

# 都市自治体における市民参加と合意形成

— 道路交通・まちづくり・コミュニティ —



2017年3月

公益財団法人 日本都市センター

# 都市自治体における市民参加と合意形成

## — 道路交通・まちづくり・コミュニティ —



2017年3月

公益財団法人 日本都市センター



## はしがき

近年、多くの都市自治体では、超高齢・人口減少社会の到来、地域住民のつながりの希薄化により地域コミュニティの衰退が指摘され、その維持が課題となっている。同時に、都市自治体においては、合併、財政上の問題などを原因として地域へのきめ細かな公共サービスの提供を維持することが困難になってきている。このような現状の中、行政と市民との参加、協働が重要視されるようになり、地域で活動する諸団体、個人などを制度の枠内に位置付け、住民が政策の形成過程に参加する場面が増えてきている。

特に、地域のまちづくり、地域の交通などの分野において、住民が自ら政策形成に参画し、地域において役割を担うことが求められるようになってきている。例えば、都市計画分野では、2000年に地区計画の申出制度が、2002年には都市計画提案制度がそれぞれ創設された。また、交通行政の分野では、2013年に公布、施行された交通政策基本法で、交通に関する施策の推進について住民の連携、協働が規定されている。さらに、各自治体でコミュニティゾーンの設置及び老朽歩道橋の撤去などに関する条例やガイドライン等を制定する動きが広がっている。それらの条例等では、住民からの発案を受ける仕組みや住民が意思決定に関与することができる規定が盛り込まれることが多い。

一方、特にまちづくりや地域交通のルールづくりの場面においては、関係者の増加、多様化に伴い、住民間の利害の対立が生じる等、調整が複雑になることが考えられる。そのため、調整を図るためにプロジェクトに応じて臨時に構築されたものではなく、ある程度の位置付けを受けた住民組織がより多くの住民の意思を反映させて調整を図ることが重要となってくると考えられる。また、こうした調整過程、組織内の意思決定過程を「見える化」することによって、様々な経験を共有することが重要であると考えられる。

以上の問題意識から、住民組織におけるまちづくり、地域交通計

画などにおける意思決定過程の「見える化」及び一般化を図り、住民や関係団体からより信頼される住民組織づくりに資する知見を得ることが必要であることが明らかになった。

そこで、公益財団法人日本都市センターでは、学識者及び都市自治体職員により構成される「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」（座長 名和田是彦 法政大学教授）を2015年に設置し、調査研究を進めることとした。研究会では、（1）協議会型住民自治組織における意思決定過程の一般化の検討、（2）まちづくり（地区計画等）、地域の道路交通に関する計画の策定における住民組織の参加事例、（3）ドイツをはじめとする諸外国における住民組織の意思決定過程の分析についての各項目を主な論点とし、先行研究や施策、研究会委員の知見及び経験をもとに意見交換及び議論を行ってきた。本報告書はその研究成果を取りまとめたものである。

本報告書の構成は、研究会で取り上げた論点に従い、「協議会型住民自治組織と市民参加」、「まちづくり分野における市民参加と合意形成」及び「道路交通分野における市民参加と合意形成」の3部から成り立っている。それぞれの部で、委員による論点の分析・考察、国内外の事例紹介及び事務局による現地調査報告を行っている。本報告書が、都市自治体の道路交通、まちづくり及びコミュニティの各政策の発展に少しでも寄与できれば幸いである。

最後に、研究会の意見交換、現地調査及び報告書の執筆に当たって、名和田座長をはじめ研究会の皆様からは多大なるご尽力をいただいた。また、現地調査にご協力くださった都市自治体の皆様にも、ひとかたならぬお力添えをいただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げたい。

2017年3月

公益財団法人日本都市センター

# 研究会構成員名簿

(敬称略・2017年3月現在)

## 【座長】

名和田是彦 法政大学法学部教授

## 【委員】(順不同)

羽貝 正美 東京経済大学現代法学部教授

内海 麻利 駒澤大学法学部教授

小嶋 文 埼玉大学大学院理工学研究科准教授

佐久間康一 文京区土木部道路課長

藤橋 範之 長野市企画政策部人口増推進課長

## 【事務局】

石川 義憲 公益財団法人日本都市センター理事・研究室長

池田 泰久 公益財団法人日本都市センター研究室副室長

杉山 浩一 公益財団法人日本都市センター研究員

(八王子市派遣職員)

釘持 麻衣 公益財団法人日本都市センター研究員

高野 裕作 公益財団法人日本都市センター研究員

三浦 正士 公益財団法人日本都市センター研究員

三好久美子 公益財団法人日本都市センター研究員

(高松市派遣職員)

# エグゼクティブ・サマリー

## 序章

法政大学法学部教授 名和田 是彦

コミュニティ政策の二つの大きな政策理念である「参加」と「協働」のうち、本研究会の重点が「参加」にあること、その文脈で都市計画、道路、交通といったハード分野の合意形成をも取り上げたことなど、研究会の基本的趣旨を明らかにした。

そして、市民参加と合意形成の観点から見た、コミュニティ政策の論点として、(1) 協議会型住民自治組織の組織構成、構成員の選任方法、(2) 協議会型住民自治組織の意思形成の方法、(3) 協議会型住民自治組織への権限委譲の制度設計、(4) 協議会型住民自治組織の行政に対する提言機能、(5) 地域コミュニティの計画づくりの意味、(6) 地域コミュニティの活動資金、(7) 行政側の支援機能、などについて、序論的な説明を行なった。

## 第1章 協議会型住民自治組織の類型と合意形成過程の一般化

法政大学法学部教授 名和田 是彦

日本の都市内分権では、協議会型住民自治組織という民間組織がまず設立され、これを行政側が（場合によっては条例によって）位置づけるという形式をとることが多いことを述べて、その特徴を論じた。

そして、最近の日本都市センターによる全国アンケート調査によりながら、協議会型住民自治組織が市民参加と合意形成の制度装置としてどのように機能しているかを考察した。その際、ハード分野の協議会型住民自治組織の特徴についても特に意を用いて論じた。

さらに、活動資金や組織形態（協議機能と実行機能が分離されて

いるか、一体的かという問題、あるいは構成員をどのように設定しているか、など) など、序章で設定された論点を取り上げ、「参加」機能の観点から日本の都市内分権とコミュニティ政策の特徴を分析した。

## 第2章 「ながのご縁を～信都・長野市」の住民自治協議会による 市民参加と合意形成について

長野市企画政策部人口増推進課長 藤橋 範之

長野市が進める「都市内分権」とは、地域の課題を迅速かつ効果的に解決するために、地域住民の皆さんが「自分たちの地域は自分たちでつくる」という意識を持って活動し、その活動を市が積極的に支援していく仕組みのことをいう。この「都市内分権」の担い手が各地区の「住民自治協議会」であり、住民自ら地域のまちづくりを進めるこの住民自治協議会を当市では協働のパートナーと位置づけている。

住民自治協議会相互の連携と親睦を図るとともにその円滑な運営を助長し、地域社会の振興・発展に寄与することを目的に「住民自治連絡協議会」を新たに設置した。その中に、「理事会」や32地区を7ブロックに分けた「ブロック会議」、ブロック会議の代表者で構成される「正副会長会議」を設け、行政機関との連絡協調について審議・処理する機能を持たせるなど、当市における住民自治協議会は新たな局面を迎えつつある。

## 第3章 ドイツにおける参加型都市内分権 —ブレーメン市の地域評議会法の新展開—

法政大学法学部教授 名和田 是彦

ドイツの都市内分権の特徴を日本と比較して明らかにするべく、対象をブレーメン市の最近の新しい改正法（2010年法）をめぐる動



き（改正内容、その評価レポート、訴訟、関係者の言動、憲法解釈上の問題など）に絞り、ドイツ都市内分権の「参加」型的性格を明らかにした。しかし、もともと欧米の共和制には、市民の共同体への道徳的義務を強調する考え方があり、これの理念的な意味をブレイメン市の制度に即して論じた最近の著作を紹介し、「協働」の意味合いがブレイメン市の制度の中にも含まれていることを注意し、「参加」と「協働」とが理念的には表裏一体であることを述べた。

#### 第4章 横浜市泉区における行政区独自のしくみづくり

公益財団法人日本都市センター研究員 三浦 正士

本章では、行政区として独自に地域自治のしくみづくりに取り組んでいる横浜市泉区の事例を検討したものである。泉区では、地区経営委員会と地域協議会という2つの協議会型住民自治組織を設置している。地区経営委員会は、地域課題の整理や実践的な活動を行う組織であり、「協働」の機能（実行機能）に活動の重点が置かれている一方、地域協議会は、区政の運営等について意見を述べ、あるいは地域の課題について意見交換するためのしくみであって、「参加」の機能（協議機能）を担うことが期待されている。

泉区の実践は、連合自治会や地区社協等の住民自治組織間の協働を推進するためのしくみづくり、全市的な政策に対する参加の実質化など、いくつかの課題があるものの、大都市において都市内分権が重要な課題となるなかで、地域の特色を踏まえて行政区独自のしくみを構築しようとするものであり、その意義は大きい。

## 第5章 豊田市現地調査報告 地域自治システムの運用における市民の合意形成

公益財団法人日本都市センター研究員 杉山 浩一

豊田市は、地方自治法に基づく地域自治区と地域会議及び代表者会議を設置し、わくわく事業及び地域予算提案事業を実施している。豊田市ではこれらの取り組みをまとめて「地域自治システム」と呼んでいる。本章では、豊田市の地域自治システムにおいて市民の合意形成をどのように図っているのかを、条例及び旭地域自治区、旭地域会議におけるまちづくり計画の策定を例に報告する。

## 第6章 東近江市現地調査報告 まちづくり協議会の条例上の位置づけと組織体制及び行政の支援体制

公益財団法人日本都市センター研究員 杉山 浩一

東近江市のまちづくり協議会は、八日市市と周辺6町との合併以降、14の地域で設置され、コミュニティセンターの運営等を行っている。さらに、2014年には条例にまちづくり協議会を位置付けられた。本章では、まちづくり協議会の条例上の位置づけ、まちづくり協議会の組織、市とまちづくり協議会との意見交換の機会及び財政上の支援体制について報告する。

## 第7章 協議会型住民自治組織による都市計画策定への参加の現状と課題

公益財団法人日本都市センター研究員 劔持 麻衣

市町村合併に伴って自治体の規模が大きくなる中で、地域に根ざした住民自治組織、特に協議会型住民自治組織に対し、まちづくりに不可欠な都市計画の策定に参加する権限を付与し、地域意見の集約及び反映を図ることは、住民に身近な行政、あるいは住民の意思がより反映されたまちづくりを進める上で重要であると考えられ

る。そこで本章では、協議会型住民自治組織の法的な位置付けを踏まえつつ、全国の都市自治体を対象に実施されたアンケート調査の結果をもとに、同組織をめぐる現状を分析した。さらに、同調査結果及び追加のヒアリング調査等から、都市計画マスタープランの策定に協議会型住民自治組織が主体的に参加していることが確認できた、豊田市、出雲市及び栃木市の事例を紹介するとともに、都市計画分野における住民自治組織の参加の意義や課題を考察した。

## 第8章 住民組織の合意形成とまちづくり協議会の意義－真野地区の歴史的展開に着目して－

駒澤大学法学部教授 内海 麻利

本稿では、神戸市真野地区のまちづくりにおける住民組織の歴史的展開を合意形成という観点から検討し、真野地区の住民組織を、(1)区域を単位として住民を主要な構成員とし、これらの生活の向上を目的に、共通の意思を実現するための活動を行う組織「住民活動型」、(2)利害関係人を主要な構成員とした組織が自らの意思で発意し、自らの空間について構成員と合意し、制御することを目的とした組織「空間制御型」、(3)地域や区域に限定されず、公益活動及びこれに伴う意思を持つ私人を構成員とし、非営利活動を行う組織「非営利活動型」に整理し、これらの関係と、「空間制御型」組織であるまちづくり協議会の意義を明らかにしている。

## 第9章 フランス PLU の策定プロセスにおける地域住民の意思の反映－コンサルテーションにおける住区評議会の役割に着目して－

駒澤大学法学部教授 内海 麻利

フランスでは、近年にかけて都市計画にかかわる参加制度の充実が図られてきている。とりわけ、基礎自治体独自の参加手続を保障

する「コンサルタシオン」と、地域住民の参加を促す組織を位置付ける「住区評議会」という制度は、フランス都市計画の中心的な制度である都市計画ローカルプラン（PLU）策定にあたり共に運用され、地域住民の意思を都市計画に反映するために機能している。本稿では、PLU策定のコンサルタシオンにおいて、住区評議会がPLUに地域住民の意思を反映するためにどのような役割を果たしているかを明らかにしている。

## 第10章 金沢市現地調査報告 まちづくり条例及び歩けるまちづくり条例による住民合意の実際

公益財団法人日本都市センター研究員 杉山 浩一

金沢市では、「まちづくり条例」に基づき、住民等が主体になって地域の利用方法について広く定めたまちづくり計画を策定する仕組みを形成している。また、同市では、「歩けるまちづくり条例」に基づいて認定された歩けるまちづくり団体により、「歩けるまちづくり計画」の策定を行っている。

本章では、まちづくり計画、歩けるまちづくり計画の策定に際しての住民等の意思決定過程、住民組織の構成の考え方、ハードのまちづくりに住民が参加するに際しての行政の支援体制等について報告する。

## 第11章 少子高齢社会におけるコミュニティづくりとプロジェクト型協働事業－柏市のコミュニティ政策と「6国プロジェクト」を手がかりに－

東京経済大学現代法学部教授 羽貝 正美

少子高齢化の進行とともに、多数の自治体・地域において自治的活動の担い手の確保や活動の継続が難しくなっている。こうした今日的状況の中で、市民参加をいかに促し、合意形成を進めてい

くかが問われている。本稿はその中心的な課題を市民・地域、行政の主体性の確保にもとめ、千葉県柏市におけるコミュニティ政策と「プロジェクト型協働事業」としての「6国プロジェクト」に手がかりに求めて考察する。

その中で、国道6号線という道路を場とする同プロジェクトが市民や地域の主体性をどのように育みつつあるか、また行政がいかに試行錯誤を重ねているか、その意義と課題を考える。

## 第12章 生活道路整備の計画策定に対する区民の参加事例—文京区 の取り組み—

文京区土木部道路課長 佐久間 康一

文京区は、区道（生活道路）の交通安全対策を推進するため、幹線道路に囲まれた区域ごとに、面的かつ総合的な対策を実施し、歩行者等が安心して道路を利用できるよう、区民との協働によるコミュニティ道路整備を推進している。

はじめに、コミュニティ道路整備を進めるきっかけとなった「千駄木三・四・五丁目地区の整備」について、つぎに、文京区全体を区域わけして整備の優先順位を決定した「コミュニティ道路計画の策定」について、最後に、策定したコミュニティ道路計画に基づき最初に着手した「白山・千石地区コミュニティ・ゾーン整備」について紹介する。

## 第13章 北米の交通静穏化プログラムにみる市民参加と合意形成

埼玉大学大学院理工学研究科准教授 小嶋 文

アメリカやカナダの多くの都市では、住宅地内の道路の交通静穏化を目指す対策の実施に、住民自身が関わるプログラムが存在している。プログラムには、住民の発意による検討の開始、住民と行政の協働による対策案の検討、具体的な実施方策に地域の合意を表明

するための請願や投票といった、市民参加と合意形成に関するプロセスが含まれており、中には、対策の実施自体に住民が主体的に関わるものも存在している。複数の地域から実施箇所を選定する優先順位付け方法を備えている自治体も多くあり、住民からのとめどない要望に行政が困ってしまうという状況もない。日本のコミュニティにおける市民参加と合意形成を考えるにあたっては、多くの示唆を与えるプログラムとなっている。

## 第14章 北九州市現地調査報告 生活幹線道路整備事業及び黒崎みち再生事業における市民の参加

公益財団法人日本都市センター研究員 杉山 浩一

北九州市では、自治会等による地元代表組織とともにルートの調整、沿道住民へのアンケートの実施を経て道路整備を行う「生活幹線道路整備事業」を1996年度に開始した。市で事業の対象として選定した35地区のうち、17地区で地元代表組織を結成し、事業を開始した。

また、市の副都心として位置づけられている黒崎駅周辺では、「黒崎みち再生事業」として、市街地の再開発に合わせた道路の舗装デザイン、道路利用のルールづくり等を、沿道住民等からなる通りごとのワークショップ形式によって決定している。

本章では、生活幹線道路整備事業における地元代表組織の役割及び意思決定の過程、黒崎みち再生事業におけるワークショップ内の意思決定及び通りごとにワークショップを立ち上げたことによる整備効果等について報告する。

# 目 次

はしがき	i
研究会構成員名簿	iii
エグゼクティブ・サマリー	iv

序 章 コミュニティにおける市民参加と合意形成	3
法政大学法学部教授 名和田 是彦	

## 第1部 協議会型住民自治組織と市民参加

第1章 協議会型住民自治組織の類型と合意形成過程の一般化	19
法政大学法学部教授 名和田 是彦	

第2章 「ながのご縁を～信都・長野市」の住民自治協議会による 市民参加と合意形成について	41
長野市企画政策部人口増推進課長 藤橋 範之	

第3章 ドイツにおける参加型都市内分権 —ブレーメン市の地域評議会法の新展開—	61
法政大学法学部教授 名和田 是彦	

第4章 横浜市泉区における行政区独自のしくみづくり	77
公益財団法人日本都市センター研究員 三浦 正士	

第5章 豊田市現地調査報告 地域自治システムの運用における  
市民の合意形成……………93

公益財団法人日本都市センター研究員 杉山 浩一

第6章 東近江市現地調査報告 まちづくり協議会の条例上の  
位置づけと組織体制及び行政の支援体制……………105

公益財団法人日本都市センター研究員 杉山 浩一

## 第2部 まちづくり分野における市民参加と合意形成

第7章 協議会型住民自治組織による  
都市計画策定への参加の現状と課題……………117

公益財団法人日本都市センター研究員 釧持 麻衣

第8章 住民組織の合意形成とまちづくり協議会の意義  
—真野地区の歴史的展開に着目して—……………141

駒澤大学法学部教授 内海 麻利

第9章 フランス PLU の策定プロセスにおける地域住民の  
意思の反映  
—コンサルタシオンにおける住区評議会の役割に  
着目して—……………177

駒澤大学法学部教授 内海 麻利

第10章 金沢市現地調査報告 まちづくり条例及び  
歩けるまちづくり条例による住民合意の実際……………205

公益財団法人日本都市センター研究員 杉山 浩一



### 第3部 道路交通分野における市民参加と合意形成

- 第11章 少子高齢社会におけるコミュニティとプロジェクト  
型協働事業  
—柏市のコミュニティ政策と「6国プロジェクト」を手  
がかりに—……………219  
東京経済大学現代法学部教授 羽貝 正美
- 第12章 生活道路整備の計画策定に対する区民の参加事例  
—文京区の取組み—……………245  
文京区土木部道路課長 佐久間 康一
- 第13章 北米の交通静穏化プログラムにみる市民参加と合意形成  
……………259  
埼玉大学大学院理工学研究科准教授 小嶋 文
- 第14章 北九州市現地調査報告 生活幹線道路整備事業及び  
黒崎みち再生事業における市民の参加……………273  
公益財団法人日本都市センター研究員 杉山 浩一

### 参考資料

- 「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する  
研究会」研究会・現地調査 日程概要……………286  
研究会議事概要……………288  
執筆者プロフィール……………315

# 第1部 協議会型住民自治組織 と市民参加



# 序章

## コミュニティにおける市民参加と合意形成

---

法政大学法学部教授

名和田 是彦

## 1 日本都市センターでの「協議会型住民自治組織」の研究の経過

日本都市センターではコミュニティに関する研究を重視しており、ほぼ毎年度研究会が持たれてきたが、今回は、2015年度と2016年度の二ケ年にわたって「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」が行われた（これを以下においては「本研究」ないし「本研究会」という）。

このテーマは、都市自治体内のまとまりある身近な区域が独自の合意形成を行い、この意思が市政全体の上でも尊重されるような仕組みを研究するものである。

このような仕組みは、昨今「都市内分権」という言葉の下に大きな政策的関心の対象となってきた。例えば、第30次地方制度調査会は大都市制度等のあり方について審議し、都市内分権に関する提言を行なっている。

都市内分権とは、①（合併で大規模化した）自治体の区域を（合併前の自治体の区域を目途として）いくつかの地区に区分し、②その各地区に役所の出先等の拠点施設を置き、③その各地区に住民代表的組織を置く、という仕組みのことであるが、この住民代表的組織を日本都市センターでは「協議会型住民自治組織」と呼んで、研究を行なってきた。

すなわち、2013年度の「地域コミュニティの活性化に関する調査研究会」<sup>1</sup>（本章執筆担当の名和田が座長を務めた）は、都市内分権の実施状況について全国の都市自治体を対象に本格的なアンケート

---

<sup>1</sup> 報告書は、日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』（2014年3月）。

調査を行ない、これに引き続いて2014年度の「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会」<sup>2</sup>（同じく名和田が座長を務めた）は2013年度研究会のアンケート調査で得られた仮説を踏まえて調査研究を深めた。さらに、「都市自治制度研究会」（座長は横道清孝・政策研究大学院大学教授）は、2014年度から2015年度にかけて行った「都市内分権と広域連携」に関する研究において、都市内分権について2013年度と同様のアンケート調査を行っている<sup>3</sup>。

## 2 「協議会型住民自治組織」における 市民参加と合意形成

「協議会型住民自治組織」という概念は、上記2013年度研究会のアンケート調査で定義され使用されたもので、「地縁型住民自治組織」と対比的に定義されている。すなわち、「地縁型住民自治組織」とは、「自治会町内会などの比較的狭い区域で住民に最も近い立場で住民相互の親睦や地域課題に取り組むために組織された任意の団体およびその連合会等」と定義されるのに対して、「協議会型住民自治組織」とは、「地縁型住民自治組織、ボランティア団体、NPO、学校、PTA、企業等の多様な主体による地域課題の解決のための組織」と定義された（前掲日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』、278頁）。

都市内分権を実施し、協議会型住民自治組織を市の全域ないし相当部分に設置している都市自治体は、上記2013年度調査では約5

---

<sup>2</sup> 報告書は、日本都市センター『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして』（2015年3月）。

<sup>3</sup> 報告書は、日本都市センター『都市内分権の未来を創る』（2016年3月）。

割、さらに上記都市自治制度研究会調査（2015年8月に実施されている）では約6割あった。もはや都市内分権は日本の自治体にとって普通の仕組みであり、定番のコミュニティ政策となっているといえよう。

協議会型住民自治組織の機能としては、現在の厳しい財政状況と少子高齢化の進展を背景に、地域コミュニティ自身が地域課題を解決する行動・事業に関心が集まりがちであるが、こうした活動は、まさに地域課題解決のためのものとして、協議会型住民自治組織が地域を代表して行っているのであり、活動に着手する前提には、地域としてこうした活動が必要であるとの合意形成がされ意思決定がされる必要がある。

そしてこの合意と意思とは、いわば地域の総意であって、そのようなものとして行政によって受け止められ尊重される。協議会型住民自治組織が、用途を自分で決められる比較的自由的な交付金を行政から交付されるのは、そのためである。協議会型住民自治組織の意思ないし提案を、行政が、他の市民ないし団体のそれにもまして重く受け止め尊重するのもそのためである。

したがって、協議会型住民自治組織には、二つの機能がある。一つは、昨今「協働」という政策用語によって表現されている機能であって、行政その他多様な主体と連携しつつ当該地域が必要とする課題解決行動を組織し実践することであり、もう一つは、こうした課題解決行動の基礎となり前提となる地域内の合意を形成し、また必要に応じて行政が取るべき行動を要請ないし提言する機能である。

本研究では、この二つのうちの後者、すなわち協議会型住民自治組織の市民参加と合意形成の側面を主たる研究対象とした。

### 3 「協議会型住民自治組織」における「参加」と「協働」

このことをより深く理解するために、「参加」と「協働」という概念を説明しよう。

現行地方自治法における都市内分権制度である「地域自治区」制度を提唱した第27次地方制度調査会答申（2003年11月）は、次のように述べていた。

地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPO その他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。

この引用文において答申は、まず「住民自治」（「団体自治」と対比された意味におけるそれ）を重視すべきことを説き、市町村合併がかなり進んでしまった状況のもとで、「地域自治組織」などの制度を創設することを提唱している。しかし、答申はさらに続けて、地域自治組織の狙いは、住民自治の充実だけにあるのではなく、「住民サービス」を、行政と「住民や、重要なパートナーとしての



コミュニティ組織、NPO その他民間セクター」とが「協働し、相互に連携して」確保していくべきことを提言しているのである。「地域自治組織」の役割は、一つには、「住民自治」、すなわち当該地域の民主的な意思決定を全市的にも尊重しつつ市政を運営することであり、もう一つには、「協働」、すなわち公共サービスを行政と民間の諸主体との協力・連携によって確保していくことである。

このように見てくると、答申の構想している「地域自治組織」の二つの機能は、先に述べた「協議会型住民自治組織」の二つの機能と一致していることがわかる。

現在の多くの自治体が日常使用している政策用語では、「住民自治の充実」は、「参加」ないし「参画」と言っていることが多い。例えば、多くの自治体が制定している自治基本条例では、市政運営の基本理念として、ここで見ている「参加」と「協働」をあげるのが常である。

本研究は、協議会型住民自治組織が「参加」と「協働」の二つの機能を持つことを前提に、主として「参加」の側面に注目するものである。

「参加」の側面に主として着目した場合に、具体的にどのような研究課題があるかを、以下列挙し、それらについて個別に述べることによって序章の責めを塞ぎたいのであるが、その前に、協議会型住民自治組織の機能を「参加」に注目して考えるときに、とりわけ大きな意義を有すると思われる、ハード分野について述べておく必要がある。

## 4 ハード分野の協議会型住民自治組織への注目

本研究会には、都市内分権やコミュニティ政策に関する知見を有する委員のほか、都市計画、建築、道路、交通など、ハード分野の知見を有する委員にも加わっていただいている。これらの分野は、諸個人の関心をとりわけ強く惹く私有財産権の調整という問題に関わっており、本研究の観点から逸することのできない材料を提供するものである。

こうした私的利害の調整は、地元のコミュニティにとっては、まさに当事者たちが隣人同士であることから、自ら担うのはハードルが高いといえよう。したがって、こうした分野では、市民参加は、行政の行なう計画手続に住民たちがそれぞれの私的利益に基づいた意見を言う場を設ける、という形を取るのが普通である。

こうした構図（行政主導の構図）を超えて、地元の住民たち自身が一箇の集会的計画主体（場合によっては事業主体）となり、個々の住民や権利者の私的利害を調整し、地域全体の公共的な立場から計画をまとめ上げていくような協議会型住民自治組織を組織する仕組みは、1980年の都市計画法における地区計画制度の創設とともに始まったと考えられる<sup>4</sup>。すなわち、地区計画制度を身近なまちづくりを進める好適な制度ととらえた神戸市と世田谷区がまちづくり条例を制定し、地元が組織したまちづくりのための協議会を一定の要件のもとに市長ないし区長が認定する、という仕組みを始めたのである<sup>5</sup>。

---

<sup>4</sup> この点については、内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』（第一法規、2010年）、名和田是彦『コミュニティの法理論』（創文社、1998年）などを参照。

しかし、その後しばらくの間、これに追随する自治体はなかなか出てこなかった。また、1990年代以降の規制緩和によって再び建築紛争等が増大すると多くの自治体でまちづくり条例が制定されるようになったけれども、地元の協議会を首長が認定することを通じて独自の計画主体へと高めるという制度は、なかなか活用する地域が出てこなかったり、またいくつか出てきた後ぱったり活用が伸び悩んだりしているところが多いようである。ここに、上記のハードルの高さが表れている。

したがって、この種の協議会は、特にまちのハード的な課題の大きい地域、あるいは地域の力が優れている地域でのみ、設立されるものであって、市域の全体をくまなく覆うようなものにはならないし、またそのように想定されてもいない。また、この種の協議会は、これまで日本都市センターの研究が「協議会型住民自治組織」の概念のもとに主として想定してきたタイプとは異なり、地区の全ての公共的な課題に取り組むことを想定されているわけではなく、当該地区のハードのまちづくりという特定のテーマに取り組むことを想定されている。

これまで日本都市センターの想定してきた類型を、地区の全ての公共的課題を扱いうるという意味で「全権限的な協議会型住民自治組織」と呼ぶことができるとすれば、地区のハードのまちづくり、あるいは地域の福祉や教育などその分野は何であれ、特定のテーマだけに取り組むことを想定されている類型を「特定テーマ型の協議会型住民自治組織」と呼ぶことができよう。

---

<sup>5</sup> 神戸市は「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（1981年制定、1989年改正）、世田谷区は「世田谷区街づくり条例」（1982年制定）。世田谷区の条例は何度か改正されており、特に1998年の改正では、「地区街づくり協議会」を区長が特別に認定するという仕組みを廃止したことは注意を要する。

協議会型住民自治組織の中でも、ハード分野の特定テーマ型のそれは、私有財産権の調整というテーマの特性から、参加型の性格が特に強く、本研究の着目する「市民参加と合意形成」という研究課題にとってきわめて重要な意義を持っている。

## 5 協議会型住民自治組織の「参加」機能への着眼 ～地域コミュニティの場での市民参加の諸論点～

身近な地域社会のレベルで「参加」の機能を実現する制度装置として協議会型住民自治組織を見るならば、「協働」の機能の場合とは自ずと違った側面が検討課題になる。

研究会での議論を踏まえて、列挙するならば、次のような諸点である。

- 1) 民主的な組織となるための構成員の選任方法
- 2) 協議会内の民主的な意思形成
- 3) 権限付与（提言機能、計画機能、交付金の使途の決定権など）とその法的根拠
- 4) 協議会型住民自治組織の意思決定の行政側の受け止め方（仕組みと組織体制）
- 5) 行政側の支援体制（行政の出先や地域担当制）

以下、この列挙に沿いながら、若干再編成した形で、個別に項を分かって説明するが、ここでの扱いは簡略にし、詳しい内容は次の第1章に送ることにしたい。

### （1）協議会型住民自治組織の組織構成、構成員の選任方法

協議会型住民自治組織は、当該地区で「参加」の機能を果たすために、当該地区を代表する性格を持たなければならないし、した

がってまた民主的に組織され運営されなければならない。一般に自治基本条例では、コミュニティを尊重すべきことを抽象的に謳っているケースが多いが、その中でも協議会型住民自治組織は、「参加」の機能を果たすために行政にとってのとりわけ重要なパートナーとして特段の尊重を要する組織である（特にそのために条例を制定してある場合には、当該組織を市長が認定するという仕組みを適用される組織である）ために、十分に地域を代表しているといえるだけの民主的な構成を持っていなければならない。

そのように考えると、協議会型住民自治組織の構成員を公職選挙法による選挙によって選任するというやり方がまず最善の選択として思い浮かぶであろう。しかしこれは今までのところそうした立法措置がとられておらず、できない相談である。

そこで、各自治体においていろいろな工夫がされてきた。

定番といってよいやり方は、自治会町内会をはじめとする当該地区内の諸団体から推薦された代表に公募委員を加える、というものである。日本社会ではどこでも、自治会町内会や商店会、それに民生委員児童委員、保護司、スポーツ推進委員などの行政委嘱委員（の地区ごとの協議会）、様々なボランティア組織が存在しており、これらのネットワークをつくる形で協議会型住民自治組織が設立できるのである。

これ以外のやり方としては、上越市が試みているように条例によって地区ごとの投票を行うやり方、地域住民全員を会員とするやり方など、全国の自治体が様々な工夫している例があり、詳しくは次の第1章で述べることにする。

## **(2) 協議会型住民自治組織の意思形成**

民主的に構成され組織された協議会型住民自治組織は、民主的に

運営されなければならない。協議会の規約等に定められている手続を尽くすことはもちろん基本的なことであるが、そのためには、行政側の支援体制が充実することと、やはり協議会自身が独自の事務局体制を持つことが重要であろう。協議会型住民自治組織の構成員は、ほぼ全員ボランティアで活動しているのであり、定められた手続を定められた日程でこなしていくためには、何らかの専従的な人員の進行管理を必要とする。

また、全ての当事者が平等な権利を持って地区での議論に参加できるように運営することも大切である。この場合は、各種会議における話し合いのスキルが重要になってこよう。ワークショップのような技法を用いて議論することも有効であり、外部人材を活用するほか、行政の地区担当職員や協議会型住民自治組織の事務局員などがファシリテーションやコーディネートスキルを習得することが望ましい。さらに、意外にもあまり行なわれていないようであるが、協議会の構成員の研修も重要であり、都市内分権の仕組みと理念を正確に理解してもらい、また話し合いの基本的なルールや心構えについて学ぶ機会を提供すべきである。

### (3) 地域コミュニティへの権限委譲の制度設計

地域コミュニティが協議会型住民自治組織という地域の総意を表明できる組織を持ったとして、この地域の意思が市政においてどのように受け止められるのか。これが地域への権限委譲の問題である。

諸外国では、協議会型住民自治組織の構成員を公式の直接選挙によって選任し、協議会型住民自治組織に行政を法的に拘束する決定を行なう権限を認めている例もある（第3章で扱われるドイツはその典型例とってよい）<sup>6</sup>。しかし日本では、すでに述べたように、

協議会型住民自治組織を公職選挙法の選挙によって構成する仕組みがなく、したがって法的に拘束力ある決定を協議会型住民自治組織が行うことはできない。

しかし、だからといって日本の協議会型住民自治組織が行政に対して無力な存在であるということにはならない。第3章で紹介するように、法律上は強力な決定権を与えられているように見えるドイツの協議会型住民自治組織であっても、その議決は専門官庁によって無視されがちで、法律上の権利の貫徹のために行政訴訟の労を取らねばならない場合もある。他方、日本では、自治体行政は、自治会町内会をはじめとする様々な地域の団体の協力によってはじめて成り立っているという構造を背景に、協議会型住民自治組織の議決は、たとえ法律上の拘束力はなくとも行政としては簡単には無視できないのである。

協議会型住民自治組織の議決が、行政に対しては単なる勧告や提言に過ぎないとしても、実際には十分な「権限」でありうるのである。

#### (4) 提言機能

協議会型住民自治組織は、地域課題の解決活動を行なうという「協働」の機能を持つほか、行政に対して意見具申ないし提言をする、あるいは行政側からの諮問に対して答申をする、という形で地

---

<sup>6</sup> 協議会型住民自治組織に公式の決定権を付与することと、この協議会型住民自治組織が公職選挙法に基づいて直接選挙されることとの間に、必然的な関連があるということは、おそらく常識的にすぐに理解されるであろう。詳しくは、名和田是彦「ドイツ・プレーメン市の地域評議会制度にみる決定権限の地域分散の法的性格 ～二つの憲法裁判を軸として～」(飯島紀昭、島田和夫、広渡清吾編著『市民法学の課題と展望 ～清水誠先生古稀記念論集～』日本評論社、2000年、65～89頁)に、ドイツの憲法裁判の事例も含めて論じておいたので、参照されたい。



地域の総意を市政全体に反映させる機能が期待されていることが多い。まさに「参加」の機能の中心をなす活動であり、日本における都市内分権の「権限委譲」の具体的な姿の一つである。

日本の都市内分権においては、「協働」の機能にどうしても目が行きがちであるけれども、「参加」の機能も重要であり、現に多くの自治体が協議会型住民自治組織のこの機能に留意した制度設計と制度運用を行なっている。

この点は、第1章において、これまで日本都市センターが行なった調査を参照しながら、若干述べることにしたい。

特にハード分野の協議会型住民自治組織は、まさに地区の計画を取りまとめて行政に提言し、これに基づいて行政と協定を結ぶ、さらには地区計画等の法律上の公式の計画へと結びつける、等の役割を担っているのであり、提言機能が基本をなしている。

## (5) 地域における計画づくり

協議会型住民自治組織は、地域の総意を表明する場合に、特に「計画」という形式をとることがある。

計画は、地区の諸課題を総合的に洗い出し、その解決策を時間軸に沿って提起するものである。地域コミュニティにとっても大変有用なツールであり、計画づくりは「参加」の重要な場面といえる。

計画づくりは、地域側が自主的に取り組む場合もあるが、多くは行政側が地域に投げかけて始まるものである。ハード分野のまちづくり条例に基づいて地元の協議会組織が計画づくりをするケースや、社会福祉法に規定されている地域福祉計画の地区別計画を地域側が策定するケースなどがよく見られる。また、地区カルテづくりなどもよく見られる取り組みであるが、計画づくりの最初の段階といえるだろう。



政策において重要なのは、地域のコミュニティ形成のどの段階で協議会型住民自治組織に計画づくりを提起するかであるように思われる。都市内分権の初動期にまず地域に取り組んでもらう課題として計画づくりや地区カルテづくりを提起する場合もあれば、都市内分権という仕組みにある程度なじんだところで取り組んでもらう場合もある。一般的に言えば後者の方がスムーズに進むようにも思われるが、まだまだ調査と分析が必要な論点である。

## (6) 地域コミュニティの活動資金

「協働」の観点からも協議会型住民自治組織の活動資金の問題は重要だが、「参加」の観点からも同様である。というのは、現在のところ、協議会型住民自治組織は、その活動資金を大幅に行政からの交付金など税金を原資としているお金に依存しており、このお金の用途を（議会ではなく）地元の協議会型住民自治組織が決定できる、という論点が含まれているからである。この論点は、先に触れたようにドイツでは憲法裁判の対象となり、ドイツの協議会型住民自治組織における直接選挙制が大きく進む一つの動因となった経緯がある。

この論点は自治体行政の現場においても意識されており、慎重な扱いの工夫が見られるので、第1章において若干整理を試みたい。

「協働」の観点から見れば、協議会型住民自治組織自身による地域課題解決活動のための財政基盤をどう確保するかという関心から、会費や寄付によるのか、行政からの補助金、委託金、交付金によるのか、はたまたコミュニティ・ビジネスによるのか、といった手法の問題が前面に出てくるが、「参加」の観点からすると、本来議会が決定すべきお金の用途を（公職選挙法によって選挙されているわけではない）組織が決定することの民主的正統性をどのように

担保するか、という問題が中心的である。

## (7) 行政側出先機関の支援機能

協議会型住民自治組織の活動においては、行政側からの様々な支援が不可欠である。そのために、地区に関連づけられた行政組織上の仕組みが必要となる。都市自治制度研究会の前掲報告書『都市内分権の未来を創る』が挙げる「行政区や支所・出張所、合併特例区・地域自治区事務所等」(i頁)<sup>7</sup>のほか、いわゆる地域担当職員も含むと考えられる。また、ハード分野の協議会型住民自治組織の場合も、再開発、区画整理や道路整備のための現地事務所、あるいは地区担当の職員などの仕組みがある。

分析のための論点は数多いが、「地域機関」の長の職階、人員数、その持つ専門性、管轄するエリアなどはベーシックな論点であろう。

日本の都市内分権の組織エリアは様々であるけれども、一般的にいうと小学校区程度が多い。これは、昭和の大合併で消滅した旧町村のエリアとして連合自治会町内会が組織されてきたエリアであることが多く、日本のコミュニティ政策の定番的なエリア設定である。しかしこれは、例えばドイツのエリア設定などと比較するとかなり小さく、行政側の支援体制を充実させる(例えば、各地区それぞれに一つの地域機関を置くなど)のは難しい。

一つの地域機関が複数の地区を担当する、職員の地区担当制を敷

---

<sup>7</sup> なお、この報告書では、「支所・出張所、合併特例区・地域自治区事務所等」を「地域機関」と呼んでいる。すなわち、この研究会が行なった上記調査において、「地域機関」とは、「自治体の区域内に複数設置され、住民の権利義務に関係する何らかの行政機能や決定権限を付与された行政機関(自治体行政機構の中に位置づけられたもの)をいう。ただし、「指定都市の区」(地方自治法252条の20)を除く」と定義されている(前掲日本都市センター『都市内分権の未来を創る』227頁)。

く、行政外部の専門機関（例えば地域包括支援センターや社会福祉協議会）などとチームを作る、などの多様な工夫が見られる。

以上、協議会型住民自治組織を政策論的に分析し実践に役立てていこうとするときに、留意すべき論点を整理してみた。本報告書の以下の諸章においては、これらの論点の全部または一部がより具体的な例に即して描かれるであろう。

# 第1章

## 協議会型住民自治組織の 類型と合意形成過程の一般化

---

法政大学法学部教授  
名和田 是彦

本章では、序章でのスケッチ的な論述を受けて、協議会型住民自治組織の類型と合意形成過程について、実際の具体的な事例に即しながら述べてみる。

## 1 日本型都市内分権における 住民代表組織の独自の構造

### (1) 民間側の発意による形成と行政による認知という組織プロセス

まず、日本の都市内分権を考えるときに基本的な論点として、協議会型住民自治組織というもののものについて、その特性をきちんと考えておきたい。

都市内分権は、単なる行政機能の「分散」（支所や出張所の設置など）とは異なり、当該地区の住民の民主的な総意を形成すべき住民代表的な組織を設置し、これに一定の権限（序章で述べたように必ずしも行政を拘束する決定権であるとは限らない）を付与することによって、自治体の中に「分権」的構造を作り出すものである。

では、この住民代表的な組織はどのように設置されるのかというと、第3章で扱うドイツの場合や、日本でも地方自治法上の地域自治体制度を活用する場合には、法律の規定に基づき自治体によっていわば直接的に設置されるのに対して、日本の大部分のケースでは、民間側が自主的に設立した組織を行政側がパートナーとして認める（条例の根拠がある場合は、市長が認定するという形式をとることが多い）というプロセスを経る。

日本の地域社会は、自治会町内会をはじめとして地域組織が多様に存在していて、ある程度自律的な秩序形成機能を持っている。災害時にも行政は3日間は機能しないとしても暴動も略奪も起きないのは、地域側の秩序形成機能によるのである。このことを基盤とし

て、地域社会側がすでに存在している多様な地域組織のネットワークを作り、行政に申請して認定を受けることによって、協議会型住民自治組織が成立するのである。日本の協議会型住民自治組織は、行政が何もないところから創設的に作るのではなく、市民社会側が作ったものを行政が制度上の位置付けをすることによって設置される。

このことは、序章で設定した「参加」と「協働」という二つの機能から見ると、「協働」の制度装置としては実に便利であり、地域社会サイドのネットワークができた時点で「協働」のパートナーがすでにそこにあるのである。「参加」という視点で見ると、選挙によることなくある程度の地域代表性が確保できており、行政サイドとしては比較的安心して地域の代表として扱うことができるが、他面において、公権力の行使に関わるような、行政を拘束する決定権を付与するには十分でなく、日本の都市内分権における権限委譲の限界になっている。地方制度調査会においても何度か選挙制の都市内分権が審議されているが、その都度見送られている背景には、日本の地域社会のこうした独特な構造があると考えられる。

## (2) 地域における市民参加と合意形成の制度装置としての役割

このように、現状では、日本で協議会型住民自治組織に公式の決定権を付与するような「参加」の機能を期待することはできないが、しかし、法律上強い権限委譲を伴わないとしても、協議会型住民自治組織には「参加」の機能が大きいと期待されている。日本の自治体政策においては、厳しい財政状況に当面している一方で、少子高齢化、格差の拡大などの諸問題に対応する必要から、地域社会の「協働」の機能に大きな期待がかけられているのは事実であるが、そうしたパートナーシップの真実味ということからも、パートナー

の切実な要求には耳を傾けるという「参加」の機能もまた重視されている。

日本都市センターのアンケート調査によって見てみよう。

序章で触れた2013年度調査では、「協議会型住民自治組織が設立された目的」を尋ねており（Q27。複数回答あり）、協議会型住民自治組織があると回答した248自治体のうち106自治体（42.7%）が「地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため」という「参加」の目的を回答している。もちろん、「身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にするため」という「協働」の目的を回答した自治体の方がはるかに多い（199自治体、80.2%）のであるが、「参加」の機能も重視している自治体が多いことがわかる。（以上、前掲日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』230頁を参照。）

また同調査は、協議会型住民自治組織があったとした自治体に対して、「協議会型住民自治組織にどのような権限を付与して」いるかを尋ねており（Q30。複数回答あり）、「特定の権限は付与していない」が126自治体（50.8%）に上ったけれども、それ以外の自治体は、「当該地域の意見を集約して自治体に政策を提案する権限」（36自治体、14.5%）、「当該地域に係る自治体の予算を提案する権限」（6自治体、2.4%）、「当該地域に自治体から交付された助成金等の使途の決定権」（84自治体、33.9%）などを回答している。上のQ27の「地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため」が4割あったのに、実際にそのための「権限」を付与しているのはそれよりはるかに少ないとは、一見理解に苦しむが、議会との関係もあり、「権限」とまでは言えないと判断した回答者が多いのであろう。しかし、こうした「権限」を付与している自治体はやはり一定程度あるわけである。また、予算提案権や交付金制度など財政に関する

権限付与をしている自治体がわりに多いが、「協働」のパートナーとして地域課題解決活動をしてもらうためには財政的措置も必要との判断から来ると思われ、行政活動へのコントロールとしての「参加」の機能とは少々異なるが、税金を原資とするお金の使途を決定するという意味では重要な「参加」機能である。(以上、前掲日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』238頁を参照。)

都市自治制度研究会の2015年調査も、協議会型住民自治組織の権限について同様の設問を設けており(Q15)、「特定の権限は付与していない」が、258自治体中181自治体(70.2%)に上る一方、「自治体に政策案を提案し、または地域の意見を表明する権限」は38自治体(14.7%)、「地域に係る予算を提案する権限」は6自治体(2.3%)、「地域で活動する団体・個人に対する助成金等の使途や交付先の決定に関する権限」は36自治体(14.0%)であった(前掲日本都市センター『都市内分権の未来を創る』240頁)。特に最後の項目が2013年度調査と著しく異なっているが、設問の趣旨が若干異なっていることによるのであろう。2013年度調査では協議会型住民自治組織自身が事業を行なうために交付金の使途を決定するというイメージであるのに対し、都市自治制度研究会調査では、協議会型住民自治組織がいわば地域の司令塔として地区内の地域課題解決に取り組む諸団体に助成金を交付するというイメージである<sup>1</sup>。

都市自治制度研究会調査では、「地域に関する計画を策定して」

---

<sup>1</sup> なお、都市自治制度研究会調査の以上の設問は、地域自治区等の「法定の協議会型住民自治組織」(16自治体あった)を除く「独自の協議会型住民自治組織」に対するもので、したがって、「権限」を持つという回答数は2013年度調査に比べてわずかながら低くなると思われる。また、都市自治制度研究会調査は、Q15へのSQで、「どのような事項について、政策案を提案し、または地域の意見を表明する権限を有しているかをも尋ねていて興味深い(240頁)。



いるかとの設問（Q19）へのSQで、「地域に関する計画を策定する際に、地縁型住民自治組織や協議会型住民自治組織はどのように関わっていますか」と問い、「住民自治組織が計画の策定主体となっている」が302自治体中71自治体（23.5%）、「策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている」が145自治体（48.0%）という回答を得ている（前掲日本都市センター『都市内分権の未来を創る』245頁）。これらを「権限」として捉えれば、協議会型住民自治組織の「権限」はもっと多くの自治体に存在していると言えるだろう。「権限」をどのような意味で捉えるかは別にして、これらの役割は明らかに「参加」の文脈にあるものであって、協議会型住民自治組織の「参加」の機能は現場で意識されているよりも大きいのではなかろうか。

そこで、「権限」という視点からやや広げて、政策提言や政策形成過程への参加といった「参加」の文脈にある活動分野について見てみよう。2013年度調査も都市自治制度研究会調査も、協議会型住民自治組織の活動について問うており（前者はQ35、後者はQ16。いずれも複数回答あり）、明らかに「参加」的な活動を拾うと、2013年度調査では、「地区計画等の策定への参加」が100自治体（40.3%）、「地域づくりに対する政策提言」が91自治体（36.7%）、「集会施設等の運営計画づくり」が54自治体（21.8%）、「行政機関・議会に対する要望、陳情等」が78自治体（31.5%）であり（前掲日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』246頁）、都市自治制度研究会調査では、「地域に関する各種計画の策定への参加」が114自治体（44.2%）、「地域のまちづくりに関する政策提案」が117自治体（45.3%）、「集会施設等の運営計画づくり」が67自治体（26.0%）「行政機関・議会に対する要望、陳情等」が107自治体（41.5%）であった（前掲日本都市センター『都市内

分権の未来を創る』241頁)。

「権限」という切り口からもう少し広げてみると、日本の協議会型住民自治組織は、「協働」の機能が優位であるとはいえ、広く「参加」の機能をも展開しているといえるであろう。

## 2 協議会型住民自治組織の諸類型と合意形成・市民参加機能

以上の分析によって、日本の協議会型住民自治組織は、地域の総意を形成する機能を実際に果たしているものがかなりあること、また行政側もこの地域の総意を受け止めて、「権限」を付与していると言うかどうかは別にして、尊重する姿勢を示している自治体が多く存在していることがわかった。とすれば、この機能が各地域においてより民主的に果たされるための工夫や条件を究明することが政策論として必要であろう。しかし、実態に即してこれを論じようとするれば、地域により実情は千差万別であり、よほど丁寧なフィールド調査や実践が積み重ねられ、それが集約される必要があるだろう。ここでは、研究会での議論や本章執筆担当の名和田が各所のフィールドで得た知見などをもとに、序章で提起した論点を手掛かりに論じてみる。そのためには、序章でも述べた協議会型住民自治組織の類型をいくつかの分類軸に従って想定し、これに即して考えていくことが便利である。

### (1) 全権限的な住民組織と特定テーマ型の住民組織

序章では、協議会型住民自治組織には、いわゆる都市内分権の仕組みで見られるような、地区内の諸問題の全てに取り組むことを想定されている「全権限的」な協議会型住民自治組織と、地区内の特

定のテーマだけに取り組むことを想定されている「特定テーマ型」のそれとが有ると考えた。

## ア 全権限的な協議会型住民自治組織の場合

全権限的なそれについてまず考えると、この場合の協議会型住民自治組織のほとんどは「協働」の制度装置として、地域課題の解決のための実働を予定しているが、そのためにも当該地区の課題がなんであるのかを多くの地区住民等が集って話し合う必要がある。そしてその課題の中で、行政やその他専門機関が取り組むべき事柄と地域社会自身が取り組むべき事柄を仕分けし、後者については協議会型住民自治組織自身あるいはそれ以外の住民組織ないし個人が実際に取り組む態勢を作っていく。この取り組み態勢の整備においては、協議会型住民自治組織の内部に様々な部会を作っていくことが広く行われている。

こうして一旦走り始めると、しばらくは順調に活動が展開していくことであろうけれども、いずれこの活動の全体像を再度見直して地域のニーズに合ったものに調整していく必要がある。しかし一旦安定した活動パッケージを見直すのは地区にとってはしんどい作業であり、まさに地域の合意形成力とそのスタイルが問われるところである。

この局面で地域の合意形成のダイナミズムを回復するには、様々な手法があるだろうし、行政側の支援も重要であろうと思うが、中でも計画づくりという手法は有効ではないかと考える。この意味で、序章では結論を保留したけれども、筆者としては、計画という手法は協議会型住民自治組織の初動期よりはある程度活動が安定して一定時間経過したところで導入する方が良いように感じている。協議会型住民自治組織は、発足するときには多くの住民が半信半疑

であり、地区内には「自治会があるのになぜまたそんな組織を作るのか」といういわゆる「屋上屋」論がまだまだ渦巻いていることが多い。このような時期に本格的な計画を策定するというのはあまりにも重荷である。それよりは、協議会型住民自治組織の活動が安定しそのメリットがわかったところで、振り返って全体像を考える方がよいのではないか。そもそも初動期においては、協議会型住民自治組織に集っているのは、規約等の規定はどうあれ、実際には自治会長プラスアルファという程度の場合もあり、活動が展開した時点でもう一度広い基盤の上に地区の諸問題を考え直す必要がある。

また、こうした地区レベルの計画は、自治体の総合計画の一部として、あるいはそこまでいかなくとも総合計画の冊子に同時にとじこむ扱いをすることにより、市政全体への地区の総意の反映にも大きな役割を果たすことができる。

## イ 特定テーマ型の協議会型住民自治組織の場合

テーマはなんであれ、地区全体の諸課題の総体の中の一部をテーマとしている協議会型住民自治組織も多くの種類があるが、本研究会が重視したのは、都市計画、建築、道路、交通といったハードのまちづくりの分野である。序章にも述べたように、この分野は私有財産権の調整という点でも、また専門性が高いという点でも、地域住民が取り組むときの難易度が高いが、満足度の高いまちづくりのためには重要な仕組みである。特に、身近なまちづくりの制度装置である地区計画制度を活用するために多くの自治体で制定されているまちづくり条例の取り組みについては、都市計画の分野で多くの実践と研究が積み重ねられてきた。本研究会もそうした積み重ねの上に立って調査研究を行ってきたので、本報告書の該当する章を主としてお読みいただきたいが、ここでも若干の問題提起をし

ておきたい。

都市計画法をはじめ日本のまちづくりに関する法律は、基本的な発想として、まちづくりの主体ないし当事者を土地に関する権利者（土地の所有者や借地人）としている。建物を賃借しているだけの人は、建物の所有者を介してまちづくりに参加できるに過ぎない。ましてやそのまちで学んだり働いたり活動したりする人、あるいはそのまちを通勤通学等によって通過する人などは、公聴会その他の一般的な市民参加の場以外では発言することができない。基本的人権でもあるところの私有財産権を調整するという厳しい場面（市街地再開発組合や土地区画整理組合、あるいは区分所有法上の管理組合など）では仕方がないのかもしれないが、もう少し広い区域でのまちの姿を検討し合意形成を進めていくには、そこに住む人や働く人なども包含したまちづくり協議会のような協議会型住民自治組織をつくるのが有効であろう。

この場合、協議会型住民自治組織という広い範囲の合意形成の場と土地に関する権利者だけの合意形成（場合によっては決定<sup>2</sup>）の場との二重構造になる。自治体によっては、地区計画等を定めるときの住民合意について、この二つのレベルそれぞれについて目安を定めているところもある。

行政にせよ住民サイドにせよ、この二重構造をどのようにコントロールしていくかは、ハード分野のまちづくりの要諦の一つである。

---

<sup>2</sup> 上に挙げた市街地再開発組合や土地区画整理組合、管理組合などは、法律上拘束的な決定を行う権限を持っていることに注意されたい。

## (2) 協議機能と実行機能の一体型と分離型

「参加」の観点から協議会型住民自治組織を考えるとときに、逸することのできない類型論として、協議機能と実行機能が分離しているか一体となっているかという分類軸がある。「参加」の機能（協議機能）と「協働」の機能（実行機能）とが、分かれているか一体となっているかという分類である。

ハード分野のまちづくり条例に基づく協議会型住民自治組織は、その性格からして協議機能に特化している場合が多いであろう。まちの構造についての地域の総意が示されたら、それに基づいて規制（場合によっては事業）を実現するのは多くの場合権限ある行政庁の役割であろう。それでも、ルールに沿わない建築確認申請が出た場合、特にこのルールが建築確認事項に含まれない場合は、行政側の行政指導とともに、地元の協議会が何らかの関わり（建築主に地域としてお願いに行くなど）を求められることもある。また、まちづくり条例の中には事業系の取り組みをも想定しているものもあり（例えば横浜市の地域まちづくり推進条例第10条及び第11条の「地域まちづくりプラン」）、この場合も、行政側のほか地元協議会が事業主体となる場合があるだろう。そのほか、前項に挙げた土地区画整理組合等の法定の公共組合などは、もちろん当該事業の施行主体であるから、協議機能と実行機能を併せ持っていることになる。

全権限的な協議会型住民自治組織の場合は、ほとんどが協議機能と実行機能を兼ね備えたタイプのものである。しかし、地方自治法上の地域自治区制度の場合や例えば川崎市の区民会議（自治基本条例及び区民会議条例により、「調査審議」のための仕組みとして規定されている）などの場合は、協議機能だけの協議会組織（法令上実行機能がないものとして設計されている）が置かれており、その議決の実行をどうするかという問題が出てくる。「協働」という政

策理念からすれば、協議会型住民自治組織の議決（＝地域の総意）を実現する仕事は、行政の役割でもありまた地域住民側の役割でもあるからである。この場合、協議会型住民自治組織の議決を執行する実行組織を、それ専門の独占的な団体として組織するか（宮崎市、恵那市、飯田市など）、地区内で公募するなどするか（こちらの方が数が多そうであり、本研究会で調査した自治体としては豊田市が該当する）ということになる<sup>3</sup>。

分離型は、住民組織が二重化してしまったり（上記の独占的な実行組織をつくる場合）、「協働」の機能が推進しにくい面があったり（本研究会での豊田市調査でもそのように話された）、一見すると面倒に見えるが、「参加」の機能、すなわち住民たちの合意形成と意思決定の機能が組織的に独立した形で明確になる点でメリットがあると考えられる。

一般に日本の都市内分権においては、「協働」の政策目的がどうしても優位になりがちであるから、前項にも述べたような工夫により、一体型の協議会型住民自治組織においては、なるべく広い基盤の上で民主的な議論をする場を設けるように留意すること、また分離型の場合は、地域協議会等の審議組織が形骸化しないように運用することが、大切であろう。

### （3）活動資金と組織形態

今度は、協議会型住民自治組織の活動資金という面から「参加」の問題を眺めてみよう。

---

<sup>3</sup> この点につき、都市自治制度研究会の調査が、『法定の協議会型住民自治組織』のもとで、地域におけるまちづくりを実践していくために、別途『独自の協議会型住民自治組織』が設置されていますか』との設問が、ここでの区別に対応するものであろう（前掲『都市内分権の未来を創る』236頁）。



## ア 活動資金の出所 ～日本都市センター調査から～

先に引用した日本都市センターの2013年度調査と都市自治制度研究会調査では、いずれも協議会型住民自治組織の活動資金についての設問があり（複数回答あり。先ほども注記したように、都市自治制度研究会調査においては、「独自の協議会型住民自治組織」についてのみ）、この回答を表に整理してみた。

表1-1 協議会型住民自治組織における活動資金の財源

選択肢	2013年度調査 (n=248)	都市自治制度研究会調査 (n=258)
会費収入	48.4%	49.6%
構成団体からの分担金	28.6%	40.7%
寄付金収入	25.0%	40.7%
貴市からの助成金・一括交付金等	77.8%	83.3%
都道府県からの助成金等		12.0%
貴市からの業務委託収入	30.6%	24.0%
都道府県からの業務委託収入		4.7%
指定管理者としての委託料の収入	21.0%	20.5%
指定管理者としての利用料金等の収入		12.0%
上記以外の独自の事業（コミュニティビジネス等）からの収入	16.9%	27.9%
把握していない	-	4.7%
その他	16.9%	11.6%
無回答	1.2%	-

出典：前掲『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして』249頁、前掲『都市内分権の未来を創る』242頁から作成。設問に若干の違いがあるので整理を行なったが、あるいは不正確かもしれない。

やはり当該市からの助成金や一括交付金が圧倒的に多い。2013年度調査は、「最も多く用いられているものを一つ」選ぶように求めているが、やはりこの項目が138自治体、55.6%と多い。これがいわゆる一括交付金である場合には、序章に述べたように、税金を原



資とするお金の使途の決定権を（選挙されていない）協議会型住民自治組織が事実上持つという問題があり、「参加」機能の大きな論点である。一括交付金である場合がどの程度あるのかは、この設問からはわからないが、先に論じた権限付与のところでこの回答が参考になると考えられ、決して少ない数ではない。

## イ 一括交付金の民主的正統性

民主的正統性を担保するために、いろいろな工夫がされている。活動資金を議会への予算提案という形にとどめるのがその一つであり、これだと法的には全く問題はないが、地域にとっては、前の年度に要望したものがようやく翌年度になってから事業化されるというまどろっこしさが残る。

年度当初に交付額が決定され当該年度中に各協議会型住民自治組織が使用していく場合は、交付金の原資となるお金を議会が一旦基金に積むというやり方、事業についての評価制度を整備するやり方、各地区の個別の事業について当該地区の計画に基づいて事業を構想し実施するよう求めるやり方などが工夫されている。また、年度当初に各地区が使用できる限度額だけを示して、年度を通じて各地区から個別の事業の申請を受けて事業ごとに行政側が審査し交付していく、というやり方もあり、周到的工夫と評してよい。

法律上の論点だけではなく、地元住民の納得度ということからも、協議会型住民自治組織の事業をめぐる議論の民主的熟度が問われる。宮崎市の生目台地域自治区では、市からの一括交付金である「地域コミュニティ活動交付金」のうち半分にも上る額を特定の継続的事业（空き店舗を活用した交流拠点「ふれあいるーむ」の賃借料を含む運営経費）に使っているが、これについて住民からの苦情や批判は今のところないという。地域自治区の地域協議会は、たし

かに選挙で選任されているわけではないが、「地域協議会の構成員の選任に当たっては、地域協議会の構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない」（地方自治法第202条の5第3項）とされており、地域住民の間に地域協議会の判断への信頼があるのではないかと考えている。

「協働」を推進する上でも「参加」は不可欠なのである。

### ウ 事業性の高い取組みのための態勢づくりと法人化

先の表1-1から分かるように、活動資金の中には、自治体から委託や指定管理者の指定を受けて、集会施設の管理運営や様々な自治体の業務を行うことに伴うものが一定の比重を占めている。また、コミュニティ・ビジネスなどの独自の事業からの収益をもって活動費に充てているケースもすでにかなりあるようである。

これらの事業性の高い取組みにおいては、もはやボランティアベースの通常の協議会型住民自治組織では担いきれないのではないかと。指定管理や業務委託の場合は有償で働くということが出てくるだろうし、ビジネス的手法の場合は経済的リスクがあり、責任の所在や債務の引当などが厳しく問われることになるからである。

そこで、こうしたケースでは、協議会型住民自治組織の活動の中で事業性の高いものを法人として切り出すという対応、さらにはそもそも協議会型住民自治組織を丸ごと法人化してしまうという対応が考えられる。このコミュニティ組織の法人化の問題も、雲南市・朝来市・伊賀市・名張市のいわゆる4市協議体による「スーパーコミュニティ法人」の制度化の提唱<sup>4</sup>から、「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」の設立と展開に至るまで、日本都市センターでも関心を持って研究してきた。

#### (4) 法人化された協議会型住民自治組織

協議会型住民自治組織それ自身ないし協議会型住民自治組織と連携した団体を法人化するということは、地域における合意形成や市民参加というテーマからはどのような意味を持つのだろうか。

