



住民参加の実践と理論 : 鞆地区地域振興住民協議会を事例として

著者	藤井 誠一郎
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	13
号	1
ページ	15-28
発行年	2011-09-10
権利	同志社大学政策学会
URL	http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000012682

住民参加の実践と理論

－ 鞆地区地域振興住民協議会を事例として －

藤井 誠一郎

1. はじめに

2009年10月1日に下された「景観を国民の財産」とする画期的な判決で全国的に有名になった広島県福山市鞆港の埋立架橋計画について、2010年5月15日、事業実施主体である広島県の主催により「鞆地区地域振興住民協議会」（以下、住民協議会）が開催された。

これは、判決後の知事選で当選した湯崎知事が、従来の埋立架橋計画推進の方針を転換し、鞆町の未来に禍根を残さぬよう、埋立架橋計画への賛否を持つ地元住民の話し合いにより問題解決に至ろうとする意向により開催されたものである。湯崎知事は、「この場で得られた結論を検討し、最大限に住民の考えを活かし、県として対応する」と述べ、知事が最終判断をするとしており、まさに住民協議会は、後述する住民参加の必要領域の1つである都市改造、都市計画的事業の分野において、自治体の公共政策の政策形成過程に住民が参加し、住民同士で利害を調整する住民参加の場となっている。このことは、大多数の住民の声を根拠として埋立架橋計画が推進されてきた27年の歴史上¹、画期的なできごとである。住民協議会は、本稿の執筆時まで5回開催され、今後も議論を進めていく方向にある。

ところが、住民協議会が、町の将来や生活環境を話し合う場であるにも関わらず、住民の中からは、「住民協議会には住民が参加していない」といった住民参加の論理の根本にかかわる

指摘をする声²も聞かれ、回を重ねるごとに住民協議会の運営における問題点や課題が浮き彫りになってきていることも事実である。

この住民協議会の場で参加者が建設的な議論を交わし、今後の鞆町のまちづくりの方向性を見出すことが、住民が一体となった新たなまちづくりには必要不可欠であり、また、その過程で、水平的な調整力³が高まり自治の基盤が確立されていくと考える。住民協議会が、形式化、形骸化したまま運営され、知事が最終判断を下すことのほうが、むしろ鞆町の未来に禍根を残すものになるのではないだろうか。

そこで本稿では、まず、現在進行中の住民協議会という実践を取り上げ、その実態を明らかにする。そして、住民参加論の第一人者である佐藤竺が構築した理論を手がかりとして実践を考察し、今後の住民協議会のあり方を検討する。さらに、実践から佐藤竺の住民参加論を分析、検証する。そこには、佐藤竺の理論とは類似性がある一方で、時代状況や世界的に関心を持たれている状況であるなど相違点も存在する。以上を鑑みた上で、佐藤竺の住民参加論をよりいっそう発展させることに臨んでみたい。

2. 鞆町の現状と埋立架橋計画

2.1 広島県福山市鞆町について

広島県福山市鞆町は、沼隈半島の東南端に位

¹ 藤井（2010）を参照されたい。

² 筆者の行ったヒアリングから。

³ 今川（2005）、5-6頁参照。

置する人口4,784人⁴の町である。歴史は古く万葉集にも登場し、観光、漁業、鉄鋼、祭りが盛んな港町として知られている。瀬戸内海のほぼ中央に位置し、古来より「潮待ちの港」として発展した。福山藩の藩港であった文化文政の頃に最も栄えたが、明治維新による藩の消滅、汽船の増加、鉄道の整備による海路からの交通のシフトにより鞆の繁栄に陰りが見え始め、現在の鞆町へと姿を変えることになった。

2.2 鞆町の諸問題と解決策としての埋立架橋計画

鞆町は古い町の構造ゆえ、住民の生活環境の整備が遅れ、問題が山積している。その諸問題とは、鞆港沿岸部を東西に貫く狭隘な県道、離合が困難で発生する渋滞、その渋滞時の消防車、救急車等の緊急車輛の通行、高潮、台風時の防災対策、災害時の避難場所の確保、下水道整備問題、観光客用の駐車場の確保、人口の減少と過疎化、町並み保存等である。

このような複数の問題を「同時に」解決する手段として、地元の町内会組織によって取りまとめられた声（署名）を根拠に、行政により推進されているのが、1983年に策定され現在に至る「埋立架橋計画」である。鞆港を埋立てて土地を創出し、橋を架けてバイパス道路を造るという計画であるが、この鞆港には、雁木、波止、常夜燈、焚場、船番所といった歴史的港湾施設があり、「北前船の寄港地で5点セットが残っているのは鞆の浦だけ」⁵となっており、事業が実施されれば、現在の鞆港の景観が破壊されることになる。

2.3 先行研究での対立軸における注意点

鞆港埋立架橋計画に対する住民の賛否に関しては、地域内対立として取り上げられ、社会学の分野での先行研究が鞆町の状況を明らかにし

ている。そのなかでも、片桐（2000）は、鞆町の伝統的なコミュニティの特徴を把握して2000年頃までの埋立架橋計画に関する地域社会の状況を明らかにし、鈴木ほか（2008）では、鞆町における住民運動の歴史的経過を詳細に検討し、地域対立の構造を浮き彫りにしている。また、賛否の構図や埋立架橋計画に関する賛否の論点については、森久（2005）が一覧表にして整理している（表1）。

これらの先行研究における対立軸については、注意を要する点がある。

第一は、住民生活の利便性の向上と景観保全のみが対立軸ではない点である。埋立架橋により鞆港西側の平町の利便性は圧倒的に向上するが、事業対象地区となる江之浦元町（一）町では、目の前の浜が埋め立てられることにより浜を中心とした昔からの生活が維持できなくなる⁶。このように、お互いの生活をかけた賛否が対立軸となっている点を見落としてはならない。

第二は、地域間対立という点が取り上げられるため、住民同士が日々対立しながら生活しているような状況が想起されてしまう点である。確かに鞆町には、自らの見解を明確に述べる住民が存在する一方、多くの住民は「みんなと仲良く暮らしたい」との思いから、架橋の話には敢えて触れることなく生活している。埋立架橋に関する個人的な見解はいずれであっても、住民同士が道で出会うと笑顔で挨拶し、また、町内を挙げて執り行われる祭りでは、「架橋の話は別にして」、町民が一体となって汗を流し、杯を交わし、コミュニティの結束を深めている点も理解しておく必要がある⁷。

⁴ 2010年8月31日現在。福山市のホームページ、「福山市の統計」を参照

<http://www.city.fukuyama.hiroshima.jp/shiseijoho/toukei/toukei/mati.xls>（2010年10月31日参照）。

