

第4章 区政における市民参加について

第1節 まちづくり推進事業

1 背景

「2010プラン」の柱の一つに「市民自治都市づくり」があり「市民共同のまちづくり」として、「区づくり白書」の策定が位置付けられている。平成2年、区の自主性を高め、生き生きとした地域創造を目指してスタートした区政推進事業の一環として、区民の望む区の将来像の展望をまとめた「区づくり白書」の策定が平成5年から市内全区で「区における市民参加事業」として実施された。

従来、区民意見を区政に反映させるための、区役所における区民意見の把握手法としては、広報委員会、町内会・自治会で取りまとめられた意見・要望と「区民懇話会」の提言があった。

区民意見の把握という観点から見た場合、町内会・自治会等の住民組織は、その組織率の高さ、団体活動の継続性、世話役である町内会長のリーダーシップに基づく意見調整機能等により、行政にとって非常に有用な窓口として認識され、また機能してきた。そのため、区民参加手続きにおける行政の住民組織への依存が定常化し、ともすれば住民組織に対する説明会で承認を得ることで地域住民の同意を得た、また、住民組織からの意見であれば地域住民の意見であるという考え方をしてきたという側面がある。

住民組織の組織率、活力はなお高く、今後も区民意見の把握・参加のチャンネルとして重要な位置を占めると考えられる。しかし、区民の価値観は多様化しており、従来の住民組織のみに依存した参加手法では住民の合意形成が図れないのは明らかであり、多様な市民団体の支援・醸成、また広範な意見の把握手法が必要となる。

【表2-4-1】平成2年、平成12年 住民組織率

	川崎市	川崎区	幸区	中原区	高津区	宮前区	多摩区	麻生区
平成2年	77.8%	82.4%	87.0%	77.4%	74.9%	78.9%	68.6%	76.0%
平成12年	71.6%	72.6%	77.0%	76.6%	70.4%	68.5%	65.9%	70.8%

資料：「区政概要」（平成2年、平成12年）

区民懇話会は、発足当初の昭和47年、広聴制度の一つとして各区に組織されたが、昭和53年に、豊かな住みよいまちづくりを目指して、市民主権と市民参加の原則に基づき、市民が自らの地域環境に対して、自発的に具体的対応を討議、実践する場として常設的な地区組織とするため「川崎市区民懇話会設置要綱」と「川崎市区民懇話会事務取扱要領」が

整備され、再スタートしている。

区民懇話会は、平成12年に20年間におよぶ活動の幕を閉じたが、第3次区役所機能調査検討委員会第2分科会では、その機能が十分ではなかった原因として次のことを挙げている。①任期2年、50人という委員の枠内での活動にとどまり、さまざまな意見を持つ区民や専門家および行政の積極的な活用が行なわれていなかった。②運営方法が、教育・福祉・保健・医療・文化などのテーマ別分科会主導となり、全体会議での討議等十分に行なわれなかった。③提言の実現を行政に求めることが中心になっており、実践活動が不十分であった。④会合の開催日時が、一部を除き、平日の昼間に開催されていたため、委員の構成に偏りが見られた。また、事務局職員の時間外勤務の増加などに伴う行政側の検討課題が残った。⑤提言に対する事業局の処理経過をフィードバックする仕組みが確立されていなかったため、各局の区民懇話会への回答や説明も形式的なものとなってしまった。「川崎市区民懇話会事務取扱要領」は、区民懇話会に対する事業局の支援協力体制について示しているが、内容的に十分に生かされていなかった。

一方で、各区における「区づくり白書」の策定は、市民参加によるまちづくり事業として、市民と行政にとって新たな試みとして展開し、タウンウォッチングやワークショップなど専門的なノウハウをコンサルタントに提供してもらいながら、市民相互および市民と行政のコミュニケーションの形成を通じて完成されていった。市民はもちろん職員にとっても、市民と協働で進めるまちづくり推進事業の第一歩としてよい経験となった。

各区の取り組み状況については、平成10年度政策課題研修報告書および各区の「区づくり白書」を参照し、市民参加の事業計画がある場合は、区民要望の把握のための参考にされたい。

区づくり白書作成以降、区づくり白書に盛り込まれた提案・提言の実現に向け、市民組織である「まちづくり推進組織」を立ち上げ、各区の独自性を発揮したまちづくり推進事業を市民参加の下で展開している。

コラム 麻生区と幸区の白書の巻末に、策定委員の『座談会』の様子が掲載されている。

白書の取り組みを通して、区民が“我が町”の現状を客観的に認識し、人との出会いの中から、地域の問題抽出をする過程で、コミュニケーションの不足が発見できたこと。

個々の活動団体の横のつながりができれば、さまざまな問題解決の糸口がつかめそうだという手応えを感じたこと。

また、行政計画に反映させるためのしくみや、提案に対する行政の返事がほしいこと、他。

引き続き、まちづくりに関わっていくための住民による委員会の必要性が挙がっていた。

この区民の声を、市民と行政のパートナーシップ事業に大いに活かしていただきたい。

2 まちづくり推進組織

「まちづくり推進組織」については、【表2-4-2】で示すとおり区の特徴が表われている。多岐にわたる「まちづくり」に取り組む体制として、テーマごとの部会を設置している幸区・高津区・多摩区・麻生区、地域を単位としている川崎区、複合型の宮前区、企画・実践、広報という機能型部会の中原区とさまざまで、取り組み方の方向性がうかがえる。

まちづくり推進組織は「区民主体のまちづくり」に取り組むことが大きな目的である。また、まちづくり推進組織は、行政が区民意見を取り入れて区域内の事業計画を展開する場合に、区民の総合的な窓口となり、町内会・自治会などの住民組織同様、行政のパートナーとしての位置付けが定着しつつある。

事務局である区役所区政推進課は、区民のまちづくりに対する意見の窓口となり、行政に反映するための道筋を模索し、また、区民主体のまちづくり推進組織に対する支援体制を取っている。

【表2-4-2】各区まちづくり推進組織の概要

	名 称	要綱	任期・委員数	設立年月日	組 織
川崎区	川崎区まちづくりクラブ	無	なし (3年見直し) 約300名	10.9.19	地域割り10クラブ サポート委員会 世話人会議
幸区	幸区まちづくり推進委員会	有	3年 22名	12.3.10	運営委員会 部会(まちづくり部会、環境部会、福祉部会、文化教育部会)
中原区	中原区まちづくり推進委員会	有	2年 42名	11.8.26	全体会 運営幹事会 部会(まちづくり実践部会、ザ・サポート部会、協働部会、広報部会)
高津区	高津区まちづくり協議会 キラリたかつ協議会(愛称)	有	2年 46名	11.9.8	幹事会 アクション部会(市民健康の森・花街道パート3・ホームページの作成・花と緑の街かどコンクール) 研究部会
宮前区	区づくりプラン推進委員会	有	2年 48名	[1期] 9.7.16 [2期] 12.7.1	幹事会 自主活動(広報部会、イベント部会、福祉専門部会、地域まちづくり専門部会) 支援活動(A地区部会、田園都市線沿線地域を考える会、平瀬川流域まちづくり協議会、福祉オンブズパーソン委員会、バリアフリー促進委員会、交通専門部会) 連携活動(拡大スポーツセンター専門部会)

多摩区	多摩区 まちづくり推進協議会	有	2年 51名	12.4.20	運営委員会 部会（環境部会・福祉関連部会・安全で賑わいのあるまち部会）
麻生区	麻生 まちづくり会議	有	なし (3年見直し) 124名	12.2.14	世話人会 広報部会 まちづくり活動専門部会（福祉専門部会・生活・コミュニティ部会・緑・環境部会）

3 川崎区まちづくりクラブの取り組み

区役所が市民共同のまちづくりにかかわる中で、具体的な支援、庁内に対する意見反映のための手続きについて、川崎区の事例から検証してみたい。

川崎区は、生活する区民の視点でまちづくりを進めるために「まちづくり推進組織」を日常生活圏である中学校区を単位として地区割りし、10地区にそれぞれ「まちづくりクラブ」（以下、「クラブ」という。）を設置している。区民が区民の立場で地域を見、多種多様な課題が渾然一体としている中で、テーマの選択、地域における合意形成の手法、意見集約の方法を考え、アクションを起こしている。

10のクラブには、“我が町”を住みよいまちにすることを目指す人が個人の意思で集まり、1クラブ10人から50人で構成されている。区民懇話会委員経験者および町内会・自治会、地区社会福祉協議会、民生委員協議会、地域教育会議、子ども会、体育指導委員会、青少年指導員連絡協議会などの地域活動に取り組む人や、地域のボランティア活動に携わる人等実にさまざまなメンバーで構成されている。まちづくりクラブは新しい住民組織として地域に浸透しつつあるが、知名度はまだ低い。従来の住民組織に対して批判的な区民の参加もあり、誰でもいつでも参加ができる自由さを特色としているが、2年6カ月を経過して新たなメンバーの加入は少なく、固定化・高齢化という課題も抱えている。

活動の方向性は①行政が主体となって進めるべき事業（行政の事業計画に反映させるために、地域住民の意見集約したものや合意形成したものを、行政に働きかける。）②区民と行政が協働して進めるべき事業（地域の合意形成、行政との協議を進め、区民と行政のパートナーシップで、実現に向けた活動に取り組む。）③区民が主体的に取り組む、行政が支援していくべき事業（地域の合意ができたものや、条件の整ったものから地域住民が主体的に取り組む。）に大別して考えられる。

【表2-4-3】川崎区まちづくりクラブで取り組んだテーマと関係事業局

クラブ名	取り組んだテーマ	関係事業局
川崎中央 定例会： 月1回 会場： 川崎区役所	ホームレス問題 東海道川崎宿で地域おこし（川崎宿ウォークラリーの共催） 第1・3・5土曜日の富士見野球場の富士見中学校校庭利用問題 駅前周辺の活性化（ごみと放置自転車現状調査、ごみ対策の学習） 高齢者福祉の拠点施設づくり（川崎小学校余裕教室活用のふれあい型デイサービスセンターに対する取り組み、要望書の提出）	健康福祉局の保護指導課説明 川崎区主催 教育委員会、環境局公園管理課 半日利用可能となる 環境局減量資源課説明 健康福祉局長寿社会部 状況は変わらない
川崎西部 月1回 大竹ホール	高齢者福祉の拠点づくり（ミニデイサービス事業「ほおずき」開始） 東海道川崎宿で地域おこし（川崎宿ウォークラリーの共催）	保健所、社会福祉協議会、福祉事務所の支援
大島 月1回 大島4丁目町内会館	防災型まちづくり、 人にやさしいまちづくり(福祉) 地域状況把握 第1・3・5土曜日の富士見野球場の富士見中学校校庭利用問題 向小学校付属幼稚園ランチ化に伴う地域利用の要望書提出	保健所 学習会 教育委員会、環境局公園管理課 半日利用可能となる 教育委員会学事課 状況は変わらない
渡田 2ヶ月に 1回原則 町内会館 持ち回り	防災型まちづくり（地域自主防災組織に協力し、マップ作成） 防犯灯状況調査 渡田マーケット跡地利用に関する要望書 歩道の危険箇所状況調査	総合企画局土地資源課・消費者行政センター
大師第1 随時 プラザ大師	多摩川と海の親水化(多摩川ウォッチング) 大師線「産業道路駅」前の駐輪場の整備 川崎大師サマーフェスタ 2000 の開催	建設局自転車対策課
大師第2 月1回 四谷町内会館	高齢者福祉（四谷、台町地区社会福祉協議会の老人いこいの家運営委員会への参入について、介護保険の学習） 地域の老人施設見学（大師の里、聖風苑） 川崎大師サマーフェスタ 2000 の開催	健康福祉局長寿社会部
大師第3 月1回 プラザ大師	大師線跡地利用（関係者との話し合い） 川崎大師サマーフェスタ 2000 の開催 川中島小学校付属幼稚園終園後の地域活用（関係者との話し合い） 藤崎老人いこいの家の長寿ケアホーム化に向けたヒアリング、他施設の見学と意見集約	建設局立体交差課、京急電鉄 教育委員会学事課 健康福祉局長寿社会部 要望書の内容が事業に反映

田島中央 月1回 もくれん 工房	福祉ゾーンの形成とバリアフリー化 (「市道連分14号線(通称)もくれん通り」 歩道改修に関する要望書提出) 渡田小学校付属幼稚園終園後の地域活用 の要望書提出	川崎土木事務所 事業予算化 教育委員会学事課 状況は変わらない
小田 月1回 小田小学 校ミーテ ィングル ーム	小田公園のリフレッシュパーク事業(公園 の環境美化活動に伴う、野球場の地域開 放、管理、イベントの開催) 高齢者福祉の拠点づくり(健康マップづく り) 生涯現役ふれあい活動	南部公園事務所 区役所が仲介し実施 保健所田島健康ランチ協働
臨港 随時 ふれあい館	桜川公園のリフレッシュパーク事業(地域 住民の提案を意見集約し、環境局とのやり とりで進める)	環境局公園緑地課 パートナーシップ事業

(1) 既存組織との連携・協働の支援

まちづくりクラブは、地域に根ざした町内会・自治会はじめ商店会や、事業目的を持った地区社会福祉協議会、地域教育会議、PTA等、地域の既存組織と協力して、課題の共有化と合意形成を行いながら、取り組んでいる。

「川崎西部まちづくりクラブ」の事例は、地域の高齢者を地域で支えていくための事業を展開することをクラブのテーマとし、高齢者福祉の拠点づくりに取り組んだ「区民が主体的に取り組む行政が支援すべき事業」の事例である。地域の福祉については、地区社会福祉協議会および民生協議会委員が担い、区域内の一人暮らしや寝たきりの人の把握、声かけなどの地道な活動を行っている。まちづくりクラブは、こうした地域の活動と連携する必要性から協力を働きかけ、地区社会福祉協議会等もこれを受け入れ、実施に至った。また、地域ぐるみで取り組む事業の性格から、連合町内会役員会や、社会福祉協議会理事會に足を運び、地域の孤独な高齢者に外出の機会をつくり、仲間づくりを働きかける「ミニデイサービス事業」に対する理解と協力を呼びかけた。毎月1回の集まりが、参加者の生活に張りを与え、自らの体験から、友人を誘うなどして、登録者は増え続け、地域の拠点としての一定程度の成果を上げている。

行政は「区パートナーシップまちづくり事業」で立ち上げ準備にかかる資金と、保健所の毎回の健康チェック(健康相談・血圧測定)をサポートしている。区役所が、発足のための地域の体制づくりに際し、既存の団体に対してクラブの位置付けを明確にし、連携の働きかけを行うことは重要な役割であったと認識している。また、発足時、健康福祉局、福祉事務所、区社会福祉協議会がかかわりを持っている。

この活動の実績は、川崎西部地区内の3カ所の事業展開に波及し、1カ所で計画がされている。

(2)情報の共有化

区民は、身近な教育、環境、福祉、交通、防災など日常生活に影響を及ぼすものや、文化的財産の存続に関する事などについて関心が高く、事業の計画段階における情報の公開を求めている。区民として守りたい財産について、説明もなく変更が加えられ、一方的に事後報告されることにより区民は不信感を受けることがある。行政としてやむを得ない方法ではあっても、透明性と、誠意をもって区民に向き合うことで不信感が払拭されるのではないだろうか。早い段階での確かな情報の提供に努めることが重要である。また、区役所の情報収集能力は、区民と同レベル程度であり、区民から情報提供を受けることも多々ある。

区役所は、クラブのまちづくり活動に、無理や無駄を生じさせないために、事業計画を把握し、提供できる情報を収集する役割を認識することが重要である。

(3)事業局との関係

区民意見を事業に反映させるには、区民からの意見や方向性について区役所からの発信を事業局に対してこまめに行う必要がある。

日常的な事業局と区民との関係を築き、議会への陳情、請願等の手続きではなく、日常的なやりとりの中から、課題解決の方策を見出すことが望ましいパートナーシップ型事業のやり方である。お互いのニーズが合致していれば、歩み寄りが可能であることは、次の事例からも分かる。

「田島中央まちづくりクラブ」では、タウンウォッチングから「市道追分14号線」の歩道の改修を市に要望することにし、改修案を検討した。歩道の段差をなくし、車椅子の通行が可能になるように、また、自転車が車道を通行する際、駐車中の車を避けて歩道に逃げる際の安全を確保することを目指したものである。クラブ内の合意ができたときに土木事務所の職員に会合に参加してもらい、道路の改修工事整備の事情についてヒアリングを行ったところ、道路の改修工事の場合、地域住民、特に利害が絡む商店街などの合意が取れていれば、事業計画に反映しやすいということであった。従来であれば、まちづくりクラブ名で歩道の改修に対する要望を提出して回答待ちというところだが、クラブでは、地域住民の合意形成の検討に入った。案を関係町内会、商店会に回り、懇談会を主催することにしたが、参加者が少なく、別の方法を取らざるを得なくなり、各町内会の理事会に出向いて説明を行ったり、町内会長に意見の集約を依頼するなどの手段をとった。結果、反対意見はなく、一応の手続きをとったところで、市長あての要望書の提出となった。要望書は土木事務所長が受け、その場においてさらに、計画段階での協議を要望した。

平成13年度の事業計画に予算化されるという形になった。要望書を提出するまでのプロセスは長かったが、結果的に最短で事業計画された事例といえる。

(4)メディアの活用

まちづくりクラブの活動を理解し広くPRするには、大いにメディアを活用することである。新聞社への記事・写真の提供、記者クラブへの投げ込みやFMかわさき、CATV等を活用する。できれば、事前と事後の情報提供を行う。市政だよりは、住民組織に加入していれば毎月1日号は配布され、21日号は新聞とともに配達される。川崎区内の配布総数約87,000部。独自で印刷、配布をすることを考えると相当有効なメディアである。また、インターネットを活用することも区民に対する呼びかけの新しい手段として有効である。



(5)区民参加の事業を進めるための体制の整備

クラブが取り組む課題はさまざまであり、事務局を担う区政推進課には広範な分野の知識が求められているが、日々の対応に追われ調査研究の時間が取れない状況にある。クラブの活動は、夜間の会合、土日のイベントなどの作業が多く、事業局への参加を求めるための措置として、応援職員の時間外勤務手当を予算化している。

区政推進課の実情は、土日休日の時間外勤務は当然、代休対応、夜間については、とても十分とはいえない状況である。また、単に物理的な時間の拘束だけではなく、精神的なストレスが大きい。なるべく、マンパワーを増やすことで一人にかかる負担を軽減させることが重要な方策である。これらの実情は、区役所によって違いがあり、一律にいかないことが明らかであるが、市民参加を進める事業は、区民と向き合うことの緊張感、時間的な措置の不十分さからくるストレスなどにより予想を上回る体力・精神力等労力が求められる。また、コンサルタントのかかわりは、行政職員と区民の両方に客観的に向き合っているため、事務局でありながらも、庁内にかかわることには一歩引いた姿勢であり、職員がかかわることが効果的な場合が多いため、シンクタンクとしてのサポートに徹した役割をとる必要がある。

現在、区政推進課の機構改革が区役所の機構改革の中で検討されているが「市民と行政のパートナーシップ」を進めるといふ市長の方針を遂行するために人員配置の強化が重要な課題である。今後ますます拡大する可能性があり、その体制の中で、職員のやる気につながる方策を考えることである。

(6)区域内における事業への参加

「まちづくりクラブ」のパートナーシップ事業における位置付けは、市民の意見を行政に反映させるために把握する一つのツールとして重要である。今後はまちづくりクラブとのパートナーシップ事業は、分権化に伴いますますます増えていくものと考えられる。まちづく

りクラブの活動がベースになり「都市計画マスタープラン区別構想づくり」、「市民健康の森川崎区構想検討委員会」への積極的な参加につながっている。目的に応じた方法で意見の集約を行えるよう、さまざまな区民参加の手段を用意しておく必要がある。

固定化されたメンバーの意見ではなく、さまざまな立場の多様な人の意見が吸い上げられるような仕組みが必要である。クラブは、行政の手が行き届かない場面で地域の中心的役割を担って、十分な区民の思いが反映される事業の実施に向け、活躍することが期待される。事務局は活動しやすい環境状況を整えることと、無駄な労力を使わせない努力を心がけることである。

(7)今後のクラブの活動と課題

平成10年9月の発足以来、本年9月で3年目のクラブの見直し時期を迎える。試行錯誤でスタートし、進んできた区民、区役所およびコンサルタントは自らの体験を通じて、継続するまちづくりというテーマに取り組むため、クラブの組織、活動の意味を振り返ることになっている。

- ・まちづくり課題への取り組みでどのような成果を収めてきたのか。
- ・行政への市民参加の仕組みとしての機能はどうだったか。
- ・まちづくり課題が地域でどのように共有化し合意形成と協働の取り組みが行われたか。
- ・行政と職員にどのような影響を与え、変化を生み出してきたのか。
- ・住民主体のまちづくり推進組織として発展するための条件は何か。

という視点で、参加者一人ひとりに活動の意義を見出してもらいたいものである。

クラブは、地域での地道な活動を通して、行政の姿勢が変わりつつあることや行政内部に温度差のあることを実践活動を通して感じている。今後は、生活者の視点でのまちづくりと区域内の事業計画に参加することの両方を同時進行させていくことが増えていくことになるであろう。地域のつながりをより密にしながら、広く地域をとらえ、課題の解決に向けた活動を展開することになるであろう。行政が陥った縦割りの弊害という教訓を区民のレベルで生かし、既存の組織との連携を取ることが課題解決に向けての重要な鍵になる。

