

市区町村における住民参加方策に関する調査研究

平成 25 年 3 月

財団法人 地方自治研究機構

目 次

序 調査研究の概要.....	3
第1編 市区町村の政策形成における住民参加の現状と課題.....	7
第1章 行政活動領域における住民参加の意義と動向	9
第2章 住民参加の制度的位置づけ及び運用.....	19
第3章 政策形成の各過程からみた住民参加の取組の現状と課題	25
第4章 推進・拡充に向けた条件整備の現状と課題	71
第2編 今後の住民参加の推進・拡充に向けた重点ポイント	77
第1章 直接請求制度.....	79
第2章 住民参加の推進・拡充と地方議会改革.....	99
第3章 自治体内における総合性・一体性のある住民参加方策のあり方	117
第4章 地域特性に対応した住民参加方策のあり方	125
第5章 社会経済環境に対応した新たな住民参加方策のあり方	135
資料編1 市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査 ...	147
資料編2 政策形成における住民参加方策の先進事例地調査	361
委員会・事務局名簿.....	401

序章 調査研究の概要

序 調査研究の概要

1 調査研究の背景

地方分権の進展に伴い、地域の実情に沿った自主性・自立性を高めた地域づくりの取組が活発化してきている。こうした取組の重要な条件の一つとなるのが、多様で広範な住民の参加を推進するための市区町村の「住民参加方策」の拡充である。住民参加の領域はさまざまな分野があるが、近年は、“行政活動領域”における住民参加が重要となっており、その推進に資する方策の拡充が求められる。行政活動領域への住民参加方策は、広聴広報施策をはじめ審議会、住民アンケート、パブリックコメント等の多様な方法・制度がみられるが、近年はミニパブリックス等の新しい方法・制度を導入する地方自治体も増えてきており、その効果や具体的な運営等が注目されている。

2 調査研究の目的と視点

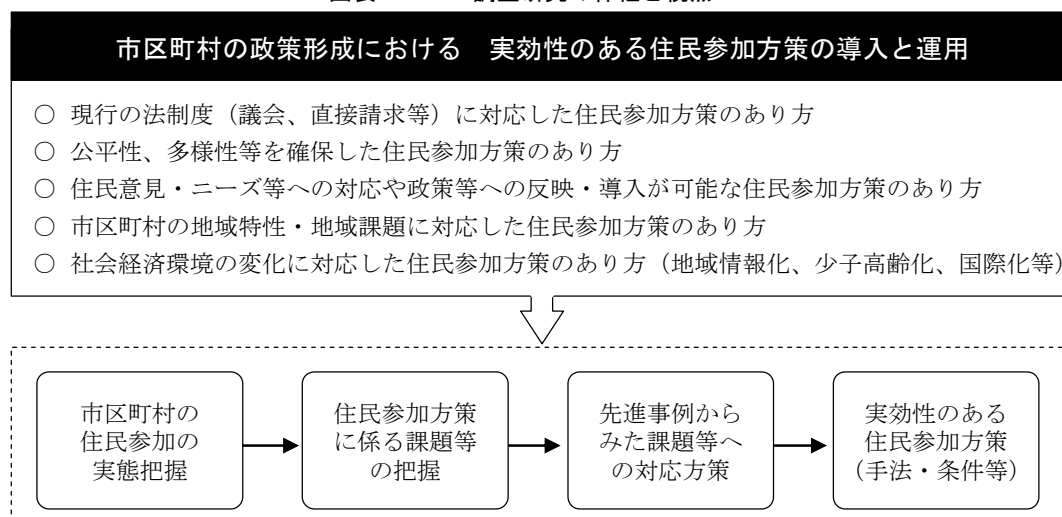
(1) 調査研究の目的

本調査研究では、地方自治体の行政活動領域における住民参加方策の重要性に鑑み、「市区町村の政策形成において実効性のある住民参加方策の導入と運用」についての実態を把握することとした。

(2) 調査研究の視点

実態把握の視点としては、①現行の法制度（議会、直接請求等）に対応した住民参加方策のあり方、②公平性、多様性等を確保した住民参加方策のあり方、③住民意見・ニーズ等への対応や政策等への反映・導入が可能な住民参加方策のあり方、④市区町村の地域特性・地域課題に対応した住民参加方策のあり方、⑤社会経済環境の変化に対応した住民参加方策のあり方（地域情報化、少子高齢化、国際化等）を念頭に置いて、(1)市区町村の住民参加の実態把握、(2)住民参加方策に係る課題等の把握、(3)先進事例からみた課題等への対応方策、(4)実効性のある住民参加方策（手法・条件等）等について把握することとした。

図表 0-1 調査研究の枠組と視点



3 調査研究の項目

調査研究結果は、下記の項目としてとりまとめた。

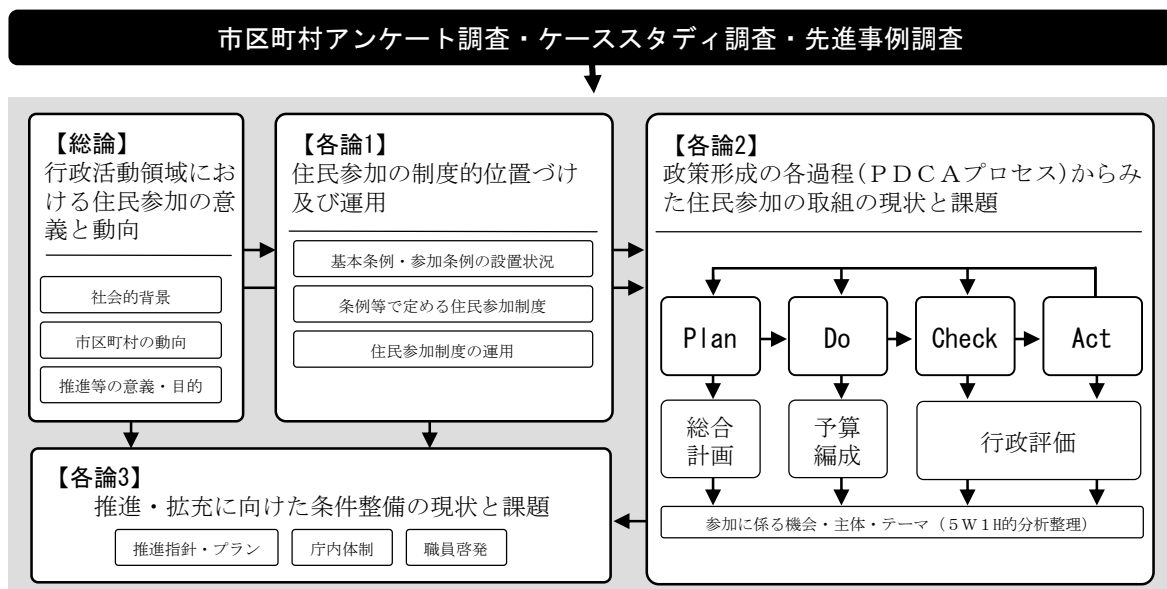
- ① 市区町村の政策形成における住民参加の現状と課題
- ② 今後の住民参加の推進・拡充に向けた重点ポイント

① 市区町村の政策形成における住民参加の現状と課題（第1編）

「市区町村の政策形成における住民参加の現状と課題」として、①行政活動領域における住民参加の意義と動向（総論）、②住民参加の制度的位置づけ及び運用（各論1）、③政策形成の各過程（PDCAプロセス）からみた住民参加の取組の現状と課題（各論2）、④推進・拡充に向けた条件整備の現状と課題（各論3）をとりまとめた。本項目は報告書第1編としてとりまとめている。

上記のうち、①行政活動領域における住民参加の意義と動向（総論）については、濱田一成委員長に考察をお願いした。また、②住民参加の制度的位置づけ及び運用（各論1）は地方自治研究機構（桑野斉）、③政策形成の各過程（PDCAプロセス）からみた住民参加の取組の現状と課題（各論2）は地方自治研究機構（桑野斉、武村勝寛）、生活構造研究所（尾羽沢信一）、④推進・拡充に向けた条件整備の現状と課題（各論3）は地方自治研究機構（桑野斉）がそれぞれとりまとめた。

図表0-2 「市区町村の政策形成における住民参加の現状と課題」のフロー



② 今後の住民参加の推進・拡充に向けた重点ポイント（第2編）

①に基づき、調査研究委員会での検討を踏まえ、今後の住民参加の推進・拡充に向けて重点化等が必要なポイントとして、(1)現行の法制度と連携・補完が可能な住民参加方策のあり方（直接請求制度、住民参加の推進・拡充と地方議会改革）、(2)自治体内における総合性・一体性のある住民参加方策のあり方、(3)地域特性に対応した住民参加方策のあり方、(4)社会経済環境に対応した新たな住民参加方策のあり方の4つの論点を整理した。

各論点の重点ポイントについては、下記のとおり委員各位に考察をお願いした。

(1) 現行の法制度と連携・補完が可能な住民参加方策のあり方

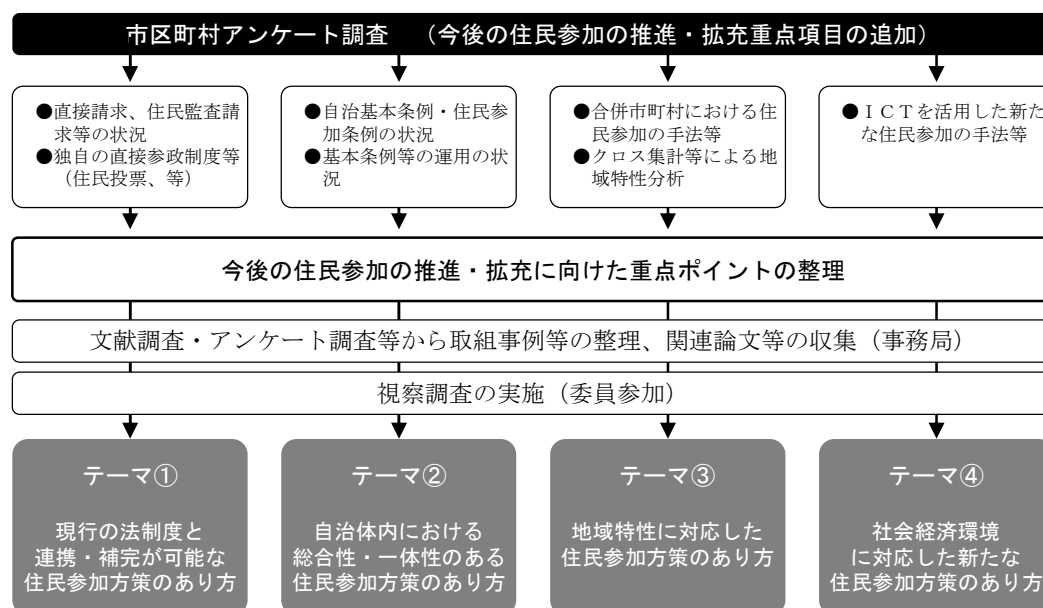
- ・直接請求制度 金井 利之 委員
- ・住民参加の推進・拡充と地方議会改革 江藤 俊昭 委員

(2) 自治体内における総合性・一体性のある住民参加方策のあり方 ... 磯部 哲 委員

(3) 地域特性に対応した住民参加方策のあり方 玉野 和志 委員

(4) 社会経済環境に対応した新たな住民参加方策のあり方委員長 田村 秀 委員

図表0-3 「今後の住民参加の推進・拡充に向けた重点ポイント」のフロー



4 調査研究の方法

調査項目について明らかにするため、下記の調査を行った。

図表 0-4 調査研究の方法

区分	調査名	調査方法	調査内容
調査 1	市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査	アンケート調査	○調査対象：平成 24 年 7 月 1 日現在の市区町村 1,742 団体（悉皆調査） ○調査内容：団体属性、地方選挙・直接請求・住民監査請求等の状況、住民参加方策の現状、ICT を利活用した住民参加の取組、市町村合併における住民参加方策、総合計画における住民参加の取組、予算編成における住民参加の取組、行政評価における住民参加の取組、先進・ユニークの取組事例、住民参加推進上の課題、住民参加推進に向けた条件整備 ○調査方法：郵送による配布、郵送又はメールによる回収 ○調査時期：発送 平成 24 年 8 月 24 日 回収（締切）平成 24 年 9 月 7 日
調査 2	市区町村の政策形成における住民参加方策に関する先進事例調査	視察調査	○調査対象：住民参加方策に係る先進事例地（富士見市（埼玉県）、三芳町（埼玉県）、千代田区（東京都）、東村山市（東京都）、川崎市（神奈川県）、小田原市（神奈川県）、焼津市（静岡県）、高浜市（愛知県）、大阪狭山市（大阪府）、福岡市（福岡県）、福津市（福岡県） ○調査内容：行政活動領域における住民参加に対する基本的考え方、行政活動プロセスにおける住民参加手法について、住民参加に係る問題点・課題 ○調査方法：調査研究委員会委員並びに事務局担当者による訪問・聴取調査 ○調査時期：平成 24 年 9 月～平成 25 年 2 月
調査 3	講師招聘	委員会報告	○調査対象：三鷹市（東京都）、京都市（京都府） ○調査内容：行政活動領域における新たな住民参加方策の導入と課題について ○調査方法：委員会に講師として招聘し、取組事例等を報告並びに委員との意見交換 ○調査時期：平成 24 年 7 月（第 1 回委員会）、11 月（第 2 回委員会）

5 調査研究の体制

本調査研究は、財団法人地方自治研究機構の自主研究を行う組織として学識経験者で組織する「地域の自主性及び自立性の向上に関する研究会」を設置し、行政関係者等との意見交換、調査結果に対する審議検討を行い、報告書として取りまとめた。

また、研究会の庶務・調査等の具体的作業を行うために事務局を設置し、財団法人地方自治研究機構調査研究部が担当した。なお、具体的な調査の実施にあたっては、地方自治研究機構研究員が行うとともに、調査の一部を株式会社生活構造研究所に委託した。（委員会・事務局名簿については、巻末に掲載）。

第 1 編 市区町村の政策形成における住民参加の現状と課題

第 1 章 行政活動領域における住民参加の意義と動向

第1章 行政活動領域における住民参加の意義と動向

濱田 一成（千葉経済大学経済学部特任教授）

1 行政と住民参加

住民参加（市民参加）という語は、歴史的に形成されたものであり、種々多様な参加的活動が日々の実践の中から試行錯誤的に発生し、創意工夫がなされ、また、多分に戦略的に用いられてきているために、たいへん多義的である。そして、地域における実情を見ても、住民と行政との間には、実に様々な対応関係が見られる。そこで、住民と行政の関係をめぐっても、様々な議論が展開されてきた。

今日では、参加論から協働論へと流れは移っている（「参加論から協働論へ」西尾勝東大名誉教授。地域政策研究第35号）と言われている。

一口に、参加といい、協働と言ってもそこに盛り込まれる内容は、論者によって大きく違っていると思われる。

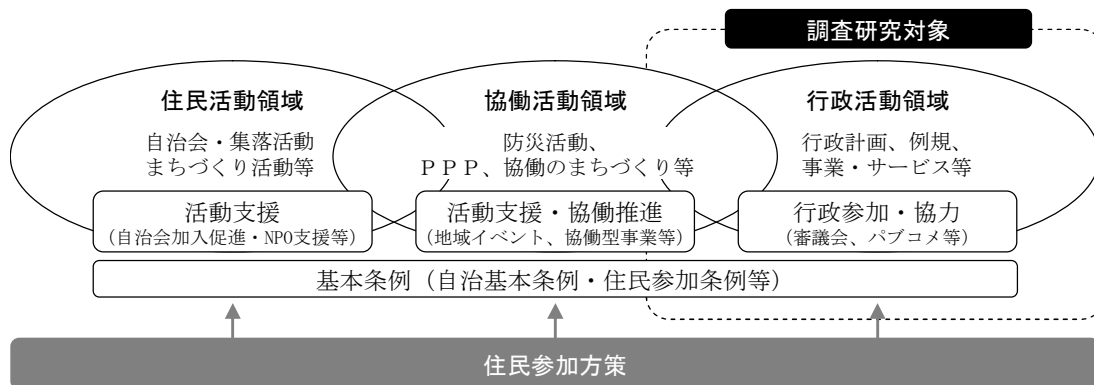
西尾名誉教授は、市民参加、住民参加、コミュニティ参加について、「市民参加とは、政治行政を役所に任せることなく、市民が自治の重荷を日常的に担っていくような市民自治の仕組みを確立するために、市民間の討議を拡大していくことである。民主政治の担い手である市民一般が政治行政に能動的に参加して、公共の福祉ないし市民的理性を発見し形成していくことを課題とするものである。」とし、「住民参加とは、特定事業によって直接間接に影響を受ける利害関係者たる市民が、その事業の計画実施過程に参加することであり、この住民参加が課題とするものは、いかなる手続のもとでいかなる方法で、全体の利益と部分の利益、多数者の利益と少数者の利益との調和をはかるかという点にあることになる。」とし、この両者の媒介となりうるものにコミュニティ参加があるとし、「コミュニティ参加とは市町村の区域より狭い地域にいわば自治の下層単位を設け、このレベルで住民の参加を促す方策である。これは市民参加の底辺を拡大する方策であると同時に、住民参加では解決のつかない問題を日常的に解決しようとする方策でもある。」とされている。そして、近年においては、ボランティア活動の活発化、NPOの制度化からNPOの多様な活動、介護保険制度における多種多様な主体による介護サービス活動の発生などの状況の下で、「新しい公共圏」の形成とか地域住民の「協働」を説く論調が高まってきていると指摘されている。

本研究会においては、西尾名誉教授の言われる「市民参加」、「コミュニティ参加」と「協働」に当たる住民の活動（「住民参加」と一括りにしている。）とそれに対応する行政が広く取り上げられ、調査研究がされてきた。実際には、住民の活動は、さまざまな契機、意図から行なわれており、したがって視野を狭めないよう注意されてきた（住民参加の前段階ともいえる行政の情報提供なども取り上げられてきた。）。

住民参加の領域としては、①住民活動領域（住民が行政とかかわりなく独自に公共的活動を行なう場合、たとえば街美化運動、夜回りなど）、②協働活動領域（地域住民団体やその他のNPO団体など地域にかかわりを持つ団体と行政が互いに自主性・独立性を認め合いながら、地域の問題に役割を

分担しつつ、協力して解決を図っていくこと。たとえばまちづくりや、福祉、環境、防災、防犯など)
③行政活動領域があると考えられる。

図表1-1 住民参加領域の考え方



これまで、平成20年度においては、「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究」が、平成21年度においては、「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」が行われ、平成22年度においては、「地域協働のまちづくりと人材開発に関する調査研究」が、平成23年度においては、「地域の自主性及び自立性の向上のための人材開発に関する調査研究」が行われた。すなわち、地域における住民あるいは住民団体と行政の協働の重要性に着目して、一方の担い手である住民あるいは住民団体としての、町内会・自治会や住区協議会などの人材確保を中心とする活力向上策について研究するとともに、大学など関係する機関の協力状況等についても調査された。

（注）「地域の自主性及び自立性の向上に関する研究会」（前身の「地域づくり・街づくり研究会」を含む。）は、平成15年度から調査・研究を始めたのであるが、19年度までに次のような調査・研究を行なっている。

- ・「地方分権時代における市町村総合計画に関する調査研究」（平成15年度）
- ・「行政評価等マネジメントシステムを取り入れた総合計画に関する研究」（平成16年度）
- ・「地域自治区・合併特例区制度の現状と課題」（平成17年度）
- ・「住民参加・協働に関する調査研究」（平成18年度）
- ・「分権型社会における自治体人材の育成に関する調査研究」（平成19年度）

2 行政活動領域における住民参加

本年度においては、「行政活動領域における住民参加」が取り上げられることとなったが、その意図するところは、既に行なわれてきた調査研究からも明らかとなっており、決して住民参加を狭く解しようとすることなく、協働の今日的な重要性に十分に留意しながら、各市区町村が実際に取り入れあるいは課題としている行政活動領域における住民参加の態様について広く取り上げ、紹介し、課題への対応策を探ろうとするものである。この行政活動領域における住民参加は古くから問題とされ調査、研究されてきたところであるが、地方分権の進展、市町村合併、大都市を始め各地における新たな問題の噴出、ICT技術の進展等に伴い、新たな試みあるいは、既存の方式の改良等が見られる。

3 間接民主制と住民参加

地方自治体における主権者が住民であるとは、個々の住民が独立した主権者であるということではなく、全体としての住民が主権者であるということである。主権者である全体としての住民は、代表民主制の採用により、首長や議会に政治行政の執行を委ねているのである（一部直接民主主義が採られている。）。しかし、都市化をはじめとする社会経済の変動は、住民意識の多様化をもたらし、多様な行政需要を発生させ、行政当局も行政自体の判断や在来からの手法だけでは、対応が困難になるか、その対応が適切でなくなる場合も出てきた。すなわち、議会や行政の側でも住民の意向を汲み上げていくことは次第に困難になってきている。

主権者自身は抽象化されたものであっても、主権者の構成員は、生身の住民であるから、生身の住民がその立場でその意向が地域の政治行政に反映されることを望む。もとより、行政の責任放棄と言えるような住民への丸投げは、住民自身にとっても望むところではないと思われる。

議会も首長も選挙により正当性が与えられており、最終的な決定権はこれらにある。しかも、住民参加に多様性と任意性を認めるとすれば、議会は大所、高所からの判断をすることが求められている。本来議会は住民代表の府であるから、高い識見をもって諸事判断し、決定すべきものであるが、住民参加を受けてより具体的な能力の開発が求められるであろう。

ところで、住民参加により住民が行政に取り込まれてしまうことを恐れる声もある。住民がしっかりとした考えに基づく主体性を維持するか、また行政が住民を良きパートナーとして住民の声に耳を傾け、それを真剣に扱うかどうかである。

住民参加は、時間と経費と労力を乱費するとの危惧もあるが、参加を認めないほうが結局よりそれらを要することのあることは例を挙げるまでもない。

行政が代表民主制を根拠として政策の決定に付き責任を負うべき分野における住民参加は、おのずから、限定的なものとなる。しかし、その範囲内において最大限の参加を求めることは、必要なことであるとともに、有意義である。住民の意見をよりの確に反映させるとともに、住民に対し開かれると言う意味で説明責任の一端を果たし、公正性を担保することになる。

いたずらに形式的な参加を求めるだけで、住民参加を行なったとする態度がとられることを危惧する向きもあり、行政としては注意すべきであろう。行政活動領域における住民参加においても協働の本旨に留意する必要があると考える。各種の住民参加に、望ましい方向にむかってより強いものと弱いものがあるとすれば、弱い参加をもって事足りしめない姿勢だけは必要とされよう。

町内会、自治会はそれ自体として地域住民相互の互助等を目的としており、行政との関係において自動的に関係を持たされるというものではないが、過去の歴史において、多くの自治会、町内会が行政の下請けないしは行政と協働する側面を持っていたことは事実である。自治会、町内会は、地域に存する各種の団体の中であって、行政とのかわりにおいて中心的役割を果たしてきた。本委員会においては、既に述べたとおり、過去に調査・研究を行なってきたところである。

4 行政の過程における住民参加の工夫

今日、住民参加について行政の各局面でさまざまな工夫がなされているが、本委員会では、行政のいわゆるPDCAサイクル（Plan・Do・Check・Act）に着目して、各段階に応じた住民参加の工夫を見ることは有意義であるとされた。

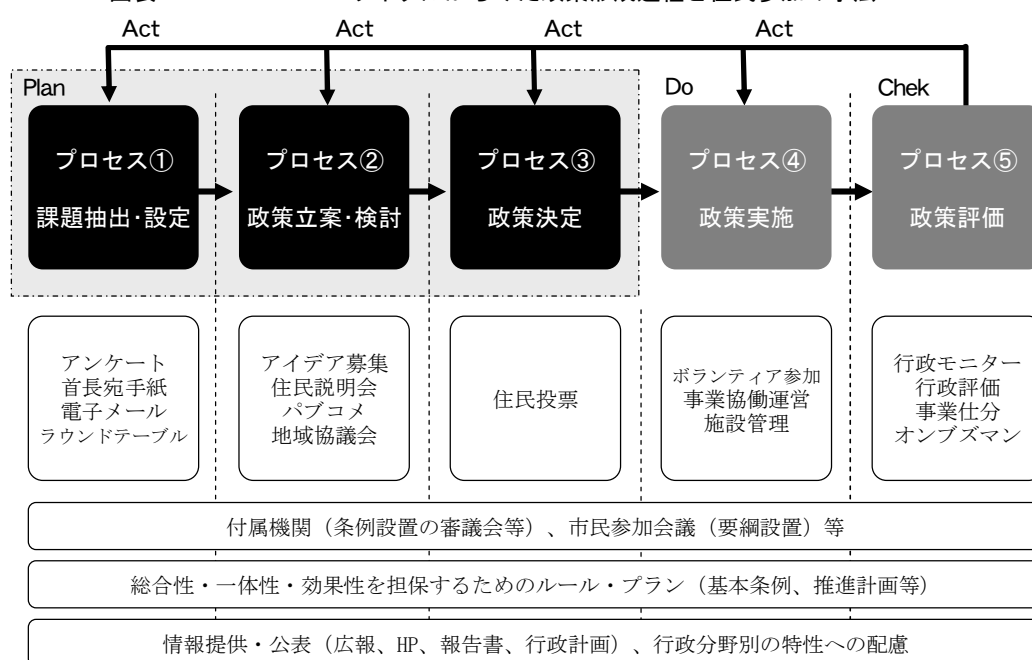
行政の大きな方向付けを担う総合計画の良否は、住民福祉のあり方に大きな影響を与えないでは置かないから、そこに如何に住民の意思を取り込むかは重要である。ワークショップなどは、本格的な住民参加方策となりうるが、住民にとっても負担が大きく、コストもかかることから、対応可能な市町村のみに限られるであろう。

迷惑施設の設置を初めとする各種公共施設の設置をめぐっては、計画の段階から住民参加が必要とされるが、ゴミ処理施設の設置のような個別具体的案件における住民参加の方式の工夫については、別途調査・研究をすることが必要であろう。

更に、より具体的な政策を表現する毎年度の予算についてもより直接的な影響が考えられるから住民参加は、より必要ともいえる。内部管理事務といえる予算編成については、従来その査定過程はオープンにされることなく行なわれてきた。事後の予算編成過程の公表だけでなく、進行中に住民の意見を聞くという事例が注目される。

行政は、継続的営みでありながら、一応会計年度でその活動は区切られる（継続費等の特例はあるが）。したがって、区切られた中での事業活動について、評価をし、次の事業に生かすことは大変重要である。また数年度にわたる事業について全体的な評価を下すことについても同様である。この評価が実施者の独りよがりなものとならないようにするため、受益者としての、あるいは主権者としての住民の目を加えることにより、行政の改善へのステップが進むと考えられる。

図表 1-2 PDCAサイクルからみた政策形成過程と住民参加の手法



5 住民参加を充実させる環境整備

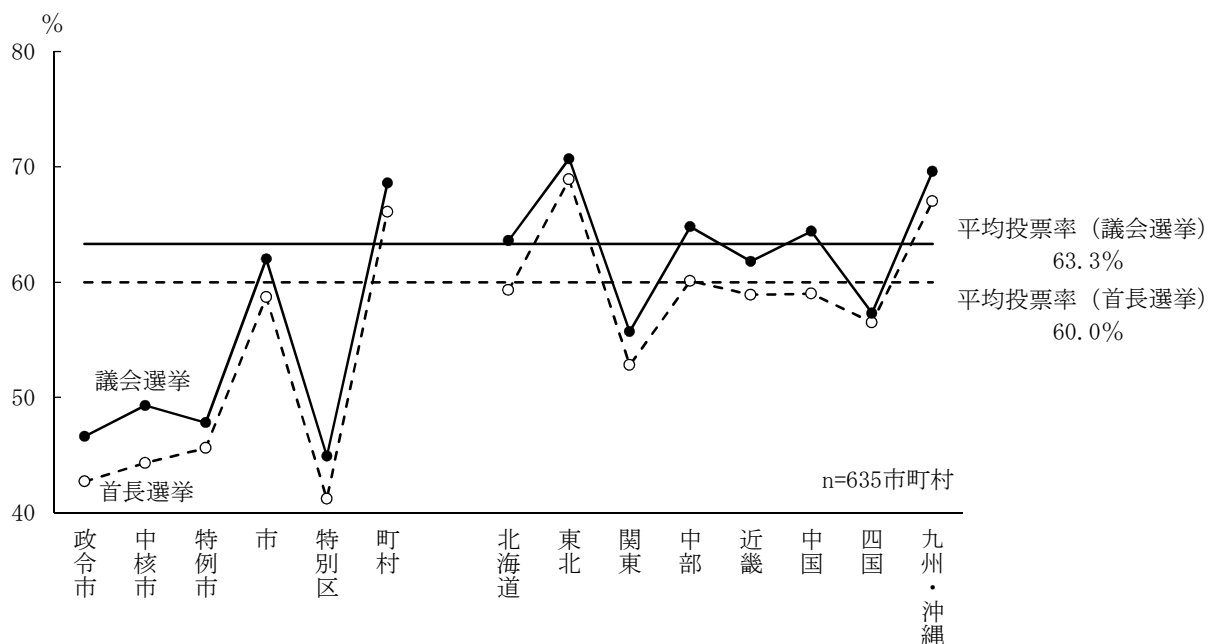
住民参加は、正に住民が参加するものであるから、行政の一方的な呼び込みで充実した住民参加が実現するわけではない。住民の主体的、能動的な活動が求められる。しかしながら、住民参加が可能となり、充実したものとなるためには、住民が事案について適切な判断を下すことができるための材料（情報）が必要である。行政として当然行なわなければならない情報の提供・公開を行なうことが必要である。あわせて、行政が人的、物的、金銭的な支援することにより、より円滑な住民参加が実現することもありうる。

6 行政活動領域における住民参加の動向

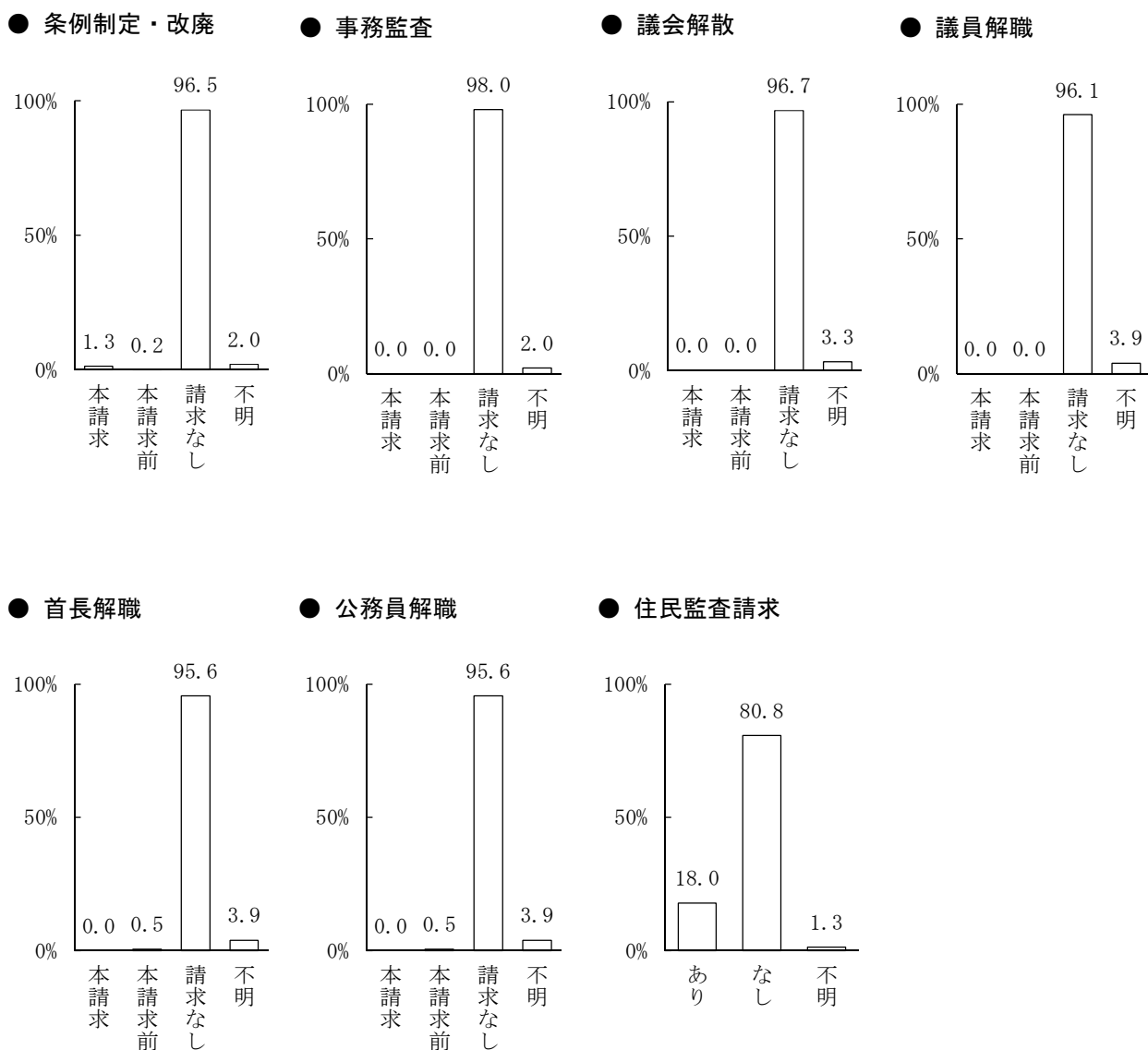
本年度の調査研究でアンケート調査より、大雑把な動向を掴むと次のように言える。詳細については、各論を参照されたい。

まず、住民参加というより、住民参政というほうが適切と思われる地方自治制度上の地方選挙、直接請求については、首長選挙より議会議員の選挙のほうが投票率が高い。一般の市町村よりも中都市、大都市において投票率が低い傾向が見られる。直接請求については、請求なしの団体が多い。住民監査請求は、かなり行なわれている。

図表 1－3 地方選挙の投票率の状況



図表1-4 直接請求の状況



住民参加を自治体における独自の制度として確立する自治基本条例や住民参加推進条例制定の動きが全国的に高まっている。そこでは、その団体の基本姿勢が示され、住民参加の推進（パブリックコメントの採用、審議会委員の市民公募、ワークショップ、政策提案制度）、情報の共有化が積極的に条文化されている。中には、住民投票の仕組みを取り入れているものもあるが、この点については、安易に使われるべきではないとする批判もある。

住民参加方策の取組みについては、極めて多様な方策が取られているが、紙媒体を利用した情報提供、インターネットを利用した情報提供、住民説明会、パブリックコメントなどが目立っている。

PLAN段階における住民参加の取組みについては、計画素案等に対するパブリックコメントの実施、住民アンケートの実施、計画策定に係る審議会等における住民公募などが決定前の参加として目立っている。一方、参加者の偏り・固定化や潜在化住民層の参加不足などの課題も見える。

DO段階における住民参加の取組みについては、予算編成を取り上げているが、予算作成の説明責任を果たすことが中心で、住民や地域社会、NPOからの予算提案がわずかに見られる。予算につい

ては、従来の利害関係者の陳情などとは異なる住民参加の枠組み・ルール作り、効果的な住民参加の方法がこれからの課題として多くの団体で意識されている。

C A段階における住民参加の取組みについては、行政・政策・事業にかかる満足度調査の実施、専門家・有識者と公募住民による外部評価の実施等が行なわれている。ここではその成果がどのように反映されるかが問題である。この段階でも、住民参加の枠組み・ルール作り、効果的な住民参加の方法がこれからの課題として多くの団体で意識されている。

住民参加推進に向けた環境整備については、職員の意識啓発・意識改革が最も多く、行政内部における改革が必要であることがわかる。一方、住民参加制度・事業等の広報の充実・強化や行政情報等の公開・提供や町内会等の地域団体との連携強化が唱えられている。

住民参加を進めつつ、住民と議会、行政が手を携えて進むところに自治の前進があると考ええる。住民も議会も行政も大きなエネルギーを必要とするが、それに耐えてこそ、充実した地域社会が出現すると思われる。

第2章 住民参加の制度的位置づけ及び運用

第2章 住民参加の制度的位置づけ及び運用

本章では、平成24年8月に実施した「市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査」結果からとりまとめる。

1 住民参加の基本的取組

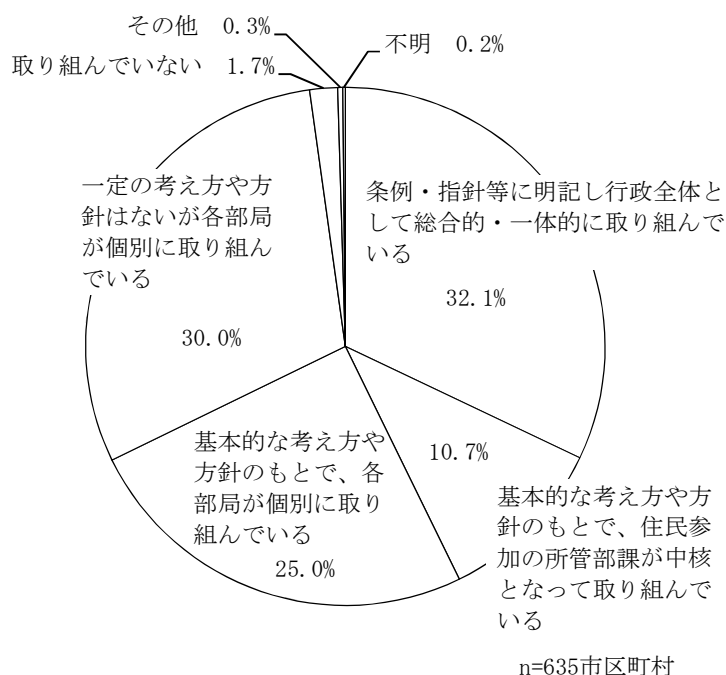
市区町村の住民参加の推進にあたっては、その基本となる理念・方針等を確保することが重要となる。こうした理念・方針を確保する意義としては、①行政内部における首長・理事者と行政各セクションや職員との理念・方針の共有、②住民参加・公民協働等に向けた住民と行政との意思疎通や理念・方針の共有等の視点があげられる。

住民参加の基本理念、方針等の整備の形態としては、条例制定をはじめ指針、計画の策定等などのさまざまな形態がある。こうした整備状況をみたものが図表2-1である。「住民参加の基本的な考え方や方針を条例、指針、計画

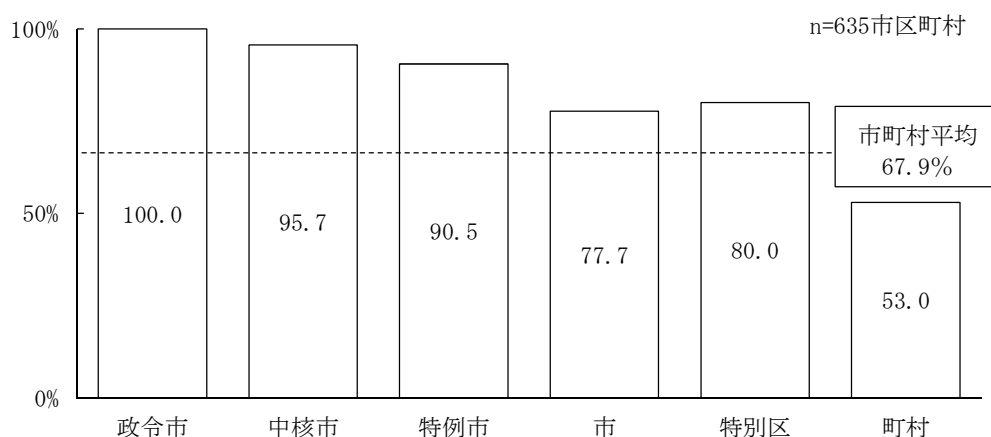
等に明記し、行政全体として総合的・一体的に取り組んでいる」（32.1%）が最も多く、次いで「一定の考え方や方針はないが、施策や事業の内容等に応じて、各部局が個別に取り組んでいる」（30.0%）、「基本的な考え方や方針のもとで、各部局が個別に取り組んでいる」（25.0%）、「基本的な考え方や方針のもとで、住民参加の所管（担当）部課が中核となって取り組んでいる」（10.7%）が続く。

累計すると、何らかの基本理念・方針を整備している団体は67.9%、整備していない団体は31.7%となっている。これを市区町村別でみると、その整備率は大きく異なる。まず、政令指定都市については調査に回答した団体のすべてが基本理念・方針を整備しているほか、中核市、特例市といった大都市でも整備率が9割を超えている。これに対して、特別区（東京23区）や市部では約8割と整備率が低くなり、町村部では5割程度の整備率となっている。

図表2-1 基本理念・方針等の整備状況



図表2-2 市区町村別にみた基本理念・方針の整備状況



全体=635、政令市=7、中核市=23、特例市=21、市=287、特別区=10、町村=287

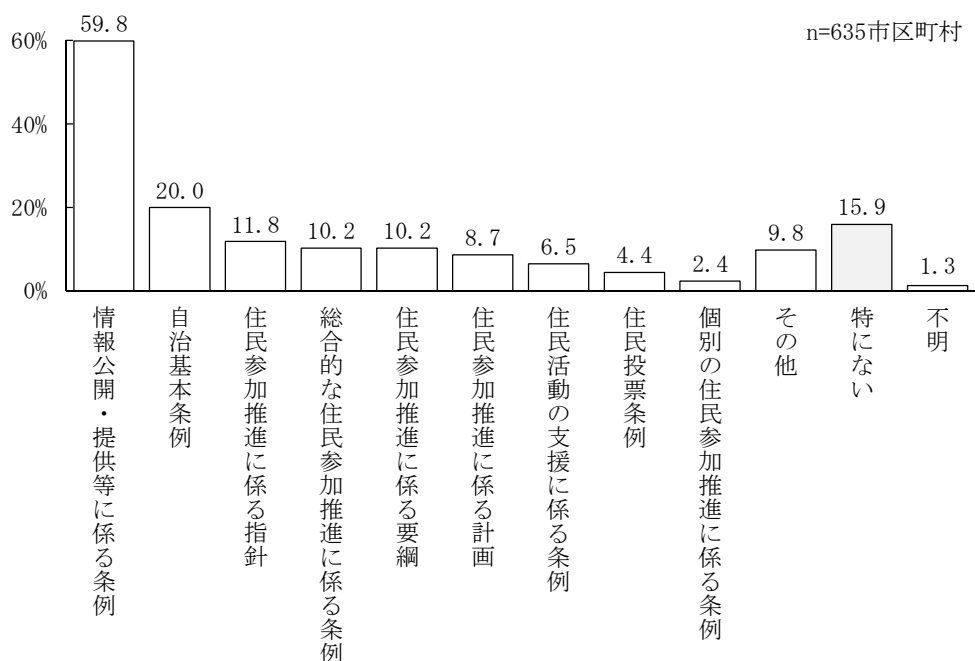
2 条例等の整備状況

住民参加に係る条例については、基本条例をはじめ、具体的な制度等を定めた条例や推進に係る要綱・計画までさまざまなものがある。

今回の調査では、住民参加に係る条例等が「特にない」と回答した団体は15.9%に留まり、8割以上の団体は住民参加に係る条例等を整備していると回答している。

回答があった条例等のなかで最も高い割合を示したのは、「情報公開・提供等に係る条例」で59.8%の団体で制定している。2位以下は割合が大きく低下するが、次いで「自治基本条例」(20.0%)、「住民参加推進に係る指針」(11.8%)、「総合的な住民参加推進に係る条例」(10.2%)、「住民参加推進に係る要綱」(10.2%)、「住民参加推進に係る計画」(8.7%)、「住民活動の支援に係る条例」(6.5%)、「住民投票条例」(4.4%)、「個別の住民参加推進に係る条例」(2.4%)、「その他」(9.8%)、「特にない」(15.9%)、「不明」(1.3%)となっている。

図表2-3 住民参加に係る条例等の整備状況



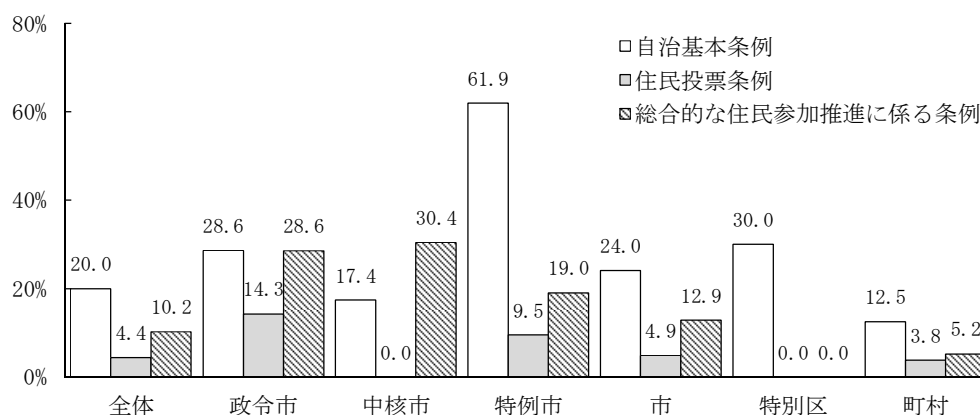
このうち、「自治基本条例」、「住民投票条例」、「総合的な住民参加推進に係る条例」の3条例の制定の状況をみると、調査した635市区町村の平均は、「自治基本条例」が20.0%、「住民投票条例」が4.4%、「総合的な住民参加推進に係る条例」が10.2%となっている。

市区町村別でみると、「自治基本条例」の制定率は、特例市（回答21市）では61.9%と高くなっている。これに対して、政令指定都市（7市）は28.6%、中核市（23市）は17.4%、市部（287市）は24.0%、特別区（10区）は30.0%、町村部（287町村）は12.5%となっている。

「住民投票条例」については、各団体とも制定率が低いが、政令指定都市が14.3%、特例市が9.5%、市部が4.9%、町村部が3.8%となっている。中核市、特別区については回答団体のなかで制定している団体はなかった。

「総合的な住民参加推進に係る条例」については、大都市部では制定率が比較的高く、政令指定都市が28.6%、中核市が30.4%となっている。これに対して、特例市は19.0%、市部は12.9%、町村部は5.2%となっている。特別区については回答団体のなかで制定している団体はなかった。

図表2-4 条例の制定の状況



全体=635、政令市=7、中核市=23、特例市=21、市=287、特別区=10、町村=287

3 住民参加方策の制度化

住民参加方策の制度化及び平成23年度の実施実績をみたものが図表2-5、2-6である。

ここでの制度化とは、①条例・要綱等の明文で手続き・実施が定められている方策、②特に明文規定等を設けていないが、運用や実績等から当該自治体が制度として考えている方策を把握した。

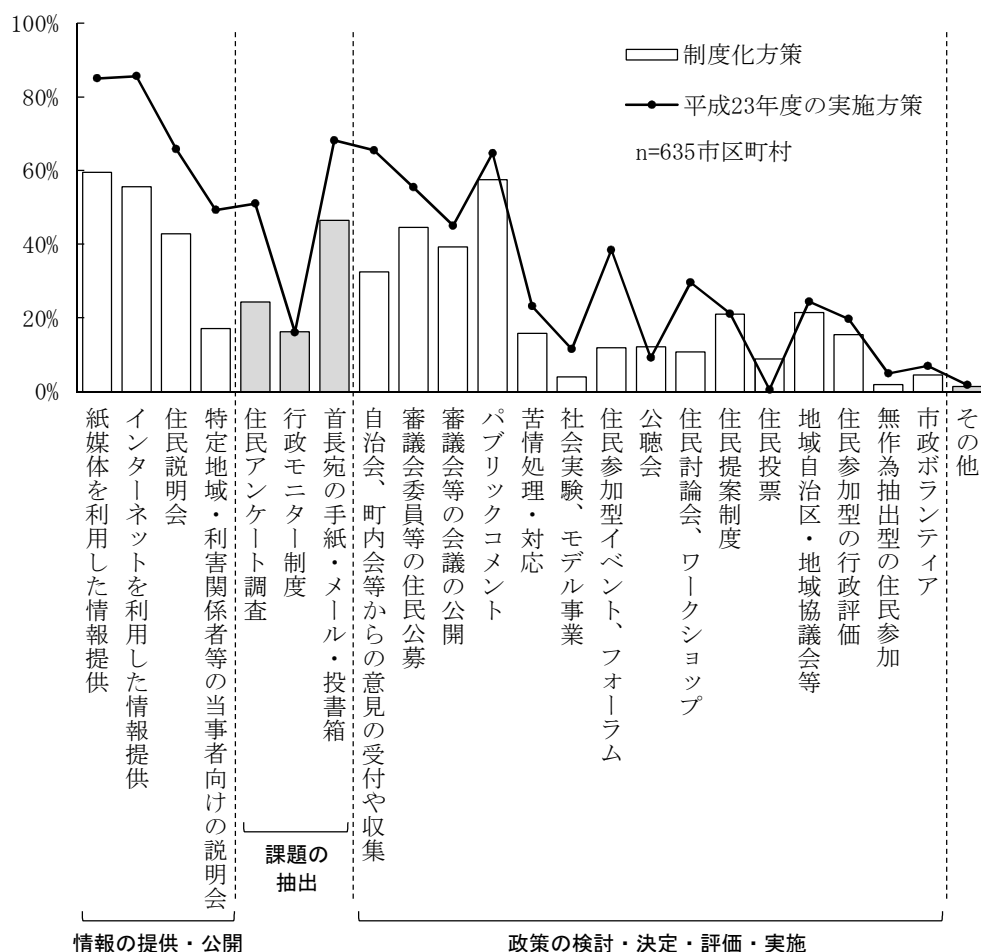
制度化されている方策をみると、「紙媒体を利用した情報提供」が59.5%と最も高く、以下、「パブリックコメント」(57.5%)、「インターネットを利用した情報提供」(55.6%)、「首長宛の手紙・メール・投書箱」(46.5%)、「審議会委員等の住民公募」(44.6%)となっている。

平成23年度に実施実績がある方策をみると、「インターネットを利用した情報提供」が85.7%と最も高く、以下、「紙媒体を利用した情報提供」(85.0%)、「首長宛の手紙・メール・投書箱」(68.2%)、「住民説明会」(65.8%)、「自治会、町内会等からの意見の受付や収集」(65.5%)が続く。

図表2-5 住民参加方策の制度化及び実施の状況（上位5位の方策）

区分	制度化している方策	割合	平成23年度に実施実績がある方策	割合
第1位	紙媒体を利用した情報提供	59.5%	インターネットを利用した情報提供	85.7%
第2位	パブリックコメント	57.5%	紙媒体を利用した情報提供	85.0%
第3位	インターネットを利用した情報提供	55.6%	首長宛の手紙・メール・投書箱	68.2%
第4位	首長宛の手紙・メール・投書箱	46.5%	住民説明会	65.8%
第5位	審議会委員等の住民公募	44.6%	自治会、町内会等からの意見の受付や収集	65.5%

図表2-6 住民参加方策の制度化及び実施の状況



第3章 政策形成の各過程からみた 住民参加の取組の現状と課題

第3章 政策形成の各過程からみた住民参加の取組の現状と課題

本章では、平成24年8月に実施した「市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査」及び先進事例調査結果からとりまとめる。

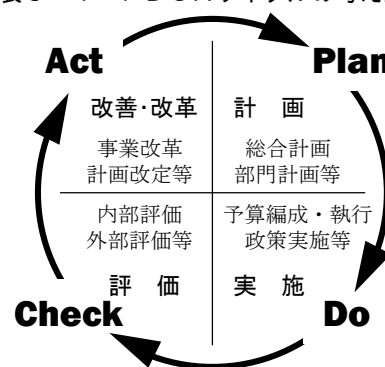
1 政策形成過程と住民参加方策

P D C Aサイクルとは、プロジェクトの実行に際して、計画を立案し（P l a n）、実行し（D o）、実施結果等に基づく評価（C h e c k）を通じて、改善（A c t）を行うもので、民間企業等ではコストの効率化、商品・サービス等の品質向上において活用されてきた。近年、こうしたP D C Aサイクルに基づく行政経営が地方自治体に導入され、既に多くの団体で理念・手法が定着してきている。

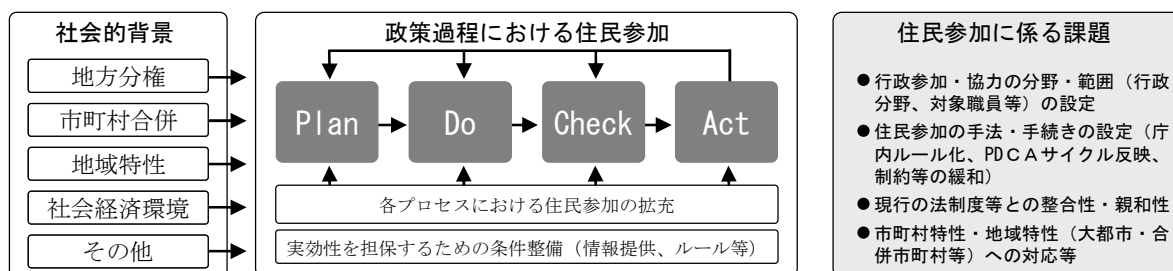
行政活動領域におけるP D C Aサイクルが導入された背景をみると、地方分権の推進、市町村合併等により地方自治体の自主・自立性を高めた行財運営が求められるとともに、地方の行財政を取り巻く厳しい社会経済環境のなかで、事務事業の効率化を高めながら政策・施策の重点化や実効性を向上させることがあげられる。こうした背景のもとで、P D C Aサイクルのなかに、住民参加を拡充し、住民の要望・ニーズに的確に対応できる方策の拡充が求められている。しかし、行政参加・協力の分野・範囲の設定、住民参加の手法・手続きの設定、現行の法制度等との整合性・親和性、市町村特性・地域特性への対応等の課題が生じている。

地方自治体のP D C Aサイクルを整理すると、①P l a n段階＝課題抽出・設定、政策立案・検討、政策決定、②D o段階＝政策実施、③C h e c k・A c t段階＝政策評価、政策改善となる。こうしたP D C A各サイクルにおいて地方自治体の住民参加の動向と課題、具体的な取組方策について本章では整理した。政策形成過程のうち、本章では、P l a n段階として総合計画、D o段階として予算編成、C h e c k・A c t段階Checkとして行政評価をとりあげた。

図表3-1 P D C Aサイクルの考え方



図表3-2 地方自治体におけるP D C Aサイクルと住民参加



2 Plan段階における住民参加（総合計画）

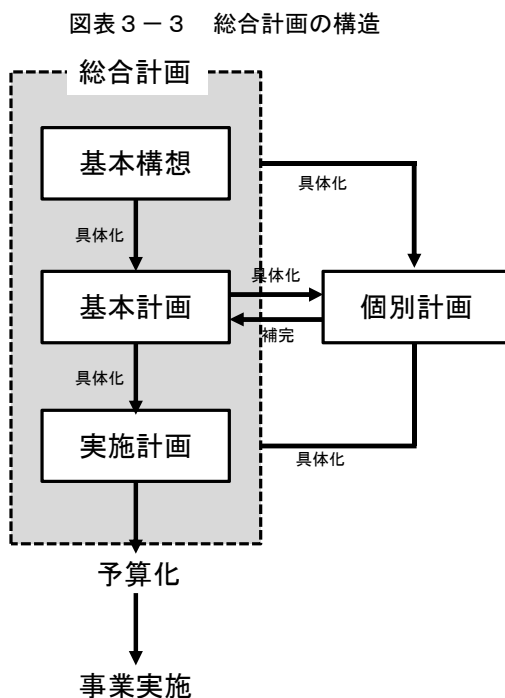
(1) はじめに

Plan段階（総合計画）の策定過程において、どのような住民参加が行われているか、その現状と課題を整理する。つぎに、総合計画の策定における住民参加の実態を把握するため、複数の自治体の総合計画の策定における住民参加の事例を紹介する。最後に、これらをふまえてPlan段階（総合計画）の策定過程における市民参加の課題と今後の展望について考察する。

(2) 総合計画とその基本構造

地方自治体では、各自治体が進むべきまちづくりの方向を見定め、それに向かって取り組んでいくための指針となる総合計画を策定している。この計画は地域づくりの最上位に位置づけられる計画である。

図で示すとおり、一般的に総合計画は3層構造となっている。基本構想¹は、行政運営全般の基本理念、方針を定めたものである。基本計画は、基本構想に基づいたより具体的な施策の方向性を定めたものであり、実施計画は、さらに基本計画で掲げた施策に基づいて各分野で実施する事業を定めたものである。



資料：佐藤徹他『新説 市民参加』（公人社、2005年）110頁

¹ 地方自治法改正（平成23年5月2日）により、基本構想の法的な策定義務はなくなった。

(3) 総合計画の策定における住民参加の歴史

1969 年の地方自治法改正により、各自治体の将来の進むべき方向性を示す基本構想を策定する規定が設けられた。これにより、各自治体は基本構想策定にあたり、住民意思を反映させるために、審議会、市民アンケート調査等が実施されるようになった。

図にあるように、1970～1980 年代は自治体自身が総合計画を作ること自体に意義があり、それは総花的・抽象的な美文で書かれたものが多かった。1990 年代後半からは、自治体の政策評価の動きが始まり、審議会の一部に公募市民を加えるといった取り組みがなされるようになった。2000 年代に入ると、公募市民が中心となった市民会議（例えば、みたか市民プラン 21 会議）による計画策定の取り組みが行われるようになり、2010 年代からは計画策定だけでなく、その計画の進行管理の分野にも住民参加が広がりを見せるようになった。

このように、現在は地方分権改革の進展とともに、自治体運営に関する住民の監視や参画の動きが強まり、計画策定から実施段階を通じた住民参加のあり方や実施段階における計画と政策評価（事業評価等）との連携、さらには、評価結果の住民への公表等の新たな課題が生じている。

図表 3-4 自治体総合計画の流れ

年代	特徴	策定方法
1970～80 年代	- 自治体自身が計画を作ること自体に意義 - イメージ（美文）型の基本構想・基本計画と事務分掌の積み上げによる実施計画（3 層構造の連関性が薄く、予算査定とは無縁）	- 審議会（団体・業界代表）への諮問型 - コンサル企業への丸投げ委託（全国どこでも似たような計画）
1990 年代	- 政策評価の始まり（総合計画体系と評価の齟齬が露呈） - 実施計画に結果指標を導入 - 計画に連動する予算査定の始まり	- 審議会の一部に公募市民を加える - ワークショップ型市民参加
2000 年代	- マニフェスト（政治による枠組み作り）のはじまり - 成果指標の一部導入（評価に耐えられる計画づくりへ）	公募市民中心の市民参加（市民自身による政策分野間の調整・役所との交渉が始まる）
2010 年代	- 議会による議決事件化（議会が市民参加に基づいて計画策定に関与） - 政策選択と調整（縮小社会に対する柔軟な計画改造）	市民会議による計画策定と計画の進行管理（評価・モニタリング）

