

「地方政府の政策形成における市民の意志表出と参加」

木村 光 一

目 次

- 第1章 民意と政策のズレを防ぐことは可能か
- 第2章 市民の意志表出と参加のこれまで
 - 1. 経済成長期「広報・広聴」の現状
 - 2. 客体としての市民から主体としての市民へ
 - 3. 従来の政策形成過程と市民
- 第3章 市民の意志表出と変化する地方政府
 - 1. 市民による意志表出の現在形
 - 2. 新しい情報技術の評価
 - 3. 市民参加をすすめる地方政府
 - 4. 市民の意志表出と参加の代理・代表としての議会
- 第4章 自治基本条例における市民意志の表出と参加
 - 1. 市民自治のルール化と自治基本条例
 - 2. 自治基本条例にみる参加の方式
 - 3. 自治基本条例での参加の規定
 - 4. 市民の意志表出と市民参加

第1章 民意と政策のズレを防ぐことは可能か

1995年の地方分権推進法から2000年の地方分権一括法の施行に至る地方分権改革の動きは、地方自治体の役割に大きな変化をもたらした。この改革は、分権、自治の強化について、国や地方の機関、団体、あるいは行政制度の研究者、行政職員らにより多くの議論と取り組みがなされてきた到達点でもある。

一連の法改正や制度変更により地方自治体には、「地方政府」としての役割が強まりつつあると考えられよう。そこでは、市民の意志表出と参加のしくみをより民主主義的なものとして整えることが課題となるとともに、地方自治体の政策形成能力の向上が一層求められる。また市民には、個人としてあるいは市民活動団体・NPOや自治会などを通じて、課題提起や政策提案、評価などの政策過程においてより積極的な意志の表出と参加が期待

される。なぜなら、市町村の基礎自治体による自立した運営の追求、地域政策の形成プロセス如何によって市民生活は大きく影響を受けるからである。このことは、地方自治体によっては施策の選択や執行方法により市民生活の基盤に差が生じることを意味する。

それでは、いかなる意志表出と参加の仕組みが地方政府における自治と民主主義を進めることを可能にするのであろうか。さらには、市民の意志表出と参加をどのような仕組みで政策に反映できるのであろうか。

このことを考えるとき、現状には、例えば、以下のような課題がある。

まず、市民が政策に活かせる取り組みや発想を持っているにもかかわらず、行政あるいは議会との関係がうまく作られず活かされていないことである。市民活動団体の取り組みの中には、公益性を持った課題、行政が政策として展開できる課題、そしてそれらの解決のヒントが含まれているが、行政施策に取り入れられることは少ない。行政は、参加や協働の掛け声のもとにこうした団体を安価で使い易い請負事業や催しへの動員としてとらえているかの様な実態がある¹⁾。

また議会は、市民活動に距離を置き、議員も市民活動のネットワークや交流集会などで意見を交換する機会もほとんどない。地方自治体の行政機構、議会と市民との関係には、もっと違った、新しく築かれる形があるはずである。選挙が政策選択の機会として機能しているとしても、早期の政

1) 筆者は2002年から2007年まで淡海ネットワークセンター主幹として、独自の助成事業のプログラム・オフィサーの役割をはじめ、市民活動・NPO支援を行う中で、こうした状況がよくみられ、自治体や市民双方から多くの相談を受けた。

策形成段階において市民の意志が反映される方法が執られることにもっと関心が向けられてもよい。民意と政策のズレを防ぐため、自治の仕組みの中に市民の意志を表出させる仕組み、政策形成や実施に市民が参加する仕組みが、どのように組み入れられるかを考察するのが本稿の目的である。

以降、第2章では、これまでの市民の意志表出と政策への反映の摸索を「市民参加」が言われ始めた時代の状況から振り返る。そして、自治体の政策形成における市民の意志の扱われ方を見ることとする。第3章では、95年頃から05年頃までの10年間に地方自治・分権の議論がなされ、地方政府への摸索を始めた地方自治体は、自らの自治の形を摸索している。変化の中から次の時代の自治の仕組みとしての市民参加の萌芽をとらえる。

第4章では、多くの自治体が策定をすすめている自治基本条例に焦点をあてて、その策定過程と自治基本条例から市民意志の表出と参加がどのようになされ、すすめようとされているのかを考える。ここから、次代の地方政府の政策形成過程における市民意志の表出と参加の役割を明らかにしたい。

第2章 市民の意志表出と参加のこれまで

1. 高度成長期「広報・広聴」の現状

地方自治体は、とくに高度成長期以降、政策の形成や実行の過程に対する正統性が求められ、市民不在で首長、議員、職員のための議論により政策を決定することのないよう努力も重ねられてきた。

法定の計画審議会や公平委員会など以外にも重要な政策決定に関わる委員会等を設け、学識者や専門家といった外部の見識を取り入れることが行われてきた。他に、市民から直接に意見を聴く手続きとして「公聴会」の規定もあるが、ほとんど行われない状況にある（新田 2005）。これらは、提起する自治体側と異なった意見を取り入れるためには行われていないことの表れといえる（松浦 2003）。

手続として開催される公聴会のほか、このように政策形成過程において市民の意見を比較的簡便に集める機会としての広聴であった。首長が域内各地の市民と語らう機会を設ける方法が、70年代後半から80年代に多くの自治体で取り入れられ、この対話のほか首長へのハガキもしくは手紙による意見収集が一般的な仕組みとなってきた²⁾。しかし、首長やその周辺の意図によって取り上げられもし、無視されもしうる手法でもある。

例えば表1は、滋賀県の「広聴」の05年度の実

表1 滋賀県での広聴状況（平成17年度）

広聴の名称（広聴の種類）	実績数
(1)「知事と気軽にトーク」（直接対話）	18回（年間開催数）
(2)「知事への手紙」（質問、意見の手紙）	約1,400通（年間受信数）
(3)「県政モニター制度」（施政モニター）	300人（2年間の委嘱）
(4) その他「県政世論調査」（施政アンケート調査）	3,000人（年1回）

