市町村振興計画における地域別計画の全国的動向

—農村自治体における地域別計画の策定手法に関する研究 その1—

A TENDENCY ON DISTRICT PLANNING OF THE MUNICIPAL
DEVELOPMENT PLANNING

—A study on the process of district planning in rural municipality Part 1—

金 俊 豪*, 藤本信義**, 三橋伸夫***

Joonho KIM, Nobuyosi FUJIMOTO and Nobuo MITSUHASHI

The purpose of this study is to clarify the process of district planning in municipal development planning from a viewpoint of community participation. We analyzed by questionnaire survey to 511 rural municipalities in the country. The conclusions are as follows: (1) The district planning of community participation in rural municipality is generally effective. (2) The district planning of community participation is necessary to the supporting system for interactive learning between a local government and residents. (3) It is important for maintenance of the district planning by community participation to obtain not only financial support but man-power support.

Keyword : Municipal development planning, District planning, Rural municipality, Community participation, Supporting system

市町村振興計画、地域別計画、農村自治体、住民参加、支援制度

1. はじめに

近年、まちづくりにおける住民参加の必要性が広く一般に認識されるようになってきている。都市計画では地区計画やまちづくり協定などの住民参加の制度、仕組みがある。また、1992年、市町村マスタープランの制度が創設され、策定過程での住民参加が法的に位置づけられている。

市町村では自治体レベルの計画として地方自治法に基づく市町村振興計画(基本構想、基本計画)(以下、振興計画という)が全国的に策定され、各々自治体の特徴を生かしたビジョンづくりが独自に行われている。一般に振興計画の中では住民参加の必要性・重要性が強調されているが、実際には振興計画の中に住民参加を保障する根拠となる法制度がない。振興計画と住民の暮らしという観点からみると、住民の日常的な関心はずっと身近なところにあり、計画策定に住民の意見を吸い上げるためには、細かい単位での地域別計画が必要であると考えられる。

一般に都市と比較した場合、農村の性格を持つ自治体(以下、農村自治体)では住民参加の仕組みづくりの面で遅れをとっているのが現状である⁽¹⁾。しかし、農村地域は、農地という動かすことのできない生産手段に依存しているため長年にわたる定住というライフスタイルを形成する。そして、定住を基本に、集落という自治

単位を作り出し、農村固有の歴史性・伝統性の蓄積をもたらす。集落は個人より家を単位とする地域社会の性格が強く、また、協同的な自治活動や農林業生産活動で主体的な役割を果たす。さらに、個人や組織・集団の社会的、文化的活動を生み出す基礎的な人間関係を規定する。以上のことから、農村地域にはまちづくりにとって必要な基礎的な要件が備わっており、地域別計画への住民参加を実質的に実現させる⁽²⁾可能性を持っていると言える。

地域別計画に関する主な先駆的研究として以下のものがあげられる。まず、小川の研究報告¹⁾では、市町村運営の基本となる振興計画の系譜を辿りながら、地域別計画の位置づけとその役割、また都市計画の地区計画と地域別計画との違いなどを述べている。この研究から、地域別計画での住民意向の反映や住民参加が、計画の役割や効果の点で重要な位置を占めていることがわかる。高見沢の事例研究²⁾では、振興計画における地域別計画と都市計画制度の地区計画を地区レベル計画として同列に位置づけて、一般市街地での地区レベル計画を進める際の問題点を整理している。その問題点のひとつとして、計画策定での住民参加を挙げてはいるが、その問題に対する具体的な分析までは至っていない。牛野の事例的研究³⁾では、住民主体による地域別計画を行う際の行政の関わりについて考察している。

* 宇都宮大学大学院工学研究科 大学院生・工修
** 宇都宮大学工学部建設学科 教授・工博
*** 宇都宮大学工学部建設学科 助教授・工博

Graduate Student, Graduate School of Engineering, Univ. of Utsunomiya, M. Eng.
Prof., Dept. of Architecture, Faculty of Engineering, Univ. of Utsunomiya, Dr. Eng.
Assoc. Prof., Dept. of Architecture, Faculty of Engineering, Univ. of Utsunomiya,
Dr. Eng.

これらの研究は、都市地域を研究対象に絞っており、全国的な規模で考察されたものではない。地域別計画を全国的な規模で考察した梶浦らの研究⁴⁾は、地域別計画の性格と自治体の属性や地区の規模との関連に着目して地域別計画の有効性を明らかにしたものである。この研究は他の既往研究と同じく、都市的自治体を対象にしており、農村的自治体での地域別計画という観点からはアプローチしていない。また、住民参加という観点からの地域別計画の策定手法に関する研究までは至っていない。

以上のように、これらの既往研究では農村的自治体における地域別計画策定を対象にしていない。また、住民参加の重要性は論じているものの、地域別計画での実質的な住民参加にもとづく策定手法の検討という面では不十分である。

筆者らは、以上をふまえて農村的自治体における住民参加の地域別計画の事例研究を行ってきた。自治体とコミュニティとのパートナーシップをもとに住民参加の地域別計画を行っている事例を対象に、住民参加の仕組みと長期間に渡り計画が継続している背景及び要因を明らかにした研究⁵⁾、ワークショップ手法による住民参加の計画・構想づくりが地域アイデンティティ形成に有効であることを明らかにした研究⁶⁾などである。

これらの事例研究から、農村的自治体での住民参加による地域別計画策定の可能性を展望することができた。また、地域別計画策定の規模、内容、そして住民参加などのアンケートの項目選定のもととなる情報を得ることができた。本研究はこれらの研究を発展させるものである。

