

# 総合計画策定プロセスへの住民参加の効果と課題

## ～無作為抽出による直接参加型住民参加手法の可能性～

Effects and Issues of Public Participation in the Process of Comprehensive Planning: Potentials of Direct Public Participation through Random Selection

地方自治体の総合計画の策定プロセスに住民参加機会を設け、住民のニーズや意見、提案を計画に反映する取り組みが活発化している。特に、アンケート等の間接的な参加手法だけでなく、策定プロセスに直接参加し、意見や提案を行政に直接提示して計画に反映させることのできる機会、すなわち直接型参加機会を設ける例が増えている。このような提言を行う検討組織は、従来は公募により集められた人々によって組成されるものが多かった。しかし、近年は無作為抽出によって参加者を選出することで、母集団と比較して偏りのない構成とし、従来の手法と比較して代表性、中立性の高い意見や提言を得る手法を導入する例が見られはじめている。

こうした手法の代表例として「プランクスツェレ」と「討論型世論調査」があげられる。プランクスツェレは無作為抽出により選出された住民が、行政からの十分な情報提供を受け、たうえで住民たちだけで議論を行い、短時間で合意形成を図るという手法であり、一方の討論型世論調査は、無作為抽出により選出された住民に討論を通じて十分な情報や専門家の意見、住民相互の意見等を聴く機会を提供し、その経験により熟慮された世論調査結果を得ることができるという手法である。

今後、「新しい公共」への意識の高まりや、厳しい財政状況の長期化にともなう施策の選択と重点化の必要性、議会改革への期待と民意を反映するシステムとしての役割の見直しの進展等を背景として、直接型住民参加に係る取り組みはより一層重要となり、普及、活性化が進むと考えられる。



大塚 敬  
Takashi Otsuka

三菱UFJリサーチ&コンサルティング  
政策研究事業本部  
公共経営・地域政策部  
主任研究員  
Senior Researcher  
Public Management & Regional  
Policy Dept.  
Policy Research & Consulting  
Division

Active efforts have been made to create opportunities for public participation in the process of making comprehensive plans at local government level so that the needs and opinions of the people are reflected in the plans. Notably, in addition to indirect participation through questionnaires and other methods, there have been increased opportunities for direct participation—opportunities for people to directly participate in a planning process, present their opinions or proposals to local government, and have them reflected in the plans. Traditionally, however, committees that make such proposals have often been composed of people gathered through open application processes. In contrast, cases began to emerge in recent years where participants are selected randomly such that the composition of a selected group is comparable to that of the population and, compared to the traditional approach, local government can obtain highly representative, unbiased opinions or proposals.

*Planungszelle* (the German term for “planning cells”) and debate-based opinion polls are the major approaches to such public participation. *Planungszelle* refers to a method in which people who are randomly selected receive sufficient information from local government, discuss issues by themselves, and reach consensus in a short period of time. In the debate-based opinion poll, people who are randomly selected have opportunities to gain sufficient information and listen to each other’s opinions as well as those of experts through debates and, based on these experiences, offer their opinions in a poll.

Against the backdrop of heightened public awareness of New Public, an increased need for focused policy selection due to long-lasting severe fiscal circumstances together with progress in the assessment of the role of a system that reflects public opinions and anticipations for legislative reforms, efforts associated with direct public participation are considered to become more important, prevalent, and invigorated.

# 1 | はじめに

近年、地方自治体の行政計画を策定するにあたって、住民がその意見を提示し、計画に反映することができる参加機会を設ける取り組みが導入されている。中でも、アンケート等の間接的な手段ではなく、住民が直接参加できる検討組織を設置し、その意見や提言を計画に反映する取り組みを策定プロセスに導入する例が増えている。

こうした取り組みは、計画に住民のニーズや意見をより的確に反映するために有効であるだけでなく、住民が自らの暮らす地域に関心をもち、まちづくりに主体的に参加する意識を醸成し、住民と行政の協働によるまちづくりの担い手を育成する観点からも有意義な取り組みである。

本稿では、計画の策定プロセスへの住民参加について、地方自治体の最も基本的な行政計画であり、すべての住民が関わりをもつ総合計画を取り上げ、その手法として従来から取り組まれてきたものの概要や最新の動向、今後の展望や課題等について論じる。

# 2 | 自治体総合計画の位置づけ

現在、地方自治体のうち市区町村は、地方自治法において「その事務を処理するにあたっては、議会の議決を

経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。」と規定されている。

この基本構想に加えて、地域によって名称は異なるが、基本構想の考え方に基づいたより具体的な施策展開を定めた基本計画、さらに基本計画の施策ごとに実施する事業を定めた実施計画を策定しており、これらの計画体系を総称して「総合計画」と呼ぶのが一般的である。都道府県は法に基づく策定義務はないものの、多くの都道府県においても同様に総合計画が策定されている。

