

市民参加に関わる条例等の全国的な動き

内海麻利氏

（横浜国立大学講師 大和市民活動に関する協働ルール検討会議委員）

横浜国立大学の内海です。きょうは、私と林先生の方から少しお話をすることですので、どういう材料を揃えたらいいか、というのでいろいろと悩んでまいりました。おそらく林先生の方からは市民によるまちづくりの実態の詳しいご報告がいただけると思いますので、私の方はこの我々の検討会において、今後協働ルールを検討するにあたって、協働ルールとは何か、あるいは協働というものをルール化するためにはどういう要素が必要なのか、ということが、かなり私は重要ではないか、と思っています。そこできょうは、協働ルールをみなさんの共通の認識といえますか、同じ考えのもとで内容を進めていけるように、その材料として市民参加、あるいは住民参加に関わる条例などの事例をご紹介したいと思っています。ただし前回も申し上げましたように、協働というものは、未だ明確な定義があるわけではございません。そしてこれをさらに条例化して施策として展開しているというところもないかと思っています。

従って、今日ご紹介する事例は、少し私の専門分野上、都市計画やまちづくりというところにかたよる部分はございますが、私がイメージする「協働」に近い条例を少し広範にご紹介できればな、と思っています。そして、むしろ皆さんの議論のもとで大和市独自の協働というものはどういうものか、という概念をつくりあげられれば、というふうに思っております。

それでは、今日ご用意した資料をご説明させていただきます。まず、今日お話しする内容を次第のような形で整理したものが1枚ございます。これに沿って少しお話をさせていただこうと思っています。もうひとつ、資料の1-1から1-9までのそれぞれの事例を概略的にまとめたものを用意しております。

さらにお手元にはお配りしていませんが、きょうご紹介する条例の条文とかあるいは詳細に書いた資料などは、私が手元に持っておりますので、ご入り用の方は事務局に申し出ただければコピーなどしていただけたと思います。その2つの資料をもとにご紹介したいと思います。

住民参加・市民参加条例の制定背景

では、次第に沿ってお話させていただきますが、まず次第の頭の方にきょうご紹介する住民参加・市民参加に関わる条例などが最近制定されているその背景をいくつかあげさせていただいております。そこに「都市化社会」から「都市型社会」への移行、それから地方分権の動き、というのがございます。これはどういうことか、と言いますと、高度成長を支えていくなかで、行政による画一的なまちづくりが重要視されてきたわけですね。そして近年に入って、社会が成熟し地方分権などを背景として、地域の問題やニーズに応える地域特性に応じたまちづくりへの展開、という形に変わってきたという大きなパラダイムシフトが背景としてはあるかと思っています。

これとあわせて、3つめに書いております住民参加・市民参加の制定を促す動きとして、前回お話にも出ておりましたマンション建設などに関わる問題、これに対する紛争などが出てきている。それから迷惑施設の反対運動なども最近出てきているのではないかと。行政運用においても、住民や市民の参加の必要性がまた逆に認識されてきておまして、例えば、地区計画とか都市計画マスタープランなどの原案作成にあたって、市民参加がなされる、という点。それから公募などによって委員を集めたり、審議会など開催、情報公開などの参加の機会が増大してきております。

それとご存じのように、NPO法などによる市民参加の法制度の整備も最近整ってきたのではないかと。このように市民の手によるまちづくりの気運が最近高まってきたということが背景にあると思います。



そのような問題とか気運の高まり、あるいは国から地方、あるいは行政から市民へのまちづくりの運用、というのが移り変わってきたときにですね、市民や市

第2回大和市協働ルール検討会議(01.03.02) レクチャー記録

民団体と行政との関係を制度化していこう、という動きがやはり出てきたわけです。そしてこれからご紹介するような条例がいろいろな形で出てきます。

そこでの論点というのが、1つは住民主体・住民自治とか市民自治があげられています。それから、行政的公共性から市民的公共性という形で、行政が担ってきた公共性を市民の手による公共性によってまちづくりを行っていこう、というような動きが1つの論点になっています。

それと、そのためには、市民と行政の協働、あるいはパートナーシップが必要だという話。それから市民と行政の役割分担を明確にしなければいけないというような論点が議論されはじめています。こういった背景のなかで、今からご紹介するような条例が登場してくるわけです。

住民参加・市民参加に係る条例の動き

では、具体的にその条例を見てみたいと思います。中心はまちづくりなんですけれども、市民参加とか住民参加に係る条例を集めて眺めてみますと、資料1-1にございますようなからぐらいの条例、あるいはそれに関連するような動きが出てきております。

