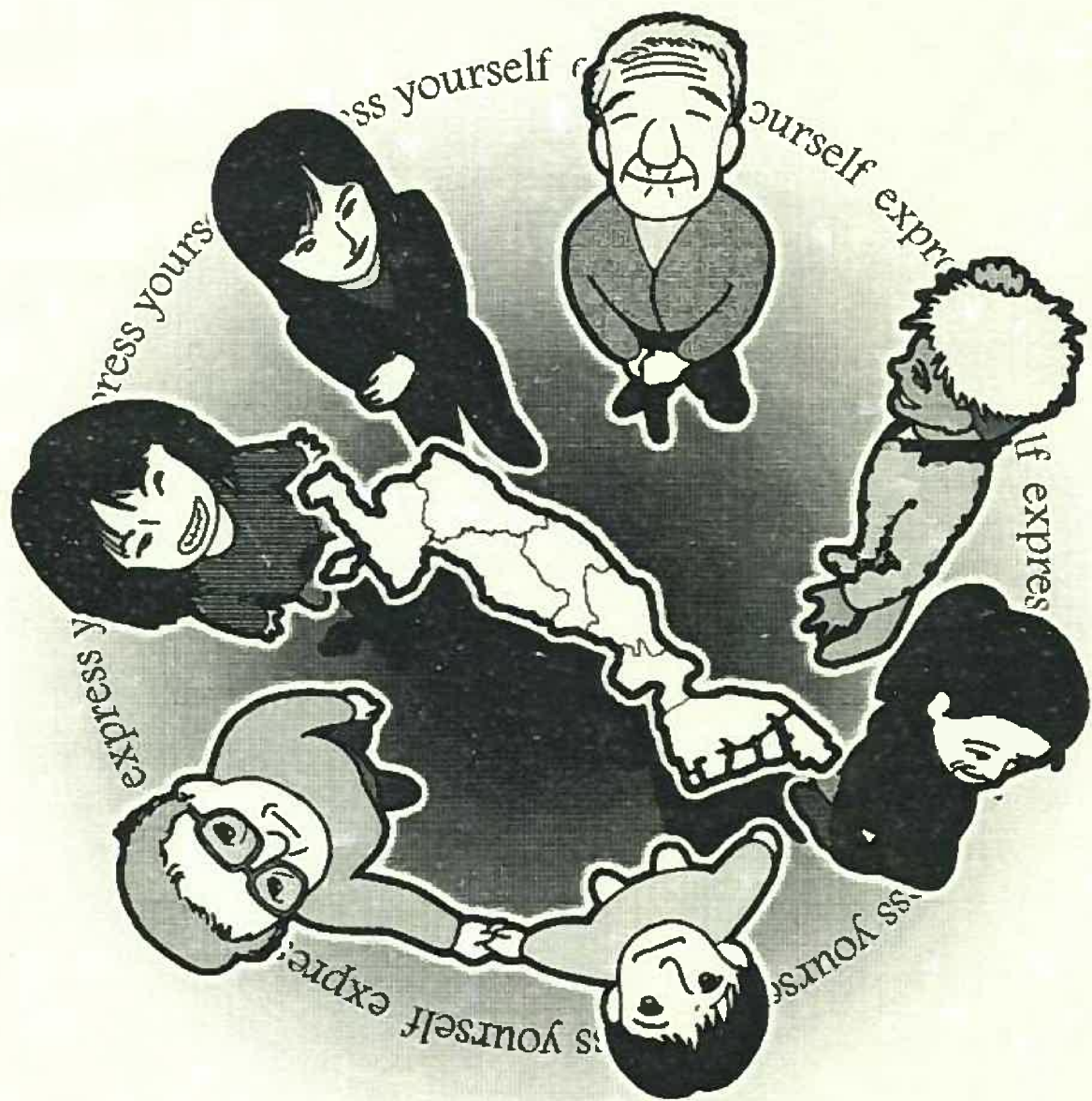




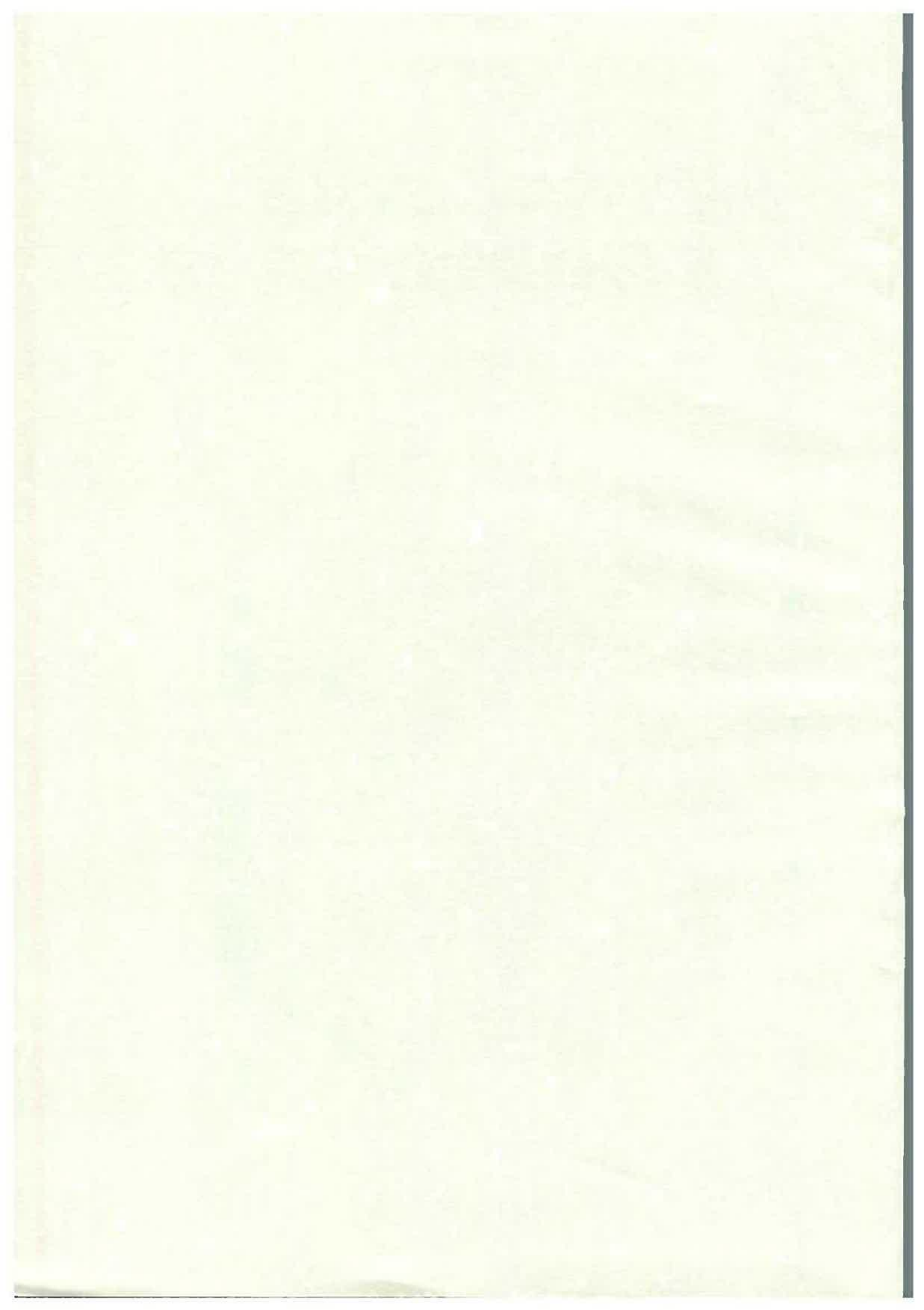
KAWASAKI CITY

# 分権時代にふさわしい 市民参加手続のあり方

平成12年度 政策課題研究 Aチーム 報告書



平成13年 3月



## まえがき

川崎市は、総合的・市民的視点から政策立案できる職員を養成することを目的として「政策課題研究制度」を発足させ、今年で六年次目となります。今年度は、「分権時代にふさわしい市民参加手続」をテーマの一つに設定し、公募・推薦による各局横断的な八名の職員の手によって、この報告書をまとめていただきました。

「市民参加」はこれまでも研究テーマとして掲げられ、様々なチャレンジが試みられてきましたが、今回、あらためて市民参加手続をテーマとして選定した理由は、地方分権一括法施行後の地方自治体のあり方、特に市民と行政との関係を探ろうと考えたからにほかなりません。今次の地方分権改革は中央省庁による自治体への関与を制限することにより分権型自治体の外枠を設定したものであり、求められるべきは分権改革の第二ステージに向け、『分権型自治体』の内実を実現することにあります。

真に豊かな市民社会を形成することが、地方分権の最終目的であり、『分権型自治体』においては、決定—実施—結果—改善のすべての過程において住民との間に応答性を高める責任があり、「決定過程」においては総合性の担保と合意形成の仕組みが、「実施過程」においては自治体管理の確立が、「結果検証の過程」では行政評価手法が、「改善の過程」では説明責任と合意形成のあり方が問われることとなります。

このたび設定したテーマは大きな広がりを持つものであり、政策課題研究チームの面々は論点整理をするだけでも大変な努力を強いられたようです。研究日以外にも自主的に集まり、夜遅くまで口角泡を飛ばして議論を続けたようです。また、業務の合間をぬって「市民健康の森」に関する市民集会など、多くの現場にも足しげく訪れています。川崎市が持つ市民参加手続を整理したことや、どうやって市民との信頼関係を築けるかを考え、そのための「市民要望等反映システムの創設」や「市民会議のルールづくり」といった提案は大変に意義のあることと思います。

ただ、「すぐにでも実行できる施策づくり」を前面に置いた結果、市民参加論としては物足りないとの批判もあるかもしれません。一つ一つの提案は実務にたずさわる職員の真摯な心情の吐露だとしても、掘り下げ方に差のある箇所もあります。それも業務の合間に短時間で報告書をまとめるという意味では仕方のないことでしょう。真理に到達する道はさまざまな意見の渦の中からうみだされるものであり、新たな時代における市民参加手続のあり方を描いたものとして、一つのたたき台としてこの冊子を利用させていただきたいと思います。ご批判があればおおいに伺いたいと思います。

最後になりましたが、研究活動に関して御支援・御協力をいただいた中央大学法学部の辻山幸宣教授をはじめとする多くの研究者や実務家の方々、市民のみなさん、そして、多忙な中で当研究チームの参加を認めてくださった上司の方々、職場の皆さんに対して、心から感謝の意を表します。

2001年3月

総合企画局都市政策部



# 分権時代にふさわしい 市民参加手続のあり方

まえがき・・・・・・・・・・ P 1      こんな経験ありませんか？・・・・ P 5  
目次・・・・・・・・・・ P 2

## 第1編 総論

### 第1章 市民参加の意義

行政を取り巻く環境が大きく変化してきている昨今、21世紀を迎える中で、市民参加が果たす役割とは何か！？地方分権の本当の意義とは！？そして、市民も行政も懐疑的になりがちな市民参加」を見つめなおし、これからの行政のあり方について提言する。

- 第1節 行政を取り巻く状況・・・ P 8
- 第2節 なぜ市民参加が必要なのか？・・・ P 9
- 第3節 なぜ地方分権が必要なのか？・・・ P 11
- 第4節 市民参加のあり方・・・ P 13

### 第2章 市民参加の歴史

人に歴史があるように、都市にも歴史がある。その積み重ねを無視して、現状を語ることはできない。人為的ミスや突発的事件を経験しながら、人も社会も成長していくのである。歴史は批判するものではなく、教訓とすべきものである。

- 第1節 伊藤市政期・・・ P 15
- 第2節 高橋市政期・・・ P 19
- 第3節 市民参加の歴史の分類・総括・・・ P 21

## 第2編 各論

### 第1章 「市民健康の森」における市民参加手続き

本事業は計画の立ち上げから継続まで、市民参加を取り入れる初めての試みである。しかも、区役所分権時代をにらんだ区役所機能拡充への実験ともなった。本章では、市民参加手法から見た課題を取り上げて市民参加の可能性について、大胆な検証を試みた。

- 第1節 はじめに・・・ P 24
- 第2節 「市民健康の森」事業の概要・・・ P 25
- 第3節 市民参加手法として見た「市民健康の森」事業における成果・・・ P 31
- 第4節 「市民健康の森」から見る市民参加手続きの姿とその可能性・・・ P 35



## 第2章 条例策定過程への市民参加

条例とは市民のルール。しかし、ルールが決まってもその存在自体知らなかったり、内容を知らなかったり、市民から遠い存在になりつつある。市民のルールを決めるには市民といっしょに考えなければならない。

- 第1節 分権時代の条例づくり・・・P45
- 第2節 「川崎市子どもの権利に関する条例」  
案づくりにおける市民参加・・・P45
- 第3節 環境3条例の改正・・・P49
- 第4節 条例制定過程への市民参加手続き・・・P52

## 第3章 ハコモノ事業における市民参加

「虹ヶ丘小学校コミュニティールーム」と横浜市の「市道(仮称)恩田元石川線」における市民参加手続きを考える！ 市民の情熱は行政を動かすことができるのか？利害が対立する都市計画道路事業に市民参加制度はなじむのか？

- 第1節 虹ヶ丘小学校コミュニティールーム・・・P57
- 第2節 市道(仮称)恩田元石川線・・・P59
- 第3節 二つの事業に見る市民参加の課題・・・P61

## 第4章 区政における市民参加について

区における市民参加の第一歩は「区づくり白書」である。以降、区を単位とした区民と行政のパートナーシップで進めるまちづくり事業が展開されている。区民意見を行政に反映させるための仕組みに大切なものは何かを考える。

- 第1節 まちづくり推進事業・・・P65
- 第2節 区パートナーシップまちづくり事業・・・P74
- 第3節 区役所の区民意見反映のための仕組み・・・P76
- 第4節 まとめ・・・P78

## 第5章 川崎市における情報管理の現状

会話は双方がお互いに話すから成り立つ。しゃべりっぱなしの人や何を言っても何も答えない人が相手では会話は成り立たない。行政が市民と本当の会話をするためには、良き話し手・良き聞き手の両方をこなさなければならない。

- 第1節 広報・・・P81
- 第2節 情報公開・・・P87
- 第3節 広聴制度とオンブズマン・・・P91

# 第3編 提案

## 第1章 市民参加の課題と改善策

各論で指摘した課題を整理し、市民参加制度が定着しない理由を大胆に指摘！！ その時、行政はどうあるべきか？ 市民参加を職員に押し付けるのではなく、市全体として行政が積極的に取り組むべき事項を具体的に提案する。

- 第1節 はじめに・・・P100
- 第2節 市民参加に必要なこと・・・P102
- 第3節 行政のあり方・・・P109

## 第2章 市民参加を本気で進めるために必要な3つの提案

市民参加には何が必要なのか？ 行政組織の根幹に迫る！！  
我々研究チームが目指す3つの提案。 川崎市は受け入れることができるのか？

- 第1節 はじめに・・・P111
- 第2節 資源配分方法の見直し・・・P111
- 第3節 総合的市民要望政策反映システム・・・P116
- 第4節 プロジェクトチームの活用・・・P122

### <特別付録>こっそり教えます！市民会議の秘訣（上級編）

「たかがワークショップ、されどワークショップ」  
ワークショップ手法は市民参加を支えるすばらしい機能としていまだ健在である。  
しかし、ワークショップだけではこれからの市民参加は語れない！！

参考文献・・・P132      おわりに・・・P134

## でーたふぁいる

- でーたふぁいる1 三鷹市～住民協議会と市民プラン21と大石田さん・・・P22
- でーたふぁいる2 パブリックコメントについて・・・P56
- でーたふぁいる3 箕面市視察報告書・・・P64
- でーたふぁいる4 宮前区区民活動支援コーナーの紹介・・・P79
- でーたふぁいる5 教育現場における市民参加～地域教育会議の姿～・・・P80
- でーたふぁいる6 藤沢市電子会議室調査報告書・・・P97
- でーたふぁいる7 電子会議室について(藤沢市の事例参考)・・・P98
- でーたふぁいる8 京都市視察報告書・・・P124

平成12年度 政策課題研究Aチーム研究員（50音順）

氏名	所属
雨宮 米美	中原区役所総務部総務課
長村 和彦	総務局人事部職員研修所
北沢 仁美	川崎区役所総務部区政推進課
○ 齋藤 大介	総合企画局都市政策部統計情報課
白石 敬博	まちづくり局指導部建築指導課
◎ 藤井 亮輔	財政局税務部市民税課
証木 太郎	総務局人事部共済組合事務局
依田 耕一	市民局広報部広報課

※◎はリーダー、○はサブリーダーです。



# こんな経験ありませんか？



〇〇区役所のまちづくり課窓口で市民がやってきた。

市民：「××地区の公園整備計画を取り扱っているのはここかね？」

職員：「ええ、そうですが…何か？」

市民：「まったく、ここに来るまで何度もたらい回ししよって！役所は何考えているんだ！」

職員：「申し訳ありません！」（何で俺が怒られるんだ！）

市民：「あそこの公園に野球場ができるといううわさを聞いたんだが、本当かね？」

職員：「ええ、その予定です。」

市民：「それは困る。野球場ができると砂ぼこりがすごいし、休日は朝早くからうるさい。

路上駐車する自動車も増える。野球場だけはどうかならないのかね。」

職員：「そう言われましても既に決まったことですし、お宅様だけの意見ではなんとも…。」

市民：「我々住民への説明もないのかね。」

職員：「説明会は既に開きましたが、ご存知ありませんでしたか？」

市民：「知らなかったんだよ。どうして知らせてくれなかったんだ！」

職員：「市政だよりと自治会にお願いして掲示板でお知らせしました。」（知らないほうが悪いんだろ。今さら遅いよ。）

市民：「野球場よりも子どもと年寄りが一緒になって遊べる広場のほうが、まだましだ。だいたい誰が決めたのかね。我々住民の意見を取り入れてくれないのかね。」

職員：「役所の計画としてここに野球場を決めました。川崎市全体の計画ですから、周辺の住民の意見だけを取り入れるわけにもいきませんですし…。」（無責任なこと言うなよ。一人のエゴで行政計画を変更なんてできないだろう！）



市民：「それじゃあ、何名の署名を集めれば中止してくれるのか？議員に頼めば中止してくれるのか？」

職員：「そう言われましても、そういった制度がありませんから？それに、もう既に、調査や設計段階に入ってますから、変更も難しいです。」

市民：「おまえじゃラチがあかない。区長を出せ！」

職員：「申し訳ありません。区長は多忙のためお目にかかれませんか。」（むちゃくちゃ言うなよ。）

市民：「よし分かった。ではもう一度説明会を開いてくれ。そこでもう一度話し合おう！もちろん区長も出席しろ。」

職員：「本来業務がありますから、区長も我々職員も、説明会を開くだけの余裕がありません。」（気持ちはわかるけど、そんな暇ねえよ。）

市民：「だいたい、役所は市民の意見を聞く気があるのか？」

職員：「はあ。」（俺に文句言われても困るんだよ。）

市民：「それでは、説明会の際の議事録はあるかね。」

職員：「ありますが、公文書なのですぐにはお見せできません。」（また、怒られるだろうな…。）

市民：「ふざけるな！じゃあどれだけの住民が集まったのかだけ教えてくれ。」

職員：「20人ほどです。」（これしか集まらなかったもんなあ。やっても意味なかったよな。）

市民：「あきれてモノも言えん。今日は帰る。」

職員：「申し訳ありませんでした。」（やっと帰ってくれた。）

結局、この後に大規模な反対運動が展開されたために、まちづくり課は事業の進ちょくが大幅に遅れてしまいました。そして最終的には事業がストップし、住民との話し合いも一から行われるようになりました。

以上はすべてフィクションですが、窓口業務を担当された職員の方なら、このような経験を一つでも味わったことがないでしょうか？この職員は仕事に熱心でなかったわけでは決してありません。むしろ事業計画を少しでも早く実現させようと毎晩遅くまで仕事をしていました。それでも、この市民の期待にそえる形ではありませんでした。これは行政の怠慢が原因でしょうか？それともこの市民が自分勝手なだけでしょうか？（ヒントは大文字にあります。）

地方分権一括法が施行され、これからますます、川崎市に対する市民の期待が高まる中私たち行政職員はどうあるべきでしょうか。そして何をすべきでしょうか。この問いに対して「市民参加手続き」という課題を通じて考えてみたいと思います。

# 第 1 編

## 総 論



### 総論にあたって

地方分権一括法が施行され、約1年が過ぎました。そして、行政が取り巻く環境は大きく変わろうとしています。市民の行政に対する期待はますます高まり、好むと好まざると、これからはなお一層市民の声に耳を傾けざるを得ない状況になるでしょう。

そこで、私たちは市民参加の意義についてあらためて検討し、市民参加の必要性について論じることになります。そして、地方分権と市民参加との関係を検討し、これからの行政のあり方を模索してみます。また、「総論賛成、各論反対」のように、市民ニーズは時として地域エゴとしてとらえられ、「公共の福祉」との整合性に悩ませられる問題でもあります。

