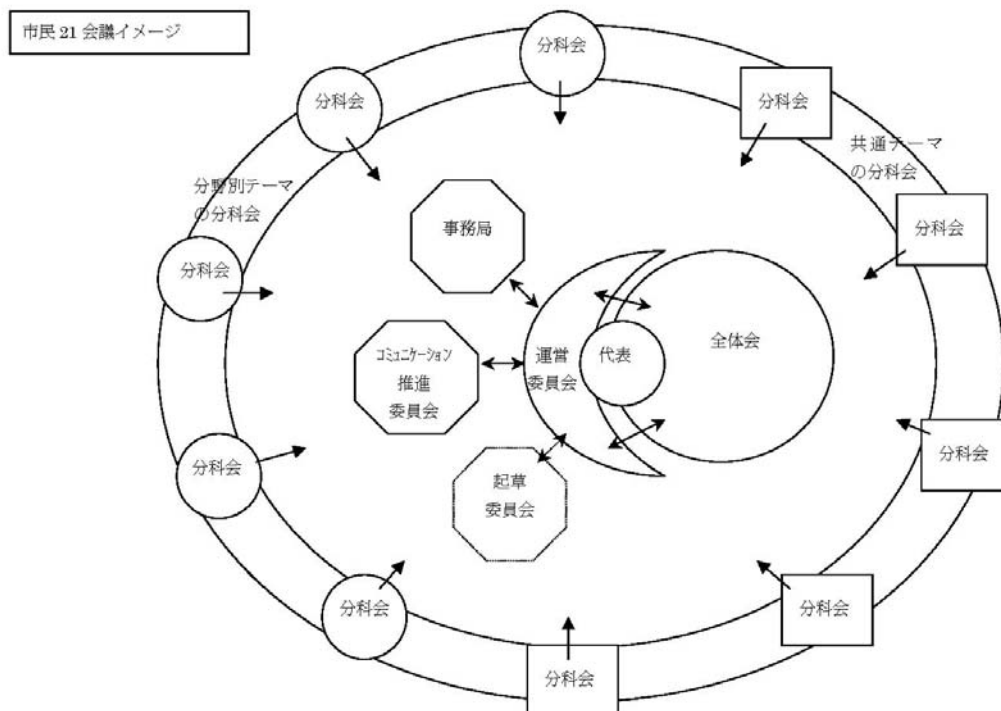
中間報告の段階で参加者以外の市民に内容を周知し、出された意見をもとに最終提言へのまとめ作業を行った。まとめの段階では分科会の開催頻度が増えたが、いったん中間報告に向けてまとめ作業を行った経過が最終提言に活かせることができた。会議には様々な市民が参加しており、一人ひとりが個性を持った専門家であると言える。このような個性が発揮されて市民の思いがひとつとなり、最終提言となった。

最終提言への編集は、各分科会の座長等による運営委員会のもと、4 人の起草委員により行われ、2000 年 10 月 28 日に最終提言である「みたか市民プラン 21」を市長に提出した。

(4) キャッチボール

「みたか市民プラン 21」による提言を受けて、市で基本構想、基本計画策定への取り組みが始まったが、パートナーシップ協定に基づき、素案の段階で二度にわたり、市から 21 会議への提示があり、「みたか市民プラン 21」に盛り込まれた内容が反映されているか否かを検討し、計画素案への意見を表明した。

21 会議と市における二度の素案のやりとりの後、基本構想が 2001 年 9 月 28 日に議会で議決された。その後、第 3 次基本計画が 2001 年 11 月 28 日に策定されたため、21 会議は 2001 年 11 月 30 日に解散した。



図表 三鷹市民プラン21 会議運営形態イメージ
(三鷹市ホームページから引用)

(5) 今後の市民の動き

21 会議で市民の思いがひとつになった。今後もこのような活動を続けていきたいという話から、現在では自治基本条例、地域通貨、市民が集まることのできる組織（市民協働センター）について会のメンバーを中心に検討を行っている。また、市においても自治基本条例制定に向けて取り組んでいる。

21 会議における取り組みについて宮川氏にお話をうかがう中で、市民参加について印象に残った発言があったので紹介したい。

「21 会議を通じて参加者の意識は大きく変わり、会議終了後も市民参加が活発になされているが、参加者以外の市民の意識としては、あまり大きな変化はみられない。市民としても行政としても今後いろいろな切り口の仕掛けをつくるしかないし、それに気づいた人に対してしか呼びかけはできないが、人探しは生き生きとした環境を作るためには必要なことである。市民は砂のようであり、器があったら集まるが、なくなればすぐにこぼれてしまう。そのため、継続的な対話の場が必要である」

「今後さらに市民層の成熟が必要であり、日常的な市民社会が形成されるには、個人の領域の確保のみでは不十分で、近隣の人と関わる領域、つまり公共領域を市民一人ひとりが意識することが大切である。そういった市民層が増えない限りは本当の市民参加はあり

えないかもしれない」

「市民と行政の関わりには決まったやり方はなく、三鷹には三鷹のやり方、他市には他市のやり方しかない。ないものねだりではなく、できることをしっかりやることが重要である」

3. まとめ

宮川氏は「市民は砂のようであり、器があれば集まるが、なくなればこぼれてしまう」とおっしゃっていたが、行政の立場で言えば、その器は住民力を引き出すメニューであり、三鷹市のような住民力が高い地域であっても、行政側が常に仕掛けを起こさなければ、世代交代などもあり、住民力が衰えてしまう恐れがある。

基本構想・第3次基本計画策定において数多くの市民が参加し、また参加者全員の思いがひとつになった背景、つまり市民参加がうまく進められた背景としては、古くから住民協議会による活動をはじめとしたこれまでに培われてきた市民参加の歴史があったこと、そして市民参加を進めていくうえで大切となる人と人（市民同士、市民と行政）との信頼関係が構築されていることが大きいと考えられる。

21 会議に関わった市民は今後も活動が続けていくなど、より市民参加がなされているが、大部分の市民は市政にはあまり関心を持っていないということもあり、全体的な市民参加に対する意識の底上げが必要である。

