

市民参加と政治的機能 ——基礎的自治体における経験から——

横 倉 節 夫

はじめに

「市民参加」「市民活動」「市民運動」「市民社会」など、「市民」という言葉自体やそれを冠した言葉は日常的に使われ、すでに定着していると言えよう。それだけにこれらの言葉は、市民の日常生活の延長のような活動から政府に政策の変更を求める活動など、広範囲にわたる内容を含んで使われている。そしてそれに応じて、活動にたずさわる市民の意識もまた、その活動の政治的意味や機能を意識あるいは意図する場合もあるし、そうしたこととまったく関わりがないと思う場合もあろう。こうしてこれらの言葉は、内容の点でも、その政治的機能の点でも、柔軟であるがゆえに曖昧になりがちである。

けれども、その曖昧さをつきぬけてある焦点が浮かび上がってくることがある。たとえば、市民が保育所や介護などの身の回りの生活に関わる問題を取りあげて、自治体の行政当局と交渉するとき、行政当局のたてた施策や計画が思わぬ壁となって立ちはだかる場合がある。そのとき市民がその壁を取り除くとか、変更するとかという意図を持って努力するとき、市民と行政当局とが対抗関係にあるわけでもないとしても、「市政」などとして表現されている行政当局の意思決定と否応なく関わりあうことになるからである。

本稿ではこうした問題意識から、基礎的自治体における具体的経験として、神奈川県茅ヶ崎市における「市政」への「市民参加」の事例を取りあげて、市民参加とその政治的機能について、参加の実態とそこに生じている諸問題を踏まえて見ていくことにしたい。こうした問題の設定は、以下に述べるように、茅ヶ崎市の「市民参加」の実態が、基礎的自治体である茅ヶ崎市の政治・行政過程における意思決定への「市民」の日常的直接的な参加を制度的に保証する条例の制定と、それに基づく「参加」の内実を求める市民の努力という、なによりも対象とした事例の特徴によって規定されていることだからでもある。この点をはずせば、今日にまで続く市政への参加を求める市民とそれに応えようとする市当局双方の葛藤をふくむ苦心や努力をも、視野の外へ遠ざけてしまうことになるだろう。

I. 市民参加に関わる条例制定の経過と条例の内容

(1) 経過と特徴

茅ヶ崎市における市政への市民参加の実態とその政治的機能を検討する上で、はじめに「市民参加」に関わる条例制定を中心とした、市行政当局と市民双方の動きについて見ておこう。こうした動きそのものの中に、今日にまでつながる条例の運用を含めた「市民参加」の基本的な考え方や姿勢に関わる特徴が現れているからである。

茅ヶ崎市ばかりでなく全国の地方自治体に大きな衝撃を与えたのは、表1に見られるように、1996

年から 97 年にかけて行われた「地方分権推進委員会」による 4 次にわたる勧告と、この勧告に基づく 2000 年の地方分権一括法の施行であった。戦後の日本の地方自治制度が、国—地方自治体間の上下関係から「対等関係」へと転換するとされたからである。この「対等関係」については国からの行政権・財政権の移譲を中心に批判もされているが、こうした衝撃が各自治体に「地方分権」への意識・対応をもたらしたことも確かである。

しかし茅ヶ崎市の場合、より特徴的なことは、1990 年代の半ば頃から市政への市民参加の要求・運動が、具体的な形をとって市民の中から生じていた点である。こうした運動の中心を担った市民は、1960 年代から 80 年代にかけて、市内の工業生産の拡大や東京・横浜などのベッドタウン化によって茅ヶ崎市に転入してきた市民層である。こうした新市民の増加を中心に、市の人口は 1960 年から 1990 年の 30 年間で約 3 倍にまで増加し、1989 年に 20 万を超える（その後、人口増加はなだらかになり、2017 年現在約 24 万人となっている）。そして、新市民等の生活基盤整備などの要求を背景にして、市長選に「革新統一」候補が立てられ敗北するが、この選挙戦を支持した市民の一部の人たちが、その後市政への「市民参加」を求める運動を作り出していくのである。こうして作られた市民の運動もその後の分権改革論議の影響を当然受けているが、それ以前から自前の学習会を積み重ねて、そうした論議を「市民（住民）自治」の観点から整理し、市民参加の問題を位置付けていったことは、注目すべきであろう。

一方市行政当局の側も、分権改革による市行政の改革や再編成の問題に対応せざるを得ない状況を抱え込んでいたと言えよう。つまり市行政の側でも、分権改革以後の自治体のあり方を模索していたのである。その際、国との新しい関係の下での地方自治体としての「団体自治」のあり方が軸になるとはいえ、市行政当局もまた「団体自治」の内になんらかの形で市民活動、市民参加をも包含することを考慮せざるを得なかったと言えよう。こうした市政への「市民参加」の実現を要求する市民の運動と市行政当局の側の考慮とのいわば合作によって、まずは 1997 年に行政当局側の方針を整理した「茅ヶ崎市における市民参加推進のための指針」が作られ、ついで 1999 年には公募委員と各種団体の代表者からなる「市民活動推進検討委員会」が発足した。そして、2004 年には「茅ヶ崎市市民活動推進条例」が制定されたのである。

しかし、こうした動きはさらに、茅ヶ崎市の地方自治体としての基本的なあり方を示す条例と、そのもとでの具体的な市政への「市民参加」を示す条例の制定へと進んだ。この過程を主に進めたのは市民であると言えよう。すなわち、2005 年に行政当局も認めた「茅ヶ崎市自治基本条例（仮称）」市民検討委員会を設置し、条例制定までに同委員会では自治基本条例の必要性や条例に盛りこむ項目について、125 回の会議を開いて検討を行ってきた。この間、2006 年に「自治基本条例の必要性」について市長へ中間報告を提出するとともに、出前講座（延べ 10 団体）、2 回にわたる市内 12 地区での意見交換会等をへて、2008 年に「茅ヶ崎市自治基本条例骨子」を市長に報告する。これを受けて、市行政当局は「（仮称）茅ヶ崎市自治基本条例（案）」の概要を策定し、それに対する意見募集、説明会を実施した上で、2009 年に「茅ヶ崎市自治基本条例」を制定した。

同条例制定後、市民の市政参加への意欲はさらに高まったが、そのことを象徴的にしめたのが、2012 年 12 月に「市役所立て替えの是非を問う住民投票を求める会」による「市役所本庁舎整備に関する住民投票条例（案）」制定請求書の提出である。これはすでに制定されている「茅ヶ崎市自治基本条例」第 28 条と地方自治法に基づくものである。この運動は当初 30 人たらずで始まったが、その後、受任者数 1,297 人、署名数 15,090 人（有効数 14,213）にまで、短期間に拡大した。この条例制定請求は、市長の反対と市議会の否決（賛成 7、反対 20）によって実現しなかったが、この運動が市民の市政への参加意欲と自信をさらに強めたと言えるだろう——「直接請求 14,213 人の署名は、茅ヶ崎市政や市議会に対し「市民の意見を聞いて欲しい」という市民の切実な思いです。きっとこの思いや訴えは次の足

がかりになるでしょう」(求める会『市役所建て替えの是非を問う住民投票を求める運動のまとめ』, 2013年4月)。

そして、こうした市民の参加意欲の高まりと自信——住民投票条例制定に反対した市長や否決した市議会への市民の失望や危惧が、少なからず影響を与えていると思われる——を背景にして、2011年から13年までの間にワークショップ13回、アンケート、市民と職員による意見交換会29回、全市民を対象とした意見交換会2回、パブリックコメントの実施をへて、2013年に「市民参加条例」も制定されたのである。

