

地域づくりの計画方式に関する考察*

On the Organizations of People Involved in Planning of Local Areas*

花岡利幸**

By Toshiyuki HANAOKA**

1. まえがき

(1) 位置づけ

ある計画において、具体的に誰がどのような形で関わるかという問題と、どのような技法や手段、方法を用いてそれを行うかという問題がある。前者を計画の組織的側面、後者を技術的側面と呼べば、本論は前者について扱ったものである。

地域づくりにおいては、関係者の合意の下に計画策定（または計画策定されたものを承認する形での合意）され実行に移されるが、合意が得られなければ計画は進まない。本論においては、計画が立てられ、実現に向かって進んでいった、または進行中の事例の中に、計画組織編成・住民参加の度合いに相違が見られるので、それを計画方式の違いとして分類、整理しようと意図した。そしてこれを計画に関わる人々の組織化および住民参加の2つの視点から分析した。本論は取り上げた事例の範囲内で行った計画方式の整理の試みであることをお断りする。

(2) 概念規定

本論において用語の概念規定を次のようにする。

①「地域づくり」を「地域の持つ課題を発見して、これを解決するための施策を講ずることである。」と定義する。地域づくりには、計画する段階と、それを実行する段階がある。以後、地域づくりの計画と実行を総称して「計画＝地域づくり」と呼び、計画部分を指すときは「計画策定」、実行部分を指すときは「計画実行」と呼ぶことにする。

②地域はある広がりをもつ土地であり、生活の根拠を有する複数の人々＝「地域住民」が存在する。

③（計画）対象に働きかける意識と身体を持った

存在者、行為者として「主体」がある（日本国語大辞典）。このような地域レベルの主体を「地域主体」と呼ぶ。

④計画される地域や事物が客体であり、これを「計画対象地または事物」と呼ぶ。

⑤計画対象地または事物を計画する主体は「計画主体」と「事業主体」に分かれる。

⑥地域主体は実質的に地域住民であり、計画主体も、事業主体も地域住民であることが望ましいが、そうであるとは限らない。そこで、計画は地域住民の納得の下に行うことがよいことだという前提のもとに、「計画への住民参加」を次のように定義する。

住民参加：計画に関して、地域主体と地域住民の意思、および計画主体、事業主体と地域住民の意思を限りなく近づける行為。

⑦計画における計画策定と計画実行の両段階で行動指針を示すことが必要である。行動指針を作るために行う行為を「計画行為」と呼び、行動指針に沿って行われる行為と区別する。また、計画行為を生み出すための人の集まりを「計画組織」と呼ぶ。計画行為の内容は、計画レベルや地域レベルによって異なる。

⑧「計画レベル」を次のように定義する。

構想計画：構想を練ることから始めて、それを纏める段階までの計画。

基本計画：構想計画に基づいて、計画の全体に言及した骨格をなす計画。

実施計画：基本計画に基づく個別計画、または単独で存在する個別計画。

⑨「地域レベル」を行政単位と合わせて次のように定義する。

地 区：集落、地区レベル

市町村：市・町・村レベル

広域圏：広域市町村圏、広域生活圏レベル

県：県レベル

*キーワード：地域計画、都市計画、地区計画

**正員、工博、山梨大学土木環境工学科

（甲府市武田4-3-11 FAX/TEL0552-20-8599）

表－１ 計画事例の位置づけ

計画レベル 地域レベル	構 想 計 画	基 本 計 画	実 施 計 画	計 画 名
地区計画	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	①小都市の市街化地域でのため池の公園化計画(1980) ②過疎山村における集落づくり(1983) ③J R 跡地利用の新都市拠点整備事業(1985) ④小都市における観光からの町づくり(1989)
市町村計画	○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	④小都市における観光からの町づくり(1992) ⑤過疎地における観光からの町づくり(1983) ⑥温泉観光小都市の町づくり(1987) ⑦小都市でのアメニティ確保の町づくり(1984)
広域圏計画		○ ○	○ ○	⑧生活圏街路網整備計画(1980) ⑨県観光基本計画と地域別振興計画(1982)
県計画		○		⑨県観光基本計画と地域別振興計画(1980)

（３）研究の目的

地域づくりにおいて計画への住民参加を前提にすれば、計画策定と、計画実行に当たり、各々関係者の合意をとりつけて意思決定することが必要である。本論では、意思決定をして計画行為を生み出す機構を、事例に基づいて分類・分析し、地域づくりにおける計画の組織化の一助に資することを目的とする。

（４）研究の内容

計画事例について、計画組織の介在に着目する。次に、計画組織の成立経緯との関係で、組織の特色を明らかにし、住民の関わり方を整理する。この結果に基づいて計画時の組織編成、住民参加からみた地域づくり（計画方式）の特徴を考察する。

（５）本研究の特色

一般に、出来上がった計画書は、その成立経過に関し、計画の組織的側面について詳述されていないために、既存の計画書から得られる情報に基づき、計画の組織的側面を実証的に論ずることが困難である。本研究は、試みた計画事例を実験的事例に枠組

みして、その範囲内で整理し、やや実証的な比較検討を試みた。

２．計画事例

（１）計画事例の選定

（a）選定基準

計画事例は計画組織の性格のバラエティを考慮して選定されるのが妥当である。また同様に、地域レベル、計画レベルによって住民参加や計画行為の内容を異にするから、事例選定に当たってこれらも考慮の基準とすべきである。

