

# 大和市にみる地方自治における市民参加

経営学部 経営学科  
学籍番号 1710070155  
4年9組31番 古木拓也

## 目次

序章	3
(1) 問題の所在	
(2) 本論文の課題	
(3) 研究の対象	
(4) 研究の方法	
(5) 本論文の構成	
第1章 なぜ市民参加が必要か	5
第1節 市民参加をめぐる動向	5
第2節 市民参加の必要性	6
第2章 大和市自治基本条例の事例	7
第1節 大和市自治基本条例の概要	8
2-1 大和市自治基本条例の位置づけと構成	8
2-2 大和市自治基本条例制定における基本方針	9
第2節 大和市自治基本条例の策定プロセス	10
第3節 大和市自治基本条例制定後の動向	12
第3章 大和市の市民参加はどのようにしてなされたか	13
第1節 市民から見る市民参加	13
第2節 自治体から見る市民参加	15
第3節 市民参加がもたらす循環	16
終章 結論	16
第1節 大和市の事例を振り返って	16
第2節 今後の課題と展望	17
参考文献	17

## 序章

### (1) 問題の所在

近年、国から地方への分権が進み、これまでは国が担ってきたことを地方自治体が担うという機会が増加し、地方自治体の役割が大きくなってきている。これによって地方から市民への分権も進行し、市民が果たすべき役割も大きくなってきている。地域のニーズや市民のニーズが多様化し、地域のおかれる状況が複雑化している今、地方自治体はそれぞれの地域に根ざした行政を行っていく必要がある、そのためには市民参加が不可欠である。しかし、市民参加や協働が全国で謳われてはいるが、それがしっかりと実践されている自治体は決して多いとはいえないのではないだろうか。市民の参加率が低く、形だけ行っているというようなものを市民参加とは呼べないし、だからといって市民参加を放棄することを選択すべきではない。地方自治体には市民参加が必要であり、それを行う際には、単なる形式的なものではなく、しっかりと民意を反映させた市民参加を行っていく必要があるのである。本論文では、市民参加の必要性が謳われる中で、それが実行できている地方自治体が多くないという点を問題の所在とする。

### (2) 本論文の課題

地方自治において市民参加による自治が求められる中で、行政はどのように市民参加を促進し、市民はどのように行政と向き合って市民参加を行っていくべきかという点を明らかにする。しかし、市民参加はそれぞれの自治体によって異なっているし、どの自治体にも当てはまるような普遍性があるものではない。そこで本論文では、市民参加をどのように行っていくべきかという1つのモデルを、神奈川県大和市の事例、特に「大和市自治基本条例」の策定プロセスに焦点を当て述べていく。

### (3) 研究の対象

大和市役所を研究対象とする。大和市は市民参加におけるインターネットの導入を全国に先駆けて行ったり、市民が主体となって自治基本条例を制定したりと、今ほど市民参加の重要性が認知されていない頃から積極的な市民参加を行っている。中でも特に、自治基本条例の策定においては市民が主体となった積極的な市民参加が行われている。本論文では大和市役所を研究対象とすることで、大和市でのそういった活動において、自治体や市民がどのように考え、行動していたかを明らかにする。

#### (4) 研究の方法

主に地方自治や市民参加に関する文献を活用し、適宜インターネットを活用しながら研究を進めていく。また、大和市自治基本条例や大和市における市民参加に関して大和市役所に聞き取り調査を行う。

#### (5) 本論文の構成

第1章では市民参加の現状と必要性を述べる。第2章では大和市自治基本条例の事例を取り上げ、市民参加による条例の策定プロセスを見ていく。第3章で大和市自治基本条例の事例を市民の目線、自治体の目線から分析し、市民や自治体がどのように市民参加と向き合っていくべきかを述べ、終章でまとめる。

## 第1章 なぜ市民参加が必要か

### 第1節 市民参加をめぐる動向

少子高齢化や人口減少、国や自治体における多額の債務残高など、日本は様々な問題を抱えている。それらに対応するため、国と地方の役割を見直し、分権改革を図ることが必要だと考えられてきた。2000年4月に施行された地方分権一括法により、自治体の自己決定権は大きく拡大した。同法の成立は、国と地方がそれまでの上下の関係から原則的には対等なパートナーシップの関係へと転換していくことを意味しており、地方の自立、自己決定、自己責任を打ち出す結果となった。それまでは国が定めた政策や法制度に基づいて事務的に行政を行うことが多かった地方自治体であるが、この法律をきっかけに、それぞれの地域が抱える諸課題の解決に向けて、地域で考え、地域で取り組むということが求められるようになったのである。