前掲の4市協議体報告書も協議会型住民自治組織の「地域代表性」を強調していたように、協議会型住民自治組織ないしはそこから切り出された事業法人は、地域の総意を受けて地域のための事業を行なうのであり、NPO法人、一般社団法人、認可地縁法人などの非営利の私法人、場合によっては株式会社、合同会社等の営利法人の形をとっていたとしても、当該地域のための事業として公共性を持っている。しかし、地域コミュニティが利用できる法人格としては今のところこれらの私法人のタイプしかなく、法人化したためにかえってその「私的」性格が強調されてしまう結果となる場合もあるようである。

このような場合には、先に地域自治区制度について述べたように、審議組織である地域協議会の指導のもとに実行組織が事業を行なうという構図（協議機能と実行機能の「分離型」）にすると、形の上では地域代表性は明確になる。例えば、全戸加入のNPOとして知られている岐阜県恵那市の特定非営利活動法人まちづくり山岡は、山岡地域自治区の実行組織であり、地域協議会の審議を受けて活動し、しかも全戸加入ということによって地域代表性を増している（実際には、文字通りの全戸加入というより、8つの自治会（「区」）の連合体というのが実態に近いようである）。

しかしこの構図の場合、一般的には、先に述べたように独自のメ

---

<sup>4</sup> 報告書である伊賀市・名張市・朝来市・雲南市『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書』（2014年2月）は、[http://blog.canpan.info/iiohe/img/1403\\_rmo\\_houjinka\\_final.pdf](http://blog.canpan.info/iiohe/img/1403_rmo_houjinka_final.pdf) で取得できる（2017年1月12日閲覧）。

リットはあるものの、実行組織側に蓄積されたノウハウから実行組織側（さらにはそのそれぞれの部会）が事業の具体的内容を示し、審議組織側はそれを追認するだけということになりがちで、合意形成のあり方としては闊達なものになりにくいように思われる<sup>5</sup>。

さらに、このように審議組織と実行組織が分離している場合は、地域の人材も割れることになる。特に審議組織が交付金の使途の実際の決定権を持っている場合には、審議組織の構成員が実行組織側の要職（部会長以上）をも兼ねているようだと、かなり不明朗な印象をもたらすだろう。しかし、両者を分離することは、人口減少に悩む中山間地域ではもちろん、都市部でも担い手の高齢化と固定化の状況では、人材難に拍車をかけることになる。また、日本の地域文化として、実働しないで審議だけをする人は地域で必ずしも信を置かれないうということもある。しかし、だからといって地域における意思決定の民主主義をないがしろにしていいものではなく、難しい問題である。

一体型の協議会型住民組織の中には、地区内の自治会長たちに「総務部会」などとしてご意見番的な正統性付与機能を持たせ、実働の方は部会を作って担い手を広げていく、というやり方をしているところもある。上記の諸問題をバランスさせる一つの工夫かと思う。

このように考えてくると、地域によっては、上記4市協議体が提案した一体型の「スーパーコミュニティ法人」のような公法人の新しいタイプを必要とするのではないか。国においても総務省でその

---

<sup>5</sup> 地域自治区制度の運用について言えば、筆者が観察した限りでは、恵那市も宮崎市も、市長以下行政サイドの姿勢もあって、地域の合意形成機関としての地域協議会の重要性が風化しないで意識されていると感じたが、それには不断の努力が必要である。

ような検討がなされており<sup>6</sup>、引き続き研究が必要なテーマである。

### 3 協議会型住民自治組織の構成員のあり方と合意形成過程

さて、最後の論点として、協議会型住民自治組織の「構成員」という問題を取り上げておこう。これも協議会型住民自治組織の類型論の一部ではあるが、その特別な性格からあえて節を改めて本章の最後に論じたい。

序章で述べたように、協議会型住民自治組織の構成員について定番といってよいやり方は、自治会町内会をはじめとする当該地区内の諸団体から推薦された代表に公募委員を加える、というものである。そして、いろいろな選び方の工夫をしたにしても、結果は大体このようになるところがほとんどだと思われる。しかしそのいろいろな工夫の中に、日本の都市内分権における「参加」の特徴を見ることができると思われるので、以下、若干の事例を参照しつつ論じてみたい。

#### (1) 投票制度

新潟県上越市は、公職選挙法による選挙ではないけれども、条例により、各地域自治区の地域協議会の構成員を市長が選任する（地方自治法第202条の5第2項）に際して、立候補者を募り、これに有権者が投票をするという、ユニークな「公募公選制」を採用して

---

<sup>6</sup> HPで公表されている資料によると、「地域自治組織のあり方に関する研究会」は、私法人としての認可地縁法人のあり方のほか、新しいタイプの公法人として公共組合タイプなども含めて検討を進めている（[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chiikijichi/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chiikijichi/index.html) 2017年1月21日閲覧）。

いる<sup>7</sup>。すなわち、上越市地域協議会委員の選任に関する条例第3条は、「市長は、委員を選任しようとするときは、委員資格者のうちから委員に選任されようとする者を公募し、当該公募に応じた者（以下「委員候補者」という。）について投票を行い、当該投票の結果を尊重し、委員を選任しなければならない。」と規定している。

もっとも立候補者数が委員定数を超えない場合は投票は行われず、市長は立候補者「のうちから委員を選任することができる」とされ（第4条第1項）、さらに欠員がある場合は独自の選任をする（同第2項）。実際には投票が行われたのは第1回目だけで、それも全ての地域自治区においてではない。

それでも、上越市の公募公選制は、地域の意思決定の民主主義を高める注目すべき取り組みといえる。

## （2）地域住民全員を会員とするやり方の意味

協議会の構成員を当該地域の住民全員とする制度設計もしばしば見られるところである<sup>8</sup>。すでに述べたように、日本の都市内分権は、協議会型住民自治組織を地域側が自主的に立ち上げ、これを行政の側が当該地区を代表している存在として認定する、というプロセスを経る設計になっていることが多いが、地域側として当該地区を代表しているという形を作るのに最も普通の発想は、みんなが会員になっているということである。自治会町内会を作るのと同じ原理であり、日本社会ではもっとも馴染みのあるやり方である。しかし、自治会町内会の場合は本当に全ての住民（世帯）から了解を得

---

<sup>7</sup> 上越市の地域自治区については、公募公選制も含めて、山崎仁朗・宗野隆俊編著『地域自治の最前線～新潟県上越市の挑戦～』（ナカニシヤ出版、2013年）を参照。

<sup>8</sup> このタイプについて、筆者は以前若干論じたことがある（名和田是彦『コミュニティの法理論』（創文社、1998年）115頁以下）。

て会員とするのであるが（そしてこのような了解を得られないケースが増えて、加入率が低下していることが、近年の大きな問題であるが）、協議会型住民自治組織は、規約にそう謳っていたとしても、特に各住民の個別の了解を得たわけではない。自治会町内会の加入率低下を克服する一つの制度装置として協議会型住民自治組織が期待されていることから、全住民を会員とするという規約が出てくるわけであるが、もちろん条例に基づく市長の認定という行為に、全ての住民を強制的に会員とする法的力があるわけではない。したがって、実際には、規約のこうした規定は、みんなが地域づくりの当事者だという理念の表明に過ぎないものと解釈され、実際の協議会の構成メンバーは、先に定番としてあげた、各種団体から推薦された代表者プラス公募委員、という形に落ち着く。

千葉県佐倉市は、協議会の構成員をそもそも地区内の各種団体そのものとしており、地域代表性を確保しつつ、全員を会員とするような法的には無理なやり方を避けている<sup>9</sup>。制度設計の技法としては非常に洗練されたものである。しかし、にもかかわらず実際に「認証」された協議会の規約を見ると、少なからざる協議会が地域住民全員をもって会員とするとの規定を置いている。

都市計画系の協議会型住民自治組織でもこうした例があり、例えば有名な神戸市長田区の真野地区のまちづくり条例上の協議会型住民自治組織である真野地区まちづくり推進会は地域住民をもって構成すると規約に規定している<sup>10</sup>。

---

<sup>9</sup> 佐倉市の都市内分権については、名和田是彦「条例による都市内分権に関する試論—佐倉市を中心として—」広渡清吾、浅倉むつ子、今村与一編著『日本社会と市民法学—清水誠先生追悼論集—』（日本評論社、2013年）373～397頁を参照。

<sup>10</sup> ちなみに、地元の意識としては、この規定は、まちづくり推進会が真野地区の17の自治会の連合体であることを意味しているとのことであり、これは前述の恵那市の山岡地区と類似している。



日本の地域社会は、なぜこのような会員構成を好むのであろうか？

### (3) 日本の市民社会意識

日本の都市内分権は、多くの都市自治体で自治会の加入率が低下していることを受けて、「会員」でなければ地域づくりの当事者にならないという民間的原理の限界を超えて、協議会型住民自治組織という公的制度の力で地区内のすべての人を地域づくりの当事者にしようとするものはずである。しかし、協議会型住民自治組織の構成員を地区内住民全員だとするのは、会員になるとの同意を全員についてとったのかという疑問を生ぜしめるのであり、克服したはずの民間的原理の弱点を再現させてしまう。

同様のことは、活動資金についても言えそうである。協議会型住民自治組織の活動資金の中でも会費収入や寄付との回答がほぼ半数あるのは先に見たとおりである。資金面でも民間的原理によるものにかなり依拠しているのである。そして、地域住民の多くから「会費」を集めることのできる力を持っている組織は自治会町内会を置いてほかにはない。

協議会型住民自治組織は、民間的原理による地域づくりの弱点を補完するという意義を持っているが、しかしこの協議会型住民自治組織を実質的に支えているのは民間的原理に基づく組織である自治会町内会なのである。

この独特の構造の中に、日本社会の持っている独特の市民社会意識、つまり安心安全の最後の砦は自分たちの身近な民間社会の側に持っておきたいという意識が、垣間見えていると筆者は考えている。

そして、協議会型住民自治組織の実践を通じて、市民参加と民主



的な意思決定の気風が定着していくとすれば、それは身近な地域社会そのものの民主的気風の定着につながっていくものと期待できるのではなかろうか。

# 第2章

## 「ながのご縁を～信都・長野市」の 住民自治協議会による市民参加と合意形成について

---

長野市企画政策部人口増推進課長  
藤橋 範之

## 1 長野市の概要について

長野市は、1897（明治30）年に市制を施行<sup>1</sup>後、1923（大正12年）に4町村と、1954（昭和29）年に10村、1966（昭和41）年に7市町村と、そして平成の2度の合併で6町村と合併を繰り返してきた。合併の形態は新設及び編入とそれぞれであったが、市制施行後27市町村と合併したことにより、現在の長野市が形成されている。人口38万3千人、世帯数15万8千、面積834.81km<sup>2</sup>であり、その内7割が中山間地域である。この面積はおおむね琵琶湖の1.2倍、佐渡島とほぼ同じ面積を有する。これが現在の長野市<sup>2</sup>である。

当市は合併の都度、旧役場庁舎を支所として地域住民の最も身近な行政機関として各種行政サービスの拠点としてきた。そのサービス提供エリアは、自ずと合併前の旧市町村の範囲と重なっている。したがって現在は27支所が存在する。行政区とすればこの他に、市制施行時に5つの行政区が存在しており現在もその区割りに変更はないので、32地区の行政区を有している（図2-1）。

## 2 長野市の都市内分権について ～都市内分権への歩み～

当市における都市内分権への歩みは、2003年1月に都市内分権調査研究プロジェクトチームを設置したことからはじまる。2005年5月

---

<sup>1</sup> 本報告書が刊行される2017年は市制施行120周年を迎える。ちなみに市制施行100周年の記念事業として、1998年に長野オリンピック・パラリンピック冬季競技大会を開催した。

<sup>2</sup> 豊野地区を頭部、戸隠・鬼無里地区と、若穂・松代地区を両翼、信州新町・大岡地区を尾羽に見立てると、大空を大きく羽ばたく鳥のようにも見える地勢である。

図2-1 長野市の地区割り地図



出典：長野市市民生活部地域活動支援課作成資料

に都市内分権審議会<sup>3</sup>を設置し、2006年1月に都市内分権についての答申がなされた。その内容は、コミュニティへの分権としては、全地区に住民や各種団体等で構成する「住民自治協議会」を設置すること。市役所内における分権としては、各支所に地区活動支援担当を新たに配置して、各地域におけるまちづくり活動を担うこととした。

これを受けて、第一期長野市都市内分権推進計画期間（2006～2009年度）では、市内全地区に住民自治協議会の設置を推進する。支所を住民自治協議会の拠点とし、支所長を「地区活動支援担当」

<sup>3</sup> 市議会議員、学識経験者、各種団体の代表者、公募市民で構成されている。

に任命し、住民自治協議会を側面的に支援することとした。

第二期都市内分権推進計画期間（2010～2014年度）では、地区活動支援担当（支所長）の支援のほか、専門分野の立場からの支援として事業担当課の支援を強化することとした。さらに「地域いきいき運営交付金<sup>4</sup>」、「地域やる気支援補助金<sup>5</sup>」等の補助制度を創設し、住民自治協議会の自主的な運営・活動に対し財政的支援を行う。その他、住民自治協議会の活動を中心に支援し新たな仕組みづくりを推進する、とした。

第三期都市内分権推進計画期間（2015～2019年度）では、住民自治協議会のよりよい発展を図るとともに、持続可能な住民活動としての定着を図ることを基本理念に、地域での活動に対する支援、市民理解の促進及び市職員の意識改革の推進を図ることとしている。

### 3 長野市住民自治協議会の概要

#### (1) 設置

旧市町村単位に1つずつ設置し、認定書を交付した市全体で32の住民自治協議会がその地域の特性を活かした活動を展開している。

---

<sup>4</sup> 「地域いきいき運営交付金」は、2009年度をもって発展的に解消した各種団体（区長会連合会、環境美化連合会など9団体）に交付してきた補助金等をまとめて、一括交付するもの。住民自治協議会が行う事業を支援するため、「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」に定める必要な支援として、住民自治協議会に対して交付している。

<sup>5</sup> 「地域やる気支援補助金」は、地区まちづくり計画等、地区の将来像に基づき地区課題の解決を目指して前向きに頑張る住民自治協議会のやる気を支援し、住民自治協議会が実施する地区ごとの特色あるまちづくりを促進するための補助制度。

## (2) 住民自治協議会の性格と役割

～住民がしあわせに暮らすことを目的に市と協働する住民団体～

住民自治協議会の性格は、地区を代表する唯一の組織、住民や各種団体の役割分担を明確にして責任体制がしっかりとれる組織、計画性を持った組織である。

住民自治協議会の役割は、地区住民の意見を集約し、市へ提案していく提案型の組織である、と定義づけた。

## (3) 住民自治協議会の組織構成

住民自治を推進するに当たり、図2-2の通り区長会連合会、交通安全推進委員会、保健補導員会連合会、環境美化連合会などの9つの連合会や市長から委嘱していた10の委員制度を廃止した。

図2-2 廃止した連合組織・委嘱制度

廃止した市連合組織	廃止した委嘱制度
区長会連合会 交通安全推進委員会 保健補導員会連合会 環境美化連合会 地域公民館連絡協議会 連合会 少年育成委員会 青少年育成市民会議 子ども会育成連絡協議会 人権同和教育促進連絡 協議会	区長 交通安全推進委員 交通安全母の会連合会 理事・代議員 高齢者交通安全推進員 男女共同参画市民推進員 保健補導員 環境美化推進員 青少年健全育成指導員 少年育成委員 人権同和教育指導員

出典：長野市市民生活部地域活動支援課作成資料

2010年度からはそれらの連合組織を解体し、同時に住民自治協議会内に部会を新設する一方、消防団、防犯協会、民生児童委員協議会、PTA、老人クラブ等地区内のさまざまな団体との連携を進める体制を整えた。図2-3は、再編した組織体制の一例である。

図2-3 地区組織体制の一例



出典：長野市市民生活部地域活動支援課作成資料

#### (4) 根拠条例及び協定

根拠条例として「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」を制定（2009年）し、この条例に基づき、住民自治協議会と市の間で基本協定を締結する。基本協定の中で、住民自治協議会の役割として、以下のことを定めている。

- 1) 自主的かつ自立的な住民の福祉の増進に資する取組を実施するとともに、必須事務<sup>6</sup>を行うものとする。
- 2) 必須事務とは、市の区域の全部について統一して実施する必要がある事務のうち、住民の利便性又は事務処理の効率性等の

観点から、市が住民自治協議会にその実施を依頼するものをいう。

3) 必須事務の内容は、市と協議の上、年度協定で定める。

市の役割としては、「市は、住民自治協議会が行う必須事務その他住民自治協議会が行う自主的かつ自立的な住民の福祉の増進に資する取組に対し、住民自治協議会と協議の上、必要な支援を行うものとする。」とした。つまり、住民自治協議会はよりよい地域づくりを行う全市共通、一律の必須事務を実施し、市は住民自治協議会を支援すると言えるだろう。

この基本協定のほかに、毎年4月1日付で市長と住民自治協議会の会長との間で年度協定を締結している。協定の内容は、必須事務の内容を確認すると共に当該年度の地域いきいき運営交付金の額を確定するものである。

## 4 行政による財政支援

### (1) 地域いきいき運営交付金

住民自治協議会の財源としてこの交付金は大きなウエートを占めている。図2-4のとおり、廃止した9団体への補助金を統合し、必須事務及び選択事務<sup>7</sup>に要する経費を含め、各々の地域のニーズに対応した用途を地域住民が決定することができる交付金である。地域課題の解決のために行われる活動に対し、住民自治協議会の責

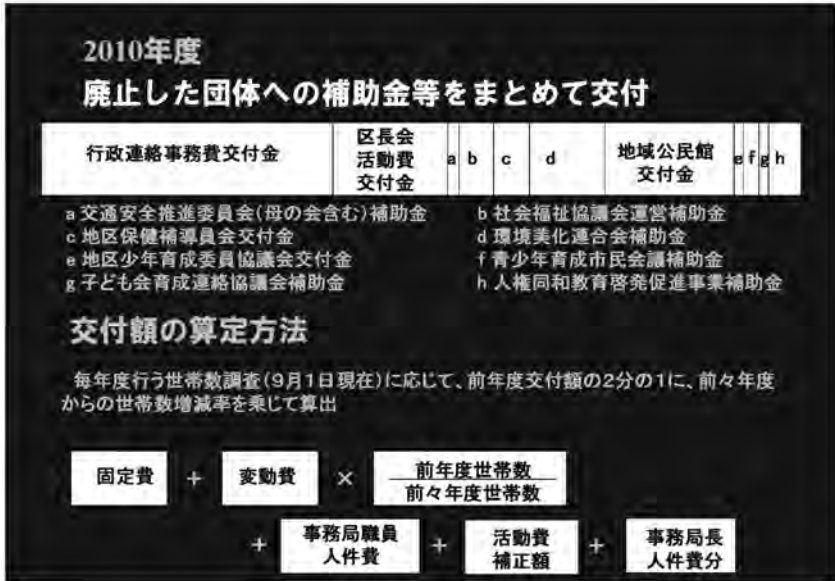
<sup>6</sup> 必須事務には、調査委員、民生・児童委員候補などの推薦、ごみ集積所備品回収・巡回等、人権教育・啓発活動、広報全戸配布、行政連絡区の代表者・世帯数調査あるいは土木要望の現地調査と取りまとめなどが挙げられる。

<sup>7</sup> 選択事務には、防犯灯の設置・維持管理、交通安全指導等の協力、ごみゼロ運動、地域たすけあい運動等、地域の実情に合わせて実施あるいは実施を推奨するものが挙げられる。



任と判断のもと自由に使用できるように一括交付金化したものである。

図2-4 地域いきいき運営交付金の概要



出典：長野市市民生活部地域活動支援課作成資料

## (2) 住民自治協議会自立支援補助金（事務局長雇用経費補助金）

住民自治協議会の自立促進及び活動の継続性を担保するためには、事務局の充実が欠かせないことから、事務局長を雇用する経費の一部を補助するものである。これは、地域自治活動を担っている区長、あるいは住民自治協議会の会長などの役員任期が1年や2年と定めている地区が多い。そうすると、事業の継続性や安定性というものの担保がなかなか難しくなってくる。そこで、各住民自治協議会の自主的な採用によって、長期間雇用できる事務局長を選任するための経費として、1地区120万円を上限<sup>8</sup>に交付するものである。

### (3) 地区住民自治活動保険料助成金

各種行事を実施するには、参加住民の安心を確保するために保険は必要である。各住民自治協議会が負担する保険料総額の50%を助成するものである。

以上の補助金を一括交付金として交付しており、2016年度における32地区の総額は3億7千万円ほどであった。

## 5 住民自治協議会の圏域 ～小学校区との関係～

住民自治協議会などの自治区の圏域を小学校区と同一区域に設置している自治体もある。小学校区を単位とすることで、地区育成会やPTAなど母親や家族のネットワークが既にできあがっているため、意見の集約や方向性について、スピーディーに決定できるとの判断があるようだ。

しかし、本市の場合、合併により区割りしてきた32地区の行政区域に対し、小学校区は54とそれぞれの区域は一致していない。仮に現在の住民自治協議会の区域を小学校区単位に細分化すると、いわゆる股裂きになるような境が出現してしまい、地区を分裂・分断するというイメージが地域住民の中に芽生えることが予想される。

また、合併前の旧役場庁舎を支所とし、その支所内に住民自治協議会の事務所を併設しているため、建物が分かれてしまうと、横の連絡がとりづらくなるという面もある。

---

<sup>8</sup> 有能な事務局長をフルタイムで雇用するには「120万円では少額過ぎる」と、大幅な増額を求められている。

## 6 コミュニティバス等の運行に係る合意形成について

「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」という趣旨に沿った事例として、地域公共交通と住民自治協議会の関わりについて当市の例を述べてみる。

多くの地方都市では人口減少と高齢化が進み、通勤・通学者を中心に公共交通機関の利用が減少し続けている。

長野市民の移動手段を見ると、鉄道及びバスの利用が合せて6%程度、バスのみでは2%弱といった状況であり、バスに乗ったことがない市民も多く、乗り方を知らないといった声もあるほどである。民間バス事業者の路線の利用者は20年前の約半分、10年前の3割弱と大幅に減少している。

一方、長野駅を中心とした中心市街地と各地域を結ぶバス路線は多数あるが、中山間地域へ繋がる多くの路線が採算に合わず次々と廃止された後、長野市が廃止路線代替バスとして運行を継続しており、それを支える財政負担は増加の一途をたどっている。

さらに、合併を重ねて広い市域を抱えた当市では、中心市街地と各地域とを結ぶ路線バスだけでなく、地域内を移動し路線バスとの結節を担うコミュニティバス（乗合タクシーを含む）が欠かせない交通機関であるが、こちらの利用者数も減少しており、財政負担は年々重くのしかかっている。

コミュニティバスの運行については地域の要望も強く、地元と度重なる協議をしながら進めてきたが、地域の代表である役員には、行政に問題提起し続けることが仕事という意識があり、驚いたことに「誰も乗らないとしても走っていることが安心に繋がる」という声すらあった。当然、地域の役員（実際にはバス等を利用しない

人)が机上で考えたニーズである感は否めない。そこで、現在では真の利用者ニーズを把握する取り組みを進めている。本項では、七二会地区<sup>9</sup>と小田切地区<sup>10</sup>を例にとり、それぞれの地区での取組みと今後の計画について述べる。

七二会地区は、乗合タクシーの利用者がそれなりに存在している地区である。

事前に住民自治協議会と調整し「今の公共交通のコアな利用者」や「自宅に運転する人がいない高齢者等、今後利用する可能性が高い人」に限定してアンケート調査を行った。このアンケート結果を基に路線再編案を提示した後、アンケート対象者を中心にワークショップを行い、路線、運行日、ダイヤ、運賃等について様々な意見を得た。

今後は、利用者から集めた生の意見を反映した修正案を示し、さらにワークショップを重ねた上で路線再編案を確定する予定であり、2017年4月から実証運行を開始したいと考えている。

小田切地区については、乗合タクシーの利用者数が極端に少ないため、七二会地区のようなコアな利用者等に限定したアンケート調査ではなく、全住民へのアンケート調査を行った。小田切地区内の11区ごとに意見交換の場を設け、これらの意見を基に路線再編案を検討する。さらに、この再編案により、もう一度意見交換を実施したうえで再編案を確定し、2018年度中には実証運行を開始する意向である。

地域の足を守るために苦勞して仕組みを構築したからこそ、きち

---

<sup>9</sup> 七二会地区 ⇒ 人口1,617人：759世帯：高齢化率47.5%

なお、人口及び世帯数は、特記のない場合、2017年1月1日現在の住民基本台帳の登録人口による。

<sup>10</sup> 小田切地区 ⇒ 人口944人：445世帯：高齢化率48.2%

んと維持しなければもったいない、という意識が2つの地区住民で共通して醸成できた意義は大きいと考えている。次の段階として、実証段階を含め、運行に関する検証組織を地区内に作るべきではないかと提案している。実現に向けて地元とともに検討していきたい。

両地区とも、乗り合いタクシーの停留所の増設・見直しなど細かな点にいたるまで、住民の具体的な課題や要望に基づき検討を重ねていく予定である。

将来の当市の公共交通を計画的に進めていくため2015年6月に策定した「長野市公共交通ビジョン」において、各主体の担う役割を次のように定めている。

1) 市民は、自らの暮らしや地域を守るため、「地域の公共交通は、地域が支える」という自覚を持ち、問題意識の共有と積極的な利用などに取組んでいただくこと

2) 市は、公共交通の確保に向けた中心的役割を担い、市民・運行主体との調整・支援や、地域特性を踏まえたネットワーク構築や利用促進策などの施策を推進していくこと

3) 運行主体は、安全・安心な運行サービスの提供はもちろんのこと、利用者ニーズに応じた利便性の向上や利用拡大を図り、運行内容の情報提供と公共交通ネットワークの構築に向け各主体と協力して取組んでいくこと

と位置づけ、それぞれが役割を果たすべく取り組んでいくこととしている。

このように、地域住民と話し合いを重ね、真のニーズに対応した公共交通を作る意識を持っていただくことで、今後、新たな課題が生じた折にも、より具体的な解決策を共に考えていただけるものと期待している。

## 7 「地区住民自治協議会」の新たな動き

現在の住民自治協議会の財政基盤は、市からの補助金が主なものである。県や市の各種補助金を財源に事業を構築しようにも、補助率が10割の補助事業ならともかく、自己負担割合が10分の1や10分の2といった場合においても、その資金が捻出できずに断念している現状がある。前述したように当市の場合、一括交付金として財政支援をしているが、世帯数の大小でその交付金額には大きな差が生じている。最大規模の篠ノ井地区<sup>11</sup>住民自治協議会が約2,700万円、最小規模の小田切地区住民自治協議会では、約530万円とその差は大きい。

住民自治協議会からは、交付金の増額を求められている。しかし、限りある財源に加え、これまで何度か交付金の増額見直しを行ってきた経緯を考えると、即座に増額要求に応えられない状況にある。そこで、各住民自治協議会による自主財源の確保が大きな課題となってくる。

ここで、独自の発想で自主財源確保に取り組んでいる2地区の事例を紹介する。

### (1) 事例1 一般社団法人の設立

#### ～若槻地区<sup>12</sup>住民自治協議会「コミュニティわかつき」～

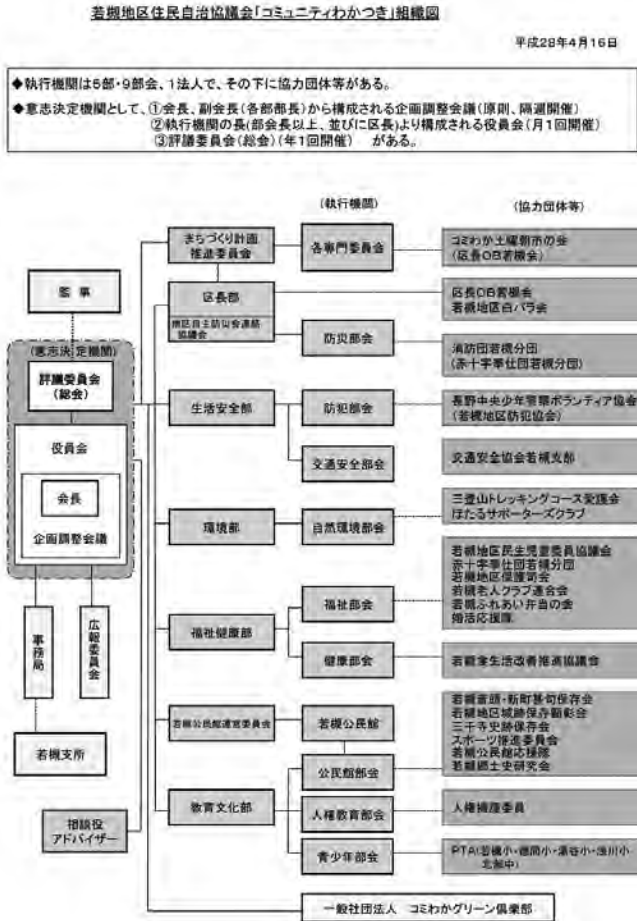
若槻地区は中心市街地に近く、若槻団地等の造成、土地区画整理事業及び都市計画道路の開通等により住宅地が形成された市北東部に位置する地域であり、市内でいち早く住民自治協議会を設立した

<sup>11</sup> 篠ノ井地区 ⇒ 人口42,307人：16,596世帯：高齢化率27.5%

<sup>12</sup> 若槻地区 ⇒ 人口20,239人：8,189世帯：高齢化率27.5%

地区である（図2-5）。

図2-5 若槻地区住民自治協議会 組織図



出典：長野市若槻地区住民自治協議会ホームページ

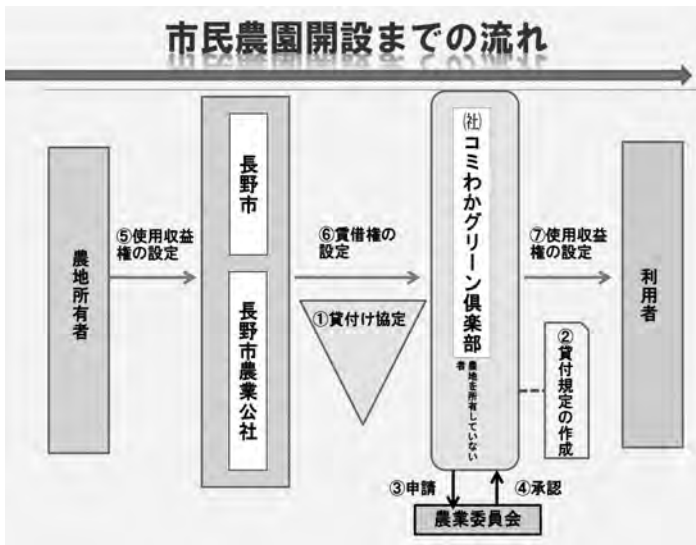
先駆的な取り組みとして「コミわか農園」という市民農園を開設した。市民農園の開設にあたり、開設者が法人格を有している必要がある<sup>13</sup>ことから、一般社団法人「コミわかグリーン倶楽部」とい



う組織を2010年2月、住民自治協議会の一組織として新たに設立した（図2-6）。「一般社団法人」及び「特定非営利活動法人」について司法書士と相談する中で、最も短期間で法人登記手続きが完了する「一般社団法人」に決定した。

この団体が中心となり、コミわか農園の管理運営事業を行っている。また、市の指定管理者として「サラダパーク蚊里田」の運営も担っている。そのほか、直営農地の管理運営事業、保育園児のサツマイモ栽培体験事業、野菜づくり講習会、土曜朝市への協力、農地貸借情報交換など多岐にわたる活動を積極的に行っている。

図2-6 若槻地区における市民農園開設までの流れ



出典：長野市若槻地区住民自治協議会作成資料

<sup>13</sup> 市民農園整備促進法では、市民農園の開設ができる者について、個人または法人でなければならないことと、規定されていることから設立したもの。



## (2) 事例2 特定非営利活動法人の設立

### ～中条地区住民自治協議会～

一方で、住民自治協議会そのものを法人化した地区もある。市の西部に広がる「中条地区」である。長野市にとっては初めての動きでもあるため、少々詳しく述べることにしたい。

#### ア 中条地区住民自治協議会の現状

中条地区は、2010年1月に、長野市に合併した「旧中条村」の区域を所管する地区である。長野市への合併時には、人口2,300人、高齢化率は、49.5%であったものが、2017年1月現在では、人口1,888人、高齢化率は、51.7%と更に過疎化が進行している中山間地域である。

#### イ 中条地区住民自治協議会の法人化の経緯

##### (ア) 検討開始のきっかけ

2014年4月、中条地区住民自治協議会の役員交代、事務局長の設置並びに地区活動支援担当の支所長の交代など、地域のまちづくりへ取り組む体制が刷新された。住民自治活動を継続していく上での課題として、活動費の確保が最大の問題として認識された。

これらの解決策として、法人化による組織強化や多様な財源確保について、研究を開始した。折しも、長野市（交通政策課）から地区内で運行している市バスの運行の見直しとして、「過疎地有償運送（2014年度段階では、事業実施に際し法人格が要件）」の検討が提案されたこと、市民農園の開設（開設するためには法人格が必要）が提案されたこと、公民館の指定管理の受託の検討などが必要となったことから、法人化について、検討することとなった。

## (イ) なぜ住民自治協議会の法人化を目指したのか

中条地区において、法人化の検討を開始した際は、住民自治協議会に過大な負担が生じないこと、何のために法人格が必要なのかを慎重に検討し、前述の若槻地区の「コミわかグリーン倶楽部」のように、事業のために新たに法人を設立することは、役員や会計などで余計な負担が発生すると考え、既存の住民自治協議会をそのまま法人に移行させることが効果的と判断した。

## (ウ) 検討状況

住民自治協議会の法人化にあたっては、「認可地縁団体」、「一般社団法人」及び「特定非営利活動法人」の3種について検討し、法人格取得による新たな費用負担を避けるため、特定非営利活動法人を選択することとした。

## ウ 法人化により期待される効果

### (ア) 資産の所有

法人格の取得により、資産の保有が可能となった。

住民自治協議会が運行している福祉自動車については、長野市社会福祉協議会名で登録し、使用者として運行を行ってきたが、法人として車両登録ができることとなる。また、農地を貸し付ける市民農園の開設も可能となる。地区内の空家等の寄付を受けて法人がその活用を進めるなど、資産の保有が可能となったことで、今後のまちづくりの展開が拡大することが期待される。

### (イ) 新たな財源の確保

任意団体の住民自治協議会については、「いきいき運営交付金」や「やる気支援補助金」など、当市の助成制度を活用して活動を進

めているが、これらの助成制度のみでは、新たな事業の実施は難しく、また、人口減少が進行する中条地区では、交付金の減額が避けられない状況である。

そのため、法人化により、地区外を含めた賛助会員の確保などにより収入の増加を図ると共に、民間の助成制度（助成の条件として法人格を求められる場合が多い。）を活用することを検討している。

### **(ウ) 活動の継続性**

法人化前の中条地区住民自治協議会では、役員任期は1年が基本であり、新規事業への取り組みや既存事業の見直しなどに取り組みにくい組織となっていた。

法人化に合わせて、理事の任期を2年としたことにより、組織としての継続性が確保されることが期待できる。

### **(エ) 今後の展開**

中条地区住民自治協議会が法人化を進めた背景には、中条地区が直面している「人口減少」と住民の「高齢化」に対し、体力のあるうちに体制整備を進めるということがあった。

法人格を有したことにより、住民自治協議会が自ら収益事業に取り組むことも可能となってくる。地域の将来を考え、地域の活性化を進める基盤として、法人格を有した「住民自治協議会」が、合併前の町村役場に代わり、地域のまちづくりを考える自治組織となることが期待される。

## 8 住民自治協議会の今後の展望

### (1) 住民自治協議会の役割

当市が進める「都市内分権」とは、地域の課題を迅速かつ効果的に解決するために、地域住民の皆さんが「自分たちの地域は自分たちでつくる」という意識を持って活動し、その活動を市が積極的に支援していく仕組みのことをいう。この「都市内分権」の担い手が「住民自治協議会」である。

### (2) 人材の確保

まちづくりを進める上で、住民自らの積極的な参画はもちろんのことであるが、これらの活動を支えるためには、しっかりした事務局体制、優秀な人材の確保が重要となってくる。

過疎と高齢化が進む今、特に中山間地域では、全ての人材を地区内で確保することは難しく、地区外に支援を求めていくことも予想される。

今後は、活動の担い手となる人材の確保と育成が大きな課題となってくるであろう。

### (3) 住民自治協議会と協働したまちづくりの推進

当市では、住民自らの地域のまちづくりを進める協働のパートナーとして住民自治協議会を位置づけ、協定を締結している。市と対等のパートナーに位置付けているが、任意の住民組織であることから、「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」を定め、様々な支援を行ってきた。住民の自立した活動を支援することで、協働のまちづくりが実現するものと考えている。

## 9 おわりに ～感謝の気持ちと今後のご縁～

多様化、複雑化する住民要望、行政課題の解決には、地域住民との協働が不可欠である。当研究会の委員として議論や現地調査に参加することで、「市民参加と合意形成」というテーマを通して当市の住民自治協議会のあり方を見つめなおすことができた。

図2-7 長野市キャッチフレーズ・ロゴマーク



出典：ながのシティプロモーション 公式ホームページ

当市では、図2-7のキャッチフレーズとロゴマークを作成し、市内外の皆様にご活用いただいている。キャッチフレーズの「ながのご縁を」には「長野のご縁」と「末永いご縁」の意味を、「信都・長野市」には「信州信濃の県庁所在地」、「善光寺信仰・戸隠信仰に代表される信仰の聖地」、「人とのご縁が続くには、信頼関係が必要であることから信頼を得られるまちでありたい」という願いをそれぞれ込めている。

名和田是彦座長をはじめ当研究会の委員の見識の高い議論に直に触れることができたことに感謝するとともに、このご縁を大切にしたい。

# 第3章

## ドイツにおける参加型都市内分権 —ブレーメン市の地域評議会法の新展開—

---

---

法政大学法学部教授  
名和田 是彦

本研究会として特に海外現地調査を行うことはしなかったが、アメリカ、フランス、ドイツなどの諸外国における地域コミュニティでの市民参加については念頭に置きながら議論を進めた。

本章では、特にドイツについて章を立てて若干詳しく見ておくことにする。

日本都市センターでは、2014年3月にドイツで都市内分権、市民活動及び大都市圏に関する調査を行っており、本章担当者である名和田も参加した。その結果は、日本都市センターブックレット『ドイツにおける都市経営の実践 - 市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相-』（2015年3月）にまとめられている。都市内分権はもちろん、ハード分野のまちづくりも調査対象に含まれており、本報告書の対象とかなり重なり合っている。

そこで、本章では、考察材料をブレーメン市に絞り、2014年調査の後の新しい展開を中心に紹介しながら、日本とドイツの違いを浮かび上がらせていくことにしたい。

なお、筆者はこれまでも日本都市センターの研究の一環で折に触れてドイツのいろいろな州の都市内分権の法文を翻訳してきたが、上記ブックレットにおいても、ニーダーザクセン州、ヘッセン州及びブレーメン市の法文を訳出しているのも、適宜参照されたい。また、ドイツのハード分野の身近なまちづくりの重要な取り組みである「社会都市（Soziale Stadt）」についても、ブレーメン市で新しい展開があり、日本と比較しても興味深いものを含んでいるが、今回は紙幅の都合で、都市内分権のみを扱うことにする。

## 1 ドイツの都市内分権の特徴

筆者は、ドイツの都市内分権とコミュニティについて、上記の

ブックレットのほか何度も論稿を発表しているので、ここではドイツの都市内分権の特徴について必要最小限のことのみ説明しておく。

ドイツには、日本の自治会町内会のような、どの地域にもある包括的な民間地域組織がない。そのため、全社会的に発展している政党組織に依拠して法制度的な都市内分権を組織することが行なわれてきた。ベルリンやハンブルクのような大都市は市域拡張の合併への対応として戦前から、しかしそれ以外の通常の都市では、1970年代に大きく進展した市町村合併への対応として、それぞれの州の法律によって都市内分権が行なわれていったのである。

ドイツでは、日本のように地縁型住民自治組織を基礎として協議会型住民自治組織がまず民間組織として立ち上がり、これを市長が認定するという制度的手続を経て、都市内分権が成立していく、というプロセスではなく、法律ないし条例の規定に基づいて選挙等の制度上の手続によりいわば直接的に都市内分権が成立する。

このことと関連して、ドイツの都市内分権は、ほぼ純粋な「参加」型であって、「協働」という政策的要素はほぼないといってよい（「参加」と「協働」については序章を参照）。ドイツの都市内分権における住民代表組織は選挙で選ばれた公式の代表者として当該地区の総意を多数決の議決によって表明し、この地区の総意は法律の規定によってしかるべき法律上の効力（行政を拘束する決定である場合と、行政側が単に尊重すべき場合とがある）を持ち、その執行は直接には行政の役割である。



## 2 ブレーメン市の2010年法

### (1) 2010年改正の経緯

ブレーメンは、ドイツ連邦共和国を構成する16の州の中でも様々な特殊性を持っている。ハンブルク、ベルリンと並んで、自治体と州とが一致している「都市国家 (Stadtstaat)」(日本では「都市州」といわれることが多い) であるといわれるが、実はブレーメン州は純粋な都市国家ではなく、人口50万人ほどのブレーメン市と人口15万人ほどのブレーマーハーフェン市とからなる(したがって人口規模からいえば、特別な制度上の扱いをするほどの大都市とは思えない)「二都市国家 (Zwei-Städte-Staat)」であり、しかもこの二つの市は隣接していない。

ここで述べる都市内分権制度は、ブレーマーハーフェン市には存在せず、ブレーメン市だけの仕組みである。

特殊な戦後処理の背景から1946年に制度が発足し、その後1971年の大改正で市の全域に制度が導入された。このあともほぼ20年に一度制度の見直しが行われており、1989年改正では住民代表組織である「地域評議会 (Beirat)」<sup>1</sup>の直接選挙が実現し、若干の決定権(行政を法的に拘束する)が認められた。そして2010年に再び大改正が行われた。

2010年法については、すでに2014年に、ブレーメン市当局の委託を受けたローター・プローブスト (Lothar Probst) 教授(ブレーメン大学)による評価レポート<sup>2</sup>が出されている。このレポートの重点項目を見ると、2010年法に対してブレーメン政界あるいはブ

---

<sup>1</sup> 上記ブックレットでは、4つの市の都市内分権を紹介しており、そのため住民代表組織の名称を「区評議会」と訳して読者の便宜を図ったが、ここでは、ブレーメン市のそれを「地域評議会」と訳しておく。

ブレーメン市民がどのような期待を持っていたかが分かるのであるが、やはり新しくできた「計画会議 (Planungskonferenz)」の仕組み、住民参加の強化、青少年評議会、地域評議会の権限強化、複数の地域評議会の連携の仕組み、などが重要な評価項目とされている。

1989年法の下では、直接選挙制が導入されて地域評議会の民主的正統性が高まったにもかかわらず、権限はそれほど大きくないこと、さらには、ブレーメン市の財政危機により（法律上行政を拘束する決定であるはずの議決も含めて）地域評議会の議決が行政によって無視されることが多く、地元では不満が蓄積されていたといっている。

## (2) 憲法上の位置づけ

そもそもブレーメン市の都市内分権制度は、州憲法上の根拠を持つものである。ブレーメン州憲法は、第145条において次のように定めている。

「第1項 自治体の基本構造 (Verfassung) は自治体自身によって定められる。法律によってそのための基本原則が定められることができる。

第2項 自治体は、特定の地区 (Stadtteil) の、とりわけ都市ブレーメンの外部地域 (stadtbremische Außenbezirke) の、地域的な事柄についての行政のために、自治体法によって、地域的に選出された地域代表を設立することができる。」

第1項は、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市とはそれぞれ

---

<sup>2</sup> Probst, Lothar, Bericht zur Evaluation des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010, 2014.

自分の基本的なあり方を自分で定めることができると定めており、通常は自治体の基本構造は州が法律によって定めるものであることを考えると、自治体の自治権を途方もなく大きく認めている規定として特徴的である。そして、第2項は、一見するとブレーメン市の地域評議会制度の根拠のように見えるが、実は違うのである<sup>3</sup>。

ブレーメン州の憲法裁判所である「国家裁判所(Staatsgerichtshof)」は、ブレーメン市の都市内分権制度についての裁判を何度か行っているが、それによると、州憲法(1947年10月制定)で想定されていたのは、その時すでに存在していた地域評議会法の下での仕組みではなく、もう少し大きくくりブレーメン市を4つか5つの「区(Bezirk)」に区分する、充実した行政態勢と権限を備えた区制度であった。1946年に、ブレーメンをこれまでのハンザ自由都市の伝統を守って新しい連邦共和国の中の一州とすべく、ブレーメンの一体性をアピールするために周辺自治体を合併するという措置を取ったことへの地元への対応として、各旧自治体ごとに地域事務所と地域評議会とを置いた(したがって元々のブレーメン市内にはこの制度は1971年になって初めて導入された)のであるが、これはあくまで暫定措置のはずであった。しかし、合併の痛みに対応するためにそれぞれの旧自治体に置かれた自治の仕組みを解消することはなかなかできず、そのままの区割りで今日に至っている。しかし、区制度を創設すべしという憲法の要請(Appell)はずっと作用しており、また現実にも地域評議会の権限は一貫して強化されてきており、憲法の描く「規律モデル(Regelungsmodell)」に次第に近づいてきていると、国家裁判所は何度か指摘してきた。

---

<sup>3</sup> 以下の論述については、詳しくは序章で引用した筆者の論文「ドイツ・ブレーメン市の地域評議会制度にみる決定権限の地域分散の法的性格 ～二つの憲法裁判を軸として～」を参照していただきたい。

したがって、憲法解釈論としては、地域評議会制度は、まだ上記第2項の存在ではなく、第1項によって認められた自治権を活用してブレーメン市が創設した独自の制度だということになる。しかし、そういうものとして、地域評議会制度は次第に第2項の想定するものに近づいてきているというのである。

実際の政治的な動きとしては、区制度の熱心な唱導者もいたけれども、1980年代以降の破局的財政危機の下では非現実的な改革として、次第に議論にものぼらなくなってきた。

そこで、地域評議会の権限強化を行なった2010年法ができたところで、これによって地域評議会は第2項の存在になったのではないかとの議論が再燃することになった。

実際、ブレーメン大学名誉教授ディアン・シェーフォルト氏や元国家裁判所判事のループレヒト・グロースマン氏などは、ここまで権限が強化されたのであれば現在の姿のままで地域評議会は第2項上の存在なのだとの解釈を披瀝しており、地元紙でも取り上げられた<sup>4</sup>。

2010年法をこうした背景から見ると、実際上は最も注目されるのは、地域評議会の権限強化の中でも「地区予算 (Stadtteilbudget)」の仕組みであろう。上に述べたように、直接選挙までされ、いくつもの事柄について決定権を持っている地域評議会はしかし、官庁からは無視されることも多く、地元には不満が多いのであるが、もし独自の財源を持てるならば、自分の議決を自分のお金で執行できる

---

<sup>4</sup> ヴェーザー・クリア (Weser Kurier) 紙2015年11月28日付。グロースマン氏は、その見解を Großmann, Ruprecht, Zur Entwicklung und Verfassungsmäßigkeit des bremischen Beiräterechts, 2015という大変興味深い冊子に取りまとめられている (地域評議会の区代表機関としての性格については、S. 88)。この冊子についてはまたあとで触れたい。

ことになるわけで、名実ともに地域の決定主体になれるのである。上記のシェーフォルト氏もグロスマン氏も、財政的裏付けができたから地域評議会は州憲法第145条第2項の存在になったと言っているわけではなく、あくまでその法律上の決定権限の強さに着眼しているのであるが、実際的には財政的裏付けは大きな論点である。

そして、「地区予算」制度については、行政訴訟を含む注目すべき展開があり、憲法上の位置づけにおいても実際上の権限強化の上でも、まさにブレーメン市の地域評議会制度の歴史的に画期的な段階を画することになったと評し得る。

### 3 「地区予算」をめぐる訴訟とその帰結

#### (1) ブレーメンの地域評議会の財政に関する権利

そもそも地域評議会の使える（はずの）お金には、主に二つのものがある。

一つは「一括交付金（Globalmittel）」と言われるもので、2010年法では、第32条第3項において、「都市自治体ブレーメンの予算においては、地区及び地域に関係した事業のための一括交付金（Globalmittel）が見積もられるものとする。」と定められ、このお金について、「第32条第3項にしたがって地域に関連する措置に一括交付金を使用すること」（第10条第1項第1号）について「地域評議会は決定する」（第10条第1項）とされている。これは1989年法でも同様であり、総額200万ユーロほどの交付金が一定の基準に従って各地域評議会に配分されてきた。

もう一つは、各官庁が予算を地区ごとに見積もるという仕組みであり、1989年法のもとでは、「官庁は、街路の改築造、公共照明、信号機その他の地域評議会によって申請され市議会によって議決さ

れた諸目的のための財源の地域評議会ごとの配分を、連合地域評議会の了解を得て、行なわなければならない」（1989年法の第32条第2項）と規定されていた（そして、地域評議会の決定権を定めていた第7条で、「第32条第2項にしたがって地域評議会区域のために予定された財源を使用すること」について地域評議会が決定する、と定められていた）。しかし、このような措置は実際には取られてこなかった。

これが、2010年法では、「個々の官庁の個別予算には、地域に係する予算（地域予算（Stadtteilbudget））が指定される（ausgewiesen）ものとする。地域予算については、第10条第3項により地域評議会が決定する。」（第32条第4項）と定められた。しかしそれでも諸官庁はこの規定を守らず、何らの予算もつけられてこなかったのである<sup>5</sup>。

2010年法は、地域評議会の権限強化の大きな一歩として期待されたのであるが、これでは意味がない。そこで、いよいよ司法的な道がとられた。

## （2）シュヴァッハハウゼン地域評議会の行政訴訟とその帰結

2015年10月、ブレーメン市内22の地域評議会の一つであるシュヴァッハハウゼン（Schwachhausen）地域評議会は、全員一致の議決に基づいて、交通局長に対して地区予算を配賦することを求める行政訴訟を起こした。シュヴァッハハウゼンは比較的裕福な人の多い地域であり、地域評議会の党派構成は、キリスト教民主同盟

---

<sup>5</sup> Probst, a. a. O., S.79. さらに、プロースト教授のこの箇所の記述によれば、2010年法で新設された、地域評議会の議決に基づいて地域事務所が諸官庁の予算策定に当たって申請を出せるという仕組み（第32条第1項）も、ほとんど機能していないという。

(CDU) が6、緑の党 (Grüne) が5、社会民主党 (SPD) が4、自由民主党 (FDP) と左翼党 (Linke) がそれぞれ1、となっている。地域評議会代表のバルバラ・シュナイダー氏は緑の党である。交通局長も緑の党のヨアヒム・ローゼ氏であるが、彼の見解では、地域評議会法の規定を見る限り、交通局は被告として適切でなく、地域評議会制度を管轄しているのは元老府官房であり、予算を決めるのは議会だから、これらの機関が被告として適切であるという<sup>6</sup>。

しかし、裁判所はこの訴えを適法とした。判決は2015年12月9日に言い渡され、原告シュヴァッハハウゼン地域評議会の勝訴に終わった。そして実際に交通局からお金が各地域事務所に来ることになった。また他の官庁もこれに従うようである。まさに画期的である。

しかし、意外なことに、地域事務所においても地域評議会においても、強力な存在として認知されたことへの高揚感はなく、むしろ実務的な大変さへの当惑が見られるように思われる。2016年9月に会った何人かの地域事務所長たち（ブルーメンタール、ヘーメリンゲン、オーバーフィーラント、ホルンレーエ、ボルクフェルト、オーバーノイラント、オースターホルツの各地域事務所長にお話を聞いた）によると、実際にお金 came として、その執行は誰がするのかという問題が悩ましいとのことであった。通常地域事務所の人員は、所長のほか事務員3名であり、小さいところではもっと少ない（いわゆるボランティアの地域事務所長もいる）。決定は地域評議会がし、執行は各専門官庁が行なうならなんとかとしても、その場合でもやはり地域事務所側の事務作業量の増大は避けら

---

<sup>6</sup> 以上の状況説明は、ブレーメンの地元紙であるヴェーザー・クリア紙2015年10月15日付による。



れないのでパンクするかもしれないという。

### (3) 区制度をめぐる論調

では、執行体制を充実させ、先に述べたまさに州憲法が要請している真の区制度に移行するののかというと、そういう方向も現実化しそうにはない。

上記の訴訟の後日談であるが、シュヴァッハハウゼン地域評議会構成員のディートリッヒ・ヘック氏（緑の党）が、上記の法律家たちの新しい憲法解釈に力を得て、さらにはおそらくは行政訴訟の結果に力を得て、緑の党の市議会会派をして地域評議会が憲法にいう真の区制度における代表機関であることの確認のための憲法訴訟をブレーメン州国家裁判所に起こせしめようとしたが、緑の党はこれを拒否した。一つには、緑の党が取り組むべき市政の優先課題がたくさんあること、もう一つには、多くの地域評議会の活動者たちは、個々の点での制度の改善は望んでいるけれども、この種の根本的な制度転換は望んでいない、というのがその理由である<sup>7</sup>。住民参加をことのほか重視している緑の党でさえこうなのだから、地域評議会の活動者たちがいわゆる区制度のもとでの強力な地域評議会というコンセプトをそれほど望んでいないというのは本当なのだろう。2016年8月4日付のヴェーザー・クリア紙によれば、ホルンレーエ、オーバーノイラント、ボルクフェルトの各地域評議会代表（いずれも CDU）は、区制度モデルを望まないと言っている。むしろ、行政窓口での待ち時間の長さ、あるいはボランティアで担われ

---

<sup>7</sup> 以上の状況説明は、ヴェーザー・クリア紙2016年9月10日付による。なお、ヘック氏は、1988年から1994年まで都心部のミッテ/エストリッヒェ・フォアシュタット地域の地域事務所長であり、地域民主主義のラディカルな信奉者として知られている。



ている地域評議会活動の負担の大きさ、地域評議会活動への行政の支援の不足、訴訟によって勝ち取られた各地区への地区予算の額の少なさ、などの問題の方が切実であり、ブレーメン市が数個の区に大きくりに区分されては、市民に身近な政治的審級がなくなってしまうという。

地域評議会の区割りを現在のままにして、地域予算の執行に堪える地域事務所体制を作るというのは現在のブレーメン市財政にとってはあまりに過大な投資であり、さらに州憲法の予定していた4ないし5区の区役所体制を整備するのはもっと途方もない話である。

かつて内務局で地域評議会制度の担当課長を務め、現在はオーバーノイラント地域事務所長（ボランティア職である）を務めているイエンス・クヌーツェン氏は、専門官庁の方は、こうした地元の当惑を見ながら、地域評議会からの権限回収を虎視眈々と狙っているという見方を示している<sup>8</sup>。

## 4 結びにかえて ～「地区における清掃活動の重点の決定」とは何か～

### (1) 参加型都市内分権の純粹型としてのドイツの都市内分権制度

ブレーメン市の都市内分権をめぐる最近の状況をやや詳しく報告した。都市内分権をめぐる関係者の関心のありようを見ると、ブレーメンの都市内分権の参加型的性格がよく分かるだろう。行政の足らざるところを市民の実働で補完しようなどという「協働」の発想は全然ないのである。それよりも、市民サイドの決定権をいかに

<sup>8</sup> [http://www.weser-kurier.de/region/wuemme-zeitung\\_artikel.-%E2%80%9EEs-muss-einen-Ueberbau-geben%E2%80%9C-\\_arid.1421427.html](http://www.weser-kurier.de/region/wuemme-zeitung_artikel.-%E2%80%9EEs-muss-einen-Ueberbau-geben%E2%80%9C-_arid.1421427.html) (2017年1月22日閲覧)。

強化して、行政を市民の声に従わせるかという関心が優位を占めている。

実は2010年法において、「協働」の文脈で筆者が密かに注目していた条文があった。

すなわち、第10条第1項第9号は、「地区における特別な清掃活動（Reinigungsaktion）の重点」について地域評議会が決定する、と定めている。これはどういう意味であろうか？

2016年9月に会った上記の地域事務所長たちも含めて、この条文の意味を誰もはっきりとは説明できなかった。所長の中にはこの条文の存在さえ忘れていた人もいた。「清掃活動」というのはやはり行政の清掃サービスなのではないか、いやしかし「活動（Aktion）」というの市民側が行なうものという語感だとか、全然要領を得ないのである。

筆者は、この条文は、今世紀になってからドイツでも浮上してきたボランティア活動の奨励政策<sup>9</sup>と関連していると見ていた。実際ブレーメンでは、「Bremen räumt auf!（ブレーメンは掃除する!）」という市役所による一斉清掃キャンペーンが行なわれていて、年に何度かいくつかの地区で市民がボランティアで市街地を清掃する活動が行なわれている。こうした活動を地域評議会が「決定」するとなれば、いくら参加型になじんだ地域評議会メンバーたちも、自分が決定した以上、その日には自分らも出て行って清掃活動に汗を流さざるを得ないだろうと予想し、いよいよドイツの都市内分権にも協働の要素が出てくるのではないかと思ったのである。しかし実際には、こうした「決定」はどの地域評議会も行なってい

---

<sup>9</sup> これについては、さしあたり、先にあげた日本都市センターブックレットを参照していただきたい。

ないようであり、この条文は今のところまったく使われていないようである。協働の文脈はいつも参加の文脈に道を譲っていくのである。

ドイツの都市内分権制度と政治文化は、かくも参加型なのである。

## (2) 市民的公生活の理想としての「協働」

しかし、先に挙げたグロースマン氏は、意外にも「協働」的な側面にも着眼して、地域評議会制度を見ているように思われる。

1989年法においても2010年法においても、地域評議会が決定権を持っているとされる項目の中には、本章でも詳しく見た財政的権能や、交通規制に関する権限など、行政処分類似のいかにも「決定」らしい項目の他に、「地域における共同の催しを組織し実施すること」(2010年法第10条第1項第4号)、「自身の地域に根ざした社会的、文化的環境政策的なプロジェクトを計画し及び実施すること」(同第5号)、全市的利益に反しない限りで、地域に根差した親睦関係(stadtteilorientierte Partnerschaften)を結び<sup>10</sup>、涵養すること」(同第6号)など、行政処分らしくない決定項目も並んでいる。こうした事業に一括交付金を使って取り組んでいくべきであるとの規定なのであろう。行政をコントロールする参加型の文脈にはないものである。こうした規定が、「決定」の名の下に存在していることに筆者は長らく違和感を持っていた。

グロースマン氏は、こうした項目について、上記の清掃活動についての項目と並べて、次のように述べている。

---

<sup>10</sup> これは、他都市の地区とのものも含めて、姉妹地区関係を取り結ぶことのようにある。

「地域評議会の会議が公開であることによって、市民は必要な情報を得ることができ、それによって例えば第5条〔第6条の誤りか？——筆者注〕第2項に規定されているような要請、要求、苦情の申立てに活用できる。しかしながら、参加という言葉は字義通りに受け取るならば、それはさらに別な活動をも含むものである。ブレーメン州憲法第9条第2項によれば、何人も公生活に応分の参加をする義務があり、その持てる力をみんなの福利のために投入する義務がある。たしかにこの憲法の定める基本的義務は現実には実現できるものではないにしても、憲法原則という意味で一つの要請であり、2010年法第5条〔同〕が自治体レベルにおいて規定しているような市民の公生活への参加を可能にする国家の義務と相関しているものなのである。かつてジョン・F・ケネディが述べた言葉をもじっていうならば、地域は市民のために何ができるかということのみならず、市民は地域のために何ができるかが問われているのである。地域評議会が第10条に従って組織する措置、例えば第1項第4号の共同の催し、同第5号のプロジェクト、同第7号の緑地の建設、同第9号の清掃活動に共に関わることは可能だし望ましいことである。……地域評議会は、組織者として（第4号の場合）あるいは主唱者として（第5号の場合）登場し、いずれの場合も事業の遂行に少なくとも参画する。そのことを超えて地域評議会以外の人や団体もまた共に関わることができ、それによって住民参加を促進することができる。このように地域評議会に本質的に委ねられている社会形成は地域評議会に与えられた決定権から出てくるものなのである。」（Großmann, a. a. O., SS. 92-94）

かつて第27次地方制度調査会答申が、「地域自治組織」（のちの地域自治区制度）の「地域協議会」は、「住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、

多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」と述べた箇所を彷彿とさせる記述である。

たしかに、グロースマン氏が注目する地域評議会の活動は、「参加」に一面化した感のあるドイツでは、現実にはほとんど行なわれていない。しかし、理念的には「協働」が表裏一体のものとして想定されている。同様に、「協働」がいつも前面に出てきてしまう日本であるが、序章と第1章で述べたように、そこには必ず「参加」もともなっただざるを得ない。

「参加」と「協働」は車の両輪である。

# 第4章

## 横浜市泉区における行政区独自のしくみづくり

---

公益財団法人日本都市センター研究員

三浦 正士

## はじめに

横浜市泉区は、政令指定都市の中でも最大の人口を有する横浜市の南西部に位置する、人口約15.4万人、面積23.6km<sup>2</sup>の行政区である。行政区としての歴史は比較的浅く、1939年に横浜市に編入されて以来戸塚区の一部であったが、人口増加等に伴い、1986年に分区するかたちで泉区が誕生した。

泉区では、2008年から、地域自治のしくみづくりに取り組んできた。その最大の特徴は、行政区が独自に進めている施策であるという点にある。都市内分権が、「住民にとって必要な機能や権限を行政から住民に戻していく」<sup>1</sup>ものである以上、他の自治体と較べて人口規模が大きな政令指定都市において、より重要となる。そして、都市内分権にあっては、地域特性に即したしくみが求められることから、行政区の役割に大きな期待がかけられよう。一方で、行政区はあくまで市の内部組織であって、決定権限の本庁への集中や本庁の部局を通じた縦割りの形成といった行政組織上の問題や、市としての統一的な政策推進の要請など、行政区が自らの創意に基づき主体的に施策を推進していくうえでいくつか課題を抱えていることもまた事実である。

そこで、本章では、泉区の実践を概観することで、政令指定都市における都市内分権の課題と今後の方向性に関して示唆を得ることを試みたい<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 日本都市センター編『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望～』（2001年）22頁。

