

研究紀要

第 6 号

特集 「住民参画による合意形成にむけて」

「地方分権時代の住民参画

—参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営—

(有) 荳コミュニティ研究所代表取締役 浦野 秀一

「住民主体のまちづくりの取り組みと実践

—交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開—

近畿大学理工学部社会環境工学科助教授 久 隆 浩

「住民投票制度の現況と制度設計の論点」

(財) 地方自治総合研究所理事・主任研究員 辻 山 幸 宣

「都市計画とパブリックインボルメント：現状と課題」

筑波大学社会工学系教授 大村 謙二郎

筑波大学博士課程社会工学研究科・川崎市総合計画課題専門調査員 小 野 尋 子

「パブリック・コメントの現状と課題」

横須賀市都市部都市計画課主幹 出 石 稔

市町村職員公募論文（最優秀論文）

「自治体の政策形成と政策系大学院—経験と展望にもとづく—考察—」

豊中市政策推進部企画調整室 佐 藤 徹

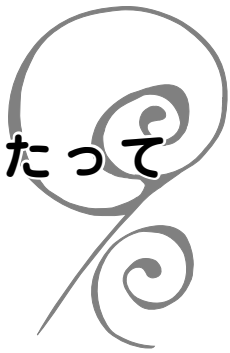
論文の書き方について

大阪市立大学大学院法学研究科教授 稲 継 裕 昭

平成 15 年 3 月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって



財団法人大阪府市町村振興協会は、平成7年10月に設置いたしました「おおさか市町村職員研修研究センター」において、府内43市町村の人材育成のための研修と市町村に共通する政策課題についての研究事業を展開しております。

「マッセOSAKA研究紀要」は、当センターの研究事業の一環として、各界で御活躍の学究、先達の方々のご協力をいただき、市町村行財政全般についての御意見や御提言を掲載しているもので、毎年度、様々なテーマを取り上げ、特集しております。

平成12年4月に、地方分権一括法が施行され、地方自治体は、自己決定、自己責任の原則のもと、多様な行政ニーズに的確に対応していくことが求められています。今後、さらなる地方分権改革が進められるなか、住民自治の充実強化の観点から、「住民参画」の取り組みが重要な課題となっており、従来の画一的な行政運営から、地域住民の意思を反映した自治体経営への転換が必要になっています。

そこで、第6号では、「住民参画による合意形成にむけて」を特集テーマに設定し、地方分権型社会の実現に向け、これからの自治体に求められる住民主体の行政とは何か、住民・議会・行政の三者が政策課題にどう取り組んでいくべきかについて、様々な視点から、各先生方にご執筆いただきました。先生方には、大変お忙しい中、御執筆いただき、厚くお礼申し上げます。

また、昨年度に引き続き、府内市町村職員を対象に論文公募を行い、今年度の最優秀論文として入賞しました、豊中市職員の佐藤徹さんの「自治体の政策形成と政策系大学院—経験と展望に基づく一考察—」を掲載しました。

併せて、府内市町村職員の皆様が論文を書くにあたっての参考にしていただくため、稲継裕昭先生（大阪市立大学大学院法学研究科教授）が、当センターにおいて講義されました「論文の書き方講座」の講義内容を取りまとめたものを掲載しております。

この研究紀要が、市町村のこれからの行政運営の参考になりますことを祈念いたしまして、第6号刊行にあたってのごあいさつといたします。

平成15年3月

財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長 米 原 淳七郎

目

次



特集：「住民参画による合意形成にむけて」



「地方分権時代の住民参画

—参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営— …… 3

(有) 荏コミュニティ研究所代表取締役 浦野 秀一

「住民主体のまちづくりの取り組みと実践

—交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開— … 15

近畿大学理工学部社会環境工学科助教授 久 隆 浩

「住民投票制度の現況と制度設計の論点」 …………… 27

(財) 地方自治総合研究所理事・主任研究員 辻 山 幸 宣

「都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題」 …………… 43

筑波大学社会工学系教授 大 村 謙二 郎

筑波大学博士課程社会工学研究科・川崎市総合計画課題専門調査員 小 野 尋 子

「パブリック・コメントの現状と課題」 …………… 57

横須賀市都市部都市計画課主幹 出 石 稔

市町村職員公募論文（最優秀論文）

「自治体の政策形成と政策系大学院—経験と展望にもとづく—考察—」 … 72

豊中市政策推進部企画調整室 佐 藤 徹

論文の書き方について …………… 81

大阪市立大学大学院法学研究科教授 稲 継 裕 昭

平成14年度研究事業の概要 …………… 103



特 集

「住民参画による合意形成にむけて」

地方分権時代の住民参画

ー参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営ー

(有)荏コミュニティ研究所代表取締役

浦野 秀一

プロフィール

1946年生まれ。早稲田大学第一法学部卒業。埼玉県川口市に入所。職員研修、人事、議会、広報、企画などの担当をするかたわら全国各地の地域振興の取り組みを訪問調査。(財)埼玉総合研究機構の主任研究員を経て、1992年川口市退職後、(有)荏コミュニティ研究所を設立、代表取締役。現在、(社)日本広報協会技術顧問、国土交通省地域振興アドバイザー・中心市街地活性化アドバイザーなどに就任。主な著書「まちづくりの主人公は誰だ」(共著、公人の友社)などがある。

I. はじめに

地方分権一括法が施行されてはや3年が経過しようとしている。地方分権は時代の潮流として定着し、住民生活の向上を企図するうえで最も基盤とすべき条件、言い換えれば、まちづくり～地域経営を考え、行動する上での基本的な条件として認識されるべきものであるが、実態はなかなかそのようには進んでいない。その主な理由は、地方分権という地方自治の制度的枠組みの改革を具体的な住民生活の向上につなげるには、地域経営上のさまざまな仕組みの改革と住民と行政双方の意識の改革が不可欠であるにもかかわらず、その必要性の認識や具体的な取り組みがまだまだ十分でない。いや特に自治体として、その点の問題認識が甘いからである。地方分権は、わが国地方自治制度にとっての一大改革である。したがって、かつてのまちづくり～行政運営において当然視されてきた自治の意識・仕組み・行動が、今日の地方分権時代においても通用するのか…。地方行政におけるかつての常識の多くが、今日あるいはこれからの地域経営においても通用するとはまったく思え

ない。旧来の行政の常識をすべて再検討の俎上に乗せるべきである。そこから新しい時代にふさわしい自治のあり方が見えてくる。

特に、「住民参画」というテーマについてはそれが言える。かつての自治体行政は、住民の意見・意識・行動とは一線を画して来たきらいがある。曰く、住民は、要求はするが行動はしない。住民の意見は聞き出したらキリがないし、まとまるものでもない。いくら予算があっても足りない。住民参加の行政は時間がかかって仕方がない…云々である。その理由なり背景なりは後述するとして、しかしながら今日、「住民参画」を行政経営の基本姿勢としない自治体は皆無と言っていいだろう。まさに180度の転換である。この転換のもとはどこにあるのだろうか。本当の改革とは、「意識」「仕組み」「行動」の改革を伴うものでなければ有名無実となる。今日、全ての自治体が「住民参画」を標榜しているものの、その実態は単なるポーズあるいはスローガンに終始しているところも多く、行政のあり方として本質的な意味での改革を伴っているところばかりとは言い難い。民主主義は人

類があみ出した最高の知恵だと言われる。「住民参画」はまさにその知恵の延長上にあるものだ。しかし、今日わが国の地方自治制度のもとでは、「住民参画」の具体的なありようも多くは行政の手の内にある。とすれば、行政自身がこれからの地域経営を進める上で、「住民参画」の意義と必要性を再認識し、各自治体ごとにふさわしいその具体的な仕組み・あり方等を検討し、構築することが欠かせない。

本稿では、まず地方分権時代とはどんな時代なのか。そのもとでは旧来の行政のあり方をどう変えていかなければならないのかをまず検討し、地方分権時代にふさわしい地域経営とは何かを展望する。その上で、これからの地域経営に求められる住民参画のあり方について私論を述べてみたい。

II. 今、なぜ、地方分権なのか

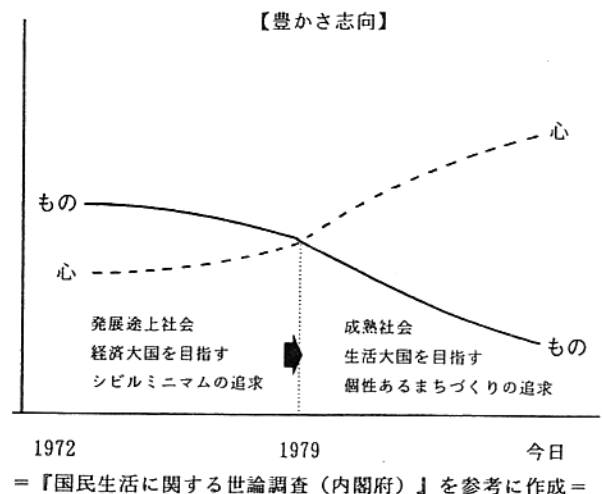
＝「ものから心へ」住民の価値観の変化と行政の変革＝

1. シビルミニマム追求の時代、政策は国が つくり市町村は事業を担った

戦後半世紀を経て、住民の価値観、言い換えれば行政に対する住民の期待・ニーズは大きく変わってきた。現在内閣府が所管している「国民生活に関する世論調査」によっても、住民のニーズはかつての「もの志向」から、今日の「心志向」へと変化したことがわかる（図1）。「もの」とは、衣食住はもちろん“住民の身近な生活をより便利・快適にする公共施設”のことであり、「心」とは“生活の充実”のことを指す。ところで、住民の価値観・ニーズが変化すれば、それに伴って自治体行政の意識と行動も当然変わらなければならないのだということをもっと認識すべきである。つまり、地方自治

法第1条の2にいわれるように、そもそも住民の身近な生活にかかわることを総合的に担うのが地方自治体であり、その住民の行政に対する期待が「もの重視から心重視へ」変化したのなら、行政のあり方も当然変わらなければならないということである。

（図1）



かつての「もの志向」の時代というのは、裏を返せば住民生活に必要な公共施設の整備がまだまだ十分でなかった時代であり、だからその当時、地方行政の目的は「シビルミニマムを追求」することだと言われた。シビルミニマムとは、“市民生活の最低水準”のことである。“最低水準”を追求するような時代においては、地方行政を進める上で「地域独自の個性（実情）」を主張する余裕などあまりない。様々な施策の立案・実行にあたって、各自治体がそれぞれ固有の事情を主張し合っていたのでは、それこそ“シビルミニマム”の実現はいつになるか分かったものではない。そこで「もの志向」の時代においては、地域づくりの司令塔として国家が登場し、「政策は国がつくり、地方自治体は事業を行う」というシステムが形成された。つまり、地方自治体は地域づくりの政策主体として

ではなく、もっぱら事業主体としての機能を担うこととなったのである。当時、特に市町村は「事業自治体」と言われた。自治体という看板を掲げながら、自治権の狭さ・少なさを揶揄して「3割自治」とか「1割自治」とかいう言葉が自嘲気味に言われたのもその頃である。

国は、「政策」を、都道府県を通じて市町村に下ろしてきた。あるものは法律で、あるいは政令、省令、通達、行政実例、補助要綱などの「道具」を使ってである。当時の自治体職員は、だから住民より国に顔を向けて仕事をしていたきらいがある。あたかも国の指示通り遺漏なくシゴトをこなすのが自治体職員の本分であるかのようで、その結果、自治体職員の間「指示待ち」「マニュアル頼り」といった自治意識の欠如がはびこり、自治体行政の「画一化」が進行するものともなった。

2. 事業自治体から政策自治体へ

しかし、そうではあったが、地方自治体のそのような意識とシステムが全国レベルでは「地域の均衡ある発展」を促進し、今日の都市基盤の充実をもたらしたことは否めない。問題は、「もの志向」の時代に常識的であった地方行政の意識とシステムが、「心志向」の今日でもそのまま通用するのかということである。「心志向」とは、生活の満足を実感できることへの期待である。生活の満足条件は、自然条件・交通条件・産業条件など、地域の置かれた環境によって当然異なり、しかも個性的である。雪深い地域か、温暖な土地柄か、離島か、一次産業を基幹とする地域か、あるいは零細な工業が集積する地域か等々、大切なことはどこに住む人々も生活の満足を実感出来る地域をそれぞれなり

につくっていくことであり、地域の諸環境が異なれば、生活の満足を実感出来る諸条件も異なってくる。したがって、そのために必要な地域づくりのシナリオは地域によってやはり異なっている。だから、「心志向」の時代の地方行政の目的は「個性あるまちづくり」と言われる。そうすると、かつてのように、国が全国一律の地域づくりのシナリオ（政策）をつくり、それを自治体が受け止めて事業を行なう。自治体は、相変わらず国に顔を向けて政策が下りて来るのを待つ…というシステムはもはや不可能となる。国と地方自治体との関係・システムを、地域のことは地域で考え・取り組むという新しいシステムに改革しなければならない。そこに「地方分権」の意義がある。

つまり、地方分権とは、住民の価値観・ニーズが「ものから心へ」変化したからこそ必要な改革なのであり、地方分権なくしては住民の期待に応えられる地方行政は行い難いというところに本質があるといえる。ここに、「住民参画」が“これからの”地域経営の重要なテーマとなる背景があるのである。

それでは、地方分権によって地方行政はどう変わるべきなのかを次に考えてみたい。

Ⅲ. 地方分権時代とは、どんな時代か

地方分権時代とは、①住民にとっては「ゆとりと豊かさの実感できる社会」を創造していく時代のことであり、②国と自治体との関係で言えば「機関委任事務制度の廃止」に象徴されるように国に対して「自治が復権」されるべき時代のことであり、③自治体と住民との関係で言えば「住民の主権性が回復」されるべき時代のことである。

1. ゆとりと豊かさの実感できる社会の創造

95年に5年間の時限法として施行された地方分権推進法の第1条には、地方分権の目的は「ゆとりと豊かさの実感できる社会を創造すること」とされている。かつての経済大国を目指す時代から変わって、生活大国を目指す社会をつくるということである。とすると、何が生活の満足で、どういうまちづくりをしていけばゆとりと豊かさを実感できるか、そのシナリオは前述のように地域それぞれによって異なるものである。したがって、地方分権時代では、「地域固有の実情」を地方行政の発想と行動の原点に据えなければならない。

2. 機関委任事務制度の廃止

＝「事業自治体」から「政策自治体」へ＝

2000年4月、地方分権一括法の施行によって機関委任事務制度が全面廃止となった。これにより、地方自治体は国の包括的な指揮監督から解放され、国と自治体はかつての上下・主従関係から対等協力関係になった。ということは、自治体は、かつての「事業自治体」から「政策自治体」へと転換しなければならないという大きな責任を負うこととなった。政策とは、まちづくりのシナリオである。わがまちをどちらの方向に向けてどのようにしていくべきか。わが住民の暮らしをどのように満足させていくか、各自治体はそれぞれの地域条件にもとづき自ら知恵をしまり、汗をかくべき時代となった。まさに「地方自治の復権」である。

もはや国に顔を向けて指示を待ち、類似団体に顔を向けて参考事例を捜すような姿勢では自治という仕事は担えない。自治体職員の政策能力が問われる所以がここにある。今日、自治体

職員は、まさに自治の担い手として、知恵のしほり時・腕のふるい時を迎えたのである。それが地方分権時代の地方行政である。

3. 住民の主権性の回復

＝統治モードから受託モードへ＝

かつては国が政策主体であり、地方自治体は事業自治体であった。機関委任事務制度が典型であるように、国から政策が下りてきて、地方自治体はそれにより住民にサービスをしていく。まさに「統治モード」のシステムであった。ところが、地方分権によって国と自治体とは対等協力関係になった。と同時に、自治体においては、住民と行政とが対等協力関係になったのである。そもそも地方行政は誰のためのものだったのか。まちづくりは住民のため～自治体経営は、本来住民・納税者からの委託に基づいてなされるものであったはずだ。地方分権時代とは、地方自治の本旨に回帰することであり、自治体職員にとって、まさに「統治」の意識・システムから「受託」のそれへと、速やかにモードチェンジをしなければならない時代となった。そのように、地方行政は本来住民主権であるからこそ、「住民参画」が地域経営の基本として再認識されることとなったのである。また一方の住民自身にとっても、まちづくりの主権者として自覚し、より一層の主体性・自主性を持って地域と暮らしの将来を自ら考え・行動していくべき責務がより明確に求められるようになった。それが地方分権時代のまちづくりである。

Ⅳ. 地方分権時代の地域経営とは

これまで述べてきたように、地方分権時代となったからこそ「住民参画」というテーマが再

認識されてきたという側面がある。しかし、それ以前の例えば「もの志向」の時代には、「住民参画」は問われなかったのかという点も必ずしもそうではない。

戦後の復興期から地域が発展途上にあった時代においては主に行政主導の時代であり、住民の行政に対する個別・具体的な意見・要望は受け入れられにくかった。そのための仕組みもあまり顧みられていなかった。そのような時代において、なお住民が行政に対してアクションを起こすには「住民運動」という手段をとらざるを得なかった。それが高度成長期のおおむね70年代後半になり、行政が飛躍的にハード事業を拡大していた時期とも重なって、用地の円滑な取得や日照・騒音などの住民苦情対応などの理由から、事業によってはある段階から住民を巻き込んでおいた方が行政が円滑に進むのではということから「住民参加」が言われだしたという面がある。しかし、その本質はあくまでも「事業自治体」を円滑に進めるための「住民参加」であった。

ここであえて住民「参画」というのは、これまでの時代とは異なる新しい時代において、自治の本旨に基づく住民と行政のあるべき関係を問い直そうとする趣旨からである。

一方、「住民参画」のあり方を問い直そうとする要因は、地方分権ばかりではない。地方分権の進展に伴って、今日地方自治体が直面しているさまざまな要因から、まさに新しい地域経営のあり方が問われているからでもある。

1. NPMの理念に基づく新しい地域経営

NPMがそれである。NPM（New Public Management）とは、80年代の米国から起こっ

た新しい行政経営の理念である。詳細に説明する紙幅はないが、その要点の主なものは次のとおりである。

(1) 顧客志向に徹すること

行政の目的は、つまるところ住民満足度の向上にあり、そのためには行政経営上、民意を的確に把握し、反映させる意識と仕組みの充実が不可欠である、と考える。

(2) 行政の守備範囲を限定的にとらえること

公的なサービスの全てを、これからも行政が抱え込んでいていいのか。むしろ行政は、行政だからこそ行なうべき仕事に限定し、それ以外は可能な限り民間に委ねることにより、かえってキメの細かいサービスが可能になり、生活満足度は向上するのではないか、と考える。

(3) 行政に民間の発想・手法を取り入れること

行政だからこそ行なうべき仕事についても、可能な限り民間経営の発想と手法を導入することにより、より高質な行政経営に資する、と考える。

このような、NPMの理念に基づく行政経営は、米国を起点として、英国、北欧・オセアニア・東南アジア諸国へと拡散し、わが国の行財政改革もこの理念に基づくものと言われている。地方行政においても、問題意識旺盛な自治体においてはすでに90年代頃から情報公開制度、公会計制度、広報広聴制度等々の新しい制度的改革にすでに取り入れられつつある。

これからの「住民参画」を考え・進める上で、このNPMの理念をふまえることは、欠かせない要素であるといえる。

2. NPMの必要性

このようなNPMの理念を、これからの地域経営に導入すべきとする、その必要性の根拠は主に次の3点にある。

(1) 地方財政の硬直化

総務省の発表によれば、平成14年度の地方財政は、通常収支において10兆6,650億円に上る大幅な財源不足が見込まれ、また、14年度末の借入金残高は195兆円（対GDP比39.2%）の多額に上り、財政構造の弾力性を判断する指標である「経常収支比率」は平成3年度71.3%だったものが平成12年度には86.4%と15.1%の増加。「公債費負担比率」については、同じく10.8%が17.7%と6.9%の増加。「起債制限比率」については、同じく9.0%が11.3%と2.3%の増加といずれも上昇し、この10年間に於いて地方財政の硬直化が著しく進んでいることが分る。

このような財政事情の中で、今後ますます複雑多様・多量化していくことが予想される住民ニーズに対して、それらの全てを行政が担うことは到底不可能である。その意味でも「住民参画」が必要となってくる。

(2) 団塊の世代の退場～“J世代”の台頭

今日、全国の地方公共団体職員は約316万人いる。また、全国3,200余の市町村において、中間管理職あるいは幹部職員のほとんどは「団塊の世代」と呼ばれる人々である。これらは、60年代後半から70年代前半にかけて大量に採用された層で、どこの自治体においても職員数全体の中で概ね多数を占めている。そしてこの「団塊の世代」は、今後10年間程度で行政の現場からほとんど退場してしまう年回りでもある。そしてその後に行政経営の

中心となるべきなのは、オイルショック後の低成長期に少数ずつ採用された“J世代”層である。J世代とは、団塊の世代と団塊ジュニアと呼ばれる出生数の二つのピークに挟まれた少出生世代のことで、国民の出生数を年別グラフにすると、二つのピークの間の谷間にあたり、ちょうどアルファベットの「J」に見立ててそう呼ばれる世代である。

行政の経営と現場をリードしてきた大量の職員層が急激に退場し、しかしそれに代わる層は極めて少数。これで行政サービスのレベルを低下させないためには、職員の資質の向上、IT化の促進、外部活力の導入等が不可欠である。そこにも「住民参画」を必要とする一面がある。

