

住民と自治体－自治体経営への住民参加

大杉 覚
首都大学東京都市教養学部教授

財団法人 自治体国際化協会（CLAIR）

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター（COSLOG）

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成18年度は、17年度に引き続き『自治関係の主要な統計資料の英訳』及び『官報自治関係用語日英対照表(追補版)』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を実施しました。また、17年度から検討を進めてきた『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を2つのテーマについて作成し、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についても検討を開始し、4分野について作成することといたしました。

本事業については、平成19年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成19年7月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より5ヵ年で、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会から委託を受けて実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成18年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成18年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』（No. 1～4の全4冊）の作成は、以下の4人の委員を中心にとりまとめられました。

（主査）

大杉 覚 首都大学東京都市教養学部教授

（副査）

石川 義憲 地方職員共済組合理事

緒方 俊則 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

小山 永樹 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo. 1として、住民と自治体—自治体経営への住民参加について、大杉覚委員によって執筆されたものです。

日本の地方自治制度の中で住民自治の側面に焦点を当て、住民の法的位置づけ、住民参加の諸制度、さらに近年の住民参加の多様な手法の展開について概説したものです。

今後も、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた大杉覚委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成19年7月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

住民と自治体—自治体経営への住民参加

大杉 寛

首都大学東京都市教養学部教授

分権型社会を実現するために、地域の住民が自らの意思と責任で地域づくりを行う住民自治を充実させることが重視されている。地域づくりの担い手となる住民が、地域づくりの戦略拠点である自治体にどのような関わり方をするのかを、自治体経営への住民参加という観点から、現行制度や地方分権改革以降各地の自治体で取り組まれてきた住民自治の実践例を手がかりに概観することにした。

1. 住民・自治体関係の法律上の基礎

住民と自治体との関係は、法的には住民の住所所在地の認定からはじまる。すなわち、地方自治法（第10条）では、基礎自治体である市町村の区域内に住所を有する者は、その市町村の住民であり、同時に、その市町村を包括する広域自治体である都道府県の住民とされる。本人の意思にかかわらず、住所を有する限り、法律上当然に当該市町村および都道府県の住民となるという考え方がとられている。基本的には、明治21年制定の市制町村制及び同年改政府県制以来ほぼ一貫して、こうした考え方に基づいた規定がなされてきた。

住民は、自治体から役務の提供、すなわちさまざまな行政サービスを等しく受ける権利を有している。また、自治体が行う各種行政活動に要する経費については、税・分担金・使用料・手数料等といった形でその負担を分任する義務を負うこととされる。

こうした住民としての地位に関して、市町村は正確な記録を住民基本台帳として常備するよう義務づけられている。住民基本台帳には、氏名、出生の年月日、男女の別、世帯主（ないしその続柄）、戸籍の表示とともに、住民となった年月日などの情報が記録されている。現在ではこれら情報は電子化され、全国規模のシステムである住民基本台帳ネットワークとして整備されている。

自治体の議会の議員や長の選挙権の行使についても、国籍要件、年齢要件とともに、引き続き三箇月以上住所を有するという居住要件が課せられている。都道府県知事・市町村長の被選挙権については居住要件が課されていないが、議会議員の被選挙権については課されている。

法律に基づく住民参加の手法は図1に掲げるものがある。なかでも直接請求制度は代表制民主主義を補完するしくみとして、第2次大戦後の1946年第1次地方制度改革によって導入されたものである。直接請求制度は現在では表1のようなしくみがある。これら請求権を行使できる者も、自治体の議会の議員や長の選挙権を有する者に限定されることから、直接請求権の行使には国籍要件、年齢要件とともに居住要件が課されることになる。

図1 現行法上の主要な住民参加の手法と根拠法

{	間接的住民参加
	自治体の長、議会の議員の選挙 憲法93、公職選挙法、地方自治法17～19
{	直接的住民参加
	直接請求制度 地方自治法74～88
	町村総会 地方自治法94・95
	住民監査請求 地方自治法242
	住民訴訟 地方自治法242の2
	特別法に関する住民投票 憲法95、地方自治法261・262
	請願 憲法16、請願法、地方自治法124・125
陳情 地方自治法109	

表1 地方自治法上の直接請求制度

	必要署名数	提出先	対応	その他
① 条例の制定・改廃の請求	選挙人名簿登録者の50分の1以上	普通地方公共団体の長	請求受理后、20日以内に議会を招集し、意見をつけて条例案を付議	
② 監査の請求		監査委員	請求受理后、監査を執行、公表	
③ 個別外部監査契約に基づく監査の請求			請求受理后、意見をつけて長に通知、長は20日以内に議会を招集し付議、議決を経て契約締結、監査を執行、公表。議会否決の場合は②の手続きを適用	監査委員の監査に代えて契約にもとづく監査によることができることを条例により定めている場合
④ 議会の解散の請求	選挙人名簿登録者の3分の1以上（総数が40万を超える場合には、その超える数に6分の1を乗じて得た数と40万に3分の1を乗じて得た数の合算数）	選挙管理委員会	請求受理后、解散の投票を実施、過半数の同意により議会は解散	選挙後1年間は請求できない
⑤ 議員の解職の請求			請求受理后、解職の投票を実施、過半数の同意により失職	
⑥ 長の解職の請求		普通地方公共団体の長		
⑦ 主要公務員の解職の請求			請求受理后、議会に付議、議員の3分の2以上が出席し、その4分の3以上の同意により主要公務員は失職	副知事、助役、出納帳、収入役は就職日から1年間、選挙管理委員などは6ヶ月間、請求できない

2. 住民・自治体関係の新たな展開

住民・自治体関係は、1で述べた法的関係及び歴史的沿革を踏まえつつも、近年の制度改革やその背景となる理念などから影響を受けることで、新たな展開を示しつつある。第1に、地方分権改革により、地方自治の原点ともいべき地域における自己決定・自治責任の重要性が再確認されたことで、住民自治の制度的拡充が求められるようになった。また、「新しい公共」概念や近年の行政改革の理論的潮流ともいべきニュー・パブリック・マネジメント（NPM）は、それぞれの観点から、あるべき住民・自治体関係の考え方を提示する。

2.1 地方分権と住民・自治体関係

2000年地方分権一括法施行を契機として、日本の地方自治のしくみは大きく変貌を遂げた。そこで、一括法に至る分権改革論議を含めて地方分権改革が住民と自治体との関係にもたらしたインパクトを考えておく必要がある。

(1) 自己決定権の拡充

まず、地方自治の担い手としての住民の位置づけがあらためて確認されたことである。

例えば、第1次地方分権改革に際して、地方分権推進委員会『中間報告』では「目指すべき分権型社会の姿」として、「自己決定権の拡充」が最初に掲げられた。「究極のところ、身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充、すなわち性別・年齢・職業の違いを越えた、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現を意味する。この地方自治レベルにおける住民主導と男女協働の民主主義を基礎にして初めて、国政レベルにおける議会政治もまた一層健全なる発達を遂げることになるものとする」とあるように、自己決定権の拡充の意義が明確に示されたのである。

ただし、自己決定権の拡充という観点から見た場合、住民と自治体との法的関係を改変する法令改正は限定的なものにとどめられた。地方分権推進委員会『第一次勧告』で、住民参加の拡大が唱われ、その支援措置として直接請求制度の見直しが掲げられたが、制度化を実現したものとしては次のようなものがある。

1997年地方自治法改正によって、表1に掲げた③「個別外部監査契約に基づく監査の請求」が分権改革のプロセスで導入された。このしくみは、自治体の自己決定・自治責任を徹底するために、監査の独立性・専門性を確保し、チェック機能を強化する方策として外部監査制度が創設されたのに伴うものである。監査委員の監査に代えて契約に基づく監査ができることを条例によって定めた自治体では、住民は監査委員の監査によらず、個別外部監査契約に基づく監査を請求できるというものである。これによって住民の立場からすれば監査に関する選択肢が拡充されたといえる。

2002年地方自治法改正によって、直接請求の要件緩和等（有権者数が40万を超える自治体での解散・解職請求に必要な署名数の要件を緩和し、40万を超える数に6分の1を乗じた数と40万に3分の1を乗じた数とを合算して得た数とすること。表1の④～⑦）、及び、住民監査請求制度ならびに住民訴訟制度の充実（住民監査請求について監査委員による暫定的な停止の勧告制度を創設、住民訴訟について、個人を被告とする訴訟を地方公共団体の機関を被告とするなど訴訟類型の再構成を行うとともに、原告勝訴時の弁護士費用の公

費負担をすべての訴訟類型に拡大)が図られた。

他方、原発建設や米軍基地をめぐる問題で法律に基づかない住民投票が相次ぎ(1996年には新潟県巻町で条例に基づく住民投票が初めて実施され、同年沖縄県でも実施されたことから、「住民投票元年」と呼ばれる)、住民投票制度の法制化を求める声が高まったことから、地方分権推進委員会で住民自治の拡充方策の一つとして住民投票制度が取り上げられた。その検討は地方制度調査会に引き継がれたが、一般的な住民投票の制度化には成案を得るに至らず(地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(2000年)参照)、未実現に終わっている。なお、住民投票の法制化は、市町村合併における法定合併協議会設置の協議に関する住民投票の規定として新設された(2002年市町村合併特例法改正)。

