

市民参加による八王子発自治創造へ

—市民が変える 市民が変わる—

首都大学東京大学院 教授 大杉 覚

本稿は、平成 20 年 9 月 23 日に開催した、「八王子市市民参加条例講演会」の講演記録を整理したものです。

1. はじめに

タイトルを「市民参加による八王子発自治創造へ」としていますが、最初に、市民参加条例の制定が、八王子発の自治創造を行うための基礎条件であることをお話しします。

市民参加条例を制定したということは、市民参加の基礎条件についてルール化を図ったということです。条例はどんな内容か、さらに市民参加というものをより充実させていくためにはどうしたらいいのか、といったことをこの講演で課題提起したいと思います。

写真 1 条例のパンフレットを示す大杉教授



2. 市民参加は「余裕」の産物？

ある時、市民参加についての講義をした際に、参加者から「市民参加は都会の人たち、都会の余裕のある人たちがやるべきことでしょう。自分達にはなかなかできません」という感想を頂いたことがあります。

確かに、八王子市を含む多摩地域では市民活動や市民参加が盛んに行われていて、かなりの蓄積がされつつあります。全国的な水準から見てもはるかに高い水準だと感じてはおりますが、この感想は 2 つの意味で誤りがあると思います。

実際に地域の活動あるいは行政と協働を進めているのは、ある意味では「余裕が無い」ところのように感じます。「余裕が無い」という言葉が適切かどうかはわかりませんが、人口も少ない過疎地域、最近では限界集落なんていう言葉もあるように、これ以上人口が減り、高齢化が進むとその地域がもたないというような地域の方が、むしろ活発に、さらに言えば危機感を持って住民参加や行政との協働を進めている実態を、私自身が全国各地で見えています。そのような意味で「余裕があるから市民参加ができる」というのはちょっと違うのではないかと考えています。

もう 1 つですが、仮にこの多摩地域、東京、あるいは東京の周辺で市民参加が盛んであり、市民参加を行っている人たちが余裕のある人たちだとしても、余裕自体は関係がなく、その地域の中に支え合いの構造をつくりだしていることが重要なのではないかと思います。金銭的なことなのか、肉体的なことなのか、何をもって「余裕がある」というのかということもありますが、単に「余裕がある」人達が趣味的に市民参加を行っている、という捉え方をしてしまうのは、やや問題があるのではないかとともに思います。

今日の講演会のサブタイトルは「市民が変える 市民が変わる」と付けさせて頂きました。おそらくこういう覚悟がある人達、あるいはそういう覚悟を持っている地域とそうでない地域の差

があるのではないかと考えております。実は市民参加条例の素案を検討するための「市民参加のしくみづくり検討委員会」の中でも、何度か「市民が変える 市民が変わる」というキャッチフレーズを使いましたが、私は、市民が「自らが変えていこう、自らを変えていこう」という思いを持つか持たないか、というところが一番重要な点であると考えています。

3．なぜ市民参加条例が必要なのか

さて、一番根本的なところですが、なぜ市民参加条例が必要なのでしょうか。私自身は最初に述べたとおり、市民参加というのは地域発の自治創造の一番基礎的な部分であると考えています。

市民参加条例をつくるということを簡単に言えば、市民参加のルールを決めるということです。そして、その意味を端的に言えば、「市民力」を高めることなのだと思います。

「市民力」を高めるとは、市民へのエンパワメント（empowerment）というように言い換えられると思いますが、パワー（power）というのは、力、あるいは権力ということです。つまり、エンパワメントというのは力、権力というものをあたえることで、「市民力」を高めるとは、市民に力を与えるということですね。

さて、パワーの意味ですが、たとえば「権力」という言葉でイメージされるものはどのようなのでしょうか。統治とか支配とか、政治とか、そんなイメージがあると思います。おそらく権力というのは統治する側、支配する側が持つものである。そしてエンパワメントとは、統治される側、支配される側がそうした権力を奪おうとする、あるいはその権力を恣意的には使えないようにする。そのために制約を加えようとする。そういう立場として捉えて頂きたいと思います。結局、このパワーをいかに上手に使うかということが非常に重要なわけですが、最近ではガバナンスという言葉がよく使われたりします。ガバナンス（共治）という言葉は、従来のガバメント（統治）とは違って権力をどう分かち合っていくか、そして、力と力これをお互いに抑制しあってよりよい方向に力を発揮できるようにする。これがガバナンスという考え方の一番基本にあるところではないかと考えております。

まとめますが「市民力」を高めるっていうのは、まさに市民の間でのガバナンスというものをどう高めていくかということになるかと思います。そのためのルールを設定する、これが市民参加条例を定めるということにあたるのではないかと思います。

4．市民参加条例のメリット

では、市民参加のルールを決めることにはどんなメリットがあるのでしょうか。

まず1つ目のメリットですが、「条例」という自治体で作る法、自治立法によって決められたこと自体が挙げられます。すなわち市民参加が制度として保証されたということです。

