

公共施設の複合化における市民参加とまちづくり ——埼玉県上尾市上平地区複合施設基本構想策定を事例に——

佐藤 徹

Citizen Participation and Community Development in the Integration of Public Facilities : A Case Study of Ageo City, Saitama Prefecture

SATO Toru

要 旨

まちづくりと市民参加は相即不離の関係にある。わが国の市民参加は1960年代頃から一気に拡大した。これまでに多くの自治体の首長が「市民が主役のまちづくり」を掲げ、まちづくりに関する条例制定や計画策定では「市民参加」抜きには考えられない状況にある。

翻って、わが国の自治体は公共施設マネジメントに取り組んでいる。高度経済成長時代に整備された公共施設が老朽化し、その多くが大規模改修や更新の時期を迎えているためである。だが、少子高齢化が加速度的に進展する中で自治体財政は大変厳しい状況にある。

公共施設マネジメントの実効性を高めるためには、公共施設の機能やサービスの複合化、集約化、広域化について検討する必要がある。とりわけ個別施設の再編といった場合には多種多様な意見が表出されるのが通例である。それゆえ、まちづくりや住民自治の観点から、市民の意思をどのように反映させるか、また市民との合意形成をいかに図るかが重要な課題となる。

そこで本稿では、埼玉県上尾市における上平地区複合施設基本構想の策定事例を分析対象に、公共施設の複合化の検討過程における市民参加の全体像を提示するとともに、行政学・地方自治論の領域から論考する。

キーワード：公共施設の複合化、公共施設マネジメント、市民参加、まちづくり

Abstract

Community development and citizen participation are inextricably linked. Citizen participation in Japan has emerged since the 1960s. So far, the heads of many local governments have embarked on "community development in which citizens play a leading role", and it is no longer possible to exclude "citizen participation" in the establishment of ordinances and plans regarding community development.

Furthermore, Japanese local governments are focused on public facility management. This is because public facilities constructed during the period of economic progress have deteriorated, and many of them are under large-scale renovation or renewal. However, with the declining birthrate and increasingly aging population, local government finances are in a difficult situation.

To enhance the effectiveness of public facility management, it is necessary to consider the integration, consolidation, and widening of public facility functions and services. Especially considering the reorganization of individual facilities, it is customary to express a wide variety of opinions. Therefore, from the viewpoint of community development and autonomy, how to reflect the will of the citizens and how to reach consensus among the citizens are important issues.

Therefore, in this paper, we will analyze the formulation example of the basic concept of the Kamihira district complex facility in Ageo City, Saitama Prefecture, and present the overall picture of citizen participation in the process of considering the integration of public facilities, as well as the theory of public administration and local autonomy.

Key words : Integration of Public Facilities Public Facility Management Citizen Participation
Community Development

I. 問題の所在

本稿の目的は、埼玉県上尾市における上平地区複合施設基本構想の策定事例を分析対象に、公共施設の複合化の検討過程における市民参加の全体像を提示するとともに、行政学・地方自治論の領域から論考することである¹。

まちづくりと市民参加は相即不離の関係にある。わが国の市民参加は1960年代頃から一気に拡大した。そして、これまでに多くの自治体の首長が「市民が主役のまちづくり」を掲げ、まち

づくりに関する条例制定や計画策定では「市民参加」抜きには考えられない状況にある。

そもそも市民参加とは、「市民が地域的公共的課題の解決に向けて、行政や社会等に対し何らかの影響を与えようとする行為」である（佐藤2013）。すなわち、市民は行政や議会を通じて地域的公共的課題を解決しようとしたり、市民自らがNPOやコミュニティの活動に参加したりすることによって課題解決を図ることができる²。言ってみれば、「市民参加」は市民が主体であり、その参加対象として、行政、議会、NPO、コミュニティの4つが存在する。これらのうち、行政の課題設定や政策立案等に対して、市民が意見表明などを行う行為を「行政への市民参加」ないし「行政政策への参加」と言う。行政（職員）にとっての「市民参加」とは「市民の意見を吸い上げ、政策に反映させること」と認識されることが多い。

一般的に行政が用いる市民参加手法としては、アンケート、グループインタビュー、モニター制度、公聴会・住民説明会、シンポジウム・フォーラム、地域別懇談会、パブリックコメント、審議会、ワークショップ、市民会議などがある。なかでも、アンケート、審議会、パブリック・コメントは行政への市民参加の「三種の神器」と言うべきものであり、計画案や条例案等の策定過程で取り入れない自治体はほとんどない。さらに、市民参加に意欲的な自治体では、市民どうし又は市民と行政らの「対話」を重視したワークショップ形式の参加の機会や場を設けている。特に、市民が主体的な役割を果たす市民会議では、メンバーの大半が公募による市民であることが多い（佐藤2005）。

こうした公募方式には、何らかの団体に所属していない市民の、行政やまちづくりに対する意見やアイデアを計画等に反映させるねらいがある。だがその反面、テーマへの関心や問題意識の高い一部の熱心な市民層の参加となりがちであり、公募市民の意見がはたして「市民の総意」と言えるのかといった問題もある。

そこで、サイレント・マジョリティ（silent majority）と呼ばれる、一般市民の声なき声を抽出できる新たな市民参加手法として期待されたのが、ドイツのプランングスツェレ（Planungszelle）に範をとった市民討議会である³。市民討議会では、住民基本台帳等から無作為に抽出された市民に招待状を送付し、それに承諾した市民らがまちづくりの課題などについて話し合うもので、2006年に三鷹市が三鷹青年会議所との共同で初めて開催した。市民討議会は、2000年代半ば以降、全国的に普及し、のべ数百件以上が開催されており、最近では計画策定にあたり行政が単独で開催する事例も見られる（佐藤2016）。このほか、市民討議会と同様、社会の縮図（ミニ・パブリックス）を作り出すために参加者を無作為抽出によって選定する討議型世論調査（Deliberative Polling®）が、神奈川県、藤沢市などで開催されている⁴。さらに近年では、バルセロナ市で生まれたDecidimなどICTを活用した市民参加の取り組みを行う自治体もある。

以上のように、行政への市民参加は、参加者選定において指名方式のみならず公募方式や無作為抽出方式を採用するなど多様化し、また対話重視の参加形態へと拡がりを見せている。

翻って、わが国の自治体は公共施設マネジメントに取り組んでいる。高度経済成長時代に整備された公共施設が老朽化し、その多くが大規模改修や更新の時期を迎えているためである。だが、少子高齢化が加速度的に進展する中で自治体財政は大変厳しい状況にある。こうしたなか、一部の先駆的自治体では、2008年頃より公共施設全般を把握するために公共施設白書を作成したり、公共施設に関するデータの一元化に取り組んだりしていた。そして2014年に、総務省は「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」（平成26年4月22日付総財務第74号総務大臣通知）により公共施設等総合管理計画（以下「総合管理計画」という）の策定を全国の自治体に要請した。総合管理計画は、国の「インフラ長寿命化基本計画」に基づく行動計画として、2020（令和2）年3月31日現在、全自治体の99.9%にあたる1786団体において策定済みである。

さらに、2021（令和3）年1月26日、総務省は、具体的な施設の状況に基づき、長期的な視点をもって公共施設マネジメントを推進する観点から、「経済財政運営と改革の基本方針2019～『令和』新時代：『Society 5.0』への挑戦～」（令和元年6月21日閣議決定）等も踏まえつつ、令和3年度中に個別施設計画等を反映した総合管理計画の見直しを行うことが重要であるとして、総合管理計画の見直しに際し、記載事項の考え方等について、改めて自治体に周知した（総財務第6号）。

