

ステークホルダー参加型復興計画策定手法の構築

—小千谷市復興計画策定での試み—

牧 紀男・林 春男・立木 茂雄*・重川 希志依**・田村 圭子***

佐藤 翔輔・田中 聡**・澤田 雅浩****・小林 郁雄*****

*同志社大学社会学部

**富士常葉大学

***新潟大学復興科学研究センター

****長岡造形大学

*****まちづくり株式会社コープラン

要旨

本論文は 2004 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震により大きな被害を受けた小千谷市の復興計画策定支援の事例から、ステークホルダーのこんな「まち」にしたという「想い」を 1) 如何に汲み上げ、2) それを復興計画という形式に整理するのかという、ステークホルダー参加型での復興計画策定手法のあり方を提示する事を目的とし、1) どのようにして実効性の高い計画を策定するのか、2) 如何にしてステークホルダーの多様な想いを計画という形式に整理するのか、という 2 つの観点から小千谷市での復興計画策定プロセスの分析を行う。

キーワード: ステークホルダーの参画, 新潟県中越地震, 復興計画

1. 研究の背景と目的

大規模災害が発生するとその地域の復興のための計画である復興計画が策定される。近年の災害では、1990年雲仙普賢岳噴火災害⁽¹⁾、1993年北海道南西沖地震⁽²⁾、1995年阪神・淡路大震災⁽³⁾、2000年三宅島噴火災害⁽⁴⁾、2000年の有珠山噴火災害⁽⁵⁾といった災害後、行政による復興計画が策定されている。

災害に見舞われた地域の復興は非常に長い時間を必要とする。阪神・淡路大震災では災害発生から8年が経過しても2割弱の人々が自分たちは未だ被災者であると考えている⁹⁾。従って、復興計画は災害からの復興の計画であると同時に、その地域の将来ビジョンを如何にして実現していくのかについての長期的かつ総合的な計画である

必要がある。各自治体は平常時からその地域の将来ビジョンを実現するための計画として「総合計画」⁽⁶⁾を策定しており、復興計画は「総合計画」を反映した計画である必要がある。

復興計画は、その地域に住む人々の地震の経験を経た上で「こんな「まち」にしたい」という「想い」(将来ビジョン)を具体化するもの、具体化のプロセスを記述する計画である必要がある。復興計画の策定とは「その地域に住む人・生まれた人・働く人」(ステークホルダー)のこんな「まち」にしたという「想い」を汲み上げ、復興計画という形式に整理するというプロセスなのである。

新潟県が策定した「新潟県中越大震災復興ビジョン」は計画を以下のように定義している。

「ビジョンは夢と計画を橋渡しするものである。夢を描くのは個人であるが、ビジョンは組織、集団が共有する夢の集合でなければならない。このビジョンのなかの個々の夢と全体像を具体的な姿、形として実現していく方法、手順を示すのが計画である。」¹¹⁾

本研究は筆者らのグループが計画策定支援を行った小千谷市の復興計画策定プロセスの分析から、ステークホルダーのこんな「まち」にしたという「想い」を1) 如何に汲み上げ、2) それを復興計画という形式に整理するのかという、ステークホルダー参加型での復興計画策定手法のあり方を提示する事を目的とする。

本論文が対象とする計画策定の流れは、小千谷市企画財政課が復興計画策定委員会に案として提出した「小千谷市復興計画骨子（原案）」の策定過程である。最終的な「小千谷市復興計画」は現在、原案に基づき復興計画策定委員会で、7月末完成を目処に検討が続けられている。

2. 計画策定の2つの視点

2.1 ステークホルダーの意見を汲み上げ、実行性の高い計画を策定する

復興計画の策定とは先述のように、ステークホルダーのこんな「まち」にしたという「想い」、を汲み上げ、それを「復興計画」という形式に整理するプロセスである。従って、策定された計画は全てのステークホルダーの多様な想いを位置づけたものである必要がある。しかし一方で、策定された計画はその計画が実行されて初めてその目的を達成するものであり、計画は実行性の高いものである必要がある。

本論文では、1) どのようにして実効性の高い計画を策定するのか、2) 如何にしてステークホルダーの多様な想いを計画という形式に整理するのか、という2つの観点から小千谷市の復興計画のプロセスの分析を行う。

2.2 実効性の高い計画を策定する

現在、計画の策定においては「戦略計画」の枠組みに基づく計画策定が主流になっている¹²⁾。戦略計画とは実行性の高い計画を策定するための計画策定手法であり、その特徴として「・SWOT分析と現状分析からスタート、・使命からブレークダウンした目的指向の計画、・プログラムの網羅性は指向しない。限られた資源をどのように振り分けるかという発想でプログラムの選択が行われる。」¹⁴⁾である事が挙げられる。小千谷市の復興計画に際しては、実行性を高めるという観点から「戦略計画」の考え方にに基づき計画の策定を行った。Fig.1に小千谷市における計画策定の流れを示す。