次に、伊藤市政から高橋市政に至るまでの市民参加の歴史とパートナーシップ型事業を提案するまでの経緯を振り返り、川崎市が現在のような市民参加活動に力を入れるようになった理由を検討していくことにします。

## 第1章 市民参加の意義

### 第1節 行政を取り巻く状況

今年、21世紀を迎えた。21世紀は我々が思い描いていた世界と比べてどうだろうか？

戦後の日本は復興期から高度経済成長期にかけて、目まぐるしい経済成長を遂げることができた。その結果、我々の生活は豊かになり、食糧問題も解消され飽食の時代に突入し、自動車や家電製品などが生活の至る所にあふれている。そして、この時代における行政に課せられた使命は、いち早く社会資本を整備することであったため、国の画一的な政策により都市基盤の整備が行われることが効率的であった。しかしながら、都市基盤が充足し、多くの市民が一定の生活水準を保つことができるようになると従来のシステムを疑問視する声が高まってきた。それは次のようなことが要因であると考えられる。

まず、市民ニーズの多様化である。自民党の一党支配から連立政権への移行などからも垣間見られるように「福祉政策と都市基盤整備」、「環境と産業」、「行政サービスの拡充と小さな政府」、「減税と経済対策」など、市民によって考え方がさまざまなため、画一的な政策を行うには無理が生じてきたのである。

次に、市民ニーズの増加である。社会が複雑化したため「環境問題」、「福祉政策」、「経済対策」、「犯罪の凶悪化と低年齢化問題」など、市民が行政に期待する分野が増えたために、そのすべてを行政が行うことは難しくなってきたのである。

また、不況による税収の落ち込みも要因である。右肩上がりの経済成長期には将来の増収が予測できたため、起債による先行投資や段階的な整備が可能であったが、増収どころか同額の税収を確保することすら難しい現状では、一定の行政サービスの提供はもはや難しくなっているのである。

さらに、都市化による密集化なども関係している。何もない農地を開発して住宅街にしたり、道路を建設しても騒音や排気ガス、日照権などの問題は生じなかったが、全国的に都市化が進んだ今日、誰にも影響を与えないだけの一定の面積をもつ土地を見つけるのは困難であり、お互いの干渉度が高くなり、さまざまな摩擦を引き起こしているのである。

一方、市民の自立という面も存在する。今までの「お上の意向には逆らわない。」という考え方から「行政へ意見を主張する。」という考え方へ移行し、市民意識が成熟しつつある。その結果、公害問題における市民運動や住民訴訟なども活発に行われるようになり、さらには市民が自ら地域に貢献しようという動きが出てきているのは確かである。そして、阪神・淡路大震災時におけるボランティアの活躍は記憶に新しいところである。

このような状況は「原子力発電所建設」や「ダム建設」などの特殊な事例から、「道路建設」や「マンション建設」などの身近な問題に至るまで、さまざまな反対運動という形



で現れている。これは、行政が一方的に政策を決定するのは限界があり、また、地域は独自性を求めるようになってきていることを示しているといえる。

## 第2節 なぜ市民参加が必要なのか？

### 1 市民による当然の権利

憲法に定められているとおり「主権が国民にある。」のであるから、自分たちが住む地域社会を自分たちが決定していくことは至極当然のことである。そもそも行政の仕事というのは、市民から集めた税金を「公共の福祉」の実現のために、市民の代わりに使うことであるため、出資者である市民の要望を聞くのは行政の義務であり、市民には市政に参加する権利があるといえる。

一方、市政に関するすべてのことを市民が直接決定していく直接民主主義は、理想的ではあるが、複雑・多様化した現在の社会では不可能なことである。したがって、市民が代表者を選び、その代表者によって市政の重要施策などを決定していく間接民主主義がとられることとなる。しかしながら、市民の中には「選挙で公約したことについては市長に任せだが、それ以外のことについては任せたくない。」という意見がある。これは、間接民主主義の限界を示すものであって、市民感情としては当然のことである。

また、行政だけで考えた計画が市民要望からはく離している場合、例えば、公園の整備などの細部にわたる事項については、市民の使い勝手を良くすることやその後の管理運営を考えると直接市民が参加して決定していくべきである。本来これは議会の役割といえるが、議員も市長と同じく市民の代表であり、細かい部分まで把握したり検討するには限界があるといえる。そのため、市民意見の集約システムが整備されていないことや議会の決定事項が市民に十分認知されていないなど、市民とのコミュニケーションに議会機能が十分対応できていない現状がある。これは、1996年以降、各自治体において直接請求が急増していることから実証できる。<sup>1</sup>特に「新潟県巻町の原発」や「沖縄県のアメリカ軍基地」、「徳島市の吉野川可動堰建設」などの住民投票は有名である。一方、議会は、政策の決定機関としては他の制度よりも優れた代表制を有しているが、討論の場としては活性化していないのが実情である。この間接民主主義の限界の補完機能として、市民参加は行われなければならないであろう。さらに、市民参加によって市民の自立が促進され、討論が活性化することによって、それに刺激された議会もまた活性化されるであろう。

<sup>1</sup>各自治体における直接請求の件数の推移について、『地方分権 2001. 3』ぎょうせい(2001年)、43頁参照。

## 2 市民における市民参加の必要性

前述のように、自分たちが払った税金がどのような使われ方をするのかについて市民は意見を言う権利がある。そして、生活に根付いた提案ができることにより、より生活しやすい地域社会の形成を目指すことができる。また、自分たちの提案が施策に反映されれば、自分たちの要望により近い有効的な税金の使い方が可能となり「自分たちがつくった地域」という地域への愛着と責任を感じ、自主的・自立的な地域社会がつくられることになる。そのようにしてつくり上げられた地域社会はいわば市民意思の結集体であり、自分たちの自己実現の場としての意味も持つといえる。

また、今までの行政活動には「行政は間違えることがある。」という視点が欠けていたといえる。それは「正当性」と「効率性」という2点である。一つ目の「正当性」とは、行政が法令に反した不当な行為をしていないかどうかである。行政の権限濫用を防止するため、司法救済制度として、行政訴訟制度がある。しかし、原告適格が限定されていることや適法かどうかの判断しかされないなど行政を監視する機能としては不十分であるといえる。それを補うために、川崎市ではオンブズマン制度を設立した。これにより、行政訴訟より間口が広がり、行政行為における当・不当の判断まで可能とした。つまり、市民参加によって、多くの市民が行政活動を監視することができるため、行政の不当性を、すばやく、簡単に察知することができる上、不正な行政活動の予防にもつながるのである。

一方「効率性」については、今まで何も救済措置がないのが問題であるといえる。一般的に、株式会社などでは「株価による株式の売買」や「商品価値の判断による売買」によって顧客の選択は自由であるが、行政の場合、行政サービスの質と量によって税金支払いを拒否することはできない。そのため、当・不当の判断だけでなく、市民要望に対応した税金の使われ方が行われているかという視点も市民にとっては重要であり、多くの市民が監視し、効率的な運営がされているかどうかを判断し、もしされていない場合には、これを改めるシステムが必要であるといえる。これが市民参加である。

## 3 行政における市民参加の必要性

行政は市民から税金を預かっているため、行政は何が市民にとって優先されるべきか、市民ニーズを的確にとらえ、判断する責任と、政策について市民に理解してもらうよう努力する責任がある。しかし、行政が事業の素案を考える場合、複雑・多様化した社会では、行政だけでその判断を下すことは難しい。そのため、責任ある判断を下すためには、市民感覚・市民意識を施策に取り込み、行政の視点だけでは欠落していた点を補完する、もしくは行政が選択した施策の方向性が正しいのか確認しなければならない。

実際に、事業を施行する段階に至っても、計画案で市民に十分な理解がされていれば、スムーズに事業が展開できるといえる。また逆に、市民に何も知らせずに事業を施行して、



反対運動が起こってしまった場合は、事業が停滞するばかりか、始めから事業計画を練り直さなくてはならず、その時間のロスは「税金の無駄遣い」となる。さらに、反対運動が起こらなくても、市民の使い勝手を考慮しなかったばかりに、使い勝手が悪く利用者が少なくなり、これまた「税金の無駄遣い」となる。これでは、とても施設を建設した意味があるとはいえない。

また、市民参加によって、一部の不当な要求に対して「この事業は市民参加により決定していますので、そのような要望がある場合には、地域住民との話し合いをしてください。」と対抗することができるといえる。行政職員にとっても何が不当で何が正当な要望か判断が難しいため、市民参加によってその要望の正当性を明らかにすることができるのである。既存のしがらみから断りにくい場合もあるが、事業の計画・決定の過程を市民に公開して行えば、そのような要求にも毅然とした態度で対応できる。その結果、職員の余計な負担を解消でき、正しい判断をすることができるといえる。

### 第3節 なぜ地方分権が必要なのか？

#### 1 地方分権とは

地方分権一括法が平成12年4月に施行された。明治以来の中央集権型行政システムを地方分権型へと転換するものであり、地方公共団体の自主性と自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることをその目的としている。機関委任事務制度の廃止をはじめとするさまざまな制度改革により自治体の首長が「国の機関」から「地域住民の代表」になり、市民の意向に敏感となることが求められている。また、行政サービスは「国土の均衡なる発展」を旗印とした中央集権による均一的なものから地域市民の自主的な選択に基づいた個性的なものへの変化が期待されているといえる。このことから、これからの分権型社会においては、地方公共団体の施策への市民意思の的確な反映が必要であり、市民自治を目指した市民参加手法の整備が求められている。

つまり、両者は表裏一体の関係にあり、分権なくして市民参加はなく、市民参加がなくして分権は意味をなさない。そのことは、ダム建設や道路建設など国主導の公共事業への反対という形で浮き彫りにされた。では、なぜ市民参加を国ではなく、地方で行う必要があるのだろうか。国でもパブリックコメントの導入など、これからは積極的に国民意見を導入しようとしている。しかしながら、前述のとおり、今までに国の画一的な政策では市民要望すべてを反映できないことがその理由であると考えられる。そして、川崎市のような市街地と農業の盛んな地方とでは市民ニーズにも温度差があるように、それぞれの地方の地形、文化、習慣、産業などさまざまな要因で、市民ニーズは変化するのである。そのため、地方公共団体が自らの責任で、行政活動を行わなければならないのである。



また、国の役人ではいちいち実際に現場を見ている暇はなく、地域の実情を把握しないままに計画を策定した結果でもある。そのため、地域の実情・ニーズの把握には、市民に一番近い行政府である地方自治体の柔軟な対応が適切である。現場を知り、市民の声が届く自治体でなければ、市民ニーズを的確にとらえ行政を展開することはできない。しかし、市民の要望を自治体に提出しても、自治体の裁量では対応できない内容であれば「それについては国の法令通達を変えなければ自治体では対応できない」と回答することになる。市民は自治体へ意見を提出しても自分たちの生活は何ら変わることはないとあきらめ、行政への不信感を募らせる結果となる。国主導の行政システムでは、自治体が市民ニーズを把握できたとしても自治体がそれに応えるだけの裁量はなく、自治体は市民ニーズに応えることができなかったのである。

## 2 地方分権によって地方公共団体はどう変わるか

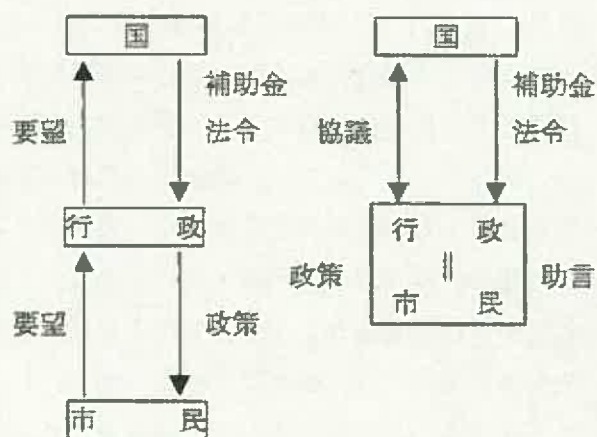
このたびの分権改革では、自治体に決定できる裁量を広げる、団体自治の拡充に重点をおいている。自治体の自己決定権が拡大すれば、市民ニーズに応えられる範囲も拡大する。あとは自治体がいかに市民参加を進め、市民の意見を行政へ反映することで地域の自立性・自主性を生かし、住みよい街にしていくのか、自治体の手腕が問われるところである。確かに分権改革は完璧ではないが、これによって相当程度のことが自治体にはできるはずである。今までのように「国が・・・」

という言い訳は通用しない。また、自治体の裁量では解決できないことでも、国地方係争処理委員会が設置されたことにより、自治体が国と対等な立場で話し合うことができる機会が設けられた。今までは、国の決定をそのまま自治体が受け入れていたが、話し合いのテーブルが設けられたことによって、国に対して自治体の意見を主張することができるようになった。そこで話し合われる内容は自治体の首長が勝手に決めるのではなく、首長が市民意見を集約し、国へ主張していくこととなる。市民の声をどのように反映できるかを自治体が創意工夫することによって分権が生かされるのである。<sup>2</sup>

【図1-1-1】

従来の行政と市民の関係

これからの行政と市民の関係



<sup>2</sup> 地方分権の必要性については、『関東自治体学フォーラム in ちば』関東自治体学フォーラム in ちば実行委員会 (1998年)、13頁

地方分権の真の意味は、国から自治体に権限が委譲されるだけでなく、最終的には市民へ権限が委譲されることといえる。

#### 第4節 市民参加のあり方

##### 1 これからの市民と行政のあり方

従来は市民と行政の関係を「市民」と「行政」という2極化したとらえ方をしてきた。市民から行政へ要望を出し、行政がそれに応える形で政策を提示する。言い換えるとそれは「わたし」（市民）と「あなた」（行政）というとらえ方だけで「わたしたち」（市民・行政の双方）という観点が抜けている。今後は「市民」だけでも「行政」だけでもない市民・行政双方の「わたしたち」という観点から地域づくりを進めていかなければならない。そして、この「わたしたち」の地域社会をどうするかという課題を考えていく場合に市民参加は欠かすことができない。市民参加で事業を進めることにより、市民・行政が相互に学習し、それによって相互の立場を理解することができる。その結果、市民と行政だけでなく、市民と市民の間にも信頼関係が形成される。市民参加というコミュニケーションは、コミュニティー再構築の契機ともなり、今後よりよい地域社会を築いていくための潤滑油となる。

これからは、今までのような右肩上がりの自治体の収入は期待できないため、限られた財源を効率よく分配していかなければならない。そして、時には増税など市民生活に直接支障を及ぼすような負担を強いることもあり、お互いに痛みを分かち合う必要が出てくる。そのような時、市民と行政、市民と市民の信頼関係が構築されていなければ、地域運営自体が立ち行かない状態になる。

市民参加とは、よりよい地域社会を市民と行政が一緒になって構築するために欠かすことのできない手段なのである。市民参加がこれからの分権社会に必要であり、理想的なかたちであることも述べてきた。では、それをどのように具体的な手続きとして、結実させるかは自治体の仕事である。その手続きを構築し市民参加が円滑にできる自治体にこそ活力あふれる地域社会が形成できるといえる。

##### 2 市民参加は実現可能なのか？

果たして市民参加が簡単に実現可能なのか、ここであえてその疑問を提起してみたい。前述のように市民ニーズが多様化し、既存の議会における市民意見集約機能がそれに対応できていない中、市民参加システムはそれ変わるものになるのであろうか。市民参加を進めていくためには行政のやる気はもちろん、市民が地域づくりに積極的に参加する必要がある。しかしながら、地域における多様な利害を調整し、合意形成していくためには市



民も行政も多大な労力がかかることが予想される。そのような中、地域エゴを主張しがちな市民が「公共の福祉」を考慮した判断ができるのだろうか、また、日々の仕事が忙しい中、市民は「公」に参加するだろうか。そして、市民参加の手法を考えるということは、今までの公と民の関係を再構築する作業となる。投票率の低さから見て、市民参加手法も市民は興味を持たないのではないかという危ぐさもある。これらの疑問を解消していかなければ、市民参加の実効性は担保されないといえる。

### 3 市民参加を活性化させるための手法の研究

川崎市においては、現在の市民参加活動は、ある程度「パートナーシップ」型事業として定着しつつあるといえる。しかしながら、今までの「パートナーシップ」型の市民参加事業は、これから紹介する「区づくり白書」や「市民健康の森」、「子ども権利条例」などに代表されるように、市民にとって有益または生活にさほど影響の少ない事業についての市民参加であったといえる。そこでは「地域におけるまちづくりのあり方」や「自然公園の整備」、「子どもの人権保障」など、市民全体における共通の課題についての討議であり、考え方の相違はあっても、その事業の方向性によって市民の利害関係に大きな影響を及ぼすものではなかったため、比較的スムーズに事業が推進されることが予測できたといえる。

しかしながら、これからの市政においては、市民の生活に影響の大きい利害が密接に関係する分野について政策判断していかなければならない状況である。そして今後は「福祉と道路」、「環境と産業」など二者択一を迫られる分野や「補助金の廃止」、「税制優遇措置の撤廃」、「市民施設の閉鎖」、「規制緩和」など、今まで公共事業によって市民が恩恵を受けてきた既得権に対しても、見直しについての市民参加の手法を考えていかなければ、市民参加型事業も形がい化していくだろうという危機感を持たざるを得ない。そこで、今後は上記のような利害対立の激しい分野についての市民参加の手法を見出すことをこの報告書の目的とした。従来の市民参加論では、市民参加の「あるべき姿」を論じた本はいくらでもあるが、具体的に市民参加を行う上での方法論について正面から論じている本は少なく、ましてや、既存の行政組織や行政手続きなどの行財政改革にかかる分野まで踏み込んだものは皆無であったからである。だが、この問題が一番職員にとって知りたい部分であり、解決していかなければならない課題であると考えた。実際に市民参加にかかわる職員や、予算担当者や人事担当者などに携わる職員に是非読んでいただきたく、この報告書は市民参加の方法論を中心に検討することにした。

## 第2章 市民参加の歴史

市民参加の妥当性は前章で述べた。そこには川崎市が市民参加に至った経緯が存在する。始まりは政治状況のうねりの中から発生してきたものであるが、市民参加の積み重ねを行ってきたことは事実である。その個々の代表的な事例を見ていながら、川崎市の市民参加の取り組みを紹介する。それは各論で検証する事例の先駆であり、ひな型である。

### 第1節 伊藤市政期

#### 1 はじめに

革新自治体ムーブメントが昭和40年代に都市部で発生する。公害をはじめとする都市問題は、従来型の政治家を拒否した。都市の生活は農村部より経済的に有利だったが、その反面快適性を犠牲にしてきた。そして生存権さえ脅かされる公害がまん延したとき、市民運動が始まり、市長を替えることによってその状況を改善しようとする。東京、横浜、大阪、と続いた革新市政の波は昭和46年「生産文化都市」川崎にも及んだ。

伊藤三郎氏は昭和46年4月25日の第7回統一地方選挙において、保革一騎打ちという状況の中、七選目を目指す現職市長・金刺不二太郎氏に有効得票数22万票で4万7千票あまりの大差をつけ当選する。地区別に見て8地区のうち金刺氏が得票数を上回ったのは川崎地区一つのみであり、あとは伊藤氏の勝利だった。これは、北西部には当時金刺市長が進めようとした川崎市内の労働者移住計画をよそに「川崎都民化」が始まっていたが、ここでは「革新」という名において選挙が認識されていたのは間違いない。となれば、「高津区以南は健康に生活できない。」とまで言われた南部における公害問題が、伊藤氏の勝利の源泉だったのではないか。市民としてそこに生活するという視点が経済最優先の金刺市政から二の次にされてきた事実は、選挙民にとって政党やその団体圧力をものともしない力となったと。

伊藤市政は議会において圧倒的少数派として出発した。これは先行したほかの「革新自治体」においても同じ状況だった。そしてそれは横浜市長になった飛鳥田一雄氏が「まるでパラシュートで敵に囲まれた富士山の山頂に降下したみたいだ。」と言ったことに象徴される。これを打破すべく、市長は市民との直接対話を通じて、議会の「代表性」に対抗する。ここに実質的な市民参加の始まりがある。市民参加は受け入れてもらえなければ、反対運動になるしかないからである。そこには戦後労働者の権利獲得を続けてきた労働運動や民主化のための学生運動、快適な暮らしを求めて地域生活の中から生まれた市民運動が、市民参加の芽生えとして存在した。



