

箕面市市民参加条例

佐藤 克 廣

市民参加機運の盛り上がり

一九六〇年代の公害問題などを背景として、六〇年代から七〇年代にかけて「市民参加」が日本でも注目されるようになった。当時は、抵抗型「住民運動」が、さまざまに展開されていた。また、理論面の動きとしては、現在でも多く引用されるS・アーンスタインの「市民参加の階梯」（市民参加のはしご）が一九六九（昭和四四）年に発表され、七〇年代始めに日本にも紹介されている。七〇年代には、雑誌『市民』などに集う、研究者や実践者たちが、市民運動、市民参加の必要性を熱心に説き、官治型地方行政ではなく、中央政府の支配や統制から脱した地方自治の重要性を論じていた。その具体的表現が「市民参加」であったと言つて良いだろう。

しかしながら、現実の地方政府レベルでは、一部革新自治体の首長による市民参加の試みは見られたものの、市民参加の制度化・条例化は、進むことはなかった。首長は「革新」であったものの、多くの自治体議会は、旧来型の議員が多数を占めており、革新自治体と言つても、議会まで「革新」であったわけではない。議員たちは、自分達こそ

が市民の正統な代表であつて、自治体の意思決定を行う議決機関であることに誇りを持ち、したがつて、自治体の意思決定権を部分的にせよ奪奪する可能性のある「市民参加」と名のつく条例を審議し、可決成立させることは、望み薄であつた。

革新自治体の首長が、議会をバイパスして政策を推進する上での正統化の根拠を「市民参加」に求めるのではないかとする疑念も、議会におけるこうした条例の審議・議決を難しくしていたといえる。また、融合型の中央・地方関係では、自治体といえども、国の各種政策の実施機関とならざるをえない。そのことの可否は置くとしても、国の各府省庁から見ても、革新自治体の首長が、国の政策に逆らうことは避けさせなければならぬことであり、「市民参加」で自治体首長が正統性を強化することには、冷ややかであつた。

一九八〇年代には、住民サービスの充実という点で革新首長の政策を組み入れることを標榜した保守系の候補者の巻き返しにより、革新自治体と呼べる自治体は、次第に姿を消していった。この間、地方分権の流れが止まったとは言えないものの、それはむしろ国の行政スリム化のためのものであつたと言える。

一九九〇年代に入ると、地方分権は、大きな政

策課題となり、一九九三（平成五）年に地方分権推進の国会決議がなされ、九五年には地方分権推進法が成立した。この法律により設立された地方分権推進委員会は、機関委任事務廃止に向けた議論や中央政府省庁との交渉を開始した。この時に目指された地方分権は、いわゆる「団体自治」の分権化であり、「住民自治」について、多くの議論がなされたわけではない。しかしながら、こうした地方分権化の機運は、自治体にも強い刺激を与えたことは、想像に難くない。このような情勢の中で、「市民参加」を冠する最初の条例である「箕面市市民参加条例」が九七年三月に制定され、同年四月一日から施行されるに至つた。

箕面市市民参加条例の成立

大阪府箕面市の「市民参加条例」が制定される前年の一九九六（平成八）年第三回定例議会において、同年八月四日の新潟県巻町住民投票や九月八日の沖縄県民投票を引き合いにして、住民投票制度を市民参加条例の中に含めるのは、慎重に検討すべきだとする議員からの質問があつた。

これに当時当選一期目の橋本卓市長が、自らの選挙公約に基づき、市民参加を恒常的なものとするため、市民参加条例の制定に向けて検討を深めている、と表明している。そして、住民投票制度を市民参加条例に含めるけれども、どんな場合でもというのではなく、「直接に住民の利害にかかわり、しかも専ら住民の利害にのみかかわる事項」に対象を限定するなど一定の限界を定めた上で導入したいと答弁している。

その後、九七年三月議会に、市長が「箕面市

民参加条例」を提案し、三月十八日、一九日の二日間総務常任委員会で審議され、賛成多数で原案通り可決されたのち、市議会本会議に上程され、三月二十八日賛成多数で原案通り可決されている。

