

令和4年度地域づくり海外調査研究事業調査報告書

住民主体のまちづくり
～プリシント・システムに学ぶ～

調査地：オーストラリア・シドニー

調査日：令和4年10月20日

一般財団法人地域活性化センター

総務企画部企画・人材育成グループ

石川 理

目次

1. はじめに	P 1
(1) 飯南町の概要	P 1
(2) 飯南町の現状と課題	P 1
(3) 日本とオーストラリアにおける「住民参画」の考え方の違い	P 2
(4) 調査地の選定理由	P 3
2. 調査事例	P 4
(1) プリシント・システム	P 4
(2) ノースシドニー・カウンスルの概要	P 4
(3) 調査内容	P 4
3. まとめ	P 7
4. おわりに	P 8

1. はじめに

(1) 飯南町の概要

筆者の派遣元の島根県飯南町は島根県中南部、広島県との県境に位置し、周囲を 1,000m 前後の琴引山や大万木山等に囲まれ、平坦地の標高が約 450m と、県下でも代表的な高原地帯である。面積は 242.88 km² (東西 32km、南北 32km) で、約 90%を山林・原野が占めており、人口は 4,577 人 (令和 2 年国勢調査) である。平成 17 年 1 月 1 日に頓原町と赤来町の 2 町 (5 地区) が合併し誕生した。

(2) 飯南町の現状と課題

平成 18 年に策定した第 1 次総合振興計画で定めたまちづくりの基本理念「小さな田舎からの『生命地域』宣言」を引き継ぎ、令和 2 年 4 月に策定した「第 2 期飯南町総合戦略」では「農村価値創生による、住民の満足度・幸福度の向上」を目指している。「つながり」「こども」「しごと」「定住」の 4 つの基本構想及び基本計画を構築し、その下に「自治・協働」「教育・文化・子育て」「産業」「保健・医療・介護・福祉」「生活環境」「自然環境」の 6 つの政策分野を設定している。

そのうち「自治・協働」分野では、「住民が主役の協働のまちづくり」を目指しており、平成 30 年に一般財団法人地域活性化センターと連携して策定した「人材育成アクションプラン」を基に、職員研修や住民向けの研修等に取り組んできた。これにより、職員同士、住民同士、職員と住民のつながりが創出され、そのつながりから住民のイベントへの参加や企画・運営といった成果が出てきている。

一方で、広い町域に集落が分散しており、各地区を越えた住民のつながりは弱い。

また、移住者と元々暮らしている住民のコミュニティが形成できないケースがあり、また、自治会や町内会の参加者が固定化し若者や女性の参加者が少ない。その原因は平成 27 年度 (2015 年度) 以降、人口の約 1%が定住支援制度を利用した UI ターン者であり、そのうち I ターン者が約 80%を占めていることにあると考えられる。(図 1)

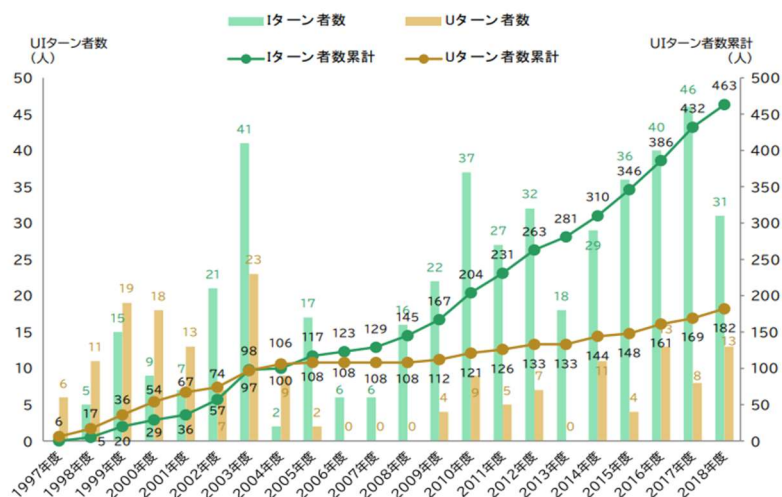


図 1 定住支援制度を利用した UI ターン者数
出典：飯南町人口ビジョン (令和 2 年 3 月)

そのため、全町で属性別（若者・女性・子育て世代等）に住民のニーズを聞く場や住民同士のコミュニティを形成する場として、令和元年より座談会を開催している。また、自治区長会として月に一回程度、各自治区のニーズを集約して自治区長が行政に要望する場もある。

