

平成 19 年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書

「新たな公」形成に向けたコミュニティ・  
プランの策定と支援システムに関する研究  
—英国「パリッシュ・プラン」の事例を通じて我が国に  
おける農村地域の活路を探る—

宮城大学事業構想学部事業計画学科助教

鈴木 孝男

<共同研究者>

高崎経済大学地域政策学部准教授

櫻井 常矢

財団法人東北開発研究センター調査研究部主任研究員

野呂 拓生

# 目 次

要旨	i
----	---

## 本編

### I. 研究目的・意義

1-1. 農村地域を取り巻く課題と求められる「新たな公」	1
1-2. 「新たな公」形成の要件としてのコミュニティ・プラン	1
1-3. 「新たな公」形成のための支援システムの必要性	2

### II. 研究手法

1-1. 研究調査の流れ	3
1-2. 研究計画のフロー	4
1-3. 調査の対象と内容	4
2-1. 国内調査の対象と内容	5
2-2. 英国調査の対象と内容	5

### III. 成果内容

#### 1. 英国パリッシュプランをめぐる動向

1-1. パリッシュプランとは何か？	6
1-1-1. パリッシュプランが求められる背景	6
1-1-2. パリッシュプランの理念	6
1-1-3. パリッシュプランとは何か？	8
1-1-4. アクションプランの内容	9
1-1-5. なぜパリッシュプランを策定するのか	10
1-1-6. パリッシュプラン策定の流れ（ソールズベリーの事例より）	11
1-1-7. パリッシュプラン策定の最近の動向	12
1-2. パリッシュプランの位置づけ	14
1-2-1. 各階層におけるPPの効用	14
1-3. パリッシュプラン策定支援とパートナーシップ形成	20
1-4. 今後のPP策定を巡る課題と対応	28

#### 2. 日本におけるコミュニティ・プランの現状と課題

2-1. 高知市の取り組み	30
---------------	----

2-1-1. 高知市のコミュニティ・プラン	30
2-1-2. 行政計画とコミュニティ・プラン	30
2-1-3. 住民主体の実践とパートナーシップへ	33
2-1-4. 高知市のコミュニティ・プランが示唆するもの	34
2-2. 越前市の地域自治振興事業	34
2-2-1. 地域自治振興事業とは	34
2-2-2. 地域自治振興計画について	35
2-2-3. 越前市のコミュニティ・プランが示唆するもの	36

### 3. コミュニティ・プランとその策定支援をめぐる構造と課題

3-1. 英国パリッシュプラン策定過程の特徴と課題	38
3-1-1. Public Involvement	38
3-1-2. コミュニティ・プランと自治体計画 ボトムアップ型の自治体計画へ	39
3-1-3. 策定支援における中間支援組織の役割	40
3-2. 日本におけるコミュニティ・プランの展開に向けて	41
3-2-1. コミュニティ・プランの必要性	41
3-2-2. コミュニティ・プラン策定をめぐる「新たな公」の姿	41
3-2-3. 農村コミュニティの今後と「新たな公」の形成に向けた要件	43

### 資料編

パリッシュプランおよびプランニングシステム (翻訳版)
-地域計画当局のための指針と助言-
Parish Plans and the planning system
-Guidance and advice for local planning authorities-

## 要旨

### 序. 研究目的・意義

わが国では、コミュニティの活力や地域産業の衰退が深刻化し、限界集落の増加や格差社会の進行が顕著になってきている。一方、地方分権への流れの中で、「新たな公」（新しい公共）の担い手である地域住民・コミュニティへの期待が大きくなっており、コミュニティが「公共」を担っていくためには、地域課題解決に向けた具体的な方針を「コミュニティ・プラン」をつくり、コミュニティ運営の方向を住民で合意しながら、コミュニティを推進母体として実践していくことが必要である。現在、英国では、地方分権を進めるために、中央政府がコミュニティ（パリッシュ、教区単位）に対し、地域課題を包括的に取り扱うコミュニティ・プラン（パリッシュプラン）の策定を強く推進している。また、その原動力を支えている Rural Community Council (RCC) という中間支援組織の働きが注目される。

本研究では、日英の調査を通じて「新たな公」の形成に向けた住民自治に道筋をつけるコミュニティ・プラン策定の具体的なプログラム・手法を明確にするとともに、中間的な支援システムのあり方を明らかにし、我が国の農村地域におけるコミュニティ政策を考えるための示唆を得たい。

### 1. 英国パリッシュプランをめぐる動向

英国の農村地域では、高齢化、店や郵便局の閉鎖、バスサービスの撤退、退職者や都市住民の住宅購入が招く住宅価格の高騰、職を求めた若者の外部への流出と若者のための雇用創出、環境破壊、移民労働者の社会参加、犯罪の増加等の現象が安定した生活を脅かしている。パリッシュプラン（以下、PP）は、地域が抱えている問題や地域が持つ可能性について総合的に検討し、5年から10年後のパリッシュの描き出し明文化したものである。内容は、雇用、娯楽、新しい施設的设计、生け垣や池の維持に至るまで取り上げられ、農村コミュニティが抱えるあらゆる社会、環境、経済的問題を取り扱っている。PPの策定には、コミュニティが主体的に参画し、協議に必要な地域情報の収集、民主的な意志決定のための説明責任、実効性が伴ったアクションプランの策定、実行力を高めるパートナーシップ構築を図る一連のプロセスが重視されている。プラン策定には、概ね70万円の予算と12～15ヶ月の時間をかけている。

中央政府のパリッシュプランへ期待は、①外部の事業補助等を地域にもたらす、②パリッシュの影響力が増す、③地域経済の衰退を食い止める、④コミュニティの主体意識形成と連帯感が深まるなどが挙げられる。現在、イングランドに約10,000のパリッシュがあるが、2001年以降、約3,000のパリッシュによって約1,300のPPが作成されている。PPは、単に計画書を意味するものではなく、策定プロセスを重視したコミュニティの再構築や能力形成を促す手法でもある。

## 2. パリッシュプランの位置づけ

PP の策定にあたっては、住民が自ら PP を策定するためのステアリンググループ (Steering Group、以下 SG) を立ち上げ、コミュニティの意見を集約していきながら策定を進めていく。つまり、PP とは自分たちが本当に望むコミュニティの姿を議論により組み立てた住民力の結晶である。そのような PP がたらず効用にはどのようなものがあるのだろうか。

パリッシュ内部における効用としては、第 1 に、PP 策定プロセスにおいて様々な手段を通じて住民による議論を取りまとめていくことから、地域課題を目に見える形で住民が具体的に把握でき、地域再発見に結びつくとともに、地域民主主義のレベルを向上させる作用があると考えられる (Public Involvement の実現とその効果)。この点が PP による効用で最も重要と考えられる。第 2 に、PP が民主的な議論の結果であることから、PP 記載事業遂行時に外部助成金を申請する際の、強い根拠として利用することができる。第 3 に、PP を通じて上位計画に対して影響を与え、より大きな枠組みで地域づくりを実現できる可能性もある。

自治体においても大きな効用がある。従来の自治体行政、上位計画はトップダウンの形で実行されており、コミュニティの実態とのかい離が指摘されていた。それを PP から得られる情報によって補うことが可能だと考えられている。すなわち、どこでどんなサービスを必要としているのかを知ることができ、資源を効果的に投入する目安になると考えられている。

## 3. パリッシュプラン策定支援とパートナーシップ形成

PP 策定には様々な必要手順、要件がある。例えば PP の必要性を住民が認めることが第一である。次に一般住民を主体とする作成のための SG を結成し、策定コストも賄う必要がある。ワークショップやアンケート等を駆使し、住民の多様な意見を取りまとめて行かなければならない。また、いざ PP が策定された後には、コミュニティに関わる多様な主体とパートナーシップを形成し、PP 記載の事業を遂行する必要がある。また、関係機関が実行する事業や計画との整合性も取っていかねばならない。一般住民がこれらのプロセスを何の手助けもなく実行することはなかなか難しい。そのため、各種の支援策が用意されており、特にコミュニティに関する中間支援組織である RCC (Rural Community Council) が果たす役割は重要である。

本研究では英国南西部ウィルトシャー州で活動する RCC、Community First (CF) を主な事例として取り上げ、翻訳したガイドラインの記述を織り交ぜながら分析を行っている。CF では PP 策定に関して、まず PP の効用を説くための啓蒙活動、情報提供に始まり、最良な策定方法の指導、住民参加に不可欠なワークショップのトレーニング、関連する上位計画、事業計画に関する情報提供を行うとともに、PP の実効性を担保す

るためにパリッシュに関するステークホルダーや上位計画当局などとの戦略的なパートナーシップの形成など、多岐にわたる支援を行っている。このような支援の結果として、PP 策定に伴う住民参画の実現、PP の質の向上、高い計画実効性の確保といった成果が導出されている。また、RCC 単体だけではなく、RCC の全国組織である ACRE の意義も大きいことが分かっている。ACRE は PP の意義を伝えるために中央政府等へのロビー活動等を積極的に展開し、PP の認知向上に寄与しているとともに、南西部 RCC との連携により、パリッシュプラン策定に関する手順を記したツールキットを作成し、より良質な PP の策定に尽力している。

#### 4. 日本におけるコミュニティ・プランの現状と課題

本報告書では、国内事例として高知市と越前市を取り上げている。高知市のコミュニティ・プランの特徴は、第1に行政計画とコミュニティ計画との関係を明確に位置付けていること、第2にコミュニティ計画の策定支援にかかわる取り組みがあげられる。前者については、住民が策定したコミュニティ計画案にある1,651項目にわたる内容について、行政としてその実現可能性を回答している点、後者については公募職員によるまちづくりパートナーの設置や、計画づくりに必要な基礎データ、資料などを地域カルテとして提供していることなどを指摘した。

越前市の事例は、合併自治体を中心に近年多くみられる自治体内分権のケースである。こうした行財政改革を目的としたコミュニティ・プランには、地域事業への財政支援の根拠という限定的な意味付けがなされる。公共サービスの中でも、住民が担う（担い得る）内容を中心にした計画である。その課題としては、第1に行政の各分野別計画と地域自治振興計画との関連である。現状では、あらかじめ行政が準備した地域自治振興事業交付金の一覧表に基づき、それに合致する事業にのみ財政支援がなされており、交付金一覧の根拠となっている行政計画（実施計画）そのものの策定プロセスが問題となる。第2は、コミュニティ支援体制の課題である。今後は、行政に代わって柔軟にコミュニティ活動を「支援」する主体の存在が不可欠との指摘をしている。

#### 5. コミュニティ・プランとその策定支援をめぐる構造と課題

英国の PP 策定において、最も重要な点は住民参加である。PP としての承認（validation）では、策定の結果よりもプロセスが重視される。それは、SG の編成などがその始まりとして重視されることにも現われており、従来コミュニティを中心的に担ってきた PC の限界を乗り越えるような地域民主主義の再構築を促すものである。第2の特徴は、PP と地方政府の計画との関連である。英国でも進むユニタリー化などの自治体の再編を前に、PP 策定によって地方政府に影響力を残したいとの期待もコミュニティ側にはある。これとかかわって第3の特徴は、中間支援組織 RCC の存在である。情報や学習機会の提供はもちろんのこと、Defra からのルートを中心とした中央

政府からの資金提供の役割も果たしている。RCC をめぐるもう一つの論点は、中央・地方政府に対する RCC のネットワーク組織によるロビー活動の存在である。全国組織である ACRE 及び本調査では英国南西部の支部組織 SWAN を取り上げている。ボトムアップ型の政策形成の実質化を促進するために、PP を地方・中央政府の計画や方針に組み入れるようチャリティとしての独立性を活かしながら働きかけている。

日本の農山村地域では、過疎と高齢化、生活サービスの減退など課題が山積している。コミュニティ・プランは、改めて住民主体のコミュニティ再生に向けた取り組みの契機として、また合併という自治体再編のなかで小規模コミュニティの住民の声や生活実態を制度的な枠組みで伝える方法として今後重要なものとなる。その意義と可能性を高めるためにも、市町村自治体の裁量や範囲に限定されるコミュニティ・プランの現状を越える発想と実践が求められる。英国 PP の策定では、徹底したプロセスを重視した住民参加と実践段階におけるパートナーシップ形成が促進されることを通して、PP の具現化が図られると同時に、そこには地方政府や RCC 等の中間支援組織の存在があることが重要である。本報告書では、こうして当該コミュニティや市町村の枠を越えたパートナーシップを育みながら、中央・地方政府の計画に影響を与えていくボトムアップ型のプロセスを、コミュニティ・プラン策定をめぐる「新たな公」の姿として描いている。今後日本の農村コミュニティでは、「新たな公」を通じた再生・活性化に向け、第1にコミュニティ支援型の中間支援組織が求められること、第2にコミュニティ・パートナーシップの形成を促進するコミュニティ政策が、特に政府、都道府県の役割として求められることを指摘した。

## 本編

### I. 研究目的・意義

#### 1-1. 農村地域を取り巻く課題と求められる「新たな公」

わが国では、コミュニティの活力や地域産業の衰退が深刻化し、限界集落の増加や格差社会の進行が顕著になってきている。一方、地方分権への流れの中で、「新たな公」（新しい公共）の担い手である地域住民・コミュニティへの期待が大きくなっており、地域課題の解決をコミュニティの力に委ねようとする地域協働を謳う自治体政策へ急激にシフトしている。『国土形成計画全国計画・計画部会中間とりまとめ（国土交通省国土計画局・平成19年1月）、図1参照』においても、「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム構築が盛り込まれており、国レベルの政策的課題として「新たな公」の形成は大きく取りあげられている。地方レベルでも、2008年1月に発表された東北圏広域地方計画（案・同計画に関する意見交換会資料）を見ると、「第3章これから10年で東北圏が目指す姿」の基本方針に「多様な主体による地域づくり協働体」等を構築すると明記されており、中期的な政策として「新たな公」の構築を盛り込んでいる。

にもかかわらず、多くの自治体では、住民自治の方針も実効性のあるコミュニティ政策もなく、コミュニティにおいても自治能力は育っていないのが現状である。

#### 1-2. 「新たな公」形成の要件としてのコミュニティ・プラン

そこに暮らす住民、コミュニティが「公共」を担っていくためには、地域課題解決に向けた具体的な方針を「コミュニティ・プラン」をつくり、コミュニティ運営の方向を住民で合意しながら、コミュニティを推進母体として実践していくことが必要である。つまり、地域コミュニティの主体的参画が求められるわけだが、それを実現するためには、住民自身の手でコミュニティ・プランを策定し、その経験によって初めて主体意識が形成されるといえる。『国土形成計画全国計画・計画部会中間とりまとめ（再掲）』を確認してみると、「新たな公」は新しい国土像の実現のための戦略的取り組みの中に、「行政だけでなく多様な民間主体を地域づくりの担い手と捉え、従来の公の分野に加えて公と私の中間的な領域で協働して主体として位置づけられている。

我々研究グループが2006年に調査した英国では、地方分権を進めるために、中央政府がコミュニティ（パリッシュ、教区単位）に対し、地域課題を包括的に取り扱うコミュニティ・プラン（パリッシュプラン）の策定を強く推進していた。現在では、英国内各地でコミュニティ参画によるパリッシュプランが完成にこぎ着けている状況にある。

2000年11月英国政府が発行した農村白書『われらが田園-未来』によると、パリッシュプランとは、「地域にとって何が大切であるか、地域が求める姿とはどうあるべき



か、(中略)、未来のためにコミュニティが守らなければならない財産についての構想を提示すること」と定義されており、「取り組む必要のある課題を提示し、地域特性をどのように保持し得るかを実証すべきである」としている。その理念では、地域特性に合ったパリッシュプランをつくること、そのためにさまざまな住民の話し合いの場をつくりながら、共に考えていくというプロセスを重視している。英国政府では、コミュニティ内の話し合いによって、地域課題の解決だけではなく、人と人の絆を育んでいく効果にも期待しているのである。