（参考：滋賀県の推計人口1,380,361人：2005年10月1日現在）

2) 自治体では、法律に定めのある手続として住民の意見を聞くものを「公聴」と呼び、主に首長が住民などと意見を交わしたり手紙を求めたりする方法

で意向を知る手法を「広聴」と呼んで区別している。

績を調べたもの³⁾であるが、人口に比して多いとは言い難く、市民の意志表出の仕組みとして活用されているかは疑問である。

また、事業に伴う広報・啓発として行われるシンポジウムやフォーラムでの参加者意見を聞く機会を設けることもある。だが、これまでの広報広聴の仕組みからは、市民の意見が何に対してどれだけ出されているかは把握しにくく、市民の意志表出を十分にとらえられる仕組みではない。

2. 客体としての市民から主体としての市民へ

行政と市民との「協働」がいわれるようになって久しい。70年代以降の「市民参加」が「パートナーシップ」に代わり、2000年以降は行政と市民の「協働」へと関心が移っている。そこに共通するものは、呼びかける主体は行政であり、市民は客体という点である。

地方自治法の大きな改正があった2000年の前後から、国及び地方の行財政危機を背景に地方分権が進められた。地方自治体では、施策を形成し展開するときに、市民あるいは市民が主体となった団体の力を借りながら進めていくことを考慮せざるを得ない状況に至った。

市民活動団体は、98年制定の特定非営利活動促進法により法人格の取得が容易になり、社会的認知や活動への評価を得やすくなっている。阪神淡路大震災、日本海ナホトカ号重油流出事故などでは、市民のボランティア活動に比べて国及び地方

自治体の機動性のなさや施策の硬直性がメディアにより伝えられた。また、介護保険が実施される以前から取り組まれた在宅高齢者や独居高齢者への介護・介助や配食、見守りなどは、行政施策のいき届かない市民の身近な問題に比べて、地道にサービスを構築してきた市民活動・ボランティア団体への支持があることも軽視できない。行政は、こうした主体としての市民を、客体としてしか見てこなかったのではないだろうか。

3. 従来の政策形成過程と市民

市民活動団体・NPOが自らの活動を通して行政の施策、事業と関わる場合には、その施策課題あるいは地域課題に対して問題意識を持つことから始まることが多い。これらの活動団体が政策の影響を受ける当事者であるゆえに、問題性等がより強く感じられるためであろう。当事者は、それらの課題解決や政策手法の選択など政策形成過程で、重要な主体となることができるはずである。しかし、政策形成において市民活動団体と共に課題解決を図っている地方自治体の事例はそう多くない。

これには、市民は行政の施策形成の部外者であり、あくまでサービスの受益者として捉えられているように見える。そこでは、政策形成過程における市民参加は、行政側の裁量に影響を及ぼさないものとして止めておきたいという意志が感じられる。

このときの地方自治法による市民と行政および議会の相互の関係を改めて見ておこう。

伝統的な議会制民主主義の理解のもとでは、地方自治体が行う政策の決定は住民代表たる議会がこれを行い、その施策の執行は地方自治体の長がその団体を代表して行うことになっている。これから「住民意志は、このメカニズムを通じて表明され、同時に行政運営に対する間接的なコントロール機能をも果たし得るところから、住民参加は、議会制の補助的・二次的機能を有するにすぎないと考えられていた」(田村 2006)ため、80年頃では政策に関連する市民の意志は、かなり限定的に扱われていた。

また、選挙権のほか条例制定、改廃請求から、長・議員等の解職請求までの法で定められた権利

3) 平成18年(2006年)2月1日滋賀県議会臨時会の「びわこ栗東駅(仮称)」建設の是非を問う住民投票条例案の知事提出議案において、中沢啓子議員が「(知事は)この政策(新幹線新駅)に関して、今までどのような方法で県民の声を聞いてこられたのでしょうか。」の質問に「知事と気軽にトークや県政世論調査、知事への手紙、さらには県政モニター制度などを通じまして多くの県民の生の声を聞かせていただいているところであります。また、私自身が会長を務めております新駅の設置促進協議会においては、かつてシンポジウムを開催したり等、ご意見を伺ってきております。」と答えている。しかし、そのことについて書かれたであろう何通かの知事への手紙を除き、議員が質問したテーマでの「知事と気軽にトーク」や県政世論調査、県政モニターのアンケートなどによって県民から意見を求めた形跡は筆者の調べでは認められなかった。

者は、「住民」という限定された市民である。また、その区域に居住する者であっても日本国籍を有しない者、通勤、通学する者、居住から3か月に満たない者もまた、この「住民」から除外されている。しかし市民は、地方自治体の政策における重要な存在である。

80年代の地方自治体の政策決定において市民参加の捉え方は、民主化の機能、人権保障の機能、行政運営の合理性の次の3つの役割であった（田村 1981）。

その後、様々な立場の人々の取り組みによって、市民参加の意味と役割について概念や実態が拡張されてきている。経済が即時性を増し、空間を広げながら活発化することに伴い、人々の活動も拡張してきた。これに伴って市民の価値観も多様化かつ多様化し、一様な施策で対処することが難しくなっている。行政の施策設計の画一性、遅時性からくる限界が明らかになり、行政施策の無謬性が失われている。このとき、広報広聴や手続き上の関与にとどまらない市民の多様な意志さらに知恵や労力を得て施策を形成しなければならない時代が到来したのだと理解できる。

第3章 市民の意志表出と変化する地方政府

1. 市民による意志表出の現在形

市民は問題を認識すれば、敏感に反応する存在である。市民が相互に情報交換を行い互いの問題意識を議論する機会の多寡が、ある地域での政策形成に影響を与えることであろう。市民の生活も多元、多様に変化し続ける限り、政府・行政が全国一律の法体系や制度で政策を行うには限界があるといえる。その地域で解決、あるいは対処できることはその範囲の及ぶ地方自治体が対応することが望ましく、かつ効率的であるといえる。このためにも、地方自治体ごとに政策形成における市民の意志表出と参加の仕組みについて基本的な取り決めが必要といえる。地方自治法あるいは自治基本法で規定すればよいという考えもあるが、面積や人口も自治体間で大きく異なり、地域の多

様さは拡大する方向にある。

それぞれの地方自治体が、自己決定とその責任において政策を選択し、他方、政府として運営に努めるところから、政策決定の課程や政府運営の方法を明示する基本的な規範を定め、これに基づいて進めていくことが重要となっている。これらから、地方分権や自治体運営という問題意識を持ち、2000年までに、すでに先行的に自治基本条例やまちづくり条例の制定に取り組んだ地方自治体があったことは評価できる。

