査読付き研究ノート

市長提案議案に対する自治体議会としての市民意見募集の取り組みの意義と課題

——自治体議会におけるパブリック・コメント手続制度の可能性——

田　中　富　雄

Significance and Issues for Councils on the Arrangements for Collecting Residents' Views on a Mayor's Proposed Agenda Items: Possibility of a System for Public Comment Procedures for a Council

要　旨

近年、市長提案議案について自治体議会が審議の前に市民からの意見聴取を行う取り組み（以下、「新たな取り組み」という。）が、少数であるがみられる。自治体議会改革の先駆の１つとされる四日市市議会や流山市議会においての取り組みである。

この「新たな取り組み」は、従来行政が行うことの多かったパブリック・コメント手続との比較においては応答性を欠く未完の制度であるが、多元・重層・連続型の参加制度が希求される都市型社会において意義のある制度である。行政が実施した議案作成過程における市民参加と一体としてとらえることで、市民と議会と行政という３者の関係での市民参加を形づくるものとなる。「新たな取り組み」は、二元代表制のもとにおいて、これまで以上に参加しやすく実質的に機能し得る市民参加制度の構築につながる。

キーワード

市民参加　パブリック・コメント手続　二元代表制　市長提案議案　応答性　議会改革

ABSTRACT

While only few, there have been cases in recent years of councils listening to the views of its residents concerning a Mayor's proposed agenda items (hereinafter, the "new arrangement"). This arrangement is used by the Yokkaichi City Council and the Nagerayama Council, which have been at the forefront of local council reforms.

When compared to the many public comment procedures under the previous administration, this 'new arrangement' represents an unfinished system that lacks response. However, this system has significance for urban companies that seek a system of pluralistic, multilayered, and continuous participation. Since this could mean joint participation of residents in the process of creating the agenda items, the tri-party relationship between residents, the council and the administration creates participation by residents. The 'new arrangement' allows for increased participation in what had been a binary representation, and leads to the construction of an effectively functioning resident participation system.

Keyword

Resident Participation, Public Comment Procedures, Binary Representation, Mayor's Proposed Agenda Items, Response, Council Reforms

目　次

1 はじめに
1.1 目的
1.2 背景
1.3 パブリック・コメント手続と「新たな取り組み」
1.4 構成
2 パブリック・コメント手続についての先行研究
3 「新たな取り組み」
3.1 四日市市議会における「新たな取り組み」の概要
3.2 流山市議会における「新たな取り組み」の概要
3.3 四日市市議会と流山市議会における「新たな取り組み」の比較
4 流山市議会の「新たな取り組み」における意見
4.1 議案に対する意見の提出状況
4.2 「新たな取り組み」についての市民等からの意見
4.3 流山市議会広報広聴特別委員会（2014.12.25）での検討
4.4 流山市議会の「新たな取り組み」における意見からの考察
5 「新たな取り組み」の評価
5.1 二元代表制における市民参加制度設計上の評価
5.2 参加しやすい市民参加制度設計上の評価
6 まとめ
6.1 「新たな取り組み」の市民参加制度上の意義
6.2 「新たな取り組み」の市民参加制度上の課題
6.3 含意と残された課題

1 はじめに

1.1 目的

市長提案議案について自治体議会が審議の前に市民からの意見聴取を行う取り組み（以下、「新たな取り組み」という。）が、自治体議会改革の先駆とされる四日市市議会や流山市議会において実施された。四日市市議会においては、2014年８月定例会以降、これまで継続して実施されてきている。一方、流山市議会においては、2014年12月定例会と2015年３月定例会における市長提案議案等についての市民からの意見聴取を試行したが、その後の意見聴取は行われていない。

本稿においては、この「新たな取り組み」についての意義と課題を、2000年以降自治体においても導入が広がってきたパブリック・コメント手続についての先行研究を参照しながら考察する。四日市市議会と流山市議会における「新たな取り組み」を取り上げる理由は、前者においては継続して実施されているものの、後者については２度の試行を行ったにとどまり、その後の取り組みが実施されていないことにある。このように、「新たな取り組み」の実施において差異がみられる両市議会の取り組みを比較することで、「新たな取り組み」における課題を見いだすことができるかもしれないと考えたことによる。

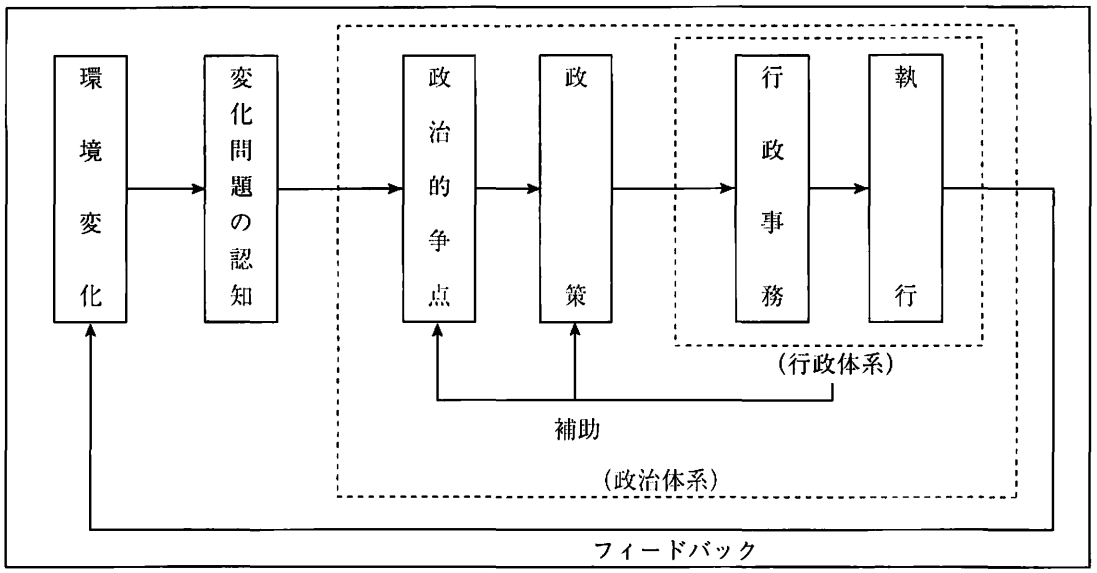
1.2 背景

パブリック・コメント手続は、「市民参加の促進を図る制度」であるとともに、「行政運営の公正・透明化を図る制度」であるとされる（出石2002：142-143）が、本稿では、主に前者に焦点をあて論を進める。

21世紀地域社会に求められる持続可能性には、環境的持続可能性や経済的持続可能性とともに社会的持続可能性が必要であるとされる[1)]。そして、その社会的持続可能性の獲得には、市民・団体・企業・自治体・国・国際機構など政策主体が多元化する都市型社会においては、市民参加が不可欠のものとなる（松下1991：90-91）。都市型社会においては、政策の対象となる主体も多様化する。そのような社会状況において市民参加は、合意形成や合意に至らなくともお互いの立場を理解するためにも必要とされる。しかしながら市民参加については、現状では参加率が低いことや参加者が特定されやすいことが指摘されている（財団法人地方自治研究機構2007：23）。

本稿で取り上げるのは、四日市市議会と流山市議会において実施された市長提案議案に対する議会による市民からの意見聴取制度であり、議会の意思決定過程への市民参加が対象となる。自治体政府の意思決定に際しての市民参加は、実務面においても、従来から実施されてきた審議会の活用・改善[2)]、10数年程前から制度的に実施されるようになったパブリック・コメント

図表1　政治・行政における課題の流れ



(出典：松村岐夫「行政学教科書（第2版）」有斐閣、2001年、21頁。)

手続制度の導入[3]、そしてプラーヌンクス・ツェレなどを参考に開発された市民討議会の開催[4]や広聴機能を持つ討論型世論調査(deliberative poll：DP)の実施[5]など、さまざまな取り組みが行われている。

しかしながら、そのような市民参加の機会において、参加に必要となる情報共有は適切に行われているのであろうか。情報共有や市民参加など自治体運営の基本を定める自治基本条例や自治体の最上位計画とされる総合計画についての認知度が一般的には低いとされている[6]ことや、前述したように市民参加の機会への参加者の少数特定化という状況を鑑みるとき、十分であるとはいえないであろう。参加の場において、はじめて提供される情報の存在や、参加の場における議論を通じてはじめて引き出される情報が少なくないことも想定される。

図表1は、松村による政治・行政における課題の流れについてのモデルである。このモデルを自治体にあてはめた場合、ここに示されている自治体を取り巻く環境の変化や、その環境変化により生ずる問題の認知、政治的争点を知ることなしに市民が適切な判断を行い、市民参加を進めることは容易ではない。適切な判断には適切な情報共有が必要となる。つまり、適切な情報共有なくして適切な市民参加を行うことは容易でない。このような意味において情報共有の状況は、市民参加の状況を推し量る一つの物差しといえるが、前段においてみたように情報共有が十分といえる状況にはないことから、市民参加が十分に機能しているとはいいがたい。しかし、市民参加は、本稿の冒頭においてみたように社会的持続可能性の獲得にとって不可欠である。アリバイ参加との批判を越え、市民参加が実質的に機能するための方策が求められている。