我が国でもコミュニティ・プランを策定する事例が見られるようになった。特に衰退地域においては、限られた人材の中で戦略的に住民自治を形成していくことが必要である。地域の資源、人材をフルにかつ戦略的に活かしていくためにも、コミュニティ・プランを策定する意義は大きい。

しかしコミュニティ・プランが策定できれば直ちに地域の諸問題が解決されるというわけではない。コミュニティを基軸とした「新たな公」への転換を図ろうとするためには、コミュニティ・プランの内容を基礎的自治体、国がどう受け止めていくかが今後のポイントとなる。この点については、英国のパリッシュプラン策定をめぐる地方政府の役割・関与の調査を通じ、パリッシュプランと自治体計画との関連性を明らかにし、日本におけるボトムアップ型の政策形成のあり方について考えてみたい。

### 1-3. 「新たな公」形成のための支援システムの必要性

「新たな公」に期待する政府の見解とは対称的に、多くの地方では、自治体も住民もコミュニティ・プランを策定するノウハウ・技量を持っておらず、政策的理念だけが一人歩きしかねない。そのため、コミュニティ・プラン策定には、コミュニティに対する外部からの支援体制をシステムとしてなければ難しい。

本研究で言う「支援システム」とは、自治体、NPO、大学など各支援主体のネットワークにより形成され、コミュニティワーカーなどの人材育成、資金調達、情報提供など、コミュニティ活動をサポートする機能を持つものである。『国土形成計画全国計画・計画部会中間とりまとめ』でも、「新たな公」を形成するための地域づくりシステムの構築には、地縁型コミュニティ、NPO 等多様な民間主体の活動の総合化を図る中間支援組織の育成が欠かせないとされている。

「新たな公」の担い手としてコミュニティを位置づけるのであれば、コミュニティに対する専門的サポートが恒常的に提供できる支援システムが求められる。英国では、パリッシュプランを策定する際、農村部のコミュニティ活動や社会的企業をサポートする Rural Community Council (RCC) という中間支援組織が果たす役割が大きい。本研究では、この RCC に着目し、「新たな公」形成に支援システムについて考察したい。

以上のように本研究では、「新たな公」の形成に向けた住民自治に道筋をつけるコミ

コミュニティ・プラン策定の具体的なプログラム・手法を明確にするとともに、中間的な支援システムのあり方を明らかにする。

## II. 研究手法

### 1-1. 研究調査の流れ

本研究では、国内事例の研究成果をベースにして、英国調査を行いそこで得られた知見を基に我が国のコミュニティ政策に活かしていくための方向を考える。

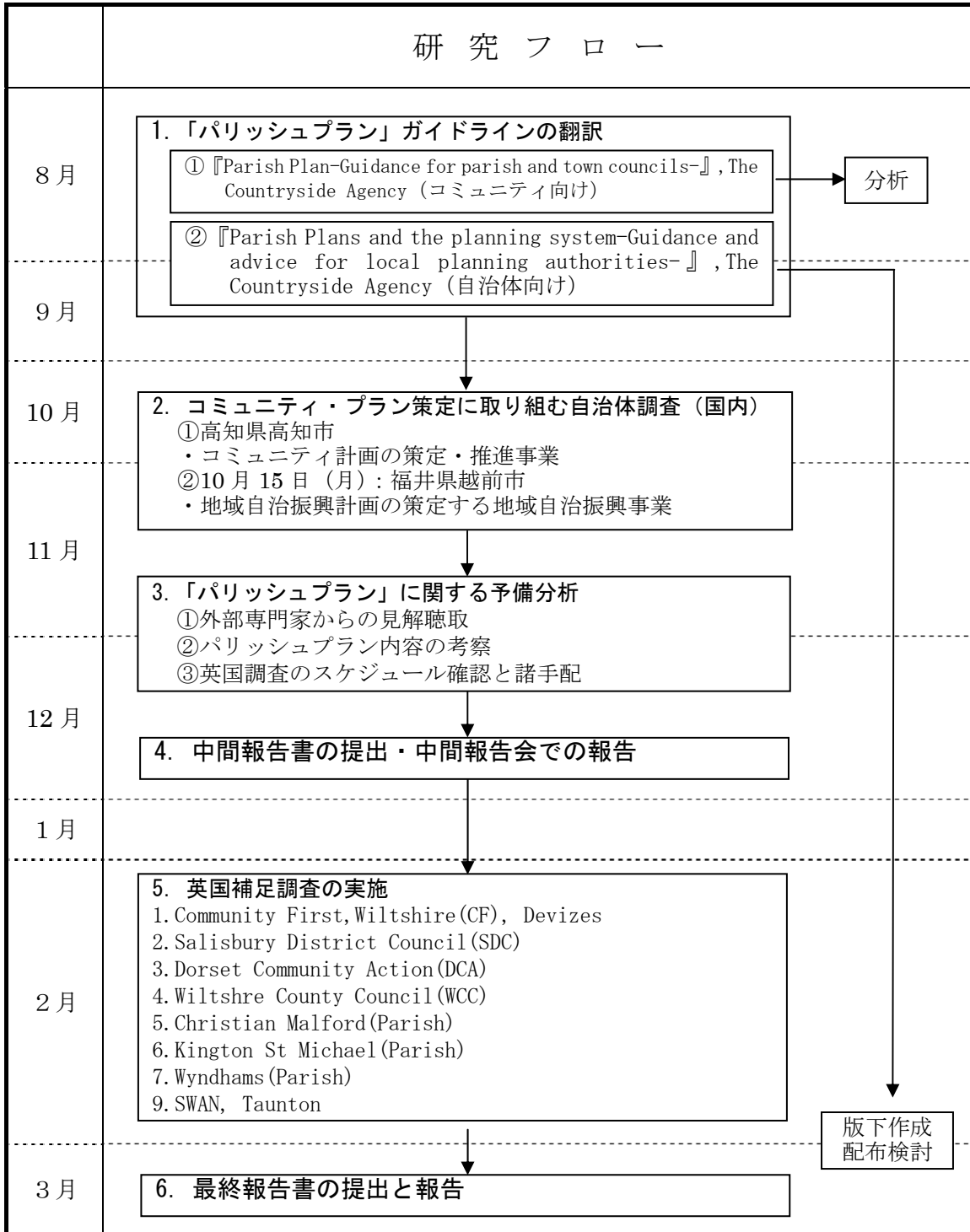
第一に、パリッシュプラン・ガイドラインの翻訳に着手し、翻訳版パリッシュプランを作成する。英国政府では、パリッシュプラン普及のためにコミュニティ向けと自治体向けにガイドラインを策定している。このガイドラインは計画プロセスや手法を丁寧かつ具体的に説明したものであり、日本の地域計画やコミュニティ・プランの策定に大いに参考になると思われる。自治体向けのガイドライン『Parish Plans and the planning system-Guidance and advice for local planning authorities-』は、今後翻訳版の国内配布を目的とし版下を作成する。

第二に、国内のコミュニティ・プラン策定に取り組む自治体を調査し、日英の支援システムについての比較分析を通じて、コミュニティ・プラン促進の効果や課題について検証していく。

第三に、英国政府のコミュニティ政策へのスタンスを明らかにするためのヒアリング調査を行うとともに、パリッシュプラン策定現場の住民ヒアリング調査を実施する。

以上の翻訳、国内事例調査、英国補足調査の成果を踏まえながら、コミュニティ・プランの策定プログラムとその方法、および中間的な支援システム形成のあり方について報告書にまとめる。

## 1-2. 研究計画のフロー



## 1-3. 調査の対象と内容

本研究では、日本と英国の農村地域を調査対象とする。調査対象の選定理由は、都市の地域・住民自治政策にかかわる研究に比べ、過疎・衰退地域を抱える農村部の研究はまだ少ないからである。また、英国における農村コミュニティの衰退状況は日本

と類似しており、高齢化、都市部への人口流出による人口減少、郊外の大型店の出店による地元商店の閉店、郵便局の閉鎖、社会的排除の問題、バス路線の廃止による人々の輸送問題などが社会問題になっている。英国ではこれらの課題解決のために、どのようにコミュニティが役割を果たしているかを探り、以下に示す日英の調査から日本の農村地域におけるコミュニティ政策を考えるための示唆を得たい。

## 2-1. 国内調査の対象と内容

### 2-1-1 高知県高知市「越前市地域自治振興事業」

日時：2007年9月11日（火）

場所：高知市鷹匠町2丁目1-43・市役所たかじょう庁舎2階

受入者：高知市市民生活部まちづくり推進課まちづくり推進係 野田裕張係長・大石浩二主査、よこせとまちづくり市民会議 岡田法生事務局長

主な調査項目：

- ・高知市のコミュニティ計画の事業（概要、経緯、策定方法、課題など）
- ・コミュニティ計画推進市民会議について（組織構成の概要、組織設立の方法など）
- ・行政とのパートナーシップの状況（行政の役割も含めて）
- ・まちづくり一緒にやろうや条例、まちづくり条例見守り委員会
- ・よこせとまちづくり市民会議に（地区概要、組織構成、計画内容、実施状況、予算）

### 2-1-2. 福井県越前市「越前市地域自治振興事業」

日時：2007年10月15日（月）

場所：福井県越前市府中一丁目11-2 福祉健康センター（アル・プラザ武生4階）

受入者：越前市市民生活部市民自治推進課、鈴木昌幸主幹、土田信義副課長、丸山智之課長、神山知久自治振興会宮田和夫事務局長、南地区事務局長

主な調査項目：

- ・越前市地域自治振興事業（概要、経緯、策定方法、課題など）
- ・地域自治振興計画の内容と行政支援
- ・越前市自治基本条例、越前市地域自治振興条例などの諸関連施策について
- ・地区自治振興会の具体的活動状況：南地区（市街地部）、神山地区（農村部）（地区の概要、振興会の組織構成、計画の内容、実施状況、予算）

## 2-2. 英国調査の対象と内容

日時：2008年2月11日（月）～13日（水）

場所：Devizes、Taunton、Wyndhams、Christian Malford 他

受入者：Community First: Marion（パリッシュプラン担当）、Jasper（マネージャー）、Becky（パリッシュプラン補佐）、Salisbury District Council (SDC): Annie Scadden（Community Officer）、Dorset Community Action (DCA): Simon Thompson（パリッシュプラン担当）、Wiltshire County Council (WCC): Niki Lewis（コミュニティエリアプラン担当）、Christian Malford (Parish): Peter Bailey（パリッシュプラン運営委員）、Kington St Michael (Parish): John Newton and Rik Squires（パリッシュプラン運営委員）、Wyndhams (Parish): Rod Coppock and David Cole（パリッシュプラン運営委員）、SWAN (南西部 RCC ネットワーク): Stephen Wright（地域ディレクター）他

主な調査項目：

- ・パリッシュプランの目的や位置づけ（中央政府の政策的位置づけ等）
- ・パリッシュプラン策定に関わる支援内容（RCC、Community Officerなどの役割）
- ・パリッシュプラン支援の中間支援システム、中間支援組織の実態
- ・パリッシュプラン実施段階における組織構造及び資源配分
- ・パリッシュプラン策定の評価（効果）
- ・パリッシュプランと自治体施策の関連性
- ・具体のパリッシュの動向とパリッシュプランの内容

### Ⅲ. 成果内容

#### 1. 英国パリッシュプランをめぐる動向

##### 1-1. パリッシュプランとは何か

##### 1-1-1. パリッシュプランが求められる背景

英国の農村地域では、高齢化、店や郵便局の閉鎖、バスサービスの撤退、退職者や都市住民の住宅購入が招く住宅価格の高騰、職を求めた若者の外部への流出と若者のための雇用創出、環境破壊、移民労働者の社会参加、犯罪の増加等の現象が安定した生活を脅かしている。一方、中央集権から地方分権への流れの中で地方自治体の再編が進み、中央政府は深刻化する農村地域の課題に対処していくために、社会的企業の支援や各種のパートナーシップ型事業の制度化と展開を図っている。

中でも、コミュニティの潜在能力に期待した政策として本研究で取り扱うのが、パリッシュプラン（以下、PP）である。本節では、中央政府が示したPPのガイダンス『Parish Plan-Guidance for parish and town councils - (旧 The Countryside Agency・2003)』の内容を基に、PPの概要について述べていく。

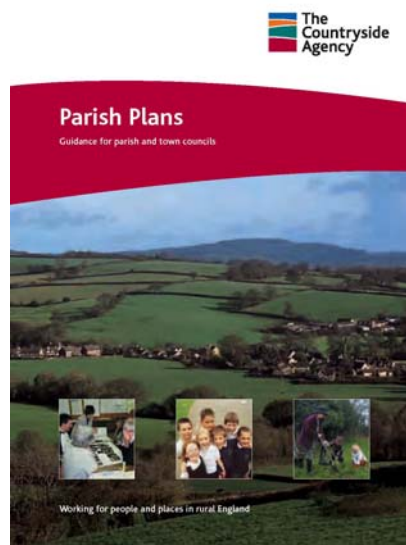


写真1 PPのガイダンス

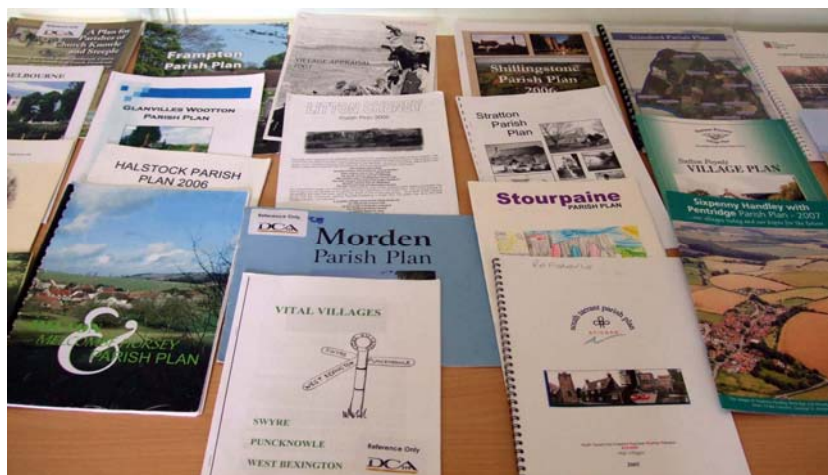


写真2 各地で策定されたパリッシュプラン

##### 1-1-2. パリッシュプランの理念

2000年11月に英国政府から発行された田園政策白書「われらが田園—未来に向けて」では、農村の住民が主体的に計画を立て、地域を管理・運営していかなければならない変化の時期を今迎えていることを示した上で、住民が地域自治にかかわる意志決

定に参加できるような新しいシステムとして PP の理念を発表した。田園政策白書では、PP の目的を「地域にとって何が大切であるか、どのような開発をいかに上手に組み込むか、デザインや品質面でどのような水準を満たすべきか、地域固有の貴重な財産をいかに保持していくか、次の世代に受け継いでいかなければならない施設は何かについて明確にする、という構想を打ち出すことである」と解説している。また PP は、「重要な資源やサービスを明確にし、取り組む必要のある問題を明確にし、際立つ地域特性をどのように保持すべきかを示す必要がある」としている。

PP が制度化される以前にも、コミュニティがビジョンや課題の解決策を導き出していかうとする「地域評価 (Village Appraisal)」や「地域計画に関するステートメント (Village Design Statements)」といった政策があったのだが、十分な住民参加と検討が果たされずに補助金目当てのパートナーシップが目立ったため、結果は実現性に乏しいものだった。

こうした反省を踏まえて導き出された PP は、農村コミュニティが生き残っていくための青写真であるため、実効性が保証されなければならない。PP は、既に制度としてある地域計画 (Local Plan)、地域開発の枠組み (Local Development Frameworks, LDF) に対しても影響力を持っている。PP の重要性は他方面でも評価され、地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership, LSP) や地方自治体が策定する「コミュニティ戦略 (Community Strategy) にも影響を与えつつあるという。中央政府においても、地域ニーズを最も的確に取り扱うことができる PP をもとにして、地方 (州・県) レベルや国レベルの方針を立てていく仕組みを作り上げようとしている。コミュニティ政策に関しては、上意下達 の関係を逆転させ、住民の意識を喚起させながら国が末端地域の声に耳を傾けて政策化していく方向にシフトしている。その実現のために、コミュニティを中央政府や地方自治体のパートナーとして位置づけ、支援・育成していくための戦略が立てられている。PP の必要性をバリッシュに呼びかけている Defra (Department for Environment Food and Rural Affairs) 大臣の言葉が、中央政府の姿勢が伝わってくるので紹介したい。

