

目 次

はじめに

第1章 八王子市の市民参加の現状と課題

第2章 市民参加条例制定についての基本的な考え方

第1節 市民参加の基本原則

1. 情報を共有すること
2. 市民の自発性・自主性を前提とすること
3. 信頼と共感を大切にすること

第2節 八王子市の市民参加条例の望ましい姿

第3章 市民参加条例に規定すべき事項

第1節 総合的事項

1. 市民の定義
2. 市民参加の定義
3. 市民の権利・責務、行政の責務
4. 情報提供・説明責任
5. 市民参加の対象
6. 市民参加の機会と手法
 - (1) 行政運営を効果的に行うための参加のしくみ
 - (2) 市民が関心を持ったときに参加できるしくみ
 - (3) 市民からの提案を受け入れるしくみ

第2節 個別的事項

1. 市民参加の方法
 - (1) 広聴
 - (2) アンケート調査、ヒアリング調査
 - (3) 審議会等
 - (4) 市民会議・ワークショップ
 - (5) 公聴会・説明会
 - (6) パブリック・コメント手続
 - (7) 住民投票
 - (8) 政策提案
 - (9) その他
2. 第三者機関の設置
3. 条例の見直し

第4章 市民参加を確かなものとするために

第1節 行政が担うべきこと

1. 条例の周知
2. 市民参加の総合統括担当の設置
3. 市民参加の視点からの市役所改革
 - (1) マネジメントサイクルによる行政運営と「参加のデザイン」の普及
 - (2) 市役所内での情報共有と職員の意識改革
 - (3) 市民が参加しやすい環境づくり

第2節 市民が変える、市民が変わる

1. 「市民力」を高める
2. 市民参加を市民自身が育てる

むすびにかえて

「八王子市の市民参加のしくみについて（提言）」

八王子市市民参加のしくみづくり検討委員会検討報告書（案）

ドラフト

はじめに

私たちは、いま、地方分権時代に生きている。地方分権社会がめざす理想の姿は、それぞれの地域で、その構成員である市民が、主体性と責任をもって地域のことを考え、合意形成を図り、決定していく市民自治が機能する社会である。地方分権時代の自治体は、それを可能にするためのしくみや環境を整え、市民と市がそれぞれの役割と責任のもとに協働して、暮らしやすい地域社会を形成し、持続させていくことができるような市政運営を行わなければならない。この地方分権の基本的な考え方に沿えば、市政への参加は市民の所与の権利であり、また、市民と市とが地域に関する情報を共有すること、相互の理解と共感に支えられた信頼関係を築くことは、市民の自発的・主体的な参加のために欠くことのできない前提となる。

では、この八王子市で、市民参加のしくみの最も基本的な制度として市民参加条例を制定するにあたって、どのように考え、どのような事項を盛り込み、どのように運用していけばよいのだろうか。本検討委員会は、地方分権についての前述の基本認識を委員の間で共有しつつ、市長に提言するために議論し、検討を重ねてきた。

そして、本報告書をまとめるに際しては、条例を制定するうえで忘れてはならない点をきちんと提示することに主眼をおいた。毎回の委員会では個別具体的な事例も数多く提示されたが、この報告書本文には敢えて記述していない。それらは本報告書の参考資料として添付したほか、12回にわたる委員会での議論を会議録として会議資料とともに公開している。今後、条例の制定作業や制定後の具体的な運用を進めていく中で、職員はもとより、市民にもぜひ参照のうえ議論してほしい。

というのも、市民参加で何よりも大切なのは、多様な意見を出し合い、違いを認め合い、合意を形成していく過程であって、この検討委員会として強く意識したことも、14名の委員がそれぞれの立場や経験を踏まえて率直に発言し、記録に残し、それを多くの市民に知ってもらい、共有していくことだったからである。市民参加のしくみが市民共通のルールとして条例の形になるときは、条例という性格上ややもすれば抽象的

な表現にならざるを得ないであろう。本委員会の議論を市民にも職員にも共有してもらうことで、制定された条例が実際の具体的な事例や課題とどのように結び付いているのか、市民と行政が共通認識を持つことができれば、市民参加についての市民と行政との橋渡し役としての役割を本検討委員会が果たし得たことになる。そして、ぜひともそのような条例を制定してほしいと考える。