自治体においては、戦後これまで、シビルミニマム、情報公開、計画行政、行政の文化化、政策法務などをはじめとして自治体改革が進められてきた（神原2012：4-6)。自治・分権の流れの中で2000年以降、地方分権一括法の施行や地方自治法の改正、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の制定施行により、機関委任事務制度の廃止、必置規制の見直し、権限委譲の推進、国の関与等の見直し、市民参加制度の拡充、議会権限の強化、義務付け・枠付けの見直し、条例制定権の拡大などが進められてきた。

このような中で行政[7]だけでなく、自治体議会についての改革も議会ごとにその取り組みの状況は異なるものの議会基本条例の制定をはじめとして大きく展開してきている[8]。そこでは、議会と長という二元代表制をもとにした機

図表2 国と自治体（横須賀市）のパブリック・コメント手続の比較

比較項目	国	自治体（横須賀市）	備　考
対象	命令等	条例、規則、計画等	
意見提出期間	原則30日間	予告10日間 20日間以上	
意見提出者	広く一般	市民、市内に事務所事業所を有する者、市内への通勤通学者、納税義務者、パブリック・コメント手続に係る事案に利害関係を有する者	横須賀市では、左の意見提出者以外の者からの意見も極力尊重するようにしている
意見提出状況	意見提出が0と1～10件で、全体の約80％を占めている	意見提出が0と1～10件は、全体の約30％である 50件以上が全体の約40％を占める	案件によりバラつきがある
原案修正率	20～30％	約80％	
その他	意見提出状況及び原案修正率について省庁間で差異がある		案件によりバラつきがある

（出石（2002：146、2004：120-121）、原田（2011：16-24）を参考に筆者作成）

関競争主義[9]といえる首長提案議案に対する議員による修正議案の提出や議員提案条例の制定もみられる[10]。従来、市民参加といえば、行政が行うものとの意識が強かったと思われるが、近年は議会報告会をはじめとして、議会が市民参加を求める機会も増えている[11]。このような中で、四日市市議会および流山市議会においては、市長提案議案について市民から意見聴取する取り組みがはじまった。

1.3 パブリック・コメント手続と「新たな取り組み」

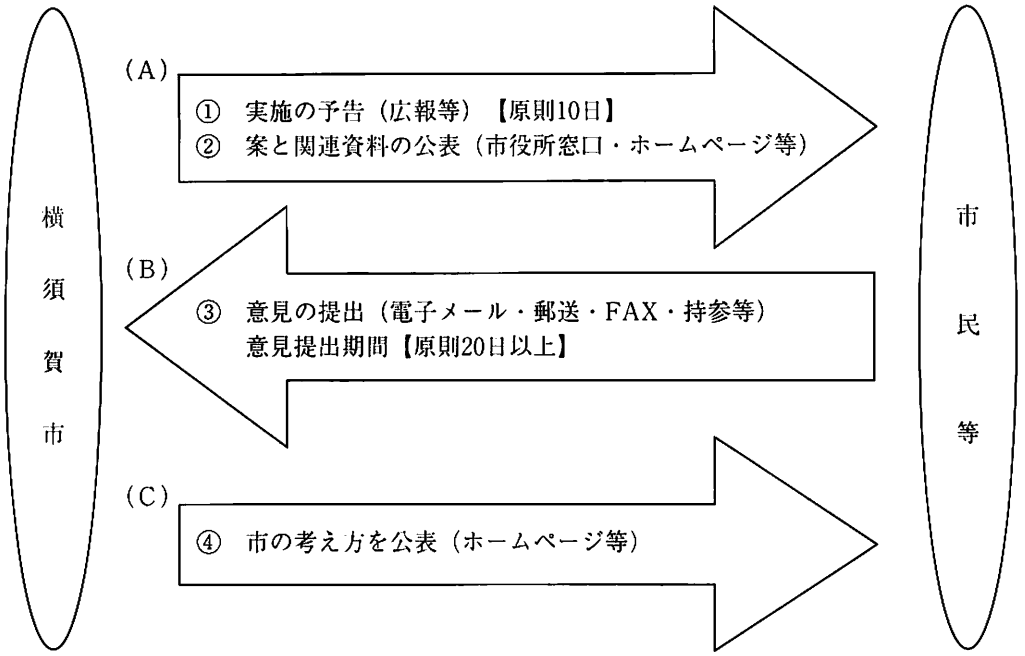
首長提案議案に対する市民意見募集の取り組みの意義と課題、という本稿の主題を取り上げた論考は管見の限り見当たらないが、市民意見募集については、パブリック・コメント手続についての論考がみられる。そこで、本稿では、これらの論考におけるこれまでの議論を振り返りながら論を進める。

それでは、パブリック・コメント手続とは、どのような制度であろうか。パブリック・コメント手続は、1999年「規制の制定又は改廃に係る意見提出手続」（1999年3月23日 閣議決定）により国において制度化された。その後、2005年には行政手続法が改正され命令等を定めるにあたっての手続として「意見公募手続等」が設けられ、パブリック・コメント手続が法制化した。

自治体においても、2000年には「滋賀県民政策コメント制度に関する要綱」が制定されるなど制度化が進んできた[12]。2001年には、パブリック・コメント手続についての全国初の条例である「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」が制定されている。予告制度の導入など先駆的取り組みが位置付けられている「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」と国の制度を、出石（2004）、原田（2011）をもとに比較したものが図表2である。

自治体におけるパブリック・コメント手続は、手続の対象となる案件や意見提出期間等多様であるが、制度の仕組みとしては、図表3に示すように市民生活に重要な影響を与える条例案の作成や計画（議決が必要な計画の場合は計画案）を策定する場合に、長・行政委員会・議会等のパブリック・コメント手続実施主体が、その内容を案の段階で公表し[13]、市民等の意見を求め（A）、市民等からの意見の提出（B）を受け、提出された意見を踏まえての検討結果

図表３　横須賀市市民パブリック・コメント手続条例による手続の流れ



（筆者作成）

（修正結果を含む）を公表する（C）、という一連の意見公募手続を定めたものである。そこには、パブリック・コメント手続実施主体側からの一定の応答性がみられる。

「新たな取り組み」については、前段において示した（C）すなわちパブリック・コメント手続実施主体側からの一定の応答性がなく、その意味においてパブリック・コメント手続制度とは異なる制度である。

市民参加については、1.2において述べたように、また図表４において示めすように、多様な市民参加の手法があるが、条例案や計画案について市民等の意見を広く聴取するという点において、他の市民参加手法と比して、本稿で取り上げる「新たな取り組み」は、前段ないし図表３に示したパブリック・コメント手続の一連の流れにおける、提出された意見を踏まえての検討結果（修正結果を含む）の公表（C）が予定されていないものの、前段において述べた（案）の公表（A）と意見提出（B）という過程がパブリック・コメント手続と類似することから、パブリック・コメント手続における論考を参照しながら論を進めるものである。図表４において示すように、広汎性と非包絡性に優れた特長を持ち、密着度において劣るという点で、「新たな取り組み」は、意見・アイデア募集とパブリック・コメント手続に、他の市民参加手法との比較において類似性が高い。

そのうえで、「新たな取り組み」と、意見・アイデア募集およびパブリック・コメント手続を比較してみると、「新たな取り組み」が首長提案議案という最終案についての市民意見募集であることに対して、意見・アイデア募集については、最終案というよりもむしろ案作成段階での市民意見募集ということが少なくない。パブリック・コメント手続制度が、条例や計画などの最終案について市民意見募集を行うことが多いことを鑑みると、新たな取り組みは、意見・アイデア募集よりもパブリック・コメント手続制度に類似しているといえる。

また、自治体においてこれまで実施されてきたパブリック・コメント手続は、２においてみるように国の実施するパブリック・コメント手続よりも、手続きの対象となる案件の範囲が広い傾向にある。そして、パブリック・コメント手続は、図表４に示すように、他の市民参加手法に比して、広汎性、非包絡性において優れ、密着度においては劣るものの、双方向性についても一定程度確保されているとみることができる。広汎性とは、実質的に市民がどれだけ広汎

図表4　参加の手法と特性

参加の手法（注1）	参加の特性（注2）			
	広汎性	双方向性	密着度	非包絡性
新たな取り組み	◎	▲	▲	◎
パブリック・コメント手続	◎	○	▲	◎
ワークショップ（連続型）	△	◎	◎	△
説明会	○	△	△	○
市民意識調査	△	△	▲	◎
ヒアリング	▲	○	○	△
オープンコーナー（ハウス）	◎	○	△	◎
市民会議	△	○	○	△
審議会	▲	○	○	▲
ブラーヌンクス・ツェレ	△	○	○	○
討論型世論調査	△	○	○	○
パブリック・インボルブメント	△	○	◎	△
意見・アイデア募集	◎	△	▲	◎
シンポジウム、フォーラム	◎	△	△	◎
地区別懇談会	○	○	○	△