公共施設マネジメントの実効性を高めるためには、総合管理計画に基づいて、個別施設ごとの長寿命化計画である個別施設計画を策定するとともに、公共施設の機能やサービスの複合化、集約化、広域化についても検討する必要がある⁵。こうした公共施設再編の議論では経済的合理性からの検討はもちろんであるが、それだけでは不十分である。なぜならば、公共施設というものは市民生活との関わりが密接不可分であるがゆえに、とりわけ個別施設の再編といった場合には多種多様な意見が表出されるのが通例であり、いわゆる「総論賛成、各論反対」のジレンマに陥りやすい。つまり、まちづくりや住民自治の観点から、市民の意思をどのように反映させるか、また市民との合意形成をいかに図るかが重要な課題となる（志村2016、鈴木2017、幸田2018）。

公共施設の複合化に関する既往研究では、公共施設再編のための市民合意形成手法に関する研究（川島ら2015、桂ら2015、賈ら2016、小知和ら2017）、公共施設再編の先進事例における住民参加の比較検討（森2017）、小学校教員の意識調査に基づく公立小学校を中心とした公共施設の複合化に関する研究（細川2018）などがある。これらの研究は、さいたま市、阪南市、笛吹市といった自治体の事例研究が中心であり、本研究も同様である。しかしながら、個別の公共施設の複合化プロセスには、基本構想段階、基本計画段階（基本設計段階を含む）、運営段階があるものの、初期の基本構想段階における市民参加のあり方については、管見の限り、行政学・地方自治論の領域からの研究蓄積は十分ではない。

そこで本研究では、埼玉県上尾市における上平地区複合施設基本構想の策定事例を分析対象に、まず基本構想の策定経緯と策定体制を概観する。つぎに基本構想の策定において主要な役割を果

たした検討委員会の開催経過および基本構想策定後の議会の対応を整理する。さらに、基本構想策定過程における手法面を中心に検討し、市民参加の全体像を把握する。最後に、基本構想策定過程における議会関与のあり方や審議会を主軸とした基本構想の策定について論考し、今後の研究課題について述べる。

Ⅱ. 分析の対象と方法

本稿の分析対象は、上尾市の上平地区複合施設基本構想の策定事例である。上尾市は、人口約22.9万人（2021年5月現在）、総面積45.51㎢であり、埼玉県の南東部、東京都心から35km圏内に位置するため、通勤・通学の利便性が高く、自然が豊かで、災害による被害が少ない都市である。

同市を分析対象として取り上げたのは、①個別公共施設の複合化に向けた基本構想の検討が行われた自治体であること、②筆者が同市の上平地区複合施設検討委員会の委員長としてすべての会合に出席し、基本構想の策定過程に参画する機会が得られたこと、③基本構想策定のために開催された市民ワークショップの企画及び運営にも深くかかわったことなどの理由による。

以上から、研究方法としては質的研究の範疇であり、筆者自身が調査対象集団の活動に何らかのかたちで参加しつつ、その活動を観察するという参与観察法である。もっとも、参与観察法に関しては一定の限界もあるし批判もある。だが、非参与観察よりも参与観察のほうが、より多くの機会と広い範囲で情報収集が可能になるとともに、関係者へのヒアリング調査やアンケート調査に加え、文書資料の分析などを通して全体像を捉えやすくなることから、本研究の目的に合致した手法であると考え採用した。

Ⅲ. 基本構想の策定と市民参加

（1）上平地区複合施設基本構想の策定に至る経緯

上尾市では、同市の上平地区に複合施設を整備するにあたり、当初から公共施設マネジメントの観点に基づき準備が進められたわけではない。

同市の第5次総合計画前期基本計画（計画期間：2011～2015年度）では、島村穰市長（当時）のもと、「ニーズの多様化、高度化に伴い、図書館は全ての世代へさまざまな情報を提供できる知の拠点施設として整備されることが求められている。そこで、誰もが集え、図書館サービス網の中核機能を備えた『(仮称)新中央図書館(第二図書館)』整備に向け、早急に検討を進める必要があります」としていた(同計画90頁)。さらに、「図書館資料に対するニーズは、今後も多様化することが予測されます。蔵書の充実とともに、暮らしに役立つ情報サービスや対象者別サービスを充実し、団体との連携、図書館サービス網の充実を図る必要があります」(同計画92頁)

としつつ、新たな中央図書館の整備を市の重要課題と位置づけていた。

2期目の当選を目指した島村市長は、2012（平成24）年2月の市長選にあたり、自身のマニフェスト『上尾が輝る8つキラリ☆パート2』において、「手狭になった図書館を、利用しやすく22万都市に相応しい図書館に建て替えます」と掲げた。その後、島村市政のもと、2014（平成26）年1月22日、執行部は政策会議で新中央図書館の建設について審議し、複数の候補地の中から建設地を、当時市有地ではなかった上平地区（図表1）に絞り込んだ⁶。この件に関して、執行部は2014（平成26）年3月定例会の開会前の各会派代表者会議（2月18日）において、「（仮）新中央図書館の建設について」として報告するとともに、その後の一般質問でも移転に関する答弁を行った。

以上のことから、図書館本館を市北東部の上平公園の隣に移転させる計画が明らかとなった。さらに2015（平成27）年に青少年センターとの複合施設にする計画に変更し、2019年度に新規オープンしようと企図した。もっとも、同市の図書館本館（1981年開館）は老朽化しているとはいえ、JR上尾駅東口から徒歩約5分の立地にある。これに対し、上平地区の建設予定地はJR上尾駅から徒歩約40分、最寄りのJR北上尾駅からも約20分かかる。さらに市が計画変更に伴うパブリックコメントを行わないなどの理由から、一部の市民から「市民の意見を聞いていない」

図表1 上平地区複合施設用地



（出典）第1回上尾市上平地区複合施設検討委員会資料

と批判の声があがった。そして、2016（平成28）年6月市議会（定例会）において、上尾市図書館本館の移転新築計画の実施凍結と再検討を求める請願（請願第2号）がなされた。上尾政策フォーラムと共産党などが賛成したが、新政クラブと公明党などが反対にまわり、賛成12、反対17で不採択となった⁷。

さらに、図書館本館の移転整備計画をめぐるのは、市民団体の「上尾の図書館を考える会」が2016（平成28）年11月4日、複合施設化や事業費支出の是非を問うための住民投票条例制定を求め、1万4137人分の署名を市選挙管理委員会に提出した⁸。条例制定の直接請求に必要な署名数は有権者数の50分の1以上であるが（地方自治法第74条第1項）、法定必要署名数の3.7倍を上回るものであった。これを受けて、島村市長は同法74条第3項の規定により、議会を招集し、意見を付けて当該請求に添えられた「新図書館複合施設計画、及びこれに係る市費の支出の賛否を問う住民投票条例（案）」を議会に付議した（議案第111号）。本件については、同年12月の市議会定例会にて審議され、住民投票条例案は賛成少数で否決された（共産、上尾政策フォーラムなど賛成11人、新政クラブ、公明など反対18人）⁹。

また一方で、図書館本館の移転整備計画をめぐるのは、市が結んだ高額の用地買収契約は地方自治法に違反し無効として、住民3人が2017（平成29）年1月5日、不当利得返還や損害賠償の目的で、売却元企業クライズ（北本市）と島村市長に対し買収費用に当たる約9500万円を請求するよう市に求める住民訴訟をさいたま地裁に起こした¹⁰。

その後も、新図書館建設に向けては教育総務部を中心に粛々と進められたが、2017（平成29）年10月30日、同市に前代未聞の事態が起きた。島村市長は3期目の在任中にも関わらず、同市発注のゴミ処理施設業務の入札めぐり、予定価格などを事前に業者に漏らしたとして、官製談合防止法違反と公契約関係競争入札妨害の疑いで、当時の市議会議長とともに逮捕されたのである¹¹。その後、島村市長は11月6日に市議会副議長に辞任届を提出し、新図書館複合施設整備事業は一時中止となった¹²。

そして、同年12月17日に執行された市長選挙において、「公正な政治・公平な行政で上尾市政を立て直したい」と主張し、第三者調査委員会の設置、談合防止条例や自治基本条例の制定、図書館移転の「一時凍結・検証」を公約に掲げた、前県議の畠山稔氏が当選した。