今後も協働のまちづくりを進める上で対話の場を重視していくこととしているが、より活発な住民参画を推し進めるためには課題が二つある。

一つ目は、より多くの住民のニーズを吸い上げることである。住民の満足度・幸福度の向上を図り、住民のニーズに合った施策を打ち出すためには、住民のニーズを吸い上げる効果的な手法を取り入れることが重要である。

二つ目は、いかに住民の自治意識を醸成するかである。住民が主役のまちづくりを目指すためには固定されたメンバーではなく、幅広い年代の人々に参画してもらう必要がある。

これらの課題を踏まえ、住民参画の手段を検討する上で参考となる海外の事例として、オーストラリア連邦ニューサウスウェールズ州ノースシドニー・カウンシル¹を調査した。

(3) 日本とオーストラリアにおける「住民参画」の考え方の違い

まず、日本における住民参画の考え方について説明する。

日本では地方行政において、「協働」という言葉を耳にする。実際に、多くの地方公共団体で「住民協働のまちづくり」をうたっており、「住民協働指針」や「住民協働のあり方」などを明示している。このように、地方公共団体が理想のまちづくりを実現する手段として活用されているが、現在では「協働」に関して、現制度や国の取組みにおいて一定の明確な規定は見受けられず、それぞれの地域ないし各地方公共団体の立場や視点から、独自の概念や考え方が規定されている。

例えば、宮城県岩沼市は2011年に策定した「協働のまちづくり指針」で、「住民参加」と「協働」を以下のように定義している。

- ・住民参加（市民参加）とは、選挙や直接請求、行政制度の審議会や各種委員会の委員への就任をはじめ、市政懇談会への参加、行政の依頼による公共施設でのボランティア活動等、行政により保障された様々な参加形態を通してまちづくりに関わること

- ・協働（市民協働）とは、様々な地域課題の中で、行政や市民だけでは解決できない課題等に対して、市民や市民活動団体等と行政がお互いの不足を補い、また、自立したパートナーとして協力し合い、その課題解決に取り組むこと

この「協働」を実現するためには、土台となる「住民参加」が機能しなければ成り立たない。つまり、「住民参加」から「協働」が一連の過程となり住民が公共の役割を担っていく

¹ カウンシル：行政組織としての地方公共団体を示す場合に呼ばれる。オーストラリアでは、地方公共団体が5種類（シティ・リージョン・ミュニシパリティ・カウンシル・シャイア）に分けられており、カウンシルはそのうちのひとつである。

ことで理想のまちづくりが推し進められていくと考える。

次に、オーストラリアにおける住民参画の考え方について説明する。

全豪地方自治研究センターのレポートでは、オーストラリアにおける住民参画は「地方公共団体が意思決定の過程で住民へ情報提供を行い、住民からのフィードバックを受け、意思決定へ反映させていくこと」であると記載されている。これは、単に情報を与えたり、ニーズや意見を収集するだけではなく、一般住民との間で活発な情報や議論を交換することを前提としている。

前述のとおり、日本では「住民参加は、協働政策を実施する土台」となっていることから、この一連の過程を「住民参画」と捉えている。一方で、オーストラリアでは、住民参画国際協会 (International Association of Public Participation(IAP2)) ²の定義に基づき、住民参画の過程を「情報提供 (INFORM)」「相談 (CONSULT)」「参加 (INVOLVE)」「協働 (COLLABORATE)」「権限付与 (EMPOWER)」の5段階に分けた考えでまちづくりを進めている。

図2は、IAP2の定める実践のためのスペクトルで、上段が目的 (Objective)を表し、下段は住民との約束 (Promise to the public)について示している。それぞれの段階を左から順番に並べて、住民の影響力が右に向けて強くなっていくことを表している。

まず、一段落目左の情報提供 (INFORM)における目的 (Objective)は、「住民が問題点や代替案、解決策について理解するための情報を提供すること」としており、住民との約束 (Promise to the public)では、「住民に情報を提供し続けることが必要」としている。該当する手段は、報告書やウェブサイトとしている。

次に、一段落目中央の参加 (INVOLVE)における目的 (Objective)は、「住民の関心や希望を確実に理解し、配慮しながら住民と直接的に行動すること」としており、住民との約束