市民と行政が協働で取り組みを行う手法には決まったやり方はなく、自治体ごとにアレンジしていかなければならない。

こんな三鷹にしたい	
こんなまちにくらいしい こんな三鷹をつくりたい 心から願うたいせつなこと	わたしたちは 安全なくらしを実現し 何よりも子どもたちに未来の三鷹を約束したい たとえ混乱する時であっても 弱い立場の人々を守る体制を整えたい 循環し持続可能な社会のため 学びと実践の場をつくりたい 安全な空気と水 美しい緑とそれを育む大地を 三鷹のまちに実現したい
このまちに生まれ 暮らしてこのまちに住み かかわるわたしたちは この三鷹をわたしたちの 信頼しあえるまちにしたい	わたしたちは まちづくりは人づくりだと考える 自立したまちは自立した人によってつくられ 人と人との交流の中で育っていく 子どもたちが健やかに育つ環境づくりと 青少年の自主的な活動を保障し 子どもも大人も 市民一人ひとりが自治の主体となる 生涯にわたる学びの場を確保したい
さまざまな立場の すべてのわたしたちは 子ども 高齢者 障害のある人 女性も 男性も 国籍もかわりなく 生き生きと 安らかに 明るかにくらせるまちにしたい	わたしたちは 安心できる生活がまちのくらしの基本だと考える 障害があろうとも 一人の人間として当たり前の生活ができるということ それぞれの立場を理解し尊重し 一人ひとりが主体的に生きられるように めえられるのではなく 市民と行政の対話により 市民の権利として選択できる福祉を進めたい
まちは人のくらしの すべてに応える舞台 それぞれの人生や生活にあわせて いのち しごと くらしが輝く 調和のとれた自律的なまちにしたい	わたしたちは 三鷹の産業と地域 市民生活を生き生きとさせたい 地域にある貴重な資源を活用し 市民生活の質を基本の部分から高めたい 農業 商業 工業そして情報 このまちにあるさまざまな分野を融合し 施設づくりだけではなく 仕組みや行動のルールを作り このまちを生き生きさせたい
こんなまちにくらいしい こんな三鷹をつくりたい このひとつひとつがわたしたちの望み	わたしたちのまちは 住民協議会という 独自の地域の組織を生み 育て 発展させてきた 新しい時代のまちづくりに この財産を生かしたい 地域にくらし 地域を考え 地域に関わるひとづくりと 地域への愛着を深め 地域のことを地域で考えるしくみづくりを実現したい
わたしたちが くらしたいまちを実現するため わたしたちは責任を持ち 力を尽したい わたしたちは市民として 行政と共に力をあわせて まちづくりを進めたい そのために このまちにくらす人が出ない 市民として参加し 行政とも協働して 自分のまちをつくり出すための 持続的なしくみを持つまちにしたい	わたしたちは くらしに役立つ情報を いとも身近に受けとめたい 行政からの情報は 聞かれていて欲しい まちと人 人と人 市民と行政 互いに対話しあいたい そんな三鷹らしい温もりのある情報化をめざしたい
わたしたちが 市民としてくらすために 基本的な権利が保障されることは基礎的なこと このまちに生きるすべての人々が ひとりの個人として尊重しあひ 差別や偏見を受けずに 安心して住めるまちであることが たいせつなこと わたしたちは自治する権利と義務を持ち 憲法を活かす自立した三鷹をつくりたい	わたしたちは 自治体により厳しい経営感覚を持って運営されることが必要だと考える 分権と地域主権の時代において 行政の効率化・透明化と健全財政の持続を確立したい わたしたちは時代を先導する たくまい自治のしくみをつくりたい 市民と行政のパートナーシップによる市民参加を基礎とした 市民自治都市みたくをつくりたい
わたしたちは わたしたちの人生の舞台である三鷹を心地よく快適なまちにしたい ハードとしてのまちづくりの根本に バリアフリーの精神が宿るまちとして 緑豊かで落ち着いた 静かな住環境に恵まれるまちとして 「わたし」だけでなく 「わたし以外」へとつながるコミュニティを生み出したい	わたしたちは 長年にわたってこのまちを育んできた 多くの人々の歩みをいしうずに 新しい世紀に向けて このまちを発展させる 新たな一歩を 踏み出したい この東京の 都心と多摩の真ん中の 世界につながる 16 平方キロメートル 三鷹をわたしたちは こんなまちにしたい

図表 みたか市民プラン 21 会議前文 (三鷹市ホームページから引用)

みたか市民プラン 21 会議の経緯と特徴

三鷹市は、早くから「市民会議方式」に代表される市民参加の手法を行政の政策形成過程に取り入れてきた。しかし、その多くは、提案や会議資料が市役所職員によって準備された中で、主として地域の関連団体の代表が集まって議論する形式が少なかった。その市民参加の積み重ねを経て誕生したみたか市民プラン 21 会議(以下市民 21 会議)は、従来のどちらかといえば行政主導の市民参加手法の形式を、協働をめざす市民主導へと移動させるものであり、次のような特徴を持つ。

1. 会の発足については、市民と市職員による「三鷹市まちづくり研究所」の市長への提言(第 1 分科会第 1 次提言：1998 年 12 月 25 日)を、市長が反映することによって誕生した。
2. 会則を初め、会議のルール、市とのパートナーシップ協定の内容など、組織のあり方・運営方法についても、市長が公募した市民による「準備会」(構成メンバー 58 人)が検討した。
3. 市民 21 会議は、準備会が公募したメンバーによって構成された。
4. 市とのパートナーシップ協定の締結により、市と市民参加組織との対等な役割と責務を定めて協働型で活動した。
5. 事務局機能は市民が主体的に「事務 21」を中心にボランティアに運営した。事務 21 のメンバーは、各分科会の議事録作成をはじめ、事務局からの連絡物作成や発送業務など、運営に関わる事務活動を行い、全体の活動の円滑な運営に貢献してきている。
6. 10 のテーマ 12 の分科会活動を基礎とし、各分科会座長、代表、事務局長・次長、コミュニケーション推進委員会委員長・副委員長によって構成される運営委員会において、活動全体の進行と調整を行い、「市民プラン 21」の編集を行った。最終提言の編集は、運営委員会のもとに、4 人の起草委員と代表による起草委員会を設置して行った。
7. 市民 21 会議はプランの作成にあたり、市民のまちづくりへのニーズや意見を把握するため、2000 年 2 月から 3 月にかけて市と共同で市民を対象にしたアンケート調査を実施した。
8. 市民 21 会議は、7 月に「みたか市民プラン 21」の中間報告を作成し市長に提出した。また、8 月には広報紙「PLANET 21」でその概要を報告し、葉書アンケートを添付して広く市民に意見を求め、プランの作成過程においてその反映に努めた。