(3) 小さな政府で大きなサービスを目指す時代

職員採用が大量に行われた60年代後半から70年代前半にかけては、高度成長の最盛期にもあたり、行政としての仕事の量も急速に増大した時期でもある。保健・福祉、開発行為や公害・環境問題など、それまでにはなかった新たな行政事務が必要となったり、機関委任事務の増加などともあいまって自治体の仕事は急激に増大し、それに対して自治体は職員を大量に採用して対応してきた。高度成長という追い風もそれを可能にしたのである。しかし、これからの時代はどうだろう。少子高齢化等に伴い、行政に対する住民の期待はますます多様化しつつあり、従来の10人十色、100人百様といったレベルではもう済まない、1人十色とでも言うべき感がある。ますます複雑化・多様化・増大していくことが予想される住民ニーズに対して、かつてのように職員数を増加して対応できるか。答えは自明で

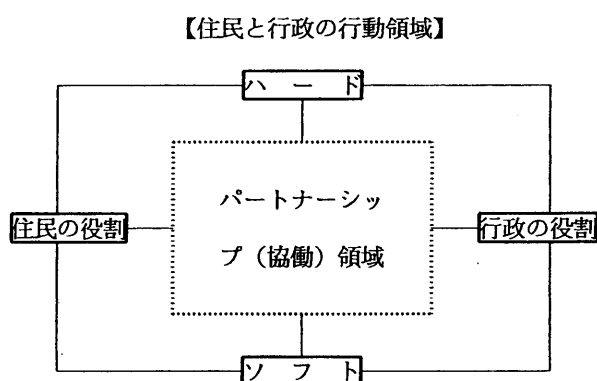
ある。それは、前述のごとく財政状況から言っても、人材供給量の面からも困難である。とすれば、NPMの基本に立って行政の守備範囲を明確にし、まちづくりにおいて住民が主体的に担う分野を拡大し、それに対してこれまでより一層積極的に支援するなどにより、「小さな政府で大きなサービス」を目指すことが可能となる。このような視点からも「住民参画」は不可欠である。

V. 真の住民参画とは

～パートナーシップによる地域経営

これまで述べてきたことから、地方分権を基盤とするこれからの地域経営において「住民参画」のあるべき態様を、「住民と行政とのパートナーシップ」としてとらえていきたい。地域経営におけるパートナーとは、常に対等の立場に立ち、地域と暮らしの今とこれからのについて、共に考え、共に決定し、共に行動し、共に評価する、信頼すべき相手のことである。その関係を図示したものが（図2）である。

（図2）



地域経営～まちづくりの領域を、まず「行政の役割」と「住民の役割」に分ける。行政は究極のサービス産業であるからして、複雑多様に

増大していく需要に対して全て行政が対応し得るか。答えは否である。行政が行うことには「全体の奉仕者」、「公平の原則」といった原理が先に立つ。しかし、住民自身が自らのために行うことには基本的に制約はない。そこで、「住民の役割」を位置づけ、これからのまちづくりにはあらゆる行政分野にわたって「行政の行うべきこと」と「住民自身が行うべきこと」があることをまず明確化することである。その上で、役割分担も含めて共に検討し、共に決定し、共に取り組む分野について協調する、意識と仕組みと行動体制を創造していくことが課題である。

極めて概念的ではあるが、図2に示した「パートナーシップ領域」の広狭については、自治体ごとに大きな差が存在する。それがまた地域経営の個性でもあるが、前述したように「受託モード」への転換が求められる地方分権時代においては、もちろん可能な限りその領域を拡大していく努力が望ましい。

一口に「行政サービス」と言っても2種類ある。行政の役割からするサービスが「給付サービス」であり、住民の役割を側面から高揚するのが「支援サービス」である。これからの自治体行政は、「支援サービス」を重視し一層強化する感覚を育んで欲しい。

VI. パートナーシップの文化をどう創るか

それでは、地方分権時代の望ましい「住民参画」のあり方として、「パートナーシップ」による地域経営・まちづくりをどう進めていくかがこれからの課題である。「住民参画～パートナーシップ」は、かつての行政環境ではあまり問題視されなかった。今日、「心志向の時代」

さらには「地方分権時代」となり、地方行政の本質を「受託モード」に転換していく必要性から改めて注視されだしたテーマである。それだけに、新しい時代にふさわしい「新しいまちづくりの文化」として、パートナーシップ文化をどう構築していくかを考えてみたい。具体的な方策については、別稿で述べられると思うので、ここでは問題を列挙するにとどめたい。

前述したとおり、本当の改革とは、「意識」「仕組み」「行動」の改革を伴わなければ、いくら「住民参画」だ「パートナーシップ」だと言っても、それは絵に描いた餅にすぎない。したがって、その三点から考えてみる。

1. 「パートナーシップの意識」をどう盛り上げるか

(1) 行政の意識

前述のように、かつて行政は住民の意見・要望等とは一線を画してきた。それだけに、まず行政サイドの意識改革が絶対に必要である。

① 地方行政の歴史を研修する中から自覚を促す

地方行政を取り巻く環境が激変したことから、特に今日において住民とのパートナーシップが不可欠であることを、地方自治の歩んできた道をたどりながら自覚を促すための、自治体職員を対象とする意識改革の研修が必要である。これは特に、団塊の世代の幹部職員に効果がある。

② 地域経営の理念として明確にする

自治体トップは、パートナーシップこそこれからの地域経営の基本的な理念であることを職員・住民・議会に向けて明言して

欲しい。

自治体総合計画の編集（構成）を見ると、地域経営のあり方・方針については、多くの場合最終章に置かれている。つまり、これからのまちづくりにおいて、「何をやるか」という事業メニューが先に掲げられ、それらを「どうやるか」という経営方針は後に掲げられるケースがほとんどである。しかし、これからの時代、行政の基本やパートナーシップ体制など、まず地域経営の基本姿勢を先に掲げるという構えが重要だ。現に、北海道稚内市の総合計画はそのような構成になっている。

また、行政としては、政策の実行にあたり、事柄や案件によって個別・具体的にどのようなパートナーシップの仕組みを立ち上げるか、政策の“プロセスをデザインする”ことに一層の関心を持ってもらいたい。

(2) 住民の意識

まちづくりというと、とかく行政のシゴト・プロの分野といった感覚が強いせいか、住民は、住みよい地域をつくっていくために住民自らが主体的に取り組む意識が低いといわれる。パートナーシップの文化を創出するには、住民の意識にどうアプローチすべきか。

① まちと人をつなぐ

最近、自ら居住するわがまちに目も顔も向けない、関心も持たない人々が増えつつある。つまり、まちとつながっていない人々の増加である。このままでは、パートナーシップなど成り立つわけがない。わがまちを知る・知らせる努力がもっと必要である。わが町の特徴・自慢・こだわり・生い立ち・まちの宝等々。わがまちに関心を

持ち、誇りと愛着を感じる住民を増やす努力が欲しい。

筆者は現在、(社)日本広報協会が主催する自治体広報紙の全国コンクールの審査員をしているが、最近このような観点からの特集記事が増えつつあることを、審査を通じて好ましく感じている。

② 情報の共有

わがまちのまちづくりの方向、当面の主要事業、直面する主な地域課題、住民の意見・要望の傾向等、住民と行政との間で、地域における様々な情報を共有することが不可欠である。そのために、広報広聴の機能が再認識されるべきだが、重要なことは広報広聴担当者のみではなく、全ての自治体職員が広報広聴意識を持つことである。

最近各地で行なわれる住民投票についても、行政と住民、住民と住民が、同質・同量・同時に情報を共有できる条件を整えていることが大前提である。そうでなければ、投票結果に信頼感を持たれない。

(3) 「パートナーシップの仕組み」をどう創るか

① 広聴システムの充実

かつて行政は住民の意見・要望とは一線を画してきたリアクションからか、今日各自治体では広聴システムについての工夫が盛んに行なわれている。首長への手紙・FAX・Eメール・目安箱等々、前述の情報共有の意味もあって、さらにアカウンタビリティ、パブリックコメントなど、かつてなかった新しい概念や手法もさまざま試みられている。これらを「広聴」のシステムとして括って済むとは思わないが、私はこ

れらのあり方を「政策過程」と併せて検討すべきだと考えている。つまり、政策は「政策立案」→「政策決定」→「政策執行」→「政策評価」といった過程（政策サイクル）をたどる。例えば、「政策決定プロセス」においてはパブリックコメントあるいはディベートなど、どのような住民参画・パートナーシップがふさわしいか…といったように、各政策過程にふさわしい「広聴システムを通じた住民参画」のあり方を検討すべきである。

② 審議会等の充実

かつてしばしば見受けられたが、住民参加のアリバイづくりのように、開催することだけに意義を求める審議会なら、無駄の象徴にすぎない。各種審議会の委員から、議員及び充て職としての行政職員をはずし、住民代表の枠を増やす傾向が広がっているが、妥当であろう。また例えば、「高齢者にやさしいまちづくり計画」を策定する場合の委員会なら、高齢者委員や女性委員（わが国の高齢社会は圧倒的に女性社会である）の枠を増やすとか、要は事柄・案件によって実のある審議をするために柔軟に工夫を凝らすことである。

なお、広聴システムにも関係することだが、審議会やモニター制度などの定型システムだけでなく、インターネットや携帯電話など、日常的・即時的に「個」としての住民と行政とをつなぐメディアの活用も検討されるべきである。

③ NPOとのパートナーシップ

従来、パートナーシップの相手方として町内会・自治会・ボランティアグループな

どが主なものであったが、98年12月にNPO法が施行されて以来、NPO法人がきわめて現実的な相手としての位置を占めることとなった。しかも、NPO法人は、法に定める分野からみても、ほとんど全ての行政分野をカバーして成立する余地がある。前述の趣旨からしても、今後NPO法人とのパートナーシップを積極的に進めていくべきである。

NPOとの協働を進めるには、その前提としてNPOを育成しなければならない。その上で協働である。しかし、NPOと円滑な協働関係を保つには、行政のあり方を見直す必要が生じてくる。例えば、仮に「子どもの健全な育成」を行なうNPO法人は一つでも、行政において「子どもの健全な育成」に係る業務を所管している組織・機構は極めて複雑・多岐に及んでいるはずである。円滑な協働関係を保ち、質の高いサービスを実現していくには、当該テーマに係る行政組織の見直しが不可欠となる。例えば「子ども事業部」として行政組織・機構を統合することにより、円滑な協働業務の遂行を検討することなどである。

現在の行政組織・機構は、かつての“統治モード”の名残という面があるのではないか。住民（NPO）とのパートナーシップを円滑に進めるためにという新たな価値基準から、行政組織・機構を見直す必要がある。

「住民参画」～パートナーシップによる地域経営を進めるためには、行政内部の改革を伴うものであることを忘れてはならない。

(4) 「パートナーシップの行動」をどう興すか

- ① 問題認識の段階からパートナーシップでよく「原案づくりからの参画」ということが言われるが、その通りである。計画は行政が作成し、出来上がった計画を住民に説明し、協力を求めるといった旧来のやり方では「参画」とは言えない。やはり原案段階、それも問題認識の段階から住民と行政は協働すべきである。わがまちは、今どんな問題に直面しているのか、あるいは将来に向けてどんな問題を内在しているのか。問題認識を共有するところから、共に考え・行動する気運が芽生えるものである。そのためにこそ、ワークショップの考え方と手法を大いに工夫・活用すべきである。

② 議会制度とパートナーシップ

2000年4月の地方自治法一部改正に伴い、議員の発議権行使の要件が、それまでの議員定数（条例定数）の8分の1から12分の1に緩和された。議員から見れば政策立案機能を行使しやすくなったことであり、住民から見れば民意が反映されやすくなったといえる。このことを契機として、地方議会と住民とのあるべき関係を再認識すべきである。

地方議会制度は、国政と異なり、二元代表制を採用している。したがって、住民参画～パートナーシップは行政執行部だけの課題ではない。議会にとってもそれは共通の課題である。住民満足度の向上を目指し、民意をいかに把握し、住民と共に考え、共に政策を立案し…といったことは、議会においても独自に検討し、努力すべきものであることを二元性の一翼として再認識すべ

きである。

③ 住民自らの参加活動

行政のラインとは別に、住民が自ら地域振興に向けた参画活動に取り組むケースも増えてきている。NPOが中心となって都市計画の“市民案”を作成して行政に問いかけることや、街路樹やフラワーポットの“里親”になる制度を住民自ら提案するなどという試みもある。また、現在、福岡県大牟田市の市民が取り組んでいる「市民スポンサー」事業もそのいい例といえる。

大牟田市の中心市街地の核として、60年以上にわたる老舗百貨店の「松屋」が78億円の負債とともに破綻したのは平成14年1月のことである。その直後から、わがまちのシンボルとして子どもの頃から親しんできた「松屋」に、これからは市民が恩返しをする番だということで、市民の有志が1株1万円の市民株主（市民スポンサー）を募ったところ、平成14年9月11日現在で何んと1億2千5百万円を超したそうである。

このような市民の意識と行動は、地域全体のパートナーシップ文化創造の大きなエネルギーに発展するものと確信する。

Ⅶ. ま と め

～「庁内分権的住民参画」のすすめ

これまで論を進めてきた「地方分権時代における地域経営～地方行政のあり方」も、「新しい時代に求められる住民参画～パートナーシップの考え方とその具体的な進め方」も、それらは行政のトップあるいは一部の組織・所管のみが考え、取り組めば済むような事柄では決してない。住民の身近な暮らしにかかわることは、

住民に身近な地方自治体が総合的に担うべき、という論理で地方分権が始まった。とすれば、一自治体において、住民に最も身近なところで行政を行っているのは、行政各分野の所管課である。その行政各課が、地方分権についても政策能力についても、それは一部の組織・所管の問題として無関心を決め込み、ひいては住民参画～パートナーシップについても単なるポーズとして片付け、日常の業務はトップの指示で動けばいいといった「組織内中央集権」的な風土と意識を残したままでは、これからの地方行政も、地域も暮らしも何も変わらない。

地方分権は、住民から見れば、行政各課が行なっている具体的な仕事・サービスを通じて実感されるものである。とすれば、住民参画も、パートナーシップの具体的なあり方も、行政各課が自らの問題・テーマとして認識し、各課が所管する政策・施策・業務のそれぞれについて、独自に創意・工夫を凝らし自ら行動していく、「庁内分権」の意識と行動を創造していくことが不可欠である。

かつて自治体の仕事は行政「運営」といわれたが、今日では行政「経営」と言われる。「経営」とは、出来るか・出来ないかという議論に時間を費やすより、前例のない新しい政策・サービスでも、それが“成し遂げられるように”、人・モノ（地域の諸資源）・金・情報等をどのように活用すべきかを発想し・挑むことである。そのような経営感覚、地方分権時代に求められる意識と行動は、行政各課が独自に（庁内分権的に）育まなければ、政策自治体への変革につながるものではない。

競争のない組織はいずれ衰退する。いい意味での競争は、地方分権時代を迎えるまでもなく

すでに始まっている。住民参画にもパートナーシップにも一定の様式・手法がある訳ではない。自治体間においてはもちろん自治体内においても、プロセスをデザインする趣旨から、職場ごとに住民参画を具体的に検討し実施していく。そしてそれを職場ごとに競い合う、「庁内分権的住民参画」をぜひ進めていただきたいと願っている。

住民主体のまちづくりの取り組みと実践 — 交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開 —

近畿大学理工学部社会環境工学科助教授 久 隆 浩

プロフィール

1958年高知県生まれ、大阪育ち。1986年大阪大学大学院工学研究科博士後期課程（環境工学専攻）修了。工学博士。財団法人21世紀ひょうご創造協会主任研究員、大阪大学工学部助手などを経て、1999年より現職。20年程前から都市デザイン、景観デザインの研究、実践を行ってきたが、10年程前に豊中駅前地区のまちづくり支援をきっかけに、関西各地で住民主体のまちづくりの支援を行うようになった。もともと都市計画が専門だが、近年は、商業まちづくり、福祉のまちづくりなど、さまざまな市民活動、まちづくりの応援を行っている。主な著書に『地方分権時代のまちづくり条例』『都市デザインの手法』などがある。

八尾市総合計画策定を契機として

各地で住民参加型、あるいは住民主体のまちづくりがおこなわれるようになった。このことはよろこばしいことであるが、多くの事例が出てきた今、そろそろ整理をおこなうべき時期がきたのではないかと私は思っている。拙稿¹⁾でも、都市計画分野でのまちづくりを題材に、まちづくりの進捗を軸とした整理をおこなったが、最近はより広くまちづくりを捉え整理をおこなっている。

その契機は八尾市における総合計画策定であった。八尾市は2001年に第三次の総合計画を策定したが、そこで新しい協働のあり方を模索した。八尾市は第一次の総合計画からすでに市民との協働を謳っており、当時の策定も市民参画でおこなっている。すでに20年の積み重ねを経て、さらに協働体制を発展すべく策定したのが今回の総合計画である。

総合計画策定を開始するに際して、従来の協働のあり方を評価、再構築するための手立てのひとつとして自治会をはじめとする地域自治活

動のあり方を検討するために自治推進課を事務局とした「市民自治活動及びコミュニティ活動振興支援八尾市民会議」をたちあげ、2年間にわたる議論を重ねた。そこであきらかとなったのは、従来型として批判されがちであった既存組織のなかにも時代の趨勢に適応させて変革を模索しているところが少なくない、ということであった。また、いわゆるテーマ型活動を担っているグループ同士が連携を図っていくために「やお市民活動ネットワーク会議」がつくられた。八尾市ではテーマ型活動グループやNPOなど新たな市民活動の担い手だけではなく、自治会をはじめとする既存型の市民自治活動も含めて、総合的に市民活動の展開のあり方を検討し、それをいかに行政として支援すべきであるかを考えるなかで、協働のシステムづくりをめざしたのである。

合意形成の呪縛からの解放

私自身、住民主体のまちづくりの支援をはじめて15年ほどの年月が経過した。その経験にも

とづいて最近考えているのは、多くの市民がもっと気軽に、より主体的に市民活動へ参画できないか、ということである。住民主体のまちづくりという「まちづくり協議会」という組織の必要性が叫ばれる。たしかに協議会は必要である。しかし、私の経験では、協議会活動を担っていくことは、住民にとって大きな負担を強いることになる。もっとも大変なのは「合意形成」である。合意形成は重要であるが、価値観が多様化している現在、そう簡単に合意形成は図れない。この合意形成の呪縛から一旦解放されれば、もっと気軽に人々が市民活動に参画できる。また、ネットワークが形成できる。こうした方向が模索できないかというのが、最近の私の関心事である。

かつて都市計画分野におけるあるシンポジウムで現在立命館大学産業社会学部教授であるリム・ボン氏が「都市計画家はなんでもかんでも問題にしてしまう」という発言をされたことがある。住民がそれほど問題と認識していない場合にも、都市計画の専門家が地域に出かけてきてここが問題だから何とかしなければならない、ということをして都市計画事業を進めようとする、ということである。ここでは課題解決のための方策に関する合意形成の以前に、スタートラインである課題の共有ができていないのである。まずは課題の共有がなければ何事も進まない。そのための場づくりが必要ではなかろうか。

都市計画分野における合意形成批判について、平山は「総括 合意形成批判」²⁾ (『日本都市計画学会関西支部だより第14号』) のなかで次のように述べている。「都市計画の民主主義を育成するために「合意形成」が必要とされている、と

というような言い回しは誤解と倒錯に満ちている。民主主義は共約不可能な複数の欲求が競合している限りにおいて存在できるものである。「競合される地面」とは多声性に向かって開かれた空間にほかならない。民主主義を促進するのは「合意形成」ではない。「合意形成」こそが民主主義の多声性を破壊する。」そしてムフの言葉を借用して「要請されるのは、あらゆる合意が必然的に排除の行為にもとづくものであって、完全に包括的な合理的合意など存在しないという事実を理解することである」と述べている。

協議と合意形成に関する議論はまたあとで述べることとして、ここで確認しておきたいのは、私たちが日々営んでいる生活の場面で、どれほどまでに合意形成を必要としているか、という点である。先ほども述べたように、確かに重要な場面においては合意形成が求められることもある。しかし、再考すべきはそれがどういった場面であるのか、また、どういう内容のものであるのか、ということである。端的に言って「ある行為が他者が行おうとする別の行為に対して排他的になる場合」に限って厳格な協議や合意形成が必要とされるのではないだろうか。

協働のまちづくりの整理と交流の場

	情報交換のみで 意思決定しない	議論し意思決定 する
市民主体で議論 する	①	②
市民と行政双方 で議論する		③

さて、合意形成の有無、いいかえれば意思決定の有無でまちづくりの場面を整理するとどのような整理ができるであろうか。協働のまちづくりを考えると、議論の場に行政が参画する可否かがもうひとつの整理の軸となるので、こ

の2つの軸で整理すれば、表1のように3つのタイプに整理できる。意思決定をしない場合には、議論の場にだれが参画するか、その立場はそれほど重要にならないと考えられるのでひとつにまとめることができる。

ここで重要なのは①の場合、すなわち、情報交換のみに徹し意思決定しない場の存在である。八尾市では総合計画のなかでこれを「まちづくりラウンドテーブル」と名づけ、各小学校区にひとつずつ交流の場づくりをおこなっていくことをめざしている。ほかに、似たような試みとして私が支援しているのは、「北千里地域交流会」（吹田市）と「まちづくりフォーラム」（大阪市住之江区）である。

「まちづくりラウンドテーブル」は地区で暮らす居住者、業を営む事業者、小中学校教員、行政職員等、さまざまな立場の人が月1回程度定期的に集まり、地域話題を話し合う場である。現在、桂小学校区と東山本小学校区でラウンドテーブル設立に向けての準備会が催されている。