INFORM CONSULT INVOLVE COLLABORATE EMPOWER				
INFORM CONSULT INVOLVE COLLABORATE EMPOWER				
Objective	Objective	Objective	Objective	Objective
To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, or solutions	To obtain public feedback on analysis, alternatives, or decisions	To work directly with the public throughout the process to ensure that public and private concerns are consistently understood and considered	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution	To place final decision making in the hands of the public
Promise to the public	Promise to the public	Promise to the public	Promise to the public	Promise to the public
We will keep you informed	We will keep you informed, listen to and acknowledge your concerns, and provide feedback on how public input influenced the decision	We will work with you to ensure that your concerns and issues are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision	We will look to you for direct advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible	To place final decision making in the hands of the public

図2 IAP2 住民参画スペクトル
出典：『COMMUNITY ENGAGEMENT IN THE NSW PLANNING SYSTEM』P63

² International Association of Public Participation(IAP2)：現在オーストラリア、アメリカ、カナダ、イタリア、インドネシア、南アフリカに拠点をもち、世界中の様々な地方自治体の住民参画に関する提案や情報提供等を行っており、オーストラリアの多くの地方自治体が IAP2 の基本原則を参考にしている。

(Promise to the public)では、「住民の関心や希望が代替案に直接的に反映され、決定にどのように影響したかをフィードバックすることが必要」としている。該当する手段は、ワークショップや地区委員会としている。

そして、一段落目右の権限付与(EMPOWER)における目的(Objective)は、「最終判断を住民に委ねること」としており、住民との約束(Promise to the public)では、「決めたことを実行すること」としている。該当する手段は、住民投票としている。

これらを含む5段階のうち、参加(INVOLVE)が最も活発に実施される過程であり、今回調査した「プリシнкт・システム」(precinct=区域、投票区)もこれに分類されている。

(4) 調査地の選定理由

ノースシドニー・カウンスルは、地方公共団体の運営や意思決定へのコミュニティ・住民の関与を目的として創設された「プリシнкт・システム」の制度をオーストラリアで初めて導入した市である。

この制度は、地方公共団体の地域を区割りして1つの地区を小規模(約500~1,500世帯)にすることで、より多くの住民のニーズが市政に参画できるようにする制度である。

このことから、小規模な地方公共団体である飯南町においても、住民のニーズをより効果的に吸い上げられる手法を得られると考え調査地に選定した。加えて、移民政策に取り組んでいるオーストラリア連邦における施策から、住民参画を促す仕掛けと、移住者への自治意識の醸成について知見が得られると考え調査地に選定した。

2. 調査事例

(1) プリシнкт・システム

プリシнкт・システムは1973年に現在のプリシнкт委員会の原型となる組織が、ノースシドニー・カウンスルで設立したことに始まる。

導入した地方公共団体は、地域をプリシнкт区に区割りし、それぞれの区においてプリシнкт委員会を設置している。その執行委員が集会を開催し、住民が自らの地域に関わる課題について協議し、その結果を当該地方公共団体に伝えるという仕組みである。

法律によるプリシнктに関する特別の規定はなく、地方公共団体ごとに指針やガイドラインが策定され運用されており、州内では6つの地方公共団体で運用され、その他の州でも一部の地方公共団体において取り入れられている。

(2) ノースシドニー・カウンスルの概要

ノースシドニー・カウンスルは、オーストラリア連邦ニューサウスウェールズ州の地方公共団体であり、シドニー都市圏地域に区分されている。

カウンスル内は12の地区に分かれており、人口は約70,000人(2021年6月30日現在)で、シドニー市の北側約3kmに位置している。州都であり、世界都市及び金融センターであるシドニー市の副都心的な役割を担っている街である。(図3) また、人口の約半数は元々ノースシドニー・カウンスルに住んでいない移住者である。

シドニー湾北岸の経済の中心地であり、トヨタファイナンシャルサービス株式会社、IBM(インターナショナル・ビジネス・マシーンズ)、レノボ・グループ・リミテッドといった多国籍企業や、オーストラリア地場企業が本社を設けている。