⁵ 伊東（2007）、78頁。

⁶ 藤井（2010）、214-215頁参照。

⁷ このことからわかるとおり、外部の者が鞆町の住民を「推進派」、「反対派」と類型化することは、鞆町の住民にとって非常に不愉快なことである。本稿では便宜的に敢えて「推進派」、「反対派」という言葉を使用するが、鞆町の状況を踏まえた上で、これらの言葉を使用している点を特に強調しておきたい。

表1 賛否の構図と論点

項目	推進派住民の特徴	反対派住民の特徴
主な団体	明日の靦を考える会、靦港整備ならびに県道建設期成同盟会、靦町内会連絡協議会、靦鉄鋼協同組合連合会、靦医師会、靦老人クラブ	靦を愛する会、靦まちづくり工房、靦の自然と環境を守る会、江之浦元町（一）町内会、歴史的港湾「靦港」を保存する会
年齢層	中高年齢層	20代～60代前半
主な居住地区	靦町周辺部、平町	港湾施設周辺部（靦町中心部）
他からの支持	福山市、（広島県）	大学研究室、芸備地方研究会、建築家、World Monument Watch (U.S.A)、イコモス

論点	推進派住民の主張	反対派住民の主張
人口減少	不便だから人口が減る。このままでは人が住まなくなり、町が機能しなくなる。人口減少を食い止めるには港湾整備事業は必要不可欠な事業。	道ができて便利になっても、人口が増えることはない。観光産業に力を入れ、靦町に雇用を創出することで人口が増える。
交通政策	沼隈町および平地区から福山市中心部へ向かう通過交通の処理と、靦町内が狭い道路のため生じる交通渋滞のため。	通過交通量や交通渋滞はそれほど深刻なものではない。しかも交通量調査が十分なされていない。
救命・防災	緊急車両（救急車・消防車）の通過を可能にして、人命救助・消火活動を速やかに行う。また高潮対策も含む。	最寄の病院が靦町内にあるので、救急車は建設された道路は使わない。消防に関しては、小型の消防車両の配備など地域の道路事情に合ったやり方で対処可能である。埋立地に災害時の避難場所を確保することは意味が無い。
下水道整備	下水道整備も同時に行い、海への排水をやめて自然環境に配慮する。	埋め立て・架橋計画とは別個の問題として対処可能である。
駐車場	住民および観光客のニーズに応える。	埋め立て予定地とは別の場所で代替可能である。
観光開発	「迎賓都市・靦」の創生。観光関連施設の開発を促進する。	埋め立て・架橋をしたら、かえって観光資源としての価値は下がる。
代替案	山側トンネル案、海底トンネル案は、予算的に難しく、また上記の別の地域の課題を解決できない。	通過交通・交通渋滞の処理には、山側トンネルを造ることで対応できる。予算的には問題ない。

出所：森久（2005）を基にして筆者が修正を加えた。

3. 住民協議会開催への過程

3.1 埋立免許の差止め請求訴訟とその後の展開

埋立架橋計画は1983年に始まり、様々な経緯を経て現在に至る⁸。計画中断や、事業が凍結された時期もあったが、2004年に現職の羽田皓市長が当選し、排水権の完全同意がないまま埋立架橋計画を推進した。そこで、この計画に反対する住民が事業主体である広島県を相手取り「埋立免許の差止め請求訴訟」を起こす事

態となった。

2007年7月から始まったこの訴訟は、11回の口頭弁論が行われ、2009年10月1日、「靦の景観は美しい景観であるだけでなく、歴史的、文化的価値を有する国民の財産である」とする画期的な判決が下された。

福山市長は、「景観利益の判断基準に疑念がある」と述べ、推進の姿勢を改めて強調した。これを受けた広島県は、控訴期限の10月15日、「判決は景観保護を重視し過ぎであり、今後の公共事業に与える影響も大きい」として広島高等裁判所に控訴した。

⁸ 藤井（2010）、211-214頁参照。

3.2 新知事の誕生と現地視察

控訴後の10月22日、任期満了に伴う広島県知事選挙が告示された。1993年に初当選し、埋立架橋計画を推進してきた藤田雄山知事は、5選を断念して引退、実績のない新人候補5人の争いとなった。有権者にとって選挙戦の構図の分かりにくさから関心が低くなり、11月8日の投票率は33.71%にとどまった。

結果、無所属新人で元通産官僚、IT会社経営者の湯崎英彦氏（44）が知事に当選した。湯崎氏は埋立架橋計画を推進してきた藤田前知事の方針を踏襲せず、山側トンネル案も含めて検討する考えを示した。そして2010年1月11日、湯崎知事は鞆町を訪問し、推進派住民、反対派住民の双方とそれぞれ現地視察を行った。視察後、双方の住民と意見交換を行い、「過去の感傷的な部分や経緯を取っ払って話をすれば、課題解決は不可能ではない」と語り、県と双方の住民が第三者（仲介者）⁹を交えて協議する場を開きたいとの意向を示した。

3.3 住民協議会の開催への調整

その後、協議の場の設置に向け、客観的な視点で埋立架橋計画と向き合える専門家という観点から複数の仲介者の選定、その人選への住民の合意、スケジュールの確保について調整が進んだ。

2月末日、広島県は仲裁者を、牛島信（第二東京弁護士会）¹⁰、大沢恒夫（静岡県弁護士会）¹¹、桑子敏雄（東京工業大大学院教授）¹²、鈴木晃志郎（首都大学東京助教）¹³の4名に内定したと発表した。しかし、鈴木晃志郎の執筆した論文が「埋立免許の差止め請求訴訟」において、被告である広島県側の証拠として採用されていたため、反対派の住民がその就任に難色を示した。それを受けた広島県は、牛島信、大沢恒夫に住民協議会の運営、桑子敏雄、鈴木晃志郎には住民協議会には出席せず後方支援、と役割分

担をする方針を示した。これに対し推進派住民は、反対派の指摘を受けた広島県が4名の仲裁者に住民協議会の役割分担をする方針を示したことに対し不信を募らせた。その後も住民協議会への調整が進められ、4月28日、知事の定例会見で、5月15日鞆支所にて「鞆地区地域振興住民協議会」を開催する旨が発表された。

会議は2時間とし、住民の率直かつ活発な意見交換を促進するために非公開とされた。また、推進派と反対派双方から5、6名ずつの住民に加え、湯崎知事、有岡副知事も参加し、さらに福山市のまちづくり担当課が傍聴者として、仲裁者の牛島信、大沢恒夫が会議の進行役として出席することになった。

4. 鞆地区地域振興住民協議会の開催と鞆町内

4.1 第一回住民協議会

5月15日、18時より「鞆地区地域振興住民協議会」が鞆支所で開催された。会議室に用意されたテーブルはラウンド型には配置されず、知事、副知事、仲介者を前にスクール形式に並べられたテーブルに着席する形式であり、推進派6名、反対派6名が自然と分かれて座る形に収まった。

