

T I M R

Research Paper No.25

自治体職員の側から
「市民参加」を見つめなおす

菅谷 慎一朗

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所

目 次

第1節 はじめに

第2節 「市民参加」と「協働」の概念整理

- (1) 「市民参加」の類型①：参加する対象ごとの分類
- (2) 「市民参加」の類型②：市民・行政の関与度による分類
- (3) 「協働」についての基礎整理
- (4) 小括

第3節 「市民参加」の歴史整理

- (1) 「市民参加」の萌芽：住民運動と革新自治体
- (2) コミュニティ行政と住民運動の変容
- (3) 地方分権改革と自治基本条例
- (4) 小括

第4節 「市民参加」の考察：職員の視点から

- (1) 市民参加の必要性：「市民」概念の3側面をふまえて
- (2) 職員は「市民参加」・「市民」をどう見ているか
- (3) 職員は「市民参加」とどう向き合うとよいか：三鷹市の事例をふまえて
- (4) 小括

第5節 おわりに

自治体職員の側から「市民参加」を見つめなおす

後藤・安田記念東京都市研究所
研究員 菅谷 慎一朗

第1節 はじめに

「市民参加」という言葉は、一般化された「理念」として自治体関係者に広く受け入れられており、市役所の職員である筆者にとっては「所与のもの」である。役所の現場では当然に「市民参加」が標榜され、これを十分に確保するための方策が練られる。このとき、自治体運営における市民参加の重要性はもはや「前提」であって、市民をどう参加させるかの議論（すなわち、市民参加の手法や頻度に関する議論）は活発であるのに対し、そもそもなぜ参加させる（／してもらう）のかという議論が掘り返されることはないように思われる。

他方で、職員はそのキャリアの中で常に「市民参加」に携わ（ってい）る、というわけではない。役所に入ってすぐその機会が訪れる職員もいれば、在職年数を重ねてもそこに巡り合わない職員もあり、筆者自身は後者であると自覚している。直截に打ち明けると、筆者はこれまでの職務経験の中で「市民参加」に直接的に携わったことがなく、また、「なぜ市民参加が必要とされているか」について探求することもしてこなかったため、その「意義」を理解していると胸を張ることができない。そして、このことを問題として捉え、一自治体職員なりにその理念の実質化を図る必要性を感じている。

上記をふまえて本稿を、市民参加はそもそもなぜ必要とされているのか、そして職員はそれにどう向き合うとよいのかということについて考察する機会としたい。なお、ここではあくまで、自治体職員の側から「市民参加」という理念を見つめなおし、その姿を正しく捉えようとすることが主眼であり、制度的なあり方やこれに関する評価・展望についての議論を展開しようとするものではない。付言すれば、本稿での考察を念頭に置きながら、帰任後に職員として「市民参加」に巡り合い、その実践に携わることで、筆者なりに「市民参加」理念の実質化を図ることができるのではないかと考えている。

ところで、市民参加に対する自治体職員の認識構造に着目した研究の一つとして、例えば金（2017）¹が挙げられる。金は、香川県内2市（高松市、さぬき市）の職員を対象としたアンケート調査を実施し、その集計・分析結果

¹ 金宗郁（2017）「市民参加に対する行政組織の認識と態度」『香川法学』、36、3・4、103－129頁。

をまとめている。そこでは、「多くの職員が市民参加の必要性を認めながらも実際の仕事のレベルではためらうという、市民参加に対して異なる意見が混在し相反する態度 (ambivalent attitude) を示しており、いわば「規範賛成・現実控え目」もしくは「条件付き賛成」という認識を有している」²ことが指摘される。

ここでいう<ambivalent attitude>は、職員の間で「市民参加」が「所与のもの」として認識されているがゆえに散見されるものなのではないだろうか。「市民参加」は「理念」として確立しているからこそ、「手段」ではなく「目的」として認識されうる。目的化した「市民参加」は、「実際の仕事」を全うするための「手段」としては使い勝手が悪い一方で、「理念」であるためにこれを一切排除することはできず、そのため、「実際の仕事」の進捗や予算、担当職員の業務遂行状況という各種の制限にあてはめられた「市民参加」が実施される可能性が生じる。このような場合、「市民参加」は「目的」として一応達成されるものの、これが「実際の仕事」の適正実施や効果の最大化を図るために「手段」として有効に機能しているとは言い切れない。おそらく<ambivalent attitude>の根底には「市民参加」と「実際の仕事」の分離があり、「実際の仕事」の中で強引に「市民参加」を実施したとしても、「(一応) 市民が参加した」ということ以上の価値を生み出すことは難しいだろう。すなわち、<ambivalent attitude>によって、「市民参加」が形式化・形骸化してしまうことが懸念される。このような懸念を払拭するためにも、本稿において「市民参加」の意義を考察することと、それをふまえた実践を通して<「市民参加」理念の実質化を図ること>は有意義であると考えられる。

以下、本稿で議論を展開していくにあたっての前提を4点記しておく。まず、「市民参加」の範囲について、言うまでもなく、首長や議員の選挙はこれに含めない。詳細 (=どのようなものを「市民参加」として論じるか) は次節にて整理する。次に、「自治体」の表記について、広域自治体と基礎自治体の区別をせずに一括して「自治体」と記述することとするが、基本的には基礎自治体を念頭に置く。これは、筆者が市役所の職員であり、そこで標榜され、実施される「市民参加」に关心を持つためである。続いて、「職員」の表記について、これは「自治体職員」のことであり、特に基礎自治体の職員を想定している。最後に、「市民」と「住民」という用語について、本稿では使い分けをせず、併用して表記することとする。なお、先行研究等から

² 同上、104頁。なお、例えば「市民参加はできる限り多くの政策領域や部局で採用されるべき」という意見に反対する職員の割合は全体の約15%であった一方で、「市民参加は仕事の効率性を損なわない範囲で実施されるべき」という意見に反対する職員も全体の約15%程度であった。(同上105頁。)

の引用箇所においては引用元の記載・語句をそのまま用い、それが上述した前提と整合的でない場合は、都度説明を付すこととする。

第2節 「市民参加」と「協働」の概念整理

本稿での議論を進めていくにあたって、はじめに「市民参加」とはどういうものなのか、その輪郭を掴む必要がある。本節では、主に佐藤（2013）³の整理から、まず「市民参加」の基礎概念を確認する。合わせて、「市民参加」と近接であろう「協働」に関しても基礎的な整理を行う。

（1）「市民参加」の類型①：参加する対象ごとの分類

前節の記述に沿うと、本稿の主な関心は、<行政の領域に市民が関与する形態の市民参加>（つまり、市民の「行政参加」）にあるといえる。この行政参加について佐藤（2013）は、行政における政策過程を「政策形成段階」「政策実施段階」「政策評価段階」の3つに区分したうえで、各段階において展開される「市民参加」の特徴を以下のようにまとめている。

まず、「政策形成段階」における参加である。これは、「行政が行う「課題設定」や「政策立案」の過程に市民が何らかの影響を及ぼすこと」⁴であり、例えば「計画案の策定過程……において、市民団体代表者や公募市民として審議会に参加したり、公表された行政案に対し意見を提出する（パブリックコメント）」⁵ことなどが挙げられる。

次に、「政策実施段階」における参加である。これは、「政策形成段階」を経て決定した事業や施策を実施するフェーズにおける参加であり、「代表的な例としては、計画決定された公園づくりに地域住民が参加」⁶することなどが挙げられる。ここでは、公園内のルールやゾーニングのあり方について市民が議論する場としてのワークショップや、市民が自ら園内のごみを拾ったり、植栽の世話をしたりなどするなどの活動が展開される。つまり、政策の枠組みをつくる議論に関与することが「政策形成段階」への参加であり、その枠組みの中での取り組みに関する議論やその実践に関与することが「政策実施段階」への参加である。

最後に、「政策評価段階」における参加である。これは、「説明責任（accountability）向上と透明性（transparency）の確保」⁷を目的とするもので、例えば行政が実施する事務事業や施策を対象として取り上げる「外

³ 佐藤徹（2013）「市民参加の基礎概念」高橋秀行・佐藤徹編『新説 市民参加 [改訂版]』公人社、1-27頁。

⁴ 同上、18頁。

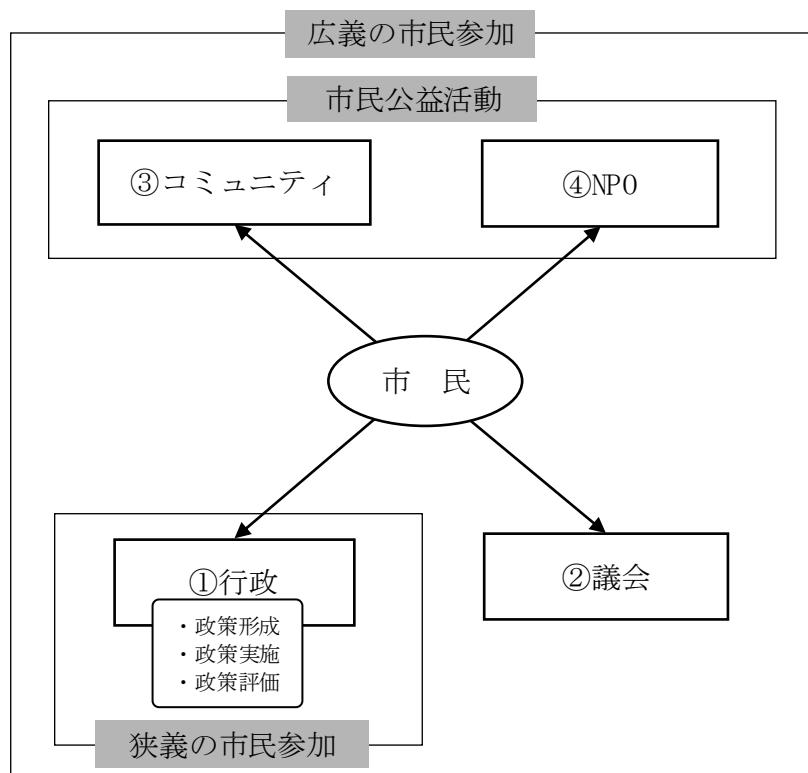
⁵ 同上。

⁶ 同上。

⁷ 同上、19頁。

部評価委員会へ公募市民として参加する」⁸ことなどが挙げられる。

さらに佐藤は、上述の3段階における「市民参加」の総体（＝「行政参加」）を「狭義の市民参加」⁹と定義したうえで、これを包含する「広義の市民参加」を以下の図表1のとおり定義・整理している。



図表1：「広義の市民参加」モデル

出典) 佐藤徹 (2013) 前掲注 (3)、13 頁掲載の図を筆者が一部修正。

図表1では、市民から見た参加対象を「行政」「議会」「コミュニティ」「NPO」に区別したうえで、それぞれの活動に対して市民が具体的に関与することの総体を「広義の市民参加」と定義している。詳しく見てみると、まず、「①行政」への参加については先述のとおりである。「②議会」への参加については例えば、制度的に認められているものとして「請願」と「陳情」があり、さらに、公聴会への参加や参考人招致による議場での発言などが挙げられる¹⁰。加えて、市民と議員が交流し、意見を交換する場を設けている自治体も散見される。自治体の意思決定機関である議会への市民参加につい

⁸ 同上。

⁹ 同上、12 頁。

¹⁰ 同上、14 頁。

ては、その意義¹¹に鑑みて促進されるべきであるものの、本稿においてはこれを主な議論の対象としない。理由は、本稿の関心が職員と市民参加の関係に置かれるためである。

図表1において興味深いのは、参加の対象を自治体の政治・行政過程に限定せず、「市民公益活動」なるものの主体として想定される「③コミュニティ」と「④NPO」まで広げて含めている点である。ここでは、地域性を要件とする「町内会・自治会、青年会・婦人会、住民協議会等」¹²の組織と、「テーマごとに特化した活動を行い、……活動エリアは限定されず、ミッションによってつながりを持つ組織」¹³を区別したうえで、それぞれが実施する公益的活動に市民が関与することについて、前者を「③コミュニティ」への参加、後者を「④NPO」への参加として整理している¹⁴。