以上の経過に見られるように、茅ヶ崎市では、「市政」への市民参加の制度的保証とそれに基づく参加の実現を求める市民の20年以上にわたる運動・努力と、「地方分権改革」を契機に自治体のあり方を模索していた市行政当局の努力とによって、市政への「市民参加」に関わる諸条例が制定・施行されたと言ってよいだろう。このことは、市民参加に関わる制度についてもまた、制度それ自体を孤立的に見ないで、それを求め努力する市民や行政当局をも含む社会の変化との関連で見えていく必要性を示しているだろう。

表1 茅ヶ崎市の市民参加等関連年表

1996 (H8) ～	地方分権推進委員会第1次から4次勧告 (国)
1997 (H9) 年	「茅ヶ崎市における市民参加推進のための指針」(市)
1999 (H11) 年	「茅ヶ崎市市民活動推進検討委員会」(公募委員と各種団体代表者から成る) 発足
2000 (H12) 年	地方分権一括法施行 (国)
2002 (H14) 年	「茅ヶ崎市市民参加基準検討委員会」(市)
2003 (H15) 年	「茅ヶ崎市市民参加推進のための基本方針」(市)
2004 (H16) 年	「茅ヶ崎市市民活動推進条例」制定
2005 (H17) 年	企画部企画課で「自治基本条例」検討開始 (市) 「茅ヶ崎市自治基本条例 (仮称)」市民検討委員会発足
2009 (H21) 年	「茅ヶ崎市自治基本条例」制定 (2010年4月施行)
2013 (H25) 年	市役所建て替えの是非を問う住民投票を求める会から「茅ヶ崎市本庁舎整備に関する住民投票条例 (案)」制定請求書提出、市長はこれに反対し、市議会で否決 (賛成7, 反対20)
2013 (H25) 年	「茅ヶ崎市市民参加条例」制定 (2014年4月施行)
2015 (H27) 年	「茅ヶ崎市地域コミュニティの認定に関する条例」制定

(2) 「茅ヶ崎市自治基本条例」の内容

以上の経過の中で制定された条例のうち、茅ヶ崎市における「市民自治」「市民参加」の意味づけやその具体的あり方を示す条例は、「茅ヶ崎市自治基本条例」と「茅ヶ崎市市民参加条例」である。そこで以下、この2つの条例において、それを示す部分を中心に見ることにしよう。

まず、先に制定され、また「市民参加条例」のいわゆる親規定である「自治基本条例」から見ると、この条例は全部で9章30条から成るが、その制定の目的は第1条で次のように述べられている——「この条例は、茅ヶ崎市における自治の基本原則を明らかにするとともに、市民の権利及び責務、議会及び市長の責務、市政を運営するに当たっての基本原則等を定めることにより、地方自治の本旨にのっとり茅ヶ崎市における自治を推進することを目的とする。」

この第1条では当然のことながら同条例の目的が示されているが、ここでいう「茅ヶ崎市」は具体的に何を指しているのであろうか。一見して明らかな事柄であるように思われるが、このことは同条例の

目的が及ぶ範囲となぜそうした範囲を設定したのかという理由（考え方）に関わる事柄であり、大事な部分と言えるだろう。『茅ヶ崎市自治基本条例逐条解説』（2011年4月、茅ヶ崎市発行）によれば、「この条例では、「茅ヶ崎市」は、茅ヶ崎市という地域又は社会という意味で用いています。これに対して、「市」は、法人格を有する「地方公共団体としての茅ヶ崎市」（第3条第2号）という意味で用いています。」（4頁）、とされている。つまり、この条例では、「地域又は社会」としての茅ヶ崎市と、「地方公共団体」としての（茅ヶ崎）市という、2つの団体がその対象として含まれている、と言えるだろう。ただし、この2つの団体の関係は必ずしも明らかにされているわけではない。けれども、その関係は、第1条の目的で示されているように「市政を運営するに当たっての基本原則等を定める」ことを含んだ上で、「茅ヶ崎市における自治を推進することを目的とする」と規定している点や、さらに第2条でも念を押すように「この条例は、茅ヶ崎市における自治の基本を定めるものであり、市民及び市は、自治を推進するに当たっては、この条例の趣旨を尊重するものとする。」と規定している事から見て、「地域又は社会」としての茅ヶ崎市が「地方公共団体」としての「市」を含む、と理解できよう。

そして同時に注目すべきことは、この2つの団体を貫く基本原則が「地方自治の本旨にのっとった自治を推進すること」としている点である。この条例で用いられている「地方自治の本旨」は、憲法や地方自治法の規定にのっとっており、厳密に言えば「地方公共団体」としての「市」のみに適用されるとの解釈も成り立つだろう。その基本原則を「地域又は社会」としての茅ヶ崎市にまで適用するには、それ相当の理由があつてのことと思われる。その理由として、同解説は次のように説明している——「「地方自治の本旨」とは、地域の政治や行政が主権を有する市民の意思と責任に基づいて行われること（住民自治）、そして、それらが国から独立した法人格を持った地方公共団体により自主的に行われること（団体自治）をいいます。したがって、本条を簡潔に表現すれば、この条例の目的は、主権を有する市民がこの茅ヶ崎市を自分たちで治めていくことを推進することになります。」（3頁）

この解説が示しているように、「地方自治の本旨」は、「住民自治」と「団体自治」の協働によって成り立つという説を踏まえた上で、このうち「住民自治」が「地域又は社会」としての茅ヶ崎市と、「地方公共団体」としての「市」という、2つの団体を貫く基本原則であることを表すために用いられた、と言えるだろう。このことは、ある意味で当然のこととも言えよう。と言うのも、地域社会も「地方公共団体」も地域で生活し働く住民（市民）なくしては成立しないし、その住民が2つの団体の主体として自分たちで団体を治めていくことは、権利でもあり責務でもあるからである。したがって、この「地方自治の本旨」は、憲法、地方自治法、条例という法体系において単に天下ってきた言葉ではなく、前文でいう「市民主体の自治」の基本原則を求めた市民たちの長年の努力と運動を反映するものである、と理解できよう。

しかし、その一方で、「地方自治の本旨」は2つの団体の区別に基づいて、もう1つの機能を果たすことになり、それがこの規定を用いた他の理由とも考えられる。すなわち、地域社会としての茅ヶ崎市に対応する「市民」は、市内居住者ばかりでなく、市内への通勤・通学者や市内で事業活動・公益活動を行うもの、市に対して納税の義務を負うもの、と広い（第3条第1号）。けれども、第4条第1号では「茅ヶ崎市における自治は、主権を有する市民の意思と責任に基づき推進されること」とされ、ここでいう「市民」は「主権を有する市民」に限定される。同解説によれば、「「主権を有する市民」とは、第三条（定義）に定められている働き、学び、活動する方々を含む「市民」ではなく、そうした市民のうち、茅ヶ崎市における政治や行政の在り方を最終的に決定する力を持った市民のことです。」（10頁）

要するに「主権を有する市民」とは市内に居住し、かつ日本国籍をもつ有権者である、と理解できよう。したがって、この限定はもう1つの「地方公共団体」に対応した「市民」と言えよう。そして実際、こうした「主権を有する市民」との関連で、「地方公共団体」の長である市長や、その「議事機関」である議会及び議員の責務も書かれているのである。こうして「地方自治の本旨」は、「地方公共団体」