2. 研究の目的

本研究では農村的自治体における地域別計画策定に関する全国的なアンケート調査および事例調査をもとに、以下の二点の検討を行う。第一に、農村的自治体における地域別計画策定の全国的動向を分析し、農村的自治体における地域別計画の有効性、ならびに計画策定過程での住民参加を実質的なものにするための仕組みについて検討する。第二に、地域別計画を行っている自治体を対象に、地域別計画の策定手法に関する類型分析を行い、類型結果と事例調査の知見をもとにそれぞれの類型ごとに住民参加の推進という観点から策定手法を検討する。以上の分析にもとづいて農村的自治体での地域別計画の有効性を明らかにするとともに、住民参加の地域別計画策定のための手法および、課題についてまとめる。本稿では研究のその1として、第一の点に関して考察するものである。

3. 研究の方法

本研究は図1に示した研究のフローに基づいて行う。具体的な研究方法については該当する章において述べる。

(1) 農村的自治体の抽出

農村的自治体の抽出条件を、①人口10万未満の自治体、かつ②都市計画区域が30%未満の自治体の2点とした。この理由は、以下の通りである。

都市計画法では線引きの基準のひとつとして自治体人口10万以上を設けており、線引きがされている自治体は都市化の傾向が強いとみられる。そこで、まず線引きがされている自治体を除外するため人口10万未満の自治体を抽出する(3013市町村)。しかし、三

図1 研究のフロー

大都市圏ならびに広域都市圏に含まれる自治体は人口10万未満でも線引きがされており、同じく都市化の傾向を有していると考えられる。そこで、更に農村的性格が比較的強い自治体を選定するため、人口10万未満の自治体における都市計画区域の設定状況を把握した。この結果、都市計画区域が30%未満⁽³⁾の自治体(1804市町村)が人口10万未満の自治体の過半数(59.9%)を占めていること、また、その都市計画区域が30%未満の自治体のうち、都市計画区域が全くない自治体が71.3%(1286市町村)を占めていることから、②の条件を設定した。

この2つの条件を満たす1804市町村から無作為に500を選び、さらに予め情報のある市町村⁽⁴⁾をあわせて511を農村的自治体として調査対象とした。

(2) 地域別計画の定義

昭和44年、地方自治法改正により市町村基本構想の策定が法制化された。その後、全国的に振興計画が策定され、計画の前段階の検討素材としての意味を持つ「地区カルテ」、モデル・コミュニティ施策による「モデル地区指定」、などで地区レベルの計画が見られるようになった。このような動向を受けて、自治省は振興計画の地区レベルの計画を地区別計画と定義した⁷⁾。しかし、計画が策定される単位は様々である。特に、農村的自治体では、集落のような細かい単位から自治体の全域を大まかにゾーニングする策定単位まで様々であり、本研究では、その単位をすべて含めたものとして地域を用いた。即ち、自治体の振興計画策定の一環として、あるいは、振興計画と内容の上で関連を持つものとして、地域条件や策定目標に合わせて、集落、小学校区、中学校区、旧市町村、その他Qゾーニング(以下、ゾーニングという)などの地域単位を対象に策定される計画を地域別計画と定義する。

(3) 住民参加の指標

地域別計画策定の過程において、住民参加がどの程度実質的なものになっているのかを評価するために、以下の5点を住民参加の指標として位置づける。①参加が一部住民に限定されない「公開性」、②自主的な参加が行われる「自主性」、③住民要求が計画に反映され

る「応答性」⁽⁶⁾、④計画が実践される「実践性」、⑤一過性でない継続性を備える「継続性」、である。この指標は下記のアンケート調査項目と関連して⁽⁶⁾、地域別計画の策定手法の分析に際して用いる。

(4) アンケート調査項目の選定

アンケート調査項目は上位計画としての振興計画と地域別計画のふたつのレベルで選定した。

まず、振興計画策定過程での住民参加状況について分析するための項目を選定する⁽⁷⁾。分析項目として、①振興計画策定過程での住民意見反映方法、②振興計画策定に関わるまちづくり組織(以下、まちづくり組織という)⁽⁸⁾、③同組織の構成員、④同組織に対する支援体制、⑤計画策定での住民参加に対する住民の認識度、を選定した。

次に、地域別計画策定に関してはその規模、内容および住民参加の3つの観点から項目を挙げた。まず、規模では①策定範囲、②策定区画数、③策定単位、内容では①策定契機、②計画の発意、③策定目標、④策定プロセス、⑤策定分野、⑥振興計画での位置づけ、⑦計画の進捗度、⑧計画の実現度、を選定した。そして、住民参加では①地域別計画策定過程での住民意見反映方法、②地域別計画策定に関わる住民組織(以下、住民組織という)⁽⁹⁾、③同組織に対する支援体制、④住民参加のための支援体制、の4つの項目を選定した。また、地域別計画策定の際に考慮すべき仕組みに関する考察のため、①地域別計画が継続できなかった理由、②地域別計画を行っていない理由、③住民による自主的な地域別計画策定の可能性、④自主的地域別計画を策定する際の解決すべき問題点、⑤自主的地域別計画を策定する際の必要条件、の5つの項目を選定した。

なお、回答方法として、単数、複数回答を採用しており、字数の関係上、設問の分析の際に特徴的な選択肢をとりあげて記述することにした。

4. 地域別計画の策定に関わる仕組み

本章では、地域別計画策定の動向及び振興計画との関連の分析から、地域別計画を策定する際に、どのような仕組みが必要であるかを考察する。

511自治体の企画担当部局を対象に、アンケート調査を行い(1997年10月～11月)、回答を得た401自治体(回収率78.5%)が分析対象である。

(1) 地域別計画の策定状況

①地域別計画の策定有無

現在、地域別計画を行っている自治体(以下、【現在】という)と行っていない自治体の内、過去に行ったことがある自治体(以下、【過去】という)、将来行う予定である自治体(以下、【将来】という)、地域別計画の策定を考えてない自治体(以下、【意思なし】という)、の4つに分けて分析を行う⁽¹⁰⁾。