（注1）参加の手法については、佐藤徹・高橋秀行(2013) を参考に筆者作成。
（注2）参加の手法ごとの評価を示す（◎：特に優れている、○：優れている、△：やや劣る、▲：劣る）。
（筆者作成）

に参加できるかということである。双方向性とは、参加を求める側と参加する側の間に、意見のやり取りなど双方向のコミュニケーションが確保されているかということである。密着度とは、参加を求める側と参加する側の間、ないしは参加者相互間における距離感、緊密間、親密性ということである。非包絡性とは、参加者ないし本来中立であるべき、コーディネーター、ファシリテーターなどの立場にある者が、行政や議会など参加を求める側に取り込まれないということである。

パブリック・コメント手続は、市民から信託を受け自治体政府の意思決定をつかさどる議会や行政がその判断を行うにあたり考慮すべき適切な視角を提示することを通して、議会や行政が、より適正な意思決定ができる可能性を高める参加手法の一つである。パブリック・コメント手続は、単に提出された意見の数だけで案の是非を判断する制度ではない。

1.4　構成

以下、本稿では、2 パブリック・コメント手続についての先行研究において、「新たな取り組み」を検討するにあたり参照するパブリック・コメント手続についての先行研究を確認する。

3「新たな取り組み」においては、はじめに四日市市議会および流山市議会における「新たな取り組み」の概要を確認する。そのうえで両市議会における「新たな取り組み」を比較することで、「新たな取り組み」に求められるであろう一定の意見募集期間の確保と案の説明の必要性を指摘する。

4 流山市議会の「新たな取り組み」における意見においては、はじめに流山市議会における「新たな取り組み」における議案に対する意見の提出状況、「新たな取り組み」についての市民等からの意見、流山市議会広報広聴特別委員会での検討状況を確認する。そのうえで3においてみた「新たな取り組み」に求められるであろう一定の意見募集期間の確保と案の説明の必要性を確認する。

5「新たな取り組み」の評価においては、二元代表制における市民参加制度設計上の評価、参加しやすい市民参加制度設計上の評価という2面からの評価を行う。

6 まとめにおいては、「新たな取り組み」の市民参加制度上の意義と課題を考察する。また、残された課題を示す。

2　パブリック・コメント手続についての先行研究

本稿では、市長提案議案に対する市民意見募集の取り組みの意義と課題について、市民参加制度上の視角から考察することから、市民参加制度の有り様に焦点をあてたパブリック・コメント手続についての代表的な先行研究を確認する。

出石は、図表2に示すように、案件によりバ

ラつきはあるものの一定の意見提出数があり、意見に基づく原案修正も行われている。一方、課題としては、パブリック・コメント手続を実施する案の成熟度と修正余地の二律背反性をあげている（出石2002：112-114）。

原田は、国（省庁）のパブリック・コメント手続について「従来の参加手法に比べて、(1) 参加の主体に関して利害関係人に限られない幅広い主体による参加手法であること、(2) 参加の手法に関して従来は許容されていなかった政省令制定への参加手続であること、(3) 参加の時期に関して政策実施段階ではなく政策立案段階という早期の参加手続であること、の3点において画期的な行政参加手法だということができる。そして、その目的は、政策形成に利害関係者や一般市民から提出された意見を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保することにある。」（原田2011：V）としている。また、パブリック・コメント手続の課題として、① 意見提出数の少ないこと、② 提出された意見に基づく案の修正が少ないことをあげている[14]（原田2011：12-13）。

出石と原田という2人の先行研究の対象となった国と横須賀市におけるパブリック・コメント手続については、次の3点を指摘することができる。第1に、パブリック・コメント手続の対象となる案件について、国の場合には制度設計上、法律案は対象としていない[15]のに対して、横須賀市の場合には、条例案も対象としている。第2に、国よりも横須賀市のほうが意見提出率が高いということである。第3に、国よりも横須賀市のほうが原案修正率が高いということである。

第1の点については、横須賀市以外にも条例案をパブリック・コメント手続の対象とする自治体の事例が多くみられ国の場合よりも自治体におけるパブリック・コメント手続の対象が広いことが窺える（総務省・報道資料「地方公共団体における行政手続条例（規則等）及び意見公募手続制度の制定状況2009」）。

第2、第3の点について、国のパブリック・コメント手続における意見提出状況や原案修正率が現状にとどまっている理由として原田は、審議会等の手続が存在すること、及びオフィシャルなパブリック・コメント手続に先立つ案作成段階における「プレ接触」において企業・団体等からの意見聴取が行われていることを示している（原田2011：162, 168）。この原田の指摘については、自治体の場合においても、該当するものであり、国と自治体の意見提出率や原案修正率の差については自治体間のバラツキも考慮に入れた詳細な検討が必要となる。第1の点については制度上の相違であり、第2、第3の点については、運用上の相違である。

また、広く市民参加についてみると、論者によりその論拠は多様であるが市民参加の必然性を指摘する議論が多くみられる[16]。一方、参加の機会が設定された場合において、市民が実際に参加するか否かの判断については、① 参加者にとっての経済的・時間的負担の大小（三上2005：216-218）、② 参加することの有効性感覚の大小（武田2013：42）、③ 参加する内容の具体度の高低（杉崎2005：116）、④ 参加機会の周知度の高低（杉崎2005：140-141）をはじめ、さまざまな理由が影響を与えるであろう。

実務上も、これらの指摘を踏まえ、参加の場はなるべく多様な地域・曜日・時間・手法を設定することがめざされ、経済的な負担についても参加の手法によっては経済的な負担を主催者側が担い一定程度の金銭の支払いを参加者に対して行う市民討議会や討論型市民意識調査のような場合も見られる。参加を求める内容についても参加を求める事項について最小限の資料を提示するだけでなく、そこに至る経緯なども含めて情報を共有する取り組みが進められてきた。参加の機会の存在についての周知も広報紙やホームページでの公表をはじめパブリシティの活用も含めた多様な周知の取り組みがみられる。

3 「新たな取り組み」

3.1 四日市市議会における「新たな取り組み」の概要[17]

2014年8月、四日市市議会では2014年第3回定例会（8月議会）に提案される重要な議案（市民サービスに大きな変化をもたらすような

条例改正や事業）について、委員会審査が行われる前に市議会ホームページにおいて情報発信し、市民からの意見募集を行った。この「新たな取り組み」は、その後も継続して実施されている。

「新たな取り組み」において市民から寄せられた意見については、審査の参考とするため、一覧表にして全議員に配付することとしている。ただし、意見に対する回答は行わないものとされている。なお、対象となる議案については、単に議案名と議案内容が閲覧できるだけではなく、議案の内容について具体的でわかりやすい説明を加えている。意見の提出方法は、Eメールまたは Fax であり、意見提出の様式が定まっている。様式には、住所、名前、電話番号、議案名等、意見、性別、年齢を明記することになっている。提出先は、四日市市議会事務局議事課である。意見募集期間は、直近の2015年８月定例会に向けて実施された意見聴取では、８月25日（火）から９月７日（月）17時までであった。14日間が確保されている。これまで、この意見募集期間は、14日ないし16日となっている。

対象となった案件数と提出された意見数は、これまで、１回目の実施においては４議案に対して15件、以降５議案に対して15件、９議案に対して18件、４議案に対して18件と継続して意見が寄せられている（直近の2015年８月定例会の議案においては、４議案について市民からの意見募集を行っているが、10月12日現在、提出された意見数はホームページ上においては、公表されていない。）。

3.2 流山市議会における「新たな取り組み」の概要[18)]

１回目の試行として2014年11月、流山市議会では2014年第４回定例会（12月議会）に提案される議案の一部と請願・陳情について、委員会審査がおこなわれる前に市議会ホームページとフェイスブックページにおいて情報発信し、市民からの意見募集を試行した。寄せられた意見は、一覧表にして各会派（会派に所属していない議員は議員個人）に配布し、審査の参考にすることと、意見に対する個別回答は行わないことが周知された。「新たな取り組み」にあたり、対象となる議案についての議会としての説明は加えられていないが、案件によっては、流山市の関連するホームページへのリンクが貼られている。行政において、パブリック・コメント手続を実施した議案であっても、「新たな取り組み」の対象としている。

意見提出の方法は、市議会フェイスブックページ上に議案毎にアップされた情報欄にコメントするか、市議会ホームページ上に周知された様式にて、電子メールまたは Fax で意見を寄せる方式が採られた。様式には、議案名、意見、名前、住所、連絡先を明記することになっている。また、匿名、連絡先が不明な意見は対象外とすることが明記された。意見の募集期間は、2014年11月28日（金）午後１時から12月３日（水）午後５時まで、意見の送付および問い合わせ先として、流山市議会事務局の電子メールアドレスと Fax 番号が示された。対象となった案件は、13件であった（図表５参照）。11件の意見が提出されている。

