

2017年1月31日

公益財団法人日本都市センター

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

エグゼクティブ・サマリー

※2017年1月30日集約分。

※章立ては、第7回研究会の資料（報告）による

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 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

日本都市センター研究室 研究員 鋳持 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3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「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の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新たな局面を迎えつつある。

第4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

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組織的プロセス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とし、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（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」展開し、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、これらの関係の類型と、「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5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 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。こうした今日の状況の中で、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」を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6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7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ーメン市の制度に即して論じた最近の著作を紹介し、「協働」の意味合いがブレー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8章

第9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、多くの示唆を与えるプログラムとなっている。

第10章 東近江市 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

日本都市センター研究室 研究員 杉山 浩一

東近江市では、2006年の八日市市と周辺6町との合併以降、14のまちづくり協議会を設置し、コミュニティセンターの運営等を行っている。さらに、2014年からは条例にまちづくり協議会を位置付けた。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 11 章 北九州市 生活幹線道路整備事業および黒崎みち再生事業における市民の参加

日本都市センター研究室 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。

第 12 章 豊田市 地域自治システムの運用における市民の合意形成

日本都市センター研究室 研究員 杉山 浩一

豊田市では、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 13 章 金沢市 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まちづくり

日本都市センター研究室 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 14 章 横浜市泉区における行政区独自のしくみづくり

日本都市センター研究室 研究員 三浦 正士

本章は、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。

泉区の取り組みは、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。