「あなた方は、地域の人々が何を求めているのかを知っている。自分が所属するコミュニティでどのようなサービスを重宝しているかも、逆にどのような人々が、なぜ当然受けられるべき支援を受けることができなのか、なぜ彼らの意向に誰も注意を払わないのかも知っている。それは、地元住民向けの廉価な住宅が不足しているためかもしれない。あるいは、近くに雇用先や職業訓練施設があっても、交通手段がないことが原因かもしれない。あなた方は、自分が所属するコミュニティにどのような能力や専門知識があり、それが地域にどのように役立つのかを知っている。さらに、地方自治体や地元企業とどのような支援・相互協力関係を構築すればよいかも知っている。自分たちに何ができるかも、それを実行に移す上で必要な支援が何であるのかも知っている。PP はこれら全てを網羅し、農村コミュニティを活性化させる。

自分が暮らすコミュニティから選ばれた代表者は、地域が自ら計画し実行するのを支援できる立場にある。我々は、あなた方がこの機会を逃すことなく、コミュニティの全ての人々に自分たちの将来について計画するチャンスを与えてくれることを強く望んでいる。」

### 1-1-3. パリッシュプランとは何か？

PP は、地域が抱えている問題や地域が持つ可能性について総合的に検討し、5年から10年後のパリッシュはこうありたいとコミュニティが願う姿を描き出し明文化したものとされている。内容は、雇用、娯楽、新しい施設的设计、生け垣や池の維持に至るまで取り上げられ、住民だけでなく例えば地域内にある会社で働いている外部の人々が望んでいる事柄も含めてよい。農村コミュニティに関わるあらゆる社会、環境、経済的問題を取り扱うことを中央政府は推奨している。

PP を策定するためには、まず運営グループを設立しなければならない。コミュニティの参加なしに物事を取り決めていくことがないように、運営グループは、可能な限り多くの人の参加を図り、話し合いのプロセスの透明性を確保するように気を配らなければならない。

運営グループでは、実現性の高いPPを策定するために、「何をすべきか」「それをいつまで行うか」「誰がなぜ行うのかの理由」「そしてどの程度の予算で行うか」を示したアクションプランを盛り込まないといけない。また、パリッシュ以外の主体に実行を委ねる場合は、個人、グループ、民間会社、政府機関のいずれであるかをアクションごとに明らかにする必要がある。アクションプランは、PPの中でとくに重要とされており、その策定にあたっては住民のニーズ把握に並んで多くの時間を割いている。最終的にリアリティを備えたプライオリティの高いアクションプランが残るわけだが、それでもPP一つ当たり40~60に及ぶプランが組み立てられているようである。ちなみに、調査したパリッシュのアクションプランの総数は、Christian Malford: 42, Kington St Michael: 44、Pitton and Parish Plan: 40となっている。

図表1 アクションプランの例 (Pitton and Parish Planより優先順位が高いもの抜粋)

分野	アクション内容	主体・可能性のあるパートナー	タイムスケール
1. 農村	農村の自然、美しさ、野生生物とパリッシュの穏やかさを維持するため Village Design Statement を作成する。	パリッシュカウンシル	2008年中頃
2. 交通・輸送	Pitton 学校外側の駐車に関してモニターを続ける	学校駐車に関するワーキンググループ	進行中
3. 経済	パブ、店、のようなローカル・ビジネスや地元で重要なサービスを提供している人々をサポートし活性化を図る	コミュニティ	進行中
4. 住宅・環境整備	パリッシュの新しい展開を示すためのガイドラインを表す Village Design Statement を作成	パリッシュカウンシル	2008年中頃
5. 交流	パリッシュカウンシルとの連携を深める	パリッシュプラン運営グループ (SG)	2007年中頃
6. 教育	パリッシュカウンシルと学校長と連携を良くする	パリッシュカウンシルと学校長	進行中
7. 文化・レジャー	若者のための活動と施設の充実。テニスコート整備の可能性を検討する	Coronation フィールドトラスト	2007年初め
8. 犯罪・コミュニティの安全	パリッシュ全域を Neighbourhood Watch Co-ordinator がカバーできるようにする	Neighbourhood Watch Co-ordinator, Local Community Officer	2007年初め
9. 社会的ケア・健康	Pitton で処方せんサービスの支援を続ける	コミュニティ	進行中

#### 1-1-4. アクションプランの内容

PPの最大の特徴であるアクションプランについて、中央政府ではガイドラインに、PPで取り上げてもらいたい地域課題をヒント集として例示している。

パリッシュによってPPの策定手法やアクションプランの内容はバラバラであるため、このヒント集はあくまでも参考程度に捉えられているようである。

#### アクションプランの項目（ガイドライン；一歩踏み出すためのヒント集より）

##### 1. 社会・コミュニティ

民主体制：あなた方の地域のパリッシュ・カウンスルは、コミュニティを適切に代表しているか？ あなた方は正当な発言権を持っているか？ 一部の住民に参加しにくい／できない活動や、利用しにくい／できない施設はないか？ 若い世代や高齢者の参加は推進されているか？

情報：住民はどのような社会参加の場があるか知っているか？ パリッシュのニューズレターや機関誌の発行が求められていないか？ 掲示板の数は不足していないか？ 地域のウェブサイトはあるか？ インターネットを通信手段として利用することは可能か？

人：どのような住民が地域を構成しているか？ 住民はどこに住み、働いているか？

パブ：利用者はどんな人か？ パブを他の用途に利用することは可能か？

村の集会所・コミュニティ所有の施設：利用者はどんな人か？ どのような施設が提供されているか？ 改装するとどのような人たちが利用できるようになるか？

ボランティア：ボランティア活動は推奨されているか？ サポート体制は十分か？

若世代・高齢者：特定のグループに属する住民のニーズにも目を向ける必要がある。例えば、未就学児童とその親、10代の若者、60歳以上の高齢者、聴覚／視覚／言語／運動障害のある住民、シフト勤務や長時間労働者、移民グループなど

##### 2. サービス

救急車、消防、警察の出動時間：地域の緊急対応は適切か？

介護している人：病気、障害のある友人や家族の介護をしている人たちは、孤立し支援やニーズ調査を必要としているかもしていない

子育て支援：学童保育は実施されているか？ より整備された子育て施設の需用はあるか？

地域の情報：図書館へのアクセス、地域のニューズレター、地域のウェブサイト、インターネットへのアクセス

犯罪と安全：近隣監視、地域パトロール

教育と訓練：未就学児保育、小・中学校 職業訓練学校、社会人教育、学校を他の用途として利用することは可能か？ スクールバスをもっと活用することは可能か？

健康とパーソナル・ケア：開業医手術、若年／高齢者向けのクリニック、その他医療サービスへのアクセス

住宅供給：借家、持ち家の供給は満たしているか？ これから経済的に負担可能か？ 住宅需要調査が必要か？

クリーニング：家庭用、業務用か？ ドライ・クリーニング・サービスが提供されているか？

街灯：十分にあるか？ 多すぎないか？ 地域の雰囲気にあっているか？

公衆電話：信頼性の高い機器が必要なだけ設置されているか？

公衆トイレ：必要なだけ設置されているか？ 維持管理は適当か？

公共交通機関：誰が必要としているか？ どこに住み、どこに行きたがっているか？ 交通ニーズ評価の実施検討

ごみ収集／ごみ箱の設置：回収頻度は適当か？ 公共の場所に必要な数のゴミ箱が設置されているか？



### 3. 経済

- 雇用ニーズと機会：すでにあるものは何か？ もっと必要か？ 熟練労働者は不足していないか？ 地元で培われてきた技能、品物、工芸等を最大限に利用しているか？
- 食べ物：供給・生産者が分かるか？ 地場産品は何か？ 流通・搬送体制はあるか？ 鮮度や品質は十分か？ 有機農産物が販売されているか？
- 新技術：公共のインターネット・ターミナルはあるか？ ファックス施設はあるか？
- 非営利法人：適切に支援、奨励されているか？
- リサイクルとエネルギー効率：リサイクル施設はあるか？ 頻繁に利用されているか？ 住宅やコミュニティ施設のエネルギー効率を上げることは可能か？
- 小売業：人々が買い物をする場所は？ どの銀行、郵便局を利用しているか？ 誰でもいける場所にあるか？ 閉鎖・閉店しそうなものがあるか？ 移動型サービスは提供されているか？

### 4. 土地と環境

- 環境構築：伝統的かつモダンなスタイル、村の構造とゾーニング、新規開発の機会や予定、地域デザインに関するステートメントがあると役立つか？
- 歴史的な場所や文化的遺産：きちんと管理、評価、PRされているか？ 村の生活の質向上に貢献しているか？ 訪問者数は減っていないか？ それとも新たなビジネス・チャンスを生みだしているか？
- 景観：国の景勝地に指定されている場所はあるか？ その場所について景観特性評価（Landscape Character Assessment）は作成されているか？ 景観をさらによくすることを可能か？ 景観が変わってしまうことがあり得るか？
- パブリッシュの資産：地元の観光やビジネスの促進に役立つような歴史的建造物、場所、地域特性
- 交通量と速度：道路の安全性、駐車場整備とアクセス
- 野生生物と生息環境：どの場所、生物種が重要で、それはなぜか？ 人々が訪れこれらを大切にしているか？ 重要な場所は？ そのように管理されているか？

### 5. レジャー

- 農村地方へのアクセス：優先道路網は道標や標識で明示され、維持管理されているか？ 歩行者、乗馬者、サイクリングに関する規定はあるか？ 車椅子やベビーカーなど、乳幼児がいる家族や障害者にとって利用しやすいか？
- 子供の利益：子供が安全に楽しく学び、探検できる場所はあるか？
- スポーツ、娯楽、社会活動：余暇に人々は何をしているか？ 全ての年齢層の興味を満たす施設が提供されているか？
- 滞在者と観光客：誰がどのような理由で訪れているか？ 宿泊施設、食事、交通手段、情報のニーズはどうなっているか？

#### 1-1-5. なぜパブリッシュプランを策定するのか

計画をつくるのが、なぜ地域自治の促進につながり、組織に権限を与え強化することになるのだろうか。中央政府はPPの取り組みを通じて以下のような効果を期待しているようである。

#### ・効果例1：外部の事業補助等を地域にもたらす

PPが策定されることで、中央政府では地域のニーズに即した予算立てや効果的に補助を投入することができるようになる。反面、PPを持っていないパブリッシュは補助の対象から外れる可能性が高くなり、PPの課題になっている。

#### ・効果例2：パリッシュの影響力が増す

地方自治体は、土地利用計画の策定・見直しと、公的機関、民間企業、ボランティア団体、パリッシュ代表者とパートナーシップを組んで生活の向上を図る「コミュニティ戦略（Community Strategy）」の策定が義務づけられている。州（県）のレベルでは、公的サービスの改善を目指し、公共サービス協定（Local Public Service Agreement：LPSA）を協議している。このLPSAでは、パリッシュをはじめとするローカルパートナーとパートナーシップを図りながら、目標の設定と行動の実施が促されている。パリッシュは、PPを持つことで上記に関わる地方自治体の政策形成やLPSAに参加する機会をもつことができるようになる。

パリッシュは地域を超えた政策に対しても影響力や発言力を持つことができるのである。また、民間開発業者からの開発計画もPPは影響力を持ち始めている。

#### ・効果例3：地域経済の衰退を食い止める

農村コミュニティの経済衰退を食い止め、人々の生活を維持していくためには、新たな経済活動をつくり出さなければならない。決して容易なことではないが、PPでは雇用をつくるために経済活動の創出が命題とされている。

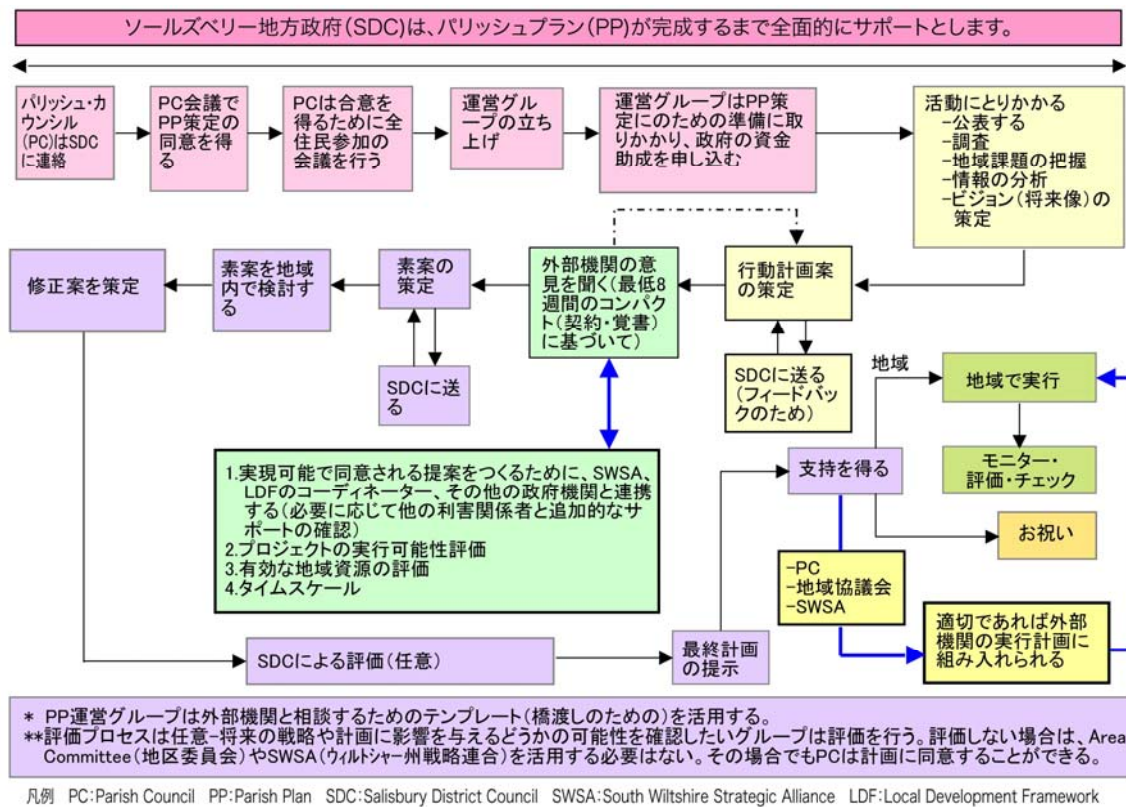
#### ・効果4：コミュニティの主体意識形成と連帯感が深まる

実際にアクションを起こし実績を積み重ねていくと、他の人たちも参加しようとする意識が高まり、参加は拡大していく。

PPは、地域に埋もれている才能や熱意を呼び覚まし、コミュニティの一体感をつくりあげていく効果がある。社会的かつ創造的なプロジェクトであれば、住民の生き甲斐にもなるだろう。PPは12～15ヶ月かけて策定されるが、それだけの時間とエネルギーを費やすだけの価値がPPには内包されている。

#### 1-1-6. パリッシュプラン策定の流れ（ソールズベリーの事例より）

PP策定にあたっては、中央政府の指針のもと中間支援組織であるRural Community Council（RCC）やDistrict Councilからプランニング支援を受けることが多い。調査を行ったイングランド南西部Wiltshire州のSalisbury District Council（SDC）では、PP策定の流れをホームページ等で外部に公表し、コミュニティ担当官（Community Development Officer, COD）がPP策定の支援に当たっている。プランニング支援の内容はSDCとRCC双方で類似しているため「……」で詳しく述べることにする。