9. 事務局は、日常の活動に関わる事務的業務以外に、各運営委員会終了後は議事録速報を作成して、メンバーへの迅速な周知を支援した。また、毎月 2 号の頻度で「事務局だより」を編集発行し、運営委員会での決定事項を中心に、代表からのメッセージ、事務局からの連絡事項、各分科会の開催日時と会場のリスト等について掲載し、メンバーへの周知をはかった。

10. メンバー以外への広報活動については、運営委員会のもとに設置されたコミュニケーション推進委員会を中心に、市民 21 会議の広報紙「PLANET 21」の作成、ホームページによる情報提供などを行った。

11. 子育て中のメンバー、特に女性の参加を促進するために、メンバー有志が「21 はいくクラブ」を発足し、互助的なしくみで保育を行った。

12. 自治体行政や市民参加のあり方などについての学習機会を積極的に設置しながら進めた。(1999 年 7 月から 8 月にかけて、4 回にわたる「市民コーディネーター養成講座」を実施し、地方自治における計画行政の意義や市民参加の在り方について、専門家による講義を聴き、討論を重ねて問題意識や問題の所在について共通認識を持つ機会を作った。

13. 2000 年 2 月から 3 月は、三鷹市職員を講師とする「三鷹の論点データ集」を教材とする学習会を実施した。全体会においては、専門家の講演やコメントを受けた。

14. 事務 21 のメンバーを中心に運営委員会のもとに「作業グループ」を編成し、国際基督教大学のインターンシップの学生や学生及び市民ボランティアの協力も得ながら、市民 21 会議の全体会・運営委員会・各分科会の議事録等資料の電子化を推進した。さらに、それらのキーワード検索が可能になるような工夫をすることにより、「市民プラン 21」の作成に寄与し、活動記録の電子的保存と将来の利用に供するための活動をした。

市民 21 会議の活動過程は、市民自らが調査研究をして、学びながら具体的な政策提言を提示していくというものであり、市民による行政への「要望提示型参加」から「政策提言型」への変化した。さらにはその実施に当たって市民の活動を担い手に含めると言う意味で、「市民参加」から「市民参画」へと踏み込んだ活動である。

図表 みたか市民プラン 21 会議の経緯と特徴 (三鷹市ホームページから引用)

第2節 志木市

1. 視察の目的

志木市では、他の自治体とは異なった特色のある市民参加の手法により、ここ数年来、様々な自治体改革を打ち出しているが、市民参加による取り組みがどういった効果をあげているのかや住民力の度合いをはじめ、取り組みの継続性や、市役所内部の意識などに関心を持った。今回、改革の背景にある財政事情の悪化も注目しつつ、独自の住民参加と住民力の関係について研究することを視察の目的とした。

2. 志木市の取り組み

志木市には様々な市民参加のメニューがあり、その中でも特徴的な7つのメニューを以下にあげる。

市民委員会

公募市民が市政について様々な提言等をする組織で、市民による第二の市役所として位置づけられている。市民委員会では、各部会ごとに市役所内の各部局と連携を図りつつ、定例会及び地域の課題解決に向けての調査研究がなされている。総合計画をはじめ地域福祉計画、環境基本計画など各分野における計画策定や予算の編成において、担当部署は各部会と折衝しながら進めている。市民委員会の事務局には2名の委員が市役所内の活動拠点に常駐しており、常時連絡が取れる体制になっている。



市民委員会の活動状況を随時お知らせします

志木市民委員会では今後、毎月「志木市民委員会ニュース」を発行する事になりました。私たちの活動をなるべく解りやすく、面白く読んでいただけるよう紙面の充実を図りたいと思います。今後ともよろしくお願い致します。



創刊号の内容

予算編成関連	 P 1
各部会の活動報告	 P 2 ~ P 4
★「なんでもひろば」★	 P 4
全体委員会について	 P 4

平成 17 年度の市予算編成に関する 市民委員会における検討が始まりました。

ちょっと大変、予算の積算

本年も予算編成の時期を迎えました。昨年の市民委員会の活動は、NHKでも取り上げられました。そのせいか今年は諮問に止まらず、積算（金額の積み上げ）の検討を任されることになりましたが、我々はこれに少々戸惑っております。市民委員会の本来の使命は、「行政を市民の目線で見直し、提言すること」と心得ております。それはまた民間の経営センスでもあります。その意味では予算編成でいえば、先ず各事業の課題を分析し、その具体的な対策と成果目標を明確にすることが重要であり、その上での積算であると考えます。民間会社では常にこの目標達成率で査定されるわけです。したがって目標値はほとんど

