

## 論 説

## 小地域におけるまちづくり計画策定の課題と展望

## — 北九州市N校区の事例を手がかりに —

樋口 真己

## 〈要 旨〉

本稿は、地域住民によるまちづくり計画策定の取り組みを事例としてとりあげ、小地域における取り組みの意義と課題を探ることを目的とする。

行政や民間団体で取り組まれているまちづくり計画で重視されるのは、「住民参加」と「合意形成」の機会の確保が挙げられる。

今回の事例は、計画主体であるまちづくり協議会が計画書の作成、委員会の運営、広報活動を行った。また、アンケート結果以外のデータの整理や記録、資料作成においても参加型調査により行われたことが特徴となっている。

その結果、①地域への関心が高まり、地域行事や事業への参加者や協力者の増加、②地域組織を構成する自治会・各種団体・小学校等の横の連携強化、③新しい地域リーダーの発掘、④中期的なまちづくり計画による計画的な取り組み、といった効果があった。

以上から、住民参加のまちづくりの過程において、一地域住民が地域の担い手と認識すること、いわゆる「個人的主体」が形成され、地域組織が「集团的主体」へと形成・発展することが問われることが明らかとなった。

キーワード：住民参加、合意形成、参加型調査、個人的主体、集团的主体

## I. はじめに

近年の自治体の行政計画である総合計画や都市計画マスタープラン、環境基本計画、地域福祉計画など福祉関係の諸計画を策定するにあたって、多くの市区町村において市民参加・住民参加を取り入れ、推進されている。これらの計画策定における住民参加は、自らの生活課題を明確にし、その解決のために考え、行動していくという一連のプロセスであり、自分たちの生活は自分たちで守るという住民自治の体現に他ならない。住民が自治能力を高めるための重要なステップである。

そこで問われているのは、そこで何を作るかということだけではなく、いかにして住民参加を実現するか、ということである。参加の形態が審議会や委員会では住民の代表が意見を述べたり、アンケートや公聴会などを通して、住民の声を計画に反映させるなど、「あやつりの、アリバイ的」であったり、「お知らせ的、広聴的」段階にとどまるような形式的な住民参加を疑問視する

声もある<sup>1)</sup>。よって、策定過程に参加するだけでなく、住民の地域活動、広く捉えればまちづくりと連動しているということを明確にしておかなければならない<sup>2)</sup>。

北九州市では、急速な高齢化に対応するために、福祉を切り口にした「地域づくり」の取り組みとして、1995年以降、小学校区に逐次「市民福祉センター(2005年1月より市民センターに名称変更)」が設置されるとともに、設置条件として「まちづくり協議会」という地域の受け皿を組織化し、その組織に「センターの管理業務を委託する」形式をとっている。地域コミュニティにおける住民の自治活動をベースに、小学校区一行政区一市の立体的な「三層構造」を構築し、福祉のまちづくりが推進されてきた。まちづくり協議会の構成は、自治会、社会福祉協議会、老人会、婦人会、子ども会育成協議会、小学校PTA、中学校PTA、民生児童委員等の「主な構成団体」とその他の「任意構成団体」から構成されている。

このように新たに組織化されたまちづくり協議会は、いわゆる行政主導により結成された経緯があり、各々

\* 西南女学院大学教育学部 学習支援職員

の地域の実態に即していないという声も挙がっている。まちづくりを行うにあたって必要なのは、まちづくりの主体となる住民の問題意識いわゆる動機づけの部分である。自発的・自主的な地域課題解決や地域の素材・発見のための調査活動といった住民の動機づけの部分が欠けている場合、ハード面が整備されてもまちづくりは進まない。

本論文は、地域住民によるまちづくり計画策定の取り組みを事例としてとりあげ、小地域におけるまちづくり計画策定の意義と課題を探ることを目的としている。この取り組みにより、地域づくりの基盤となるまちづくり協議会が、新たな地域組織として再編するきっかけとなりえるのか展望を探る。

## II. 調査方法

本調査は、2003年3月より、北九州市社会福祉協議会（略：市社協）と西南女学院大学コミュニティ研究グループ（略：大学）との共同研究で行われた「地域住民によるまちづくり計画」支援プロジェクトである。プロジェクトに関わったのは、市社協から4名、大学から4名の計8名である。なお、市社協は、このプロジェクトを「校区まちづくり計画モデル事業」と位置づけている。