## 2 区政導入時の区割り問題

最初の市民参加は指定都市化にかかる区割り問題で行われた。与野党から批判を浴びるが、行政区画に関する条例案は可決され、実行された。既存団体からの代表とはいえ、市民参加によって行政区の区割りが審議された。さらに区の名称ははがきによる公募も行われる。わずか 7,401 枚ではあるが、市民の意向が市政に反映できる機会が存在した。さらに微妙な地区割りの問題においては、25 件の請願・陳情が提出される。最ももめた長尾地区と新城・新作地区の問題では、区域内全世帯主の住民意向調査、住民投票まで行われた。この地区は実に指定都市化から 3 年の月日を区割り問題に使った。これは、基本的には合意に至るには「時間」が必要だということであろう。そして、こじれた原因も歴史を背景にした感情論やメンツの問題であったことが認識されている。

## 3 「市長への手紙」、「移動市役所」、「市政モニター」

さらに伊藤市長は「市長への手紙」「移動市役所」「市政モニター制度」を発足させ、市民との多彩な対話チャンネルを制度化した。市長自身も事あるごとに市民との対話を心掛け、その中から政策を練り上げていく。この三つとも現在でも行われているが、その役割は市民の要望・苦情を汲み上げるシステムである。あくまで施策の主体は行政であり、市民は要望するにとどまっている。

## 4 都市憲章問題

都市憲章は、国に憲法があるように、都市にも憲法があつていいのではないかという発想に立っている。これは当時として大変なことである。なぜなら、そこにあるのは国＝政府とするなら、都市＝政府という、国と対等な条件を作り出そうとする試みだったからである。それを公約とした伊藤市長は、その条例案策定時において積極的な市民参加を行っている。昭和 47 年 8 月に学識者からなる都市憲章起草委員会を立ち上げ、その中で「明日の川崎を語る」と題した市民討議を開催した。市民討議には市民なら誰でも参加でき、全体討議と二つの分科会で詳しく討議する方法がとられた。各区ごとに開かれたこの討議に参加した市民は全区で 719 名。これと並行して市内小中学生から作文を募集し、419 通の応募があつた。特記すべきは小中学生の関心が公害問題に集中していたことである。骨子ができ上がった後、再び市民討議を 3 地区で行い、500 名以上の参加があつた。そして、昭和 48 年 2 月に「川崎市都市憲章原案」が市長に答申され、議会に上程される。しかしここでのハードルは地方民主主義のシステムにあつた。いわばアメリカ型の大統領制を模した首長制は、市民生活最優先の首長と従来の経済最優先の野党（多数派）を並存させていた。これによって、伊藤市長が描いていた都市憲章（条例の基本・最高法規と理念の条文化）は議会において否決という結果をもたらすことになった。

## 5 北部流通センター建設問題と緑の憲法

物価の急騰が続いていたこの時代、物価を安定させる努力は国策に頼るしかなかった中で、川崎市においても独自の政策を打とうとしていた。北部地域には本格的な流通センターがないために野菜の物価が高いという問題があり、金刺市政はこれを解消すべく、北部地域に流通センター建設を計画する。そして住民説明会を建設予定地周辺住民を対象に一度だけ開催した。本来物価対策という市民のための施策であるが故に反対が起きるなどとは思っていなかったであろう。しかし、南部の公害問題を見ている人々の目には、住環境の破壊と映る。流通センター都市計画案縦覧期間終了直前に、近隣自治会が自動車公害防止対策の請願を行う。伊藤新市長が反対派住民に同情的な発言をしたことで一気に反対運動は全市に広がった。それは自治会への委託業務拒否運動や科学的根拠の蓄積を行う徹底した反対運動だったが、46年川崎市議会初の記名投票での「建設反対の請願」採択は否決された。これに対し反対市民は川崎市自然環境保全条例の直接請求運動で対抗する。市民の手で作った全国初の条例案である。通称「緑の憲法」。本来、建設阻止を図ったものが、普遍化されていき、日照権から緑照権という発想を導き出した類を見ない権利の創出だった。その直接請求署名活動は12万4,722人を集め、地方自治法規定値の10倍に達した。その後、条例審議の臨時市議会が開かれ、案は否決されたが、市民運動の高まりを考慮して「自然環境保全審議会設置」案が上程され、可決される。市民運動の代表が参加した審議会の答申は無修正で議会に上程、可決された。結果として流通センターは立ち消えとなり、市は反対の無かった「北部市場」のみの建設となった。この問題では市の施策と市民意向とのギャップが初めて全市的問題となったことである。もう一つの視点は一部地域の問題と広域的な利益のジレンマである。現在もこれは決定的な解決法はない。

## 6 環境アセスメント条例

川崎市環境アセスは国に先行して昭和52年に施行された。住環境に被害が出る前に開発に一定の歯止めをかけるという条例であるが、川崎のものは広聴会の運営方式を開発に関する報告書の縦覧・説明会の後、住民からの要請で行うところに特徴があり、昭和53年新百合ヶ丘付近の土地区画整備事業において広聴会の要求があった。言いつ放しに陥りやすい広聴会制度を要求者の意見を聞く場に変えたことは評価できるものである。また、その意見をもとに開発業者に対して是正を求めるという手法をとった。これは後に改正によって開発業者にとってより厳しいものに改正された。(第2編第2章参照)

## 7 市民提言と区民祭の始まり

昭和52年5月、藤田親昌氏をはじめとする6人の市民による「新しい市民参加のあり方」の提言がある。内容としては広報・広聴活動の充実、庁内体制の整備、新しい市民参加方



式の確立、コミュニティーづくりである。この中の「新しい市民参加の方法」として、市民同士が話し合う組織の確立が提案され、市はこれに対して住民自治の実現に向け、市民参加の制度化に着手した。47年に区民懇話会が設立されていたが、広聴制度の一環としてのそれで、市民の要望を聞くというものだった。いわば、縦の関係で市民→行政という一方的なものであったが、これを市民相互間の話し合いの場とし、主体的なまちづくりの場とする改革が実施される。要綱は必要最低限のものとし、その運営要綱は区が独自に設置するものだった。昭和53年5月から各区10人の準備委員によって活動内容や運営方法の討議がなされ、50人の運営委員によって各区独自の事業が行われた。これは後の区まちづくり推進委員会の先駆となるものだった。高津区では運営委員の一部が公募された。(第2編第4章参照)

この提言を行ったグループはさらに、地域に生活する人々の「生きる喜び」を表出するために、全くの白紙状態から「祭り」を企画した。当時新・旧住民問題があったが、「祭り」はこの壁を取り払う効果があった。地域の人々が集い、その熱意は町内会も動かし、最後には行政も「参加」する。これは現在「区民祭」として行政主導の下、全区で毎年行われている。ここでの問題は本来市民の手による祭りであったものが行政の「仕事」となってしまったことである。町田市の市民芸術祭は歴史的役割を終えると、冷静に事業停止を行った。事業停止は多大なエネルギーを必要とするが、時には英断も必要であろう。

## 8 麻生区文化センター建設

昭和54年川崎北部に文化施設を作りたいという市民の情熱は、陳情や市民の集い、そして65,000人の署名を集め、請願を行う。翌年市議会において採択され、昭和56年市民館・図書館建設委員会が発足する。ここに市民委員が参加して討議された。中間報告書は公開され各方面の意見が集約される。設計がこのときの委員であった山下司氏に委託され、58年設計案と模型と図案が麻生区役所ロビーに公開展示され、説明会や意見箱の常設が行われた。さらに地域住民グループや市職員との話し合いも行われ、120項目もの要望が集まる。この要望に最大限応えたために建物機能としてはおかしな所も出たが、図面や模型を公開し、市民からの意見を93%も取り入れるという試みは例のないものだった。

## 9 情報公開条例

昭和55年伊藤市長は前出の都市憲章に向けた市民討議の中で市民から出された「知る権利」の具体化のために「情報公開条例」早期制定を発表する。ここでの市民参加はアンケートにとどまっているが、情報無くして参加無しという言葉があるように、その重要性は市民参加の基礎といえる。昭和58年、市民代表12人と学識者6人による情報公開制度研究委員会は情報公開制度への提言をまとめた。こうして公文書館とセットで作られた情報

公開条例は、情報公開請求権を「すべての人」に付与した点が特記される。後にはプライバシー保護条例を追加し表裏を成すものとなった。しかしながら、その利用度は産みの苦しみに比して高いものといえず、利用する情報そのものが分かりづらいという面をもち、もっと分りやすく情報を加工することが必要である。

## 第2節 高橋市政期

### 1 はじめに

昭和63年6月、人間都市をうたい市民参加を積極的に行ってきた市政に大打撃が起こる。リクルート事件である。バブル経済のころ、全国で汚職事件が多発した。これによってこれまで築いてきた市民との信頼関係や連帯意識が大幅に後退することになった。平成元年の市長選挙における投票率の低下（10ポイント以上の低下）がそれを物語っている。言うまでもなく最大の市民参加は選挙にあるが、それにさえ行かない人の増加は市民参加が分権の鍵として認識してきた市政にとって大問題だった。それはこの時期、都市化によるハード面の整備や公害問題も一段落し、市政に対する興味より行楽など個人的興味を優先させる時代だったからかも知れない。高橋市長は選挙に当選したが、その公約において「オンブズマン制度」という外部監視機関の設立を掲げた。

### 2 オンブズマン制度

平成2年11月に始まった全国初の市民オンブズマン制度は「市民の市政に対する苦情を聞き、迅速に調査して処理し、市政を監視する」ことにある。リクルート事件によって失った市民との信頼関係をいかに回復するか、がその大眼目だった。市民参加を行うにはその信頼関係が大前提になるからである。そしてそれは職員の中にある種の緊張感が生まれるという効果をもたらした。（第2編第5章参照）

### 3 区づくり白書

区づくり白書は第2編部分（第4章）において触れるのでここでは割愛する。しかしながら、一つだけここで述べるとすれば、区民懇話会の発生から多摩区民提言を経て、区づくり白書、区づくり推進委員会に至る歴史的流れは、川崎の市民参加の頂点的位置にある。三鷹市とは違う歴史を持つ川崎のそれは、地域性・テーマ性を内包した新しいコミュニティーの創造過程にあると実感するからである。

### 4 外国人施策

川崎の発展の歴史は、もう一つ戦前からの韓国人労働者の流入に特徴づけられる。戦前



戦後と工業を中心とした発展の影には在日韓国・朝鮮人の労働力が貢献していた。かなりの期間、国政では「保護」の対象から除かれていた人々を川崎市は「地域の住民」という視点でその権利拡大・市民参加の対象として位置付けを行ってきた。その最初は昭和60年伊藤市長が「外国人登録の指紋押捺拒否者を告発しない」という国策に反対してまで「在日」の人々の人権を守ることから始まる。このマイノリティも市民であるという姿勢は後の国籍条項撤廃、外国人市民代表者会議に引き継がれていく。その始まりという点においてはかなり政治的、従来型の労働運動的ではあるが、その後の活動は自主的な市政に対するアプローチが存在する明確な市民参加といえる。

## 5 個々の事業における市民参加

その他、川崎市基本計画「川崎新時代2010プラン」(以下「2010プラン」という。)において「パートナーシップ型事業」とされたものが『政策情報かわさき第5号』や平成10年度政策課題研修報告書「事業執行・政策形成における市民合意形成手法の検討」に紹介されている。その詳細は本を読んでいただくことにして、ここではその手法に目を向けたいと思う。

事例として、取り上げられていない「東扇島東緑地公園化計画」に関するワークショップ(テーマを決め、専門・非専門の区別のない参加者が自由な討議や交流を行うこと。この節では以下「WS」という。)を参考にする。東扇島は昭和46年に漁協が埋め立てられることに同意することで、現実化した。このとき川崎に海で生業を立てる市民はいなくなった。しかし川崎に海という自然があったことを人々に残したいという元漁師の市民の思いは強く、20年以上「ノリづくり体験学習」を川崎区の地元の小中学校生徒に行ってきた。平成9年東扇島の東緑地公園化計画が出ると社団法人川崎自治研究センターは俊敏に反応し、この計画と「川崎の海の歴史保存会」と「東京湾海洋研究会」という環境学の半ばプロの自然保護市民団体を結び付け、そこから地域の小中高等学校生徒、先生、教育委員会、港湾局、市議会議員まで巻き込んで計画にアプローチしていった。そして平成12年5月から連続WSを計5回行う。このWSの成果物は市民から市長へ提案された。さらに「東京湾まちづくりコンテスト」においてグランプリを受賞する。さまざまな人々が初めて顔を合わせ、知り合った中から自分たちの欲しいものを具体化する。そしてそれを市へ要求するのではなく提案していく。従来の反対運動の対極にある現象が起こり始めている。

この項で特記すべきことは従来型の市民参加手法に加えて、WS手法が多用されていることである。WS手法は1946年アメリカの人種差別問題で発明され、さまざまな分野に適用され、まちづくりのWSが昭和55年日本上陸した。川崎におけるWSの実験は、平成元年アゼリア地下街ホールで「ガリバー地図」イベントを行ったことに始まる。一時期錦の御旗のように扱われたが、WSは万能ではない。その利点は①利害関係者の「人として知り合う場」の提供：従来型の「向き合う」話し合いは対決姿勢そのもので、勝敗の場に墮

している。WSはこの人との壁をなくす空気を作ることが大きな目的である。②収れんされる問題点：広聴会などでは話が拡散していくことがあるが、WSではルールに従うことでそれを防ぐことができる。③短時間での合意：人同士が「知り合う」ことによって、それぞれの人が妥協点を見つけることが容易になる。これは訴訟社会のアメリカにおいて一般の医師よりもホームドクターが訴えられるケースが圧倒的に少ないという統計からも見て取れる。反面、①③においてはファシリテーター（進行役）とよばれる「場」づくりの専門家が未熟だと、失敗するし、②はルールがあることによって「ルールに乗せられている」と感じる人もいる。川崎市においても研修所でWSが多用されているが、それだけでなく完成度の高いファシリテーターの育成が急務であるといえる。

### 第3節 市民参加の歴史の分類・総括

#### 1 市主導の市民参加

伊藤市政の初期においては、革新市政の誕生という状況下において、公害問題が行政要求の大半を占めるという面があった。さらに伊藤市長本人の哲学に支えられた政策は時代に合致し、市長自身も市民との対話を重視していた。その問題自体が「やろうとすれば解決策の見える」ものが多かったようである。市民の意見を聞くことで、市は国や企業と対決することになったが、市民本意の市政はその後の分権の基礎となった。現在、この手法は市長判断を補強するものとして機能している。

#### 2 市民運動発祥の市民参加

北部流通センター建設反対運動はその典型例である。反対運動が提案運動に発展したさまは市民参加の縮図を見るようだ。ところが現在においては「地域エゴ」と「公益」との判断が難しい状況が出てきている。「迷惑施設建設」への一連の反対運動はまさにそれである。地域において住環境の問題が市民にとって大きなウェイトを占めていることは間違いない。

現状の問題は「敵」がいなくなったということである。公害問題は市民が自らディーゼル車や大排気量車に乗ることによって引き起こしている。公益に資する建築物も迷惑施設とする近隣住民。数限りない局地的な不満・不和。限りある資源を有効に活用するためにも協働で行う「地域デザイン」が必要ではないか。時代を総括することが許されるなら、時代とともに大きな共通問題・需要が解決していくのと同時に、価値観の多様化によって広域での一括施策が有効性を持ち得ない状況となってきた。分権一括法によって自治体のイニシアティブが認められたことにより、個別具体的な施策を市民と協働して行わなければ立ち行かない反面、市職員のより一層の専門性・調整能力が市民参加にとって必須のものと言わざるを得ない。



### 三鷹市～住民協議会と市民プラン21と大石田さん～

昨年12月25日、クリスマスというのに私たちは三鷹市役所に市民参加についてのヒアリングに行った。三鷹市は人口163,000人、面積16.5平方キロメートル、東京都の西に位置する閑静なベッドタウンである。三鷹駅前からかわいらしいコミュニティーバスに乗り込んで、市庁舎を訪ねた。市庁舎は昭和40年代に立てられた近代的建築様式のもので、当時の先進性を垣間見るようである。訪問を告げると、市庁舎の脇にあるプレハブの会議室に案内された。忙しい業務の中、応接してくださったのは、コミュニティー文化室・室長、大石田さんである。

1974年三鷹市は「住民協議会」というそれまでにない地区コミュニティーを創造した。自治省のバックアップもあり「新しい地域コミュニティー実験」として発足した。川崎でいえば区に相当する規模の三鷹市を幹線道路と中学校区で七つのコミュニティー住区に分けた。市職員が七つの住協に張り付くが、3カ月で潰されたそうである。「住民自治を行う場になぜ役人がいるのか!」という市民に、何をどうすればいいのか分らないまま、従来どおりの役人風を吹かしたために市民の反発を買い、担当者は胃に穴を開けて入院の繰り返し。双方パートナーと認め合うまでに10年が必要だったという。住協はコミュニティー・センターを核に20数年間地域コミュニティーとして「地区カルテ」等の事業を通して市政に参加してきたが、住協にも硬直性が出てきた。

三鷹市は1998年「三鷹市まちづくり研究会」の提言によって「白紙からの市民参加」で市の基本方針を作成するという試みを行う。1999年「みたか市民プラン21会議」と名付けられた基本方針作成会議は準備会から本会議のメンバーすべてを公募によって募集した。21会議は分科会中心の横型組織となっており、また市と21会議との関係は「パートナーシップ協定」によって市と対等関係を維持している。市は助成金・市庁舎会議室の開放、情報のサポートを行った。しかし、毎晩のように開かれる会議は「生き残りの場」でもあり、登録数300人のメンバーは実質100人ほどになり、追加公募を行ったということである。中間報告に関して要旨が全戸配布され、全市民に対するアンケート調査を2回行った。これを踏まえて最終報告は10の分科会あわせて120項目の提言とそこから抽出された理念で構成されている。

その意義とは、住協の閉塞感の打破であり、これは幅広い参加によって確保された。もう一つはかつての1万人集会のようにアウンス効果があった。その反面、市民プラン作成が目標であったにもかかわらず、「提言」にとどまり、その内容も敷衍的なものとなってしまった。

最後に大石田さんの「経験からの市民参加論」を紹介する。まず、市民参加には「核」が必要で、それは地域で中心となる活動量の多い人物「キーマン」とデモクラシーを内包している「市民団体」である。この二つは力や意志を持っているので、継続性を保証してくれる訳である。そして団体に必要なのは「社会貢献性」で、これを持つ市民や団体を核にして、できるだけ多く参加してもらうことが重要である。次に、創るときは協働でよいけれど、事業を行う段階では、無用なトラブルの回避のため委託・受託契約を結んで目に見える関係にする。その中で市民と事業局は常にぶつかり合いや妥協を繰り返していきながら関係性が生まれ、信頼関係ができてくる。最終的な決定権は市長にあるが、すべての提言や要求を実現できない。そこで「できない」とは言わず「最大限努力する」と言う。その責任は選挙でとる。それが市長の政治家としての役目であるということである。

## 第 2 編

### 各 論



## 各論での研究内容

各論では川崎市を中心とする様々な市民参加活動を事例研究し、市民参加における現状とその課題について考えてみることにします。そのため、ごく最近行われている市民参加活動を対象としました。

はじめに考察する「市民健康の森」は、川崎市において画期的なパートナーシップ事業であり、事業の実施を目的として各区が独立して行っています。そのため、市民参加の実験としても様々なことを我々に教えてくれ、その課題の整理と市民会議の意義を検討することにしました。

また、条例やハコモノ事業における市民参加では、市民参加における様々な課題に対する改善策のヒントを教えられ、市民参加に必要な要件の糸口をつかむことができました。

さらに、区役所や教育委員会における活動状況を考察し「区民懇話会」から「区づくり白書」、「まちづくりクラブ」に至る経緯や「市民活動支援事業」、「生涯教育」について検討することにします。

一方、市民参加の補完機能として、市民と行政の「情報の共有」として、広報と情報公開における「情報の提供」制度と、広聴・オンブズマン制度における「情報の聴取」制度について、分析し改善策を提案します。



## 第1章 「市民健康の森」における市民参加手続き

### 第1節 はじめに

あなたの街の公園はどんなものであろうか。そして、あなたはその公園を気に入っているだろうか。桜の樹が生い茂った公園、広場のある公園、おもしろい遊具のある公園などいろいろな公園を目にしているだろう。今まで、公園は場所の選定から設計、管理まで行政が独占して行ってきた。行政責任で設置する以上は当然であるが、その結果として、市民はたまたまそこが気に入れば利用するだけであった。こんな公園がほしいと要望があっても意見の形でしか行政に伝えることはできなかった。人気（にんき）の無い公園はまさに人気（ひとけ）が無くなり、ひっそりとあり続けるだけであった。

本来、議会や首長に期待されていた市民意見集約機能が、市民ニーズの多様化等によりうまく働かなくなったことで市政に対して民意が反映されにくくなってきた。また、市民が市政に直接参加することは憲法上の「国民主権」という意味でもごく当たり前のことである。このことから現状の間接民主主義を補完するものとして、市民参加が求められていることは第1編でも述べたとおりである。公園についていえば市民の意見を参考にして建設した方が社会資本の有効利用を進めることができる。まして公共サービス提供の際に利用者の意見を聞くのが本来は当然である。今、川崎市で取り組まれている「市民健康の森」は場所の選定から、整備内容、管理までを市民に委ねようとするものである。一見、不可能にも思えるこの事業は、公園を「公設の園」から市民の夢や希望を織り交ぜた「みんなの園」にしようとするものである。

