

人間関係システムの観点から見た行政政策策定過程における 地域住民の関わり方に関する参与研究

上原 貴夫
Uehara Takao

キーワード：人間関係 行政政策 策定

はじめに

行政政策は事業の仕組みや運営のシステムの側面として多くの場合はとらえられる。それは実は同時に人間関係の仕組みでもある。行政を運用する場合はそこには自ずと人間関係をベースとしたシステムが存在する。また、行政政策そのものにおいても人間関係のシステムに関するものが多い。特に、人を対象とし、また社会のあり方におよぶものについてはそこに暮らす人々の関係の仕組みとして策定されることになる。

行政政策に人間関係が組み込まれる場合、大きくは2種類に大別される。1つは人間関係の仕組みづくりそのものが対象とされる場合である。自治組織や福祉制度などの場合、このような仕組み作りが行われる。

2つ目は、政策実行の上から、人間関係システムが必要とされる場合である。言い換えれば事業の運営に自ずと人間関係の仕組みが組み込まれてくるものである。政策、施策などは人間関係を通じて実行に移されていく。

大別した二つのいずれにおいても、実行の上では人間関係が大きく作用していく。そのため、計画される政策や施策が円滑に、また効果的に実行されていくためには計画策定段階から地域住民も参画し、住民自らの発想も踏まえた計画として策定していきたい。したがって、計画策定段階においても住民が参画できるシステムや人間関係システムを運用していくことが重要であるといえる。

本報告はこのような視点から報告する。研究は、筆者も委員として参加して進めたものであるために参与研究として示した。

1. 目的

行政政策を策定する過程において、地域住民などの意見がどのようなシステムを経て受けと

められていくか検討する。特に、人のつながりを軸とした人間関係システムの観点から検討していく。

2. 方法

長野県では総合5か年計画を策定してきた。この経過について検討する。総合計画自体は法で規定されたものである。法のもとでその策定が求められている。長野県では平成25年(2013)から実施に移すための総合計画を2011年より検討してきた。

本論究はこの過程を軸に検討していく。

3. 結果

(1) 長野県におけるこれまでの総合計画策定の経過

1) 「基本計画」の性格

「総合計画」の策定は地方自治法に定められている。地方自治法は1969年に改正され、ここで各自治体にその策定が義務づけられた。その位置づけは各自治体における行政運営のすべてにわたる基本であるとされている。主要な部分は「基本構想」、「基本計画」および「実施計画」で構成される。本報告で取り上げる計画は「基本計画」であり、おおむね5年間を一つの期間としている。

この「基本計画」について審議会に諮問がなされ、審議の後にその答申を受け、議会を通して策定している。この経過の基盤となるものとして長野県では「長野県総合計画審議会条例」を設けている。そのなかにおける「設置」および「任務」は以下である。

長野県総合計画審議会条例（抜粋）

（設置）

第1条 長野県の総合的な発展に関する重要事項について調査審議するための審議会並びに国土利用計画法（昭和49年法律第92号）第38条第1項及び土地収用法（昭和26年法律第219号）第34条の7第1項の規定による審議会その他の合議制の機関として、長野県総合計画審議会（以下「審議会」という。）を設置する。

（任務）

第2条 審議会は、知事の諮問に応じて長野県の発展に関する将来構想及びこれに即する計画に関する重要事項について調査審議するほか、次の各号に掲げる事項について調査審議するものとする。

- (1) 国土利用計画法第38条第1項に規定する事項
- (2) 国土調査法（昭和26年法律第180号）第15条に規定する事項
- (3) 土地収用法第34条の7第1項に規定する事項