今回コミュニティ研究グループの一員である筆者による個人的視点で、地域住民によるまちづくり計画策定について考察するにあたり、2003年5月より開始された計画策定に関わる委員会会議での参与観察及び策定委員5名に対してインタビュー調査を行い、それにより得た一次資料をもとに考察を行う。インタビューは、尋ねるべき質問項目を設定したうえで、各項目について自由に語ってもらい後で補足質問を行う形式（半構造化インタビュー）で、対象者1人あたり平均1時間かけて行った。また、対象者の同意を得た上で、併せて録音による記録も行った。

表1：質問項目

No.	内 容
問1	計画策定にはどのように関わりましたか。
問2	計画策定過程での個々の調査活動の意義と課題についてお気づきの点があれば教えてください。
問3	今回のまちづくり計画策定に関わる取り組みにより、あなたが関わっている活動への影響についてお気づきの点があれば教えてください。
問4	策定委員会への参加により、「まちづくり」への見方、考え方、日々の暮らしへの影響はありましたか。

## III. 対象地域の特徴

今回、モデル校区となった地域は、北九州市小倉北区の西部に位置しており、世帯数2,629世帯、人口5,836人、高齢化率16.5%（平成17年5月現在）となっている。居住年数が長く高齢化が進む旧住民層エリアと、勤労者世帯で殆どが占められていた企業社宅が取り壊され、新設の分譲マンションが立ち並ぶ新住民層エリアが混在した地域である。町内会加入率が低下していくなかで、新旧住民による地域の再編成が課題となっている。そのなかで、まちづくり協議会を機能させるための規約の改正や部会制の導入、実行委員会・運営委員会方式を設定するなど、地縁組織と各種団体の横の連携を強化するための組織体制の整備を行った<sup>3)</sup>。しかし、年々増加する地域行事やセンター事業の見直しや、新たな地域リーダーやボランティアの必要性といった問題を抱えている。

## IV. 住民参加型まちづくりとは

### 1. まちづくり計画策定の基本的視点

まちづくり計画は、どのような視点、目的、方法に基づいて作りだすかが大きな課題である。計画策定の意義として、住民一人ひとりがまちづくりの視点をもつこと、そして策定過程において、住民がお互いを理解し、利害の対立を議論で越え、合意形成を図ることである。そこで、住民参加型まちづくり計画策定の意義を考える際、地域福祉計画の基本的な視点を体系化した大橋謙策の3ゴール論が有効である<sup>4)</sup>。大橋は、計画策定には3つの目的が目指される必要があると提起している。第一に、地域生活課題の達成を目的とする「タスクゴール」、第二に、策定過程における住民参加やまちづくりへの関心や理解を深める、いわゆる策定過程を重視する「プロセスゴール」、第三に地域の社会関係、人間関係の構造を変えるため、合意形成により、住民参加と関係性の向上、ネットワークングなどの関係性の構築を図ることを目的とする「リレーションシップゴール」である。

従来の行政の計画に見られるように「タスクゴール中心モデル」は、技術的に実効性を持つ実施計画を作ることを目的としたものが多かったが、大橋の3ゴール論を元に関係性を論じた鷹野は、3ゴール総合モデル、いわゆる各々のゴールを意識しつつ、バランスよく策定方法を組み立てることが理想であるとしている<sup>5)</sup>。