しかし、多様化・高度化していく市民のニーズに応え、地域に根差したまちづくりを行政のみで行っていくのは難しい。こうした現状から、地方自治体では、地域の政策における市民の参加を進める必要性が高まっているのである。これはつまり、国から地方への分権が促進されたことで、自治体から市民への分権も促進されたことを意味しており、分権が進む以前よりも市民の役割が大きくなってきていることを意味するのである。これまでは自治体が行ってきたことであっても、これからは自治体と市民が行っていくことが求められるのである。

また、近年では全国各地で自治基本条例や市民参加条例などの制定も進められている。地域の基本的なルールを地方自治の主役である市民が自らの手で作り上げる、という地方自治の原点が再認識されているのである。従来、条例や計画の策定過程では、市民意識調査を実施したり、審議会に団体代表者が参加したりするのが主流であったが、最近ではパブリックコメント、審議会への公募市民の登用などが一般的となっている。意欲的な自治体ではさらに一歩進んで、市民主体の市民会議を立ち上げ、素案段階から多くの公募市民が参加して熱心に議論を交わしながら、条例や計画案をとりまとめる光景も見られる。また一方で、公共サービスの効率化や規制緩和が進むにつれ、指定管理者制度や市場化テストなど、いわゆる PPP (Public Private Partnership: 官民連携) のスキームにおいても、NPO と行政との協働が論じられるようになってきている。<sup>1</sup> このように、今日では市民参加の意義や必要性が認識され、全国で活発に行われている。しかし、一口に市民参加といえど、その活動内容や市民と自治体の

---

<sup>1</sup> 地域政策と市民参加

関係性といった点においては地域によって様々である。次の図1-1「住民参加のはしご」は、市民参加の段階を8つに分類したものであり、市民参加を行う上での市民と行政との関係性を表している。

図1-1 「住民参加のはしご」の8段階

「住民参加のはしご」の8段階			
住民の力が生かされる 住民参加	8	住民によるコントロール	住民主体の活動に行政を巻き込む
	7	委任されたパワー	住民主体の活動
	6	パートナーシップ	住民と行政との協働、決定権の共有
印としての住民参加	5	懐柔	行政主導で住民の意思決定のある参加
	4	意見聴衆	与えられた役割の内容を認識した上での参加
	3	お知らせ	形式的住民参加(限定された参加)
住民参加とは言えない	2	セラピー	お飾り住民参加(利用された参加)
	1	操り	操り参加(趣旨や役割の不明確な操られた参加)
参考:住民参加のはしご(シェリー・アーンスタイン1969)、協働のデザイン(世古一穂2001)			

この図を見てもわかるように、一口に市民参加といっても、行政主導の単なる形式上の市民参加から、市民が主体となって行政を巻き込んでいくような市民参加もあるなど、内容に関しては様々なのである。単に近年の流行にのって市民参加を取り入れる自治体や、先進的な自治体であることを示すために市民参加を行う自治体は、行政が主体となるような低い段階の市民参加になりがちであるし、市民の意見を反映するという市民参加の原則的な役割を果たせていないのが現状なのである。なお、本論文では住民参加のはしごにおける「住民」は、「市民」と同義とする。

## 第2節 市民参加の必要性

地方分権の進行に伴い、市民参加の必要性が認識されていると述べたが、なぜ市民参加が必要なのかという5つの理由をここで確認しておこうと思う。<sup>2</sup>

まず1つは、市民ニーズの的確な把握である。自治体を取り巻く社会経済環境は大きな変化を見せており、市民のニーズや価値観が複雑化・多様化している。そういった環境の中で、行政が的確に市民のニーズを把握することは難し