図表 2 Salisbury におけるパリッシュプラン策定の流れ

### 1-1-7. パリッシュプラン策定の最近の動向

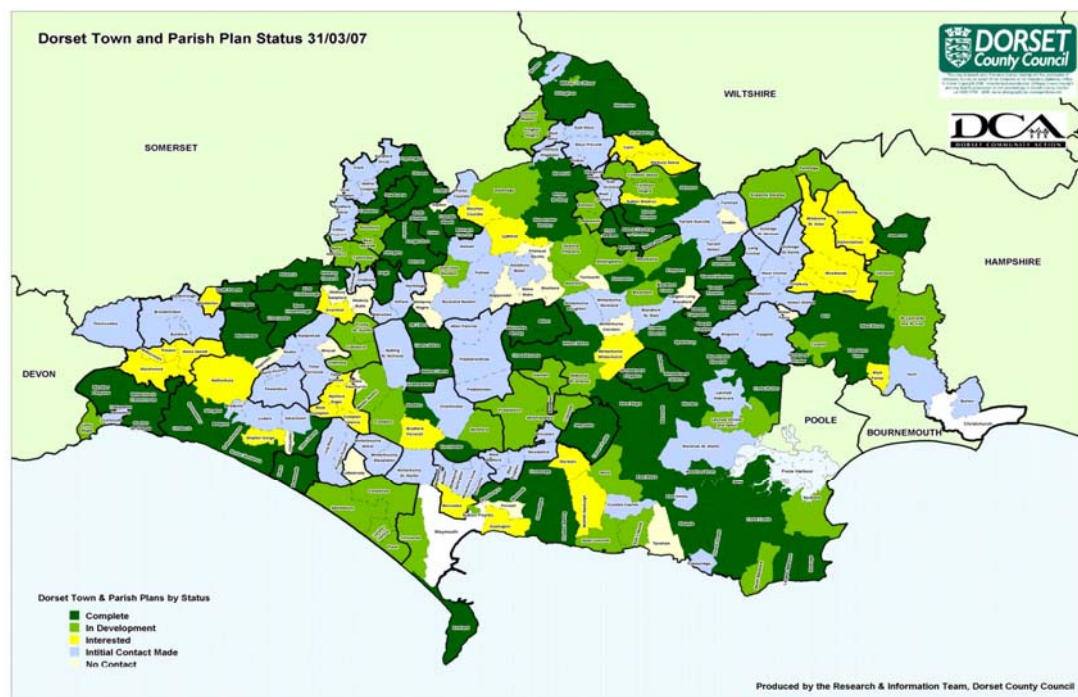
2001年3月から2004年3月にかけて、中央政府 (Countryside Agency) はデモンストレーション・プロジェクトを実施し、1,000のパリッシュにPP策定の財源を補助した。予算要求額の平均は3,200ポンド(約70万円)だった。

中央政府のDefraのホームページによると、イングランドに約10,000あるパリッシュの中で、2001年以降、約3,000のパリッシュによって約1,300のPPが作成されたと報告されている(複数のパリッシュでPPを作成しても良い)。調査したWiltshire州では、260のパリッシュがある内20のPPが策定済み(19のパリッシュで準備中)で、隣接するDorset州では80(全体の50%程度)を越えるパリッシュでPPが策定済みとなっており、州によって進行状況に差が見られる。

現在取りかかっているPP策定には、DefraからRural Social and Community Programm(RSC)という資金が補助されてきたが、2008年3月(一年延長になる予定)で終了することになっており、来年度も予算化されるかどうかの節目を迎える。

このように、PPは、単にパリッシュと呼ばれるコミュニティがつくる計画書を意味するものではなく、組織づくり、協議に必要な地域情報の収集、民主的な意志決定のための説明責任、実効性が伴ったアクションプランの策定、実行力を高めるパートナーシップ構築など、計画をつくり行動を起こしていくまでのプロセスを踏襲した

ものである。また、PPは、コミュニティの連帯感や自立心を高め、コミュニティの再構築や能力形成を促す手法でもある。



図表3 Dorset州におけるパリッシュプラン策定の流れ（濃緑が策定済）

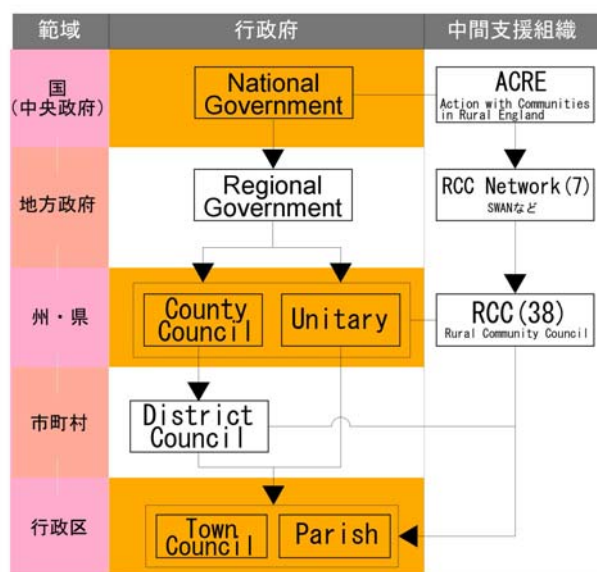
<参考資料>

- Department for Environment Food and Rural affairs (defra): <http://www.defra.gov.uk/>
- Salisbury: <http://www.salisbury.gov.uk/community/parish-planning.htm>
- Kingston St Michael: <http://www.kingtonstmichael.com>
- Pitton and Farley: <http://www.communigate.co.uk/wilts/pittonfarley/pc/index.phtml>
- Christian Malford: <http://christianmalford.org/>

## 1-2. PP の位置づけ

### 1-2-1. 各階層における PP の効用

パリッシュプラン（以下 PP）に関わる地方自治体にはいくつかの階層がある。自治体および地方計画における PP の位置づけ、影響を考えるためにも、最初に PP が各階層にもたらす効用について考える必要があるだろう。よって、必要に応じて本研究において我々が翻訳した旧 The Countryside Agency、現 Natural England によるガイドライン（以下、ガイドライン）を引用しながら、パリッシュ内部にとっての効用、および上位の自治体における効用を考える。



図表 4 英国におけるカウンスルの構造  
出典：山田他『コミュニティの自立と経営』（2006）

#### ①パリッシュ内部にとっての効用

PP では、住民が主体となり、自ら PP を策定するためのステアリンググループ（SG; Steering Group）を立ち上げることで策定を進める。つまり、PP とは自分たちが本当に望むコミュニティの姿を議論により組み立てた住民力の結晶であり、パリッシュが本当に必要とする事項の全てをホリスティックに反映するパリッシュの総合計画と位置づけられる。そのような PP がパリッシュ内部にもたらす効用はどのようなものがあるのだろうか。

- ・ 自らが必要とすることや課題が浮き彫りになる
- ・ 住民がコミュニティを思う気持ちを目覚めさせるきっかけになる。  
もしくは民主主義の意識レベルを高めるきっかけになる
- ・ 助成金を申請するための根拠になる
- ・ 上位計画に影響を与えられる可能性がある

第一に、住民による議論の結果としての課題や要望、そして解決策を一つの計画としてまとめ上げていくため、地域課題を目に見える形で住民が具体的に把握できるとともに、地域民主主義のレベルを向上させる作用がある。この点に関して、ヒアリングに応じてくれたソールズベリーディストリクト・カウンシルの Assistant Community Development Officer は、「PP で大事なものは結果、つまり冊子として取りまとめられた PP ではなく、どうやって PP を作り上げたのかという過程なのだ」と述べている。つまり、PP を完成させることや、出来上がった一冊の PP は通過すべきポイントにすぎない。策定を通じて人々がコミュニティ課題解決に参画するプロセス（Public Involvement）こそが、PP によってパリッシュが得られる効用として最も重要なポイントなのである。

第二に、PP が民主的な議論の結果であることから、PP 記載事業に関して外部助成金を申請する際には、強い根拠として利用することができる。例えば村に商店が無くなるなどの不便さを感じている場合、住民が協力してビレッジショップを作るケースがある。仮に、PP に「ビレッジショップが必要」と記載されていれば（さらにアンケートなどの裏付けや具体的な行動計画が記載されていれば）、外部に対して地域が必要とする度合いをアピールすることができ、外部資金を獲得する際に有利に作用する。この点は翻訳したガイドラインでも「パリッシュプランは、プロジェクトの資金集めの手段であり…」と記載されており、資金獲得の根拠としてコミュニティが有効に活用すべきであると指摘している。

第三に、PP を通じて上位計画に対して影響を与え、より大きな枠組みで地域づくりを実現できる可能性もある。その点に関してガイドラインはこう述べている。

…地域コミュニティが何らかのアクションを起こす際の起動力であり、パリッシュの提言を打ち出す基盤であり、また他所の戦略、プランニング、政策に影響を与えるための道具である。こうした理由から、パリッシュプランと国のプランニングシステムとの関係について取り上げることが重要となってくる。

（ガイドライン翻訳「1. はじめに-パリッシュプランとプランニングシステム」抜粋）

このことから、仮に作成主体となるパリッシュが自らのプランをより強固なものにしたいと願い、積極的に行動し、関係機関との連携を取りながら明快な課題と要望、改善策を提示できるならば、PP は大きな可能性を持つ重要なツールになると考えられる。そのためにも、PP 作成主体は早期から上位計画当局などとコンタクトを取ることが求められている。また、PP 策定を支援する機関、特にコミュニティに関わる多様な支援活動に従事する中間支援組織 RCC（Rural Community Council、後述）の支援を受けることにより、連携がスムーズに行われるとともに策定プロセスが円滑化し、良質にして影響力のある PP に結びつくと考えられている（Dickinson2007. 7）。この点に関しては後段で分析を行う。

## ②自治体および上位計画当局にとっての効用

PP はパリッシュ内部への効用に加え、上位の自治体、計画当局（カウンティ、ディストリクト政府など）にとっても、次のような効用が得られると考えられる。

- ・どこでどんなサービスを必要としているのかを知ることができる
- ・資源を効果的に投入する目安になる

自治体は各種の計画を策定していく必要があるが、具体的に実情を知ろうとすると大量の資源投入が必要になる。また、仮に投入したとしても効果的に地域の声を汲み取ることは大変難しく、費用対効果の点からも厳しいと考えられる。その点、パリッシュ内部に大きなプラスの作用をもたらし、かつ具体的に地域が必要とする事柄を知ることのできる PP は、政策形成上とても有用である。そのため、PP の内容を自治体が活用できれば、効率的な住民サービスの提供や各種計画策定の際の基礎情報として活用することが可能になる。ただし、初期の一部 PP が“wish list”化していたために、PP を有効な情報源と見なさない自治体、上位計画当局が多いことも報告されており、PP 策定主体および自治体等に対するガイダンスによる意識改革や、PP 支援体制の積極的活用などといった改善が求められている。

### (2) 地方計画における PP の位置づけ

英国南西部のコミュニティ支援組織 RCC(Rural Community Council)の連合組織 SWAN (the South West ACRE Network) は、PP を” by the community for the community” な総合計画であると捉えている。それはコミュニティの参画によるボトムアップ型の PP の姿を表した言葉であるが、最近、ボトムアップ型の PP による効用は徐々に中央政府に評価されてきている。その理由としては、これまでのトップダウン型の計画制度が地域実態とかい離してきた反省を踏まえ、PP によるボトムアップの計画づくり、関係機関のリレーションシップの重要性を認識し始めたことが挙げられよう。そのため、PP の手法は、農村地域でのコミュニティ計画という枠組みを超え、都市部へも導入されるようになってきている。PP の手法が都市部にも波及してきたことにより、上位計画との関係性を論じる際には、PP に都市部の計画も加えた“Community-led Plan”という総称が用いられるようになってきている。

では、英国の地方計画上、PP を含めた Community-led Plan は他の上位の計画などとどのような連関を持っているのだろうか。

## ①PP を取り巻く計画制度

2004 年に計画制度改革 (The Planning and Compulsory Purchase Act 2004) が実行されたことにより、それまで存在していたカウンティ（県）レベルの計画は廃止さ

れ、地方計画では最上位計画として県レベルの計画を内包した RSS (Regional Spatial Strategies)、その下に LDF (Local Development Framework) が位置づけられるという 2 層の計画制度が構築されている。RSS は 15~20 年を計画期間としており、LDF は RSS に適合する義務がある。また LDF は単一の計画書で構成されるのではなく、複数の計画書を統合するフォルダを持っている。

そしてこの枠組みなかでの PP のおおまかな位置づけは、LDF フォルダの一部として組み込まれるか、もしくは情報提供という形などでカウンシルなどが実行する戦略プロセスに組み込まれ、その上で LDF および RSS に影響を与えるというものである。なお、RSS、LDF とともに Community Involvement (Public Involvement)、すなわち地域コミュニティの参画を通じて策定されることが求められている。

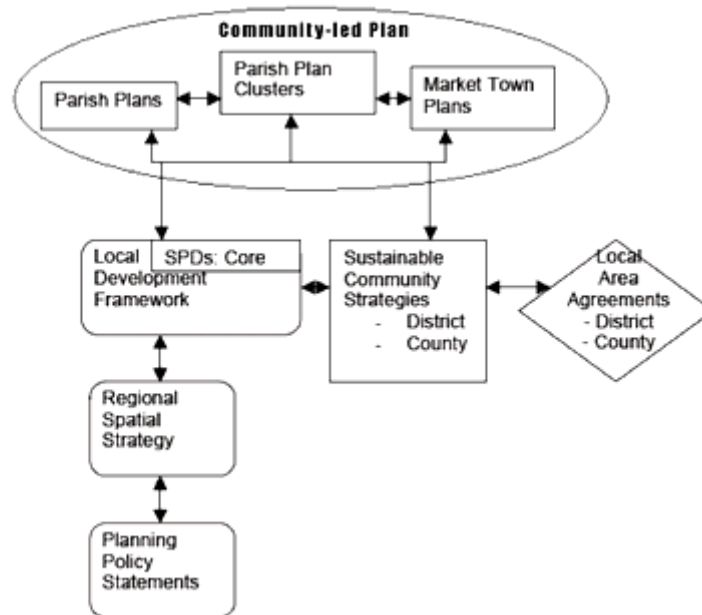
## ②PP が上位計画に対応するためのルート

ここでは、PP の内容が上位計画に対して伝達されるルートとして想定されるもののうち、主な 2 つを紹介する。

第一のルートは、PP を含む Community-led Plan の情報が、ディストリクトなどの LSP (Local Strategic Partnership) に対して伝達され、最終的に LDF に至るプロセスである。LSP は非営利部門、警察部門等を含む多様な関係主体による協働関係を規定する結びつきであるが、その協働関係の実行に関する基礎情報に PP の内容が位置づけられる。もちろん LSP は、単に情報を受け取るだけではなく、具体的な実施戦略、すなわち事業単位での持続的コミュニティ戦略 (SCS; Sustainable Community Strategy) のための基礎情報として PP の内容を把握するのであり、ディストリクトやカウンティの各政府は SCS の実行に際して積極的に協力していく。また、その枠組みの延長上として、自治体ごとに策定される LAA (Local Area Agreement) にも情報提供がなされることも考えられる。LAA は LSP における中央政府、地方政府、そして関係主体の間での協働事業、すなわち SCS に対して優先順位を付与した上で、財政的裏付けにより効率的な事業遂行を行う仕組みであり、官僚主義を排除した上で、地方の実態に即した地域計画を推進することが企図されている。また、LSP へ通じる経路を通じてさらに上位の計画である LDF に対して情報提供が成されるケースもある。

第二のルートは、PP の中でも特に空間利用計画 (Spatial Planning) に関する記述において、直接的に LDF の一部として具体的に PP の内容を反映させるものである。例えば新規地域開発に関する設計指針文書 (VDS; Village Design Statements) が PP 内部に組み込まれる形や、PP 完成後に PP の延長や関連などで VDS が記述される場合に、制度改革以前までは SPG (計画指針補足; Supplementary Planning Guidance)、制度改革後は SPD (計画書補足; Supplementary Planning Documents) として LDF に組み込まれることが想定される。ただし、SPD 自体の LDF フォルダへの組み込みは任意のため、LDF に含まれることが法的に保証されているわけではない。