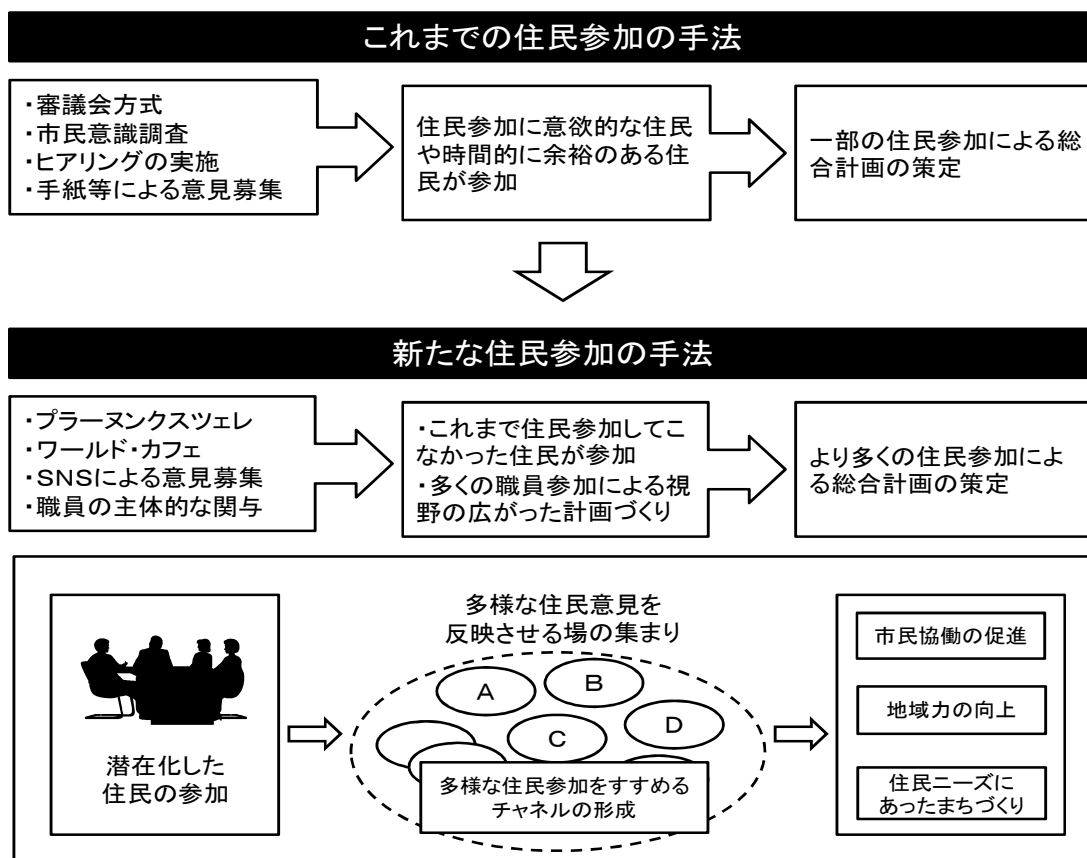
資料：今井照「「総合計画」の意義と陥穽」（『月刊ガバナンス』108 ぎょうせい、2010、18 頁以下）19 頁

(4) 総合計画の策定過程における住民参加の現状と課題

ア 住民参加の取組状況

各自治体は、市民のニーズや価値観が一層多様化しているため、市民の声を行政施策にいかすことにより、市民満足度を高めていくことを目的として、さらなる住民参加の機会を増やし、幅広い層の市民参加を得ようとしている。そこで、地域の将来像を定める総合計画の策定への住民参加を進めるため、審議会方式をはじめ、市民アンケート調査、市政モニター、各種団体へのヒアリング、パブリックコメント、ワークショップ等による意見募集などの各種手法を用いながら、総合計画の策定に取り組んできた。近年では、これまでの住民参加手法に加えて、情報化の進展に伴い、インターネットやSNS（Facebook、twitter 等）による意見募集等を行う自治体や、市民会議²（無作為抽出で選ばれた住民が行政課題等について議論する）を取り入れている自治体もみられるようになってきている。

図表3-5 求められる住民参加のあり方



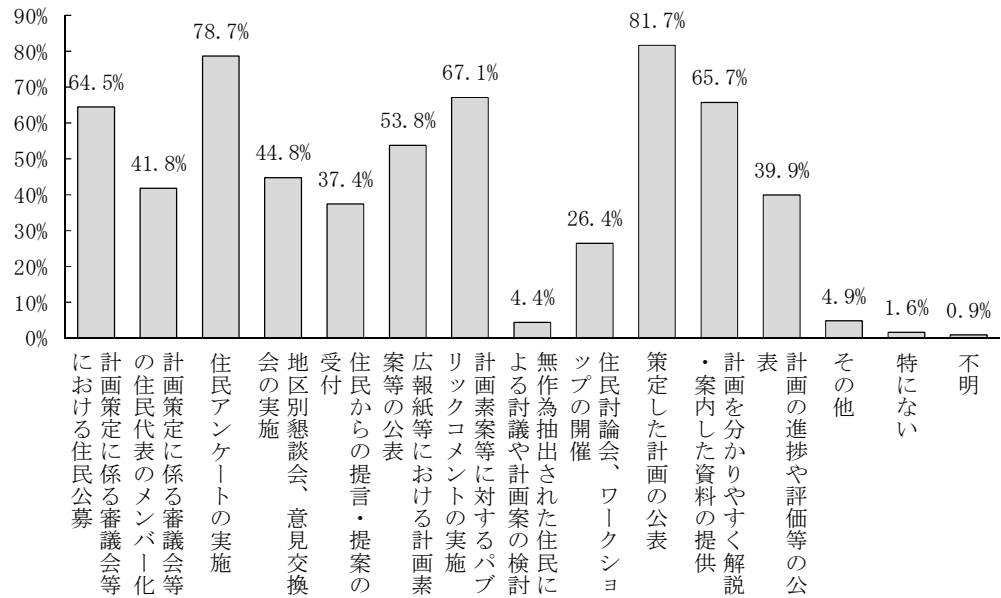
さて、このように、総合計画の策定過程ではさまざまな住民参加手法が用いられているが、総合計画の策定や実施、見直し等では現状として、どのような住民参加に取り組んでいるのだろうか。

この点、「市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査」（2012 年、実施機関＝（財）地方自治研究機構、調査対象＝全国の市区町村）によると、「策定した計画の公表」（81.7%）

² 最初に取り入れたとされるのは、三鷹市の「みたか市民プラン 21 会議」である。

が最も多く、次いで「住民アンケートの実施」(78.7%)、「計画素案、主要プロジェクト案に対するパブリックコメントの実施」(67.1%)が続く。「無作為抽出された住民による討議や計画案の検討」(4.4%)や「住民討論会、ワークショップの開催」(26.4%)といった比較的新しい手法を用いる地方自治体は半数にも満たない状況にある。

図表 3-6 総合計画における住民参加方策



No.	団体名	制度・事業名	概要（対象・内容等）	事業費（千円）	具体的効果・成果
1	大崎市（宮城県）	大崎市パートナーシップ会議に関する指針の制定	パートナーシップ会議は、市民と行政が互いの情報や知恵を出し合い、ともに考え、ともに話し合う場を形成し、まちづくりにおける市民と行政の協働を推進することを目的としています。これまでの各種審議会や懇談会、説明会、さらにはアンケート調査やパブリックコメントなどの市民参加手法の一つとして活用するものであり、協働体制の充実を図るものです。パートナーシップ会議には、「①市民が政策形成過程へ参画することにより、真の市民協働が図られる」、「②本会議を経ることで、行政施策に対する市民の信頼が高まる」の2つの役割があり、本市では、各種事業や活動と一緒にすることだけでなく、「話し合いを含む一連のプロセス（過程）が協働である」と定義しています。	—	これまで①保育所等の民営化に係るパートナーシップ会議、②出張所・公民館施設のあり方に関するパートナーシップ会議、③ふるさとプラザのあり方に関するパートナーシップ会議、④地域自治組織の財政支援のあり方に関するパートナーシップ会議、⑤大崎市の図書館を考えるパートナーシップ会議などを設置。それらの報告書をもとに、施策の方向性を取りまとめています。
2	西会津町（福島県）	総合計画検討会議の設置	現行の総合計画（H22～H31）の基本構想及び基本計画について、公募メンバーを含む町民30名による組織「総合計画検討会議」で検討。設置根拠は「西会津町まちづくり基本条例」。	—	・町民、行政職員とも、まちづくりへの町民参加をより意識するようになった。・情報共有が進んだ。
3	宮代町（埼玉県）	総合計画・市民ワークショップ	無作為抽出市民によるワールド・カフェ方式のアイデア出し。2日間実施。	329	無作為抽出により、年齢・性別に偏りのないアイデア・意見を集めることができた。

第1編 市区町村の政策形成における住民参加の現状と課題

No.	団体名	制度・事業名	概要（対象・内容等）	事業費 (千円)	具体的効果・成果
4	富士見市 (埼玉県)	中学生まちづくり未来会議	基本構想の策定時において、市の将来を担う若い世代の意見を取り入れるために、市内の中学生と市長が直接意見交換を行った。	—	・中学生の視点で、市の長所だけでなく、不満に感じている点や改善してほしい点など、率直な意見を聴くことができた。 ・中学生に基本構想策定に参加してもらうことで、市政への理解を深めることができた。
5	焼津市 (静岡県)	総合計画進行管理に係る「まちづくり市民会議」	第5次焼津市総合計画（H23～H30）は、行政評価の手法を用い進行管理を行っている。各年度ごとの評価結果及び、次年度の施策の方針に対する市民からの意見聴取、情報の共有化（公開）を目的として、「まちづくり市民会議」を開催する。〈対象〉総合計画基本計画の32施策〈内容〉32施策の事後評価結果等	300	総合計画は、将来都市像の実現を市民との協働により推進することとしており、市民と直接意見交換ができ、その意見を翌年度の「行政経営方針」及び予算編成に反映することが可能となり、市民の行政経営への参画と説明責任の実現・情報の共有化が実現できる。
6	高浜市 (愛知県)	高浜市の未来を創る市民会議	市民と行政の協働により、テーマごとに9つの分科会を設け、総合計画の目標達成に向けた「点検・確認（アクションプランの実効性の点検、事業の見直し・改善に対する意見・アイデア出し）」と「実行（アクションプランを協働で取り組む）」を行う。	5,463	①市政運営の状況やまちづくりに関する情報共有の推進 ②市民目線によるアイデアを、アクションプランや予算の立案等へ反映 ③市民と行政が協働で作業を進めることによる信頼関係や協働の礎の構築、まちづくりへの関心の向上
7	京都市 (京都府)	京都市未来まちづくり10人委員会	京都の未来を築くため、幅広い分野の市民の参加による、市民主体のまちづくりを推進することを目的に、平成20年9月に設置。京都のまちづくりについて市民自らテーマを設定し、多様な観点から議論し、その結果を提言するとともに、自ら発信・実践を行っている。	18,130	・これまで行政（公共）との接点が少なかった市民が参加・交流するなど、潜在していた、公共を担う人材の発掘 ・委員会活動（調査や議論、実践活動）を通じた市民意識の向上により、今後、京都の公共を担う人材の育成 ・市民目線による新たな課題抽出と、課題解決への新たなアプローチの検討・実践 ・活動に関わった市職員の意識改革など、行政内部における協働の気運の醸成
8	平群町 (奈良県)	平群町まちづくり会議	第5次総合計画策定に向けた住民参加型のワークショップ形式の会議	500	—
9	福岡市 (福岡県)	アジアのリーダー都市ふくおか！プロジェクト(新ビジョン検討)	新たな福岡市総合計画の策定に向け、市民等が描く市の将来の姿をとりまとめたもの。	32,064	インタビューの実施、フォーラム開催、アンケート調査の実施などに加え、100回を超えるワールドカフェの開催や、ツイッター、フェイスブックなども導入することで、プロジェクト全体として関わった人は延べ1万人を超え、ホームページのアクセス数は10万を超えた。得られた意見から福岡市の将来を考えるにあたっての課題や論点、将来のまちのあり方をとりまとめ、冊子「みんなが描いた福岡市の未来」を作成。

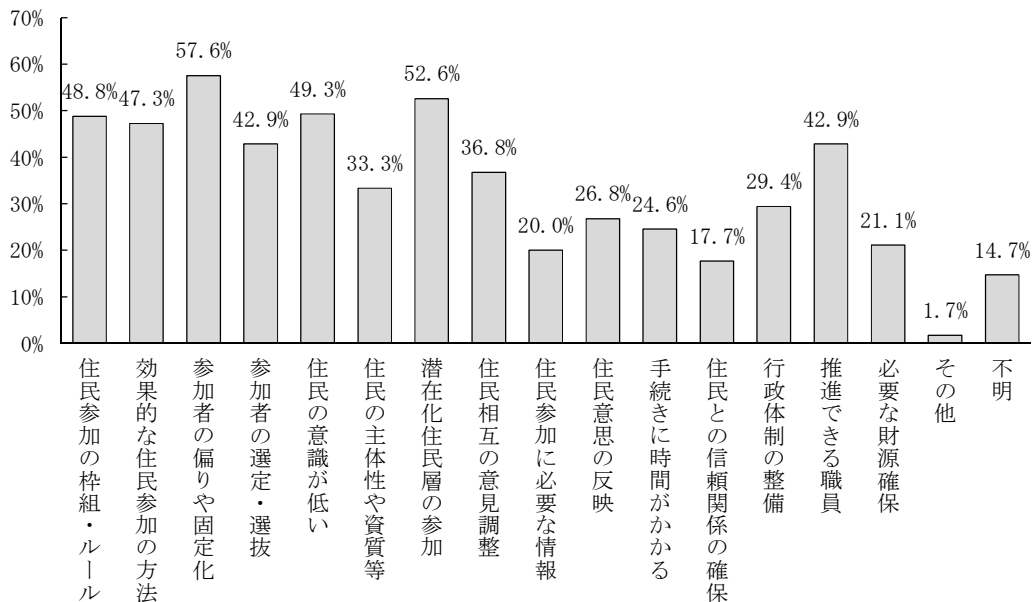
イ 住民参加推進における課題

一方で、総合計画の策定過程ではさまざまな住民参加手法が用いられているが、政策形成過程における住民参加推進の課題は何であろうか。

この点も、同調査によると、「参加者の偏りや固定化などがある」(57.6%) が最も多く、次いで「潜在化している住民層の参加促進や意見の顕在化が難しい」(52.6%)、「住民の意識・関心が低く、参加者が少ない」(49.3%)が続く。また、これに続く「住民参加の枠組み・ルール」(48.8%)からわかるように、住民参加の具体的な仕組みをもつ自治体は現時点では、半数に満たない状況にある。

このような参加者の偏りや固定化と行った課題に対し、住民基本台帳から無作為に住民を抽出して検討に参加してもらう「プラーヌクスツェレ」といった試みが三鷹市や船橋市等の自治体で実践されるようになってきている。また、より多くの住民の意見を取り入れる場とするため、「ワールド・カフェ」³方式を導入している自治体も増えてきている。

図表3-7 Plan段階における問題点・課題



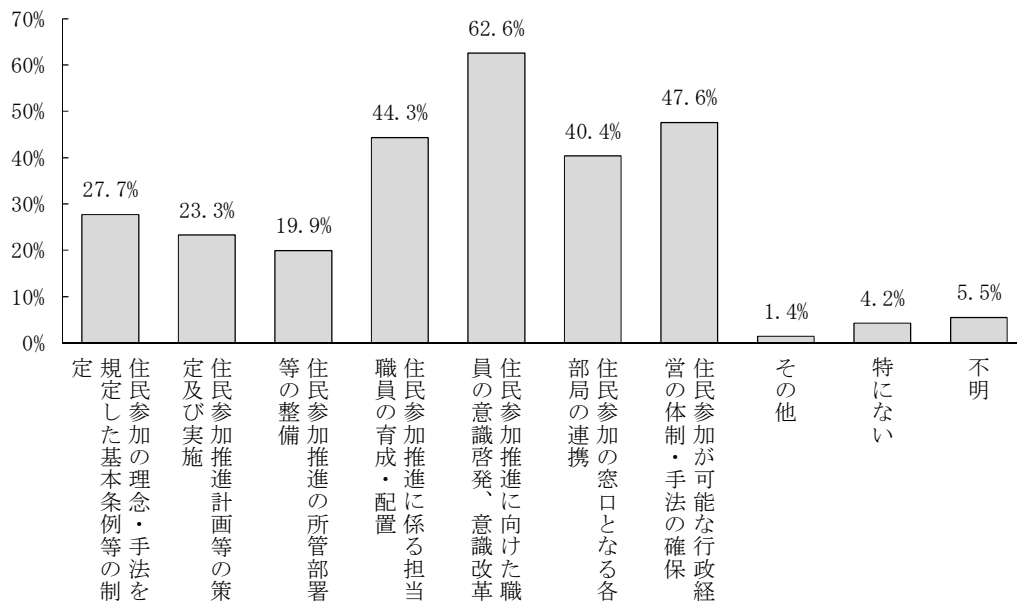
さらに、住民参加を進めるうえで非常に重要となるのが、庁内体制である。この点も、同調査によると、総合計画の策定にあたる庁内体制については、「各課から計画案等の資料提出を依頼」(79.7%)、「庁内の計画策定委員会等を設置」(79.7%)が同率で最も多く、次いで「各種地域団体からの意見収集や審議会等への委員委嘱」(71.4%)、「学識経験者、専門家等からの意見収集や審議会等への委員委嘱」(70.1%)が続く。一方で、「庁内の連絡会議等の設置」や「職員アンケート、職員提案の募集」を実施している地方自治体は半数に満たない状況にある。

同様に、住民参加の推進に向けた行政内の環境整備についてみると、「住民参加推進に向けた職員の意

³ カフェのような寛いだ空間の中で、参加者が自由に会話をを行い、さまざまなアイデアや知識を生み出す話し合いの手法。

識啓発、意識改革」(62.6%)が最も多く、次いで「住民参加が可能な行政経営の体制・手法の確保」(47.6%)、「住民参加推進に係る担当職員の育成・配置」(44.3%)が続く。一方で、「住民参加推進の所管部署等の整備」(19.9%)や「住民参加推進計画等の策定及び実施」(23.3%)は半数に満たない状況にある。

図表3-8 行政内の住民参加推進に向けた環境整備



(5) 各自治体における取り組み

ここでは、総合計画の策定・進行管理にあたり、①市民会議方式を用いた愛知県高浜市、②「プランクスツェレ」という手法を用いた神奈川県小田原市、③住民参加の敷居を低くし、多数の住民参加のチャンネルを用いた福岡県福岡市の事例を紹介する。

ア 愛知県高浜市

① 取組内容

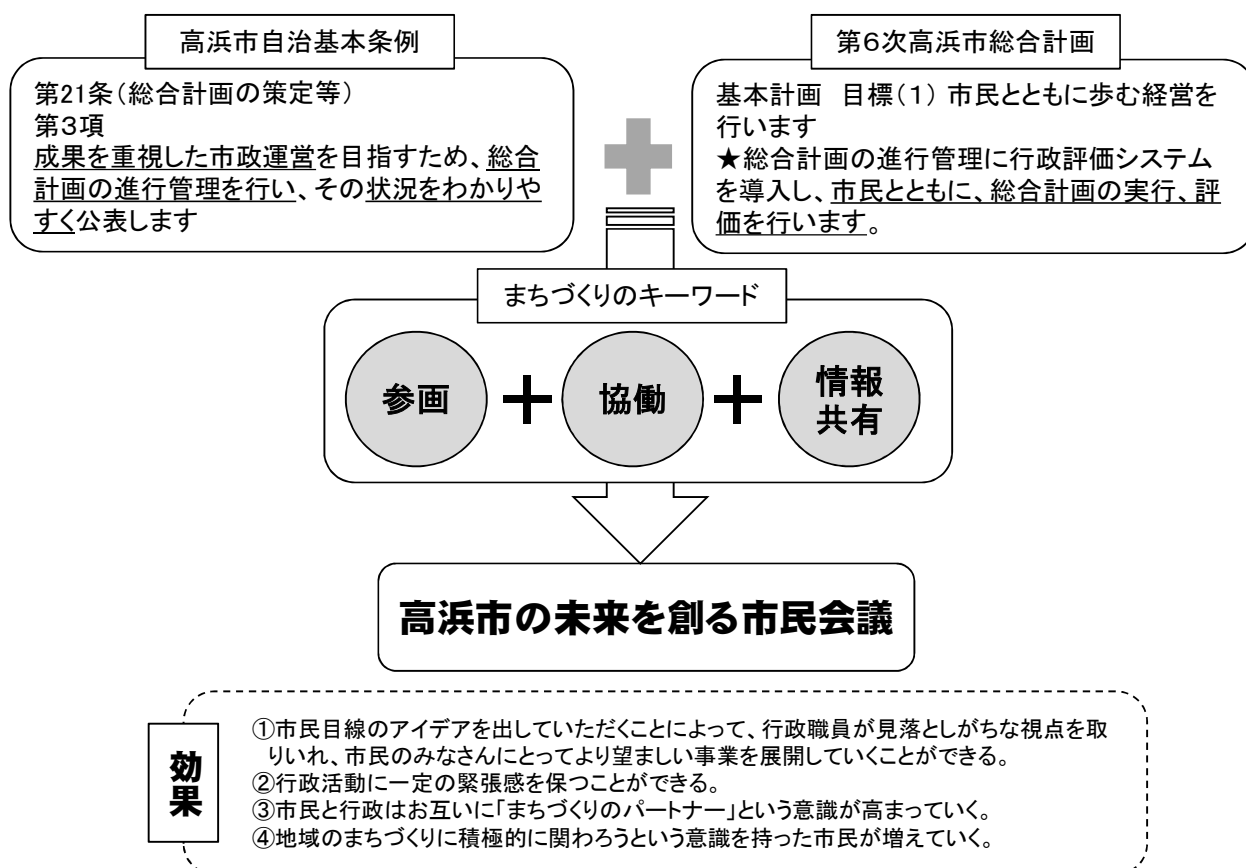
高浜市で実施されている取り組みは、「高浜市の未来を創る市民会議」（以下、市民会議という）による住民参加である。この市民会議の前身は、平成21年12月に立ち上げられた「高浜市の未来を描く会議」である。平成23年4月から自治基本条例と第6次高浜市総合計画を両輪とする新たなまちづくりがスタートし、市民と行政の協働により、総合計画の目標達成に向けた点検・確認と実行を行う役割をもっている。

図3-9にあるように、その市民会議には市民と行政が参加し、月1回会議が開かれ、総合計画の基本計画に掲げた14目標について点検・確認が行われる。そして、そこで議論されたことを市民会議と行政をつなぐパイプ役である「第6次高浜市総合計画推進会議」（以下、推進会議という）に持ち寄り、そこで総合計画の進行管理を行うのである。最後に、ここで議論されたことが提言として、行政に報告されることとなる仕組みである。

② 効果

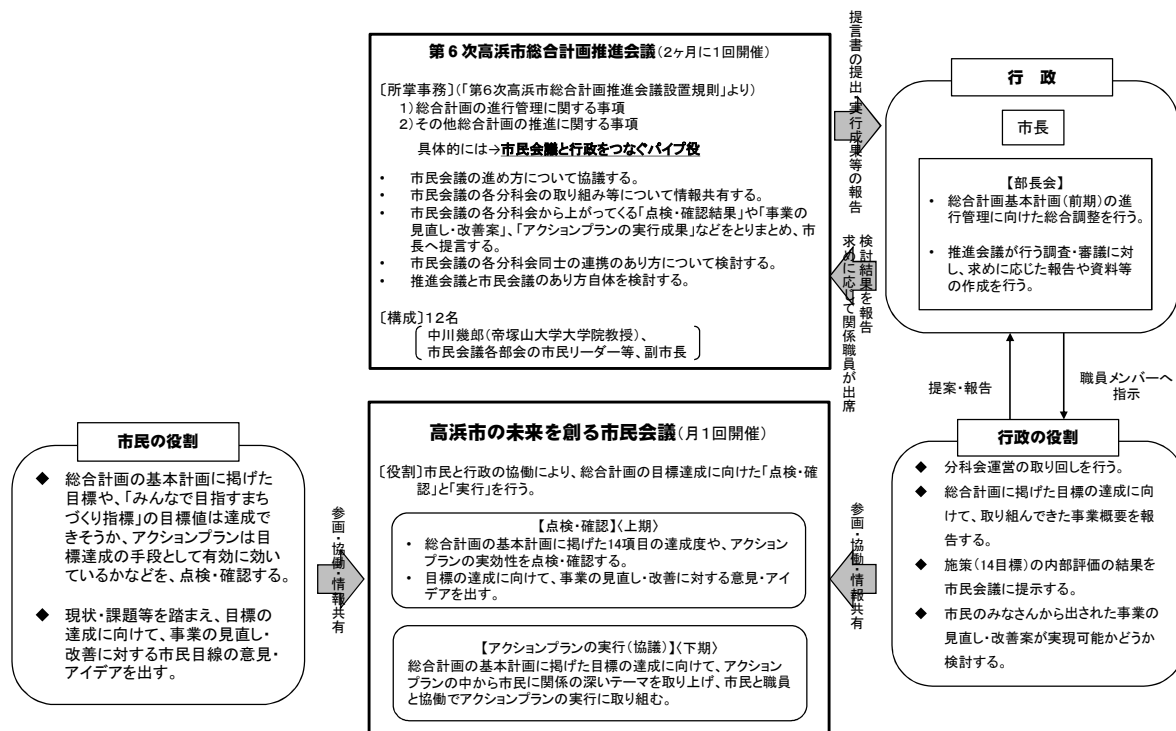
第6次総合計画の策定時、これとほぼ同様の仕組みの市民会議型の体制で市民が主体的に総合計画の策定に携わった。そのため、毎回の市民会議で熱心な意見交換がなされており、ここで議論を受けて、推進会議は昨年10月には総合計画の目標達成に向けた改善案をまとめた提言書を市長へ提出している。

図表3-9 高浜市の未来を創る市民会議の設置背景とその効果



資料：高浜市

図表3-10 高浜市における総合計画の進行管理の構造



資料：高浜市

イ 神奈川県小田原市

① 取組内容

小田原市において実施された取り組みは、平成21年6～8月にかけて実施された「おだわら TRY フォーラム」である。

この取り組みは、「プラーヌクスツェレ」という手法を用いて、「サイレントマジョリティ（声なき市民）」の意見を拾い上げ、それを総合計画の策定に反映させる取り組みである。小田原市は、これまでも多くの住民意見を市政運営に反映させるために、公募市民による市民百人委員会や市民提言会議を設置するなど、先進的な市民参画手法を導入し、大きな成果を上げている自治体である。

このフォーラムを実施する前に、運営等における課題を抽出するため、本番を想定したシミュレーションを実施した。参加者を募るにあたり、無作為に抽出した1,000名の市民に招待状を送付し、これに対し49名の参加表明があった（実際に参加したのは39名）。

このシミュレーションの後、フォーラム実施に向けて、無作為抽出した3,000人に招待状を送付したところ、市の想定を上回る200人からの参加承諾があった。討議テーマは、①福祉・医療、②暮らしと防災・防犯、③子育て・教育、④地域経済、⑤歴史・文化、⑥自然環境、⑦都市基盤、⑧市民自治・地域経営の8つの分野から抽出した、市民生活に直結した計63テーマである（図表3-11参照）。

また新たな市民参画を勧める一方で、それと並行して職員の主体的な関与を勧めるために、①「シナリオプランニング」⁴（図3-11参照）と②「職員対話集会（オープンスペースミーティング）」を実施した。

② 効果

プラーヌクスツェレという手法の導入により、公募による市民参加と比べてこれまで市政に関わってこなかった市民が参加することによって、より多くの市民の声を市民目線・生活者視点での実感としての意見を総合計画に反映させることができた。

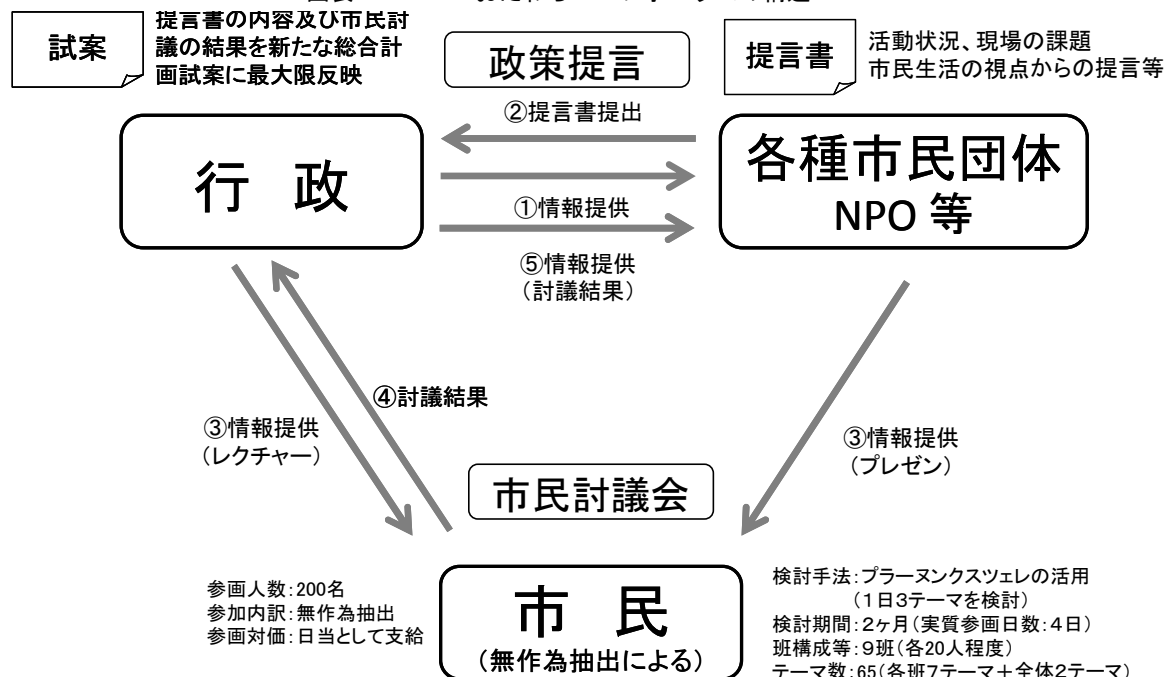
また、「シナリオプランニング」や「職員対話集会」の取り組みにより、職員が組織・役職を越えて対話を行うことで、職員の視野が広がり、組織間の相互理解も進み、今まで一部の職員しか関わることのなかった総合計画の策定に多くの職員が携わった。とくに、職員対話集会では、参加義務のない中、130名を超える職員が参加し、組織・役職を越えたオープンな対話が行われた。開催後のアンケートでも、職員の意識の高さや自由に意見を言える環境の大切さなどを実感した職員が多数おり、職員の意識向上にも役立った。

⁴ 将来おこりうる事象を複数のシナリオとして整理・共有化し、戦略を導くこと。

③ 課題

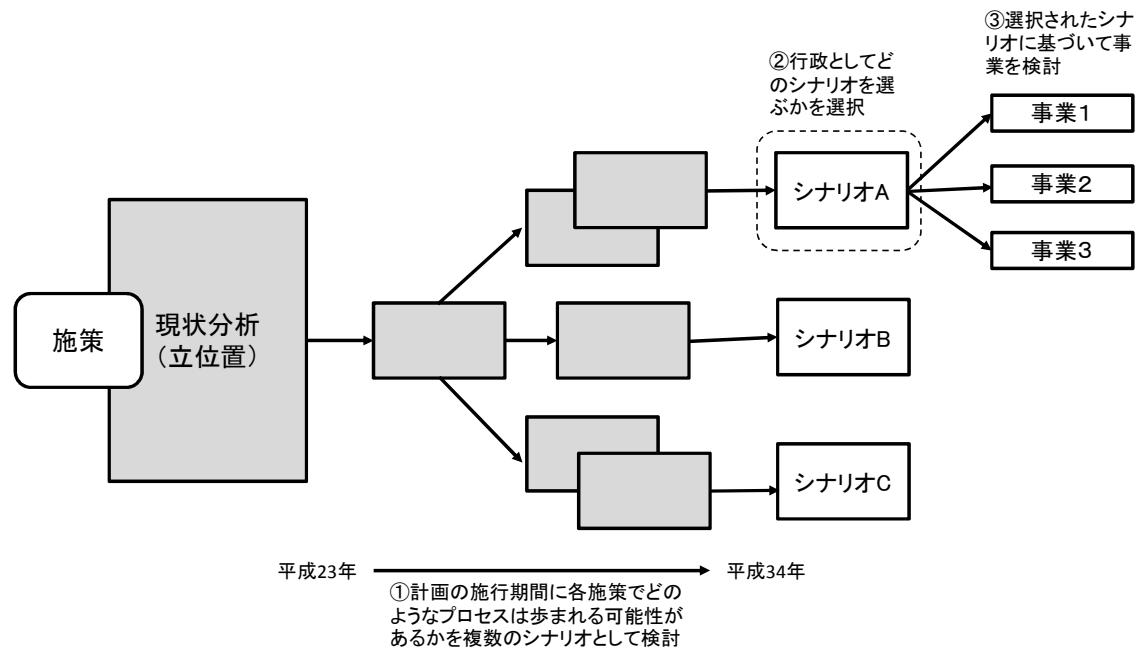
1つめは費用の問題である。この「おだわら TRY フォーラム」は参加者に謝礼として5,000円を支給することになっており、またテーマ数も65（オープニングとエンディングを含む）と多かったこともあり、総合計画策定プロセス全体で約500万円の予算措置がなされていた。厳しい財政状況にあるなかで、どのように予算確保していくかということが今後の課題である。また、ボランティアで住民参加している住民の整合性も課題である。2つめは、従前からの公募形式で住民参加していた住民への配慮である。無作為抽出でのみ参加者を募る方法にしてしまえば、住民参加に意欲をもっている住民を排除してしまうことになってしまう。これを補完するチャネルづくりも必要になってくる。3つめは、ブラームンクスツェレを活用するにあたってのテーマ設定である。これは企画提案やニーズの把握のいったテーマには馴染みやすいが、二者択一を問うようなテーマには馴染みにくいため、このようなテーマをどのように扱っていくかは今後の課題である。

図表3-11 おだわら TRY フォーラムの構造



資料：小田原市

図表3-12 総合計画策定におけるシナリオ作成の位置付け



資料：小田原市

ウ 福岡県福岡市

① 取組内容

福岡市において実施された取り組みは、平成23年5～11月にかけて実施された「新 VISION アジアのリーダー都市ふくおか！プロジェクト」である。

この取り組みは、三鷹市のような市民組織が直接的に総合計画の策定に参加する事例ではなく、市民の総合計画の策定過程への参加を促しやすい、都市ビジョン（都市像）作りにおける住民参加である。総合計画という都市全体にわたる計画を一般市民が直接参加して検討するには非常にハードルが高いため、市民が参加しやすいテーマ（「25年後の福岡がすばらしいまちになっているとしたら、そこではどのようなことが実現しているのでしょうか。」）が設定された。

特徴的なのは、市民ビジョン・カフェである。これは、平成23年6月19日～9月20日の間に77回開催され、延べ1,678人の市民が参加した。ビジョン・カフェの開催は、ビジョン・カフェのウェブサイトで参加者を広く呼びかけたものと、特定の団体やサークルなどの仲間同士が集まって開催される2つの形態があったが、ウェブサイトで登録すれば開催できるという手軽さもあって、ウェブサイトを利用したビジョン・カフェの開催が多かった。また1回の参加人数が100人だった場合もあれば、3人という極少人数という場合もあった。

一方で、市職員は組織・役職を越えて提言検討チームを作り、自分たちのまちの将来ビジョンへの提言をした。また組織ごとにワークショップを開いて意見・提案を集約した。

② 効果

テーマ設定が市民の参加しやすいものであったこと、市民参加のチャンネルが多かったため、このプロジェクト全体での参加者は延べ1万人にのぼった。また専用ホームページのアクセス件数は10万件を超えた。また市から市民に対して、市の将来像を検討するにあたり必要と考えられるテーマを設定してリレーフォーラムを開催したり、有識者インタビューの公開をしたりと、情報提供が積極的に実施されたことは、活発な市民からの意見交換に寄与している。

また市職員もワークショップや職員提言といった形態でこのプロジェクトに参加した。市職員が自分のまちの将来ビジョンについて、組織・役職を越えた議論をすることは、職員の意識向上にも多大な影響を与えた。

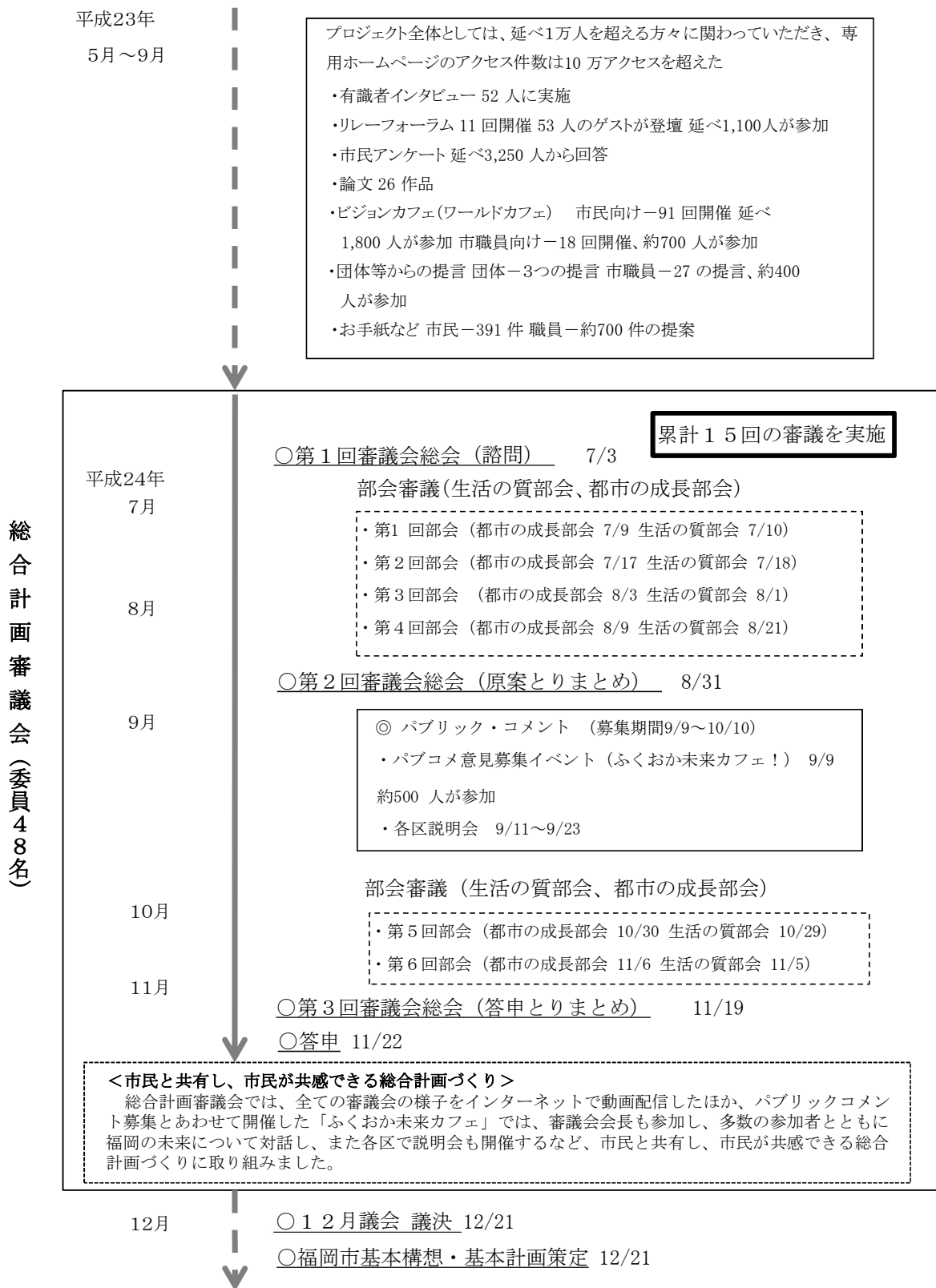
パブリックコメントにおいても、従前は特定の個人や団体からのものが多かったが、この取り組み以降、さまざまな個人や団体からのものが増えている。

③ 課題

この取り組みは、市長によるこのプロジェクトへの参加を呼びかけた記者会見から総合計画の答申のとりまとめまで、半年という非常にタイトなスケジュールで実施された。そのため、総合計画の策定にあたり、十分な時間が確保されたかどうかという点では課題が残る。現実的には、総合計画は地域の将来像を定めるため、住民参加がとても重要であるが、時間と費用をどれだけ充てるかは非常に難しいという問題がある。

図表3-13 総合計画の策定経緯

新 VISION アジアのリーダー都市ふくおか！プロジェクト



資料：福岡市

(6) 総合計画の策定過程における住民参加の今後の展望

これまでみてきたように、最近の社会経済状況の変化による自治体運営に関する住民の監視や参画の動きの強まり、地方分権の進展に伴う地域の特性を生かした個性的なまちづくりの推進、そして昨今の厳しい財政状況の中、多くの自治体が総合計画の策定における住民参加を推進するために、さまざまな取り組みを行っている。

そのなかで、各自治体において特に課題となっているのが、①サイレントマジョリティの存在、②参加者の市民代表性の担保、③参加者層の固定化、④住民意見の反映方法である。

このような課題に対して、さきほど紹介した自治体のように、①市民会議等を設置し、総合計画策定に直接的な住民参加の取り組みを行ったり、②「プラーヌクスツェレ」という手法を用いて、サイレントマジョリティの意見を拾い上げようとする取り組みを行ったり、③住民参加のハードルを下げ、より多くの市民の意見を取り入れようとする取り組みなどさまざまな取り組みがなされているが、どの取り組みもこれらの課題を根本的に解決できる状況にはいたっていない。住民と行政が対立する構造を乗り越え、住民参加が必須である総合計画策定へのさまざまな試みが今後も求められる。

3 D o 段階における住民参加（予算編成）

(1) はじめに

政策形成の P l a n 段階（総合計画等の立案）の後は、それらを達成するための D o 段階（執行段階）へと移行する。P l a n 段階で合意形成・意思決定できた政策等についても、計画立案後の社会経済の動向、住民生活・ニーズの変化、法制度の改正や国・県等の政策等に適切に対応していくため、D o 段階において不断の点検や見直しが求められる。

地方自治体の政策形成における D o 段階は、さらに①投入段階（予算・時間等）、②活動段階（ハード・ソフト）、③産出段階（供給量・質）といった、具体的な政策等の実施・展開プロセスに分かれるが、その出発点となるのは投入段階として、計画立案された政策等の裏付けとなる予算の編成である。本節では、D o 段階として予算編成をとりあげる。

(2) 地方財政を取り巻く環境

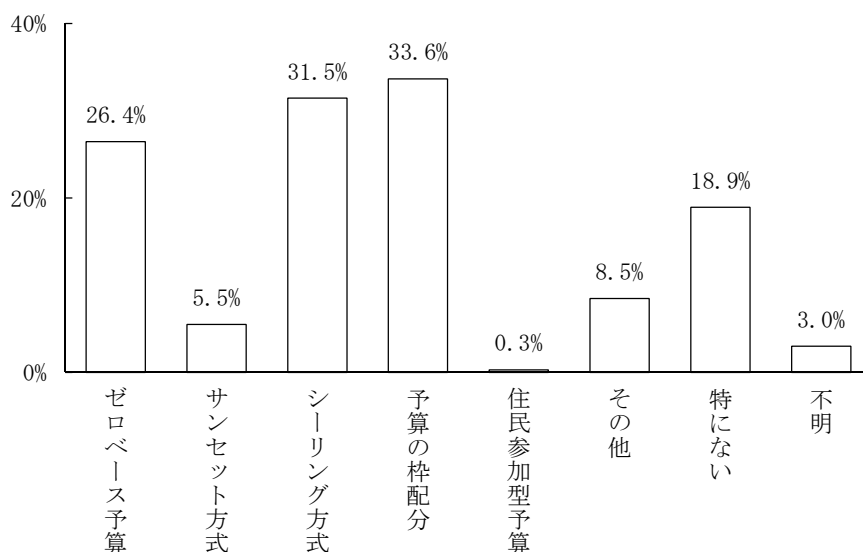
地方財政を取り巻く環境をみると、平成 23 年度の地方公共団体（都道府県、市町村、特別区、一部事務組合及び広域連合）の普通会計の純計決算額は、歳入 97 兆 5,115 億円（前年度 98 兆 3,657 億円）、歳出 94 兆 7,750 億円（同 96 兆 1,064 億円）で、歳入、歳出いずれも減少している（平成 24 年度版地方財政白書）。こうした背景として、長引く経済低迷のもとでの国庫支出金の削減、個人住民税を中心とした地方税の減少等が指摘されている。その一方で、少子高齢化の進展や住民ニーズの多様化等により、地方自治体に対する行政ニーズはますます膨らみ、扶助費等の歳出需要が増大している。

高度経済成長期にみられた右肩上がりの社会経済環境のもとでは、いわゆる増分主義に基づく行財政運営が可能であった。しかし、低成長経済、デフレ経済のもとでは、新たな財源・人員等の調達が困難となってきており、過去の財源・人員等の配分の有効性を検証し、予算や人員の点検や再構築を図る減分主義に基づく行財政運営が必要となってくる。

限られた財源・人員の中で、住民ニーズに対応し、住民満足度を高めていくためには、事業の効果や効率等の見直すとともに、施策・事業の執行においても、慎重で適切な選択と重点化が必要となつてきており、多くの地方自治体でこうした視点や方針に基づいた予算編成が必要となっている。

図表 3-14 は市区町村の予算編成方針をみたものであるが、「特にない」と回答している団体は 2 割未満にとどまり、8 割以上の団体が何らかの減分主義等に基づく予算編成方針を確保している。最も多かったのは「予算の枠配分」の 33.6%、次いで「シーリング方式」(31.5%)、「ゼロベース予算」(26.4%) 等となっている。

図表3-14 予算編成方針（複数回答）



(3) 予算編成の現状と課題

ア 現状

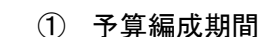
当初予算の編成については、地方自治法（211条）では、地方自治体の首長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に議会の議決を経なければならないとし、都道府県及び政令指定都市にあつては年度開始の30日前、その他の市町村にあつては20日前までに当該予算を説明書とともに議会に提出することが規定されている。本規定に基づき、翌年度予算案の地方議会の上程・議案審議・議決は、多くの地方自治体では3月議会において行われることが一般的となっている。このため、地方自治体の予算編成作業は、3月議会に向け、9～10月頃から3月までの約5～6ヵ月間をかけて作業を進める団体が多くなっている。

地方自治体の予算編成フローをみたものが次図表である。予算編成が開始される9～10月頃に首長（市区町村長）から財政部門、事業部門に予算編成方針が示される。予算編成方針は、総合計画等の行政計画や首長のマニフェスト・公約等の実現・実施等を目的に、財政部門（財政課等）が策定する中長期の財政見通しや議会からの要望等も考慮して作成される。予算編成方針に併せて財政部門から事業部門に対して予算要求基準等も示される。

予算編成方針、予算要求基準等に基づき、事業部門では予算要求書を作成し、財政部門への予算要求を進める。その後は財政部門と事業部門の調整を経て、財政部門査定、首長査定が進められ、翌年度の予算原案が調製され議会に上程される。この期間が2月頃までとなる。

これをみると、予算編成は大きくは、①4月から8月頃までの予算編成前の段階、②9月頃から3月までの予算編成の段階、③予算成立後の新年度4月以降の予算執行の段階に分けることができる。予算編成過程に住民参加を進める場合は、この3つの各段階に応じて、適切な住民参加を図ることが重要となる。

予算編成過程に住民参加を推進する上での課題については、地方自治体の担当者のヒアリング調査等からは次のような点があげられた。



– 43 –

② 財政・予算編成の専門性・技術性

行政領域における住民参加の目的の一つとして、住民と行政との適切な対話と合意形成があげられる。その前提として、両者の間に一定の情報の共有や現状に対する共通認識が求められる。しかし、一般住民からみて、極めて高度で専門的な行政分野も存在し、その代表的な分野の一つが財政・予算の分野である。

国・地方の財政・予算は、精緻で複雑な制度で構築されており、一般の住民がその詳細を知悉することは極めて困難である。財政・予算に係る地方自治体の現状や課題を理解するためには、一定程度の専門的・技術的な制度や過程の学習や把握等、住民側にも一定の努力や負担を求めることになる。このため、財政・予算の分野に住民参加を図ることは、行政と住民との情報格差、制度や意思決定プロセスに対する専門性や認識の乖離等が存在し、そうした格差・乖離を十分に解消する手法が不足していることが課題となっている。

③ 他の政策形成プロセスとの連動

自治体の会計年度は、毎年4月から翌年3月までの期間となっているが、4月から5月の出納整理期間を経て、歳入歳出決算書等の決算書類が調製され、監査委員による決算審査を経て、決算議会において審議が行われる。行政評価を実施する団体においては、議会で承認された決算に基づいて、9月以降の時期に前年度の政策・施策・事務事業等の評価が実施される。このため、監査委員の決算審査、議会の決算承認、行政評価等において議論、指摘された事項を、次年度の予算策定作業に反映することは、時間的な制約があつて事実上困難な状況にあり、予算への反映は、翌々年度までに先送りされることが課題となっている。

こうした事態に対応するため、決算議会を12月議会から9月議会に前倒しする、行政評価のうち事務事業評価は出納閉鎖後の6月以降に直ちに開始するなどの取組がみられるが、こうした改革を行なっても予算編成のなかで前年度の決算や行政評価等が十分に反映されていない現状にある。

④ 予算に対する住民の意識・関心

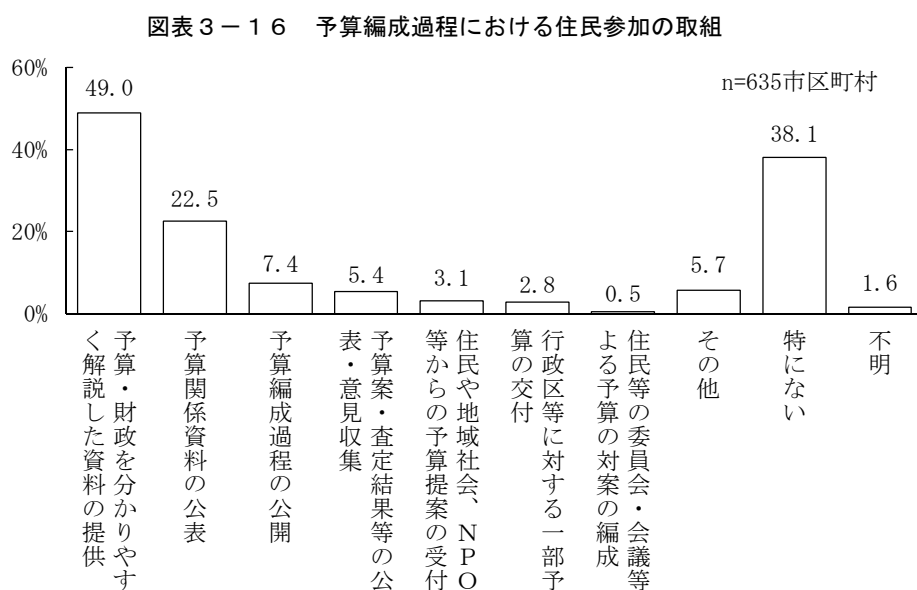
我が国では、国・地方を問わず、公的予算に対する住民の意識・関心が低いことが指摘されている。こうした課題が生じる背景として、上記の①～③課題等があげられ、一般住民にとって予算は専門性が高くわかりにくい、扱う予算規模が住民感覚の生活・家計感覚を超えて現実感が希薄となってしまう、住民の意見等が予算に十分に反映される機会・成果が乏しい、予算編成プロセスが不透明で何をやっているのかが分からないなどの指摘がなされている。

(4) 予算編成過程における住民参加の取組

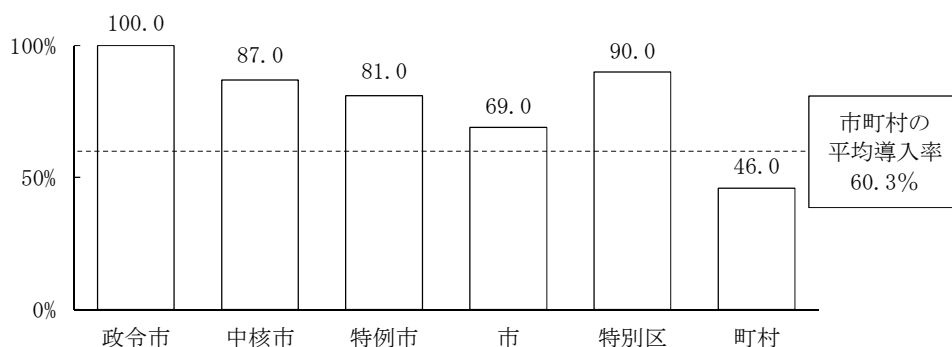
市区町村アンケート調査結果から、予算編成過程において導入されている住民参加の取組をみたものが下記図表である。

「特にない」と回答した団体は 38.1%で、約 6 割の団体で何らかの住民参加の取組が導入されている。最も導入が進んでいる取組は「予算・財政を分かりやすく解説・案内した資料の提供（予算説明書、財政白書等）」(49.0%)で、約半数の団体で導入されている。次いで「予算関係資料の公表（予算編成方針、予算査定調書等）」(22.5%)の導入団体の割合が高い。3位以下の取組は導入率が1割未満に低下し、「予算編成過程の公開」(7.4%)、「予算案・査定結果等の公表・意見収集（パブリックコメント等）」(5.4%)、「住民や地域社会、NPO等からの予算提案の受付」(3.1%)、「行政区（政令市）、地域自治区（自治法）、地域協議会等に対する一部予算の交付（地域予算制度等）」(2.8%)、「住民等の委員会・会議等による予算の対案の編成」(0.5%)となっている。

市区町村別にみると、何らかの制度の導入している割合は、政令指定都は 100.0%、中核市が 87.0%、特例市が 81.0%、その他の市が 69.0%、特別区が 90.0%、町村が 46.0%となっており、大都市・特別区と比較して、市部、町村部での導入率が比較的低い状況にある。

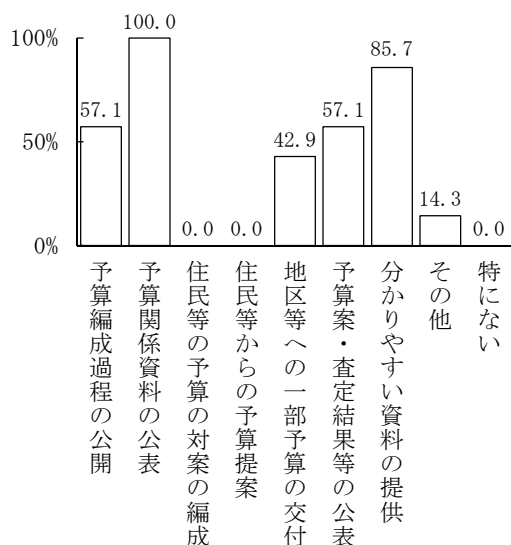


図表 3-17 市区町村別にみた予算編成過程における住民参加の方策の導入率

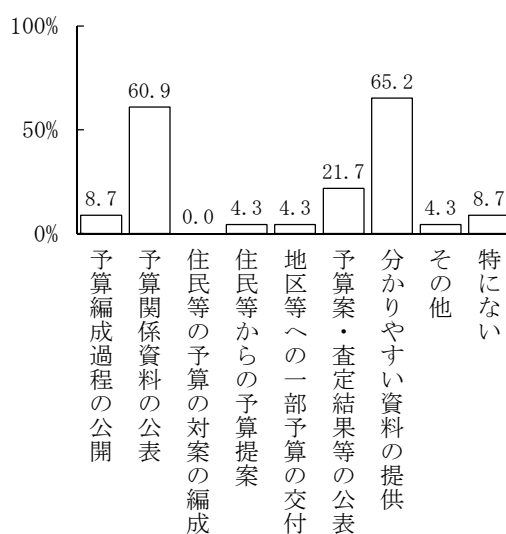


図表3-18 市町村別にみた予算編成過程における住民参加の取組

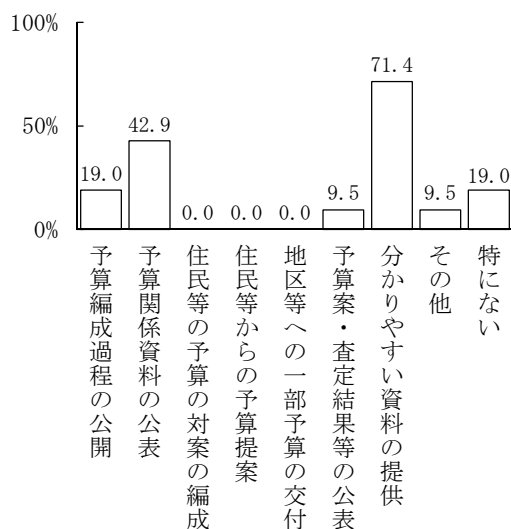
政令市 (n=7市)



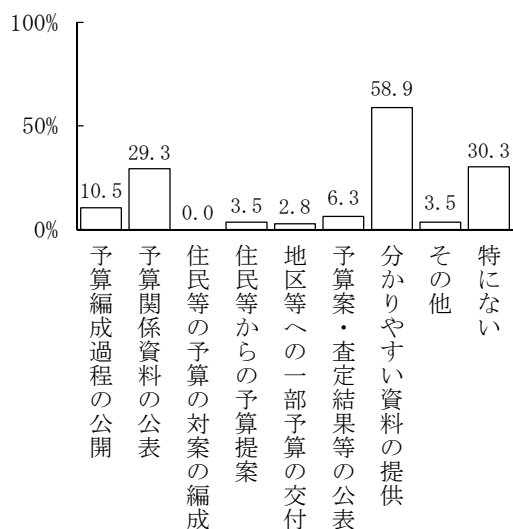
中核市 (n=23市)



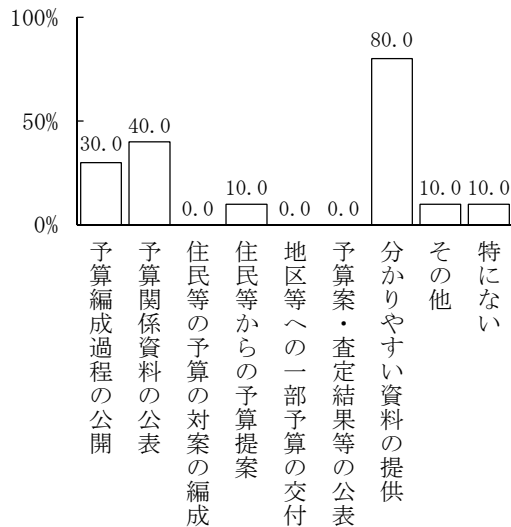
特例市 (n=21市)



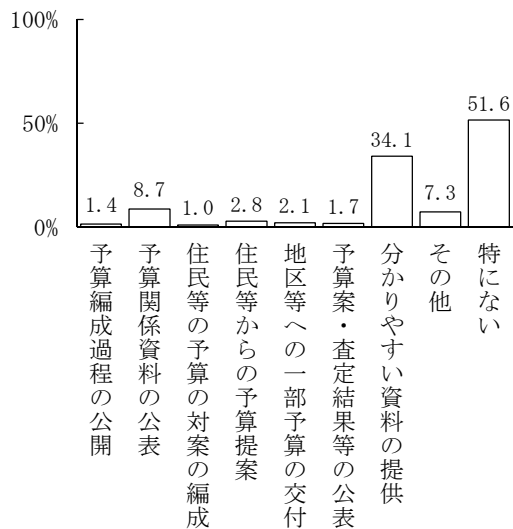
市 (n=287市)



特別区 (n=10区)



町村 (n=287町村)



(5) 先進事例地等における予算編成過程における住民参加の取組

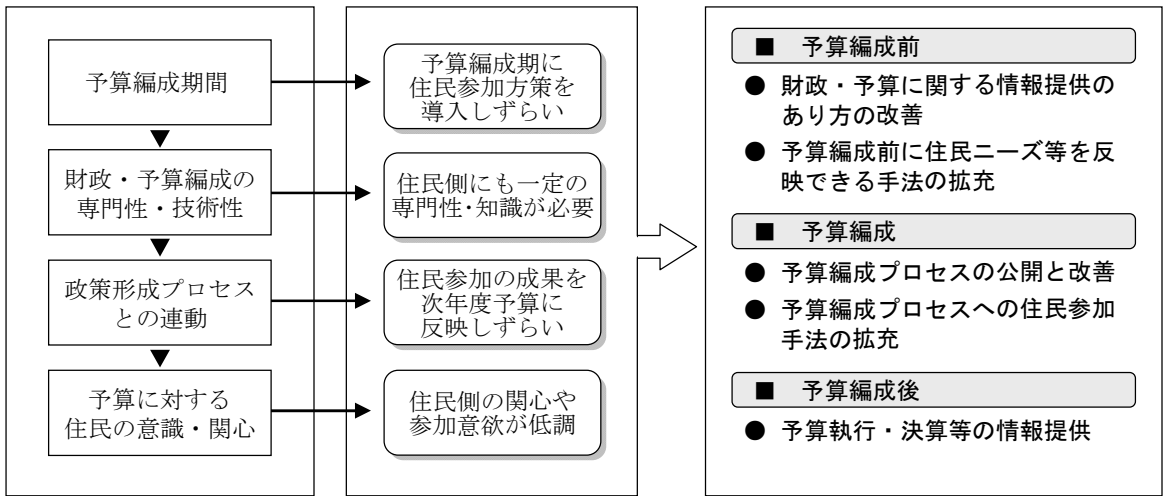
地方自治体の予算編成に係る課題と住民参加方策の拡充の方向性を整理すると下記図表となる。