(2) 市町村合併の推進(「平成の大合併」)

次に、地方分権改革の進展に応じて、基礎自治体の規模・能力の向上を主たる目的とした市町村合併が企図され、いわゆる「平成の大合併」が推進されたことである。その結果、地方分権一括法施行前の1999年3月末に3,232あった市町村は、「市町村の合併の特例に関する法律」に基づく合併によって、2006年3月末までの7年間に1,821となった。

合併が住民と自治体の関係に与える影響としては、1つには、合併によって区域が見直されることで、自治体の規模・範囲が拡充されることである。また、合併により市制施行したり市部へ編入合併したりした町村、あるいは、合併によって政令指定都市・中核市・特例市制度が新たに適用されることになった新市では、自治体の権能が拡充されることである。要するに、住民にとっては、合併自治体のサービス・負担の新たな水準を受け入れることで、受益・負担関係が量的・質的に変化することを意味するが、帰属する自治体の変更がありうることを除けば、先述の法令上の住民の地位について実質的な変更を伴うわけではない。

もっとも、合併が住民と自治体との関係に与えるインパクトは、住民の法令上の地位の問題にとどまるわけではない。市町村合併では、対象市町村間での事細かな事務事業レベルの調整から合併後の自治体の基本計画やまちづくりの基本方針の策定に至るまで、多岐にわたる事項について協議が行われる。その過程で、従来であれば行政内部にとどめられてきたかもしれない課題や情報が公開され、一般の住民の眼にも触れられる機会が生じる。そもそも、市町村合併に際しては、自らの地域のありように大きな変化をもたらすことから、住民自らが主体的に協議や住民投票を通じて合併の是非や条件について真剣な取組みを重ねてきたところも少なくない。こうしたことから、合併自治体ではそれ以前に比べて住民の自治意識が高まることが多い。

(3) 自治体による分権的取組み

第3に、地方分権の趣旨を踏まえ、自治体が独自の条例を制定して住民自治を重視した施策や理念を明確に提示する取組みが顕著に進められてきたことである。

① 住民投票制度の条例化

代表例が、国レベルでは法制化に至らなかった住民投票の制度化の試みである。箕面市

市民参加条例（1997年）は、「市長は、市民の意思を直接問う必要があると認めるときは、市民投票を実施することができる」（第8条）と規定することで、従前は個別の政策課題の賛否を問うものをその都度条例制定していたのを、初めて行政課題一般を対象とした。高浜市住民投票条例（2000年）は、住民からの発議による住民投票のしくみを定めたいわゆる常設型住民投票条例の最初の例である。初めて自治基本条例として条例化された、ニセコ町まちづくり基本条例（2000年）以降、自治基本条例には住民投票の規定がおかれるのが通例である。大和市のように、自治基本条例で住民投票に関して発議・請求権、投票資格まで定めた上で、さらに詳細を別個の住民投票条例で定めている例もある。住民投票に関する条例上の規定は、投票の対象事項となる範囲、発議・請求権者、投票資格者、投票形式、投票結果の取り扱いなどで、その規定内容に多様性がみられる。

② 住民概念の拡張

住民・自治体関係に関するいまひとつの自治体の取り組み例としては、法的な権利義務関係の対象範囲を見直して、居住要件を満たす住民以外の対象者をも包摂する動きがある。

例えば、現在ほぼすべての自治体で定められている情報公開条例（要綱等）では、居住要件を満たす住民以外の者に情報開示請求を認めるのが一般的な傾向である。一例を挙げると、東京都情報公開条例（第5条）では、「都の区域内に住所を有する者」のほか、「都の区域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」「都の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する者」「都の区域内に存する学校に在学する者」「前各号に掲げるもののほか、実施機関が保有している公文書の開示を必要とする理由を明示して請求する個人及び法人その他の団体」に幅広く請求を認めている。

同様に、パブリック・コメント手続に関する規定についても法律上の住民よりも広範な対象を包摂する例がある。例えば、横須賀市市民パブリック・コメント手続条例（2001年）では、市の政策等について意見や情報を提出できる「市民等」は、「本市の区域内に住所を有する者」「本市の区域内に事務所又は事業所を有するもの」「本市の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する者」「本市の区域内に存する学校に在学する者」「本市に対して納税義務を有するもの」「パブリック・コメント手続に係る事案に利害関係を有するもの」とされている。

最近では、こうした個別条例等での規定にとどまらず、後述するように、「自治体の憲法」と呼ばれる自治基本条例を制定し、その中に一括して、「住民」とは区別する「市民」（町村にあっては、「町民」「村民」とされる）に関する定義をおく自治体も現れている。例えば、多摩市の自治基本条例（2004年）では、「市内に居住する者、働く者及び学ぶ者並びに市内で事業を営むもの又は活動する団体等をいいます」（第3条(2)）とする。自治基本条例を定める自治体では、居住要件を満たさない、他の自治体の住民であっても、事業所等への通勤者、通学生、事業経営者、市民活動団体の従事者などをも「市民」に包括するのが一般的となっている。

先述の住民投票については、例えば、高浜市では、2002年に条例を改正して、当初は投票資格者を「公職選挙法第9条第2項に規定する高浜市の議会の議員及び長の選挙権を有する者」としていたのを、市内在住の年齢満18歳以上で、引き続き3月以上高浜市に住所を有する日本国籍を有する者及び永住外国人に拡充し、あわせて住民投票請求権者も同様

に改めた。大和市自治基本条例・住民投票条例では、さらに請求権者・投票権者の年齢要件を引き下げ、年齢満16歳以上としている。この例では、国籍要件、年齢要件の面でも住民概念の見直しと拡充が図られたといえる。

モータリゼーション、IT革命など交通・輸送手段や情報通信技術の飛躍的に発展した今日、社会的な流動性が高まり、社会経済活動も顕著に広域化している。この点は市町村合併の背景としても指摘されてきたとおりである。日常生活圏や社会経済圏と既存の行政圏の区域設定とのあいだに生じた無視しがたいずれを、「住民にもっとも身近な政府」である基礎自治体をもっとも切実な課題として受け止めてきたといえる。合併により圏域設定のずれを解消するのと並んで、対象者の範囲の修正は1つの対応策といえるだろう。

2.2 「新しい公共」と住民・自治体関係

「新しい公共」概念のもとで展開される住民・自治体間の協働関係をめぐる議論を整理する。

「新しい公共」概念を自治体経営に積極的に位置づけた2つの自治体の取組みを紹介したい。

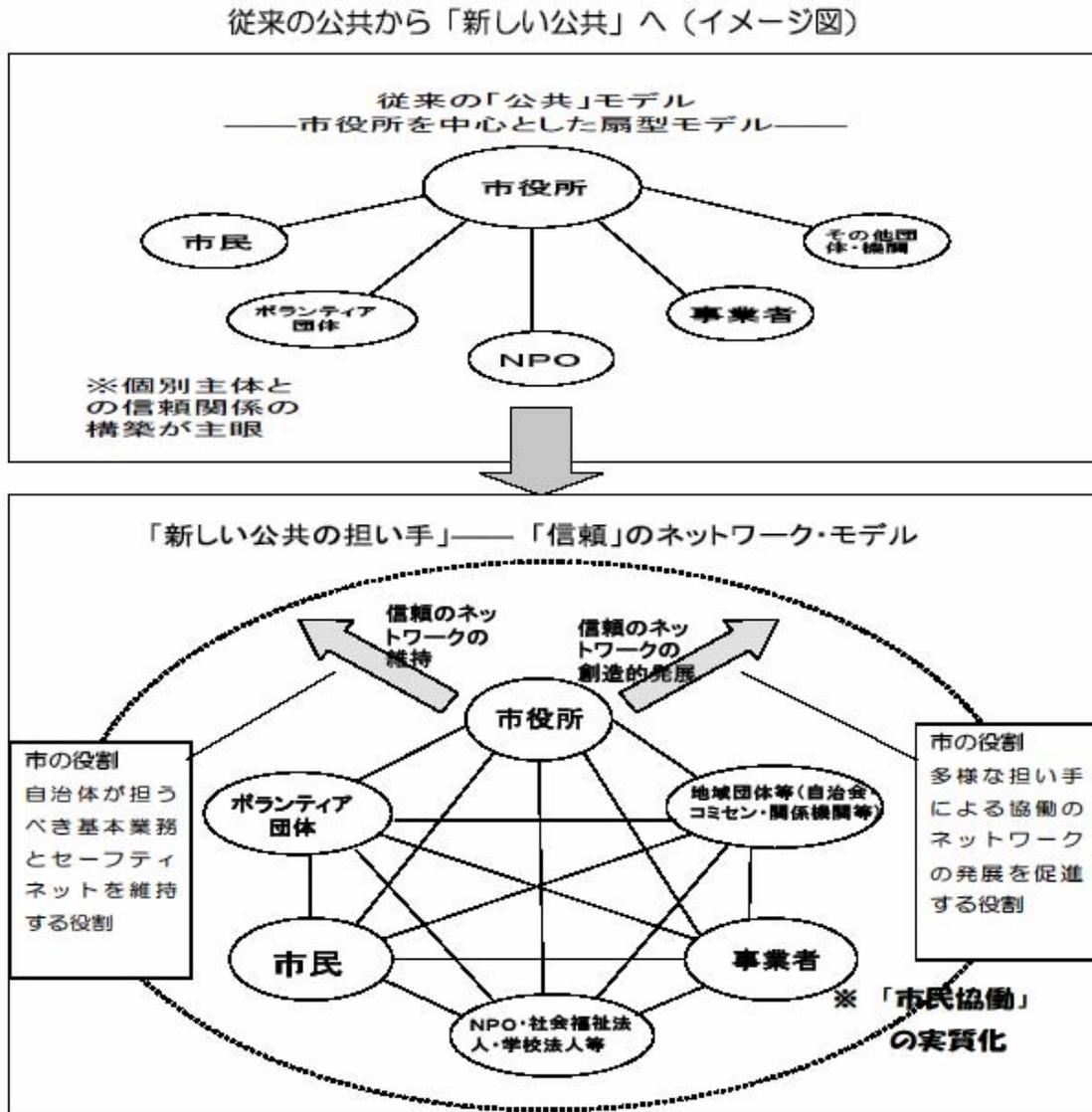
まず、大和市の「新しい公共を創造する市民活動推進条例」（2002年）が挙げられる。同条例は「市民、市民団体、事業者そして行政が自らの権利と責任のもとに対等な立場で協働し、「新しい公共」を創造するための理念と制度を定め」たもので、条例名に「新しい公共」という言葉を冠した最初の条例でもある。条例前文では次のように述べられている。