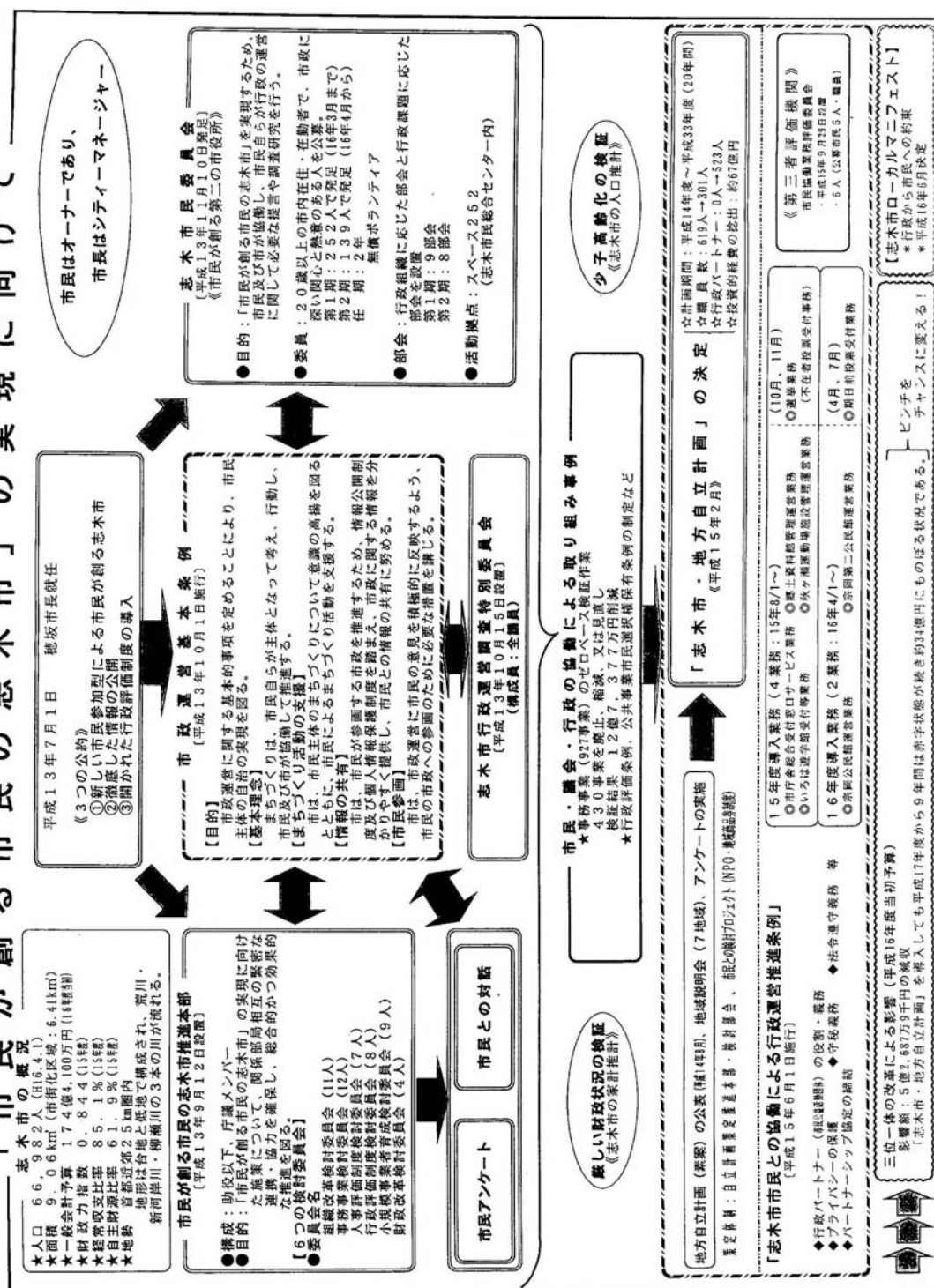
生活環境部会（文責・古谷俊明）

数値化されています。これからは行政も従来の計画行政から評価行政へと変化を求められて行きます。我々も先ずこれを求めているのです。**これからの予算検討スケジュール**
・ 9 月から 10 月で各部会による予算積算優先順位付け
・ 11 月に部会長会査定、予算書作成（作業部会、合同部会構成も検討）
・ 11 月末あるいは 12 月月初に市民予算説明会
（12 月 11 日いろは遊学館ホールを予定）
（12 月市長査定）（1 月予算案作成）
・ 1 月下旬 市民委員会へ市長、各部より結果説明

図表 市民委員会ニュース

市民が創る市民の志木市推進本部

助役以下庁議メンバーからなる内部組織であり、関係部局の連携を図りながらアンケート等を通して市民の意向把握につとめている。



志木市行政運営調査特別委員会

2001年に施行された「市政運営基本条例」に基づいて全議員で構成される委員会である議会でも改革の意識が高まっていることがわかる。

行政評価委員会

行政評価条例に基づいて設置される、公募市民から構成される組織である行政評価は他の自治体においても実施されているが、市民が主体的に市の事業を客観的に評価していることが大きな特徴といえる。

民意審査会

公共事業市民選択権保有条例に基づき、事業費が1億円以上の事業について、施行の是非を公募市民が審査する組織である。予算の編成ではなく、執行を審査するので、議会は機能重複しないが、議会が議決した事業に対して、数人程度の公募市民が拒否権を持つことが特徴である。

行政パートナー制度

行政サービスの質を低下させないで人件費を削減する方法を考えた結果、市民公益活動団体と協定を結び、市の業務の一部を委託する制度として考案された。主として施設管理を中心に行われている。これは、志木市独特のアウトソーシングであり、市民が業務に参加することで職員の意識を刺激し、庁内の活性化を図る意味もあると考える。今後行政パートナーで行う内部業務を拡大し、職員数を減らしていく方向を考える。

市民協働業務評価委員会

行政パートナーの市民公益活動団体の業務を評価する委員会で、公募市民と職員で構成される。

以上が現在施行されている志木市における市民参加のメニューであるが、今後予定されているメニューとしては、「志木市住民自治基金制度(仮称)」がある。これは、まだ検討中(2004年12月現在)であるが、新しい志木市の市民参加のメニューである。市税の1%と政策に賛同して頂くことで集まった寄付金を原資とし、使途はアンケート等で市民の意向を把握し、賛成の割合だけの金額を執行する。例えば、市税400万円、寄付金100万円、計500万円の原資があるとして、ある事業を始めるときに市民アンケートの結果60%が賛成したならば、その事業には300万円使うことができる。

3. まとめ

志木市では市民参加のメニューは数多くあるが、これらの市民中心の組織や取り組みにおいて、なぜこのように積極的な市民の参加・参画が得られるのだろうか。志木市の政策審議室山田氏の話では、約16年間あった前市長時代にも、様々な計画策定時に市民参画を行っており、市民参画の意識は元来強い。これまで培ってきた土壤がここまで伸びてきており、今後も市民の力を伸ばしていく方向である、とのことである。市民参加の事例から志木市の住民力の高さが伺えるが、志木市での市民参加による自治体改革は厳しくなる財政事情に端を発しているため、これ

までにせっかく培った住民力を、財政事情にとらわれることなく引き出していくメニューを継続的に打ち出すことが、課題としてあげられる。そのためには、行政パートナー制度と市職員の組織が上手に連絡しあい、人的資源管理がきちんに行われることが大切であると考えられる。

志木市で行われている様々な市民参加のメニューは、そのバックボーンになっている住民力があってこそその成果といえる。

第3節 三島市

1. 視察の目的

三島市において行われているまちづくりのなかで、住民やNPOが主体となっている事例として、特定非営利活動法人グラウンドワーク三島（以下、GW 三島という）による活動と三島市役所による「街中がせせらぎ事業」の二つに着目した。これらはともに河川、道路などの環境・修景整備を主目的としたものであるが、住民やNPOが主体となっている、あるいは行政と協働している事例として知られている。これらの活動において住民主体で活動を行っている原動力は何か、また行政と協働する仕組みはどのようなものを調査することを視察の目的とした。