ここまで、参加の対象を4つに区別した市民参加のモデルを確認した。繰り返しとなるが、このモデルは市民目線で「何に」（もしくは、「どこに」）関与するかという問題設定から整理されたものである。他方で、このモデルを職員の目線から捉えなおしてみると、行政の関与度合いの違いから、「市民参加」という枠組みの中で、「①行政」への参加と「③コミュニティ」・「④NPO」への参加とを並列に論じることには若干の違和感がある。すなわち、市民が中央に配置される構図の図表1に当てはめれば、職員は「①行政」の中に置かれることになり、自分たちの側に伸びてくる「参加」の矢印には注目しやすい一方で、特に反対側（「③コミュニティ」・「④NPO」）へと伸びる矢印についてはその全容がつかみにくい。その意味で、多くの職員にとって「市民参加」とは、市民の「行政参加」のことであるのではないだろうか。この点については次項でも言及する。

（2）「市民参加」の類型②：市民・行政の関与度による分類

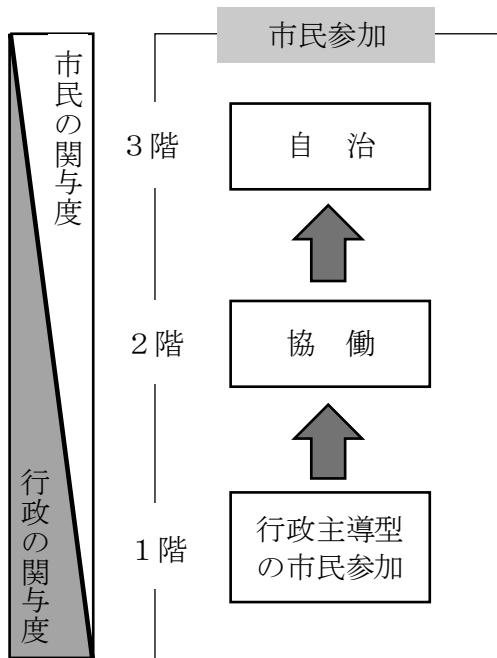
前出の佐藤（2013）は、行政との関わりの中で市民が行使できる影響力の度合い（＝関与度）という観点からも市民参加を類型化している。すなわち、「市民参加のエレベータ・モデル」である（図表2）。

¹¹ 一般的に、住民の代表たる議員は特定の利害集団を代弁するのではなく、広く住民一般の声に耳を傾ける必要があるとされる。この意味で、議会への市民参加が重要だといえる。また、金井利之は、首長が主導する市民参加が「議会・議員側から見れば、「議会バイパス」として、不満なこと」である一方で、「首長側から言えば、「議員も首長も同じく住民代表で……〔首長が〕住民から直接に意向を聞くのは当たり前（〔〕内筆者）」のことであり、このような「首長と議員の「代表性」をめぐる争い」の中で、「首長側の立場を強化する方向で生み出されてきた主張」が二元代表制論であると説明する。そして、これをふまえて議会側が「首長に対抗するには、住民と直結する首長以上に、議員自らが住民と直結できなければならない」と述べ、「議会・議員が公式に主催する住民参加の会議体を構成することが、肝要」だと指摘している。（金井利之（2019）『自治体議会の取扱説明書』住民の代表として議会に向き合うために』第一法規、46–49頁。）

¹² 佐藤徹（2013）前掲注（3）、15頁。

¹³ 同上、16頁。

¹⁴ なお、「現実的には両者を明確に区分けすることが難しい場合もある」としている。（同上。）



図表 2 :「市民参加のエレベータ」モデル

出典) 佐藤徹 (2013) 前掲注 (3)、23 頁。なお、これはアーンスタイン (Sherry R. Arnstein) による「市民参加の 8 階梯」モデル (1969) を参考に作成されたものである (19-25 頁)。

図表 2について、「行政主導型の市民参加」とは、「市民の意見を聞くものの、基本的に行行政が決定する」¹⁵というもので、例えば「アンケート（市民意識調査等）、パブリックコメント、審議会への公募市民の登用」¹⁶などがある。これは、前項で整理した「行政参加」（＝「狭義の市民参加」）に基本的に対応している。次に、「協働」とは、「“市民と行政がともに考え、ともに行動する”ことで〔あり、〕……NPO と行政の協働事業などが〔これに〕あてはまる（〔〕内筆者）」¹⁷。最後に「自治」は、「行政の関与度は最も低く、… …市民立法、コミュニティ組織への権限移譲などが〔これに〕相当する（〔〕内筆者）」¹⁸。すなわち、「市民自ら決定し実行する段階」¹⁹をいう。

図表 2において特徴的な点は、「協働」及び「自治」を「市民参加」の枠組みに含めている点である。市民と行政の関与度に応じて、「行政参加」から「協働」、「自治」への「エレベータ」を示すこの図は一見理解しやすい。

¹⁵ 同上、22 頁。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上、23 頁。

¹⁸ 同上、24 頁。

¹⁹ 同上。

一方で、「協働」や「自治」という言葉の意味それ自体に着目すれば、これらは「参加」の範疇に自然に収まるものではないのではないか。すなわち、「市民参加」概念に「協働」・「自治」を含めるのであれば、そのロジックを整理する必要があると考えられる。

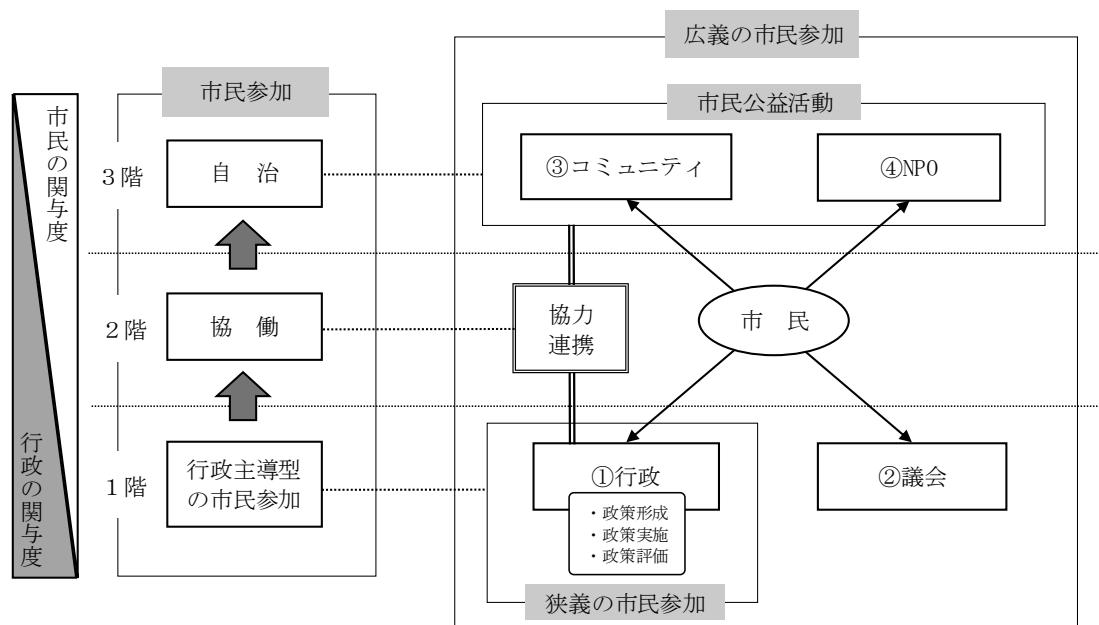
この点に関して高橋（2013）は、「広義の市民参加」モデル（図表1）に立脚しながら、「NPOへの市民参加」「コミュニティへの市民参加」の延長線上に協働が位置するという考え方²⁰を示す。具体的には、NPOや地域コミュニティ等の組織に市民が個人で関与することは「参加」の枠内にあり、これらの組織が地域課題解決のために、（特に）行政と対等な関係性で協力・連携することが「協働」であるという²¹。すなわち、市民参加を<地域課題の解決手法>として解釈し、市民一人ひとりが課題解決のための実践に関与することを指す「参加」を基礎に置いたうえで、「市民公益活動」の主体であり、個人の「参加」の集合体であるNPOやコミュニティが課題解決のために行政と組織間連携することを指す「協働」についても、手法の一形態としてその枠内に組み入れるという整理である。

一方で、「協働」のよう行政と協力・連携せずとも、NPOもしくはコミュニティが単独で（もしくは、相互に協力しあって）地域課題を解決することがあろう。このような場合を「自治」とすれば、これも「協働」と同様に、「NPOへの市民参加」・「コミュニティへの市民参加」の延長線上にあるものと捉え、課題解決手法の一形態として市民参加の枠内に組み入れることが可能であろう。

ここまで整理をふまえ、「広義の市民参加」モデル（図表1）と「市民参加のエレベータ」モデル（図表2）の対応関係を図示したものが、以下の図表3である。

²⁰ 高橋秀行（2013）「協働の進め方」高橋秀行・佐藤徹編『新説 市民参加〔改訂版〕』公人社、33-34頁。

²¹ 同上、34頁。



図表3：「広義の市民参加」モデルと「市民参加のエレベータ」モデルの対応関係

出典）図表1及び図表2を参考に筆者作成。

図表3に関して、市民参加の一形態としての「協働」と「自治」は、これらの起点となる「広義の市民参加」モデル上の「③コミュニティ」・「④NPO」への参加について、その位置づけを明確化するものである。すなわち、「協働」と「自治」を含む<地域課題の解決手法>としての「市民参加」概念は、行政の関与が小さい（もしくは、発生しない）場合においても成立するものであって、つまり職員が主導しない（もしくは、その場に不在の）「市民参加」がありうるということである。前項最終段落で述べた「違和感」は、「広義の市民参加」モデルにおいて市民から伸びる各「参加」の矢印について、職員からすればその方向によって「見えやすさ」が異なり、自らに向かってくる矢印は当然に「市民参加」であると認識できる一方で、そうでないものも一緒に括ることができるのか、という疑問であった。しかし、<地域課題の解決手法>として「市民参加」を示すエレベータモデルをふまえれば、「行政参加」は解決のための一手法であり、その意味でこれは「狭義の市民参加」であると理解できる。すなわち、図表3による整理を経て、市民の目線からの「参加」を俯瞰的に捉えることにより、職員の目線からも「①行政」への参加と「③コミュニティ」・「④NPO」への参加とを並列に取り扱い、論じることが可能となるのではないか。

(3) 「協働」についての基礎整理

前項において、組織化された市民が行政と協力・連携して地域課題の解決に取り組むことを「協働」とし、これを市民参加の一形態として整理する見解を紹介した。一方で、「協働」という言葉は多義的であり、「市民参加」とは直接に重ならない領域を有する。本項では、「市民参加」と「協働」の位置関係をあいまいに理解することを避けるために、前項の議論とは別建てで、(広義の)「協働」概念について整理を行う。

まず、「協働」という言葉はどのようにして浸透してきたのか、その経緯について確認したい。前出の高橋(2013)は、1970年代後半にアメリカで唱えられた *co-production* の語句を源流とする「協働」概念について、「*co-production* から *partnership*……と読みかえられ、1990年代後半以降、自治体文書のなかに急速に浸透してい」²²ったと説明する。そして、このような事態の背景には、地域課題の多様化・高度化、行政の財政難、NPOに代表される市民の台頭などをその要因として挙げながら、「ガバメントからガバナンスへ」の流れに見る市民と行政との関係性の変化があったことを指摘する²³。すなわち、「市民は統治される側、行政は統治する側という〔旧来型の〕上下関係([内筆者])」²⁴が軟化し、行政に限らず市民側も公共サービスの提供を担うようになったことから、「市民と行政が対等な立場で連携・協力」²⁵するという「協働」の考え方が隆盛していったということである。ここでいう「協働」は、その主体として市民と行政が想定されることをふまえ、前項における(=市民参加の一形態としての)「協働」と対応しているといえる。

このような「協働」の一侧面を、閑谷(2011)は「地域主義的協働」²⁶として説明する。いわく、これは「多くの市民が直接的に行政活動や地域コミュニティに関与しながら、行政との交流や協議を重ねていくことを通じて、自治体運営を担っていくという考え方」²⁷だという。合わせて、上記とは異なる観点から見出される「協働」の別側面として、「市場主義的協働」²⁸の考え方を示し、これを「限られた財源の中で効率的で質の高いサービスを提供