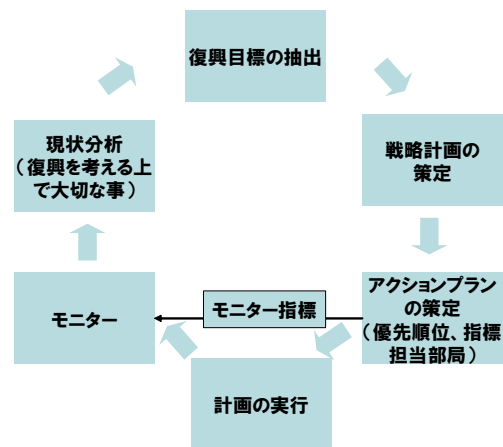


Fig.1 Planning process of Ojiya Reconstruction Plan based “Strategic Planning” framework¹⁵⁾

2.3 ステークホルダーの多様な想いを計画にする

被災した人々は、災害による社会の混乱が落ち着くと共に、自分たちがこの災害からどのようにして復興して行ったら良いのか、こんな「まち」にしたい、という「想い」を持つようになる¹⁶⁾。しかしながら、個々の「復興への想い」は、言語化され、それが復興計画の策定主体に伝達されなければ計画に位置づけられる事はない。復興計画策定の最初のステップは「復興への想い」を言語化し・計画の策定主体に伝達するという行為、「アイデア生成」である。小千谷市の場合、アイデア生成の手法として、市が公募する復興計画に対するアイデアへの応募、復興計画策定ワークショップに参加する、各地域で行われる復興計画説明会に参加して意見表明をするといった様々な手法が利用された。

ステークホルダーが生成したアイデアはそのままで、ばらばらな個々のアイデアであり、計画とはならない。計画とするためには個々のアイデアはある構造にしたがって整理される必要がある。計画作成の第二のステップは「アイデアの整理・構造化」である。小千谷市の事例では、現状分析のための手法、アイデアを実行可能な形式するための手法、アイデアの優先順位付けのための手法等を利用し、戦略計画の枠組みに従い、ステークホルダーが生成した多様なアイデアの整理・構造化が行われた。

ステークホルダーの多様な想いを計画にするための最後のステップは整理・構造化の結果について「合意形成」をとることである。「アイデアの整理・構造化」のステップで行われた整理・構造化が、自分の考えるものと異なる場合も考えられる。例えば、アイデアの整理・構造化を行った結果抽出される「復興を考える際に重要な点」が自分の考えるものと異なる場合も当然発生する。小千谷市の事例では各ワークショップの

最後に、当日の作業の成果を共有し、参加者全員で承認するという作業により「合意形成」を行った。Fig.2 にステークホルダーの様々な想いを計画にまとめるプロセスを示す。

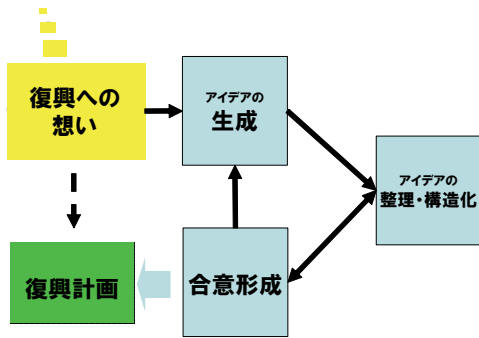


Fig.2 Compiling ideas of stakeholders into a plan

3. 計画策定の前提条件

小千谷市における計画策定プロセスの分析に入る前に、復興計画策定の前提条件となる小千谷市の1) 将来ビジョン、2) 地震による被害、3) 小千谷市の復興計画に関する基本的な考え方について簡単に整理する。

3.1 小千谷市の将来ビジョン

小千谷市の総合計画は「技と自然が織りなす心ふれあうまちに」を将来ビジョンとして定めている。このビジョンを達成するための計画として1995年に10カ年計画としての「第3次小千谷市総合開発計画基本構想」⁽⁸⁾を決定し、さらに前期基本計画(1995-2000)⁽¹⁷⁾、後期基本計画(2001-2005)⁽¹⁸⁾によりビジョンの達成を行ってきた。復興計画の策定を行っている2005年度は2006年度からの10年を見据えた次期の総合計画の策定を開始する時期でもあった。

先述のように復興とは10年以上の長い期間を必要とする事業であり、当初、復興計画を次期の総合計画として策定する事も検討されたが、市民はできるだけ早く復興計画の策定が行われる事を望んでいる、総合計画の場合は「基本構想」について議会での議決を必要とする等の理由により最終的には別個に作成する事となった。しかしながら、本年度に策定される小千谷市の次期の総合計画の計画期間が復興計画の計画期間と重なる事から策定にあたって復興計画の内容を反映したものとなる可能性が高い。

3.2 小千谷市の被害

復興計画策定に際して考慮すべき小千谷市の被害の特徴としては以下の点が上げられる。Table1に小千谷市の

被害の概要を示す。

- 1) 全壊・半壊棟数と一部損壊棟数の割合が1:2(阪神・淡路大震災の場合は1:1)
- 2) 現在も避難勧告が出されている地区が存在する。
- 3) 商工業に大きな被害が発生している(新潟三洋の被災)
- 4) 応急仮設住宅の居住者の多くは自宅再建を希望している。(内訳:自己住宅再建予定 470世帯、公営住宅入居希望世帯 75世帯 未定、無回答 124世帯)⁽¹⁹⁾

Table 1 Earthquake damage and loss in Ojiya City (January 2005, data on temporary housing, May 2004)

