

Title	住民はなぜまちづくりに参加するのか：行政が担うべき役割の考察
Sub Title	
Author	越村, 円香(Koshimura, Madoka)
Publisher	慶應義塾大学湘南藤沢学会
Publication year	2015
Jtitle	日本政治外交研究 No.8 (2015.) ,p.57- 94
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應義塾大学日本政治外交研究会
Genre	Technical Report
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=KO92001005-00000008-0057

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

住民はなぜまちづくりに参加するのか

―行政が担うべき役割の考察―

総合政策学部四年 越村円香

はじめに

- 一、ドイツにおける住民の直接参加
- 二、日本における住民の直接参加
- 三、行政が住民と直接協働をする事例
おわりに

はじめに―研究背景とその意義

二〇〇九（平成二一）年民主党政権下で議論された「新しい公共」や、二〇一五年に自民政権が示した「地域再生方針」からも明らかであるように、近年、政治や社会に対してNPOや住民の主體的活動を求める政策が示されている。

その背景には議会制民主主義を補完するものとして、直接民主主義的な多様な参加の手法に注目が集まっていることがあげられる^一。そのなかで政府、市民社会、市場の三部門による多様な主体による問題解決を行うことが今後必要とされているのではないか。公共政策の決定・実施においても、同様に市民組織と連携を図ることが必要になっていると考えられる^二。

ここで求められている参加とは投票行動ではなく、本来行政が担っていた公共の分野に対する積極的な参加を指していると推察される。しかし個人や市場の役割が注目される一方で、投票行動以外の手法で参加をしているひとの割合は決して高いとはいえない^三。

参加をしない理由としては、時間がない、現状に不満がない、自分と生活の関連性が見いだせないなどといった理由があげられる^四。では既に参加をしている人々はなぜ参加をしているのだろうか。前述の通り、住民の自主性のみによる参加の比率が低いことから、住民の参加を促進するような制度や契機が必要とされると考えられる。そこで本稿では個々人の生活の基盤である、まちづくりを対象として、住民が参加をするために必要な要因はなにかを検証する。

社会の変化に伴って、どう生活空間を整備するのか、ということは国の検討課題にもなっている。二〇〇一年に国土交通大臣が「国際化・情報化・高齢化・人口減少など二一世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」という諮問を社会資本審議会に行った。それを受けて、同審議会では今後は住民参加型まちづくりが必要であることを示した。そのうえで、住民が参加するという考え方が地域に根付き、魅力的なまちづくりが全国で自律的・継続的に展開されるための方策の審議が行われた^五。

審議会での議論を経て、「次世代参加型まちづくりに向けてとりまとめ」が発表された。横並び、画一的なまちづくりから個性的で魅力的な

まちづくりの推進と地域住民などの発意と選択によるまちづくりが必要であることが明示された。

今後のまちづくりにおいては住民の参加のみならず、多様な主体がまちづくりに携わることが求められている。次世代参加型のまちづくりの枠組みとして、NPO・住民・企業などに参加の機会を解放すること、参加主体間の相互関係の多様性を確保すること、公平な参加の機会の確保と参加手続きやルールの明確化を行うこと、参加の枠組みを時代の変化にあわせてつくりかえる柔軟性が必要とされること、が指摘された。

参加型のまちづくりを推進するうえで、全国で共通する課題が存在するだろう。他方で、審議会の報告書ではまちづくりの具体的な方策は地域の主体性に委ねられることが基本であると明記されている。つまり、今後まちづくりは全国一律の基準によって推進すべき点と各地域の独自性に委ねるべき点の双方の視点から模索すべき点ということだ^六。

住民がまちづくりに参加するべきだということはすでに指摘されているが、それによって行政と住民にとってどのような利点があるのか。行政にとっては意思決定に際して住民のニーズを把握することができるほか、住民との協働をすすめることにより行政の負担軽減を目指すことができる^七。また住民にとっては参加を通して生活のさらなる改善を図ることができるのではないか。

このように住民参加は行政と住民の双方にとって必要なものだと考えられる。すでに、いくつかの自治体で住民参加によるまちづくりが実施

されているが、具体的にはどのような手法が実践されているのかをまず検討する。協議会の組織(二〇%)、ワークショップ等の開催(二〇%)、委員会に委員として住民が参加する(一五%)が各自治体で多く用いられている手法である。現在は、行政がなんらかの形の会議を設置し、住民が参加する手法が一般的に用いられていることがわかる^八。

しかしこれらの手法にも課題はあり、実施している自治体から以下の問題点が指摘された。住民の意識にかんするもの(一三%)、行政の問題(二%)、人的資源や参加者の固定化にかんするもの(一九%)、合意形成にかんするもの(八%)、市民参加のまちづくりにおける体制の不備等にかんするもの(一二%)、その他市民活動の活動拠点の不足や専門知識のない人への対応の難しさなど(四一%)、財源の問題(五%)があげられている^九。

アンケート結果から、行政の問題・体制の不備・活動拠点の不足は行政がどのように住民の参加に対応するべきかを検討することが必要であり、参加者の固定化・合意形成にかんする課題・専門知識のないひとへの対応は住民が参加する手法を再検討するべきだと考えられる。これらの視点から手法を再考することで住民参加における課題の解決を図ることができるのではないか。また人的資源や住民の意識にかんすることは、参加するための促進材料を検討することが必要だと考える。

ここで述べられているアンケートから明らかになる課題は、必ずしも全自治体で共通しているとはいえず、各自治体で異なる課題をかかえて

住民はなぜまちづくりに参加するのか

—行政が担うべき役割の考察—

総合政策学部四年 越村円香

はじめに

- 一、ドイツにおける住民の直接参加
- 二、日本における住民の直接参加
- 三、行政が住民と直接協働をする事例
おわりに

はじめに—研究背景とその意義

二〇〇九（平成二一）年民主党政権下で議論された「新しい公共」や、二〇一五年に自民政権が示した「地域再生方針」からも明らかであるように、近年、政治や社会に対してNPOや住民の主體的活動を求める政策が示されている。

その背景には議会制民主主義を補完するものとして、直接民主主義的な多様な参加の手法に注目が集まっていることがあげられる^一。そのなかで政府、市民社会、市場の三部門による多様な主体による問題解決を行うことが今後必要とされているのではないか。公共政策の決定・実施においても、同様に市民組織と連携を図ることが必要になっていると考えられる^二。

ここで求められている参加とは投票行動ではなく、本来行政が担っていた公共の分野に対する積極的な参加を指していると推察される。しかし個人や市場の役割が注目される一方で、投票行動以外の手法で参加をしているひとの割合は決して高いとはいえない^三。

参加をしない理由としては、時間がない、現状に不満がない、自分と生活の関連性が見いだせないなどといった理由があげられる^四。では既に参加をしている人々はなぜ参加をしているのだろうか。前述の通り、住民の自主性のみによる参加の比率が低いことから、住民の参加を促進するような制度や契機が必要とされると考えられる。そこで本稿では個々人の生活の基盤である、まちづくりを対象として、住民が参加をするために必要な要因はなにかを検証する。

社会の変化に伴って、どう生活空間を整備するのか、ということは国の検討課題にもなっている。二〇〇一年に国土交通大臣が「国際化・情報化・高齢化・人口減少など二一世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」という諮問を社会資本審議会に行った。それを受けて、同審議会では今後は住民参加型まちづくりが必要であることを示した。そのうえで、住民が参加するという考え方が地域に根付き、魅力的なまちづくりが全国で自律的・継続的に展開されるための方策の審議が行われた^五。

審議会での議論を経て、「次世代参加型まちづくりに向けてとりまとめ」が発表された。横並び、画一的なまちづくりから個性的で魅力的な

まちづくりの推進と地域住民などの発意と選択によるまちづくりが必要であることが明示された。

今後のまちづくりにおいては住民の参加のみならず、多様な主体がまちづくりに携わることが求められている。次世代参加型のまちづくりの枠組みとして、NPO・住民・企業などに参加の機会を解放すること、参加主体間の相互関係の多様性を確保すること、公平な参加の機会の確保と参加手続きやルールの明確化を行うこと、参加の枠組みを時代の変化にあわせてつくりかえる柔軟性が必要とされること、が指摘された。

参加型のまちづくりを推進するうえで、全国で共通する課題が存在するだろう。他方で、審議会の報告書ではまちづくりの具体的な方策は地域の主体性に委ねられることが基本であると明記されている。つまり、今後まちづくりは全国一律の基準によって推進すべき点と各地域の独自性に委ねるべき点の双方の視点から模索すべき点ということだ^六。

住民がまちづくりに参加するべきだということはすでに指摘されているが、それによって行政と住民にとってどのような利点があるのか。行政にとっては意思決定に際して住民のニーズを把握することができるほか、住民との協働をすすめることにより行政の負担軽減を目指すことができる^七。また住民にとっては参加を通して生活のさらなる改善を図ることができるのではないか。

このように住民参加は行政と住民の双方にとって必要なものだと考えられる。すでに、いくつかの自治体で住民参加によるまちづくりが実施

されているが、具体的にはどのような手法が実践されているのかをまず検討する。協議会の組織(二〇%)、ワークショップ等の開催(二〇%)、委員会に委員として住民が参加する(一五%)が各自治体で多く用いられている手法である。現在は、行政がなんらかの形の会議を設置し、住民が参加する手法が一般的に用いられていることがわかる^八。

しかしこれらの手法にも課題はあり、実施している自治体から以下の問題点が指摘された。住民の意識にかんするもの(一三%)、行政の問題(二%)、人的資源や参加者の固定化にかんするもの(一九%)、合意形成にかんするもの(八%)、市民参加のまちづくりにおける体制の不備等にかんするもの(一二%)、その他市民活動の活動拠点の不足や専門知識のない人への対応の難しさなど(四一%)、財源の問題(五%)があげられている^九。

アンケート結果から、行政の問題・体制の不備・活動拠点の不足は行政がどのように住民の参加に対応するべきかを検討することが必要であり、参加者の固定化・合意形成にかんする課題・専門知識のないひとへの対応は住民が参加する手法を再検討するべきだと考えられる。これらの視点から手法を再考することで住民参加における課題の解決を図ることができるのではないか。また人的資源や住民の意識にかんすることは、参加するための促進材料を検討することが必要だと考える。

ここで述べられているアンケートから明らかになる課題は、必ずしも全自治体で共通しているとはいえず、各自治体で異なる課題をかかえて

いることが推察される。しかし、今後まちづくりにおいて、住民参加を円滑に行なうためには、ここで明らかにした課題を検討したうえで、住民がなぜ、どのように参加をするのかということ明らかにするべきだと考えた。

これまで述べてきたように、近年政府の指針などで住民参加型のまちづくりは模索されている一方で、その手法には課題が散見される。住民がどのようにまちづくりに参加するのか、という課題はアメリカやイギリスをはじめとして海外でも同様に検討され、様々な手法が実践されてきた^{一〇}。そのなかでも、ドイツでは都市計画の手續きにも住民参加のシステムが取り入れられているほか、独自の手法を用いて住民参加を促進している^{一一}。ドイツにおける住民参加は日本ではしばしばモデルケースとして取り上げられていることから、まずドイツにおける住民参加がどのように実施されているのかを検証する。

本稿の構成は次の通りである。第一章ではドイツにおける住民参加の歴史的・社会的背景を述べる。参加をめぐる制度や取り組みの変遷を明らかにし、どのように住民参加が実施されているかを検証する。これを検証することで、日本における住民参加を分析するために必要な要素を明らかにする。第二章では日本ではなぜ参加が求められるようになったのか、現在どのような手法が用いられているのかを明らかにする。現状の制度が成り立っている背景と課題を明示することで、今後日本で行うべき住民参加がどのような手法なのかを示す。第三章では長野県小布施

町の事例から行政は具体的にどのような役割を担っているのかを明らかにする。第一章、第二章を踏まえて、小布施町における住民参加を分析し、今後その他の自治体でも住民参加を促進するために必要な取り組みを明らかにする。

一、ドイツにおける住民の直接参加

ドイツでは各州、各自治体の条例で市民発案、市民評決という手法によつて、住民がその地域の決定に携わることができる権利が明記されている。これらの手法だけでなく、法律で明文化されていない、住民の自主的な市民活動による参加手法も実践されている。これらの手法はどのように実践されているのかを検証することで、住民参加が成立している要因を分析する。

ドイツでの住民参加の手法のうち、すでに条例で明記されている手法は日本でも類似の取り組みがなされている。他方で、中間団体を通した住民参加の手法はドイツ独自の手法だと考える。

日本では行政と住民の二者間の協働は行われているが、中間団体を含めた協働はまだ活発に行われていない。近年NPOや住民団体が増加し、前述の通り日本政府の方針としてもこれらの団体を活動主体のひとつとして注目している。本章では、中間団体を通した参加を分析の軸とし、行政の協働がどのように実施されているのかを取り上げる。

団体の事例としてベルリンのハイナースドーフにある施設を事例とす

いることが推察される。しかし、今後まちづくりにおいて、住民参加を円滑に行なうためには、ここで明らかにした課題を検討したうえで、住民がなぜ、どのように参加をするのかということ明らかにするべきだと考えた。

これまで述べてきたように、近年政府の指針などで住民参加型のまちづくりは模索されている一方で、その手法には課題が散見される。住民がどのようにまちづくりに参加するのか、という課題はアメリカやイギリスをはじめとして海外でも同様に検討され、様々な手法が実践されてきた^{一〇}。そのなかでも、ドイツでは都市計画の手續きにも住民参加のシステムが取り入れられているほか、独自の手法を用いて住民参加を促進している^{一一}。ドイツにおける住民参加は日本ではしばしばモデルケースとして取り上げられていることから、まずドイツにおける住民参加がどのように実施されているのかを検証する。

本稿の構成は次の通りである。第一章ではドイツにおける住民参加の歴史的・社会的背景を述べる。参加をめぐる制度や取り組みの変遷を明らかにし、どのように住民参加が実施されているかを検証する。これを検証することで、日本における住民参加を分析するために必要な要素を明らかにする。第二章では日本ではなぜ参加が求められるようになったのか、現在どのような手法が用いられているのかを明らかにする。現状の制度が成り立っている背景と課題を明示することで、今後日本で行うべき住民参加がどのような手法なのかを示す。第三章では長野県小布施

町の事例から行政は具体的にどのような役割を担っているのかを明らかにする。第一章、第二章を踏まえて、小布施町における住民参加を分析し、今後その他の自治体でも住民参加を促進するために必要な取り組みを明らかにする。

一、ドイツにおける住民の直接参加

ドイツでは各州、各自治体の条例で市民発案、市民評決という手法によつて、住民がその地域の決定に携わることができる権利が明記されている。これらの手法だけでなく、法律で明文化されていない、住民の自立的な市民活動による参加手法も実践されている。これらの手法はどのように実践されているのかを検証することで、住民参加が成立している要因を分析する。

ドイツでの住民参加の手法のうち、すでに条例で明記されている手法は日本でも類似の取り組みがなされている。他方で、中間団体を通した住民参加の手法はドイツ独自の手法だと考える。

日本では行政と住民の二者間の協働は行われているが、中間団体を含めた協働はまだ活発に行われていない。近年NPOや住民団体が増加し、前述の通り日本政府の方針としてもこれらの団体を活動主体のひとつとして注目している。本章では、中間団体を通した参加を分析の軸とし、行政の協働がどのように実施されているのかを取り上げる。

団体の事例としてベルリンのハイナースドーフにある施設を事例とす

住民はなぜまちづくりに参加するのか

—行政が担うべき役割の考察—

総合政策学部四年 越村円香

はじめに

- 一、ドイツにおける住民の直接参加
- 二、日本における住民の直接参加
- 三、行政が住民と直接協働をする事例
おわりに

はじめに—研究背景とその意義

二〇〇九（平成二一）年民主党政権下で議論された「新しい公共」や、二〇一五年に自民政権が示した「地域再生方針」からも明らかであるように、近年、政治や社会に対してNPOや住民の主體的活動を求める政策が示されている。

その背景には議会制民主主義を補完するものとして、直接民主主義的な多様な参加の手法に注目が集まっていることがあげられる^一。そのなかで政府、市民社会、市場の三部門による多様な主体による問題解決を行うことが今後必要とされているのではないか。公共政策の決定・実施においても、同様に市民組織と連携を図ることが必要になっていると考えられる^二。

ここで求められている参加とは投票行動ではなく、本来行政が担っていた公共の分野に対する積極的な参加を指していると推察される。しかし個人や市場の役割が注目される一方で、投票行動以外の手法で参加をしているひとの割合は決して高いとはいえない^三。