千里ニュータウンにおける地区センターのひとつである北千里ではじまった「地域交流会」の設立の経緯はつぎのとおりである。商店会は商業活性化のための方策を検討するなかで、シールポイントを地域活動支援に還元する事業をおこなうことになった。いわゆるお買い物シールは、従来金券と交換したり、抽選によって景品があたるといった利用の仕方をおこなっていたが、地域との連携を深め客足を増やすためにたまったポイントを地域活動支援に使えるようにしようという発想が持ちあがった。地域版ベルマーク運動である。この事業が、近畿経済産業局が主体となったコミュニティサービス展開

のためのモデル地区となったのを契機に、商店会が呼びかけ交流会の開催となったものである。交流会の参加者は、商店会のメンバーのほか、公民館長や小中学校PTA、福祉活動を担っているNPO、環境活動を展開している市民、大学生などである。月に一度定例的に集まり、情報交換を行っている。

また、住之江区における「まちづくりフォーラム」立ち上げの経緯は次のとおりである。大阪市では24区すべてで「まちづくりレポート」をつくる事業を展開してきた。住之江区においても1998年度から3ヵ年をかけてレポート作成をおこなった。その過程でレポート作成を契機に、市民活動のネットワークがしかけられないかということが企図された。まずは、地域活動を展開してきた人々を中心にタウンウォッチングをおこなった。タウンウォッチングは町会組織を核として企画するが、参加者は広く募ることでいままでも地域活動に縁遠かった人々の参画を求めた。つぎに、環境、福祉、交流の3つのテーマでワークショップをおこない、テーマ型で活動を担ってきた人々の参画を求めた。そして、レポート作成のための小委員会を、地域活動を担ってきた人々、テーマ型活動を担ってきた人々が合同するかたちで設置し、連携を図ったのである。その後、レポートに記載された内容の実現のために市民活動ネットワークのしかけとしてつくられたのがまちづくりフォーラムである。まちづくりレポート作成に関わった人々を核として、2か月に一回定例的に集まり、情報交換を行っている。

交流の場の必要性

こうした「交流の場」の意義や運営方法を理

解してもらうために、当初は努力を必要とした。それは、従来情報交換や意見交換に徹する場が存在しなかったからである。従来、集まれば何か活動を担っていく、あるいは活動を展開するために集う、そうした組織ばかりが存在した。また、話し合いの結果として意思決定をおこなう、そのための合意形成をおこなうことが当然と思われていた。そのため、意思決定をおこなわず、単に情報や意見を交換する場がいかなるものであるのか、理解することがむずかしかったのである。

牧野は『経営の自己組織化論』³⁾のなかで、こうした2つの構造を「社会的装置」と「相互行為空間」と呼んで区別している。牧野は会社等の経営組織論を展開しているが、制度的に帰属している「社会的装置」としての組織と、同じ＜状態空間＞での共有体験を通じてむすびつく「相互行為空間」としての組織があると説明する。小さな組織では構成員すべてが同じ状態空間での共有体験をすることが多いので両者の違いは明確にはならないが、大組織では制度的に帰属している組織の構成員全員が共通体験をすることはほとんど起こらない。そこでは、異なった職場で仕事をしており体験を共有していないにも関わらず同一会社の社員であることを保障しているのは制度としての組織である。逆に、会社という社会的装置を超えたメンバーとも体験を共有することができる。つまり、「相互行為空間」は社会的装置としての組織の外部にも開かれているのである。

牧野は相互行為空間を「場」の概念で説明する。牧野自身は相互行為空間を「場」に近い概念といつつも、相互行為空間としての「組織」と呼んでいるが、私はこれを組織ではなく「場」

としたほうが理解しやすいと考えている。

ネットワーク組織論や自己組織化論で重要とされているのは、こうした「場」の存在である。21世紀の社会システムとして住民主体のまちづくりを考えると、同様に「場」の存在が重要だということである。「場」の存在と複数主体による協働の創造的行為である「共創」の関係について詳細に検討している清水は、『場と共創』⁴⁾のなかでつぎのように述べている。「多様な人々が集まって、共創することができるためには、それぞれの間の差異をこえて、活動全体を包摂することができる大きい場所－共創の舞台－が創出されることが必要である。逆に言えば、このような場所を創出する創造力があるから、多様な考えの人々が一緒に働くことができるのである。」

交流の場での情報交換のあり方

情報交換や意見交換だけでは話が流れてしまうだけで活動にむすびつかないのではないかと、という疑念を抱かれることも多い。しかし、交流の場づくりとその展開にこの1年ばかり関わってきた経験でいうと、その心配はいらない。たしかに話だけで流れそうになることはある。しかし、なぜ話だけで終わるのか、ということを考えれば、それは交流の場としての設定の仕方に問題があるのではなく、参加者ひとりひとりの主体性の欠如に原因があるということがわかってくる。話だけでもちかけてだれも活動しようとしなから、話は流れてしまう、こうした構図が災いしている。あるいは、だれも積極的にはやりたくないのだが、半ば強制的に、あるいは義務感のみでやってきたのが従来の活動ではなかっただろうか。それがじつは地域活動へ

の不参加を増やしてしまうことにつながっていたのである。

そうではなくて、ひとりひとりが自らできることを主体的に取り組んでいく、その積み重ねによってまちづくりを実現していく、そのきっかけづくりの場が「交流の場」である。

活動を担う組織は地域にすでに存在しており、多くの人々がまちづくりのために活動を続けているが、それは一部の人に負担がかかっていたことが多かったのではないだろうか。一方で、まちづくりの活動をはじめたいがきっかけがない、どうしていいかわからない、という人も存在する。「交流の場」でこうした人々の出会いがあれば、お互いができることを重ねあうことができるのである。

交流の場は、まちづくりについての情報交換の場であるが、この場で出される情報には、おおむね3つのタイプがある。1つめは、活動に対する参加の呼びかけである。呼びかける人やグループが企画、実行するさまざまな活動やイベントに、より多くの人に参加して欲しい、参加の輪を広げたい、そうした呼びかけである。2つ目は、協力の依頼である。「こんなことをやりたいが、それを実現するためにはこんな協力が必要である」、そうした呼びかけである。たとえば、「活動の企画は煮詰まっており、実行する人もいるが、場所が見つからない、だれか場所を提供してくれないだろうか」という呼びかけがこのタイプである。そこに、場所の提供の申し出があれば、活動が実現していく。

3つめは、「こんなことに困っている」という課題の投げかけである。ひとりやひとつのグループでは手におえない、そんな地域の課題が投げかけられる場合である。こうした呼びかけ

に対しては、場に参加している人々が自分や自分が所属しているグループではどんなことができるのか、を考えることになる。そして、できることを積み重ねていくことで課題の解決を図る、という手順になる。なかには、なかなか解決方策が見つからない、という場合もでてくる。このような課題は深刻な問題だと思うので、交流の場で継続的に呼びかけをおこなうとともに、別の場で集中的に議論をする必要が生ずる。

交流の場から別の場に議論を移すのは、交流の場を気軽な情報交換の場として保ち続ける工夫でもある。交流の場を議論の場でなく、あくまでも情報交換の場にしておくことが大切である。いままではどうしても集まれば議論になってしまった。そして他人を批判したり、活動を押し付けてきたことも少なくなかったのではないだろうか。それが集まりを重い雰囲気にし、気軽な参加を妨げてきたのではないだろうか。確かに重要な問題は集中的に議論する必要がある。しかし、それはあくまでも別の場でなされるほうがよいと考える。

交流の場における原則

交流の場を運営するために必要とされる原則として、ここ1年間ほどの実績から帰納的につぎのようなことが導出される。

第一には、場の参加者の主体性、言い換えれば「自律性によって活動が展開されること」である。自らがなすべきことを意識し、自らの意志で活動を展開することが肝要である。また、高木はさらにつぎのように述べている。「ネットワーク組織が真に機能を発揮するためには、自律性の高い人々がいると同時に、彼ら自身が協働活動に必要なコミュニケーション能力を持

っていないなければならない。お互いに情報を交換し合い、自己の考えを主張しつつ課題解決に向けて意識を統一すること。そして革新的な方法とともに工夫して、創造的解決をめざすこと。どんなに自律性が高くても、このような意味による＜協働活動のための創造的コミュニケーション能力＞がなければネットワーク型の組織では仕事ができない。

このコミュニケーション能力の本質は、自分の考えや立場の＜枠組み＞はどのようなであり、相手のそれはどのようなものであるのかを、相互に認識できることである。さらに、お互いの枠組みから一步離れてもっと意味のある枠組みを相互の協力で新たに創造することである。」自分の主張に終始してはネットワークは機能を果たせないということを述べている。相互理解へ至るためのコミュニケーションの必要性に対する言及である。

つづいて第二に、「他者に対して活動を強制しない」ことである。交流の場は参加者の主体性、自律性が原則である。これは他者に対する関係についても保障されなければならない。交流の場に参画したがために自分の意図せざる活動を担わされるようでは、参加者の減少を招いてしまう。あくまでもみずからの意志でもって活動が展開されなければならない。

第三の原則は、「個人の資格で参加する」ことである。従来、地域活動は役員を中心とした一部の人々によって担われてきたきらいがある。そのため活動への負担のアンバランスが生じ、そのことが役員のなり手を少なくさせるといった悪循環が生じていた。また、役員外の住民は役員にまかせておけば何とかなるといった依存体質、あるいは、活動そのものへの無関心とな

ってしまった。個人の資格で参加することによって、こうした弊害を軽減することが可能になる。だれでも参加できる、そして、自分ができること、関心があることをおこなっていく、そうした住民が多く集まることで、ひとりひとりの負担が軽くなるとともに、活動の積み重ねや連携で大きな仕事も可能になっていく。各種組織に参加している人でも、交流の場では個人として意見交換をおこなう。いままでのように組織をひきずる必要はない。ただし、交流の場に出された話題でみずからが所属する組織へ持ち帰ったほうがいいものについては、積極的に組織へ受け渡し組織内で議論をしてもらうことは必要であるし、大切なことである。

多様な立場の人々が参加する

冒頭でも述べたように、交流の場では意思決定はおこなわない。場に持ち寄られた情報によって、課題やビジョンの共有がおこなわれ活動が積み重ねられることでまちづくりが実現していくことが大切である。交流の場が活性化するために重要なこととして「多様な主体が参画する」ことが求められる。

八尾市の東山本小学校では校区福祉委員会が核となってまちづくりラウンドテーブルが立ち上がった。約1年の運営はほぼ順調といいが、残された課題があるとすれば参加者の広がり的问题であろう。八尾市では校区福祉委員会の活動が従来活発であったし、まちづくりラウンドテーブルを立ち上げるとすれば校区福祉委員会が有するネットワーク機能が基盤となるであろうことは、当初から予想されていたことである。こうした点からは東山本小学校区のこれまでの展開は予想どおりとあってよい。しか

し、まちづくりラウンドテーブルは個人参加が原則であり、福祉委員会役員以外の参加者が参加することが求められるのだが、現在も参加者のほとんどは福祉委員会メンバーとなっている。

そのため、ラウンドテーブルと校区福祉委員会の会合のメンバーがほぼ同一となり、福祉委員会の会合を繰り返しやっている雰囲気になることもある。参加者が福祉委員会とラウンドテーブルでその役割を変えながら発言しているために、現状ではさしたるトラブルは生じていないが、もっと多様なメンバーがラウンドテーブルに参画できると、福祉委員会とラウンドテーブルの役割がより明確化するとともに、地域活動に関する福祉委員会メンバーの負担減や新たなネットワーク形成につながると思われる。

さきほど事例としてあげたもののなかでもっとも多様なメンバーが参画しているのは北千里地域交流会である。さきほども述べたように、ここには、商業者、公民館長、小中学校PTA、近隣高校の教員、NPO、環境活動を展開しているグループ、近隣大学の学生、商工会議所職員、近畿経済産業局職員、市議員等々、が参画している。地域交流会がなければ情報交換の機会がなかったメンバー同志が集まっていることで、交流会の意義が明確になるとともに新たなネットワークが形成されている。交流の場を活性化するためには、このように参加者の多様性が重要である。

北千里ではこの1年間に多くの協働活動が交流会から生まれた。その典型が2002年10月におこなわれたDios秋祭りと公民館まつりの共催である。Diosとは北千里のショッピングセンターの愛称であるが、ここでは毎年秋祭りを開催していた。一方、北千里公民館も秋の文化旬間に

講座受講生の発表の機会を持っていた。昨年までは個別におこなわれていた2つのイベントを今年は日程をあわせて開催しようという話が交流会で出たのである。それぞれのイベントの日程をあわせるだけではなく、共催事業もおこなおうということで、中国民族音楽の演奏と韓国舞踊を共催イベントとして開催した。また、近隣大学生のダンスチームと近隣中学生のダンスチームの共演も実現した。さらには、環境活動グループの呼びかけで「ごみゼロイベント」と称して屋台等から出るごみの分別回収にも取り組んだのである。さまざまな主体ができることを持ち寄ってひとつのイベントに結集させた好例である。

このように多様な人々が参画することによって、より多くの知恵や技術、資源、情報が重ねあわされ、地域課題の解決にむかって努力を積み重ねることができる。北千里地域交流会でさまざまな協働活動が展開できる背景には、商店会が比較的自由に資金活用できる点がある。市民活動でよく資金面の課題が挙げられるが、資金供与できる相手が見出せれば課題も解決に向かう。

情報交換に徹することの意義

情報交換をつうじてさまざまな協働活動が展開されれば、それが地域課題の解決にもむすびつく。厳格な意思決定をおこなわずとも、このように活動が積み重ねられていくことが大切なのである。

また、意思決定をおこなわないことによる利点もある。さきほど紹介した東山本小学校区のまちづくりラウンドテーブルでは、何度か意思決定をしないことによって議論が活性化したこ

とがある。意思決定をせず、意見交換でとどめることで自由闊達な議論になるのである。たとえば、ある子ども会が連合子ども会へ加盟していないために子どもたちがソフトボール大会へ参加できない、という問題が提起された時のこと。子ども会にはいろいろな理由があり連合へは加盟していないのだが、それらが参加者全員に共有できた。また、連合のほうからも加盟しない場合になぜソフトボール大会へ参加できないのか、その理由が述べられた。ラウンドテーブルでは意思決定しないので、自由に思い思いの意見が出されたのである。これらの意見を各自が受け止め、最終的には子供会と連合子ども会で結論を出すことになる。意思決定が義務付けられた場では、発言に制約がかかりがちだが、意思決定をおこなわないことによってその制約が軽減される。最近参加者から「ここは結論を出さないのだから自由に意見を述べ合おう」「結論は〇〇に委ねよう」という声が自然にあがるようになってきている。交流の場の意義が共有されたということである。

また、意思決定をおこなわないことで「場」の中立性を保つことができる。岬町の住民会議は今年で3年を経過したが、これからの会議のあり方を検討する席でつぎのような議論があった。市町村合併に関して、住民会議としてどうすべきかという議論である。もしここで合併賛成の決議をしてしまうと住民会議は「合併促進協議会」になってしまい、合併反対派がいづらくなってしまう。逆も同じである。賛成や反対を自由に意見交換できる場が必要であり、それを担保するには住民会議としては意思決定しないことが必要なのである。

意思決定の場としての市民会議

以上、意思決定をおこなわない「交流の場」の必要性について述べてきた。本論文の目的はこれだけでも十分達成できたのではないと思われるが、残された紙幅で住民主体のまちづくりの全体像をより明確化すべく、表1の整理のうち残された②と③について言及しておきたいと思う。

②は意思決定をおこない、かつ、議論の場には行政は参画しない、つまり市民同士で議論し意思決定をおこなう場合である。交流の場では意思決定をおこなわないが、冒頭でも述べたように場合によっては意思決定が必要な場面も当然ありうる。その際には、市民意見としての合意を見いださなければならない。

住民参加が活発になるにつれて多くの市民が行政に意見を申し述べる機会を持つようになってきたが、その多くは個別意見のレベルを脱却しえていない。真の市民意見とするには、多様な意見を調整し合意へ向かって努力を積み重ねなければならない。佐藤⁵⁾は、「地域社会の発意がその地域の公共性を実現する」ためにいくつかの条件を提示しているが、そのひとつとして「衡量の適切性の問題」をあげている。「まちづくりをめぐるのは、さまざまな利害や価値が複雑に錯綜しているが、その地域の将来にとって多少なりとも関連性のある価値や利害が、まちづくりのプロセスの中で過不足なく考慮の対象とされ、それら諸価値・諸利害の適切な比較・衡量が行われることが必要である」と述べている。価値観の近い人々が集まって話し合いをしたとしても、そこから導き出された結論は衡量の点で不適切になってしまう、ということである。多様な人々が時間をかけて議論する

ことが必要である。

佐藤は、まちづくりの手續に関する適切性の基準として「参加」「熟慮」「再審」の3つの視点が重要である、と指摘している。佐藤の論点はつぎのようなものである。「まず第一に、まちづくりに利害と関心を持つ人々がこのプロセスに「参加」することが保障されなければならない。この点でとくに問題となるのは、従来の日本の法制度は「地権者」を中心に構成され「住民」の位置づけは十分でなかったことである。持家、借地・借家、一戸建て・長屋・マンション、若年層・高齢層、居住者・事業者、民族的・宗教的アイデンティティなどの違いによって、地域社会の構成員はきわめて多様であるが、まちづくりの手續においては、このような多様な住民層に公平に参加の機会が保障され、それぞれの意見が的確に反映される必要がある。

しかし、まちづくりの手續の適正さを考える際、「参加」が保障されることだけではじゅうぶんではない。この手續は人びとの「熟議（deliberation）」を促進する方向で構成される必要がある。「熟議」とは、さまざまな意見をもった者の間での公開の討議を経てその正当化理由を十分に熟慮吟味することであり、そのようなプロセスを経た決定にのみ正統性を承認しようという考え方である。手續にこの熟議の可能性が十分に組み込まれていない場合には、実態的な諸価値・諸利害の比較・衡量が不十分なものとなる可能性があるのみならず、「参加」の形骸化（予め決まった結論を正当化するためだけの形式的な参加）といった事態を招くことにもなりかねない。」

同様の意見を、齋藤⁶⁾はアーレントの「公共論」を持ち出してつぎのように述べる。「公共

的空間は、世界共通に対する多元的なパースペクティブが存在するときのみ、それらが互いに交わされる空間としての意味をもつ。したがって、パースペクティブの複数性が失われるとき、公共的空間はその終焉を迎える。」

熟慮の民主政

佐藤が依拠している熟議による公共性の付与の考え方は、「熟慮の民主政」（deliberative democracy）と呼ばれる。熟慮の民主政についてはハバーマスも『公共性の構造転換』⁷⁾改訂版の序文でマーニンの言葉を借りて次のように説明している。「正統性の源泉は、個人のあらかじめ決定されている意思ではなく、その意思が形成される過程それ自体、いいかえれば協議である。正統な決定とは、万人の意思を代表するものではなく、万人の協議の成果である。そうした成果に正統性をあたえるのは、万人の意思が形成される過程である。」

意思決定に大切なのは、結果よりもその過程である。冒頭に示した「要請されるのは、あらゆる合意が必然的に排除の行為にもとづくものであって、完全に包括的な合理的合意など存在しないという事実を理解することである」というムフの言葉も同様に合意形成の過程の重視と限界を示唆する言葉として理解できる。平山はデリダの次のような言葉も引用している。「決定不可能なものを經由する審議がなければ倫理的責任と政治的責任は存在することができない。」そして平山は都市計画分野における決定に関して次のように述べる。「競合される地面」に対する「決定」は常に暫定の「決定」にすぎない。建造物の内容と存在は永久ではあり得ない。都市計画の「決定」はあくまで仮構の「決

定」であって、それが排除した声に対して倫理的な責任を有し、依然として「決定不可能性」に対して政治的に開かれている必要がある、ということを理解しておかねばならない。」

価値観の多様性を認めるいわゆる多元社会では、熟議の民主政が強く求められるようになる。そしてそこでは、法制度も平井⁸⁾が言うように「妥協としての法」となる。平井は次のように述べる。「法は、原理上一義的な正答を与えうるハードなルール体系では必ずしもなく、公共的に制度化された柔構造的な対話的調整過程とその暫定的な帰結の総体として現れる。その根幹をなすのは公共的対話を可能にする諸条件の法的制度化であり、それが同時に立法や法適用の実質やそこで働きうる妥協に制約を課す働きもする。」

テイラー⁹⁾は熟議の到達点として「目標の共有とそれを共有した構成員の相互認識」(sharing some common purposes and recognizes its members as sharing in these purposes)を挙げているが、本論の主たるテーマとして取り上げた交流の場における意見交換の帰着点も、まさしく目標の共有に相違ない。合意形成は理想である。しかし、たとえ合意形成に至らなくとも、熟議の過程を通じていくつかの目標が共有できればそれが重要な成果といえる。また、ムフが指摘するように「あらゆる合意が必然的に排除の行為にもとづくもの」であるという限界性を考えるとき、合意によって排除された声にも十分に配慮すべき姿勢が求められるのである。

おわりに

表1の③についてはもうあまり言及する事はできないが、これをもって住民参加であるとい

う認識は改めるべきだということは指摘しておきたい。従来の行政主導の計画策定に住民の参加機会を保障するだけでは不十分であり、上で見てきたように「熟議」の機会を保障すること、さらには、「交流の場」の設定が求められるのである。こうした住民主体のまちづくり活動を側面から支援することが、これからの行政に求められる重要な役割である。