<sup>2</sup> 新説 市民参加 その理論と実際

く、たとえ市民のニーズに合わせた政策を行っているつもりであっても、市民と行政にズレが生じているということもある。2 つ目は、思索や事業における優先順位の明確化である。市民のニーズは多様化しているが、自治体の財政に限りがあることも事実である。当然、すべてのニーズを満たすことはできないため、自治体は市民が何を必要とし求めているのかを明らかにし、優先順位をつけて政策に取り組んでいかなければならないのである。そのためには、自治体は積極的に市民に対して情報を公開し、市民は政策の策定段階への主体的な参加をしていく必要がある。3 つ目は、地域的公共的課題の高度化への対応である。行政主導や行政単体では解決できないような課題も多く、行政だけが公共サービスを提供することには限界がある。そこで、市民の積極的な参加やあらゆる主体間での協働が求められているのである。4 つ目は、個性かつ特色ある地域の創造である。地方分権により自治体にはこれまで以上に柔軟なアイデアや斬新な構想力が求められる。中には市民でなければ気づかないような視点やアイデアもあるはずであり、そうした意見を取り入れながら市民や地域の実情に即したまちづくりを行わなければならない。5 つ目は行政や議会の独善性の防止である。これは、市民による行政や議会の統制である。市民は行政や議会への参加を通して情報を手に入れ、自ら行政や議会を評価・監視することができるのである。

また、こうした市民参加の必要性が認識されたことにより、現在では市民参加の制度化も進んでいる。制度化には、たとえば自治基本条例や市民参加条例などの条例による制度化や、パブリックコメント等の参加手法の制度化などが挙げられる。これらの制度化という動きからもわかるように、市民参加はいまや地方自治において不可欠なものとなっているのである。

## 第 2 章 大和市自治基本条例の事例

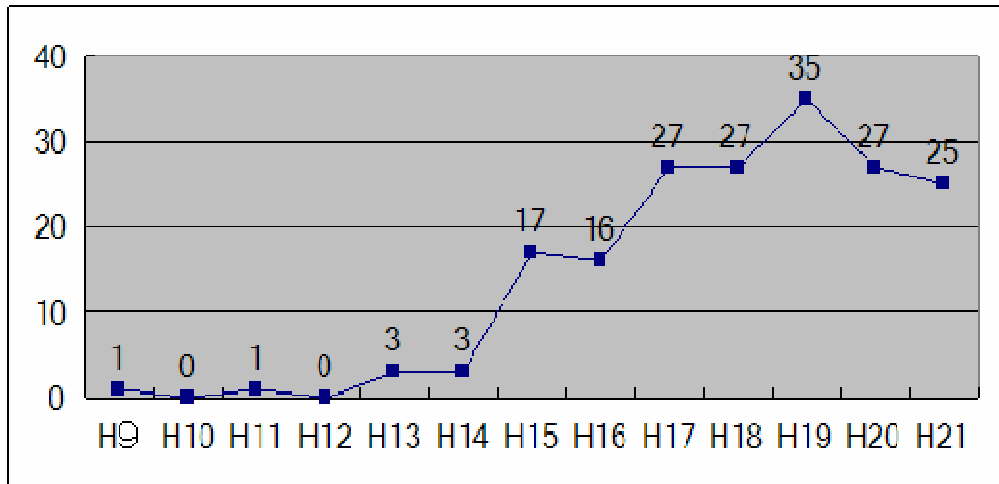
### 第 1 節 大和市自治基本条例の概要

#### 2-1 大和市自治基本条例の位置づけと構成

地方分権の推進にともない、それぞれの自治体が地域のことを自分たちで考え、行動するという機会が増加した。その際に必要になってくるものが、自治体の運営における最も基本的な理念や仕組みであり、それを条例として法的に規定したものが自治体の憲法とも呼ばれる「自治基本条例」である。近年、この自治基本条例を施行する自治体が増加しており、2009 年 10 月までに全国で

約 180 の自治体で施行されている。

図 2 - 1 まちづくりに関する基本条例が制定された自治体数の推移



(稚内市ウェブサイトを参考に筆者作成)

[www.city.wakkanai.hokkaido.jp/section.main/seisaku.keiei/gyoumu-jichikihon-si-ich.htm](http://www.city.wakkanai.hokkaido.jp/section.main/seisaku.keiei/gyoumu-jichikihon-si-ich.htm)

大和市では、2005年4月に「大和市自治基本条例」が施行されており、全国的に見ても比較的早く施行されたことがわかる。また、大和市自治基本条例は9つの章から成り立っており、以下のような内容で構成されている。