では、市民の意志表出と参加はどのように変わってきているか、その取り組みから考える。

1) 住民投票と市民の意志表出

地方自治体での政策形成における市民の意志表出の一つである住民投票を見てみよう。住民投票は、市町村では96年1月の新潟県巻町⁴⁾、徳島市の吉野川可動堰建設にかかる住民投票⁵⁾、都道府県では96年9月に米軍基地整理縮小に関する沖縄で行われた県民投票以降、この10年間に全国各地で見られるようになった。住民投票の根拠となる法規定はないが、憲法には国民投票、あるいは憲法第95条による特定の地方公共団体におよぶ法律を定める際の住民投票について規定がある。これに思想上の根拠を求める考え方も存在する。しか

4) 高知県窪川町において、81年四国電力の原発誘致に対する動きを理由にリコールされた藤戸進町長が、「原発立地に関する町民の意思は住民投票で決める」と約束し、町長に再選され82年の6月議会に「窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」を提案し、可決されたのが日本初の住民投票条例である。そしてその13年後、95年の10月に窪川町の条例を参考にした住民投票条例が新潟県巻町で制定される。巻町では、96年8月4日原発建設の是非を問う住民投票が行われた（条例に基づく住民投票の実施は、日本初）。投票率88.29%、原発設置反対への投票は全投票数の60.85%を占めるという結果となった。（市民がつくる政策調査会：<http://www.ref-info.net/topix02.html>）

5) 住民投票が徳島市議会に審議されている時に、当時の中山正暉建設相が「自治体の範囲を超える問題があり、国政と自治体の領域をはっきりさせないといけない」とコメントしている。住民投票は、2000年1月23日に実施され、投票率55%、11万3989票のうち90.1%が可動堰反対に投票した。吉野川の住民投票をめぐる市民の動きは、今井一が「住民投票」（岩波新書 2000年）に詳しく著している。

し、市町村合併が推進されるなか、住民投票により市民の意志を確認しようとした市町村が多かったのは、政策決定の重要な手法として直接投票が意識されているといえよう。

重要な政策決定には、首長の判断や議会の意見が対立するときがあるように、市民の考えも分かれる。たしかに、4年に一度の首長や議会の選挙は重大な政策転機になるりうるものの、多岐にわたる政策決定に携わる公職者を選ぶ投票行動と一つの政策事案に対する投票行動とは同一でない。将来に影響を及ぼすような重要な施策案件の決定に際して市民の意志を明らかにすることは、地方自治体の運営に関する重要な決定に市民も責任を持つことを意味している。市民主権をとる民主国家の原則からすれば、代議制はその効率的な手法として選択されたものであって、政策形成過程に市民が関与することを否定したものでなく、市民の多数意志より議会の優位性を認めたものでもないといえる。住民投票については「憲法上の要求するところと考えられ、また、あるいは、人民主権としての国民主権を内実化するための理論として位置づけられる」といえよう（田村 2006年）。

2) 住民投票と議会の行動

近年、住民投票はかつてない広がりを見せてた。大きな要因は、平成の大合併といわれる市町村合併の動向である。合併特例法の期限である05年3月までに行われた市町村合併の是非を問う住民投票は、巻町の住民投票以降に実施された364件のうち348件を占めている⁶⁾。だが、市民から実施を求められ議会が否決した例もほぼ同数あるとされる。否決の理由は異なるであろうが、議会がすでに決定したことに対して、それと異なった意志が市民から示されることで混乱を生じさせたくないという意向があると思える。しかし、住民投票を行っても、議会は議決という最終決定を下せる権限を失ってはいない。住民投票をするかしないかは、意志を表出する機会を用意するかしないかなのである⁷⁾。

3) 市民の判断力の確かさ

第4節で詳述するが滋賀県議会では、市民の請願による住民投票を求める条例を2度に渡って否決している⁸⁾。一度目は市民提案の条例案に不備があるという理由が含まれていたが、二度目における市民による条例制定請求は、その条例規定に問題があるという議論はなかった。市民は議案となる条例案を作る力量を持っていること示している。教育水準の上昇や政策に関わる情報公開の進行、インターネット等による情報共有の拡大が大きな要因といえる。

住民投票においては、市民が適正な判断を行えないという主旨の主張をもって反対をする議員もいるが、情報公開をふまえ市民が適正な判断を下すことができないとするのであれば、代議制であろうが、直接投票であろうがその成立の前提を否定することになる。選挙においても、住民投票においても、市民は判断を下しうる。その意思表出の機会と重要な政策決定への参加が求められているのである。

2. 新しい情報技術の評価

70年代後半以降の広報・広聴が中心であった時代から、2000年頃から急速に普及を見た情報技術(IT)の影響を受けて大きく変化している。すでにweb上に自治体のホームページを開設することは当たり前になり、広報活動の重要な手段となってきた。2000年頃は情報の選択も一方的なものであったが、条例や規則の掲載や会議録などの公開が進み、パブリックコメントなどもホームページを通じて意見を求めるところが増えている。表2は滋賀県庁のホームページのアクセス数の月間最高値を01年度と改訂後の02年度で比べたものであるが、ホームページを見やすく構成し、情報量を変えたことで飛躍的にアクセス数が増えたこと

7) 地方自治体の提案によって実施された「住民投票」の中には、区域内に居住する16歳ないし18歳以上の市民や日本国籍を有しない在住外国人市民を投票ができる対象者に加え、多様な市民による意思表示もみられている。滋賀県米原町（現米原市）においては、02年3月の住民投票において初めて在住外国人市民に投票権を認めた。

8) 滋賀県議会では、「びわこ空港」建設の是非を問う住民投票条例案を、99年（平成11年2月定例会）に否決している。

6) 前掲今井一の調査による。寄稿トピックス (<http://www.ref-info.net/index.html>) に掲載より引用。

を示している⁹⁾。また、電子メールの利用が一般的になり、個人の意見を述べるのが簡単に行えるようになって、市民からの声が増えていることは表3に示されるとおりである。

□表2 滋賀県庁ホームページアクセス件数
(月間最高値)