被災状況等							
人的被害	死者17人	重傷者 120人	軽傷者 665人	計 785人			
家屋被害(棟)	全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	無被害		
<住家のみ>	622	370	2,379	7,521	7		
火災			住宅1件(2棟)				
経済被害(億円)	住宅	商工業施設	農業関係	道路等	医療関係	ガス、上下水	その他公共施設
	300	2100	380	216	80	144	180
孤立地区	21地区		431世帯		1,472人(10月29日解消)		
避難所		避難所数	136箇所		避難者数	29,243人	
救援食糧					ピーク時配食数	42,680食(10/28)	<一日2食>
避難勧告	12箇所(地区)	<最大:最大29箇所>		237世帯<532世帯>			
応急仮設住宅	団地数	設置戸数	入居戸数	入居世帯	入居人数	平均年齢	65歳以上だけ
	17団地	870戸	850戸	669世帯	2295人	45.5歳	73世帯

3.3 復興計画に対する小千谷市の考え方

小千谷市では地震による大きな被害、さらには地震以前から続く厳しい財政状況を踏まえ、以下のような考え方に従って復興計画を策定する事を決定した。

「復興の捉え方:震災は小千谷市に大きな影響を与えた。市民が安心して暮らせるように、早く復旧が必要。それとともに震災を、自分たちで小千谷の新しいまちづくりをするための機会としてとらえたい。震災を乗り越え、小千谷をより良い「まち」にするためには、何をしたらよいか。」⁽¹⁹⁾

「復興計画の考え方:財政状況は危機的であり、やりたいこと全てを行う事はできない。何を優先し、場合によっては、何を我慢しなければならないのか。このことを市民みんなで、共有し、今後も復興の進み具合をみんなで確認しながら、自分たちのまちづくりをすすめる。」⁽¹⁹⁾

上記のような小千谷市の復興計画に対する基本的な考え方、復興には今後10年以上の長い年月を必要とする事を踏まえ、復興計画の基本目標を「災害を乗り越えより良い「まち」になる」とした。

3.4 最終的な復興計画確定までの流れ

本論文で議論する復興計画策定の流れは企画財政課ならびに筆者らのチームが共同で作成した「小千谷市計画骨子(原案)」の策定のプロセスである。小千谷市では

「小千谷市計画骨子（原案）」に基づき、復興計画策定委員会、復興計画策定ワーキンググループでの討議を経て、7月末までに最終的な復興計画を決定・発表する予定である。Fig. 3に最終的に復興計画が完成するまでのプロセスを示す。

復興計画の具体的な事業については幹事会の下に設置されるワーキンググループで検討が行われ、具体的な事業も含めた復興計画案を復興計画策定委員会で決定する。最終的な復興計画は市長が復興計画策定委員会の案に基づき議会と意見交換を行い決定される。

事業検討のためのワーキンググループとして、第1部会（市民生活、福祉、医療、防災）＜公募市民7名、関係民間団体2名、職員14名＞、第2部会（産業、経済、社会・都市基盤）＜公募市民11名、関係民間団体5名、職員14名＞、第3部会（コミュニティ、復興の進め方、財政、協働）＜公募市民7名、関係民間団体2名、職員11名＞という3つの部会が設置され、各部会には公募に応募した市民委員も部会員として参加している。

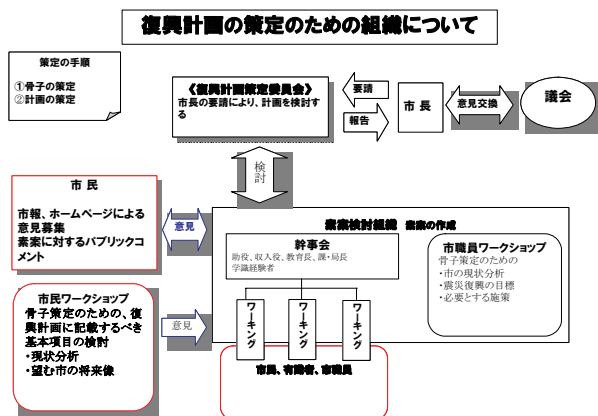


Fig.3 Official flow of Ojiya Reconstruction Planning¹⁹⁾

4. 戦略計画の枠組みに基づく計画策定の流れ

4.1 戦略計画に基づく復興計画策定の流れ

「戦略計画」の枠組みに従って策定された小千谷市の復興計画は、「基本方針」＞「復興目標」＞「方針」＞「施策」＞「事業」という目的手段関係の明確な5層の構造とっており、（Fig. 4），5回のワークショップを経て策定された。Table2に各ワークショップの概要を示す。

第1回職員ワークショップ、第2回職員ワークショップでは計画策定の前提条件である小千谷市の現状分析、すなわち「復興を考える上で大切な事の明確化」を行った。

第2, 3回職員ワークショップは戦略計画の考え方にに基づき、職員への意見募集、市民からの公募で集められたアイデア、ワークショップで生成されたアイデアから、

1) 「復興目標」の抽出、2) アイディアの目的手段関係が明確な構造への整理を行い（Fig. 4），「小千谷市復興計画骨子（素案）」の策定を行った。

第2回市民ワークショップでは、職員ワークショップで策定された「小千谷市復興計画骨子（素案）」について市民による再検討を行い、1) 施策のぬけもれ落ちのチェック、2) 市民が優先的に行う必要があると考える施策の決定、を行い、「小千谷市復興計画骨子（原案）」を決定した。