²² 同上、30-31頁。なお、*co-production*は「地域住民と自治体職員とが共同して自治体政府の役割を果たすこと」という意味で使われていたとされる(同上)。「協働」の概念史については、明治期からはじまるそれについての精緻な整理が阿部昌樹によってなされている。(阿部昌樹(2019)『自治基本条例 法による集合的アイデンティティの構築』木鐸社、76-95頁。)

²³ 高橋秀行(2013)前掲注(20)、35-37頁。

²⁴ 同上、38頁。

²⁵ 同上。

²⁶ 閑谷昇(2011)「自治体における市民参加の動向と行方—「共有」としての作為へ向けて—」『千葉大学法学論集』、26、1・2、163頁。

²⁷ 同上。

²⁸ 同上、162頁。

するために、行政活動に民間の経営手法を積極的に取り入れてい」²⁹こうとするものと説明する。続けて、後者（「市場主義的協働」）については、「市民や地域に相応しい多様な公共サービスを民間活力が創出していくという形で、公共領域を行政から民間に置き換えていく」³⁰ことに主眼が置かれている一方で、「財政的に厳しい状況に追い込まれた行政が、その打開策」³¹としてこれを導入することで、「民間団体や市民団体の下請け化が横行していく」³²ことが懸念されると述べる。こうした懸念の顕在化・常態化は、自治体運営の担い手としての市民の主体性を減少させる作用を持ち、前者（「地域主義的協働」（＝市民参加の一形態としての「協働」））における市民と行政の関係性にも影響しうることが予想できよう。

他方で、この「市民と行政の関係性」を見つめなおすところから「協働」概念を整理しようとする論調もある。今井（2003）は、自治体における市民参加を「市民の政治参加」³³と「市民の行政参加」³⁴に区別しつつ、その前提として「政治過程と行政過程は相互的に影響を及ぼす……が、大きくは政治過程が行政過程を規定してい」³⁵ると述べる。ここから、「市民の行政参加とは、〔市民の政治参加を起点に発生する政治過程によって規定された〕市民の代行機構である行政の執行過程の中に、さらに市民が関与しているという入れ子の状態のこと（〔 内筆者〕）」³⁶であり、「政治参加における市民と行政参加における市民とは、……異なる次元で理解しなければならない」³⁷という主張が展開される。

前文（のうち特に前段）の記述に沿えば、主権者としての〈市民〉とその代行機構である〈行政〉の基本的な関係性は並列ではなく、〈政治〉を介する直列な（＝上下の）ものである。したがって、両者が「協働」する（＝「対等な関係で協力・連携」する）」という表現は、その関係性に鑑みて適切でないことになる³⁸。あえて「市民と行政の協働」という表現をしようとするならば、それが成立しうる領域を「行政が単独主導でやるべきことと…市民が自立的に取り組むべきことを両端に据え」³⁹た時の、「その「あい

²⁹ 同上、162－163 頁。

³⁰ 同上、163 頁。

³¹ 同上、164 頁。

³² 同上。

³³ 今井照（2003）「市民参加の論点」『地方自治職員研修』公職研、36、505、10 頁。今井は、この「市民の政治参加」の例として、議員の選挙、法的拘束力のある住民投票などを挙げている。一方で、第 1 節で述べたとおり本稿においては選挙を「市民参加」に含めておらず、今井の定義とは若干の乖離がある。

³⁴ 同上。

³⁵ 同上、14 頁。

³⁶ 同上、15 頁。

³⁷ 同上、14 頁。

³⁸ 同上、18 頁。

³⁹ 関谷昇（2011）前掲注（26）、151 頁。前者は「行政の責任と判断に基づいて活動が行われる領域」、

だ」」⁴⁰に、行政と「対等な関係で協力・連携」する主体をコミュニティやNPOといった市民団体（組織）に、それぞれ限定することが望ましいといえよう。付言すれば、市民と行政が「対等な関係」であることが「協働」の前提条件として挙げられるが、このような関係性は「協働」の場面以外でも構築されうる。この点については、次節にて、「住民運動」の簇生と変容の観点からも言及する。

（4） 小括

本節では、「市民参加」の2つのモデルの紹介と、「協働」概念に関する整理を行った。まず後者について、これは前者を補完する議論である。すなわち、多義的な言葉である「協働」について、「市民参加」という言葉との位置関係を正しく把握するために、その基礎事項を確認した。要点としては、「協働」には「市民参加」と直接接続しない側面（＝「市場主義的協働」）があること、「市民と行政の関係性」の本来に照らした「協働」概念の（限定的な）解釈が求められうことの2点が挙げられる。

続いて前者について、2つのモデルとは「広義の市民参加」（図表1）と「市民参加のエレベータ」（図表2）であり、これらの対応関係を示したものが図表3である。ここでは、行政の関与が小さい（もしくは、発生しない）「市民参加」が「協働」もしくは「自治」として位置づけられ、この前提として、職員が主導しない（もしくは、その場に不在の）「市民参加」である「コミュニティ」・「NPO」への参加が掲げられている。筆者としては、「市民参加」と市民の「行政参加」を同一にみなしていた感もあったために、ここまで整理を通じて「市民参加」の枠が広がり、その輪郭をより正しく捉えられたように思える。

第3節 「市民参加」の歴史整理

本節では、前節で概念的な整理を行った「市民参加」が、日本においてどのように芽吹き、どのような形で社会に浸透していくのかについて、その背景や要因に言及しながら、高度経済成長期にまで遡ったうえで時系列的に

後者は「個人・家族・近隣社会の自主性と判断に基づいて活動が行われる領域」と説明される。

⁴⁰ 同上。これは、「市民と行政が連携・協力することによって課題解決が行われる領域」と説明される。

「協働」の例としては、行政が所有・管理する道路代替地をNPO団体に貸し出し、そこでその団体がコミュニティ農園を開園・運営することで地域住民の関係性構築や農業への理解醸成に寄与する、というような取り組みが挙げられる。脚注（39）をふまえれば、道路代替地の管理という「行政の領域」と、コミュニティやつながりの形成という「個人・家族・近隣社会の領域」を両端に据えて、そのあいだにおいて両者が歩み寄り、協力することで地域の課題解決を図ろうとするものである。

確認する。

(1) 「市民参加」の萌芽：住民運動と革新自治体

市民参加の萌芽は、1960年代に顕在化した環境汚染やそれに伴う健康被害、交通渋滞、住宅の不足などのいわゆる「都市問題」に対する「抵抗」としての「住民運動」と、このような社会背景をふまえ市民生活に根差した自治体運営を図ろうとした「革新自治体」による実践の中にみられる。以下、土山(2007)⁴¹による整理を中心に確認する。

上述した各種の都市問題は、1950年代後半から1970年代初めまでの高度経済成長期にかかる副作用といえよう。この時期にはまず、「第二次産業の急速な成長により、膨大な雇用機会が〔創出され、これが〕巨大なプル要因として作用し（[] 内筆者）」⁴²たことによって、「東京をはじめとする三大都市圏」⁴³への人口移動がみられた。これに伴って都市圏の人口は拡大し、（人口の）流出側である農村地域では過疎問題が指摘されはじめる⁴⁴。1960年頃からは、「物価の上昇を上回る個人所得の伸びをみて、急速な個人消費の拡大」⁴⁵が進んだ一方で、「たとえば自動車交通の増大にたいし、道路や信号の未整備は事故の急増につながり」⁴⁶、1960年代後半にはいると「社会としての生活基盤の未整備、住環境の劣悪さが、耐久消費財の普及とのアンバランスとともに認識」⁴⁷されていった。すなわち、「高度成長期の人口集中を可能にした産業と生活の工業化は、……個人が必要とする「生活条件」を高度化させてい」⁴⁸き、この「生活条件」は「「生活の必要」として求められ……それにかかわる多様な課題が、……「公共課題」としてあらわれることになった」⁴⁹ということである。そして、「都市部で先鋭にあらわれた公共課題」⁵⁰は、「都市問題として政治争点化」⁵¹され、これを起点として「住民運動」⁵²が簇生したとされる。

この住民運動に関しては、例えば西尾（2013）によって、公権力に対する

⁴¹ 土山希美枝（2007）『高度成長期「都市政策」の政治過程』日本評論社。

⁴² 同上、16頁。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 同上、21頁。一方で、このような「人口移動の背景となった工業化は、……産業人口の移動をもたらしただけでなく、……生活様式の工業化」（22頁）をもたらし、これは「都市部だけでなく、農村部においても」（24頁）進んだという。

⁴⁵ 同上、26頁。

⁴⁶ 同上、27頁。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 同上、37頁。

⁴⁹ 同上、38頁。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ 同上。

⁵² 土山はこれを「市民・住民運動」と表記し、「個別あるいは特定された領域の公共課題について解決をめざすひとびとのとりくみ」と定義している。（同上、39頁。）

「市民意識を急速に変える効果をもつ」⁵³ていたという指摘がなされている。これは、「新幹線の騒音・振動公害、高速道路の自動車公害、……ごみ焼却場……下水処理場等々といった所謂「嫌忌施設」の設置」⁵⁴などの都市基盤設備・施設の問題に関して、国や自治体に矛先を向けた抗議の運動が展開されていったことから、これを端緒として「公共事業の「公共性」そのものに異議申し立てする」⁵⁵ことが普遍性を獲得しはじめたと見る考察である。すなわち、住民運動とは、市民が「異議申し立て」という手段を通じて公権力（＝行政）と「対等な関係」を築く機会であったと言える。この対等性という点において、住民運動と前節第3項で整理した「協働」は共通する。

他方で、こうした住民運動は、「都市問題や公害問題を起点として、「生活の必要としての政治」領域にとりくんだ」⁵⁶動きであったことをふまえて、「1963年から叢生する革新自治体、革新首長の〔目指す自治体運営の〕方向性と（[] 内筆者）」⁵⁷即応的であった。この「革新自治体が総体としてもつた特徴」⁵⁸の一つが、「自治、参加、市民主権、情報公開、分権などの地方自治をめぐる理念の革新とその政策化」⁵⁹である。このうち、「参加」に関する具体的な取り組みとして、横浜市における「一万人市民集会」、武藏野市における「市民委員会」などが挙げられ、このような実践に関しては、「議会では少数与党が圧倒的な革新首長にとって、市政、首長と市民との距離を近づけることが、重要な意味をもっていた」⁶⁰との指摘がなされる。付言すれば、これらの実践の特徴は「参画する顔触れと参画する場の刷新」⁶¹であったともいわれる。

ところが、「社会资本などの一定の量充足、1973年オイルショックの影響と低成長への転換の影響」⁶²から、かつての「住民運動」は沈静化の一途をたどり、加えて、「1970年代なかばにはいると、しだいに「革新自治体の衰退」がいわれはじめ」⁶³る。それでも、「革新自治体・革新首長がもたらした

⁵³ 西尾勝（2013）『自治・分権再考 地方自治を志す人たちへ』ぎょうせい、40頁。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 同上、41頁。

⁵⁶ 土山希美枝（2007）前掲注（41）、42頁。

⁵⁷ 同上。「「革新自治体」は、「革新政党」社会党と共産党を母体とし、公認や推薦を受けた「革新首長」をもつ自治体にたいする総称だが、とくに、飛鳥田一雄が横浜市長に当選した1963年から10数年のあいだ、革新首長が数多く当選した時期のそれを意味することが多い」。（同上、150頁。）

⁵⁸ 同上、169頁。

⁵⁹ 同上。

⁶⁰ 同上、173頁。脚注（11）における金井利之（2019）の議論と関連する内容であろう。

⁶¹ 西尾勝（2013）前掲注（53）、52—53頁。詳述すれば、以下の2点である。

・自治体議員に高齢の男性が多いことを指摘したうえで、「このような偏り」は行政に協力的な住民代表の人々にも「かなりの程度共通に認められる」とし、ここから漏れている人々に行政への参画を求めたこと。

・「旧来型の審議会とは別に」、「みずから「まちづくり」の住民協働を企画し実施してしまうような市民会議」等を設置し、「参画する場」を新たに補充しようとしたこと。

⁶² 土山希美枝（2007）前掲注（41）、168頁。

⁶³ 同上、179—180頁。

……政策の「革新」は、……「保守対革新」という枠組みを超えたものであった」⁶⁴と評され、例えば「横浜市一万人市民集会のように、当初その理念そのものが議会軽視であると批判された「参加」も、……自明のごとく肯定される方向性となっ」⁶⁵ていったのだという。この点については新川（2018）も、「市民参加への注目は、その後の地方自治体における公共政策過程を大きく組み替え」たと述べ、「政策形成には、市民参加手続きが必須となり、それは革新自治体かどうかを問わず地方自治体に共通の手続きとなっていった」⁶⁶と考察している。