参加をしない理由としては、時間がない、現状に不満がない、自分と生活の関連性が見いだせないなどといった理由があげられる^四。では既に参加をしている人々はなぜ参加をしているのだろうか。前述の通り、住民の自主性のみによる参加の比率が低いことから、住民の参加を促進するような制度や契機が必要とされると考えられる。そこで本稿では個々人の生活の基盤である、まちづくりを対象として、住民が参加をするために必要な要因はなにかを検証する。

社会の変化に伴って、どう生活空間を整備するのか、ということは国の検討課題にもなっている。二〇〇一年に国土交通大臣が「国際化・情報化・高齢化・人口減少など二一世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」という諮問を社会資本審議会に行った。それを受けて、同審議会では今後は住民参加型まちづくりが必要であることを示した。そのうえで、住民が参加するという考え方が地域に根付き、魅力的なまちづくりが全国で自律的・継続的に展開されるための方策の審議が行われた^五。

審議会での議論を経て、「次世代参加型まちづくりに向けてとりまとめ」が発表された。横並び、画一的なまちづくりから個性的で魅力的な

まちづくりの推進と地域住民などの発意と選択によるまちづくりが必要であることが明示された。

今後のまちづくりにおいては住民の参加のみならず、多様な主体がまちづくりに携わることが求められている。次世代参加型のまちづくりの枠組みとして、NPO・住民・企業などに参加の機会を解放すること、参加主体間の相互関係の多様性を確保すること、公平な参加の機会の確保と参加手続きやルールの明確化を行うこと、参加の枠組みを時代の変化にあわせてつくりかえる柔軟性が必要とされること、が指摘された。

参加型のまちづくりを推進するうえで、全国で共通する課題が存在するだろう。他方で、審議会の報告書ではまちづくりの具体的な方策は地域の主体性に委ねられることが基本であると明記されている。つまり、今後まちづくりは全国一律の基準によって推進すべき点と各地域の独自性に委ねるべき点の双方の視点から模索すべき点ということだ^六。

住民がまちづくりに参加するべきだということはすでに指摘されているが、それによって行政と住民にとってどのような利点があるのか。行政にとっては意思決定に際して住民のニーズを把握することができるほか、住民との協働をすすめることにより行政の負担軽減を目指すことができる^七。また住民にとっては参加を通して生活のさらなる改善を図ることができるのではないか。

このように住民参加は行政と住民の双方にとって必要なものだと考えられる。すでに、いくつかの自治体で住民参加によるまちづくりが実施

されているが、具体的にはどのような手法が実践されているのかをまず検討する。協議会の組織(二〇%)、ワークショップ等の開催(二〇%)、委員会に委員として住民が参加する(一五%)が各自治体で多く用いられている手法である。現在は、行政がなんらかの形の会議を設置し、住民が参加する手法が一般的に用いられていることがわかる^八。

しかしこれらの手法にも課題はあり、実施している自治体から以下の問題点が指摘された。住民の意識にかんするもの(一三%)、行政の問題(二%)、人的資源や参加者の固定化にかんするもの(一九%)、合意形成にかんするもの(八%)、市民参加のまちづくりにおける体制の不備等にかんするもの(一二%)、その他市民活動の活動拠点の不足や専門知識のない人への対応の難しさなど(四一%)、財源の問題(五%)があげられている^九。

アンケート結果から、行政の問題・体制の不備・活動拠点の不足は行政がどのように住民の参加に対応するべきかを検討することが必要であり、参加者の固定化・合意形成にかんする課題・専門知識のないひとへの対応は住民が参加する手法を再検討するべきだと考えられる。これらの視点から手法を再考することで住民参加における課題の解決を図ることができるのではないか。また人的資源や住民の意識にかんすることは、参加するための促進材料を検討することが必要だと考える。

ここで述べられているアンケートから明らかになる課題は、必ずしも全自治体で共通しているとはいえず、各自治体で異なる課題をかかえて

住民はなぜまちづくりに参加するのか

—行政が担うべき役割の考察—

総合政策学部四年 越村円香

はじめに

- 一、ドイツにおける住民の直接参加
- 二、日本における住民の直接参加
- 三、行政が住民と直接協働をする事例
おわりに

はじめに—研究背景とその意義

二〇〇九（平成二一）年民主党政権下で議論された「新しい公共」や、二〇一五年に自民政権が示した「地域再生方針」からも明らかであるように、近年、政治や社会に対してNPOや住民の主體的活動を求める政策が示されている。

その背景には議会制民主主義を補完するものとして、直接民主主義的な多様な参加の手法に注目が集まっていることがあげられる^一。そのなかで政府、市民社会、市場の三部門による多様な主体による問題解決を行うことが今後必要とされているのではないか。公共政策の決定・実施においても、同様に市民組織と連携を図ることが必要になっていると考えられる^二。

ここで求められている参加とは投票行動ではなく、本来行政が担っていた公共の分野に対する積極的な参加を指していると推察される。しかし個人や市場の役割が注目される一方で、投票行動以外の手法で参加をしているひとの割合は決して高いとはいえない^三。

参加をしない理由としては、時間がない、現状に不満がない、自分と生活の関連性が見いだせないなどといった理由があげられる^四。では既に参加をしている人々はなぜ参加をしているのだろうか。前述の通り、住民の自主性のみによる参加の比率が低いことから、住民の参加を促進するような制度や契機が必要とされると考えられる。そこで本稿では個々人の生活の基盤である、まちづくりを対象として、住民が参加をするために必要な要因はなにかを検証する。

社会の変化に伴って、どう生活空間を整備するのか、ということは国の検討課題にもなっている。二〇〇一年に国土交通大臣が「国際化・情報化・高齢化・人口減少など二一世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」という諮問を社会資本審議会に行った。それを受けて、同審議会では今後は住民参加型まちづくりが必要であることを示した。そのうえで、住民が参加するという考え方が地域に根付き、魅力的なまちづくりが全国で自律的・継続的に展開されるための方策の審議が行われた^五。

審議会での議論を経て、「次世代参加型まちづくりに向けてとりまとめ」が発表された。横並び、画一的なまちづくりから個性的で魅力的な

まちづくりの推進と地域住民などの発意と選択によるまちづくりが必要であることが明示された。

今後のまちづくりにおいては住民の参加のみならず、多様な主体がまちづくりに携わることが求められている。次世代参加型のまちづくりの枠組みとして、NPO・住民・企業などに参加の機会を解放すること、参加主体間の相互関係の多様性を確保すること、公平な参加の機会の確保と参加手続きやルールの明確化を行うこと、参加の枠組みを時代の変化にあわせてつくりかえる柔軟性が必要とされること、が指摘された。

参加型のまちづくりを推進するうえで、全国で共通する課題が存在するだろう。他方で、審議会の報告書ではまちづくりの具体的な方策は地域の主体性に委ねられることが基本であると明記されている。つまり、今後まちづくりは全国一律の基準によって推進すべき点と各地域の独自性に委ねるべき点の双方の視点から模索すべき点ということだ^六。

住民がまちづくりに参加するべきだということはすでに指摘されているが、それによって行政と住民にとってどのような利点があるのか。行政にとっては意思決定に際して住民のニーズを把握することができるほか、住民との協働をすすめることにより行政の負担軽減を目指すことができる^七。また住民にとっては参加を通して生活のさらなる改善を図ることができるのではないか。

このように住民参加は行政と住民の双方にとって必要なものだと考えられる。すでに、いくつかの自治体で住民参加によるまちづくりが実施

されているが、具体的にはどのような手法が実践されているのかをまず検討する。協議会の組織(二〇%)、ワークショップ等の開催(二〇%)、委員会に委員として住民が参加する(一五%)が各自治体で多く用いられている手法である。現在は、行政がなんらかの形の会議を設置し、住民が参加する手法が一般的に用いられていることがわかる^八。

しかしこれらの手法にも課題はあり、実施している自治体から以下の問題点が指摘された。住民の意識にかんするもの(一三%)、行政の問題(二%)、人的資源や参加者の固定化にかんするもの(一九%)、合意形成にかんするもの(八%)、市民参加のまちづくりにおける体制の不備等にかんするもの(一二%)、その他市民活動の活動拠点の不足や専門知識のない人への対応の難しさなど(四一%)、財源の問題(五%)があげられている^九。

アンケート結果から、行政の問題・体制の不備・活動拠点の不足は行政がどのように住民の参加に対応するべきかを検討することが必要であり、参加者の固定化・合意形成にかんする課題・専門知識のないひとへの対応は住民が参加する手法を再検討するべきだと考えられる。これらの視点から手法を再考することで住民参加における課題の解決を図ることができるのではないか。また人的資源や住民の意識にかんすることは、参加するための促進材料を検討することが必要だと考える。

ここで述べられているアンケートから明らかになる課題は、必ずしも全自治体で共通しているとはいえず、各自治体で異なる課題をかかえて

いることが推察される。しかし、今後まちづくりにおいて、住民参加を円滑に行なうためには、ここで明らかにした課題を検討したうえで、住民がなぜ、どのように参加をするのかということ明らかにするべきだと考えた。

これまで述べてきたように、近年政府の指針などで住民参加型のまちづくりは模索されている一方で、その手法には課題が散見される。住民がどのようにまちづくりに参加するのか、という課題はアメリカやイギリスをはじめとして海外でも同様に検討され、様々な手法が実践されてきた^{一〇}。そのなかでも、ドイツでは都市計画の手續きにも住民参加のシステムが取り入れられているほか、独自の手法を用いて住民参加を促進している^{一一}。ドイツにおける住民参加は日本ではしばしばモデルケースとして取り上げられていることから、まずドイツにおける住民参加がどのように実施されているのかを検証する。

本稿の構成は次の通りである。第一章ではドイツにおける住民参加の歴史的・社会的背景を述べる。参加をめぐる制度や取り組みの変遷を明らかにし、どのように住民参加が実施されているかを検証する。これを検証することで、日本における住民参加を分析するために必要な要素を明らかにする。第二章では日本ではなぜ参加が求められるようになったのか、現在どのような手法が用いられているのかを明らかにする。現状の制度が成り立っている背景と課題を明示することで、今後日本で行うべき住民参加がどのような手法なのかを示す。第三章では長野県小布施

町の事例から行政は具体的にどのような役割を担っているのかを明らかにする。第一章、第二章を踏まえて、小布施町における住民参加を分析し、今後その他の自治体でも住民参加を促進するために必要な取り組みを明らかにする。

一、ドイツにおける住民の直接参加

ドイツでは各州、各自治体の条例で市民発案、市民評決という手法によつて、住民がその地域の決定に携わることができる権利が明記されている。これらの手法だけでなく、法律で明文化されていない、住民の自立的な市民活動による参加手法も実践されている。これらの手法はどのように実践されているのかを検証することで、住民参加が成立している要因を分析する。

ドイツでの住民参加の手法のうち、すでに条例で明記されている手法は日本でも類似の取り組みがなされている。他方で、中間団体を通した住民参加の手法はドイツ独自の手法だと考える。

日本では行政と住民の二者間の協働は行われているが、中間団体を含めた協働はまだ活発に行われていない。近年NPOや住民団体が増加し、前述の通り日本政府の方針としてもこれらの団体を活動主体のひとつとして注目している。本章では、中間団体を通した参加を分析の軸とし、行政の協働がどのように実施されているのかを取り上げる。

団体の事例としてベルリンのハイナーストーフにある施設を事例とす

いることが推察される。しかし、今後まちづくりにおいて、住民参加を円滑に行なうためには、ここで明らかにした課題を検討したうえで、住民がなぜ、どのように参加をするのかということ明らかにするべきだと考えた。

これまで述べてきたように、近年政府の指針などで住民参加型のまちづくりは模索されている一方で、その手法には課題が散見される。住民がどのようにまちづくりに参加するのか、という課題はアメリカやイギリスをはじめとして海外でも同様に検討され、様々な手法が実践されてきた^{一〇}。そのなかでも、ドイツでは都市計画の手續きにも住民参加のシステムが取り入れられているほか、独自の手法を用いて住民参加を促進している^{一一}。ドイツにおける住民参加は日本ではしばしばモデルケースとして取り上げられていることから、まずドイツにおける住民参加がどのように実施されているのかを検証する。

本稿の構成は次の通りである。第一章ではドイツにおける住民参加の歴史的・社会的背景を述べる。参加をめぐる制度や取り組みの変遷を明らかにし、どのように住民参加が実施されているかを検証する。これを検証することで、日本における住民参加を分析するために必要な要素を明らかにする。第二章では日本ではなぜ参加が求められるようになったのか、現在どのような手法が用いられているのかを明らかにする。現状の制度が成り立っている背景と課題を明示することで、今後日本で行うべき住民参加がどのような手法なのかを示す。第三章では長野県小布施

町の事例から行政は具体的にどのような役割を担っているのかを明らかにする。第一章、第二章を踏まえて、小布施町における住民参加を分析し、今後その他の自治体でも住民参加を促進するために必要な取り組みを明らかにする。

一、ドイツにおける住民の直接参加

ドイツでは各州、各自治体の条例で市民発案、市民評決という手法によつて、住民がその地域の決定に携わることができる権利が明記されている。これらの手法だけでなく、法律で明文化されていない、住民の自主的な市民活動による参加手法も実践されている。これらの手法はどのように実践されているのかを検証することで、住民参加が成立している要因を分析する。

ドイツでの住民参加の手法のうち、すでに条例で明記されている手法は日本でも類似の取り組みがなされている。他方で、中間団体を通した住民参加の手法はドイツ独自の手法だと考える。

日本では行政と住民の二者間の協働は行われているが、中間団体を含めた協働はまだ活発に行われていない。近年NPOや住民団体が増加し、前述の通り日本政府の方針としてもこれらの団体を活動主体のひとつとして注目している。本章では、中間団体を通した参加を分析の軸とし、行政の協働がどのように実施されているのかを取り上げる。

団体の事例としてベルリンのハイナーストーフにある施設を事例とす

る^{三〇}。この施設は市民活動やレジャー・スポーツを行う団体に分類される登記団体である。地域における課題解決を目的として設立された経緯があり、組織形態としては歴史的な背景をもつ団体の形を模している。ドイツ独自の住民参加の手法を用いつつ、住民の必要性に応じて設立した組織であることから、検討するに適している事例だと考えられる。

(1) 参加をめぐる社会の変遷

住民がまちづくりに参加をするという文化は歴史的に構築されたものであり、その原点は一九世紀に出現した市民層を担い手とする社会モデルにある^{三一}。

一九世紀における住民参加は市民層を中心とし、社会福祉領域が中心であった^{三二}。この時代に見られる参加の形態は、無給の公務員として市民が地域の自治に参加する名誉職 (Ehrenamt) や団体 (Verein)、実践的な活動を行う民間福祉団体 (Freie Wohlfahrtsverbände)、職業団体、市民から委託された資金を運用して公的活動を行う財団 (Stiftung) の組織があげられ^{三五}、団体と呼ばれるボランティアな協会は現在も存続する参加形態のひとつである。これらは自発的に都市ごと、地域ごとにつくられ広まったほか、全国で団体を結成してネットワークを構築する傾向が強かった^{三六}。

住民の自発的な活動によってできた団体は、市民層の文化・余暇活動の組織化だけでなく、公益的な性格や目標をもつ活動を盛んに行った。

加えて政治的な機能も併せ持ち、地域の統合を図るうえで重要な役割を果たした^{三七}。都市レベルでは地域社会全体が繁栄することを目標に、各々が個別利益を捨て、連帯し、公共の福祉を追求するべきだという前提があつた。この前提に立つて、多種多様な団体が組織され、都市の社会問題の解決を目指す社会改良運動と総称される運動を担った^{三八}。

これらが機能していた要因は二点述べることができる。まず、都市の規模が小さかったことだ。当時の都市の規模は現在と比較して小さく、市民層に属している人口自体も少数だったことから、参加をすることによって社会関係資本の蓄積を可能にするような環境であつたことがあげられる^{三九}。また地域内の決定事項にかんする参加を広く認めたこと、住民の参加意欲を喚起し、行政の領域においても個々人が主体的、積極的に活動する社会を目指した。国家として市民層の参加を保護する政策をとっていたことが参加を促進した一因だったと考えられる。

当時のドイツには統一的な地方自治制度は存在していなかったが、市民層は都市における自治権を認められており、各都市が独自裁量で政策を決定することが可能であつた^{四〇}。地域の意思決定を行う場として、町村総会 (Gemeinderversammlung) があり、全国の三分の一のラント (Land) で設置されていた^{四一}。町村総会とは市民が直接参加し、政策などの決定に意見を反映するための会議である。この会議を契機として、行政の決定に住民が介入することが一般的になり、住民が参加することもまた普及した。

る^{三〇}。この施設は市民活動やレジャー・スポーツを行う団体に分類される登記団体である。地域における課題解決を目的として設立された経緯があり、組織形態としては歴史的な背景をもつ団体の形を模している。ドイツ独自の住民参加の手法を用いつつ、住民の必要性に応じて設立した組織であることから、検討するに適している事例だと考えられる。