この章では、実際に場所の選定から運営まで市民の意見を取り入れるという今までになかった市民参加手法と、それらを検討する上で各区の地域性を踏まえながら、各区民と行政がどのようにかかわっているかという点に着目し、市民参加の壮大な実験として取り組まれているこの事業を検証することによって、市民参加がどうあるべきか、またその可能性について考えてみることにした。

なお、この事業は、現在も進行中であり、今後の事業の過程において方向が変わってくることも予想されるが、これまでの過程について分析し、示唆を見出し



たい。我々はこの報告書をまとめるにあたって、数回にわたる各区の委員会の傍聴や体験、そして公開資料である議事録を中心として、調査・検討を行った。

## 第2節 「市民健康の森」事業の概要

### 1 市民健康の森構想の目的と事業展開の方向性

市民参加手法の一例としてみていく前に、本事業の概要について簡単に触れておきたい。

この事業は「市民健康の森基本構想作成支援報告書」<sup>1</sup>によると、「暮らしの中で実感できる緑の回復と創造に向けて、市民・行政の連携と参加による緑化を推進し、緑の中で市民が語り、憩う“ひろば”としての森をつくり、併せて、地域コミュニティの再生を図る」としたものである。

そして市民と行政とのパートナーシップにより実現するため、「協働の場」として委員会を設け3段階方式で行われている。まず、森のコンセプトづくりと場所を設定するための検討委員会（第1段階）、どんな森にするかを検討し、活動内容等の方向をまとめ、維持運営組織を立ち上げる推進委員会（第2段階）、そして推進委員会を引き継いで、地域で維持・管理していくための運営委員会（最終段階）である。平成10年11月から各区の状況に合わせて取り組んでいることから、【図2-1-1】のとおりその進ちょく状況は各区さまざまである。

【図2-1-1】各区の進ちょく状況

検討委員会(平成10~12年度)					推進委員会 (平成12年度)		運営委員会(平成12年度)
H1011	H1110	H1111	H121	H122	H127	H128	H1210
中原区 (~H112全5回)						中原区 (~H128全13回)	中原区 (~H12全5回)
石川区 (~H123全2回)					石川区 (~H133全2回)		
麻生区 (~H123全1回)						麻生区 (~H132全1回)	
中野区 (~H133全17回)							
川崎区 (~H133全7回)							
高津区 (~H133全16回)							
多摩区 (~H133全18回)							

### 2 各区における委員会の姿

本研究では、あくまでもこの事業を行政決定過程における市民参加手法の一例

<sup>1</sup> 川崎市『平成11年度川崎区市民健康の森基本構想作成支援報告書』（2000年）、（3頁）



【資料2-1-1】

健康の森を見る視点(検討委員会による)			
区	川崎区	幸区	中原区
期間・委員会回数	H11.11~H13.3(全17回)	H11.16~H13.3(全17回)	H10.12~H11.4(全5回)
以下の内容は平成12年12月現在のものである。 ただし記載データは各委員会開始当初のものである。			
1 委員会の代議性確保			
(1) 委員構成内容とその決定理由			
①全体の人数	40名	24名	14名
②町会・自治会関係委員の比率	12.5%(5名)	8.3%(2名)	50%(7名)
③まちづくり協議等関係委員の比率(田舎、懇話会含む)	40%(16名)	25%(6名)	14.3%(2名)
④その他団体関係等委員の比率	15%(6名)	8.3%(2名)	注3: 7.1%(1名)
⑤一般公募委員の比率(団体委員等からの推薦含む)	22.5%(9名)	50.0%(12名)	14.3%(2名)
⑥行政委員の比率	10%(4名)	8.3%(2名)	14.3%(2名)
⑦推薦団体の理由	他区を参考に地域で地域で役割を果たしていると判断した団体	まちづくり推進協議会委員と公募の割合と考えたが、公募が高まらなかったため、準備会委員からの推薦を入れた	団体の活動内容と事業との関連性
⑧委員の年代(行政委員を除く)			
ア)30代以下	5.6%(2名)	0.0%(0名)	10%(1名)
イ)40-50代	19.4%(7名)	23.8%(5名)	10%(1名)
ウ)60代以上	75%(27名)	76.2%(16名)	80%(8名)
⑨委員の性別	男30名 女10名	男18名 女5名	
(2) 公募の仕方			
①広報手段(区版、インターネット、新聞(一般/地域)など)	区版	区版	区版(推委ではネット、新聞含む)
②対象	在住年齢/20才以上	在住	在住年齢/20才以上
③募集人数	若干名	若干名	3名(推委委員会では若干名)
④募集人数の理由			
⑤応募要件	800字以内作文提出	集開の会議出席可能な人	800字以内作文提出
⑥公募方法や公募者の決定方法(決定者)	選考委員会(注3)		区長及び事務局
(3) 候補地決定までの市民意見の取り入れ方			
①取り入れの有無	無	無	無
(4) 候補地決定後の市民意見の取り入れ方			
①取り入れの有無(発表会時の意見聴取)	有(推薦委員会への伝達)	有(提言書に盛り込む)	有(推進委員会への伝達)
(5) 欠席者への対応	後日資料送付	後日資料送付	後日資料送付
2 候補地決定過程における正当性の担保			
(1) 候補地決定までの出席率(1/2人数以上出席した回数)	7回/12回	13回/14回	不明
(1/2回数以上出席した人数)	20人/40人	15人/23人	不明
候補地決定までの平均出席者数	20人	14人	不明
候補地決定までの出席率	52.3%	67.2%	不明
(3) 議決ルール決定明示の有無	無	無	無
(4) 決定方法について			
①議決時の出席者数/全委員数	16名/40名	13名/23名	不明
②決定方法	記名式多数決	全員合意	全員合意
③賛否の数	賛否15名; 千鳥町7名	意見交換	井岡山
3 委員会に対する各区の認識			
(1) 役割	事業主体は都市政策部 区は補充する立場		
4 委員会の透明性			
(1) 議事録の内容	不備なし	一部議事録なし	一部議事録なし
(2) 公開状況(情報コーナーへの資料提供)	問題なし		
(3) 定款体制	有	無	有
(4) 傍聴者の数	若干名	若干名	若干名
注1) 資料は議事録および傍聴による。議事録上不明な点は各区に問合せを行った。			
注2) 1(1)⑧の中原区及び麻生区の項目は環境カウンセラー			
注3) 区長、副区長、総務課長、区政推進課長、区政推進係長、担当者			

高津区	宮前区	多摩区	麻生区
H12.1~H13.3(全16回)	H10.11~H12.3(全20回)	H12.2~H13.3(全10回)	H10.11~H12.3(全16回)
37名	28名	23名	14名
0.0%(0名)	0.0%(0名)	26.0%(6名)	42.9%(6名)
89.8%(31名)	35.7%(10名)	0.0%(0名)	0.0%(0名)
0.0%(0名)	0.0%(0名)	43.4%(10名)	注3: 7.1%(1名)
8.1%(3名)	53.6%(15名)	17.3%(4名)	35.7%(5名)
8.1%(3名)	10.7%(3名)	13.0%(3名)	14.3%(2名)
高津区まちづくり協議会の一事業として実施したため	今までの市民参加の実績を生かすため	区内各団約90団体を分野別に選別し、各分野より代表的な団体を選出した	地元団体多摩美どりの会と町内会からの推薦(公募)による
	不明		不明
8.6%(3名)		0.0%(0名)	
20.6%(7名)		25.0%(5名)	
70.8%(24名)		75.0%(15名)	
男29名 女8名	不明	男23名 女6名	男9名 女5名
区版、地域紙(タウンニュース)	区版、コミュニティ紙	区版、地域紙	検討委員会では区版掲載なし
在住在勤/20才以上		在住在勤/20才以上	
若干名		若干名	30名(推薦)
800字以内作文提出	事前説明会の参加者募集	400字以内作文提出	平日夜間会議出席可能な人 専用応募用紙で提出
区まちづくり協議会	区づくりプラン推進委員会	区(公募委員選定委員会)	不明
無	有(公開発表会)	無	無
有	有(推進委員会への伝達)	有	有(提案書に盛り込む)
後日資料送付			
11回/11回	13回/14回(不明5回有)	8回/8回	—
26人/37人	21人/28人(不明5回有)	15人/23人(新委員6人除く)	—
23人	18人	14人	—
87.8%	不明	82.3%	—
無	有	無	—
23名+8名=31名/37名	不明	11名/23名	議決無し
匿名式多数決	全員合意	全員合意	モデル区として委員会開始以前に決定済み
抽18名/推薦数13名	買半緑地	買半田緑地	多摩美
不投票投票放棄(はがき・メール)8名			
不議なし	一部議事録なし	不議なし	一部議事録なし
問題なし		問題なし	
有	無	有	有
若干名	不明	若干名	不明



としてみていくことから、各候補地選定を行った検討委員会について考察していく。この事業を見ていく上で市民参加を必要とする視点に立った場合に、市民参加システムに求められる要件を我々は「ものさし」として用意した。それは「代表制担保」「正当性担保」「透明性」であると考えた。その理由は第4節で詳述するとして、これらに基づいて作成した【資料2-1-1】を参考にしながらこの事業における市民参加を見ていく。

(1) 「代表制担保」の視点から見た委員会

各区では検討委員会設置要綱<sup>2</sup>に基づき会議を進めている。要綱の内容は各区ともほぼ同一で、委員会の構成としては約20～40人の市民委員と行政委員からなっている。市民委員の選出および公募方法については各区役所に任されている。各種団体の代表（推薦）と公募市民で組織されているが、公募委員の割合については概して低い。区によっては団体と公募とを区別なく同じ市民としてとらえていたところもある。行政委員は区役所をはじめとする関係行政職員からなっている。事務局としては区役所区政推進課3～5人および総合企画局都市政策部3人程度である。他に会議の助言者として委託コンサルタントが加わっている。

各区の委員選定の仕方を見ると、まずどんな趣旨の団体を、いくつ位選ぶのかを決め、その中から代表者を各1人ずつ推薦してもらい、公募委員数はその上乘

**川崎区の森ってどんな森?!**

市民健康の森構想検討委員会委員募集

緑の恵みを生かし、ゆとりを実感できる森づくりについて考えてみませんか。平日で昼間の会議に出席できる区内在住の人。若干名。国はがきに住所、氏名、年齢、職業、電話番号を記入し、8月31日（消印有効）までに千川緑葉区役所「市民健康の森構想検討委員会委員募集係」へ、区役所区政推進課（3階）66012

せ人数とする選定方法である。公募人数を「若干名」とするのは多数の応募者を想定するものではないことがうかがえる。広報媒体は、「かわさき市政だより区版」（以下「区版」という。）によるものが多いが、写真のように区によって募集記事の内容やレイアウトに違いがある。選定方法を団体中心にすると必然的に公募枠は狭まり、区役所側も多数の応募者を想定しなかったことから「区版」への掲載で済みましたと思われる。また団体委員<sup>3</sup>中心に選定することによって委員の年

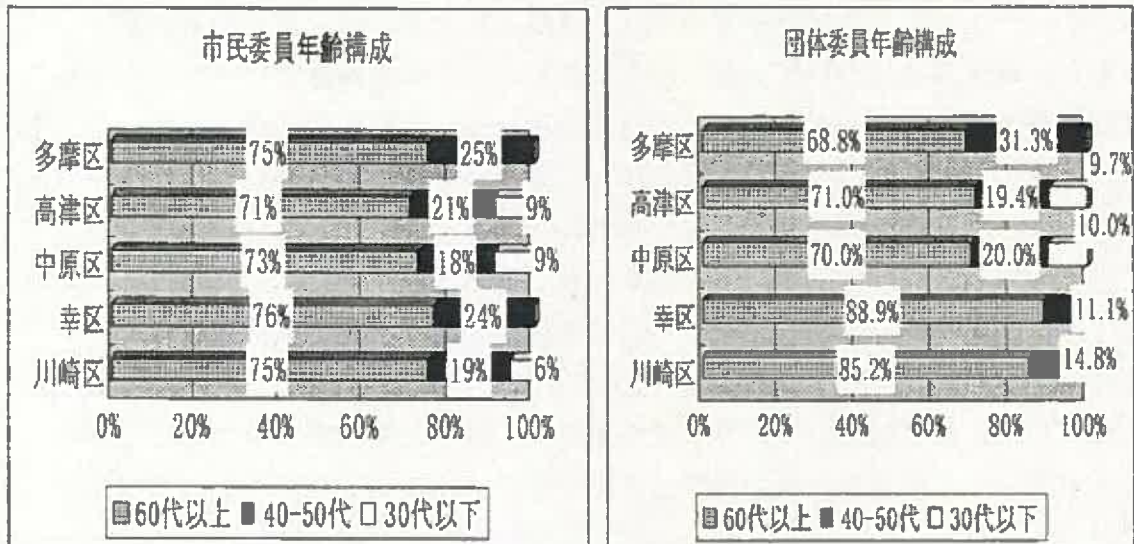
<sup>2</sup> 「川崎区市民健康の森構想検討委員会設置要綱」参照

<sup>3</sup> 区役所が選定した団体からの選出を依頼した委員。多くは団体の代表者が委員になっている。

代も高齢化していると思われる。

年齢階層について見ると公募委員の中では30代以下の若年層の委員もあることから、公募することによって、より多様な市民を取り込むことができるメリットがある。これらの点については第4節で詳しく触れることにする。

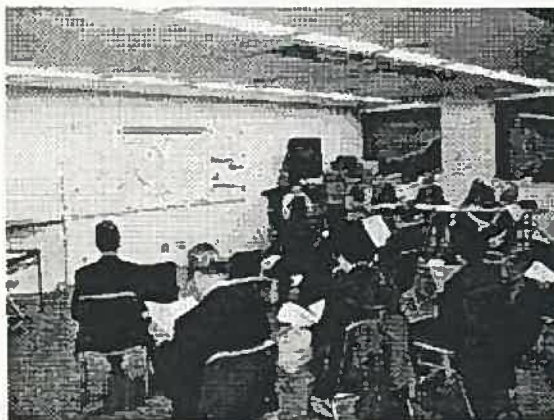
【図2-1-2】市民委員全体と団体委員年齢構成の比較



また、幅広く市民の意見を取り入れるため、委員会のまとめとして候補地決定後に一般市民に対して市民発表会を行った。ただし宮前区は他の6区と違い、候補地を3つに絞った段階で発表会を開き決定への市民意見収集に努めている。

(2) 候補地決定過程における「正当性担保」の視点から見た委員会

ここでは「市民健康の森」候補地決定を目指した会議状況について述べてみたい。会議はだいたい月1回程度の開催で、時間帯は区によって異なり昼間または夜間で2～3時間程度討議する。場所は区役所の会議室を使用することが多い。形態としては一般的な会議方式や自由討議のワークショップ方式で進めている。



人数と会議室の関係で机を使用せず、写真のようにいすのみを並べた対面方式の区もある。また討議だけでなく、随時、現地視察や他の事例見学等も行っている。

構成する委員の人数については先に述べたとおりであるが、実際に委員会への出席状況を見ると全委員数の6割程度の出席率となっている。最も人数の多い川



崎区では全開催日数のうち半分以上出席した人数は40人中平均20人であり、構成人数が多いからといってそれだけの意見集約ができたとは言いがたい状況である。また、多数決により場所を決定したのは川崎区と高津区であるが、最終候補地決定を行う日においては、さらに出席者は減っており川崎区は出席率40%、高津区は62%といった状況である。そして会議日程すべてに出席した委員は全区委員合計180人中10人に満たなかった。長期間にわたる会議において、毎回出席するということは市民にとってかなりの負担といえる。次に候補地を決定するにあたり、議決方法について、あらかじめ検討したのは宮前区だけであった。他の区は多数決か全員の合意を目指すかは、会議が進む流れの中で決定していることが議事録から分かる。また決定当日における不在者の扱いについて、多数決で決定した川崎区と高津区では異なっており、川崎区の場合、不在者のはがき等による意見は投票数の中には含めず、出席委員に対して投票後に公開したのみであった。逆に、高津区は1回目の投票で、同数の候補地が出たことや出席者の少なさから、仕切りなおしとなり、次回には欠席者についても意見聴取するとして決め、2回目では欠席者については不在者投票として投票数に加えられた。どちらのケースもあらかじめ議決方法を決定していたものではないことをもう一度付け加えておく。

### (3) 委員会の透明性

この委員会では、より討議の透明性を図るために「川崎市審議会等の会議の公開に関する条例」(以下「会議公開条例」という。)に基づき、会議はすべて公開としている。行政側に求められる資料は極力開示に努めている。

我々はこの研究を始めてから何度か委員会の傍聴に行ったわけであるが、傍聴者の少なさにがくぜんとした。ほとんどの委員会で傍聴者はなく、あっても2~3人程度である。なぜ傍聴者が少ないのであろうか。川崎市議会環境委員会への傍聴者数は平成11年において年間で102人<sup>4</sup>であり、市民の環境に対する関心が低くないとすれば、会議を公開していること自体が市民に浸透していないのではないか。区によっては傍聴席さえも用意していない状況である。これは実際に傍聴者が少ないため、用意する必要性を失ってしまったのであろうか。しかしながら、会議公開条例に基づき委員会を行っていることから、傍聴者の有無に関係なく席を用意しておくことは必要であると思われる。議事録については整備すべきものであるが、一部不備な区も見受けられた。

<sup>4</sup> 川崎市議会事務局「常任委員会傍聴者数」(1999年)

### 第3節 市民参加手法として見た「市民健康の森」事業における成果

#### 1 「森」が教えてくれたもの

この事業は市民参加手法のあり方について検証する壮大な実験であるといえる。検討委員会においては委員の代表性や決定の正当性担保が行政の課題となったが、新たな土地購入は行わないという前提条件<sup>5</sup>の中で、委員は行政決定における財政的な限界に直面した。また自説に対する強硬な反対意見を前にして、討議を通して合意を図る努力を少なからず行わなければならなかった。このような経験の無いことに対する不安と戦いながら、市民や職員さえもが手探りで進んでいったのである。高津区市民健康の森構想検討委員会がいう「走りながら考える。」という言葉<sup>6</sup>が、未知の事業に取り組んでしまった者の素直な感情を表しているといえよう。しかしながら、この事業にかかわった誰もが会議を通して迷い、時には気づかぬうちに間違いを犯しながらも市民参加のあるべき姿を確実に学んでいったに違いない。検討委員会では約1年半をかけて討議を行った。それらの実体験を通じて市民参加手法に対する行政職員や市民のスキルアップも図られたはずである。市民参加という“えたいの知れないもの”への不安が新たな時代を乗り切る「切り札」としての確信へと変わった者もいたかもしれない。その意味では来るべき市民参加時代を迎えるために、その手法だけでなく可能性を学ぶ「学校」であったといえよう。

「公募委員が少ない。」、「委員の出席状況がよくない。」など反省すべき点があったものの、今後の市民参加手法を考えて行く上で検討委員会から得られたものは多い。この節ではこれらの成果について述べていきたい。

#### (1) 市民参加における問題点を提起したこと

市民参加の必要性については第1編に詳しいが、思いもよらない実際の問題点を学ぶには、この事業はいい教材になったといえる。例えば、望ましい会議の委員構成はどうか、実際に出席する人数が少ない中でいかに正当性を担保するのか、あるいは議論が行きつ戻りつするなど議事進行がうまくいかない場合にはどうすべきか、など市民会議の実効性を強化するための契機となった。

#### (2) 全区で実施された、事業に直結した市民要望を聴取する場であったこと

区ごとの取り組みの先駆けである「区づくり白書」のような要望等をまとめただけでなく、実行性ある事業への参加であり、初の計画段階からの市民参加であ

<sup>5</sup> 川崎市・前掲注(1)書、5頁

<sup>6</sup> 川崎市『高津区市民健康の森基本構想提言書』、1頁



った。計画段階から広く市民の意見を取り入れるということで、より地域にふさわしい事業となる可能性が大きくなった。

### (3) 決定過程を通じて各区の市民性を学べたこと

各区民を比較した場合、委員の区民代表性について宮前区市民健康の森基本構想検討委員会はかなり意識していた。第2節2-(1)でも触れているが、宮前区だけは候補地の決定をする前に一般区民に対して市民発表会を行い、意見集約に努めている。また、公募委員の募集については、当初から、団体委員と同数とした上で事前説明会を実施し、事業内容を市民が理解した上で応募するように計画した。区の独自性は分権の流れからすればあたりまえのことであるが、他の6区にはこれほどの独自性は見られず、区民には分権意識はまだ浸透していないのかもしれない。

### (4) 行政決定の難しさを市民が学ぶ場であったこと

参加した市民は、公園づくりに対してさまざまな夢や希望を自らの手で実践できる期待はあるものの、その壁は厚く、事業実施手順についての複雑さや難しさを実感したのではないかと思われる。

