

# 大都市総合計画と参加

——新堺市総合計画を対象として——

片 桐 新 自

## 序

コミュニティ計画，まちづくり運動などという住民主導型あるいは住民参加型の地域計画が言われて久しいが，多くの自治体にとって自らの基本的進路を設定するためにより重要と考えられているのは行政主導で策定される総合計画である。現在は，1960年代の第1期総合計画をその後の様々な情勢変化に合わせて新たに策定し直す第2期（地域によっては第3期と考えた方がいいかもしれない）の総合計画づくりの段階にあると言えよう。第2期の総合計画は第1期から第2期にかけて盛り上がった住民運動，住民参加の影響を受け，コミュニティ計画的要素を含む総合計画となっている。それは計画の内容にばかりでなく，策定過程においても住民の意思が積極的に反映されなければならないということの意味する。しかし実態はというと，実質的な参加はほとんどなされず，ただ形式のみを整えたというケースが多いと言われている。果たして実際にそうなのか，そしてそうだとすればどこに問題があるのか，その原因を探究してみたい。

## I. 堺市および堺市総合計画の歴史と概要

本稿で具体例として取り上げるのは，大阪府下の大都市堺市である。堺市は大和川をはさんで大阪市と隣接する人口約82万人の大規模都市である。世界的には安土桃山時代の自治都市堺のイメージが強いようだが，実際には堺・泉北臨海工業地帯造成計画と泉北ニュータウン計画という昭和30年代以降

に進められた2大開発計画により、一方で臨海コンビナートと内陸部の伝統的工業を合せもつ工業都市として、<sup>1)</sup> 他方で大阪市のベッドタウンとして市民にイメージされる都市となっている。しかし市としては、単なる工業都市やベッドタウンではなく、近隣市町村を取り込んだ堺都市圏の中核都市としてバランスのとれた都市たらんことをめざしている。

堺市は明治22年に市制を施行したが、その後明治期に1度、大正期に3度、昭和に入って9度に渡って隣接町村を編入・合併し、さらに埋立造成地も加えて市域を拡大してきた。現在の市域面積は市制施行当時の約36倍の134.14 kmにもなっている。これは川崎市(135.08 km)とほぼ同じような面積だが、川崎市との間には他にも多々類似性がある。それぞれ東京と大阪という大都市に隣接し、大規模な臨海工業地帯を持ちながら昼間人口を吸い上げられ、買い物客も隣接都市にもっていかれていることなど、同タイプの都市と言えよう。だがひとつ大きな違いがある。それは川崎市は政令指定都市になっているが、堺市はなっていないことである。現在11番目の政令指定都市入りを仙台市、千葉市と争っているが、3都市の中ではもっとも地域の中核都市としての機能が弱く、11番目の政令指定都市入りは難しいだろうと見られている。設備の整った都市型ホテルはわずかしかなかく、<sup>2)</sup> デパートも高島屋が進出しているだけである。また鉄道も国鉄1線と私鉄4線があるが、いずれも大阪都心部直結の南北方向路線であり市内を東西に結ぶ路線がない。こうした環境条件の当然の結果として、都市としての機能のかなりの部分を大阪市に頼らざるをえなくなっている。この点が市としても頭の痛いところであり、総合計画でもこうした従属的地位からの脱却がひとつの焦点となっている。

#### 1) 臨海部工業と内陸部工業の比較

	工場数	従業員数	出荷額(数字は%)
臨海部	3.6	21.9	57.3
内陸部	96.4	78.1	42.7

堺市は、刃物、毛布、自転車など内陸部の伝統的地場産業も多い。ただし上表でわかるとおり、もっぱら中小企業によって担われている。また臨海部工業は、超地域的性格をもった素材型、エネルギー供給型産業が中心のため、内陸部の伝統的産業との結びつきが弱い。

#### 2) 泉州沖の関西新空港建設決定の影響を受け、59年頃からホテル建設が進んでいる。

堺市の政治構造にも簡単に触れておこう。市長には、自公民推薦で3期つとめた我堂武夫が引退した後、59年2月の選挙で共産党推薦の今村雄一を僅差で破った自社公民推薦の田中和夫がなっている。市議会は、公明12、共産11、民社7、自民7、自民・市民連合6、社会6、非所属クラブ1、全国地方議員連盟1、堺女性協会1の構成である。衆議院選挙では大阪5区が堺市を大票田とするが、毎回落選者が交代するといった状況で、前回(58年12月)は自民党候補が全員落選の憂き目をみたが、今回(61年7月)は社会党現職議員が落選した。

堺市では、高度経済成長のさなかの昭和45年に、目標年次を昭和60年に定めた「堺市総合基本計画」(以下「旧計画」と略記)を作ったが、これがその後の現実の社会変化に対応しきれなくなったため、53年頃から新計画の検討・策定作業に入り、昭和58年に至って「新堺市総合計画」(以下「新計画」と略記)を発表した。当然2つの計画の間には、当時の堺市の実情を反映した相違が端的に表れている。「旧計画」においては、堺市の現状は「たくましい発展を続けている」<sup>3)</sup>とか「とどまることを知らない成長」<sup>4)</sup>をしていると認識され、「公害のない産業都市」<sup>5)</sup>として発展していくことが前面に押し出されている。これに対し「新計画」では、堺市の現状を「いま曲がり角に立っている」<sup>6)</sup>あるいは「拡大から成熟へという転換を経験しつつある」<sup>7)</sup>と認識する。これに伴い、都市としてめざす姿も「総合的な都市基盤の整備された調和のとれた都市」<sup>8)</sup>に変わってきている。細かい内容に関する比較は繁雑になり過ぎるのでここでは取り上げないが、もっとも基本的な部分だけを比べておけば、第1表のようになろう。