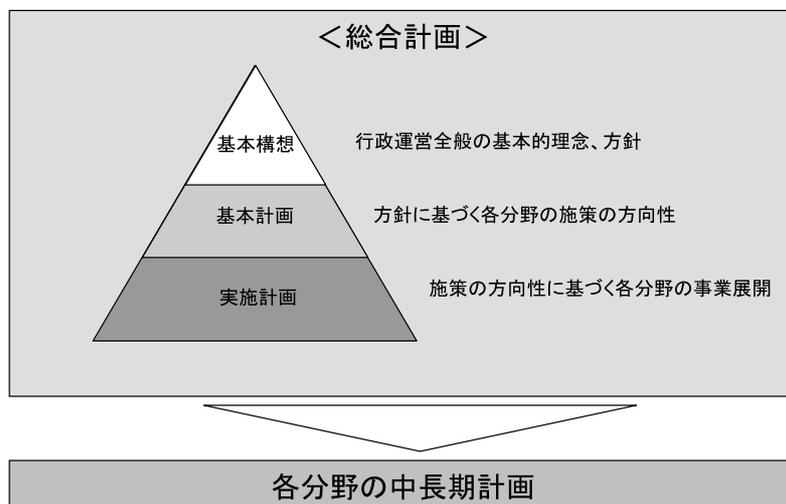
総合計画は、地方自治体のすべての行政分野を網羅した計画であり、福祉や交通、住宅等分野別計画の上位計画として、自治体の行政のすべての分野においてふまえるべき最も基本的な計画である。それゆえ俗称として総合計画のことを「マスタープラン」と呼んでいる地方自治体も多い。

# 3 | 自治体総合計画への住民参加の経緯と意義

## (1) 自治体総合計画への住民参加に係る取り組みの経緯

今日、地方自治体が総合計画を策定するにあたって、なんらかの形で計画策定プロセスに住民参加機会が設けられることが一般的となっている。

図表1 総合計画の一般的な体系



資料：三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

### ■基本的な取り組み ～間接的な参加機会の提供と住民目線の意見の審議への反映～

従来から、幅広い地方自治体で取り組まれてきた代表的な住民参加の手法として、アンケート調査や意見・提案の公募等の手法により、素案を検討する段階で住民のニーズを把握することや、素案がまとまった段階でこれを住民に公表して意見を募るといった、計画策定プロセスへの間接的な参加機会が広く設けられてきた。

また、総合計画審議会に公募住民枠を設け、住民の目線に立った意見を計画の審議に反映することも広く普及している。

こうした取り組み自体はもちろん有意義であるが、それだけでは十分ではない。アンケート等の間接的な参加機会は、幅広く偏りのない住民の意見を吸い上げ、計画に反映することが可能だが、住民の計画策定への参加実感は薄く、自らの意見が計画に反映されたかどうかも分かりにくい。逆に、総合計画審議会への住民の参画は、住民感覚に根ざした意見を計画の検討に生かすうえでは有効であるが、参加している住民の意見が全住民の意見を代表しているわけではなく、前述のアンケート調査等住民意見を計画に反映するための工夫は別途必要となる。

### ■住民が直接的に策定プロセスに参加できる討議・提案機会

上記のような基本的な取り組みに加えて、近年は素案をまとめるまでの策定プロセスに住民が直接参加し、提案することができる機会を設ける例が増えている。こうした仕組みの代表的な例が、住民参加によるワークショップ等の検討組織を設けて提言を策定し、これを新しい総合計画に反映するという手法である。

こうした手法を本格的に導入した草分けと言われるのが、東京都三鷹市が2001年の総合計画策定に際して設置した「みたか市民プラン21会議」である。三鷹市は、行政が基本計画の原案を策定する前に、公募により市民主体の検討組織を設置した。この呼びかけに応じた300人を超える市民は2年間にわたって主体的に検討を重ね、提言書を作成して市に提出、市はこの提言書をたたき台

として新総合計画を策定した。この取り組みは、当時は先進的事例として注目されたが、以来、多くの地方自治体で同様の取り組みが実施され、現在では、総合計画策定時に住民参加による提言組織を設置し、その提言を計画に反映するという手法自体、決して珍しいものではなくなっている。

### (2) 直接型住民参加のねらい

総合計画策定プロセスに住民が直接参加して討議や提案を行うことのできる機会（以下、「直接型住民参加」と呼ぶ）を設置するねらいは、大別して以下のような点が考えられる。

#### ■住民のより詳細なニーズや意見を把握する

総合計画策定プロセスに直接型住民参加の機会を設ける第一のねらいは、住民のニーズをより詳細かつ具体的に把握し、総合計画に反映することであると考えられる。アンケート調査では予め設定された設問と選択肢の枠内でしか住民の意見を吸い上げることができない。つまり、自由回答等の一部の設問を除けば、行政が予め設定した仮説の枠を超えた意見は基本的には把握できない。公募型の住民参加機会の意見は、後述する通り全住民を代表する意見とは言えないという問題点があるが、アンケートでは把握しにくい詳細なニーズや意見等を把握するためにアンケート調査と併用して実施すれば、より高い効果が期待できる。

#### ■住民感覚に根ざしたアイデアを計画に生かす

こうした機会を通じ、住民からの提案を得ることで、行政の発想にはない斬新なアイデアを得ることも大きなねらいのひとつと考えられる。特に、住民自身の発案による住民と行政との協働による取り組みのアイデアは、行政の発想の枠を超えた斬新で意欲的なアイデアが期待できる。また、近年では住民による検討組織の提言の質も高まり、単なる意見や要望の域を超え、具体的な施策や事業を体系的に示すような本格的な提案がなされる例も増えている。このため住民の提案を単なる参考意見ではなく、新しい総合計画のたたき台として活用することも期待できる。