年 度	月間件数
2001年度	161,462件
2002年度	420,317件

(http://www.pref.shiga.jp/gyokaku/bunken/jisshi16/03_2.pdf ほか参照)

□表3 寄せられた「県民の声」の年度別件数
(知事への手紙、県政モニター意見等)

年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
(件数)	1,927件	2,529件	2,259件	2,541件	3,029件
(意見数)	1,129件	1,538件	1,450件	1,804件	2,431件

(滋賀県平成15年度基本施策評価表：広報課より)
<http://www.pref.shiga.jp/gyokaku/bunken/hyoka15/kihon/0000/150301.pdf> 参照)

もちろん、手段が手紙から電子メールに変化しただけでは、政策形成につながるものではない。政策に反映される次のステップとして、一定の客観的事実と課題の認識、そして課題解決のための政策組み立てに合理的理由が必要となる。一方では、ITの普及によって市民は発言しやすい手段を得たといえる。その前提には、情報と政策を具体的に検討、検証できる質の高い情報内容が公開されることが必要である。このように、市民が意志表出ができ、参加の場を与えられてその知識と能力に基づいて政策形成への参加が可能となるといえる。

3. 市民参加をすすめる地方政府

第2章第2節において、全国的に「協働」が話題となったことについて触れたが、政策をかたちづくるなかで、市民の意志が反映された政策であ

ることの正統性を得る手続きを踏むことが必要である。

このため行政には、市民の意志がどのようなところにあるかを常に確かめながら政策づくりを進めることが求められるが、その実体を確かめることは難しい。だが、地方分権の制度論議が進んだ90年代後半から今日までの間において、いくつかの取り組みを見ることができる。

1) 市民による意志表出の制度化

意志表出を制度化しようとする取り組みの一つに、学区など地域単位で市民協議の組織を編成する例がある。市民の自主的な運営に配慮しながら行政が支援をして、改正地方自治法に盛り込まれた自治協議会を旧町村域で組織する自治体がある。

また、ラウンドテーブルといった市町域の政策課題をテーマに市民や関係者が集まり議論する取り組みを進めている自治体もある。市民活動団体やNPOが主宰することで市民の意見が出やすいようだが、参加者が限られる面もある。

二つの例を示したが、組織運営や行政と市民の協議の仲立ちとして中間支援をする市民活動団体に関わることで成果が生まれるものがある。一つ目の伊賀市の例では、行政職員とNPOメンバーの連携が密にあったことで住民自治協議会が早期に立ち上がった。NPOが行政と市民を仲立ちすることで、相互理解が早くなり、結果、協力できる事柄の着手も早まっていることが見られる¹⁰⁾。

2) 施策実施への市民参加の状況

施策実施に直接住民が参加することも増えた。例えば、街なかの公園の改修工事や道路の歩道と緑地の設置などに関心のある市民が計画設計から施工、ときにはその後の管理運営にかかわる例である。一般に「住民参加ワークショップ方式」と呼ばれる。しかし、まだ実施数が少なく、政策手法は普遍化していない。それは、工事の多くが補修や改修であり、住民参加による知恵を活用するものが少ないことが問題といえる。また、財政上の都合や行政職員の時間的制約も大きく、最近では、指定管理者制度などの導入や公共施設の

9) 06年12月時点で滋賀県庁のWeb ページに保存されていた行政評価データのうち、該当の数字が掲載されているものから比較のために拾い上げた。

10) 三重県伊賀市市民活動センターを、NPO法人ウィリアムテルズ・アップルが運営しており、そこでは協議会とその部会の活動をサポートしている。

開放とも併せて展開する例が増えるであろう¹¹⁾。このため今後、市民が参加できる可能性がある対象を見つけ出し、自らが主体となって働き掛け、必要に応じて管理運営まで担うといった例を生み出さないと、施策実施における市民参加の機会はいつまでも増えてこないことも明らかである。

3) 市民の意志表出とパブリックコメント

2000年10月の第26次地方制度調査会答申において、パブリックコメント（住民意見提出手続）の提案がされている。パブリックコメントは、行政機関が政策の立案を行う際に、案に対して広く市民から意見や情報を提出する機会を設け、それらを考慮して最終的な意思決定を行うというものである（新田 2006）。だが、課題もある。パブリックコメント制度により集まってくる意見がどのようなものであったかを第一次に把握するのは意見を求める自治体側である。このとき、集まった意見を公開していくことを欠いてはいけない。意見交換を行う熟議の機会が満たされないことを行政も市民も理解しておくことが重要である。今後、パブリックコメントの有効性を高めるためには、市民の意見が他の市民に見えること、地方自治体の意見にも疑問や意見が述べられるという議論の仕組みを加えていくことが望まれる。

4. 市民の意志表出と参加の代理・代表としての議会

1) 議会と民意

地方議会は、政策形成の重要な機関であるが、今日求められる機能と力量に比したあり方について批判的な議論も多くなされている。だが今般、自治、分権が進められて、議会は一層その重要性を増している。このとき、市民の代表である議会と市民の意志、いわゆる民意とがズレたとき、どのような対処がされるのであろうか。

首長、議会および議員は、民意を踏まえた市民の代理人、代表者とするからこそ、その選出手続きには、権力の排除や公平性、機会の均等が保たれるように細かに規程されていると考える。しかし、個別の重要な政策課題に対して、議会の多数意見と世論、つまり民意の多数意見がズレることはある。もとより民意は、多様な意見の集合体である。

このズレを補正しようとする市民に与えられた制度としては直接請求があり、第2章3節に示した条例の制定および改廃、事務監査請求、議会の解散請求、首長や議員等の罷免の規定がある。このうち、規定の署名で実効される議会の解散請求と首長や議員等の罷免は、市民の意志を直截に有効とするようが認められている。

2) 住民投票と長・議会の目線

しかし、こうした直接請求による提案、特に意見の表出の機会としての住民投票条例請求は、しばしば否決されてきた。それはなぜか。ここで、第1節3) でふれた新幹線新駅建設の是非を問う住民投票条例請求を審議した平成18年（2006年）1月滋賀県議会臨時会における発言から探ってみる。

