

北海道内31市における政策としての「市民参加」の課題

水 澤 雅 貴

はじめに

本稿は、筆者の主宰する「特定非営利活動法人 公共政策研究所」(注1)が二〇〇八年に実施した市民参加の環境調査に関する報告(注2)の概要である。

市民参加の環境調査を始めようと考えた動機は、一つは、二〇〇七年六月～八月に、「人と組織と地球のための国際研究所 (IHOE)」(代表＝川北秀人)が行った「都道府県、主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査」で、筆者が北海道・札幌市・函館市の調査を担当したことにある。この調査のなか、①自治体は参加と協働を混同しているのではないか、②自治体は協働の対象領域としての地域社会の制度設計ができていないのではないか——というのを感じていた。

その一方で筆者は、自治基本条例制定の市民懇

話会の委員やアドバイザーなどで、いくつかの自治体で同条例の制定作業に関わってきた経緯がある。自治基本条例は市民に市政へ参加する権利を保障し、市民参加によって市民が主役の自治体運営へと転換しようとしているが、同条例を制定した自治体において本当に市民が主役の自治体運営に転換されたかどうかについて、検証の必要を大いに感じていた。

このような問題意識から、今回、行政および地域社会への市民参加が道内三五市でどのような実態にあるのか、統一的な数値化による調査を企画・実施することにした。

なお、今回の調査にあたり、「市民参加」の概念を、①議会への市民参加、②行政への市民参加、③地域社会への市民参加——の三類型に整理した上で、今次調査は②および③を対象とし、①は次回以降の対象とした。

1. 調査の概要および意義

(1) 調査の概要

- 名称 市民参加を推進するための環境整備に関する調査
- 期間 二〇〇八(平成二〇)年四月二四日～六月三〇日
- 主体 特定非営利活動法人公共政策研究所
- 対象 北海道内三五市
- 目的 自治体における市民参加の制度整備・実施状況や市民参加の関連情報の公開度を明らかにすること。なお、本調査は自治体のランク付けを目的とはしていない。自治体の市民参加の充実のための一助となることを目指している。

(3) ア 審議会等委員の公募	6	審議会等委員に公募市民が選任されている比率が50%以上である。
	5	審議会等委員に公募市民が選任されている比率が40%以上である。
	4	審議会等委員に公募市民が選任されている比率が30%以上である。
	3	審議会等委員に公募市民が選任されている比率が20%以上である。
	2	審議会等委員に公募市民が選任されている。(公募市民が一部の審議会にはいる程度)
	1	—
	0	審議会委員への公募は行っていない。
(3) イ 同委員への女性登用	6	審議会等委員に女性が選任されている比率が全体の50%以上である。
	5	審議会等委員に女性が選任されている比率が全体の40%以上である。
	4	審議会等委員に女性が選任されている比率が全体の30%以上である。
	3	審議会等委員に女性が選任されている比率が全体の20%以上である。
	2	審議会等委員に女性が選任されている。(女性が一部の審議会にはいる程度)
	1	審議会等委員に女性を登用するためのガイドラインを検討している。
	0	審議会等委員への女性の登用は行っていない。
(3) ウ 同委員選考機関への市民参加	6	審議会等委員の選考機関(条例・規則)に、公募の市民が5割以上参加している。
	5	審議会等委員の選考機関(条例・規則)に、公募の市民が参加している。
	4	審議会等委員の選考機関(条例・規則)に、公募ではないが市民が参加している。
	3	審議会等委員の選考機関(条例・規則)の制度がある。
	2	審議会等委員の選考機関が庁内にある。
	1	—
	0	審議会等委員の選考機関はない。
(4) 市民参加手続のふりかえり	6	審議会ですべての市民参加手続のふりかえり結果を報告書等にまとめ、HPに公開している。報告書は全庁で共有、研修が行われ、次年度の市民参加事業に活用されている。
	5	—
	4	公募市民などが入る審議会、全庁で市民参加手続のふりかえりが行われた結果が審議され、審議会の評価結果を全庁で共有している。
	3	各担当課で市民参加手続のふりかえりが行われ、全庁で市民参加手続のふりかえり結果を文書レベルで共有している。
	2	各担当課で市民参加手続のふりかえりが行われている。
	1	—
	0	市民参加手続のふりかえりを実施していない。
4 総合計画と行政評価への市民参加		
(1) 総合計画への市民参加	6	総合計画審議会条例によって、公募市民が参加して総合計画の推進に関する総合的な調査および検討を行っている。
	5	総合計画審議会要綱によって、公募市民が参加して総合計画の策定をしている。
	4	総合計画審議会に市が公募する市民が委員として参加している。
	3	総合計画審議会に市長が指名する市民が委員として参加している。
	2	総合計画の策定に市民アンケート等で間接的な参加の機会を設けている。
	1	—
	0	総合計画の策定に市民参加の機会を設けていない。(庁内のみで策定)
(2) 行政評価への市民参加	6	条例により、市長が指名する学識経験者および専門家ならびに公募の市民による行政評価(外部評価)を行っている。
	5	要綱により、市長が指名する学識経験者および専門家による行政評価(外部評価)を行っている。
	4	行政評価(外部評価)の実施を検討している。
	3	行政評価(内部評価)を行っている。
	2	行政評価(内部評価)の実施を検討している。
	1	—
	0	行政評価を行っていない。
5 地域社会への市民参加の取り組み	6	地域協議会が設置され、すべてに公募市民によって運営されている。
	5	地域協議会が設置され、町内会役員のほか、公募市民が参加している。
	4	地域協議会が設置され、町内会役員のほか、公募ではないが市民が参加している。
	3	条例または要綱によって、小・中学校区単位の地域協議会が設置され、町内会役員によって運営されている。
	2	条例または要綱によらず、小・中学校区単位の地域協議会が設置されている。
	1	地域協議会制度の検討が、首長の公約または今年度の基本方針に掲げられている。
	0	地域協議会の設置を検討していない。
6 ホームページ(HP)の活用	6	「市民参加」などのキーワードで、トップページから1クリックで該当ページが開ける。見つけやすい工夫や配慮がなされている。
	5	「市民参加」などのキーワードで、トップページから1クリックで該当ページが開ける。
	4	「市民参加」などのキーワードで、トップページから2クリック以上で該当ページが開ける。
	3	トップページの部局名やメニューから順推すれば、「市民参加」のページに辿り着ける。
	2	トップページからは「市民参加」のページに辿り着けない。(HPに「市民参加」の情報はあ)
	1	—
	0	HPに「市民参加」のページがない(「市民参加」の情報が無い)。または作成中である。