(1) 参加をめぐる社会の変遷

住民がまちづくりに参加をするという文化は歴史的に構築されたものであり、その原点は一九世紀に出現した市民層を担い手とする社会モデルにある^{三一}。

一九世紀における住民参加は市民層を中心とし、社会福祉領域が中心であった^{三二}。この時代に見られる参加の形態は、無給の公務員として市民が地域の自治に参加する名誉職 (Ehrenamt) や団体 (Verein)、実践的な活動を行う民間福祉団体 (Freie Wohlfahrtsverbände)、職業団体、市民から委託された資金を運用して公的活動を行う財団 (Stiftung) の組織があげられ^{三五}、団体と呼ばれるボランティアな協会は現在も存続する参加形態のひとつである。これらは自発的に都市ごと、地域ごとにつくられ広まったほか、全国で団体を結成してネットワークを構築する傾向が強かった^{三六}。

住民の自発的な活動によってできた団体は、市民層の文化・余暇活動の組織化だけでなく、公益的な性格や目標をもつ活動を盛んに行った。

加えて政治的な機能も併せ持ち、地域の統合を図るうえで重要な役割を果たした^{三七}。都市レベルでは地域社会全体が繁栄することを目標に、各々が個別利益を捨て、連帯し、公共の福祉を追求するべきだという前提があつた。この前提に立つて、多種多様な団体が組織され、都市の社会問題の解決を目指す社会改良運動と総称される運動を担った^{三八}。

これらが機能していた要因は二点述べることができる。まず、都市の規模が小さかったことだ。当時の都市の規模は現在と比較して小さく、市民層に属している人口自体も少数だったことから、参加をすることによって社会関係資本の蓄積を可能にするような環境であつたことがあげられる^{三九}。また地域内の決定事項にかんする参加を広く認めたこと、住民の参加意欲を喚起し、行政の領域においても個々人が主体的、積極的に活動する社会を目指した。国家として市民層の参加を保護する政策をとっていたことが参加を促進した一因だったと考えられる。

当時のドイツには統一的な地方自治制度は存在していなかったが、市民層は都市における自治権を認められており、各都市が独自裁量で政策を決定することが可能であつた^{四〇}。地域の意思決定を行う場として、町村総会 (Gemeinderversammlung) があり、全国の三分の一のラント (Land) で設置されていた^{四一}。町村総会とは市民が直接参加し、政策などの決定に意見を反映するための会議である。この会議を契機として、行政の決定に住民が介入することが一般的になり、住民が参加することもまた普及した。

その後、第一次世界大戦を経て、まちづくりに参加する担い手が多様化し、参加という行為自体が政治性を帯びるようになった。しかし、ナチス時代になるとナチス政権の理念にそぐわない中間組織は強制的に解散されるか、ナチ団体への強制的な同質化を強いられた^{三三}。

戦後はナチス時代の反省を踏まえて民主主義的な制度設計が行われた。一九六〇年までは、住民の自由な参加は認められず、法律や条例に明記された手法のみによって参加が認められていた。

一九六〇年頃から、社会的不平等、権威主義的な社会構造、人種主義、南北問題といった戦後社会の様々な問題を批判する活動が若者の間で行われ、学生運動などの社会運動が活発化した。これらの運動は既存の政治勢力から独立した草の根民主主義的な運動であり、有志の人々による組織が主導した活動である^{三四}。これを機に制度にとられない住民主体の参加のあり方が出現し一九七〇年以降新しい社会運動として発展した^{三五}。

これまでとは異なる、住民主体の活動が普及したことは、社会問題に對して意見を表明し、政府や行政と交渉することの可能性を明らかにした。社会問題の解決を目指して参加するという行為は、意見を表明するにとどまらず、個々人が主体的に政府や行政に具体案を提示し、働きかけを行う場であると認識されるようになった^{三六}。

一九八〇年以降になると同様の目的を持った組織同士が相互にネットワークを形成し、公的機関と連携するようになった^{三七}。背景には政治的

な抗議の行動様式が日常化したこと、連携をすることでその組織自体に安定した地位を確立しようと模索したことがあげられる。

同時期に東欧諸国の平和市民革命の影響を受けて、西ドイツでも市民の直接行動や市民社会の概念に再び注目が集まった^{三八}。東欧諸国や旧東ドイツ地域で導入されていた、住民の参加による円卓会議の普及がその一例である。この会議の本来の役割は、行政組織の補助である。しかし革命や統一運動などの政治的混乱によって行政や議会が本来の決定機能を果たすことが難しくなったため、政治決定を行う場が失われた。そのため、円卓会議での決定が地域の政治決定として機能するようになり、住民主体による決定が地域運営において重要視されるようになった。東西ドイツ統一後も円卓会議の機能は地域レベルで受け継がれ^{三九}、西ドイツでも同様にその手法を改変しつつ取り入れられた。これらのことから、旧東ドイツにおける住民主体の決定手法が有効であるということが西ドイツでも再認識されたことの証左だろう^{四〇}。

以上のことから、住民の参加の歴史は一九世紀に遡り、住民の主体的な活動によって地域社会を形成することを目的に発展してきたことが明らかである。これらの参加は住民が活動するだけでなく、社会のなかで認知、受容されていたことが、ドイツにおける参加の文化を形成し、継続する契機となったと考えられる。住民参加を規定する制度はどのように変遷してきたのかを明らかにするために、まちづくりにおける住民参加に焦点をあて、その制度の変遷を検証する。

ドイツ帝国の成立後、道路建設の課題に対応するために都市計画法が制定された。都市計画にかんする法律では、住民の参加の必要性が早期から示されている。一八七五年のプロシア建築法で、市民に対する計画案の縦覧と意見提出が制度化された^{三〇}。ここから、地域生活の課題を行政と住民の相互協力によって解決する必要性を国家が認識していたことが看取される。

法律に住民参加の必要性を明示することによって、住民の参加を受け入れる体制を各自治体が整えることが求められた。行政が住民参加を受け入れる体制を整えていた場合、住民自身も参加の必要性を自覚することができる。また手法が明示されることで、住民はどのような手法で行政への働きかけを行うことができるのかを認知し、参加する契機が増えると考えられる。これらの二つの要因は住民の参加を促進する要因になっていたのではないか。

一九六〇年代に都市問題や環境問題が注目され、市民イニシアチブ運動が盛んに行われたこと^{三二}を期に住民が都市計画に参加する規定(Beteiligung)が徐々に各州の地方自治法に記されるようになった^{三三}。連邦建築法第二十九条に市町村は、都市計画の早い段階で市民参加を実施するよう義務づけが行われた。一九六〇年には計画案の縦覧と意見の提出が、一九七六年には計画早期からそれらを実施することが規定され、住民参加の制度が確立した^{三四}。上述のように、住民参加の手法は法律に示されたが、どのような手法を用いて実現し活用するのかは各自治体に

委任された。国家が一律に具体的な手法を定めなかったことによって、後述する様々な住民参加の手法が自由に実践されてきたと考えられる。

ドイツ政府は、法律で住民参加を規定しただけではなく、住民と行政の協働を実践するための都市再生プログラムも実施した。この都市再生プログラムは、オランダのティルブルク市で提唱された考え方をもとに設計された新制御モデル(Das Neue Steuerung Modell)である。これは、イギリスで導入されていたニューパブリックマネジメントの手法を独自に発展させたもので、住民の自治意識など社会的要素を加味した行政改革手法である。このモデルをドイツの各自治体で活用することを目指し、一九九三年に政府が導入計画を提示した^{三四}。行政サービスの質の向上と自治体経営の効率化を図ることを目的としていたが、このモデルでは、多様化する社会に十分に対応することができなかった。

背景には十六州すべてで市民請求・市民決定の制度が実施されるようになったことがあげられる^{三五}。市民が政策決定にかかわることが明文化されたことにより、市民の影響力が増加し、行政サービスや計画プロジェクトに対する市民満足度を重視することが必要とされた。これらの状況に対応するために、新たに市民自治体構想が考案された^{三六}。

それは、市民の主體的な参画・協働による自治体運営を目指す構想で、市民が自治体の課題解決や決定過程に参加することを求めるものである^{三七}。行政は市民を協働作業者としての市民・参加者ととらえて、市民・政治・行政の三者が対等な関係性で協力し自治を行うことを目的とした。

前述の通り、行政の決定に対する住民の影響力も増大したため、住民が意思決定にかかわることによって課題を解決する必要があった。加えて、政治不信や伝統的な紐帯の機能不全などが問題となったことから、新しい統合を図る必要性があった^{三八}。この構想は住民の意見を反映し、行政の課題を解決するだけでなく、失われつつあるコミュニティの再生を目指していたといえる。

東西ドイツ統一後は既存のコミュニティの問題だけでなく、地域格差の問題が顕著になった。一九九〇年の東西ドイツ統一後、地域再生と自立した地域運営を行うための社会都市プログラム (Soziale Stadt) が実施された^{三九}。東側の地域と西側の地域の経済的格差の大きさや地域の衰退が国家としての社会問題になっていたため、コミュニティの再生を通して持続可能性のある地域をつくりだすことがこのプログラムの目的であった。指定された地域では、それぞれの課題に即したプロジェクトが立案され、行政、民間団体、民間企業、住民の協働によって市街地再生が行われている^{四〇}。多岐にわたる分野の問題を解決し、都市の再生を行うことは、行政のみでは難しいことから多様な主体の協働によって実施されていることがわかる。

都市のあり方が議論され、都市再生を目的としたプログラムも多く実施される過程で、今後市民はどのような役割を担うべきか、という点も議論された。

一九九六年にキリスト教民主・社会同盟・自由民主党がボランテア

に関する合同質問を行ったことをきっかけに、シュレーダー政権にて「市民活動の将来」調査委員会が組織され、二〇〇二年六月に報告書が提出された^{四一}。報告書では、「市民参加」とは自発的で物質的な利益の獲得を直接的に目指すのではなく、公共の福祉を志向し、公的空間において行われる協働作業だと定義された。

この報告書では行政の役割にかんしても言及された。行政の役割とは、市民の視点から政策を立案することであり、市民が行政と対等な立場にたつて協働を行うための情報提供を行うことだ、と指摘された^{四二}。

ドイツでは以前からまちづくりに対する住民参加は推進され、実践されていたことが明らかである。加えて、住民のみならず、中間団体や企業といったその他の主体と行政との協働によって地域の問題の解決を目指していたことも明らかになった。それぞれの主体が対等な立場にたつて、協働を実現するためには、行政が情報を公開し、参加主体のそれぞれの役割を明確にすることが必要なのではないか。

(2) 住民が直接参加する手法

住民が参加する手法は多岐にわたると考えられるが、行政と住民の関係から分類した場合、住民が直接参加する手法として行政と住民の直接の関係に依るものと、なんらかの組織を通じて参加をするものに分けられる。

本節では具体的な手法や自治体の事例から、行政と住民の協働の手法

とは具体的にどのような手法が用いられているのかを明らかにする。また、ドイツでは多様な主体による協働を求めていたことから、中間組織を通じた住民参加における手法もあわせて検討する。以上ふたつの事例から、それぞれの主体がどのような役割を担ったうえで参加が行われているのかを明らかにすることができると考える。

現在のドイツにおける団体の位置付けは、市民活動やレジャー・スポーツを中心とした団体 (Vereine) と社会福祉の仕事を中心に行う団体 (Wohlfahrtsverbände) にわけられる。そのなかで民法の規定にのっとりて登記手続きを行った団体は、登記団体 (eingetragener Verein)^{四三} として活動を行っている。地域でスポーツや余暇活動を行うことができ、住民にとって身近な組織であるだけではなく、公共サービスの一部をも担う生活インフラの役割も担っている。背景には地域福祉と生活保障など、住民の行政に対する要求の増大がある。行政が住民の全ての要望に対してサービスを提供することが難しくなったことから、市民活動の団体との協働を開始した。行政と協働する団体には、行政が地域政策に関与する機会を提供している。

本節ではハイナースドーフに設立された登記団体 (Zukunftswerkstatt-Heinersdorf) を事例として中間団体を通じた住民の参加を検証する。

ハイナースドーフはベルリン市旧東ドイツ地区のうちのひとつである、パンコウー一三地区に位置している。一九二〇年、一九八六年の合併を経

て、現在は人口六〇〇〇人程度の規模の地区を形成している^{四四}。

二〇〇六年にイスラム教のモスク建設計画が地区内でもちあがったことを機に、同年十一月にこの議題にかんして賛成派と反対派の対話をすすめるために当該団体が設立された。住民にとってより住みやすい住環境を提供すること、がこの団体の理念として掲げられ、二〇〇七年二月に地区の将来を話し合うために会議が開催された。

現在は地域において住民が集うことができる場所としての機能を果たしている。住民が地域の生活や日常生活の悩みを話し合う場の提供や住民が自由に参加することができる行事を開催している^{四五}。行事内容は、七つのカテゴリに分類されスポーツや文化活動など、子供から高齢者が参加することができるプログラムを運営している。プログラム内容は参加者からのアンケートによって決定され、参加者の少ないものは順次打ち切りにするなど、地域住民のニーズに合わせた活動を行っている。

二〇〇八年より Sandra Scheres^{四六} の発案で政治課題について政治家と住民で対話を行うポリティークスタムティッシュ (Politikstammtisch) が開催されるようになり二〇〇九年よりから定例行事となった。それ以降、団体として他の地域の施設や政治的機関の訪問も実施されるようになり、地域の課題解決のための活動も行われている。ハイナースドーフでは、余暇活動と地域の問題解決の両者を担う機関として団体が機能していることが明らかである^{四七}。

地域によって、団体の役割は異なると考えられるが、自治会制度のな

ドイツでは、ハイナースドーフのような団体や施設が全国各地に存在する。これらの施設は、地域住民の交流の場として機能し、行政との協働の際の中間組織として機能していると考えられる。

次に既に様々な自治体で実行されてきた手法を概説する。ドイツ全土で行われている事例として、未来工房、計画細胞、市民鑑定予算、市民フォーラム、円卓会議などがあげられる。本稿では未来工房と計画細胞について述べる。このふたつの手法は、問題に対する意見表出だけでなく、行政に対して提案をすることができ、双方向のコミュニケーションをとることができる手法であることから事例として選択した。

未来工房 (Zukunftswerkstatt) はワークショップの手法を用いて、現状の問題点の議論を行ったうえで計画の策定実行までを行うプログラムだ^{四六}。地域における社会問題の解決や環境問題について多く用いられる手法で、八歳から九九歳の住民が一二から三〇のグループを形成して議論を行う。

この議論には四つの段階に分けられている。まず課題の共有と議論の手法の確認を行ったうえで、①批判段階、②解決策を自由に発想する段階、③現実への置き換え段階の三段階の議論を行う。これを経て、今後の解決策の立案が行われる。①では現状の不満や疑問点の洗い出しを行う。②では①で述べられた不満を解消するためにはなにが必要とされているのかを実現可能性にとらわれることなく検討する。様々な可能性を引き出すために、個々人が描く理想形の共有や、理想の解決策の議論を

行う。③では②で議論された要望や考えについて引き続き検討する。より多くの項目を実現するためにはどのような活動が必要とされているかを議論し、実現に向けた計画の立案を行う。ここで決定した計画は、議論の参加者のみならず、地域全体で取り組む課題として行政やその他の住民、企業などと協働して実行が目指される。

未来工房の手法を用いて提案される解決策は、計画の実行を行政やその他の主体に委任するのではなく、議論に参加したひと自身も担うことが特徴である。住民が計画の実行主体となつてことは以下の二点が利点としてあげられる。まず、それぞれの主体や各個人が活動することの限界、互いの利害関係を理解した上で計画を立案することである。これにより実現可能性に依拠した計画を立案することができる。また、計画の全体像を住民が理解していることによつて行政とのコミュニケーションがより円滑にとることができ、住民自身が担うべき役割に自覚的になる契機になると考えられる。これらふたつの利点は住民参加を促進する要因だけでなく、行政と住民の協働をより円滑に進めるために必要な要因だと考えられる。

計画細胞 (Planungszelle) は行政が課題を提起し、大学や研究機関によつて主催される手法だ。まず一〇〇名程度の住民が無作為抽出によつて選ばれ、その後小グループにわかれて約一週間にわたつて議論を行う。より中立な議論を実現するために、参加者は様々な分野の専門家から情報提供を受けつつ、議論をすすめる。議論の最終段階でまとめられる提

言は行政に提出され、行政はそれに対する見解を示す義務を課されている^{四九}。

この手法は、政策の決定過程や議論に市民を巻き込むことができるため、地方自治体のみならず、州や連邦・EUにおいても広く住民参加を促進するものとして用いられている^{五〇}。