以下、Fig. 1に示す戦略計画策定の流れに従って「現状分析」（計画を考える上で「大切な事」の明確化）→「復興目標の抽出」→「戦略計画の策定」→「アクションプランの策定」がそれぞれどのような手法で行われたのかについて詳述する。

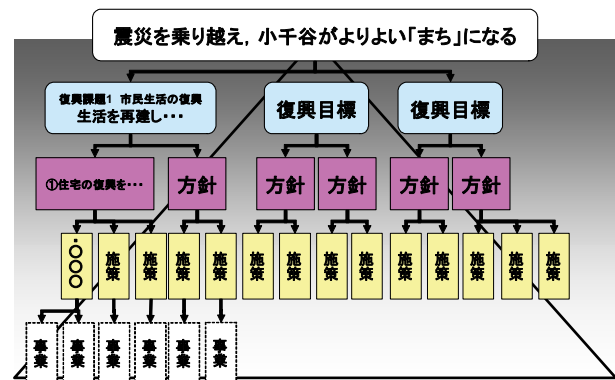


Fig.4 Contents Structure of Ojiya Reconstruction Plan

Table2 Outline of the workshops

	達成目標	グループセッションでの課題	開催日	参加人数
第1回職員ワークショップ	SWOT分析に基づき復興を考える際の「大切な事」を明らかにする。	SWOT分析	1月28日	75名
第1回市民ワークショップ	復興を考える上で「大切な事」を明らかにする＜現状分析＞。	「小千谷が震災を乗り越え、より良いまちになる」ために必要な事の検討	2月20日	108名
第2回職員ワークショップ	復興計画の主要課題を決定し、計画内容の検討を行う。	職員からの意見募集で提出されたカードの抽象度に基づく整理	3月2日	50名
第3回職員ワークショップ	計画素案を決定する。	計画内容の精査	3月24日	24名
第2回市民ワークショップ	計画原案を決定する。市民が重要であると考える施策を決定する。	計画内容のぬけもれおちの検討。施策の優先順位付け。	4月10日	51名

4.2 Step 1 復興を考える上で大切な事を明確にする（現状分析）（第1回職員WS, 第1回市民WS, 第2回職員WS）

（1）復興を考えるために大切な事になにか

第1回職員ワークショップではSWOT分析⁽⁹⁾，第1回市民ワークショップでは「小千谷市が震災を乗り越え、より良いまちになるために必要な事」として、①直すもの・元にもどすもの、②避けるもの・やめるもの・改めるもの、③守るもの・続けるもの、④のばすもの・はじめるもの、についてのアイデア生成に基づき、「復興を考える上で大切な事の明確化」（現状分析）を行った。

また、第1回市民ワークショップでは市民が小千谷市の将来についてどんなビジョンを持っているか明らかにする目的で「こんな小千谷になりたい」というアイデア生成も行った。

Table3は第1回職員ワークショップの結果である。この結果から「小千谷市の復興計画を考える上で大切な事」として以下の6つの項目が抽出された。

小千谷市をとりまく外部要因として、

1) 震災の報道で有名になり全国が注目するようになった小千谷市のネームバリューを活かして行くこと（「全国区となった小千谷市としての誇りをもって」）

2) 農業、産業、住宅への「被害への対応」を行う事

3) 市民の参画、復旧・復興対策を急ぎすぎて外部の業者に仕事をとられてしまわないようにゆっくりとしたペースで復興を行う、財政破綻を起こさないようにといった「復興の進め方」にも考慮すること

小千谷市自身が抱える内部要因として、

1) 豊かな自然、雪、我慢強い小千谷の市民性（おちゃんしょ）、魚沼産こしひかり・へぎそば・小千谷紬・数多くの祭りといった「小千谷市の復興のための資源を活用する」こと

2) 小千谷市の抱える問題として、人口構造の高齢化、若者が楽しめる場所がないといった「今後の日本の状況」があること

3) 厳しい財政状況の中、どのようにして財源を確保するのか考える必要があること（財源は？）

また、第1回市民ワークショップでは①直すもの・元にもどすもの、②避けるもの・やめるもの・改めるもの、③守るもの・続けるもの、④のばすもの・はじめるもの、について生成した445のアイデアの整理を行い、最終的に投票により50のアイデアを選択した。

(2) 職員、市民、県復興ビジョンの相互検証 (Fig. 5)

次に、復興を考える上で大切な事を確定するため、第1回職員ワークショップの結果、明らかになった小千谷市の復興計画を考える上で「大切な事」(Table3)が、①第1回市民ワークショップの結果、②県が策定した復興ビジョンと一致するのかの検証を行った。その結果、職員、市民の考えは一致したが、県の復興ビジョンで取り上げられている「安全・安心」という項目が小千谷市の復興計画を考える上で「大切な事」として挙げられていない事が明らかになり、ワークショップ参加者の同意を得て、

「大切な事」として「安全・安心」という項目の追加を行った。

Table3 Results of the 1st administrators workshop

	復興のための資源を活用する				今後の日本の状況を踏まえる		財源は？
	豊かな自然	雪	おじゃんしょ(人)	もの(こと)	高齢少子化	若者が楽しめるまち	弱い財政基盤
全国区になった小千谷市としての誇りを持つて							
被害への対応							
復興の進め方							