法学・政治学の分野は「熟議の民主政」への転換、また、組織論の分野では「ネットワーク組織論」への転換、というように社会システム全体がパラダイム転換をはじめている。鵜飼¹⁰⁾は次のように説明する。「1980年代における新たなネットワーク論の展開は、大量生産と大量消費にもとづく資本主義経済のあり方が、＜情報資本主義＞とでもいうべき経済体制に大きく転換したことと密接に結びついている。企業は効率よくモノを生産しそれを販売するための組織から、価値のある情報を生み出し、あるいはそれを効率よく伝達し処理するための組織へと変わることを迫られた。組織理論の中心も、官僚制モデルが発達した近代的企業の組織論から、より情報に焦点をあてたネットワーク組織論が中心となった。」

こうした大きな社会変化のなかで位置付けることができこそ、真の協働のまちづくりは実現するのである。決して小手先の行政改革では実現しないことを再度確認して本稿をしめくくりとしたい。

引用・参考文献

- 1) 久隆浩 (2000) 「新しい時代の社会システムとしての市民参加型まちづくり」『都市計画』234号
- 2) 平山洋介 (1999) 「総括 合意形成批判」『日本都市計画学会関西支部だより』第14号
- 3) 牧野丹奈子 (2002) 『経営の自己組織化論』日本評論社
- 4) 清水博 (2000) 『場と共創』NTT出版
- 5) 佐藤岩夫 (2001) 「まちづくり条例と地域の公共性－法社会学の視点から」『都市計画』234号
- 6) 齋藤純一 (2000) 『公共性』岩波書店
- 7) Habermas, Jürgen (1990) "Strukturwandel der Öffentlichkeit" (日本語訳『公共性の構造転換』未来社)
- 8) 平井亮輔 (1999) 「妥協としての法」『法の臨界〔1〕法的思考の再定位』東京大学出版会
- 9) Taylor, C. (1992) "Liberal Politics and Public Sphere" in New Communitarian Thinking, University Press of Virginia
- 10) 鵜飼孝造 (2000) 「ネットワーク論」『社会学の理論』有斐閣

住民投票制度の現況と制度設計の論点

(財)地方自治総合研究所理事・主任研究員

辻 山 幸 宣

プロフィール

1974年中央大学大学院法学研究科修士課程政治学専攻修了。専門は、地方自治、地域政治、地方自治制度史。現在、早稲田大学法学部兼任講師、早稲田大学大学院法学研究科兼任講師、法政大学大学院兼任講師、中央大学法学部兼任講師。八王子市地方自治研究センター理事長、日野市情報公開・個人情報保護運営審議会会長、川崎市市民アカデミー運営委員など。主な著書として、『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』地方自治職員研修（共著）、『地域発まちの姿、自治のかたち』公人社（共著）、「自治基本条例の構想」『岩波講座自治体の構想 4 機構』岩波書店（共著）、「分権社会と協働」『住民・市民と自治体のパートナーシップ 第1巻』（編集）ぎょうせい他。

はじめに

住民投票制度が多くの自治体で導入され、実際に投票が行われる例も増えている。2005年3月末を期限とする市町村合併への対応をめぐる、とりわけ2002年には合併をテーマとする住民投票が数多く実施された。このように、重要な事項を住民投票という手段で住民に諮るという傾向が強まってきたのはなぜだろうか。合併や原子力発電所の建設、産業廃棄物処分場の設置など、地域の将来に関わる問題についての団体意思は誰がどのようにして決定し表明するのかという疑念が住民の間に芽生えていることは確実である。しかし、だからといって議会や長に代わって住民が決定するものとして住民投票が増えているわけではない。議会や長からの提案で条例化される例も存在する。住民投票制度はいま、地域における民主主義の中で確かな位置を占めつつあるようだ。だが、それがどのような位置であるかは自明のことではない。そこには、アメリカ諸州に見る議会立法と市民立法との対立という図式とは異なった発展がみられる。その意味で日本における住民投票制度は、

外国のそれを参考にしながらも独自の制度設計が必要であろう。本小論は、このような問題意識に基づき、日本における住民投票の制度的発展の状況を明らかにし、あわせて制度設計上の諸論点を検討することを目的に書かれる。

なお、本稿が議論の前提として注目する近年の住民投票をめぐる動きは以下の通りである。

- 常設型の住民投票条例の創設
- 法律により議会の議決に代える住民投票が創設された（市町村合併特例法）
- 住民投票資格が外国人にも広げる条例
- 住民投票資格の年齢を引き下げる条例
- 投票率が一定率に満たなければ開票しない条例
- 住民投票法の制定を求める運動
- 市町村合併をめぐる住民投票の実施増
- 自治基本条例への住民投票制度の書き込み

1. 地方自治制度と住民投票との関連

(1) 二代表制と住民合意

わが国の地方自治制度は、二代表制をとっている（憲法93条）。そのことから推論すれば、

長と議会とのふたつの代表機構が住民福祉の実現を担っている。長と議会の代表機構によって運営されるということは、すなわち代表制民主主義を原則としているということになる。しかしながら、自治体における団体意思は主として議会によって表明されるとするのが一般的な理解である。長と議会をそれぞれ住民の直接公選によって選出することとした憲法93条は、合意の形成に知事・市町村長が果たす役割をどのように予定しているかはいまだ明確になっていない、不信任議決の規定。そのみか、地方自治法においてさえ、議院内閣制的な発想の条文が散見できるのであり（たとえば権利義務に関する定めを条例のみに限定した2000年改正など）、憲法の理念をいかに自治の現場で具体化するかは各地の自治体の創意と住民の活動にかかっているといっても過言ではない。

とはいうものの、ここで現行制度のもとで住民投票という制度をどのように位置づけうるかを確認的にみておこう。

(2) 憲法・法律にみる住民投票制度

① 憲法上の住民投票

憲法には国民投票（住民投票）に関する規定が3箇所おかれている。第一は、憲法改正の手続きであり、衆議院の発議した改正案が国民投票において過半数の賛成を得なければならないこととしている（96条）。第二には地方特別法制定の手続きであり、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」は、当該地方公共団体の住民の投票において過半数の賛成を得なければ制定することができないとして（95条）、国会の立法にたいする地方自治の側面からの制約を課している。現在まで

にこの規定に従って行われた地方特別法の住民投票は18件であり、そのすべてが賛成多数で制定されている。そして第三は、最高裁判事の国民審査である（79条）。

② 法律上の住民投票制度

このほか現行地方自治法に定めのある選挙以外の住民の投票機会には、議会解散の住民投票（76条）、長・議員の解職の住民投票（80・81条）や各種委員の解職投票など直接請求を受けてのものがあるが、アメリカの諸州でみられるような、いわゆる立法や重要政策の決定に係る住民投票の制度はない。

なお、現在は廃止されているがかつて法律によって採用されていた住民投票の制度がある。我が国の自治制度史上に住民の合意を前提とした決定、行政行為などが法律上に存したことを確認しておくことは重要である。その理由は、議会・長の民意代表性の低下すなわち住民意思との乖離が今日の住民投票を生み出したという、政治過程の問題として住民投票制度の導入・発展を理解すれば済むという問題ではないからである。少なくとも戦後改革の時期、GHQを中心とした自治制度改革のうねりの中には、住民合意の調達が代表制に全部委任できるはずもないという思想が底流をなしていたと考えられる。住民投票による合意調達を定めた法律は以下のようなものであった。

○重要財産、営造物の独占的利益付与および独占的使用を許可することの是非

条例で定める特に重要な財産または営造物の独占的な利益を与えるような処分または10年を超える期間にわたる独占的な使用

の許可については、当該普通地方公共団体の住民の一般投票において過半数の同意を必要とする。1948年地方自治法213条として新設されたが、1964年に廃止された。

○戦時中の強制合併市町村を分離するかどうか

1937年7月7日から1945年9月2日に至るまでに行われた市町村の合併、市への編入を旧に戻すことを希望する場合、住民投票において過半数の賛成を必要とする。1948年に新設され、2年間有効。地方自治法付則2条に規定された。この措置に基づき住民投票を実施したのは33件で28件が賛成多数で分離したが、5件は過半数の賛成を得られなかった。

1950年に以下のように改められた。住民投票の結果、有効投票の2/3以上の賛成があった場合、都道府県議会で議員発議により3/4以上の多数でこれに同意しないと議決されなかったときに限り、廃置分合または境界変更が行われる。

○市町村の境界変更に関する住民投票－町村合併促進法 第11条、第11条の3

都道府県知事が町村合併に関する意見を関係町村に求めたとき、市町村の境界変更について当該町村の有権者は、変更に係る地域の有権者の3/5以上の連署をもってその代表者により境界変更に関する意見を提出できる。当該町村議会が、この意見を採用した都道府県知事の勧告と異なる議決をした場合、代表者の請求により当該地域での住民投票が実施される。有権者の4/5以上の賛成があった場合、境界変更に関し当該町村議会の議決に代わる効力を有する。

1954年4月に以下のように改められた。

境界変更に関する住民投票の請求は、当該町村の議会が勧告と異なる議決をしたときのみでなく、勧告後4ヶ月以内に議決しないときにも請求できる。また都道府県知事は、町村合併が行われた後、特に必要と認めるときは、町村合併促進審議会の意見を聞き、合併町村の一部の地域に係る市町村の境界変更について勧告することができる。当該町村議会がこの都道府県知事の勧告と異なる議決をした場合、または勧告後4ヶ月以内に議決をしないとき、当該勧告に係る地域の有権者の3/5以上の連署を持って住民投票を請求することができる。

さらに1954年12月に以下のように改められた。住民投票の可決要件であった「有権者の4/5以上」を「有効投票の2/3以上」に改める。4月の改正により制度化された、有権者の3/5以上の連署による住民投票請求の制度が廃止される。また、以下のような住民投票の請求手続きが追加される。都道府県知事は町村合併審議会の意見を聞き、合併町村または合併関係町村の一部の地域に係る市町村の境界変更に関し勧告ができるようになり、当該合併町村または合併関係町村の議会が境界変更に関し当該勧告と異なる議決をした場合または30日以内に議決しなかった場合、都道府県知事は町村合併促進審議会の意見を聞き、当該地域での住民投票を請求することができる。なお1955年10月までの段階で、29件の住民投票が実施されている。(杉山逸男「町村合併の理論と運用」『公法研究』第16号、1957年)

○新市町村建設促進法による市町村の境界変更に関する住民投票（第27条）

都道府県知事は新市町村の区域のうち、従前の市町村の一部の地域または新市町村に隣接する市町村の一部の地域に係る境界変更で新市町村とこれに隣接する市町村との間で争いがある場合、町村合併調整委員にあっせんを行わせ、またはこれをその調停に付することができる。都道府県知事は、調停が関係市町村の境界変更を当該地域内の投票に付することを求めた場合、住民投票を請求し、また調停によって解決されなかった場合には、新市町村建設促進審議会の意見を聞き、境界変更を行うべき区域を示して、住民投票を請求することができる。住民投票が実施され、有効投票の2/3以上の賛成があった場合、関係市町村により境界変更の申請が行われたと見なされる。

○新市町村建設促進法による町村合併に関する住民投票（第28条）

都道府県知事が未合併町村について町村合併の必要を認めるときは、新市町村建設促進審議会の意見を聞き内閣総理大臣に協議して町村合併に関する計画を定め、これを関係市町村に勧告しなければならない。勧告後90日以内に当該市町村から勧告に基づく町村合併の申請がない場合、都道府県知事は新市町村建設促進審議会の意見を聞いて、当該市町村に係る町村合併について投票を行う区域を示して、住民投票を請求することができる。住民投票が実施されて、有効投票の過半数の賛成があった場合、当該市町村から合併の申請があったものと見なすことができる。

なお1959年4月までの段階で57件の住民投票が実施されている。（和田英夫「合

併＝分町問題の理論と実態」『法律論叢』第33巻第3号、1959年 第16号、1957年）

○自治体警察の廃止についての住民投票

戦後地方自治制度はGHQの影響もあって警察の分権化が行われ、人口5,000人以上の町村および市には自治体警察をおくこととされていた。しかし、地方財政の困難さもあって、警察を維持することの是非が論じられ警察法の改正が行われた（40条の3）。この規定により警察を維持している町村（人口5,000人以上の町村）は、住民投票によってこれを廃止することができることとされた。昭和26年に新設され、昭和29年6月の同条廃止までの間に、1,203の自治体警察が廃止された。

このように、自治体の重要政策に係る決定に住民投票を用いる方法が、戦後改革の時期においてGHQの指導の下に導入された。だが、それらはいわゆる講話独立にともなう「逆コース」改正の中で、地方自治制度の中に息づくことはなかった。要するに、議会決定を主軸とした自治制度へと大きく舵を切りなおしたのであった。こうして2002年3月の市町村合併特例法の改正によって、法定合併協議会の設置をめぐる住民投票制度が創設されるまで、現行地方自治法を含む自治法制には住民合意の形成を住民投票によって行うという内容の規定は存在していなかったのである。

(3) 合意形成の多元化－革新自治体における合意形成

では、そもそも先に述べたように住民合意の形成・表明はひとり議会に委ねられていると考

えることが妥当であろうか。じつは、1960年代に登場した革新自治体はこの問題に直面し、執行機関において住民合意の調達を図ることを試みたのであった。革新首長は、議会での多数勢力に支えられて登場したのではなかった。むしろ伝統的な議会勢力との対立関係のもとにあった自治体首長が多いくらいであった。それゆえ、首長の政策提案と議会の判断とが異なる事態が続出したのである。議会勢力と首長の政治的基盤が同一であった時代、長と議会の関係はほぼ議院内閣制的な運用がなされてきたといえてよい。そこでは「与党」「野党」という観念が支配的であり、首長は「与党」の政策を誠実に実行することでその基盤を持続させることができた。このような状況のもとでは住民意思の代表は議会のなしうることでとされても問題はなかった。

だが、革新首長の登場はこうした事態に大きな変化をもたらした。議会の多数がただちに住民意思であるとの推定が崩れ、選挙において議会意思と対立する政策を掲げる首長が当選すると、議会と長との間の政策調整が大きな課題となった。首長は提案する政策の正当性を住民合意に基づく策定過程にもとめ、多彩な方法での「参加」「対話」を展開し、組織・手法においても「企画調整室」の重視、「市長への手紙」や「市民相談室」などの実験をつぎつぎに行っていた。こうして住民意思はよりストレートに首長部局の主導のもとに形成され表明されていく政治手法が定着したのである。その意味では、革新首長の誕生によって、日本国憲法の予定した二元代表による均衡と抑制の地方自治状況がはじめて現出したといえてよい。青島東京都知事がそれまで議会・長の連携のもとに進められ

てきた「東京都市博覧会」の計画を、都民の支持を背景にして廃止に追いやった事例は、あますところなく新しい住民合意のあり方を示している。

しかし、政策内容における「保守」「革新」の対立が次第に希薄化するなかで、いわゆる「総与党化」現象が生み出されていく。その傾向は、革新首長の対立回避の姿勢である側面と、伝統的議会勢力の生き延び策である側面を同居させながら急速に拡大していった。そして再び住民合意の一元的な把握・表明という事態を生んだ。住民意思と一枚岩化した自治体政治・行政との乖離という現象である。住民たちが、住民投票という意思の直接表明手段を追求するに至るのは、こうした事態にたいする危機意識にほかならないといえることができる。

2. 決定としての住民投票—市町村合併促進のための住民投票制度

(1) 市町村合併の号令と住民発議制度

1999年8月に自治省（当時）事務次官通達が出され、市町村合併の号令が全国に発信された。政府はそれまでも数次にわたって市町村合併特例法を施行し、市町村合併への障害を除去する措置をとってきた。1995年市町村合併特例法は、そうした政府の姿勢を転換したことで特筆されるものがある。すなわち、このときの95年特例法では、第1条（目的）がこれまでの「市町村の合併を円滑にする」から「自主的な市町村の合併を推進する」に改められた。これは、従来の市町村合併特例法が合併の障害を少なくするという消極的な姿勢をとっていたのに対し、合併促進のために積極的な支援措置等をとることへの姿勢の転換を意味した。すなわち、この改

正で政府は市町村合併についてあきらかに促進への舵をきったのであり、これがその後の一連の施策の出発点になったのである。本稿との関連でいえば、「住民発議制度」の創設をあげておかなければならない。

市町村合併への動きはこれまで各市町村議会での任意協議会設置の合意－関係市町村への協議会設置の呼びかけ－任意合併協議会の設置という手順で進められてきた。協議の結果、合併の方向で合意が形成された場合には、関係市町村議会の議決を経て法定協議会の設置に至る。だが、いずれにせよ発案は自治体議会または市町村長に限られることになる。そのため、たとえば住民の間に合併を求める気持ちがあっても、先の役職者等の意思として表出されない限り実現への道はない。このような、制度的隘路を開くため、新たに住民の意思で合併への動きを始動させるための住民発議制度を設けたのである。すなわち、有権者の50分の1以上の署名を添えて市町村長に合併協議会の設置を申請することができることとしたのである。地方自治法以外に根拠をおく直接請求ということができる。

しかし、一つの自治体で請求があった場合、これを受理した市町村長は関係自治体の長に通知する義務を負うに過ぎず、関係市町村において合併の意思を表明しなければ議会に付議する必要がないものであった。そのため、住民発議による設置請求が途中でとぎれてしまい協議会設置にいたらなかった例があった。この状態に対して、地方分権推進委員会の第2次勧告が「合併関係市町村のすべてから合併協議会設置の請求があった場合、市町村長に合併協議会設置の議案の付議を義務づける等、住民発議制度の拡充を図ること」を提言した。これを受けて、

2000年改正において、同一内容の住民発議が関係市町村すべてで成立した場合には、すべての関係市町村の長は議会へ付議を義務づけられることになった。

(2) 議会の議決を覆す住民投票

このような制度的てこ入れにもかかわらず、市町村議会が協議会設置議案を否決するという事態が続出した。この点について、2000年11月27日に急ぎまとめられた地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見」では次のように述べている。「住民発議が行われても合併協議会設置に至らない場合が多いことにかんがみ、住民の意向がより反映されるよう、住民発議による合併協議会設置の議案が議会で否決された場合に、合併協議会の設置を求める住民投票制度の導入を検討する」。

以上のような経過を経て、政府は市町村合併の推進方策としての住民投票制度を創設することとした。2002年3月に成立した合併特例法改正による住民投票制度の内容は以下の通りである。

- ① 住民発議に基づく合併協議会設置議案が請求市町村議会のみ否決された場合
この場合の手順はつぎのようになる。
 - a. 合併協議会の設置請求（有権者の50分の1以上の署名）は、合併対象市町村名を示して当該市町村の長に提出する（4条1項）。
 - b. 請求のあった市町村の長は、合併の相手方とされたすべての市町村の長にたいして意見を求める（4条2項）。
 - c. 意見を求められた合併対象市町村の長は、90日以内に協議会設置について議会に付議するか否かを回答する（4条3項）。

d. すべての対象市町村の長が議会に付議すると回答したときは、請求のあった市町村と合併対象市町村の長は、60日以内にそれぞれ議会を招集し、協議会の規約案を添えて議会に協議会設置議案を付議する（4条5項）。

e. 請求のあった市町村およびすべての合併対象市町村で可決した場合には、合併協議会が設置されることになる（4条8項）。

f. すべての合併対象市町村が可決したにも関わらず、請求市町村のみ否決されたときは、その事実が確定した日から10日以内に限り、選挙管理委員会に対し、合併協議会設置について住民投票に付するよう請求することができる（4条10項）。

g. もし、13日以内に長が上の措置をとる旨の公表がなかったときは、有権者の6分の1以上の署名をもって、その代表者から市町村選挙管理委員会に対し、合併協議会設置について住民投票に付するよう請求することができる（4条11項）。

h. 住民投票の結果、合併協議会の設置について有効投票の過半数の賛成があったときは、当該市町村の議会が可決したものとみなす（4条17項）。

② 同一請求（複数の市町村の住民が互いに合併の相手方を同じくして合併協議会の設置を請求する）に基づく協議会設置議案を関係市町村の議会において否決した場合

この場合の手順は次の通りである。

a. 同一請求を行おうとする関係市町村住民は、都道府県に対して同一内容の請求であ

ることの確認を求め、それぞれの市町村における有権者の50分の1以上の署名を添えてそれぞれの市町村の長に合併協議会の設置を請求することができる（4条の2第1・2項）。

b. この請求が行われたときは、関係市町村の長は都道府県に通知する。同一請求に係る市町村のすべてから通知があったときは、都道府県知事はその旨を関係市町村の長に通知する。関係市町村長は、通知を受けたときから60日以内にそれぞれ議会を招集し、協議会の規約案を添えて合併協議会の設置について付議しなければならない（4条の2第3～6項）。

c. 同一請求関係市町村の議会が上の議案を否決した場合には、当該否決市町村の長は、「基準日」（知事がすべての関係市町村の議会審議の結果の報告を受けた日）から10日以内に限り、選挙管理委員会に対し、同一請求に基づく合併協議会設置について住民投票に付するよう請求することができる（4条の2第11項）。

d. もし、13日以内に長が上の措置をとる旨の公表がなかったときは、有権者の6分の1以上の署名をもって、その代表者から市町村選挙管理委員会に対し、同一請求に基づく合併協議会設置について住民投票に付するよう請求することができる（4条の2第15項）。

e. 住民投票の結果、同一請求に基づく合併協議会の設置について有効投票の過半数の賛成があったときは、当該否決市町村の議会が可決したものとみなす（4条の2第26項）。

