

# 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 －

平成18年8月

八王子市市民参加のしくみづくり検討委員会

平成18年8月30日

八王子市長 黒 須 隆 一 様

八王子市市民参加のしくみづくり検討委員会  
委員長 大 杉 覚

八王子市の市民参加のしくみについて（提言）

私たち市民参加のしくみづくり検討委員会委員は、本年1月、貴職から市民参加条例制定にあたっての基本的考え方、同条例に盛り込むべき事項、同条例を実効性あるものとするための方策についての提言を求められました。

以来7か月余にわたり、市民フォーラムの開催や市議会総務企画委員との意見交換会も交えつつ、全13回の委員会を開催し、八王子市にふさわしい市民参加のあり方を多様な角度から検討してまいりました。

このたび、その検討結果を別添のとおり取りまとめましたので、本委員会の提言として提出いたします。

貴職におかれましては、本提言の趣旨を踏まえた市民本位の市民参加条例を制定され、真の市民参加を実現するための行政の再構築に強力なリーダーシップを発揮されますよう、強く要望いたします。

## 目 次

はじめに .....	1
第1章 八王子市の市民参加の現状と課題 .....	2
第2章 市民参加条例制定にあたっての基本的な考え方 .....	5
1. 市民参加をどう考えるか .....	5
(1) 「新しい公共」と市民参加 .....	5
(2) 市民参加条例における市民参加の基本原則 .....	5
ア. 情報共有の原則	
イ. 自発性・自主性の原則	
ウ. 参加バリアフリーの原則	
エ. 信頼・共感の原則	
2. 八王子市の市民参加条例の望ましい姿 .....	7
第3章 市民参加条例に規定すべき事項 .....	8
1. 市民の定義 .....	8
2. 市民参加の定義 .....	8
3. 市民の権利・責務、行政の責務 .....	8
4. 情報提供・説明責任 .....	8
5. 市民参加の対象 .....	9
6. 市民参加の機会 .....	9
(1) 行政が事業のマネジメントサイクルに沿った参加を求める場合 .....	9
(2) 市民が自らの関心、発意に沿って参加・提案する場合 .....	9
7. 市民参加の方法 .....	10
(1) 広聴 .....	10
(2) アンケート調査、ヒアリング調査 .....	11
(3) ワークショップ .....	11
(4) 審議会等 .....	11
(5) 市民会議 .....	12
(6) 公聴会・説明会 .....	12
(7) パブリック・コメント手続 .....	13

( 8 ) 住民投票	13
( 9 ) 市民からの自発的提案	13
( 10 ) その他	13
8 . 第三者機関の設置	14
9 . 条例等の見直し	14
第4章 市民参加を確かなものとするために	15
1 . 行政が担うべきこと	15
( 1 ) 条例等の周知	15
( 2 ) 市民参加の視点からの市役所改革	15
ア. 市民参加を定着させるマネジメントサイクル・システムの普及	
イ. 市役所内での情報共有と職員の行動改革	
ウ. 参加を促す環境づくり	
市民参加のガイド機能の整備	
身近な地域で参加できるしくみづくり	
エ. 市民参加担当所管の役割	
2 . 市民が変わる、市民が変わる	17
( 1 ) 「市民力」を高める	17
( 2 ) 市民参加を市民自身が育てる	17
おわりに	18

#### 参考資料

- ・ 市民参加のしくみづくり検討委員会委員名簿
- ・ 市民参加のしくみづくり検討委員会設置要綱
- ・ 検討の経過
- ・ 委員会で提示された個別具体的な事例
- ・ 参加機会と手法を明示した全体行程表のイメージ
- ・ 用語解説

本文中で〔\*〕を付した用語については、巻末に用語解説を付けておりますのでご参照ください。

## はじめに

本委員会は、八王子市が行政への市民参加をより一層進めることを目的として市民参加条例を制定するにあたり、基本的な考え方、盛り込むべき事項、実効性あるものとするための方策を市長に提言するために、平成18年1月に設置された。本報告書を取りまとめるまで、約7か月間にわたり、13回の会議を重ねて検討を行った。

本委員会は、市民参加は市民の権利であるという理念を原点として、八王子市にふさわしい市民参加のあり方を多様な角度から検討した。検討期間は限られたものではあったが、市民参加を市民の立場から幅広く捉え、地域社会での市民参加の全体像を意識しながら、市民が主体的に参加できるしくみを提言することを目指した。その成果が本報告書である。

本報告書本文の構成は以下のとおりである。

第1章では、八王子市の市民参加の現状と課題を整理している。

第2章では、地域社会を構成する市民と市とが、それぞれの責任のもとに公共的な役割を果たすという「新しい公共」の考え方のもとで、市民参加のあり方に関する理念的な整理を行った。そして、情報共有、自発性・自主性、参加バリアフリー〔\*〕、信頼・共感を基本原則として示したうえで、条例には、市民参加は市民自治の基本原則であり参加は市民の権利であること、市民が活用することのできる参加手法、変革に対応して進化する条例であることを明示するよう提言している。

第3章では、条例に規定すべき事項を列記して提言している。

第4章では 条例を実効性あるものとするための方策について、行政が担うべきことと市民自身が取り組むべきことに分けて提言している。

本委員会では、毎回の会議において、個別具体的な事例を通じて市民参加条例のあり方等を検討した。それらの事例は、本報告書の参考資料として添付した。また、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、多くの市民に共有してもらうことを意識しながら議論を重ねた13回分の会議記録は、本報告書と並ぶ委員会の成果物である。会議資料とともに公開しているので、今後、条例の制定作業や運用の中で、職員はもとより、市民にもぜひ参考にしてほしい。条例が実際の具体的な事例や課題とどのように結びついているのか、本委員会の議論を通じて市民と行政が共通認識を持つことができれば、本委員会は市民と行政との橋渡しの役割をも果たし得たことになる。

## 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、積極的に市民参加を推進し、市民と行政との協働に取り組んできた。具体的には、表1のとおり行政運営の指針として内規等を定め、職員向けの手引書を作成して、市民参加を進めてきた。

一方、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』は、市民会議方式を導入し、基本構想素案づくりを市民に委ねる形で策定した。これは、人口50万人規模の自治体としては他に例を見ない、市としても画期的な試みとなった。以降、各所管部署は先進自治体の事例も参考にしながら、独自に市民参加機会を組み込んだ事業展開に努めている。

片や、市民側も、町会・自治会などの地縁団体は、従来から地域に根ざしてきめ細かく生活全般に関わる活動に携わってきた。最近では、多様な公益的活動を行う市民活動団体等も増え、個人レベルでのボランティアも含めて、地域課題解決のための活動が、さらに活発に行われるようになっている。