翌2018（平成30）年の6月議会において、畠山市長は一時中止となっていた新図書館複合施設整備事業について、維持管理費が高額であるなど市財政に与える影響を鑑み¹³、①工事再開でもなく、中止でもなく、現在の計画を見直す、②事業予定地であった上平の土地は、地域の特性、そして公共施設マネジメントを踏まえた上で、図書館分館機能を含む複合施設として、市民の皆さまに喜んでいただけるような施設を検討する、③図書館の本館の位置は、当面現在のままとする、との方針に沿って見直しの判断を表明した。なお、老朽化した図書館本館の一時移転をめぐるのは、2019（平成31）年3月議会において畠山稔市長と小林守利議長の対立が鮮明化し、2019年度一般会計予算案をめぐる審議が紛糾した¹⁴。

翻って、上尾市の公共施設マネジメントはいつ頃から推進されてきたのであろうか。

この点につき、同市は2015（平成27）年3月に総合管理計画を策定したのであるが、新中央図書館構想はそれ以前から検討に着手していた。つまり、新図書館複合施設の検討初期では総合管理計画が未策定であったことから、「施設の複合化や多機能化及び更新の際に必要とされる機能の峻別と補完により総量を縮減し、新規整備は抑制する」という、公共施設マネジメントの原則に則ったものではなかったことになる¹⁵。ただし、執行部の説明によれば、2015（平成27）年度に、総合管理計画に基づき公共施設マネジメントを実践するための実行計画として、公共施設の類型ごとに個別施設管理基本計画及び個別施設管理実施計画第1期の策定を進め、新図書館建設にあたっては、機能移転だけでなく、青少年センター等の複数施設の移転更新であり、市民が集える公共スペースの不足を機能補完することで、公共施設等総合管理計画及び個別施設管理基本計画に基づくマネジメントの考え方に合致しているとした¹⁶。

（2）基本構想の策定体制

2019（平成31）年3月市議会定例会の初日（2月22日）、執行部側は上平地区複合施設の整備を実施するにあたり、その基本的事項を審議するための検討委員会を設置したいとして、上尾市上平地区複合施設検討委員会条例案（議案第12号）を上程した。同案では、市長の諮問に応じ、上平地区において建設する新たな複合施設について、①施設の機能に関する事、②施設の基本構想に関する事、③その他施設の整備に関する事について審議し、その結果を市長に答申するものとした。また、同委員会の構成については、「委員は10人以内とし、（1）市議会の議員4人以内、（2）識見を有する者4人以内、（3）広く市政に関し知識又は経験を有する市民2人以内」とした。

しかし、同年3月4日に開催された総務常任委員会において、議案第12号に対し、「（1）市議会の議員4人以内」を削除し、「（3）広く市政に関し知識又は経験を有する市民2人以内」の「2人」を「6人」とする修正案が深山議員から提出された。その趣旨は、「諮問を受け答申を出す側の検討委員会の構成メンバーに議員枠はなじまないことから、議員枠を市民に振り替えることを提案する」というものであった。これは、積極的に市民委員の枠を増やそうというよりも、検討委員会に議員がメンバーとして入ることを問題視したものである。この修正案に対する賛成討論に立った道下議員（公明党）は、「やはり審議会に議員が入るのはなじまないというより、私たちは議案に対しての審議をしていくわけですから、その前の審議会、市民の皆さんの声を聞くところに私たちが入る必要がない」「今後法的根拠がないものに関しては審議会には入れる必要がない」と党としての主張を開陳した。ただし、同時に「やはり市民の声を聞くという視点では2名はあまりにも少ない」とし、この点については同じく修正案に対して賛成討論を行った平田議員（共産党）も「2人は私は少ないと思うので、もっとそういう市民の声を聞く機会を」と主張した。

以上の審議を踏まえ、3月20日の定例会において、総務常任委員会の修正案が全会一致で可

決された。すなわち、委員会の構成は、「(1) 識見を有する者4人以内、(2) 広く市政に関し知識又は経験を有する市民6人以内」と、市議会議員枠が市民枠に変更された。

以上の経緯から、基本構想案の検討については、有識者と市民で構成される上尾市上平地区複合施設検討委員会を中心に行われることとなり、同委員会からの答申を踏まえ、執行部が基本構想を策定することとなった。なお、検討委員会の事務局は教育総務部ではなく、公共施設マネジメントを所管する行政経営部（施設課）が担当した。

ところで、審議会等の委員の人選については、執行部側が行うのが一般的である。例に漏れず、同委員会の有識者委員4人については執行部が指名した。行政学や地方自治論等が専門の筆者を除き、他3人の有識者委員（志村委員、深堀委員、金野委員）は建築・土木分野等が専門である。また、市民委員6人のうち4人（区長会連合会会長、上平地区区長会副会長、弁護士、NPO法人理事）についても公募によらず、執行部が区長会（連合会）に推薦依頼を出したり指名したりした。また、残りの市民枠2人の委員については、後述する市民ワークショップの参加者の中から参加者の互選によって決定された。

（3）検討委員会の開催経過

上平地区複合施設検討委員会は、2019（令和元）年7月から2021（令和3）年3月までの任期中、計5回開催された。その開催経過を整理したものが図表2である。いずれも平日の夕方に、公開で開催された。

傍聴者数については、第1回から第3回までは3人から5人であったが、第4回と第5回はそれぞれ10人、16人であった。行政主催の審議会等では傍聴者は皆無に等しいことも稀ではなく、その意味では同委員会は異例であり、会合を重ねるにつれて関心が高まっていった様子がうかがえる。特に後半の会合では市議会議員の顔ぶれも観察された。

往々にして、行政が計画等を策定する場合には、素案作成、アンケート調査、議事録作成等を民間のコンサルタントやシンクタンクに委託したり、庁内に実務担当者からなる策定プロジェクトチームを立ち上げ検討したりすることも珍しくない。だが、本事例ではそうした形跡はない。委員会には、行政経営部長ならびに同部施設課長、同課担当職員はもちろんのこと、関係課として、子ども未来部保育課、教育総務部図書館、市民生活部市民協働推進課の職員が必要に応じて同席した。これは、上述の検討委員会条例第7条において、「委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係者に対して、資料の提出を求め、又は会議への出席を求めてその意見若しくは説明を聴くことができる」と、関係者の会議への出席等が規定されているためである。

第1回会合で事務局から提示された検討の枠組みは図表3のとおりである。当初の予定としては、2020（令和2）年9月上旬に開催される第5回検討委員会にて、基本構想（最終案）に関する答申を確定させることが達成目標とされ、執行部としては同年9月の市議会定例会にて基本構想の報告をめざしていた。しかし、新型コロナウイルス感染症の蔓延、緊急事態宣言の発出に

より状況が一変する。2019年4月中旬に開催するはずであった第3回会合の実施目途が立たず、ようやく開催できたのは約9か月後の2020（令和2）年11月26日であった。集団感染防止対策のため、第3回会合以降、対面とリモート（テレビ会議形式）の併用での開催となった¹⁷。対面で出席する場合は、検温への協力、マスクの着用、アルコールによる手指消毒を行うなど感染対策を行うとともに、会場にはアクリル板が設置された。なお、第1回から第4回会合までは庁議室（市役所行政棟3階）にて開催されたが、第5回のみ同市の文化センター集会室で行われた。これは庁議室が手狭であり、コロナ禍にあって多数の傍聴者に対応するためであると思われる。

前述の上尾市上平地区複合施設検討委員会条例は、2019（平成31）年4月1日に施行されたが、即座に第1回検討委員会が開催されたわけではない。執行部としては、市民アンケートの実施を先行させ、その結果を第1回会合で提示することを予定したようである。また事務局から、上平地区複合施設検討委員会設立までの経緯や検討委員会での検討内容、今後のスケジュール、市民ワークショップの開催等について説明があり、委員長に選出された筆者はできるかぎり中立公平な審議となるよう、各委員が率直に質問や意見を述べられる雰囲気醸成につとめた。