（2） コミュニティ行政と住民運動の変容

前項では、高度経済成長期における「人口移動」と「工業化」が、住民運動の遠因であったことを確認した。一方でこれらは、「日本の地域社会、とくに伝統的な地縁血縁共同体として日本の社会と政治を条件づけているといわれた「イエ」「ムラ」の効力と拘束力を、共同体の完結性とともに漸次うばっていく過程」⁶⁷であったともされる。単純に言い換えれば、高度経済成長期における生活様式の変容によって、核家族化や家族内関係の変化が進み、これに伴い戦前からあった町内会や自治会といった地縁組織が弱体化・空洞化していったという指摘である。

1969年に提出された国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の報告書（「コミュニティー生活の場における人間性の回復」）は、上記の指摘とも共通する認識を前提として、今後の（=高度経済成長期以降の）地域社会で必要とされる集団・関係（=「コミュニティ」⁶⁸）のあり方について提起した。続けて、自治省（当時）による「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（事務次官通達）」（1971年）が発出され、これに基づき「モデル・コミュニティ事業が展開され、モデルに選定された〔全国83の〕地区では、概ね小学校区のエリアにおいて「コミュニティ計画」が策定され、……「コミュニティ協議会」「まちづくり委員会」などのコミュニティ組織が策定され、……、組織の活動拠点として「コミュニティセンター」が各地に建設されていった（〔内筆者〕）」⁶⁹。金井（2004）は、こうした一連のコミ

⁶⁴ 同上、180頁。

⁶⁵ 同上、181頁。

⁶⁶ 新川達郎（2018）「地方自治体の公共政策：その歴史、現状、課題」日本公共政策学会『公共政策研究』、18、14頁。

⁶⁷ 土山希美枝（2007）前掲注（41）、34頁。

⁶⁸ 「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家族を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と定義されている。（国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会（1969）『コミュニティー生活の場における人間性の回復』経済企画庁国民生活局編、9頁。）

⁶⁹ 澤田道夫（2017）「地縁組織の活動の歴史的背景とその現代的意義－町内会・自治会制度をめぐる基礎理論的研究（1）－」『アドミニストレーション』熊本県立大学総合管理学会、24、1、5頁。

ユニティ行政に関して、「伝統的な隣保組織の衰退・解体を前提としており、また、自立・開放・自由な個人を想定することで、伝統的な拘束を持たない」⁷⁰と考察しながらも、上述のモデル・コミュニティ事業にみる「地区分割（ゾーニング）」をその特徴の一つとして挙げ、これを「町内会の特性を再現するもの」⁷¹として指摘している。

このような経緯で、衰退したとされた町会や自治会に代えて（、その特性を一部引き継がせながら）、地域社会の新たな主体・担い手としてのコミュニティの構築が目指された。大石田（2003）は、コミュニティを「希薄になった相隣関係の中から、いかに地域の要望を吸い上げ市民の要望に沿ったサービス事業の執行を行っていくかという視点から構築された論理」⁷²、すなわち「市民参加の現場として行政によって見つめられてきた」⁷³ものであると整理している。その一方で、「地域における現実としては、自治会等もコミュニティ組織を構成するメンバーとして加わっていた。むしろ……メンバーの中で、真っ先に指を折られる筆頭的存在であった」⁷⁴、「時を経てコミュニティ政策が新規性を失い、……一般的に使用される用語としての「コミュニティ」と自治会等の概念も徐々に収斂していった」⁷⁵などといった指摘もなされていることから、町会・自治会はその機能を一定程度保持しながら、コミュニティと不可分な存在として地域社会に在り続けていることがわかる。

他方で、コミュニティ行政の推進と時期を同じくして、それまでの住民運動の内容・性質に変化がみられていった⁷⁶。すなわち、まず前項で触れた（「抵抗」としての）住民運動の沈静化であり、続いて「市民活動」の出現である。坪郷（2018）によれば、先述した住民運動の展開に続いて、「1970年代以降になると、……政策提案型・政策実施型の市民活動が胎動を始め」⁷⁷、「1980年代の多様な動きとして、ボランティアのニューウェーブ（自己実現としてのボランティア）、リサイクル・介護、子どもの問題・教育、まちづくりなど地域で個人が直面する多様な政策課題に取り組む小グループの

⁷⁰ 金井利之（2004）「戦後日本の自治体行政と住民活動」西尾隆編『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、31頁。

⁷¹ 同上、32頁。

⁷² 大石田久宗（2004）「住民参加の視点からコミュニティを考える」『地方自治職員研修』公職研、36、505、111頁。

⁷³ 同上。

⁷⁴ 澤田道夫（2017）前掲注（69）、5－6頁。

⁷⁵ 同上、6頁。

⁷⁶ この点について、そもそもコミュニティ行政は住民運動を封じ込めるために立ち上げられたのではないかという指摘がある。すなわち、「コミュニティ行政は、公害反対運動に象徴されるような告発型の住民組織や、町内会に代表される陳情型の住民組織から、提案型の住民組織への再編を意図していた」という考察である。（原田利恵（1998）「住民運動からみた地域社会再生の視点」『都市問題』、89、6、90頁。）

⁷⁷ 坪郷實（2018）「市民自治・市民参加の歴史的原像と現在」日本公共政策学会『公共政策研究』、18、23頁。

活動」⁷⁸がみられるようになったという。ここでいわれる＜市民活動の胎動＞に関連して、西尾（2013）は「当初は「この地区に火力発電所を建設することに反対する」⁷⁹という運動であったものが、「そもそも火力発電所を……増設していく必要があるのだろうか」を問う運動へと発展してい」⁸⁰ったと例示しながら、これを「抵抗型の住民運動」から「提言型の市民運動」への発展」⁸¹と整理している。付言すれば、このような発展を通じて、「異議申し立て」のような対立構造ではない形式での市民と行政の「対等な関係」性が構築されていったとみることができる。そして、ここから市民と行政が「対等な関係」で「協力・連携」することであった「協働」（前節第3項参照）の概念が整理されていったともみることもできよう。

また、＜1980年代の多様な動き＞として例示されるボランティア団体・活動について、これが1995年に発生した阪神・淡路大震災における災害救援の場面での活躍によって世論の注目を集めたことをきっかけに、1998年に議員立法でNPO法（特定非営利活動促進法）が成立している⁸²。

NPOについて付言すれば、これは「各種のボランティア団体・ボランタリーアソシエーション・非営利公益活動団体・テーマ型コミュニティ」⁸³の総称である。そして、「各種の公共サービス（市民社会サービス）を、……〔市民に〕直接・間接に提供する（[] 内筆者）」⁸⁴主体であるという点において「自治体とNPOは活動が重なって」⁸⁵おり、そのため「両者の関係を協働関係として整理すること」⁸⁶が進められていったとされる。

なお、前節第1項において、「コミュニティ」を市民公益活動の担い手としたうえで、市民から見た参加対象の一つとするモデルを紹介した（図表1）。そこで「コミュニティ」の定義を再掲すれば、＜地域性を要件とする「町内会・自治会、青年会・婦人会、住民協議会等」の組織＞であり、本項で取り上げた「コミュニティ」概念とは、伝統的な地縁組織をそこに含むかどうかという点において差異がある。しかし、前節第1項における「コミュニティ」という語句の要点は「地域性を要件とする」ことであり、これは

⁷⁸ 同上。

⁷⁹ 西尾勝（2013）前掲注（53）、42頁。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ 同上。

⁸² この点に関連して、「被災直後の救護活動や避難所運営においてもっとも重要な役割を果たしたのは、自治会や町内会であった」ことから、震災によって地縁団体をはじめとした地域社会の各主体の役割の大きさが改めて認識された、という指摘がある。（山本耕平（2011）「災害ボランティアから見る新しい公共のかたち」寄本勝美・小原隆治編

『新しい公共と自治の現場』コモンズ、154頁。）

⁸³ 金井利之（2004）前掲注（70）、33頁。前節第1項で紹介した（市民から見た参加対象の一つとしての）NPOの説明（「テーマごとに特化した活動を行い、……活動エリアは限定されず、ミッションによってつながりを持つ組織」）と整合的であるといえる。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ 同上。

⁸⁶ 同上。

同項で同じく市民公益活動の担い手として置かれる「NPO」を＜テーマごとに特化した活動を行う組織＞として定義していることとの区別によるものであろう。とすれば、「町会・自治会」「青年会・婦人会」「住民協議会等」を合わせて（地域）「コミュニティ」と呼称することに問題はないと考えられる。本稿ではこれ以降、＜地域性を要件とする「町内会・自治会、青年会・婦人会、住民協議会等」の組織＞という意味合いで、「コミュニティ」の語句を使用することとする。

（3） 地方分権改革と自治基本条例

前2項にて、1960年代から1990年代までにおける「市民参加」に関連する事項に焦点を当て、その諸相を概観した。本項では、衆参両院による1993年の「地方分権の推進に関する決議」を端緒とする一連の改革（地方分権改革）の流れを、再び「市民参加」との関連を念頭に置きながら確認する。

磯崎（2024）は、この地方分権改革を2つの時期に分けて整理している。いわく、「自治体の自主性・自立性を強化し、中央地方関係を「上下・主従」から「対等・協力」の関係に切り替える」⁸⁷ことを目的として機関委任事務制度の廃止や国の関与のルール化などにより自治体の法的権限を拡充した＜第1次分権改革＞と、国から地方への税源移譲・国庫支出金の廃止／削減・地方交付税の見直しによって財政面の分権化を図った＜三位一体改革＞が実施された1995年から2006年までの期間におけるそれが、【第1期分権改革】である。また、【第1期分権改革】において積み残された課題に着手すべく2007年からはじまった＜第2次分権改革＞を嚆矢に、政権交代による様相の変容を伴いながら、国から自治体への権限移譲や法令の義務付け・枠づけの見直しを中心とした改革が推し進められ、2014年度には「地方側の提案に基づいて毎年度、関係法令を改正する一括法を制定」⁸⁸する「提案募集方式」が導入されるに至った。この2007年から現在まで続く期間における改革が、【第2期分権改革】である。

「市民参加」との関連からは、上述した一連の改革のうち、とりわけ＜第1次分権改革＞に着目したい。この＜第1次分権改革＞の「最大の成果は機関委任事務制度を、整理合理化でも原則廃止でもなく、全面廃止したこと」⁸⁹だとされる。機関委任事務制度とは、「「国の事務」を地方団体の費用負担と職員のマンパワーによって執行せしめる」⁹⁰というものであり、「[自治体

⁸⁷ 磯崎初仁（2024）「分権改革30年と中央地方関係の変容—行政分権から立法分権へ」日本行政学会『年報行政研究』、59、5頁。

⁸⁸ 同上、6頁。

⁸⁹ 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会、57頁。

⁹⁰ 同上、58頁。

の] 議会は機関委任事務について質疑することはできても、これに関して議決することはできな (〔内筆者〕)」⁹¹ かった。このような制度を全面廃止とし、「従前の機関委任事務を、①……事務そのものを廃止……、②国の直接執行事務……、③自治体の法定受託事務……、④自治体の自治事務……、の4類型に分け」⁹² ることで、「これ以降は、……自治体が所管する事務はすべて「自治体の事務」と割り切ることにな」⁹³ った。これにより、「自治事務に改められたものについては、……自由に条例制定ができることにな」⁹⁴ り「条例制定権の範囲が「形式的」に拡大した」⁹⁵ とされ、また、「国の各省庁が通達・通知で示してきた〔自治事務に関する〕法令解釈が絶対ではなくなり (〔内筆者〕)」⁹⁶、これらの通達・通知はすべて「技術的な助言」という位置づけとなったことから、「法令解釈の余地の拡大」⁹⁷ が図られたとされる。