### ■住民のまちづくりへの参加意識と認知度を高める

総合計画の策定プロセスに住民の参加機会を設けることにより、住民が総合計画を身近に感じ、関心を高めることが期待できる。

自治体総合計画は、抽象的、総花的で分かりづらく、住民はもちろん職員にすら十分に理解・共有されていないという批判が常にある。基本構想は自治体行政全体の基本的な理念や方針を示すものであることから、どうしても記述が抽象的にならざるを得ない。一方基本計画や実施計画は、ある程度具体性を有するものの、自治体行政のすべてを網羅していることから情報量が多い。しかし、総合計画が地方自治体の行政運営全般のマスタープランとして正しく機能するためには、主権者である住民の理解・共有が不可欠である。

こうした課題に対し、住民が直接的に策定プロセスに参加し、実際に自分たちの意見が計画に反映されるという経験を得ることで、住民の自治体行政に対する当事者意識が芽生えることが期待できる。さらに、職員の側もこうした組織の運営支援等の経験を通じて、政策の立案や施策、事業の実施に際しての住民との連携・協力に対する意識が醸成されることが期待できる。

## 4 | 従来の主体的参加機会の問題点

### ■従来の直接型住民参加の基本的な枠組み

上記「3」で述べた直接型住民参加として、これまで多くの地方自治体で実施されてきた提言組織の一般的な枠組みは概ね以下のようなものである。

#### \*参加者の決定方法

参加者は公募、すなわち本人の立候補によって選定される。このため、本人がそのような機会にもともと関心や参加意欲を有している人が大部分を占めることになる。

#### \*会議運営方法

学識経験者等がコーディネーター役となったり、住民が司会を務める場合も学識経験者や事務局を務める行政がその側面的支援を行う。

#### \*提言の取りまとめ

最終的には提言を文書として取りまとめることとなるが、学識経験者やコンサルタント、事務局が討議結果を整理したたたき台の提供など、取りまとめの支援を行う。

#### \*報酬の有無

原則としてボランティアであり、交通費等を実費で負担する以外、参加報酬はない。

### ■従来の直接型参加機会の問題点

利点の多い直接型参加機会の設置であるが、従来の方法には以下のような課題が指摘できる。

#### \*代表性、中立性が確保されない懸念がある

本人の立候補に基づいて対象者が選定されているため、そこで取りまとめられた意見は地域住民全体の平均的な意見とは一致しない。一般に、このような機会に対し、生活時間に余裕のない20～40歳代の勤労者や子育て中の親達の立候補はどうしても少なからざるを得ず、こうした属性の住民の意見が提案に反映されにくい傾向がある。さらに、特定の考え方を有する集団が組織的に立候補した場合、この集団の意見が検討組織の提案に色濃く反映されてしまう懸念もある。

#### \*住民の主体性が不十分な提言となる懸念がある

最終的に提言を文書に取りまとめることを、一般の住民である参加者が行うことには無理があり、行政から委嘱された学識経験者やコンサルタントがその取りまとめ作業を担っているケースがしばしばある。こうしたケースでは間接的に行政の意向が反映されやすく、純粋な住民の意見とはいえなくなってしまう懸念がある。

#### \*地域全体の視点に立っていない提言となる懸念がある

参加者は一般の住民であり、施策や事業の立案に慣れている人は少数派であるため、地域全体の視点で施策や事業を考えることができるような検討の仕組みや手順を用意しておかないと、個人的な利害や好悪の感情による意見や判断に傾いてしまう懸念がある。

## 5 | 直接型住民参加の新しい手法 ～無作為抽出による参加候補者の選定～

従来の主体的参加機会に加えて、近年取り入れられ

じている新しい取り組みとして、「参加候補者の無作為抽出」による参加機会があげられる。ここでは、自治体総合計画の策定プロセスにおいて実践例のある特徴的な手法として、「プランクスツェレ」と「討論型世論調査」の2つを取り上げて、その概要と期待される効果について述べる。

### (1) プランクスツェレ (planungszelle) の概要と特徴

#### ■プランクスツェレの概要

プランクスツェレはドイツの社会学者Peter C. Dienel氏が考案した住民参加手法であり、特定のテーマに対して提言を行う住民による検討組織の設置・運営手法である。近年、三鷹市や船橋市、秦野市など、地方自治体の総合計画策定に際し、この手法を活用して地方自治体が主催する住民参加機会が設置される例が見られはじめています。

プランクスツェレの手法を活用した住民参加機会の特徴を整理すると以下の通りである。

#### \*参加者の決定方法

無作為に抽出された候補者に主催者（地方自治体）から招待状の郵送等により参加を要請する。この呼びかけに対し応募してきた者の中から、母集団と同様の構成となるように対象者を抽出、決定する。

#### \*会議の運営方法

従来の提言組織が地方自治体全体を対象として分野ごとに分科会を設置して検討するケースや、地区ごとに分科会を設置して検討するケース等が見られるのに対し、プランクスツェレでは5人の小グループごとに討議し、すべての小グループが同じテーマを討議する。そして、その後に各グループの提言を全員で共有し、投票等により会議全体としての提言の優先順位をつける方法がとられる。

また、従来の提言組織では分野や地区等でグループを設定すると、最後まで同じグループで議論を重ねる場合が多いのに対し、プランクスツェレではグループ内で役割や立場等参加者相互の関係が固定化することを防

ぐため、グループはセッションごとに組み替えることとしている。

また、従来の提言組織が合意形成にいたるまで複数回の討議を重ねる場合が多く、前述の「みたか市民プラン21会議」でも実に延べ773回の会議や打ち合わせが実施されているのに対し、プランクスツェレではひとつの討議テーマに対し原則として1～1.5時間程度で必ず結論を出すこととしている。