（b）事例選定

本論では計画組織、地域レベル、計画レベルを考慮して、筆者が１９８０年以降に携わった計画の中から、計画が立案され実現に向かって進んで行った、または進行中の９事例を選定し、研究の枠組みとした。それを表－１に示す。

（２）計画事例の概要と計画組織

計画事例ごとにa計画概要とb計画組織ならびc特筆事項を示すと次のようである。

計画事例・一

①小都市の市街化地域でのため池の公園化¹⁾

a. 概要（地区レベル）

人口３万の地方都市S市。そのY地区は市街地周辺部に属し、市街化が進行していた。その農業用ため池の処置を地元地区から要請され、市行政当局が行った計画である。

b. 計画実行集団（基本、実施計画）

組織・計画実行集団。

組織成立・建設大学校中央訓練所の教官、卒業生（社団法人

の協会）が中心となって作った計画実行集団に市長が計画依頼した。

組織構成：住民、市行政担当者、建大教官・学生・OB、学識者。

計画推進・学生はある期間、地区に住み込んで調査、分析、発表、討論を通じて、住民と交流を深めながら彼らに計画の関心を持たせる。住民参加の中で計画の合意形成、計画策定を行う。住民の労働奉仕も含めて、学生・OBが測量、建設機械を操作して

一貫した計画を行った。

遭遇問題 地域住民巻き込みのために行うさまざまな形での住民との接触は、計画組織が住民の信用を如何にしているか、住民の心をどの様に開くかが問題であり、相応の時間を要した。

c. 特筆事項

参加者がOn the job trainingで、共に学びながら計画する方式でコミュニティ・コミュニケーション・コンサルタント法（CCC法）と命名した。組織は行政と地区住民の両方から独立。

② 過疎山村における集落づくり²⁾

a. 概要（地区レベル）

人口2,3千の過疎のH町。そこに人口200のA集落がある。ここは700年の歴史を持つ日蓮宗の宿坊集落として発達してきた。しかし、現在は寂れている。ここのUターン青年が集まって集落づくりをしてきた。昭和55年に始まったこの活動は、映画の上映、盆踊りの復活等を行っていたが次第に村づくり活動に目覚め、集落民、町・県・国行政の支援を取付けて計画を行った。景観計画と名付けたこの計画は、石畳建設、下水道整備、町並み保存（以上、補助事業）、植栽、広場建設、駐車場建設等のハード計画と、祭などの年中行事の復活、町並み保存運動、活性化事業の展開などのソフト計画を含む総合的な計画である。（⑤と連動）

b-1. 青年集団（構想、基本、実施計画）

組織 集落の青年集団。

組織成立 昭和55年、Uターン青年の10数名から自然的に成立。町長に認められた集団。

組織構成 会員、学者（昭和58年、町長の要請により顧問として就任）。

計画推進 青年集団が構想・基本・実施計画を作り、町長ならび区民がこれに基づいて事業化した。青年集団は内での合意形成、計画への住民参加誘導、住民による計画の承認を取付け、他方で、町行政への計画要請を行い、自助努力と町、県、国の支援をとりつけて計画を行った。

遭遇問題 気心の知れた地域内の青年が計画組織の主体をなし、住民（区会および個人）との接触・調整、域外の関係者（町、県、国行政他）との接触・調整を行う。このとき前者の関係は地縁、血縁関係がより濃く絡むもので計画組織の存続、維持に影響を与え、組織の理念、哲学がしっかりし、何らかの内外からの精神的、物的支援がないと組織分裂の恐れがあった。また計画組織が地域住民の保守性に押されて、当初の地域改革を行うことが難しい局面にも遭遇した。これらの軋轢の克服には信頼の篤いリーダーの存在があった。

b-2. 行政担当課：（実施計画）

組織 町行政担当課。

組織成立 既成組織。

組織構成 町長、行政担当者、計画・設計コンサルタント、建設業者。

計画推進 地元説明、調整を経て事業化。

c. 特記事項

住民主体の計画で、町、県、国が計画を支援した。平成5年、国の町並み保存地区（重伝建地区）に指定された。

③ JR跡地利用の新都市拠点整備事業

a. 概要（地区レベル）

人口20万の県庁所在地K市。市が旧国鉄用地の一部を事業用地として先行取得し、他の地権者と共に駅周辺整備する計画で、国・県指導の下に、市行政主導で行っている計画。

b-1. 委員会：（構想、基本計画）

組織 計画策定委員会。

組織成立 主要地権者である市長の下に召集された。

組織構成 地権者代表者、学識経験者、市・県・国行政官、民間コンサルタント。

計画推進 委員会の意見集約とそれに基づく計画案の策定をコンサルタントが代行し、これを委員会が承認する形で構想・基本計画を策定。

遭遇問題 計画対象地は市、県、民間所有地からなり、地権者間の調整は県・市間調整、公・民間調整の2局面があった。当地は都市中心部の重要地であり、一体的、統一的土地利用が必要で、そのために前者の調整に時間と労力を要した。また、一般的に、計画の進行にしたがい、状況変化から基本計画への非難も有り得る。