また、冒頭で本検討委員会としての地方分権社会像を示したが、基礎自治体としての八王子市の自治のあり方については、今後、時間をかけて市民自身が考え、議論を重ねていかなければならない。したがって、本検討委員会では敢えて市民参加を行政への参加という枠内に限定しての検討はせず、まず、できるだけ「参加」を市民の立場から幅広く捉え、地域社会における市民参加の全体像を意識しつつ、その中のどの部分が、今回市が制定する市民参加条例の中で描かれるのか、ということ委員会の中で繰り返し確認し合いながら、市民自身が主体的に参加できるしくみづくりという視点で議論したことを強調しておきたい。

第1章 八王子市の市民参加の現状と課題

八王子市では、地方分権一括法が施行された平成12年度以降、市民参加を推進し、市民と行政の協働による行政運営に取り組んできた。行政側では内規として会議の公開や審議会等委員への市民公募に関する指針、市政情報の公表・提供制度実施要綱、協働に関する基本方針などを定め、市民参加や協働を推進していくための職員向けの手引書なども整備し、各所管部署ではこれらの指針や手引書に沿って、市民参加機会を組み込んだ事業展開を行っている。また、平成15年4月からの現行基本構想・基本計画『八王子ゆめおりプラン』も、人口50万人規模の自治体としては他に例を見ない市民会議方式により策定され、これは市としても構想素案づくりを市民に委ねた画期的な試みであった。

かたや市民側も、従来から地域に根ざしてきめ細かく市民生活全般に関わる活動を行ってきた町会・自治会などの地縁団体はもとより、最近では多様な公益的活動を行う市民活動団体・グループも増え、個人レベルでのボランティアなども含め、地域課題解決のための活動が活発に行われるようになっている。

ただし、行政への市民参加の現状を見ると、それなりの参加実績は積み重ねられてはきているものの、その一方で、問題点も明らかになってきている。それは参加者が固定

化する傾向が見られ、市民参加が広がっていないことである。言い換えれば、参加が形骸化しつつあり、必ずしも参加市民の満足度が高まっていないことである。その原因として考えられるのは、市民参加についての体系的なルール化がなされておらず各種の指針等の運用が所管部署の判断に任されていること、そしてなによりも、参加のルール自体が市民によく理解されていないことであろう。

参加する市民の側から見ると、所管部署や担当職員により取り組み方や意識にばらつきが見られるうえ、今日では国や自治体で一般的に行われるようになったパブリック・コメント手続も、幾つかの実施事例は見られるものの、適切に運用されるような制度整備が未だなされていない。各種指針も、例えば審議会等の委員選任に際して年齢制限規定があるなど、すぐにでも見直しが必要な項目もある。そもそも、どのような参加のしくみがあるのかわかりにくく、参加機会も断片的にその都度周知されるだけであり、なにより、主体的に参加し責任ある意見表明や判断をするために不可欠な市政情報が、市民にわかりやすく入手しやすい形で提供されている状況にあるとは言えない。

行政は、行政なりに努力してきたにも関わらずこのような実態にあることを、真摯に受け止める必要がある。従来どおりの仕事の進め方のまま、オプションとして市民参加機会を設けるという発想では、行政と市民との距離は埋められず、職員の負担感も増すばかりで、市民参加が有効に機能しないことは明らかである。市民自身もまた、市民参加を行政だけの責任で進めていくことには自ずから限界があることを、きちんと認識しなければならない。

市民参加はこれからの地方分権時代の行政運営の標準装備である。施策の構想段階からあらかじめ市民参加を組み込むことを基本とする行政運営に転換していくことが、『八王子ゆめおりプラン』でめざす「まちづくりに責任を持ち自ら参加・参画する市民と、開かれた行政との協働による、地域の特性を尊重した自立都市」を実現するために課せられた重要課題である。これまで積み重ねてきた参加経験の蓄積があるからこそ、市民にとっても行政にとっても無理なく継続できる市民参加のしくみを改めて構想する必要性が、お互いに理解できるはずである。今、まさに、条例という形で市民参加のルールを再構築し、市民と行政が共有する機は熟したと言えるのではないだろうか。