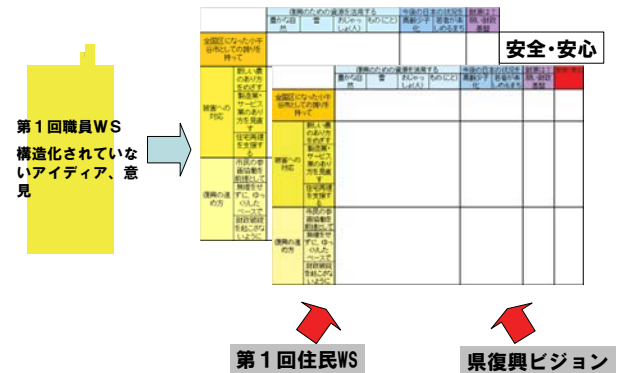


Fig.5 Comparison among visions on reconstruction among prefecture government, administrators, and citizens

4.3 Step2 「復興目標」の確定 (第2回職員WS, 第3回職員WS)

(1) マトリックスを用いて「復興目標」を抽出する

Step2として、第2回職員ワークショップでは「復興計画を考える上で大切な事」（現状分析）に基づき「小千谷市が震災を乗り越え、より良いまちになる」ために重要な事、すなわち「復興目標」の抽出を行った。Fig.6にそのプロセスを示す。

検証の結果完成したFig.5に示すマトリックスを用い、①市役所職員に対する施策募集、②市民に対する復興に関する意見募集で生成されたアイデアカードを、1)マトリックスの対応するセルへの分類する(例：有名になった小千谷ブランドを利用して全国で特産品を販売する

→全国区×復興のための資源を活用する), 2) 抽象度の大小に従って生成したアイデアをFig. 4の形式に構造化する, というプロセスを経て, 「復興目標」としてFig. 6に示す9つの項目を抽出した。

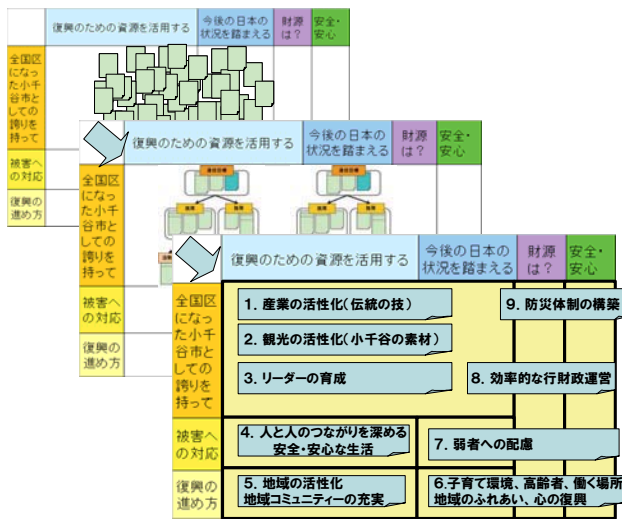


Fig.6 Objectives of the reconstruction plan

(2) 「復興目標」を確定する

Fig. 6に示す9つの「復興目標」では相互に内容が重なる部分が存在したため, 第2回職員WS終了後, 筆者らのグループと小千谷市の事務局が「復興目標」の内容について整理を行った。整理結果について第3回職員ワークショップで参加者からの承認を得て, 以下の6項目を「復興目標」として決定した。

1. 「市民生活の復興」: 生活を再建し, 安心して生活できるまちにする。
2. 「産業, 経済の復興」: 豊かな自然の恵みを活かし, 経済, 産業を活性化する。
3. 「社会基盤, 都市基盤の復旧・復興」: 災害に強いまちになるよう, 社会基盤の整備を行う。
4. 「コミュニティの強化」: 震災直後の人の輪, 助け合いを財産として活かし, 伝統文化や郷土愛にあふれる充実した地域コミュニティを創造する。
5. 「災害につよいまちづくり」: あらゆる災害に対応できる, 事前・事後, 復興までを見据えた, 命を守る防災体制を, 協働で構築する。
6. 「復興の進め方」: 財政破綻をしない復興, 市民全員の復興, 全国に対する誇りを持った復興をする。

4.4 Step3 「小千谷市復興計画骨子(原案)」の確定 (戦略計画の策定) (第2回職員WS, 第3回職員WS, 第2回市民WS)

(1) 「小千谷市復興計画骨子(素案)」の確定

第3回職員ワークショップでは, 第2回職員ワークシ

ョップの結果得られた構造化された施策(戦略計画)について, ①復興目標・方針・施策の各レベルの対策を実現するために必要な方針・施策の抜け, 漏れ, 落ちのチェック, ②計画内容の文章の精緻化を行い, 6つの復興目標, 31の方針, 72の施策から構成される「小千谷市復興計画骨子(素案)」の策定を行った。

(2) 市民による施策の追加

第2回市民ワークショップでは, 第3回職員ワークショップの成果として得られた「小千谷市復興計画骨子(素案)」の計画内容(復興目標6, 方針31, 施策72)について参加者(市民)に説明を行い, 市民が不足していると考えられる施策の追加を行った。その結果, 120の施策が新たに追加された。