源兵衛川の風景



桜川の風景

2. 三島市の取り組み

（1）背景

三島市は富士山からの湧水により古くから「水の都」と呼ばれていたが、昭和30年代以降の産業活動の活発化による地下水のくみ上げや家庭雑排水のたれ流し、不法投棄などにより水辺の自然環境は変わり果ててしまっていた。これに対して問題意識をもつ市民、市民組織、行政が一部活動を行っていたが、連携がとれずばらばらであったため散発的で非効率的なものであった。このような中、1992年に「三島ゆうすい会」が、水の都・三島の水辺自然環境の再生と改善を目的として商工会議所、青年会議所など8つの市民組織に呼びかけて、市民団体のネットワーク化や相互の役割について議論を重ね、GW 三島が設立された。

(2) GW三島による活動

「グラウンドワーク」とは市民・行政・企業の三者がパートナーシップを組み地域の環境改善活動をおこなうイギリス発祥の手法のことであり、日本ではGW三島が初めて導入したことで知られている。この中で仲介役・調整役となるのがトラストと呼ばれる専門組織で、GW三島はこの役割を担っている。GW三島の組織は、事務局（2名）と現場スタッフ（年齢 40 歳以上が中心）により構成されている。財政的には参加市民団体からの拠出金、企業からの賛助金・寄付金、市からの補助金などが収入源となっており、三島市からはトラスト活動のバックアップという位置づけで年間約180万円の補助金を受けている。参加団体は拡大を続け現在 20 団体となっている。

これまでの主な活動としては、ごみ捨て場化した源兵衛川の再生、失われた水中花・三島梅花藻の復活、古井戸・水神さん・湧水池の再生、ホタルの里づくり、遊休地の市民手作りの公園化、学校ビオトープづくりなどがあり、約 30 ヶ所で行っている。これらの活動については、メンバー自らが計画しメンバー内の設計士が具体的なプランを描き、住民自らが汗を流して工事をしている。また、これらの活動は無理をせずに地域住民が管理できて持続可能な規模のものを中心にしている。

協賛企業からは資材提供や機材供与、労力提供など様々な形で支援を受けている。この際、花は花屋で旬の過ぎたもの、花壇の石は工場の碎石など、企業側もできるだけ協力しやすい支援になるようにするなどGW三島スタッフが知恵を出している。また、これらの実践地に設置する案内看板には協賛を受けた企業名をすべて記載することになっている。

各参加団体では合同会議を月 1 回行うことにより情報の共有ができるようにしている。この会議には市役所の職員も参加しており行政との連絡調整を図っている。



越沼氏からのお話



ホタル養殖所の風景



実践地の看板（下部に企業名一覧）

GW三島では下記のキーワードと「右手にスコップ・左手に缶ビール」「最低の土地を最高の土地に」を合言葉に、住民主体の実践的で楽しい環境づくり活動を展開している。

(グラウンドワーク三島のキーワード)

住民アクション	住民自らが知恵を出し、体を動かし、汗を流そう！
パートナーシップ	市民・NPO・企業・行政の連携でもっとうまくいく！
環境を創造	身近な環境問題にできることから取り組もう！

（３）三島市役所による「街中がせせらぎ事業」

「街中がせせらぎ事業」は三島商工会議所の創立 50 周年の記念として「歩きたい街」、「住みたい街」を提唱した『街中がせせらぎ』ビジョンがきっかけで始まった。その後、商工会議所やまちづくり団体が中心となってアメニティ要素を回遊ルートで結ぶ「ほっとできる快適な空間づくり」の基本構想を策定し、これを土台として庁内の組織や市民レベルの意見交換やワークショップにより検討を重ねて実施計画がまとめられた。この「街中がせせらぎ事業」は市民が提唱し、市民主導で企画されたものであるため、市民・企業・まちづくり団体・行政が役割分担し、お互いに確認しあって協働で実施計画の実現を目指している。

このような状況の中、2000 年 4 月に市役所内にせせらぎ事業推進室（現在は課）が設けられた。現在、課長以下 2 名の技術職員を含む 6 名の職員から構成されている。主な業務は「街中がせせらぎ事業」並びに GW 三島などの NPO と市役所関係部局間との連絡調整である。また、GW 三島の合同会議に出席して行政側の窓口となり、庁内関係部局（水道、下水、道路など）との調整役を行っている。その他、アダプトプログラムを導入した駅前清掃などの試みも行っている。このように三島市役所では協働による新たな街づくりを模索し、実践しようと事業をすすめている。



宮崎氏、仁科氏からのお話



うるおしの水琴窟^{すいきんくつ}

3. まとめ

三島市における GW 三島の活動と「街中がせせらぎ事業」の二つの活動について現地調査と担当者に話を聞くことにより視察を行った。前者は NPO が主体であり、後者は市主体であるが、ともに市が調整役にまわり、住民と NPO が積極的に活動をしている事業として成果を生んでいると感じた。

せせらぎ事業推進課の担当者からうかがった話では二つの印象的な点があった。一つは住民主体活動の成功にはリーダーの資質も重要な要素であるという点である。GW 三島の場合、地域で皆から信頼のある者、地域で人気のある者、優れた知恵を出す者の三者が揃っ

ているそうである。もう一つはGW三島をパートナーとしては発展途上と考えている点である。それは決してNPOや住民まかせにしたいからではなく、まだ始まったばかりの協働に対する期待の大きさだと感じた。

今回の活動を通して強く感じたことは住民と行政の目的が共通でかつ明確であったことである。それは恵まれた地域資源（湧水）の再生に対する思いであり、住民力を生み出す原動力となっていた。また、三島市ではGW三島の活動も「街中がせせらぎ事業」も住民主体の事業として注目されがちであるが、実はその後ろで適切なバックアップをしている市の努力が成果を生む大きな要因となっていると感じた。それは、まだ歴史の浅い「協働」によって新たな事業を行っていくことは大変な努力が必要だと感じたからである。

第4節 掛川市

1. 視察の目的



住民主体のまちづくりについて研究する中で、掛川市の取り組みに着目した理由は、自治会に代表される旧来からの地縁組織が主となってまちづくりに参加している点である。他自治体の場合、住民によるまちづくりの取り組みの主体は、NPO・ボランティア等によるものが多い。しかしこれらは、あくまで特定目的による集団であり、地域に住む全住民の総意を汲み取っていない可能性もありえるのではないだろうか。これと対比させると、