行政との対等な立場に近づくためにクラブの自立が望まれる。クラブは白書策定の段階から、NPOを目指している。理論と実践、行動を起こすことの意義を十分に感じているところである。参加している区民一人ひとりが、自分の行動を意味付けて、継続の力としていけるクラブの仕組みが必要になるであろう。

第2節 区パートナーシップまちづくり事業

市民と行政が協働で取り組む事業はパートナーシップ型事業であり、区役所において、予算措置されているものを区パートナーシップまちづくり事業と位置付けている。ここでは、後者について各区の取り組み状況を見ることにする。

区パートナーシップまちづくり事業は、発意の形態から二つに分類される。

1 市の事業計画に基づくもの

事業局において、事業計画の段階から市民の意見を反映させることを前提としているため、事業局は事業の総合的な判断・決定にかかわること、区役所は市民意見の集約に関することで役割を担いながら、市民の意見を取り入れる手法がとられている。

(1)「都市計画マスタープラン区別構想づくり」

まちづくり局都市計画課が、区民意見の反映を前提に区別構想策定を進めるにあたり、各区「区づくり白書」に盛り込まれている提案を基礎に、20年後のまちづくりを踏まえた都市計画とするため、区民の策定委員会を立ち上げ、区役所と協働で取り組んでいる。平成11年度に川崎区、12年度に宮前区で策定され、13年度には中原区が取り組みを計画している。白書を実現させる目的を持った「まちづくり推進組織」を中心に、公募をかけてメンバーの構成を行った。区役所は、構想策定委員のメンバーにかかわる相談を受け、まちづくりクラブへの投げかけ「市政だより区版」による広報等は局と区役所の協働で進めた。

(2)「市民健康の森基本構想・基本計画」

事業は、総合企画局都市政策部と各区役所区政推進課の取り組みが行われている。詳細は「第1章」を御参照いただきたい。

2 区民発意の提案に基づくもの

各区で「まちづくり推進組織」の活動が活発化してくると、区民の生活に密着した課題の解決に向けた、区民発意による事業提案がされるようになる。事業局の事業として計画性のあるもの、また、区民が主体となって進めるべき事業に対する支援は、パートナーシップ事業費の執行により、進めることができる。

区域内におけるパートナーシップ事業には、事業局からの計画立案と各区からの区民活動の一環で執行されるものがある。区パートナーシップまちづくり事業費は、全市で21,000千円、1区300万円であるが、区役所間の流用を図りながら、平成12年度において、執行される事業は【表2-4-4】のとおりである。

【表2-4-4】平成12年度区パートナーシップまちづくり事業

	事業名と内容	事業主体
川崎区	東海道ルネッサンス川崎宿活性化事業 川崎宿を中心とした旧東海道の活性化を推進するため、観光ガイドの養成、「川崎宿ウォークラリー」イベントを開催する。	まちクラブ、
	川崎大師観光ガイド養成講座 区内の歴史的資源、地域文化の振興と賑わいのあるまちづくりを推進するため、開催する	まちクラブ、ガイドの会
	川崎区ボランティアネットワークづくり ボランティア活動や市民活動グループ・個人のリストをつくり、活用の仕組みをつくる	まちクラブ
	桜川公園再整備事業 基本設計段階において、住民の意見を反映させるためのワークショップを用いた事業	まちクラブ、環境局
	公園の環境美化活動支援事業 地域公園や広場の花壇の手入れ、水やり、清掃など住民管理活動に対する支援	まちクラブ、総合企画、環境局、教育
幸 区	市民活動団体に対するニーズ調査及び分析業務 市民活動団体に関する情報の受発信を目的にしたコーナーの整備を市民参加で進める	区内活動団体
	市民活動団体に対する企業の意識調査及び分析業務 企業の地域貢献の見地から、市民活動団体に対する意識・具体的支援についての意向調査	企業、区役所
中原区	中原市民館再整備基本構想策定事業 中原市民館の再整備にあたり、区民意見を反映した基本構想とするため、基本構想策定委員会を立ち上げ、運営する	教育委員会
高津区	たかつ花街道パート3 区づくり白書に提案されている「高津花街道」の実現めざし、花壇の管理運営、イベント開催を行う	高津土木、西部公園、街なみデザイン、
	高津区「区民の活動」ホームページ活用検討委員会 まちづくり協議会及び区民の活動をインターネットで情報発信するため、検討する	総合企画局、市民局
宮前区	宮前スポーツセンター建設事業及び周辺地域のまちづくり事業 実施設計および工事の施工計画等に関する区民意見を集約し、反映を目指す	教育委員会スポーツ課
	市民館・図書館分館整備事業 市民館・図書館分館の設置にあたり、基本構想段階から区民参加の計画案づくりを行う	教育委員会
	土橋交差点改善策検討に関する区民意見集約・反映業務 交差点での歩行者の安全確保を図るため、周辺住民、学校関係者等を中心に改善策を検討する	周辺地域住民
多摩区	平瀬川長沢流域協議会地域計画案作成支援業務 平瀬川支川改修事業に伴う、平瀬川長沢流域協議会の地域計画案の作成に向けた支援	建設局河川課
麻生区	緑陰型公園の維持管理手法の検討 籠口ノ池公園をモデルに、地域住民の維持管理手法、行政と市民の役割について、検討する	まちづくり会議

資料：平成12年度区パートナーシップまちづくり事業費執行見込調書(市民局区政課)

3 区パートナーシップまちづくり事業において求められる役割分担

(1)事業計画によるもの

実施主体である事業局は、事業の総括的な推進（計画・実施・評価）を行う上で、事業の目的に応じた段階的市民参加計画を明確にする。区役所は、目的に応じた市民参加の対象を把握した上で、その対象となる層を中心にした呼びかけを行うように努める。市民（区民）は、個人として参加している場合はテーマに対する率直な意見を持ち寄り、団体代表として参加している場合は、団体への情報提供と意見集約を行い、持ち寄るように努める。事業の実施（計画、実施、評価を含める）に向けて、三者が協力して、諸団体への働きかけ、周知徹底、動員、説明等に配慮しながら、進める。

(2)市民発意によるもの

市民（区民）は、行政に対しての要望に伴い、ある程度の責任を負うことを踏まえ、必要な市民（区民）の合意形成に努力した結果を持ち寄る。区役所は、関係事業局に早めに情報を提供するとともに、対応策を講じる。また、区役所の区政推進事業やパートナーシップ事業を検討し、事業予算要求、および区要望として市民（区民）の要望を伝える。事業局は、極力市民意見の反映に努めるが、事業への反映が困難な場合については、その理由等について明らかにする。

第3節 区役所の区民意見反映のための仕組み

1 区政推進会議

区が自主的に行う区政推進事業の企画立案機能を支援し、その実現を積極的に推進するために設置され、区長の諮問機関的な役割を果たしている。委員構成は、地域団体の代表者および公募委員からなり、各区13名から15名で構成されている。会議の開催は、年間1～3回で多い区では4回である。年度当初に、当年度区政推進事業計画（案）、来年度予算に対する区要望事項（案）、年度末に、事業報告、来年度区政推進事業計画概要（案）の審議を行い、事務局が示す案に対して、おおかた承認される。

2 区要望反映システム

「区要望及び区自主事業の予算化に関する要綱（平成3年9月2日制定）」により「区要望」とは、区における行政需要および地域的な課題を解決するために必要な事務事業、または、区政を推進するため必要と考える事務事業で区役所が執行することが適当でないものであってその実現を事業局に要望するものと定義付されている。

区要望の選定にあたっては、区としての行政課題とともに、区民からの陳情・請願や、区内各事業所からの情報などを精査して絞り込みをしているが、区づくり白書の策定後、特

にその実現を目指すまちづくり推進組織が活動を始めて以降は、区民が取り組んでいる課題で、予算措置を要するものを区要望に位置付けて提出し、わずかずつではあるが、予算に反映させてきている。

3 情報・事業調整の状況

区行政連絡調整会議（昭和47年7月10日、最近改正平成9年3月31日）は、区域内における事務事業について連絡調整を図り、住民の利便を増進するため、各区に本会議を置き、区長および出先機関の長（公園事務所長、生活環境事業所長、土木事務所長、水道局営業所長、交通局営業所長、消防署長、市民館長、その他区長が必要と認める者）で構成されている。事務事業について連絡調整を図るほか、①所管する事務事業の計画および実施 ②住民の陳情、苦情等の処理 ③住民についての広報および広聴 ④災害その他緊急時における応急対策 ⑤協議を必要とする事項に関することについて毎月協議することになっているが、各区における開催状況は、年間2回から3回である。また、市会議員区議団への予算説明会等と併せて、事業説明に終始する内容となるところが多く、会議の趣旨が機能しているとはいえない。

市民の期待にこたえ、市民の利便を増進し、また行政の効果を上げるには、区役所と本庁の各主管部局およびその出先機関との連絡調整のあり方が問題とされる。事務事業については、常時区長と連絡調整を図り、住民に直結した区政の健全なる発展を図ることを目的として、行政連絡調整会議規則等を定めている。

4 中期短期のスパンに見る事業局事務事業

以上のとおり、現行の制度において、一定程度の情報交換のシステムは構築されている。

これらの要綱等を十分に機能させ、さらに、庁内の協力体制を円滑にするために、併せて次のような要綱および取扱い要領等の整備が必要であることから、現在市民局区政課において整備作業を進めているところである。

- ・区役所と局の実務者レベルの協議をシステム化するとともに、区長連絡会議への報告を行う。調整窓口、調整方法、事業計画の詳細概要や進捗状況の共有化・事業調整を図るための要綱等を整備し、明確化を図る。

- ・行政連絡調整会議を有効な会議とするための運営とまちづくり関係等の部署を中心とした部会を設立し、出先機関のない局との調整のため、関係部署の職員の参加を求める。

第4節 まとめ

区政におけるまちづくり事業への市民参加は「区づくり白書」策定段階では、おおかた行政に対する要望が多いスタイルであったが、住みよいまちづくりの実現に向けて、行政と市民とが協働で取り組む実践型が増えてきている。

まちづくり推進組織に入り活動する区民は、区民の総数からみるとごくわずかであり、とても代表性を担保しているとはいえない。地域の課題をひとりでも多くの住民の意見が盛り込めるような仕組みを取りながら、地域の核となり、まちづくりに多くの住民を巻き込む力を発揮してもらいたい。

区役所は「区民主体のまちづくり」に対して、まちづくり推進組織を核とした地域のコミュニティの形成と、活動支援施設の整備、機能の充実を図ることで支援ができるものと考え。

また、市民・区役所・事業局のパートナーシップ事業を進めるときの調整役を担うものと考え。

事業局には、区民の意見を取り入れることを前提とすべき事業であると思われる計画について、いまだに国の方針や政策の影響を受け、分権化とはほど遠いと思われる部課もあるが、区民の積極性に誠意をもって向き合う強い姿勢があれば、築かれつつある行政と市民の信頼関係も確実なものに近づくはずである。

行政のやる気を見せる絶好のチャンスではないだろうか。ここ数年が行政にとっての正念場であると考え。

市民の意見を真摯に受けとめ、できないものは納得できる説明をするということの中で、譲り合い、協力し合って進めていきたい。市民の期待を裏切らないよう、行政内部における自己改革を推進し、情報の共有、提供、交換システムの確立を急がねばならない。

宮前区区民活動支援コーナーの紹介

地域の環境・福祉など、関心を持つテーマで活動する市民の自主活動グループが盛んになっている。地域の問題を自分たちで発見し、自らアクションを起こしているこれらのグループは、これからの市民参加による行政の心強いパートナーとして期待できる。しかし、活動の拠点となる場所がないなどの悩みを持つ自主活動グループは少なくない。住民自治の発展、パートナーのパワーアップのために、すでに行政からもちょっとした手助けをしている例がある。

現在中原区と宮前区では、自主活動グループの拠点として「区民活動支援コーナー」を設置している。ここでは平成12年に開設した宮前区の支援コーナーを紹介する。

宮前区は区民活動グループが盛んだったが活動の拠点となる施設が少なく、区づくり白書でも市民活動をめぐる環境の整備が指摘されていた。このため区は施設設置の検討を行い、まちづくり広場で区民活動団体等の意見を聞き、利用予定団体の代表などによる支援コーナー管理運営検討委員会を発足、アンケート、類似施設の見学を行いながらパートナーシップにより検討が重ねられ、平成12年6月12日に開設した。

委員会は利用しやすい施設にするためには、利用者団体が自ら運営する必要があるとの方向性を打ち出し、運営・利用に関する事項を利用者団体等の代表者で構成される利用者会議で決定し、利用者会議に運営委員会を置いて主体的に運営を行うこととした。

支援コーナーは2つのスペース（部屋）からなり、委員会で何が必要かを話し合っただけの備品が設置されている。打ち合わせ・作業のほか、掲示板で活動などのお知らせが、レターケースで書類の保管ができるようになっている。

宮前区区民活動支援コーナー施設概要

設置場所	宮前区役所1階中庭（増築）	
スペース	打ち合せスペース	作業スペース
備品	ホワイトボード、机・椅子（約20名利用可能）、掲示板	複写機、紙折機、裁断機、作業台、レターケース（書類保管、連絡用）、掲示板

区役所は当初の施設設置・備品購入のための予算等の措置、庁舎管理上の問題を考慮したたたき台作成のための助言、また運営にあたっては依頼を受けての消耗品の購入手続きや運営の相談を受けるといった役割を担っている。宮前区の方法では運営委員会の自主管理のため、職員の負担は小さくて済んでいる。

行政の手助けとしては支援コーナーのような場の提供のほかにも、来庁する市民が活動内容を見ることができるようロビーへの市民活動グループ用の掲示板の設置、区役所等の資料コーナーに併設した印刷物コーナーの設置など、より簡単にできるものがまだまだありそうである。市民自らの活動を行政からもサポートして、強力なパートナーとして行政に参加してもらえよう関係づくり、またグループが生き生きと活動できる環境づくりも、市民参加を実りあるものにするための一手法といえるのではないだろうか。

教育現場における市民参加～地域教育会議の姿～

地域教育会議は、平成2年、3つの中学校区をモデル校区に、平成3年行政区地域教育会議が高津区に立ち上げられ、平成9年には7行政区、51の全中学校区に設置された。

事務局は、行政区は市民館に中学校区は学校に置き、中学校区の事務局は主に学校教師が担当している。専任事務局員の配置は現在5カ所である。

教育における市民参加と教育ネットワークを目指し、行政が地域の自主性を損なわないよう活動の制限を設けたりせず、行政区と中学校区は対等の関係を保っており、それぞれの組織は独立して、地域の特性を生かした親・教育関係者・市民の自主的・民主的な市民組織を目指している。

共通の活動として、地域の人々が地域の教育を高めるための教育討論会と子どもの意見表明の機会としての子ども会議の開催が期待されるが、活動内容は地域それぞれの独自性を発揮している。

平成11年度の主な取り組み

① 教育を語る集い

講演会形式、分科会形式、シンポジウムなどのさまざまな形式で、福祉・まちづくり・いじめ・子どもの人権等をテーマに実施。

② 広報誌の発行

地域教育会議の活動を知ってもらうため、年数回発行。

③ 子ども会議

意見表明の場として子ども会議、座談会を開催。ワークショップを取り入れたり、高校生の参加もあった。子ども会議は、子どもの権利条約制定にあたって、子どもの意見聴取の場として大きな役割を果たしたことは、第2編第2章で詳しく述べている。

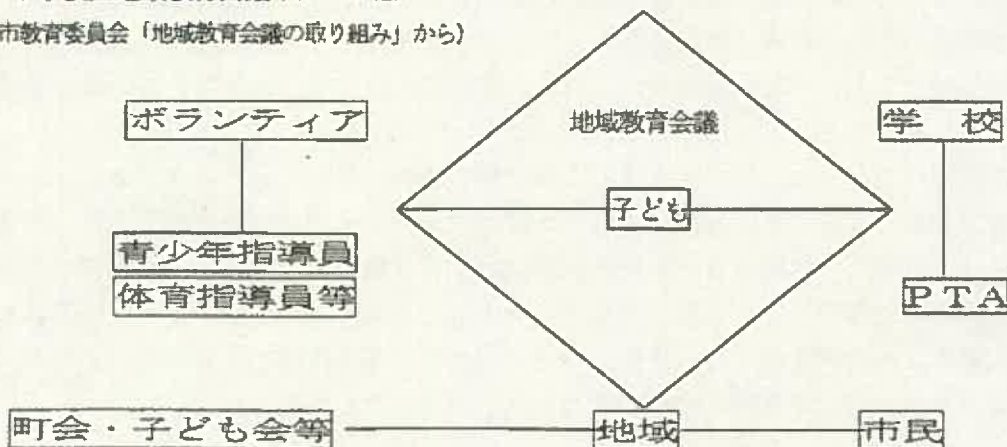
④ 調査提言活動

子どもの生活と意識調査、遊びについてのアンケート、地域行事マップづくり、子どもたちによる地域調査など地域のネットワークやまちづくりに向けたさまざまな調査活動。

⑤ 生涯学習活動 文化活動、スポーツ活動、各種フォーラム、コンサート。

中学校区地域教育会議イメージ図

(川崎市教育委員会「地域教育会議の取り組み」から)



第5章 川崎市における情報管理の現状

第1節 広報

1 市民参加における広報の必要性

今後の分権社会では、市民が積極的に地域社会に参加し、地域の問題は基本的に地域の市民が主体的に決めていく「自己決定」、「自己責任」の原則により地域社会を運営していくこととなる。それにより、市民が行政における計画や事業の内容について判断するのに十分な情報を提供してほしいというニーズがあがってくる。しかし、一般に行政の情報は難解であり、市民にはわかりにくいことや行政にとって不利なことを公開しないことなどから行政と市民が持つ情報量には格差が生じる。広報には、この格差を埋め、情報を共有化する役割がある。両者が同じ情報、同じ課題、同じ認識を持つことが信頼と責任のある関係を築く第1歩となる。また、広報活動を通じて、自分たちが地域の行政の主役であることを認識させ、市民の関心を喚起するということも分権社会においては、重要である。

2 川崎市の広報活動

川崎市では様々な広報媒体を利用し、広報活動（詳細については85・86頁参照）に努めている。各種の広報媒体には、それぞれの特色があり、その特色を生かし、組み合わせることで広報効果を高めている。現在、この広報手法の中心となるのが、「市政だより」をはじめとする紙媒体である。そのため、以下は紙媒体の広報を中心に検討を進める。

3 これからの広報に求められるもの

(1) 市民参加のかけ橋となるための広報

広報には、情報提供を通して市民参加を促進させる役割がある。そのためには、まず市民が何を知りたいかというニーズの把握が必要である。そして、その情報を市民にわかりやすく、関心を引くように伝えていかなければならない。すでに決定している情報を掲載するだけでは、単なる「お知らせ」でしかなく、市民が行政へ参加する意欲も低下してしまう。市民参加を促すためには、計画段階もしくはそれ以前の段階で市民に情報を提供し、共に考えていくという姿勢が必要であり、それが行政と市民との信頼関係を構築することにもなる。

① ニーズの把握

行政から一方的に情報を提供するだけでは、十分な広報活動とはいえない。情報を提供する以前に「市民がどのような情報を得たいのか。」というニーズ、また、情報を提供した後、「行政が伝えたい内容が十分に市民に伝わっているか。」を把握する必要がある。そ

うした市民と行政の間の双方向のコミュニケーションを通して、充実した広報活動が可能となる。その課題への対応として、広報課では、15名の市民から構成される「広報モニター会議」を設置している。このモニター会議では、市政だよりを中心に市の広報活動について、市民からの意見や質問を聞いている。記事の内容について、わかりにくい点やもっと詳しく知りたい情報などの意見が寄せられ、それらの意見を今後の広報活動の参考としている。そうした市民ニーズの把握により、市民感覚を取り入れた広報活動が可能となる。

② 市民の関心を喚起する広報

行政情報は一般的に難解といわれ、市民には理解しにくいことや市政への関心がないことから避けられることが多い。重要な情報について、積極的に広報をしても、とっつきにくいことから興味を示さず、読まないこともある。まず、市政に興味をもってもらうことが市民参加への第1歩であることを考えれば、わかりやすく市民の関心を引く広報をしていかなければならない。そのためには、市民が市政を身近な問題として捉えることができるような広報が求められる。一人ひとりの市民生活に根ざした問題提起であれば、市民と問題が共有でき、政策形成に対する参加の意向も高まる。

また、インターネットの普及などにより、情報過多の時代ともなっている。そのような大量の情報がはんらんしている中で情報を選択し、提供することも広報の役割となる。時間的に余裕のない市民にとっては、簡潔かつ的確な情報提供が必要になる。

③ 共に考える広報（課題共有型広報）

市民が市政に関心を持ったとしても、そのことについてすでに決定がなされ、事業が執行されている場合は、「意見を言っても取り入れてくれない。」と市民の関心もさめてしまう。計画・事業等が決定する前に、市民に公表し、共に考えていくことが今後の広報では重要である。¹特に、市民に負担がかかるものについては、サービスの受益と負担の関係を理解するためにも広報が必要である。行政にとって不利な情報を伝えることで信頼関係が増すこともあり、「考える材料」を積極的に公開・提供する姿勢があるとならなければ行政に対する信頼度も違ってくる。しかし、事業局で公表しないという見解であれば、広報紙には掲載できない。また、事業局において明確な方向性がないままに問題提起だけをすれば、いたずらに市民の不安をあおることとなる。ただ情報を提供すればよいのではなく、情報を提供するタイミングを図り、広報することにより何を訴えたいのかを明確にすることが重要である。