3) 『堺市総合基本計画』1頁。

4) 同書、同頁。

5) 同書、3頁。

6) 『新堺市総合計画』2頁。

7) 同書、同頁。

8) 同書、3頁。

第1表 旧総合計画と新総合計画の比較表

	堺市総合基本計画 (旧)	新堺市総合計画 (新)
策定年次 目標年次 調査委員会の発足	昭和45年12月 昭和60年 昭和43年1月 (学識経験者9名)	昭和58年3月 昭和65年 昭和54年8月 (学識経験者13名)
キャッチフレーズ	住みよく明るい幸福なまちづくり	調和と風格のある都市をめざして
計画策定の理由	生活環境の悪化の徴候に対処して、都市の行政を効率的に遂行するため。	「堺市総合基本計画」が現実と合わなくなった。(都市化のひずみについての予測の甘さ・石油ショックという不測の事態の発生)
堺の現状	「たくましい発展を続けている」 「とどまることを知らない成長」	「堺市はいま曲がり角に立っている」 「拡大から成熟へという転換を経験しつつある」
あすの堺	南大阪の中核都市、統一性と自立性をそなえたユニークな都市、勤労者のまち	南大阪の中核都市、自立性のある中核都市、文化の香りたかい国際性のある都市
基本姿勢	1. 公害のない産業都市 2. 計画的な市街地の形成 3. 豊かでしあわせな生活の実現 4. 文化的伝統の尊重 5. まちづくりへの市民の積極的参加	1. 総合的な都市基盤の整備された、調和のとれた都市 2. 安全で快適な居住環境の都市 3. 地域社会と調和した、活力のある産業都市 4. 心の豊かさとふれあいのある文化と福祉の都市 5. 市民自らがつくる自治の都市
特定事業計画	堺・泉北臨海工業地帯 泉北住宅団地 刑務所跡地利用	[特になし]
計画の形式	基本構想と基本計画という明確な区別はない。「計画構想」という言葉が使われている。いわば、「計画構想—実施計画」の二段構え。	「基本構想—基本計画—地域整備計画—実施計画」という四段構え。
市民の意見の聴取方法	市民のアイデア募集 小学生の作文募集	市民意識調査 小学生・中学生の作文募集 市民の提言の募集
審議会構成	総数 29名 (100.0) 学識経験者 1名 ( 3.4) 市行政引退者 3名 ( 10.3) 関係行政機関 6名 ( 20.7) 委員会委員長・議長 7名 ( 24.1) 産業界 4名 ( 13.8) 各種団体代表者 8名 ( 27.6)	総数 35名 (100.0) 学識経験者 4名 ( 11.4) 堺市参与 1名 ( 2.9) 関係行政機関 4名 ( 11.4) 市議会議員 10名 ( 28.6) 産業界 1名 ( 2.9) 各種団体代表者 15名 (42.9)

市当局は新計画策定に入るための第1段階として、昭和53年6月に旧計画の問題点について見解をまとめた。それによれば、まず基本計画段階に、1. 計画全体の事業規模の不明確性 2. 具体的達成手段の欠落 3. 財政サイドとの不整合性 4. 職員へのPR不足 5. 市民へのPR不足という5つの問題点を見、実施計画段階における問題点として、1. 財政事情の悪化 2. 計画構成の限定 3. 実効面の弱体性 4. 実施事業の不均衡性 5. 企画主任・企画副主任制度の弱体性 6. 行政組織における対応性の欠落 7. 地域情報の不足をあげる。さらに、進行管理段階における問題点として、1. 事務の複雑化 2. 中間目標の未設定を、予算編成段階における問題点として、1. 事務の複雑化 2. 予算編成の非効率性を指摘した。<sup>9)</sup> こうした旧計画に関する問題点の認識は新計画策定にあたってどの程度生かされたであろうか。

## II. 新総合計画策定過程での参加の実態

堺市新総合計画は、53年6月の庁議において旧計画の改定が決定し、行政内部の準備作業を経た上で、54年8月に学識経験者13名からなる総合計画策定調査研究専門委員会が設置されることにより本格的にスタートした。9月には市職員を中心とした総合計画策定調査委員会が設置され、専門委員会とともに総合計画づくりの柱ができあがった。この段階での作業は内部作業と認識され、市民が直接的に作業に関与していくことはほとんどできない仕組みとなっていた。しかし、その後も56年10月に審議会が設置されるまでの約2年間に市民がなした参加は、有権者50人に1人の割合で行なわれた市民意識調査に回答することと、小学生・中学生による「みんなで考えよう明日の堺」というテーマの作文募集に応募することだけだった。この間55年2月から56年3月まで広報にシリーズ「まちづくりを考える」が掲載され、総合計画改定についての情報が市民に提供された。審議会設置後では、57年2月に基本構想案が広報に掲載され、それに対する市民からの提言が募集さ