前項でみた予算編成に係る課題に対応するため、先進自治体等では、予算編成改革等の取組を展開している。

ここでは、アンケート調査、先進事例調査、文献調査等から得られた先進地域の取組を、ア. 予算編成前、イ. 予算編成中、ウ. 予算編成後の3段階に分けて整理を行った。また、各段階の取組内容から、次のとおり取組を区分した。

- ア 「予算編成前」段階 …… ①財政・予算に関する情報提供のあり方の改善、②予算編成前に住民ニーズ等を反映できる手法の拡充
- イ 「予算編成」段階 …… ①予算編成プロセスの公開と改善、②予算編成プロセスへの住民参加手法の拡充
- ウ 「予算編成後」段階 …… 予算執行・決算等の情報提供

図表3-19 予算編成の課題からみた住民参加方策の方向性



ア 「予算編成前」段階

① 財政・予算に関する情報提供のあり方の改善

前項でみたとおり、予算編成過程における住民参加の取組で最も高い導入率となっていたのが、「予算・財政を分かりやすく解説した資料の提供」で、約5割の団体で導入されている。財政・予算に関する情報提供は、毎年度定期的に市町村の広報紙、ホームページ等で解説付きで掲載される。しかし、予算編成過程への住民参加を拡充するためには、市民の生活を起点としながら、市民誰もがより分かりやすく財政・予算を理解できる情報提供が必要であり、さらなる改善が求められている。



川崎市が毎年度発行する『財政読本 143万市民のおサイフ』

“分かりやすく解説した資料”として、川崎市（神奈川県）では、「川崎市財政読本 ～川崎市民のおサイフ～」を毎年度発行している。全18頁、カラー版で、市の財政・予算の状況を分かりやすい解説やイラストで説明している。千葉市（千葉県）では、年収500万円の家計に置き換えて市の財政を解説する「ちはな家の家計簿」を公表している。

また、厳しい財政や予算編成の状況について、住民に正しい現状認識を求め、行政の取組に一定の理解や支援を得るため、財政・予算の厳しい現状についての情報提供を拡充する取組もみられる。北海道夕張市の財政破綻（平成18年に財政再建団体への移行）では、市の赤字を市民に見えにくくする会計操作等の問題も指摘された。このため、透明性を高めた情報提供に加え、厳しい財政状況を住民に見えにくくするのではなく、反対にすべてを公開して、住民のバックアップを得ながら行財政改革の一層の推進を図る取組もみられる。全国の多くの市町村で公表されている「財政非常事態宣言」はそうした取組の一つである。代表的な事例をみると、愛知県常滑市では、職員向けの財政資料「財政危機の原因と対策」を市民向けに公開している。同市では、年間約40億円あった競艇収入が激減し、試算では、平成22年度からの3年間で約30億円の財源不足が生じることが懸念され、大胆な行財政改革を推進することとしている。その推進にあたっては、行政だけではなく、広く市民の理解と協力のもとで推進することとしている。また、埼玉県和光市では、地方債現在高及び債務負担行為額の増減（見込み）額を時計の進行に合わせて表示する「借金時計」を公表している。

なぜ、財政危機を招いたか？

- ①競艇依存体質で、
身の丈以上の行政サービス実施
- ②競艇収入が激減(H11～)
- ③行政のスリム化に着手せず。
- ④借金等でしのぎつつ、
空港関連の大規模投資(H11～)
- ⑤もともと「貯金」の習慣がない。
- ⑥病院赤字の拡大(H14～)
- ⑦空港税収への過度な期待

常滑市の『財政危機の原因と対策』のなかの
「なぜ、財政危機を招いたか？」

県で公表されている「財政非常事態宣言」はそうした取組の一つである。代表的な事例をみると、愛知県常滑市では、職員向けの財政資料「財政危機の原因と対策」を市民向けに公開している。同市では、年間約40億円あった競艇収入が激減し、試算では、平成22年度からの3年間で約30億円の財源不足が生じることが懸念され、大胆な行財政改革を推進することとしている。その推進にあたっては、行政だけではなく、広く市民の理解と協力のもとで推進することとしている。また、埼玉県和光市では、地方債現在高及び債務負担行為額の増減（見込み）額を時計の進行に合わせて表示する「借金時計」を公表している。

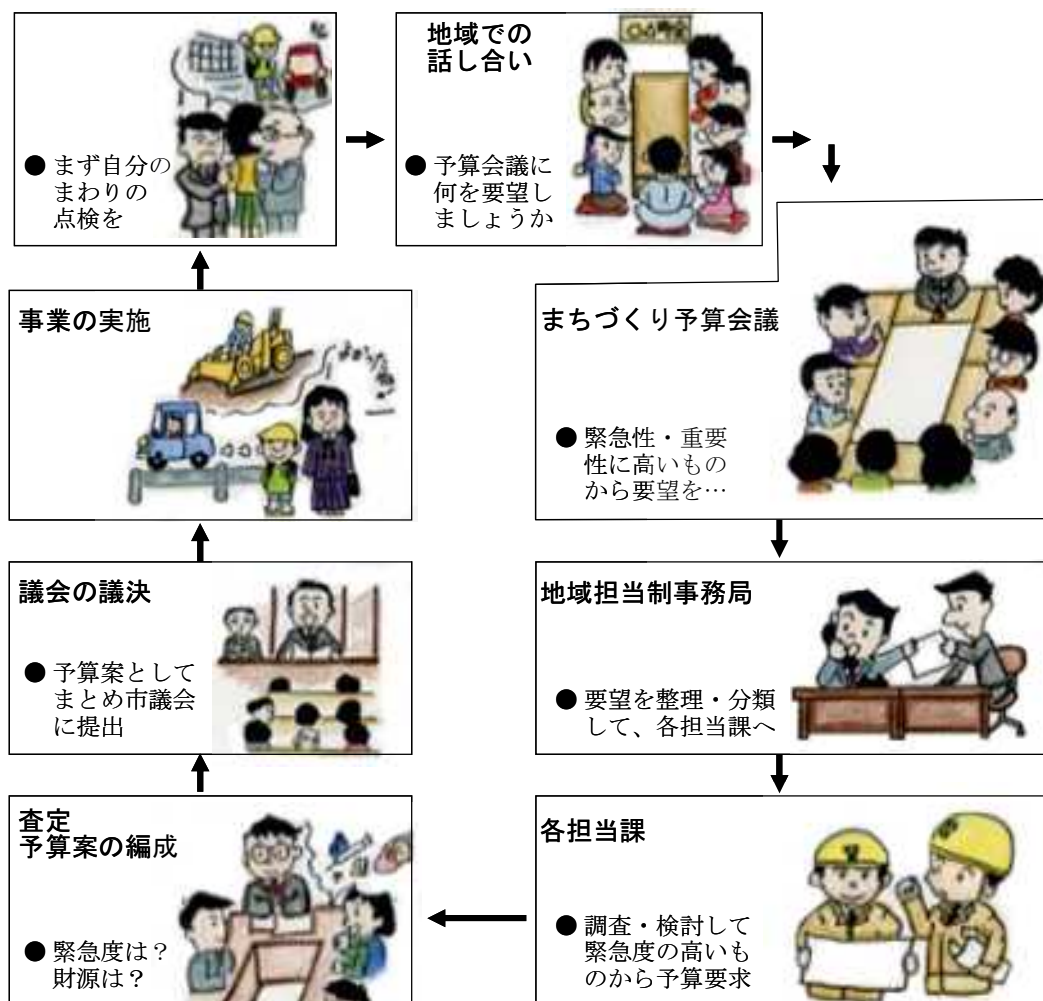
② 予算編成前に住民ニーズ等を反映できる手法の拡充

自治体の予算編成は過密なスケジュールで構成されており、予算編成期に住民ニーズを反映できる手法・手段は、時間的な成約等もあって非常に限られているのが現状である。このため、予算編成が開始される前の時期に住民ニーズを反映できる手法を導入する団体がみられる。

代表的なものは予算編成前の4月～9月までの期間に、住民説明会（タウンミーティング、地区説明会等）を通じて次年度予算に対する住民のニーズ・要望等を把握し、予算に反映する取組である。例えば、遠野市（岩手県）では、市内全町（地区）でタウンミーティング「市長と語ろう会」を開催し、同会で提案された意見・提言を「提言集」としてとりまとめ、市町村の予算編成方針、事業部門の予算要求等に反映している。

習志野市（千葉県）では、予算編成時期の前に各地区で「まちづくり予算会議」を開催している。同会議において参加市民は、町会等から出された要望・意見を緊急性・重要性に応じて優先順位をつけ、「まちづくり会議からの要望」として市に提案している。この提案結果を受けて、市の各担当部では要望を調査・検討し、長期計画や実施計画等と照らし合わせながら、翌年度の予算編成の中に反映している。

図表3-20 まちづくり予算会議の概要



資料：習志野市

図表3-2-1 予算編成前の住民参加方策の取組

区分	住民参加方策
財政・予算に関する情報提供のあり方の改善	「もし千葉市が給料収入 500 万円の家庭だったら」の視点から、家庭の家計とは異なる市の一般会計予算の仕組みを分かりやすく解説した「ちはな家の家計簿」を公開（千葉県千葉市）
	市の財政・予算の状況を分かりやすい解説やイラストで紹介した「川崎市財政読本 ～川崎市民のおサイフ～」を毎年度発行（神奈川県川崎市）
	予算編成において重点的に行う優先度の高い施策（事業）を「重点施策」として選定し、予算編成の前段階からその事業概要を公表（東京都文京区）
	地方債現在高及び債務負担行為額の増減（見込み）額を時計の進行に合わせて表示する「借金時計」を公表（埼玉県和光市）
	中長期の見通しにたった財政収支の見通し等に基づき、財政破綻を回避するための財政改革等の取組の重要性を住民に理解してもらうため「財政緊急事態宣言」として公表（埼玉県志木市、大阪府吹田市、泉佐野市、広島県広島市等）
予算編成前に住民ニーズ等を反映できる手法の拡充	予算編成前の6月～7月まで、市長が各町に出向き地域住民からの政策提案、地域課題等を広聴し、市政運営の参考とする「市長と語ろう会」を市内全町で開催。「市長と語ろう会」で出された意見・提言に対する回答をまとめた提言集を作成し、直予算編成方針等の市政運営に反映。（岩手県遠野市）
	市の予算編成時期の前に各地区で「まちづくり予算会議」開催。市の財政状況や予算に対する情報提供等により参加市民の一定の理解を得たのち、地域が抱えている課題や要望等を整理して、町会等から出された要望・意見等の中で、緊急性・重要性に応じ優先順位をつけ、「まちづくり会議からの要望」としてまとめ。「まちづくり会議からの要望」は、地域担当職員をとおして市役所に提出し、協働まちづくり課で整理・分類後、各担当部で要望内容を調査・検討。事業の長期計画や実施計画等と照らし合わせながら、翌年度の予算編成の中に反映（千葉県習志野市）
	市民の「東村山市のオーナーである」という意識を涵養するため、住民基本台帳から18歳以上の市民2,000人を無作為抽出し、「東村山市版株主総会」の案内を10月下旬に発送。11月に株主総会を開催し、市政全般についての報告し、前年度の市政全般の取組について投票による評価を実施。評価が一定の基準を下回った場合は、市長の期末歳費の減額を検討。（東京都東村山市）
	当初予算において編成方針及び各部局からの要求事業内容及びその査定状況を、市ホームページで公開するとともに、各部局が予算要求するまえに、市内各地からの要望事業について意見交換を行い、部局内調整を行なって、査定を実施。予算案確定前に、査定過程を公開し各地区に通知をしたうえで、再要望も受付。（京都府京丹後市）

イ 「予算編成」段階

① 予算編成プロセスの公開と改善

従来、行政が進める予算編成プロセスの詳細が外部に公表されることは少なかった。このため、予算編成の具体的な方針内容や、予算措置された事業（または措置されなかった事業）の査定経緯、住民ニーズの反映状況等がブラックボックス化し、議会の予算審議や住民の財政・予算に対する理解等を妨げるなどが住民参加の推進上の課題として指摘されてきた。こうした指摘を受けて、近年、予算編成プロセスの可視化・透明化を目的に、予算編成過程を公開する団体が増加している。

市区町村アンケート調査の結果をみると、「予算編成過程の公開」を実施している団体は1割未満と限られており、特に町村部では1%台の低い実施水準となっている。しかし、今後は行政プロセスの可視化、説明責任の拡充等の観点から、予算編成プロセスの公開が地方自治体にとって標準的な取組として拡大する可能性がでてきている。ICTの普及等により、ホームページ等を通じて、予算編成プロセスを公開する取組も従来と比較すると容易になってきている。

予算編成プロセスの公開は、鳥取県において初めて導入され、その後、政令指定都市、東京都特別区を中心に導入が進展してきている。予算編成プロセスの公開によって、首長や行政側の予算編成の考え方、予算査定（事業査定）や住民ニーズ反映の視点・手法が議会、住民に可視化され、住民参加の拡充に効果をもたらすといわれている。

具体的な取組例をみると、さいたま市（埼玉県）では、予算編成の各局主要事業の査定結果等をすべて公表している。富士見市（埼玉県）では、市民の財政に関する関心と理解を深め、透明性の高い財政運営を行うため、一般会計予算をつくる過程をすべて公開し、ホームページ等で案内している。

予算編成に係る資料等をすべて公開しているケースもみられる、文京区（東京都）では予算編成過程の一層の透明化を図るため、一般会計の全ての事業についての各部要求額、企画政策部査定額及び区長査定額を資料としてホームページ上に公表している。藤沢市（神奈川県）では、予算編成作業の透明性を向上させるため、予算編成に関する資料情報をすべてホームページ上に公開している。

平成24年度当初予算 予算編成過程の公開							(平成24年2月)		(単位：千円)			
企画政策部												
款	項	目	大事業名	中事業名	重点 施策	各部要求額	企画政策部 査定額	理由	区長査定額	理由	前年度 当初予算額	課名
総務費	企画費	企画調査総務費	総合企画経費	総合企画経費		1,354	1,354		1,354		4,746	企画課
			政策会議運営	政策会議運営		1,200	1,200		1,200		1,800	
			基本構想推進経費	基本構想推進経費		1,259	1,249	1	1,279	1	2,013	
			行財政改革推進経費	行財政改革推進経費		2,302	2,329	1	5,138	1	10,300	
			新たな公共の担い手推進経費	新たな公共の担い手推進経費		208	243	2	243		0	
			マネジメント能力向上プロジェクト運営経費	マネジメント能力向上プロジェクト運営経費					3,136	1	0	
			広務関係経費	広務関係経費		575	575		575		575	
	総務管理費	会計管理費	新公会計制度	新公会計制度		1,839	1,839		1,839		1,839	財政課
	企画費	財政管理費	予算関係事務	予算関係事務		1,962	1,962		1,962		2,111	
	公債費	公債費	特別区債元利償還金等経費	元利償還金		2,292,192	2,292,192		2,292,192		3,170,553	
諸支出金	財政調整基金積立金	財政調整基金積立金	財政調整基金積立	利子積立		82,181	82,181		82,181		79,820	財政課
		減債基金積立金	減債基金積立	新規積立		40,000	40,000		40,000		140,000	
		減債基金積立金	減債基金積立	利子積立		192	192		192		2,204	
		区民施設整備基金積立金	区民施設整備基金積立	利子積立		81,164	81,164		81,164		73,191	
		予備費	予備費	予備費	予備費		100,000	100,000		100,000		
総務費	企画費	広報広聴費	広報紙等発行	広報紙等発行		51,086	50,936	1	50,928	1	49,857	広報課
			文の京手帳作成	文の京手帳作成		1,360	1,360		1,360		1,344	
			外国語版生活便利帳の発行	外国語版生活便利帳の発行		4,652	4,847	1	4,847		0	
			ホームページ運営	ホームページ運営		5,235	5,270	1	5,270		7,979	
			有線テレビ広報活動	有線テレビ広報活動		127,829	127,829		127,829		134,222	
			広聴活動	広聴活動		645	645		645		645	
			世論調査	世論調査		3,318	3,318		3,318		0	
			区民相談	区民相談		11,281	11,281		11,283	1	22,338	

文京区の平成24年度当初予算の公開資料。全事業の事業部の要求額、財政部門（企画政策部）の査定額、区長の査定額を掲載

住民参加を推進する目的から、予算編成プロセスを改善する取組もみられる。和光市（埼玉県）では、市民ニーズを的確かつ迅速に予算に反映させるため、平成20年度から予算編成に係る諸権限の一部を各部局に委譲する包括予算制度を導入している。包括予算制度の導入により、一般会計・特別会計合わせて約500ある事業のうち約260の事業については、各部局長が市民ニーズ等を考慮して内容審査を行い、財政課長、総務部長の査定を経ずに、市長が予算原案を決定している。

また、決算や行政評価の結果を、翌年度の予算に直ちに反映できるプロセス改善の取組もみられる。秩父市（埼玉県）では、平成19年度から行政評価を導入しているが、評価結果を翌年度予算に反映させるため、行政評価の対象事業については、年度の実施途中で事中評価を行い、その結果を予算編成の資料として作成して、予算編成に活用している。

② 予算編成プロセスへの住民参加手法の拡充（住民参加型予算）

毎年9～10月頃から3月までの5～6ヶ月が、多くの地方自治体では予算編成の期間にあたる。前項の課題でみたとおり、この期間は財政部門、事業部門ともに多忙な編成日程となるため、十分な住民参加を図りづらいなどの課題を有している。こうした制約がある予算編成プロセスのなかに、住民参加を推進する取組もみられる。

予算編成プロセスに住民参加を導入する取組としては、①住民説明会、②地域予算制度、③住民提案制度等がみられる。

第1の住民説明会については、神河町（兵庫県）では、町内39集落全てを町3役と総務課で2か月以上かけて巡回し、町予算、重点施策の説明と住民からの質問、要望の受け答えを行なっている。また、白井市（千葉県）では、次年度当初予算に係るタウンミーティングを12月に開催し、財政課長から、「次年度当初予算編成方針について」、「次年度における重点事業について」等の資料説明を行ったのち、市民と質疑応答、意見交換を実施している。京丹後市（京都府）では、当初予算において編成方針及び各部局からの要求事業内容及びその査定状況を、市ホームページで公開するとともに、各部局が予算要求するまえに、市内各地からの要望事業について意見交換を行い、部局内調整を行なって、査定を実施している。

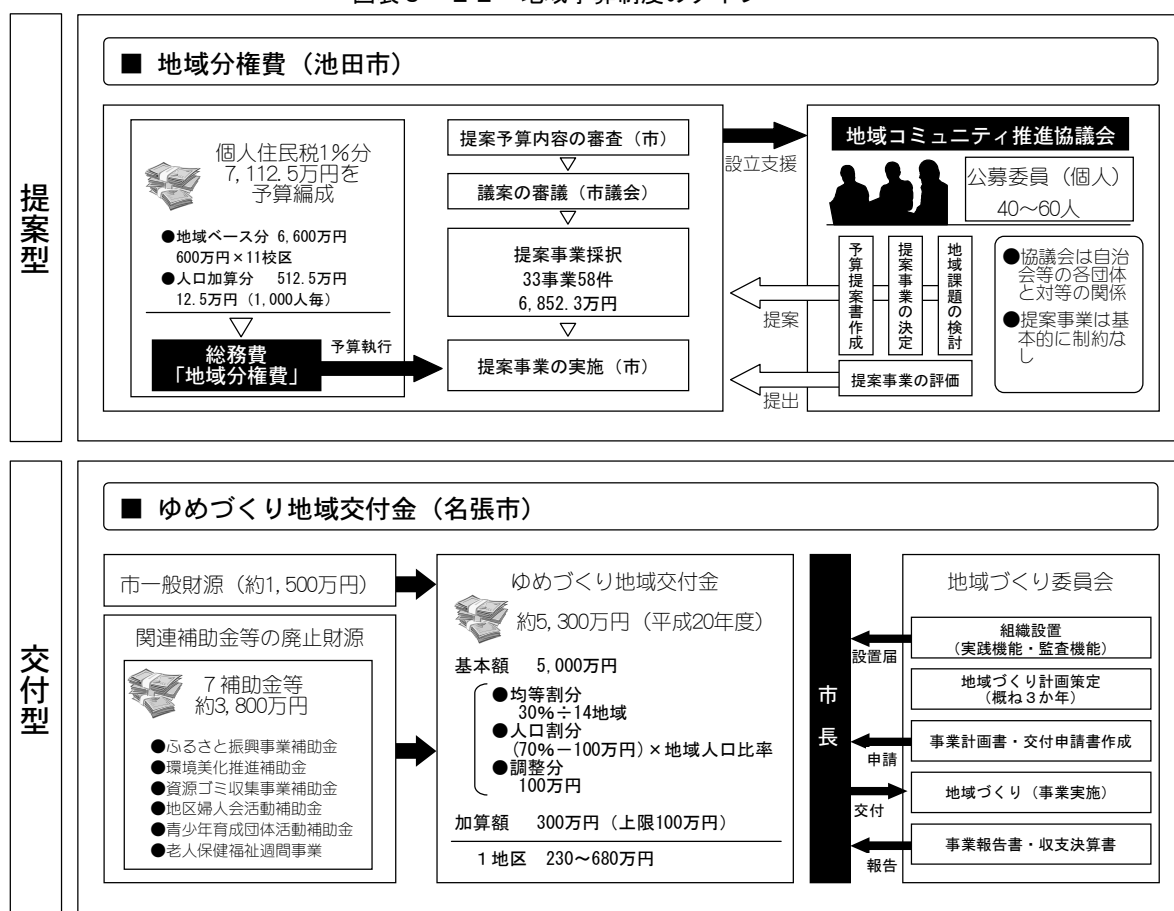
第2の地域予算制度は近年導入する団体が増えてきているが、大きくは提案型と交付型がみられる。提案型は、地域組織の協議において一定の地域予算の枠組み（予算、対象分野・事業等）にしたがって、予算の使途について地域提案を行政が受けて予算化を進めるものである。この提案型の地域予算制度は、池田市（大阪府）で最初に導入されたといわれている。大阪狭山市（大阪府）でも同様の取組を平成20年度から展開している。中学校区を単位として地域内の自治会や住宅会、NPO、市民活動団体、事業者などが、自主的に一堂に会してまちづくりについて話し合う「大阪狭山市まちづくり円卓会議」を3地区に設置。会議で合意に達した事業については一定の地域予算額の枠内で、市に予算措置を求める制度となっている。豊田市（愛知県）では、地域で共通する課題に対して、地域主導型の提案を予算化・事業化する地域予算提案事業を導入している。地域住民で構成する「地域会議」を中学校単位、市内27地域に設置し、同会議において検討された地域課題等の解決策等を市へ提案し、市の施策・予算に反映させる仕組みとなっている。

第3の住民提案制度については、住民をはじめNPO等のまちづくりの担い手から提案のあった事業に対して予算化・事業化を進めるもので、一定の予算枠を設定し、公開方式で審査・検討を進める団体もみられる。ニセコ町（北海道）では、まちづくりへの参加意識の醸成を図ることを目的に、個人住民税1%（約100万円）の使い道を町民自らが提案・選択する制度を導入した。住民からの提案を募集した後、町民予算検討委員会での検討を経て、町の予算案に入れて議会に提案している。弘前市（青森県）でも個人市民税の1%相当額を財源に、市民自らが実践するまちづくり、地域づくり活動に必要な経費を助成する「弘前市市民参加型まちづくり1%システム」を導入している。応募された事業については、学識経験者や団体推薦者、公募市民などで構成される「まちづくり1%システム審査委員会」による公開の審査会において決定し、予算化を進めている。高浜市（愛知県）では、個

人市民税の5%の財源を確保し、地域のニーズに即した税の有効活用を図ることを目的とする「市民予算枠事業」を創設し、①地域内分権推進型、②協働推進型、③市民提案型の3種類の提案事業を受け付けている。

その他の取組としては、名古屋市（愛知県）では、「予算編成の透明性の確保と市民意見の予算への反映に関する条例」を制定し、平成23年度予算編成過程を公開するとともに、市民意見を募集し、予算編成に反映することとしている。また、北九州市（福岡県）では予算編成プロセス改革として、各課の予算要求の概要をホームページ等で公開するとともに、11月～12月までの間、市民の意見募集を実施している。

図表3-22 地域予算制度のタイプ



図表3-23 「予算編成中」段階の住民参加方策の取組

区分	住民参加方策
予算編成プロセスの公開と改善	税金を1円たりとも無駄にすることなく、いかに効率よく効果的な事業に配分をしていくかななどの説明責任を全うすることを目的に、予算編成の各局主要事業の査定結果等を公表。（埼玉県さいたま市）
	市民の財政に関する関心と理解を深め、透明性の高い財政運営を行うため、平成25年度の一般会計予算をつくる過程を公開。（埼玉県富士見市）
	市民ニーズを的確かつ迅速に予算に反映させるため、平成20年度から予算編成に係る諸権限の一部を各局に委譲する包括予算制度を導入。包括予算制度の導入により、一般会計・特別会計合わせて約500ある事業のうち約260の事業については、各部署長が自ら内容を審査した後、財政課長、総務部長の審査を経ずに、市長が予算原案を決定（埼玉県和光市）

区分	住民参加方策
	限られた行政資源を活かした効果的・効率的な行政経営を進めていくため、平成 19 年度から行政評価を導入し、その結果を予算編成に活用。予算編成に反映するため、事中評価を導入し、予算編成の資料として使用可能な評価結果をとりまとめ。（埼玉県秩父市） 予算編成過程の一層の透明化を図るため、ホームページで区の一般会計の全ての事業について、各部要求額、企画政策部査定額及び区長査定額を公表（東京都文京区） 開かれた市政の構築を目指し、予算編成作業の透明性の向上を図るため、予算編成に関する資料情報を公開。（神奈川県藤沢市）
予算編成プロセスへの住民参加手法の拡充	2008 年度までの間、住民が関わることの少ない予算の分野において、具体的な仕組みづくりを行い、まちづくりへの参加意識の醸成を図ることを目的に、住民税 1 % 相当の使い道を町民自らが提案・選択する制度を導入。提案から予算化までのプロセスは住民からの提案を募集した後、町民予算検討委員会での検討を経て、町の予算案に入れて議会に提出するもの。住民税 1 % 約 100 万円。（北海道ニセコ町）
	個人市民税の 1 % 相当額を財源に、市民自らが実践するまちづくり、地域づくり活動に必要な経費を助成する「弘前市市民参加型まちづくり 1 % システム」を導入。応募された事業については、学識経験者や団体推薦者、公募市民などで構成される「まちづくり 1 % システム審査委員会」による公開の審査会において、市民目線で審査し決定。（青森県弘前市）
	次年度当初予算に係るタウンミーティングを 12 月に開催し、財政課長から、「次年度当初予算編成方針について」、「次年度における重点事業について」等の資料説明を行ったのち、市民と質疑応答、意見交換を実施（千葉県白井市）
	「予算編成の透明性の確保と市民意見の予算への反映に関する条例」を制定し、平成 23 年度予算編成過程を公開するとともに、市民意見を募集し、予算編成に反映（愛知県名古屋市）
	地域で共通する課題に対して、地域主導型の提案を予算化・事業化する地域予算提案事業を創設。地域住民で構成された「地域会議」を中学校単位、市内 27 地域に設置。同会議において、地域課題等の解決策等を市へ提案し、市の施策・予算に反映させることで効果的に地域課題を解消。（愛知県豊田市）
	限りある財源のなかから地域のニーズに即した税の有効活用を図ることを目的に個人市民税の 5 % を財源とする「市民予算枠事業」を創設。①地域内分権推進型、②協働推進型、③市民提案型の 3 種類の提案事業で構成。（愛知県高浜市）
	市長マニフェストで掲げた「市民をど真ん中に」のテーマを予算編成で実践するため、①予算編成のプロセスをホームページにて公開するとともに、②市民協働別枠予算を創設して、市民の参画・意欲を予算に反映。（京都府福知山市）
	当初予算において編成方針及び各部局からの要求事業内容及びその査定状況を、市ホームページで公開するとともに、各部局が予算要求するまえに、市内各地からの要望事業について意見交換を行い、部局内調整を行なって、査定を実施。予算案確定前に、査定過程を公開し各地区に通知をしたうえで、再要望も受付。（京都府京丹後市）
	平成 20 年度から、中学校区を単位として地域内の自治会や住宅会、NPO、市民活動団体、事業者などが、自主的に一堂に会してまちづくりについて話し合う「大阪狭山市まちづくり円卓会議」を 3 地区に設置。会議で合意に達した事業については一定の地域予算額の枠内で、市に予算措置を求める制度。（大阪府大阪狭山市）
	町予算、重点施策の説明と住民からの質問、要望の受け答えを行うため、町内 39 集落全てを町 3 役と総務課で 2 か月以上かけて巡回。要望のあったもののうち、改善・反映できるものについては直ちに実施。集落での質疑応答には、町長自ら回答し、参加した住民への説明責任を果たす。（兵庫県神河町）
	予算編成プロセス改革として、各課の予算要求の概要を、ホームページ等で公開し、11 月～12 月までの間、市民の意見募集を実施。（福岡県北九州市）

ウ 「予算編成後」段階

「予算編成後」段階の取組としては、決定した予算の具体的な執行や決算・行政評価等の結果からみた予算執行の成果・効果等についての情報提供が重要となる。

千代田区（東京都）では、「区の仕事のあらまし」を作成し、重点施策、主要事業毎に2カ年度の予算額（前年度、本年度）、事業内容、事業目標値を解説している。ニセコ町（北海道）でも同様の取組を実施しており、町の一年間の仕事を予算執行の観点から住民に分かりやすく説明するため、雑誌スタイルの予算説明書『もっと知りたいことしの仕事』を発行し、全戸配布している。京丹後市（京都府）では、3月議会の予算議決後、市民向け予算説明とするために、平易な表現や解説の図表や写真を掲載した「わかりやすいことしの予算」を作成し、全世帯へ配布している。



区の仕事のあらまし
— 予算の概要 —

平成24年度

平成24年4月
千代田区

1 地域の活性化や消費生活を支援します

独自 ▶ 区民生活課

24年度予算額 (23年度予算)	
消費生活支援事業	81,199千円 (194,505千円)

区民の消費生活を支えるとともに、区内の消費喚起を促す経済対策として、18歳未満と65歳以上の区民を対象にスタンプカード事業と、全消費者を対象に懸賞はがき事業を行います。地域に身近な店に繰り返し足を運び、購買してもらうことで、商店街ひいては地域の活性化につなげていきます。

また、CES（千代田エコシステム）に参加する事業加盟店を「環境配慮店」に認定し、様々な啓発活動に協力してもらうことで、区が進める地球温暖化対策を促進していきます。

◇基本計画上の分類		◇事業の目標値	
分野	目標	区分	目標値
6	36	スタンプカード換金増加率	5%増 (45.6%)
		懸賞はがき応募増加率	5%増 (47.6%)

POINT III スタンプカード事業と環境対策

○スタンプカード事業とは
スタンプを集めて1,000円の金券として使えるカードを1人あたり5枚配付します。

○スタンプカードの利用方法
各対象者の世帯主に送付する交換はがきを持参し、区役所または出張所でスタンプカードを受け取ります。加盟店で買い物や食事などをした時に500円ごとにスタンプを押印します。スタンプカードが溜った（スタンプ20個）すると、1枚1,000円の金券として各加盟店で利用することができます。

○懸賞はがき事業とは
各商店会と協力し、区内消費者を対象に実施します。加盟店で500円以上の買い物や食事などをすると懸賞はがきが1枚もらえます。必要事項を記入のうえ応募すると、抽選で総額1千万円相当（予定）の賞品が当たる事業です。

○平成22年度事業実績
平成22年度事業実績は、スタンプカード換金枚数110,729枚、懸賞はがき応募枚数112,006枚であり、少なくとも約12億7千万円の消費行動が区内でなされました。これを、単純に加盟店舗数748店で割り返すと、平均約170万円の消費行動があったことになります。

千代田区が毎年度発行する『区の仕事のあらましー予算の概要ー』。分かりやすく予算化された事業を区民に情報提供するため、主要事業ごとにシートを作成している

図表3-24 「予算編成後」段階の住民参加方策の取組

区分	住民参加方策
予算執行・決算等の情報提供	予算の観点から、町の一年間の仕事が住民に分かりやすく説明するため、雑誌スタイルの予算説明書『もっと知りたいことしの仕事』を発行し、全戸配布。予算説明書の資料編には、町のある後志支庁管内の町村の行政比較データも収録。（北海道ニセコ町）
	区の重点施策、主要事業毎に2カ年度の予算額（前年度、本年度）、事業内容、事業目標値を掲載した「区の仕事のあらまし - 予算の概要 -」を公表。（東京都千代田区）
	3月議会の予算議決後、市民向け予算説明とするために、平易な表現や解説の図表や写真を掲載した「わかりやすいことしの予算」を作成し、全世帯へ配布。（京都府京丹後市）
	平成22年度から「財政白書」を市民とともに作成し、財政の「見える化」を推進。公募市民5名で構成された和光市財政白書作成委員会が作成した原案をベースに市が財政白書を作成し、公開（埼玉県和光市）
	「市民の視点」、「経営の視点」等から、事務事業の改善・見直しを行い、市民満足度の向上を図る仕組みとして審査制度を導入し予算編成に反映。市が行った事務事業の「内部評価」を市ホームページ等を通じて広く市民に公開し意見を述べる機会を確保するとともに、主要55事務事業について、審査委員会によるヒアリングを実施して、外部評価として事業の方向性を示し、予算編成に反映（三重県名張市）

4 Check・Act 段階における住民参加（行政評価）

(1) はじめに

今回の研究プロジェクトでは、全国の自治体の政策形成、実行、評価の各プロセスにおける住民参加の実態と課題をアンケート調査により把握し、また、いくつかの自治体における先進的な取り組みをヒアリング調査した。

本稿の課題である「自治体における政策評価と住民参加」に関してもいくつか興味深い事実が観察されたので、そのことを中心に、政策評価と住民参加の現状、課題、そして今後の方向について論じてみたい。

(2) 自治体における政策評価の歴史

自治体の行政評価システムの先駆けとなったのは三重県の事務無事業評価システムである。田中啓氏によれば、下記の通り、それ以降多くの自治体が事務事業評価を取り入れるようになったが、一時の熱は一段落したようである。

日本の地方自治体が評価に注目し、これに本格的に取り組み始めたのは1990年代後半以降である。そのさきがけとなったのは、三重県が1996年に開始した「事務事業評価システム」であった。

事務事業評価システムとは、三重県が実施する全ての事務事業（当時、約3,200本）を対象として、1つ1つの事務事業を継続的に点検していくための制度である。事務事業評価システムが登場するまでは、全事務事業の見直しを組織的・体系的に進めていくような取り組みは、国内にほとんど存在しなかった。折しも、多くの自治体が財政状況の悪化に直面し、行政改革の必要性を強く認識していたことから、三重県の取り組みは行政改革の新しい手法として、自治体関係者の関心を集めることになった。

三重県が事務事業評価システムを導入したのに続き、一部の県や市（岩手県、山形県、埼玉県、札幌市、川崎市など）が三重県と同様の制度を導入した。また北海道や静岡県は、それぞれ独自の事情から、三重県とは異なる評価の取り組みを開始した。しかし、後続の自治体の多くが採用したのは、三重県に倣った事務事業評価制度であった。

1990年代末頃から行政評価制度を導入する自治体は顕著に増加しはじめ、2000年を過ぎる頃には「行政評価ブーム」と形容されるような状況が現出した。その後も行政評価に着手する自治体は着実に増加を続け、その結果、現在では都道府県や市に限れば、大半の自治体が行政評価制度を実施するようになっている。一方、町や村においては、行政評価に取り組む自治体はまだ少数派にとどまっている。

三重県が事務事業評価システムを導入してから10年以上が経過し、都道府県や市の間に行政評価は広く普及している。しかし、これまで行政評価に取り組んできた自治体においては、行政評価に関してさまざまな問題点を認識するようになっている。このためか、現在も行政評価に新たに着手する自治体は増え続けているものの、以前の「行政評価ブーム」と呼ばれた時期と比較すると、自治体の行政評価に対する熱意には陰りが見られる。

「日本の自治体の行政評価」田中 啓

資料：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）「分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No. 14」所収

(3) 自治体における住民参加への取り組み

今回のアンケート調査では、自治体での住民参加について、下記のように尋ねている。

「貴団体で制度化している住民参加の手法にはどのようなものがありますか。また、平成23年度に実施したものはどれですか。」

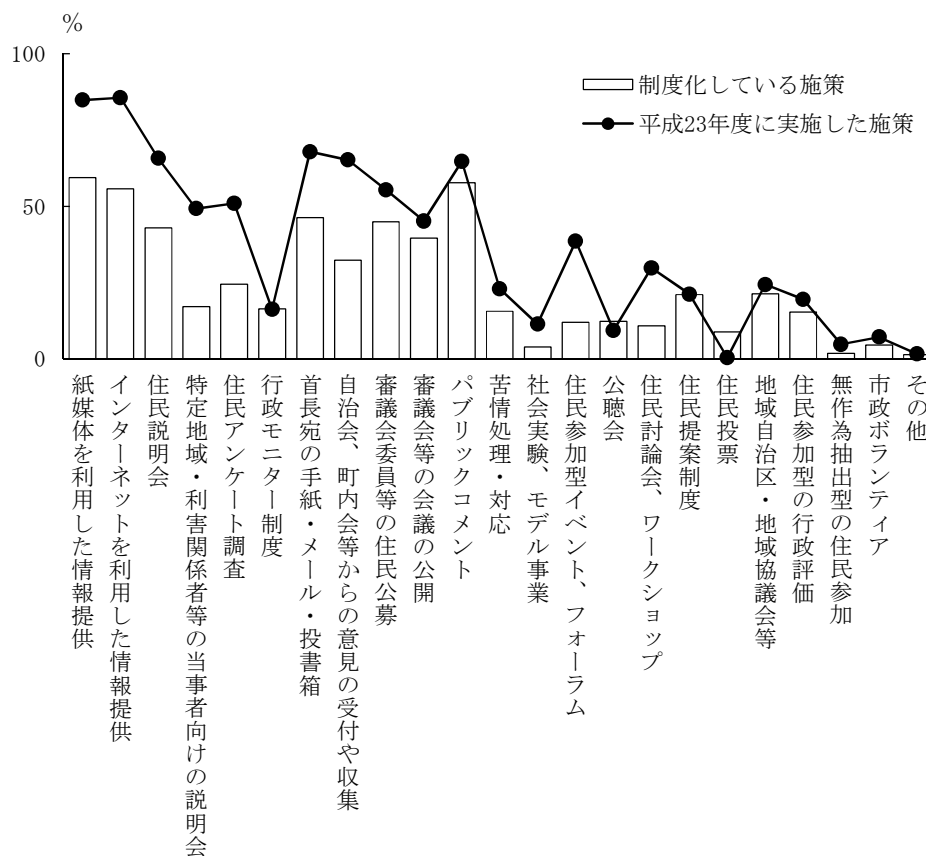
行政のPDCAサイクルの中のCA(CHECK-ACTION)においても、様々な形での住民参加が考えられるが、下図から行政評価(CA)に関連する手法について考えてみたい。

我々が用意した選択肢は下記のとおりであるが、ゴシック体の項目については広義の行政評価と関連する住民参加手法と考えられる。

- 紙媒体を利用した情報提供（広報紙・誌、チラシ等）
- インターネットを利用した情報提供（ホームページ等）
- 住民説明会（タウンミーティング、出前トーク等）
- 特定地域・利害関係者等の当事者向けの説明会
- 住民アンケート調査
- 行政モニター制度
- 首長宛の手紙・メール・投書箱
- 自治会、町内会等からの意見の受付や収集
- 審議会委員等の住民公募
- 審議会等の会議の公開
- パブリックコメント
- 苦情処理・対応（オンブズマン、委員会、データベース化等）
- 社会実験、モデル事業
- 住民参加型イベント、フォーラム
- 公聴会
- 住民討論会、ワークショップ
- 住民提案制度（協働事業提案、住民プロポーザル）
- 住民投票
- 地域自治区（自治法）・地域協議会等（任意）
- 住民参加型の行政評価（事業仕分け等）
- 無作為抽出型の住民参加（ミニ・パブリックス）
- 市政ボランティア

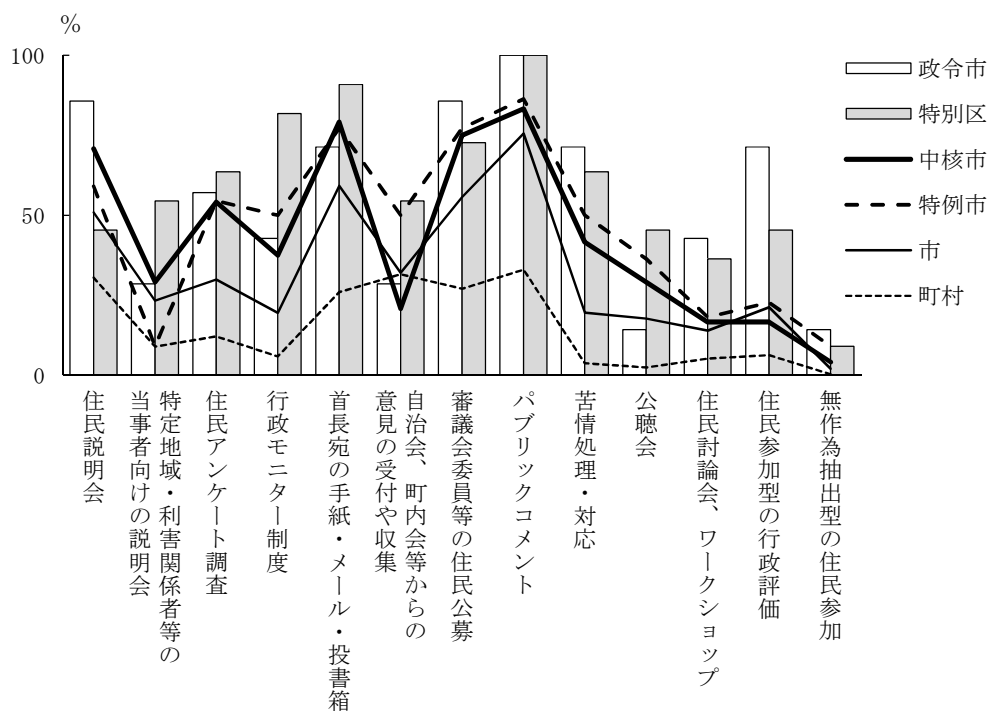
回答傾向を見ると、自治体内部で制度化されているものはさほど多くないものの、直近年度に実施された項目はかなりの数になっている。行政評価と直結する、首長あての手紙、自治会等からの意見受付、パブリックコメント、住民説明会などは過半数の自治体が行っている。

図表3-25 住民参加制度の制度化及び実施状況



それでは自治体属性別にみるとどうか。下図に示す通り、政令市、特別区等大都市圏での住民参加型行政評価が盛んであることがわかる。

図表3-26 市区町村別にみた住民参加制度の導入の状況



特に政令市では住民説明会（タウンミーティング、出前トーク等）、住民アンケート調査、首長宛の手紙・メール・投書箱、審議会委員等の住民公募、パブリックコメント、苦情処理・対応（オンブズマン、委員会、データベース化等）などは100%の実施率となっている。

他方で町村や一般の市ではなかなかこれらの方策に取り組めていない現状も見取れる。

（4）住民参加施策の行政評価への効果

それではこれらの住民参加施策は、自治体の行政評価にどの程度の効果をもたらしているのだろうか。政策評価に関連する施策について、どのような効果があったかの設問群への回答をまとめると下記のようなことになる。

図表3-27 住民参加施策の行政評価への効果

区分	多様な住民の参加	住民や地域社会の合意形成	行政に対する信頼・評価等の確保	政策・施策・事業等へ具体的な反映	政策・施策・事業等の円滑な執行	不明
住民説明会	66.2	60.2	64.5	57.4	60.0	2.9
特定地域・利害関係者等の当事者向けの説明会	23.5	81.3	54.3	49.8	78.1	1.6
住民アンケート調査	64.4	21.5	40.8	82.5	30.1	3.4
行政モニター制度	59.6	10.6	60.6	77.9	37.5	2.9
首長宛の手紙・メール・投書箱	65.4	13.8	61.8	66.4	26.7	3.2
自治会、町内会等からの意見の受付や収集	46.3	55.4	45.1	73.4	50.8	3.8
審議会委員等の住民公募	82.8	25.7	44.9	66.4	31.1	4
パブリックコメント	72.9	38.2	45.2	81.6	40.8	3.1
苦情処理・対応	38.1	21.8	74.8	53.7	45.6	7.5
住民参加型イベント、フォーラム	91.1	41.7	28.3	27.1	35.2	3.2
公聴会	78.3	55	61.7	63.3	46.7	5
住民討論会、ワークショップ	83.2	59.2	35.1	72.3	33.5	4.7
住民参加型の行政評価（事業仕分け等）	56.0	16.8	82.4	80.0	40.0	4.8

「行政に対する信頼・評価等の確保」に関して、最も効果的なのは、住民参加型の行政評価（事業仕分け等）、苦情処理・対応であり、次いで、住民説明会、首長あての手紙、行政モニター制度、公聴会などとなっている。

最も効果的とされた住民参加型の行政評価（事業仕分け等）については埼玉県富士見市に対してヒアリング調査を行った。富士見市では下記のような事業仕分けを平成21年度に実施している。

図表3-28 仕分け結果と市の最終結果（埼玉県富士見市）

区分	不要（廃止）	民間化	国・県で実施	市（改善）	市（継続）	合計
仕分け結果	11	2	2	25	5	45
最終結果	4	0	0	29	12	45

図表3-29 富士見市（埼玉県）の仕分け対象事業の選定

平成21年度当初予算事業（一般事務費を除き、259事業）のうち、市に裁量の余地がある事業の中から、各部などにおいて選定した事業を中心に、第三者委員会である「民と官の連携による公共サービス改革検討委員会」（委員長：福島浩彦氏）にて精査し、40事業を決定しました。（※市民判定人について18歳以上の市民の中から無作為に1,000人を選び、郵送にて参加を呼びかけたところ、79人のお申し込みをいただき、全員の方を市民判定人とさせていただきます。

- ・申込者：79人
- ・実際の参加者（実数）：58人
- 7月18日の参加者：44人
- 7月19日の参加者：45人

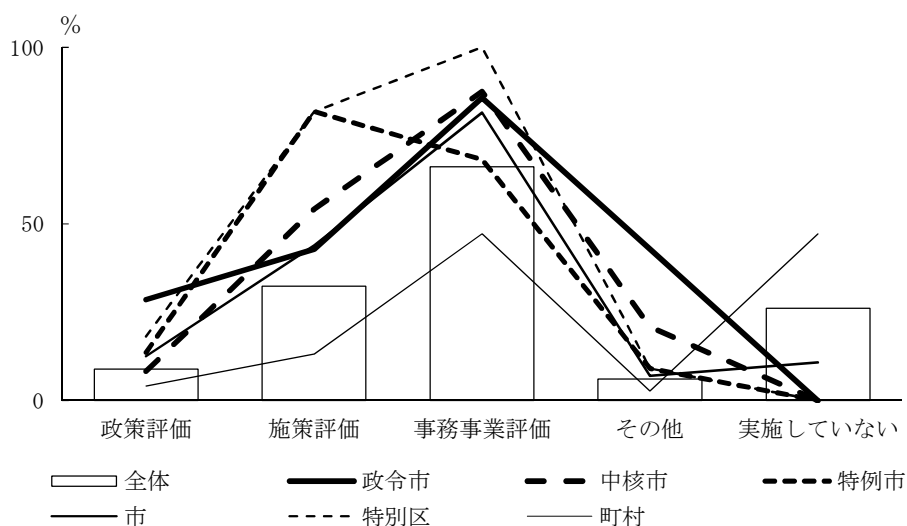
事業仕分けの結果をもとに、有識者や公募市民で構成された第三者委員会や市役所内部で検討し、対象事業の最終結果を出しました。これにより、平成22年度予算で、4事業の廃止、4事業の経費を削減し、合計で2,545万円を削減しました。

資料：富士見市

(5) 行政評価の類型と住民参加

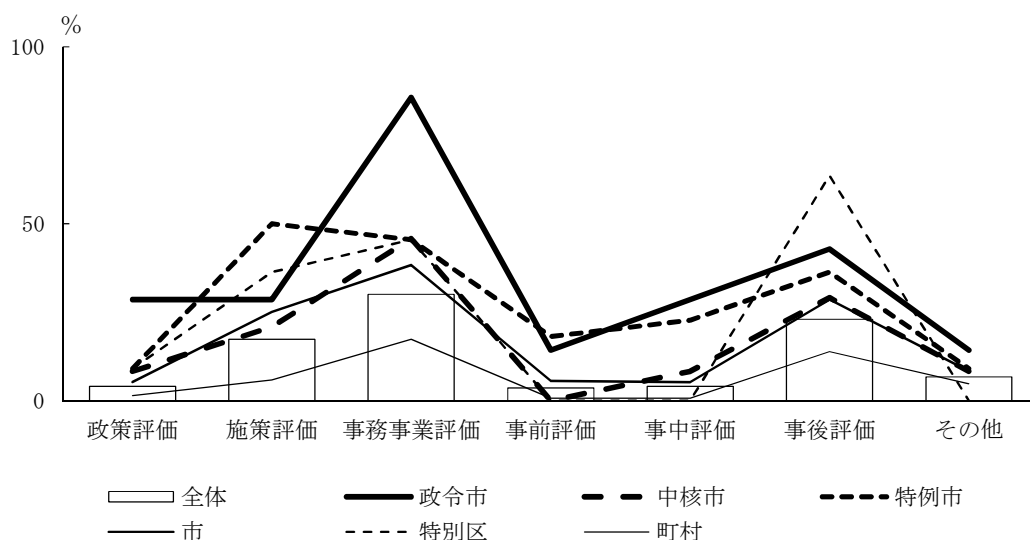
それでは自治体はどの段階での行政評価を行っているのでしょうか。下図に示す通り、多くは事務事業評価であるが、特別区や特例市では施策評価に及んでいるところも多い。また、政令市では約3割が政策評価を実施している。他方で、町村では約半数が実施していない。

図表3-30 市区町村別にみた導入している行政評価



さらにこの点について、住民参加型の行政評価がどこまで実施されているかを見たのが下図である。評価レベルとしては事務事業評価、評価のタイミングとしては事後評価が突出して高い。また、政令市、特別区等の大都市での住民参加型行政評価が活発であることがわかる。

図表3-31 市区町村別にみた行政評価の実施段階



なお、行政評価における住民参加方策を複数回答で尋ねたところ、行政の内部評価結果の公表（44.6%）、専門家・有識者と公募住民による外部評価の実施（19.1%）、行政・施策・事業に係る満足度調査の実施（22.7%）などが比較的多かった。

(6) 行政評価における住民参加の課題と発展方向

今回の調査では、「住民要望等の政策への反映等に係る問題点・課題」として下記のような意見が見られた。いずれも、民意の総体を正しく政策に反映していくために自治体職員が日々苦闘していることが読み取れる内容である。

これらの現場の声にいかに対応していくか、自治体職員のみではなく、地方議員、地域住民、住民団体、首長、都道府県や国、有識者などが創意工夫し、新たな PDCA サイクルのモデルを形成していくことが求められている。

- 「市長への手紙」など正式な処理手続きが決まっているものを除き、個別の苦情や、政策提案に対する対応は、通常、担当部署だけで行っている。そのため、他の部署には内容が知らされないことも多い。内容によるが、他の部署にも関わりがある問題もあるので、小さなことでもそうした意見を集約し、周知する統括窓口を設けることも必要かと考える。
- 政策は策定段階から市民、議会、行政が情報を共有する中で形成するものであり、その政策に対する苦情や要望などは、一部の意見、大多数の意見などを見極め、見直しについて検討するものであり、現行の政策が絶対ではなく、毎年度見直しを行いながら実施している。課題としては、全体の意見であるかの見極め等をしっかり行う手法等が検討課題となっている。
- 地域社会の課題が域内住民間で十分に共有されていないと推測している。現役世代からの意見聴取が不足しており、手法の開発や改善が必要と感じる。地域住民にとって、行政組織はまだ敷居が高い、難しい、偉そうと受け止められているのでは？
- 多くの苦情や要望のすべてに対応することは困難であるため、各分野ごとの現状や将来実施すべき計画と財源を整理したうえで、実現不可能な事案は、しっかりと説明して納得してもらうとともに、住民の主体性がありニーズの多い実現可能な事案をいかに政策に反映できるかが重要であると考え。
- 意見反映について、住民総意なものかの見極めも必要と考えられる。実際に地域に入って懇談会を行うと、子育て環境の整備など身近な生活に関連する要望・苦情が多く、それらを全て事業に反映していくことは難しいのが現状である。
- このような中、住民に対し市として長期的な計画等をフィードバックし、いかに理解を得るかが重要ではないかと考える。
- 行政評価制度のなかで、評価結果に対する市民意見を聴取しているのだが、制度や事業に対しての市の回答に納得せず、特定の市民からエンドレスに意見がなされている。
- 苦情や要望等、その内容は地域性などにより大きな事案から小さな事案など多岐にわたる場合が多い。コミュニティが醸成されている地域においては、問題解決のための地域の力が期待できるが、そうでない地域においての問題解決に行政がどこまで関与するかが課題となる。地域の課題（問題）は、まずは地域で議論するような、コミュニティの醸成などが課題となってくる。

- 住民全員を議論に巻き込むようなしくみを考えること、普段から行政に参加してもらえるような土壌を作り上げることが必要であると思われる。また、議論の場合には、他の自治体職員や、上級官庁、外郭団体等の力を借り、第三者としての客観的かつ責任ある意見を、該当の住民に対し、直接伝えられるような仕組みを作りたいと感じている。
- 長い間、十分な情報提供を行ってこなかったため、住民・行政双方に共に働くという意識が定着していない。今後はできること、できないことも現状を知らせ、行政は市民をパートナーとして認め、知恵や力を借りる、市民はやれることは市民の手でやるが意見は言うといった当たり前の関わりあいの実現を目指す。
- 政策実施にあたっては、全ての市民が納得いく事業展開はなかなか難しい状況があり、市全体を見据えた中で最善の策を展開していく必要がある。
- 特定の住民の意見に偏らず、幅広い層の意見を取込む方法を検討していかなければならない。
- 住民参加が注目され、各自治体で個別の推進が図られているのだが、議会制民主主義との兼ね合いで不透明な部分が認められる。いったいどこまで推進するのがベストなのか、最高議決機関は、議会か住民投票か、双方の結果が異なった場合にどのように対応すべきなのか困惑する部分である。
- 行政運営上、住民の理解は欠かせないが、まだ行政の方針やまちづくりのノウハウなどの知識を十分に持ち、主体的に行政に参加する人材が少ない。市民と行政が対等な立場で協働していくためには、市民の行政知識の涵養が必要であると感じている。
- 市民の価値観が多様化し、地域の要望も多様化・複雑化している中、それらの要望に対応していくために、市はもちろんのこと、地域でも知恵を出し合っていく必要があると考えており、そのため、地域協議会や町内会、住民組織、まちづくり団体等が、それぞれに課題を出し合い、問題意識を共有していく中で解決策を検討していく場が必要と考え、意見交換を行う取組を開始した。
- 多様なニーズを把握することは大切だが、その意見要望がすべての住民が求めているわけではないこともあり、政策への反映は、慎重に行うことが必要である。
- 身近な生活環境に関する要望などは、その地域の実情を把握している自治会より提出してもらっているが、その自治会の合意形式の中に入らなかった要望などをどのような仕組みの中で拾い上げていくかが課題。
- 苦情への対応や要望等については各担当あるいは担当課長の判断で行っており、恣意的になる恐れがある。苦情や要望が正しいものかどうかをさることながら、個々の対応だけでなく全体として統一した対応が求められる。
- いわゆる「声の大きい人」の発言が、あたかも多数派の意見として取り扱われることの無いように潜在的な部分も含めた住民ニーズの的確な把握をいかに行っていくかが、今後の課題と考える。
- 個々の住民の要望を集約し地域の要望・意見とするコミュニティの力が地域によって差がある

こと。また、地域の実情（高齢者が多いなど）から要望が特定分野に偏ってしまうこと。いくつかの地域コミュニティがお互いに助け合い（補完しあいながら）まちづくりに参画してもらう仕組みづくりが必要である。

- 住民参加、意見聴取、いずれについても特定の市民層にかたよりがちになる。各種委員会・懇話会での公募委員はもとより、無作為抽出での市民討議会をまちづくり関係で開催しているが、熱心に参加いただけるのはテーマに関心の強い方々や行政に一言ある方々となる。市民の方々の幅広い参加や意見聴取は難しい課題と考えている。
- まず、政策の実施等に寄せられた苦情等や具体的な要望については提言として受けとめ反映させることについて検討することとなるが、それが、本市の住民のニーズであるのか、あるいは一個人の要望であるのか、その見極めが大切である。

また、住民参加のあり方についての次のような意見も聞かれた。公正かつ広範な層からの住民参加とその意見の政策への反映のモデルが求められているといえよう。

- 過疎化・高齢化が著しい現状の中、住民参加をしていただく方（人材）の確保が難しく、今後により一層厳しくなると思われる。
- 住民参加の推進が叫ばれるものの、東京等の大都市と異なり、地方都市においては、各種委員を公募しても、自ら手を上げる人がほとんどいないという問題がある。
- 各種委員の顔ぶれをみた場合、かけもちでいくつもの委員を引き受けている方が多く、これが本当に住民参加なのかという疑問がある。
- 地域のために、積極的に活動する「人」が固定化される傾向にあることから、地域のために一生懸命、時間や労力を提供してくれる住民がいる一方、苦情や要求はするものの、地域活動には全く協力しない住民や全く関心を示さない住民もいる。
- 今の多くの自治体は、自治体の責任逃れや言訳のために、住民参加、協働の推進等を掲げていると感じることが多々ある。時には「ガス抜きのため」と感じることもある。今後の自治体経営は、住民参加無しでは不可能であることは明白で、「自助」「共助」「公助」ということをきちんと理解した上で、「自分でできることはやっただく」「できない部分をお互いに知恵を出し合い実施する」「全て自治体が責任を持って実施する」というルールが必要で、ルールを提示し、理解していただくことが我々に欠けていることだ感じる。
- 地方分権が進み、地域の主体性が求められる中、行政改革による職員の削減、仕事量の増加等、地方公共団体等は、職員1人当りの荷重が大きくなってきている。各自治体が置かれている状況を把握し支援対策の充実を図っていただきたく要望する。
- 住民参加推進は直接民主制の推進であり、一方で間接民主制としての議会がある。現在はどちらかと言えば議会を向いて仕事をしている。理由は一定の有権者からの付託を受けた議員の意見だから。住民の意見は聞こうにも人それぞれでバラバラであり、相反する場合も多い。基本

的には個人的利害からの意見が多いため、妥協点がない場合もある。このような意味から住民参加の推進には限界があるが、多くの方に支持してもらえるような事業をしたいので、それが確認できる方法があると良い。民意と議会とで乖離がなければありがたいのだが…。