参加者については、主催する企画振興局地域振興部市町行財政課から、推進派、反対派の窓口となる大濱憲司氏（鞆町内会連絡協議会会長）、松居秀子氏（鞆まちづくり工房代表理事）に、それぞれ6名を選出してほしい旨の連絡がなされ、彼らが窓口となって選出した住民が参加するという形になった¹⁴（表2）。

冒頭の知事挨拶で、この協議会において得られた結論を検討し、福山市長をはじめとした関係機関と協議をし、技術面の調整なども行いながら、最大限に住民の考え方を活かして、県と

⁹ 仲介者の必要性については、これまでの双方の対立の経緯があることから、埋立架橋計画に直接関わってきていない人がなる方が、議論が円滑に進むと知事が判断したためである。

¹⁰ 牛島信は検事を経て弁護士登録した。企業合併・買収や企業間訴訟で実績があり、1997年に発売された小説『株主総会』はベストセラーになった。

¹¹ 大沢恒夫は裁判外紛争解決制度に詳しい。

¹² 桑子敏雄の専門は社会基盤整備における住民合意形成である。

¹³ 鈴木晃志郎は埋立架橋計画をめぐる鞆町住民の意識調査をまとめている。

¹⁴ これらの参加者については、8月29日に町内の全戸に配布された「鞆地区地域振興住民協議会についてのお知らせ」に掲載されている。

して対応する旨が述べられた。次に大沢氏より、仲裁者となるメディエーターの役割、すなわち、具体的に課題は何なのか、なぜ課題なのかを一緒に考え、共通する部分は何か、食い違う部分は何か、その理由は何かについて話し合いの整理を行い、認識の共通化を図るということが述べられた。

その後、報道関係者が退出し、協議が始まった。初回ということもあり、参加した12名から5分ずつ、各々の鞆町への思い、町の課題などについて自由に考えが述べられた。

終了後、記者会見の席で、推進派の大濱氏、北村氏は「今出ている案の中では埋立架橋が最良最善と思っている。鞆町の衰退が進んでいるので、早めの結論を出してほしい」とコメントした。一方、反対派からは松居氏が「今まで客観的なデータが何も示されないままであった。福山市、広島県が調査団を作り、改めて現状を調査してほしい。そして、そのデータを町民に示し、現実的に何が必要なのかを議論すべきである」、「埋立架橋ができなければ下水ができないという形で何もされてこなかったが、埋立架橋でなくてもこれはできるということの一つずつ提示していくことでお互いが理解を示し歩み寄るのではないかと述べた。

4.2 第二回住民協議会

7月4日、18時より第二回が開催された。湯崎知事は欠席し、副知事のみが出席した。第一回での発言内容を踏まえ、メディエーターより鞆町の課題を整理した「課題等整理表」が呈示され、項目別の論点に対し少し掘り下げた意見が交換された。また、協議会では鞆町が抱える課題について、すぐにでもできるところから解決していくべきであるという点や「課題等整理表」を住民向けに公開し、住民協議会についての情報開示を進めていくことに合意をみた。

4.3 第三回住民協議会

8月22日、18時より副知事のみが出席して第三回が開催された。前回の住民協議会での議論では、問題の核心に迫りきれない状況であったことから、冒頭に推進派から「何のための協議会か」という趣旨の確認の質問が出された。

それに対しメディエーターから、「埋立架橋の問題もあるが、目前の問題として今何ができるかを議論したい」と説明があり、埋立架橋計画に触れないことを前提に、混雑が発生する道路交通問題について議論を深めていくことが提案された。その議論の中で、住民から「時差式信号機の設置」、「待機場所」、「離合場所の確保」などの具体的な解決策の提案や「活性化」の意味するところについて議論がなされた。

一方で、「埋立架橋計画を含むまちづくり全般との関連を無視して議論はできない」という指摘、「まちづくりの所管となる福山市が協議会へ参加すべきである」、「いつまでこの住民協議会を開催するのか」という意見も出た。それに対しメディエーターからは、「議論の積み重ねの中で必ず方向性が出る」という認識であるとの説明がなされた。しかし、道路交通について議論を深めていくにあたり、議論だけでは話が前に進まないため、メディエーターから広島県に、「どのような解決策があるのかを整理して回答してほしい」との依頼がなされた。よって次回は、広島県から道路問題への短期的な対応策を示し、更に議論を深めていくことになった。また、住民協議会の場で、前回までの議論の内容をまとめた資料を、8月中に町内全戸へ配布することが決まった。

4.4 第四回住民協議会

9月27日、18時より副知事の出席のもと第四回が開催され、前回からの課題であった道路問題への短期的な対応策についての資料が提供された。この資料は、道路問題についてこれまでの住民協議会で議論されたキーワードと、それに対する当面の対策の選択肢を、①車の離合の改善、②車の離合の排除、③安全・安心の確保、④交通量の規制という4分野、計15項目を挙げ、これらに対する効果と問題点が示されたものであった。しかし、それぞれの項目には、想定される効果よりも問題点の方が多く記載されており、以前に作成された検討資料の使い回しのような資料であった。

議論に先立ち、県が示した選択肢が、20年程前に行っていた検討と同程度のものであったことから、推進派から「このような小手先だけの対策では難しいため、埋立架橋により問題を

解決しようと考えてきた。再度この場で同じ議論をさせるのか」という趣旨の意見が出た。この点についてメディエーターから、協議会の趣旨、一堂に会して協議する意義について説明が再度なされ、県が示した選択肢の中で、すぐにもできる対策について議論を深めていくことになった。結果、「離合場所の設置」と「緊急車両の小型化」が実現可能性のある対策であると双方から共通の認識が得られたため、この2点について県側で実現性を検討し、その結果を次回の住民協議会で呈示することになった。

終了後の記者会見で、大濱氏をはじめとする推進派から、「解決の糸口が見えず、いらだちが募る」、「もう待てない状況である。週1回でも良いので頻度を上げて開いてほしい」、「県は議論をどう集約しようとしているのか」との意見が述べられた。また「港湾整備事業が車の人口減少には不可欠である」、「このままでは車はゴーストタウンになる」との感情的な発言する場面も見られた。

4.5 第五回住民協議会

10月24日、18時より、副知事のみが出席し

第五回が開催された。回を重ねる毎に、先の見えない展開となり双方の住民が不安を募らせている状況であったため、冒頭においてメディエーターから、この協議会の意義や今後の進め方について改めて約40分間説明が行われた。それは、多様な立場を超えた住民同士の議論ができることに意義があり、当面の対策に係る議論を積み重ねる中で、住民であるがゆえの意見を出し合っ問題と議論し、共通認識を持って抜本的な対策に係る議論に行き着くという趣旨の説明であった。そして、今後は、「課題等整理表」に従って、生活環境、産業、景色・景観について議論し、これらを踏まえてまちづくり全般の議論へと進めていくことになった。