(2) 区版の充実について

川崎市のような政令指定都市では、行政区が設けられているため、市の中における分権

¹ 課題共有型広報については、『広報2000.1』日本広報協会（2000年）、8ページ参照。

(内なる分権)も求められている。市全体の大きな構想よりも地域や対象者を絞ったテーマで呼びかける方が反応がよいことや各区それぞれに住民性や取り組みが異なることから、より身近な行政機関である区役所において、身近な情報を提供することが望ましい。しかし、現在、区版として与えられている紙面は、市政日より1日号8ページのうち1ページだけであり、この情報量では不十分と思われる。今後区版の拡充を図っていくことが課題として上げられるが、ただ紙面を増やせばよいというものではない。現在、区版では各区の区政推進事業を中心に取り上げているが、全市的事业で各区に関連しているものもある。しかし、そのような事業を各区の広報に取り込む組織体制が整備されていない。区版の拡充には、その体制整備が必要である。

(3) インターネット広報

① 情報技術の進展による広報手法の変化

インターネットの登場により個人と個人の相互通信はもとより、個人と多数の情報交流が可能²となった。しかも、文字ばかりでなく、固形や音声、画像も送受信できるようになった。個人が情報の受・発信機能を持ち、社会の不特定多数の人々に自分の意見を述べたり、情報を発信したりすることが地域や国を越えて全世界を相手に可能となった。そのような情報環境を大きく変化させるインターネットを抜きにしては、今後の広報活動は成り立たない。

② 広報におけるインターネットの特徴

インターネットには、物理的な距離を越えてコミュニケーションが成立するという特徴がある。インターネット広報には、即時性・速報性、オンデマンド性、双方向性などの特徴があり、特に双方向性については、広報と広聴が連携するために果たす役割は大きい。

③ インターネット広報の課題

- ・従来の広報紙など紙媒体との住み分け、連携が重要となる。紙媒体は、発行回数や期日に制限があるため、最新の情報はインターネットで補うような工夫が必要である。
- ・インターネットの双方向性を生かし、市民の意見・要望を取り入れるよう「インターネット広報」、「インターネット広聴」とが連携を図り、一方通行ではない、市民と行政との対話型の広報広聴活動をインターネット上で展開する必要がある。
- ・市民が市政に関心を持てるような魅力的なトップページの構成が必要である。

(4) テレデモクラシー

テレデモクラシーとは、インターネットを使い、物理的な時間、空間を越えて多くの人々が政治や行政に参加する民主主義のシステムである。³インターネットは、行政について語

² インターネット広報については、『広報2000. 5』日本広報協会(2000年)、8頁

³ テレデモクラシーについては、『21世紀における戦略的広報』日本広報協会(2000年)、6頁

る場を格段に広げる可能性があり、サイレント・マジョリティーと呼ばれる市民に市政への参加の機会を提供することになる。(→藤沢市の電子会議室)

4 広報活動に対する提言

(1) インターネットとの連携

広報紙は、発行の期日と情報量が限られているため、即時性と情報量の多さの特徴をもつインターネットとの連携が必要と考える。最低限の情報は、市政だよりで掲載し、詳細な情報等はホームページに掲載するなどの方法により、広報する内容の充実化を図ることができる。しかし、インターネットを利用できる人とそうでない人との間に情報の格差を生むデジタルデバイドの問題を考慮しなければならない。

(2) 情報提供のルール化

各局で行う事業について、計画や案の段階で市民に向け広報するかしないかは、各担当課の判断に任せられている。そのため、市民のニーズがあり広報紙で取り上げようとしても、事業担当課で広報しないとの判断であれば、広報することはできない。計画や案の段階から積極的に広報するルールを定めることにより、市民に考えさせる材料、選択できる材料を提供し、課題を共有していく必要がある。また、広報できない場合は、その理由を公表するなどの補完方法も検討しなければならない。

(3) まちづくり推進組織へ紙面のスペースを与える

市政だよりの区版に市民が編集できるスペースを設ける。そこでは、各区のまちづくり推進組織の具体的な活動内容やその活動によってどのような効果があったのかを紹介する。また、まちづくり推進組織における活動で見識や興味のある人材の募集やまちづくり推進組織で課題となっている事項を紙面で行政側と質疑応答する。まちづくり推進組織が一部の市民が勝手にやっているという印象をもたれないようにするため、まちづくり推進組織の会議内容を広報することは必要である。また、行政から「一緒に考えましょう。」と課題を投げかけるより市民から提起した課題の方が参画度が増す。そのような市民感覚の広報紙をつくることで市民の行政への参画を促すことにつながる。そのためには、区版の拡充という課題を整理しなければならない。

川崎市における広報活動の現状

広報媒体		発行日・放送時間等	内 容
出版	かわさき市政だより	毎月1日、21日に発行	市の主要施策や催し、お知らせなど市政全般について、市民に届ける広報紙。1日号タブロイド版8ページ(最終ページは区版)、21日号タブロイド版4ページ。出版から死亡まで、知っておくと便利な市の仕事や施設、手続きの仕方を分かりやすく市民に伝える「生活ガイド」
	市民便利帳 【のれん紙版】	主に転入者へ配布	
物	市民クラブかわさき 「ひろば」	年1回	「ふるさと川崎再発見」を合言葉に、市の施策や市民生活などの身近な話題を豊富な写真を使い、市民に紹介するグラフィック。
	市勢要覧 KAWASAKI CITY	年1回	市勢のあらましを分かりやすく解説し、写真を多用することで、ビジュアルに川崎市の素顔を紹介する冊子。
インターネット広報		随 時	市政だより、かわさき生活ガイド、市勢要覧などを本市ホームページに掲載。
TV	「かわさき ビジュアル事典」	毎週土曜日 AM 9:00～9:15	市の施策や市内の動きを紹介するとともに、歴史や文化に結びつけたいタレントを起用し、川崎を再発見する。TVKテレビで放送。
	「川崎ウオーク」	週3日 月・水・金 AM 9:15～9:20	川崎に関係のあるニュースや話題・人などを紹介するとともに、市の施策や行事などを5分番組に編集して放送。ラジオ日本で放送。
ラジオ	「かわさき CROSS POINT」	毎週日曜日 PM 1:45～2:00	川崎市内の話題、音楽、市からのお知らせなどを15分番組にして放送。FMヨコハマで放送。
	「かわさき ニュース チャンネル」	毎週日曜日 AM 9:00～10:00	市政レポート、ニュース・川崎、市からのお知らせなど、市の新しい動きや取り組みを紹介。
FM	「カシユアル サンデー」	毎週日曜日 AM 11:00～PM 1:00	身近なイベントなどの情報、FMこどもニュースや市内で行われた講演会や音楽会などを放送。
	市政ニュース映画	毎月15日から月末	新しい市の施設の紹介や四季おりおりの話題などを「神奈川ニュース」市政版として、横浜市とタイアップし制作。市内7か所の映画館で上映。
ニュース 映像	文字多重放送	AM 3:30～E AM 2:00	市の行事やお知らせ等を、NHK総合テレビの電波に多重して放送。 日本文字放送(日本テレビ)
	KIR-VISION	AM 9:00～PM 4:30	市からのお知らせ・イベント情報、時事通信社配給のニュース、広報ビデオ等を放映。 KIR-VISION端末機設置場所：各区役所、かわさき情報プラザ、中小企業・婦人会館、市民プラザ
街頭広報		AM 7:00～PM 11:00	市の行事やお知らせ等を、JR川崎駅東西自由通路内のフルカラーLED大型映像アセラビジョンを利用して広報。
川崎市広報掲示板		随 時	市が発行するポスター類を掲示するため、市内全域に広報掲示板679本を設置。

広 報 媒 体	発行日・放送時間等	内 容
かわさき情報ブラザ	AM 8:30～PM 5:00	市政に関して市民の理解を深め、市民参加の市政を一層発展させるために、各局で作成された広報媒体を展示し、自由に利用できるコーナーを、展示した資料に関する案内や、コピーサービス（1部10円）、資料の貸し出しを行っている。また、ブラスラでは、各局で作成された広報資料を収集し、主要施設に配布している。 ※展示の内容 各局で作成された印刷物（冊子、1,500種類・3,000冊、パンフレット類、ポスター類） ビデオコーナー（タッチ画面で自由に選択、市政ニュース映画、川崎の紹介番組等） 環境情報基盤（大気、水質の状況や環境問題の啓発） 行政情報統合システム（統計資料をグラフ化、タッチ画面で選択） ニューメディアコーナー（文字放送、KR-ビジョンで情報提供） 国際交流コーナー（姉妹・友好都市を写真パネルで紹介） 障害者の作品展示 ハイビジョンコーナー
パブリシティター	随 時	報道機関に市政に関する情報を提供し、市政の動きがニュースとして取り上げられ、広く市民に伝えられるよう働きかける事業。新聞やテレビは、市政情報を市民に伝える上で、速報性、客観性、信頼性に優れた媒体。また、それらを通して還元される市民の考え方も、市政運営上の重要な情報になる。ことが適当である重要な事項を、記者会見で発表。市長記者会見…市長が自ら考えを述べる。毎月2回、定例記者会見がある。記者発表…各局の重要事項について、局長等が、随時発表。おび特定の事項について説明を求められた場合に、各局の局長または事務担当の部長等が、記者クラブにおいて行う。資料提供…特に説明を必要としない程度の情報を、一般紙に掲載する。資料提供（ニュースリリース）…特に説明を必要としない程度の情報を、一般紙に掲載する。市政記事広告…市政に関する情報を、市政記事広告として、一般紙に掲載する。

主な広報媒体の特色

【市民局事業概要】川崎市（2000年） 94頁

広報媒体	特 徴
活字媒体 (市政だより)	<ul style="list-style-type: none"> 市民の市政情報入手の一番手、家庭配布なので住民に確実に届く。 切抜きや保存が可能。記録性がある。 読者が読みたいときにいつでも読める。記事が内容ごとに整理されているので、自分の読みたい記事を選んで読める。内容の到達度が高い。ただし、見出しやレイアウト等の編集技量に左右される面がある。
電波媒体 (テレビ)	<ul style="list-style-type: none"> 不特定多数に同時に伝えられる。速効性がある。 テレビ視聴時間が日本人の余暇の中で大きな比重を占めており、また、家庭でくつろいで見ることなどから親近感がある。 映像と音声を使うので、活字にはないインパクトと説得力がある。視聴者の記憶・印象に残りやすい。 一過性という欠点もある。事前に放映されることを知っていないと見られず、ビデオ録画もできない。
電波媒体 (ラジオ)	<ul style="list-style-type: none"> 不特定多数に同時に伝えられる。速効性がある。 一人で聞く、いわゆるパーソナルメディアであり、しかも音声だけなので聞く人の想像力をかきたてる効果がある。 「ながら視聴」が多いことから、聞いている人の注意力が散漫になることがある。メッセージの到達度はテレビに比べて低いとされる。 時間帯によって、聞き手が異なり、そのためターゲットを絞り込めるメリットもある。また、車の中、仕事場など多様な場所で見ることができ、駅構内、デパート、繁華街など集客力のあるスポットに掲示し、着目率を高めることによって告知度を上げることによって、効果が得られる。 自治体の広報など、限定された地域住民に必要な情報を周知する、あるいは、キャンペーンする場合に有効である。
ポスター	<ul style="list-style-type: none"> 駅構内、デパート、繁華街など集客力のあるスポットに掲示し、着目率を高めることによって告知度を上げることによって、効果が得られる。 自治体の広報など、限定された地域住民に必要な情報を周知する、あるいは、キャンペーンする場合に有効である。

第2節 情報公開

1 情報公開制度と広報活動とのかかわり

情報公開制度は、特定の行政情報を知りたいと考える人が、その行政機関に対して、行政情報を求める請求書を提出し、請求を受けた行政機関が、請求のあった行政文書の公開の可否を決定し、これにより公開を行う制度である。地方自治体が取得・保有する情報の中から、市民が知りたいと思われる情報を選別してわかりやすい形にして提供する広報活動に対して、情報公開制度では地方自治体が保有する情報に対して直接アクセスする権利を市民に与えるものであって、その提供（開示）の可否は条例の定めるところによって行われ、広報活動のように、市民に提供されるべき情報を自治体が選別することは認められない。また、広報では、提供できる情報量に限界があるため、それ以上のことについて市民が知りたい場合に、情報公開制度が整備されていなければならない。日ごろ、充実した広報活動が実施され、さらに不足する情報を情報公開制度で補うという関係が見出される。「情報の共有化」が市民参加の大前提とするならば、広報活動の充実だけでなく、情報公開制度の整備も重要な課題となる。

2 情報公開の意義¹

(1) 透明かつ公正な行政運営の実現

情報公開制度は、行政の諸活動があるがままに明らかにすることにより、市民一人ひとりがこれを吟味、評価できるようにするものであり、これによって、公正な行政運営を図る。行政がいかに運営されているかについて、市民に情報が与えられれば、市民による行政監視を行うことができ、実効ある参加も可能になる。

(2) 行政への信頼度の向上

情報公開制度は「行政の諸活動を市民の前に説明する義務」を行政に課すものであり、開示できないような説明不可能な行政活動を抑制する。つまり、行政が市民に対して情報を公開することで、なぜそのような政策を選択したかを説明し、合意を形成するものである。このような行政過程をとることで、市民の行政への信頼は高まる。

(3) 行政のあり方を転換させる

情報公開制度は、情報が公開されずに行政内部により行われている行政過程を、情報共有した市民が参加し、協働して合意しながら進めていく行政過程に転換させる。同時に、行政にとっては、情報収集の経路を多様化することにつながり、合理的合意形成の可能性を高める契機になる。

¹ 情報公開の意義については、森田朝『アカウントビリティと自治体職員』ぎょうせい、(1998年)、31頁

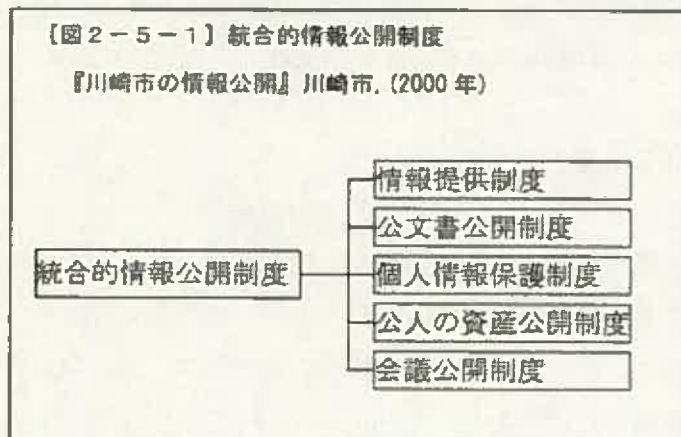
(4) 自立的・能動的市民を育成

市民は、情報公開制度を積極的に利用することで行政情報を入手することができ、情報を与えられた市民になることができる。その上で、行政過程に参画し、行政を監視することができる。

3 川崎市の情報公開制度

(1) 統合的情報公開制度とは

川崎市は、他都市に先駆けて情報公開制度を導入しただけでなく、その内容も当時ではかなり先進的なものであった。川崎市には、情報公開に関する制度が5つあるが、それを支えるのが統合的情報公開制度という基本理念である。² 統合的情報公開制度とは「開かれた市政の実現」と「知る権利」の保障を目的とした情報公開が、川崎市にとっていかにあるべきか、市民にとって最良の方法とは何かの結論として生まれた基本理念である。統合的情報公開制度を基盤とした情報公開に関する制度には、①公文書公開制度②個人情報保護制度③公人の資産公開制度④会議公開制度⑤情報提供制度があり、最後の情報提供制度を除いて、各制度すべてに条例が制定されている。これらの制度は、独立別個に存在しているわけではなく、各制度を有機的に機能させ、制度相互に補完機能を持たせることで一貫性のある情報公開システムを構築しようとするものである。



(2) 川崎市の情報公開制度の特色

平成11年5月に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(いわゆる情報公開法)が制定された。³ 同法41条によると地方公共団体に直接適用されることはないが、内容的に国がひとつのハードルを作ったことにより、最低限、国の情報公開法を基準とした内容の条例を作ることに努めなければならない。この法律では、情報提供する範囲を拡大してとらえているため、法律に先立って情報公開条例を制定した場合、大幅に条例改正を必要とする自治体もある。それに対して、川崎市における情報公開制度では、磁気ディスク等の電子情報の公開を除けば、情報公開法の内容は網羅されていた。(平成13年第1回市議

² 情報公開制度の概要について『広報1999.12』日本広報協会(1999年), 31頁

³ 情報公開法の概要について北沢義博 三宅弘『情報公開法解説』三省堂(1999年), 188頁

会定例会において、公文書公開条例が改正され、磁気ディスク等についても公開対象となった。）

川崎市の情報公開制度の主な特色は以下のとおりである。

- ・ 開示請求者の対象が「何人も」としている。
- ・ 議会を情報公開の対象機関としている。
- ・ 決裁、供覧の手続きの終わったものという限定をしていない。
- ・ 出資法人に関する情報公開についても条例で明記している。（要綱で運用）

【表 2-5-1】 情報公開の運営状況（平成 11. 4～12. 3）

『市政要覧 2000 年版』川崎市、(2000 年)、48 頁

①情報公開制度

公開	一部公開	拒否	取下げ
615 件	239 件	244 件	5 件

③資産公開制度

閲覧請求件数	審査申出件数
0 件	0 件

②個人情報保護制度

承諾	一部承諾	拒否	取下げ
77 件	2 件	13 件	3 件

④会議公開制度

公開（傍聴人数）	一部公開	非公開
514 回（799 人）	26 回	855 回

4 情報公開制度の課題

- ・ 請求者たる市民が、目的としている情報に関する文書を特定することが困難である。現在の文書目録による検索は、市民にとっては扱いにくいいため、電子検索が可能になれば、市民の負担も削減できる。
- ・ 文書の電子化が平成 15 年に予定されている。それにより、請求者が目的の文書を検索することが容易になるメリットがある。しかし、その反面、一部公開の場合の処理やフォーマットの相異なるなどの開示方法の問題、また、フロッピーは複写がしやすい反面偽造されやすいという危険もある。
- ・ 情報公開制度の利用者が、特定の人に限定されており、広く市民により利用されているとはいえない。市民、メディア、企業が情報公開制度をどう生かせるかは、制度を周知する広報の問題にかかわってくる。
- ・ 市民が請求している文書が見つからない場合、対象文書の担当課が市民と話し合うことにより、存在している文書を加工したり、情報をピックアップして提供している。しかし、これは、対象文書の担当課の対応に任されており、課によっては、十分な対応が

なされていないケースもあると思われる。

- ・ 件数としては少ないがマニア的利用、いやがらせ的利用も出てくる。それをどう淘汰（とうた）し、意味ある利用方法がどれだけできるかが課題となる。
- ・ 保護される個人情報の範囲が過度に広がることにより、公開の範囲が不当に狭められる。

5 情報公開制度への提言

(1) 請求の多い文書については、あらかじめ用意する。

市民からの請求が多いような文書については、あらかじめインターネットや広報紙で公表するようにする。そうすることによって、行政側の負担も軽減できるだけでなく、市民も情報公開に足を運ばずに情報を得ることができる。

(2) 文書不存在の場合の対応を規定する。

北海道のニセコ町では、市民が特定したい文書がない場合、町が作成または取得できるものについては、新たに情報を作成・取得し提供するよう努めるという規定が情報公開条例中にある。このように文書不存在に対する規定を明確にする。

(3) 広報との連携

住民への情報提供は、普段から様々な機会を通して積極的に広報することが第一で、情報公開は保険の一種と考える。そして、どのように情報公開を使いこなす住民を育てていくかの課題については、広報部門との連携を深め、一体的な運用を図る必要がある。

(4) 市民の利益を考えた柔軟な対応

あまりにも制度の枠組みにとらわれすぎた形式的な条例の解釈・運用は、その制度の本来の働きを阻害する。制度を運用する場合は、それぞれの制度の理念を踏まえた上で、公開により実現される利益と非公開とすることによって守られる利益とを柔軟に比較考慮して実質的に市民の利益となるような制度運営をする。運営手法について、市民アンケートをとるなど、市民の視点により公開・非公開の判断をするなどの手法も考えられる。

第3節 広聴制度とオンブズマン

1 苦情処理制度について

本チームでは、苦情(相談や提案も含む。以下同じ。)は最も身近な市民参加であるとの認識からこの節に取り組むこととした。法令をはじめとして行政指導に至るまで、すべての行政活動に対して市民感情との食い違いが、まず、苦情の形で現れる。¹ 行政としてはこの微動を適格に、迅速に感じ取り、政策立案に生かして行くことが求められているといえよう。ある意味では、市民会議をはじめとした大掛かりな市民参加活動よりも市民の声を聴く重要な方法と考えられる。

第3節では市民の声を広く政策に反映する観点から川崎市における現行の苦情処理制度を見直し、その問題点を提起するとともに、原因についても触れていきたい。

2 広聴相談課とオンブズマン

川崎市の市長部局が持つ苦情受付窓口は3種類存在する。一つは市民局広報部広聴相談課(以下「広聴」という。)である。二つ目は市長の附属機関として平成2年11月から、全国初として設置された「川崎市市民オンブズマン」(以下「オンブズマン」という。)である。² 最後に、各事業部課(以下「担当課」という。)がある。

「広聴」は市政相談等を担当する部門と個別・調査広聴を担当する部門に分けられる。

「広聴」が持つ苦情受付制度は大きく二つに分けられる。個別・調査広聴部門として4人の職員が配置されており、個別広聴として「市長への手紙」と「インターネット広聴」を、調査広聴として「市政モニター」と「川崎市民意識実態調査」を担当している。これとは別に「広聴」には「市民相談」担当が2人おり、この中の「市政相談」では市民から寄せられる要望・意見・提案等を施策の見直しや将来計画の中に反映させている。なお「市政相談」は各局管理職者が輪番制で担当している。