また、次のような議決に関する条例を定めている。

「長野県基本計画の議決等に関する条例」平成17年 条例第50号

2) これまでの総合計画の策定

これまでの総合計画の策定状況を見ると以下になる。

- 昭和 41～45 年 施設投資 5 か年計画 「豊かで住みよい明るい郷土の建設をめざして」
昭和 46～50 年 県勢発展 5 か年計画 「太陽と水と緑の豊かな郷土を」
昭和 50～54 年 県勢発展 2 次 5 か年計画 「生きがいのある郷土づくりをめざして」
昭和 54～58 年 県勢発展 3 次 5 か年計画 「活力のある郷土づくりをめざして」
昭和 59～63 年 長野県総合 5 か年計画 「創造力あふれるたくましい郷土づくり」
昭和 63～平成 4 年 第 2 次長野県総合 5 か年計画
「ロマンと創造力あふれる美しい長野県をめざして」
平成 4 ～8 年 第 3 次長野県総合 5 か年計画 「美しい信州の躍進をめざして」
平成 8 ～12 年 長野県中期総合計画 「地球時代に輝く信州をめざして」
平成 12～16 年 第 2 次長野県中期総合計画 「みんなのために 未来のために」
平成 20～24 年 長野県中期総合計画 「“活力と安心” 人・暮らし・自然が輝く信州」

3) 今回の計画に先立つ直前の 5 か年計画

ここで取り上げる計画は平成 25 年度（2013 年度）から平成 29 年度（2017 年度）の 5 年間にわたるものであるが、これ以前において策定されている計画をみってみる。

例えば長野県では平成 12 年度を初年度として平成 16 年度を目標年度とする 5 か年間として「第 2 次長野県中期総合計画」を策定している。ここでは標題として「みんなのために未来のために」がかかげられている。計画の性格は「①『交流』、『共生』、『創造』を基本にして、知恵を生かし、地球時代にふさわしい県づくりを進めていくことを目標とする『2010 年度長野県長期構想』を具体化する第二次の中期計画として策定します。」、「②県政運営の基本となる総合計画として策定します。」、「③新しい県づくりの方策を示すことにより、県政への理解と施策の実現に向けて、県民一人ひとりの自主的、積極的な参加を期待するとともに、国、市町村の理解と協力を得ます。」と、記されている。

今期の直前にあたる平成 20 年度から 24 年度の期間においては「長野県中期総合計画」を運用していた。この計画は基本目標として「“活力と安心” 人・暮らし・自然が輝く信州」が設定されている。これに合わせて「めざす姿」として「豊かな自然と共に生きる長野県」、「力強い産業が支える活力あふれる長野県」、「安全・安心な暮らしをつくる長野県」、「未来を切り拓く人を育む長野県」、「市町村が主役の人が輝き地域が輝く長野県」を示している。

(2) 平成 25 年度を初年度とする本計画の概要

1) 計画の性格

- ①本計画の計画期間 平成 25 年度（2013）から平成 29 年度までの 5 年間である。
- ②その意味づけ 「県政運営の基本となる総合計画」である。今後にわたって「長野県の将来像を県民と共有」する「長野県総合 5 か年計画」であるということになる。

策定後に通称「しあわせ信州創造プラン」という言い方で表現している。

2) 計画の特徴

①基本的な視点

- ・ 20年後の長野県をイメージして作成。
- ・ 県民の活動も盛り込んで作成している点は大きな特徴である。通常は行政が実施することを盛り込んで作成される。県民に呼びかける活動は「基本方針」として示されている。

②計画のポイント 4つのポイントがある。

- ・ ポイント1 「時代の転換点を強く意識」；人口減少など「時代の潮流」や「長野県のポテンシャル」を踏まえる。
- ・ ポイント2 「明確な3つの基本方針とプロジェクトによる施策の推進」；今後5年間の政策推進の基本方針をかかげる。「未来の信州」を意識。
- ・ ポイント3 「県民との共有の目標」；若者を含め多くの県民からの意見を踏まえる。数値目標の設定。県政モニター制度の活用。
- ・ ポイント4 「県民とともに成果を追求」県が行うことを「アクション」、県民にお願いしたいことを「県民の皆様へ」として示す。同時に、「県民参加の視点を確保した政策評価や事業点検により実効性を確保」する。

③全体の構造

構造的には3つのステージでとらえることができる。

第1は県全体で進める取り組みである。これはいわゆる全県の視野のもとに進めるものである。

第2は県下の各地域で進める取り組みである。各地における県の出先機関である「地方事務所」などを中心に進めていく。これは「総合計画」の中で第6編に「各地域がめざす方向とその方策」として盛り込まれている。県下は10の圏域に分かれる。「佐久地域」「上小地域」「諏訪地域」「上伊那地域」「飯伊地域」「木曾地域」「松本地域」「大北地域」「長野地域」「北信地域」である。