２回目の試行は、2015年２月20日（金）13時から2015年２月25日（水）17時まで、１回目の試行と同様に、委員会審査が行われる前に市議会ホームページとフェイスブックページにおいて情報発信し、市民からの意見募集を試行した。対象となった案件は10件で、意見の提出はなかった。

3.3 四日市市議会と流山市議会における「新たな取り組み」の比較

次に、四日市市議会と流山市議会における「新たな取り組み」について比較する。両市議会における「新たな取り組み」の類似点は、案件について提出された意見を議会内に周知はするものの意見に対する議会からの回答（応答）が予定されていない点である。相違点は、意見募集の日数、案についての議会としての説明の有無、意見の提出数の３点である。

案件について提出された意見を議会内に周知はするものの、意見に対する議会からの回答（応答）が予定されていないことについては、

議会での議案審議のなかでどのように意見に対する検討が行われたのかを可視化する必要がある。1.2において、適切な情報共有なくして適切な市民参加を行うことは容易でないと述べたが、この適切に共有されることが求められる情報には、どのような応答があったのかという情報も含まれる。参加制度には、応答責任が求められるのである。

行政が案作成にあたり市民参加を実施した案件であっても「新たな取り組み」を実施することで、参加機会が多元かつ重層になる。このことにより市民参加の多様性を確保するとともに、これらの過程を経ることで議案審議の質の向上に寄与し得る一定以上の参加時間・参加期日を確保することにもなる。このように「新たな取り組み」は、参加の内実を高める制度である。そこには、市民と自治体政府（議会と行政で構成）との間での複数回の双方向コミュニケーションが確保されることになる。

意見募集日数について、四日市市議会の場合、意見募集日数がこれまで14日ないし16日と流山市議会の5.5日に比べ2.5倍から3倍近い日数が確保されている。14日ないし16日という意見募集日数があるとこの期間中に2度の土曜日・日曜日が入ることになり、市民にとっても意見提出の機会が流山市議会の場合と比較すると大きいということができる。このことは、流山市議会における新たな取り組みについて改善の方向を示唆している。

四日市市議会においては、全員協議会後に議案内容を公表することで、14日ないし16日という意見募集日数を確保しているが、流山市議会においては、議会前の段階（全員協議会後）に議案を公表することについて、広報広聴特別委員会の委員の中に積極論者は見られなかった[19]。しかしながら、この点については、例えば、議案提案説明から質疑までの議案調査日を長くするなど議会における会期設定の工夫が議会の権限において可能であり、「新たな取り組み」に対する議会としての本気度が問われている事象であるといえる。

案についての説明の有無について、四日市市議会においては、議案の内容について具体的でわかりやすい説明を加えている。一方、流山市議会においては、議案説明文の作成について（議案の説明文として、提案理由の他に、改めて作成することについて）広報広聴特別委員会で議論されているが、議会前の段階（全員協議会後）に議案を公表することについてと同様、広報広聴特別委員会の委員の中に積極論者は見られなかった[20]。しかしながら、この点についても、市長提案議案に対する説明が議会に対して行政から定例会開会前に行われることが通例であることに鑑みれば、議会が議会としての説明文を作成することが困難であるとはいいがたく、このことも「新たな取り組み」に対する議会の本気度が問われる事象であるといえる。

意見の提出数については、四日市市議会における「新たな取り組み」においては、継続して意見が提出されているのに対して、流山市議会における「新たな取り組み」においては、第2回目の試行においては、意見の提出がなかった。

以上、両市議会における「新たな取り組み」における3つの相違点を整理すると、「意見募集期間については、四日市市議会に比べ流山市議会において短い」、「議案に対する議会としての説明については、四日市市議会においては具体的でわかりやすい説明を加えているのに対して、流山市議会の取り組みには議会としての説明がない」、そして「四日市市議会においては、流山市議会よりも市民からの意見が提出されている」ということである。これらのことは、意見提出期間の長短の差と、議案に対する議会としての具体的でわかりやすい説明の存在の有無の差、あるいはそれらが複合し作用したことによる差が、案件に対する市民からの意見提出に影響を与えている可能性を示唆している。

しかしながら、このような説が正しいものであるかについては、さらに詳しい検討が必要となる。そこで、以下、流山市議会の「新たな取り組みに」おいて提出された意見を確認することで、これまでみてきた、意見提出期間の長短と議案に対する議会としての説明の有無が、案件に対する市民からの意見提出に影響があるか、その可能性を確認する。

4 流山市議会の「新たな取り組み」における意見

4.1 議案に対する意見の提出状況

1回目の試行において、対象となった案件は、条例5件、請願2件、陳情6件の合わせて13件であった（図表5参照)。2回目の試行においては、条例8件、当初予算案に盛り込まれた事業に対する意見募集2件の合わせて10件であった[21)]。

2014年11月の1回目の試行における議案等についての市民からの提出意見数は、図表5に示すように11件（議案について5件、陳情について6件）であることが、2014年12月5日フェイスブックページ上で公開された。この内容は、市議会ホームページにおいても公開されている。

2015年2月の2回目の試行における議案等についての市民からの意見提出はなかった[22)]。

図表5において注目すべきは、No. 3やNo. 4にみられるように、行政がパブリック・コメント手続を実施した後であっても議会が実施するパブリック・コメント手続において意見が提出されているということである。いずれの意見も提案型の意見が示されている。このことは、多元・重層・連続型の市民参加が求められる証左でもある。多元とは多様な主体ということであり、重層とは1度だけでなく複数回、連続とはなるべく接近した時間で、という意味である。ただし、接近した時間であっても、議論のための準備期間が確保されていることが前提となる。

なお、No. 6、No. 7、およびNo. 11については、請願または陳情についての案件であるが、いずれも意見提出がなく採決では不採択になっている。このことは、これらの内容について、賛成者、反対者ともに意見提出の機会を逸している（＝市民の権限の不行使）とみることもできる。

4.2 「新たな取り組み」についての市民等からの意見

流山市議会の11月に実施された新たな取り組みに際しては、図表6に示すように市民等から13の意見が寄せられ、市議会ホームページやフェイスブックページにおいて紹介されている。

そこに寄せられた意見は、要望を含め総じて新たな取り組みに対して好意的であるとみることができるが、① 集約的な応答が議会全体としてなされると良い（No. 4)、② 議会として論点・選択肢を示してほしい（No. 9)、③ 議案の背景や簡単な説明があると良い（No. 8, 9)、④ 周知方法の検討が必要（No. 7, 11)、⑤ 募集期間の拡大が必要（No. 11, 12)、といった提案も含まれている。①と②については合議体としての議会の存在意義に関わる内容であり、③～⑤については議会・行政ともにパブリック・コメント手続を行う場合において対応すべき事項である。

流山市議会において、今後、この「新たな取り組み」があらためてスタートするためには、そして、さらに広がりをみせていくためには、これらの提案に基づく改善が必要となろう。新たな取り組みを改善していくことにより、議会審議の充実が図られ、ひいては市民の実質的な参加権の確保ができ、議会としての存在意義が高まることにもつながる。

4.3 流山市議会広報広聴特別委員会（2014.12.25）での検討

2014年12月25日に開催された流山市議会の議会広報広聴特別委員会では、2014年11月に試行された新たな取り組みについて「議案をフェイスブックに掲載し、意見を募集する取り組みについて」として検討が行われている。検討事項は、(1) 応募されたコメントの取り扱いについて、(2) 今後取り組みを継続するかについて、の2点であった。広報広聴特別委員会では、(2)については、12月定例会での市長提案議案と同様に、次回3月定例会での市長提案議案においても試行的な形で行うことを決定した。具体的には、1) 意見募集開始時期……定例会開会日の次の日の正午から、2) 議案の説明文……提案理由のみとし、背景及びポイントのような議案に対する新たな説明文を作成することはしない、3) 広報手段……フェイスブック、ホームページ及びツイッター、さらに個々の議員による広報をより強化することとし、執行部の発行