また、議論の前には、前回の住民協議会で実現可能性のある対策として共通の認識が得られた「離合場所の設置」や「緊急車両の小型化」について、実際どのような方法で実現するのか、そのためにはどういった調整が必要かの議論を重ねる必要があるため、その課題を整理して今後検討していくということが説明された。

この後、具体的な議論に入り、生活環境について議論が進められた。高齢化や人口減少の原因が交通の不便さによるものだけなのかという

表2 住民協議会参加者

氏名	所属	第1回 (5/15)	第2回 (7/4)	第3回 (8/22)	第4回 (9/26)	第5回 (10/24)
大濱 憲司	靱町内会連絡協議会会長	●	●	●	●	●
北村 武久	明日の靱を考える会会長	●	●	●	●	●
三ツ橋 秀夫	明日の靱を考える会			●		
水本 久登	明日の靱を考える会副会長	●	●	●	●	●
水本 隆生	靱を考える青年の会幹事	●	●	●	●	●
太田 一郎	靱町内会連絡協議会	●	●	●	●	●
佐藤 樹久	靱鉄鋼組合連合会部長	●	●		●	●
松居 秀子	靱まちづくり工房代表理事	●	●	●	●	●
浜本 仁司	江之浦元町一町内会				●	
吉川 兼子	いろは町会	●	●	●	●	●
大井 幹雄	靱を愛する会代表幹事	●	●	●	●	●
岡本 純夫	歴史的港湾靱港を保存する会代表	●	●	●		●
鈴木 晋三	江之浦元町一町内会町内会長	●(注)	●			●
鈴木 辰夫	靱の自然と環境を守る会代表	●			●	●
高橋 善信	靱の自然と環境を守る会事務局長	●(注)	●	●	●	

(注) 鈴木晋三氏は体調不良のため、協議会の途中で高橋善信氏に交代した。

議論や、高潮の問題、下水道整備の問題、また、鞆という場所の「町の価値」についての議論もなされた。

5. 住民参加論

5.1 佐藤の先行研究

住民参加論の第一人者である佐藤は、自身が携わった住民参加の実践の中から理論を導き出した。佐藤の住民参加に関する研究成果の中から、主なものを取り上げ概観してみたい。

後に「武蔵野方式」と呼ばれる住民参加による長期計画の策定を佐藤が実践していく過程は、佐藤（1972）で詳細が述べられ、その実践の中で得た知見を佐藤（1973）で、議会との関係、住民エゴ、職員参加の問題を佐藤（1974）で論じている。これらを踏まえ、佐藤（1975）で住民参加の理論面での整理が試みられている。

その後、佐藤（1976）では広報・広聴の観点から住民参加を論じ、佐藤（1979）では実践で浮かび上がった基本的な問題を事例にして、その対応指針をまとめている。さらに佐藤（1980）では、住民参加が地方自治の舞台に登場して10年が経過し、他の研究者による研究も蓄積されていくなか、それまでをふりかえり住民参加を概説している。

一方、佐藤（1981）では、住民参加と住民運動の地方自治における意義と自治体の対応が述べられ、住民参加の究極のねらいを「真の意味での住民の自治」とし、「自立を基盤として住民サービスに徹した自治体の確立を目指す自治体改革にある」としている。そして、佐藤（1990）において、それまでの研究蓄積のまとめを述べ、佐藤（1999）では、地方分権改革における住民参加の有用性を述べている。これらの研究蓄積を踏まえ、佐藤（2007）にて住民参加の総括がなされている。

5.2 佐藤の住民参加論

以上の佐藤の先行研究をふまえ、佐藤が論じてきた住民参加論をまとめると以下のようになる。

I 住民参加の本質

住民参加は、住民が自己の運命に係わる問題を、自己の責任において処理する自治意識の表れである。よって住民参加は、単なる住民の行政参加を指すのではなく、自治行政の主人公としての住民の政策形成もしくは計画決定への参加とそれに伴う住民側における責任の発生、また、行政側からの政策情報の公開・提供と住民側の利害調整責任の発生という対応関係がその本質となる。

また、住民参加は、行政が住民の決定過程への参加を認める場を作ることで成立する。途中で打ち切るとは許されず、住民参加による決定を無視することも不可能である。さらに、住民の自治意識が未成熟な段階で、形だけの住民参加を先行させてしまうと、旧態依然たる伝統的地域支配を脱却できず、一部有力者層の意思だけが住民参加のお墨つきで貫徹されるに過ぎなくなる。よって、その地域の実情に応じた参加の形態が工夫されなければならない。

II 住民参加の機能と効果

住民参加は、選出された自治体の首長や議員等が、選出母体である住民の意思を十分に反映しえなくなるという代表制民主主義の機能低下に対する補完的役割を演ずるものとなる。

住民参加には、この基本的な機能の他に、いくつかの派生的な効果が含まれる。それは、参加者に対して一種の教育的効果が及ぶ点、行政の専門性強化に伴う独善化や反住民的傾向の助長に対する歯止めの効果が及ぶ点、住民参加をとおして行政に対し一種の問題提起がなされる効果が現れる点である。

III 住民参加の必要領域

住民参加が行政のあらゆる領域に適用されると行政が麻痺に陥る。そのため、必要領域は必ずから限定されたものとなる。

①自治体の基本構想ないし長期計画の策定分野、②都市改造、都市計画的事業の分野、③長期計画の具体化段階における特定プロジェクトの策定、④市民生活の一部を形成する特定の事務事業執行過程、⑤行政側に独占されてきた情報への住民参加である。

IV 住民参加の限界

住民参加は、万能ではなく、限界を内包している。

第一は、参加規模であり、対立する利害関係者が一堂に会して討論できる範囲となる一定規模までの地区町村において、最も有効に機能する。

第二は、住民参加の手段では納得ずくの合意に達することができない場合である。この場合は、最後まで住民参加に固執することなく、むしろ公選の長の責任において決断すべきであり、その結果の良否を次の選挙での住民意思の判断に委ねることになる。

第三は、他を模倣して機械的に導入しても、また、住民参加の必要のない行政分野に導入しても効果がなく、有害の場合さえある。

V 住民参加の課題

住民参加を効果的に展開するために克服すべき課題が存在する。

第一は、議会との望ましい関係の維持である。議会側は住民参加に対し競合者としての猜疑心を禁じえない。よって、議会側の住民参加に対する正当な理解が必要である。

第二は、職員参加の活発化である。住民参加が活発化してきても行政の対応能力が確保できなければ、住民参加そのものが空転する事態となる。よって、広く行政の体質改善を図り、その一環としての職員参加の効用に努める必要がある。