第2章 市民参加条例制定についての基本的な考え方

第1節 市民参加の基本原則

本検討委員会が市長から提言を求められたのは、行政への市民参加を一層進めるための条例制定についてである。しかし、地方分権社会において地域の公共を担うのは、行政だけではない。「まちづくりに主体的に参加する」と言う場合、それは必ずしも行政への参加だけを意味するのではなく、例えば、市民間で自主・自立的に行われている社会的課題解決のための活動に、一人ひとりの市民が関心を持ち参加していくことも、あるいは市民や市民活動団体が相互に連携し、公益的な目的を共有して協力関係をつくっていくことも、大切な市民参加である。要は、市民、行政、議会それぞれが、おのおの責任のもとに公共的な役割を果たしていくことで個性ある地域社会が創造されるのであり、それぞれに市民がさまざまな形で主体的に関わっていく営みを市民参加と捉えることができるのである。さらに、市民参加の機能という視点から考えれば、市民が知的・人的・物的資源を出し合ってよりよいまちづくりを行うという協働の側面と、選挙によって選んだ市長や議員の活動を監視するという規律の側面がある。

したがって、市民参加のしくみを構想していくとき、今回市民参加条例として規定する範囲が市民の行政への参加に限定したものとなるにしても、このような広い概念を念頭に置きながら、制度設計をしていく必要がある。

そして、以下に示す3つの事項を市民参加の基本原則として確認しておきたい。

1. 情報を共有すること

市民と行政が市政に関する情報を共有することが、市民参加の大前提である。情報なくして関心を持つことはできず、まして責任ある判断や意見表明はできない。ただし、それは行政側から一方的に提供されればよいということではない。市政情報そのものが市民共有の大切な資源であり、市民が必要なときに必要な情報を的確に入手できることが必要である。

さらに、市民から行政に対して発信された声もまた、所管部署内に留めるのではなく、庁内において、また他の市民にも共有されることが望ましい。

2. 市民の自発性・自主性を前提とすること

市民参加は、一人ひとりの市民の自発性・自主性を前提とする。もちろん市民には団体としての市民も含まれ、個人が団体の一員として参加する機会も多いだろう。地縁団体、市民活動団体、事業者団体などは、独自に活発な活動を行いつつ、行政とも

密接な協力関係を築いており、今後も協働のパートナーとして重要な役割を果たすことが期待されている。それらの団体は、その組織力を生かした市民参加をより一層活性化させていくことが望ましいが、団体の中にあっても、その団体を構成する個々の構成員の自発性・自主性が尊重された、透明で開かれた組織運営が確保されていることが大切であり、このことがその団体の活力の源ともなるはずである。

3. 信頼と共感を大切にすること

市民参加を通じて、市民と市が、そして市民同士が相互に信頼関係を築き、共感を持てるような関係になっていくことが重要である。形式的な参加ではなく、多様な意見を率直に出し合い、議論し合い、合意を形成していく過程を踏むからこそ、信頼関係が生まれ、共感が醸成される。このような関係が豊かな協働関係を創造していくはずである。

第2節 八王子市の市民参加条例の望ましい姿

これまで述べてきたように、市民参加は地方分権社会の基本原則であり、市民参加条例はそのことを明確に表したものでなければならない。その一方で、市民参加条例は市民参加の手続きを体系的・網羅的に示す、市民にとって理解しやすく、使いやすいものでなければならない。

次章に述べる条例に規定すべき事項が漏れなく盛り込まれることが望ましいが、市民参加は条例を制定すれば進むというものではない。むしろ施行後に有効に機能し、八王子市の市民参加が実際に進んでいくこと、市民参加により八王子市の行政運営のあり方を地方分権時代にふさわしい形に変革していくことこそが重要である。具体性を持ち得て、効果が現れやすいところから着実に制度化を進め、情報技術の革新や新たな手法の開発などの環境変化や、市民参加の進展状況に対応して進化していく条例として育てていくという視点も忘れてはならない。