図表５　流山市議会における2014年11月の「新たな取り組み」における意見数

No.	議案名	委員会	意見数	行政によるパブリック・コメント手続実施の有無（意見数）	本会議での審議結果
1	議案第81号 流山市児童発達支援センターの設置及び管理に関する条例の制定について	教育福祉常任委員会	0	無	全員可決
2	議案第82号 流山市障害者就労支援センターの設置及び管理に関する条例の一部を改正する条例の制定について	教育福祉常任委員会	0	無	全員可決
3	議案第83号 流山市いじめ防止対策推進条例の制定について	教育福祉常任委員会	3	1 〔2014.9/1～9/30〕	多数可決
4	議案第84号 流山市文化芸術振興条例の制定について	教育福祉常任委員会	1	18 〔2014.9/1～9/30〕	全員可決
5	議案第96号 流山市消防団条例の一部を改正する条例の制定について	都市建設常任委員会	1	無	全員可決
6	請願第３号 「所得税第56条の廃止を求める意見書」採択を求める陳情書	総務常任委員会	0	無	不採択
7	請願第４号 秘密保護法廃止に向けた意見書を政府に提出することを求める陳情書	総務常任委員会	0	無	不採択
8	陳情第11号 「国における平成27（2015）年度教育予算拡充に関する意見書」採択に関する陳情書	教育福祉常任委員会	1	無	採択
9	陳情第12号 「義務教育費国庫負担制度の堅持に関する意見書」採択に関する陳情書	教育福祉常任委員会	2	無	採択
10	陳情第14号 戦没者御遺骨帰還に関する法律制定に賛成する意見書提出を求める陳情書	教育福祉常任委員会	0	無	採択
11	陳情第16号 福祉手当の廃止・縮小に反対し、制度の改善を求める陳情書	教育福祉常任委員会	0	無	不採択
12	陳情第17号 子どもの甲状腺エコー検査費用の助成を求める陳情書	教育福祉常任委員会	1	無	不採択
13	陳情第18号 大型店舗（南流山70街区商業施設）開店に伴う学校周辺環境の安全確保についての陳情書	都市建設常任委員会	2	無	不採択

（流山市議会のホームページ http://www.nagareyamagikai.jp/doc/2014120500027/files/Facebook.pdf（情報取得2015.8.9）をもとに筆者作成。）

図表6　流山市議会における「新たな取り組み」に対する市民等からの意見

No.	意　見　内　容
1	進んでる！　*¥(^o^)/*それで、議会では結論ありきではなく、ちゃんと議論して欲しいです（^^;;
2	素晴らしい取り組み。市民意見を聞けるチャンスです。マネできないかなあ。
3	議案に対する会派別の賛否さえも公表しようとしない隣市の市民としては羨ましい限りです。これまでの取組も含め称賛させていただきます。
4	個別の対応は個々の議員や会派からの発信で良いと思いますが、全体でどれくらい意見が寄せられ、審議にどう活かされたのかについて、集約的な応答が議会全体としてなされると良いのではないかと思います。
5	素晴らしい取り組みですね！　シェアさせていただきます！
6	また一歩、数歩と、市民と議会が近づいたということでしょうか！　投票と陳情と請願しか、市民が公式に意見を表明できる場がなかったことが、実は意外でした……陳情、請願というと、イメージはもはや田中正造（笑）それだけよくわからない存在なのですよね……けれど、流山市議、市長がいち早く利用し始めた Twitter や、この Facebook のおかげで、少なくとも以前よりは、市政や議会に興味関心を持ち、広報をチェックするようになりました。ぜひまずはガンガン（笑）やってみて欲しいです！
7	本当に素晴らしい試みですね。あとは、この取り組みを周知させ、利用しやすい環境を作ることが重要かと！リアルでもネットでも、こういう取り組みはユニークユーザーを増やすことが難しい。どうすればいいでしょうねー。
8	この取り組みは本当に素晴らしいと思います。市民が参加できる場を提供していただいてはいるのですが、各議案だけがアップされていても、どうコメントしてよいかで悩んでしまいますので、議案の背景や簡単な説明があるとよりよいかなと思います。あと、各議案を審議？する委員会の日程も記載があるとよいと思います。
9	先進的な取り組みありがとうございます。今議会で何が議論されているのか一般の方に触れる機会が増えたと感じます。この FAN ページが目的は下記どこまでを目標にしているのかという部分が気になりますが、特に子育てや仕事に忙しい若い世代への広がりを考えれば、1だけでも非常に意味のあることなのではないでしょうか。1．議案、請願内容を市民に広く知ってもらう　2．市民の考えを聞き、議論の参考にする　3．フィードバック強いて言うなれば、個々の議案については専門的な内容であるため、2．までコミットされたいのであれば、主な論点は何なのか、論点を議員の方々で2、3択に整理し、それに投票（＋理由をコメント）して頂くなどの工夫が必要だと感じました。（費用対効果もあるでしょうが……）
10	市民と議会をつなぐ手段が増えて嬉しく思います。市議会に目を向ける（市政に関心を持つ）市民が増えることを望みます。しかしながら正直、この取組のことは、本日友人に教えてもらうまでピンときませんでした。すみません。ファンページにいいね！していてもスルーしていました。やはり、こういった先進的な取り組みをしていても、なかなか意識の高い人達や関係者以外には届かないのが現実かもしれません。市議会と市民をつなぐキーマンの存在は大きいと思いました。口コミの効果も無視できないと思います。
11	大変素晴らしい取り組みだと思います。しかし、知人に教わりこの取り組みを知ったのは今です。市民から多くの意見を得るために周知方法の検討と、募集期間の拡大の必要があると思います。
12	情報公開の一手段としてこの取組は素晴らしいと思います。他の方からも挙がっていますが、私も知人から指摘されてこの取り組みを知りました。FB の仕様によるものですが、私のウォールには表示がほとんどされてなかったので。。。あとは募集期間をもう少し長くしてくれるといいかなと……
13	Facebook 活用は大変素晴らしいことだと思います。ただ、議案についての具体的な施策まで Facebook の投稿に書いてくれたらもっとコメント書きやすいと思います。資料ダウンロードして細かい資料から目的の場所をみつけるのは大変。

（出典：流山市議会ホームページ http://www.nagareyamagikai.jp/doc/2014120500027/files/Facebook.pdf 情報取得 2015.8.9。）

媒体である「広報ながれやま」は活用しない、と決定した。

意見募集開始時期については、四日市市議会のように全員協議会後に議案を公表することで、公表から議会での議案審査開始までの日数を拡大することが可能になるが、四日市市議会の取り組みを参照しつつも結果としてはそのようにはなっていない。2014年12月25日に開催された流山市議会広報広聴特別委員会の会議録をみると、日数拡大については委員の中に積極的な発言はみられない[23]。

議案説明文の作成についてのこのような審議結果は、図表6のNo. 8やNo. 9に示された意見に対応できていない。取り組みの広報手段についての審議結果も図表6のNo. 7やNo. 11に示された意見に対応できていない。これらのことは、議会の存立構造をみたとき一番大切にすべき信託者である市民の目線が残念ながら失われているように思える。

4.4 流山市議会の「新たな取り組み」における意見からの考察

4.1から4.3においてみてきたように、流山市議会の「新たな取り組み」に寄せられた市民からの意見によれば、3.3においてみた、四日市市議会の「新たな取り組み」との比較において、意見提出期間の長短の差と、議案に対する議会としての具体的でわかりやすい説明の存在の有無の差、あるいはそれらが複合し作用したことによる差が、案件に対する市民からの意見提出に影響を与えている可能性が流山市議会における「新たな取り組み」においては高まったといえよう。

流山市議会における「新たな取り組み」における意見提出期間の短さの背景や、議案に対する議会としての説明の不存在についての背景については、別稿としたい。

5 「新たな取り組み」の評価

5.1 二元代表制における市民参加制度設計上の評価

二元代表制が採用されている日本の地方自治制度（日本国憲法第93条）においては、行政への市民参加だけでなく、議会への市民参加が必要なことは自明の理である。自治体政府が市民の信託に基づくものである以上、市民参加は議会及び行政の政策過程における地域の課題抽出、政策研究・選択肢の形成、立案、決定、実施、評価というあらゆる段階において保障されていることが求められるからである。その意味で、「新たな取り組み」は、二元代表制における市民参加の制度設計上、意義のある取り組みである。

仮に、案件について行政においてパブリック・コメント手続などの参加手続を実施していたとしても、その後の議会における審議までの間に環境の変化が生じていたり、意見提出者に新たな案が創出されてくることもあり得る。自治体政府が最終的に意思決定する段階において、団体意思を決定する機関である議会がその責任を果たすためには、自らあらためてパブリック・コメント手続など市民参加の機会を創出することが求められてくるのである。

議会と行政の政策過程における役割をみてみると、重要事項についての議会の議決権、そして長（行政）の予算編成権と予算等の執行権を除けば、現状において可視化された地域課題の解決、そして将来のあるべき地域の姿を実現するために必要となる可視化されていない課題をも含めた地域課題の抽出、政策研究・選択肢の形成、立案、決定、執行、評価という政策過程において、議会と行政はそれぞれに何らかの権限をもっている。さらにいえば、議会（議員）は、行政に対し広範に一般質問を行うことが可能であるし、予算編成にあたっての意見を議員として要望書として提出することも少なくない。予算執行にあたっては、地方自治法第96条第1項第5号の規定により一定額以上の契約案件について議会の議決が必要となる。このように、議会も広汎な権限をもっている。