第三は、コミュニティ意識の醸成である。コミュニティの発展は、住民の相互関係を強め、住民参加の基盤を著しく拡大するものと期待される。

第四は、住民参加に際しての参加者の心構えである。利害の主張に対して独善に陥らないよう、自己抑制が必要となる。また、決定に参画する以上は、つねに参加に相応しい能力あるいは知識や理解を持つように努力する必要がある。

6. 理論からの実践の考察

6.1 政策情報の公開・提供の欠如

住民参加の場への行政側からの政策情報の提供は必要不可欠である。佐藤は、「参加住民の思考・討議を十全なものに高めるのに不可欠であり、自治体担当者だけが秘密情報を握っていて住民に賢明な参加を求めるのは不当、共通の土俵で公正に話し合うためには大胆に情報を公開すべき」¹⁵と述べる。この政策情報について松下圭一は、①自治体が直面している多様な課題を整理して争点として公開する「争点情報」、②自治体が所有する地域特性や政策構造がわかる「基礎情報」、③個別の問題を解決する技術情報である「専門情報」に類型化している¹⁶。

現在開催されている住民協議会については、第四回で具体的な対策案が呈示されたものの、これらの案の検討段階における政策情報は、議論の場に提供されていない。

議論の中では鞆町の人口減少が問題とされているが、共通の現状認識がないために、かみ合った議論とはなっていない。議論を実りあるものにするためにも、鞆町の地域特性が解る「基礎情報」に加え、鞆町と同様に福山市街地周辺町の人口推移に関する「基本情報」も提供されたうえで、全国的に核家族化や少子高齢化が進行している状況も踏まえ、鞆町の人口減少への議論を深めていく必要がある¹⁷。特に推進派の主張する「インフラ整備による過疎化の防止」については、鞆町の西側に位置する内海町の事例も含め、近隣の状況も判断材料としながら議論を深めていくことが必要である¹⁸。

一方、道路交通問題の議論においても共通認識がないため、かみ合った議論にはなっていない。共通認識を持つためには、交通混雑が主に発生する朝の通勤時間帯における混雑の発生原因を把握する必要がある、そのためにも、時間帯毎に何処から来て何処に向かう車輛かといった正確な「専門情報」が提供されることが必要

¹⁵ 佐藤 (2007b)、51 頁。

¹⁶ 松下 (1999)、92-94 頁参照。

¹⁷ 鞆町の人口減少については、売主・貸主が買主・借主を慎重に見極め過ぎているために、需要に供給が追いつかない状況も影響している。

¹⁸ 内海町は、それまではフェリーが公共交通手段であったが、1989年に内海大橋が完成し利便性は飛躍的に向上した。内海町の人口は、1981年は4,511人であったが、1990年は3,955人、2000年は3,576人、2010年は2,990人と減少し、歯止めがかかっていない状況である。(福山市のホームページ「福山市の統計」を参照。)

不可欠である。行政側は、2005年や2010年に行われた交通センサスのデータ¹⁹や、2006年に行った交通量調査²⁰で判明したデータを所有しているのだから、これらのデータを提供し、参加者の共通認識としていくべきである。

また、休日の交通混雑については、「軻・町並ひな祭り」や「観光鯛網」の期間に実施されたパーク&ライドシステムの実施状況に関する情報に加え、全国の他の観光地で実施されている成功事例についての情報も提供されるべきである。全国には、世界遺産となった石見銀山をはじめ、住民の生活に支障をきたす観光客の車輛を町内から排除する成功事例が多数存在する。それらを参考にしながら、今後の軻町の交通問題が議論されてはじめて、意義ある住民協議会になるのではなかろうか。

今後、住民が正しい認識のもとで利害を調整し、まちづくりの方向性を見出すためにも、何よりも政策情報の提供が必要である。

6.2 参加者の正統性

佐藤は、住民参加における参加の場や人選について、「参加したいときにはいつでも参加できる場が設定されているようにすること」²¹という。また、その人選については、①地区単位、②公募、③無作為抽出、④団体に依頼、⑤議会に依頼、⑥市長が任意に選出といった多様な方法や、それらを組み合わせた混合形態が考えられる²²としている。

現在の住民協議会の参加者は、広島県側から大瀨氏、松居氏を住民の窓口として、参加者の選出を依頼しているため、訴訟の原告や意見陳述書を提出した関係者が半数以上であり、裁判の対立構造が住民協議会の場に持ち込まれている。そのため、埋立架橋計画に賛成、反対の切り口からしか人選がなされていない。

さらに、参加者は肩書きを「代表」や「長」

と名乗ってはいるが、この住民協議会のために立ち上げられた組織の様相を呈するものもあり、また、必ずしも所属する組織で広く意見を吸い上げたうえで、住民協議会の場で発言をしているわけではない²³。よって、住民協議会に軻町の住民の多様なアイデアが入るような形にはなっていない。

したがって、参加者には何らかの民主的な方法で選出された「住民の代表」という正統性はなく、また、冒頭で述べた「住民協議会には住民が参加していない」という住民の指摘のとおり、軻町内における正統性も担保されているとは言い難い。

この住民協議会は、埋立架橋計画への賛否から開催されているので、参加者は自ずと町内において自らの考えを表明し、窓口となる大瀨氏や松居氏に近い住民にならざるを得ない。しかし、埋立架橋計画の関係者のみが、軻町の地域振興を語るができる住民の代表というわけではない。軻町のまちづくりは、祭りの運営を影で支えている住民、町内会活動で地道に汗を流している住民、埋立架橋計画に対して敢えて中立の姿勢をとる住民、さらには、今後の町の担い手となる若者も担っている。これらの人々も問題意識を持ち、素晴らしいアイデアを描いている可能性もある。

したがって、住民協議会に多様な意見を盛り込むためにも、別途部会を設ける等の工夫により、希望すれば参加でき、また、様々な住民からの意見を吸い上げる仕組みを作るが必要となろう。このままの形で住民協議会が進行すると、旧態依然たる伝統的地域支配²⁴を脱却できず、一部の有力者層の意思だけが住民参加のお墨つきで貫徹されることになる。住民協議会への参加者は高齢者がほとんどであるため、若者や子どもといった層の意見が盛り込まれるような部会を設定することが特に必要ではなかろうか。

