

はじめに

本研究では、地方自治体における住民参加の現状と問題点を検証し、改善の方向性を示すことを目的とする。具体的には住民参加に対する地方自治体の活動や具体的な政策・施策を分析することであるべき住民参加の形、あるいは行政と住民との関係を検討する。

住民参加は行政学、政治学など古くから幅広い分野で研究対象とされ、議論されてきた。住民参加は行政の側からすると縦割り行政のシステム改革のひとつであり、住民側からすると自らの意見を行政の政策に反映するツールのひとつである。研究者からすると社会の行政システムの発展段階を表す指標のひとつである。

ヨーロッパ諸国では地方分権によって古くから基礎的な自治体に権限が与えられ、自治が行なわれてきた。住民参加の手法は様々であるが、この歴史は古く、現在も積極的に行なわれている。その特徴のひとつは、住民参加を住民の合意形成を得るためのものと考えているのではなく、行政側が正当な意思決定を行なうための重要なプロセスと捉えていることであり、2 つ目は、住民の意見を聴取するのは事業実施段階ではなく、構想段階に移っており、その段階での制度が整備され住民に周知されていること。3 つ目は住民参加の制度が合理的に行なわれているかどうかを監視する第三者の機関が設置されていることである¹。

現在、日本では自治体の財政危機が進行し、行政サービスの維持は質・量とも低下することが避けられない状況に直面している自治体も存在する。財政基盤の確保にあたっては、官から民主導へ行政の関与する分野を縮小し、代わりに民営化・民間委託による行政のスリム化・効率化を進めることも重要である。また、国は地方分権の推進を推進し、これにより「自治体」自体が見直され、地方自治体は新たな行政課題に対して柔軟な対応をせざるを得なくなっている。ヨーロッパ諸国にみられるような積極的な住民参加が求められているが、従来の住民参加形態では実質を伴わない形骸化や様々な課題によって批判されることがあった。その状況を踏まえ、地方自治体は新たな住民参加の取り組みを独自に行なっている途上である。筆者の関心は現在の日本の地方自治体における変化の中で試行錯誤されている住民参加の現状とそこに生じている問題点を実際の事例を通して捉えることに

¹ 伊藤滋・小林重敬・大西隆『欧米のまちづくり 都市計画制度 サステイナブルシティへの途』（都市研究センター、2004年）

ある。

「協働(パートナーシップ)」という言葉は住民参加の実現を可能にするキーワードとして様々な機会で頻繁に用いられている。住民が行政に依存することなく、住民と行政の両者が主体となって役割分担をすることでお互いを補い合い、地域づくりを進めることが求められている。

地域によって抱える事情や課題は異なるが、時代の変化に対応した新しい住民参加のあり方を考えなければならないことは全地域に共通する課題である。時代にふさわしい地方自治の確立を図るためには行政の課題を解決するとともに弱体化した住民自治の再構築を図っていくことが不可欠である。

特に住民参加が大きな影響を与えると考えられる政策・施策の策定あるいは決定過程での住民参加で生じる問題点と住民参加がどうあるべきなのかを研究し、明らかにしたい。本研究の題材のほとんどは実地調査を通して得たものである。それゆえ一貫した論理性や問題解法にとらわれず、現実の自治体の取り組みの把握にこだわった。現在にあっては自治体の成功事例が解決法となるとは言えず、他の自治体の成功事例をそのまま取り入れても成功するとは限らない。自治体自身が試行錯誤を繰り返しながら自らの進む方向性を見つけなければならない。本研究で示すことができるのは共通する住民参加のあり方や方向性、実際から得られる知見である。これが本研究の姿勢である。

第1章では住民参加の問題背景と本研究の内容を示し、第2章では住民参加が国や地方自治体で注目されてきた流れと状況を示した。住民参加は地域によって様々な展開を示すことが明らかとなっている。そこで、第3章では事例をもとに政策や施策の形成段階に住民の意見を取り入れる住民参加の方法を、第4章では協議に注目した住民参加の方法を、第5章ではパートナーシップの構築に注目した住民参加の方法を示した。第6章では第3章から第5章までの事例を受け、住民参加の位置づけと、住民と行政との関係に注目し4つの型に分けた。制度の有無と住民・行政間関係から見出される問題点を明らかにし、改善方法について考察を行なった。なお、本論文のデータは資料収集時期の関係で2005年から2006年までの範囲のものである。

第1章 問題背景と研究内容

第1節 問題背景

日本国内、国外の環境が変化している中で国際社会への対応、個性豊かな地域の形成、少子高齢化社会への対応に際し、地方分権の推進が求められてきた。国においては1993年地方分権の推進に関する決議を受け、1995年5月に地方分権推進法を制定し、地方分権の推進に関する基本方針、推進のための施策、地方分権推進委員会の設置を定めた。さらに1998年5月に地方分権推進委員会の勧告を受けて地方分権推進計画を閣議決定した。

地方分権の推進は国と地方自治体の役割を明確にし、地方自治体の自主性・自立性を高め、個性豊かな地域社会を実現することを目的としている。この改革は中央・地方の関係のみならず地方自治体の行政と住民の関係にも大きな影響をもたらすこととなった。

地方自治体の首長は地域住民の代表としての立場を徹することになり、地域住民のニーズに迅速かつ的確に応答していくことが必要となっている。このような流れの中で価値観や地域住民のニーズが多様化し、行政運営の中に住民の意見を取り入れる住民参加がますます必要となっている。

住民参加の必要性和意義に注目が集まり、国レベルにおいてはパブリック・インボルブメント、パブリックコメントなどの新しい参加制度が登場している。自治体レベルでは様々な政策分野・範囲で様々な手法で住民参加の実践が具現化されつつある。地方分権の推進によって自治体の計画が重みを増す中で、今後ますます計画行政への住民参加の問題が自治体内部の意思決定の問題そのものとして見直されざるを得なくなってきたといえる。特に政策や施策の策定あるいは決定過程の初期段階で、住民参加を広く活用していくことが政策や具体的な事業の展開において重要な意味を持っており、地方自治体としても最大限の努力を行う必要があると考える。

しかし、現実の住民参加の実態は行政主導のものが少なくなく、形式的な参加に終わってしまいがちである。住民参加の手法は住民説明会やアンケート調査など従来から存在するものから、シンポジウムやワークショップなど近年になって取り入れられるようになったものなど多様であるが、形式的な参加では不十分である。また、住民参加が行なわれていたとしても参加を保障する制度や支援する策が不十分であるという指摘もなされている。

実際に住民参加は手間も時間もかかる手法であり、また手法がはっきりと確立されておらず試行錯誤を繰り返している状況であるといえる。

住民参加が抱える問題を解決し、最も重要であると考えられる自治体の政策・施策形成過程で効果的に住民参加が行なわれることが求められている。

第2節 研究の動向と研究目的

(1) 研究の動向

住民参加は従来から国内外で多くの分野において研究対象となり、研究が進められてきた。ドイツの Kasse (Kasse Max1997,160) は様々な行動レベル、何よりもコミュニティレベルにおける決定上の影響の行使のために住民が行なう自発的な活動を行政参加と呼んでいる²。Kasse と Marsch (1979) は研究の中で、伝統的な参加行動形式と非伝統的な参加行動形式が存在し、それらが互いに補完関係を取りながら住民の行動のレパートリーを拡大しているとしている。行政の大きな関心は自ら進んで行動する市民の影響行使へのチャンスを大きくすることであるが、新たな参加形態の制度化が政治プロセスに今まで関心のない人を巻き込むことにつながる可能性を指摘している³。

日本では、住民参加と参加者の意識に関する研究では坂野ら⁴が報告している。ここでは問題意識・役割意識の形成という効果がどのような場合に発揮されるかを分析している。伊藤⁵は住民参加がコミュニティ全体に与える影響について分析し、まちづくり意識を広く含むプロセスとしての有効性を実証した。

以上のように住民参加の効果や可能性については多くの事例により実証されている。その効果も意識の啓発から合意形成まで幅広いことが明らかとなっている。研究はすでに明らかになっている住民参加の効果・可能性を踏まえ、地方自治体の行なう政策・施策の策定あるいは決定過程⁶で適用する住民参加をいかに地域の特性や政策や施策に合

² Oscar W. Gabriel, " Buergerbeteiligung in den Kommunen, " *Zukunft des Buergerchaftlichen Engagements*, Deutscher Bundestag(Hrsg.) 125 p.

³ Oscar W. Gabriel, 前掲書, pp.127-129.

⁴ 坂野容子・佐藤滋「既成市街地のまちづくりにおいて住民参加ワークショップの果たす役割に関する一考察～ワークショップの展開と個人の意識変化を分析する方法論について」(『日本都市計画学会学術論文集』No.36, 2001年)。

⁵ 伊藤滋・小林重敬・大西隆『欧米のまちづくり 都市計画制度 サステイナブルシティへの途』(都市研究センター, 2004年)。

⁶ 政策過程研究については、中村祐司『スポーツの行政学』(成文堂, 2006年) 10 - 26 頁。

わせて柔軟性を確保させるかに焦点をあてた研究として位置づけるものとする。

(2) 研究の目的

本研究は以上の観点から特に自治体の政策・施策形成段階に着目して住民参加の現状と問題点を分析する。具体的には実践事例を通して住民参加の位置づけと、その際の住民と行政との関係に注目し4つの型に分ける。縦軸では、住民参加を政策に反映させる制度や条例などがあれば、活用度が高いことを示す。横軸は行政と住民の関係から対等に近づけば近づくほど住民の優位度が高いことを示す。その4つの住民参加のあり方から住民参加の抱える問題点、その改善の方向性を示すことを目的とする(第6章で詳述)。

住民参加の定義は研究者によって様々であるが、国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドラインは、「対象となる住民は事業の規模または特性に応じ、当該事業の影響が及ぶ地域住民その他の関係者」とし、「住民等の意思形成に資するため行う説明会その他の事業に関する情報の公開及び提供、事業に対する住民等の意見の把握のために行う公聴会、意見書の受け付けその他の措置など、事業の計画策定への住民等の参加の促進のため講じる一連の手続きを住民参加手続きというものとする⁷⁾」と定義している。

本研究では住民参加とは行政機関の決定により何らかの影響を受ける個人や団体の意見が行政機関の決定過程で考慮され、反映されるプロセスと定義する。住民参加と市民参加を明確に区別して論じている研究もあり、それらは特に理論的な議論の場合が多い。ここでは理論的な議論が中心ではないため一般的に用いられている住民参加の用語を使用する。

参加制度の評価基準としてしばしば「A Ladder of Citizen Participation (= 住民参加の梯子)⁸⁾」が用いられる。「住民参加の梯子」は住民参加の度合いを8段階の梯子で示したもので、梯子の上位ほど高度の住民参加形式をとると評価する(図表1-1)。

⁷⁾ 国土交通省 HP「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン 第2定義(2)」<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/010630/0630-2.pdf>

⁸⁾ S.R.Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation" (Journal of American Institute of Planners) 1969, pp.216-224.

図表 1 - 1 住民参加の梯子の 8 段階

8 . Citizen Control (住民によるコントロール)	Degrees of Citizen Power (住民の権利としての参加)
7 . Delegated Power (住民への権限委任)	
6 . Partnership (パートナーシップ)	
5 . Placation (懐柔策)	Degree of Tokenism (形式だけの参加)
4 . Consultation (意見聴取)	
3 . Informing (情報提供)	
2 . Therapy (セラピー)	Nonparticipation (参加不在)
1 . Manipulation (世論操作)	

(出典:S.R.Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation" (Journal of American Institute of Planners) 1969, p.217 と日本語訳を参考に筆者作成)

この基準によると 1~2 段階を参加不在としている。実質的な住民参加は言うまでもなく 6 段階以上であるが本研究において 3 段階以降の「情報提供 意見聴取 懐柔策 パートナーシップ 住民への権限委任 住民によるコントロール」の範囲を対象とした。

第2章 住民参加の意義と地方分権時代の住民参加の新たな動き

現在、住民参加への関心がますます高まり、地方自治体では住民参加を取り入れることが一つの課題となっている。従来の住民参加制度では問題点が指摘され、批判の対象になることが多かった。近年、住民参加への新たな試みが各地方自治体で行なわれているが十分ではない場合もみられる。この章では現在に至るまでの住民参加の大きな流れと変化が生じている現在の国と地方自治体の状況を示すこととする。

第1節 住民参加の広がりと問題状況

住民参加の大きな流れと問題背景

1960年代後半には高度経済成長の負の側面から生じた公害問題や消費者問題に対する住民運動が発生した。このため地方自治体はこれらの問題を解決すべく公害対策と福祉政策に力を入れた。この住民運動の高まりを受け、都市部への人口集中による住宅難、公害等の都市問題に対応するため1968年に新都市計画法が制定され、行政の計画・執行の過程に住民参加を取り入れる先進自治体も現れた。

新都市計画法では都市計画素案段階の公聴会の開催（新都市計画法16条）と計画案の公告・縦覧と意見書の提出（新都市計画法17条）の住民参加手続きが定められた⁹。1969年の地方自治法の改正により、長期にわたる施策の大綱を定める基本構想を策定する旨の規定が設けられた（地方自治法2条5項）¹⁰。各自治体で住民の意思を反映させる種々の取り組みがなされ、全国的に住民参加の進展が促された。

1970年代後半はオイルショックによる高度経済成長の終焉で国の財政的基盤がくずれ、地方を支える余裕を失った。それゆえ都市部を中心とした地方自治体は国に頼ることなく運営せざるをえなくなり、これに伴って住民自治・住民参加の動きも高まっていった。「バブル経済の崩壊」の社会変化に対応した住民自らの手による自発的な活動もこのときから多くの関心を集めるようになっていく。

1980年には都市計画法改正により計画案策定までの過程での区域内の利害関係者の意

⁹ 佐藤圭二・杉野尚夫『新都市計画概論』（鹿島出版会、2004年）20頁。

¹⁰ 養原敬他著『都市計画の挑戦 新しい公共性を求めて』（学芸出版社、2000年）62頁。

見を反映させつつ地域の独自の環境形成を試みる地区計画制度（都市計画法 12 条の 4、16 条 2 項）が導入され¹¹、各地で住民協議会によるまちづくり条例、町並み保存条例、景観保存条例などが多く制定されてきている。また、住民参加において必要不可欠である情報公開制度設置が求められ、1982 年 3 月に山形県金山町が公文書公開条例を制定し、同年 10 月には神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例の制定を先駆けとして各自治体において条例が次々に制定された¹²。1989 年の土地基本法は 11 条で国および自治体に土地利用計画の策定を義務づけ、その策定に「住民その他の関係者の意見を反映させるものとする」と定め、1992 年には都市計画法の改正によって市町村都市計画マスタープラン制度が導入され、その策定には公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることが定められた（18 条の 2）¹³。自治体独自のまちづくり条例づくりも盛んに行なわれ、1990 年の湯布院の潤いのあるまちづくり条例、1991 年の掛川市の生涯学習まちづくり条例、1993 年の真鶴町のまちづくり条例などが挙げられる。

阪神・淡路大震災でボランティアに対する関心が高まり、それを契機に規制緩和の流れも後押しして NGO や NPO といった団体の活動が活発化してきた。これらの団体は社会福祉やまちづくり、教育・文化・スポーツなどの分野を中心に一定のテーマを掲げて活動し、行政の対応では不十分な分野を補うことが期待された。1998 年には福祉、環境、防災など様々な社会的課題の解決を目指す市民活動を発展させることを目的として特定非営利活動促進法（いわゆる NPO 法）が制定された。各自治体でボランティア活動支援の取り組みが進み、支援条例が制定されるなどしている。

以上の流れで展開してきた住民参加は現在も変化を続けている。現在の住民参加について地方分権をキーワードとして第 2 節で述べていく。

第 2 節 住民参加に対する行政の認識の変化

（1）地方分権改革に基づく国の動向

日本の地方自治は 1995 年 5 月に制定された地方分権推進法を機に議論の段階から実行の段階へと移った。数年来議論されてきた地方分権 2000 年 4 月に「地方分権の推進を図

¹¹ 佐藤圭二・杉野尚夫、前掲書、23 頁。

¹² 室井力編『住民参加のシステム改革』（日本評論社、2005 年）17 頁。

¹³ 佐藤圭二・杉野尚夫、前掲書、20 頁。

るための関係法律の整備等に関する法律」(以下、地方分権一括法)が施行され、2001年には「地方分権推進委員会最終報告」が公表された¹⁴。これに伴い国と地方自治体の関係は対等・協力の新しい関係を持つこととなり、地方分権一括法は地方自治体がこの法律によって地域住民の意見や地域の実情を反映しながらより細かな政策を推進することを期待している。現在も新たな指針などが出され、地方分権の取り組みは進行している。

地方分権と並行して、大きな関わりを持つ行政手続や情報公開などにも関心が向けられてきた。行政手続では1994年に行政手続法が制定され、ほぼ全ての自治体で行政手続条例などが制定されている¹⁵。情報公開においても情報公開法制定以後、情報公開の必要性の認識が高くなり、多くの自治体において情報公開条例の制定や改正が行なわれている¹⁶。情報公開条例の意義は情報の開示について住民と行政との間に権利・義務関係を設定することであるが自治体の情報公開条例においては情報提供だけでなく、審議会の会議の公開についても定め、総合的な情報の公開を進めるものとなっている場合もある。

真の地方分権は地域住民が住民自身の公益を増進するために自由に意見を述べ、主体的に行動し、地方自治体と協力することで実現されると言われており、それを踏まえると現代社会では住民参加が地方自治の基本であると考えられる。

(2) 地方分権改革と自治体による新たな取り組み

不十分であるとの指摘もあるが確実に進んでいる国の住民参加への取り組みを受け、積極的に住民参加を行なっている自治体は少なくない。特に政策・施策の形成・決定過程での住民参加が地方自治体の大きな課題となっており、条例の制定やその検討を開始する自治体が増加している。自治基本条例や住民参加条例を制定する自治体が顕著に現れてきたのは1990年代に入ってからである。自治基本条例では地方自治や住民参加の理念や方向が示され、住民参加条例では住民参加に限定し、住民の意思を反映させようとする住民参加の多様な手段や仕組みを体系的に示している。近年では審議会やパブリックコメント、公聴会などの手続きを記した条文も増えている。

また、条例を制定していない自治体でもパブリックコメント制度導入や情報公開条例の

¹⁴ 総務省 HP「地方分権 資料」<http://www.soumu.go.jp/indexb4.html>

¹⁵ 総務省 HP 前掲、「地方自治体における行政評価の取り組み状況」(都道府県・政令指定都市は、すでに1996年8月時点で全団体が制定済み。市区町村の制定割合は99.4%、2006年2月13日現在)より。

¹⁶ 総務省 HP 前掲、「情報公開条例(要綱等)の制定状況調査の結果」(都道府県と市区町村を合わせた地方公共団体全体(3,170団体)では、2,950団体が条例(要綱等)を制定しており、制定率は、93.1%)

中に会議の公開をするなど住民参加の取り組みが行なわれている。このように情報公開を定めたものも広い意味で住民参加条例の一種と考えれば大半の地方自治体が住民参加を取り入れているといえる。

政策・施策の形成と決定過程における住民参加の取り組みは様々な段階において展開される。初めの段階は情報提供である。これは政策や施策の形成過程での情報を住民に知らせ、住民との信頼関係を築く段階である。具体的な手法としては広報や新聞広告、パンフレットを用いたものが挙げられる。最近特に多くなっているのがインターネットのホームページである。幅広い年齢層の住民が情報を得やすく、時間が限定されない。また、イベントやシンポジウムを行なうことで広く周知させ、関心のある住民を発掘する機会となる可能性がある。イベントやシンポジウムよりも対象とする問題が限定され専門的であるものに研修会や行政の出前講座がある。まちづくりなどのテーマが多く扱われるが、専門的知識を得ることにより効果的な参加が期待できる。

次の段階は住民の意見を聞くという段階である。この段階は地域の情報と住民の意見を政策や施策に活かすために行なわれる。具体的な手法としてはまずアンケート調査が挙げられる。これは数値にすることによって客観的な状況が把握できるが、詳細な意見は取り入れることはできない。ヒアリング調査や地域データの分析では対象地域や対象地域の住民の特徴を把握することができるが量的な妥当性はなく、その他の手法との併用が必要である。この段階の新しい手法としてパブリックコメントが挙げられる。パブリックコメントは政策決定を行なう前に案や資料を公表し意見を募集するものである。

さらに進んだ段階は住民と行政の協議の段階である。ここでは住民あるいは行政が一方的に情報を得るだけでなく、ワークショップを主として話し合いの場を設けている。住民参加を広げる、深める段階として重要視されている。具体的な手法としてはワークショップが挙げられるが参加者が主体的に討議に参加し、グループで相互に学びあうことで刺激となり、自由で創造的な意見を出すことができる。また、審議会、委員会などの会議形式がある。これらが扱う分野によって規模や形式は様々であるが規模が大きくなる際には会議の位置づけとルールを設定することが必要となる。地域集會もこの段階であるが地域の問題に限定して話し合いが進められ、行政の担当者と地域の情報を交換し、問題解決につながられる可能性がある。

自治体の計画は基本構想、基本計画、実施計画、予算の4つで構成されており、それぞれの段階で住民参加が必要とされる。基本構想は自治体施策の基本方針について記述され

るものであり、方針など抽象的な内容である。この内容を受けて基本計画が策定されることになるが、記述の内容は具体的な施策や計画が盛り込まれた内容となる。基本構想、基本計画ともに計画期間は10年から15年である。実施計画は財政計画を中心とした中期計画で3年から5年の期間で立案されることが多い。この実施計画に基づいて概ね予算編成がなされ、各課では施策を実施している。

第3章 政策への住民意思の反映

政策や施策の形成過程で住民参加を取り入れることは、政策や施策の決定だけでなく、その後の住民の生活に大きな影響をもたらす。この章では住民の意見を政策や施策の形成段階から取り入れようとする自治体、栃木県と神奈川県平塚市、群馬県太田市を事例として挙げ、住民の意見を取り入れる対象の問題や取り入れ方、その重要性に注目する。

第1節 懇談会による地域意思の反映

(1) 栃木県市町村合併審議会の取り組み

1995年旧合併特例法の期限が2005年3月31日まで延長され、各種支援措置の創設・改正などにより全国的に市町村合併が進んだ(いわゆる「平成の大合併」)。栃木県内においても各地域で合併議論が行なわれ、2005年1月1日に3市町村合併により那須塩原市が誕生し、その後、佐野市、さくら市、大田原市、那須烏山市、那珂川町、鹿沼市、下野市、日光市の合併が行なわれた。2006年3月には市町村数が33市町に再編されるが、2005年4月から施行された「市町村合併の特例等に関する法律」(「合併新法」)に基づき、「市町村合併推進構想」を策定し、引き続き自主的・主体的な合併を推進することを目標としている¹⁷。