- 住民参加をお願いしているが過疎化により参加者が固定してしまう参加者の多様化を目指し、若い世代への参加を促す施策を今後講じる必要がある。
- 本市においては、持続可能なまちづくりに向け、住民等との「協働」を基底に据えた市政運営を行ってきた。これまで、住民自らが提案した事業を行政・市民協働で実施するなど、協働の取組は着実に成果をあげてきている。今後、これまでの取組を更に深め、行政と市民がパートナーとなって地域の中で豊かさを感じ生きがいをもって活動することができるよう、多くの方が参画しやすい新たな「仕組みづくり」、それを担う「人づくり」を行っていきたいと考えている。

第4章 推進・拡充に向けた 条件整備の現状と課題

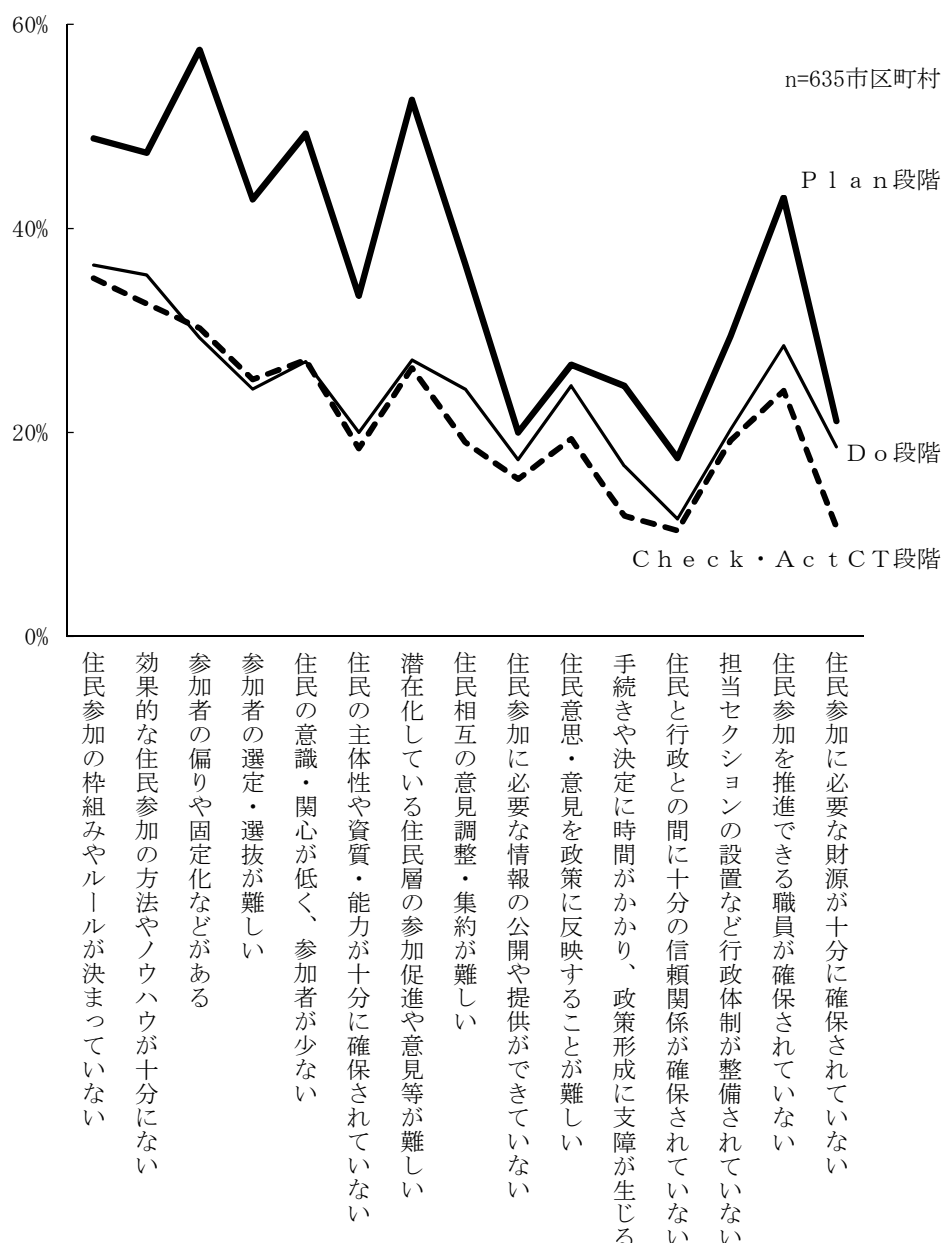
第4章 推進・拡充に向けた条件整備の現状と課題

本章では、平成24年8月に実施した「市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査」結果からとりまとめる。

1 PDCAサイクル別にみた課題

Plan段階、Do段階、Check・Act段階の3区分別の課題をみると、Do段階、Check・Act段階と比較してPlan段階の課題が全般的に強く意識されている。特に「参加者の偏りや固定化などがある」の割合が高くなっている。

図表4-1 PDCAサイクル別にみた課題の状況

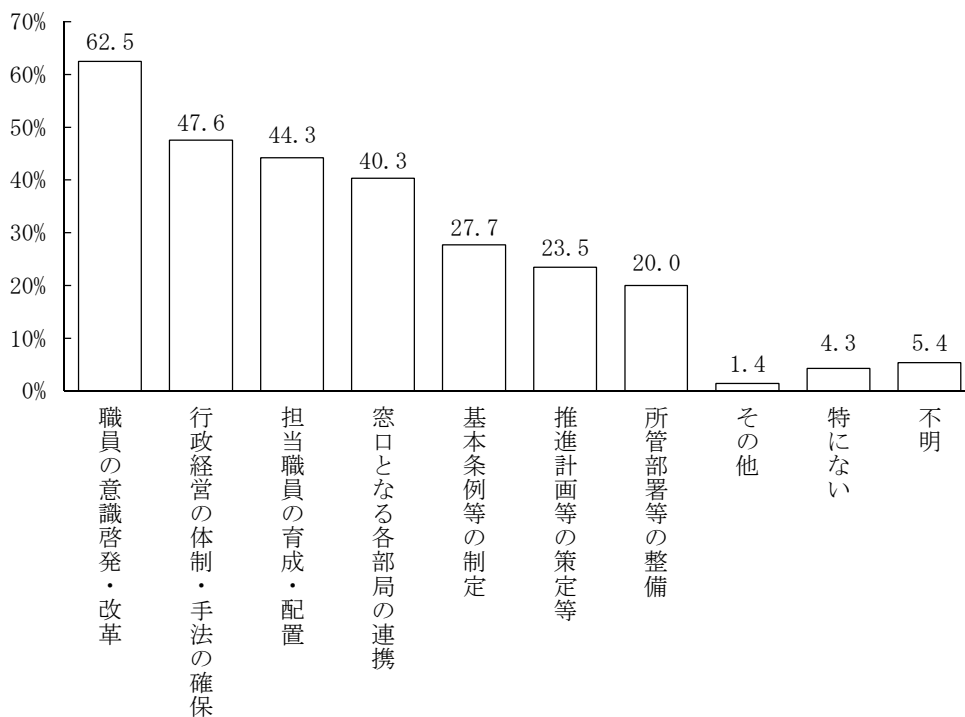


2 行政内の条件整備のあり方

行政内の条件整備については、「住民参加推進に向けた職員の意識啓発、意識改革」(62.5%)が最も高い割合を示し、以下、「住民参加が可能な行政経営の体制・手法の確保」(47.6%)、「住民参加推進に係る担当職員の育成・配置」(44.3%)、「住民参加の窓口となる各部局の連携」(40.3%)、「住民参加の理念・手法を規定した基本条例等の制定」(27.7%)、「住民参加推進計画等の策定及び実施」(23.5%)、「住民参加推進の所管部署等の整備」(20.0%)となっている。

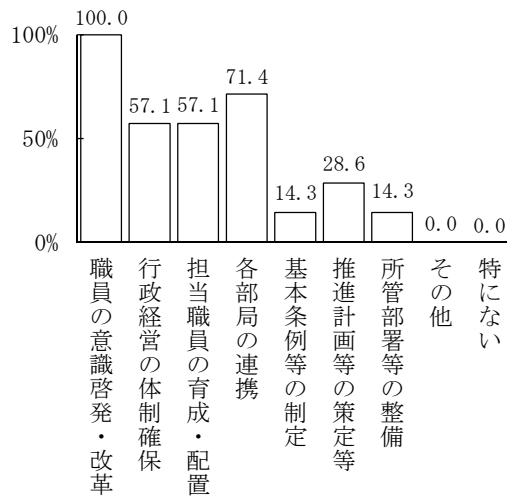
市区町村別にみると、特別区以外の団体では、いずれも「住民参加推進に向けた職員の意識啓発、意識改革」をあげる団体の割合が高く、特に政令指定都市は回答のあったすべての団体が必要と考えている。

図表4-2 行政内部における条件整備

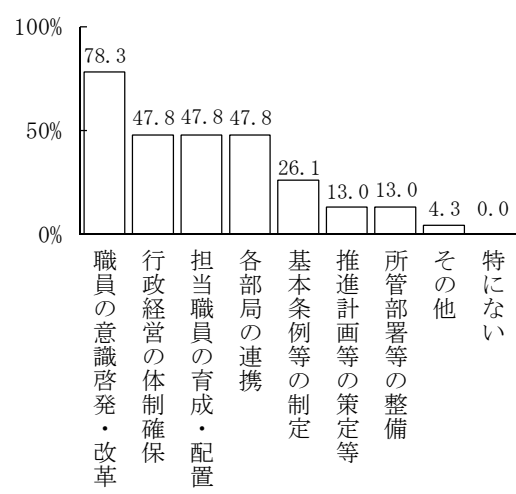


図表4-3 市区町村別にみた行政内部における条件整備

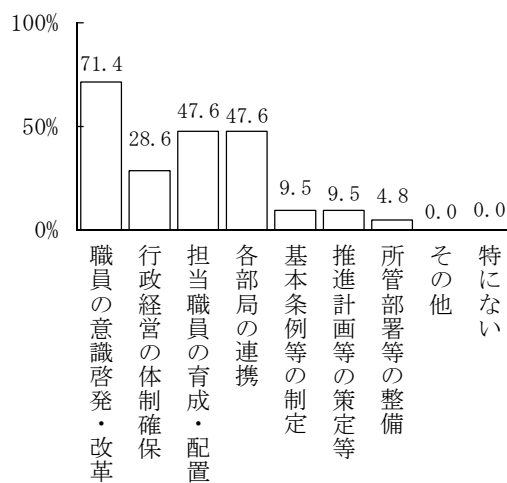
政令市 (n=7市)



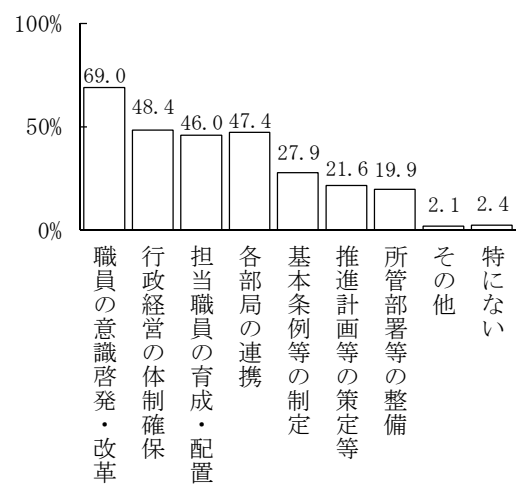
中核市 (n=23市)



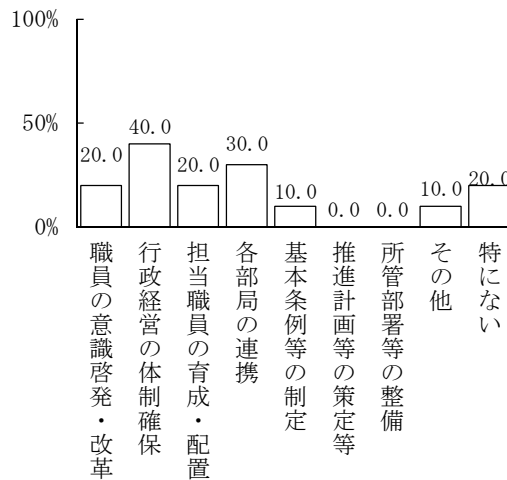
特別市 (n=21市)



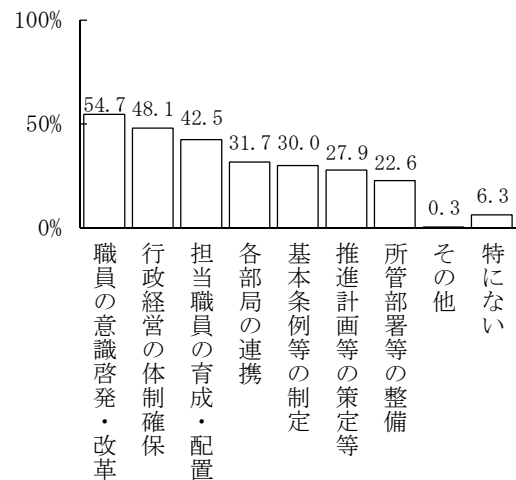
市 (n=287市)



特別区 (n=10区)



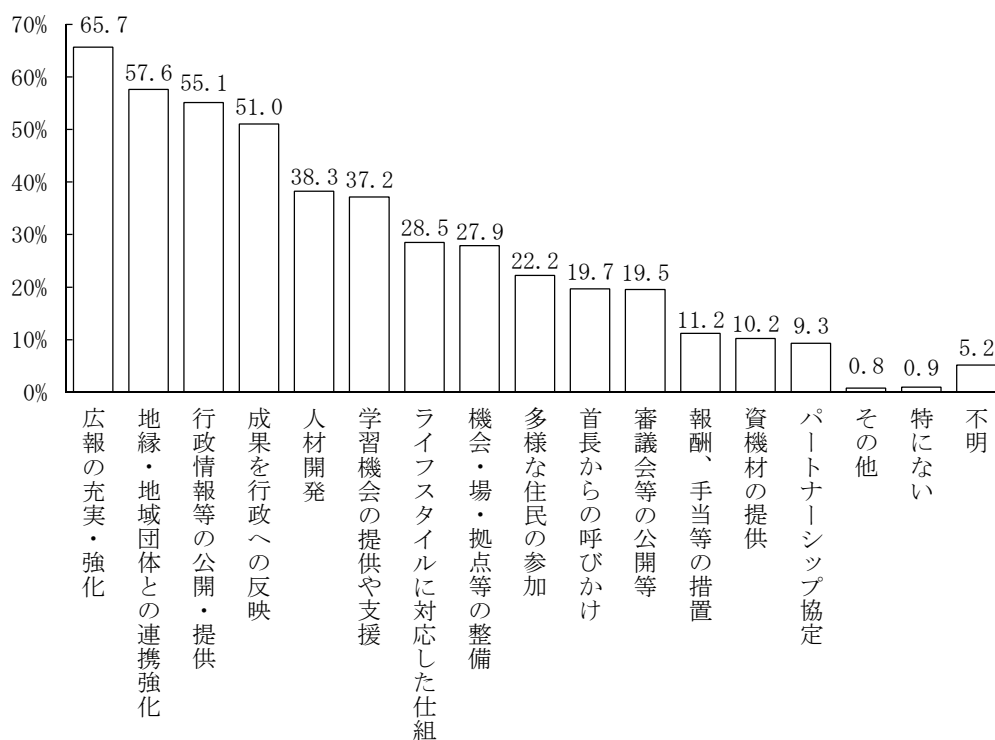
町村 (n=287町村)



3 市民の自主的参加のための条件整備のあり方

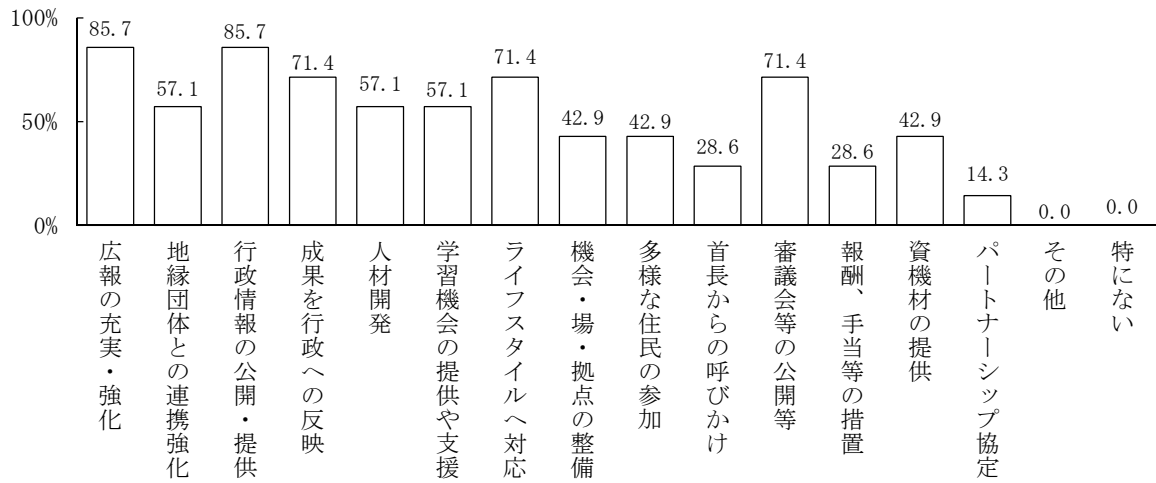
市民の自主的な参加を促進するための条件整備については、最も高い割合を示したのは、「広報紙・誌やホームページなどを通じた住民参加制度・事業等の広報の充実・強化」(65.7%)となっている。以下、「町内会・自治会、地元経済団体等の地縁・地域団体との連携強化」(57.6%)、「住民参加に必要な行政情報等の公開・提供」(55.1%)、「住民参加の成果を行政に適切に反映するための仕組みづくり」(51.0%)が半数以上の団体が課題としてあげている。

図表4-4 市民の自主的参加のための条件整備

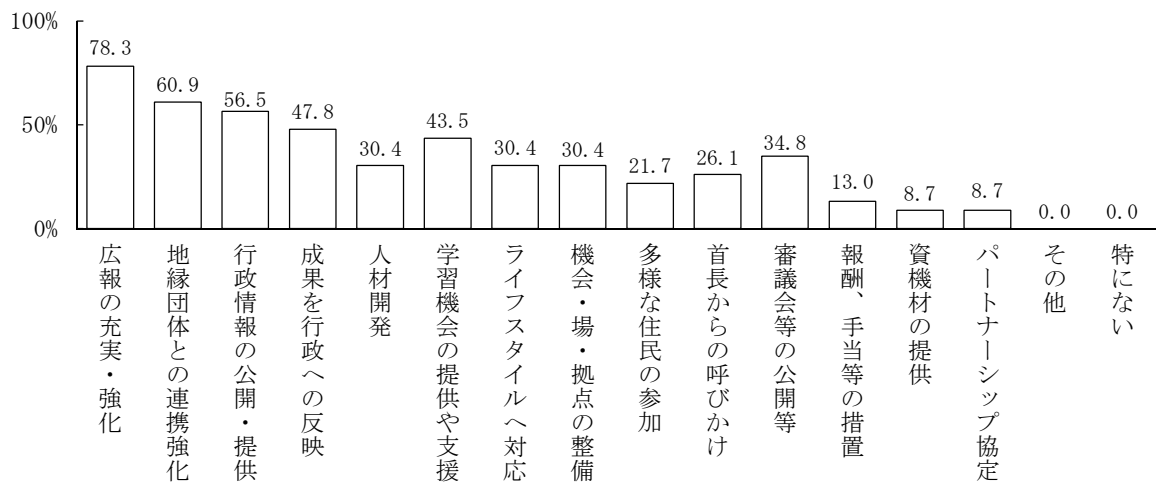


図表4-5 市区町村別にみた市民の自主的参加のための条件整備

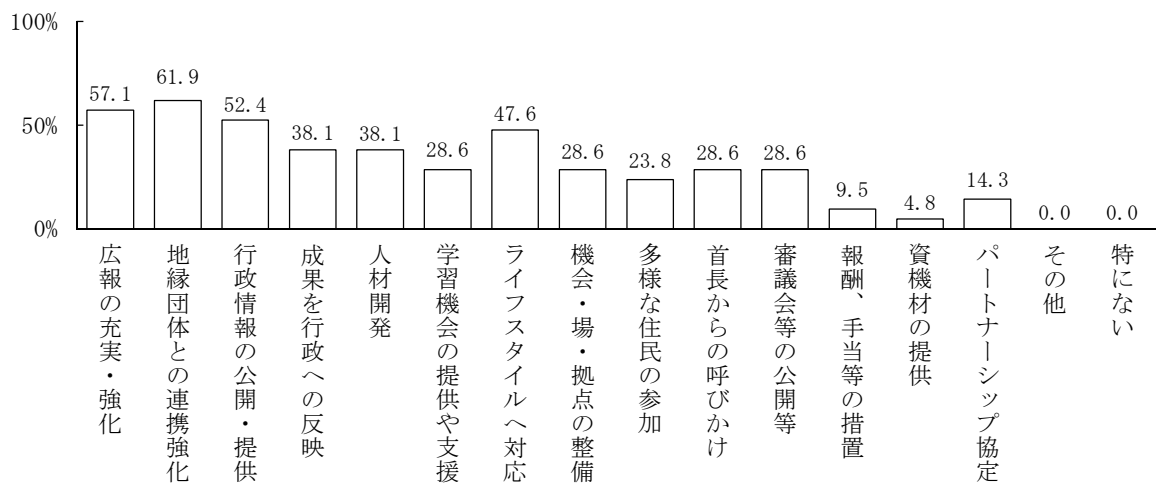
政令市（n=7市）



中核市（n=23市）

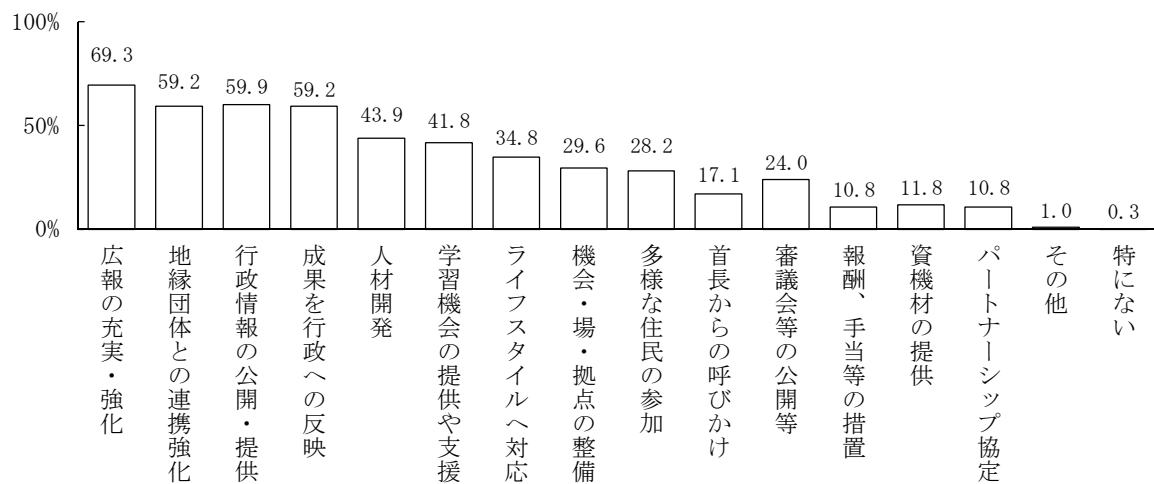


特例市（n=21市）

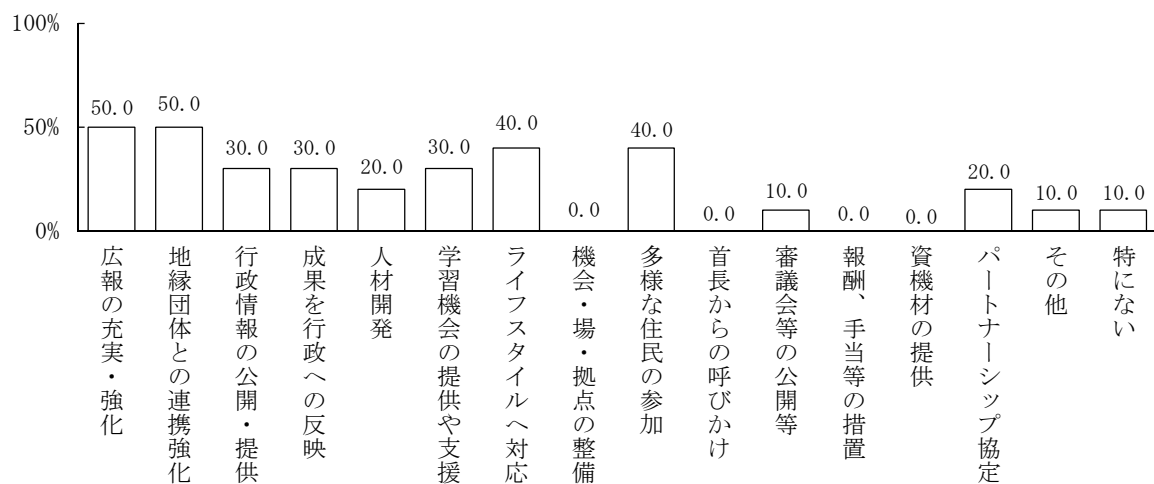


図表4-6 市区町村別にみた市民の自主的参加のための条件整備（続き）

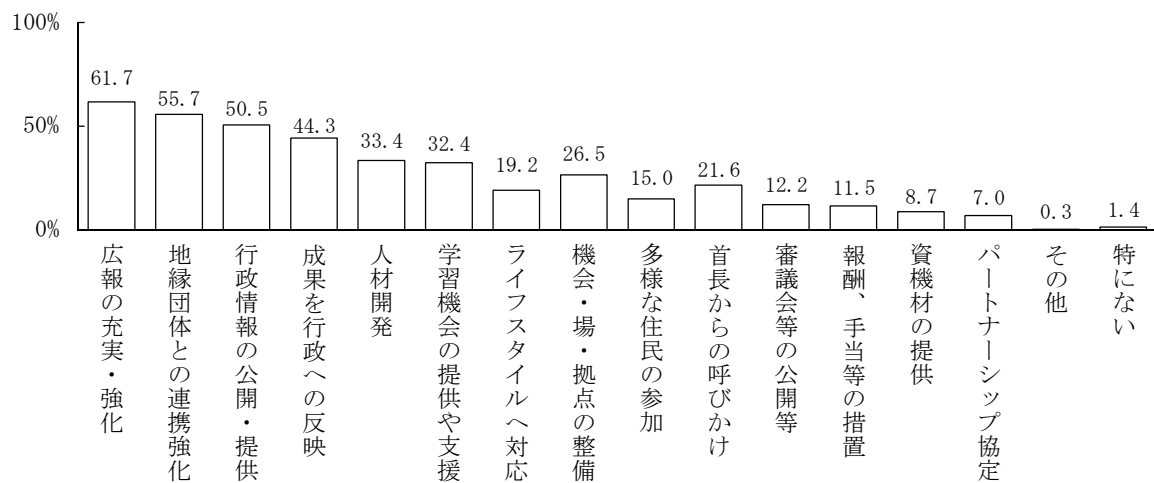
市（n=287市）



特別区（n=10区）



町村（n=287町村）



第2編 今後の住民参加の推進・拡充に向けた重点ポイント

第1章 直接請求制度

第1章 直接請求制度

金井 利之（東京大学大学院法学政治学研究科教授）

1 はじめに

代表民主制を基本として、首長と議会の直接公選制度を採用している戦後日本の自治体制度であるが、直接民主制的な要素も加味されて、制度及び運用がなされてきた。

直接民主制的な要素は、先ず第1に、法制上の基本構造として、いわゆる直接請求制度として制度化されている。直接請求制度とは、通常、①首長の解職請求、②議会の解散請求、③議員の解職請求、④副首長など幹部行政職員の解職請求、⑤事務監査請求、⑤条例制定・改廃の請求、のことを指す。

法制上は、(ア)条例の制定及び監査の請求と(法第2編第5章第1節)、(イ)解散及び解職の請求(法第2編第5章第2節)、という2つのカテゴリーに大別している。前者は自治体の意思決定そのものに関わる事柄であり、後者は自治体の意思決定をする代表者の人選に関わる事柄だからである。

これらの直接請求は、有権者の一定割合の署名を集めることで請求するという制度となっているのが、共通する特徴である。逆に言えば、住民が1人では為し得ない。直接民主制といえども、多数決原理のもとにある民主制であり、やはり、数を集めることが重要だと考えられているのであろう。

しかし、直接民主制的な要素は直接請求制度に限られるものではない。以下では、他の直接民主的な要素を持つ他の制度とその運用を検討したうえで、条例の制定改廃に関する直接請求制度を中心に、論じていきたい。

2 陳情・請願・政策提案

(1) 名称とスタンス

ア 異同

まずは、直接請求制度の簡易版とでもいうべき陳情・請願がある。陳情・請願は、住民が議会や行政関係者に、様々な要望を公然と伝える活動の総称である¹。そのスタイルは、「お上」の「お慈悲」に倣う形態を採ることが元来はイメージされており、「情」を「陳」べ「請」い「願」うわけであるが、もちろん、このような「非民主」的なバイアスを持つかに見える用語法は、為政者の自尊心を擦って、住民が自らの目指すべき目的を達成しようとする、強かなスタンスを表しているだけである。

もっとも、こうした旧態然としたスタンスが望ましくないというときは、「政策提案」というような表現が使われることもある。運動論的にも、陳情・請願などは個別的な反対・要求にすぎず、政策提案という公共性に配慮した積極的・建設的かつ体系的な内容に切り替えるべきだ、等ということはできる。しかし、中身は一緒である。

イ 採択

実践的には、陳情・請願・政策提案の内容を、為政者に採用させることが重要である。しかし、首長や行政職員の場合、(かつての田中角栄のように)「よっしゃ、よっしゃ」と採択してもらっても、特段の証拠にならない²。この点、議会であれば、議会として「採択」という公然とした意思表示が可能である。そこで、陳情・請願・政策提案の目的は、通常は、議会に採択あるいは趣旨採択させることにある。

(2) 住民権利の程度

ア 請願と紹介議員

機能的には類似する陳情・請願・政策提案であるが、法制上は請願が特に区別されて位置づけられている。請願に関しては、議会に請願をしようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならないとされている(法 124 条)。直接請求制度と異なり、請願は住民 1 人でも為し得る。しかし、紹介議員が受け入れてくれないとすれば、請願を行うことはできない。上述のように、直接民主制である以上、数の力が大事であるが、制度上は請願に際して住民の人数を集める必要はない。しかし、一定

¹ 非公然に要望を伝えることも、しばしば、「陳情」と称される。「相談」や「苦情」と呼ばれることもある。

² 首長や行政職員に採択してもらった結果が、後日、首長の記者会見や議会での公式意思表示、具体的な政策決定など、公然・公開または公式な行動となってくれば、陳情した側として問題はない。しかし、陳情したその場で、こうした行動が可能とは限らない。そこで、具体的な行動は後日に任されることになるが、証拠がなければ、聞き置かれるだけか、単なる口約束だけになってしまう。そこで、陳情の場合は「一筆取る」ことで「念書」を書かせることが目指される。もっとも、「念書」には、何の公的な意思表示ではないので、却ってスキャンダル的な揉め事の種にもなる。このほかに、議事録を確認させて署名をもらうことも、同様である。従って、首長や行政職員から一筆をもらうことは至難であり、次ぎに登場するのが録音などである。当然、録音が回っていれば、言質を取ることはさらに難しくなる。もっとも、首長や幹部職員が「公然と面会に応じた」という事実だけで、一定の「採択」を臭わせる意味で理解されることもある。となると、陳情に効果があると陳情者に思わせるには、為政者が、陳情者の目の前で、関係者に電話や直接に指示を出すことが重要である。

数の住民から集票した議員の紹介を不可欠とすることで、ある程度の数の広がり擬製しているといえる。

もっとも、直接民主制の要諦が、代表者の手を介さないこと、より厳しくいえば、代表者に拒否権を与えないことにあるならば、議員に請願拒否権を与えている法制には問題もあろう。もっとも、議員は多数いるので、誰か一人でも紹介議員になってくれればよいのであり、議員全員の談合的な拒否権行使がなければ、一応、請願の回路は開かれることにある。とはいえ、議員の地盤が地区割的になり、議員が地区代表的になると、他地区を地盤とする議員は、当該地区の住民からの請願を紹介することは困難になり、実質的には、地区代表的な議員に請願拒否権を認める運用となってしまう。

イ 陳情と政策提案の区別

陳情と政策提案に関しては、そもそも明確な法制上の位置づけはない。従って、どのように取り扱うかは、各議会あるいは各自治体の制度または慣行に依存する。敢えて学問的に分類すれば、以下のように区別することもできよう。陳情は、議会・議員の自由な裁量に取扱を任せるものである。これに対して、政策提案は、議会条例あるいは議会規則などにより、一定の要件を満たした住民からの提案には、議会に付議して審議する義務を負うもの、とすることもできよう。そうすれば、陳情には住民に権利性がなく、やはり、「お上」の「お慈悲」に縋るスタンスが明確になる。政策提案には、条例上・議会規則上あるいは慣習上、住民に提案権を認めたというスタンスになる。このように区別すれば、名称は陳情でも、実質的には政策提案になっているものもあろう。

3 住民投票

(1) 直接請求と住民投票の関係

ア 総説

直接請求制度と部分集合的に重なりを持ちながらも、一定の別領域を形成している直接民主制的な要素が、広義の住民投票である。直接請求にせよ、請願にせよ、最終的な意思決定の権限が住民になれば、為政者による拒否権を認めることになる。条例の制定改廃の直接請求は、議会が否決した場合には、住民はそれ以上の手段がない。請願は議会が採択しなかった場合も同様である。請求または請願の後に、住民投票での決着という可能性がなければ、直接民主制的要素としては不完全であるといえよう。

イ 解散・解職請求

解散・解職請求の場合には、その後に投票に付されるので、完全な仕掛けとなっている。もともと、解散・解職が決定されれば、議会・議員・首長の場合には、再び選挙をすることになる。選挙は間接民主制的な要素の中核であり、その意味で、解散・解職に係る住民投票は、限りなく選挙に近いものである。首長や議員を選挙することを直接民主制とは普通は呼ばないので、首長や議員の解職を投票することも、それほどは直接民主制的とは言えないだろう。逆に言えば、だからこそ、法制化できたともいえる。

ウ 条例制定・改廃請求や監査請求

これに対して、条例制定改廃や監査の直接請求の場合には、その後の手続として住民投票が存在していないので、直接民主制的要素としては不完全であるといえる。条例制定改廃の直接請求をした場合、首長は意見を付して議会に提案し、議会は審議するという任務を負う。いわば、通常は首長または一定数以上の議員などにしか存在しない条例提案権を、住民に認めている。しかし、住民が議会に変わって、住民投票で「議決」することはできない。そのため、議会は直接請求された議案を否決したり修正したりすることができる。そのときに、原案のままの可決を希望する住民には為す術がない³。

エ 陳情・請願・政策提案

陳情・請願・政策提案も同様である。これらを行った住民の意向通りに、議会で採択されるとは限

³ 監査の直接請求も同様に、後続の手続が住民には与えられていない。住民からの直接請求を受けたならば、監査委員は監査をして、報告を作成し、請求代表者に送付し、公表に、議会・首長や関係執行機関に送付しなければならない。しかし、監査委員の監査が、請求をした住民の意向に沿うように行われるとは限らない。もっとも、直接請求の段階では、予め問題が特定されているというよりは、問題が在りそうだという疎明をもとに監査することを求めるのだから、請求した住民の意向に沿った監査結果が出ないからと言って、必ずしも問題があるとは言えない。しかし、監査が手ぬるいがゆえに、問題の特定に至らないということはある。そのときにも、住民には為す術がない。もっとも、この場合には、事柄の性質から、住民投票に付すべきものとは言えないだろう。むしろ、監査委員に代行して、住民が自ら、または、住民が選定した外部監査人に、監査をさせることができない、という意味で不完全なのである。

らない。そのときに、原案としての請願等の内容を住民投票に付して、採択の意思決定をすることはできない。住民にはやはり為す術がないのである。その意味では、最後は、陳情・請願だけではなく政策提案といえども、「お上」の「お慈悲」に縋らざるを得ないのである。

(2) 狭義の住民投票(レファレンダム)

ア 条例によるレファレンダム

直接請求に後続する住民投票とは別に、直接請求とは独立の住民投票がある。こちらの方が、狭義の住民投票といえることができよう。住民投票を後続する条例制定改廃の直接請求がイニシアティブと呼ぶのに対して、自治体としてある決定をする際に為される住民投票をレファレンダムと呼ぶ。自治体レベルでは、こうしたレファレンダムは法制化されていない⁴。

しかし、1990年代半ば以降、条例に基づく住民投票は広く見られるようになった。当初は、基地や原子力発電所のような迷惑施設に係るものから始まったが、産業廃棄物処分場や可動堰などに対象が広がり、さらには、市町村合併や庁舎建設なども対象になるようになってきた。その意味で、住民投票は、現在の自治体では、有り得る1つの選択肢として理解されるようになっている。

イ 諮問的

とはいえ、この住民投票条例に基づく住民投票は、諮問的であると解されている。住民投票である住民意思が表明されたとしても、首長・議会はそれに拘束されるものではなく、あくまで「参考」とするだけだということである。その意味では、審議会の答申などと同様に、「諮問」的なものである。

もっとも、審議会の答申が諮問的なものにすぎないからといって、首長が無視しているかということそうではない。諮問答申にも事実上の影響力はある。答申と異なる結論を出すには、それなりの説明責任と政治責任が生じる。諮問的住民投票も同様であって、事実上の影響力がないわけではない。

そうはいものの、住民投票の結論に反する決定をすることは不可能ではない。その意味で、条例に基づく住民投票は、直接民主制的要素という観点からは、不完全なのである。

ウ 発議という直接請求権

なお、条例に基づく住民投票では、発議権の所在をどうするかは、条例の中身次第である。一般的には、首長、議会(過半数による議決)、一定数の住民、に発議権を設定することがみられる。一定数の署名を住民が集めたときには、義務的に住民投票に付さなければならないという制度の場合には、住民による住民投票を求める直接請求があり、その後続手続として、実際の住民投票の実施が置かれることになる。条例によって、住民投票を求める直接請求が、「発議」という名称で、創設されるのである。

⁴ 国レベルでは、一の自治体に適用される法律である地方自治特別立法の制定に際する関係自治体による住民投票と、憲法改正の際の国民投票とがある。いずれも、住民・国民からの、地方自治特別立法や憲法改正に係る直接請求が認められているわけではない。民主党政権下では、2011年当初には、大規模な公の施設の建設に係る、条例による選択制で、住民投票を導入しようとしたが、地方六団体の強い反対で政府提出法案にも盛りこむことはできなかった。

4 町村総会

(1) 特殊な「議会」

ア 総説

法制上は、町村総会という仕組が置かれている(地方自治法第94条第95条)。町村総会は、有権者全員による総会である。従って、憲法上は、自治体には議会は必置であるとされているが、町村の場合には議会を置かなくてよいという例外が認められている。

これを単純に違憲と解することも、不可能ではない。実際、適用事例がないので問題になっていないだけともいえる。しかし、議会的機能が在ればよいのであって、議会という機関は、憲法上の必置ではないと解することもできる。また、町村総会は議会の規定が適用されるので「議会」そのものであり、議員定数と有権者数が同一であるという、特殊な「議会」といえばよい⁵。町村総会があれば、条例の制定・改廃の直接請求などの必要はない。請求するまでもなく、一定数が集まれば、住民は条例案を提案できるからである。

イ 寄合という起源

町村総会は、もっとも、直接民主制的な要素を持つ仕組である。この起源を、スイスやアメリカにおける住民総会・タウンミーティングという舶来のもものと見ることもできるが、同時に、旧慣に基づく村寄合の延長に位置づけることもできる。集落や自然村では、村方三役が執行部的存在であるとしても、あるいは、有力なイエがあるにせよ、さらには、寄合のメンバーシップがムラの大人全員ではなかったにせよ、ムラで寄合をすることは珍しいことではなかった。

郡区町村編制法・町村制以来、日本の町村は、あくまで従前の区域を前提に配置分合(主として合併)を繰り返して規模が大きくなっただけであり、根っこは村落共同体にある。その意味では、町村総会は「自然」な制度である。

(2) 疑似町村総会

とはいえ、自治体の規模が大きくなると、町村総会は現実的ではなくなる。そのため、3回の大合併を経て、著しく規模が大きくなった日本の基礎的自治体では、町村総会を置くことは困難である。しかしながら、どこかに、《住民自治とは住民総会である》という郷愁あるいは観念が存在する。

そのため、地区・コミュニティごとの会議体が、「住民自治」として好まれる。あるいは、自治体全域の住民参加においても、希望者全員参加型の住民会議体が模索されることもある。さらには、電子上の会議体のような形で、住民相互の直接的な意見交換の場を構築したりする。そのような意味で、コミュニティ会議体、希望者全員参加型住民会議体、電子会議室などの仕掛は、現代版の疑似町村総会なのである。

⁵ もっとも、議会は無投票であれ、立候補制である。町村総会の場合には、有権者が自動的に総会メンバーになるのであって、立候補制ではないので、やはり議会ではないといえるかもしれない。また、かつては議会には上限定数があったので、その場合には、上限定数の例外という位置づけになろう。

但し、これらは町村総会と異なり、自治体の機関として意思決定することはできない。そのため、議会の機能を果たす町村総会とは、決定的に異なるのである。

5 住民参加

(1) 総説

住民参加は、自治体の意思決定の過程に、住民が直接的に関与することである。このように広く捉えれば、決定そのものに関わる住民投票や、課題設定や議案・政策提案の作成という点での直接請求・陳情・請願・政策提案なども、住民参加に含まれる。しかし、狭義の住民参加は、これらの仕掛け以外で、自治体の意思決定過程に関わる事柄の総称である。通常は、行政の計画策定や事業決定の途上で、住民が直接に意見を開陳し、住民と行政の間で、あるいは、住民相互で意見交換をして、最終的な行政による意思決定に反映させるという形態をとる。典型的な形態は、審議会と住民説明会である。

(2) 審議会

ア 附属機関と自律性

審議会は、首長の附属機関として置かれる会議体であり、諮問的機能しか持たない。本来は条例設置が原則であるが、事実上の会議体が、様々な根拠で置かれていることもある。要綱に基づいて、行政の一存で置かれる会議体も、事実上の審議会としての機能を果たすことがある。しかし、それでは設置改廃が行政の意思に隷属してしまう。そこで、附属機関は、議会の意思によって設置する条例設置とすることで、行政の一存で設置改廃できない用意して、一定の独立性を保っている。とはいえ、「首長の附属機関」では、行政に従属しているかのごとき形態となるので、敢えて附属機関とせず、任意の会議体として自律性を保ち、その住民参加の会議体と行政側がパートナーシップ協定などを結ぶという形態もある。しかし、実態は同じことである。

審議会では、総合計画・個別計画や条例、さらには、庁舎・施設などの建設・統廃合に係る個別プロジェクトの事業計画などが、議論されることになる。

当然に問題となるのは、誰が審議会の委員となるかということである。行政側が主催するから委員は行政側が委嘱するとなると、行政に都合のよい配役が為されるので、所詮は「行政の隠れ蓑」という批判が避けがたい。したがって、行政の恣意的な選出を回避しなければ、住民参加といえない。

イ 公募制

その場合、第1は、ある団体に委員の選出を委ねることである。しかし、このときには、なぜその団体を行政側が指定したのかという問題に先送りされるだけである。第2は、公募委員である。住民からの立候補ということである。しかし、応募してきた住民のなかから行政側は選出をするのであれば、行政に都合の悪い住民は排除される。

そこで、第3は、公募全員参加である。この場合には、応募する人数がある程度限られていることが前提である。実際問題、多くの自治体では、応募する住民数は多くはないので、数的な面では、全員参加でも困らない。また、数が多くなっても、千人も集まることはないので、百名程度の大量参加型住民会議体で対処が可能である。

ところが、公募制の場合、参加したい意欲のある、住民全体のなかでの特定の偏った住民が過剰に集まるという弊害が懸念される。要は、参加委員に「反映性」が欠けているのである。「声の大きな住民」

ばかり集まり、「サイレント・マジョリティ」の声が聞こえてこないという。理屈的には、公募は誰でもできるのであるから、「声の大きな住民」ばかりで歪んでいると「サイレント」な住民が思えば、そうした「サイレント」な住民も公募に応じればよいといえる。そして、そうした応募がないのであれば、多くの住民である「サイレント・マジョリティ」は、「声の大きな住民」ばかりが集まっていることを、黙認しているとも言えよう。しかし、そうした建前論では実際の運営がうまくいかないと考える行政側は、やはり、一定の「反映性」に配慮した選抜をしたがる。例えば、男女・世代・地域のバランスや、職業の多様性などである。行政による選抜付きの公募委員が魅力的なのは、このためである。

ウ 無作為抽出制

「反映性」に配慮すると、無作為抽出制ということになる。裁判員制度・陪審員制度のように、無作為抽出されれば、行政側の忖意はない。その比喻で、「市民陪審制」ということもある。市民陪審制とは裁判への住民参加ではなく、行政への無作為抽出による住民参加である。こうなれば、委員構成が偏ることはない。

もともと、無作為抽出という「徴用」に、住民が積極的に参加するかどうかは大いに疑問である。公募制のよいところは住民の自発的な意欲があることである。しかし、抽出制では住民の意欲は担保されない。だから、会議に出てこない、かもしれない。無理矢理に会議に出させるには、法的に義務付けるしかない。しかし、法的に義務付けたとしても、義務で強要されたやる気のない人間の会議ほど、空虚で流されやすいものはない。

(3) 住民説明会

ア 討議の成否

住民説明会とは、行政側が何らかの事業や施策に対して、住民に直接的に説明をし、また住民からの意見を受ける会議のことである。

住民相互間で議論になることはあまりないが、ある事業や施策を巡って、賛成派・反対派住民が入り乱れれば、実質的に住民間の応酬も生じる。当然、住民説明会は騒擾化する。話し合いどころではなくなることもある。

また、行政側の意向と住民が激しく対立するときも、同様である。住民説明会は反対派の動員の舞台となり、「吊し上げ会」のような紛糾状態となる。行政側の説明に住民は耳を傾けず、ブーイングやヤジばかりになる。住民側の心からの訴えに、ただ行政側は無機質に、あるいは、微笑を浮かべて柔和に、聞いているふりをしているだけで、馬耳東風のこともある。そのように討議や対話が成立しないのであれば、反対住民派は住民説明会の開催自体をさせないという、拒議戦術に出ることもある。

日本の住民は、選挙投票率も低く、議会傍聴などはほとんどしないから、自治体に無関心だといわれることもある。しかし、少なくとも大きな争点となっている住民説明会を見れば、そうでないことは明白である。夜間や休日に、地元の地区の学校その他の集会施設で開催される住民説明会には、結構の参加が見込まれることもある。もちろん、そうでないこともある。そして、それは行政主催の住民説明会だけではなく、民間建設計画に対するものでも同様である。

住民説明会は、もっともシンプルな直接民主制的手法である。行政の当事者が住民の面前で説明をし、住民がそれぞれに意見をぶつける。もちろん、行政側には住民説明会は開催義務もなければ、結果を尊重しなければならない謂われもない。だから、「貴重なご意見として承る」などという、慇懃無礼な「聞き置く」態度も可能である。住民説明会に及んで、行政側が方針を転換することは稀である。そもそも、そのように簡単にふらつくような内部検討だけで、住民説明会に臨むとしたら、無責任の誇りは免れない。しかし、ときには、住民の強い意向や異見を聞き、あるいは、再検討や調整をする余地もある。こうした住民説明会は、沈滞した議会審議、「行政の隠れ蓑」で「お行儀」のよい委員ばかりを集めた住民参加の審議会、さらには、形式だけの直接請求や請願の審査より、はるかに、直接民主制的な機能を果たしていることがある。

行政側として安直に一番好ましいのは、賛成派、あるいは、少なくとも中立派住民との、粛々とした説明会の開催である。「住民の声を聞いた」という、一種のアリバイづくりになるからである。しかし、しばしば、住民の関心があまりに低く、ほとんど住民が説明会に登場しないということもある。こうなると、「住民への説明が尽くされていない」などとして、行政が立場に窮することも有り得る。もっとも、賛成のためにわざわざ説明会に行くのは、住民にとって時間の無駄である。そのまま、事業や施策を進めてくれればよいからである。そこで、町内会・自治会のような団体に動員を「お願い」する必要がある。時間の無駄と分かっている、義理に篤い町内会・自治会の役員は、一応はそれに応じる。とはいえ、サクラを動員した住民説明会は、ヤラセの誹りを受けることもある。

イ 議会における住民との討議の不在

通常、住民説明会を議会が開催することはない。議会改革と称して、「議会報告会」なるものを開催することが推奨されているが、全く無意味である。すでに議決してしまったことに、いくら説明をされても手遅れである。報告するくらいならば、議案の審議の前に、議案に関して、住民説明会を開催して、住民意見を広く徴収しておくべきだろう。

日本の自治体議会の最大の問題は、議会審議の場で住民の直接の意見を聞き、また、住民との討議をしようとし不在なことである。最大の直接民主制の要素は、議会の場において、住民からの直接の意見開陳を受けることである。アメリカの自治体議会では、通常、会議の冒頭は、こうした住民からの直接的な意見開陳の時間帯となっている。そこでは、日本でいけば、住民説明会で発言されるような内容が、次々に発言されて、活発である。そもそも、陳情も請願も、住民が直接に議場でしゃべれるのであれば、文書で出すまでもない。直接、議員に議場で訴えかければよいのである。発言もさせないで、傍聴への関心が低いなどと住民を批判するのは、全くの筋違いである。

条例の制定改廃に関する直接請求では、2002年の法改正で、議会における直接請求による条例案の審議に際して、請求代表者に意見陳述の機会を与える規定が設けられた(現行法第74条第4項)。しかし、全くの不十分な内容である。本来ならば、直接請求者は、いわば、議案提出者であり、各議員や首長・執行部からの質疑・反問を受けて、答弁すべき立場である。議案提出者に答弁をさせないで議事することなど、全くの「欠席裁判」である。これは、陳情・請願・政策提案でも同じことである。

6 条例制定・改廃に関する直接請求

(1) 沿革

ア 第1次地方制度改革

1946年のいわゆる第1次地方制度改革において、東京都制・府県制・市制・町村制の改正政府案において、住民に条例・規則制定請求権を認めたのが、直接請求制度の基本的な起源である。この第1次地方制度改革は、占領軍による抜本的な自治制度改革が見込まれるなかで、日本側が先取的に地方制度改革をしようとしたものであり、その意味では、占領軍の意向を忖度しているとともに、占領軍による急進的な改革提案に予防線を張る狙いもあった。いずれにせよ、敗戦という契機がなければ導入されなかったであろうことからして、戦後改革の一環である。

政府提案の、本心かどうかはともかくとして、公式の提案理由は、以下の3点だったという。第1は、住民の自治に関する関心を強め、自治の進展をもたらす。第2は、直接参政は暴力による行動を抑止し、自治の健全な発展を促す。第3は、住民の意思の反映により、議員や首長に責任を自覚させ、一部の利益ではなく一般公共の福祉の増進のために行政運営が行われるようになる。こうした観点から、条例制定・改廃の直接請求が制度化された。

なお、政府原案では、首長が原案の趣旨に反しない範囲で修正付議できるようにしていた。しかし、首長による修正権は、三権分立の原則に反するから削除すべきという意見があった。そこで、首長が修正をした場合には、修正案とともに、原案を添えて、議会に付議することに法案を修正して、成立した。もっとも、GHQからは、首長の修正権を議会移すように、その後も申し入れがあったという。

イ 地方自治法制定

1947年に憲法附属法律としての地方自治法が施行された。直接請求制度は、第1次地方制度改革を引継ぎ、地方自治法にも盛り込まれることとなった。政令の定めるところにより。選挙権を有する者は、その総数の50分の1の連署をもって、その代表者から首長に対して、条例の制定または改廃の請求をできるとされた。50分の1という比率も、第1次地方制度改革を引き継ぐものである。署名を求めることができる期間は、政令によって、都道府県は2ヵ月以内、市町村は1ヵ月以内とされた。

首長は、条例の制定・改廃の直接請求を受理したときは、20日以内に議会を招集し、意見を付けて議会に付議することとされた。このときに、首長の修正権は引き継がれなかったことになる。

ウ その後

直接請求制度は、その後、基本的な骨格を維持している。(ア)最大の修正は、(2)で後述する対象から税条例等を除いた1948年の改正である。(イ)1950年には署名手続に関する詳細な規定が付加された(第74条の2～4)。(ウ)1963年には、用字用語の整理がされ、「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収」となった。財務会計制度改革を受けて、「賦課徴収」という用語を地方税にのみ係るようにしたのである。

(エ)1969年には、国政選挙・地方選挙を問わず、選挙が行われるときの署名活動を禁止した(現行法第74条第6項)。(オ)1994年には、身体故障・文盲などによる代筆署名が規定された。(カ)2002年には、議会における直接請求による条例案の審議に際して、請求代表者に意見陳述の機会を与える規定が設けられた(現行法第74条第4項)。(キ)また、2010年には、請求代表者の資格制限や、地位を利用して署名運動した公務員などへの罰則規定などを導入することが議論されている。

全体として沿革をみれば、基本的には直接請求を制限する方向での動きが強いといえよう。(ア)(エ)(キ)などはそうしたものである。(イ)は手続を明確にする技術的な改正とも言えるが、署名収集のハードルを官僚制的に高めたともいえる。これに対して、直接請求に積極的なのは(オ)(カ)のみである。この時期は、1993年の分権推進国会決議から2000年の第1次分権改革の余韻が残る例外的な「分権推進の時期」でもあった。それ以外の時期は、基本的には「集権体制の時期」である。このようにみると、直接請求という住民自治も、国自治体間の分権改革という団体自治の進展する時期にのみ、進むようである。

(2) 対象

ア 初期運用

直接請求の対象は条例の制定または改廃であり、特段の制限は当初はなかった。当時の直接請求に関しては、判明しているもののうち、都道府県に対するもの11件全て、市町村に対するもの8件中7件が、税条例及び乗車料条例の改正を求めるものだったという⁶。

戦後直後の経済混乱期における住民生活の窮乏が背景にあるとも言えるし、人間ないしは日本人の金銭損得には敏感という合利性という一般的な性向の反映かもしれない。特に標的となっているのが電気ガス税条例である。戦前以来、電気ガス料金の引下げ運動は、自治体、特に、都市レベルでの伝統でもあったから、そのような前史も影響しているのかもしれない。

もっとも、当時は自治体も財政窮乏であり、判明している限り、請求取り下げ以外は、税条例改正の直接請求は議会で否決されている。従って、「実害」は、なかったとも言える。しかし、「お上」からすれば、どうせ否決するものを直接請求されるのは、「お上の手を煩わせて不届き至極」という感覚になるのであろう⁷。つまり、税收確保は為政者にとって是非もない決定であり、そこには議論して再検討の余地がない。余地がないのであれば、議題として設定されるだけ無駄だということになる。

⁶ 総務省作成資料による。その出所は、地方自治月報第6・7合併号とされる。

⁷ 1948年6月5日の衆議院治安及び地方制度委員会での鈴木俊一政府委員答弁は、以下の通り。「地方団体の行政並びに行政を維持する経費の根本になりますいろいろの財政関係、その他緊急事態に応じます治安関係のもの、こういうものは住民の直接請求権をかりにきていいとしても、結局において団体の経費を維持するために、とるべきものはとらなければならないということになると思いますし、また緊急事態の治安維持のために必要なものは、どうしてもこれはやるべきものはやらなければならぬと思いますので、五十分の一以上の署名調印を求めて、いろいろの運動をする緒ということ自体が、そう重大な意味を持つものではない。却っていろいろの運動の経費その他の点において無用の出費を来すというようなことも考えられますので、また経費が軽くなるといことにつきましては、住民はそのこと自体何人も不賛成のものはないと思いますので、そういう調印をとることが、あまり意味がないと思います」。財政や治安については、地方団体は住民の意向とは無関係に超然と決定するので、直接請求は経費の無駄だと主張している。

イ 金銭収入条例の除外～1948年改正～

上述のような状況を受けて、1948年5月20日に、治安及び地方制度委員会の委員長から修正要綱が示された。すなわち、(1)地方税・分担金・使用料・手数料の賦課徴収、(2)地方公共の秩序の維持、(3)住民・滞在者の安全・健康・福祉の保持、に関する条例は、直接請求の対象から外すというものである。これに沿って、同委員会は6月11日に修正案を可決した。

しかし、6月16日に、GHQからの公安関係は対象とすべきという示唆を受けて、委員会を再び開き、(1)地方税・分担金・使用料・手数料の賦課徴収のみを、直接請求の対象外とするようにしたのである。議員修正である。

ウ 金銭収入条例の除外の論点

この点は、今日まで変更がない。しかし、地方税・分担金・使用料・手数料という金銭収入に係る条例を直接請求の対象から除外することの正当性は、必ずしも頑健とは言えない。

第1に、住民が安易に減税等引下げを求めると想定する「住民不信」は、必ずしも充分ではない。なぜならば、安易に引き下げを求める住民が多ければ、結局、そのような住民から選出される議員・首長も、同じように行動するからである。ならば、直接請求を制限したところで、議員や首長に減税等引下げ条例案の提案が可能である以上、意味がないのである。

第2に、多数の住民が引き下げに消極的であれば、そうした住民の声を代弁する議会の多数派も消極的であり、一部の住民が50分の1の連署で直接請求をしても、何ら困らないということである。

第3に、「小さな政府」や行政不信の思潮を背景に、減税を唱える為政者が実際にも現れている。減税等引下げは有り得ないという1948年当時の立法事実とはすでに世論が変わっている。引下げるか引下げないかが、自治体ごとの政策争点であるならば、予め対象事項から除外する理由はなくなる。

そして、この問題は、実は、自治体が金銭徴収を自ら自主的に決定すべきかどうか、というより深刻な問題を背後に隠し持っている。自治体が自ら金銭徴収を上下できるというのが、金銭徴収が自治体の条例で決められることの意味である。であるならば、直接請求の対象からアプリオリに排除するのは、理屈が付きにくい。

しかし、問題はその先であり、金銭徴収条例を対象外とする論拠は、むしろ、自治体として勝手に金銭徴収を下げてはいけない、という発想が背後に存在しているのである。もしそうであるならば、本来は、金銭徴収に係る条例制定権を集権的に縛る必要がある。実際、かつて機関委任事務時代には、手数料は法令で決められていたのである。また、地方税を条例で減税すると、起債を許可しないなどの「制裁」が存在し、そのため、事実上地方税条例で税金を下げることはできなかった。

これらの規制が分権改革で緩和されたときに、では、本当に自治体が金銭徴収を引き下げる条例を制定したらどうなるのか、という問題なのである。《自治体を露骨に集権的には縛りたくない、しかし、金銭徴収の引下げをさせたくない》、という自治制度官庁のスタンスのときに、直接請求の対象がにわかに目立ってきたのである。

少なくとも、首長や議員多数派は、上記の自治制度官庁の《自治体を露骨に集権的には縛りたくない

い、しかし、金銭徴収の引下げをさせたくない」という意図を、阿吽の呼吸で理解してくれる。住民、特に、直接請求をするような住民は、そうした阿吽の呼吸を理解しない。ここに、理屈は通らないが、当面は直接請求の対象から外して起きたい、という判断が自治制度関係者の大勢を占めるようになるのである。

エ 近年の運用

地方自治月報第55号によれば、2007年4月1日～2007年3月31日までの実績は、都道府県分がなく、市区町村分50件である。

このうち、住民投票に関するものが26件と過半を占めている。次いで、議員定数等に関わるものが4件で、後はその他種々雑多である。もともと、住民投票条例制定を求める直接請求は、さらに具体的に争点となっている真の対象事項が背後にあるともいえるので、一概に、直接請求は住民投票条例を、主として対象としている、と捉えることはできない。しかし、住民に一定連署で発議権を認める住民投票条例／法制が制度化されているならば、こうした直接請求は不要であるともいえる。逆に、こうした直接請求での傾向は、地方六団体の抵抗にもかかわらず、住民投票の制度化を求める一定の住民意思があることも示していよう。