図 2 - 2 大和市自治基本条例

- 前文
- 第1章 総則 (第1条-第3条)
- 第2章 自治の基本原則 (第4条-第8条)
- 第3章 市民
  - 第1節 市民 (第9条-第11条)
  - 第2節 地域コミュニティ (第12条)
- 第4章 市議会 (第12条・第13条)
- 第5章 市長 (第15条・第16条)
- 第6章 行政運営の法則
  - 第1節 総合計画 (第17条)
  - 第2節 執行機関 (第18条-第25条)
  - 第3節 財政 (第26条-第28条)
- 第7章 厚木基地 (第29条)



第8章 住民投票（第30条・第31条）
第9章 その他（第32条・第33条）
附則

（大和市ホームページより筆者作成）

## 2-2 大和市自治基本条例制定における基本方針

大和市自治基本条例発足当時の大和市長である土屋候保は「市民各層の意見が幅広く反映されたものにすべき。市民、学識経験者、市職員で構成する組織をつくり本市にふさわしい条例を目指したい。」とし、「基本条例をつくる会」(以下、「つくる会」と略称)を発足させた。<sup>3</sup> また、条例をつくるにあたって、まず土屋が担当職員に話したことは、

- 1、市民の市民による条例素案づくり
- 2、他の自治体のものを参考にしない（先進市視察などもっての外）

の2点としている。<sup>4</sup> このことから、大和市自治基本条例の策定においては市民が意見を出し合い、市民の手でつくりあげようとしていたことがわかる。

また、以下の図2-3は自治基本条例をつくる会の構成（発足当時）を示したものである。これを見ると、市民メンバーの割合が大きく、あくまで市民主体の中にそれをサポートする立場として学識経験者、市職員、ファシリテーター、事務局といったメンバーが参加している組織であることがわかる。

図2-3 大和市基本自治条例をつくる会の構成

市民メンバー	35名	定員を設けず公募。市内在住、在勤、在学、在活動、18歳以上
学識経験者メンバー	1名	明治大学政治経済学部助教授 牛山久仁彦氏。行政学・地方自治論
市職員メンバー	5名	関係課からの推薦3名、公募2名
ファシリテーター	数名	ダイナックス都市環境研究所。会議により1~3名でファシリテート
事務局	5名	企画部長、分権強化推進担当4名

（出典：ドキュメント・市民がつくったまちの憲法）

自治基本条例の制定に関して、市民参加を示すための形式的なものであるとか、自治体が先進自治体であることをアピールする単なる指標であるなどとい

<sup>3</sup> 神奈川新聞（2002.6.21）

<sup>4</sup> ドキュメント・市民がつくったまちの憲法

った否定的な意見もある中で、大和市自治基本条例は市民によってつくられたものといえる。

## 第 2 節 大和市自治基本条例の策定プロセス

大和市自治基本条例は、市民が主体となってつくられたからこそ、制定されるまでに膨大なプロセスを経ている。詳しくは大和市ホームページを参照してもらうこととし、ここではポイントだけを述べようと思う。まず、大和自治基本条例の策定方針として、①市民が主体となって策定すること、②Public Involvement（以下、PI と略称）の手法を活用することの 2 点が挙げられている。PI とは、市民参加の手法の一つである。計画等の策定にあたり、広く市民の意見を聞き、計画に反映するという手法であり、案を作る段階からの参加や市民相互の議論も視野に入れている点が特徴である。この 2 つの基本方針からは、条例の内容だけではなく策定組織の運営等もできるだけ市民に任せ、条例を策定するためのプロセスを大切にしていることがわかる。

次に注目すべき点は、公募から結成された市民主体の「つくる会」では、条例の素案が完成するまでに 119 回もの会合が重ねられているということであり、それを示しているのが図 2-4 である。

図 2-4 つくる会内での会合

名称	内容	開催回数
全体会議	策定全般にわたるメンバー全員での作業	28
学習会	メンバー対象の学習会	3
運営委員会会議	活動スケジュールや運営方法等を企画・調整	7
ワーキングチーム会議	全体会議での論点整理・個別の項目での議論等	10
PR・キャンペーン担当チーム会議	活動の PR を企画・実施	8
自治会担当チーム会議	自治会を対象とした PI(*)の企画・準備	9
青少年・学校担当チーム会議	青少年を対象とした PI(*)の企画・準備	9
編集担当チーム会議	つくる会発行のニューズレターの企画・編集等	14