¹⁹ 国土交通省は5年に1度の間隔で道路センサス調査を行っており、広島県が軻町でも交通量を計測している。

²⁰ 広島県福山地域事務所は、2006年に福山コンサルタントに業務委託した交通量調査に基づいたデータを利用し、埋立架橋の事業認可申請を行っている。

²¹ 佐藤（1980）、15頁。

²² 佐藤（1979）、71頁参照。

²³ 筆者が行なったヒアリングでは、軻町の23町内会の町内会長で組織される軻町内会連絡協議会では、毎月開催される理事会において住民協議会に関する報告がされておらず、また、各町内会長から住民協議会へ反映させる意見の聴取もされていないとのことであった。また、住民からは、「いろは町会」、「軻を考える青年の会」について、「そんな組織があったんか？」との声が聞かれた。

²⁴ 藤井（2010）、222頁参照。

6.3 参加者の責任と能力

住民参加には、参加者に対する責任が発生する。この責任について佐藤は、「参加する以上は住民は行政担当者に負けないだけの能力を身につける学習努力が必要になり、行政側からの政策情報の提供の必要性を強調したのもそのためだ」²⁵と述べており、住民参加における責任は、至る結果に対する責任もさることながら、参加姿勢も責任として問われる。

今までのところ住民協議会では、埋立架橋計画について触れない前提で、すぐにでもできる解決策を議論しているが、この前提で建設的な議論を交わすためには、そのための前向きな学習努力が必要となる。

この点について反対派は、埋立架橋計画への反対運動を通じて、住民参加の派生的効果と同等の教育効果を得ていたと考えられ²⁶、埋立架橋計画を前提としないまちづくりへの具体策を持って議論に臨んでいるといえる。しかし、推進派は埋立架橋計画がまちづくりの前提となっているため、それを前提としない反対派の土俵で議論を交わすには、反対派が蓄積してきた知識を学習することが必要となろう。今後、県が用意した参加の場において、どのように推進派が参加の責任を全うしていくかが問われている状況にあるといえる。

また、「課題等整理表」には、参加者の発言がそのまま事実のように記載されている箇所も見受けられる。メディアーターは地域の事情を熟知していないため、議論の整理はできても意見の真偽の判断はできない。よって、例えば交通問題を議論する時には、専門知識を持った中立的な者を参加させ、必要によっては意見やアドバイスを求めるといった、参加者の能力を超える部分を補う工夫も行っていくことが必要となろう。

6.4 参加の場の非公開

住民参加の場は公開し、興味を示す人が聞くことができる開かれた場であることが望ましい。しかし、今回の住民協議会では、活発な意見交換を促進するためという理由から非公開としている。

この点については、2001年8月に広島県と福山市が架橋計画を地元で周知するために開催した「鞆地区全体説明会」で、推進派が多数の住民を動員し、反対派の質問に野次や罵声を浴びせていた事実²⁷が存在するため、非公開とする姿勢はやむをえないものと考えられる。しかし、その結果、町内においては、住民協議会が遠い存在となっているのも事実である。「あれだけの情報では、何を協議しているのがさっぱりわからない」という声も住民から聞かれた²⁸。

このような状況を踏まえると、非公開で住民から遠い存在の住民協議会で出された結論だけではなかるうか。インターネット等の通信手段も発達した現在、何らかの手段により内容を公開していく方法を検討していくことが望ましい。

6.5 行政側の対応能力

住民参加の場は行政により作られるが、行政の対応能力が確保できなければ住民参加は空転する。この行政側の対応能力の向上について渡辺保男は、従来の縦割り型とは違った統制力を持った横断的な組織が市内に作られる必要がある²⁹と述べる。また、大島太郎は、市民参加が進んでも肝心の職員や行政側の対応が的確でないと行き詰ることを指摘³⁰しており、そのためには、特定の分野を専門とする職員集団の参加が期待されることになる。

しかしながら、今回の住民協議会の運営では、横断的な組織は編成されておらず、従来の縦割りの組織により運営されている。そして、このことに起因する行政側の対応能力の問題が第四

²⁵ 佐藤（2007b）、61頁。

²⁶ 藤井（2010）、223頁参照。

²⁷ 松居（2005）、27-28頁参照。

²⁸ 筆者の行ったヒアリングから。

²⁹ 渡辺（1975）、323-324頁参照。

³⁰ 大島（1973）、185頁参照。

回で提供された道路問題への短期的な対応策の資料から浮かび上がった。

この資料は土木局により作成されたが、その土木局は架橋裁判の窓口であり、提示される資料の論理も立場上、埋立架橋を志向する資料にならざるをえない。また、詳細な資料を短期間で作成することができず、以前に作成した資料を使い回したとも考えられる。その結果、現状を見据えた具体案の提示を求めている推進派は、住民協議会の場に以前検討したような資料を提示する県の対応姿勢に感情的になり、また、反対派は資料内容から、県の住民協議会への対応姿勢に疑問を抱くといった双方のすれ違いが生じ、今後の住民協議会の進展に危険信号が点灯した。

現在の住民協議会の運営は、知事が腹に持つ結論が運営主体である市町行財政課に伝わっていないためか、着地点となる「落としどころ」が見えない運営となっている。また、計画に関わってきた土木の専門職集団が住民と議論する場もなく、推進派、反対派の主張は平行線を辿ったまま、行き詰まりとなる様相を呈している。

住民協議会を実りのあるものにするには、行政側の対応能力が鍵を握る状況である³¹。

7. 実践からの理論検証と今後の展望

7.1 地域問題に関する利害関係者の範囲の拡大

住民協議会への参加者は「軻を生活や仕事の場とする住民」と定められている。しかし、行

政訴訟において「軻港の景観は国民の財産」と判決が下されたことで、特定地域の開発計画における利害関係者は住民の枠を越え、関心を寄せる国民までも含むものとなり、広範な利害関係者が利害調整の場への参加対象者であるという解釈も成立することになった。軻町の文化や軻港の景観について関心を寄せる人々は全国規模で存在し、現在のままの軻町に移り住むことを願う人々も現に存在している。

また、グローバル化の進展により、特定地域の問題に関心を寄せる人々や団体は、国内にとどまらず世界にまで及ぶものとなっている。軻町の事例では、2001年の世界文化遺産財団による World Monument Watch (WMW) プログラム (危機に瀕する文化遺産リスト 100) への選定、2005年の全国町並み保存連盟の反対決議、イコモス (ICOMOS 国際記念物遺跡会議)³²の反対決議³³をはじめとし、軻港の保存を求める声が国内、国外から上がっている。しかし、これらの声に対し、推進派の住民は「よそ者」が地域問題に口を挟むことを非難し、福山市長は国内外からの声には否定的な姿勢を示している。

一方、このような国際的な団体からの声が、実際に国内の事業の意思決定に影響を及ぼした事例も出てきている。特定地域の開発計画に関連する事例では、2005年に開催された日本国際博覧会 (愛知万博) における会場建設計画の見直し問題³⁴が記憶に新しい。