今までは行政が事業の計画決定をし、執行し、運営してきた。市民が事業にかかわることは、それら一連の流れを十分理解した上で自ら求めるものが実現できると認識する必要がある。また事業を進めていく中で財源や人的資源の限界などさまざまなハードルがあることを実感し、それらをクリアしなければならない。

「言うは易し行うは難し」というが、要望するだけの立場からさまざまな意見を具体的な、ある一つの方向にまとめたわけであるから、市民にとっても大事業であった。

### (5) 広報としての役割を市民参加が果たしたこと

今までは参加する市民を選定する場合、区役所で把握する限られた住民組織から選定することが多く、公募する場合があっても純粋に地域組織に関係のない公募委員は少なかったと思われる。「市民健康の森」では少ないながらもこれらの団体とは関係のない市民も参加してきた。これは市民の意識も変化してきていることの表れでもあり、幾分かの広報効果もうかがえる。今回初めて参加した市民の、さまざまな経験を積んだその体験談が地域で少しずつでも波及していく、口コミによる広報効果も期待できるであろう。

### (6) 区の独自性を見るとともに、区役所機能の拡充に向けた実験であったこと

地方分権を進めていくと、政令指定都市における区役所機能の拡充が検討課題となる。ここでは、区役所職員の自由な発想による独自の区政展開が期待される。本事業が総合企画局との合同とはいえ、区の事業として位置付けられた結果、区

の独自性がどれだけ展開され得るかを見ることができた。今回は宮前区が公募委員の募集方法や決定過程において区民性を反映した結果として独自性を発揮したといえる。区役所の今後の課題として、従来のような効率優先の仕事ではなく、まず区民と正面から向き合い、手間ひまをかけて有効な市民ニーズをとらえることが重要である。

#### (7) 「縦割り」から「横割り」への転換

この事業はさまざまな局・区役所がかかわりあいながら進めているものである。今までは特に局と区の関係に隔たりが見えたが、この事業を通してお互いに横の連携の可能性に気づき、「縦割り」から「横割り」へと区役所機能の強化につながるものである。区役所独自で取り組んだものに「区づくり白書」が挙げられるが「区づくり白書」と「市民健康の森」が異なる点は後者は実際に事業化したことにある。市民を交えて計画段階から維持運営まで検討する場合に局と区役所の連携は欠かせないものといえる。今までは事業局のみで実施してきた事業について区役所が局とどれだけ協働能力があるかどうかを見る実験でもあったといえる。

## 2 本当の成果

市民参加手法の実験として得られた成果は今まで述べてきたとおりであるが、実はもっと重要なことを市民や行政職員は学んだのではないだろうか。ここで、この事業にかかわった職員の体験を原文のまま紹介したい。

「公募委員のなかに、今回がほとんど初めての市の事業への参加であり、森づくりに対して自分自身の想いはあるものの、当初の会議ではまったく発言できなかった委員がいた。その人はほぼ毎回会議が終わった数日後、担当職員のもとにやってきては自分の考えていることを次回の会議で事務局側から提案してくれるよう話をもってきていた。

検討委員会のメンバーには公募委員9人のほかに既存の組織団体から推薦を受けた多くの代表が参加しており、公募委員にとっては当初そういう団体の委員がどいう肩書きの人なのかがかなり気になっていたようだった。全く知らない人たちのなかで発言し議論していくということは、慣れない人にとってはかなりつらいことだということを教えられた。しかし回を重ねるうちに会議内での発言も増え始め1回も休むことなく会議に出席していたことが評価され、市民発表会の時には他の委員から推薦を受け総合司会という大役に抜てきされた。またこの事業を機に他の多くの事業にも積極的に参加してくれるようになり、市民参加できる多くのことについて学習もしはじめているようである。この市民は1年半の間に大きく変わられ、また職員にとっても市民参加のあり方について考えさせられる



良い機会となった。」

1年半かけて一人の市民が変わることはささいなことかもしれない。しかし、そこに市民参加の神髄があるといえる。顔の見える直接対話を通じて市民同士や市民と行政がコミュニケーションし、問題意識を共有してともに考え合い、相互理解を深めることが重要なのであろう。例えば、高津区市民健康の森検討委員会には久本山でのマンション建設に反対する住民が多数参加していた。「市民健康の森」事業には前提条件があり、久本山は当初からその条件を満たすものではなかった。しかし、反対派の熱意に押されて候補地から外せないまま議論が続けられた。候補地 29カ所から絞込みを続けたが、タイムスケジュールの関係で、久本山を含む3つの候補地から一つを選択せざるを得なくなった。委員に緊張が走る中、記名投票が実施され、久本山と「元看護婦養成施設用地・元橋コミュニティプラザ用地」は同数で残ってしまった。仕切りなおしのために、日を改めて第2回投票が行われる直前、久本山派は自らの主張を取り下げたのであった。このような結末は、開始から約9か月にわたり素直な討議を続けてきた結果であろう。前提条件さえも乗り越えようとする反対住民に嫌悪感を抱く委員がいたかもしれない。前提条件に反しているからという理由で久本山を早々と候補地から外すことは簡単であったと思われる。しかし、あえて久本山派の意見を辛抱強く聞き、直接対話を繰り返すことで相互理解を実現したのである。

この事業の下に集まった市民は、「森をつくる」という一つの目的の下に出会い、いろいろな経験を積んだことであろう。この事業は従来の方法をさらに前進させ、最初から最後まで市民が模索しながら自ら決定し、自己責任を追及し、実践していく事業である。何度となく委員会に足を運びそれぞれ違ったイメージ、考えを持つ中で少しずつ話し合いを重ねながら、行動をともにしながら、1年以上の年月をかけてようやく一つの階段を上ることができるのである。今ある自然を生かしながら、さらにイメージを大きく膨らませ、繰り返しお互いの意見をぶつけ合い、意見の食い違いに苦慮しつつも議論を続けた努力は、たとえ合意形成が得られなかったとしても否定されるものではない。むしろ苦勞を分かち合いながら市民自身の決定によって事業を進めることは市民にとっても喜びであり感動であるに違いない。体験談にあったように初めて参加する市民からすればなおさらであろう。また、市民だけでなく何とか市民の意見を反映させたいという行政担当者の懸命な努力は計り知れないであろう。いつのまにか市民の熱い思いに引き込まれ、それが自然に市民にも伝わり行政への信頼感へと変化していくのである。人間同士のコミュニケーション、それが本当の成果であるといえよう。

## 第4節 「市民健康の森」から見る市民参加手続きの姿とその可能性

### 1 はじめに

地方自治法上、議員や首長は市民の代表である。しかしながら、市民意識の多様化により既存政治システムでの市民意見の集約が困難となったこと、そして、サイレント・マジョリティーの増加により、そもそも既存政治システムに乗らない市民が増加した結果として市民の声を積み残すことが多くなった。それにより、行政が認識する社会と現実社会との乖離が生じ、財政危機という時代状況と併せて行政がそれに耐えられなくなったということは序論で既述したとおりである。

我々が探るべき市民参加手法が既存政治システムに代わる、市民意見集約を目的とするシステムであるならば、議会や首長が持つ「決定過程の正当性・透明性」といった機能は維持しつつも、低下している機能である「代表性の担保」を補完するものでなくてはならない。このような観点から、既存の市民参加手法を見ていくわけであるが、「市民健康の森」における委員会の概要は今まで見てきたとおりである。この節では「市民健康の森」を事業としてではなく市民参加手法の一例として考察し、先駆けとして行われた市民参加が残した課題を指摘しながら、一方で現実的な市民参加の可能性を探っていきたい。

### 2 市民会議における代表性について

「市民健康の森」における候補地の選定機関として主に市民から構成する検討委員会が用いられたが、このような市民会議には代表性はどれくらい存在するのだろうか。首長や議会の代表性低下が指摘される根拠の一つが低い投票率からくる低得票数である。例えば、平成9年10月26日に実施された川崎市長選の投票率は35.82%であり、当選者の得票率は56.64%であった。総有権者数947,797人に対して約19万人の支持を集めて当選している<sup>7</sup>が、当時の総人口が1,217,359人（平成9年10月1日現在）であることを考えると、市民全体の代表性や意見集約機能からは遠いといえよう。市民会議はこれを超える市民代表性を有しているのだろうか。そして、有することができるのであろうか。まずは、代表性の有無について、「市民健康の森」検討委員会を考察していくこととする。

前述のとおり、委員会の代表性の担保を図る指標として我々は「委員会構成内容」、「公募方法」、「候補地決定過程における市民意見の取り入れ方法」そして「候補地決定後の市民意見の取り入れ方法」を用意したので、これに基づいて進めて

<sup>7</sup> 川崎市選挙管理委員会『川崎市長選の記録』（1998年）



いく。

#### (1) 「市民健康の森」検討委員会における委員構成の検証

川崎市議会の定数は現在のところ64人である。地方自治法により上限のみが定められており、64人は絶対的な数ではない。それでは、区によっては20万人を超える区民意思の決定には何人の委員が必要なのであろうか。区民を前にして代表性を考察する前に物理的な問題が存在する。40人から14人と区によってばらつきがある検討委員会は主に区役所の会議室を使用して開催された。

来るべき市民会議も同じように区役所の会議室で開催されると推測するのであれば、スペースからいって50人を収容するのが限度であろう。さらに、討議可能な人数はもっと少ないのではないかと思われる。実際の検討委員会の出席者数は多い区で20人程度であった。それでも、委員の発言回数にはばらつきがあることが傍聴席から感じられた。区役所へのアンケートによると会議運営や意見集約を考慮して公募委員数を調整した旨を答えた区の委員総数はいずれも40人前後であった。確かに、円滑な会議運営を考えると委員総数は制限されざるを得ず、40人前後が適当であろう。なお、分科会の形で委員会を分散させて委員総数を多くする手法があるが、分科会間の意思疎通に問題があり、今回は採用されなかったのは無理がないと思われる。

では、40人の委員で区民を代表することは可能であろうか。実際に委員総数が40人である川崎区を例にとり考えてみる。川崎区の人口は194,567人（平成11年10月1日現在）である。単純計算では委員一名当たり4,864人を代表していることになる。言い換えれば、4,864人の意見集約をしていることになる。そんなことが可能であろうか。全委員の一人ひとりに4,864人の知り合いがおり、「市民健康の森」候補地について意見集約をしているとは到底考えられない。それでは、次に委員会の構成から意見集約の可能性を検討してみることとする。

川崎区では団体委員が全員の67.5%を占めている。これは地域で役割を果たしていると区役所が判断したあらゆる団体に委員を依頼したためである。この団体委員に区民の意見集約機能を求めた場合はどうだろうか。川崎区の委員中、町内会・自治会等選出は5人と全委員の12.5%を占める。そして、川崎区の町内会・自治会の加入率は72.6%<sup>8</sup>であるから、141,255人を代表している計算となる。他団体は子ども会連合会、老人クラブ連合会などであり、構成員は町内会・自治会加入者と重複する可能性があることから、公募委員9人が町内会・自治会加入者以外の住民を代表すると仮定をする。そうすると、9人で残りの人口53,312

<sup>8</sup> 川崎市市民局地域生活部区政課『区政概要』（2000年）、49頁

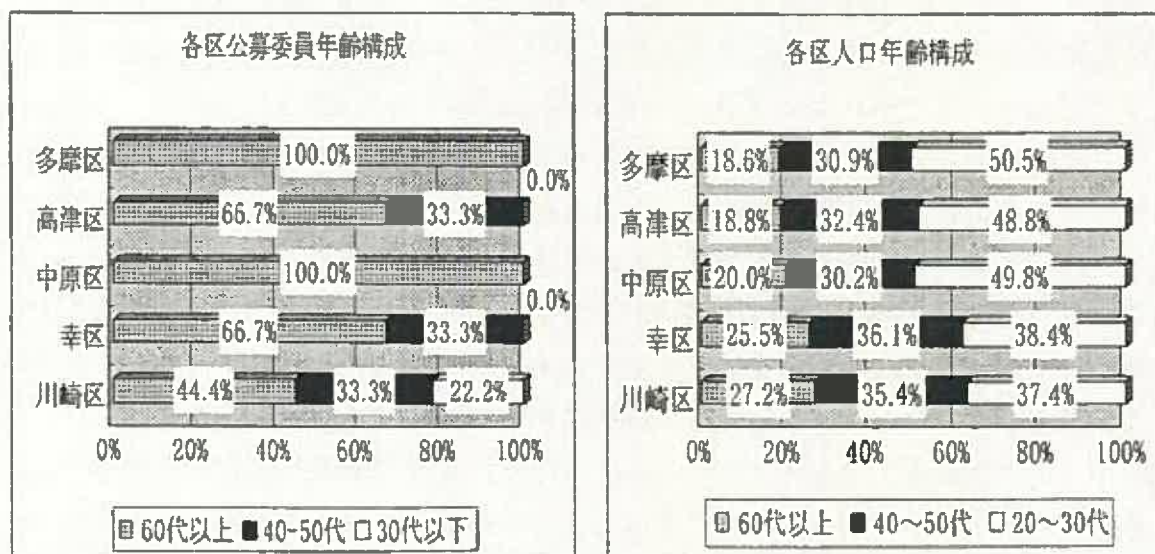
人を代表することとなる。これは一人の公募委員が5,923人の市民を代表することを意味し、この場合も委員による区民の意見集約性は低いといえる。他区では川崎区より委員総数が少ないことから、求められる委員一人当たりの代表性はさらに重くなり、とても区民全体の意見集約が図れたとは思えない。

## (2) 市民会議メンバーにおける代表性担保の可能性

さて、今回の検討委員会では区民全体の代表性担保を十分には果たせなかったが、そもそも市民会議で区民全体の意見集約を実現し、代表性を担保することは可能なのだろうか。次はこのことについて検討する。

まずは川崎区（人口194,567人）を例にして委員会の構成を考えていく。委員40人で区民意見集約を考えた場合にも町内会・自治会が加入者141,255人の一大住民組織である以上はそこからの選出委員は不可欠であるから、組織内の意見集約を条件として区連合町内会から委員を一人選出する。残りすべてを公募委員とした場合には39人で53,312人を代表することとなり、委員一人当たり1,366人の代表となる。代表性はかなり担保できることとなる。ここで問題になるのが公募委員の年齢構成である。ある年代の委員は自らの属する年代を代表すると仮定すれば、公募委員に関しては年齢層が人口における比率に合わせて分散するのが、代表性を考慮すると好ましい。発言機会の世代間格差を防ぐ意味もある。ここで、検討委員会における公募委員の年齢構成と人口における年齢構成を比較すると、川崎区は人口における年齢構成より公募委員における60代以上の比率が高いこ

【図2-1-3】公募委員と人口における年齢構成の比較



(注) 宮前区と麻生区は資料が無く不明。



とを除けば、公募委員の年齢構成は人口における年齢比率とほぼ同じ分布を示している。しかしながら、それ以外の区についてみると、幸区、高津区においては40～50代の比率は人口上の割合と同じ約30%となっているが、20～30代が0%であることから、60代以上の割合を押し上げ、人口上の割合との大差が生じている。さらに、多摩区と中原区においては60代以上が100%を占めている。公募委員が特に年齢が高いわけではなく、むしろ団体委員に高齢層への偏りがみられる<sup>9</sup>が、公募委員における年齢層の偏りについてはコントロールは原則として不可能である。それでは、公募委員を中心としながら、委員の年齢層を人口比に合わせていくにはどうしたら良いだろうか。解決策の一つは公募委員募集の後で、応募者の少ない年代を中心とする団体から委員を集めることである。20～30代の年代を例にとると、「母親クラブ」、「商店街青年部」や「PTA」等のうちで、構成員が町内会・自治会と重複していない団体に委員を依頼するのである。川崎区は団体委員枠を決定した後で公募委員枠を決定したが、これを逆にしたらどうだろうか。先に公募委員を募集するとともに、区連合町内会に委員一人の推薦依頼をする。応募者が少なかった場合や公募委員の年齢が偏る際には修正手法として、団体に推薦依頼をするのである。これにより、委員会構成において町内会・自治会を基本としつつも、町内会・自治会がカバーしきれない市民の意見集約を図り、委員会の区民代表性を高めようとするものである。また、委員会の構成を公募委員中心にした課題としてはさらに応募者不足の可能性が挙げられる。確かに検討委員会における応募委員は合計50人と少なかった。ただ、これは公募方法が原因の一つとなっていると思われる。第2節で触れたとおり環境への市民の関心は低くないといえるからである。【資料2-1-1】のとおり、検討委員会においては広報手段として区版を用いている区がほとんどであった。区版への掲載状況についても第2節で触れているが、「事前説明会参加者募集」の形式を採用した宮前区以外は紙上で「市民健康の森」事業についての簡単な説明をした上で、いきなり委員を書面募集する形式であり、募集人数は若干名もしくは3人と記載していた。紙上募集のみの区のうちで9人と最も応募者の多かった川崎区は区版のトップを使い、「市民健康の森」事業や「検討委員会」について図を使った簡単な説明をつけて市民がこれから応募しようとするものがどんなものなのかイメージがわく工夫をしており、文字のみによる説明に終始した他区との違いが表れている。しかし、川崎区の工夫を持ってしても1回限りの区版で募集の意図や市民参加事業の内容が十分に伝わったとは考えにくく、応募意欲をかき立てなかったのでは

<sup>9</sup> 前掲【図2-1-2】、参照。

ないか。また、募集人員を「若干名」とすることで行政の公募への意欲が市民から疑われ、公募に影響があったのではないかと思われる。15人の応募のあった宮前区は平日の夜に実施した説明会で委員の募集を実施している。その際には公募委員を団体委員（10人）と同数にすることを目標にしていた。応募する市民とすれば、事業内容を聞いたり、出席した市民の顔ぶれを見ながら応募意思を固めたりできたわけである。一方、区にすれば個々の応募市民が理解するまで事業や市民参加について対話を通して説明できることとなる。つまり、市民に伝わる情報量が紙面のみに比べて格段に増加しただけではなく、市民・区役所双方の交流を応募段階で可能にしたわけである。実際、宮前区では説明会参加者17人のうちで2人は説明を聞いた段階で応募をやめており、任期途中での辞任を防ぐことができた。

第3節で述べたとおり、人と人との直接対話が一番重要なコミュニケーションである。市民参加が市民間そして市民と行政とのコミュニケーションを重視したものであるならば、募集の段階から市民と対話する姿勢が必要である。紙面募集のみで済ませた区は市民参加について理解不足であったと言わざるを得ず、今後の課題である。

また、そもそも公募の対象となる市民に広報が行き届かなかった可能性もある。公募市民の対象は団体委員ではカバーしきれない未組織市民であるはずである。ところが、区版は町内会・自治会加入世帯と管理組合を有する10戸以上の集合住宅世帯に配布される。これらの世帯は町内会・自治会から既に委員を選出しており、本来の公募対象市民ではなく、公募対象市民は広報から取り残された形となった。町内会・自治会から委員を選出する以上は、公募委員募集に区版は不向きであり、高津区や多摩区が採用した地域紙での広報が必要であったと思われる。

さて、このように公募委員の募集方法を工夫し、応募状況によって団体委員で補強する方法であれば委員会の代表性担保は可能であろうか。ここで、重要なのは団体委員の団体内部での意見集約の有無である。

団体に委員選出を依頼するのは政策決定までの団体加入者間での意見集約や決定後の事業協力を団体加入者に期待するからである。本来、団体代表として出席するのであれば発議や投票といった委員会での行動について事前に団体内部での意見集約を行い、団体意思の反映に努めるべきものであろう。例えば、町内会・自治会加入者全員へのアンケートや討論等から町内会・自治会としての候補地を決定するようなものである。もし、それが未実施であれば団体加入者の総意は反映されておらず、団体代表の意味はあまりないことになる。市長の附属機関に団体代表として出席する以上は団体内部での意見集約について義務付けることが好



ましい。しかしながら、現状では全区において団体内部の意見集約について未確認であり、団体内部の意見集約性は不透明である。意見集約性の不透明さは公募委員にも当てはまることである。公募委員は意見集約の場が無いことから団体委員に比べてさらに代表性は薄いといえよう。

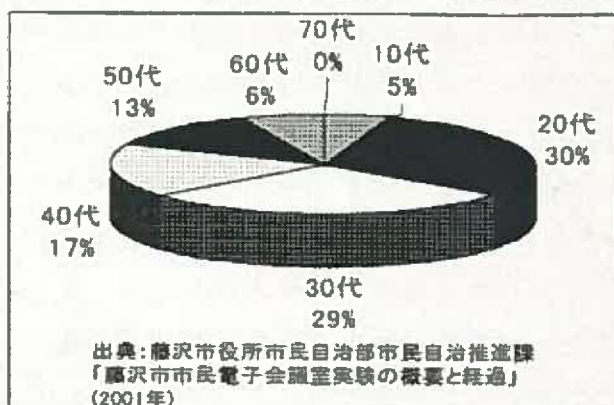
結局のところ、市民会議メンバーに区民全体の代表性を求めるのは無理なのではないかと思われる。