機関委任事務制度の運用と廃止に関しては、前出の関谷 (2011) による以下の考察もある。いわく、「政府が自治体に対して統一的に利益を再分配するという構図が、戦後の日本社会を長く規定し続けてきた」⁹⁸ 中で、その構図を「支えたのが、……機関委任事務制度であり、中央の各省庁による地方の管理統制が縦割りに展開され、中央集権的に近代化政策が具体化され」⁹⁹ たことによって「生活様式や生活水準における平準化がもたらされた」¹⁰⁰ た。一方で、この機関委任事務によって「自治体が国の施策を実施する出先機関としてしか認識されていないということは」¹⁰¹、多くの自治体が「住民の生活レベルの問題に自立的に取り組んでいく術を十分な形では持ち合わせていない状況を」¹⁰² もたらし、こうした「地方自治の空洞化が、地方財政の危機、地域産業の衰退、……地域経済の疲弊、……などといった地域社会の諸問題」¹⁰³ を生じさせた。そして、「その克服に取り組んできているのが、……段階的な成果を上げてきた〔ママ〕地方分権改革である」¹⁰⁴ り、「けだし、機関委任事務制度が全廃されたことによって、……地域における行政を〔自治体が〕自主的かつ総合的に担っていく……道筋が拓かれた (〔内筆者〕)」¹⁰⁵ とまとめる。このような流れから、自治体が自ら政策を形成、実施、さらには

⁹¹ 西尾勝 (2013) 前掲注 (53)、70 頁。

⁹² 同上、71 頁。

⁹³ 西尾勝 (2007) 前掲注 (89)、59 頁。

⁹⁴ 西尾勝 (2013) 前掲注 (53)、72–73 頁。

⁹⁵ 同上、73 頁。

⁹⁶ 同上、74 頁。

⁹⁷ 同上、73 頁。

⁹⁸ 関谷昇 (2011) 前掲注 (26)、142 頁。

⁹⁹ 同上。

¹⁰⁰ 同上。

¹⁰¹ 同上、143 頁。

¹⁰² 同上。

¹⁰³ 同上。

¹⁰⁴ 同上。

¹⁰⁵ 同上、144 頁。

評価する過程における、その実質を確保するための手法としての「市民参加」への期待感が、段々と高まっていったのである。

他方で、機関委任事務制度の廃止を目玉とする「第1次分権改革の潮流の中で、新しい取組みや変化が生まれた面もあ」¹⁰⁶るという。これは例えば、「独自条例の制定が進み、「政策法務」の取組みが広がった」¹⁰⁷ことを背景に、「分権の時代だから「自治体の憲法」があつてもよいという理屈で自治基本条例が」¹⁰⁸各地で制定されるようになったことである。そして、「自治基本条例の中で住民参加の手続が明確にされるとともに……NPO・ボランティアなど市民活動の役割が広がり、「新しい公共」が注目されて」¹⁰⁹、「住民参加、市民協働など住民自治の活動が拡大し、活性化した」¹¹⁰ともされる。この自治基本条例¹¹¹は、<第1次分権改革>によって地方における団体自治の側面が拡充した一方で、住民自治の拡充は「残された課題」として積み上げられていたところ、これを解決しようとする「自治体の自己解決の試み」¹¹²であるとも評される。すなわち、「拡充された団体自治が、首長、職員、および議員の恣意的な判断によって誤ったかたちで行使されないようにするためにには、……住民の関与の度合いを高め、地域社会の民意が自治体の行財政運営に反映する、その精度を高めていかなければなら〔ず、ひいては、〕……住民参加のための種々の仕組みを制度化するとともに、それらを体系的に整序する必要がある（[] 内筆者）」¹¹³という整理に基づくものである。

なお、上述した「新しい公共」について、民主党政権下の 2010 年 6 月 4 日に開催された第 8 回「新しい公共」円卓会議の資料（「「新しい公共」宣言」）における定義によれば、これは「「支え合いと活気のある社会」を作るための当事者たちの「協働の場」」¹¹⁴を指し、「そこでは、「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業体」、「政府」等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する」¹¹⁵とされる。片木（2012）は、これを実現しようとするならば、そこで「特に重要な役割を担うのは、町内会、コミュニティ、NPO 等の民間の住民組織」¹¹⁶であり、「行

¹⁰⁶ 磯崎初仁（2024）前掲注（87）、15 頁。

¹⁰⁷ 同上。

¹⁰⁸ 同上。

¹⁰⁹ 同上。

¹¹⁰ 同上。なお、このような現象を改革の波及効果であるとしたうえで、「「制度」の改革が「意識」の変化をもたらして「実態」を変えた」ものだと考察している。（同 15 頁。）

¹¹¹ NPO 法人公共政策研究所の調査によれば、2024 年 3 月 29 日時点で全国 409 の団体において自治基本条例が制定されている。（<https://koukyou-seisaku.com/policy3.html>。）

¹¹² 阿部昌樹（2019）前掲注（22）、58 頁。

¹¹³ 同上、57 頁。

¹¹⁴ 内閣府、4 頁。（<https://www5.cao.go.jp/entaku/pdf/declaration-nihongo.pdf>。）

¹¹⁵ 同上。

¹¹⁶ 片木淳（2012）「「地域主権」の確立と自治体経営」片木淳・藤井浩司編『自治体経営学入門』一藝社、30 頁。

政と住民との関係の変革」の視点」¹¹⁷から、これらの住民組織との協働をいかに構築するのかということが課題であると主張する。ここで強調される「協働」の考え方は、「「新しい公共」宣言」以前から普及していたものであった（前節第3項参照）一方で、当該宣言を契機としてその重要性が改めて認識され、自治体の現場において一層浸透していったものと推測できる。

（4）小括

本節ではまず、「市民参加」の源流としての住民運動について整理した。高度経済成長期に激発した「都市問題」を起点とした住民運動は、公共に対する市民の「抵抗」であったところから、社会状況の変化に伴って「提言」の性質を帯び、市民活動へと姿を変えていった。こうした性質変化の過程には、その要点として、革新自治体による参加の取り組み、コミュニティ行政の推進、NPO・ボランティアの隆盛などがあった。とりわけ、革新自治体による実践は、行政の領域における「市民参加」の一般化を導出するものであった。また、コミュニティやNPOといった市民の組織が存在感を増していくところから、（行政との）「協働」の道が拓かれ、2000年代に入ってからもこの必要性が強調されている（「「新しい公共」宣言」）。

さらに、地方分権改革の成果として、団体自治の制度的拡充がなされたことから、これに伴って住民自治の制度化の機運が（自治体レベルで）向上し、各地で参加や協働の理念・手法を掲げる自治基本条例が制定されていった。革新自治体の実践が「市民参加」を一般化するものであったとすれば、この自治基本条例の制定は「市民参加」を明文化するものであるといえる。

付言すれば、本節において取り上げてはいないが、2000年代に入ってからいわゆる「熟議デモクラシー」が注目されているという¹¹⁸。ここでは傾聴と対話が重んじられ、自治体においては「市民討議会」「市民会議」の形態で実践されている。これに関連する最近の動きとしては、例えば「気候市民会議」（気候変動をテーマとした無作為抽出型の会議）が挙げられ、2020年の札幌市での開催を皮切りに、全国各地で同様の取り組みが積み上げられつつある¹¹⁹。

第4節 「市民参加」の考察：職員の視点から

前節までの整理を前提として、本節では職員の視点から「市民参加」に關

¹¹⁷ 同上、29–30頁。

¹¹⁸ 坪郷實（2018）前掲注（77）、30頁。

¹¹⁹ 三上直之（2024）「日本の地方自治体における気候市民会議の展開」『都市問題』115、1、19–25頁。なお、21頁掲載の表によれば、2020年11月から2024年8月までの間で、開催予定のものも含めて15の地域で会議が展開されている。

する考察を行う。具体的には、まず、「市民」という存在の多面性に着目しながら、「市民参加」の必要性について確認する。そして、市民との関係性を念頭に置きながら、三鷹市の事例をふまえて、職員は「市民参加」とどう向き合えばよいのかについて考える。

(1) 市民参加の必要性：「市民」概念の3側面をふまえて

項目を検討するにあたり、改めて、「市民参加」とはどのようなものなのかを見定めておきたい。佐藤竺は、50年前に発表した論考においてこれを次のように定義している。いわく、「代表制民主主義の一つの型である首長＝議会型がわが国の画一的制度として決められていることによる硬直化に対して、必要に応じてその自治体に適応した補完を可能にする弾力的な方式」¹²⁰である。ここでは、市民参加は「代表制民主主義にとって代わるものではなく、むしろあくまでも現行の首長＝議会制の機能低下に対する補完にとどまるべきであ」¹²¹ると強調される。これに関連して、前出の関谷（2011）は、「代表制民主主義とは、市民によって選ばれた代表者の意思を市民の意思とみなす、いわゆる「みなしの論理」に立脚するもの」¹²²で、そこには「委任された側〔首長・議会〕が「みなしの論理」を根拠にして、意思決定を独断してしまう可能性〔、ひいては、〕……制度運用が民意からかけ離れていってしまう危険性がある（〔内筆者〕）」¹²³ことから、「この「みなしの論理」において生じてしまう乖離の問題を克服するために唱えられ」¹²⁴るものこそが「市民参加」であるとまとめている。両者の整理は、代表制民主主義という枠組みにおける＜主権者としての市民＞と「政治・行政」の関係性が前提に置かれている点で共通している。また、後者のそれにおいては「参加」による監視や矯正の意義について言及され、前者のそれにおいては「参加」の効果が制度に対する「代替」ではなく「補完」の範疇である（べき）ことが述べられている。以上のことから、「市民参加」の必要性を第一義的に、「市民が政治・行政過程に幅広く参加することによって、市民が自分たちの課題に……深く関与し、政治的権利の行使を実質化していくこと」¹²⁵と掲げることができよう。ここでいう「政治的権利の行使を実質化していくこと」とは、「「参加」を通じた監視や矯正によって制度を「補完」すること」と同義であると考えられる。

¹²⁰ 佐藤竺（1975）「住民参加と自治行政」佐藤竺・渡辺保男編『住民参加の実践 住民主体の行政はどう試みられているか』学陽書房、3頁。なお、この論考では「市民」と「住民」の区別をつけず、「住民参加」と統一して表記している。

¹²¹ 同上、9頁。

¹²² 関谷昇（2011）前掲注（26）、145頁。

¹²³ 同上。

¹²⁴ 同上。

¹²⁵ 同上。

他方で、第2節第3項において触れたが、今井（2003）は「政治参加における市民と行政参加における市民とは、……異なる次元で理解しなければならない」と述べ、さらに、この「政治参加」の例として、議員の選挙や法的拘束力のある住民投票を挙げていた¹²⁶。前の段落における議論と関連づければ、「主権者としての市民」とここでいう「政治参加における市民」は同義であるといえよう。一方で、これらとは異なる次元の市民が行政参加の際に立ち現れうるとの指摘をふまえると、「市民」概念には主権者以外の側面があること、つまり「多面性」があることが示唆される。

「市民」概念の多面性についてはまず、前出の金井（2004）による分類がある。すなわち、「市民住民」、「対象住民」、「公務住民」の3側面である¹²⁷。まず、「市民住民」とは、「自治体の統制者としての住民であ〔り、〕……制度的には、選挙・被選挙、直接請求などに現れる（〔〕内筆者）」¹²⁸という。次に、「対象住民」とは、「公共サービスを受けたり、負担・規制を要求される行政客体としての住民」¹²⁹である。そして、「公務住民」とは、「公共サービス（public service）の提供を担う公務者（civil service）としての住民」¹³⁰である。

この3側面については、「公共サービス」という言葉に注目し、それとの関係性から仕分けをすることによって理解を深めることができる。まず、「市民住民」は「自治体の統制者」であって、公共サービスのあり方について意見し、判断する権利を持っている。行政に対しては、公共サービスの実施を委任する立場である。次に、「対象住民」とは、「市民住民」によって規定される公共サービスの受け手である。行政との関係から言えば「顧客」であり、また、サービスレベルの維持・向上のための納税の主体である。この点、金井は納税という行為が「対象住民」を「市民住民」へと架橋すると説明している¹³¹。

そして、「公務住民」とはすでに述べたとおり、公共サービスの提供を担う住民である。ここではまず、「公共サービスは、行政職員が担う行政サービスだけではなく、より広く考えられ……〔その〕担い手たる公務者も、行政職員より広い存在（〔〕内筆者）」¹³²であるという前提がおかれたうえで、住民も担い手としての公務者の一部になりうるとして「公務住民」の呼称が用いられている。「市民住民」、「対象住民」との関係から言えば、「公務住民」