〈参考 1〉 調査票の評価項目と各評価指標

評価項目	評価指標
1 市民参加の制度化プロセス	
(1) 条例や要綱等の制定	6 自治体経営の理念と条例の体系化を定めた自治基本条例と市民参加を推進するための条例（例：市民参加条例）をともに制定している。
	5 自治体経営の理念と条例の体系化を定めた自治基本条例と市民参加を推進するための条例（例：市民参加条例）のどちらかを制定している。
	4 市民参加を推進するための具体的な事項を規則や要綱で定めている。
	3 市民参加を推進するための条例または規則の策定に向けた検討を行っている。
	2 ー
	1 市長の公約または今年度の基本方針には掲げられている。
	0 今のところ、条例及び規定等の策定予定はない。
(2) 策定プロセスへの市民参加	6 最終提言案をもとに行政がまとめた行政素案はパブリックコメントを実施し、議会提案した。
	5 最終提言案を議会議員と意見交換し、提言案に反映した。
	4 最終提言案を行政職員と意見交換し、提言案に反映した。
	3 中間・最終提言案は市民検討委員会等（例：市民懇話会）の委員が作成した。
	2 中間報告のとりまとめにあたり、市民説明会等市民意見を聴く機会を設けた。
	1 市民検討委員会等（例：市民懇話会）に公募の市民が参加した。
	0 条例等を検討するにあたり、市民参加は行われなかった。（条例及び規定等の策定がされていない）
(3) 制度化プロセスの情報公開	6 多様な方法（ＨＰ、広報誌、新聞等）で、市民検討委員会等（例：市民懇話会）の開催予定・議事録・会議資料等の情報を全て提供している。
	5 ＨＰで、市民検討委員会等（例：市民懇話会）の開催予定・議事録・会議資料等の情報を公開している。
	4 ＨＰ・広報誌で、市民検討委員会等（例：市民懇話会）の決定事項と経緯の概要を公開している。
	3 ＨＰで、市民検討委員会等（例：市民懇話会）の決定事項と経緯の概要を公開している。
	2 ＨＰで、市民検討委員会等（例：市民懇話会）の開催日時等は公開している。
	1 ー
	0 市民検討委員会等（例：市民懇話会）の情報は全く公開していない。（市民検討委員会等は設置されていない）
2 制度が効果的に活用されるための庁内の取り組み	
(1) 市民参加推進の庁内体制	6 各部署に市民参加推進担当者を置き、市民参加案件を検討するための調整会議等が定期的に開催されている。
	5 各部署に市民参加推進担当者を置き、市民参加案件を検討するための調整会議等が随時開催されている。
	4 市民参加を推進するための全庁的な会議または学習会を定期的に開催している。
	3 市民参加を推進するための全庁的な会議または学習会を随時開催している。
	2 市民参加を推進するための手引き（ガイドライン）を作成している。
	1 全庁的な推進体制の整備について検討中または準備中である。
	0 全庁的な推進体制の整備については全く考えていない。
(2) 職員の育成	6 全職員が、毎年１回以上、市民参加の制度等に関する研修を受けた。
	5 ー
	4 全職員が、過去２年以内に、１回以上、市民参加の制度等に関する研修を受けた。
	3 職員のほとんどが、上司または担当部署から、市民参加の制度等に関する説明を受けた。
	2 全職員に対し、市民参加の制度等に関する資料を配付し、かつ、職員研修を行った。
	1 全職員に、市民参加の制度等に関する資料を配付した。
	0 特に何もしていない。
(3) 庁内での事例活用	6 市民参加のアイデア事例集（他自治体の事例も含め）を教材として、庁内で定例の学習会が開催されている。
	5 市民参加のアイデア事例集（他自治体の事例も含め）を教材として、庁内で随時の学習会が開催されている。
	4 市民参加に関するアイデアや事例がデータベース化されており、全ての職員が情報入手できる状態になっている。
	3 市民参加に関する事例等について毎年度とりまとめを行い、全職員に配布されている。
	2 市民参加に関する取り組みのリストを作成し、公表している。
	1 市民参加担当部署においてとりまとめを行っている。
	0 特に何もしていない。
3 制度を浸透させるための具体的方策	
(1) 行政情報の発信	6 多様な公的媒体（ＨＰ、広報誌、新聞等）を活用し、審議会等の年間スケジュール、市民委員の募集、テーマごとの審議会等開催予定と議事録・資料、パブリックコメントの募集情報とその結果などの市民参加情報について市民に情報提供している。
	5 自治体のＨＰと広報誌で、パブリックコメントの募集情報とその結果について市民に情報提供をしている。さらに、審議会等の開催予定と議事録・資料について市民に情報提供をしている。
	4 自治体のＨＰと広報誌で、パブリックコメントの募集情報とその結果について市民に情報提供をしている。
	3 自治体のＨＰで、パブリックコメントの募集情報とその結果について市民に情報提供をしている。
	2 自治体の広報誌で市民に情報提供をしている。
	1 ー
	0 市民参加に関する情報の提供は行っていない。
(2) 市民参加手法の整備	6 ２つ以上の市民参加手法を組み合わせて市民参加を行っている。（例：市民説明会とパブリックコメントの組合せなど）
	5 住民投票の制度を条例で定めている。
	4 市民による政策提案の制度を条例または要綱で定めている。
	3 意見交換会（ワークショップ）、シンポジウム、アンケート調査、説明会、公聴会といった市民の意見を求める市民参加を条例または要綱で定め、行っている。
	2 パブリックコメント制度が条例または要綱で定められている。
	1 市長への手紙等、市民からの意見を言える窓口が、設けられている。
	0 市民参加手法を講じていない。