専門家の意見を聞いたうえで議論し、その結果が行政に反映されることがこの手法の特徴としてあげられる。行政の視点から考えた場合、印象や感情ではなく、論拠をもった住民の議論を聞くことができるという利点があると考ええる。

住民は、議論の結果がどのように行政の決定に反映されるかが可視化されていることよって、参加を促進する要因になっていると考ええる。また参加期間中は報酬が支払われる点が他の住民参加の手法と異なる点である。これよって参加者が参加することに対して責任感をもつこと、参加をすること自体にインセンティブが発生している。

課題の設定から実行までの過程が共有されており、その過程で行政と住民の双方の担うべき役割が明示されていることで、双方の協働を促進しやすい手法だと考えられる。

これまで述べた手法はドイツ全国で用いられている住民参加の手法だが、ドイツの各都市では独自の住民の参加の手法が模索されている。地域で実践されている手法は、行政が直接住民に働きかけている事例や、民間団体との三者の協働などがある。これまで述べてきた手法とは異なる

る、柔軟な方法による住民参加のあり方の検証から、行政や住民、その他の主体がどのように住民参加に参画しているのかを明らかにする。

行政と民間の連携や行政と住民の協働によつてまちづくりが行われた事例としてダルムシュタットとベルリンがあげられる。ダルムシュタットでは市長の呼びかけで民間会社三社の出資による有限会社が立ち上げられ^{五一}、まちを活性化する政策や計画が推進された。ベルリンでは行政が、都市計画コンサルタントを雇い、コンサルタントが主導する地区管理システムが導入された^{五二}。

フランクフルトでは、住民が地域へのアイデンティティを見出すことができる場として、文化施設を拡充した。施設にコミュニティ機能を付与しつつ都市を維持するための施策を実施することで、住民の生活を住民自身でつくっていくことを目的とした^{五三}。

住民組織によるまちづくりや地域の問題解決の事例では、ロストドルフ、ブレーメン、ミュンヘンがあげられる。ロストドルフではまちづくりの初期段階から住民の参加を促進するために、行政が住民のワーキンググループをつくり、まちづくりの課題を住民に諮問した^{五四}。他方、ブレーメンやミュンヘンではそれぞれ住民が自発的に住民グループを組織した^{五五}。ブレーメンでは地域評議会が、ミュンヘンでは市区委員会・市民集会などが開催され、住民同士で意見交換を行い、地域の問題の解決を目指した。また、組織を通じて住民と行政とのコミュニケーションを図り、

行政と住民の協働を目指した。またフライブルクでは住民がNPOを設

立し、市民参加の調整機関として、市から認定を受けることで、行政との交渉を担う役割を担った^{五六}。

住民参加の手法として確立していない場合、対話や議論のみならずコミュニティの機能を保持することを目的とした施策や、住民や民間の活動が起点となって行政との協働を進められていることがわかる。

民間・住民組織が行政との協働を行うことによって行政だけでは解決できない課題を解決することができる。民間企業の場合、金銭的により余裕のある計画が実践できること、行政職員以外の視点を置いて計画を策定することが利点としてあげられる。住民組織の場合、実際に生活をしている住民の視点から課題の解決を図ることができる。また中間組織が住民と行政の仲介を行うことで、円滑な議論と意見交換を行うことができることも利点としてあげられるだろう。加えてそれらの活動に対して行政が正当性を与えていることによつて、協働の成果が明示され、住民のやりがいやうみだしていると考えられる。これらの環境を整えるために、行政には協働を受け入れる体制を整えることが不可欠であることが求められていると言える。

住民が参加し、行政と協働する手法は、行政が議題を提示し住民が議論し結論を出す以外にも方法があることが明らかである。いずれの手法を用いるとしても、行政と住民はどのような関係性や役割分担のもとで協働を行っているのかを次に検証する必要なのではないか。

(3) 参加が実現する要因

一節で述べたように、ドイツでは住民の参加を法律で認めることによつて参加それ自体に正当性を与えている。これにより、住民が課題解決に参加することの必要性を自覚する契機になっている。手法を明示することで、行政側に対しても住民側の意見を聞き、共に解決策を模索する体制が確立している。

法律だけでなく、国家の方針としても住民と行政の協働を促進するようなプロジェクトが実施されていることから、まちづくりへの住民の主体的な参加を必要としていることがわかる。

ドイツで用いられている手法の多くは、課題に対する行政の決定がなされる前に住民が参加をする機会を設けている。また、住民が参加した結果をどのように活用するのかが明示されていることで、住民の参加の必要性に対する行政と住民の共通認識が醸成されていると考えられる。そのうえで住民参加が実施されていることでより円滑な住民参加が実践されているのではないか。

また参加を積極的に推進する国家の政策のなかで、各自治体は独自の手法で住民の参加を促進してきた。ドイツでは地方分権が一九世紀から行われているため、基礎自治体が有する権限が大きい。地域内で必要とされる問題解決を地域独自の手法で解決することができていることで、様々な住民参加のあり方が発達してきたと考えられる。

ドイツでは行政と住民が協働する事例だけでなく、団体などの中間組

織を含めた三者間での協働も実施されている。ハイナースドーフの団体の事例のように、ドイツでは団体の活動が活発であると考えられる。では実際にはどのような団体が活動しているのだろうか。

全国各地に存在する団体への参加の現状は次の調査から明らかになる。ドイツでは五年に一度、連邦家族省の委託により民間調査会社のTNSインフラテストが住民の参加にかんする調査を実施している。この調査の最新データから、余暇・文化活動に対する参加者の割合は高い一方で、政治的なものにかんしては積極的な参加が行われていないことが明らかになっている^{五七}。

住民がいずれかの団体に参加する理由として、自らの参加によって社会の一部を形作りたい、他者と交わりたいという回答が最も多く、活動する際に重視していることとして、楽しみや他者への助け、公益に資するという回答が順にあげられている。

これらの結果から、団体への参加は社会的課題の解決を目的にしているというよりも、地域内でのコミュニティに参加するという意識が強いことがうかがえる。住民にとってこれらの目的を達成するためには、生活の延長線上に位置付けられる余暇活動などが参加しやすいと考えられる。そのため、それらを団体の中心活動に据えることで参加者に対して団体に所属すること敷居を低く設定していることが看取される。

また自治会が存在しないドイツではこのような団体が地域住民同士の交流の場となることに加えて、行政の役割の一部を担っているため、団

体に所属すること自体が住民にとって参加するインセンティブになっているのではないか。

本稿で取り上げたハイナースドーフの事例もまた同様である。ハイナースドーフの施設は、住民同士の問題を解決したのちも、生活の質の維持を目的に住民によって運営され続けている。現在行われている活動のほとんどが余暇・文化活動になっていることから、施設が住民の参加によって地域コミュニティの役割を維持するためには、住民が参加しやすい活動を中心的に据える必要性がうかがえる。

ドイツ全土で用いられている参加の手法は、問題に対する住民の意見集約または提案を行うための参加である。どちらの手法であっても実施主体や課題設定は行政が行うことが多いことから、行政が自主的に住民の参加による意見を受け入れる体制を整えていることが看取される。

これに対して各自治体で実施されている取り組みは、行政が住民に対して役割を与えている場合と、住民の自主的な組織が行政との対話の場をもっている場の二通りに分類することができる。どちらの場合でも行政が住民からの提案を受けて計画を策定するなど、住民の意見が反映されることが明示されているのが特徴である。

行政が住民の意見をどのように施策に反映するのかを明示していることによつて、住民が意見を出す意義を実感することができ、住民の参加を促進していると考えられる。また参加することが個々人の生活に有益に働くことが実感出来るため、住民の積極的な参加が行われているこ

とが看取される。自らの生活との関連性が高いと感じられることや、やりがいを感じることが参加することだけでなく、参加を継続することにもつながると考えられる。

先進的な事例として取り上げられるドイツの事例では参加が必要だということが法律や国のプロジェクトでも示されていることが明らかになった。日本における住民の参加はどのようにとらえられ、住民はどのように参加をしているのかを考察する。

二、日本における住民の直接参加

住民参加の国としての方針と参加の形態の両者を明らかにするために、法制度の変化と社会構造の変化に伴う住民参加の変遷をみる必要がある。そのため、本章では国と地方の関係からみる住民の参加と、行政と住民の関係からみる参加を考察する。

(1) 国と地方の関係からみた住民参加の必要性

近年、地方分権や地方創生という言葉がよく使用されている。内閣府の指針では、地方分権を行う目的は、個性を活かした自立した地方をつくることだと述べられている^{五九}。地方分権が実行されることの効果として、各自治体が住民のニーズに応える政策を立案することができるようになること、まちの特色や独自性を活用して政策を立案することができるようになること、多様な主体が連携協働することによって社会の活性化

を目指すことができること、があげられている^{五九}。

第一章で述べたように、各地で独自の住民参加の手法を用いているドイツでは地方分権がすでに実施されている。各自治体が自由な裁量権をもって、その地域にあった政策を立案するためには、日本でも地方分権をすすめることが不可欠なことではないか。

近年は地方分権だけでなく、個々人の活動にかんしても注目が集まるようになった。安倍政権のまち・ひと・しごと創生本部の創設からも明らかになるように、政府は地方分権を推進すると同時に住民の主体的な参加を求めている。また地方自治体では地域の特色を生かした仕組みづくりと住民自治の充実が今後の課題となっている^{六〇}。

地方分権の現状を明らかにするために、そもそも日本では国と地方の関係はどのように変遷し、国はどのような役割を地方自治体や住民に求めるようになったのかを明らかにする。

戦後、経済の復興が最重要課題に位置付けられ、資源開発や産業復興が活発に行われた。国の経済成長を優先した政策をとり続けた結果、鉄道や道路の拡張による騒音や排気ガスなどによる環境阻害、産業施設による公害問題が社会問題となった。この問題に端を発した住民の反対運動は鉄道・道路など、都市施設や高層建築物にかんしても広く展開された。また自然や文化財などの保全運動も盛んになり、建築協定やまちづくり運動によって住民自らの力で地区の環境を守り、よりよいまちづくりを住民が指向するようになった^{六一}。

住民の指向を受けて、行政も住民の参加によって都市計画を決定し施行するようになる。各市町村が住民の要望に対応して、現行制度の有無にかかわらず地方条例や行政指導によって独自の判断によるまちづくり運動を展開するようになった^{六二}。

戦後の日本には統一した都市計画の規定を定めるものがなかったが、一九六八（昭和四三）年に都市計画法が制定された。都市周辺における無秩序な市街地の膨張と拡散の現象を防止すること、戦後の地方自治制度にあわせてまちづくりの権限を移譲することを目的とした。同法では第一六条で、必要であると認めるときは公聴会の開催等を通して住民の意見を聴くこと、住民からの申し出制度が定められた^{六三}。

加えて、国または地方公共団体の役割として、知識の普及及び情報の提供に努めることが求められることが明記され、国及び地方公共団体が法律の目的を達成するために行う措置に対して住民が協力することや、住民自らが発案することができる方法が示された。

これまでまちづくりの分野において住民の意見を反映することを明記した法律は存在していなかったが、生活環境に対する国民の関心が高まったことを機に法律が改正され、住民の意見を行政が反映する制度が整備された。

経済社会の変化は住民の運動だけでなく、政府の諮問会議からも明らかになる。一九六八年、内閣総理大臣によって「経済社会の成長発展に伴い変化しつつある諸条件に対応して、健全な国民生活を確保するため

の方策」が諮問され、国民生活の長期的展望に基づく問題提起を行うために部会が設立された^{六四}。

翌一九六九年、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復」では、古い家族制度を基盤とした共同体が崩壊し、人間関係が脆弱になりつつあるため、開放的かつ自主的なコミュニティの構築が必要であることが述べられた。またそれに付随して、コミュニティの存在が住民の意見を行政に反映するうえで住民と行政の中間地点となる役割が望まれることが記載された^{六五}。

地区レベルの環境改善を図る計画や事業においては、地域住民の直接参加なくして施策の推進を図ることは不可能に近いとされる^{六六}。コミュニティは行政との対話の場となるだけでなく、コミュニティ内での課題解決が可能になることから、都市計画におけるコミュニティの役割は大きいのである^{六七}。

この諮問会議でコミュニティの重要性が示されたことで、今後課題解決のための施策が必要とされていることが明らかにになり、コミュニティの再生を目指した政策が議論されるようになった。

これまで制定された法律には、都市計画の概要が述べられていたが、より具体的に都市のあり方を示し、詳細な都市計画を策定するための指針が必要とされた。それを受けて、一九七〇年に小区分の市街地でのまちづくりを実施するために、地区計画制度が法定化された。従来の都市

計画法と建築基準法の一部を旧西ドイツの地区詳細計画をモデルに改正した。この改正によって、市区町村が主体となって市街地の整備を行うことができる制度設計に変更された^{六八}。その後道路利用などの項目にかんして都市計画法の改正やその他の法律の制定がなされた。

都市計画法の基本方針では、それぞれの市町村の特色を生かして地域を形成し、産業や社会構造の変化、価値観の多様化などに対応しながら都市づくりを行うことが定められた^{六九}。都市の未来像を明確にしたうえで各市町村が都市計画を策定できるようにするために、一九九二年の都市計画の改正によって「市町村の都市計画にかんする基本的な方針」が定められた。

ここでは居住環境の整備や生活優先の視点が用いられ^{七〇}、都市計画法に一八条の二が追加された。市町村は基本方針を定める際に住民の意見を反映させるために必要な措置を講じることが明記された。

従来は、まちづくりに対して住民の意見を取り入れることを目的に住民参加を行政として取り入れることを目的に法制化が進められていたが、そのほかの側面からも住民の参加が必要とされるようになる。佐川急便事件以降政治に対する国民の不信が高まったことをうけて、行政改革や行政手続きの透明化が求められ、行政の決定を可視化するために住民の参加が求められるようになった。

一九九三年に細川内閣が誕生し、行政運営における公平性と透明性の確保を目的に行政手続法が制定された。行政が行うべき事柄として意見

公募手続きを定め、情報公開を行ったうえで、広く意見を求めることが明記された^{七一}。

これらから、一九六〇代以降、国としてコミュニティの崩壊を意識し従来の地縁や血縁などの共同体への対策が必要だという認識があったことがうかがえる。また時代背景として、公害問題や都市問題など、住民の生活に直接関係した問題が多く発生していた。この問題に対して住民が積極的に行政に対して意見表明を行った。地域の課題解決のためには住民の意見を反映したまちづくりが必要であることから、法律に住民の参加が明記されたことが看取される。

法律や条例などで住民に対する情報の共有の場を設けること、住民の意見を聞くことが明記されたことによって、従来と変化した点は二点あると考えられる。

一点目は行政が住民の意見を受け入れる体制を整えることができたことだ。従来から住民の請願権は認められており、住民が行政に働きかけることは可能だった。しかし、この手法は行政として決定がなされた段階か、策定された計画に対する意見を伝えることが保障されるのみで、計画段階での情報共有は不十分であった。情報を公開し、意見を求めるという二つの段階が制度化されたことで、行政としても住民の意見を計画段階から受け入れる体制を明示したといえる。

二点目は住民が参加することに正当性が与えられ、それにより住民と行政のコミュニケーションの手段が明らかになったことである。参加と

いう行為自体に正当性が与えられることによつて、参加が必要だということを知ることができるようになったと考える。

だがこれらは行政が定めた手法に基づいて住民が参加することを求めた手法であるため、実際に参加をするひとは政治や社会に対して強い関心がある層の人々に限定される懸念がある。また住民が参加することができる段階が計画の初期段階に限られているため、住民の自由な参加が保障されているとはいえない。

その後二〇〇〇年の都市計画法改正により、住民や利害関係人からの申し出制度にかんして明記された。二〇〇一年のさらなる改正では、NPOや非営利団体が行政に対してまちづくりに関して提案する権限をもつようになった。

以上の通り、都市計画で住民の参加方法を定められたことにより、住民の意思を反映したまちづくりが可能になった。その一方で、参加によつて当初の計画の意図が反映されない事例もあつた^{七三}。住民参加をより有効に活用するためには、住民の参加によつて得られた意見や要望を行政の施策にどのように活用するか、を事前に明示することが必要とされるのではないか。

まちづくりへの住民参加を推進するためには、全国で統一の制度に加えて、地域の特徴にあわせた取り組みが不可欠だと考えられる。柔軟な施策を立案するためには各自自治体が政策の立案権限をもつことが必要であることから、日本ではどのように地方分権が推進されたのかを次に検