市民団体チーム会議	その他市民団体を対象とした PI の企画・準備	2
フォーラム準備チーム会議	フォーラム（H15.8.9）の企画・準備	7
たたき台作成チーム会議	条例素案のたたき台の作成をリード	11
フォーラム Part2準備チーム会議	フォーラム Part2（H16.2.7）の企画・準備	11
合計		119

（出典：大和市ホームページ 2010年12月20日 アクセス  
<http://www.city.yamato.lg.jp/web/soukei/jyoreiindex.html> ）

これを見ると、学習会からチームごとの会議等、その活動は多岐にわたっており、ここからも市民が主体となって一から素案作りが行われたことがうかがえる。中でも、たたき台から条例素案にしていく過程においては、市役所の庁舎に泊り込んでの会議が行われるなど、市民が主体となるだけでなく極めて積極的に取り組んでいたということがわかる。もちろん、ただ素案作りの会合の回数が多ければいいというわけではなく、ここではあくまで市民主体での活動を進めた結果として119回もの会合が行われたというプロセスが重要である。

また、次の図 2-5 が示すのは、つくる会が一般市民、自治会長、市職員や高校生等に向けて行った PI である。

図 2-5 つくる会外への PI 等

PI の種類・名称	内容	開催回数	参加人数
市民キャラバン	・ 広く一般市民対象 ・ 市内を5地区の学習センターを会場	11	150
自治会長との意見交換会	・ 市内自治会長対象 ・ 北・中・南部に分け3回ずつ	9	168
市議会議員との意見交換会	・ 市議会議員対象・7つの会派別で2回ずつ	14	51
高校キャラバン・ 高校生との意見交換会	・ 高校生対象 ・ 高校キャラバンは市内の県立高校3校で2回ずつ	8	155
職員キャラバン	・ 市職員対象 ・ 職員は勤務外での自由参加	3	41

フォーラム	・ 広く一般市民対象 ・ 講演・寸劇・パネルディスカッション	1	300
フォーラム Part2	・ 広く一般市民対象 ・ 寸劇をまじえたたたき台の説明 ・ 分散会での意見交換会	1	400
その他の団体等	・ 商工会議所、青年会議所、協働推進会議、 福祉系 NPO 法人等を対象	16	197
合計		63	1462

(大和市ホームページ 2010 年 12 月 20 日 アクセス

<http://www.city.yamato.lg.jp/web/soukei/jyoreiindex.html>)

策定の方針として掲げていた通り、ここでは積極的な PI が行われ、計 63 回、1462 人に対して PI が行われている。人口が 20 万人を超える大和市において、35 名のつくる会の市民メンバーがしっかりと民意を反映できているのかという疑問点も、この PI によって広く民意を聞くことで補うことができている。

ここまで条例制定におけるつくる会の活動を見てきたが、会合では市民メンバーが中心となって議論が行われ、PI の活動では市民メンバーから一般市民に対してフォーラムやワークショップが行われている。こういった活動の内容や回数から、大和市自治基本条例の制定においては、条例制定の基本方針である市民主体と PI の手法の活用という 2 つの要素をしっかりと組み込んで行われた活動であるといえる。また、基本方針であるこの 2 点は単なる方針では終わらずに、大和市における市民参加の最も特徴的なものとなったのではないだろうか。

### 第 3 節 大和市自治基本条例制定後の動向

ここまで見てきたように、つくる会が発足してから大和市自治基本条例が制定するまでには膨大なプロセスを経ており、ついに 2005 年に大和市自治基本条例が施行された。しかし、多くの市民によって作り上げられた条例であっても、制定するだけでは意味を成さないし、条例の制定はゴールではない。むしろ条例の施行はスタートであり、その後、条例がどのように活用されるかということが大切である。そこで、ここでは条例の制定後の動向を確認しておくこととする。