(2) 調査方法

調査票では、六項目一六設問の評価項目について、0～6の七段階の評価指標を選択するかたちで採点した（参考1参照）。

まず、調査主体＝公共政策研究所が、対象三五市のホームページで公開されているデータを調査し、これに基づき各市の採点を行った。

次に、対象三五市の市民参加等の担当課に対し、調査票および当研究所による採点結果をメール添付で送付し、自己評価による同様の七段階採点を依頼した。回答もメール添付にて回収した。

評価プロセスにおいて、自治体の自己評価の根拠に当研究所が同感できない項目や、当研究所と自治体の自己評価と評価点が大幅に異なる項目については再度確認の依頼を行い、合意形成を行った。しかし、最終的に合意形成ができなかった場合は、自治体の意思を尊重した。

(3) 回答状況

本調査の対象となった道内三五市のうち、回答があったのは三二市（八九％）、回答なしは四市（一一％）であった。

回答なし（辞退）の理由は、夕張市と歌志内市が「時間的余裕がないため」、留萌市と根室市が「調査趣旨に不同意のため」であった。

(4) 調査の意義

本調査の意義としては、主に以下の三点が挙げられると考える。

第一の意義は、統一的評価指標により、同一条件で市同士の比較を可能とする道を開いたこと。それぞれの市の市民参加を客観的に評価し、さらに、市同士の比較により市民参加のレベルが明らかになるという効果があった。

第二に、評価のプロセスで対象側の合意を取り入れ、一方的評価としなかったこと。評価のプロセスで自己評価をすることで、その後の改善努力が自律的に行えることが期待できる。このようなきっかけづくりも本調査の狙いであった。

そして第三の意義は、調査票により市民が政策を評価する手段を提供することであった。市民が自ら調査票を使つて市民評価を行うことやわが市の実態と他市の実態との比較の中で、市民が改善提案を行うことを期待している。

2. 道内三五市の条例等検討状況およびその効果

(1) 道内三五市の類型化

調査項目1「市民参加の制度化プロセス」について問うた結果、**表1**に示すように、条例

＜表1＞市民参加の制度化プロセス

条例施行		条例制定検討	市政方針	未着手
自治基本条例	登別市、札幌市、帯広市、苫小牧市、稚内市、美瑛市、留萌市、石狩市	函館市、北見市、芦別市、江別市、名寄市、士別市	小樽市、滝川市、三笠市	恵庭市、室蘭市、岩見沢市、網走市、砂川市、紋別市、北斗市、深川市、北上市、根室市、夕張市、歌志内市
市民参加条例	石狩市、旭川市、富良野市、伊達市、千歳市	北広島市、苫小牧市、釧路市		

※ アンダーバーは両条例が重複している自治体
※ 市民参加条例制定検討の市のうち、釧路市は市民意見提出手続条例策定
※ 回答がなかった4市については当研究所の調査により分類した。

（自治基本条例ないし市民参加条例）がすでに施行されている市、条例の制定に向けて検討している市、市長が市政方針で条例制定の検討を掲げている市、まったく未着手の市——という区分ができた。

〈表2〉市の類型別、行政への市民参加の実態

比較項目 市の種類	行政への市民参加の実態			
	2 制度が効果的に活用されるための取り組み	3 制度を浸透させるための制度的方策	4 総合計画と行政評価への市民参加	6 ホームページの活用
条例制定市 (平均値)	2.8	3.1	4.3	3.8
条例検討市 (平均値)	1.1	2.1	4.0	2.2
条例未制定市 (平均値)	0.8	1.4	2.8	0.5

この結果から、回答のあった道内三二市を、条例制定市（二二市）、条例検討市（二二市）、条例未制定市（九市）——の三類型に分類する。

(2) 条例制定の効果の実証

△表2▽は、条例未検討市から条例検討市、条例制定市となるに従って、市民参加度が確実に上

昇することを表している。同表は、条例案づくりに市民が参加し、行政（首長と職員）が市民参加を具体化するプロセスの実践が自治体運営を確実に上位のステージに押し上げるという重要な情報を提供している。

3. 仮説の設定と検証結果

今回の調査では、調査項目全一六設問のうち、項目1（三問）を除く項目2～6の計一二設問について、以下の二つの仮説を設定し、仮説が成り立たないところに、主な改善点を想定した。