図表 5 理想的な PP と上位計画との関係の例

注：BDOR LIMITED “AN EXCITING FUTURE FOR COMMUNITY PLANS” (JULY 2006)  
P. 30 の図を筆者が本報告に適するよう一部改変

### ③PP を上位計画制度に活用するための工夫

パリッシュが自分たちの計画を LDF に反映させることを強く望むのであれば、計画策定段階で LDF がどのような空間戦略に注力しているのかを調査し、関係職員と接触を図っていく必要がある。また、記述に関しても、LDF に組み込まれやすいよう、空間戦略に関する記述と他のパリッシュプランの記述を区別する必要がある。翻訳したガイドラインには、その手法として以下のように記している。

- ・パリッシュプランの中に、ひとつの節を独立させて記述され、他の部分に相互参照されているか
- ・視覚的な手法を用いて記述されていること。例えばカラーコーディングといったグラフィックス手法を用いる。こうすることで、プランニング内容を他地域のコミュニティの要因や特徴に照らして読むことができる。

(ガイドライン翻訳「2. メリット-パリッシュプランを採用し、使う」抜粋)

ただし、上述の流れは理想モデルであり、実際に PP を上位計画に結びつけることは簡単ではない。そもそも農村地帯における PP と都市部の計画、そして持続的コミュニティ計画や LDF、RSS の関係性を結びつける手順が複雑であることや、必要とされる要件が高度であること、および各計画の策定期間における時間的整合性という根本的な問題もあり、これまでははっきりと PP が上位計画に反映されることは少なかった。特に PP は法的に策定義務はなく、住民発意によって初めて策定プロセスに入ることから、

上位計画策定期間との適合はなかなか難しい。

しかし、上位計画に有意に住民の意見の集大成である PP を反映させようとする取り組みは徐々にではあるが進められている。例えば英国南西部の RCC 連絡組織 SWAN は、ロビー活動などを通じて、徐々に Community-led Plan が持続的コミュニティ戦略(SCS)にとって重要な情報であるという認知を広めている。この認知をさらに広げ、有効に PP を含む Community-led Plan を LDF や RSS などの上位計画に適合させられるよう、RCC が支援して Community-led Plan のデータベース化が進められている。具体的には、DEVON 地域の LSP が RCC の支援を受け、各種条件によって各 Plan から同様な課題、事業を検索、地図表示できるシステムが構築されている。

Location	Topic	Plan	Status	Case #	Last updated
Taunton	transport	Transport Strategy	approved	14	14/04/2010
Taunton	transport	Transport Strategy	approved	15	14/04/2010
Taunton	transport	Transport Strategy	approved	16	14/04/2010
Taunton	transport	Transport Strategy	approved	17	14/04/2010
Taunton	transport	Transport Strategy	approved	18	14/04/2010
Taunton	transport	Transport Strategy	approved	19	14/04/2010

図表 6 DEVON の PP データベース

出典 : Devon Strategic Partnerships ” Community in Action”

### 1-3. パリッシュプラン策定支援とパートナーシップ形成

#### (1) PP 策定支援の必要性

多様な効用をもたらすと考えられる PP であるが、その策定にあたっては基本的に素人が多数を占める SG があたるため、策定そのものが難題である。最初に策定コストを賄う必要があるほか、いざ PP が策定された後の事業実行には多様な主体との連携が不可欠になるため、策定段階からパートナーシップを形成しておく必要がある。一般住民がそれらのプロセスを何の手助けもなく実行することが難しいことは容易に想像できよう。そのため、各種の支援策が用意されている。

PP 策定に関する支援は基本的に地域計画当局が担うとされ、ウィルトシャー州においては、ソールズベリーでディストリクト・カウンシル（市町村単位）が PP 策定への支援を行い、効果を上げている。しかし、ディストリクト・カウンシルだけで複数の PP に関与することが難しい地域は多い。その場合には、全英に 38 あり、コミュニティに関する多様な事業を展開し、専門家も多数抱える中間支援組織である RCC（Rural Community Council）が積極的な支援を提供しており、中央政府機関も RCC の活用を推奨している。ウィルトシャー州では、ソールズベリー以外の地域を、1965 年の設立以来コミュニティ支援に従事してきた経験豊富な RCC である Community First（以下 CF）が担当している。なお、2009 年にソールズベリーはユニタリーに行政単位を移行する手続きの途上にあるため、PP に対する現状のコンサルテーションが継続されるかは不透明であるとのことであった。

本節では、積極的に PP 作成の支援を展開している南西部ウィルトシャー州の RCC である CF の事例を中心に、今般の英国現地調査でヒアリングすることができたウィルトシャー州の南隣に位置するドーセット州の RCC、DCR（DORSET COMMUNITY ACTION）の事例を織り交ぜながら、PP 策定がどのような支援環境で進められるのか、どのように関係機関とのパートナーシップを形成しているのかなどを概観する。また、RCC 以外の、主に上位計画を策定する機関との協調関係についても、ガイドラインを参考にしながら論じていく。

なお、ガイドラインには、上位計画当局は PP 策定主体に対して次のような内容の助言を行うべきであるとしている。この内容は、民間支援機関である RCC による支援にも該当する。

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・ 関係する地域計画当局の政策文書、プロセスや手順</li><li>・ パリッシュプランのプランニングの範囲や内容について</li><li>・ パリッシュプランと開発計画との間に納得に足る一貫性があることを確認</li><li>・ より一般的には、プランニングの決定に影響を及ぼし、プランニングの決定を行う場合に、パリッシュプランが有効活用されるようなチャンスを確保する</li></ul> |
|---|

（ガイドライン翻訳「2. メリット-協調して作業にあたる」抜粋）

## (2) 支援内容とパートナーシップ形成

ウィルトシャー州では RCC である CF がパリッシュ住民などと連携し、積極的な支援活動を担っている。CF の PP 作成支援は多岐にわたっている。



写真 3 CF 本部外観 Devizes, Wiltshire

### ○CF による PP 支援内容

- ・ PP に関する啓蒙活動、情報提供、広報活動
- ・ 最良の策定方法の指導
- ・ ワークショップのトレーニング
- ・ 各種上位計画、事業に関するデータベースの構築と情報提供
- ・ PP に関わる戦略的連携の構築

そのほか Defra による PP に関する基金の運営を担う

以下、主な支援内容について概要を確認する。

### ①PP 策定に関わる助成金獲得に対する支援

PP を作成しようとしても、そのコストは小さなコミュニティにとってたやすく調達できるものではない。CF によると、一つの PP 作成に際して平均 £2,700 ( £1=220 円として 59 万 4,000 円) かかるとされている。その主な内訳は以下の通りである。

- ・ 広告宣伝費
- ・ 会議室賃料および会議における軽食代
- ・ アンケート費用
- ・ 作成に携わる人員への保険費用
- ・ プロによる助言への謝礼
- ・ 印刷代

これらに対応する財源として、以下の4つが考えられる。

- RCC を通じて配分される Defra (Department for Environment, Food and Rural Affairs ; 英国環境食糧農林省) = 政府の資金
- ディストリクト・カウンシルによる資金  
(DORSET では LSP から資金が提供される)
- パリッシュカウンシルによる資金 (全費用の 5% 程度の支出が求められる)
- 地域内での資金調達

上記のように、PP 作成にあたっての資金獲得先は主に 4 つの道筋があるが、一般住民の集まりであるパリッシュが独自にそれらの情報を得ること、単独で申請することは難しい。そのため、CF が資金獲得に対して助言を行っているとともに、Defra からの資金を基金として管理することで、効率的な資金提供を実現している。

なお、中央政府は PP を重要視するがゆえに、PP 策定に対する資金は Defra やカウンシルにおける PP 支援のための特別枠による支給ではなく、わが国の市町村にあたるディストリクト・カウンシルにおけるメインストリームの予算から支給されることを望んでいる。そのことから、Defra から RCC 経由でパリッシュに提供される資金は、当初 2008 年 3 月までで廃止の予定であった。しかし、ディストリクト・カウンシル自体の準備が整っていないこともあり、RCC の全国連合組織である ACRE (Action with Communities in Rural England) のロビー活動によって、新しい制度による Defra からの資金が 2009 年 3 月を期限として実行されることが決まっている。

ちなみに、CF が確保している PP 策定のための資金は、1 つの PP 策定あたり上限 £3,500 (£1=220 円として 77 万円) である。

## ②作成についての全般的なアドバイス

パリッシュプラン作成には時間と資金がかかる上に、“SMART” であることが求められている。すなわち、

「Specific (具体的)、Measurable (評価できる)、Achievable (達成できる)、Realistic (現実的)、Timescale (実行に際する時間尺度を持つ)」= SMART

の 5 点が重要とされている。当然ながら、このキーワードには、できる限り上位計画、関連機関との整合性、連携を取るような意味も含まれている。

いずれにせよ、SMART 全てを計画策定の経験に乏しいパリッシュの住民が独自で満たすことは難しい。そのため、RCC による各種のサポートが必要になる。

CF およびドーセット州で活動する DCA の事例では、次のような支援を実践している。

#### (a) 広報

RCC（もしくはディストリクト・カウンシル）はパリッシュがPPを作りたいという意思表示がなければ支援できない。そのため、まずはPPによる効果を村内で広報し、策定気運を高める活動（時にワークショップ）から、RCCは関わっている。



写真4 PP 広報活動  
出典：DCA（DORSET COMMUNITY ACTION）

広報活動を通じてパリッシュカウンシルや住民の興味を喚起し、パリッシュカウンシルもしくは住民から、PP策定へのサポート提供の申し出を待つことになる。

#### (b) ステアリンググループの立ち上げ

いざPPへのサポートに携わることになると、最初に重要なのが、コミュニティ内部からPP策定にあたって中心的な行動を担う人材、ステアリンググループ（SG）の参加者を調達することである。SGは通常6～12人であり、全員がボランティアでの参加となる。2名ほどパリッシュの議員が加わることもあるほか、その他各種のスキルを持つ幅広い人材が参加するが、もちろん男女比率や社会的なバランス（若年層の参加も含む）も考慮される必要がある。

なお、SGのような主体を公募、もしくは連携を構築する場合、わが国でもコミュニティ活動に関心を持つ人が少ない等の理由から、協議会のメンバー調達には苦慮するケースが多い。英国でも同様の悩みは生じるが、その点、CFでは日常的にパリッシュカウンシル内で活動するグループ、例えば教会で活動する者、スポーツや遊びに関して活動する者、親子に関わる活動に携わる者等の多様なグループとネットワークを構築しており、地域活動を支援するとともに、PPに関して協力してくれそうな素地を探っているという。ただし、SGは偏った事業を中心にした計画に至らないよう、既存グループとは別の主体によって策定されるべきである。よって、いざ策定プロセスに入った場合には、最初にパブリックミーティングを開催し、SGへの参加、立候補を一般

から広く募ることになる。このミーティングの開催、運営について、CFなどのRCCが助言を行う。

なお、公募の結果としてSGが結成された後、策定に関する会議を繰り返し開催することになるが、会議開催数に規程はない。グループで必要とする期間を自ら定めていくことになる。ただし期間は長ければよいわけではない。ヒアリングによると、CFが関与するグループでは通常15～18ヶ月、DCAが関与するグループで1年程度であった。



写真 5 パブリックミーティングの様子

PPが必要か、パリッシュにはどのような課題があるかなどについてパネルに意見を添付することでPPへの興味を喚起する。

出典：DCA (DORSET COMMUNITY ACTION)

### (c) 最良の策定方法の指導

SGが結成された後は、SMARTな計画をどのような手順で定めていくかという戦略、予算等を作り上げる。予算については①に示したとおりの資金獲得に関する支援を実行する。その後、住民の意見を汲み上げるためのワークショップやアンケートなどのツールを駆使しながらPPをまとめ上げていく。なお、CFが関わるPPでは、8分野、すなわち「経済」「安全」「環境」「交通」「健康・社会福祉」「住宅・景観」「文化・レクリエーション」での策定が多く、各事業の実行期間は3～5年である。その計画策定の全ての段階において、SMARTに結びつく手法を採用できるように支援することがRCCの役割となる。CFでは、住民の意見を導出するために、イラスト付のボードやマトリクスを提示し、多様な意見を集約できるような工夫を施している。



写真 6 CF 使用の  
コミュニケーション・ツール

こういった工夫も含めた活動は、あくまでも多くの住民を取り込みながら住民主体で活動できるための支援であり、RCC が策定の主導的立場には決して立つてはならない。その理由は、RCC による支援においても、ガイドラインで述べるように、「受け入れ、助言し、支援し、距離を置くこと」（ガイドライン翻訳「2. メリット」抜粋）が大事なためである。当然ながら、ノウハウを有する RCC が主導権を取ることで、PP は早期に策定が可能になるであろう。しかし、PP をはじめとする Community-led Plan は” by the community for the community” の意識を踏まえて PP を策定しなければ前述の効用がもたらされない。そのため、支援においては終始ガイドラインが示す「受け入れ、助言し、支援し、距離を置くこと」が重要な意味を持つ。

### ③関係機関および計画当局とのパートナーシップの形成

PP 策定では、そのプロセスへの支援も重要だが、何よりも早い段階でパリッシュに関連する機関（ステークホルダー）、上位計画当局とのコンタクトを持ち、パートナーシップを形成することが求められている。その理由としては、PP と上位計画との間での整合性を保持すること、PP の実行時に関連する機関との間で軋轢が生じないようにすること、PP の実効性を担保することなどが挙げられる。

ガイドラインは、SG が各種機関との連携を形成する意義について、またその支援の



意義について、以下のように記している。

- ・地域に変化をもたらす一手法として、パリッシュプランを建設的に利用することを勧める。
- ・後に切り捨てられることになるような、非現実的な計画への期待感が高まるのを防ぐ。
- ・開発計画にとって有用な情報源となるような、質の高いパリッシュプランが作成されるようにする。
- ・地域コミュニティのプランニングシステムに対する理解や、地域計画当局の責任を高める。
- ・パリッシュとの共同作業でプランニングを行う体制を広める。
- ・自治体内の助言や支援を与えてくれる他部所にパリッシュを「案内」する。

(ガイドライン翻訳「2. メリット-協調して作業にあたる」抜粋)

CF では特に PP の実効性を担保するために、各種のパートナーシップ形成の支援を戦略的に行っている。

まず、上位計画当局との連携だが、CF は PP と上位計画制度との間での整合性に関わる作業を容易にする目的から、各種政府機関等から収集した計画制度に関する独自のデータベースを所有しており、その情報を SG に提供している。もちろん、計画当局の担当者との連携についてもアドバイスを行っている。

また、PP がカウンティ（市町村）、ディストリクト（県）、もしくはユニタリーがある地域ではユニタリーなど、各階層の政府が日常実施している各種事業に関わる総合的な記述を行うため、各政府機関との整合性を図っていく必要もあり、CF はその連携構築への支援を行っている。なお、ディストリクト・カウンシル（市町村）は建築計画、バスサービス、コミュニティの安全管理、治水管理、住宅政策、レジャー関連の計画、リサイクル政策、道路清掃事業などを担い、カウンティカウンシル（県）は教育、傷病、警察、高速道路管理、フットパスの管理、福祉サービス、街灯管理、交通政策、ゴミ収集事業等を担っている。

CF が特に重要視しているのは、上記の計画当局、政府機関に非営利部門等を加えた、コミュニティにおけるステークホルダーとの総合的なパートナーシップの形成である。PP はホリスティックな計画のため、ステークホルダーを取り込むことにより PP 策定が円滑になるとともに、実際に PP が実行される段階での役割分担が明確になり、PP の現実的なツールとしての価値が高まる。PP がこれからの 5～10 年後のパリッシュの姿を目指すことを考慮すれば、比較的長いスパンで多様なステークホルダーとのパートナーシップを持続できるメリットは大きい。なお、ステークホルダーとのパートナーシップは、PP の中でアクションプランとして具体的な活動内容、活動主体、期限が明記される形でも記載される。