#### \*主催者による会議運営や取りまとめへの支援の有無

主催者（地方自治体）は討議の手順や討議対象分野の現状等情報提供のみを行い、討議は住民だけで行う。司会や記録係等グループ内で必要となる役割はすべて住民が分担して行う。また、各グループおよび全体討議の合意形成結果をそのまま提言とすることが原則である。

#### \*報酬の有無

参加者には、交通費の実費だけでなく、討議参加への報酬を支払う。これにより、参加者には仕事として責任をもって取り組むことが求められる。

#### ■事例 ～「船橋市新基本計画策定のための船橋市民会議」（船橋市）～

船橋市（総人口595,876人（平成21年11月1日住民基本台帳人口））での取り組みは、「新基本計画策定のための船橋市市民会議 報告書」（船橋市）に取りまとめられている。それによれば、取り組みの概要は以下の通りである。

#### ◇実施日時

平成21年11月15日（日）午前10:00～午後5:00  
 11月29日（日）午前10:00～午後4:00  
 12月13日（日）午前10:00～午後4:00  
 全3日間

#### ◇参加者

満15歳以上の船橋市在住の男女を対象として住民基本台帳から無作為に抽出された6,000人に募集案内を送付し、応募のあった市民176名から抽選により性年齢別構成に偏りのないように30名を選出、最終的に28名が参加した。参加者には報酬（謝金）を支払った。

図表2 「新基本計画策定のための船橋市民会議」の参加候補者の性年齢別構成

性別選出状況		年代別選出状況		うち男	うち女
男	16	15～19	2	0	2
女	14	20代	4	1	3
合計	30	30代	6	3	3
		40代	5	3	2
		50代	4	2	2
		60代	5	4	1
		70代～	4	3	1
		合計	30	16	14

出典：「新基本計画策定のための船橋市民会議報告書」（船橋市企画調整課）

◇討議テーマ

討議①船橋市の魅力とそれを伸ばす方法／船橋市の問題点とその改善方法

討議②～⑤テーマ別討議

②テーマ1：環境負荷の少ない市民生活

③テーマ2：安心で安全な生活環境

④テーマ3：活力ある都市への魅力づくり

⑤テーマ4：これからの保健福祉

討議⑥分野横断的論点に関する討議（リーディングプランのアイデア）

◇討議内容

討議テーマごとに以下の3つの側面から意見を取りまとめた。

・課題：

問題点の解決や、長所を伸ばすことなど、取り組みの目的・目標となること

・市民が取り組むこと：

課題に対し、市民として取り組めること、取り組むべきこと

・市にサポートして欲しいこと：

市民の取り組みへの支援や、市民と連携して、行政として取り組むべきこと

◇討議の基本的な手順

- 1) テーマに対する説明と専門家からの情報提供
- 2) 5名ずつの小グループ（無作為、討議テーマごとに毎回組み替え）に分かれて議論する（議論は市民

のみで行う）

3) 全員で各グループの討議結果に投票を行う（投票は市民のみが行う）

4) 事務局が討議結果への投票結果を整理し、各テーマに対する全体意見を作成する

■従来の直接型住民参加と比較したプランニングツェレの長所

プランニングツェレの手法を活用した住民参加が、従来型の直接型住民参加と比較してどのような長所を有しているかを整理すると、以下の通りと考えられる。

\*意見の代表性、中立性

無作為抽出で候補者が選定されるため、立候補による候補者選定と比べて偏りの少ない、地域全体の平均的意見に比較的近い意見が得られる。また、特定の考え方を有する集団の組織的な働きかけの影響を受ける懸念が少なく、さらに討議は原則として住民だけで行うことから、中立性の高い意見が期待できる。

\*より主体的に成果を求める討議姿勢

有償であることから、無償で参加しているケースと比べ、責任をもって取り組む意識がより強くなることが期待できる。また、さらに決められた時間内に必ずグループでの合意形成を図らなければ成果が残らない、という緊張感の中で討議が行われるため、陳情型の言いっぱなしの意見ではなく、主体的に成果を残そうとする姿勢での討議がなされる。

図表3 「新基本計画策定のための船橋市民会議」の討議成果の例（「船橋市の魅力とそれを伸ばす方法」）

魅力		市民が取り組むこと	市にサポートして欲しいこと	順位	投票数	支持率	班
提案の種類	各グループの提案						
都心に近く商業が充実しているなど生活利便性が高い	利便性（交通、生活）	車に頼らない（自転車での移動、鉄道も）	・道路整備と駅前再開発 ・駐輪場整備	1位	11	22.0%	D
	地産に恵まれ、東京に近い	地消と安全に取り組む	農業と市街化のバランスの取れた長期計画の策定	6位	4	8.0%	A
	買い物がしやすい	地元産業振興のため、地元で買い物をする	駅前の再開発	6位	4	8.0%	D
	都心に近い、ショッピングセンターが多い	・ショッピングセンターの積極的利用 ・駅前の美化	駅前の再開発（船橋駅など）	9位	1	2.0%	E
	公共施設、商業施設も整っている	公共施設の利用を高める	・公共施設の利用方法などの広報を充実させる ・地域新聞など	10位	0	0.0%	C
「都心に近く商業が充実しているなど生活利便性が高い」に関する提案 合計					20	40.0%	
緑や海など自然が豊かである	緑が多い自然が豊か	保全活動（緑化）直売所（地元野菜など）を利用	・乱開発を防ぐ条例等の設置 ・直売所の設置	2位	10	20.0%	E
	緑と海のある街	個人個人が積極的に清掃に心がける（公園・道路）各家庭での庭作り三番瀬等、海岸の写真展を開催する	・四季を感じる公園作りをしてほしい（行事も） ・公園全てにゴミ箱を設置 ・写真展等の協力 ・海への交通の充実	3位	6	12.0%	B
	海を市民の場として広げていきたい	海場の清掃活動	・海場の整備 ・公園設備 ・海を使った教育施設 ・物産 ・市場と食堂	8位	2	4.0%	C
「緑や海など自然が豊かである」に関する提案 合計					18	36.0%	
自警団がある	自警団のモデル地区あり	横展開の協力活動をする	情報提供と警察力強化へのバックアップ	4位	5	10.0%	A
歴史的資産が豊か	遺跡・歴史的なものが多い街	自分たちの住んでいる街の歴史等を知る（市民グループ作り）洗い出しをする	・資料提供→公民館サークルへ呼びかけ ・市民に対しても国民に対してもPRを！（マスコミ等を利用しても良いのでは？）	4位	5	10.0%	B