401自治体の内訳は、【現在】は61、【過去】は16、【将来】は74、そして【意思なし】は250であった。

②自治体の属性⁽¹¹⁾から見た地域別計画の策定状況

第一次産業就業人口率の低い自治体および、第二次産業就業人口率の高い自治体ほど策定率が高い(図2)。それらの自治体は兼業化や混住化の進展による様々な問題を多く持っており、その社会的状況が地域別計画を策定する動機につながり⁽¹²⁾、策定率を高くさせ

自治体の面積 *注:図中の数字は自治体数
図2 自治体属性別に見た地域別計画策定状況

ると考えられる。

また、面積では300km²までは広いほど策定率が高いが、それ以上広くなると策定率は低くなる傾向がある(図2)。

(2) 地域別計画策定の際考慮すべき仕組み

①地域別計画を行っていない自治体の計画策定上の問題(複数回答)

【過去】(16)⁽¹³⁾での「地域別計画が継続できなかった理由」では、「策定された計画を実現するための行財政的な裏付けがない」(5)、「行政と住民との視点の違いを調整するのが困難である」(3)が挙げられている。「地域別計画が行われていない理由」で、【将来】(74)は「地域間の計画を調整し、合意するための仕組みがない」(27)、「策定された計画を実現するための行財政的な裏付けがない」(26)を多くあげている。このことは、行政と住民との意思疎通のための仕組みと計画を実現するための行財政的な仕組みが重要であることを示している。【意思なし】(250)は「既存の事業や政策で充分であり、地域別計画を必要としない」(158)が最も多く、地域別計画の必要性に対する認識が低いことがわかる⁽¹⁴⁾。

②住民による自主的な地域別計画策定の見込み

「住民による自主的な地域別計画策定の可能性」に対する評価は、全体(401)の36.7%(147)が可能としており、その内、「可能であるが取り組みはこれからである」(118)は約8割を占める。地域別計画策定の有無別に見ると、【現在】(61)は30自治体、【将来】(74)は32自治体が可能であると回答している。

「計画を策定する際の解決すべき問題点」(複数回答)では、策定有無に関係なく、「地域別計画の必要性に対する住民の意識の問題」(271)、「策定された計画を実現するための行財政的な問題」(234)、を挙げている。

「計画を策定する際の必要条件」(複数回答)としては、全体的に「住民と行政とのまちづくりに対する相互学習」(224)、「地域リーダーの育成」(192)、そして「住民による自主的なコミュニティ活動の振興」(175)を挙げている。また、策定有無別でも、若干選択順の差があるもののほぼ同様である。

以上のことは、地域別計画策定の際、住民と行政との相互学習及び人材育成のような社会教育的な仕組みが重要であることを示唆しており、その仕組みが地域別計画の必要性に関する住民意識を啓発するとともに、住民と行政との意思疎通を促進することができると考えられる。更に、以上のことが住民側の行政に対する一方的な要望ではない、実現性の高い計画提案を生み、計画を実現するための行財政的な問題を解決する糸口になると考えられる。

(3) 振興計画と地域別計画との関連

上位計画である振興計画における地域別計画の位置関係は、地域別計画の全般的な性格を決める重要な要素である。そこで、振興計画での地域別計画の位置づけや住民参加から見た振興計画と地域別計画との関連性の分析を行う。

①と②は【過去】と【現在】を合わせた76自治体(1自治体は回答不明)を分析対象にしており、③は401自治体を分析対象とする。

①振興計画での地域別計画の位置づけ

「振興計画の部門別計画の並びとして盛り込まれている」(49)が最も多く、「振興計画策定の内部資料としてまとめられ、公表されていない」は7自治体である。また、「振興計画とは独立して策定する」は18自治体である。【過去】と【現在】でも同様の傾向であり、全体的に7割以上が振興計画の中に位置づけられる。

②地域別計画の策定目標(複数回答)

「策定目標」では、「地域の個性を重視した振興計画をつくるため」(53)、「振興計画に基づく事業を円滑に行うため」(33)の順に多く挙がる。振興計画での位置づけと関連させてみると、地域別計画が振興計画の中に位置づけられている自治体(49)は「地域の個性を重視した振興計画をつくるため」(39)を最も多く策定目標とする反面、振興計画とは独立して策定する自治体(18)は「まちづくりに住民の参加をしやすくするため」(9)をはじめ、住民参加の推進や振興計画の内容、運営に関するものをほぼ同じ割合で策定目標とする⁽¹⁵⁾。

振興計画を策定する際、計画策定過程に住民を参加させる手法として地域別計画を位置づける自治体は全体的に少ない中、振興計画と独立させて地域別計画を位置づける自治体に多く見られる。

③振興計画における住民参加

地域別計画策定に必要と考えられる住民参加の手法を検討する手がかりのひとつとして、振興計画策定での住民参加の形態を「計画策定過程での住民意見反映方法」、「まちづくり組織」、「計画策定での住民参加に対する住民の認識度」の3つの観点から分析を行う。

「計画策定過程での住民意見反映方法」(複数回答)をみると、地域別計画の策定有無に関係なく、401自治体のうち、「審議会」⁽¹⁶⁾(282)、「一般住民アンケート」(279)の順に多く採用している。また、住民が直接参加できる「地域別懇談会」⁽¹⁷⁾(151)は【現在】と【過去】が【将来】、【意思なし】に比べ多く採用される。