第3は県民一人ひとりが実践するものである。それは総合計画の本編のなかで「県民の皆様へ」としてあらわされている。ここで示すような第3の点を明確にしていることはこのような計画の中では、特徴をなしているといえる。

(3) 本計画策定の経過

1) 「計画策定」の全体の経過

全体的な経過は平成22年1月に知事より諮問を受けて検討を続け、審議会としての決定の後、平成24年11月8日に答申した。その後、議会の承認を得て平成25年度より実施に移されている。

検討の出発点は知事より諮問を受け、それを踏まえて審議会で議論をしていく。答申の

後は県議会に提出し、議論を経て決定される。

検討の中心となるのが審議会である。審議会は「本会」と「部会」「専門委員会」で構成される。部会は、「中期総合計画政策評価部会」と「土地利用・事業認定部会」である。「専門委員会」は「長野県総合計画審議会条例」によると「第8条 専門の事項を調査審議するため、必要があるときは、審議会に専門委員を置くことができる。」と、なる。

さらにこれらの会議ばかりでなく、計画策定にあたって県民の意見を取り入れるための方策が用意されている。また、同時に、総合計画は県全体の状況を踏まえるものであるために関連する事業やその点検・評価など、関係する会議も数多く行われている。ここではそれらも含めて報告する。

2) 審議会の設置

審議会には部会と専門委員会が設けられる。

部会は土地利用部会、評価部会である。専門委員会は審議会にかかわる内容について調査検討し、提案していく。審議会は直接的にはこれら三者の会議で構成される。

3) 審議会の経過

①審議会と主な内容について。

- 第1回審議会 平成23年1月18日 新たな総合5か年計画の基本的な考え方について、知事から諮問。長野県の現状と課題や将来の姿などについて議論
- 第2回審議会 平成23年4月21日 現状認識について議論。時代の潮流や東日本大震災が県民生活に与える影響など
- 第3回審議会 平成23年8月31日 防災分野の専門家による講演と意見交換
- 第4回審議会 平成23年11月21日 長野県のめざす姿や時代の潮流と課題、長野県の特徴について審議。長野県の20年後の姿についてなど。
- 第5回審議会 平成24年1月31日 長野県のめざす姿や時代の潮流と課題。長野県の特長について。長野県の望ましい20年後の姿などについて議論。
 - 平成24年2月10日 総合計画審議会が構成イメージを公表し意見を募集
- 第6回審議会 平成24年4月23日 大綱(素案)について審議
 - 平成24年4月27日 総合計画審議会が大綱(素案)を公表し意見を募集
- 第7回審議会 平成24年6月13日 大綱(案)について審議
 - 平成24年6月21日 総合計画審議会が大綱を公表し意見を募集
- 第8回審議会 平成24年8月30日 答申素案(案)について審議
 - 平成24年9月3日 総合計画審議会が答申素案を公表し意見を募集
- 第9回審議会 平成24年10月29日 答申(案)について審議
- 平成24年11月8日 知事に答申
 - 平成24年12月25日 計画原案を公表し意見を募集

◆平成 25 年 2 月 8 日 計画案を決定

◆平成 25 年 3 月 15 日 県議会で計画案が可決され、計画として決定

以上、策定の経過として全 9 回の審議会を持った。その過程で「案」などが示された場合にはその都度、県民に公表し、意見を求めた。つまり、パブリック・コメントを実施し検討に反映させて審議を進めた。

②専門委員会等の実施

(a) 専門委員会 審議会と併行して専門委員会が開かれた。報告者はこの委員長を努めた。専門委員会では知事と意見交換を行なうこともあり、それらも含めて検討していった。