栃木県はこの「市町村合併推進構想」策定に伴い、「市町村合併の特例等に関する法律」の規定に基づく審議会、その他の合議制の機関として栃木県市町村合併推進審議会を2005年6月に設置した。委員は学識経験者からなる10名で、任期は2年である。

合併の決定権限は関係市町村の長と議会に属することになっているが、市町村合併は、住民の生活に密着し、住民の生活に大きな影響を及ぼすものである。それゆえ住民の意思に基づいて進められるべきであり、住民への情報提供や協議会等への参加、住民の意向の把握や確認が行なわれる。住民への情報提供は住民説明会の実施、シンポジウム・フォーラムの開催、市町村広報誌への掲載、ホームページの開設などが考えられる。協議会等への参加では合併協議会や検討委員会に委員として参加することが考えられる。住民の意向の把握や確認のためにはアンケート調査や住民投票というかたちがとられる。

¹⁷ 参考資料：栃木県市町村合併推進審議会、地域懇談会資料。

栃木県市町村合併推進審議会は「市町村合併推進構想」策定の参考とするため地域の意向確認として市町村長・市町村議会議員アンケートや県民アンケート、審議会委員と地域住民との地域懇談会を行なった（図表 3 - 1）。アンケートと地域懇談会の対象 3 地区は以下の通りである。

- ・ 宇都宮地区（宇都宮市・上河内町・河内町）
- ・ 栃木地区（栃木市・西方町・大平町・藤岡町・岩船町・都賀町）
- ・ 芳賀地区（真岡市・二宮町・益子町・茂木町・市貝町・芳賀町）

アンケートは 5,000 部、郵送方式が取られ、地域懇談会は県市町村合併審議会の委員が対象市町村に出向き、今後の協議の参考とするため、合併に関する住民の意見を聞く場として開催された。首長や市町職員、議会議員もオブザーバーとして参加をした。審議会同様、公開で行なわれ、対象地区によっては傍聴席が満席になり、住民の関心の強さがうかがえた。

懇談会には住民の代表として自治会会長や、商工会議所会長、農業協同組合長、PTA 会長など各団体の代表が出席した。宇都宮地区の上河内町・河内町を対象とした懇談会¹⁸では、「財政面から合併は避けられず、必要である」と合併に肯定的な意見が多く出された。しかしながら人数の関係上、宇都宮市の懇談会は別に開催されたため、上河内と河内町の出席者からは宇都宮市の合併の具体的な考え方、進め方の説明を求める声が多く出された。宇都宮市が導入を進める LRT（次世代型路面電車）の投資が 2 町にも求められることになると財政的な負担になるのではという意見も出された。また、「何十年も続いた文化が崩れてしまうおそれがある」という地域に根付いた文化・伝統の継承について配慮を望む声もあった。

宇都宮市の懇談会¹⁹では河内町、上河内町との合併に関して特に否定的な意見というものは出されなかったが合併への積極性は感じられなかった。宇都宮市、河内町、上河内町の 1 市 2 町の合併関連議案を河内町議会が否決し、合併協議会が破綻した経緯がある。しかしながら、「各地域の資源、財産を持ちよることで宇都宮市の魅力が高まる」、「河内町、上河内町とは産業面で密接な関係があり、効率的に政策を進めるためには合併の必要性がある」という肯定的な意見が多くを占めた。

¹⁸ 市町村合併地域懇談会（総合福祉センターにて 2005 年 12 月 2 日開催）に筆者傍聴で出席。

¹⁹ 市町村合併地域懇談会（2005 年 12 月 27 日開催）に筆者傍聴で出席。

芳賀地区の真岡市・二宮町・益子町を対象とした懇談会²⁰では、合併に対する賛否両論様々な意見が出された。財政状況の良い真岡市は財政の厳しい2町との合併に不安を抱えており、合併によるメリットについて意見が出された。一方、二宮町は合併に積極的で、「財政面やサービス面から見ても合併はしてほしい」、「1市2町という枠にとらわれず、できるところから合併を進めてみてはどうか」など肯定的な意見が多く出された。また、「前回の合併は白紙に終わったが住民への情報提供が少なく、話し合いの時間が不足していた」など、今回の合併を慎重に進めようとする意見も出された。

懇談会では合併による具体的な利点や問題点に関する意見が多く出された。また、長年慣れ親しんだ土地や生活、環境が合併後にどうなるのか、また、地域文化、生活様式の継承は可能であるかという不安を抱える住民もいた。このような意見は吸収合併で吸収される側となる小規模自治体から多く出された。しかしながら肯定的な意見とともに財政基盤の強化の必要性から合併をやむを得ないとする意見も多く出された。全体として住民は合併に不安を感じつつも、その必要性を感じていた。

旧合併特例法のもと議論が行なわれたが合併協議が白紙に戻ってしまった市町村では、その当時の経験から慎重になっている。慎重というのはネガティブな理由からだけではなく、それぞれの地域の特性、良さを活かしたまちづくりのための合併であるべきで合併は目的ではなく手段であるという考え方が浸透しているからでもある。また、前回の合併協議では十分ではなかったという住民への説明や情報の公開について指摘があった。懇談会では全ての住民の声を聞けるわけではないため、その他の住民の声を広く汲むために県民アンケートを実施した。

審議会は懇談会と県民アンケートを踏まえ、特に対象市町村の組み合わせは引き続き協議する必要性があったとした。対象市町村の組み合わせには懇談会でも意見が出されたが、歴史、文化さらには産業、交通、住宅、福祉、教育など多方面から各市町村が持つ特性を把握する必要がある。また、地域ごとの役割が明確となり、地域間で補完しあえるような機能分担ができる対象市町村の組み合わせを考えなければならない。このために地域が抱える課題を行政だけでなく住民も整理検討することが大切である。

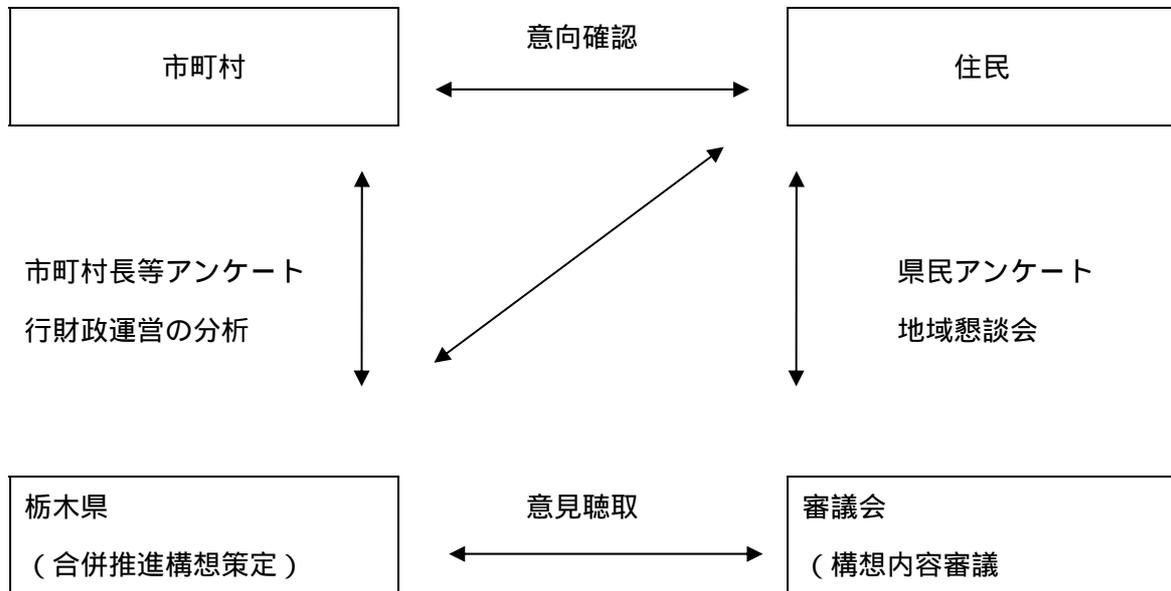
懇談会のように市町村合併検討の過程で住民に参加の機会を提供することは必要不可欠である。現在のまちづくりに関する要望や合併後に期待するまちづくりの要望など合併対象市町村が決定される前の段階から取り入れられるべきである。栃木県では今回の懇談会

²⁰ 市町村合併地域懇談会（2005年12月21日開催）に筆者傍聴で出席。

に終わらず、さらに住民の参加の機会を提供することを期待する。その具体的方法としては多数の住民の意見を吸収するアンケート調査、地域ごとに開催する地域懇談会・説明会の実施、行政と住民の意見交換の場としてのフォーラムの開催、住民主体で意見が出せるワークショップの開催、住民の意思を確認する住民投票や住民意識調査の実施が考えられる。

市町村合併が行政改革の手法として可能性を有している、あるいはまちづくり課題の解決、先進的なまちづくりを実現する可能性を持っていると言われている。複数の自治体がまとまり、一体化することで都市機能を相互に補完し、より強固な自治体に発展しうるためである。市町村合併をこのような有効手段にするためには当事者である地域住民の参加が欠かせない。地域住民に対する情報提供に努めながら市町村合併の可能性について検討していく必要がある。(2005年12月現在)

図表 3 - 1 栃木県市町村合併構想策定の流れ



(出典：栃木県「地域懇談会資料」を参考に筆者作成)

(2) 神奈川県平塚市の取り組み

平塚市は「市民との協働」に立った市政運営の下、平塚市の大きな施策には市民委員を募集してワークショップによる意見の集約をして、自治基本条例・都市づくり条例・平塚市総合計画の策定等を進めている。その取り組みの一つとして2003年8月から「市民と市長のいどばた会議(以下、いどばた会議)」を開催している。

2003年に就任した大蔵市長は公約の一つとして「ガラス張りの市政・市民と協働したまちづくり」を掲げ、市民の目線に立って市民の意識や感覚を敏感に捉えるために、直接地域に出向き、多くの市民の意見を聞きながらまちづくりの思いを共有したいという希望を持っていた²¹。市長と直接に話ができることは、普段行政に対して感じていることや生活の中で抱える問題を伝え、行政がより身近に感じられる機会となり得る。また、市長の側も市民の目線で市政運営を進める上で重要な機会である。

「いどばた会議」は2004年8月までに市内25地区公民館を会場として開催し、2005年からは地域で話そうコース、テーマで話そうコース、学校で話そうコースを設けて開催

²¹ 2006年2月1日平塚市職員澤村氏、小峰氏へのヒアリングより。

している²²。地域で話そうコースでは開催公民館地区の市民を優先的に地域の課題などについて、テーマで話そうコースでは福祉や環境、教育などのテーマについて意見交換を行なう。学校で話そうコースでは学校などを会場に、小・中学生、高校生、大学生を対象にして意見交換を行なう。「いどばた会議」は市民がまちづくりについて考えていることや提案したいと思っていることを気軽に意見交換ができる場であり、そこで出された市民の意見や要望を市政に反映することが目的である。会議の前後 30 分間は市民同士による意見交換の時間としており、市民同士でまちづくりに対する考えを共有して実践へのきっかけづくりにつながることを期待している。また、同時に市政情報を市民に積極的に提供する場でもある。これは市が行なっている活動について、そして市がどこまでできるのかという限界を知らせることも意図している。

参加者は比較的 50～60 代の市民が多く、若年層の参加は少ない。取り上げられる分野は福祉全般（高齢者福祉、障害者福祉、子育て支援）、教育問題（少人数学級、中学校給食、学習支援）、ごみ問題（集積所、不法投棄）のほか、学童保育など放課後児童の居場所や子どもの通学路の安全という生活に密着したものが多い²³という。

市民からの意見の中には陳情や要求型の意見も存在するが、市長は全ての市民と同じ距離で接し、公の場で意見を述べてもらうことを目的とし、陳情や要求型の意見を受ける場としてだけでなく地域で話し合うきっかけとなることを望んでいる。

小学校では学びトークを通して環境活動を知ってもらうために小学生による発表が行なわれた。市長は「透明な市政運営」を掲げて情報を積極的に公開している。市長の行動記録や交際費等だけでなく、市民がかかわる委員会等の会議録や要約版、「いどばた会議」の概要等をホームページを中心に公開している。

また、コースによっては各担当課の職員が出席をしており、職員は市民のニーズを直接知る機会となっている。ホームページに掲載された「いどばた会議」の概要は全ての課に送付し情報を職員が共有するよう努めている。さらに、施策に反映できる意見については関連部課に照会をし、照会の結果はホームページに掲載している。しかしながら担当の課が対応した後に、企画課が担当課のその後の動きを追うシステムは作られていないため、それが課題であるという²⁴。

²² 2006 年 2 月 1 日平塚市職員澤村氏、小峰氏へのヒアリングより。

²³ 2006 年 2 月 1 日ヒアリング配布資料（5）より。

²⁴ 2006 年 2 月 1 日平塚市職員澤村氏、小峰氏へのヒアリングより。

「いどばた会議」で得られた市民の意見の活かし方は、意見の内容について分析し、実施計画の中で参考にし、具体的な意見や提案については整理・検討し行政施策に反映していくこととしている。「いどばた会議」の他にもワークショップや審議会への公募制導入、パブリックコメントの実施など様々な参加があるが、最終決定は市民でなく行政であり、市民意見の政策への反映が仕組みとして確保されていないため、市民の参加のモチベーションを保つのは難しいと考えられる。

しかしながら「ひらつか改革プラン」の計画策定の目的の第一に「市民の視点で市民とともに進める行政運営」を掲げている²⁵ことから、市民の声を聞き、市民に積極的に情報を提供するという事は開かれた行政を構築する上で重要なことであると認識していることが分かる。「いどばた会議」以外にも市民が参加する「未来会議」や「学びトーク」、市民アンケートの実施、市民参加による広報誌作成を行っており、「いどばた会議」との組み合わせによる参加の取り組みや、「いどばた会議」をきっかけとした意識改革・行政への関心の向上に大きな効果をもたらすことが期待されている。(2006年2月現在)

第2節 「顧客主義」に基づく新たな公的サービスの提供 群馬県太田市を例に

住民満足度アンケートの取り組み

太田市は1998年から行政評価の導入について検討を重ね、2000年度4月から評価システムをスタートさせた。システム導入の目的は住民満足度の向上とコスト意識の徹底による行財政体質の改善である。同時に民間の経営手法や経営的な感覚を職員に根付かせようという狙いがある。この行政評価システムは現在3期目の清水市長のリーダーシップによるところが大きい。「市役所はサービス産業である」と明確に位置づけ、住民満足向上を目指した小さな政府を志向している。

1999年3月にISO9001を取得、これと両輪をなす形でマネジメントシステムが稼働した。このシステムの根底には「太田市経営憲章」に明確に打ち出された市役所の基本姿勢、すなわち住民ニーズに沿ったサービスの実施、行政経費の削減、質の高い行政サービスなどを達成していくという理念が存在する。この経営方針に基づき、ISO9001、ISO14001、行政評価システム、バランスシート、毎年の住民満足度調査が連動して市民マネジメント

²⁵ 平塚市 HP「行政改革」<http://www.city.hiratsuka.kanagawa.jp/gyokaku/index.htm>

システムとなっている²⁶。

総務省のアンケート調査によると行政評価は 2004 年 7 月現在、都道府県ではほぼ全ての団体（46 団体）、政令指定都市では全団体（13 団体）、中核市ではほぼ全ての団体（32 団体）、特例市では約 8 割の団体（33 団体）が導入済みである。また、市区町村においては導入済み 449 団体、試行中 212 団体となっており、多くの市区町村で取り組まれている。多くの自治体では行政評価を導入する目的として職員の意識改革、行政の効率化、住民満足度の向上を挙げている²⁷。行政評価には様々な評価対象や評価方法があるが、評価対象で分類すると施策評価と事務事業評価に大別できる。太田市の場合は政策・施策という比較的大きな単位で評価をする施策評価に属する。

評価システムの流れはまず、市長により「施策の方針」が打ち出され、これを受けて三役、部長級が「部方針」を立てる。さらにこれを受けて課長級が「目的思考体系表」を作成する。「目的思考体系表」をもとにした「施策評価表」と「事務事業評価表」に沿って係長、係員は各事務事業を遂行する。その結果を「評価検証」し、これを次年度部方針に反映させる。

評価では事業費、人件費を明示しており、「施策」段階を評価対象としつつも事務事業レベルへの改善を当面の課題としていることが分かる。評価表は係長または課長補佐級の職員が作成者となり、施策の背景にある市民ニーズを抽出し、住民アンケートと照らし合わせながら成果指標と目標数値を設定し、事務事業の改善策と予算規模を記述する方式をとっている。評価表の作成を通じてそれぞれの担当課の現状を探り、課題を具体化していくシステムとなっている。

また、太田市は住民アンケートを現状把握の手段として、また職員の意識改革の手段として活用している。アンケートは 2000 年 1 月に実施され、市内在住の成人 2,679 人を無作為抽出し、29 の施策について「満足度」と「重要度」を評価してもらうものである。具体的な判断の基準は満足度を横軸に、重要度を縦軸にとり、各施策の分布状況を示した散布図をマトリックス的に捉え、4 つの領域に分類し分析している。前回との比較で満足度の昇降を分析する中で住民ニーズの変化を捉え、行政として何をすべきかを考えたうえでサービスの改善などを行っていく。

職員の意識改革の手段という点では、役所も企業体であるという認識で、職員が常に経

²⁶ 参考：太田市 HP、2006 年 1 月 18 日 鍋木氏、長島氏へのヒアリング。

²⁷ 総務省「地方自治体における行政評価の取り組み状況」2005 年 7 月末日現在。

営感覚を持って仕事をするために職員の意識、行動を変える狙いがあるという。行政評価システム立ち上げの年 2000 年度のみコンサルタントが関わり、その後アンケートも全て行政職員が作成している。このことは行政側にとって負担というよりもむしろプラスになっており、必要なことだという。例えば、アンケートには自由記載の部分があるが、この市民の意見が書かれた部分は全ての課に公表し、職員が数字のみではなくそのままの市民の意見を把握することができる。制度導入が目的なのではなく、各課に考えさせ、経営感覚という習慣づけをさせるためであると言い切る。

しかしながら基本的な行政サービスに対する住民意識が浮かび上がるものの、これらが必ずしも行政評価の評価指標とされているわけではない。満足度や重要度は今後の施策の絞り込みなどの一つの判断材料にして、重点的に改善すべき優先順位を判断する経営資源の適正配分を考えるものである。住民の満足度を直接的に行政評価の指標として活用していくためにはアンケート項目以外のそれぞれの政策・施策についての情報提供と職員の意識向上と並行して住民の意識向上が必要ではないか。太田市の行政評価システムは今日まで年々改良を加えられながら進化している。市民の満足度を追及するということは行政への信頼につながる。この考え方で運用されているシステムは太田市オリジナルのシステムとしてさらに進化していくに違いない。(2006 年 1 月現在)

第4章 住民参加型の協議による住民参加

討議や審議を取り入れた住民参加は参加の前提として情報が提供され、その情報に基づいた熟慮が行なわれたうえで結論が出される。この章では協議による参加で司法の分野においても起こっている変化に触れ、また、この協議を取り入れた参加制度を行なっている宇都宮市、那須塩原市、塩谷広域の事例を挙げ、この参加制度の持つ問題点、効果に注目する。

第1節 司法における住民参加制度

陪審員制度にみられる国際的動向と日本の試み

現在、重要問題に対する一般住民の決定、共同体における討議が注目を集めている。従来の画一的判断、住民を無視した代表の判断、討議を欠いた判断を改善しようとするものであると考えられる。国際的には討議民主主義を意識した参加制度が利用されているが、それは市民陪審に代表される。これは司法における陪審制度を政策や特定の問題の決定に利用しようとするものであり、アメリカにおいて制度化され、イギリスでも利用されている。ドイツにおける参審制度もほぼ同様のものである。司法への参加の前提として情報が提供され、その情報に基づいた集団の討議が行なわれた上で結論が出される。今まで日本では市民陪審の制度は導入されてこなかったが、住民の司法への参加が積極的に検討されている。

司法制度改革審議会は最終報告書で、「司法制度改革の三つの柱」のうちの一つとして、「国民的基盤の確立」のために、国民が訴訟手続きに参加する制度の導入等により司法に対する国民の信頼を高める制度として、裁判員制度の導入を宣言している²⁸。司法制度改革審議会の最終報告書はこの制度について簡潔に、「司法の中核をなす訴訟手続きへの新たな参加制度として刑事訴訟事件の一部を対象に、広く一般の国民が裁判官と共に、責任を分担しつつ協同し、裁判内容の決定に主体的、実質的に関与することができる新たな制度²⁹」と説明している。

²⁸ 司法制度改革推進本部 HP「司法制度改革審議会」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/index.html>

²⁹ 司法制度改革推進本部 HP、同上「司法制度改革審議会」。

2004年5月21日「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」が成立し、公布から5年以内に裁判員制度が実施される予定である。裁判所は国民の理解を得るため、裁判員制度の普及活動の一環として2005年10月から2006年1月まで全国52都道府県で「裁判員制度全国フォーラム」を開催した³⁰。栃木県では全国で最後となる2006年1月14日に開催された³¹。

約300人を収容する会場は席が追加されるほどの満員となり、市民の関心の高さがうかがえた。裁判の仕組みに関するビデオ上映があり、有識者等のパネリストが一般市民を代表してこの制度に対する不安や疑問点などに司法の専門家である裁判官、検事、弁護士が答えるという形式で進められた。また、裁判官らは会場から集められた質問にも答えた。

「裁判員制度全国フォーラム」の会場で実施された「裁判員制度に関するアンケート」は裁判員制度への参加を負担と感じるポイントについて複数回答式で質問をしている。回答した市民の3分の1が「身の危険」を挙げ、「判断に自信がない」や「精神的負担」を挙げた人はそれぞれ40%を超え、「脅迫や危害」を挙げた人は34.6%に上った³²。制度への関心が高い市民でも裁判員になることへの抵抗感が強く、不安視していることが明らかになった。

裁判員は公平性を確保するうえで公募制以上にランダムに選抜されるため、利害関係者ではなく、問題に特別関心のない市民も参加することが裁判員制度の特徴である。さらに、様々な背景を有する市民が自らの経験や意見を述べるのが期待されるが、最終的には個人的な意見ではなく、公衆一般の集団的な意見が求められる。また、裁判員としての討議的参加によって市民性の育成が期待される。すなわち、司法の知識の拡大とともに司法への参加に積極的な市民が育成され、司法に限らず広く公的な活動に対して積極的に参加するようになると考えられる。同時に、専門家が市民の意見を聞くことで多面的で柔軟な考え方を学ぶことも期待できる。(2006年1月現在)