とは言え、無条件に白紙からの検討が許されたのではない。①市全体のための施設とする、②13施設の候補の中から複合化する施設を決定する、③13施設以外に必要な市民サービスを提供する場合は共有スペースから場所を確保するものとする、④図書館分館機能を有する複合施設とする、といった前提条件が付されていた。これらの条件については、第1回会合において事務局から提示され、委員が質問を通して内容の確認を行った。これらについては留意すべき点もあるので、若干の解説を加えておく。

①の「市全体のための施設」と殊更断りを入れているのは、上平地区複合施設は上平地区住民にも供される施設ではあるが、同地区住民に利用者を限る施設ではないという趣旨である。この点は、施設検討の際にどのような市民から意見を聴くかにも影響を及ぼす点である。②の「13

図表2 上平地区複合施設検討委員会の開催経過

回	開催日時	議 題	傍聴者数	佐藤	志村	深堀	金野	高橋	小川	山下	鈴木	岡村	古沢
1	2019年7月19日 17:30~19:45	①検討委員会の概要と今後のスケジュールについて ②市民アンケートの結果について ③市民ワークショップの開催について	4	○	○	○		○	○	○	○	-	-
2	2020年2月10日 17:30~19:05	①市民ワークショップの結果について ②複合施設（案）・付加機能（案）の検討について ③今後のスケジュールについて	3	○	○	○	○	○	○		○		○
3	2020年11月26日 18:15~19:50	①上平地区複合施設検討の進捗状況について ②基本構想（案）【複合施設（案）・付加機能（案）】の検討について	5	○		○		○	○		○	○	
4	2021年1月27日 17:00~19:00	①市民コメントの結果について ②基本構想（案）の検討について	10	○	○		○	○	○		○	○	○
5	2021年3月2日 18:00~20:40	基本構想（案）の検討について	16	○	○	○	○	○	○				○

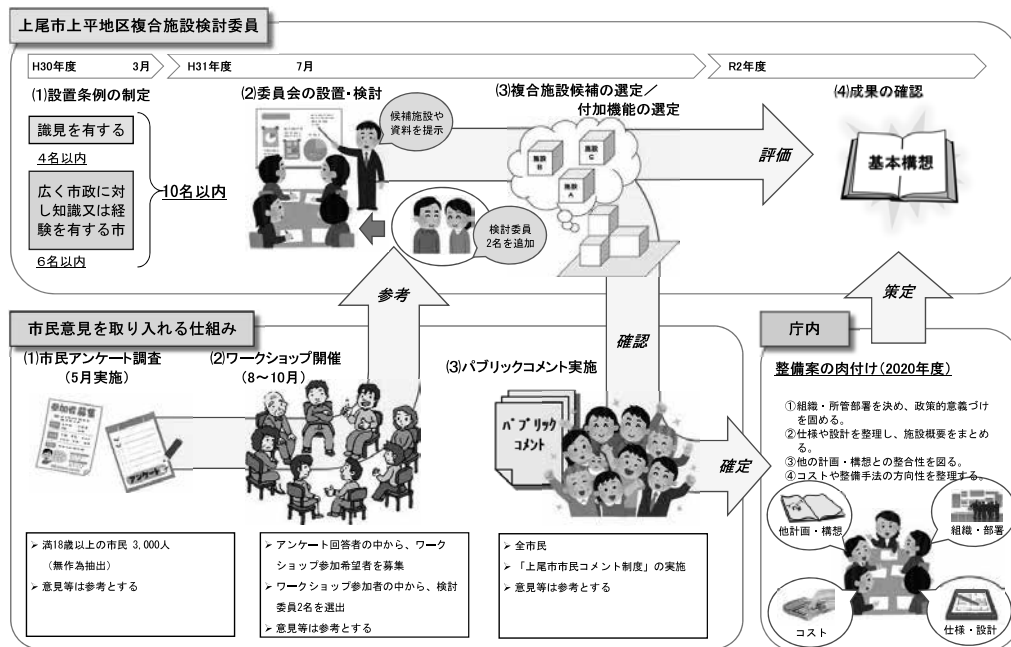
（出典）会議録をもとに作成

○印は出席を表す

施設」とは図表4に掲げた施設のことであり、市内の個別施設管理基本計画等委員会で選定・承認されたものであり、あくまで老朽化の程度や耐用年数等を基準に絞り込まれたものである¹⁸。その選定過程で市民参加は行われていない。また、13施設から1つだけ選択する必要はなく、相応しい施設を複数選定してもよい。さらに、複合施設の組合せについても、市民ワークショップ等で検討してよい。③については、13施設から選択し複合化することを前提としながらも、市民参加によって市民から新たな市民サービスのアイデアが寄せられた場合には、施設規模が従前の新中央図書館基本設計のように規模が大きくなるよう、「共有スペース」を活用するという趣旨である。④の「図書館分館機能」というのは、やや分かりにくい表現ではあるが「図書館分館」とはしていない点に注意を要する。畠山市長は図書館サービスを拡充することは必要であるとしていたが、その内容は不明瞭であった。新中央図書館複合施設整備事業が見直しとなり、図書館の本館や分館のあり方については、図書館サービス計画の改定に合わせて、教育総務部が図書館分館機能として何が必要かを今後検討するものとした。

以上が検討のための前提条件であった。第1回から第5回までの各回の会議録や資料が市のホームページ等で公表されているため概略を記すにとどめるが、第1回会合の後、紆余曲折を経て市民ワークショップ（後述）が2度開催された。第2回会合以降、市民ワークショップの参加者でもあった2人（岡村委員、古沢委員）が新たに検討委員として加わった。この点は当初から予定していたものである。審議会等では初回の会合で首長が会長に対して諮問することが多いの

図表3 上平地区複合施設の検討の枠組み



(出典) 第1回上尾市上平地区複合施設検討委員会資料⑤

だが、本事例では第3回会合において市長から検討委員会へ諮問が行われるとともに、執行部側によって基本構想の第一案が提案された。以降、行政経営部長が各委員からの質問に答弁し、ときには関係課を交えて検討が進められた。第4回会合ではパブリックコメント（市民コメント）の結果が執行部から報告されるとともに、基本構想の第二案に対して審議が行われたが、承認が得られず、次回会合にて再度検討することとなった。第5回会合は、2020（令和2）年度3月議会会期中に開催された。執行部側は事前に各委員から意見提出を要請し、それらを表形式にまとめ、当日の資料とした。また、これまでの審議経過や本検討委員会の所掌事務についてあらためて確認しながら、基本構想に盛り込む複合施設のコンセプト（「市民が交流し、学習する場」、13施設の候補のうち「上平支所」「上平防犯連絡所」「上平公民館図書室」の3施設に絞り込む

図表4 上平地区複合施設対象施設一覧

No.	所管部名	所管所属名	対象施設名	理由
1	子ども未来部	保育課	上平保育所	上平地区内の施設であるため。 ※ただし、保育所候補地は、地域の保育需要を踏まえて検討する必要があり、31年度に予定している公立保育所の再編化計画と並行して協議する。
2			しらこぼと保育所	
3		青少年課	青少年センター	建物が老朽化しており、長期利用が難しいため。
4			少年愛護センター	
5	健康福祉部	福祉総務課	総合福祉センター (社会福祉協議会)	公の施設として移転可能であるため。
6		障害福祉課	障害者福祉サービス事務所 かしの木園	
7			身体障害者福祉センター ふれあいハウス	
8		高齢介護課	老人福祉センター ことぶき荘	
9	市民生活部	市民協働推進課	上平支所	公の施設として移転可能であるため。
10		交通防犯課	上平防犯連絡所	当初の複合施設の対象であったため。
11	教育総務部	生涯学習課	原市資料室	公の施設として移転可能であるため。
12			文化財収蔵庫	
13		図書館	上平公民館図書室	上平地区内の施設であるため。