としての茅ヶ崎市の存在とそれに対応した「市民」の限定という機能を果たすことにもなるのである。

しかし同時にまた、先に見たように、この「自治基本条例」は広い意味での「市民」を採用してもいる。公益活動をはじめとする市民活動や事業活動等の地域社会に関連する活動、また外国籍の住民も含む納税者等の行政の対象となるものを考慮すれば、広い意味での「市民」を取らざるを得ないという行政側の事情もあるからである。そして、こうした「市民」の「市」への情報公開や「市政」への参加等への権利もまた、地方公共団体としての「市」は保証することになる。こうした広義・狭義2つの「市民」規定を設定せざるを得なかったのは、すでに述べたように地域社会としての茅ヶ崎市と地方公共団体としての茅ヶ崎市とを1つの条例の中に取り込んだためである。けれども、より根底的な理由は、同条例が、地域社会と地方公共団体が別個に並列的にあるのではなく、交差することによってそれぞれが存立しあうという現実を汲み取った苦心の産物であったことによるだろう。そして、その交差を貫く「市民主体による自治の更なる推進を図る」(前文)という趣旨を基本原則とするためにも、1つの条例としてまとめ、その要の位置に「住民(市民)自治」と「団体自治」との協働に基づく地方自治の本旨」を置く必要があったと思われる。この条例が自治体基本条例ではなく、「自治基本条例」となった理由もそこにあると理解できよう。

(3) 「茅ヶ崎市市民参加条例」の内容

以上の「自治基本条例」のうち、「市民の権利」として掲げられた「市民は、市政に参加する権利を有する」(第5条)や、「市政は、市民の参加の下に運営されること」(第12条)等を具体化した条例が、「市民参加条例」である。そして、この条例でいう「市民」とは広義の意味であることは、「市民＝市内に在住、在勤、在学する個人や市内に活動拠点、事業所を置く団体や法人等のこと」(『茅ヶ崎市市民参加推進のための基本方針』茅ヶ崎市、平成15年10月)と理解されており、この点は「市民参加条例」以前から一貫していると言える。

この市民参加の対象は「市政全般」であるが、まずその「市政」への参加の局面(同条例では「時期」と表現されている)を、①市の政策策定や条例の制定・改廃等への参加、②その実施・執行への参加、③不利益救済制度への参加、④政策等の実施結果に対する評価への参加、の4つの局面に分けて見ると以下になるだろう。

同条例の第7条で、「市は、条例の制定、改廃、運用若しくは評価又は政策の策定、改廃、実施若しくは評価のいずれの過程においても、市民参加を推進するものとする」、と定めており、上記4つの局面のうち、①②④の局面への参加が保証されている。このうち、①と④の局面での参加は「市」の意思決定過程への参加とみてよいだろう。ただ②の局面については、2006年に制定された「茅ヶ崎市市民活動推進条例」の第9条の市及び市民活動による協働事業と、第10条の市が行う事業のうち市民活動を行うものの参入機会の提供、と関わっており、市民参加の具体化は「市民活動条例」と連動してなされる、と考えられる。また③の局面については、「茅ヶ崎市行政手続条例」(1997年3月制定)によって市行政機関内で行われ、市民参加の対象とはなっていない。ただし、情報公開にたいする不利益救済については、茅ヶ崎市情報公開・個人情報保護審査会が設置されているが、これも市行政機関内に設置されている。

以上の「市政」への参加方法については、同条例第8条で、意見交換会、公開討論会、シンポジウム、説明会やアンケート、ヒアリング、パブリックコメント手続き、政策提案、審議会(審議会その他のこれに類するもの)が挙げられている。このうち、①の局面との関連で、同条例の第11条の「政策提案」の条項が設けられていることが注目される。これは、「市民は、その5人以上の連署をもって、規則で定めるところにより、市長等に対して政策の案を提出することができる」、という規定である。また①の局面、そして場合によっては②の局面とも関わって、審議会等も注目される。この審議会等は

市行政機関の附属機関であり、これについても第13条で委員のうち一部を市民公募にするよう定められている。けれども、審議会や意見懇談会等では政策案そのものは行政担当機関が作り、案にたいする委員や市民の意見を求めることが通例であるのに対して、同じ市民参加と言っても、「政策提案」は政策案そのものを市民が作り、市へ提出できる点で、審議会をはじめその他の参加方法の通例とは異なる性格をもつと言えよう。

以上見てきたように、「自治基本条例」及び「市民参加条例」の制定・施行によって、茅ヶ崎市における「市政」への市民参加は、制度的にはかなり整備されたものとなっている、と言えよう。

Ⅱ. 市民参加の現実

茅ヶ崎市の「自治基本条例」と「市民参加条例」制定の経緯とその特徴、そしてその特徴とも関わる各条例の主要な内容について述べてきたが、そこで次に「市民参加条例」施行（2015年4月）後の市民参加の現実について見ることにしよう。

（1）市民の「市民参加条例」の認知度と参加度

まずはじめに、市民の「市民参加条例」の認知度と参加度の全般的な現状について、茅ヶ崎市が2016年に行ったアンケート調査の結果（市民自治推進課「平成28年度市民参加アンケート集計」）を手掛かりに見ておこう。

同調査結果によれば、「市民参加条例」を「知っている」と回答したのは19%で、81%が「知らない」と回答しており、市民の認知度は必ずしも高いとは言えない。しかも、「知っている」という回答者のうちでも、「条例の内容をよく知っている」はわずか2%で、「条例を読んだことがある」33%と合わせても、条例の内容まで知っている市民はきわめて少ない。しかし、通常どこの自治体の住民であれ、条例の存在やましてやその内容まで承知している住民は少ないという意味で、茅ヶ崎市民の認知度が格別低いと言うわけでもないだろう。

次に参加度について見てみよう。条例で「参加の方法」として挙げられている方法は、先の条例内容で見たように、意見交換会、公開討論会、説明会、シンポジウム、アンケート、ヒアリング、パブリックコメント等であるが、これらへ「参加した」という回答は10%と少ない。しかも、その参加方法はアンケートが圧倒的に多い。それ以外では、意見交換会、説明会、ワークショップ等への参加がみられるが、きわめて少ない。そしてその参加理由は、「個人的に」あるいは「自分の暮らし」に関するテーマや話題であったこと、これに「もっと住みよいまちにするため」を含めると、生活に密着したテーマや話題であったという理由が多い。逆に、参加したことがない理由では、「実施していたことを知らなかった」が圧倒的に多く、ついで「時間がなかった」が多い。このように、市民の参加度は低い、それでも参加した市民のうち、今後も機会があれば「参加したい」「参加してもよい」という回答は80%にのぼる。このことは、全体として数は少ないとはいえ、参加意欲のある市民が一定数いることを示しているだろう。

それでは今後、市民の参加を高めるためには何が必要なのか。同調査結果でも示されているように、市がそうした機会があることを広く知らせることは言うまでもなかろう。しかし、こうした広報レベルの問題を超えて、問題はさらに深いところにあることを、同調査結果は示している。

それは、市行政当局がこれらの市民参加の機会に出された市民の意見等を尊重し、どのように施策や計画に反映させているのかについて、「尊重していると思う」49%、「尊重しているとは思わない」46%と、評価が分かれている点に現れている。このうち後者の否定的な回答で、その理由を見ると、「意見が反映されていたとしても、どのように反映させたか分からない」が圧倒的に多く、ついで「職員の対