# 1 泉区独自の取組みが進められた背景

## (1) 泉区における新たな地域自治のしくみ

まず、泉区において進められている地域自治の取組みを確認したい。泉区での地域自治のしくみを図示したものが、図4-1である。この図からまずわかるのは、泉区において「地区経営委員会」と「地域協議会」という2つの組織が設置されていることである。このうち、地区経営委員会は、地域課題の整理や実践的な活動を行う組織であり、本書でいう「協働」の機能（実行機能）に活動の重点が置かれている。一方で、地域協議会は、区政の運営等について意見を述べ、あるいは地域の課題について意見交換するためのしくみであって、本書でいう「参加」の機能（協議機能）を担うことが期待されている。したがって、泉区のしくみは、住民自治組織の機能に着目すれば、協議機能と実行機能が分かれている「分離型」と見ることができよう。

また、両組織の区域に着眼点を移すと、地域協議会が行政区の区域を単位としているのに対して、地区経営委員会は行政区の区域をいくつかに分けた連合自治会町内会（以下、「連合自治会」という。）の区域を単位とする二層構造になっている。このような制度設計は、政令指定都市においてよく見られるものであって、相模原市（区民会議とまちづくり会議）や新潟市（区自治協議会と地域コミュニティ協議会）、堺市（区民まちづくり会議と校区まちづくり

---

<sup>2</sup> 2016年12月5日に横浜市泉区を訪問し、総務部区政推進課地域力推進担当に対して、ヒアリング調査を実施した。本章は、ヒアリング調査において提供いただいた情報・資料などを基に筆者が解釈、構成、執筆したものであり、横浜市あるいは泉区の見解について報告するものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。



図 4-1 横浜市泉区における地域自治のしくみ



出典:横浜市泉区ホームページ (<http://www.city.yokohama.lg.jp/izumi/02suishin/03chiikiriyoku/image/torikumi26index-1.jpg>)

会議)などを例に挙げることができる。これらの事例に共通するのは、行政区レベルの組織に協議機能を付与し、より狭域レベルの組織に実行機能を期待することで、両者のすみ分けを図っているという点である。これは、行政区が区役所という行政機構を有し、また「区政」と表現されるように一定の政治的な単位となっていることから、「参加」の単位として好ましい反面、政令指定都市の行政区の多くが中規模の都市並みの人口を有しており、地域活動を実践する単位としては過大であるという実態を反映しているものと思われる。

## (2) 泉区独自の取組みを進めた背景と経過

それでは、泉区が独自の取組みを進めたのはどのような経緯によるものであったろうか。泉区における地域自治のしくみづくりの出発点になったのが、2008（平成20）年度の「泉区区政運営方針」である。この方針では、「地域の課題を地域主体で解決する『仕組みづくり』」に取り組むことが重点推進施策の最初に掲げられ、具体的には、区民自身による地域運営のしくみとして「地区経営委員会

(仮称)」を立ち上げることで、区政運営への住民参画のしくみとして「区地域（自治）協議会（仮称）」の設置をめざすことが明記された<sup>3</sup>。この方針にしたがって、地域への説明や立ち上げ支援が進められ、2009年2月には全地区で地区経営委員会が設置されるに至っている。

ここで、地区経営委員会が連合自治会の区域を単位としている背景について2点付言しておきたい。第一に、泉区の自治会加入率は78.9%と横浜市全体（74.8%）よりも高く<sup>4</sup>、また連合自治会の活動が活発に展開されている地域であるという点である。そのため、単に自治会間の親睦や連絡調整にとどまらず、連合自治会の力を広く地域課題の解決に生かしたいという着想が、制度設計の当初からあったという。第二に、住民団体間の連携の強化を志向していたことを指摘することができる。横浜市では、地域福祉保健計画を通じた福祉・保健分野の協働に熱心に取り組んでおり、市の計画、行政区の計画に加えて、連合自治会の地区別の計画が策定されている。この地区別計画の策定にあたっては、地区社協が中心的な役割を果たしているが、地区社協と連合自治会が連携して事業を展開することで、計画の実践へとつなげたいという思いが背景にあったという。

さて、全地区において地区経営委員会が設置された後、2009年4月に地域協議会が設置された。行政区レベルの市民参加のしくみとして、横浜市では、従来から各区で「区民会議」<sup>5</sup>が運営されてき

---

<sup>3</sup> 「平成20年度泉区区政運営方針」(<http://www.city.yokohama.lg.jp/izumi/02suishin/02kikaku/unei-hoshin/pdf/20houshin.pdf>)、4頁。

<sup>4</sup> 2016年4月1日現在。横浜市市民局「自治会町内会加入世帯数及び加入率の推移」(<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/jitikai/tyosa/pdf/kanyuritsu.pdf>)。

<sup>5</sup> 区民会議については、河村十寸穂「横浜市における『区民会議』の意義と役割」都市問題76巻9号、1985年、49～61頁を参照されたい。

た。泉区でも区民会議が活動していたが、区役所に対して要望を行う場という性格が強く、1990年代後半頃から、区役所の事業評価を行うなど活動内容の見直しが行われたものの、停滞感が生まれつつあったという<sup>6</sup>。このような背景もあって、区民会議を発展的に解消するため、地域の課題解決に取り組む地区経営委員会の代表者の意見を聴取し、区政に反映させるしくみである地域協議会に再編されることとなった。

### (3) 独自の取組みを可能とした区役所の機能強化

泉区が独自の取組みを自発的に進めることができたのはなぜであろうか。横浜市では、地域の課題に対して的確に対応するために、飛鳥田市政以来、区役所の機能強化に継続的に取り組んできた<sup>7</sup>。この間、出先機関の区役所組織への編入、総合調整のしくみづくりなど、都市内分権にとって重要な意味をもつ改革が行われているが、紙幅の都合上、ここでは泉区の取組みの土台となったであろういくつかのしくみについて触れるにとどめる。

まず、「区長の庁内公募制」と「区政運営方針の策定」である。区長の庁内公募制は、「斬新かつ大胆なアイデアをもち、実行力のある職員を登用するため」<sup>8</sup>の制度で、泉区の取組みを主導した藤田譲治区長（当時）も公募を経て区長となった1人である。実際に、泉区の取組みは、「大都市では、地域住民と行政との距離は市町村に比べて遠くなりがち」で、「地域住民の考えや思いを市政に

---

<sup>6</sup> 2016年4月1日時点で、区民会議が存続しているのは4区（鶴見区、神奈川区、保土ヶ谷区、青葉区）となっている。

<sup>7</sup> 区役所の機能強化の経過については、廣田全男、横浜市立大学国際総合科学部ヨコハマ起業戦略コース編著『大都市制度の現状と再編課題—横浜市の場合—』学文社、2009年、45～69頁を参照されたい。

<sup>8</sup> 林琢己「新時代の区役所機能」調査季報157号、2005年、32頁。

反映する仕組みづくりが課題」となること、また「地域が抱える課題にきめ細かく対応するには、地域が主体とならなければならず、「それを行政区としていかに支援して課題解決を図るか」が問題であるという、藤田区長の考えに基づいて進められた<sup>9</sup>。また、区長や区職員の創意を施策に具体化させるのに一役買っているのが、区政運営方針である。このしくみは、毎年度の当初に、区政の重点目標を盛り込んだ運営方針を策定・公表するものであり、重点目標の達成のため担当係長が設置され、事業評価も行われるなど、実効性の高いしくみとなっている。

区長ないし区職員の発意に基づいた独自施策に対して、予算的裏づけを与えているのが、「個性ある区づくり推進費」である。この予算は、行政区が本庁の各局において編成された予算の配布を受けていたため、行政区が予算総額を把握することが難しく、また行政区が地域の実情にあった応用ができないといった課題に対応するため<sup>10</sup>、1994年度に創設されたものである。行政区が独自に企画・執行する事業費である「自主企画事業費」、局が定めた一定の条件に基づいて執行する事務費であり、したがって義務的な性質が強い「一般管理費」、行政区の財産を活用し、行政区と局が連携して取り組む事業費である「区局連携事業」によって構成されている。このうち自由度の高い自主企画事業費については、各行政区に1億円程度が配分されているが、他の政令指定都市と較べても予算額が大きく<sup>11</sup>、行政区の独自施策を支えている。

---

<sup>9</sup> 安藤裕「政策を創る－『地方政府』の職員力（第6回） 新しい地域自治の仕組みづくり」に『地域協議会』を発足 [横浜市泉区]」ガバナンス105号、2010年、96頁。

<sup>10</sup> 林前掲書、33頁。

<sup>11</sup> 三浦正士「大都市における行政区の現状と区長の役割」政治学研究論集第43号、2016年、132～133頁。

以上が、泉区において独自に「分離型」かつ「二層制」の地域自治のしくみが整備された背景である。次節からは、地区経営委員会と地域協議会のそれぞれについて、そのしくみや実際の活動内容の詳細な検討に移ることとしたい。

## 2 地区経営委員会のしくみと行政の支援

### (1) 地区経営委員会のしくみ

すでに述べたように、地区経営委員会のしくみは、行政区を連合自治会の区域（図4-2の全12地区）に分け、それぞれ自治会や地区社協、NPO、商店会等の地域で活動する団体によって構成される組織を設立したものである。とはいえ、地区経営委員会は、条例や規則、あるいは要綱等を設置根拠にしているわけではなく、あくまで任意団体であって、組織体制や構成員等の各地区の自主性に委ねられており、その実態は地区によってさまざまである。

この地区経営委員会は、地域課題の発見・点検を行うとともに、地域で解決できるものや区役所と協働で解決を図るものについて、主体的に活動を実践していくという役割が期待されている。また、地域協議会の組織母体として位置づけられており、2名の委員を推薦することも重要な役割となっている。

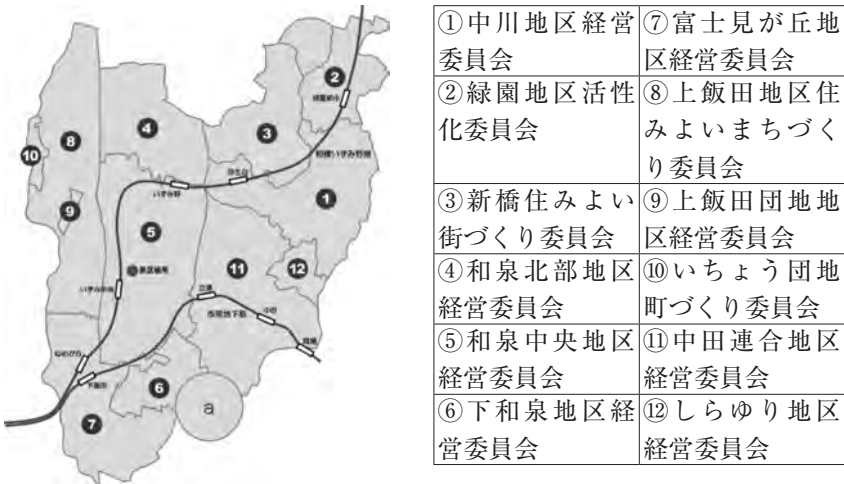
### (2) 地区経営委員会に対する支援

泉区では、地区経営委員会の活動に対して、各種の財政的、人的支援を行っている。まず、財政的支援としては、「地域運営補助金」と「地域経営まちづくり支援補助金」を挙げることができる。地域運営補助金は、地区経営委員会の運営に対するものであり、会議室の借り上げや事務費等について、年間経費の9/10、上限5万円を

支給している。また、地域経営まちづくり支援補助金は、地区経営委員会の地域活動に対するもので、地区経営委員会が自ら行う活動、あるいは各種団体が地区経営委員会と連携して行う活動で、地区経営委員会の推薦を得たものに対して、3会計年度を限度として総額200万円（上限）の事業補助を支給しており、これが金額面で最も大きな支援になっている。

一方で、人的支援については、担当課である地域力推進担当が支援を行っているが、職員数が限られていることもあって、手厚い支援とまではいえない状況にある<sup>12</sup>。

図 4-2 地区経営委員会の区割と名称



出典：泉区連合自治会町内会長会ホームページ (<http://www.izumikuren.net/areamap.php>)

<sup>12</sup> なお、泉区では、連合自治会の各地区に1名ずつ担当職員を任命する地区担当制（地域振興課が所管）が導入されているが、地区担当職員は主として連合自治会に対する支援を行っている。

## 3 地域協議会のしくみと活動内容

### (1) 地域協議会のしくみ

地域協議会は、泉区の地域協議会運営要綱を設置根拠としており、すでに述べたように、各地区経営委員会から推薦を受けた12地区各2名の計24名の委員によって構成されている。また、泉区から選出されている市議会議員（4名）が顧問になっている点も特徴的である<sup>13</sup>。

要綱では、地域協議会の役割として2つを掲げている<sup>14</sup>。第一に、「区長の求めに応じて、区政運営、区の事務事業及び地域に関わる区の施策について協議会の構成員の意見を述べること」である。ここで、協議会の「構成員の意見」とされているのは、地域協議会が条例に基づく附属機関ではないことから、協議会として1つの意見に集約するのではなく、広く住民の意見を把握するための制度として設計されたことを反映したものである。第二に、「地域の課題解決について情報交換を行い、区内12地区で活動している地区経営委員会の活動に反映させること」である。これは、地域協議会が地区経営委員会の推薦委員で構成されていることに由来しており、地区経営委員会が地域活動を実践していくにあたっての課題の共有や情報交換を目的としている。

---

<sup>13</sup> なお、横浜市では、先述した個性ある区づくり推進費について協議するため、各行政区選出の市議会議員によって構成される「区づくり推進横浜市議会議員会議」が設置されている。行政区を単位とする住民自治の機能強化の必要性がたびたび指摘される（第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」9頁など）一方、現実には行政区の運営に関する議会の関与のしくみの構築が進んでいないなかで、横浜市議会のこれらのしくみは興味深い。

<sup>14</sup> 泉区地域協議会運営要綱第2条。



## (2) 地域協議会の活動内容

地域協議会の第一の役割である区政に関する意見表明は、具体的には、課題検討と事業評価という2つの活動を通じて行われる。地域協議会の1年間の活動スケジュールを表したものが、表4-1である。この表からわかるように、地域協議会では、年4回の定例会と、年10回程度の部会が開催されている。そして、年度の前半に課題検討が行われ、年度の後半に事業評価が行われるのが一般的である。このほか、地域協議会の第二の役割に関して、情報交換会が年1回程度開催されている。

それでは、課題検討と事業評価の詳細について確認しよう。まず、課題検討は、区政にまつわるその時々の方策課題について協議を行い、区長に対して意見書を提出するものである。検討テーマは、区長から検討依頼というかたちでテーマとその趣旨が提示され

表 4-1 地域協議会の活動スケジュール (イメージ)

月	会議	内容	
5月	定例会	検討課題の依頼	課題 検討
6月	部会	現状と課題の方向性の共有	
7月	部会	具体的な取組みについての検討	
8月	部会	意見書案について検討	
	部会	意見書のとりまとめ	
9月	定例会	意見書の提出	事業 評価
		事業評価対象の決定	
	部会	関係課ヒアリング	
10月	部会	グループ討議	
11月	部会	意見書案について検討	
12月	部会	意見書のとりまとめ	
	定例会	意見書の提出	
1月	情報交換会	地区ごとの情報交換	
2月	定例会	活動の振り返り	

出典：泉区提供資料を基に筆者作成



表 4-2 地域協議会の年度別検討課題

年度	検討課題
2016	・ 泉区の地域活動がこれからも継続されていくために
2015	・ 居住地として選ばれる泉区となるために
2014	・ 横浜市都市計画マスタープラン泉区プラン改定にあたっての基本的な考え方について
2013	
2012	・ 地域活動における担い手づくりについて
	・ 健康づくり活動の充実について
2011	・ 地域における防災対策の推進策等について
2010	・ 地域保健福祉計画の推進策について
	・ 地域で取り組む交通安全対策について

出典：泉区提供資料を基に筆者作成

る。

表 4-2 に示したように、課題検討では、防災や健康づくり、地域活動の活性化など、これまでに多様なテーマが議論されてきた。また、本書が関心を持って取り上げているハード分野のまちづくりに関しては、2013年度から2か年にわたって、都市計画マスタープラン泉区プランが検討されており、地域協議会の議論の結果が基本的な考え方としてプランに盛り込まれている。

次に、事業評価であるが、これは従来区民会議で行われていた活動を地域協議会が継承したものであり、区役所の各課が所管している事務について、担当課に対するヒアリングと討議を行い、区長に意見書が提出される。過去三年間に事業評価の対象となった事業と担当課をまとめたものが、表 4-3 である。地域協議会の設置当初は、委員に対して対象にしたい事業についてアンケート調査を行

表 4-3 過去 3 年間における事業評価の対象

年度	対象課	所管事務
2016	区政推進課、地域振興課	泉区魅力発見・発信事業
	地域振興課	LED防犯灯整備事業
	こども家庭支援課	保育所整備事業
		保育施設・幼稚園等との協働による子育て支援推進事業
		新制度における保育・教育の実施等
2015	総務課、高齢・障害支援課、福祉保健課	防災対策事業（災害時要援護者支援）
	学校連携・こども担当	子育て支援（子育てネットワーク支援）
	福祉保健課、高齢・障害支援課、地域振興課	健康づくり事業（運動による健康づくり）
2014	こども家庭支援課	きめ細やかな養育サポート事業
	学校支援・連携担当	まちな学校連携推進事業
	区政推進課	泉区市民意識調査
	区政推進課、地域振興課	泉区市民意識調査
	高齢・障害支援課	高齢者支援人材育成事業
	福祉保健課	第2期泉区地域保健福祉計画推進事業
	総務課、福祉保健課	防災対策事業
	地域力推進担当	地域づくり大学校（泉区まちづくりみらい塾）
こども家庭支援課	保育施設等との協働による子育て支援推進事業	

出典：泉区提供資料を基に筆者作成

い、対象事業を決定していたが、回数を重ねると特定の分野や担当課に偏りが出てきたため、2015年度からは区長が依頼した事務を対象に事業評価を行う方式に改められている。

## むすびにかえて —今後の課題と展望—

本章では、横浜市泉区の協議会型住民自治組織である地区経営委員会と地域協議会のしくみを概観してきた。筆者はかつて、全国の市区における都市内分権の現状を念頭に、協議会型住民自治組織を

設置する最大の意義が「地域の各種団体を結集させ、地域における横のつながりを生み出し、行政と地域、さらには地域住民間の協働が促進される点にある」こと、したがって都市内分権の推進のためには、「地域の協働を推進するという観点から、地域機関の権限や所掌事務、組織体制のあり方が再検討されるべきである」ことを指摘した<sup>15</sup>が、政令指定都市においてもこの点に変わりはないであろう。

この観点から見ると、泉区における地区経営委員会のしくみは、現時点で成功しているとは言い難い面がある。連合自治会や地区社協等の住民自治組織間の協働という点で、地区ごとの取組みに温度差が出ているからである。各地区の活動内容を見ると、部会を設置するなど、構成団体間の協働によって地域活動を実践している地区がある一方で、連合自治会の枠組みが色濃く残っている地区もあり、そうした地区では、地区経営委員会のしくみが屋上屋を重ねるものであるという見方が依然として存在している。横浜市のような大都市では、行政組織もまた大規模になることから、本庁と区役所を通じた部局間の縦割りが根強く、このことが地域の縦割り化を生み、住民自治組織間の協働を難しくしている面があることは否定できない。大都市においては、他の自治体以上に、行政側と住民側の双方において分野横断型の連携を推進するための仕掛けが必要となるであろう。

また、行政区独自の取組みであることに起因するいくつかの限界を指摘することができる。繰り返しになるが、泉区の取組みは、全市的なしくみでなく条例化が難しいことから、区の要綱を根拠とし

---

<sup>15</sup> 三浦正士「ポスト合併時代の都市内分権—アンケート調査結果からの考察—」日本都市センター編『都市内分権の未来を創る』2016年、99頁。

ている。要綱を根拠とすることで、実態に即して柔軟にしくみを改めることができる反面、制度的に不安定なものとなるし、地域協議会に対する権限の付与にも限界が生ずることとなる。また、区役所の権限に属さない事項、例えば全市的な政策については、パブリック・コメント等の横浜市で定式化されている住民の意思反映のプロセスを経るため、そのプロセスに地域協議会や地区経営委員会を位置づけることが難しいという課題がある。

このように、いくつかの課題を指摘することができるものの、大都市において都市内分権が重要な課題となるなかで、地域の特色を踏まえて行政区独自のしくみを構築しようとする泉区の実践の意義は否定されるものではない。先に指摘した住民自治組織間の協働という課題は、制度をつくれれば解決できるというものではなく、地域活動の実践を通じて成功体験を蓄積していくことが必要となる。今後も泉区において息の長い取り組みが行われ、地域自治のさらなる深化につながっていくことを期待して、本章のむすびに代えたい。

## [参考文献]

- ・安藤裕「政策を創る－『地方政府』の職員力（第6回） 新しい地域自治の仕組みづくりに『地域協議会』を発足 [横浜市泉区]」ガバナンス105号、2010年、96～98頁。
- ・河村十寸穂「横浜市における『区民会議』の意義と役割」都市問題76巻9号、1985年、49～61頁。
- ・第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」
- ・日本都市センター編（2001）『近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望～』

- ・林琢己「新時代の区役所機能」調査季報157号、2005年、31～35頁。
- ・廣田全男、横浜市立大学国際総合科学部ヨコハマ起業戦略コース編著『大都市制度の現状と再編課題—横浜市の場合—』学文社、2009年
- ・三浦正士「大都市における行政区の現状と区長の役割」政治学研究論集第43号、2016年、117～137頁。
- ・三浦正士「ポスト合併時代の都市内分権—アンケート調査結果からの考察—」日本都市センター編『都市内分権の未来を創る』2016年、56～101頁。
- ・横浜市泉区ホームページ (<http://www.city.yokohama.lg.jp/izumi/02suishin/03chiikiryouku/image/torikumi26index-1.jpg>)
- ・横浜市泉区連合自治会町内会長会ホームページ (<http://www.izumikuren.net/areamap.php>)
- ・横浜市市民局「自治会町内会加入世帯数及び加入率の推移」(<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/jitikai/tyosa/pdf/kanyuritsu.pdf>)。
- ・横浜市立大学経済研究所『地域からの都市づくり—役所機能の地域分散に関する研究—』1992年。

# 第5章

## 豊田市現地調査報告 地域自治システムの運用における 市民の合意形成

---

公益財団法人日本都市センター研究員  
杉山 浩一

## はじめに

当研究会では、協議会型住民自治組織における合意形成の過程について議論してきたところである。そこで、都市自治体における実際の取り組みについて知見を得ることを目的に、地方自治法に基づく地域自治区制度を採用している豊田市における地域会議の合意形成過程について調査を行った<sup>1</sup>。

調査日 2016年7月29日（金）

調査先

豊田市役所社会部地域支援課（制度全般について）

社会部旭支所（旭地域自治区について）

調査者 名和田是彦座長、羽貝正美委員、公益財団法人日本都市センター研究室研究員

## 1 豊田市の概要

豊田市は、人口約42万2千人、面積918.32km<sup>2</sup>の中核市である。名古屋市から南東方向に約25kmの距離に位置しており、市東部、西部及び南部は岡崎市をはじめとする県内各市町と、市北部では岐阜県及び長野県と接している。市の北部及び東部は標高500～1000mの山地が広がり、市の南西部には比較的平坦な地形が展開している。また、大手自動車メーカーの本社及び工場等、自動車製造関連企業が多数立地しており、市の産業において自動車関連産業が大きい。

<sup>1</sup> 本報告は、調査先から提供のあった情報、資料等を基に筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各調査先の公式見解を報告したものではない。本報告に残りうる誤りがあれば、すべて筆者の責任である。

な地位を占めている<sup>2</sup>。

## 2 地域自治区・地域会議の設置と取り組み

### (1) 地域自治システム導入の経緯

2005年4月、豊田市は西加茂郡藤岡町、小原村、東加茂郡足助町、下山村、旭町、稲武町の6町村と合併した。合併の結果、市域は合併前の約3倍に広がったことで、地域の事情の相違が格段に大きくなり、従来の一律的な行政施策だけでは十分な成果を得ることが難しくなってきた。そのため、都市内分権を推進し、地域住民の意見を市政に反映するとともに、地域の課題を地域住民自らが考え解決するための仕組み「地域自治システム」の導入を行うこととなった。

### (2) 地域自治区の設置根拠

豊田市の地域自治区は、地方自治法第202条の4に基づき設置されている。また、2005年10月に施行した豊田市まちづくり基本条例第18条で「市は、都市内分権を推進するため、別に条例で定めるところにより、市長の権限に属する事務の一部を担い地域自治区を設置します」と規定している。この条例を受け、地域自治区の組織や地域会議、区域等について規定する豊田市地域自治区条例が制定、施行されている。

なお、地域自治区の事務所は支所（拳母地域自治区は本庁内の地域支援課）が担っている。また、支所長は副参事級の職員が充てら

---

<sup>2</sup> 豊田市発行の「平成26年工業統計調査結果報告書」によれば、2014年の産業別製造品出荷額13兆847億円のうち、輸送機器が93.1%を占めている。



れている。

### (3) 地域会議の設置根拠

豊田市では、地方自治法第202条の5に規定する地域協議会として、地域会議及び代表者会議を設置している（豊田市地域自治区条例第4条）。左記の条例に基づき、市内28の地域会議が設置されている。地域会議の設置単位は、中学校区を単位として設定されている。また、複数の地域会議が設置されている地域自治区では、地域会議の代表者組織として代表者会議を置いている。

### (4) 地域会議の構成

豊田市地域自治区条例第7条により、地域自治区の区域内に住所を有する者で、下記のいずれかに該当する者のうちから市長が選任することとなっている。

- ①公共的団体が推薦する者
- ②識見を有する者
- ③公募による者

また、定数については各地域会議及び代表者会議とも各20以内と定めている。

なお、地域会議委員は非常勤の特別職地方公務員としての地位を有し、無報酬、任期は2年である。

### (5) 地域会議における合意形成

地域会議及び代表者会議の会議ルールについては、豊田市地域自治区条例第15条及び第16条において、会長による会議招集権限、定足数、過半数の議決等について定めている。その他、地域会議及び代表者会議の内部構成等、内部に関するルールについて市公式のも

のは制定していない。

会議は原則公開としており、傍聴も可能となっている。会議録については市ホームページから閲覧できるようになっている。

また、地域会議委員以外の住民との関係については、関係団体との意見交換会の実施、地域会議だよりの回覧を通して意見聴取、周知に努めている。

自治区との関係においては、制度発足当初には多少の混乱がみられたものの、現在は相互補完的に適切に役割分担されている。

## **(6) わくわく事業及び地域予算提案事業における地域会議の役割**

豊田市では、地域の問題を解決する方法のひとつとして「わくわく事業」及び「地域予算提案事業」を実施している。わくわく事業及び地域予算支援事業の概要は、下記のとおりである。

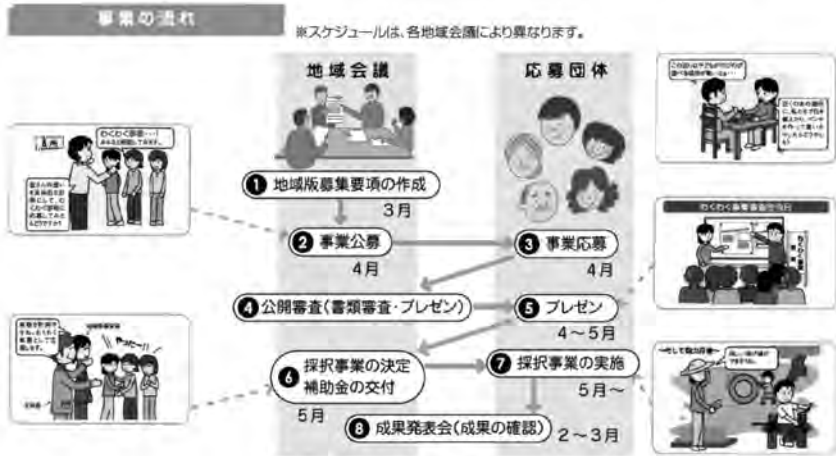
### **ア わくわく事業の概要と地域会議の役割**

地縁の組織や市民活動団体などが、住みやすい地域づくりに向け人・文化・自然などの地域資源を活用し主体的に取り組む事業に対して補助金を交付する事業である。事業の特徴として、公開審査を通じ、地域会議の自己決定、自己責任により補助対象事業や補助金額を決定することがあげられる。なお、ひとつの地域会議に対する年間の予算額の上限は500万円である

わくわく事業の流れは、図5-1のとおりである。

わくわく事業の中で、地域会議は、公開審査を通して補助金の交付の適否、補助金の額及び付すべき条件について審査権限を有する。一方、市長は地域会議の審査の結果を踏まえ、補助金の交付の適否、補助金の額及び付すべき条件について決定する。審査にあたっての基本的な基準は統一されているものの、細部は各地域会議

図5-1 わくわく事業の流れ



出典：「市民と行政でつくる新しい力 わたしたちがつくるわたしたちの地域（まち）」  
（豊田市作成のパンフレット）から抜粋

において審査基準を制定している。

なお、支所長は前記の市長の決定の権限を行使することとなっている<sup>3</sup>ほか、支所は地域会議による事業の募集から採択までの事務について支援をしている。

## イ 地域予算提案事業と地域会議の役割

地域予算提案事業は、住みやすい地域づくりのために、地域で共通認識された課題解決策を市の施策に的確に反映させ、効果的に地域課題を解消するための仕組みである。

地域課題を踏まえ地域会議と支所で作成した事業計画書をもとに、所管課と協議し、支所予算案などへ反映される。なお、ひとつの地域会議に対する年間の予算額の上限は2,000万円である。また、

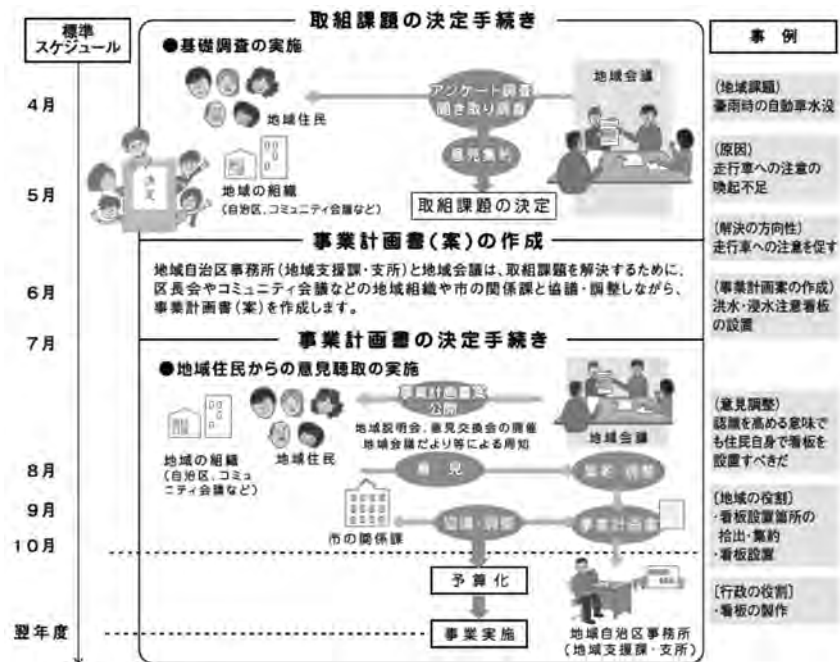
<sup>3</sup> 豊田市職務権限規程第19条及び同規程別表第1

わくわく事業では地域の団体等が事業主体となるのに対して、本事業の事業主体は行政である点が異なる。

地域予算提案事業における地域会議の役割は、支所とともに地域の意見を集約し、事業計画を提案することにある。

地域の意見を集約し、取り組むべき地域課題を把握するにあたっては、基礎調査を実施し、重要度が高く、満足度が低い施策などを把握する。また、完成した事業計画を地域の住民に対して説明することも、地域会議の役割である。

図5-2 地域予算提案制度の流れ



出典：「市民と行政でつくる新しい力 わたしたちがつくるわたしたちの地域（まち）」  
（豊田市作成のパンフレット）から抜粋

### 3 旭地域自治区における地域会議の活動状況

#### (1) 旭地域自治区管内の概要

旭地域自治区の管轄区域は、豊田市中心部から北東方向に直線で約25kmの距離に位置する、旧東加茂郡旭町の町域に相当する範囲である。区域の人口は約2,800人、面積は82.16km<sup>2</sup>である。矢作川が市中心部に向けて流れている。

また、旭地域自治区管内には5の自治区<sup>4</sup>（小渡、築羽、敷島、笹戸及び浅野）があり、各自治区には4～9の集落が属している。

#### (2) まちづくり計画の仕組みと計画策定の過程

旭地域自治区では、「将来まちづくり構想旭ビジョン」、「まちづくり計画5か年計画」及び「集落ビジョン」の合計3つのまちづくりに関する計画を策定しており、それぞれの計画内容、計画の対象地域、計画期間は下記のとおりである。

将来まちづくり構想旭ビジョン・・・2011年度から2020年度までの10年間を計画期間としており、まちづくり基本理念と10年後の旭地区の姿の目標である目標将来像を掲げている。

まちづくり計画5か年計画・・・分野別の具体的な取り組み内容をまとめたもので、将来まちづくり構想旭ビジョンの計画期間10年のうち、前半5年を第1期、後半5年を第2期として策定している。

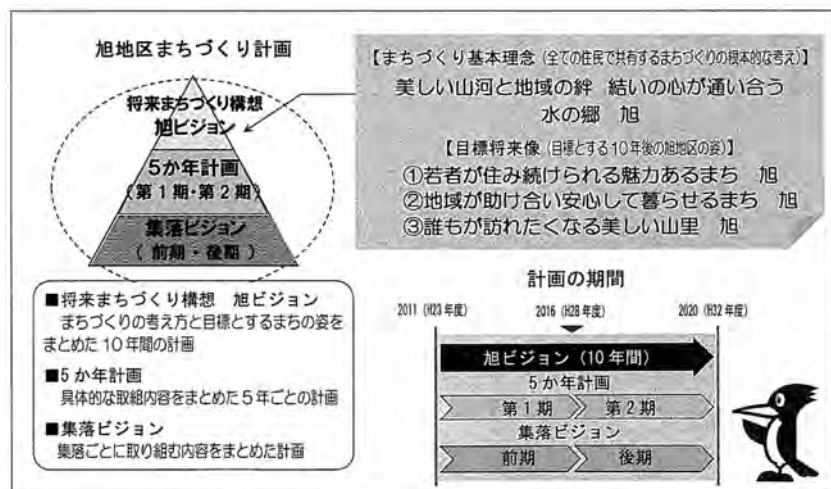
集落ビジョン・・・集落ごとに取り組む内容をまとめた計画であ

---

<sup>4</sup> 豊田市区長会ホームページによると、「自治区の主な活動」として、ごみステーションの設置や管理、防犯灯の設置や管理、広報とよたの配布、その他生活に必要な情報の回覧、環境美化、清掃活動、文化・レクリエーション活動、地域福祉活動や互助活動、防犯、防災及び交通安全活動等を挙げている。

る。将来まちづくり構想旭ビジョンの計画期間10年のうち前半5年を前期、後半5年を後期として策定している。

図5-3 旭地区まちづくり計画の体系図及び計画の期間



出典：『旭地区まちづくり計画第2期5か年計画 [2016～2020]』2頁から抜粋

各計画の策定に際しては、地域会議と地域自治区の事務局的機能を有する支所が協力して取り組んでいる。

旭地区まちづくり計画第2期5か年計画の策定を例にとると、活動状況は表5-1のとおりである。

この通り、前期計画の振り返りから計画策定まで、アンケートの実施や会議を通して、地域の課題に応じた取り組みが検討されていることが見て取れる。

なお、計画策定にあたって設置された「持続可能なまちづくり協議会 (旭地域会議専門部会)」では、地域会議の委員をはじめ、自治区長、商工会、消防団、民生児童委員等、地域の各種団体のメンバーも協議会の委員として参加している。

表5-1 旭地区まちづくり計画第2期5か年計画策定までの活動経過

事項	回数・実績	実施時期
第1期5か年計画総括作業（全体調整及びグループワーク）	9回	平成26年7月～平成27年7月
まちづくりアンケートの実施	対象者100人	平成26年10月
第2期5か年計画策定作業（全体調整及びグループワーク）	7回	平成27年7月～平成28年1月
持続可能なまちづくり協議会	3回	
旭地区まちづくり懇談会（市長と語るまちづくり懇談会）		平成27年8月
第2期5か年計画素案の公表・パブリックコメントの実施	意見数5件	平成27年12月
第2期5か年計画策定・発表		平成28年3月

出典：『旭地区まちづくり計画第2期5か年計画 [2016～2020]』48頁を基に筆者作成

### （3）わくわく事業及び地域予算提案事業の活用

旭地区では、まちづくり計画の目標に沿った事業を展開し、計画と事業との整合性を図っている。

わくわく事業を利用した取り組みでは、高齢者の居場所づくりとしての農産物の直売所の整備、農園整備、名所旧跡の保全や散策路整備等、集落ビジョンに関連づけた。

また、地域予算提案事業を利用した取り組みとして、森林資源を活用し地域通貨を発行することで地域経済の循環に寄与する「旭木の駅プロジェクト」が挙げられる。当プロジェクトは年間15件（2014年実績）の視察を受け入れるなど、対外的にも注目を集めている。

## おわりに

豊田市の地域自治システムにおいて、地域会議の役割は、わくわ



く事業での審査、地域予算提案事業における事業計画の提案等、多岐にわたっている。その一方で、地域会議の意思決定に関するルールについて規定せず、地域会議に任されていることが特徴的であるとみられる。

また、旭地域自治区では地域会議によるまちづくり計画の策定から各制度を活用した地域課題への取り組みがうかがえた。自治区と地域会議との関係が良好に保たれていることや、市の各種制度を地域の実情に合わせて使いこなす地域会議の力量が、地域運営の成功の鍵といえるであろう。

地域自治区の設置数は15団体148地域自治区<sup>5</sup>と、全国の市町村数の約0.1%の設置であるが、今回取り上げた個々の事例については、地域自治区を設置していない都市自治体においても参考になるものと思われる。

予算編成への住民参加、地域が主体となったまちづくり計画の策定に取り組もうとしている都市自治体の参考となれば幸いである。

---

<sup>5</sup> 総務省『地域審議会・地域自治区・合併特例区一覧（平成28年4月1日現在）』による。





# 第6章

## 東近江市現地調査報告 まちづくり協議会の条例上の位置づけと 組織体制及び行政の支援体制

---

公益財団法人日本都市センター研究員  
杉山 浩一

## はじめに

当研究会では、都市自治体における住民組織の意思決定過程を論点の一つとして調査研究を行ってきたところである。そこで、当研究会では、東近江市のまちづくり協議会における条例上の位置づけ、意思決定のための組織構成及び行政の支援体制について調査を行った。なお、本稿では、特に断りのない限り、東近江市まちづくり協議会を「まちづくり協議会」と記す。

調査日 2016年3月25日（金）

調査先 東近江市役所総務部まちづくり協働課

調査者 羽貝正美委員、内海麻利委員、藤橋範之委員、公益財団法人日本都市センター研究室研究員

## 1 東近江市の概要

### (1) 地勢

東近江市は、人口約11万5千人、面積388.37km<sup>2</sup>の一般市である。滋賀県の南東部に位置しており、市の西部は琵琶湖、東部は三重県とそれぞれ隣接している。また、三重県との県境近くには御在所山をはじめとする1000m級の山々がそびえ、この山間地から北西部にかけて、愛知川が流れている。

交通網は、JR東海道本線、近江鉄道の各線が運行しているほか、名神高速道路の八日市インターチェンジ及び蒲生スマートインターチェンジが設置されている。

## (2) 平成の大合併の経緯

2005年、八日市市、永源寺町、五個荘町、愛東町及び湖東町の1市4町が合併して東近江市が誕生した。さらに翌2006年、能登川町と蒲生町の2町を編入し、現在の市域の東近江市が誕生した。なお、本稿では、2005年及び2006年の合併を総称して、平成の合併と記す。

## 2 東近江市まちづくり協議会

### (1) 設立の経緯

2005年の市町合併時に合併協議会が策定した「八日市市・永源寺町・五個荘町・愛東町・湖東町新市まちづくり計画」の中で、「中学校区や公民館区などの新たなエリアにおいて、多様な市民が参加する市民主体のまちづくりシステム（まちづくり協議会）の構築を図るとともに、まちづくり条例の制定を検討します」として、まちづくり協議会の設立とまちづくり条例の制定について盛り込まれた。

まちづくり協議会の設置に当たっての問題意識として、合併により効率的な行政運営が可能となる一方、各地区の個性や伝統文化が失われるのではないかと、少子高齢化や人口減少により、十分な行政サービスの提供が困難になるのではないかとというものがあつた。

平成の合併後、各地区で順次まちづくり協議会を設立し、現在までに全市域でまちづくり協議会が設置されている。

### (2) 条例上の位置づけ

まちづくり協議会の位置づけを規定する条例は、「東近江市協働のまちづくり条例」（以下、「まちづくり条例」という。）である。

まちづくり条例は、「協働によるまちづくりを推進するための基本的な事項を定め、まちづくりにおける市民と市の役割を明らかにするとともに、共に考え、協力し合って、豊かな暮らしの実現及び活力のある地域社会の創造を図ること」を目的に、2014年に施行されたものである。まちづくり条例は総則、参画と協働のまちづくりの推進、地域自治の推進及び推進体制等の構成からなり、まちづくり協議会の定義、認定の要件等については第18条で規定している。

### 東近江市協働のまちづくり条例（抜粋）

#### （まちづくり協議会）

第18条 まちづくり協議会とは、地区の課題解決と個性を生かしたまちづくりに取り組むため、多様な主体が参加して自主的に設置する地域自治組織をいう。

2 市は、次の各号の要件を満たすまちづくり協議会を、一地区について一団体を認定するものとする。

- （1）地区自治会連合会等の多様な主体が参画し、地区のまちづくりに包括的に取り組んでいること。
- （2）地区のすべての市民を対象としていること。
- （3）民主的な運営を行うため、規約を定めていること。
- （4）地区のまちづくりの基本方針等を定めた「地区まちづくり計画」を策定していること。
- （5）運営に当たる役員や代表者は、民主的に選出されたものであること。
- （6）運営の透明性が確保されていること。

3 市は、まちづくり協議会の認定後、前項に規定する要件を満たしていないと認めた場合は、改善を求めなければならない

い。

- 4 市は、まちづくり協議会の活動を尊重し、技術的及び財政的援助等の必要な支援を行うものとする。
- 5 市民は、まちづくり協議会の活動に積極的に参加し、相互の交流を深めながら協働するものとする。
- 6 まちづくり協議会は、地区の課題を解決するため、市及びその他の組織と協働してまちづくりを推進するものとする。
- 7 まちづくり協議会は、各地区コミュニティセンターをまちづくりの拠点とし、市と協働して運営するものとする。

また、「東近江市協働のまちづくり条例施行規則」では、まちづくり協議会の認定手続、届出すべき変更事項、取消の要件等について規定している（規則第3～6条）。

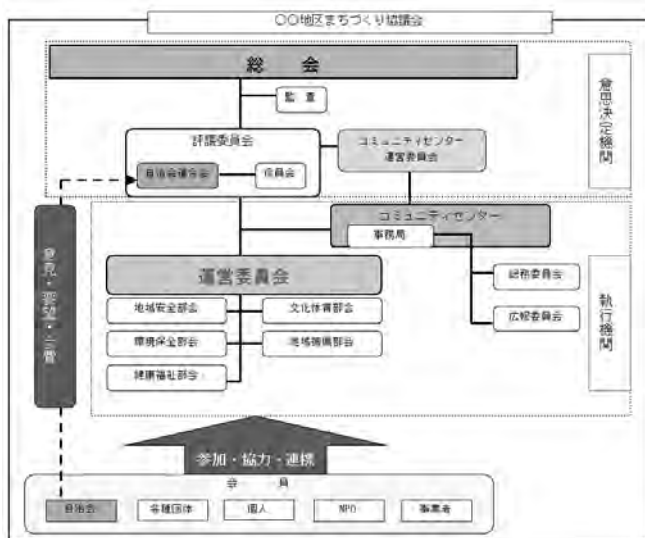
### **（3）まちづくり協議会の設置数及び区割りの考え方**

まちづくり協議会の設置数は14である。まちづくり協議会の区割りは、旧八日市市の市域では小学校の通学区域と八日市市発足前に存在した村域をベースとした8の区域に、それ以外の市域では、平成の合併時の各町域を単位として6の区域に分割している。

### **（4）まちづくり協議会の組織体制**

まちづくり条例第18条第2項第3号、同5号及び同6号に基づき、まちづくり協議会の運営は民主的であることが求められている。まちづくり協議会の運営組織体制については、基本的には各まちづくり協議会の判断に一任しているが、市ではモデルを制定している。市で制定したモデル体制は、図6-1のとおりである。

図6-1 まちづくり協議会の組織体制モデル図



出典：東近江市からの提供資料を基に筆者作成

また、法人格については、能登川まちづくり協議会は一般社団法人であるが、その他のまちづくり協議会は任意団体である。なお、一般社団法人である能登川まちづくり協議会の定款では、法人の会員を「当法人の会員は、能登川地区に在住および在勤、在学するすべての人と能登川地区の活動団体で構成する」と定めている（一般社団法人能登川地区まちづくり協議会定款第6条）。

### （5）まちづくり協議会の活動

東近江市のまちづくり協議会では、表6-1の活動を主に実施しており、本稿では、地区まちづくり計画の策定及びコミュニティセンターの管理運営について詳述する。

東近江市のコミュニティセンターは、ホール、集会室、学習室、調理室等を設置した集会施設である。平成の合併前から各市町で公

民館として設置運営されていたところ、2016年から所管課が教育委員会から市長部局へ移管されている。

表6-1 まちづくり協議会の主な活動

<p>全てのまちづくり協議会で取り組んでいるもの</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 広報活動</li><li>・ 地区まちづくり計画の策定</li><li>・ 指定管理者制度によるコミュニティセンターの管理運営 ※地区まちづくり計画の策定は、まちづくり条例第18条第2項第4号にてまちづくり協議会で行うことと定められている</li></ul>
<p>それぞれのまちづくり協議会で取り組んでいるもの（一例）</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 自主防災活動リーダー研修会</li><li>・ 千草街道整備事業</li><li>・ ちょこっとバス利用促進事業</li></ul>

出典：東近江市からの提供資料を基に筆者作成

コミュニティセンターの運営は2011年から指定管理者制度によるまちづくり協議会への委託が始まり、2014年度までに全14地区のまちづくり協議会が受託するに至っている。

コミュニティセンターの管理運営をまちづくり協議会が担うことで、コミュニティセンターを拠点としたまちづくり、地域のニーズに即したコミュニティセンターの運営、まちづくり協議会事務所の確保、余剰金をまちづくり協議会活動への充当することができ、まちづくり協議会の財政支援の一助となる効果がある。

地区まちづくり計画については、条例でまちづくり協議会が制定すべき項目として定められている（まちづくり条例第18条第2号第4項）。まちづくり計画にて制定すべき内容は市では特段定めておらず、各まちづくり協議会の決定にゆだねられている。



## (6) まちづくり協議会を支援する市の体制

まちづくり協議会の活動支援、情報交換等を図るため、東近江市では下記のとおり協議の場の設置及び職員の配置を行っている。

### ア 市政懇話会

東近江市では、市自治会連合会及びまちづくり協議会と市長をはじめとする市幹部職員との意見交換の場として、市政懇話会を開催している。

市政懇話会は、1年に1回、10の地域で実施しているものである。懇話会の議題の調整は、市で定例的に開催する部長会議の中で決し、市政懇話会の事務局である総務部まちづくり協働課で行っている。なお、市政懇話会は、条例等による設置根拠のないものである<sup>1</sup>。まちづくり協議会は、当初は市政懇話会に参加していなかったが、地域の実情を市政へ反映させることをねらいとして、7回目からメンバーに加入している。

### イ 東近江市まちづくり協議会連絡会

14のまちづくり協議会で構成される、情報交換、意見交換の場。14の代表者会議、事務局長会議、各種懇談会、交流会、意見交換会、研修等を行っている。また、全地区に共通するテーマについては、合同事業として実施している。

### ウ 参事員の配置

平成の合併時の旧6町の各支所に、市職員の退職者を参事員として配置している。合併前の地域特性に精通した市職員による、行政

---

<sup>1</sup> 東近江市まちづくり懇話会要綱に定めるまちづくり懇話会とは別の協議体である。

と地元及びまちづくり協議会との各間における意見調整を行っている。

## エ 市職員の事務

まちづくり協議会の総合調整及び運営支援に関する事務については、総務部まちづくり協働課で所管している。まちづくり協働課の職員数は5名<sup>2</sup>である。調整のほかに、運営支援として、まちづくり協議会で発生する税務・労務・財務の各種事務作業に対して市職員が事務の補助に当たっている。

## オ 地域担当職員制度

まちづくり協議会の会議に参加し、市担当部署との調整に当たる市職員。68名の市職員が市長から任命され、2016年7月から活動を行っている。地域担当職員としての活動を通して市と住民との連携の強化、地域自治の支援を行うとともに、市職員としての心構えや現場感覚を養うことが期待されている。

### (7) 協議会への財政支援

市からまちづくり協議会への財政支援は、従前はまちづくり協議会交付金、公募提案型補助金である地域活動支援補助金、平成の合併時の旧6町地域のイベント事業実施に対する補助金の地域活性化補助金に分かれていた。2015年度からはこれら各種の補助金を統合し「まちづくり総合交付金」として交付している。まちづくり総合交付金交付の算式は下記のとおりである（金額はいずれも年額）。

---

<sup>2</sup> 調査時の職員数であり、参事員の人数は含まれていない。なお、2016年4月からコミュニティセンターの整備・管理運営事業がまちづくり協働課の所管となったため、2名増の7名となっている。

均等割（85万円）＋人口割（一人当たり100円）  
＋面積割（400円×可住地面積）＋地域特別加算（平成の合併時の  
旧6町地域のみ）

## おわりに

まちづくり条例によるまちづくり協議会の位置づけの付与及びコミュニティセンターの管理運営による財源の確保を通して、東近江市におけるまちづくり協議会の自律性を見ることができた。

また、本稿で見てきたまちづくり協議会以外にも、アブラナの栽培、菜種油の精製から廃油回収、市公用車の燃料等としての再利用等を住民協働で行う「菜の花プロジェクト」の取り組み等、住民自治、協働の強さが伺えたところである。本稿が都市自治体の住民参加・協働部門の関係者をはじめ、まちづくりへの参加を目指す地域住民の方々の参考となれば幸いである。

### 【参考資料】

- ・「五個荘地区まちづくり協議会規約」  
(<http://go-machikyo.jp/abautmatikyo/kiyaku.html>)
- ・「市辺地区まちづくり計画書」  
(<http://www.city.higashiomi.shiga.jp/kyodo/machikyo/keikaku/ichinobe.pdf>)
- ・中日新聞 2016年7月1日付 朝刊

# 第2部 まちづくり分野における市民参加と合意形成



# 第7章

## 協議会型住民自治組織による 都市計画策定への参加の現状と課題

---

公益財団法人日本都市センター研究員  
釧持 麻衣

## はじめに\*

### (1) 都市内分権の担い手としての協議会型住民自治組織

これまでの市町村合併の進展の中で、市町村区域内をいくつかの地域に分けて、その地域に市町村が有する権限を委ねる「都市内分権」<sup>1</sup>の取組みが見られるが、都市計画・まちづくりの分野にあっても、地域住民やそれにより身近な地域内の行政組織へ分権を進めることは、住民に身近な行政、あるいは住民の意思がより反映されたまちづくりを進める上で重要であると考えられる。

この都市内分権の担い手としては、多くの場合、市町村の支所・出張所などの行政の出先機関や、地域に根ざした住民自治組織が位置付けられている。とりわけ、自治体財政が厳しさを増す中、あるいは、人口減少や少子高齢化、都市化の進展等に伴ってこれまで地域の（自治的な）住民活動の担い手であった自治会・町内会等の活動が縮小傾向にある中においては、自治会・町内会をはじめボランティア団体やNPO、企業等も含めた多様な主体によって構成される協議会型住民自治組織<sup>2</sup>を設置して、地域課題の解決に当たろう

---

\* 本章は、釧持麻衣・加藤祐介・内海麻利「自治体における都市内分権の実態と都市計画策定への関与に関する研究—協議会型住民自治組織を中心に—」都市計画論文集51巻3号（2016年）、253頁以下を基に加筆修正したものである。

<sup>1</sup> ここでいう「都市内分権」とは、「都市自治体が当該自治体区域内の地域に対して分権化すること」を指す（大杉覚「都市内分権の現状と今後の方向性」日本都市センター（編）『都市内分権の未来を創る—全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察—』2016年、2頁）。なお、都市内分権に係る国の政策動向を概観すると、市町村合併による自治体規模の拡大に伴う住民と行政との距離の拡大や、旧市町村のまとまりを活かす必要等への対応として、2004年に地域自治区制度と合併特例区制度が新設されている（本章第1節（1）を参照）。また、第30次地方制度調査会答申（2013年）においては、指定都市の区の役割拡充による住民自治の強化について、「住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により」強化することが明示されている。

とする動きが少なからず見受けられる。

このような住民自治組織に、都市計画分野についても何らかの形で権限が付与されたり、「参加」<sup>3</sup>の方法が確保されたりする場合がある。こうした実態は、仮説として、計画策定段階に住民等の意見反映や合意形成などの民主的手続きを規定する（「社会的合理性」<sup>4</sup>を整える）という意味で、地域の実情に即した一定の「合理性」を確保しようとする<sup>5</sup>ことの表れであると考えられる。

そこで本章では、都市計画分野における協議会型住民自治組織の参加実態及びその意義や課題を明らかにすることを目的とする。

## （２）本章の構成

本章では、特に協議会型住民自治組織の法的な位置付けの違いに着目して、まず、法的根拠に基づいて同組織を５類型に整理するとともに、上記の定義に基づいて、全国813市・特別区を対象に実施された「住民自治組織」の実態についてのアンケート調査（以下、「本アンケート調査」という。）の結果<sup>6</sup>を基に、協議会型住民自治組織をめぐる現状を分析した。

---

<sup>2</sup> 「協議会型住民自治組織」という概念については、序章を参照。

<sup>3</sup> ここでいう「参加」とは、「住民等が計画の策定に関与すること」を指す（米野史健「建築・都市計画分野における住民参加研究の方法論に関する一考察」都市計画論文集34巻（1999年）295-300頁）。

<sup>4</sup> 中井検裕「都市計画の理念と性格」日本都市計画学会（編）『実務者のための新・都市計画マニュアルⅠ 総合編—都市計画の意義と役割・マスタープラン—』丸善、2003年、15頁。

<sup>5</sup> 内海麻利『まちづくり条例の実態と理論—都市計画法制の補完から自治の手だてへ—』第一法規、2010年、6-7頁。

<sup>6</sup> 本アンケート調査の詳細及びその分析は、三浦正士「都市自治体における『都市内分権』の現状と課題に関するアンケート 集計結果」、同「ポスト合併時代の都市内分権—アンケート調査結果からの考察—」日本都市センター・前掲注（1）書171頁以下・55頁以下を参照。



次に、協議会型住民自治組織による都市計画策定への参加の実態について、同調査結果と追加のヒアリング調査等に基づき事例を選定し分析を行った。具体的には、都市計画分野との関連から見た住民自治組織の参加の意義や課題を明らかにするには、すべての市町村が権限を持つ主要な都市計画、すなわち都市計画マスタープラン（都市計画法18条の2）の地域別計画又は地区計画（同法12条の4）との関係が重要であると考えられるため、これらの計画策定に参加していない住民自治組織を対象から除外した上で、法律又は条例に基づく同組織が計画策定主体である、又は計画策定のための検討組織に代表者が参加するという、より主体的な参加が確認できた、豊田市、出雲市及び栃木市の取組みを検討する。

## 1 協議会型住民自治組織の法的位置付け

協議会型住民自治組織は、その設置の法的根拠によって、5つの類型（下記のA.～E.型）に分けることができる。

### （1）法律に基づく協議会型住民自治組織

#### ア 地方自治法202条の4に基づく地域自治区の地域協議会（A.型）

2004年の地方自治法改正により、市町村は条例で、その区域を分けて定める区域ごとに、地域自治区を設けることが可能になったが、各地域自治区には地域協議会を置くことが義務付けられている（202条の4、202条の5第1項）。地域自治区制度は、基礎自治体たる市町村が、急速な少子・高齢化の進行、地域構造の多面的かつ大きな変化、厳しい財政状況などに直面する中、住民との連携・協働の関係を構築し、また、地域内分権を推進していくために創設されたものである<sup>7</sup>。そして、地域協議会は、地域自治区の<sup>かなめ</sup>“要”として、

住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加と協働活動を通じ、多様な意見の調整や身近な地域づくりなどを行うものと位置付けられている<sup>8</sup>。

地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任するものとされ、選任に当たっては、構成員の構成が、地域自治区の区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮することが求められる(202条の5第2項、第3項)。

### イ 合併特例法23条に基づく地域自治区の地域協議会 (B.型)

市町村合併に伴って自治体の規模が大きくなることにより、行政と住民との「距離」が遠くなることが懸念される。そこで、市町村の合併に際しては、合併市町村の区域の一部の区域に、1又は2以上の合併関係市町村<sup>9</sup>の区域であった区域をその区域とする地域自治区を設けることができる(「市町村の合併の特例に関する法律」(以下、「合併特例法」という。)23条)。この規定は、地方自治法202条の4に規定される地域自治区制度の特例を定めるものであり、2004年の法改正において追加された<sup>10</sup>。したがって、合併特例法23条に基づく地域自治区を設けた場合には、地域協議会の設置が必須

---

<sup>7</sup> 松本英昭『新版 逐条地方自治法<第8次改訂版>』学陽書房、2015年、702頁。

<sup>8</sup> 松本・前掲注(7)書706頁。地域協議会の法的性格は、地方自治法138条の4第3項にいう附属機関であるが、その活動は住民として担う自発的な協働活動の一環として捉えられるべきものであることから、238条の2第1項の例外規定が置かれ、報酬を支給しないことができるとされている(202条の5第5項、松本・前掲注(7)書706-707頁)。

<sup>9</sup> 「合併関係市町村」とは、市町村の合併によりその区域の全部又は一部が合併関係市町村の区域の一部となる市町村を指す(合併特例法2条3項)。

<sup>10</sup> 現行の合併特例法が2005年4月1日に施行されたことに伴い廃止された、旧合併特例法5条の5。

であり、その構成員等は地方自治法202条の5以下の規定によることとなる。

なお、合併特例法23条に基づく地域自治区及びその地域協議会は、合併関係市町村の協議で定める期間に限って設置されるが、およそ40%の自治体は10年と定めている<sup>11</sup>。平成の合併が2005年にピークを迎えたことに鑑みれば、当該地域自治区を設けた自治体の多くは、現在、地域協議会を存続する必要性及びそのあり方を見直す時期に来ていると言えよう<sup>12</sup>。

#### ウ 地方自治法252条の20第7項に基づく区地域協議会（C.型）

指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、その全域を画して区を設けることとされているが、必要と認めるときは、条例で、各区に区地域協議会を置くことができる（252条の20第1項、第7項）。指定都市の区は、地方自治法202条の4に基づく地域自治区と同様の性格を有することから<sup>13</sup>、2004年の法改正で区地域協議会の制度も併せて追加され、地域協議会の構成員等に関する規定を準用することとされた（252条の20第8項）。

また、指定都市は、区の区域をさらに細分化した区域を単位とする地域自治区を設けることも可能であり、その場合には当該区について区地域協議会を設けないことができる（同条第7項、第10項）。

---

<sup>11</sup> 総務省・市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』2008年、60頁。

<sup>12</sup> 例えば、2005年に1市3村が合併した白河市では、合併特例法23条に基づく地域協議会の設置期限が、2016年3月31日までと定められていた。そのため、同年4月1日より地方自治法138条の4第3項に基づく執行機関の附属機関として、「地域活性化協議会」という新たな名称で、同様の住民自治組織を存続させている（白河市地域活性化協議会設置条例）。

<sup>13</sup> 松本・前掲注（7）書1376頁。

このことから、地域協議会と区地域協議会が、地域運営の“<sup>かなめ</sup>要”  
という同様の役割を担っていると言えよう<sup>14</sup>。

## (2) 独自の協議会型住民自治組織

### ア 条例に基づく協議会型住民自治組織 (D. 型)

以上の協議会型住民自治組織の3類型（以下、これらを総称して、「法定地域協議会」という。）は、国が法律によって制度化したものであるのに対し、自治体はその自主立法権を根拠に、協議会型住民自治組織に関する独自の制度を創設することが考えられる。法律による枠付けがなされていない以上、各自治体が、組織の設置単位やその構成員<sup>15</sup>等を任意に定められるところに利点がある。

ただし、その設置根拠が条例中にあるという点のみに着目して類型化を行ったため、法定地域協議会が想定している「全権限的な協議会型住民自治組織」のほかに、地区まちづくり協議会のようなまちづくりに関するルールの策定などに特化した「特定テーマ型の協議会型住民自治組織」もこの類型には含まれうる。この点からも、都市内分権の仕組みとして制度化された法定地域協議会との間に相違が見られ、注意が必要である。

---

<sup>14</sup> 松本・前掲注（7）書1382頁。

<sup>15</sup> 協議会型住民自治組織の構成員を新たに選出するのではなく、自治会やNPOといった既存の団体をもって、これに充てる場合には、その団体が当該地域内に住所を有する者の多様な意見を適切に反映させ得るようなものであるかという点に注意を払う必要がある（代表性の問題）。また、協議会型住民自治組織が、当該地域に係る政策形成あるいは助成金の使途や交付先の決定等に関与する権限を有するときは、正統性の問題も生じ得るだろう。こうした代表性及び正統性の問題の解決を図るため、住民自治組織を自治体の長が認定する仕組みが設けられることがある（武岡明子「都市自治体における地域コミュニティ施策の状況」日本都市センター（編）『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり—全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から—』2014年、41頁。

## イ 規則等に基づく協議会型住民自治組織（E.型）

自治体独自の協議会型住民自治組織は、条例のみならず、規則や要綱、総合計画、あるいは予算措置の中で、設置の法的根拠あるいは位置付けが与えられることがある。また、こうした法的位置付けもなされないまま、住民らが自主的に自治組織を設立する場合もある。条例に基づく協議会型住民自治組織のように、議会の議決を経て制度化されるものではないため、法的安定性にはやや欠けるが、次節で見るように、多くの自治体において、規則等に基づく住民自治組織が設置されている。