市民募金等に象徴される掛川市の取り組みは、地域のほぼ全住民が何らかのかたちでまちづくりに参加していると考えられ、この実態と仕組みを詳しく知りたいと考えた。

また、1979 年から続く市民総代会、1991 年に制定された生涯学習まちづくり土地条例など、個々の取り組みの年数が長く、どのような成果がでているかについても着目した。

2. 掛川市の取り組み

(1) 市民総代会

市民総代会とは 1979 年に始まってから、住民参加掛川方式として、2004 年度現在までで 25 回を数えている取り組みである。「移動市役所」として直接市民のもとに赴くということが特徴的である。

年度初めの「中央集会」において市幹部職員から自治会役員に向けて施政方針や主要事業の説明があり、それらの案件が地域に下ろされ、秋期の「地区集会」で地域からの要望・意見が市に返る仕組みである。なお、「地区集会」は全 142 地区の自治会が出席し、小学校区を基本とした 18 会場で開催される。市側は三役と部課長 10 名程度が出席、地域側は各住民層から 70 から 80 名が出席する。

通常の公聴会であれば意見や要望を「聞くだけ」になりがちであるが、市民総代会の方式では地区からの意見や要望が出されれば、すべて回答することとしている。この内容は「市長区長交流控帖」としてまとめられ翌年の中央集会で配布される。また、ここであげられた意見や要望については予算が別に枠取りされており、8 割が実現されているとのことである。

このため、地域からの要望・意見は最初の頃は地域だけの課題にとどまるものが多かったが、長年続けているうちに、市全体を考える意見が目立つようになってきたそうである。

いわばもう一つの議会であり、様々な層の住民が参加しているため住民の総意に近い意見が抽出できているとの話であった。

（２）新幹線掛川駅および掛川城

掛川市には新幹線掛川駅と掛川城があり、この二つは、住民からの寄付によって作られたものである。なぜ多くの住民が、まちづくりのために一丸となり寄付を行ったのかについてうかがった。

①新幹線掛川駅

1982年に新幹線掛川駅の設立を決定してから、市民募金20億円(1戸10万円、法人1社100万円)を目標に募金活動を行った。その後1986年には目標の募金20億円を突破し、最終的には30億円の募金を達成した。

反対運動などのあった中で募金活動が成功した理由として、以下の2点があげられる。

第1に、募金の推進委員として約20戸に1名推進委員が設置され、積極的に募金活動を行ったことである。

第2に、市長をはじめとする市側の不断の努力である。新幹線駅の設置に関する説明については、市民総代会の利用に加え年間165回の説明会があった。また、国鉄JRとの折衝も108回行われた。市長自らが動く姿を見て、市民も心動かされたのではないかとのことである。

②掛川城



市に5億円の寄付があったことがきっかけで、掛川市のシンボルとするべく復元設立が行われたのが、掛川城である。平成元年に市長を会長とする天守閣建設委員会が発足してから、市民・法人合わせて5億2000万円の寄付が集められ、1994年にオープンした。

市に事務局を置き、寄進を受け付ける中で、多額の寄進があった理由としては、寄進者の名前を残す仕組みがあったことがあげられる。寄進を行った人には市長からの感謝状とともに、芳名録への名前の掲載、さらには寄進額に応じて瓦や柱に名前が記載されるという仕組みとなっている。

（３）生涯学習まちづくり土地条例

生涯学習まちづくり土地条例は、全国に先駆けて作られた住民参加型のまちづくりを促進するための条例である。1991年から続けられている取り組みであり、住民に浸透するだけの年を経たといえよう。

もともとは、1988年の新幹線開通前後に、バブルによる土地高騰等による駅前の乱開発が起こり、これに歯止めをかけるために作られた条例である。これは、地域住民がまちづくり計画を策定し、地権者の8割の承認を得られれば、行政と地元住民代表と地権者代表の三者でまちづくり計画協定(特別計画協定区

図表 城下町ふうの町並み



域)を締結することができ、以後の土地利用に、計画に基づいた規制をすることができるというものである。

条例を活用するためには、住民がまちづくり計画を作るところから始まるのだが、行政側から自治会の区長等を通じて住民に計画の策定を呼びかけることもあるとのことである。計画を策定するまちづくり委員会は、自治会が中心となることが多く、行政職員が適宜アドバイスを与えている。

現在、14地域(5,553ha)で市全体の29.9%が特別計画協定区域として指定されている。10数年にわたる取り組みの結果、住民たちの間では、自分たちの地域を自分たちで作っていかうと、地域を見直す契機となったそうである。計画を策定しても必ずしも計画どおりにまちづくりが行われない場合もあるが、市の規制に対する違反もなく、基本的に条例の運用に問題はないとのことである。

3. まとめ



掛川市の取り組みの中で感じられたのは、地縁組織(自治会)の存在の大きさであった。それは、適度な人口規模や、地方都市であるがゆえの気質にも起因すると思われるが、市民総代会という仕組みの果たす役割は非常に大きい。長年の総代会の継続によって、自治会の発言力と存在意義が増大し、結果として地域住民の絆が深まって「自治意識が強い」と行政側が評価する段階に至ったのだと思われる。自治会を基盤にしたつながりの強さによって、高い住民力を引き出しているといえる。「突然に住民主体のまちづくりといわれても住民も戸惑うだけである」と担当者が語るように、住民主体のまちづくりを行うためには、住民の中に行政が参加していくことと、長い年月をかけて取り組むことが重要であると感じた。

第Ⅲ章

「住民主体のまちづくり」への提言

第Ⅲ章 住民主体のまちづくりへの提言

1. 提言にあたって

先行研究である「哲学する民主主義」の著者、ロバート・D・パットナムによれば、ソフトの社会資本は民主主義がうまくいくための鍵とされている。パットナムのいう社会資本が「市民度の高さ」だとすれば、住民力のある状態はまさに社会資本であると考えられる。しかし、行政が住民力を生かせなければ社会資本になりえないのも事実である。