「オンブズマン」は定数が3人であり、1人が代表オンブズマンである。事務局としては事務局職員が6人であり、専門調査員はオンブズマン1人に2人つくことから合計6人である。事務局職員は市長が任命し、専門調査員は民間人に市長から委嘱する。事務局職員は「オンブズマン」の調査内容には関与しないことにより「オンブズマン」の独立性を保っている。

また「担当課」について、苦情専門担当者はほとんど配置されていない。

¹ 苦情の分類については山口道昭『自治体実務から見た地方分権と政策法務』ぎょうせい(2000年)、184頁

² 「オンブズマン」制度の概要については『川崎市市民オンブズマン10年のあゆみ』川崎市(2001年)、2頁

それでは現在、これらの部門に市民からどれくらいの苦情が寄せられているのだろうか。「広聴」と「オンブズマン」については、統計が取られておりそれは【表2-5-2】のとおりである。

【表2-5-2】

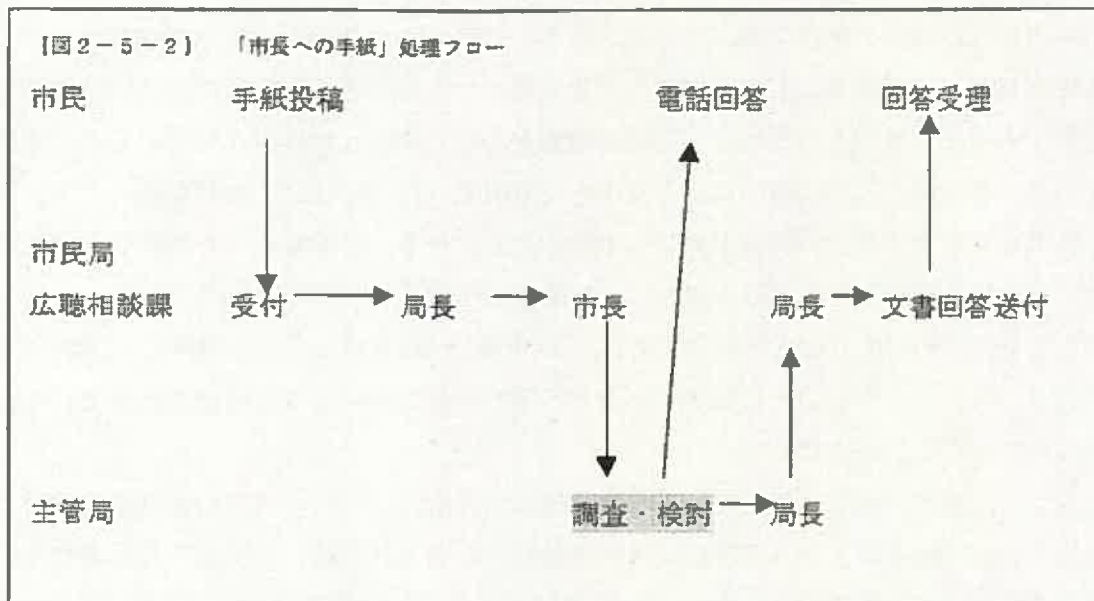
川崎市民オンブズマンに対する組織別苦情申立て受付件数（平成11年11月1日～平成12年10月31日）
および市政相談受付件数（平成11年4月1日～平成12年3月31日）

区分	市民オンブズマン	市政相談 括弧は軽易な問い合わせ
総務局	4	—
総合企画局	1	3 (99)
財政局	2	11 (1304)
市民局	16	50 (1486)
経済局	1	26 (738)
環境局	12	96 (2559)
健康福祉局	30	64 (1943)
まちづくり局	28	35 (2034)
建設局	33	63 (732)
区役所	17	—
水道局	3	—
交通局	10	—
教育委員会	10	24 (760)
その他	2	45 (1724)
合計	169	417 (13383)

「広聴」における「市政相談」は合計約13,800件であるのに対して「オンブズマン」は169件であり、苦情受付件数の比は約81倍である。これは「オンブズマン」への申し立てが書面を原則とし、申立人の住所・氏名を要件としているために、市民が手軽に利用しにくいことが原因と思われる。

3 苦情処理システムの流れ

「広聴」と「オンブズマン」だけで年間13,969件ある苦情はどのように処理されているのだろうか。「市政相談について」は資料がないことから年間1,200件程度が受理されている「市長への手紙」を例に見ていくと【図2-5-2】のとおりとなる。「広聴」で受理したものについては関係部局との連絡調整組織としての役割を担っており「担当課」からの回答・報告を受ける中で情報を集約している。「広聴」受付の苦情についても、苦情解決策の検討は「担当課」のみが行っており「担当課」の初期対応や広報に問題があると思っても是正する機能は「広聴」にはない。なお「オンブズマン」と「広聴」との情報交換につい



ては制度化されていないが「広聴」からの情報収集の形で行われている。

「オンブズマン」が苦情の申し立てを受理すると、調査対象と判断したものについては「オンブズマン」が主体となって調査を開始し、関係する市長部局と解決策を協議する。調査終了後に申立人に対してその結果を通知するとともに、必要があると認めるときは市長部局に対して是正の措置を講ずるよう勧告し、制度の改善を求める意見を表明できることが条例上定められ、今までに勧告3件、意見表明5件⁹が出されている。市は勧告・意見表明を尊重する義務を負い、勧告については、是正措置について60日以内に「オンブズマン」に対して報告をすることになっている。内容は勧告が「学校体罰に関すること」、「国民健康保険料に関すること」、「通学すべき学校の指定変更基準に関すること」であり、意見表明は「保育行政に関すること」、「選挙啓発に関すること」、「国民健康保険料に関すること」、「空き地の雑草管理に関すること」、「小児医療助成費制度について」と、市民生活に密着した政策に関することが多くなっている。さらに「オンブズマン」には苦情申し立てがなくとも調査できる発意調査権が認められている。「職員のネームバッジ着用」、「環境影響評価」、「妊産婦健康審査制度」、「公共工事入札に係わる過去の予定価格の公表」など31件が取り上げられている。このように、調査主体として苦情受け付けから解決策の協議そして申立人への通知まで一貫して活動する点があくまで連絡調整機能に終始する「広聴」との大きな相違点である。

4 現行の苦情処理制度の問題点

(1) 苦情処理システムの未整備

「広聴」が受理した苦情と「オンブズマン」が受理した申し立てについては制度として

明確な処理の流れが存在する。そして、行政が受けとめた結果として政策に反映される可能性が制度としてある。しかしながら「担当課」が直接受理した苦情等については政策に反映することを目的とした制度としての確固たる処理の流れは整備されていない。前述のとおり「担当課」に苦情専門担当者はほとんど配置されていない。通常業務の中で、苦情や提案をたまたま受けた職員が対処して行くことになる。政策反映への道筋が不透明の中で、職員は苦情等に応じざるを得ない。結果として苦情等が単なる「迷惑行為」と化し、その場しのぎの対応となる可能性は高い。「担当課」への電話による苦情等は「広聴」や「オンブズマン」への申し立てに比べて、最も手軽で件数の多いものと推察されるだけに改善されるのが好ましい点である。

さて、前述のとおり「担当課」が直接受理した苦情については処理の流れが未整備であることから「担当課」と「広聴」の連絡調整機能は無く「広聴」には全く意見集約されない。市民からの苦情等の内容はもとより「担当課」（行政）の対応さえ不明のままである。市民からは「担当課」、「広聴」そして「オンブズマン」と同時にないしは単独機関に苦情を申し立てることが可能であるが、同じ市長部局でありながらその情報は市全体には集約されないことを意味する。市民の立場でいえば「担当課」で行った説明を再び「広聴」、「オンブズマン」で行うことになる。また複数の「担当課」にまたがる問題であれば「担当課」同士の説明不足から市民の混乱を招き、ひいてはトラブルを招くことは職員としての経験上、しばしば発生している。例えば、A課ではB課でできると説明し、B課ではできないと言われ、窓口でもめる等である。この種のトラブルはA課の説明不足であったり、市民の理解不足に起因することが多いと思われるが、両課ともにリアルタイムで情報交換できないことから、市民を巻き込んで混乱に陥りやすい。このようなことが大小繰り返されるうちに市民の行政への不満、不信へとつながっていることは度々あると思われる。苦情も市民参加であるなら「広聴」が組織的、実務的に市長部局の情報集中管理センターとなり、行政に届く市民の声を漏らさず把握し整理するとともに、政策に反映させる制度を構築する必要があるといえる。

(2) 苦情内容と処理結果および処理過程の非公開性

「担当課」、「広聴」そして「オンブズマン」について共通の問題が苦情内容等の非公開性である。「担当課」での処理過程は制度化されていないので言うまでもないが「広聴」についても苦情内容は非公開である。例えば「市長への手紙」の内容は申し立て対象となった「担当課」と市長以外には知らされない。「オンブズマン」への申し立て内容も同様に非公開である。「市長への手紙」と「オンブズマン」への申立書は川崎市情報公開条例に定められた公文書に当たらないというのが市の判断である。現在、苦情内容とその処理結果が分か

³ 「オンブズマン」の苦情処理制度の流れについては、川崎市・前掲注(2)書、8ページ、参照

るものは唯一「オンブズマン」から出されている「川崎市民オンブズマン年次報告書」⁴である。この年次報告書にある申立事例は申立人のプライバシーを考慮して、申立人の承諾を得たもののみ掲載されている。これによると市民生活におけるさまざまな分野において多様な市民が申し立ての形で行政に対して情報発信しており、申し立てに対する「オンブズマン」の判断は市長の附属機関とはいいいながらも、専門知識を有した第三者の立場からされていることがうかがえ、実務に流されがちな行政（職員）への良い警句となっている。

これらの苦情内容を非公開としている主な理由は本人からの苦情である。住所氏名を除いて公開しても近所の者は分かる可能性があり、苦情申し立て者からの抗議を恐れて、条例で義務付けていない以上は公開したくない、との担当者の気持ちが働くのであろう。さらに、公開により苦情処理結果に対する市民の評価を受けることに対する恐怖感があるのかもしれない。また、月間約100件ある「市長への手紙」のうちで約10件は子どものいたずら書きなど明らかに制度目的に外れたものである。他人に不快感情を与える内容が含まれる可能性を考えると氏名・住所を除いても全面公開にちゅうちょするのはやむを得ない所ではある。しかしながら、現状のままでは行政内部でも自らが直接関係しない苦情内容は分からないこととなり、他課の失敗からは学べないのである。苦情に対する行政の対応は市民全体で共有されることも評価を受けることもないことから市民が行政に対する問題意識を持つ契機にはならない。市民参加に必要なのは第一に市民の行政問題への関心であり、社会への問題意識である。それを高めるためには、苦情のような身近な問題から共に考えることが好ましく、苦情内容の公開は極力進めるべきであろう。また、苦情内容等を行政職員が共有することにより、同様な行政過誤やトラブルを予防する効果があるといえる。行政にとっては苦情への対応結果について第三者の評価を受けるという意味もある。

次に、苦情処理過程も非公開である。「オンブズマン」への申し立てについては年次報告書により一部公開されているが「広聴」への苦情処理過程は第三者には全く不明である。申し立てた市民も回答を受理するものの、自らの苦情が行政内部でどの程度協議され、検討されたかまでは分からず、説得力は十分とはいえないであろう。

今まで述べてきたように、行政に対する苦情内容等や処理過程はほとんど公開されていない。市民会議等の市民参加に比較すれば、これらの苦情申し立ては気軽なものといえるが、それでも市民意見のうちでほんの氷山の一角が見えているにすぎない。ある苦情申し立ての下には多数の苦情が眠っていると考えれば、積極的に苦情内容とその処理結果を公開して同種の苦情を持つ者が行政に対する理解を持ったり、行政救済を求めるようにしていく必要がある。

⁴ 川崎市市民オンブズマン事務局が1年間の苦情申し立て受付・処理状況等を市民に公表するために毎年発行しているものである。

5 おわりに

これまで手短かに川崎市における苦情処理制度について述べてきた。平成2年11月から設置されたオンブズマン制度は他都市の先駆けとなったものである。市民参加を迎えてその意義はますます高まることはあっても衰えることはない。最後に、最近発行された「川崎市民オンブズマン10年のあゆみ」から印象に残った箇所を引用して結末としたい。

「生活保護を受ける老女が、福祉事務所から支給される給付金を係の職員に騙し取られたと訴える事件があった。給付金は小切手で支払われ、その小切手は銀行で換金されている。銀行に提出を求めたその小切手の裏書を調査し、筆跡が老女の筆跡に似ているのを確認して、職員の疑いが晴れたケースがあった。筆跡鑑定をしたかったが、費用がかかり、予算が乏しいので、我々が素人鑑定をし、そのことについて、老女の付き添いの姪によく説明し、なお疑問が残るようなら警察に告訴して、化学捜査研究所に鑑定してもらう方法があることを伝えたが、姪は、そこまでしていただかなくても納得できました、と感謝して帰った。老女の思い違いか、うら悲しいような事件である。」⁵（傍点は筆者）

筆者は長らく福祉事務所に生活保護のケースワーカーとして勤務していたが「オンブズマン」がこのような形で職員の名誉を守り、信頼の堅持に力を尽くしていたことについて感謝するのみである。「オンブズマン」が苦情に対して安易に警察に行くことを勧め、老女が遠慮して行かなければ、福祉事務所への疑念は一生晴れなかったであろう。ひいては生活保護業務の実施に支障を来したかもしれないのである。適正な行政活動は行政に対する市民からの信頼によってのみ成立していることを忘れてはならない。苦情への対応は行政ができることの説明とできることは精一杯行う誠実な態度により市民の納得を得るのが基本であるが、市民の納得を得ることは市民参加社会ではなおさら重要となる。「オンブズマン」は行政を監視するだけでなく、行政への信頼を守る役目も果たしていることを深く認識し、川崎市の苦情処理制度が基本に沿ってさらに充実することを心から願うものである。

⁵ 前川崎市代表市民オンブズマン 杉山克彦「オンブズマン回想記」川崎市・前掲注(2)書41頁

藤沢市電子会議室調査報告書

- 1 日時：1月16日（火） 14時から15時30分
- 2 場所：藤沢市役所 自治推進課
- 3 対応者：自治推進課主査 川口 剛
- 4 調査内容

(1) 自由な議論を土台とした市民提案が理想であるが、参加職員数が少ないことから市民と行政（行政専門家）との議論が成り立っていないのではないかと。

- ・市民と職員が同じテーブルにつき、そこで提案された意見を担当者が取り入れるというのが電子会議室の理想である。しかし、現状では、行政側には、公開の場で市民と議論をするという意識は少なく、市民も市への一方的な要望が多い。

(2) 現状では、市民からの一方的な提案に対して行政が回答するということが、市民と行政が討議するためには欠かさない職員からの積極的発言を増やす解決策はあるかと。

- ・職員に電子会議室を利用するよう通達したこともあったが、何が職員にとってメリットとなるのかを明示できなければ利用促進は難しい。しかし、市民が何を考えているのかを把握することは職員の意識を変えるひとつのツールにはなっていると思う。

(3) 電子会議室に対する議会の反応

- ・議会については、若手の議員からは理解を得られているが年配の議員は議会機能に対する危機感を抱いているようだ。市民の要望を集約するのは議員の仕事であるため、その仕事を取られてしまうと考える議員もいる。

(4) 市民意見はどの程度反映されているか、反映されていないとしたら何が原因なのか。

- ・電子会議室に参加している市民からの意見については、実施に向け検討中や実施済などほとんど行政が考えていることだった。そのため、行政側もあまり議論に参加していない。
- ・直接市民対行政の議論になると収集がつかなくなったり、混乱を招くことがあるため、運営委員会というフィルターを通す方が良い。
- ・ごみ処理場がいっぱいになりどうしたらよいかという問題に対して、市民が問題意識をもち「ごみを出さないようにしよう」という結論が出るのが望ましい。

(5) 既存の広聴制度との違いについて

- ・既存の広聴制度では一対行政であるので同じ回答を何度もすることがあるが、電子会議室では一度の情報提供で多くの市民が見ることができ、広報の役割も果たしている。

(6) 電子会議室の今後の課題・展開

- ・今後は、運営委員会をNPO化し、事務局も市民が運営していければよいと考えている。そのためには、来年度制定を予定している市民活動支援条例を契機にNPO支援センターが運営していくことを考えている。

電子会議室について（藤沢市の事例参考）¹

1 電子会議室とは

インターネットのホームページ上にコメントリンクの電子会議室を設置し、そこで直接市民同士で議論を行ってもらい、その結果を行政施策に反映する。

2 2種類（「市民エリア」・「市役所エリア」）の会議室

(1) 「市民エリア」

市内在住・在学・在勤者なら誰でも参加でき、市役所としては場を提供するだけで、その中で行われる議事には関与しない。新しいコミュニティの創出を目的としており、地域の公共団体やボランティア団体などが、自らの活動の幅を広げて一般の市民を巻き込んだ活動を展開するための手段として使われている。

(2) 「市役所エリア」

新しい市民参加制度として市政参加の場を提供することを目的としている。市民公募によって選ばれた「運営委員会」が会議室のテーマやルールを決める。

3 意見反映の手法

市民電子会議室で施策反映された提案は、運営委員会を通り、その後政策会議で審議され、事業課、企画政策財政課で事業選択を行い、計画反映となる。ここで事業化が無理と判断されれば、提案は運営委員会に返される。

4 メリット・デメリット

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none"> ・ 少なかった会社員・若青年層の参加。 ・ 提案の反映過程が市のホームページを通して市民が閲覧可能。 ・ 文字による議論となるため、記録性に優れ、発言の流れの把握や他者の意見の引用が簡単にできる。 ・ 事業化できない場合でもその理由が明確にわかる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ お互いの顔が見えない状態での議論となるため、自分の発言に対して反応がなかったり、言葉尻をとらえて感情的な発言がなされるなど参加者が不快な思いをすることにより、参加者の参加意識の低下が起こることがある。

5 課題

- ・ 市政に市民電子会議室参加者の意見が十分に反映されていないと感じる。
- ・ インターネット利用者の急速な増加に比べ、参加者が少ない。
- ・ 進行役等運営にかかわる人材が不足している。
- ・ 職員の意識や機会等の不足により、各課の職員が直接電子会議室に発言するなどの行政側の十分な対応ができていない。

¹ 電子会議室の概要については、『地方自治職員研修 2000. 6』公職研、(2000年)、78頁参照。

第 3 編

提 案



提案に向けて

各論を通じて様々な市民参加の事例と、その補完機能である「情報の提供」と「情報の収集」について調査・検討してきましたが、川崎市では、「市民健康の森」や「子ども権利条例」、「区づくり白書」など、さまざまな分野における市民参加型の事業が行われるようになってきました。また、「市長への手紙」や「オンブズマン制度」などの市民からの苦情受付制度や、「情報公開制度」や「市政だより」などの情報提供制度も整備されているといえます。しかしながら、現在直面している財政難や多様化した市民要望に十分対応した制度であると感じている市民や職員は少ないと思います。

そこで、「3提案」では、各論で提案された市民参加の課題を整理し、行政活動において市民参加制度が定着しない理由を行政職員の視点からまず考え、職員が市民参加に対して抱いている嫌悪感や不満を明らかにすることにします。次に、市民参加における行政の役割とは何かを考え、その目的に対して具体的な対策を提案することで、市民参加に実際に携わる職員の手助けや、市民参加を政策に生かそうとする職員のきっかけになればと考えました。

第1章 市民参加の課題と改善策

第1節 はじめに

1 行政から見た市民参加

この報告書を書くにあたって、我々研究チームが一番悩んだのが、行政の立場をどう描くかであった。市民参加の理想形は自立した市民であるため、行政はそれを支える事務局に徹するべきだという意見が大半であった。しかしながら、現実には行政活動の中心は、市長をはじめとする行政職員と議会であり、市民参加推進の動向は行政次第という状況であるため、行政組織のあり方が市民参加に大きな影響を与えていると感じた。

一方、阪神・淡路大震災の時に、被災者支援に役立ったのは地域コミュニティーであり、地域ボランティアと心ある市民であった。もちろん行政も全力を尽くしたが、さまざまな法律や規制が足かせとなり、市民が満足できるような支援体制ができなかったことは否めない。この教訓は間接的にしろ地方分権の実質的な論拠になったように思える。それはまた、直接的に「NPO法」の成立の原因となった。このように、熱心に市民活動を行っている市民は多く、むしろ行政の方が遅れている感がある。そのため、市民参加のあり方とはむしろ行政がどうあるべきかを考えた方が現実的な改革につながると感じた。行政から見た市民参加を考えることで、市民参加に足かせとなっている制度や状況を具体的に指摘し、改善策を提案することで、より市民要望に近い行政活動が実現できると考えた。

そこで、この「提案」では「市民参加のあり方」という一般的な市民参加の考えた方から離れて、市民参加のための行財政改革について考えることにした。それがすなわち「地方分権時代にふさわしい市民参加手続きのあり方」だといえるであろう。

2 提案における前提条件

地方公共団体は地方自治法や、地方公務員法、地方財政法、地方税法など、さまざまな法律に拘束されながら独自の条例や規則などで制度化しているため、川崎市が勝手に、職員の給料をプロ野球選手のように年俸制にしたり、市民に行政活動の参加を義務付けたり、議会の権限を増減させることはできない。

もちろん、理想的な市民参加制度を確立するには、法を含めた制度の改正が必要になる場合も考えられるため、川崎市としても、時には国に対して法改正を積極的に要望していくべきである。しかしながら、地方公共団体は法律の範囲内で条例および規則等を改正していくのが現実的な政策であるため、今回の研究にあたっては、理想論を並べ立てて現実を無視した政策を提案することを避け、すぐにでも実行できるような政策を提案するように心がけた。