証する。

中央集権、一極集中、東京指向から自治体や地方・現場主義への移行の必要性が認識され、平成五年の衆議院本会議にて地方分権の推進に関する決議が行われた^{七三}。一九九六年地方分権推進法の成立し、翌年の地方分権推進委員会第一次勧告で住民自治の実現のために地方分権の推進を行うことが記載される^{七四}。

地方自治をめぐる制度改革に伴つてまちづくり条例の性質は変化した。まず、まちづくりにかんする自治立法権の範囲に地域特性を活かしたルール設定を行うことができるようになった。また機関委任事務の廃止に伴つて自治事務・法定受託事務の創設、法律で規定されていない地方公共団体の行政領域が増加した。これにより各地域における条例制定環境が拡大した^{七五}。

地方分権が進むことによつて、各自治体での問題解決や自治体独自の方法の採用が可能になり、行政と住民間で独自の関係性を築くことができるようになった。住民のニーズの多様化に対応し、かつ行政への要望が増えた現状においては、行政と住民のコミュニケーションによつて解決されるべき点が多いことから、地方分権によつてそれを制度的に可能にしたと考えられる。

従来は、まちづくりに対して住民はどのように参加し、行政と協働を行うべきかが検討されていた。しかし一九九五年に阪神淡路大震災の際に、NPOや住民同士による問題の解決が盛んに行われたことで、これ

らの主体による活動に注目が集まった。その結果、一九九八年に特定非営利活動促進法が制定された。

制定の背景には福祉や教育・文化、まちづくり、環境等で社会の多様化したニーズに応える重要な役割を担うことが行政からNPOに期待されたことがあげられる^{七六}。加えて、住民による自由な社会貢献活動を促進し、これまで行政が担っていた役割の一部を行政とNPOなどの団体との協働するまたは分担することが目指された^{七七}。

法制度が整備されたことにより、特定非営利法人として法人格をもち、団体名義での契約締結や土地の登記など、団体自身の名義において権利義務の関係を処理することができるようになった^{七八}。

一九九九年の地方分権推進委員会最終報告「分権型社会の創造…その道筋」では、住民に対して地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し、自分たちの意向を明確に反映させようとする主体的な姿勢と住民自らの公共心の覚醒が求められたほか、行政・コミュニティ・NPOの役割分担の必要性が唱えられた。

これまでは、まちづくりの主体は行政―住民の二者で考えられていた。しかし震災を機に、多様な主体が地域の課題解決に取り組むことでより迅速で多様な解決法を見出せることが明らかになった。そのため、政府としてもNPOや非営利団体、住民の活用に注目するようになった。その後の法整備はこれらの主体の活動に正当性を与え、活動の幅を広げるこの後押しとなったことが明らかである。

二〇〇九年に民主党への政権が交代すると、それを機に新しい公共に対する注目が集まる。行政の担う領域を縮小し、多様な主体によって公共を担うことが必要であるという認識を示し、新しい公共宣言が発表された。この宣言では、公共への政府の関わり方、政府と国民の関係のあり方を大胆に見直すことが必要である、と記載された^{七九}。

新しい公共宣言では、企業も公共の担い手としてあげられ、経済的利益の追求のみならず社会貢献を行うことが持続的な社会の形成に必要だと明記された。また寄附税制の見直し、非営利法人が市場で活動しやすくするための制度の見直し、社会的活動を担う人材の育成・教育の充実、国・自治体などの業務に対する市民セクターとの関係の再編成などが政策に盛り込まれた^{八〇}。

自民党が再び政権を握るようになったのちも、地域が主役の地方創生が政策として掲げられた^{八一}。具体的には、まち・ひと・しごと創生本部が創設され、まちづくりにおける官民の連携の推進、まちづくりにおける地域連携の推進などが目標として掲げられた。これらの目標を実現するために、まち・ひと・しごと創生法案や地域再生の一部を改正する法律案などが臨時国会に提出され施行されている^{八二}。

従来は公共の領域の大部分が政府や行政が独占していたが、それらの施策にNPOや民間・企業の参入の必要性が認識され、制度として明文化されているのが現状である。その政府の方針に対して企業や国民がどのように政府や行政と役割分担や協働を実施するのかという具体的な方

針を定めることが今後重要になると考えられる。

(2) 行政と住民の関係からみる参加の手法の変遷

既に述べた審議会での答申などから明らかになるように、日本社会の変化に伴って行政と住民の関係は変化している。サービスを提供する行政とサービスを享受する住民という関係性もまた同様に変化しているといえる。では行政と住民の関係性はどのように変化してきたのか。二者の関係性の変化から、住民と行政が互いにどのような役割を求めているのかを明らかにする。

戦後、経済復興を目的にしていた日本は、一九五〇年以降高度経済成長期に入り、共助によって生活を支えることが難しい社会へと変容を始める。

一九六〇年代より、都市圏の発達と若者の向都志向によって若者の流出、核家族化、一家離村などが起きた。地域共同体や家族共同体の崩壊が始まる^{八三}。

従来は町内会や自治体、商店街、青少年育成団体や婦人団体、民生委員が地域を支えていた。しかし、人口減少に伴って地域内でのつながりが希薄となり、地域主体として行政を支えていた住民組織が喪失しはじめる。

また地域開発、都市開発、国土計画や都市計画の実行に伴うハード施設やインフラ整備によって、公害問題の発生や環境破壊が進行し、それ

に対する開発反対運動や住民闘争が活発に行われた^{八四}。

住民はこれらの社会問題を解決するために異議申し立てを行い、行政に対して直接働きかけを行うようになった。その結果、行政は住民との関係改善を図るために住民の意見を聴取する必要性が高まった。

この流れをうけて一九六〇年代後半に反公害や福祉政策の推進を旗印に革新自治体が各地で誕生した。これらの革新自治体は住民の意見を行政に反映することを目指し、各地で対話行政の方針が示された。一九六三年に横浜市市長に就任した飛鳥田一雄による一万人集会、武蔵野市市長の後藤喜八郎の市民自治の方針、一九六七年以降に実施された東京都知事的美濃部亮吉による都民参加の方針の明示や対話集会の開催などがあげられる。

しかしオイルショックや高度経済成長の終焉に伴う経済状況の悪化により、各革新自治体の首長が重点政策としていた福祉政策の財源を確保することが難しくなった。加えて社会党と公明党間で政策協定が結ばれたことよって、選挙において社会党と共産党が協力することがなくなり、革新自治体は消滅した。公害問題などに対して住民から行政に対して問題解決の働きかけが行っていた従来の住民組織は行政の一部として内包されるようになった^{八五}。

主義主張に依拠した参加を推進する政策は収束したが、まちづくりに対する住民の参加が法律に明記されたことにより、各自治体で独自の取り組みが見られるようになった。

前述の通り、一九八〇年に地区計画制度が法定化されたことにより、まちづくり計画の策定に際して市民の意見を反映する仕組みが取り入れられるようになる。一九八一年に神戸市で一九八三年に世田谷区で住民の参加による自主条例が定められ、これを皮切りにしてまちづくりへの住民参加が明記された条例が全国各地で制定され、各自治体で独自性がみられるようになった^{八六}。神戸市の条例では住民提案型の住民の参加が定められ、世田谷区では行政指定型の参加が示された^{八七}。これらのふたつの手法が地区レベルのまちづくりの仕組みの先駆けとして制定され、その後全国に波及するまちづくりへの参加にかんする条例の基礎となった。

住民の参加によるまちづくりの動きが全国で波及した背景には、行政の方針として住民の生活や行政の施策に対する満足度を増進する目的があったと考えられる。また条例を制定することで住民や地区の総意に公共性を付与し、住民の意見を行政が採用する動機付けとしたといえる^{八八}。一連の経済発展を経て、人々の価値観も変容し、物質的に豊かになることを重視する思考だけでなく、心の豊かさを求める人々も増加するようになった^{八九}。また物質的な豊かさが満たされるようになることよって質の高い生活環境と個性的な生活文化、積極的な余暇活動指向の傾向が強まり、多様で個性的な価値観やライフスタイルを個々人が求めるようになった^{九〇}。

これまでは地方の過疎化や地縁の衰退に注目が集まっていたが、都市

部においても同様の問題が発生するようになった。高齢化や個人化の進行に伴って社会が変容し、都市部における都市再生も行政が解決するべき課題となった。またこれまで機能していたコミュニティや地縁で解決することができていた問題も、住民同士の相互扶助が機能しなくなったことにより、行政への要求に転化するようになった。住民同士での問題解決が難しく、行政が担うべき役割が増大する一方で、財政・行政規模の問題から、行政がこれらすべての問題を解決することは難しかった。

既存の地縁やコミュニティの崩壊が進行する一方で、人々の社会参加や自己実現欲求の高まりと地域との接点を求めるようになった発露としてNPOや住民による集まりが組織された^{九一}。有志の住民による組織は、一九九五年に発生した阪神淡路大震災の際に課題解決に大きな役割を果たした。これを機に、すでに明らかになっていた行政の役割の限界を補完するものとして、住民や中間団体と行政の協働に注目が集まる^{九二}。

自治行政では参加・協働の推進がキーワードとなり、市民・NPO活動に対する社会的認識が高まった^{九三}。住民がまちづくりや地域の課題に対して参加する手法はいくつか実践され、参加する手段も多く条例に明記されるようになった。具体的には行政手続きや情報公開、直接請求の制度化があげられる^{九四}。だがこれらの手法は行政が住民に対して枠組みを与えたものが主であった。

多様な主体による協働の可能性が明らかになったことや、地方分権推進改革が積極的に実施されたことを受けて、各地域で制定された住民参

加にかんする条例も多様化した。

それは以下のように分類することができる。①自治の基本原則を定めるもの②参加・協働の理念・原則を定めるもの③多様な参加・協働の手法の総合的な体系化を図るもの④個々の参加・協働手法の具体的しくみを定めるもの⑤市民・NPOの活動の支援・促進にかんするもの⑥参加協働に関する規定とNPO活動の支援・促進にかんする規定をひとつにまとめたもの⑦コミュニティ組織について定めたもの⑧まちづくりの個別分野における参加・協働のしくみを定めるものなどが存在する。

従来の条例では行政が情報を提供し、住民の意見を集約するという一方通行の参加にかんする規定が中心だった。現在はそれに加えて、行政と住民の意見交換を含めた、双方向のコミュニケーションを可能とする多様な参加の手法の規定が制定されている。加えて、住民やその他の主体が自由に提案・活動することを支援する内容の条例が制定されていることが明らかである。

条例には住民が参加をする手法や行政とその他の主体が協働することができるといふ事実は述べられるにとどまっている。条例に定められたことを有効にするためには行政が住民に対してどのような働きかけを行うのか、行政がどのような体制で住民の活動や意見の表出を受け入れるのか、ということが重要だと考えられる。住民に対して参加をするということがどのような役割を担っているかを明らかにすることは、行政と住民の共通認識をもつきっかけとなるほか、住民が参加の必要性を自覚

することができるからである。当初は住民の生活の満足度を高めることを目的とした参加だったが、住民と行政を行政サービスの需給関係ではなく、対等な主体として認識し、住民や民間企業の力を活用しまちづくりを推進しようとしていることが条例の制定状況から明らかになる。

(3) 参加の手法

前節の考察から、現在住民の参加は必要とされていることは明らかになった。必要性が明らかになっている一方で、行政と住民の協働の方法が模索されている最中である。では、現在はどうのような手法を用いて参加が実施されているのだろうか。先行研究を用いて手法を検討し、住民の参加を促進するためにはどのような要因が必要とされているのかを明らかにする。

各自治体であらゆる住民参加の手法が実践されている。これらの手法を田中（一九九八）^{九五}は行政―住民の関係性から行政主導型、共催型、市民参加型の三つに分類している。これを参考に、住民が行政の決定に参加できる度合いによって分類・考察を行う。

行政から提供される参加の手法として、公聴会、市政相談会、アンケートがあげられる。これは住民の参加が求められるようになった初期に条例に定められた手法である。この手法の場合、政策の決定を行政とともに行うことはできず、住民は意見表出を行うにとどまり、課題設定や決定に携わることはできない。

リコールや住民投票といった法的手段は、その結果に法的拘束力が付与される一方で、決定の破棄や再考を実行するまでに多くの時間と労力を要する。また、行政と住民の対立構図を生み出すため、協働を促進するうえで適切な手法ではない。

専門家または行政が主催者となって、住民に対して課題の理解を促進・課題の検討を行う手法としてワークショップがある。この手法の場合、住民は課題の設定に関与することができる裁量権が前者に比べて大きく、行政からの意見聴取ではなく、提供された情報をもとに議論することができる。住民が問題を多面的にとらえることができるようになるが、既に決定している結論に対する意見表出や行政が提示した案への賛否を述べるなど、住民が関与することができる過程は限られている。そのため、継続的に住民が課題に携わり意見することが難しい。

都市計画において今後求められることは、行政が計画を住民に説明して合意を得るということではない。計画の素案の段階から地域住民の参加を得て、対話を重ねるなかで可能な計画案や実現の方策を探索し、行政との間で責任や負担の合意を図ることが必要なのである^{九六}。これまで検証した手法は行政が示している枠組みであるため、代表性と公平性が担保されたものだ。しかしどれも計画段階の決定前または決定後に賛否を述べる、または大枠に対して意見を表明することしかできず、細部を住民の参加によって調整することが難しいため、手法の改善を検討する必要がある。

住民から提案する手法とは、住民が自主的に組織した団体と行政の協働を指す。住民の自主性に依拠した場合、参加する住民の固定化の懸念や代表性が不十分になる可能性があるが、いかなる課題であっても携わることができることは可能だ。そのため前述の通り、住民と行政の認識の乖離を最小限に抑え、かつ住民の意見を反映させる手法を用いることが必要であることから、この手法はまちづくりへの住民参加に最適な方法だと考えられる。

住民参加を実施するためには、行政が住民の意見を反映させる体制を整えることが不可欠である。住民の参加を促進することを検討するにあたって行政の役割は重要である。また現在までの潮流として、行政が住民との協働の方法を模索していることから、住民が自由に参加し、課題設定を行うことができる手法を検討することが有効である。

では住民が参加を促進するためにはどのような要因が必要なのだろうか。先行研究で既に明らかになっている要因として、情報・場所・動機付けの三つに分類できると考えた。

一つ目の要因である情報とは、行政が積極的に情報共有を行うこと^{九七}、地域内での組織や個人のネットワーク化が行われ、情報の伝達がコミュニティ内でなされることを指す^{九八}。行政が情報共有を行うことによつて、住民は行政の方針を理解することができる。また住民側が課題だと考えたことや行政が住民に対して意見聴取を行いたい場合は、行政と住民が対等な立場にたつ必要がある。対等な立場で議論をするためには双方が

同等の情報をもつことが重要となる。

二つ目の場所の要因とは以下を示している。自分のやりたいことができる場がある、挑戦することができる多様な活動の場がある^{九九}、ひととの交流の場や情報交換の場がある^{一〇〇}、コミュニティが形成されている^{一〇一}という四項目があげられる。コミュニティや組織を通して参加を行うことは住民にとって参加する敷居が低く、参加者間で派生しやすい^{一〇二}。コミュニティは住民では解決することができない問題があり、参加の基盤となること^{一〇三}、住民が参加する上で協力者がいること、積極的に参加している住民との交流を通して参加するという行為が派生することから、多様な人々とかかわる場があることは重要なのである^{一〇四}。

三つ目の住民への動機付けとは、住民参加の必要性を行政が明示することだ。行政が住民の生活と地域との関連性を示すこと^{一〇五}、住民の活動に対して意味付けを行うこと^{一〇六}が具体例である。前者は自らの生活と地域との関連性が見いだすことによって地域にかんする関心が高まり、参加の契機となることである。後者は活動の成果や必要性が明示されることによって、参加に対するやりがいが増え、参加を促進すると考えられる。

以上のことから、前提として住民の参加をするためには行政は住民の自由な参加を受け入れ、それを通して得られた意見をどのように反映するかを明確にすることが求められているといえるだろう。また住民が参加することができる環境整備や、行政と住民間での情報共有が重要であ

ることが看取される。

このように行政の役割が重要であることが明らかになった一方で、現在もおその手法を模索している段階であり、確立された方法があるとはいえない。

三、住民が行政と協働する事例

本章では長野県小布施町を事例に、行政が担っている具体的な役割を、町役場職員へのインタビューから明らかにする。

長野県小布施町を事例選択した理由は二つある。現在、都市部における人口過密と地方の過疎化が進行しており、二〇五〇年には年間一〇万人の自然減少が見込まれている。今後、小規模な都市は増加すると見込まれ、現状とは異なる都市のあり方を検討する必要性が高まっているといえる^{一〇七}。