以上の①～③の支援を通じて PP は策定されていくが、最終的に計画がパリッシュカ

ウンシルに承認 (validation) され、実行された際には、計画書に定めたタイムスケールに従って進捗状況がチェックされることになる。チェック期間は特に定められていないが、CF では1年を目安にチェックすることを推奨している。また、PP を改訂し続けることも推奨されている。

### (3) PP 策定を円滑にするツールキットの提供

これまでの分析により、中間支援組織 RCC を中心として、PP に対して多様な支援とパートナーシップの形成が実施されていることが分かった。そしてその支援に、本研究で翻訳を手がけたガイドラインが多少なりとも影響を与えている。ただ、本ガイドラインは計画当局や支援機関に対するガイドがメインであり、パリッシュが PP を策定する際には、関係機関とのパートナーシップ構築の手だてや上位計画との連関も含め、包括的な策定手順の参照としては参照できない。そのため、パリッシュに対する実効性の高い PP 作成のためのガイドラインとして、南西部 RCC および RCC の全国組織である ACRE は、2007 年より PP 策定手順を示したツールキット “Parish and Community Planning Toolkit” を作成し、提供を始めている。ツールキットは9つのステップで PP 策定及び実行の手順を示している。

これにより、パリッシュはどの時点でどのような行動を取ればよいか、RCC 等の支援機関との連携、関係機関とのパートナーシップの形成、および上位計画との連関をどのように行えばいいのかを容易に理解できるようになっており、PP 策定プロセスがより円滑に進められるとともに、良質なアウトプットの手助けになることが期待されている。

- ツールキットの9つのステップ
- ①さあ始めましょう
  - ②運営グループ (SG) を立ち上げましょう
  - ③PP 策定の事業計画を作りましょう
  - ④地域課題を探りましょう
  - ⑤優先付けと行動計画策定作業に着手しましょう
  - ⑥計画素案を作りましょう
  - ⑦最終計画を取りまとめましょう
  - ⑧計画の実行
  - ⑨検証しましょう



図表7 パリッシュプランツールキットの一部  
出典：ACRE “PARISH AND COMMUNITY PLANNING TOOLKIT” 2007

#### 1-4. 今後の PP 策定を巡る課題と対応

PP はこれまで見てきたように総合的に地域課題を住民が把握し、その解決策を自ら探り出す意味で、パリッシュ内部に対して大きな意義をもたらす。そのなかで RCC が果たす役割が大きいことは、これまでの分析により明らかであろう。

PP を巡る今後の課題は、住民、地域実態とのかい離が問題になっていた従来のトップダウン型の計画制度に対して、いかに有意にボトムアップ型の PP を反映させていくかである。そのために 1-2 で示したような仕組みの整備や民による工夫も含め、試行錯誤が繰り返されている。その他の解決策としては、ガイドラインで言及されているプロトコルもしくは compact (取決め) の制定を挙げることができる。これは PP を巡る一連の流れ、関連機関や計画との連関や役割分担について調整を施した仕組みであり、ウィルトシャー州では現在 PP に関するプロトコルが存在しないため、策定することが考慮されているという。ただし、プロトコルや compact はあくまでも取決めにすぎないため、万能な解決策とは言えない。PP のようなコミュニティ参画によるボトムアップ型の計画を活かしていくためには、取決め以上に、関連する機関、すなわちコミュニティに関連するステークホルダーとの議論を通じたパートナーシップを強固に形成し、事業の実効性を強く担保していく必要がある。その意味で、RCC が PP 策定段階から推進するパートナーシップ形成への支援がいかに重要であるかが理解できる。

なお、仮に様々な工夫によりこれまで以上に PP が上位計画・上位戦略と連関を果たせたとしても、問題が一つ残る。中央政府が PP 作成を推奨しているのみであり、PP 作成は義務ではないため、PP を作成しない地域が残り、上位計画上の穴と化す可能性である。それゆえに、ガイドラインは次のように助言している。

地域計画当局が、時間をかけながら地理的に抜け落ちた区域をできるだけ完全に網羅するという長期的な目標を持っており、プランニング・プロセスの方も徐々に進化し、パリッシュプランやコミュニティが主体となって発行するその他の文書等から得られる地域の知恵を定期的に汲み上げながら徐々に進化していくなら、困難は少なく済むだろう。

(ガイドライン翻訳「4. 資源および助言」抜粋)

だが、実際には困難が生じることは容易に予測できる。そのため、パリッシュ側にも工夫を求める声がある。例えば、パリッシュ自体が近隣のパリッシュと課題や事業に関してパートナーシップの形成を行うことを推奨するものである。これは、パリッシュが個別に PP の内容を上位計画当局等へ伝達するよりも効率的に地域の実情が把握できると考えられるとともに、日常的に交流のある地域ならば、パートナーシップを形成することで効果的に地域課題に対処できるためである。DEVON 地域では RCC も関与して 5 つのパリッシュによるパートナーシップを通じた PP 策定の試みが進められ (Atlantic Partnership)、例えば LSP や LDP への連関を一部実現できているという (ヒアリングおよび Dickinson2007.7)。

このように、PP を巡っては計画制度への適応などの大きなものも含め、様々な課題もある。しかし、課題を解決すべく、RCC をはじめとした関係機関によって試行錯誤が繰り返され、徐々に解決策が見いだされつつある。コミュニティ参画によるボトムアップ型のPPを巡っては、課題解決においてもRCCをはじめとしたボトムアップ、草の根の創意工夫が息づいているのである。

<参考資料>

- SWAN BRIEFING “Community-led Planning-their role in strategic planning at all levels.
- BDOR LIMITED “AN EXCITING FUTURE FOR COMMUNITY PLANS” 2006.7
- ACRE “PARISH AND COMMUNITY PLANNING” 2007
- Department for Communities and Local Government ” Planning Together- Local Strategic Partnerships(LSPs) and Spatial Planning :a practical guide” 2007.1
- Dickinson, Scott and A project commissioned by Defra undertaken by SQW ” Integration of parish plans into the wider systems of local government” 2007.7
- 山田晴義編著、櫻井常矢、鈴木孝男、加藤哲夫、野呂拓生、大泉太由子著、東北開発研究センター監修『コミュニティの自立と経営』ぎょうせい、2006
- 山田晴義編著、櫻井常矢、鈴木孝男、加藤哲夫、野呂拓生著、東北開発研究センター監修『地域コミュニティの支援戦略』ぎょうせい、2007

## 2. 日本におけるコミュニティ・プランの現状と課題

### 2-1. 高知市の取り組み

#### 2-1-1. 高知市のコミュニティ・プラン

高知市のコミュニティ・プランは、1967年に就任した坂本昭市長の基本方針「市民参加のまちづくり」に始まる。これに基づき、1967年に策定した高知市基本計画を1973年に改訂し、同市の行政計画を「基本計画」「コミュニティ計画」「プロジェクト計画」と、これらの実現を図るため財政需要を含めた「実施計画」という4つの枠組みに変更している<sup>1</sup>。1971年には下知地区が旧自治省のモデルコミュニティ地区指定を受けるが、その中では、全市整備計画と地区整備計画を相互に整合性をもたせることが必要とされ、またこれら計画のための現況把握の資料として市内23行政区単位でのコミュニティカルテの作成が図られることになる。これを受け1974年には「地区の状況 ― コミュニティカルテ」が、またコミュニティ計画の基本的な考え方を示した「コミュニティ計画をめざして」が作成され、コミュニティ計画策定に向けた実質的な始まりとなる。

こうした動きの一方で、コミュニティ計画にかかわろうとする市民は限定的であり、地区民全体で地域のことを考える市民参加には至らなかったとされる。しかし、行政は庁内に「コミュニティ計画策定準備委員会」を設置し調査研究を進めると同時に、さらに市民参加と地域自治を実現すべく環境管理部に新たにコミュニティ担当の自治活動課を新設する。その後3年間は、準備委員会を「コミュニティ計画委員会」と改め、コミュニティ施設計画（1975年）、地区別整備や住民参加の手順と方法について（1976年）、さらに住民参加・職員参加の体制づくりや三里地区、一宮地区、旭東小学校区の3地区でのモデル事業などを展開する（1976～1977年）。

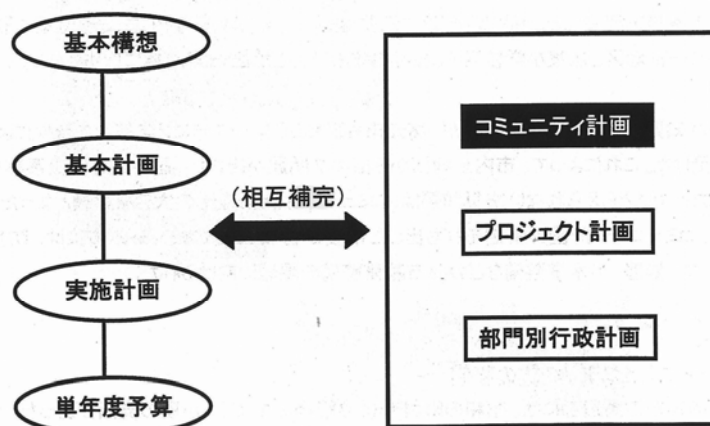
高知市のこうしたコミュニティ計画に関する蓄積は、1990年に策定された「高知市総合計画1990」によって新たな段階を迎えることになる。ここではコミュニティ計画を「高知市全体を地域の視点で区分し、それぞれの地区において、土地利用のあり方や生活環境の保全・整備の課題等を検討する計画であり、さらに各々の居住地域（コミュニティ）で、そこに住む市民の参加と創造による住民自治をベースとし、相互理解と連帯のもと人間性豊かな心の触れ合う地域社会の形成を目指し策定する計画」としている。

#### 2-1-2. 行政計画とコミュニティ・プラン

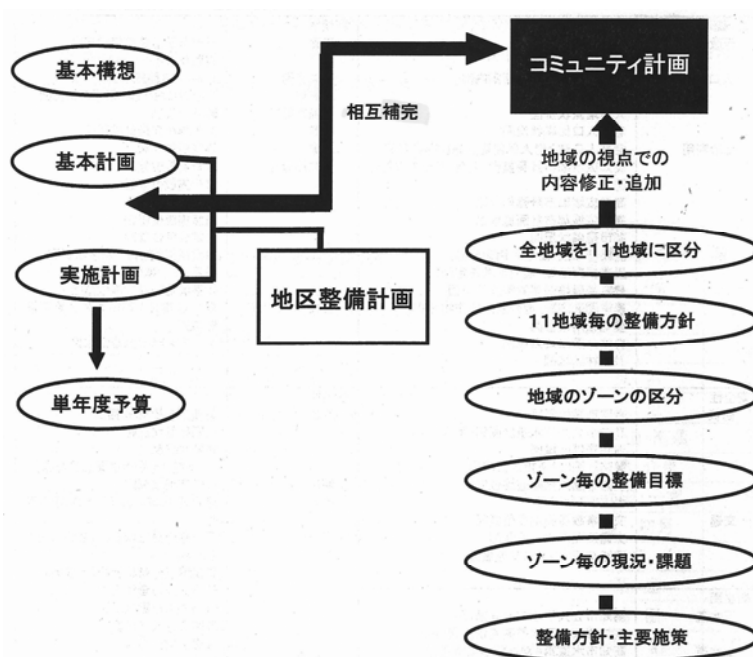
上記で示されたコミュニティ計画は、70年代からの蓄積を踏まえ、市民参加による計画策定であると同時に、コミュニティの生活課題や特性に応じた多様性をもったものである。さらに、総合計画をはじめとする行政計画と相互に補完的な関係にあると位置付けられている点が重要である。

1993年に行政は、高知市を11地域に区分した地区整備計画を策定する。同計画は、

コミュニティ計画の策定作業を効率的・効果的に展開するため、行政としての目標や、現況・課題把握、整備の方針、事業計画等を地区別に整理したものである。同年にはさらに、コミュニティ計画の基礎データとなる「地区カルテ」がまとめられている。これは、基礎<行政区域・人口・土地利用>、安全性<防災・交通>、衛生面<下水道・上水道・清掃>、利便性<道路・公共交通・駐輪駐車場・商業・工業・公共施設等・公共サービス等>、快適性<みどり・河川・環境・史跡等・景観その他>など、全67項目より構成される。なお、この11の地区整備計画の取り組みは、のちに高知市の土地利用、市街地・住環境、道路・交通等の部門別方針を統合した全体構想とあわせて、都市計画マスタープランの策定に活かされることになる（2003年）。



図表8 総合計画の計画体系図



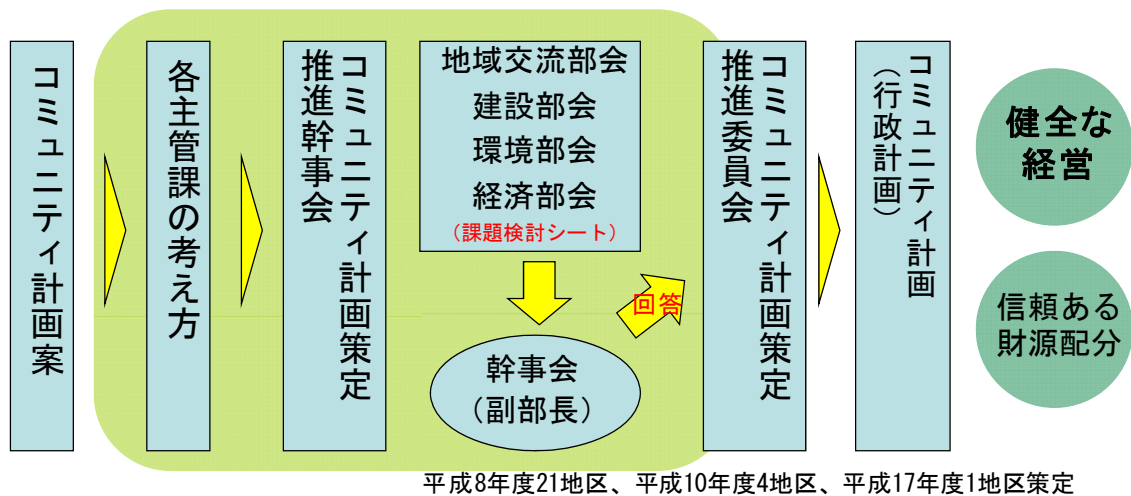
図表9 地区整備計画の計画体系図

同市では、具体的に各地区でのコミュニティ計画策定にあたって、市職員の支援体制を整える。行政内部の公募によって、11 チーム計 106 名の「まちづくりパートナー（以下「パートナー」）」が発足している。パートナーは、各地区の計画づくりに参加し、調整や相談、進行役、資料づくりから情報提供などを行い、ボランティアで住民をサポートしている。パートナーはまた、計画づくりへの参加の前に、約半年間の研修を受けている。担当地区に関する現状把握はもちろんのこと、自分の通常の職務をこえた分野別の行政計画への理解を深めるなど、計 8 回の研修を行っている。

こうした準備を経て、各地区別に計画策定にかかわる住民組織「コミュニティ計画策定市民会議（以下「市民会議」）」が設立される（1994 年）。当初は 23 行政区での計画策定が想定されたが、住民との話し合いの中で小学校区をコミュニティの範囲とすることが確認されている。市民会議のメンバーは、「地域住民であればだれでも参加が自由で、出入りも自由」とし、町内会の協力のもとチラシの全戸配布やマスコミ、広報紙等による公募などにより集められている。市民会議は、その構成メンバーの人数などを限定せず、地域の裁量に委ねられている点が特徴である。1994 年には 21 地区、1996 年には 4 地区、2003 年にはさらに 1 地区において市民会議が結成され、全 1100 名を越える参加者が得られている。策定したコミュニティ計画は、計画案としてそれぞれ市長に提案されている。なお、2005 年に合併をした 2 地区を含め、現在 10 地区のコミュニティ計画が未策定である。