したがって、いかなる場合も繰り返し確認されるべき市民参加の基本原則は前文にきちんと盛り込み、実際の市民参加を進めていくうえで不可欠な事項は各条文で総覧できるような形にすることが望ましい。

第3章 市民参加条例に規定すべき事項

第1節 総括的事項

1. 市民の定義

八王子市というまちに住み、学び、働き、活動する一人ひとりが、年齢や国籍、ハンディキャップの有無などに関わらず、地域社会の重要な構成員である。市民参加条例では、「市民」を「八王子市に住み、働き、学び、活動する者」とする。「者」とは、個人としての市民だけではなく、団体や事業者も含む。

2. 市民参加の定義

市民参加は「参画」「協働」の概念も包括する広い概念であるという認識を基本とし、市民参加条例においては、「参加」「参画」「協働」というそれぞれの言葉について、おのおのの重要性は十分に意識しつつ、その区別や個別の定義を明確にすることに重きを置くのではなく、相互に不可分の関係にあることを共通認識とし、それらを包括するものとして「市民参加」という言葉を使うことが適切であると考えます。

そのことを踏まえたうえで、この条例は、市民の行政への参加についてを規定するものであることを明確にしておく必要がある。

3. 市民の権利・責務、行政の責務

まちづくりの主体である市民は、市政について必要な情報の提供を受け、市政に参加する権利を持つ。そしてまた、市民は自治の担い手としての自覚のもとに、責任と主体性を持って学び、行動し、発言し、多様な市民がいることを認め合い、お互いの立場を尊重することが求められる。

一方、行政は市民参加を基本とした市政運営を行う責任がある。市政情報を市民に積極的に提供し、市民が行政に参加しやすい環境を整備しなければならない。

そして、市民と行政は相互にコミュニケーションを深め、学び合い、理解し合う努力を継続していかなければならない。

4. 情報提供・説明責任

市民と行政が市政情報を共有することが市民参加の前提であることは、市民参加の基本原則であり、本報告書でも繰り返し述べてきた。これまでも行政は行政なりに情報提

供を行ってきているにも関わらず、それが本当に情報を必要としている市民に必ずしも届いていないということは、本委員会の中でも再三話題になった。市役所内部の各所管部署からの縦割りの情報、また市役所のみならずさまざまな公共機関からの情報が大量に、かつ一部重複して一方的に流されることで、その情報伝達を仲介する役割を担う市民に著しい負担がかかり、それ故に本当に重要な情報が見落とされている実態があることを、情報提供者はきちんと認識したうえで、情報発信に際して十分な配慮・工夫することが必要である。

市民も、ただ情報を待つばかりではなく、必要があるときには自ら主体的に情報を収集し、あるいは選び取ることが求められる。しかし、いろいろな事情により情報を得ることが難しい市民も少なくない。本当に必要としている市民に対してきちんと情報を伝えていくことことは行政の責務ではあるが、全てを行政に委ねることは現実的ではない。行政と市民とが協働して可能な限りの手段を講じていくことが必要である。

一方で、情報が市民に伝わりさえすればそれでよいというものでもない。市民からの疑問や意見に対して行政側がきちんと対応するような双方向のやり取りをする場が確保され、市民が納得できることが望ましい。

また、構想段階からの市民参加を考えたとき、行政側から未確定な情報が提供される機会も増えてくるはずである。市民側も提供された情報がどのような段階、性格のものであるかを適切に受け止め、冷静に対応していかなければならない。

5 . 市民参加の対象

重要な計画の策定・改定、重要な条例の制定・改廃、市民生活に重大な影響を及ぼす事項など、必ず市民参加が行われるべき事項は条例に明記するとともに、実施要領などでできる限り該当事業の具体例を提示して適否の判断基準を明確にする必要がある。そして、該当するにも関わらず適用しない場合は、その理由を公表し、市民の理解を求める必要があることも条例に規定すべきである。

また、条例に規定された事項以外であっても、市民参加に馴染まない定型的な事務や内部的な業務を除き、可能な限り効果的・効率的な参加手法により市民参加が行われることが望ましいことは言うまでもなく、この点も条例施行にあたって行政内部で徹底を図っていく必要がある。