都市の環境や人口構成が変化していくなかで、小規模な自治体における取り組みは先進事例になると考えられる。総務省による定住自立圏構想では^{一〇八}、中心市と近隣市町村が相互に役割分担をし、生活機能を確保する方針が提示されている。また、自治体規模としては人口一万人規模以上から病院や保育所、介護老人保健施設等が成立できることが明らかになっている^{一〇九}。

つまり今後は小規模自治体が自立し存続することができるこそが日本社会を支える基盤となるだろう。自治体規模として、人口一万人規

模以上から自治体としての機能を適切に果たすことができると考えられることから、同規模の小布施町を事例として検討する。

小布施町は行政と住民の相互協力によるまちづくりが評価され、第六回優秀まちづくり賞を受賞している。小布施町のまちづくりの端緒となる修景事業は、観光客ではなく居住者を重視したまちづくりを目指したことから、小布施町では生活空間を重視したまちづくりが行われていることがわかる。まちづくり、という行政が本来主導している分野において、住民の視点を重視したまちづくりをどのように行つたかを検証することによって、行政と住民がそれぞれ担うべき役割を明示することができる。と考えた。

(1) 小布施町の概況

小布施町は、人口一万二千人弱で^{二〇}、集落はすべて町役場から半径二キロの同心円内に収まり、住民同士が互いを認識する相識圏を形成している^{二一}。主要産業は農業で、生活用水・灌漑用水の利権を守るために地域内の結合が強い。一方で江戸時代は菜種をはじめとした商品作物の生産が盛んで都市部へ商売に出かけていたこと、大笹街道・中山道を通じて商業の中継地点であったことなどに起因して、町内外に目を向ける意識が早くから根付いたといわれている^{二二}。

江戸時代にあつた一六の村は現在の小布施町にも継承され、現在はこのを基にした二八の自治会が形成され、小布施町におけるコミュニティ

の基盤になっている。

小布施町のまちづくりは大きく分けて二つのステージに分けることができる。一つ目が修景事業からはじまる住民との協働のまちづくりである。二つ目が平成二一年以降の小布施町の取り組みである。

一九七九（昭和五四）年に町内の文化財資源を発信するために小布施町観光協会が発足した。この背景として、江戸時代以来小布施町に保存されていた葛飾北斎の作品が国際的に評価を受けたことがあげられる。観光客のためのまちづくりには既に失敗例があることがあつたため、この機関では当初から住民生活の維持を重視し地域文化を楽しんでもらう観光の形を目指した。

小布施町の位置付けは、周囲に位置する志賀高原、あるいは軽井沢といったリゾート圏と、長野市という日常生活のそれぞれの圏外機能を果たすことであり、日常生活の気分転換の役割を担うことだと定められた^{二三}。

一九八二年に行政が文化財とその周辺一体の整備事業を打ち出したことに対して、江戸時代から続く栗菓子店と造り酒屋の社長である市村次夫らが、行政と町民の協働によるまちづくりを提案した^{二四}。

提案をした背景に(1)観光客のためのまちづくりによる失敗例があり、行政任せにするだけでは持続性のある計画が立案できないこと、(2)資本の蓄積がない町ができることに限界があることから町民との協働が必要であること、(3)計画それ自体が生活共同体を破壊するものになる危険性

がある、と考えたことがあげられる。

この提案を受けて、対象地域内に住む町民二軒、栗菓子屋の小布施堂、地元の信用金庫である長野信用金庫、町役場の代表者で構成される「五者会議」が組織され、行政と住民が話し合い、役割分担をしながらまちづくりを進めることとなった^{二五}。これが行政と住民の協働によるまちづくりの嚆矢となった。

「五者会議」で重視されたのは、町のどこにでもあるようなものが大切かどうかは外の人間の判断によるのではなく、内の人間によつて決めるものである」と考え、行政と住民が話し合い、役割分担をしながらまちづくりを進めることであつた。この会議では道路の機能の見直し、現代の生活を犠牲にすることなく日常生活のなかで自然に歴史文化が感じられるような環境整備を行うという基本計画に則つてまちづくりにかんする決定がなされた。その後、五者会議での決定をもとに行政がまちづくりの指針を定め、修景事業を進められた。

行政と住民が対等な立場で会議を組織することができたことによつて、行政と住民の協働関係の構築が可能になつたと考えられる。住民が参加を行うためにはより多くの情報が共有されていることが必要だろう。この会議では行政と議論することが必要であるため、行政と住民間での情報の共有がより活発に行われたと考えられる。また行政と住民がそれぞれ対等な立場で議論を行うことで、修景事業計画を行政と住民の役割分担のもと実行することができた。

行政と住民の協働によつて開始された町並み修景事業は、当初は一部の住民と行政による協働に留まつていた。だが、住民と町の協働の結果が全国的な評価を受けたほか^{二六}、住環境を改善したいという町民自身の内発的な動機を満たす活動であつたこと、この事業に加わるひとへの金銭的支援や優れた成果の顕賞、相談施設の設置などの支援制度が確立されたこと、建築や町並みにかんする基準が明文化されたこと^{二七}、などによつて修景事業の参加への意義付けがなされ^{二八}参加に対するインセンティブが明示されたことで、これまで参加していなかつた住民も徐々にまちづくりに参加するようになる。また民間企業もまちづくりに活発に参画し、修景事業拡大の一翼を担つた^{二九}。

一九八一年に策定された「第二次総合計画」では、花を中心としたまちづくりが開始された。その背景は住環境の質の向上を目的として町の美化運動や緑化運動が町内自治会や地区単位で開始したことにある。同年に住民の心を大切にしたい歴史と文化の町を目指す「第二次総合計画」が策定され、自然文化と景観の調和した美しい町づくりを目指し、町木（栗）・普及花（みすみ草、サルビア、萩）・町花（りんご）を定め、景観形成の柱とした^{三〇}。

一連の花づくりの運動は、市民団体や自治会が行政の方針に協力したことによつて拡大した。町の資源を有効に活用するという方針から、花づくりは生活環境や景観の整備だけでなく、産業にも活用された^{三一}。

行政は住民の町づくりへの関心を高める手段のひとつとして、祭りや

コンクールなど住民の活動の成果を披露する場を提供した^{二二三}。そのほかにもコミュニティ活動を通じたまちづくり事業への補助金の交付を決定し、住民の活動を支援する制度を確立した^{二二三}。行政は住民の主体的な活動への支援体制を確立しただけでなく、花を中心としたまちづくりの中心人物を育成し、成果を明示することで花づくりの継続を目指したのである。

二〇〇〇年には町内三八戸の協力を得て、個人の庭園を公開するオーブンガーデン事業が開始された。オーブンガーデンは景観のためだけでなく、住民同士の交流や町内外からの見学者との出会いや交流の創出も目的としている。また、個人の趣味としてのガーデンングが町づくりにもたらす効果を明確に示す目的もあつた。現在では一三〇戸が自宅の庭を公開している^{二三四}。

これらの花づくりを中心としたまちづくりは、花づくり協議会をはじめ、花端会議、創造の会、あすか会、ヨーロッパ花の会などの有志の住民グループやPTAなどの学校を基盤とした団体に支えられ拡大した^{二三五}。花づくりは町づくりの主軸として定められたものであるが、行政が主導して協働を働きかけた事例でもあり、町民同士の交流とコミュニティ活動を促進させた。加えて町外からの注目を集め、町外との交流の契機となる事例でもある。

その後、少子高齢化や景気低迷のなかで、住民サービスを提供する基盤の維持・強化をはかる手段として国が市町村合併を推進し、長野県で

も「市町村合併推進要綱」が策定された。しかし、町民アンケートなどの末、小布施町は住民の総意として合併をしないことを決定した^{二二六}。

合併しないという決定をうけて、小布施町は平成一六年二月「小布施町 自立に向けた将来ビジョン―小さな町の大きな挑戦―」^{二二七}の成案を発表し自立宣言をおこなった。町が目指す指針として(1)小さな町のメリットを活かして住みたい町小布施を実現し一人一人が健やかに暮らすこと、(2)小布施発六次産業や小布施流おもてなし、生活文化をブランドにしにぎわいと交流のまちづくりを進めることが示された。合併をしないという選択により、従来のコミュニティが維持されたほか、小布施町の特性を活かした町づくりと交流を目指すことが示された。

昭和五五年に町長に就任した中村功の「町民が進んでまちづくりに参加するためには、まず心触れ合う対話から」という考えに基づき、住民の参加を重視した行政運営を行うために様々な参加にかんする政策が実施された^{二二八}。この政策はより多くの町民が参加し、対話や学習を通して地域における課題を共有するなかで公共性をもつ課題を発見・共有することを目的とした。

住民の参加を重視する方針はその後の町政でも継承され、アンケートや懇談会の開催、委員会の招集などが活発に行われた。小布施町総合計画は明らかになった住民の意見を取り入れたうえで策定された。

二〇〇五年より町長に就任した市村良三は、これまで町外出身者との連携によって様々な取り組みが創出されてきた経験を踏まえ、町外出身

者との交流を促進し新たな挑戦を求める方針を示した。この方針に従って、行政とその他の組織との交流や観光客を含めた小布施町外在住のひとの積極的な受け入れを行っている。また町外出身者の定住を目指した政策や、新規就農者の増加、都市部の企業を対象としたシェアオフィスの解放などの計画がなされている。

その結果、町内でひと・情報が止まるのではなく、町外に対して小布施町の情報を発信することができるようになった。都市部の企業の誘致などを実施することにより町外出身者の視点から小布施町の魅力を再考し、まちづくりに役立てることができるようになったと考えられる。現在は町外との協働を主軸としたまちの活性化が実施されている^{三九}。

小布施町の自立宣言を経て、小布施らしさを様々な視点から再考する取り組みを開始した。二〇〇九年三月に「小布施、まちづくりの第二ステージ」を掲げ、町おこしによって住民の福祉向上を目的とした第四次小布施町総合計画・後期基本計画が策定され、二〇一一年に以後一〇年間の小布施町の展望を示した第五次小布施町総合計画が策定された^{四〇}。

この計画では現実可能かつ持続可能なまちづくりを実践することを目的とし、「四つの協働」「交流産業」「景観のグラデーション」を戦略方針にすえてまちづくりを進める方針が示された。「四つの協働とは」住民、専門機関や大学、研究所などの学術機関、地場企業、町外企業の協働を指し、あらゆる分野の主体と協働することで小布施町の価値を高めることを目指している。「交流産業」とは小布施町の資源を生かして生活や文化

を守り高めること自体を産業化することを目指すことである。ここで協働がキーワードとなった背景は、まちづくりにおいて町民と行政の協働が求められてきた経緯や、新たな取り組みが実施される際には町民外の一ひとと町民・行政との協働がおこなわれていたことが挙げられる。

また近年は外部の取り組みを積極的に受け入れている。前町長時代の一九九八年に国際北齋会議や、二〇〇〇年の小布施音楽祭、二〇〇一年から小布施ツシヨンの開催、二〇〇五年の日米学生会議受け入れ、二〇〇六年日米学生会議の開催、二〇一二年から小布施若者会議、二〇一三年は小布施 Summer School by HLAB を開催がその一例である。

町外のイベントを誘致することによって、これまでに町内になかった視点や価値観を町内に取り入れること、町内の住民が小布施町の可能性を再発見することがその目的である^{四一}。また地域や世代を超えたひとびとが小布施町に集まることによって、様々なアイデアを吸収し、具体的なプロジェクトとして小布施町に還元することを目指している^{四二}。

現在はまちづくりの後継者不足や少子高齢化への対応を念頭に置いた第三ステージの基盤づくりを進めている。第三ステージにかんして、市村は「住民の力が発揮される環境をつくることは行政の責務であり、行政主導の施策では小布施らしさが損なわれる可能性がある」と述べている^{四三}。現在も住民が主体的に行動するまちづくりを目指していることがわかる。

町外からひと・情報の流入だけでは小布施らしい変革は難しい。小布

施町のコミュニティを生かしつつ、町外の視点を交えて小布施町の将来像を検討するために、二〇一四年から順次「地域の未来づくり会議」が開催されている。この会議では大学、住民、行政の三者で地域の課題や将来について対話を通して検討する機会が設けられた。

これまで行政が主導した事業の多くは、まち全体の福祉・教育分野を対象としてきた一方で、地域の個性や事情を考慮してこなかった。それぞれの地域で適切な解決策を模索するために、住民同士の認識共有と地域の未来像の明確化をおこなうことがこの会議の目的である。

以上のことから、修景事業以来のまちづくりは住民の参加を重視し、行政が施策に反映していたことが明らかである。しかし、住民の参加を促す制度や環境づくりを担う行政の役割も重要であるといえる。

(2) 小布施町における住民参加の過程と要因

まちづくりの起点となった町並み修景事業では、行政の計画に対して、住民が対案を示したことから住民参加によるまちづくりが始まった。住民が対案を示した経緯はその一方で、花のまちづくりでは行政主導によって住民参加が進められた。

前者の場合、修景事業を推進する中心人物に周囲の住民が賛同して参加が広がり、行政は住民からの意見を調整する役割を担った。後者の場合、住民が始めた活動を行政がまちづくりの中心に据え、推進する政策をとった。両者に共通している点は、自分の生活の質を高めようとする

住民の意識が参加の契機となっており、継続がより容易な参加の形であったことがあげられる。参加する分野がそれぞれ日常生活の延長上に位置していることから、参加に対する敷居が低いことで住民の参加が派生したのである。そうした住民の参加を下支える形で、行政が修景事業を推進する条例や制度設計を進めていたといえる。

また小布施町民の行動パターンは、積極的に参加する住民、協力的な住民、無関心な住民の三つに分類できると考えられる。修景事業では行政に対して働きかけをおこなった市村が積極的に参加する住民、五者会議に加わった住民や修景事業を契機になんらかの活動をおこなった住民が協力的な住民といえるだろう。花のまちづくりにかんしても同様の特徴がみられる。上述のまちづくりの活動を踏まえると、小布施町はなんらかの契機があればまちづくりに参加する協力的な町民が多いことと考えられる。

これを踏まえて、二〇一三年に実施した小布施町町民と行政職員へのインタビュー調査から小布施町における住民参加の要因分析を行った。ここから明らかになることは、住民全体が活発に動いているというよりも、積極的に参加している層がそのほかの住民を巻き込むことで、多くのひとが参加している仕組みである。

図一に示した通り、行政が実施している施策が住民参加の動機付けとなる要因を補助していると考えられる。

「受け入れた要望の実施主体を住民側におくことで、行政側のリソースを維持する仕組みとしている^{一三六}」「市村町長が常に新しいおもしろいことを求め、町長の方針が共有されていることが、現在の小布施町の風潮をつくる一端を担っている^{一三七}」「おもしろいと思ったことには協力してくれる^{一三八}」といった意見が出たことから、行政はどのような分野であれば住民との協働をすすめられるのかを知ることができ、なにかしらの行事などの際に住民への役割分担が可能となっている。また、住民が「町長の方針や考え方を知っているため協力している^{一三九}」と発言しているように、なぜ参加が必要なのかを認識していることが参加する契機となっている。参加の必要性を認識し、参加をより円滑に進めるためには、

行政と住民が共通認識をもつことが必要であることがわかる。加えて、「町民同士が集まる場や行政と話す場があることで住民の参加に対する敷居をさげようとしている^{一四〇}。」と述べられていることから、役場職員は町民と積極的にコミュニケーションを図ろうとしている姿勢がうかがえる。

第三に、住民の関心を維持していることがあげられる。修景事業や花の町づくりの取り組みに対する表彰を行うことにより、住民にその成果を実感する機会を提供している。役場職員の「行政が住民からの提案に対して採用可否にかかわらず状況説明を行なっている^{一四一}」という発言から明らかになるように、行政は住民から出された意見に対して不採用の場合でも反応し期待感が継続するように配慮している。また、町長は

新しいことを積極的に受け入れる方針であるため、新たな取り組みの受け入れに対して寛容に挑戦する環境をつくりだし、まちづくりへの関心を維持していると考えられる。

これらに加えて、まちづくりと職業が無関係であることよって、住民が可能な範囲での参加が可能であること、楽しそうなものに対して簡単に参加することができるということが要因となつて、住民参加に対する敷居が低いと考えられる。小布施町の場合、生活環境を充実させることがまちづくりの一部になっていることで、個人の生活の延長線上に公が存在し、持続的な住民参加が実現している。

(3) 小布施町における行政の役割

前節のインタビューの結果から、住民同士の交流の場があること、行政と住民が共通認識をもつこと、住民の関心を維持すること、参加する敷居が低いことが必要であることが明らかになった。そのなかですで第二章で、住民参加を促進する上で行政が担うべき役割が重要であることを指摘したことから、小布施町ではどのように役場職員が活動し、住民参加が実現しているのかを検証する。