## 2 協議会型住民自治組織をめぐる現状

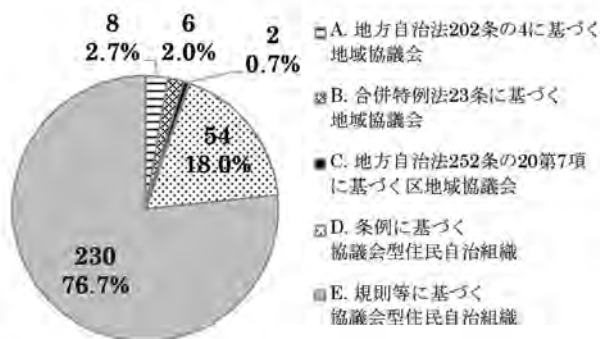
### （1）協議会型住民自治組織の設置状況

本アンケート調査に対する回答を得られた444の都市自治体のうち、261（58.8%）の自治体において、少なくとも1つ以上の協議会型住民自治組織が設置されていることが明らかになった<sup>16</sup>。

図7-1は、前節で述べた、法的位置付けに基づく協議会型住民自治組織の種類ごとの設置状況を示したものである。最も多いのが、規則等に基づく協議会型住民自治組織であり、およそ4分の3を占める。次いで、条例に基づく協議会型住民自治組織を設置している自治体が、54（18.0%）存在する。一方、法定地域協議会が設置されている自治体は、16（5.4%）と極めて少ない<sup>17</sup>。

<sup>16</sup> なお、同アンケート調査の地縁型住民自治組織の有無を問う設問では、ほぼすべての市区（438自治体、98.6%）が「ある」と回答している。

図7-1 協議会型住民自治組織の種類別設置状況



出典：本アンケート調査結果を基に筆者作成

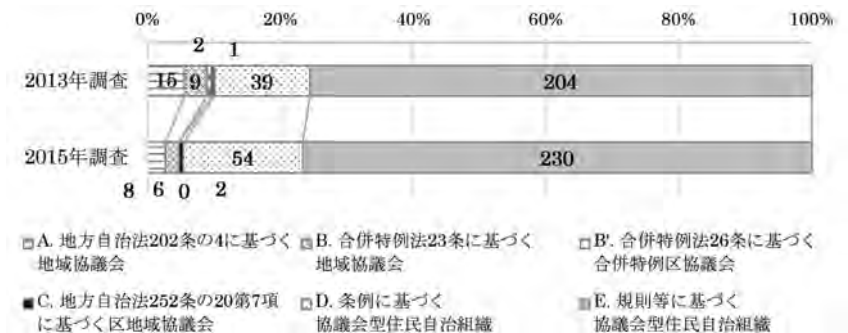
当センターは、2013年にも同様のアンケート調査<sup>18</sup>を実施している。その際に協議会型住民自治組織が「ある」と回答した都市自治体は48.9%と半数に及ばず、6割近くの自治体で同組織が設置されているとの回答を得た本アンケート調査と比較すると、増加傾向にあることが分かる。特に、条例に基づく協議会型住民自治組織を設置している自治体が、39（14.4%）から54（18.0%）へと増加している（図7-2）。第1節（1）イでも述べたとおり、合併特例法23条に基づく地域協議会は、設置期限の到来により、今後減少していくと考えられ、実際に2013年時の9市区（3.3%）から6市区（2.0%）まで減っている。ただし、設置期限が設けられていない、地方自治

<sup>17</sup> 総務省のデータにおいても、2016年4月1日時点で、地方自治法202条の4に基づく地域自治区を設けている都市自治体は12市（全市区の1.5%）、合併特例法23条に基づく地域自治区を設けているところは9市（全市区の1.1%）のみであった。総務省「地域審議会・地域自治区・合併特例区一覧（平成28年4月1日現在）」（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000253454.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000253454.pdf)）。

<sup>18</sup> 2013年に実施されたアンケート調査の詳細は、柳沢盛仁「都市自治体における地域コミュニティと関係施策の実態～アンケート調査の分析から～」日本都市センター・前掲注（15）書161頁以下を参照。

法202条の4に基づく地域協議会も半数近く減少しており、この点は興味深い<sup>19</sup>。

図7-2 協議会型住民自治組織の種類別設置状況に関する2013年調査と本アンケート調査の比較



出典：2013年調査及び本アンケート調査結果を基に筆者作成

## (2) 協議会型住民自治組織への権限付与状況

次に、都市自治体が協議会型住民自治組織に対して、どのような権限を付与しているかを見ていく。法定地域協議会は、「地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項」（地方自治法202条の7第1号）や、「市町村が処理する地域自治区の区域に関する事項」（同項2号）等について審議し、市町村長等に意見を述べる権限<sup>20</sup>を法律上一律で付与されている。加えて、本アンケート調査から、過半

<sup>19</sup> 地方自治法202条の4に基づく地域協議会を設置する自治体数の減少傾向は、総務省のデータにも見て取ることができる。すなわち、2007年10月1日時点では17団体あったにもかかわらず、2016年4月1日時点では12団体まで減っている（総務省・市町村の合併に関する研究会・前掲注（11）報告書60頁、総務省・前掲注（17））。

<sup>20</sup> 市町村長等は、地域協議会の意見に従う必要はないものの、これを勘案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならないとされる（202条の7第3項）。



数の自治体が、総合計画又は地域に関わる各種計画の策定に関する事項を審議する権限を、法定地域協議会に付与していることが明らかになった（表7-1）。一方、独自の協議会型住民自治組織に、総合計画又は各種計画の策定に関する事項を審議する権限を付与している自治体の割合は、20%にも満たない。

表7-1 協議会型住民自治組織への権限付与状況

	総合計画の策定に関する事項を審議する権限	地域に関する各種計画の策定に関する事項を審議する権限	地域に關係する自治体の予算を提案する権限	地域で活動する団体・個人に対する助成金等の使途や交付先の決定に関する権限
A. 地方自治法202条の4に基づく地域自治区の地域協議会 (n=8)	6 (75.0%)	7 (87.5%)	3 (37.5%)	2 (25.0%)
B. 合併特例法23条に基づく地域自治区の地域協議会 (n=6)	3 (50.0%)	4 (66.7%)	1 (16.7%)	1 (16.7%)
C. 地方自治法252条の20第7項に基づく地域自治区の地域協議会 (n=2)	2 (100.0%)	1 (50.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)
D. 条例に基づく協議会型住民自治組織 (n=54)	5 (9.3%)	10 (18.5%)	4 (7.4%)	16 (29.6%)
E. 規則等に基づく協議会型住民自治組織 (n=230)	6 (2.6%)	11 (4.8%)	3 (1.3%)	26 (11.3%)

※括弧中の数値は、各協議会型住民自治組織を有する自治体に占める割合。

出典：本アンケート調査結果を基に筆者作成

こうした傾向は、地域に關係する自治体の予算を提案する権限の付与状況にも、共通して見て取ることができる。すなわち、地方自



治法202条の4に基づく地域協議会には37.5%、同法252条の20第7項に基づく地域協議会には50.0%の自治体が、同権限を付与しているのに対し、条例に基づく協議会型住民自治組織では7.4%にとどまる。

しかしながら、地域で活動する団体・個人に対する助成金等の使途や交付先の決定に関する権限については、条例に基づく協議会型住民自治組織に付与している自治体の割合が最も大きい（29.6%）。また同権限は、規則等に基づく協議会型住民自治組織に与えられている権限として、最も多く見受けられた。

全体的な傾向としては、既に法律上一定の権限を有している法定地域協議会は、総合計画・各種計画の策定あるいは予算に関する事項を審議又は提案する権限が付与されるなど、地域の審議機関として、都市自治体の行政運営そのものに関与する権限を付与されることが多い。他方、独自の協議会型住民自治組織には、これらの権限よりも助成金等の使途や交付先の決定に関する権限が付与されるほうが多く、地域活動の担い手であると同時に、地域活動の「中間支援組織」としての役割も期待されていると言えよう<sup>21</sup>。

### 3 住民自治組織による都市計画策定への参加

#### (1) 計画策定に対する住民自治組織の参加状況

前述のように、総合計画又は地域に関わる各種計画の策定に関する事項を審議する権限を協議会型住民自治組織に対して付与する自治体は、数多く見受けられる。そこで実際に、都市計画マスタープラン（都市計画法18条の2）の地域別計画、及び都市計画法に規定

<sup>21</sup> 三浦・前掲注（6）論文82頁。

される地区計画（同法12条の4）を策定する際の、住民自治組織<sup>22</sup>の参加状況を示したものが、表7-2である。

約40%の自治体においては、いずれの計画を策定する際にも、住民自治組織が意見聴取の対象となっている。さらに、都市計画マスタープランについて、住民自治組織の代表者が検討組織に参加していると回答した自治体が31.9%、地区計画について、住民自治組織が策定主体となっていると回答した自治体が11.1%存在しており、より主体的に計画策定に携わっていることが明らかになった。

表7-2 都市計画策定に対する住民自治組織の参加状況

	都市計画マスタープラン の地域別計画 (n=185)	都市計画法に 規定される地区計画 (n=144)
住民自治組織が策定主体となっている	2 (1.1%)	16 (11.1%)
別に検討組織を設けているが、検討組織に住民自治組織の代表者が参加している	59 (31.9%)	17 (11.8%)
策定主体ではないが、策定にあたって住民自治組織に意見聴取を行っている	74 (40.0%)	60 (41.7%)
住民自治組織は策定に関わっていない	40 (21.6%)	50 (34.7%)
無回答	23 (12.4%)	13 (9.0%)

※括弧中の数値は、各種計画を策定している自治体に占める割合。

出典：本アンケート調査結果を基に筆者作成

そこで次節では、都市計画マスタープランの地域別計画の策定に対して、協議会型住民自治組織がより主体的に参加していることが確認できた3市の取り組みを見ていく。

<sup>22</sup> ここでいう「住民自治組織」とは、地縁型住民自治組織及び協議会型住民自治組織を総称したものである。

## (2) 協議会型住民自治組織による計画策定への参加の実態と課題

### ア 豊田市：A. 及び E. 型

豊田市では、法定地域協議会である、地方自治法202条の4に基づく地域自治区の地域協議会（「地域会議」）が2005年に設置された（豊田市地域自治区条例4条）<sup>23</sup>。さらに、地域会議とほぼ同一区域を対象として、市独自の協議会型住民自治組織である「地区コミュニティ会議」が、1978年以降に発足している。この地区コミュニティ会議は、地域のまちづくりのための複合拠点施設である交流館を運営するほか、地域課題解決のため、地域で活動する各種団体間の連絡調整及び情報交換の役割を担っている<sup>24</sup>。なお、地区コミュニティ会議の設置根拠となる条例は制定されておらず、要綱（地区コミュニティ推進事業交付金交付要綱）でその位置付けがなされている。

豊田市は、2008年に都市計画マスタープランを策定する際、検討を行うための「豊田市都市計画マスタープラン策定懇談会」（以下、「策定懇談会」という）を設置したが、その委員には藤岡地域会議の代表者が含まれていた<sup>25</sup>。これは、2005年の近隣6町村との合併により、新たに藤岡都市計画区域が豊田市の都市計画マスタープランの対象区域に含まれることとなったため、特に藤岡地域自治区内の住民からの意見聴取が必要であると考えられたからである。さらに、都市計画マスタープランの地域別構想を策定するに当たっては、3回にわたる地区別懇談会が開催されており、各地区の交流館

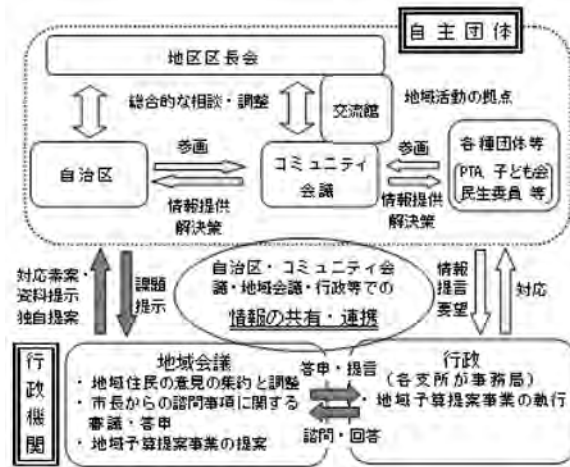
---

<sup>23</sup> 12の地域自治区が設けられた一方、設置された地域会議の総数は27である。これは、地域会議が中学校区を単位として設置されたためであり、1の地域自治区の中に5の地域会議が置かれている例もある。

<sup>24</sup> 豊田市ホームページ「豊田市のコミュニティ」<http://www.city.toyota.aichi.jp/shisei/jichiku/1004966.html>（2016年4月19日最終閲覧）。

<sup>25</sup> 豊田市都市計画マスタープラン策定懇談会設置要綱3条、別表。

図7-3 豊田市における住民自治組織間及び行政との関係



出典：豊田市『皆で住みよい地域づくり 地域会議とともに取り組みませんか』3頁を基に筆者作成

がその会場となっている<sup>26</sup>。豊田市は、A.型の協議会型住民自治組織の代表者が、都市計画マスタープラン策定に関する検討組織の委員となっている唯一の例であり、その点で都市計画分野において協議会型住民自治組織の参加が進んでいる先駆的な自治体であると言える。

しかしながら、2018年策定予定の新たな都市計画マスタープランに関する第1回策定懇談会が2016年2月に開催されたが、地域会議の代表者はその委員に含まれていない<sup>27</sup>。地域会議の代表者が策定懇談会の委員から外れた背景には、新たな都市計画マスタープランの策定が、同時期に策定が予定されている第8次豊田市総合計画と

<sup>26</sup> 豊田市『豊田市都市計画マスタープラン』2008年、96-97頁。

<sup>27</sup> 豊田市ホームページ「豊田市都市計画マスタープラン策定懇談会委員名簿」[http://www.city.toyota.aichi.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page/\\_001/013/409/2701meibo.pdf](http://www.city.toyota.aichi.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/013/409/2701meibo.pdf)。

平仄を合わせることを主目的としていることが挙げられる<sup>28</sup>。策定懇談会には、豊田市区長会の代表者及び2名の公募市民が参加していることから、住民の意見を反映する機会が十分に確保されていると考えられたようである<sup>29</sup>。また、地区別懇談会が2017年以降に予定されており、そこで全市構想及び地域別構想に関する意見聴取及び調整を行うことも予定されている。したがって、2008年の策定時に藤岡地域会議の代表者が策定懇談会に参加したことは、都市計画マスタープランの対象区域に藤岡地域が新たに追加されたことによる特例的な措置だったと捉えるべきだろう。

## イ 出雲市：A. 型

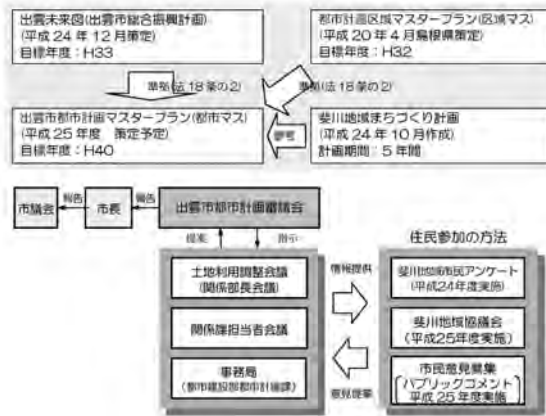
現在の出雲市は、2005年3月の近隣1市4町との合併、及び2011年9月の斐川町との合併を経て誕生した市である。同市は2005年の合併に際し、地方自治法202条の4に基づく地域自治区の地域協議会を合併前の市町の区域ごとに設置した（「出雲市地域自治区の設置に関する条例」1条2項、3条）。地域協議会は、地方自治法に規定された事項について審議し、市長等に意見を述べる権限を有するとともに、「地域まちづくり計画」の策定及び実施に努めることとされる（6条1項）。地域まちづくり計画とは、「当該地域住民が地域のまちづくりのため、自ら取り組むコミュニティ活動に関する事項」や「地域振興のため地域住民と行政が協働して取り組む事

---

<sup>28</sup> 豊田市企画政策部都市計画課への電話によるヒアリング（2016年4月25日実施）。

<sup>29</sup> 2008年の策定に向けた策定懇談会では、藤岡地域会議のほかに、竹村まちづくり協議会及び下越戸地区まちづくり協議会の代表者も委員として参加しているが、現在設置されている策定懇談会には参加していない。本文中で挙げた2つの要因に加えて、まちづくり協議会が局地的な事業を行うために組織された自主的な団体であるため、全市的な視点に立った意見聴取及び調整を目的とする策定懇談会の趣旨との間に若干の乖離が見られたことも、今回の不参加の背景にあるようである。

図7-4 出雲市の都市計画マスタープランの策定過程



出典：出雲市『出雲市都市計画マスタープラン（斐川地域）概要版』2011年

項」などを定めた計画であり（同条例施行規則2条）、都市計画マスタープランの地域別構想あるいは都市計画法上の地区計画とは異なる、市独自のまちづくり計画である。

2010年に策定された都市計画マスタープランでは、旧出雲市都市計画マスタープラン及び旧平田市都市計画マスタープランに加えて、佐田地域協議会、多伎地域協議会、湖陵地域協議会及び大社地域協議会が策定した各地域のまちづくり計画を基に、地域別構想がつくられている<sup>30</sup>。また、地域協議会関係者が出席する地域懇談会や地域協議会への意見聴取も実施されている<sup>31</sup>。

このように、出雲市は都市計画マスタープランの策定を目的とし

<sup>30</sup> 2011年に斐川地域が編入合併されたことを受け、同地域の将来像及び地域別構想を明らかにする「出雲市都市計画マスタープラン（斐川地域）」が2013年に策定された。この際にも、斐川地域まちづくり計画の参照及び斐川地域協議会への意見聴取が同様に実施されている。

<sup>31</sup> 出雲市『出雲市都市計画マスタープラン』2010年、114-126頁及び132頁。

た検討組織を新たに設置していないものの、地域協議会が既に策定していた地域まちづくり計画を参照するとともに、同協議会への個別的な意見聴取を行うことで、地域住民の意見反映に努めている。

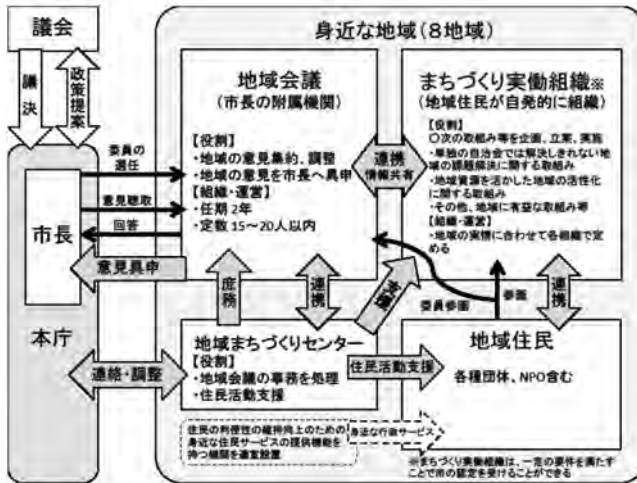
#### ウ 栃木市：B. 及び E. 型

出雲市と同様に、栃木市も数度の合併を経て、2014年4月に現在の市が誕生した。合併に際し、各町のまちづくりの継承や市政に地域住民の意見を反映するための仕組みづくりが求められたことから、合併特例法23条に基づく地域自治区の地域協議会が合併関係市町村の区域ごとに設置された。また、旧栃木市の地域については、合併特例法23条に基づく地域自治区の地域協議会が設置されなかったものの、「栃木市栃木地域まちづくり検討委員会設置要綱」に基づき、E. 型の協議会型住民自治組織である「栃木地域まちづくり検討委員会」が設置された。その後、最初の合併から5年が経過することを受け、新たな協議会型住民自治組織として、8の「地域会議」が設けられた（栃木市地域づくり推進条例3条）。地域会議は、「身近な地域のまちづくりの推進に必要な事項」について、審議し、市長に意見を述べる権限を付与されている（4条1項）。

栃木市の地域自治組織制度において特徴的なのは、地域会議が地域住民の意見集約及び調整を目的とした組織であるのに対し、地域固有の課題解決又は地域の特色を生かした活動に自主的に取り組む組織として、「まちづくり実働組織」が存在する点である（12条）。第2節（2）で述べたように、条例に基づく協議会型住民自治組織の多くが、各種計画等を審議する権限を与えられていない中、同市の地域会議は地域の意見集約及び市長への諮問機能に特化しており、まちづくり実働組織との役割分担が明確になされている（図7-5）。



図7-5 栃木市における住民自治組織間及び行政との関係



出典：栃木市ホームページ(<http://www.city.tochigi.lg.jp/hp/menu000013000/hpg000012320.htm>)を基に筆者作成

栃木市都市計画マスタープランは2014年3月に策定されており、その策定に当たっては、「栃木市都市計画マスタープラン及び栃木市景観計画検討委員会」（以下、「検討委員会」という。）が設置された。検討委員会には、栃木地域まちづくり検討委員会の代表者に加えて、大平町地域協議会、藤岡町地域協議会、都賀町地域協議会及び西方町地域協議会の代表者も参加している<sup>32</sup>。なお、同市都市計画マスタープランは2016年3月に改訂されているが、当該改訂に関する検討委員会は開催されておらず、別途新設された「栃木市都市計画マスタープラン策定委員会」の委員はすべて市職員が務めている。これは、改訂作業が2015年に改訂された栃木市総合計画との整合性の確保、及び2014年4月に編入合併された岩舟地域に係る加筆修正を目的とするものであったためである<sup>33</sup>。

<sup>32</sup> 栃木市『栃木市都市計画マスタープラン（改訂版）』2016年、141-142頁。



さらに、市長から各地域協議会に対して、都市計画マスタープランの地域別構想についての意見聴取も実施されている。これに関連して、2013年7月に開催された各地域協議会の会議では、都市計画マスタープランを主管する都市整備部の職員が参加し、地域別構想の概要を説明するとともに、協議会委員との質疑応答が交わされた。最終的には、藤岡町地域協議会から付帯意見が提出されたものの、他地域協議会からは「適当」との意見を得ている。

このように、栃木市は都市計画マスタープランを策定するに当たり、市内に存するすべての地域協議会の代表者を検討委員会の委員に任命するとともに、各地域協議会における意見聴取を行うなど、協議会型住民自治組織を活用した、地域住民の意見反映が試みられている。

## オ 小括

本節では、本アンケート調査に対する回答を得た自治体の中から、都市計画マスタープランの地域別計画の策定に、協議会型住民自治組織が参加する仕組みを有する3つの事例を紹介した。豊田市及び栃木市では、都市計画マスタープランの策定のために設置された検討組織に、協議会型住民自治組織の代表者が委員として参加していた。この方式は、単なる意見聴取に比べて、より効果的な意見反映あるいは調整が期待できるだろう。

しかしながら、検討組織への代表者の参加は、市町村合併により都市計画マスタープランの対象地域が拡大することに伴って採用された措置であり、上位計画との整合性の確保を目的とした改訂作業

---

<sup>33</sup> 栃木市ホームページ「栃木市都市計画マスタープラン（都市計画に関する基本的な方針）（改訂版）を策定しました」<http://www.city.tochigi.lg.jp/hp/page000012000/hpg000011278.htm>（2016年4月25日最終閲覧）。

では意見聴取にとどまる傾向が、ヒアリング等から明らかになった。また、市内に住民自治組織が多数存在する場合には、一部の住民自治組織から代表者の参加を認めると公平性を欠くという懸念があるため、市民一般から委員を公募する方式や各住民自治組織への意見聴取を実施する方式を採用することで、地域住民の意見集約を図っているとの声も聞かれた。

さらに、都市計画の策定に当たり、住民自治組織に意見聴取を行っているとは回答した自治体の中には、あくまでも都市計画法に規定されている、住民の意見を反映させるために必要な措置（16条1項）又は意見を提出する機会の付与（同条2項）の一環として、住民自治組織に限らず、広く住民一般に意見聴取を行っている場合が含まれることがわかった。この点を考慮するならば、とりわけ住民自治組織が都市計画の策定に積極的に参加し、その決定内容に何らかの影響を及ぼしていると断言し得る自治体の数はそれほど多くはないとも捉えられるだろう。

## おわりに

以上、本アンケート調査及びヒアリング調査等を基に、協議会型住民自治組織に対する権限付与という形での参加の制度化、及び都市計画の策定への参加の実態について考察を行った。最後に、都市計画分野における協議会型住民自治組織の参加の意義と課題を検討する。

設置されている協議会型住民自治組織の多くは、自治体が定めた条例あるいは規則等に基づくものである。国が用意した仕組みに頼るのではなく、各自治体が住民自治組織のあり方を自ら考え、制度化していくことは、地方分権改革の流れから見ても好ましい傾向と

言えよう。一方で、法定のものに比べ、独自の協議会型住民自治組織が各種計画の策定に関する権限を付与されている例は多くない。同組織が地域に根ざした多様な主体から構成されていることに鑑みれば、都市計画の策定に積極的に参加させることで、地域住民の意向を反映した、よりよいまちづくりが期待できる。住民自治組織が施設等の維持管理から防災活動、福祉活動、地域の親睦行事の運営に至るまで様々な地域活動を担っていることから、計画策定過程に加えることの意義は大きいと考えられる。

さらに、およそ70%の自治体では、住民自治組織が都市計画マスタープランの策定に何らかの形で参加しており、地域別計画のみならず、全市域を対象とする計画の検討組織に代表者が参加している例も少なくない。このことは、特に市町村合併を経験した自治体にとって、市全体がどのようなまちをめざすかを地域住民とともに考えていく良い機会となるだろう。ただし、豊田市及び栃木市における都市計画マスタープランの改訂作業に当たり、以前は検討委員会に参加していた協議会型住民自治組織の代表者が、新たな検討委員会の委員に含まれていないことから明らかなように、都市計画マスタープランを一度策定すると、その後の改訂作業は上位計画等との整合性の確保が主目的であるとされ、住民自治組織が参加する機会は減少する傾向がある。このような、計画策定後の住民自治組織の参加のあり方は、いまだ検討すべき課題として残されている。具体的には、都市計画マスタープランの見直しに当たり、その初期段階から住民自治組織を参加させることが必要であるか否かという点に検討の余地があり、策定された計画の実現という次の段階の主体として、同組織をあらためて位置付けることも考えられるだろう。

住民自治組織による都市計画マスタープラン策定への参加が活発であるのに対し、同組織が地区計画の策定に携わっている自治体の

割合は半数程度である。その要因として、地区計画の策定内容が建築行為に対する法的規制にも至りうることから、都市計画法で意見聴取が義務付けられている土地の所有者及び利害関係人（16条2項）の意向を反映させることに重きが置かれ、住民自治組織の意向の反映は想定されていないことが考えられる。

地域住民の意思を反映させるために、参加を含む都市内分権が推し進められていることは、多くの自治体で地域に関わる各種計画の策定に関する事項を審議する権限が住民自治組織に追加的に付与されていることから明らかである。そして、こうした都市内分権の推進の流れは、都市計画分野においても例外ではなく、多様な主体が参加している協議会型住民自治組織が、都市計画の策定時に意見集約及び反映の機能を果たすことにより、当該計画を具現化しやすくなることも期待される。他方で、実際に計画策定への参加の実態を見ていくと、住民自治組織が都市計画の策定に積極的な参加を行っている自治体は一定数にとどまると考えられる。こうした、協議会型住民自治組織による計画策定に対する参加が実態として進んでいないことの要因究明については、今後の研究課題としたい。併せて、協議会型住民自治組織が計画策定に単に参加するだけでなく、住民意見の集約及び反映にいかなる役割を実際に果たしているか、またどのような課題があるかという点についても、検討する必要があるだろう。



# 第8章

## 住民組織の合意形成とまちづくり協議会の意義 —真野地区の歴史的展開に着目して—

---

---

駒澤大学法学部教授  
内海 麻利

## はじめに

「まちづくり協議会」を規定した日本で初めての条例は、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（1981年）（以下、「まちづくり条例」）である<sup>1</sup>。今日では、地域で活動する団体や住民<sup>2</sup>で構成される自主的な組織として、多様に用いられる組織概念であるが、まちづくり条例に規定された当初の「まちづくり協議会」は、地区施設の整備や土地利用などを制御する地区計画（1980年創設、都市計画法12条の4、（以下、条文表記においては都市計画法を「法」と記す）の実現における地域住民の「意思決定」を主要な目的として、「合意形成」<sup>3</sup>を図り、その意思を市に提案する組織であった。正確には、神戸市真野地区（以下、「真野地区」）における長年にわたる地域住民の意思決定やその取り組みが、「まちづくり協議会」を誕生させ、きめ細かなまちづくりを住民参加で実現する制度として都市計画法に導入された地区計画運用の先駆的例（モデル）<sup>4</sup>となった。そして、その後「まちづくり協議会」を定め

---

<sup>1</sup> 内海麻利『まちづくり条例の総合化と体系化の動向に関する研究－まちづくり条例の展開と法令・条例・要綱の関係に着目して－』学位論文、1998年、34頁。

<sup>2</sup> 本稿でいう「住民」とは、地方自治法に基づく行政区域内に住所を有するもの（地方自治法に基づく「住民」（「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」）（地方自治法10条1項）を指し、「利害関係人」とは、都市計画法において、利害関係を有する者であり、都市計画の「案に係る区域内の土地について対抗要件を備えた…地上権若しくは賃借権又は登記した先取特権、質権若しくは抵当権を有する者及びその土地若しくはこれらの権利に関する仮登記、その土地若しくはこれらの権利に関する差押えの登記又はその土地に関する買戻しの特約の登記の登記名義人とする」（都市計画法施行令10条の4）を指している。そして「地域住民」とは、地域社会で生活する人々を指し、概ね「住民」と「利害関係人」の両者を包含した概念として使用する。

<sup>3</sup> 本稿でいう「合意形成」とは意思決定を形成する行為と定義づけている。内海麻利「都市計画・まちづくり制度と合意形成」自治総研353号（2008年）90-116頁。

る条例が全国に伝播した<sup>5</sup>。

多くの既往研究にも言及されるように、真野地区の住民組織の歴史的展開は、「合意形成」という観点から多くの知見を与えてくれると考えられる。なかでも、名和田は、「真野地区の住民達は、一定の組織的プロセス（[地区計画の素案の事実上の策定主体である]「まちづくり推進会」における討議と合意形成、議決）を経て、真野地区の総意（ルソー流に言えば真野地区の「一般意思」）を表明する能力をもっている」<sup>6</sup>という。

ところで、本書序章で述べられたように、住民自治の拡充方策等の充実を図るために、自治体区域内により狭い区域を単位として設置される住民自治組織が、その担い手となることが期待されている。序章では、これらの住民自治組織を、「地縁型」と「協議会型」に分類している。「地縁型」の住民自治組織は、自治会、町内会、区などと呼ばれる団体（地方自治法260条の2第1項に規定する「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の

---

<sup>4</sup> 地区計画制度の創設は、1980年5月1日に行われたが、旧建設省では、地区計画制度の円滑な導入と実施を図るため先駆的な適地において、モデルプランの策定を自治体に委託して実施し、地区計画策定、条例の制定、制度の運用等にかかわる諸問題を調査検討している。選定された地区は、①横浜市の大豆地区、②豊中市の田中地区、③神戸市真野地区である。このうち、真野地区は、地元から提案された計画を提起している。建設省住宅局内建築行政研究会編著『建築行政における地区計画』第一法規、1981年、260-292頁。また、都市計画学会においても先進事例として神戸市を取り上げ、その担当者が真野地区の合意形成のあり方を紹介している。日端康雄・磯部力・小野道弘・森岡秀悟・安藤利雄・垂水英司・林泰義「実践初動期の地区計画・座談会：実践をふまえて地区計画制度を語る」都市計画124号（1983年）37頁。

<sup>5</sup> 広原盛明『震災・神戸都市計画の検証－成長型都市計画とインナーシティ再生の課題－』自治体研究社、1996年。また、まちづくり条例における神戸市の条例が与えた影響については、内海麻利『まちづくり条例の実態と理論：都市計画法制の補完から自治の手だてへ』第一法規、2010年など。

<sup>6</sup> 名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、1998年、11頁。[] 部分は筆者の加筆。



地縁に基づいて形成された団体」、すなわち「地縁による団体」) やその連合会であるとしている。他方、「協議会型」住民自治組織は、小又は中学校区、合併前の旧市町村などの単位で設置され、地縁型住民自治組織のほか、民生委員・児童委員(又はその協議会)、老人クラブ、PTA、女性団体、地域で活動するボランティア団体・NPO、企業・商工団体、公募住民等の団体・メンバーによって構成される組織であるとしている。

後述するように、神戸市では、「地縁型」住民自治組織については、1955年から自治会が存在し、2つの連合会を結成している。また、「協議会型」については、条例(「ふれあいまちづくり条例」(1990年))に基づく協議会が設置されている<sup>7</sup>。これらの組織とまちづくり協議会を比較すると、「まちづくり協議会」は、区域を単位として設置されていない点、空間の制御を目的としていることから、その主な構成員は「住民」のみではなく「利害関係人」を含めることが意識されている点で上記の住民自治組織には当てはまらない組織概念であると考えられる。

そこで、本稿では、真野地区で活動する地域住民による組織の数十年にわたる歴史的展開を意思決定を形成する行為、すなわち「合意形成」という観点から検討することで、真野地区の地域住民による組織と「まちづくり協議会」との関係、また、その関係における「まちづくり協議会」の意義を明らかにしたい。

---

<sup>7</sup> (公財)日本都市センター都市自治制度研究会が2015年8月に実施した「都市自治体における『都市内分権』の現状と課題に関するアンケート調査」。全813市区を対象に実施。回収率52.9%(439市区)。このアンケート調査の「住民自治組織」に関する神戸市調査票を参照。

# 1 対象地区の組織状況<sup>8</sup>

## (1) 背景となる地域概要

真野地区は、神戸市長田区の南部に位置している。昭和初期、ゴムや機械工場が進出し、海や川の汚染に悩まされ、さらに、高度経済成長時代を迎えて、工場の煤煙、悪臭、振動、騒音、廃液のたれ流しによる運河と河川の汚濁、自動車の振動、騒音、排気ガスによる大気汚染などの公害が急速に進んだ。1970年代、住民の4割が「かるもゼンソク」に悩み、これを契機に若年層の流出による高齢化が進行した地区であった。

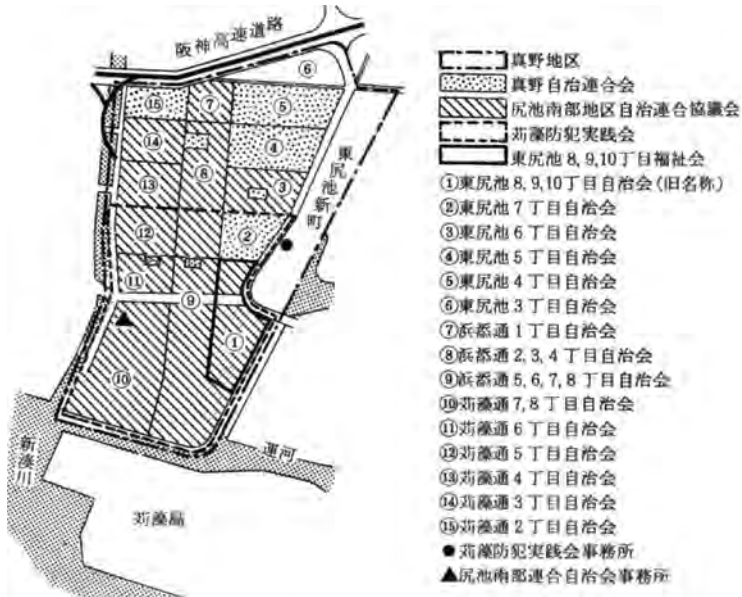
## (2) 住民活動団体の構成員（意思決定の範囲と主体）

真野地区では、1955年頃に衛生組合が共同募金、祭礼等の一本化のため自治会と連合会を結成した。1980年頃には、従前の町内会を単位とした「㊤単位自治会」が、15団体に編成され、これらの団体

---

<sup>8</sup> 真野地区の組織の状況については、多くのすぐれた既往研究や文献がある。以下では、主に、次のようなものを参照及び引用をしている。井岡勉「大都市における地域福祉運動（2）- 京阪神三つのモノグラフによる考察-」華頂短期大学研究紀要16号（1972年）1-48頁、広原盛明「住民主体のまちづくり運動論- 生活環境としての都市建設のために〔神戸・丸山地区のまちづくり運動紹介〕」（環境- 公害問題と環境破壊（特集）-（環境をめぐる構想・論理・運動）ジュリスト492号（1971年）271-282頁、（財）神戸都市問題研究所編『地域住民組織の実態分析』勁草書房、1980年、都市政策編集部「神戸市真野地区における住民活動」（都市とコミュニティ〈特集〉）都市政策21号（1980年）93-109頁、牧里每治「公害反対運動から町づくりへ- 神戸市真野（苅藻）地区の場合-」高橋重宏・宮崎俊策・定藤丈弘編『ソーシャル・ワークを考える：社会福祉の方法と実践』川島書店、1981年、53-87頁、倉田和四生「町づくり運動のダイナミック・プロセス-2- 神戸市丸山地区の事例」関西学院大学社会学部紀要45号（1982年）7-27頁、毛利芳蔵「まちづくりと住民」行政管理338号（1984年）6-15頁、今野裕昭「都市の住民運動と住民組織- 神戸市長田区真野地区の『まちづくり』運動-」東北大学教育学部研究年報34集（1986年）51-106頁、前掲注5・広原盛明、1996年、71-83頁など。

図8-1 真野（苧藻）地区の住民組織



注) 1980年段階の地区割であり、住民組織発足及び現在の状況とは異なる。毛利芳蔵「苧藻地区の住民運動」地域福祉研究 6集 (1978年) 5-17頁、神戸市都市問題研究所編集部「神戸真野地区における住民運動」都市政策 21号 (1980年) 93-109頁から抜粋。

が、北部地区の「真野自治連合会」(5自治会)(以下、「北部協議会」と、南部地区の「尻池南部地区自治連合協議会」(9自治会)(以下、「南部協議会」という2つの「㊦連合協議会」に分裂した<sup>9</sup>(図1)。また、南部地区では、老人会、婦人会、青年団、子ども会、防犯実践会、民生委員協議会など年齢階層別、機能目的別の住民団体が組織され、これらは自治会の下部組織ではなく、自治会役員がそれぞれの組織を兼務していた。さらに1965年には、後述する全国社会福祉協議会が実施したモデル事業を契機に福祉会<sup>10</sup>をつ

<sup>9</sup> なお、どちらの傘下にもはっていない単位自治会が1つあった。2つの協議会の分裂に関しては、前掲注8・倉田和四生、1982年、12頁、前掲注8・今野裕昭、1986年、51-106頁など参照。

くり、警察の協力機関であった組織<sup>11</sup>と併合し「㊦福祉防犯実践会」として編成される。㊤単位自治会、㊧連合協議会（南部地区）、㊦福祉防犯実践会の組織構造（図8-2）と規約等（実態分析調査<sup>12</sup>等による、意思決定にかかわる内容を抜粋）を下記しておこう。

**ア 代表・役員の選び方：**㊤単位自治会の会長は総会で直接投票、副会長は隣保で投票して委員を選び委員が投票で副会長を選ぶ。㊧連合協議会では単位自治会の投票で会長が選ばれ、㊦福祉防犯実践会の会長は総会で全員の投票で選ばれる。グループ長は10～15世帯で投票して選び、その推薦によって地区委員を選ぶ。そして、これらの役員が副会長、会計を投票で選び、専門部長は役員会の推薦によって選ばれる。任期は2年である。

**イ 役員会・総会・会報：**㊤単位自治会・㊧連合協議会の役員会は、月1回会長が招集し、会の運営を審議する。必要に応じて役員会を開く、総会は年1回、会長が招集し、予算・決算、その他重要事項が審議される。㊦福祉防犯実践会の総会は、年に1回行われ、前年度の事業報告・決算報告のあと新会長、役員の選出と次年度の事業計画と予算の承認を受ける。役員会は月に1回、会長が招集して副会長、会計、庶務、専門部長、地区長、グループ長の出席のもと協議される。

**ウ 活動状況：**実態分析調査によれば、㊤単位自治会・㊧連合協議会は、環境衛生活動、防火・防犯活動、共同募金、神社祭礼、子供会、青年会、老人会の福祉増進などの生活の向上を目的とした活動

---

<sup>10</sup> 社会福祉事業を行うことを目的として、社会福祉法の定めるところにより設立された社会福祉法22条に基づく組織。

<sup>11</sup> 警察庁生活安全局生活安全企画課が推進していた自主防犯組織。

<sup>12</sup> 前掲注8・(財)神戸都市問題研究所編、1980年、64-71頁。南部協議会（尻池南部地区自治連合協議会）、荻藻福祉防犯実践会について事例分析した部分を参照。

図8-2 尻池南部地区の住民組織の構成

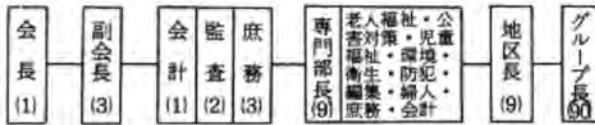
㊦単位自治会



㊧連合協議会



㊨福祉防犯実践会



注) 1980年段階の組織構成である。神戸市都市問題研究所編集部「神戸真野地区における住民運動」(都市とコミュニティ〈特集〉)都市政策 21号 (1980年) から抜粋。

に加え、「町づくり学校」「町づくり検討会議」などの活動が特徴的であるという。また、㊨福祉防犯実践会は、組織間の調整が行われていると考えられる各種会合への参加がもっとも多く、加えて、環境美化運動、環境整備運動、学習運動、住民運動、親睦活動などの共通の意思を実現しようとする活動が行われている<sup>13</sup>。

このような活動状況を、菊池<sup>14</sup>が示した分類 (㊦親睦機能 (運動会、祭礼、慶弔)、㊧共同防災機能 (防火、防犯、清掃など)、㊨環境整備機能 (下水、街灯、道路の管理・維持など)、㊩行政補完機

<sup>13</sup> 前掲注 8・(財)神戸都市問題研究所編、1980年、66-67頁。

<sup>14</sup> 菊池美代志「居住環境と地域集団」倉沢進編著『社会学講座 5 都市社会学』東京大学出版会、1973年では、総理大臣官房広報室が行った「住民自治組織に関する世論調査」(1968年)に基づき町内会の機能を分類している。

能（行政連絡の伝達、保険料のまとめ、募金協力）、㉔圧力団体機能（行政への陳情、要望）に照らし合わせると、それにはない機能として、まちづくりにかかわる㉕討議・学習機能が存在していることがわかる。

### 3 住民活動から「空間制御型」の展開と発展 （意思決定にかかわる主要な事象）

#### （1）環境整備活動から公害追放運動

以上の住民組織活動の活発化は、神戸市社会福祉協議会（以下、「市社協」）が東尻池8・9・10丁目を「小地域福祉推進モデル地区」（以下、「福祉推進モデル」）に指定（1965年）したことに始まる。市社協では、民生委員の担当地区（平均300～400世帯）として、実験的・開拓的に活動を展開しうる㉖単位自治会を選定している。その後、当初は一部の㉖単位自治会であった「福祉会」（図8-1参照）が㉗福祉防犯実践会に展開するなかで、会長を同じくする㉘連合協議会とも一体的な活動が行われ、公害反対運動を展開している。このような展開は、先に示した組織構造（図8-2）と規約等に基づくものであるが、これらの組織の運営にあたっては活発かつ民主的な合意形成が展開されていた。

例えば、住民大会と称される討議の場や役員会・総会などは運動が激しくなると連日連夜開催されたという。また、北部協議会の組織も含めて、環境整備活動は活発になされ、住民間、あるいは市を含む各種団体への働きかけが行われている。具体的には、(1)地域住民は、㉖単位自治会・㉘連合協議会・㉗福祉防犯実践会に要求や苦情を訴え、(2)㉖㉘㉗は、役員会や総会、その他会合などによって意思決定を行い、(3)市の各種担当所管課、保健所や土木事務所、警察



署などに要請や陳情し、(4)企業や各家庭、子供会などに活動参加を呼びかけ、あるいは抗議や摘発を行うなどである<sup>15</sup>。そして、福祉推進モデル地区の指定にあたっては、町内の各階層の自治会役員による福祉会結成準備委員会が創設され、準備委員が住民と話し合うため各世帯を戸別訪問し、要求や不満などを聞いて廻り、㊦㊧㊨での活動等から孤立しがちなアパート暮らしの人びと、バラック居住者とも話し合ったという。この地区では、「ゴミのない町」「蚊やハエのいない町」「病気を出さない町」をスローガンに活動がなされており、住民の不満や公害の被害住民の訴えなどという個別の意思を「総意」（本稿では、全員合意（あるいは100%の同意調達）ではないが、反対者がいない状況をいう）として追求していくことを目指していた。

## （2）福祉防犯実践会の意思を反映する活動展開

福祉会（㊦単位自治会）の活動が防犯実践会の範囲に広げられると（㊨福祉防犯実践会）、公害追放運動が展開され始める。例えば、住民自身の手で客観的事実を明らかにするため、小学生までをも対象としたアンケート調査が実施されている。この結果は地域の問題を顕在化させており、これをもって、市長と神戸市政調査会の現地視察の機会をとらえて直訴が行われたという<sup>16</sup>。

他方、公害追放運動と並んで積極的に取り組まれていたのが、子ども会の育成である。㊨福祉防犯実践会では、真野地区全体に子ども会を結成している。子ども会と母親クラブが共催する親睦会、親子水泳大会、生活科学学級やカギッ子教室など、子ども会にかかわ

<sup>15</sup> 前掲注8・牧里毎治、1981年の図5・図6を参照。

<sup>16</sup> 井岡勉「大都市における地域福祉運動（1）-- 京阪神三つのモノグラフによる考察 --」華頂短期大学研究紀要15号（1971年）1-78頁。

る色々な活動が展開された。そのなかに、花壇づくりと遊び場づくりの運動があり、工場の跡地を市が買い上げ、あるいは企業が公園やチビッ子広場として提供するよう要請する運動が定着していった。このような運動がまちづくりの端緒になっている。例えば、①福祉防犯実践会を中心に地元選出議員との対話集会や住民大会などの討議、署名活動や陳情が行われた。また、不満や要求をもっても意思表示をしない住民に対して発言できる場づくりが行われたという。隔月に1回3000部の機関紙が発行され、福祉防犯実践会だけでなく他の住民団体、行政、議員、企業などにも配布されていた。

さらに、「公害から身を守る防衛型の活動から人間らしい生活環境づくりへ一歩踏み出すために」という思いから、住民の自主学习会「町づくり学校」が開催されることになった。1ヶ月に1度8回にわたって夜間に開催され、初回80名、毎回平均60名の参加があった。テーマは「公害（2回）」、「健康」、「遊び場」、「老人福祉」、「ボランティア活動」、「子ども」、「町づくりの原理」などであり、テーマごとに大学教員、行政職員、専門家が講師に招かれた。こうした学習活動は、「具体的な地域住民の福祉を図るには、地域に対する科学的な知識と技術を身につけ運動の原動力」<sup>17</sup>になると考えられた。

### （3）公害追放から町づくり運動へ

#### 1）公害追放運動から真野まちづくり構想案作成へ

公害追放運動から派生してきた活動により、チビッ子広場、花壇、保育所などの施設整備への要望が市に対して行われるとともに

---

<sup>17</sup> 前掲注8・(財)神戸都市問題研究所編、1980年、69頁。



に、真野地区の住民組織らにより「真野まちづくり構想」の策定という本格的なまちづくりが展開された。それは、とりわけ公共的な施設整備や財産権に制約を及ぼす土地利用などについて、陳情のみでは実現し得なかったからであり、また、都市改造に向けた市長の発言<sup>18</sup>が動機となっている。このような展開は「町づくり学校」での学習や討議の蓄積によるところが少なくなく、後に述べるように、ここでの「真野まちづくり構想」が、地区計画立案の下敷きになった。

図8-3 真野まちづくり構想（土地利用構想の提案）



出典：「真野まちづくり構想」1980年、真野地区まちづくり検討会、パンフレットから抜粋。真野まちづくり構想は20年後の将来像を提案するものであり、まちづくりの3目標、道路構想の提案、建築物構想の提案及び上記の土地利用構想の提案などが記されている。

南部協議会では、大学の研究室やコンサルタントなどとの懇談

<sup>18</sup> 1971年7月、住民組織の運動によって開園した尻池園の開園式で市長は「…環境整備のための都市改造事業をする必要がある…地域の環境改善は、地域での計画が先行すべきであり、地区を計画的にどう整備するか地域で話し合い、それと役所で考えていることを重ね合わせてベストプランを作り、そして実行したい。」と真野地区の環境整備の基本姿勢を示している。宮西悠司「真野まちづくり構想」住民活動27号(1981年)18頁。

会、学習会が行われている。さらに組織のリーダーたちは、神戸で住民運動を展開している人びとと連携して「新しい地域をつくる会－神戸シンポジウム」を毎月1回開催していた。

市（都市再開発に関する所管課）と住民とで断続的に行われていた懇談会は、1977年には、市と住民代表が参加する「まちづくり懇談会」として常設される<sup>19</sup>。さらに翌年には、市と地域代表（単位自治会及び各種団体・企業）<sup>20</sup>と学識経験者で構成された「真野まちづくり検討会議」（以下、「検討会議」）が発足する。検討会議においては、大学の研究室やコンサルタントの知見を得て学習しつつ、用途と施設配置を計画的に検討するなかで、①人口の定着化をはかり、いきいきとした「まち」をつくるため、若年層の流出を留めることを考慮すること、②住宅と工場が共存し、調和のとれた「まち」をつくるため、地域北部を住宅街区、南部を工業街区に色分けし、工場街区との境には幅12mの大通りを設け植樹すること、③建てづまりをなくし、安全でうるおいのある住環境をつくるため、老朽化した長屋にかかわる3～4階程度の共同住宅や公共住宅を建て、コミュニティ・センターなどの生活環境施設の整備をすることなどが目指された<sup>21</sup>。

ただし、懇談会や検討会議において、真野地区の地域住民や各住

---

<sup>19</sup> まちづくり懇談会が常設されたものの、真野地区の新用途地域は、準工業地域と工業地域に指定（1978年）され、地域の意思は反映されなかった。こうした状況を踏まえ、後述の「真野まちづくり検討会議」が発足するに至る。

<sup>20</sup> 議論の方法について、住民組織間で討議がなされ、住民を交えた大人数での計画は難しく自治会レベルの集まりで素案のようなものをつくるという方向が出された。検討会議は、地元有志27名（自治会関係15名、商店・工場関係8名、各種団体4名の合計35名で行われ、住民組織と利害が対立する工場関係者も含まれていた。前掲注18・宮西悠司、1981年、19頁。

<sup>21</sup> 前掲注8・毛利芳蔵、1984年、6-15頁、浅井活太「市街地内定住型まちづくりにむけて」住宅7月号（1980年）65-72頁。

民組織の意思が必ずしも一致していたわけではなかった。例えば、南部協議会と北部協議会は意見に食い違いがあった<sup>22</sup>。しかし、検討会議と併せて居住単位の小集会在を重ねられ、「真野まちづくり構想」（1980年）という計画として一元化された（図8-3）。

#### （4）小括

「まちづくり協議会」は、真野地区の住民組織に深く関わり、あるいは、その結成に始まったといえる。真野地区では、行政区域の地区を単位として、各区域に住所を有する者、すなわち「住民」を主要な構成員とする①単位自治会とその連合体である㊸連合協議会、㊹福祉防犯実践会による住民組織が存在していた。なかでも、㊹は、①の組織が拡大し、子供会、青年会、婦人会、老人会などの組織を役員等が兼任することで①㊸の意思を調整、実現するための活動が行われていた。これらの組織は、区域を単位として「住民」を主要な構成員とし、地区の生活の向上を目的に、共通の意思を実現するための活動を行う組織であることから、本稿では、「住民活動型」組織（図8-4）と称したい。

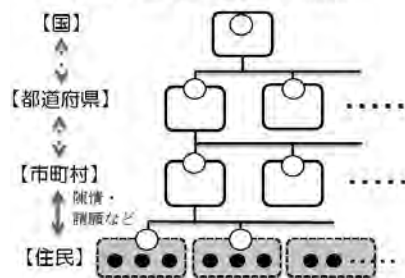
そして、これらの組織における合意形成を見てみると、組織構成や規約等の代表性に即しつつ、役員等からの働きかけや学習、討議を経ることで、住民の不満や被害の訴えなどという個別の意思を総意に導いていた。言い換えれば、これらの組織は、個別の意思を共通の意思へと転換しているといえる。

こうした「住民活動型」組織が、環境整備活動から公害追放運動、そして町づくり運動へと展開するなかで、広場、緑化、保育所

---

<sup>22</sup> 前掲注8・倉田和四生、1982年、7-27頁。

図8-4 「住民活動型」組織概念図



凡例 「住民活動型」：市町村内の区域を分割し、各区域に住所を有する者を構成員とする組織、四角：公共又は公益団体、点線：公共団体の認定等により公共又は公益団体となる組織、両矢印：調整、●個別の意思、○共通の意思

などの設置を実現してきている。ただし、住民の財産権を左右する公益や公共的な空間整備については、このような総意を実現化するために政党への働きかけや署名活動、陳情などが行われていた。

そして、住民組織の代表と市、学識経験者による検討会議は、上記の働きかけが叶わなかった町づくり運動の結果、あるいは一致していなかった住民組織の意思を「真野まちづくり構想」という計画によって一元化した。また、以上の町づくり運動と意思決定の原動力となったのが、学習と討議であった。また、これらの合意形成の過程では、技術的知見が求められており、それを提供する大学研究室や、コンサルタントなどの役割<sup>23</sup>を見ることができた。

<sup>23</sup> 延藤安弘「地区計画制度に期待する - 神戸市真野地区のまちづくりに関わって」住宅8月号(1980年)44-57頁。

## 4 コミュニティカルテ・まちづくり 推進会・地区計画

### (1) 住環境の悪化とコミュニティカルテ

都市計画法（1968年）の施行によって開発のコントロールがなされるなかで、郊外地の面的整備事業が進行し、工業を支えた都市の中心部が衰退をする「インナーシティ」現象が顕著になった。他方、利便性の高い都市中心部において、当時、開発許可（法33条）の適用外となる1,000㎡未満の土地を細分化して開発される、いわゆる「ミニ開発」や、道路幅員が狭い地域におけるマンション開発など、居住環境の質を低下させる土地利用が横行した。

こうしたなか、全国の自治体では「開発指導要綱」<sup>24</sup>を創設し、都市計画法では規制できない開発行為を抑制しようとした。しかし、行政指導に法的根拠がないことにより、要綱をくぐり抜ける悪質な開発行為が、土地に対する高い需要を背景に後を絶たなかった。都市計画法による都市の広域的な見地による基盤施設の整備と、全国画一的な用途地域等の地域地区の運用だけでは、地域に適した施設計画や、地域毎の細やかな土地利用規制・誘導の手段にはならないことが顕在化してきたのである<sup>25</sup>。

このような都市問題に対して、神戸市では、1973年～1975年に人口・土地・建築・コミュニティ施設等の総合的・地域情報を統計地区毎に整理した「コミュニティカルテ」を作成した。これは、市街

<sup>24</sup> 田村明『宅地開発における開発指導要綱の成立過程とその基礎的都市環境整備への効果に関する総合的研究』学位論文、1980年、内海麻利「宅地開発指導要綱の軌跡と地方分権－新たな局面での条例化に向けて」自治総研28巻12号（2002年）1-15頁。

<sup>25</sup> 建設省都市局都市政策課「都市計画中央審議会第8号答申『長期的視点に立った都市整備の基本方向』について」新都市34巻1号（1980年）43-59頁、日笠端編著『地区計画－都市計画の新しい展開－』共立出版、1981年、20頁。

地全体をきめ細かく把握することを目的としたもので、地域の歴史、住民の属性、生活環境施設の現況から、住民の活動や地域の姿と課題を明らかにし、地域社会にかかわる政策や計画の実現に活用することが想定されたものであった。さらに神戸市は、市街地整備事業、いわゆる「ハード事業」を実現する市街地整備のためのカルテ（以下、「環境カルテ」）を作成した<sup>26</sup>。これは市街地整備に関連の深い住宅過密・住工混在・道路・コミュニティ施設の5項目について、町丁目の地域単位で作成された。この「コミュニティカルテ」と、これを基にしてその具体的な整備の内容を示した「環境カルテ」は、町丁目毎の課題をソフト・ハードにわたり明確にし、地域住民の主体的なまちづくり活動に役立てられる道具として公表することで、地域住民に地域の実情を認識して（気づき、問題意識をもって）もらうことが意図されていた。しかし、行政の説明に対して住民は理解を示すものの、個人情報取り扱いが難しい等の情報提供における限界があり、また、カルテが示す整備の内容を具現化する実現手法がなかったため、住民主体による事業への動機付けには至らなかった<sup>27</sup>。

## （2）まちづくり推進会と地区計画制度の創設

「真野まちづくり構想」の提案という役割を終えた検討会議は、1980年11月、まちづくり構想の具体策を検討し事業を推進するための組織である「真野地区まちづくり推進会」（以下、「まちづくり推

---

<sup>26</sup> 垂水英司「神戸のまちづくり創生期の想いと今」こうべまちづくりセンター制作・構成『宙 Vol.7 神戸のまちづくり その歩みとこれから：まちづくり条例制定30年に寄せて』神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンター、2012年、22-23頁。

<sup>27</sup> 垂水英司「80年前後の動き」神戸市民まちづくり支援ネットネットワーク編『神戸』まちづくりの系譜と展開』阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク、2001年、34頁。

進会」(「まちづくり協議会」の前身))へと展開する。この組織は、①②③の「住民活動型」組織に加え、(利害関係人が意識されたのか)地家主を含む地元住民全体が構成員であり、委員62名、役員32名という大きなものであった。まちづくり推進会では、委員会、役員会、事務局会議を中心とした全体運営の下に、各々の事業関連の小委員会、専門部会、小集会などを随時組織し、これを実現化していくための学習と討議を行っている。そして、まちづくり推進会は、後述する「まちづくり条例」(1981年)の制定で、制度的な裏付けが与えられ、併せて旧建設省の「住環境整備モデル事業」の承認(1982年)によって、各種事業の財源的基盤を得ていった<sup>28</sup>。

同じ頃、都市計画法と建築基準法の諸制度の検討がなされ、1980年に都市計画法の改正が行われ、「地区計画」(法12条の4)が導入された。西ドイツの地区詳細計画制度を参考に創設された、きめ細かな都市計画を実現する制度である。具体的には、特定地区の道路等の地区施設の配置並びに土地利用規制を詳細に示す地区詳細計画(当該区域の整備、開発及び保全に関する方針(以下、「方針」)と、建築物等の整備並びに土地の利用に関する計画(以下、「地区整備計画」))で、都市と地区の環境を総合的に整備及び管理するための計画制度である。その特徴は、限定した地区に、新たな土地利用規制を付加することになるため、都市計画法と建築基準法により a. 住民の意向を反映する手続と、b. 建築制限を行う事項を、市町村の条例に委ねている点である<sup>29</sup>。換言すると、特定地区の住民参加の新たなプロセスを実現する都市計画制度の創設であった。

---

<sup>28</sup> 前掲注5・広原盛明、1996年、78頁、中山久憲「神戸市まちづくり条例の30年とこれから—時代に適合する柔軟性への期待」こうべまちづくりセンター制作・構成『宙Vol.7 神戸のまちづくり その歩みとこれから：まちづくり条例制定30年に寄せて』神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンター、2012年、41-51頁。



神戸市では「地区計画」の運用のため、1980年に旧建設省から「地区計画策定マニュアル検討調査」を受託し、真野地区をモデルに地区計画のパイロット・プランを作成するための検討が行われていた。このプランでは、神戸市と地域住民や住民団体との協議の実績や、真野地区の実践経験から住民組織の主体的な参加を得て、改善策を試行した上で進める「積み上げ方式」のまちづくりが想定されていた<sup>30</sup>。

神戸市の検討が進む一方で、旧建設省は策定マニュアル案を検討し、委任条例のモデル案として市町村に通知した。それは地区計画の都市計画案を策定する前に、「市町村がその素案を対象地域住民に事前に閲覧し、説明会の開催や素案に対する利害関係人の意見を聞く手続（意見書提出）を進める」というものであった。

神戸市では「神戸市地区計画検討委員会」を設立し、国のモデル条例案を参考にしつつ、真野地区で進められていたまちづくりの進め方をモデルとした神戸市の委任条例の構成案をまとめた。そのプロセスは、以下（図8-5）に示す通りである。

---

<sup>29</sup> なお、本稿では、法律に委ねられた内容を規定した条例を「委任条例」と総称し、このうち上記の a. を「手続条例」（法16条2項「地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする」）、b. を「建築条例」（法58条の3、建築基準法68条の2第1項「地区計画等の区域内において、建築物の敷地、構造、建築設備又は用途に関する事項で当該地区計画等の内容として定められたものを、条例で、これらに関する制限として定めることができる」）（以下、建築基準法の法文表記は「基準法」と呼ぶ。「委任条例」については、内海麻利・小林重敬「地方分権に対応した委任条例と自主条例との一体的な運用に関する研究－京都市・札幌市・神戸市の事例に着目して－」都市計画論文集35号（2000年）895-900頁。

<sup>30</sup> 浅井活太『「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」について』都市政策27号（1982年）100-104頁。



図8-5 地区計画の委任条例案としての神戸市条例の手の流れ



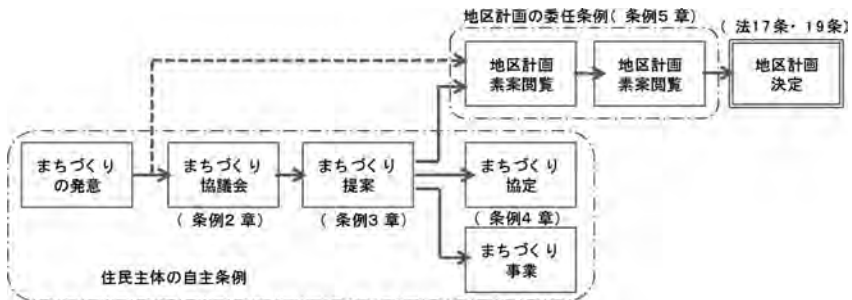
注) こうべまちづくりセンター制作・構成『宙 Vol.7 神戸のまちづくり その歩みとこれから：まちづくり条例制定 30年に寄せて』神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンター、2012年、44頁図 1 参照、作図。