まず、議案提出の際に付された知事意見の理由を提案説明から拾ってみる。住民投票は議会制民主主義を補完する大事なものであるものの、そのテーマと実施の時期は「議会制民主主義との関わりで十分慎重に考える必要がある」。そして、すでに議会の意志は議決で示されているから、「改めて住民投票にゆだねるということは、議会の役割や権限、さらには議会制民主主義そのものの否定に

11) 市民の主体的なまちづくりを促進するために、93年から助成基金を設置・運営している世田谷まちづくりセンター「せたがやまちづくりファンド」は有名である（06年より、組織再編により財団法人世田谷トラストまちづくりが運営主体となっている）。市民参加型ワークショップ方式のテキストとなった「参加のデザイン道工具箱」シリーズやワークショップなどの講座は、全国に市民参加型ワークショップ形式を普及させるきっかけとなった。また、まちづくりをキーワードとした地域の先進事例の調査および取り組み紹介は、国土交通省、総務省から得る情報も多い。なお、市民主体の学習活動の視点でもまちづくりは捉えられる例として文部科学省の報告を紹介する。「生涯学習の推進による住民主体のまちづくりに向けて」～地方都市再生のための人材基盤等地域力整備のための調査研究報告書～（平成16年3月、一文部科学省委託研究—財団法人日本システム開発研究所）。Webからの参照は、http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/chiiki/chiiki.htm から行える。

もつながりかねず、なじまないもの」であることから、住民投票条例を制定する必要はないと説明している。

次に、議会議員は住民投票をどのように認識したか、委員会付託の審査報告後に討論に立った議員の発言から意見とその論拠は以下のように述べられていた。

住民投票が対象とする案件の内容については、市町村合併のような自治体にとって「長期的、専門的立場から審議を続ける対象の問題でも」住民投票はありうること¹²⁾、また、「議会多数に支えられた首長の進める施策と住民の思いが食い違った場合に行われるべき問題」¹³⁾と指摘された。一方で、行政の望まない結果や僅差の時に住民の間に「しこりを残し、政策的一貫性を欠いた結論」が行政の混乱を招くから、慎重に考えるものとしたのである。ほか、知事意見と同じ見解を取っている議員も複数いた。

結果、滋賀県議会において住民投票を求める条例の請求は否決されたのだが、知事意見および知事提案への質疑、委員会審議の報告後の討論において、議会が既決した事項に関してその是非を住民が賛否を問うことは、議会制民主主義と対立するものであると多くの議員が考えていることが表れた。

地方自治法は、第124条、第125条で憲法第16条の具体規定として住民から審議が求められると規定している。条例の改廃の請求ができるという地方自治法の第12条、第74条の規定も併せれば、住民は議決済の問題であっても議事案件として求められると考える。複数年に渡る予算に対する議会の議決や知事による協定書の締結という事実を踏まえてなおこの住民投票条例の請求は出されている。請求の時期は、市民が必要としたときでよく、議会の既決を理由に排除されうるものではない。

では、なぜこのように情報の公開、共有化、市民参加が議論され、求められているのか。これは、議会に住民投票が請求されるのかを考えたとき、

12) 議案が委員会付託にされた後の委員会審議において、知事が示したとされる見解を指す。

13) 同じく委員会審査で知事が示した、と指摘している。

政策の形成過程がまだ透明でないと市民が認識しているからである。つまり、この課題を克服することが、今の議会に求められているのである。

では、地方政府はどうあるべきなのか。

第4章 自治基本条例における市民意志の表出と参加

地方政府においても意思形成や政策形成の過程に市民の意向を反映させる手続き等を条例に規定することが必要である。政策形成の過程に市民の意志表出と参加の機会を設けることで民主主義的な意思の形成に有効に働かせることが必要である。この有効性について本章で検討するものである。

考察にあたって、条例の策定期間、策定の手法などの違いから比較を行い、その特徴あるものとして市町村自治体初の自治基本条例といわれる「ニセコ町まちづくり条例」、市民参加を積極的に取り入れている「大和市自治基本条例」を取り上げる。この2例は、条例の制定過程の記録が出版されていて、市民の動向や思い、行政、議会などの動向が比較的詳細にうかがえる。これに加え、市町村合併により誕生した新市と策定の記録が公開されており経過が把握できる「米原市自治基本条例」の3例を比較して考察する。

1. 市民自治のルール化と自治基本条例

1) 地方自治の本旨と自治基本条例

憲法第94条の規定を「自治行政権、自治立法権および自治解釈権を含めて「憲法」によってそれを保障されている自治体の位置の定位である」(松下 1975,51)とする考えを踏まえるならば、条例は自治体の基本憲章すなわち自治基本条例によって正当性を持たせることが要求される。その上で、個別法と条例の規定において対立、矛盾することを理由に争いが起きたならば、その実態に鑑みて正当なるいずれかの選択の判断が国地方係争処理委員会によって行われる。

このように条例が規定する内容および制定過程における正統性は自治基本条例に依ることになる。自治の制度をより強めるためには自治基本条

例の制定だけでなく、政策形成過程においても市民参加と意志表出の機会を保障し、正統性を確保すべきである。

2) 自治基本条例を基軸にした地方政府づくり

地方分権改革では、国と地方自治体は対等の関係であると位置づけ、前項で述べたように国の関与の正当性、法令の解釈に違いが現れたときの妥当性を地方政府が国と争うことまで規定された。96年12月6日の衆議院予算委員会で当時の大森政輔内閣法制局長官が「内閣の行政権は、地方自治体の行政執行権をのぞいたものである」と答えている。このように地方政府の権力が大きく認められたことは、国が地方の政府と市民との関係においては地方政府の権力が強くなったことを意味する。このため、適正なコントロールが主権者たる市民から行われる必要が強まり、制御ツールが必要となったといえる。

これらから市町村が自治を基礎とする地方政府となるためには、行政府や議会の運営、政策の形成における市民役割など、政府運営にかかる行政府と議会、市民の関係や政策形成の手続きといった基本構造を規範にすることが重要になってくる。それにあたるものが自治基本条例であろう。

3) 市民と地方政府との協働と自治基本条例

市民参加は、70年代のいわゆる革新自治体での政治変革によく使われた言葉である。自治の確立に向け、統治理論に依る国家－都道府県－市町村という上下関係を前提とした「集権・支配」から脱け出る理論が必要であった。国家統治を中枢観念とする戦後憲法学が自治体を軽視しつつけた統治理論に対して、「市民主権・文節主権による市民自治・市民共和という発想」¹⁴⁾（松下 1975,109）から都市問題を焦点とした自治体問題に取り組み「分権・参加」を提起することで枠組みに変革をもたらした。その後、そうした手法は革新自治体にとどまらずひろく受け入れられていった。