二元代表制は基本的には、政治的主権者である市民と自治体政府の構成機関であり市民の信託に基づき存立する議会と長（行政）の間における関係、より具体的には、市民と議会の関係、市民と長（行政）の関係、そして市民のための

議会と長（行政）の連携・協力・競争・緊張の関係を内容とする。また、市民参加は、信託が白紙委任でないことからも明らかなように必然性がある。政策過程の全段階において、自治体政府政策についての政策主体としての権限をもつ議会や行政に対して市民参加が求められることになる。

市民参加については、参加の対象を広げようとすればするほど参加の程度が浅くなり、参加の水準を深くしようとすれば参加の対象が狭まってしまうという課題（＝「市民参加のジレンマ」）を克服することが求められている。そして、そのための新たな個別具体の市民参加制度の開発と多元・重層・連続型の市民参加制度の設計が必然となる。流山市議会において試行された制度は、多元・重層・連続型の市民参加制度の設計にあたり、その一翼を担う制度であるといえる。また、議会にとっても、「参加を求めることによって自分たちの意志決定の政治的基礎を確かなものとする」（稲継2013：63）ことができよう。

しかしながら、「新たな取り組み」は、提案された意見に対する議会としての評価（回答）が行われておらず、応答責任という意味において課題の残る制度であるといえる。議会基本条例の嚆矢とされ、議会改革の議論が行われるときにしばしば引用される栗山町議会基本条例の前文に謳われている「議会は多人数による合議制の機関として、（略）自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かっ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である。」という議会のミッションが果たされているとはいえない。「新たな取り組み」において提出された意見に対する議会としての応答責任を、議案審議終了後すみやかに果たすことが参加制度である「新たな取り組み」には求められている。この応答を市議会のホームページ上や議会報告会において実践することが、議会に対する市民の信頼を高め、議会の存立構造を確かなものとするであろう。

5.2 参加しやすい市民参加制度設計上の評価

日本の自治体においては今日、図表4に示したような、さまざまな市民参加が行われている。そこで行われている市民参加には、広汎性、双方向性、密着度、非包絡性という面から見て手法ごとに特長がある。

そして、これら市民参加の場は、時間、曜日、場所など、多様性を持たせて確保される場合が少なくない。参加を求める側は多数かつ多様な参加者を期待するからである。しかし、参加者は少数に限られ特定される傾向にある。そのため、廣瀬が指摘するように、「少なくとも、そこで何らかの意思決定が行われることやプロセスを意識的に多くの人々に伝達する努力をすることが不可欠となる」（廣瀬2007：17）。また、その情報伝達を通して参加する人を少しでも広げていく努力をすることであるアウトリーチを行い、「個人では解決できない課題を（略）ひとびとがいろいろな形でつながり、つながることで力をひきだしていく、そんな〈つなぎ・ひきだす〉豊かな力」（土山2011：6）を生み出すことができるか否かが参加の成否を分けることにもつながるであろう。

市民参加は、自治基本条例やその関連条例としての市民参加条例やパブリック・コメント手続条例にもとづき実施されているものもある。また、条例や具体的な制度上の位置づけがないものの実施されている市民参加も少なくない。法律に基づくものもある。このような市民参加であるが、地域課題の抽出、政策研究・選択肢の形成、立案、決定、執行、評価という参加の時期ごとに適した手法を用いることが肝要である。また、2においてみたように、市民参加は参加者にとって時間的コストや経済的コストをはじめさまざまなコストが必要とされることから、単に市民参加の制度が構築されているだけでなく、実態として市民が参加し得る社会経済環境の整備[24]と市民参加の運用が求められる。そこには、わかりやすさも期待される。四日市市議会における「新たな取り組み」にみられる、議案の内容についての具体的でわかりやすい説明は、この期待に応えている1つの例といえる。

サイレント・マジョリティの意見をいかに把

握し政治行政に反映するかということがいわれるが、そのことと同時に、サイレント・マイノリティの声をいかに把握し政治行政に反映するかということが肝要であろう。サイレント・マイノリティが、大きな時間的コストや経済的コストを負担することは困難を伴う。その点、他の市民参加手法に比べて「新たな取り組み」やパブリック・コメント手続には、図表4に示したように広範な市民参加を得る可能性があるという点において優位性がある。

6　まとめ

6.1 「新たな取り組み」の市民参加制度上の意義

議会への市民参加は、市民から信託を受けた議会が意思決定を行うにあたり考慮すべきさまざまな視角を市民自らが議会に提示することを通して、議会がより適正な意思決定を行うことを希求する制度である。

「新たな取り組み」は、前述したように、市民からの意見提出に対する応答性がなくパブリック・コメント手続とは異なる制度である。しかしながら、現行実施されている市民参加手法の中では、パブリック・コメント手続の制度に類似する。「新たな取り組み」を従来の市民参加手法と比べた場合、「新たな取り組み」は、フェイス・トゥ・フェイスでのコミュニケーションではなく、文字によるコミュニケーションであることから、図表4に示したように他の市民参加手法よりも関係者間の密着度において劣るといえる。しかしながら、前述したように時間的にも経済的にも負担が少ないことに着目する必要があろう。このことはサイレント・マイノリティの声を他の参加手法に比べて把握し易く、幅ひろく多様な市民の声を集約する可能性を持つという意味において広汎性をもつ。さらに、非包絡可能性については、「新たな取り組み」の実施主体と意見提出者の間における特定の関係性が不要であり、基本的に不特定多数の者が意見提出の機会を持つことから包絡される可能性は少なく、非包絡性は他の市民参加手法よりも優れているとみることができる。

また、「新たな取り組み」を、行政が実施した議案策定過程における市民参加と一体としてとらえることで、すなわち市民と長（行政）、市民と議会という2者ごとの関係ではなく、市民と議会と長（行政）という3者の関係での市民参加としてとらえることで、参加の機会が多元かつ重層になる。そのことにより市民参加の多様性を確保するとともに、これらの過程を経ることで議案審議の質の向上に寄与し得る一定以上の参加時間・参加期日を確保することにもなり、参加の内実を高め得る制度であるとみることができる。これらのことは、「新たな取り組み」が、日本の二元代表制のもとにおいて、これまで以上に参加しやすい市民参加制度となり実質的に機能し得る可能性をもつと捉えることができる。

森田が政策決定の基準について、「社会的選択の問題は、（略）社会的にいかにして望ましい社会像についての合意に到達するかという手段に関する制度設計の問題となる。」（森田2007：352-353）と述べているように、合意形成のための技術は重要である。なぜなら、人は意思決定過程に関与したと認識することで自らのモチベーションを高めることにつながり得るし、自らの意見が採用されなくともその理由が示されることにより、引き続き市民参加を継続しようという意思を持つ可能性があるからである。

6.2 「新たな取り組み」の市民参加制度上の課題

5.2においてみたように、市民参加は参加者にとって時間的コストや経済的コストをはじめさまざまなコストが必要とされることから、単に市民参加の制度が構築されているだけでなく、わかりやすさも含め実態として市民が参加し得る社会経済環境の整備と市民参加の運用が求められている。加えて、本稿に取り上げた議会への市民参加であれば、提出された市民の意見を集約検討し、あらためて市長提案議案の是非について判断するための調査研究そして熟考する時間（期間）が必要となる。

このような視角から本稿で取り上げた流山市

議会の取り組みをみてみると、① 市民意見の募集に際して、各議案についての市議会の意向（論点・選択肢）が示されていない、② 意見募集期間が短い、③ 意見募集から議案審議までの期間が短い、④ 議案の説明がない、⑤ 集約的な応答が議会全体として必要、⑥ 周知方法の検討が必要である、などの課題を指摘することができる。これらのうち③以外の指摘については、図表6において示した、新たな取り組みに対して市民等から寄せられた意見の中にみられる。③については、多くの意見が提出された場合を想定しての課題である。

① 市民意見の募集に際して市議会の意向が示されていないことについては、5.1においてもみた栗山町議会基本条例前文に謳われているような議会のミッションが果たされていない。議会の会期設定は議会自らに権限があるのであり、かりに議案に対する市議会の意向（この段階における可能な範囲での論点争点についての意向）明示に時間を要するのであれば、そのことが可能となる会期設定をすることが求められてくる。

② 意見募集期間が短いことについては、意見募集期間が5.5日間の場合、この間に多様な構成メンバーが想定され得る団体等の合意形成、そのための意見交換の場を意見を提出しようとする者が形成することは容易ではなかろう。①において述べたように、議会の会期設定は議会自らに権限があるのであり、議案に対して市民が意見を提出し得る会期設定をすることが求められてくる。

③ 意見募集から議案審議までの期間が短いことについては、議会における審議日程を、例えば、議案説明から議案質疑までの議案調査日の日数を長く設定することで可能となるものである。