上記で述べられている行政と住民の関係性は、以下のインタビューより住民との人間関係を構築することによって維持されていることが明らかになった。住民とのコミュニケーションをとり続け、住民の関心の元をつくる^{一四二}と述べられるように行政と住民のコミュニケーションに

よって情報共有が行われている。住民の認識を把握したうえで、どのような施策が必要かを検討していることで、住民が参加する要因を下支えする行動をすることができていると考える。住民と行政の意思疎通を図るうえでコミュニティ、役場、イベントの三つが大きな役割を担っていると考えられる。

小布施町の場合、役場職員はそれぞれが担当コミュニティをもち、担当コミュニティの懇談会に参加している。町内にある二八の自治会は九つのコミュニティを形成し、町政懇談会を開催している。懇談会では行政、議員、住民の三者間での意見交換が行われるため、各住民が行政職員と接点をもつ機会がある^{一四三}。また、ここに参加することによって住民は担当役場職員の顔を認識し、その後の情報交換に役立てることができている^{一四四}。

町役場もまた住民との意思疎通の場となっている。前述の通り、役場職員と住民は接点を持つ機会があるため、役場施設においても容易にコミュニケーションをとることができる。役場関連施設では、行政や住民が主催する行事が頻繁に行われている。役場施設自体が住民に解放されており、住民が町役場に立ち寄る機会が多くあるため、住民にとって身近で開かれた施設なのである。インタビューにおいて、町役場での住民との対話から、住民からの個人的な願いを役場職員が実現し、個人では解決できないことは組織で解決するようにすると述べられていた^{一四五}。役場職員は、コミュニティの場のみならず、住民が生活をするうえで抱

える身近な課題を行政職員が把握できる環境を整備しているといえる。

しかし、公益性の観点から住民の要望すべてを行政が実現することは難しいため、住民自身で問題を解決することができると環境整備とコミュニティが必要だとも述べられている^{一四六}。従って、住民同士のコミュニティ形成は行政が介入し得ない領域での問題解決だけでなく、行政が住民側に問題の解決を委託する際にもコミュニティが重要なのである。コミュニティはその他の自治体でも行政と住民の協働を推進する上で必要だと考えられるが、小布施町の場合は地縁によるコミュニティだけでなく、町内のイベントや産業に依拠したつながりが維持されていることがわかる。

小布施町には二種類のコミュニティがあり、先に述べた自治会を基盤とする、地縁に依拠した地域コミュニティと、イベントの実行委員や様々な企画運営に携わるコミュニティがある。後者はテーマ型コミュニティと呼ばれ、住民が主体となってイベントや交流事業を行う集団である^{一四七}。そのため地縁ではなく、その活動に賛同している住民によって構成されている。この場合、興味感心があるということが主な参加動機となるため、参加に対する敷居が低い。そのため、行政職員は職員としてではなく、一個人として積極的に参加・活動を行っている^{一四八}。

テーマ型コミュニティの参加者は上述の積極的参加者に位置付けられ、役場職員がここに参加することを通して、町内のキーマンとなる人物との接点をもつことや町内の動向を把握することが可能となる^{一四九}。役場

職員が様々なテーマ型コミュニティの活動に参加することで、住民との関係性を築き、より多様な住民とかわかることが可能になっていると推察される。

このように行政職員が住民と接点をもつことによって、住民の意向を知るだけでなく、住民に対して役割を付与することが可能となっている。町の除雪や高齢者の見守り、イベントの受け入れの際の手伝いなどがその一例として挙げられる^{一五〇}。また行政が住民に委託しない場合でも、住民が積極的に行政を補助する役割を担うこともあるという^{一五一}。

運動会やお祭りをはじめとする町内行事を行政が積極的に開催することや、公民館の改修の実施するなど、地域住民が周辺住民と交流することができる機会や場所を維持・提供している。住民がイベントに参加することは、地域の課題や現状に意識的になる契機となっている

一五〇。

運動会などの地域単位での行動が求められる行事では、定期的に地域内で意思疎通を図ることが必要であることから、定期的に地域住民が集まり、相互理解を深める機会となっている。また、地域住民が活発に利用する体育館や公民館といった施設を改修し、より使いやすい施設とすることによって、町民が自然に集まり、地域内の情報共有の場と住民同士の交流の場としての機能を維持している。情報交換や交流は参加が派生することを促進するため、住民の参加を促進するひとつの要因であると考えられる。

役場職員の、行政が枠組みをつくった場合、住民の参加の敷居が高くなる^{一五三}、形にすると到達点に達したという認識が生まれ、新しいものを生み出すことができなくなるという発言からも明らかになるように^{一五四}、行政が住民参加の枠組みを意図的につくらず、住民の自由な発想の元で住民が参加することができる体制を整えていることも特徴としてあげられる。仕組みをつくることよりも、住民から発案された計画をしばらく実行し、その経過をみることで計画に対して柔軟性をもたせ、試行錯誤をすることができる環境を整えている。

今回のインタビュー調査から、小布施町では、町の方針として参加を推進していること、役場職員が絶えず住民の要望を聞く関係性を構築していること、住民参加の制度化を行わず柔軟な対応を取っていることが明らかになった。同時に、行政自身が住民との関係性を築く機会があり、企画などを通してより多様な住民とかわかる機会があることが明らかになった。

行政は、住民が何に対して関心をもつのかを知るためにコミュニケーションをとり、住民がまちづくりに対して無関心になることを防ぐことが役割であると述べられている通り^{一五五}、役場職員にとって住民とのコミュニケーションが重要だと自覚し、実践していると考えられる。

行政と住民のコミュニケーションとは、双方の意見や認識を共有するための手段である。このコミュニケーションがなされることによって、行政側から住民に対して役割を付与することが可能になっている。また

住民も行政と頻繁にコミュニケーションをとる機会があることで、行政に対して意見を述べやすい環境をつくりだしていると考えられる。

役場職員の約八割が小布施町の住民であることから、役場職員であると同時に住民としての視点でも行動することができると、他の自治体に比べて住民と行政の距離が近い関係性が維持されている。インタビューで行政としての役割は特になく、行政の本来の仕事からは外れている、と述べられているように、行政職員にとって、行政と生活の地域の領域が重複していることで現在の行政職員の行動が実現していると考えられる。

また、役場職員がどの住民が積極的に参加する住民で、かつどのような事柄を委託することが適切なのかをコミュニティに自ら参加することを通して把握していることによつて、行政と住民の協働関係が成り立っているといえる。

これが実現しているのは、住民同士のコミュニティがあらゆる形で維持されていることが最大の要因であろう。前述の通り、小布施町には、地域コミュニティとテーマ型コミュニティのほかに、農業や観光・飲食店といった職業によるつながりも存在している。また、学校や寺院においてもまた別のコミュニティが形成されている。様々な種類のコミュニティが存在することで、行政職員は多様な利害関係をもつ住民とかわることができ、町内の概況を把握することができる。ある一定数のコミュニティが存在することによつて、行政職員ひとりが収集できる情報量

が個々人のみと関係性を築くことに比べて効率的かつ多くの情報を得ることができるようになっていると考えられる。

住民から得た情報は、行政職員が住民になんらかの依頼をする場合に役立てられている。つまりどのような形で協働することが最適なのかを判断するための情報として協働を促進する要因となっていることが明らかだ。

一般的に参加することは面倒な行為だと捉えられるが、そのなかになんらかの楽しみや関心要因を盛り込むことで、住民の参加が維持されている。

小布施町の場合修景事業における五者会議以降、住民、企業、地場産業、大学といった多様な主体が行政との協働関係を築いている。制度や環境整備として行政が行うことができることには限界があるが、多様な主体が活動することによつて、より多くのひとに対して参加の門戸を広げ、参加をする契機を提供し促進するものだと考える。

おわりに

ここまで本稿では住民の参加を促進するために行政はどのような役割を担うべきかを論じてきた。

第一章では、住民参加の先進事例といわれるドイツの事例から住民の参加を促進するためには、行政が住民の参加を受け入れる体制を整えることが必要であると指摘した。一方で先進的な国として事例にあげられ

ているドイツであっても、娯楽性の高い活動に対しては積極的な参加が見込めるが、政治的な活動に対しては活動するひとの割合は少ないことも事実であった。これらから、日常生活と参加の関連性を示すことと、参加をすることの成果を行政側が明示することがより多くのひとが参加する要因となることが明らかになった。

第二章では、日本でも同様に住民の参加が求められるようになったことを指摘したうえで、現状では住民が参加することを促進する要因を全て満たすことは難しく、環境整備は不十分であることを述べた。住民参加を促進する要因としてコミュニティが維持されていることがあげられる。しかし、既存のコミュニティの多くが崩壊の一途をたどっていることから、地域としてのコミュニティをどのように再生するのか、どのように交流の場を形成するのかといった新たな課題が浮上するからである。日本もドイツと同様に、今後住民参加を促進するためには行政と住民の関係をどう構築するのが重要なのである。

現状では多くの課題があることを指摘したが、小布施町では住民参加が継続して実施されている。第三章で述べた小布施町の考察からは、行政が住民と積極的にコミュニケーションをとることで住民との協働関係を築いていること、制度化するのではなく試行錯誤をすることができ環境を整えていることで住民参加を促進していること指摘した。行政が担うべき役割と地域における生活の垣根をどのように小さくしていくかが今後の課題であると考え。小布施町の場合は役場職員と住民が直接

のコミュニケーションをとる機会を多く設けていることよって住民の意見を認識し、行政と住民の協働関係の構築が行われていた。この手法を他の地域でも導入するためには、行政職員が地域の概況を把握した上で、行政が解決すべき課題と住民が解決すべき課題を選別し役割分担を行うべきだと考える。

小布施町の事例から、住民がまちづくりに参加するためには、行政が参加を促進するような環境の整備を行うことが重要だと明らかにすることができた。その一方で、小布施町でも、図書館利用や体育館利用、まつりなどへのイベントへは幅広い年齢層が参加しているが、町政懇談会や自治会の集まりなどは年齢層や参加者が固定化していることが課題としてあげられていた。つまり、やりがいや楽しさをいかにして参加という行為から見出すことができるようになるかが、今後検討するべき課題だと考える。

加えて、企画政策課の職員からは住民に対する役割の付与が積極的に行われているという発言が出た一方で、教育委員会の職員からは住民との協働がうまくいかず、行政の負担が増大しているという意見が聞かれた。行政と住民の協働は住民が参加することが容易な分野に関しては促進することができる一方で、教育分野やその他の政治的分野の場合協働を促進することが容易ではないことが推察される。

本稿では住民の参加を促進するためには行政の役割が重要であり、行政と住民の協働の先進的な取り組みとされる事例をとりあげて行政はど

のような役割を担うべきなのかを論じてきた。住民参加を検討するうえでの今後の課題として、積極的参加層や団体などといった行政と住民を仲介するような役割の可能性を検討する必要があるだろう。持続的な住民参加を実現するためには、行政と住民の直接の関係に加え、企業やNPO、専門家などとの三者間の協働を模索することも必要だと考える。行政と住民の二者間の場合、負担の均衡点を探ることが難しいが、第三者が介入することによって、より多様な形式で参加を促進する契機を見いだすことができるかと考えるからだ。

積極的に参加をする層は自主的に自らの関心などによって参加を行っている。それ以外の住民は積極的に参加する層に影響される、またはその課題に対して興味感心を抱く、のいずれかの理由が参加をする際の大きな要因であることが明らかである。

これらの契機をつくりだすには、行政による環境整備だけでは限界があるのではないだろうか。行政が民間企業や大学機関といった多様な主体と協働することを通して、議論をするという手段にとらわれることなく、住民が参加する手法を模索する必要がある。そのうえで、行政は情報収集し地域内の各主体に問題解決を委任することによって、活発な活動を行うことができるようになるのではないだろうか。

一 坪郷實「比較・政治参加」ミネルヴァ書房、二〇〇九年、二五六頁。

二 坪郷實「市民社会、ソーシャルキャピタル、参加ガバナンス」『政策科学』二二号、二〇一五年、六二頁。

三 西澤由隆「政治参加の二重構造と「関わりたくない」意識」『同志社法学』五五号、二〇〇四年。

四 同右、八頁。

五 社会資本整備審議会、都市計画・歴史的風土分科会・都市計画部会・次世代参加型まちづくり方策小委員会『次世代参加型まちづくり』に向けてとりまとめ』二〇〇三年、一頁。

六 前掲、社会資本整備審議会、都市計画・歴史的風土分科会・都市計画部会・次世代参加型まちづくり方策小委員会『次世代参加型まちづくり』に向けてとりまとめ』一三頁。

七 世古一穂「市民参加のデザインー市民・行政・企業・NPOの協働の時代」『ぎょうせい』一九九九年、四六頁。佐藤徹他『地域政策と市民参加』「市民参加」への多面的アプローチ』『ぎょうせい』二〇〇六年、五七頁、一一七頁。

八 同右。

九 社会資本整備審議会、『次世代参加型まちづくり』に向けてとりまとめ 資料六「参加型まちづくりに関する現状と課題」二〇〇三年、四頁。

一〇 広田全男「西ドイツ都市計画における市民参加」『都市問題』七六巻二号、一九八五年、三八頁。

一一 由井義通「研究部会要旨 第一九回都市計画健康研究部会 ドイツにおける住民参加のまちづくり」『人文地理』五八(六)号、二〇〇六年、八七頁。

一二 Zukunftswerkstatt-Heinersdorf ホームページ
(<http://www.zukunftswerkstatt-heinersdorf.de/>) (最終閲覧日平成二七年二月五日)

一三 辻英史「歴史から見たドイツ市民社会と市民参加」『公共政策志林』二巻、法政大学公共政策研究科、二〇一四年、一一八頁。

一四 辻「歴史から見たドイツ市民社会と市民参加」二〇一四年、一一七頁。

一五 同右、一二〇頁。

一六 前掲、辻「歴史から見たドイツ市民社会と市民参加」一一九頁。

一七 同右。

一八 同右。

一九 同右、一二二頁。

二〇 駒林良則「住民の直接参加について」ドイツにおける制度と理論』『名城大学法学会』一九九二年、二〇頁。

二一 磯村篤範「ドイツにおける住民参加」『季刊自治と分権』五号、二〇〇一年、一〇六頁、一一〇頁。

- 三三 前掲、辻「歴史から見たドイツ市民社会と市民参加」二〇一四年、一二四頁。
- 三四 同右、一二七頁。
- 三五 同右、一二六頁。
- 三六 前掲、坪郷『世界のNPO』四三頁。
- 三七 前掲、辻「歴史から見たドイツの市民社会と市民参加」一二七頁。
- 三八 前掲、坪郷『比較・政治参加』一〇三頁。
- 三九 北住炯一「統一ドイツにおける地域自治とその市民的再生—ミュンヘンの市民参加と東ドイツの自治改革—」『名古屋大学法政論集』一五一号、一九九三年、二頁。
- 四〇 同右、四頁。
- 四一 広田全男「西ドイツ都市計画における市民参加」『都市問題』七六号(二)、一九八五年、三九頁。
- 四二 大原光憲「ドイツにおける都市計画と市民参加」『法学新報』九八号、一九九二年、二五五頁。
- 四三 前掲、磯村「ドイツにおける住民参加」一〇四頁。
- 四四 前掲、広田「西ドイツ都市計画」四〇頁。
- 四五 片木淳「ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働」『比較地方自治研究会による各国の政策研究』(<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h18-5.pdf>)
- 四六 前掲、坪郷『比較・政治参加』一二〇頁。
- 四七 前掲、松下「熟議の市民参加—ドイツの新たな試みから学ぶこと—(市民力ライブラリー)』二三頁。
- 四八 同右、二四頁。
- 四九 片木淳「ドイツの『市民共同体』構想と市民参加の書手法」『ドイツの市民参加の都市政策、都市と住宅地再生の動向調査』二〇一二年、一四頁。
- 五〇 山口真実「ドイツ社会とプログラムの運用実態と実施体制に関する研究」『日本建築学会関東支部研究報告集II』七六号、一般社団法人日本建築学会、二〇〇六年、一八五頁。
- 五一 同右、一八八頁。
- 五二 委員長はミヒャエル・ビルシュ(SPD所属)。各政党の代表と専門家によって議会内に設置され、市民活動の専門家や実践家の鑑定書と議論に基づいて報告書が作成された。市民活動を包括的に分析し、市民活動の促進と市民社会強化戦略作成のために勧告を出した。
- 五三 Deutscher Bundestag Enquete-Kommission 『Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagement』p38。前掲、坪郷『ヨーロッパデモクラシーの新世纪』八八頁。
- 五四 一八七二年の民放で規定された会員組織を指し、一定の目的を掲げて自律的に設立される。登記団体になることにより、税制上の優遇措置を受けることが可能。
- 五五 パンロウ地区ホームページ「Über den Bezirk—Der Bezirk Pankow」(<http://www.berlin.de/ba-pankow/ueber-den-bezirk/zahlen-und-fakten/>)