出典：「新基本計画策定のための船橋市民会議報告書」（船橋市企画調整課）

### \*地域全体の視点にたった意見

討議後、最終的に会議全参加者による投票等の方法で、会議全体としての提言の優先順位を付ける手法を導入することにより、自分たちの意見が地域全体にとって適切か、より多くの人に支持されうる提案であるかが意識され、個人的な利害や好悪の感情からでなく、地域全体の視点に立った討議がなされる。

### ■実践にあたっての留意点

\*複雑な事項の検討やじっくりアイデアを練る作業には不向き

無作為抽出で、より地域社会の平均像に近い人々の参画を促すためには、開催日数を抑制せざるを得ず、それにより1回の討議も1～1.5時間程度で結論を出すという

方法にならざるを得ない。

このため、事業計画の検討等で複数の案から最適な案を選択する場合や、総合計画や分野別計画等の策定において基本的な方針や方向性、重点を置くポイントを決定する場合等、選択や判断に重点がある検討には適しているが、複雑な事項を精査し評価する場合や、これに対する詳細な対応策を提案する場合等、じっくりアイデアを練ることには不向きである。

\*突出した意見や奇抜なアイデアを求める検討には不向き  
限られた時間でグループごとに合意形成を図り、グループごとの提案に対し、会議全体としての優先順位をつける、という手法の特性から、突出した意見や奇抜なアイデアを抽出しづらい。

### \*完全な代表性、中立性の確保は困難

無作為抽出により参加者を選定したとしても、母集団に対し十分なサンプル数が確保されていなければ、完全に代表性、中立性が確保されているとは言えない。しかし、人口規模の小さな地方自治体や地区別の整備方針等、母集団の人口規模が少ない場合以外は、当該地方自治体の総人口に対し統計的に有意なサンプル数で会議を実施することは、費用面、会議の運営面等から困難な場合が多いと考えられる。船橋市のケースも総人口595,876人に対し、参加者は28名であり十分なサンプル数とはいえない。このため、そこで得られた討議結果を市民全体を代表する意見として扱うためには、別途アンケート調査等によりその検証を行う必要がある。

## (2) 討論型世論調査の概要と特徴

### ■討論型世論調査 (Deliberative Polling) の概要

討論型世論調査は、米国スタンフォード大学の政治学者であるJames S. Fishkin氏が考案した世論調査の手法で、アンケート調査と直接型の討議機会を組み合わせる手法である。その基本的な流れは以下の通りである。

#### \*対象者の抽出

無作為抽出によって選定された対象者に事前アンケートを実施し、その回答者から討議の対象者を募集する。

#### \*実施内容

事前アンケート調査のほか、募集に応じた参加者による討議を実施する。また、討議参加者を対象として、討議前後に事前アンケートと同様の内容のアンケートを実施する。

#### \*成果の特徴

討議を通じて調査内容について十分な情報や知識、他者の意見等も得たうえでの熟慮された意見・考えを聴くことができる。

### ■事例 ～「藤沢市のこれから、集中討論」(藤沢市)～

日本の地方自治体ではまだこの手法を実施した例は少ないが、神奈川県、藤沢市等ですすでに取り組みされており、藤沢市での取り組みは総合計画策定プロセスへの住民参加機会として実施されている。藤沢市(総人口

403,591人(平成21年12月1日住民基本台帳人口)での取り組みは、「『市民1000人調査、200人討論』調査報告書」(慶応義塾大学DP研究会)に取りまとめられている。それによれば、藤沢市の討論型世論調査は以下のような流れで実施された。

#### ◇実施日時

事前アンケート 平成21年12月4日発送

討議 平成22年1月30日10時00分～17時00分

当日アンケート 平成22年1月30日 討議開催前、開催後にそれぞれ実施

#### ◇実施内容

##### ・事前調査(世論調査1)

通常在世論調査と同様に、母集団(全市民)調査対象を無作為抽出して世論調査を実施(対象者数3,000人、有効回答数1,185人)。

##### ・討論フォーラム

調査対象者から討論フォーラムの参加者を募集(参加者数約300人)。討議はグループ討論、全体討論からなり、グループ討論は、合意形成は求めず、市民相互の意見交換と全体討論用の質問をまとめることを主眼として実施。全体討論ではグループでまとめた質問を専門家や政策担当者にぶつけ、意見や情報提供を受ける。