¹²⁶ 前掲注（33）。

¹²⁷ 金井利之（2004）前掲注（70）、22頁。

¹²⁸ 同上。

¹²⁹ 同上。

¹³⁰ 同上。

¹³¹ 同上。

¹³² 同上。

は両者の中間に位置する。すなわち、「市民住民」が規定する公共サービスについて、そのうちの一部の実施を担い、これを「対象住民」に届ける役割である。この時、行政と「公務住民」（が組織する団体）は並列・対等の関係であり、協力・連携の体制をとれば「協働」が成立する。

整理すれば、金井による「市民住民」「対象住民」「公務住民」の分類はそれぞれ、公共サービスのあり方や方向性を決定づけ、行政にそれを実施させる『委任者』側面、サービスを受け、またそのために納税という義務を負う『対象者』側面、サービスの実施を自ら担う『提供者』側面と換言することができる。

ここまで、金井による「市民」概念の多面性の分類を確認したが、これと類似の分類が土山（2007）及び片木（2012）によってもなされている。まず、土山による分類は、①「政府のオーナー」、②「政策・制度のユーザー」、③「社会のメンバー」としての市民である¹³³。このうち③については、「自発性にもとづく公共政策の担い手」¹³⁴、「社会に必要とされるサービスを提供する主体」¹³⁵であると説明される。また、片木による分類は、①「政治的委任者」、②「行政サービスの顧客」、③「自治体の構成員」としての住民である¹³⁶。このうち③については、「自治体という共同体を構成する一員としてその任務を分担し、行政サービスの提供に協力・参加」¹³⁷するものと説明される。両者の分類を前段落での整理と突合すれば、まず土山のそれは『委任者』、『対象者』、『提供者』とそれぞれ対応するものであるといえるだろう。

一方で、片木のそれは、特に②及び③について、「公共サービス」ではなく、「行政サービス」という言葉を用いながら、これとの関係性から分類がなされた市民（住民）の側面である。ここから、まず①については『委任者』と対応するものといえる。③についてはサービス提供の「主体」とまではみなしていないことから、『提供者』と対応しているとはいえない。②については、「公共サービス」のうちの一部の「行政サービス」の顧客と理解することができ、『対象者』側面に含まれるものといえる。すなわち、「公共サービス」との関係からみる「市民」概念の3側面について図表4のとおり整理できる。

¹³³ 土山希美枝（2007）前掲注（41）、210頁。

¹³⁴ 同上。

¹³⁵ 同上、211頁。

¹³⁶ 片木淳（2012）前掲注（116）、28頁。

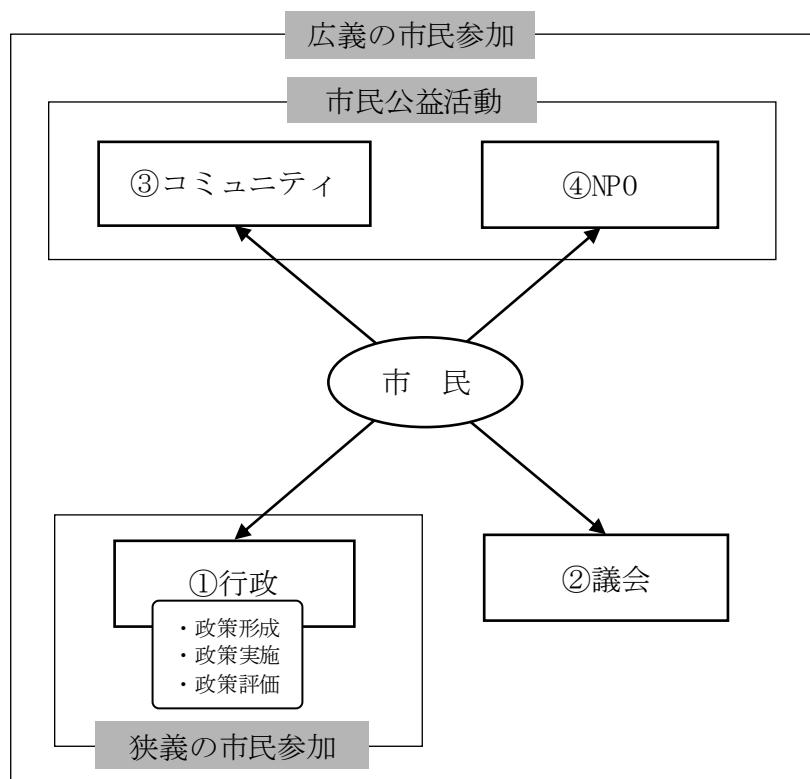
¹³⁷ 同上。

市民の側面	特徴	論者による分類
委任者	自治体の統制者であり、公共サービスのあり方を規定し、その実施を行政に委任する市民	金井（2004）：市民住民 土山（2007）：政府のオーナー 片木（2013）：政治的委任者
対象者	公共サービスの受け手であり、サービスレベルの維持・向上のために納税の主体となる市民	金井（2004）：対象住民 土山（2007）：政策・制度のユーザー (片木（2013）：行政サービスの顧客)
提供者	公共サービスの実施・提供を自ら担う市民	金井（2004）：公務住民 土山（2007）：社会のメンバー (片木（2013）：自治体の構成員)

図表4：「公共サービス」との関係からみる「市民」概念の3側面

出典) 筆者作成。なお、「対象者」「提供者」に相当する片木(2013)の分類については括弧書きで記載。

以下、図表4及び前掲の図表1を用いながら、市民参加の各場面においてどのような側面の市民が立ち現れるのかについて考察する。



【再掲】図表1：「広義の市民参加」モデル

はじめに、市民参加と「委任者」側面の市民の位置関係について整理しておきたい。「委任者」側面とは、自治体の統制者としての一面を指し、「選

挙・被選挙、直接請求などに現れる」¹³⁸とされるものであった。一方で、本項第一段落での整理に照らせば、「市民参加」の要点は＜首長＝議会制の機能低下に対する補完＞であり、市民の＜政治的権利の行使を実質化していくこと＞である。すなわち、市民参加とは、市民が「委任者」側面において持つ政治的権利行使する（／した）ことを前提として設けられる枠組みの中における、「参加」を通じた「補完」もしくは「実質化」の実践である。とすれば、図表1において「委任者」側面の市民は、基本的に「広義の市民参加」枠の外に配置され、「参加」とは別の系統で「①行政」、「②議会」に接続するものと位置づけることができる¹³⁹。

次に、「①行政」への参加についてである。これは市民が行政における政策過程の3段階（政策形成・政策実施・政策評価）に関与することであり、具体的にはパブリックコメントの提出や各種審議会・市民会議への参加などが想定される。これらは基本的に、首長が市民の声を聴くための仕組み・場であり、そこでの意見・議論をふまえて「決定」を下す権限は首長にある。そして、ここに参加する市民の役割は、多様な意見をもって議論を展開することによって、首長の「決定」に影響力を行使することである。これを前提にすれば、ここでの市民は公共サービスの委任者（＝自治体の統制者）ではなく、その受け手として参加し、待遇されているものと見ることができる。すなわち、「①行政」への参加に際しては、「対象者」側面の市民が立ち現れると整理できる。

続いて、「②議会」への参加についてである。ここでは例えば、請願や陳情、市民と議員の意見交換会などが想定される。これらについて前出の佐藤（2013）は、「市民が議会を通じて行政に自分たちの意見を反映させようとするもので、見方を変えれば「行政への市民参加」の変形版ともいえる」¹⁴⁰と指摘している。すなわち、参加の対象が議会（議員）ではあるものの、ここでの市民は公共サービスの受け手として参加し、待遇されているものと見ることができよう。したがって、「②議会」への参加に際しては、「①行政」への参加と同様に、「対象者」側面の市民が立ち現れると整理できる。

最後に、市民公益活動（「③コミュニティ」・「④NPO」）への参加についてである。図表3に立ち返ると、市民公益活動が行政と合流すれば、これは「協働」であった。ここで市民は、公共サービスの受け手という立場では

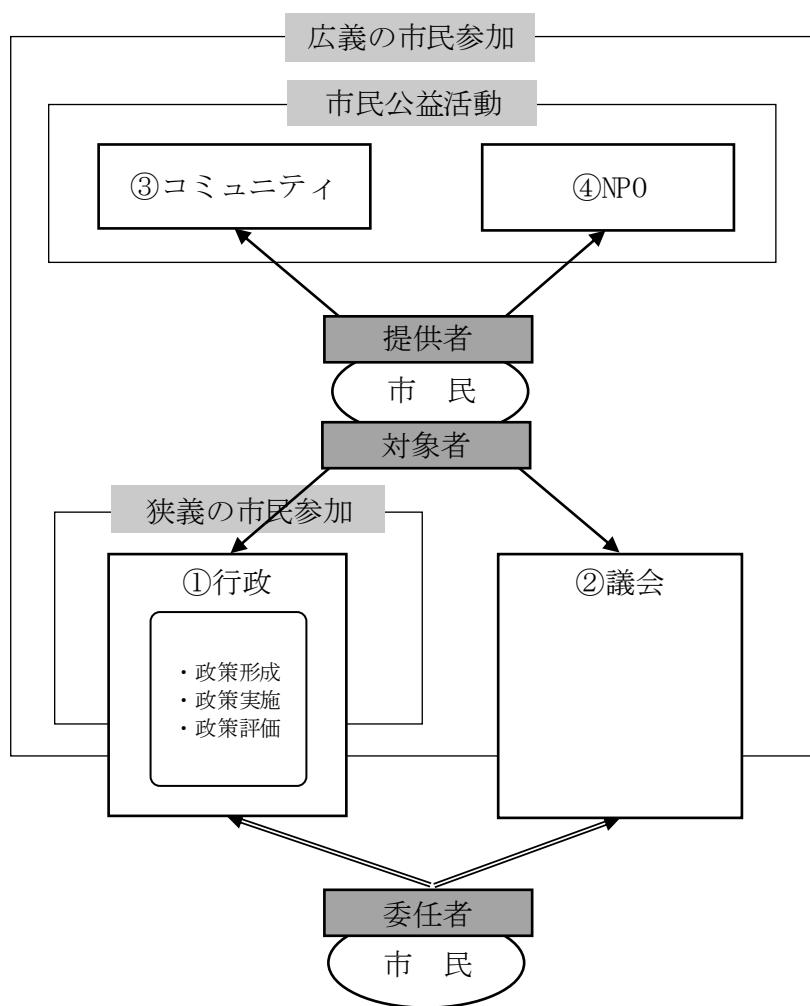
¹³⁸ 前掲注（128）。

¹³⁹ 繰り返しの記述になるが、今井（2003）は自治体における「市民参加」を「市民の政治参加」と「市民の行政参加」に区別しつつ、前者の例として、議員の選挙、法的拘束力のある住民投票などを挙げている（前掲注（33））。これらの例示における市民（「政治参加における市民」（前掲注（37）））は、本項における整理に沿って分類すれば「委任者」側面の市民であり、「広義の市民参加」の枠の外に位置づけられることになる。

¹⁴⁰ 佐藤徹（2013）前掲注（3）、14頁。

なく、行政とともにサービスを提供し、地域課題を解決しようとする主体（の一員）となる。同じように、行政と合流しない場合（＝図表3に立ち返ると、「自治」）における市民も、地域課題を解決しようとする主体（の一員）と位置づけることができよう。したがって、市民公益活動（「③コミュニティ」・「④NPO」）への参加に際しては、公共サービスの担い手としての市民、すなわち、「提供者」側面の市民が立ち現れると整理できる。

ここまで整理を図示したものが、以下の図表5である。



図表5：「市民参加」と「市民」概念の3側面の位置関係

出典）図表1と図表4を参考に筆者作成。

ところで、本項の関心である「市民参加の必要性」とはどのようなものであったか。これについて、前出の佐藤（2013）は以下ア～オの5点を挙げつ

つ¹⁴¹、アを「行政から見た必要性」¹⁴²、オを「市民から見た必要性」¹⁴³と補足的に説明している。

ア：「市民ニーズの的確な把握」

イ：「施策・事業の優先順位の明確化」

ウ：「地域的公共的課題の高度化への対応」

エ：「個性かつ特色のある地域の創造」

オ：「行政や議会の独善性の防止」

この5点を筆者なりに整理してみると、まずオ（「行政や議会の独善性の防止」）について、これは「市民が行政や議会に参加することにより必要な情報を入手し、自分たちの目で行政や議会の活動を評価・監視すること」¹⁴⁴と説明され、本項第一段落で引用した関谷（2011）の主張（脚注（122）～（124））と重なり、また、同段落で整理した第一義的な必要性（脚注（125））における「政治的権利の行使を実質化していくこと」に包含されるものであると言える。ここでは、「委任者」である市民から見た「参加」の必要性が述べられていると考えられる。