④ 議案の説明がないということについては、①にも示した自らのミッションを議会が果たしているとみることはできない。

⑤ 集約的な応答が議会全体として必要ということについても、提出された意見を公表はしているものの、また議案に対する議決結果は知ることができるものの、提出された意見に対して合議体しての議会がどのような理由・根拠で判断をしたかについての応答責任が果たされているとはいえない。議案の審議終了後すみやかに応答責任を果たすことが求められている。

⑥ 周知方法の検討が必要であるということについては、口コミや行政の広報紙やホームページなどの活用も含めたメディア・ミックスでの、市民目線からのアウトリーチの工夫が求められてこよう。

以上、これら①から⑥の課題は、議会が自らのミッションを再確認することにより、議会として対応可能なものばかりである。

議会は、多様なアクターを巻き込みながら、地域課題の抽出、政策研究・選択肢の形成、立案、決定、評価という機能をもつまちづくりの場でもある。そこでは、議員間はもとよりのこと多様なアクター間での情報の質量の偏在をなくす[25]ことが先行して求められてくる（村田2014：34-35）。二元代表制のもと政策過程の各段階において、制度的に権限をもつ議会および行政に対して、政治的主権者である市民が参加権を行使するための可視化された仕組みとして市民参加制度の構築が必要である。その可視化は、実質的に参加が可能となる条件を不可欠としており、議会には、論点・選択肢の提示、意見に対する応答、一定の参加期間の確保、平易な説明、周知の実施という条件を備えることが要請される。このような視角から流山市議会の取り組みをみたとき、これまでの2回の取り組みには、前述した①～⑥の課題があり、市民と議会の双方向でのコミュニケーションが欠如していると判断せざるを得ない。また、四日市市議会においても、応答責任は果たされていない。これらは、「新たな取り組み」の課題である。

日本経済新聞社産業地域研究所が全国810市区議会を対象に、情報公開や住民参加など議会改革の取り組みを調べた第2回議会改革度調査（2012年実施）において議会改革度第1位となるなど[26]議会改革の先駆とされる流山市議会においても、このような課題状況にある。四日市市議会は、2014年実施の同調査で全国813市区議会中、議会改革度第1位となっている。このように本稿において取り上げた両市議会が議

会改革の先駆とされる自治体議会であることから、類似する課題が少なからず全国の自治体議会においても存在し得るものと考えることが自然であろう。これらの課題を克服するための方策としては、行政での議案策定過程時における議会としての議案検討、議案の平易化[27]、議案説明から議案質疑までの期間（議案調査日）の延長（長期化）などの取り組みも考えられる。

「関係」と「環境」に言語（＝「市民の声」〔(　) 内筆者・田中補足〕）が塞がれることがあってはならない（松浦2015：161-162）ことは、市民・議会・行政という3者の関係においてもあてはまるであろう。市民参加の仕組みを形式的につくるだけでなく、多様な意見が出やすい環境を、市民・議会・行政という3者の関係において、二元代表制のもと政策過程の各段階において、構造的・実質的なものとして構築することが、市民や行政だけではなく議会にも求められている。

6.3　含意と残された課題

本稿においては、四日市市議会と流山市議会において取り組まれた「新たな取り組み」について、その意義と課題をパブリック・コメント手続についての先行研究を参照しながら考察した。そこではその前提として、二元代表制のもとにおける市民参加の有り様についても考察を加えた。

本稿で取り上げた市長提案議案に対する自治体議会としての市民意見募集は、パブリック・コメント手続との比較においては応答性を欠く未完の制度であるが、多元・重層・連続型の参加制度が希求されるなかで意義のある制度である。四日市市議会においては、この「新たな取り組み」を継続して実施しており市議会としても一定の評価をしているものと推察できる。

また、2においてみた出石の指摘するパブリック・コメント手続を実施する案の成熟度と修正余地の二律背反性に関連して述べれば、四日市市議会において継続している「新たな取り組み」は、市長提案議案が行政への市民参加の中で議論されたものであることを前提とすると成熟度が高く求められてこよう。今後、この「新たな取り組み」が広がりを見せた場合、行政の実施するパブリック・コメント手続等の市民参加制度との役割分担が行われてくることも考えられる。この場合、行政の実施する市民参加の制度は、「新たな取り組み」に比較して、これまで以上に修正余地ないしは自由度の高いものへと変容する可能性があろう。「新たな取り組み」が今後、全国にどのように広がり、どのような変容を見せるかを注視したい。

また、2においてみたように原田は、パブリック・コメント手続における意見提出状況や原案修正率に審議会等の手続が存在することや「プレ接触」が行われていることの影響を指摘しているが、そこに参加できるのは利害関係人や学識者など限られた者である。しかしながら、1.2においてみたように、都市型社会においては、政策主体が多元化するとともに、政策の対象となる主体も多様化する。市民参加は、合意形成や合意に至らなくともお互いの立場を理解するためにも必要とされる。そこには、多様なアクターの参加の場が求められるのである。「新たな取り組み」は、広汎性の高い制度であり、このことに寄与し得る可能性があることを、あらためて指摘したい。

「新たな取り組み」は、市民からの意見に対して応答責任を果たしていないが、「新たな取り組み」が参加制度の一つである以上、応答責任が求められてくる。「新たな取り組み」が、今後においては、応答責任を果たすように進化し、市長提案議案に対して恒常的に議会が実施するパブリック・コメント手続制度へと変容する可能性に期待したい[28]。

変容後の意見募集の望ましい日数や案についての望ましい説明内容の水準については、案件の内容により一律とはならないことも想定されるが、残された課題である。

注

1)　富野は、「それぞれの地域社会や集団において、その構成員間で多様な人間関係が結ばれて豊かな社会的連帯が機能し、その連帯に乗った社会的サービスが豊かに供給されることによって、人々がその社会に住み続けることを可能とする「社会的持続可能性」が必要

である。」としている。(富野2009：27)。

2) 例えば、京都市では、審議会における市民参加のさらなる充実を図るため「市民参加を進めるための審議会等ガイドブック」(2010) が作成されている。

3) 国においては1999年4月に、自治体においては2000年4月に滋賀県で導入されている。

4) 2005年に千代田区で社団法人東京青年会議所により試行実施され、その後全国に広がってきている (篠藤明憙ほか2009：23)。

5) 日本においては、慶應義塾大学 DP 研究センターによる DP が知られている。

6) 例えば、2013年に札幌市が実施した「札幌市自治基本条例に関するアンケート調査」によれば、「内容をよく知っている」(1.1%)、「読んだことはある」(13.7%)、「読んだことはないが聞いた (見た) ことはある」(37.2%)、「全く聞いたことがない」(47.2%)、「無回答」(0.8%) となっている。

7) 本稿では、自治体行政の意味で使用する。

8) 廣瀬克哉・議会改革フォーラム (2014年) には、議会報告会をはじめ全国自治体議会における改革の状況が紹介されている。

9) 機関競争主義については、江藤俊昭 (2012) を参照。

10) 注8を参照。

11) 注8を参照。

12) 総務省が行った調査 (2010年10月1日現在) では、都道府県・市町村を含む全国1,797自治体中、約48.9%にあたる878自治体で、何らかの取り組みが行われている (総務省2011)。

13) パブリック・コメント手続については、「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」や「三郷市市民パブリック・コメント手続条例」のように、重要案件について案の早い段階 (＝構想段階) での実施も位置付けている例が見られる。

14) そのほか、パブリック・コメント手続の制度発足時には、手続実施件数も少なかったことを指摘している。

15) 国会法第51条第1項は、「委員会は、一般的関心及び目的を有する重要な案件について、公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験者等から意見を聴くことができる。」とし、第2項は「総予算及び重要な歳入法案については、前項の公聴会を開かなければならない。但し、すでに公聴会を開いた案件と同一の内容のものについては、この限りでない。」と規定している。公聴会で発言者を選択するのは、公聴会の主催者である。したがって、公聴会だけの市民参加で市民参加を実施したとすることには疑義が生じ得る。

16) 市民参加については、紙幅の関係から詳細な紹介は別稿にゆずるが、現在その賛否を含めてさまざまな議論がある。そのうち、市民参加の必然性については、(1) 民主主義再構築の必要性からの必然 (松下1971：まえがき)、(2) 代議制不信からの必然 (岩崎2005：17)、(3) 投票のパラドックスからの必然 (森田2007：354-356)、(4)「市民ニーズの的確な把握」のために政府から見た必然 (森田2007：354-356)、(5) デモクラシーとの関連からの必然 (田尾2011：20) など、さまざまな理由をあげることができる。

17) この箇所の記述については、四日市市議会のホームページによる (情報取得2015.9.23)。http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/menu7820.html (お知らせ) の頁から、これまでの「新たな取り組み」にアクセスすることができる。

18) この箇所の記述については、流山市議会のホームページ http://www.nagareyamagikai.jp/shinchaku/ (新着情報) および公式フェイスブックページ https://www.facebook.com/nagareyamashigikai?fref=ts による (情報取得2015.8.9)。これらの頁から、これまでの「新たな取り組み」にアクセスすることができる。