(出典) 第1回上尾市上平地区複合施設検討委員会資料④

こと、基本構想策定後のスケジュール等について説明がなされた。加えて、執行部は上平地区複合施設の建設を決定しており、建設の可否を含めて検討することではないと再確認した。その背景には、コロナ禍で本施設の整備優先を疑問視する声もあったからではないかと推察される。

第5回会合は対面とリモートの併用型での開催であったため、筆者はオンラインで参加した2人の委員たちとも連携し、各委員の意見をホワイトボードに書き込んでいくことで議論を可視化し、意見の集約を図った。その結果をもとに、執行部が提案した基本構想案については概ね妥当であると判断したが、特に留意すべき点として、市長への答申書に付帯意見を盛り込み、これらについて十分に考慮の上、基本計画の推進に努めるよう要請することとした。なお、阜山市長と検討委員会との接点は委員への委嘱状交付と諮問書の手渡しのみであり、他自治体でよく行われるように、答申書を市長へ手交したり、報告したりする場合は設定されなかった。

(4) 基本構想策定後の議会の対応

第5回会合の翌日（2021年3月4日）、筆者は検討委員会のこれまでの審議を踏まえ、6項目の付帯意見を盛り込んだ答申書を作成し、執行部に提出した¹⁹。その翌日の2021（令和3）年3月5日、執行部は上平地区複合施設基本構想を策定した。ところが、その後、執行部が検討委員会の答申を待たずに次年度予算として上平地区複合施設の基本設計委託料2507万円を計上したことなどが問題視され、令和2年度3月議会の予算特別委員会において、当該委託料の予算を削除する修正案が提案、可決された。

さらに、3月議会の最終日（3月23日）には、先の予算修正案とともに、①上平地区複合施設に配置される各機能を再度見直すこと、②配置される各機能を見直した内容を議会に提示すること、③コロナ禍における社会情勢や財政状況を考慮し慎重に進めることを旨とする「上平地区複合施設に配置される各機能を再度見直すことを求める決議」が全会一致で議決された。これは、議会側が市長の諮問機関である検討委員会で答申がなされたものの付帯意見が付されており十分な検討がなされたとは言えないとしたことに加え、「コロナ禍の臨時財政運営方針」下である現状において事業実施の必然性については詳細な根拠が示されていないと判断したことによる。

(5) 基本構想策定過程における市民参加

先述のとおり、行政への市民参加手法のうち、アンケート、審議会、パブリックコメントは「三種の神器」と言うべきものであり、行政計画等の策定には欠かせないものである。それでは、本事例ではどのような市民参加手法が採用されたのであろうか。

この点につき、前述の第1回検討委員会資料である「上尾市上平地区複合施設の検討の枠組み」（図表3）からもわかるように、検討委員会に市民枠（6名以内）を設けるとともに、市民アンケート、ワークショップ、パブリックコメントを実施することが予定されていた。それぞれどのような市民意見が表出されたかについては詳細な報告書等が公表されているため、以下では各参加手法の概略のみを記すこととする。

第1はアンケートである。一般的に、行政が実施するアンケートは計画等の策定に先行して基

礎的情報を得るために行う場合や、世論調査のように定期的実施する場合がある。本事例の「上平地区複合施設に関する市民アンケート調査」は前者であるが、第1回検討委員会の開催前の2019（令和元）年5月10日から同月24日にかけて、郵送法により実施された。これは、地区バランスを考慮して住民基本台帳から無作為抽出によって選定された上尾市在住18歳以上の市民3000人を対象としたアンケート調査（有効回収率30.0%）である。調査項目は複合施設の候補、公共施設マネジメントへの関心、複合施設に取り入れる市民サービス、上平地区複合施設の検討の進め方などであるが、上平地区複合施設に関するワークショップへの参加希望の有無についても尋ねている。

第2は審議会である。本事例では名称こそ「検討委員会」であるが、審議会に相当する。審議会は行政から諮問された事項について調査審議し、意見を答申する合議制の諮問機関であり、伝統的な市民参加手法の一つである。また専門的な知見を導入するとともに、各界各層の利害関係者の意見を採用することがねらいである。その人選は、執行部が委員になって欲しい候補者に依頼し参加してもらう指名方式（いわゆる「一本釣り」）や各種団体・自治会等に依頼して適切な者を委員に推薦してもらう推薦方式が長らく主流であった。だが、今日では審議会に公募枠を設け、広報誌やウェブサイトなどを通じて広く委員を募集することも少なくない。本事例では、前述のとおり、10人中、有識者委員4人と市民委員4人については執行部が指名又は推薦方式により人選し、残り2人の市民委員についてはワークショップの参加者によって互選された。

第3はワークショップである。ワークショップは目標や課題を設定し、学習しながら取り組む参加体験型プログラムである。KJ法、タウンウォッチング、ロールプレイなどを取り入れることが多い。わが国においてワークショップは1990年代半ばから都市計画における住民参加の場で適用され、その後計画や条例づくりなどで幅広く行われている（伊藤・原田2011）。

本事例における市民ワークショップは、『みんなで魅力的な複合施設を考えよう！』と題し、第1回目が2019（令和元）年12月21日に、第2回目が2020（令和2）年1月11日に、いずれも土曜日の9時45分から12時まで上尾市文化センターにて対面で行われた。

第1回目がワールド・カフェ形式で、カフェのような気軽な雰囲気の中で語り合い、意見や提案を紡ぎ合わせていくことができるように、各テーブルには模造紙や筆記具以外に飲み物やお茶菓子が用意された。51人の参加者が10グループに分かれて、1ラウンド12分で3ラウンドにわたり、「今後、複合施設を作る際、複合施設の魅力を高めるために、あったらいいな、必要だなと思うサービスや施設」について議論を交わした。

第2回目は、49人の参加者が10の異世代混合グループに分かれて、「複合施設の魅力を高めるための施設（サービス）の中から、上平地区複合施設に取り入れたいものを選び、その施設（サービス）を上平地区複合施設で実現させるための方法」について、1ラウンド30分として2ラウンド議論した。その際、第1回目が出された意見やアイデアをもとに予め事務局が分類した10のカテゴリーを各グループの代表者がくじで選択し、討議テーマを決定した。なお、参加者への

事後アンケートでは、「本日のワークショップは楽しかった」と評価した者は第1回目が92.2%、第2回目が85.1%であり、「本日のワークショップは発言しやすかった」と評価した者は第1回目では92.2%、第2回目が87.2%であった。

もっとも、ワークショップの実施に至るまでには紆余曲折があった。前述の市民アンケートにおいて、ワークショップの参加希望の有無を調査したところ、参加希望者が48人であったが、70歳代が中心で年齢に大きな偏りが見られた。そこで、事務局は検討委員会の意見も踏まえ、当初の開催日程（2019年8月）を延期し、市民アンケート回答者のうち10代から50代の250名を対象に追加募集をかけた。しかし、参加希望者が思うように集まらず、ワークショップの開催を再延期した。そこで、筆者がこれまでの経験をもとに、ワークショップ参加者の選定方法、プログラムの作成、グループワークの内容、参加者アンケートの設計など運営全般について助言指導を行うとともに、3年ゼミ生12人が当日の運営スタッフとして参画するなど、全面的に協力することにした。そして、参加者については市民アンケートでワークショップへの参加を希望した者だけでなく、住民基本台帳から無作為に抽出した18歳以上の市民2200人（市民アンケート調査送付3000人を除く）に対してワークショップへの招待状を送付し、参加者を募った。その結果、10代から80代までの約60人の参加希望者を得ることができた。

住民基本台帳からの無作為抽出により参加者を選定する市民討議会方式のワークショップは、上尾市にとっては本事例が初めてであった。一般的に、市民討議会には、(イ)参加者の無作為抽出、(ロ)参加者への謝礼の支払い、(ハ)公正・公平な運営機関、(ニ)参加者による小グループ討議、(ホ)報告書の公表、という5つの原則がある（篠藤・吉田・小針2009）。しかし、現実の市民討議会は必ずしもこれらの原則どおりに行われているわけではない。本事例においても例外ではなく、参加者への謝礼金の代わりに同市のイメージキャラクター“アッピー”の各種グッズが支給された。また、ワークショップではファシリテーターを置かず、発表や合意形成なども求めないこととした。なお、ワークショップの会場には筆者を除き、検討委員会委員（ワークショップ参加者によって互選された市民委員2名は除く）の姿は見られなかった。