4.5 Step4 重要施策の抽出(第2回市民WS)

小千谷市の復興に対する基本的な考え方は「何を優先し, 場合によっては, 何を我慢しなければならないのか。このことを市民みんなで, 共有し, 今後も復興の進み具合をみんなで確認しながら, 自分たちのまちづくりをすすめる。」という事であり, 原案作成の最終ステップとして施策の優先順位付けを行った。

優先順位付けについては, Fig. 7に示すように, 1) 市民の視点<重要施策>, 2) 専門家の視点(復興計画策定委員会)<重点施策>という2つの視点が考えられる。第2回市民ワークショップでは, 市民の視点から見て「優先的に行う」必要がある施策, すなわち「重要施策」の抽出を行った。

具体的には「小千谷市復興計画骨子(素案)」に書かれた72の施策+ワークショップで市民が新たに追加した120施策の合計192のすべてについて市民の視点から, 「優先して実施」すべきか「後でも良い」のかについて投票を行った。投票の結果, 参加者の過半数が「優先して実施」と考える施策を「重要施策」とし, 81の施策が「重要施策」として選ばれた。

		復興委員会の視点	
		優先して実施	順次実施する
市民の視点	優先して実施	重要施策	
	後でも良い(今は我慢する)		

Fig.7 Prioritization of Projects

4.6 アクションプランの策定, モニター指標の設定(復興計画策定委員会, 復興計画策定ワーキング)

戦略計画を実行性の高い計画とするためには, 各事業の実施主体, 実施時期についても定めたTable4のような

構成を持つアクションプランを定める必要がある。Fig. 8に戦略計画とアクションプランの関係を示す。

筆者らのグループが支援して策定を行った「小千谷市復興計画骨子（原案）」の内容はFig. 4に示す計画構成の「施策」レベルまでであり、具体的な事業については現在、復興計画策定委員会ワーキンググループで検討が行われている。

復興の進捗状況をモニターするための指標として、「復興目標」毎に「業績指標」を設定する必要があり、今後の検討課題として残されている。

Table4 Contents of the Action Plan

復興目標	方針	施策	事業	実施主体			実施時期		
				公助 担当部局	共助	自助	短期	中期	長期
1	1-1	1-1-1	1-1-1-1		○		○		
			1-1-1-2	○		○			
		1-1-2	○		○				
	1-2	1-2-1	1-2-1-1	○				○	
			1-2-1-2			○		○	
		1-2-2	△	○			○		
		1-2-2-2	○			○			

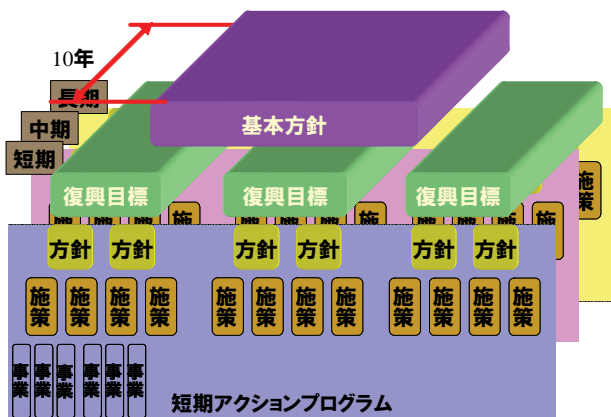


Fig.8 Strategic Plan and Action Plan

5. ステークホルダーの多様な想いを計画にする

前章では、「実行性の高い計画を策定する」という観点から計画策定のプロセスについての整理を行ったが本章では別の側面、「ステークホルダーの多様な想いを計画にする」という観点から、ステークホルダーの多様な想いが計画にどのように整理していったのかについて分析する。

5.1 アイディアの生成

アイディアの生成はTable5に示す6つの機会で行われ、「復興に対する漠然とした想い」が計1690のアイディアカードに生成された。

5.2 アイディアの整理・構造化 (Fig. 9)

生成されたアイディアの整理・構造化は、戦略計画策定の流れに従って行われた。構造化は1)「現状分析」結果のマトリックスへの整理、2)「戦略計画」策定のためのアイディアの「目的手段関係」づけ、という2つの手法を用いて行われた。また、整理・構造化のプロセスの中で整理・構造化結果の検討作業（①異なったステークホルダー間でのアイディアの違いの検証（市民、職員、県復興ビジョン）、②一度行った目的手段関係づけの再検証）も行った。

Table5 Idea Generation

第1回住民WS「私はこんな小千谷にしたい」	110
第1回住民WS「震災を乗り越えて、より良いまちになるために必要な事」（直す、やめる、直す、のぼす）	445
復興に対する市民への意見公募	148
市職員への意見募集「復興施策」	448
第1回職員WS「小千谷市の復興を考える際のポイント」（外的要因・内的要因）	341
県の復興ビジョン（基本方針）	6
第2回市民WSで出された施策	192
合計	1690