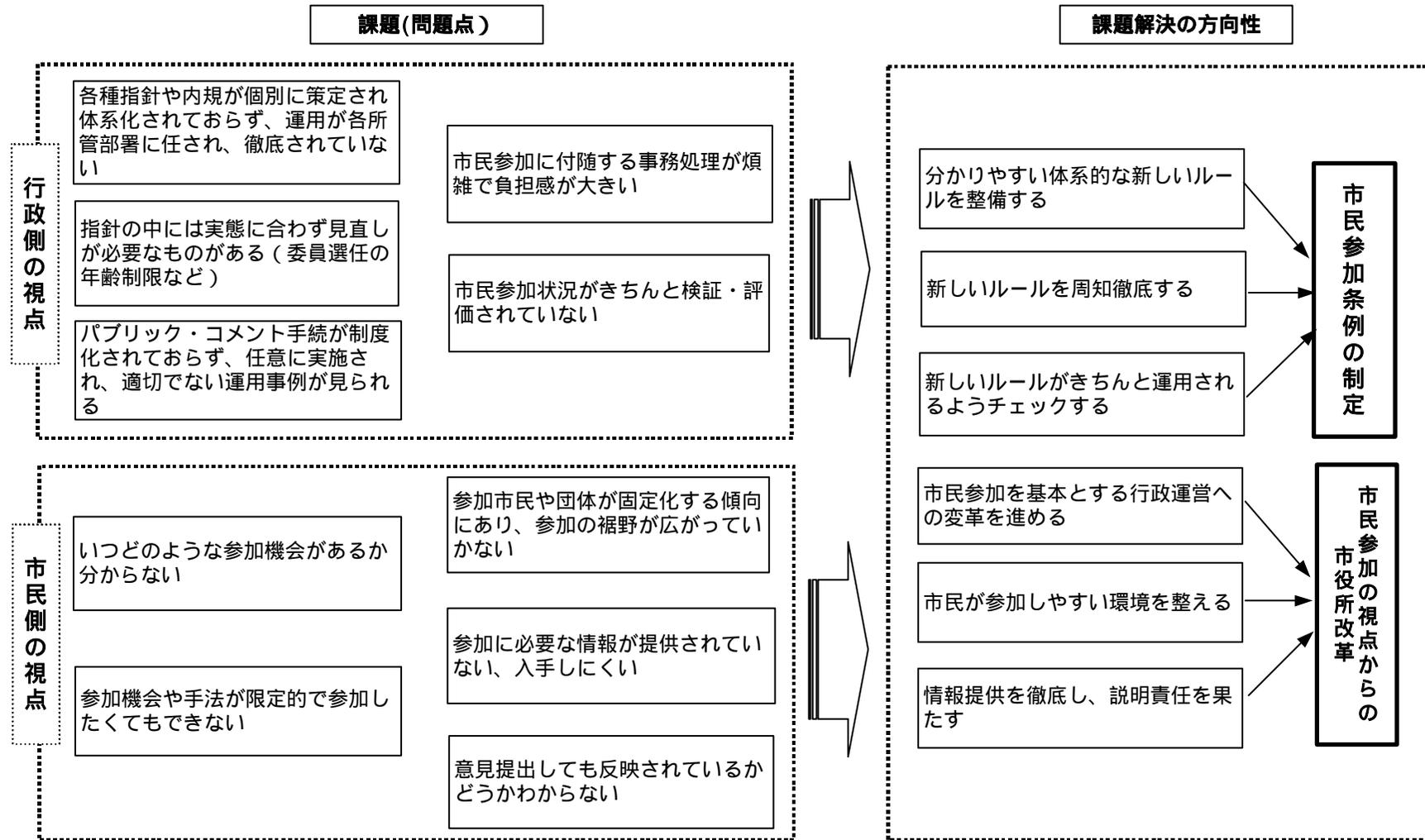
しかしながら、平成17年度市政世論調査(4ページ参照)では、行政が提供している参加機会が市民に十分周知されておらず、市政に関する意見を述べたことがある市民は、ごく一部に限られている実態も明らかになった。

図1は、八王子市の市民参加の課題とその解決の方向性を整理したものである。行政は、従来の仕事の進め方は改めずに、付随的・選択的に参加機会を設ければよいという発想では、市民との距離は埋められず、市民参加の裾野が広がっていかないことを十分認識しなければならない。『八王子ゆめおりプラン』は、「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」の実現を目指している。そのためには、早期に市民参加を標準装備とする行政運営に転換する必要がある。

表1 市民参加・協働推進に関する指針・手引書等一覧

策定等の時期	指針・手引書等の名称
平成13年2月	会議の公開に関する指針 審議会等委員の市民公募に関する指針
平成13年4月	市政情報の公表・提供制度実施要綱
平成14年2月	行政と市民活動団体(NPO)との協働のあり方に関する基本方針
平成14年4月	八王子市職員のための市民参加推進ガイド
平成15年4月	審議会等の適正なあり方に関する指針
平成15年5月	会議録の作成要領
平成17年4月	職員のための協働ハンドブック 入門編

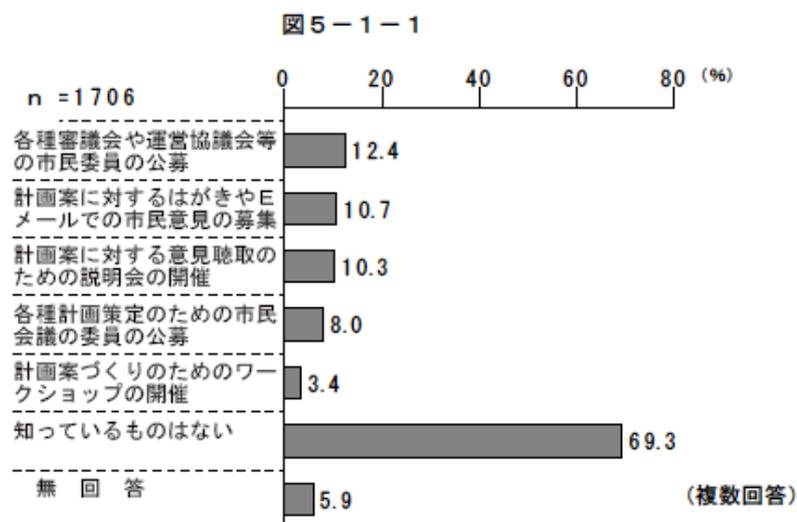
図1 八王子市の市民参加の課題と解決の方向性



### 5-1 市政参加のための制度の周知状況

◇「知っているものはない」がほぼ7割と周知度は低い

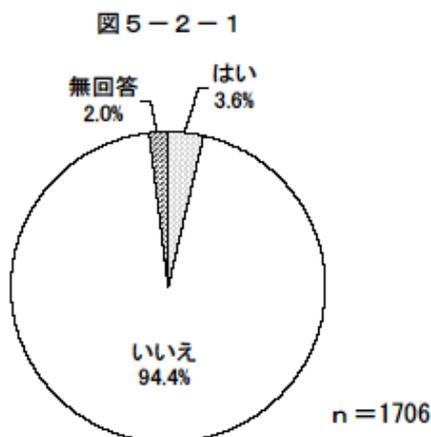
問15 市では市民の皆さんに市の政策立案（計画策定や制度づくりなど）や行政運営に主体的に参加していただくために、様々なことを行っています。あなたが知っているものをお答えください。（〇はいくつでも）



### 5-2 市政に関する意見を述べたことの有無

◇「いいえ」が9割半ばと多数

問16 あなたは、市の政策立案や行政運営に対して意見を述べたことがありますか。（〇は1つだけ）



## 第2章 市民参加条例制定にあたっての基本的な考え方

### 1. 市民参加をどう考えるか

#### (1) 「新しい公共」と市民参加

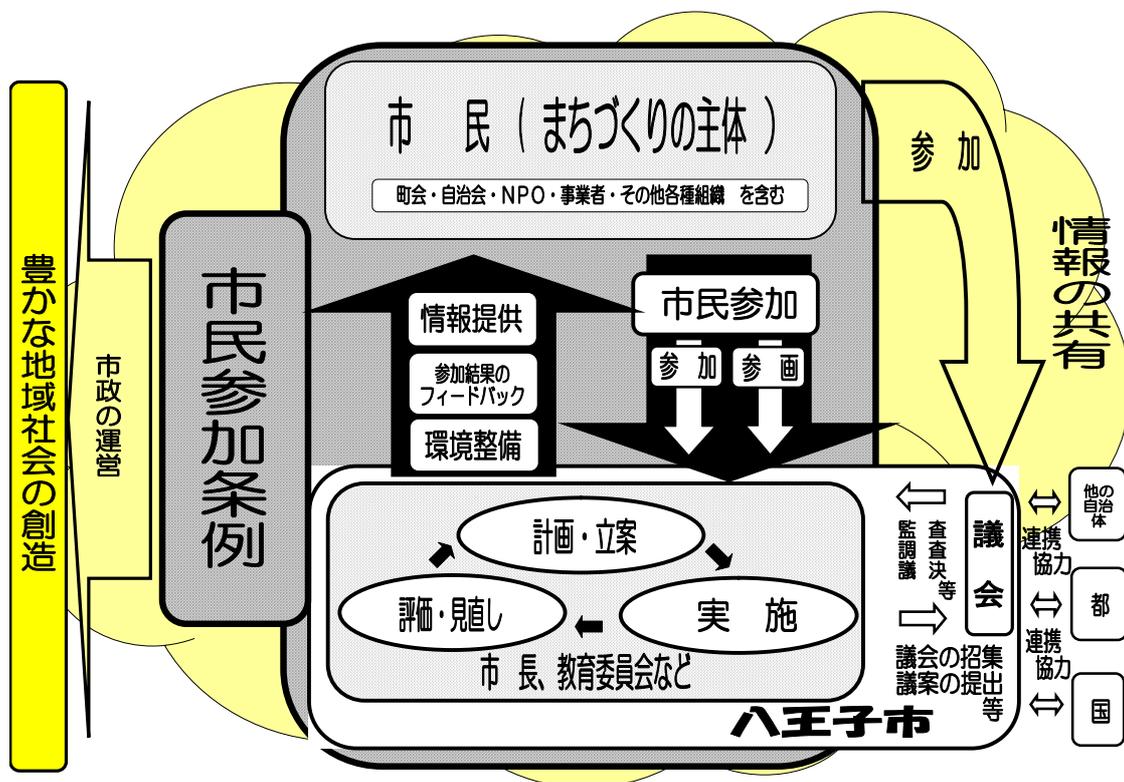
地域社会が自己決定・自己責任の原則のもとに地域自治を実現するという地方分権型社会においては、地域の公共は行政のみによって担われるものと考えべきではない。市民、市民活動団体、事業者などさまざまな主体が、人材、情報や知的・物的財産、場所や資金などの資源を提供し合い、ともに公共を担う「新しい公共」という考え方が、これからの自治体経営の基本理念になっていく。地域社会を構成するこれらさまざまな主体が、市とともに、それぞれの責任のもとに役割分担して、より豊かな地域社会の創造を目指していかなければならない。