## 2. 参加型調査の意義

行政がアンケート調査や懇談会を実施し、一部の住民の声を吸い上げる形式的な住民参加ではなく、調査活動自体を住民主体で行う「市民調査」に意義があると述べている宮内は、「調査そのものが社会的なプロセスであり実践である」<sup>9)</sup>としている。市民による調査が求められている理由は以下の2つである。一つは、時間による経過や「調査する側—される側」の関係により影響を受けるフィールドワークというものが多義的であり、社会的な展開を生み出す可能性をもっている。聞き取りやアンケート調査が中心的な手法であるフィールドワークには、それに付随して、記録をすることや資料収集、キーパーソンを発見など色々な要素が含まれており、職業的研究者等に固定化された調査主体では、「なるべく多様なものを生み出し、そこから、よりよい問題の把握をし、問題の解決を図りたいと考えるときは、そのチャンスを逃してしまう」可能性がある<sup>7)</sup>。主体が地域住民の場合、計画策定が第一の目的でなく、計画策定をきっかけに、より多くの住民を巻き込み、自分たちで課題解決をし、まちづくりを行っていくいわゆる実践的な説得力に重きを置いている。よって、調査活動の過程において地域の問題を把握し、地域の素材や人材を発見するなど課題解決へ向かう可能性が高くなる<sup>8)</sup>。また、調査主体が研究者等の場合、「誰のための調査なのか」、「調査することの意味はなにか」、「調査して“わかる”とはどういうことか」、「調査する側—される側の関係はどうあるべきか」といった疑問がその都度生じる<sup>9)</sup>。しかし地域住民の場合、自分たちの地域のまちづくりのための調査であり、具体的には、地域の人々の意識やニーズを知ること、もう一つに調査に回答してもらうことによって、地域に関心をもってもらうことのきっかけづくりという調査目的がはっきりしている。また「調査して“わかる”」とは、住民自身が行う調査活動そのものが学習であり、その過程で地域を知り、理解することができる。そして、「調査する側—される側」、また「調査する側—問題を解決しようとする側」が同じ住民であり、調査協力を得やすい上、調査中に早急に対応しなければならないものは課題解決のための対応も可能である。

参加型調査は地域の特性をいかしたまちづくりを行う上でも有効である。地元学を推奨している吉本は、自分たちで調べ考え、地域をつくっていくために「下手でもいいから自分たちで調べよう。地域と人の持っている力を引き出そう」<sup>10)</sup>と水俣問題と環境から地域再生に取り組み、水俣のまちづくりに関わってきた。

この地元学は、「地元の人が主体となって、地元を客観的に、よその人の視点や助言をえながら、地元のことを知り、地域の個性を自覚することから始まり、(途中略)地域独自の生活(文化)を日常的に創りあげていく知的創造行為」<sup>11)</sup>と定義している。

こうした市民調査や地元学が全国各地で実施され評価されているのは、住民主体で調査を行い、データを整理し、計画を策定する活動が合意形成の場となり、地域の主体・担い手であることを確認するプロセスとなるからである。地域に住んでいながらも地域の個性を意識していなかった住民が、地域を再認識し、地域における住民自身の生活のあり方を見直すことにつながるのである。

本稿で住民参加型まちづくり計画を考察する際に重視しているのは、計画策定を通してより多くの住民のまちづくりへの意識を高めることを目的とする「参加のための計画」づくりなのである。

## V. まちづくり計画策定における調査の方法と内容

### 1. 計画主体と専門的支援の内容

今回市社協のモデル事業を受けるにあたって、計画主体は、N校区まちづくり協議会、つまり地域住民であり、市社協と大学はあくまでも助言者として関わっている。具体的には、市社協は連絡調整と資料の提供、大学はデータ分析を行った。また策定委員ではない市社協と大学の職員は会議でコメントを求められた場合にのみ発言するにとどまり、側面的な支援を行った。

### 2. アンケート調査

#### —「まちづくりに対する意識調査」—

この調査の第一の目的は、校区のまちづくりに関する住民ニーズを把握することである。

N校区では民生・児童委員と福祉協力員による福祉活動が活発に行われている。地域全体の問題や個々の住民の問題を把握していることから、アンケートの質問票作成については、民生・児童委員協議会とまちづくり協議会役員との合同で行われた。

2003年10月2日～5日の期間、各年代に回答してもらうように配布先を考慮して3,579世帯(平成15年当時)中500世帯に配布を行った。アンケート調査結果の集計は2003年11月1ヶ月をかけた大学が行い、まち協・社協役員が民生児童委員役員会、長寿会、婦人会など諸団体にアンケート結果の説明及び意見交換会を行った。

また、アンケート結果報告のためチラシを作成し、

全戸配布を行った。

### 3. 町内会別懇談会

アンケート調査のもう一つのねらいは、調査結果を全戸配布することで住民が地域の実態や課題について関心をもつためのきっかけをつくることである。

2004年5月に、町内会長と各種団体の役員により構成された「まちづくり計画準備委員会」を発足し、全体懇談会実施に向けての話し合いが行われた。そのなかで懇談会開催は、まちづくりへの住民の関心がもう少し高まってからの方が効果的であるという意見にまとめ、町内会単位や各種団体等の小単位で意見交換する場を設けることが決定された。実施するにあたり、改めて町内会長対象の勉強会を開催し、また懇談会実施への協力を要請した結果、7月に12町内会中10町内会において実施された。