オ 可決／修正可決案件の対象

市区町村議会で可決された6件および修正可決された1件の対象は、合併に係る住民投票条例3件(北海道南幌町、熊本県益城町、宮崎県清武町)、住民投票条例(埼玉県杉戸町)、議員報酬引下条例(秋田県にかほ市)、地域交流センターの建設の是非を問う住民投票条例(千葉県四街道市)、廃棄物処理条例(静岡県芝川町)である。可決／修正可決の案件でも、住民投票に係るものが5件である。そのなかでも、合併関連が3件である。

このような運用実態から見れば、直接請求で求められる住民投票の、いわば、本当の対象事項としては、合併問題が多い。これは、平成の大合併において住民投票が全国的に行われ、1990年代の住民投票＝迷惑施設という対象から、住民投票＝合併問題、という趨勢を反映していよう。ただ、これが、単なる時代による対象事項の流行なのか、一般的に不易なものなのかは、判別が難しい。1990年代後半が公共事業の見直し時代であるとすれば、2000年代前半が合併の時代だったからである。経過をしばらく観察する必要があるかもしれない。

しかし、住民投票の制度化を求める声があるとして、さらに住民投票の対象を何とすべきかと考えたときに、こうした運用実績は、合併問題が住民投票の対象とすることが自然であることを示唆している。逆に言えば、民主党政権で総務省が想定した、大規模の公の施設の建設は、為政者を含めた自治体のニーズには合致していたとは、必ずしも言えなそうである。

カ 否決案件の対象

直接請求は、議会と住民の意思が異なることを前提にしているから、むしろ、否決された対象の方

こそ重要という見方もある。議会が住民の意思を反映しているのであれば、直接請求をするまでもないからである。もっとも、議会に最終的決定権を委ねている直接請求では、議会と(連署した一部の)住民の意思の相違を明らかにするだけで終わる。従って、否決案件は、むしろ、本当の住民意思を議会が反映しているかどうか、を確認するための住民投票あるいはイニシアティブの制度化を求める対象を示しているとも言える。

直接請求で求められた条例でも、形式的には22件と住民投票条例が多い。しかし、住民投票条例で何が実質的对象になっているかは多様である。一般的に住民投票条例を求めるのが4件、合併に関する住民投票条例が7件であり、それ以外は、本庁舎の位置が2件、ショッピングセンター出店、マンション建設可否、基地跡地整備計画、原子力空母配備、政令市移行、保育園民営化、小学校建設場所、認定こども園計画、子供病院移転が、それぞれ1件ずつである。雑多なものが対象となっている。

しかし、子細に見れば、認定こども園・保育園・小学校・子供病院・本庁舎など施設を巡る対象が多いとも言える。さらに、跡地整備計画や、ショッピングセンターやマンションなど建設立地紛争を含めれば、広い意味での土地利用と公民を問わず施設が問われているようである。これは、市区町村が、最も身近な縮尺感で、具体的に土地利用や施設配置などに関わる特性を反映しているよう。

住民投票条例ではなく、条例そのものを目指すとき、その対象は、無防備平和条例(6件)、厚生病院施設整備等補助金交付条例廃止条例(2件)、議員等特別職報酬引下げ条例(4件)、議員定数削減条例(3件)、学校設置条例(1件)、大規模集客施設立地制限条例(1件)、里山整備条例(1件)である。これも雑多であるが、端的に言えば、「議員不信条例」が7件で多数である。その他は、施設ないしは土地利用に関わるものが多い。唯一の例外は、無防備平和条例である。

全体としてまとめれば、以下のようなになる。第1に、住民投票を求めたり、議員報酬・定数削減を求めるなど、議員不信を前提にした行動が多いということである。これは、ある意味で当然であり、議会の任務である条例制定に、敢えて直接請求しようとしている人が、議員に全幅の信頼を置いて任せきっているはずがないからである。第2に、対象としては、合併が多いが、それに次いで、施設建設や土地利用に関する紛争が多いということである。

住民投票の制度化を求める声があるとして、さらに住民投票の対象を何とすべきかと考えたときに、こうした運用実績は、ここでも、合併問題が住民投票の対象とすることが自然であることを示唆している。さらに、民主党政権で総務省が想定した、大規模の公の施設の建設も、土地利用や民間建築紛争と合わせて、直接請求をする住民のニーズには合致していたとも言えそうである。

(3) 署名

ア 50分の1の連署

署名の比率は50分の1とされている。解職・解散請求が、原則として3分の1であるのに対して、少ない比率である。しかし、後者は、3分の1の連署で、必ず後続する手続である解職・解散に係る住民投票が義務的に執行されるので、非常に強いものである。それに比して、条例の制定改廃請求は、後続する住民投票手続を欠いているので、弱いものである。そのようなバランスから、低く設定され

ていると考えられる。

もっとも、ではなぜ、3分の1の連署で為された条例制定改廃請求を、議会が否決や修正をした場合には、住民投票に掛けるというイニシアティブを採用していないのかは、説明は付かない。逆に、50分の1の連署で、解職や解散を議会の議題とする制度を採用していないのかも、説明は付かない。もちろん、50分の1の署名で、ある議員の解職請求があったときに、過半数でも特別多数でも議会の議決で議員が失職するのは、代表制民主主義の観点からも問題が多かろう。多数派議員によって、少数派議員を粛正できてしまうからである。しかし、議会の解散請求を受けて、議会自体の解散を自ら決定することは有り得よう。また、首長に対する解職請求を受けて、議会で首長を不信任するかどうかを議決することも有り得よう。

イ 第1次地方制度改革

50分の1となったのは、直接請求制度の初発の第1次地方制度改革のとき以来である。政府原案では、東京都は2万人以上、道府県・市町村は50分の1以上、但し、上限として、道府県は1万人、市は1000人、町村が100人とされていた。

上限の意味は、大規模団体での比率の通減を意味する。有権者が5万人の市ならば、50分の1ならば1000人となり、上限と同じである。従って、有権者が5万人を超えても、直接請求は1000人のできるから、実際の比率は50分の1より小さくてもよい。同様に、道府県でいえば、有権者数が50万人を超えれば比率は下がり、東京都は有権者数が100万人を超えているから、50分の1の比率は不要である。つまり、大規模団体では、比率の通減がされている。

政府原案の理由は以下の通りである。第1に、最終決定権は議会にあって何らの拘束を受けないので、有権者に自由な意思表示の機会を与えるのが適当である。第2に、余りに少数では発案に慎重を欠く。そこで、議員3人で議案発案が可能という点から、その3人の支持有権者とほぼ同数にした。第3に、外国の実例では5%などと高い連署を求めることもあるが、これは必ず一般投票に付される。しかし、日本では、直接参政は初めての試みであるし、有権者の過半もはじめて選挙権を付与されたのにすぎず、制度に習熟し適切な判断能力を保持するようになるまでは議会の決定に委ねるのが適当である。第4に、しかし、余りに多数の連署が必要だと制度の趣旨に反するので、上限数を設定する。

つまり、イニシアティブを採用しないという判断が先にあり、そのバランスから、連署の比率を下げうとしたのである。また、戦前においてすでに男子普通選挙が導入されていたにもかかわらず、敢えて第3の理由がでるのは、当時の女性差別か若者差別なのであろう。

また、連署の比率の数字に根拠を付与することは必ずしも容易ではないが、このときには、議会における議案発案権との関連で、後付の屁理屈かもしれないが、数字が考えられているということである。もっとも、この数字の決め方が連署比率の本旨だとすれば、その後も、議員定数や人口増減や議員提案に必要な議員数などが変動するたびに、連署の数字は変更されるべきであるが、そうしたことはなされていない。

政府提案は以上の通りであったが、衆議院の審議では否定的な空気であった。もともと、直接請求

制度は民度の低さからみて危険であるという。民度の低い国民から選挙された衆議院議員の議論は程度が低いとすると、程度の低い衆議院議員によって民度が低いとされた住民は、その民度は本当に低いのか、論理的にはよく分からないという「クレタ人は嘘をつかない」的な難問があるが、とにかく衆議院はそうのように考えていたようである。また、直接請求は地方議会の軽視に繋がる虞があるともされた。50分の1でも少なすぎるという批判である。そこで、せめて上限だけは廃止され、50分の1という制度になったのである。

ウ 近年の運用

第54次地方自治月報によれば、2003年4月1日～2007年3月31日の実績は、都道府県分4件、市区町村分388件である。都道府県分4件は、請求には至ったものの、いずれも議会で否決されている。市区町村分は、証明書交付のみ26件、署名簿取り下げ9件、請求却下3件であり、議会にまで辿り着いたものが350件である。そのうち、否決が279件で、修正可決48件、可決23件である。

2007年4月1日～2009年3月31日の実績では、都道府県分0件、市区町村分50件である。市区町村分は、証明書交付のみ1件、署名簿取り下げ3件、請求却下0件であり、議会にまで辿り着いたものが46件である。そのうち、否決が39件で、修正可決1件、可決6件である。

こうした件数の運用実績を、多いとみるか少ないと見るかは、論者の期待する価値観を表明することと密接不可分であり、逆に言えば、価値観を共有しない人に対する説得は容易ではない。望ましい数より少ないのであれば、連署の比率を下げたり、署名収集期間を延長することで、直接請求をしやすくさせることが考えられるし、逆の立場であれば、逆の制度改革を構想することになるだろう。但し、可決・修正可決が望ましい数より少ないと考えたときには、上記の制度改革では不可であり、後続する手続として住民投票などを想定せざるを得なくなる。

その上で論評するのであれば、第1に、直接請求が可決に至るのは、数値的には非常に稀であり、請求代表者を始めとして署名収集する側も、署名に応じる側も、やる気になること自体が不思議な状況である。特に、都道府県レベルでは、請求権数自体も少なく、実質的には機能していないと言えるだろう。こうしてみれば、直接請求が機能する、しないが、基礎的自治体と広域的自治体とを区分する、実質的なメルクマールということができる。

もっとも、第2に、直接請求は条例の制定可決のみが目的とは。捉えきれない。署名活動は、それ自体として意思表示の重要な手段であるから、その一種として行われているのかもしれない。一種の意見表明・アピール・宣言や陳情・請願と同じ機能を、直接請求での署名収集という形態をとって行うのである。

同時に第3に、市区町村で見れば、可決・修正可決が議会に辿り着いた件数の、約2割～約1割5分である。あるいは、その意味では、それなりの「成功率」をはじき出しており、あながち徒労というわけでもない。もっとも、「2割／1割5分」の「成功率」が高いか低いかも、諸外国や過去との比較によって客観的に決定することはできても、価値的な意味で高い低いを論じることはできないともいえる。

7 おわりに

直接民主制的な要素の組込みは、間接民主制を基本とする自治体においても、ある程度の意味がある。そして、それは相互補完的かつ相乗的に構築されることが望ましい。直接民主制的な仕組は、首長・議員という代表者に完全には任せきりにはできない、という代表不信を前提にしている以上、実際の運用場面では、代表者である為政者からは疎まれることは不可避である。また、実際に、参加する住民は、そのような気概でもなければ、多大なコストを払ってまで、直接参加するという労力は払わないだろう。しかし、こうした直接参加のエネルギーは、自治を支えるエネルギーでもある。

直接民主制的な要素は、それによる緊張感に支えられて、代表者の行動に規律を与える。簡単に言えば、住民が直接に何も言えないのであれば、代表者は安穏とした日々を送るからである。従って、代表者が住民意思から乖離するときには、いつでも、住民の直接民主制に取って代わられるかもしれないという危機感が、結果的には、代表者の行動を住民の真の代表者たらしめる。直接民主制は間接民主制を促進する可能性がある。解職投票や住民投票があると思えば、代表者は襟を正し、住民世論を反映した意思決定を行おうと努力する。結果的には、解職投票も住民投票も実際には使われない自治体運営となろう。しかし、実際に使われない、ということと、無意味である、ということは、全然違うのである。

逆に、中途半端な直接民主制的な要素は、結果的には、代表者による閉鎖的な意思決定を変えることなく、代表者が制度に安住し、住民には徒労感と不信感を与えることもある。条例の制定改廃の直接請求をいくら住民がしても、議会は否決ができ、それに対する住民型の対抗手段がないから、議会は自由に決め続けられる。結果として住民の議会不信は増進され、さらに、議会不信的な直接請求が増えることになる。しかし、議会や議員は馬耳東風であり続けられる。その意味で、現行の条例の制定改廃に係る直接請求制度は、解職投票や住民投票に比べて、間接民主制を改善する効果にも欠けていると言えよう。

第2章 住民参加の推進・拡充と地方議会改革

第2章 住民参加の推進・拡充と地方議会改革

江藤 俊昭（山梨学院大学法学部教授）

1 はじめに

地方分権といわれて久しい。権限・財源の移譲は進展しているがまだまだ課題も多い。これは、団体自治の側面である。地方分権改革の成果の1つは、住民自治の意識の広がりとその制度改革の進展である。これは、住民自治の推進・拡充の側面である。これがさらに進めば、団体自治の重要性の意識も広がり、権限・権限の移譲の議論や制度改革も進展するであろう。

住民自治の推進・拡充には、一方では行政への住民参加の手法の開発と、他方では地方議会改革がある。一般に、後者は間接民主制の文脈で理解され、前者は直接民主制の文脈で理解することもある。今日、地方議会を間接民主制の機関とだけ理解し、さまざまな直接民主制の動向と切断させることは失当である。

たしかに、議会は間接民主制の機関としてさまざまな権限を有し、地域経営に責任を持たねばならない。しかし、国会のような国民代表制原理を採用しているわけではない。地方議会が一院制なのは住民に近く住民が監視・参加しやすいからであり、その保障として日本では地方自治制度にさまざまな直接請求が制度化されている。行政だけではなく議会は、住民参加の対象となるとともに、それを進める主体でなければならない。議会は独任制である首長と異なる合議体という特徴を有している。多様な住民代表が集う機関である。だからこそ、この議会に地域経営にとっての「とんでもない権限」（条例、予算等、自治法 96①に列举）が与えられている。議会が「住民自治の根幹」（「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（第29次地方制度調査会）、2009年）といわれるゆえんである。

本稿のタイトルは「住民参加の推進・拡充と地方議会改革」である。住民参加の推進・拡充と、地方議会改革を「と」で結んでいる。それは、一方では、議会が住民参加を推進・拡充する主体であるとともに、他方では、地方議会自体が住民参加の対象、より強くいえば地方議会がフォーラムとなることを強調したいからである。

本稿では、次の課題を設定してこの課題に応えたい。まず最初に、今日の住民参加の動向を踏まえつつ、それらと議会との関係を考える視点を確立する。具体的には、住民参加を軸として、法制度をさらに豊富化するさまざまな手法を考えること、そして地域経営においては政策サイクルが実践されていることを考慮しそれへの議会の関わり方を考えることである。そして、この視点を踏まえて、今日の住民参加の到達点を確認しながら、議会がそれとどうかかわるかを具体的に考えたい。テーマとしては、地域経営の軸として設定されるようになってきた総合計画、および最近の住民参加の動向からミニ・パブリックスと自治体内分権をとりあげ、それぞれ議会のかかわりを考えることにする。これらの3つを取り上げるのは、本論で理解できると思われる。単純化して言えば、総合計画は地域経営の軸となっており（あるいはそうする必要がある）、そこへの住民参加が重要であること、またミ

ニ・パブリックスは従来の住民参加の問題点をえぐり出すとともに、その解決の1つの方向であること、そして自治体内分権は団体自治に焦点をあわせた地方分権改革を住民自治の視点から再構成する手法の1つであること、これらがその理由である。

2 住民参加を推進・充実させる議会の視点

住民参加は、さまざまな方式が開発され実践されている。その住民参加方式の開発にあたって、独創的思考が求められている。行政への住民参加が「議会軽視」といわれ消極的に捉えられていた1960－70年代とは雲泥の差である。今日行政への住民参加は広範囲に広がり、まさに地域経営にとって不可欠なものとなっている¹。そこで、議会と住民参加の関係を考える上での視点を確立しておく必要がある。とりあえず、法令との関係と、もう1つは、議会のへ住民参加の動向と意義、そして議会改革の最先端が取り組んでいる議会からの政策サイクルと住民参加の関係について確認したい。

(1) 住民参加を充実させる議会の視点

新たに展開されている独創的な制度開発や運営には、地方自治法等の法令との関係が問われる。自治法に規定された条例制定の直接請求に接合させる市民請求も制度化されている。条例の制定改廃の直接請求と住民投票を連動させる試みである。高浜市では、地方自治法に基づく条例制定の直接請求を行って議会が否決し、住民がその議決に不服がある場合、住民は住民投票を申請することができる。常設型住民投票条例に基づき、投票資格者の3分の1以上の連署で、議会の議決を必要とせず住民投票を行うことになっている（住民投票条例4条(条例の制定改廃にかかわる市民請求の特例)）。

市町村合併特例法では合併協議会設置の直接請求を議会が否決した場合、新たに直接請求すれば住民投票にかけられその結果は議会が議決したものとみなされる。いわば二段階方式である。それと同様な手法が条例に明記されている。法令を踏まえながらも新たな住民参加方式をそれに適合させる試みである。独創的な住民参加が開発されている。

こうした住民参加と法令との肯定的関係だけではなく、住民参加の構想や実践が自治法に抵触する解釈もあった。たとえば、附属機関は住民参加の1つの制度である。その設置にあたって、執行機関では可能であっても議会は不可能だという解釈である。

議会が附属機関を設置する構造改革特区申請（多治見市）は、「屋上屋を重ねるものである」という理由で応じられていない（数回の申請で同じ回答）。今日、議会基本条例など条例で議会の附属機関が規定され、実際にも設置されている。三重県議会議会改革諮問会議、北海道福島町議会基本条例諮問会議などである。

なお、この姿勢は住民投票の実践でも共通している。新潟県巻町での原子力発電所建設をめぐる条例に基づく諮問型住民投票（1996年実施）は、当初法律違反だと指摘されることもあった。しかし、今日住民投票は広がり、いまでは当然のものとして定着している。

¹ 江藤俊昭『地方議会改革』学陽書房、2011年、終章、参照。

住民参加は住民自治にとっての基礎であるがゆえに、それぞれの自治体で独自に開発し実践すればよいという姿勢でその手法が開発され実践されている。もちろん、議会の解散、議員・首長の解職といった直接請求の必要署名数を3分の1以上から10分の1以上とすることは、違法である。自治法上の住民、議会、首長等の権限を前提に、住民自治を促進するために、独創的な組織を設置し運営することはできる。

総務省が、自治法の解釈権を持っているわけではないが、総務省自体が次のような指摘をしていることから出発することもできる。「禁止されていなければ創造的に組織や運営について自由にそれぞれの自治体で考えて実施するんだと理解していいのか」「禁止されていないものは自由にやっていたのかどうか」という質問に対して、「具体的には、個別に考えなければいけませんけれども、一般論としてはそういうこと」になります、という見解も出されている（総務省行政局行政課長、第29次地方制度調査会第11回専門小委員会、2008年6月17日）。また、参考人、公聴会制度は委員会については自治法で規定されていたが、本会議でも規定されることになったことに対して、規定されていなくともいままでも本会議でできたかどうかについて、「今までそこが余り明確ではなくて、現行制度においても、本会議において広く住民の意見を聴取するため、事実上、公聴会を開催するとか、参考人の出頭を求めたり、意見を聞いたりすることは禁止されていなくて、可能であると考えていました」と留意しながらも認めている（総務省行政局行政課長、第30次地方制度調査会第4回専門小委員会、2012年11月17日）。

権限の変更などは、慎重な議論が必要ではあるが、住民参加のさまざまな手法を住民自治を進める発想から独創的に考えることはできる。

（2）議会からの政策サイクルの起点としての住民参加 - 議会「報告会」からの脱却 -

議会への住民参加は、徐々にではあれ広がっている。法制度として規定されている事項等を活用している議会、たとえば参考人、公聴会を充実させ、陳情・請願を議会への政策提言としてしっかり受け止める議会は増加している。こうした法制度上の制度の活用充実だけではない議会への住民参加も実践されている。附属機関とともに、議会報告会を想定するとよい。議会報告会をはじめ議会への住民参加は、地方自治にとっては必要条件である。行政だけではなく、当然議会にも住民参加が必要であるというより、多様性を重視する議会には不可欠である。議会報告会は、一般に宮城県本吉町で行われたことに端を発し、初の議会基本条例（2006年）を制定した北海道栗山町議会で行われた（2005年）ことで全国に普及したといわれる。

議会報告会は、議会基本条例などで規定され実践されている。課題も浮き彫りになってきている。1つは、議会報告会の「報告会」の意味である。住民からすれば、議会として住民福祉の向上のために執行機関とどのように政策競争したかが問われる。それもせず、単にこんな活動をしてきましたといった「報告」では、議会・議員の自己満足に過ぎない。この議案が可決されただけでは、行政報告会、首長の懇談会とかわらない。議会報告会では、まずもってしっかり議会運営を行い執行機関と政策競争したことが前提となる。逆にいえば、そうした政策競争をやらざるをえなくするのが、

議会報告会である。議会基本条例に規定していても義務化（年1回以上、少なくとも年1回）していないものは、この点を理解していない。

なお、議会報告会は、今日意味転換が行われている。「報告」という広報機能だけではなく、「監視・政策提言の起点」という広聴機能をあわせ持っている。住民参加を促進し議会にも住民参加を挿入し、それを踏まえて議員間討議を重視して、執行機関と切磋琢磨する新たな議会の運営は、議会からの政策サイクルとして結実している²。

執行機関が政策サイクルを実践しているから議会もそれと並走する必要があるという意味だけではない。執行機関と異なる特徴を活かした議会からに政策サイクルを作動させることが住民の福祉の向上につながるからである。議会は、資源の少なさという特徴とともに、住民近接性や多様性といった特徴を有している。そのために、政策すべてにかかわるわけではなく、総合的視点で政策サイクルにかかわる。総合計画のような政策や隙間（ニッチ）を埋める政策に積極的ににかかわる必要がある。

その議会からの政策サイクルの起点として議会報告会を位置づける議会も登場した。飯田市議会は、一方ではそれを踏まえて行政評価の項目を選定し議会独自の行政評価を行いそれを決算認定、予算要望へとつなげ、そして予算審議を豊かにするというサイクルを創り出すとともに、他方では議会報告会を起点に議会の調査テーマを設定し調査研究を行い議会として政策提言を行おうとしている。このような議会の実践は、会津若松市議会でも共有されている。会津若松市議会は、さらに任期4年を念頭に議会からの政策サイクルを動かしている。一般選挙後すぐに住民との意見交換会を開催して、それを踏まえて議会として取り組むテーマや、行政評価の項目を選定しているからである。まさに、4年間をイメージした活動、まさに通任期の議会活動である。

このように、議会報告会（あるいは住民との意見交換会）は、議会からの政策サイクルの起点ではある。それだけではなく、中間報告を素材に住民と語る場として、また議会として取り組んだ成果の報告の場の役割も担っている。

なお、議会報告会（住民との意見交換会）は、今日公共施設、公民館等に議員が出向いて行われている。住民に身近な場で行うことには気軽に参加できるという意味がある。しかし、本来は議会本体で行う必要がある。議場をより開放的にすること、したがって陳情者・請願者の意見交換や重要議案ではかならず公聴会を開催するなど既存の制度を充実させたり、委員会を出向いて行うことなどである。議会をフォーラムとして位置づけることになる。

議会の住民参加は、議会独自の住民参加の開発と採用とともに、進展している行政への住民参加との関係も問われなければならない。今日、住民参加は、政策形成、政策決定（地方税納税額の1%を特定の市民団体に支援する制度（市川市）、正確には決定ではないが諮問型住民投票）、政策執行、政策評価全体にわたって行われている。議会への住民参加は、これらと無縁であってはならない。行政に設置されている審議会メンバーとの意見交換会を議会は恒常的に行うべきである。今日、法定による議員参加の審議会以外、審議会メンバーとして参加することを差し控えている議会が多い。たしか

² 議会からの政策サイクルについては、会津若松市議会編『議会からの政策京成サイクル』ぎょうせい、2010年、および江藤俊昭「自治体議会学のススめ」『ガバナンス』2012年8月号～2013年2月号、参照。

に、議員は議会の場で議論できる。また、審議会の答申に議会が反対しづらいといった問題の解決にはなる。とはいえ、審議会からの議員の撤退は、審議会での議論の情報が入りにくい。その審議会を踏まえて提案される議案に対して議会は後手となる。議会の委員会の所管の審議会メンバーとの恒常的な意見交換によって情報を共有し、事前に議会としても議論することが望ましい。もちろん住民は審議会メンバーだけではない。必要によっては、さまざまな住民との意見交換が必要となっている。

今日、地域経営を進める上で、住民参加の戦略的ポイントは、総合計画策定と監視、ミニ・パブリックの採用と課題、自治体内分権だと考えている。今日、行政は積極的にこれらを試みている。議会はこれにどうかかわるか、検討してきた視点を踏まえて、以下考えることにしたい。

3 地域経営の軸としての総合計画と地方議会 - 住民参加の最先端の動向と地方議会Ⅰ -

(1) 作文計画から実効性ある総合計画への転換

従来、総合計画は策定だけで、地域経営の軸にはなっていなかった。基本構想は日々の行政プログラムからは切断されているために、「当初の議会による議決以降は政治や行政の表舞台から消えるという型が定着してきた」³。いわば作文計画としての総合計画であった。

総合計画は予見不可能性の大海を乗り切るための予測可能性の「小島」である⁴。総合計画は、地域経営を行う上での「戦後の日本が開発した独自手法」である⁵。財政危機が継続する地域社会が成熟化した時代に、1年ごとの短期ではなくそれよりも長期の視点で、メリハリを付ける地域経営を行う上でも、今後は重要となっている。

中央集権制の時代では、総合計画は地域経営の軸として位置づけられているわけではなかった。地方分権時代の地域経営の重要性、財政危機の時代の「選択と集中」の必要性を踏まえて、新たに脚光を浴びている。地域経営をそれぞれの自治体が責任を持って担うとすれば、地域経営の軸が必要である。総合計画を地域経営の軸として位置づける自治体も広がっている。代表的なのは、多治見モデルである⁶。

³ 「特集のこぼれ」『都市問題』94巻第10号（2003年10月号、特集基礎自治体における総合計画の限界と可能性）、2頁。

⁴ 地方政府による住民へのマニフェストであること、それだからこそこれを起点に修正を含めた議論が展開されることである。約束は「予見不可能性の大海に対して、予測可能性の『小島』を人為的に創出しようという試みである」（佐々木毅『政治の精神』岩波新書、2009年、121-122頁）。総合計画策定もその1つと考えてよい。地域社会の不確実性を目前にして、住民に対する地方政府からのマニフェストの意味を総合計画は有する。予見可能性を高めることで、実践においても、さらに地域経営の討議においてもマニフェストを基軸に展開される。したがって、有限な時間の節約になり、状況に機敏に対応できる。

⁵ 松下圭一『自治体再構築』公人の友社、2005年、146頁。諸外国でも自治体計画はある。たとえば、総合計画（アメリカ）、開発計画（イギリス）、都市基本計画（フランス）、地区詳細計画（ドイツ）である。これらは、地域開発計画、都市計画、土地利用規制や資源利用の計画であって、日本の自治体計画のような福祉や教育を含み込んだ総合計画ではない。

自治体計画の歴史を辿れば、戦後に限っても、市町村合併の市町村建設計画、終了後の総合的長期計画の策定、こうした動向とともに総合開発計画推進のために都道府県が市町村総合計画を主導することもあった（新川達郎「自治体計画の策定」西尾勝・村松岐夫編『政策と管理』（講座行政学4）有斐閣、1995年、238-244頁）。なお、この法定を、革新自治体の台頭による市町村の「暴走」を押さえるためであり、それが「市町村の政策自立を逆にうながしはじめた」という「歴史の逆説」を強調する議論もある（松下、前掲書、158-163頁）。

⁶ 新しい動向については、公益法人日本生産性本部編・発行『地方自治体における総合計画総合計画ガイドライン—新たな総合計画の策定と運用—』2012年、参照。

総合計画に掲載されていないものは予算化しない（必要ならば総合計画を改定する）、個別計画と連動（計画期間や内容・方向を一致）させる（介護保険計画、環境基本計画、都市計画マスタープランなど）、そして首長の任期と連動させる（首長の選挙の際のマニフェストに基づき住民参加、職員参加を踏まえて議会が責任を持つ）。こうした多治見モデルは、地域経営に責任を持つとする自治体に急速に広がっている。

(2) 総合計画をめぐる住民参加の動向

地域経営にとっての「小島」であるならば、当然充実した住民参加が必要である。今日、従来の充て職だけの総合計画審議会の答申を踏まえた策定とは異なる新しい試みも実践されている。

たとえば、三鷹市では、基本構想の見直しと第3次基本計画策定にあたって全員公募の組織を立ち上げ（みたか市民プラン21会議）、それを中心に総合計画を練り上げた（1999-2001年）。また、第4次基本計画の策定にあたって、さまざまな手法の住民参加制度を多層的・多段階的に実践している（2010-2012年、アンケート、パブリック・コメント、ワークショップ、市民討議会、地区別懇談会など）⁷。

(3) 住民参加の課題

今日、自治体では住民参加は当然として受け入れられ、さまざまな手法が開発され実践されている。同時に、自治体のさまざまな分野で住民参加が行われている。個別計画策定の際には、審議会やパブリック・コメント（PC）などは必須となっている。各自治体の個別計画策定をめぐる審議会は膨大なものになっている。全体を把握している職員や議員はどれくらいいるのであろうか。総合計画が地域経営の軸として位置づけられ、それが個別計画と連動するのであれば、むしろ、多様に実践されている住民参加はこの策定と評価にその重心を移動すべきである。

総合計画と個別計画とが連動し、また総合計画と予算が連動しているのであれば、それを中心に地域経営を行い、政策形成とともに評価も可能となる。総合計画の策定と評価を中心とした住民参加に住民参加戦略を練り直す必要がある。個別計画、地域別計画と連動させながら広域的高次的な視点から総合的に策定する必要がある。

(4) 総合計画をめぐる住民参加を進める議会の課題

地域経営の軸である総合計画を主要なターゲットとして議会は活動することはいうまでもない。よりよい総合計画を策定して地域経営を行うことである。策定の際には、住民福祉の向上のためにしっかり議論しながらかわる。また、策定され実施されていれば、複眼的思考が重要である。1つは、さまざまな施策が、その総合計画に適合しているかという視点（政策評価に連動）、もう1つは、そもそもその総合計画は住民の福祉にいまでも適合しているかという視点（改定に連動）である。

⁷ 『広報みたか』2012年4月29日号（号外、第4次基本計画・個別計画特集号）、参照。

策定の際には、議会の特性を意識して総合的な視点から総合計画をよりよいものにする必要がある。今日、首長提出の総合計画案を大幅修正する議会も登場している（京丹後市）。また、議会に提出されていない段階で、執行機関との公式な会議で報告を受けた議会は、住民福祉のためにはこれを変更することを考え、その要望が通らないと議会独自で総合計画案を策定している議会もある（北海道栗山町）。なお、その議会案は、総合計画審議会委員を議場に集めて（通常の執行機関の席に座ってもらい）、議員席から議員が説明している。その後、総合計画審議会は、議会案を基礎として審議し首長に答申した。

また、総合計画に連動し効率よく実施されているかという視点でさまざまな施策を評価する議会による行政評価が行われている（飯田市）。7－8月に集中的に行われるこの行政評価を踏まえて、さらに決算認定、予算要望へとつなげている。本稿の主題にとって重要なのは、この行政評価が総合計画を念頭に行われていることとともに、その行政評価項目の選定にあたって、また評価の視点を議会報告会における住民から得ていることである。住民の意見を政策サイクルに取り入れ実践している。

策定にあたっては、評価（さらに改定）にあたっては住民を起点に活動する議会も広がっている。こうした手法とともに、常に意識したいのは、すでに指摘したように行政の住民参加の手法との関連である。次節で検討するように、議会はそれらの手法も活用してよいということもあるが、むしろ行政で行っている住民参加を踏まえた議会の議論をより充実させることである。つまり、総合計画策定のために審議会等のメンバーと議会は積極的に意見交換をしながら、議会としての意見をまとめ上げることである。そのためには、執行機関と同様に政策サイクルが必要になっている。議案が議会に提出されてからでは、あまりにも遅すぎる。常に並走する議会からの政策サイクルの基軸に総合計画を組み込むことになる。

（5）総合計画を地域経営の軸とする保障 - 総合計画条例 -

議会は総合計画を軸に地域経営にかかわる。その総合計画の策定にあたっては評価にあたっては住民に開かれる必要がある。

総合計画が地域経営の根幹として作動しはじめたまさにこの時期に、総合計画、正確には基本構想の義務付けが廃止された（自治法2④、2011年改正）。総合計画に議会が議決権限を活かして責任を持つことは、「公開と討議」を通して住民に分かりやすくするだけではなく、今後の地域経営にとっての起点を提示するものである。基本構想が法定され、今日基本計画が議決事件の対象として追加する自治体が増えてきたのはいわば当然である。総合計画を軸にして、地域経営が行われるがゆえに、当然行政計画ではなく、団体意思の表明としての計画でなければならない（自治法96②による議決事件の追加）。つまり、住民のさまざまな意向を聞きながら、また住民と討議しながらも、最終的には住民代表としての議会の議決が必要である。議会は「公開と討議」の場だからである。

議決事件に追加するだけではなく、そもそも地域経営の軸として総合計画を位置づけ、さらにそれだからこそ策定にあたっては、広範な住民参加の必要性を明確化する必要がある。たとえば、多治見市市政基本条例や草津市自治体基本条例では、総合計画策定を義務づけるとともに、その構成（基本

構想・基本計画・実施計画など）や、住民参加による策定という手続を明記している。栗山町では、総合計画策定を義務付けた自治基本条例を策定するとともに、それを受けて「総合計画の策定と運用に関する条例」（総合計画条例）を制定して、その構成や策定にあたっての住民参加の手続を規定している（どちらも2013年3月議決予定）。そもそも、この総合計画条例は、議会が地域経営の軸として総合計画策定の義務化とその際の住民参加の手続きを定めた議会案をコンパクトにしたものである。議会が、その策定に大きくかかわっている。地域経営を住民に開かれ住民参加を充実させながら進めようとする意欲は見取れる。

4 ミニ・パブリックス - 住民参加の最先端の動向と地方議会Ⅱ -

(1) ミニ・パブリックスの台頭

今日、住民参加の手法としてミニ・パブリックスが広がっている⁸。従来とは異なる手法である。それには、さまざまな方式が開発されているが、「ミニ・パブリックス」という用語の通り、「社会の縮図」を作り上げようとすることは共通しているし、そこにこの真髄はある。そのために、裁判員制度のような無作為抽出方式が採用される。とはいえ、裁判員制度のような強制力はなく、あくまで自由意思に基づくことになる。また、その縮図のメンバーが討議（熟議（deliberation））を行うことに積極的な価値を見出している。なお、それらのメンバーにより提言を出すか出さないかは異なっている。

従来の審議会方式では、充て職（自治会連合会、PTA、婦人会等からの推薦）＝行政から見える住民の参加が、一般的であった。この方式では、若者や女性、新住民がなかなか入りにくく、関心ある積極的住民も対象外となることが多かった。そこで、最近では公募制が広がってきた。意見を積極的に提言する住民の参加である。従来、政策過程に登場しない住民（積極的住民）の声がインプットされる。ノイズィ・マイノリティという揶揄もあるが、選好にあたっての基準が不明確ではないか、といった問題点も指摘されている。そもそも、公募しても応募がないため結局は、行政から見える人に頼んで応募してもらうことも行われている。ともかく、積極的住民が政策過程に登場できる公募制は広がってきた。

ただし、これらではどうしてもサイレント・マジョリティ（声なき多数派）の意見が表出されにくい。そこで、考案されているのがミニ・パブリックスの手法である。実際行われているこの手法は、審議会、あるいはまちづくり委員会（考える会）などのような半年を超える制度ではないことには注意していただきたい。実際上は、公募制を導入した審議会と対立して設置されるわけではなく、並置されている。諸外国の事例の紹介も進んでいる。これらを参考に日本でも、ミニ・パブリックスが実践されている。

⁸ 篠原一編『討議デモクラシーの挑戦——ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、2012年、篠藤明德『まちづくりと新しい市民参加』イマジン出版、2006年、などを、また日本の動向については、『とうきょう自治』No. 82（特集参加と民主的合意形成）、『地域開発』No. 574（特集公共政策と市民討議）、参照。

図表2-1 ミニ・パブリックスの手法の比較

区分	討論型世論調査	コンセンサス会議	市民討論会
発祥の地	米国	デンマーク	ドイツ
日本での初実施	2009年	1998年	2005年
参加者	数十～300人	15人程度	数十～100人
日程	1～2日	4～5日	2～4日
内容	グループ討論と専門家との質疑を重ねて、意見の変化を探る。合意は求めず。	科学技術に関する専門家と市民との対話を経て市民提案を作成する。	5人程度の小グループ討論を繰り返し、市民提案を作成する。
取りまとめ	アンケート結果を公表	報告書を作成・公表	報告書を作成・公表
日本での事例	神奈川県、藤沢市	北海道・農水省	三鷹市、各地の青年会議所

資料：「フォーカス 行政への市民参加に新手法」『日経グローカル』206号（2012年10月15日号）に掲載されている表に「日本での事例」を追加して作成

無作為抽出の2,000人アンケート後に、そこで希望を募った住民による討議型の意見聴取を踏まえて総合計画を練り上げた藤沢市の実践（2010年）や市民討議会を導入して総合計画を策定していった三鷹市など、総合計画をめぐる新たな住民参加の実践が試みられている。なお、強調したいのは、これらの自治体はミニ・パブリックスの手法だけを採用しているわけではないことである。従来の住民参加のさまざまな手法を併用している。従来の住民参加手法とミニ・パブリックスとはそれぞれ次のような特徴を有している。どれか1つが万能というわけではない。ここに、議会がかかわるポイントがある。

図表2-2 住民参加の方法の比較

区分	代表制（全体の意思を反映しているか）	開放性（誰にでも開かれているか）	討議性（意見交換の機会はあるか）	熟慮性（基礎情報を基に考えられた意見か）
住民説明会	×	○	△	△
パブリック・コメント	×	○	×	△
世論調査	○	×	×	×
討論型世論調査などのミニ・パブリックス	△	×	○	○

資料：「フォーカス 行政への市民参加に新手法」『日経グローカル』206号（2012年10月15日号、杉野耕一作成）

(2) ミニ・パブリックスの課題

ミニ・パブリックスは、今日の住民参加の新たな手法である。社会の縮図による討議が重視される。この限界と課題を探ることが必要であり、「住民自治の根幹としての議会」がそれにどうかかわるかを確定する必要がある。まず、課題を確認しておこう。

ア 「社会の縮図」の内実と意欲的な住民

社会の縮図を考える上での射程を考えておきたい。ミニ・パブリックスは、どれも社会の縮図を目指している。とはいえ、裁判員制度とは異なり強制力はない。市民討論会のように、報酬を払うというように経済的動機づけを行うものもあるが、結局どれも自発的参加となる。したがって、案内状を送りつつも、それに応えない住民も多数存在する。社会の縮図を目指そうとしても、実際にはそうっていない。しかし、そうだとはいえ、この「案内状」により、関心を持ち討議に参加しようという住

民がいる。従来、住民参加とは無縁あるいは疎遠だった住民が、参加することは社会の縮図とはいえないまでもそれに近づく重要な機会を提供している。また、それに参加することによって、住民は地域に関心を持ち自治意識は高まる。その意味で、社会の縮図としてミニ・パブリックスを高く持ち上げることには問題はあるが、逆に低く評価することはない。

さて、その上でミニ・パブリックスの活用の範囲を考えたい。すでに、指摘しているように、ミニ・パブリックスは、個別テーマであり、開催期間は短期である。したがって、地域経営にとって個別のテーマや重要なテーマはその対象として選択できるが、地域経営全体を対象にしたり、総合計画全体のようなテーマにはなじまない。

「問題は、公募か無作為抽出かといった二者選択ではなく、複数の参加方式を時間軸と計画相互の間でいかに組み合わせるかという、経験と洞察に基づく制度設計上の課題」であると指摘されている⁹。武蔵野市の長期計画にかかわった経験からの提起である。ミニ・パブリックスの手法の1つである市民討議会の開催や、5分野51本の計画にあたっては公募住民も参加しているが、長期計画本体の策定委員会には、6名の大学教員、2名の副市長、それに公募市民1名が加わっている。この公募市民は、全員公募の「将来を考える市民会議」から選ばれている。総合計画とかかわる個別計画の策定ならば、さまざまな手法が実践されるべきであろう。しかし、総合計画をまとめあげるには、優先順位や財政を考慮しなければならない。そのために専門的な知識と長期の期間が必要になる。さまざまな新たな参加手法を政策過程上どのように配置するか、そしてそれを住民に明らかにすることが重要となっていることの指摘である。

イ 討議の揺れ

このミニ・パブリックスの手法の肯定的評価の要素に、討議がある。討議（熟議、熟慮）民主主義の台頭と無関係ではない。また、住民投票にあたっては、情報提供とともに、住民間での討議の必要性、ポピュリズムに対抗するためにも住民間での討議が必要だという議論も聞かれる。たしかに、住民間での討議の意義は大きいというより、民主主義の基盤である。

今日、熟議による合意を高く評価する議論が広がっている。「最近の評者の多くが、米国で受け継がれてきた『熟議民主主義』への情熱を好ましく受け止めてきた。それは、民衆の応答を、異なる意見を持つ人々の間で行われる深い熟考や意見交換と結びつけようとする理念である。しかしながら、そこから生まれる論考の大半は、実証的なものではなかった」。むしろ、討議に多くの問題があることを指摘する論者もいる¹⁰。

そもそも、討議民主主義の台頭に際して、合意を目指す志向は少数者の排除につながるという批判

⁹ 西尾孝「公募市民・市民委員会方式の再評価」『地方自治職員研修』632号（2012年5月号）。「手をあげる行為こそは、自発性、権利性、開放性、対等性に基づく市民社会の実質化に不可欠な要素であろう。参加には、多様な方式があつてよく、それらの組み合わせを考えつつも、公募を軸に市民の自発性を促し、市民自治を一層充実させたい」と指摘している。

¹⁰ キャス・サンスティーン（郡須耕介編・監訳）『熟議が壊れるとき——民主政と憲法解釈の統治理論——』勁草書房、2012年（とくに、「第一章 熟議のトラブル——集団が極端化する理由——」（早瀬勝明訳）、参照。

も行われていた。また、討議の実証分析によると、同質集団が閉鎖性を強めると異論の排除に走るという「集団極化」を招くことが指摘されている（このことは多数派の声にかき消される少数派の声を登場させる際の梯子ともなるという積極的な側面もある）。社会の縮図を目指しても、「遠慮」などが働き、討議の効果が妨げられる。

このように、討議によって必ずしも「正解」が得られるわけではない。また、住民投票のような二者択一的発想を脱却する、あるいはポピュリズム的思考を脱却するはずの討議自体が誘導される危険も指摘されている。市民討議会は、公平・公正さが重要であることはいうまでもない。行政単独開催の場合、この点に問題が投げかけられている。「本来行政そのものが市民に監査されるべき対象であり、市民参加の主催者となることが難しい存在であると言えるからだ」。今日広がっている行政と青年会議所との共催（実際は実行委員会）でも、「事実上行政が主導を握り、青年会議所や他の市民の意見がなかなか通らない実行委員会もあったし、行政側が自分たちの意見を押し通すために青年会議所のメンバーを非公式に呼び出し、事実上の圧力をかけてきた」という事態もある¹¹。こうした場の設定の際の問題点とともに、実際のミニ・パブリックスに際して（無作為抽出型事業仕分け）、「行政職員が提供する情報のみで判断するということは、たとえ、操作する意図がなかったとしても、情報が限定されることにより、結論が一定の方向に導かれてしまう危険性が否定できない」という指摘もある¹²。

（3）住民参加のさまざまな手法を通して考える議決責任

ミニ・パブリックスを中心に最近の住民参加手法の動向と課題について確認してきた。今日広がっているミニ・パブリックスは住民自治にとっての意義はあるものの課題もある。ミニ・パブリックスの公平・公正さの保障として議会が積極的に「監査的な役割」を果たすことの提案もある。住民参加は、行政評価でも行われているように外部評価が重要である。「せめて、それが叶わぬのであれば、二代表の一翼を担う地方議会が監査的な役割を果たしてはどうか」という提案である¹³。議会が検証し、問題があれば改善提案を、問題がなければ、そのことを署名入りで報告するというものである。

課題として提起されている「誘導」については、多様な情報の受け手である住民に提示することが必要である。同時に、そもそも多様な住民参加の手法ごとに、得意なテーマがある。それらが恣意的ではなく、よりよい地域経営を行うために戦略的に配置されているかが問われる。どの住民参加方式が、どの場面で採用されているかを全体的な視点から捉え評価するとともに提案するのも議会の役割である¹⁴。

そして、最後に地域経営に責任を持つのは議会である。条例や予算だけではなく、総合計画につい

¹¹ 小針憲一「市民討議会の課題と可能性」『地域開発』2012年7月号（vol. 574）、38頁。

¹² 長野基「自治体事業仕分けと無作為抽出型市民参加」『地域開発』2012年7月号（vol. 574）53頁。

¹³ 小針、前掲論文、39頁。なお、小針氏は、市民討議会について質問されている議会の議事録読むにつけ「的外れなものも多く」、「ぜひ、市民参加について積極的に関わっていただき、議会の存在意義を広く市民に知らしめていただきたい」という提案もしている。

¹⁴ どのテーマがその住民参加手法に適合しているかのモデルの検討については、別稿に譲らざるをえない。

でも議決するのは議会だからである。多様な住民の見解を踏まえて、責任を持って議決しなければならない。そのためには、議会こそが多様な意見を踏まえなければならない。

(4) ミニ・パブリックスによる議会改革

市民討議会の起点となっているプラーニングス・ツェレの討議方式を議会にブレイン・ストーミングとして導入すること、また議会が市民討議会を積極的に行う必要もあることを提案してきた¹⁵。議会が議決責任を全うするためには、行政が行う住民参加方式の情報を得るだけでなく、そこに参加するメンバーとの意見交換も必要である。それとともに、市民討議会だけではなく議会報告会などのさまざまな手法を議会が開発してよいと考えたからである。

福岡空港に隣接する福岡県志免町（しめまち）では、ワールドカフェという手法によって、住民と議員が「もっとよい関係」を気づくために討議が行われた（2012年）。抽選制を採用していないためにミニ・パブリックスの範疇には入らないが、気軽に議論を行いアイデアを出せる場であった。住民が自主的に学ぶ「まちづくり志民大学」の呼びかけに議員が応えて実現した。「志民と議員とのもっとよい関係」を考える場であった。住民と議員との垣根を取り払う手法として、ワールドカフェが用いられた。

それは、次のような特徴を持っている。少人数（6人以下）で議論する。議論にあたっては、よく聴く、否定はしない、アイデアを繋げる、これらに注意する。ある程度議論したら、一人を残して（母国）それ以外の者はばらばらに他のテーブル（外国）に移動する。新たなテーブルでは、母国での議論の紹介からはじまる。各テーブルの上に置かれた模造紙に、議論した内容がメモされているのでそれも理解に役立つ。ここでも新たなテーマが設定されて議会が行われる。何回かこれを繰り返した後、最後に最初のテーブルに戻り、それぞれの旅の「思い出」を紹介しつつ、テーマに沿ったアイデアをテーブルごとに、2枚（あるいは3枚）の簡潔にまとめる。それを会場の前にまとまりごとに張り出し、アイデアを共有する（ラッピング）。

住民と議員との自由で充実した討議の時間を共有した。ワールドカフェの手法は、議会報告会の問題点、つまり一方的な報告の場になっている。行政の説明会との違いがわからない。参加人数が増えず、特定の人だけが参加する、といった問題のすべてと合わないまでも、そのいくつかは解決できるものである。また、議会報告会には広聴機能がある。それを有効に作動させるための1つの手法になる。

住民と議会の開かれた自由な討議空間創出の試みは高く評価されてよい。今後、地域政策に結実するようなテーマを絞って行うことも試みられてよい。住民は、議員が自治の重要な担い手であること、その議員が同じ住民であることを討議しながら認識するであろう。他方で、議員はさまざまな住民の声を、支持者という狭い枠を超えて直接に聞くことになり、地域政策を考える上での素材を豊富化することになる。

¹⁵ 江藤俊昭『増補版 自治を担う議会改革』イマジン出版社、2007年。

しかし、議会はここにとどまるわけには行かない。議会間討議の後の決定が残っている。単なるブレイン・ストーミングやアイデアの出し合いで終わってはならない。このワールドカフェの指導者（加留部貴行さんや山口覚さん）は、取り留めのない会話から、アイデアを出す対話、そして決定をとまなう議論があるという。議論には、やはり自由な空間は必要であるが、思い付きではなく、政策の連鎖を意識した討議と決定が必要である。議会には、「とんでもない権限」が付与されているからである。アイデアの出し合いで終わるわけには行かないのが議会である。しかし、アイデアのない議論では、創造的な活動はできない。新たな議会運営が求められている。

5 自治体内分権と議会 - 住民参加の最先端の動向と地方議会Ⅲ -

(1) 自治体内分権の進展

自治体内分権は、今日急速に広がっている。1970年代から、自治体をいくつかの区域に分け、そこに出張所（それを改編した地域センターなど）を設置し住民の拠点にするとともに、それぞれに住民参加組織を配置する制度改革が行われていた。たとえば、中野区の住区協議会、神戸市のまちづくり協議会、中野区の住民協議会などである。こうした動向は、住民参加を進める1つの手法として「都市内分権」と呼ばれ、少ない事例ながらも実践されていた。それが今日平成の市町村合併を契機に広がっている。自治法や合併特例法といった法律に基づくもののほか（2012年4月現在、49自治体216組織）、名張市、伊賀市など独自の設置もみられる（合併のない名古屋市でも地域委員会が設置された）。一般に「自治体内分権」（あるいは「地域内分権」）と呼ばれている。自治体内分権は、都市的ではない地域も含み込み一般的用語として用いられている。

地域協議会（自治法や合併特例法を用いない独自の場合、まちづくり委員会、地域委員会など名称はさまざまである）は、首長の諮問に対して地域課題を提案・具申したり、独自の提案を行う役割を担うことでは共通している。

地域協議会にはもう1つの役割が期待されるようになった。地域協議会の「立ち位置」は変化している。たとえば、従来上越市では、地域協議会は首長に対して提言・提案することを主な役割としていた。2011年度より、地域活動支援事業として地域自治区ごと（全28地区）に総額2億円（予算額の1%）が分配される。その活用を地域協議会が決める。まさに、首長の諮問機関から住民代表としての役割にシフトしている（現在も首長の諮問機関）。これは上越市に限ったことではない。宮崎市では、地域自治区それぞれに地域協議会が設置されるとともに、そこと密接な関係を有している地域まちづくり推進委員会が組織されている（任意組織であるが全地域で設立）。この地域まちづくり委員会が提出する事業計画を地域協議会が承認する（約8千万円）¹⁶。地域まちづくり委員会は、自治会、商工会・振興会、PTA、老人クラブ、NPOなどと密接な関係を有している。自治会だけではない。同様に、飯田市では地域自治区ごとに地域協議会が設置されるとともに、自治会の再編であるまちづくり委員会が組織されている（両者ともに自治基本条例に規定）。パワーアップ地域交付金（毎

¹⁶ 当初（2009年4月）、宮崎市では地域コミュニティ税（市民税に1人500円上乗せ）を創設していたが、2年で廃止された。

年度1億円)は、各まちづくり委員会に交付され、そこで用途が決められている。地域協議会が決定しているわけではない。

地域協議会委員を委嘱するのは、首長である。それぞれの地域の動向を踏まえて首長が委嘱することになる。地域の意向を尊重するために、公募公選制(準公選制)を採用する自治体も登場した(上越市)。

(2) 地域課題の提案に議会

地域の課題を提言する役割と地域の政策を「決定」する役割、という地域協議会のこの2つの役割に対して地方議会は住民自治を進めるためにどのように応じるかを考えなければならない。

地域協議会委員の委嘱は首長によって行われ、地域協議会からの提案は首長に向けられる。首長はそれを参考にして政策形成を行う。機関競争主義からすれば当然であり、さらに充実させることが必要である。

しかし、多様な意見を調整するのは合議体が適している。正統に選挙された議員によって構成される議会が地域協議会からの提案・具申を受け取ってもよい。また、議会は地域協議会委員との意見交換会を恒常的に設けてもよい。これらを議会からの政策サイクルを回す際の参考として大いに活用すべきである。首長の委嘱によって成立している地域協議会であっても議会は遠慮する必要はない。

もう1つのコミュニティの意思決定の役割である。今日包括的補助金の割り振りにかかわるようになっていく。すでに指摘した「立ち位置」の変化である。今後の課題ではあるが、都市計画のゾーニングの同意権などを勝ち取れば、その正統性問題が浮上する。地域協議会の選ばれ方である。現在、法定の地域協議会を採用するのであれば、首長の委嘱が前提となっている。それは首長による正統性付与はあるものの、地域住民が承認しているかは別問題である。多様な人材を委嘱する度量が首長には求められている。

正統性をより強固にするには、準公選制(選挙を行ってその結果による委嘱)が妥当であろう。上越市の準公選制は正確には公募公選制であり、公募によって定員を超えた場合にのみ選挙が行われる。定員を超えない場合には、公募者とともに定員に満たない人数を首長が委嘱する。公募という契機はあるものの、首長に正統性の権限がある。

議会は、実際には地区代表である議員も多い。とはいえ、議員は全住民の代表として動かざるを得ない。それぞれの地域協議会に影響を与えるのには論理的にいけば妥当ではない。しかし、議員は地域のリーダーである。それぞれの地域協議会メンバーとの交流は、すでに指摘した地域からの提案においても、またコミュニティの意思決定においても中心的な役割を果たしてよい。

地域協議会の決定事項がいままで以上に重くなれば、その正統性は今まで以上に問われる。そこでは選挙が想定される。とはいえ、地域協議会だけの選挙は、コスト・労力を考えれば妥当ではない。そこで、選挙区を設置しそこで選出された議員が地域協議会委員の全員あるいは一定数を担うことも想定してよい。さらに進んで、地区代表としての議員と、全自治体を代表する議員とによって構成される議会を想定できる。この場合には、公職選挙法を改正しなければならない。

6 むすび

住民参加、協働といえば、行政への住民参加、行政との協働がまずもって想定される。その手法は、さまざまに開発され実践されている。この住民参加、協働が実践されればされるほど、住民と行政との関係が強化され、それらの連合が形成される。その結果、議会はそれらに包囲され、政策過程から排除されていた。いわば、自治体改革の蚊帳の外に議会はいた。「住民自治の根幹」といわれる議会在が、住民参加から疎遠であるためである。

今日、議会は「住民自治」を拡充・強化するべく、住民参加の充実手法を提案している。同時に、議会自体にも住民参加をとりいれる議会改革を進めている。その代表例は、流布してきた議会報告会である。本稿では、その議会報告会の意義とともに、その課題を確認した。議会への住民参加をさらに進めるためである。

同時に、すでに指摘したように行政への住民参加のさまざまな手法が開発されている。住民自治を拡充・強化する試みである。「住民自治の根幹」としての議会は、それと無縁であってはならない。単なる理念の問題だけではなく、議会からの政策サイクルを創り出す上でも重要だからである。地域経営の軸としての総合計画へのかかわり、そして住民参加の最近のトピックとしてミニ・パブリックスと自治体内分権をとりあげ、それとの議会のかかわりについて確認してきた。地域経営の最近の重要な道具・手法だからである。しかし、それだけではなく、ここで取り上げたトピックを通して、今後の住民参加と議会の新たな関係を探ることができるからである。住民参加は着実に進展している。多様な制度が生み出されている。その採用の是非は住民に委ねられる。議会は、自ら住民参加を進めるとともに、住民の代表としてそれをチェックしたり提案する必要がある。住民自治は、もう一段階進んでいる。

第3章 自治体内における総合性・一体性のある 住民参加方策のあり方

第3章 自治体内における総合性・一体性のある住民参加方策のあり方 -埼玉県三芳町の事例から-

磯部 哲（慶應義塾大学法科大学院准教授）

1 はじめに

これまで多くの研究において、住民参加の現代的意義、その必要性や手法上の工夫などについては、相当程度の事例紹介・分析等がされている。また、本研究会による住民参加方策に関するアンケート調査（平成24年10月）においては、(1)基本計画、基本構想等の総合計画を策定している団体は95%以上に及ぶものの、住民参加にかかる基本条例（自治基本条例、住民参加条例等）の中でそれを位置づける例（条例に明記するのは18.6%）は多くないこと、(2)予算編成過程において住民参加に取り組む例としては、予算・財政等を分かりやすく解説・案内するための資料提供（49.1%）、予算関係資料の公表（22.7%）が上位にあり、個々の住民等から提案を受け付けたり意見を収集したりする例はごくわずか（3～5%）であること、(3)行政評価を実施している団体において、住民参加を促す方策としてはこれも行政の内部評価結果の公表（44.6%）、行政等にかかる満足度調査の実施（22.7%）などがあるが、公募住民による外部評価の実施を行っている例も約22%あることなどが看取できる。要するに、住民参加の取組みにはなお拡充の余地があるはずであり、またそれを自治基本条例等の中で体系化する方策を考察する必要は高いということである。

本稿は、本報告書「第2編 今後の住民参加の推進・拡充に向けた重点ポイント」のうち、「自治体内における総合性・一体性のある住民参加方策のあり方」を考察しようとするものである。この、「総合性・一体性」というテーマには、いろいろな含意があるように思われる。言うまでもなく(a)【横軸】現時点における各種施策の間における統合性・一体性のことであり、それは従来型の総合計画等によってそれなりに対応が可能であるが、その他に、(b)【縦軸】より長い目で見たい一貫した方策という意味での総合性・一体性をいかに堅持できるか、という視点をも提供しているとも見ることができよう。

かかる観点からは、三芳町政策研究所「未来創造みよし塾」という試み（ここでは、当該地方公共団体の将来を見据えつつ、実際に行政に参加をしてくれる住民を支援する仕組みと位置づけておく）は、十分興味深いものがあるというのが本稿のさしあたりの結論である。

以下では、実際に現地に赴きヒアリングを行った成果を踏まえ、ごく簡単な考察を加えることとしたい。

2 住民参加・協働の例から

三芳町の概要等については公式 web 等に譲るが、東京近郊の地方公共団体として、また、比較的小規模である特長を活かしながら、定番といえるような様々な住民参加・協働の試みが積極的に実施されていると評価できるように思われる。たとえば、上記(a)レベルにおいては、たとえば現行の総合振興計画を策定する際、審議会のメンバーに公募による住民代表が参加するほか、意識調査や地区別懇談会の実施等の手法を取り入れていたが、これらはすでに住民参加手法としては標準的なものであろう。むしろ、現行計画策定当時は条例がなかったことからパブリックコメントは未実施であったこと、実際たとえばまちづくり団体懇談会などを実施しても年齢層の偏りは否めない等、多くの地方公共団体においてもみられる限界を抱えていたということもできる。

同町では、予算編成における住民参加方策として、事業名、事業内容、期待される成果や予算額等について公表し、パブコメに近い形で意見を募り、結果公表、査定後の事業費をまた公開するという取り組みをしており、予算関係の資料公表、執行方針なども含め HP における公開に積極的に取り組んでいる。また、予算関係資料や執行方針の HP への公開だけでなく、新規事業の採択に限ってではあるが予算編成過程の公開も試みている。こうした試みは、町の財政状況について町民に理解してもらう説明の機会を重視する姿勢の現れといえようが、予算編成過程に直接住民が参加する運用が豊かになされているとまでは言い難い。実際、同町では住民地域社会 NP0 からの予算提案の受付制度（町への事業提案募集→採択されればこれに委託する制度）が存在し、協働の1つの機会を創出する注目すべき試みといえるものの、これまで1件も応募がなかったという。

