Ⅴ　市町村総合計画の策定と住民参加

１，市町村総合計画の策定過程における住民参加の形態と問題点

『基本構想の課題と展望』[1]（地方自治協会，1976 年）の「策定過程における住民参加」の部分，および『定住構想と市町村行政の役割に関する調査研究報告書（計画と参加）Ⅰ』[2]（自治省行政局，1981 年）の「市町村計画策定における住民参加」「地区別計画と物的空間整備」「コミュニティと計画」を整理したのが表 5-1-1 である。表 5-1-1 によると，住民参加の形態としては，大きく見れば，①広報公聴活動型の住民参加，②審議会あるいは審議会に代わるような機関による住民参加，③住民集会型の住民参加の３形態が考えられる。表 5-1-1 には，３形態のそれぞれの代表として，「住民意識調査の実施」「審議会の設置」「地区別住民集会の開催」を選び，住民参加の意義と問題点を整理している。

第１の住民意識調査の意義としては，住民の要望を最も直接的に捉らえることが出来るという長所を持っている。これに対して，問題点は，住民の要望をそのまま全面的に基本構想の中に反映出来ないという点がある。すなわち，いろいろな要望が出されても，順位をつける段階で下位のものが削られていくという問題である。もう１つは，住民参加の意義を住民が自治の担い手であることを認識するという点に求めた場合，住民意識調査は非常に不十分であるということである。

表５－１－１　計画策定過程における住民参加の形態と問題点

住民参加の形態	特徴と問題点
１広報公聴活動 〔住民意識調査の実施〕	・住民の要望を最も直接に捉える ・住民の要望を全面的に基本構想の内容に反映できない ・住民自らを自治の主体,担い手たらしめ機会を与えるものとしては不十分
２審議またはこれに代る関わ機 〔審会設議の置〕	・学識経験者等による市町村の将来についての広汎かつ深い検討 ・住民の直接の声の反応 ・メンバーは主として学識経験者, 各手団体の長, 行政機関の長等で, 一般の住民が自由に参加できない ・人数が限られる
３住民の集会 〔地域別住民集会の開催〕	・直接住民が市町村の行政上の思想決定に参加する機会を与える ・実際には全部の住民が積極的に参加するものではなく, 特定層の住民の参加 ・具体的なプロジェクトについては活発に意見が出るが, 市町村全体の将来ビジョンのような抽象的な問題は意見が出ない

第２の審議会の設置の意義としては，学識経験者等による市町村の将来に対する広範かつ深い検討が期待出来，また住民の直接の声が反映出来るという利点がある。これに対して問題点は，メンバーが主として，学識経験者や各種団体の長，国県等の行政機関の長等で，一般の住民が自由に参加出来ない点や，人数が限られている点（一番多くて 40-50 人）等が挙げられ，有識者による代表参加というところに限界があるように思われる。

第３の地区別住民集会については，審議会と比較すれば，直接住民が市町村の行政上の意思決定に参加する機会が与えられているという点で,非常に意義がある。しかしながら，全住民が形式的に参加出来ても，実際には特定層の住民しか参加出来ないという問題がある。もう１つの問題点は，具体的なプロジェクトに関しては，一般の住民は活発に意見を出せるかも知れないが，抽象的な市町村全体の将来ヴィジョンになると，なかなか意見が出しにくいという問題がある。

２，市町村総合計画の策定過程における住民参加の今後の課題

現在の計画策定過程における住民参加の問題点とその課題は，以上のとおりであり，これらの問題点について検討を加えることは，今後の市町村総合計画や市町村土地利用計画等の計画における住民参加のあり方を考えていく際に，非常に参考になる。

計画策定過程における住民参加の今後のあり方を考える際の第 1 点目の視点は,「現行の計画策定過程における住民参加の方式は今後も出来るだけ推進していくことが望ましい」ということであり，住民参加の３形態のそれぞれの問題点を消去出来るように，補完し合うとともに，それぞれの住民参加方式が持っている改善すべき課題については，個別に別途改善していくことが望まれている[(1)(2)]。