第2節 審議会・懇談会による住民の合意形成

³⁰ 参考資料：最高裁判所 HP、同上。

³¹ 裁判員制度全国フォーラム in 栃木（とちぎ福祉プラザ多目的ホールにて2006年1月14日開催）に筆者参加。

³² 最高裁判所「裁判員制度に関するアンケート」（裁判員制度全国フォーラム後、会場で開催された。来場した約18,000人中、約11,000人が回答した。）

(1) うつのみやまちづくり市民会議の取り組み

現在、市民・行政・専門家が議論を深め、計画案をまとめていくワークショップが住民参加の手法として注目されている。ワークショップが取り入れられている分野では、ハード面では公園などの公共施設の設計、ソフト面では総合計画やマスタープランなどの策定、自治基本条例など手続きを規定する条例の策定などが挙げられる。公募委員を集めた審議会とは違って多数の参加が可能であり、多様な意見を得られる点がワークショップの特徴である。

宇都宮市は2001年10月、第4次宇都宮総合計画基本計画の改定にあたり、市民から今後の宇都宮市のまちづくりに関わる提言を受けることにより、市民と協働による計画づくりを推進するため、うつのみやまちづくり市民会議（以下、市民会議）を設置した³³。市民会議はもともと市によって設置されたが、市民の自主的な運営により活動する組織で62名の公募委員と学識経験者からスタートした。市民会議は市の総合計画策定本部部会（庁内組織）と連携しながら活動しており、全体会と6つの分科会（都市自治分科会、教育・文化振興分科会、市民生活・保健福祉分科会、生活環境整備分科会、産業振興分科会、都市基盤整備分科会）で構成された。40回を超える会議を開催し、2002年3月28日に提言書「夢おこし、宮おこし」を市長に提出し、いったん会議が終了した³⁴。提言書は広範なまちづくりについて言及している。

以下の表に示すのは6つの分科会からの提言のテーマである³⁵。それぞれのテーマについてさらに具体的で詳細な提言を行なっている（図表4-1）。

2005年10月より第5次宇都宮市総合計画の策定にあたり、再び市民会議が設置された³⁶。現在、提言作成に向け、市民会議はワークショップ形式で進められており、前回の市民会議と同様全体会と6つの分科会で構成されている。委員は都市自治分科会11名、生活環境整備分科会8名、教育文化振興分科会12名、産業振興分科会8名、市民福祉分科会8名、都市基盤整備分科会9名の全56名で構成されている³⁷。分科会は策定本部部会と連携して、分野別計画素案づくりを行なうため、それぞれのテーマ分野における施策・事

³³ 宇都宮市 HP「まちづくり市民会議」

http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kikaku/u_plan/siminkaigi/index.htm

³⁴ 参考資料：宇都宮 HP「うつのみやまちづくり市民会議設置要綱」

http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kikaku/u_plan/siminkaigi/setiyoroy.htm

³⁵ 宇都宮市 HP「うつのみやまちづくり市民会議提言」

http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kikaku/u_plan/siminkaigi/katudo/zentai_05.htm

³⁶ 宇都宮市「うつのみやまちづくり市民会議設置要領」第1条。

³⁷ 野村総合研究所「うつのみやまちづくり市民会議第1回全体会・分科会資料」。

業を検討し、指標と役割分担について検討する³⁸（図表 4-2）。また、ワークショップの円滑な運営と専門知識を活かし、市民の要望を具体的な形として反映することを期待し、その運営をコンサルタントに委託している。市の職員はオブザーバーとして参加し、運営には参加しないが、分科会での検討の中で「知りたいことカード」を活用し、市の現在の取り組み状況やデータ、他市の事例紹介などについて委員が必要としている事柄に応じる。委員のまちづくりへの関心は高く、ほぼ毎回の市民会議で「知りたいことカード」による行政からの情報提供と説明がある。例えば中心市街地のデパート跡地の利用方法に関する質問が出されたが、次の分科会で現在まで検討されている内容が文書で示され、再開発事業に関する別のパンフレットも紹介している。

ワークショップでは参加者が多くなるが、限られた時間の中で全ての参加者が意見を出すことができるような工夫がなされている。具体的には付箋（ポスト・イット）に参加者各自が意見を書き出し、その意見を模造紙にテーマごとに分類して各人の意見を全員が把握できるようにする。まちづくりの提言に向けて、まず現状の問題点の把握するため地域の強みと弱み、つまり何が足りていて何が足りないのかを意見を出し合い、課題と目標の確認をする。さらに、出し合ったまちづくりのコンセプトやビジョンの共通点や相違点を整理しながらコンセプトに沿った具体的な施策や事業を導き出す。

都市自治分科会では付箋（ポスト・イット）を用いた作業で多くの意見が出された³⁹。都市自治分科会で取り扱う分野は地域コミュニティ、市民活動、市民協働、窓口サービス、市政の情報公開、行財政運営、広域行政などが含まれる⁴⁰。宇都宮市の強みとしては、首都圏からのアクセスが良いこと、行政サービスの充実、生活環境の豊かさなどが挙げられた。

一方、弱みとしては、行政の保守的体質、行政依存が強い、街の個性・魅力の不足、景観の悪さ、市内の交通システムの問題など強みに比べより多くの意見が挙げられた。一見ばらばらの意見が、ファシリテーターを中心として産業、交通、行政、市民などの幾つかの分野に分けられ、意見の傾向、相互の関係をつかむことができた。まず大まかな傾向をつかむことで、課題や問題点を委員が認識し、さらに課題や問題点に対する具体的施策を導き出すきっかけとなる。

³⁸ 野村総合研究所「市民会議の進め方」。

³⁹ 第2回都市自治分科会（2005年11月22日開催）第3回都市自治分科会（2005年12月20日）に傍聴で筆者出席。

⁴⁰ 野村総合研究所「第三回分科会資料 資料」（野村総合研究所、2005年）8頁。

ワークショップを用いることで関係がフラットである市民が意見を出し合い、開放性をもって一緒に取り組める。また、様々な可能性を検討し、記録を残すという議論の明確化が市民の納得感を高め、合意形成につながると考えられる。

市民会議の都市自治分科会では、比較的広範なテーマにも関わらず活発な話し合いが行なわれた。委員から出された意見では、例えば、高齢化社会の到来に向けて高齢者を戦力とする施策作りの必要性について、あるいは宇都宮が目標とする将来のビジョンについて具体的に話し合いたいといったものが挙げられる。また、宇都宮独自の住民と行政の協働をルール化し、定着する必要性について宇都宮市が現在取り組んでいる自治基本条例の策定への意見が出された。中には自身で宇都宮市のデータをまとめ、他自治体の先進事例を資料にし、具体的な宇都宮の問題点を明らかにしたうえで解決策を発表する委員もあり、積極的に話し合いが進められた。

市民会議は宇都宮総合計画基本計画への提言までにとどまっているが、提言後の事後評価をフォローアップできればさらに市民会議の存在価値は大きくなる。また、行政側が市民会議の意見を反映する際に、その検討の過程と反映の結果を市民に還元することが望まれる。第4次宇都宮総合計画基本計画時の市民会議後に出された各分科会の意見の中には、「会議終了後、策定する組織や部署等から本提言についての疑問・質問等が生じた際に、現委員と意見交換できるような場（例えば、該当部署と分科会委員との懇談会等）を設けて欲しい」との意見があった⁴¹。提言の提出後にも行政と議論を深め、実現する策を模索する必要がある。現在の市民会議は提言の作成段階であるが、次回は前回の提言より具体性のある提言になることが予想される。このことは市民会議の提言が市の具体的事業に直接つながる可能性が高いということであり、提言が、いつどのような形で活かされているかということがはっきりとする。また、市民会議の活動を委員以外の市民に周知させるため市民会議のプロセスや検討結果を積極的に地域になげかけていくことの重要性も感じる。

（2005年12月現在）

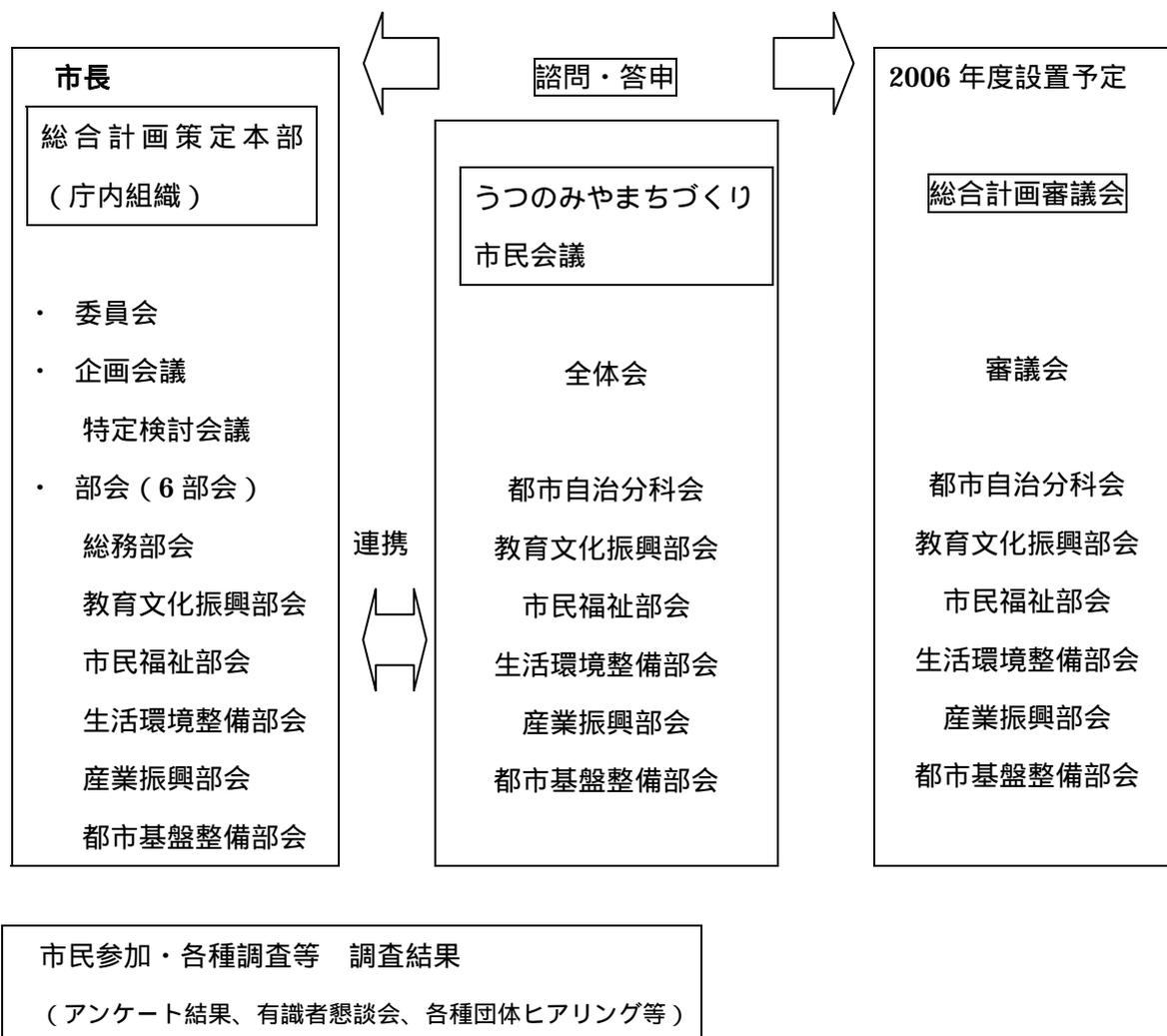
⁴¹ 宇都宮市「うつのみやまちづくり市民会議提言書」（宇都宮市、2003年）59頁。

図表 4 - 1 : うつのみやまちづくり市民会議提言「夢おこし、宮おこし」

<p>都市自治分科会</p>	<p>市民主体のまちにする 市民参画の基盤をつくる コミュニティづくりを推進する 効率的な都市経営体制に整備する</p>
<p>教育・文化振興分科会</p>	<p>子供の教育を社会全体で担う体制をつくる 男女協働参画社会を推進する 宇都宮を文化の薫る街にする</p>
<p>市民生活・保健福祉分科会</p>	<p>福祉都市にふさわしいハード面の見直し・新設 福祉都市にふさわしいソフト面の再構築 市社会福祉協議会のあり方・役割・活性化 地域社会を担う市民の意識形成</p>
<p>生活環境整備分科会</p>	<p>人と出会い楽しく歩けるために 豊かな自然の営みを感じながら歩けるために 安心して歩けるために 気持ちよく歩けるために 歩いて暮らせる住環境</p>
<p>産業振興分科会</p>	<p>工業・農業の振興 異業種間交流・ベンチャー企業支援・起業・市民との協働 きれいな街づくり事業 産業振興の提言 デジタルアーカイブによる地域アイデンティティ発掘プロジェクトの推進</p>
<p>都市基盤整備分科会</p>	<p>うつのみやの交通基盤の再整備 うつのみやの中心市街地の再生</p>

(出典 : 宇都宮市公式 HP 「うつのみやまちづくり市民会議提言」をもとに筆者作成)

図表 4 - 2 うつのみやまちづくり市民会議の位置づけ



(出典：野村総合研究所「まちづくり市民会議の設置について」をもとに筆者作成)

(2) 那須塩原市行財政懇談会の取り組み

総務省は、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を策定し、2005年3月29日に各都道府県・政令指定都市に通知した。この指針は、地方公務員の定員削減や給与の適正化など9項目の集中改革プランの策定・公表を盛り込んでおり、可能な限り具体的な数値目標や比較可能な分かりやすい指標を用いる集中改革プランの公表を通じ、より積極的かつ計画的な行革推進を地方公共団体に求めている。

現在、集中改革プランの公表に向けて取り組んでいるのは都道府県で47団体中46団体(97.9%)、政令指定都市では14団体中全団体(100%)、その他の市区町村では1,513団体中1,508団体(99.7%)と、ほとんどの団体が公表に向けて取り組んでいる⁴²。

那須塩原市では、総務省の「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針」に示された集中改革プランと独自の集中改革プランを同一の改革プランとして策定している。那須塩原市は2005年に3市町の合併で誕生し、国や県の指針の有無に関わらず新たな大綱の策定を必要とした背景がある。大綱及び集中改革プランの策定と行政経営の推進のために庁内組織として行財政改革推進本部を設置し、さらに、大綱及び集中改革プラン策定過程で住民による提言や検討を行なうために那須塩原市行財政改革懇談会を設置した。

この懇談会は学識経験者と公募の委員3名、団体の代表11名の全15名からなり、任期は2年である。一般的に、委員の選出について不透明であるという問題が指摘されてきたが、この改善策として委員の公募制がある。公募制とは、「居住要件など最低限の資格制限及び排除枠で、最低でも一般広報誌に掲載し、より多くの人に応募できるように広く募集し、選抜、または抽選や書類審査で採用する」方式であると定義することができる⁴³。那須塩原市の懇談会の場合、公募の委員と行政が声かけをした団体からの委員の間では毎回の懇談会で温度差が感じられた。懇談会の中で発言をする委員はほとんど公募の委員で、ときには過激とも思われるほど熱の込められた発言があった。この温度差が生じた原因のひとつには委員の専門性の有無も関係していると思われる。

行財政改革大綱は市の方針を載せたものであり、具体的数値など詳しい項目が載るのは集中改革プランである。大綱検討時には集中改革プランで扱う詳細な項目についての質問や意見が委員から多く出され、集中改革プランの検討時には数値目標が設定など具体性を

⁴² 総務省 HP「地方公共団体における集中改革プランの公表に向けた取組状況」(2005年10月31日現在調査)

⁴³ 市民活動法人「市民参加の新しい扉を開く」(『東京ランボ』2001年、8頁)

求める意見が多数出された。筆者は第2回から6回までの那須塩原市行財政改革懇談会に傍聴で出席したが、大綱検討時に出された意見では、「那須塩原市の財政を5年間でどう改善していくのか大綱の時点から根幹となる数値を掲げるべきである」⁴⁴、「福祉・医療・教育など市民の関心が高い分野については大綱でも個別の見直しが必要ではないか」⁴⁵、「大綱案には市税収入が低下しているという記述があるが、集中改革プランの中では具体的にどのようにしていくとか、定員の適正化を図るといった概念的な記述に対して、どれだけの職員が必要となっているかなど、集中改革プランの中では具体的な数値目標として示してほしい」⁴⁶という意見が出された。また、集中改革プラン検討時には「民間委託の推進では行政が行なう場合よりどれほどのプラス面が予測されるのか具体的な数値として算出されていない」⁴⁷、「予算、収支がはっきりしないため、部や課の対策が見えてこない」⁴⁸などの意見が出された。大綱の策定段階からの参加は方向性の決定段階での参加として評価できるが、委員の関心事は教育や福祉など具体的項目であったため、大枠の大綱について提言を行なうことの難しさを感じた。しかし、大綱の完成後に話し合いを行なった場合、初めから作り直さなければならない、あるいは方向性を決める大綱に住民の意見が取り入れられないという可能性も考えられる。このようなことがあれば逆に効率が悪く、策定を進めるスピードも遅くなってしまう。

また、懇談会での委員の意見が大綱や集中改革プラン、市政や市民の生活に反映されるのかという懇談会の位置づけ、委員から出された意見の取り扱いについて何度も話し合いが行なわれた。委員の中には「この懇談会の意見は行政と議会にどの程度の効力を持つのか」⁴⁹、「懇談会の役割とは何か、意見の言いっぱなしに終わる可能性があるのではないか」⁵⁰と懇談会の位置づけに不安を感じる委員もいた。通常、諮問機関としての審議会であれば、行政機関に対する答申という形で公表される。この懇談会は審議会ではないため、委員が大綱や集中改革プランを一から作成するのではなく、提示された大綱や集中改革プランに意見を述べることにとどまり、答申あるいは報告書を出すわけではない。行政側は、委員の提言が大綱や集中改革プランに載るということは最終的にはその計画書を市長にま

⁴⁴ 第2回那須塩原市行財政改革懇談会（2005年11月10日、西那須野支所にて開催）より。

⁴⁵ 第2回同懇談会（2005年11月10日、西那須野支所にて開催）より。

⁴⁶ 第3回同懇談会（2005年12月8日、西那須野支所にて開催）より。

⁴⁷ 第5回同懇談会（2006年2月17日、西那須野支所にて開催）より。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 第6回同懇談会（2006年2月24日、西那須野支所にて開催）より。

⁵⁰ 同上。

であげて決定し、議会に報告して了承を得ることになり、採用されなかった意見も十分参考にしていくとしている⁵¹。

また、懇談会に提示される各種資料、意見から想像される委員と行政がかける時間と労力からも懇談会での意見が全く無視されることは考えにくい。しかしながら、懇談会の位置づけ、委員から出された意見の取り扱いのルールを定めることは懇談会での問題解決のひとつとなり得る。例えば、懇談会で委員から出された意見を行政計画に最大限反映し、できないものはその理由を説明するという約束は懇談会や審議会をより公正なものにしていく場合にも必要な仕組みと考えられる。

懇談会では大綱や集中改革プランに対する意見と共に批判を含めた行政への様々な意見が出された。会議の進め方、大綱案の方向性、数値目標設定などあらゆる場面で委員側と行政側の認識の違いが明らかになった。しかし、事務局の職員はこの状況をマイナスとは捉えておらず、委員からの意見が全く出されない無反応な状態ほど怖いものはないと話した⁵²。行政の Plan-Do-See と住民の Plan-Do-See が重なることが最終目標であって、そのためには現段階で住民から多くの意見を聞いてお互いの違いを知ることが必要であるという。集中改革プランの検討時には各部会の部長等代表が懇談会で事業についての説明を行ない、委員からの質問に回答した。事務局の職員に限らず、各部や課の職員が委員の意見を認識する機会となった。また、諮問や答申という形にはならないが、懇談会で出された意見は議事録となって関係部門に伝えられることになっている。一方、懇談会では行政から多くの情報提供があり、行政が進めている施策や事業を委員側が理解する機会でもあった。住民が適切な選択や判断をするためには行政からの情報が不可欠であるが、行政と住民との情報の共有が認識の違いを解消すると考えられる。那須塩原市の行政と住民の協働はスタートしたばかりであり、現在抱える課題を乗り越えて那須塩原市独自の協働のスタイルを新たに築いていくと期待される。(2006年2月現在)

(3) 栃木県塩谷広域ごみ処理施設建設の取り組み

公共プロジェクトの実施には、様々な局面で関係者の合意形成が必要となる。形式的には必要なプロセスを踏んで認められた政策でも影響が一部地域に限定されるような高速道路、空港、廃棄物処理所の建設などは合意形成が困難となる場合が多い。利害関係者の意

⁵¹ 同上。

⁵² 2006年2月9日那須塩原市職員阿久津氏へのヒアリングより。

見や要望を数多く、そして早く引き出すことが重要な課題であり、この意味でプロジェクトの検討の過程で住民参加に取り組むことは避けて通れない。

塩谷広域行政組合（矢板市、塩谷町、氏家町、喜連川町、高根沢町の1市4町で構成されており、人口約12万人）は、2012年に稼働を予定しているごみ処理施設を高根沢町に建設する予定である。ごみ処理施設建設の提案は一度2000年にあったが、説明不十分とする地元住民の強い反対のために計画を断念した。

塩谷広域行政組合はこの経緯を踏まえて行政、住民、大学が協働することを掲げ、ごみ処理施設建設に再び取り組んだ（図表4-3）。2委員会との協力機関として宇都宮大学が関わっており、宇都宮大学教授、助教授5名と塩谷広域行政組合が共同研究を行ってきた。2003年には「次期ごみ処理施設の立地調査および新施設の研究」を、2004年には「広域行政地域における循環型社会形成と市民参加の在り方に関する共同研究」のプロジェクトを立ち上げた⁵³。どちらの共同研究も地域住民との合意を得るための必要なプログラムづくりや市民参加型モデルの構築を最も重要な項目の一つとして挙げ、ごみ処理施設建設にかかわる具体的な課題について報告書を提出している。

また、宇都宮大学教授5名からなる環境施設整備審議会は管理者からの諮問を受け、答申する機関であるが、ここでも特に住民の合意形成に関心が集まった。答申には住民の合意形成を得るために協働のシステムを作りあげていくという内容が盛り込まれ、決定過程に住民の意見を反映させることが前提であるとした。また、建設後にも評価という形で協働を推進するために住民によるモニタリングシステムの構築が挙げられた。2004年5月に学識経験者、住民代表、行政担当者、企業代表者をパネリストとしたごみ問題に関するシンポジウム「これでいいのかごみ問題 未来のために考えようごみのこと」を5回にわたり、矢板市、塩谷町、旧氏家町、高根沢町、旧喜連川町にて開催し⁵⁴、住民に関心を持たせる努力を続けてきた。

また、2つの委員会が設置されており、住民はプロジェクトの検討の段階から参加することができる。1つはごみ処理検討委員会で、各市町推薦、公募、学識経験者等14名の住民から構成されており、宇都宮大学教授2名がアドバイザーとして加わっている。ごみ処理基本計画やごみ処理施設整備事業計画について調査・研究を行なうことを目的とし、ごみの減量化・資源化に関すること、住民啓発の方法に関すること等を審議している。ごみ