1つは、「行政手続きにおける住民合意規定等」を定めた条例が出てきている。具体的には、開発事業を行った際に周辺住民の方に周知をしたり、それから市民説明会を行ったり、意見書を受けたり、それからさらにはあっせん・調停という形での手続きを設ける、こういった条例が出てきております。これはかなり都市計画とかまちづくりに近いかと思えますけれども。

次に、「地区レベルでの住民参加規定を含む条例」ということで、これは住民合意・住民発意の仕組みとして、まちづくりの制度、今ご紹介しました地区計画制度とか事業推進を、行政が進めていくときに住民の意見を求めるような仕組みを条例で定めているもの。あるいは住民の発意によるまちづくりの計画を、逆に地区計画や事業推進に展開していこう、というようなかなり行政の制度を中心として、それにいかに住民参加・市民参加を行うかというような条例がさまざま出てきております。例えば有名なところで言うと、林先生が関わっていらっしゃる世田谷区などは先進的な条例で、15年以上前からそういった試みがなされている。

それで次に「理念的な条例」ということで、後で詳細はご紹介しますが、まちづくりやあるいは環境保全、

あるいは住環境の保全において、行政と市民がひとつの理念のもとに推進できるように、その理念を定めている条例。これは具体化としては、行政のさまざまな施策を体系化したり、あるいは行政、あるいは住民の方がまちづくりを行っていく1つの心のよりどころとなるような条例です。

そして、4つめが「市民参加条例」ということで、これは理念とは別に市民が参加していくための保障を位置付けたり、具体的な実効性を持つ制度としては、住民投票の仕組みなどを条例として定めているようなものなどがございます。それで有名なものとしては、箕面市とか小長井町とか、特に後でご紹介する二セコ町などでは、最近できたものなんですけど、行政・市民の権利と責務というものをかなり詳細に示しております。

それから、次に5番目としてですね、「市民の権利擁護などに関わる条例」ということで、オンブズマン制度と言われるようなものとして条例を制定したり、あるいは大和市でも定められている情報公開制度を条例化しているというものでございます。

それから最後に、これは条例化とはなっていないのですが、先ほど申しました住民自治、市民的公共性、市民と行政の協働、市民と行政の役割分担、ということが議論されるなかで、今さまざまな動きが出てきております。そのなかで、三鷹市のパートナーシップ協定、運用としてのまちづくりセンターやファンド、あるいはそういった市民活動の支援に関わるような仕組みの検討が行われつつあります。

特にきょうご紹介するのは、2番の「地区レベルの住民参加規定を含む条例」を、これは大和市でもかなり先進的なまちづくりの条例をお持ちですので、簡単に触れさせていただいて、3番目、4番目、特に6番目を中心に少しご紹介したいと思います。

地区レベルの住民参加規定を含む条例

資料1-2ですが、これは2番目としてあげておりました「地区レベルの住民参加規定を含む条例」ということで、先駆的なものとしては、世田谷区をはじめ、神戸、豊中、鎌倉、箕面、大和市という形で代表的な条例がございます。

そのなかで、住民の意向を反映するものとして2つの仕組みが定められています。1つは先ほどご紹介しました行政が運用する制度のなかで住民の意向を反映

させていくものとして、 がございます。これは地区指定を行ってそこでの具体的な規制誘導を行ったり、事業推進の内容に住民参加を行って、具体的なものづくり、事業などですね、それとルールづくりを展開していくものです。

それから2番目としましては、住民発意のまちづくりの仕組みとして、住民の方々の意向を汲み取るような形で相談を受けて、それで地区レベルの協議会、住民による協議会をつくって、それに助成・支援を行う。それで地区レベルの住民発意による計画をつくって、それをものづくり、ルールづくりに展開していこう、という仕組みがございます。これはですね、いろいろな形でまちづくりの方式として展開されていくなかで、今後我々が議論する協働ルールの仕組みの1つの地区レベルでの実現手法ではあるかと思えます。

それで、資料1-3を見ていただきますと、大和市では「大和市民みんなの街づくり条例」がございまして、皆さんご存知だと思うんですけども、先進的な条例で都市計画マスタープランという行政の計画、法律に基づいた行政の計画を地区レベルのまちづくりの計画を積み上げてそれをつくって、それをさらに住民が運用していこう、という仕組みです。それで地区街づくり方針という地区レベルの計画、そしてそれを束ねたような地域街づくり計画、さらにはそれを全市的な都市計画マスタープランに展開していく。それをそれぞれの地区街づくり推進団体、地域街づくり協議会、街づくり協議会、が具体的に運用していく、というものが、今大和市中で行われています。こういった仕組みが最近出てきております。