第２点目としては，一般の市町村民にとっては，直ちに市町村の将来ヴィジョンや施策等について明確な意見を表明することは困難な場合が多いので，先ず，地区単位で意識調査や審議会，住民集会等を行なうべきである(「基本構想の課題と展望」)という考えである。審議会についても地区別の部会を設けて，地区別の部会で決まったことを全体の審議会にかけたり，市民集会も全市的に行なうと同時に地区単位でも行ない，さらにコミュニティ組織の活用や育成をしたり，地区単位での生活環境水準に関する情報の整備，公開を行なうこと等が考えられる。要するに情報整備や集会等，すべて地区単位で行ない，もちろん市町村全体でも行なって，その両者を積上げ調整していけばいいという考えである。

第３点目は,『定住構想と市町村行政の役割に関する調査研究報告書（計画と参加）Ⅱ』[(3)]の考えで，住民参加の新しい方式を検討すべきだとしている。新しい住民参加方式は目下模索中であるが，その新しい住民参加方式には，以下の①～⑤のような点を考慮すべきだとしている。すなわち，①参加する市民層の拡大および種類の多様化，②市民運動に対する斬新な視点，着想，提言，提案の積極的な建議の期待，③全市的な規模での課題別の市民会議による地域的セクショナリズムの克服，④市民相互間の討議による多数の市民の

納得する妥協点ないし合意点形成の期待，⑤計画素案の作成とか，計画案の起草そのものを審議会ないし審議会に代わる機関が行なうという新しい方式の試み等である。

さらに，新しい方式を検討する際には，①会議または集会の方法として，市町村全体の会議，地区別または課題別の会議およびそれらの組合わせをどうするか，②参加者の選定の基準（団体，集団等の代表・個人），ないし選定の方法（市町村の選定，住民組織，団体等の推薦，自発的申し出，無作為抽出）をどうするか（特に団体ですのか個人ですのかということ),③会議または集会の司会または意見の調整者をどうするか(市町村の議員，審議会等の委員，住民参加のための機関等)，④討議の方法をどうするか。現状および問題点，計画素案の第一次案，第二次案，最終案というように段階的に討議するか，課題別に討議するか，この場合地域的割拠主義と部門別セクショナリズムの関係をいかにして調整するか等の点も留意すべきであるとしている。

第４点目は，地区別計画やコミュニティ計画，地区計画の必要性の観点からのもので，市町村土地利用計画が住民サイドから見て身近かなまちづくりの計画書という親近感がないということと，基幹的な道路や，マクロな土地利用が取上げられ，細かいことが触れられていないために計画が抽象的になりやすいというような点から地区レベルの計画が必要であるとされている。この中で地区別計画は，市町村土地利用計画の中の「部分」の計画として位置づけられるもので，計画論的には市町村土地利用計画との間で常に整合性を保たれていなければならないという性格を有している。

これに対して，コミュニティ計画や都市計画制度の地区計画などは，市町村土地利用計画から独立した別個のものとして作られてきている。要するに，この第４点目では，計画策定過程における住民参加の今後の方向として，計画技術的な面での工夫が必要であり，その一つとして，市町村土地利用計画の中に地区別計画を策定することが必要であり，さらに，市町村土地利用計画とは別個に地区レベルの住民サイドからみた計画（例えばコミュニティ計画や地区計画）が必要であるということである。

以上をまとめると，第２点目の地区単位での住民参加を積極的に進め，市町村レベルへ積み上げ調整をするということが理想的であるように思える。しかしながら，理想的過ぎて現実にはなかなか出来ないのではないかと考えている[*1]。現実的に，住民参加をうまく取入れてやっていこうとすると，第３点目のような検討や第４点目のような計画技術面での対応を取入れた形にならざるを得ないと考えられ，緊張モデル（Ⅵ章参照）や神出方式（Ⅶ章参照）は，将に，このような考え方を持って構築してきている。

３，地区総合計画の策定過程における住民参加

地区総合計画の策定過程における住民参加としては，神出方式を考案しその普及に努めている（Ⅶ章参照)。

注

*1 この点に関してはⅥ章１(2)のような討論を行なっている（社会開発総合研究所：市町村段階における合理的かつ計画的な国土利用のあり方に関する調査報告書，pp28-30(1986)）

参考・引用文献

(1)地方自治協会：基本構想の課題と展望（1976）
(2)自治省行政局：定住構想と市町村行政の役割に関する調査研究報告書（計画と参加）Ⅰ，市町村総合行政資料集２，第一法規（1981）
(3)自治省行政局：定住構想と市町村行政の役割に関する調査研究報告書（計画と参加）Ⅱ，市町村総合行政資料集２，第一法規，pp.139 ノ 5―140（1981）