「まちづくり組織」は全体では133自治体を持つ。また、【現在】(29)、「【過去】(8)ともに約5割を占め、【将来】、【意思なし】に比べ、組織を持つ割合が高い。「組織の構成員」(複数回答)をみると、「まちづくりに関心を持っている一般住民」(99)、「町内会・自治会などの住民組織から推薦された代表者」(50)が多く、専門家や行政職員の割合は低い。【過去】(8)では、「まちづくりに関心を持っている一般住民」の参加が7自治体で最も多く、「住民の代表者」、「行政の職員」の参加は全くない。また、「専門家」が参加しているのは1自治

体のみであった。「組織に対する行政側の支援」は「組織運営・活動費の助成」(66)、「県及び市町村の計画や仕組みに対する情報の提供」(52)が多く、「住民と行政との相互学習への支援」が43自治体であるものの、人材育成のための生涯学習の支援やまちづくりのアドバイスのための専門家の派遣などは全般的に少ない。このような傾向は【過去】で最も強く現れ、組織での行政職員の参加が全くないことなどからも、地域別計画が継続できなかった回答理由の一つである「行政と住民との視点の違い」を裏付けている。

「振興計画策定での住民参加に対する住民の認識度」では地域別計画の策定有無に関係なく、「関心はあるが、行政に対して一方的な要望にとどまる」(263)が最も多く、住民の要望を計画に反映させる方法が大きな課題になっていると言える。

5. 策定プロセスのタイプ別に見た地域別計画の特徴

この章では、地域別計画策定での住民参加を端的に示す「策定プロセス」に着目し、そのプロセスの各タイプ別に地域別計画の性格を分析することで、地域別計画の特徴を考察する。なお、分析対象は【現在】と【過去】を合わせた76自治体(1自治体は回答不明)である。

(1) 住民関与の程度から見た策定プロセスのタイプ

地域別計画の「策定プロセス」を住民関与の程度から、以下の4つをアンケートの選択肢としてタイプ化した。

- ①行政の支援を受けながら住民が計画案を出し、住民が計画を取りまとめる(以下、【住民主導】という)
- ②行政の支援を受けながら住民が計画案を出し、行政が計画を取りまとめる(以下、【住民素案・行政計画】という)
- ③住民の意見を取り入れながら行政が計画案を出し、計画を取りまとめる(以下、【住民意見・行政計画】という)⁽¹⁸⁾
- ④行政が全般的に計画案を出し、計画を取りまとめる(以下、【行政主導】という)⁽¹⁹⁾

「策定プロセス」の内訳を見ると、76自治体の内、【住民主導】は13自治体、【住民素案・行政計画】は17自治体、【住民意見・行政計画】は31、そして【行政主導】は15自治体である。

策定プロセスと自治体の属性との関連では、人口増減率が低い、第一次産業就業人口率が高い、第三次産業就業人口率の低い、即ち、農村的性格が強い自治体ほど【住民素案・行政計画】を選好する傾向が見られる。また、相関はややゆるいが【住民主導】でも同じ傾向が見られた(図3)。

なお、住民による自主的な地域別計画策定の可能性に対する評価では、【住民主導】が最も可能性が高く、【行政主導】が最も可能性が低いという明確な傾向を示す(表1)。行政の住民参加に対する理解の仕方によって、住民参加の地域別計画のあり方が変わってくると考えられる。

(2) 地域別計画の性格と策定プロセスとの関連

策定プロセスにおける4つのタイプを地域別計画の規模、内容、住民参加の3つの面と関連させて分析する。

①地域別計画の策定規模

「策定範囲」では、「自治体全域においてそれぞれ策定するもの」(47)が最も多く、この全域を策定範囲にする自治体での「策定区画数」を見ると、5以下の自治体(24)と6以上の自治体(23)に分けられ

図3 自治体属性別に見た策定プロセス

表1 策定プロセス別に見た自主的地域別計画の可能性評価

	A	B	C	D	E	F	G
住民主導(13)	7	2	1	1	0	0	2
住民素案・行政計画(17)	7	5	2	1	0	1	1
住民意見・行政計画(31)	5	9	14	2	1	0	0
行政主導(15)	0	0	14	1	0	0	0

A:可能であり、それに向けた取り組みを行っている
B:可能であるが、具体的な取り組みはこれからである
C:かなり困難であるが、努力すべきである
D:ほとんど不可能である
E:その他 F:わからない G:不明

*注:表中の数字は自治体数

る⁽²⁰⁾。また、農村の性格が強い自治体ほど、区画数を6以上に細かく分ける傾向が見られる(図4)。

「策定単位」では、「旧市町村」や大まかな区分の「ゾーニング」によるものと、最も細かい区分である「集落」や「小学校区」を単位にするものに、ほぼ二分されている。「策定区画数」との関連では、5以下の自治体では旧市町村やゾーニングを、6以上は集落を策定単位とする割合が高い(図5)。また、人口規模が小さく第一次産業就業人口率の高い、即ち農村の性格が強い自治体で「集落」を策定単位とする傾向がある(図6)。

策定プロセスとの関連では、住民主導の性格が強いほど「集落」を策定単位に、区画数を6以上にする傾向がある(図7)。

②地域別計画の策定内容

「策定契機」(複数回答)では、「地域全般にわたる活性化」(58)、「過疎化による地域の衰退」(46)の順に回答数が多い。「住民のコミュニティ運動」が策定契機になった自治体は住民からの発意が多く、その他の契機では行政側からの発意が圧倒的に多い。このことから、地域別計画策定は主に行政側の動機にもとづいて行われていることがわかる。