「行政により担われていた「公共」に、市民や市民団体、そして事業者も参加する時代が来ています。「私」を大切にするために様々な選択肢があることが普通のことになってきました。このように、多様な価値観に基づいて創出され、共に担う「公共」を、私たちは「新しい公共」と呼びます」とし、「市民、市民団体、事業者それぞれが所有する時間や知恵、資金、場所、情報などを出しあい、社会に開けば、それはみんなのもの「社会資源」になります。行政も自ら資源を開き、「社会資源」の形成に参加することが求められます。市民、市民団体、事業者にとって、「社会資源」は「新しい公共」に参加する活動の源であり、未来を生み出す糧となるのです」という考え方が示される。

今ひとつの事例として、多摩市の取組みを取り上げたい。

市域の大部分がニュータウンからなる多摩市は今後急速な高齢化が見込まれることから、「新たな支え合いの仕組み」の創出を経営目標に掲げている。それは図2に示されるような「新しい公共」概念に基づくもので、「市民、NPO、事業者、そして市が協働・連携して、対等な立場で適切に役割分担しながら、身近に生じる様々な課題を発見し、知恵を出し合い、解決することを通じて、地域のサービスをともに担い合い、向上させていくという、「信頼に根ざしたネットワーク」を意味するとし、「これからの市の役割は、自治体が担うべき基本業務とセーフティ・ネットを維持して、ネットワークへの信頼をしっかりと支える「信頼のネットワークの維持」と、多様な担い手による協働のネットワークの発展を促進する「信頼のネットワークの創造的発展」の2点に重点が置かれていく」という考え方を示している。

図2 多摩市における「新しい公共」に概念図



(出典) 多摩市『多摩市行財政再構築プラン』2004年、9頁。

こうした発想は、国レベルの議論にも反映されている。例えば、第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年）では、「地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている」現状から、「基礎自治体のあり方」のうち「住民自治の充実」については、「・・・地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」という考え方が示された。

2.3 ローカル・ガバナンスと住民・自治体関係

住民・自治体関係に対するニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の理論・実務面からのインパクトについて、ローカル・ガバナンスという自治体に対する住民からの規

律関係を軸に住民像の位相を整理しておきたい。

日本はしばしばNPM後発国と位置づけられるが、1990年代半ばには国に先駆けて三重県など先進自治体でまずNPM型行政改革の取組みがなされ、程度の差はあれNPM的要素を取り入れた自治体経営改革が行われているのが現状である。

NPMは広範な概念であり、論者によって、あるいは論じる文脈によって差異が認められる。概括すれば、①政策立案部門と実施部門の分離、②実施部門など下位単位組織への大幅な権限移譲（組織内分権化）、③競争原理に基づく結果・成果指向、を主たる内容とする点で共通の理解が得られる（大杉、2001）。これら特徴からNPMは行政内部管理論的な理論として受け止められがちであるが、他方で、顧客主義に重点を置いてNPMを捉える論者もいるように、むしろNPMはローカル・ガバナンスにおける住民（プリンシパル）による自治体（エージェント）を規律するためのツール（ないしそれを支える理念）と考えるべきである。

NPMによって住民・自治体間の規律関係が明確化されることで、図で示すような住民像の位相が浮き彫りにされる。

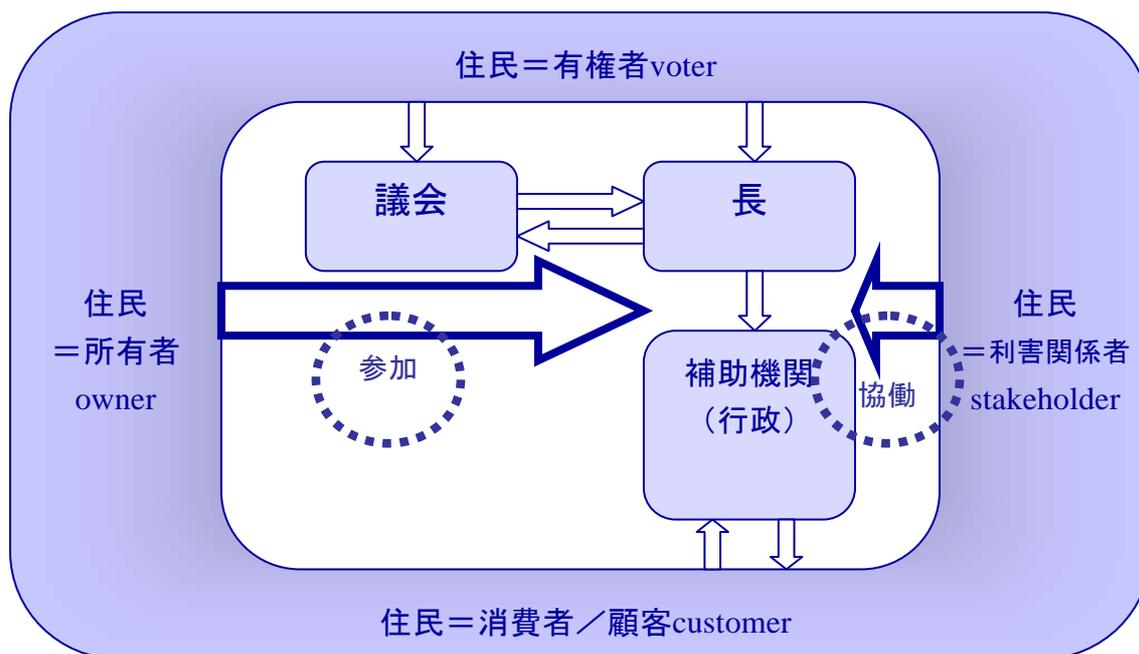
まず選挙権等を行使する有権者としての住民である。自治体の長や議会議員の選挙への投票を通じて自治体を規律する主体として位置づけられる。

第2に、行政サービスの受給者としての住民である。単なるサービスの受け手ではなく、行政サービスの消費者として、行政サービスの質やサービス提供責任をモニタリングする主体として位置づけられる。

第3に、納税者の立場から、受益・負担関係を考慮し自治体の戦略的経営にコミットメントを求める所有者としての住民である。法律上の選挙権の行使以外のさまざまな参加のツールを用いて、自治体経営のマネジメントや政策形成の過程に参加する主体として位置づけられる。

そして第4に、主として特定の行政分野あるいは個別事業において契約・協定等で自治体と相対する利害関係者としての住民である。物資調達にはじまり、公共事業や行政事務を委託契約等で担ってきたシャドウ・ガバメントともいうべき事業者等が該当するが、近年では、一般的な委託方式に加えて、PFIや指定管理者制度など新たな手法が導入されるようになった。また、事業者についても、民間営利事業者のみならず、ボランティア団体、NPO、コミュニティ組織などいわゆる市民活動団体が対象として考えられるようになってきた。とくにこれら市民活動団体が自治体と関わるときには、先述の「新しい公共」に基づく協働の取組みという側面を持つとともに、協働を通じて、実施段階はもちろんのこと、施策・事業の企画段階への参画を含めた自治体の政策形成過程への参加という、ローカル・ガバナンスの観点からすると、住民による自治体の規律の側面の意義が込められることになる。

図3 ローカル・ガバナンスにおける住民像の位相



3. 自治体経営への住民参加

住民の参加は、参加対象に応じて、社会参加（地域活動等への参加）、政治参加（選挙権・被選挙権の行使や政治運動等への参加）、行政参加が考えられる。一般には、住民参加という場合、行政参加を意味する。そこで、行政参加のうち、とくに自治体経営への参加についての最近の動向を概観してみたい。