第 1 回専門委員会議 2011 年 6 月 10 日時代の潮流などについて

第 2 回専門委員会議 2011 年 8 月 31 日時代の潮流と課題、長野県の特性について

第 3 回専門委員会議 2011 年 10 月 17 日時代の潮流と課題、長野県の特性について。長野県の望ましい 20 年後の姿について。

第 4 回専門委員会議 2011 年 11 月 1 日時代の潮流と課題、長野県の特性について。長野県の望ましい 20 年後の姿について。

第 5 回専門委員会議 2011 年 12 月 9 日時代の潮流と課題、長野県の特性について。長野県の望ましい 20 年後の姿について。

第 6 回専門委員会議 2012 年 1 月 12 日時代の潮流と課題、長野県の特性について。長野県の望ましい 20 年後の姿について。

第 7 回専門委員会議 2012 年 3 月 15 日新たな総合 5 か年計画の大綱（素案）（案）について

第 8 回専門委員会議 2012 年 5 月 21 日新たな総合 5 か年計画の大綱（案）について

第 9 回専門委員会議 2012 年 8 月 3 日新たな総合 5 か年計画（仮称）の答申素案（案）について

第 10 回専門委員会議 2012 年 10 月 9 日新たな総合 5 か年計画（仮称）の答申（案）について

(b) 専門委員会および審議会などの打合せ（各種、含む）

2011 年の当初より、答申が終了するまでの期間において通算で 10 回以上の打合せ会が、担当課である企画部企画課などを中心としてもたれた。

(c) 関連する委員会・会議など

総合計画は県行政全体にわたるものであるために、「経済戦略会議」や県民との「協働」を進める会議など関連する委員会や会議なども多くある。関連する主なものを示した。

③広報と広聴

策定の経過において広報を行なうとともに、広く意見交換会などを行い、広聴につとめた。

広報としては検討の各段階ごとに「公表」を実施した。これに基づいて県民の意見を聴取し、検討に反映していった。

広聴については大きく3つある。1つはタウンミーティングを実施し県民の意見を取り入れていった。2つは若者による意見交換である。両者は単に聴取でなく、検討に参画するスタイルで行った。

若者による意見交換は県内の4つの大学（信州大学、長野大学、松本大学、長野県短期大学）の学生や高校生が参加して行われた。大学生の場合、第1段階はそれぞれの大学で実施したが、最後にまとめとして2011年11月23日には4大学の学生が集まり、知事も参加して「新たな総合5か年計画策定に係る4大学合同意見・提言発表会」を開いた。

また、若者による意見交換では高校生によるものも行われた。

④タウンミーティングの実施

タウンミーティングは県内各地で実施され、地域住民が参加した。知事も参加する。一般的には「熟議」の形式をとった。「新たな総合5か年計画－20年後の長野県を考える」のテーマで長野市、松本市、飯田市、上田市で開いた。268人。688件

⑤若者意見交換会

県内の大学、短大および高校生などともに行われた。141人、154件

また、知事と大学生との意見交換会ももたれた。

⑥地域懇談会

地域の実状把握のために各地で行う。地域の実状は計画全体を策定する上でも重要であるが、さらに各地域においても個別の計画を策定するという意味もある。県内の10広域圏。194人、473件。

2011年12月19日 木曾地域	2012年1月17日 佐久地域
2012年1月19日 上小地域	2012年2月6日 飯伊地域
2012年2月7日 大北地域	2012年2月8日 諏訪地域
2012年2月9日 北信地域	2012年2月20日 上伊那地域
2012年3月5日 松本地域	2012年5月30日 長野地域

⑦知事と市町村長との意見交換会

10広域圏、283件。

2012年5月7日 佐久地域	2012年5月10日 大北地域
2012年5月11日 北信地域	2012年5月15日 諏訪地域
2012年5月15日 飯伊地域	2012年5月18日 木曾地域
2012年5月22日 長野地域	2012年5月29日 松本地域
2012年5月30日 上伊那地域	2012年5月31日 上小地域