次に、イ（「施策・事業の優先順位の明確化」）及びエ（「個性かつ特色のある地域の創造」）についてはそれぞれ、「今日のような厳しい財政制約のもとでは、有効性や効率性などの多角的な視点から施策や事業の優先順位を明確にし、重点化を図らなければならない」¹⁴⁵、「市民でなければ気づかない視点や市民ならではのアイデアもあるはず……地域の特性や実情を活かした行政やまちづくりには、市民参加が不可欠」¹⁴⁶と説明される。イでは適切な取捨選択をふまえた効率的な自治体運営、エではまちづくりにおける個性・地域特性の尊重の重要性が述べられており、これらを着実に実行するためには、意思決定の軸・基準となる多様な市民意見・市民ニーズを的確に把握する（＝ア（「市民ニーズの的確な把握」））ことが前提条件となるだろう。すなわち、アはイ・エとそれぞれ接続しており、また、イ・エはアを起点として展開されるものであると言える。ここから、この3点（ア・イ・エ）をまとめて、「多様な市民ニーズの的確な把握と反映」（カ）と置く。

カ：「多様な市民ニーズの的確な把握と反映」

¹⁴¹ 同上、10－12頁。

¹⁴² 同上、10頁。

¹⁴³ 同上、12頁。

¹⁴⁴ 同上。

¹⁴⁵ 同上、11頁。

¹⁴⁶ 同上。

最後に、ウについては、「[高度化する課題の中には] 行政主導あるいは行政単独では解決困難なものも多〔く、〕……地域社会を構成するあらゆる主体間の協働が不可欠である (〔内筆者〕)」¹⁴⁷との解説が付されており、すなわち要点は、市民には「地域社会を構成する主体」の一員としての振る舞いが求められているということであろう。ここから、ウを変換し、「市民自身による地域課題解決の実践」(キ)と置く。なお、キにおいて組織化された市民が地域課題を解決しようとする際に、単独で実施するか行政と協力・連携して実施するかは問わない。

キ：「市民自身による地域課題解決の実践」

まとめると、「市民参加の必要性」についてはまず、本項第一段落において〈市民が政治・行政過程に幅広く参加することによって、市民が自分たちの課題に深く関与し、政治的権利の行使を実質化していくこと〉と整理した。繰り返しだが、オ（「行政や議会の独善性の防止」）はここでいう「政治的権利の行使を実質化していくこと」に含まれる内容であると考えられる。また、カ（「多様な市民ニーズの的確な把握と反映」）も同じくこれに含まれるものであろう。すなわち、「政治的権利の行使を実質化していくこと」とは、まず行政や議会が市民意見を取り入れないことを防ぐことであり、さらに、意思決定過程の中で多様なニーズを捉え、それを政策に適切に反映させることであると言える。そして、社会課題の高度化に対応していくためには、市民が政治・行政の過程に参加することとは別に、市民自らがその解決のために主体的に活動することが肝要であること、すなわち、キ（「市民自身による地域課題解決の実践」）が必須であるという認識が確立されているといえよう。

○ 市民参加の必要性

- ① 市民が政治・行政過程に幅広く参加することによって、市民が自分たちの課題に深く関与し、
政治的権利の行使を実質化していくこと
- 行政や議会の独善性の防止／多様な市民ニーズの的確な把握と反映
- ② 市民自身による地域課題解決の実践

図表6：「市民参加の必要性」の整理

出典) 筆者作成。

¹⁴⁷ 同上。

(2) 職員は「市民参加」・「市民」をどう見ているか

市民参加の際の、とりわけ図表5でいう「①行政」への参加（＝図表3でいう「行政主導型の市民参加」）の場面における、職員の役割は重要である。これは、前出の金井（2004）による「自治体の意思決定は……〔その権限を持つ〕首長・議会を補佐・支援する形で関与する行政職員の実働に、大きく支えられている（〔内筆者〕）」¹⁴⁸ことから、この『実働』がなければ（そもそも）参加の機会が確保されず、加えて、そこでの議論を自治体の施策・事業において反映させるためには、さらなる職員の『実働』が必要となる¹⁴⁹、という指摘からも伺える。

他方で、自身が自治体における市民参加の取り組みに携わった経験から、「市民参加が公的な意思決定に深く浸透していくことに対して行政や議会は極めて消極的であるという現実」¹⁵⁰があると指摘する前出の閑谷（2011）は、「行政の現場が市民参加を制約してしまう直接的な理由」¹⁵¹として、以下A～Dの4点を挙げている。

A：「多くの人々は公共的な課題に対して無関心なままである以上、市民参加を促進することは一部の者たちの意見に限定されてしまうという懸念」¹⁵²

B：「市民参加によって多くの意見が噴出していくようになると、合意形成が困難になり、行政運営に支障を来してしまうという見方」¹⁵³

C：「市民参加によって積極的な意見が出されるということは、行政としてそれらを受けとめるだけの時間と労力が必要になるがゆえに、職員の負担過剰という話と結びつけられ、市民参加はかえって非効率的であるといった認識」¹⁵⁴

D：「行政と議会との緊張関係において、市民参加が翻弄される点」¹⁵⁵

この4点を筆者なりに整理してみると、まずAとBは対の関係にあり、さ

¹⁴⁸ 金井利之（2004）前掲注（70）、42頁。

¹⁴⁹ 同上。

¹⁵⁰ 閑谷昇（2011）前掲注（26）、158頁。

¹⁵¹ 同上、160頁。

¹⁵² 同上。

¹⁵³ 同上。

¹⁵⁴ 同上。

¹⁵⁵ 同上、161頁。

らにBとCは接続しているように見える。すなわち、参加する人が少ない場合はそこでの議論を全体意見とみなしくく（＝A）、逆に、参加する人が多い場合はそこでの議論をまとめる（＝市民意見の取捨選択をする）ことが難しい（＝B）し、さらに言えばそれには時間と労力がかかる（＝C）、ということである。なおここで、＜合意形成＞のために「議論をまとめる（＝市民意見の取捨選択をする）」作業を実際に行うのが職員である。Dに関しては、「首長と議員の「代表性」をめぐる争い」として重要な論点である（脚注（11）を参照）。

ところで、前項で整理した「市民参加の必要性」について、図表6の①におけるその「要点」は、行政や議会が多様な市民ニーズ・意見を取り入れ、それを施策・事業に適切に反映していくことであった。そして、上述の4点に立ち返れば、このうちA～Cの3点がこの「要点」に関連する。また、「要点」とBは表裏の関係にあるといえる。すなわち、「市民参加の必要性」の一部として掲げられる「多様な市民ニーズの把握と反映」は、一方で「市民参加が制約される理由」の一つとしても挙げられるということである。

さらに言えば、このB（及びC）を理由にして、職員が（「市民参加の必要性」を認識しながらも、）『実働』に控え目になってしまうという事態も予想できよう¹⁵⁶。この点を掘り下げて考えるにあたっては、今井（2008）による以下の発言が示唆的である。

「[職員から見て] 市民という存在は、概念的にはわかるのだけれど、目の前にいるとやや身構えてしまう。市民との関係づくりは、多少、距離をおかなければならぬ一種のタブーになっています。〔〕内筆者）」¹⁵⁷

上の発言中、＜概念的にはわかるのだけれど、目の前にいるとやや身構えてしまう＞という箇所から、筆者は前項で整理した「市民」概念の3側面の議論を想起した。身構えてしまうのはおそらく、市民が「委任者」側面を持つからである。すなわち、職員である限り、行政参加の場面で「対象者」側面の市民に接しても、あるいは協働の場面で「提供者」側面の市民に接しても、これらの側面と「委任者」側面とを切り離して見ることができないということである（筆者自身、このような実感を持っている）。そして、Bにおける＜合意形成＞のための「議論をまとめる（＝市民意見の取捨選択をする）」作業には、（主に意見を捨てられた側の市民に対する）「説明責任」が

¹⁵⁶ 第1節第4・5段落の記述に関連する。

¹⁵⁷ 今井照・庄嶋孝広（2008）「市民社会をファシリテートする」今井照編『市民自治のこれまで・これから』公職研、98頁、庄嶋へのインタビューにおける今井（訊き手）の発言を引用。

生じる。市民の「委任者」側面が常に視野に入る職員にとって、この「説明責任」を果たすことは簡単な課題ではないし、そのために一定程度の時間と労力がかかるることは自明である。付言すれば、「委任者」側面と他2側面を切り離せないこと自体は問題でないと考える。そして、それをふまえて＜市民との関係づくりは、多少、距離をおかなければならない＞という思考になることに（職員として）共感する。

（3）職員は「市民参加」とどう向き合うとよいか：三鷹市の事例をふまえて

前項において、市民参加の「要諦」である「多様な市民ニーズの把握と反映」は、＜合意形成＞のための「議論をまとめる（＝市民意見の取捨選択をする）」作業を発生させ、これには「委任者」側面を持つ市民への「説明責任」が伴うことから、「要諦」であると同時に職員にとっての「ハードル」でもあったと整理した。これをふまえて本項では、三鷹市における市民参加の実践事例を確認したうえで、職員は「市民参加」とどう向き合うとよいかについて考察する。なお、事例として取り上げるのは、2021年10月の設立総会から2023年12月の解散まで約800日の活動を行った「三鷹市市民参加でまちづくり協議会（愛称：マチコエ）」（以下、マチコエと記載。）である¹⁵⁸。

以下、まずその概要について、「三鷹市市民参加でまちづくり協議会 活動報告書」¹⁵⁹から確認する。マチコエは市長の発案で始まった事業であり、主に第5次三鷹市基本計画（2024年度～2027年度）の策定に向けて、2021年4月に三鷹市が設置した協議会である。このマチコエには一般公募、無作為抽出、団体推薦の各区分から当初合計422人の市民が参加し、それぞれがテーマごとに分類された23のグループ¹⁶⁰に分かれたうえで、「市への政策提

¹⁵⁸ マチコエは、第4次三鷹市基本計画（第2次改定）において、市民ボランティアからなる「参加と協働支援チーム」を形成し、これと市職員が協働することで地域課題を解決する取り組みを進める、と掲げられたことに端を発する。そもそも、三鷹市で展開される「市民参加」の実践は先進的かつ広く知られているところであり、特に有名な取り組みとして、「全員公募」・「白紙からの市民参加」が謳われた「みたか市民プラン21会議」（1999年）が挙げられる。その内容は、一條義治（2003）「『パートナーシップ協定』による市民参加方式の一考察 三鷹市における計画策定の実践から」『地方自治職員研修』公職研、36、505、120–131頁に詳しい。

¹⁵⁹ 「三鷹市市民参加でまちづくり協議会 活動報告書」、<https://mitaka-e-book.actibookone.com/content/detail?param=eyJjb250ZW50TnVtIjo0MjgwMjMsImNhGVnb3J5TnVtIjoyODA3fQ==&pNo=1>。

¹⁶⁰ グループは7つの部会の中で分類されており、その内訳は次のとおりである。交通・道路／公園・施設／住宅・景観／環境・公害・緑化・エコ【快適なまちづくり部会】、商工業／農業／観光・インバウンド／労働・雇用【活力のあるまちづくり部会】、防災・減災／防犯・消費者保護【安全なまちづくり部会】、障がい者福祉・高齢者福祉／健康・医療・ヘルスケア【安心なまちづくり部会】、児童・子育て支援／学校・教育／保育園・幼稚園／多世代交流【子どもが輝くまちづくり部会】、生涯学習／スポーツ／芸術／文化・歴史【心ゆたかなまちづくり部会】、コミュニティ／人権・男女平等参画／平和・国際交流【ふれあいのまちづくり部会】。（同上、10頁。）