しかしながら「市民参加」から「パートナーシップ」の延長線上で「協働」をとらえているならば、まだ行政の枠組みの中での市民の知恵と労務の提供の意識にとどまる。「自己革新した行政と市民による協力」を意味する言葉として「協働」（森 2003,6）を行うには、市民が施策事業へのプロセスに関わらない「市民との協働」はあり得ないことになる。「協働」を前提とした政策形成において、いかに市民の意志表出と参加の機会の方法を形づくるかが、地方政府にとって重要となる。このため自治基本条例は、市民が地方政府の政策形成過程に参加することを担保するための条例としても必要といえる。

2. 自治基本条例における参加の方式

1) 自治基本条例と市民参加

自治基本条例は、自治の形を規定する条例である以上、通常の条例より丁寧な市民参加と意志の取り入れを図るべきものである。自治基本条例の制定過程を見ることは、市民参加の到達点を計ることにつながると考える。

ニセコ町が取り組み始めた時期は、先例として市民憲章を定める動きがあるものの、自治基本条例が学会等で議論され始めた頃である。自治のあるべき姿を条例内容に規定するという先駆としての深め方が重要であったので、行政学の研究者や自治体職員が中心となり自治基本条例プロジェクトの研究・検討から始まっている。このため、メンバーは限られたものであったが、ニセコ町は並行して条例づくりに着手し、町役場内の検討チームに住民が加わることにより、市民の視点を加味する配慮がされた。ここに、自治基本条例の位置づけが、市民自治の実現と重なっていることの認識を示している。

大和市では、市民参加が意識されていて、条例づくりに市民が主体となって取り組む組織が置かれた。自発参加として35名の市民が加わっている。また、市行政もこれに「参加」する形で、市職員が5名加わって専門的な知識、経験をもって支えた。組織の会合開催が119回にも及ぶように、検討された内容は多岐に渡り深められた。また、検討内容を持って市民が市民に説明し意見を求める

14) また松下圭一は、自治・分権への流れは、国家観念の絶対無謬をかけた国の省庁による政策の全国画一性から、「官治・集権政治」による東京一極集中という国土構造をもたらした結果、「多核分散化、すなわち自治・分権政治への転換」が緊急の課題となったと、述べている。（1996、59「日本の自治・分権」岩波新書）

□表4 自治基本条例制定までの比較

項目	ニセコ町	大和市	米原市
検討期間	1999年5月～2000年12月 およそ19か月	2002年4月～2004年9月 およそ30か月	2005年5月～2006年6月 およそ14か月
検討メンバー	2000年5月「庁内検討チーム」7人で発足。同年9月から住民5人を加えた「町内検討チーム」に発展。	「大和市自治基本条例をつくる会」に市民35名が応募。市職員5名と大学教員1名で発足。	「米原市まちづくり基本条例をつくる会」に市民33名、市職員17名、大学教員1名で発足。
条例案の形成過程での特徴	実務者と研究者による「自治基本条例プロジェクト」から専門的な視点での検討成果が、庁内検討チームと町内検討チームに引き継がれてすすめられた。	「つくる会」は自治会、市民活動団体、青少年・高校、市の協議会や審議会、一般市民向けフォーラムなど対象と機会を組み合わせた意見交換会を63回主催。会の会合は119回開催。	市町村合併の合意項目に条例制定がある。「つくる会」は、全体会議を13回開催。第9回～10回の間に5つのワーキンググループに分かれて2、3回の会合を持つ。
その他議会などの反応	条例案の策定途中に議員勉強会を4回開催。 採択は、賛成10名、反対5名。原案どおり可決。	「つくる会」が、7つの議会議員会派と2回（計14回）意見交換会実施。多数で可決。一部修正により可決。	委員会付託、賛成。 本会議、反対討論1。賛成

※参考：木佐茂男、逢坂誠二：編「わたしたちのまちの憲法」2003年4月（日本経済新聞）
牛山久仁男：監修「市民がつくったまちの憲法」2005年5月（ぎょうせい）
米原市ホームページ：<http://www.city.maibara.shiga.jp/index.php?pid=267>

「意見交換会」や市民向けのフォーラム、さらには議会議員や行政職員との意見交換会を合わせて60数回開催されている（牛山 2005）。これらから、できうる限り市民の意見を加味し、また市民への理解を重視していたことが認められる。

また、米原市においても、市民が主体となって参加する検討組織が持たれている。ここでは、大和市と同様に市民33名に行政職員が加わり50名で検討を進めている。全体会議は13回開催しているものの、市民への理解等は市広報紙の掲載にとどまっているのは、市町村合併により新市となって時間が短いことと旧町ごとには市民参加の経験が異なっていることが影響していると思われる。

取り上げた3市町それぞれに共通していることは、検討組織に市民が従来より密に参加している

ことである。参加した市民数の多少の差や開催回数、取り組みの時期と政策形成に市民が参加することの取り組み程度の表れとしても、自治基本条例が市民参加と密接に関わっているとする認識は共通していると認められよう。

2) 自治基本条例の策定プロセス

それでは、実際のプロセスを見てみよう。

大和市では、自治基本条例の成立以前に「大和市環境を守り育てる基本条例」（97年12月）、「大和市みんなの街づくり条例」（98年3月）、「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」（02年6月）のいずれも市民参加による条例策定で実績を挙げている（中山 2005）。

自治基本条例策定の委員会では、新たな手法として、「意見交換会」という市民による市民への説

明と両者の対話から、市民の思いを汲み上げる機会を設けたことが評価される。それは、それらのプロセスのひとつ一つで市民が市民の声を理解し、市民の声を形にするための合意形成に取り組む、すなわち自治のプロセスを市民が学ぶという重要な経験が含まれているからである。それだけに、かかる時間と労力は相当大きくなるのである。大和市は、3つの先行条例の経験を踏まえ市民による条例策定組織がより広範な市民参加（パブリック・インボルブメント）を策定プロセスに取り入れることができたのである。