「策定目標」は、策定単位との関連を見ると、ゾーニングや旧市町村によるものは、殆どが振興計画に地域の特性を反映することに主眼をおいているのに対して、集落では、様々な目標を持っていることがわかる(表2)。とりわけ、ゾーニングや旧市町村に比べて集落では住民の意見を振興計画および地域別計画に反映することを目標としたものが多いものと考えられる。また、策定プロセスが住民主導の性格が強いほど住民参加の推進を計画の策定目標とする自治体の割合が高い(表2)。

第一次産業就業人口率

第二次産業就業人口率

図4 自治体の属性別に見た区画数

図5 策定区画数別に見た策定単位

自治体人口

第一次産業就業人口率

第二次産業就業人口率

図6 自治体の属性別に見た策定単位

策定単位

策定区画数

第二次産業就業人口率

図7 策定プロセス別に見た策定単位と策定区画数

「策定分野」は「振興計画」のほぼ全ての分野を含む総合的なものが41自治体で過半を占め、「幾つかの特定分野に限定したもの」は28自治体にとどまっている。

「計画の進捗度」では、全体的に「計画策定は終了し、事業化の段階」が37自治体で最も多かった。しかし、計画が事業化段階まで進捗しているにもかかわらず、「計画の実現度」は一般に低く、その理由として、策定された計画自体が実現性に欠けていること、または計画を実現するための財政的な問題があることが考えられる。

策定プロセスとの関連では、【住民主導】、【行政主導】、【住民意見・行政計画】、そして【住民素案・行政計画】の順に実現度が高くなる(図9)。このことは、計画の策定主体が住民、または行政のどちらかにも偏らず、住民が積極的に参加し、行政も策定過程に積極的に関わってくる相互協力的で相補的な策定プロセスが計画の実現度を高くすると考えられる。

「振興計画での位置づけ」では、【住民主導】では独立して策定する自治体の割合が最も高い反面、他のタイプは約2/3が部門別計画の並びとして位置づけられている(図8)。また、振興計画とコミュニティとの中間的役割を担うまちづくり組織との関連では、【住民素案・行政計画】(17)が組織を最も多く持っており(12)、【住民主導】(13)では5市町村にすぎない。同組織に対する支援体制との関連では、【住民主導】は「県および市町村の計画や仕組みに関する情報の提供」の支援が少ない。また、組織の構成員との関連では【住民主導】は行政職員や学識経験者が全く参加していない(表3)。

以上のように、【住民主導】においては、「まちづくり組織」が殆どなく、その組織内での行政職員の参加がないこと、そして振興計画とは独立していることが、上位計画である振興計画との連携を弱め、計画の実践度を低くする原因のひとつになると考えられる。

③地域別計画策定での住民参加

「地域別計画策定過程での住民意見反映方法」として、「地域別懇談会」(49)、「一般住民へのアンケート」(37)の順で多く採用している。策定プロセスとの関連では、全般的に「地域別懇談会」を多く採用しており、その他の方法では、住民主導の性格が強いほど直接的な参加方法を採用する傾向が見られる(表4)。これは、地域別計画での住民参加の位置づけが住民意見を聴取するための参加から計画を策定するための直接的な参加へと変化したためと考えられる。

また、策定区画数では区画数が多いほど「ワークショップ」を採用する傾向が見られる(表4)。これは、区画数が多い自治体には、集落を策定単位にする農村的性格が強い自治体が多く、住民の直接的参加がしやすくなることと関連があると考えられる。

「住民組織」は30自治体が持っており、策定プロセスとの関連で、住民主導の性格が強い自治体ほど組織のある割合が高い傾向が見られる(図10)。また、組織に対する支援との関連では、【住民主導】は「住民と行政との相互学習」、「人材育成のための生涯学習的支援」、そして「まちづくりに関するアドバイスをする専門家の派遣」の支援が最も多く行われている。しかし、「県および市町村の計画や仕組みに関する情報の提供」の支援は殆どなく、逆に、【住民素案・行政計画】、【住民意見・行政計画】では最も多く行われている(表5)。また、「住民主体の地域別計画にするための支援体制」でも同様の傾向が見られた。このことは上記での【住民主導】の上位計画との連携の弱さに関連していると考えられる。

6. 実質的な住民参加の面から見た地域別計画策定の仕組み

本章では、上記の分析から明らかになった点を策定プロセスのタイプ別に分けて、タイプごとに住民参加がどの程度実質的なものになっているのかを考察する。そのために、住民参加の指標を用いて分析を行う。

(1) 住民主導

このタイプは、自治体全域を集落単位で細かく分けて策定する傾向が強く、地域別懇談会やワークショップを用いた直接的で公開性ある住民参加が可能である。他のタイプに比べ、地域別計画策定に関わる住民組織をもつ自治体の割合が高いことに示されるように、住民が自主的に参加できる仕組みを多く持っている。この組織に対しては、住民と行政との相互学習や人材育成、そして専門家派遣という支援が行われ、参加に対する住民の意識を高揚している。住民

表2 策定単位と策定プロセス別に見た策定目標(複数回答)

	全体	A	B	C	D	E	F
集落	25	12	15	10	14	12	0
小学校区	12	6	8	6	1	5	0
中学校区	1	1	1	0	0	0	0
ゾーニング	22	6	19	10	4	5	2
旧市町村	16	8	10	2	3	2	0
住民主導	13	1	6	9	9	5	0
住民素案・行政計画	17	9	11	9	9	8	0
住民意見・行政計画	31	13	26	10	4	10	1
行政主導	15	10	10	0	0	1	1
合計	76	33	53	28	22	24	2

A: 振興計画に基づく事業を円滑に行うため
B: 地域の個性を重視した振興計画をつくるため
C: まちづくりに住民参加をしやすくするため
D: 住民主体のまちづくり活動を支援する指針とするため
E: 行政と住民との意思疎通ができる関係づくりのため
F: その他