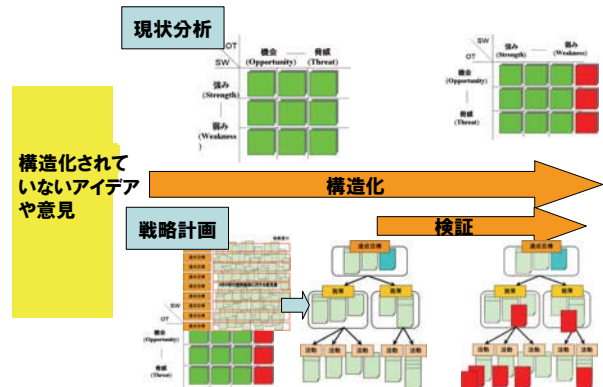


Fig.9 Structuring Ideas

5.3 合意形成

合意形成については各ワークショップの終了時には、「アイディアの生成→整理・構造化」というプロセスを経て得られた成果について、その整理・構造化の結果について、全体での発表→最終成果物についての承認というプロセスで行われた。

5.4 ステークホルダーの「想い」が計画になるまでの流れ

1)生成されたアイディア、2)各ワークショップで整理・構造化された成果物は、すべて次回以降のワークショップでの検討材料として利用され、1690のアイディア

全てを位置づけた「小千谷市復興計画骨子（原案）」が計5回のワークショップを経て作成された。

Fig. 10 にステークホルダーが生成したアイデアがどのように構造化され、最終的に「小千谷市復興計画骨子（原案）」としてまとめられたのかを示す。

6. まとめと今後の課題

本論文では、1) どのようにして実効性の高い計画を策定するのか、2) 如何にしてステークホルダーの多様な想いを計画という形式に整理するのか、という観点から小千谷市の復興計画のプロセスについての分析を行った。小千谷市復興計画策定のために開発された計画プロセスは、戦略計画という実行性の高い計画を策定する手法に準拠した上で、1690 のステークホルダーの多様な「想い」を計画に位置づける事ができたという意味で、有用なものであると考えられる。しかしながら、本計画プロセスを経て作成された復興計画は「小千谷市復興計画骨子（原案）」であり、具体的な事業計画については現在、復興計画策定委員会で検討されている。また、アクションプログラム作成、モニター指標の設定についても現在、検討中であり、稿を改めこういった課題については検討することとしたい。

補注

(1) 雲仙普賢岳の噴火災害では、被災自治体である島原市、深江町で1993年に復興計画^{1) 2)}が、さらに噴火が収まった1995年に長崎県が「島原地域災害行動計画（「がまだず計画」）」³⁾を策定した。

(2) 北海道南西沖地震では被災自治体の復興計画（奥尻町復興計画⁴⁾等）、さらには北海道が「北海道南西沖地震災害復興計画」⁵⁾を策定した。

(3) 阪神・淡路大震災では被災自治体、兵庫県により復興計画が策定された。例えば神戸市⁶⁾

(4) 三宅島の噴火災害では、全島避難中の2002年に本格帰島前までにやっておくべき事の内容も含む「復興基本計画」⁷⁾が策定された。

(5) 有珠山の噴火災害では、被災自治体の復興計画（虻田町復興計画等）、さらには北海道が「2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針」⁸⁾の策定を行った。

(6) 各自治体の「総合計画」は、基本構想（おおよそ20年の計画）>基本計画（10年）>実施計画（5年）という3段階の計画から通常構成されている。「基本構想」については地方自治法の規定（1969年）により「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」とされており、法的に策定す