##### ・世論調査2、3の実施

フォーラムの開始前(世論調査2)、終了後(世論調査3)にそれぞれ調査を実施(有効回答数258人)。

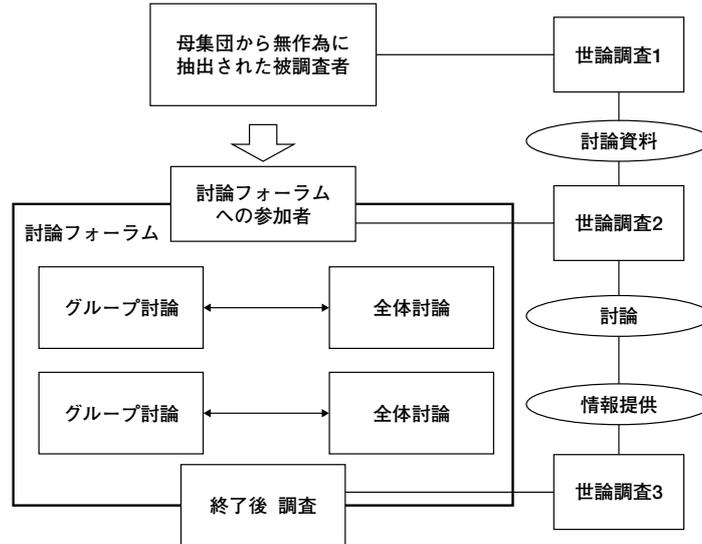
### ■従来の直接型住民参加と比較した討論型世論調査の長所

討論型世論調査が従来の直接型住民参加と比較してどのような長所を有しているかを整理すると以下の通りである。

#### \*意見の代表性、中立性

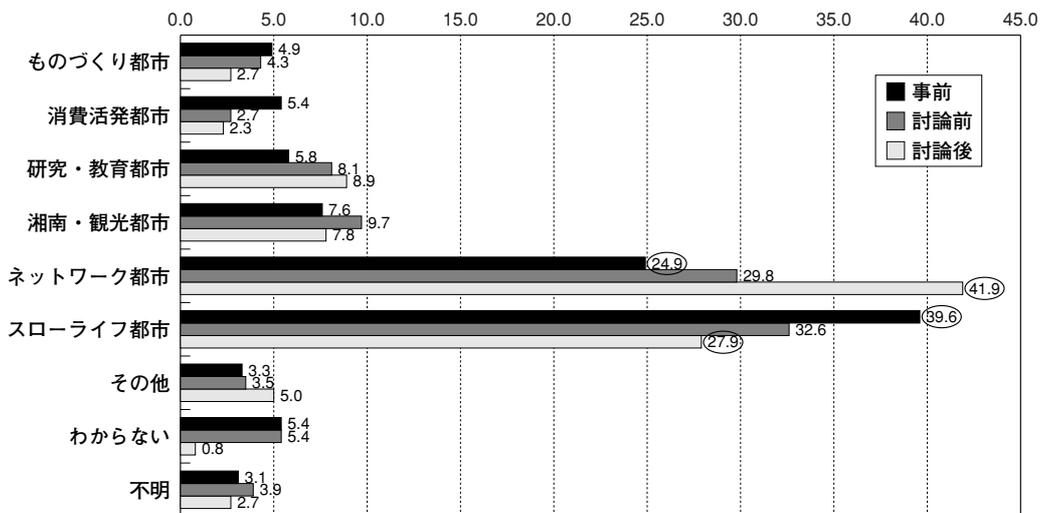
ブラウンクスツェレと同様に、無作為抽出で候補者が選定されるため、地域全体の平均的意見に比較的近い意見が得られ、また特定の考え方を有する集団の組織的な働きかけの影響を受ける懸念も少なく、さらに討論自体は合意形成を目的とせず、意見は一人ひとりの世論調査結果として得られるため、代表性、中立性がより確実

図表4 藤沢市で実施された討論型世論調査の全体の流れ



出典：「『市民1000人調査、200人討論』調査報告書」（慶應義塾大学DP研究会）

図表5 藤沢市で実施された討論型世論調査の成果の例（今後、藤沢市はどのような都市を目指すべきか）



出典：「『市民1000人調査、200人討論』調査報告書」（慶應義塾大学DP研究会）

に確保された意見が得られる。

**\* 熟考された意見を体系的、網羅的に把握できる**

討論型世論調査の成果は最終的には世論調査、すなわちアンケートへの回答という形で得られる。このため、参加者が討議し合意した提言が得られるわけではない。しかし、一方で提言の対象をある程度絞り込まざるを得ない討議中心の住民参加機会に対し、世論調査の設問にそって、体系的、網羅的に市民の意見を把握することが

可能な利点がある。そしてこの意見は、通常の世界調査と異なり、十分な情報を得て、また他者の意見にも耳を傾けながら、熟考した意見として聴取することができる。藤沢市の例でも、事前アンケートと討論後のアンケートでは回答傾向に明確な変化が現れており、討論に参加したことでより深く検討した意見が得られていることが分かる。

## ■実践にあたっての留意点

### \*あくまで世論調査であり提案やアイデアを求める機会は別途必要

通常の世論調査と異なる熟考された意見ではあるが、討論型世論調査の成果はあくまでアンケートの結果である。したがって、アンケートの設問に設定された論点、すなわち行政が事前に想定した論点を越えた提案やアイデアは得られない。