この場合には、同一請求を否決した市町村についてそれぞれ住民投票の道が開かれているため、同時期に複数の関係市町村で住民投票が実施されることがあり得る。

こうして、請求市町村の議会での否決にたいする一種の「報復的」住民投票を可能にする改正がなされたのである。投票の対象となる事項が合併協議会設置に限られているとはいえ、議会が最終決裁を行うというそれまでの制度原則に、住民の投票による決定が初めて導入された意義は大きいといわざるを得ない。

3. 住民投票制度の量的発展

1982年、高知県窪川町でわが国初めての住民投票条例が制定された。原子力発電所の設置についての可否を問う町民投票を条例の定めによって実現しようというものであった。それ以降今日まで、多くの自治体で住民投票制度の導入が行われるとともに、実際に投票にいたる事例も増えている。

(1) 住民投票制度の条例化

自治体における住民投票制度は、住民の権利の法律による保障として発展してきたものではない。これから見るようにそれは、各自治体の独自の合意形成システムを構成する方法の一つとして採用されている。その法的な形態は地方自治法14条に基づく一般的条例制定である（ただし、上で見たように、2002年3月の市町村合併特例法の改正で市町村合併に関して法定協議会設置の住民投票が法定された）。

そのような意味での住民投票制度を定めた条例には、今日3種類のものが存在する。ひとつ

は「原子力発電所の設置の可否を住民に問う条例」のような個別イシューごとに制定されるものである。現在、このタイプのものがほとんどといってよい。第2は、愛知県高浜市を嚆矢とする「常設型」住民投票条例である。常設型住民投票条例は、現在、高浜市のほか群馬県中里村および同県境町が制定している。また、制定には至っていないが神奈川県逗子市や栃木県今市市あるいは滋賀県米原町で審議されたことがある。また、長野県松本市では2002年12月の市議会に議員から提案されたが継続審査の模様である。第3のタイプは、まちづくり条例・市民参加条例、あるいは近年各地で試みられている自治基本条例において住民投票を制度化しているものである。これに属する条例をすべて把握することが困難だが、管見する限り大阪府箕面市の「市民参加条例」、長崎県小長井町の「まちづくり町民参加条例」、および北海道の「行政基本条例」、東京都杉並区の「自治基本条例」、兵庫県生野町の「まちづくり基本条例」が存在する。とくに自治基本条例制定の動きは近年きわめて華々しいものがあるが、その議論の過程で住民投票の制度をいかに基本事項の中に位置づけるかについて真剣な討議が行われている。

(2) 住民投票条例のはじまり

我が国における自治体住民投票の試みは1970年代後半からのことである。これ以前にも住民投票は行われたことはあったが、それらは例えば憲法上の地方特別法の住民投票であったり、先に見た営造物の長期独占的使用の許可、戦時中に行われた強制合併自治体の分離、あるいはいわゆる「昭和の大合併」に際しての住民投票、さらには長や議員の失職あるいは議会の解散投

票などすべて法律に基づくものであった。これに対して、1970年代に各自治体で提起された住民投票は、アメリカ諸州におけるreferendumにも似た「自治体の重要事項」についての住民意思の表明方法として試みられたものであった。憲法・法律によるものと区別するため、これを本稿では「自治体住民投票」と呼ぶことにしよう。

自治体住民投票制度への挑戦が最初に行われたのはどこで、何をめぐってであったかを特定することは難しい。とりわけ制度創設を試みたが議会で否決された例も含めるとますます困難となる。しかし、住民が条例に基づく投票によって何らかの意思を表明するという意味では、東京都練馬区・品川区の区長準公選運動に端を発する「区長候補者選定に関する条例」が最初であろう。1975年まで東京特別区の区長は、都知事の同意を得て区議会が選任することになっていた。それに対して区の自治権獲得の第1歩として提案されたのが「区長公選」論であった。この条例は、区長の選任に区民の意見を反映させるために、任命前にあらかじめ区民による投票を行い、区議会はその結果に基づいて任命をするというものであった。これはのちに1975年の特別区自治体化を内容とする制度改革を促す要因になった。この条例案は住民からの直接請求によるものであったが、品川区議会は1972年7月に、練馬区議会は同年10月に、大田区議会も11月に可決している。

また、これに触発されたかのように東京都中野区の区民が教育委員の選任に区民意見を反映させるための「教育委員候補者選定に関する区民投票条例」の制定を直接請求し、1978年12月に区議会で修正可決されている。これら、いわゆる「準公選条例」が住民投票条例史の第1ページを飾ることがないのはなぜであろうか。一般には1982年7月に制定交付された高知県窪川町の「原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」を出発点とする。その理由は、おそらく代表機構の選出にかかる地域ルール

の創出といういわば選挙権の拡充問題と、地域にとっての政策的重要課題についての住民意思の確認を通じた、議会・首長による決定への関与とを区別することにあったのではないか。もちろん、東京都特別区の区長公選問題は、東京都だけのきわめて特例的な制度に起因しているのであって、全国的なテーマにはなり得なかったことも大きな理由ではあろう。本稿では、以上のような考慮のうえ、選挙権の拡充または補充的な投票制度をいちおう除外して自治体住民投票と呼ぶことにし、同時に否決された条例案を算定の対象としてこれまでの住民投票条例件数を捉えることにする。あらためて住民投票条例の件数の定義をしておくと、それは「政策的重要事項について住民意思を投票によって確認することを定めた条例であって、議会での審議にかかったもの」ということになる。

(3) 住民投票条例提案の増加

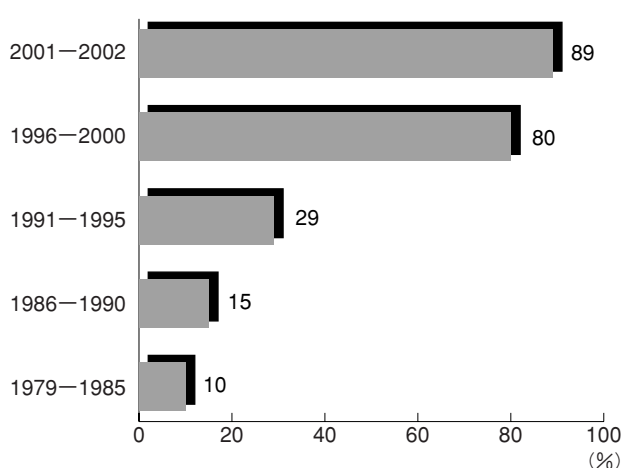


図-1 住民投票条例の提案数の推移

図-1 からわかるように、我が国で住民投票条例が提案された第1期（1979-1985年）から今日まで、その総数は一貫して増加を続けている。とりわけ1996-2000年の時期に大幅に伸びており、その次の2年間（2001-2002年）に引き継がれているが、これは市町村合併の是非や合併相手についての住民投票が急増したことによるものである。

この図を見ると、我が国においても代議制に代わる直接的な住民決定への機運が高まっており、代表機関と住民との間の意思の乖離が拡大している証拠だと思いがちである。だが、図-2 にみるように、その提案者は住民だけではなく、長・議員にも広がっていることが分かる。

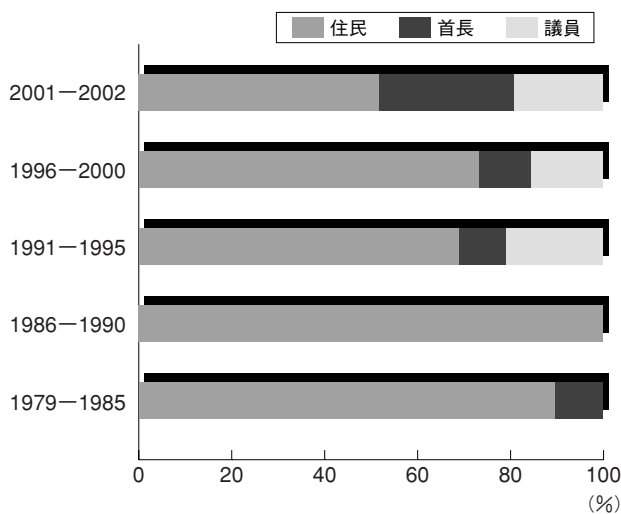


図-2 提案者の構成

当初は住民の直接請求によるものがほぼ100%近くを占めていたが、2001年以降は住民の直接請求が占める割合は50%にまで低下している。その分だけ代表機関の側からの提案が増えているのである。これをどう考えるかは、市町村合併の要素を別にしても、住民投票制度の理解にとって重要な論点である。少なくとも、当初推測されていた議会の住民意思代表性の低下、これに対する住民意思の表明手段としての

住民投票という図式は正当さを失っている。では、日本における住民投票制度とはどのような意味をもつのであろうか。これに対して答えを出すのは容易ではない。いましばらく市町村の動向を観察しながら、他方で都市計画や景観、迷惑施設建設などをめぐる合意形成の新しい動きも視野に入れて答えを見つけなければならないだろう。そのためにも、現段階ではできるだけ詳細な資料を作成しておくことが重要だと考えられる。

(4) 条例案提案者の多様化と可決状況

その一環として、提案に対する可決の状況をみておくことが必要であろう。一般に住民からの直接請求の条例案の可決率は、1947年の新自治法制定以来の全体で見ても1割ちょうどくらいである（1947-1992の45年間で1,170件の請求があり118条例が可決されている-東京都「住民投票条例集」96.8、19頁）。請求要件が有権者の50分の1ということ考慮に入れても、あまりにも低い可決率ではないか。このことを念頭に置いて住民投票条例についての議会での捌きを見てみよう。

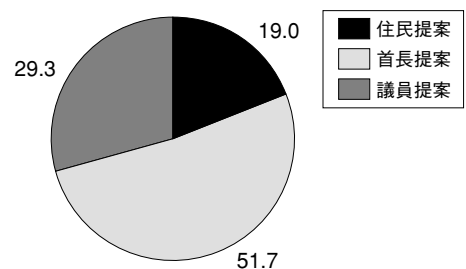


図-3 可決した住民投票条例の提案者

図-3 は可決された住民投票条例の提案者が誰であったかを見たものである。これによると、最も多いのが首長提案である（可決条例の51.7%）。これについて議員提案（同29.3%）、そ

してやはり住民提案がもっとも少ない。先に図－２でみたように条例の提案数は住民からの請求が断然多い。しかし、次第に首長提案や議員提案が増え、その上それらの議案が可決された条例の大半を占めるというこの傾向をどのように理解すべきか。住民投票制度は、いまや代表制民主主義と対立するものではなく、代表制民主主義そのものの重要なツールの一つになっているのではないかという観測が成り立つのである。では、そもそも選挙において代表を選出し、自治体内の多様な決定の最終決裁を議会の議決に委ねている現行地方自治制度との整合性は保たれているであろうかという次の問題に逢着する。

(5) 住民投票条例をめぐる長・議会の現況

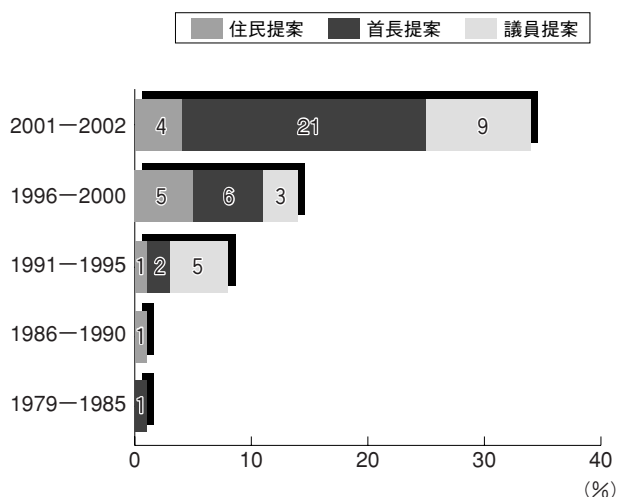
これまで、住民が請求した住民投票条例案が長の消極的意見によって葬り去られ、議会の多数によって否決されるという事例が多く、それゆえ議会ではなく住民が決定に参画することを目的にする制度の成立・不成立を議会の手に乗ねていることの根本矛盾が指摘されてきた。それは住民投票という制度が代表制民主主義の足らざるを補うという宿命を背負ってこの世に生を受けたと思ってきたからであった。だが、いまや住民投票条例は一枚岩の自治体決定機構に対する住民の武器ではない。それは下の表を見れば明らかである。

表－１ 提案者別の可決数・可決率

	提案数	可決数	可決率
住 民	149	11	7.4
首 長	38	30	78.9
議 員	36	17	47.2
総 数	223	58	26.0

表－１は、住民請求で議会にかかった条例案が可決成立した数および比率、首長提案の条例案が可決成立した数および比率、議員提案の条例案が可決成立した数および比率である。これを見ると、首長提案の可決率が極めて高いことが見て取れる。議員提案の場合でも約５割が可決されている。これに対してもっとも提案数の多い住民請求にかかる案がわずか7.4%しか可決成立していない。まさに、長と議会のなれ合いの様相を呈しているといつてよい。

このような傾向はいつ頃から顕著になったのだろうか。



図－４ 提案者別可決数の推移

図－４は提案者別の可決数を時系列的に観察したものである。ここからも明白なように90年代に首長および議員提案の可決数が増加しだし、市町村合併が中心的な課題となった2001年以降はむしろ首長提案の可決条例が大半を占めている。はたして、このような条例数の増加は、我が国の民主主義にとっていかなる意味をもつのであろうか。議会や長の決定独占状態への疑問から発したと思われる住民投票条例制定の動きは、いまでは長と議会の決定独占・なれ合いを助長しているかのように思われてならない。

4. 住民投票制度の質的发展

上で見たように、自治体住民投票制度は確実に量的に増加してきた。そしてそれは代表制への疑問から発したにもかかわらず、代表制の決定ツールとしての発展を見てきた。この制度は、地方自治の将来に何ほどの可能性も切り開かないのであろうか。いや、悲観ばかりでなく積極的な側面にも目を向ける必要がある。それは量的な発展ばかりでなく、制度設計自体にも質的な発展がみられるからである。現段階における制度内容の到達点とその論点を以下に検証しておこう。

(1) 投票結果の効力

一般に住民投票はその結果の扱いについて2通りの方式があるといわれる。投票結果がそのまま当該事案についての決定を意味するものを「拘束的」投票という。これに対して投票結果は他の決定権者の決定に当たって「参考」または「尊重」されるにとどまるものを「諮問的」投票と呼んでいる。我が国の自治体住民投票条例は例外なく後者の「諮問的」投票である。もちろん、「拘束的」投票制度を採用するには、当該事項についての決定権の所在との調整が必要なわけで、この整序なしに投票を実施した場合にはその効力について個別法との抵触問題が生じることになる。もっとも、住民投票制度を法律で保障しようとする「住民投票立法フォーラム」の法律試案「住民投票に関する特別措置法（案）」では、「表決の投票の有効投票のうち、賛否いずれか過半数の結果が投票資格者の総数の3分の1以上に達したときは、地方公共団体の長及び議会を拘束する」（第19条1項）として、いわゆる絶対賛成（反対）率が3分の

1以上になったときの「拘束」性を規定しようとしている。

このような立法論的な主張のほか、2002年12月に可決された長野県平谷村の「平谷村は合併するか合併しないかの可否を住民投票に付するための条例」のように、有効投票の可否いずれかが7割以下であればその結果を「参考」にして可否を表明し、7割以上であればその結果を「尊重」して可否を表明すると規定して、その取り扱いに差を設けているような事例も見られる。だが、「参考」と「尊重」とが実際の可否表明にどのように反映されるかは明確ではない。7割以上が賛否いずれかであるときは「拘束する」というわけではないようだ。

(2) 地方自治法など法律根拠規定の要否

これまでに制度化された住民投票条例は58である（2000年12月31日現在）。これらに共通しているのは、自治体の条例制定権に基づいて独自の条例で制度を創設している点である。これに対して、地方自治法に住民投票制度を書き込んで法的根拠を与えようという意見がある。第24次地方制度調査会是最終答申でこの制度の導入について検討すべきことを提言したし、地方分権推進委員会の「中間報告」でも住民参加拡大の一方策としてこの制度の検討を促している。これをどうみるかである。

法律の根拠があれば、地方自治制度上の住民の権利として確立され、条例制定が容易になるし、全国に広がるであろう。だが一方では、法律に規定する以上、投票にかけることのできる事項（たとえば自治事務に限るなど）、投票権者や投票勧誘活動（たとえば公職選挙法の準用など）に制限を加える可能性が高い。この得失

を考える必要がありそうだ。私は、現在のよう
な自治体ごとの事情と気運に従って独自に制度
を創設していくことが望ましいと考えている。
なお、法律で根拠を与えようというものには、
先の「立法フォーラム」の案のほか、2000年5
月の国会に提案された民主党の「住民投票法
(案)」などがある。

(3) 常設型住民投票条例

現在制定されている条例に共通しているのは
原発建設、中海淡水化、産廃処理施設、基地問
題など単一課題についての賛否を問うものだ
ということである。それゆえ、多くは投票が実施
されたら条例が失効することとされている。こ
れに対して、重要事項一般を対象とする住民投
票制度は可能かという問題がある。たとえば逗
子市で請求されたが議会で否決された住民投票
付託条例案のごとく「市政上の重要な問題につ
いて」投票にかけるという制度である。現在で
は、このようないわゆる「常設型住民投票条例」
と呼べるものが少なくとも7カ所で制定されて
いる。まず、住民投票条例として制定されてい
るのは愛知県高浜市、群馬県中里村、同県境町
である。また、近年注目を集めている「自治基
本条例（仮称）」のなかに住民投票制度を常設
させている例として北海道行政基本条例および
杉並区自治基本条例、兵庫県生野町「まちづく
り基本条例」がある（この三つの基本条例はと
もに、個別の条例を定めることにより住民投票
を行うこととしており、その意味で高浜市等の
条例とは異なる）。また、大阪府箕面市の「市
民参加条例」は「市長は、市民の意思を直接問
う必要があると認めるときは、市民投票を実施
することができる」（第八条）と規定しており、

包括的・常設型の住民投票制度といってよい
（この場合にも投票に付すべき事項等は別に条
例に定めることとしている（二項）。一項との
関係が問題であろう）。これらの場合には、後
にみるように「重要な問題」であるかどうかの
判断者、判断基準が問題となる。ひとつの方法
は条例中に住民投票にかけの事項を列記してお
く（義務的住民投票）ことである。その場合に
も、投票制度発動の発案者の問題がある。

① 住民投票にかけの事項

そこでまず、常設型住民投票条例ではどの
ような事案について住民投票に付することが
可能としているかについて見てみよう。高浜
市の条例では次のように定める。

第2条 この条例において「市政運営上の重
要事項」とは、市が行う事務のうち、市民に
直接その賛否を問う必要があると認められる
事案であつて、市及び市民全体に直接の利害
関係を有するものをいう。ただし、次に掲げ
る事項を除く。

- (1) 市の権限に属さない事項
- (2) 議会の解散その他法令の規定に基づき住
民投票を行うことができる事項
- (3) もっぱら特定の市民又は地域にのみ関係
する事項
- (4) 市の組織、人事及び財務に関する事項
- (5) 前各号に定めるもののほか、住民投票に
付することが適当でないと明らかに認めら
れる事項

ここで、難解なのは何が「市の権限に属し」、
何が「市の権限に属さない」かの判断基準で
ある。たとえば端的に原子力発電所の設置の
是非は市の権限に属するということになるで

あろうか。また、市町村にとって産業廃棄物最終処分場の設置の是非は権限内であろうか。場合によっては、投票結果を不満とする業者からの訴えがありうる。

② 誰が投票を提案するか

単一の事案に対する投票制度の場合には、ア．それに該当する事態が生じたときに自動的に投票にかける、イ．条例中に投票時期があらかじめ定められている、ウ．長が議会にはかって、というケースがありうる。ア．は「電気事業者から原発設置に関する申し入れがあったとき」（窪川町、南島町、串間市）に代表される例である。イ．の例は「条例施行の日から九〇日（六月）以内」（巻町・当初条例、沖縄県）である。ウ．の例は「町長が議会の同意を得て」（改正後の巻町条例）である。では、重要事項一般を対象とする常設型の投票条例ではどのようなになるであろうか。理論的にはつぎの4つのケースが考えられる。ア．首長だけに提案権がある、イ．議会だけに提案権がある、ウ．首長と議会の双方に提案権がある、エ．首長と議会が双方同意して提案する。どちらか一方にだけ提案権があるとするには理由が乏しい。また双方に提案権があるとする、首長と議会とが対立している場合にはそれぞれ自己に好都合な住民投票を提案するなどの問題がありそうだ。双方合意しての提案も対立状況では発動できないという欠陥をもつ。南島町の設置についての住民投票条例は、「電気事業者から…原子力発電所設置の申し入れがあり、これに議会が同意したときに」住民投票を実施するというものだが、議会が同意しなかった場合に、

町長がその決定に拘束されるのか否かという問題がある。また、巻町の改正条例では「町長が議会の同意を得て」実施することとされており、今回の投票は議会の多数を投票賛成派が占めたことから実現したという事情がある。

先に紹介した高浜市の条例では、ア．投票資格者（外国人を含む）の3分の1以上の者の連署で、市長に住民投票を請求できる、イ．市議会議員の定数の12分の1以上の賛成で議員提案され過半数の賛成で議決された場合、市長に住民投票を請求できる、ウ．市長は自ら住民投票を発議できる。以上3つの場合に住民投票を実施することになるが、特徴的なのは住民請求および長の発議については議会の議決を経ないで、つまり議会議決を迂回して投票を行うことという点である。なお、地方自治法上の条例の制定改廃請求において議会が否決した場合においても、本条例に基づいて住民投票を請求できることとされており、議決権との関係で画期的な制度であるということが出来る。