2つ目は、市民参加による合意の流れを効率化できるということです。例えば、何か市民参加を行う際に、ルールについてゼロからスタートすると、本題の議論にいく前に疲れはててしまいますね。話合いに、スムーズに入っていけるようになるわけです。

3つ目は、あらかじめルールが示されることで、「どのような市民参加が行われるだろうか」という具体的な見通しが立つということです。例えば、あるテーマについて市民参加で計画が策定されようとする時に、関心を持った市民が、その市民参加に「実際に加わってみようか」、はたまた「いやこのペースではちょっと。仕事も子育てもあるし」、あるいは大学に通っていて「大学の試験もあるし」ということなど見通しが立てやすくなるわけです。

そして、これは市民参加する気はないという人にとっても、あるいは何らかの都合で参加ができない人にとっても、市民参加によってどのような形で合意形成が働いているのかということがわかりやすくなるということでもあります。つまり、市民参加をルール化することで、一つの「決

め方に関する透明性・公正性」というものを確保することにもなるのです。

八王子市は、基本構想・基本計画『八王子ゆめおりプラン』を市民会議方式で策定していますが、これは八王子市のような大規模な自治体ではかなり先駆的な取り組みです。このように八王子市での市民参加は、条例が無くとも行われてきましたが、基本構想・基本計画のような大きなプランだけではなく、個別の政策に関する基本的な計画策定について、事前に市民ときちんと話し合うべきなのではないか、そもそもどのようなケースについて市民参加が行われるのか、あまりはっきりしてなかったことも含めて、今後はルール化・整理されることになります。

このように、市民参加条例という基礎的な条件が整えられた中で、はじめて市民の力というのが本領を発揮できるということになるかと思います。

5．地方分権という潮流

ここまでにお話したこと以外に、地方分権という大きな潮流のなかで、市民参加についてルールを決めていくことが強く求められているということもあります。

地方分権改革については、様々な報道などで耳にされることも多いと思います。あえて一言で表しますと、「地方分権改革は分権型社会を目指すための動き」と言えそうです。とは言うものの現実には地方分権改革といっても色々な考え方や取り組みがあります。

現在進められている地方分権改革は、1993年の国会における地方分権に関する決議まで遡ります。その後、時期によっては改革に取り組む姿勢の濃淡や熱意の差があったかもしれません。また、分権のテーマも、たとえば機関委任事務制度の廃止というような非常に大きな制度改革に取り組んでいたこともあれば、国と地方の税財政関係を組み替えていこうとする三位一体の改革もありました。あるいは分権の受け皿になる市町村をしっかりと作っていこうという動きもありました。このように長期に渡り、断続的ではあるにせよ地方分権改革が取り組まれてきたわけです。

しかしながら、しばしば指摘されることですけれども、我々が日常で暮らしている中で、地方分権改革が進んでいるという実感はありますか。地方分権が進んで、「ここがこんなふう変わった」と感じられたことはありますか。官官分権などといわれるのですが、「国から地方に権限が移った」といっても、国という『官』から都道府県や市町村という『官』に分権されただけで、住民には分権されないじゃないか」という議論がされたりもします。

さて、地方分権改革の流れの中で、この国の形を一番大きく変えたのは平成の大合併であったと思います。平成11年には3,200程度あった自治体が、現在では1,700程度になっています。まさに目に見えるかたちで変わりました。まあ幸も不幸もありますが、東京都内では平成の大合併の時期に合併をしたケースは一例しかありません。八王子市は、平成の大合併を直接経験したわけではありませので、この地方分権改革と日常生活の関わりは見えにくかったと思います。

しかし2007年、地方分権改革推進法というものが制定されまして、昨年からは地方分権改革推進委員会という政府の機関が分権改革についての議論を始めました。2008年の5月に第一次勧告というものを発表しましたが、そこには非常に重要な点が含まれています。

第一次勧告では、地方自治体を完全自治体にする、地方政府にする、という考え方を明確に示しています。特に地方政府という考え方を政府の機関が正式に使ったのはこれが初めてです。

私のような研究者の間では、都道府県とか市町村という地方自治体のことを今まで地方政府と呼ぶことは一般的に知られていました。地方政府を英語に直しますとローカルガバメント（local government）となりますが、そこにはある意味合いが込められています。地方自治体もこれはガバメント、政府なのだという意味です。日本という国の、中央には国の政府、地方には都道府県や市町村の政府、これらによって一つの国家が形成されている。そのようなメッセージが込められているわけです。