このようにプロセス重視の策定方法は、後に続く市町村が自治基本条例を策定する過程の中に大いに取り入れて欲しいものである。往々にしていくつかの先行した事例や理論書を参考にして、行政職員が案を作成することは短期にしてかつ手間を掛けずに作りあげることができようが、まだ試みとして行っていない市町村にあっては、市民参加を得ながら挑んでいくべきことだと考える。

米原市の場合は、ニセコ町や大和市などの取り組みよりは後発であり、既に自治基本条例を策定した市町村を参考にしていたと思われる。策定のための市民組織の作り方や検討に際してグループで検討を分担しているなど、両市町の策定プロセスの特徴と似ている。そうしたことから7か月で案をまとめるという、ニセコ町や大和市に比べてかなり短期間で策定を終えている。特色としては、4町の合併後に自治基本条例を策定したことが挙げられる。このために、策定メンバーが居住地域以外の旧町を知り、地域の生活文化を感じ取るためのフィールド調査も加えるなど行っている。

3) 策定過程の中での特徴ある参加の形

自治基本条例を制定した3市町の策定過程から、今後多くの市町が生かすことができる注視すべき参加の形を取り上げて検討しておきたい。

まずワークショップによる議論と作業を重ね、市民と地方自治体の職員が共同して策定を行っていることである。もちろん市民が時間を生み出しながら作業をすすめるには制約があり、自ずと作業は自治体職員に偏ることはあるにしても、異なった視点や考え方の交換から相互理解がすすめられる。

二つ目は、多くの市民が参加していることであるが、多人数を募ることが常に意味ある答えが出るものではない。市民同士の対立も想定される。こうした場面では、意見の調整能力のあるファシリテーターが必要となる。活動や経験、スキルを持った市民が出てくるまでの間は、技能を持ったコンサルタントにその役割を与えることは賢明であるし、まだ少ないがこれを行うNPOも育っている。

さらに、次の段階として、市民が市民の意見を汲み取ることや理解を得て合意形成を担うことも市民自治として重要だと捉えたい。市民の参加意識の高まりと責務意識の高揚によって、市民による市民会議などが主催されて機会も増えており、市民の多様な意志が明らかになってくる。これらの展開から、地方自治体は市民団体、NPOに市民意志の拾い上げを委託する例も増えてくるだろう。

3. 自治基本条例での参加の規定

1) 条例に見る市民参加の規定

条例のなかで、市民の意志表出と参加がどのような特色のある規定がなされているかを比較してみる。

市民が権利と自らの責務として主体的に自治に参加する際には、施策の基盤となる情報が必要になる。ニセコ町まちづくり条例には、まちづくりの情報を町民が共有する規定を、第2条と第3条に置いている。第4条から第7条には、政策のプロセスに参加する環境を整える責務を地方自治体側にあると捉えて、町民が意志決定の経過と成果を知ることができるように規定している。これらの情報を町民と地方自治体が共有することにより、町民がどの時点であっても、自らの意志を示すことが可能となるのである。

もう一つ、法や条例で権利や義務、サービスなどに関して年齢、国籍などで制限を加えていることがあったとしても、政策形成や地域づくりに参加する主体であることを第10条、第11条で明記していることは重要である。

さて、これを受けてニセコ町では政策形成に市民が参加することの規定を第25条に置くが、ここでは市民の意志とニセコ町の政策にズレが起こる

ことを前提に、それを避けようとしていると読み取る。それは、情報提供、公開、施策などの説明が重ねて強調されていること、また自治の主体である市民の意志を汲み取ることが市民のニーズや願いを実現する政策につながることを理解したうえで「まちづくりの協働過程」を条文に入れたことから理解できよう。

次に、大和市自治基本条例を見てみる。第4条、第9条、第18条でまず、市民参加の権利を明示している。第4条の条例詳解で「地方自治の本旨に立つならば、参加は当然のこと」としている。しかし、ニセコ町の政策形成過程への市民参加のようには詳しく規定せず、「政策形成等の過程に参加する権利を有する」と規定するに止めている。これは、大和市でのこれまでの条例づくりの経験から、条文に細かく規定するよりも、プロセスを重視することで制度が定着するという考え方を採ったといえる。

米原市自治基本条例では、まちづくりへの市民の関与について第16条で規定する。第1項で広く参加の権利を宣言し、第2項で「原則として」市政府の計画ないし評価に「参画」する権利を有すると定めている。ニセコ町のように細かな規定をせず、大和市のように包括した定義を置いていない。市民参加のプロセスがどのように想定されているのかを読み取れないのは、これは、市町村合併から日が浅い米原市での取り組みが充分積み重ねられていないことからくるものと考えられる。

2) 市民参加を促進するその他の条例等

これまで自治基本条例の策定過程と規定について見てきたが、自治基本条例が想定している市民参加を促進するその他の条例や制度も重要である。市民の意志表出と参加を確かなものにするには、自治基本条例に重要性がしめされた情報公開や市民参加、あるいは住民投票などの条例もあわせて一体としてとらえる必要がある。また、その制定過程においてもこれまで見てきたように、自治基本条例に準じた丁寧な市民の参加による策定過程を執ることが肝要となる。

自治基本条例の策定に先駆けて、ニセコ町においては情報公開条例が、大和市においてはいくつかの条例制定について、これまで述べてきた。自

治基本条例は「規定した参加・協働の理念に基づいて進められるものである。その意味では、自治基本条例は単なる理念を定めたというだけでなく、具体的な行政運営に効果を及ぼす」といえる（牛山 2005, 212）。これらの取り組みが市民の自治を定着させ、守り育てていくことになる。

4. 市民の意志の表出と市民参加

このように市民が地方政府の政策形成における様々な局面で、具体的にどのようなことを求めているかの意志を表出することは重要である。このとき、政策形成の局面に参加する市民に果たして代表制があるかということについて考えるならば、市民の多様な意見の中から見落とされる意見を拾い上げ、整理し、表出することがなされているかどうかという点を重視したい。市民社会の姿は、条例、政策のしくみといった地方政府の姿かたち反映されるものでもある。