(4) 投票権者の範囲

投票に参加できるのは誰か。2001年までに制定された条例は、すべて選挙人名簿登録者になっていた。これについて、独自に創設する制度なのであるから自治体ごとの工夫が可能であろうとの指摘がこれまでもあった。それは、第一に、外国人住民にも地域の重要課題について参加する権利を保障すべきだとの考えに基づき、外国人住民、少なくとも定住外国人には投票の道を開くことが考慮されてよい、参政権への道標になるであろうというものであった。第二に、

20歳以上という現行の有権者の範囲でよいかどうかとも検討すべき事項であった。

この問題は、2002年に入って一気に進展した。最初に外国人住民にも投票資格を与えたのは滋賀県米原町の住民投票条例であった。この条例は市町村合併の枠組みを選択するためのものであったが、この条例ではじめて外国人を含めたのであった。その規定はつぎのようなものであった。

第5条 住民投票における投票の資格を有する者（以下「投票資格者」という。）は、次のいずれかに該当する投票権を有する者（以下「投票権者」という。）のうち、投票資格者名簿に登録されている者とする。

- (1) 公職選挙法（昭和25年法律第100号）第9条第2項に規定する米原町の議会の議員および長の選挙権を有する者
- (2) 年齢満20年以上の永住外国人で引き続き3箇月以上米原町に住所を有する者

2 前項第2号の規定において「永住外国人」とは、次のいずれかに該当する者をいう。

- (1) 出入国管理および難民認定法（昭和26年政令第319号）別表第二の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者
- (2) 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成3年法律第71号）に定める特別永住者

その後、高浜市が常設型として初めて外国人を投票資格者に加える改正を行っている。このときの改正理由は次の通りであった。

「まちづくりなどの地域社会の問題や身近な課題について、市民が参画することは日本人も外国人も関係なく、また、永住外国人も納税し

て、市民の役割を果たしています。いっしょに暮らす住民として「パートナーシップ」という考え方を基本として、国際化が進んでいく中で、日本人と外国人という垣根を作らず、連帯意識をもって行動していくことが、住みよいまちづくりにつながると考えています。このようなことから、住民投票の投票資格者に永住外国人を加えることが必要であると考えています」。

この両自治体による外国人への投票資格の拡大は、その後の条例に多大な影響を与え、2002年に入ってから住民投票条例（ほとんどが市町村合併の是非であるが）は、ほとんどが外国人に投票資格を与えている。

また、年齢要件についても大きな進展が見られた。2000年12月に可決された高浜市住民投票条例（改正前のもの）がはじめて18歳以上の者の投票を規定した。このときの理由説は以下のようなものであった。

「若者の社会参加を促進し、大人としての権利と責任の自覚がなされと考えられます。18歳は経済的自立が可能な年齢であり、現に結婚や深夜労働、有害危険業務への従事、普通免許の取得、働いている場合は納税者であることなど、社会生活の重要な部分で成人としての扱いを受けています。また、諸外国の選挙制度をみると、アメリカ、イギリス、フランスなど主要な先進国の年齢要件は18歳以上とされています」。

その後、2002年8月には秋田県岩城町で18歳以上としたのに続き、ほとんどの住民投票条例で18歳以上が採用されている。先に触れた長野県平谷村の住民投票条例は「平谷村中学校在籍の者」を加え、「中学生にも投票資格」として注目された。

また、特定の課題について、つねに自治体全域の住民を対象にするのか、それとも課題が限定された地域の問題であるならば当該地域の住民が投票権をもつとするのか、いわば地域的な投票範囲の問題もある。自治体内のある地域に設置される施設などをめぐって投票が行われる場合、住民全体の意思と当該地域住民の意思とが必ずしも一致しない場合がありうる。もちろん、投票にかける事項をあらかじめ「住民全体にとって影響のある」というように定義しておくことも可能である。

(5) 投票率について

投票率というと選挙時を思い起こすが、近年それが低下していることは周知の通りである。また、沖縄県民投票においても投票率の行方が心配されたし、投票後も議論のあったところである。理論問題としては、選挙における投票率と同様の考え方でいいかということがある。選挙においては相対多数を占めれば当選であり、投票率の高低は当選の効力には関わりがない。一方、住民投票は地域住民の意思の所在を確認するものであり、やや性格を異にするとと思われる。

1999年2月に制定された徳島県徳島市の「吉野川可動堰建設計画に対し市民の賛否を住民投票に付するための条例」においてはじめて、投票率が50%を割った場合には当該投票は不成立と見て開票しないとの規定をおいた。この規定については多くの議論をよんだが、2000年以降のとりわけ市町村合併に関する住民投票条例では同様の制度が主流となっている。理論的にこれを制度の質的发展と呼ぶべきかどうか留保が必要だが、それでも都市部ではほとんど成立し

そうもないハードルの高さであることは間違いない。

おわりに

今後、住民投票制度を活用する動きがますます活発になると思われる。それは、従来の自治体議会のあり方を問うと同時に、地域の自己決定権を確かなものにしていくであろう。だが、この制度は一方で、投票によって示された意思に住民が責任を負っていくことを求めるものでもある。それだけに、数による決着をもっとも端的に表現するこの制度は危険でもある。時間をかけ、多彩な情報をもとにして議論する場としての議会が機能低下しているからといって、直ちに住民投票による合意形成にいたるのか、それとも多様な機会と方法を駆使して参加型の合意形成のシステム開発を急ぐのか、それぞれの自治体の個性的な方法をめざしてもらいたいものである。

都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題

筑波大学社会工学系教授

大 村 謙二郎

筑波大学博士課程社会工学研究科・川崎市総合計画課題専門調査員

小 野 尋 子

プロフィール

大村 謙二郎：1971年東京大学工学部都市工学科卒業。(財)計量計画研究所研究員、東京大学工学部助手、建設省建築研究所室長を経て1994年より筑波大学社会工学系教授。1974年から76年にかけてDAAD（ドイツ学術交流会）給費留学生としてカールスルーエ大学で都市計画の研究。専門は、土地利用計画、市街地整備、計画制度等。主な著書として、『現代の都市法』（共著）、『日本の都市法Ⅰ構造と展開』東大出版会、『協議型まちづくり』（共著）『都市計画の地方分権』（共著）学芸出版、『分権社会と都市計画』（共著）ぎょうせい他。東京都住宅政策審議会委員、茨城県開発審査会委員、埼玉県都市計画審議会委員、江戸川区都市計画審議会委員等。都市住宅学会副会長

小野 尋子：1995年千葉大学園芸学部緑地環境学科卒業、その後、建設省都市局外郭団体財団法人都市経済研究所研究員を経て、1997年筑波大学博士課程社会工学研究科に入学、2003年3月博士（社会工学）取得。また、2002年から川崎市総合計画課題専門調査員として在職。主な研究実績として、小野尋子・大村謙二郎（2000）「東京圏における共働き育児世帯の動向と保育所整備の関連」日本都市計画学会学術論文集、No.35、小野尋子・大村謙二郎（1999）「育児期にある共働き世帯の居住地選択からみた都市整備の方向性に関する基礎的研究」日本都市計画学会学術論文集、No.34、等。

1. 地方分権時代の都市計画へのあゆみ

バブル崩壊後の10余年、日本社会、経済の沈滞状況が喧伝され続けてきている。しかしながら、林泰義（2001）がいみじくも指摘するように、都市計画の分野でも着実に新たな胎動が生じてきている。それは、従来の都市計画の考え方、策定の方法、事業推進の仕方に大きな変更を迫る動きといってよい。

都市計画の新たな動きは多面的だし、必ずしも整合性をもったベクトルではないが、本稿が焦点とするパブリックインボルブメント（Public Involvement 略してPI）との関連では以下の点が注目される。やや、迂遠になるが、この間のわが国の都市計画制度の歩みをパブリックインボルブメントと絡めて整理しておこう。

1968年の都市計画法の改正により、従来の国が全ての計画策定権限を持っている体制、まさに国家の権限としての都市計画の仕組みに風穴が開けられた。すなわち、都市計画決定権限の主要なものは都道府県知事に委譲され、また、比較的小規模な都市計画施設、市街地整備事業などについては市町村にその決定権が移ることとなった。また、都市計画案の策定過程において公聴会、説明会の形で住民の意見表明、参加のみちが開かれることになった。しかしながら、今日強く主張され、一部実現しつつある基礎自治体である市町村主体の都市計画と大きく隔たったものであった。

まず、計画権限が委譲されたというのが、都市計画は国の事務を委任された機関委任事務、団

体事務として位置づけられており、国の強い影響、関与の下に都市計画が決定、執行される体制は引き続いた。また、都市計画決定の主要なものは都道府県知事の下にあり、市町村の都市計画決定の事項は限定的なものであった。市町村は国及び都道府県の強い指導や関与の下にあった。

導入された住民参加の規定も公聴会、説明会の開催が義務化されておらず内容、方法も不明確であり、出された意見に対する扱い、対応も不十分なものであった。総じて、都市計画の決定過程における情報の公開は不十分なものであった。

以上のごとく、68年都市計画法体制は計画権限の分権化、計画情報の公開、住民の計画過程への参画という点では不十分さを有していたが、しかしその後の市町村、都道府県レベルでの計画実践のなかで、これを乗り越える動きがでてきた。

70年代は世界的にみても、都市計画の分野でカウンターパワーの動きが顕在化した時代であったといえよう。日本でも、60年代末頃から顕在化した公害による環境破壊、道路建設による騒音、大気汚染問題等、従来は疑いなく善として扱われていた各種公共事業、都市計画事業に大きな疑問が出され各地で反対運動が繰り広げられた。また、急激な経済成長の過程で次々と歴史的な環境、伝統的な街並みが消失、破壊されていくことに抗議の声が強まってきた。70年代に胚胎したこれらの「まちづくり」の運動、思想はその後より強化、豊富化され、わが国の市民社会に確実に根付く形で現在につながってきている。

市区町村レベルの都市計画においても、68年

法で生み出された都市計画システムの不備を補う形で地区レベルの都市計画の先進的試みが70年代を通じて進展した。札幌市の住区整備計画、武蔵野市、高知市での地区カルテ作成の試み、世田谷区での総合計画づくり、川崎市での宅地開発指導要綱による無秩序な宅地開発コントロールの試み、豊中市庄内地区での多様なまちづくり実践、神戸市間野地区での住民の公害反対運動に端を発するまちづくり運動など、枚挙にいとまのない程、多様な試みが展開されるようになってきた。

こういった動きを反映する形で制度化されたのが1980年の地区計画制度である。この地区計画制度は市区町村が主体となって計画決定をするという点では分権の動きを一步進めるものであり、しかも、市区町村の独自の都市計画実践の動きに強く影響を受ける形で制度化されたという点で、画期をなす制度であったといえよう。モデルとなった市区町村の都市計画実践はいずれも、地域住民の意向を反映した形で計画策定、事業実施を大きな特色としており、本稿の主題となるパブリックインボルブメントを先取りしたものといえよう。また、国という大きな公共主体に対して地域の実情に精通した基礎自治体という異なる公共主体が独自の計画情報を発信して国の制度改定に大きな影響を与えるというかたちも、様々な公的主体が関与して制度形成を行うという意味でのパブリックインボルブメントといえよう。これ以降、国の重要な都市計画制度改定にあたっては、現場の声を無視した制度化は想定しがたくなってきている。

80年代は地区レベルの都市計画実践が一層進み、着実に基礎自治体レベルの都市計画の実力は向上してきた。こういった傾向をいっそう押

し進めたものとして92年の都市計画法改正による、市町村都市計画マスタープラン制度の成立があげられる。

それ以前、都市計画の基本的な方針を示すマスタープランの役割を果たすのは、都道府県が市街化区域、市街化調整区域の区域区分、いわゆる線引き設定に際して策定する、整備、開発または保全の方針であった。

これに対して、92年法で導入させることになった市町村の都市計画に関する基本的方針（第18条の2）、すなわち、通称、市町村都市計画マスタープランは従来の都市計画制度と異なる次のような特色を有している。第一に、従来、国の都市計画制度に関連しては様々な通達が出され、制度の運用についても、こと細かく指示されるのが通例であり、また、それに併せて都道府県レベルで、各種マニュアルが策定されることが多かった。ところが、この市町村都市計画マスタープラン制度化にあわせて出された通達では、このようなマニュアル指示型の記述は少なく、基本的に、市町村の自主的な運用に期待する趣旨の記述となっていた。ただし、強調されたのは、この市町村都市計画マスタープラン策定に当たって、住民の意向反映、周知等のために特別配慮すべきということであった。第二に、通達とも関連するが、市町村が、様々な創意工夫をこらして、住民の参加を得ながら計画策定を行う自治体が増えてきた。まちづくり協議会の創設、ワークショップ、インターネットの活用、地域情報紙の編集、刊行など様々な参加の手法が開発され、現在もその動きは進化の途上にある。

形式上は機関委任事務としての性格を有していた地方自治体の都市計画行政に終止符を打っ

たのが98年の都市計画法改正及び2000年の地方分権一括推進法の制定、施行であった。これにより、都道府県、市町村の都市計画は自治事務と位置づけられることになった。また、多くの都市計画権限も基礎自治体としての市区町村に委譲されることになった。大都市圏の自治体については、計画権限の分権化について限界があったが、大きな方向としては、名実ともに、都市計画も分権時代に入ってきたといえよう。

このことは、単に市町村が自立性、主体性をもって都市計画行政を進める権限と、責任を有することを意味するだけでなく、いかに、その地域社会に住む市民や各種団体の参加、合意を得ながら都市計画行政を進めるかという、参加と協働の都市計画時代に入ったことを意味している。そういった意味で、パブリックインボルブメントを位置づける必要があるだろう。

2. パブリックインボルブメントとは何か

さて、ここまで、われわれは、パブリックインボルブメントという用語を明確に定義したり、概念規定することなく漠然と使ってきた。順序はやや逆であるが、ここで、われわれの考えるパブリックインボルブメントを整理しておこう。

パブリックインボルブメントはその言葉が示すように、アメリカの行政計画、事業計画に関連して発達した考え方だ。屋井他（1996）、屋井（1999）、藤原（2001）によればアメリカにおけるパブリックインボルブメントは交通計画に際しての合意形成手法として幅広く用いられている考え方、手法といえよう。

1950年代の連邦道路法改正により、連邦高速道路の建設に際して地域住民への公聴会が義務づけられたのが、パブリックインボルブメント

の嚆矢とのことだ。交通計画の分野でのより本格的制度化は陸上交通効率化法（ISTEA）にパブリックインボルブメントの規定が設けられたことによる。日本でも道路審議会の下に形成された「21世紀のみちを考える委員会」が96年に公表したキックオフレポートによるパブリックインボルブメントの試みは、わが国での先駆的、本格的試みといえよう。これ以降、わが国でもパブリックコメント、パブリックインボルブメントなどの言葉が急速に普及するようになっている。とりわけ、交通計画、道路整備や国の都市計画制度改定に関連してパブリックインボルブメント方式が多用されるようになってきている。

ところで、アメリカでのパブリックインボルブメントに関するマニュアルによれば、その定義として、「政府機関や企業的意思決定過程において、関心を有するまたは影響を被る個人、組織、機関および政府組織が、意見を求められるまたは参画を求められる過程ないし諸過程」¹⁾と包括的な定義がなされている。ここで注目されるのは、意見や参画が求められる主体として、市民だけでなく、各種団体、組織や政府機関などの公的主体も想定されている点である。また、その手法、道具立てとして、インタビュー、ワークショップ、諮問機関、情報冊子の配布、調査及び公聴会などの多様な手法があげられている。さらに、パブリックインボルブメントが目的とするところは、①信頼性の確保、②公衆の関心や価値の確認、③合意の形成、の三点があげられている。

以上の、一般的なパブリックインボルブメントの意義、目的を都市計画に引き寄せて考察すると次のように整理できよう。

第一に、都市計画の信頼性を回復させるため

にも、都市計画をより市民、住民にむけて親しみのもてる、開かれたものにする必要がある。そのためにもパブリックインボルブメントは不可欠な道具であるとの認識が必要であろう。昨今の、公共事業に対する批判はきわめて厳しいものがある。都市計画事業の名の下に行われてきた道路整備が環境破壊の元凶となっているのではないか、あるいは、公共事業のための公共事業となって、市民の生活の向上に貢献していないのではとの批判の声が挙がっている。これらについては、一部は誤解の側面もあるが、十分な説明のないまま、一方的に公共のための計画、事業であるとして都市計画決定を行い、計画、事業を進めることは許されなくなってきている。目指すべき都市計画の意味を含めて、計画内容、執行体制、効果などについての情報をオープンにして、都市計画の透明性を高め、より多くの人々、組織の計画への参画を図ることが不可欠である。

第二に、市民レベルの環境保全、まちづくりへの関心への高まりに積極的に応えることがますます必要となってきている。インターネットや携帯電話の急速な普及に象徴されるように、各種情報手段の発達 はめざましいものがあり、一般市民が幅広く、環境に関わる情報を入手できる機会は飛躍的に増大している。これに応じて、市民レベルでの身近な生活環境への関心は高まってきている。さらに、単に身近な環境の保全、整備にとどまらず、都市全体や広い地域にとってかけがえのない自然環境、歴史環境などへの関心を持ち、さらには、地球環境の保全を考えて行動するNPO等、多様な市民活動のネットワークが広がってきている。こういった強い環境意識、都市計画意識をもった市民、組織

の参画を得て都市計画を策定することが、都市計画の内容の充実につながるし、長期的な面からも都市自治の強化につながることは確かである。こういった観点からも、より積極的にパブリックインボルブメントを位置づける意味は大きい。

第三に、都市計画の多様性、多段階性に対応した参加、合意形成の仕組みに配慮する必要がある。現代の都市計画は、きわめて多様化している。現代の都市計画の体系は、産業革命以降イギリスに端を発した近代都市計画の流れを受けついでいるが、現代では、都市を人間の経済的活動、社会的活動の場として捉え、複雑な都市現象、都市構造を調査・解析によって明らかにすることによって、社会・経済計画（非物的計画）と都市計画（物的計画）の統合した形で総合的環境としての都市の改善、向上を目指すことが、都市計画の目的となっている。物的な都市計画においては、住宅問題、交通問題、防災問題、土地利用問題等の解決が都市計画の中心的課題として確立している。日本の都市計画においても、広義には都市の物的環境の改善といった物的計画にとどまらず、経済計画や社会計画、行財政計画といった非物的計画を含む総合的計画と定義され、狭義には道路や港湾・公園等の施設整備、および市街地整備のための開発や再開発といった事業の実施、土地利用の規制・誘導といった都市の空間要素を設計する物的計画を表すものと想定されている。空間的にも地区レベルの身近な範囲の環境計画から、都市全体、広域、国土、国際的なスケールまでを視野に入れた計画といった多段階の計画が都市計画と密接に関わりを持っているし、計画の熟度という面からみると、構想、ビジョンの段

階から、より具体的な規制、誘導を内容とする法定計画、さらには事業の実施を見据えた事業計画といった具合に、計画の種類も質も異なるものとなっている。従って、パブリックインボルブメントといっても計画の内容、対象領域、熟度を考慮に入れて、その参加の形式、内容を想定する必要があるだろう。

以上の点を考慮すると、都市計画におけるパブリックインボルブメントは、様々な計画内容、計画段階に対応した形で、幅広く、市民、NPO、各種団体、公的機関の参画を得ながら、計画策定に関わる総合的、多義的な概念として位置づけておいた方がよいであろう。従って、類似の概念としてのパブリックコメント、パブリックアクセプタンス、住民参加、合意形成、協働、共同決定などといった言葉との違いに拘泥するのはあまり生産的ではない。今後の都市計画実践、研究の中でそれぞれにふさわしい用語、概念の定着を図るべきであろう。

以下では、日本とドイツのパブリックインボルブメントの事例について紹介しよう。

3. 開発協議へのパブリックインボルブメントの試みと課題：川崎を事例に

わが国の都市計画は、大きく事業系、計画系、規制・誘導系という3つの体系に類別される。パブリックインボルブメントは、この中でも事業系の都市計画分野（主に交通分野）の中で語られることが多いが、本来の「協働」という理念に立ち返った場合、パブリックインボルブメントという語は、現在の日本における事例等での用い方よりも広い意味を持つと言える。ここでは、都市計画の3体系の中から、規制・誘導系に属する開発協議におけるパブリックインボル

メントの動向について整理したい。

●開発協議の協議主体としての地区住民の参画

日本では法令上の個別の開発における計画協議は、都市計画法32条を根拠に実施される。これがいわゆる「32条協議」である。この32条協議では、大規模事業の開発者は、開発許可の申請に先だって開発行為により影響を受けるであろう公共施設の管理者の同意を得なければならないとされている。この32条協議の場合は、当該大規模開発事業が適正であるかを、行政と事業者とで協議し、行政が計画の指導を行っているのであるが、現在、事業者と行政との間で非公開に行われているのが通例である。

この従来の仕組みに対し、事前に地区住民に公開し、地区住民の意見を交えて協議が行えないか、という要望が生じている。具体的な制度としては「まちづくり条例」の策定による実現が模索されている。現在のまちづくり条例による地区住民の開発協議への参加の試みは、①法令基準や要綱指導水準への適合のみによる指導では良好な開発誘導へ限界があること、②さらに地域の実情に合わせて要綱によって行っていたある種柔軟な指導そのものが効力を失ったこと、などいくつかの異なった背景が絡み合った結果として現れたものである。

●環境アセスメントでの実績を踏まえたデュープロセス型まちづくり条例の限界と課題

現在、各地の自治体で「まちづくり条例」の取り組みがなされている。こうした、まちづくり条例にはいくつかのタイプがあり、野口(2002)は、大きく①地区まちづくりを推進するための条例②良好な住宅供給を図るための条