「㊤地域住民の発意により、特定地区の課題解決や、まちづくりという共通目的を持つまちの有志の人たちの組織「まちづくり協議会」を結成し、それを市長が認定する。㊦まちづくりの方向性を「まちづくり素案」として合意し、㊧素案を地区全体の住民や事業者に周知・公表し、協議会と地域住民で議論することで「まちづくり構想」としてまとめ、市長に「まちづくり提案」として提出する。㊨地区計画による建築行為や開発行為の規制を目指す場合には、「まちづくり提案」の中でその内容を「まちづくり協定案」として具体化し、地区の大多数の同意<sup>31</sup>を確認できると、協議会と市長は「まちづくり協定」を締結する。㊩協定の締結で、市長は協定地区内での建築行為や工作物の新築等の行為者に事前届出書を提出させ、まちづくり協議会に意見を聞き、協定内容に適合しない行為の届出が出た場合、内容を遵守するよう働きかける。ただし、協定内容は法的拘束力のない紳士協定でしかないため、遵守義務が財産権の過大な制約にならないように配慮しながら進めなければならない。㊪協定内容が一定の期間、地区内で遵守されていることが確認できた段階で、都市計画法に基づく「地区計画」として定める手続

<sup>31</sup> 前掲注 4・日端康雄・磯部力・小野道弘・森岡秀悟・安藤利雄・垂水英司・林泰義、1983年、37頁。この座談会で当時神戸市の都市計画局計画部主査であった垂水英司は、複雑な権利関係において、全員合意の難しさと、他方で、合意形成について検討を要する重要性を述べている。

に入る」という流れである<sup>32</sup>。つまり、地域住民が発意し、まちづくり協議会を結成し、その総意として「真野まちづくり構想」を提案し、利害関係人を含む地域住民の同意を得て、その内容を協定として市長と締結する仕組みであるといえる。

図8-6 神戸市まちづくり条例の委任条例と住民主体の自主条例の継続の流れ



注) こうべまちづくりセンター制作・構成『宙 Vol.7 神戸のまちづくり その歩みとこれから：まちづくり条例制定30年に寄せて』神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンター、2012年、45頁図2参照、作図

条例案の名称は「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」（「まちづくり条例」とし、その内容は、第1章総則、第2章まちづくり協議会、第3章まちづくり提案、第4章まちづくり協定、第5章地区計画等、第6章助成等、第7章まちづくり専門委員、第8章雑則で構成される全21条からなるものであった。

### (3) 神戸市独自のまちづくり条例

条例案を神戸市議会に上程する前に、担当責任者は、委任条例の内容を旧建設省都市計画課の事前の理解を得るために説明した。し

<sup>32</sup> 前掲注28・中山久憲、2012年、44頁。

かしながら、旧建設省では、「国が既に示した地区計画のモデル条例に基づく手続を条例化するだけでよい。委任条例に、神戸市独自の「まちづくり提案」や「まちづくり協定」などの法律が委任していない内容を盛り込むことは、「法の先占領域」（法律が制定されていれば当該領域について条例は制定できない）から困る」という見解であったという。その後も何度か説明を繰り返したが了解が得られず、神戸市の委任条例案は事前段階で先に進めなくなり、前途が閉ざされた神戸市の担当責任者は、仕方なく第2章から第4章を除いた単なる委任規定部分だけに限定することを考えたと述べている。その時に、旧建設省から運用としては「神戸市の独自のまちづくりの進め方は面白いのではないか」という見解が伝わり、あらためて旧建設省に説明し、調整が図られたという<sup>33</sup>。

その結果、図8-6に示す通り、都市計画法16条による地区計画の住民意見の提出方法等の手続を定めた第5章の委任条例のパートと、地区に課題がある場合に地区住民が主体的になってその課題の解決を図る、住民と行政が協働でまちづくりを進める手続のパートの2つを併せて構成する画期的な（異例の）条例が誕生したのであった。こうした経緯があり、まちづくり条例は、1981年12月の神戸市市議会で可決され、施行に至る（1982年2月15日）。

その後の経過を示すと、まず、神戸市の「まちづくり協議会」の第1号として「真野地区まちづくり推進会」が市長から認定され「まちづくり提案」を行った。次に、建築ルールに関する「真野地区まちづくり協定」を市長と締結し、その一部が法定計画としての「真野地区地区計画」として都市計画決定される（いずれも1982

---

<sup>33</sup> 前掲注26・垂水英司、2012年、24-25頁、垂水英司・中山久憲「神戸のまちづくりを振り返って～まちづくり条例20年～」日本都市計画学会関西支部2001年、前掲注27・垂水英司、2001年、19-26頁。

年)。

このように神戸市独自のまちづくり条例の制定によって、市内の各地では地域住民が主体的にまちづくりに取り組むようになった。なお、真野地区の場合は、地区の総意として、「真野まちづくり構想」「まちづくり提案」「まちづくり協定」「地区計画案」が意思決定されていったが、神戸市の他の地区では、全員合意で決定されている地区計画もあるという<sup>34</sup>。

#### (4) 小括

神戸市は、都市計画法施行以降の都市問題に対して、市独自の対応として、「コミュニティカルテ」を創設し、さらにハード整備により課題解決を目指した「環境カルテ」を策定している。この2つのカルテは地域社会に必要なソフト的対応とハード事業をつなげ、また、地域住民に地域の実情を指し示すものであった。しかし、情報提供における限界や、カルテに見られる問題解決の実現手法の欠如により、住民主体による事業への動機付けには至らなかった。このことは、住民による主体的なまちづくりは、地域住民の情報をいかに取り扱うのかという点と、地域の問題解決の手段を明確にすることが重要であることを示している。

このようななか、地区計画のモデル地区として真野地区が選ばれ、まちづくり運動、真野まちづくり構想、まちづくり推進会等の取り組みを踏まえて、協議会方式や積み上げ方式で都市計画を実現する方策が考案されている。この内容①～⑥を地域住民の意思の地

---

<sup>34</sup> 前掲注4・日端康雄・磯部力・小野道弘・森岡秀悟・安藤利雄・垂水英司・林泰義、1983年、37頁。ここで垂水氏は、「ポートアイランド [東地区 (中央区)] の場合は、権利者もかなり限定されてははっきりしていますし、…全員合意型であった」としている。

区計画への反映という観点から見てみると、①条例の要件に合致する組織を市長の認定により「まちづくり協議会」として位置づけ、この組織が意思を示すことのできる代表性を付与する、②③「まちづくり協議会」が学習や討議を行い、総意（（全員合意（あるいは100%の同意調達）ではないが、反対者がいない状況））として計画の素案を作成し提案する、④大多数の同意があることを要件として、その計画をまちづくり協定として市の意思（法律や条例に基づく意思（一般意思））へと転換させる、そして、⑤市がまちづくり協定の対象地域で行為を行う事業者に対して、まちづくり協定に即するように行政指導を行い、あるいは、⑥市の意思として地区計画を決定する、という整理ができる。

このようなまちづくり条例の仕組みを名和田は、「まちづくり条例という制度的媒介ないし経路によって、住民たちの事実上の公共的意思は、意思内容を保持したまま、その形式を制度上の公共的意思へと高められるのである」<sup>35</sup>としている。ただし、地域住民の総意である提案が、市長との協定の締結にあたっては利害関係人を意識した同意調達へと変化しているように見えるこのプロセスにおいて、意思内容が保持されるかどうかはさらにその実態を踏まえて検討する必要があるだろう。神戸市の場合、この同意調達も住民組織、すなわち「まちづくり協議会」で実施するが、こうしたプロセスが必要な理由は、「まちづくり協議会」が空間制御を目的としているためであると考えられる。なぜなら、空間制御が財産権の過大な制約にあたる可能性が高く、自治体においては、制御の正当性を確保するために、法定の組織（土地区画整理組合（土地区画整理法14条）、市街地再開発組合（都市再開発法8条）、マンション管理組合法人

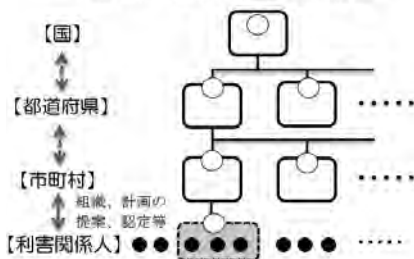
---

<sup>35</sup> 前掲注6・名和田是彦、1998年、6頁。

(建物の区分所有等に関する法律47条)あるいは、建築協定(建築基準法69条))を参照し、関係権利者(利害関係人がイメージされている)の全員同意、同意調達の割合という意思決定のあり方が意識されているからである<sup>36</sup>。

この意思決定の主体となるのが「まちづくり協議会」であり、真野地区の場合は、まちづくり推進会にあたる。まちづくり協議会は、区域を単位に、「住民」を主要な構成員とし、地区の生活の向上を目的に、共通の意思を実現するための活動を行う「住民活動型」組織とは異なり、「利害関係人」を主要な構成員とした組織が自らの意思で発意し、自らの空間をその構成員と合意し、制御(整

図8-7 「空間制御型」組織概念図



凡例 「空間制御型」: 公益や公共的な施設整備や土地利用・空間管理などの制御を行う特定地区の利害関係人を構成員とする組織、四角: 公共又は公益団体、点線: 公共団体の認定等により公共又は公益団体となる組織、両矢印: 調整、●個別の意思、○一般意思

<sup>36</sup> 前掲注4・日端康雄・磯部力・小野道弘・森岡秀悟・安藤利雄・垂水英司・林泰義、1983年、37頁。ここでは、地区計画策定に関する合意形成について、土地区画整理組合、マンション管理組合法人、建築協定の例などが持ち出されて議論されており、神戸市も含む座談会に参加した自治体の多くが地区計画の意思決定では、利害関係人の全員合意を目指しているが、他方で、今後どのように進めるかが課題であるとされている。

備や管理を含む)することを目的とした組織である。本稿では、こうした組織を理念的ではあるが「空間制御型」組織と呼ぶこととする(図8-7)。とりわけ、この組織の特徴は、利害関係人を中心とする組織構成員の個別の意思を合意形成によって法律や条例の要件や手続に基づく意思(一般意思)へと転換している点にある。

## 5 真野地区における震災復興まちづくりと今日のコミュニティ

### (1) 震災復興まちづくりとまちづくり協議会の再編

「真野まちづくり構想」に基づくまちづくりが進行する中、1995年に阪神・淡路大震災が発生した。真野地区も多大な被害を受けたが、地域住民の力で有効な緊急対応に成功し、応急復旧、復旧・復興も対応が早かったと言われている<sup>37</sup>。これは、阪神・淡路大震災前に創設された「まちづくり協議会」が29団体であったことに対して、震災復興にあたり、「まちづくり協議会」の機能が認識され、震災後96団体(2012年段階)まで認定されていることにも見てとれる<sup>38</sup>。

阪神・淡路大震災時の真野地区は、地域住民による組織が被災者の救援・復興支援に当り、避難所運営だけでなく、徹底した救援活動をライフライン復旧まで行ったところに、神戸市の他地区にはない特徴があったという。

<sup>37</sup> 今野裕昭「まちづくり組織の高齢化と新しい担い手」社会科学年報49号(2015年)125-141頁。

<sup>38</sup> 小林郁雄「市民主体の復興まちづくり - 東日本大震災の復興まちづくりへ -」こうべまちづくりセンター制作・構成『宙 Vol.7 神戸のまちづくり その歩みとこれから: まちづくり条例制定30年に寄せて』神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンター、2012年、59-61頁及び資料1。



真野地区では、発災後の早い時期に対策本部が立ち上がり、もっとも弱い立場にある地域の高齢者に目線をおいた徹底した被災者の救援活動を行えるシステムを地域のなかにつくりあげたといわれており、これは、長年にわたるまちづくりの運動の成果であると評価されている。真野地区のまちづくり活動は、空間整備的な活動だけでなく、地域福祉的な生活者の向上を目指した総合的なものであった。それを実現することができたのは、各住民団体の徹底した運営民主化への努力と居住空間を中心とした地域住民の共同管理の理念にあったという<sup>39</sup>。

そして震災後、真野地域福祉センター、真野児童館、高齢者住宅、コレクティブ住宅などが相次いで完成し、1980年に策定された「真野まちづくり構想」の公共施設は災害復興の中で前倒しに実現している<sup>40</sup>。さらに、2001年には神戸市地下鉄海岸線が開通して真野地区内に荻藻駅が開業し、今日では、震災復興の成果である被災者転出跡地の整備、工場跡地への大型ショッピングセンターの進出が課題とされている。

緊急対応から復興まで、この一連の動きを主導したのは、まちづくり推進会であった。真野地区の災害対策本部のメンバーは、真野地区の「まちづくり協議会」、すなわち、まちづくり推進会の役員と同一だった。したがって、一見、災害対策本部はまちづくり推進会の構造がそのまま使われたようにとらえがちである。しかし、仔

---

<sup>39</sup> 今野裕昭「震災対応とコミュニティの変容—神戸市真野地区」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編著『被災と救援の社会学 阪神・淡路大震災の社会学第1巻』昭和堂、1999年、204-215頁。

<sup>40</sup> 小林郁雄「震災ユートピアが生んだ三つのしくみ」調査季報（横浜市政策局政策課）133号（1998年）44-47頁、同「震災復旧過程と復興まちづくり」阪神・淡路大震災調査報告編集委員会編『阪神・淡路大震災調査報告建築編-10』丸善、1999年、242-248頁。



細にみると、従前の組織構造を基礎に、対策本部や震災復興にかかわる非営利団体など、アドホックな（特定あるいは限定目的のための）集団を媒介に形成されていたとされている<sup>41</sup>。

## （２）真野地区のまちづくりとコミュニティの今

まちづくり条例制定以後、神戸市において地域住民の意思を反映する手法を採用する行政部門は増えている。まず、1990年に制定された「神戸市ふれあいのまちづくり条例」（以下、「ふれまち条例」）である。この条例には、概ね小学校区を単位に「ふれあいのまちづくり協議会」（同条例3条）（以下、「ふれまち協議会」）を結成し、その活動拠点として「地域福祉センター」（同条例4条）を市が整備し、協議会がセンターの管理運営を通し、地域のさまざまなニーズに対応した活動を行う仕組みを推進するための規定が定められている。さらに、1996年には「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」が制定され、農村地域でも各地区で「里づくり協議会」（同条例17～21条）を設置し、地域住民の意思に基づく里づくりを推進することになった。また、阪神・淡路大震災の体験で地域コミュニティの役割が極めて大きかったことを教訓にして、1998年「神戸市民の安全の推進に関する条例」が制定され、事業者及び住民は、地域活動に自主的かつ積極的に取り組むことにより、助け合いの精神に根ざした良好な地域社会をはぐくむ施策（同条例12条）が進められてきている。上記にある「ふれまち協議会」は本書序章で記した「協議型」住民自治組織に該当<sup>42</sup>し、また、本稿の類型では「住民活動型」であると理解できる。一方「里づくり協議会」

---

<sup>41</sup> 前掲注39・今野裕昭、1999年、202-205頁。

<sup>42</sup> 前掲注7・（公財）日本都市センターアンケートの神戸市の調査票より確認。

は、利害関係人<sup>43</sup>を中心に、里づくり計画を用いて空間制御を行うものであることなどから、「空間制御型」といえるが、農村地域までに拡大し、新田園コミュニティや農村定住起業に関する活動を取り扱うことなど（条例17条、18条）から「住民活動型」「空間制御型」を融合したものであるといえよう。

以上のような神戸市の制度展開に関して、真野地区では、震災後、公共施設の整備を推進してきたまちづくり推進会に加え、地域行事・活動の面でも「ふれまち条例」に基づく「ふれまち協議会」が創設されている。これまでの組織との関係は、①自治会や②連合会協議会、③福祉防犯実践会を母体としながら、空間制御をひとつの目的とした意思決定を中心に展開してきた「まちづくり協議会」であるまちづくり推進会が非営利活動を行う組織などとの結合を行いながら震災・復興活動を含むまちづくりを進めてきた。そして、非営利活動を行う組織などとの連携調整や、コミュニティ施設の管理主体として、「ふれまち協議会」が、位置付けられてきている。具体的には、自治会・婦人会・民生委員児童委員協議会・老人クラブ・子ども会・青少年育成協議会・PTA・ボランティアグループが中心となって「ふれまち協議会」を自主的に結成し、地域福祉センターの管理にあたるとともに、このセンターを拠点として、地域の福祉活動及び交流活動を企画・実施しているという<sup>44</sup>、いわば、従前の④単位自治会や⑤連合会協議会、⑥福祉防犯実践会を進化させた「住民活動型」組織であるといえ、震災後、学区レベルの活動

---

<sup>43</sup> 当該条例2条では、土地所有者等として、「土地について所有権、地上権、永小作権、質権、賃借権、使用賃借による権利その他の使用および収益を目的とする権利を有する者」を指している。

<sup>44</sup> 神戸市ホームページ・ふれあいままちづくり事業（2015年8月25日更新）参照  
<http://www.city.kobe.lg.jp/life/community/chiikihukushi/>。

だけでも、年間15種類以上の行事や活動が行われているという<sup>45</sup>。

他方、住民組織における活力の縮小の兆しが幾つか立ち現れてきている。南部協議会の解散、長田神社例大祭の昇番辞退、子ども会連合会の休会などである。また、震災後、まちづくりに関わる人材や組織も拮がり、ハード的な事業や空間制御を中心とした展開からソフト的な活動の必要性が再認識されてきている。例えば、かつては主に都市計画や建築に出自を持つまちづくりコンサルタントが中心だったが、次第に福祉、医療、教育など多様な組織や人材が、様々なまちづくりシーンに登場するようになってきているという。

このようななか、神戸市では、神戸市地域活動推進委員会において「コミュニティ施策の方向性に関する提言」が示され、地域の多様性をふまえた地域自治の受け皿組織の制度設計などが今後の課題のひとつとされている<sup>46</sup>。

### (3) 小括

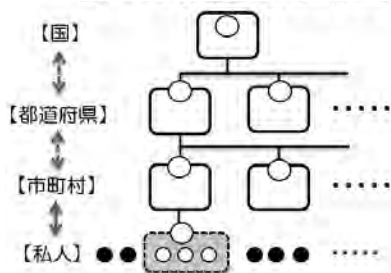
まちづくり条例による「まちづくり協議会」（「空間制御型」組織）を位置付ける仕組みは全国に伝播することとなったが、震災復興において、その必要性がさらに認識されている。これは、まちづくり協議会の認定が阪神・淡路大震災前よりも、震災後に急増していることから理解できる。また、震災復興に寄与した組織は、「住民活動型」を基礎とした「空間制御型」組織が母体となり、震災復興等に対応しようとする団体や人員が加わって構成されたもの

---

<sup>45</sup> 前掲注37・今野裕昭、2015年、125-141頁。

<sup>46</sup> 神戸市地域活動推進委員会『コミュニティ施策の方向性に関する提言～人口減少社会を見据えた総合的な自治の仕組みづくりに向けて～』2015年、12頁。また、この提言を受けた後、神戸市『神戸市地域コミュニティ施策の基本指針』2016年が策定されている。

図8-8 「非営利活動型」組織概念図



凡例 「非営利活動型」：公益活動及びこれに伴う意思を持つ私人を構成員とし、非営利活動を行う組織、四角：公共又は公益団体、点線：公共団体の認定等により公共又は公益団体となる組織、両矢印：調整、●個別の意思、○一般意思

であった。

特に、アドホックな非営利による活動が目覚ましく注目されたことは、特定非営利活動促進法の成立の経緯からも明らかである。つまり、地域や区域に限定されず、公益活動及びこれに伴う意思を持つ私人を構成員とし、非営利活動を行う組織として「非営利活動型」（図8-8）が主要な役割を果たしていたといえる。「特定非営利活動促進法」（1998年）や「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」（2008年）にもみられるように、「民間の団体が自発的に行う公益を目的とする事業の実施が公益の増進のために重要」（同法1条）との認識が高まってきている。これらの団体は、私人の公共的な意思によって創設され、実現すべき公益を自ら選択するものであるから、公益活動の対象者と対象事項に関する包括性という点において、「住民活動型」「空間制御型」組織とは異なっている。そして、震災時の活動状況や近年の組織の多様性などを見ると、「非営利活動型」組織が、「住民活動型」「空間制御型」組織の充実、あるいは新たな展開に影響を与えていると考えられる。

## おわりに

### (1) 住民活動型・空間制御型・非営利活動型

本稿では、真野地区の住民組織を、合意形成という観点から検討し、理念的ではあるが、その組織の構成員の特徴と目的によって類型的に示した。

第一に、区域を単位として「住民」を主要な構成員とし、これらの生活の向上を目的に、共通の意思を実現するための活動を行う組織「住民活動型」である。真野地区においては、④単位自治会・⑤連合協議会・⑥福祉防犯実践会がそれにあたり、本書序章に示される、分類に照らせば「地縁型」住民自治組織であるといえ、これらの組織が基底となり、老人会、婦人会、青年会、子供会等の組織を統括してきており、その意味では、「協議型」住民自治組織でもあるといえる。そして、これらの組織の意思は、組織を構成する代表を選出し、代表が招集する総会・役員会や、学習、討議などの機会を重ねて総意として決定されるものであった。

第二は、「利害関係人」を主要な構成員とした組織が自らの意思で発意し、自らの空間について構成員と合意し、制御（あるいは制御するための提案）することを目的とした組織「空間制御型」である。真野地区の場合は、まちづくり条例に定められた「まちづくり協議会」であるまちづくり推進会がそれであり、先の「住民活動型」組織の運動がその端緒となっていた。この協議会は、地区計画（法16条2項<sup>47</sup>）の「案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見」を表明する組織として位置づけ

---

<sup>47</sup> 地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする。

られた。真野地区の場合は、「住民活動型」組織を基礎としていたが、まちづくり推進会に展開するにあたっては、空間を制御する正当性を確保するという観点から、利害関係人という枠組みが意識された。結果的には、関係権利者も含む大人数の組織の総意として「真野まちづくり構想」が策定され、大多数の同意を得て、「まちづくり協定」が締結されている。

第三に、地域や区域に限定されず、公益活動及びこれに伴う意思を持つ私人を構成員とし、非営利活動を行う組織「非営利活動型」である。真野地区においては、震災復興時に活発な活動が行われた組織であり、まちづくり推進会とともに震災復興のために重要な役割を果たした。また、この組織は、「空間制御型」であるまちづくり推進会との調整を図りつつ、住民の生活にかかわる公益的な事項について活動を行うことで「ふれまち協議会」という従前とは異なる「住民活動型」（本書序章の分類でいえば「地縁型」ではない「協議型」住民自治組織）組織として進化している。

## （２）地域住民の意思の反映と「空間制御型」組織の意義

これらは、飯島<sup>48</sup>が法的観点から都市内分権を類型化した組織と類似しており、結果として、本検討を通じて、地域住民の意思の反映の実態が法律による都市内分権枠組みに即していることを検証するものとなった。さらに本稿では、真野地区における地域住民の意思を反映する組織の歴史的展開を考察することで、「まちづくり協議会」すなわち「空間制御型」組織の意義が明らかになった。

---

<sup>48</sup> 飯島淳子「都市内分権の法的検討」（公財）日本都市センター編『都市内分権の未来を創る：全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察』（財）日本都市センター、2016年、20-39頁。ここで、飯島は、都市内分権の諸制度について、法的観点から整理している。

1つは、各類型組織の相互関係とその関係における意義である。住民組織の歴史的展開を通じて、これらの組織類型が相互に関係しあうことで、活動が継承・展開されている実態を明らかにすることができた。具体的には、「日本の特質」<sup>49</sup>と機能（㉑親睦機能、㉒共同防災機能、㉓環境整備機能、㉔行政補完機能、㉕圧力団体機能<sup>50</sup>）を持つ㉖単位自治会・㉗連合協議会・㉘福祉防犯実践会、すなわち「住民活動型」組織の、㉕の機能が公害反対運動に展開し、学習や討議を積み重ねる（㉙討議・学習機能を発揮する）なかで㉓の機能が展開して「空間制御型」組織を誕生させ、さらに「非営利活動型」組織を包摂することにより、㉑親睦機能、災害復興を含む㉒共同防災機能、㉔行政補完機能を充実させてきている。

㉖単位自治会・㉗連合協議会・㉘福祉防犯実践会は、地域住民の相互扶助及び親睦を目的としたものであり、公益性に乏しく、これらの組織が、都市施設の整備や土地利用などの法律の運用に意思を表明することは、たとえ地域の活動が熱心に行われ、地域において意思決定がなされたとしても署名活動や陳情という手立てしか持たなかった<sup>51</sup>。しかし、「空間制御型」組織は、地区計画及び条例を通じて、地区の総意、あるいは利害関係人の同意を調達することで、その道を開いた。つまり、「空間制御型」組織の意義は、公益あるいは公共性の高い空間整備や空間管理に意思を反映させること

---

<sup>49</sup> 倉田和四生「地域住民組織の現状分析」（財）神戸都市問題研究所編『地域住民組織の実態分析』勁草書房、1980年、3-15頁。町内会という「包括的機能集団」が分化して「単一機能集団」が成立したが、やがて再び包括的集団に再統合された。包括的な集団組織としての町内会は、戦後分解して「防犯組織」「衛生組織」「親睦組織」など個別的組織となったが、これらがやがて再統合されて自治体が形成されてきた。

<sup>50</sup> 前掲注14・菊池美代志、1973年。

<sup>51</sup> 都市計画手続（法17条）の公聴会の場でしかなく、これも執行部案に対して意見を述べるにとどまるものである。



であるといえる。実際、「空間制御型」組織は、とりわけ都市問題や災害復興時などの地域社会における緊急時に主要な役割を果たした<sup>52</sup>。

ただし、真野地区の場合、「住民活動型」を基礎としていたため、この組織の衰退は、「空間制御型」組織である「まちづくり協議会」にも影響を与えた。災害復興時での対応や、縮退時代の都市づくりにおける都市整備や管理を「空間制御型」の機能を用いて円滑に行うためには、平常時の相互扶助や地区の親睦を深める「住民活動型」の持続可能性を検討することが重要であると考えられる。こうした、「空間制御型」組織における「住民活動型」組織の重要性は、本書第10章の金沢市まちづくり条例の運用状況からも明らかである。

2つに、地域住民の意思と合意形成に関する意義である。

真野地区の例では、④単位自治会・⑤連合協議会・⑥福祉防犯実践会が公害運動からまちづくりに展開するというものであったが、この公害反対運動は個別の利益に端を発するものであった。その運動による意思は必ずしも個別の利益ではなく、地域住民の共通の利益を目指していた。また、まちづくりに展開するなかで、町づくり学校や集会などにより学習や討議を重ねることで、より公益的な意思が醸成され、それが真野まちづくり構想の策定という計画技術によって総意として集約され、法律や条例に基づく計画案となった。これらの実態から「空間制御型」組織は個別利益を共通の利益（ないし一般利益）に転換するという意義が見てとれる。

ただし、真野地区の場合は、まちづくり推進会による議論が積み

---

<sup>52</sup> 久保光弘『まちづくり協議会とまちづくり提案』学芸出版社、2005年、201-216頁、ここで久保は、混乱期にまちづくり協議会が機能する実態を考察している。



重ねられ、真野まちづくり構想を通して総意が導かれたが、他の地区や想定できる法律に基づく「空間制御型」組織では、全員合意や個別利益の同意を調達するものも少なくない。こうした総意と同意の調達との相違の解明、全国の都市自治体における「空間制御型」の実態把握については、今後の研究課題としたい。

### 【参考文献】

- ・ 倉沢進編著『社会学講座 5 都市社会学』東京大学出版会、1973年
- ・ 「町内会・自治会とコミュニティ形成」「都市における住民活動」中村八朗『都市コミュニティの社会学』有斐閣、1973年
- ・ (財) 神戸都市問題研究所編『地域住民組織の実態分析』勁草書房、1980年
- ・ 高橋重宏・宮崎俊策・定藤丈弘編著『ソーシャル・ワークを考える：社会福祉の方法と実践』川島書店、1981年
- ・ 広原盛明『震災・神戸都市計画の検証－成長型都市計画とインターシティ再生の課題－』自治体研究社、1996年
- ・ 名和田是彦『コミュニティの法理論』創文社、1998年
- ・ こうべまちづくりセンター制作・構成『宙 Vol.7 神戸のまちづくり その歩みとこれから：まちづくり条例制定30年に寄せて』神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンター、2012年

# 第9章

## フランス PLU の策定プロセスにおける 地域住民の意思の反映 —コンサルタシオンにおける 住区評議会の役割に着目して—

---

駒澤大学法学部教授

内海 麻利

## はじめに

フランスでは、近年にかけて、都市計画にかかわり、地域住民<sup>1</sup>の意思を政策に反映する制度（いわゆる「参加制度」）の充実が図られてきている。具体的には、地域住民の意思を「広域一貫スキーム（schéma de cohérence territoriale 以下、「SCOT」）」や「都市計画ローカルプラン（plan local d'urbanisme 以下、「PLU」）」などの主要な都市計画に自治体独自の方法で地域住民の参加を可能とする「コンサルタシオン（concertation）」<sup>2</sup>という制度が「2000年12月13日の都市の連帯と再生に関する法律」<sup>3</sup>（以下、「SRU法」）により都市計画法典に定められた。他方、「近隣民主主義法」<sup>4</sup>において「住区評議会（conseil de quartier）」の設置を義務づけ地域住民の参加を促す制度が創設されている。これらの制度は、PLU策定にあたり共に運用され、地域住民の意思を都市計画に反映するために機能していると考えられる。そこで、PLU策定のコンサルタシオンにおいて、住区評議会がPLUに地域住民の意思を反映するためにどのような役割を果たしているかを検討する。

---

<sup>1</sup> 住民、利害関係人、住民等については、本書第8章と同様の概念を用いる。

<sup>2</sup> 邦訳では「事前協議」とされる場合もあるが、日本の都市計画における事前協議とは異なるフランス特有の概念であるため、本稿では「コンサルタシオン」と称す。Centre d'analyse stratégique, *La participation des citoyens et l'action publique, Rapports et documents*, no 13, La Documentation française, 2008など参照。

<sup>3</sup> Loi du 13 décembre relative à la solidarité et au renouvellement urbains 2000.

<sup>4</sup> Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

# 1 フランスの参加制度の動向と コンサルタシオンと住区評議会

## (1) 都市計画にかかわる参加制度の充実

フランスにおいて、法律に規定される都市計画にかかわる参加制度には、表9-1のようなものがある<sup>5</sup>。フランス法で土地利用の公共性の確保に関する最初の参加制度は、(a)公開意見聴取(enquêtes publiques)であるとされている<sup>6</sup>。この制度は、行政裁判所裁判官により任命する意見聴取官又は意見聴取委員会(以下、「意見聴取委員会等」)<sup>7</sup>が、環境に影響を与える工事、建築又は開発で環境影響評価を伴うものに対して、公衆からの意見、要望などを聴取し、これらを取りまとめ、都市計画等の公益性を判断し、その内容と結果を公開する制度である。(b)コンサルタシオンは、都市計画における主要な計画や事業について、計画案策定期間に、自治体<sup>8</sup>の議会で議決した方法により住民やアソシアシオン<sup>9</sup>などの参

<sup>5</sup> 亙理格「フランスのまちづくり法における市民参加制度」原田純孝・大村謙二郎編著『現代都市法の新展開：持続可能な都市発展と住民参加—ドイツ・フランス』東京大学社会科学研究所、2004年、161-181頁、鈴木温・三浦良平・山口真司「フランス型市民参加制度の構造と『日本流』の構築にむけて」土木学会研究論文集 22巻 1号(2005年) 195-202頁、岡井有佳『フランスの都市圏における広域都市計画(SCOT)制度に関する研究』学位論文、2008年、197-204頁など。

<sup>6</sup> 前掲注 5・亙理格、2004年、161-181頁。

<sup>7</sup> 「個人として若しくは職業上の理由により当該事業に利害関係を有する者」を委員に専任し得ないとされ、特に建築主、事業主もしくは事業監督の立場にある公共団体、機構及び部局の中で職を有するものは、明示的に不適格とされている。

<sup>8</sup> 本稿の「自治体」とは、基礎自治体であるコミューン、県、地域圏及び「コミューン間協力公施設法人(établissements publics de coopération intercommunale 以下、「EPCI」)」を指す。なお、EPCIは、自治体ではないが、複数のコミューンから構成される公施設法人であり、意思決定機関である議会を構成し、固有の財源を徴収する権限等をもつ。

表9-1 都市計画にかかわる参加制度

制度名	制度を設置した法令名	制定	主体	方法	時期	影響
(a)公開意見聴取 enquêtes publiques	公開意見聴取手続の民主化及び環境保護に関する法律 loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement	1983.7.12	公衆 L123-1 ※1	意見聴取委員会が決定 L123-3 ※1	都市計画策定の許可の前 L123-2	報告書及び結論の考慮 L123-1,15 ※1
(b)コンサルテーション concertations	都市整備の原則の定義及びその実現に関する法律 loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement	1985.7.18	住民, ASS, 利害関係人等 L103-2 ※2	自治体等の議会が決定 L103-3 ★1 ※2	計画案策定期間中 ★1 ※2	総括の議決★1 ※2
(c)諮問型住民投票 consultation des électeurs	フランス共和国の国土行政に関する指針法 loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la république	1992.2.6	自治体有権者 L1112-15 ※3	自治体議会で議決 L1112-17 ※3	検討過程 L1112-15 ※3	参考意見 L1112-17 ※3
(d)公開討論 débats publics	環境保護の強化に関する法律 loi relative au renforcement de la protection de l'environnement	1995.2.2	公衆 L121-1 ※1	公開討論 L121-1 ※1	計画案策定期間全て	議事録と総括の公表
(e)住区評議会 conseils de quartier	近隣の民主主義に関する法律 loi relative à la démocratie de proximité	2002.2.27	地区住民, ASS, 議員等 ※3	基礎自治体の議会で議決 ★2	-	参考意見
(f)決定型住民投票 référendum local	決定的住民投票に関する組織法 loi organique relative au référendum local	2003.8.1	自治体有権者 ※3 L1112-1	投票 ※3 L1112-3	議会議決前 ※3 L1112-1	拘束 L1112-1,7 ※3

凡例、★1：都市計画法典によるコンサルテーションの規定は本文参照、★2：評議会の要件等は議会で決定、L：次の現行法の条項、※：各現行法名称、※1：環境法典 Code de l'environnement、※2：都市計画法典 Code de l'urbanisme、※3：地方公共団体一般法典 Code général des collectivités territoriales、ASS: アソシアシオン

<sup>9</sup> アソシアシオン (association) とは、利得の分配以外の目的で結成され、独自の規約を備えて恒常的に活動を行う非営利組合 (結社) である。高村学人『アソシアシオンへの自由：「共和国」の論理』勁草書房、2007年、1頁。

加を保障する手続であり、都市計画法典 L103-2 から L103-6 条<sup>10</sup>にその規定がある。(c)諮問型住民投票 (consultation des électeurs) は、自治体が、自治体の権限内の事項を処理するために行うべき決定について事前に住民投票により意見を聴く制度である。(d)公開討論 (débats publics) は、国民的関心が高い大規模事業計画に限って、計画の概要、社会的経済効果、費用、環境などについて、計画案策定の全ての期間にわたり公衆を公開討論の形で参加させ、そこで出された意見を踏まえた上で事業主が計画案を改善することを目的とした制度である。(e)住区評議会は、基礎自治体であるコミューンの区域を区切って設置された組織が議会の諮問機関の一つとして位置づけられ、住区あるいはコミューンに関する事項について諮問を受け、提言を行うことができる制度である。(f)決定型住民投票 (référendum local) は、2003年の憲法改正を受けて、自治体がある議案について住民投票によって決定することができる制度である。

以上の参加制度の制定状況や方法等を見ると、①多元的な制度が創設されており、②多様な主体の参加が保障され、③参加時期が広範であり、実施が義務化されているものがあるものの、④自治体が制度の執行を選択することができ、⑤参加の方法を自治体が自由に決定することができる、という傾向が見てとれる。

特に、(b)コンサルタシオンは、都市計画法の新しい時代の出発点<sup>11</sup>として「連帯の要求」「持続可能な開発と生活の質」「民主主義と地方分権」という 3 原則を掲げて制定された SRU法により活用

---

<sup>10</sup> 以下、都市計画法典に定められる条文表記は (L) と簡略化する。

<sup>11</sup> Tribillon, J.F, Sur quelques innovations urbanistiques de la loi SRU, *Études Foncières*, no 90 (2001), pp.14-22.

の範囲の拡大や内容の充実が図られ、自治体の自主性で地域住民の参加が可能となる制度である。また、(e) 住区評議会も地方分権化を深化させ、地域民主主義を活性化することが目指され、自治体の自主性と地域住民による組織の意思で参加を可能としている。近年に制度化されているという点で、また、その制度提案理由などからも、「コンサルタシオン」と「住区評議会」は、地域住民の意思を反映するという観点から近年の都市計画における民主的な手続を検討する上で重要な制度であると考えられる。

## (2) フランスの即地的詳細計画とコンサルタシオン

### ア フランスの土地利用制度の展開

フランスの住区レベルの空間を制御する即地的で詳細な計画（以下、後述する POS、PLU、PLUiなどを総称して「即地的詳細計画」）は、都市計画法創設当初（1919年）から法律に定められており<sup>12</sup>、当初から都市計画を実現する中心的制度であった。その後、フランスの都市計画は、1960年代後半、「都市計画指導スキーム（schémadirecteur d'aménagement et d'urbanisme、いわゆる「SDAU」）」と「土地占用プラン（plan d'occupation des sols 以下、「POS」）」という二層の計画体系を構築するに至る。そして「建築可能性の制限の原則」（1983年）<sup>13</sup>と「都市化の制限の原則」（2000年）<sup>14</sup>という土地利用規制原則を前提とした上で、複数のコミューンからなる EPCI<sup>15</sup>が定める計画「SCOT」と、基礎自治体である

---

<sup>12</sup> 内海麻利「日仏の地区詳細計画の意義と実態（第1回）フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態」土地総合研究 22巻 2号（2014年）

<sup>13</sup> 現在市街化されているところでしか建築が許可されないという建築制限の原則（principe de la constructibilité limitée L111-3～5等）。

コミューンが定める計画「PLU」による計画体系が形づくられてきた<sup>16</sup>。とりわけ、この二層の計画のうち、即地的詳細計画である「PLU」の構成文書は、①説明報告書、②整備と持続可能な開発計画<sup>17</sup>（以下、「PADD」）、③整備・プログラム方針<sup>18</sup>（以下、「OAP」）④規則書（règlement）、⑤付属資料の5つである<sup>19</sup>。つまり、PLU策定には、この5つの文書の作成及び決定が求められる。地域のビジョンを示した②PADDは、政策の方向付けと総合性を推進するものであり、法的拘束力があるわけではないが、③④と結合することによってその実効性が担保される。なお、建築物等の制限の内容が詳細に示されている④規則書が②PADDとの整合性を欠く場合、行政裁判官（juge administratif）は、そのPLUを取り消すことができ、目標像と手法の結びつきがより強化されている。

2014年1月1日段階、フランスにおけるPLU（PLUの承認及び改定中の文書）は、全コミューンの26.1%、面積は国土の28.5%、人口（PLU適用地域の居住者）で見ると60.8%をカバーしている。

## イ PLUの適用対象と主体の変化

フランスの行政機構には、国、地域圏、県、コミューンの4つ

---

<sup>14</sup> 原則、新たな都市化を行うことは不可能という土地利用規制の原則（「都市化の制限の原則（principe d'urbanisation limitée : Urbanisation limitée dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale（L142-4,L142-5）

<sup>15</sup> 前掲注8参照。

<sup>16</sup> 前掲注12・内海（2014年）87-102頁。

<sup>17</sup> Projet d'management et de développement durable.

<sup>18</sup> Orientation d'aménagement et de programmation.

<sup>19</sup> Le plan local d'urbanismecomprend :1° Un rapport de présentation ; 2° Un projetd'aménagement et de développement durables ; 3° Des orientations d'aménagement et de programmation ; 4° Un règlement ; 5° Des annexes. 内容についてはL151-1～L151-48。



の種類があり（表9-2）、加えて、複数のコミューンからなる広域的な公共団体として、EPCIが存在している。

表9-2 フランスの行政機構と規模

数値：団体数	団体数合計	(国内)	(海外領土)
国 (État)			
地域圏 (Région)	27	22	5
県 (Département)	101	96	5
コミューン (Commune)	36,767	36,552	215
※ EPCI (établissement public de coopération intercommunale)	2,145		
※ EPCI コミューン間公施設法人：主な形態は以下 [ ] は法人数 ①大都市共同体 (communauté urbaine) [15]：全域の人口 500,000 人以上 ②都市圏共同体 (communauté d'agglomération) [222]：人口 15,000人以上の中心都市を持ち、全域の 50,000人以上 ③基礎自治体共同体 (communauté de communes) [1903]：全域の人口 50,000人以下、それ以上でも人口 15,000人以上のコミューンが属さないもの			

注) 本データは、2014年1月1日現在のものである。DGCL - Insee, Recensement de la population, LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LEUR POPULATION, 2014.

SRU 法により「SCOT」は EPCI が、「PLU」はコミューンが策定することとされてきたが、グルネル II 法 (2010年)<sup>20</sup>により EPCI が PLU を定めることができるようになった (以下、EPCI が定める PLU を「PLUi」<sup>21</sup>と称す)。つまり、PLU の適用対象を拡大する方向で改正され、この動きが促されている。

<sup>20</sup> 「2010年 7月 12日の環境のための全国的取組みに対する法律」(Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)。岡井有佳・内海麻利「フランスの低炭素都市の実現に向けた都市計画制度の動向に関する研究：環境グルネルにみる統合性と国の役割」都市計画論文集 46巻 3号 (2011年) 967-972頁。

## ウ コンセルタシオンの性質

フランスにおいて都市計画にかかわる地域住民の参加を規定する制度には次のような意図があるとされている。1つは、1960年代以降、環境問題や土地の収用、工事をめぐる反対運動が頻発したことが背景にある<sup>22</sup>。法制化には、こうした開発に伴う異議申立てや訴訟を伴う紛争を抑制することが意図された<sup>23</sup>。2つに、持続可能な発展（développement durable）という国の政策の展開が挙げられ、アジェンダ 21（1992年）への参加や、オーフス条約（2002年）<sup>24</sup>に準じて政策決定過程への市民の参加が意図された。3つに、投票率の著しい低下や代表制の危機が挙げられ、こうした事態への対処策として参加制度が求められた<sup>25</sup>ことなどが挙げられる。

これらの意図を受けてコンセルタシオンは、SRU 法（2000年）により、都市計画法典に定められ、これに基づき、都市計画の主要な計画の策定及び修正（modification）と改定（révision）にあたり実施されることが義務付けられたのである。具体的には、都市計画法典 L103-2 には、最終計画案が決定されるまでの全期間にわたっ

---

<sup>21</sup> PLU intercommunal.

<sup>22</sup> Pierre Diméglio, Jodelle Zetlaoui-Léger, Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du quartier des Halles à Paris, *French Politics, Culture & Society*, Vol. 25, No. 2 (2007), p.121.

<sup>23</sup> 原田純孝「フランス都市法の新展開—連帯と参加のある持続可能な都市再生」原田純孝・大村謙二郎編著『現代都市法の新展開：持続可能な都市発展と住民参加—ドイツ・フランス』東京大学社会科学研究所、2004年、123-124頁、亘理格「フランスのまちづくり法における市民参加制度」同、161-181頁。

<sup>24</sup> La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998.

<sup>25</sup> Projet de loi relatif à la démocratie de proximité, Assemblée nationale, no 3089, 2001.

て、住民、アソシアシオン、その他関係者を参加させるコンサルタシオンの目標及び方法が、① SCOT 又は PLU の修正と改定、②協議整備区域（ZAC）の創設、③特に環境法典 L122-1 の中の環境に影響を及ぼすおそれのある、生活環境を本質的に変化させる影響を与える整備あるいは建設の計画又は事業、④都市再生計画<sup>26</sup>に先立ち、国の事業を除き、自治体においては、議会の議決により決定されることが規定されている。なお、環境省が作成した手引書「コンサルタシオン憲章」（1996年）<sup>27</sup>によれば、「コンサルタシオンは、特に、議員、アソシアシオン、私人など、参加したい者全てを関与させなければならない。（中略）近隣住民のみならず、関係する者全てに開かれる」とされており、コンサルタシオンが多様な主体の参加を前提としていることがわかる。

法律による義務規定は、各議会でその目標と方法について議決すること、コンサルタシオン終了時にはその結果に関する「総括（bilan）」を議会が議決することのみであり、策定主体の自主性を重視し、運用の自由と裁量が与えられている<sup>28</sup>。なお、コンサルタシオン上の瑕疵は、その後行われる事業及び決定された計画の合法性に影響を与えないとして<sup>29</sup>異議申立ての可能性が制限されている。

---

<sup>26</sup> ② ZAC: La création d'une zone d'aménagement concerté, ④ 都市再生計画 : Les projets de renouvellement urbain.

<sup>27</sup> Charte de concertation réalisée en juillet 1996 par le ministère de l'Environnement avec le concours de représentants de la société civile.

<sup>28</sup> 国が実施主体の事業等は、地方長官（préfet）が定める。

<sup>29</sup> Philippe Châteaureynaud, *Dictionnaire de l'urbanisme*, 3<sup>e</sup> édition, Le Moniteur, 2003, p.200.

### (3) 住区評議会と住区委員会

#### ア 住区評議会 (conseil de quartier)

既に触れたように、2002年 2月に公布された近隣民主主義法は、参加民主主義 (démocratie participative) を強化することを期待され、住区評議会の設置規定を含む、次のような事項が法制化された。

- A. 人口 8万人以上のコミューンでの「住区評議会 (conseil de quartier) の義務的設置 (人口 2万人以上のコミューンは任意に設置)
- B. 近隣住区を担当する助役ポストの創設
- C. 人口 10万人以上のコミューンでの役所支所の開設

その法制化にあたっての提案理由には、分権化をより深化させ、地域民主主義を活性化すること、地方議会選挙の棄権率が上昇していたため、市民を決定機関や議員に近づける必要があること、後述する「住区委員会」は、社会住宅の団地など、条件の悪い地域では存在せず、不均衡を生んでいること、試験的に住区評議会を設置する自治体が増えていることなどが挙げられた<sup>30</sup>。

法律では、コミューン議会の諮問機関の一つとして設置され、住区の区割り、機関の名称、構成員・議長の選出方法、活動様式 (以下、これらを総称して「要件等」と称す) は、コミューン議会が決定することが規定されている。市長が諮問事項を定めるが、住区評議会の側からも提案できる。そして、その任務は、当該住区に関わる政策の形成、実施、評価に参加することである。住区評議会の構

---

<sup>30</sup> 高村学人「フランスにおける近隣自治について— 近隣の民主主義法とその施行過程」(財)日本都市センター『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治、2004年、177-219頁。

成員は、「近隣住区を担当する助役」（以下、「助役」）「地域のアソシエーション」「住民」の三者によって構成され、このうち助役がコミューン議会と住区評議会との橋渡しになることが期待されている。都市計画との関係は、実態として、PLUの作成が住区評議会の扱い事項とされている点である。これは、住区評議会がPLU策定に一定の役割を担っていることを表している<sup>31</sup>。

## イ 住区委員会 (comité de quartier)

近隣民主主義法による住区評議会は、法律に基づく組織である。この組織とかかわり、フランスでは、住区を範域に活動する任意の住民組織として「住区委員会 (comité de quartier)」<sup>32</sup>というものがある。この住区委員会は、人口増加による都市問題が激化した1960～1970年代に結成され、今日も住区の住民の要求を市政に伝達する組織として存在している。地域における住民組織の歴史的展開を見れば、住区評議会は、住区委員会の意見を反映する場である場合も少なくない<sup>33</sup>。

「住区委員会 (comité de quartier)」という表現は、任意の近隣自治組織を表す上で最も多く使用されている名称であるが、comité d'intérêt de quartier（以下、「CIQ」）や、後述するリヨン市のようにcomité d'intérêt local（以下、「CIL」）などとして、住区委員会と要件等は類似しているが、異なる名称を持つ団体がある

---

<sup>31</sup> 高村学人「フランスにおける近隣住区の機能とその制度化—都市計画における参加と訴訟の関係」法社会学 59号（2003年）70-89頁。

<sup>32</sup> わが国のフランスの住区委員会に関する先行研究として、中田晋自「フランスの都市住民自治組織」名古屋大学社会学論集 11号（1990年）1-21頁、中田晋自編著『世界の住民組織：アジアと欧米の国際比較』自治体研究社、2000年がある。

<sup>33</sup> 前掲注 32・中田（1990年）1-21頁。

<sup>34</sup> (以下、これらの組織を総称して「住区委員会」と呼ぶ)。住区委員会は、住区 (quartier) 規模の活動領域を持ち、隣接する住区委員会と範囲が重ならないようにしている。また、連合会を組織し、都市によっては、その連合会がコミューンとの間で憲章を締結し、当該住区を代表する組織であることが確認されている。ただし、組織的性質や憲章が制度的に保障されているわけではない。住区委員会は、法的には、アソシアシオン法<sup>35</sup>に基づき届出られた非営利組織であり、数多く存在する他のアソシアシオンと同じく、会の目的に必要な民事行為をなす小さな法人格を有するに過ぎず、フランス全土を網羅しているわけではない。また、加入も任意であり、地区における住民の加入率は数%程度であるという<sup>36</sup>。

機能としては、近隣住区の要求をまとめて市政に伝達する他、近隣住区祭り、情報誌の発行、独居老人への訪問活動といった親睦的、互助的機能を有するが、行政の下請的な事業は行っていない。市政に対する働きかけに熱心であり、「日常生活の組合主義 (syndicalisme du quotidien)」とも言われる。無党派性を原則としており、特定政党との結びつきはない。

#### (4) 小括

##### ア フランスの都市計画にかかわる参加制度の傾向

フランスの都市計画にかかわる参加制度を整理すると、多元的な制度が創設されており、多様な主体の参加が保障されている。なか

---

<sup>34</sup> 吉住修『フランスにおける狭域デモクラシーの新展開：参加・熟議のカフェデモクラシー』学位論文、2013年、45頁。

<sup>35</sup> 高村学人「アソシアシオン法の法的解説」コリン・コバヤシ編著『市民のアソシエーション：フランスNPO法100年』太田出版、2003年に詳しい。

<sup>36</sup> 前掲注32・高村学人、2003年、87頁。

でも、自治体の議会で議決した方法により住民やアソシアシオンなどの参加を保障する「コンサルタシオン」と、コミューン議会の諮問機関の一つとして設置され、住区あるいはコミューンに関する事項について諮問を受け、提言を行うことができる組織「住区評議会」という制度は、地域住民の意思を反映する方法を自治体の自主性に委ねた制度であり、都市計画の作成及び決定における地域社会の合意形成を検討する上で重要な素材である。そして、PLUの作成が住区評議会の扱い事項とされていることで、住区評議会がPLU策定におけるコンサルタシオンにおいて一定の役割を担っている。

## イ フランスの即地的詳細計画

フランスの都市計画法において、POS、PLU（PLUiを含む）などの「即地的詳細計画」はその中心をなす制度である。とりわけ、今日の都市計画においては、複数のコミューンからなるEPCIが定める計画「SCOT」と、基礎自治体であるコミューンが定める計画「PLU」による二層の計画体系が形づくられてきている。そして、2010年からEPCIがPLUを定めることができるようになり、PLUの適用対象を拡大している。

つまり、PLUiを定めるEPCIは、EPCIの構成団体である幾つかのコミューンにおける地域住民の意思を聴取、あるいは反映させるためコンサルタシオンを実施しなければならない。住区評議会の意思の反映という観点から見れば、住区評議会は、EPCIの議会が決定するコンサルタシオンを通じて、コミューンの行政領域を超えて、EPCIの行政領域の計画に意思を表明する機会が与えられることになったといえる。

## ウ フランスにおける住民組織と組織類型

日本の町内会・自治会が概ね全国の地域で設置されていることに対して、住区評議会の創設以前から活動を行っている住区委員会は、網羅的でない点でそれとは異なっている。また、行政とのかかわりを見ても事業団体としての性格は、町内会・自治会と比べて薄いといえる。

しかしながら、住区委員会や住区評議会は、第 8 章（「地域社会における組織的プロセスとまちづくり協議会の意義」—真野地区の歴史的展開に着目して—）で記した組織類型にあてはめると、町内会・自治会と同じく「区域を単位として「住民」を主要な構成員とし、これらの生活の向上を目的に活動している点で、共通の意思を実現するための活動を行う組織『住民活動型』」であるといえる。他方、アソシアシオンという組織は、概ね日本の「地域や区域に限定されず、公益活動及びこれに伴う意思を持つ私人を構成員とし、非営利活動を行う組織『非営利活動型』」にあたりと考えられる。さらに、フランスの住区委員会は、アソシアシオンであるが「住民」を構成員としながらも、当該住区で様々な活動を行っているアソシアシオンを主要な構成組織として包摂している点で、「住民活動型」のなかでも「地縁型」住民自治組織ではなく、「協議型」住民自治組織であるといえる。なお、第 8 章で示したいま一つの類型「「利害関係人」を主要な構成員とした組織が自らの意思で発意し、自らの空間について構成員と合意し、制御（あるいは制御するための提案）することを目的とした組織『空間制御型』」の存在は、以上の考察からは確認できなかった。



## 2 リヨンにおけるコンサルタシオンの実態

### (1) グランリヨンとリヨン市におけるコンサルタシオン

ここでは、PLUi 策定のコンサルタシオンにおける住区評議会の役割を明らかにするため、コミューンである「リヨン市」(Ville de Lyon) と、このリヨン市を含む59のコミューンを行政範囲とする EPCI「リヨン大都市共同体」(Grand Lyon)<sup>37</sup>(以下、「グランリヨン」)(図9-1)とを検討したい。

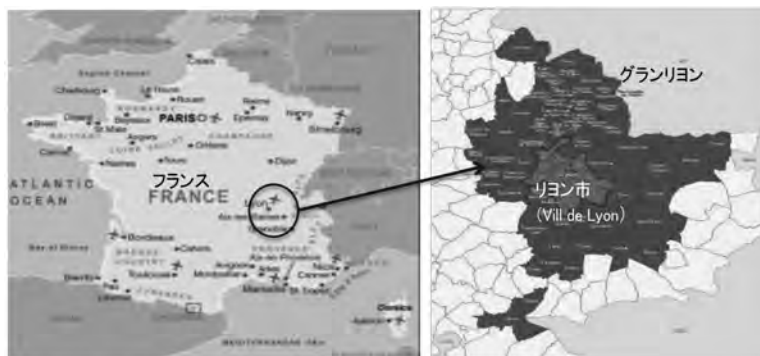
表9-2に示したように、EPCIは、①大都市共同体、②都市圏共同体、③基礎自治体共同体<sup>38</sup>に区別されているが、このうちグランリヨンは①に該当する。グランリヨンは、リヨン市及びその近接するコミューンの即地的詳細計画を策定、運用してきた経験と蓄積を踏まえ、2012年から PLUi<sup>39</sup>を全国に先駆けて着手し、策定している。本稿では、グランリヨン並びにリヨン市に対して、聞き取り調査<sup>40</sup>等を実施し、そこから得た知見を中心に考察を加えている。

---

<sup>37</sup> 1966年12月31日法によって1969年1月1日に誕生したローヌ県内にあるリヨン周辺の都市圏コミューンで構成される EPCI である。本稿で「グランリヨン」と呼ぶリヨン大都市共同体 (Communauté urbaine de Lyon) は現在 59 コミューンから構成されている。共同体の長はリヨン市長が務める。グランリヨンの人口は約 130 万人、面積は 538km<sup>2</sup> (2014年) である。MAPAM 法 (2014年1月24日制定) に基づき、2015年1月1日よりリヨン都市共同体 (グランリヨン) とその行政区域範囲に相当するローヌ県議会の権限の合併により新しく地方公共団体としてメトロポール・ド・リヨン (Métropole de Lyon) が誕生した。本稿では、後述する 2014年の調査に基づき考察を行うため、当該法律による領域の変更は対象としない。なお、この変更に伴うリヨン市におけるコンサルタシオンの方法については大きな影響はないという。

<sup>38</sup> ① communauté urbaine : 総人口が 500,000 人以上の共同体、② communauté d'agglomération : 人口 15,000 人以上の中心都市を持ち、総人口が 50,000 人以上の共同体、③ communauté de communes : 総人口が 50,000 人以下、それ以上であっても 15,000 人を超える人口を有するコミューンが属さないない共同体。

図9-1 グランリヨンとリヨンの関係と位置



## (2) グランリヨンにおける PLUi 策定の実態

### ア PLUi 策定にかかわる主体

PLU の策定には、次のような主体がかかわりこれらの意思が聴取されている。なお、グランリヨンやリヨンの市によれば、コンサルタシオンは、地理的特性を踏まえ、「議員や専門家が検討した計画案に、地域住民の要望を統合する」ことが意図されているという。

- a. 制度上の主体：リヨンの市を除く58のコミューン、リヨンの市の区、国、ローヌ・アルプ地域圏議会、ローヌ県議会、ローヌ県の商工会議所、ローヌ県農業会議所、SYTRAL（グランリヨンを含

<sup>39</sup> グランリヨンの PLUi は、「地域住宅プログラム（Programme Local de l'Habitat（以下、「PLH」）」を包含した PLU-H（Plan Local d'urbanisme et de l'Habitat）を策定した。領土・計画局責任者によれば、PLU-H を策定することとなった背景は、グルネル法によって PLH と「都市交通プラン（Plan de déplacement urbain 以下、「PDU」）」を PLU に統合することが義務化されたからであるという。また、PDU を包含しなかった理由は、グランリヨンに交通の法的策定権限がなかった（PDU の策定権限が SITRAL）ためであったという。

<sup>40</sup> 2014年 8月27日にグランリヨンの領土・計画局責任者（Responsable de Service territoire et planification）、2014年 8月29日にリヨンの市の元 PLU・現建築許可（Direction de l'Aménagement Urbain）担当者に聞き取り調査をしている。

むローヌ県の交通当局)、SEPAL (グランリヨンにおける SCOT の策定機関)<sup>41</sup>

- b. 事業上の主体：社会的出資者、デベロッパー、建設業者、整備業者、建築家、職業組合、農業従事者など
- c. アソシアシオンや市民社会構造全体の代表：開発評議会、住区評議会、CIL など
- d. PLUi の選択決定によって直接影響を受ける関係にある住民（本稿でいう住民と利害関係人を総合したものであると考えられる）

## イ PLUi の策定プロセス

グランリヨンは 1997年に 5つの POS を廃止、統合した後、PLU を 2005年に策定している。3000頁の③規則書 (règlement) を有する膨大なものであったという。そして、2012年から PLUi への改定を行っており、概ね 5年を費やしている。この PLUi の改定過程をグランリヨンは、4つの段階に整理している。

まず、第一に、PLUi の目標の共有とコンサルタシオンの方法の決定段階である (2012年)。2012年 5月に PLU の改定の着手並びにその目標とコンサルタシオンの方法が EPCI の議会で議決され、グランリヨンと計画の実現に参加を希望する主体 (a. ~ d.) によりコンサルタシオンが進められている。

第二に、コンサルタシオンの実施の段階である (2013年～2016年)。計画案に対して、先に示した主体 (a. ~ d.) により、対象となる地域で、計画案の説明会 (réunion d'information) や討論会

---

<sup>41</sup> SYTRAL : Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise, SEPAL : Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise

(débat) が行われる。具体的には、次のような「公開集会 (reunions publiques)」等が開催されて合議が行われている。①初期の公開集会で1000以上の発言が寄せられた。②各コミューンの住区評議会を中心にテーマ別に議論が行われている。③コミューン議会においてPADDが議論され、④不動産や住宅政策の専門家、関係機関の代表と公共団体との会合が行われている。そして、この段階で⑤グランリヨン議会により合意が図られる。さらに、⑥コミューン毎に、アソシアシオンや住区評議会代表などから構成される20～45名の幾つかのワーキンググループを設定し、公開集会が開催されている。2015年段階、以上の公開集会は40にのぼり3000人以上が参加したという。なお、この間、ウェブサイト、ニューズレター、手紙などにより情報公開がなされている。後述するリヨンの9区においても、住区評議会を中心に、幾度かの公開集会が行われており、上記のグランリヨンが主催するもの以外にも住区評議会独自で会合等が開催されている。

第三に、コンサルタシオンの終了(2016年9月30日)と、「総括 (bilan)」の承認と告示 (avis) の段階である(2017年予定)。現在、上記のコンサルタシオンの経過、コミューンレベルで分析された意見等、成果がグランリヨンにより「総括 (bilan)」<sup>42</sup>としてまとめられ、その後承認される予定である。そして、計画に関与する公共団体、SYTRAL、SEPAL、リヨン商工会議所などへ、計画実現にあたっての意見の聴取が行われる。

第四は、公開意見聴取 (enquêtes publiques) と計画決定の段階である(2017年)。法律に基づく手続により、意見聴取委員会が、

---

<sup>42</sup> 総括 (bilan) はグランリヨンのホームページ [www.grandlyon.com/mavilleavenir](http://www.grandlyon.com/mavilleavenir).