3.1 住民参加の制度的保障の試み

3.1.1 自治基本条例・住民参加条例等の制定

住民参加をめぐる中心テーマの一つは、住民参加を住民の権利としていかに制度的に保障するかであり続けてきた。この課題に対して、近年ではすでに言及した、自治基本条例あるいは住民参加条例といった自治立法によって対応しようとする動きが見られる。そこで、自治基本条例・住民参加条例等の制定状況やその具体的内容について以下整理しておきたい。

表2 主な自治基本条例と規定事項

	ニセコ町まちづくり 基本条例	杉並区自治基本 条例	多摩市自治基本 条例	伊賀市自治基本 条例	大和市自治基本 条例
条例の位置付け・最高規範性	○	○	○	○	○
用語の定義		○	○	○	○
基本理念・基本原則	○	○	○	○	○
自治体運営 に関わるもの の権利・役割・ 責務	市民・住民	○	○	○	○
	コミュニティ	○		○	○
	議会	※	○	○	○
	議員	※	○	○	○
	首長(=執行機関)	○	○	○	○
	自治体職員	○	○	○	○
行政運営の 基本原則	組織	○	○	○	○
	基本構想・総合計画	○	○	○	○
	情報公開・提供・共有	○	○	○	○
	行政手続	○	○	○	○
	個人情報保護	○	○	○	○
	行政評価	○	○	○	○
	説明責任・応答責任	○	○	○	○
	財政	○	○		○
参加・協働・自 治のしくみ	参加・協働の原則	○	○	○	○
	計画策定における参加	○		○	
	条例制定における参加	○			○
	審議会等の委員参加	○	○	○	○
	パブリックコメント	○	○	○	○
	住民投票	○	○	○	○
	住民投票の発議・請求		○	○	○
	住民投票の投票資格				○
自治推進組織			○	○	
国・都道府県との連携・協力	○	○			○
他の自治体との連携・協力	○	○			○
条例の検討・見直し	○	○		○	○
委任		○	○		○
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・子供のまちづくりへの参加権 ・町長の就任時宣誓 ・国際交流 ・町外の人々との連携 ・条例の体系化 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者の権利、責務 ・行政サービスの提供 ・区税等の賦課徴収 	<ul style="list-style-type: none"> ・市議会の設置 ・市長の設置 ・市の自立 ・参画の形態 ・参画への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民投票の成立要件 ・住民自治のしくみ ・法務体制 ・職員政策 ・公益通報 ・外部監査 	<ul style="list-style-type: none"> ・法令の自主解釈 ・財政自治の原則 ・対等・協力の関係 ・子ども ・出資法人に対する指導等 ・厚木基地

(出典) 大和市企画部編『ドキュメント・市民がつくったまちの憲法』ぎょうせい、2005年、5頁を一部修正

(1) 自治基本条例

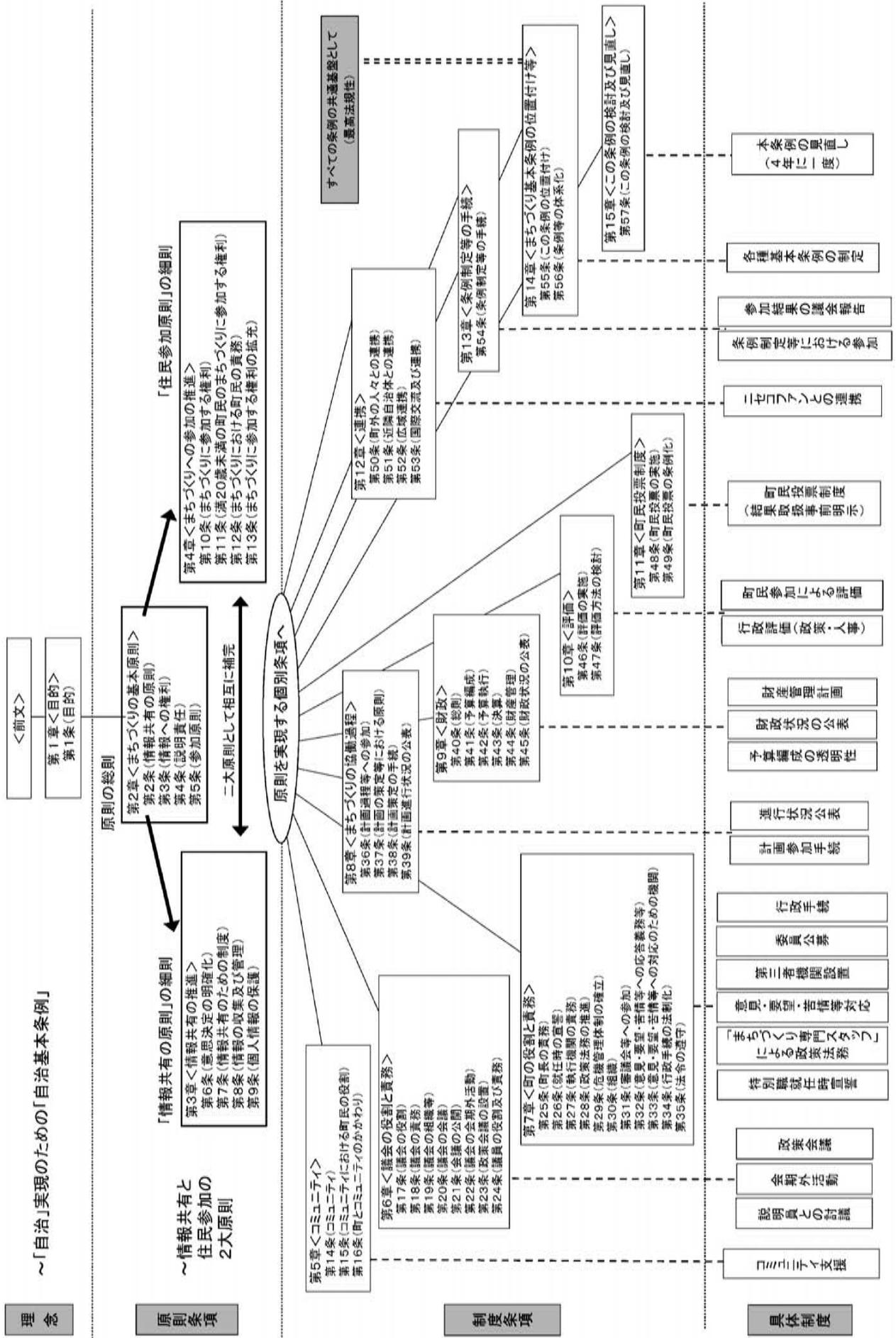
自治基本条例は「自治体の憲法」とも呼ばれ、最高規範と条例中にうたわれるもので、まちづくりの基本理念や基本原則が宣言される。自治体経営への住民参加という観点からすれば、「自治体の憲法」である以上自治基本条例に盛り込まれるはずの人権規約に関する事項及び統治機構に関する事項に相当する規定中に、住民参加の権利保障がどのように規定されているのか、自治体経営への住民参加が統治プロセスとして位置づけられているのかが問われることになる。

こうした評価基準に照らしたとき、表2に示した条例の構成からもうかがえるように、自治体経営への住民参加を積極的に規定しようとする姿勢がうかがえる。たとえば、ニセコ町まちづくり基本条例についてみると(図4)、「わたしたち町民は、まちづくりの主体

であり、まちづくりに参加する権利を有する」(第10条)とまちづくり参加権を明示的に保障している。加えて、他の主体についても、例えば、議会の役割と責務に関する規定のなかで「議会は、広く町民から意見を求めるよう努めなければならない」(第18条2項)、「議会は、主権者たる町民に議会における意思決定の内容及びその経過を説明する責務を有する」(同3項)、あるいは、執行機関としての町の役割と責務に関する規定のなかでも、審議会等への参加(第31条)、意見・要望・苦情等への応答義務等(第32条)を定めている。

統治過程への住民参加手続きを保障する規定もある。同じくニセコ町まちづくり基本条例では、「町は、町のしごとの計画、実施、評価等の各段階に町民が参加できるよう配慮する」(第36条)と、Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクルに対応した住民参加を規定している。さらに、それら各段階に応じた町民参加においては、①仕事の提案や要望等、しごとの発生源の情報、②代替案の内容、③他の自治体等との比較情報、④町民参加の状況、⑤仕事の根拠となる計画、法令、⑥その他必要な情報、といった情報提供を町の努力義務として規定している点が特徴的である(同2項)。

ニセコ町まちづくり基本条例の構造図



(出典) ニセコ町ホームページより。

(2) 住民参加条例等

比較的初期に制定された住民参加条例は、例えば、箕面市市民参加条例のように、住民参加の理念・原則や住民参加の権利保障を規定し、具体的な参加手続き等の規定は盛り込まれていなかったり、概括的なものにとどめられたりしていた。いわゆる理念型条例である。箕面市の例は、まちづくりに関する条例化の初期的取組みであり、現在からみれば自治基本条例の前進的な位置付けともいえるが、近年では前述のニセコ町のように自治基本条例に比較的詳細な住民参加規定が置かれたり、あるいは、大和市のように自治基本条例を制定した上で住民参加の基本条例としての住民参加条例を制定する自治体も現れたりしてきている。このことから分かるように、住民参加の方法や情報の提供に関して、幅広くかつより詳細を規定していこうとする傾向が認められる(表3)。これらはメニュー型条例と呼べるものである。