6. 市民参加の機会と手法

市民参加の機会をどのような時期、タイミングで確保していくかという視点から、以下の3つのしくみを制度として想定する必要がある。

(1) 行政運営を効果的に行うための参加のしくみ

計画・立案、実施、評価・見直しという事業のマネジメントサイクルの各段階で、適切で効果的な参加手法を選択し、組み合わせて提供することが重要である。この場合、市民に対してあらかじめ可能な限りその対象事項の全体行程表及び予定している参加機会と手法の全体像が示されることが望ましい。本検討委員会では、特にこのことを「参加のデザイン」という言葉で表現し、八王子市の市民参加の定番として定着させることを提案する。行政はできる限り計画初期の段階から市民参加の機会を確保していくことで、事業実施段階での協働をより円滑かつ効果的に進めることが可能になる。市民も参加のデザインがあらかじめ示されることで、機会を逃さずに参加し、必要な情報収集や意見交換の時間を確保することもできる。もちろん、行政側からも市民が適切な意見提示が行えるよう、必要な情報が適宜わかりやすく提供される必要がある。

(2) 市民が関心を持ったときに参加できるしくみ

市民自身が自ら関心や参加意欲を持ったときに、いつでも参加できるようにすることもまた重要である。参加のきっかけは行政だけが考えるものでも提供するものでもない。ある日突然何かの出来事がきっかけとなって身近に課題を発見し、情報を得たい、解決のために行動したいということもある。あるいは、直接行政と関わりのない生涯学習活動を行っていくうちに、地域貢献への関心や行政への疑問が芽生える場合もある。行政はそのような市民一人ひとりの市政への関心や参加意欲の芽を摘み取ることがあってはならない。

(3) 市民からの提案を受け入れるしくみ

行政が具体的な施策を構想していない段階で、市民からの政策提案を受け入れていく体制を整えることも必要である。地域ニーズを一番よく知っている市民からの提案は貴重なものであり、緊急性・重要性の高いものは行政が直接受け止めていくことも必要であるが、組織に属さない個人としての市民が意見を表明することができる公開の場を用意し、そこに提示された一人の意見に共感する人たちがネットワーク化されていくようなしくみも考えていく必要がある。

なお、さまざまな事情で自ら参加することが困難な状況にある市民の参加機会の確保についても配慮・工夫していく必要がある。

第2節 個別的事項

1. 市民参加の方法

(1) 広聴

市民が市政について知りたいこと、言いたいことを把握し、政策形成や行政運営に反映させていくうえで、広聴は基本的かつ極めて重要なものである。市民ニーズを聴き取るとだけでなく、市民が納得できる対応をしていくことが、市民の市政への関心をより具体的な参加行動に結び付けていくはずである。また広聴を通じて市役所内に蓄積された市民の声は、貴重な地域ニーズ情報でもある。行政の縦割りを越え、地域ニーズの全体像を市民とも共有していくという視点で、現在行われている広聴業務をさらに拡充していくことが望ましい。

(2) アンケート調査、ヒアリング調査

無作為抽出により実態を把握するアンケート調査は、声を出さない多くの市民の声を汲み取る重要な方法である。また、施策の関係者の声を丁寧に拾い上げるヒアリング調査も的確で効果的な政策の立案を行っていくために有効な方法である。特に、実際に市民が活動したり問題が起こっている現場に職員が直接出向き、積極的に市民の生の声を聴き取る姿勢が、市民の行政への信頼を高めていくためにも不可欠である。

(3) 審議会等

重要な政策立案や制度の運用にあたって、専門家や関係者の知見はもとより、幅広く市民の意見を反映させていくうえで、審議会等を活用する方法は一般的であり、八王子市でも多数の審議会等が設置・運営されている。審議会等の委員は設置目的に沿って適任者を選任する必要があり、選出基準や選考過程の透明性・公正性を確保しなければならないことは言うまでもない。市は委員公募や会議の公開に関する指針を定めて、市民参加と開かれた会議運営に努めているが、少子高齢社会の実態に即した市民参加を考えたときに、現在運用されている指針の高齢者の選任を一律に排除するような規定は見直す必要がある。