そうした中で、市町村は基礎自治体あるいは基礎的自治体というふうに表記されています。基礎自治体といいますのは住民に最も身近な政府ということになります。八王子市は東京都の中にあります。東京都も一つの地方政府ですけれども、東京都と八王子市との違いはなんなのか。我々一人ひとりの住民にとってどちらが身近な存在か、最も身近な政府と言うのは、国でもなければ東京都でもなく、八王子市ということになります。住民から見て最も身近であり、国という大きなくりの中でも最も基礎的な単位となるのが、この基礎自治体であるということになるわけです。そしてこの基礎自治体を地方政府としてふさわしい姿にしてゆく、完全自治体にしてゆくというのが今回の地方分権化です。そして、自治行政権、自治財政権、自治立法権、行政面でも財政面でも立法面でも、政府としてふさわしいやり方を目指そうということで改革を進めていくわけです。

では、具体的に何をやっていくのかと言いますと、この第一次勧告では、基礎自治体に対して権限をもっと与えていこうということで、64 の法律 359 の事務を国から市町村へ移すという考え方をしているわけです。つまり、今まで以上に市という自治体、市という地方政府は非常に多くの仕事をこなし、非常に大きな権限を持つことになるわけです。しかし、我々住民は「そうした権限を持つのは官の側」というふうに、向こう側の話と捉えています。

果たしてそれでいいのでしょうか。大きな権限を持ち非常に幅広く色々な事務をこなすようになった市という制度。このあり方を住民の側からもきちんと考えないといけない。そこで市に関わるということが、今求められているわけです。これまでのように住民の意向、住民の考えが反映されないままに決められるのであれば、場合によっては市でやるより国でやった方が効率的かもしれません。あるいは都がやってくれた方がいいかもしれません。

なぜ、基礎自治体、住民の最も身近な政府である市に権限を移そうとしているのか。それはまさに住民に一番身近だからです。そして身近だから住民のニーズに一番合う形にそのサービスを展開できるという考え方があるからです。そこで求められるのは、地方分権においては自己決定、自己責任、これらが非常に大きなキーワードです。市という基礎自治体、地方政府に権限が移されているということになりますと、それぞれの市によって様々なサービスのあり方が出てきます。出てこなければおかしいと思います。

そして、地域発自治創造のしくみのひとつとして市民参加条例が策定されたわけです。我々はそういう仕組みの中で何を目指していくのか、何を目標にしていくのか、その目標に向かってどういう手段を選択するのか、ということを中心に決めていくのが官官分権ではない真の分権の姿、真の分権型社会なのだと思います。

これからは市民参加を市政のあらゆる面で考えていかなければならないわけですが、一番警戒しなければいけないことは何か。市民参加と言われたから、じゃあ「今までのような市民参加の方式に付け足すだけでいい」と考えられると困ります。今までの単なる延長上に市民参加を考えて欲しくない。そうなったら意味がないということを強調しておきたいと思います。

6．市役所の「情報」を市民が共有する「財産」に

そのような基礎自治体、ここでは市役所になりますが、市役所の中には、地域のことにに関する豊富な情報があります。でも市民から見ればどうなっているかと言いますと、一種の暗黙知になっていると思います。私はこれを市民が共有する財産に変えていく必要があると思います。市役所の中では暗黙知として流通している訳ですけども、これは、ごく一部の人間しかそういう知識がないという状態です。そして、それはどこの自治体でも見られます。

この状態を、市民の側から見ると「色んな情報を役所が隠しているんじゃないか」という批判につながります。しかし、一番やっかいなのは「隠そうと思って隠しているわけではない」こと

なのです。隠している訳ではなくてその場にいるからみんな知ってしまっている。つまり、自然に共有している情報です。こういった情報を意識して、情報として見える形にしようとはあまり思わないですね。これが市民参加をすると大きく変わってきます。市民参加が行われて、役所の中からすればある意味異質な、一般の市民の人達が入る。そうすると同じ言葉を使っているが共通の理解ができないことがわかってきます。

そのうち「こういう部分をきちんとした言葉で表現していかないとお互いの共通理解が得られない。コミュニケーションが図れないんだ」ということに、役所の方が気付きます。今まで役所の中では暗黙知として流通していた言葉が明確に表現されていくわけです。

市民参加というのは進めれば進めるほど、こうした暗黙の了解をしていた事柄が誰にとっても理解できるようになり、うまく使いこなせばより力にしていけるようなものになるわけです。そのような市民参加にしていかななくてはなりませんし、そうなってはじめて市民参加の意味があるのです。

7. 市民参加条例について

条例について、どういう考え方で、何がどれだけ盛り込まれているのか少し紹介します。

まず、条例制定までの経過ですが、私自身も関わらせていただいた、「市民参加のしくみづくり検討委員会」についてお話ししておきます。この検討委員会自体も市民参加方式で進められました。今日、会場にも何人が委員として関わられた方がいらっしゃいますが、この検討委員会で条例の叩き台を作成しています。限られた期間でしたが、委員の皆さん大変熱心にご議論頂きました。