9) 堺市総務部企画課『堺市総合基本計画における検討課題について』1978年、4—7頁参照。

れたが、意見を提出したのはわずか31人の市民にすぎなかった。簡単に言ってしまうと、以上が堺市新総合計画策定過程における直接的な市民参加のすべてである。当然これは十分な参加と言えないわけだが、その点を突かれるなら、市当局には市議会も審議会も市民代表の集まりであり、そこでは十分な討議を行っているというパターン化された言い訳が可能である。その意味では新堺市総合計画の市民参加の程度に正確な評価を下すためには、市議会や審議会が実際にどれほど住民意思を反映したかを見ていかなければならないだろう。しかし、それらについて検討する前に上述の直接参加の結果について一応の分析を加えておかねばならない。特に市民意識調査の結果は市民意識の全体像として行政および総合計画策定委員会に認識され、総合計画づくりの最も基本的なデータとして利用されたと考えられるからである。

## II-1 市民意識調査

市民意識調査は54年11月に実施された。堺市の有権者10,223人に対し調査票を郵送し、7,781人から有効調査票を回収した（回収率76.2%）。2度の督促をしたとはいえ、この回収率は通常の郵送調査の場合と比較してはるかに高いものであり、それなりに市民の関心が高かったことを示しているといえよう。この調査では市域を6つのブロックに分け、集計結果を比較検討しているが、それぞれの地域の特性を反映してブロックごとにかなりの相違を示している。この調査の結果を見てブロックの境界線の引き方に再考慮の必要が出てきたものの、6ブロックに市域を分けそれぞれの地域特性に合った整備計画を進めていくという考え方は59年6月に出された『堺市地域整備計画』にそのまま引き継がれた。おそらく、万一堺市が政令指定都市になった場合にはこの6ブロックを6つの区にすることは行政関係者の間では既定の事実となっていよう。

この調査から得られるいくつかの重要な知見を紹介しておこう。まず総合計画の見直しが行なわれていることを知っているかどうかを尋ねた質問から、知っているものが17.8%にすぎず、他方全く知らないものが43.3%、聞いた

気はするがよく知らないというものが27.6%という結果が得られている。<sup>10)</sup>非常に認知度が低いわけだが、これは予想外のことではない。なぜなら、この調査は総合計画見直しが本格的にスタートしてからわずか1年しかたっていない時点で行なわれたものであり、広報でもまだシリーズ「まちづくりを考える」の掲載が始っていなかったからである。たまたま広報に掲載されるわずかな情報では一般的な広報の読まれ方から考えてこの認知度は妥当なものであり、この数値だけで堺市民は市政に対する関心が低いと決めつけることは不可能であろう。

次に、総合計画策定のためのもっとも基本的なデータとなった市民の生活環境についての評価に関して見ていこう。調査では17の項目に関して5段階（「十分満足できる環境である」、「まあ満足できる環境である」、「どちらともいえない」、「やや不満のある環境である」、「非常に不満の多い環境である」）でその満足度を尋ねている。不満の高いものから順に並べてみると、「夜間の歩行の安全さ」、「か・はえ・ねずみなど」、「子どもの遊び場」、「道路や溝の清潔さ」、「火災の危険性や避難の安全性」、「散歩やスポーツ」、「悪臭・ほこり・空気のごれ」、「近所の人たちとの会合」、「子どもの通園・通学の安全さ」、「病気のときの医師の診療」、「幼児の保育」、「大雨の場合の水はけ」、「交通の便利さ」、「ほしもの」、「日用品・食料品などの買物」、「子どもの通園・通学の便利さ」、「家庭から出るゴミの処理」となる。これをブロック別にみると、地域差がはっきりと見い出される。総じて満足度が高いのは泉北ニュータウンを中心としたFブロックであるが、しかしここは新しく丘陵地帯を切り開いて造られた市街地だけに交通の便が悪く、「交通の便利さ」や「日用品・食料品の買物」に対する満足度は6ブロックの中でもっとも低くなっている。その他にも「病気のときの医師の診療」や「夜間の歩行の安全性」でも満足度は最低になっている。このFブロックと対照的な位置に立つのが旧市街地を中心としたAブロックである。ここでは17項目のうち「子どもの

10) 堺市総務部『新堺市総合計画策定のための市民意識調査報告書』1980年、22頁参照。

遊び場」,「悪臭・ほこり・空気のごれ」など8項目で最低の満足度を示しているが,「交通の便利さ」,「病気のときの医師の診療」,「夜間の歩行の安全性」の3項目では逆に最高の満足度を示している。<sup>11)</sup> 明らかに堺市には,交通の便の良さと言う点では問題があるがかなり好ましい生活環境をもつ計画的市街地と,交通の便は良いが良好な生活環境とは言い難い商工住混在地区という2つの異なる性格をもつ市街が共存している。このことは現在の堺市がどのような都市と考えられるかを問うた質問に対する回答にも端的に現れてきている。回答者の41.9%が「大阪市のベッドタウンとしての住宅都市」を選択し,32.6%が「商工業活動のさかんな産業都市」を選択した。たやすく想像できるとおり,Fブロックでは「住宅都市」とみるものが54.5%で一番多く,Aブロックでは「産業都市」と答えたものが44.9%でもっとも多かった。この他にも「歴史と伝統を継承した文化都市」を選択したものが26.7%,「農地自然がのこされた田園都市」を選択したものが14.9%などあったが,これも回答者の居住地域の特性を反映している。この都市イメージに関する質問の選択肢はいずれも堺市の姿を部分的にしか表していない。それゆえ回答者は堺市を全体としてイメージできず,自分の居住する地域を思い浮べて回答せざるをえず,地域ブロックによる相違がはっきり出てしまったのであろう。むしろ堺市の全体像は,「その他」を選んだ回答者が自由な表現で述べたイメージの中によく表れているようにも思われる。多かったものをいくつかあげてみると,「中途半端な都市,乱雑な都市,計画性のない都市」(99人),「環境整備の悪い都市,公害都市」(59人),「赤字都市」(28人),「地域格差の大きい都市」(23人),「公共施設が何もない都市」(23人),「人口過剰都市」(21人)などである。<sup>12)</sup>