### 4. 小学校まちづくり発表会

N校区は以前から小学校と地域との連携協力は行われていたが、小学校校長から総合学習の時間を使用しての「小学校のまちづくり」についての提案がなされた。

6年生によるまちづくり研究は2003年より開始され、5グループがテーマ別に調査を行ってきた。その成果を2004年10月、保護者や地域関係者を約100名招き、学習発表会にて披露した。調査方法は、インタビュー調査、アンケート調査等フィールドワークによるものであった。代表的なものとして、第1グループの「もっと安全なまちに！」では、子どもの立場で、地域に貼ってある子ども110番のポスターの場所や状態、新しく貼ってほしい場所を調査し地図を作成している。「今後

自分たちのできること」と、「地域の人に協力してもらいたいこと」を分けて提示し、ポスターがはってあっても、危険時に知らない人の家には入りにくいという問題提起を行った。これらの意見は、計画のなかでの一項目「子どもも参加するまちづくり」として生かされることになる。

### 5. 全体懇談会

町内会別懇談会実施後の「まちづくり計画準備委員会」では、計画策定の目的についての再確認やこれまでの調査活動についてのふり返りを前半に行った。後半は、具体的に全体懇談会の具体的な内容及び当日の配布資料や参加への呼びかけについて協議した。またこれまでのアンケートや町内会別懇談会で出された住民の意見をテーマ別に分類し、グループ別意見交換でのテーマを13テーマ（Aグループ：①道路、②防犯・防災、Bグループ：③ごみ、④自然、⑤環境問題、⑥まちの騒音、Cグループ：⑦施設、⑧青少年の育成、Dグループ：⑨市民福祉センター、⑩文化、⑪地域の経済、Eグループ：⑫健康・福祉、F・Gグループ：⑬地域住民のつながりや地域活動）とし、この作業結果を資料として配布した。当日の参加者は110名であった。

全体懇談会の目的は、参加者がまちづくりに参加しているという意識をもつこと、また、関心のある課題を話し合い、グループ別に地域の課題として共有化することであった。

またこの機会に、アンケートや町内会別懇談会で出された意見のなかですでに取り組みされているものや解決されたものについて配布資料に表示し、住民意見がどのように対応されたかについて知らせる機会を設定

表2：まちづくりプロジェクトN

<p>もっと安全なまちに！</p> <p>①子ども 110 番を増やしたい ②街灯を増やしたい ③道路のでこぼこを平らに ④歩道を広くしたい ⑤信号の待ち時間を短くしたい</p>	<p>もっとふれあいの多いまち！</p> <p>①小学校の情報を発信したい ②シンボルマークを街中に掲げたい ③イベントを増やし異年齢交流を ④昔遊び交流で年長者の方と交流を ⑤中井のイメージアップをしたい</p>	<p>誰もが容易に外出できるまち！</p> <p>①道路の段差をなくしたい ②点字ブロックを増やしたい・修理をしたい ③校区案内板を作りたい ④ユニセフ・盲導犬募金をしたい ⑤年長者の方が安全でふれあえるまちに</p>
<p>まちにもっと自然を！</p> <p>①樹木を植えて空気を浄化したい ②花を植えてまちを明るくしたい ③鳥や虫の集まるまちにしたい ④樹木・草花を植えたい</p>	<p>まちをもっときれいに！</p> <p>①ごみのない まちにしたい ②犬のふんをなくしたい</p>	

したことは効果的であった。

最後に、次の段階である計画策定に向けての、策定委員の募集を行った。

## 6. 策定委員会

計画の策定を行う策定委員会は、まち協・社協規約のなかでは特別委員会として位置づけ、まち協・社協の役員、事務局、各部会の代表者（自治連合会役員や各団体の役員によって構成）、行政関係者、社協関係者、幼稚園・小学校・大学等の学識経験者、公募による住民、その他目的達成のために特に必要と認められる者から構成され、任期は2年とした。

委員会は、2005年3月から2006年1月まで合計11回実施し、参加者の平均人数は20.7名であった。

計画策定作業は現時点で終了していないが、概要として、①はじめに（会長あいさつ）、②プラン策定の目的とこれまでの取り組み、③プラン推進の基盤、④基本理念・基本目標・基本項目、⑤まちづくりの8つの項目、⑥プランの特徴、⑦実施計画書という構成になっている。