そのような中で、市民が地域社会の創造に主体的に関わっていく営みを、広く市民参加と捉えることができる。

#### (2) 市民参加条例における市民参加の基本原則

このように「新しい公共」の考え方に沿った広い概念を念頭に置きつつも、今回八王子市が条例で対象とする市民参加の範囲は、行政に対するものに限定されることから（図2参照）、市民参加条例における市民参加の基本原則を、以下のとおり確認しておく。

図2 市民参加の概念イメージ図



## ア. 情報共有の原則

市民と行政は、市政に関する情報を共有しなければならない。

情報共有は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。市政情報は市民の大切な資源であり、市民が必要なときに必要な情報を、的確に入手できなければならない。

さらに、市民から行政に対して発信された意見、要望、情報等もまた、所管部署内に留めるのではなく、庁内はもとより、他の市民にも共有される必要がある。

## イ. 自発性・自主性の原則

市民参加は、市民一人ひとりの自発性・自主性によらなければならない。

自発的・自主的な参加が前提ではあるが、市民の参加が不可欠であるにも関わらず、自発的参加が見込みにくい案件については、行政が必要性を説いて市民に参加を呼び掛ける場合もあるだろう。しかしその場合も、行政が市民に対して強制するようなことがあってはならず、最終的に参加するしないを判断するのは、個々の市民である。

個人が団体の一員として参加する場合も、基本は同じである。市内に広くネットワーク〔\*〕を持つ団体の組織力を生かして参加を促すことは、参加の裾野を広げていくうえでは有効である。ただし、団体の中にあっても、透明で開かれた民主的な組織運営のもとに、参加の意思決定がなされ、個々の構成員の自発性・自主性が尊重されることが大切である。

## ウ. 参加バリアフリー〔\*〕の原則

市民参加は市民の権利であり、市民自身の置かれている状況が市民参加のハンディキャップ〔\*〕にならないように、可能な限り配慮されなければならない。

年齢や国籍、身体的な状況による制約はもとより、例えば乳幼児や介護を要する家族がいるなどの家庭の事情により、参加の意欲や必要があっても、実質的に参加の機会が得られない市民も少なくない。また、参加の機会や手法が限定されればされるほど、特別な障害がなくても、誰にとっても参加のハードルは高くなってしまう。

市民参加の障害を完全に排除し、すべての市民に市民参加の機会をもれなく保障することは、現実には困難であるとしても、行政はできる限りの工夫をする必要がある。また、市民が相互に助け合えるようなしくみを考えることが大切である。

## エ. 信頼・共感の原則

市民参加のプロセス〔\*〕を通じて生まれる信頼と共感が、大切にされなければならない。

多様な参加機会を通じて、市民と行政が、あるいは参加市民同士が、さまざまな意見を率直に出し合い、学び合い、違いを認め合いながら、合意形成に向けて努力していく過程を共有することにより、信頼関係が生まれ、共感が醸成される。

特に、市民からの疑問や意見に対して行政が誠実に応答する双方向のやり取りを継続

することで、市民の理解と納得が深まり、市民と行政との信頼関係はより一層確かなものになる。そのような市民参加を実現するための条例を目指す必要がある。

## 2. 八王子市の市民参加条例の望ましい姿

市民参加条例は、市民参加の理念を明確にするとともに、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。

そこで、以下の3点が明示される必要がある。

- 市民参加は市民の権利であり、市民自治の重要な基本原理であること
- 市民が活用することのできる参加手法が列記されていること
- 社会の変化と運用状況に応じて適宜見直し、必要な改正を行う「進化する条例」であること

したがって、常に確認されるべき市民参加の基本原則は、前文に盛り込むべきである。また、実際の市民参加を進めていくうえで確認されるべき事項は、各条文で総覧できるような形にすることが望ましく、それらの事項は次章に提示した。

市民参加条例は、制定することがゴールではない。条例が適切に運用され、市民参加が着実に拡がり、八王子市の行政運営のあり方を地方分権型社会にふさわしく変革することこそが、今、強く求められている。具体的で、かつ、効果の現れやすいところから、着実に制度化を進めるべきである。

## 第3章 市民参加条例に規定すべき事項

### 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、団体や事業者などの組織体も含む。

### 2. 市民参加の定義

市民参加は、「参加」と密接に関連する「参画」「協働」といった概念を包括する、広い概念と捉えることとする。そのことを踏まえたとうえで、市民参加条例は、市民参加のうち、市民による行政への参加の側面について規定するものであることを、明確にする必要がある。

### 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し合うことが求められる。

一方、行政は、市民参加を基本とした市政運営を行う責務がある。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、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は、市民参加の基本原則である。行政は、市民に適切な情報をわかりやすく提供しなければならない。また、情報を市民に提供すればそれでよいというものでもない。情報提供を受けた市民からの疑問や意見に行政が誠実に対応する双方向のやり取りの場が確保され、市民が納得できるようにしなければならない。

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、あるいは選び取る権利を有する。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的確に情報を伝えていくことは、行政の責務である。その際、市民と行政とが協働して可能な限りの手段を講じるなど、行政だけでは行き届かない点を市民が補完するという視点も必要である。

さらに、計画立案段階からの市民参加が進めば、行政から市民に対して、未確定な情報が提供される機会も増える。その場合、市民が提供された情報について、どのような段階のどのような性格を持つものであるのかを的確に受け止め、冷静に対応することができるように、行政は市民の反応を十二分に想定した、適切な情報提供のあり方を工夫

しなければならない。

## 5．市民参加の対象

市民参加は、行政全般について行われ得るが、特に行政側から必ず市民に参加を求めなければならないものとして、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を、条例に明記すべきである。併せて、実施要綱などで該当事業の具体例を提示し、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。

なお、条例に規定された事項以外であっても、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い。この点も、条例施行にあたって、行政内部で徹底する必要がある。

## 6．市民参加の機会

市民の自発性・自主性のもとに、市民参加が効果的・効率的に行われるように、行政は、以下の2つの場合を想定して参加機会を確保し、7で示す参加手法を適宜適切に組み合わせ提供する必要がある。

その際、さまざまな事情で参加することが困難な状況にある市民であっても参加しやすいよう、できる限り配慮・工夫する必要がある。

### (1) 行政が事業のマネジメントサイクル〔\*〕に沿った参加を求める場合

「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、適宜効果的な参加手法を選択し、組み合わせ提供することが重要である。市民に対して、可能な限り事前に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を示す必要がある。

行政は、計画・立案初期の段階から市民参加の機会を確保していくことで、市民ニーズ〔\*〕に合った事業展開が可能となり、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できる。

市民も、参加機会や手法の全体像が事前に示されることで、機会を逃さず、必要な情報収集や意見交換の時間を確保することができる。もちろん、行政側も市民が適切に意見提示できるよう、必要な情報を適宜わかりやすく提供する必要がある。