⁵³ 塩谷広域行政HP「宇都宮大学との研究 研究報告書」<http://www.shioyakouiki.or.jp/>

⁵⁴ ごみ処理検討委員会「可燃ごみの処理方式に係る中間提言書」（塩谷広域行政組合、2006年）3頁。

処理の減量化・資源化については塩谷広域独自の課題や目指すべき方向について具体的な話し合いが行なわれた。また、塩谷広域行政組合は基本方針として自区内処理を前提として掲げており、塩谷広域に適したごみ処理方式を選定するため様々な観点からの検討を行なった。この選定においては専門的知識が必要とされることからコンサルタントやアドバイザーから助言を受けながら環境面や経済面で優れているとされる方式を提示した。また、委員会には毎回塩谷広域の各自治体職員も委員会に出席し、委員からの質問に対応していた。

2 つ目の委員会は環境施設用地検討委員会で、学識経験者、アドバイザー、公募の委員を含む住民など計 14 名から構成されており、「交通アクセスの利便性」「施設の有効活用の可能性」「既存施設との連携の可能性」「教育上の活用」「監視システム構築の可能性」の 5 つを重要項目として施設用地を評価・検討する。委員が提案された 9 地区について現地調査をし、2005 年 12 月に高根沢内 7 地区の候補地を提示した⁵⁵。

筆者はごみ処理検討委員会に傍聴というかたちで出席した⁵⁶が、ごみ処理検討委員会は「ごみ処理の基本的な考え方について」、「ごみの減量化・資源化について」、「可燃ごみの処理方式について」検討を進め、2006 年 1 月に「可燃ごみの処理方式に係る提言書」を提出した。

検討内容のごみの減量化、資源化については次のような意見が出された。「紙類の資源化では各市町における引き取り、資源化状況について確認する必要がある」、「組合から各市町に対しての発信も重要となる。組合で策定する基本計画の内容について各市町に徹底すべきである」。委員の意見が一致したが、現在の塩谷広域内各市町のごみ処理において差があるため、今後この差をどうするかが課題となっている。

可燃ごみの処理方式に関しては委員の間で意見の分かれるところとなった。可燃ごみの処理方式は焼却、ガス化溶融、炭化、RDF（固定燃料化）など様々な種類があり、それとともに組み合わせる灰処理施設方式が検討された。一つひとつの方式についてコンサルタントやアドバイザーである工学系の教授が提示する数値をもとに長所と短所が明確にされ、詳細な検証が行なわれた。説明をもとに委員からは「灰溶融技術は発展途上にあり、安全とは言えないのではないか」、「焼却で生じた焼却灰は資源化できない」、「スラグの有効利

⁵⁵ 参考資料：塩谷広域行政 HP <http://www.shioyakouiki.or.jp/>、ごみ処理検討委員会中間提言書。

⁵⁶ 塩谷広域行政組合ごみ処理検討委員会会議第 8 回（2005 年 12 月 10 日開催）（2006 年 2 月 5 日開催）（2006 年 2 月 8 日開催）（2006 年 2 月 11 日開催）に傍聴で筆者出席。

用には疑問がある」などの意見が出された。処理方式の比較の際に、環境にやさしい、安定処理に優れる、資源循環に優れる、最終処分量削減に優れる、経済性に優れる、地域還元性に優れる、面積の評価指標に基づき、検討した⁵⁷。中間提言の最終決定までごみ処理方式については意見が分かれたため複数案を提言する形をとった。

また、先進事例を学び、ごみ処理施設を循環型社会の環境教育を行なう施設として一般市民に開放するなどの建設後のごみ処理施設のあり方も考えている。以下に示すのはごみ処理検討委員会から提出された「可燃ごみの処理方式に係る中間提言書」の内容である。

「可燃ごみの処理方式に係る中間提言書」

検討結果⁵⁸（中間提言内容）

（１）ごみ処理の基本的な考え方について

次の３項目を基本的な考え方とします。

（１）発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再生利用（リサイクル）を前提とした適正処理システムの構築

（２）自区内処理を目指した適正処理システムの構築

（３）環境負荷を低減する適正処理システムの構築

（２）ごみの減量化・資源化について

次の４項目を提言します。

（１）ごみを潜在資源物と考えることが重要です。

（２）ごみに関する意識の高揚をはかることが重要です。

（３）各市町において分別区分を統一することが重要です。

（４）特に減量化・資源化を推進すべき品目を、生ごみ、プラスチック類、紙類とします。

（３）可燃ごみの処理方式について

検討の結果、焼却炉の新設、焼却炉＋灰溶融炉の新設、ガス化溶融炉の新設が望ましい結果となりました。

（出典：塩谷広域行政 HP「ごみ処理検討委員会中間報告書」をもとに筆者作成）

⁵⁷ 塩谷広域行政「環境施設整備ニュースレターNo.14 2006.1」。

⁵⁸ ごみ処理検討委員会、前掲、2頁。

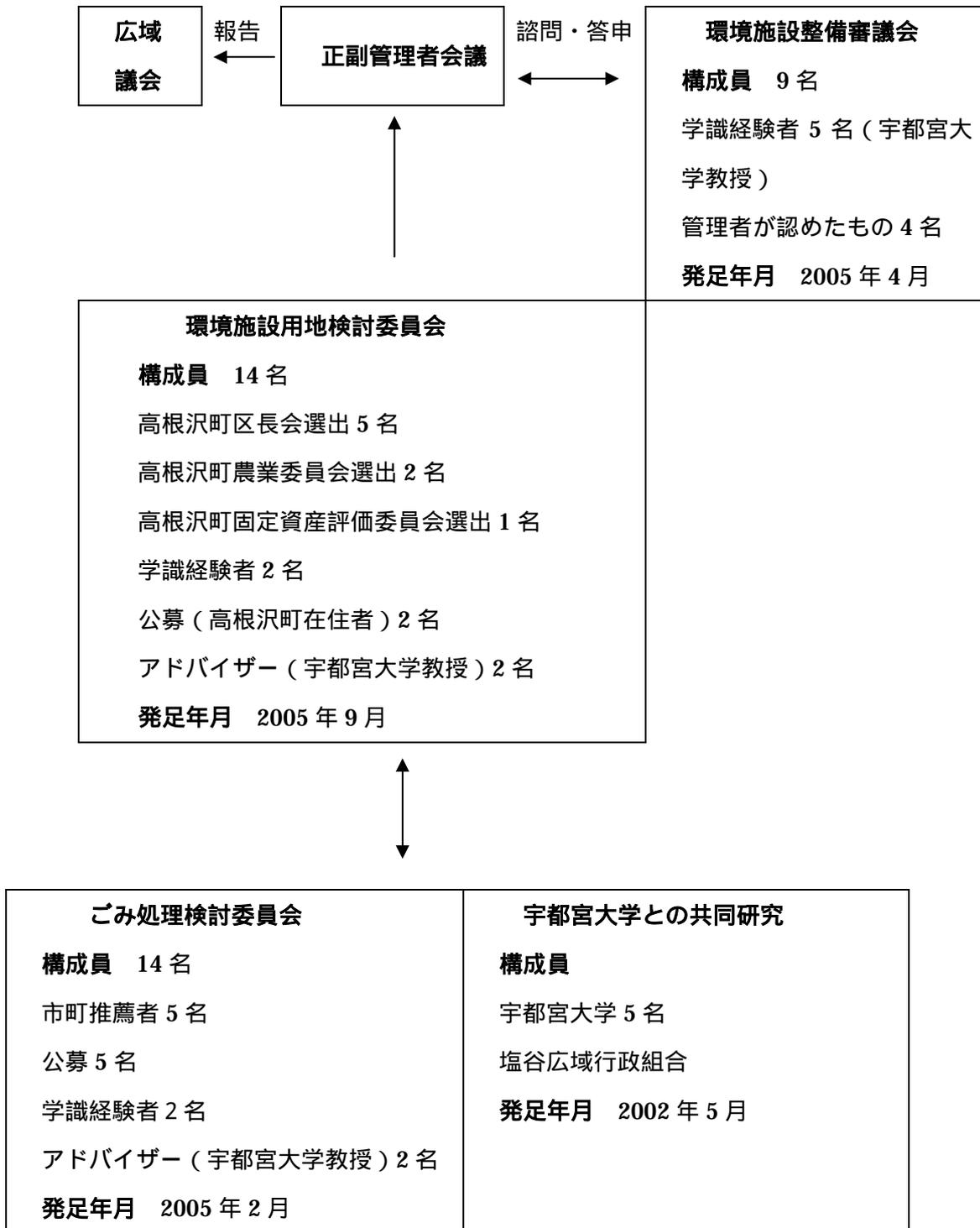
塩谷広域行政組合は委員会で提示されたごみ処理方式、候補地について住民に向けて説明会を開催した。説明会では住民への説明が遅すぎるという意見や具体的な方式などを知りたいという意見が出たというが、早期に説明会を行えば内容が固まっていなかったため具体的な説明が行なわれず、内容が固まってから説明会を行なうと行政からの決めつけになってしまう難しさがある。しかしながら決定だけでなく議論の過程など行政側の情報を伝えると同時に、説明会やシンポジウムにおける住民・住民団体からの意見と情報の提供が双方向で行なわれることは重要である。特にインターネットを活用した情報発信の手段は急速な広がりを見せている。

合意形成のためには単なる情報の受発信ではなく、対象とする問題に関する「認識の共有」と問題への対策に関する「選択肢の絞込み」が必要である。合意形成を図る主体は積極的に利害関係者とコミュニケーションをとることが必要不可欠であると考えられる。プロジェクトの内容、効果、弊害等の事項を明確化し、利害関係者に分かりやすく伝えなければならない。塩谷広域行政は各委員会の報告書の内容及び資料の詳細、ニュースレターをホームページに掲載し、塩谷広域行政に対する意見や提案を募っている。さらに説明会やアンケートといった方法で意見の収集が行なわれ、調整と選択肢の絞込みが行なわれる必要がある。

この段階で住民とアドバイザーからなるごみ処理検討委員会と環境施設用地検討委員会の役割が重要になる。住民の委員の意見が全体の住民を代表する意見とは限らないが、一住民として参加した委員が検討の段階で意見を述べる機会があることは住民参加モデル構築には必要な要素であろう。協働を作りあげていくためには住民の行政に対する信用度を上げることが必要であり、そのためには行政から情報が多く与えられ、住民の意見が取り入れられなければならない。

また、ごみ処理施設建設には専門的知識が必要である。専門的知識を持つ住民の委員は存在するがごく一部であり、委員の知識不足を工学系の大学教授、コンサルタントが補っている。理系と文系の各分野が並行してハード面、ソフト面をカバーしながら検討を進めている点は高く評価できる。ごみ処理検討委員会では、ごみ処理施設建設後に各委員会がフォローアップを行なうべきではないかという意見が出された。(2006年2月現在)

図表 4 - 3 塩谷広域ごみ処理建設に関わる審議会、委員会関係図



（出典：塩谷広域行政組合「環境施設用地検討委員会の役割及び候補地決定までの流れ」をもとに筆者作成）

第5章 住民と行政のパートナーシップの構築

パートナーシップという言葉は様々な機会で聞かれるようになった。そして行政のパートナーとして NPO やボランティア団体など住民の自主的団体が注目を集めている。この章では行政と住民のパートナーシップという観点において積極的に評価すべき点が多い事例を挙げ、パートナーシップの考え方、パートナーとして求められる条件に注目する。

第1節 住民参加の視点からみた行政評価制度 埼玉県志木市を例に

(1) 志木市行政評価委員会による志木型行政評価

埼玉県志木市は面積 9 km²、人口 67,000 人（2006 年 1 月現在）の比較的小さな郊外都市である。2001 年 7 月に就任した前穂坂市長は「市民がオーナー、市長はシティマネージャー」を掲げ、「市民が創る市民の志木市」を基本とし、次のような指針を掲げた。

- (1) 市民参加と協働を推進する。
- (2) 志木市の自立を図るため、財政的自立、環境の保全、地域文化の推進、郷土の歴史を継承する。
- (3) 徹底して情報を公開し、市民との共有を図る。
- (4) 供給者（官主導）から消費者（市民）本位の行政に転換する。
- (5) 市民団体や NPO 等の自主性と自立性を尊重するとともに、幅広い開発を行なう。

この指針に沿って、まず市政運営基本条例を定めた⁵⁹。これは行政への市民参画や市民と行政の情報共有などの基本原則のみを定めた 5 条の簡潔な条例であるが全ての土台はこの基本条例である。

志木市は市政運営基本条例の施行と同時に「志木市民委員会」の設置に着手した。志木

⁵⁹ 2001 年 9 月制定、同年 10 月 1 日施行。以下に 5 つの市政運営基本条例を挙げる。

第 1 条（目的）市政運営に関する基本的事項を定めることにより、市民主体の自治の実現を図る。

第 2 条（基本理念）まちづくりは、市民自らが主体となって考え、行動し、市民及び市が協働して推進する。

第 3 条（まちづくり活動の支援）市は、市民主体のまちづくりについて意識の高揚を図るとともに、市民によるまちづくり活動を支援する。

第 4 条（情報の共有）市は、市民が参画する市政を推進するため、情報公開制度及び個人情報保護制度を踏まえ、市政に関する情報を分かりやすく提供し、市民との情報の共有に努める。

第 5 条（市民参画）市は、市政運営に市民の意見を積極的に反映するよう、市民の市政への参画のために必要な措置を講じる。

市民委員会については後に詳しく述べるが「第二の市役所」という呼称にも表現されているように行政と対等の立場で関わりを持つ団体であり、前穂坂市長の独創的な行政改革の一つである。

同様に前穂坂市長の発想が実現したものとして 2003 年 8 月から導入された行政パートナー制度が挙げられる。行政パートナーとは、登録された市民公益活動団体（主に市内を拠点にして、自発的かつ自立的に、営利を目的としない社会貢献活動をしている、NPO 法人やボランティア団体など）のうち、実際に市と業務委託契約を締結し、業務を実施する団体である。

財政悪化や税収の減少などにより自治体を取り巻く環境は厳しくなっているが、行政サービスの低下はあってはならない。行政サービスをさらに向上させていくためには市民の視点に立った新たな行政運営システムの構築が必要である。志木市の場合、市民の自由な発意により行政運営そのものを進めていこうとしている。

そこで志木市では独自の行政評価を行なっている。従来の行政主体の評価から脱却した市民主体の評価を行なうことにより「市民の視点に立った効果的で効率的な市政運営を推進する」方針であり、今後の施策展開が期待されている。

志木市は 1989 年度から「財政主導型」の行政運営から「政策主導型」への転換を図っていくため行政内部の事務事業評価を開始した。この事務事業評価は 2001 年まで続けられたが、2002 年からは前穂坂市長の就任を機に行政主体の評価からの脱却として市民に分かりやすい開かれた行政評価制度を掲げ、志木市行政評価条例を制定した⁶⁰。行政評価に関する条例制定は全国自治体で初めてであった。

基本方針として、透明性および公平性の確保、公開の原則、成果重視による行財政運営、行政資源の有効配分、職員の基本姿勢（意識改革）の 5 つを掲げている。検討体制は、市民（志木市民委員会）・議会（行政運営調査特別委員会）・行政の三者で、第三者機関の志木市行政評価委員会が市民評価を行なっている。2002 年 10 月に発足した志木市行政評価委員会は公募の市民 5 人（任期 3 年）から構成され、市民の視点に立った政策の評価をすることが目的である。

評価サイクルではまず「行政による自己評価（わかりやすい基礎資料の作成）」を行ない、それをもとに行政評価委員会が評価結果及び志木市行政評価制度に対する意見書、「市民評価」を市長に提出する。市長は予算編成という中で予算査定を行い、全ての評価結果を一

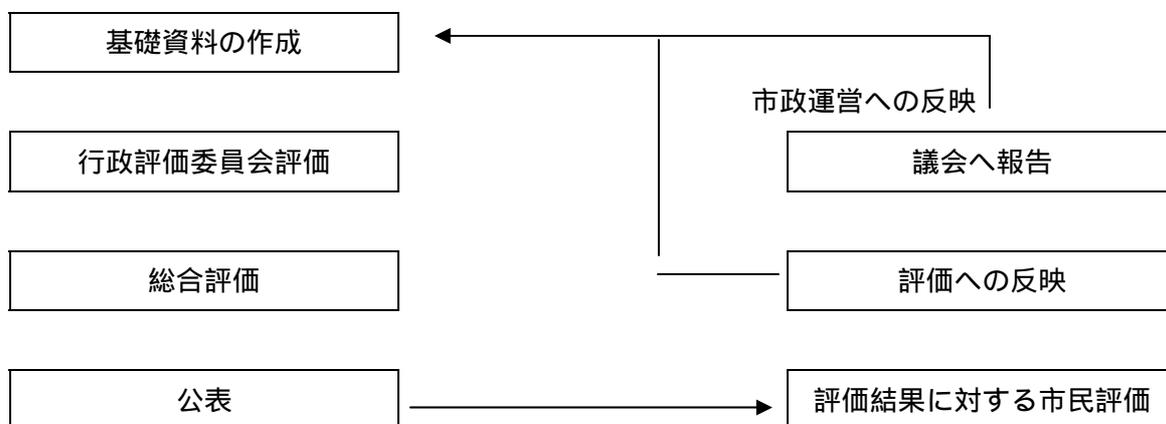
⁶⁰ 2002 年 7 月 1 日施行、2005 年 4 月 1 日改正。

覧にして公表し、それに対する市民の意見も二次的な市民評価と位置付けている。この市民評価を踏まえて議会へ報告書を提出している（図表 5 - 1）。

評価の対象は 2001 年度までは事務事業であったが、2002 年度以降は政策等（政策・施策・事業）のうち、市民に分かりやすいものとしている⁶¹。評価対象事業は次年度に新たに実施しようとする新規事業の評価である事前評価、次年度も継続する事業の評価である事後評価に分けられている。事前評価の観点には事業実施の必要性、市の関与の必要性、事業内容の妥当性、事業成果の妥当性、コストの適合性で、事後評価の観点には市の関与の必要性、目標の達成度、効率性、今後の成果の期待度である。さらに A～D の 4 つのランクで総合評価され、事業に対する指摘を評価コメントで示している。

最初の年には市と市議会と市民委員会の三者が協働して 927 の全事務事業をゼロベースから再検討、430 事業について廃止・縮減・見直しによって 12.7 億円の削減を 2002 年度予算に反映させた⁶²。（2006 年 1 月現在）

図表 5 - 1 志木市行政評価サイクル



（出典：志木市「志木市行政評価条例の概要」をもとに筆者作成）

（2）行政パートナー制度 「かけはしの会」の活動から

志木市役所の玄関を入ると正面の「総合案内」のコーナーの係員から「こんにちは」と声がかかった。係員は志木市職員ではなく「行政パートナー」という市の業務を受託している有償ボランティアの市民である。市の業務を市民や NPO に委ねることによってロー

⁶¹ 参考：志木市「志木市における行政評価制度資料 No.1」。

⁶² 志木市「『安心・安全で夢のある明るい志木市』の実現に向けて」。

コストの市政を実現すると同時に市民と一体化したまちづくりを図る狙いがある。

2003年6月1日に施行された「市民との協働による行政運営推進条例」に基づき、市が登録済みの市民公益活動団体⁶³と業務の委託契約を結び、団体がメンバーを派遣する。派遣されるメンバーはプライバシーの保護、守秘義務、法令遵守義務など準公務員としての研修を受けた後に業務に付く。時給は700円（市が委託団体に支払う委託料は労災保険などの諸経費を加算した770円/人・時間）である⁶⁴。行政パートナーは単なる労働力として市政に参加するのではなく、市と対等な立場から協働するパートナーシップ協定を結んでいる。パートナーシップ協定の三つの原則は 対等な立場に立って議論や意見交換を行なうこと、それぞれの自主性を尊重すること、進捗状況について相互に連絡を密にし、お互いに協力しあうこと、としている。

行政パートナーの役割は「市民との協働による行政運営推進条例」による⁶⁵と、市民の視点から幅広い市民の意見や要望に耳を傾けること、積極的に企画提案をすること、市民に協働の必要性を周知すること、個人のプライバシーを守ること、業務終了後に効果と課題を整理して報告することである。市民協働を効果的に推進するため、委託した業務が適正に行なわれているか、委託契約終了後の市民の満足度はどうか、行政パートナーとの協働によって行政サービスの質がどうなったかを別の市民が評価する市民協働業務評価委員会も2003年9月29日に設置されている⁶⁶。

現在は本庁舎の総合案内窓口のほかに、郷土資料館、いろは遊学館、秋ヶ瀬運動場、2つの公民館の管理運営を78人の行政パートナーが担っているが、2003年2月に策定された志木市地方自立計画によると、市職員の採用を2003年度から20年間凍結し、退職職員1人に対して1.5人の割合で行政パートナーを増やす。その結果、計画達成時の21年度末には正規職員数は301人に半減し、行政パートナーは523人になる。つまり、戸籍事務や税の賦課徴収、政策判断が必要な業務を除いて、市役所の仕事を市民ボランティア中心の体制に切り替えるということである。それによって人件費の削減額は最初の4年間（2003年～2006年度）で3億8000万円、20年間で67億円になると算出している⁶⁷。

行政パートナーの活動のように地域コミュニティの活性化とその地域に暮らす市民の社

⁶³ 志木市「志木市市民との協働による行政運営推進条例」第2条-3（定義）。

⁶⁴ 志木市まちづくり・環境推進部市民活動支援課「行政パートナー初めの一步」6頁。

⁶⁵ 志木市、前掲、第10条（行政パートナーの役割）。

⁶⁶ 志木市、前掲、第15条（業務の進行管理）。

⁶⁷ 志木市、前掲、10頁。

会貢献活動として市民の参画を促し、さらに市民の目線で行政運営を内側から見直していくという住民自治の新しい可能性を志木市の取り組みから感じることができる。市民の視点に立った行政運営システムの構築と同時に、サービスを受ける側である市民自体が行政運営に参加し、意識を高めることが必要である。(2006年1月現在)

(3)「第二の市役所」としての志木市民委員会の取り組み

国や地方自治体の参加・協働の仕組みづくりなどにより多様に変化している住民による地域の課題への取り組みに着目したい。ここでは志木市における住民参加と住民との協働を取り巻く環境について実際の活動内容、意識の面から把握する。

住民参加が多く話題にのぼるようになった背景には住民参加の意識の変化がある。住民の間で自分たちが住んでいる地域への関心が高まり、自治意識の芽生えてきた人々が徐々に増加しているといえる。この自治意識は自分たちが住んでいる地域の問題は自分たちで解決を目指すという意識から生じると考えられる一方で行政に対する不信感から生じるものもある。このような自治意識は町内会や自治会が有しているものとは異なり、これらの団体の活動とは異なる活動を模索する動きである。