b-2. 行政担当課：（実施計画）

組織 市行政担当課。

組織成立 既成組織の中に新設。

組織構成 市長、行政担当者、計画・設計コンサルタント。

計画推進 基本計画にしたがって事業主体である市長が地元地権者説明を経て、必要に応じて地元関係者から成る委員会を設置して、採用した事業化手法（区画整理事業）によって事業を推進。

c. 特記事項

地方中核都市中心部の拠点整備事業。

④ 小都市における観光からの町づくり³⁾

a-1. 概要 ハーブ館建設計画（地区レベル）

人口16万の観光の町、K町。風光明媚を誇る当町が景色を眺めるだけの従来の立寄観光地から、滞在観光地へと脱皮するために「ハーブによる計画」を行った。町の新拠点ハーブ館を建設し、ここを町の賑わいの中心とし、ここから新たな町づくりをスタートさせることを企図した。

b-1. 行政担当課：（構想、基本、実施計画）

組織 町行政担当課。

組織成立 既成組織。

組織構成 町長、行政担当者、町民有志。

計画推進 行政担当課の構想を町長が承認して、町づくりに関心を持つ意欲的な町民の支援・協力を得て、計画を行った。

遭遇問題 職員の構想を町長が取り上げて結果が成功した例であるが、構想立案側（職員）の説得できる発想の存在と、それを受けとめる首長の感覚が一致しないと計画が進展しない。抱擁力あるセンスと実行力あるリーダーの存在が計画進展に多に影響する。

c-1. 特筆事項

行政担当職員の発想が町長の心を捉え、町民の支持をとりつけて、町長が実行した。この計画が住民参加の町づくりの出発点となった。

a-2. 概要 フィールド・ミュージアム計画（町レベル）⁴⁾

町ではハーブ館建設の次の段階として、町の埋もれた資源を再発見し、これを守り育てることを通じて、町づくりしようとするフィールド・ミュージアム計画を企図した。その基本計画立案のために、町内諸活動に参加している町民からなる委員会を設立して計画策定をした。意欲的な町民の町づくりへの積極的な参加方法として資源調査会を組織し、その上に計画策定委員会を設置した。（a-1と連動）

b-2. 委員会（基本計画）

組織 計画策定委員会。

組織成立 町内の活動グループ（公民館活動、文化協会活動、有識者による言論・出版活動、自然保護活動など）を母体とする調査会（約60名）を設立して計画に向けての資源調査（動植物、歴史、写真、地学、自然景観保全、生活環境）を行った。その代表者を主たる構成員とする22名からなる委員会が町長の意向の下に設置された。

組織構成：町民代表学識者、町長、町行政担当者、県・国行政官、町外学識者、計画コンサルタント。

計画推進：委員会での検討に基づいて、コンサルタントが計画案を作り、これを委員会が承認した。この過程で地区計画策定に当たり住民参加の枠を一般住民に拡大する試みをした。計画の理念が実施計画に引き継ぐ組織の設立を提案した。

遭遇問題：委員会のメンバー構成はやる気のある町民の集まりとして召集された。その結果、活発で実行に結びつく成果を得られたが町長公認の委員会とはいえない不偏不党とは行かない面も有する。更に一般住民に開放する段階が必要。

c-2. 特筆事項

先ず、やる気のある住民の参加を求めて計画を行い、次に広く一般住民に計画参加の機会を作る仕組みを模索したこと。

⑤ 過疎地における観光からの町づくり⁵⁾

a. 概要（町レベル）

人口2,3千の過疎の町、H町。一時期8千人を超えた人口が今は2,3千人に減少している36集落からなる過疎町。地域振興のために観光基本計画を作って、地区（旧村）別拠点整備事業とそれに基づく活性化事業を行った。（②、⑨と連動）

b-1. 町長：（基本計画）

組織：町長。

組織成立：既成組織。

組織構成：町長、学識者（町長の要請による顧問）。

計画推進：県の観光計画（⑨）を上位計画として旧村6地区に観光施設を中心にした拠点整備事業を展開する基本計画を策定した。

b-2. 行政担当：（実施計画）

組織：行政担当課。

組織成立：既成組織。

組織構成：町長、行政担当者、町民、外部支援集団、設計コンサルタント、各種業者。

計画推進：町行政による整備事業の推進と並行して、積極的に外部との交流に努め、町民および複数の外部支援集団の参加を得て、各種イベント事業の実施、さらに事業の一体化のために財団法人を設立して、計画を行った。

遭遇問題：過疎化の中で計画を実践に移す力は役場を中心とする行政担当者である。彼らの人材育成が課題であった。首長は、彼らに仕事を与えることが人材育成につながると言っている。時間経過の中で町長主導に対する批判が上がり、彼の姿勢は選挙によって町民の審判を受けた。

c. 特筆事項

町長主導。交流事業による地域振興。昭和62年度「潤いのあるまちづくり」自治大臣表彰。

⑥ 温泉観光小都市の町づくり

a. 概要（町レベル）

人口2万の温泉観光地、I町。1961年の温泉湧出以来、果樹園地帯の中の観光地として発展してきた。四半世紀を経て、町の骨格が形成され始めた時点で、町は基本構想策定とそれに基づく町づくりに着手した。住民参加の委員会により基本構想を策定し、それを上位計画として、観光振興計画、都市基本計画などを作り、実施計画を行う。