参加機会と手法を明示した全体行程表がイメージされやすいように、本委員会で検討の際に用いた事例を巻末に参考資料として掲載するが、そのあり方は、今後さらに検討されるべきである。

### (2) 市民が自らの関心、発意に沿って参加・提案する場合

市民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重要である。市民参加は、行政からの求めに応じて行うだけのものではない。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。

また、市民からの提案を受けて具体的な取り組みにつなげていく制度の整備も必要である。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であり、緊急性・重要性の高いものについては、行政が直接受け止めることも必要である。

さらに、例えば、個人としての市民が意見を表明できるような公開の場を用意し、共感する人たちがネットワークを形成していけるような、参加のきっかけづくりや活動の活発化を支えるしくみも、併せて考えていく必要がある。

## 7. 市民参加の方法

### (1) 広聴

広聴は、市民が市政について知りたいこと、言いたいことを行政として把握し、政策形成や行政運営に反映させるうえでの基本であり、かつ、極めて重要である。現在、八王子市では、表2に示す広聴業務が行われている。

行政は、広聴を通じて市民ニーズを聴き取るだけでなく、市民が納得できる対応をすることで、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ることができる。また、市政情報を市民と行政が共有してこそ、効果的な広聴が可能である。

さらに、市役所内に蓄積された市民の声そのものが、貴重な地域ニーズ情報でもある。行政は、広く市民からの意見を受け止め、組織の縦割りを越えて、地域ニーズの全体像を市民とも共有するという視点に立ち、より効果のあるものとなるよう広聴業務を拡充すべきである。

表2 現在実施している広聴業務

分類	内容	
個別広聴	市長へのはがき	<実施方法> はがき、メールによる要望・意見・提案等については、広聴広報室が、該当課からの回答を取りまとめ提出者に返信する。 <実施> 随時
	市長へのEメール	
	市長への陳情・要望等	
	電話・ファックス 来庁・投書等	
集団広聴	タウンミーティング	<実施方法> 市民と市長との対話集会。市内の市民センター等6箇所で開催 <テーマ> 担当課から希望のあったテーマから1つを設定し実施 <実施> 5～7月にかけて、市内の6地域で実施
	げんきフォーラム	<実施方法> 市民公募を含むパネリストと市長のパネルディスカッション <テーマ> 担当課から希望のあったテーマから1つを設定し実施 <実施> 年1回(2月頃)八王子駅前の公共施設で実施
調査広聴	市政世論調査	<対象者> 市内在住の満20歳以上3,000名を無作為抽出しての調査 <調査方法> 調査票の郵送配付・郵送回収により実施 <調査項目> 「定住志向」「生活環境」「市政への要望(重点施策要望)」のほか、担当課からの調査希望項目についての調査 <実施> 年1回実施
	市政モニター	<調査方法> 公募による市民モニターからの郵送によるアンケート(40名)・Eメールによるアンケート(56名) <調査項目> 各所管からの調査希望によるテーマ <実施> 年3回実施

## (2) アンケート調査、ヒアリング〔\*〕調査

無作為抽出により市民の意識や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意向を汲み取る重要な手法である。政策・事業等の計画・立案段階において市民の意向を客観的に把握するために、行政として信頼性の高い調査を実施する必要がある。

また、限定された地域内で、独自のテーマについて市民の意向を確認するとともに、市民の参加意識や関心を高めるために、市民主導でアンケート調査が行われることが望ましい場合もある。

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を立案するうえで有効な方法である。特に、実際に市民が活動している場や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) ワークショップ〔\*〕

市民が主体的に参加する会議形式として、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。参加者同士が自由な議論や共同作業を通じて気付き合い、学び合い、理解し合うことに重点を置く手法であり、多様な参加者により行われることで、一層の効果を得ることができる。

この手法は、利害が異なる市民の間で合意を形成したり、職員も参加することで市民と行政との認識のギャップ〔\*〕を自覚し合ったりする場合に、特に有効である。また、参加型体験学習の要素を含んでおり、話し合いのルールやマナーを体得する効果もある。政策形成過程で、積極的に活用すべきである。

## (4) 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るための審議会等は、八王子市でも多数設置・運営されている。市では、市民委員の公募や会議の公開に関する指針を定め、市民参加と開かれた会議運営に努めているが、現行制度の運用上、特に以下2点の問題がある。

指針に高齢者の選任を一律に排除するような規定がある。

委員選任にあたって「団体枠」が設けられ、その対象団体が、行政との協働の実績に基づき固定化している。

については、少子高齢化の実態に即した市民参加という視点から、直ちに見直す必要がある。

また、 に関して、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、対象団体をどのように選択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である。検討される内容や、政策形成過程全体に占める当該審議会等の比重によって、効果的な市民参加という視点から、柔軟に委員構成が決定され、委員が選任される

べきである。例えば、団体枠に公募制度を導入することも、参加意欲を持つ団体に参入の機会をつくるうえで有効であり、市の政策形成過程に関心を持つ市民に、幅広く参加を呼び掛けていく効果がある。

団体・個人を問わず、公募の際には十分な周知を行い、設置準備の段階から、今後どのような検討が行われるのかを市民に伝えることはもとより、審議会等の運営の中でもさまざまな参加機会を設けるなど、バランスよく多様な市民意見を反映し、参加の裾野を広げていくことが重要である。また、検討される内容に係る当事者の視点にも配慮し、委員構成の決定や委員の選任にあたっては、当事者の意見や考え方が審議会等の議論に反映されるような工夫をする必要がある。

審議会等の設置・運営にあたっては、委員構成の考え方や決定過程、選任根拠を市民に説明し、審議経過も積極的に公表するなど、透明性・信頼性を高めることが必要である。そして、そこでまとめられた答申や提言は、最大限尊重され、政策に反映されなければならない。仮に行政が異なる意思決定をする場合は、市民に対してその理由を公表し、納得が得られるよう十分な説明責任を果たすべきことも、条例に規定する必要がある。

#### ( 5 ) 市民会議

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、可能な限り多くの市民の参加を得ながら、検討を進める必要がある。定員を設けず、誰でも参加でき、参加市民自身が会議を運営し、報告書や計画・条例素案等をまとめ上げる市民会議は、このような場合に非常に有効な手法である。八王子市は、『八王子ゆめおりプラン』を市民会議手法の活用により策定した経験を持つ。

行政側が市民に呼び掛けて市民会議を立ち上げる場合は、行政は市民会議の成果を最大限政策に反映することが、その後の市民と行政との信頼関係維持のためにも重要である。また、市民自身が自主的に市民会議を設置・運営し、行政に対する政策提案や事業評価を行うことも考えられるが、そのような場合であっても、市民から求められれば職員が情報提供や意見交換に出向くなど、行政として誠意をもって対応する必要がある。

#### ( 6 ) 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。実施にあたっては、開催情報を十分に周知することはもとより、わかりやすい説明資料を提供したり、地域ごとに開催したりするなど、その効果が十分に得られるように工夫する必要がある。

### ( 7 ) パブリック・コメント手続〔\*〕

パブリック・コメント手続は、市民参加の重要な制度として、条例の中で適切に位置付ける必要がある。実施手続・基準の詳細は、実施要綱で明確に規定することが不可欠であり、対象となる施策・事業等は逐条解説などに記述して、具体的に示す必要がある。

パブリック・コメント手続を行うにあたっては、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、市民が的確な意見表明ができるような情報を、適切に提供することが前提である。そのうえで、市民から提出された意見の内容と、それを受けての反映状況や行政の見解を整理して公開することで、対象案件の最終決定内容に対する市民の納得を得ることができる。そういう意味では、パブリック・コメント手続自体を適切に実施することもさることながら、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ることこそが、非常に重要である。

### ( 8 ) 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重要な市民参加の方法である。ただし、他の手法とは異なり、行政への市民参加の枠を越えた要素を持ち、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、住民投票制度を市民参加の方法の1つとして条例に位置付ける必要があるという認識は持ちつつも、限られた検討期間の中では、本制度自体について十分に議論することができなかつた。八王子市が住民投票制度を市民参加の方法として適切に位置付けていくためには、慎重な議論を重ねる必要がある。後述する第三者機関において、議論すべき課題として優先的に取り上げ、有識者や市民も交えた専門的な検討を行い、早い時期に条例化すべきである。