では人々はこのような堺市にどの程度愛着を持っているであろうか。これを知るための指標として今後の居住意思,故郷感覚,居住地域に誇りを感じるかなどを利用することができる。まず今後の居住意思についてみると,こ

11) 同書, 10—15頁参照。

12) 同書, 22—23頁参照。



れからも現在居住している地域に住み続けると答えたものが42.7%、いずれは引越したいとするもの35.9%、すぐにも引越したいと答えたもの3.1%であった。一応住み続けるとするものがもっとも多いわけだが、引越したいとするものの合わせて39.0%は決して小さい数字とは言えないだろう。もちろん転居を望む大きな理由は、「住宅」(36.5%)や「通勤や仕事」(15.3%)の関係だが、「生活環境が悪い」ということをその理由にする人が13.5%もいることは注目に値しよう。特に「すぐにも引越したい」とするものだけについて見れば、その26.5%が生活環境の悪さを理由にあげている。次に故郷感覚では、現在住んでいる地域にふるさと(故郷)といった感じを持っているものは28.0%にすぎず、68.7%は全くそうした感覚を持っていない。またその「地域」に住んでいることに誇りを感じているかという点に関しては、感じているものは21.6%で、75.2%は誇りを感じていない。<sup>13)</sup> このように見てくると堺市民は堺市に対して強い愛着を持っているとはとうてい言いえないように思われる。

最後に人々が魅力ある都市たるための条件としてどのようなものを選択しているかを見ておこう。もっとも多く選択されたのは「公害の少ないこと」である(41.9%)。以下「自然環境に恵まれていること」(38.8%)、「通勤・通学・買物に便利なこと」(24.0%)、「子どもの教育環境がよいこと」(22.9%)、「交通網が整備されていること」(22.7%)、「住宅環境がよいこと」(21.0%)、「上下水道が整備されていること」(20.9%)と生活環境に関係する条件が続き、堺市が他の都市よりもまさっている「文化遺産が豊富なこと」や「商工農業がさかんなこと」は、それぞれ7.5%、5.6%の人があげているにすぎない。<sup>14)</sup>

## II-2 審議会

以上見てきたような市民意識調査のデータ等をもとにして新総合計画の基

13) 同書, 18—21頁参照。

14) 同書, 23—25頁参照。

本構想および基本計画が作成されていった。総合計画策定調査研究専門委員の内の5名からなる基本構想起草委員会によって基本構想案が作成され、56年11月に総合計画審議会へ諮問され、57年4月にその答申が提出された。同年5月に基本構想が承認された後、10月には基本計画案が総合計画審議会に諮問され、翌年1月に答申が出された。前述のとおり、新堺市総合計画の策定においてどの程度の市民参加がなされたかを評価するには、この審議会について詳細に検討する必要がある。審議会はどのような人々によって構成され、どのような議論がなされたかが判断の基準となる。

まずその構成だが、学識経験者5、関係行政機関職員4、市議会議員10、各種団体代表者16の35名からなっている。ただし途中で交替した委員がいるので実際に審議会にかかわった人数は37名である。その中身を少し詳しく見ておこう。第1に学識経験者は5名としたが、堺市が公に発表している『新堺市総合計画』の中では2名になっている。5名としたのは各種団体代表等に入れられていた委員の内、各種団体の代表というよりその知識・経験等が期待されて委員になっていると思われる3名を筆者の判断で学識経験者として数え直したためである。市が学識経験者として認定している2名は、堺市に2つだけある4年生大学の学長がその職ゆえに自動的になったものであり、決して彼らが都市工学、財政学、行政学、経済学、社会学、社会福祉等の都市計画に関係する学問分野の専門家だからではない。また筆者が学識経験者として数え直した3名にしても、弁護士、市参与、新聞社論委員<sup>15)</sup>という職業から見て本格的な専門家とは言い難い。このような学識経験者しか審議会にいなかったことの当然の結果として、審議会での専門的な質疑は不十分なものに終わった。

関係行政機関からは、堺市が深い関係を持つ隣接市の大阪市総合計画局企画部長、上位団体である大阪府の企画部長、さらに上位にあたる建設省近畿地方建設局企画部長と国土庁大都市圏整備局大阪事務所長の4名が委員にな

15) この新聞社の人は大阪府総合計画審議会委員にもなっているので、むしろ関係行政機関の職員に近い意味をもつ人と言えるかもしれない。

っているが、これは様々な調整を必要とする総合計画の性格を考えた妥当な人選だといえよう。第3のタイプの市議会議員委員10名についてその内訳を見れば、自民党系4、公明党2、共産党2、社会党1、民社党1のとおりである。ただし各種団体代表者の中にこの審議会の終了後に市議会議員に当選し、自民党系の市議となった者が2名いたことを指摘しておきたい。