条例の制定後は、リーフレットの配布、市民に向けたシンポジウムの開催、

市職員全員への研修、制定の経過を記録した書籍の発行などの取り組みが行われた。また、新たな条例の制定も行われており、大和市自治基本条例の理念を具体化したものとして 2007 年 10 月に大和市市民参加推進条例が制定された。この条例に関しても、大和市自治基本条例と同じようなプロセスを辿っており、公募で 32 名の市民を募り、その他に学識経験者 2 名、市職員 8 名、事務局、ファシリテーターによって検討会議が構成され、市民主体と PI の手法を重視した活動によって条例が制定されている。市民による大和市自治基本条例の制定が単なる作業としてそこで完結せず、次の大和市市民参加推進条例の制定へとつながることによって理念が具現化されている。大和市自治基本条例での市民参加が、ここでしっかりと活かされ、次につながっているのである。さらに、自治基本条例を制定する際に得られた貴重な経験やノウハウが、大和市市民参加推進条例にも活かされているのではないだろうか。

### 第 3 章 大和市の市民参加はどのようにしてなされたか

#### 第 1 節 市民から見る市民参加

大和市自治基本条例の策定段階で行われた自治基本条例フォーラムにおいて、参加者 300 人に対して行われた「条例のことを知っていましたか？」というアンケートでは、86%もの市民が内容までは知らなかった、もしくはまったく知らなかったと回答した。また、詳しく知っていたと回答した市民はわずか 13%に過ぎず、このアンケートでは条例に対する市民の関心や認知度がけっして高いものではないということが明らかになった。この結果からもわかるように、条例は一般市民にとってあまり馴染みのないものであり、ましてや条例の制定という作業はほとんど馴染みのない取り組みだろう。しかし、35 名の一般市民が主体となって構成されたつくる会では、119 回もの会合を行い 63 回ものフォーラムや意見交換会を行うなど、市民が積極的に参加し、その活動が行われていたことがわかる。それではなぜ、市民がここまでのモチベーションを維持しながら行政に参加できるのか。また、市民はどんな想いでこの条例制定に参加したのだろうか。それを知るために、まずはここで制定に携わった市民メンバーの意見を見ていくことにする。次に挙げるものは、つくる会に参加した市民メンバーが、条例制定に対して述べたコメントである。<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 自治基本条例をつくる会ニューズレター vol.4 (2005,3,1)  
ドキュメント・市民がつくったまちの憲法

- ・つくる会に参加した多くの方が、厚木基地の存在について問題意識を持たれたの参加だということが最初の会議でわかりました。
- ・市民の安全、安心並びに快適な生活を守るため、厚木基地の問題も白熱した議論が交わされました。航空機騒音等の早期問題解決を切に望みます。
- ・「子ども」を条文に期待をかけていた。子どもに権利があって当たり前のことだから。

ここで問題視されている厚木基地は、大和市、海老名市、綾瀬市の3市にまたがって存在しており、大和市民にとっても大きな存在である。大和市自治基本条例の第7章には厚木基地という条文も記載されており、航空機の騒音や墜落の危険性といったことに対して大きな問題意識を持つ大和市民が多いのが現状だ。しかし、当然のことながら厚木基地以外に問題意識を持って条例制定に取り組んだ市民の意見もあり、子どもの権利を主張し、条例に組み込みたいという声などもあった。厚木基地という問題に関心を寄せている市民は比較的多いものの、それぞれが条例制定に対して様々な想いや期待を持っていたのではないかと考えられる。厚木基地に関しても、市民から寄せられた意見には「そもそも厚木基地は悪いものではなく恩恵も受けている」といった基地をプラスの存在として捉えた意見や、「大和市のまちづくりに航空機騒音は大きな影響を及ぼしている」という基地をマイナスの存在として捉えた意見も見られるなど、やはり市民が条例制定に取り組む際に持っている考えはそれぞれであった。理由やきっかけは様々であるが、市民参加を行う市民はそれぞれ何かしらの問題意識を持っていると考えられる。

また、次のような市民のコメントもある。

- ・他の自治体ではありえないと言われた市民が市民に対して行うパブリックインボルブメント、さらに多くの議論を経て生まれた自治基本条例、この条例の策定過程に参加できたこと、そして大和市民であることを誇りに思う。
- ・現役のサラリーマンとして仕事を抱えながらの活動は大変でしたが、素晴らしい経験になりました。今後も現役世代の積極的な市民参加を強く希望します。
- ・大和市の憲法と位置づけられる、「自治基本条例」の素案づくりに参加できたことを光栄に思っています。今後、この条例を基に新しい自治の歴史が始まることを大いに期待しつつ、市民の一人として大和市および大和市の自治に関心を持っていきたいと思えます。