また、団体推薦委員については、対象団体を行政の判断で選択し固定化している現状がある。団体をどのように選ぶか、委員構成の中で団体推薦委員と公募委員の割合をどうするかということは、市民参加のあり方を考えるうえで非常に重要な問題でも

ある。場合によっては団体枠にも公募制度を導入するなど、参加意欲の高い新しい団体の参入機会を確保し、市の政策形成過程に関心を持つ市民に幅広く参加を呼びかけていく工夫が必要である。今後は委員構成そのものの考え方や決定過程を市民に説明していくことも求められる。

(4) 市民会議・ワークショップ

総合計画や分野別の基本的な計画の策定、市民自身が課題解決に向けて具体的に行動することが必要な施策の決定にあたっては、幅広い市民の参加による時間をかけた議論が必要であるため、定員を設けず誰でも参加できる市民会議方式は有効な方法である。

市民会議方式による議論の手法として、最近ワークショップが盛んに行われるようになってきているが、この手法は利害が異なる市民の間で合意形成していく場合には特に有効であり、さらに参加型体験学習の要素や話し合いのルールやマナーを体得する効果もあり、市民の自治意識を醸成するうえでも欠かせないものである。政策形成過程での積極的な活用が望ましい。

(5) 公聴会・説明会

公聴会や説明会は、市の事業について公開の場でさまざまな立場の市民の意見を聴取することができるとともに、開催記録を作成し公開することでその場に参加できなかった市民に対しても有効な情報提供を行うことができる方法である。その効果が十分に得られるよう、開催情報の十分な周知、説明資料の充実、地域ごとの開催など、形式的にならないように実施する工夫が必要である。

(6) パブリック・コメント手続

パブリック・コメント手続は市民参加の重要な方法として条例の中できちんと位置付ける必要がある。具体的な実施手続の詳細については、別途単独に条例を制定するなり、規則や実施要綱を定めることが望ましく、対象となる施策・事業等は逐条解説などに記述して具体的に示していく必要がある。

また、パブリック・コメント手続を行うとき、対象案件を提案する根拠、それまでに行われた議論の論点や経過、対象案件が実現する（しない）ことにより想定される課題等、市民が適切に判断し意見表明ができるような情報がきちんと提供されることが必要である。

パブリック・コメント手続は、その前段でさまざまな機会、方法により参加と議論が十分に行われたうえで、最終的に行うことが望ましい。

(7) 住民投票

住民投票は住民の直接的な意思表示手段として必要かつ重要な市民参加の方法であるが、他の方法とは異なり、行政への市民参加の枠を越えた要素を持っている。実施コストも大きく、運用が極めて難しい制度でもある。本検討委員会は住民投票制度自体について議論する十分な時間を持たず、その役割も担っていない。八王子市が住民投票制度を市民参加の方法としてきちんと位置付けていくことは必要であるが、そのためには相当に慎重な議論を重ねる必要がある。単なる手続き的な議論としての行政内部での検討に止めず、将来的な課題として、さらに専門的な検討が行われることを望む。

(8) 政策提案

市民自らが地域の中で課題を発見し、行政として取り組む必要があることについて政策提案していくことは、住民自治の本来的な姿であり、市民の権利でもある。それをきちんと受け止める行政側のしくみを整備していく必要がある。

(9) その他

市民が誰でも気軽に立ち寄ることができて、情報を収集したり、意見を提出できるような「オープンハウス」や、従来の参加方法では参加が困難な市民でもさまざまな障害に制約されず参加できる「電子掲示板」や「電子会議」など、八王子市では導入されていないが他の自治体等では既に活用されている参加の方法もいろいろある。先進事例や新たな参加手法についても積極的に調査研究し、柔軟に取り入れていくことが必要である。

2 . 第三者機関の設置

市民参加条例が適切に運用され、市民参加のしくみが実際に有効に機能しているかどうか、市民側の視点で実態を調査・評価し、十分に機能していないと認めた場合に、必要な改善方策を市に提言することができるような第三者機関を設置する必要がある。