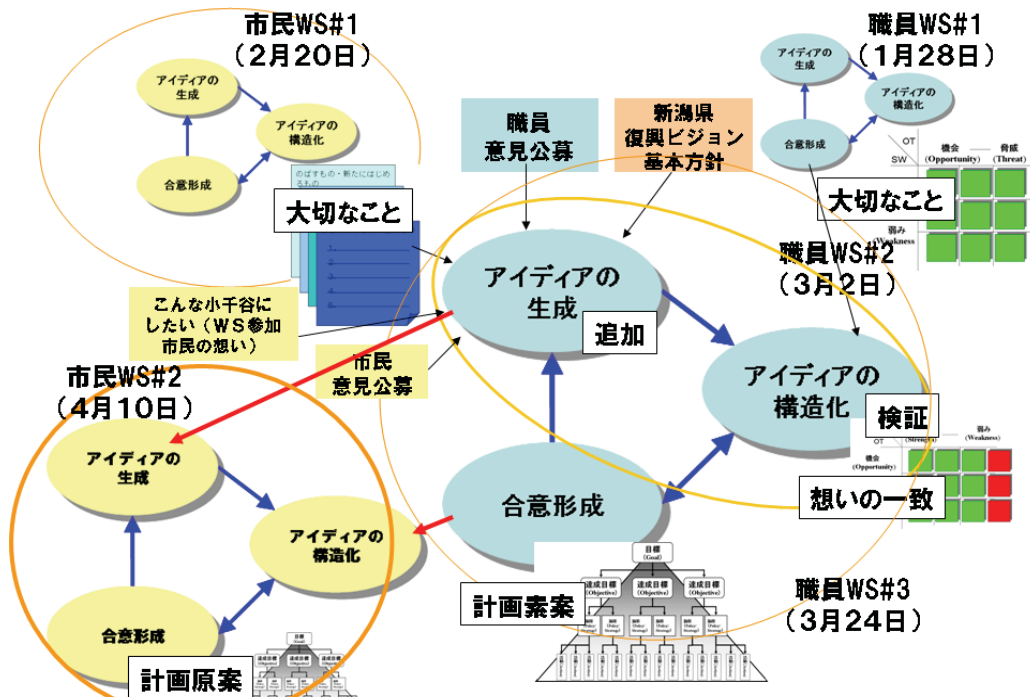


Fig.10 compiling ideas of stakeholders into Ojiya Reconstruction Plan

る事が義務づけられているが、通常、各自治体では先述の3つ

の計画から構成される「総合計画」を策定する自治体がほとんどである。¹⁰⁾

(7) 米国においては1980年代以降、「マスタープラン」の策定において「Comprehensive Plan」（総合計画）のから「Strategic Planning」（戦略計画）へと計画手法が変化している。¹²⁾ また、日本においては総務省評価局が省庁の政策が戦略計画の形式で策定されている事を評価の基準と定めている。

「(2) 評価の対象：政策評価の対象としての「政策」は、多くの場合、「政策(狭義)」、「施策」及び「事務事業」という区分において捉えられ、相互に目的と手段の関係を保ちながら、全体として一つの体系を形成。」¹³⁾

(8) 小千谷市の第3次総合計画の基本目標(都市像を実現するための手段)は以下の7項目から構成されている。

- 1) 明日に輝く人づくり、2) ふれあい支えあう福祉社会づくり、
- 3) 快適でうるおいある生活環境づくり、4) 創造力と活気に満ちた産業づくり、5) 豊かな自然と調和のとれた都市基盤づくり、
- 6) 心がかよう交流のネットワーク、7) 計画推進のために

(9) SWOT分析とは、戦略計画策定で用いられる現状分析の手法であり、内部要因分析(強さ: Strength, 弱さ: Weakness), 外部要因分析(機会: Opportunity, 脅威: Threat)の分析から、計画の目標達成のための重要課題の抽出を行う。

参考文献

- 1) 深江町：深江町復興計画，1993.
- 2) 島原市：島原市復興計画，1993.
- 3) 長崎県：がまだず計画記録誌，長崎県，1998.
- 4) 奥尻町：北海道南西沖地震奥尻町記録書，奥尻町，1996.
- 5) 北海道：平成5年7月12日北海道南西沖地震記録書，北海道，1998.
- 6) 神戸市：神戸市復興計画，神戸市，1995.
- 7) 三宅村復興計画策定委員会：三宅村復興基本計画，三宅村2002.
- 8) 北海道：2000年有珠山噴火災害復興計画基本方針，北海道，2001.
- 9) 兵庫県：生活復興調査結果報告書，兵庫県，2003.
- 10) 大和市：総合計画，基本計画ってなに？，
http://cmp.sfc.keio.ac.jp/CMP/contents/yamato/yamatogp/00explanation/02what's_gp.html，2005.
- 11) 震災復興ビジョン策定懇話会：新潟県中越大地震復興ビジョン，新潟県，2004.
- 12) Hoch, J. Charles ed.: The Practice of Local Government Planning, p. 17, 2000.
- 13) 政策評価各府省連絡会議了承：政策評価に関する標準的ガイドライン，2003.
- 14) 上山信一，井関友伸：自治体再生戦略；行政評価と経営改革，p154, 2003.
- 15) Hoch, J. Charles ed.: The Practice of Local Government Planning, p. 18, 2000.
- 16) 木村玲欧他：阪神・淡路大震災のすまい再建パターンの再現－2001年京大防災研復興調査報告－，pp.23-32，地域安全学会論文集，No.3，2001.
- 17) 小千谷市：第三次小千谷市総合開発計画，小千谷市，1996.
- 18) 小千谷市：第三次小千谷市総合開発計画後期基本計画2001-2005，小千谷市，2001.
- 19) 小千谷市：第1回市民草の根検討会資料，2005.

**How Visions of Stakeholders on Recovery and Reconstruction Compiled into a Plan?
Recovery and Reconstruction Planning in Ojiya City**

Norio MAKI, Haruo HAYASHI, Shigeo TATSUKI^{*}, Kishie SHIGEKAWA^{**}
Keiko TAMURA^{***}, Syhosuke SATO, Satoshi TANAKA^{**}, Masahiro SAWADA^{****}
and Ikuo KOBAYASHI^{*****}

^{*}Faculty of Social Studies, Dohshisya University

^{**}Collage of Environment & Disaster Research

^{***} Research Center for Natural Hazard and Recovery, Niigata University

^{****}Nagaoka Institute of Design

^{*****}Co-operative Planners Associates

Synopsis

This paper deals with disaster recovery and reconstruction planning process in Ojiya city which was heavily impacted from the 2004 Niigata Chuetsu Earthquake Disaster. Disaster recovery and reconstruction planning is a process of compiling ideas or visions of impacted people into a plan. Two aspects of planning, how ideas of stakeholders are compiled into a plan, and how a feasible plan is established, will be discussed in this paper. Strategic planning scheme was used for the planning and recovery and reconstruction plan of Ojiya City (draft) 1which consisted from 1 goal, 6 objectives, 31 polices and 72 programs were established through five stakeholder workshops.

Key Words : Stakeholder Involvement, Recovery and Reconstrcutio Planning,2004 Niigata Chuetsu Earthquake, Strategic Planning