各種団体代表者として審議会に参加できたのは、自治連合協議会会長、PTA協議会会長、婦人団体連絡協議会委員長、こども会育成協議会会長、青年会議所理事長、商工会議所副会頭、農業協同組合組合長、体育協会会長、レクリエーション協会会長、社会福祉協議会会長、人権推進協議会会長、民生児童委員長、文化観光協会会長、医師会会長、地区労働組合会議議長、南海電鉄副社長の16名である。この審議会の代表性については、市民参加の問題と関連して市議会総務委員会で質問が出された際の総合企画部長の答弁が市当局の見解をよく表しているので、ここに引用しておこう。

「各種団体の代表といっても……非常に広い範囲、自治会も入っておられますし、……市民のいわば全体を網羅している団体の代表というふうな感じだとわれわれは受け取っております。」<sup>16)</sup>

この各種団体の選び方はどこの自治体の審議会のケースとも変りのない、その意味では堺市当局による恣意的な選択ではないということ是可以するが、しかし市当局の答弁どおり市民全体を網羅しているかという問題がある。というのはここで審議会への参加を要請されたような団体を通して意見を多少なりとも反映させうるのは長年堺市に居住している旧住民層だけであり、堺市民の過半を超える新住民層の意見はほとんど反映させえない。確かに自治会にしてもPTAにしてもなんら新住民層を排除するものではないし、実際地域のPTAなどでは新住民層の母親たちが主たる担い手になっていることも多い。しかし市全体のPTA代表ともなるとどうしても地付きの有力者がなりやすい。まして商工会議所や農協の代表となったら何世代にもわたっ

16) 『昭和57年5月堺市議会総務委員会議事録』1982年、118—119頁。

て住んでいる家の人間がなるのが普通であろう。それゆえ現在のような選び方で各種団体の代表者を集めると、結果的に旧住民層の代表ばかりということになってしまうのである。だが、新住民層が担い代表になっているような団体もないわけではない。それどころか市政を監視し場合によっては異議申立てをしていく程積極的に関与していこうとするのは、多くの場合新住民を中心とした団体である。堺市でも審議会が開かれていた丁度この時期に全国的に有名になった「堺倫理条例」<sup>17)</sup>の制定をめざす市民運動が盛り上がりを見せており、決して新住民層が市政に関心が薄いわけではなかった。審議会委員の何名かを一般に公募するなどの方法によって、こうした自発的に市政に関わっていこうとする市民を審議会に参加させられなければ、本当の意味で市民全体を網羅しているということとはできないであろう。

次に審議会での発言状況を見てみよう。6回の基本構想の審議を含む8回の全体会議と4部会に分かれての3～4回の会議（第1部会のみ4回）が行なわれたが、8回の全体会議中、一言の発言もなかった委員が半数近い16人もいる。発言した19人の場合でも、11人はまさに一言喋った程度だし、1人は議長としてのみ発言しているので、実質的な意見を述べたものはわずか7人にすぎない。本当によく発言したと言えるのは2人の市議で、他の5人はある程度発言をしたといったところである。注目すべきは、この7人の発言者の中に各種団体代表者は1人（自治会会長）しか含まれていないという点である。各部会まで見ていくとさすがに発言者は増える。しかし、よく発言している者の過半数は市議委員であり、市民の直接的代表である各種団体代表者の内では、自治会会長、婦人団体委員長、商工会議所副会頭、体育協会会長、人権推進協議会会長、文化観光協会会長、医師会会長の7人がよく発

17) 正式には「堺市議会議員及び市長の倫理に関する条例」と言う。昭和56年9月に収賄容疑で逮捕された市議が翌年有罪判決を受けたにもかかわらず辞職をしなかったことをきっかけにして、57年6月から市民有志が市議会議員と市長の資産・収入の公開を義務付ける条例の制定をめざして運動をスタートさせた。運動は大きな盛り上がりを示し45730人分の署名を集め、10月9日に市長に提出された。翌58年2月25日に直接請求の趣旨を100パーセント生かした部分修正案が可決承認された。『堺倫理条例』1983年、市民オンブズマンを参照。

言しているにとどまる。やや発言した程度のこども会会長，青年会議所理事長を含めても9人といったところである。なお，レクリエーション協会会長，地区労組会議議長は，全体会議，部会会議を通じて，一言の発言もない。また数少ない学識経験者の内，2人が部会会議において一言の発言もしていないことも見過ごすことはできない。

発言が一部の委員に偏る理由はいくつか考えられるが，もっとも大きな理由は，審議会資料として配られたものがあまりに大部で専門的なものであるために一般市民の感覚ではとうてい読みきれないものであることがあげられる。また意味不明という程に難解ではないにしてもその計画がベストであるかどうかを素人が語りうる程にはやさしくはない。つまりところ，議員のように質疑応答に慣れていない各種団体の代表者は黙っているのが無難ということになってしまう。せいぜい自分の職業や生活に関係している部分に関して自らの心情を吐露するにとどまる。発言が偏るもう一つの理由として，委員の中に自覚に乏しいものが少なからずいることがあげられる。こうした委員の場合は発言するしない以前の問題として審議会を欠席するという行動をとる。各種団体代表者の中にも1，2見られるが，それ以上に問題なのが市当局が学識経験者として期待した2大学学長の欠席である。堺市のケースは審議会の学識経験者というものが如何に形式的なものにすぎないかを表わしている典型的な例であろう。審議会委員は地位・肩書きにとらわれずに，あくまでも実質的な貢献をなしうる人を選ぶようにすべきである。