第4はパブリックコメントである。パブリックコメントは国から始まり、自治体に普及した市民参加制度である。自治体によっては「意見公募手続」「意見募集手続」「意見提出手続」とも呼ばれ、定着している。一般的に、パブリックコメントには政策形成過程の公開性や透明性が飛躍的に高まったという見方がある一方で、意見提出件数が少ない、寄せられる意見の大半は単なる表現上の問題点の指摘や個人的な意見や主張を書き連ねたものが多い、年末・年始という意見を最も出しづらい時期にパブリックコメントが集中する傾向にあるなど、種々の問題点が指摘されている。

本事例におけるパブリックコメントは「市民コメント」という名称で、要綱にもとづき、2020（令和2）年12月1日から同月28日にかけて一度のみ実施された。第3回委員会（2020年11月26日）で執行部が諮問した基本構想案（当初案）には、市内に在住・在勤・在学の56人（窓

口8人、ファックス19人、電子メール12人、郵送17人)から199件の意見が寄せられた。人口規模からすると少数ではあるが、パブコメの意見提出件数としては、かなり多い部類である。ただし、(少数意見についても十分に吟味することは論を待たないが)パブリックコメントでは本人確認を行わないことが多く、それゆえに類似した意見が組織的に多数寄せられる場合もあり、注意を要する。また、パブリックコメントはそもそも多数決をとったり賛否を問うものではなく、寄せられた意見に何らかの傾向が見られたとしても、大多数の市民の総意と必ずしも一致するとは限らず、直ちに一般化はできない。慎重な検討が必要である。

以上のように、本事例における市民参加としては、一般市民を対象としたシンポジウムやフォーラム、各地区や主要な団体をまわって意見や要望を聴取するなどのパブリック・インボルブメント(PI)などは行われなかった。

IV. 考察と今後の研究課題

(1) 本事例における市民参加の特徴

本稿では、埼玉県上尾市における上平地区複合施設基本構想の策定事例を対象に、公共施設の複合化の検討過程における市民参加の全体像を概観した。以上を踏まえ、本事例における市民参加の特徴を整理すると、つぎのとおりとなる。

第1は、「行政への市民参加」という点である。前述のとおり、市民の主たる参加対象には、①行政、②議会、③コミュニティ、④NPOの4つがある。これらすべてを総称する場合を「広義の市民参加」というのに対し、行政への市民参加を「狭義の市民参加」という。本事例の市民参加は狭義の市民参加である「行政への市民参加」に該当し、市民が行政の政策過程に直接的または間接的に何らかの影響を与える行為である。

第2は、「政策形成過程における市民参加」という点である。標準的な政策過程モデルには、①課題設定(agenda setting)、②政策立案(policy making)、③政策決定(policy decision)、④政策実施(policy implementation)、⑤政策評価(policy evaluation)のフェーズがあり、政策評価から政策形成や政策実施へのフィードバックがあると定式化される。むしろ行政における実際の政策過程は単線的ではなく重層的で複雑であるが、このように考えると理解しやすい。①課題設定、②政策立案、③政策決定は政策形成過程であり、本事例はこの過程における市民参加である。また、公共施設の複合化では、基本構想の策定、設計者の選定、基本設計の策定、建設、施設運営といった工程をたどるが、本事例は最初期の基本構想策定段階における市民参加である。

第3は、「行政アプローチ型」の市民参加という点である。「行政アプローチ型」とは、行政が市民に参加を呼びかけ、市民がこれに応じて参加するタイプである。これに対して、「市民アプローチ型」とは、行政からの市民への参加呼びかけはなく、市民側から行政に対して意見を表明するものである。行政の迷惑施設建設計画に対する反対運動や、行政職員の汚職や不祥事に対する改

善運動などがこれにあたる。従って、本事例の市民参加は、「行政アプローチ型」と言える。

第4は、「行政主導型の市民参加」という点である。「市民参加のエレベータ・モデル」によれば、「行政の関与度」と「市民の関与度」の2変数によって、市民参加は「行政主導型の市民参加」、「協働」、「自治」の3つに類型化される（佐藤2013）。これらのうち、本事例の市民参加はいずれも「行政主導型の市民参加」である。

（2）基本構想策定過程における議会の関与のあり方

言うまでもなく、わが国の地方自治は二元代表制を採用している。二元代表制の一翼を担う議会が基本構想の策定にどのように関与すべきかは重要な課題である。この点につき、本事例に基づき検討してみたい。

本事例では、執行部側が上平地区複合施設検討委員会条例案を上程した後、議会は検討委員会のメンバー構成のうち議員枠を市民枠に変更し、条例案を可決した。実は、この時点で基本構想策定の主導権は執行部側が握ることになり、議会側の関与はかなりの程度限定されてしまう。なぜならば、上平地区複合施設に関する基本構想は議決事件でないがゆえに、基本構想策定に関する決定権はおろか、どのようなスケジュールで具体的に策定を進めるか、またその過程でどのような市民参加手法を用いるかに至るまで、執行部側の裁量の範疇となるからである。したがって、執行部が策定した基本構想になんらかの問題があると議会が判断した場合、本事例のように、その基本構想に基づいて策定される基本計画の設計委託料に関する予算の減額修正を行ったり、複合施設に配置される各機能を再度見直すことを求める決議を行うといった措置を取らざるを得なかったわけである。

執行部側は首長の指揮命令下にあるが、議会は一枚岩ではない。そのために、執行部のように統一的な意思のもとに基本構想の策定を行うことは困難である。またマンパワーの点からも議会側は執行部に比べ不利である。とは言え、執行機関が設置する検討委員会と併行して、議会は特別委員会を設け、複合施設に必要なサービスや機能について集中的に審議し、その過程で市民との意見交換会や議会報告会の開催など「議会への市民参加」を積極的に推進し民意の反映を図るなど、市政の監視・チェック機能だけでなく、政策の立案・提案機能を発揮できたのではなかろうか。

執行部の策定過程への議会関与には、大きく分けて、①議会・議員との非公式協議、②議会の全員協議会や委員協議会で協議したり、本会議または委員会で報告説明などを行う、③審議会に議員が参加する、といった3つの方法がある（金井2010）。これらのうち、③の方法、すなわち首長の附属機関である審議会（本事例では「検討委員会」）に、二元代表制の一翼を担う議会の議員が委員として参加することには、前述のとおり、否定的な見方がある。だが一方で、議員が審議会に委員として関わったほうが、議会側の意向を直接的に政策案に反映できるとともに、首長と議会側の調整が進みやすいとの見解もある。かつて筆者が川口市（埼玉県）において自治基本条例策定委員会の副委員長として参加した際には、策定委員50人のうち、10人が議員で占め

られるとともに、議員が委員長を務めた。このように、より積極的に議会が関与する例もある。

なお、2019（平成31）年3月の上尾市議会において、上平地区複合施設検討委員会条例案が審議された際に、議員側から「議員が4人入ることで、議員の発言が委員会の方向付けをしてしまう危険性もある」との指摘があった。もっとも、この点については何も「議員」に限ったことではなく、必ずしも住民とは限らない「有識者」の発言が検討委員会の議論を方向づけしてしまう可能性もあるだろう。

また、上平地区複合施設検討委員会条例の修正案を提案した深山議員に対して、海老原議員が「その他の審議会とのバランスとかとは関係なく、これについて特別だという理解でよろしいですか」との質問を行っている。深山議員からは明確な回答が得られなかったが、この点につき、筆者が会長を務めてきた同市の地域創生総合戦略審議会では15人中4人が議員枠とされており、審議会に議員が参加しないという統一の見解が必ずしも存在するわけではない。