その検討途中で「市民参加を考える市民フォーラム」というものを開催しました。検討委員会の方々にはもちろん、一般の市民の方々も参加して頂きまして 55 名の方の参加を得ております。

また、検討の中では市議会の総務企画委員会所属議員の方々と意見交換をする場を持つこともできました。条例という形で市民参加のルール化を図るにあたっては、市の議員さんがどういう考えをお持ちなのか、ぜひ私たち検討委員会のメンバーも知っておきたかったですし、案をまとめる上でも「こんな方向でまとめている」ということを少しでもお伝えしたいという思いがありました。

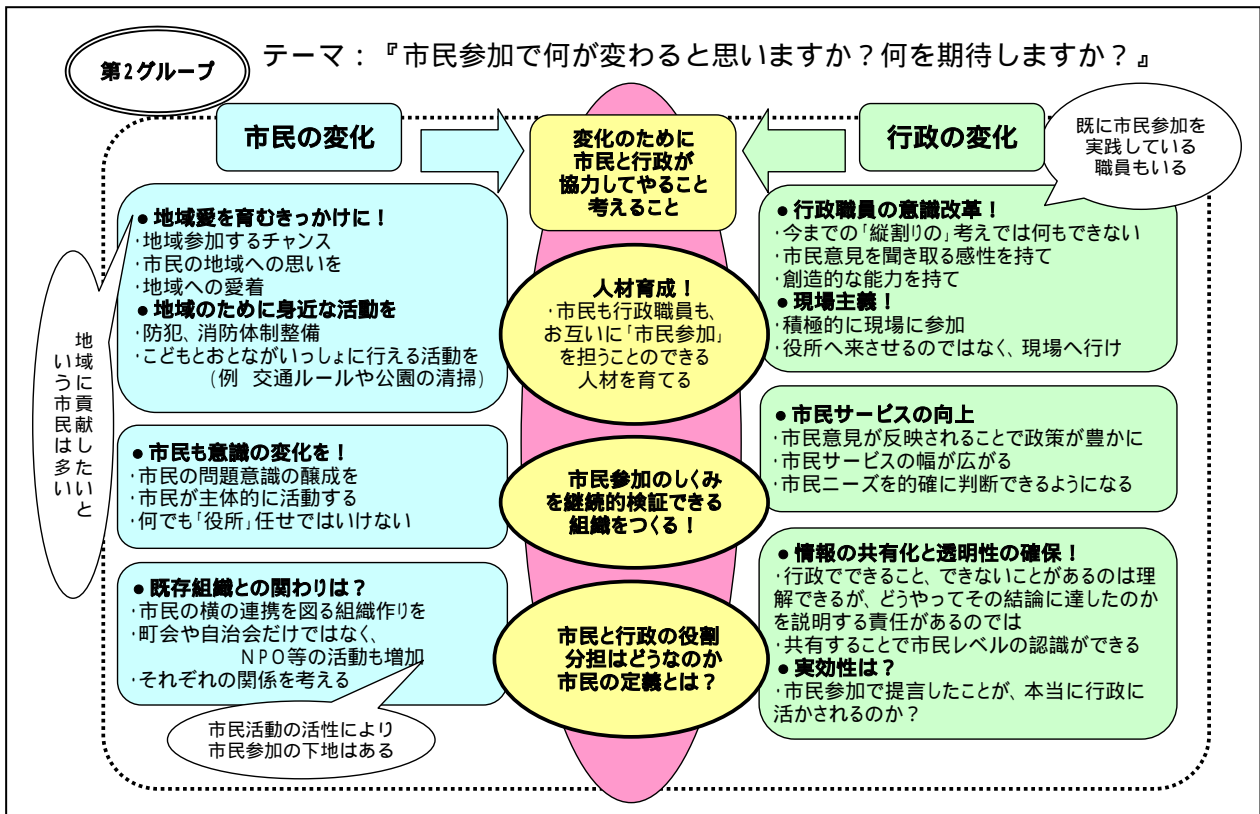
「市民参加を考える市民フォーラム」では色々な議論がなされたのですが、当日は参加された方々がいくつかのテーブルに分かれて議論するワークショップ方式を採用しています。

色々なご意見を各グループでまとめて頂いたのですが、その中の第2グループには、「市民参加で何が変わると思われますか？何を期待しますか？」というテーマでご議論頂きました。そのまとめを是非ご覧頂きたいと思います（次頁図表1参照）。

写真2 フォーラム当日の様子



図表1 「市民参加を考える市民フォーラム」 第2グループ議論のまとめ



図の左上「市民の変化」の中には「地域愛を育むきっかけに！」と書かれていますが、これは非常に重要なことだと思います。

ここで言う「市民」というのは、八王子にお住まいの方もいれば、私のように八王子に働きに来ている方もいるでしょう。また、学生など、学びに来ている方もいますし、他にも色々な活動に参加している方がいると思います。この「八王子市を選んだ」という重み、これは非常に重要だと思います。ここに住もうと考え、もちろん生まれてからずっと住みつづけていくことも含めて、八王子市という土地を選択した、このことをきちんと考えていかなければいけない。自治を考えていく上ではこれが一番基本になることだと思っています。