1) 市民活動への行政参加と「協働」

これまで、地方政府の政策形成への市民が参加することの意義や実態、規定について示してきた。市民は、市民活動において行政サービスをコーディネートしたり、サービスに付加をつけることを、共益的から公益的な取り組みまで幅広く取り組んでいる。社会課題の解決に取り組む市民活動に行政が参加して政策成果を挙げていくという、いわば公益的な市民活動への「行政参加」がなされれば、「協働」の本質である役割分担の境界が現れてくると考える。しかしながら、まだ多くの地方自治体は、行政施策の「市民の役割分担」を考えていて、都合の良い「協働」の押しつけがされている。時には事業分野をつないだ提案を受け入れて、「協働」の前提となる相互の役割を対話の中から探っていくことが、まだ不十分であることを指摘しておきたい。

市民との課題共有からその行動としての「協働」に至るには、市民活動へ行政職員が課題解決を自覚し自分の才覚で行動し解決するという意識にまで自己革新しなければならない（森 2003）。そして、行政の論理となる思考の壁を取り除いて、市民参加の理解から「市民自治」に取り組むことで「協働」の役割区分が明らかになると考える。ここ

に、行政側の課題を指摘しておく。

2) 市民参加の有効性

すでに市民活動では、ワークショップ手法を課題発見などの手法として取り入れており、新しい事業の規格や計画を考えるときには、一般的な方法となっている。市民と共に課題解決、政策づくりの手法の中に取り入れ、実施計画や施策（政策）案を作り出すことに、制度面の障壁は認め難い。過去、福祉計画のゴールドプラン、プラチナプランをつくる際に、こういった方法を組み入れながら策定してきた市町村もある。市民の意思表出や参加を織り込むことは、政策づくりに手間と時間がかかることではあるが、行政と市民の役割や責務といったことも明らかに見え、市民が政策の実践に一定役割を担うことによってより多くの施策の成果が生まれてくることが期待できるのである。

市民の意思表出は、ワークショップやフォーラムの他にコンセンサス会議¹⁵⁾などのプロセスにおいても十分な時間を与えることが有効だと考えられる。このとき、会議等に幾度もフィードバックを繰り返し、より多くの市民による討議を続けることは、合意形成の内容が明確にされ整えられていくことにつながるであろう。こうして市民の意見が政策形成に反映させられた後に、行政が議会に上程し、議会において討議され議決されていくものであろう。また議会は、十分な討議ができるよう議事提案までに関心を向けておくことが望まれる。

少なくとも、これまでのように少数の行政職員の手により、また形式的な審議会・検討委員会を経た程度では、市民の意思表出と参加がなされたとはいえない。（土山 2004）。

3) 市民活動と市民の意思表出

もちろん行政が、政策の形成過程に市民が参加するワークショップ等に関わるには、課題の軽重

を考慮するものである。しかし、市民が政策形成過程に参加することのニーズが高まってきている今日において、そのプロセスが変化しないことこそ問題視すべきである。第4章第3節で地方自治基本条例の検討を見てきたように、参加の機会を多く設けて丁寧に議論を重ねることこそ、市民の意志表出と参加が政策形成過程において有効に働き、自治基本条例に規定されることでその機会が一定保障されることになるのである。

ここでは、「丁寧さ」は単なる反復する回数でないことに留意しなければならない。双方向に複数反復して議論を重ねることは、必ず情報や知識、経験が政策の合意形成において加味され、時間を掛けることへの批判に耐えるのである。また、条例や政策の形骸化をさけ、参加の有効性を確実なものとするために、地方自治体の情報公開の規定、市民参加保障の規定、市民の意思表出の保障など、制定された自治基本条例の規定を実効あるものとする条例を整えることが併せて求められる。

これは市民の意志が、政策形成に反映されるプロセスを経て、政治的な手続きを踏むことで、政策として実態化されるという民主主義の根本をいかに“しくみ”に形づくるかということの手続きを規定するものであると考える¹⁶⁾。

以上から、政策形成過程における市民の意思表出と市民参加を保障して、市民自治を実効あるものにするため、自治基本条例を設けることの重要性は大きいと考えるのである。これは政策形成過程における市民の意思表出と参加の機会を実効ある取り組みとして設けるとともに、地方自治体と市民との間で合意形成が為されることによって自治の本旨に基づいた地方政府の実現へと近づくためのものと考えるのである。

15) コンセンサス会議は、デンマークでの参加手法を指している。科学技術の評価を行う手法から応用されて広がってきた。

16) 長谷川宏が、丸山眞男の研究のなかで市民と政治の関係について次の記述に着目している。「民主主義を現実的に機能させるためには、…民衆の日常生活のなかで、政治的社会的な問題が討議されるような場が与えられねばなりません。それはまた、

政党といった純政治団体だけが下からの意志や利益の伝達体となるのではなく、およそ民間の自主的な組織（Voluntary Organization）が活潑に活動することによって、そうした民意のルートが多様に形成されることがなにより大切なことです。」（丸山眞男集、五：189 岩波書店）＝長谷川2001、219より引用）丸山眞男は、今日の市民活動の社会的役割について予見をしていたと思える。

引用文献

- 新田浩司 2005年「市民参加を担保する法的枠組み」『地域政策と市民参加』原田寛明監修ぎょうせい
- 松浦さと子 2003年『電子ネットワークとNPO』淡海ネットワークセンターブックレット20号（財）淡海文化振興財団
- 田村悦一 1981年「地方自治と住民参加」公法研究43号、2006年『住民参加の法的課題』有斐閣
- 吉田善明 2004年『地方自治と日本国憲法』現代法学者著作選集三省堂
- 松下圭一 1975年『市民自治の憲法理論』岩波新書
- 松下圭一 1996年『日本の自治・分権』岩波新書
- 森啓 2003年『「協働」の思想と体制』地方自治土曜講座ブックレットNo.90 公人の友社
- 木佐茂男、逢坂誠二 2003年『私たちのまちの憲法』日本経済評論社
- 牛山久仁彦 2005年『ドキュメント・市民がつくったまちの憲法』ぎょうせい
- 土山希美枝 2004年「「参加」と「協働」の時間」『分権社会の到来と新フレームワーク』龍谷大学社会科学研究叢書59巻
- 市民参加・合意形成のあり方研究会 2005年『市民参加・合意形成手法事例とその検証』同研究会
- 長谷川宏 2001年『丸山真男をどう読むか』講談社現代新書