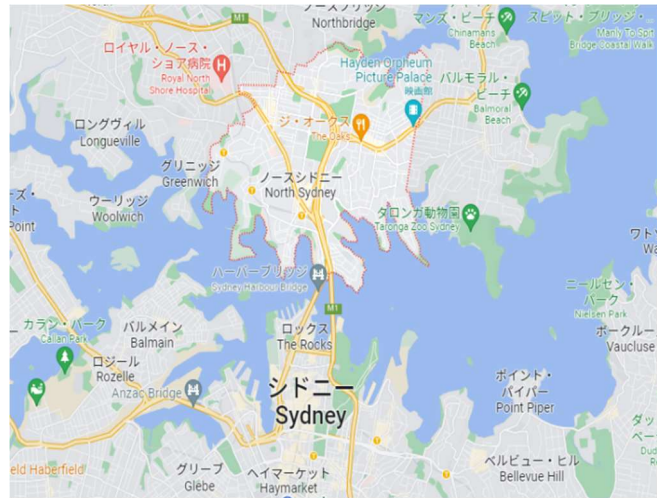


図3 ノースシドニー・カウンスル位置図
出典: googlemap

(3) 調査内容

① ノースシドニー・カウンスルにおけるプリシント・システムの概要

ノースシドニー・カウンスルでは、1973年に現在のプリシント委員会の原型となる組織が設立され、当時は52のプリシント地区があり、都市開発計画への関与を中心とした活動を行っていた。

しかし、1977年に当時の市議会はプリシント委員会を解散させた。その理由は、都市開発計画に対する要求ばかり行い、当初期待していた助言的役割を果たさなかったことと、委員会の役割が議員活動と重複していたことなどによる。一部のプリシント委員会は、市の支援が無い中でも活動を続けていたが、殆どの委員会は情報提供を受けられないことなどから活動停止を余儀なくされた。

1980年に、当時の市長が徹底的な情報公開と住民の声を聞くことを市の方針とし、プリシント・システムを再開した。その際、以前の区域割が多すぎたことから、25のプリシント地区に再編し、各地区に委員会を設置した。また、従来 of 活動(都市開発計画への関与)に加え、議論をより広範囲にし、地区の課題のみならず市全域や州政府・連邦政府に関する課題についても議論するようになった。

こうして、地方公共団体を開かれたものにし、行政サービスに住民の声をより多く反映させることを目的とする、現在のプリシント・システムの形になった。

②現状と課題

ノースシドニー・カウンスルでは、「Open Government（開かれた行政）」を標語にしてプリシント委員会が設置されており、25のプリシント区域がある。2023年で制度設立より50年を迎えるが、全てのプリシントが機能しているわけではなく、休眠状態が続いている地区もある。

議論されるテーマは、カウンスルへの要望、建築・開発許可、環境や景観といった問題が主流で政治的な内容はあまり議論されず、カウンスルとプリシントは議事録を通して協議内容を伝達している。それを基に、カウンスルとして対応できるものとそうでないものを概ね1ヶ月間以内に書面で回答する。また、書面内容はホームページで公開することで、協議内容を住民が見ることができ、カウンスルとしての透明性を確保している。

プリシント・システムの導入によって、政策決定過程がより透明性の高いものになり、住民からカウンスルとの関係がより緊密になったと評価されている。プリシント・システムが十分に機能するためには、カウンスル内部や議員の十分な支援・協力と、発言の自由が保障されていることが重要だと認識されており、カウンスルはこれらの環境整備を実施している。

一方で、集会の出席者は退職者等比較的時間のある住民がほとんどで、高齢者に偏る傾向がある。集会の参加人数は議題の内容により、10人から100人と大きな差があるが、概ね15人程度（該当地区人口の約0.2%）である。ただし、参加メンバーが固定化する傾向にあり、新しい人が参加しにくいという問題がある。特に参加が少ないのは、若年層や非英語圏出身者、低所得者、低学歴の人々であり、プリシントへの参加率向上と参加者構成の平準化が今後の課題とされている。

③課題に対する取組

前述した課題に対する取組を三つ挙げる。

一つ目は、集会の時間帯の工夫である。

ノースシドニー・カウンスルは、交通の便の良さからシドニー市のベッドタウン化していることや多国籍企業等が本社を構えていることで、勤労者等の若年世代が多い特徴がある。このため、これまで昼間に行っていた集会を、仕事が終わったあとでも参加できるように夜の時間帯に実施している。その結果、若年世代の参加が少しずつ増加している。

二つ目は、集会でのオンライン活用である。

オーストラリアでは、飲食店や公共交通機関等での電子決済をはじめとしたデジタル化が進んでおり、多くの住民がデジタル化に対応している。また、今までの集会は現地での対面開催しかなかったが、コロナ禍の影響もあり、オンライン環境が充実したことでオンラインでの開催を増やした。その結果、若年層だけでなく、子育て世代の住民の参加も増加した。