仮説とはすなわち、1「条例制定市と条例未制定市とでは市民参加に差がある」、2「自治基本条例制定市と市民参加条例制定市とでは市民参加に差がない」——の二つである。

仮説1については、自治基本条例ないし市民参加条例の制定市一一市の平均点と、条例検討市と未制定市の計二〇市の平均点とを比較した（表3参照）。また、仮説2については、自治基本条例制定市六市の平均点と、市民参加条例制定市五市の平均点とを比較した（表4参照）。

ここでいう「差がある／ない」の評価は、各設問が0～6の七段階評価となっているところ、調査主体側の方針として、評価点の差が二ポイント以上あることをもって「市民参加に差がある」と判断した。

検証の結果、仮説1は、調査項目一二設問のうち

八件（六二％）で成立し、不成立は五件（三八％）であった。不成立は条例が市民参加の効果を発揮していないことを表している。また、仮説2は、調査項目一二設問のうち一〇件（七七％）で成立し、不成立は三件（二三％）であった。自治基本条例制定市と市民参加条例制定市で市民参加に差があるということは、評価点の低い条例に課題があることを表している。

4. 仮説1が成立する事例

仮説1は、条例により市民の権利として市民参加が明記されている条例制定市と、市民の権利としての市民参加が条例に明記されていない条例未制定市とでは「市民参加に差がある」というものである。

以下、仮説1が成立する八つの検証事例（表3参照）のうち主なものを紹介し、それぞれの改善提案を行いたい。なお、この仮説が成立することは、条例の持つ普遍的ルールの効果が発揮されていることを表わしている。

(1) 市民参加を効果的に活用する庁内体制の不備

評価項目2-1(1)で、市民参加の庁内体制について問うた結果、評価指標2～6「全庁的体制あり」の市は一二市（四二％）に対し、同0～1「全庁

「全庁的体制なし」の市は一八市（五八％）であった。一一の条例制定市のうち「全庁的体制あり」は九市であったのに対し、「全庁的体制なし」は二市と、条例制定が市民参加の庁内体制整備に効果があることを表している。

〈表3〉 条例制定市と条例未制定市の市民参加比較

条例未制定市の内訳

評価項目		条例制定市 (11市平均)	条例未制定市 (20市平均)	仮説1検証	
1(1)	市民参加の制度化プロセス	5.1	1.8	対象外	
1(2)		5.7	1.1	対象外	
1(3)		5.3	1.7	対象外	
		平均	1.5	—	
2(1)	制度が効果的に活用されるための庁内の取り組み	2.9	1.1	成立	
2(2)		2.7	0.9	成立	
2(3)		2.6	0.8	成立	
		平均	0.9	—	
3(1)	制度を浸透させるための具体的な方策	4.5	3.3	成立	
3(2)		4.4	1.8	成立	
3(3)ア		2.1	2.3	不成立	
3(3)イ		3.5	3.2	不成立	
3(3)ウ		0.6	0.4	不成立	
3(4)		3.4	0.0	成立	
		平均	3.1	1.8	—
4(1)	総合計画と行政評価への市民参加	4.6	4.4	不成立	
4(2)		4.0	2.7	成立	
		平均	4.3	3.5	—
5	地域社会への市民参加		0.8	1.2	不成立
6	ホームページの活用		3.8	1.5	成立
	総計	56.2	27.8	—	
	全体の平均	3.5	1.7	—	

条例制定市 (11市平均)	条例未制定市 (9市平均)
2.8	0.4
1.8	0.0
2.8	0.0
2.4	0.1
1.3	0.9
1.1	0.6
0.7	0.9
1.1	0.8
4.0	2.3
2.1	1.4
2.6	1.8
3.3	2.9
0.4	0.3
0.0	0.0
2.1	1.4
4.7	3.9
3.3	1.8
4.0	2.8
1.5	0.8
2.2	0.5
34.3	18.1
2.1	1.2

このことから、具体的な市民参加のための要綱や手引きの作成、これらの庁内学習会や市民参加による案件と手法を庁内で調整する会議の開催といった市民参加を具体化する庁内体制の構築が、条例の有無によって大きな差となつて現われている。

と言える。

とはいえ、条例制定市であつても評価は平均三割程度であり、これも高いレベルとは言えない。条例未制定市はもちろん、条例制定市もまた、市民参加によつて政策をつくる庁内体制への転換が強く求められる。

市民参加が効果的に機能しない原因の一つとして、市民参加を中心に政策を扱う担当課が、多くの場合、市民参加を専門に扱っていない企画課（六一％）や、協働という施策を担当する市民活動推進課や市民協働推進課（三九％）であるということも起因している。市民参加を組織横断的、統一的に担当する課がないことも、庁内体制が機能しない大きな原因の一つであろう。

市民参加による自治体運営を進めるため、ここでは市民参加を組織横断的に専担する市民参加推進課の設置（仮称）を提案したい。専担課によつて、具体的市民参加による情報共有、市民の声に基づく政策（計画）づくり、財政運営、事業仕分けや政策評価、職員研修、広報公聴が機能することが期待される。

- (2) 政策実現組織への転換に向けた職員育成体制の構築が不十分

市民参加制度の効果的活用によつて生きた政策をつくるためには、職員側からの政策推進において、市民参加をどう取り入れるかの視点がなければ

ばならない。その意味で、職員を対象に、政策実現のプロセスに市民参加を組み入れることの必要性を理解するための研修体制を整えることが必要である。

評価項目2-②で「職員の育成」について問うた結果、「条例制定後1～2年以内に市民参加の制度等に関する職員研修を実施した」とする評価指標4以上の市は二市（六％）のみであり、同2「担当課内での研修」と同1「資料配布のみ」の合計が一七市（五五％）となった。この程度では、職員自ら業務に活用するという力が育ちようもなく、市民参加による政策実現組織への転換は難しい。