例えば、西東京市市民参加条例(2002年)では(第6条)、実施機関は、法令に特別の定めがある場合を除いて計画、条例等の案を策定する政策形成過程、すなわち、①総合計画等の市の基本的政策を定める計画、個別行政分野における施策の基本方針その他の基本的な事項を定める計画の策定、②市の基本的な方向性等を定める憲章、宣言等の策定、③市の基本的な条例の制定改廃に係る案の策定、④市民の生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える条例の制定改廃に係る案の策定、⑤市民に義務を課し、又は権利を制限する条例の制定改廃に係る案の策定、⑥その他特に市民参加手続を経ることが必要と認められるもの、について、緊急その他やむを得ない理由がある場合以外には、附属機関等への参加、市民意見提出手続、市民説明会、市民ワークショップ、市民投票等といった市民参加手続のうち1以上を設定し、実施することにより、市民の意見を市政に反映させるものとしている。

また、住民参加に関する規定とあわせて住民協働に関する規定を盛り込むタイプの条例もある。参加協働統合型条例と呼べるものである。

例えば、狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例(2003年)では、住民参加の基本アイテムである市民参加の手続、市民投票に加えて、市民協働に関する規定を置き、①市は市民公益活動団体とその活動を推進するために助成金の公布等の財政支援に努めるなどといった市民公益活動団体への支援に関する規定、②市は市民公益活動団体に対して、その専門性・地域性等の特性を活用することができる行政活動分野への参入機会の提供に努めるなどといった行政活動への参入の機会の提供に関する規定、を定めている。

自治基本条例、住民参加条例、住民投票条例、住民協働条例を個別に制定する自治体もある一方で、自治基本条例や住民参加条例に一括して盛り込む自治体、あるいはその中間形態を採る自治体と、条例化のスタイルは様々であり、条例化の経緯や各自自治体の自治立法方針に応じての多様性が認められる。

表3 主要な住民参加条例と規定事項

条例名		小笠原市市民参加条例	西東京市市民参加条例	船江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例	清瀬市まちづくり基本条例	旭川市市民参加推進条例	金沢市市民参加及び推進に関する条例	下関市市民協働推進条例	松山市市民活動推進条例	富崎市市民活動推進条例	鹿児島市市民参画を推進する条例	京都府市民参加推進条例	石川県市民活動への市民参加の推進に関する条例	吉川市市民参画条例	真面目市民参加条例	宝塚市市民参加条例
公布日		H15.6	H14.10	H15.3	H14.9	H14.7	H17.3	H15.3	H17.10	H13.3	H15.3	H15.6	H13.9	H16.12	H9.3	H13.12
施行日		H16.4.1	H14.10.1	H15.4.1	H15.4.1	H14.7.4	H17.4.1	H15.6.1	H17.10.5	H13.4.1	H15.6.1	H15.8.1	H14.4.1	H17.2.14	H9.4.1	H14.4.1
総則	1 前文	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	2 目的	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	3 用語の定義	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	4 基本理念・基本原則	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	5 住民参加の対象			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	6 住民参加の時期			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	7 住民参加の方法			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	8 住民参加の実施			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	9 意見・結集の取扱い			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	10 公募方法			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
役割・責務	11 市民の責務・役割	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	12 市町村の責務・役割	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	13 市町長の責務・役割			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	14 議員の責務・役割			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	15 議会の役割			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
参加の方法	16 市民活動団体等の責務			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	17 審議会等への参加・公募等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	18 意向調査・広聴	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	19 提言制度・提言制度・意見提出	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	20 アプリケーション			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	21 住民投票制度	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	22 公聴会手続、説明会、ワークショップ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	23 その他の参加手続の設定	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	24 会議・審議会等の公開	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	25 会議録・議事録の作成	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
情報の提供	26 情報の公開・提供・共有	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	27 市民との協働			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	28 活動拠点の設置			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	29 まちづくりの活動の支援			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	30 ボランティア活動の推進			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
その他	31 市民参加促進計画			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	32 市民参加推進会議、調査審議会	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	33 自治組織への加入促進			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	34 業務事業の評価評価委員会			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	35 委任	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	36 条例の見直し	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	37 経過措置			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

(出典) 八王子市資料による。

(3) 住民参加の諸手法の制度的保障

図5は、自治基本条例・住民参加条例等に住民参加の具体的なメニューとして一覧化されることの多いものに限らず、さまざまな住民参加的手法について、住民の視点から、(a)当該参加手法が対象とすることのできる住民の量的な範囲はどの程度かに関する範囲・機会の度合いと、(b)当該参加手法で参加したときにどの程度質的に深く関与することが可能であるかというコミットメントの度合い、とで大まかに整理して示したものである。

① 審議会等の公募委員制度

近年顕著に取り組み事例が増加しているのが、審議会等の公募委員制度である。

新規政策の形成、条例の制定や計画の策定の際には、審議会などの附属機関や要綱等にもとづく検討委員会や懇談会など(いわゆる私的諮問機関)が設置されるが、これらの構成員のうち一定枠(ないしは全部)を設け、公募により住民から選出した委員を充てる手法である。会議体の設置要綱等で個別に根拠規定を設けたり、自治基本条例・住民参加条例等や審議会等の設置に関する通則的な要綱を根拠とする場合もある。

これまでは一般に、役所内部の検討会議で取り扱うにとどめたりすることが多く、審議会などを設置した場合でも、会議体の構成メンバーはいわゆる学識経験者、主要な団体の代表者(ないしはそれら団体からの推薦者)など、首長がとくに任命するものによって構成されるのが通例とされてきた。これに対して、審議会等に公募委員制を設けることは、これら会議体の情報公開に加えて、住民自身が構成員として参加することで、政策立案過程に住民の意思を反映させていくことを目的とした試みである。

こうした公募委員による住民参加手法には課題も指摘される。会議体であることから参加の人数枠が自ずと限られてしまい、広く住民一般の参加を得られないこと、関連して、

住民の意見を反映させたとするには限定的になりがちなこと、時間的な制約等から委員に公募する希望者が少なかったり、特定の属性に偏りが生じたりする場合があること、会議の設置期間やおおよその会議回数があらかじめ決められるなど、審議の機会が限定されていること、そして、行政主導の会議運営となりがちなことなどである。

② 市民会議

審議会等の公募委員制度が広く普及したのは近年においてであるが、さらに最近では、審議会等に比べて住民主導の性格が強いわゆる市民会議方式を採用する事例も増えている。市民会議の純粹型は市民が自ら設置・運営する市民委員からのみ構成される会議体をさすが、実際には、新規政策の形成、条例の制定や計画の策定の際に、行政が設置したり、あるいは、市民の準備委員会を行政がサポートして設置したりし、運営の事務局機能も主として行政が担ったりすることも多いが、会議体の決定にあたっては構成員である市民委員がイニシアティブを執ること、運営事項のうち会議体の決定に密接に関わる事項は市民委員がイニシアティブを執る比重が高いこと、また、学識経験者などが加わることもあるが、市民委員が構成員に占める割合が圧倒的に高く、かつ、会議体全体の規模も上述の審議会等と比べて大きい場合が多く、会議の開催も頻度が高いなどの特徴を持つ。市民会議方式は自治基本条例の素案作成や後述する総合計画の策定などでの事例が蓄積されつつある。

③ パブリック・コメント制度

住民が長等に意見を申し述べる手法は、従来から、いわゆる「市長への手紙」や近年ではメールでの意見申し出など、対象・期間を限定しない一般的手法や、あらかじめ行政が委嘱したモニターから自治体経営全般にわたり定期的に意見を徴する住民モニター制度などがある。近年では、特に重要な政策について住民からの意見表明を積極的に受け付け、政策に反映させたり、住民に対して説明責任を果たしたりすることを義務づけるパブリック・コメント制度が導入されてきている。横須賀市市民パブリック・コメント手続条例のように単独の条例を制定する例は珍しいが、自治基本条例・住民参加条例等を根拠条例としたり、要綱等に根拠規定を設けたりする自治体が増えている。