*注: 表中の数字は自治体数

表3 策定プロセス別に見たまちづくり組織のメンバー構成(複数回答)

	全体	A	B	C	D	E
住民主導	5	4	3	0	0	0
住民素案・行政計画	12	6	9	4	4	0
住民意見・行政計画	18	5	13	4	1	3
行政主導	2	1	2	0	0	1

A: 町内会・自治会などの住民組織から推薦された代表者
B: まちづくりに関心を持っている一般住民
C: 専門知識を持っている学識経験者
D: 行政から派遣された職員
E: その他

*注: 表中の数字は自治体数

参加の応答性の面に関しても、住民が計画素案を出し取りまとめるという住民の要求が直接計画に反映される仕組みになっている。

一方、集落単位での計画を自治体レベルに吸い上げるには、集落と自治体とは計画スケールが大きく異なり、その中間レベルで集落間の意見を調整する仕組みが必要な場合もあると考えられる。

また、住民組織への上位計画に関する情報の提供が殆どないことや、まちづくり組織が殆どなく、その組織での行政職員の参加がないことが、上位計画との連携を弱め、策定された計画の内容が住民の一方的な要望に止まり、実践性が低い計画になるおそれがあると言える。策定された計画の実践度が他のタイプに比べ最も低いことから以上のような問題が裏付けられる。また、【過去】で計画が継続できなかった理由からわかるように、計画の実践性は計画の継続

性と深く関わりがあり、このタイプは住民と行政との相互協力で相補的な仕組みづくりと上位計画との連携が計画を継続させるための重要な課題になる。

(2) 住民素案・行政計画

まちづくり組織のある割合が最も多く、組織の構成も他のタイプに比べ行政職員や専門家を含む割合が高い。住民組織も5割で該当する。この組織に対して、県および市町村の計画や仕組みに関する情報の提供、組織運営・活動費の助成、相互学習の支援が多く行われている。地域別計画における住民参加のための支援についても同様である。また、このタイプの約8割が地域別計画を振興計画の中に位置づけている。以上のように、上位計画との連携、情報の提供、更に住民と行政が相互学習や協力できる仕組みになっており、住民の要望が行政側に対する一方的な要望に止まらず、実践性の高い計画を出すことができる。そして、行政が財政的な状況を考慮し、住民の素案をまとめることで一層実践的な計画が策定されやすい。計画の実践度を見ても、他のタイプに比べ最も高いことがわかる。行政による最終的な調整が計画の継続性を向上させていることが読みとれる。

一方、このタイプは策定目標が様々であり、それに応じて策定単位や策定範囲も多様である。また、審議会、地域別懇談会、地域代表者会議を用いて住民の意見を反映する仕組みをもち、策定単位が広い場合、公開性のある住民参加が難しくなると考えられる。自主性の面では、住民が自主的に参加できる組織の存在や組織の支援体制、組織の構成員に関する分析より、参加に対する住民の意識を高める仕組みが備わっていると考えられる。応答性の面では、住民側の計画素案を行政がまとめる段階での住民側の検討が必要となる。

(3) 住民意見・行政計画

このタイプは地域別計画を行っている自治体が最も多く取り入れている策定プロセスである。住民が直接計画策定に参加する仕組みではなく、ゾーニングや旧市町村の広い単位での地域別懇談会や一般住民へのアンケートを用いて、住民の意見を聞くという仕組みを取っている。公開性ある住民参加が難しいと言える。計画策定に関わる住民組織のある割合も約3割にとどまり、住民参加のための支援も過半数は特に行っていない。このことから、住民の自主性ある参加を可能にさせる配慮に欠けているといえる。その帰結として、応答性に関しても住民の意見が計画に反映されにくくなる。策定目標では、住民参加に関連するものの割合は低く、住民参加に対する積極性に欠けている。計画の実践度は【住民素案・行政計画】に次いで高いが、これは行政が財政的な面を考慮しながら、住民の意見を取り入れることによって実践性の高い計画が策定されるためと考えられる。また、計画の実践度が高いことが計画を継続させる大きな要因になると考えられる。しかし、このタイプは計画への住民意見反映の程度が弱く、実質的な住民参加の地域別計画を継続させるという面からは継続性が欠けていると言える。

(4) 行政主導

このタイプは、策定目標を見ると、住民参加よりも地域性を重視し、事業の円滑化を図るために地域別計画を行うという性格が強い。住民意見反映方法として地域別懇談会や一般住民へのアンケートを採用しているが、該当率は5割を越えない。旧市町村やゾーニングのような広い単位で計画を策定する傾向があり、公開性ある住

表4 策定プロセスと区画数別に見た住民意見反映方法(複数回答)

	全体	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o
5以下	24	13	3	5	6	1	0	5	6	2	12	0	1	3	0	0
6以上	23	11	3	3	7	3	0	4	3	1	9	1	0	10	2	1
合計	47	24	6	8	13	4	0	9	9	3	21	1	1	13	2	1
住民主導	13	7	1	2	6	1	0	2	3	1	6	0	0	7	3	0
住民素案・行政計画	17	11	4	5	10	1	0	13	6	2	7	1	0	4	0	0
住民意見・行政計画	31	24	6	10	12	5	1	12	4	5	17	2	2	7	0	0
行政主導	15	7	2	3	1	1	0	3	1	0	7	0	0	0	0	3
合計	76	49	13	20	29	8	1	30	14	8	37	3	2	18	3	3

a. 懇談会(地区、集落など地域別) b. 懇談会(産業団体の代表者)
c. 懇談会(地域団体の代表者) d. 地域代表者会議(区長、町会長)
e. シンポジウム(一般住民) f. シンポジウム(特定住民)
g. 審議会 h. 専門部会(専門家などの参加)
i. 提言、意見、作文の募集 j. 一般住民へのアンケート
k. 特定住民へのアンケート l. 貴市町村出身者へのアンケート
m. ワークショップ n. その他
o. 特に採用しない