3 . 条例の見直し

市民参加については、今後、地方分権改革がさらに進み、八王子市においても行財政改革を推進していくことに伴い、行政運営の実態面は間断なく変化し続け、情報通信技術の進展などにより、参加手法もより効果的・効率的なものが生み出されるであろう。

ここでの市民参加条例制定を以って良しとするのではなく、定期的に条例の内容を見直

し、その時々状況に合った「使える」条例であり続けるよう手を入れていく手間隙を惜しんではならない。市民自身がまさに参加することにより、参加制度の鮮度を維持していく必要がある。

第4章 市民参加を確かなものとするために

本委員会での議論を通じて確認できたことは、市民参加を考えるということは、とりもなおさず地域社会の公共を担う市民、行政、議会の関係性とそれぞれの役割を繰り返し問い直すことだということである。市民参加条例を制定すれば市民参加が進むわけではないということはこれまでも再三述べてきたが、では、市民参加条例を実効性あるものにするためにはどうすればよいか。

まず、行政ができること、やらなければならないことは、第一に、条例を市民にも職員にも十分に周知すること、第二に行政の仕事のあり方を「市民参加仕様」に変革すること、第三に市民が参加しやすい環境を整備することの3点である。

しかし、市民参加という権利を行使して地域社会を豊かにしていく主役は、他でもない市民自身である。真に行政を変えることができるのは市民であり、市民参加を通じて市民自身もまた、変わらなければならない。

第1節 行政が担うべきこと

1. 条例の周知

市民や職員に対し、市民参加条例制定まで、本報告書の内容の公表、条例素案段階でのパブリック・コメント手続、条例案の市議会への上程と審議等の過程を通じて、条例制定の趣旨や経過の周知に努めることが大切である。

条例制定後は早期に施行規則や関連実施要綱等を整備し、わかりやすい逐条解説や市民・職員向けの手引書などを作成して運用基準を明確にし、施行にあたって条文の解釈や判断にばらつきが出ないように工夫することが必要である。

さらに、条例の概要がわかるパンフレット等を作成する際には、子どもや外国人に向けたものも準備する必要がある。

そして、市民参加の必要性や理念を、条例の説明会や出前講座などを通じて継続的に周知していくとともに、より市民の関心を引く具体的な参加事業などを通じて浸透させていくように努力していく必要がある。

2. 市民参加の総合統括担当の設置

市民参加について「権限」を持って庁内調整や所管部署への助言・指導を行うことができる総合統括担当部署を置く必要がある。市民参加を推進する立場から情報収集や所管部署間の調整を行うことで、市の事業相互の関係性を明確に意識せざるを得ない状況が生まれ、そのことにより行政の縦割りを越えて施策の総合性が高まることが期待できる。

3. 市民参加の視点からの市役所改革

(1) マネジメントサイクルによる行政運営と「参加のデザイン」の普及

市民参加を基本とした行政運営を円滑に進めていくためには、行政の意思形成過程の透明性を確保し、市民と行政が目標と情報を共有することが大事であり、その有効な手法として計画立案、実施、評価というマネジメントサイクル・システムを定着させていく必要がある。そして、事業のマネジメントサイクルに沿ってどの段階でどのような参加の方法を用意するかという「参加のデザイン」を事業の構想段階で設計し、全体スケジュールとともに市民に公表するしくみを定着させていくことが望ましい。すべての事業について一律に導入するということではなく、市民にわかりやすい情報提供、効果的・効率的な市民参加という視点から、導入が適当である事業について現在行われている行政評価制度との関連も考慮しつつ、無理のない形で普及させていく方法を検討していくことが重要である。

(2) 市役所内での情報共有と職員の意識改革

庁内での情報共有を進め、行政の縦割りを克服していくことも、市民参加を進めていくうえで欠くことはできない。参加する市民の視点から行政全体を見渡せば、異なる所管部署で類似の事業を行っていたり、特定の時期にさまざまな事業が集中したりという縦割りゆえのムダやムラも見えてくるはずである。

また、情報共有という点では、市役所内だけではなく、多くの市民が関わるような市民活動や民間事業の情報などにも目配りし、それらの情報を庁内でも共有していくことで、重要日程や繁忙期間の重複・集中を避けるような工夫や配慮も必要である。