住民主体のまちづくりは、住民力のある住民と住民力を活かせる行政の両方が協働できて、はじめて行えるものであるということが本研究でわかったことである。

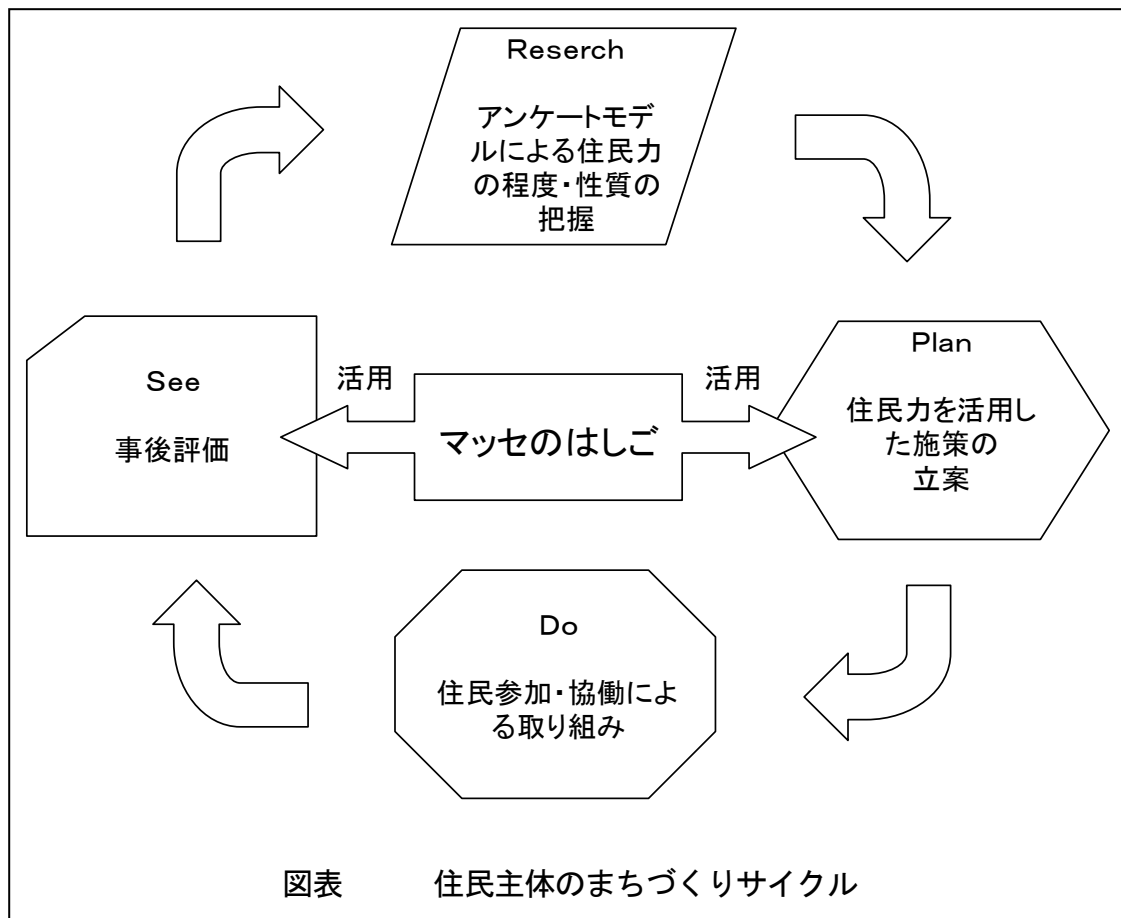
行政がいくら住民力を引き出す取り組みを実行しても、その継続性や実効性がなければ、せっかく培った住民力も衰退してしまいかねない。住民という存在は、いわば「砂のような存在」であり、住民は機会がなければ結束できないといえる。住民同士が機会をつくることも大切だが、行政も積極的に機会を提供しなければならない。行政と住民の協働はすぐになしえるわけではなく、地道な取り組みからやがて住民と行政との信頼関係が生まれ、それが住民力を高めることにつながる。さらに、一人ひとりの住民が組織になれば大きな力となり、住民組織が力を発揮するには、行政の適切なバックアップも必要である。

住民主体のまちづくりを考えると、これからの時代は行政の質・自治体職員の質が問われる時代といえる。行政が住民を知り、住民力を測りながら、住民力を生かした施策をすすめていくことこそ住民主体のまちづくりにつながり、自治基本条例はその一例といえる。住民と行政との協働のシステムを構築し、住民が積極的にそれを活用し、行政が活かしてはじめて住民主体のまちづくりとなるといえるだろう。

2. 住民主体のまちづくりに向けて

自治体が住民について把握し施策を進める過程において、これまでその具体的な手法は自治体の内外を問わずあまり議論されることはなかった。その理由としては、自治体は長年そのまちの行政を担ってきた組織であり、住民力を感覚的に把握し、その上で施策を行い、事後評価も不十分であったことなどが考えられる。

今回の研究において、私たちは「住民力」をキーワードとし、住民主体のまちづくりを考えた。そして、第Ⅰ章第2節では、抽象的なこの概念をできるだけ身近でわかりやすい指標、つまり独自のアンケートモデルに置き換えることによって、わがまちの「住民力」がどのくらいのものであるか、どういった性質のものであるかを把握する手法を提案した。第Ⅰ章第3節では、その前節の手法により把握した住民力を拡大・発展させるために、行政がどういった施策を実施しているのかを整理した。その結果、これまでの施策は、住民力との相関関係が必ずしもあるとはいえないという点が問題であることに気がついた。



そこで、私たちがたどり着いたのが、上の図の「住民主体のまちづくりサイクル」である。この図からわかるように、住民主体のまちづくりは、「Research（アンケートモデルによる住民力の程度・性質の把握）」、「Plan（住民力を活用した施策の立案）」、「Do（住民参加・協働による取り組み）」「See（事後評価）」といったサイクルに基づくことが重要であると私たちは考える。そして、特に「Plan」、「See」の段階で私たちが提案した「マッセのはしご」を活用していただきたいと思っている。そうした住民力へのアプローチ「住民主体のまちづくりサイクル」において「住民主体のまちづくり」がなされていくものと私たちは確信する。

おわりに

「住民主体のまちづくり」、このテーマを聞いてみなさんはなにを思い浮かべるでしょうか。私たちは、この研究で「住民力」をキーワードに住民との協働を考えることができました。住民とは地方自治体を構成しており、役所・役場とあるいは行政とは切り離して考えられないのではないのでしょうか。しかし、大阪府内の自治体は程度の差こそあれ、どこも財政事情が悪くなっており、行政と住民の役割を見直す動きがあるように思われます。そういったなかで、私たちのこの研究が住民との協働を進めていくための政策立案・制度運営の一助となれば幸いです。