### (3) 決定過程での市民意見集約の可能性について

次に、決定までに市民会議において市民代表性をどれくらい担保することが可能かどうか検討していく。市民会議メンバーの代表性は低いと思われる以上は決定過程において積極的に市民参加を実施していく必要があると思われる。それも人と人との直接対話によるコミュニケーションが一番大切であり、公开发表会等の双方向性を持つ市民参加を実施すべきである。対話を通じて委員（市民）と参加者（市民）、行政と市民が相互理解を深めてより良い市民参加へと結びついていくのである。しかしながら、「市民健康の森」において候補地選定途中で広く市民に対して公开发表会を実施したのは宮前区のみである。候補地を3カ所に絞り込んだ時点での第1回公开发表会は、20万人近い区民の意見集約を図ろうとした委員の区民代表性に対する熱意の表れである。他区では候補地決定後に、基本構想案を発表する形で市民発表会を行っている。案とはいえ、市民発表会によって決定候補地がひっくり返った区はどこもなく、場所以外の基本構想に関する市民からの意見は次の推進委員会への課題として残された。ここでも、市民とのコミュニケーションの欠如が行政や検討委員会にさえみられる。第2節で述べたとおり、検討委員会において候補地を選定する以上は推進委員会でその決定が容易にひっくり返るとは考えにくく、またあるべきではないだろう。そうであれば、候補地選定決定以前に公开发表会（討論会）を行い、広く市民と話し合いながら意見を求める努力をすべきであったと思われる。一方、宮前区も公开发表会を1回実施したのみである。1回の公开发表会で20万人近い区民とのコミュニケーションが成立するとは考えられず、工夫の余地があった。参加者から寄せられた意見はのべ34件にすぎない。しかしながら、宮前区の人口を考えると、200人規模のミニ集会を約1,000回実施しなければならない計算となる。宮前区方式を持ってしても区民の意見集約を完全に行うのは困難であるといえる。

ただし、コミュニケーションの手段は直接対話だけではない。確かに人と人とのふれあいによる相互理解や信頼関係構築が一番であるが、それが物理的に困難である以上は、代替手段を採用せざるを得ないだろう。例えば電子会議室である。

【図 2-1-4】藤沢市市民電子会議室参加登録者



電子会議室とはインターネット上に設定した会議室を使い、あるテーマについて参加者が討議するものである。直接のコミュニケーションが持つ時間的、距離的制約を受けない特徴を持つ。【図 2-1-4】のとおり、藤沢市電子会議室の実例では 20代～30代の登録参加者が 59%と、若い世代の参加割合が高く、「市民健康

の森」検討委員会に見られた 20～30代の参加者不足を補うことも可能と思われ、市民参加手法としての効果が期待される。また、コミュニケーションとは違うが、一方的な情報収集手段としてアンケート調査がある。市民会議等の市民参加手法と比べて手軽に広く市民の意見を集められる手段<sup>10</sup>となる。しかし、双方向性に欠けるためにあくまで補助手段として使うべきであろう。

### 3 市民会議における正当性について

この節では「市民健康の森」検討委員会を題材にしながら市民会議における決定過程の正当性担保の可能性について論じていく。

#### (1) 出席率について

数値の取れた区についての候補地決定までの委員会出席率は資料のとおり、いずれも 50～60%である。高津区以外は委員総数の 1/2 以上が出席していない日が存在する。その回数が 12 回中 5 回という川崎区の例もある。また、川崎区と多摩区は候補地最終決定時の出席委員数が委員総数の 1/2 以下であった。当初から決定していた麻生区以外は検討委員会の討議を通して徐々に候補地を絞り込んでいった。このことは候補地を絞り込む過程や最終決定段階で委員総数の半分以上の同意しか得ていなかったり、決定過程の討議に委員総数の半分も参加していない区が珍しくないことを意味する。市民会議が電子会議室やアンケート調査と違う点は市民同士の直接対話によるコミュニケーションであることを考えると、委員総数の半分が参加しない中で進められた討議や欠席しがちで討議にあまり参加しなかった委員からの投票への疑問は残る。もちろん、委員会への出席強制は法

<sup>10</sup> 市民参加におけるアンケート調査手法の一例は 3 章「ハコモノ事業における市民参加について」を参照。



律上、実務上ともに不可能であり、出席確保の困難さは十分認識している。しかし、地方自治法 113 条において市議会の定足数が定数の 2 分の 1 であることを考えると、委員総数の半分が参加しないまま開会された委員会における決議の正当性に疑問を持つ委員や市民の存在は否定できない。欠席者の取り扱いは議決に大きな影響を与えるものであり、混乱を避けるためには第 1 回委員会において決議し、委員内に共通認識を持つとともに市民にも明示する事項であったと思われる。実際、高津区では候補地選定が難航し、1 回目投票時に同数候補地が出たことから、再度の投票を実施した。その段階になって初めて欠席者の取り扱いが問題となり、最終投票時に不在者投票を認めることとして実施したほどであった。

#### (2) 明示された議決ルールの不在

欠席者の取り扱いだけでなく議決ルールの不透明さは一部を除き各区共通していた。投票を繰り返しながら全員合意を目指す事前決定した宮前区以外の各区は自然な流れで多数決か全員合意で候補地決定を行った。しかしながら、多数決と全員合意では決定に必要な委員数はまるで違うこととなる。成り行きで議決方法を決定するのは議決への不信感を招く恐れがあり、どちらを選択するかは事前に決定すべきであると思われる。その点では、公開発表会における市民意見集約まで事前検討した<sup>11</sup>宮前区検討委員会の姿勢は評価できる。

#### (3) 市民会議における正当性担保の困難性

今まで、決定過程における正当性担保の観点から検討委員会を検証してきたが、これは今回の検討委員会を否定するものではない。市民会議における正当性担保の困難性を論じたものである。市民会議において規則で定足数を定めたものの、出席率の低さにより規則を変更せざるを得なくなる例<sup>12</sup>もある。ボランティア委員による出席率が振るわない中で市民会議のみに正当性を求めるのは無理があるといえよう。

### 4 市民会議の意味

議会や首長に変わる存在として市民会議に求めた「代表性」や「正当性」の完全な担保が不可能であるならば、市民会議は無意味なのだろうか。そうではない。市民会議は結果ではなく市民間や市民と行政とのコミュニケーションを通じた中身が大事なのではないだろうか。市民会議における区民全体の代表性が低いのであれば多数決を採るのではなく、全員合意を原則として討議をしていく中で出て

<sup>11</sup>宮前区市民健康の森基本構想検討委員会『平成 11 年度宮前区市民健康の森構想作成支援及び調査報告書』(2000 年)

<sup>12</sup>『月刊 地方分権』第 19 号 ギョウセイ (2000 年), 37 頁, 参照。

きた意見や利害対立者の相互理解こそが意味あるといえる。宮前区検討委員会は投票を繰り返していく中で全員合意に到達したが、公開発表会参加者の意見徴収方法についても単純な投票は実施していない。「投票しても、参加者が市民を代表しているわけではないし、候補地の近隣の人が多数集まれば、それによって結果も左右されてくるので、あくまで参考意見としかならない。」<sup>18</sup>と判断して、投票は実施せず、発表会中に参加者が3候補地に対して自由に貼れるポストイット(ふせん紙)と終了後のアンケートで参加者の意見を集めた。このように首長は市民同士の議論を通して現れた意見をこそ政策判断に生かすべきであって、結果だけ見ても役には立たないのではないだろうか。だからこそ、結論を急がず市民同士の議論を尽くすべきなのである。その点では、タイムスケジュールに追われて議論を打ち切り、多数決を採る議事進行は好ましくなく、時間制約のある問題は市民会議には向かないといえる。理想を言えば、欠席者を討議や投票からおいていくのではなく、市民会議として個々の欠席者に参加を呼びかけるべきなのであろう。それもコミュニケーションなのである。また、多数の市民会議における議論を他の区民にも見せて議論を巻き起こし、意見を聞くことが重要である。その上で電子会議室、苦情処理やアンケート調査など多層な市民参加手段をも用いて総合的に市民意見集約を図るべきなのであろう。ただし、市民会議を中心とした市民参加手法を持ってしても最終的な結論を出す責務はあくまで首長と議会にあり、市民参加はその決定を助ける意見集約手段にすぎないといえる。議会や首長の最終決定権者としての機能は市民参加をもって揺らぐものではない。

なお、多様な参加手法を組み合わせた具体的な市民参加システムについては結論で述べることとする。

## 5 おわりに

市民会議の抱える課題について「市民健康の森」検討委員会を例にとりながら「代表性」や「正当性」を軸に論じてきた。これ以外の視点については紙面上の都合で別の機会とさせていただき、市民参加時代を迎えた行政職員のあり方について述べて終わりにしたい。

検討委員会の公募委員募集において他の6区と決定的に違う方法を採用したのは宮前区であることは先に述べたとおりである。この方法を採用した宮前区づくりプラン推進委員会としては、区版でいきなり広報しても事業や市民参加への市民理解は得られず、応募者は少ないだろうとの判断から説明会を実施したとの

<sup>18</sup>宮前区市民健康の森基本構想検討委員会・前掲注(8)書、104頁



ことである。考えれば、至極当然のことであるが、結果として独自性を出した宮前区と他の区の差は何であろうか。それは市民参加が市民からの行政参加という新しい事業であることを再認識し、市民の立場に立って募集方法を工夫したのか、それとも、従来どおりの事業と考えて前例や他の区を参考にして横並びを選んだかの違いではないだろうか。手当制度の広報・周知徹底義務さえ国等の法的義務とはされず、一切の広報活動を行わないなど広報、周知徹底に関する国等の対応がその裁量の範囲を著しく逸脱したような場合に、損害賠償義務を認める余地があるにすぎないとされている<sup>14</sup>ために、多くの行政活動についても区版等によるひとつおりの広報で済ませてきた。これは法律的に誤りではなく、実務的にも行政の効率的運営の見地から適当であろう。ただ、これが当たり前となる中で、行政活動に関する広報努力を阻害し、広報が目的化してきた可能性は否定できない。市民参加時代においては広く市民に参加してもらうことが重要であり、公募委員募集においては区民性を踏まえた効果を出す独自の広報が区に求められていたはずである。区役所分権を本格的に進めるかどうかはともかく、区の独自性が求められている昨今において、横並び意識は変えるべきであろう。特に市民参加においては区民に目を向け、区民の特性を生かした区づくりが求められる。独自性を否定することがあってはならないと思われる。

また、市民参加の一般化とは区民と行政職員とのコミュニケーションの一般化でもある。行政職員すべてが市民参加を念頭において市民とのコミュニケーションを図ることとなる。市民とのコミュニケーションは市民要望をすべて受け入れることや聞き流すことではない。行政の主張を持って市民と討議することである。市民参加と直接関係なくみえる部署においても、苦情を聞く際には政策への反映可能性を検討しながら市民の立場も理解して対応しなくてはならないだろう。そのためには、行政活動についての勉強だけでなく、多くの市民と本音で話し合う機会を日ごろから持つことで市民の視線を勉強し、コミュニケーション能力を磨く必要があると思われる。

「市民健康の森」を例にとりながら川崎市における市民参加手法の課題について論じてきた。今まで述べてきたように課題は山積しているが、7区とも市民参加手法について一定の成果を挙げたといえよう。特に、市民や区役所が経験を積んだ点は大きく評価できる。市民が経験した市民参加への熱い思いを生かしながらシステムを作っていくことがこれからの川崎市には求められている。

<sup>14</sup> 児童扶養手当制度に関する判例として、大阪高裁平成5年10月5日、判例地方自治124号50頁。

## 第2章 条例策定過程への市民参加

### 第1節 分権時代の条例づくり

地方分権一括法の制定とそれに伴う地方自治法の改正によって、国の役割が限定的に規定されるとともに、機関委任事務制度の廃止と関与の縮減が実現した。分権改革によって、自治事務だけでなく、法定受託事務についても条例制定が可能となったことから、積極的な条例づくりが求められている。また、以前と比べると自治体の政策裁量の分野が拡大したことに伴い、それぞれの地域から、政策に対するニーズ・要望も多くなる。それを政策にし、実際に行政の仕事として結実させるためには、条例という形で決めていかなければならない。そのためには、市民から出てくるニーズをどのように条例という形で決めていくのが課題となる。条例を自治体における実効力のあるルールとするためには、その政策目的の妥当性、成立過程における市民参加や十分な合意形成、実効性を担保するための手法の確保・開発、適応性、法との整合性などさまざまな点をクリアする必要がある。

本市における市民参加による条例案づくりの二つの事例（「川崎市子どもの権利に関する条例」、「環境3条例」の改正）を取り上げ、課題の抽出や今後の方向性について考察し、条例案づくりにおける市民参加手続きを検討していくこととする。

### 第2節 「川崎市子どもの権利に関する条例」案づくりにおける市民参加

#### 1 条例案づくりに至るまでの経過

「川崎市子どもの権利に関する条例」（以下「子ども権利条例」とする。）案づくりを始めた背景には、1998年（平成元年）に国際連合で採択され、平成6年4月に日本が批准した「子ども権利条約」がある。<sup>1</sup> 同年7月に教育委員会では「川崎市人

【図2-2-1】 子どもの権利に関するこれまでの取り組み

平成6年4月	日本が「子ども権利条約」を批准
平成6年6月	「川崎市人権尊重推進会議」設置
平成6年12月	「子ども権利条約ってなに」（冊子）を配布
平成8年4月	「川崎の子どもの人権推進協力者会議」設置
平成8年12月	「川崎子ども人権集会」開催
平成9年5月	「川崎子ども・夢共和国」事業実行委員会設置

<sup>1</sup> 子どもの権利に関する取り組みについては、市町村シンポジウム『自治立法がまちをつくる』（1998年）、186頁



権尊重推進会議」を設置し、12月には「子どもの権利条約ってなに？」の冊子を全児童・生徒に配布し、人権の尊さを、子どもたち自らが知り、学ぶようにした。平成8年4月には、民間団体を含めた「川崎の子どもの人権推進協力者会議」を設け、「子ども座談会」や「子ども会議」を開き、12月には、全市一つにして「川崎子ども人権集会」を行った。これは、「子どもの権利条約」にある意見表明権の具体的展開であるともいえる。さらに、平成9年5月に、子どもたちの組織「川崎子ども・夢共和国」事業実行委員会が設置された。

「子ども権利条約」批准後の経過は以上のとおりであるが、それより以前に教育委員会懇談会報告「いきいきとした川崎の教育をめざして」を契機に「地域教育会議」が発足している。このような子どもの権利条約の趣旨が生かされた地域活動の基盤があることや「子ども権利条例検討連絡会議」の座長である篠原一東大名誉教授の意向もあり、市民参加による条例案づくりが始まった。

そして、後述するようなさまざまな市民参加の機会を設けた条例案づくりを経て、平成12年12月市議会定例会において全会一致で可決された。

## 2 市民参加による条例案づくりの組織体制

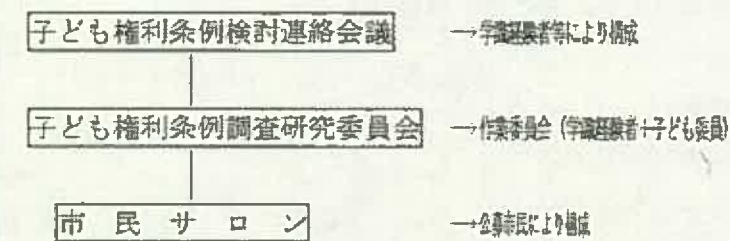
具体的な委員組織としては、学識経験者や子どもにかかわる有識者からなる「子ども権利条例検討連絡会議」とその作業委員会にあたる「子ども権利条例調査研究委員会」という二つの審議会を設置した。<sup>2</sup> その審議会では原案の検討と内容の取りまとめを行ったが、会議や資料等はすべて公開し話し合いが進められた。

「調査研究委員会」には、学識経験者等のおとな委員と一緒に9名の子ども委員が構成メンバーとして参加している。また、権利条例を子どもの立場から

検討していく独自の活動を進めてきた。

さらに、公募の市民が、権利条例案を市民の立場から自主的に検討していく「市民サロン」が設置され、月1回程度の割合で会議が開かれた。

【図2-2-2】 条例案づくりの組織体制



<sup>2</sup> 条例案づくりの経過については、『地方自治職員研修2000.6』公職研、(2000年)、34頁。

### 3 意見の集約と市民への説明

平成10年9月から本格的な審議に入っているが、節目ごとに、市民・子ども向けパンフレットを作成・配布するとともに、子ども集会や市民集会等を開催し、広く意見を求め、それを参考に条例案の内容を検討してきた。

上記の集会とは別に、子どもにかかわりの深い関係者ともさまざまな意見交流の場を設け、検討課題部分の内容整理を進めてきたが、そこでの指摘やこれまでに市民集会や子ども集会をはじめ手紙や電子メール等による意見は、その都度まとめ「検討連絡会議」「調査研究委員会」に提供し、審議の参考にしてきた。また、地域住民を主体に独自に取り組んでいる「地域教育会議」からも意見や協力を得てきた。

寄せられた意見については、パンフレットや市民集会で紹介するとともに、その意見をどのようにして取り入れるかについても説明された。市民集会においては、研究委員会の議論を壇上で公開したことも

あり、研究委員会で何が問題となり、どのような内容が話し合われているのかを市民が実感できるような手法を凝らした。

#### 【図2-2-3】

##### 子どもの権利条例案づくりの審議経過

平成10年9月	「川崎市子ども権利条例検討会議」と開催
平成10年12月	パンフレット「みんなで子ども権利条例をつくろう」の配布
平成10年12月	川崎子ども集会の開催
平成11年3月	市民集会開催「子ども権利条例の策定に向けて」
平成11年6月	中間報告書を市長へ提出
平成11年7月	中間報告を紹介するパンフレット「わたしたちの声を届けよう」配布
平成11年9月	市民集会開催（中間報告の議題にあわせて分科会設置）
平成11年12月	川崎子ども集会の開催
平成11年12月	市民集会開催（条例イメーজ案の概要報告）
平成12年3月	子ども権利条例第1次骨子案公表、パンフレット配布
平成12年6月	第2案中を市長へ提出
平成12年7月	市民集会開催（第2中内容報告）
平成12年12月	本議会で条例案が可決

### 4 メリット・デメリット

#### (1) メリット

- ・条例を運用する際に内容が市民に周知されていなければ、条例が十分機能しているとはいえない。しかし、条例が公布されても市民がその存在さえ知らないことが多い。市民参加による条例案づくりを行うことで、その過程に多くの市民がかかわることになり、その条例の存在と趣旨を周知することができる。
- ・市民と行政または市民同士が議論を重ねることによって、今回のテーマである「子どもの権利」についてお互いが学習し、お互いの立場を理解し、それによって相互の信頼関係が形成される。その信頼関係は、今後行政・市民双方にとって有益なものとなる。
- ・条例案づくりに市民が参加することは、他都市においてもあまり例がないため、実験的な価値がある。



## (2) デメリット

- ・合意形成のための議論や他局他事業における庁内調整などに多くの時間がとられる。
- ・市民集会等を設置する際の財政的負担が大きい。

## 5 課題

### (1) 受容性の問題

今回の子ども権利条例のような総合条例の場合、理念が先行し「条例からどのような義務が発生するか」という運用段階での具体的なイメージがないままに議論が展開する傾向がある。実際に条例として機能させるためには、関係法令、財政等の諸問題をクリアしなければならない。その結果として議会に上程された条例案が市民参加で作られた条例案と大幅に異なる可能性もあり、その場合は、参加した市民は不満を募らせ、行政に不信感を持つことになる。

### (2) 法体系における課題

既存の法律にない概念のものを条例では規定しないのが法体系の定石である。したがって、本来であれば、条約の下に国内法があり、それを受けて条例が存在する法体系になる。しかし「子ども権利条例」は、条約に対する国内法が整備されていない状態で条例を制定した。そのため、市民参加で作られた条例案の中には条約で規定している範囲を超えている権利などもある。条例として制定されれば、訴訟の対象となる可能性があるため、子どもが権利を侵害された場合、市が保障可能な範囲であるかという検証が必要である。

### (3) 代表性の担保

市民集会を何度重ねたとしても、条例の趣旨にそぐわない等の理由により条例案づくりに参加しない市民もおり、必ずしも全市的な合意がとれているとは限らない。一方、市民参加によって作られた条例案の審査は、議員としてはやりにくい面もあるが、全市的合意という観点においては、議会各会派の視点より条例案について十分に検討されることが重要である。

### (4) 地域性の考慮

条例策定のために設置される審議会は、その条例のテーマに精通した学識経験者で構成されるが、その学識経験者が必ずしも条例を制定する自治体の地域性について熟知しているわけではない。その自治体の地域性にあわせ制定するのが条例の特徴である点を考慮すると、条例策定以前の地域における活動を審議会の委員が十分に理解した上で議論を進めない、以前から地域ぐるみで進められてきた活動と折合いがつかなくなる。