⑧団体との懇談会

2012年8月6日 産業
2012年8月7日 暮らし
2012年8月17日 教育・環境
24団体、93件。

⑨首都圏に住んでいる人との意見交換会

2011年10月8日 首都圏に住んでいて新たに長野県で就農を考えている人からの意見交換。12人、21件。

⑩市町村等交流職員との意見交換会

2011年10月11日 市町村等から県へ派遣されてきている交流職員との意見交換会。16人、27件。

⑪事業仕分け県民判定人との意見交換会 29人、49件。

⑫県民意見募集電子メール、はがき・手紙、ファックスなど 818件

⑬パブリック・コメント

構成イメージ23件、大綱(素案)12件、大綱40件、答申素案8件、計画(原案)49件

⑭県政モニターアンケート調査 1232人、1028件。

⑮職員提案 職員から143件。新規採用職員から981件

(4) 計画策定後の対応

1) 計画決定後の動き

①周知の徹底

- ・愛称の設定 「長野県総合5か年計画『しあわせ信州創造プラン』」とされ、冊子の表紙には「確かな暮らしが営まれる美しい信州」の文言が添えられている。
- ・また、県のホームページなどを通じて広報を行っている。

②冊子の作成

本文全体の冊子とともに、ダイジェスト版をつくった。ダイジェスト版は多くの県民に届けるためと身近において手軽に手に取れることをねらいとした。

③動画の作成

知事から直接メッセージを発信することをねらいとして作成。県のHP(ホームページ)上で見ることができる。「県民の皆様へ」「子育て世代の皆様へ」「高齢者の皆様へ」「企業・労働者の皆様へ」という4つの観点のもとで作成している。

④タウンミーティングの実施

「県民とともに進める『しあわせ信州』の創造」のテーマのもとで、現時点で2つの市と2つの町で開かれている。

4. 考 察

(1) 意見の取り入れとその意味

総合計画は県行政全体におよぶものである。そのため計画の内容は広く県民の生活全体を視野に入れたものとなる。そのために、生活そのものを支える産業や経済動向、環境、社会システムなど広い範囲におよぶこととなる。

それらの実施は産業や行政などばかりでなく、一人ひとりの生活において実施されていく

ものとなる。内容もまた産業・経済の振興、社会基盤整備、福祉、教育、子育てなど広範なものとなる。そのために、産業界や経済界、また行政といった面だけでなく、県民一人ひとりも実施者であることはいうまでもない。住民、行政、産業界などが一体となって進めていくものである。

計画において広く県民や産業界、地域なども含めた広い範囲から多くの意見を取り入れることには大きく2つの意味がある。1つは、内容が広範におよぶものであることによる。もう一つ重要な意味は、県民自体が実施者であることにもよる。実施に移る場合においても多くの意見を取り入れ、共通の合意を形成しておくことが円滑な実施や真に役立つ計画であり、住民の側に立った計画であるためにも大きな意味がある。

(2) 意見を取り入れる際の工夫

広く意見を取り入れるとともに、その方法についてもさまざまな工夫をした。主なものについて示す。

1) 広く意見を取り入れる

幅広く各層にわたって取り入れる工夫をした。地域はもとより、若者、学生なども含め配意を広げ幅広く意見を収集した。そのために、開催地も数多くにのぼり、地域も各地にわたった。県外に暮らす人も対象とした。

2) ネットを活用

ネットを活用し、意見もネットを通じたものも積極的に受け入れた。従来であると広報誌などを通じた「お知らせ」などに多くの場合は依存していたが、情報技術の進展、普及した状況を活用した。これにより、迅速に、またより広い範囲からの意見収集が可能になった。検討の各段階で実施したパブリック・コメントなどの際には大いに役立った。