これを見ると、参加しようと思った理由は違えど、市民メンバーはつくる会への参加がとても有意義であったと感じているし、さらに今後の自治への関心や参加意欲が高まっていると思われるコメントも多く見られる。また、筆者が

聞き取り調査を行った大和市役所政策部政策総務課の大谷剛氏は、大和市の都市政策における市民参加の経験から次のように述べる。「市民の方が参加しようと思う理由はそれぞれ人によって違っている。しかし、取組みに参加していく過程で、市民参加による取組みの必要性や重要性を理解し、参加の姿勢が変わっていくのを強く感じる。」もちろん、はじめから市民参加の重要性を感じて参加する市民もいるだろう。しかし、全員がそういった気持ちで参加しているわけではなく、その多くは取組みの中で市民が参加することの意義を理解するのである。また、もともと高い意欲を持って参加していた市民も市民参加の意義を再認識する。さらに、それまで市民参加によって達成しようと個々に持っていた目標に加え、市民同士で共通の目標が生まれ、責任感をもって活動が行われるようになる。こうしたことが繰り返されることで、市民の市民参加に対する関心や意欲が高まっていくのである。これは大和市自治基本条例における市民参加に関しても例外ではない。

## 第2節 自治体から見る市民参加

次に自治体から見た市民参加を考えていこうと思う。図1-1 住民参加のはしごにあった「住民の力が生かされる住民参加」のような段階の市民参加を行うためには、当然のことながら高い意欲を持った市民のみでは成り立たない。自治体が市民の意見を受け入れ、尊重し、政策に積極的に取り入れなければならないのである。そのためには、市民参加を行おうという姿勢と、民意を効果的に反映させるための手法や制度が求められる。特に大和市の事例のような市民主体の市民参加を行うには、それ相応の覚悟が求められるのではないだろうか。市民主体が進めば進むほど、自治体の仕事が減るわけではない。大和市の事例が膨大なプロセスを経ているのは、市民が主体となっていたからであり、もし市職員が中心となって条例の制定に取り組んでいれば、これほどの時間はかからなかったであろう。また、市民が提案を行っても、それを実現できないことが続けば、せっかく市民が参加しているにも関わらずそのモチベーションを下げてしまうことに繋がる。自治体においては予算をはじめとする様々な制約の中で、市民のモチベーションを下げずに提案をできる限り受け入れ、どのように実行していくかという調整力が求められる。行政中心から市民主体への転換は、むしろ自治体に求められる役割を高度化させていくのである。

大谷氏は「大和市ではこれまでも市民参加を行ってきたため、市職員はそういった取組みに慣れている。市民参加を行うことに対する抵抗感も少ないし、経験があるので手法などもある程度わかっている。」と話す。これまでに多くの市民参加を行ってきたことから、あまり市民参加が積極的に行われていない他の市に比べると、市民だけではなく市職員にとっても市民参加が

より身近な存在になっていて、市民の声を受け入れようとする風土も高まっているのではないだろうか。また、このことは大和市自治基本条例と大和市民参加推進条例の事例からもわかる。大和市民参加推進条例では、大和市自治基本条例と同じような手法やプロセスが採られており、過去に行われた市民参加の経験やノウハウが、次の市民参加へと活かされているのである。

### 第3節 市民参加がもたらす循環

大和市では、これまでも積極的に市民参加を促すような活動をしてきた。まだ現在ほどインターネットの普及が進んでいないころに全国でもいち早くインターネットを利用した意見募集を導入したり、自治基本条例の制定以前にも大和市みんなのまちづくり条例を制定したりするなど、様々な取組みが行われてきた。市民参加を経験した市民は、その活動を通して市民参加の重要性を再認識し、次に参加する機会があった時にも抵抗なく参加できるようになる。また、家族や友人、その他関わりのある多くの市民にもその経験を伝えていき、周囲を巻き込んでいくことも期待できる。市民参加を行えば行うほど、それは市民にとって身近なものとなっていく。大和市の事例においても、自治基本条例の策定に携わった市民は、条例の制定だけで完結していない。つくる会の市民メンバーは、「この条例がどのように運営されるかが重要である。」「自治の基本原則が貫かれるよう、市民として行動しつつ、行政と議会を見守っていきたい。」<sup>6</sup>といったコメントも残しており、市民参加を通して、さらに市民参加による自治への関心や期待が高まっていることがわかる。