そして、八王子市で出会った人達がこの土地にどう関わっていくのか。また、関わる機会をきちんと作ってほしいという想いを市民の方々が非常に強く持っていることを様々な市民活動グループとのお付き合いや、この検討委員会の検討の過程においても非常に強く感じました。

また、左の段の真中に「市民も意識の変化を！」とあります。これは、「市民自身も変わっていかなければいけない」とこととか、「今までの組織との関わり方も考えていかなければいけない」といったことを、問題提起を含めてまとめているものです。行政の側も「こういうことを考えてほしい」という意見も挙がっています。そして中心には、市民や行政が協力し合ってこんなことをしなければいけない」ということがまとめられているわけです。

例えば「人材育成！」について。行政では様々な研修が行われていますが、行政職員だけではなく地域の中に活動する市民も人材として育て上げられていかなければいけない、という想いが示されているわけです。そして、市民参加のしくみは、単に作ればいいという訳ではありません。本当に効果的に活用されているのかどうか検証していかなければいけません。市民と行政が、どうお互いに協力し、役割分担するのか。この点についても非常に重要な問題提起がされています。

「市民参加のしくみづくり検討委員会 報告書」は、このような検討委員会での議論と、フォーラムでの議論などを踏まえて、行政側の視点と市民側の視点から、それぞれ問題点を整理し、それを解決していくために市民参加条例を作っていきます。そして市民参加を進めていくことによって、地方分権改革を進めていこうという考え方を示しています。

少し中身について触れてみます。たとえば「市民参加条例の制定」については、「わかりやすい体系的な新しいルールを整備しましょう」として「新しいルールは周知徹底しなければいけませんね」、さらに「新しいルールはきちっと運用されるようにチェックしなければいけませんね」というように、ルールを作る段階、作ってそれをきちんと知らせていく段階、ルールがきちんと上手く動いているかどうかテストする段階のそれぞれについて条例の中に入れ込むべきであることを示しています。検討会では、そのルールを設定したわけです。

今は、例規類集というのが、どこの自治体でもインターネットで閲覧できるようになっています。八王子市の条例もインターネットで全てご覧いただけますので、是非皆さんも参照すべきです。インターネットのこやしになるだけの条例を作っても増やしても意味がありません。

今日こういう講演会が開かれたということは、少しでも多く市民の方々に知って頂こうという主旨なのですが、ここに来られた皆さんには、「市民参加条例というものができて、これからいよいよ八王子市の市民参加の新しい時代が開かれるんだ」ということを是非、多くの方にお伝え頂きたいですね。1人の人が10人に伝えれば、どんどん広がっていくわけです。

8. 検討委員会が提言書に込めた思い

このように「提言書」は条例と結びついています。特に検討会が強く思いを込めた部分があります。提言の中の「はじめに」の部分に盛り込まれている「情報教育」、「自発性・自主性」、「参加バリアフリー」、「信頼・共感」という4つのキーワードです。私が、一番重要だと思っているのは、「信頼・共感」ですね。ここは特に報告書の中でも強調したところです。

条例の中では、前文に「これまでも市政への市民参加は、様々な場で行われてきたところであるが、市民の多様な価値観を地域の特性として活かし、豊かな社会を創造するためには、市民の意見が、市政に適切に反映される仕組みを構築する必要がある。この仕組みは、市民と市が情報を共有して運用され、市民が自発的、自主的にかつ自由に参加することができ、市民と市又は市民と市民が互いに信頼し、共感することを基本原則としなくてはならない」。少し省略しまして、「ここに市政への参加が市民の権利であり、市民自治の基本原則であることを確認するとともに、市民参加をより一層確かなものとし、市民との協働によるまちづくりを進めるため、この条例を制定する」となっています。

前文で、私たち検討委員会は「ここだけは」という思いを込めて基本的な考え方を示しており、その考え方を皆さんにご理解いただきたいと思っているわけです。そして、こういう基本的な考え方、原則が出てくるのは「新しい公共」という考え方が影響しています。

これまで「公」と言いますと官、すなわち行政というふうに考えられてきた訳ですが、実際「公共」と言うのは行政だけで成り立っている訳ではありません。言葉としては、「公共」に「新しい」を付けたわけですが、これは、公共というものを構成している我々一人ひとりを含めたもの、それは個人でもありますし、場合によっては事業者であったり、ボランティア団体やNPOであったり、町会・自治会といった地域の団体であったりするかもしれません。そのような構成しているものが、お互いがもつ様々な「資源」を持ち寄ろうとするわけです。