しかしながら自治意識を有した住民は限られており、多くの市民は地域が抱える課題への関心が薄く、町内会や自治会の活動に対しても消極的である。特に都市部においては地域での人間関係が希薄となり、コミュニティの崩壊が懸念されている。

このような市民団体の動きの中で志木市では志木市民委員会が2001年11月に発足した。市民委員会の設置・運営要綱によると市民委員会の委員は20歳以上、市内在住または在勤者から公募で選ぶ。現在約140人の公募委員が任期2年で活動を行なっている。市役所の組織に対応した8部会(企画、財務、生活環境、健康福祉、都市整備、教育、病院、IT)に分かれ、市政全般にわたる調査研究、政策提言、財政調整、条例検討などの仕事を無償ボランティアで行なう。志木市の限られた財源の中で市民の立場に立って効果的な市政運営を進めるために市民自らが政策の批判や提言を行なうことを目的としている⁶⁸。

具体的な活動として、公民館や福祉施設の利用や設置、生涯学習やパソコン教育といった具体的な地域のニーズに合わせた提言を行なう一方で、事務事業の検証や予算編成などの市の財政に直接関わる分野の提言も行なっている。地域の子供達を集めた、やきいも大

⁶⁸ 参考：志木市民委員会 HP、2006年1月13日志木市民委員会細田氏へのヒアリング。

会や花火大会なども開催している。このような活動の特徴として縦割りの行政ができないことを横のつながりを重視する志木市民委員会が担っており、種々の団体と協力し組織のネットワークを拡大していることが挙げられる。このことは志木市民委員会の活動が町内会や自治会の活動と重複することなしに、地域行事で助け合うなど友好的な関係を構築しているといえる。

志木市民委員会では行政との協働が既に展開されており、パートナーシップに近い体制が構築されている。事務局の話からは意見団体や圧力機関とは全く異なって無理な要望を避け、できる限りのことは自分たちで行なうといった自主性・自立性に富んだ考え方が感じられる。このような意識の高さが活動の発展や組織の成長につながっており、住民自治やパートナーシップの構築のためには必要不可欠な土台であるといえる。

また、志木市民委員会規約(2005年改定)第21条には「市民委員会のすべての委員は、第6条に掲げる市民委員会の事業に必要な調査、資料請求等の活動を行なうことができる」とあり、情報面で委員の権限が認められている。また、同条で「市民委員会のすべての委員は、市民委員会として提案した内容、部会長会及び専門委員会で決定した審議内容並びに各部会で決定された調査、研究の成果、収集した資料についてスペース252にて知ることができる」と規定し、委員への情報公開を徹底している。同時に志木市民委員会はホームページ、広報の中でほぼ全ての情報を公開しており、委員に対してのみならず住民に対しても活動の周知に努めている。住民自治を確立していくためには行政、市民の双方が情報を共有することが必須条件となるため、志木市の姿勢は高く評価できる。

志木市民委員会で取りまとめた提言に関しては「提案した各部会と担当部課において提言の賛否も含めて十分に協議のうえ再修正した後、市長に提出⁶⁹」するとある。提言をまとめる中で行政からの説明があり、質疑応答を繰り返し活発な話し合いが行なわれるなど、行政の関わりは情報提供にとどまらない。また、市長には市民委員会の提言を尊重し、市政に反映することが義務付けられており、反映できないときは市民委員会に対して説明責任を負うことが規定されている⁷⁰。提言や委員会が提出する予算書などは法的拘束力を持たないが、その内容や意見等は市役所で活用される。市民活動支援課の設置も市民委員会の提言であった。

しかしながら、志木市民委員会に新たな動きがある。志木市民委員会は2期4年が経過

⁶⁹ 志木市民委員会運営要綱第4条(2)-1。

⁷⁰ 志木市民委員会運営要綱第4条(2)-2。

し、活動は団体として成熟していると判断され、志木市は 2006 年 3 月志木市民委員会設置要綱、運営要綱を廃止することを決定した。2005 年度には交付されていた補助金も廃止されることになり、活動拠点のスペース 252 も行政の管轄となる。志木市は志木市民委員会が今後自主的に活動することを要請しているが、提言に対する市長からの説明責任がなくなるなど要綱に基づかない今後の活動では、今までのような行政からの情報提供や説明が受けられなくなる恐れもある。委員からは新たなプロジェクトを立ち上げるといふ声や NPO として活動していくといふ声があり、新たに活動していく際には、新たな公募、規約・ルール、部会構成、各委員会の見直しや事務局運営、活動費等の検討が必要である。これまでの志木市民委員会の成果を踏まえた新たな行政との協働の形が生まれるだろう。(2006 年 1 月現在)

第 2 節 行政と住民の共同研究による政策提案 神奈川県川崎市、横浜市を例に

(1) 政策情報誌による職員育成

地方自治体はその機能を十分に発揮し、住民に提供する行政サービスの充実を図るためには行政の担い手である職員の資質・能力の向上が重要となる。従って地方自治体は行政の実際の担い手である職員の人材育成、能力開発に取り組んでいくことが必要である。

地方分権がさらに進む中で、職員には単なる知識、技術の習得にとどまらず行政のあるべき姿を的確に把握する等の総合的な問題解決能力や幅広い識見等を持つことが求められている。このような背景の中で各地方自治体は研修や自己啓発の促進などによって実務能力や政策形成能力をはじめとする能力開発や意識開発、意欲の向上等に努めている。川崎市も職員の育成のための取り組みを行なっている地方自治体の一つであるが、特に政策形成能力の育成を目指している⁷¹。

川崎市では 1996 年 11 月から職員の政策形成能力の向上を目指すとともに、多様な意見発表の場、市民と行政の交流の場を創出することを目的として「政策情報かわさき」を発行している⁷²。また、1995 年から主に若手職員が市の具体的な政策課題を調査・研究する機会を確保し、課題への対処方法を学ぶ貴重な機会とし、実現可能な政策立案を行なう人

⁷¹ 2006 年 3 月 27 日川崎市職員広岡氏へのヒアリング。

⁷² 川崎市 HP「政策情報かわさき」

<http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/publication/seisaku/index.htm>

材を育てる目的で「政策課題研究報告書」を発行している⁷³。

「政策情報かわさき」は政策や制度の課題に対し、意見や提案を職員が自由に述べる場であり、学識経験者、行政職員、市民活動団体が参加した座談会の内容が載せられている（図表 5 - 2）。また、「政策情報かわさき」が市民との交流の場を創出すると言われているのは、掲載された論文では市民団体へのヒアリングに基づいたもの、また NPO が担当する部分もあるためである。「政策情報かわさき」が徐々に定着し、庁内はもちろん議会の関心も集まっている。そのため、原則として職員は個人の意見・提案を載せることとしているが、個人としての立場より課の代表としての立場を意識せざるを得ないため、以前より書くことの自由が少なくなった側面もあるという。

「政策課題研究報告書」では特定の政策課題に対する学習、調査、討論、考察を職員が行ない、研究報告書としてまとめる（図表 5 - 3）。テーマ設定は運営会議において事前に決められ、庁内で研究員を公募する。海外研究と国内研究でそれぞれ 2 チームがテーマを設定して研究を進めている。研究員は庁内から公募するため、様々な部局からの職員が集まり研究を進める中で他部局との交流も可能となる。

例えば、2005 年は「地域活性化への『集住』を中心としたアプローチ」としてまちづくりにおけるコーポラティブ住宅の可能性について研究を進めた⁷⁴。研究チームは 5 名の若手職員で構成され約 8 ヶ月にわたる研究を行なった。コーポラティブ住宅については一定の成果を上げている先行事例が存在するため、ヒアリングなどを通じて事例研究を行なっている。最終的には政策課題研究の成果を現実の課題につなげていくことがより効果的であると考えられるが実際は全てが政策に直結するわけではなく、研究と施策化のバランスが難しいという。

ここでの目的は全てを施策化することではなく、市が抱える課題を先取りし、どのように取り組んでいくべきかという今後の展望、方向性を定めることである。8 月に委嘱式、実際の研究が 9 月開始、最終的に市政への提言として報告書をまとめるのが 3 月という短い研究期間であり、近年財政状況の悪化から研究費が削減され取り上げるテーマの数が減少するなど、研究事業を取り巻く環境は厳しくなっている。しかし、政策課題について考え、文章化し、発表する場があることは職員の意識を高めることにおいて非常に効果があ

⁷³ 川崎市 HP 「政策課題研究報告書」

<http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/publication/research/index.htm>

⁷⁴ 川崎市総合企画政策部「平成 16 年度政策課題研究報告書 地域活性化への「集住」を中心としたアプローチ～まちづくりにおけるコーポラティブ住宅の可能性～」(川崎市総合企画政策部、2005 年) 5 頁。

る。

政策形成能力についての職員の方の考え方をもとに、政策形成能力に必要とされることを考察した。政策形成能力とは、一定の政策目標を立て、それを実現するために必要な枠組み、仕組みを作り上げる上で必要とされる能力のことである。政策目標を立てるためにはその前提として課題を発見し、認めることが必要である。したがって課題を発見し認める能力が政策形成能力の要素としてまず必要となる。そのためには常に問題意識を持ってものごとを見る姿勢や社会情勢や時代の流れを的確に認識できるような力を身に付けなければならない。また、住民のニーズを正しくつかむための調査・分析能力も必要である。

次に、政策目標を実現するために必要となる枠組み、仕組みを作り上げるためには政策目標が対象としている行政領域に関し、広い知見を持っていることが必要である。そしてその知見に基づきながら具体的な制度としてまとめあげていくことができなければならない。その際、条例や規則という形で制度をまとめあげることができる力を持っていることも必要である。また、川崎市の2出版物では研究や政策への提言の段階がほとんどであるが政策が実際に意味を持つためには地方自治体において遂行すべきものとして位置づけられなければならない。そのためには政策目標とそれを実現するための枠組み、枠組みの妥当性、必要性について政策決定責任者、住民・利害関係者等に説明をし、合意を獲得できなければならない。従って、人を説得する力、調整能力も政策形成能力の重要な要素となる。

政策形成能力を育成していくことは政策形成能力を構成する基礎的な知識や技術を身につけさせるとともに、それらを活用しながら課題・問題を発見し、解決策を立案し、実施していくといった総合的な力を育てることである。そのためには職員の主体性、自主的な取り組みが欠かせない。川崎市のように職員に政策課題研究の場を与え、自らの意識を向上させる手法は効果的だと考える。研究や論文の執筆は通常業務への負担となり得るがほぼ全ての職員が快く執筆に応じており、政策形成能力の育成と開発に取り組む学習的風土が作られているといえる。職員の育成に対して評価を行なうことは難しいと考えられるが、職員の意識についてアンケートをとるなどして検証したいという。さらに大学など研究機関と共に調査研究を行なう等、職員以外の多様な交流の機会を設けることで職員の意識向上を図ることができるに違いない。

地方分権が推進するに伴い、地域の課題に対しては自らの力で必要な枠組みを作り上げていかなければならなくなる。地方分権の推進と行政改革に取り組む中でより質の高い行

政サービスの提供を実現していくためには基礎的な業務遂行能力の向上はもちろん、同時に実務に密着した政策形成能力を持った職員を育成することが不可欠である。すなわち、新たな時代の行政運営に対応できる資質を備え、住民と同じ目の高さで政策形成ができる人材の育成を図るために職員が研究できる場を自治体が積極的に取り入れることが重要である。地方自治体に重要なことは時代の変化に的確に対応しながら住民と地域に根ざした政策を構築していくということである。(2006年3月現在)

(2) 横浜会議の取り組みと共同研究

地方分権が進み、地方自治体自身が自らの抱える問題を認識し限られた財源の中で解決することを迫られ、抱えている問題に即した地方自治体独自の政策を立てることが求められている。また、市民のニーズが多様化し、細かなニーズに対応していくためには地方自治体の政策形成能力の向上が不可欠である。このような背景を踏まえ、横浜市では2004年度を「協働元年」と位置づけ、行政運営の基本に「市民との協働」を掲げ、協働型社会の実現を目指してきた。その取り組みの一環として中田市長の主導の下、2004年4月から「政策の創造と協働のための横浜会議」(以下、横浜会議)を設置した。横浜会議では市民と行政が相互に連携しながら政策に関する調査または研究を行なう。従来は行政が作成した案に市民はパブリックコメントなどの形で意見を述べるスタイルを取っていたが、政策提案の段階から市民が関わることで枠組みを行政ではなく市民が作ることを目指している。

横浜会議は一つに多様化・複雑化する市民ニーズや地方分権時代における「自治体間の大競争時代」に対応するため、横浜市の総合的な政策形成能力の向上を「市民との協働」によって実現することを掲げ、二つ目として市民、企業、行政等の様々な主体が共に「公共」を支える「協働型社会」の実現を目指すことを掲げている⁷⁵。横浜会議は市民協働で政策提案を行なう具体的な形である。そして最終的には市民の生活満足度の向上を達成することを目標としている。

横浜会議に参加できる研究者の要件は公的サービスの向上に資する調査研究や地域における課題の解決を目的とし、市民生活の質の向上に資する調査研究を行なっている者が行なおうと考えている者とし、性別や年齢、国籍、横浜在住・在勤を問わないこととした⁷⁶。

⁷⁵ 横浜市 HP「横浜会議」<http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/seisaku/yokohamakaigi/home/>

⁷⁶ 横浜市「政策の創造と協働のための横浜会議設置要項」第3条2、3。

このように幅広く市民の意見や提案を取り入れる工夫がなされており、加入した研究者は横浜市のデータベースに登録されている。加入者はシンクタンクが多く、大学の増加は見られないが全体的なバランスは取れているという。また、首都圏からの参加もあるが実際には 8 割が横浜市に関係のある者であるという。その理由には横浜市には 26 の大学があり、横浜在住の研究者も多いことが挙げられるが、横浜市の持つ知的財産の活用にもなっている⁷⁷。

毎年 1 回以上、会員が政策研究を発表するための機会である政策研究発表会が設けられ⁷⁸、研究発表と同時に支援対象研究の審査が行なわれる。支援対象研究に選ばれた研究は横浜市の関係局区による協働研究として実施されることになっている。審査基準では「専門性」というより、実現可能か、「市民の満足度の向上」に結びついていくかということに注目している。特に、発表された研究は地域課題の解決や横浜市民の生活質の向上にどの程度貢献できそうかという「有効性」、発表された研究をさらに発展させていくために研究内容は適切か、また、将来的に具体的な事業や制度に活用していくことは可能かという「発展性」、仮に市の局区等と協働研究する場合の計画や必要経費は妥当なものとなっているかという「計画性」が重視される⁷⁹。

政策研究発表会は公開され、市長も出席している。発表の前には書類審査があり、全ての提案が発表されるわけではないが皆モチベーションの高い発表者ばかりであるという。研究者がデータベースに登録され、行政への提案権を持ち、さらにその提案が採択されれば提案が実現するという実現へのプロセスが明確となっており、発表する意味の大きさが感じられる。また、選ばれなかった提案に対しても事務局がコメントをつけるため、発表者はどの点が足りなかったのかを知ることができ、政策発表会の後に行なわれる交流会では審査員とざっくばらんに議論ができるという⁸⁰。この交流会は市民と行政だけでなく、研究者同士の交流とネットワーク構築も意図されており、様々な主体間での情報交換が行なわれる。

また、横浜市では政策情報誌・調査季報「横浜の政策力」を 40 年以上にもわたり発行している。ここでは横浜会議からの報告として横浜会議について公表しており、研究者が

⁷⁷ 2006 年 2 月 1 日横浜市職員中川氏、加藤氏へのヒアリングより。

⁷⁸ 横浜市、同上、第 5 条。

⁷⁹ 横浜市 H P 「横浜会議 政策研究発表会の審査基準」

http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/seisaku/yokohamakaigi/01_gaiyo/index.html

⁸⁰ 2006 年 2 月 1 日横浜市職員中川氏、加藤氏へのヒアリングより。

他の研究者と政策研究を共有する場にもなっている。

初めは共同研究を行なう際に行政側も市民側も警戒心を持っており、行政側は市民にどこまで情報を開示できるのか、市民は行政側にどこまで要求して良いのか感覚がつかめなかったという⁸¹。今までに行政と市民団体が一緒に研究をするということは考えられなかったためである。共同研究が行政側に負担になっているのではないかという考えが浮かぶが負担というよりむしろ積極的であるという。なぜなら行政側のニーズが高いものを選んでおり、助成金もついているので担当課にとってもプラスになっている。また、採択されない提案も提案として挙がることで市民にどのようなニーズがあるかを行政が知る機会となり得ると考えている。

横浜会議では情報の共有にも力を入れており、行政担当者と研究者の情報交換を行なう場としても重要視している。例えば、メールマガジンを用いて政策的な観点から必要な行政情報の提供を行なっている。

人口の動態や地域社会の動向を客観的に分析し、そのニーズを把握するためにはデータ分析と課題の発見能力、制度を作る能力などが不可欠である。その能力は行政のみに求められているのではなく、市民や団体にも求められており、行政と市民が互いに補い合いながら課題の改善につなげていくことが必要である。

横浜では専門家集団といえる中間支援組織の NPO や福祉団体（市民セクター横浜、横浜プランナーズネットワークなど）地域組織が多数存在し、勢力的に活動している。現在、今までの縦割りでは解決できなかったような課題が生じ、横のネットワークのニーズがある。NPO などの団体が勢いを持っている横浜ではネットワークを上手く活用しようとしており、その活用の場の一つが横浜会議である。（2006年2月現在）

第3節 パートナーの新たな形 神奈川県川崎市を例に

（1）川崎自治基本条例制定による住民参加の推進

少子高齢化、財政難など厳しい社会情勢の中、自治体行政が解決すべき課題は数多い。自治体行政の政策形成では、基本構想やこれを具体化するような施策の策定と計画に基づく事業執行が行なわれる。政策形成を進める前提として、それによって実現する住民の尊厳・権利の内容とそのためのシステムを明らかにすることが必要である。そこで、自治体

⁸¹ 2006年2月1日横浜市職員中川氏、加藤氏へのヒアリングより。

の組織運営・活動に関して基本的な事項を定めた条例を定め、これを頂点として地域がもつ条例や規則を体系的・総合的に編成し直すことが求められている。このような内容をもつ条例が自治基本条例である。日本における自治基本条例は北海道ニセコ町の制定（2002年12月）が最初⁸²であり、地方分権の具体的な動きに合わせ各地で自治基本条例に向けての意識が高まった。以後、1990年から神奈川県逗子市で条例の研究開始、1996年に群馬県自治基本条例の研究、地方分権一括法成立前後から自治基本条例制定に向けた具体的な取り組みが進められてきた⁸³。

自治体の組織運営や活動を規律する法律は国や都道府県にも存在するが、全国画一的、縦割りであると指摘されている。したがって自治体はこうした国や都道府県の法律では不十分である点を、独自の新たな条例の制定によって補っていかなければならない。自治基本条例はこの点において各自治体の法律の頂点であるだけでなく、縦割りである国や都道府県の法律を補完する機能を持っているといえる。

川崎市は情報共有、参加、協同を自治運営の3つの基本原則として掲げ、住民自治確立を目的とした自治基本条例を2004年12月に公布している。川崎市は1972年に都市憲章条例案を策定したが、これは自治体側の自治基本条例策定に向けた取り組みとしては最初のものである。平和都市・人間都市の宣言や、知る権利、環境権や住民投票制度の創設など今日の自治基本条例でも求められる事柄が盛り込まれており、議会では否決されたが画期的な条例案であった。この都市憲章が2004年の自治基本条例の前身というわけではなく、直接的な関わりは持っていないものの、この試みにこの当時の川崎市の住民自治に対する意識の高さが感じられる。

筆者は川崎市の職員にヒアリングを行ない、自治基本条例の策定経緯と実践について調査を行なった⁸⁴。川崎市は地方分権時代にふさわしい新たな自治システムの構築の必要性から、2001年度に学識経験者による研究会を設け、自治基本条例の枠組みなどについて検討を開始した。続いて2002年度には学識経験者による委員会が設けられ、自治基本条例に盛り込むべき事項について具体的な課題の話合いが進められた⁸⁵。2003年10月に自治基本条例検討委員会（以下、検討委員会）が設けられ、川崎市にふさわしい条例のあり方、内容等について検討を開始した。

⁸² 室井力『住民参加のシステム改革 自治と民主主義のリニューアル』（日本評論社、2003年）96頁。

⁸³ 室井力、前掲、97頁。

⁸⁴ 2006年3月27日川崎市職員袖山氏へのヒアリング。

⁸⁵ 川崎市「自治基本条例資料No.1」。

検討委員会は公募市民 30 人と学識経験者 4 人から構成され、住民の参加によりスタートした。公募市民は基本条例に関心があること、熱意があることを条件とし 43 人の応募者から選考でなく、抽選で決定された。

検討委員会は市民討論会や市民討議など委員以外の住民との意見交換を経て検討委員会の報告を 2004 年 8 月に行ない、川崎市はこの報告を最大限に活かす条例素案の策定作業を進めた。行政が一定の枠組みを提示しその中で住民の意見を反映していくことが条例を作るためには効率的であると考えられるが、検討委員会では 2001 年から 2002 年の研究会や委員会の成果を参考資料として活用するにとどめ、白紙の状態から基本条例をまとめていったという。会議運営は市民委員が担い、学識経験者は議事の進行、専門的分野でのアドバイスを行っていた。また、行政側は会場の確保、資料の作成など事務局の役割を務め、検討委員会の中で役割分担がはっきりしていた。

検討委員会の委員が川崎市民全体の意見を代弁できるのかという意見が委員から出され、委員以外の多くの住民が自治基本条例に関心を持ち、かつ意見を言うことのできる機会を設ける必要性があった。それゆえ中間報告の提出に際し、ポストイットを用いたワークショップ形式のグループ別の討議を開催し、別の機会にはポスターセッション形式の市民討論会を開催した。どちらも約 130 人の住民が参加し、これをもとに広範な住民の意見に基づいた報告書を作り上げた。

また、川崎市側も住民参加を重要視し、市が素案を公表した際にはパブリックコメントによる住民意見などの募集、市民団体や町内会への出前説明会、タウンミーティングを開催した。タウンミーティングでは市長自らが素案の概要を説明し、来場の住民と意見交換を行なった。条例の素案について広報誌（市政だより「かわさき」）特別号を発行し市民への周知に努めた。報告書や素案の各過程において議会の総務委員会や本会議を通じて質問や意見を受け、12 月に条例案が可決成立した⁸⁶。

条例制定後も市広報誌やホームページに積極的に記事を掲載し、パンフレットの全戸回覧、行政機関での配布を行なった。また、要請がある場合には市民団体や町内会での説明を行ってきた。条例策定から施行後の各段階において住民への情報提示が行なわれている⁸⁷。住民との情報の共有化は特に欠かせない点となっている。