（3）審議会を主軸とした基本構想の策定

前述のとおり、本事例では執行部が審議会（検討委員会）を主軸とした基本構想の策定を設計していた。アンケート、ワークショップ、パブリックコメントといった市民参加手法を用いているが、これらで得られた市民意見はあくまで検討委員会での参考情報という位置づけであった。

筆者もこれまでに数々の審議会に出席してきたが、審議会で調査・審議するといっても、委員どうしが議論や意見交換を行うというよりは、事務局（執行部）の説明・提案に対して各委員が質問や意見を述べ、それをもとに事務局が文書を取りまとめるという役割分担が通例となっている。審議会でワークショップを行うことは極めて稀であり、本事例も例外ではない。

もとより、審議会には「民意の反映」という機能が期待されている。この点につき、本事例ではどうであったか。議会側からの提案により、検討委員10人のうち、当初は「議員枠4人、市民枠2人」であったものが「市民枠6人」に変更された。ただし、執行部は6人のうち4人の市民委員については公募を行わず、指名ないし推薦方式で人選した。もちろん、一般市民や議会が同意した人事でもない。それゆえに、審議会が「行政の隠れ蓑」と揶揄されたり、行政の政策決定に「お墨付き」を付与するだけにすぎないなどと、批判される所以となっている。

そのためであろうか、本事例では残り2人の市民委員をワークショップ参加者の中から選出することが、執行部によって予め設計されていた。同様の手法をワークショップと審議会の連続性を維持するための一つの方策として、筆者もかつて提示したことがある（佐藤2005）。なぜならば、審議会委員はワークショップに参加しない場合がほとんどであり、ワークショップの検討過程や議論の成果が十分理解されずに、審議会の検討過程でワークショップの成果があまり活用されないことがよくあるためである。本事例では、2名の市民がワークショップ参加者の中から検討委員会委員として選出されたが、実際には委員の希望者が皆無である可能性も否定できない。また一般論として、選出された市民委員がワークショップでの議論を踏まえずに、個人的な持論を展開するといったリスクもある。

数十年前であれば、民意反映や利害調整の場としての市民参加手法は審議会が一般的であった。しかし、公共施設の複合化のように、まちづくりや住民自治の観点から市民の意思を政策案にどのように反映させるか、また市民との合意形成をいかに図るかが課題となる場合、専門的知見の導入をも含むすべての機能を審議会に期待するのは無理がある。民意反映や利害調整の場としては、様々な世代の参加者が見込まれる無作為抽出型の市民討議会やワークショップに委ね、審議会については少数の専門家で構成される有識者会議とすることも一案である。

(4) 今後の研究課題

最後に、残された研究課題を2つ挙げておきたい。

第1は、基本計画策定過程における市民参加のあり方の探究である。特に、ワークショップの参加者をどのような市民とするか、また参加者をどのように人選するか、さらにどのようなプログラムや期間とするのか等である。検討委員会の答申書には6項目の付帯意見が記されているが、そのうち6番目には「基本計画の策定においても、基本構想と同様に、ワークショップ等を開催するなど、幅広く市民の意見を聞く機会や場を設け、市民意見を実現した利便性の高い施設とすること」と明記されている。本事例は複合施設に配置するサービスや機能を検討するための基本構想の策定段階における市民参加であったが、基本計画では複合施設のメイン・コンセプトである「交流」と「学習」を具現化する諸機能を明瞭化したり、施設の管理運営段階をも見据えた議論が必要となる。

第2は、先述の市民ワークショップにおける議論の内容分析である。いずれの回も約50名もの老若男女が10グループに分かれて活発に議論がなされたものであり、基本計画で具現化すべき機能やサービス、施設管理運営のあり方に関する知恵が満載である。ワークショップの報告書については、執行部によって議論の成果物である模造紙に書かれた情報をもとに作成・公表されているが、留意すべき点はそれらの情報が全てではないことである。模造紙に記録された情報は基本的には結論部分であることが多く、結論に至る議論のプロセス（主張の根拠及びその変遷過程等）が不明だからである。また、議論に没頭するあまり、模造紙への記録が疎かになってしまっていたグループも散見された。筆者はワークショップ参加者と執行部の許諾を得て、当日の議論の様子を撮影する機会に恵まれた。今後は、録画データを詳細に分析し、ワークショップでどのような議論が行われたのかを解明したい。

V. おわりに

憲法第92条に規定される「地方自治の本旨」は、地域住民が中央政府に対して自立した分権的団体をつくるという意味の「団体自治」と、その団体の運営に住民が参加し、自治を行うという意味の「住民自治」の2側面から構成されるものと解されている。とりわけ、住民自治に関しては住民の意思を政策に反映させることが肝要であり、二代表制のもとで住民自治の拡充を図

るには「行政への市民参加」はもちろんのこと、これまで相対的に手薄であった「議会への市民参加」を一層進めることが不可欠である（市民参加は行政の専売特許ではない）。

最後になるが、上尾市の上平地区複合施設の検討は第2ステージに移行した。2021（令和3）年5月、施設課を事務局とし、図書館、市民協働推進課、危機管理防災課、福祉総務課の5つの部署の職員を常任メンバーとする個別施設管理基本計画等評価委員会作業部会を設置し、検討を進めている。2021（令和3）11月28日には市長選挙も控えており、今後の動向が注目される。

（さとう とおる・高崎経済大学地域政策学部教授）

<脚注>

- 1 「市民」と「住民」の違いについては、これまでもさまざまな考え方が提起されているが、用法の煩雑さを考慮し、本稿では厳密な使い分けはしていない。詳細については、佐藤（2013）を参照されたい。
- 2 言うまでもなく地方政治は地方議会を中心に展開される。市民は有権者として市町村長や地方議員選挙への投票行動を通じ政治に参加する。また、自ら首長や市議会議員に立候補することもできる。しかし、本稿では「選挙による政治への市民参加」と「議会への市民参加」を区別した上で、前者については政治過程論や選挙分析論の領域として捉え、本稿では扱わないものとする。
- 3 ブラウンクスツェレはドイツのヴッパータール大学教授であったペーター・C・ディーネルが1970年代に考案した手法として知られ、都市計画分野をはじめとして多数の実践例がある。
- 4 討議型世論調査（Deliberative Polling®）はスタンフォード大学討議型民主主義センターのJ・フィッシュキンが考案したものである。
- 5 鈴木（2017）によれば、「複合化」とはひとつの施設に複数の機能を持たせることであり、民間施設との複合化も視野に入ってくる。「集約化」とは複数ある類似の施設を集約して施設数を減らす手法であり、「広域化」とは当該自治体の以外の複数の自治体による利用を想定するものである。
- 6 なお、他の候補地として、現在の図書館本館（建替え）、JR上尾駅西口大駐車場、大谷北部第4区画整理地内が検討されていた。また、上平地区の建設予定地は、地名地番が上尾市大字西門前字南前580番1外、敷地面積が約7,200㎡、市街化調整区域であり、建ぺい率50%、容積率100%である。同予定地は建設が始まるまで、グラウンドゴルフやペタンク、ゲートボールなどの多目的広場として利用されている。この上平広場の整備工事費は約1700万円であった。
- 7 『あげお議会だより』（平成28年8月号、第177号、上尾市議会）参照。
- 8 「上尾市図書館移転の是非問う住民投票求め署名提出」『産経新聞』（<https://www.sankei.com>）、2016年11月5日参照。
- 9 「<図書館移転>賛否問う住民投票条例案を否決 上尾市議会で賛成少数」『埼玉新聞』（<https://www.saitama-np.co.jp/>）、2016年12月22日参照。採決の結果について、島村市長は「議会の慎重な審議、適正な判断をいただいた結果と受け止めている。今後も市民への適切な情報提供に努め、多くの皆さんに親しまれる新図書館建設を推進していきたい」とコメントした。因みに、2001（平成13）年7月29日に上尾市でさいたま市との合併の是非を問う住民投票が実施されたが、これは合併をめぐる住民投票としては全国初のものであった。
- 10 「上尾市の図書館移転で住民訴訟『高額用地買収は違法』」産経新聞（<https://www.sankei.com>）、2017年1月6日参照。訴状によると企業側が2013（平成25）年4月に建物代を含めて約2400万円で取得した土地を、市が2016（平成28）年9月、補償を含め約9500万円で購入した。住民側は2016（平成28）年10月に住民監査請求を行ったが、市監査委員は「不動産の鑑定評価は適切だった」などとして、請求を棄却した。なお、本事案については、2021（令和3）年5月26日に「原告の請求を棄却する」との判決があり、その後、原告から控訴がなかったため、同年6月10日に確定した。
- 11 「埼玉・上尾市長と議長を逮捕 入札情報漏らした疑い」『朝日新聞』（<https://www.asahi.com>）2017年10月30日参照。なお、議長であった田中守容疑者は、見返りに業者から現金を受け取ったとするあっせん収賄容疑でも逮捕された。
- 12 2019（平成31）年度にオープンを予定していた新図書館複合施設で行う事業やサービスなどに対する意見・要望を聴くため、新図書館複合施設市民会議委員の設置に関する要綱（平成29年4月28日、教育長決裁）に基づき市民会議が設置された。委員数は11人で、その内訳は①識見を有する者2人、②社会教育の分野において豊富な活動経験を有する者2人、③市民公募2人、④子育ての分野において豊富な活動経験を有する者5人であった。このうち、①、②、④に関しては団体推薦等によるものであり、③の公募については、2017（平成29）年5月号の『広報あげお』において委員が募集された。2017（平成29）年4月27日から6月2日までを募集期間とし、市内在住・在勤者を対象に申込書とレポート（新図書館複合施設に期待すること、600-800字）により選考が行われた。同会議は2017年8月から平成30年3月までの間に3回程度開催される予定であったが、島村市長の逮捕により頓挫した。
- 13 「<図書館移転>上尾市、計画を見直し『当面、現在ある本館のまま』」埼玉新聞（<https://www.saitama-np.co.jp/>）、2018年6月15日参照。島山市長は「毎年度の維持管理費は3億9千万円となり、一般財源で賄うことになるため、市にとっては大きな負担になると考えた。図書館本館は街の中心部にあるのが自然」と答弁した。総事業費も事業を再開した場合は、