理念的な条例

次に資料1-4です。今はかなりまちづくり、都市計画に関わるような地区レベルのまちづくりの仕組みだったんですけども、次は理念的な条例ということで、箕面市のまちづくり理念条例をあげさせていただいております。これは、市のめざすまちづくりの理念を明らかにすることによって、基本的人権と良好な自然環境を大切にす風土をはぐくみ、市及び市民が協働してまちづくりを推進する、という目的になっております。それで、また機会があれば条文をみていただきたいのですが、そのなかにはですね、まちづくりの規範というものが定められていて、そこに書かれています(1)から(6)のまちづくりを進めるための1つの考え方、ルールといいますが、規範が設けられ

ているわけです。

これに従って、行政はまちづくりを推進し、あるいは住民・市民はこれに沿ってまちづくりを担っていくという考え方です。それでここでは、都市計画という範囲だけではなくて、各分野のまちづくりを進めるにあたって共通の留意すべき点を規範として定めている。

つまり全市的なまちづくりをどのように進めるか、ということ、しっかりと体系化しているという形になっております。右側に少し概念図を書いてありますが、条例の体系としては、基本条例があって、それに基づいて開発とか景観を視野するまちづくり推進条例、環境に関しては環境保全条例、景観に関しては景観条例、福祉には福祉のまち総合条例、といったものを体系化する機能を、この理念条例は持っている。ただし、実際に実効性を持っているか、ということでは、そうではなくて、あくまで理念ということで定められた条例です。

市民参加条例

次に資料1-5を見ていただきますと、市民参加条例というのをあげております。これは一般的なものとしては、そこで箕面市、小長井町という形で書いてあります内容が定められているわけです。具体的には、目的、定義、理念、責務、こういったものは条例で定められるものなんですけれども、その後、会議の公開の原則、あるいは委員の市民公募、それから市民投票の実施、という形で、市民が行政の実務に係わっていく上での1つの仕組みを定めている。それが会議での参加であったり、市民投票という形で位置付けてある、というのが一般的な形です。

最近、北海道のニセコ町で、ニセコ町まちづくり基本条例ができて、かなり多岐にわたる市民参加の保障を行っている。私も詳しく調査したわけではないのですが、聞いているところでは、町民の方が自らつくられたというお話です。

それで具体的な内容を章の頭書だけそこに載せているんですが、今ご紹介した理念条例にある町民投票制度などそういったことだけではなく、情報共有の推進ということで、情報共有の原則、情報への権利、説明責任、参加原則というのが掲げられています。それから、まちづくりへの参加の推進ということで、まちづくりに参加する権利であったりとか、まちづくりにおける町民の責務、あるいはまちづくりに参加する権利の拡大、というような内容も入っております。

第2回大和市協働ルール検討会議(01.03.02) レクチャー記録

それからコミュニティという内容があって、私たち町民にとってコミュニティとは、ということで、町民一人ひとりが豊かな暮らしをつくることを前提に、様々な生活形態を基本に形成する多様なつながり、組織、団体をいう、と。それをですね、町民自らが育てるように努める、という町民自らの責務がうたわれております。

それからまちづくり協働過程ということで、例えば行政手続法であったりとか、意見、要望、苦情への応答義務であったりとか、計画過程への参加であったりとか、計画策定における原則や計画策定の手続き、という形で、行政側が行う計画とか制度に町民が参加していけるような、そういった政策過程における参加、あるいは町民の責任というようなことがうたわれております。

それ以外に財政的なものであったりとか、評価であったりということですね、町民の権利と責任の明確化、あるいは自治のあり方そのものであったり、政策行政運用のあり方そのものを条例として町民がつくったという最近の先進的な条例です。

パートナーシップ条例の動き - 1

みたか市民プラン21「パートナーシップ協定」

それと、情報公開条例などは大和市でもつくられておりますので、次に6つめのパートナーシップ条例の動きということで、資料1-6がお手元にあると思いますが、これは条例化されているわけではないんですが、三鷹の市民プラン21におけるパートナーシップ協定の動きを、ちょっとご紹介したいと思います。

三鷹市では、総合計画をつくるにあたって、市民自らが市民21プランをつくって、それを市に提示するという仕組みを今回採用しています。それで市民の代表が市民21会議ということで、市民の自立的組織というものを位置付けています。そこでの市と市民21会議との関係や役割分担、あるいは相互関係などの内容を定めているものが、このパートナーシップ協定なんです。