第9回までに決定された計画案については、7月下旬の理事会において承認され、最終的には2006年3月に開催されるまち協・社協の臨時総会において承認を得る予定である。策定委員会の特徴は、毎回の配布資料を、事務局と委員のメンバーにより作成されたということ、また計画書についても、社協から資料の提供があったが、それを元に委員により作成されたということである。まち協・社協会長、センター館長はオブザーバーとして参加、策定委員でない社協や大学の職員はアドバイザーとして参加した。

策定終了後は、中心的に行う部会において新規事業についての具体的な話し合いが行われ、課題解決に向けて各事業が実施され、数年後に評価を行う予定である。

## VI. 計画づくりへの評価

参与観察及びインタビュー調査結果から明らかとなったまちづくり計画への住民参加の効果と課題を整理すると以下のとおりとなった。

### 1. 委員会の構成

計画策定により発足された委員会は、アンケート調査のために構成された「内容検討委員会」、全体懇談会実施までの「まちづくり計画準備委員会」そして計画

を策定する「策定委員会」であり、一部の役員と事務局を除いて、それぞれの構成メンバーはその都度再編成されている。インタビューでは、「メンバーに〇〇さんを加えればよかった。」や「アンケート調査時から関わってみたいかった。」という回答があった。最初の体制づくりの段階で、委員会の構成メンバーや位置づけについて時間をかけ慎重に討議する必要があった。

委員のなかには以前の動きがわからず、その都度質問がなされていたが、まちづくり計画の目的や今までのプロセスについて、委員全員が再度確認できるという効果があった。

### 2. 策定委員の役割の明確化

委員会での発言が多かったのが、「策定委員の役割がわからない」というものであった。策定委員会規約は作成されていたが、実際には委員会でどこまで話し合うのか混乱し、各部会で話し合うべき活動の具体的な内容や方法まで意見が及ぶこともあった。自治体の計画策定の過程では、策定委員の役割についての学習が必要であるとして、策定委員をはじめとして行政職員や社協職員と共に、学習会を開催しているところがある。学習会を通じて、策定委員の「まちづくり計画」についての理解が深まるうえ、計画策定の担い手としての役割が明確化される。時間的な問題があるが、他地域のまちづくり計画の内容や策定委員の役割について学習する機会を設定し、全体の合意が得られたうえで計画策定作業を進めていくという方法も取り入れるべきであったといえよう。

### 3. 集会開催による意見聴取

住民一人ひとりの参加度を高めるためにも、住民参加の手法の一つである「住民懇談会」は、実施するうえで注意を要する。今回の町内会別懇談会や全体懇談会の参加者の意見から、生活ゴミ問題から路上駐車、防災防犯など多岐にわたる生活要求を把握することができた。また、子どもの視点からの地域課題が提示された。しかしながら、インタビューの回答には、「町内会別懇談会では、大きな町内会の場合、参加メンバーは地域の代表者が多数を占めるため、更に細かく分けて実施すればよかった」、「全体懇談会での意見交換の時間をもっと設けるべきであった。」という回答があった。また、障害者問題など少数派の社会福祉問題は、一般の懇談会では一つもでてこないということが起こりうる。ゴミ問題や防災、防犯といった問題は一般的に取り上げられる地域課題であるが、そのことだ

けでは、地域住民の課題を吸い上げたことにはならない。今回、まちづくり協議会と関わりのない人やグループが気軽に地域活動に参加してもらう「企画提案募集制度」（事業のアイデアを出した人が中心となって事業を実施でき、まちづくり協議会が支援するという制度）を計画に盛り込んだ。今後も、まちづくりに関心のない層や参加できない層、地域コミュニティのなかで意識されていない層の問題を吸いあげていく方法について、議論しなければならない。

#### 4. 広報活動と情報公開

インタビューの回答から「知り合いは現在まちづくり計画を策定していることを知らなかったのもっとPRすべきだと思う。」「自分の所属する団体の会議ではまちづくり計画が話題にならない。」や「アンケート項目がどのように決められたのかを知りたかった。」という指摘があった。