三つ目は、非英語圏出身者へのフォローである。

オーストラリアは外国からの移住者が多い国である。ノースシドニー・カウンスルもその例外ではなく、住民の約半数が移住者である。また、非英語圏出身者も多いため、言葉の壁が課題のひとつとなっている。

そのため、チラシや文書を多言語で記すようにすることで、より多くの住民が読めるような工夫をしている。また、多くの住民が訪れる公園に掲示板を設置し、少しでも多くの住民の目に留まるような工夫をしている。(写真1)



写真1 公園前に設置してある掲示板
(筆者撮影)

④プリシнкт・システム以外の取組

これまではプリシнкт・システムの課題と、それに対する取組を挙げてきた。

前述のとおり、海外からの移住者が多いため、住民のニーズが多様化している。また、移住者の増加とともに、プリシнкт・システムへの参加率が下がると、少数の住民のニーズだけに耳を傾けることになる。そして、多くの住民の満足度・幸福度が低下することにつながると担当者は言う。

過去には、開発計画の申請に対して、少数の参加者のニーズを取り入れたことにより、その後、反対運動が勃発したケースがあったという。

そのため、このシステムだけでは多くの住民のニーズを吸い上げることはできないと判断し、プリシнкт・システム以外の住民参画の手法を実施している。

以下、その手法を三つ挙げる。

一つ目は、調査・アンケートによるアプローチである。

住民意識調査やアンケートは、住民参画のための一般的な手段として活用されることが多い。この手段は、コミュニティ(住民に限定せず、関係者も含む。)が抱える多種多様な問題に対し、アンケート結果から優先すべき事項を絞っていくことができる。また、調査やアンケートの実施は、行政サービスの内容を住民に情報提供する手段にもなる。

二つ目は、公聴会やワークショップを活用したアプローチである。

公聴会は、地方公共団体が主催するフォーラム等に住民が参加し、特定の問題を討議する手法である。地方公共団体職員、政府機関、相談員等の専門家、議員が参加し、住民参加者からの質問やコメントに応えることで、住民へアプローチしている。

ワークショップは公聴会より小さな規模で、より具体的なテーマに絞られていることが多い。特定のテーマや計画、戦略プラン等について専門家の説明や参加者と専門家・地方

公共団体職員との討論、参加者同士の討論を通じて、参加者のニーズを政策に反映できる。

三つ目は、ソーシャルメディアとオンラインによるアプローチである。

近年まで、インターネットは一方向の伝達手段だったが、スマートフォン等の携帯端末やクラウド、ソーシャルメディア等の急速な普及により、どこにいてもタイムリーに情報が得られ、双方向のコミュニケーションが可能になった。

特にソーシャルメディアは、住民とのコミュニケーションや住民参画の道具としても活用されるようになってきた。世界ソーシャルメディアの中でも最も多く使用されているのがFacebookとTwitterである。これは、オーストラリア国内の成人の約半数がスマートフォンを所有していることに加え、Facebookユーザーが1,000万人以上、Twitterユーザーが160万人以上に上ることをふまえ、これらのソーシャルメディアツールを多種多様な人々と幅広い問題について対話する手段として活用している。

具体的には、カウンスルから計画や戦略プランについての素案を投稿し、住民がそれに対する意見をツール上または特設サイトやホームページから送信できるようにしている。この取組により、ソーシャルメディアを活用している割合が多い若い世代が、気軽に意見を主張できる環境ができ、より多くの住民からのニーズを吸い上げることができている。

3. まとめ

今回調査したノースシドニー・カウンスルにおけるプリシント・システムでは、開かれた行政を目指し、透明性の確保やより多くの住民のニーズを行政サービスに反映させることを目的に制度化していた。

プリシント・システムの導入によって、政策決定過程がより透明性の高いものになり、住民からはカウンスルとの関係がより緊密になったと評価されていた。

近年では、参加メンバーの固定化や参加年齢層の偏りといった課題もあるが、住民のニーズに合わせた対応策を講じてきたことで、50年以上制度が維持されているのだと考える。

一方で、プリシント・システムのみに固執せず、ソーシャルメディアを活用したアンケート調査や計画に対するニーズ集約等の新しい方法を導入することで、幅広い住民のニーズを吸い上げることに成功している。

日本でも、まちづくりをする上で住民のニーズを取り入れる地方公共団体はあるが、少数の大きな声・ニーズへの対応が中心になることがある。また、自治会や町内会等への加入率は低下しており、地域のつながりが希薄化している。さらに、コロナ禍にオンライン環境が充実したことでテレワークが可能となり、働き方が多様化し、東京一極集中から地方への移住者が増えてきている。