- 五五 Bündnis für Demokratie und Toleranz gegen Extremismus und Gewalt ホームページ (最終閲覧日二〇一五年九月五日)
- (<http://www.buendnis-toleranz.de/themen/demokratie/>163971/zukunftswerkstatt-heinersdorf-buergerverein-berlin-heinersdorf-e-v)
- 四六 ドイツ社会民主党 (SPD) 所属の議員でヘルリン市の教育大臣。
- 四七 Projekt “Politikstammtisch statt Stammtisch politik” Dokumentation (最終閲覧日二〇一五年二月二日)
- (http://www.zukunftswerkstatt-heinersdorf.de/images/projekte_2010/politikstammtisch/Dokumentation-2010.pdf)
- 四八 Der Zukunftswerkstätten Verein ホームページ 「Zukunftswerkstatt verstehen」 (最終閲覧日二〇一五年九月五日)
- (<http://www.zukunftswerkstaeten-verein.de/dabei-sein/zukunftswerkstatt-verstehen/>)
- Zukunftswerkstatt (allgemein) (最終閲覧日二〇一五年九月五日)
- (<http://www.bpb.de/lernen/formate/methoden/62269/methodenkoffer-detailansicht?mid=194>)
- 四九 Planungszelle ホームページ (最終閲覧日二〇一五年九月五日)
- (<http://www.planungszelle.de/>)
- 五〇 前掲、松下「熟議の市民参加—ドイツの新たな試みから学ぶこと—(市民力ライブラリー)』一〇二頁。
- 五一 春日井道彦「人と街を大切にしたいドイツのまちづくり」学芸出版社、一九九九年、二二頁。
- 五二 一九九〇年以降一五箇所ポトムアップのまちづくりを目指して実施された。
- 五三 由井義通「ドイツにおける住民参加のまちづくり—ハイデルベルグ、フライブルグ、ベルリンの事例—」『都市地理学』二号、二〇〇七年、五二頁。
- 五四 同右、四〇頁。
- 五五 同右、一一四頁。
- 五六 名和田是彦「ドイツ・ブレーメン市の「地域事務所—地域評議会」システムについて—役所機能の地域分散と住民参加制度のケーススタディー」『経済と貿易』一六八号、一九九五年。
- 五七 前掲、北住「統一ドイツにおける地域自治とその市民的再生—ミュンヘンの市民参加と東ドイツの自治改革—」。
- 五八 由井義通「研究部会要旨 第一九回都市計画健康研究部会 ドイツにおける住民参加のまちづくり」『人文地理』五八(六)号、二〇〇六年、八八頁。
- 五九 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jungen 「Öffentliche Beteiligung der Bevölkerung in Organisationen und Institutionen(teilnehmende Aktiv)」『Monitor Engagement(Nr.2) Freiwilliges Engagement in Deutschland

- 1999-2004-2009. Kurzbericht des 3. Freiwilligen surveys Berlin』二〇一〇年
<http://www.bmfjsf.de/RedaktionBMFJSF/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Monitor-Engagement-Nr-2-property=pdf;bereich=bmfjsf,sprache=de,rwb=true.pdf>
 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jungen
 「Zusammenfassung:Wichtige Trends der Zivilgesellschaft und des freiwilligen Engagement im Überblick」『Hauptbericht des Freiwilligen surveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004-2009. Berlin』二〇一〇年。
http://www.dza.de/fileadmin/dza/pdf/fws/BMFJSF_2010_FWS_2009_Hauptbericht.pdf
 五八 地方分権改革有識者会議『個性を活かし自立した地方をつくる。地方分権改革の総括と展望』平成二六年、四頁。
 五九 同右、五頁。
 六〇 まち・ひと・しごと創生総合戦略(二〇一五改訂版)全体像
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h27-12-24-siryou1.pdf>
 六一 日笠端『市町村の都市計画』都市の基本計画と地区の都市計画』共立出版、二〇〇〇年、五九頁。
 六二 同右。
 六三 都市計画法 <http://www.mlit.go.jp/common/000029198.pdf>
 六四 国立社会保障・人口問題研究所 国民生活審議会調査部会 コミュニティ問題小委員会報告書『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』
<http://www.jpss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakai/fukushi/32.pdf>
 六五 同右。
 六六 日笠端『市町村の都市計画1 コミュニティの空間計画』共立出版、一九九七年、三一頁。
 六七 同右、三〇頁。
 六八 前掲、日笠『市町村の都市計画3 都市の基本計画と地区の都市計画』一六五頁。
 六九 樗木武『都市計画第三版』森北出版、二〇一二年、五二頁。
 七〇 石井一郎『都市計画第三版』森北出版、二〇〇〇年、四〇頁。
 七一 総務省『行政手続き法の概要』
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoutkan/kanri/tesuzukihou/gaiyou.htm
 七二 (最終閲覧日平成二七年一月九日)
 七三 前掲、日笠『市町村の都市計画3 都市基本計画と地区の都市計画』一六三頁。
 七四 内閣府『地方分権の推進に関する決議(衆議院)』
<http://www.cao.go.jp/bunken-suisshin/archive/category04/archive-19930603.html>
 (最終閲覧日平成二八年一月二二日)

- 七五 国会図書館『地方分権推進委員会 第一次勧告の概要 平成八年』
<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunke-ninkai/kankoku/> (最終閲覧日平成二七年二月一〇日)
 七六 小林重敬『地方分権時代のまちづくり条例』学芸出版社、一九九九年、四一頁。
 七七 内閣府NPOホームページ(最終閲覧日平成二七年一月三〇日)
<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-ktsochishiki/npoiroha>
 七八 内閣府『特定非営利活動促進法(のあらまし)』
https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/201204_pamphlet.pdf
 七九 特定非営利活動促進法(最終閲覧日平成二七年一月七日)
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H10/H10HO007.html>
 八〇 「新しい公共」宣言』平成二二年六月四日第八回「新しい公共」円卓会議資料。
<http://www5.cao.go.jp/entaku/pdf/declaration-nihongo.pdf>
 八一 第八回「新しい公共」円卓会議資料「新しい公共」円卓会議における提案と制度化などに向けた政府の対応』平成二二年六月。
 八二 自民党政策パンフレット「地方こそ、成長の主役。2015政策パンフレット」
http://jmin.nccs.nifty.com/pdf/pamphlet/20150226_bira.pdf
 八三 「まち・ひと・しごと創生基本方針二〇一五」の全体像―ローカル・アベノミクスの実現に向けて―
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20150630siryou1.pdf>
 八四 田中豊治「第六章地域環境の変化と自治体の自己革新」『まちづくり組織社会学』良書普及会、二〇〇二年、一〇八頁。
 八五 前掲、田中『まちづくり組織社会学』一〇一頁。
 八六 同右、一〇二頁。
 八七 秋田典子『まちづくり条例の発展プロセスに関する研究』『都市計画報告集』七号、二〇〇八年、三八頁。
 八八 同右。
 八九 同右、三九頁。
 九〇 内閣府大臣官房政府広報室「こく味民生活に関する世論調査」一九七九年一月。
<http://survey.gov-online.go.jp/s54/S54-05-54-01.html>
 九一 物質的に豊かなようになったので、これからは心の豊かさやゆとりのある生活に重きをおきたい、というひとがはじめて、まだまだ物質的な面で生活を豊かにすることに重きをおきたい、ひとの割合を超えた。
 九二 日本まちづくり協会「第二章 まちづくりと都市計画」『住民参加でつくる地域の計画・まちづくり』技術書院、二〇〇二年、二五頁。
 九三 佐藤徹他「第四章 NPO 活動にみる市民参加」『地域政策と市民参加―市民参加への多面的アプローチ―』ぎょうせい、二〇〇六年、六六頁。

- 九二 久隆浩「新しい時代の社会システムとしての市民参加型まちづくり」『都市計画』五〇号(五)、二〇〇一年、二七頁。
- 九三 大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」『公共政策研究(四)』公共政策学会、二〇〇四年、一五頁。
- 九四 室井力「第一部 住民参加のシステム改革論」『住民参加システム改革』日本評論社、二〇〇三年、一五頁。同右、二六頁。
- 九五 田中豊治「市民参加と地方自治体」とくに官民協同型まちづくりシステムについて」『組織科学』三一(三)号、一九九八年、五六頁。
- 九六 前掲、日笠「市町村の都市計画」『コミュニティの空間計画』三一頁。
- 九七 前掲、佐藤「地域政策と市民参加」一九六頁。
- 九八 同右、一三二頁。
- 九九 同右、二八四頁。
- 一〇〇 前掲、田中「市民参加と地方自治体」とくに官民協同型まちづくりシステムについて」五六頁。
- 一〇一 小林久高「政治参加と社会的連帯」『社会システム論集』二〇〇二年、三六頁。
- 一〇二 平野浩「社会関係資本と政治参加」『団体・グループ加入の効果を中心に』『選挙研究』一七号、二〇〇二年、二六頁。
- 一〇三 「中間団体の利点として、行政側のコスト削減、コミュニティの提供、市民サービスの保管、生涯学習への寄与、市民サービスの刷新、地域おこし、生きがいの提供などがあげられる」
- 一〇四 前掲、日本まちづくり協会『住民参加でつくる地域の計画・まちづくり』四四頁。
- 一〇五 西尾勝「市政と市民参加」『現代のエスプリ No.158 住民参加』至文堂、一九八〇年、四四頁。
- 一〇六 前掲、小林「政治参加と社会的連帯」二六頁。
- 一〇七 前掲、佐藤「地域政策と市民参加」五七頁。
- 一〇八 大石俊輔、内海麻利「大和市の自治・協働の仕組みにおける市民と行政の役割に関する研究―施作の成立背景とその内容に着目して―」『都市計画学会学術論文集四一(三)』都市計画学会、二〇〇七年、三三〇頁。
- 一〇九 国土審議会政策部会長期展望委員会「第一章長期展望の前提となる大きな潮流」『国土の長期展望』中間とりまとめ 本文『平成二三年、四頁。
- 一一〇 総務省「定住自立圏構想推進要綱」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000283569.pdf)
- 一一一 中心都市は人口五万人以上の三大都市圏の都府県以外の都市を指している。
- 一一二 国土審議会政策部会長期展望委員会「図III-16」地域の人口減少により、医療など生活関連サービスの確保が困難な地域も」『国土の長期展望』中間とりまとめ 本文『図表』平成二三年、三四頁。
- 一一三 平成二十五年四月一日現在、一万三千四百四十八名。(「小布施町の紹介―人口・世帯数」小布施町ホームページ。
http://www.town.obuse.nagano.jp/soshiki/2/machigayou.html) (最終閲覧日平成二十七年二月一日)

- 一 同右、「小布施町の紹介―町の位置・地勢」。
- 二 小布施町史現代編編纂委員会編「畑作農村であった小布施町」『小布施町町史現代編』二〇〇四年、監修の言葉。
- 三 「観光地にはしたくない」『毎日新聞』一九九三年一月五日。
- 四 篠原修、内藤廣、川添善行、崎谷浩一郎編「受け継いできたもの、残してゆきたいもの(長野県小布施町)」『GS 群団底力編 このまちに生きる 成功するまちづくりと地域再生力』二〇一三年。樹一市村酒造場一七代小布施堂社長、市村良三現町長とは従兄弟。
- 五 川向直人「小布施 まちづくりの奇跡」新潮社、二〇一〇年、七九頁。
- 六 昭和六一年潤いのあるまちづくり優良地方公共団体自治大臣表彰、昭和六二年地域文化デザイン賞、昭和六三年まちづくり功労賞、昭和六四年公共の色彩賞・郷土文化賞を受賞
- 七 昭和六一年「第二次総合計画・後期基本計画」『うるおいのあるまち・環境デザイン基準』、昭和六二年「小布施町地域住宅計画(ホープ計画)」、昭和六三年の「環境デザイン協力基準」、平成四年「景観づくりの指針 住まいづくりマニュアル」『広告物設置マニュアル』策定。前掲、川向「小布施 まちづくりの奇跡」一一二頁。前掲、「小布施町史 現代編」一八八頁。
- 八 二〇一三年一月一九日、六斎市にて小布施町出身者で町歩きガイドを務める男性へのインタビューより。
- 九 前掲、川向「小布施 まちづくりの奇跡」一一四頁。
- 一〇 「参加型まちづくり事例集(国土交通省)」(http://www.jcadr.or.jp/sankagata_jirei/jireisei/jirei16/jirei16.htm) (最終閲覧日平成二十七年二月一日)
- 一一 「花のまちづくりのあゆみ」小布施町ホームページ。
(http://www.town.obuse.nagano.jp/site/opengarden/garden6.html) (最終閲覧日平成二十七年二月一日)
- 一二 平成九年には花の産業振興による町づくり推進を目的に、おぶせフラワーセンターが開園した。この施設では花苗の生産・供給の他に生産農家の育成・花の技術指導・販路開拓の拠点としての役割を担っている。
- 一三 前掲、「小布施町史 現代編」一九二頁。
- 一四 平成三年四月には地元住民の手作りで完成した山王島地区の地域ふれあい花公園への補助金を交付する。前掲、「小布施町史 現代編」六一頁。

二二四 小布施町ホームページ「オープンガーデン」一覧

(<http://www.town.obuse.nagano.jp/site/oupengarden/garden3.html>)

(最終閲覧日平成二八年一月二〇日)

二二五 小布施町ホームページ「オープンガーデンのご案内」

(<http://www.town.obuse.nagano.jp/site/oupengarden/garden3.html>) (最終閲覧日平成二七年十一月一〇日)

二二六 前掲、『小布施町史 現代編』七二頁。

二二七 町が目指す指針として(1)小さな町のメリットを活かして住みたい町小布施を実現し一人一人が健やかに暮らすこと、(2)小布施発六次産業や小布施流おもてなし、生活文化をブランドにしにぎわいと交流のまちづくりを進めることが示された。合併をしないという選択により、従来のコミュニティが維持されたほか、小布施町の特性を活かした町づくりと交流を目指すことが示された。

二二八 課題内容としては、地区行政懇談会の開催とコミュニティ施設の建設を行なった。それに併せて「生活環境実態調査」「隣組長行政懇談会」「一日女性模擬議会」「住み良い町にするための一〇〇〇人アンケート」なども実施した。

二二九 市町村アカデミー「コア人材たる職員に期待する 第六回『アカデミア』一〇三号 十四〜十七頁。

二三〇 「第五次小布施町総合計画」小布施町ホームページ。
(<http://www.town.obuse.nagano.jp/soshiki/3/5hshougou.html>) (最終閲覧日平成二七年一月一〇日)

二三一 これまでに平成一七年の日米学生会議受け入れ、平成一九年日米学生会議の開催、平成二四年から小布施若者会議、平成二五年は小布施 Summer School by HLAB を開催した。

二三二 「小布施町が考える小布施まちづくり」長野県小布施町、二〇一五年三月。

二三三 同右。

二三四 二〇一三年八月一三日、小布施×Summer School by HLAB にて食事提供とホームステイに協力した小学生と高校生の母親へのインタビュー。

二三五 「学びの場」「子育ての場」「交流の場」「情報発信の場」の四つの柱による「交流と創造を楽しむ、文化の拠点」という理念のもとで二〇〇九年に開館した図書館。

二三六 二〇一三年一〇月六日、小布施町に出向していた横浜市職員へのインタビュー。

二三七 二〇一三年一〇月二〇日、小布施町役場行政改革グループ所属、役場職員へのインタビュー。

二三八 同右、小布施町役場教育グループ所属、役場職員へのインタビュー。

二三九 二〇一三年八月一三日、小布施×Summer School by HLAB にて町歩きとホームステイに協力した高校生の母親へのインタビュー。

二四〇 前掲、小布施町役場行政改革グループ所属、役場職員へのインタビュー。

二四一 同右。

二四二 二〇一五年二月一八日、小布施町役場にて企画政策課所属役場職員へのインタビュー。

二四三 同右、小布施町役場にて教育委員会所属役場職員へのインタビュー。

二四四 前掲、小布施町役場にて教育委員会所属役場職員へのインタビュー。

二四五 同右、企画政策課所属役場職員へのインタビュー。

二四六 前掲、企画政策課所属役場職員へのインタビュー。

二四七 同右。

二四八 同右。

二四九 同右。

二五〇 前掲、教育委員会所属役場職員へのインタビュー。

二五一 同右。

二五二 同右。

二五三 同右。

二五四 同右。

二五五 前掲、企画政策課所属役場職員へのインタビュー。

二五六 同右。

二五七 同右。

二五八 同右。

二五九 同右。

二六〇 同右。