応をみて、尊重しているとは感じられない」「出した意見に対して市から返事や反応がない」、という理由が見られる。そしてこうした評価の反映が、今後市民参加を高めるために市が一番すべき事として、「市民の意見が、市の取組にどのように反映されたかどうかを知らせること」が挙げられている点に現れているのである。こうした評価には、個々の意見交換会等の場合ばかりでなく、先に見た市役所建て替え問題にかかわる住民投票条例制定請求にたいする市長の反対や市議会の否決という、いわば全市民的な経験が影響しているともみられる。

これらの評価は、いわば市行政当局にたいする市民の不信感の現われと言えようが、この市行政当局にたいする不信感がどこから生まれてくるのか、そして市民の生活に密着したテーマや話題に対する関心の高さと市行政当局にたいする不信感との相克を、市民・市行政当局の双方がどのように解決していくのか、は今後の市民参加を進めていく上での大きな課題となっていると見られる。

(2) 市民参加の実施状況

こうした課題を念頭におきながら、「市民参加条例」施行以後、市行政当局による市民参加の方法別実施とその実態を見ていこう。市民による政策提言と審議会については後に見るので、ここではまず意見交換会、公開討論会等、アンケート、パブリックコメントを含む市民参加の方法での実施について、見ることから始めよう。

表2に見られるように、意見交換会、公開討論会、説明会等の市行政当局と市民、また市民間の直接的な方法による参加、さらにアンケート、パブリックコメントを含めると、茅ヶ崎市における市民参加の機会は少ないわけではない、という印象をうける。そして、その参加局面も、件数に多少の差はあるものの、①条例・政策の制定、策定、改正、②その実施・運用、④その評価、の局面にわたっている(③不利益救済の局面は、先に述べたように除く)。また、市の多くの課がそれぞれ担当する業務とかかわって実施していることも分かるだろう。

また、取り上げたテーマごとの参加人数を見ると、防災・災害・耐震、教育、福祉など生活に密着したテーマでは、自治会役員、民生委員などばかりでなく、多くの市民も参加している。先に見た調査結果と同じように、こうしたテーマへの市民の関心が高いことがわかる。しかし同時に、総合計画の進行政管理、実施計画の策定、中核都市移行問題、市の事業における公民連携手法(PPP)の推進などをテーマとした説明会、相談会でも、多くの市民が参加している。生活に密着したテーマと市政や地方公共団体としての市のあり方とは、それほど多いとは言えないものの、市民の間で一定の結びつきをもって考えられていると言えよう。

けれども、その参加の内実を参加の方法と参加の局面とを重ね合わせて見ると、2014年度では意見交換会41件、アンケート44件、パブリックコメント27件となっており、これを参加の局面と重ねると、①の条例・政策の策定等の局面は、意見交換会では17件、アンケート7件、パブリックコメント27件となっている。説明会、アンケートで多いのは、②の条例・政策の実施、運用の局面の参加が多い。2015年度以降もほぼ同様の傾向がみられる。

意見交換会のうち、①の条例・政策の制定等の局面での参加が約4割前後を占めるが、実質的には市民と行政当局との間の意見交換のレベルにとどまると言えよう。②の局面での参加も同様であろう。そしてこうした市民から出された意見については、行政側から採用の可否や理由が付されて公表されている。しかしながら、行政のこうした取り扱いにもかかわらず、先の調査結果に見られたように、「意見が反映されていたとしても、どのように反映されているか分からない」「出した意見に対して市から返事や反応がない」という、否定的評価が生まれてくるのは、単に説明が不十分、返事がないというレベルにとどまらない問題を抱え込んでいるからと思われる。それは、市民が行政機関における政策意思決定に十分に参加していないと言う「実感」の根底にある、市民と行政側との共通の政策規準がいまだ

形成されていない，という問題である。そこから，市民の側から見れば行政当局の取り扱いが恣意的とうつり，行政側には意見を付して公表しているにもかかわらず理解してもらえないという，ある種の被害者意識さえもたらし，市民と市行政当局との間の相互不信を増幅させかねない状況が生じているとも見られる。

表 2 市民参加の実施状況（政策提案，審議会等を除く）

年 度	市民参加の方法	実施数	参加の局面
2014 年度	意見交換会等 (26 課)	41 件	①条例・政策の制定，策定等 17 件 ②実施・運用 20 件 その他 4 件
	アンケート (25 課 3 センター)	44 件	① 7 件 ② 30 件 ④政策評価 2 件 その他 5 件
	パブリックコメント (27 課)	27 件	① 27 件
2015 年度	意見交換会等 (25 課 2 会館)	35 件	① 15 件 ② 4 件 ④ 1 件 その他 15 件
	アンケート (20 課 3 センター)	33 件	① 3 件 ② 11 件 ④ 4 件 その他 15 件
	パブリックコメント (23 課 1 会館)	28 件	① 26 件 ④ 1 件 その他 1 件
2016 年度	意見交換会等 (24 課)	46 件	① 11 件 ② 10 件 ④ 1 件 その他 24 件
	アンケート (14 課 3 センター)	30 件	① 6 件 ② 6 件 ④ 3 件 その他 15 件
	パブリックコメント (20 課)	30 件	① 28 件 ② 1 件 ④ 1 件

出典 市民自治推進課『市民参加の方法実施実績』より作成

(注) 各年度の実施課等の数は上・下半期の合計数であり，1 課で複数実施している場合は 1 として計上している。ただし，各半期ごとにそれぞれ 1 課で実施している場合は年度では 2 として計上している。

(3) 政策提案による市民参加

次に，「市民参加条例」第 11 条に定める「政策提案」による市民参加について見てみよう。先述した意見交換会等への参加は「参加条例」制定以前にも適宜実施されていたから，同条例の制定による新しい参加方法はこの「政策提案」だけである。

同条例施行後の2014年度では5件、2015年度3件、2016年度2件と、提案件数は少ない（市民自治推進課「政策提案手続の一覧」による）。2014年度では、5件のうち2件が提案者により取り下げられているが、そのうちの1件は庁内の検討会で担当課が決められ、提案内容の実施が図られることになったため、取り下げられたものである（他の1件は民有地や市有地を活用した集客・交流施設の整備を内容としたものであるが、民有地との調整がなされないままでの提案であるため、取り下げとなった）。他の2件は、市民と市及び市議会との情報共有に関するもので、ホームページの掲載内容や検索システムの改善という具体的内容が採用されている。とくに市議会の全員協議会で配布された資料の全面開示は、市行政当局による議会への施策や条例の提案内容を市民が知る上で大きな意味をもつだろう。残りの1件は茅ヶ崎市ゴルフ場跡地の活用をめぐる提案であるが、これは採用されていない。

2015年度では、3件のうち2件が市民参加のあり方に関するものである。このうちの1件は意見交換会等における周知のあり方や説明資料の書き方、市民の意見や提言等の取り扱いに関する提案であるが、一部実施で採用されている。他の1件は審議会の改革を内容とするものである。審議会の運営方法や権限・役割、委員の選出のし方、さらに審議会等の統廃合に関するものであるが、一部が担当課で改善しはじめている。残りの1件は農と食文化を中心とした地域活性化案であるが、採用されていない。また2016年度では環境保全関係の提案が2件なされている。このように、市民による「政策提案」が一部あるいは全部採用・実施されたケースもあり、しかもその結果が公表されている。

以上に見た「政策提案」を通じて、特徴的なこととして次の2点が指摘できよう。第1は、提案内容に関わるが、市民参加のあり方に対する改善や改革が提案されている点である。すなわち、市民と市及び市議会との情報共有に関する提案ばかりでなく、意見交換会等やとりわけ審議会等における運営方法・委員選出の改善や統廃合、またその場で出された意見や提案がどのように実現していくのか不明確であることに対する改善が提案されている点である。これは先のアンケート調査結果でも示された市行政当局・市政への不信感に関わる問題であると同時に、市民参加の本質や有効性に関わる問題だと言える。