### ( 9 ) 市民からの自発的提案

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、市民の発意により提案したとき、行政が広聴の一環としての要望受付に止めず、前向きに捉えて、実現に向けた具体的な取り組みにつなげていく制度も必要である。条例制定の直接請求制度や、議会への請願・陳情のように、地方自治法に規定されている制度はあるが、決して誰もが使いやすい制度とは言えない。より簡便な手続きで、行政に直接事業や政策を提案することができれば、市民が主体的にまちづくりに関わろうとする意欲も高まるであろう。市民からの提案提出手続、行政としての取扱い方法、提案の内容や行政の検討経過・結果の公表のあり方を、制度として規定する必要がある。

### ( 10 ) その他

市民が誰でも気軽に立ち寄り、情報収集や意見提出ができる「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に参加できる「電子掲示板」や「電子会議室」など、八王子市ではまだ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、必要に応じて柔軟に取り入れていくべきである。

#### 8．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られた場合に、必要な改善方策を市長に提言できる第三者機関を設置することを、条例に規定すべきである。

市長の諮問機関として常設し、継続的に条例の運用実態を把握して、市民に情報提供したり、条例運用のあり方についての改善策を提言したりするに止まらず、社会の動向を見据え、より豊かな地域社会の創造に資するような市民参加を実現させるという観点から、条例を進化させるための条例改正案を提案できる機能も持つ必要がある。

#### 9．条例等の見直し

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、行政運営の実際面は、間断なく変化し続けていく。また、情報通信技術の進展などにより、より効果的・効率的な参加の手法が生み出されることも考えられよう。

現段階で考えられる市民参加条例制定を以って良しとするのではなく、条例の運用状況、特に参加手法の効果については常に検証し、一定の年限を設けて、条例や実施要綱を見直していく必要がある。その時々状況に合った「使える」条例であり続けるために、新たな手法を積極的に取り入れる手間暇を惜しんではならない。市民自身が参加を通じて、市民参加のしくみの鮮度を維持することが重要である。

## 第4章 市民参加を確かなものとするために

### 1. 行政が担うべきこと

#### (1) 条例等の周知

市民参加条例を実効性あるものとするためには、まず条例制定について、市民や職員に対して周知徹底することが不可欠である。条例が制定される前の段階から、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、条例制定作業を進めていることを積極的にアピールし、市民と職員の関心を喚起することが大切である。

条例公布後は、施行されるまでの間に、関連実施要綱等も含めて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、具体的な手続や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する必要がある。

また、条例の概要がわかるパンフレット等を作成し、市民参加の必要性や理念を、説明会や出前講座などを通じて、継続的に周知することも重要である。その際、市民誰もが理解できるように工夫する必要がある。

さらに、市民参加モデル事業を指定し、具体的な事業を通じて、条例の理解と定着を促す工夫も有効である。

#### (2) 市民参加の視点からの市役所改革

##### ア. 市民参加を定着させるマネジメントサイクル・システム〔\*〕の普及

市民参加を基本とした行政運営を円滑に進めるためには、行政の政策形成過程の透明性を確保し、市民と行政が情報と目標を共有することが大事である。市民側からの立場で言い換えれば、行政の仕事の進め方がわからなくては、適宜適切な参加はできない。どの事業をどのように進めているのか、行政から積極的に市民に提示していくことが大切であり、その有効な手段として、「計画・立案」、「実施」、「評価・見直し」のマネジメントサイクル・システムを活用すべきである。

参加対象事業について、行政が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手法を用意するかを事業着手前に基本設計し、全体行程表とともに市民に公表することを、制度として定着させる必要がある。そのことにより、参加機会や手法に関しても、市民からの意見提示が可能となる。行政も、より効果的な参加が得られるように柔軟に対応しながら、随時、当該事業の全体像と現在位置を、市民に示すことができる。

ただし、これは、すべての事業について一律に導入すればよいということではない。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に立ち、導入が適当と考えられる事業から、現在行われている行政評価制度と連動させて、時限を明確にして拡充していく方法を検討すべきである。その作業を通じて、市民参加を基本とした行政運営という組織目標が全庁に徹底されることが重要である。

## イ．市役所内での情報共有と職員の行動改革

市役所内での情報共有を進め、組織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、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・集中を避ける工夫もできるはずである。より幅広い市民参加を促すために、市のホームページも活用して、市民全体で情報共有できるしくみを考える必要がある。

なにより、この市民参加条例制定を好機として、改めて職員の行動改革を求めたい。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いく。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常に確認しながら、市民の目線でのコミュニケーション〔\*〕やコーディネーション〔\*〕を重視した現場主義を実践していく必要がある。

## ウ．参加を促す環境づくり

市民参加を着実に進めるためには、実際に参加した市民が参加してよかったと感じ、別の機会にも積極的に参加したり、身近な人を誘ったりという好循環を創り出していくことが、最も有効である。そのためには、市民参加の成果を、行政が市民に対して明確に示すことが重要である。また、これまで参加した経験のない市民でも、構えずに楽しみながら参加できるよう工夫する必要がある。

さらに、参加意欲があるにも関わらず、さまざまな事情で参加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、また、関心を持って市役所にアプローチ〔\*〕してきた市民の戸惑いや不満を取り除き、参加意欲につなげていけるようなしくみをつくるのが、参加の裾野を広げていくうえで不可欠である。そのための工夫として、市民参加のガイド機能の整備、身近な地域で参加できるしくみづくりを考える必要がある。

### 市民参加のガイド機能の整備

市民と行政の間には、まだまだ距離がある。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。さまざまな懸案を抱えて市役所にアプローチしてきた市民を、いわゆる「たらい回し」にせず、大概のことを1つの窓口で解決する、あるいは解決への道筋に導く役割を果たすガイド機能があれば、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である。

### 身近な地域で参加できるしくみづくり

八王子市は人口50万人を超え、市域が広く、地域により個性も異なる大都市である。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、まずは身近な地域の中で、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。『八王子ゆめおりプラン』のまちづくりの基本理念に掲げている「地域の特色を尊重した自立都市の実現」という観点からも、地域単位の市民参加の場を構想する必要がある。

### エ.市民参加担当所管の役割

市民参加の総合窓口担当所管は、条例の庁内外への普及・啓発、第三者機関の事務局機能を果たすことはもとより、モデル事業の指定やフォローアップ〔\*〕、条例の運用全般についての所管部署の支援、新しい参加手法の研究等を行う役割を担う。強い権限を持って、市役所内で市民参加をリードすることが求められる。市民参加の視点から各種事業情報を把握し、庁内での折衝にあたることにより、所管の壁を打ち破り、総合性の高い施策展開を促す役割をも担うことを期待したい。

## 2. 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る営みでもある。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り、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。

市民が自発的に行動する「市民力」とも言うべき能力を高めるために、行政側が学習の場を用意することも必要であるが、市からの学習機会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、市民同士がお互いに学び合い情報を交換したりすることも大切である。そのためには、市の公共施設や民間の公共的なスペースを活用していくことが、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ること、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することが必要である。

ただし、行政が対応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も必要である。例えば、乳幼児や介護を要する家族を持つ人、日本語を理解できない外国人、あるいは聴覚や視覚に障害を持つ人などが、情報を入手したり参加したりできるよう、地域で身近な市民が手助けしていくようなしくみを、市民が行政とともにつくっていくことも考える必要がある。

前章で提言した第三者機関を、将来的には市民自身が自ら立ち上げ、運営することも、考える必要があるだろう。

## おわりに

市民参加を進め、八王子市を暮らしやすいまちにするためには、市民と行政がそれぞれお互いに、少しずつでも確実に、粘り強く自己変革に取り組んでいかなければならない。時間をかけて議論を積み重ね、経験を蓄積しながら、市民と行政、市民同士の信頼関係を構築していく過程こそが、市民と行政を成熟させていく。

市政の最高責任者である市長には、本報告書の提言を最大限尊重し、市民本位の市民参加条例を制定することで、市民参加を着実に進めることを求めたい。さらに、真の市民参加を実現するために、行政こそが再構築を求められていることから、マネジメントサイクル・システムの確立をはじめとして、強力なリーダーシップを発揮することを強く期待する。