なにより、この市民参加条例制定を好機として、改めて職員の意識改革を求めたい。市民参加が進めば進むほど、市民と行政の関係も変化し、市役所の仕事のあり方も職員が果たすべき役割も変わってくるはずである。地方分権時代の基礎自治体職員とし

て求められる専門性や総合性を再確認し、コミュニケーションやコーディネート能力向上に努める必要がある。

(3) 市民が参加しやすい環境づくり

市民参加の主役は他でもない市民である。参加意欲を持つ市民を支え、あるいは参加意欲があるにも関わらず、さまざまな事情により参加することができない市民が一人でも多く参加への一歩を踏み出せるようなしくみをつくっていくことも大切である。そのための工夫として本検討委員会で提案したいのは、市民参加のコンシェルジュの配置と、身近な地域で市民参加を実践できるようなしくみづくりである。

市民と行政の間にはまだまだ距離があり、その距離を縮めていく努力は不断に続けていかなければならないが、すぐに実現できるものでもない。アプローチしてきた市民をワンストップで適切な行政窓口以案内したり、市民にわかりにくい行政資料や行政用語を翻訳したり、市民が必要な情報を入手するのを手助けする役割を果たすコンシェルジュがいれば、市民にとっても心強く、職員にとっても効率的に業務を進めていくうえで有用だろう。

また、八王子市は人口50万人都市であり、市域が広く、地域性もさまざまである。地域単位の市民参加の場を構想していく時期にきているのではないかと。市民参加の基本原則の1つとして信頼と共感の醸成を掲げたが、先ずはお互いの顔が見える関係をしっかりとつくり上げていくことがより多くの市民参加を促すはずである。

第2節 市民が変える、市民が変わる

1. 「市民力」を高める

市民参加は市民の自発的・自主的な行動が基本であり、意見や立場が異なる者同士が議論し、お互いの主張に耳を傾け、地域社会にとって最適な解決策をつくり上げていく営みでもある。きちんと話し合っていくためのルールやマナーを学び、経験を重ねていく必要があるし、地方自治や行政のしくみについての基礎的な知識を身に付けることも、よりよい参加のためには重要である。そのような学習の場を行政側が用意することも必要であるが、市からの提供を待つばかりでなく、市民自身が出前講座を活用したり、市民参加のベテラン市民がビギナー市民に情報提供するなどの学びあいや情報交換の場を設けていくことも大切である。今後、地域市民センターや市民活動支援センターをそのような場にしていけることが必要かつ有効である。

2. 市民参加を市民自身が育てる

市民参加を着実に進めていくためには、必要な市民に必要な情報を伝えていくこと、関心や参加意欲があってもさまざまな事情で参加することができない市民に対して、参加が可能となるような手助けをしていくことが必要である。行政が対応することができることには限界がある。市民同士が連携し、できることを担っていくことを考えなければならない。例えば、乳幼児や介護家族を持つ人、日本語を理解しない外国人、聴覚や視覚に障害をもつ人が情報を入手したり参加したりすることを地域で身近な市民が手助けしていけるようなしくみを行政とともに工夫し、つくっていくことも考えていく必要がある。前章で提言した市民参加の実態を調査・評価し、改善方策を提案していく第三者機関も、理想を言えば、市民自身が自ら立上げ、運営していくことも考えていく必要があるだろう。

むすびにかえて

市民参加を進め、八王子市を暮らしやすいまちにしていくためには、市民と行政が互いに自己変革の努力を重ね、少しずつ着実に、粘り強く取り組んでいかなければならない。はじめから100%をめざすことは無理であるし、その必要もない。時間をかけて、議論と経験を繰り返し、積み重ねながら、市民と行政、市民同士の信頼関係を構築していく過程を大切にしていかなければならない。本検討委員会は、今回は市長からの要請により市民参加条例の制定のための検討を行ってきたが、検討の中で、将来的には地方分権時代の基礎自治体としての八王子市の自治のあるべき姿を市民全体で共有する「自治基本条例」の制定が必要だということを確認した。この市民参加条例の制定と市民参加の拡充を契機として、「自治基本条例」制定に向けた機運が高まり、動きが具体化することを期待したい。