公衆からの意見、要望等を取りまとめ、都市計画等の公益性を判断し、それらの意見と結果が公開される予定となっている。グランリヨンでは、PLUiが、住民の将来の生活環境に深くかかわるので、この計画の改定に貢献したいと望む人の意見をできる限り多く聴取することを予定しているという。なお、リヨンのコンサルタシオン担当者によれば、この公開意見聴取の段階で個別の利害にかかわる要請や意見が多く出されるという。その後、PLUiの「計画承認」が議会で議決される（2017年）。

上記のコンサルタシオンにおいて、グランリヨンでは、各コミュニティで充実した対応が行われるよう留意されているという。例えば、地域住民や住民組織の意思表示の機会に関しては、リヨン市が実施、分析を担っている<sup>43</sup>。なお、グランリヨン領土・計画局責任者によれば、グランリヨンにおいても、リヨン市においても、PLUiの策定にあたり、利害関係人を設定し、8割の同意等の調達を行い、それを合意の要件とすることなどは「一般意思性を阻害し、個別利益への妥協として、計画の正当性を棄損させる」ものであり、そのような方法は実施されていないという。他方、こうしたプロセスを実施する財源は国からの補助金も少なくないが、自治体の一般財源として取り扱われており、予算の規模はコミュニティの自主性に委ねられている。

---

<sup>43</sup> リヨンの場合は、地域住民へのコンサルタシオンの実施を、PLUiの策定主体であるグランリヨン（EPCI）ではなく、リヨン市に委ねているが、例えば、トゥールーズ市などは、PLUiの策定主体であるEPCIが自ら地域住民へのコンサルタシオンを直接実施している。

### (3) 住区評議会によるコンサルタシオン関与の実態

#### ア リヨンの住区評議会

リヨンの住区評議会は、都市の保全や整備を主要な目的として発展してきた地区委員会「CIL」<sup>44</sup>を構成組織の1つとしている。なかでもリヨンの9区の住区評議会は、住民活動が活発な区として知られている。本稿では、この9区に着目してコンサルタシオンにおける住区評議会の意義を考察してみたい。

まず、この9区には4つの住区評議会があり、市議会の中の区議会によって区分けが提案された(2014年9月22日議決)。この4つの住区評議会は、連合を組織しており、リヨン市と憲章(Charte des conseils de quartier)を締結している。例えば、9区の憲章(Charte des conseils de quartier du 9<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon)を見てみると、住区評議会の目的を提示し、評議会の機能、組織構成に関する規則全体を定めている。構成員の意思の表明にかかわる内容を以下に概観しておきたい。

- ・市民参加の枠組み：住区評議会は「都市整備の計画」「地方の公共政策」「生活環境の管理」「領域に関するあらゆる問題」について意見を述べることができる。
- ・住区評議会の役割と権限：①住区評議会は参加型民主主義を実現する機関であり、一般利益の名の下に決定する権利を議員だけに与えている普通選挙によって表された間接民主主義の決定機関を補完する。②各住区評議会は民主的参加の利用を奨励し、生活の場に最も近いところで、活発な市民権の行使を促す。③社会的つ

---

<sup>44</sup> リヨン市ホームページ(2017年2月10日)、Les Comités d'Intérêts Locaux - CIL (<http://www.lyon.fr/page/vie-municipale/democratie-participative/les-comites-dinterets-locaux-cil.html>)。

ながりと住民活動に関与する団体の実践を支援する。④地区に係るすべての事案について情報を提供し、協議し、活性化し、提案し、先導し、そして評価する場である。

- ・活動内容：①地域の計画に関与及び対応する。②地区に関する提案、意見を文書化する。③社会的つながりと活発な市民権の行使の発展を促進するための計画の検討を担う。
- ・構成員：①希望する住民、②地区で活動し、それぞれで選ばれた機関、企業、組織の代表、③ 9 区の区長に指名された助役
- ・公共団体との関係等：住区評議会は区長、リヨン市長又は議長によって招集される。コミューン議会の議決事項に関する事柄について審議する。ただし、住区評議会は事前に区に知らせることなく活動することができず、住区評議会はその権限を私的に又は政治的な目的で使うことができない。住区評議会は、少なくとも 1 年に 1 度は総会が行われる。運営には議長と事務局が置かれ、活動が報告される。住区評議会は独自の収入源を持たないので、区の地域活性化基金の一部が毎年住区評議会に割り当てられる。

## イ コンサルテーションに対する住区評議会の意思決定とその表明

2012年から開始されるグランリヨンによる PLUi への改定のコンサルテーションにおいて、2013年から 9 区の住区評議会も検討を始めている。とりわけ、2015年以降、PLUi における 9 区の文書を区や市とともに作成することが目指されている。おおよそのプロセスは以下の通りである。

- 1- 区役所にて公開集会を開催（2015年 10月）：都市計画担当の区助役（以下、「助役」）から、PLUi のテーマ（Ⅰ．「空間の質に関する改善事項」、Ⅱ．「都市・居住・経済の場の発展」）とコンサルテーションの争点並びに手法について説明される。



- 2- 2つのテーマ（Ⅰ・Ⅱ）に関する住区評議会ごとのコンサルタシオン：各テーマについて住区評議会で作成した意見書（contribution）が紹介される。
- 3- 区役所での公開集会（2015年11月）：助役によりこのコンサルタシオンの目的と方法について再確認され、討議によって明らかになった点を住区評議会が提示、その後、意見交換が行われる。
- 4- テーマ（Ⅲ、「区内の生活の質と景観の質を保全しつつ全ての住民の住宅需要に関する事項」）に関して住区評議会ごとに協議が行われる。
- 5- 区役所での公開集会（2016年1月）：助役によるⅢのテーマの争点の紹介と意見交換が行われる。
- 6- 最終文書の共同作成：住区評議会の構成員や参加者で承認された地区の計画に基づいて、各住区評議会が助役へ意見書を提出する。助役はその責務の下でグランリヨン議長とリヨン市長に9区全体の意見書を提出する。そして、住区評議会が、2017年以降もワークショップを組織できることを要望・提案している。

その意見書<sup>45</sup>の内容は、Ⅰとして、区域内外の移動を容易にするための交通計画や、駐車場、河川、公園などの公共空間の利用、区の景観の質を高めるための保全と開発のあり方など、Ⅱとして、空間の機能の地区ごとの分析、居住地や雇用、産業のあり方、Ⅲとして、緑化の推進、住宅地の配置や住宅地と商業空間との関

---

<sup>45</sup> CONTRIBUTION COLLECTIVE de tous les Conseils de Quartier du 9<sup>ème</sup> arrondissement à la révision du Plan Local d'Urbanisme et d'Habitat (PLU-H) du Grand Lyon, 8 février 2016.



係、既存建築物の改修、節度ある住宅の供給と多様化などの意見について取りまとめられている。

9区における住区評議会の代表者によれば<sup>46</sup>、この意見書では住区評議会の構成員や地域住民の個別の要望を、聞き入れ、合議し、地区の共通の利益になりえる内容を取りまとめたという。

#### (4) 小括

PLUi改定にあたっては、大別して2つの制度による段階において地域住民の意思が表明されている。その制度の1つは、「(b)コンサルタシオン」であり、いま1つは、「(a)公開意見聴取」である。

前者コンサルタシオンでは、グランリヨンの議会によりその方法が議決され、総括としてまとめられている。具体的には、住民をはじめとしてアソシアシオンなどPLUiの実施にかかわる多様な主体に計画案が示され、4年にわたる合議がされている。とりわけ、各コミューンの区に住区ごとに設置されている「(e)住区評議会」については、テーマ別の合議など、当該組織の提案なども踏まえて計画案の検討がされている。ただし、これらのコンサルタシオンの成果、すなわち「総括 (bilan)」は、「議員や専門家が検討した計画案に対して、地域住民の要望を統合する」ことが意図されたものである。つまり、コンサルタシオンによる住区評議会の意思は、議員や専門家の意見や知見を統合する形で反映されるといえる。なお、リヨンでは、個別意思という同意の調達は、一般意思性を阻害し、計画の正当性を棄損させるものとして実施されていない。以上の実態を合わせ考えると、コンサルタシオンは、議員や専門家が検討す

---

<sup>46</sup> 筆者は、リヨン市9区住区評議会に対して「コンサルタシオンにおける住民の意思と住区評議会に関する聞き取り調査」(2016年9月7日)を実施した。

る内容に地域住民を含む多様な主体の意思を共通の意思ないし一般意思として分析、整理し充実を図るプロセスであるといえる。とりわけ、多様な主体の個別の意思を共通の意思（合議で得られた総意）<sup>47</sup>へと転換し、表明する組織として「住区評議会」がその役割を担っていると考えられる。

後者の公開意見聴取は、意見聴取委員会が、公衆からの意見・要望等を取りまとめ、都市計画等の公益性を判断する制度であり、この公益性の判断をもって PLUi 改定の内容がグランリヨン議会で議決される予定である。公開意見聴取は、コンサルタシオンの意図されるところとは異なり、むしろ、個別の利害にかかわる要請や意見が多く出されている実態がある。このような実態から、コンサルタシオンとの結合における公開意見聴取は、コンサルタシオンで対応できない個別の意思の表明を可能にするプロセスであるといえる。

### 3 おわりに

「(e)住区評議会」制度におけるその組織は、住区委員会を基礎とするものであった。この住区委員会を、本書序章で示された日本の「住民自治組織」に照らし合わせると、その構成員のあり方や活動内容から住民のみを構成員とする「地縁型」住民自治組織ではなく、住民を含みながらもアソシアシオンという組織を中心的な構成員とする協議体であることから、「協議型」住民自治組織であるといえる。また、第 8 章の類型『住民活動型』『空間制御型』『非営利活動型』との比較で考察すると、住区委員会は、住民を構成員と

---

<sup>47</sup> 本稿においても第 8 章と同じく、「総意」を全員合意（あるいは 100% の同意調達）ではないが、反対者がいない状況いう。

した『住民活動型』と『非営利活動型』が結合したものといえるだろう。こうした日本の住民組織との比較から、リヨン市に見られるフランスの地域社会は、公益活動及びこれに伴う意思を持つ私人を構成員とし、非営利活動を行う組織『非営利活動型』に該当すると考えられるアソシアシオンという組織の存在が大きいことがわかる。

そして、住区評議会は、第 8 章の類型では住区委員会と同様に『住民活動型』と『非営利活動型』が結合したもののように見えるが、この住区委員会と密接な関係をもちながらも、制度的には新たな構成員を盛り込み地方政府の諮問機関として位置付けられ、日本における「地域自治区」（地方自治法第 202 条の 4）の地域協議会と類似する性格であると位置づけられる。とりわけ、この制度の特徴として、法律や憲章などに、助役が、評議会の構成員であり、コミューン議会と地区評議会との橋渡しになることを期待する規定が存在することである。PLUi 策定のプロセスにおいては、グランリヨンで検討された計画案をリヨン市と区が住区評議会で説明し、住区評議会の意見書を助役が市に提示する役割を担っていた。これは、住区評議会が、地域住民の意思を地方政府に表明する組織であることを示している。

他方で、住区評議会は、利害関係人や関係団体も含む多様な構成員の個別の意見を聞き入れ、合議を重ねるなかで、地区の共通の利益として意見書を取りまとめている。つまり、コンサルタシオンにおいて、議員や専門家が検討する計画案の内容を充実させるために、地区の共通の意思を表明ないし反映する役割を担っているといえる。

なお、以上の PLUi という空間制御を行う計画の改定プロセスにおいて、日本の『空間制御型』組織の存在や必要性は検出すること

ができなかった。それは、フランスでは、個別意思の同意の調達という考え方が、コンサルタシオンにみる一般意思への置き換えとして、あるいは公開意見聴取にみられる個別の訴えとして理論化されているためであると考えられ、この点については、今後の研究課題としたい。



# 第10章

## 金沢市現地調査報告 まちづくり条例及び歩けるまちづくり条例による 住民合意の実際

---

公益財団法人日本都市センター研究員  
杉山 浩一

## はじめに

当研究会では、まちづくり及び道路交通に対する住民組織の関与を研究の論点の一つとして議論してきたところである。そこで、都市自治体における実際の取組みについて知見を得ることを目的に、「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」に基づく「住民等による自主的なまちづくり」及び金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例に基づく「歩けるまちづくり団体」について調査を行った<sup>1</sup>。

調査日 2016年11月21日（月）

調査先

金沢市役所都市整備局都市計画課（住民等による自主的なまちづくりの取組みについて）

金沢市役所都市政策局交通政策部歩ける環境推進課（歩けるまちづくり団体について）

調査者 内海麻利委員、小嶋文委員、藤橋範之委員、公益財団法人日本都市センター研究室研究員

## 1 金沢市の概要

### （1）市の概要・地勢

金沢市は、人口約46万5千人、面積468.64km<sup>2</sup>の中核市である。石川県のほぼ中央に位置しており、市南部は白山山系から連なる山地

---

<sup>1</sup> 本報告は、調査先から提供のあった情報、資料等を基に筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各調査先の公式見解を報告したものではない。本報告に残りうる誤りがあれば、すべて筆者の責任である。

が占め、北部は日本海に面している。また、浅野川、犀川の2本の河川と寺町台、小立野台、卯辰山の各台地に囲まれた区域に旧来からの市街地を形成している。1950年代頃からは人口増加に伴い、旧来の市街地の外にも宅地開発が広がっている。

また、兼六園等の観光名所があることから観光都市としても発展しており、2015年に北陸新幹線が金沢駅まで延伸したことも奏功して、来訪する観光客も近年増加している。

## (2) 条例によるまちづくり

金沢市では、1968年の伝統環境保存条例を制定して以来、景観保全、まちなみ保存及び環境保全等について定めたまちづくりに関連する条例を制定してきたところである。条例制定によるまちづくりを行うにあたり、市では主に以下の5点の効果を期待している。

- ①金沢市固有のまちづくり方針の内外への明示
- ②政策展開に必要な制度に法的根拠を付与すること
- ③政策に対する議会を通じた合意形成
- ④条例整備による市の行政運営能力の向上
- ⑤条例制定作業を通じた行政職員能力の向上

また、住民参加の促進策として地元の住民団体が策定した計画等を基に、市民と市長との間で協定を締結する「協定方式」を多く取り入れている<sup>2</sup>ことも特徴といえる。なお、本報告で取り上げる「まちづくり条例」及び「歩けるまちづくり条例」にも、協定方式が採用されている。

---

<sup>2</sup> 2012年11月30日現在、金沢市では28のまちづくり関連条例が施行されているが、協定方式を採用しているのは14条例である。



## 2 まちづくり条例に基づく住民合意のまちづくり

### (1) まちづくり条例施行までの経緯

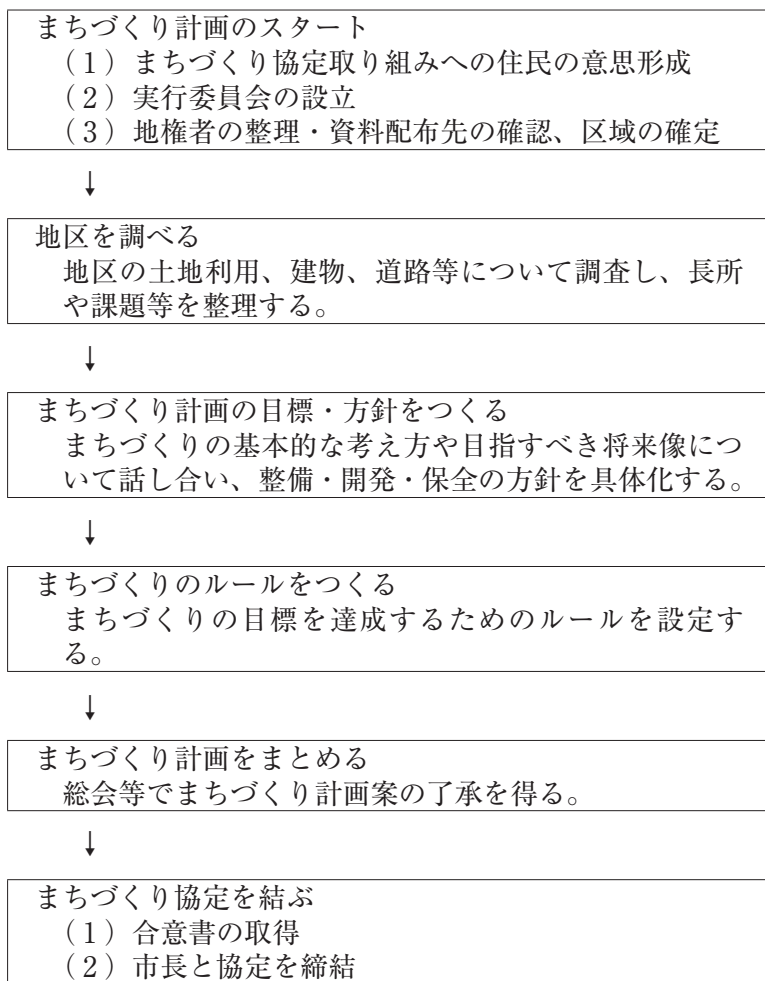
金沢市では従来から、1989年制定の景観条例、1994年制定のこまちなみ保存条例などで、地域にそぐわない開発行為を規制してきたところである。しかし、住民自らがまちづくりのルールを作り、さまざまな開発計画等に対して適否を評価できるまちづくりのプロセスは存在しなかった。そのため、自分たちの住む地区をどのような性格のまちにしていくのかを住民自らが考えて、乱開発を防止して個性豊かなまちを形成するための全市的なルール作りが必要となった。

以上の経緯により、金沢市では2000年、「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」及び「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」（以下、左記の2条例を総称して「まちづくり条例」という。）を制定、施行することとなった。なお、金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例は都市計画法に定める市街化区域を対象としており、金沢市における土地利用の適正化に関する条例は、市街化区域以外の区域（都市計画区域以外の区域及び市街化調整区域）を対象としている点が異なる。

### (2) 事業の流れ

まちづくり条例によるまちづくり計画の策定からまちづくり協定締結までの流れは、おおむね図10-1のとおりである。

図10-1 まちづくり協定締結までの流れ



出典：金沢市『金沢市まちづくり条例—みんなで考え、みんなで定める「わがまちのルール」—』6頁及び金沢市都市計画課提供資料を基に筆者作成

### (3) まちづくり計画の策定主体

まちづくり計画を策定することができる者については、「住民等」と規定されており（金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例10条）、個人でも策定できるようになっている。し

かし、運用上は町会を通して策定するよう指導している。その理由は、後述の同意率を得るためには合意形成に至るまでの過程において個人のみでまとめ上げるのは困難であり、町会等を通じた合意形成が不可欠であるためである。

#### (4) まちづくり計画の合意形成

合意形成に当たり、実行委員会やまちづくり協議会など協議組織内の組織や要件は特に設けていない。実際では、町会の活動の中で決定しているものが多い。

金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例施行規則第5条に基づき、まちづくり協定を締結しようとするときにはまちづくり協定締結申出書に「合意書」を添付して市長に申し出なければならない。合意書は「まちづくり計画書及びまちづくり協定に係るまちづくり計画に当該住民等の3分の2以上の者が合意した旨の書面」であることを求めている（同規則第5条）。なお、市では運用上は概ね8割の合意を取るよう指導している。規則に掲げる「当該住民等」とは、まちづくり計画の対象地域の居住する者、地権者を指している。当該住民の対象者を確定するにあたっては、町会費の徴収状況や金沢市の担当課による登記情報の入手等により、情報を整理している。

#### (5) まちづくり協定で決定できるルール

まちづくり協定に盛り込むことのできる内容は、非常に自由度が高いという特徴がみられる。そのため、建築物の用途、形態、意匠及び土地の利用方法に関する制限のほか、「金沢ゆかりの物品の販売するものとする」（観音町通り地区まちづくり協定）といった、モラル的な規定も盛り込まれている。

また、本研究会の論点のうち道路交通に関連するものの一例として、自動車の進入を一定時間内禁止すること（堅町商店街地区まちづくり協定）がある。

## （6）現状

まちづくり協定は2016年11月時点において26地区、金沢市における土地利用の適正化に関する条例に基づく「土地利用協定」は5地区で締結されている。なお、事前協議に協力的でない場合には、条例に勧告・公表をすることができる<sup>3</sup>が、2016年11月現在、勧告、公表ともに実績はない。

# 3 歩けるまちづくり条例に基づく歩けるまちづくり団体

## （1）事業の概要<sup>4</sup>

金沢市では「金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例」（以下、「歩けるまちづくり条例」という。）を2003年に施行した。歩けるまちづくり条例では、歩行者の歩行と自動車等の運行が調和した良好な交通環境の整備、徒歩で市内を快適に回遊できる回遊性の向上、市、市民及び事業者との協働等を基本理念としている。また、歩けるまちづくり条例の施行を受けて、金沢市は「歩けるまちづくり基本方針」2004年に策定した。まちづくり条例の制定

<sup>3</sup> 金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例15、16条、金沢市における土地利用の適正化に関する条例7、8条。

<sup>4</sup> 歩けるまちづくり計画と金沢市における地域公共交通との関係については（公財）日本都市センター『人口減少時代における地域公共交通のあり方—都市自治体の未来を見据えて—』第14章「石川県金沢市 歩行者・公共交通優先のまちづくり」も併せて参照いただきたい。

等に至った経緯は、金沢市の歴史的・地域特性によるところがある。

金沢市中心部は、約400年以上にわたり大きな災害や戦災の被害を受けず、近世の都市構造を残して発展を遂げてきた。一方で、モータリゼーションの進展により、公共交通機関の利用者の減少、中心市街地の衰退、狭隘な道路への自動車の乗り入れによる交通事故の増加等の弊害が生じてきた。

そこで、市民、事業者側からのまちを歩く意識の醸成、自主的な歩けるまちづくりへの取り組みが非常に重要であるとの認識のもと、通過交通の抑制、交通環境改善施策を通じたコミュニティ空間としての生活道路の復権、自然、歴史、文化、生活等金沢の特性を生かしながら、人が自動車よりも優先された魅力ある歩行空間の創出などの歩行環境の改善を通じて、住みよいまちづくりを推進することを目指している。

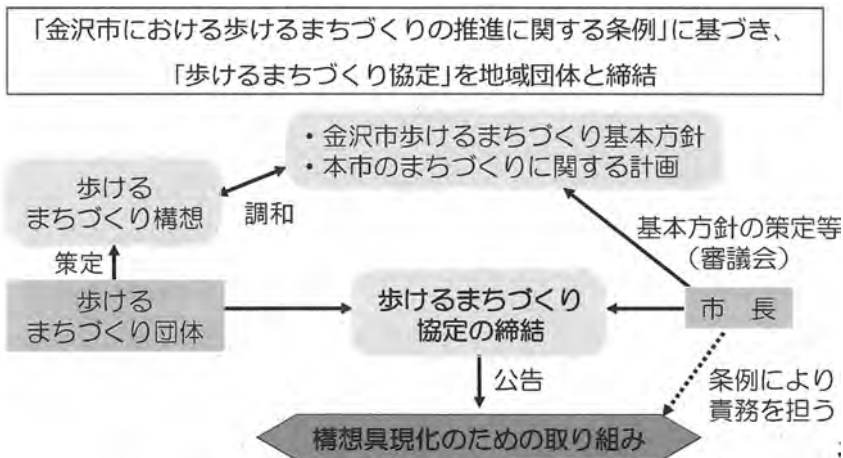
## (2) 歩けるまちづくり団体の位置づけと役割

歩けるまちづくり団体は、歩けるまちづくり条例第8条に定めのある団体であり、同条により歩けるまちづくり構想を定めることができる。歩けるまちづくり構想は、対象区域、交通環境の整備に関する事項、歩行者の快適な歩行に係る住民の自主的な取組に関する事項等について定めるものとしている。また、歩けるまちづくり条例第9条に基づき、歩けるまちづくり団体が歩けるまちづくり構想を策定したときは、市長と歩けるまちづくりに関する協定を締結することができる。歩けるまちづくり団体と市、各種計画との関係は図10-2のとおりである。

## (3) 歩けるまちづくり団体の結成状況について

歩けるまちづくり団体はこれまでに6団体結成され、各団体と市

図10-2 歩けるまちづくり団体と市、各種計画との関係性



出典：金沢市都市政策局交通政策部歩ける環境推進課提供資料

表10-1 歩けるまちづくり団体を結成した地区及びまちづくり協定締結の時期一覧

地区名	協定締結年月
竪町商店街地区	2005年10月
横安江町商店街地区	2006年 4 月
主計町地区	2006年 7 月
長町武家屋敷地区	2008年10月
材木町地区	2009年10月
芳齋地区	2011年 7 月

出典：金沢市都市政策局交通政策部歩ける環境推進課提供資料を基に筆者作成

との間でまちづくり協定を締結した。歩けるまちづくり団体の一覧と締結の時期は表10-1のとおりである。

#### (4) 歩けるまちづくり団体における合意形成と市との関係

市では歩けるまちづくり団体内の組織構成の要件等については規制等を設けておらず、歩けるまちづくり団体の自主性に委ねてい

る。また、歩けるまちづくり団体内の構成員について、市への届出を要する等の規定は設けておらず、市で直接把握する仕組みにはなっていない。

団体の地域の実情に応じた構成とすることができる一方で、当初策定した交通規制の趣旨が、歩けるまちづくり団体の世代交代により不透明なものになってしまう可能性はある。

## (5) 市の支援体制

歩けるまちづくり条例の所管課は、都市政策局交通政策部歩ける環境推進課である。

市では現在、歩けるまちづくり協定を締結した各地区に対しフォローアップを行っている。

市では、1970年代から石川県警から職員の派遣を受け入れている他、交通安全に関する資料の提供を受けやすい環境にあるなど、歩けるまちづくり条例の制定前から警察と市との連携を図っているところである。人員体制については、石川県警の退職者を歩ける環境推進課に配属し、県警と各種の情報交換等に当たっている。

## おわりに

金沢市では、1960年代から条例によるまちづくりの取り組みを行っており、市の組織のみならず市民にもその趣旨が周知されている様子がうかがえた。また、校下と呼ばれる住民組織の強い結束、住民のまちづくりに関する知識の豊富さが、住民主導のまちづくりの基礎となっている。

本章で紹介した金沢市の取組みが、条例を通したまちづくりや住民の合意形成を通したまちづくりに取り組もうとしている都市自治

体の参考となれば幸いである。

**【参考資料】**

- ・ 木谷弘司「独自条例を活用した歴史都市金沢のまちづくり戦略」、都市計画301号（(公社) 日本都市計画学会、(2013年)、18-21頁





# 第3部 道路交通分野における 市民参加と合意形成



# 第11章

## 少子高齢社会におけるコミュニティと プロジェクト型協働事業 — 柏市のコミュニティ政策と 「6国プロジェクト」を手がかりに—

---

東京経済大学現代法学部教授  
羽貝 正美

## はじめに

少子高齢化が進行するなか、また国主導の「地方創生」にも背中をおされるように、中・長期的な観点から、定住人口の安定的確保と地域社会の活性化を政策上の重点課題とする自治体が少なくない。人口や事業所数の動向が地域経済と地方税収を左右し、ひいてはハード、ソフトの両面で公共サービスの質や量に影響を及ぼしかねないからである。そうしたなか、「平成の大合併」による自治体の再編を経たか否かにかかわらず、地域の変化や現状を直視しつつ、自治体として次の発展の方向性をどのように定めるか、模索している市町村も多いのではないだろうか。

問題は、少子高齢化とともに徐々に地域が活力を喪失し、人々の地域への愛着や関心が希薄になるなかで、いよいよ地域活動の担い手が払底すると予想されることにある。地域にとって、ひいては自治体にとって、それは自治の基盤が失われることを意味する。そうした事態は、コミュニティ・ガバナンスやローカル・ガバナンスを支える市民という主体が存在しなくなることと同義であり、「自治の器」たる自治体本来の姿からすればけっして望ましいことではない。

こうしたなか、いずれの自治体も、基本構想・基本計画をはじめ、政策分野ごとの行政計画のなかに市民と行政との「協働」（パートナーシップ）の推進を謳い、市民参加と合意形成を重視した地域課題の解決と広義のまちづくりを進めようとしている<sup>1</sup>。具体的な課題は、高齢者の見守りから、子育て、防犯・防災、身近な公共施

---

<sup>1</sup> 本稿が扱う柏市においても、第四次総合計画基本構想（2001年度～2015年度）において、「市民との協働」を施策の基本的な柱としている。地域組織と柏市との協働の在り方を考える会（2014年）、1～2頁。

設やオープンスペースの維持・管理等にいたるまで、各地域の特性や事情を反映して多様である。

いうまでもなく、市民参加と合意形成を重視した取り組みは、1960年代以降今日まで、基礎自治体の現場で様々に試みられてきた。同時に、そうした取り組みに触発されるように、これらを主題とする考察も様々な事例を手がかりに蓄積されてきている。とはいえ、地域・自治体の抱える課題が社会経済環境の変化に伴って絶えず変化するものだとすれば、こうした主題もまた、常に「古く且つ新しい課題」として市民・行政の双方に問いかけられているものといえよう。今日の少子高齢社会において、参加と合意形成という主題は過去にもまして大きなものになっている。

本稿は、こうした問題意識から、千葉県柏市において、いわば現在進行形というかたちで進められている「ROKKOKU PROJECT」（6国プロジェクト）に焦点を合わせ、市民（地域）と行政（国と基礎自治体）との協力・連携、すなわち協働による取り組みを手がかりに、改めて今後の市民参加と合意形成のあり方やその意義について考察することを目的とする<sup>2</sup>。具体的には、同市の都市の成長・発展とコミュニティ政策の歩みを振り返りながら、今後、多数の自治体においてさらに少子高齢化が進行すると予想されるなか、どのようなコミュニティ活性化の方向性がありうるのか、また参加と協働を促しうる場や枠組みとしてどのようなものがありうるのか考えてみたい。

---

<sup>2</sup> 6国プロジェクトを扱った先行研究として、長谷川雄生・上田真紀子・藤倉英世・横田雄二郎・鈴木優（2014年）を参考にした。本稿とは幾分視点を異にするが、プロセス全体の把握および空間的考察において示唆に富む。303～310頁。

# 1 市民参加と合意形成という主題

## (1) 参加と合意形成の先にあるもの

具体的な考察に入る前に、市民参加と合意形成という主題をいかに捉えるか、本稿の基本的な視点について整理しておきたい。

改めて指摘するまでもなく、地域課題の解決に市民の当事者意識と主体的な参加は欠かせない。とはいえ、そうした自治意識や参加意欲は必ずしも自然に育つというものでもない。意識はあっても行動につながらないということも十分ありうる。地域の抱える、すなわち多くの市民に関わる公共的な課題に対する共同の取り組みを地域に根付かせるためにも、市民と行政との間に、良き緊張感をとめた安定的で継続的な協力・連携の仕組み、言い換えれば協働を担保する関係性も必要となる。

問われるべきは、そうした主体性や関係性を、どのような場で、いかなる合意形成のプロセスを踏みながら育むことができるか、という点にあるのではないだろうか。逆の視点からみれば、さまざまな場や機会を活かした市民参加と合意形成の先に何をみるかという点にこそ、本質的な問題があるのではないかと思われる。市民参加と合意形成をめぐる考察は、最終的に、参加の場や合意形成のプロセス、あるいは具体的で目に見える成果のかたちにとどまらず、そうした場やプロセスをとおして、市民、行政の主体性が実際にいかに育まれているのか、仮に課題に直面しているとすればこれをどう乗り越えるか、という点をめぐってなされることになる<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 東京経済大学国際シンポジウム「自治しうる〈主体〉と〈場〉を問い直す」企画制作委員会（2016年）、8～18頁。

## (2) 6国プロジェクトとコミュニティの活性化

こうした観点から今後の市民参加や合意形成のあり方を考えようとするとき、6国プロジェクトは貴重な手がかりになるものと思われる。「6国」とは国道6号を指す。

次の二点に注目したい。ひとつは、それが国道6号という幹線道路を場とする景観修復事業であるという点にある。一般的な見方からすれば、国を管理者とする国道の景観修復作業に、市民や地域の関与し得る余地はほとんどないようにも推測される。しかし、実際には、市民の日常生活に欠かせない都市施設（場・空間）である分だけ、事業自体の企画・設計および進め方次第では、市民・地域の関与の可能性は大きい。その可能性は、今後の地域自治の活性化や、市民と行政との新たな関係性の構築という可能性に途を拓くものでもある。

今ひとつは、その推進母体、いわばエンジンはどこにあるかという点に関わる。すなわち本プロジェクトにおいては、町会・自治会といった伝統的な地縁組織や、地域自治区における地域協議会といった組織が、行政のパートナーとして、もっぱら事業を担うという仕組みにはなっていない。周知のとおり、地縁組織や地域協議会は、実際にどの程度関わるかは別にして、一定の地域的まとまりと生活世界において生起する多岐にわたる諸課題への対応を視野に入れた組織である。

しかし、本プロジェクトは、文字通り「国道6号の景観修復プロジェクト」という特定の課題を軸に、つまり「Project Based」というかたちで、商店会、学校、町会・自治会など地域の多様な主体と行政（市や国）とが協力・連携する形態をとって進められつつある点に大きな特徴がある。端的に言えば、「プロジェクト型協働事業」といってよい<sup>4</sup>。



そうした協力・連携、協働の実践は次なる自治の実践と地域の活性化にどのようにつながる可能性を秘めているのだろうか、また市民と行政との新たな関係性の構築にいかに関動していくものと考えられるのだろうか。その可能性を探るために、一旦6国プロジェクトの考察から離れるようであるが、以下、柏市の都市化とコミュニティ政策の歴史を振り返ったうえで、今日的な状況を確認することとしたい。同市のコミュニティ政策の原点ともいえる政策の理念と取り組みのなかに、また変容する地域社会にいかに向き合うかという現在の模索の中に、今後のコミュニティの活性化に活かしようの視点やヒントがあると考えられるからである。言い換えれば、それらは6国プロジェクトの意義を確認する手がかりでもある。

## 2 柏市鳥瞰－都市化とコミュニティ政策－

### (1) 急速な人口増加と都市化

はじめに柏市の概要とともに、同市のコミュニティ政策の特徴を整理しておこう。

東京から北東に約30キロ、千葉県北西部に位置する柏市は、人口417,857人、世帯数179,344（いずれも2017年1月1日現在）を擁する面積114.74平方キロメートルの都市自治体である。1954（昭和29）年11月15日の柏市誕生からすでに60年以上、2005（平成17）年の沼南町との合併を経て、2008（平成20）年4月1日には中核市に指定され、柏市保健所を開所するなど新たな自治体政策を展開しながら今日に至っている。

---

<sup>4</sup> 同様のプロジェクト型協働事業としては、東京都八王子市において実現された住民参加型手づくり公園、小田野中央公園の事例がある。羽貝正美（2014年）、93～136頁

県北西部の中心都市としての発展の沿革を鳥瞰するとき、何よりも驚かされるのは戦後の急激な人口増加である。戦前（昭和10年代）には柏飛行場をはじめとする軍事関連施設の相次ぐ立地によっていわば軍郷といった様相も見せていた柏地域も、戦後は、常磐線の電化区間の延長や東武鉄道の利便性の向上、また日本住宅公団（1955年7月発足）による団地の建設もあり、東京を核とする首都圏の住宅需要に応えるように急速にベッドタウン化しながら成長をとげてきた<sup>5</sup>。

ちなみに、最初期の荒工山団地（1956年11月入居完了）は114戸と比較的小規模ではあるものの、光が丘団地（1957年3月入居開始。「ニュータウン」と称された）は約1,000戸、豊四季台団地（当初の名称は豊四季団地、1964年4月入居開始）は4,666戸と、大規模団地もしくはマンモス団地と形容すべき規模である。こうした団地の建設に歩調を合わせるように、1957年1月には柏駅西口も開設されている（柏駅自体の開業は1896（明治29）年）。

この間、柏市誕生の1954年に4万3千人であった人口は、1964年に10万人を超え、さらに1975年には20万人を突破するなど、高度経済成長期の柏市は10年ごとに人口を倍増させるほどの勢いを見せてきた。こうした高い人口の伸びと潜在的購買力への期待感から「柏そごう」（東口）や「柏高島屋」（西口）といった大型百貨店が相次

---

<sup>5</sup> 戦後の柏の発展とその特質については、小林康達（2012年）53～64頁、同（2014年）11～25頁を参照されたい。ちなみに、柏中学校は、1964年には学級数51、全校生徒数2,424人を数えるなど、驚異的な成長をとげている。その後、3度にわたって中学校を分離したが、1987年においても、在校生約2千人を数え、全国一の規模となっている。その間、常に地域とともに歩んできたという点に同校の大きな特色がある。地域の一体感を保つ上で欠くことのできない存在といってもよい。柏中学校の歴史と地域との関わりについては、千葉県柏市立柏中学校三十周年記念誌編集委員会（1977年）、73～74頁、柏中学校50周年記念事業実行委員会・記念誌編集委員会（1997年）を参照されたい。

いでオープンしたのは1973年である。「そごう」誘致の年は、全国初の試みである「歩行用嵩上式広場」（ダブルデッキ）が東口に完成した年でもある。

人口は1990年に30万に達したのち、2005（平成17）年のつくばエクスプレスの開通等もプラスに働いてさらに増加し、先に触れたように現在は約41万7千人となっている。人口推計によれば、2025年のピークに至るまで漸増し、その後は本格的な減少局面に移行すると見込まれている。高齢化率は24.2%に達しているが（2015年3月）、今後漸次上昇することが予想されている。

## （2）コミュニティ政策の始動と展開

上に概観したような、とりわけ1960年代中ごろから顕著になった人口増加と都市化は、生活の場としての地域にもさまざまな課題を惹起することとなった。市民相互の連帯感や郷土意識の希薄化もそのひとつである。

こうした事態に対応し、自主性と自発性、話し合いと相互理解にたった「住みよいふるさとづくり」を目的に提唱され、1980（昭和55）年から本格的に始動したのが「ふるさと運動」である。この「市民の自主的、自発的な地域参加としての運動」の推進主体が「ふるさと協議会」（当初の名称はふるさとづくり協議会）である。すでに35年余の間、地域の発展とともに歩んできたことになる。

同市の「ふるさとづくり」は、「コミュニティづくり」と同義とされているが、ふるさと運動は「心のふれあう生き生きとした住みよいまちづくりを市民と行政が一体となって強力に推進する」ことを通してコミュニティづくりを進めようとの運動である。端的に言えば、町会等の地域的まとまりを超えて、住民同士が共同の活動を実践し、新・旧住民の交流を深め一体感を強めることが主たる目的

だった。その基礎には「地域の人達の日常のふれあい、話し合いから始まり、いろいろな地域活動に参加できる機運を、みんなでつくりあげていくことが必要」との問題意識がある。具体的な活動の進め方については、「地域生活をみんなで楽しむ活動」と、「自分たちの生活問題、環境問題など、ふるさとづくりの共通課題として、みんなで考え、協力しあってよりよい方向にもっていくこと」という二つがイメージされている。このように大別された活動はその先に実現される地域のイメージそのものだったのではないだろうか<sup>6</sup>。

運動の担い手たるふるさと協議会は、現在、20のコミュニティ・エリア（中学校区）ごとに設立されている。また1979年以降、集会所施設、出張所、図書館分館等の機能も併せもつ複合施設「近隣センター」が順次整備されてきたが、ふるさと協議会はこのセンターを活動拠点とした。センターの整備に際しては用地の選定から完成後の管理・運営にいたるまで地域住民との協議を重ねて進められ、具体的な管理・運営は、市と協議会とが協定を結ぶかたちで協議会に委託された。ただしこの委託方式は2000年度末で終了し、その後は行政が直接管理・運営にあっている。

ふるさと協議会の組織について補足すれば、町会・自治会等の役員とその構成員（推薦）をはじめ、民生児童委員、健康づくり推進員、ごみ減量推進員、老人会、子ども会、PTA など多様な地域団体の代表から構成され、たとえば総務広報部、文化体育部、環境部、防犯防災部、保健福祉部といった専門部が組織されている。そうした組織と役割分担の中で、広報誌の発行、ゴミゼロ運動、夏祭り、運動会、文化祭、視察研修等がなされてきた。

なお、同センターは、2017年4月開設予定の手賀近隣センターを

---

<sup>6</sup> 柏市役所コミュニティ課（1990年）、6～16頁。

含めると23ヶ所に配置されている。またふるさと協議会の設立とともに、協議会相互の連絡組織として、各協議会の会長を構成員とする「近隣センター連絡会議」（現在はふるさと協議会連合会）も立ち上げられ、情報共有と各種の研修機会の場となっている。

### 3 コミュニティの活性化に向けて

#### (1) コミュニティの変容と求められる再検討

柏市は、前節でみたように1980年代からコミュニティ政策を展開してきた。しかし、今日、他の自治体・地域と同様の諸課題を抱えていることもたしかである。一例を挙げれば、少子高齢化が進むなか、地域課題が多様化する一方で、それと相反するように町会・自治会等の加入率は低下し、課題解決に肝心の担い手が恒常的に不足している、あるいは役員の引き受け手がなく固定化している、さらに役員が1年で交代するなかで、新規の取り組みや改革自体が難しいといった課題がある。

また、地域には、町会・自治会等に加え、ふるさと協議会、地区社会福祉協議会、地区青少年健全育成協議会、防犯交通安全組合等、目的を異にするとはいえ、市民参加型の複数の地域組織が重複するように並存していることから、いったんいずれかの役職を担うと会議等にも頻繁に出席を求められる結果となり、「ババ」を引いたような感さえあるとの声もある。

ちなみに、地域自治の基礎単位である町会・自治会・区等は、現在294を数え、加入率は70.2%である。この割合は市全体の平均ではあるが、加入率約80%の水準にあった2005～2007年ころと比較して、この10年の間に10%近くマイナスになったことになる。

高齢化率も2015年3月時点で24.2%に達しているが、2025年に

27%、2050年には33.1%と、今後少しずつ上昇するものと予想されている<sup>7</sup>。

## (2) 新たなコミュニティづくりの模索

こうした状況をどのように克服していくか。市民（町会・自治会会長をはじめ、ふるさと協議会連合会、社会福祉協議会に推薦を受けた市民）の参加を得て、文字どおり市（地域づくり推進部、地域支援課）との協働によってとりまとめられた興味深い二つの資料がある。ひとつは「地域組織と柏市との協働の在り方を考える会」（以下、「協働の在り方を考える会」と表記）による「地域組織と柏市との協働の在り方に関する提言」（平成26年10月9日）である。今ひとつは、「柏市地域支援課と柏市地域協働を考える会」（以下、「協働を考える会」と表記）による「柏市 町会・自治会・区 活動事例集」（平成27年度）である。市民が地域の現状をどのように認識しているか、またそれをどう乗り越えようとしているか、主に前者の提言を手がかりにみてみよう。

提言は、「市民は、安全で安心して暮らせる地域は、与えられるものではなく、自らが創り出すものとの意識改革を進めることが大切」であるとする一方で、「行政は、地域コミュニティ強化を図るべく、地域の声を聴きつつ、地域範囲の見直しや、地域組織の活動の支援強化を思い切って進める必要がある」と総括したうえで、以下の点を確認している。

第一に、町会・自治会・区等の地域組織は、生活に密着した組織として他で代替がきかず、安全で安心して暮らせる地域づくりに必要であること。第二に、行政は地域に対し、「地域防犯・防災活動」、

---

<sup>7</sup> 柏市『第五次総合計画』、図表44（自治会加入率）、（2016年）100頁。

「地域福祉活動の向上」、「地域の環境美化（ごみ集積所管理等）」の三つを、地域の実情に精通する地域組織にしか担えない公共的役割として期待していること。第三に、そうした公共的役割は行政に適切なサポートがあれば担うことができるものであり、同時に活動の意義を理解し担おうとする志をもつ市民も少なくないこと。以上の3点である。いずれも「挨拶ができる関係」、「顔の見える関係」という基盤があって成り立つとの認識が前提になっていることにも注目すべきであろう。提言は、最後に、「市民、地域組織、行政が同じ目標を持ち・・・行動を共に行う「協働」を進めていくこと」の重要性を指摘して結んでいる<sup>8</sup>。

後者の活動事例集は、上の提言を基礎に試みられたもので、町会等の積極的な取り組みを紹介することを目的に、市民と行政との協働で多数の町会等にインタビューを実施した結果をとりまとめたものである。こうしたインタビューのほかに、2015年度から「町会等情報交換会」も実施しており、課題の共有と解決にむけた情報交換の場としている。

「協働の在り方を考える会」の実施した市民ミーティングでも、参加者からさまざまな声があがっている。興味深いことは、様々な声の中に、どうすれば地域組織への関心を高め、活動を活性化できるかを考えさせる指摘があることである。一例を挙げるならば、「家族同士の係り合いがないと、町会加入は難しい」、「加入したくてもきっかけがつかめない」、「タイミングとしての「場」・スペースとしての「場」が必要」といった指摘である。また「地域活性化の為にはまず人・組織の活性化から・・・。積極的に若年層を起用して彼らのエネルギーを活用」、「多様な家庭がある中で、多様な家

---

<sup>8</sup> 地域組織と柏市との協働の在り方を考える会（2014年）、19頁。



庭が繋がれるようなアイデアや仕組みづくりが必要……。そのアイデアを出したり、最初の仕組みづくりのきっかけは、やはり自治体のリードが必要」といった指摘もある<sup>9</sup>。

いずれも、地域組織を維持していくことの難しさと同時に、今後の具体的な取り組みの方向性や意識すべきポイントを示唆する指摘ではないだろうか。6国プロジェクトは、過去に類似の試みがないという意味で、ひとつの社会的実験である。また地域活性化や地域自治の拡充を直接の目的としたものでもない。しかし、上のような「きっかけ」、「タイミング」、「スペース」、「場」、「自治体のリード」に着目した指摘は、道路空間を場とする協働の取り組みの中に地域活性化につながる重要な手がかりが潜在していることを示唆するものでもある。以下、6国プロジェクトに戻ってその経緯と活動をみていこう。

## 4 6国プロジェクト

### (1) プロジェクトの萌芽：グランドデザイン（2011年度）

本プロジェクトの直接的な起点は、2012（平成24）年12月、千葉県国道事務所を事務局として発足した（仮称）柏駅周辺地区景観向上勉強会（以下、「勉強会」と表記する）に求められる。ただし、それ以前に、この勉強会の発足につながる取り組みが始まっていることに注目する必要がある。

具体的には、2011（平成23）年度に、千葉県と柏市の補助を受けるかたちで地元商工関係者が中心になって作成した柏駅西口エリアのグランドデザインがある。具体的には西口、東口の全体を対象に

<sup>9</sup> 地域組織と柏市との協働の在り方を考える会（2014年）、11頁、14頁、18頁。



市街地の整備や活性化の在り方を検討する「イメージアップ推進協議会」（1998年設立）という組織（商店街、大型店舗、銀行、鉄道、ホテル等をメンバーとする）が中心となり、商工会議所とともに、有識者の助言を得るかたちでまとめられた。

2.（1）で概観したとおり、柏駅自体をみても、明治中期に開設された東口に対し、西口は戦後の1957年に開設されている。このように市街地としての発展に異なる歴史的経緯があるなか、東口が商業地区として発展してきたのに対し、西口側にはサービス業、事務所、住宅といった用途が多い。加えて、駅から約300メートルの位置にあって南北に走る国道6号が、まさにそこを疾走する車両のスピード、音とともに、西口エリア全体を東西に分断している感がある。誤解を恐れずに言えば、現状では、細部を含めた西口一帯の街のスケール（ありよう）と国道規模（存在感）とが調和していない印象を人に与えるかもしれない。ランドデザインは、こうした現状をいかに打開するかを念頭においたまちづくりの将来ビジョンであった。ただし、主に念頭に置かれていたのは駅前の商店街の活性化である。

若干中身に立ち入るならば、このランドデザインにおいて、国道6号は、柏駅を起点として放射状に走る商店街を相互につないで回遊性を向上させ、西口エリア全体の活性化をはかる軸としての役割を与えられている。また1日6万台という激しい自動車交通量に比して、ゆったりとした広幅員の歩道に恵まれながらも潤いに乏しい沿道のホスピタリティを高める観点から、街路樹の緑量の増加や道路に接続する民地の公共的利用なども検討され、合計31の具体的なデザインの提案に結びついている。「ROKKOKU PROJECT」という名称は、すでにこのランドデザインを構想するなかで用いられている。

他方で、構想の事業化には、予算の確保をはじめ、地元地域内の合意形成や協力体制の確保、道路管理者（国）や市との連携の在り方等、様々な課題があることも認識されている。

## （２）プロジェクト実現に向けた助走：景観向上勉強会（2012～2013年度）

冒頭に触れたとおり、こうしたなか、翌2012年冬に立ち上げられたのが「勉強会」である。第1回は12月27日、地元商工関係者、有識者、道路管理者、市など、合わせて22名の参加を得て実施された。議論の一部を紹介すれば、例えば「柏駅周辺における景観の向上について」という論点について、今後の検討対象の範囲をはじめ、植栽管理や照明の現状と課題、商業者の視点に偏らない住んでいる人重視のまちづくり（商業者と住民が一緒になって検討すること）の必要性、さらに福祉、防災、自転車と歩行者、通学等の機能に加えて、佇む機能、都市の庭としての機能、地域イメージをつくる機能など、歩道の有する多様な社会的・公共的機能にいたるまで、ときに技術的な側面にふれながら様々な意見が交わされている。

次のような発言も注目すべきものである。すなわち、「都市計画などでつくりこんでいく景観と、地域が創り上げていくアットホームな景観の両者が融合するポイントをどのように位置づけるか・・・景観は、享受する人間がいて、それを維持管理する人がいて、はじめて成り立つもの」、「場所とデザインはどうにかなっても、維持管理があまり議論されていないことが多い。地元の合意を得ないままに進めてしまったために、行政側でも十分に管理が行き届かないこともある」、「これからの時代は、公共的なスペースをお互いに管理しながら、住んでいる人たちを巻き込んで進めていける

仕組み作りが必要」といった指摘である<sup>10</sup>。

こうした数々の指摘は、今後のまちづくりの方向性や在り方に深く関わって、これを当事者不在のまちづくりにしないために、また一過性の取り組みにしないために、何を議論し、何について合意を形成する必要があるのか、市民・地域と行政との間でいかに役割と責任を分担あるいは共有する必要があるのかについて、鋭く本質をついたものというべきではないだろうか。

このように始動した勉強会は、翌2013（平成25）2月の第2回から2014（平成26）年2月の第7回にいたるまで、各回20名～30名のメンバーの参加を得て、計7回開催された。紙幅の制約もあり詳細な紹介はできないが、この間、広い歩道や交差点の利活用、学校との協働の取り組み、代表的な区間や場所での試行、細街路や商店街とのつながりの強化、地下道の壁面利用等、具体的かつ重要な論点をめぐって議論が重ねられている。

地下道壁面の利用については、「柏まつり」（商業まつり、毎年7月末の土・日に開催され、約70万人の人出を記録する）の機会をとらえて清掃と絵の展示が試みられ、参加した柏第一小学校の積極的な関わりが確認されると同時に、他の学校にも同様の参加の意向があるとの声に接するなど、注目すべき手ごたえが得られたことも共有されている。地下道について補足すれば、「昼間でも暗い」、「ゴミや汚れが気になる」といった気づきも、現場に立ってみなければわからなかったという意味で大事な成果のひとつであろう。併せて、交差点、国道歩道橋近くの植栽や歩道上のプランター、ベンチ等の設置も試行的に試みられた。

2か年度、計7回に及ぶ勉強会の意義は、以上のような具体的で

---

<sup>10</sup>（仮称）柏駅周辺地区景観向上勉強会（ROKKOKU PROJECT）第1回（2012年）

深い議論と試行及びその成果に凝縮されている。「自治組織を巻き込まない」とできることは限られてくるし、まちの魅力や特性がでてこない」といった指摘や、「プロジェクト会議の中に地元も入れながら検討していきたい」といった声（いずれも第7回）にもうかがわれるように、最大の収穫は、国、市、地元商店街・地域住民という3者の連携という基本的な枠組みの必要性と重要性が、参加者のなかで、おそらくは実感を伴って自覚的に捉えられ、次のステップに継承されたことにあると思われる。また「長期的な課題としては、点から面に広げていくこと、西口全体の活性化につなげること」といった言葉にみてとれるように、課題に応じた時間軸を意識しながら、まずは国道6号に直接関わる取り組みを進めつつ、さらに先に展開するまちづくりの展望が開き始めたことも大きい。

### （3）プロジェクトの推進：ROKKOKU PROJECT 会議（2014年度）

上にみたような助走の試み、準備過程を経て、2014（平成26）年6月11日、ROKKOKU PROJECT 会議（以下、「プロジェクト会議」と表記する）が設立された。以後、翌2015（平成27）年3月にいたるまでの間、およそ10ヶ月にわたって5回の会議が開催され、最後に柏市長ならびに千葉国道事務所長に対する『提言書』がとりまとめられている。同時に、この間、さまざまな取り組みが試みられた。

第1回の会議に先立って、5月30日には、柏駅周辺イメージアップ推進協議会西口部会長を発起人とする設立趣意書が公表され、事務局は、千葉国道事務所、柏市役所、コンサルティング会社が担うこととなった。この点は勉強会の時と同じである。

プロジェクト会議のメンバーは、商工関係者（8名：5商店会、

高島屋、東神開発、商工会議所)、地域住民(4町会会長)、関係団体(4名:イメージアップ推進協議会会長、柏市まちづくり公社理事、柏駅東口中央商店街連合専務理事、JOBAN アートラインプロジェクト 実行委員会事務局長)、有識者(3名)、道路管理者(2名:関東地方整備局道路部、千葉国道事務所)、柏市(4名:交通政策課長、中心市街地整備課長、都市計画課長、商工振興課長)、以上の25名であった。こうしたメンバー構成には、勉強会における議論の積み重ねを踏まえて、プロジェクトの位置づけ、推進の核となるべき主体がより明確にされたことがうかがわれる。

取り組みとしては、「地域、空間、人を活かす」という観点を重視したものとなっている。「地域」は地元の3つの学校、4つの町会、5つの商店会を、「空間」は広い歩道空間を、「人」は利用者の多い3つの地下道をそれぞれ指している。

これを前提に、国道6号という道路を対象として、①道路空間の利活用(つかう)、②道路の維持管理(まもる)、③道路環境の整備(つくる)という枠組みが採用された。より具体的には、①の「つかう」は3つの地下道の壁面の活用と歩道空間の活用を、②の「まもる」は地下道の清掃を、③の「つくる」は地下道や道路の照明を意味しており、それぞれの取り組みに、勉強会での試行をさらに上回る多様な主体が参加している。ちなみに、①の壁面活用では、柏第一小学校、柏中学校、東葛飾高等学校の3校が地下道を分担するかたちで作品を展示している。また②の清掃には市職員とともに、学校、町会、商店会が参加している<sup>11</sup>。

こうした地下道の清掃や作品展示に際して、道路管理者たる千葉国道事務所ならびに柏維持修繕出張所が準備やサポート役として大

---

<sup>11</sup> ROKKOKU PROJECT 会議「ROKKOKU PROJECT 提言書」(2015年)

図11-1 ROKKOKU PROJECT 対象区域と周辺の学校、  
商店会との位置関係



出典 ROKKOKU PROJECT 会議（2015年）、5頁

きな部分を担っていることも看過してはならない。地下道の出入口に接続する歩道の一部において、柏中学校生徒（木製プランターを製作、植え込み作業）との協働をもとに、一般にみられる道路沿道



の植栽とは異なった丸みのある空間づくりと変化のある緑のスペース（花壇）を実現していったのは道路管理者たる千葉国道事務所である。

こうして市、道路管理者とともに、地元商店会のみならず、地域と学校が参加しての取り組みの成果は2014年度に限ってもけっして小さくない。例えば、暗く、夜間一人での利用はためらわれ、しかも不衛生といった地下道のイメージは大幅に改善された。そうした変化を評価する声は、勉強会の最後の段階、2014年2月に実施された地下道通行者アンケートにおいてすでにはっきりとみてとれる。また清掃活動への参加者には継続的な取組意向が非常に高いことも明確になった（対象として参加者72人のうち、「思う」が62%、「どちらかと思うと思う」が28%、合わせて90%が積極的に捉えている）。さらに2015年2月の調査でも、プロジェクトの認知度、回遊性への寄与、西口イメージの向上のすべてにおいて、その割合が高まっている。

#### （４）新たな体制の構築に向けて（2015年度以降）

勉強会、プロジェクト会議と、2012年度から3年間継続された6国プロジェクトの取り組みは、予算面においても、進行管理という面においても、道路管理者たる千葉国道事務所が主体となって進められてきた面が大きい。しかし、2015（平成27）年3月のプロジェクト会議の解散とともに、国はプロジェクトのいわばエンジンという立場を離れ、2015年度以降、どのようにプロジェクトを進めていくか、その舵取りは市に委ねられてきた。もちろん、道路管理者としての国の立場と責任には変わりはない。先に触れた地下道入口の新しい植栽スペースづくりも継続している。

他方で、市（中心市街地整備課）は、2015年度以降、それに先立

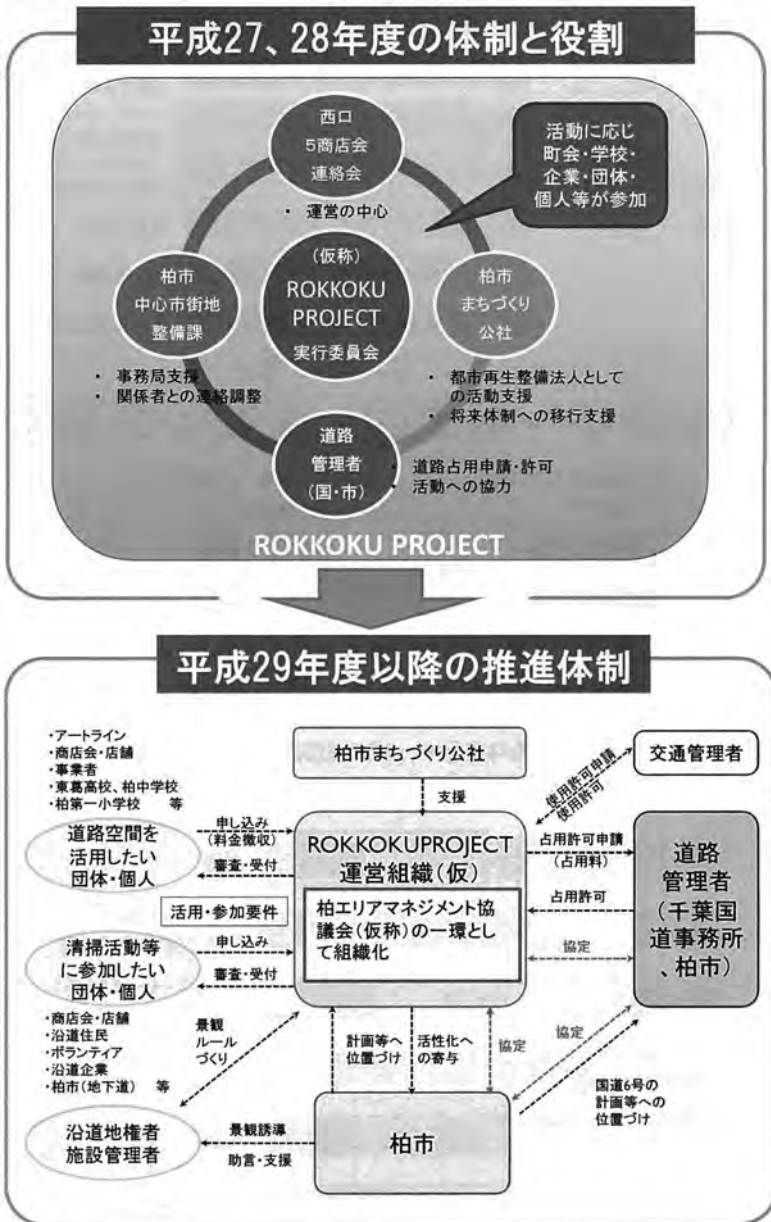
つ3年間の取り組みを基礎に、地下道の清掃や絵の展示といった取り組みを創意工夫のなかで地域に根付かせる試みを継続してきている。学校現場も同様である。中・長期的にみれば、プロジェクトの射程は国道6号に限定されず、柏駅西口一帯を想定したのもである。しかし、予算面でも人的にも基本的に国に依存することはできない。

こうした状況は、市にとって、見方によってはかなり苦しいものといえるかもしれない。行政として使える予算、マンパワー、時間、エネルギー、そのすべてにおいて過去3年間とは同じにはできないからである。当初、2015～2016年度の体制として、運営の中心を担うべく想定されていた（仮称）ROKKOKU PROJECT 実行委員会（商工関係者と市行政関係者）も、現時点では構築されたとはいえる状態にはない。現在、プロジェクトの事務局は西口5商店会連絡会が担っているが、中心市街地整備課が事務局代行としてこれを一緒に担い、各方面への周知・連絡、日程調整、作業内容に関する国との協議などを行っている。こうした状況からすれば、プロジェクトが掲げる地域主体という理念の具体化には今少し時間を要するかもしれない。商工関係者のみならず、町会・自治会、地域内の他の団体等のより広がりのある連携と、主体的で、かつ継続して活動を担い推進しうる運営主体の構築がまたれる。

しかし、当初の3年間、それに続く2年間の取り組みの実績と成果を過小評価してはならないだろう。場の変化とともに、人々の中に高まっているプロジェクトへの参加意欲、そしてその活動を目の当たりにみている一般市民の評価は何よりも注目すべき成果である。逆に言えば、市民、行政ともに、急いで理想を追求するよりも、取り組んでいる課題の大きさと重要性に再度目を向ける必要もあろう。



図11-2 ROKKOKU PROJECT の推進体制



出典 ROKKOKU PROJECT 会議（2015年）、24頁を一部加工。なお、平成 27、28年度  
の体制と役割については一部変更がある。

同時に、地域とともに政策を牽引する主体という観点から行政をとらえるとき、その主体性をさらに発揮するために組織としてのあり方にも工夫が求められる。現場の空間のありようを改善し良好な状態を維持するには、持続的な活動を支える地域自体の活性化が不可欠である。とすれば、その側面からのサポートに、関係する複数の所管の横の連携と協力体制の構築も欠かせない。すでに学校・教育現場との連携が形成されている点は大いに評価されてしかるべきであろう。

2. (2) および3において、柏市のコミュニティ政策の起点と現在の地域社会の状況、その中での模索を概観した。「ふるさと運動」の理念には、今日のような少子高齢社会であればこそ、改めてそこに立ち返ってみるべき価値があるように思われる。また町会・自治会等の枠を越えて、中学校単位の地域的まとまりを前提とした「ふるさと協議会」といった組織も、一部の組織だけでは、あるいは個々の町会・自治会の力だけでは何とも動かしがたい現状に向きあう上で有効と考えられる。6国プロジェクトのようなプロジェクト型協働事業においては、そうした多様な主体を柔軟に幅広く受け止めて、初めてより強固な推進主体が形成されるのではないだろうか。活動のコア組織による実行委員会とは別に、関係者会議といった話し合いの場が設定されているが、大いに活用されてしかるべきであろう。

## おわりに

「地域を市民にとってより良いものにしていくこと」。それは、市民、行政がともに担っている目標である。この大きな目標の追求にはハード、ソフトの両面で実に多様な取り組みが求められる。では

そうした取り組みをいかに具体化していくか。それは課題自体の特質、地域の特性・資源、市民の自治意識、そして行政側の資源等によって自ずと異なるであろう。

しかし、どのような取り組みであっても、その成否は、市民相互に、また市民と行政との間で現状や課題を共有するとともに、それをどう乗り越えていくかについて合意形成を重ねながら地道な活動を継続できるか否かにかかっている。具体的に言えば、多様な主体が、中長期的な展望をもって、「何が目的（目標）なのか（自分たちは何のために、どこを目指しているのか）」、そして「市民、行政それぞれが本来いかなる役割を担っているのか、何について責任をもっているのか」、さらに「何を成果とするのか（どのような変化や変化の芽に価値を見出すべきなのか）」について、繰り返し、過去になされた会議の議論も振り返りながら一歩ずつ前進するということにあるのではないだろうか。市民参加それ自体の、また合意形成それ自体の本質的な意味や価値を改めて問うてみる必要がある。