本調査のヒアリングでは、条例制定時には市民参加による政策実現のための職員研修が行われたが、その後の職員研修の体制は継続されていない、と発言する職員もいた。地道にマニュアルを整備し、全庁的かつ継続的な市民参加による政策実現の定着を図る職員研修の取組はまだ広がっていない。

条例制定市に限ってみても、職員育成のレベルは平均二・七割と低い。政策実現組織へ転換していくには、市民参加による自治体運営のための「職員研修」や「市民参加の実践的体験」による職員意識の改革を行う必要がある。

市民参加による政策づくりを行うために、市民参加による事務事業の棚卸や事業仕分けという市民との実践的体験を通じて、職員育成体制の構築を行うことを提案したい。

(3) 庁内における市民参加に関する情報の共有が不十分

市民参加制度が効果的に機能するためには、具体的な課題ごとに、市民参加手法をどのように組み合わせ、市民意思を政策にどのようにくみ取り、市民の満足がどの程度得られたか、というような実践事例集を作成した上で、それを教材として庁内での定期的な学習会を開催するなど、市民参加手法等の情報共有が必要である。このような市民参加のアイデアや事例集がデータベース化されていれば、職員がいつでも必要な情報を入手でき、考えるヒントが提供される。こうした取組が市民参加による政策実現の可能性を高める。

評価項目2-③「庁内での事例活用」では、評価指標4以上の「市民参加の事例を全庁で共有している」五市（一六％）、同1～2「課内で共有」一八市（五八％）、同0「事例をまったく共有していない」八市（二六％）という結果となった。最も多かった「課内で共有」とは、要するに、市民参加の専担課がないため、統制りの組織にノウハウが残ри、組織横断的にノウハウが活用される体制がないことを表している。これでは市民参加の具体的事例が庁内職員に浸透せず、市民参加制度が生きてこないと云わざるを得ない。

特に、条例制定市の課題は、市民参加のノウハウが職員に浸透していないため、制度が生きてこ

ないことにある。市民参加をコーディネートする外部の専門家の活用や優良事例の発表・表彰の実施を提案したい。

(4) 市民参加手続のふりかえりの必要性

市民参加制度を浸透させるための具体策として、それぞれの担当課で市民参加手続を行ってきたことの「ふりかえり」が不可欠である。さもなくば、せつかくの市民参加もやりつ放しとなり、効果も次年度に生かす施策もわからないことになる。

評価項目3-④で、ふりかえりの実施状況について問うたところ、全く実施されていない市が二二市（七一％）もあり、市民参加の制度の定着が道半ばであることを表している。また、この項目に関する発見の一つに、市民参加手続のふりかえりという事務が一般化されていないということであつた。条例未制定市の評価指標は0で、まったく行われていない。一方、条例制定市では審議会（評価指標4～6、一九％）ないし担当課（同2～3、一〇％）でふりかえりが行われているが、評価は平均三・四割にとどまつた。

このように、ふりかえりは市民参加制度を持続させる重要な制度であるという認識が多くの自治体に依然ないという現状を踏まえ、未制定市はもちろん、制定市および検討市にもふりかえりの思想を普及させる必要があると考える。併せて、市民参加の実践状況の評価・検証する市民参加推進

会議（仮称）の設置を条例で必ず行うことを提案したい。例えば、旭川市のような条例により公募市民が参加した「旭川市市民参加推進会議」や、石狩市の「市民参加制度調査審議会」、苫小牧市の「市民自治推進会議」などでは組織横断的な市民参加のふりかえりが行われ、その結果はホームページに公開されている。生きた市民参加制度の構築には、ふりかえりを制度として内在させることがもつとも効果的である。

(5) ホームページのさらなる活用と工夫が必要

ホームページ（ＨＰ）は自治体の顔であり、その顔に市民参加のための情報が提供されていないならば、それはその自治体が市民参加を重視していないことの一つの証しとなる。この情報化の時代、参加のための情報がホームページに提供されていないことの損失は大きい。

ＨＰの設計について、市民参加などのキーワードでトップ画面から該当ページが開けるかどうか尋ねたところ、評価指標５と６「１クリックで情報が入手できるように配慮されている」は四市（二三％）で、うち三市は市民参加条例制定市であった。同４「２クリックで情報が入手できる」は五市（一六％）、同２と３「類推すれば市民参加の情報がたどり着ける」が一一市（三六％）、同０「ＨＰに市民参加情報がない」が一一市（三五％）であった。このように、市民参加条例制定

市では多くの場合、１クリックで情報が入手できるように配慮されている。

これに対し、自治基本条例制定市の多くは「２クリックで情報が入手できる」や「類推すれば市民参加の情報がたどり着ける」というレベルで、これは条例の理念である「情報の共有」が軽視されている状態であり、いつそその改善・工夫が求められよう。

また、評価指標０の一一市はＨＰに市民参加の情報が提供されていない市である。これらの市は、今や市民との情報共有において不可欠のツールを全く使えていないことを踏まえるべきである。

提案として、ＨＰの改善には、閲覧者たる市民の声が有効であると考えられるので、市民モニター制度を掲げたい。この制度のもと、市民が主役の情報共有のあり方について見直しを行う。具体的には、ＨＰのほか、広報誌も含め市政情報の提供や情報共有のあり方について見直しを行うことを望む。「情報なくして参加なし」である。