公共施設の複合化における市民参加とまちづくり

資材の価格上昇などによって約1億円の経費増となり、約39億円の見込みになることを明らかにした。

- 14 「上尾市議会で徹夜の本会議 予算案審議をめぐり紛糾／埼玉県」『朝日新聞』朝刊23頁、2019年3月22日参照。図書館本館の改修設計費に加え、図書館本館や商工会議所の改修工事の中一時移転先として民間ショッピングモール（JR北上尾駅近くのPAPA）の空き床を活用するための総事業費約3億8千万円を原案から削減する提案が、小林議長が所属する保守系最大会派・新政クラブ（13人）の議員らからなされ、賛成多数で可決された。予算の修正案可決は1958（昭和33）年の市制施行以来初の出来事であった。これを受けて、畠山市長は同市議会では今回初となる再議を求め、2019（平成31）年3月27日に臨時議会が開催されたが、新政クラブの市議ら3分の2の賛成で、議会側が修正した当初予算が再可決された。なお、畠山市長に近い会派などから小林議長に対して、同市議会では45年ぶりの議長不信任案が提出されるなど（採決後に否決）、荒れ模様を呈した。
- 15 第1回上尾市上平地区複合施設検討委員会会議録3-4頁参照。
- 16 第1回上尾市上平地区複合施設検討委員会資料②及び会議録を参照。
- 17 オンラインで参加した委員との間でネット接続環境が良くないときにはコミュニケーションが円滑にいかんかったりした。また、オンラインで参加している委員同士がチャット機能を使い意見交換したりする様子も見られた。
- 18 庁内での検討過程で、全施設から42施設が絞り込まれ、さらに21施設から13施設が選定された。詳細については、第1回上尾市上平地区複合施設検討委員会資料④を参照のこと。
- 19 6項目の付帯意見は次のとおりである。(1) 本施設のメイン・コンセプトである「交流」と「学習」を具現化する諸機能を明確化すること。それにより、多様な世代が集い、また様々な分野の市民活動や地域活動の交流が促進され、上尾市全体の価値向上に資するものとする。 (2) 本施設における図書館分館機能が果たす役割は大きい。(1)で明確化した諸機能と図書館分館機能との連携により、相乗効果が発揮されるような施設とすること。(3) ダイバーシティ（多様性）に配慮した施設となるよう、ハード面とソフト面の両面から検討を行い、誰もが使いやすい施設とすること。(4) 災害時に対応できる施設とするため、災害の種類・規模などに応じたボランティアの受け入れ体制、対応方策、備蓄のあり方などについて、多方面から検討し具体化すること。(5) 市民ワークショップでも意見として多数出された、カフェのような軽飲食可能なスペースを検討し、居心地がよく、遠方からでも、若い世代も行きたくなるような魅力的な施設とすること。(6) 基本計画の策定においても、基本構想と同様に、幅広く市民の意見を聞いたり、市民どうしの対話の場を設けたりするなど、市民意見を実現した利便性の高い施設とすること。

<参考文献>

上尾市議会（2019）『議会改革特別委員会報告書』（令和元年12月）

伊藤雅春・原田和成（2011）「市民参加手法の比較検討」『コミュニティ政策研究』13,pp.1-23.

桂達也・川島優太・倉斗綾子・志村秀明(2015)「公共施設再編のための市民合意形成手法に関する研究(2)：さいたま市与野本町小学校における公共施設複合化ワークショップの効果」『都市計画』pp.189-190.

金井利之（2010）「自治体議会にとっての総合計画の現状と課題」『地方議会人』pp.8-11

川島優太・桂達也・倉斗綾子・志村秀明(2015)「公共施設再編のための市民合意形成手法に関する研究(1)：さいたま市とさいたま市与野本町小学校における取り組み」『都市計画』, pp.187-188.

幸田雅治（2018）「住民参加の公共施設マネジメント」『とうきょうの自治』110,pp.16-20.

小知和建吾・賈亦楊・志村秀明(2017)「公共施設再編のための市民合意形成手法に関する研究（4）：さいたま市与野本町小学校における基本設計案の策定」『都市計画』pp. 961-962.

佐藤徹（2005）『市民会議と地域創造』ぎょうせい

佐藤徹（2013）「市民参加の基礎概念」高橋秀行・佐藤徹編『新説 市民参加（改訂版）』公人社,pp.1-27.

佐藤徹（2016）「市民討議会—実践及び研究の動向・課題・展望」『地域社会研究』26,pp.21-25.

佐藤徹（2018）「無作為抽出方式による市民討議会の参加承諾者の特徴に関する実証分析—サイレント・マジョリティの背中を押せたか—」『年報行政研究』53, pp.121-141.

賈亦楊・赤沼大暉・守屋圭那・志村秀明(2016)「公共施設再編のための市民合意形成手法に関する研究（3）：さいたま市与野本町小学校を対象とするワークショップの効果」『都市計画』pp.747-748.

篠藤明德・吉田純夫・小針憲一（2009）『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法』イマジン出版

志村直毅（2016）「公共施設マネジメントにおける合意形成の意義—山梨県笛吹市の事例を中心として」『研究年報 社会科学研究』36,pp.85-126

鈴木真人（2017）「まちづくりから考える公共施設の複合化～公共施設マネジメントを具体化するための論点～」『日経研月報』463, pp.64-74.

細川剛司（2018）「公立小学校を中心とした公共施設の複合化に関する研究：X市における公共施設再編に向けた小学校教員の意識調査」『地域連携教育研究』2, pp.83-95.

森裕之（2017）「公共施設の再編と住民参加」『政策科学』25(1), pp.23-32.