以上のような問題点を抱えた審議会ではあったが，それでもいくつかの重要なやりとりがなされている。まず総合計画策定への市民参加に関して，共産党議員委員から「公聴会，市民集会，市民シンポジウムを開催すべきだ」という意見がだされたが，これに対しては，「せいっぱいやっている。全部の意見を聞くわけにはいかない。それぞれの代表者が持ち帰って議論してくれている」という内容の答弁がなされているが，<sup>18)</sup> この答弁ではなぜ公聴会等を開催しないかの理由にはなっていない。この問題は市議会でも出され，

18) 『堺市総合計画審議会議事録』第4回，13—18頁参照。

その際の市議と総合企画部企画課長代理および総合企画部部長のやりとりが市当局のこの問題に対する立場をよく表わしていて興味深いのでこれを紹介しておこう。

(企画課長代理)「体制の許す範囲内のことは精一杯やってきた。……一つは体制の問題……あるいはまた……基本構想という、まちづくりの大きな理念、それがどういう形の市民参加になじむかというようなこと、それを模索しておりました。……市民集会がどのようなやり方で実現できるのかというようなことが……模索状態であった。」

(市議)「堺市ではつまりやり方が……わからなかったからしなかったということですか。」

(企画課長代理)「一つはそれはございますけれども、それいぜんとして、やるべきことがいろいろあるのではないかとということで、やれるものから精力的に実施させていただいた。」

(市議)「今後の基本計画なりあるいは実施計画なりという具体的なものを考えていく段階では、市民集会というものをしていこうと、こういうお考えですね。」

(総合企画部部長)「……私、市民集会やるとは言っておりません。」<sup>19)</sup>

このやりとりをみても、市民集会や市民シンポジウムは十分開催可能であったにもかかわらず、自分たちの作ったスケジュールを狂わせたくない市当局が、しないで済ませられることはしないで済まそうという「行政的効率性」の考え方に立って開催しなかったという印象が深まるばかりである。

市民集会の開催を求めた同じ委員から「審議会を公開したらどうか」という意見も出されている。これについては「審議会の開催日が早目にわからないと市民に知らせられない」と答えているが、さらに、それならばおおよその予定だけ広報で知らせておいて、詳細は市民の方から直接担当部局に尋ねてもらおうようにしたらいいのではないかとという再提案がなされると、場所の

19) 『昭和57年5月堺市議会総務委員会議事録』1982年、117—119頁。

問題があるといつて逃げてゐる。<sup>20)</sup> 確かに審議会を公開することは行政側にとつても大部分の委員にとつてもわずらわしいだけかもしれないが、公開されていれば委員たちの審議会に臨む姿勢も変らざるをえず、多くの委員が市民の立場の代表として積極的に発言していただろうと推測される。その意味で市民参加という観点からすると審議会が公開されなかつたのは大きなマイナスであつた。

次に何人からか出されているのが「計画が具体性に欠けるため、市民にとって身近なものと感じられない」という意見である。これに対する当局の見解は「基本構想や基本計画とは今後の指針であり、どこの自治体でも同じようなものである。地域整備計画と実施計画とで財政も考慮に入れた具体的な計画を立てる」というものであつた。<sup>21)</sup> 総合計画が市民にとって身近なものではないという問題は総合計画である限りつきまとう問題であり、これを克服するのは容易ではない。ある意味では堺市当局の見解は妥当なものであり、これ以外に答えようがないかもしれない。しかし「総論賛成、各論反対」と言われるように、計画も一般論で議論するのと具体案で議論するのとでは全く異なる結論になる場合が多いことを勘案するなら、少なくとも抽象的な総合計画レベルの結論で市民の理解が得られたとすべきではないだろう。この点に関連して堺市総合計画審議会の場合ひとつの大きな問題を持っている。それは、市当局が言うように地域整備計画が総合計画全体の中で重要な位置を占めているにもかかわらず、その基礎となる区割り（堺市を6つのブロックにわけ）の問題が別の審議会（庁舎問題等審議会）で扱われる課題になっており、総合計画審議会では扱えないという問題である。<sup>22)</sup> 過去の経緯等の事情が行政側にもあつたのだろうが、この区割りだけは総合計画審議会でも取り扱ふことにしておくべきであつた。でなければ、堺市のように性格の異なる市街地を抱える自治体では全体的な計画を審議することは困難なはず

20) 『堺市総合計画審議会議事録』第7回、7—10頁参照。

21) 同書、第3回、9—16頁参照。

22) 同書、第7回、10—17頁参照。

である。

以上審議会のメンバー構成、発言状況およびその内容等を検討してきたが、もうひとつ部会構成上の問題点に触れておきたい。先に述べたように、この審議会は全体会議と4部会に分れての会議とから構成されていた。4つの部会は、基本計画の審議に移った際に、それぞれ基本計画の第1部から第4部を中心課題として扱うものとしてつくられた。しかし、基本計画は4部構成ではなく5部構成なのである。つまり総論と第5部「市民みずからがつくる自治の都市——基本計画推進のために——」は各部会共通の課題とされたのであった。この部会構成上の問題点がそのまま影響して、市民参加の問題はいずれの部会でも十分な検討はなされずに終わった。第1部会には市民参加に積極的な委員がいたために多少の議論がなされているが、他の3部会ではほとんどともに議論されていない。特に第3部会ではこの問題については一言の言及もされていない。この点に関する審議の不十分さは、実施過程での参加を形骸化させる原因となったと言えよう。