b-1. 委員会：（構想、基本計画）

組織：計画策定委員会。

組織成立：町長の意向の下に、各種団体、各層町民代表者からなる30～50名の委員会を設置。まとも役として学者を要請。

組織構成：町長、行政担当者、町民代表、学者、民間コンサルタント。

計画推進：構想計画は町民の意見を多方面から汲み上げ、そ

れをまとめる方式で、基本計画は専門家による計画案を委員会が理解、修正する方式で、計画策定が行われた。

遭遇問題：各種団体の代表者からなる委員会のこの方式は身近な問題の解決には都合がよいが、長期にわたる問題や、身近に感じないが基礎的、専門的問題、または個人の利害に直接関わる問題は避ける傾向がみられた。

b-2. 行政担当課：（実施計画）

組織：町行政担当課。

組織成立：既成組織。

組織構成：町長、行政担当者、学識者、計画・設計コンサルタント。

計画推進：行政課題化した個別事業を行政担当課が実行。その際、必要に応じて町民意見を聴くための委員会を設置したり、計画遂行のための専門家への事業委託などによって計画を実行する。

c. 特筆事項

各界代表者による住民参加。

⑦ 小都市でのアメニティ確保の町づくり

a. 概要（町レベル）

人口1.5万、江戸時代の舟運時代に商業集積地として栄えたK市。昭和50年代後半の環境庁のアメニティプラン政策を導入した計画。

b-1. 委員会：（基本計画）

組織：計画策定委員会。

組織成立：町長が設置。

組織構成：町内学識者、町外学識者、計画コンサルタント。

計画推進：委員会を行政から離れたものとして位置づけし、町長の諮問によって策定された計画を町長が客申として受け取ることににより計画決定し、実施計画に移された。町長・行政はオブザーバーとして委員会に参加。

遭遇問題：町長が町の構想をしっかりと描き、それに向けて解決すべき個別計画（特に区画整理事業）を着実に実行している例である。教訓として、町の展開には地域主体が、その歴史に立脚し更に構想力と実行力を持続させることが肝要なことを知る。住民個人の利益が損なうような状況や、不公平な利益配分状況が生じたときどう対処するかといった問題は今後の課題だろう。

b-2. 行政担当課：（実施計画）

組織：行政担当課。

組織成立：既成組織。

組織構成：町長、行政担当者、町民、設計コンサルタント他。

計画推進：行政課題化した個別計画を行政担当課が実施。その際、町民の参加、専門家への事業委託などによって計画を行う。

c. 特筆事項

審議会方式による基本計画の策定。

⑧ 生活圏街路網整備計画

a. 概要（広域圏レベル）

人口6万のN地区モデル定住圏の生活圏街路整備について事業主体の建設省は、その計画に住民の意見を反映する試みをした。

b-1. 委員会：（基本計画）

組織：委員会。

組織成立：建設省の要請により、学者を核とする委員会が組織された。

組織構成：住民代表、各種団体などの代表では必ずしも活発でよいアイデアが出ないので、その直前に地域づくりのテーマで開催したシンポジウム参加者の中から関心の高い人を委員として選んだ。地域研究

集団；1970年以来、県ワイドの地域研究を続けてきた集団が存在するので、そのメンバーを委員に選んだ。計画コンサルタント担当者；計画の取りまとめを委嘱されていたコンサルタントの担当者も委員会のメンバーに加えた。

計画推進：委員会の策定した計画案を事業主体が承認して実施計画へ引き継いだ。

b-2. 行政担当局：実施計画

組織：行政担当課。

組織成立：既成組織。

組織構成：行政担当者、計画・設計コンサルタント等。

計画推進：実施計画を立てて、実行。

遭遇問題：事業主体が地域主体である住民の意見や要望を取り込むために計画主体としての委員会の中に地域住民代表をどのように入れたかが注目される。この例は、実質的に計画に役立つ地域代表者の選定法ではあるが、委員会の公認性に関して弱点を有する。

c. 特筆事項

事業主体が地域主体の上位にあって、事業主体先行の計画に地域主体を参加させる一例。

⑨県観光基本計画と地域別観光振興計画⁶⁾

a. 概要（県レベル、広域圏レベル）

県は観光計画を行うために観光基本計画および県内8圏域に地域観光振興計画を策定して実行した。

b-1. 行政担当課：（基本計画）

組織：県行政担当課と市町村をネットワーク。

組織成立：既成組織。

組織構成：県行政担当課、市町村長、学者、地域研究集団（⑧参照）。

計画推進：圏域の設定および計画推進の組織化に関する計画案の策定を地域研究集団に依頼し、これに基づい

て行政担当課が計画策定し、市町村の参加協力を求め、次段階の地域別観光振興計画に繋げた。

遭遇問題：学術的検討がなされた圏域設定を地域に落とす段階で境界領域の帰属に関しトラブルがあった。この計画に参画の拒否を表明した自治体の一つあった。

b-2. 地域別協議会：（構想、基本、実施計画）

組織：協議会。

組織成立：基本計画に基づき県を8圏域にゾーニングし、圏域ごとに構成市町村からなる協議会を設置した。

組織構成：市町村長、市町村別観光関連各種団体代表、住民代表、計画コンサルタント、県行政官・学識者（顧問）。

計画推進：協議会が構想、基本、実施計画を策定し、これに基づいて各市町村、各種団体が実行した。県は地方債を準備して、計画実行に際しての財政措置支援を行った。

遭遇問題：広域圏計画を作ることの意義を認め、協議会の盛り上げの中で専門家による取りまとめの支援を得て計画が策定された。実行に関しても地方債による対応策を考慮したが多くの自治体（一つの自治体を除いて）が広域圏を自分のこととして捉える現実性をまだ持たなかった。