この「資源」というのは、例えばお金かもしれません。時間という資源もあります。それから情報・知恵というのもあると思います。それぞれ持っているものは色々違いがあります。たとえば行政は様々な情報を持っています。それから権限や予算も持っています。

我々一人ひとりの市民は、行政の予算というほどにはお金を持ってないかもしれませんが、ある特定の事柄に関する知恵を持っているかもしれません。最近「団塊の世代の人達は、是非地域に働きかけるようにしてほしいな」なんて言われたりします。会社などをリタイヤした方に時間的なゆとりがあるとすれば、時間という資源を持っているということになります。そして、それぞれ皆が持っている一番得意とする資源を持ち寄って、その地域のあり方をより豊かにしていこう。そういった考え方がこの「新しい公共」ということです。

従来のように公である行政だけが取り仕切って全てをやっているとしても、もう、そもそもできないんですね。これだけ行財政改革が叫ばれて、行政の運営状況が厳しくなっているなかでは、実際に行政だけで事業を実施できなくなってきましたし、また、行政がするべきではないという考え方も出てきます。そのような「新しい公共」の考え方を踏まえた、市民参加の基本原則をこの条例の中に取り入れて頂いたわけです。

また、この条例の中には、八王子市で市民参加を行う時にどんな手法が考えられるのか、どういうパターンがあるかを示しています。例えば、こういう考え方で、パブリックコメントという方法があります。また、審議会のような方法もありますといった具合です。

そして、様々な手法の中で、「こういうテーマでこういうことを決める」にはどの手法を活用すればいいのか。それを考えるのはこれから市民の皆さん、市役所の皆さんの大きな課題です。「こういうメニューまで掲げているのに何で皆さんやらないんですか、何で上手く活用しないんですか」ということもありうるわけです。条例ができたのですから、今度は行動・実践につなげていけるかどうか問われますね。

9. 市民参加をもう一步前進させるために～より豊かな市民力を身に付けて～

市民参加をもう一步前進させるためにはいろいろなことが求められます。その点について3点ほどお話ししたいと思います。

まず1つは、課題でもあり提言でもあるのですが、市民参加条例を市民の手でまず使い込んで、育て上げるということです。現在条例で示されているのは、単にボトムラインということです。これを超えてどういう市民参加を実際にやっていくか、ということが求められるわけですね。

条文の第10条は、「実施機関は、政策の立案、実施及び評価の一連の過程において、第5条各号に定めるもののほか、より効果的と認められる参加方法がある場合には、これを積極的に用いるよう努めるものとする」となっています。これはとてもすごいことです。先ほどこの条例では個別にメニューを示したとお話ししましたが、それを基に自分で最善の方法を考えなくてはならないわけですね。ここでいう「自分で」とは市民の皆さんであり、市役所の職員の方々でもあります。それによって、より効果的な市民参加を実現させなければいけないということです。

例えば、市民討議会という手法もあります。もともとはドイツ生まれのプラヌンクスツェレを基にしたものなのですが、これは日本に輸入されてまだ3、4年しか経っておりません。主に青年会議所の方々が中心になって東京都内で実施されてきたのですが、多摩地域の自治体の中でも三鷹市や多摩市などが自治体として取り組んでいまして、徐々に全国に広がっています。

市民討議会とはどういうものかといいますと、やりたい人に参加してもらうという形ではなく、主催者が住民基本台帳などから、対象を無作為に抽出して「こういうテーマで議論しますので参加して頂けませんか」と招待状を送るわけです。

市民参加の場には、その課題や市民参加自体に関心のある人が集まってきます。それ自体はいいことなのですが、その一方で「参加の機会をいくら作っても毎回同じ人が来ているじゃない」とか、「関心ある人ばかりしか来てくれない」ということも言われます。これは広く市民の意見を聞くことができていないということでもあります。

実際、三鷹市とか多摩市では、1,000 人くらいに送っておよそ 50～60 人位の人達が集まりました。最初から全員集まるとは思ってはいなくて招待状を出しているということもありますけれど。私もその多摩市のほうの市民討議会には少し関わらせて頂きまして、その時は図書館についての議題を扱いました。比較的多くの市民の皆さんが図書館に関心を持っていると思うんですね。皆さんも図書館で本を読んだり借りたりしますから。でも「図書館について議論しましょう、何月何日に集まって下さい」と言って、皆さん来るかといえば、そうは集まらないかもしれない、あるいは非常に少ししか集まらないかもしれない。私が、実際に会場に来た皆さんに聞いてみましたところ、「『来て下さい』って言われたから来た」という方がほとんどでした。「ちょうどその日空いているし、少し関心があるから行ってみようか」ということで集まったわけです。ところが当日は、非常に様々な意見が活発に交換されていました。

そういった手法を実験的に使ってみることも考えてみる必要があるのではないかと考えています。また、市民の側からも「例えばこんなやり方がある」といったことをどしどし提言していかなければいけないと思います。