なお、本委員会は、市民参加条例制定にあたっての検討を行ってきたが、その検討の中で、将来的には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が、繰り返し確認された。市民参加条例制定による市民参加の拡充を契機として、市民間にも行政内にも、「自治基本条例」制定に向けた機運が高まり、具体的な動きが生まれることを期待している。

## 参考資料

- ・ 市民参加のしくみづくり検討委員会委員名簿
- ・ 市民参加のしくみづくり検討委員会設置要綱
- ・ 検討の経過
- ・ 委員会で提示された個別具体的な事例
- ・ 参加機会と手法を明示した全体行程表のイメージ
- ・ 用語解説

## 市民参加のしくみづくり検討委員会委員名簿

(任期：平成18年1月26日～8月30日)

	名前	所属(団体名)	区分
1	大杉 覚 (おおすぎ さとる)	首都大学東京 都市教養学部教授	第3条第2項1号委員 (学識経験者)
2	保井 美樹 (やすい みき)	法政大学 現代福祉学部助教授	
3	前野 修 (まえの おさむ)	八王子市町会自治会連合会	第3条第2項2号委員 (市民団体の代表者)
4	大森 一美 (おおもり かずみ)	八王子市民活動協議会	
5	齊藤 広子 (さいとう ひろこ)	八王子国際交流団体連絡会	
6	石田 雄一 (いしだ ゆういち)	八王子学生委員会	
7	服部 星秀 (はっとり せいじ)	八王子障害者団体連絡協議会	
8	市川 晶子 (いちかわ あきこ)	八王子手をつなぐ女性の会	
9	林 春紀 (はやし はるき)	八王子市老人クラブ連合会	
10	鈴木 雅徳 (すずき まさのり)	八王子商工会議所	
11	阿部 冽 (あべ きよし)	公募市民	第3条2項3号委員 (公募による市民委員)
12	水野 恵子 (みずの けいこ)	公募市民	
13	中川 和郎 (なかがわ かずお)	公募市民	
14	山口 幸男 (やまぐち ゆきお)	公募市民	

委員長 ○副委員長

# 市民参加のしくみづくり検討委員会設置要綱

平成17年11月15日  
施行

(設置)

第1条 市民自治の確立を目指し、市政への市民参加をより一層進めるためのしくみを規定した条例(以下「市民参加条例」という。)を制定するにあたり、市民参加のしくみづくり検討委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

(所掌事項)

第2条 委員会は、次に掲げる事項について検討し、その結果を市長に提言する。

- (1) 市民参加条例に盛り込むべき事項
- (2) 市民参加条例を実効性あるものとするための方策

(組織)

第3条 委員会は、委員14名以内をもって組織する。

2 委員は、次に掲げる基準により市長が選出する。

- (1) 学識経験者 2名以内
- (2) 市民団体の代表者 8名以内
- (3) 公募による市民 4名以内

3 委員の任期は前条に定める提言のあった日までとする。

(委員長及び副委員長)

第4条 委員会に、委員長及び副委員長を置く。

2 委員長は、前条第2項第1号の委員のうちから委員の互選によって定める。

3 副委員長は、委員長が指名する委員をもって充てる。

4 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。

5 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故あるときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 委員会は、委員長が招集し、委員長が議長となる。

2 委員会は、委員の過半数が出席しなければ会議を開くことができない。

3 委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは委員長の決するところによる。

4 委員会の会議は、公開するものとする。ただし、委員会の決定により公開しないことができる。

(意見の聴取)

第6条 委員会は、必要があると認めるときは、委員以外の者の出席を求め、意見若しくは説明を聴くことができる。

(庶務)

第7条 委員会の庶務は、政策審議室において処理する。

(委任)

第8条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、市長が定める。

附 則

この要綱は、平成17年11月15日から施行する。

## ・ 検討の経過

### 1. 委員会の開催

回数	開催日時		主な内容	傍聴者数
第1回	1月	26日	10～12時 委員就任依頼状交付 委員・事務局氏名紹介 委員長・副委員長選出 委員自己紹介 会議の公開について 検討の進め方について	2
第2回	2月	18日	10～12時 会議録の公開について 会議資料の取扱いについて フリートーキング 話題：市民参加条例等の制定状況・内容事例	1
第3回	3月	4日	10～12時 第1回委員会会議録の最終確認 フリートーキング 話題：・八王子市の政策過程について ・議会と行政の関係について	5
第4回		18日	10～12時 第2回委員会会議録の最終確認 フリートーキング 話題：・八王子市の市民参加状況 ・事業事例 ・審議会等の状況、選挙投票率の状況 ・各委員提出のペーパーから	2
第5回	4月	8日	10～12時 第3回委員会会議録の最終確認 今後の検討の進め方について 市民フォーラムの開催について	6
第6回		15日	10～12時 第4回委員会会議録の最終確認 論点整理 についての議論 ・「市民参加」の定義について ・参加する「市民」の定義について ・条例の「かたち」について 「市民参加を考える市民フォーラム」の企画案について	10
第7回	5月	13日	14～16時 第5・6回委員会会議録の最終確認 「市民参加を考える市民フォーラム」について 論点整理についての議論 ・「市民参加」のイメージ図 ・市民と行政との情報共有について	9
第8回	6月	3日	10～12時 「市民参加を考える市民フォーラム」の報告 論点整理についての議論 ・「市民参加」のイメージ図 ・参加のタイミング(段階)、手法について	5
第9回		10日	10～12時 第7回委員会会議録の最終確認 論点整理についての議論 ・マネジメントサイクルから見た情報提供と市民参加手法について ・パブリックコメントについて ・住民投票制度について	4
第10回		17日	10～12時 「市民参加を考える市民フォーラム」記録の最終確認 論点整理に沿った集中審議	4
第11回	7月	1日	9時15分～11時 第8回委員会会議録の最終確認 報告書骨子案について検討	3
第12回		15日	10～15時 第9・10回委員会会議録の最終確認 八王子市民参加のしくみづくり検討委員会検討報告書(案)について検討	5
第13回	8月	21日	18時30分～20時50分 第11・12回委員会会議録の最終確認 提言書の確定	7

## 2. 「市民参加を考える市民フォーラム」の開催

開催日時			主な内容
4月	22日	13～15時	<b>検討委員会フォーラム担当委員との調整会議</b> 議題 ワークショップでのテーマ設定等について
5月	25日	8時30分～12時	<b>検討委員会副委員長と事前打ち合わせ</b> 議題 市民フォーラムの進行について
5月	27日	13時30分～16時30分	<b>市民フォーラムの開催</b> テーマ 「市民参加を考える市民フォーラム」 市民参加で何が変わるの 内容 基調報告 1 「市民が変える 市民が変わる」市民参加をめざす 2 社会参加 政治参加 そして行政参加 3 なぜいま「市民参加条例」か ワークショップ テーマ1 市民のやるべきこと、行政のやるべきこと テーマ2 市民参加で何が変わるとおもいますか？何を期待しますか？ テーマ3 あなたが市役所とのかかわり、つながりを感じる時 テーマ4 「大きな声」が全体の声？一人の声をみんなの声にするには？ テーマ5 一人でも、団体でも、みんなが参加できるしくみって？ 総括討議 参加者数 55名（男35・女20） うちアンケート回答者38名（男25・女13）

## 3. 市議会総務企画委員会所属議員との意見交換会の開催

開催日時			主な内容
6月	26日	10～12時	<b>市議会総務企画委員会所属議員との意見交換会</b> 主な論点 市民参加が進むことで、市民・議会・行政の関係がどのように変わるか？