こうして提案されたコミュニティ計画案は、全 1651 項目から成り、行政はそれぞれ短期・中期・長期などの実施時期、並びに行政が主体となるもの・市民が主体となるもの・市民と行政との協働で行うものなどに整理し、すべての項目に対してその実現可能性を回答している。項目の課題と関連した担当課長、部長から成る「コミュニティ計画策定推進幹事会」（計 4 部会）において実現可能性や部局間の調整を行い、また助役と局長で構成する「コミュニティ計画策定推進委員会」において最終調整を行い、行政計画としてのコミュニティ計画が完成している。検討には、1 年余りをかけ、これまでに 26 地区すべてのコミュニティ計画ができている。

こうして完成したコミュニティ計画は、住民の策定段階ではコミュニティ計画案とされているように、行政内部での調整を経て行政計画に組み込まれ、初めてコミュニティ計画となる。住民の声としてのコミュニティ計画案に対して行政は、1651 項目に及ぶ詳細な回答など、きめ細かい対応をしている上、地域住民による計画を行政としての総合発展計画に明確に位置付けている。しかしそれらは、財政事情や他計画との整合性にむしろ押され、実効性の点で乏しい点も指摘されている。特に計画策定後の地域主体の取り組みにも結びつかないことに大きな課題を見出すことができる。



図表 10 コミュニティ計画策定フロー

### 2-1-3. 住民主体の実践とパートナーシップへ

コミュニティ計画案の提案後、いくつかの地域から計画の実現に向けた住民主体の取り組みが必要であるとの提案があった。これを受け、1996年の9地区を皮切りに「コミュニティ計画推進市民会議」（以下「推進会議」）が結成され、地域特性を活かしたまちづくり活動が展開されている。現在までに21地区で推進会議のもと事業活動が展開している。行政は、まちづくり推進課を事務局とし、予算については各事業担当課で措置を図りサポートしている。こうした住民主体の動きに並行して行政は、1997年より道路、上下水道等の都市計画関連事業も含むコミュニティ計画に登載された事業について、予算化の取り組みを始めている。予算査定段階では、コミュニティ計画の事務局であるまちづくり推進課の職員も出席し、計画策定段階での住民の声や当該地域の事業活動の様子などを直接伝えるようにしている。こうした事業には、市の単独予算だけでなく、国、検討の補助事業等も含みながら具体化に務めている。

高知市ではこうしたコミュニティ計画をめぐる一連の蓄積を受けて、2003年には「市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例」を制定している。コミュニティ計画をめぐる市民と行政との協働のあり方を、制度として明文化するとともに、まちづくり活動の拠点整備、公益信託高知市まちづくりファンドの創設と公開審査会など、さらなる住民の活動の環境整備を盛り込んでいる。そしてこのパートナーシップ関係や制度の運用状況をチェックする「市民と行政のパートナーシップまちづくり条例見守り委員会」を設置している。同委員会は、行政の附属機関として公募委員4名を含む、15名で構成されている。



#### 2-1-4. 高知市のコミュニティ・プランが示唆するもの

高知市のコミュニティ・プランをめぐる一連の取り組みの特徴は、本調査との関連から特に次の3点にまとめられる。第1は、行政計画とコミュニティ計画との関係を明確に位置付けている点である。特に1990年に始まる総合計画からは、全市にわたってこの関係を明確に位置付け、1993年からの11の地区整備計画では、各地区別の具体的な整備計画や事業計画を整理し、分野別の行政計画を統合する形にしている。1651項目になるコミュニティ計画案への回答もまた、行政計画とコミュニティ計画との具体的な結びつきを示す動きとして注目される。第2は、コミュニティ計画の策定支援にかかわる取り組みである。人的支援としてのパートナーでは、部局横断的な体制と同時に、半年にわたる研修機会を設けるなどしている。また、「地域カルテ」として住民による計画づくりに必要とされる基礎データ、資料などの情報提供を行っている点は重要である。そして、第3は住民主体の実践への展開である。1996年以降の推進会議の発足はその象徴であり、さらに2003年のパートナーシップに関する制度整備によって、協働による計画の推進が具体的なものとなっている。他方で、こうした高知市の長年にわたる蓄積は、時代の変化をも感じさせる。特に90年代以降の地域経済の悪化、自治体の財政事情の深刻化は顕著であり、分権型社会の到来とあいまって、かつてのように行政への要望型の計画づくりでは到底対応できるものではない。今後は、提案・協働型のコミュニティ計画として、いかに実現していけるかが注目される。

### 2-2. 越前市の地域自治振興事業

#### 2-2-1. 地域自治振興事業とは

合併前の旧武生市では、1980年代から13の小中学校区を単位とした「明るい町づくり協議会」が組織化され、地区の納涼祭や文化祭などを中心にコミュニティの活性化を図ってきた。徐々にコミュニティ力の衰退も指摘されるなか、2003年1月に武生市区長会連合会から結成50周年を機に「創世たけふ21 新自治会像」との提言書が出され、地域自治活動の見直しへの機運が創り出される。行政はこれに対応して、自治活動所管課の新設、並びに予算措置について表明する。2003年度より旧武生市13地区において新たに自治振興会が設立され地域自治振興事業がスタートし、2006年の越前市の誕生（旧今立町との合併）によって17地区に拡大してきている。住民主体の発意と責任のもと、身近な地域の課題を解決し、住民のニーズに応じたまちづくりを図ることをねらいとした新たな自治組織が合併を機にさらに前進することになる。

地域自治振興事業は、以下の3つの特徴をもっている。第1は、自治振興会という組織づくりに力点が置かれていることである。本事業のハンドブックでは、「地区民の積極的な参加により、既存の組織の見直しを行いながら実践機能と監査機能を備えた自治振興会を組織」とあり、重ねて「組織の7か条」として次のルール化が図られている<sup>ii</sup>。①誰もが参加しやすい組織 ②年齢、男女の参加比率が偏らないよう配慮（男

女いずれか一方が40%未満にならないこと) ③若者の参加に務める ④住民への広報手段を制度的に整える ⑤会議は原則すべて公開とし会議録を残す ⑥思想信条の押し付けがなく民主的な運営を保障 ⑦地区の課題に自ら積極的に取組む、である。第2は、行財政改革の視点を明確に打ち出していることである。従来の補助金に典型であった無駄を省き、受益と負担のあり方を住民自らの問題にしていくことが効率化や財政悪化を止めることにつながるとして強調されている。第3は、地域による自己決定と自己責任を強調している点にある。行財政改革の視点から、地域が主体となって実施した方が効率的かつ効果的な事業については地域に委ねていくとされ、必要な財源の仕組みの整備がうたわれている。また、従来のような画一化したコミュニティ事業ではなく、住民の意向に見合った事業を柔軟に企画実施していくことを求め、そのための住民に対する説明責任などが求められている。

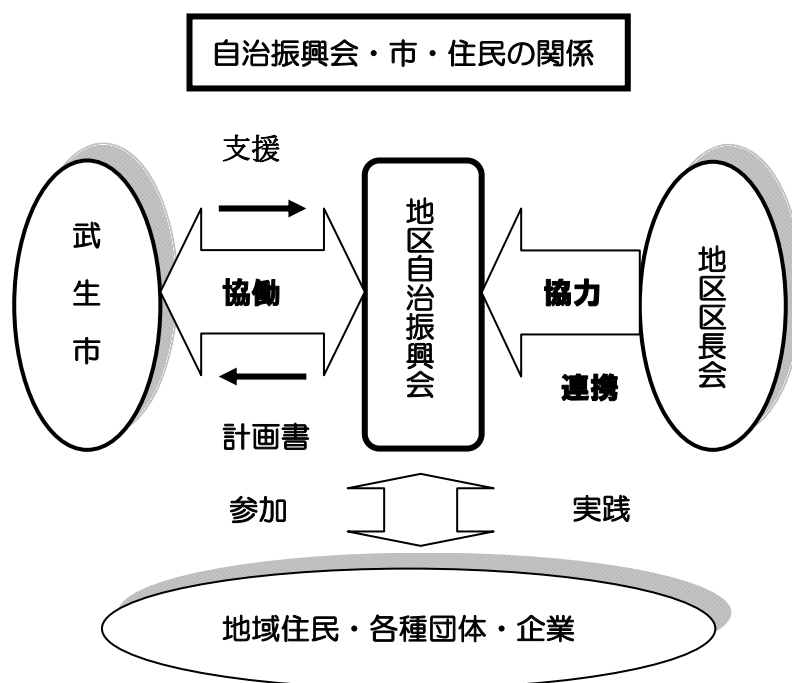


図11 越前市自治振興会をめぐる体制図

### 2-2-2. 地域自治振興計画について

地域自治振興計画は、「自分たちの地区の身近な生活問題や地区の課題を解決したり、地区のニーズに応じたきめ細やかなまちづくりを推進するために必要な地区の将来像、目標、課題、事業内容、事業費用等を定めたもの」とされ、自治振興会単位での策定が義務付けられている。概ね3年間の計画策定が必要とされ、具体的な事業費についても概算積算することが求められている。この計画はまた、自治振興会の総会の議決をもって決定となる。

そして、この計画に基づく地域自治振興事業に対して行政は、地域自治振興事業交

付金として財政的な支援を行っている。同交付金は、①基礎・協働事業（環境、防災安全、男女共同参画、長寿福祉、児童福祉、健康増進、観光振興、維持管理、文化、事務局）②地域ふれあい事業（セミハード事業、地区交流、まちづくり、各種講座等）③特別事業（地区間連携、先導的地域支援事業、NPOとの連携事業）の3事業に大枠で分けられ、それぞれ項目ごとに算出方法、事業目的、事業内容などが整理されている。また、全事業費のうち20%は自己財源とすること、さらに前年度歳出額の20%の繰り越しが認められている。2006年度の交付金総額は1億600万円となっており、1地区あたりの平均交付額は500万~600万円となっている。

### 2-2-3. 越前市のコミュニティ・プランが示唆するもの

越前市にみられる地域自治の一連の動きは、特に合併市町村を中心に近年多くみられる自治体内分権の典型と言える。大規模合併の場合には、旧自治体の個性を活かし、住民の声を反映する受け皿として重視されている。越前市は、こうした自治体動向の中でもかなり詳細に制度、事業、組織が整えられ、まさにモデルケースと言い得る事例であった。しかし、こうした自治体内分権の最も大きな目的は越前市もそうであったように行財政改革にある。従来の補助金を削減し、地域事情に見合ったサービスの実施、ならびに自己負担を兼ね合わせることによって効率的・効果的な公共サービスを作り出すことにある。多くの自治体では、拠点施設の指定管理者制度が先行して行われ、ここに性急な補助金や各種地域事業の統合・合理化が図られることから混乱を招いている例も少なくない。その中にあるコミュニティ・プランには、越前市からも分かるように、いわば地域事業への財政支援の根拠という限定的な意味付けがなされる。公共サービスの中でも、住民が担う（担い得る）内容を中心にした計画である。高知市に見たような、行政計画との関連についてはほとんど触れられておらず、大きな違いとなっている。

上記を前提としながら、こうした越前市のコミュニティ・プランにはいくつかの課題が指摘できる。第1は、行政の各分野別計画と地域自治振興計画との関連である。現状では、予め行政が準備した交付金一覧表に基づき、それに合致する事業のみ財政支援がなされている。この枠組みによって、本当に住民ニーズに見合った事業の実現が可能となっているのかどうか検討が必要である。すなわち、交付金一覧の根拠となっている行政計画（特に実施計画）に、住民の声とのズレはないのかどうかである。そもそも行政計画の根拠とは、何であるのかが問われてくるのではないだろうか。第2は、コミュニティ支援体制の課題である。これからのコミュニティ活動にとって必要なことの一つは、従来の横並び志向の事業をこえたコミュニティビジネス等による収益事業や地域マネジメントへの視点である。越前市の交付金枠では、「特別事業」に含まれているが、NPOとの協働事業や当該コミュニティの範囲をこえた地域間連携事業である。これらは特に、資源が不足しがちな農村コミュニティにとっては重要で

ある。その意味では、行政に代わって柔軟にこうしたコミュニティ活動を「支援」する主体の存在が不可欠である。越前市では各館数名配置の公民館職員がこの支援に当たるが、それに加えた体制整備が今後求められると考える。

### 3. コミュニティ・プランとその策定支援をめぐる構造と課題

#### 3-1. 英国パブリックプラン策定過程の特徴と課題

##### 3-1-1. Public Involvement

英国のパブリックプラン策定過程において、もっとも強調すべきは住民参加を重要視している点である。特に英国のコミュニティにおいては、従来パブリック・カウンシル（以下「PC」）がその代表となり、コミュニティ内部に向けた住民の合意形成、あるいはコミュニティの外にあるディストリクト及びカウンティ・カウンシルとの橋渡し役などを進めてきた歴史がある。しかし、こうしたPCの取り組みには課題も多くみられていた。例えばそれは、住民ニーズや地域課題の把握の不十分さ、具体的課題解決に向けた取り組みへのPCの行動力が低迷していたことなどである。そして最も大きな課題は、多くの住民がコミュニティの課題に関心が薄く、コミュニティでの生活のあり方をPC任せにしている依存構造にある。多様な住民がコミュニティに関心を持ち、地域課題を明らかにしながら実践に結びつけるプロセスが求められるが、PCのみではそれを喚起することすら困難になっている現状がある。その意味で、PPはPublic Involvementをキーワードとしながら、徹底した住民参加による地域課題の発掘と合意形成を図る点で、こうした地域民主主義をめぐる課題を乗り越えようとしている。PPは、その承認（validation）がしっかりしており、PPの結果ではなく、どのようなプロセスで策定されたのかが何よりも問われる。ヒアリング調査においてはまた、従来のコミュニティでの議論が、テーマ別での縦割りの議論であったのに対して、PPはコミュニティ全体を包括した議論を作り出していることや、こうした参加を通して自分の意見を主張する住民が多くなったという成果も聞かれる。住民自らが地域課題を明らかにするプロセスから生まれる実践性と継続性にこそ、PP策定の意義がある。策定支援に取り組む地方政府やRCC等は、ともにこの考え方を重要視している。

その意味では、PP策定の要とも言えるSteering Group（以下「SG」）の存在やそのメンバー構成は重要な意味をもっている。SGのメンバー構成はパブリックによって様々であるが、10代の青年から高齢世代、あるいは地域の各種グループからPCまでなど、縦にも横にも多様な主体が存在する。SGは、コミュニティへのアンケートやワークショップから地域課題を掘り起こし、実践への展開をつくるなど、多くの住民の参加を求めた活動を意識的に進めている。他方で、徐々にメンバーが限られた者になったり、PC中心の運営に戻っていたり、ヒアリング調査対象のコミュニティではSGをめぐる課題もみられた。日本においては、市町村合併後の地域自治の基盤と位置付けられる地域協議会や地域審議会、あるいは本調査で取り上げた越前市、高知市のような市町村自治体が独自に制度化する地域自治組織など、自治体再編と並行した地域再編も進展しており、この流れの中でコミュニティ・プランが論点となっている。ここでは、従来から変わらぬまちのリーダーに運営が限られているところがみられる一方で、これをチャンスとして新たな住民の参加をつくる努力をする自治体や地域もみ

られる。日本においては、コミュニティ・プラン策定以前の課題として、行政によるトップダウン的な枠組みのつくり方などが起因してか、コミュニティ・プランの策定を含む一連の取り組みが、住民には広く知らされずに一部の人たちによって運営されていたり、住民による地域課題の発掘や合意形成を困難にしている場合もみられることを指摘しておきたい。