今回、地域の広報誌及び自治会や各団体の様々な会議において広報活動は行っていたが、住民全体に周知されていないのが現状であった。また案内や結果報告は行ったが、計画策定の意義について地域全体に浸透しないまま実行されていったことも原因としてあげられる。そのためにも、一つの手段として、住民の意見がどのように計画に反映されたかについての情報開示を行う必要があった。例えば、ホームページ上で、住民懇談会で出された意見の記録ノートを公開したり、計画策定プロセスの報告を逐次行い、同時に意見を求めるという方法を取ることで、広報誌が配布されない非町内会員が情報を入手することが可能である。

より多くの地域住民がまちづくりに関心をもつには、広報活動の工夫や情報公開機能の設置について、意識して取り組むことが必要である。

#### 5. 3ゴール論による住民参加型まちづくり計画の成果

##### 1) タスクゴール

今回の実施計画では、既存事業の見直しだけでなく、「校区安全パトロール」や「笑顔で挨拶・声かけ運動」など新規事業が決定された。今までと異なる点は、第一に、アンケートや懇談会により出された住民意見から事業実施が決定され、行政が見逃しやすい生活者の視点より事業実施が決定されたこと、第二に、計画が夢物語に終わるのではなく、実施段階へと結びつくことが重要な点であり、地域住民が実践可能と判断した実施計画が立案されたこと、第三に、新規事業の「校区安全パトロール」や「笑顔で挨拶・声かけ運動」は、

声かけやあいさつがまちづくりの基本であり、将来的に助け合いのまちとして、また地域の行事への参加・参画へとつながるという複眼的な視点により各事業を捉えることができるようになったことである。

タスクゴールとは、計画策定のみで完結するのではなく、今後各部会が実行部隊となり、地域の課題解決に向け、実践することから始まる。また、数年後に策定委員会において、評価を行い、計画の再検討を行う。

今回の計画策定によって、各事業や行事をこなしていくのではなく、中期的・長期的な視点での計画により、まちづくりとは何かを認識することができたのである。

##### 2) プロセスゴール

今回の住民参加型まちづくり計画には2つの意義があった。インタビューに答えた策定委員全員が、「計画策定に関わる前よりも後の方がまちづくりへの関心が強くなった。」と回答した。具体的には、最初に実施した住民アンケートを回答することにより、「地域のことを知らないことに気づいた。」「生活圏しか知らなかった。」「自分が地域に愛着がないことに気づいた」というように、自分の住んでいる地域についてどのくらい知っているか、また、どの程度関心があるのかを改めて意識させる機会を得た上で、策定委員として関わったことで、まちづくりへの関心度が高まったことを自己認識することができたのである。

また、すべての調査が住民主体で行われ、「調査する側一される側」が同じ住民であることから、地域の反応をリアルに感じることができた。今回、全体懇談会実施は早急であると判断し、町内会別懇談会を実施することで、より多くの住民のまちづくりへの関心を高めることの必要性を認識した。更に小学校では、子どもの視点で独自に調査活動を行うことで、まちづくり発表会及び全体懇談会は100名を越す住民の参加があり、地域全体において、まちづくりへの関心が高まりつつあることが証明されたといえる。

##### 3) リレーションシップゴール

今回のまちづくり計画策定は、第一に地域リーダーの人材養成、第二にまちづくり協議会を構成する自治会や各団体、小学校との横の連携の強化に効果的であった。

策定委員のインタビュー回答から、「〇〇さんががんばっているからお手伝いする。」と地域の人たちの協力が得られるようになったことから、「顔見知りを広げることで協力者を増やしていこうと思う。」「同じ想いをもって人を探して地域に引っ張っていきたい。」と

地域の担い手としての意識が生まれている。

また、実施計画を検討する際、既存事業の確認作業のなかで「自治会の活動や各部会がどのような活動を行っているか知ることができた。」ことで、住民組織を構成する各種団体の横の連携を強化するためのきっかけとなっている。

会長へのインタビュー回答では、自治会や各団体の役員などから構成された策定委員に仲間意識が生まれ、各事業へのリーダーシップが発揮されたこと、各団体とのネットワークから各事業への参加率、ボランティアとしての協力者数に明らかに効果が表れたとのことである。また、小学校との連携もより活発となり、2005年6月より小学校に地域住民とのふれあいの場として「ふれあい広場」が設置されている。