⁸⁶ 川崎市、前掲、「自治基本条例資料 No.1」。

⁸⁷ 川崎市 HP「自治基本条例」

<http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/jichi/houkoku/houkoku.htm>

川崎市の自治基本条例では自治体の行政活動への参加を中心とし、住民の基本的権利のみならず手法を規定している。自治基本条例はこれら以外の規定とも広く関わりを持ち、他の条例と比べて抽象度の高いものである。具体性に欠け、実際の行政活動に直接結びつかないという見方をすれば、より実効的な住民参加の条例とするために各行政活動、住民活動ごとに具体的な参加手法を書き込んでいくことが考えられる。しかしながらそれを達成するためには多大な時間を要し、活動内容が変更される度に条例も沿ったものにならない。そのため川崎市では自治基本条例が総合計画の各事業と並行しており、具体的事業を通じて住民自治を反映させようとしている。川崎市のように、条例では参加実施の全体の基準を定め、具体的な個々の事業と組み合わせた政策の充実化を図る仕組みが作られることは望ましいと考えられる。

自治基本条例では条例の施行後、自治運営の基本原則がどのように制度や施策に生かされているかなど、自治運営の制度や仕組みのあり方を調査審議する付属機関の設置を定めている⁸⁸。付属機関の設置は市民団体に委託する方向で話が進んでいるが、現在も検討中である。評価を数値化で行なう場合、数値化できるものとできないものがあるため、評価の基準を定めることが非常に難しいという。しかしながらこのような監視機能を持つ付属機関の設置を非常に重要視している。

自治基本条例の制定は住民自治のためのスタートラインである。策定に関わった住民だけでなく多くの住民が自治基本条例を手段とし、地域の課題や問題を解決していくことが重要である。そのために行政は自治基本条例の目的、活用の仕方を浸透させ、一人でも多くの住民を巻き込んでいかなければならない。川崎市では市民委員が核となり条例案の策定過程から委員以外の多くの住民を巻き込む動きが見られた。自治を主体的に担う住民としての姿を表しているのではないか。(2006年3月現在)

(2) 財団法人かわさき市民活動センターとのパートナーシップ

財団法人かわさき市民活動センター(以下、市民活動センター)は1982年3月に財団法人川崎ボランティアセンターとして市民と川崎市の出資で設置された。福祉を中心としたボランティア活動がスタートであったが、徐々に福祉に加え全領域を対象にボランティア・市民活動の推進に取り組んできた。2003年4月には財団の支援機能を拡充・強化す

⁸⁸川崎市 HP 「自治基本条例」第33条
<http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/jichi/houkoku/jyourei.htm>

るため、名称と組織を改め財団法人かわさき市民活動センターとした。行なっている事業としてはボランティア意識の啓発・広報、ボランティア・市民活動の育成や研修、公共施設の管理運営の受託などである⁸⁹。

2004年から開始された「かわさき市民公益活動助成金制度」の運営において財団法人かわさき市民活動センターが大きく関わっている。2001年に策定された「川崎市市民活動支援指針」では市民活動への支援の柱として、活動の場の整備、資金の確保、人材育成、情報の共有化の4つを掲げている。この中の資金の確保について「川崎市市民活動推進委員会」から2004年11月に提言「市民活動の活動資金の確保に向けて」として各種資金支援に関する方策が示された⁹⁰。その一つが「かわさき市民公益活動助成金制度」である。具体的な制度の検討は学識経験者、市民活動団体関係者で構成された「財団法人かわさき市民活動センター助成金制度検討委員会」を中心に市民活動へのヒアリングや先行する他都市の事例調査などが行なわれた。

市民活動団体の自主性・自立性を確保するためには行政からの直接的な助成は必要最小限にとどめるのが適当であるという理由から、中間支援組織である市民活動センターが制度の運用全般を担っている。助成対象の決定には学識経験者、市民活動団体代表者、公募委員で構成された「かわさき市民公益活動助成金審査委員会」において書類審査やプレゼンテーションによる審査を点数化するという方法をとっている。また、プレゼンテーションや活動報告会を公開することで透明性を確保するように努めている。

公開プレゼンテーションでは書類審査では分かり得ない様々な良い面を発見でき、さらに、参加した団体にとっても公の場で自身の活動をアピールできるメリットがあるという。公開プレゼンテーションには一般市民も来場しており、実際に行なわれている市民活動やボランティア活動の様子を知る場でもあり、市民活動やボランティア活動に参加する市民が増えることも期待できる。

しかしながら、公平性や透明性確保のために行なわれた厳正な審査や公開プレゼンテーションの開催を運営した市民活動センターは多大な時間と労力を必要とした。負担が市民活動センター、あるいは行政の一方に偏るのではなく、行政の強みと市民活動センターの強みがお互いの弱みを補完する関係が望ましい。先駆性、柔軟性、地域性など行政の組織が対応しにくい分野やサービスを市民活動団体が担い、情報収集や発信など行政が担うこ

⁸⁹ 川崎市市民活動センター資料参考。

⁹⁰ 川崎市 HP、2006年3月27日福森氏へのヒアリング。

とが考えられる。

川崎市は 2005 年には市民活動団体の活動を促進していくという観点から川崎市民活動助成制度の予算額を増額し、一層の拡大を図っている。市民活動センターでは、市民活動団体に限らず広く民間の事業者が公共サービスを担うための助成方法について検討していきたいとしている。また、地域コミュニティとともに連携した活動を重視していく方向であるという。すでに行なわれている活動としては川崎区のまちづくりクラブの活動が挙げられる。このまちづくりクラブでは町内会をベースにまちづくりクラブを組織し、まちの課題解決に取り組んでいる。

地域には、ボランティア・NPO 等のテーマ別に組織された団体と、町内会・自治会など地域を代表した団体があるが、これらの市民活動団体がそれぞれの特色を認め合い、協力し合えば大きな力を発揮するが、実際には課題が多い。ボランティア・NPO 等の市民活動団体は拡大してはいるものの、まだ完全に普及しているとは言えず、町内会・自治会などの地域を代表した団体は役員の高齢化、組織率の低下という問題を抱えている。川崎市では世帯の約 7 割が町内会・自治会に加入しており地域コミュニティと市民活動団体が連携して活動していく可能性が高い。市民活動センターには市民が自主的に地域活動に参加できる環境を整備するとともに、他の市民活動団体や地域コミュニティと一層協力・連携していく体制の構築を進めることが期待される。また、かわさき市民公益活動助成金にとどまらず、その後のフォローアップも視野に入れた総合的な展開を図ることが必要であると考えられる。

行政にとって市民活動団体は単なる支援の対象として存在するのではなく、同時に協働のパートナーとしての存在でもある。助成金のような財政的支援においても支援する側、される側といった固定的な構図の中で向き合うだけでなく、市民主導の領域を拡大していく可能性を考えながら市民とやりとりを重ねる姿勢が求められている。行政が市民活動を引っ張っていくのではなく、様々な手法で市民活動をバックアップするという行政の役割、新しいリーダーシップを構築していくことが必要である。(2006 年 3 月現在)

図表 5 - 2 川崎市「政策情報かわさき」特集テーマ

第 1 号	なぜ、いま政策情報誌か
第 2 号	自治体計画と都市計画マスタープラン
第 3 号	あたらしい組織のスタート台に立って
第 4 号	川崎市産業の戦略的課題と方向性
第 5 号	パートナーシップ型事業の展開
第 6 号	改革への挑戦
第 7 号	政策争点の整理・合意形成手法の開発
第 8 号	都市にもりをつくる 「環境三条例」の改正をめぐって
第 9 号	分権時代の自治体像を探る
第 10 号	21 世紀の川崎の都市像 新時代の課題と可能性
第 11 号	都市における産業振興 総合的人権施策の推進に向けて
第 12 号	第 2 ラウンドに入った分権改革 都市計画マスタープラン
第 13 号	成熟型社会におけるまちのすがた ~自治体計画をめぐって
第 14 号	これからの地域福祉を探る ~共創的市民福祉社会の構築へ向けて
第 15 号	市民生活から見たまちの姿 ~首都圏に位置する川崎のまちづくりと総合計画
第 16 号	これからの地域コミュニティを探る
第 17 号	成熟社会における地域資源とまちづくり ~低成長時代における自治体運営への示唆を求めて
第 18 号	新たな公共管理の可能性 政策形成過程における参加のデザイン
第 19 号	川崎発「環境」の現在と未来

(出典：川崎市「政策情報かわさきこれまでの特集テーマ」をもとに筆者作成)

図表 5 - 3 川崎市「政策課題特別研究」・「政策課題研究」テーマ一覧

年度	研究テーマ
1995 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区役所改革とまちづくり計画 ～まちづくりは区役所の手で・新システムの提案～ ・ ボランティア条例の可能性 ～ボランティア活動支援の新たな構想～
1996 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 分権化されて自治体の仕事はどう変わる ～自己決定権の拡充と自治体改革への提案～ ・ 小さなまちづくりの手法開発 ～豊かな地域社会をめざして～
1997 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報化は行政に質的飛躍をもたらす ～ネットワーク型市民参加システムの提案～ ・ 市民協働の保健・医療・福祉の連携システムの構築 ～現場からの視点をふまえて～
1998 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 迫りくる施設更新時代にどう対応するか ・ 続情報化は行政に質的飛躍をもたらすか
1999 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 川崎市北部地域の市境を考える ～近隣都市の新たな連携に向けて～ ・ 2030 年の川崎を予測する ～若手職員が描く川崎市の将来像
2000 年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 分権時代にふさわしい市民参加手続きのあり方 ・ 行政内部手続の透明化に向けた自治体要綱のあり方 ～情報公開の一環として～ ・ ロボットの未来を拓く ～活力ある地域経済を担う新産業の創出の観点から
2001 年度	<p>【政策課題特別研究】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 実効性のある TMO 事業の進め方について ・ 戦略的環境アセスメントの研究

	<p>【政策課題研究】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 歴史を生かしたまちづくり手法の検討 ～大山街道をケースとして～ ・ 水循環型都市づくりのための新たな施策について
2002 年度	<p>【政策課題特別研究】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 重工業地帯の再生と創造～もうひとつの「都市再生」～ ・ 都市における子どもを取り巻く諸問題について考える <p>【政策課題研究】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ まちを観る～『都市観光』をキーワードとした地域文化の再発見と地域振興 ・ ユニバーサル・デザインのまちづくり ～システムとしてのユニバーサルへ～
2003 年度	<p>【政策課題特別研究】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域コミュニティの行方を探る～コミュニティビジネスによる地域自立型の経済再生にむけて～ ・ 水の環境技術とウォータースケープ ～都市における景観設計と水辺のアートの可能性～ <p>【政策課題研究】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ スポーツとまちづくり～市民のまちへの誇りと愛着、連帯感を育むスポーツ文化の振興に向けて～ ・ 協働のルール ～新しい公共サービスのあり方とその手法を探る～
2004 年度	<p>【政策課題特別研究】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 分権型社会における都市型コミュニティ施設の構築に向けて ～ソーシャル・ガバナンス時代の都市政策を考える～ <p>【政策課題研究】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域活性化への「集住」を中心としたアプローチ ～まちづくりにおけるコーポラティブ住宅の可能性～

(出典：川崎市「これまでの政策課題特別研究・政策課題研究テーマ一覧」をもとに筆者作成)

第4節 住民参加の環境整備

(1) 岩手県県民参加の取り組み

岩手県では個性豊かな地域づくりに向けた社会資本の提供や活用を進めるうえで県民の声が反映できるような仕組みを示した「県民参加の推進ガイドライン」を2003年3月に策定した⁹¹。2004年3月には「県民参加の推進ガイドライン」に沿った「県民参加の推進プログラム」を作り、県民参加の実践に力を入れている。

「県民参加の推進ガイドライン」、「県民参加の推進プログラム」を策定した県土整備部では、道路や橋梁、ダム、下水道の設置や維持管理などを中心に行なっている。一見、県民参加と関わりが薄いように感じられる分野であるが、今まで県民参加がなかったハード面の整備にこそ県民の参加は必要であると職員は語った⁹²。従来の社会資本整備は行政が要望に沿って施策を立案し、決定するように県が主導し、県民はもっぱらサービスの受け手であった。しかしながら県内の建設投資が減少するという厳しい財政状況を踏まえ、良質な社会資本を提供するためにはハード面の整備と並行してソフト面の整備を推進する必要が生じた。

2006年度の県土整備部の施策推進方針では、地域主体による地域づくりの協働・連携として「住民や地域の主体性を尊重した地域づくりのため、地域に身近な社会資本の整備や利活用促進等をテーマに、住民、NPO、企業や市町村等と連携・協働の取り組みを積極的に進める⁹³」こととし、地域住民の参画協働による維持管理では「道路、河川、公園等の公共施設における環境美化や除雪作業等の維持管理について、地域住民やNPO等の参画協働を更に拡大する取り組みを進める⁹⁴」としている。

また、岩手県は自立的に活動しているNPOとの協働を推進するうえで協働の考え方や取り組みを明らかにしようと、県の内部指針として「NPOとの協働に向けて～NPOとの協働を進めるためのガイドライン～」を策定している⁹⁵。このガイドラインに沿って各部局、地方振興局が県民やNPOに呼びかけて実施する事業の他、NPOが実施する事業に県が協働する事業がある。この中にはNPOだけでなく、自治会や民間企業まで含めた団体

⁹¹ 岩手県県土整備部「県民参加の推進プログラム 平成15年度版」1頁。

⁹² 2006年5月8日、県土整備部県土整備企画室職員四戸氏へのヒアリングより。

⁹³ 岩手県県土整備部「平成18年度県土整備部施策推進方針」3頁。

⁹⁴ 岩手県県土整備部、前掲、3頁。

⁹⁵ 岩手県「NPOとの協働に向けて～NPOとの協働を進めるためのガイドライン～」。

を対象にした事業もあるという。

NPO との協働事業では、例えば地域振興部と特定非営利活動法人いわて NPO センターが行なういわて NPO サポートルーム管理運営事業が挙げられる。県内における NPO の活動拠点である「いわて NPO サポートルーム」において NPO の運営や法人設立に関する相談対応、県民への NPO の活動紹介、NPO に関する情報収集・提供、交流連携促進を行ない、サポートルームは県が設置し、NPO が管理運営を行なっている⁹⁶。予算額や事業内容、協働相手だけでなく、協働で行なう目的、結果、課題とその対応までインターネットにおいて公表しており、次年度の取り組みを考慮し協働事業を進めている。

「県民・サポーター・ボランティアの参加や協力を募集する事業」は県が企画したフォーラムなどに参加した NPO 同士の交流の場にもなっており、「NPO が実施する事業に県が協働する事業」では、県は主に情報提供や情報交換、フォーラムなどの共催・後援を行なっている。

NPO との協働事業で困難だったことは、目的がはっきりしている NPO と行政のやりたいことが一致せずに協働が進まなかったこと、あるいは行政側が計画する期間は基本的に 1 年だが、短くて失敗してしまったことだという。また、県民参加では NPO 以外の県民も対象にしているが、団体に属していない県民の参加が少ないという問題点もある。時間や意識など様々な問題が考えられるが積極的な人とそうでない人との温度差をどうするかが課題であるという。

さらに、NPO との協働を推進するにあたり、中心的な役割を担う職員として NPO 協働推進員を置き、職員の意識改革及び組織体制整備を推進する⁹⁷こととしている。各部署に 1 名以上の協働推進員が NPO からの提案や問い合わせに対応して、事業の担当を理由にたらいまわしにしないことを宣言している。

協働事業の目的は NPO を行政の単なる下請け機関としてあらかじめ行政が決めた事業を NPO に出すのではなく、政策決定のプロセスから NPO が参画する仕組みをつくること、NPO が政策提案をし、事業の実施主体となることで県政への県民の参画を促進すること、県庁内各部署の NPO に対する理解を促進することである⁹⁸。県では協働の仕組みづくりは着手したばかりと考えているが、NPO をサポートする体制、県の職員が NPO につ

⁹⁶ 岩手県 HP「参加と協働を進めるための環境整備」。 <http://www.pref.iwate.jp/~hp0301/kyodo/>

⁹⁷ 岩手県「NPO 協働推進員設置要綱」第 1 条。

⁹⁸ 岩手県 HP「NPO 協働推進事業」 <http://www.pref.iwate.jp/~hp0301/kyodo/>

いて学ぶ取り組みも行なわれている。実際に NPO スタッフと接点をもつことで、職員の NPO に対する意識が変化しており、職員の意識の変化により NPO との協働事業がこれからも増えることを望んでいる。また、企業が有する技術、資金、施設、人材に着目した企業との協働を促進させ、NPO 活動の支援について期待している。

事業段階は構想段階(事業実施の有無を含め、最初の合意形成を図る段階)、計画段階(具体的な実施内容を詰める段階)、実施段階(詳細設計および施行等の事業を実施する段階)、維持管理段階(整備された社会資本を利用・維持・管理する段階)の4段階に分かれているが、協働事業を進める中で、評価システムを持つほうがいいのではないかという意見が出ている。企業を評価するシステムがあるため、それを利用して NPO を評価するシステムを作り上げることは可能であるが、NPO を行政が評価するだけでなく NPO が自らを評価する仕組みや、双方向の評価を目指しているという。(2006年5月現在)

(2)「宇都宮市市民協働」の取り組み

宇都宮市は社会情勢の変化、市民ニーズの多様化に対応した新たな行政経営の実現に向けた「行政経営指針」を2003年2月に策定した。この行政経営指針では、行政サービスの質の向上を目指す「成果重視」と並んで、市民との関係を見直し新しい連携・協力の形を築いていく「市民協働」を大きな方向性の一つとして掲げている⁹⁹。これを踏まえ、市民と行政が役割分担や連携・協力のあり方などに対する考え方を共有することが大切であることから2004年11月に市民協働推進指針(以下、指針)を策定した。宇都宮市が行なうまちづくりのガイドライン、ルールブックになっている。この策定には市民協働推進指針策定懇談会(以下、指針策定懇談会)が設置され、指針は住民の意見を交えて作りあげられた。

現在、市民協働推進計画(以下、計画)の話し合いが進められており、2006年10月策定予定である。指針と同様、住民の意見を取り入れながら進める市民協働推進計画策定懇談会(以下、計画策定懇談会)が設置された。懇談会の委員は学識経験者、公募、NPO 活動者、自治会代表の15名から構成されている。現在までに2回の懇談会が開催され、5月には第3回目の懇談会が予定されている。第1回の懇談会では地域団体、NPO、事業者、市の現状や課題、市民協働における役割分担の考え方について活発な議論となり、意識の

⁹⁹ 宇都宮市「市民協働推進指針」1頁。

高さを感じたという¹⁰⁰。第2回の懇談会では「市民協働推進指針」の5つの基本方針「情報の共有化」「意識醸成と担い手づくり」「参加、参画しやすい仕組み」「活動しやすい環境整備」「協働事業の評価、公開」ごとの基本目標や基本施策の内容及び項目立てについて懇談会委員がグループごとに分かれ、協議、発表した¹⁰¹。

計画策定の際に計画策定懇談会の委員以外にも関心を持たせ、話し合う機会を設ける目的で2006年2月18日には市民協働シンポジウムが開かれた。第1部のパネルディスカッションではテーマ「『私たちが目指す市民協働のまちづくり』・あなたが考える市民協働のまちづくりとは・市民協働のまちづくりを進めるための条件とは」について市長、学識経験者、学生、自治会連合会会長の4人がパネリストとして協議した。このパネルディスカッションには112人が参加した。

第2部のグループディスカッションでは3つのグループに分かれ、市民協働を進めるための条件としてどのような参加・参画の仕組みがあったらいいか話し合いが行なわれた。主な発言では、「協働を理解している市民は少なく、勉強の機会を設けてほしい」、「地域とNPOは互いに理解しておらず懇談会のようなものを設置してはどうか」、「議員、行政、コミュニティ組織、ボランティア・NPO団体など地域活動への参加チャンネルまで距離がある」、「行政の意識改革が必要である」などが挙げられる¹⁰²。グループディスカッションには52人が参加した。第3部の全体会は第2部のグループディスカッションの代表による報告であった。この報告では行政と住民がお互いに話し合うことが大切であり、行政職員にはコーディネート能力が必要とされるとまとめられた。全体会には40人が参加した。

指針は行政と住民が協働の考え方や進め方などへの理解を深めながら共通の認識を持って協働を進めていくためのガイドであるため抽象的なものとなっているが、計画は基本施策に言及し、具体的な取り組みと連動させている。指針に示されている理念を実現化するには協働を促進するための具体的な制度や環境整備が必要である。計画では例えば、市民協働の取り組みとしてホームページを活用した協働ページの開設を行なうインターネット活用による情報提供、場・人材・機材など活動情報の集約、各活動拠点間の情報ネットワ

¹⁰⁰ 宇都宮市 HP「宇都宮市の市民協働について」

http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/somu/somu/somu_03_siminkyoudou.htm、2006年4月26日宇都宮市職員野沢氏へのヒアリングより。

¹⁰¹ 宇都宮市 HP「宇都宮市の市民協働について」

http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/somu/somu/somu_03_siminkyoudou.htm

¹⁰² 宇都宮市「市民協働シンポジウム報告書」22頁。

ークシステムの構築、地区市民センター活用や出前講座の推進などによる交流促進の仕組みづくりなどが挙げられる。全て実施スケジュールが組まれており、市民協働の啓発や協働推進委員の配置など一部の取り組みについては計画策定前から既に始められている¹⁰³。事業によっては様々な制約があり、時間がかかるものがあるためまずは可能な事業から協働に取り組んでいくことが重要であると考えている。

策定予定の2006年10月までに、6月にはNPOと地域団体との意見交換会の開催、7月にはパブリックコメントの実施、8月には懇談会の開催と意見書の提出がスケジュールとして予定されている。市民協働では個別の市民だけではなく様々な団体・グループとの協働も重要視しており、策定に向けて市民の意見を広く取り入れていくという。

協働によるまちづくりを進めていくためには、行政が提供すべき公的サービスを効率的に提供するだけでなく、市民の自治意識を尊重し、市民との協働によって「公共」を担っていくのだという意識改革に努めていかなければならない。そのためには自分が与えられている業務以外に社会問題を敏感に捉える力を磨くこと、市民とのコミュニケーション力やコーディネート力も必要となる。協働によるまちづくりは市民の合意を得ながら時間をかけて取り組んでいくことが必要であり、その中で職員の意識の転換も求められる。職員も発想を柔軟にし、市民とともに成長したいという¹⁰⁴。一方、市民の側にも行政任せではなく自ら取り組もうとする自立した自治意識が求められることになる。指針や計画ができることで市が変わるのではなく、市と市民との役割分担のもとで責任と自覚を持ちながら市民が活動していかなければ協働は成功しないと職員は考えており、市民の意識改革の必要性も認識している。

今後宇都宮市では、市民や市民団体の現状に応じた協働事業の推進体制を構築しながら協働事業を実施することにより推進や計画の理念や目的を具体化していくことが期待されている。(2006年4月現在)