総務常任委員会、及び、市議会本会議でもっとも議論されたのは、条例案第八条にあった「市民投票」条項であった。当時は、沖繩県や巻町など個別の住民投票条例は一例あったものの、一般的な住民投票を盛り込んだ条例はなく、『朝日新聞』九七年三月二〇日)、この箕面市市民参加条例が最初であった。

市議会における反対論のほとんどは、この市民投票条項は必要ないとするものであった。しかし、市長は、提案説明の中で、「無節操に本制度を発動するものではなく、市の存立の基礎的条件に係る事項」、「あるいは市民の利害に直接かわる重要施策で、市議会や市長にとって市民の意思が不明確な場合、あるいは市民の意思が、市議会もしくは市長の意思と対立するような場合」を考慮しており、「市民投票を制度化すること、現行法上、市民によるリコール制度しかない意思表示の方法がもう一つ増えることになり、しかも選挙における候補者を選択する要素よりも、もっと限定した要素での意思表示が可能になる」と理解を求め、結局市議会も賛成多数で原案通り可決することになった。

この箕面市市民参加条例は、全部で九条からなり、その主な内容は、市民参加の推進に関する基本理念を定め、市の執行機関に置く附属機関の会議の公開、及び委員の公募並びに市民投票について定めているものである。基本理念に関連し、「市民参加」を「市の意思形成の段階から市民の意思

が反映されること及び市が事業を実施する段階で市と市民が協働することを用いる」(第二条)とし、市の意思決定への参加、及び事業実施段階での協働の二つであるとしている。この場合の協働は、「市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力すること」(第二条第二項)とされている。

その後、いくつかの自治体で市民参加条例が制定される。そして、二〇〇一年九月に、市民の参加する審議会での議論を経て、石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例(石狩市市民の声を活かす条例)が成立し、二〇〇二年四月から施行された。この条例は、全部で三四条と別表からなる、市民参加の詳細な手続を定めた条例である。

市民参加条例の種類

箕面市市民参加条例と石狩市市民の声を活かす条例とを一瞥しただけで、それぞれの相違点を見出すのは、容易であろう。条文数の違いは、そのまま具体的市民参加についての手続が規定されているか否かを反映している。また、箕面市市民参加条例の審議過程で大きく取り上げられた住民投票の規定は、石狩市市民の声を活かす条例にはない(その後二〇〇八年四月に施行された石狩市自治基本条例には住民投票の規定が入っている)。

各自自治体の市民参加条例は、市民の参加を促して市政を運営するという基本理念においては異ならないものの、いくつかの違いが見られる。a) 条文数が少なく市民参加の理念を強調している条例、b) 市民参加の手続を詳細に定めている条例、c) a

る特定の市民参加手法に限定してその手続を定めている条例、d) ある特定の対象に対する市民参加手続を定めている条例、e) 自治基本条例など他の条例の中で市民参加についての規定を置いている条例、①自治体の意思決定段階での市民参加を強調している条例、⑧事業実施段階での市民と自治体との協働を強調している条例……などさまざまである。「市民参加」という言葉の解釈の仕方や、それぞれの自治体の事情がこれらの条例の違いに反映しているとみることができ。

ほとんどの場合、市民参加条例は、首長の強い意向で提案され成立していると言える。その理由は、執行機関が政策形成をする際に、多くの異なる意見を統合するためには市民の声を聞くことが重要であるとする認識を首長たちが持ったこと、必ずしも議会の多数派の支援を得られない首長が、自身の政策を実現するためには市民の多くの賛成を正式な手続によって得たとしてその正統性を主張したいことなどがあると思われる。

現在では、住民と議会との間の意見交換を盛り込んだ北海道の栗山町議会基本条例(二〇〇六年五月施行)の例も出てきており、今後は、執行機関のみならず、議会討論の参考にするための議会への住民参加についても課題となってくるであろう。

へさとう かつひろ・北海学園大学教授

【参考文献】『岩波講座現代都市政策II 市民参加』

(岩波書店一九七三年)、篠原一『市民の政治学

―討議デモクラシーとは何か―(岩波新書二〇〇

四年)、杉田敦『政治的思考』(岩波新書二〇一

三年)