19) 議会広報広聴特別委員会会議録 (平成26年12月25日、松野豊委員長欠席) によれば、議案の早期公表という点に関しては、委員の一人が「できるだけ早くという観点からいくと、全員協議会で議案説明があった後というのが一番いいかと思うのですが、ただ議会のならわしの中で議会運営委員会にかけて付託も決めてということがあって、それから市民に公表していくという議会の流れがあるので、それとプラス今度多少の加工作業も発生するかと思いますから、ちょっと早目にやるというのは、その加工などをする場合には時間的に難しいのかなということでしょうがないので、今と同じ、今回と同じぐらいにならざるを得ないのかなと思いました。」と発言しているにとどまっている。(http://www.nagareyamagikai.jp/doc/2015033100014/files/9905-261225-kaigiroku.pdf 情報取得2015.8.9)

20) 議会広報広聴特別委員会会議録 (平成26年12月25日、松野豊委員長欠席) によれば、議案公表時に議会が議案説明文を作成することについての積極的な意見は見られない。(http://www.nagareyamagikai.jp/doc/2015033100014/files/9905-261225-kaigiroku.pdf 情報取得2015.8.9)

21) 流山市議会ホームページ http://www.nagareyamagikai.jp/doc/2014120500027/ (情報取得2015.8.9)、http://www.nagareyamagikai.jp/doc/2015022000011/ (情報取得2015.8.9)、https://www.facebook.com/nagareyamashigikai) (情報取得2015.8.9)。

22) 流山市議会ホームページ http://www.nagareyamagikai.jp/doc/2015022500047/ (情報取得2015.8.9)。

23) 流山市議会ホームページ http://www.nagareyamagikai.jp/doc/2015033100014/files/9905-

261225-kaigiroku.pdf（11頁）には、委員による以下の発言がある。「今回の取り組みの評価については、そもそも私どものほうは各議員がやるべきだと思っているし、この間の御意見でも各議員の判断材料にするべきだというのであれば、各議員がフェイスブックなどを使って議案などについての意見を募集すべきで、議会が今やるべきかどうかというのは余り肯定的な立場ではないのです。ただ、今回御参加いただいたことは感謝申し上げたいというのがまず1点あるのと、トライアルでやるのはいいけれども、申しわけないけれども、来期評価するのですよね。ですから、そういうことも認識をしながら、もし2、3回やらないとわからないというのであれば、ちゃんと申し送り事項に盛り込むよう要請していただかないと、来期に当選された市会議員の方は、その課題を多く積み残されるということになるなというのが1点あります。だから、うちの会派でも閲覧をしましたけれども、これによって議案に対する態度を変えたわけではありませんし、こういう御意見は御意見で伺いながら、私自身は議案に対しては自分のそういう、言葉は悪いですけれども、政治生命かけて調べ上げてきているので、そういうことなのかなという気はしています。」。

24) 三上は、経済的環境について「経済的な条件が参加の状況を規定している面があるとすれば、その点を是正する「参加の保障」という考え方が必要なのではないだろうか。ここで言う「参加の保障」とは、① 個々の市民活動や市民参加による政策形成の場への参加を保障するため、スケジュールや参加手法、育児・介護、休業補償などの条件を整えると同時に、② 政策形成への参加を含む社会参加一般の基盤として、経済的平等を位置づけ、保障することである。市民参加論の見取り図市民参加による政策形成には、たしかにそれを支える基盤が必要である。ただ、それは会議以外の諸活動を通じた対話や相互理解の促進といった「合意形成の土壌」に限らない。むしろそれは事柄の一面にすぎない。他方で、参加を分かち合うための経済的平等の保障が欠かせない。」とする（三上2005：217-218）。

25) 村田は、まちづくりの話し合いの特徴として、① 産官学民といったセクターを超えた価値観や利害の異なる人々によって行われる。② 当該テーマについての知識量も不均衡である。③ 参加者は、住む、働く、学ぶ等で共通の地域に今後も長期的に関わる可能性が高い。④ 参加者たちは、立場を超えて継続的に協力していく必要がある。という4点を指摘している（村田2014：34-35）。

26) 日本経済新聞社産業地域研究所が全国810市区議会を対象に、情報公開や住民参加などの取り組みを調べた第2回議会改革度調査（2012）において流山市議会は改革度第1位となっている。第3回議会改革度調査（2014）では、四日市市議会が改革度第1位となっている。

27) 例えば、条例の一部改正にあたっての「改め文」方式から「新旧対象表」方式への移行が考えられる。

28) なお、近年、議会基本条例など議会提案議案について、議会自らが当該案件についてパブリック・コメント手続を行う例は増えている。

〔参考文献〕

出石　稔（2002）「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」、地方自治職員研修 vol. 490、142-151頁。

出石　稔（2004）「パブリック・コメント手続条例の意義と課題」、神奈川大学研究年報22、88-121頁。

稲継裕昭（2013）『自治体ガバナンス』放送大学教育振興会。

岩崎美紀子（2005）『比較政治学』岩波書店。

江藤俊昭（2012）『自治体議会学――議会改革の実践手法――』、ぎょうせい。

神原　勝（2012）「この10年考えてきたこと――自律自治体の形成をめざして」『議会・立法能力・住民投票』、後藤・安田記念東京都市研究所、2-24頁。

京都市市民参加推進フォーラム・京都市総合企画局市民協働政策推進室（2010）『市民参加を進めるための審議会等ガイドブック』。

札幌市（2013）『札幌市自治基本条例に関するアンケート調査』。

佐藤徹・高橋秀行（2013）「行政参加の手法」佐藤徹・高橋秀行『新説市民参加』、公人社。

財団法人地方自治研究機構（2007）『住民参加・協働に関する調査研究』。

篠藤明憲ほか（2009）『自治を拓く市民討議会』、イマジン出版。

杉崎和久（2005）「社会的合意に向けてのアウトリーチ」原科幸彦『市民参加と合意形成』、学芸出版社、115-144頁。

総務省（2009）「地方公共団体における行政手続条例（規則等）及び意見公募手続制度の制定状況」、http://www.soumu.go.jp/main_content/000058385.pdf#search='%E7%B7%8F%E5%8B%99%E7%9C%81+++%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%89%8B%E7%B6%9A%E6%9D%A1%E4%BE%8B++%E6%84%8F%E8%A6%8B%E8%81%B4%E5（情報取得2015.7.5）。

総務省（2011）『地方自治体における意見公募手続制度の制定状況（平成22年10月1日現在）』、http://www.soumu.go.jp/main_content/000106481.pdf（情報取得2015.7.5）。

田尾雅夫（2011）『市民参加の行政学』、法律文化社。

武田祐佳（2013）「政治参加における集団参加がもつ意

味：政治的有効性感覚とネットワークの広がりに着目して」奈良女子大学社会学論集 vol. 20、41-52頁。
土山希美枝（2011）「〈つなぎ・ひきだす〉って何？」土山希美枝・村田和代・深尾昌峰『対話と議論で〈つなぎ・ひきだす〉ファシリテート能力育成ハンドブック』、公人の友社、5-23頁。
富野暉一郎（2009）「公益の構造化による公共サービスの変容と公共人材」、年報行政研究 vol. 44、ぎょうせい、26-27頁。
日本経済新聞社産業地域研究所（2012）『第 2 回議会改革度調査』。
日本経済新聞社産業地域研究所（2014）『第 3 回議会改革度調査』。
原田　久（2011）『広範囲応答型の官僚制』、信山社。
廣瀬克哉（2007）「民主主義の舞台としての議会」自治体議会フォーラム『変えなきゃ！　議会「討論の広場」へのアプローチ』、生活社、9-25頁。
廣瀬克哉・自治体議会フォーラム（2014）『議会改革白書2014年版』、生活社。
松浦さと子（2015）「地域政策を形成する対話の社会的コンテキスト――「関係」と「環境」に言語が塞がれるとき」村田和代『共生の言語学』、ひつじ書房、161-174頁。
松下圭一（1971）『現代に生きる 6 市民参加』東洋経済新報社、まえがき。
松下圭一（1991）『政策型思考と政治』、東京大学出版会。
松村岐夫（2001）『行政学教科書（第 2 版）』、有斐閣。
三上直之（2005）「市民参加論の見取り図――政策形成過程における円卓会議方式を中心に」、『千葉大学公共研究』第 2 巻第 1 号、192-225頁。
三郷市（2007）『三郷市市民パブリック・コメント手続条例の解説』。
村田和代（2014）「まちづくりへの市民参加と話し合い」日本語学 vol. 33-11、明治書院、32-43頁。
森田　朗（2007）『制度設計の行政学』、慈学社。
横須賀市（2001）『横須賀市市民パブリック・コメント手続条例』。

受付日：2015年 7 月 9 日
採択日：2015年10月13日