５．仮説１が成立しない事例

仮説１が成立しないとは、すなわち、条例が市民参加の推進において機能していないことを意味しており、これは深刻な問題であると考ええる。

以下、仮説１が成立しない事項（表３参照）について主なものを紹介し、それぞれの改善提案を行いたい。なお、この仮説が成立しないというこ

とは、条例制定市においては裁量的ルールが支配的であることを表わしている。

(1) 審議会委員の市民公募率の向上が課題

評価項目３－③アで明らかになった審議会の実態は、ほとんどの場合、公募市民が一人いるかないかの程度である。評価指標３「公募市民が選任されている比率が二〇％程度」以上の市は全体の一六％（五市）と、非常に低い。また、二〇％程度以上と回答した市のうち条例制定市は石狩市のみで、他の条例制定市は評価指標２「公募市民が一部の審議会にいる程度」となっている。

ここから見える条例制定市の課題は、条例では市民の意思による市政運営を行うという条例理念と、審議会委員への公募市民の参加が低いという現実との間にかい離が生じているということである。条例の理念が守られていない状態は「まちの憲法」違反状況だと言える。ただ、ヒアリングでは、公募しても市民の参加がないことを嘆いていた職員もあり、全面的に行政側の責任に帰せない部分もないわけではない。

ここでは公募委員希望者を登録制とする市民参加推進員制度を提案したい。登録者には審議会委員や市政モニターの募集情報、市政情報をメール等で行うことで、公募委員のなり手不足が改善でき、また、情報共有の仕組みも構築できる。職員には登録する市民を多く獲得するための活動を日

常的に行っていただきたい。特に、条例制定市では審議会等委員に公募市民が選任される比率を上げる改善策の実施を強く求めたい。

- (2) 審議会委員の選考委員への市民参加制度が確立されていない

評価項目3-③ウの「審議会委員の選考機関」に関する問いでは、評価指標2と3「庁内にある」は五市（一六％）にとどまり、同0「ない」は二六市（八四％）であった。審議会や総合計画策定に公募市民が参加しているにもかかわらず、公募に応じた市民から審議会委員を選考する選考委員会に市民参加の制度がないこと、また、審議会委員を選考する機関の制度化が進んでいないことが見て取れる。

今回の調査中、ある市から「附属機関の公募委員を選任するのは市長であるので、選考委員会に市民が入るのはおかしいのではないか」との意見が寄せられた。しかし、審議会に公募委員が多数参加する時代には委員選考の透明性や選考プロセスの説明責任が求められるべきであり、そのためにも、条例等による透明性や説明責任が果たせる制度が求められると考える。

調査をした道内三市では現在、審議会等委員の選考機関設置の制度が稚内市を除き制度化されていない状態であり、市民参加を推進するために、公募委員を選考する機関設置の制度化を首長らに

強く求めたい。

特に、条例制定市一市では、評価指標3「選考機関（条例・規則）の制度がある」は稚内市の一市、同2「（制度化はされていないが）選考機関が庁内にある」は札幌市、旭川市の二市、「選考機関がない」が八市である。選考機関の制度がない一〇市には、市民参加制度の一つとして、審議会委員選考機関設置に関する制度改善が求められる。

ここでは、審議会等委員の選考機関設置に関する条例を制定し、審議会等委員の選考機関の委員にも公募市民が入ること、さらに、選考機関の委員の選考方法について規定することを提案したい。

(3) 地域社会への市民参加の停滞

自治の基本に地域社会があり、市民は自ら地域社会で発生する課題を解決することを基本としている。市民は地域社会の一部の課題を解決するため、首長と議員を選んで自治体をつくり、自治の一部を託している。こうした理解に立つと、二〇〇〇年の分権改革以降、自治体は国の事務を忠実に行う組織から地域社会の課題を解決する組織へと大きく変わったはずだが、多くの自治体は地域社会の課題を解決する組織へと必ずしも明確に変わっていない。補完性の原理に従うなら、地域の課題解決は地域社会が担い、地域社会で解決できない課題を自治体が担う地域社会との連携が重要

となる。

地域の課題出しには、住民参加による地域協議会の実践が一つ有効と考えるが、この間、いわゆる「平成の大合併」の推進を受け、関係法令が改正され、地域自治区ないし合併特例区など、地域協議会を作動させる制度上の枠組みがつくられてきたところである。

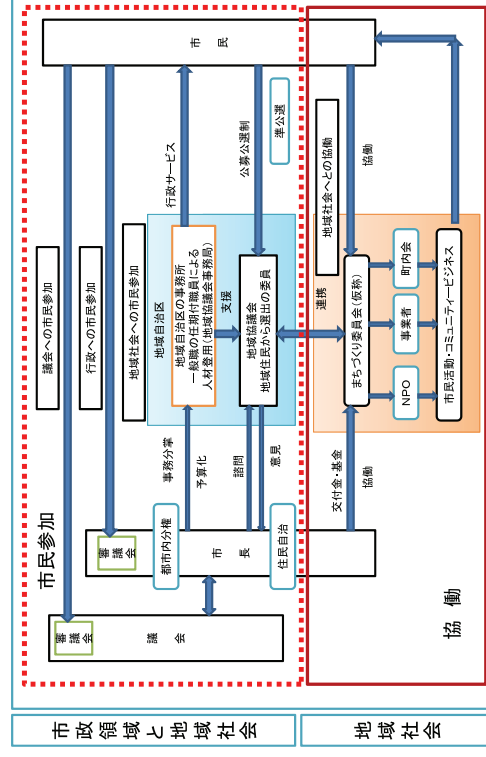
例えば上越市（自治基本条例制定市）や宮崎市（未制定市）などの合併自治体では、「地方自治法」などに基づく地域自治区制度のもとで地域協議会が住民参加で組織され、地域づくりや地域振興策の策定等に地域内の住民意思を反映する自治と協働が行われている。また、川崎市では、自治基本条例に基づいて区民によつて構成される区民会議を設置し、区における課題を参加及び協働によつて課題解決する自治が行われている。