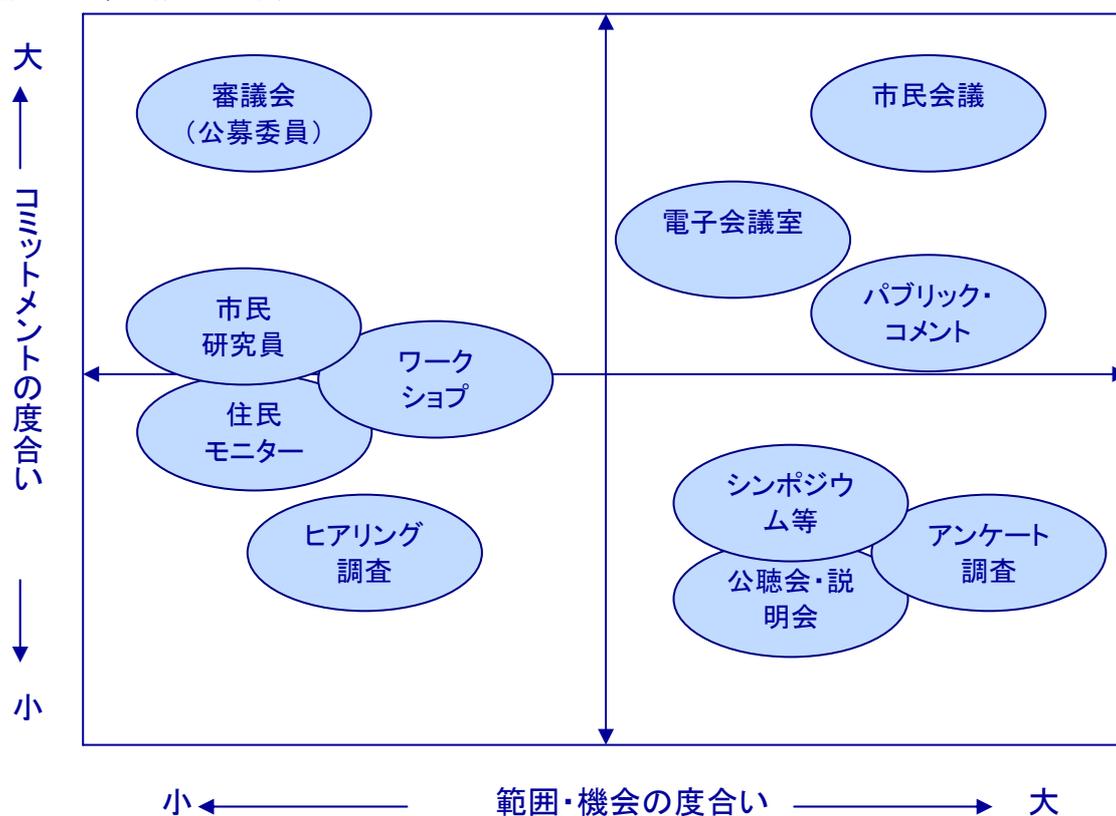
根拠規定を置くこととともに、パブリック・コメント手続の対象を明確にしておかなければ、対象が曖昧であるためパブリック・コメントの実施が恣意的となったりする場合もしばしば生じる。例えば、横須賀市条例では、(1)市の基本的な制度を定める条例、市民生活・事業活動に直接かつ重大な影響を与える条例、及び、市民等に権利義務を賦課する条例(金銭徴収に関する条項を除く)の制定・改廃に係る案の策定、(2)市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える規則(規程を含む)・指導要綱その他の行政指導の指針の制定・改廃、(3)総合計画等市の基本的政策を定める計画、個別行政分野における施策の基本方針その他基本的な事項を定める計画の策定・改定、(4)市の基本的な方向性等を定める憲章、宣言等の策定・改定、(5)条例中に当該条例の施行後一定期間を経過した時点で条例の見直しを行う旨を規定している場合において、見直しを行った結果、条例を改正しないこととする決定、と規定されている(ただし、迅速・緊急を要するものや軽微なもの、地方自治法第74条第1項の規定による直接請求により議会提出するものは除外。同条例第5条)。

④ その他の試み

その他には、住民の能動的な参加を調達する手法としては、ワークショップ方式であるとか、あるいは、金沢市の取組みである市民が主体的に都市政策を研究する「金沢まちづくり市民研究機構」の公募選考による市民研究員制度などの新たな取組みが目目される。

上述の審議会等の公募委員制度、パブリック・コメント制度などや、広く住民に情報共有や啓発を促すシンポジウム・フォーラムの開催や個別事業等での公聴会・説明会などの諸手法の選択と組み合わせによって、マネジメント・サイクルの各段階で効果的かつ効率的な住民参加が実現するような制度の根拠づけが試行錯誤されているのが現状である。

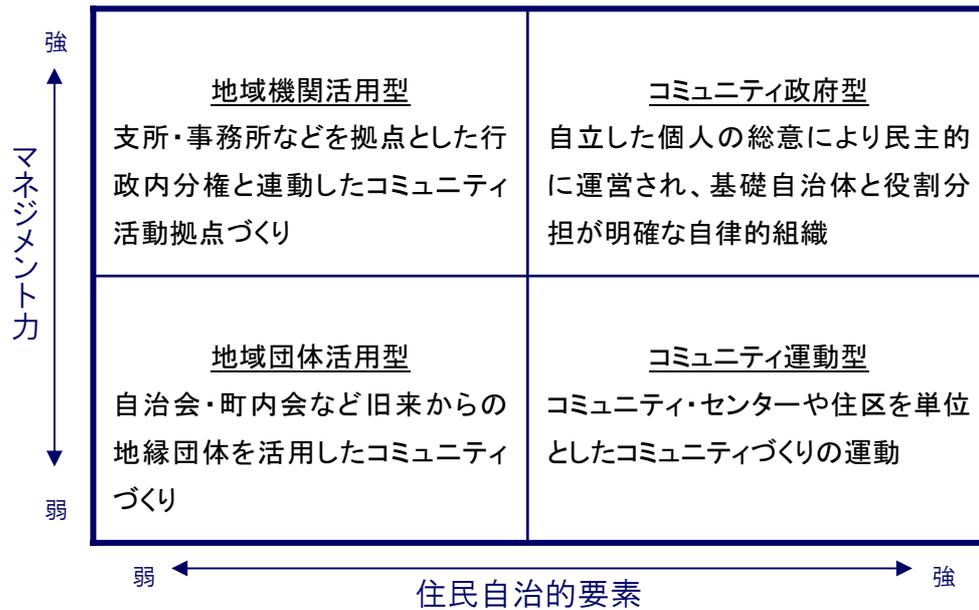
図5 住民参加の手法



3.1.2 自治体内分権の試み

自治体内分権は、図6のようにさまざまな形態が考えられるが、自治体経営への住民参加という観点からすれば、自治体全体への住民参加に比べれば地域的には部分に限定されるが、より身近な地域単位に参加の範囲を絞り込むことで、住民の意思を着実に反映させることを目指したしくみといえる。

図6 自治体内分権の諸類型



都市化の進展に伴い地域コミュニティへの帰属意識の希薄化が1970年代初頭より指摘されてきた。それぞれの地域の事情に応じたコミュニティ活動を支援する施策が展開されるようになったものの、地域による温度差は大きく、全般的に言えば、地域コミュニティ・レベルでの住民自治組織活動が定着したとは言い難い状況が続いてきた。また、法制度的措置も、地縁団体への法人格付与の制度化（1991年地方自治法改正）を除けば、とくになされないままであった。

しかしながら近年、改めて地域コミュニティ・レベルの住民自治の拡充が注目を浴びている。ひとつには、地方分権の潮流のなかで、例えば、都市計画など街づくり分野で典型的に見られるように自らの地域のあり方は自らの意思で決めたいという自己決定の意識が高まったことがあげられる。他方で、阪神・淡路大震災などの危機的状況に直面したとき、地域コミュニティがしっかりしているかどうかは復興の鍵となったこと、子供への犯罪が多発するなど体感治安が悪化するなかで地域ぐるみの日常的な防犯・防災活動が安全・安心を維持していくうえで有効であること、高齢化が進むなかで近隣の助け合い・支えあい不可欠であることなど、身近な課題を通して地域コミュニティの重要性が再認識されたことも指摘されるだろう。

また、市町村合併を行った地域、ことに編入合併される小規模自治体（高齢化と過疎化が著しく進んでいる地域が多い）では、合併自治体としての一体感の醸成が優先されることで、従来の自治体の区域を単位としたまとまりが急速に希薄化することへの危機感が強くある。このことから、旧自治体の庁舎を支所（とくにほとんどの事務権能を残す場合を総合支所と呼ぶ）や分庁と位置づけることで地域の核を確保する例がみられるが、平成の大合併のプロセスで旧自治体の区域の住民自治を維持する仕組みとして新たに導入された、合併特例法に基づく地域審議会、地方自治法に基づく地域自治区（一般制度）、合併特例法に基づく地域自治区と合併特例区といった地域自治組織の制度を住民自治の受け皿として活用する自治体も多くある。これら制度の概要と設置状況をまとめたのが表4である。

表4 地域審議会・地域自治組織の概要と設置状況

	地域審議会	地域自治区 (一般制度)	地域自治区 (特例制度)	合併特例区
根拠法令	合併特例法22条	地方自治法202条の4～9	合併特例法23・24条	合併特例法26～57条
目的	長の諮問に応じた審議、必要と認める事項について意見	市町村長の権限に属する事務の分掌 地域住民の意見の反映	同左	地域住民の意見の反映、地域を単位とした効果的な事務処理、当該地域住民の生活の利便性の向上等、合併市町村の一体性の円滑な確立
法人格	なし	なし	なし	あり（特別地方公共団体）
設置単位	合併市町村の区域であった区域ごと	区域を分けて定める区域ごと	合併市町村の区域	同左
設置期間	合併関係市町村の協議で定める期間	定めなし	合併関係市町村の協議で定める期間	5年以内
機関の組織・運営等	合併関係市町村の協議による	事務所（長は事務吏員）	事務所長に替えて区長の設置可	合併特例区の長
審議・協議機関	地域審議会	地域協議会（任期4年以内）	同左	合併特例区協議会（任期2年以内）
設置状況 (自治体数)	230	17	38	6