このように、軻町の事例も含め、特定地域の問題ではありながらも利害関係者の範囲が住民の枠を超える案件が出現し、広範な利害関係者も参加して地域合意を形成していく状況が生まれている。また、それとともに、利害調整の場

³¹ 筆者が住民協議会の担当部局に問い合わせたところ、「円滑に議論を進めていくことを第一に考えているため、手探りながらも、とりあえず前に進める」意向であり、参加者の問題、多様な意見の吸い上げについては、「たまたま窓口になってもらっている人に任せている」、軻町における盛り上がり欠ける点については「知らない」という見解であった。

³² イコモスは世界遺産条約に基づき世界遺産リストに収録される物件の指定を世界遺産委員会およびユネスコに答申している。

³³ 2004年愛媛県松山市でのCIAV (イコモス民家町並み国際専門分科委員会) 勧告、2005年中国西安での第15回総会決議勧告、2006年広島県広島市で開催のイコモス法律行政政国際専門分科委員会勧告、2008年カナダ・ケベックでの第16回総会決議勧告等がある。その第16回総会決議勧告では、

「Recognizing that the port, town and landscape of Tomo-no-Ura, as a unique ensemble of international significance, cannot be considered separately and that their conservation should embrace the visual environment, including the adjoining sea, the islands and mountain backdrop and consider the historical role of the port including its function, especially as part of the cultural route between Japan and Korea,」と軻の浦について「港と町と周辺の風景が一体となって国際的な価値を生み出す」と評価し、日本政府には認可の延期を要請し、広島県、福山市には埋立架橋事業の中止を求める決議を行い、それぞれに書簡を送付している。

³⁴ 2005年に開催された日本国際博覧会 (愛知万博) の会場誘致計画は、住民や自然保護団体の反対にも関わらず、自然環境豊かな「海上の森」の開発をベースに推進されていた。自然保護団体は国際的なネットワークを利用し、万博の開催地を決定する博覧会国際事務局 (BIE) へ自然保護の意見書を提出した。これを受けた BIE は、開発による会場造成計画を非難し計画変更を迫った。その結果、自然保護団体、地元万博推進団体、学識経験者、博覧会協会委員による「愛知万博検討会議」が開催され、開発を大幅に縮小し近隣の公園を会場予定地に含める形で会場設置計画の合意に至った。これらの一連の経過の詳細は井上 (2002) に詳しい。

に参加する人々は、国際的な団体からの声も含め、利害関係者全てに説明しうる地域合意を導き出す責任を負うことになる。このような状況を理論的にどのように説明していくかの検討が必要である。

7.2 住民参加論での検討

住民参加論は、一定の地域内や自治体の範囲内における住民の意思形成のありかたを柱としているため、基本的に参加者は住民であり、住民以外の利害関係者が参加することは想定されていないとも考えられる。この場合における住民の定義については、各自治体が定める自治基本条例やまちづくり基本条例に見られるように、一定の地域における在住者に加え、通勤、通学者、地域で活動する法人や団体までも住民とみなし、多様な主体を包摂する概念であるとされる。しかし、基本的には住民の概念は、一定の地域内の人々に限定された形であるといえる。

住民参加論の枠組みにおいては、特定地域の問題ではありながらも利害関係者の範囲が住民の枠を超える案件は、参加対象者が国際社会をも含めた範囲となり一堂に会して討論できる範囲を超えるため、「住民参加の限界」として捉えることも考えられる。また、国際空港の建設等の場合のように加害者と被害者との間に直接的な対話が期待できないことから「住民参加が不可能なケース」としても捉えることも考えられよう。

しかし、基本的に特定地域の政策形成の問題であるため、住民の参加が前提となり、また、住民と共に関心を寄せる国民や国際社会からの声も含めた広範な利害関係者の声を踏まえた調整が行われている事例も存在していることから、「住民参加の限界」や「住民参加が不可能なケース」に該当するとも断定はできない。よって、地域の問題について住民が主体となり地域合意を見出していく住民参加論の枠組みにおいて、この現象を捉えていくことが妥当である。

7.3 住民参加論と協働

佐藤は個人を起点とした行政運営を展望し、主人公である住民が行政に対して責任を負うという意味で「参加」を提唱した。しかし、近年、公共領域を担う新たな主体の登場により、各主体の対等な結びつきを強調する流れから、多くの自治体で「協働」という言葉が使われ、住民参加という表現に取って代わろうとしている状況にもある³⁵。

しかし、その「協働」について明確な定義は存在せず、「横浜コード」³⁶にも見られるように、住民と行政が何か一緒に行えば協働であると解釈する定義も存在すれば、二元代表制における責任の所在の観点からは、否定的に「協働」を捉える論者³⁷もいる。一方で、自治基本条例等で「協働」を定める自治体もあり、行政と住民・NPO との関係のあり方から①異なる主体が一緒に課題解決に取り組む、②対等な立場で連携するという2点で一致を見ている。

佐藤の住民参加論には「協働」という言葉は使われていない。しかし、特定地域の問題ではありながらも利害関係者の範囲が住民の枠を超える案件について、住民参加論の枠組みで説明するために「協働」を肯定的に捉え、住民参加論との接点を探ってみたい。

7.4 意思決定過程における利害関係者の協働

社会の多様化、複雑化、さらにはグローバル化により、特定地域の問題であっても、その利害関係者は国際社会にまでも及び、国際的な環境の中で利害調整を行い、合意を見出していくことが必要な案件が出てきている。このことは、地域の意思決定であっても国際社会を前提とした政策形成が必要となることを意味し、国際社会における地方自治のあり方を展望することが必要な時代になってきていると考えられる。

そのような時代において、国際社会までも利害関係者の範囲に入れて利害調整を行っていくには、地域の殻に閉じこもり内々だけの議論を

³⁵ 今川（2009）、39頁参照。

³⁶ 横浜市市民活動推進検討委員会報告書「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」

³⁷ 新藤（2003）、松下（2005）では、市民主権の観点から「協働」を批判的に述べている。

進めていくのではなく、国内はもちろん海外の研究者や NGO といった多様な主体が参加し、様々な問題点や複雑な課題を明らかにしながら、参加者が相互理解を深めた上で合意形成を行っていくことが必要となる。

これらのことを鑑み、住民参加論の枠組みで捉えていくと、広範な利害関係者が利害調整の場に参加し合意を形成していく一連の過程は、意思決定過程において異なる主体が対等な立場で相互に連携し、責任を分有して合意形成に取り組む「協働」と理論的に説明することができる。そして、「意思決定過程における利害関係者の協働」として住民参加論の中に位置づけ、協働との接点をそこに見出すことができることになる。そして意思決定（合意形成）後は、多様な実施過程で利害調整に携わった関係者が協働し、持続可能な地域形成を行っていく形が展望される。なお、この実践の過程では、どのような参加方式で利害調整を行っていくか、また、どのような形でそれぞれの意見を採り入れていくか等について、参加者同士で合意を形成するところから始める必要が生じよう。