第2に、全体の提案件数が少ないばかりでなく、市民の関心の高い福祉や防災、教育などに関する提案が少ない点である。これはまだ「政策提案」による参加がはじまったばかりで、市民になじんでいないとも解釈できよう。けれども、そうした点ばかりでなく、この「政策提案」は「市民参加条例施行規則」第6条によって、提案する政策を実現するのに必要と見込まれる費用（概算でも可）の算出が義務付けられているが（「第2号様式」）、こうした費用の算出は市民レベルでは難しく、そうしたことが市民の関心の高い分野の「政策提案」を阻んでいるともみられる。なお、意見交換会等の市民からの開催要求も、同様に開催費用算出が義務付けられている（同規則第2条、「第1号様式」）。もちろん、たんなる「思いつき」や途方もない夢のような話、またむやみやたらな開催要求等を防ぐには、こうした義務は効果的かもしれない。けれども同時に、こうした義務は市民の切実な政策提案を阻むという機能もはたすことにもなるだろう。

（4） 審議会等による市民参加

さらに「政策提案」でもその改善・改革提案がなされた審議会等による市民参加について見ることにしよう。審議会等は「市民参加条例」制定以前から市行政機関内に附属機関として設置されており、「参加条例」でも同条例第13条で市民参加の方法の1つとして位置付けられている。

「参加条例」制定以前から、審議会等は市長や各部課等における政策や計画、条例等の策定・制定、改廃等の意思決定過程でも重要な役割を果たしてきたと言える。この点は「参加条例」の規定でも引き継がれているが、むしろその役割は同条例で従来以上に強められ、正当性を与えられていると言える。それは、同条例10条（パブリックコメント手続）第3項6号において、「審議会等においてパブリ

ック手続に準ずる手続を実施して策定した報告等に基づいて策定等又は制定等をしようとするとき」、パブリックコメントの手続は適用されない、という規定に現れている。いうまでもなく、パブリックコメント手続は、市が政策・条例等の策定、制定、改廃等をしようとするときには、広く市民の意見を聞くための基本的な手続である。この手続が適用されない理由には、審議会等でパブリックコメントに準じた手続が行われるため、重複をさけるということもあるだろう。しかしながら、その「準じた手続」がどのような内容で、どのような範囲の市民にむけた手続なのかによっては、限られた審議会等の委員の意向が「合意」や「答申」として扱われて、市行政当局はこれによって意思決定の正当性を獲得することにもなるだろう。それだけに、この場合は意思決定過程における透明性がより求められていると言えよう。

以上の点は審議会等の設置実態と照らし合わせると、より現実味を帯びてくるだろう。審議会等の設置や委員の選出は、「茅ヶ崎市付属機関及び懇談会等の設置及び会議の公開等運営に関する要綱」（2017年4月施行、それ以前は旧要綱）に基づいてなされている。審議会等の総数は、総合計画審議会、環境審議会、みどり審議会、廃棄物減量推進委員会、市民活動推進委員会、教育基本計画審議会、地域コミュニティ審議会など77、実委員の総数は812人である（2016年8月現在。実委員数が多い付属機関は、介護認定審査会77人、防災会議42人、国民保護協議会30人などである。市民自治推進課「付属機関等の状況調査（平成28年8月1日現在）」による）。77の審議会等のうち、「公募市民」が置かれているのは32（41.6%）で、6割近くの付属機関では置かれていない。市当局は専門性の高い審議会等では「公募市民」を置かない方針をとっており、付属機関における「市民参加」の実現も「公募市民」の置かれたものに限定している、と言えよう。

また委員のうち、市民の公募による委員総数は65人（8%）で、その他の委員は商工会議所、青年会議所、医師会、まちぢから協議会（従来は自治会関係）、社会福祉協議会、さがみ農業協同組合などからの推薦委員や学識経験者などである。市民からの公募委員は、「市民参加条例」第13条第2項、同条例施行規則第7条で、公募による委員数とその男女の比率を考慮すること、そしてその手続が定められているが、審議会等への「公募市民」による「市民参加」は委員数から言っても限定されて運用されていると言えよう。2017年の改正された要綱では、「公募市民」の数は以前より増え、一歩前進している。これに対して、「公募市民」委員以外の委員、つまり学識経験者や各団体からの推薦委員は市行政当局によって決められているが、どのような団体を選ぶかは市行政当局によって決められているため、いわゆる「当て職」的性格が強いと見られる。しかもこれらの推薦委員は規定上から言っても、また現実的にも複数の付属機関の委員を兼ねているのに対して、「公募市民」委員は1つの付属機関のみの委員に限定されている。

こうした審議会等の委員構成については、先にみたように改善を求める「政策提案」も出されており、市民参加のあり方をめぐる問題の1つとなっていると言えよう。こうして、パブリックコメントを適用しない場合や「公募市民」の委員を置かなくてもよい付属機関が6割近くを占めている点、さらにこの「要綱」の改廃自体が行政当局によって決められることなども考慮すると、審議会等の役割は行政機関の意思決定過程において特別の位置を占めると思われる。

こうした審議会等の運営実態について、いくつかの例に即して見ていくことにしよう。

第1の例は、総合計画審議会及び行政改革推進委員会による政策評価の答申にみられる、行政当局から独立した審議会独自の「意思決定」の萌芽が生じている例である。この政策評価活動は、「総合計画基本構想の中間見直し」のために、両審議会が行政当局とは独立して外部評価を行ったものであり、政策評価の局面での市民参加である。けれども、その評価は報告書にまとめられたものの、審議会としての統一した評価ではなく、各委員の意見が羅列的に載せられたもので終わった。その理由として、審議時間がなかったことや審議対象となる計画・施策が多いこと、などがあげられている。また、今後の課

題として、総合計画の評価のあり方を根本から考え直す必要性を、委員の一致した見解としてあげている。答申後、行政側は各意見に「反映先・箇所」や「実施済み」「参考にする」等のコメントをし、中間見直し素案を作成して市民を対象とした意見交換会を4回行った。この例に見られるように、たとえ不十分であったとはいえ、審議会が会独自の見解や意思決定を打ち出す萌芽が生じていることの意味は、けっして小さくはないだろう。

第2の例は、環境審議会で見られた審議会と行政当局との施策実施評価の対立である。この環境審議会の例では、環境政策課の活動計画策定の前段となる達成度評価に関する局面で、審議会の評価はとくに自然環境の課題で担当課より厳しい評価をだしており、市の施策推進の問題点を指摘したといわれている。こうした厳しい評価の背景には、環境市民会議「ちがさきエコワール」や市内唯一の特別緑地保全地区で保全活動に取り組んでいる「清水谷を愛する会」などのメンバーが委員についたりしたこともあるだろう。しかしなによりも、こうした活動をしている市民の経験に基づく実感が厳しい評価をもたらした、と言えよう。この例は、先にも見たように、こうした対立をどのような規準を設けて、新しい政策策定に結び付けていくのか、という課題を示しているだろう。

第3の例は、担当課などの原案に対して委員が意見を述べる、あるいは事業などの実施当事者団体間の調整で済まされるものである。こうした実態と関連していると言われているのが、1,940余りある市の事業の評価によって、休・廃止となった事業は、2012年度8事業、2013年度8事業、2014年度5事業、と少ない点である（「フォーラムちがさき」第46号による）。もちろん、必要があって事業が継続しているとも言えよう。けれども、このことは審議会自体のあり方をも示しているとも見られる。