案」を目的とした活動を行った。この活動において特筆すべきは、市民による「まちの声を聴き、まちの声をカタチにする」の実践である。前者はつまり「メンバーが Web アンケートやワークショップなどを企画・実践し、まち（市民）の声を集めること」¹⁶¹であり、後者はつまり「集めたまちの声やまちの課題を基に議論を重ね未来のまちづくりに向けたアイデアとして市に政策提案すること」¹⁶²である。このスローガンに沿って、グループごとに情報収集、議論、政策提案の作成作業が進められ、2023 年 7 月の「最終報告会」において市に対し政策提案を提出するに至った。その後、府内で政策提案を基本計画に反映させる作業がなされ、これに関する市とマチコエの「意見交換会」が開催された後に、基本計画の 1 次案が確定した。これをもってマチコエは解散となっている¹⁶³。

ところで、このマチコエを図表 1 に当てはめて考えてみれば、これは「①行政」の「政策形成段階」に対する参加の取り組みであるといえる。一方で、マチコエのスローガン（「まちの声を聴き、まちの声をカタチにする」）に着目し、「市民が市民の声を聞く」という様態を切り取れば、それは図表 1 中の「市民公益活動」（「③コミュニティ」・「④NPO」）への参加にも見える。また、図表 5 の議論に沿って言えば、マチコエに参加している市民は「対象者」の側面でもって活動しており、マチコエの各グループがまちの声を聞く場面において参加する市民も「対象者」の側面であるはずである。しかし、スローガンに立ち返って当該場面を想像すると、そこに行政が介在する余地がないように思え、また、マチコエメンバーが他の市民に対し「声を聞く」というサービスを提供しているようにも見えることから、「提供者」としての市民が活動しているようにも見える。

職員の側に関心を移すと、マチコエとの関わり方は 3 つに分けられる。それは、マチコエの活動をサポートしながら府内との連絡調整を図る「事務局」（企画部参加と協働推進室）、マチコエに参加する市民と一緒に各グループで活動する「府内ワーキングチーム」、マチコエに相対して政策提案に必要な情報提供や意見交換を行う「関係部署」である¹⁶⁴。このうち、「事務局」の職員はマチコエ全体のスケジューリングや課題管理、情報の共有、オンライン会議の準備や取り回し、マチコエの拠点となっていた施設の予約管理¹⁶⁵

¹⁶¹ 同上、3 頁。

¹⁶² 同上。

¹⁶³ 解散にあたって市長は、「これまでの熱い活動が、節目を設けて一旦拡散することによって、テーマや課題ごとにまたあちこちで融合し、新たな取り組みやグループが生まれてくるのだと思っています」、「今回のマチコエと基本計画を起点に、テーマや地域ごとに、以前からのコミュニティと新しいコミュニティの融合が進んでいくと素晴らしいと思います」と展望を述べている。（同上、100–101 頁。）

¹⁶⁴ 同上、11 頁。

¹⁶⁵ マチコエ参加者の活動拠点として、2021 年 11 月 9 日に「参加と協働拠点施設 Machikoe」を開所している。施設内には Wi-Fi が整備され、オンライン会議の開催も可能であったという。事務局を務めた

などを担当し、「庁内ワーキングチーム」の職員は各グループに一人配置され、業務の一環として（＝ボランティアとしてではなく）、市民と同じ目線・役割で議論や政策提案の作業を行っていたという¹⁶⁶。

繰り返しとなるが、マチコエの活動において特筆すべきは、そのスローガン（「まちの声を聴き、まちの声をカタチにする」）を市民が実行していること、すなわち、市民が市民の意見を聴き、これをグループとして取りまとめ、「政策提案」の形にまで整えるという点である。そして、この点はまさしく、市民による「<合意形成>」のための「議論をまとめる（＝市民意見の取捨選択をする）」作業の実践といえるものであろう。この実践によって「マチコエ」に参加している市民は、「対象者」側面に加えて「提供者」側面の要素をも備え、活動において判断・決定できる事項が増えた。言い換えれば、活動における主体性が高まり、政策形成の過程に一層深く関与することになったということである。筆者は、このように「市民参加」の場における市民の裁量／責任・活躍範囲をなるべく大きく・広くとることが、結果として形成される<合意>（マチコエの活動においては<基本計画の1次案>）に対する納得感を高めることにつながるのではないかと考える。

ここまで整理をふまえれば、「市民参加」の場において職員が担うべき役割として「市民同士の意見交換を促進し、その場において議論の方向性を見出せるような環境を整えること」を挙げることができるだろう。具体的には、マチコエの活動において「事務局」と「関係部署」が果たしていた役割であり、前者としてはスケジュールや課題の管理、オンライン会議の補助、拠点施設の運営など、後者としては必要な情報（＝職員が持っている執務知識）の公開、市民からの意見・問い合わせに対する丁寧な対応などである。実際のところ、マチコエの枠組み・スローガンをすべての自治体・すべての「市民参加」の場に当てはめることは困難だろう。しかし、職員が市民参加の<環境を整える>役割を果たすことは、その場にいる市民が「できること」「知っていること」を増やし、これが<活動の充実>につながると考えられる¹⁶⁷。そうして得られた結論の納得性が（参加した市民にとって）高いものであろうことは、前段落で考察したとおりである。すなわち、「市民参加」の際に職員がなすべきこととは、<多様な市民ニーズ>を執務知識の枠にはめて議論を一本化しようとするのではなく、収拾がつかなくなることを恐れずに、市民参加の<環境を整える>という役割を全うすることで、<多様

企画部参加と協働推進室の職員は、期間中この施設において執務していた。（同上、19頁。）

¹⁶⁶ 三鷹市企画部企画経営課へのヒアリング調査（2024年11月14日実施）による。

¹⁶⁷ ここでは市民が一堂に会す形態の「市民参加」を想定しているが、例えばパブリックコメントのような形態の場合であっても、充分な意見提出期間の確保、意見提出方法の簡易化、意見の対象となる案に関係する情報の公開、説明会の開催など、手法を工夫することで<活動の充実>化を図ることができるのでないだろうか。

な市民ニーズ>をその場において噴出・循環させ、市民自らが議論の方向性を獲得・体感できるように導くことである¹⁶⁸。このような思考（の転換）は、職員が市民参加の「ハードル」を越えるために必要となるものでもあろう。

マチコエの事例から分かるとおり、市民参加には多大なる時間と労力がかかる。当然、どのような形態・規模・目的で実施するかによるところではあるが、市民参加は総じて「大変なもの」であるといえる。そして、<活動の充実>化を図るうえでは、職員も市民もそこに時間と労力をかけざるを得ない。すなわち、市民参加は「大変なもの」であるところにその意義があるともいえる。職員は、市民参加が「大変なもの」であることを素直に受け入れ、そのうえで、「<合意形成>のための「議論をまとめる（＝市民意見の取捨選択をする）」作業」自体が大変なのではなく、そこに市民をなるべく関与させることこそが大変であり、肝要であり、自身の役割なのだという思考（志向）を持つとよいのではないだろうか。これが、「職員は「市民参加」とどう向き合うとよいか」という問い合わせに対する筆者の答えである。

付言すれば、市民参加が職員にとって「大変なもの」である以上、個人の意識・思考を向上させ、転換していくことのみをもって、（総体としての）職員の『実働』を確保することは難しい。したがって、役所としての「市民参加」理念を具体的かつ明確に示し、また、市民参加とは時間と労力がかかるもの／かけるべきものであると位置づけることで、「市民参加」の実践において職員がそれらに沿えるようにしておくことが重要だと考えられる。

（4） 小括

本節ではまず、図表6のとおり「市民参加の必要性」を整理した。要約すればこれは、市民が政治・行政の過程に関与することで政治的権利を実質化すること、自ら地域課題を解決しようとすること、の2点であった。このうち前者における「実質化」について、「多様な市民ニーズの把握と反映」がそのうちの一つであり、一方でこれが「市民参加が制約される理由」の一つでもあることを確認した。それは、「多様な市民ニーズの把握と反映」にかかる作業が、市民への「説明責任」を伴うものであり、職員にとっては「ハードル」「大変なもの」であるからである。

このような整理を前提に、マチコエの事例をふまえて、筆者はまず、職員

¹⁶⁸ 実際に 職員がこのように思考するためには、<市民に対する信頼感>（「任せてよい」という実感）が必要になる。この点について筆者は、三鷹市企画部企画経営課へのヒアリング調査（2024年11月14日実施）において「行政に任せきりではなくて自分達で話しながらまちのことを決めていきたい、と思っている市民の方々がいることが分かった」「極端にいえば、まちのことは行政がすべてやらなければならないと考えていたが、場合によっては市民の皆さんに任せてもいいのかなと思った」という趣旨のお話を伺ったところから、<市民に対する信頼感>は直接市民と交流し、対話することによってのみ涵養されるものなのだろうと思い至った。

は「市民参加」を手軽に（＝労力をかけずに）済ませようとしない方がよいと考える。これは、繰り返しだが市民参加とは「大変なもの」であり、それがゆえに価値があるとも思うためである。すなわち、まず「大変なもの」として覚悟することが大切であるということである。当然、例えばオンラインツールを利用した利便性・効率性の向上などの工夫は重要であり、その意味での労力削減は常に心がけるべきだと考える。そして、職員がそこで果たすべき役割を見定めることも肝要であり、その役割とは「市民参加」の＜環境を整える＞ことだと考える。この役割をどのように認識し、どのようにその『実働』を確保していくかについては、前項（のうち特に後半4段落）の記述のとおりである。

第5節 おわりに

本稿ではこれまで、職員の側から「市民参加」を見つめなおすことを念頭に、それは＜そもそもなぜ必要とされているのか＞、そして＜職員はそれにどう向き合うとよいのか＞ということについての考察を展開してきた。前者についての考察は前節第1項、後者についてのそれは前節第3項で述べたとおりである。なお、前節における考察の前提として、第2節及び第3節において「市民参加」の概念と歴史に関する整理を行っている。

ここまで、本稿の問題関心が職員の目線に立つものであったことから、考察の対象として主に、＜行政の領域に市民が関与する形態の市民参加＞を取り上げてきた。そこで、以下に＜地域の側に在る市民参加＞に関する筆者の所感を述べ、これをもって本稿の結びとしたい。

＜地域の側に在る市民参加＞とは、「コミュニティ」や「NPO」の活動に市民が参加する形態のものである（図表1参照）。このような市民参加においては、「提供者」側面の市民が立ち現れる（図表5参照）。すなわち、市民が主体性をもって活動する領域である。このような領域で活躍する市民の想い・要望・苦悩を、職員はどれくらい理解しているだろうか。逆に言えば、これらを理解せずして、＜行政の領域に市民が関与する形態の市民参加＞の重要性を謳うことができるのだろうか。これらを理解するためには、職員が地域に出向くしかないだろう。すなわち、＜地域の側に在る市民参加＞に職員が参加するということ（＝「職員の地域参加」）である。こうした試みを通じて、市民と職員がお互いを知り、考えを共有することで、相互に期待しあう関係を育むことはできないだろうか。例えば、職員として感じる「市民参加」の大変さ、難しさを実直に開陳することは、市民の側にとっても「参加」することの意味やそれへの向き合い方を捉えなおすきっかけになるだろ

う。職員が地域に出向くことは、お互いの立場に規定されない対話の機会を創出することであると考えられる。

おそらく、「職員の地域参加」の取り組みで育まれた関係性は、市民の「行政参加」の場面においても有用であろう。さらに、この市民の「行政参加」によって育まれた関係性が、次なる「職員の地域参加」に反映されることもあるかもしれない。このような「参加」の循環は、市民と職員の双方にとって意味のあるものだと考えられる。なお、「職員の地域参加」を推進していくためには、行政が<地域の側に在る市民参加>に対して適切な支援をすること、そして、職員が地域に出向くためのしくみ¹⁶⁹を役所の中で整備することの2点が必要であろう。

¹⁶⁹ 一案として、勤務時間中であっても所属長の許可を得れば地域活動に参加できるようにする、といったものが考えられる。

執筆者

菅谷 慎一朗（すがや しんいちろう）

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所研究員

1992年生まれ。2014年武藏野市役所入庁。健康福祉部健康課、総務部人事課に勤務後、2023年より現職

後藤・安田記念東京都市研究所リサーチ・ペーパー No.25

2025年3月25日発行

発行人 小早川 光郎

〒100-0012 東京都千代田区日比谷公園 1-3 市政会館

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所

TEL 03-3591-1261 FAX 03-3591-1279

URL <http://www.timr.or.jp>

TIMR

Research Paper

No.25

2025年3月25日

公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所