c. 特筆事項

県単独事業として行われ、そのメリットを生かした県主体の統一事業を体系化する試みとなった。地域別計画書がその後の県行政の諸部門において参考にされ、個別事業が関連部局によって実行され、県のマスタープラン的役割を演じた。また、市町村レベルではこれを上位計画として基本計画を作るところが出てきた（⑤と連動）。

3. 計画組織と計画方式

（1）計画組織の性格づけ

計画には計画組織が介在する。それが住民に開かれたものであるかどうかは、その性格によって異なる。計画レベル、地域レベルによる違いもある。そこで、計画組織の成立に関し、その要請源、成立経緯、組織中心、支援母体を記述し、それに基づいて当該地域組織が地域内で「行政寄り」か、「住民寄り」か、または「中立」かの性格づけを行った。

それを表一2に示す。そして、計画事例の実体験からの総合判断を加味すれば、さらに、同じ「中立」でも行政と住民の間の中立的中立か、行政組織の中に組み込まれた中立かで内容を異にする。同様に、同じ「行政」でも計画を引っ張る強力な個性を保つ人物が存在するか否かでその内容を異にする。そして、同様に、同じ「住民」でも首長の意向として仕組まれた住民の参加か、自発性を備えた住民の参加

かでその内容を異にする。

このような内容を含むが、上に行った計画組織の性格付けに基づいて、先ず、計画組織形成の方式を整理する（3方式）。これを「組織方式」と呼ぶ。次に、組織方式を固定し、計画組織が住民参加に道を開いて行く視点で各方式を再吟味して再整理する。これを「住民参加の型」と呼ぶ。計画方式を計画組織の「組織方式＋住民参加の型」で示すことにする。

（2）組織方式

構想計画、基本計画の作られ方で、計画の特徴がきまると言っても過言ではない。そこで、構想、基本計画への地域住民の係わりをみるために計画組織形成の違いに着目して計画事例を分類整理した。それを表一3に示す。同表の作成根拠と手順を示せば次のようである。

1. 一般に、計画の出発点では構想を持った個性あるリーダーが主導的、独善的に計画を引っ張ってゆ

表－２ 計画組織の位置づけ

計画内容	地域レベル	地 区 計 画							
計画名	①公園化計画	②過疎山村の集落計画			③新都市拠点整備事業		④小観光都市の計画		
計画レベル	基本・実施	構想・基本・実施	実施		構想・基本	実施	構想・基本・実施	基本	
計画組織	計画実行集団	青年集団	行政担当課		委員会	行政担当課	行政担当課	委員会	
要請源	市長	自然発生	町長		市長	市長	町長	町長	
成立経緯	外部既成	内部既成	内部既成		新設	内部既成	内部既成	新設	
組織中心	社団法人	会長	町長		会長	行政担当者	行政担当者	住民代表委員	
支援母体	市長・区長	町長・区民	町民		行政	市長	町長・町民	町長・町民	
性格	中立	住民	行政		行政	行政	行政	住民	

計画内容	地域レベル	市 町 村 計 画					
計画名	⑤過疎町の計画	⑥温泉観光小都市の計画			⑦小都市の計画		
計画レベル	基本	実施	構想・基本	実施	基本	実施	
計画組織	町長	行政担当課	委員会	行政担当課	委員会	行政担当課	
要請源	町長	町長	町長	町長	町長	町長	
成立経緯	内部既成	内部既成	新設	内部既成	新設	内部既成	
組織中心	町長	町長	住民代表委員	町長	委員	町長	
支援母体	町民	町民・外部支援団体	町長・町民	町民	町長	町民	
性格	行政	行政	住民	行政	中立	行政	

計画内容	地域レベル	県・広域圏 計 画			
計画名	⑧生活圏街路計画	⑨観光計画			
計画レベル	基本	実施	基本	構想・基本・実施	
計画組織	委員会	行政担当課	行政担当課	協議会	
要請源	建設省	建設省	知事	知事	
成立経緯	新設	内部既成	内部既成	新設	
組織中心	学者	行政担当課	行政担当者	市町村長	
支援母体	建設省	建設省・住民	知事	知事・市町村	
性格	中立	行政	行政	地域	

くことが行われる場合がある。それが出来る環境として、しっかりした何らかの組織に立脚している状況の中からリーダーは現れる。計画事例中、既成の行政組織に立脚して強いリーダーシップを示したものを、「行政寄り」の中から抜き出して、それを地域レベルに応じて縦に並べた（表－３、第２列）。これを計画の「行政主導方式」と名付けた。