例③デュープロセスを重視した条例④創造的まちづくりを推進する条例⑤大型店等に関する条例⑥自治基本条例に類型化している。このなかでも特に、開発協議への周知と参加に関わるものはデュープロセスを重視したものに類型化されるといえる。

デュープロセス型のまちづくり条例を策定済みの自治体として、秦野市・西宮市・横須賀市などがあるが、それらの条例に規定する開発手続きでのパブリックインボルブメントは、大きく整理を行うと図-1のような手続きの中で規定されている。

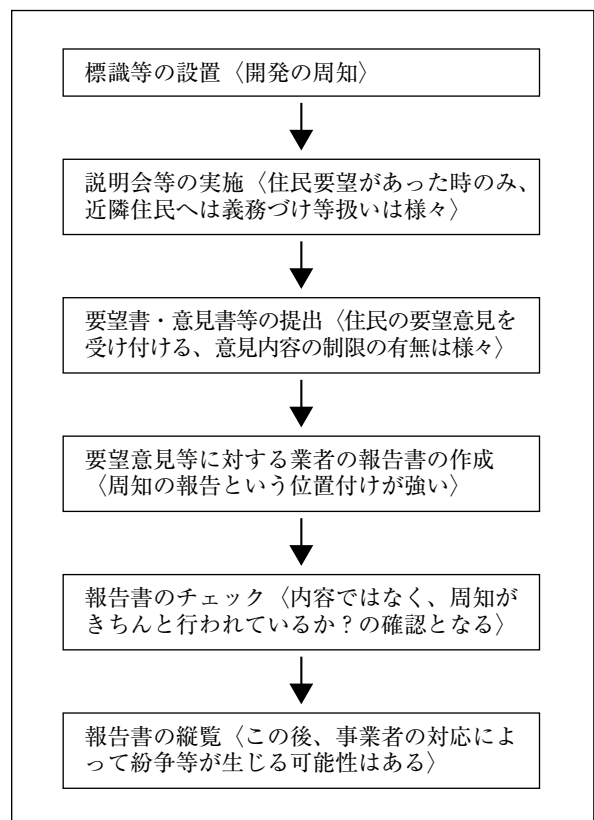
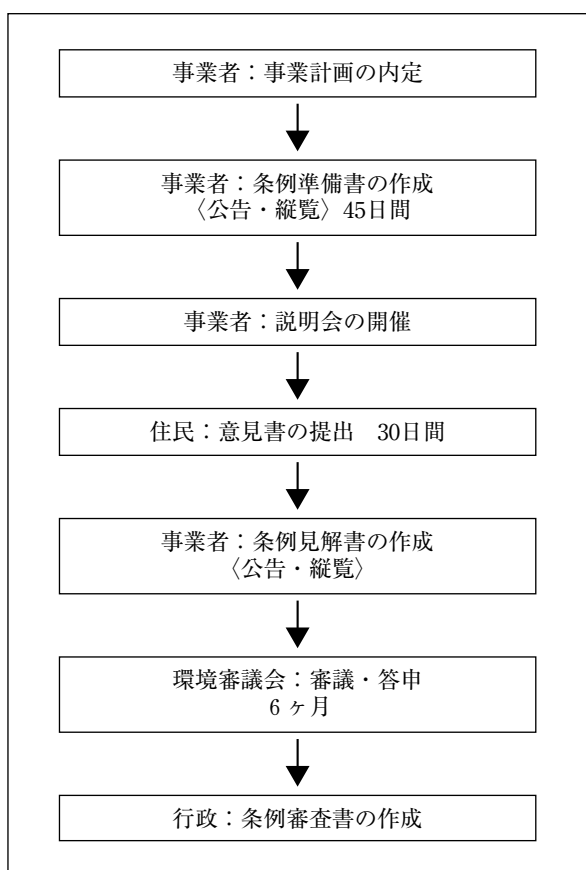


図-1 デュープロセス型まちづくり条例のフロー

この図-1のパブリックインボルブメントにかかるフローを眺めると、実は環境アセスメントの手続きと酷似していることに気づく。例として川崎市環境影響評価条例の第三種開発行為におけるフローを図-2に示す。各自治体のデュー

ープロセスを重視したまちづくり条例は、条例制定後、日も浅いものでありその評価は定まらないが、現在指摘されているアセスメントにおける問題点から、まちづくり条例においても今後発生しうる課題が予見される。



図－2 川崎市第三種指定開発行為環境影響評価フロー

川崎市環境影響評価条例（以下、川崎市アセス条例）は、全国の自治体に先駆けて1976年に制定され、現在まで多くの運用実績を積んでいる。川崎市アセス条例の特徴としては、アセス対象となる開発規模が1 ha（第三種開発行為）からと非常に小さいということである。多くの政令指定都市では、20ha以上の開発がアセスの対象となっており、対象規模の小さいところでも仙台市の住宅団地・別荘団地の造成における5 ha以上の規定、もしくは、福岡市の住宅団地開発における5 haが最小となっており、しかも

これら相対的に小さい規模の開発でアセスメントを実施するのは特定区域内の開発に限られている。これに対して、川崎市アセス条例での対象規模は、例えば、秦野市のまちづくり条例において「特殊環境創出行為」として認定され、あたらしく図－1の様な手続きを踏むことが必要となった開発規模（1 ha以上）と同等であり、相対的に小規模な開発におけるアセスメントの経験を持っている唯一の自治体であるといえる。

開発協議において、規模の相違は大きな意味を持つ。20haと1 haでは開発の内容が、周囲に与える影響等に大きな差異が生じる。周囲に与える影響の多寡から、大規模なものに着目すればよいように思われるが、小規模な開発であっても、昨今のマンション紛争に代表されるように、日照・通風・採光・プライバシー・景観などの観点で周囲に与える影響が地区にとっては無視できるものではないこと、また20ha以上の開発に比べて1 ha以上の開発では年間の件数が遙かに多くきめこまやかな対応が必要であることから、計画調整の必要性は高い。また、川崎市アセス条例では小規模なものから対象としているため、アセスの実績件数が非常に多いという特徴を持つ。このような環境影響評価の取り組みの長さ、及び適用規模の点から、川崎市アセス条例での実践からの課題整理が、今後のデュープロセス型まちづくり条例の課題についての考察を可能とするとおもわれる。

川崎市環境影響評価における意見書から市民が感じている不満点を整理すると、①事業に対するアセスメントであり計画アセスメントではない、②公開の時期が遅く公告・縦覧により計画の周知を図る時には計画の熟度が既に高まっており、計画の実質的内容について意見が反映

されにくい、③影響調査評価項目のみについてしか協議ができない、④結局は環境影響調査法や条例で制定されている基準を満たせばよいというものになり基準適合のみで基準以上の民事的な争点への解決の糸口がない、等々というように多岐にわたる。

これらの課題のうちデュープロセス型まちづくり条例についての制度的考察として生じそうな不満点としては、①計画そのものに対する反対はできない、②代替案の提示・検討がなされていない、③情報公開・住民参加が不十分である、④基準適合以上の点について協議を行えない、⑤結局は32条協議の前倒しとなってしまう計画の早期段階での周知にはつながらないのではないかと、といった事があげられる。

①、②、⑤に関しては、現在までのところ策定されたまちづくり条例の中で課題解決を可能としているところはみられない。③に関しては「標識の設置」で周知を図るものと、「公告・縦覧」で行うものがあるが、両方を義務化しているものはない。「標識」は近隣の住民にとって認識しやすく、「公告・縦覧」はより広範囲の人に知らせやすいという特色を持つが、多くの条例は協議の対象となる最小規模しか決めていない（つまり1ha以上の開発は条例の適用を受けるなどの）規定であることから、対象規模別に「標識だけ」「標識も公告・縦覧も」というように規定されるほうがよい。④に関しては、秦野市において紛争予防条例との連携が図られ計画適合以上の民事合意に向けてのシステムが内包化されていることが評価できる。

●開発協議におけるパブリックインボルブメントと都市計画の専門家の役割

現在までの都市計画部署における開発指導においては、住民への周知や説明会の開催を規定しているものの、これらは事業の進捗状況が進んでからの公開となることから、それらを解消するためにまちづくり条例が作成された。「開発の早期段階での住民周知」という観点からは（例えば32条協議の前倒しであるという批判を加味しても）大きな前進であるといえる。しかしながら、調整機能を持たないパブリックインボルブメントの実施ならば、寝た子を起こすようなもので、今後様々な課題が生じることが予測される。今後は調整機能を内包した制度となるよう、制度設計が必要となろう。

開発に際して、事業者は法令や条例基準にのっとった計画を作成してきている（図-3におけるA水準）。これに対して、アセスでの意見書を見ると往々にして図-3におけるB水準要求がなされる。しかし、デュープロセス型のまちづくり条例は、単独では独自の計画調整機能や審査機能・審査基準を持たない。手続きにおける住民意見や要望の位置付けは、極論としては「言うだけ」という程度である。その課題に対する行政の対応にも、おのずと限界がある。A水準とB水準の差異をどのように調整するかすでに民事的な事項であり、前述の秦野市のように紛争予防条例との制度上の連動を図った上で専門家による調停案の提示によるしかない。

現在、紛争予防条例の多くが中高層建築物によって生じる紛争（いわゆるマンション紛争）を対象としたものであるため、多くの自治体の条例で定める調停委員には「法律」「行政」「建築」などの学識経験者が選ばれている（例えば、政令指定都市では唯一札幌市のみが調停委員の専門として「都市計画」を規定している）。し

かし、デュープロセス型まちづくり条例における開発協議の対象が「当該建築物の高さ」ではなく「当該開発の面積」で規定されることから、そこでの開発計画が生じさせる紛争にも、点的な高層建築物での争点とは異なる面的な開発による争点が生じる可能性がある。そのため、今後デュープロセス型まちづくり条例を作成していく際には、「都市計画」を専門とする学識経験者等の専門家による調停の仕組みと連動させていくことが、開発協議におけるパブリックインボルブメントを形骸化させず、地域の実情にそった柔軟な開発誘導を実現させることになると考えられる。また、言及するまでもないことではあるが、民事的な事項を個別に調停することは、システムとして裁量を生じさせ不透明性を増加させるというマイナス面もある。そのため、調停案の効力を高めるためには、「都市計画」の専門性とその領域を専門家自らも確立・切磋し、また広く市民や事業者知らせ、調停案の合理性についての理解を築いていく必要があるだろう。

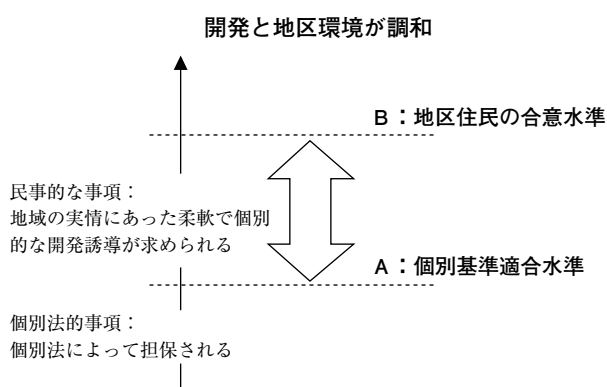


図-3 計画適合と合意水準

現在、川崎市においても開発協議に関する条例の策定を試みており、その結果が期待されるところである。

4. ドイツにおける都市計画とパブリックインボルブメント

ドイツの都市計画の特質は、基礎自治体としての市町村が計画の策定、実施について、強い権限を持っている点にある。これは、中世都市に淵源を持つ都市自治の歴史にもよる点もあるが、さらに現在の連邦制の行政システムによる点も大きく、東京のような一極集中型大都市構造ではなく、国土全体に比較的均質に個性ある都市が各地に存在し、それぞれの都市が個性を競って都市計画行政を自律的に展開していく、分権型国土構造を有している点にドイツ都市計画の大きな特色がある。

ドイツの場合も他の欧米先進諸国同様に19世紀の産業革命による急速な工業化、都市化の結果生じた都市環境の悪化、住宅問題の発生に対処するために、近代的な都市計画制度が19世紀末から20世紀初頭にかけて徐々に整ってきた歴史をもっている。その点では、わが国の近代都市計画制度の歴史と時間的な差はない。

第2次大戦によって、ドイツの多くの都市は徹底的に破壊された。戦後の都市計画の出発は、日本と同様、いかに速やかに戦災復興を成し遂げるかであった。50年代、60年代の経済復興と軌を一にする形で都市の再建が進み、郊外住宅地の整備が進んできた。この時期の都市計画は、自治体の都市計画行政が強い専門性の下にいかにより迅速、効率的に都市開発、再開発を進めるかという点に力点があり、外部の大学研究者などの専門家の意見を尊重することがあるとしても、住民、市民の声を聞いて都市計画を進めるという視点はほとんど欠けていた。専門家主導の都市計画が戦後ドイツの都市計画の基調であった。

こういった状態に大きな転機が訪れたのが70

年代であった。ドイツの主だった都市自治体が構成メンバーとなっている、都市政策シンクタンクとでもいうべき機関でケルンに本部を置く「ドイツ都市会議」がある。このドイツ都市会議が71年のミュンヘン大会で「いまこそドイツの都市を救え」とのスローガンの下で大会宣言を行った。その意味するところは次のようなものであった。50年代、60年代の奇跡の経済成長と軌を一にする形でドイツ大都市の郊外部で計画的住宅地開発が進められてきた。一方で、都心部は機能性、経済性を追求する形で画一的で個性のない中心街がつくられてきた。特に自動車に対応する形で都市構造の再編が進み、都市が危機的状況に陥っている。単調な郊外住宅地と商業・業務に特化した都心により構成される都市の危機を救う必要があるとの主張であった。75年にはヨーロッパ記念物保護年キャンペーンに呼応する形で市民レベルの歴史的都市環境保全・再生の運動が強まってきた。専門家主導の都市計画が都市環境を破壊しているとの告発、抗議がなされるようになってきた。

こういった動きを反映する形で、76年に都市計画の基本法である連邦建設法が大幅に改正された。その結果、早期の計画策定の段階から市民に計画内容を公開し、市民の参加を得て都市計画を策定することが義務づけられることとなった。

よく知られているように、ドイツの市町村が策定する都市計画は行政区域全域を対象とする、15～20年先の将来を見据えた土地利用のマスタープランとしてのFプラン及び、このFプランを基に近い将来に都市的な開発・再開発が行われる地区を対象として詳細な土地・建物利用のあり方を示し、建築・開発活動を規制・誘導す

るBプランの2層型の計画より成り立っている。76年の法改正以降、ドイツの各都市ではこのFプラン、Bプランの策定に際して様々な住民参加の試みを展開してきている。さらに、このような法定都市計画におけるフォーマルな形での住民参加だけではなく、各種の再開発に際してのインフォーマルなマスタープランへの参加、公園、道路、広場の建設、デザインに際しての市民参加など多様な試みがなされてきている。

ドイツでは90年代に入り思いもかけない形で展開した東西ドイツの統一で新たな都市計画の課題が出現した。また、その後のEU統合、グローバル化の展開の中で、ドイツの各都市は各種の都市再生の計画作りに盛んに取り組んでいる。特に産業構造の転換により、都市の主要な位置を占めていた産業施設の移転、遊休化等の現象が生じておりその跡地をいかに活用して、EUレベルの都市間の競争に勝ち抜き、都市の魅力付けを図るかが、ドイツ各都市の大きなテーマとなってきている。その際、都市自治体はいかに市民の参画を得て、幅広い合意の基に都市のビジョンを描くかがますます、強く問われてきている。

ここでは、エッセン市のパブリックインボルブメントの事例を紹介しよう。

＜エッセン・ベルリーナー広場地区 のパブリックインボルブメント＞

エッセン市はドイツ最大の工業地域であるルール工業地帯の中心都市の一つであり、人口約60万人、ドイツの中では大都市にランクされる都市である。

- ベルリーナー広場地区の概要と計画の歴史
ベルリーナー広場地区はエッセン市の中心

市街地の北部に位置する地区で19世紀初めには庭園的利用が主体の地域であった。1860年代に地区の東部でガス工場が建設されたのが工業化の開始であった。1867年には鉄道が建設され、エッセン北駅が設置された。あわせて道路網の整備が進んだ。20世紀に入りインフラ整備とあわせて建築活動が活発化し、ドイツ最大の鉄鋼会社クルップ製鉄所の建設が進んだ。市営の大規模市場、百貨店カールシュタットの発生の地ともなった。

第2次大戦により、この地区は大きな破壊を受けたが、道路網、街区は戦前期のままで長らく放置された。ようやく60年代に入り土地地区画整理が開始された。72年には鉄道を挟んだ北側の地に大学が設置された。しかし、大学と都心部は鉄道によって分断されたままであった。一方、地区の工業活動を担っていた貨物鉄道はその機能を喪失し、貨物鉄道駅は閉鎖され遊休状態となった。さらに80年代に入り、市営の大規模市場も移転し、民営化されることになり、大規模な跡地が発生することとなった。

84年、連邦レベルでの都市計画コンペが行われ、市場跡地を含むこの地区（約12ヘクタール）の整備・開発案が検討された。さらに、90年から91年にかけて、学生による都市計画アイデアコンペが行われた。これらのコンペ案を基に、95年12月、議会決議を経て法定Bプランが成立することとなった。このBプランの主目標は次のようなものであった。①都心環状線であるフリードリッヒ・エーベルト通りを地区の北側に移設させ、道路断面構成を変更して、ブルバールの性格をもった街路とする、②街区形式の事務所、住宅の複

合型市街地に再構成する、③大学と都心との連結性を強化する、④巨大な交通広場でしかなかったベルリーナー広場を魅力的な広場のデザインとする、というものであった。しかしながら、このBプランは新たな施設の立地誘導の動機付けとならなかった。

こういった中、エッセン市は局面の打開を図るため、98年11月、市議会決議を行ってベルリーナー広場地区内の市場跡地に交響楽団ホールの立地を行うこととした。ところが、この計画に対し、広範な市民から無駄な公共投資であり、立地上の問題もあるとの抗議の声が挙がり、事実上この計画案は撤回を余儀なくされた。市民が共有できる地区の将来像をつくるために、パブリックインボルブメント形式の「将来像ワークショップ」が企画された。

● 将来像ワークショップの開催とフォローアップ

この種の対話型ワークショップは、エッセン市では最初のものであり、ドイツでめずらしいものであった。そもそもは、イギリスで行われていた週末コミュニティプランニングの方式を応用して、ベルリーナー広場地区の問題解決、将来像コンセンサスを得ようということで行われた。具体的には、99年4月の金、土曜日の2日間、市場跡地に設営された800㎡の大型テント会場で対話型ワークショップが開催された。

このワークショップを企画、準備したのが市民団体の代表、各種機関、大学、行政機関経済団体、市民で構成される「サポーター会議」であった。このサポート会議は98年夏に

結成されたインフォーマルなボランティア組織である。このサポーター会議の下に形成されたマネージメントグループ、地元サポートグループがワークショップ企画、運営の詳細な準備、調整を行った。この両組織は、スポンサー資金の収集、地元住民に対するアンケート調査、ワークショップ開催の広報活動を行った。

当日のワークショップの運営、コーディネーターはエッセン市からの委託を受けたイギリスの計画事務所とドイツの計画事務所の混成チームが行った。

ワークショップ開催前に、地区の状況を知るためのまち歩き及びバスで見学する機会が設けられていた。会場で、地区の現況の紹介のあと、いくつかの作業グループ、テーマに別れて将来像を議論する機会が設けられた。多くの参加者に理解しやすいように、ビジュアルな表現、情報伝達に工夫が行われた。このワークショップには延べ1000人以上の参加者があり、30人以上のコーディネーターがワークショップの運営、とりまとめにあたった。

ワークショップの結果は、さらに、コミュニケーション専門家、プランナー、建築家等よりなる20人の作業チームにより整理、ビジュアル化され、翌週の火曜日の夜、対話集会の形で市民に合意された将来像の形で示されると同時に、さらに追加、修正が行われた。

この一連のワークショップで到達した市民レベルの合意点は次のようなものである。

- ・利用されなくなった旧貨物駅及び関連鉄道施設の撤去
- ・地区内に都心地区の緑の肺の機能を持つ大規模緑地、公園の整備

- ・この中央部の緑地空間を取り囲む形で多様な機能を持つ建築物、住宅の整備
- ・都心部と大学を結びつける歩行者動線、緑の軸の整備
- ・都心環状線の役割を持つフリードリヒ・エーベルト通りは現状位置のままでグローバル的性格をもった街路とし、自動車交通負荷を軽減する
- ・公共交通の強化を図り、専用自転車道、都市鉄道駅の整備を図る

その後、市議会に設置された都市開発・都市計画委員会はこのワークショップの成果を引き継ぐ一連の手続きを決定していった。ビジョンを実現するため、専門家への鑑定書依頼、実現可能性調査を行い、また、各種ワークショップを行った。これらを踏まえて、新たなBプラン策定手続きが行われ、関連公的機関の参加、市民参加手続きの形でフォーマルなパブリックインボルブメントが開始された。一連の公聴会手続きも終え、2002年4月に議会の条例としてこの地区のBプランが策定され、各種建築、開発活動の実現化のステップにはいった。2003年初頭には、鉄道撤去後の大学と都心の連結をテーマにワークショップが開催されることとなっている。

一連の計画実施過程、ワークショップについてはインターネットをはじめとする各種メディア、あるいは、関連政党の情報誌を通じて市民に広く伝えられ、参加のチャンネル、対話のチャンネルが継続的に構築されている。