## ・委員会で提示された個別具体的な事例

### A 市民参加の現状と課題に関連して

A 1	町会長は役所、消防、警察、保健所などから様々な依頼があり非常に多忙な状況であり、半数以上の町会は、1年で役員が交代している。とても市民参加が充分にできる状況ではないが、行政はその認識が不足している。
A 2	市民参加を考えると、意見が言えない市民に対する配慮、少数意見に対する対応を検討するのが我々検討委員の使命である。
A 3	例えば、商業施設の開業について3,000人のうち、2,800人が評価しているから、パーセンテージ的には良かったと判断される。200人の意見はどうするか。少数派とかマイノリティー(*)の意見をどう汲み上げていくのか。
A 4	1年かけて事業評価をし、1年後に予算が決まるというのは民間企業の通念では理解できない。新年度が始まるまでに評価し、計画を決め、それを実施するための組織や人事異動まで行うべき。行政は民間の方式を反映すべき。
A 5	審議会委員等の団体推薦について、推薦団体の選定に、現状では明確な基準がある訳ではない。団体の選定基準などを考えていかななくてはならない。
A 6	ニュータウン地区では、通勤で都心へ出てしまうため、自分の生活圏が八王子市にあるという自覚が乏しい。八王子市政に対してあまり関心がない層に対して何を行えばいいのか、その辺を検証する必要がある。
A 7	新興住宅に住んでいる人と、古くから居住している人との交流が少ないのが八王子市の現状である。市民参加、市民活動を促す場合の1つの要因として考える必要がある。市の特徴を把握した上で、市民参加のしくみをつくる必要がある。
A 8	審議会の市民公募委員は65歳以下というのは時代に逆行しているのではないかと思う。今、八王子市で65歳以上は9万3,000人、人口の約5分の1である。高齢化が進行するなか、市民参加について高齢者も一緒に考えていく必要がある。
A 9	自治体の憲法とも言うべき理念を表す自治基本条例の制定の方が、市民参加条例制定より先なのではと思う。そこで公共のあり方のイメージを広く定めてから市民参加条例を作るのが本来の姿である。
A 10	自治基本条例の制定が先か、市民参加条例の制定が先か、これは両方あり得る話だ。まず限られた時間の中でできるところからやっていく。すぐに使って、有効性があり、その成果を出せるようなところ(市民参加条例)から今回は作っていくべきである。
A 11	八王子市は市域が広く、地域によって課題は異なる。市全域で同一の課題について同じ熱意で取り込むことは難しい。もう少し小さな単位で、その地域の課題について話し合うしくみが必要である。
A 12	市民参加に組織を利用するという事は、個人としての関心の有無に関らず、組織内で役割を割当ててしまう動員型の参加が発生する。やはり一個人がどうしたら参加できるか、参加しない・できない市民をどう考えるか。そこが一番大事なことである。

## B 市民の定義に関連して

B 1	市民は、行政任せではなく、自分たちも活動し責任を負う必要がある。ある程度の権限を行政側から託されたときに、市民が責任を負っていく方向に市民の意識が変わってきている状況もある。
B 2	本当の意味での協働を実現するためには、市民側の都合を押しつけるのではなく、行政の立場も理解するという立場が必要である。
B 3	市民の定義としては、企業人も含め、八王子市に関わる人は全て市民という位置付けが良い。小田野中央公園は、町会・自治会と市民団体と市の職員による「つくる会」が構成され、八王子市外の方も活動に参加しているが、非常に良い関係で進んでいる。
B 4	市民には、個人だけではなく、団体も当然含めるということになるが、具体的にそれがどういう意味を持ってくるか。一例として、審議会委員に団体枠を設けるのは、どういう根拠なのかと問われてしかるべき点である。
B 5	団体は市民として市政に関わってくるのは当然認められるとしても、どのように関わらなければいけないのか、関われるのか。
B 6	この委員会も公募、学識以外の方は団体の代表だ。何故団体の代表の枠が設けられているのか。市民参加のしくみについて検証するときに、団体とか、組織ということをもう一度きちんと考え直すべきである。

## C 市民参加の定義に関連して

C 1	どこまでが市民参加でどこからが協働なのか？八王子市には、小田野中央公園づくりなど、計画案を作るところから、公園づくりまで一緒にやっている事例がある。参加で止まらず、その先まで行っている事例である。
C 2	「協働」を考えると、組織と組織のかかわりというイメージが強い。「協働」を定義するのであれば、何を対象としているのか、団体か、組織か、個人かを明確にする必要がある。
C 3	「参加」「協働」と言われているものの事例を見ると、具体的な事業を展開していくものを「協働」と言っていることが比較的多く、「参加」はもっと包括的な概念である。
C 4	「参加」と「協働」の定義は割り切れるものではなく、包括的な「参加」、その中に「協働」というイメージを持っている。
C 5	まちづくりへの参加主体は本当に行政だけなのか？町会、NPOなど市民間での活動もある。人・モノ・カネ・情報をお互いに出し合うような関係が、八王子市の1つの空間にいろいろある。この中のどの部分を取り出し市民参加条例の対象範囲とするか整理する必要がある。

C 6	「ゆめおりプラン」の整理でも、一般的な傾向でも、「参加」は何らかのことで関わることという非常に広い意味で捉えている。
-----	--

## D 情報共有に関連して

D 1	八王子市のホームページは、メールでの質問を行う場合に使いやすく、よく考えられている。
D 2	ホームページ上で条例自体は探せるが、それと法律がどう関係しているかとか、具体的に市の事業とどう結びついているかという関係、例えば各課が持っている事業と条例、あるいは計画との関連がわからない。
D 3	インターネットを利用しない市民も多い。「広報はちおうじ」もパソコンと同じく使いやすいように対処すべき。
D 4	市内に9万3,000人いる65歳以上の市民の中で、携帯もなく、パソコンも利用しない市民への配慮が必要である。
D 5	「市長へのはがき」について、例えば中国語、韓国語など、多言語で対応できるシステムも必要である。
D 6	市民参加の第一歩は、市のことを知ることである。学生は市のことで分からないことが多い。学生が興味を持つきっかけをつくるのに、広報紙は非常に大切だと思う。
D 7	集合住宅では自治会に属していないところが多く、八王子市に越してきて日は浅いが、広報紙や市議会だよりも一度も配られたことがない。(新聞を購読されていないケース) 広報紙を当番で配るといった手法など工夫をすべきである。
D 8	市政に対して自分の意見が通らなかったということ以上に、どう対応されたのかわからないというのが、一番フラストレーション(*)を感じる。だめならこういう理由でだめと言ってくれれば納得する。
D 9	説明会へ参加しなかった人への行政からの周知徹底をルール化する。すべての案件が対象になるとは思わないが、しくみに入れていく必要がある。町会の役員だったとき、説明会の参加率が悪いとき、要点記録や資料を全戸配付した。情報周知のしくみが必要。
D 10	「Gingko」という外国人のための情報誌があって、英語、韓国語、中国語と3か国語で年4回発行されているが、毎月発行し情報提供されるべき。
D 11	情報発信は大事だが、紙の氾濫も問題である。各町会、自治会等が1年間で配る紙ベースの回覧は全部で200近くになる。情報を受ける側はさっと目を通すだけで、的確に情報が伝達されているとは思えない。提供する情報の精査が必要である。
D 12	男女共同参画課で「ぱれっと」という広報紙を出している。以前は回覧で市民に知らせていたが、広報に挟み込む形で配布されるようになったら、相談件数が非常に増えた。情報が必要な人に届くようになったということである。

D 13	広報でドメスティック・バイオレンス〔*〕を特集したところ、その後相談実績が非常に増えた。自分が悩んでいたことがDV〔*〕だということを広報で知った結果である。情報が入らないために無関心にならざるを得なくなっている人もいる。
D 14	自治会に加入していない家には回覧が回ってこない。しかし、広報はちおうじを月2回見れば必要な情報は得られるので困らない。回覧板は必要なのか。情報がダブって供給されている。
D 15	市民参加条例には協働も含めたいが、市側のマネジメントサイクル〔*〕がわからないと協働は実現できない。情報提供の時期、手法の検証が必要である。
D 16	例えば都心通勤者で市民参加しようにも情報が分からないという人に、駅などでのオープンハウス〔*〕の開催は有効である。
D 17	市から自治会に来る文書は通知的なものが多く情報交換する機会はほとんどない。市民センターを1つのポイントにして情報を提供し、話し合いをする機会を創出するのも1つの手法である。

## E 市民参加の機会に関連して

E 1	市民参加のしくみとしてどのような手法があり、どのようなタイミングで参加できるのか。どの時点に参加すれば意見が反映されるのか明確にすべき。
E 2	行政評価から始まって実施計画を策定、予算編成のときに、市民として、あるいは自治会として意見を出したい場合、例えばアメリカでは地域ごとに要望を吸い上げる仕掛けを作っている。