それでどういう分野のものかと言いますと、やはり総合計画に提案していくわけですから、都市基盤整備であったり、安全な暮らし、あるいは人づくり、安心できる生活、それから都市の活性化、平和・人権、市民参加のあり方、NPOの支援、情報政策、自治体の経営、地域のまちづくり、こういった多岐の分野にわ

たってそれぞれの部会をつくって、それで部会の意見をまとめて三鷹市民21プランとして行政に提案する、という仕組みを協定で位置付けています。

そこでの原則というのが3つあって、市と市民21会議、市民、が対等の立場に立って議論や意見交換を行う。それから2つめに各々の自立性を尊重する。3つめが進捗状況について連絡を密にし協力し合う、ということを実原則としております。

そこで協定に書いてある内容を少しあげてみますと、2つの事が書いてありまして、1つは「市民21会議の役割と責務」ということで、これは市民そのものの責務。もう一方は「市の役割と責務」ということで、これは対比してみるとおもしろいんですが、それぞれ同じ内容をそれぞれの立場からひとつの責任を負うような形になっている。

例えば、市民21会議の役割と責務では、市民プランの作成、市民の要望を幅広く集めて市民プランを作成する、市民相互の意見調整を自ら図っていく、情報の公開、市民自身が情報を公開していく、プライバシーの保護、計画素案への意見表明を積極的に行う、そして費用の使途を明確にする、それから市民プランを作成し、市への提言を行う、というような市民自らの責任をきちっと明確に打ち出している。

一方ですね、市の役割としては、市民21会議への情報の提供、あるいは市の各セクションとの連絡調整、それから市民21会議の活動に必要な場所の提供、それから専門家派遣や調査活動の支援、それから市民相互の意見調整を行うための支援、市民21プランを最大限に計画に反映していく、ということが書かれています。それから計画素案を提示し意見を求め内容を調整する、それから運用上必要な経費を予算の範囲内で負担、というような内容を定めております。こういった動きが近年みられております。

次に、市民活動をこういった条例などで位置付けても、実際なかなか機能していくのが難しいなかで、2つの支援の形というものが最近目立ってきています。

1つは、まちづくりセンターと言われるような中間組織が、市民活動を多方面にコンスタントに行い続ける、という動きでございます。もう1つは、ひょっとしたら後から細かなご紹介があるかもしれませんが、世田谷区まちづくりファンドのような財源の確保、というところが、重要性が強調されてきております。

パートナーシップ条例の動き - 2

(財)京都市景観まちづくりセンター

資料1-7にあげてありますのは、世田谷でもまちづくりハウスというまちづくりを支援する組織があるんですけども、ここでは京都市の景観まちづくりセンターの内容を少しみてみたいと思います。そこでやっているのは、啓発・情報提供の事業ということで、まちづくりに関わる情報をすべて集約して、そこでいろいろな形でそれを発信している。あるいはシンポジウムの形で意見交換を行う、といった事業を行っています。

それから活動支援事業として、専門家派遣や活動費の助成。それから相談事業として、小さな悩み事から大きな悩み事までまちづくりに関する相談をさまざまに受けとめている。それから交流促進事業として、ホームページ、イベントなどによる情報交換、交流促進ということで、この京都市景観まちづくりセンターが行っている特徴として、さまざまなNPOをネットワークして、そこで新たな事業展開を生み出している、というのが最もおもしろいところで、そのあたりが交流促進事業の1つになっています。

それから学習・研修事業として、セミナー、ワークショップの開催、それから研究開発事業として、このセンター自体がまちづくりのあり方の研究をやって、それから先ほどお話ししたネットワークに関わるようなシステムの開発、システムと言ってもどういうふうにネットワークしていくべきなのか、あるいはデジタル的に処理する、あるいは人的ネットワークを駆使する、ということで、システム開発をさまざま行っている、というのが特徴的です。

もう1つの世田谷区まちづくりファンドは、後ほどご紹介があると思いますが、まちづくりを行っていく財源をですね、中間的な立場から設けて、それを住民主体のまちづくりを行う団体などに支援するしくみをとっています。これもやはり事業のなかの一部に書いてあります「まちづくりハウス」などの支援組織を核としながらだと思んですけども、展開されているという動きです。

市民活動支援の仕組み

次に、概念的な絵が資料1-8に書いてあるかと思うんですけども、これはそういった動きのなかですね、最近私が係わっている草加とか川崎とかで、パ

ートナーシップの仕組みが必要であろうと。それで、パートナーシップを行うためにはどういう仕組みがいんだらうか、と試行錯誤している途中段階の絵でございます。

それでこの絵はちょっと見にくいんですが、「A.市民の自立を促す仕組み」と、「B.市民の意向を行政システムに反映させる仕組み」という大きな2つの仕組みを持っています。