評価項目5では、地域協議会の実施状況を評価指標として、「地域社会への市民参加の取組」について問うた。ここでは地域のことは地域で課題を発見し、地域でできないことを行政に託するという補完性の原理による地域社会の制度設計が自治体には必要であるという考えのもと、自治体にその体制があるかを評価対象とした。さらに、地域社会への市民参加がなければ、自治基本条例におけるコミュニティや協働の規定が理念的になり、条例そのものが機能しない原因になりうると考える。しかしながら、その結果は、「地域協議会が設置されている」とする評価指標2以上の市は九

市（二九％）、設置の検討の方針が二市（六％）、設置を検討していない二〇市（六五％）であった。これら設置又は検討中の一一市のうち六市が合併市だが、地域社会への市民参加の制度設計はほとんど実施されていない状況である（注3）。

ここでは、上越市の地域協議会制度を参考に一部変更した地域協議会制度を提案したい（図1参

〈図1〉市民参加の概念と地域協議会制度



照）。この内容は、本調査の前提である「市民参加の概念」三類型を反映しているが、紙面の関係上、図のみの紹介とし、詳細は省略する。新しい地域社会には、旧来型の町内会を中心とする考え方から脱却した、各地域に合った自治のかたちづくりが必要である。

6. 仮説2が成立しない事例

仮説2は、自治基本条例と市民参加条例は、いずれも市民参加を基本理念として具体的制度を構築している条例ゆえ、自治基本条例制定市と市民参加条例制定市とでは市民参加に差がない、というものである。

しかし、六つの評価項目（各項目の平均値）のすべてにおいて、市民参加条例制定市の方が自治基本条例市より優れているという驚くべき結果が得られた。つまり、具体的市民参加の細目を規定している市民参加条例の方が、理念型の自治基本条例より市民参加の実効性が高いことを表している（表4参照）。別な言い方をすれば、市民参加条例は普遍的ルールを規定しているのに対し、自治基本条例は裁量的ルールが含まれていることを表している。このことは、自治基本条例には、もっと市民参加を具体化する規定を盛り込むべきであることを表している。その方法としては、関連条例として市民参加条例への委任を明確に規定することが主流ではあるが、これは制定まで時間がか

かり、すぐに自治基本条例の実効性を発揮できないという欠点がある。その欠点をカバーする方法として、自治基本条例そのものに市民参加のより具体化した基本的規定を盛り盛り込み、詳細は規則に委任する方式もある。

以下、自治基本条例制定市が改善すべき課題について主なものを指摘したい。

- (1) 自治基本条例制定市は市民参加手続のふりかえりが不十分

評価項目3-④の「ふりかえり」に関する問いでは、市民参加条例制定市が平均五・二に対して、自治基本条例制定市は平均一・八と大差となった（表4参照）。

これはどの差の発生は、市民参加条例がふりかえりを制度として内在させていることに起因している。例えば、旭川市の場合は「市民参加推進会議」において、富良野市の場合は「市民参加制度調査審議会」において公募市民をまじえてふりかえりが行われている。ここでいう「ふりかえりの制度」は自治体運営が行政の裁量ルールから条例が目指す普遍的ルールによって運営されていることを確認する非常に重要な制度であり、条例を作文で終わらせない仕組みでもある。さらに、関連して条例には極力「…に努める」という裁量的ルールを残す表現は避けるべきであることを付け加えたい。

＜表 4＞ 自治基本条例制定市と市民参加条例制定市の比較

	評価項目		自治基本条例制定市 (6 市平均)	市民参加条例制定市 (5 市平均)	仮説 2 検証
1 (1)	市民参加の制度化プロセス	条例・要綱等の作成	5.0	5.2	成立
1 (2)		策定プロセスへの参加	5.5	6.0	成立
1 (3)		制度化プロセスの情報公開	5.3	5.2	成立
		平均	5.3	5.5	—
2 (1)	制度が効果的に活用されるための庁内の取り組み	市民参加の庁内体制	2.3	3.6	不成立
2 (2)		職員の育成	2.7	2.8	成立
2 (3)		庁内での事例活用	2.3	3.0	成立
		平均	2.4	3.1	—
3 (1)	制度を浸透させるための具体的な方策	行政情報の発信	4.2	5.0	成立
3 (2)		市民参加手法の整備	3.8	5.0	不成立
3 (3) ア		審議会委員の公募委員選任	2.0	2.2	成立
3 (3) イ		審議会委員への女性登用	3.7	3.4	成立
3 (3) ウ		審議会委員選考機関への市民参加	0.8	0.4	成立
3 (4)		ふりかえり	1.8	5.2	不成立
		平均	2.7	3.5	—
4 (1)	総合計画と行政評価への市民参加	総合計画への市民参加	4.5	4.8	成立
4 (2)		行政評価への市民参加	4.2	3.8	成立
		平均	4.3	4.3	—
5	地域社会への市民参加		0.7	1.0	成立
6	ホームページの活用		3.5	4.2	成立
	総計		52.3	60.8	—
	全体の平均		3.3	3.8	—