行政評価・事務事業評価に関しては、同町ではスクラップ&ビルド、経費削減という観点よりは、事業内容の改善を目的として実施しており、平成23、24年度の事業を選定し公開で仕分けを行った（平成23年度32事業2日間2班、同24年度16事業2日間1班。この事業仕分けの経験を踏まえ、次年度からは行政評価への移行も検討中）。事業仕分けを担当する班には、コーディネーター1人、学識者2人、地域団体推薦者1人のほかに公募・無作為で選出された2人を加えるのであるが、参加募集通知を郵送したうち1割から応答の返事があったという。市民らが対象事業の選定もするようであり、町行政に関心ある市民層が確実に存在することが強く示唆されるものの、まだ緒に就いた試みでもあり、参加年齢、地域等のバランスの保ち方等、今後も検討を要する課題はあるであろう。

また、「自治基本条例」については現在、その仕組みや役割等に関する学習会を開くなど、制定の必要性も含めた検討の段階にあるという。同町では議会基本条例が先行し、政治倫理条例も制定されている。他方で、すでに「協働のまちづくりネットワーク」という試みがあり、5つの分野（都市安全、福祉、緑環境、教育文化、産業観光）において、安全マップの作成等、熱心な活動を行っており、第二次協働推進計画の策定過程では中心的役割を担っていたともきく。

以上、従来型の情報公開、一定の意見表明の機会確保というような、住民参加を促す仕組みに加え、関心ある特定の市民が積極的に関与できる仕組みは一定程度用意されているものの、なお十分に活用されているとはいえない（あるいは今後のさらなる拡充を必要とする）状況にあるように思われる。

3 「未来創造」の試み

他方、上記(b)のレベルの問題を考察するにあたっては、三芳町に設置されている「未来創造みよし塾」に注目してみたい。同塾は、「自治体の政策形成力を高め、徹底した調査・研究により問題解決を図りながら、有効な政策提言を行うこと」を目的に、平成23年5月に設置されている。町長から研究テーマを依頼され、研究テーマごとに公募で選出された3人の市民研究員（町内在住かは問わない）と各部課から選出された6人の職員研究員がプロジェクトチームをつくり、プロジェクトアドバイザー（制作面でのアドバイザーには、地元の淑徳大学の人員が協力する）の助言を受けながら調査研究を実施するという仕組みである。

同塾専任の人員はおらず、政策推進担当者が兼務し、それに市民が関わるというスタイルを採用し、それぞれが課題を設定しながら研究を継続する取組みのようである。一見するとなお十分なリソースが確保できているとはいえない面もあるものの、一定の政策課題に対して自主自律的に取り組む営みとして、未来の自治を強固にする基盤となることが期待される。

三芳町第4次総合振興計画や町長マニフェストで掲げられた重要なテーマが研究対象となっており、平成23年度には公共交通、自治基本条例、観光のまちづくりが、平成24年度にはみどりの保全、三富新田再生、公共交通（3年間継続チーム）がそれぞれ設定されている。政策目標を実現し得る実効的な研究成果が挙げられると判断されれば、町長への提言へと昇華し、採択されれば具体事業として実行に移される可能性がある。また、年度ごとに新たな研究テーマが設定されるが、一定の成果が見られるまで継続研究となることもあるという。一般論として従来型の住民参加手法においては、個々の事案を前に何らか具体的な応答を特定の時期までに迫られる等の事情もあるのか、せつかく参加の機会を保障したとしても、その成果を発酵不十分なままに瓶詰めせざるを得なかったような報告書等を散見することはあるのであって、そうした運用を改め収穫の時期をじっくり待つことを可能にする工夫であるとすれば興味深い。

4 若干の考察

(1) 住民参加を支援する仕組み

「未来創造みよし塾」と「協働のまちづくりネットワーク」との間には現時点では明確な連携はないということであったが、この点はこれまでも多くの質問を受けているという。やはりそれにはそれだけの（＝質問・関心を呼ぶだけの）理由があるはずである。予算編成過程における意見公募手続で意見を提出できるような市民、行政評価・事務事業評価のプロセスにおいて例えば外部評価委員として適切に関与できる市民はどこにいるのか、住民参加を促す行政は、そうしたアクターをいかにして育てることができるのか。こうした課題は、三芳町だけではなく多くの地方公共団体において共通の課題といえるからである。

言い換えれば、自治基本条例等の仕組みがあっても、住民参加を期待し促したとしても、結局は参加する主体である個々の住民、すなわち関心を持つ（and/or 町行政を憂慮する）市民層を、適切に息長く支援する仕組みづくりが肝要となつてこざるを得ないのである。同塾は、そうした役割を担う一つの手立てになり得るのではないかと期待できる。今後はさらに、たとえば市民大学を設置してその卒業生が行政評価外部評価委員会等へ関与する例が見られる埼玉県八潮市のように、参加主体を支援する仕組みと、実際に参加する仕組みとをリンクさせるなどの工夫をする余地はあるのかもしれない。いずれにしても、首長のマニフェストや総合振興計画にリンクした重要な政策テーマが研究課題である点も、より具体的かつ現実的な政策課題を設定することで結論的には参加に結びつきやすい仕掛けとも言い得るのであって、同塾の営みは注目に値すると思われる。

そもそも、参加が、主に法定の制度的決定機関（議会、執行機関）による重要な意思決定に用いられ、住民はいわば受け身的に意思表示をするものだとするれば、住民が地方公共団体とあい協力して行政上のサービスを行ったり決定したりする協働の仕組みにおいては、住民は制度的決定機関と理念的には対等に協働して1つの意思決定を行い、また決定の実施をするのであって、参加と協働は、その中核部分においては性質を異にするものと指摘されている（塩野宏・行政法Ⅲ（有斐閣、第4版、2012年）223頁）。参加をコントロール、協働を任務をともにする遂行と解し、両者を峻別する見解も存する（飯島淳子「地方自治と行政法」行政法の新構想Ⅰ（有斐閣、2011年）204頁）。また、参加の場合には、結果の責任については制度的決定機関としての議会又は執行機関が負うことになるが、協働の場合には、たとえば第三者に損害が生じた場合に協働主体がいかなる責任を負うかは不明である。

こうした両者の機能や効果の区別からすれば、とりわけ協働の営みにおいて、行政と「対等に協働して1つの意思決定を行い」得る人材を育成・支援する必要性は高いとされ、地域イベントや協働型事業等、協働活動領域における多くの工夫例が示されていることも理解できる。しかし、参加もまた地域の重要な決定にかかわる問題であることには変わりなく、地方公共団体の意思決定過程における住民参加は、住民側からの情報提供あるいは住民の合意形成等の機能を果たしうるものであることからすれば、参加においても同様の視点は必要である。

参加と協働について、それぞれに工夫が見られる条例が制定されていることは周知であつて、協働に特化した条例（平成13年の横須賀市市民協働推進条例）のほか、参加と協働に特化した条例（平

成15年（平成19年改正）の狛江市市民参加と市民協働の推進に関する基本条例）、自治基本条例において参加と協働をそれぞれ別に規定する条例（平成21年の川口市自治基本条例）等がある。かかる規定の存在形式によって、「自治体内における統一性・一体性のある住民参加方策」のあり方に差異があるものかは、より実証的な考察を待つ必要があるが、あり得るべき「参加主体を支援する仕組み」が条例中にどのように位置づけられ、あるいは実施されているかもまた重要なポイントであるように思われる。

（2）最高法規としての基本条例の意味

本稿の課題である「自治体内における総合性・一体性のある住民参加方策のあり方」という観点からは、1. で述べた(a)(b)双方の視点をどのように配合できるかも重要な課題であった。住民参加について規定する自治に関する基本条例を策定している地方公共団体は数多いはずであるが、その実効性をどのように担保しているかが問われている。そもそも当該地方公共団体の「憲法」を自ら名乗ることもある基本条例であるので、その他の施策は、参加の手法を取り入れながら、最高法規である基本条例に適合的に運用され、その意味で総合性・一体性が確保されているのでなければならないはずである。一部には条例の見直し・改正の動きも見られているところであり、基本条例制定後の運用状況も含め、今後より詳細な考察を行う必要があるように思われる。

第4章 地域特性に対応した住民参加方策のあり方

第4章 地域特性に対応した住民参加方策のあり方

玉野 和志（首都大学東京人文科学研究科教授）

ここでは、住民参加を促進するための方策について検討してみたい。住民参加は元来、代議制民主主義にたいして参加民主主義を標榜して使われた言葉であるが、ここではもっと広い意味で使っておく。すなわち政治的な意思決定への参加だけではなく、行政の執行過程への協力、意見表明、提案、場合によっては政治家や行政職員が市民の意向をくみ取るための方策をも含めて、ここでは広く住民参加の方策ととらえておきたい。

このように広く住民参加をとらえてみると、これまで実にさまざまな方策が試みられてきたことがわかる。まずはそれらをふりかえるところから始めたいと思う。

1 住民参加の諸形態

自治体行政における住民参加の形態については、さまざまな種類があると同時に、多くの変遷がみられる。ここでは時代をおって、できるかぎり網羅的にそれらについて具体的に言及してみたい。

まず、もっとも古典的な形態として、これはまさに代議制民主主義に基本的なものであるが、議員が日常的にその支持者の意向をくみ取るという政治家としての活動がある。市民の側からすると、支持する政治家や政党を通して自治体の意思決定に参加しているということである。このような場合、これを行政の方策として位置づけるということはないが、首長の場合は市民と直接対話の機会を設けるという方策が存在する。かつて横浜市の飛鳥田市長が行った1万人市民集会や、美濃部東京都知事がよく係争の現場に赴いて行った対話集会などがそれである。市民一般ではないにしろ、後で述べる行政協力員などと定期的な会合を開いている首長は、現在でも少なくないだろう。

次に古典的な形態は、自治会・町内会などの地域住民組織や労働組合・業界団体などを通じて意見を徴したり、合意を形成するやり方である。いわゆる中間組織を通じた住民参加である。とりわけ自治会・町内会は住民の全戸加入が原則とされ、ある時期までは実際にかかなり高い加入率を維持してきた関係で、一般の住民が行政に協力したり、合意形成のためにこれと密に連携を取ることが広く行われてきた。行政、警察、消防、教育委員会などのそれぞれの部局が個別に連絡を取っている段階から、まちづくりや地域振興を担当する部局が統一的な窓口となるなど、さまざまなバリエーションがある。非公式に自治会・町内会の会長と首長が懇談会をもったり、行政協力員制度を条例で制定した上で、実際には自治会・町内会の会長に協力員を引き受けてもらう場合など、いろいろである。住民参加という点では、行政のさまざまな行事や市民祭りなどの際に、運営の主体や動員の組織として自治会・町内会やその連合会が位置づけられていることも多い。行政が住民の意向を把握したり、住民の協力を得たり、逆に住民が何らかの要望を行政に反映させようとする際に、自治会・町内会のルートは非常に一般的で有効な方策として機能してきたところがある。

ところが、ある時期までは9割近い加入率を誇っていた自治会・町内会も、都市化などの進行にと

もない、地域によっては5割を下回る事態が徐々に現われるようになる。そうするとこれまで自治会・町内会を中心的な住民参加のルートとして活用していた方策が、十分には機能しなくなってしまう。つまり自治会・町内会では把握しきれない住民が増えていくわけである。そこで新しく試みられたのが、いわゆる行政のコミュニティ施策である。これは1970年代に自治省からの提案もあって一般化した行政施策で、典型的には次のような方策を試みたものである。小学校ないし中学校区を単位として市民の集会施設をコミュニティ・センターとして整備していくと同時に、この施設の管理を住民組織に委ねることで、住民たちの交流を深め、コミュニティ形成の条件を整備していくという方策である。ここで新しく組織された住民組織は、地域住民に開かれた組織として、従来からの自治会・町内会、商店街、PTA、老人クラブなどの諸団体を糾合した協議会形式を取る場合が多かった。ねらいとしては、自治会・町内会だけでは網羅しきれなくなった地域住民を、もう一度コミュニティ組織として統合しようとしたと考えてよいだろう。したがって、後で述べるように、典型的なコミュニティ施策は流動性の高い都市の郊外住宅地などに導入されることが多かったのである。

こうして70年代から自治体行政において一般化したコミュニティ政策は、住民参加の方策を考えるうえで、基本的なものとして定着したが、その帰結について、ここではいくつかのタイプを確認しておきたい。この時期各地で導入されたコミュニティ施策は、結果として次の3つの形態を生み出したようである。ひとつは、文字通り協議会形式をとった新しいコミュニティ組織が、従来までの自治会・町内会に替わって、住民参加の新しいルートとなった例である。典型的にはもともと自治会・町内会による行政参加のルートをもっていなかった武蔵野市が挙げられるが、武蔵野市のようにコミュニティ協議会が自治会・町内会とは別に支配的なものとして確立している例はそれほど多くない。もっとも多い形態は、住民協議会を新しく組織しても、従来からの自治会・町内会のルートを廃止するのではなく、結局は両方を別々に維持していった例である。ある時期までの世田谷区や神戸市などが典型的で、最初しばらくは自治会・町内会とその他のボランティア団体を同等に位置づけて住民参加のルートを新しく形成しようとしたがうまくいかず、結局は性格を異にする複数の中間組織をそれぞれ別個に組織し、多様な参加のルートを作っていた例である。コミュニティ政策が比較的うまくいっている自治体の多くは、この方式をとっている。さらにもうひとつ比較的多いと思われるのが、結局はやはり自治会・町内会を中心とし、以前は参加していなかったその他の団体も含めてコミュニティ組織を活用していった例で、自治会・町内会を中心としたルートの拡大再編成という結果になったものである。このような形態も全国的にみると決して少なくはないだろう。

ここまで述べてきた自治会・町内会やその再編形態としてのコミュニティ協議会などの住民参加の方式は、いずれも集団や団体を介して市民に参加のルートを提供するものであった。住民運動からコミュニティ行政へというかたちで、住民参加が文字通り参加民主主義的に追求された時期には、自治会・町内会という旧来のルートや住民層だけではなく、新しいタイプの市民層の直接参加が模索されたのである。しかしながら、コミュニティ政策がそうであったように、このような市民参加の試みも、必ずしもうまくいくとは限らず、さまざまな課題を抱え、ある意味で変質ないし新しい工夫が加えられるようになる。次にそのようなその後に見られたいくつかの方策について述べていきたい。

ひとつは、ある意味では以前からあった方式ではあるが、改めて審議会や検討委員会をそのつど有識者を中心に組織するというやり方がある。完全にオープンなかたちで誰でも参加してくださいというかたちをとっても、現実にはそれほどうまくいかないという反省にたって、当該の課題について十分な利害や見識をもった人を中心に、比較的少人数の審議会や委員会を活用するという方法である。しかし、このような委員会にも必ず一般市民からの公募や推薦にもとづく委員が含まれるようになったのが、住民運動以降の時期の特徴であり、住民参加の方策として重要な点であろう。このような審議会とは少し異なったかたちの工夫として、同じ時期に現われた方策にワークショップ形式の住民の集いがある。これは何らかのかたちで集められた住民と専門家ないし行政職員が、特定の課題について、実際にまちを歩いたり、具体的な作業を通して、小グループごとに話し合いや討論を行うことによって、何らかの提言や提案をまとめていく手法を意味する。コミュニティカルテの作成や、防犯・防災のためのハザードマップの作成なども含めて、住民参加の具体的な手法として、現在でもよく利用されているものである。

さらに、三鷹市の市民会議に代表される、基本計画の策定や何らかの行政の政策づくりに、公募の市民などが集められて、一定の期間学習や会合を重ねたうえで、提言や具体的な施策が提案され、それにもとづいて実際の基本計画や行政政策が策定されていくという形態での市民参加の手法が現われるようになる。最近では、この形態にさらに参加してもらう市民をランダム・サンプリングの方法によって無作為に抽出するという技法が用いられるようになっている。

以上は、いずれも自治体の市民や住民が直接参加する組織の形態や手法に関するものであったが、その他にそれを支援する仕組みや制度についても、いくつかの工夫が見られるようになっている。先に述べた行政協力員制度はその最初のものであるが、その後、事業者を含めた市民の参加を促すねらいもあって指定管理者制度が導入され、最近では住民参加を促進したり、支援するためにワークショップやイベントを企画する専門的な力量を持ったNPOなどの中間支援組織に事業委託を行ったり、コンサルタントを派遣したりする手法も活用されている。また、コミュニティ行政の初期の時期にいくつか試みられた例があったが、その後いったん見られなくなっていた地域担当職員の配置というやり方が、最近になって徐々に広がりを見せている側面もある。これらは直接市民が参加する組織化の形態とは異なるが、それらを支援する枠組として新しく工夫されてきた方策といっていだろ

2 地域社会の特性

前節では、戦後 50 年余りの間にさまざまに試みられてきた住民参加の形態や具体的な方策について、ほぼ時系列で、できるかぎり網羅的に列举してみた。そのうえで、特定の自治体がいかなる住民参加の方策を採るべきかという点について考えていきたいが、その前にそのようなさまざまな工夫を生みだしてきた地域社会の側の特性について述べてみたい。なぜなら、特定の住民参加方策が効果的かどうかは、つねに地域社会の側の条件によって決まってくるからである。

まず、ここでも古典的な形態から確認していこう。村落を中心とした伝統的なコミュニティでは、住民同士は何世代かにわたって定住し、互いによく知り合っていると同時に、幾重にも重なった集団や団体に組織され、一元的な上下関係のもとに社会的に統合されていた。したがって住民はそのような社会構造にもとづく動員というかたちで参加や協力を行うことになる。

古くからの都市の市街地や都市化による人口の流入が少し落ち着いた後の住宅地が、このような伝統的なコミュニティと同様な特性を帯びることがある。ここで重要な役割を果たすのが自治会・町内会などの地域住民組織である。ある程度までの住民が網羅的に組織されているうちは、これらの組織を通じて住民の参加や協力を調達することが、きわめて有効な方策であった。ところが、人口の流動性が高まったり、住宅地としての開発やオフィス街の再開発などが進んでいくと、徐々にこのような網羅的な組織の加入率が落ちていき、たとえその他の自発的な市民活動はさかんになっけていても、特定の団体だけでは地域全体を把握できなくなる。そうすると改めて、包括的なコミュニティ組織をもう一度組織し直そうという試みが行われるわけである。ここで当該の地域社会における旧来からの住民層と新しい市民層のそれぞれの属性や両者の関係のあり方によって、そのような試みが新しく生まれた市民団体をも包摂してうまくいく場合もあれば、結局は旧来からの自治会・町会を中心とせざるをえなくなったり、住民組織同士の連携がむずかしいために、それぞれの組織を行政が別個に活用して、それぞれの参加と協力を調達するようになる場合もあるわけである。

また、中小都市においてはいくつかの系列の集団に住民がそれぞれ組織されているので、それぞれの系列の団体から委員を募って、審議会を結成し、委員の意見を集約していけば、実際上地域全体の総意が反映され、合意を調達することができるという場合もあるだろう。ところが、大都市の場合はすべての住民が網羅されているとはいえないので、代表的な団体からの委員に加えて、公募の委員を募集するかたちで検討委員会を組織し、それなりの参加と協力を得ようとする方策も生まれてくる。

さらに、市民の多くが、特定の集団や団体に所属すること自体が少なくなってくると、これまでのような諸団体を糾合するというかたちでの住民参加の方策は有効ではなくなってしまう、すべての委員をまったくの公募で募集し、NPOやコンサルタントの支援を受けて、ワークショップなどの手法を活用したりしながら、地域計画の策定などへの一般市民の参加が図られる必要が出てくる。さらに事態が進んで、公募という方法では一部の限られた市民にしか参加してもらえないので、最後はランサムサンプリングによって参加者を指定するかたちで協力を要請するようなやり方も必要になってくるわけである。

以上のように、地域社会の都市化や流動性の増大、団体や組織を通して市民全体を把握することが

困難になるような社会構造の変化によって、住民参加の方策や手法も、自ずと変化し、新しい工夫が求められるようになる。前節で列記したような方策や手法は、地域社会の側での流動性の度合いや集団・団体による組織化の度合いの変化などを念頭におくならば、それぞれの意味合いが理解しやすくなるだろう。そうすると、問題はどのような場合にどのような方策が有効なのかということになるが、最後に次節ではこの点について考えてみたい。

3 住民参加方策のあり方

住民参加の方策を考えるに当たって、いくつかの指標を整理して、地域社会の状況がこれこれであれば、それに応じて、これこれの方策が有効であるというたぐいの方針をここで定式化することはできない。一般的にいえることは、ただそれぞれの地域特性に応じた方策を独自に工夫しなければならないということだけである。しかしながら、それだけではなんの助けにもならないので、そのような独自の方策を工夫していく上で、注意すべき点をいくつか指摘しておきたい。

まず気をつけるべきこととして、前節までの記述でも説明の便宜上、あたかも地域社会の歴史的な推移に応じて、ある方向への変化が進んでいて、それに応じて住民参加の方策が変遷してきたかのようについて述べているが、事態はそのような単線的なモデルを描いて、当該の地域社会はこれこれの段階にあるから、これらの方策が有効であるという具合にはいかないということがある。そのような大まかな見取り図自体はそれなりの利用価値があるとしても、現実の地域社会はそうには整理できない多様性を示すことが多いことを、まずは認識すべきである。もっとも古い形態ともっとも新しい形態が同居しているような場合もあれば、想定とは逆に事態が進行するような地域もある。それらのことが別に異常でも、特異なものでもなく、むしろ当たり前に起こることだということをまず念頭におく必要がある。たとえば、武蔵野市などは早くから自治会・町内会に依存することがなかった唯一の進歩的自治体であるかのようにいわれることが多いが、実はそのコミュニティ協議会が、特定の地域では事実上の自治会・町内会にもとづいて構成されていたり、時間がたつにつれて行政との関係でいえば、他の地域の自治会・町内会と同じような役割をコミュニティ協議会が果たしていて、いつの間にかさらに新しい住民から見ると参加しづらい既存組織になっていたりする部分もある。それでいて、いやそれゆえに、そのような自らの状況を自己点検する評価委員会を備えていたりもするのである。

つまり、なによりもより新しい形態が、進んでいて望ましいとは単純に考えないことである。重要なのは実際の地域社会の特性に合っているかどうかであって、一般的に進んでいる方策も、客観的に望ましい方策もないのである。かつてはよく民度が高いとか、低いなどということをいったが、かりに高いとしてもそれに合わない方策をとっているよりは、たとえ低くてもそれにふさわしい方策をとっている方が、住民の参加や協力はより実効的になるであろう。すなわち、住民参加の方策が有効かどうかは、その方策によって実際に住民や市民の参加や協力が得られ、かつそのことに住民や市民自身が納得しているかどうかで評価すべきなのである。その場合、重要なのはあくまで当該の地域社会の成員がどう評価するかであって、外部からの評価の高い低いを問題にする必要はない。たとえば、三鷹市などは、次々に先進的でユニークなコミュニティ政策を提案してきたことで、外部からはつねに高い注目を集めてきたが、内部の市民にとってそれがどう評価されているかはまた別の問題である。もちろん、外部から高く評価されることは、内部での評価を高めることにもつながるが、次々に新しく繰り出される方策のたびに、参加し、その参加が評価される住民層が入れ替わってしまって、はたして市民参加の経験が総体として蓄積されているのかどうかという点では、疑問の余地がないわけではない。自治体や地域の内部にも、さまざまな相違があり、ある地区では目新しい方策がふさわしいとしても、他の地域ではむしろこれまで通りの方策が併用されるべき場合も多い。それらに優劣をつ

けていたのでは、広く有効な住民参加を促すことはできないのである。

したがって、場合によっては外部からの疑問の声や非難をもたらしかねない方策を、あえて実施する必要がある場合も存在する。たとえば、特定の地域では旧来からの名望家層が現在でも住民の信頼を得ていて、それらの人々からなる世襲的な、けっして民主的とはいえない組織が重要な役割をはたし、それらを抜きにしたのでは住民の誰もが納得しないという場合があるかもしれない。その場合は、そのような例外的な取り扱いが必ずしも法的に問題のないことを外部に理解してもらえるような独自の工夫を施す必要が出てくるかもしれない。同様に、同じ自治体の内部で、かなり異なった対処や方策を地区ごとに工夫する必要も出てくる。しかしそれではいわゆる行政の公正さや平等な扱いという点で問題が生じることも少なくない。住民参加方策については、参加を促す対象である住民がもとも多様性をもった特定の地区の住民である限り、そのような問題が避けて通れないのである。もはや一律に同じ方式で参加を促し、ある地域はうまくいっているので民意が高く、ある地域は民意が低くてうまくいかないのだからしょうがないですますわけにはいかないのである。それぞれにふさわしい方策を工夫し、かつそれらの多様な方策を全体として正当なものと内部からも外部からも納得してもらえるような、行政としてのそれなりの論理を用意しなければならない。それらは必然的に分権的なガバナンスのあり方を前提としたものになるだろうし、それ自体も住民参加によって支えられる必要があるのだろう。

住民参加の方策については、具体的な手法としては、ここでも紹介したように、すでに多くのやり方が知られている。したがって重要なのは、それらをどのように地域社会の特性に応じて組み合わせ、かつそれらをいかにして分権的な統治原理の中に位置づけて正当化するのかということである。そこに各自治体に独自の工夫が求められるのである。それゆえに、成功例や失敗例を検討し参考にする場合も、地域社会の特性との関連で、どのような条件がその前提にあったのかを含めて、全体として評価する視点が求められるのである。

第5章 社会経済環境に対応した 新たな住民参加方策のあり方

第5章 社会経済環境に対応した新たな住民参加方策のあり方

田村 秀（新潟大学大学院実務法学研究科教授）

1 はじめに

全国の地方自治体で、住民参加の新たな方策を模索した取り組みが行われている。近年では、ドイツにおいて住民自治の手法として行われているプラヌンクスツェレ¹をアレンジした市民討議会など、住民の中から無作為抽出で選んだメンバーに参加を依頼する手法が様々なスタイルで実施されている。

この背景には、これまで実施されてきた審議会や公聴会などでは、参加する住民が各種団体の長や自治会の役員、あるいは特定の問題に強い関心を持つごく一部の住民に限られるなど、いわゆるサイレントマジョリティの声が必ずしも反映されていないという批判がみられる。一方、無作為抽出による住民アンケートは多くの地方自治体で実施されてきたが、アンケート形式であるがゆえに必ずしも踏み込んで住民の意見を把握することは難しく、通り一遍の質問項目に留まるケースが少なくない。

本論では、市民討議会などの手法について、実際にどのような属性の住民が参加しているのかを三鷹市と東村山市の事例を基に分析し、これらの手法によって参加している住民がモニターなどのいわゆる手挙げ方式や一般の住民アンケートなどと比べてどのような特徴を有するのか、また、住民の声を把握する手法としてどのように評価すべきかについて考察するものである。

2 三鷹市の事例

(1) 三鷹市における住民参加の取り組み

三鷹市は、人口 17 万 7 千人、これまでも住民参加に関する先進的な取り組みを様々繰り広げ、都市ランキングなどでも常に上位に位置するなど²、多くの地方自治体にとってお手本となる自治体として評価されている。ここでは、市民会議・審議会等における無作為抽出による市民委員の選任と 2011 年に実施されたまちづくりディスカッションによる市民参加を中心に検証を行った。

市民会議・審議会等における市民参加は、会議の活性化と開かれた運営を図ることや委員の多選及び複数の市民会議等への就任の制限、さらにはこれまで市政に参加する機会のなかった市民も含め、幅広く意見を反映させることを目的として実施されているものである。市内在住の 18 歳以上を無作為で千人を抽出し、市民会議、審議会等の委員候補者として登録するもので、登録期間は 2 年とされている。現在、市民公募枠を設けている約 25 の市民会議、審議会では約 50 人の市民公募委員が活躍している。

¹ 一般的には、無作為抽出で選ばれ、借りられた期間、有償で、日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループであるとされている。

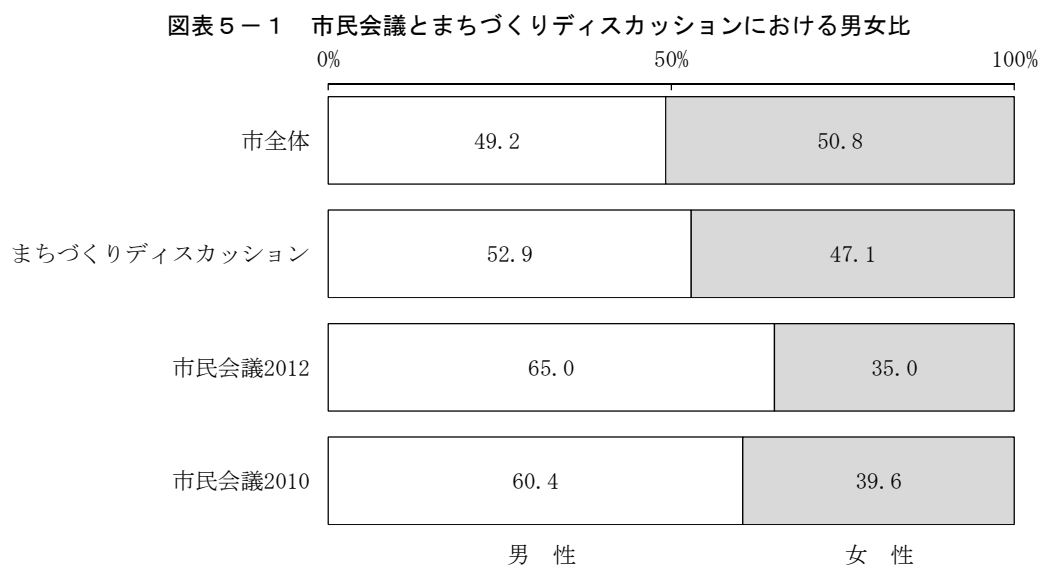
² 例えば、2008 年の日経行政比較調査の行政革新度では全国の市区の第 1 位となっている。田村秀『ランキングの罠』（ちくま新書、2012 年）、141 頁。

2010年には、千人中111人（11.1%）が、2012年には80人（8.0%）が候補者となることを同意した。

第4次基本計画策定に向けた、みたかまちづくりディスカッション³は2011年10月29日、30日の2日間に開催された。18歳以上の市民を対象に住民基本台帳から無作為抽出された1800人に参加を依頼し、102人（5.7%）が承諾した⁴。実際には1日目は98人が、2日目には94人が参加し、基本計画で掲げている最重点プロジェクトと緊急プロジェクトを中心に、「ともに支えあうまち」、「災害に強いまち」、「活力と魅力のあるまち」、「環境にやさしいまち」の4つのテーマで話し合いを実施した。各テーマ4、5人のグループに分かれて2日間で5回の話し合いを行った結果、268件の意見がまとめられた。

(2) 市民会議とまちづくりディスカッションの参加者の属性について

ここでは、2回の市民会議とまちづくりディスカッション（2011年）における参加者の属性を分析する。まず、男女別の状況は図表4-1のとおりである。これによれば、まちづくりディスカッションは市全体⁵の男女比とあまり変わらないが、市民会議については2回とも男性のほうが参加者の割合が高いことが特筆される。



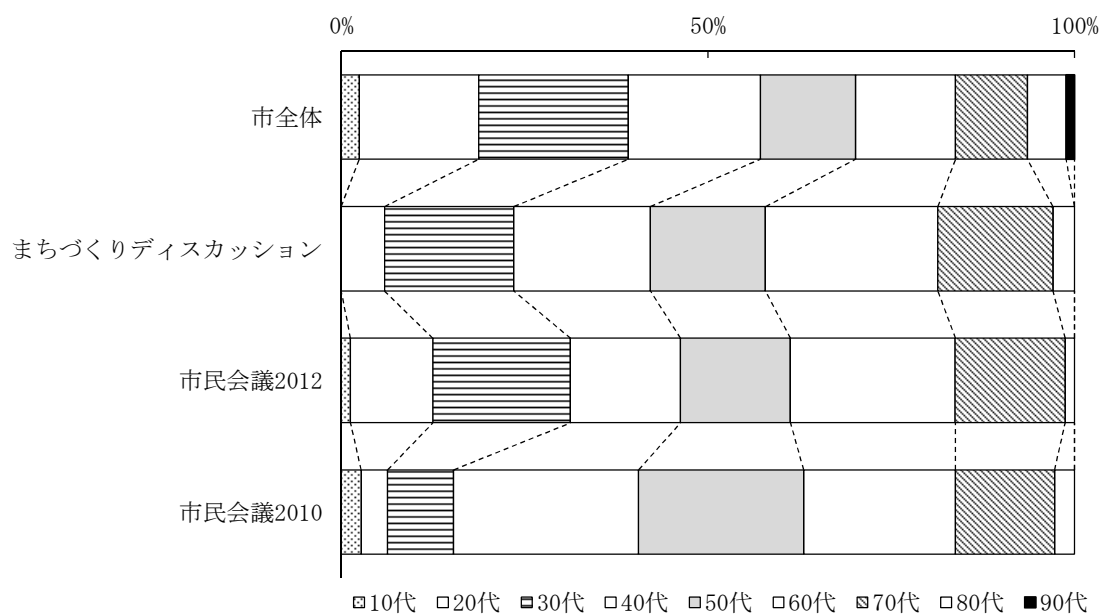
³ 三鷹市は自治基本条例のパートナーシップ協定の規定に基づき、2006年度に三鷹青年会議所と協定を締結し、行政が主催者となる形では全国初の無作為抽出による市民討議会であるみたかまちづくりディスカッションを開催した。2011年に実施されたのは4回目の取り組みであった。なお、第3回目は東京外かく環状道路計画という個別プロジェクトに関する取り組みであったことから、ここでの分析対象からは除外した。

⁴ 以下の属性に関する分析では、実際に参加した人の属性が公表されていないことから、参加を表明した102人のデータを用いた。

⁵ 市全体については、2010年に実施された国勢調査における三鷹市民（日本人に限る）の18歳以上の男女比のデータである。

次に年代別の参加状況を比較したのが図表 4-2 である。三鷹市では 18 歳以上を対象に無作為抽出を実施している。これによれば、50 代、60 代と 70 代はどれも、市全体に占める割合よりも参加者の割合が高い。すなわち、これらの世代は市民参加に積極的である。特に、まちづくりディスカッションでは 60 代は市全体よりも約 10 ポイント高い。

図表 5-2 市民会議とまちづくりディスカッションにおける参加者の年代



区分	10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	90代
市民会議 2010	2.7%	3.6%	9.0%	25.2%	22.5%	20.7%	13.5%	2.7%	0.0%
市民会議 2012	1.3%	11.3%	18.8%	15.0%	15.0%	22.5%	15.0%	1.3%	0.0%
まちづくりディスカッション	0.0%	5.9%	17.6%	18.6%	15.7%	23.5%	15.7%	2.9%	0.0%
市全体	2.5%	16.3%	20.4%	18.0%	13.0%	13.6%	9.8%	5.3%	1.1%

すなわち、市全体では 36.4% の 50 代から 70 代までの世代が、どの会議等も 52.5% から 54.9% と 16 ポイント以上高くなっている。一方、10 代から 20 代にかけては市全体では 18.8% となっているが、まちづくりディスカッションではわずか 5.9%、市民会議 2010 では 6.3%、市民会議 2012 でも 12.6% と参加率が低くなっている。また、30 代から 40 代にかけては、どの会議も市全体よりは若干低目となっている。このほか、80 代以上の世代も参加率は低くなっている。

(3) まちづくりディスカッション間の比較

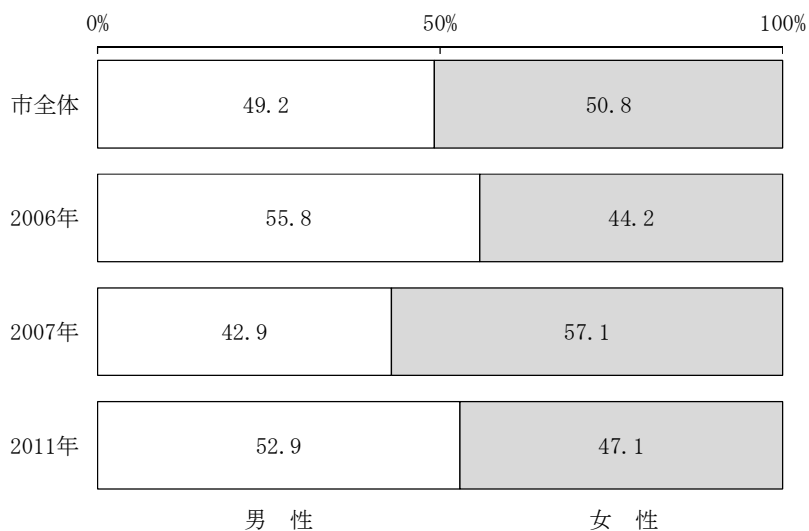
ここでは三鷹市で実施されたまちづくりディスカッションのうち、第 1 回（2006 年）、第 2 回（2007 年）と第 4 回（2011 年）の 3 つを比較する。第 1 回では「安全安心のまちづくり～子どもの安全安心～」がテーマとして取り上げられ、第 2 回では基本計画の改定に向けた議論が行われた。

第 1 回目は 18 歳以上の市民を千人無作為抽出して参加を依頼し 52 人が参加した。第 2 回目は同様

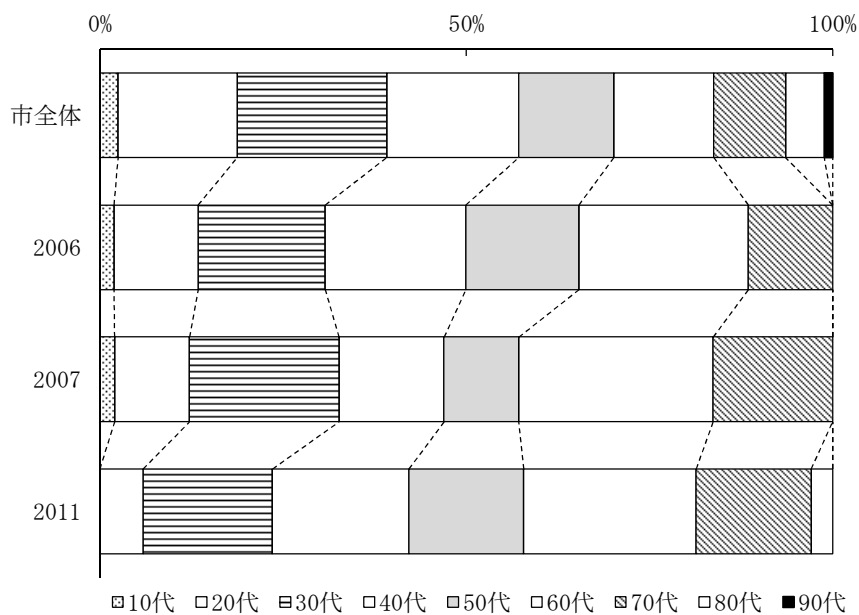
に実施し、73人が参加を表明し、抽選で60人に絞り込み、当日は49人が参加した⁶。

まちづくりディスカッションにおける男女比を示したのが図表 4-3 である。これによれば、2006年及び2011年には市全体に比べて男性の参加比率が高かったが、2007年は女性のほうが高かった。

図表 5-3 まちづくりディスカッションにおける男女比



図表 5-4 まちづくりディスカッションの参加者の年代



区分	10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	90代
2006年	1.9%	11.5%	17.3%	19.2%	15.4%	23.1%	11.5%	0.0%	0.0%
2007年	2.0%	10.2%	20.4%	14.3%	10.2%	26.5%	16.3%	0.0%	0.0%
2011年	0.0%	5.9%	17.6%	18.6%	15.7%	23.5%	15.7%	2.9%	0.0%
市全体	2.5%	16.3%	20.4%	18.0%	13.0%	13.6%	9.8%	5.3%	1.1%

⁶ 実際に参加した49人のデータを用いた。

また、参加者の年代については、60代が市全体よりも10ポイント前後上回っているなど概ね同じ傾向を示しているが、第1回の2006年は20代と40代が2007年と2011年よりも高い割合になっていることが特筆される。これは、三鷹市としても、自治体レベルとしても初めての試みだったことなどから比較的若い世代の関心が高かったのではないかと推察される。

3 東村山市の事例

(1) 東村山市版株主総会の概要について

東村山市は、人口約15万3千人、東京都の多摩地域にあって北に所沢市に接するベッドタウンとして開発が進んだ自治体である。現市長は渡部尚氏で2期目である。

東村山市では、第4次行財政改革大綱の第1次実行プログラムとして、「財政状況についての認識の共有」、「市の人事行政の運営等の状況についての公表」に取り組むこととし、年次計画においては市民説明会の実施を行うこととしている。一方、市長の2期目におけるマニフェストに「東村山版株主総会（自治体経営に関する市民集会）の定期開催」が掲げられていたことから、市民説明会をこの定期開催の具体的な取り組みとして実施することとしたものである。

東村山市版株主総会（以下、「総会」という。）は、市民に東村山市のオーナーであるという意識を更に高めていただくとともに、自治体経営のバージョンアップ（より市民本位の市政運営、自治体経営の質的向上）を図ることを目的としている。第1回目の総会は平成23年11月23日の午後1時半から午後5時まで、市民センターの会議室において2部構成で開催された。

総会では、まず、市長から平成22年度の市政報告が行われた。市政報告の概要は以下の通りである。

- 主な施策の取り組み実績（平成22年度予算編成方針、子育て・健康福祉等個別分野の取り組み実績、自治基本条例の検討等）
- 平成22年度決算概要（普通会計決算の収支状況（家計簿にたとえて公表）、経常収支比率等各種財政指標の状況、行革効果額等）
- 人事行政の運営状況（職員給与の決定方式、給与の実態等）
- 各種調査の結果（定住意向、住みよさランキング）

市長がパワーポイントを用いた説明を行った後、参加者からの質疑応答が行われ、平成22年度の市政運営全般に関する評価が行われた。当日の参加者52人が5段階で評価を行い、平均点は3.078点だった。なお、評価結果については、市長の期末手当へ反映させることとしており、3点以上であったため、加減率については現状維持となった。

市政運営に関する第1部の後、参加者によるグループ討議が行われた。参加者を9つのグループに分け、今後、市がどういうことに力を入れるべきかというテーマについてKJ法の手法を参考にして実施された。グループ毎の討議結果について報告の後に、市長がコメントした。

(2) 総会に対する反響について

株主総会という企業に特有のものを自治体が入り入れたということもあって、また、市長の期末手当を査定するというのもあって、総会に対する反響は少なからずあった。事前に読売新聞で取り上げられたこともあって、当日は報道関係で11社が取材に訪れ、特に評価結果の集計作業の際には狭い会議室がごった返す状況となり、ワイドショーなどでも総会の様子が取り上げられた。なお、当日の傍聴者は43人であった。

一方、担当者に対するヒアリングによれば市議会からは様々な反響があったとのことである。ネーミングに関して違和感があるという意見や自治体は住民福祉の向上を図る組織であり、資本主義の概念を持ち込むのが適当なのかという意見も出されている。また、市政報告の評価と、市議会の決算委員会の決算認定の間の整合性の問題もあるとの意見も出され、特に、市長の期末手当については、特別職報酬審議会や議会による議決等の手続との整合性を問題視する声が聞かれたとのことであった。

このほか、他の自治体からの照会や市民からの電話もあったが必ずしも多くはなかった。なお、平成24年度についてはマスコミの取材は1社だけであった。

(3) 参加者の属性について

東村山市は、15万3千人の市民の意見の縮図となるよう、住民基本台帳からの無作為抽出により、18歳以上の市民2千人を選び、案内状を送付した。事前に申し込みを行ったのは84人(4.2%)、当日参加したのは52人(2.6%)である。なお、平成24年度も同様の手法で参加者を募り、事前に申し込みを行ったのは83人、当日参加したのは48人である。

平成23年度の参加者についての属性を見ると、男性が33人(63.5%)、女性が18人(34.6%)、無回答が1人(1.9%)で、年代別では10代は0人、20代は2人(3.8%)、30代は6人(11.5%)、40代は8人(15.4%)、50代は6人(11.5%)、60代は20人(38.5%)、70代以上は10人(19.2%)となっていた。このように、参加者は男性が多く、また年代別では60代が3分の1以上を占めていた。

(4) 市民意識調査結果等との比較

東村山市に関しては、総会と無作為抽出で実施されている市民意識調査の結果及び市全体⁷との比較を行った。それぞれの男女比を表したのが図表4-5である。

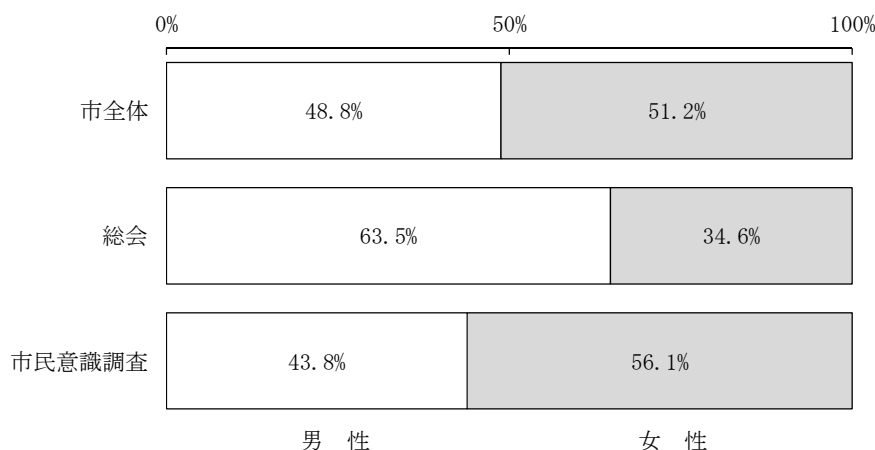
総会に参加した男性の割合は63.5%と市民全体に比べると14.7ポイントも高くなっている。一方、アンケートを行った市民意識調査では、43.8%と5ポイント低くなっている。一般的に在宅で済ませることの出来るアンケート調査の場合、男性よりも女性のほうが協力的である傾向がうかがえる⁸。一方、三鷹市の事例では会議に関しては必ずしも男性のほうが参加率が高いわけではなかったが、東村山市では、男性の参加率の高さが顕著であった。

年代について見たのが図表4-6である。総会に関しては60代が38.5%と4割近くを占め、市全体の15.9%の倍以上となっている。いわゆる団塊の世代を中心に、住民参加に関して他の世代より関心が高い、あるいは時間的、経済的な余裕があるため参加しやすくなっているのではないかと推察される。また、年代が若くなるにつれて、参加率が悪くなっていることも図表から明らかとなっている。一方、市民意識調査では、20代が市全体の人口構成より若干回答率は低いものの、概ね市全体の人口構成に類似したものとなっている。

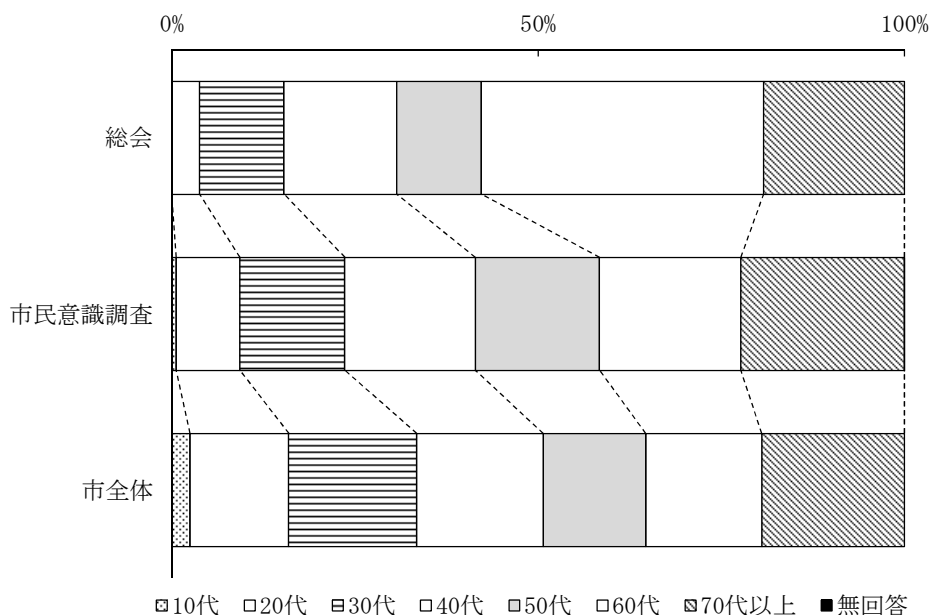
⁷ 市全体については、2010年に実施された国勢調査における東村山市民（日本人に限る）の18歳以上の男女比のデータである。

⁸ 三鷹市が無作為抽出で行ったアンケート調査でも、2007年実施分では男性が42.1%、女性が56.4%、無回答が1.5%、2011年実施分では男性が39.2%、女性が57.5%、無回答が3.4%となっていて、男性に比べると女性のほうが回答率が高くなっている。

図表 5-5 総会と市民意識調査における男女比



図表 5-6 総会と市民意識調査の年代



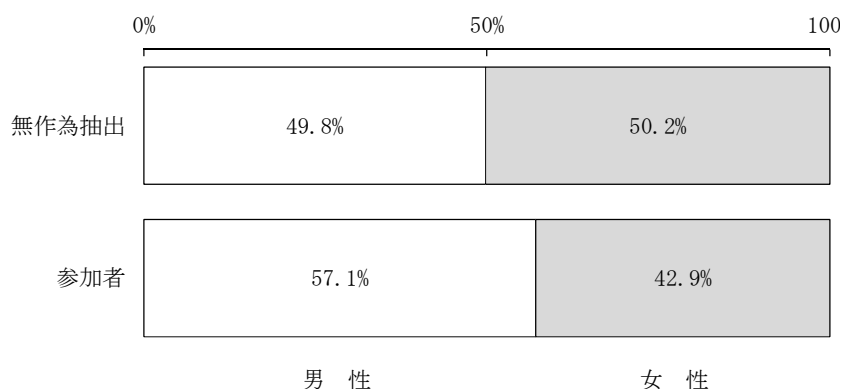
区分	10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代以上	無回答
総会	0.0	3.8	11.5	15.4	11.5	38.5	19.2	0.0
市民意識調査	0.6	8.7	14.3	17.8	16.9	19.3	22.2	0.1
市全体	2.5	13.5	17.5	17.3	14.0	15.9	19.5	0.0

(5) 東村山市民討議会について

東村山市では、2010 年に東村山市自治基本条例市民参画推進審議会を設置した。審議会では、市民が東村山の自治についてどのような関心があるのか、それに必要な情報が共有されているのかなどについて広く意見を聴取するため、アンケートによる意識調査ではなく、無作為抽出で参加者を募集する市民討議会を開催することとした。

ここでは、16 歳以上の 3000 人の市民を住民基本台帳から無作為抽出して参加応募の案内書を郵送し、245 人（8.2%）の応募があった。定員を 100 人としていたこともあって、公開抽選を行い 120 人に参加証を送付し、当日は 91 人（男性 52 人、女性 39 人）が参加して市民討議会が開催された。

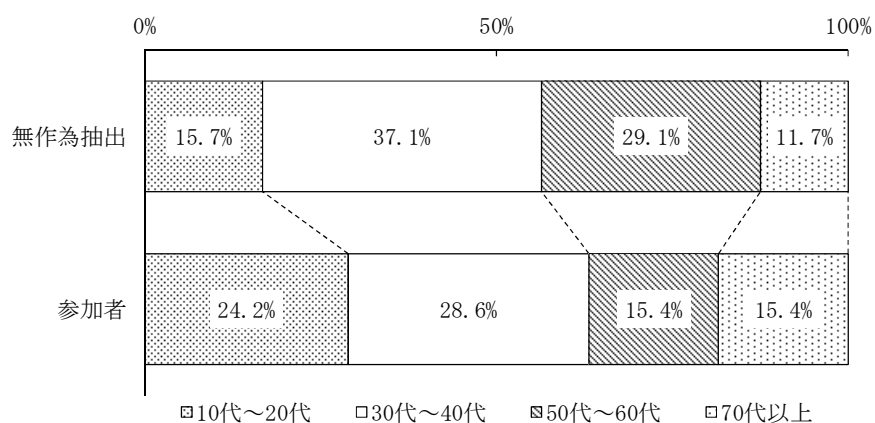
図表5-7 市民討議会参加者の男女比



無作為抽出段階での男女比はほぼ同じであったが、実際の参加者では男性が 57.1%とやや女性より多くなっている。一方、参加者の年代⁹について見ると他のケースと状況が大きく異なる。10代から20代の参加者の割合が24.2%と無作為抽出よりも8.5ポイント高く、若者の参加率が平均を大きく上回った。これは、16歳、17歳といった高校生世代をも対象に広げたことが大きな理由の一つになったのではないかと推察される。実際、91人のうち69人が参加した感想を述べているが、このうち16歳が3人、17歳が1人、18歳が2人と6人が高校生世代であった。また、市民討議会では1日の会議（午前10時から午後5時まで）に出た謝礼として3000円が支給されたことも一定のインセンティブになったとも考えられる。

他方、一般的には市民参加の意識が他の世代よりも高いと考えられる50代、60代が無作為抽出の割合の半分強に留まったことも特筆すべき点である。この理由は必ずしも明らかではないが、謝礼がこの世代ではあまり参加に関するインセンティブにはならなかったものとも考えられる。

図表5-8 市民討議会参加者の年齢構成



⁹ 東村山市の資料では、20歳ごとのデータしか掲載されていなかった。

4 考察

本稿では、三鷹市と東村山市の事例を元に、住民の中から無作為抽出で選んだメンバーに参加を依頼する手法について、市民としての代表性がどの程度あるかについて分析を行ったものである。ここでは性別と年代別という2つのカテゴリーを用いたが、それによれば、性別に関しては、無作為抽出で選ばれた住民のうち、男性の方が積極的に参加を表明する割合が全般的には高いが、ここで取り上げた7事例の中だけでも、2007年に三鷹市で実施されたまちづくりディスカッションのように、女性の参加率のほうが高いものもあった。

年代については、全般的に50代と60代を中心に年齢の高い層で参加率がかなり高く、10代と20代の参加率が大幅に低いが、東村山市の市民討議会のように10代と20代の参加率が全体の参加率よりも高いものもあった。

このように無作為抽出で選ばれた住民のうち、どのような住民がより積極的に参加するかについては、ある程度の傾向が見られる。すなわち、比較的時間的な余裕のある50代以上、特に団塊の世代を中心に60代が積極的に会議等に参加意向を示す一方で、仕事などに忙しい若年層、特に選挙の投票率も低い20代や10代などでの参加率が低く、女性よりも男性のほうが、参加意欲が高い傾向にある。しかしその一方で、2自治体の事例だけでも、このような傾向とは異なる特性を示すケースもあることが明らかとなった¹⁰。

このように属性毎¹¹に参加率が異なるかをさらに検証することも重要であるが、ここで指摘しておきたいのが参加率そのものに関する課題である。

7つの事例で一番高かったのは三鷹市における市民会議等の委員への就任の可否に関してであり、11%であった。この事例は委員に就任してもいいという内容であり、実際に会議等に参加したわけではないので、他のケースよりも高かったと考えられる。他の地方自治体の事例などを見ても、概ね5~6%程度のものが多く、市民会議等を除く5事例でも4.2%~8.2%の範囲に収まっていた。

三鷹市においても、他の地方自治体においても、これらプラーヌクスツェレの手法に関して無作為抽出で行われたということが過度に強調されて論じられることがある。例えば、三鷹市の報告書では、「この手法の最大の特徴は、今までの公募による市民会議と異なり、基本的に18歳以上（最近では16歳以上の場合もある）の市民から「無作為抽出」により参加者を募ることである。このため、参加者は、限られた特定の人々の集団や専門家ではなく、ほとんどの場合、テーマに関し直接の当事者ではない一般の市民である。また、男女比率、年齢や職業などの構成が、その地域の構成と同様の傾向を示すことになり、その意味において、参加者はその地域の代表者であるといえる。」¹²としていることから分かるように、無作為抽出を行っていることから参加者に代表性があると結論付けている。

¹⁰ ここでは、データの制約等もあって、職業や収入などについてのクロス分析を行うことは出来なかった。

¹¹ 年齢や年代以外の市民の属性等についてさらに分析を行うことも必要である。

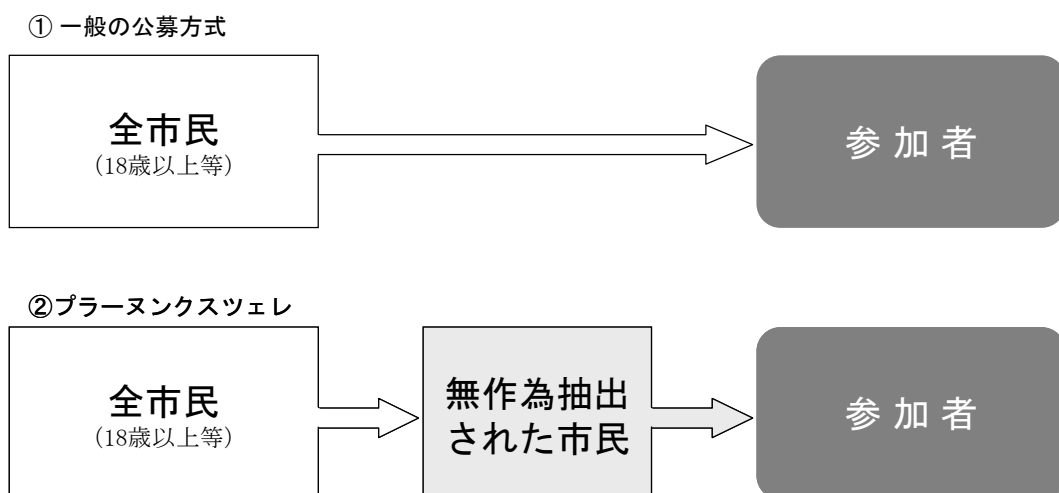
¹² みたかまちづくりディスカッション 2006 実行委員会編『みたかまちづくりディスカッション 2006 実施報告書』（三鷹市市民協働センター2006年）、6頁。

これは、参加率が 50%前後であればまだしも、わずか数%に留まっている現状を踏まえれば、無作為抽出や標本調査に関する理解が不十分であるのではないかと考えられる¹³。

標本調査で重要なのはサンプル数の多さではなく、有効回答率である¹⁴。住民アンケートにおいても昨今プライバシー意識の高まりなどから有効回答率が低下する傾向にある。本来であれば 60%、最低でも 50%という指摘もあるが、昨今の地方自治体による住民アンケートは 30~40%程度¹⁵に留まっているところが少なくない。しかし、これが 10%を切るような状況であれば、そのアンケート結果は住民を代表した意見とは言い難いだろう。

図表 4-9 を見ればわかるように、プラーヌクスツェレは、無作為抽出された市民たちという、市民全体のミニチュア版に対して公募している（参加を求めている）ということになる。もちろん、無作為抽出をされた市民に対して郵送などを通じて参加を直接促すため、普段市の広報やHPなどを見ない層が討議会等への参加する可能性が広がるという側面もあり、また、特定の問題に強い関心を持つ層が多数応募してくるという可能性も少なくなるため、市民参加の幅が広がるということも言えるだろう。

図表 5-9 市民公募の方式の違い



いずれにしても、無作為抽出というステップを踏んでいるからと言って直ちに地域の代表者として当該会議の討議結果が民意そのものであると結論づけるのではなく、他の様々な市民の声（地区毎のタウンミーティング、市民アンケート、市長への手紙、各種広聴活動等によって得られた情報）なども踏まえ、総合的に判断することが妥当なのではないだろうか¹⁶。

¹³ インターネット調査を通常は無作為抽出による世論調査と同一視することには大きな問題がある。田村秀『データの罠』（集英社新書、2006年）、37~45頁。

¹⁴ 同上、20~26頁

¹⁵ 例えば無作為抽出で選んだ 200 人程度の市民に討議会等への参加を求め、70 人~80 人程度が参加を表明するのであれば代表性はかなりのものと考えられる。

¹⁶ この点については東村山市の担当者が言うように、「株主総会での声を絶対視するのではなく、タウンミーティングなど多種多様な市民の声を把握する取り組みの中の one of them として扱う」という姿勢が望ましいと考えられる。