*注:表中の数字は自治体数

図10 策定プロセス別に見た地域別計画に関わる住民組織の有無

表5 策定プロセス別に見た住民組織の支援体制(複数回答)

	全体	A	B	C	D	E	F
住民主導	9	4	4	4	1	3	2
住民素案・行政計画	9	4	2	2	6	6	1
住民意見・行政計画	10	5	3	2	7	5	0
行政主導	2	0	0	0	1	1	1

A:相互学習(住民と行政)への支援
B:人材育成のための生涯学習的な支援
C:まちづくりに関するアドバイスをするための専門家を派遣する
D:県および市町村の計画や仕組みに関する情報を提供する
E:組織運営・活動費を助成する
F:特に支援は行っていない

*注:表中の数字は自治体数

民参加が難しいと言える。このタイプの約9割では地域別計画を振興計画の中に位置づけている。住民による自主的な地域別計画の可能性はないと行政当局が判断しており、住民組織もほとんどみられない。計画での住民参加のための支援も約9割が特に行っていない。これらのことから、住民参加の自主性や応答性において問題があると言える。実践性の面では、行政が行財政的な面を考慮しながら計画素案を出しまとめる仕組みを取っているにも関わらず計画の実践度が低い。それは、計画案に対する住民の理解が欠けていることや住民と行政との相互協力的な仕組みがないことにその原因があると考えられる。以上のことから、このタイプは住民参加に基づく地域別計画を継続させる仕組みが不在であるといえる。

7. 結論

本研究は農村的自治体での地域別計画の有効性と計画策定過程での住民参加を実質的なものにするための仕組みについて考察したもので、本編の分析から明らかになった点を、以下にまとめる。

第一に、農村的自治体での地域別計画の有効性について考察する。農村的自治体の中で兼業化や混住化が進展している自治体、即ち農村的性格が弱い自治体において地域別計画が策定される割合が高い傾向にある。しかし、住民参加の面からみると、地域別計画を策定している農村的性格が強い自治体の方が上記の自治体に比べ、住民参加の形態が実質性を有していると評価できる。具体的には、

農村的性格が強い自治体ほど、住民主導の性格が強い策定プロセスを採用しており、住民参加の推進という目標のもとに、集落を単位として策定する手法を採用する傾向がある。ここに、農村的自治体における地域別計画の有効性を見出すことができる。

第二に、計画策定過程での住民参加を実質的なものにするための仕組みについて、住民参加の5つの指標を用いて考察する。

まず、公開性は、一部住民に限定されない参加の方法として、地域別懇談会や一般住民へのアンケートが多く採用されている。しかし、直接的で公開性ある住民参加にするためには、集落のような狭い単位での懇談会やワークショップなどの方法が必要である。

自主性では、住民組織や参加に対する住民の意識を高揚するための住民と行政との相互学習、人材育成そして専門家の派遣などの仕組みが自主的な参加を可能にさせる。

次に、応答性は実践性と密接な関連がある。地域別計画の策定過程で応答性を強調しすぎると計画が実現性の低いものになりがちで、実践性が低くなるおそれがある。また、実現性の高い計画でも策定された計画を実践する際の地域住民の理解や協力が欠けている場合も実践性が低くなる。これらは、上位計画と地域別計画との連携や住民と行政との意思疎通が欠けていることにその原因がある。

最後に、継続性は、計画に住民意見を反映させながらいかに実践性を高めるかによって、計画の継続性が評価されるといえる。即ち、計画の策定過程で住民と行政が各々の役割を明確にしながら、相互協力的で相補的な関係を創出することが重要であろう。

以上より、住民参加に基づく地域別計画の策定は住民と行政との相互作用によって生まれるものであり、その手法も様々であると考えられる。即ち、住民側からの調査を突き合わせた手法別の詳細な仕組みの考察が必要であり、この点は次編において考察する。

謝辞。末尾ながらアンケート調査にご協力いただいた自治体の関係者の方々に感謝申し上げます。

補注

- (1) 都市では地区計画制度やまちづくり協定を用いて、世田谷区、神戸市、三鷹市、などで住民参加が盛んに行われている。また、住民参加の必要性が強調された市町村マスタープランの創設により、都市計画での住民参加の仕組みづくりが全国的に行われている。それに比べ、農村では、住民参加の土台になる法制度がなく、住民参加の仕組みづくりに関する事例が少ないことから、都市に比べ、住民参加の仕組みづくりの面で遅れをとっていると考えられる。
- (2) 「住民参加を実質的に実現させる」ということは、アメリカの社会学者シェリー・アーンスタイン (Sherry Arnstein) の「住民参加のはしご」という参加の3段階、①参加とは言えない段階 (Manipulation, Therapy)、②参加に対して申し訳程度の努力をする段階 (Informing, Consultation, Placation)、③住民の力が生かせる段階 (Partnership, Delegated Power, CitizenControl) の中で、③の段階に近い住民参加を行うということと考えられる。即ち、住民と行政が計画の決定権を共有し、さらに住民が行政から計画策定の権限を委任される。最終的には住民による計画策定が行われる段階を示す。
- (3) この条件の設定にあたっては、参考文献4)で都市的自治体の抽出条件の一つとして、都市計画区域30%以上を指標としていることも参考にした。
- (4) 事前に情報を持っている自治体であり、その情報を加えることにより、研究目的を達成することに寄与すると考えられ、調査対象に含めた。
- (5) 「提案の採否・結果にいたる経緯」などの「説明性・説明責任」については、住民要求が計画に反映される「応答性」に含まれており、策定プロセス、計画策定過程での住民意見反映方法、計画策定に関わる住民組織などの項目から分析できる。
- (6) 住民参加の5指標はアンケートの項目と以下のように関連する。なお、住民意見反映方法の項目は振興計画と地域別計画、組織の有無と組織に対する支援の項目はまちづくり組織と住民組織の両方のことを指す。
 - ①「公開性」：住民意見反映方法、策定単位、策定区画数、策定範囲、