(3) 栃木県益子町の取り組み

住民の多様化したニーズに対応するため住民と行政が連携してまちづくりを行なう必要性が高まっているが、この場合の「住民」は個人だけでなく、団体や企業、学校、地域

¹⁰³ 「(仮称)市民活動推進計画の進捗状況について」3頁、2006年4月26日宇都宮市職員野沢氏へのヒアリングより。

¹⁰⁴ 2006年4月26日宇都宮市職員野沢氏へのヒアリングより。

で活動している主体が含まれており、特に専門知識や技術を有する教育機関ではまちづくりの仲間や指導者を育成する役割が期待されている。このような役割を担うものとして市民大学が挙げられる。市民大学は生涯学習センターの学習機会提供機能のひとつとして提起されているもので、市が公民館をはじめ市の各部署で様々な講座・教室等を開催している。豊かなライフスタイルづくりをするため、市民の多種・多様なニーズに応えた幅広い学習の場であり、地域人材の育成と活用を図り、学んだ知識や成果を行政と協働で地域社会に還元していく場でもある。

栃木県益子町では 1998 年 9 月にましこ町民大学が開校した。ましこ町民大学は益子町教育委員会事務局生涯学習課によってまちづくりの人材育成を目的として開かれた講座である。対象は在学者を除く自治会長の推薦者と自主希望者の一般の益子町民であったが、3 期目からは自主希望者のみの参加であった。毎年 9 月末から 2 月中旬にかけて 1 学期 22 回の講義・講演によって構成され、中央公民館において夜間 19:00 から 21:00 までの約 2 時間にわたり開催された。週 1 回のペースで開催された学習プログラムは大学の研究者による講義を中心とした「まちづくり入門」が 5 回、各課の職員（課長補佐、係長が中心）が講師となる「まちづくり基礎」が 10 回、参加者の関心によって構成される小グループによるまちづくりへの提言書づくりの演習と、まちづくり実践者による事例研究によって構成される「まちづくり実践」が 7 回となる 3 部構成となっている。1 講座を 1 単位にし、17 単位以上の修得者に学長から町民学士として修了証が交付される¹⁰⁵。

ましこ町民大学は わたしが主役 まちづくり をキャッチコピーとして掲げ、まちづくりのための学習機会の提供と住民参画型行政のシステム化を目的としている。町民一人ひとりがまちづくりの主役として様々な分野で参加し、行政は町民の活動を支援し協働によるまちづくりを展開することが期待されている。

ましこ町民大学の特徴として一つには職員が講師を務めるということが挙げられる。課長補佐、係長クラスの職員が講師を務めることにより町民が提案した政策が行政にスムーズに伝わり実現しやすくなることが考えられる。また、職員自身にも学習の機会となり、職員の意識の向上が図られる。次の特徴として町民が町民大学での学習成果を政策提言書としてまとめることが挙げられる。講座で得た知識、視点、施策情報をもとに町民が提言し、これを行政が受け取る。これは町民が主体的にまちづくりに参画する手段として、また、町民と行政とがパートナーシップを構築するうえでも有効な手段である。

¹⁰⁵ ましこ町民大学収録編集委員会「ましこ町民大学集録」（益子町生涯学習推進本部、2004 年）1 頁。

さらに特徴として挙げられるのは、町民が政策提言書を提出するという点である。政策提言作成は「まちづくり実践」の演習として行なわれるが、その授業時間以外の夜間や休日に自主的に集まり、作業を重ね、作りあげていったという¹⁰⁶。政策提言書の取り扱いについてはシステム化が図られ、町民の提案をまちづくりに活かす体制が整っている（図表 5 - 4）。生涯学習推進本部¹⁰⁷において、演習で作成された政策提言書の取り扱いについて検討し、次のように決定した¹⁰⁸。

全職員に回覧する。

採用できるものは直ちに採用する。

長期計画に反映できるものは反映させる。

内容について確認する場合は生涯学習課が窓口となる。

提言者からの確認事項については、各課で対応する。

また、目指すべき提言として町民が独自に以下の 7 つを掲げた¹⁰⁹。

科学的な根拠を示していること。

関連する施策の状況を把握していること。

社会的な必要性があり、行政の事業として実施可能であること。

必要性、施策の内容、効果を具体的に示していること。

法的な手続き上の整合性があること。

自分や町民の責務、負担を明らかにすること。

財源的裏づけがあること。

与えられた「町民学士」は「学識経験者」に相当し、これだけで町が所管する審議会や委員会への委員としての登用が可能となる。町民大学でのネットワークを活かし、新たな組織を作った修了者もあり、その組織の一つが 1999 年に第 1 期修了生によって開設され

¹⁰⁶ 2006 年 4 月 28 日、町民大学講師宇都宮大学廣瀬教授へのヒアリングより。

¹⁰⁷ 1996 年 12 月 20 日設置。

¹⁰⁸ ましこ町民大学収録編集委員会、前掲、62 頁。

¹⁰⁹ ましこ町民大学収録編集委員会、前掲、63 頁。

たましこ町民大学院「悠楽塾」である。行政の手を借りずに学びあい、学んだ成果を地域づくりに還元させたいという趣旨で発足し、会則も整え、教養学科と専門学科を設置した。教養学科では一般町民を対象とした公開講座を開催し、専門学科では各研究室に分かれ、学習の成果を活かしたボランティア活動や政策立案などを行なっている。「悠楽塾」以外でも卒業生が中心となり、各地で美化活動や地域人材の発掘、ふるさとの再発見活動やコミュニティ活動、ボランティア活動など独自の活動を展開している¹¹⁰。

町民大学で学んだ修了者はますます活動意欲を高め、様々な分野で主体的な活動を実践し始めた。その活動はまだ大きいものではないかもしれないが、町民大学とは関係のなかった一般市民をも巻き込んだ活動に発展していることは間違いない。町民大学の設置当初は行政の仕組みやまちづくりについて学んだ町民がその成果をどのように発揮するのか全く予想できなかったという。

行政は修了者から提出された提言を検討し、提言者に回答するという対応システムを明確にした。その中で介護保険事業協議会の設置について政策提案があったが、2001年に介護保険相談員の設置が決定した。また、太陽エネルギー利用による屋内温水プール建設、エコミュージアム益子づくり推進協議会の設置については現在検討中で近く実現予定である¹¹¹。実際に提言内容が議決を経て施策になった例もあり、町民の提言は一方的な陳情や要望とは異なったものであり、まちづくりに活かされるものとなっている。また、2002年から「ましこいきいき講座」(町民編・行政編)という行政職員の出前講座が行なわれている。町民大学の修了者も講師を務めており、町民大学がきっかけを与えたものの一つである。

現在、ましこ町民大学第5期の設置の話が進められている。第1期から4期までを振り返った修了者と行政担当者は5期の設置にあたって次のような考え方を挙げた¹¹²。住民が主体となり企画、立案するものであること、行政と住民が協働して行なうこと、事業実施に関する権限・責任・負担は、住民と行政が共有すること、広く町民が参加できるものであること、町民のまちづくり参画の機会としての事業であること。また、第4期までは在学者を対象としていなかったが、次世代の育成を目的として高校生、学生を含む15歳以上の受講を認めることとしている。各種講演会や催物(音楽会等)も講座として認め、多

¹¹⁰ ましこ町民大学収録編集委員会、前掲、95頁。

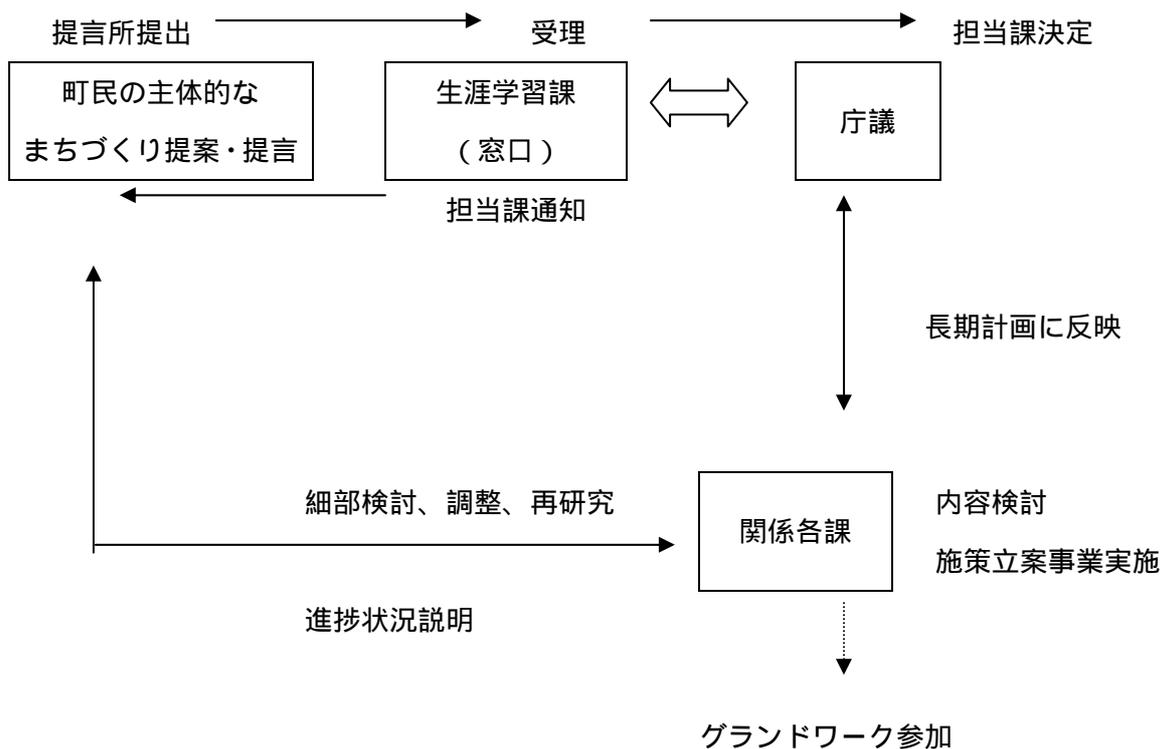
¹¹¹ ましこ町民大学収録編集委員会、前掲、62頁。

¹¹² ましこ町民大学収録編集委員会、前掲、97頁。

くの町民が町民大学に参加できるような機会を設け¹¹³、開かれた大学にすることを目指している。

他の自治体においても益子町のましこ町民大学同様の取り組みが行なわれている。その中でましこ町民大学が注目を集めているのは住民の参加がシステム化し、さらに修了生がましこ町民大学で学んだ知識を活かした様々な活動をしていることである。ましこ町民大学は町民に生涯学習の機会を提供しただけではなく、町民自身の能力向上と自立という点で成果を挙げたといえる。これは行政と住民のパートナーシップ構築のために重要な要素である。(2006年4月現在)

図表 5 - 4 益子町ましこ町民大学まちづくりシステム



(出典：ましこ町民大学収録編集委員会「ましこ町民大学集録」62頁の表を参考に筆者作成)

¹¹³ ましこ町民大学収録編集委員会、前掲、97頁。

第6章 住民参加の課題と改善の方向性

住民参加はどうあるべきか、住民参加は誰が進めていくのかという議論は重要な課題である。3,000 以上もある地方自治体に決まった問題点や改善の方向性がそのまま当てはまるというわけではない。それぞれの地方自治体では独自の問題を抱えており、それに即した改善方法がとられる必要がある。しかしながらここでは地方自治体が共通に抱えている問題点、改善の方向性を示しており、これを明らかにすることは現実的な住民参加の制度を検討する際に重要な示唆を与えるに違いない。この章ではこれまで挙げた事例を4つの型に分類し、さらにそこから見える住民参加の制度と制度を運用する側との間に生じている問題点とその原因を探る。

第1節 事例の分類

制度や条例など住民参加の取り組みから政策への活用度を縦軸に取り、協働を進める主体である住民と行政の関係をそれぞれの性格、働きかけの程度から住民の優位度を横軸に取り、分類した(図表6-1)。

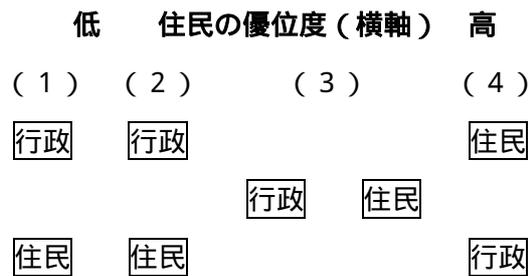
縦軸では、住民参加を政策に反映させる制度や条例などがあれば、活用度が高いことを示す。したがって図中の 行政主導型は制度や条例などに住民参加を政策に反映することが明記され、その仕組みの中で得られた住民の意見や提案が政策に直接反映する場合である。 住民自律型は 同様、制度や条例などに住民参加が明記されている場合、あるいは住民参加を政策に反映することが明記の有無に関わらず、意思決定の主体が住民にあり、住民参加が政策に大きく影響を与える場合である。 の住民受動型、 の行政参考型では制度や条例などに住民参加を政策に反映することは特に示されていないが、住民参加で得られた意見や提案が政策に反映される、あるいは行政は積極的に取り入れることを示している場合、または、住民参加を政策に反映させることを記した制度や条例はなく、住民参加が行なわれても政策には影響を与えない場合である。

横軸は行政と住民の関係から対等に近づけば近づくほど住民の優位度が高いことを示す。横軸の住民の優位度をさらに分けたのが図表6-2である。

図表 6 - 1 4つの型の分類図

	低	住民の優位度	高
政策への活用度	高	行政主導型 行政と住民の距離が遠く、活用度は高い ・栃木県宇都宮市 まちづくり会議 ・栃木県宇都宮市 市民協働推進指針・計画 ・岩手県「県民参加のガイドライン」	住民自律型 行政と住民の距離が近く、活用度は高い ・埼玉県志木市 志木市民委員会 ・栃木県益子町 ましこ町民大学 ・神奈川県川崎市 自治基本条例
		住民受動型 行政と住民の距離が遠く、活用度は低い ・群馬県太田市 市民満足度アンケート ・神奈川県川崎市「政策情報かわさき」「政策課題研究」 ・栃木県那須塩原市 行財政懇談会 ・栃木県 市町村合併懇談会	行政参考型 行政と住民の距離が近く、活用度は低い ・栃木県塩谷広域行政 ごみ処理検討委員会 ・神奈川県平塚市 いどばた会議 ・神奈川県横浜市 横浜会議
	低		高

図表 6 - 2 住民の優位度関係図



(1) は行政が行なう審議などは一方的に行なわれ、住民に対しての情報公開、情報提供が乏しく住民が行政に参加する場が設けられていない場合である。また、設けられていても建前上で終始する、あるいは住民の関心が低い場合も考えられる。このため住民と行政の間でかみ合わない点生まれ、住民側からの異議申し立てや反対運動が生じることもある。

(2) は行政が委員会や公聴会、審議会など住民が参加する場を設け、そのような場を通して施策や事業が施行される場合である。関心のある住民は行政から情報を得ることができる。行政は情報提供や住民からの疑問への回答などを行なうが、直接住民と討論するということは少ない。

(3) は行政と住民が共通の目標を持ち、共に目標達成に向けて取り組む場合である。行政だけでなく住民も主体となって活動をする。行政と住民で役割分担がされ、独自に事業を展開することや行政に対して問題提起を行なうことも考えられる。住民の意識は高いがその程度によって行政がオブザーバーとして参加することもある。行政と住民はコミュニケーションを取り、情報のやりとりが頻繁に行なわれる。事例では見られなかったが可能性として(4) も想定される。

(4) は住民の意識と能力が高いだけでなく、主導権を持ち、さらには住民が行政に圧力をかける場合である。行政との摩擦が生じ、参加のマイナスになることも考えられる。

第 2 節 制度面の問題点と条件

(1) 制度化の必要性

効果的な住民参加を行なうためには行政のみならず民間企業、住民に加え、住民団体や NPO など多彩な参加者が意見を述べ積み上げていく仕組みやプロセスが必要であり、地域の中で責任を持って自己決定ができる体制が整えられなくてはならない。多くの自治体で条例制定を始めとして制度化の取り組みが行なわれている。住民参加の制度化は住民の参加権を保障するものであり、住民参加を進める上で大きな力を持っている。しかしながら、問題は住民参加制度があれば住民は自主的に、積極的に参加し、議論を行なうことができるかということである。求められるのは住民参加制度の整備だけでなく、政策形成過程の透明化と住民と行政の情報の共有であると考えられる。すなわち、住民が住民参加制度の中で議論をし、政策の提案をするための基盤を整える必要がある。

(2) 制度化の条件

自治体には政策がどのように形成されるのか、あらかじめ住民に明らかにするという透明性の確保が求められる。自治体の政策形成の過程や内容、例えば決定の過程や決定の基準、決定の根拠などにおいて透明性が確保される場合、住民の意見や提案が影響力を持つ

ことになる可能性が高くなり、住民自身も自らがどの段階で関わるべきなのかを理解することができる。このような透明性を確保する基盤となるものとして自治基本条例あるいは住民参加条例などの制定が考えられる。

情報の共有の問題では、住民が参加意欲を高めるため、地域の基本情報や政策についての情報を持つことが前提である。具体的な参加の場面では那須塩原市の「質問書」や宇都宮市の「知りたいことカード」を用いて毎回のように委員が情報を求め、自治体側がそれに対応する場面が見られた。それらの取り組みに代表されるように自治体の状況や施策について常に情報を提供する体制になっていることが望まれる。資料提供や分野によっては専門家の参加も必要になることもある。塩谷広域では扱っていたのがごみ処理施設建設の問題であったため、高度の専門知識が必要となった。委員会には大学教授やコンサルタントが出席し、理系と文系の各分野が並行してハード面、ソフト面をカバーしながら検討を進めていた。

また、情報の共有のためにほとんどの自治体が審議会や委員会を公開しており、公開しない場合はその理由を明らかにすることにしている。

制度化した後、実際に運用していく際に必要となることとして監視機関の設置が挙げられる。住民参加制度が適正に運営されているかどうかを監視する機関を設置することで制度の上だけでなく、住民の目に見えるかたちで住民の意見が反映されているかが明らかとなるからである。川崎市の自治基本条例では条例の施行後、自治運営の基本原則がどのように制度や施策に活かされているかなど自治運営の制度や仕組みのあり方を調査・審議する附属機関の設置を定めており、附属機関の設置は市民団体に委託する方向で話が進んでいる。しかしながら、評価を数値化で行なう場合、評価の基準を定める難しさがあるため、川崎市では現在までに附属機関の設置には至っていない。制度ではないが、塩谷広域の委員会からごみ処理施設の建設後、この委員会自体がフォローアップする機関となる必要があるという意見が出された。その他の自治体でも制度制定後や事業後の監視、フォローアップを行なう必要性を認識しており、住民参加を行なうことが目的化してしまわないことが重要である。

住民参加制度にどのような内容を盛り込むべきかという確定したモデルはなく、参加条例の内容も確定しているわけではない。各自治体独自のものとなるが、住民参加を制度化するということは住民に「参加の権利」が公的に認められるということであり、制度化する際には住民の参加権が保障されるような制度の整備が考慮される必要がある。

第3節 運用面の問題点と条件

(1) 住民の参加意識

住民の参加への意識が低いことは住民参加を行なっても参加者が少数にとどまる、参加者が限られる、意見が提出されないという問題につながる。住民自身が利害関係に関わっているなど切実なニーズがある場合は別であるが、それ以外での問題に対する住民参加への参加者は少なくなる傾向にある。政策・施策への住民参加では実際には一部の住民が関わるだけという状況で、すぐに結果が現れないような抽象的な問題に対しては特に消極的になってしまうと考えられる。しかしながら参加しようとする住民の拡大と、参加しようとするときには自由に参加できる機会を設ける必要がある。

住民の意識の向上という面では、行政が提示する政策や施策では分野が広く、抽象的なものも少なくないため福祉や教育など具体的な課題から住民参加を積み重ね、分野を徐々に広げていくことが考えられる。例えばまちづくりの分野では全国均一的な都市計画ではなく、地域の風土や伝統、文化に基づいてまちづくりを考えるとときに自分たちの町は自分たちでつくり上げていくという住民の意識向上が図られる。このためには住民が気軽に参加できるような住民参加の機会提供の工夫が考えられる。例えば宇都宮市のまちづくり市民会議で行なわれたようにワークショップを用いることで関係がフラットである市民が意見を出し合い、開放性をもって一緒に取り組むことができる。

また、意識の問題だけではなく、住民参加の場にも改善すべき箇所が指摘できる。例えば審議会や委員会の開催が昼間である場合、参加できるのは時間の都合がつく自営業者や主婦、高齢者などに限られてしまう。挙げた事例の中でも昼間に開催された場への参加者は限られており、傍聴者も少なかった。また、住民に専門知識を要求される場合であれば参加することをためらってしまうことは少なくない。そして参加をしても実際に意見が反映されるのかどうかははっきりしない場合は参加への関心は低くなるだろう。那須塩原市で懇談会の意見がどのように反映されるのか、この懇談会の位置づけはどうあるのかという議論が続いた。条例や要綱などに明記することが解決のための一つであるが、まず住民と行政の信頼関係を築くことが重要となるに違いない。

参加する住民が少ない場合、あるいは限定される場合に参加住民が全ての住民の意見を代弁できるのかという問題が生じる。確かに住民参加で全ての住民の意見を取り入れるということは不可能である。しかし代表となる住民が少数であっても、全体にプラスに働く

ものであるのならば取り入れられるべきであり、そのような場があることが他の住民が参加する機会にもつながる可能性がある。川崎市の検討委員会では委員だけの意見では不足であるとし、委員以外の多くの市民が自治基本条例に関心を持ち、かつ意見を言うことのできる機会を設けた。具体的にはポストイットを用いたワークショップ形式の討議やポスターセッション形式の市民討論会を開催し、広範な市民の意見に基づいた報告書を作り上げた。審議会や委員会などで住民参加が終わるのではなく、その事前や途中で住民アンケートとることやシンポジウムを開催することでその組織に関わっている住民以外の参加が可能となる。

(2) パートナーとしての住民団体

主体的な活動を展開している NPO に見られるような住民団体が登場してきており、行政との新たな関係が期待されているところである。政策や施策の策定段階における関係者への情報開示、審議会や委員会の活性化などで地方自治体のパートナーと位置づけ、連携していくことが考えられる。NPO などの団体が行政のパートナーとして求められ、審議会や協議会等の代表者としての参加、政策・施策の提案などで政策立案や企画段階から行政と意見交換をしている。岩手県では「NPO との協働に向けて～NPO との協働を進めるためのガイドライン～」を策定し、このガイドラインに沿って各部局、地方振興局が県民や NPO に呼びかけて事業を実施、あるいは NPO が実施する事業に県が協働している。この中には NPO だけでなく、自治会や民間企業まで含めた団体を対象にした事業もある。