２.事業主体が行うべきものとして課題化された計画について、その基本計画を事業主体から独立した計画組織に計画策定させ、これを受けて計画実行するやり方がある。これに該当する計画事例を「行政寄り」、「中立」の中から抜き出して、行政主導方式の左隣りへ地域レベルに応じて縦に並べた（表－３、第１列）。これを計画の「審議会方式」と名付けた。

３.地域住民の盛り上がりを期待し、その合意を地域代表者が受けとめて、それを計画するというやり方がある。これに該当する計画事例を「住民寄り」、「中立」の中から抜き出して、行政主導方式の右隣りへ地域レベルに応じて縦に並べた（表－３、第３列以下）。これを計画の「住民主導方式」と名付けた。

た。

以上の三方式が計画組織編成のプロトタイプである。

（３）住民参加の型

上に計画組織形成上の三つの方式を示したが、個々の事例において、住民の参加に道を開くこと（住民参加の型）に関して計画組織形成上の特色が見られる。それを明らかにするために、計画事例概要に記述した組織成立と組織構成を抜粋し、住民の参加に関係する事項に下線を付けて示した。そして、そこから得られる方式ごとの住民参加の型の特色を示した。

（ａ）審議会方式

ａ.事例

１.事例⑧

組織成立：建設省の要請により、学者を核とする委員会が組織された。

組織構成：住民代表；各種団体などの代表では必ずしも活発でよいアイデアが出ないので、その直前に地域づく

表一 3 計画組織の性格からみた計画方式

地域 レベル	組織方式 住民参加の型 計画レベル	審議会方式	行政主導方式 (専門家主導型)	住 民 主 導 方 式			外部組織介在型
		委員会型		ステレオタイプ型	特定住民先行型	自助努力型	
県	構 想						
	基 本		⑨ 行政担当課				
	実 施						
広 域 圏	構 想	上位計画					
	基 本	⑧ 委 員 会 行政担当課		⑨ 協 議 会 市町村行政または 関係団体			
	実 施						
市 町 村	構 想	町長の構想					
	基 本	⑦ 委 員 会 行政担当課	⑤ 町 長 行政担当課	⑥ 委 員 会 委 員 会 行政担当課	④ 委 員 会 (実施計画)		
	実 施						
地 区	構 想	③ 委 員 会	④ 行政担当課			② 青年集団	上位計画
	基 本	委 員 会	行政担当課			青年集団	① 計画実行集団
	実 施	行政担当課	行政担当課			青年集団	計画実行集団

りのテーマで開催したシンポジウム参加者の中から関心の高い人を委員として選んだ。

地域研究集団；1970年以来、県ワイドの地域研究を続けてきた集団が存在するので、そのメンバーを委員に選んだ。

計画コンサルタント担当者；計画の取りまとめを委嘱されていたコンサルタントの担当者も委員会のメンバーに加えた。

2. 事例⑦

組織成立：町長が設置した委員会。

組織構成：町内学識者、町外学識者、計画コンサルタント。

3. 事例③

組織成立：主要地権者である市長の下に召集された委員会。

組織構成：地権者代表者、学識経験者、市・県・国行政官、民間コンサルタント。

b. 特色

委員会設置による組織化で、この中で地域住民の意思を反映させるような配慮がなされる。そのための組織構成に工夫がみられる事例もあるが、専門的知識者層からなる委員会である。（委員会型）。

（b）行政主導方式

a. 事例

1. 事例⑨

組織成立：既成組織。

組織構成：県行政担当課、市町村長、学者、地域研究集団（⑧参照）。

2. 事例⑤

組織成立：既成組織。

組織構成：町長、学識者（町長の要請による顧問）。

3. 事例④

組織成立：既成組織。

組織構成：町長、行政担当者、（町民有志）。

b. 特色

構想、基本計画の段階で殆ど住民参加は見ら

れない。町長、学者、コンサルタント等、専門家主導型の計画方式。

（c）住民主導方式

a. 事例

1. 事例⑨

組織成立：基本計画に基づき県を8圏域にゾーニングし、圏域ごとに構成市町村からなる協議会を設置した。

組織構成：市町村長、市町村別観光関連各種団体代表、住民代表、計画コンサルタント、県行政官・学識者（顧問）。

2. 事例⑥

組織成立：町長の意向下に、各種団体、各層町民代表者からなる30～50名の委員会を設置。まとめ役として学者を要請。

組織構成：町長、行政担当者、町民代表、学者、民間コンサルタント。

3. 事例④

組織成立：町内の活動グループ（公民館活動、文化協会活動、有識者による言論・出版活動、自然保護活動など）を母体とする調査会（約60名）を設立して計画に向けての資源調査（動植物、歴史、写真、地学、自然景観保全、生活環境）を行った。その代表者を主たる構成員とする22名からなる委員会が町長の意向の下に設置された。