それから 2 つ目、小さな自治、手近な参加の場を創っていくことを是非お勧めしたいと思います。例えば、何らかの審議会の委員になる。これは多くの市民の方々にとって、心理的なハードルが高いのではないかと思います。市民参加というからには、まず一番重要なのは普段着感覚、カジュアルな感覚が重要になってきます。カジュアルな感覚で進めていく上では、最初から八王子市のなんとか審議会・委員会に参加するというと厳しいでしょう。もっと身近なところで参加できるようにしていくことが問われると思います。

最後の 3 点目、繰り返し言っていることですが、「八王子市らしい」豊かな市民自治のリテラシーを身に付けることが必要だということです。市民自治のリテラシーとはどういうことかといえますと、市民自治に関する基本的・初歩的な知識あるいは作法です。例えば、市の審議会などの委員になった時や、市民会議に参加する際に、市も行政用語を使わざるを得ない場合が出てきます。現在の市の方針や条例について、また、予算がどういうふうに決まっているのかなど、そういうことを全く何も知らないで参加することは難しい場合もあります。

当然、最初からそういう知識を全部持ってなきゃいけないということではありませんが、市民の側もきちんと勉強していかなければいけないと思いますし、私は市民の側が勉強していくことは非常に重要なことだと思います。今日の講演は職員だけのテーマではないのであまり突っ込んだお話はしませんが、市民が学んでいかなければいけないということをきちんと職員の側も分かって、そういう場をどう創るかということも求められます。

小学校で地方自治というのは民主主義の学校だって習いましたよね。しかし、今の地方自治は、本当に民主主義の学校になっているのでしょうか。八王子に限らず、いろいろなことをスタートしなきゃいけないと思っています。そして民主主義の学校では、市民は教わるだけじゃありません。市民同士が教え合う、お互いそういう存在になっていかなければいけないと思います。あまり堅苦しく考えなくても、自然にこういった話を打ち出していくことで「地域発自治創造」が実現できると思います。今回の市民参加条例をどう使うかというのは、市民の皆さんの実践に向けての想い次第ということになります。

最後に、ここにいる皆様に重ねてのお願いです。先ほどお話しましたが、今日のお話を他の方々にお伝え頂き、より豊かな市民力をより多くの人達に身に付けて頂けるような八王子市になれば良いと考えておりますのでどうぞお願いします。ご清聴ありがとうございました。

（おおすぎ さとる）

【参考】 八王子市市民参加条例 ー全文ー

八王子市市民参加条例

平成 20 年 3 月 28 日

条例第 9 号

私たちのまち八王子は、市民と市との協働により、活力にあふれた都市の実現を目指している。

これまでも、市政への市民参加は、様々な場で行われてきたところであるが、市民の多様な価値観を地域の特性として活かし、豊かな社会を創造するためには、市民の意見が、市政に的確に反映される仕組みを構築する必要がある。

この仕組みは、市民と市が情報を共有して運用され、市民が自発的、自主的に、かつ、自由に参加することができ、市民と市又は市民と市民が互いに信頼し、共感することを基本原則としなくてはならない。

ここに、市政への参加が市民の権利であり、市民自治の基本原則であることを確認するとともに、市民参加をより一層確かなものとし、市民との協働によるまちづくりを進めるため、この条例を制定する。

（目的）

第 1 条 この条例は、市民参加に関する基本的な事項を定めることにより、市民の市政への参加を推進することを目的とする。

（定義）

第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

（1）市民 市内に在、在勤又は在学する個人並びに市内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体をいう。

（2）市民参加 政策の立案、実施及び評価の一連の過程において、市民が市政にかかわることをいう。

（3）実施機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいう。

（市の責務）

第 3 条 市は、市民参加を基本とした市政運営を行うものとする。

2 市は、市民参加しやすい環境を整備するものとする。

3 市は、市政に関する情報を市民に分かりやすくかつ積極的に公表し、又は提供するとともに、市民に対する説明責任を果たすものとする。

（市民の責務）

第 4 条 市民は、責任と自覚を持って市民参加するよう努めるものとする。

2 市民は、互いの立場を尊重し市民参加するよう努めるものとする。

（市民参加の方法）

第 5 条 この条例における市民参加の方法は、次のとおりとする。

（1）パブリックコメント手続（政策の立案に当たり、実施機関が、事前にその趣旨、内容その他必要な事項を公表し、市民に意見を求め、政策を意思決定するとともに、提出された意見とそれに対する市の考え方を公表する手続をいう。以下同じ。）の実施