これらの効果の理由として、準備委員会や策定委員会において合意形成の場が設定されたことが考えられる。懇談会の運営方法から計画書における各項目の検討まで、すべてを詳細に協議する機会がもたれた。この過程において、委員として関わった地域住民が、個々に存在する「一般住民」としての存在から、地域課題を解決する「主体」へと変容している。そして、いうまでもなくまちづくりは集団的・組織的なものである。担い手である地域住民をいかにして個人的主体から集団的主体へと形成・発展させるかが問われる。

今回まちづくり協議会の役員、各部会の代表者や公募によるメンバーから構成された策定委員メンバーが地域リーダーとなり、また委員会中心に今後のまちづくり活動にむけて集団的主体として形成される可能性が生まれている。

## VII. 今後の課題と展望

前述したとおり、住民主体のまちづくり計画策定により、策定委員を始め、地域住民のまちづくりへの意識向上という効果について明らかとなったが、委員会の構成や役割や、広報の内容や方法等の課題が浮かび上がった。また調査活動のノウハウなど、今後他の地域で行う際には、まちづくり計画を行うための技術的指導や助言を行う機関による側面的支援が求められる。今回は住民主体で行うため、市社協と大学は資料提供や会議でのアドバイスなどの側面的支援に徹した。しかし、計画策定中に生じる様々な問題についての対応は、社協が相談窓口として大きな役割を果たしている。

全国で行われている市町村の地域福祉計画策定では、住民参加での計画づくりを進めるうえで社協が地域住

民や地域の福祉計画とのつなぎ役としての役割を果たしており、社会福祉法においても地域福祉を推進する中心的な団体として明確に位置づけられている<sup>12)</sup>。北九州市においても、地域福祉活動計画を1993年に策定し、各校区でふれあいネットワーク事業を展開し、地域に密着した福祉活動を行っている。今回のモデル校区を皮切りに、他の校区でもまちづくり計画を行っていくうえでの、市・区社協の協力支援が期待される。

一方行政においては、2004年度から行政の縦割りを緩和し、地域の主体的な取り組みを促進するために「地域総括補助金モデル事業」<sup>14)</sup>を行っているが、モデル地区には校区担当職員を配置し、事業を実施するにあたっての指導や助言を行っている。同様に、区のモデル事業として推進している「校区まちづくり事業」<sup>15)</sup>「まちづくりステップアップ事業」<sup>16)</sup>においても、校区担当職員を配置し、事業内容の説明だけでなく、技術的な指導や助言を行うシステムが求められる。

また、参加型まちづくりの手法として利用されるワークショップを行う際、まちづくりNPO等がファシリテーターとなっている場合がある。まちづくり協議会は地域を越えて活動しているNPO組織との連携協力も視野にいれながら、これからのまちづくりを行っていくことも必要になるろう。

将来的には、行政、社協、NPO組織、まちづくり協議会などの地域組織が有機的なネットワークを形成することが理想である。

北九州市では、前述したように行政主導のもと、校区単位にまちづくり協議会が設立された経緯があり自治会・町内会と行政からの縦割りで連なる各団体を地域組織として再編することが課題となっている。

N校区ではまちづくり計画策定をきっかけとして、町内会役員や各団体の代表、ボランティア等が一同に介して、地域の将来像を描きながらの中期的・長期的な視点でのまちづくりについて話し合う機会を得た。新規事業の立ち上げだけでなく、各団体の同じような事業を統合するまでには至っていないが、既存事業を見直すことによって、各事業に優先順位をつけ、また人員や財源など時間をかけて取り組むべきかなど協議するなかで、自分たちの地域の問題・課題として共有化する機会となった。このような状況のなかで、縦割りで列なる各団体が、互いの活動内容について関心を持つようになり、住民組織の動きが縦割りから横割りへと変容し、新たな協議会型住民組織としてのまちづくり協議会への再編への取り組みに積極的な姿勢が見られた。

このように、まちづくりという一つの目標に向かった実践として、地域住民としての個人的主体の形成だけでなく、多様な活動を尊重し、活動相互の協働や認知を促進する集団的・組織的な主体への形成・発展の可能性を秘めている。

北九州市では、前述した地域づくり活動等に対する市の支援事業に、毎年各校区が取り組んでいる。こうした機会を利用することで地域住民のまちづくりへの意識や態度の変容の動機づけを図り、将来的には住民主体のまちづくりが行われることが理想である。