A.の仕組みは、市民の自立を促す仕組みとして、先ほどご紹介しましたまちづくり活動支援センターであったり、ファンドといったものを位置付けて、例えばテーマ型のNPO、あるいは市民団体、あるいは地縁型と言いますが、地域に根付いて展開されているNPOとか市民団体の方に、絶え間なく支援を送り続けて、あるいはそれぞれのNPO、市民団体をネットワークさせていくような仕組みが1つあると。

それともう1つはですね、いろんな市民団体、あるいはNPOの意向を、地域としては地域市民会議、全市的にはまちづくり市民会議、先ほど三鷹でご紹介した概念と似ているんですけども、市民会議として受けとめて、市民独自の公共性と言いますか公平性を持って1つの意見をまとめて、それを行政システムに提言していくというような仕組みが必要ではないかと。このことによって、ある一定の予算であったりとか、あるいは支援を逆に受けて、それをまたまちづくり活動センターで受けて、各団体の支援の財源にしたりエネルギーにしていけるような、そういう循環がうまくいけるような仕組みを現在検討している途中です。

こういった動きが、最近協働とかパートナーシップのなかでいろいろ出てきております。



協働(パートナーシップ)の要素

最後の資料1-9のページですけれども、こういったものを眺めてみて、まだ私も整理しきれたわけではないんですが、協働の必要要素として6つぐらいあげられるんじゃないかと思います。

1つは、協働であったり、まちづくりであったり、市民参加であったりということで、市に関わるすべての人たちが1つの考えを持てる、あるいは原則としてその理念が必要だろうと。

2つめに、市民と行政等の権利と責務のあり方をしっかりと決めないといけないのではないかと。これは市民にとっては自分たち自らの自治のあり方というのはどういうものなのか。例えばコミュニティの形成とか自主的・自己的な改革みたいなものも、自らのまちづくりを進めるにあたって責任と権利を考えておく必要があるだろうということです。

それからもう1つは、行政システム、運用のあり方ということで、各行政システムの施策の体系化、市民に理解しやすいような形での施策のあり方のようなこと。それから政策形成過程ということで、例えば計画であったりとか制度であったり、そういったことへの市民などの参加、具体的には制度とか計画策定の手続きとか委員の市民公募などを位置付ける、1つのファクターとして考えられると思います。

3つめに、情報というのがかなり重要で、情報をいかに共有していくかということです。今、大和市では情報公開条例があるかと思いますが、ただ公開するだけに留まらないで共有できるための仕組みとものが必要になってくるのであろうと。

4つめが連携調整ということで、市民及び市民団体間の調整もありますし、それから市民と市民団体と行政の連携調整も必要ですし、行政のなかでの庁内調整というの必要です。こういったものをしっかり円滑に市民協働、パートナーシップを行っていくうえで行えるような仕組みとものが必要であらうと思います。

5つめに、市民、市民団体の意向をいかに反映していけるかという点があるのかなと。ひとつは施策への反映ということで、計画に反映してその計画に基づいて行政が行政運営を執行していく、というもの。それから、あと1つは地区レベルでのまちづくりでみられ

るように、具体的な制度にダイレクトに反映させてそれを具体的に実現していく方法。そしてさらに直接的なものとしては、市民投票などの内容などもあるかもしれません。こういったいかに市民の意向を反映させて、反映させることによっておそらく次に紹介する市民、市民団体への支援というものが成り立つ、という形ですので、そういった反映をいかに行うかという仕組みが必要だと思えます。

6つめが、今お話ししました市民及び市民団体への支援ということで、人的・財源・組織ということで、実態的に活動を盛んにしていく。いろいろな施策を市民の手によって行うためには、こういった運用が必ず必要になってくるのではないかと思います。これだけではないかもしれませんが、こういったファクターが考えられると思います。

そこですとね、それぞれの要素でどういう考え方をしていくかという時に、私が今注目しているのは下の3つの内容でありまして、1つは、市民や行政等の市に関わる主体の役割分担をいかに図っていくか、ということと、市民の自立によるまちづくり、というのがいかにできるか、という点と、今まで行政が担ってきた公共性というものを市民による公共性という形でいかに転換していけるか、というこの3つではないかというふうに思っております。こういった議論が協働を共通認識していくうえでの材料になればと思っております。以上です。