自治体においても、これまで何度も市民との協働を経験しているため、市民参加に対する抵抗感はほとんどなく、制度や手法に関する知識なども持っている。しかしながら、こういった環境は決してすぐに来上がるものではない。長い期間をかけて地道に築き上げられたものであり、こうした風土が積極的に主体的な市民参加を促すという好循環を生み出しているのである。

## 終章 結論

### 第1節 大和市の事例を振り返って

ここまで大和市の自治基本条例の策定プロセスにおいて、市民そして自治体

---

<sup>6</sup> 大和市自治基本条例をつくる会ニューズレター vol.4



がどのように市民参加を成し遂げたかを見てきた。市民は条例制定という法的専門性を持った作業にも関わらず、市民参加の意義と必要性を理解し、何度も会合や PI を行いながら積極的に行動してきた。そこでの市民のモチベーションは筆者の予想をはるかに上回るものであった。一方、自治体は市民主体と PI の活用という基本方針を貫き、市民の意見を受け入れ、条例制定をサポートしてきた。大和市自治基本条例が大和市の「憲法」として成り立つのは、これらの策定プロセスがあったからこそであろう。また、先進市視察も行わず、手探りしながら自治基本条例をつくりあげたことや、そこに至るまでのプロセスは、現在必要とされている市民参加の仕組みとして評価すべきものである。自治基本条例の制定に関しては、大和市では初の試みということで、改善すべき点も少なからずあるだろう。しかし、ここでの市民参加は、図 1-1 住民参加のはしごでの「住民の力が生かされる住民参加」の段階に達しており、この事例を分析することで本論文の課題であった「市民参加を行う際に、市民そして自治体はどのように行動すべきか」という一つのモデルを示せたと思う。

## 第 2 節 今後の課題と展望

自治基本条例の制定はゴールではなく、スタートである。本論文では、自治基本条例の制定に目を向けてきたが、大切なのは今後、条例をどのように運用していくかである。しかし、大和市自治基本条例は市民、議会、行政が創りだした産物であり、その策定プロセスにおける経験は貴重な財産だ。すでにその経験は市民参加条例の制定にも活かされているが、今後はさらに多くの市民が自治に関心を持ち、市民参加に携われればと思う。自治体に関しても、より多くの市民を巻き込み、自治における市民参加の必要性を訴えていく必要がある。市民とパートナーシップもしくは市民主体となる市民参加を行っていけるよう、市民と自治体のどちらかではなく、双方が行動していかなければならない。大和市では市民によってつくられた条例や、その策定過程から得られた知識や経験、ノウハウを活用することで、今後も市民と行政が協働できる関係性を築いていけるのではないだろうか。また、大和市の市民参加が他の市に影響を与え、他の市の市民参加が大和市にも影響を与えるような自治体同士での連携や関係性が築ければ、より効率的に意義のある市民参加が行えるのではないかと思う。

### 参考文献

・佐藤徹、高橋秀行、増原直樹、森賢三〔共著〕〔2005〕『新説 市民参加 その理論と実際』

- ・原田寛明〔監修〕佐藤徹〔編集代表〕〔2006〕『地域政策と市民参加 「市民参加」への多面的アプローチ』ぎょうせい
- ・浅野一弘〔2004〕『現代 地方自治の現状と課題』同文館
- ・阪上順夫〔2003〕『21世紀 地方都市の活性化 - 松坂市と小田原市の比較研究 - 』和泉書院
- ・牛山久仁彦〔監修〕大和市企画部〔編著〕〔2005〕『ドキュメント・市民がつくったまちの憲法～大和市自治基本条例ができるまで～』ぎょうせい
- ・世古一穂〔2001〕『協働のデザイン』学芸出版社
- ・山岡義典〔2003〕『都市問題研究 第55巻第10号』
- ・大和市自治基本条例をつくる会ニュースレター
- ・大和市役所ホームページ

<http://www.city.yamato.lg.jp/web/soukei/jyoreiindex.html>