以上の要綱で決められている審議会等の設置のほか、市長の私的諮問委員会ともいえるべき「有識者会議」がいくつかつくられ、市政の軸ともなる政策の方向性がここから打ち出されていると言われている点が注目されよう。「豊かな長寿社会に向けたまちづくり有識者会議」「新しい公共円卓会議」「茅ヶ崎市まち・ひと・しごと創生懇話会」「国道134号線沿線の活性化に関する有識者会議」である。これらの有識者会議がなぜ審議会等の設置とは別の形態でつくられたのかは不明であるが、ここで出された政策の方向性は国の政策（地方創生）や市の行政改革などとも関わっており、「長寿社会に向けたまちづくり」ではモデル事業地区も企画されていると言われている（「フォーラムちがさき」54号による）。

ところで、この私的諮問会議委員への市の報酬支出について、市民から監査請求がなされた。監査委員会はこの請求を棄却したが、今後審議会等の設置は条例にのっとり設置するよう、意見が市長あて出された。そしてこれを契機として、2017年4月に付属機関に関する要綱が改正されたわけである。

(5) 「まちちから協議会」と市民参加

茅ヶ崎市では2016年4月に、「茅ヶ崎市地域コミュニティの認定等に関する条例」が施行されたが、地域コミュニティにおける市民参加・活動と同条例に基づく市行政との関わりについて見ることにしよう。

同条例の第2条で、「地域において公益を増進するために活動するコミュニティ」の認定基準が定められ、この認定を受けようとするコミュニティは「茅ヶ崎市地域コミュニティ審議会」の審議を経て、市長の認定を受けることになった。この「認定コミュニティ」——「まちちから協議会」という名称をつけられており、以下この名称を使用）——は、2012年度からモデル事業として順次はじめられ、当初市内12地区（従来の自治会連合会の範囲）で設置される予定であったが、その後13地区で設置されることになった。2017年11月現在、10地区で認定コミュニティがつくられており、2地区で今年度中に認定申請が、また1地区で準備会の設立が予定されている。

この「まちちから協議会」は、いずれの協議会においてもほぼ同様に、地区内の各自治会、地区社会福祉協議会、民生委員児童委員協議会、青少年育成協議会、小・中学校PTA、体育振興会、スポーツ

少年団、コミュニティセンター管理委員会、地域包括ケアセンター管理者、商店会、老人会、婦人会、子ども会など、地域で多様な「公益」活動をしている団体から構成されている。これらの団体はこれまでも何らかの形、程度で市行政機関とつながりのある団体であるが、「まちぢから協議会」によって、これらの団体は地区の範囲内でより組織化・統合化されると言えよう。

こうした組織化・統合化は、これらの団体の活動や団体間の緩やかな連携状況から、横のまとまりをもつことで「まちぢから協議会」に各団体がこれまでに持っていた結集力以上の「ちから」を与え、地域のさまざまな課題について取り組みを進めることを目的にしている。同協議会が作られる社会的背景として、これまで地域住民組織の代表的なものの1つとして挙げられていた自治会が全市で75%の加入率にまで低下していることや、自治会をはじめ各団体の担い手の高齢化・不足が目立ち始めていることなどがある。こうした状況に対して、市行政当局は従来の市行政機関と各団体とのいわば縦割りの関係を、市内の13地区ごとに各団体をまとめ、そのまとまりとしての協議会との関係を緊密にしていくことで、地域住民との関係を再編していく必要があったとみられる。とはいえ、一方の地域の各団体、とくに自治会にとっては役員層の高齢化や1年交代制の自治会もあり、また集合住宅・一戸建て団地では団地内で自己完結的活動をしている自治会をふくむ地区もあり、協議会の発足は必ずしも一様に進んだわけではない。こうした地域の事情は発足後の協議会の活動にも反映していると言えるだろう。

けれども、地域内の諸団体の組織化・統合化が「まちぢから協議会」に「ちから」を与えると考えられる点は、防災、子どもの育成・教育、高齢者等の地域福祉、スポーツ活動、コミュニティセンター等での交流など、これまでのそれぞれの活動が協議会に結集することによって「ちから」を増すことになるからである。これまでもそれぞれの活動は地域内で緩やかなつながりがみられたが、協議会に結集することによって、その担い手は各団体にまで広がり、それとともに地域住民の参加も広がる可能性が生まれるからである。この「ちから」自体は地域住民の生活や交流等とむすびついて、地域の一体性・一体感を強めるだろう。実際、こうした「協議会」による活動は、すでにモデル事業地区をはじめいくつかの協議会で行われている。地域乳幼児サポート事業（浜須賀協議会）、まちぢからマップ作成事業（湘南、小和田協議会）、コミュニティカフェ・祭りへの参加（松浪、小出協議会）、子どもと親子の居場所「おむすび松林」事業や中学生の学習支援と夕食支援事業（松林協議会）、などである（市民自治推進課「まちぢから協議会の活動状況」による）。そして、こうした事業活動には市から協議会に助成金が出されているのである。

と同時に他方で、「ちから」を持ち始める協議会と地域住民との関係も変わり始める可能性も生じてくるだろう。この協議会は、条例で示されているように市民の公募委員を運営委員会（条例の表現を使えば、「重要事項の決定に関与する者」）の一部に入れなければならないが、応募者4名採用0、応募者4名採用2名、応募者2名採用2名、応募者1名採用1名、など地域によってさまざまな状況が生じはじめていっているとされている。ある協議会では、応募した住民に作文等を書かせたうえで選考したが、応募者全員を落とし、落とされた住民との間で気まずい関係が現在でも続いているとも言われている。そしてまた、市民公募委員を加えず「認定」を申請した協議会もあり、審議会で受理されなかった事例もある。こうした事例は一部の協議会に過ぎないだろうが、役員と違った考えをもつ市民（住民）に対する一種の選別につながりかねない状況も生じているとみられる。こうした状況に対して、市当局も協議会に注意を促したり、また応募者数をこえた協議会では抽選を取り入れたりしているところも始めている。

以上のような状況をかかえた協議会に対して、市は協議会に年25万円の運営助成金と最大200万円の事業助成金を支給しているほか、担当課職員1人当て2〜3協議会を受け持たせ、運営委員会に出席して要望を聞き、それを該当課に連絡するとか、また運営上の相談にのったりしている。協議会を中心とした行政と住民との協働事業の実施や協議会による種々の市民集会等の開催をあわせると、協議会が

市行政機関と今まで以上に密接な関係を持つことになると思われる。

以上のように、「まちぢから協議会」は、一方で地域住民を結集して防災（特に大地震による津波被害は県下で茅ヶ崎市が一番大きいと予測されている）、福祉、教育等で大きな役割を担うことが期待されている。しかし他方では、協議会自体が強い「ちから」を持つことによって、その主要な役職を担う住民と他の住民との間にさまざまな相違も生じやすい状況があることや、また協議会と市行政機関との関係のあり方は、今後注目すべきことと思われる。

Ⅲ. 市民参加の政治的機能と諸問題

これまで、茅ヶ崎市における「市政」への市民参加に関わる「自治基本条例」「市民参加条例」の制定経過やこれらの条例の特徴、そしてまたこれらの条例の下での市民参加の現実について見てきたが、以下ではこれらに基づいて、市民参加の政治的機能と諸問題について見ることにしよう。

市民参加の政治的機能を考える場合、第1に指摘できるのは、これらの条例の制定・施行によって、「市政」すなわち地方公共団体としての「市」の政策意思決定過程への市民の日常的で直接的な参加が「市民の権利」として法制度的に保証されたことのもつ意味である。