最後にこの審議会に総合的評価を行なうならば、旧計画策定の際の審議会に比べれば大分改善されたと言えるが、見てきたような学識経験者を含めた委員人選の問題、各種団体代表者の市民代表としての妥当性の問題、発言者の偏りの問題、答弁から感じられる市当局の姿勢、部会構成の問題等から判断して、この審議会によって実質的な中身のある市民参加がなされたと評価することは困難であろう。

### Ⅲ. 計画実施過程での参加

ここまで総合計画の策定過程における参加について見てきたが、計画と参加という場合当然計画の中身にどの程度の参加が組みこまれ、それが実際にどの程度実行されているかを見ていくことは欠かせない作業である。都合のいいことにすでに総合計画が公表されてから3年半の時間が経っており、一定の評価を下すことも可能である。

まずとりあえず、基本計画にどのような市民参加が述べられているか見て



おこう。新堺市総合計画において第5部第1章が「市民参加によるまちづくり」と題され、市民自治活動の推進と広報・公聴活動の推進が2本の柱として唱われている。前者に関しては、①市民意識の醸成のための居住環境の整備をすすめる、定住魅力を高めることと、②市民団体の活動拠点として地域会館、コミュニティセンターを整備することが具体的な目標として上げられている。他方後者については、①広報課、テレビ広報番組などの行政広報を充実すること、②行政情報提供の推進のために行政情報コーナー・市政資料室を設置すること、③行政情報公開を推進するために情報公開システムの検討を進めること、④堺都市圏情報媒体の創出、<sup>23)</sup> ⑤公聴機能を充実させるために市民相談機能を充実させ、定期的な市民意識調査を行ない、市政モニター制度を復活させ、課題別シンポジウムや各種団体懇談会などを開催することが上げられている。<sup>24)</sup>

さて、次にその実施度だが、市民自治活動の推進のための具体的目標として上げられた地域会館は60年度末までに24館建てられ、今年度さらに5館に予算がついている。泉北ニュータウンを中心に府が建設した自治会館20も含めると、各小学校区にひとつという市の目標の半分を超えたところである。他の計画の実施状況に比べれば着実に計画が実行に移されている方であろう。しかし地域会館建設は市民自治活動のための器づくりにすぎず、より重要なのはそこをどのような意識をもった市民が利用するかである。その意味では市民意識の醸成こそ重要な課題と言えよう。そのために居住地域の生活環境の整備を進める一方で、ごみごみした街というイメージを脱するために堺のメインストリートである大小路を歩行者中心のプロムナードに造り変えつつある。この計画は、地元商店街、自治会、学識経験者など13人からなる「大小路シンボルロード整備推進協議会」において案を練るという形で、一応市

23) 堺都市圏とは、堺市、松原市、美原町、狭山町、河内長野市、和泉市、高石市、泉大津市、忠岡町、富田林市の一部によって構成されるが、大阪市の従属都市から地域の中核都市への脱皮を願う堺市が勝手に設定している机上の都市圏という感じがしなくもない。

24) 『新堺市総合計画』187—189頁参照。

民参加のまちづくり事業として行なわれている。しかしこうしたハードな面の改善による市民意識醸成がその効果を現わすのにはかなりの時間が必要であり、現時点ではその評価はなしがたい。ただ言えることはシンボルロードづくりにしても1箇所ですべて終わってしまわずに、次々とその発想を広げていかなければ市民意識を高めることはできないだろうということである。

他方ソフトな面からの市民意識醸成のための活動としては、「堺っ子をつくる運動」と堺三大まつりがあげられよう。前者は「明るく、たくましい、郷土愛にみちた堺っ子」を育てることをめざした運動で、昭和55年度に提唱され、翌年から10校区程度を推進校区に設定し活動を進めてきているが、行政当局がねらっているほどには市民の間に根づいていない。次にふるさと意識を生み出すのに効果的だと言われる祭だが、堺の場合は、堺まつり、市民オリンピック、農業祭が堺三大まつりと呼ばれている。市民意識調査によれば、それぞれの参加率は堺まつりが30.1%、市民オリンピックが9.9%、農業祭が7.5%である。堺まつりはまずまずの参加状況であるが、市民オリンピックと農業祭の場合は開かれていることを知らなかったものがそれぞれ14.8%、22.3%もあり、いずれも参加率より高くなっているという状況である。<sup>25)</sup> 行政とは独立に「堺市民まつり」という56年から開かれており、「堺まつり」よりもはるかに市民が参加できる手作りのまつりという印象を与えているが、政党色（共産党系の団体の中心）がやや強く出ているため全市民的まつりにはなっていない。