本稿が考察の手がかりとした6国プロジェクトは、すでに指摘したとおり、国道という道路を場とするプロジェクト型協働事業という性格を有している。

指摘するまでもなく、国（道路管理者）にとって、国民生活に欠かせない道路を建設し、利便性・安全性・快適性といった観点からこれを適切に維持管理することは、極めて重要なことである。反面、道路の維持管理等に用いることのできる予算の規模は、近年大幅に縮小している。そうした政策の隘路をどのように克服していく必要があるのか。

道路政策をめぐるこうした環境変化のなかで始められた6国プロジェクトは、もともと高い公共性をもって都市のなかに存在する道路空間（歩道を含む）の維持管理のあり方を、地元自治体や地域と

ともに改めて考えてみようという取り組みである。その意味で、国にとっても新たな試みのひとつといえる。もちろん、こうした取り組みの対象は国道に限定されるものではない。道路を活動の場として、地域の多様な主体と連携しつつ、いかに実のある協働を実現するか。そうした協働の取り組みをどのように地域自治の活性化に結び付けるか。今後、広く道路という公共空間の維持管理の在り方とコミュニティとの関係性を考え直すうえで、6国プロジェクトが示唆するところは大きい。

一般に事業や計画と訳される「プロジェクト」の語源は、「前に（遠くに）」(pro) + 「投げる」(ject) を意味するラテン語にあるといわれる。「先を見て、考えながら、目的に向かって進めていく取り組み」と意識すれば、そこで問われているのは、まさに関わっている多様な主体の主体性・中長期的な視点にほかならない。6国プロジェクトの進展とコミュニティの活性化に期待しつつ、今後のさらなる取り組みに注目したい。

## 【参考文献】

- ・千葉県柏市立柏中学校三十周年記念誌編集委員会『創立三十周年記念誌』（1977年）
- ・柏中学校50周年記念事業実行委員会・記念誌編集委員会『柏市立柏中学校創立50周年記念誌』（1997年）
- ・柏市役所コミュニティ課『柏市コミュニティ報告書』（1990年）
- ・小林康達「柏近現代史の課題（1）柏駅周辺の商店街・商業施設の形成・発展」柏市史編さん委員会『かしわの歴史－柏市史研究－』創刊号（2012年）
- ・小林康達「柏近現代史の課題（2）住宅都市柏の発展～荒工山・

- 光ヶ丘・豊四季台の三団地を中心に～」柏市史編さん委員会『かしわの歴史－柏市史研究－』第2号（2014年）
- ・（仮称）柏駅周辺地区景観向上勉強会（ROKKOKU PROJECT）「議事要旨」（第1回～第7回）（2012～2014年）
  - ・ROKKOKU PROJECT 会議「議事要旨」（第1回～第5回）（2014～2015年）
  - ・地域組織と柏市との協働の在り方を考える会『地域組織と柏市との協働の在り方に関する提言』（2014年）
  - ・柏市地域支援課・柏市地域協働を考える会『平成27年度 柏市町会・自治会・区活動事例集』（2015年）
  - ・柏市『第五次総合計画』（基本構想 平成28年度～平成37年度・前期基本計画 平成28年度～平成32年度）（2016年）
  - ・東京経済大学国際シンポジウム「自治しうる〈主体〉と〈場〉を問い直す」企画製作委員会『「自治しうる〈主体〉と〈場〉を問い直す』』（ISBN 978-4-9909294-6-6）（2016年）
  - ・羽貝正美「住民参加の手づくり公園が風景に変わるとき 二つの「きょうどう」から生まれるもの」中村良夫・鳥越皓之・早稲田大学公共政策研究所編『風景とローカル・ガバナンス—春の小川はなぜ失われたのか—』、早稲田大学出版部（2014年）
  - ・長谷川雄生・上田真紀子・藤倉英世・横田雄二郎・鈴木優「官民連携による国道歩道空間の利活用・維持管理・運営マネジメント手法の検討－柏駅西口ROKKOKU PROJECT 事例を通じて－」土木学会『景観・デザイン研究講演集』No.10（2014年）
  - ・ROKKOKU PROJECT 会議「ROKKOKU PROJECT 提言書」（2015年）

# 第12章

## 生活道路整備の計画策定に対する区民の参加事例 —文京区の実践—

---

文京区土木部道路課長  
佐久間 康一

# 1 文京区の概要と交通事故の特性

## (1) 文京区の概要

文京区は、東京23区の中心に近く、千代田区、新宿区、台東区、豊島区、北区及び荒川区と接している。

区の地形は、多くの河谷によって台地が刻み込まれており、20m前後の高低差を持つ変化に富んだものとなっている。面積は約11km<sup>2</sup>で23区全体面積の2%以下であり、23区の中では20番目の大きさである。また、人口は約21万人（昼間人口は約35万人）、世帯数は約11万世帯、65歳以上の高齢者人口は約4万人（高齢化率約20%）、14歳以下の年少人口は約2.5万人で、いずれも増加傾向となっている。

## (2) 生活道路の交通事故の特性

区道の延長は約170kmで、そのうち幅員6.5m以上の区道が約20km、幅員6.5m未満の区道が約150kmとなっており、ほとんどの区道は、幅員の狭い生活道路である。

区道のような生活道路は、区民にとって、通勤、通学、買い物、散歩など様々な目的で使われ、日常生活の基盤となっている。このような道路は、安全、安心な通行のための機能のみならず、人々が集い憩うための機能を持った空間であることが望ましい。そのため、自動車はその道路に応じた適切な速度で通行できればよく、歩行者等が安全・快適に通行できることが重要である。しかし、現在の生活道路は、自動車中心の移動空間となり、交通事故が多発する危険な空間となっている。

区内の歩行者の交通事故を分析すると、事故原因では歩行者に過失がないものが約7割を占め、事故の年齢別の割合では小学生と高

齡者が平均値を上回っている。また、区内における交通事故発生件数は全体として減少傾向にあるものの、区道に着目すると事故発生件数は減少していない。さらに、全国の交通統計の資料によれば、歩行中の交通事故死者数の約6割は自宅から500m以内で発生している。これらのことから、身近な生活道路の安全性を向上させることが、交通の安全を確保する上で大きな課題となっている。

区ではこのような状況を踏まえ、幹線道路に囲まれた地区内の生活道路において、面的かつ総合的な交通安全対策を実施し、歩行者等が安心して道路を利用できるよう、区民との協働によるコミュニティ道路整備事業を推進している。

## 2 千駄木三・四・五丁目地区の整備

まず、区が路線ごとの道路整備ではなく、区民参加を図りながらコミュニティ道路整備を始めるきっかけとなった、千駄木三・四・五丁目地区（以下「千駄木地区」という。）における整備について紹介する。

### （1）整備に至る経緯

千駄木地区は、図12-1に示すように四方を幹線道路に囲まれ、地区内の生活道路を抜け道として利用する自動車が多い。また、狭隘な道路が多く、歩道が設置された道路でも幅員が狭いため、歩行者の安全な通行に支障があった。さらに、地区内には公共施設が多く、子供からお年寄りまで多くの人を訪れる場所であった。

特に、図12-1に示す千駄木小学校前通り（以下、「区道1046号」という。）は、地区内の主要な生活道路であり、多くの住民が利用し、朝夕の時間帯には小学校の登下校の児童も多く見られる。しか



し、幹線道路の抜け道として利用する車が非常に多く、歩行者等にとって危険で、住民から歩行環境改善の強い要望が出されていた。

図12-1 千駄木三・四・五丁目地区と区道1046号



出典：文京区土木部道路課作成

これを受けて区では、住民からの多様な意見を把握し道路整備に反映できるよう、沿道住民等からなる「千駄木小学校前通り道路整備協議会（以下「道路整備協議会」という。）」を設け、区道1046号のあり方や整備内容等について検討していくこととした。

## （2）路線の整備から面的整備へ

道路整備協議会は、町会代表4人、住民代表6人、学校関係者2人、区1人（座長）の計13人の組織で7回開催し、①歩道のバリアフリー化、②交通規制の変更（一方通行化）③電線類地中化など様々な検討を行った。

しかし、区道1046号の交通規制の変更は、地区全体の交通にも影響する。そこで、所轄警察に協議会への参加を求め、地区住民の人数も増やし、「千駄木三・四・五丁目地区コミュニティ・ゾーン整備協議会（以下「地区協議会」という。）」として、地区全体での面

的な交通安全対策の検討を行うこととした。この地区協議会では、新たに7回の協議を重ね、整備のための計画を次の通り策定した。

### (3) ゾーン整備の内容

区道1046号は、図12-2のように歩道を平均1.2mから2.0mに広げ、車道を5.6mから4.0mに狭めて、北向きの一方通行へと交通規制を変更した。また、電線類を地中化すると共に、歩道には脱色アスファルト舗装、車道部は遮熱性舗装を採用した。

図12-2 区道1046号の整備前と整備後の比較



出典：文京区土木部道路課作成

また、地区内においては、図12-3に示すように、南向きの一方通行となる区道を歩車共存道路として整備するとともに、地区内の40箇所以上で、交差点の明確化や狭さくの設置等を実施した。

区道1046号の整備では、交通規制の変更や、電線類地中化に伴う工事の長期化等、地域の合意を得にくい問題もあった。しかし、区民参加による地区協議会で合意し決定したこともあり、工事は当初の予定通り進めることができた。

また、整備後は、地区内で自動車の走行速度が低下し、住民へのアンケート調査でも好意的な評価を得ることができるなど、高い整備効果が確認できた。

図12-3 地区内の整備箇所図



出典：文京区土木部道路課作成

### 3 コミュニティ道路計画の策定

区では、千駄木地区における事業の成果を受けて、その手法を区内全域に展開すべく、区域分けと整備の優先順位を決定するため、「コミュニティ道路整備計画」の策定を行うこととした。

#### (1) 計画策定への区民参加

区域分けや優先順位を決定するには、区民の理解と協力が不可欠となる。そこで計画を策定する組織とその役割を明確化するため、「文京区コミュニティ道路整備検討会設置要綱」を策定した。

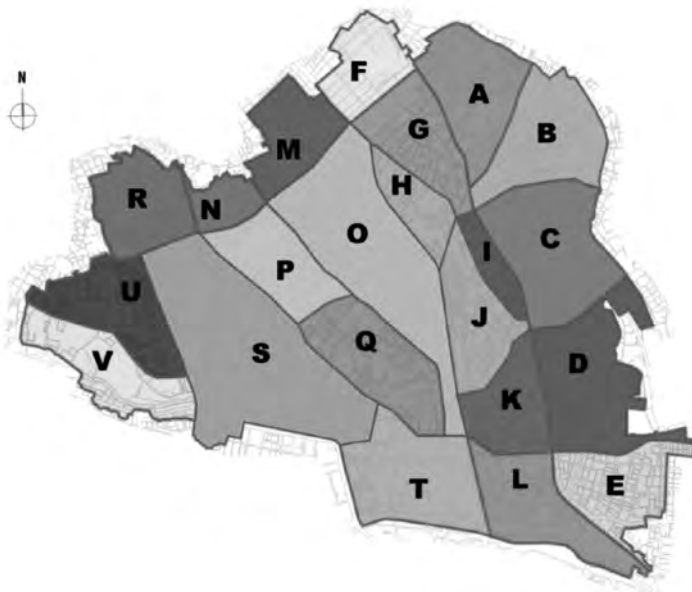
検討会の委員は、要綱に基づき学識経験者2人、町会連合会代表2人、区立小学校PTA連合会代表3人、所管警察署各1人（全4人）の計11人で構成した。

なお、各団体からの協力を得られるよう、事前に団体ごとに説明会を開催し、事業の主旨や目的を説明した。

## (2) 検討会の協議内容

第1回の検討会では、地域交通の現状を把握するために、区内の主要施設等の分布状況と道路状況を整理した資料を基に、計画策定の目的等の説明を行い意見交換した。また、図12-4に示すように、区内を国道や都道に囲まれたA～Vの22地区に分け、ゾーン整備の優先順位をつけることを検討会の目標として確認した。

図12-4 区域分け図



出典：文京区土木部道路課作成

第2回の検討会では、交通安全上注意を要する箇所（ヒヤリ箇所）の把握を目的として、交通事故発生状況とヒヤリ箇所の資料を基に、整備優先順位を決定するための評価項目と評価方法の検討を行った。なお、ヒヤリ箇所の抽出では、すべての区立小学校に対してアンケート調査を実施するとともに、区職員及び警察に対してヒ

アリング調査を実施した。アンケート調査は、各小学校周辺の地図に要注意な交差点、その他の要注意箇所、自動車や自転車の交通が多い路線の位置を記入してもらうなどの形で実施した。

第3回の検討会では、路線及び地区ごとに整備効果について数値化することを目的とし、対象路線の抽出、評価項目、評価方法等について検討した。具体的には、表12-1に示すような評価項目ごとに評価点を付して、全体の合計点を算出することとした。

表12-1 評価項目

路線の評価項目	地区の評価項目
整備効果（幅員、歩道整備率）	整備効果（地区内路線整備効果の合計）
バリアフリー化	
歴史や文化的観点	
危険度（交通事故、ヒヤリ箇所、通過交通）	危険度（交通事故箇所密度、ヒヤリ箇所密度）
利用度（施設立地、公共交通）	利用度（人口密度、高齢化率、土地利用状況）
協働	

出典：文京区土木部道路課作成

第4回の検討会では、路線別と地区別の評価結果について確認し、評価項目に重み付けを行うなどの検討を行い、地区の整備優先順位を決定して、報告書のとりまとめを行った。

## 4 白山・千石地区コミュニティ・ゾーン整備

白山・千石地区（O地区）は、事故件数は区全体の6%（22地区中6位）ではあるが、ヒヤリハット件数は18%と突出して高く、整

備効果や利用度などの総合的な観点から、最も優先して整備すべき地区としてコミュニティ道路計画で位置付けられた。この計画に基づきコミュニティ道路整備を予算化し、最初の地区として、白山・千石地区コミュニティ・ゾーン整備に着手した。

### (1) 計画策定への公募区民の参加

白山・千石地区コミュニティ・ゾーン整備の計画策定においては、地区内住民等の意見を多く反映させるため、新たに「白山・千石地区コミュニティ・ゾーン整備協議会設置要綱」を策定し、地域の小学校の校長又は副校長4名、PTA代表4名、町会代表11名と交通管理者1名のほか、区道整備では初めてとなる公募区民を8名募集して協議会を立ち上げることにした（図12-5）。

図12-5 協議会の構成



出典：文京区土木部道路課作成

また、区民が協議会に参加しやすいように、各団体への趣旨説明に加えて、公募委員募集のための住民説明会を開催した。さらに、協議会の傍聴や議事録公開等に関する申し合わせ事項を作成して協議会の最初に確認を行い、委員が安心して多様な意見を発言できるよう配慮した。

## (2) 協議会の検討内容

協議会1年目は、地区内の課題を整理するとともに、地区内で整備が必要な路線（優先整備路線）を決定した。そのため、交通量調査や、課題抽出のためのアンケート調査を行い、区道を歩きながら課題を確認し情報共有するためのまち歩きを開催した。

協議会2年目は、交通安全対策案の検討を行い、社会実験を実施して整備計画案を作成し、整備計画案に対する住民等の意向を確認後、修正を加えて整備計画を策定した。

図12-6 協議会スケジュール

		1年目											
		4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
1. 町会・学校・PTAから委員の選出													
2. 基本計画策定委託の発注													
3. 地元説明会													
4. 協議会	概要説明						①						
	地区内の課題抽出												
	まち歩き												
	整備優先路線・箇所を選定												
5. アンケート	地区内の課題抽出												
	整備方針の設定												
6. 交通量調査													

		2年目											
		4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
1. 整備計画策定委託の発注													
2. 地元説明会													
3. 協議会	整備内容の検討												
	社会実験実施計画												
	整備計画案の作成												
	整備計画の策定												
4. アンケート	社会実験について												
	整備計画案について												
5. 社会実験の実施													

出典：文京区土木部道路課作成

## (3) 区民の参加拡大に向けた取り組み

多くの住民の意見を把握するため、アンケート調査を行う際には、地区内での偏りが生じないように、地区内をさらに細分化して、住居数に応じてアンケートの配布数を決定し、配布する住居のバランスも考慮した。

また、協議会では、図12-7に示すように、委員がより多く発言



できるよう2班に分け、テーマごとに付箋紙に記入してから発言してもらいグルーピングし、それを区が整理し、後日改めて協議会で確認するなど、様々な手法を取り入れて実施した。

図12-7 協議会の実施状況



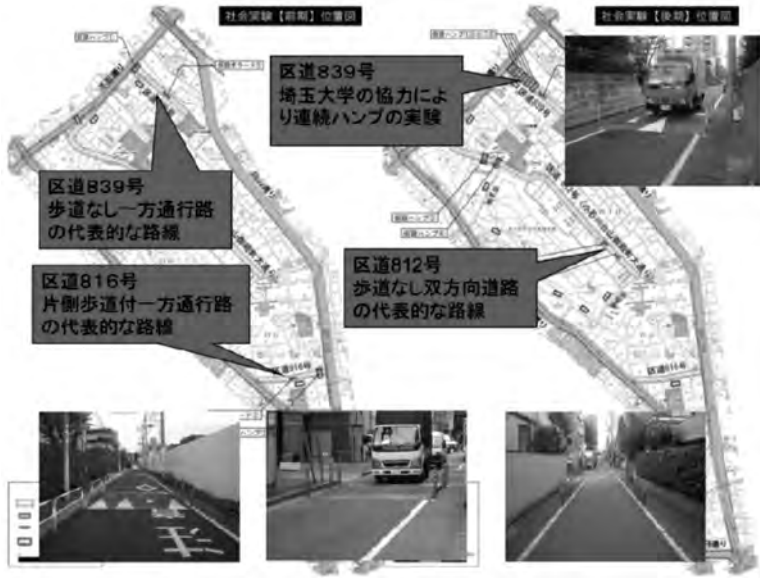
出典：文京区土木部道路課作成

さらに、区民への影響が特に大きいと思われるハンプや狭さくといった物理的デバイスの設置では、図12-8に示すように、2週間程度の社会実験を行い実際に設置したうえで、アンケート調査で住民や利用者の意見を確認した。

なお、社会実験の実施箇所は、特に住民が危険と感じている道路で、地区内でバランスよく配置できるように留意し、埼玉大学の協力を得て連続ハンプの社会実験も併せて行うなど、第三者の客観的評価も得られるようにした。



図12-8 社会実験の実施状況



出典：文京区土木部道路課作成

この社会実験の結果を踏まえて協議会で整備計画案を作成し、地区内5つの町会で説明会を開催するとともに、地区内住民へのアンケート調査や、ハンプや狭さを設置する予定箇所の近隣住民への個別説明を実施した。そこで得られた意見を踏まえ、整備計画案を修正し、白山・千石地区コミュニティ・ゾーン整備計画として協議会で取りまとめを行った。その後、計画の内容について住民説明会を開催し、議会報告を行った後に予算化して設計と工事に着手した。

## 5 コミュニティ道路整備における区民との協働

現在、コミュニティ道路計画に基づく整備は、図12-4に示すB

地区（千駄木地区）の整備が完了し、O地区（白山・千石地区）の工事が終盤を迎えている。また、次に優先度が高いC地区において設計と工事に着手している。

生活道路では、自動車の走行速度が比較的低いこともあり、事故状況の把握だけで危険箇所を特定することは困難である。また、生活道路を歩行者等が安心して利用できる空間とするためには、通過交通の排除や走行速度の抑制、路上駐車 of 適正化や交通弱者への配慮など、地域の状況を踏まえた様々な視点で検討する必要がある。そのため、住民が危険と感じる場所の情報を多く得るとともに、地域の状況に合った交通安全対策を実施するためにも、区民との協働は不可欠となっている。

区は、より良い生活道路の整備のため、区民の参加と協力を得られるよう、協議会、社会実験、アンケート調査、町会への説明、個別の説明、住民説明会、回覧、掲示板への掲示、区ホームページへの掲載など様々な手法を取り入れている。

今後のコミュニティ道路整備においても、効果的な道路整備を目指し、区民との協働を推進していきたい。



# 第13章

## 北米の交通静穏化プログラムにみる 市民参加と合意形成

---

埼玉大学大学院理工学研究科准教授

小嶋 文

## はじめに

コミュニティにおける市民参加と合意形成を検討するにあたって、アメリカ、カナダの諸都市で実施されている、住宅街の道路といった身近な道路、生活道路の交通安全対策に市民が参加する事例を紹介する。生活道路の交通安全対策は、歩行者や自転車の安全性、快適性を向上する一方、自動車利用者にとっては利便性や快適性が低下する要素もあり、地域内でも利害の発生しうる事業である。また、自治体の予算には限りがあることから、全ての地域の要望に対応できるとは限らず、事業を実施する地域を合理的に選択し、地域の合意を得ることも重要である。北米で実施されている交通静穏化（Traffic Calming）を目的としたプログラムでは、これらの課題に対応するプロセス上の工夫がなされている。わが国において、市民が地域の交通問題に取り組む手法について検討する上で、交通静穏化プログラムにおける住民の関わり方を中心に、事例を見ていく。

## 1 北米の交通静穏化プログラムの概要

まず、交通静穏化プログラムの一般的な流れについて、ボルチモア郡（アメリカ、メリーランド州）の事例を用いて説明する（図13-1）<sup>1,2</sup>。

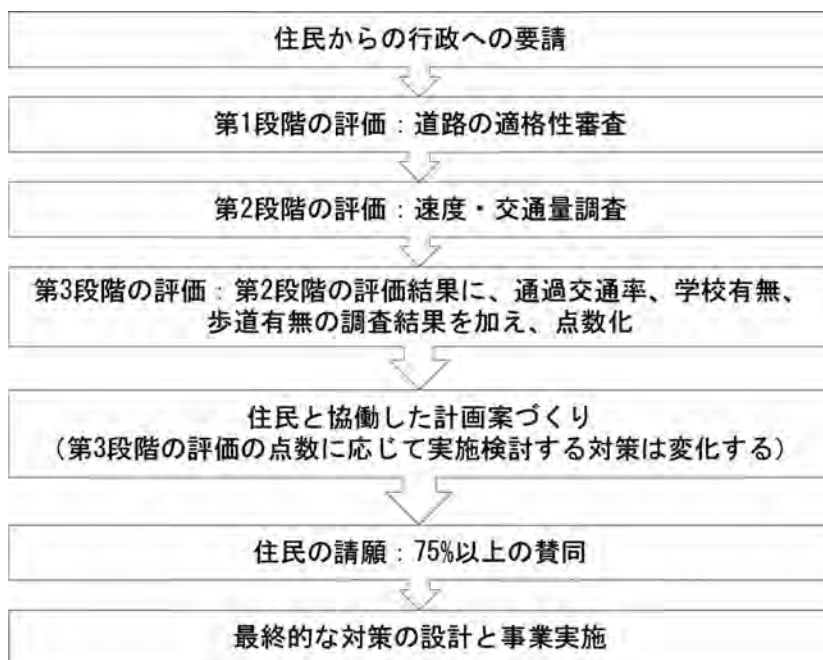
---

<sup>1</sup> ファルザナ・ラフマン、小嶋文、久保田尚「アメリカの Neighborhood Traffic Management Program を中心とした交通静穏化プロジェクトの事業化プロセスに関する考察」交通工学45巻6号（2010年）55-63頁

<sup>2</sup> Baltimore County, Department of Public Works; "Neighborhood Traffic Management Program", (2003年（2007、2016年改編））

交通静穏化プログラムは、主に地元の住民団体から行政への要請により開始される。第1段階の審査として、要請のあった道路の機能について、袋小路となっていないかなど、交通静穏化プログラムの対象としての適格性審査が行なわれる。自治体ごとに、生活道路であるか、一定の延長があるか、といった条件が決められている。

図13-1 ポルチモア郡の交通静穏化プログラムのフロー<sup>1</sup>



(出典：ポルチモア郡の資料を基にファルザナらが作成した図（脚注1）を改変）

道路の適格性が確認されると、第2段階として、自動車の速度・交通量調査が実施される。これらの調査結果が基準値に満たない場合、ハード対策の実施検討はされず、ドライバーへの走行速度の提示や地域住民への手紙の送付、警察の取締り等、ソフト対策のみが実施される。多くの自治体において、道路構造の改良といったハー

ド対策、すなわち、比較的高額を要する検討を必要とする地区であるかを判定する「足切り」が実施されている。「足切り」の条件として用いられる項目は、自治体によって独自に整備されている。

第2段階の基準を満たす交通状況が確認された場合は、第3段階の評価として、通過交通率の調査、対象道路付近の学校の有無の確認、歩道の有無の確認が行われ、先の交通量、走行速度調査結果を合わせた点数化が行われる。ボルチモア郡で点数化に用いられる得点表を、表13-1<sup>1</sup>に示す。

表13-1 ボルチモア郡で点数化方式に用いられる得点表

項目	点数化ルール
ピーク時間交通量	100台/時～149台/時：5点 150台/時～250台/時：10点 250台/時以上：15点
平均速度	規制速度から3～6mph超過：5点 規制速度から7～10mph超過：10点 規制速度から10mph以上超過：15点
通過交通	通過交通率0～49%：0点 通過交通率50～75%：10点 通過交通率76%以上：15点
学校	スクールゾーンであるか、その他の歩行者施設がある場合：5点
歩道	歩道がない場合：5点

(出典：ボルチモア郡資料からファルザナらが作成(脚注1))

この得点が対策案選択の判断基準となり、得点の大小によって、一定基準より点数が高い場合にはハンプ<sup>3</sup>(図13-2)等の物理的デバイスの設置が、より低い基準のみを超える点数の場合には交通規制

<sup>3</sup> 自動車の速度低下を主な目的として、道路路上になだらかなこぶを設置するもの。日本においては、道路構造令第31条に示されている凸部にあたる。2016年3月には国土交通省により「凸部、狭窄部及び屈曲部の設置に関する技術基準」が制定された。

の変更や路面表示による工夫が検討されることとなる。この点数化のシステムは、多くの自治体で用いられており、点数化に用いられる項目や点数化の方法は、「足切り」の基準と同様に各地で異なる。点数化システムは、対策の種類の検討の材料となるだけでなく、複数の地域からの要望に対して優先順位をつけるための手法として機能している。交通静穏化プログラムの実施のために用意している一定の予算に対して、得点の高い、すなわち優先順位の高い道路を選択して事業を実施するというものである。

図13-2 ボルチモア郡の交通静穏化プログラム資料で紹介されているハンブ



(出典：ボルチモア郡（脚注2）)

上述した交通状況に関する評価により、対策案の実施検討に進むことが決まると、行政と住民の協働で事業プランを立てることとなる。

事業プランができると、その内容について住民による請願を実施する。ボルチモア郡では、請願により75%の住民が事業プランに賛成すると事業実施となる。ここで請願の対象となる住民は、対象道路を通らざるをえない位置に居住している人ということである。



このように、交通静穏化に関する事業の実施にあたっては、請願や投票によって一定割合の住民の合意を示すことを条件として明示している事例が多く存在する。

以上がボルチモア郡の交通静穏化プログラムの実施プロセスの概要である。交通静穏化プログラムを実施している自治体において、住民からの発意、課題の把握による検討実施の判断、行政と住民の協働による対策案の検討、計画実施に合意する住民割合の確認、といった類似の手続きが見られる。

## 2 住民の関わり方とその役割

先の章において、ボルチモア郡の事例をもとに、交通静穏化プログラムの概要を見てきた。交通静穏化プログラムを実施する自治体において、共通した手続きや実施の流れが見られるが、前章でも述べた通り、それぞれの自治体による独自の手続きも多く見られ、市民が関わる場面やその役割も異なっている。

ここで、交通静穏化プログラムの実施プロセスにおいて、市民が参加する場面や担う役割について、他の地域の事例を加えて紹介しながら、段階ごとにさらに詳しくみていくこととする。

### (1) プログラム実施の発意

交通静穏化プログラム実施の発意は、多くの場合、地域住民から行なうものとなっており、住宅所有者の組合 (Homeowners Association)<sup>4</sup> のような地域組織から行政への要請で開始される。

---

<sup>4</sup> 開発事業者が主導して組織する、住宅所有者全員が参加する管理組織。参考：齊藤 広子「戸建て住宅地の住環境マネジメントにおける管理所動期の開発業者の役割と課題」都市計画論文集45巻3号（2010年）769-774頁

自治体のウェブサイトには交通静穏化プログラムの情報を公開しているところでは、検討開始のために必要な事項を説明するとともに、申請用のフォーマットがダウンロードできるようになっているところもある。例えば、ハワイ郡で実施されている、ハンプ設置のためのプログラム（Speed Hump Installation Request）のウェブページでは、ハンプの設置に関する条件が提示され、同じウェブページから、申請書と請願のための様式、そしてハンプの構造や設置する看板に関する説明書がセットになった「Application Packet」がダウンロードできるようになっている<sup>5</sup>。ボルチモア郡では、郡のウェブサイトの投稿フォームから、申し込みができる<sup>6</sup>。

このように、手続きが明確に示されており、交通静穏化プログラムの実施のために、住民からどのように申請すればよいか分かりやすい工夫がなされている。

## （２）課題の把握（交通調査）

住民からの発意の後、その後の検討プロセスについて判断するため、寄せられた交通問題に関する課題の把握が行なわれるが、ここで市民自身がその役割を担う場合もある。

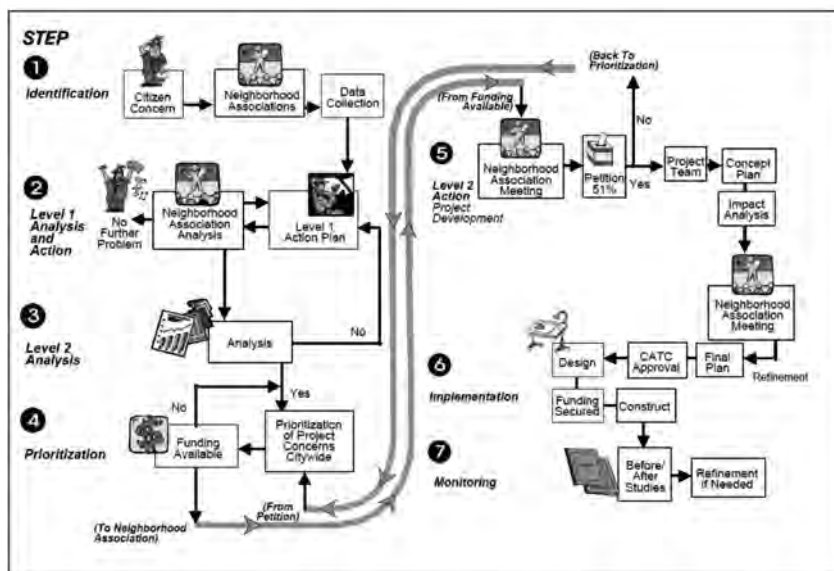
セイラム市（オレゴン州）では、申請にあたって、対策の実施を希望する住民により、交通調査を実施し、その結果を提出することを課している<sup>7</sup>。

---

<sup>5</sup> ハワイ郡公式ウェブサイト「Speed Hump Installation Request」  
<http://traffic.hawaiicounty.gov/speed-hump-installation/>（2017年1月16日アクセス）

<sup>6</sup> ボルチモア郡公式ウェブサイト「Contact the Traffic Calming Program」  
<http://www.baltimorecountymd.gov/Contact/trafficcalming>（2017年1月16日アクセス）

図13-3 セイラム市の交通静穏化プログラムの流れ



(出典：セイラム市 脚注7)

図13-3はセイラム市の交通静穏化プログラムの流れを紹介している図である。「ステップ1」において、交通問題を解決したいと思った住民には、地域の自治会に話しを持って行き、自治会において認められた上で交通状況と地域の住民の意見に関するデータを集めることを責任として課されている。必要なデータと収集方法は交通静穏化プログラムの資料に掲載されており、図13-4は交通量調査の報告をするための様式の見本である。

<sup>7</sup> セイラム市公式ウェブサイト「Neighborhood Traffic Management Information and Application Packet」  
[http://www.cityofsalem.net/departments/publicworks/transportationservices/trafficengineering/documents/trans\\_te\\_neighbortrafficmgmt.pdf](http://www.cityofsalem.net/departments/publicworks/transportationservices/trafficengineering/documents/trans_te_neighbortrafficmgmt.pdf) (2017年1月16日 アクセス)

図13-4 セイラム市で用いられている住民による交通量調査結果の提出様式

Section 1 (To be completed prior to start of data collection)

North/South Roadway Name: Long Avenue Count Date: 1/14/99

East/West Roadway Name: Olive Avenue Count Time (Two-Hour): 4-6 PM

Counter Name: Betty Rubble Weather Conditions: Raining

Sketch the Intersection:

Section 2 (Continued)

Section 3 (To be completed after data collection)

Add the totals for:

1. 2. 3. and 4.  5. 6. and 7.

2. 3. 4. and 5.  6. 7. and 8.  9. 10. and 11.  12. 13. and 14.

(出典：セイラム市 脚注 7)

データとして提出するように決められているのは、自動車の通過速度の分布、単路部の方向別交通量、交差点の方向別交通量、さらに、申請者が訴えている交通問題に関する地域住民の同意があることを示す署名である。自動車の通過速度の計測にあたっては、市の警察からレーダー式のスピードガンが住民に貸し出され、問題が顕著な時間について2時間、もしくは各方向50台のどちらか早く終わるほうで観測を行なうこととなっている。単路部、および交差点の方向別交通量については、2時間の調査が義務付けられており、15分おきに方向別の交通量を集計し、提出することとなっている。このように、対策の実施を望む住民自身により、交通問題の客観的データを収集することが制度化している自治体も存在している。

### (3) 地域のミーティング、計画づくり

交通静穏化プログラムでは、交通問題解決のための対策の検討を

行なう上で、地域住民の間でのミーティング、勉強会、自治体からの説明会、さらに市と市民の協働による計画づくりが、多くの事例においてプロセスの中に組み込まれている。このような活動について、地域住民自身が主体となって開催することが、申請にあたっての義務として課されている場合もある。

例えば、アレキサンドリア市（バージニア州）の交通静穏化プログラム（Speed Reducer Program<sup>8</sup>）では、申請については、個人によるものであればその地域の5名の同意署名を得て、市民組織によるものであれば、責任者として1名を指名し、計画の推進者として、さまざまな役割を担うことになる。市による交通調査により、対策の検討が進められることが決まると、この責任者がチラシを地域の各世帯に配布し、事業実施に同意を示す署名を集めることとなる。また、市が詳細な対策実施案を検討し、公聴会をするような場合には、責任者が沿道住民にチラシかEメールで周知を行なうこととなっている。

マンハイムタウンシップ<sup>9</sup>では、プロジェクトの手順説明の冒頭で市民参加を謳っており、作業チームが、住民との密接な対話と協力のもとに、許容される計画づくりを進めていくことを述べている。計画づくりにおいては、作業チームが興味を持つ住民と共同して計画案を作成すること、プログラムの一環として実施される市民集会において、より積極的に計画づくりに携わりたい住民によるワーキンググループを組織することが説明されている。

---

<sup>8</sup> アレキサンドリア市公式ウェブサイト「Speed Reducer Program」  
<https://www.alexandriava.gov/localmotion/info/default.aspx?id=77924>（2017年1月16日アクセス）

<sup>9</sup> マンハイムタウンシップ公式ウェブサイト「Neighborhood Traffic Management Program」<http://www.manheimtownship.org/DocumentView.aspx?DID=648>（2017年1月16日アクセス）

このように、住民が交通静穏化プログラムの検討に参加する中で、その個々の活動を主導する役割も住民に任せられているなど、住民の主体的な活動が前提となっている。

#### (4) 請願

事業の実施にあたっては、事業の影響を受ける地域住民から、一定割合の数の同意を得ることが、多くの事例で示されている。同意の割合を算出するための母数については、事業の影響を受ける範囲と示されているものが多くあるが、それぞれの自治体によって設定されている。一定割合の同意を示す方法として、署名による請願や住民投票が用いられているが、請願については、市民に実施の責任が課されていることが、多くの事例から分かる。アレキサンドリア市<sup>8</sup>では、前項で述べた通り、申請時の責任者が署名を集めて提出することとなっている。

#### (5) 対策の実施

交通静穏化のための対策実施にあたって、「対策の実施」の段階に関しては、道路構造の改良や交通取締りなど、行政による取り組みが主となるが、中には、市民がその役割の一部を担う事例も見られる。

ミルウォーキー市（ウィスコンシン州）で実施されている「Speed Watch Program<sup>10</sup>」は、生活道路での速度超過の問題に対するプロ

---

<sup>10</sup> ミルウォーキー市公式ウェブサイト「Brief Outline of the Neighborhood Traffic Management Program (NTMP)」

<http://city.milwaukee.gov/ImageLibrary/Groups/cityDPW/divisions/infrastructure/docs/NTMPOverview2011.pdf> (2017年1月16日アクセス)

<http://city.milwaukee.gov/ImageLibrary/Groups/cityDPW/divisions/infrastructure/docs/NTMPOverview2011.pdf> (2017年1月16日アクセス)

グラムであり、市民が自分たちで自動車の速度とナンバープレート  
を計測し、速度超過をしている自動車の所有者に警察が警告する  
という対策が実施されている。地域の住民からの申請に対して、市が  
自動車の速度計測用のレーダー式計測器を住民に貸し出し、使用方  
法やデータの取り方について指導を行なう。その後住民は自動車の  
速度とナンバープレートの記録を行い、そのデータを市に提出す  
る。速度超過をしている自動車については、ナンバープレートから  
その所有者を特定し、それらの所有者に対して警察から手紙が送付  
される。手紙には、速度違反が観測されたことを警告し、所有して  
いる自動車を運転する人に対して、住宅地に適した速度以下で走行  
するよう促すように依頼する内容が記載される。ミルウォーキー市  
の資料<sup>7</sup>には、このプログラムの利点として、住民が、自分たちの  
地域の交通問題の把握において積極的な役割を担うことで、地域へ  
の誇りと関わりの意識を持つことができるとしている。「Speed  
Watch Program」は、アメリカの他の地域でも同様の取り組みが  
行なわれており、例えばフォートコリンズ市（コロラド州）にも見  
られる<sup>11</sup>。

上述のプログラムでは、速度の計測とナンバープレートの記録と  
いう、マンパワーの部分を住民が担い、行政が持ちうる情報から、  
ナンバープレートによる所有者の割り出しと手紙の送付の部分を行  
政が担っている。このようにして、コミュニティと行政の実質的な  
協働体制が確立していると考えられる。

---

<sup>11</sup> フォートコリンズ市公式ウェブサイト「Neighborhood Traffic Mitigation Program」<http://www.fcgov.com/traffic/neighborhoodsafety.php> (2017年1月16日 アクセス)



### 3 北米における交通静穏化プログラムのプロセスが与える示唆

ここまで紹介してきた取組みから、日本の枠組みへの示唆について考えたい。

まず、住民の発意に関する点である。紹介した事例では、交通静穏化、すなわち、生活道路の交通環境を、住宅地としての環境や歩行者・自転車優先の考え方にふさわしい状況にするための手続きが、プログラムとして存在している。このようにプログラム化していること、また申請方法が申請様式等で明確に示されていることは、市民が交通静穏化に関する事業に参加することを助けるものであると考えられる。筆者は、生活道路の交通安全対策に関する講演を行なう機会を得た際、会場にいた方から講演後に声をかけられ、「自分の住んでいる場所でも交通問題を感じているのだが、今の講演で紹介されたような対策は、誰に対してどのような働きかけをすればできるのか」といった質問を受けたことがある。身近な環境に問題意識を持っていて、それを解決したいと思っても、その方法が分からない、あるいは方法がなければ「参加」に結びつくのは難しいだろう。本稿で紹介したようなプログラムが存在しており、行政が適切な申請に対する対応をすることが明確になっていれば、問題意識を持った人、そしてその周りの人々が指針を持って活動することができる。また、プログラムの実施にかかる費用が予算として確保されていれば、住民の中に共通の目標が持たれるであろう。

次に、プログラムの中で行政と住民の役割が明確に示されていることも、住民の参加のために重要なことであろう。住民の発意から対策の実施まで、その間に行なわれる交通調査や請願等を含め、そ



それぞれの手続きが、行政が実施するのか住民が実施するのかと共に、リスト化されていることで、責任の所在が明確になる。住民が参加を考えるとときに、はじめの申請に必要なことだけではなく、プロセス全体の中で何を行なわなければいけないのか、行政が何を補助してくれるのかの覚悟ができる。これは、住民と行政の双方にとって、活動の最中の過剰な期待による摩擦をなくすものとなるだろう。

住民が参加を望んでも、その全てを行政がサポートできるものではない。住民からの対策実施の申請について、交通状況による基準値を設定した「足切り」や、点数化や先着順など優先順位付けのシステムを持つことで、適正な事業実施規模に抑えるための合理的な説明をすることができるだろう。

また、事業実施にあたっては地域住民の合意形成を条件とする一方、事業実施に必要な合意の程度については、75%、あるいは3分の2のように、100%ではない一定の割合を規定している。冒頭で述べたように、交通問題は立場によっては利害が生まれるテーマであるが、明確なルールを示すことで、賛成、反対どちらの態度をもつ住民でも、その点では納得ができるであろう。

## おわりに

ここまで、北米における交通静穏化プログラムをテーマとして、市民参加と合意形成について見てきた。その中で、各々の段階において市民が参加する方法が様々に工夫されている点や、合意形成にあたっての明確なルールが取り入れられている点がみてとれた。コミュニティにおける参加を考える上で、今後日本にも取り入れられる点が多くあると考えられる。

# 第14章

## 北九州市現地調査報告 生活幹線道路整備事業及び 黒崎みち再生事業における市民の参加

---

公益財団法人日本都市センター研究員  
杉山 浩一

## はじめに

当研究会では、主に生活に密着した道路の整備、交通規制に対する住民組織の関与を論点の一つとして議論してきたところである。そこで、都市自治体における実際の取り組みについて知見を得ることを目的に、北九州市の取り組みについて調査を行った<sup>1</sup>。

調査日 2016年3月29日（火）

調査先 北九州市役所建設局道路部道路計画課

調査者 小嶋文委員、佐久間康一委員、公益財団法人日本都市センター研究室研究員

## 1 北九州市の概要

北九州市は、人口約96万2千人、面積489.6km<sup>2</sup>の政令指定都市である。九州の最北部に位置しており、市北部は響灘、関門海峡に、市東部は周防灘と面している。関門海峡を挟んで山口県と隣接している他、沿岸部には大手製鉄メーカーの製鉄所をはじめ、北九州工業地域の中心としての機能が集結している。また、門司港、小倉及び黒崎の各駅周辺には著名な観光地や商業地があるほか、駅周辺や平地部、丘陵地にかけて住宅地が広がっている。一方、市南部には福智山、皿倉山等の山々が位置している。

交通網は、山陽新幹線、JR鹿児島本線及び日豊本線等九州の各地を結ぶ幹線が集結しているほか、九州自動車道、北九州都市高

---

<sup>1</sup> 本報告は、調査先から提供のあった情報、資料等を基に筆者が解釈、構成、執筆したものであり、各調査先の公式見解を報告したものではない。本報告に残りうる誤りがあれば、すべて筆者の責任である。

速、国道3号及び同10号等の主要幹線道路が市内を貫通している。また、関門トンネルや関門橋を通して、本州との往来も活発である。

## 2 生活幹線道路整備事業

### (1) 事業の概要

北九州市で実施した生活幹線道路整備事業は、住宅地域内から幹線道路への出入りに利用されることを想定した「生活幹線道路<sup>2</sup>」の整備に際して、地域住民の積極的な参加を得て地域にふさわしい道路の整備を行うことを整備方針とした事業である。

自然発生的に形成された住宅地や無秩序な開発が行われた地区、急傾斜地等では、老朽家屋や木造家屋の密集している地区が多い他、道路や公園等の生活基盤施設が脆弱である。こうした地域では防災空間やライフライン収容空間の不足が問題となるほか、道路整備の観点からは、狭隘道路や行き止まりの多い道路の存在が問題となる。

北九州市では、生活圏の道路整備に当たっては、地元の要望に基づいて行ってきたところである。しかし、従来の手法では、道路整備の効果が部分的である、地域格差の発生といった問題が生じてきた。一方、住民参加による道路整備により、合意形成の円滑化や順調な事業進捗を図ることが期待されるようになった。

そのような経緯により、北九州市では生活幹線道路整備事業を開始することとなった。

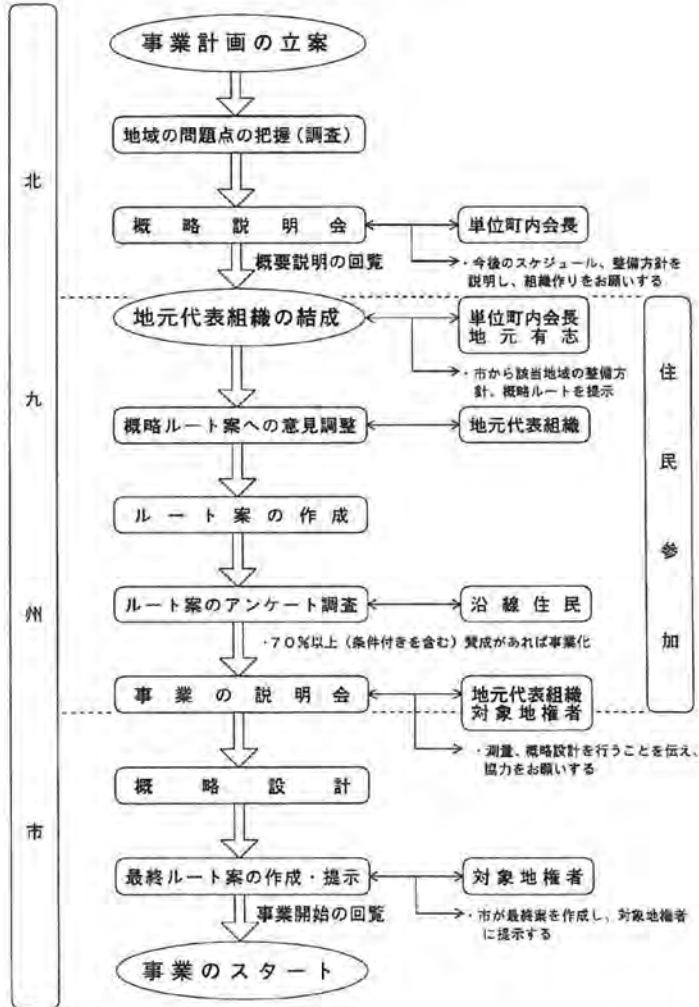
---

<sup>2</sup> 整備する生活幹線道路は、幅員8m以上、2車線と片側に歩道を設置したものを想定している。

## (2) 事業の流れ

生活幹線道路整備事業の進め方は、図14-1のとおりである。

図14-1 北九州市生活幹線道路整備事業の業務フロー  
生活幹線道路整備の進め方



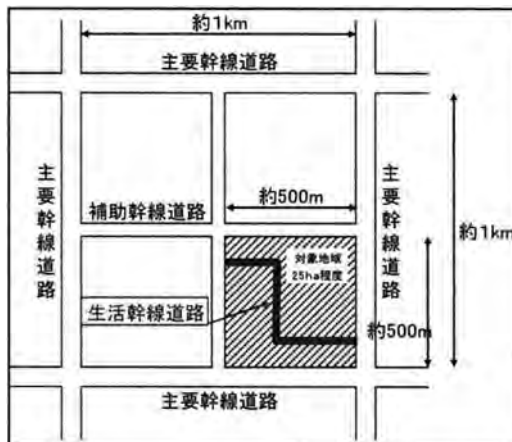
出典 北九州市建設局街路課作成「生活幹線道路整備についてのご理解とご協力をお願い」6頁

本稿では、図14-1のうち、主に対象地域の選定及び区域設定の考え方、地元代表組織の決定方法と組織の構成及び地元代表組織における合意形成の方法に着目し、まとめている。

### (3) 対象地域の選定及び区域設定の考え方

本事業による整備対象地域の選定は市で実施した。選定するにあたっての要件は、①幅員6m以上の道路で囲まれた住宅密集地域で、②地域内を連続して貫く幹線的な道路が全くなく、その地域の面積が25ha以上となる地域である。なお、対象地域の面積25haの考え方は、小学校区域に相当する幹線道路に囲まれた1km四方の居住単位のうち、日常生活を営む上での基本ブロックとなる500m四方の面積である。なお、この1km四方の区域(100ha)は都市計画における住宅計画の構成単位の近隣住区の考えによっており、また、1km四方の区域を囲んだ主要幹線道路の延長4kmは都市計画道路の目標水準(住居系地域で4km/km<sup>2</sup>)と一致している。

図14-2 区域設定の考え方



出典：北九州市提供資料から抜粋

対象地域の選定基準を上記のように採用しているため、町内会との区域、小学校の通学区域等とは必ずしも一致していない。

この基準を採用した結果、市で整備対象地域として選定した地域数は35であり、区ごとの地域数は表14-1のとおりである。

表14-1 区別生活幹線道路整備事業による整備対象地域数

区名	門司	小倉北	小倉南	若松	八幡東	八幡西	戸畑	計
地域数	2	8	9	5	3	7	1	35

出典：北九州市提供資料を基に筆者作成

#### (4) 地元代表組織の決定方法と組織の構成

上記の基準により市で対象地域を選定した後、市は地域に対して事業の概要、進め方についての説明会を実施している。その後、自治会に対して、道路整備の必要性の判断、地元代表組織の設立の判断を仰いでいる。その結果、35地区中17地区で道路整備を行うこととなった。

#### (5) 地元代表組織における合意形成

地元代表組織のメンバーについては、自治会を通して住民の自主性にゆだねており、市では人数等の要件は特に定めていない。

また、地元代表組織における会議の定足数、議決の要件、会議結果の公表等の会議に関するルールについても市公式のものは設けずに地元代表組織に委ねており、市では直接関与していない。

#### (6) アンケート調査の実施

ルート案について地元代表組織と協議が整った後、市ではアンケートを実施し、沿道住民の道路整備に対する意向を調査する。ア

アンケートの調査項目は、道路整備の必要性、ルート案の賛否、それぞれの選択肢を選んだ理由などである。アンケートを回収できた戸数のうち、70%の賛成が得られることを事業開始の条件の一つとし、過去の道路整備における実状を踏まえている。

### (7) 現在の整備状況

本事業により事業開始に至った17地区の現状は、事業完了した地区が11（暫定の7地区を含む）、事業中の地区が5、休止状態の地区が1となっている。

また、事業開始時に35地区を選定して以降、地区の新規選定は行っていない。

さらに、現在事業中の地区についても、合意形成後は通常の道路整備の流れに基づき整備を行っている。

## 3 黒崎地区みち再生事業

### (1) 事業の概要

北九州市八幡西区の黒崎地区は、繁華街として栄え、北九州市西部の副都心地区として位置づけられている。特にJR鹿児島本線黒崎駅南口周辺は、大手百貨店が出店している他、公園通り、ひまわり通り、ハナミズキ通り、三番街通り及び栄町通り等の各道路沿いに商店街が形成されている。

しかし、近年、産業構造の転換による企業社宅の減少、モータリゼーションの進展や郊外型大型小売店舗の出店等で、中心市街地としての賑わいにかげりがみられるようになった。このような状況の中、北九州市では2002年に「黒崎副都心地区バリアフリー基本構想」を策定した。基本構想に基づいて道路のバリアフリー化の事業



を開始するに当たり、ハード面の整備以外にも、違法駐輪、放置自転車及び歩道上の占有物の対策等、ソフト面での魅力ある通りづくりを地域の住民が主体となって策定する必要性が生じた。そこで、地域の住民が主体のワークショップを設置し、ハード面については整備内容の方針、ソフト面では通りの使い方の見直し、利用ルールの策定をワークショップ内で行うこととなった。

本稿では、上記のまちづくり計画により立ち上げられたワークショップの構成、ワークショップ内での合意形成の過程、ワークショップ方式による道路整備効果の特徴について述べる。また、ワークショップの構成等の具体例については、特に断りのない限り、現地調査で北九州市担当者から情報収集した市道黒崎21号線<sup>3</sup>のワークショップ（以下、「21号線ワークショップ」という。）を例に挙げることにしたい。

## （２）ワークショップの構成

ワークショップは通りごとに結成されている。ワークショップの構成メンバーについては住民の主体性にゆだねられており、店主、地元自治会をはじめ、デパートや銀行、小中学校等から成り立っている。市で要件等も設けていない。なお、道路整備について専門的な知見を有する者は、現状では特に参画していない。

21号線ワークショップの場合、10の団体から13名が参加している。

なお、北九州市には、条例に基づくまちづくり協議会が設立されているが、本事業では参加メンバーに入っていない。主な理由は、道路の沿道の範囲と協議会の区域が一致しないこと、まちづくり協

---

<sup>3</sup> 市道黒崎21号線は、八幡西区黒崎三丁目を通る、幅8.0m、延長150mの市道である。

議会のメンバーがワークショップの趣旨と必ずしも合致しないことがあげられる。

### (3) ワークショップ内の合意形成の過程

ワークショップの定足数、議決の要件、ワークショップでの検討結果の公表等、ワークショップの運営に際してのルールは市では定めておらず、ワークショップの自主性の中で緩やかに合意形成を図っている。

また、ワークショップの開催に当たっては、市職員（八幡西区役所まちづくり整備課職員）も参加するものの、運営はあくまで地域の住民が主体となって行っている。

なお、21号線ワークショップの開催状況及び検討項目は、表14-2のとおりである。

表14-2 21号線ワークショップの開催経過



回数	開催年月日	検討項目
第1回	2014年8月28日	(1) 現状の把握と意見交換
第2回	2014年10月28日	(1) 歩道構造の選定 (2) 歩道舗装種の決定 (3) 車止意匠の決定 (4) 道路照明の意匠の決定
第3回	2015年1月27日	(1) 前回の決定事項の確認 (2) 現況交通量の調査結果から現在の問題の再考 (3) 交通安全面の検討
第4回	2015年3月12日	(1) 前回の決定事項確認 (2) 整備方針の決定

出典：北九州市提供資料を基に筆者作成

#### (4) 整備効果

ワークショップは通りごとに結成されているため、道路舗装、道路照明の意匠等に通りごとの個性を強く打ち出すことができている。図14-3の写真はその一例である。

図14-3 黒崎みち再生事業実施地区の整備例

	長崎街道	ハナミズキ通り	市道25号線
道路照明	 <p>六角柱の灯具を使用</p>	 <p>円錐形の灯具を使用</p>	 <p>平たい円柱状の灯具を使用</p>
車止 (ボラード)	 <p>白色の円柱形のタイプを使用</p>	 <p>深緑色の円柱形のタイプを使用</p>	 <p>黒色の円柱形のタイプ（取り外し可）を使用</p>
歩道舗装	 <p>灰色系のタイルを基調に、街道の歴史を表現したタイルを埋め込んでいる</p>	 <p>灰色系と白色系のタイルを使用</p>	 <p>緑色を基調に、赤系のタイルを使用</p>

写真はいずれも筆者が本調査時に撮影

## おわりに

生活幹線道路整備事業では、既存の自治会を通して、道路整備を行うか否かも含めて協議を行っている。また、沿道住民を対象としたアンケートにおいては、70%の合意が事業開始の条件という独自の数値を挙げていることも特色といえるであろう。

また、生活幹線道路整備事業および黒崎みち再生事業の両事業とも、既存の団体による参加、合意形成に際しては行政でルールを定めず、当事者内の判断に任せている点も特徴として挙げられるであろう。

本稿が、生活道路整備や中心市街地の再生に際して住民参加の手法を取り入れようと計画している都市自治体の参考になれば幸いである。



# 参考資料

# 「都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会」

## 研究会・現地調査 日程概要

### 研究会

#### 第1回研究会

日 時：2015年10月15日 午前10時から正午まで

場 所：日本都市センター会館 会議室

#### 第2回研究会

日 時：2015年12月16日 午前10時から正午まで

場 所：日本都市センター会館 会議室

#### 第3回研究会

日 時：2016年2月18日 午前10時から正午まで

場 所：日本都市センター会館 会議室

#### 第4回研究会

日 時：2016年4月18日 午前10時から正午まで

場 所：日本都市センター会館 会議室

#### 第5回研究会

日 時：2016年7月11日 午後4時から午後6時まで

場 所：日本都市センター会館 会議室

#### 第6回研究会

日 時：2016年10月11日 午前10時から正午まで

場 所：日本都市センター会館 会議室

#### 第7回研究会

日 時：2016年12月19日 午後2時から午後4時まで

場 所：日本都市センター会館 会議室

#### 第8回研究会

日 時：2017年1月31日 午後3時から午後5時まで

場 所：日本都市センター会館 会議室

## 現地調査

### 東近江市

日 時：2016年3月25日 午後3時から午後5時まで

調査者：羽貝委員、内海委員、藤橋委員、事務局

調査先：総務部まちづくり協働課

### 北九州市

日 時：2016年3月29日 午後1時から午後3時まで

調査者：小嶋委員、佐久間委員、事務局

調査先：建設局道路部道路計画課

### 豊田市

日 時：2016年7月29日 午前10時から正午まで（旭支所）

午後2時から午後4時まで

（地域支援課）

調査者：名和田座長、羽貝委員、事務局

調査先：社会部地域支援課

社会部旭支所

### 金沢市

日 時：2016年11月21日 午後2時から午後3時まで

（歩ける環境推進課）

午後3時から午後5時まで

（都市計画課）

調査者：内海委員、小嶋委員、藤橋委員、事務局

調査先：都市政策局交通政策部歩ける環境推進課

都市整備局都市計画課

### 横浜市泉区

日 時：2016年12月5日 午後2時から午後4時まで

調査者：名和田座長、事務局

調査先：総務部区政推進課



# 第1回 都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会

## 議事概要

日時：2015年10月15日（木）10：00～12：00

場所：日本都市センター会館705会議室

出席者：名和田是彦座長（法政大学）、羽貝正美委員（東京経済大学）、  
内海麻利委員（駒澤大学）、小嶋文委員（埼玉大学大学院）、  
佐久間康一委員（文京区）、藤橋範之委員（長野市）  
（事務局：日本都市センター）

石川研究室長、木村副室長、杉山研究員、畑研究員、清水研究員

### 議事要旨

- 座長、委員及び事務局紹介
- 調査研究に関する議論
- 現地調査に関する議論

#### 1 調査研究に関する議論

##### (1) コミュニティの範囲、領域について

- ・都市計画とコミュニティで考える領域は異なると考えられる。改めて領域を整理した方がよい。
- ・都市計画の場合は財産権が関係するので、範囲を明確にしておく必要がある。
- ・コミュニティにおける市民参加と合意形成ということだが、この研究会ではどういう方向性で考えているのか。コミュニティ側から見た合意形成なのか、制度から見たコミュニティを考えるのか、考えて議論すべきと考える。
- ・道路分野で言うと幹線道路で囲まれた部分がエリアになるだろうし、公園では規模の大小で委員の集め方が変わってくる。
- ・今回の研究では参加の側面にフォーカスを当てて議論する。

##### (2) 住民組織内部の体制、活動のあり方について

- ・自主的に集まって立ち上げた協議会の中で、その協議会の代表制についても考えなければならぬという問題意識を持っているところもあった。
- ・協議会型住民自治組織を基盤として、ハードの問題に住民がかかわっていく仕組みをつくっていくという問題意識で議論を深めていくということには有意義ではないか。
- ・協議会という名前がついている組織の中でも、色々違うタイプのものがあると思う。その違いによって活動の差異は興味関心のある分野である。

##### (3) 行政における住民自治組織、コミュニティのとらえ方について

- ・コミュニティの範囲について、現場では考えたことはなかった。問題ごとに範囲を使い分けている。
- ・新しい施策、制度を作るときには、自治会の集まりである住民自治協議会に聞くというのが確かな方法と考えている。
- ・住民自治協議会のメンバーは、基本的には住んでいる人である。ただし、商店などで

- は夜間に住民がいない地区もあるので、その場合はオブザーバーとなる場合もある。
- ・自治体内では多くの協議会を立ち上げているが、協議会間に関わる調整についても議論に入れた方がよいのではないか。
  - ・協議会に参加する委員が地域を代表しているのかという疑問もあるし、仕事を持っている方や小さな子どもを抱えている方は参加が難しいという問題も、行政の現場での問題意識としてある。
  - ・住民が声を上げるか否かについて自治体にアンケートしたところ、事業実施決定後になって、これまで声を上げなかった方から意見をいただくこともあることが分かった。
  - ・行政が持つ組織、マンパワー、予算についても考慮しながら検討すべきと感じる。

## 2 調査研究に関する議論

- ・資料3（現地調査先（案）一覧）に沿って現地調査先の検討をしたほか、その他の調査候補地について議論を行った。

（文責：事務局）

## 第2回 都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会

### 議事概要

日時：2015年12月16日（水）10：00～12：00

場所：日本都市センター会館607会議室

出席者：名和田是彦座長（法政大学）、羽貝正美委員（東京経済大学）、

内海麻利委員（駒澤大学）、小嶋文委員（埼玉大学大学院）、

佐久間康一委員（文京区）

（事務局：日本都市センター）

石川研究室長、木村副室長、杉山研究員、三浦研究員、畑研究員

#### 議事要旨

- 事例紹介
- 調査研究に関する議論
- 現地調査に関する議論

凡例：○ 委員発言 ☆ 事務局発言

#### 1 事例紹介【文京区における「生活道路対策の取り組み事例」（エリア毎の協議会で交通安全に配慮した道路整備を検討）の報告】

##### ○委員から事例紹介

- ・文京区では、幹線道路でエリアを区切って、それぞれそのエリアごとに優先順位をつけて、交通安全対策を進めていくという取り組みを平成19年度からしている。
- ・きっかけは、小学校、中学校、福祉施設がある区域で、道路幅が8m、かつ歩道がなく人が車道にあふれていて危ないので整備してほしいという要望が地域から上がってきた。道路整備に関して町内会に相談した際、この路線だけではなく、幹線道路で囲まれたエリアで協議をしていきたいという話があったことから、協議会を立ち上げて計画を作り整備したというのが始まり。
- ・それまでの道路整備は、地元から要望の要望を踏まえ、区の担当者が設計し整備をするという形になっていたが、その時は協議会を立ち上げ、地区内の事故の状況を調べて説明をして、その上で住民、警察、小学校の関係者などと協議をし、事故が発生していない危険箇所も把握しながら整備ができた。こういった形で整備をしていったほうが安全対策としてはいいということで、地区ごとに道路整備を実施する新たな仕組みを作った。
- ・現状、最初の地区の整備は終わり、2番目の地区を整備しており、3番目の地区は、今、設計を行っているという段階である。設計が終わってから工事が完了するまで、5年から10年ぐらいというスパンで考えている。
- ・2番目の地区では、要綱をつくって協議会を正式に立ち上げた。構成員は、区から課長と係長の2人、11の町内会の代表者、公募委員5人、交通管理者として警察1人、地区内の小学校の校長または副校長4人とPTAの代表4人、以上、27人である。構成員の人数が比較的多いので、2つのグループに分け、それぞれ案を出してもらい、紙に書いて張って、それを最後それぞれで発表してもらって、それを区のほうで委託