組織構成：町民代表学識者、町長、町行政担当者、県・国行政官、町外学識者、計画コンサルタント。

4. 事例②

組織成立：昭和55年、Uターン青年の10数名から自然発生的に成立。町長に認められた集団。

組織構成：会員、学者（昭和58年、町長の要請により顧問として就任）。

5. 事例①

組織成立：建設大学校中央訓練所の教官、卒業生（社団法人の協会）が中心と

なって作った計画実行集団に市長が計画依頼した。

組織構成：地区住民、市行政担当者、建大教官・学生・OB、学識者。

b. 特色

1. 行政や首長の意向によって地域の意思の表現を各種住民代表者からなる委員会、協議会に委ね、それを纏めて住民参加の計画を策定し、実行する方式。公認された各種団体の住民代表からなる計画組織なのでこの組織も公認されたものと位置づけられるが、出されるアイディアは計画に魅力を欠くという欠点もある。（ステレオタイプ型：事例⑥、⑨）。
2. 計画組織の成立はステレオタイプだけれどもそこに集まる住民が計画の目的に関心のある特定住民である。町長推薦であるとはいえ、委員会の公認性から言えばやや弱い、活発な意見やアイディアが出たり、行動力ある組織になる可能性を有する。初めは特定住民の委員会であったが徐々に一般住民の参加を呼びかけていく試みを行った。（特定住民先行型：事例④）。
3. 地域の中に志しを同じくする仲間がいて、複数集まって、計画組織が自然発生的に生まれて行くタイプ。事例は青年集団の例であるが、他の仲間づくりの例も枚挙にいとまがないであろう。要は、このような仲間の輪が広がって、一般住民の計画参加意識が向上して行く方式である。（自助努力型：事例②）。
4. 地域のリーダーがいて、彼を支援する人々がいて、そういう状態が重層化しているところは、より活性化した計画展開の可能性を有すると考えられるが、その反対のところで計画

の展開を計るのはより困難である。事例①は問題を抱えながら沈滞ムード漂う地域住民を喚起し、計画に住民を巻き込んで行く方式で、行政と地域住民の中間に位置する新しい型の組織が外部から入り込んで、住民の計画参加を呼びかけていく方式。（外部組織介入型：事例①）。

以上の作業を通じて、住民参加の型として表－3のように委員会型、（専門家主導型）、ステレオタイプ型、特定住民先行型、自助努力型、外部組織介入型の6つの型に分類した。住民参加の型の違いは、地域における人材の存在、過去における計画経験、計画への住民の関心度など、計画の熟度や、形成された計画組織の有する意向などの違いに因るものと考えられる。

4. 計画方式からみた地域づくりの特徴

表－3において、住民の関わり方の違い、計画方式に関する計画レベルによる違い、時間経過の中での計画方式の展開、計画プロセスと計画方式の関わりに特徴がみられる。

（1）計画方式と住民の関わり

地域主体の計画に関し、介入する計画組織は次の

4項目から評価されるべきものとする。

その組織は、

1. 地域住民に対し開かれている（開放度）。
2. 活力がある（活力度）。*
3. 質が保たれる（質的水準）。**
4. 公認されている（公認）。***

*活力：当該計画組織が地域づくりに関し活力を持つというとき、その組織自体が活性化していると同時に、地域づ

表－4 計画方式と住民の関わり

住民参加方式 評価項目	委員会型	専門家主導型	ステレオタイプ型	特定住民先行型	自助努力型	外部組織介入型
1. 開放度	×	×	○	○	○	○
2. 活力度	×	○	△	○	○	△
3. 質的水準	○	○	○	○	○	○
4. 公認	○	○	○	○	○	○

くりのリーダーがその中にいて、やる気のある多くの地域住民を巻き込んでいることを念頭に置く。

***質：地域づくりに関して、計画能力を備えていることを念頭に置く。質を保つために、何らかの形で専門家の関わりがあった。

***公認：計画組織の作られ方が合法的であることを念頭に置く。

評価項目を上記の4項目に設定した場合の住民参加方式による6つの型の評価は、質的水準と公認はいずれもOKであることを前提にすれば、表-4のようである。

開放度、活力度を対比してみると、計画方式に次のような特徴が現れた。

- ①開放度は低いが、行政が責任を持ってやる地域での計画方式（委員会型、専門家主導型）。
- ②開放度は高いが、活力度に劣る地域での計画方式（ステレオタイプ型）。
- ③開放度、活力度ともに高い地域での計画方式（特定住民先行型、自助努力型）。
- ④計画組織自身がやや特異で、計画組織が出来にくい地域に適した計画方式（外部組織介入型）。

これらを通観して、

7. 住民の計画への参加の程度は①から④に向けて、間接参加から直接参加への移行が見られること。
8. 間接参加の委員会型の計画方式でも、地域主体を確保するために、その委員構成の決定方法に工夫がみられること。
9. 従来、地域づくりにおいては、委員会型、専門家主導型が主流を占めていたが、直接住民参加を得て地域づくりをするいくつかの住民参加の型が試みられていること。
10. 直接住民参加方式による地域づくりは、何といっても地区レベルの計画に適していること。しかし、直接住民参加の型が広域圏の計画でも採られている例が見られること。
11. 組織の活力度の欄には×や△印があるが、そういう地域でも計画展開があったことを示している。これは地域づくりにおいて、本論で注目した計画組織以外に強力なリーダーの存在があったことを暗示している。

（2）計画レベルによる計画方式の違い

計画において計画実行段階には、同一計画内で事業主体が異なる個別計画が進められる場合がある。

そのとき、個別ごとに別の計画組織に計画が引き継がれる。

事例の多くは既成組織の行政担当課に引き継がれている。特別の場合は事例③のように既成行政組織の中に計画組織を新設するもの、事例⑨のように協議会という計画組織を新設して、そこを媒介に、市町村行政その他の既成計画組織に引き継いでゆくもの、事例④のように既成行政組織の中に新たな計画組織の設置を提言しているものがみられた。