次に広報・公聴活動について見てみよう。まず広報関係では多少の改善が見られる。広報堺は60年4月から色刷りになり、折り込み紙も従来の朝日・毎日・読売・サンケイの4紙から日経を加えた5紙となった。またテレビ広報番組も58年10月からそれまでの月2回から月4回放送になった。さらに60年4月から年2回「グラフ堺」というグラフ紙を発行している。だが、市民が自ら市政について知ろうとした際にもっとも利用しやすい市政資料室や行

25) 堺市総務部『新堺市総合計画策定のための市民意識調査報告書』、25頁参照。

政情報公開のためのコーナが設けられていないのは相変わらずである。

広報と比べると公聴の方はあまり改善が進んでいない。市政モニター制度はかつて48年度から51年度まで4年間実施していた。定員100人とし広報で募集したが、最初の年でも90人程度、以後毎年応募者が減り、最後の年は30人程しか集まらなかった。その上モニターから市全体のことよりも個人的要望が多く出されるようになってきたこともありわずか4年で廃止となった。担当課（市民相談課）ではいずれ復活させなければいけないだろうと考えているが、その際には以前の失敗を繰り返さないためのなんらかの工夫が必要であり、現在は他市の例などを検討中といったところで、具体的な復活のめどはたっていない。他方、施設見学会は43年度から行なっていたが、52年度以降はモニター制度の廃止もあって力を入れてきている。原則として年に6回行なう。バス1台を借り、市の施設や歴史的・文化的遺産を見学してまわった後、市に対する意見や要望を参加者から聞いている。1回50人程度の参加者を広報で募集しているが、参加費が無料ということもあり毎回定員以上の応募がある。こうした形で市民を集めその意見を聞くというアイデアはおおいに評価できるが、平日の昼間に行われるため参加者が老年層に偏っていることが問題である。さらに現在の田中市長になってからは「市長と語る会」が年4回のペースで開催されており、これが一定の公聴機能を果たしている。1年目の59年度は教育、産業、福祉、医療の分野別に毎回10人程度の関係する各種団体代表者と懇談し、60年度、61年度は市内を4ブロックに分け、ボランティア活動をしている市民と地域の現状や問題点についての話し合いをしてきている。しかしこれも開催数、参加人数、参加者が公募されていないこと等を考え合せると、やらないよりはましという程度のものにしかすぎない。本気で市民の意見を聴取するつもりならば、より頻繁に開かれる地区懇談会などが必要であろう。

## 結

以上見てきたことから総合的な判断を下すならば、新堺市総合計画の策定

・実施において内実ある参加が十分に行なわれたとは言い難く高い評価を与えることは難しい。確かにこうした事態をひきおこした原因のかなりの部分は「抽象的で画一的な上からの計画」になりやすい大都市総合計画に共通の問題であり特殊堺市だけの問題ではないが、他の大都市がそれなりの工夫を凝らしている<sup>26)</sup>と比較する、やはり堺市は遅れているという感じが否めない。その原因としては、①実施計画の未発表、②アイデア・工夫の不足、③旧住民中心型（新住民へのアプローチの不足）、④大阪市のベッドタウン化、⑤市役所の体制の問題、⑥市民参加に対する意欲の不足、⑦保守型市政などが考えられよう。

では以上述べたような要因を克服して市民によるまちづくりを進めることはできるであろうか。粗雑なものでしかないが、多少なりともそのための指針を提起してみたい。第1に実施計画の概要を基本計画と同じような形で明示すること。単に広報で散発的に知らせるだけでなくまとめて現在どこまで計画が実施されていて、今後どのような予定で計画が進められていくかを明示しなければ市民にとって総合計画はいつまでも闇の中だろう。第2に画一的な計画ばかりでなくユニークなアイデアや工夫を創出することが必要だろう。これがうまくいけば堺市の独自性が前面に打ち出され人々が堺市民としての誇りを持ちうちようになる。第3に市民全体の要望をつかむために新住民（型団体）への積極的アプローチが不可欠である。今回の新総合計画策定にあたってその意向を伝ええたのはもっぱら旧住民であった。これでは堺市のような都市では正確な市民意識の反映された総合計画づくりは難しい。これと関連して第4にベッドタウン化を単純に否定すべきでないことをあげたい。市当局は堺市が大阪市のベッドタウン化していることを不満として地域の中核都市たらんことをめざしているようだが、むしろ良質の住宅都市としてまちづくりをしている武蔵野市のような行き方にもっと注意を払うべき

26) 例えば堺市と似た性格を持つ川崎市ではアイデアを売り物とした各種のイベント・シンポジウムを次々に開催し魅力ある文化都市へと変貌を遂げつつある。森新太郎・君島武胤「川崎——魅力の発見と創造に向けて」『ジュリスト増刊27 都市の魅力』1982年、187—191頁参照。

だろう。第5に市民に地域生活をより身近に感じさせるために支所行政の積極的展開が求められよう。特に堺市の場合は政令指定都市入りをめざしているのだからその準備のためにも支所行政に力をいれるべきであろう。最後にそしてどうしても求めたいのは市職員の意識変革である。審議会や議会での答弁、あるいは筆者が直接聞いた話から感じとれるのは市民参加などなくても行政担当者だけで十分やっていけるという市職員の思い込みである。多少行政効率性は落ちても丹念に市民の要望をすくい上げていかない限り、いずれ市民から遊離してしまうことになるだろう。

〔追記〕 本稿を書くにあたって、堺市総合企画部をはじめ多くの部局に御協力をいただいた。ここに謝意を表したい。