(注) 設置状況については、総務省HP参照（平成16年度末現在のデータ）。

(出典) 大杉、2006。

また、豊田市などのように、編入された自治体での自治意識の高まりが編入先となる都市自治体の区域にも波及し、旧来の区域を区分して地方自治法上の地域自治区などを設けることで自治体内分権を進めた例もある。

さらに、表4にあるような法律に基づく住民自治組織の制度の活用にとどまらず、自治体独自の取り組みも見られる。すでに見た自治基本条例ではいずれもコミュニティに関する何らかの規定がおかれるのが通例である。なかでも伊賀市自治基本条例で規定された住民自治協議会は、「共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、

解決できるよう、地域住民により自発的に設置された組織」(24条)であり、市長に設置の届出がされると「市長は、当該協議会を市長の諮問機関及び市の重要事項に関する当該地区の同意・決定機関とする」(第25条2)こととされており、諮問機関である合併特例法の地域審議会に同意権・決定権を付与することで機能強化したものと位置づけられる。

3.2 自治体計画と住民参加

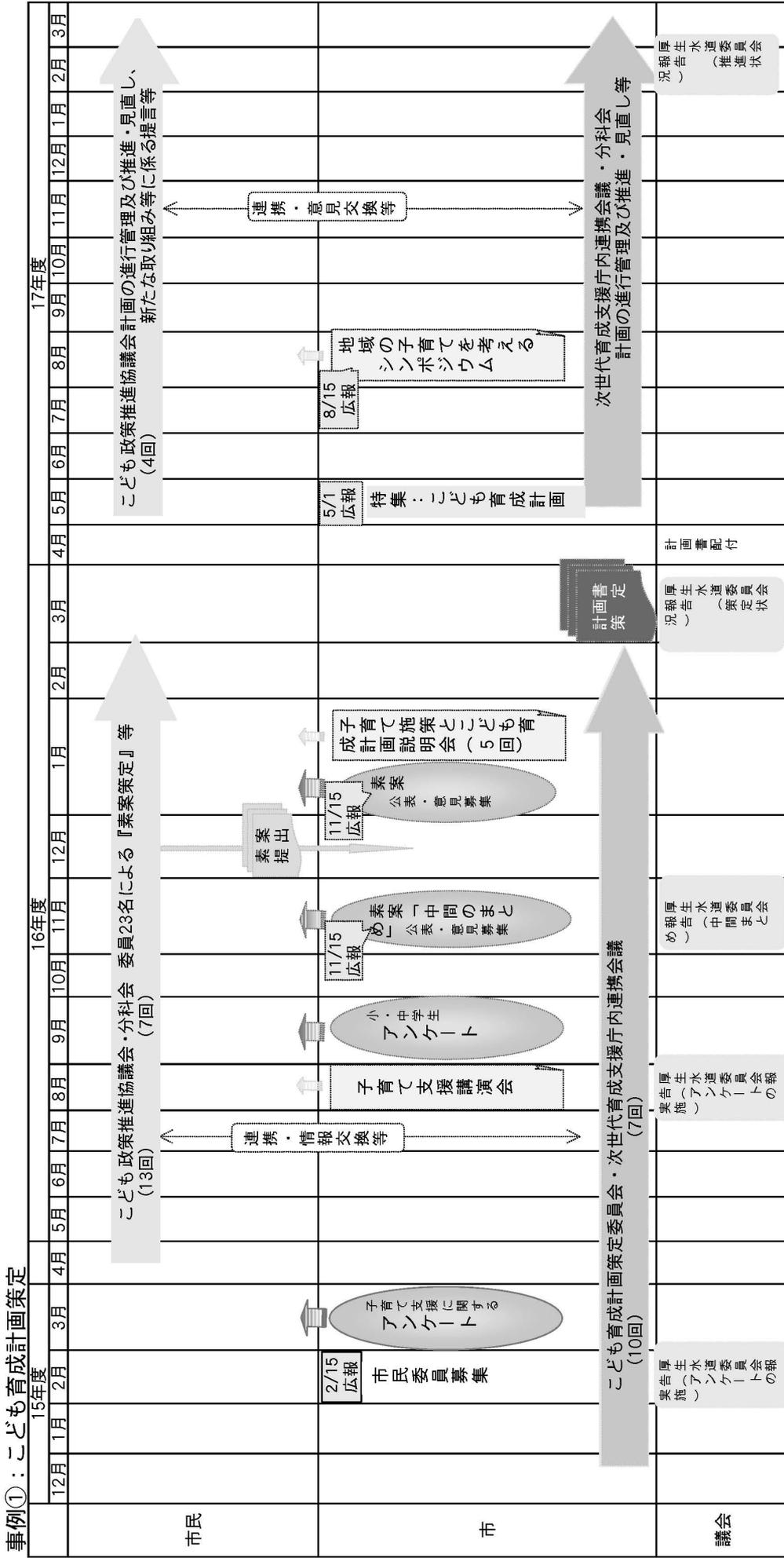
前項で述べたように住民参加の制度的保障が進められるなかで、特に住民参加を重視して基本構想・総合計画や個別行政分野の基本計画をはじめとする自治体計画の策定・実施・評価を行う動向を概観しておきたい。

基礎自治体には、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想の策定が義務づけられている(地方自治法第2条4)。基本構想が当該自治体のまちづくりの基本理念や方針などを長期(例えば、10年以上など)の計画期間を設けて示す基本政策レベルの計画である。施策レベルの計画としては、基本計画が基本構想の計画期間に合わせて、あるいはいくつかに時期区分されて策定されるのが一般的で、計画期間中にローリングが掛けられたり、計画期間を繰り上げて改定されたりする。さらに下位レベルの事務事業に関する計画として実施計画が策定され、実質的には毎年度の予算に連動させて単年度ないしは2～3年度ごとに見直しを図りながら進捗させるのが通例である。基本構想・基本計画・実施計画をまとめて総合計画と呼ぶことが多い。また、個別行政分野ごとに、都市計画マスタープラン、住宅マスタープラン、環境基本計画、保健福祉計画など基本計画が策定されている。

これら自治体計画の策定や改定に際して、積極的に住民参加手法を取り入れる自治体が増えている。先に見たとおり、自治基本条例や住民参加条例でそれらの策定・改定での住民参加を自治体に義務づけるところも増えている。

図7は八王子市こども育成計画の策定過程を示したものであるが、公募市民を含む協議会の設置、小・中学生や市民一般を対象としたアンケートの実施、広報誌の配布や説明会の実施による広報活動、講演会・シンポジウムの開催など、多様な住民参加手法が採用されている。

図7 八王子市子ども育成計画策定過程における市民参加



(参考) 協議会等の構成メンバー
 ○子ども政策推進協議会（関連団体13名、公募市民2名、アドバイザー（学識）2名）
 ○子ども政策推進協議会分科会（推進協議会メンバー+関連団体8名）
 ○子ども育成計画策定委員会（関連所管部長職14名）
 ○次世代育成支援庁内連携会議（関連所管課長職20名）
 ○次世代育成支援庁内連携会議分科会（実務担当者23名）

(出典) 八王子市資料による。

最近では、基本構想や基本計画策定に市民会議方式を採用する例もある。三鷹市の取り組みがその代表例である。1999年に設置された「みたか市民プラン21会議」は、自由公募で自主的に登録した個人を委員とし、参加人数に制限を設けないというのが特徴の1つである。会議は公募市民委員375人で組織され、全体会と10の分科会で構成された。2年間の活動期間中、延べ773回の会議が開催された。後続する自治体の取り組みでは定員制限を設けたとしても、実際には応募者全員を委員に選任し、分科会・部会活動をベースに多数回の会議を開催するさきがけとなったといえよう（例えば、鎌倉市「明日のかまくらを創る市民100人会議」の委員数は144人、新宿区「新宿区民会議」は376人、浦安市「浦安第2期基本計画策定市民会議」は206人など、いずれも定員100名を超えて採用している）。

三鷹市の事例のいまひとつの特徴は、「みたか市民プラン21会議」と市とがパートナーシップ協定を締結し、双方の役割分担や相互協力の内容をあらかじめ明確にした点である。とくに協働に関する3つの原則として、市民21会議と市とは、協働の精神に基づいて、(1)対等な立場に立って議論や意見交換を行うこと、(2)それぞれの自主性を尊重すること、(3)進捗状況について相互に連絡を密にし、互いに協力すること、といった原則の相互遵守を謳った上で、それぞれの役割・責務を定めている。

また、住民参加による計画策定の場合、事後的な評価・検証の体制のあり方も重要な論点となる。三鷹市の事例でも、市民プラン作成後も市民と市は共に責任を持ち、協力を続けるとともに、市民プランの着実な実現を図るため、市はその実施状況を市民に報告する義務を負うことがパートナーシップ協定で明記されており、実際、市は毎年度「自治体経営白書」を発行している。

さらに自治体による行政評価の導入が進むなかで、こうした評価のプロセスへの住民参加も進められている。例えば、多摩市では、自治基本条例に基づき設置された公募市民委員によって構成される自治推進委員会で事務事業評価の外部評価を行っている。また、杉並区では、行政サービスの受け手である区民の評価過程の参画を目的に、区民1,000人に対して行ったアンケート調査結果を専門家による外部評価委員会の評価結果に加えて公表している。