### (5) 組織構成

今回は市民からより多くの意見を取り入れようとさまざまな機会を設けたため、多層的で複雑な組織構成になっている。市民側には、どのような構成の下で議論が進められてい

るのか、把握するのが困難であったと思われる。

#### (6) テーマの選定

「子ども権利条例」案づくりは、教育に関するテーマであったため、誰でも参加しやすく意見も出やすかった。その反面、意見の集約作業に大変な労力を要した。このような理念型条例に市民参加を求める場合、ある程度論点を絞って議論していかなければならない。また、条例によっては、市民が議論をするのに難しいテーマのものもあり、どのように市民に分かりやすく説明し、市民参加を促すかも課題となる。

### 第3節 環境3条例の改正

#### 1 環境3条例の改正について

本市は高度経済成長の下で、工場等の固定発生源からの大気や水の汚染物質の排出などの産業公害や、膨張する都市人口を受け入れるための相次ぐ宅地開発による急激な緑地減少や環境悪化などの公害・環境問題に直面した。

こうしたことから、公害防止条例では、環境基準よりも厳しい環境目標値の設定やその達成に向けた広域的大気汚染物質の総量規制方式の導入、自然環境保全条例における「自然環境保全地域の指定申出制度」の導入、さらには、昭和51年の環境影響評価条例の制定など、先進的な環境行政を展開し、全国の自治体の環境行政を先導する役割を果たしてきた。

しかし、これらの条例が制定されてから20数年が経過する中で、自動車公害等の都市生活型環境問題の激化、都市アメニティへの要求、有害化学物質による環境汚染、地球温暖化等の地球環境問題の顕在化などにより、環境問題は著しく広範・複雑化し、環境行政においても新たな対応が求められてきた。この新たな課題への対応として上記の環境3条例の改正が必要となった。

そして、環境3条例の改正が平成11年12月市議会で全会一致で可決され12月24日に公布された。今回の改正でこれまでの条例が廃止され「川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例」、「川崎市緑の保全及び緑化の推進に関する条例」、「川崎市環境影響評価に関する条例」の新条例が制定された。

#### 2 市民参加により条例案づくりをすることになった背景

環境問題という市民や事業者が深い関心をもつ検討課題であったこと、また今後の取り組みにあたって関係者の自覚と責任とともに適切な負担が必要になる環境問題の特質などから市民参加により条例案づくりを進めていくことが望ましいと考えられた。



### 3 改正の経過と手法

川崎市は、今日的環境問題に応じた条例制度を構築するため、平成9年9月市環境行政制度検討委員会（委員長 原田尚彦早大教授）を発足させ「川崎市環境行政制度の基本的あり方について」を諮問した。<sup>1</sup> 検討委員会は、主に既存審議会の会長や学識経験者などを中心として構成されたが、その検討経過と議会提案までの経過は次のとおりである。

#### 【図2-2-4】

平成9年9月 検討委員会発足。「川崎市環境行政制度の基本的あり方について」諮問  
全体会議4回。条例ごとの検討部会各3回。改正の基本的方向の検討。  
平成10年5月 第1回市民説明会（市内3カ所一臨海部・内陸部・丘陵部に分けた）  
「制度改正の基本的方向について」市民意見数478件。  
全体会議4回。条例ごとの検討部会各3回。  
平成11年1月～2月 第2回市民説明会（市内3カ所）  
「制度改正の内容について」市民意見数529件。全体会議4回。  
市民意見等を踏まえた改正内容の最終検討、答申案の検討  
平成11年7月 川崎市環境行政制度検討委員会「環境行政制度の基本的あり方」答申。  
平成11年8月～11月 答申を踏まえた改正条例案の作成と庁内調整  
平成11年11月 市議会に議案提出。

### 4 市民参加の手法

#### (1) 会議の公開

検討委員会は、全委員で検討する全体会議を12回、三つの条例ごとに部会を作り個別に検討する部会を各6回、合わせて延べ30回の会議を行ったがそのすべてを公開とした。会議にはすべて傍聴者があり、会議資料は傍聴者へも提供した。

川崎市で、審議会等の会議の公開条例を施行したのは、平成11年4月だったので、この検討委員会の会議公開の対応は、それに先立つ先例的事例となった。

会議の公開については、審議会で決めることであるが、今回すべての会議を公開としたことは、今後の環境行政を市民参加の下で推進しようとする審議会の姿勢を示したものと見える。また、公開することにより、環境行政制度の改正の論点や議論の経過をより広く市民に伝えることができた。

#### (2) 市民説明会

検討委員会が条例案の骨格を検討するにあたって、その内容について市民説明会を開催して市民意見を取り入れた。行政計画の策定過程ではそのような例を見るが、条例案づく

<sup>1</sup> 条例案づくりの経過については『政策情報かわさき第9号』川崎市（2000年）、31頁

りの過程での市民の意見の聴取、しかも、改正案の基本的な枠組みづくりの段階と「答申」づくりという結論段階の二度にわたって、市民説明会を開催するという徹底した市民参加が行われた。説明会の開催については、市政だより、市のホームページに掲載するほか、パンフレットを各区役所に置いて配布するなど各種の広報媒体を通じて市民に呼びかけた。まず市側より、審議会における論点と議論の経過をパンフレットに沿って説明し、その後で市民に意見を求めた。会場での発言（議事録に記載）や意見書の提出などで市民意見を取り入れたほか、会場での質問に対しては、その場での回答も行った。2回目の説明会では、1回目の説明会で寄せられた意見をパンフレットで紹介するほか、どのように意見を反映させていくかも説明された。市民からの意見は、審議会へ戻し、意見の反映の仕方や補強すべき点をどのように条例化していくかが検討された。

## 5 メリット・デメリット

### (1) メリット

- ・環境行政では何が問題となっているのかが審議会の議論を開いていくことにより、広く市民に周知する効果があった。
- ・審議会の議論の方向性が市民ニーズと乖離していないか確認することができた。
- ・市民説明会等で寄せられた意見を集約することで行政側が見落としていた点や過小評価していた点を市民感覚で補完することができた。

### (2) デメリット

- ・市民説明会を開くために事前準備（会場の設定、パンフレットの作成等）や意見の集約などに手間と時間がかかる。
- ・条例の制定により近隣の開発が中止されるなど過度な期待を持って参加してきた市民もいた。

## 6 今後の課題

- ・審議会の会議場が本庁周辺（川崎区中心）であったため、傍聴者のことを考慮すれば、さまざまな場所で会議を開くという配慮が必要であった。
- ・審議会の規定の中には、参考人に関する事項もあったが、それを発展させた形で環境団体等の意見を聞くために審議会において意見陳述の場を設けるという手法も考えられた。

## 7 各条例に規定されている市民参加の手法<sup>2</sup>

### (1) 環境影響評価条例

<sup>2</sup> 各条例に規定されている市民参加の手法については、前掲書注1、53頁



情報の公開や市民参加の充実等、手続きをより透明で公正にすることを条例改正の基本的な考え方に据えている。計画段階、事前段階、事後調査の各段階において、情報を提供し、市民意見を求め、それを反映するような手続きを条例で定めている。

#### (2) 緑の保全及び緑化の推進に関する条例

市が市民および事業者との協働により緑の保全および緑化の推進に取り組んでいく施策推進条例としている。市民が主体となって地域の緑の保全や緑化の推進を図っていく制度を規定している。また、そのための人材の育成を市が支援している。

#### (3) 川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例

法制度において規制的手法の導入がなじまない分野や規制の範囲にとどまらず、さらに環境への負荷の低減に向けた取り組みを推進するため、自主管理を誘導する施策を導入している。

### 第4節 条例制定過程への市民参加手続き

#### 1 市民参加の条例案づくり手続き

市民参加による条例案づくりには多くの時間がかかることは事例研究からも分かる通りである。条例の種類によっては、市民参加により条例案を作ることがそぐわないものもあり、すべての条例案づくりに市民参加を求めるのは、効率的ではない。そこで、どの種類の条例に市民参加を求めれば効果的であるのか、また市民がどのような条例に参加を求めているのかの検証が必要になってくる。

条例の分類は、さまざまな観点からすることができるが、条例の規定する内容に着目した場合「地方公共団体の内部的事項に関する条例」と「住民の権利義務に関する条例」に分類できる。このように分類した場合、後者の方が、市民の関心が高く市民参加により条例案づくりに市民が参加したいというニーズがあると考えられる。<sup>1</sup> 前者は、基本的に地方公共団体の組織や事務処理の方法、財政運営に関する事項など地方公共団体の内部事項を定めるための条例である。しかし、内部的事項を条例で制定する意義には、地方公共団体の行財政運営を議会の民主的なチェックを加えることにある。そのため、市民参加による条例案づくりの要素があるといえる。したがって、住民の権利義務に関する条例だけでなく、住民の興味・関心が高く、市民参加により条例案づくりを進めることにより条例施行後の運用が効果的であるものについては、積極的に参加を求めることが望ましい。

しかし、次のような場合には、運用に留意しなければならない。

・地方税の賦課・徴収や使用料・手数料条例のように、地方自治法74条で直接請求の対象

<sup>1</sup> 条例の分類については、岩崎忠夫『実務地方法講座2自治条例と規則』ぎょうせい、(1990年)、30頁

外となっているもの

- ・緊急に条例案を議会上程しなければならないもの
- ・法改正に伴う条項ずれのように軽微なもの

また、条例の性格によってもその条例案づくりの手法が異なってくるので留意する必要がある。例えば、事例研究にもあるように、子ども権利条例については、理念型の条例であり、子ども・教育といった市民にとって身近で議論のしやすいものであった。それに対して、環境3条例の改正における環境問題は、市民に身近な問題ではあるが、技術・専門的な議論にならざるを得ない部分もある。このように、条例の性格によって市民から寄せられる意見の質も異なり、意見集約の方法や説明会の進行手法もそれに適したものにしなければならない。

## 2 市民参加による条例案づくりの手法

### (1) 市民参加による組織構成

条例案を作成する場合に設ける審議会は、通常であれば学識経験者等により構成されるが、そこで求められるのは専門的・公平中立的な議論である。市民参加による条例案づくりを考えた場合、専門家による審議会のほかに公募市民による審議会を設置する必要がある。ここでは、市民の立場から自由闊達な意見交換を行い、合意形成をしていく。公募市民のほかに、各区のまちづくり推進組織で条例案づくりのテーマに関連する部門で活動する市民にも参加を求め、そこで、オーソライズされたものを学識経験者等により構成される審議会で、検討してもらうようにする。

### (2) 市民意見の公募

日ごろ、多忙のため、会議や説明会に出席できないが、意見は提出したいと考える市民には、インターネットや広報紙・パンフレット等で意見を募集する等の対応が必要である。意見を求めるためには、条件として市民が判断可能なレベルの情報提供をする必要がある。寄せられた意見は審議会に報告し、策定の節目となる段階で、それまでに寄せられた意見の紹介やどのように意見が反映されたか、また、なぜ意見が反映されなかったのかをホームページやパンフレット等で紹介する。

### (3) 市民説明会の開催

委員会でどのような議論がされてきたのか、どのような論点があるのかなどについて、基本的な枠組みを決める段階と最終的な答申案を提出する段階の最低2回は説明会を開催する。説明会の開催については、広報により周知徹底するほか、会場での説明内容も分かりやすいものにしなければならない。一方的に行政側から市民へ説明をするだけでなく、会場でも意見を聴取し、質疑応答を行ったり、公開討論をするなどの工夫も必要である。



## 2 条例案づくりにおける行政の役割

### (1) 作成途中での具体的な検討の必要性

子ども権利条例のような総合条例では、理念で話し合いが進められていく傾向があるため、条例案作成途中で条例として機能するものであるかどうかの具体的な検討が必要である。

そして、市民からの提案で行政が実施できないことについては、できないと明示する。そのような行政の専門的立場からの主張は必要であり、ただ明示するだけでなく、なぜできないのかも説明し、市民に理解を求めながら条例案づくりを進めていかなければならない。そのような過程を通して、市民参加により作られた答申案をなるべく条例に反映できるよう努める必要がある。

### (2) 市民参加に求めるものの明確化

計画やハコモノ建設であれば「行政が担いきれない部分については市民側にお願いする。」という役割分担の方法も可能である。しかし、条例は、市民参加ででき上がったものに対しても、責任を負うのは基本的には市側であり、役割分担を求めることは困難である。そこで、条例案づくりに市民参加することにより行政は何を求めているのかの目的を明示し、市民にその前提条件を十分確認した上で参加を求めることが重要である。

### (3) 法令に関する課題の平易化

一般的に法令の立案という作業は、行政の専門領域のように考えられ、市民からは、難解なもの・疎遠なものというイメージがある。その法令に関する課題を市民に対して分かりやすく説明し、議論をしやすくするように導く役割が行政に課せられる。また、条例案づくりへの市民参加をサポートするNPO団体のようなものを整備し、支援する必要がある。

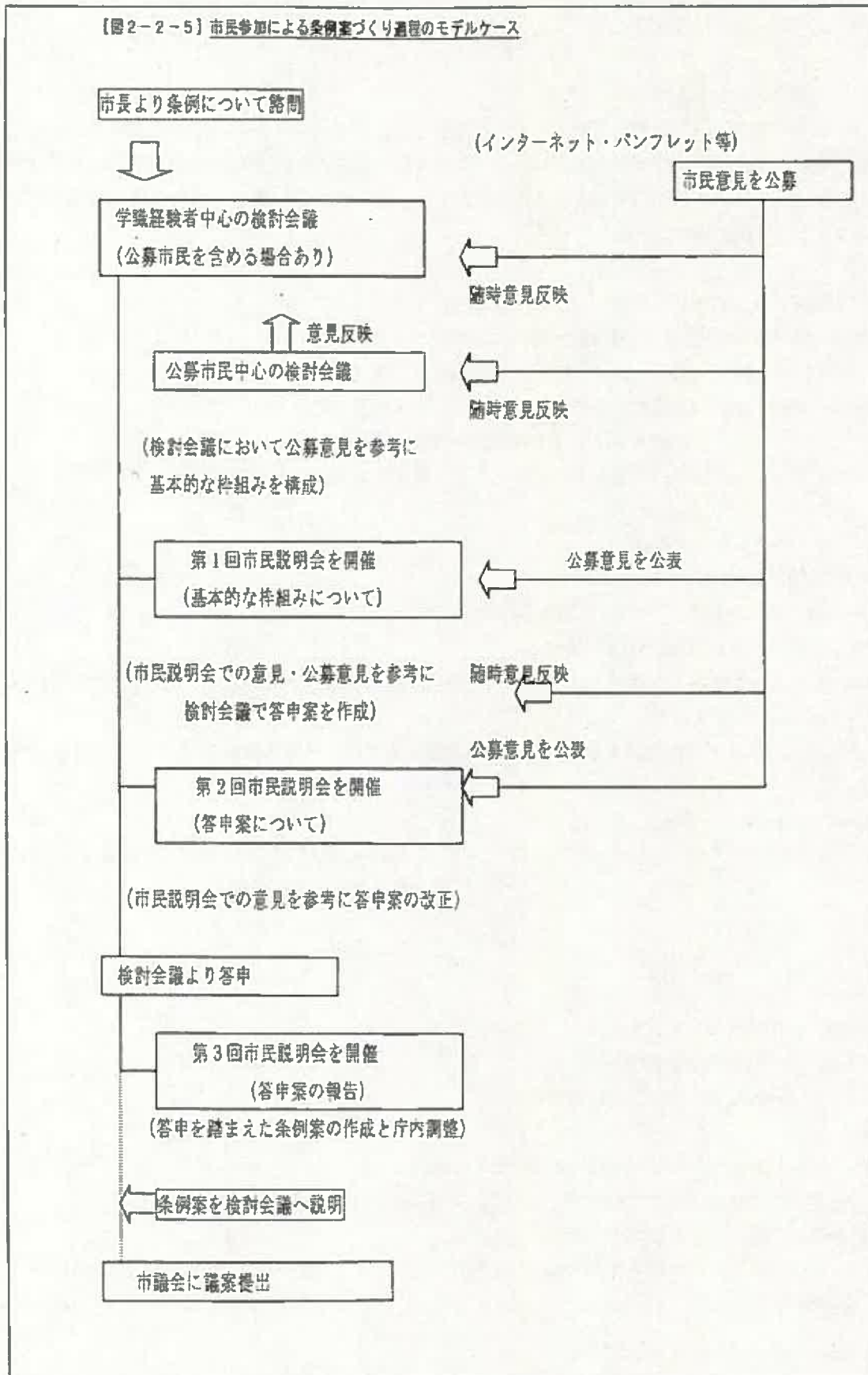
### (4) 市民ニーズの受け入れ方

市民のニーズをどのように条例として条文化していくのか、職員の政策法務能力が問われることとなる。また、今後市民の立案能力の向上により、市民が提案する条例案が出された場合に行政ほどのように対応していくのか、その体制を整備していかなければならない。

## 3 執行段階での評価に参加

条例案を作る段階だけでなく、条例執行段階で発生する課題等についても市民とともに考えていく必要がある。条例案づくりの時点で、市民公募により構成された審議会（改選も可）において条例執行段階における評価を行う。市民意見を反映して良かった点・悪かった点などを検討し、今後の施策に反映できる仕組みを形成する。市民意見を反映した場合のメリット・デメリットを把握することにより、市民感覚による意見と行政側の専門的な見識による意見の結節点を見いだすだけでなく、行政の執行時における監視の効果もある。

【図2-2-5】市民参加による条例案づくり過程のモデルケース





## パブリックコメントについて<sup>1</sup>

### 1 パブリックコメントとは

十分に修正可能な段階で必要な情報とともに原案を公表してコメントや対案などを募集し、それを考慮して最終的決定に至る制度である。平成 11 年 3 月に「規制の制定または改廃に係る意見提出手続」が閣議決定され、4 月から実施されることになった。そして、国に続き、自治体においてもパブリックコメント制度の導入が図られている。

### 2 制度概要（県のパブリックコメント制度を参考）

対象事項：総合計画やそれぞれの行政分野の基本計画

義務を課し、または権利を制限する条例の制定改廃案

公表資料：素案のほか→当該案等を作成した趣旨・目的・背景・位置づけ

当該案等に関連する資料（根拠法令、影響の程度・範囲）

公表方法：ホームページへの掲載、窓口配布、新聞・雑誌による広報、広報誌掲載、官報掲載

### 3 パブリックコメントの流れ

- (1) 行政機関が案を作成する。
- (2) その案と資料を公表し、意見・情報を募集する。
- (3) 広く国民から意見・情報が提供される。
- (4) 案に取り入れられるべき意見・情報に基づき修正、他方で取り入れられるべきでない意見・情報について理由をまとめる。
- (5) 提出された意見・情報に対する行政機関の考え方をまとめ、提出された意見・情報とともに公表する
- (6) 最終的な意思決定をする。

※取り入れるべきでない意見の取り扱い→その理由を明確に記載して、提出された意見・情報とあわせて公表

### 4 パブリックコメントの意義

- (1) サイレント・マジョリティー対策
- (2) 広報としての役割
- (3) 行政の総合調整機能を活性化する
- (4) パートナーとしての市民を意識させる

### 5 パブリックコメント制度を運用していく上での課題

- (1) 公表された素案に効果的な回答ができる市民・事業者がどの程度存在するか。
- (2) 行政側にも能力向上を支援する責任がある。
- (3) パブリックコメントを実施する時期を予告して、関心のある市民・事業者が十分な準備ができるよう配慮する。

<sup>1</sup> パブリックコメントの概要については、『広報 2000. 8』日本広報協会（2000 年）、10 頁参照。

### 第3章 ハコモノ事業における市民参加

#### 第1節 虹ヶ丘小学校コミュニティールーム

##### 1 経過

虹ヶ丘地区は高度経済成長期に開発された比較的新しい街であったため、下水道や小学校などの最低限の公共サービスは受けられたが、近くに市民館や老人いこいの家などはなかった。当時は新婚や子どもの小さい家族が多かったため、そういった施設を利用して何かをしようという市民は少なかったが、その後15年近く経過すると、子どもも親の手を離れ、高齢者も増加したため、町内会でもみんなが集まる公民館などの施設を要望する声が多くなってきた。そこで、当時虹ヶ丘地区内にあった市有地の空き地に市の施設を建設して、みんなが利用できるようにならないかという要望を持つようになった。

地域住民は、コミュニティーセンター設立要望を実現するための具体的な方法を学び、事務局活動を開始することになった。平成7年には「虹ヶ丘コミュニティーセンター建設推進委員会」を設立し、以後地区内の市民に賛同を呼びかける活動を行った。一方で、市に対する働きかけも具体的に行う必要があり、平成8年10月に市長および市議会議長あてに36団体の代表者による請願書を提出した。