資料編 1 市区町村の政策形成における住民参加方策 に関するアンケート調査

第 1 章 調査の概要

第1章 調査の概要

1 目的

市区町村の政策過程における住民参加方策の取組等を把握し、推進動向、参加手法、推進上の課題等について整理することを目的にアンケート調査を実施した。

2 調査名

市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査

3 調査対象

市区町村（企画担当部課）に対する悉皆調査（東日本大震災被災市町村については、現状等に基づき対応）

4 調査項目

- (1) 団体属性
- (2) 地方選挙、直接請求、住民監査請求等の状況
- (3) 住民参加方策の現状
- (4) I C Tを利活用した住民参加の取組
- (5) 市町村合併における住民参加方策
- (6) 総合計画における住民参加の取組
- (7) 予算編成における住民参加の取組
- (8) 行政評価における住民参加の取組
- (9) 先進・ユニーク事例の取組
- (10) 住民参加推進上の課題
- (11) 住民参加推進に向けた条件整備

5 調査方法

郵送による配布、郵送またはメールによる回収

6 調査時期

発送：平成24年8月24日（金）

回収（締め切り）：平成24年9月7日（金）

7 回収状況

配布票数 1,742 票、回収票数 635 票、有効回収票数 635 票、回収率 36.7%（有効回収票ベース）。

8 利用上の注意

- (1) 図表の n とは回答者の総数、%は全体に占める割合を示す。
- (2) クロス集計においては、表側の項目は不明を除いてあるため、累計値は「合計」と一致しないものがある。
- (3) 図表のタイトルにある S A はシングルアンサーの略で、選択肢のなかから 1 つだけ選択する設問、MA はマルチアンサーの略で、選択肢のなかから複数選択する設問（例：MA 3 は選択肢のなかから 3 つ選択する設問）、QU は quantity（数量）の略で、数値・数量を記入する設問となっている。
- (4) 各設問の回答結果は不明（無回答・無効回答等）を除いた数を基数として、全体（票数）、%（割合）を示している。

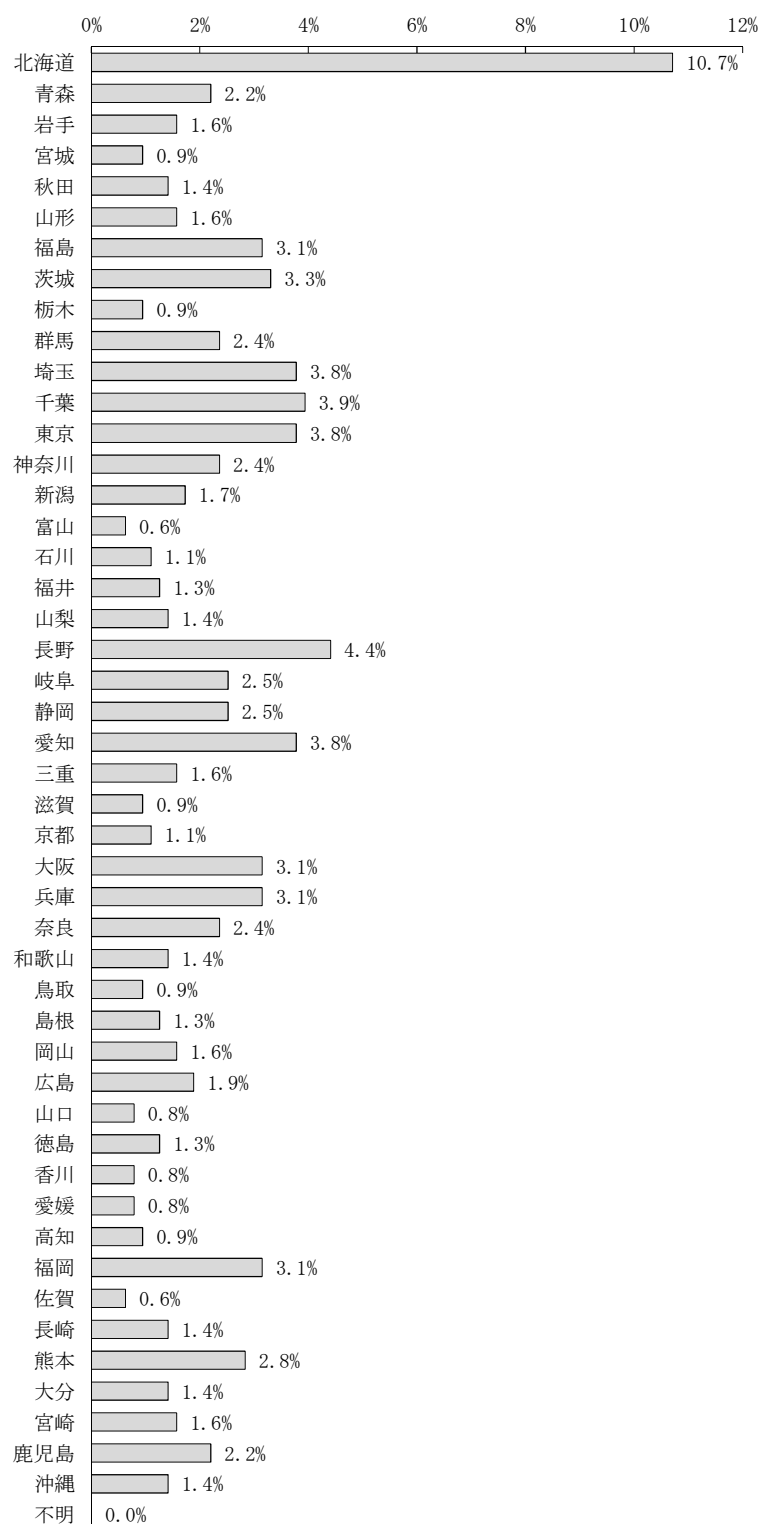
第 2 章 团体属性

第2章 団体属性

1 都道府県別の状況

都道府県別の状況については、「北海道」(10.7%)が最も多く、次いで「長野県」(4.4%)、「千葉県」(3.9%)、「東京都」(3.8%)、「愛知県」(3.8%)、「埼玉県」(3.8%)が続く。

図表2-1 都道府県別の状況（S A）



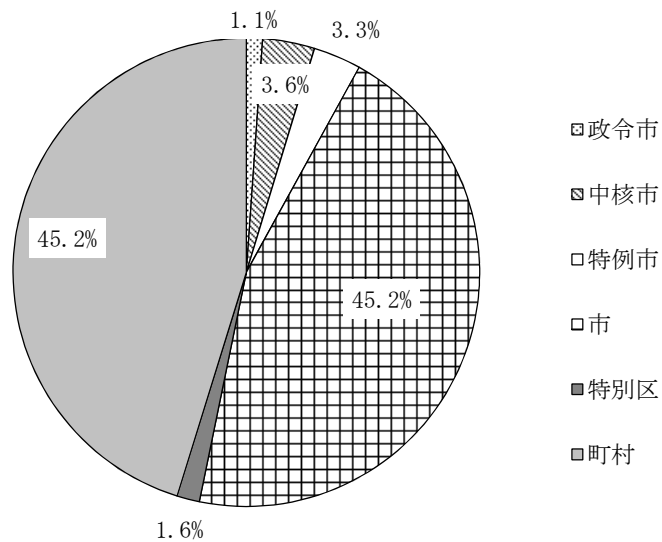
資料編 1 市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査

No.	カテゴリー名	n	%
1	北海道	68	10.7
2	青森	14	2.2
3	岩手	10	1.6
4	宮城	6	0.9
5	秋田	9	1.4
6	山形	10	1.6
7	福島	20	3.1
8	茨城	21	3.3
9	栃木	6	0.9
10	群馬	15	2.4
11	埼玉	24	3.8
12	千葉	25	3.9
13	東京	24	3.8
14	神奈川	15	2.4
15	新潟	11	1.7
16	富山	4	0.6
17	石川	7	1.1
18	福井	8	1.3
19	山梨	9	1.4
20	長野	28	4.4
21	岐阜	16	2.5
22	静岡	16	2.5
23	愛知	24	3.8
24	三重	10	1.6
25	滋賀	6	0.9
26	京都	7	1.1
27	大阪	20	3.1
28	兵庫	20	3.1
29	奈良	15	2.4
30	和歌山	9	1.4
31	鳥取	6	0.9
32	島根	8	1.3
33	岡山	10	1.6
34	広島	12	1.9
35	山口	5	0.8
36	徳島	8	1.3
37	香川	5	0.8
38	愛媛	5	0.8
39	高知	6	0.9
40	福岡	20	3.1
41	佐賀	4	0.6
42	長崎	9	1.4
43	熊本	18	2.8
44	大分	9	1.4
45	宮崎	10	1.6
46	鹿児島	14	2.2
47	沖縄	9	1.4
	不明	0	0.0
	全体	635	100.0

2 市区町村別の状況

市区町村別の状況は、「政令市」7 団体 (1.1%)、「中核市」23 団体 (3.6%)、「特例市」21 団体 (3.3%)、「市」287 団体 (45.2%)、「特別区」10 団体 (1.6%)、「町村」287 団体 (45.2%) となっている。

図表 2－2 市区町村別の状況（S A）

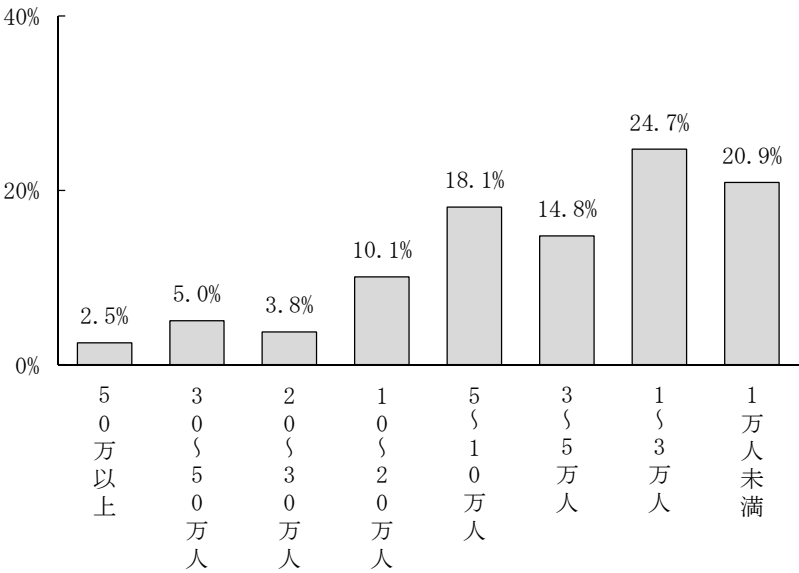


No.	カテゴリー名	n	%
1	政令市	7	1.1
2	中核市	23	3.6
3	特例市	21	3.3
4	市	287	45.2
5	特別区	10	1.6
6	町村	287	45.2
	不明	0	0.0
	全体	635	100.0

3 人口の状況

人口の状況については、「50 万以上」2.5%、「30～50 万人」5.0%、「20～30 万人」3.8%、「10～20 万人」10.1%、「5～10 万人」18.1%、「3～5 万人」14.8%、「1～3 万人」24.7%となっている。

図表 2-3 人口の状況（Q U）



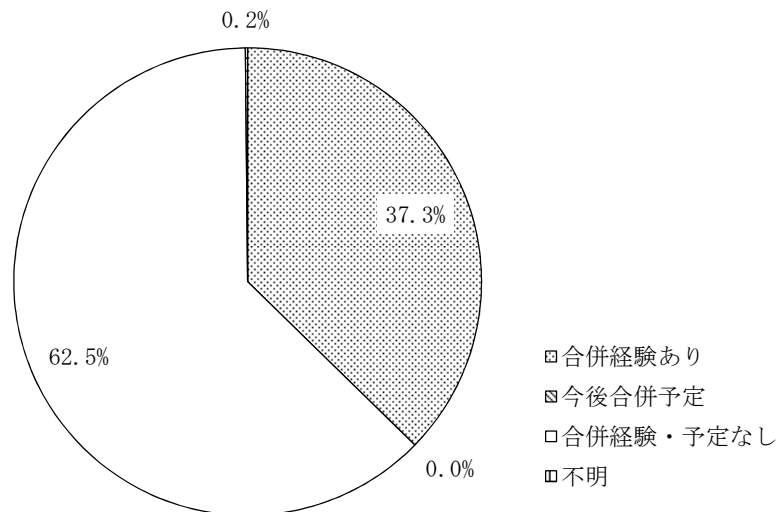
No.	カテゴリー名	n	%
1	50 万以上	16	2.5
2	30～50 万人	32	5.0
3	20～30 万人	24	3.8
4	10～20 万人	64	10.1
5	5～10 万人	115	18.1
6	3～5 万人	94	14.8
7	1～3 万人	157	24.7
8	1 万人未満	133	20.9
	不明	0	0.0
	全体	635	100.0

4 市町村合併の状況

貴団体は、平成11年度以降、市町村合併を経験されましたか。（1つだけに○印）

市町村合併の状況については、「合併経験・予定なし」（62.5％）が最も多く、次いで「合併経験あり」（37.3％）が続く。

図表2－4 市町村合併の状況（S A）



No.	カテゴリー名	n	%
1	合併経験あり	237	37.3
2	今後合併予定	0	0.0
3	合併経験・予定なし	397	62.5
	不明	1	0.2
	全体	635	100.0

第 3 章 地方選挙・直接請求等の現状

第3章 地方選挙・直接請求等の現状

1 地方選挙の現状

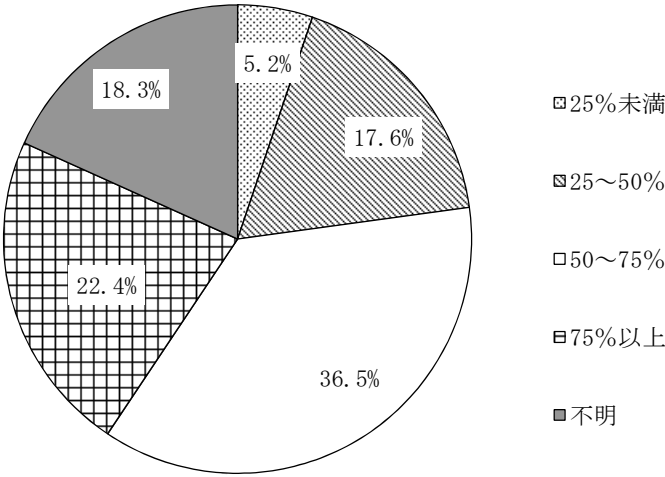
問 1 直近で実施された市区町村長選挙と市区町村議会議員選挙の投票状況についてご記入ください。

(1) 市区町村長選挙

市区町村長選挙の投票率は、平均 60.0%。

投票率の階級別では、「50～75%」が 36.5%で最も多く、以下、「75%以上」(22.4%)、「25～50%」(17.6%)、「25%未満」(5.2%) となっている。

図表 3－1 市区町村長選挙（投票率）の現状（Q U）



No.	カテゴリー名	n	%
1	25%未満	33	5.2
2	25～50%	112	17.6
3	50～75%	232	36.5
4	75%以上	142	22.4
	不明	116	18.3
	全体	635	100.0

図表 3-2 市区町村選挙（投票率）の現状（Q U）

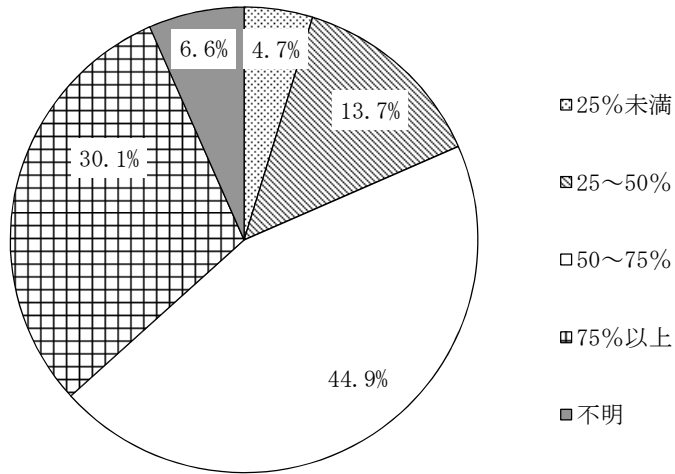
区分		調査数	25%未満	25%～50%	50%～75%	75%以上	不明	平均投票率
合計		635 100.0	33 5.2	112 17.6	232 36.5	142 22.4	116 18.3	60.0
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	5 71.4	1 14.3	0 0.0	1 14.3	42.7
	中核市	23 100.0	1 4.3	13 56.5	8 34.8	0 0.0	1 4.3	44.3
	特例市	21 100.0	0 0.0	17 81.0	4 19.0	0 0.0	0 0.0	45.6
	市	287 100.0	6 2.1	59 20.6	142 49.5	38 13.2	42 14.6	58.7
	特別区	10 100.0	1 10.0	9 90.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	41.2
	町村	287 100.0	25 8.7	9 3.1	77 26.8	104 36.2	72 25.1	66.1
エリア	北海道	68 100.0	9 13.2	0 0.0	17 25.0	17 25.0	25 36.8	59.3
	東北	69 100.0	4 5.8	3 4.3	24 34.8	27 39.1	11 15.9	68.9
	関東	130 100.0	4 3.1	49 37.7	54 41.5	9 6.9	14 10.8	52.8
	中部	123 100.0	6 4.9	16 13.0	52 42.3	22 17.9	27 22.0	60.1
	近畿	87 100.0	0 0.0	29 33.3	29 33.3	19 21.8	10 11.5	58.9
	中国	41 100.0	3 7.3	4 9.8	13 31.7	9 22.0	12 29.3	59.0
	四国	24 100.0	2 8.3	5 20.8	8 33.3	6 25.0	3 12.5	56.5
	九州・沖縄	93 100.0	5 5.4	6 6.5	35 37.6	33 35.5	14 15.1	67.0
人口	50 万以上	16 100.0	0 0.0	13 81.3	2 12.5	0 0.0	1 6.3	43.4
	30～50 万人	32 100.0	1 3.1	21 65.6	9 28.1	0 0.0	1 3.1	42.6
	20～30 万人	24 100.0	1 4.2	16 66.7	7 29.2	0 0.0	0 0.0	46.0
	10～20 万人	64 100.0	0 0.0	21 32.8	36 56.3	1 1.6	6 9.4	52.5
	5～10 万人	115 100.0	4 3.5	28 24.3	66 57.4	5 4.3	12 10.4	55.8
	3～5 万人	94 100.0	1 1.1	9 9.6	48 51.1	20 21.3	16 17.0	65.4
	1～3 万人	157 100.0	11 7.0	4 2.5	55 35.0	51 32.5	36 22.9	66.5
	1 万人未満	133 100.0	15 11.3	0 0.0	9 6.8	65 48.9	44 33.1	69.4
市町村合併	経験あり	237 100.0	11 4.6	30 12.7	101 42.6	57 24.1	38 16.0	62.3
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	—
	経験・予定なし	397 100.0	22 5.5	82 20.7	131 33.0	84 21.2	78 19.6	58.5

(2) 市区町村議会議員選挙の現状

市区町村長選挙の投票率は、平均 63.3%。

投票率の階級別では、「50～75%」が 44.9%で最も多く、以下、「75%以上」(30.1%)、「25～50%」(13.7%)、「25%未満」(4.7%) となっている。

図表 3-3 市区町村議会議員選挙（投票率）の現状（Q U）



No.	カテゴリー名	n	%
1	25%未満	30	4.7
2	25～50%	87	13.7
3	50～75%	285	44.9
4	75%以上	191	30.1
	不明	42	6.6
	全体	635	100.0

図表 3-4 市区町村議会議員選挙（投票率）の現状（Q U）

区分		調査数	25%未満	25%～50%	50%～75%	75%以上	不明	平均投票率
合計		635 100.0	30 4.7	87 13.7	285 44.9	191 30.1	42 6.6	63.3
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	5 71.4	1 14.3	0 0.0	1 14.3	46.6
	中核市	23 100.0	0 0.0	13 56.5	9 39.1	0 0.0	1 4.3	49.3
	特例市	21 100.0	0 0.0	16 76.2	5 23.8	0 0.0	0 0.0	47.8
	市	287 100.0	6 2.1	41 14.3	182 63.4	52 18.1	6 2.1	62.0
	特別区	10 100.0	0 0.0	10 100.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	44.9
	町村	287 100.0	24 8.4	2 0.7	88 30.7	139 48.4	34 11.8	68.6
エリア	北海道	68 100.0	9 13.2	2 2.9	17 25.0	30 44.1	10 14.7	63.6
	東北	69 100.0	2 2.9	4 5.8	26 37.7	31 44.9	6 8.7	70.7
	関東	130 100.0	2 1.5	43 33.1	68 52.3	12 9.2	5 3.8	55.7
	中部	123 100.0	4 3.3	9 7.3	64 52.0	31 25.2	15 12.2	64.8
	近畿	87 100.0	2 2.3	19 21.8	43 49.4	21 24.1	2 2.3	61.8
	中国	41 100.0	4 9.8	2 4.9	16 39.0	17 41.5	2 4.9	64.4
	四国	24 100.0	3 12.5	4 16.7	9 37.5	7 29.2	1 4.2	57.3
	九州・沖縄	93 100.0	4 4.3	4 4.3	42 45.2	42 45.2	1 1.1	69.6
人口	50 万以上	16 100.0	0 0.0	14 87.5	1 6.3	0 0.0	1 6.3	45.6
	30～50 万人	32 100.0	0 0.0	21 65.6	10 31.3	0 0.0	1 3.1	47.9
	20～30 万人	24 100.0	0 0.0	15 62.5	9 37.5	0 0.0	0 0.0	48.9
	10～20 万人	64 100.0	0 0.0	17 26.6	45 70.3	1 1.6	1 1.6	55.6
	5～10 万人	115 100.0	3 2.6	18 15.7	85 73.9	8 7.0	1 0.9	59.4
	3～5 万人	94 100.0	3 3.2	2 2.1	60 63.8	27 28.7	2 2.1	66.4
	1～3 万人	157 100.0	7 4.5	0 0.0	66 42.0	70 44.6	14 8.9	70.0
	1 万人未満	133 100.0	17 12.8	0 0.0	9 6.8	85 63.9	22 16.5	70.8
市町村合併	経験あり	237 100.0	7 3.0	20 8.4	113 47.7	89 37.6	8 3.4	67.3
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	-
	経験・予定なし	397 100.0	23 5.8	67 16.9	172 43.3	101 25.4	34 8.6	60.8

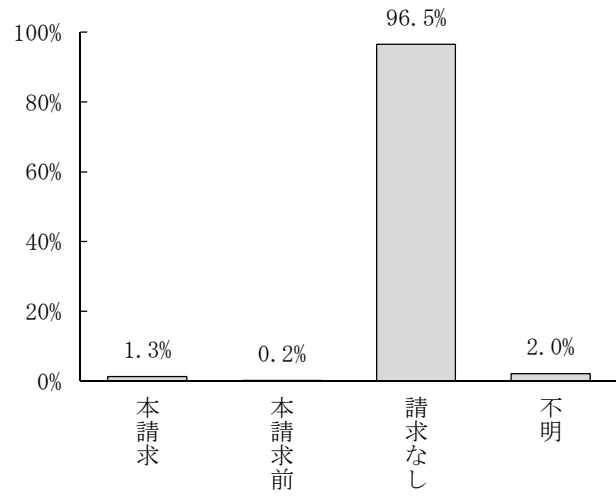
2 直接請求の現状

問2 平成23年度の直接請求の状況についてご記入ください。(①～⑦のそれぞれについてあてはまるものすべてに○印及び件数の数字を記入)

(1) 条例の制定・改廃の請求

条例の制定・改廃の請求については、「本請求」が1.3%、「本請求前」が0.2%となっている。

図表3-5 条例の制定・改廃の請求（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	本請求	8	1.3
2	本請求前	1	0.2
3	請求なし	613	96.5
	不明	13	2.0
	全体	635	100.0

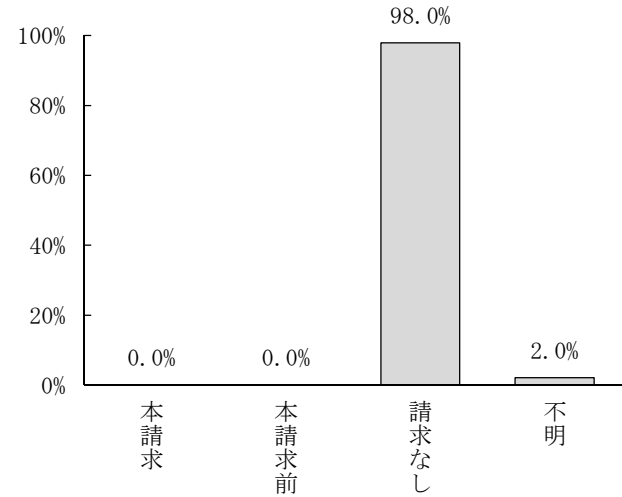
図表 3-6 条例の制定・改廃の請求 (MA)

区分		調査数	本請求	本請求前	請求なし	不明
合計		635 100.0	8 1.3	1 0.2	613 96.5	13 2.0
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	1 14.3	6 85.7	0 0.0
	中核市	23 100.0	1 4.3	0 0.0	21 91.3	1 4.3
	特例市	21 100.0	0 0.0	0 0.0	21 100.0	0 0.0
	市	287 100.0	5 1.7	0 0.0	278 96.9	4 1.4
	特別区	10 100.0	1 10.0	0 0.0	9 90.0	0 0.0
	町村	287 100.0	1 0.3	0 0.0	278 96.9	8 2.8
エリア	北海道	68 100.0	1 1.5	0 0.0	67 98.5	0 0.0
	東北	69 100.0	0 0.0	0 0.0	69 100.0	0 0.0
	関東	130 100.0	1 0.8	0 0.0	129 99.2	0 0.0
	中部	123 100.0	2 1.6	0 0.0	117 95.1	4 3.3
	近畿	87 100.0	3 3.4	0 0.0	81 93.1	3 3.4
	中国	41 100.0	1 2.4	0 0.0	38 92.7	2 4.9
	四国	24 100.0	0 0.0	0 0.0	24 100.0	0 0.0
	九州・沖縄	93 100.0	0 0.0	1 1.1	88 94.6	4 4.3
人口	50 万以上	16 100.0	1 6.3	1 6.3	13 81.3	1 6.3
	30～50 万人	32 100.0	2 6.3	0 0.0	30 93.8	0 0.0
	20～30 万人	24 100.0	0 0.0	0 0.0	24 100.0	0 0.0
	10～20 万人	64 100.0	2 3.1	0 0.0	62 96.9	0 0.0
	5～10 万人	115 100.0	1 0.9	0 0.0	113 98.3	1 0.9
	3～5 万人	94 100.0	0 0.0	0 0.0	90 95.7	4 4.3
	1～3 万人	157 100.0	2 1.3	0 0.0	152 96.8	3 1.9
	1 万人未満	133 100.0	0 0.0	0 0.0	129 97.0	4 3.0
市町村合併	経験あり	237 100.0	3 1.3	0 0.0	228 96.2	6 2.5
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	5 1.3	1 0.3	384 96.7	7 1.8

(2) 地方公共団体の事務監査請求

地方公共団体の事務監査請求については、「本請求」、「本請求前」ともに 0.0%となっている。

図表 3-7 地方公共団体の事務監査請求（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	本請求	0	0.0
2	本請求前	0	0.0
3	請求なし	622	98.0
	不明	13	2.0
	全体	635	100.0

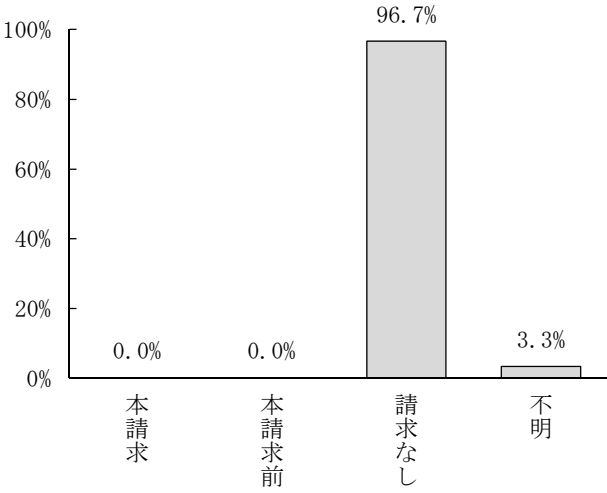
図表 3-8 地方公共団体の事務監査請求（MA）

区分		調査数	本請求	本請求前	請求なし	不明
合計		635 100.0	0 0.0	0 0.0	622 98.0	13 2.0
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	0 0.0	7 100.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	0 0.0	0 0.0	22 95.7	1 4.3
	特例市	21 100.0	0 0.0	0 0.0	21 100.0	0 0.0
	市	287 100.0	0 0.0	0 0.0	283 98.6	4 1.4
	特別区	10 100.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0	0 0.0
	町村	287 100.0	0 0.0	0 0.0	279 97.2	8 2.8
エリア	北海道	68 100.0	0 0.0	0 0.0	68 100.0	0 0.0
	東北	69 100.0	0 0.0	0 0.0	68 98.6	1 1.4
	関東	130 100.0	0 0.0	0 0.0	130 100.0	0 0.0
	中部	123 100.0	0 0.0	0 0.0	120 97.6	3 2.4
	近畿	87 100.0	0 0.0	0 0.0	83 95.4	4 4.6
	中国	41 100.0	0 0.0	0 0.0	38 92.7	3 7.3
	四国	24 100.0	0 0.0	0 0.0	24 100.0	0 0.0
	九州・沖縄	93 100.0	0 0.0	0 0.0	91 97.8	2 2.2
人口	50 万以上	16 100.0	0 0.0	0 0.0	15 93.8	1 6.3
	30～50 万人	32 100.0	0 0.0	0 0.0	32 100.0	0 0.0
	20～30 万人	24 100.0	0 0.0	0 0.0	24 100.0	0 0.0
	10～20 万人	64 100.0	0 0.0	0 0.0	64 100.0	0 0.0
	5～10 万人	115 100.0	0 0.0	0 0.0	114 99.1	1 0.9
	3～5 万人	94 100.0	0 0.0	0 0.0	92 97.9	2 2.1
	1～3 万人	157 100.0	0 0.0	0 0.0	152 96.8	5 3.2
	1 万人未満	133 100.0	0 0.0	0 0.0	129 97.0	4 3.0
市町村合併	経験あり	237 100.0	0 0.0	0 0.0	233 98.3	4 1.7
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	0 0.0	0 0.0	388 97.7	9 2.3

(3) 議会の解散請求

議会の解散請求については、「本請求」、「本請求前」とともに 0.0%となっている。

図表 3－9 議会の解散請求（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	本請求	0	0.0
2	本請求前	0	0.0
3	請求なし	614	96.7
	不明	21	3.3
	全体	635	100.0

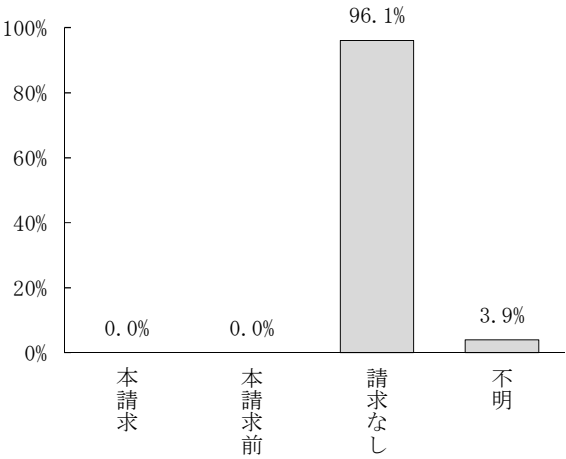
図表 3-10 議会の解散請求 (MA)

区分		調査数	本請求	本請求前	請求なし	不明
合計		635 100.0	0 0.0	0 0.0	614 96.7	21 3.3
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	0 0.0	7 100.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	0 0.0	0 0.0	22 95.7	1 4.3
	特例市	21 100.0	0 0.0	0 0.0	21 100.0	0 0.0
	市	287 100.0	0 0.0	0 0.0	281 97.9	6 2.1
	特別区	10 100.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0	0 0.0
	町村	287 100.0	0 0.0	0 0.0	273 95.1	14 4.9
エリア	北海道	68 100.0	0 0.0	0 0.0	67 98.5	1 1.5
	東北	69 100.0	0 0.0	0 0.0	68 98.6	1 1.4
	関東	130 100.0	0 0.0	0 0.0	129 99.2	1 0.8
	中部	123 100.0	0 0.0	0 0.0	117 95.1	6 4.9
	近畿	87 100.0	0 0.0	0 0.0	85 97.7	2 2.3
	中国	41 100.0	0 0.0	0 0.0	37 90.2	4 9.8
	四国	24 100.0	0 0.0	0 0.0	24 100.0	0 0.0
	九州・沖縄	93 100.0	0 0.0	0 0.0	87 93.5	6 6.5
人口	50 万以上	16 100.0	0 0.0	0 0.0	15 93.8	1 6.3
	30～50 万人	32 100.0	0 0.0	0 0.0	32 100.0	0 0.0
	20～30 万人	24 100.0	0 0.0	0 0.0	24 100.0	0 0.0
	10～20 万人	64 100.0	0 0.0	0 0.0	63 98.4	1 1.6
	5～10 万人	115 100.0	0 0.0	0 0.0	114 99.1	1 0.9
	3～5 万人	94 100.0	0 0.0	0 0.0	92 97.9	2 2.1
	1～3 万人	157 100.0	0 0.0	0 0.0	149 94.9	8 5.1
	1 万人未満	133 100.0	0 0.0	0 0.0	125 94.0	8 6.0
市町村合併	経験あり	237 100.0	0 0.0	0 0.0	230 97.0	7 3.0
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	0 0.0	0 0.0	383 96.5	14 3.5

(4) 議員の解職請求

議員の解職請求については、「本請求」、「本請求前」とともに0.0%となっている。

図表3－11 議員の解職請求（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	本請求	0	0.0
2	本請求前	0	0.0
3	請求なし	610	96.1
	不明	25	3.9
	全体	635	100.0

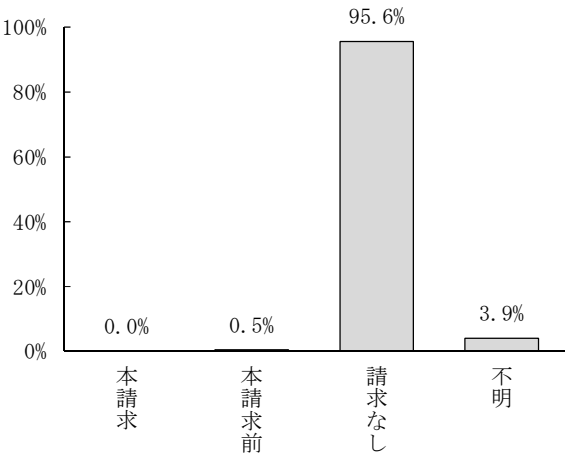
図表 3-12 議員の解職請求 (MA)

区分		調査数	本請求	本請求前	請求なし	不明
合計		635 100.0	0 0.0	0 0.0	610 96.1	25 3.9
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	0 0.0	7 100.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	0 0.0	0 0.0	22 95.7	1 4.3
	特例市	21 100.0	0 0.0	0 0.0	20 95.2	1 4.8
	市	287 100.0	0 0.0	0 0.0	275 95.8	12 4.2
	特別区	10 100.0	0 0.0	0 0.0	9 90.0	1 10.0
	町村	287 100.0	0 0.0	0 0.0	277 96.5	10 3.5
エリア	北海道	68 100.0	0 0.0	0 0.0	68 100.0	0 0.0
	東北	69 100.0	0 0.0	0 0.0	68 98.6	1 1.4
	関東	130 100.0	0 0.0	0 0.0	125 96.2	5 3.8
	中部	123 100.0	0 0.0	0 0.0	116 94.3	7 5.7
	近畿	87 100.0	0 0.0	0 0.0	83 95.4	4 4.6
	中国	41 100.0	0 0.0	0 0.0	37 90.2	4 9.8
	四国	24 100.0	0 0.0	0 0.0	24 100.0	0 0.0
	九州・沖縄	93 100.0	0 0.0	0 0.0	89 95.7	4 4.3
人口	50 万以上	16 100.0	0 0.0	0 0.0	14 87.5	2 12.5
	30～50 万人	32 100.0	0 0.0	0 0.0	31 96.9	1 3.1
	20～30 万人	24 100.0	0 0.0	0 0.0	23 95.8	1 4.2
	10～20 万人	64 100.0	0 0.0	0 0.0	63 98.4	1 1.6
	5～10 万人	115 100.0	0 0.0	0 0.0	112 97.4	3 2.6
	3～5 万人	94 100.0	0 0.0	0 0.0	88 93.6	6 6.4
	1～3 万人	157 100.0	0 0.0	0 0.0	151 96.2	6 3.8
	1 万人未満	133 100.0	0 0.0	0 0.0	128 96.2	5 3.8
市町村合併	経験あり	237 100.0	0 0.0	0 0.0	231 97.5	6 2.5
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	0 0.0	0 0.0	378 95.2	19 4.8

(5) 長の解職請求

首長の解職請求については、「本請求」が0.0%、「本請求前」が0.5%となっている。

図表3-13 長の解職請求（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	本請求	0	0.0
2	本請求前	3	0.5
3	請求なし	607	95.6
	不明	25	3.9
	全体	635	100.0

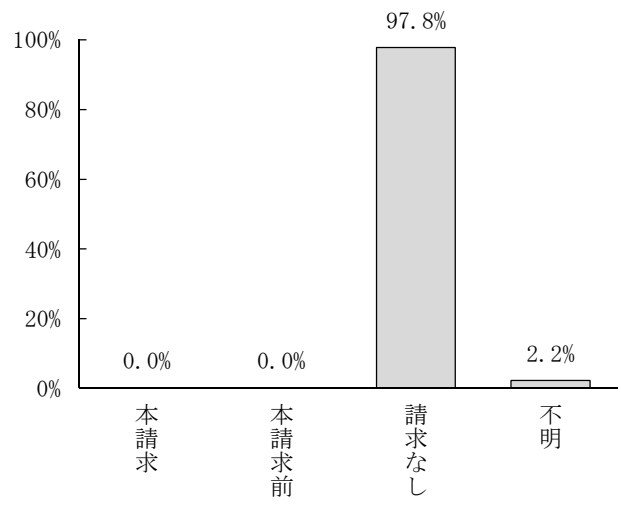
図表 3-14 長の解職請求（MA）

区分		調査数	本請求	本請求前	請求なし	不明
合計		635 100.0	0 0.0	3 0.5	607 95.6	25 3.9
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	0 0.0	7 100.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	0 0.0	0 0.0	22 95.7	1 4.3
	特例市	21 100.0	0 0.0	0 0.0	20 95.2	1 4.8
	市	287 100.0	0 0.0	1 0.3	276 96.2	10 3.5
	特別区	10 100.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0	0 0.0
	町村	287 100.0	0 0.0	2 0.7	272 94.8	13 4.5
エリア	北海道	68 100.0	0 0.0	0 0.0	67 98.5	1 1.5
	東北	69 100.0	0 0.0	0 0.0	69 100.0	0 0.0
	関東	130 100.0	0 0.0	0 0.0	128 98.5	2 1.5
	中部	123 100.0	0 0.0	0 0.0	115 93.5	8 6.5
	近畿	87 100.0	0 0.0	2 2.3	80 92.0	5 5.7
	中国	41 100.0	0 0.0	1 2.4	36 87.8	4 9.8
	四国	24 100.0	0 0.0	0 0.0	23 95.8	1 4.2
	九州・沖縄	93 100.0	0 0.0	0 0.0	89 95.7	4 4.3
人口	50 万以上	16 100.0	0 0.0	0 0.0	15 93.8	1 6.3
	30～50 万人	32 100.0	0 0.0	0 0.0	32 100.0	0 0.0
	20～30 万人	24 100.0	0 0.0	0 0.0	23 95.8	1 4.2
	10～20 万人	64 100.0	0 0.0	1 1.6	63 98.4	0 0.0
	5～10 万人	115 100.0	0 0.0	0 0.0	110 95.7	5 4.3
	3～5 万人	94 100.0	0 0.0	0 0.0	91 96.8	3 3.2
	1～3 万人	157 100.0	0 0.0	2 1.3	147 93.6	8 5.1
	1 万人未満	133 100.0	0 0.0	0 0.0	126 94.7	7 5.3
市町村合併	経験あり	237 100.0	0 0.0	2 0.8	227 95.8	8 3.4
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	0 0.0	1 0.3	379 95.5	17 4.3

(6) 主要公務員の解職請求

主要公務員の解職請求については、「本請求」、「本請求前」とともに 0.0%となっている。

図表 3－15 主要公務員の解職請求（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	本請求	0	0.0
2	本請求前	0	0.0
3	請求なし	621	97.8
	不明	14	2.2
	全体	635	100.0

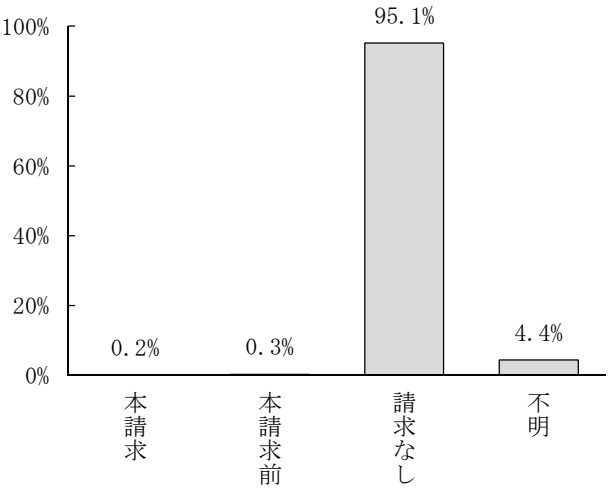
図表 3-16 主要公務員の解職請求（MA）

区分		調査数	本請求	本請求前	請求なし	不明
合計		635 100.0	0 0.0	0 0.0	621 97.8	14 2.2
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	0 0.0	7 100.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	0 0.0	0 0.0	22 95.7	1 4.3
	特例市	21 100.0	0 0.0	0 0.0	21 100.0	0 0.0
	市	287 100.0	0 0.0	0 0.0	283 98.6	4 1.4
	特別区	10 100.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0	0 0.0
	町村	287 100.0	0 0.0	0 0.0	278 96.9	9 3.1
エリア	北海道	68 100.0	0 0.0	0 0.0	68 100.0	0 0.0
	東北	69 100.0	0 0.0	0 0.0	67 97.1	2 2.9
	関東	130 100.0	0 0.0	0 0.0	129 99.2	1 0.8
	中部	123 100.0	0 0.0	0 0.0	119 96.7	4 3.3
	近畿	87 100.0	0 0.0	0 0.0	85 97.7	2 2.3
	中国	41 100.0	0 0.0	0 0.0	38 92.7	3 7.3
	四国	24 100.0	0 0.0	0 0.0	24 100.0	0 0.0
	九州・沖縄	93 100.0	0 0.0	0 0.0	91 97.8	2 2.2
人口	50 万以上	16 100.0	0 0.0	0 0.0	15 93.8	1 6.3
	30～50 万人	32 100.0	0 0.0	0 0.0	32 100.0	0 0.0
	20～30 万人	24 100.0	0 0.0	0 0.0	24 100.0	0 0.0
	10～20 万人	64 100.0	0 0.0	0 0.0	64 100.0	0 0.0
	5～10 万人	115 100.0	0 0.0	0 0.0	114 99.1	1 0.9
	3～5 万人	94 100.0	0 0.0	0 0.0	92 97.9	2 2.1
	1～3 万人	157 100.0	0 0.0	0 0.0	152 96.8	5 3.2
	1 万人未満	133 100.0	0 0.0	0 0.0	128 96.2	5 3.8
市町村合併	経験あり	237 100.0	0 0.0	0 0.0	234 98.7	3 1.3
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	0 0.0	0 0.0	386 97.2	11 2.8

(7) 合併協議会設置の請求

合併協議会設置の請求については、「本請求」が0.2%、「本請求前」が0.3%となっている。

図表3-17 合併協議会設置の請求（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	本請求	1	0.2
2	本請求前	2	0.3
3	請求なし	604	95.1
	不明	28	4.4
	全体	635	100.0

図表 3-18 合併協議会設置の請求 (MA)

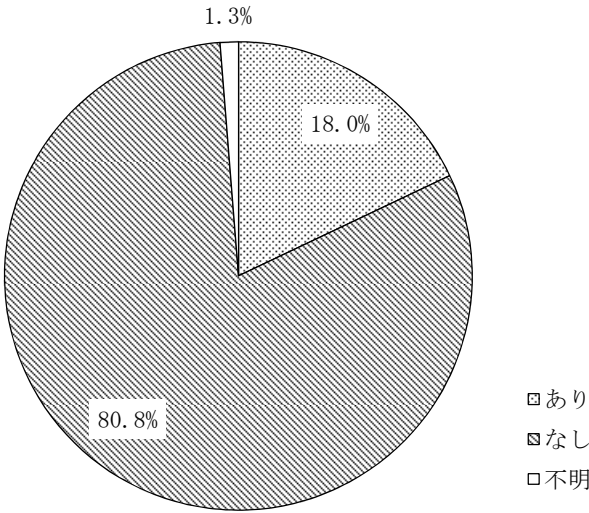
区分		調査数	本請求	本請求前	請求なし	不明
合計		635 100.0	1 0.2	2 0.3	604 95.1	28 4.4
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	0 0.0	7 100.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	0 0.0	0 0.0	20 87.0	3 13.0
	特例市	21 100.0	0 0.0	0 0.0	21 100.0	0 0.0
	市	287 100.0	1 0.3	0 0.0	274 95.5	12 4.2
	特別区	10 100.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0	0 0.0
	町村	287 100.0	0 0.0	2 0.7	272 94.8	13 4.5
エリア	北海道	68 100.0	0 0.0	1 1.5	66 97.1	1 1.5
	東北	69 100.0	1 1.4	0 0.0	65 94.2	3 4.3
	関東	130 100.0	0 0.0	0 0.0	128 98.5	2 1.5
	中部	123 100.0	0 0.0	0 0.0	118 95.9	5 4.1
	近畿	87 100.0	0 0.0	0 0.0	81 93.1	6 6.9
	中国	41 100.0	0 0.0	0 0.0	36 87.8	5 12.2
	四国	24 100.0	0 0.0	0 0.0	23 95.8	1 4.2
	九州・沖縄	93 100.0	0 0.0	1 1.1	87 93.5	5 5.4
人口	50 万以上	16 100.0	0 0.0	0 0.0	15 93.8	1 6.3
	30～50 万人	32 100.0	0 0.0	0 0.0	30 93.8	2 6.3
	20～30 万人	24 100.0	1 4.2	0 0.0	23 95.8	0 0.0
	10～20 万人	64 100.0	0 0.0	0 0.0	62 96.9	2 3.1
	5～10 万人	115 100.0	0 0.0	0 0.0	111 96.5	4 3.5
	3～5 万人	94 100.0	0 0.0	0 0.0	89 94.7	5 5.3
	1～3 万人	157 100.0	0 0.0	0 0.0	148 94.3	9 5.7
	1 万人未満	133 100.0	0 0.0	2 1.5	126 94.7	5 3.8
市町村合併	経験あり	237 100.0	1 0.4	0 0.0	227 95.8	9 3.8
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	0 0.0	2 0.5	376 94.7	19 4.8

3 住民監査請求の現状

問3 平成23年度の住民監査請求の状況についてご記入ください。（１つだけ○印、「あり」の場合は件数を記入）

住民監査請求の現状については、「あり」が18.0%、「なし」が80.8%となっている。

図表3－19 住民監査請求の現状（SA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	あり	114	18.0
2	なし	513	80.8
	不明	8	1.3
	全体	635	100.0

図表 3-20 住民監査請求の現状 (S A)

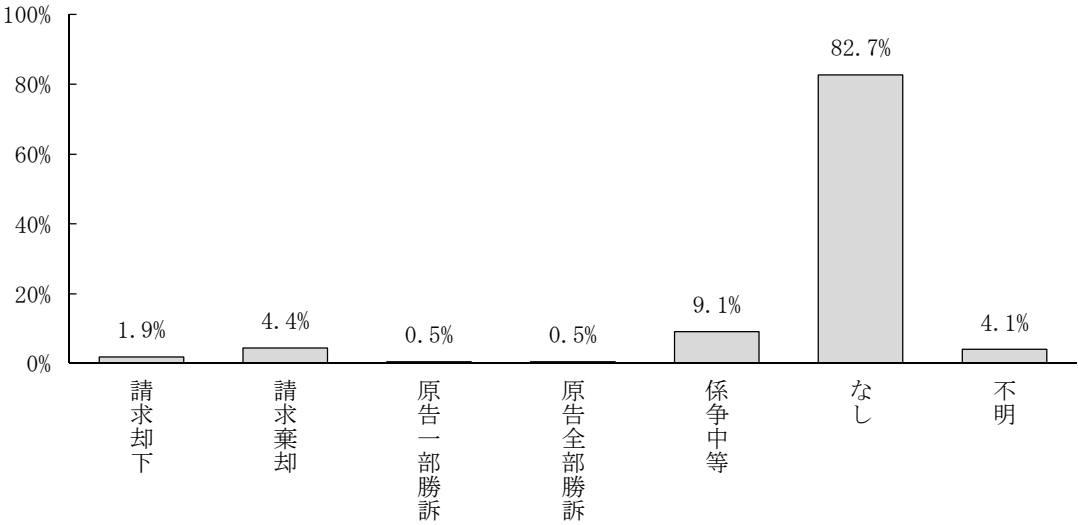
区分		調査数	あり	なし	不明
合計		635 100.0	114 18.0	513 80.8	8 1.3
市区町村	政令市	7 100.0	5 71.4	2 28.6	0 0.0
	中核市	23 100.0	14 60.9	9 39.1	0 0.0
	特例市	21 100.0	6 28.6	15 71.4	0 0.0
	市	287 100.0	67 23.3	218 76.0	2 0.7
	特別区	10 100.0	6 60.0	4 40.0	0 0.0
	町村	287 100.0	16 5.6	265 92.3	6 2.1
エリア	北海道	68 100.0	5 7.4	63 92.6	0 0.0
	東北	69 100.0	3 4.3	66 95.7	0 0.0
	関東	130 100.0	29 22.3	100 76.9	1 0.8
	中部	123 100.0	21 17.1	101 82.1	1 0.8
	近畿	87 100.0	24 27.6	62 71.3	1 1.1
	中国	41 100.0	6 14.6	32 78.0	3 7.3
	四国	24 100.0	5 20.8	19 79.2	0 0.0
	九州・沖縄	93 100.0	21 22.6	70 75.3	2 2.2
人口	50 万以上	16 100.0	12 75.0	4 25.0	0 0.0
	30～50 万人	32 100.0	20 62.5	12 37.5	0 0.0
	20～30 万人	24 100.0	9 37.5	15 62.5	0 0.0
	10～20 万人	64 100.0	19 29.7	45 70.3	0 0.0
	5～10 万人	115 100.0	22 19.1	93 80.9	0 0.0
	3～5 万人	94 100.0	15 16.0	77 81.9	2 2.1
	1～3 万人	157 100.0	14 8.9	139 88.5	4 2.5
	1 万人未満	133 100.0	3 2.3	128 96.2	2 1.5
市町村合併	経験あり	237 100.0	59 24.9	175 73.8	3 1.3
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	55 13.9	337 84.9	5 1.3

4 住民訴訟の現状

問4 平成23年度の住民訴訟の状況についてご記入ください。（あてはまるものすべてに○印、あてはまる場合は件数を記入）

住民訴訟の現状については、「なし」(82.7%)が最も多く、次いで「係争中等」(9.1%)、「請求棄却」(4.4%)、「請求却下」(1.9%)、「原告一部勝訴」(0.5%)、「原告全部勝訴」(0.5%)が続く。

図表3-21 住民訴訟の現状（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	請求却下	12	1.9
2	請求棄却	28	4.4
3	原告一部勝訴	3	0.5
4	原告全部勝訴	3	0.5
5	係争中等	58	9.1
6	なし	525	82.7
	不明	26	4.1
	全体	635	100.0

図表 3-2-2 住民訴訟の現状 (MA)

区分		調査数	請求却下	請求棄却	原告一部勝訴	原告全部勝訴	係争中等	なし	不明
合計		635 100.0	12 1.9	28 4.4	3 0.5	3 0.5	58 9.1	525 82.7	26 4.1
市区町村	政令市	7 100.0	0 0.0	3 42.9	1 14.3	0 0.0	2 28.6	3 42.9	0 0.0
	中核市	23 100.0	3 13.0	2 8.7	0 0.0	0 0.0	6 26.1	13 56.5	2 8.7
	特例市	21 100.0	3 14.3	0 0.0	0 0.0	0 0.0	4 19.0	13 61.9	2 9.5
	市	287 100.0	4 1.4	19 6.6	1 0.3	2 0.7	29 10.1	230 80.1	12 4.2
	特別区	10 100.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 10.0	9 90.0	0 0.0
	町村	287 100.0	2 0.7	4 1.4	1 0.3	1 0.3	16 5.6	257 89.5	10 3.5
エリア	北海道	68 100.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	3 4.4	62 91.2	3 4.4
	東北	69 100.0	0 0.0	2 2.9	0 0.0	0 0.0	3 4.3	65 94.2	0 0.0
	関東	130 100.0	4 3.1	7 5.4	1 0.8	1 0.8	8 6.2	108 83.1	5 3.8
	中部	123 100.0	3 2.4	8 6.5	0 0.0	1 0.8	18 14.6	91 74.0	6 4.9
	近畿	87 100.0	4 4.6	6 6.9	2 2.3	1 1.1	13 14.9	63 72.4	7 8.0
	中国	41 100.0	0 0.0	3 7.3	0 0.0	0 0.0	2 4.9	33 80.5	3 7.3
	四国	24 100.0	1 4.2	2 8.3	0 0.0	0 0.0	3 12.5	20 83.3	0 0.0
	九州・沖縄	93 100.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	8 8.6	83 89.2	2 2.2
人口	50 万以上	16 100.0	0 0.0	5 31.3	1 6.3	0 0.0	4 25.0	7 43.8	2 12.5
	30～50 万人	32 100.0	3 9.4	2 6.3	0 0.0	0 0.0	7 21.9	23 71.9	0 0.0
	20～30 万人	24 100.0	4 16.7	2 8.3	0 0.0	0 0.0	5 20.8	14 58.3	2 8.3
	10～20 万人	64 100.0	2 3.1	4 6.3	0 0.0	1 1.6	7 10.9	52 81.3	2 3.1
	5～10 万人	115 100.0	1 0.9	6 5.2	1 0.9	1 0.9	12 10.4	93 80.9	3 2.6
	3～5 万人	94 100.0	1 1.1	6 6.4	1 1.1	0 0.0	10 10.6	72 76.6	6 6.4
	1～3 万人	157 100.0	1 0.6	3 1.9	0 0.0	1 0.6	10 6.4	138 87.9	7 4.5
	1 万人未満	133 100.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	3 2.3	126 94.7	4 3.0
市町村合併	経験あり	237 100.0	4 1.7	14 5.9	1 0.4	0 0.0	26 11.0	185 78.1	14 5.9
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	8 2.0	14 3.5	2 0.5	3 0.8	32 8.1	339 85.4	12 3.0

第4章 住民参加方策の取組

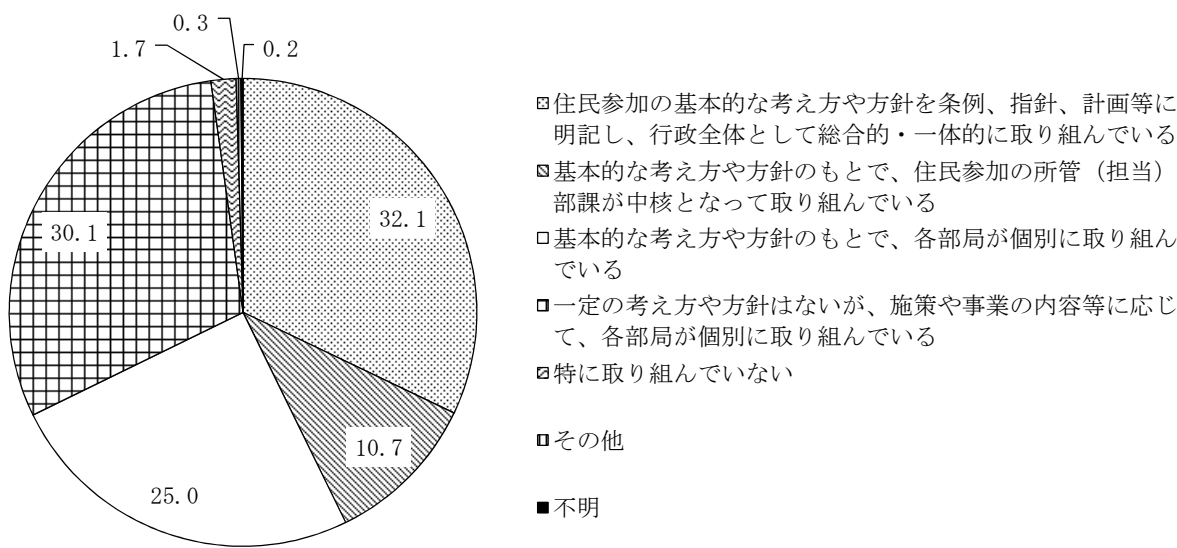
第4章 住民参加方策の取組

1 住民参加に係る基本的取組

問5 貴団体では、住民参加をどのように推進していますか。（現状に最も近いもの1つだけに○印）

住民参加に係る基本的取組については、「住民参加の基本的な考え方や方針を条例、指針、計画等に明記し、行政全体として総合的・一体的に取り組んでいる」（32.1%）が最も多く、次いで「一定の考え方や方針はないが、施策や事業の内容等に応じて、各部局が個別に取り組んでいる」（30.1%）、「基本的な考え方や方針のもとで、各部局が個別に取り組んでいる」（25.0%）、「基本的な考え方や方針のもとで、住民参加の所管（担当）部課が中核となって取り組んでいる」（10.7%）が続く。

図表4-1 住民参加に係る基本的取組（SA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	住民参加の基本的な考え方や方針を条例、指針、計画等に明記し、行政全体として総合的・一体的に取り組んでいる	204	32.1
2	基本的な考え方や方針のもとで、住民参加の所管（担当）部課が中核となって取り組んでいる	68	10.7
3	基本的な考え方や方針のもとで、各部局が個別に取り組んでいる	159	25.0
4	一定の考え方や方針はないが、施策や事業の内容等に応じて、各部局が個別に取り組んでいる	191	30.1
5	特に取り組んでいない	11	1.7
6	その他	2	0.3
	不明	1	0.2
	全体	635	100.0