策定プロセス

- ②「自主性」：組織有無、組織に対する支援体制、住民参加に対する支援体制、策定契機と発意、策定プロセス、自主的地域別計画の可能性、問題点、必要条件
 - ③「応答性」：住民意見反映方法、組織に対する支援体制、策定プロセス、策定単位、組織の構成員
 - ④「実践性」：進捗度、実践度、住民参加に対する支援体制、組織に対する支援体制、振興計画での位置づけ、策定プロセス
 - ⑤「継続性」：組織有無、まちづくり組織の構成員、進捗度、実践度、振興計画での位置づけ
- (7) 本研究は市町村振興計画における地域別計画に関する研究であり、地域別計画の上位計画である市町村振興計画とは密接な関連があると考えられる。即ち、地域別計画での実質的な住民参加の様態を明らかにするためには、地域別計画策定での分析だけではなく、市町村振興計画策定での住民参加の取り組みも重要であると考えられる。
- (8) 住民主体のまちづくりを行う際に、コミュニティレベルでの既存組織(自治会、婦人会など)以外の、市町村振興計画に対する提案とコミュニティの要望を振興計画へ反映させることを目的とする組織である。
- (9) 地域別計画の策定にかかわる住民代表者からなる組織のことをいう。主に、計画の検討や発案、計画の作成、学習活動、などを行う。
- (10) 地域別計画を行っていない自治体の内、【過去】と【将来】を分けて論述する理由は【過去】での地域別計画の策定の経験や計画が継続できなかった理由などを考察することで、【現在】の自治体には地域別計画を継続させるための重要な情報になり、また、【将来】の自治体には地域別計画を策定する際の考慮すべき仕組みに関する情報を与えてくれると考えられるからである。
- (11) 自治体の属性として、①人口規模、②人口増減率、③人口密度、④面積、⑤産業別就業人口率、⑥地域指定、を用いた。
- (12) 兼業化(兼業率が平均90%以上)や混住化の進展による既存コミュニティの崩壊、都市的な生活様式への変化、そして地域の連帯感の喪失などの問題を持っている自治体であり、そのような社会状況が地域別計画を策定する動機につながっていると考えられる。
- (13) () の中の数字は該当選択肢を回答した自治体の数を表す(自治体数)。以下、同様である。
- (14) 地域別計画を必要としない158自治体の現在のコミュニティに対する問題点として、過疎化によるコミュニティの沈滞(92)、住民意向を計画に反映させる体制づくりの必要性(74)、等が挙げられており、地域の活性化や計画での住民参加のための仕組みづくりが必要であると考えられる。
- (15) 「行政と住民との意思疎通ができる関係づくりのため」(8)、「地域の個性を重視した振興計画をつくるため」(8)、「住民主体のまちづくり活動を支援する指針とするため」(7)、「振興計画に基づく事業を円滑に行うため」(7)、を策定目標にしている。
- (16) 地域、産業団体代表者、行政担当者、専門家、などが参加し、提案された計画や事業に対して検討・審議を行う。
- (17) 地区、集落などの地域別に地域住民が直接参加し、意見を出したり、計画の提案、検討を行う。
- (18) 【住民意見・行政計画】は計画素案の作成段階で住民を含めた策定委員会、地域別協議会、地域別懇談会、ワークショップなどを用いて計画案を住民と行政が協議、検討して計画策定を行う。
- (19) 【行政主導】は計画素案の作成段階で全住民アンケート、一部アンケート、ヒアリング(地域別懇談会)、広報誌などを用いて行政が住民の意見を収集・周知して計画策定を行う。
- (20) 策定区画数は5以下と6以上~10未満に該当が集中しており、5以下と6以上で自治体数がほぼ半々の分布になる。さらに、区画数が5以下の自治体では旧市町村やソーニングのような大まかな単位で計画を策定する割合が高い反面、6以上になると集落を策定単位にする割合が圧倒的に高くなる明確な傾向が見られる。以上のことから、地域別計画の特徴を規模の面から分析する一つの基準として策定区画数を「5以下」と「6以上」に分けて分析を行う。

参考文献

- 1) 小川善次郎(1986)：市町村計画の系譜と現況、都市計画 139、pp.18-23
- 2) 高見沢邦郎(1986)：市町村総合計画と都市基本計画における「地区の計画」、都市計画 139、pp.44-52
- 3) 牛野政(1980)：住民主体による地域づくり計画 - 神戸市乗水区神出町の事例 -、計画行政 4、pp.76-80
- 4) 梶浦恒男、牧野純子(1990)：自治体の総合計画における地区レベル計画の立案状況並びに効用に関する研究、都市計画論文集 25、pp.511-516
- 5) 三橋伸夫、金俊豪(1997)：自治体のコミュニティにおけるまちづくりパートナーシップ - 福岡県上中町・大島羽における事例 -、都市計画論文集 32、pp.235-240
- 6) 金俊豪、藤本信義、三橋伸夫(19996)：山村集落のアイデンティティ形成におけるワークショップの影響に関する考察 - 栃木県栗山村の事例 -、都市計画論文集 31、pp.151-156
- 7) 市町村自治研究会(1982)：市町村計画資料集

(1998年7月9日原稿受理、1999年7月12日採用決定)