### 3-1-2. コミュニティ・プランと自治体計画 ーボトムアップ型の自治体計画へー

英国におけるPPの策定においては、計画そのものが住民の声の‘証拠 (evidence)’であることが強調される。先述のように住民の参加を重要視するPPは、まさにパリッシュという最も小さな自治の単位での住民のニーズや当該地域が抱える課題を幅広い住民の声から明らかにするものであり、それに基づく住民活動や政策形成にとって力となるものである。英国では、今後ディストリクト・カウンシルを統合したユニタリーへの地方政府の再編が予定されていることもあり、パリッシュ側には行政範囲広がることへの危機感から、PPを策定・活用すればその影響力を保持できるのではないかという期待がある。従ってPPが、ディストリクト・カウンシルやカウンティ・カウンシルの計画とどのような関係を持っているのかが注目される。現状においては、PPが明確な地方政府あるいは中央政府の方針や計画との関連をもっているとは言い難い。PP策定自体の歴史が浅いことやパリッシュ間での策定ペースの違いも原因であるが、こうした計画間での相互の関連づけへの意識的なアプローチは、特に民間サイドの動きとして顕著である。また、政府方針としてコミュニティ・パートナーシップをLSPやLAAなどの形で、特にアクションプランの段階において重層的に促進していることから、パリッシュが地方政府や民間団体との関係をもたざるを得ない状況も作り出されている。こうした相互交渉の機会の豊富化は、住民の参加をより制度的なレベルへ押し上げることを可能にしていると言える。コミュニティをめぐるパートナーシップ形成を条件とした政府による財源の配分などは、日本とは異なるアプローチである点が注目される。事実、RCC等の各州において有力であった民間団体への政府からの資金が、従来よりも縮小している経緯がある。中央政府からの財源の配分を分散化させることで、硬直化・官僚制化した民間団体の自助努力を求めると同時に、より多様な主体による公共空間の形成に寄与することをねらいとしていると捉えられる。

日本においては、高知市の事例においてコミュニティ計画と行政の諸計画との関連が実に丁寧に整理されていた。これに対して、越前市の場合には、従来からの地域への補助金等の再編には関心が寄せられるものの、行政計画と地域自治振興計画との関連は希薄であったと指摘した。コミュニティ計画は、行政計画の縦割りの構造によって、実質的に機能しないという課題が多くみられるため、高知市が経験した蓄積は重要な意味を持っている。また、行財政改革のもとで効率的かつ効果的な公共サービスの提供が問われる今日であればこそ、住民参加によるコミュニティ計画から始まる自

治体計画が描かれるべきではないだろうか。

### 3-1-3. 策定支援における中間支援組織の役割

PPの策定過程において、RCCは大きな役割を果たしている。PPの策定におけるRCCの役割は、パリッシュへの各種情報や学習機会の提供、またDefraからのルートを中心とした中央政府からの財源の提供、パートナーシップ形成の促進などがあげられる。RCCは、パリッシュに対してインターメディアリーとしての機能を発揮している。本調査におけるパリッシュの住民の声からは、「PPの内容や意義が理解できた」「幅広い住民の声を取り入れることの大切さを知った」「どういった地域発展のやり方がいいかを学んだ」「情報をどこから集めればいいのかを教えてくれる」など、具体的な支援内容が理解できる。RCCによる根気強いパリッシュへのかかわりは、PPの普及を確実に導いている。

また、RCCには多様な専門性がある。他方で、ワークショップや学習機会の提供による住民参加の促進などの点では、日本の中間支援組織においても同様の取り組みがみられる。違いがあるとすれば、活動の目的であろう。現状では、NPOや市民活動の支援・促進を主たる目的とした組織がほとんどである。特に地方都市においては、県、市町村行政のNPO、ボランティア活動担当セクションの働きかけによる中間支援施設・組織の誕生（いわゆる官製NPO）という流れもそのことを裏付けている。今後の日本においては、支援対象の範囲を広げ、むしろ計画策定支援も含む総合的なコミュニティ支援型の中間支援組織の展開が望まれる。また、ユニタリー化などの自治体再編が進む英国では、RCC等の中間支援組織の存在意義が一層重要性を増している。日本においても、さらなる市町村合併の推進、あるいは道州制などの自治体再編論議が続くものと思われる。行財政基盤の効率化と強化を目的とした自治体再編の一方で、懸念されるのは過疎や限界集落などに直面するコミュニティの崩壊が進むことである。自治体再編とコミュニティ再生とは、同時並行に検討されるべき課題であると同時に、その視点からみても民間の活力として中間支援組織が求められるのである。

もう一つの論点は、地方政府や中央政府に対するRCCのネットワーク組織によるロビー活動の存在である。それは、RCCの全国組織であるACREであり、本調査対象となった英国南西部の支部組織SWANである（詳細はIII・1参照）。これらは、PPを地方政府や中央政府の計画や方針に組み入れるよう働きかけ、パリッシュと政府機関との橋渡しを担っている。こうしたロビー活動が、ボトムアップ型の政策形成の実質化を促進しているのである。RCCはチャリティとして政府から独立した組織であるがゆえに、同様にPP策定支援に取り組むディストリクト・カウンシルやカウンティ・カウンシルよりも、住民からの信頼を得やすいという。また、ACREなどの全国組織の存在から、各地のRCCが中央政府や全国の動向に関する情報を集約できるという強みも持っている。

## 3-2. 日本におけるコミュニティ・プランの展開に向けて

### 3-2-1. コミュニティ・プランの必要性

日本の農山村地域は少子高齢化と過疎という現実のもと、農業をはじめとする地域産業の衰退と同時に、医療、福祉、交通、就業、購買など基本的な生活サービスを享受できない空間へと変わりつつある。近隣の関係が密であるとされた農村エリアにおいて、虐待や自殺、孤独死等が増してきており、こうした状況は英国の農村事情とも共通している。そうした中であって、改めてコミュニティ再生・活性化が課題となってきた。しかもそれは、住民の主体的参画に基づく公共サービスの創出を含んだ新たなコミュニティ像の追求である。コミュニティが抱える課題から、住民自らが解決すべき、向かうべき目標を確立し、実践に移行させるためには住民の声を整理したコミュニティ・プランの策定は重要である。とりわけ、市町村合併等の自治体の再編のなかでは、小規模コミュニティの住民の声や生活実態を制度的な枠組みで伝える方法の確立が急務である。

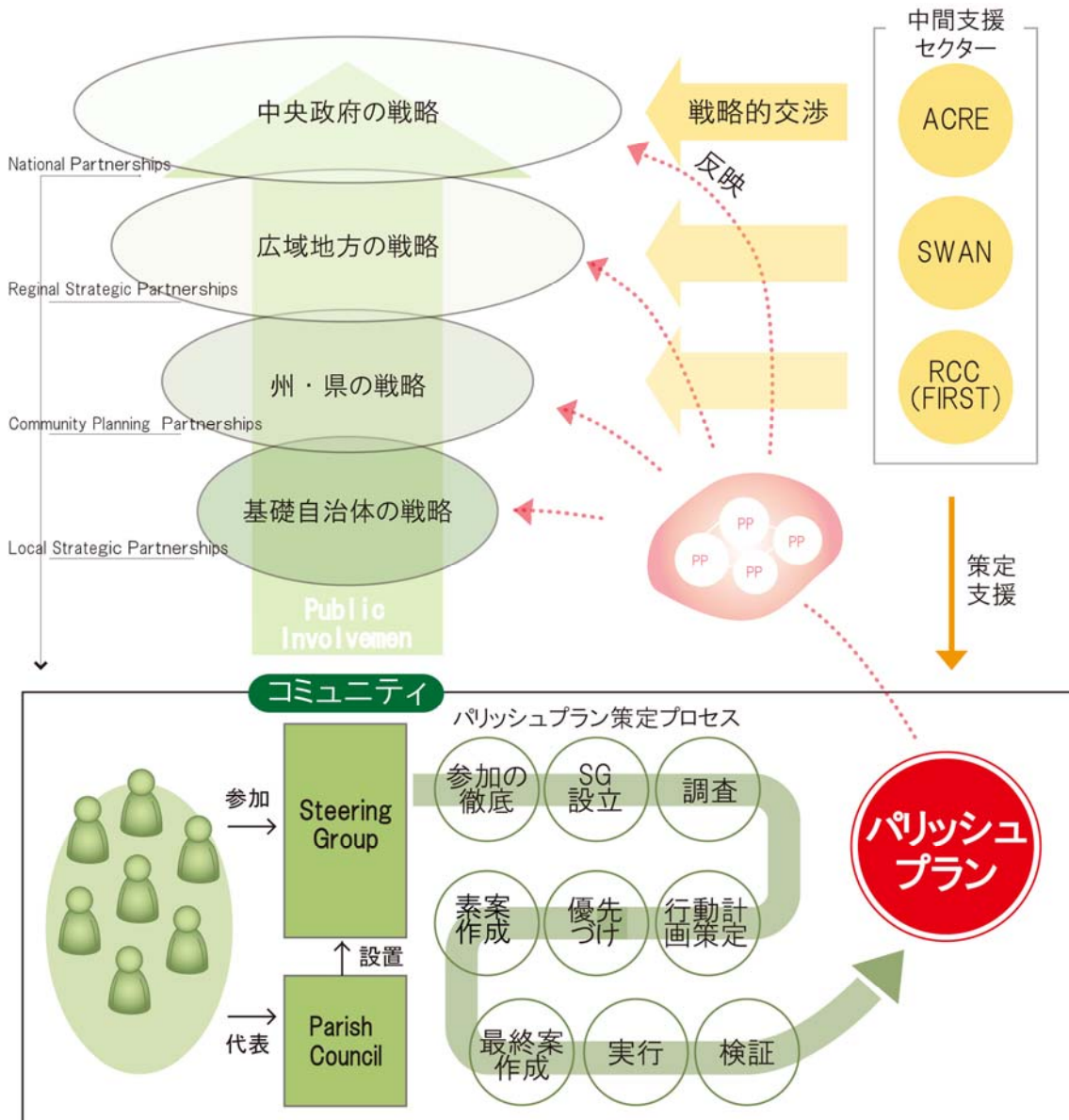
日本の市町村行政においてはまた、コミュニティ支援の仕組みとして、コミュニティ担当職員制度や地域づくり事業のための交付金などを整備し、人的支援、財政的支援を整えるところが多く現れてきている。その点での充実はあるものの、コミュニティ・プランについては、市町村計画との関連が弱いことが指摘できる。自治体が策定する総合計画、あるいはその分野別の実施計画（下位計画）など、日本の行政計画は緻密であるものの、コミュニティ・プランとの関連はほとんど明確化されていないのが現状である。しかし、英国との違いとしてさらに強調したいことは、日本のコミュニティ・プランが市町村の裁量（範域）に依存していることである。それは、時の首長の政策として一過性的に現れたり、策定後の実効性が希薄であるなど様々な課題をもっている。英国は、中央政府として農村の暮らしに目を向け、全国的な枠組みでPP策定を進めており、策定にかかわる財源もまた、その枠組みからコミュニティに注入されている。

### 3-2-2. コミュニティ・プラン策定をめぐる「新たな公」の姿

日本ではまた、コミュニティ再生への動きと並行して、市民参加や行政との協働に関する制度整備が広がってきている。その中では、参加や協働をめぐる行政、市民、あるいは議会に求められる基本姿勢や情報公開等のルールが明記されるなど模索が続いている。しかし、これらはあくまでも理念的な域に止まっており、実効性には疑問な点が多い。英国においても、かねてからコンパクト（compact）や計画実施段階におけるLSPなどが提唱されてきているが、具体的な展開が弱かったとの反省から、パートナーシップ形成に一定程度の財政支援を加味したLAAを導入することでその促進が図られつつある。PPの策定においては、徹底したプロセスを重視した住民参加（ボトムアップ）と実践段階におけるパートナーシップが位置付けられ、その具現化が目指



されようとしている。政府主導のトップダウン的な関係ではなく、多面的な主体によるボトムアップとパートナーシップ形成が図られることを通して PP 策定が進められると同時に、そこには地方政府や RCC 等の中間支援組織の存在があることが重要である。このように、コミュニティ・プランが住民の参加による課題発掘と将来像の共有に始まり、当該コミュニティや市町村の枠を越えたパートナーシップを育みながら、中央・地方政府の計画に影響を与えていくプロセスを、コミュニティ・プラン策定をめぐる「新たな公」の姿として描くこととする。



図表 12 パリッシュプラン策定から見るコミュニティ・プラン策定をめぐる「新たな公」のイメージ図

### 3-2-3. 農村コミュニティの今後と「新たな公」の形成に向けた要件

#### (1) コミュニティ支援型中間支援組織の必要性

英国の事例では、PPの策定支援に取り組むRCC自体は、PPの地方政府計画への反映について問題意識としてはあるものの、ロビー活動等の具体的アクションとして積極的にその役割を担うのはRCCのネットワーク組織であるACRE及びSWANであった。こうした中間支援組織ネットワークが、ロビー活動を展開し、パリッシュをはじめとするコミュニティと中央・地方政府との相互交渉や信頼関係の構築に寄与している。コミュニティ外部の情報を提供したり、コミュニティ・パートナーシップの形成を促進したりするなど、第三者的視点をもち合わせながら、コミュニティ再生に多面的にアプローチしている。日本においては、コミュニティへの情報や学習機会の提供などを図るのは専ら市町村行政であり、農村エリアにおいては特にこの自治体の枠組みを越えた範囲での資源の相互交流はほとんど行われていない。また、こうしたインターメディアリーの役割は、地域間連携の視点からも重要である。日本の農村地域の現状は、過疎や限界集落として住民の孤立化が進む状況にあり、当該コミュニティのみでは相互扶助による生活環境を満たしていくことは困難となっており、地域間、集落間連携などの工夫が自ずと求められてくる。英国においては、複数のパリッシュが連携したPPの策定がみられ、計画づくりを通じた連携が模索されている実態がある。日本の市町村行政では、地域間連携を条件とした交付金の配分など様々な工夫がみられるが、行政主導による連携を促さざるを得ないというのが現実である。他方で、行政主導のこうした地域再編には、住民の合意を得ること自体が困難な場合が多くみられる。コミュニティ間に民間団体が介在することによって、持続可能な地域経営が導かれることも新たな道筋として描きたい。

#### (2) パートナーシップ形成を促進するコミュニティ政策の必要性

農村コミュニティの再生には、コミュニティ・プランの策定自体やそれに基づく再生方策の実現をめぐっても、諸資源（情報、人材、財源、専門機関・組織等）が不足していることが問題である。上記の中間支援組織を介在させながらも、コミュニティにかかわりを持つ諸主体間のパートナーシップ形成が重要である。市町村行政とコミュニティとが直接向き合うだけの政策から、市町村の枠を越えた広域的な枠組みでのパートナーシップ形成の促進が、自治体の広域化と並行して求められる。国、県はもとより、大学等の専門研究機関の役割と機能の拡大なども期待されよう。コミュニティ再生をめぐる広域圏での産、官、学、民によるコンソーシアム構想なども想定される。日本においては、情報提供はもとよりこうしたコミュニティ・パートナーシップ形成を要件とした財源の配分などが政府、都道府県自治体の役割として求められることを指摘しておきたい。

---

・高知市市民生活部まち造り推進課「平成 19 年度版 高知市のコミュニティ計画」、2007 年 7 月発行

・「地域自治振興事業ハンドブック 第 2 版」越前市

<略語>

ACRE	Action with Communities in Rural England <i>A network of the 38 RCCs in England. (www.acre.org.uk)</i>
DCA	Dorset Community Action <i>Dorset RCC</i>
DCLG	Department for Communities and Local Government
Defra	Department for Environment, Food and Rural Affairs
GOSW	Government Office for the South West
LDF	Local Development Framework
LSP	Local Strategic Partnership
LA	Local Authority
NWDC	North Wiltshire District Council
PC	Parish Council
RCC	Rural Community Council <i>Charitable local development agencies, generally based in counties, which support and enable initiatives in rural communities</i>
SDC	Salisbury District Council
SG	Steering Group
SPD/G	Supplementary Planning Document/Guidance
SWAN	South West ACRE Network <i>The network of rural community councils in the south West t(www.swan-network.org.uk)</i>
WCC	Wiltshire Country Council