図表 4-2 住民参加に係る基本的取組（S A）

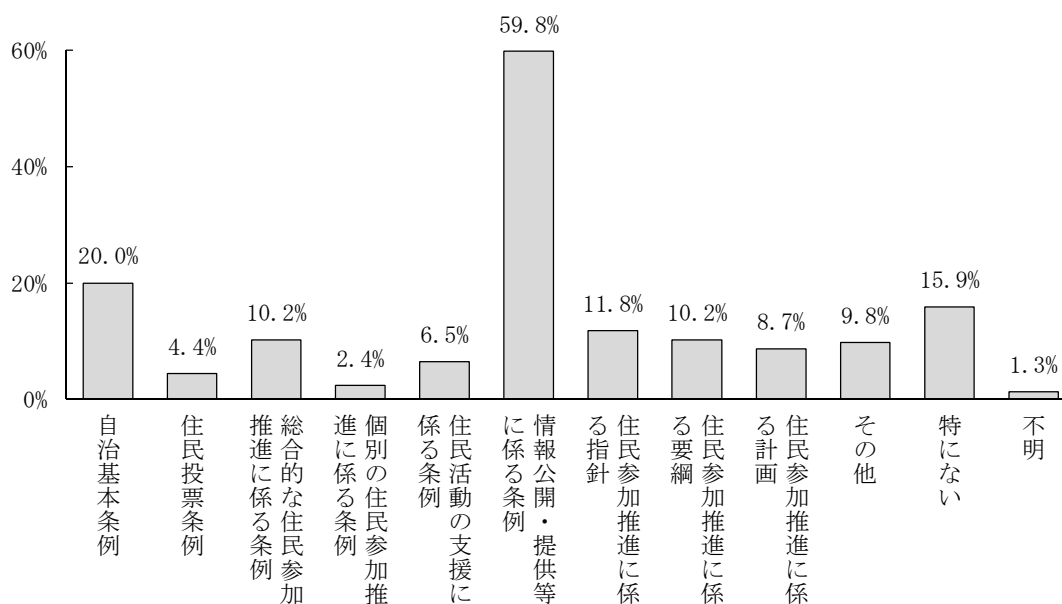
区分		調査数	住民参加の基本的な考え方や方針を条例、指針、計画等に明記し、行政全体として総合的・一体的に取り組んでいる	基本的な考え方や方針のもとで、住民参加の所管（担当）部署が中核となっており取り組んでいる	基本的な考え方や方針のもとで、各部署が個別に取り組んでいる	一定の考え方や方針はないが、施策や事業の内容等に応じて、各部署が個別に取り組んでいる	特に取り組んでいない	その他	不明
合計		635 100.0	204 32.1	68 10.7	159 25.0	191 30.1	11 1.7	2 0.3	1 0.2
市区町村	政令市	7 100.0	5 71.4	0 0.0	2 28.6	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	14 60.9	4 17.4	4 17.4	1 4.3	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	特例市	21 100.0	12 57.1	1 4.8	6 28.6	2 9.5	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	市	287 100.0	106 36.9	39 13.6	78 27.2	61 21.3	1 0.3	2 0.7	0 0.0
	特別区	10 100.0	5 50.0	1 10.0	2 20.0	2 20.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	町村	287 100.0	62 21.6	23 8.0	67 23.3	125 43.6	10 3.5	0 0.0	1 0.3
	エリア	北海道	68 100.0	21 30.9	6 8.8	14 20.6	24 35.3	2 2.9	0 0.0
東北	69 100.0	18 26.1	5 7.2	24 34.8	20 29.0	2 2.9	0 0.0	0 0.0	
関東	130 100.0	44 33.8	17 13.1	28 21.5	38 29.2	3 2.3	0 0.0	0 0.0	
中部	123 100.0	43 35.0	19 15.4	26 21.1	34 27.6	0 0.0	1 0.8	0 0.0	
近畿	87 100.0	33 37.9	9 10.3	25 28.7	19 21.8	1 1.1	0 0.0	0 0.0	
中国	41 100.0	12 29.3	5 12.2	12 29.3	12 29.3	0 0.0	0 0.0	0 0.0	
四国	24 100.0	8 33.3	1 4.2	5 20.8	9 37.5	1 4.2	0 0.0	0 0.0	
九州・沖縄	93 100.0	25 26.9	6 6.5	25 26.9	35 37.6	2 2.2	1 1.1	0 0.0	
人口	50 万以上	16 100.0	10 62.5	1 6.3	4 25.0	1 6.3	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	30～50 万人	32 100.0	19 59.4	4 12.5	6 18.8	3 9.4	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	20～30 万人	24 100.0	12 50.0	2 8.3	7 29.2	3 12.5	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	10～20 万人	64 100.0	27 42.2	8 12.5	18 28.1	11 17.2	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	5～10 万人	115 100.0	39 33.9	19 16.5	29 25.2	28 24.3	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	3～5 万人	94 100.0	30 31.9	11 11.7	25 26.6	25 26.6	2 2.1	1 1.1	0 0.0
	1～3 万人	157 100.0	41 26.1	11 7.0	39 24.8	63 40.1	3 1.9	1 0.6	0 0.0
	1 万人未満	133 100.0	26 19.5	12 9.0	31 23.3	57 42.9	6 4.5	0 0.0	1 0.8
	市町村合併	経験あり	237 100.0	81 34.2	28 11.8	67 28.3	60 25.3	1 0.4	1 0.4
予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	
経験・予定なし	397 100.0	123 31.0	39 9.8	92 23.2	131 33.0	10 2.5	1 0.3	1 0.3	

2 住民参加に係る条例等の設置状況

問6 貴団体で設置している住民参加に係る条例等はどうのようなものがありますか。(あてはまるものすべてに○印)

住民参加に係る条例等の設置状況については、「情報公開・提供等に係る条例」(59.8%)が最も多く、次いで「自治基本条例」(20.0%)、「住民参加推進に係る指針」(11.8%)、「住民参加推進に係る要綱」(10.2%)、「総合的な住民参加推進に係る条例」(10.2%)、「住民参加推進に係る要綱」(10.2%)が続く。なお、「特にない」は15.9%となっている。

図表4-3 住民参加に係る条例等の設置状況(MA)



No.	カテゴリー名	n	%
1	自治基本条例	127	20.0
2	住民投票条例	28	4.4
3	総合的な住民参加推進に係る条例	65	10.2
4	個別の住民参加推進に係る条例	15	2.4
5	住民活動の支援に係る条例	41	6.5
6	情報公開・提供等に係る条例	380	59.8
7	住民参加推進に係る指針	75	11.8
8	住民参加推進に係る要綱	65	10.2
9	住民参加推進に係る計画	55	8.7
10	その他	62	9.8
11	特にない	101	15.9
	不明	8	1.3
	全体	635	100.0

図表 4-4 住民参加に係る条例等の設置状況（MA）

区分		調査数	自治基本条例	住民投票条例	総合的な住民参加推進に係る条例	個別の住民参加推進に係る条例	住民活動の支援に係る条例	情報公開・提供等に係る条例	住民参加推進に係る指針	住民参加推進に係る要綱	住民参加推進に係る計画	その他	特になし	不明
合計		635 100.0	127 20.0	28 4.4	65 10.2	15 2.4	41 6.5	380 59.8	75 11.8	65 10.2	55 8.7	62 9.8	101 15.9	8 1.3
市区町村	政令市	7 100.0	2 28.6	1 14.3	2 28.6	0 0.0	3 42.9	6 85.7	1 14.3	4 57.1	1 14.3	2 28.6	0 0.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	4 17.4	0 0.0	7 30.4	1 4.3	2 8.7	15 65.2	8 34.8	1 4.3	6 26.1	3 13.0	2 8.7	0 0.0
	特例市	21 100.0	13 61.9	2 9.5	4 19.0	2 9.5	5 23.8	19 90.5	6 28.6	4 19.0	2 9.5	4 19.0	0 0.0	0 0.0
	市	287 100.0	69 24.0	14 4.9	37 12.9	8 2.8	17 5.9	175 61.0	50 17.4	39 13.6	22 7.7	24 8.4	32 11.1	3 1.0
	特別区	10 100.0	3 30.0	0 0.0	0 0.0	1 10.0	0 0.0	7 70.0	1 10.0	1 10.0	0 0.0	1 10.0	0 0.0	0 0.0
	町村	287 100.0	36 12.5	11 3.8	15 5.2	3 1.0	14 4.9	158 55.1	9 3.1	16 5.6	24 8.4	28 9.8	67 23.3	5 1.7
エリア	北海道	68 100.0	15 22.1	2 2.9	11 16.2	0 0.0	2 2.9	39 57.4	3 4.4	6 8.8	6 8.8	2 2.9	15 22.1	1 1.5
	東北	69 100.0	13 18.8	1 1.4	2 2.9	0 0.0	2 2.9	42 60.9	6 8.7	5 7.2	5 7.2	7 10.1	12 17.4	0 0.0
	関東	130 100.0	28 21.5	8 6.2	17 13.1	5 3.8	10 7.7	86 66.2	16 12.3	13 10.0	9 6.9	17 13.1	20 15.4	1 0.8
	中部	123 100.0	29 23.6	6 4.9	14 11.4	3 2.4	11 8.9	71 57.7	16 13.0	13 10.6	15 12.2	13 10.6	18 14.6	1 0.8
	近畿	87 100.0	18 20.7	3 3.4	12 13.8	3 3.4	5 5.7	50 57.5	13 14.9	13 14.9	7 8.0	9 10.3	9 10.3	1 1.1
	中国	41 100.0	7 17.1	4 9.8	4 9.8	0 0.0	1 2.4	24 58.5	8 19.5	2 4.9	5 12.2	5 12.2	6 14.6	2 4.9
	四国	24 100.0	4 16.7	0 0.0	2 8.3	1 4.2	0 0.0	12 50.0	1 4.2	1 4.2	3 12.5	0 0.0	7 29.2	0 0.0
	九州・沖縄	93 100.0	13 14.0	4 4.3	3 3.2	3 3.2	10 10.8	56 60.2	12 12.9	12 12.9	5 5.4	9 9.7	14 15.1	2 2.2
人口	50 万以上	16 100.0	5 31.3	1 6.3	4 25.0	0 0.0	3 18.8	11 68.8	3 18.8	5 31.3	3 18.8	5 31.3	1 6.3	0 0.0
	30～50 万人	32 100.0	7 21.9	0 0.0	8 25.0	4 12.5	5 15.6	25 78.1	8 25.0	3 9.4	5 15.6	3 9.4	1 3.1	0 0.0
	20～30 万人	24 100.0	10 41.7	2 8.3	5 20.8	2 8.3	3 12.5	20 83.3	7 29.2	3 12.5	2 8.3	5 20.8	0 0.0	0 0.0
	10～20 万人	64 100.0	21 32.8	5 7.8	10 15.6	2 3.1	5 7.8	46 71.9	12 18.8	11 17.2	4 6.3	5 7.8	4 6.3	1 1.6
	5～10 万人	115 100.0	21 18.3	6 5.2	19 16.5	3 2.6	5 4.3	67 58.3	27 23.5	12 10.4	7 6.1	6 5.2	12 10.4	1 0.9
	3～5 万人	94 100.0	26 27.7	3 3.2	4 4.3	2 2.1	6 6.4	55 58.5	10 10.6	12 12.8	7 7.4	11 11.7	14 14.9	3 3.2
	1～3 万人	157 100.0	24 15.3	9 5.7	9 5.7	2 1.3	6 3.8	85 54.1	3 1.9	11 7.0	14 8.9	18 11.5	35 22.3	2 1.3
	1 万人未満	133 100.0	13 9.8	2 1.5	6 4.5	0 0.0	8 6.0	71 53.4	5 3.8	8 6.0	13 9.8	9 6.8	34 25.6	1 0.8
市町村合併	経験あり	237 100.0	59 24.9	9 3.8	21 8.9	4 1.7	15 6.3	143 60.3	43 18.1	37 15.6	23 9.7	22 9.3	30 12.7	5 2.1
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	68 17.1	19 4.8	44 11.1	11 2.8	25 6.3	236 59.4	32 8.1	28 7.1	32 8.1	40 10.1	71 17.9	3 0.8

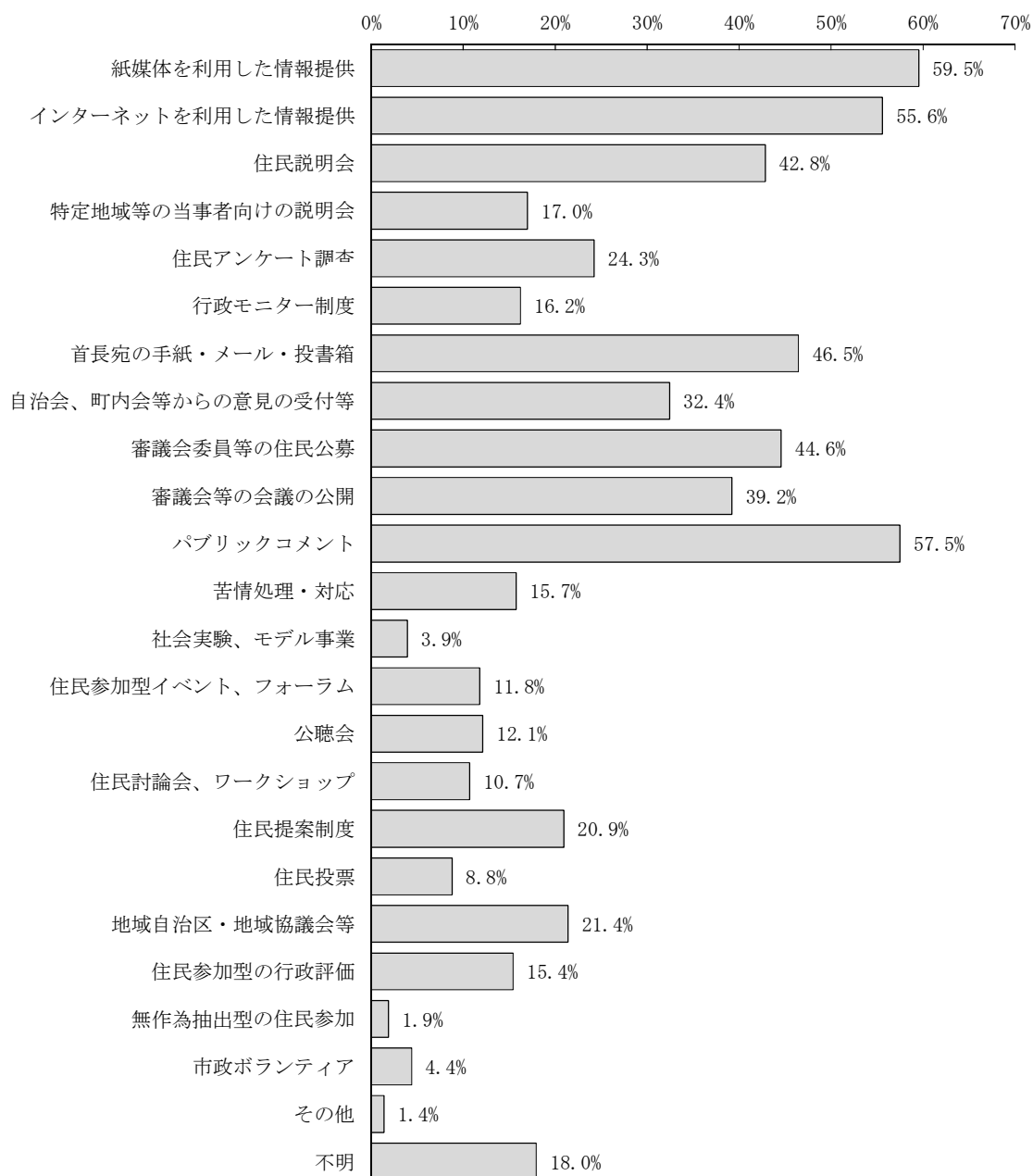
3 住民参加方策の取組

問7 貴団体で制度化している住民参加の手法にはどのようなものがありますか。また、平成23年度に実施したものはどれですか。実施したものについては、その効果もご記入ください（あてはまるものすべてに○印）

(1) 制度化した取組の現状

制度化した取組の現状については、「紙媒体を利用した情報提供（広報紙・誌、チラシ等）」（59.5%）が最も多く、次いで「パブリックコメント」（57.5%）、「インターネットを利用した情報提供（ホームページ等）」（55.6%）が続く。

図表4-5 制度化した取組の現状（MA）



資料編 1 市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査

No.	カテゴリー名	n	%
1	紙媒体を利用した情報提供（広報紙・誌、チラシ等）	378	59.5
2	インターネットを利用した情報提供（ホームページ等）	353	55.6
3	住民説明会（タウンミーティング、出前トーク等）	272	42.8
4	特定地域・利害関係者等の当事者向けの説明会	108	17.0
5	住民アンケート調査	154	24.3
6	行政モニター制度	103	16.2
7	首長宛の手紙・メール・投書箱	295	46.5
8	自治会、町内会等からの意見の受付や収集	206	32.4
9	審議会委員等の住民公募	283	44.6
10	審議会等の会議の公開	249	39.2
11	パブリックコメント	365	57.5
12	苦情処理・対応（オンブズマン、委員会、データベース化等）	100	15.7
13	社会実験、モデル事業	25	3.9
14	住民参加型イベント、フォーラム	75	11.8
15	公聴会	77	12.1
16	住民討論会、ワークショップ	68	10.7
17	住民提案制度（協働事業提案、住民プロポーザル）	133	20.9
18	住民投票	56	8.8
19	地域自治区（自治法）・地域協議会等（任意）	136	21.4
20	住民参加型の行政評価（事業仕分け等）	98	15.4
21	無作為抽出型の住民参加（ミニ・パブリックス）	12	1.9
22	市政ボランティア	28	4.4
23	その他	9	1.4
	不明	114	18.0
	全体	635	100.0

図表4-6 制度化した取組の現状（MA）

区分		調査数	紙媒体を利用した情報提供	インターネットを利用した情報提供	住民説明会	特定地域・利害関係者等の当事者向けの説明会	住民アンケート調査	行政モニター制度	箱首長宛の手紙・メール・投書	自治会、町内会等からの意見の受付や収集	審議会委員等の住民公募	審議会等の会議の公開	パブリックコメント	苦情処理・対応	社会実験、モデル事業	住民参加型イベント、フォーラム	公聴会	住民討論会、ワークショップ	住民提案制度	住民投票
合計		635 100.0	378 59.5	353 55.6	272 42.8	108 17.0	154 24.3	103 16.2	295 46.5	206 32.4	283 44.6	249 39.2	365 57.5	100 15.7	25 3.9	75 11.8	77 12.1	68 10.7	133 20.9	56 8.8
市区町村	政令市	7 100.0	5 71.4	5 71.4	6 85.7	2 28.6	4 57.1	3 42.9	5 71.4	2 28.6	6 85.7	7 100.0	7 100.0	5 71.4	0 0.0	1 14.3	1 14.3	3 42.9	4 57.1	1 14.3
	中核市	23 100.0	18 78.3	18 78.3	16 69.6	7 30.4	12 52.2	9 39.1	19 82.6	5 21.7	17 73.9	17 73.9	19 82.6	10 43.5	3 13.0	4 17.4	7 30.4	4 17.4	13 56.5	0 0.0
	特例市	21 100.0	18 85.7	18 85.7	13 61.9	2 9.5	11 52.4	10 47.6	17 81.0	11 52.4	16 76.2	18 85.7	18 85.7	11 52.4	1 4.8	5 23.8	7 33.3	3 14.3	5 23.8	4 19.0
	市	287 100.0	195 67.9	173 60.3	146 50.9	67 23.3	86 30.0	56 19.5	170 59.2	92 32.1	160 55.7	145 50.5	217 75.6	56 19.5	17 5.9	46 16.0	51 17.8	40 13.9	81 28.2	32 11.1
	特別区	10 100.0	8 80.0	7 70.0	4 40.0	5 50.0	6 60.0	8 80.0	9 90.0	5 50.0	7 70.0	8 80.0	10 100.0	7 70.0	0 0.0	4 40.0	4 40.0	3 30.0	7 70.0	0 0.0
	町村	287 100.0	134 46.7	132 46.0	87 30.3	25 8.7	35 12.2	17 5.9	75 26.1	91 31.7	77 26.8	54 18.8	94 32.8	11 3.8	4 1.4	15 5.2	7 2.4	15 5.2	23 8.0	19 6.6
エリア	北海道	68 100.0	39 57.4	38 55.9	32 47.1	7 10.3	11 16.2	7 10.3	19 27.9	28 41.2	28 41.2	21 30.9	27 39.7	7 10.3	0 0.0	3 4.4	8 11.8	11 16.2	11 16.2	7 10.3
	東北	69 100.0	34 49.3	34 49.3	26 37.7	12 17.4	14 20.3	8 11.6	24 34.8	18 26.1	21 30.4	16 23.2	28 40.6	7 10.1	2 2.9	6 8.7	5 7.2	4 5.8	13 18.8	6 8.7
	関東	130 100.0	87 66.9	78 60.0	55 42.3	22 16.9	43 33.1	32 24.6	76 58.5	35 26.9	74 56.9	74 56.9	90 69.2	30 23.1	5 3.8	21 16.2	24 18.5	19 14.6	32 24.6	14 10.8
	中部	123 100.0	79 64.2	70 56.9	58 47.2	25 20.3	28 22.8	22 17.9	64 52.0	47 38.2	65 52.8	48 39.0	83 67.5	22 17.9	5 4.1	19 15.4	15 12.2	14 11.4	30 24.4	9 7.3
	近畿	87 100.0	50 57.5	46 52.9	35 40.2	17 19.5	24 27.6	17 19.5	40 46.0	24 27.6	38 43.7	41 47.1	55 63.2	17 19.5	4 4.6	9 10.3	10 11.5	6 6.9	14 16.1	7 8.0
	中国	41 100.0	23 56.1	22 53.7	18 43.9	9 22.0	6 14.6	3 7.3	19 46.3	18 43.9	17 41.5	15 36.6	23 56.1	4 9.8	3 7.3	4 9.8	5 12.2	5 12.2	7 17.1	7 17.1
	四国	24 100.0	15 62.5	14 58.3	9 37.5	3 12.5	6 25.0	3 12.5	8 33.3	6 25.0	7 29.2	7 29.2	13 54.2	1 4.2	1 4.2	3 12.5	3 12.5	3 12.5	3 12.5	2 8.3
	九州・沖縄	93 100.0	51 54.8	51 54.8	39 41.9	13 14.0	22 23.7	11 11.8	45 48.4	30 32.3	33 35.5	27 29.0	46 49.5	12 12.9	5 5.4	10 10.8	7 7.5	6 6.5	23 24.7	4 4.3
人口	50万以上	16 100.0	10 62.5	10 62.5	7 43.8	5 31.3	8 50.0	7 43.8	11 68.8	3 18.8	14 87.5	15 93.8	15 93.8	9 56.3	1 6.3	4 25.0	2 12.5	4 25.0	6 37.5	1 6.3
	30～50万人	32 100.0	28 87.5	27 84.4	21 65.6	7 21.9	19 59.4	15 46.9	29 90.6	12 37.5	22 68.8	25 78.1	29 90.6	15 46.9	3 9.4	6 18.8	10 31.3	7 21.9	20 62.5	0 0.0
	20～30万人	24 100.0	20 83.3	19 79.2	15 62.5	4 16.7	11 45.8	12 50.0	18 75.0	8 33.3	16 66.7	17 70.8	18 75.0	14 58.3	2 8.3	6 25.0	10 41.7	8 33.3	5 20.8	4 16.7
	10～20万人	64 100.0	50 78.1	47 73.4	40 62.5	20 31.3	27 42.2	20 31.3	45 70.3	21 32.8	44 68.8	44 68.8	55 85.9	19 29.7	7 10.9	15 23.4	13 20.3	10 15.6	23 35.9	11 17.2
	5～10万人	115 100.0	79 68.7	65 56.5	62 53.9	25 21.7	33 28.7	19 16.5	72 62.6	40 34.8	63 54.8	59 51.3	91 79.1	25 21.7	5 4.3	15 13.0	18 15.7	14 12.2	26 22.6	13 11.3
	3～5万人	94 100.0	61 64.9	59 62.8	44 46.8	23 24.5	27 28.7	15 16.0	51 54.3	35 37.2	51 54.3	40 42.6	62 66.0	8 8.5	3 3.2	17 18.1	13 13.8	10 10.6	31 33.0	8 8.5
	1～3万人	157 100.0	78 49.7	72 45.9	45 28.7	18 11.5	21 13.4	12 7.6	48 30.6	48 30.6	47 29.9	32 20.4	70 44.6	7 4.5	4 2.5	10 6.4	9 5.7	11 7.0	12 7.6	14 8.9
	1万人未満	133 100.0	52 39.1	54 40.6	38 28.6	6 4.5	8 6.0	3 2.3	21 15.8	39 29.3	26 19.5	17 12.8	25 18.8	3 2.3	0 0.0	2 1.5	2 1.5	4 3.0	10 7.5	5 3.8
市町村合併	経験あり	237 100.0	159 67.1	140 59.1	110 46.4	47 19.8	61 25.7	44 18.6	117 49.4	80 33.8	121 51.1	103 43.5	164 69.2	38 16.0	12 5.1	33 13.9	34 14.3	23 9.7	60 25.3	25 10.5
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	219 55.2	213 53.7	162 40.8	61 15.4	93 23.4	59 14.9	178 44.8	126 31.7	162 40.8	146 36.8	201 50.6	62 15.6	13 3.3	42 10.6	43 10.8	45 11.3	73 18.4	31 7.8

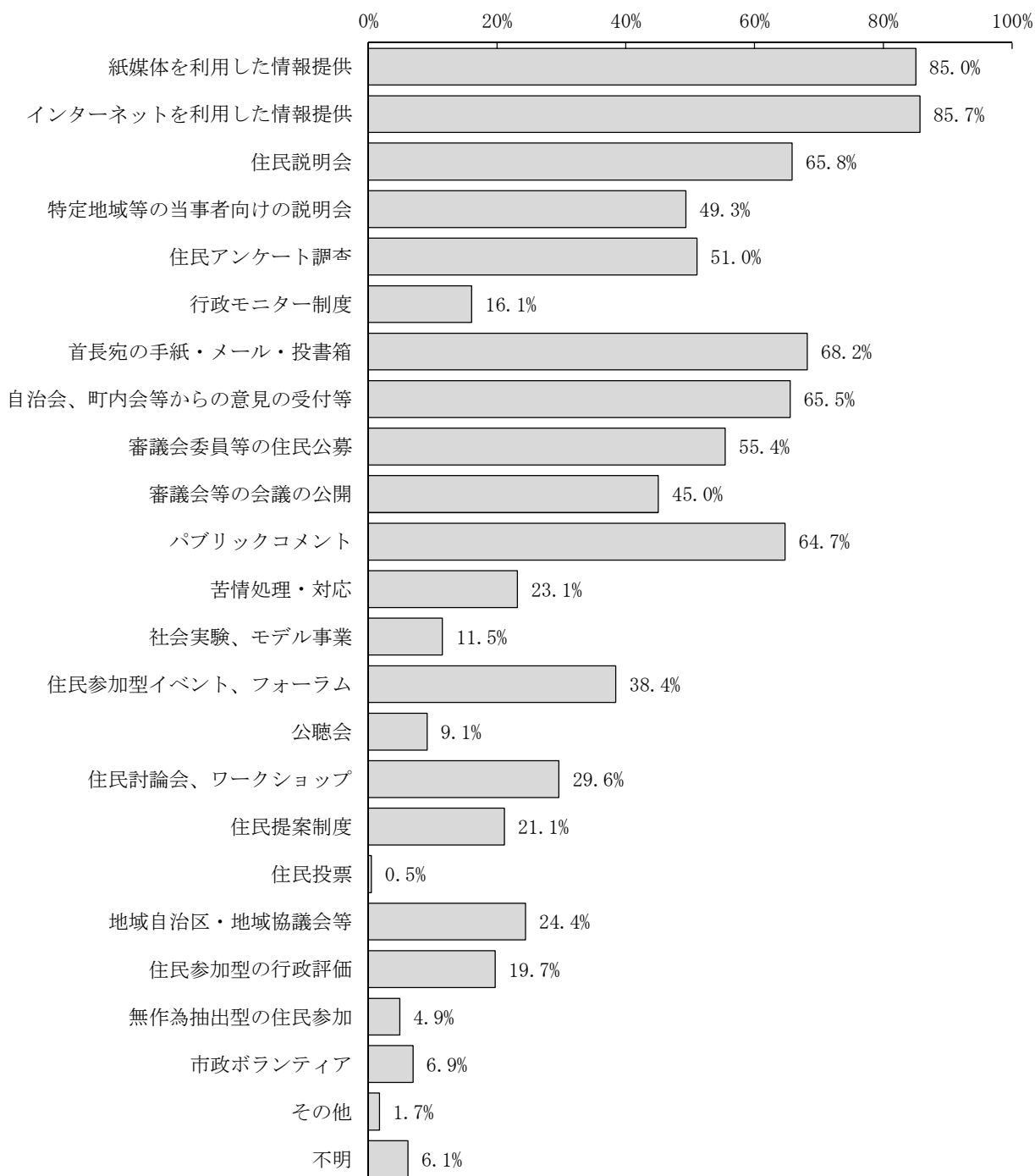
図表 4-7 制度化した取組の現状 (MA) - 続き -

区分		調査数	地域自治体等 (自治体・地 域協議会等) (任意)	住民参加型の行政評価	無作為抽出型の住民参加	市政ボランティア	その他	不明
合計		635 100.0	136 21.4	98 15.4	12 1.9	28 4.4	9 1.4	114 18.0
市区町村	政令市	7 100.0	4 57.1	5 71.4	1 14.3	1 14.3	0 0.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	9 39.1	4 17.4	1 4.3	2 8.7	0 0.0	1 4.3
	特例市	21 100.0	8 38.1	5 23.8	2 9.5	2 9.5	1 4.8	1 4.8
	市	287 100.0	72 25.1	61 21.3	6 2.1	19 6.6	5 1.7	23 8.0
	特別区	10 100.0	4 40.0	5 50.0	1 10.0	2 20.0	1 10.0	0 0.0
	町村	287 100.0	39 13.6	18 6.3	1 0.3	2 0.7	2 0.7	89 31.0
エリア	北海道	68 100.0	9 13.2	7 10.3	0 0.0	4 5.9	1 1.5	15 22.1
	東北	69 100.0	18 26.1	8 11.6	0 0.0	3 4.3	1 1.4	16 23.2
	関東	130 100.0	21 16.2	22 16.9	7 5.4	11 8.5	3 2.3	18 13.8
	中部	123 100.0	33 26.8	24 19.5	3 2.4	4 3.3	1 0.8	20 16.3
	近畿	87 100.0	18 20.7	13 14.9	0 0.0	5 5.7	2 2.3	15 17.2
	中国	41 100.0	13 31.7	4 9.8	0 0.0	1 2.4	1 2.4	7 17.1
	四国	24 100.0	1 4.2	3 12.5	1 4.2	0 0.0	0 0.0	7 29.2
	九州・沖縄	93 100.0	23 24.7	17 18.3	1 1.1	0 0.0	0 0.0	16 17.2
人口	50 万以上	16 100.0	7 43.8	7 43.8	1 6.3	2 12.5	1 6.3	1 6.3
	30~50 万人	32 100.0	12 37.5	9 28.1	3 9.4	3 9.4	1 3.1	0 0.0
	20~30 万人	24 100.0	9 37.5	3 12.5	1 4.2	2 8.3	1 4.2	1 4.2
	10~20 万人	64 100.0	19 29.7	20 31.3	1 1.6	7 10.9	1 1.6	1 1.6
	5~10 万人	115 100.0	29 25.2	22 19.1	2 1.7	8 7.0	0 0.0	7 6.1
	3~5 万人	94 100.0	21 22.3	20 21.3	3 3.2	5 5.3	1 1.1	11 11.7
	1~3 万人	157 100.0	28 17.8	11 7.0	1 0.6	0 0.0	4 2.5	40 25.5
	1 万人未満	133 100.0	11 8.3	6 4.5	0 0.0	1 0.8	0 0.0	53 39.8
市町村合併	経験あり	237 100.0	84 35.4	42 17.7	5 2.1	11 4.6	2 0.8	23 9.7
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	52 13.1	56 14.1	7 1.8	17 4.3	7 1.8	90 22.7

(2) 平成 23 年度に実施した取組の現状

平成 23 年度に実施した取組の現状については、「インターネットを利用した情報提供（ホームページ等）」(85.7%) が最も多く、次いで「紙媒体を利用した情報提供（広報紙・誌、チラシ等）」(85.0%)、「首長宛の手紙・メール・投書箱」(68.2%) が続く。

図表 4-8 平成 23 年度に実施した取組の現状（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	紙媒体を利用した情報提供（広報紙・誌、チラシ等）	540	85.0
2	インターネットを利用した情報提供（ホームページ等）	544	85.7
3	住民説明会（タウンミーティング、出前トーク等）	418	65.8
4	特定地域・利害関係者等の当事者向けの説明会	313	49.3
5	住民アンケート調査	324	51.0
6	行政モニター制度	102	16.1
7	首長宛の手紙・メール・投書箱	433	68.2
8	自治会、町内会等からの意見の受付や収集	416	65.5
9	審議会委員等の住民公募	352	55.4
10	審議会等の会議の公開	286	45.0
11	パブリックコメント	411	64.7
12	苦情処理・対応（オンブズマン、委員会、データベース化等）	147	23.1
13	社会実験、モデル事業	73	11.5
14	住民参加型イベント、フォーラム	244	38.4
15	公聴会	58	9.1
16	住民討論会、ワークショップ	188	29.6
17	住民提案制度（協働事業提案、住民プロポーザル）	134	21.1
18	住民投票	3	0.5
19	地域自治区（自治法）・地域協議会等（任意）	155	24.4
20	住民参加型の行政評価（事業仕分け等）	125	19.7
21	無作為抽出型の住民参加（ミニ・パブリックス）	31	4.9
22	市政ボランティア	44	6.9
23	その他	11	1.7
	不明	39	6.1
	全体	635	100.0

図表４－９ 平成23年度に実施した取組の現状（MA）

区分		調査数	紙媒体を利用した情報提供	インターネットを利用した情報提供	住民説明会	特定地域・利害関係者等の当事者向けの説明会	住民アンケート調査	行政モニター制度	箱首長宛の手紙・メール・投書	自治会、町内会等からの意見の受付や収集	審議会委員等の住民公募	審議会等の会議の公開	パブリックコメント	苦情処理・対応	社会実験、モデル事業	住民参加型イベント、フォーラム	公聴会	住民討論会、ワークショップ	住民提案制度	住民投票
合計		635 100.0	540 85.0	544 85.7	418 65.8	313 49.3	324 51.0	102 16.1	433 68.2	416 65.5	352 55.4	286 45.0	411 64.7	147 23.1	73 11.5	244 38.4	58 9.1	188 29.6	134 21.1	3 0.5
市区町村	政令市	7 100.0	7 100.0	7 100.0	7 100.0	4 57.1	7 100.0	5 71.4	7 100.0	5 71.4	7 100.0	7 100.0	7 100.0	6 85.7	3 42.9	4 57.1	2 28.6	5 71.4	6 85.7	0 0.0
	中核市	23 100.0	19 82.6	21 91.3	19 82.6	14 60.9	16 69.6	10 43.5	20 87.0	13 56.5	16 69.6	17 73.9	22 95.7	11 47.8	8 34.8	12 52.2	5 21.7	10 43.5	13 56.5	0 0.0
	特例市	21 100.0	18 85.7	20 95.2	16 76.2	13 61.9	18 85.7	10 47.6	17 81.0	20 87.0	18 85.7	20 95.2	20 95.2	12 57.1	5 23.8	14 66.7	6 28.6	9 42.9	4 19.0	0 0.0
	市	287 100.0	263 91.6	260 90.6	221 77.0	173 60.3	188 65.5	54 18.8	244 85.0	191 66.6	207 72.1	179 62.4	253 88.2	87 30.3	44 15.3	138 48.1	31 10.8	116 40.4	82 28.6	2 0.7
	特別区	10 100.0	10 100.0	10 100.0	6 60.0	7 70.0	9 90.0	9 90.0	10 100.0	6 60.0	9 90.0	9 90.0	10 100.0	8 80.0	0 0.0	7 70.0	5 50.0	6 60.0	6 60.0	0 0.0
	町村	287 100.0	223 77.7	226 78.7	149 51.9	102 35.5	86 30.0	14 4.9	135 47.0	184 64.1	95 33.1	54 18.8	99 34.5	23 8.0	13 4.5	69 24.0	9 3.1	42 14.6	23 8.0	1 0.3
エリア	北海道	68 100.0	55 80.9	56 82.4	48 70.6	26 38.2	18 26.5	7 10.3	37 54.4	51 75.0	33 48.5	24 35.3	27 39.7	8 11.8	2 2.9	14 20.6	1 1.5	12 17.6	6 8.8	0 0.0
	東北	69 100.0	64 92.8	65 94.2	45 65.2	34 49.3	29 42.0	8 11.6	38 55.1	45 65.2	28 40.6	17 24.6	39 56.5	11 15.9	5 7.2	20 29.0	8 11.6	14 20.3	13 18.8	0 0.0
	関東	130 100.0	115 88.5	115 88.5	83 63.8	64 49.2	86 66.2	32 24.6	106 81.5	83 63.8	91 70.0	85 65.4	108 83.1	45 34.6	13 10.0	50 38.5	18 13.8	42 32.3	30 23.1	1 0.8
	中部	123 100.0	107 87.0	105 85.4	88 71.5	71 57.7	68 55.3	22 17.9	98 79.7	90 73.2	83 67.5	62 50.4	91 74.0	31 25.2	19 15.4	63 51.2	15 12.2	46 37.4	36 29.3	1 0.8
	近畿	87 100.0	69 79.3	69 79.3	54 62.1	41 47.1	45 51.7	18 20.7	57 65.5	52 59.8	54 62.1	45 51.7	59 67.8	21 24.1	12 13.8	38 43.7	7 8.0	23 26.4	14 16.1	1 1.1
	中国	41 100.0	37 90.2	37 90.2	28 68.3	18 43.9	19 46.3	3 7.3	24 58.5	27 65.9	15 36.6	12 29.3	21 51.2	9 22.0	6 14.6	18 43.9	5 12.2	12 29.3	9 22.0	0 0.0
	四国	24 100.0	17 70.8	17 70.8	11 45.8	9 37.5	13 54.2	3 12.5	12 50.0	15 62.5	10 41.7	10 41.7	15 62.5	4 16.7	2 8.3	8 33.3	1 4.2	7 29.2	4 16.7	0 0.0
	九州・沖縄	93 100.0	76 81.7	80 86.0	61 65.6	50 53.8	46 49.5	9 9.7	61 65.6	53 57.0	38 40.9	31 33.3	51 54.8	18 19.4	14 15.1	33 35.5	3 3.2	32 34.4	22 23.7	0 0.0
人口	50万以上	16 100.0	15 93.8	16 100.0	13 81.3	11 68.8	14 87.5	12 75.0	16 100.0	10 62.5	15 93.8	15 93.8	16 100.0	12 75.0	5 31.3	10 62.5	3 18.8	6 37.5	9 56.3	0 0.0
	30～50万人	32 100.0	29 90.6	30 93.8	23 71.9	19 59.4	22 68.8	17 53.1	29 90.6	21 65.6	24 75.0	27 84.4	30 93.8	15 46.9	8 25.0	21 65.6	11 34.4	20 62.5	19 59.4	0 0.0
	20～30万人	24 100.0	21 87.5	23 95.8	17 70.8	13 54.2	19 79.2	12 50.0	19 79.2	14 58.3	18 75.0	18 75.0	22 91.7	17 70.8	5 20.8	13 54.2	7 29.2	10 41.7	4 16.7	0 0.0
	10～20万人	64 100.0	60 93.8	60 93.8	55 85.9	41 64.1	43 67.2	17 26.6	57 89.1	38 59.4	53 82.8	52 81.3	61 95.3	29 45.3	13 20.3	32 50.0	7 10.9	20 31.3	24 37.5	0 0.0
	5～10万人	115 100.0	106 92.2	104 90.4	95 82.6	72 62.6	81 70.4	19 16.5	99 86.1	79 68.7	80 69.6	73 63.5	104 90.4	32 27.8	13 11.3	47 40.9	11 9.6	51 44.3	29 25.2	2 1.7
	3～5万人	94 100.0	83 88.3	83 88.3	61 64.9	53 56.4	58 61.7	11 11.7	73 77.7	64 68.1	67 71.3	46 48.9	77 81.9	16 17.0	15 16.0	46 48.9	7 7.4	38 40.4	26 27.7	1 1.1
	1～3万人	157 100.0	130 82.8	129 82.2	87 55.4	66 42.0	61 38.9	9 5.7	90 57.3	109 69.4	66 42.0	39 24.8	76 48.4	20 12.7	10 6.4	52 33.1	8 5.1	32 20.4	12 7.6	0 0.0
	1万人未満	133 100.0	96 72.2	99 74.4	67 50.4	38 28.6	26 19.5	5 3.8	50 37.6	81 60.9	29 21.8	16 12.0	25 18.8	6 4.5	4 3.0	23 17.3	4 3.0	11 8.3	11 8.3	0 0.0
市町村合併	経験あり	237 100.0	211 89.0	210 88.6	162 68.4	124 52.3	135 57.0	43 18.1	171 72.2	158 66.7	140 59.1	119 50.2	171 72.2	57 24.1	35 14.8	109 46.0	28 11.8	81 34.2	63 26.6	2 0.8
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	328 82.6	333 83.9	255 64.2	188 47.4	189 47.6	59 14.9	261 65.7	257 64.7	211 53.1	167 42.1	240 60.5	90 22.7	37 9.3	134 33.8	29 7.3	107 27.0	71 17.9	1 0.3

図表 4-10 平成 23 年度に実施した取組の現状 (MA) - 続き -

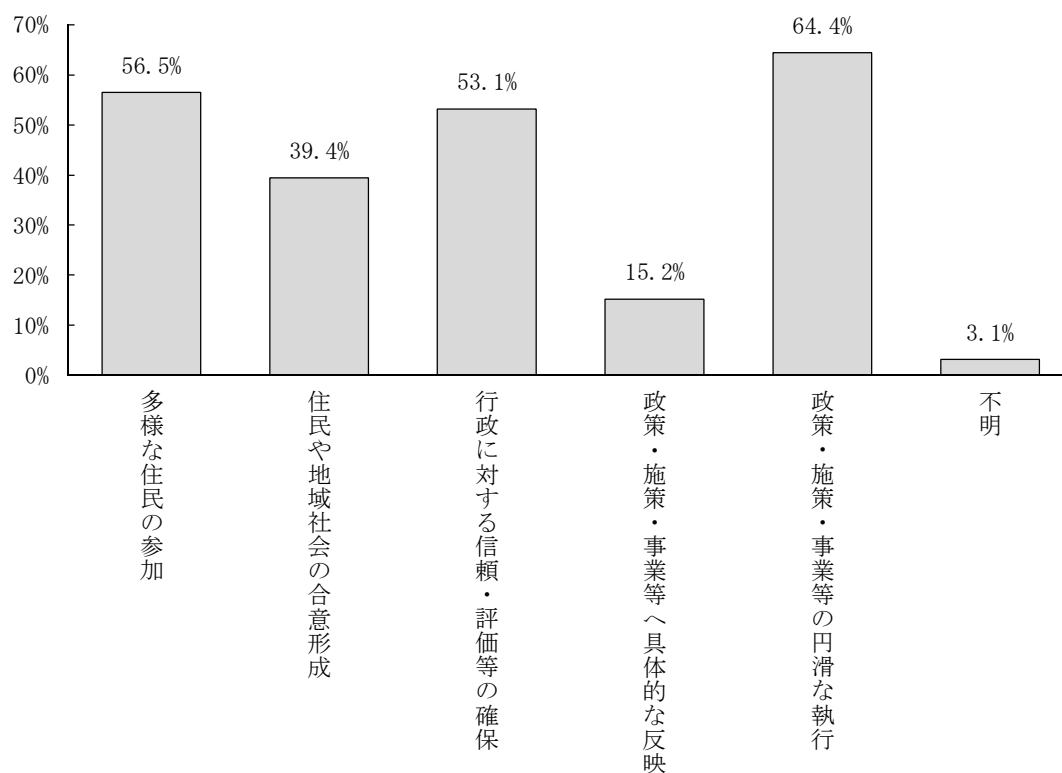
区分		調査数	地域自治会等(任意)	住民参加型の行政評価	無作為抽出型の住民参加	市政ボランティア	その他	不明
合計		635 100.0	155 24.4	125 19.7	31 4.9	44 6.9	11 1.7	39 6.1
市区町村	政令市	7 100.0	3 42.9	5 71.4	1 14.3	2 28.6	0 0.0	0 0.0
	中核市	23 100.0	12 52.2	9 39.1	2 8.7	5 21.7	1 4.3	1 4.3
	特例市	21 100.0	8 38.1	6 28.6	2 9.5	1 4.8	1 4.8	0 0.0
	市	287 100.0	83 28.9	75 26.1	19 6.6	27 9.4	6 2.1	7 2.4
	特別区	10 100.0	4 40.0	5 50.0	2 20.0	2 20.0	0 0.0	0 0.0
	町村	287 100.0	45 15.7	25 8.7	5 1.7	7 2.4	3 1.0	31 10.8
エリア	北海道	68 100.0	11 16.2	7 10.3	0 0.0	5 7.4	1 1.5	5 7.4
	東北	69 100.0	17 24.6	7 10.1	0 0.0	6 8.7	2 2.9	2 2.9
	関東	130 100.0	27 20.8	34 26.2	20 15.4	14 10.8	2 1.5	5 3.8
	中部	123 100.0	36 29.3	34 27.6	4 3.3	6 4.9	2 1.6	9 7.3
	近畿	87 100.0	22 25.3	16 18.4	3 3.4	7 8.0	2 2.3	6 6.9
	中国	41 100.0	13 31.7	6 14.6	1 2.4	3 7.3	1 2.4	2 4.9
	四国	24 100.0	3 12.5	4 16.7	2 8.3	0 0.0	0 0.0	3 12.5
	九州・沖縄	93 100.0	26 28.0	17 18.3	1 1.1	3 3.2	1 1.1	7 7.5
人口	50 万以上	16 100.0	6 37.5	7 43.8	2 12.5	3 18.8	1 6.3	0 0.0
	30~50 万人	32 100.0	14 43.8	15 46.9	7 21.9	6 18.8	1 3.1	1 3.1
	20~30 万人	24 100.0	10 41.7	5 20.8	1 4.2	2 8.3	1 4.2	0 0.0
	10~20 万人	64 100.0	18 28.1	24 37.5	4 6.3	8 12.5	1 1.6	1 1.6
	5~10 万人	115 100.0	38 33.0	26 22.6	7 6.1	11 9.6	0 0.0	2 1.7
	3~5 万人	94 100.0	22 23.4	24 25.5	6 6.4	8 8.5	1 1.1	3 3.2
	1~3 万人	157 100.0	33 21.0	17 10.8	4 2.5	3 1.9	6 3.8	10 6.4
	1 万人未満	133 100.0	14 10.5	7 5.3	0 0.0	3 2.3	0 0.0	22 16.5
市町村合併	経験あり	237 100.0	90 38.0	53 22.4	11 4.6	18 7.6	3 1.3	14 5.9
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	397 100.0	64 16.1	72 18.1	20 5.0	26 6.5	8 2.0	25 6.3

(3) 住民参加方策の効果

ア 紙媒体を利用した情報提供（広報紙・誌、チラシ等）

紙媒体を利用した情報提供（広報紙・誌、チラシ等）の効果については、「政策・施策・事業等の円滑な執行」（64.4%）が最も多く、次いで「多様な住民の参加」（56.5%）、「行政に対する信頼・評価等の確保」（53.1%）が続く。

図表4-11 「紙媒体を利用した情報提供（広報紙・誌、チラシ等）」の効果（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	多様な住民の参加	305	56.5
2	住民や地域社会の合意形成	213	39.4
3	行政に対する信頼・評価等の確保	287	53.1
4	政策・施策・事業等へ具体的な反映	82	15.2
5	政策・施策・事業等の円滑な執行	348	64.4
	不明	17	3.1
	非該当	95	
	全体	540	100.0

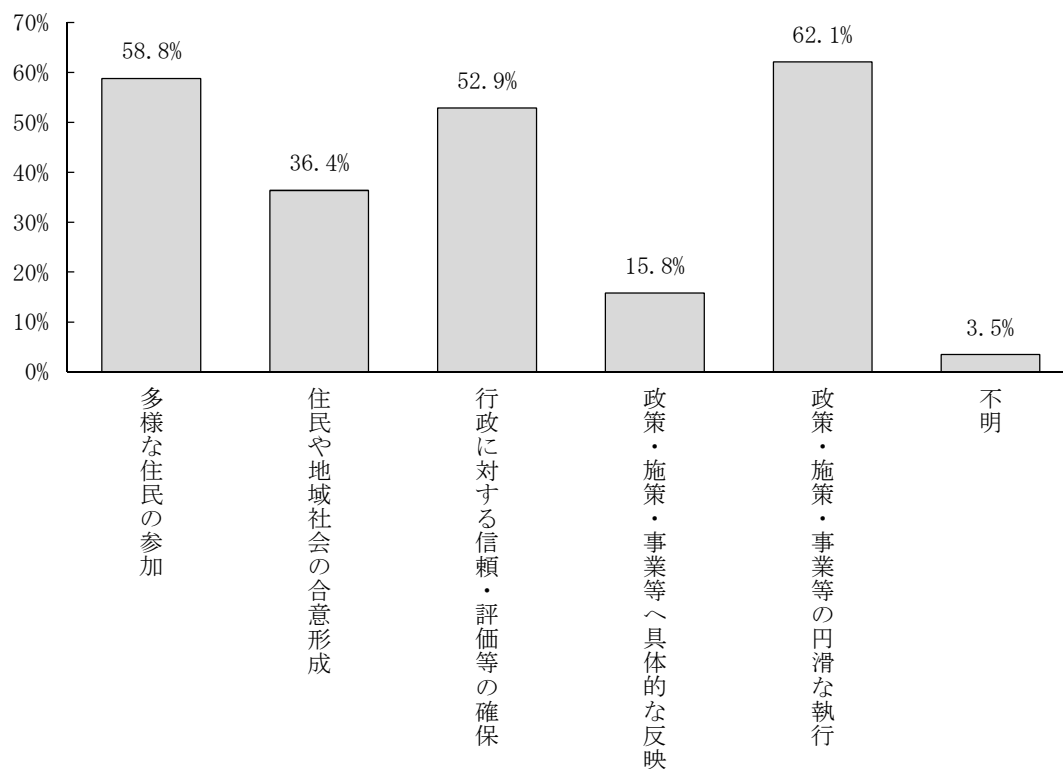
図表 4-1-2 「紙媒体を利用した情報提供（広報紙・誌、チラシ等）」の効果（MA）

区分		調査数	多様な住民の参加	住民や地域社会の合意形成	確保 行政に対する信頼・評価等の	政策・施策・事業等（具体的な反映）	政策・施策・事業等の円滑な執行	不明
合計		540 100.0	305 56.5	213 39.4	287 53.1	82 15.2	348 64.4	17 3.1
市区町村	政令市	7 100.0	7 100.0	3 42.9	6 85.7	2 28.6	5 71.4	0 0.0
	中核市	19 100.0	16 84.2	9 47.4	11 57.9	4 21.1	13 68.4	1 5.3
	特例市	18 100.0	14 77.8	7 38.9	9 50.0	4 22.2	12 66.7	0 0.0
	市	263 100.0	149 56.7	103 39.2	149 56.7	27 10.3	173 65.8	7 2.7
	特別区	10 100.0	6 60.0	4 40.0	8 80.0	3 30.0	7 70.0	0 0.0
	町村	223 100.0	113 50.7	87 39.0	104 46.6	42 18.8	138 61.9	9 4.0
エリア	北海道	55 100.0	24 43.6	26 47.3	29 52.7	14 25.5	36 65.5	1 1.8
	東北	64 100.0	35 54.7	24 37.5	33 51.6	9 14.1	41 64.1	1 1.6
	関東	115 100.0	66 57.4	45 39.1	67 58.3	18 15.7	78 67.8	5 4.3
	中部	107 100.0	59 55.1	33 30.8	58 54.2	13 12.1	64 59.8	6 5.6
	近畿	69 100.0	46 66.7	27 39.1	36 52.2	8 11.6	46 66.7	2 2.9
	中国	37 100.0	24 64.9	18 48.6	22 59.5	9 24.3	25 67.6	1 2.7
	四国	17 100.0	11 64.7	8 47.1	7 41.2	1 5.9	10 58.8	0 0.0
	九州・沖縄	76 100.0	40 52.6	32 42.1	35 46.1	10 13.2	48 63.2	1 1.3
人口	50 万以上	15 100.0	13 86.7	6 40.0	11 73.3	6 40.0	11 73.3	0 0.0
	30～50 万人	29 100.0	20 69.0	10 34.5	19 65.5	3 10.3	19 65.5	1 3.4
	20～30 万人	21 100.0	17 81.0	10 47.6	10 47.6	5 23.8	15 71.4	0 0.0
	10～20 万人	60 100.0	39 65.0	25 41.7	36 60.0	6 10.0	42 70.0	0 0.0
	5～10 万人	106 100.0	55 51.9	41 38.7	64 60.4	12 11.3	70 66.0	2 1.9
	3～5 万人	83 100.0	50 60.2	29 34.9	43 51.8	7 8.4	55 66.3	3 3.6
	1～3 万人	130 100.0	67 51.5	53 40.8	59 45.4	19 14.6	74 56.9	9 6.9
	1 万人未満	96 100.0	44 45.8	39 40.6	45 46.9	24 25.0	62 64.6	2 2.1
市町村合併	経験あり	211 100.0	129 61.1	85 40.3	109 51.7	35 16.6	132 62.6	8 3.8
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	328 100.0	176 53.7	127 38.7	178 54.3	47 14.3	215 65.5	9 2.7

イ インターネットを利用した情報提供（ホームページ等）

インターネットを利用した情報提供（ホームページ等）の効果については、「政策・施策・事業等の円滑な執行」（62.1%）が最も多く、次いで「多様な住民の参加」（58.8%）、「行政に対する信頼・評価等の確保」（52.9%）が続く。

図表4-13 「インターネットを利用した情報提供（ホームページ等）」の効果（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	多様な住民の参加	320	58.8
2	住民や地域社会の合意形成	198	36.4
3	行政に対する信頼・評価等の確保	288	52.9
4	政策・施策・事業等へ具体的な反映	86	15.8
5	政策・施策・事業等の円滑な執行	338	62.1
	不明	19	3.5
	非該当	91	
	全体	544	100.0

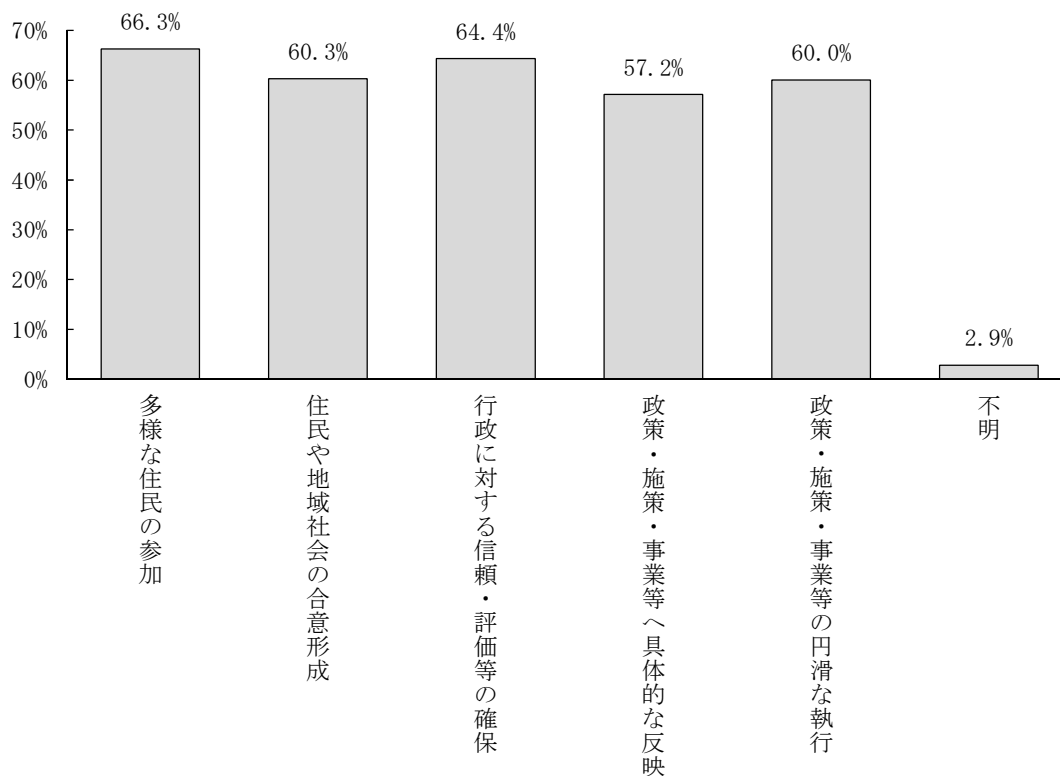
図表 4-14 「インターネットを利用した情報提供（ホームページ等）」の効果（MA）

区分		調査数	多様な住民の参加	住民や地域社会の合意形成	確保 行政に対する信頼・評価等の	政策・施策・事業等（具体的な反映）	政策・施策・事業等の円滑な執行	不明
合計		544 100.0	320 58.8	198 36.4	288 52.9	86 15.8	338 62.1	19 3.5
市区町村	政令市	7 100.0	7 100.0	3 42.9	6 85.7	3 42.9	5 71.4	0 0.0
	中核市	21 100.0	16 76.2	8 38.1	14 66.7	4 19.0	14 66.7	1 4.8
	特例市	20 100.0	16 80.0	8 40.0	11 55.0	3 15.0	12 60.0	1 5.0
	市	260 100.0	156 60.0	95 36.5	144 55.4	33 12.7	171 65.8	6 2.3
	特別区	10 100.0	7 70.0	4 40.0	8 80.0	3 30.0	7 70.0	0 0.0
	町村	226 100.0	118 52.2	80 35.4	105 46.5	40 17.7	129 57.1	11 4.9
エリア	北海道	56 100.0	28 50.0	23 41.1	25 44.6	14 25.0	34 60.7	2 3.6
	東北	65 100.0	40 61.5	23 35.4	36 55.4	8 12.3	38 58.5	1 1.5
	関東	115 100.0	70 60.9	39 33.9	66 57.4	18 15.7	75 65.2	5 4.3
	中部	105 100.0	57 54.3	35 33.3	58 55.2	17 16.2	63 60.0	6 5.7
	近畿	69 100.0	45 65.2	23 33.3	37 53.6	9 13.0	46 66.7	2 2.9
	中国	37 100.0	25 67.6	16 43.2	21 56.8	9 24.3	24 64.9	1 2.7
	四国	17 100.0	10 58.8	6 35.3	8 47.1	1 5.9	9 52.9	0 0.0
	九州・沖縄	80 100.0	45 56.3	33 41.3	37 46.3	10 12.5	49 61.3	2 2.5
人口	50 万以上	16 100.0	13 81.3	6 37.5	12 75.0	7 43.8	11 68.8	0 0.0
	30～50 万人	30 100.0	21 70.0	9 30.0	21 70.0	3 10.0	20 66.7	1 3.3
	20～30 万人	23 100.0	19 82.6	11 47.8	12 52.2	4 17.4	15 65.2	1 4.3
	10～20 万人	60 100.0	42 70.0	25 41.7	37 61.7	8 13.3	41 68.3	0 0.0
	5～10 万人	104 100.0	57 54.8	36 34.6	59 56.7	16 15.4	68 65.4	2 1.9
	3～5 万人	83 100.0	51 61.4	28 33.7	42 50.6	8 9.6	58 69.9	2 2.4
	1～3 万人	129 100.0	71 55.0	50 38.8	61 47.3	21 16.3	69 53.5	9 7.0
	1 万人未満	99 100.0	46 46.5	33 33.3	44 44.4	19 19.2	56 56.6	4 4.0
市町村合併	経験あり	210 100.0	131 62.4	77 36.7	109 51.9	39 18.6	131 62.4	8 3.8
	予定あり	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0
	経験・予定なし	333 100.0	189 56.8	120 36.0	179 53.8	47 14.1	207 62.2	11 3.3

ウ 住民説明会（タウンミーティング、出前トーク等）

住民説明会（タウンミーティング、出前トーク等）の効果については、「多様な住民の参加」（66.3%）が最も多く、次いで「行政に対する信頼・評価等の確保」（64.4%）、「住民や地域社会の合意形成」（60.3%）が続く。

図表4-15 「住民説明会（タウンミーティング、出前トーク等）」の効果（MA）



No.	カテゴリー名	n	%
1	多様な住民の参加	277	66.3
2	住民や地域社会の合意形成	252	60.3
3	行政に対する信頼・評価等の確保	269	64.4
4	政策・施策・事業等へ具体的な反映	239	57.2
5	政策・施策・事業等の円滑な執行	251	60.0
	不明	12	2.9
	非該当	217	
	全体	418	100.0