その結果、議会で取り上げられることになり、平成9年3月に本会議で全会一致の趣旨採択された。これで施設の建設が決定したと思っていたが、平成9年5月に市教育委員会から話があり「虹ヶ丘小学校の空き教室を利用してコミュニティーセンターを運営できないか」とのことであった。地元の要望に対し、教育委員会が「余裕教室の利用事業」を活用できないかというコミュニティーセンター設置案を提案したのであった。

コミュニティーセンターが新設されると思い込んでいた推進委員会としては「青天のへきれき」であり、反対の声が始めは多かった。もちろん、施設が新たに建設されないことへの不満もあったが、一番の問題は小学校をコミュニティールームに利用することへの反対であった。推進委員会のメンバーには我が子を小学校に通わせている人が多いため、小学校を不特定多数の市民が利用することへの抵抗感があるためであった。しかしながら、もしこの事業を断ると同じような話は最低5年はないだろうという見通しがあったため、とりあえず空き教室による活動をして実績をあげて、学校の建替えのときにまた検討しようということになった。これにより、虹ヶ丘コミュニティー施設はコミュニティールームとして事業を行うことで、一応の方向性が確立された。

そして、次なる問題は予算であった。要望していたものに比べ、実際の予算はガスや電気、水道などの設備工事などだけで、机や椅子、冷蔵庫等すべて推進委員会側で用意しなければならない厳しい状況であったが、中古のものをかき集めてすべて揃えることができ



た。そして、その後も数々の課題をこなしつつ、平成10年12月1日に虹ヶ丘小学校コミュニティールームは運営を開始した。

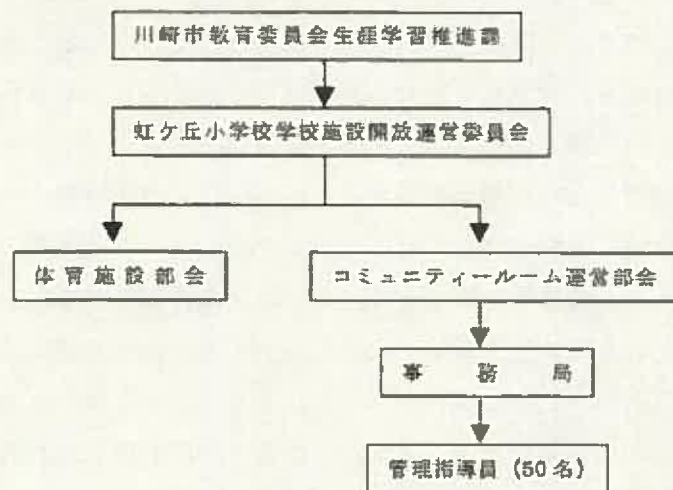
## 2 管理・運営

数々の困難を乗り越えながら何とか利用開始したが、その後の運営も「人」、「物」、「金」の点で、数々の問題点があった。

まず「人」の問題については、管理を誰がするかという問題であった。一般的に、公共施設の管理は「利用者間で鍵を回す方法」か「非常勤嘱託員による行政の管理」のどちらかであったため、当初はこの二つの方法で検討された。しかしながら「利用者間で鍵を回す方法」は、利用者のモラルが大前提であるため、どうしても教室が汚くなりがちになるし、掃除や修理などの全体的な管理が難しいとの批判があった。また「非常勤嘱託員による行政の管理」は、行政が積極的に管理した施設では柔軟な対応ができないという理由から、市民側が行政による管理を嫌がったので、これも採用されなかった。そこで最終的に、地域の人たちで「コミュニティールーム運営部会」を設立し、市民自らすべての管理を引き受けることになった。行政の立場からは常駐は一人でもいいと言われたが、電話や子どもの世話などから2人体制にすることにした。そして、その管理は約50人いる管理指導員の持ち回りで現在も続けている。

2番目の「モノ」は備品や消耗品の圧倒的な不足のことである。前述のとおり、机や椅子をはじめ、ガスコンロや茶器に至るすべての道具を市民側で用意するという状況であるため、利用開始後も当然、お茶葉や筆記用具等、行政側からの予算だけではとても足りない状態であり、寄付に頼って【図2-3-1】虹ヶ丘小学校コミュニティールームの組織体系

「金」はやはり資金不足のことであり、平成11年度予算では、約63万円の予算に対して実際の支出は300万円ほどかかるのが実情であった。その差額は当初無料で開放する予定の施設利用を100円、200円程度の料金を徴収したり、喫茶店やバーなどによる収入で補っている。

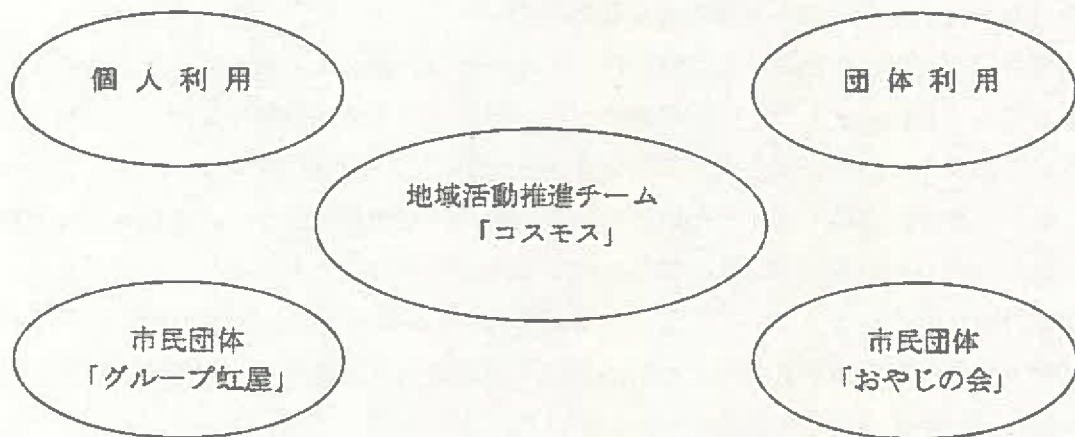


### 3 活動内容

「コミュニティールームは、地域のみなさんの自主的な生涯学習や地域活動の場です。」虹ヶ丘小学校コミュニティールームはこれを活動方針としている。具体的には市民館と同じように施設の貸し出しを行っている。学習室や調理室などを開放することで、いろいろなサークル活動や研修会、集会、レクリエーションなどを支援していくことが主な目的で、団体登録による利用と団体利用と個人利用の2種類である。

また、管理と利用者が一体化しているのが、他の市民館と違うところである。他の市民館では管理する行政と利用する市民との立場から、市民としては施設が使えづらかったり、行政としてはマナーの悪い市民に悩まされたりするが、管理者も利用者も同じ市民なので、利用者の要望も柔軟に対応でき、利用者も大事に利用してくれる。一方、イベントなども季節ごとに随時積極的に企画して周囲の市民に喜ばれている。推進委員会から活動してきた市民は「結果的に市民館のような従来型の公共施設でなく、自分たちで管理できる施設でよかった」と言っている。それは、資金面での苦勞があるものの、自分たちが使いやすいように運営できるとの実感からだといえる。

【図2-3-2】虹ヶ丘小学校コミュニティールームの活動



## 第2節 市道（仮称）恩田元石川線

次に、川崎市の事例ではないが、これからの市民参加を考える上で重要なケースだと思われるため、横浜市青葉区内にある都市計画道路（仮称）恩田元石川線における横浜市の市民参加の取り組みについて検討する。



## 1 市民参加の実験

(仮称) 恩田元石川線は今回既存の都市計画道路を利用して、市民参加を実験的に行うことを目的にした事業展開を行うことを決めた。従来の市民参加型事業では、意見が鋭く対立することのない市民施設の利用計画等に関したものが多いため、道路整備のように利害が正面から対立する施設の計画について、市民参加の可能性を試みた事業であった。

横浜市郊外の青葉区は人口約 26 万人の区で、南北に通る 3 本の骨格的道路が整備されつつあるが、東西には区の南側に国道 246 号線があるだけで、北側には東西の骨格的道路がなく、交通の利便性や区の一体性が欠如していた。そうした中で、(仮称) 恩田元石川線は東西を結ぶ地域の骨格的道路として構想されてきた。

(仮称) 恩田元石川線の計画を市民参加の対象として選択したのは、時間的な余裕と地域の限定性からの理由であった。横浜市では、市域の一体性を強化する観点から、都心部と郊外部を結ぶ放射道路や郊外部間を結ぶ環状道路など、横浜市の骨格をなす幹線道路の整備を最優先としている。そのため、(仮称) 恩田元石川線はすぐにでも整備をはじめなければならない極度な緊急性もなく、市民が計画を議論する時間が比較的あると考えられたからである。また、(仮称) 恩田元石川線自体は青葉区内で完結する地域の道路であり、道路利用者や沿道居住者など、参加対象となる住民の範囲が決めやすかったからである。<sup>1</sup>

## 2 積極的な広報活動と多様な意見聴取活動

本事業では、積極的に PR 活動を行ったのが一つの特色である。従来の広報手段ではどうしても市民に浸透しにくいとの判断から、地元の CATV を利用した 90 分の番組を繰り返し放送し、終始一貫して青葉区民全体を対象に広報活動を続けた。

また、市民参加の形態も一つの委員会や会議に終始することなく、さまざまな市民意見を取り入れる努力をしている。初期段階では地元説明会を多々開催しているが、単に行政側が決めた日程をこなすのではなく、場所と人さえいれればどこにでも説明しに行くという姿勢であった。議論が具体化した段階では「住民参加の道路づくり委員会」を設立し、全体的な懇談会と平行した議論が行われている。

一方、最終的な市民側の方針が定まった段階では、さらに総合的な判断をする組織として「(仮称) 恩田元石川線に関する研究会 (以下「研究会」という。) を発足し、報告書を市長あてに提出する手続きを取った。そして最終的な判断は市長に任せられることとなった。また、いかに市民参加といっても実際に懇談会や委員会に参加している市民だけでなく、直接参加していない市民の意見も取り入れるという判断から、市民参加を呼びかける直前および最終的提言の前に青葉区全体を対象としたアンケート活動をしている点も特徴

<sup>1</sup> 高秀秀信編著『横浜発 住民参加の道路づくり』神奈川新聞社 (2000 年)

的といえる。

### 3 整備しない案も含めた市民参加活動

この事業が画期的であったのは、道路整備という意見が対立しやすい事業を市民参加の対象としていることと「整備しない」ことも選択肢の一つであることを明言している点である。一般的に迷惑施設と呼ばれる種類の事業では、周辺住民の反対が明確であるため、積極的に行政と市民、または市民同士が向き合うことはなかったが、それをあえて行ったことは他の市町村にとっても大きな衝撃であった。

また、従来の公共事業では整備することが大前提である。しかしながら、本事業では「整備しない」ことも選択肢の一つにすることで、市民参加を本気でやろうとしていることをアピールし、道路の必要性自体から議論すべきであり、市民がみんな反対であれば作る必要はないとしたことは、画期的である。

## 第3節 二つの事業に見る市民参加の課題

二つの事例は従来のハコモノ事業とは異質であるため、施設の建設には関係が薄く思われる人もいると思うが、まちづくり（広義の意味でのハコモノ事業）と市民参加の関係では二つの事例とも最近の重要な課題に取り組んでいる。

「虹ヶ丘小学校コミュニティールーム」の場合は、市民側からの要望に対して行政が応え、行政の都合に市民が応えた。そして、市民が自ら管理・運営した事例であり、市民参加というよりむしろ市民が主体の事業である。そこでは、行政はそういった市民活動をいかに支援できるかということが問われた課題であった。また、市道（仮称）恩田元石川線の場合は、行政が従来から行ってきた事業の是非およびその計画について市民の判断を積極的に取り入れた事例で、今日のさまざまな難問題に対して、市民参加という手法がどこまで有効であるかを試みる事例といえる。

### 1 虹ヶ丘小学校コミュニティールーム事業の課題

市民が主体的に行った「虹ヶ丘小学校コミュニティールーム」は、学校区単位の地域活動が成功した例といえる。自治会やその他の市民団体等さまざまな団体を活用するにしろ、地域としては学校という単位が一番身近で参加しやすいという土壌があることが浮き彫りになった例といえる。

また、市民の努力が実った事業であることはいうまでもないが、裏を返せばそれだけ市民側の負担が大きかったといえる。机や椅子までかき集めて何とかして設立にこぎ着けたのは、市民の情熱の賜物であろう。また、行政職員としても学校の他目的利用という新し



い分野での開拓に、相当の労力を有したと推測される。

しかしながら、その苦勞は、市民の要望を行政政策に取り入れる仕組みが確立していないからであり、積極的な団体の要望に対応するための手続きを多様化し、簡素化、通例化する必要がある。まず、そのためには市民要望の受け皿の間口を広げることが必要といえる。具体的には「市長への手紙」や説明会などの従来の方法はもちろん、各種行政委員会に市民公募を投入することや「区づくり白書」や「都市計画マスタープラン」などのワークショップ形式による協議会の積極的活用、アンケート活動など、市民が気軽に自分に合った方法で主張できる場を設置することと、市民の意見を吸い上げるための行政手続きの明確化が必要になる。また、市民が行政活動に関心をもってもらうことが重要である。市民に関心がない大きな理由は、行政にあまりにも魅力がないためであると考えられる。そして、そのための仕掛けを用意すべきである。

一方、積極的な地域や一部の団体の意見が優先されて川崎市全体の行政政策に不平等が生じないような公平な行政財産の分配も必要になるといえる。その手段として、まず、要望および計画案に対する事前評価制度を確立していくべきだと考える。そして、川崎市全体で検討したときに、その優先度の決定も市民の公募による委員会で行う組織づくりが考えられる。また、予算についても「単年度主義」や「予算の横並び」によって事業計画が阻害されないような新しい予算の枠組みを構築する必要がある。

## 2 (仮称) 恩田元石川線事業の課題

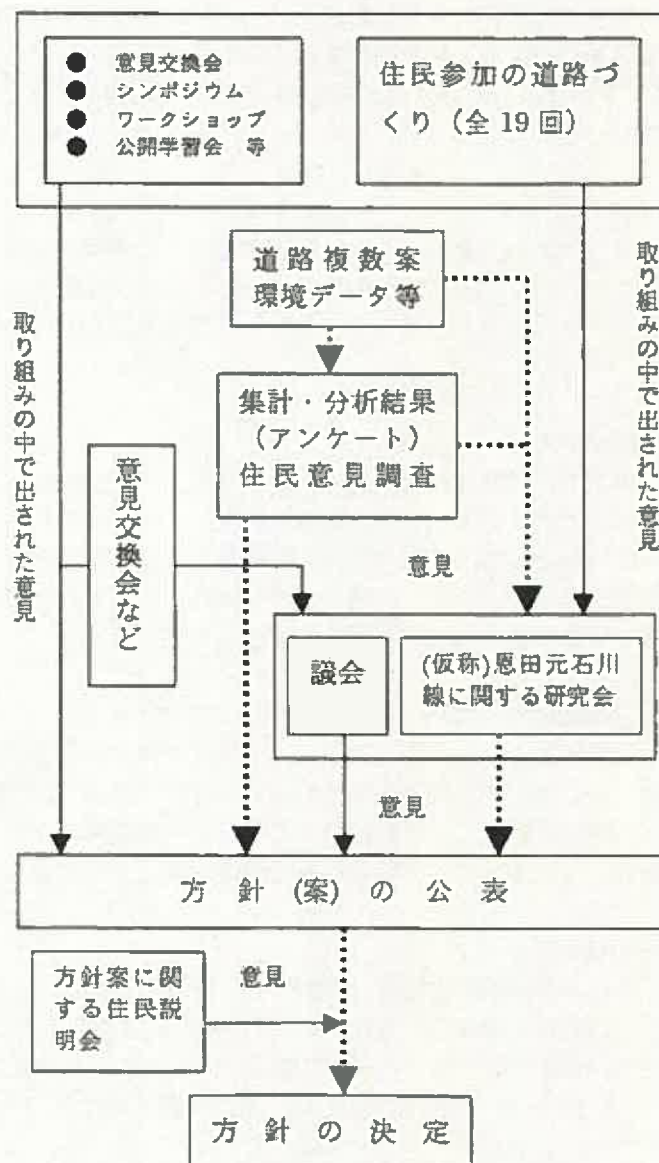
利害対立の激しい都市計画事業の整備計画に市民参加を積極的に取り入れた結果、まず懸念されるのが、議論がまとまるかどうかである。計画自体の是非を問う上で「整備しない案」も含めた議論の結果、賛成者と反対者の議論がかみ合わず事業が頓挫し、行政が両者の板ばさみになるだけではないかと思われたからだ。また、直接利害関係のある沿道の住民が反対することが多いため、こういった事業の場合どうしても反対者のトーンが高くなる恐れがある。その結果、集会などには反対者の方が賛成者よりも積極的に参加するため、議論が偏るのではないかと心配された。

しかしながら、実際には何とか最終報告書まで持ってくることができた。それは、一概に市民参加といっても一つの機関に集中することなく参加の場を分散していることが、市民の意見を公平的に、かつ効率的に集約するのに有効な手段であることを証明している。まず、誰でも参加できる「意見交換会や学習会」は、事業に意欲的に意見を持っている市民に参加の機会を与えている。また、青葉区全体を対象とした「アンケート」は、意見交換会に参加できない人の意見を取り入れるのに有効である。さらに「住民参加の道路づくり委員会」や「(仮称) 恩田元石川線に関する研究会」は市民意見を整理・集約し、さらに専門的な意見を取り入れることができる。そして、参加の場を広げることで市民意見が偏

らないように互いに調整することができる。

一方、最終的な判断は市長に任せられているが、事業に最初から最後まで反対し続けた市民に対して十分な説明責任を果たす必要がある。そして市民参加で決定したことを理由に、説明をうやむやにしたのでは、ますます行政不信が高まって、市民参加をした意味がなくなる。また、たとえ市民参加による計画といえども用地買収の段階で反対者に強引に迫ることも懸念されるので、留意する必要がある。

【図2-3-3】(仮称)恩田元石川線方針決定プロセス





## 箕面市視察報告書

- 1 日時：1月31日（水） 11時から16時30分
- 2 場所：箕面市役所
- 3 対応者：「まちづくり理念条例」政策企画課統括主査 西井秀武，三浦香織  
「市民参加条例」広報広聴課課長 吉野英三郎，統括主査 半澤芳寛  
「NPO促進条例」文化国際課主査 濱田徳美，木村統樹  
コミュニティー施策 市民生活課統括主査 堀口豊
- 4 調査内容

箕面市では「まちづくり理念条例懇話会」の提言にある、まちづくり理念の提案に基づき、市全体のまちづくり施策において必要な基本理念を条例化した「まちづくり理念条例」を平成9年度に制定した。また「まちづくり理念条例」の理念に沿って、市民参加の手続きを定めた「市民参加条例」と具体的な事業に関する「非営利公益市民活動促進条例（NPO条例）」「福祉のまちづくり条例」「まちづくり推進条例」「都市景観条例」「環境保全条例」「子ども条例」「文化財保護条例」が体系化されている。

### (1) まちづくり理念条例

まちづくりの主体は市民であり、まちづくりに参加することに平等であることを確認するなど六つの項目（市民主体のまちづくり、健康と福祉のまちづくり、文化創造のまちづくり、地球環境を視野に入れたまちづくり、個性あるまちづくり、安全なまちづくり）のまちづくり理念を示している。

### (2) 「市民参加条例」について

理念条例に基づいて体系的に整備された条例の一つであり、市民参加を「市の意思形成段階から市民の意思が反映されること」とし、「会議公開の原則」と「委員の市民公募」、さらに間接民主制を保管するための仕組みとして、市民の市政への究極的な市民参加としての「市民投票」を規定している。市民投票の意義は、市民、市議会、市長が三位一体となって市政を推進していくうえで、最終的な判断を市民の意思に求める姿勢を明確にしている。

### (3) 非営利公益市民活動促進条例（NPO促進条例）について

市民参加条例で示した精神をさらに具体的に表現し、まちづくりという公共課題を行政と協働して市民・NPOが担っていかうとする動きを促進していくため、平成11年度に制定した。きめの細かいサービス提供に関して、行政は直接のサービス提供者になるより、利用者たる市民の気持ち・ニーズを知っているNPO団体の活動を促進することに力点を置いている。

### (4) コミュニティセンターについて

コミュニティーづくりに必要な活動の拠点を提供することを目的として、小学校区単位の「コミュニティセンター」と「地域集会施設〔自治会館等〕」を施設整備してきた。管理運営は、地域住民の各種団体から「管理運営委員会」ができ、公設民営方式をとっている。受付時間の午前10時から12時までは当番制で行い、受付時間外のかぎの受け渡しは、鍵保管人（近隣の酒屋など）が行っている点がユニークであった。

\*市政だよりの市民編集委員制度…15日号16頁のうちの4頁を6人で編集している。読み手の住民がゆくゆくは、16頁すべてを任せる予定である。