このため、自由な提案やアイデアを求める機会は別途設ける必要がある。藤沢市の例でも、討論型世論調査を実施する傍らで、「地域経営戦略100人委員会・地域経営会議」という提案作成を目的とした市民討議組織を別に設置している。

### (3) 無作為抽出による直接型住民参加の二次的効果 ～住民参加の裾野の拡大～

プラーヌクスツェレも討論型世論調査も、その最大の特徴は直接型の住民参加機会の候補者を無作為抽出によって選定している点にある。もともと自らが暮らす地域のまちづくりに多少は関心を持っているものの、自ら機会を探して応募するほどには行政への住民参加に積極的ではない人々も、行政側から候補者として指名で参加要請を受ければ、それなら協力しよう、という気持ちになる可能性がある。

これにより、公募方式では参加しなかった人まで参加の輪が広がり、住民参加の裾野の拡大につながることで、無作為抽出による直接型住民参加の大きなメリットであると考えられる。

## 6 | 自治体総合計画を取り巻く環境の変化と今後の展望

地方自治体を取り巻く環境変化の中で、自治体総合計画の策定プロセスへの住民参加の動向に影響を与えると考えられる近年の動向を整理すると、以下のような点が挙げられる。

### ■「新しい公共」の意識の高まり

近年、住民や民間団体等が地域の公共的な取り組みの担い手となる「新しい公共」の考え方が広く知られるよ

うになった。

国においても、総務省が「地方公共団体における新たな行政改革推進のための新たな指針の策定について」（平成17年3月29日総務事務次官通知）の中で、住民が公共サービスに取り組む「地域協働」を推進すべきと位置づけて以来、さまざまな局面でこの概念を打ち出し、近年では内閣府に設置された「『新しい公共』円卓会議」において、平成22年6月4日に、国民、企業、NPO等の事業体と政府の協働への取り組みの必要性をうたった『『新しい公共』宣言』を会議構成員の総意として取りまとめ、公表している。

このように「新しい公共」の概念が普及することは、地域における公共的な取り組みへの住民の関心や参加意識を高めることにつながると考えられる。こうした意識を背景として、地域のまちづくりのマスタープランである自治体総合計画の策定プロセスへの参加意識も今後一層高まると考えられる。

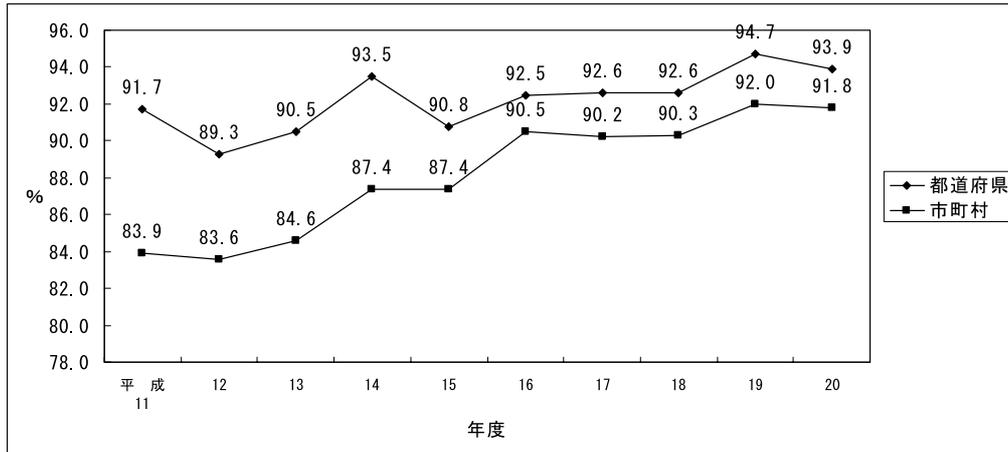
### ■厳しい財政状況の長期化による施策の選択と重点化の必要性

近年、地方自治体の財政は厳しい状況が長期化している。地方自治体の財政の弾力性を示す経常収支比率（人件費、扶助費、公債費等経常的に支出される経費の比率）は近年90%台の水準で高止まりしており、地方自治体においては政策的な事業に機動的に投入できる財源の余裕が乏しい状況が続いている。このため、住民が求めるすべての施策・事業を実施することは困難であり、選択と重点化による効率的、効果的な施策・事業の実施に留意する必要がある。

従来から、総合計画は総花的で政策・施策・事務事業の優先順位が明確でないという批判がしばしばなされている。総花的という批判は、総合計画が行政のすべての分野を網羅しなければならないということを考えるとある程度仕方ない面もあるが、財政的な制約が年々大きくなる昨今、網羅的に取り上げた施策の中で、どれを最優先して実施するのかを明確にすることが重要となっている。

施策や主要な事業の優先順位を明確にするにあたって、

図表6 地方自治体の経常収支比率の推移



注：経常収支比率：経常経費充当一般財源÷経常一般財源総額×100（％）により求められる。地方自治体の財政の弾力性を示す指標。  
資料：「平成22年度版地方財政白書」（総務省編）より作成

検討プロセスへの住民参加の拡大により、住民のニーズをよりの確に捉えた優先順位の検討が期待できる。施策や事業の優先順位は、その重要性や緊急性、波及効果等を総合的に勘案して検討されるべきであり、必ずしも住民のニーズだけを根拠として決定すべきではないが、特に重視すべき要素であることに疑問の余地はない。このため、今後はこうした側面からも住民参加への取り組みが活発化すると考えられる。