まちづくりはトップダウンで行うものではなく、住民の自発的・主体的な取り組みであるボトムアップ型こそが、本当の意味での住民参加のまちづくりなのである。

#### 謝辞

調査の実施にあたって、N校区のまちづくり協議会役員、市民センター館長・職員、策定委員のご協力を得た。ここに記して感謝申しあげる。

#### <注>

1. 世古一穂著：『市民参加のデザイン 市民・行政・企業・NPOの協働の時代』pp.11, ぎょうせい, 1996
2. 生活福祉研究機構：『わがまちの地域福祉計画づくり—地域福祉推進実践集—』pp.67, 中央法規, 2003
3. N校区の概要及び組織再編成に向けての詳細は、布花原明子・樋口真己・岸川洋治「自治的コミュニティ形成の課題—住民組織・リーダー・活動拠点をめぐって—」『地域福祉研究』No.33, pp.133~141, 日本生命済生会福祉事業部, 2005
4. 大橋謙策：『地域福祉論』pp. 9, 放送大学教育振興会, 1995
5. 鷹野吉章：「地域福祉計画策定方法をめぐる基本的視点」大橋謙策・野川とも江・田中英樹編『介護保険と地域福祉実践』pp.119, 東洋堂企画出版社, 1999

6. 宮内泰介：「市民調査という可能性—調査主体と方法を組み直す」『社会学評論』53 (4), pp.568, 日本社会学会
7. 同上書, pp.568
8. 同上書, pp.567
9. 同上書, pp.568
10. 吉本哲郎：「かがり火 地元で学ぶ地元学と社会教育」『月刊社会教育』No.584, pp.1, 国土社, 2004
11. 吉本哲郎：『水俣からの発信 わたしの地元学』pp.118, pp.118, NECクリエイティブ, 1995
12. 全国社会福祉協議会地域福祉部：「地域福祉計画と市区町村社会福祉協議会」『月刊福祉』August 2002, pp.22~23
13. 市役所の各部局が所管事業ごとに地域団体に対して補助金を交付している。そこで、各種の補助金を一本化（平成17年度は12項目）し、地域の課題に応じた柔軟な活用を可能とする制度。
14. 地域住民が主体となって、まちづくりの目標とその実現のための事業計画などを盛り込んだ「まちづくり計画」を策定、実践するために、毎年各区2校区、1校区当たり上限15万円を助成する制度。
15. まちづくり団体などが自主的に取り組むまちづくり諸活動及びまちづくり団体や地域コミュニティ団体などが協働して取り組む、新たなまちづくり活動について支援する制度。

#### <参考文献>

- 1) 岡本栄一・山崎克明：『21世紀の地域づくり—参加型福祉社会の創造—』, 中央法規, 2001
- 2) 原田正樹：「地域福祉計画と地域住民の主体性に関する一考察—岡村理論をてがかりとして」『都市問題』第95巻第7号, 2004年7月号
- 3) 宮内泰介：『自分で調べる技術 市民のための調査入門』岩波アクティブ新書, 2004
- 4) 杉本敏夫：「地域福祉計画」大島侑監修『地域福祉論』, ミネルヴァ書房, 2004
- 5) 小林隆：「インターネットによる市民参加の試み 大和市の都市計画マスタープランづくり」渡辺俊一編著『市民参加のまちづくり マスタープランづくりの現場から』学芸出版社, 1999
- 6) 渡辺俊一・太田守幸：『市民版まちづくりプラン 実践ガイド』, 学芸出版社, 2001

The Problems and Prospects of Setting up  
Community Planning in a Local Area  
— An Example in N-district in Kitakyusyu —

Maki Higuchi

< Abstract >

The present paper aims to explore the problems and prospects of setting up a participatory community-based plan for community development.

Administration and private sector group should give weight to “resident’s participation” and “consensus building”, when they make plans.

In this case study, community residents took charge of planning, managing the meetings and publicity activities. Another important factor is participatory community investigation, that is, local citizens investigate, make records and prepare reference materials by themselves.

The results of the analysis are as follows:

- 1) When local citizens have a growing concern about their own community, participants and volunteers in community festivities have increased.
- 2) The residents’ association ties to various groups have been made stronger.
- 3) New community leaders have been generated.
- 4) Community festivities have been held according to the plan.

Therefore it has become clear it is important that local residents must recognize their part as an individual subject in the development and building of the community association as well as being a collective subject in the process of community development.

Keywords: community residents’ participation, consensus building, participatory investigation, individual subject, collective subject