「自治基本条例」でいう「市民主体の自治」を成り立たせるには、市行政機関の政策意思決定過程に市民が参加できるコミュニケーション回路の設定が不可欠であるとすれば、これらの条例による市民参加の保証は市民が公的なコミュニケーション回路を手に入れたことを意味する。もちろん、戦後日本の地方自治においては、「住民」は選挙によって地方公共団体の長や議員を選出する権利を持つと同時に、長や議員たちの解職や議会の解散を請求する権利、また条例の制定・改廃や事務の監査を請求する権利などの直接請求権をもつ。地方自治が直接民主主義に基づくと言われる所以である。またそれだけでなく、他の自治体と同様に茅ヶ崎市においても、地方公共団体の政策や計画などの策定過程などで、先に見たように審議会等をつうじて市民の参加がなされてきた。こうした審議会等への参加は、問題があるとは言え、日常的直接的な政策意思決定過程への市民参加と考えられる。その意味では、市民参加に関わる条例の有無にかかわらず、こうした政策意思決定過程への市民参加はなされてきたと言えよう。

けれども、条例による地方公共団体の意思決定過程への市民の参加のための公的なコミュニケーション回路の保証は、それが慣行以上の拘束力を市行政機関に及ぼすことを意味する。たとえ慣行が「要綱」などに基づくものとしても、それは第一義的には行政機関内でのことにとどまり、市民との間で確約された市行政機関の公的な責務とは言えないだろう。その意味で、公的なコミュニケーション回路の保証は、その回路が「市民主体の自治」を成り立たせる上で不可欠な要素として市行政機関も市民も認知したことを意味するだろう。そして、こうした市民参加の政治的機能は、審議会等付属機関への一定数の「公募市民」委員の参加が義務付けられていることに象徴的に現れていると言えよう。

しかしその一方で、市民参加の現実をみると、こうした市民参加の政治的機能が期待通りに発揮されていないことも事実であろう。市行政当局による説明会等の市民参加の機会の提供は、すでに見たように数多くなされている。その点では市行政当局の努力は評価されてよいだろう。けれども前述したように、説明会等で出された意見の市行政当局による取り扱いについては市民の不満は高い。また審議会の場合も、「公募市民」委員を含む審議会等は一部にすぎず、6割近くは当局によって選ばれた関係団体からの推薦委員や有識者委員から成る。このような関係団体からの委員推薦も市民参加の一方式と言えようが、専門的知識や技術が必要とされると言う理由から、これらの団体はしばしば固定化され、それ以外の団体や市民は視野の外におかれやすい。審議会等のこうした現状を放置すれば、それは市民参加の条件を満たすかどうか常にその正当性について疑義が増してくるだろう。と言うのも、それ以外の市民の多様な職業・生活経験などによって培われた意見や問題提起が、従来の政策の枠や考え方、慣例

を変えていく、と考える市民もまた少なからず存在するからである。さらに、「市民参加条例」のいわば目玉ともいえるべき市民による「政策提案」について言えば、政策実現のための予算額の提示の義務付けなどが課されており、それが市民にとってはある種の制約ともなりかねないだろう。

これらの点については、「市民参加条例」施行3年後の「検証」（市民自治推進課『茅ヶ崎市市民参加条例の施行状況の検証』、2017年3月）によっても指摘されており、広報の充実や審議会等の市民参加における位置付けの検討が取り組み課題としてあげられている。しかしこうした課題に対して、これらの問題が政策意思決定過程への市民の公的コミュニケーション回路への参加の幅を実質的にせばめ、市民参加の政治的機能をそれだけ弱化させることにつながるという現状認識の上にたって、条例がしめす「市民自治」「市民参加」を実現する回路を広げる積極的な方策を中心にした、対応策を立てる必要があると思われる。

第2に、「市民主体の自治」が成り立つためには、市民と市行政機関との間に公的なコミュニケーション回路が保証・設定された上で、双方の間に共通の政策意思決定に関わる判断規準を形成することが不可欠であるが、それが未形成あるいは不十分な点である。先のアンケート調査結果が示すように、市民の意見や問題提起が行政当局内部でどのように取り扱われているのか判然としないといった行政当局への不信感は、単に個々の意見がどのように処理されたかだけでなく、その処理のさいの判断規準が不明であることを含むと思われる。これに対して、行政当局が意見等の採否の公表時に見解を示してにもかかわらず市民に理解してもらえないと考える場合、こうした判断規準を提示していないこともあるのではなかろうか。市民と行政当局との間の行き違いや相互不信が生じやすいのも、主にこの点に基づくだろう。市民参加の政治的機能の1つはこの政策意思決定の判断規準の形成にあるが、こうした行き違いや相互不信は、それが未形成あるいは不十分であることを示していると言えよう。

もちろん、市行政機関の長である「市長」の選挙で、その判断規準は示され選択されて、その結果「市長」が選出されているのだから、意思決定に関する判断規準はすでに形成されているとも考えられよう。そうした考えがまったく不合理であるとは言えない。そうでなければ選挙の意味はなくなるからである。けれども、選挙で「公約」として示されるのは概括的な目標やスローガンである場合も、少なくないだろう。またそれがどのような過程と財政を含む手段をもちいて実現するのかについても、必ずしも明確でない場合もあるだろう。そして、これらの点について選挙で市民は白紙委任したわけではないだろう。また、目標やスローガンの実現にあたっては、行政当局は市民の多様な生活実態とそのニーズを考慮しないわけにはいかないが、この生活実態にそくした政策や計画の妥当性も問題になるだろう。行政機関にとってこれは大きな問題であり、だからこそ多くの審議会等をつくりそこに市民の参加を求めるとか、また頻繁にアンケート調査を行うのも、こうした妥当性を考慮せざるをえないからである。こうした生活実態にそくした政策や計画の妥当性の問題をつうじて、その判断規準をめぐって市民と行政機関との間の行き違いや相互不信ともいえるべき状況がみられるとしたら、それを単に一部の特定の市民の不満や不信、また広報不足として片付けるわけにはいかないだろう。半数近い市民が市当局に不信感を示しているからである。

この判断規準を抽象的集約的に言い表すことは可能であり必要でもあろうが、多岐にわたる行政分野にそくした規準を形成することは容易なことではない。現実的には、審議会等での市民と市当局との政策や計画の原案策定の経験をとおして形成するしかないのではなかろうか。もちろん、原案策定といってもすべてにわたる必要もないし、その規準となるべく原則にかかわる部分でよいだろう。この点こそ核心的部分だからである。また、原則がすでに作られているならば、その検証・評価こそ必要となるだろう。もちろん、行政当局が最終判断をする以上、行政当局が是認できないこともあるが、その場合はその根拠を双方が確認して課題としておくべきである。こうした協働の経験の積み重ねによる市民と市行政機関との間の共通する意思決定にかんする判断規準の形成が、市民と市当局との相互不信を取り除

くばかりか、市民間、さらに市民と議会との間にまで広がることで、「市民主体の自治」はたしかな基盤を得ることになろう。そのことを別の角度から見ると、こうした共通の判断規準形成への参加経験をもつ市民の拡大こそ、最大の広報メディアとなるのではなかろうか。そして、共通の判断規準の下での「行政の継続性」もまた、単に行政機関内部にとどまらず市民との共有財産となろう。それがまた市民参加の政治的機能の1つなのである。