一方、川崎市は人口約125万人の大都市で、首都圏の一部である。また、川崎市という細長い地形という特色がある。そのため、これらの特色を無視して市民参加制度を議論しても現実的な政策には結びつかないと考え、地方の農村部や小規模な自治体における市民参加の仕方とは一線を画した市民参加のあり方を模索することにした。

【表3-1-1】 行政職員が抱く、市民参加に対する不満、嫌悪感

市民に対する不満	A 参加数が少ない 「区政における市民参加」…新たなメンバーの加入はなく、固定化・高齢化という課題 「市民健康の森」…公募委員の応募者が少ない。 「虹ヶ丘小学校コミュニティールーム」…他の地域では市民への負担が大きすぎて難しい。
	B 行政との情報格差 「条例制定」…条文がもたらす権利と義務およびその行政責任について考慮せずに議論が進んでしまった。 「(仮称) 恩田元石川線事業」…専門的検討を補う手段として、専門家から構成される「研究会」と「市民委員会」の2段階にて議論
	C 意見がまとまらない 「条例制定」…意見が分散する傾向にあるため、論点を絞った議論が必要。 「(仮称) 恩田元石川線事業」…意見がまとまらず、市民案は複数案を提案
	D 代表性の担保(民意とは?) 「市民健康の森」…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 「条例制定」…市民集会を重ねても、必ずしも全市的な合意がとれているとは限らない。 「(仮称) 恩田元石川線事業」…複数の市民参加制度を用いることで、分散化した。
行政組織に対する不満	E 手間がかかりすぎる。 「条例制定」…市民参加による条例案づくりには多くの時間がかかる。 「(仮称) 恩田元石川線事業」…膨大な種類と回数を費やした市民参加制度
	F 市民要望を反映するような制度が確立されていない。 「区政における市民参加」…事業に反映しなくても、要望していくことが重要である。 「広聴・オンブズマン制度」…政策に反映することを目的とした制度としての確固たる処理の流れは整備されていない。

3 市民参加がなぜもっと盛んに行われぬのか？

各論の事例研究の結果、行政職員が市民参加に持っている疑念や不満は次のとおりであると考えられる。一つは行政職員から見た「市民に対する不満」、もう一つは「行政組織に対する不満」である。

市民に対する不満は、まず「A参加してくれない」ことである。一部の市民だけの要望だけでは行政組織を動かすには少なすぎるし、せっかく要望を聞こうとしても、参加者が集まらなければ意味がなく、参加者集めに奔走してしまいがちなため「参加者が少ないんだったら、わざわざ市民集会を開く必要がない。」とあきらめてしまうのである。次に、市

民には「B行政との情報格差」があるという指摘である。条例作成や都市計画事業などの特に専門的知識を有する決定だけでなく、資金面や既存の法律など、行政活動を行う上で基礎的な知識が不足しているために、市民による決定が必ずしも合理的な決定とはいえないという意見も存在するのは事実である。また、市民会議では「C意見の集約が難しい」ということもある。中立な立場である行政に比べ、利害や立場の異なる市民だけでは、一つの結論に達することは不可能ではないかというのが、行政の本音でもある。そして「D代表制の担保」が確立されていないという指摘もある。市民全員の参加が難しい状態で市民参加を行っても、その決定が一部の偏った意見でないことを証明するのが難しいからである。それならば、行政側からの提案を代表性が担保された議会において決定すれば、市民参加は不要ではないかという意見も存在するのである。

一方、行政組織に対する不満は「E手間がかかりすぎる」ことである。せっかく市民意見を聞く姿勢を職員が持っていたとしても、本来業務の忙しさから後ろめたさを感じつつも背を向けてしまうのである。また、市民要望を政策に反映するための「F制度が確立されていない」のも問題である。制度がなければわざわざ苦労してまで市民参加をする気にはなれないであろう。

第2節 市民参加に必要なこと

1 なぜ参加してくれないのか？

行政側が市民参加に懐疑心を持っているように、市民も行政をパートナーとして認めてはいないからであろう。それは、選挙における投票率の低さや各種市民参加型事業における市民公募数の低さが顕著であることから分かる。また、今日における無党派層の増大と無所属議員の台頭は、現在の行政政策に対して不満を持っていることへの表れであることは明白である。そこで、市民が無関心に陥る原因とその対策を検討することで、その原因について探ってみることにする。

(1) 無関心市民の傾向と対策

政治的無関心の区分はラスウェルによる「①脱政治的人間：既存の政治に幻滅した結果陥る無関心」、「②無政治的人間：政治以外の権力が社会で権力を持ちはじめた結果陥る無関心」「③反政治的人間：他のことに関心がある結果陥る無関心」の区分が有名だが、ここではさらに分かりやすく分類してみた。

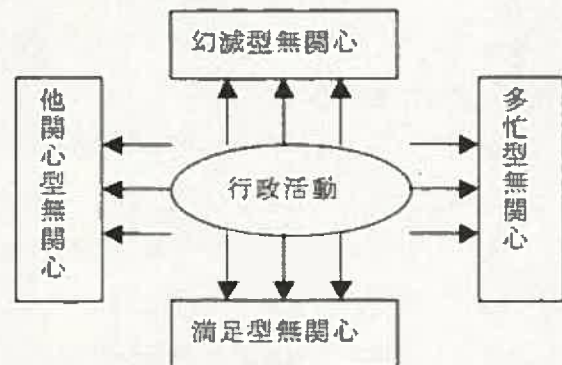
【表3-1-2】 無関心市民の分類

幻滅型無関心	本来政治に興味があるが、参加しても何も変わらないだろうと政治に幻滅していることから生じる無関心
多忙型無関心	仕事や家事など日常生活に忙しいために生じる無関心
他関心型無関心	政治よりも自分の趣味に時間をかけたいために生じる無関心
満足型無関心	今の政治に満足していることから生じる無関心

① 幻滅型無関心への対応

幻滅型の市民は、行政に対して何か意見を提出しても行政は取り入れてくれないという不信感や公務員の不祥事から行政に対して不信感を抱き、関心を失っている。幻滅型の市民には、市民要望が行政政策に反映できるような制度が確立され、よりよい行政活動が行われるようになれば、関心を抱けるのである。これは「F制度が確立されていない」場合と同じため、別途述べることにする。

【図3-1-1】 無関心の分類



② 多忙型無関心への対応

多忙型の市民は、仕事などで日常生活が忙しく、時間的余裕がないことから住民説明会や住民会議といった場に出席し、行政に参加することができず、行政へ関心を持たなくなってしまう。多忙型の中には、行政に対して意見は言いたい、その機会がないと考えている市民もいる。そのような市民は、ある領域の専門知識を有しているなど、行政にとって有益な情報を与えてくれる場合も多いと考えられる。

そのような市民の意見を聴くためには、時間的・場所的制約を取り払う電子会議室やブリック・コメントといったインターネットを利用した広聴手段の検討が必要になる。

また、多忙型の市民は、生活の多くの時間を仕事に費やしていることが多く、企業市民として行政の活動に取り入れることも考えられる。NPOなどの市民活動には、資金難が大きな問題となっているため、その一つの方法として、資源を企業に求めることになる。そのような意味からも、これからの市民活動は、企業との連携が欠かせない。

③ 他関心型無関心

他関心型の市民は、自分の趣味などに関心を向けるがゆえに行政に対して無関心になるというものである。そして、その趣味に関する活動は、サークルを形成するなど、同じ趣旨をもった一つの団体を作り出しており、テーマ型コミュニティーととらえることができる。行政とは直接関係のない活動であっても、方向性によっては社会貢献活動として、成

果が上がると考えられるものもある。そのためには、どのような市民団体があるのか、区レベルで把握する必要がある。市民団体を登録するなどの手法を通じてネットワークを形成することで、行政も市民団体を把握することができるだけでなく、市民間においてもその情報を活用できるようにする必要がある。それにより「～をしてほしい」という需要と「～をしたい」という供給の関係が適合し、市民活動が活性化する。

また、同じ趣旨をもって集まる団体であるので、団体を一つのまとまりの意思としてとらえることができる。サイレント・マジョリティーの問題を考える場合、市民を無数の点としてとらえることは、困難であるが、市民団体を一つのまとまりとしてとらえることにより、少なくともその団体の意見として反映できることは可能である。

④ 満足型無関心

満足型の市民は、行政に対する不満がないと錯覚していることが多い。それは、行政側が不利になるようなことは、公表してはいないからである。つまり、情報の共有が不完全であることが問題の原因であり、行政が課題としていることを市民に公表することによって、ともに考える姿勢が欠けているといえる。市民にいたずらに不安をあおったり、混乱を招くことは良くないが、市民へ問題意識を投げかけ、ともに解決していく道を模索していくことこそが今後の分権社会では必要である。

(2) まとめ

無関心市民における対応策は、御覧のとおりだが、ここでは市民ネットワークについて触れておくことにする。「区政における市民参加」においても市民活動支援機能について言及しているが、市民ネットワークは単なる行政活動の手段だけでなく、市民の新しいコミュニティとして期待の持てる組織といえる。従来の組織では自治会や町内会、企業、学校といった組織が一般的であったが、これからはスポーツや生涯学習、趣味など市民の好みに合った自分にふさわしい組織も含めて連携しあうことで、無理のない地域参加が実現できるといえる。また、

この市民ネットワークは、多忙型無関心対策としての「企業市民」の協力も含まれる。一企業という立場だけでなく、自動車業界、電気業界、商店街など、企業の分類別のネットワーク組織を設けることで、単に住民だけでなく、企業市民の意見も取り入れることがで

【表3-1-3】 無関心の種類別による改善策

幻想型無関心	市民要望制度の確立 企業市民
多忙型無関心	ITの利用、アンケート
他関心型無関心	市民ネットワークの確立
満足型無関心	情報の共有

【表3-1-4】 市民ネットワーク組織

目的	市民団体ネットワークの確立
初期活動	① 市民団体の登録、企業市民の登録 ② 互いの連絡体制の確立
今後の活動	① 市民参加活動への斡旋、ご案内 ② 活動場所の提供 ③ 情報の提供 ④ 市民の斡旋

きるといえる。そして、市政情報を定期的に提供すると同時に、市民会議やアンケート活動にも協力を求めることができると考える。つまり、この市民ネットワークは行政と市民団体の需要と供給のバランスをお互いにうまく取っ払いこうという制度といえる。特に、多様化している現代社会では、そのニーズに対応するだけの職業が存在しており、それに従事するエキスパートが存在している。各領域におけるエキスパートとしての市民の専門知識は、市民のニーズが多様化する中、行政にとっては欠くことのできない知的資源である。

2 市民と行政との情報格差をどのように埋めていくのか

行政職員は一日7時間30分行政のことを考えているが、市民は自分の生活があるのだから、行政職員と市民との知識量に差があるのは当然である。また、行政がもっている情報が市民に100%公開されていないため、その絶対的な情報量にも限界があるといえる。

その結果、市民から提出される意見が、既に行政では検討中であるか、既に実施しているが市民が知らないだけである場合がある。このことは、広報の部分でも述べたが、積極的な広報と情報公開によってその格差を埋めていくよう行政は努めなくてはならない。また、行政と市民が共同で研究会を設置するなど市民と行政との相互学習の場を設け、市民が学習できる状況を支援することが必要である。

一方、市民意見は施策を決定するための要因として大きな影響力を持つと考えるべきであるため、既に行政が考えているという理由から市民参加をしないのは大きな間違いであるといえる。行政の施策が市民意見と同じならば、むしろ市民参加によってその事業の正当性を立証すべきであり、仮に違う意見だったとしても、それを理由に事業を中止するか、または市民と十分な対話をすることで、説明責任を果たすべきである。

<情報の共有>

情報の共有の最たるものは「情報公開」と「広報」であり、両者における提案は既に各論にて述べたとおりである。しかしながら、ただ闇雲に「情報公開」や「広報」をやっても意味がないため、その留意点について検討することにする。

まず、情報の共有の基準は「行政内部における情報の共有」といえる。もちろん、行政活動といっても「ゆりかごから墓場まで」といわれるように職員一人がすべての業務を把握するのは難しいため、役所の業務内容のすべてについて、ほとんどの職員が知る必要はないが、市民からの問い合わせに対して、どこの課で担当しているかを、誰でもすぐ検索できるシステムは不可欠であるといえる。職員がなかなか探せない情報を市民が探せるわけがないからである。現在は、総務局の庁舎管理課が発行している「案内の手引」か「川崎生活ガイド」か、適当に電話で担当課を片っ端から探す以外は方法がない。また、せつ

かく川崎市のホームページがあってもほとんどの課がホームページに掲載していないため、利用価値は低い状況である。そのため、職員がなかなか探せない情報があれば、ホームページやパンフレット、市政だより、情報プラザなど、積極的に公開する努力が必要である。

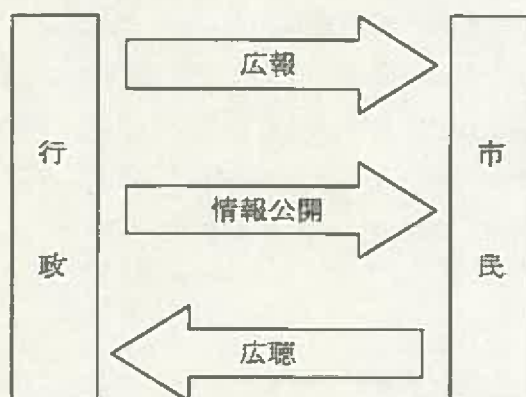
そして「情報の加工」も重要である。公文書や予算書、決算書などのような、行政職員でも分かりにくい資料では、ど

の事業が有効であるかを判断する行政評価はおろか、具体的に何に使ったのかすら分からない状況である。そのため、予算・決算はもっと具体的に何に使ったのかを明確にし、その効果がどれくらいあるのかを明文化する必要がある。また、公文書についても、厳格な文章によって正確に表現することは重要だが、市民には分かりにくいし、一つ一つの公文書が独立しているの、全体像が分かりにくいであろう。

つまり、行政はさまざまな情報が存在するが、その情報は市民にとっては何の役にも立たない情報が多いのである。それは職員にとっても例外ではない。担当課の職員でなければ、公文書や予算書だけでその事業の有効性について判断できる人はいないであろう。そのため、時には公文書とは別に、広報用の資料を作成し、分かりやすい情報を市民に提供することも必要である。「環境3条例」や「子ども権利条例」のように、条例などの特に分かりづらい分野には、条文に使う言葉によってどういった責任や負担が出てくるのかをあらかじめ情報提供する必要があるし、予算・決算では、単なる数字だけでなく、具体的にどのような事業に税金がどれだけ使われるのかを、もっと明確にする必要がある。

また、簡単に情報を手に入れるためには「情報の集約」も必要である。現在情報プラザなどでは市民への情報提供のため、パンフレットなどのさまざまな情報を蓄積しているが、決して便利なものではない。問題は情報を各課や局が積極的に公表しないことであり、情報プラザなどへの情報提供を義務付けるべきである。

【図3-1-2】 情報の共有化



3 なぜ、意見がまとまらないのか？

なぜ、市民会議の議決事項が民意といえないのか？

(1) なぜ、意見がまとまらないのか？

市民からの意見が個々別々のものであり、周辺地域において利害調整ができていない場合は、単なる地域エゴにしかすぎない場合がある。また、近隣に公園整備事業がある場合、「公園は要らない。」という意見と「公園は必要。」という全く違う意見が同時に提出され

ることもある。その場合、市民が自分の身近な問題を対処するためには、市民が合意形成する場を提供する必要がある。それが市民参加である。しかしながら、市民会議を設けたとしても、市民の間で意見対立が起きるのは当然である。特に意見対立の激しい分野においては、意見が集約されるのは難しいといえる。

(2) なぜ、市民会議の議決事項が民意といえないのか？

投票率が低いといえども、議会は公正な選挙によって選ばれた民意の形であり、代表制を担保しているといえる。一方、市民参加は誰でも参加できるとはいえ、多忙的無関心市民のような、参加時間のない市民が参加できにくくなっているといえる。また、議題によって市民参加意識が異なっているため、一部の利害関係大きい市民が参加することが多く、その他の圧倒的多数の市民意見が反映されないことになる。その結果、「総論賛成、各論反対」のように、迷惑施設建設などにおいては、建設反対運動だけが考慮され、市民全体に必要な施設が建設されない可能性もある。また自動車のように、地球環境には問題があるが、便利で手放せないものもあるのは事実である。そのため、市民参加において、その代表制を求めるのは難しく、その政策決定事項の権威も薄れていく危険性があるといえる。

(3) コミュニケーションと意見集約制度

これら二つは共通な課題だといえる。意見がまとまらないのも、決定された意見が民意といえないのも、市民会議を事業の決定の場としてとらえていることと、意見集約の制度が確立されていないことが原因と考える。

まず、行政職員による会議ではその決定事項が重要度を増すが、市民参加による会議においては、決定することが目的ではないことを考慮すべきである。ここで、重要なのは十分な討論をした内容だといえる。たとえ、公園整備における市民会議が紛糾したとしても、その議論の内容は議事録に残るし、市民同士もお互いの立場を理解することができるのである。もちろん、市民会議といえども何らかの結論を出すわけだが、市民会議で決定した事項がすなわち市の決定事項となるわけではなく、最終的には市長や議会における決定事項である。そのため、市民会議での決定事項は、どちらの案が採用されたという結果ではなく、それぞれのメリット・デメリットなどの意見と、最終的にどの程度の市民が関心を持ち、どの程度の市民が賛成をしているのか、行政側が把握することである。そして、最終的に行政が結論を出さざるを得なくなった場合、その意思決定過程を踏まえた結論を出すことが重要であって、市民要望を全く無視し、独裁的に決めることではないといえる。

また、市民会議におけるルールを始めから決めていなかったことが後々の紛争につながるという。同じ議論が繰り返し行われたり、多数決方法が事前に決定していなかったりしたために、無用な争いを招いているといえる。さらに、代表制を担保するため、市民会議の公平性や行政の中立性なども重要な要素だといえる。

市民会議の運営方法についての詳しい提案については、研究を通じて我々が感じた課題

について整理したものが「こっそり教えます！市民会議の秘訣」にまとめているので、市民参加を考えている職員の方は、どうか参考にしてください。

4 手間がかかりすぎる

次に、市民参加の重要性を理解しつつも、なかなか実践できないと考える職員の理由を考えてみることにする。つまり、行政構造上の欠陥が招いている原因である。まず、行政が一方的に施策を展開するのに比べ、住民説明会や要望の収集、情報公開など、とかく市民参加には手間がかかることは事実である。しかしながら、市民参加に対応した人員配置や予算配分があまり考慮されていないために、職員に意欲があっても十分な市民参加活動が物理的に難しいのである。

つまり、市民参加には、その作業に見合った適正な資源配分が必要なのである。事業課においては、本来のいろいろな仕事を抱えているが、新たな資源配分がないままに市民参加活動を行えば、職員や経費の負担がその事業をスムーズに行うことができないばかりか、他の事業のサービス低下につながることも考えられる。そして、不十分な市民参加公募広報、中途半端な準備による説明会の混乱や、時間短縮のための不十分な討議などを招く危険性があるのである。

また、担当職員の負担がもう一つの課題である。適正な資源配分が行われていても、職員の資質によって、サービスの程度差が出ることは否めない。しかしながら、通常 10 時間かかる仕事を 5 時間で終わらせても、何も評価にならないければ、努力する気になれないであろう。それによって、結果的に無駄な経費が使われていることになる。

さらに、いつも適正な資源配分ができるとは限らない。その場合は職員にしわ寄せがくるのだが、その負担に対する適正な報酬や評価が、現在のシステムでは不明確である。その結果、職員は、行政サービスを一定に保つ努力をするよりも、少ない資源配分をサービス低下によって一定の仕事量を保とうとするために、市民参加活動が中途半端なものになってしまうであろう。従って、どちらの場合も、適正な報酬と評価が市民参加には必要なものといえる。

5 制度が確立していない

次に、「市長への手紙」や「オンブズマン制度」、市民会議による提案など、行政職員でも感心する意見や、日ごろから感じていた問題点が裏付けされたような要望を受けたことはないだろうか？そのような場合、法律や条例などの制度に基づく市民意見反映システムがある場合はいいが、大抵の場合、その意見を採用するかどうかを決定する機関が定められていないため、会議の設置や検討資料の準備など、最初から準備しなくてはならず、大きな手間となっている。

また、どの課においても「市長への手紙」や「オンブズマン」からの質問や意見に対して、事実の確認をして、丁寧な回答をしているが、さらにその意見を政策に反映しようとはまではほとんどの職員が考えないし、回答さえすればその後の政策に対しては何も考えなくてもよいシステムになっているのが問題であるといえる。

さらに「パートナーシップ」に基づくさまざまな事業が展開されているが、その市民参加で決定した事業といえども、実際に施行されるかどうかは定かではない。行政職員ならば、事業が具体的に計画されても実際に施行されなかったり、当初の計画から大幅に縮小された事業になる可能性があることを経験上知っているが、市民はそこまで考えておらず、もしそうなれば、ますます行政不信が募るであろう。そのため「市民からの陳情」や「行政主導の市民会議」、「市民団体からの具体的な提案」等の種類の違いにかかわらず、その計画が現在どの段階にあるかを明確にすることで、行政組織における責任を明確化し、説明責任を義務付けるべきだと考える。