自治基本条例制定市のうち、条文中にふりかえりの規定を制度化しているのは、登別市と苫小牧市のみであった。自治基本条例を制定しても、具体的な市民参加の実態を実現するふりかえりの制度がなければ「条例の実効性」が低いものとなっていることがわかる。

ここでは、自治基本条例制定市や検討中の自治体では、最低限クリアすべき水準として、例えば苫小牧市の「市民自治推進会議」制度などを一つのモデルとしながら、ふりかえりの機関設置を条例に明文化することを提案したい。

(2) 自治基本条例制定市は市民参加手続の整備が不十分

評価項目 3－②の「市民参加手法の整備」に関する問いでは、市民参加条例市が平均五・〇に対し、自治基本条例市は平均二・八と大差となった（表 4 参照）。

これは、自治基本条例制定市のうち、市民参加の手法の細目を関連条例である市民参加条例に委任しているのは三市で、そのうち市民参加条例制定を検討しているのは一市（苫小牧市）のみであったことによる。併せて、自治基本条例が市民参加条例に委任していない四市、および、市民参加条例に委任しているが検討していない二市は、市民参加の細目を定めていない。そのため、今回の市民参加の調査では評価に差が付く結果になったわけである。

自治基本条例制定市には、早期の市民参加手法の整備を提案したい。また、条例制定を検討中の自治体にあつては、市民参加の細目を規定しない条例をつくつても、市民参加は機能しないことを理解しておく必要がある。

7. まとめに代えて

北海道に限らず、地域の資源は人である。意欲ある人には無から有を生み出す力がある。行政の

重要な役割の一つは、住民の参加意欲を引き出し、意欲ある人と人とを結びつけていくことにある。地域社会は、市民参加によって拡充された市民自治と、市民と行政の協働とによって維持されるべきである。そのためには、自治の基本を定めた自治基本条例の制定が有益であることを強調したい。

しかし、残念ながら、条例をつくるまでは市民参加を熱心に行ってきた市が、制定後はまったく潮が引くように市民参加を忘れてしまった事例も見受けられる。条例制定の目的は、条例をつくることではなく、条例施行後に市民参加が活発になることにある。

条例制定が先なのか、具体的市民参加による実態が先なのかという議論があるが、今まではどちらでも良いと考えていたが、今回の調査結果を受け、大事なことは、パブリックコメント制度、自ら市民参加を希望する市民を登録する市民参加推進員制度、市民モニター制度、公募比率を定めた審議会制度等市民参加手続を要綱・指針や規則（一部条例）で定め、行政内部で実態を作ることが先でなければならないと考えるようになった。だからといって、規則さえあれば条例は要らないとは考えていないし、自治基本条例を制定しても、実態が伴わない条例は作文でしかない。作文で終わらせないためには市民自治の実態を作る取り組みが伴っていないといけない。

市民参加は現実を理想（条例理念）に近づけるための政策である。しかしながら、本調査を通じ

て、市民参加の具体化（仕組み）のためには、行政側に依然として裁量的ルール（課題）が多いことが明らかになった。とはいえ、これを打開する鍵を握っているのは、参加意欲旺盛な市民と、現状に満足しない行政職員が存在である。

今日の調査で触れなかった議会への市民参加についても、市民に身近な議会にどれだけ変わるかが課題である。

北海道内の市では、この間、自治基本条例ないし市民参加条例の制定や検討が進み（全市の三分の二）、市民参加による新しいステージへ転換を図ろうという意欲を感じる。今後さらに、これらの条例の制定や条例に基づく自治体運営が進められていくことで、住民意思が尊重され、住民の参加意欲が地域社会で活かされるようになることを期待し、本報告を締めたい。

【注】

1 特定非営利活動法人公共政策研究所は、二〇〇七年六月、北海道から認証された政策提案型のNPOである。「政策を市民の手に」を理念とし、主に調査と政策提言の活動をしている。

2 本稿の基になった「市民参加を推進するための環境整備に関する調査」報告書は、二〇〇八年七月一六日に初版をまとめて以降、改訂を重ね、最終的に第五版（二〇〇八年九月九日）をもつて完成した。

3 調査の過程で、「地域社会とは何か」との照会がいくつかの市からあり、「合併市ではないので地域協議会の設置はない」「合併時に地域協議会の設置を見送った経緯がある」など、地域協議会その

ものの概念についても照会があった。

【参考文献・資料】

- ・ 神原勝著『自治・議会基本条例論』公人の友社、二〇〇八年
- ・ 上越市『上越市における都市内分権及び住民自治に関する調査研究報告書』二〇〇七年一月
- ・ 人と組織と地球のための国際研究所『第3回都道府県、主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査報告書』二〇〇七年十一月
- ・ 広井良典『持続可能な福祉社会』ちくま新書、二〇〇六年
- ・ 山口二郎『ポスト戦後政治への対抗軸』岩波書店、二〇〇七年

【参照HP】

- ・ 地方制度調査会
<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>
- ・ 川崎市区民会議
<http://www.city.kawasaki.jp/20/20bunken/home/site/jichi/ku/houkoku/meeting.htm>
- ・ 上越市地域自治区
<http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/jitiku/index.html>
- ・ 宮崎市地域自治区
<http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/www/genre/0000000000000/1171959981902/index.html>

△みずさわ まさたか・
特定非営利活動法人公共政策研究所理事長△

本調査の報告書の入手方法等につきましては、左記のメールアドレスまでお問い合わせください。
koukyou-seisaku@goo.jp