これらの傾向は、今後も変わらないとみられ、地方における移住者への自治意識の醸成がより重要になると考える。

飯南町においても、同様の課題を持っており、移住者のみならず属性別（若者・女性・子育て世代等）に住民のニーズを聞く場や住民同士のコミュニティの形成を図る場として、令和元年より座談会を開催している。現在、直接的な施策への反映は出来ていないが、普段聞くことの出来ない住民にニーズを聞くことができる貴重な場となっている。しかし、参加者の確保等に課題がある。

今後も同取組を継続していく上で、現在の方法に固執することなく、ニーズに合った方法やあらゆる環境の整備をしていくことが必要である。例えば、オンラインでの開催や、住民のニーズを行政職員が直接聞くのではなく、住民同士の討論の中で意見を出してもらうといった方法が考えられる。また、ホームページやソーシャルメディアを活用することで、これまで対面での開催では出なかった住民の声を聞くことが可能となる。これらの手法を用いることで、より多くの住民参画を促すことができると考える。

さらには、継続していくことで住民と行政との関係を構築し、より多くの住民参画を促し、住民が主体的に取り組むきっかけになると考える。

飯南町では、自治区長会として月に一回程度、自治区のニーズを集約して自治区長が行政に伝達や協議の場もあるが、この場では行政側は管理職以上のみが参加している。自治区長と行政管理職とのニーズ交換の場として重要だが、この場だけではプリシント・システムのように、住民一人一人のニーズを聞くことはできない。

そのため、自治区よりも小さなコミュニティである自治会・町内会で行政職員と住民とのニーズ交換の場があると良い。例えば、現在は奉仕作業や文書配布等の補助に留まっている自治会・町内会に配置している町職員が、自治区や自治会・町内会のニーズを集約する会に参加したり、商工会や森林組合等の若年層との意見交換会に参加したりすることである。

これらの手法やソーシャルメディア等を活用することで、これまでにない関係の構築や新たな可能性を生み出せると考える。

4. おわりに

今回の調査を通じて、行政として当たり前の考え方だが、「住民のための行政サービス」でなければならないと改めて感じた。住民が何を考え、何を求めているのかを知ることが住民と協働のまちづくりをしていく上で重要であると学んだ。住民のニーズを知るためには、現状の手法や考え方に固執するのではなく、行政も変化していくことが必要である。

また、住民参画を促すためには、住民と行政との関係を築いていく必要があり、今あるツールや環境を少し変えてみるのが最初の一步である。

そのため、帰任後は、一住民の立場として考える視点を忘れずに行政事業を進めていきたい。また、現状に固執することなく、住民が何を考え、何を求めているのかを知り、理解

するために、地域に足を運び関係を築くことを意識したい。

そして、住民と行政とが地域課題の解決に向けて「協働」することで、質の高い公共サービスを実現するとともに、住民が公共の担い手として主体的にまちづくりに携わることで、住民の満足度・幸福度の高い飯南町を目指したい。

最後に、本調査の実施にあたりご協力いただいたノースシドニー・カウンスル及びプリシント・システムの関係者と一般財団法人自治国際化協会（クレア）シドニー事務所の皆様にお礼申し上げます。また、このような貴重な学びの場をご提供いただいた、派遣元である島根県飯南町及び一般財団法人地域活性化センターに感謝申し上げます。



写真 2 ノースシドニー・カウンスル及び
プリシント・システムの関係者
(筆者撮影)

参考文献

■ ノースシドニー・カウンスルホームページ

(https://www.northsydney.nsw.gov.au/Council_Meetings/Community_Engagement/Precincts/Precinct_Guidelines_Overview)

■ 飯南町人口ビジョン（令和 2 年 3 月）

■ 第 2 次飯南町総合振興計画後期基本計画/第 2 期飯南町総合戦略（令和 2 年 4 月）

■ 飯南町人材育成アクションプラン（令和 2 年 2 月）

■ （一般財団法人）自治体国際化協会 シドニー事務所 「オーストラリアにおける住民参画」

■ （一般財団法人）自治体国際化協会 「諸外国の地域自治組織」

■ 宮城県岩沼市「協働のまちづくり指針」（平成 23 年 6 月）

■ COMMUNITY ENGAGEMENT In Rural-Remote and Indigenous Local Government