#### ■議会改革への期待と民意を反映するシステムとしての役割の見直しの進展

直接型住民参加が活性化すると、しばしば論点として浮上するのが議会との関係である。直接型住民参加が計画に民意を反映する手段として評価されればされるほど、民意を反映すべく選挙を経て選出された地方議員とどのように役割分担すべきかが、しばしば議論の対象となる。たとえば、基本構想は地方自治法に地方議会の議決を経ることが必要と明記されており、近年は基本計画も同様に議決の対象とする地方自治体も増えている。総合計画案を議会が審議する際に、原案の中で直接型住民参加による提言が色濃く反映された部分に対して議会が修正案を提起するとしたら、原案と修正案のどちらがより適切に民意を代表しているといえるのか、という議論である。このため、直接型住民参加に係る取り組みが今後広く普

及すると、議会と直接型住民参加との役割分担を整理、明確化することが必要になると考えられる。

こうした中、総務省に設置された「地方行財政検討会議」において地方自治法の抜本改正に向けた議論が進められており、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」が公表された。この中で、抜本改正を検討すべき重要な論点のひとつとして、議会のあり方の見直しが触れられている。

その中で、民意を代表する機能に係る論点として、議会は「多様な民意の反映、利害の調整、住民の意見の集約の機能」を発揮することが期待されているが、「議員の構成は『住民の縮図』として多様な層の幅広い住民の意見を的確に反映できているのか、住民との直接対話、住民参加の仕組みが十分に行われているのか」と問題点を指摘し、期待されるあり方として、「多様な層から幅広い住民が議会に参加することが重要」であると指摘し、さらにそのために休職制度、復職制度や夜間、休日等の議会開催等の環境整備等についても検討すべきであると述べている。

このような状況に対し、議会においても直接型住民参加の機会を設ける地域が見られはじめており、京丹後市議会の例では、年4回、定例会ごとに市民が直接参加できる議会報告会を開催し、そこで市民から受けた意見を

市長への要望や議会への報告、政策提案といった形で議会活動に反映する取り組みを実施している。

こうした動向は、住民が地方自治体の行政への参加機会を増やし、住民の関心を一層高め、参加を促進する大きな要因になると考えられる。また、住民参加の促進は、議会改革の方向性として示されている「多様な層から幅広い住民が議会に参加すること」を実現するための素地となる、住民の議会への関心と参加意欲を高めることにもつながり、住民参加による活性化が議会の活性化を促進し、活性化した議会の取り組みによりさらに住民参加が促進される、といった好循環も期待される。

## 7 | 総合計画策定プロセスへの住民参加の今後の課題

最後に、総合計画策定プロセスへの住民参加の今後の課題を整理する。

### ■総合計画自体の位置づけの再確認と住民参加機会の位置づけの明確化

現在、国の地域主権改革の一環として、「義務付け・枠付けの見直し」が進められている。国等による地方自治体に対する事務の処理またはその方法の義務づけを見直すことであり、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題を含めてその自由度を拡大するとともに、地方自治体が自らの責任において行政を展開できる仕組みを構築できるようにする取り組みである。その中で、市区町村に対する基本構想策定の義務づけも廃止されることが見込まれている。

地方自治法による義務づけはなくなるが、地方自治体の行政を計画的にすすめることの重要性が否定されることはないと考えられる。しかし、義務づけがなくなることで、すべての市区町村がなんのために、どのような成果を求めて総合計画を策定するのかを改めて問い直す必要がある。そのうえで、民意を反映した計画づくりの必要性が再認識され、住民参加機会の拡充が促進されることが期待される。

また、地方自治法における位置づけがなくなることに對し、総合計画の策定を条例化する動きが進むと見込ま

れている。この中で、住民参加機会も条例に規定し、正式な策定プロセスのひとつとして位置づけを明確にすることも期待される。

### ■総合計画の進行管理への直接型参加機会の必要性

近年、マニフェストが国政選挙だけでなく地方選挙においても急速に普及した。これにより、政策づくりだけでなく、その実績のチェックに対しても、住民が高い関心を持つようになった。こうした意識の変化に対応して、地方自治体の総合計画においても、策定プロセスだけでなく、その進行管理にも直接型住民参加の機会を設置することが求められる。

近年策定された総合計画は、その進行管理のツールとして、施策ごとに成果指標と目標値を設定するケースが急速に増えているが、こうした指標を設定していないケースも未だに多い。また指標を設定している場合でも、指標値を活用して計画の運用の改善や計画そのものの機動的な見直しを仕組みとして確立している事例は多くない。今後は、これを活用した進行管理の仕組みや体制を構築し、そこに住民が直接参加できる機会を設けることが期待される。

### ■直接型住民参加の成果の適切な活用

直接型住民参加の機会を設けることは重要であり、その提言は十分に尊重されるべきであることは言うまでもないが、だからといって住民の提言のすべてをそのまま総合計画に反映すれば良いというわけでもない。提言される施策や事業の中には、財源や制度面、関係主体との調整といった実務的制約により、最終的に総合計画に反映できないものも当然出てこよう。このため、こうした制約と調整の必要性についてあらかじめ住民に説明し、理解を得ておくことが重要となる。

自治体総合計画策定プロセスへの住民参加を更りの多いものとするためには、行政、住民双方が、これを単に住民の意見を汲み上げる機会と捉えるのではなく、与えられた制約の中で、住民と行政がより良い政策を作り上げるために知恵を出し合う場として捉える意識を持つことが強く求められる。