（2）審議会等（法令、条例等に基づき設置された審議会、協議会等をいう。以下同じ。）の開催

（3）市民会議（会議に参加した市民自身が会議を運営し、報告書、計画書、条例草案等を作成するための会議をいう。）の開催

（4）ワークショップ（市民と市又は市民と市民が、議論し、また、実際に体験することで、互いの理解を深めるグループによる学びと創造の方法をいう。）の実施

（5）公聴会、説明会の開催

（6）アンケート調査、聞き取り調査その他の広聴活動

（立案過程における市民参加）

第 6 条 実施機関は、次の各号に掲げる計画、条例等の案の立案過程において、前条各号に定める市民参加の方法（以下「参加方法」という。）のうち、より適切なものを効果的に行うものとする。

（1）市の基本構想、基本計画その他施策の基本的な事項を定める計画の策定又は変更

（2）市政に関する基本方針を定め、市民の生活若しくは事業活動に直接かつ重大な影響を与え、又は市民に義務を課し、若しくは市民の権利を制限することを内容とする条例の制定又は改廃

（3）大規模な公共施設の設置に係る計画等の策定又は変更

（4）前 3 号に掲げるもののほか、実施機関が必要と認めるもの

2 前項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当するものは、市民参加を要しないものとする。

（1）緊急に行う必要があるもの

（2）法令の規定により実施の基準が定められており、当該基準に基づき行うもの

（3）市税の賦課徴収その他金銭の徴収に関するもの

（4）実施機関内部の事務処理に関するもの

（5）軽易なもの

3 前項第一号の規定により市民参加の対象としなかったときは、その理由を公表しなければならない。

（実施及び評価過程における市民参加）

第 7 条 実施機関は、前条第 1 項各号に掲げる計画、条例等が策定された後、その実施及び評価の過程においても、参加方法のうち、より適切なものを効果的に行うものとする。

（パブリックコメント手続）

第 8 条 実施機関は、パブリックコメント手続を実施しようとするときは、あらかじめ、対象とする事案その他別に定める事項を公表しなければならない。

2 パブリックコメント手続により意見を提出する市民は、原則として住所及び氏名を明らかにしなければならない。

3 パブリックコメント手続における意見の提出期間は、30 日以上とし、意見の提出を求める事案の内容に応じて適切に定めるものとする。ただし、緊急の必要がある場合その他やむを得ない理由により 30 日の期間を確保できない場合は、この限りでない。

4 実施機関は、前項ただし書の規定により意見の提出期間として 30 日を確保できない場合は、その理由を公表しなければならない。

5 実施機関は、提出された意見の検討を終えたときは、速やかに次の事項を公開するものとする。

（1）提出された意見の内容

（2）提出された意見の検討結果及びその理由

6 前各項に定めるもののほか、パブリックコメント手続に関し必要な事項は別に定める。

（審議会等）

第 9 条 実施機関は、審議会等を設置する場合は、その設置趣旨及び審議内容に応じ、原則として公募により選考された市民を審議会等の構成員とするものとする。

2 実施機関は、審議会等の構成員について、幅広く人材を登用するよう努めるとともに、透明性及び信頼性の高い運営を行うよう努めるものとする。

3 実施機関は、審議会等の会議を公開しなければならない。ただし、公開することにより支障が生じると認められる場合は、この限りでない。

4 実施機関は、審議会等の会議の開催に当たっては、開催日時、開催場所、議題等を事前に公表しなければならない。ただし、緊急に会議を開催する必要がある場合は、この限りでない。

5 実施機関は、審議会等の会議の記録を作成し、これを閲覧に供しなければならない。ただし、八王子市情報公開条例（平成 12 年八王子市条例第 67 号）第 8 条各号に定める非公開情報が記録されているときは、当該情報が記録されている部分については、この限りでない。

6 前各項に定めるもののほか、会議に関し必要な事項は別に定める。

（その他の参加方法）

第 10 条 実施機関は、政策の立案、実施及び評価の一連の過程において、第 5 条各号に定めるもののほか、より効果的と認められる参加方法がある場合には、これを積極的に用いるよう努めるものとする。

（推進審議会の設置等）

第 11 条 市民参加条例の適切な運用を図るため、市長の附属機関として、八王子市市民参加推進審議会（以下「推進審議会」という。）を置く。

2 推進審議会は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項を審議する。

（1）この条例の運用に関すること。

（2）新たな市民参加の方法に関すること。

（3）前 2 号に掲げるもののほか、市民参加の推進に関し必要な事項

3 推進審議会は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する委員 8 人以内をもって組織する。

（1）公募による市民

（2）学識経験者

（3）前 2 号に掲げるもののほか、市長が必要と認める者

4 推進審議会の委員の任期は、2 年とし、再任を妨げない。ただし、委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

5 前各項に定めるもののほか、推進審議会の運営に関し必要な事項は別に定める。

（条例の見直し）

第 12 条 市は、この条例の運用状況、効果等について継続的に検証し、必要に応じ見直しを行うものとする。

（委任）

第 13 条 この条例の施行について必要な事項は、市規則で定める。

附 則

この条例は、公布の日から起算して 7 月を超えない範囲内において市規則で定める日から施行する。