第3節 行政のあり方

1 行政は市民に対してどうあるべきか？

市民参加の課題におけるこれらの解決策の共通点は「行政参加」といえる。今までの行政は「申請主義」に代表されるように、行政職員は窓口で市民を待っていることが多かったといえる。もちろん「出前サービス」や「行政サービスコーナーの設置」など、より市民に近づく努力をしつつあるが、今後の行政職員は、行政セールスマンとして市民に積極的に接する努力をすべきである。例えば「市民が参加してくれるのを待つこと」や「情報を取りに来るのを待つこと」、「苦情や要望が出てくるのを待つこと」といった受身ではなく、積極的にこちらから市民に呼びかけることが求められているのだ。無関心市民（サイレントマジョリティー）に対するPRも、情報の共有も、市民会議もすべて、行政が積極的に市民の中に入っていくための「行政参加」であり、行政は市民一人ひとりのニーズを把握し、集約し、行政施策と具体的な政策に形を変えていくこと、これが行政の役割であろう。

2 行政計画と市民要望のはく離をどう政策に反映させるか？

現在、市民要望を行政政策に反映させるシステムが確立していないため、何度も市民参加の重要性を説いてきたが、100%市民ニーズを行政政策に反映させることが必ずしも得策ではない点にも留意する必要がある。行政計画は、2010プランのように、10~20年のスパンで考えられているため、川崎市全体の都市基盤整備や福祉活動などさまざまな分野における無秩序な政策を抑制する働きがあるといえる。また、行政は一般市民の個々の要

求に左右されず、優れた洞察力と見識を磨き、何が市民的利益なのかを見抜き、実施する必要があるという考え方も存在する。

つまり、行政の役割は市民の要望を一から十まで叶えることでなく、市民と一緒に考えることであるといえる。今までの職員は市民からの苦情を負担としてとらえざるを得なかったが、これからの行政職員は市民の味方であり、市民からの苦情とともに考えるアドバイザーであるといえる。そのため、より多くの市民要望を叶えることだけでなく、ともに考えてくれる行政職員が評価されることが必要である。

3 職員は市民に対してどうあるべきか？

市民からの苦情に対して「何で俺が文句を言われなけりゃいけないんだ。」と心の中で思ったことはないだろうか。それは、ある意味正しいことである。行政職員は市民要望や苦情を聞く義務はあるが、すべて行う義務はないのである。これは決して責任逃れではない。行政職員は「市民の何割が同じような要望を持っているのか?」、「事業が効率的に行われているだろうか?」、「行政活動の課題は何か?」という調査・検討することが仕事であり、やるかやらないかを決めることではないのである。

言い方を変えると、行政職員は市民と一緒に考えることが必要なのであって「できるのか、できないのかははっきりしろ。」と市民に詰め寄られた場合「一緒に考えましょう。」というのが市民参加なのである。つまり、これからの行政職員は「情報調査員」であり「営業セールスマン」であり「行政コンサルタント」である必要があるといえる。そして、既存の業務に固執して行財政改革に反対するのではなく、行政改革によって行政組織のすべてを市民や市場主義に任せてリストラすることで小さな政府を目指すのではなく、行政コンサルタントとして市民と接する分野に職員を積極的にシフトさせることによって、よりよい行政活動が展開されると考える。

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

第1節 はじめに

市民参加を推進するためには、行政参加こそが必要なことであり、行政の役割は行政コンサルタントになることであると第1章で既に述べたところであるが、市民参加が必要な業務に予算や職員配置が積極的に行われ、市民要望に近い業務が行政政策として実行されるには、組織のどの部分を改革していけばよいかについて考えることにする。まず、市民参加にはそれを行うための職員とその他予算を確保する必要があるため「資源配分の見直し」について具体的な提案をする。次に、市民の要望を的確に政策に反映させる手段として「総合的市民要望政策反映システム」を提案する。最後に「プロジェクトチーム」について、我々研究チームの実体験を基に改善策を提案する。

第2節 資源配分方法の見直し

1 現在の資源（予算・職員）配分方法の課題

「ゆりかごから墓場まで」といわれるように、行政活動は多岐にわたるが、事業の種類や進行過程、地域を問わず必ず「職員」と「予算」が必要である。そのため、どんなにすばらしい市民参加制度を確立し、推進しようとしても、その制度を支える「職員」と「予算」の配分が保障され、十分に行われていなければ、形だけの市民参加になる危険性があるといえる。そこで、現在の資源（予算・職員）の配分方法の課題を検討し、新たな提案をすることにする。

一般的に、事業の効率的な推進のためには「計画」と「資源配分（予算と職員配置）」が一体となる必要がある。例えば、もし総合計画と職員配置計画と予算がばらばらになると、人件費をコストとして考える視点が欠け、高い人件費を使ってコピーや色塗りなどの単純労働を行うような非効率的な運営をしたり「計画はあるけど予算がつかない。」「人はいるけど予算がつかない。」等の矛盾が出てくるものと思われる。その結果、市民参加に必要な経費や市民参加で決定した事項について予算がつかないという事態を招く危険性があるのである。

そのため、総合企画局企画調整課が管理する2010プランなどの「事業計画」と、総務局行政システム推進室が管理する「職員配置計画」、財政局財政課が管理する「予算・決算」における政策決定が一体となり、3局合同による査定が行われるのが理想であるといえる。そこで、川崎市においては、3局合同のプロジェクトチームを設置し、検討を重ねているところである。しかしながら、長期計画を考える総合企画局と、年度ごとの細かい査定が

重要視される財政局と、大胆な職員配置計画を打ち出すことが難しい総務局を調整することは容易ではなく、いまだ明確な方策を打ち出せない状況である。そして、この状況は次のような問題点を引き起こしているといえる。

(1) 市民が政策を判断するための資料が不足

現在予算要求時にはその事業に対する必要な経費について、地方自治法や地方財政法等に基づき、款・項・目・節、さらには細節・細々節にまで区分している。また、川崎市では「目」ごとに「大事業」、「中事業」、「小事業」と区分し、それぞれの事業ごとに節・細節・細々節を明記している。このやり方は「目」よりもさらに細かく用途ごとの予算規模が明確になるので、市民に対する情報提供としては一歩進んだやり方として評価できる。

しかしながら、市民にとって、これらの情報は予定経費の羅列にすぎず、事業ごとの予算規模が分かっても、その予算が適正であるかを判断する材料としては何ら役に立つ情報とはいえないのである。

(2) 予算の硬直化

予算の支出面から検討すると、実際の業務が予算に縛られすぎて、事業計画の推進にかなりの影響を及ぼしているといえる。もちろん、予算の範囲内で業務を行うのは当たり前であるが、経常的業務の場合、年度によって申請数や処理件数が増減したり、予算要求時に予想できなかった業務の増減によって本当に必要な予算は変化しがちだが、前年度主義を前提とする予算査定では、余った予算は不必要な予算として認識され、来年度に削られることを恐れて予算を使い切ろうとしてしまう。また、仕事量の増大に対する予算の流用や補正に対してもかなりの制限がかけられてしまうため、最初から多くの予算を上乗せして要求することも可能なシステムになっている。

その結果、既に施行されている事業については既得権として予算が硬直化し、スクラップアンドビルドが活性化せず、新規事業の参入を妨げていると考えられる。そして、時代の変化に対応した柔軟な行政政策の展開を妨げているといえる。それは、予算の不用を出すことに対する正当な評価と、決算時における効率的な執行のチェックシステムがないことが原因と考えられる。

(3) 不安定な権限とあいまいな責任

現在、予算や職員配置計画に対する独自の権限を持ち合わせていないため、各区役所や事業局が持っている権限は実に不安定で、責任もあいまいであるといえる。例えば、予算要求については各課が個別に行っているが、区や局としての方針に沿った査定が行われるとは限らないため、その責任についても「予算がつかなかったから…」という責任逃れができる余地を残してしまっている。また、各区役所や事業局が積極的に活動しても、予算や職員配置に関する権限が明確になっていなければ、市民に対して明確な説明ができないのも事実である。そのため、川崎市全体に大きな影響を及ぼす事業については別として、

各区役所や事業局に委譲する権限の範囲を現状よりも広げ、ある程度の事業計画や予算、職員配置計画に対する権限を強化し、政策に対する決定権と責任を与えることで、市民要望に合わせた業務内容の変更を円滑に行うことができるといえる。

2 業務調書

3局合同による査定が難しいのならば、せめて各分野における基礎資料だけでも統一し、市民にも分かりやすい内容にすべきだといえる。

その統一した基礎資料として「業務調書」という制度を提案する。業務調書も、コンピュータの導入などの場合に行われる情報化推進体制の「システム業務調書」を参考に考えた制度である。まず、事業によって行われる業務の内容やその効果について、細部に至るまで説明した資料作成を義務付け、その資料に基づいて予算も職員配置計画も行うのである。従来の事業ごとでは、その業務内容は、フロー図にすると膨大な量になることが予想されるため、事業をさらに細かく業務ごとに作成するのが理想である。そして、従来の予算要求書で書かれている、簡単な概要だけでなく、業務のフロー図、処理件数、人件費を換算

【表3-2-1】 業務調書記述項目一覧表

共通項目	すべての業務調書に共通な事項
1 業務名	事業名ではなく、厳密に一連の流れがある業務ごとに記述する。一般業務（例：予算要求業務等）、通常業務（例：家賃証明発行業務等）、政策的業務（例：〇〇地区公園整備業務等）
2 根拠法令	法定受託事務 or 自治事務、根拠法（法律、政令、規則、条例、規則、要綱要領）
3 業務の性質	一般業務（庶務的業務）、通常業務（A経費的業務）、政策的業務（B経費的業務）、投資的業務（C経費的業務）
4 既存計画との位置付け	総合計画2010プラン、中期計画、都市計画、行革実施計画、情報化基本計画等、さまざまな基本計画における本業務の位置付け、および抵触する部分の抜粋等
5 法令等との整合性	本業務を行う上で抵触する可能性のある法令等（例：市民館の建設の場合＝建築基準法、地区計画条例、福祉のまちづくり条例、中高層条例、情報公開条例等）
6 担当課情報	〇〇課、TEL、E-mail、主担当者及びその他の担当者全員、業務責任者等
7 業務の目的	政策レベル、施策レベル、事業レベル、業務レベル
8 業務の概要	市民や他の職員でも分かるように丁寧に説明する。 ① 必要性、② 現在状況、③ 現在の課題、④ 将来の問題点、⑤ 工夫しているところ等
9 組織構成図	業務にかかわりのある課、市民等の構成図
10 事務処理フローチャート	業務の流れをフローチャートにして、市民から提出された申請書の処理業務や、再開発事業における全体的な流れに対する今年度業務の位置付け等を説明する。
11 事務量計算表	フローチャートの個別事務処理ごとに「処理回数」と「一回当たりの平均処理時間」を記入し、業務全体に費やされた時間を計算する。
12 専門性の比較	「事務量計算表」で区分された「個別事務処理」を「高度の専門性を有する事務」から「軽易な業務まで」5段階に区別し、それぞれの合計時間を計算する。
13 短期予定表	1年間の予定または実績
14 長期予定表	過去5年間および将来5年間の予定および実績
15 事業費	職員の人件費は「業務量」に「人件費単価」を乗じることで算出
16 定量効果	数値で換算される効果（例：税収の増加、人口の増加、利用者の満足度、アンケート調査等）
17 定性効果	数値で換算できない効果（例：情報の共有、市民サービス、市民モラルの是正等）
18 業務の変更点	去年または今年との比較、予算要求時との比較

した事業費、処理1件当たりにかかる経費、その効果などについて詳細な説明を義務付けるのである。

また、人件費についても業務ごとに費やされた作業時間を厳密に区分することで、作業全体にかかる総時間も明確になり、申請数や処理件数に応じた適正な業務時間になっているかを把握することができる。また、その時間に職員の単価をかけることによって業務に費やされた全体の経費も明らかになるのである。そして、このデータを基に委託した場合との比較や他局との比較によって、適正な資源配分ができていくかどうかを分かりやすく示すことができるようになる。

さらに、業務調書は決算時と予算要求時に義務付けるべきである。決算時には人件費を含めた事業費や申請数、処理件数も確定するため、事業の成果として公表できるからである。また、予算時における業務調書は前年度の決算時に提出した業務調書に基づいた算出になるため、予算の見積もりが適正であるかを比較するのに有効である。そのため、事業局としても実績に基づく予算要求であるため、過度の予算要求を防ぐ効果もある。そして、決算時における業務調書を「業務報告調書」、予算時における業務調書を「業務予算調書」と呼ぶことにする。また、この業務調書によって市民参加における課題を次のように是正することが可能である。

(1) 情報提供

業務調書の目的は、職員全体および市民に対する情報提供という面も持つ。業務報告調書は決算データをベースとして作成された資料のため、業務ごとに費やされた人件費やその他の経費が明らかであり、資源配分や歳入の面における定量評価する資料として最適であるといえる。また、業務予算調書についても、前年度業務報告調書や他の事業における業務調書との比較によりその事業の効率性と有効性を判断するには最適であるといえる。そして、この2種類の業務調書をホームページや情報プラザなどで公開することによって、その事業に対する評価だけでなく、市民会議などで政策を検討し、計画案を作成するための比較材料として大いに貢献できると考える。また、市民だけでなく職員にとっても新規事業の計画や既存事業の変更を行うときの参考資料として役立たせることができる。

(2) 成果主義

現在、予算要求資料の作成や財政ヒアリング時には、出席負担金の細目やパンフレットの仕様、道路工事の内容等、予算執行課も財政課も細かくチェックするが、決算時には何のチェックもなく、予算の範囲内ならばその決算内容について評価をされることはあまりない。しかしながら、本来、予算とは行政活動にかかる経費の予測であって、予測どおりに執行されるとは限らない。そのため、予算や職員の資源配分方法は、成果主義をとることを提案する。予算や必要職員数は単に予定であるため、単なる昨年度の予算および決算の内容だけで判断せずに、年度ごとの事業効果に見合った予算執行が行われているかどうか

かを基準にして、各局に対する予算配分を検討するようにすべきである。

この提案についてもまた、業務調書の利用が有効である。業務調書には申請数や処理件数に応じた必要経費が明確化されているため、予算や職員の配分査定はそのデータを基に行い、余った予算を無駄に使われるのを防ぐのである。また、予算が足りなくなったときは、流用や補正時にも業務調書を義務付けるべきである。この業務調書を「中間業務報告調書」と呼ぶことにする。中間業務報告調書は予算要求時の予測との違いを明確にし、流用や補正理由に説得力を持たせることができるのである。そのため、業務予算調書と整合性のある中間業務報告書で説明された流用や補正については原則認める方向で処理されるべきである。

さらに、業務調書によって事業の無駄な部分や職員の業務量などがガラス張りになるため、今まで「忙しい」程度があいまいであった部分が明確になり「業務のレベルが高すぎる」のか「業務量が多すぎる」のか「職員の能力が低い」のか「職員がサボっているのか」等、「業務の質と量」や「職員の質と量」が数値化することができるのである。そのため、査定についても、仕事量が少ない、または減少しているにもかかわらず、職員労働時間数や支出が変わらない事業や節については来年度予算や職員配置計画のマイナス査定要因とすることで、職員一人当たりの仕事量の格差を是正し、意欲的に仕事をこなす課や職員を評価することも可能である。そしてもちろん、有給休暇や研修、職免なども考慮した職員配置計画を目指すことも当然の措置である。

(3) 予算および職員の枠配分

市民要望にすばやく反応し、すぐにその対策を行うためには、区役所や事業局に対する権限を強化する必要があると考える。つまり、予算や職員配置における決定権を委譲する代わりに、責任を持たせるのである。具体的には、枠配分という考え方が妥当であるといえる。従来やり方では、各事業や各課に対する資源配分を個別に行うことで、無駄な予算の抑制には役立つが、成果主義の立場をとれば予算は予定であり、決算こそが事業の評価対象となるため、予算査定時における細かいチェックは無意味となる。そこで、川崎市における重点事業など川崎市全体における施策に関する事業以外は局に枠配分することで、各区役所や事業局に責任を持たせ「予算がないからできません。」という責任逃れができないようにするのである。

そして、総合企画局および総務局、財政局は、各局の行政活動内容を監視することと、政策的経費または投資的経費のうち、特に川崎市全体の政策判断を要するものについて、政策調整会議や、総合企画局と総務局、財政局による3局合同会議等によって、決定することが仕事になるのである。また、この制度により、より多くの予算獲得を目指して業務調書はますます分かりやすく、かつ内容の濃いものになるであろう。

第3節 総合的市民要望政策反映システム（市民参加条例の具体的運用形態）

1 はじめに

行政活動の段階別に市民参加形態を考える手段として「plan」－「do」－「see」という分類方法が有名だが、この分類方法は行政側からの視点であり、市民側から見た実際の行政活動は「trouble」－「study」－「plan」－「make」－「do」－「see」の6段階に区分できる。「trouble」は苦情処理「study」は調査・検討であり、これからの市民参加活動には欠かせない作業であるといえる。従来の行政活動はいきなり「plan」から始まるが、パートナーシップ型の行政を目指すならば、苦情に対する対応と計画案を作成する前の十分な調査と検討は不可欠であるといえる。また「plan」と「do」の間には事業計画を最終的に推進するという決定（「make」）するという重要な手続きもある。

そして、これら一連の手続きを6つに区分し、市民参加は各段階において行われるのが理想である。各段階別に市民参加が行われることで、行政も市民も会議や集会ごとの目的がはっきりし、市民に多大な期待を与えたり、会議の議論が前後して混乱する危険性を回避されるからである。また、意思決定過程を公表することで、責任の所在が明確になるといえる。

2 事業推進過程の明確化

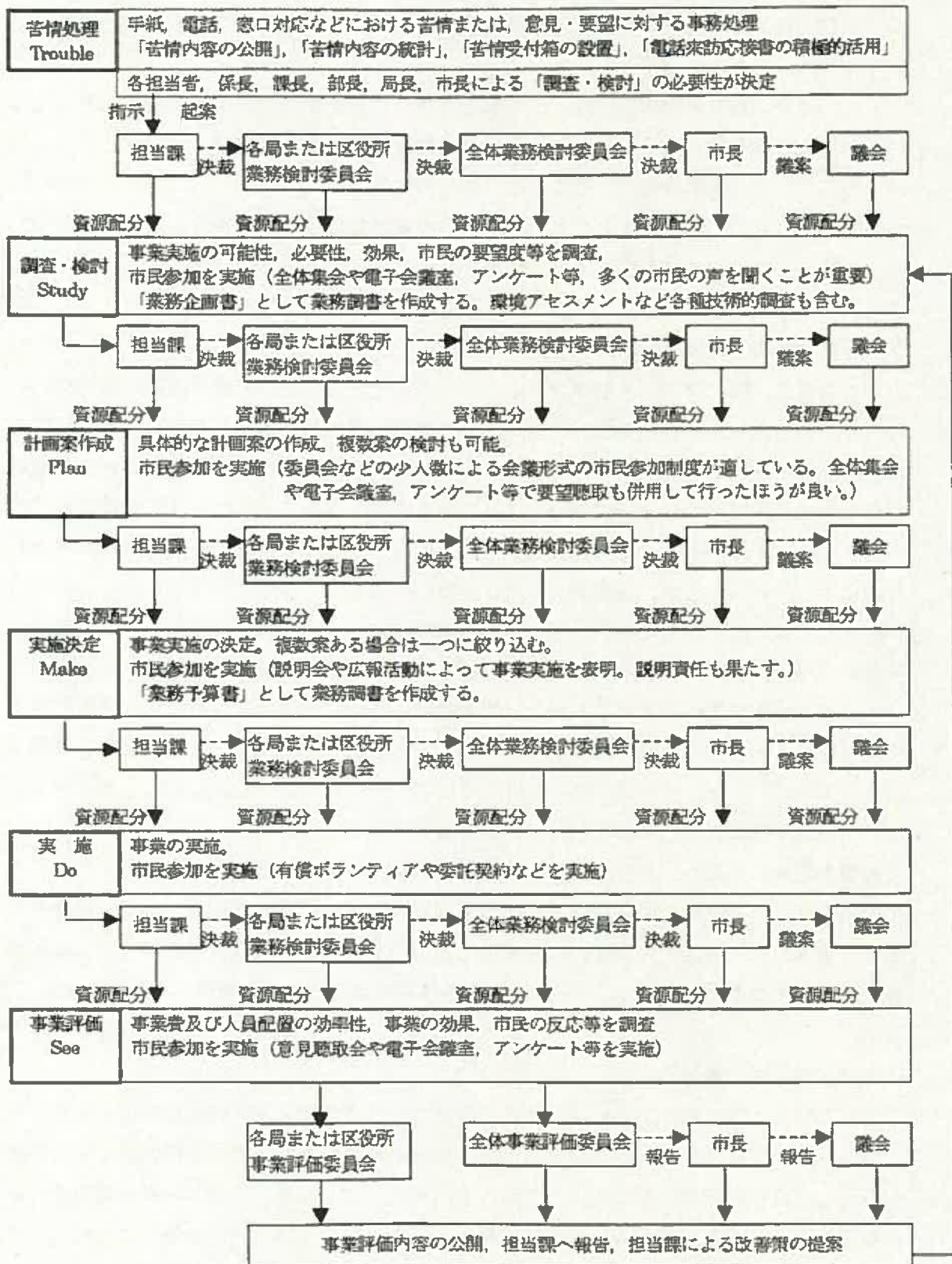
まず、このシステムの大きな目的は、市民要望が今どの段階か、もしくはどの段階で廃案になったのかを明確にすることである。現在のシステムでは、苦情処理や市民参加によって作成された計画が実際に行われるかどうかは、議会で承認されて実際に予算がつくまで分からない。そのため、2010プランで重点事業に位置付けられていても、実際に行われるかどうかは不確定である。また「予算がつかなかった。」とか「うちの課だけでは決められない。」など、その責任についても不明確であった。