今後も社会が進展し、地域課題の解決に国際社会との何らかの連携が必要となり、そのための協働関係の構築が必要となる案件が出てくることが予測される。このことを視野に入れ、今後積み重ねられる実践を検証し理論化を試みていくことが、地方自治の領域における今後の課題になると考えられる。

8. おわりに

本稿では、現在進行中の靫地区地域振興住民協議会を実践として取り上げ、佐藤の住民参加論を分析の指針としてその実践を考察するとともに、実践から理論を検証し、実践を理論的にどのように説明していくかの検討を行った。

その結果、理論との突合せからは、住民協議会の運営上の様々な問題点が浮かび上がったが、今後も続く住民協議会が、どのような形で運営されていくのか注目していきたい。また、そのような中で靫町住民がどのように方向性を見出すのか、この結果を受けた広島県知事がどのような決断を下すのか、さらに、その決断がコ

ミュニティにどのような影響を与えていくのかについて、今後の動向を注視していきたい。

一方、実践から理論を検証するフェーズにおいては、特定地域の問題ではありながらも利害関係者の範囲が住民の枠を超え国際社会にまで及ぶ案件を「意思決定過程における協働」として住民参加論の中に位置づけ、協働との接点をそこに見出すことができる点を指摘した。しかし、従来から住民参加は住民に限定されてきたわけではなく専門家の参加も行われてきており、「協働」という概念ではなく「利害関係者の直接参加」として整理を試みていくことも考えられる。現在の筆者の研究段階ではこの点について結論は見出せないが、今後の課題として、展開される実践を考察しながら研究を進めていきたい。

謝辞

本稿は、筆者が日本協働政策学会で報告した内容に加筆修正を行ったものである。加筆修正にあたっては、発表の場で佐藤竺氏、故・寄本勝美氏からご教示頂いた内容を含ませて頂いた。この場を借りてお礼を申し上げたい。

付記

本稿は、住民協議会終了後に行われる広島県、推進派住民、反対派住民による記者会見での発表、質疑応答等を基に執筆している。また、靫町を挙げて行われる祭り、町内会単位の祭り、イベント等に参加し、靫町のコミュニティの状況を参与観察的な方法により把握することに努めた。

参考文献

- 伊東孝「靫の浦の港湾遺産－歴史と環境のサステイナビリティ－」（八甫谷邦明編『季刊まちづくり16』学芸出版社、2007年）、78-81頁。
- 井上元「愛知万博における海上の森保全の制度化プロセス－計画策定への市民参加の視点から－」『東京大学農学部演習林報告』107号、2002年、225-240頁。

- 今川晃「新たな地域政策ビジョン」今川晃、山口道昭、新川達郎編著『地域力を高めるこれからの協働』第一法規、2005年、2-8頁。
- 今川晃「これからの自治体を創る視点」(今川晃、馬場健編著『市民のための地方自治入門〔新訂版〕』実務教育出版、2009年)、1-12頁。
- 今川晃「自治の基盤(住民参加)」(今川晃、馬場健編著『市民のための地方自治入門〔新訂版〕』実務教育出版、2009年)、34-46頁。
- 大島太郎「職員参加の可能性」(岩波講座『現代都市政策Ⅲ』岩波書店、1973年)、185-208頁。
- 片桐新自「港町の活性化と保存－鞆の浦を対象にして」片桐新自編『歴史的環境の社会学』新曜社、2000年、80-105頁。
- 佐藤竺「参加の場とフィードバック」(日本青年会議所編『30億 JC LIFE』、1971年)、20-23頁。
- 佐藤竺「都市化と住民参加の姿勢」(都市開発研究会編『都市開発』、1971年)、9頁。
- 佐藤竺「住民参加の一実験－武蔵野市の事例－」(日本行政学会編『行政計画の理論と実際』勁草書房、1972年)、296-315頁。
- 佐藤竺「行政システムと市民参加」(岩波講座『現代都市政策Ⅱ』岩波書店、1973年)、163-186頁。
- 佐藤竺「行政への住民参加と議会制民主主義」(川上勇編『新自治論集(2)行政への住民参加』地方自治研究会、1974年)、16-23頁。
- 佐藤竺「住民参加と自治行政」(佐藤竺・渡辺保男編著『住民参加の実践』学陽書房、1975年)、1-16頁。
- 佐藤竺『転換期の地方自治』学陽書房、1976年。
- 佐藤竺編著『住民参加をめぐる問題事例』東京創文社、1979年。
- 佐藤竺「概説・住民参加」(佐藤竺編『現代のエスプリ 住民参加』至文堂、1980年)、5-21頁。
- 佐藤竺「住民参加と住民運動」(日本経営協会編『80年代日本の行政－その課題と提言』日本経営出版会、1981年)、396-406頁。
- 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990年。
- 佐藤竺「分権社会・成熟社会の市民参加」(東京市制調査会編『都市問題』東京市制調査会、第90巻、第2号、1999年)、3-14頁。
- 佐藤竺『日本の自治と行政(上)－私の研究遍歴－』敬文堂、2007年a。
- 佐藤竺『日本の自治と行政(下)－私の研究遍歴－』敬文堂、2007年b。
- 新藤宗幸「『協働』論を超えて～政府形成の原点から」(公職研編『地方自治職員研修』公職研2003年3月)、9-10頁。
- 福山市『鞆地区まちづくりマスタープラン』、1996年。
- 藤井誠一郎「住民自治に影響を及ぼす現実的要素－広島県福山市鞆町の事例から－」『同志社政策研究』(同志社大学政策学会)第4号、2010年、208-229頁。
- 藤井誠一郎「地域リーダーと地方自治の活性化－広島県福山市鞆町の事例として－」(自治体学会編『年報自治体学24号』、2011年)、146-169頁。
- 松居秀子「埋め立て架橋をめぐる果てなき攻防」『熱風』、第3巻第4号、2005年、26-35頁。
- 松下圭一『自治体は変わるか』岩波書店、1999年。
- 松下圭一『自治体再構築』公人の友社、2005年。
- 森久聡「地域社会の紐帯と歴史的環境－鞆港保存運動における〈保存する根拠〉と〈保存するための戦略〉－」『環境社会学研究』(環境社会学会)第11号、2005年、145-159頁。
- 渡辺保男「まちづくりと庁内体制－A市のコミュニティ醸成を中心として－」(佐藤竺・渡辺保男編著『住民参加の実践』学陽書房、1975年)、307-324頁。
- 寄本勝美『自治の現場と「参加」』学陽書房、1989年。