3.3 パートナーシップ関係の構築と協働事業の展開

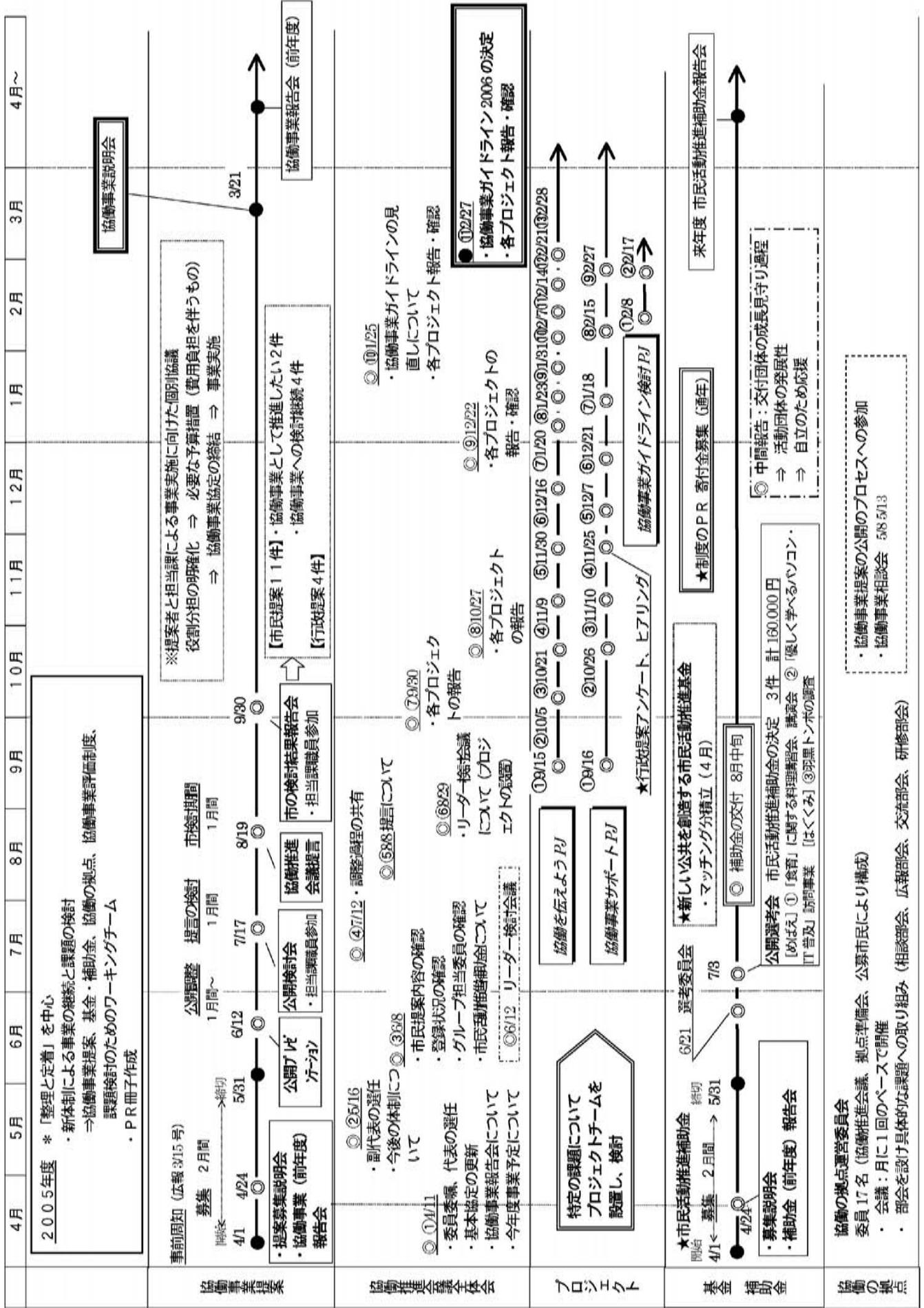
住民による行政参加という考え方は、行政を主体としてそこに参画する住民を客体として位置づける発想であり、より住民自治のあり方を確立するには、住民・自治体間を対等・協力の関係にすべきではないかという議論が生じうる。上述の三鷹市における総合計画策定での市民と市とのパートナーシップ関係はこうした議論のうえで構築された関係であり、他の自治体でも、より対等な関係を目指して住民・自治体間のパートナーシップ関係を構築しようという動きが試みられている。

例えば、前述の大和市における「新しい公共を創造する市民活動推進条例」にもとづく協働事業は1つの代表的事例として挙げられる。同条例に設置根拠の規定を置く大和市協働推進会議が、条例の運用の中心的な推進機関としての役割を果たし、市と基本協定を結び、基本協定に基づく協働事業ガイドラインに即して協働事業を進めている。大和市では協働事業を、市民、市民団体、事業者と市が役割と負担を明確にしながら、お互いの提案により協力して実施し、社会に貢献する事業と位置づけ、(1)市民からの事業提案による「市

民提案事業」と、(2)地域の課題を行政の専門性を活かしつつ、市民の専門性・柔軟性を加えてより市民にとって価値あるものとするを意図した「行政提案事業」とがある。大和市の協働事業は公募により、公開プレゼンテーション、公開調整、公開検討会を経て協働推進会議の提言に基づき決定され、事業実施後、公開の事業報告会が行われるといったように、透明なプロセスとコミュニケーションに基づく情報の共有を重視した手続が確保されているのが特徴である。また、事業執行レベルのみでの協働に限定されず、企画への参画を含む点も特徴であり、例えば、行政提案事業で、企画段階から市民参加を得る提案も可能としている点などからもうかがわれる。

こうした大和市の協働事業を参考にした取組みは次第に自治体間で普及を見つつあり、また、公開プロセスを加味した公募型補助金制度を創設・活用することによって協働事業を推進する取組みも多くの自治体で採用されつつある。

図8 大和市協働推進会議の活動（2005年度）



（出典）大和市ホームページより。

4. 住民・自治体関係の展望

現在、「参加」「協働」は、自治体が新たな政策・計画を策定する際には欠かせないキーワードとなっている。しかし、実際の取組み状況は多様であり、温度差があるのが実情である。分権型社会を実現させていくうえで、自治体経営への住民参加はより充実されるべき点である。こうした観点からこれからの住民・自治体関係を考えるとき、主として次のような課題が指摘される。

第1に、住民の要件や直接請求制度をはじめとする法的な住民の地位や参加に関する権利保障のあり方についてである。居住要件をはじめ、国籍要件、年齢要件をどのように考えるのか、少子高齢・人口減少社会へと向かうなかで、あらためて考慮されるべき課題である。また、法律上の制約のなかで、自治立法でどの程度まで対処できるのかについての議論の整理も今後さらに考えられるべきであろう。

第2に、自治体経営の確立が不可欠であることである。市町村合併や経営改革の取組みを通じて、行財政基盤を確固たるものとする取組みが進められつつあるが、効率的かつ効果的なマネジメント・システムの確立という前提がなければ、自治体経営への住民参加の実効性は確保されないだろう。

第3に、成熟した住民・自治体関係を実現するためには、地域において豊かな自治を成り立たせるために不可欠な基礎的な知識や作法ともいえる「市民自治のリテラシー」を住民・自治体が共有する必要がある。例えば、杉並区では、すぎなみ地域大学を開設し、そこでの基本理念として、(1)区民の社会貢献意欲を喚起し、自らの可能性を拓げる「学びの仕組み」をつくる、(2)地域貢献活動を担うNPO等の人材づくりを支援し、「協働の担い手」を育てる、(3)地域の課題解決に向け、区民が知恵と力を出し合い取り組む「協働社会の基盤」をつくる、を掲げている。また、多摩市では、市内の市民活動団体の紹介や活動情報のPR活動を行えるスペースとして市民活動情報センターを開設している。こうした地域における人材育成や情報共有のしくみづくりが、住民・自治体関係をより豊かなもの向上させていくソフトなインフラとして重要な意味を持つことが次第に認識されつつあり、具体的な取組みとしては着手されだしつつあるのが現状である。

(参考文献)

- ・大杉覚「行政改革の時代」と新行政経営論（NPM）の展開」『行政改革の新たな潮流』（東京都職員研修所、2001年）
- ・大杉覚「自治体組織の論点：ガバナンス・マネジメントから見た自治体組織の制度設計試論」『自治体組織の多様化』（財団法人日本都市センター、2004年）
- ・大杉覚「地域機関の活性化と自治体内分権」『国際文化研修』第51号（2006年）
- ・大森彌・大杉覚『地方自治（二訂）』（日本放送協会学園、2004年）
- ・佐藤徹『市民会議と地域創造』（ぎょうせい、2005年）
- ・西尾隆編『住民・コミュニティとの協働』（ぎょうせい、2004年）
- ・松本英昭『要説地方自治法（第二次改訂版）』（ぎょうせい、2003年）
- ・渡辺幸子『「新しい公共」と新たな支え合いの創造へ』（公人の友社、2006年）