そこで、苦情処理から評価に至る一連の流れを6つに区分することで「どの段階で廃案になったか?」、「どの段階で戸惑っているのか?」、「現在どの段階まで進んでいるのか?」が明確になり、その責任についてもはっきりする。そして、担当課にとっても責任がはっきりするため、市民からの苦情に対して余計なストレスを感じなくて済むといえる。例えば「公園を作ってほしい。」という要望に対して、調査・検討や計画案の作成を門前払いするのは担当課の責任で、その予算をつけないのは川崎市全体の責任であると明確になる。

3 段階の区分とそれぞれにおける決定

ひとつの事業の進捗状況に合わせて、6つに区分しているのも大きな特徴である。それぞれの段階において、事業局または区役所が独自に市民参加を行いながら「調査・検討」や

【表3-2-2】 市民要望反映システムの概要図



「計画案作成」等について、その事業の影響度に合わせて専決区分を定めることで、慎重な決議ができると考えられる。そして、この制度も「資源配分の見直し」によって、事業局や区役所権限が充実すれば、ある程度の事項については「事業局の決定」だけで済むはずである。

また、従来の市民参加事業では、市民参加で決定された事項の実現性が低いことによって、市民の参加意欲が減少してしまう逆効果の危険性があるが「調査・検討することについての決定」、「計画案を作成することについての決定」、「事業を行うことについての決定」など、会議の目的を明確にすることによって、市民参加によって決定された事項の目的がはっきりし、市民の期待を裏切ることもないであろう。

3 各担当課同士の競争と協働<鍵は戦略>

この制度は、担当課同士を競争させることも目的としている。区役所機能の強化について論じている人も多いが、単に区役所に予算や職員配置権限を委譲しただけでは、現在の組織と同じように「縦割り」から「横割り」になるだけで、地域的な問題については有効だが川崎市全体に対する施策については支障をきたすと考える。また、各区役所においても今までの市全体から区ごとの「縦割り」に規模が縮小されるだけで、問題の根本的な解決には至らないと考えた。重要なことは、資源配分を本当に必要としている課に資源配分が優先的に行われることである。そこで、「市民要望の受付窓口」だけでなく「予算や職員配置要求権限」を区役所にも事業局にも与えることで、お互いを競争させるのである。

そして、従来事業局が独占していた「調査検討権」や「計画案作成権」を区役所や事業局両方に与えることで「事業局が協力してくれない。」といった理由による市民要望の破棄を防ぐのである。また、例えば、同じ敷地に対して区役所からは「公園造成案」、事業局からは「市民館建設案」が出てきても「全体業務検討委員会」によって公平に検討することで複数案を競争させるのである。そして、業務検討委員会による決定の大きな要因として「市民の要望性」と「各課との調整」、「業務調書内容の明確性」を重視することで「行政と市民との調整」や「各課との調整」、「政策提言能力」を有する事業や担当課ほど資源配分の優先度を増すようにし、さらに市民参加による事業が増えるように誘導するわけである。

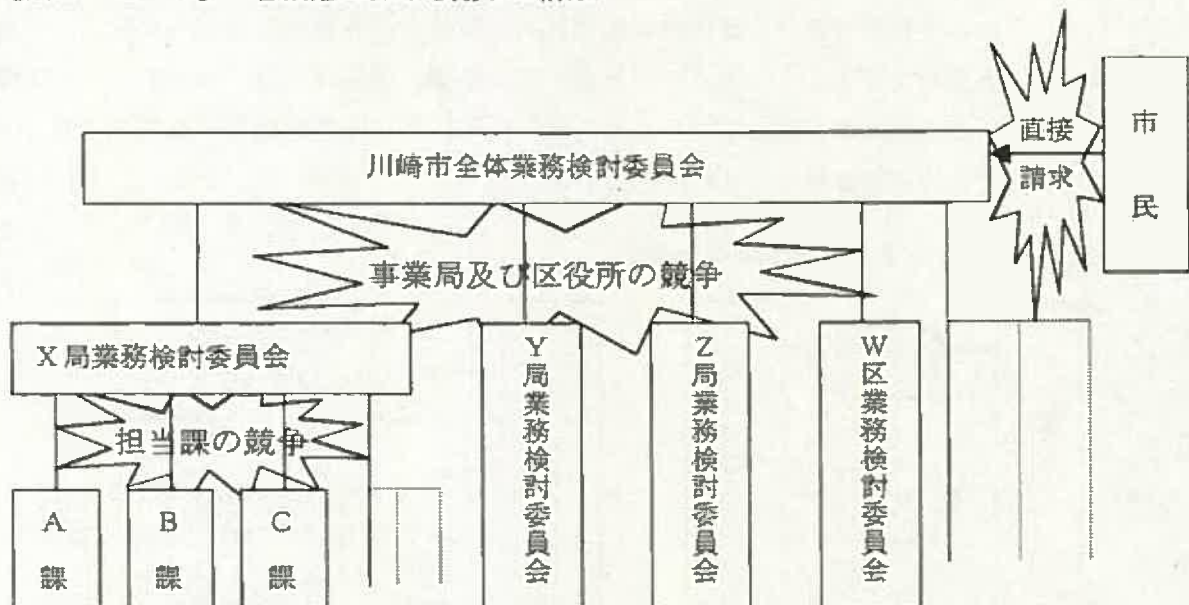
4 直接請求権の確保

現在の制度では、市民から直接「政策調整会議」などの意思決定機関に提出することなど実質的に不可能であったが、総合的市民要望政策反映システムでは、区役所や事業局を飛び越して直接計画案などを提出できるようにするべきである。そして、事業局や区役所の都合によって市民要望が公になる前に消えていく危険性を防ぐのである。まちづくりクラブなどの市民団体からNPO、民間企業など、行政の施策について企画書を作成できるだ

けのスキルを持った団体はいるはずであり、調査・検討報告書の調査内容と様式を形式化し、市民も行政と同じように調査・検討できる機会を与えることによって、市民の行政に対する参加意識と自立心も向上するであろう。そして、この分野においては企業市民の協力も大いに期待できるものと考えられる。

また、この制度によって区役所や事業局では市民要望を意味なく廃案にすることができなくなり、たとえ最終的に廃案になろうとも、市民要望に対して正面から説明・討議せざるを得なくなるのである。それは、区役所や事業局で廃案になった計画が業務検討委員会によって採用されれば、区役所や事業局のメンツがないからである。そして、それらの報告書は各事業局や市全体の業務検討委員会に差別されることなく検討され、次の段階に進むはずである。もちろん、調査・検討内容が不十分なものは各申請者に差し戻されると同時に、実現が難しいものは廃案になる選択肢も用意すべきである。

【図3-2-2】 各段階における競争の構図



5 広聴制度の一元化と公開

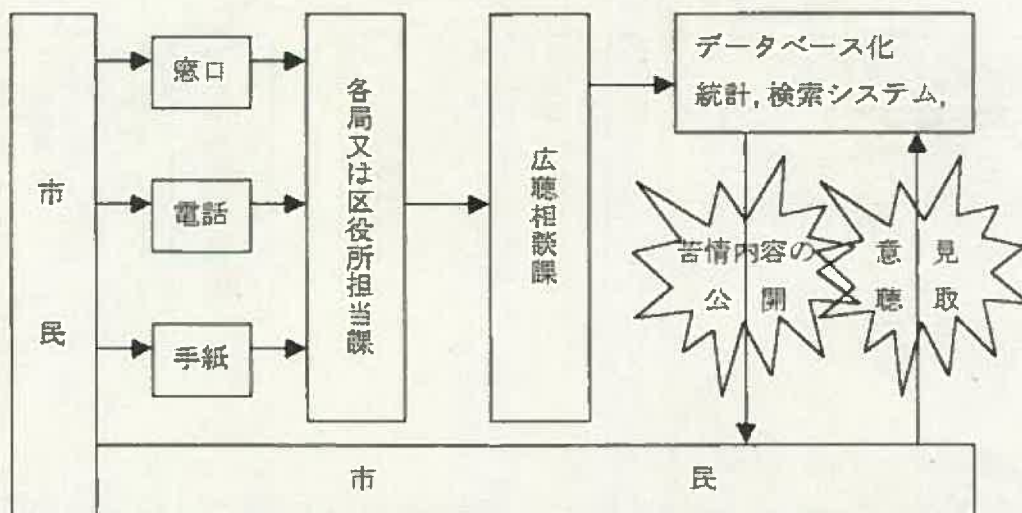
まず、苦情処理「trouble」段階において、苦情や意見などの窓口を一本化し、市民局の「広聴相談課」のような一つの行政機関に集約させる点が特徴である。直接各課の窓口や電話での対応をする場合は「電話・来訪応接費」の作成と「広聴相談課」への提出を義務付けることによって「広聴相談課」への報告を徹底させるのである。また、市民によっては窓口での対応に納得できない方や、来てはみたもの思うように表現できなかった方たちもいるはずであり、最低フロアごとに1台の苦情受付箱を設置するべきである。この苦情受付箱は市民の苦情を受け付けるだけでなく、横柄な対応をする職員に対する市民に

与える対抗手段としても有効である。この苦情処理箱の管理をすべて「広聴相談課」で行うことも、苦情に対する適正な対応には必要であろう。

そして「広聴相談課」はまず、これらのデータを基に情報公開をすべきである。従来の苦情処理は申請者個人とのやりとりであったが、苦情の中には他の市民も同じように思っていることもあるはずである。またその意見に対して異を唱える市民もいるであろう。それを公表することによって市民の行政に対する意識が活性化する手助けになるはずである。もちろん、申請者自身が個人情報の関係から公表を拒む場合もあるため、苦情を受け付けるときに公開の有無を確認することが必要である。そして、苦情の受付自体は本名での受付が大前提だが、公表についてはイニシャル等のハンドルネームも可能としてはどうかと考える。新聞の投書欄のようなホームページを作成し、情報プラザや各区役所の窓口でも自由に閲覧できるようにするのである。

また、これらの情報はデータベース化し、政策反映するための基礎資料を作成すべきである。よくある質問や意見、要望内容の程度別に整理し、各種統計なども作成し、どの職員からでも閲覧できるようにするのである。その結果、職員同士の「情報の共有」が進むとともに、問題意識の育成に役立つであろう。また、区役所等の他局が事業局に対して要求をするときの基礎資料としても役立つであろう。

【図3-2-3】 広聴制度の一元化



6 調査・検討「study」段階と計画案作成「plan」段階の分離

今までの行政活動においては、行政計画に間違いはなく、一度決めた計画は確実に遂行することが当たり前とされてきたが、途中で事業を中止したり、複数の計画を同時に検討する方法もこれからの市民参加には欠かせない。そのため、測量費や設計費などの事業を推進するための「計画予算」と、事業を施行することによってもたらす効果などを調査し、

事業施行が妥当かどうかを検討するための「調査予算」は区別する必要がある。つまり、「study」と「plan」を分けて慎重に検討することによって、本当に市民が望んでいる事業だけを行う必要がある。また、それによって、調査・検討した事業が廃案になったり、「study」段階で複数案について検討することで、残りの事業が廃案になったとしても、その調査・検討によって費やされた経費は無駄ではなく、より市民要望に近い事業を生み出すための必要経費であり、そのことによって職員や局に対する評価が下がることが決してあってはならない。

7 「委託契約」と「有償ボランティア」による市民参加

行政においても、積極的に地域活動に従事したい市民に対して場所を開放すべきである。その方法の一つが行政における「有償ボランティア制度」と「市民団体への委託契約」である。個人的に参加したい市民は「有償ボランティア制度」を利用できる。直接市や区に登録し要望するような仕事があれば紹介するという制度である。一方「市民団体への委託契約」は公園の掃除、イベントなど比較的人数を要する活動に対して既存の市民団体に委託契約をし、行政活動を手伝ってもらおうという制度である。また一般的な市民団体活動との違いは旅費などの経費を支給することと、職員のように行政活動に従事してもらう点である。行政の仕事を手伝ってもらおうという点で、安定した労働力を確保するため、旅費やお茶、食事といった必要経費は行政にて負担するという制度である。公園管理などの課外活動や図書館などの施設の運営、行政活動の広報、イベント活動など、今まで取り扱いが不明確だった分野も含めて行政活動に従事してもらう分野を増やすとともに、既存の活動についても拡充すべきである。

8 行政主導から市民主導による政策決定

この制度において「各局業務検討委員会」、「全体業務検討委員会」、「事業評価委員会」などさまざまな段階において意思決定機関を設けているが、その委員会のメンバーの選考が重要である。もちろん現在の制度では職員がメンバーの中心であるが、市民関心度の増加に伴い、少しずつ市民にも開放するべきである。また、この委員会を最終的に市民だけで構成し、決定すべきだという意見もあるが、最終的な執行権が市長にあることと、その執行についても議会の承認を得ることから、各委員会の取り扱いについては今後検討していく課題であるといえる。

第4節 プロジェクトチームの活用

1 はじめに

これまで資源配分と市民要望政策反映システムについて考察してきたが、果たして資源配分や各種業務を課ごとに行う必要があるのだろうか。地方自治法により事務所の位置や職員数などの変更にかかるため、急激な時代の変化に行政システムが追いついていけない状況は否めない現象である。そこで、プロジェクトチーム制度の可能性について考えてみることにする。

2 これまでのプロジェクトチーム

今までもプロジェクトチーム方式は多々用いられているといえる。口頭命令による自主的なプロジェクトチームはどこにも浸透しつつある。また、我々「政策課題研究チーム」のように、正式に市長から委嘱状を受け取る場合もある。しかしながら、いずれの制度も本格的な業務に活用するには課題があるといえる。

まず、職員の負担が大きいということである。我々研究チームのメンバーが実感したことであるが、委嘱状を受け取ってはいるが、本来業務との掛持ちであり、所属課に人員が増員されるわけでもないため、結局2人分働かなくてはいけないのだ。プロジェクトチームに参加するのだから、所属課にもそれに対応した資源配分がされなければ、プロジェクトチーム制度は活性化しないであろう。

また、場所が確定していないのも課題である。自席にてプロジェクトチームの仕事をするのは難しいため、結局残業や家で作業をすることになるのである。一方、資料等についても各担当者が持ち帰ってしまうため、必要な資料を自由に見ることができなくなってしまうことも問題である。

さらに、プロジェクトチームに属する経費が確立されていないのも問題である。課ごとに予算が属していてもプロジェクトチームの意思決定で自由に使える予算も必要であるといえる。

3 プロジェクトチームはどうあるべきか？

(1) 業務ごとに属する職員

業務調書により、予算や職員の労働時間が明確になるため、業務が課の壁を越えて行うことが可能になるといえる。例えば「市民健康の森」事業の場合、総合企画局都市政策部や区役所区政推進課が中心になって行っているが、土木職や市民会議運営経験者など、その道の専門家がが必要な場合もあるが、現在の状況では単なるお手伝いでしかなく、その活躍による正当な評価は望めない。また、今の人事制度では職員の希望する業務に就くこと

も難しいため、職員のやる気をそぐことを防ぐことは難しい。さらに、税金関係など季節的または一時的な業務量の起伏が激しい業務があることも事実である。

そこで、その道に優れた専門的知識を有する職員をスカウトしたり、職員の希望する業務や比較的時間の余裕のある時期における職員を動員することで、質の高い行政活動を行うことができるといえる。

(2) 動員された職員の補充

プロジェクトチームに動員された職員に対して、適切な人員の補充が必要である。非常勤嘱託員やアルバイトについては局付けにしたり、局全体の補助員業務についてもプロジェクトチームとして準備することで、柔軟な職員配置が実現できるといえる。

(3) 決裁方法

プロジェクトチームも担当課に属することが必要である。そのため、担当課の課長がプロジェクトチームの責任者として指揮監督する義務が生じる。そして、決裁については2つに区分し、軽易な内容についてはプロジェクトチーム内の決裁で、担当課長が専決処分とする。各メンバーは所属課へ報告事項とする。また、重要な決裁については、プロジェクトチームメンバーの所属課合議を必要とさせるのである。その結果、プロジェクトチームの独立性がある程度確保されたといえる。

(4) プロジェクトチームに属する権限

プロジェクトチームも担当課に所属することで、独立した予算を持つことが可能であるといえる。旅費や需要費などだけでなく、委託料や工事費を含めて、これからは課を越えた予算も必要である。また、出張命令や文書の起案などもプロジェクトメンバーとして可能とすべきである。

(5) 場所の確保

プロジェクトチームが活性化されると活動場所を設定することが必要であるといえる。資料等を入れる棚と作業用の机だけあれば十分である。図書館の自習室のように、時間が許すときだけ自分のペースで仕事をして、市民会議やプロジェクト会議は会議室にて行えばよいのである。

3 プロジェクトチームによる効果

専門職員や希望職員が事業に携わることで、職員の能力や意欲が通常よりも発揮でき、大きな事業効果があるといえる。また、さまざまな所属課から構成されるため、縦割り行政を打破するのに効果的であるといえる。さらに、職員の能力に応じてさまざまな業務に従事できるため、能力の高い職員と専門的な職員の育成に役立つといえる。

一方、市民参加においても、市民活動やファシリテーターなど市民との交流を理解した職員を積極的に導入できるため、行政に対する不信感も払しょくされるといえる。

京都市視察報告書

1. 日時：2月9日(金) 13時から16時
2. 場所：京都市総合企画局 パートナーシップ推進室
3. 対応者：担当課長 大島 善弘、担当係長 高畑 重勝
4. 調査内容

(1) 京都における地域組織

行政区 11 に対して最小単位として市内 221 学区を有しており、1 学区当たり平均 30 程度の町内会で構成されている。学区自治連合会を構成している団体の一つとして学区市政協力委員連絡協議会がある。特別職の地方公務員として市政広報紙を全戸に配布するとともに、行政への要望を収集する機能を果たしている。現状では、区のことは学区地区連合会を通して、意見集約をしている。

(2) 京都市における市民参加の取り組みについて

① 市民参加検討プロジェクトチーム(平成8年9月～平成9年3月)

市長から委嘱を受けた職員によって報告書「市民参加先進都市をめざして」を作成し、共同学習提案事業「夢・ロマン・京都シティ」の創設、ワークショップ・モデル事業、審議会委員公募制を提案した。

② 市民参加推進プロジェクトチーム(平成9年12月～平成11年7月)

共同学習提案事業「夢・ロマン・京都シティ」、地域コミュニティひろばの整備、地域の防災まちづくり、市民活動支援センターの整備計画を市民とともにワークショップを通じて進めた。「夢・ロマン・京都シティ」は市民と行政職員が共同学習する場であり、ボランティア観光ガイドなど事業プランを作成している。

③ 市民参加支援プロジェクトチーム(平成11年11月～現在)

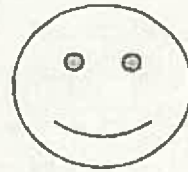
事業局が市民参加で事業を進める場合に職員がプロジェクトチームの形で事業参加して応援するものである。市民参加経験の少ない技術系部局が市民参加手法を学ぶ場を提供する機能を果たしている。具体例としては地域コミュニティひろばの整備、市民活動支援センター整備プロジェクトチーム、堀川の水辺環境整備プロジェクトチームがある。1プログラムにつき約10名の職員が参加している。本来の職務をしながらプロジェクトチームに参加することから、活動は夜ないしは土日である。

(3) 京都市民参加推進懇話会提言素案について

各プロジェクトチームの実績を踏まえて、学識経験者等15名からなる市民参加推進懇話会を平成11年9月に発足させ、本格的な検討に入っており、平成12年12月に素案を発表してパブリックコメントを求めた。この中で「電子会議室」、「市民参加推進会議」および「市民提案委員会」の設置や市民参加推進条例の制定を提唱している。平成13年3月の提言後に市内部での議論を経て、市民参加推進計画策定予定である。



こっそり教えます! 市民会議の秘訣 (上級編)



パートナーシップ型市民参加の基本は、ワークショップなど市民と行政が一緒に考える「市民会議」であるといえます。そして、現在の市民会議の手法はワークショップ形式を用いて、ファシリテーターを中心に会議が円滑に進むような努力をしているのが通常です。例えば「市民健康の森」や「(仮称)恩田元石川線事業」の場合でもワークショップの手法を積極的に取り入れ、円滑な会議の運営に努めているといえます。

しかしながら、これから予想される迷惑施設の建設等利害関係の大きい分野における市民会議では、従来のような和気あいあいとした会議がいつも行われるとは限りません。また、行政の重要な施策について討論し、ある程度の回答をする限り、市民会議での決定事項が尊重されなければなりません。そのため、市民会議における代表制を確保し、民主主義に基づく正当な手続きを経た結論であるという権威付けが必要になります。そこで、市民会議の円滑な運営にあらかじめ最低限のルールを定めることが重要であると考えました。

市民会議に懐疑的な方や今後市民会議の予定がある職員のために、市民会議の手法によってさまざまな特徴があることを紹介し、市民会議の手法になれている方や市民会議を開催する上で「会議運営要綱」を制定する際の参考になるように、Aチームの研究過程で感じた留意点を紹介することにします。

その1 市民会議の基本はやはりワークショップであることを再認識すべきである。

<解説>

市民会議においてワークショップの手法が最大の効果を挙げている事実は今でも変わらないようである。KJ法や現地視察、グループごとの発表会、レクリエーションなど、ワークショップには会議を活性化させる魅力があることを再認識すべきである。利害関係の大きな分野ほど「レクリエーションといった悠長なことをやっている暇はない。」と市民や職員から怒られそうな気もするが、市民会議の目的はコミュニケーションであり、議会のように政策を決定することではないといえる。そのため、ピリピリした雰囲気になりがちな話題ほど、むしろワークショップが向いているともいえる。