した業者に取りまとめてもらった。

- ・協議会は、最初に地元説明会で事業の説明と公募委員募集を行った後に協議会を立ち上げた。協議会での話し合いの後、アンケート調査を行い、1年目は、どこが危険なのか、実際にどういったところを整備していくかというのを議論し、2年目は、具体的な整備内容を議論し、さらに社会実験も実施する。そして、整備内容の案についてアンケート調査を行い、最後に地元の説明会をした上で整備計画を策定するという流れである。なお、1年目では、協議会の委員とまち歩きをするとともにアンケート調査をし、区のほうでも交通量の調査を行い、地域内の課題を把握している。
- ・協議会の中で整備計画の案をつくったが、ハンプ（道路を凸型に舗装し、事前にこれを見たドライバーがスピードを落とすことをねらったもの）については、自分たちが住む路線や自分の家の前に設置するのは嫌だという人もいたので、設置する予定の町内会に個別に説明会を行い、近所の家にも個別に回って確認をした。その上で整備計画を協議会の中で決定し、全体の説明会をして、整備計画に基づいて順次道路工事をしていた。
- ・生活道路で歩行者の安全対策をする上では、地元の方にどこが危ないかというふうなのを教えていただかないと、なかなか効果的な対策をできない。地元の方に周知するというので、協議会、社会実験、アンケート調査を行うほか、町内会への説明や、個別に家を回っての説明、住民説明会開催、町内会の回覧板、掲示板の活用、区のホームページの活用などを通じ、できるだけたくさんの人に知ってもらうような努力をしながら、道路安全対策をしている。

(事例紹介に対する質疑応答、意見交換)

- ハード整備の場合の合理的な地区割りや、歴史的に形成された町内会の連合については、町内会のエリアと必ずしも一致しない。このことは、この研究会としてもやや念頭に置くべき論点ではないか。
- 地区割りについては、安全対策としてはそちらのほうが有効だろうということで、地区割りをすることになった。コミュニティの道路整備ということで学識経験者にも入ってもらって区割りをを行い、その時につけた優先順位に基づいて順番にやっている。
- 系統的なセットバックや建て替えというハード事業ではなく、主にソフトな事業手法なので、法律上の仕組みをきっちりと決めずに実施していることが、事業の成功につながっていると感じる。
- 合意との関係でいえば、協議会の中で合意をとった後に議会報告をしている。最終的には、年度ごとに整備を行うので、その都度、予算の承認ももらっている。
- 全員合意が原則だが、協議会の中では、多数決を採ってはいない。例えばO地区でこういうふうな整備計画をつくりますとなったときは、異論のある人も意見も言うが、そこは住民同士だったりとかするので、住民の多数が「いや、それが今は妥当ではないか」という話になると、その場では意見の集約がなされていく。しかし、納得できない方が、協議会意外の場で個別に要望をする場合も見受けられる。
- 地区ごとの優先順位は、あくまでゾーンとして整備をした場合に有効な順位づけをしているだけなので、それ以外で道路整備していないわけではない。ゾーンとして有効という場合に対し、ゾーンでは有効ではないが、路線で見ると非常に整備効果が期待できる場合には、それは路線ごとに別の枠組みで整備している。
- 協議会には、町内会連合会の代表しか入っていないので、個別に地域に入っていたと

きには優先順位づけに町の方々から異論が出ることがあるかもしれない。しかし、要望が出るときは、ゾーンでやってくれという要望ではなく、この道路を整備してくれとか、この場所を直してくれという要望になる。その場合、区で作っているパリアフリーの指標や道路改修の指標を要望に加味した上で路線としての整備の順位を決めている。

- このコミュニティゾーンの協議会が専権的に道路整備事業全体をコントロールしているわけではないということで、その意味でも合意形成がしやすい仕組みだと思う。
- 成功した理由は、区が個別利益をしっかりと理解して、それごとに協議会を開いたり意思決定をしていったりしたところが非常に大きいのではないかと。
- 最近ではなかなか町内会に入らない人もいるが、町内会はコミュニティのメインとして大事だと捉えており、協議会の委員としても枠をとって入っていただき、町内会自体にも必要に応じて個別に説明に行く。それ以外にも、問い合わせにはその都度説明するなどの対応をしている。

## 2 調査研究に関する議論（1）【都市内分権の検討の視点】

- 道路という切り口でコミュニティや地区の問題を考えることは、これまであまり研究されていなかったで、この研究会としては、道路をめぐるコミュニティの問題に今後も留意していきたい。
- いわゆる都市内分権の周知の数字（どのくらいの割合の住民が自分の自治体の都市内分権制度の存在を知っているかを表す百分率）はかなり低迷しており、しばらく十数%程度だったが、次第に上昇してきて、上越市は33%、宮崎では50%となっている。まだ半分の人知らないのかという見方もあるが、発展過程からすると、こういう事業が進んで成果を上げればだんだん高まるということも期待される。

## 2 調査研究に関する議論（2）【ドイツにおける「生活道路対策の取り組み事例」（幹線道路へのテンポ30ゾーン導入の動き）】

☆事務局から説明

- ・ドイツにおける直近のテンポ30ゾーン導入をめぐる動きとして、幹線道路に都市区の同意を得てテンポ30ゾーン導入を図ろうという動きがある。病院、学校、保育所、老人福祉施設の沿線地域において、テンポ30ゾーン導入を求めるものである。
- ・ドイツでは道路交通法施行規則に基づき、テンポ30ゾーンを設定しており、幹線道路は除外されている。現在、社会民主党（SPD）、緑の党、自由民主党（F. D. P.）の三党が政策協定を結び、テンポ30ゾーンの幹線道路導入について、都市区議会で合意を得た交通上の反対の理由がない地域に認めることを提唱している。連邦連立与党（CDU / CSU、SPD）は、道路交通法施行規則の改正に前向きな姿勢を示しており、改正作業を進めているところである。なお、この改正には連邦参議院の同意が必要<sup>i</sup>。
- ・ドイツの場合、コミュニティ（都市区）に影響を与える全ての重要な事項（都市計画、

---

<sup>i</sup> 連邦参議院は、2016年9月23日、幼稚園・保育施設、病院その他の社会福祉施設の前を通る広域幹線道路についてもテンポ30ゾーンを設定できるという道路交通法施行令第45条第1C項の改正案に同意した。

交通計画など)については、都市区議会の意見を聴かなければならないとされており、テンポ30ゾーンの導入についても、この都市区議会の承認を得て実施されている。関連して、いわゆるシェアードスペース(歩車分離を意図的に解消したり、信号や標識等をできるだけ少なくすることにより、歩行者、自転車、自動車等の交通参加者同士の共存を促し、結果的に安全な通行・滞留空間を生み出す手法)については、日本では法律の枠組みを理由に否定的だと言われるが、ドイツとは余り法律上には違いはないという見解もあり、事例としてご紹介させていただいた。

(説明に対する意見交換)

- 一般に都市計画系の区域割りは、問題が客観的に都市計画論的な考慮で決まるので、おおむね一般的な都市内分権の制度設計よりも狭くなる。
- ドイツの都市区の場合はある種、法技術的な理由で決まっています、ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合、州地方自治法で都市区の数に10に制限されており(例外的に12までふやせる)、1区当たりの人口規模が、平均すると数万人で、10万人という都市自治体もある。歴史的な、旧合併市町村の区域割りを大事にしているため、不均等はかなりあるようだが、ドイツでは日本でいう自治会・町内会のような組織はないので、区域割りは大きくなる傾向がある。しかし、道路というような点から見ると、結構いろいろとまた比較の視点が出てくるのかなと思う。
- ☆文京区の協議会のような仕組みは、ドイツでも活用されている。例えばラティンゲン市では、市民フォーラムで自転車道路のマスタープランを議論している。公募で委員を集めて、実際にそこで議論をして、これがいずれ都市区議会で議論をされていく。ラティンゲン市も10万人ぐらいの都市で、都市区規模である。
- 幹線道路へのテンポ30の導入の背景として、道路の使い方とか、意義みたいなものが変わってきているのだろう。改めてこの時期に人間重視なり生活重視なり、あるいは車社会のやっぱり同時的な軌道修正をもう一段階図ろうという発想があるのだろう。
- ☆ドイツではパーク・アンド・ライドが進んでおり、中心市街地は徒歩ないし公共交通か自転車で動こうという考え方が一つはあると思う。
- 日本でも警察は町内会・自治会とかなり関わっており、警察も地元の意向を聞いてくれると思う。
- ☆ドイツの場合、交通規制は都市が担当しているが、州の委任事務として実施しており、一方で、都市区議会は、まさにコミュニティとしての機関である。そういう点では、ドイツと日本は大きな違いはない。速度監視も、州の委任事務として都市が実施。
- 文京区、ドイツの例を見ると、道路の話が議会でかなり議論がされているという印象だが、日本の場合は、地方議会の中で、いろいろな道路に関する議論というのはなされるものなのか。
- 協議会や説明会に議員が来る場合もあるし、議会での議論もある。関心は高いと思っている。

## 2 調査研究に関する議論 (3) 【市民参加と合意形成の論点】

- これは市民参加と合意形成に関する研究会だが、道路はいろいろな意味で論点が多い分野だと思う。
- ドイツの場合は、都市区議会で「いいよ」って言ってくれないと、どこで合意しても



- だめ。ところが、日本の場合は行政のほうで基本的には決定権を持っているということ  
を背景にして、割と機動的にコミュニティゾーンを定められて、機動的柔軟に合意  
形成をした上で、行政の責任で一定の施策を打っているという感じがする。
- ドイツの都市区では交通問題の関心が高く、だから、歴史的に交通問題についての権  
限が強化されてきたのだろう。都市でありかつ州でもあるプレーメンでは、都市区が  
交通問題の決定権を持っており、テンポ30も都市区議会が決定すると、原則としてそ  
のとおりになる。
  - フランスの場合は、地方自治体の規模が小さいため生活道路を含め、生活にかかわる  
もろもろのことについて、議会が強い関心を持っている。
  - ☆鎌倉市の研究報告は、地区計画のエリアマネジメントの事例で、自治会・町内会単位  
でエリアマネジメントをするのか、あるいは、自治会連合会などもう少し広い単位で  
やるべきかという研究をしている。
  - ☆☆の中で注目すべきは、NPOは決定しようとするエネルギーがあるが、自治会連合  
会単位では決定しようというエネルギーが物足りないようだ。ファシリテーターが要  
るとか、市役所の助けが要るとかである。今後、町内会、あるいは協議会型住民組織  
などが、その決定するエネルギーをどう考えていくか。あるいは、もうそれ以外に  
も考えていくかどうかというのが一つの恐らくテーマではないか。
  - 一方通行などの交通規制や信号の現示は、基本的に警察の所管だが、一方通行規制の  
導入や変更をするには、周辺の住民のかなり高い同意が必要と考えられる。
  - 交通規制は警察で、道路整備をするのは市町村。市民参加の側面として、行政が市民、  
あるいは地域に参加するといった側面をもっと考える必要がある。
  - 参加の双方向性、行政がむしろ外に出ていくというような発想、協議会型の住民自治  
組織の日常的な実際の運営なり会議の持ち方に関連して、行政側がどういうふうによ  
こにかかわるのかを研究すべき。
  - 神戸の真野地区のまちづくりでは、住民が議論して案をつくり、そこに行政がお客さ  
んとして来るならどうぞというスタンス。それが仕組みとして成熟したのが協議会型  
住民自治組織で、特にドイツの場合は、住民が決定権を持っている。実体論として、  
住民の知恵とか主体性がどのぐらい発揮されているか、仕組みの問題として、行政の  
地域事務所の置き方とか、あるいは地区担当制のあり方とか、その実効性とか、そ  
ういったことが今制度上の問題になっているのかなと思う。
  - コミュニティサイドが計画権を持つというのは基本的に大事だと思っており、今、制  
度上それが、全部とは言わないけれども、半分ぐらい実現した格好になっていて、こ  
の研究会はそういうことも視野に入っている研究会ではないか。
  - 日本の問題は、協議会型住民自治組織が、一方で連合町内会もあるし、一方で、例え  
ばコミュニティスクール、あるいは地域包括ケアシステムみたいなものもあるし、分野  
ごとにばらばらにあるというところではないか。
  - 協議会型住民自治組織というのはいろいろなタイプがあって、今日も話にあったよう  
に、いろいろなケースがある。こういうタイプのときにこういう組織があって、そこ  
はどういう範囲で、どれぐらいの論点で、どういう内容の活動をやっているのかとか  
というものを整理するだけでもかなり意味がある。
  - 都市計画系でも、地区計画にかかわっている組織もさまざまあって、さらに道路計画  
においてもさまざま違って、それぞれの分野に細分化した上で、さらに細かな、いろ

いろいろなタイプがあると思われる。町内会・自治会とか連合会があるが、そういうものが網羅的に把握できるといい。

- 地域に入ると今まで整理したのに含まれていない論点がたくさんあり、個人の力では整理し切れなれているので、この研究会を期待している。
- 協議会型住民自治組織は、自治体と同じように、地域のあらゆる問題について取り組むことを趣旨としている。都市センターで研究してきた協議会型住民自治組織はそういうものだと思うが、都市計画的な課題についてだけ取り組む（まちづくり条例のまちづくり協議会）、あるいは道路の問題だけ扱う協議会もある。協議会型住民自治組織の職務による分類というのを挙げて、全部やっているところと一部やっているところを研究すべき。
- 横浜の地域福祉保健計画の地区別計画の組織は、個別だが、地域福祉という性格上、全権限的な協議会組織に、ほぼ実はイコールであるというように職務における分類として整理できるのではないか。ほかにも協議会型住民組織が抱えている課題とか、そういったことを網羅的に洗い出すのはかなり大変なことだが、そのほか、国際比較的に考えると、日本独自の問題というのものもある。
- 自治会未加入者にどういう対応をとっているか、特に広報紙を未加入者に配っているかといった日本独自の論点もあって、かなり複雑なので、研究会でそういった点も研究してほしい。

### 3 調査研究に関する議論

- ・資料2（現地調査先（案）一覧）に沿って現地調査先の検討をしたほか、その他の調査候補地について議論を行った。

（文責：事務局）



### 第3回 都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会

#### 議事概要

日時：2016年2月18日（木）10：00～12：00

場所：日本都市センター会館703会議室

出席者：名和田是彦座長（法政大学）、羽貝正美委員（東京経済大学）、  
内海麻利委員（駒澤大学）、佐久間康一委員（文京区）、藤橋範之委員（長野市）  
（事務局：日本都市センター）  
石川研究室長、木村副室長、杉山研究員、三浦研究員、畑研究員

#### 議事要旨

- 事例紹介（長野市）
- 調査研究に関する議論
- 現地調査に関する議論

#### 第1 長野市報告

##### 1 長野市の都市内分権

- ・長野市の自治会の加入率は、平成27年度の加入率が96.2%で、他市町村に比べればかなり高い。特に中心市街地の加入率が高い。

##### （都市内分権への歩み）

- ・平成15年1月に都市内分権調査研究プロジェクトチームを設置。平成17年5月に都市内分権審議会（市議会議員、学識経験者、各種団体の代表者、公募市民で構成）を設置し、平成18年1月に都市内分権についての答申（コミュニティへの分権では、全地区住民、各種団体等で構成する住民自治協議会を設置。市役所内における分権では、各支所に地区活動支援担当というものを新たに市長から任命して、各地域におけるまちづくり活動を担う。）
- ・第一期都市内分権推進計画期間（平成18～21年度）では、住民自治協議会の設置、支所長を地区活動支援担当に任命。
- ・第二期都市内分権推進計画期間（平成22～26年度）では、地区活動支援担当の支援のほか、専門分野の立場として事業担当課が支援。さらに「地域いきいき運営交付金」、「地域やる気支援補助金」等の補助制度を創設し、住民自治協議会に対し財政的な支援。その他、住民自治協議会の活動を中心に支援し、新たな仕組みづくりを推進。
- ・第三期都市内分権推進計画期間（平成27～31年度）では、住民自治協議会のよりよい発展を図るとともに、持続可能な住民活動としての定着を基本理念に、地域での活動に対する支援策、市民理解の促進及び市職員の意識改革の推進を図ることとしている。

##### （住民自治協議会の概要）

##### 【設置】

- ・旧町村単位に1つつ設置し、市全体で32の住民自治協議会がその地域の特性を活かした活動を展開している。
- ・明治30年市制施行時の市域には支所はないが、それ以降は合併の都度それぞれの旧役

場庁舎を支所として設置してきた。小学校区は55あるが、合併の変遷の中で地域を小学校区で分断あるいは分割することが難しいため、小学校区とは一致していない。

- ・支所等の職員数は217人（臨時嘱託職員も含めると300人近い）。（参考 長野市職員約4,000人（臨時嘱託職員も含む））

#### 【住民自治協議会の性格と役割】

- ・住民自治協議会の性格は、地区を唯一代表する組織、住民や各種団体の役割分担を明確にして責任体制がしっかりとれる組織、計画性を持った組織。
- ・住民自治協議会の役割は、地区住民の意見を集約し、市へ提案していく提案型の組織。地区課題を解決するために独自事業を実施。行政が行っている事業を基本協定及び年度協定により実施。

#### 【住民自治協議会の組織構成】

- ・住民自治協議会を推進するに当たり区長会連合会、交通安全推進委員会、保健指導員会連合会、環境美化連合会などの連合会や市長から委嘱していた委員制度を廃止。平成22年度からはそれらの組織を解体し、同時に住民自治協議会内に部会を新設。一方、消防団、防犯協会、民生児童委員協議会、PTA、老人クラブ等地区内のさまざまな団体との連携。

#### 【根拠条例及び協定】

- ・根拠条例として「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」を制定し、この条例に基づき、住民自治協議会と市で基本協定（住民自治協議会はよりよい地域づくりを行う、全市共通、一律の必須事務を実施、市は住民自治協議会を支援）を締結。
- ・他に、毎年4月1日付で市長と各住民自治協議会の会長との間で年度協定（必須事務を新たに列挙、地域いきいき運営交付金の額を定める）を締結。
- ・必須事務：調査委員、民生・児童委員候補などの推薦、ごみ集積所備品回収・巡回等、人権教育・啓発活動、広報紙の全戸配布、行政連絡区の代表者・世帯数調査あるいは土木要望の現地調査と取りまとめ等
- ・選択事務：（地域の実情に合わせて実施あるいは実施を推奨）防犯灯の設置・維持管理、交通安全指導等の協力、ごみゼロ運動、地域たすけあい運動等

※研究会のテーマと関連する事項

## 2 住民自治協議会の圏域

（小学校区との関係）

- ・小学校区単位だと、地区育成会やPTA等母親や家族のネットワークが既にでき上がっているため、効率よく、意見の集約や方向性の決定をスピーディーにできるのではないかとことがある。
- ・しかし、住民自治協議会を小学校区単位に細分化してしまうと、地区を分裂・分断するというイメージが地域住民の皆様方の中にどうしても芽生えてしまうということ、行政連絡区割りと校区割りの不一致があり、いわゆる股裂きになるような境が存在してしまう。また、合併前の旧役場庁舎を支所とし、その支所内に住民自治協議会の事務局を併設しており、建物を分けてしまうと、とかく横の連絡がとりづらくなるということもある。
- ・地区の人口が1,000人程度の住民自治協議会もあれば、4万人の住民自治協議会もあり規模はそれぞれ異なっている。住民自治協議会に対しては、世帯割、人口割で補助金

を交付しているのに、人口が少ないとおのずとその交付額は少額となってしまう。自己負担分の2割を負担することができないことから各種補助金制度に応募ができないという問題がある。

### 3 地域公共交通と住民自治協議会

(地域公共交通の概要)

- ・長野市の交通分担率では、自動車が6割以上を占め、公共交通機関は6%という状況。民間バス事業者の路線の利用者は20年前の約半分、10年前の3割弱と大幅に減少傾向。
- ・公共交通機関は都市の基盤と位置づけ、公共交通活性化に向け取り組んできたところ、平成22年度から4年間の計画を策定。計画では、生活を支えるために循環バスや乗合タクシー等の再編あるいは新規導入。さらに使いやすさを向上させるためにICカードの導入、バス路線の増便あるいは終発の繰り下げを行うなどの対策。
- ・長野駅中心から放射線状に伸びている交通は民間バス事業者が運行、市は地域の生活拠点や主要施設と鉄道駅を結ぶコミュニティバス、中山間地域や空白地域には廃止代替バスや市営バス、乗り合いタクシーなど需要に応じたネットワークを、市が赤字補填して構築。結果、鉄道駅から600メートル圏内とバス停から300メートル圏内で人口全体の85%をカバー。

(公共交通における住民との合意形成の基本)

- ・コミュニティバスや乗り合いタクシーなどの運行に当たっては、関係する地区の区長もしくは住民自治協議会との協議が欠かせないことから、それらと協議を進めながら実施。
- ・流れとしては、民間バス路線が休廃止となり空白地域になってしまう地域や、駅・バス停留所まで遠い不便地域から、市に対して運行の要望が提出される。要望を受けて市では、利用実態や周辺の他の公共交通の運行状況等、住民が受ける影響の範囲、利用者見込みなどを調査した上で、地区の区長会や住民自治協議会と協議する。
- ・ここでは実際に利用している人たちの声をどこまで吸い上げることができるのかという課題もある。その上で運行の可否判断を下し、ステークホルダーが参加する地域公共交通会議の承諾を得て運行していくという流れをとっている。運行に係る赤字額は市が負担して運行している。

※研究会のテーマと関連する事項

(交通政策における地区の合意と住民自治協議会の役割)

- ・協議会内の形態は地域によって若干異なっているが、一般的には総務部に区長会(区長が行政の末端組織の区の長)があり、その区長が入っている住民自治協議会なので、地域住民の意見が集約できると市は判断。
- ・たとえば、この地区のここにバス停を欲しいとか、この地区のここまですこっと路線を回してくれないかという提案や相談は住民自治協議会に上げることで、末端組織を担っている区長の意見も吸い上げることができると判断。
- ・行政だと、最大公約数で運行しなければならないという傾向に走りがちなので、住民自治協議会をカウンターパートナーにして公共交通機関に関する合意形成を図っていく考え。

(公共交通における住民との合意形成の進め方)

- ・地域住民との合意形成が必要不可欠な部分については、住民主役の交通手段の運営ということで、地域住民が主体となり、市がサポートして利用促進や見直しを推進する。

(今後の課題)

- ・市全体の生活路線バスの利用者数は、民間事業者路線の廃止等によりバス事業者分の利用者が市の運行する路線に移行しているだけ。そのため市全体の利用者数は減少し、運行に係る市の負担額も右肩上がりに増加し、平成26年度で約2億6,000万円を負担。限りある財源の中で、車社会と人口減少の進展の中で、このままの状況を推移していくとなると、将来的に継続した安定的な運行というものは大変難しくなってくると危惧。
- ・交通空白地域の増加や市の運行路線の利用者減少と市負担額の増加が一層進むことが予想。一方で公共交通の果たす役割は、自家用車を運転できない高齢者等への対応や生活を支え、交流促進による地域活性化などに寄与する大切な都市機能の一つ。将来も公共交通を維持していくためには、従来のそれぞれの意識を変え、地区住民、市、運行主体がそれぞれ担う役割を果たし、連携して取り組むことが必要。
- ・住民主役の輸送サービスは、ボランティアでは長続きしないことから、有償という形態をとって地区内でお金が回り、雇用が生まれるようになっていくことが望むべき姿。

#### 4 土地利用、都市計画と住民自治協議会

- ・住民自治協議会での合意形成の中で、土地利用や都市計画については行政主導であるため、今のところ土地利用規制や公共施設再編等に関連するものはない。
- ・住民自治協議会は地域の唯一の代表と制度設計されているが、実際のどのくらい代表できているかという問題がある。

#### 第2 調査研究に関する議論

- ・資料2（現地調査先（案）一覧）に沿って現地調査先の検討をしたほか、その他の調査候補地について議論を行った。

(文責：事務局)

## 第4回 都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会

### 議事概要

日時：2016年4月18日（月）10：00～12：00

場所：日本都市センター会館703会議室

出席者：名和田是彦座長（法政大学）、内海麻利委員（駒澤大学）、  
小嶋文委員（埼玉大学大学院）、佐久間康一委員（文京区）、  
藤橋範之委員（長野市）  
（事務局：日本都市センター）  
石川研究室長、池田副室長、杉山研究員、三浦研究員、高野研究員、  
釘持研究員

#### 議事要旨

- 現地調査報告（東近江市・北九州市）
- 調査研究に関する議論
- 現地調査に関する議論

#### 1 現地調査の報告（東近江市）

##### (1) まちづくり協議会の設立

2005年の合併にあたり法定協議会が結成されたときに策定された新市まちづくり計画の中で、まちづくり協議会の設置が盛り込まれた。合併によって効率的な行政運営が可能になる一方で、地域の個性が失われる、少子化、人口減少で十分な行政サービスが提供できないのではという問題意識があった。2014年には条例が施行され、協議会の位置づけが明確化された。

##### (2) 地区割り

合併前の旧町は旧町の区域の区域割で実施。旧八日市市の割り振りについては、こちらが小学校と、平成の大合併前に町村が合併したときの町村域におおよそ合っているが、宅地開発の行われた場所等は人口に応じて、旧村域と小学校の区域をベースに若干補正している。

##### (3) まちづくり協議会の法人格

1カ所は一般社団法人、残りの13カ所については任意団体。

##### (4) まちづくり協議会の組織

基本的には市でモデル図を示しており、各協議会では各地域の実情に応じて対応している。組織や人のうち、条例や規則によらないものとして、まちづくり協議会連絡会（14のまちづくり協議会の横断的な組織）、参事員（市職員または市職員OBが就任し、旧6町の各支所に配置）、市政懇話会（市長をはじめとする市幹部とまちづくり協議会、自治会とで構成。各地域を回って開催）がある。市職員は、コミュニティセンターを管理運営する協議会の職員の税務、労務関係、まちづくり協議会の財務の業務支援等を実施。

##### (5) まちづくり計画の策定

各まちづくり協議会でまちづくり計画を策定するということを協議会の設立条件として条例で規定している。内容については、基本的には各協議会の決定に委ねられてい

る。

#### (7) まちづくり協議会の事業

- ・コミュニティセンターの指定管理の受託

2011年から開始、2014年度までには全ての地区で受託。

2016年度からはコミュニティセンターを教育委員会から市長部局へ移管。まちづくり協議会がコミュニティセンターの館長やセンター運営のための事務員を雇用。まちづくり協議会がコミュニティセンターに入ることで、センターを拠点としたまちづくり、コミュニティセンターの運営が市からの受託事項以外にもそれぞれの地域に応じた運営を行うことができています。他にも、まちづくり協議会の事務所の確保、余剰金が出た場合はまちづくり協議会の活動に充当できる。

- ・広報活動、地域の防災、福祉、安全安心、文化、健康事業等。

#### (8) 協議会への財政支援

2015年度から総合交付金に一本化。協議会ごとに配られるものと人口と面積に応じた人口割、面積割から構成。

### 2-1 現地調査の報告（北九州市・生活幹線道路整備事業）

#### (1) 事業の概要

生活道路（歩道車道計8メートル程度の幅員）の改善について住民参加の手法を取り入れた事業で、1996年度から実施。

#### (2) 参加の手法を取り入れるきっかけ

- ・従来は地元の要望をもとに、市では交通状況や事故の危険性を考慮して優先順位を決定していた。地元要望に基づく、道路整備の効果が部分的で地域格差が生じてしまう。
- ・その地域だけではなく全体的に計画的な道路整備が必要であること。
- ・住民参加を行うことで合意形成が円滑に進み事業の進捗も図ることができると期待。

#### (3) 対象地区の選定方法

市の基礎的な調査と意見交換をもとに35地区を決定。対象地域の面積設定は1キロ四方、100ヘクタール（小学校の区域に相当）の中のさらに500メートル四方、25ヘクタールとし、その核になる中心的な道路を定めるということで道路の位置づけを決めている。

#### (4) 地元協議会

- ・自治会を通じて事業に関心のある方を募って代表組織の設立を地元主導で行う。
- ・道路整備事業が必要かどうかも含め、市から代表組織に決定を委ねている。逆に、関心のない地域では協議会自体が立ち上がらず、決定した地区の半分ぐらいある。
- ・協議会のメンバー構成は、市では具体的な要件を定めていなかった。町内会を中心に集約や説明ができる方を10名程度という目安で市から呼びかけていた。
- ・協議会と議会との関係について、組織や整備フローの中に議会は特に入っておらず、必要に応じて議会からの問い合わせに対して回答していくスタンス。

#### (5) 整備フローの策定

「地域の合意もとりつつ整備が進められるだろう」というところで、当時の道路の担当課で考え、当時のまちづくりの協働担当との連携は特にとっていない。

#### (6) 事業の効果



- ・選定した35地区のうち17地区が協議会をつくって事業に着手し、11地区では道路整備事業が完了。協議会が立ち上がりず着手に至らなかったのが18地区。
- ・未着手の地域では道路の事業自体を望んでいないなど事業化のめどが立たないということで廃止の方向。継続中の事業についても、この事業ではなく一般の道路整備の施策の中で進めていく。

#### (7) 道路整備事業とまちづくり協議会との関係

コミュニティセンターの管理をはじめ地域の活動などを行っている「まちづくり協議会」が小学校区ごとに設置されているが、当事業と直接の関係はとっていない。理由として、まちづくり協議会のメンバーにはさまざまな団体が入っていて、道路整備の意思決定になじまないということがある。

### 2-2 現地調査の報告（北九州市・黒崎みち再生事業）

#### (1) 開始の経緯

バリアフリー基本構想策定の中で、ハード整備だけでなく、違法駐輪、道路を専有しているものの解決に商店などを巻き込む必要があり、魅力ある通りづくりの必要性もあった。

#### (2) ワークショップ

- ・メンバーは商店主や自治会、デパート、銀行、警察などで構成し、道路専門家はメンバーには含まれていない。
- ・通りごとに独自性を出していくため、通りごとの単位で設置。ワークショップの規約は、市では特に設けていない。多数決をとったりせず、「やわらかく合意形成をしている」。
- ・ワークショップの決定事項として、歩行者の安全確保、照明の設置、歩道のデザイン、ルール作成等。ルールはたたき台を市で作成して、ワークショップで提案している。
- ・ワークショップで議論された内容の市民への周知は議事録の配布をすることで対応している。

(3) 国制度との関係…当初は国土交通省の「みち再生事業」として開始。今は国土交通省の防災・安全交付金を財源としている。なお補助の要件としては、ワークショップの立ち上げはない。

(4) まちづくり協議会との関係…直接の関係はない。老人会や婦人会等道路整備の意思決定になじまない団体がまちづくり協議会に入っているということ、まちづくり協議会の区域が小学校区域のため、区域をまたぐと調整が難しくなるということが原因。

### 3 現地調査報告に対する委員からの質疑応答、意見

#### (1) 東近江市関係

- ・市町村合併後の地方都市の実態がこのまちづくり協議会に結構現れているというような印象である。
- ・まちづくり協議会の正統性を担保するために条例があり、あるいは何らかの形で計画というものをしっかりと位置づけて、それを具現化していこうとしている。しかし、従前の地域組織との関係がまだ整理できていないところがあり、地域ごとにそのあり方が今後整理されていくのかと思われる。

#### (2) 生活幹線道路整備事業関係

- ・ルート案の市民向けアンケート調査で70%以上の賛成があれば事業化としていることについて、少々変わっていると思う。
- ・生活幹線道路の整備を地元へ投げかけをした後は地元の方にお任せし、話しがまとまったところについては市で協力しますという感じが受け入れられているのが新鮮である。
- ・都市計画道路と違って強制力がないので、総論的には賛成となっても、地権者に反対されれば土地の買収はできない。拡幅を伴う事業で100%の同意がとれない中で、11地区実現というのは驚くべき事ではないかと思う。
- ・一般的なコミュニティの住民組織と都市計画ではエリア設定は違って来る。しかし、その地域力を生かすという点では同じ根っこがあるだろう。

### (3) 黒崎みち再生事業関係

- ・政令指定市の区役所では余りハード系の事業にかかわらなかつた時期が長いと思うが、近年、区役所にハード系の事業課を置くところが多くなった。
- ・通りごとにワークショップを作り自由度があるから、進められているのではないか。

## 4 調査研究に関する議論

### (1) 意見

- ・①大規模な都市自治体の都市計画・ハード系のまちづくり協議会、②小規模な都市自治体の都市計画系のまちづくり協議会、③大規模な都市計画系ではないまちづくり協議会、④小規模な都市計画系ではないまちづくり協議会 と整理してみると、地域の実態が見えてくるのではないか。
- ・都市計画系のまちづくり協議会と一般コミュニティ制度のまちづくり協議会とかなり性格は違うが、この研究会として、小さな地域の意思決定、住民自治という観点から何らから関係づけることは可能であるから、そういう観点から議論していかなければならない。
- ・都市計画系ないしハード系の協議会組織と比べてみたくなるという点もあろうかと思うので、この研究会でもそこは留意して議論したい。

### (2) フランスの事例の紹介（事務局）

フランスでは交通規制に関する行政を基礎自治体が行っている。唯一、パリ市が例外だが、パリ市でも、最近、権限を警察からパリ市に移譲して欲しいという要望を行っている報道されており、フランスでも交通関係行政が重要な政策課題になりつつあるのではないか。

### (3) 「長野市におけるコミュニティゾーンに関する住民自治協議会の参加事例」について

長野市内では地元要望に基づいてゾーン30の区画、面積を9カ所指定している。こうした交通速度規制を行うためのコミュニティゾーンの設定については、住民自治協議会の区の中で議論の後、正式な申し出をしてもらい、市は警察に取り次ぎの支援をすることとなっている。このたび、コミュニティゾーンの標識の改修や、事業者の車に対する意識の啓発を図ってほしいという要望が住民自治協議会から出されたことを受け、所轄の警察署へ要望を伝えた。

こうした動きは、住民自治協議会が、ソフト事業のみならず、ハード系の事業の合意形成に役割を果たしつつあるものと評価できる。



## 5 現地調査に関する議論

- ・資料（現地調査先（案）一覧）に沿って現地調査先の検討をしたほか、その他の調査候補地について議論を行った。

（文責：事務局）

## 第5回 都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会

### 議事概要

日時：2016年7月11日（月）16：00～18：00

場所：日本都市センター会館703会議室

出席者：名和田是彦座長（法政大学）、羽貝正美委員（東京経済大学）、

内海麻利委員（駒澤大学）、小嶋文委員（埼玉大学大学院）、

佐久間康一委員（文京区）、藤橋範之委員（長野市）

（事務局：日本都市センター）

石川研究室長、池田副室長、杉山研究員、三浦研究員、高野研究員、

釘持研究員、三好研究員

#### 議事要旨

- 現地調査の実施について（豊田市・金沢市）
- 論点について
- 報告書の骨子について

#### 1 現地調査の実施について

- (1) 豊田市現地調査 調査項目案に関する意見交換・質疑応答
- (2) 金沢市現地調査 調査項目案に関する意見交換・質疑応答

#### 2 論点について

論点メモの変更点についての説明及び質疑応答を行った。

##### (1) 意思決定過程の一般化について（論点2関連）

- ・協議会型住民自治組織というものが自治体の中では一般的なものとなりつつあり位置づけが大きくなっていく中、協議会型住民自治組織の正当性をどのように担保していくか、協議会型住民自治組織の中の意思決定のプロセスを一度しっかり議論もしたい。組織の構成、組織以外の住民からの意見をどうやって吸い上げているか、仕組み等に何か一般化できるもの（例えば公募委員を入れる）があるかなど。
- ・平成の合併時に誕生した地域自治区、地域協議会もこの数十年の間にいろいろ変化があるので、協議会型の住民自治組織のある種の柔軟性と可変性というか、そういうような可能性も検討してみたい。
- ・正当性、合意形成、市民参加という観点から、組織で共通して持っている特徴を洗い出してみる。
- ・いわゆるプロジェクト型として始まった地区も結構あると思う。既存の住民・地縁組織を含めた組織がある種緩やかな連合体をつくって、それに取り組みむという形態がある。これは法律、条例を根拠にしているものではないが、個別の課題に応じて柔軟に協議型の住民組織ができるというのもプラス面があるかもしれない。
- ・都市計画決定プロセスの中で、どういう団体がどういう形で参加しているのかをまとめることは可能。
- ・条例があるかないかというので、まず一つの類型がある。条例に規定してある内容を整理していくと、恐らくは条例中で計画をつくるタイプと、そうでないというように

わかれるかもしれない。

## (2) 協議会型住民自治組織の類型化について（論点3 関連）

- ・ 類型を明晰に定義して、この報告書の中で示せば、それなりに実務的にも整理、類型の整理に役立つと思う。
- ・ これは協議会型住民自治組織と言えるのだろうかというものもある。もしくは、調査したところ、都市内分権はやっていませんと言うものの、明らかにやっている事例もある。それは、まだそんなに組織化されていないというつもりで「やっていません」と答えるケースもあったかもしれない。
- ・ 協議会型住民自治組織の類型化に関連して、分離型と一体型というのが話題になっているところである。（分離型は意思決定をする組織と実行する組織が別になっている。一体型はオール・イン・ワンの協議会というのがあって、その中で意思決定も実行もやっているというもの。）
- ・ 法学的に協議会型住民自治組織を見て、それで類型化をしたり一般化したりというのはなかなか、今ある情報では難しいと思っている。それよりも、例えば、ヒアリングで行った自治体のそれぞれの協議会型住民自治組織の規約を集めた中で、これから協議会型住民自治組織がある程度正当性を持って地域の代表として活動していく上での課題や要素を考察できればいいのではないか。

## (3) まちづくり・地域の道路交通に関する住民組織の参加事例（論点4 関連）

- ・ 道路の整備に関する意思決定は、時間がかかりがちになってしまう。決定する場所が行政と警察の2箇所になるので、行政で調整をして警察に持っていったとしても、警察のほうでいいって言ってもらえないと事業が進まないという面はある。
- ・ 道路法の改正で、道路のオープンスペースが利用できるようの特例ができたが、今後、道路をさまざまな形で利用していくというふうなものに展開できるのではないか。  
→恐らくその際は、道路管理者として占有することと別に、交通管理者である警察と協議をしながらやっていくことになると思う。そのため、何でもできるということではないだろうか。
- ・ ハードのまちづくりや道路等の分野についても視野に入れたのが研究会の非常に特徴的なところ。私有財産権に関する地域内の合意を形成するというのは非常にハードも高いし、興味深いもので、それについて一定の研究成果が出せれば、実務的にも意味があると期待している。

## 3 報告書案、報告書の骨子について

### (1) 報告書の構成、執筆分担について

- ・ 都市規模のイメージは都市自治体が主に念頭に置かれているが、中山間地域に関する問題を全く無視していいわけではない。

### (2) 当センターで過去に実施したアンケートの活用について

- ・ 都市内分権について、別の研究会（都市自治制度研究会）でアンケート調査したものがあるので、それを活用できる。アンケートをベースにしたまちづくりとの関係に関する類型については、既に整理分析もできているので、そのような切り口での類型は提示できるのではないかと思う。

（文責：事務局）

## 第6回 都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会

### 議 事 概 要

日 時：2016年10月11日（火）10：00～12：00

場 所：日本都市センター会館703会議室

出席者：名和田彦座長（法政大学）、羽貝正美委員（東京経済大学）、

内海麻利委員（駒澤大学）、小嶋文委員（埼玉大学大学院）、

藤橋範之委員（長野市）

（事務局：日本都市センター）

石川研究室長、池田副室長、杉山研究員、三浦研究員、高野研究員、

釘持研究員、三好研究員

#### 議事要旨

- 現地調査の報告について（豊田市）
- 現地調査の実施について
- 前回研究会の補足について
- 報告書の骨子について
- その他

#### 1 現地調査の報告について（豊田市）

##### （1）地域会議に関するヒアリング報告

- ・地域会議での会議における会議ルール等・・・会議ルールの制定等は行っていない。会議自体は原則公開、会議録も作成している。
- ・地域会議委員以外の住民の意見集約・・・意見交換会、地域会議だよりの回覧等で意見集約。
- ・議会、議員との関係・・・制度制定当初は多少の混乱は生じていたが、現在では相互補完的に役割分担されている。
- ・まちづくり、道路交通分野における地域会議の関与の有無・・・地域会議の委員が特定の分野に関与することはない。
- ・市長からの諮問事項に関する審議・答申事項・・・市の施策で重要と判断したものを地域会議に諮問。主な諮問事項として、市の総合計画の基本構想、公共施設の有効活用について等。
- ・予算配分事業に対する行政の地域会議へのサポート・・・申請書の事前確認、内容のアドバイス、発表資料の作成支援等。
- ・知名度・・・2014年度に実施したアンケートによると、大体知っている8.6%、聞いたことはあるがあまり知らない41%、まったく知らないが45%。
- ・委員の質の確保策・・・委員就任前後に研修を実施。
- ・会議へ永年参加している者への褒賞・・・市表彰条例の要件に照らして勤続年数に加算。
- ・都市内分権発足後10年で見えてきた課題・・・①アンケートによって地域の課題選定を行うと、防災・防犯・交通安全といった普遍的な問題の順位が高くなり、地域の真の課題にアプローチできているか不透明。②わくわく事業では、補助金頼みになって

しまう団体が見受けられる。③地域自治システムを評価検証するための仕組みが十分とはいえない。④支所（地域自治区事務所）と本庁所管課との意思共有が十分図られていない。

## (2) 旭地域自治区への調査報告

- ・複数の集落が集まり自治区（町内会に相当）を形成。自治区は旭支所管内に5箇所設置。
- ・まちづくり計画・・・10年計画の「まちづくり構想旭ビジョン」を最上位に、5か年計画、集落ごとの計画の3段構成。
- ・地域予算提案事業を活用したものは、間伐材の売却益を地域通貨として発行する「木の駅プロジェクト」がある。
- ・わくわく事業を活用した事業には、花木の植栽、高齢者の居場所づくりを兼ねた直売所の整備等がある。
- ・諮問事項はここ5年の間ではない。これは、諮問の形にこだわると煩雑な面もあるため。
- ・自治区と地域会議との関係は、自治区によってかなり異なる。課題によって、支所が地域会議に諮るか、自治区の区長に諮るかは、案件ごとに調整している。

## (3) 質疑応答、意見交換

- ・自治会の年会費は6,000円程とのことに驚いた。他の都市では1,000円程度ではないか。
- ・都市内分権について評価・検証する仕組みが十分であろうか。
- ・地域会議の会議ルールを特に制定していないということは、議事規則を定めているドイツに比べると、参加の仕組みとしてはやや弱い印象がある。
- ・わくわく事業、地域予算提案事業と、地域に下りる予算（助成金）の仕組みの多様化が見て取れる。制度開始から年数が経ち、てこ入れ策として新しい刺激策がでるといふ仮定も考えられる。
- ・市民への周知度は、他市の類似制度と比べると低いものの、よい方ではないだろうか。
- ・「地域の真の課題にアプローチできているか不透明」とのことであるが、どのようなことを懸念しているのか。→短期的な課題がどうしても要望に上がり、長期的な視点でみた地域の課題が出てきづらいということ。
- ・地域の自治会や各種団体との調整をする地区コミュニティ会議というものの存在を把握していたが、ヒアリングで言及はあったか。→ない。
- ・実働部隊の存在、実態について検討すると良いのでは。

## 2 現地調査の実施について

候補地（金沢市及び横浜市泉区）及び調査項目について委員からの承認を得、調査日程の調整をした。

## 3 前回研究会の補足について

日本都市センターで過去に実施したアンケート及び都市計画学会に発表した論文について、当研究会に関連ある部分の説明を行った。

### (1) 2013年度調査アンケート（地域コミュニティの活性化に関する研究会）

- ・問26（協議会型住民自治組織の法的性格）、問34（組織のエリアについて）、問35（活動テーマのうち、地区計画・まちづくりへの参加状況）について説明。

## (2) 2015年度調査アンケート（都市自治制度研究会）

- ・平成の合併後の都市内分権をテーマに、地域機関の縮小と地域組織の活動状況の変化を調査。
- ・地域機関の廃止による減少はあまり見られないが、正規職員数が減少したと回答した自治体が多い。
- ・地域機関の所掌事務は、削減したという回答もあるものの、それほど進んでいない。
- ・協議会型住民自治組織は、設置している自治体が増加。活動状況も地縁型住民自治組織より活発化しているという回答が多かった。
- ・住民自治組織の計画等への関わりについては、都市計画マスタープラン・地域福祉計画・総合計画の地域別計画が多く、関わり方については、策定主体・意見聴取・代表者の参加等様々な形態がある。
- ・協働提案事業が減少し、指定管理、業務委託が進んでいることから、行政の下請け化が進行しているとも見られる。

## (3) 都市計画学会発表論文「自治体における都市内分権の実態と都市計画策定への関与に関する研究—協議会型住民自治組織を中心に—」

- ・本研究では、都市内分権が都市計画分野においてどのように行われているか、地域、住民への権限の分配先としての協議会型住民自治組織について考察する。
- ・(A)地域協議会、(B)合併市町村のみ設置できる地域協議会、(C)政令指定都市が設置可能な区地域協議会、(D)条例で設置した協議会型住民自治組織の4つに分類し、それぞれにどのような権限を付与しているかを都市自治制度研究会アンケートをもとに調査した。結果、(A)～(C)の協議会を持つ半分以上の自治体では総合計画等各種計画の策定に関する権限を付与しているが、(D)では20%未満であった。
- ・都市計画マスタープランの地域別計画への住民自治組織の関与状況について調べると、検討組織に参加している自治体が59、約60%の自治体が都市計画の策定に何らかの形で関与していることがわかった。

## (4) 説明に対する質疑応答

- ・2015年度アンケートでの職員の配置についての調査結果は、現場の感覚に近い。
- ・都市計画マスタープランを住民参加で策定後、それを活かす自治体とそうでない自治体に分かれている印象がある。活用しているところは、ソフトのものも含んで都市の目標像とし、土地利用等にも活用している。そうでないところでは、振興計画や総合計画に力を入れているような印象である。
- ・総合計画と個別計画との位置づけや活用について、自治体間で温度差がある。総合計画をベースにハードのまちづくりの課題や活用を盛り込む方法もありうると思う。

## 4 報告書の骨子について

- ・各委員が作成した報告書の骨子案についてご説明頂いた後、執筆分担について検討した。

(文責：事務局)

## 第7回 都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会

### 議事概要

日時：2016年12月19日（月）14：00～16：00

場所：日本都市センター会館704会議室

出席者：名和田是彦座長（法政大学）、羽貝正美委員（東京経済大学）、

内海麻利委員（駒澤大学）、小嶋文委員（埼玉大学大学院）、

佐久間委員（文京区）、藤橋範之委員（長野市）

（事務局：日本都市センター）

石川研究室長、池田副室長、杉山研究員、三浦研究員、高野研究員、

釘持研究員、三好研究員

#### 議事要旨

- 現地調査の報告について（金沢市・横浜市）
- 報告書の骨子について
- その他

#### 1 現地調査の報告について（金沢市）

##### (1) 市の概要（地勢・条例主体のまちづくり）

- ・3つの台地及び2本の河川に挟まれた中心市街地は大きな震災や震災を経していないことから、古くからの城下町としての町並みを残す一方、狭隘な道路による渋滞や事故等交通上の問題が生じている。
- ・中心市街地の周辺は、戦後の宅地開発、区画整理事業により開発が進んだ。
- ・1960年代の伝統環境保存条例制定をはじめ、条例主体のまちづくりを実施。

##### (2) 歩けるまちづくり条例

- ・「金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例」に基づき、「歩けるまちづくり基本方針」を策定。「まちの主役は、まちに住む市民」という認識のもと、マイカー依存からの脱却、コミュニティ空間としての生活道路の復権、魅力ある歩行空間の創出などの改善を通じたより住みよいまちづくり推進等を規定。また、取り組みに際しては、市民・事業者・行政が一体となることを強調。
- ・基本方針に基づきまちづくり団体を結成し、市と協定を結んだ地区は6地区。うち、3地区で現在フォローアップを行っている。
- ・まちづくり団体の構成要件（人数、組織体制）について、市では特に定めていない。また、メンバーの入れ替わりについても市では関与していない。
- ・条例制定前の1970年代から石川県警の交通関係の職員を受け入れ、交通に関する調整を行っているほか、統計資料等各種情報交換を行っている。県警との関係は良好に保っている。

##### (3) まちづくり条例

「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」、「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」の2つを総称してまちづくり条例と呼んでいる。まちづくり条例に基づき、みずから自分たちの住む地域の目標とする将来像を描き、まちづくりのルールを決めて実現していくための仕組みを定めている。協定締結まで



- のスキームは、まちづくりのルールを住民により発案、策定し、計画としてまとめる。まとめた計画を市長との間でまちづくり協定として締結するというもの。
- ・協定の提出者について要件はないものの、住民の同意が必要であることから、個人で仮に提出された場合でも、町会を通して提出するように指導している。
  - ・まちづくり協定の締結に当たっての同意の要件として、地区内の土地や建物の権利者、所有者から合意書を取得することになっている。同意率は、規則上は3分の2だが、運用上は8割の同意を要しており、かつ絶対的な反対者がいないこととしている。また、地区内の同意もあくまで地域住民により行うよう指導している。
  - ・まちづくり協定についての会議や合意形成のルールについては、計画策定の主体が町会を中心としていることから、地元任せであり、市では把握していない。この点は歩けるまちづくり協定にもとづく歩けるまちづくり団体と同様といえる。
  - ・課題として、まず、市独自制度のため法的拘束力がないことがある。これは事業者の公表が手段となる。他にも協定中の努力規定に対する解釈の違いへの対応もある。例えば金沢らしい品物を売るといような規定に対して、何が金沢らしいかどうかということでも住民間で協議する。なお、訴訟の案件はない。

#### (4) 質疑応答、意見交換

- ・1980年代ごろの地区計画の制定と同時期に全国の自治体でまちづくり条例ができているにもかかわらず、まちづくり条例として先駆的な金沢市では地区レベルの計画を位置づけるようまちづくり条例は、2000年までできていなかった。また、近年、条例に位置づけのある地区レベルの計画を策定する地区がなかなか成立していないという状況の中で、金沢市は、30以上の計画が策定されている。これらに共通する背景として、町会がしっかりしていることが挙げられる。他の自治体では町会と連動した形でまちづくり系の計画はあまり作っていないにもかかわらず、金沢市では町会自らが合意形成を図り、協議会の運営や計画策定をしている実態が見えてきた。
- ・まちづくり協定を締結している地域住民の方の自治意識のレベルが高いと感じた。問題意識や問題解決能力が高くないと、絶対的反対者に対して説得してまで協定を締結できないだろう。また、行政サイドでも、大きな問題になる前に解決を図ろうと、勉強会の早い段階で誤解を解いたり説得したりと現場に何度も足を運んでいるとのことである。市民の方々には全部任せられるけれども、専門的な知識と一緒に勉強していくとか市役所ができるところは積極的にサポートしていくというように、頑張るところを分けて協力してやっているというのが印象的。
- ・都市計画の所管と町会の所管課との間に、やや縦割りの感があるように見受けられた。
- ・条例によるまちづくりの先進都市ということで、議会での議論を通じて市民意識、市民合意の形成を図っていく一方、条例の制定によって市の職員のレベルアップを図ることが根底にあるという点は、都市自治体職員にとって参考になる。
- ・行政側からのアプローチではなくて、地域からの発意があったときにだけ対応するというのは難しいことだと思うが、金沢は地域からのアプローチが結構あることに、驚きや地域差を感じた。
- ・市民にしてみれば都市計画法は全く身近なものではないと思うが、勉強会等をしつつおおむね1年という短期間でまとまるとのことであった。このことから、行政も地域の方も努力をしており、目標が共有しやすい地域だという印象をもった。
- ・無電柱化でも金沢市は有名であるが、普通は電線を地面に埋めるところを道路が狭い



ため、家に張りつけるような形で無電柱している。普通は自分の家に電線を這わせるのは嫌がると思うところだが、市民が協力しているところあたりは、まちづくりに対する意識が高い方が多い市であると思った。

- ・まちづくり協定に法的な拘束力のない中、大きな問題が起きていないということも、まちの景観を守るとか、一体感のあるまちをつくるという意識が高い方の集まりだという感想である。

## 2 現地調査の報告について（横浜市泉区）

- ・横浜市で都市内分権の仕組みとして区役所の裁量を拡大していくことが進められてきている。その一環としての区長の裁量で事業を行える予算（個性ある区づくり推進費）を用いて泉区では地域自治の仕組みを構築。
- ・泉区の仕組みは2層制。1層目はおおむね連合自治会を区域として、自治会町内会に加えて地区の社協、その他各種団体によって構成される「地区経営委員会」。2層目は「地域協議会」という区の政策に対する参加の機関で、区の全域で1つ設置。

### (1) 地区経営委員会

- ・2008年度から地区経営委員会を結成する動きがあり、2009年2月までに全地区で設置した。

背景として、横浜市の平均より自治会町内会の加入率が高く、特に泉区は連合自治会の活動が非常に活発な地区であるということがある。連合自治会が活発であることを自治会間の親睦にとどまらず、広く地域活動に生かしていきたいという趣旨で新しい仕組みをつくった。

また、横浜市では地域福祉保健計画を市全体、区の行政区ごと、さらに区の中の地区別の計画として立てている。地区別計画では地区社協が中心になるところを自己組織としての地区社協が弱いこともあり、地区社協の活動に連合自治会を結びつけ、協力したいという考えもあった模様である。

- ・地区経営委員会は任意団体であり、市条例による設置根拠もない。
- ・区域は連合自治会町内会の区域12地区に分けている。
- ・構成は自治会町内会と地区社協、NPO、商店会等の各種団体で構成。設立の際極力多くの団体がかかわれるようにするよう区からした他、の組織の形については各地区で自由に決めてもらっている。
- ・役割は、1つが地域課題の解決のための実践組織としての地域活動。もう1つは地域協議会の組織の母体として委員を2名ずつ推薦するというもの。

### (2) 地域協議会

- ・地域協議会は地区経営委員会が全ての地区で設置された後、2009年4月に設置。横浜市では区ごとの市民参加の仕組みとして区民会議という仕組みが飛鳥田市政の頃から存在し、泉区は1986年に発足している。区民会議自体は区に対する要望の形でずっと続いてきたものを、1998年ごろから区の事業の事業評価をするという形に少しずつ移行をしてきた。一方、活動に停滞感が出てきたために区民会議を発展的に解消することで、区政に関して広聴するための仕組みとして地域協議会として再編した。地域協議会の委員のなかに各地区経営委員会の委員も就任していることから、地区経営委員会の意見交換、相互の情報交換、意見交換の場であるという側面もある。

### (3) 課題

- ・地域自治の仕組みを抜本的につくるというよりも、連合自治会を生かそうという発想になりがちであること、区独自の仕組みであることの限界として、パブコメの意思反映のプロセスが市として決められているため、市本局の事業についての議論を地域協議会ではしづらくなっているということがあげられる。

### (4) 質疑応答、意見交換

- ・都市計画マスタープランの策定にあたっては、策定主体として地区経営委員会か地域協議会は関与しているのか。  
→主体としてという話はなかった。区から地域協議会へ意見の聴取は求めていた。
- ・1980年代くらいにできた自治会活動の活動パッケージでずっと進んできた。ところが、地域課題が随分変わっているわけで、それに対応してないことが自治会加入率の急低下の背景にあるのではないか。そのため、自治会が必要とされることに取り組むというのを、横浜市の場合、地域福祉計画でやっているが、功を奏しているのは18地区中一部の地域だけでなかなか他ではうまくいっていないという課題が見えた。

## 3 報告書の構成について

前回研究会で決定した執筆分担を基に現時点で予定している執筆内容を報告するとともに、各委員間で内容の調整を行った。

(文責：事務局)

## 第8回 都市自治体のコミュニティにおける市民参加と合意形成に関する研究会議事概要

日 時：2017年1月31日（火）15：00～17：00

場 所：日本都市センター会館707会議室

出席者：名和田是彦座長（法政大学）、羽貝正美委員（東京経済大学）、  
内海麻利委員（駒澤大学）、小嶋文委員（埼玉大学大学院）、  
藤橋範之委員（長野市）  
（事務局：日本都市センター）石川研究室長、池田副室長、杉山研究員、  
三浦研究員、高野研究員、釘持研究員、三好研究員

### 議事要旨

- 報告書の構成について
- 報告書のタイトルについて

#### 1 報告書の構成について

- ・座長及び各委員にあらかじめ作成いただいたサマリーをもとに、執筆者から執筆内容の説明を受けるとともに各章の内容に大きなずれや重複がないか確認した。
- ・章立てを再検討し、3部15章の構成とすることとした。
- ・今後のスケジュールについて、校正3回、3月下旬印刷完了めどとすることを確認した。

#### 2 報告書のタイトルについて

- ・過去3か年に日本都市センターで発行した報告書のタイトル及び事務局案をもとに、検討を行った。
- ・タイトルは「都市自治体における市民参加と合意形成—道路交通・まちづくり・コミュニティ—」とする。

（文責：事務局）

## 執筆者プロフィール

### 名和田 是彦

法政大学法学部教授

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。横浜市立大学、東京都立大学を経て、2005年から現職。専攻は、公共哲学、法社会学、コミュニティ政策論。コミュニティ組織、都市内分権制度、コミュニティ・ビジネスなどを研究対象とし、主として横浜市で実践的に関わりながら研究を進めている。また、毎年ドイツを訪れ、国際比較を行っている。著書に、『コミュニティの法理論』（単著、創文社、1998年）、『コミュニティの自治』（編著、日本評論社、2009年）など。コミュニティ政策学会会長、日本法社会学会理事。

### 羽貝 正美

東京経済大学現代法学部教授

東京都立大学大学院社会科学研究所政治学専攻博士課程単位取得。1992年パリ第I大学社会経済史研究所客員研究員。新潟大学、東京都立大学、首都大学東京を経て、2011年4月から現職。専門は自治体行政・自治体政策。日欧比較の観点から、自治とローカル・ガバナンスの研究を継続している。主な著書に、『自治と参加・協働』（編著、学芸出版社、2007年）、『コミュニティの自治』（共著、日本評論社、2009年）、マルシャン『パリの肖像 19-20世紀』（訳書、日本経済評論社、2010年）、『風景とローカル・ガバナンス-春の小川はなぜ失われたのか』（共著、早稲田大学出版部、2014年）、『二十世紀の都市と住宅 ヨーロッパと日本』（共著、山川出版社、2016年）など。

## 内海 麻利

駒澤大学法学部教授

博士（工学）。1998年横浜国立大学大学院工学研究科博士課程修了。パリ第Ⅷ大学フランス都市計画研究所客員研究員等を経て現職。研究分野は、都市計画、地方行政、都市政策。著書に、『まちづくり条例の実態と理論』（単著、第一法規、2010年）、『エリアマネジメント』（共著、学芸出版社、2005年）、『政策過程論』（共著、学陽書房、2004年）、『人口減少時代における地域公共交通のあり方—都市自治体の未来を見据えて—』（共著、日本都市センター、2015年）など。

## 小嶋 文

埼玉大学大学院理工学研究科准教授

博士（学術）。2010年埼玉大学大学院理工学研究科博士課程修了。国土交通省国土技術政策総合研究所研究官、埼玉大学大学院助教を経て、2016年から現職。研究分野は地区交通計画。論文は『社会実験が地区交通計画におけるサイレント層に及ぼす影響に関する研究』（共著、土木学会論文集、2013年）、『アメリカの Neighborhood Traffic Management Program を中心とした交通静穏化プロジェクトの事業化プロセスに関する考察』（共著、交通工学、2010年）など。

## 佐久間 康一

文京区土木部道路課長

入区後道路課、みどり公園課への配属等を経て、2015年4月から現職。土木部道路課では、本報告書で紹介したコミュニティ道路整備推進の他、道路に係る事業の計画及び調査、区道の改修、維持及び

修繕、橋梁整備工事等、文京区道の整備全般に関する業務を4係計51人の体制で実施している。

### 藤橋 範之

長野市企画政策部人口増推進課長

財政部財政課課長補佐、市民生活部地域活動支援課長等を経て、2016年4月から現職。市民生活部地域活動支援課は、本報告書で紹介した都市内分権、住民自治協議会に関する事務の他、コミュニティ活動および中山間地域の活性化に関する業務等を所掌している。

また、人口増推進課は、長野市まち・ひと・しごと創生総合戦略及び長野市人口ビジョンに基づき、移住、定住の促進に関する諸施策を行っている。

### 三浦 正士

公益財団法人日本都市センター研究員

明治大学大学院政治経済学研究科博士前期課程修了、明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程在学中。明治大学危機管理研究センター研究助手、公益財団法人日本都市センター特任研究員を経て、2014年から現職。専攻は、行政学、地方自治論。著書に、『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』（共著、日本都市センター、2015年）、『国家と社会の政治・行政学』（共著、芦書房、2013年）、『自治体議会の課題と争点』（共著、芦書房、2012年）など。

### 劔持 麻衣

公益財団法人日本都市センター研究員

上智大学大学院法学研究科博士前期課程修了、Pace Law School/LLM in Environmental Law 取得、上智大学大学院法学研究科博士後期課程在学中。専攻は、環境法、行政法。主な論文として、「基準策定における都道府県と市町村の役割分担—介護保険法の事業者指定に係る基準を例として—」北村喜宣（編著）『第2次分権改革の検証—義務付け・枠付けの見直しを中心に—』（啓文堂、2016年）、「アメリカにおける立法権委任法理の変遷と新たな展開（1）（2・完）」自治研究90巻7号，8号（2014年）など。

## 都市自治体における市民参加と合意形成 —道路交通・まちづくり・コミュニティー—

---

平成29年3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター  
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1  
T E L 03 (5216) 8771  
E-Mail labo@toshi.or.jp  
U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 三松堂株式会社  
〒101-0065 東京都千代田区西神田3-2-1  
住友不動産千代田ファーストビル  
南館14階  
T E L 03 (6823) 5364

ISBN 978-4-904619-99-5 C 3031

---

発行者：公益財団法人 日本都市センター  
無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。  
This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media,  
regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal  
Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.





ISBN978-4-904619-99-5

C3031 ¥1000E

定価（本体価格1000円+税）



9784904619995



1923031010000