行政と NPO などの住民団体の事業共催や行政が主体的に行なう事業や公共的・社会的事業への協力という形がある。自治体から住民団体への事業委託といったものも行なわれる。住民団体とのパートナーシップは特に多数の者が参加するイベントなど人手がかかる場合、あるいはきめ細やかで柔軟な対応が求められる場合、特定分野の専門性が必要な場合等に期待される。

また、志木市や川崎市に見られるように公益的活動を援助・助成するために、サポートセンターや支援制度を設けている自治体は少なくないが、問題を抱えている場合も多い。住民団体を扱う分野は多分野に渡っていることが多く、縦割りの行政にとって支援などを行なう際に困難であることが考えられる。住民団体側から見ても活動分野ごとに行政では担当するところが違えば活動に支障が出るに違いない。縦割り行政の弊害の一つである。また、協働事業をする、あるいは支援をする対象となる住民団体を選定する基準があいま

いである場合があり、情報公開や透明性の確保も重要となる。

行政のパートナーとしては自治会や町内会など伝統的な地縁団体も考えられる。地縁団体は広報誌の配布や行政連絡の伝達など公共サービスの一部を負担するなど住民と行政との架け橋としての役割も果たしている。現在自治体による住民への直接的な行政サービスが浸透し、地縁団体の活動が形骸化しているという問題も叫ばれているが、地縁団体が地域社会を維持する機能を持っていることは確かである。実際、住民参加が積極的に展開されている地域ではこの地縁団体の結びつきも強く、基盤になっていると考えられる。行政だけに連なる関係ではなく、住民団体の活動と連携し、その活動を支えることを基本とする姿勢に転換させていくことが必要となる。これは地域ネットワークの構築という面で地縁団体が住民団体を補い、同時に地縁団体が抱えている問題を解決することにもつながる。

住民団体の利点を最大限活用するために自治体には支援政策を展開することが求められるが、そのためには資金面、人材面の具体的な支援において住民活動の自立性・自発性を損なわないような方法を考える必要がある。したがって住民団体を行政の下請けと捉えるのではなく住民団体と行政のそれぞれの利点を活かし、それぞれの役割分担を担っていく必要がある。

(3) 組織の体制

住民参加を進めるうえで住民と職員のノウハウが必要となる。住民が住民参加の手法に慣れていない場合、住民参加制度を設置しても住民が集まらず、意見も寄せられないという状況が考えられる。栃木県益子町の町民大学は住民自治の住民の能力向上を成功させた事例といえる。ここでの住民参加のねらいのひとつは自ら行動を起こす住民を育てることである。その際には自ら行動を起こす住民の行動が継続されるための仕組みや組織を整えることが大切である。

そのためには、まず住民に地域が抱えている問題を認知させ、関心を持たせ、次に自分自身に何ができるかを住民自身が理解し、実際の行動に移すことが必要である。町民大学はその機会を住民に与えるものであった。課題に直接対応している行政に比べ、住民の知識は少なくならざるを得ない。行政は住民に情報を与え、住民が理解できるよう分かりやすく説明する必要があり、一方住民には与えられた情報をもとに課題について学ぶ努力が求められる。住民参加によって住民自身の自治能力の向上が期待される。また、住民が従来よりも公的な活動に対して積極的に関心を持つことも期待されている。

また、地域や行政に対する住民の知識の拡大とともに職員の側も学ぶことが期待されている。住民とのコミュニケーション能力を身につけるために住民参加の個々の場面を通じて職員を育てる視点も同時に重要となる。自治体内での住民参加の意義付けが弱い、あるいは方針が浸透していない場合、住民参加を行なったとしても対応がうまくいかないことが考えられる。川崎市の例では職員が政策研究を行なうことで職員の意識と能力を高めることが期待されていた。職員にとって住民参加がかなりの負担となり得る場合がある。特に住民参加のノウハウがない職員の場合は職員にとって大きな負担となる。住民参加が扱う問題は様々であり、その中では高度な専門性を要する問題も多い。このような場合は専門性の高い人材の育成が必要となり、その育成でも工夫が求められる。研修を行ない、住民参加の認識や運用方法を統一することや、全てを職員が担うのではなく技術的なサポートをコンサルタントに依頼する方法が考えられる。

おわりに

本研究は住民参加の現状と問題点を明らかにすることで、行政が行なう住民参加の取り組みのどの局面において、そしてどのような位置づけで住民参加を適用し、どのように活用すべきかを実践事例の分析に基づき考察するものである。ここではこれまでの内容を踏まえた全体の結論を述べる。

住民と行政の関わりに注目すると、住民参加が特に求められるのは住民が直接的な利害関係者になる場合である。道路建設やごみ処理施設建設などは地域の理解や合意なくしては進まず、合意形成の方法として住民参加が取り入れられる。事業の早期段階で取り入れられる必要性が高く、それにより効率化が図られるため行政のモチベーションも高くなる。しかし、この分野では公共的な利益と地域住民との利益が一致しないときに対立が生じることは容易に考えられる。

また、住民を「顧客」とし、行政が住民の意見を聞き入れ政策や施策に反映させるという関係が考えられる。場合によっては行政の一方的な働きかけとなり、行政に都合のいい意見だけを取り入れるという危険性が考えられるが、住民のニーズをそのまま取り入れるという行政の姿勢によって両方向の住民参加となり得る。

行政のパートナーとしての住民との関わりは現在求められている住民参加の形である。住民の意見を行政の取り組みの中に取り入れていこうとする試みが全国で行なわれている。具体的な事例を取り上げてみてきたが、住民参加にとって最大の課題となるのは行政と住民が役割を分担し、それぞれの役割の中でどれだけ連携ができるかということではないだろうか。地域の実情に応じて地縁団体、NPO、企業との役割分担も考慮に入れられなくてはならない。地域社会における多様な主体間の協働を生み出すことにより地方行財政の効率化がもたらされる。行政が苦手とする横のつながりと多様性を様々な主体が補い、地域の多様性を結集する必要がある。

住民参加にはパブリックコメントや公聴会など、住民の意見を政策や施策の策定・決定過程に活かしていく形や、公募委員などとして住民の代表をメンバーに加えた審議会や委員会の形、または住民が行政と対等の立場で政策の提言をするなどの形が存在する。

様々な住民参加の形があり、自治体によりその種類と活用度合いは様々であるが住民参加の制度が整っていることは住民参加の機会が存在するという意味で理想的である。しか

しながら重要なことは住民参加の制度の有無のみではなく、行政と住民の距離である。行政と住民の距離は住民参加の制度の有無とは異なり評価が難しいが、図表 6 - 2 の 住民自律型の事例では行政と住民の距離が近いことは明らかであった。事例の中には住民参加を始めた当初に行政と住民の間に警戒心があった場合や、混乱が生じた場合があったが、継続的に住民参加を進めることで信頼関係や行政と住民の能力の向上が図られ、継続が重要な意味を持つと考えられる。住民参加を行なう第一段階として行政の説明責任と透明性の確保により、行政と住民の間に信頼関係を築くことが必要である。行政の情報公開と情報提供は住民参加において絶対的な条件である。

行政と住民の距離を近づけるためには次の視点から住民参加を見直す必要がある。第一に住民と行政の能力向上である。住民参加を行なうということは住民が行政に対して意見を伝える権利を持つと同時にその意見に責任を持つということである。政策の提言などを通して行政と対等に地域づくりを担うためにはそのプロセスを理解できる能力、決定を行なう能力が住民に求められる。地域の問題点を検証し、住民と行政の役割を見出し、その結果を学び繋げていく住民参加が考えられる。住民参加が住民にとって自らの地域を見直す機会とならなければならない。

また、住民参加を行なう際に住民参加の枠組みについて住民と行政が共通した認識を持つことである。例えば、どのような目的で、どのような政策・事業について、どの段階で、誰と、どのように行ない、さらにどのように活かされていくのか、ということが共通認識としてある場合、住民が担う役割と行政が担う役割が明確となる。

そして、住民参加が継続して進められるためには住民参加の評価が必要である。どのように住民参加が活かされているかについての共通認識を持つことは特に住民と行政のモチベーションを保つ上でも重要である。評価に客観性を持たせるためには第三者の評価体制の構築が期待される。

最近、「協働」という言葉は特に自治体で好んで使用される傾向にある。言葉の響きはいいが、「協働」が持つ意味が見失われることは避けなければならない。「協働」というのは、行政、地縁団体、NPO、企業、住民個人など様々な主体が互いに対等で、それぞれの役割を担いながら全体としての秩序を形成し、成果を目指して活動することにその本質があると考えられる。この意味での「協働」は既に決定された政策や施策の実行面だけにおいても成り立つが、住民のニーズに柔軟に対応でき、さらに住民との合意形成で時間や費用を軽減できる面を考えれば政策や施策の策定・決定過程の段階から進められることの意義は

より大きくなる。

地方分権が進む中でこれまでの行政の仕組みを根底から見直すことが求められ、課題は多い。自治体はこれまで以上に政策・施策形成過程への住民の参加を広く求め、住民のニーズに鋭敏かつ誠実に応えていかなければならない。その際に行政と住民の関係性が重要視される必要がある。住民参加の抱える問題を挙げたが解決法は行政と住民の関係性を手がかりにその問題の中で学んでいくしかない。よりよい地域社会の構築に向け行動を起こそうとする意思が行政と住民双方になれば地域は衰退してしまう。住民参加の確立と実践が新たな地域、国づくりを先導する力となることを期待している。

あとがき

本研究の大半は事例研究であるが、事例研究を行なったことがかつてなかったため研究を始めた当初は戸惑っていた。しかしながら傍聴としての参加やヒアリング調査を行なう中で「現場」を知ることに大きな興味を持つようになった。また、この調査で多くの素晴らしい自治体職員の方々と知り合い、お話を直接うかがうことができたことは大変有益である。快く時間を割いて下さった皆様にお礼を申し上げたい。そして何よりもこの機会を与えてくださったのは指導教官の中村祐司先生であり、中村先生のもとでなければこの論文を書くことはできなかった。多忙にも関わらず不慣れな私にいつも懇切な助言を下さった中村先生に深く御礼申し上げたい。

脚注以外の参考文献

- 人見剛・辻山幸宣『協働型の制度づくりと政策形成』(株式会社ぎょうせい、2002年)。
とちぎNPO研究会 菅ゆき江編『協働・人がつながる空間』(とちぎNPO研究会2004年)。
北川正恭・縣公一郎・総合研究開発機構編『政策研究のメソドロジー』(法律文化社、2005年)。
宇沢弘文・國則守生・内山勝久編『21世紀の都市を考える 社会史的共通資本としての都市2』(東京大学出版会、2003年)。
篠原一『市民参加』(岩波書店、1977年)。
大和市企画部『ドキュメント市民がつくったまちの憲法』(ぎょうせい、2005年)。
辻山幸宣編『市民・住民と自治体のパートナーシップ 第1巻・分権社会と協働』(ぎょうせい、2001年)。
辻山幸宣編『市民・住民と自治体のパートナーシップ 第2巻・協働型の制度づくりと政策形成』(ぎょうせい、2000年)。
辻山幸宣編『市民・住民と自治体のパートナーシップ 第3巻・協働社会のスケッチ』(ぎょうせい、2001年)。
原田純孝編『日本の都市法 諸相と動態』(東京大学出版会、2001年)。
田中義政編『市民参加と自治体公務』(学陽書房、1988年)。

参考資料

栃木県那須塩原市

< 那須塩原市行財政改革懇談会 >

那須塩原市「行財政改革懇談会質問(資料要求)書」(2005年11月10日)。

那須塩原市「行財政懇談会 参考資料1~4」(2005年11月10日)。

(資料1) 老人クラブ会員数、(資料2) 那須塩原市の会計一覧、(資料3) 那須塩原市の財政面の特徴、(資料4) 地域別自治組織数一覧表。

那須塩原市「事務局素案 那須塩原市の行財政改革」(2005年11月10日)。

那須塩原市「行財政改革懇談会 参考資料No.1~No.3」(2005年11月10日)。

(資料No.1) 那須塩原の現状、(No.2) プライマリーバランス、(No.3) 行財政用語。

那須塩原市「事務事業等の改革案に対する質問書」(2006年12月8日)。
那須塩原市「那須塩原市行財政改革大綱(見直し案)」(2005年12月8日)。
那須塩原市「指定管理者制度導入について」(2005年12月8日)。
那須塩原市「那須塩原市長等の給与及び旅費に関する条例」(2005年12月8日)。
那須塩原市「行財政改革大綱案に対する懇談会委員からの質問及び対応一覧(2005年11月10日、12月8日)。
那須塩原市「事務事業改革案一覧」(2006年2月17日)。
那須塩原市「事務事業改革案に対する質問者一覧」(2006年2月17日)。
那須塩原市「那須塩原市くらしのガイドブック」(2006年12月)。

埼玉県志木市

<行政評価>

志木市「志木市行政評価条例」。
志木市「行政評価委員会・会議開催日一覧表」。
志木市企画部市政情報課「広報しき1~12月号」。
志木市「『安心・安全で夢のある明るい志木市』の実現に向けて」。
志木市「志木市における行政評価制度資料No.1~9」。

(資料No.1)志木市における行政評価制度の変遷、(資料No.2)志木市行政評価条例の概要、(資料No.3)「市民が行う行政評価(平成13~14年度導入・14~16年度実施フロー図)」、(資料No.4)「志木市行政評価条例」に基づく評価サイクルフロー図(平成17年度)、(資料No.5)行政評価制度と総合振興計画(実施計画)関係チャート、(資料No.6)志木市行政評価条例、(資料No.7)事前評価書(新規事業)、(資料No.8)事後評価書(継続事業)、(資料No.9)「志木市行政評価委員会」委員の公募資料。

<行政パートナー、志木市民委員会>

志木市まちづくり・環境推進部市民活動支援課「行政パートナー初めの一步」。
志木市「行政パートナー制度の概要」。
志木市市民活動支援課、あすなる会(志木市行政パートナー)「NPO・ボランティア活動リスト」(2005年11月)。
志木市民委員会「志木市民委員会ニュース8月号~新年号」。
志木市民委員会「志木市民委員会会報(第2期)第3、4号」。

神奈川県川崎市

< 「政策課題特別研究」「政策情報かわさき」 >

川崎市総合企画局政策部「平成 16 年度政策課題特別研究報告書 分権型社会における都市型コミュニティ施策の構築に向けて～ソーシャルガバナンス時代の都市政策を考える～」(2005 年 3 月)。

川崎市総合企画局政策部「平成 16 年度政策課題研究報告書 地域活化への「集住」を中心としたアプローチ～まちづくりにおけるコーポラティブ住宅の可能性～」(2005 年 3 月)。

川崎市総合企画局政策部「政策情報かわさき第 17 号」(2005 年 2 月発行)。

川崎市総合企画局政策部「政策情報かわさき第 18 号」(2005 年 3 月発行)。

川崎市総合企画局政策部「政策情報かわさき第 19 号」(2006 年 1 月発行)。

川崎市「これまでの政策課題特別研究・政策課題研究テーマ一覧」。

川崎市総合企画局政策部「第 3 回市民自治創造・かわさきフォーラム報告書」(2005 年 3 月)。

川崎市総合企画局政策部「川崎市新総合計画川崎再生フロンティアプラン」。

< かわさき市民活動センター >

(財)かわさき市民活動センター「ボランティア・市民活動広報誌 Season 59 号」(2006 年 2 月発行)。

(財)かわさき市民活動センター「市民活動情報誌ナンバーゼロ 2006 年 4・5 月号」(2006 年 3 月 15 日発行)。

(財)かわさき市民活動センター「財団法人 かわさき市民活動センター」(2005 年 4 月現在)。

(財)かわさき市民活動センター「川崎市市民活動(ボランティア活動)保険制度のご案内」。

< その他 >

川崎市「窓口サービス機能中心の区役所から地域の課題を自ら発見し解決できる市民協働拠点へ 区行政改革の実行計画書」(2005 年 3 月)。

川崎市「市民意見募集(パブリックコメント)」(2005 年 12 月)。

栃木県宇都宮市

< 市民協働推進指針・計画 >

宇都宮市「市民協働推進指針の概要」。

宇都宮市「(仮称)市民協働推進計画」策定体制。

宇都宮市「(仮称)市民協働推進計画」の進捗状況。

宇都宮市「(仮称)市民協働推進計画策定スケジュール」。

宇都宮市自治振興部みんなでまちづくり課「市民協働シンポジウム報告書」(2006年2月)。

宇都宮市「第4次宇都宮市総合計画改定基本計画 概要版」。

< うつのみや市政研究センター >

うつのみや市政研究センター「市政研究うつのみや創刊号」(2005年3月)。

うつのみや市政研究センター「うつのみや市政研究センターの概要」。

うつのみや市政研究センター「大学生等によるまちづくり提案を実施して」。

宇都宮市「私たちが共に進める新しいまちづくりの考え方～市民協働推進指針～」(2004年11月)。

< 宇都宮市まちづくり市民会議 >

第4次宇都宮市総合計画改定基本計画策定懇談会「第4次宇都宮市総合計画改定基本計画素案に関する提言」(2003年2月)。

宇都宮市「うつのみやまちづくり市民会議設置要綱」。

宇都宮市総合政策部政策審議室「うつのみやまちづくり市民会議第1回全体会・分科会資料」(2005年10月18日)。

宇都宮市「市民会議議事録」(2005年11月22日)。

宇都宮市「都市自治分科会 宇都宮市の未来を考える意見提案シート」(2005年11月22日、12月20日)。

野村総合研究所「第二回分科会資料 ～ 」(2005年11月22日)。

野村総合研究所「第三回分科会資料 、 SWOT分析の方法・手順」(2005年12月)。

資料 まちづくり会議の進め方、資料 生活を取り巻く社会潮流変化、資料 市民意識調査からみた重要度と満足度

宇都宮市年開発課「宇都宮馬場通り中央地区第一種市街地再開発事業の概要」(2005年

12月20日)。

宇都宮市「知りたいことカード」(2005年12月20日)。

群馬県太田市

<行政改革>

太田市「太田市の行政改革に関する取り組み一覧表」(2005年8月)。

太田市企画部行政経営課「太田市マネジメントシステム(概要書)」(2005年9月1日)。

太田市「平成16年度行政評価最終評価の検証結果(集計概要)」。

太田市広報統計課「広報 おおた No.24 2005年11/20号」。

太田市「太田市経営方針、太田市環境方針、ISO14001対応項目と取り組み例」。

<市民満足度アンケート>

太田市企画部行政経営課「太田市の取り組みに対する満足度と重要度に関するアンケート」(2005年9月)。

太田市企画部行政経営課「平成17年度太田市の取り組みに対する満足度と重要度に関するアンケート調査結果」(2005年10月)。

太田市「調査の実施概要」。

太田市「平成17年度市民満足度アンケート調査結果に関する各課の意向調査」(2005年11月21日)。

市民活動推進課 NPO 推進係「太田市内の NPO 法人」。

太田市「町別人口及び世帯数調査表」(2006年1月13日)。

太田市「太田市人口統計グラフ」。

栃木県益子町

<ましこ町民大学>

ましこ町民大学収録編集委員会「ましこ町民大学集録」(益子町生涯学習推進本部、2004年)。

栃木県/とちぎ NPO 研究会「栃木県社会貢献活動団体に関する実態調査報告書」。

栃木県塩谷広域

<塩谷広域ごみ処理施設建設>

塩谷広域行政組合施設整備室「環境施設整備 ニュースレターNo.13」(2005年11月発行)

塩谷広域行政組合施設整備室「環境施設整備 ニュースレターNo.14」(2006年1月発行)

塩谷広域行政組合「塩谷広域におけるごみ処理について」(2005年12月10日)

塩谷広域行政組合「灰資源化の有無による比較」(2005年12月10日)

塩谷広域行政組合「可燃ごみ処理方式について」(2005年12月10日)

塩谷広域行政組合「ごみ処理検討委員会 可燃ごみの処理方式に係る中間提言書」(2006年1月5日)

塩谷広域行政組合「環境施設用地検討委員会 答申」(2006年2月5日)

中村祐司「還元施設に関する提案」(2006年2月8日)

塩谷広域行政組合「採点票」(2006年2月8日)

塩谷広域行政組合「リデュース部会 中間まとめ」(2006年2月8日)

塩谷広域行政組合「一般廃棄物(ごみ)処理基本計画(案)」(2006年2月8日)

塩谷広域行政組合「各案の比較 灰資源化の有無による比較」(2006年2月8日)

持田武信「廃棄物熱処理施設における腐食とその対策(その1)～熱処理施設の進化とそれに伴う腐食防止の重要性～(『環境技術会誌』2005、第120号)49-59頁。

栃木県

<市町村合併推進審議会>

総務省自治行政局合併推進課「市町村合併」。

栃木県「地域懇談会資料」。

栃木県「市町村合併推進審議会資料1号～3号、報告第1号」(2005年11月8日)。

(資料1号)県内市町村の現況及び将来の見通しについて、(資料2号)合併の推進に関する基本的な事項について、(資料3号)構想対象市町村・住民アンケート調査等の検討について、(報告第1号)首長等アンケート調査結果について。

岩手県

<県民参加の推進ガイドライン・県民参加の推進プログラム>

岩手県県土整備部「県民参加の推進プログラム 平成15年度版」。

岩手県県土整備部「パネルディスカッション 住民と行政が協働でより良い地域をつくるためには何が必要か」。

岩手県県土整備部「平成 18 年度県土整備部施策推進方針」。

岩手県県土整備部「地域の実情に応じた社会資本を提供するためのガイドライン（概要版）」。

岩手県県土整備部「県民参加事例の事後調査結果の概要」。

岩手県県土整備部「県民参加に関する職員アンケート」の結果。

岩手県県土整備部「県民参加のスターティング・ノートのイメージ」。

岩手県県土整備部「(仮)コミュニケーション通信のイメージ」。

岩手県県土整備部「項目別検討事項と関係者間の確認事項」。

岩手県県土整備部「物流拠点の形成に向けて」。

神奈川県横浜市

< 横浜会議 >

横浜市都市経営局政策課「調査季報」(2004 年 10 月 20 日発行)。

横浜市「横浜会議(政策の創造と協働のための横浜会議)概要」。

横浜市「政策の創造と協働のための横浜会議設置要項」(2004 年 4 月)。

横浜市都市経営局政策部政策課「横浜会議協働研究・中間報告会 記者発表資料」(2006 年 1 月)。

神奈川県平塚市

< いどばた会議 >

平塚市「市民と市長のいどばた会議の反映状況」。

平塚市「ひらつか未来市民会議名簿」(2005 年 1 月)。

平塚市「(仮称)ひらつか未来市民会議メンバー募集」。

平塚市「平塚市総合計画 ひらつか未来市民会議」。

平塚市「平成 17 年行政概要」。

平塚市企画部広報課「広報ひらつか No.808」(2006 年 2 月 1 日発行)。

平塚市企画部広報課「広報ひらつか No.807」(2006 年 1 月 15 日発行)。