その2 その行政活動における調査・検討もしくは計画案作成、事業の評価等を行う目的で、市民で構成される組織を設ける場合、市はその組織形態についてあらかじめ明らかにしておかなければならない。

<解説>

市民会議には、より多くの市民からの意見を聞くために行われる「全体集会」と、10～20名位から構成される「委員会」の二つに大きく分けられる。その特徴は下記のとおりである。全体会議では市民の意見を広く聞くことができる一方、集約した議論が難しいため「説明会」や「意見聴取会」などの間接的な市民参加が中心となる。また「委員会」での議論の補完機能にも利用できる。

一方「委員会」は時間的余裕のある市民しか参加できないが、時間をかけた議論を交わすことで集約された計画案を作成することができる。「委員会」を設ける場合はその補完機能として「全体集会」も行うことが望ましい。また「学識経験者」と「一般市民」、「市職員」等の委員数は、市民の関心度、専門性、代表性などを十分考慮する必要がある。

	特 徴	メリット	デメリット
全体集会	<ul style="list-style-type: none"> 参加したい市民なら会場の収容人数の範囲内であれば、誰でも参加できる。 会議の目的により「説明会」、「意見聴取会」、「討論会」の3種類に分けることができる。 	<ul style="list-style-type: none"> 広く市民から意見を聞くことができる。 手軽に参加できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 主体性のない要望的な意見が多く出る。 意見の集約が難しい。
委員会	<ul style="list-style-type: none"> 一定の期間および回数に拘束が必要。 募集委員に限りがあるため、代表性を問われることが多い。 会議の内容により「学識経験者」と「一般市民」、「市職員」等の委員数のバランスが異なる。 	<ul style="list-style-type: none"> 意欲のある主体的な市民が集まる。 意見の集約がしやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> 時間的な余裕がある市民しか参加できない。 市民の一部の意見でしかない。

その3 全体集会型の市民会議を行う場合、市はその会議の趣旨および前提条件をあらかじめ公表すべきである。

<解説>

全体集会は先に述べたとおり、会議の目的により「説明会」、「意見聴取会」、「討論会」の3種類に分けられるが、そのどの趣旨に基づく会議なのかをあらかじめ公表しなければ、過大な期待を持って参加する市民の期待を裏切るため、会議の参加募集を行うときに、その会議の分類と特徴を明記したほうがいい。

	特 徴
説明会	市民に対して行政が計画する事業や条例等についての事前説明を主な目的としている。そのため、市民の意見を求めた会議ではないので、質問には答えるが、市民から出た意見が政策に反映されるわけではない。
意見聴取会	市の計画案に対して市民の意見を求めることを目的としている。しかしながら、意思決定する場ではないため、意見を聴取するだけで、その提案に対する回答を市が行う義務はない。また、その意見は別の会議にて参考意見として取り上げられることが多い。
討論会	市と市民が直接対話し、討論することで、解決策を考えることを目的としている。市は市民からの質問や意見に対して回答を行うが、必ずしもその場で最終的な回答を行うわけではない。

その4 委員会型の市民会議を行う場合、開催期間および前提条件、定数等をあらかじめ公表すべきである。

<解説>

1 開催期間

委員会の開催期間および会議の時間帯、日程等のスケジュールは、ある程度募集時に公表しなければ、申し込んでも仕事や家事との両立が難しい理由で会議に全く出て来ない危険性がある。会議の出席率を上げるためにも、事前の公表が望ましいといえる。

2 前提条件

「会議運営費」、「事業の予算規模」、「計画内容」、「他事業との比較」など、市民会議での計画案作成に制限を加える場合は、あらかじめ公表する必要がある。「既存計画との整合性」とは2010プランや都市マスタープラン、区づくり白書などの他の計画の範囲内で計画するのか、または無視してよいのかをあらかじめ公表する必要がある。また「他事業との比較」とは、この事業を推進することによって失われる他の事業を考慮するかどうかである。例えば、道路建設に対する市民会議を開いた場合、道路建設によって使われる税金の分、福祉などの他の事業に回せる税金の機会を失わせることになるのである。つまり、その事業と他の事業とどちらを優先的に行うべきかという議論まで踏み込んで考える必要があるかどうかのことである。

前提条件の種類	特 徴
会議運営費	会議室使用料から消耗品費、調査のための旅費など、会議運営に使える経費の予算
事業の予算規模	総事業費から調査費、測量費、工事費などの個別事業費。
計画内容	「既存計画との整合性」を考慮するのか。
他事業との比較	他事業と比較するかどうか。

その5 市民会議の定数、選考方法、広報方法を、市はあらかじめ決めておくべきである。

<解説>

1 定数

全体集会の場合も会場の大きさなどから定数オーバーする可能性があれば、定数を定め、事前に申し込みをする必要がある。そして、委員会の場合は、十分な討議ができる数としては15人が限界だが、欠席する委員も考えられることから最大20人が限界である。また、委員会の構成メンバーの「学識経験者」と「一般市民」、「市職員」の割合に応じて出席率も変化することも十分に考慮すべきである。また、市民団体定数と一般公募定数の決め方などは市民の公募数が実際に明らかにならないと判断がつきにくいことから、公募数に応じて「一般公募定数」を定め、それから、市民団体推薦定数や職員定数を決めるというのも一つの方法である。

2 選考方法

下記のいずれかの方法を採用する。

	特 徴
全員	希望者全員が参加できるといっても民意全体を反映しているとは限らない。
先着順	積極的な市民が参加できるが、意見が偏ってしまう危険性がある。
抽選	性別や年齢別などの条件付の抽選もあるが、いずれにしても民意全体を反映しているとは限らない。また、気まぐれな市民が応募しただけで、出席してこない可能性もある。
選考	選考基準を定めるのが難しい。行政の主観性に左右される危険性もある。

3 広報方法

経費を使うほど大きな反響があるといえるが、限られた予算のため、区役所や学校などの行政の利点をフルに活かす必要がある。また、電話やメール、家庭訪問など積極的にこちらから働きかけることもこれからの行政活動には必要である。

その6 市民会議の前にはアンケートによる市民全体の意見を聞くことを推奨する。また、できる限り他の市民参加手段も併用すべきである。

<解説>

1 アンケート

市民モニター等の特定の市民や、無作為抽出によるメールや電話、郵便など、現在はさまざまな市民との交流手段があり、これらの技術をもっと利用してアンケート活動を行うべきである。そして、このアンケート活動が一番市民の民意に近いため、市民会議にこのアンケート結果を見せて検討することで、民意とかけ離れた議論に陥る危険性を回避できる。また、アンケートを会議の後に行うと、市民会議で議論された結果が覆されて時間をかけた討議が無駄になる可能性もあるため、アンケートは事前に行ったほうが効果があるといえる。

もちろん、予算に限りがあるため、すべての市民会議の前にアンケートを行うのは難しいが、比較的経費をかけずに行えるため、なるべく多く活用すべきである。

2 その他の市民参加手段

一つの会議だけで結論を出すのは、市民全体の要望を反映させていると断定するには難しいといえる。そのため、パブリックコメントや電子会議室などの他の市民参加手段を平行して行うことも必要である。また、同じ市民会議でも、全体集会と委員会を交互に行ったり、市民から構成される委員会と学識経験者から構成される委員会を組み合わせる方法などがある。いずれにせよ、事業が市民に与える影響と、予算、時間等を考慮することになる。

その7 会議の開催にあたって、会議の成立条件、議長、議決方法、事務局やコンサルタントの権限等の会議運営規則を議事進行前に行わなければならない。

<解説>

1 会議の成立条件

地方自治法では「議会は定数の半数以上の議員の出席がなければ会議を開くことができない。」と規定している。同様に、市民会議においても規定するかどうかをあらかじめ委員に確認する必要がある。また「委員会」の場合、仕事として参加している職員に比べ、市民はその自主性に委ねられているため、市民委員の数が多いほど出席率が下がることが予測される。しかしながら「全体集会」の場合は参加者を限定しないことから、この原則に反しても構わない。

2 議長

まず会議を行うには議事進行役の議長を決める必要がある。「全体集会」の場合は行政が行うのが一般的だが、コンサルタントなどの第三者が行うことで、市民に公平感を与え、より信頼関係を持つこともできる。また、従来は市民と行政が向き合う形が一般的だったが、対話という趣旨の場合、円卓にしたり、市民と行政が交互に座るなどの一体感のある会議も、市民にとって、より親密感を持るといえる。

一方「委員会」の場合、議長は「コンサルタント」、「市民」、「行政委員や事務局等の行政職員」の3種類が考えられる。議長という会議全体をまとめて議事進行するための能力を必要とすることから「コンサルタント」もしくは「行政委員や事務局等の行政職員」が適任である。そういった能力のある市民もいると思われるが、行政主体の会議である以上、行政の責任において、公平な議事が行われているかを監視し、常に方向修正を行う必要がある。

3 議決方法

討論を重視した会議といえども、全委員すべての同意が得られるまで討論を行うことは非効率であり、何らかの採決を行うのはやむを得ない措置である。そのため、採決に際して委員に与えられる投票権について、あらかじめ確認する必要がある。

	具体的方法	メリット	デメリット
出席者による採決	採決を求める日をあらかじめ決めておき、その日の出席者だけで決定する。	すべての委員に公平に投票権が与えられる。	普段の討論に一生懸命参加してくれた人と、ほとんど出席しなかった人が同じ投票権を持つのは不公平である。
その会議ごとの採決	議事内容を細かく区分し、その会議ごとに採決する。	出席した委員の意見を尊重できる。	一度でも欠席すると、その会議の内容に対する意見を言う機会が失われてしまう。
出席数に応じた投票権	採決をするまでの会議の出席数を持ち点とする。	出席した委員の意見を尊重できる。	熱心に参加する市民の意見が民意とは限らない。

4 事務局とコンサルタントの権限

事務局とコンサルタントの発言および提案や資料の提出は、議長の承認を必要とするか、議長や委員からの提案があったときだけしか発言権がないのか等をあらかじめ確認する必要がある。ただし、事務局の場合、職員数や職責などメンバーが固定されていないため、市民委員にとっては外部の発言はあまりいい印象を与えないといえる。そのため、事務局は書記などの事務的な作業に徹し、専門的な分野における発言は、アドバイザーや参考人などの議決権のない行政委員としての参加が望ましいと考える。また、情報提供や調査などを委員や市民側から依頼された場合の拒否権の範囲を明確にする必要がある。例えば、情報公開条例や個人情報保護条例において公開しなくてもよい事項などや莫大な時間がかかる調査などは拒否できる等の範囲を明確にしなければ「情報の隠ぺい」や「行政の怠惰」等のあらぬ疑いをかけられることを防ぐことはできない。

その8 市民会議の議事進行にあたり、いったん採決で決定した事項について再度議論することは避けるべきである。ただし、会議定数の大多数の同意があればこの限りではない。

<解説>

円滑な会議の進行を図るため、会議ごとにまた同じ議論に逆戻りするなど、いつまでたっても堂々巡りしてしまう危険性を回避するため、一度決定した事項については、再度議論しないのが原則である。しかしながら、市民会議は市民の意見を政策に反映させることを目的としているため「全体集会」のような、広く市民から意見を求めることを目的とした会議や委員の大多数の同意があれば、この原則を外れることも必要である。

また「委員の大多数」とは定数の2/3から3/4ぐらいが妥当であると考えられる。

(おまけ) 市民会議においてその会議進行を妨げる行為があった場合、市民や事務局、委員、議長などの立場を問わず、リコールまたは退場処分等の制度を設ける必要がある。

<解説>

委員や市民などを会議の場から強制的に排除する厳しい制度のため、その取り扱いについては慎重に扱う必要がある。そのため、地方自治法上の市長の不信任決議においても「議員の3分の2以上の者が出席し、その4分の3以上の者の同意」が必要であり、最低限このくらいのハードルを設ける必要がある。

- 1 市民が行政職員に対して行使する権利
 - ① 行政職員を交換または退場処分
 - ② 事務局職員の出入禁止または退場処分
- 2 行政または市民が市民に対して行使する権利
 - ① 退場処分
 - ② 委員除名処分
- 3 推奨基準

推 奨 基 準		
全体集会		議長の権限
委員会	市民→行政	行政職員を除く委員の全員が同意した場合
	市民・行政→市民	会議定数の3/4以上の委員が同意した場合

- 4 「会議進行を妨げる行為」の範囲
 - ① 個人的中傷、罵声、暴力、破壊行為など、会議の風紀を乱す行為または威圧的態度を行った場合。
 - ② 前提条件を外れた議論またはいったん採決した事項に対する議論について、議長の再三にわたる忠告を無視して行おうとした場合。
 - ③ 故意または重大な過失により、事実と反する情報を提供した場合。
 - ④ 議長の議事進行が公平または誠実に行われていないと認められる場合。

参考文献

- ・ 世古一穂『市民参加のデザイナー—市民・行政・企業・NPOの協働の時代—』ぎょうせい（1999年）
- ・ 市町村シンポジウム実行委員会編『地域政府〔小政治〕が時代を拓く 第13回「地方新時代」市町村シンポジウム報告書』公人社（2000年）
- ・ 高橋清編『川崎の挑戦 21世紀へのメッセージ』日本評論社（1999年）
- ・ 志村重太郎『図説 住民協働型地域づくりシステム～地域の価値発見と創造を目指して～』ぎょうせい（2000年）
- ・ 木佐茂男『豊さを生む地方自治—ドイツを歩いて考える』日本評論社（1996年）
- ・ 木佐茂男・五十嵐敬喜・保母武彦『地方分権の本流へ—現場からの政策と法』日本評論社（1999年）
- ・ 一條義治「計画策定過程における新たな市民参加の実験」地方自治総合研究所編『自治総研』第262号（2000年）
- ・ 市町村シンポジウム実行委員会『自治立法がまちをつくる』公人社（1998年）
- ・ 市町村シンポジウム実行委員会『条例づくりが地域をかえる』公人社（1999年）
- ・ 篠原一『分権型社会と条例づくり』公人の友社（1999年）
- ・ 森田朗『アカウンタビリティと自治体職員』ぎょうせい（1998年）
- ・ 辻山幸宣『住民行政の協働』ぎょうせい（1998年）
- ・ 川崎市総合企画局都市政策部編『政策情報かわさき第8号』川崎市総合企画局都市政策部（2000年）
- ・ 山口道昭『自治体実務からみた地方分権と政策法務』ぎょうせい（2000年）
- ・ 松本克夫・自治分権ジャーナリストの会編著『市民の世紀へ』ぎょうせい（2000年）
- ・ 岩崎忠夫『地方自治講座2 条例と規則』ぎょうせい（1990年）
- ・ 公職研編『地方自治職員研修 2000. 6』公職研（2000年）
- ・ 日本広報協会編『広報 2000.』（2000年）
- ・ 川崎市職員研修所編著「平成8年度政策法務研修報告書 地方分権時代の「自治体と国との関係」・住民参加条例の立案をめざして」（1996年）
- ・ 川崎市「市民共同のまちづくり推進のための検討調査報告書」（1996年）
- ・ 財団法人自治総合センター「まちづくりと大都市行政に関する調査研究報告書」（1996年）
- ・ 川崎市総合企画局都市政策部編『政策情報誌かわさき第5号』川崎市総合企画局都市政策部（1998年）
- ・ 川崎市地方分権推進研究委員会「川崎市における分権推進方策—応答性・総合性の確保のために—」（2000年）
- ・ 川崎市編著『川崎市史 通史編 4上 現代行政社会』川崎市（1997年）
- ・ 川崎市議会編著『川崎市議会史 第3巻』川崎市（1985年）

- ・ 塩澤清人『ふるさとの名は川崎』高文研 (1991年)
- ・ 前川清治『川崎市の市民オンブズマン制度』自治体研究社 (1991年)
- ・ 加藤恵美『外国人市民権利保障の意味』(社)川崎地方自治研究センター (2000年)
- ・ 北岡和義『べらんめえ委員長 飛鳥田一雄の大いなる賭け』学陽書房 (1978年)
- ・ 中野民夫『ワークショップ』岩波新書 (2001年)
- ・ 川崎市編著「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)
- ・ 川崎市編著「平成 10 年度中原区市民健康の森構想作成支援及び調査報告書」(1999年)
- ・ 川崎市総合企画局都市政策部編著「平成 11 年度中原区市民健康の森推進計画作成支援業務委託報告書」(2000年)
- ・ 川崎市編著「平成 10 年度宮前区市民健康の森構想作成支援及び調査報告書」(1999年)
- ・ 川崎市編著「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)
- ・ 川崎市編著「平成 11 年度多摩区市民健康の森基本構想作成支援報告書」(2000年)
- ・ 川崎市編著「平成 11 年度麻生区市民健康の森構想作成支援及び調査報告書」(2000年)
- ・ 川崎地方自治研究センター編著『川崎の子どもの権利保障をいっそう充実させるために』川崎地方自治研究センター (1997年)
- ・ 川崎区づくり白書策定委員会編著「川崎区づくり白書 区民のまちづくり宣言 夢ひらく川崎 21」(1997年)
- ・ 幸区区づくり白書策定委員会編著「幸区区づくり白書 41 の提案わいわいまちづくり」(1997年)
- ・ 中原区区づくり白書策定委員会編著「もっとすてきななかはら 中原区区づくり白書」(1998年)
- ・ 川崎市高津区役所編著「高津まちづくり白書キラリたかつ」(1993年)
- ・ 宮前区区づくりプラン策定委員会編著「宮前区区づくりプラン ガーデン区構想」(1997年)
- ・ 多摩区区づくり白書策定委員会編著「輝け多摩 多摩区区づくり白書」(1997年)
- ・ 麻生区区づくり白書策定委員会編著「21 世紀へのメッセージ ともに創りあげる麻生」(1998年)
- ・ 川崎市編著「区民懇話会ハンドブック」(1996~1998年)
- ・ 川崎市編著「あゆみ 区民懇話会の記録No.10」(1998年)
- ・ 川崎市編著「市民共同のまちづくり推進のための検討調査報告書」(1996年)
- ・ 鹿児島重治『地方公務員の政策形成』学陽書房 (1995年)
- ・ 武田安正・後藤浩・吉竹正樹『役所の経営改革』日本経済新聞社 (2000年)
- ・ 京都市市民参加検討プロジェクトチーム「京都市市民参加検討プロジェクトチーム報告書 市民参加先進都市をめざして」(1997年)
- ・ 三鷹市生活文化コミュニティ課編著「市民活動モデル調査 報告書」(2000年)
- ・ みたか市民プラン 21 会議「みたか市民プラン 21」(2000年)
- ・ 清原慶子『三鷹が創る「自治体新時代」～21 世紀をひらく政策のかたち～』ぎょうせい (2000年)

おわりに

私たち研究チームは「分権時代にふさわしい市民参加手続きのあり方」という課題に対して明確な回答ができたでしょうか。市民参加論を考えたとき、私たち研究チームが持っている印象はばらばらであり、どこまでが市民参加であるかを規定するのでさえかなりの時間を有してしまいました。そして、最終的には苦情処理や情報公開を含めた広義の市民参加について検討していくこととなりましたが、実際に事例研究を行っていくと、さまざまな課題がその根底に存在していることがわかり、「果たして本当に市民参加なんて必要なのだろうか?」とか「市民要望という名のエゴをどう排除し、市民ニーズをどうやって公共の福祉という名の行政ニーズと整合させていくのか?」というかなり難しい壁にぶつかり、何度も激しい議論を交わしてきました。そのたびに考えさせられたのが「市民参加の意義」と「行政の役割」でした。そして、私たちの結論は「市民参加の意義」は「コミュニケーション」であり「行政の役割」は「市民のサポート役」でした。

一方、研究チームの最終的な目標は「市民参加条例」や「準区議会制度」などの具体的な政策を夢見て取り組んでいたのですが、私たちにはもっと大きな壁があることに気が付きました。そもそも、行政には市民参加を行うことに対する正当な評価制度がなく、市民意見を取り入れるような行政組織形態にはなっていないのです。これを解消しなくてはどんなにすばらしい市民参加手続きを考えても効果はないと考え、根本的な解決方法に終始した提案をすることにしました。しかしながら、これらの提案はどれもこれからの「行政のあり方」に対応した現実的な提案であり、是非とも参考にさせていただきたいとお願いする次第です。

最後になりましたが、この報告書にあたり、私たちのような浅学な若手職員に対して熱心にご指導いただきまして、本当にありがとうございました。特にアドバイザーである伊藤副主幹をはじめ、総合企画局の皆様には本当にお世話になりました。また、私たちの研究に際して、失礼な質問に対しても快く答えてくれたヒアリングにご協力いただいた多くの職員の方々、私たちの訪問を快く受けてくださいました自治体の皆様、心より御礼申し上げます。本来ならば、一人ひとりのお名前をご紹介しますところですが、誠にご無礼をお許しいただきたく存じます。さらに、職場の方々にはこの研究にあたり、幾度となく席を外し、多大なご迷惑をおかけしたことをお詫び申し上げるとともに、寛大なご配慮を頂き、本当に感謝いたします。また、今後とも私たち若輩職員のご指導とご鞭撻をお願いするとともに、皆様のご健康とご活躍をお祈り申し上げます。

報告書名 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 研究チームA報告書

発行日 平成13年3月30日発行

発行 川崎市総合企画局都市政策部

〒210-8577

電話 (044) 200-2094

FAX (044) 211-8354

川崎市総合企画局都市政策部

〒210-8577

川崎市川崎区宮本町1

電話 (044)200-2094 定価 500円