今回、マッセOSAKAの共同研究「住民主体のまちづくり」に参加した地方自治体職員は11市、13人です。豊富な知識と経験を持つ指導助言者や、指導力あるリーダーにも恵まれ、研究は順調にいったと思っています。研究そのものの成果はもちろん重要ですが、この研究を通して生まれた自治体間のネットワークを大切に、今後の地方行政に携わっていきたいとも思います。そして、この研究で各々が培った知識や能力をそれぞれの所属する自治体で活かしたい、またそれは活かさなければならぬとその責務も研究員全員の一致した思いでもあります。

最後に、ご協力いただいた三島市、掛川市、三鷹市、志木市の関係者の方々、おおさか市町村職員研修研究センター研究課の方々、そして指導助言者の大阪国際大学松下啓一教授には多大なご協力をいただきこの場をお借りして深くお礼申し上げます。また、研究員それぞれの職場における同僚、上司の方々には多忙な職場であったにもかかわらず、私たちを快く送り出してくれたことに深く感謝しています。本当にありがとうございました。

研究員一同



<参考文献>

- 今井照(2003)「市民参加の論点」(地方自治職員研修 臨時増刊号 74)。
- E.デュルケム(1989)「社会分業論 上・下」(井伊玄太郎訳 講談社 講談社学術文庫)。
- 五島宏(2003)「市民参加とワークショップの進め方」(地方自治職員研修 臨時増刊号 74)。
- 嶋津 昭(2002)「住民主体の地方行政システム」(「新時代の地方自治 第3巻」)。
- 辻山幸宣(2004)「自治基本条例の意義と背景」(地域政策—明日の三重)。
- 名和田是彦(2004)「自治基本条例とコミュニティ」(地域政策—明日の三重)。
- 西尾勝・神野直彦(2004)「自治体改革 第9巻 住民・コミュニティとの協働」ぎょうせい。
- 早瀬昇(2003)「地域課題を解決する市民活動団体—有志による市民活動とコミュニティ組織、行政の協働」。
- フェルディナント・テンニエス(1954)「ゲマインシャフトとゲゼルシャフト 純粹社会学の基本概念」(杉之原寿一訳 理想社)。
- 松下啓一(2004)「協働社会をつくる条例 自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方」ぎょうせい。
- 松下啓一(2002)「新しい公共と自治体」信山社。
- ロバート・D・パットナム(2001)「哲学する民主主義」NTT 出版。
- ロバート・M・マッキーバー(1975)「社会学的研究:社会生活の性質と基本法則に関する一試論」中久郎・松本通晴監訳 ミネルヴァ書房)。
- ロバート・M・マッキーバー(1957)「社会学講義」(菊池綾子訳 社会思想研究会出版部)。

資 料

平成 16 年度 住民主体のまちづくり研究 主な活動記録

第 1 回 (6/30)	「住民力」、「市民力」、「地域力」について議論 今後の方向性と進め方について議論
第 2 回 (7/14)	住民力の定義づけ、住民力をみる指標、住民力をみるメニューと 3 テーマに分け、メンバーを 3 班構成にし議論
第 3 回 (7/27)	前回の議論を整理、今後の方向性を確認 視察先の選定
第 4 回 (8/6)	視察先に関する情報収集
第 5 回 (8/25)	視察先への質問事項検討、交渉・日程調整
第 6 回 (9/29)	報告書作成にむけての役割分担と作業
第 7 回 (10/8)	住民力を測る指標となるアンケートモデルについて議論 ＊ 2 班に分かれ視察へ（1 班は現地視察へ）
第 8 回 (10/26)	視察内容の整理
第 9 回 (11/5)	視察報告書の読み合わせ 「住民力」のふりかえり、住民力がある状態について議論
第 10 回 (11/17)	住民力の定義づけ、住民力をみる指標、住民力をみるメニューと 3 テーマ別にこれまでの考察を整理
第 11 回 (12/3)	研究助言者を交えて、中間報告会 研究成果について、本出版提案と検討
第 12 回 (12/15)	最終報告書にむけて租原稿の校正
第 13 回 (1/12)	最終報告書の確認とプレゼンテーションに向けて検討 本出版にむけて今後の方向性と進め方確認
第 14 回 (1/21)	最終報告書の確認とプレゼンテーション準備

【視察日程】

日 程	視察先
10/7	三島市
10/8	掛川市
10/14	三鷹市
10/15	志木市

研究員名簿

団 体 名	所 属 名	氏 名
豊中市	健康福祉部保険室介護相談課	アリカワ マサシ 有川 正史
豊中市	人権文化部市民活動課	ワタナベ カズヒコ 渡邊 和彦
池田市	都市整備部施設課	イタミ ヒロノリ 伊丹 洋徳
茨木市	都市整備部都市計画課	タニモト マサカズ 谷本 将一
高槻市	福祉部福祉政策室	モリモト エリコ 森本 江里子
枚方市	健康部高齢社会室	カワシマ テツヤ 川嶋 徹也
大東市	政策推進部企画調整課	デ ノ ユウコ 出野 裕子
東大阪市	市民生活部地域振興室	ヨシカワ トシオ 芳川 敏夫
東大阪市	国民年金課	コダマ エミコ 児玉 恵美子
泉大津市	都市整備部都市計画課地域計画係	アサオ カツジ 朝尾 勝次
堺市	東保健センター	イマイ タカコ 今井 孝子
岸和田市	市長公室広報公聴課	ツジ サトシ 辻 諭
大阪府市町村振興協会	研究課	ヤマグチ ヒロシ 山口 博志

【指導助言者】

大阪国際大学	法政経学部教授	マツシタ ケイイチ 松下 啓一
--------	---------	--------------------

【指導助手】

大阪国際大学大学院生		ヤマモト ヒサシ 山本 尚
------------	--	------------------

【事務局】

財団法人大阪府市町村振興協会 溝口 哲也

共同研究
「住民主体のまちづくり」報告書

平成17年2月発行

編集・発行：財団法人 大阪府市町村振興協会

おおさか市町村職員研修研究センター

〒540-0008

大阪府中央区大手前3-1-43

大阪府新別館南館6階

TEL 06-6920-4565

FAX 06-6920-4561

E-mail center-tr@masse.opas.gr.jp

協会HP <http://www.masse.or.jp/>