## F 市民参加の手法に関連して

F 1	八王子市は昨年ごみの有料化を実施した。実施にあたり、半年以上かけて1,600回の説明会を行った。これは、行政からの一方的な説明ではなく、市民から問題点を吸い上げる形で実施された良い例である。
F 2	説明したら手続完了ではない。意見交換できるスタイルが必要だ。
F 3	「ゆめおりプラン」作成時のように、重要な市政の案件に対して広報を全戸配付する形でご意見用のはがきをつけることや、広報別刷りで詳しくその案件に関して説明をつけることは非常に有効な方法だ。
F 4	パブリックコメント〔*〕は制度として定めていないので、それぞれの部署の判断により対応してきたということだが、その判断基準が不明確である。
F 5	パブリックコメント〔*〕を導入する必要がある。今日、行政はパブリックコメント〔*〕という仕組みを導入している。八王子市では、パブリックコメント〔*〕の手法を用いた意見聴取に止まっている。

F 6	以前、市が霊園管理料やスポーツ施設の使用料などを増額したとき。突然の値上げだということで、市民から大分不満が出た。それを参考に、この金銭に関するものをパブリックコメント〔*〕の対象とするか、除外するか、もう一度考えなければいけない。
F 7	住民投票というのは伝家の宝刀的なもの。投票の事務にかかわる職員の経費も必要になるため頻繁にはできない。投票の対象には、様々なケースがあるかと思うが、基本的には政策として重要で非常事態的なものに限られてくる。

参加機会と手法を明示した全体行程表のイメージ（市民参加条例制定事業を事例として試作したもの）

この表は、第9回検討委員会で用いた会議資料を一部修正したものである。  
 市民と行政が、事業の全体行程と予定されている参加機会と手法についての情報を共有するために、事業着手前に公表する資料をイメージして、事務局が試作したものであり、委員会で実際に活用すべき形式として確認したものではない。さらに工夫・改善が必要である。

年	17年度												18年度												19年度																																																								
月	5~6			9			11			12			1			2			3			4			5			6			7			8			提言書提出から（仮）市民参加条例施行まで																																												
日				15~28			9			26			18			4			18			8			15			13			27			3			10			17			26			1			15			21			30																										
項目	市政世論調査 実施			市政世論調査 報告書の公表			市民委員公募			市民委員決定通知			第1回検討委員会			第2回検討委員会			第3回検討委員会			第4回検討委員会			第5回検討委員会			第6回検討委員会			第7回検討委員会			市民フォーラム開催			第8回検討委員会			第9回検討委員会			第10回検討委員会			市議会議員との意見交換会			第11回検討委員会			第12回検討委員会			第13回検討委員会			条例素案作成 法規審査 → 45日程度 → パブリックコメント（条例素案公表） → パブリックコメント予告 → パブリックコメント終了 → パブコメ集約 → パブリックコメント結果を反映した条例案 → 法規審査・議案審査 → 条例素案上程 → パブリックコメント結果公表 → 議決・公布 → 説明会・シンポジウムなどを実施 → 施行																							
周知	広報、HP等			HP																								広報、HP等																								広報、HP、ポスター、チラシ、回覧版、タウン紙等																													
市民参加	「市民参加のしくみづくり」についての把握			委員公募 ・応募者数12名（男8・女4）			委員会傍聴 2名			委員会傍聴 1名			委員会傍聴 5名			委員会傍聴 2名			委員会傍聴 6名			委員会傍聴 10名			委員会傍聴 9名			参加 55名（男35 / 女20）			委員会傍聴 5名			委員会傍聴 4名			委員会傍聴 4名			委員会傍聴 3名			委員会傍聴 5名			委員会傍聴 7名			意見書提出 提出期間1ヶ月 市の考え方・修正内容の公表 情報共有																																
備考	調査対象 ・市内全域 ・市内在住の満20歳以上の男女個人 ・対象3千人			応募資格 ・18歳以上の市内在住、在勤又は在学者 ・既に設置されている八王子市附属機関等の委員の職についていないこと など																								法制課 条例原案作成 施行規則整備 逐条解説作成 広報掲載																								庁内説明会																													
				情報提供：HPでの会議録、会議資料の公開(予定含む) 個別広聴：市長へのハガキ、Eメール、市長への要望、電話・FAX、来庁・投書 など																																																																													

## ． 用語解説

### アプローチ

近づくこと、接近すること（ここでは、市役所を訪れたり相談したりすること）

### オープンハウス

公共施設(駅、市役所、市民センター等)など市民が訪れやすい場所で、市民参加事業の内容や進捗状況についてパネル展示するなどして、市民へ情報発信するとともに市民からの意見聴取を目的とした催しである。開催期間中、市民は自由にここに立ち寄ることができる。

### ギャップ

考え方や意見などの隔たり。食い違い

### コーディネーション

調整すること。釣り合いを取る。調整、協調

### コスト

原価、元値、費用、経費

ここでは、金銭的なものだけでなく、人的労力や時間なども含めている。

### コミュニケーション

意思や情報の伝達

### タウンミーティング

行政と市民による意見交換を目的として開催される対話集会のこと。タウンミーティングを行うことにより、事業や政策について行政側から一方的に説明されるのではなく、市民の声を聞き市政に反映させ、また、行政の施策を直接市民に伝え、意見交換をすることが可能になる。

### ドメスティック・バイオレンス（DV）

家庭内暴力、特に夫やパートナーから女性に向けられる暴力

### ニーズ

望むもの、要求するもの、要望、要請

### ネットワーク

網状の組織や構造、放送網、通信網、回線網

### ハンディキャップ

不利な条件、負担、不利益、社会的な負担など

### パネルディスカッション

論題、討論者などが前もって選ばれている公開討論会パネリスト  
パネルディスカッションでの討論者のこと

### 手続（意見公募手続）

市の基本的な政策案の策定に当たり、事前に内容を公表して市民から意見を募集し、それを考慮して政策の意思決定とするとともに、提出された意見とそれに対する市の考え方を公表する一連の手続のこと

## ． 用語解説

### バリアフリー

バリアフリーとは、障壁（バリア）となるものを除去するという意味。もともとは建築用語として使われたものだが、より広い意味で社会的、制度的、心理的なすべての障壁（バリア）の除去という意味で用いられる。  
参加バリアフリーとは、市民が市民参加するうえで、障害となることが無い状態

### ヒアリング

聞くこと、聞き取ること

### ファシリテーター

円滑な進行を図る役目の人。調整役

### フィードバック

結果をもう一度現状に当てはめて考え直すこと。現状の再検討のこと  
ここでは、市民参加の結果を次に生かされるよう市民に伝達すること

### フォーラム

問題とするテーマに対して全員が参加する公開討論会。座談会

### フォローアップ

後まで面倒を見ること。追跡調査、継続監視

### フラストレーション

欲求不満

### プロセス

行程、手順、方法、過程、経過、道程

### マイノリティ

少数、少数派、少数勢力

### マネジメントサイクル（経営管理の機能の循環過程）・システム

計画（plan）、実行（do）、評価（check）、見直し（act）の行程を順に実施し進行管理し、最後の見直しを次の計画に結び付け、政策や行政活動の質を向上させていく手法やそのしくみ

### モニター

内容や品質などについて、参考意見、批評などを提出する者

### ワークショップ

参加者が主体的に論議に参加したり、言葉だけでなく身体を使って体験したり、相互に刺激し合うグループによる学びと創造の方法

市民参加のしくみづくり検討委員会の会議記録と会議資料は、下記でご覧いただけます。

市総合政策部政策審議室のホームページ

<http://www.city.hachioji.tokyo.jp/sogoseisaku/>

窓口での閲覧

市役所	5階	市政資料室
	4階	総合政策部政策審議室

## 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）

---

平成18年8月30日

八王子市市民参加のしくみづくり検討委員会

事務局：八王子市総合政策部政策審議室

〒192-8501

八王子市元本郷町三丁目24番1号

電話：042-620-7200（直通）

FAX：042-627-5939

eメール：sogoseisaku@city.hachioji.tokyo.jp

---