そのためには、審議会等を整理統合して時間をかけて原案策定の市民と職員との協働作業をおこなうのも1つの方法だろう。そのことが審議会にかかわる市職員の負担軽減や精神的余裕の確保にも結びつくからである。職員が日常的業務に多くの時間とエネルギーをさくなかで、審議会や説明会等にかかわる事務を取り扱うことは、限りある人員のなかでは職員に多大な時間的・精神的負担を負わせている。こうした状況から、職員に審議会における判断規準の形成という仕事へ余裕をもって専念させるためには、審議会等の整理統合は必要なことと思われる。ただ、市の上層部から審議会等の整理が通達されているにもかかわらず、現場の担当課等ではそれが実現していないことは重視すべきであろう。このことは審議会だけではなく、その根元にある事業の整理統合をあわせて行う必要性を示しているからである。しかし同時にそのことはまた、市政の新たな全体像が行政機関内部でも描ききれていないか、あるいは上層部と現場とで共有されていないという問題につながっているとも考えられる。こうした認識の上になつて、市民との事業の整理統合を含む協働作業をおこなう職員のマニュアルも策定する必要があるだろう。

第3に、「市民主体の自治」を地域レベルでみると、地域コミュニティ＝「まちぢから協議会」が市（長）によって「認定」されるという、その「認定」が「市民主体の自治」に予期せぬ影響を与えかねない点である。この「認定」は、協議会に結集する地域住民の声が行政当局に届けられ、行政当局がその声を政策や計画の策定に生かすという面、つまり地域レベルでの公的コミュニケーション回路の設定や、住民の自主的活動に行政が支援するということが考慮されてのこととも考えられよう。けれどもそうした考慮とは逆に、「認定」を「官許」と受け取り、それに協議会運営委員会での一定数の市民公募にかかわる「選考」が重なり合って、地域内の人間関係や団体・集団に予期せぬ線引きが生じかねないことは、注意すべきことと思われる。

もちろん、「まちぢから協議会」が地域内の諸団体や住民を結集して、住民間のさまざまな分野にわたる互助的・共助的な生活基盤を住民自らが形成することは、否定されるべきではないだろう。自分たちのまちは自分たちでつくる、という「思い」やエネルギーなしには、およそ地域コミュニティや「自治」は成り立たないからである。「まちぢから協議会」の設立や運営に携わってきた多くの住民のうちにも、こうした「思い」やエネルギーが存在していると考えられる。また、協議会という地域を基盤とした中間集団が大きな力をもつことを志向することのうちにも、同様のことがみられるだろう。そして、地域の声が行政に届くことも必要だろう。

そうした「思い」やエネルギーをさらに生かすためにも、運営委員会における「公募市民」委員や協議会に設置された部会に、協議会構成団体に加わっていない住民も含めて多様な住民を招くことが不可欠になるだろう。もちろん、こうしたことに対して、多様な委員構成や住民参加は協議会の統一を困難にするとする声も生じてくるかもしれない。けれどもその反対に、多様性は新たな考え方や問題を提起し、これに共鳴して新しくコミュニティ活動に参加する住民たちを引き寄せることもあるだろう。先の審議会の問題でも見たように、そうした住民たちは多様な職業や経験、知識や技術をもつ人たちでもあり、それだけ住民間の互助的・共助的な生活基盤を豊かにする可能性も生まれてくる。こうした多様な住民や意見にもとづくコミュニケーションをつうじて住民生活上の共通する課題の認識を共有することや、また協働の経験を積み重ねていくことが必要となるだろう。現在、こうした認識の上に立って、多様な委員構成を心がけている協議会も出始めている。そして、こうした地域レベルでの認識や経験が

「市」の審議会での議論につながるならば、市行政機関レベルと地域レベルでの意思決定過程への市民参加の循環も生まれてくるだろう。こうした循環は「市民主体の自治」を支える土台となり、市民参加の政治的機能の集約ともなるだろう。

ただ、こうしたことが実現したとしても、地域社会は協議会に吸収され解消してしまうわけではないだろう。協議会の有無にかかわらず、地域住民のさまざまな人間関係の糸は自然に生まれるし、その「思い」や行動も住民それぞれの独自性をもつからである。また先にも述べたように、協議会の主要な構成団体の自治会等に参加していない住民や、外国籍をもつ住民などもおり、これらの住民も地域社会を構成している。これらのことを考えあわせると、地域社会はその1つの組織・機関である協議会、さらにそれを通じて市行政機関に吸収・解消されることはないと言えよう（「多数決民主主義」という建前の下でそれに近い状態が生じることもありうるだろうが）。むしろ、地域住民の自生的な関係や多様な「思い」・行動が、「市民主体の自治」にとって有益であることを認めることも必要であろう。ちょうど、市民の「自治基本条例」や「市民参加条例」の制定を求める運動が、多くの市民の共感をよび、市行政当局を動かしたように。こうした運動は地域住民の「自分たちのまちは自分たちでつくる」という「思い」やエネルギーの表出であり、公的コミュニケーション回路を生き生きとしたものにするからである。「自治基本条例」で掲げられた「市民主体の自治」には、こうした点も含まれていると思われる。

おわりに

以上の茅ヶ崎市の経験が示すように、市民参加の政治的機能として求められているのは2つあると言えよう。ひとつは行政機関の政策意思決定過程への市民の参加を制度的に保証する公的コミュニケーション回路の設定であり、もうひとつは意思決定における市民と行政機関とに共通する判断基準（価値とも言えよう）の形成である。この2つの政治的機能の核心は行政機関の意思決定に関する部分であり、その点を中心に一方ではそれへの市民の参加の仕組みが、他方では意思決定の内実が問題とされていると理解できるだろう。

現代の生活における行財政のはたす役割の増大については改めて言うまでもないが、市民の生活にとって一番身近な自治体の行財政にたいして市民が関心をもつのは当然のことと言えよう。そしてその関心が行政の対象者としての受益的関心ばかりでなく、それぞれの生活や価値意識にもとづいて行財政のあり方を考え、場合によっては変えたいという積極的な性格を帯びるのもまた当然のことと言えよう。行政機関の意思決定過程への参加と、そしてその意思決定に生活の要求と価値を盛り込みたいという参画の要求は、行財政にたいする市民の積極的な関心にもとづく。

こうした市民の積極的な関心はもちろん様ではない。市民間、そして市民と行政機関との間には緊張や葛藤があるだろう。けれども、それらが生活と行財政の現状認識や願望・価値を含む相互交流をし、さらに相互補完から新しい考えや価値を創造する可能性も否定できないだろう。茅ヶ崎市の経験は多くの課題を抱えているとは言え、市民と市行政機関双方の努力により、市民参加の政治的機能とはそうした可能性を開くことにあることを示していると思われる。

参考文献

- 伊藤・篠原・松下・宮本編『講座 現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店、1973年
- 松下・西尾・新藤編『講座 自治体の構想5 自治』岩波書店、2002年
- 日高六郎『戦後思想と歴史の体験』勁草書房、1974年
- 宮本憲一『日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社、2005年
- 三谷太郎『戦後民主主義をどう生きるか』東京大学出版会、2016年

The citizen participation and the decision making of the municipality

YOKOKURA Setsuo

Abstract

In this paper I analyze the citizen participation in the decision making of CHIGASAKI CITY that is one of the Japanese municipalities.

In 2013, CHIGASAKI CITY made the citizen participation regulation. By the regulation, the citizens gained the formal communication channel for the citizen participation in the decision making process of the municipality. But the citizens and the administrative organization do not make the common rules of the decision making. There is the conflict of opinions. The next subject of the citizen participation is to make the common rules.