3) 会議の持ち方

検討会など、会議の持ち方も工夫した。対話的手法を取り入れるなど、意見が述べやすく、また互いに意見交換し会えるように進める工夫をした。

4) 意見交換等について他の総合計画等との比較

現在策定した計画と合わせて平成20～24年度の「長野県中期総合計画」、平成12～16年度の「第2次長野県中期総合計画」について示した。

表-1 意見交換等に関する比較

	長野県総合 5 か年計画(平成 25～29 年度) しあわせ信州創造プラン	長野県中期総合計画(平成 20～24 年度) 活力と安心	第 2 次長野県中期総合計画(平成 12～16 年度)みんなのために
審議会	9 回(答申含む)	6 回	4 回
専門委員会	10 回(これと別に審議会など打合せ 12 回)	記載無し	記載無し
地域懇談会	10 広域 194 名 473 件	10 広域 429 件 (ボイス 81)	・ 10 広域 259 団体等 ・ 県市長会等 22 団体
県的団体	24 団体 93 件	県全域：24 団体 86 件 各種審議会等：116 件	22 団体
集会等	・タウンミーティング 4 会場 668 件 ・知事と市町村長との 意見交換会 10 広域 77 市町村	車座集会「あなたの声を県政に」知事と語る 109 件	・テーマ別懇談会 30 団体 ・県民広聴会 4 会場 68 人
県民意見募集	818 件 (「私が望むこれからの長野県等」)	403 件 メール、ファックス、手紙	提言 524 人 (はがき、インターネット、ファックスなど「私のメッセージ」)
パブリック・コメント	5 回 132 件	159 件	
職員提案・意見交換	・市町村等交流職員との意見交換会 27 件 16 名 ・職員提案 143 件 ・新規採用職員提案 981 件	140 件	
アンケート	県政モニター944 人	・平成 18 年度県民満足度調査 ・平成 19 年度県政世論調査	・有識者アンケート調査 ・県政世論調査

特徴あるもの	若者との意見交換会 5回 141名		県民広聴会(公募一般 県民。県下 4 会場 68 人)
	首都圏に住む人との 意見交換会 1回 21 件 12名		
	事業仕分け県民判定 人との意見交換会 2回 29名 49件		

*3つの計画策定において取り入れられた意見収集などの名称は必ずしも一致していない。
方法や対象が類似している意見収集を同じ欄でまとめて示した。

5) 意見等の計画への反映状況

今期の総合計画においてはおよそ 5000 件の意見が寄せられた。それらについては反映状況が示されている。総合計画の「5 編 施策の総合的展開」の施策の分野順に回答が示されている。

回答は主に第 5 編については「施策名」、「中項目名」に分け、「プロジェクト(第 4 編)」にあたるものについては「プロジェクト名」と「アクション名」に分けて位置づけられ、これらに対して「県の考え方」が示されている。

件数も大量になり、また分野も多岐にわたるがきめ細かな対応が示されている。これにより寄せられた意見の経路が明確になり、行政を身近なものにする効果を発揮している。

6) 県民の具体的参加

計画策定にあたって、直接に参加する機会が多く設けられた。メールなども多用されたが、同時に直接意見を述べる機会が多く設けられた。このことは県民が主体的に策定に参画する機会として意義がある。また、県民の直接的な参画のもとで策定されてきた計画は政策や施策の実施においても住民に根ざしたものとして一定の効果を期待できると考えられる。

5. 展望とまとめ

政策策定はこれまで多くの場合は行政の側から主導しながら進められる傾向が多く見られたといえる。政策はそこに生活する住民に資するものであることが基本である。

また、その推進についても行政も推進していくが住民とともに推進に携わるものであるといえる。両者の意味から、政策が住民の意見や考えを踏まえながら策定されることが重要である。

策定における住民の参画は策定の経過においても重要であり、策定後の推進においても大きな意味を持っている。それは、住民は行政の受益者でもあるが、同時に推進者でもあるからである。

このように考えるならば、策定段階からより多くの住民が参画することが望ましいといえる。また、住民の各層が参画できることが望ましいといえる。そのためには機会と方法、内容の多様性が求められる。同時に、そのようなシステムの構築が重要である。

策定後においても機会をとらえて広く広報し、周知すること、また、参加の機会を常に設けることが重要である。事業や施策を身近なものにすることが必要であるといえる。このことで一人でも多くの人々が主体的に参画する行政の推進に近づくことができる。

参考文献

- 第二次長野県中期総合計画(平成 12～16 年度)「みんなのために 未来のために」 長野県
- 長野県中期総合計画(平成 20～24 年度)「“活力と安心” 人・暮らし・自然が輝く信州」 長野県
- 長野県総合 5 か年計画【2013】(平成 25～29 年度)「しあわせ信州創造プラン」 長野県
- 長野県ホームページ