計画の進行にしたがって計画組織が別のものに引き継がれて行く場合、計画の一貫性を保つための工夫が組織上の配慮の中に十分なされないように思われた。これは計画組織の質的水準と関係すると考えられる。

次に、事例①②④のように計画実行段階で事業主体が地域主体と同一である個別計画では構想、基本計画段階での計画組織が引き続いて計画実行している。同一の計画組織が計画の最初から最後まで係わる場合は、計画の一貫性が比較的良好に保持されているように思われた。

（3）時間経過の中での計画方式の展開

表-3の中での矢印は、異なる計画間での関連性を示す。一つは事例⑨→事例⑤→事例②の上位から下位への流れであり、もう一つは事例④-1→事例④-2および事例②→事例⑤の下位から上位への流れである。これらの流れで共通なことは行政主導方式から住民主導方式への方向性であり、それが地域レベルの異なる計画の間で起こっていることである。

計画においては上位計画からの出発、下位計画からの出発のいずれも存在し、最初、行政主導方式からとりかかる計画は住民の参加の熟度を向上させつつ住民主導方式に展開する様子の一端を示していると考えられる。

（4）計画プロセスと計画方式の関わり

計画策定から実行にかけて遭遇した問題（事例）を参照しながら計画実現の評価について言及する。

①計画実現のためには地域住民の支持を得たリーダーの存在と、彼が地域住民と一緒に汗を流すことが必要であるが、そのやり方が計画方式によって異なること。その違いは地域の持つ諸々の背景によって

決まると考えられること。

②いずれの計画方式でも、具体的に成果の現れる事物の計画に対し、地域住民は理解と夢を抱けるのであって、その結果に対して評価が下ること。

5. まとめ

地域づくりには人材の存在とその育成の必要が指摘される。このとき、関与する人の組織とその内容が地域づくりと人材育成に深い関わりを持つように思える。本論文では①計画組織方式において3つに

分類できること、②住民参加の型において、6つの型に分類できること。いずれも何らかの形で住民が関与しているが、住民主導方式において、計画への直接住民参加機会の程度が多くなり、参加の型として4つの型が見られたこと、③計画組織の在り方が地域づくり経験により段階的に展開することを示した。

今後の課題として、計画組織の質的水準の確保の支援的役割をはたす、地域づくりにおけるプランナーの役割⁷⁾を明らかにする必要がある。

参考文献

- ¹⁾ 花岡利幸他(1981),「地域におけるコミュニティプランナーの育成に関する研究」, 日本計画行政学会, 計画行政, Vol. 6, pp. 43~46.
- ²⁾ T. Hanaoka and two others(1991), "The role of a plan for tourism and recreation on the development of a rural area - a case study of tourism planning and practices in Hayakawa Town, Japan" ; Proceedings of the Heritage Interpretation International, Third Global Congress, pp. 166~168
- ³⁾ 花岡利幸(1992),「交流による地域おこし」; (社)日本観光協会、観光, No. 315, 12月号, pp. 10~14.
- ⁴⁾ 花岡利幸(1994),「観光資源の創造とフィールドミュージアム計画」; 都市問題研究会, Vol. 522, No. 6, 6月号, pp55~69.
- ⁵⁾ 花岡利幸(1987),「地域振興における観光計画の役割ー山梨県早川町の事後評価」; 日本観光研究者連合, 第2回全国大会研究発表会論文集.
- ⁶⁾ 花岡利幸(1988),「地域振興における観光計画の役割ー山梨県の事後評価」; 日本観光研究者連合, 第3回全国大会研究発表会論文集.
- ⁷⁾ 花岡利幸他(1983),「地方都市におけるプランナー育成の試み」; 土木学会, 第38回全国大会講演概要集, pp. 187~198.

地域づくりの計画方式に関する考察

花岡利幸

計画事例について、計画組織(計画推進の核になる人の集まり)の介在に着目する。次に、計画組織の成立経緯との関係で、組織の特色を明かにし、住民の関わり方を整理した。この結果に基づいて計画時の組織編成、住民参加の型を整理し計画方式について考察した。本論文では、a. 計画組織編成に地域や計画レベルの状況により三つの方式があること、b. いずれも何らかの形で住民が関与しているが、住民主導方式において、より計画への住民参加機会の程度が多くなり、参加の型として四つの型があること、c. 計画組織のあり方が地域づくり経験により段階的に展開することが明らかになった。

On the Organization of People Involved in Planning of Local Areas

Toshiyuki HANAOKA

Focus on organizations for planning of local areas in case studies. After describing circumstance by which they are formed, I made the characteristics of them clear, and showed ways of inhabitants being involved in them. Farther I considered changing of a planning form in an area with the lapse of time. Conclusions are as follows:-

- a. There are three types of planning organization by the difference in levels of area size and planning stage.
- b. There seemed inhabitants being involved in every organization in some form. Particularly the chance of neighbourhood participation to an area-planning is of course increased in the case when they take the leadership. In this case there are four types in the way of neighbourhood participation.
- c. There seemed a tendency which the formation of the organization is gradually changing step by step along with the experience of an area-planning.