以上まとめると、エッセンの都市計画とパブリックインボルブメントは次のような特色がある。

第一に、住民参加などの手続きを踏まえて、

法定されたBプランであっても、その後の状況の変化によって、計画内容に齟齬や不適合が生じたりした場合は柔軟にその見直し、改訂に踏み出している。このような都市計画行政の柔軟性が大きな特色といえる。

第二に、一連の都市計画の見直しや参加の方式の方針決定において、議会が大きな役割を果たしている。また、議会を構成する、政党、会派はそれぞれの主張をインターネット、各種情報誌などを通じて市民に幅広く広報し、市民の支持を得るべく競争している。都市計画上の重要な争点が都市政治に大きく関わっている点も、特色といえよう。

第三に、パブリックインボルブメントの頂点となったのは週末のワークショップであるが、その準備の過程、その後のフォローアップにおいて、数多くのコミュニケーション、都市計画の専門家が実質的に一連のプロセスをサポートしている。専門家の緊密な連携とサポート体制がパブリックインボルブメントを支えているといえよう。

5. これからの都市計画におけるパブリックインボルブメントの課題と展望

20世紀の都市計画は、急速な産業化、都市化にいかん効率的に対処するかといった成長、拡大型都市計画の世紀であった。21世紀、日本を含む先進諸国は人口の停滞、減少、少子高齢化など総じて、計画需要が縮小する時代あるいは成熟時代に入ってきている。長期の世代にわたって持続可能な都市・地域環境を形成していくためにも、各種主体が都市環境形成に参加、協働する仕組み作りが、ますます重要となってくる。そういった転換期の時代文脈を切り開いて

いく道具立てとしてパブリックインボルブメントを位置づけるとすれば、次のような課題が重要となつてこよう。

第一に都市計画の公共性の再構築とパブリックインボルブメントの課題が挙げられる。すでに述べたように、都市計画は扱う空間範囲も多段階化し、計画内容も複合化している。自明のこととして考えられていた、都市計画の公共性の中身を再検討することが強く求められている。中央集権的体制の下で都市計画、とりわけ計画制度は国の重要な事項として取り扱われてきたが、近年の地方分権の流れの中で、地方自治体の責務としての都市計画の認識が強まってきた。そして、国や都道府県が主導する大きな公共に替わって、小さな公共を重視すべきとの声も挙がってきている。しかし、ことは必ずしも単純ではない。大きな公共、中程度の公共、小さな公共が同じ都市空間の中で重層的に現れてくる局面も多い。例えば、首都圏での環状方向の幹線道路の整備などは端的な事例である。また、小さな公共といってもどの範囲まで空間、影響範囲を縮減していけばよいのかは一意的に決められる問題ではない。むしろ様々な利害関係が交錯する公共空間において対話を繰り返す中で、より望ましい解を求めていくのが適切であろう。パブリックインボルブメントはこういった複雑で困難な課題に挑戦する必要がある。

第二は、持続的都市環境形成、土地利用マネージメントにおける自治体都市計画専門家育成の課題である。パブリックインボルブメントの眼目は、環境意識の高い市民の計画過程への参加にとどまらず、多くの一般の市民も都市計画課題に関心を持ってもらい、彼らの価値意識を計画内容に反映させていく点にある。しかしな

がら、市民といってもきわめて高度な知識を持っている人々から、都市計画の制度についてほとんど関心を持たない人々まで多様な広がりがあるし、価値観も同一でない。従って、単純な論点ならば、いざしらず、都市計画においては市民の意向を単純に加算したり、多数決で決められない課題が多い。また、市民に参加をしてもらったとしても、最終的な都市計画の実現まですべて責任を求めるのは無理である。対立する主張や利害を総合的に判断し、短期・中期・長期の影響を考慮する形で都市計画案を策定していく上で、当該自治体の都市計画専門家の役割は決定的に重要である。パブリックインボルブメントが効果的に機能するためにも、問題・要求を総合的に調整し、具体的な都市環境形成に専門知識を持って事に当たる専門家を自治体内に持続的に育成することは重要な課題である。

第三は、情報化時代の参加問題への対処という課題である。インターネットの急速な普及は、従来は費用、手間の面で多大な困難を伴った計画情報の入手がきわめて容易になった。また、双方向型の情報のやりとりも可能となりつつあり、合意形成、計画案策定の有力な手法の一つ

となることが期待できる。しかし、一方で、きわめて大量の情報が随時更新、提供されるようになれば、どこまでその情報を読みこなし、適切な判断を形成することができるであろうか。膨大な情報の提供量に処理能力が追いつかない事態が起こる可能性は高い。大量で、一方向型の計画情報提供によって、市民の意向が操作されることもあながち、杞憂とはいえない。しかも一般の市民が、常に当該都市計画課題に関心を持って、発信される情報に対処することは想定しがたい。一部のアクティブな関心を持った人達と都市計画行政との間の情報の受発信にとどまったのでは問題であろう。さらに、過渡的現象かもしれないが、インターネットをはじめとしてIT環境になじめない、アクセスできない人びとの存在、いわゆるデジタルデバイドの問題も大きい。何よりも大きな問題は、現在進行形の情報化時代が大量かつ迅速な情報の処理に追われて、ゆっくり判断し、計画案を熟成する機会が失われがちなことである。情報化時代の便利さの陰で引き起こされる問題に自覚的に対処したパブリックインボルブメントを構築することも大きな課題だ。

＜注及び参考文献＞

- 1) 藤原 (2001) からの重引で原典はCreighton, The Public Involvement Manual, Cambridge, 1981

＜参考文献＞

- 小林重敬編著 (1999)『地方分権時代のまちづくり条例』学芸出版社
野口和雄 (2002)『まちづくり条例のつくり方』自治体研究社
林 泰義：「新しい公共」概念の提起する諸問題、『都市問題』2001.9
藤原真史：パブリックインボルブメントとパブリックコメント、『都市問題』2001.5
屋井鉄雄、寺部慎太郎：米国における交通計画へのパブリックインボルブメント、『都市計画論文集』1996
屋井鉄雄：これからのパブリックインボルブメントに求められる方向－広域の交通計画を対象に－『道路』1996.12
ILS Nordrhein-Westfalen：Neue Formen der Kommunikation und Kooperation im Sadttebau, 2001
<http://www.perspektivenwerkstatt-essen.de>

パブリック・コメントの現状と課題

横須賀市都市部都市計画課主幹 出 石 稔

プロフィール

昭和36年（1961年）生まれ。昭和60年（1985年）に横須賀市役所に入庁。都市整備部建築指導課、職員部事務管理課、総務部行政管理課政策法務担当主査（市政情報コーナー室長・公平委員会事務局書記）を経て、平成14年（2002年）4月から都市部都市計画課主幹、現職。全国初のパブリック・コメント手続の条例化（平成13年（2001年）9月）、全国一律の開発許可制度を補完する横須賀の地域特性に適合した制度の条例化（「特定建築等行為条例」・平成14年（2002年10月））と相次いで特色ある条例の制定に携わる。（財）日本都市センター「自治体法務研究会」専門委員（平成12年度）。（財）地方自治総合研究所「分権一括法施行後の法環境研究会」委員（平成12～14年度）。主な著書に、「シリーズ市町村の実務と課題第8巻『事務管理課』」（共著）（ぎょうせい、平成6年）、主な論文に、「パブリック・コメント制度の条例化とその課題」（地方自治職員研修臨時増刊71号、公職研、平成14年）など。

■はじめに

第1次地方分権改革の眼目は、機関委任事務制度の廃止をはじめとする団体自治の充実化であった（注1）。しかし、地方分権の本来の目的は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の創造にほかならない。この真の目的の達成に向けて、自治体は、自ら、第1次分権改革で拡充された団体自治を住民自治の充実へとつなげていかなければならない。分権改革は、座して得るものだけでは十分ではないことは、自明である（注2）。

こうした自治体を取り巻く状況下であって、行政への住民参加や市民協働による政策への取り組みが加速している。顧客（市民）志向（CS）の行政運営は、地方自治ひいては日本の政府・行政システムの構造改革の一環として、地方分権とも密接に関連するものであり、自治体が積極的に推進すべき重要な政策の一つであるといえよう。

この市民協働推進政策の一環として、パブリック・コメント（以下「PC」と略す。）制度が注目されている。市民参加、市民協働型行政

運営をルール化する新たな政策策定手法として、第1次分権改革を機に多くの自治体で導入されつつある（注3）。

本稿では、分権型自治体の標準装備（注4）として、団体自治と住民自治の連結器の役割を果たすPC制度について概説するとともに、制度構築段階から運用段階に入ったこの制度の効果と課題を論ずることを試みる。

なお、本稿中、意見にわたる部分は筆者の私見であることをお断りする。

1. PC手続とは

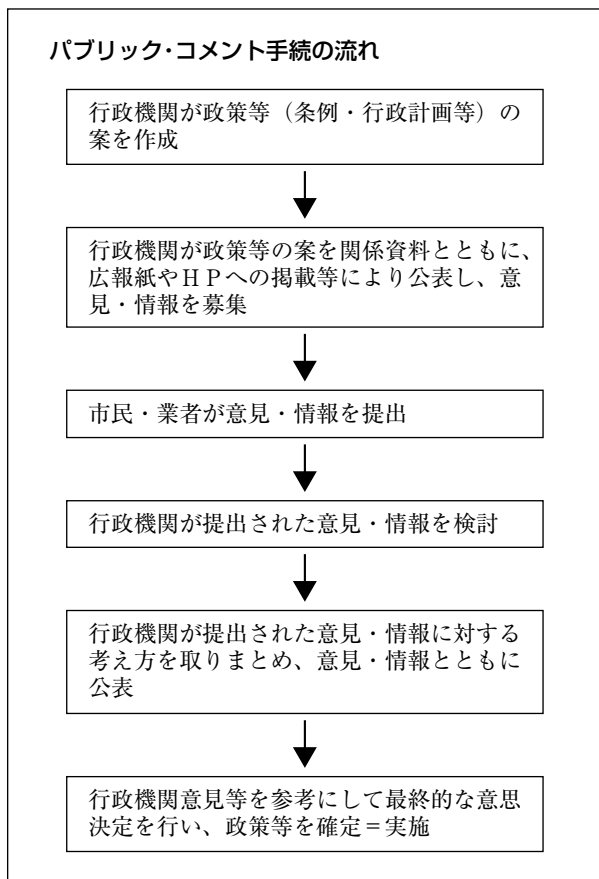
PC手続とはどのようなものであるのだろうか。まず、この点について、全国初のPC手続の条例化となった横須賀市の「市民パブリック・コメント手続条例」（注5）を参照してみよう。

同条例1条には、条例の目的が次のように規定されている。

第1条 この条例は、パブリック・コメント手続に関して必要な事項を定めることにより、市の市民への説明責任を果たすとともに、市民の市政への参画の促進を図り、もって公正で民主的な一層開かれた市政の推進に寄与することを目的とする。

条例の目的として、まず第一義的に、①市の説明責任の履行と、②市民の市政への参画の促進を掲げ、そこからより高次の目的として、③公正で民主的な開かれた市政の推進を導き出している。つまり、P C 手続は、行政機関の意思決定への市民参加制度であるとともに、公正・透明で適正な行政手続を確保するものといえることができる。

次に、「P C 手続」の流れを具体的に表すと、『基本的な政策等の策定に当たり、当該策定しようとする政策等の趣旨、目的、内容等の必要な事項を広く公表し、公表したものに対する市民等からの意見及び情報（以下「意見等」という。）の提出を受け、市民等から提出された意見等の概要及び市民等から提出された意見に対する市の考え方等を公表する一連の手続』（横須賀市条例第2条）となる。



P C 手続の第1のポイントは、一定の政策の決定に際して市民参加を行政機関へ義務づけることである。すでに、多くの自治体において、審議会等への公募委員の登用やワークショップ方式の導入など、政策の策定段階からの市民参加が幅広く進められている（注6）。しかし、どのような市民参加手法を採用かは、市民参加をすらかしないか自体を含めて、広範な行政裁量に委ねられており、市民参加への取り組みは行政が主導権を握っているともいえる。P C 制度は、行政運営への市民参加の一般ルールを定めるものである。

第2のポイントは、情報公開条例で意思形成過程情報として非公開とされることもあった条例や行政計画などの重要な政策の案について、請求されるまでもなく公表されることである。P C 制度は、情報公開の一層の推進を図るものである。

第3のポイントは、在来型の縦覧制度などに往々にしてみられた、市民の意見を「聞きっぱなし」にするといったことなく、提出された意見に対する行政機関の考え方や、意見を参考に案を修正した内容などを広く公表することが必須となることである。P C 手続の制度化により、行政機関が市民への応答責任を果たすシステムが新たに構築されることになる。

もっとも、P C 制度は住民投票制度とは異なり、策定しようとする政策について市民の賛否を問うものではないので、多くの意見が出されたからと言って、その意見を必ず政策に反映させなければならないわけではない。このことから、提出された意見に対する行政機関の考え方を公表することが非常に重要になる。

2. P C制度の導入状況

P C制度は、自治体よりも国が先行して1999年4月から、「規制の制定又は改廃に係る意見提出手続」（1999年3月23日閣議決定）として導入している（注7）。

一方、自治体では、概ね国の制度にならったかたちでP C制度が採り入れられつつあり、2002年末の段階で、都道府県では大多数で導入されている。特に、2000年4月に制定された「滋賀県民政策コメント制度に関する要綱」（注8）は、自治体版P C制度の草分け的存在で、その後導入を検討する自治体のモデルとなっている。

市町村でのP C手続の制度化は、県レベルと比べると若干遅れている。P Cと称して実施している自治体でも、要綱の制定などによる制度化（ルール化）を行わず、案件ごとに当該自治体の判断で任意に実施している場合も見受けられる。これは個別の市民参加制度に止まり、呼称はともかく正確にはP C手続とはいえない。

国と自治体のP C制度は、手続過程においてはどちらもほぼ同様の内容となっている。これに対し、P C手続を実施する対象は、国と自治体とでは若干異なる（注9）。国は、制度名のとおり、新たな規制の設定や既存の規制の改廃を行う場合を対象にしており、主に「政令」の制定についてP C手続を実施している。一方、自治体では、重要な政策決定を行う場合を対象にする場合がほとんどであり、政策決定手段として「条例」・「規則」・「要綱」などの制定、基本計画などの「行政計画」の策定などについてP C手続を実施している。

この差異は、もともとP C手続の制度化についての方針に2つの流れがあったことに由来するものと思われる。

1つは、「重要な政策の策定」への導入である。総理府（当時）に設置された行政改革会議から1997年12月に出された最終報告での提言を受け、中央省庁等改革基本法に次のような規定が設けられ、重要な政策へのP C手続の整備が施策として掲げられている。

（行政情報の公開等）

第50条

2 政府は、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、…広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用及び整備を図るものとする。

もう1つは、「規制の新設等」への導入である。1998年3月に閣議決定された「規制緩和3か年計画」に、次のように記述がなされ、規制緩和の一環として、規制の新設などに際しP C手続の整備を求めている。

1－(8) 規制の制定、改廃に係るパブリック・コメント手続の在り方

規制の制定、改廃に当たり、広く一般国民・事業者の意見・情報を考慮し、また、行政の説明責任を重視していくようにするため、…パブリック・コメント手続の在り方の検討に速やかに着手し、…。

国が、後者＝規制緩和の推進策としてP C制度を創設したのに対して、自治体の多くは、前者の重要な政策の策定過程にP C制度を位置付けている。地方分権改革の推進など、自治体を取り巻く状況が大きく変革し、自治体経営に住民が主体的に参加していく市民協働や、行政運営の一層の透明・公正化が求められていたことがその要因と考えられる。もっとも、重要な政策の中に、市民の権利を制限したり、市民に義務を課す条例の制定を含めている場合が少なくない。つまり、自治体版P Cは、「重要な政策」、「規制」の両面を対象としているといえる。なお、国においても、P C手続と同一の方法によ

り、法律の制定などの重要な政策の策定についても、積極的に国民の意見を聴くようになりつつある。

3. P C制度の特徴

(1) 制定過程

P C制度は、前述のとおり、政策等の策定に当たって、①情報を積極的に公開し（素案の公表）、②市民参加を図り（市民意見の募集）、③応答責任を果たす（意見に対する考え方や素案の修正内容の公表）ことで、透明・公正な手続を確保しようとするものである。

しかし、これまで、重要な政策案を事前に公表し市民意見を受けるという手法を執っていなかった以上、制度化した後の実際の運用においては、机上論とは異なり、様々な課題や留意点が出てくるものと思われる。また、この制度は、自治体の全行政分野にかかわり、対象となる政策の内容、専門性、既存法令との関係から、案の策定までに要する期間に至るまで千差万別である。

このような特徴や課題を持つP C制度の整備に当たっては、制度化自体に市民がコミットし、市民の意見を十分に制度に反映させることが重要となる。つまり、P C制度のP C手続を実施することが望ましい。市民意見を踏まえて制度をより良いかたちに修正するだけではなく、今後その自治体で実施していくP C手続のモデルケースとなるという効果もある。その試行的性格及び模範的性格から、P C制度について、その制定担当セクション（行政管理課など）が行うプレP Cは、非常に有意義なものとなるのである。

なお、すでにP C制度を導入している自治体

の多くが、同制度案に基づくP C手続を実施している（注10）。

(2) 制定形式

ア 制度化の種類

P C制度は、その性質から、①市民参加型、②行政手続型、③情報公開型の3つの型に分類することができる。条例や要綱の整備に当たっても、どの類型によるかによって、その内容や規定形式が異なってくる。以下に、各類型ごとの特徴をみてみよう。

① 市民参加型

「市民参加型」は、分権時代の自治体運営のキーワードの1つである市民活動や市民協働の推進の流れを汲むものである。1997年の箕面市市民参加条例の制定以降、市民参加に関する条例の制定が急速に進んでいる。この取り組みは、初期段階では理念型の条例が中心であったが、その後、地方分権改革の推進に伴い、2つの流れに進化しつつある。その一つが、ニセコ町まちづくり基本条例を端緒とする自治（行政）基本条例の制定へ向かうもので、もう一方が、P C手続のほか、審議会への公募委員の参加など行政への市民参加を具体的に条例化しようとする動きである。

後者のタイプには、「石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例」（2002年4月1日施行）（注11）や「旭川市市民参加推進条例」（本稿執筆時未施行）（注12）が挙げられるが、P Cを市民参加手続の一環ととらえるため、手続の内容がやや抽象的になる面がある。

② 行政手続型

「行政手続型」は、1993年に制定された行政手続法の流れを汲むものである。行政手続

法は、処分、届出及び行政指導という行政機関とその相手方の二面関係での手続を対象にしているが、その検討段階では複数当事者を対象とする「行政計画策定手続」についても議論がなされていた。結果的に、この手続は導入されず、その後の自治体における行政手続条例の整備に当たってもいくつかの自治体で検討はされたものの、いずれも懸案事項とされていた。(注13)

このタイプは、行政運営の透明・公正化を目的として、その手段として行政機関の政策決定の際に市民の意見を聴くことを定めるもので、条例化の手法としては、「単独条例」による場合と、「行政手続条例の改正」による場合が考えらる。

単独条例型としては、前述の「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」(2002年4月施行)、「新座市パブリック・コメント手続条例」(2002年7月1日施行)などがあるが、ベースは、行政機関へ政策案の公表や市民意見の募集等を義務づけるものである。そのため、市民参加型よりも手続の内容がより具体的となる。行政手続条例の改正により制度化するためには、行政手続制度の再構築も必要のため、筆者の把握する限りではこの手法を採用した自治体はない。

③ 情報公開型

「情報公開型」は、P C手続が、情報の積極的な公開・公表を進め、行政運営への市民参加の促進を図るという情報公開条例の目的と合致するところから、情報公開条例にその根拠となる規定を設け、これに基づき個別の条例や要綱で具体的手続を定めるものである。現在のところ、このタイプの条例化事例は見

受けられないが、滋賀県など、要綱を制定している自治体の多くは、この手法を採っている。(注14)

○滋賀県情報公開条例(抜粋)

(政策形成への県民の意見の反映)

第32条 実施機関は、県の基本的な政策を立案しようとする場合は、あらかじめ、その目的、内容その他必要な事項を公表し、広く県民の意見を求めることにより、当該政策に県民の意見を反映する機会を確保するものとする。

イ 条例による制度化

P C制度は、一部の自治体を除き、要綱等の行政内規により運用されてきた。これに対し、今後、この制度が普及し、実績が積み重ねられる中で、制度の条例化が進むものと思われる。その理由は、大きく次の2点が挙げられる。

第1に、P C制度が分権時代の自治体の自己決定システムの一つとなる重要な制度であるということである。住民の権利を制限したり、住民に義務を課したりする場合は、条例によらなければならない(自治法14条2項・侵害留保原則)。分権時代の自治体は、それに加え、条例制定権(同法14条1項)を十分に活用し、「重要な政策」を条例により具現化していくことが求められる(重要事項留保原則)。それは、国と異なり二元代表制を採用する自治体にとって、条例は長と議会が共同(協働)して創る「最高の意思決定手段」であり、かつ「最高の政策」であるからである。翻って、P C制度は、重要な政策等を策定する際に市民の意見を聴くという、それ自体が非常に重要な制度にほかならない。したがって、条例化(法政策化)するにふさわしいものであるといえるのである。

第2に、自治体のルールの明確化である。

市民の意見を聴く政策の範囲、政策案の公表や意見の提出の方法・期間などを、要綱等の行政内部規範ではなく、条例により自治体のルールとすることで、P C手続は行政機関が行うべき義務となる。これは、たとえ首長が代わっても、継続的に市民に保障されるものであり、条例化が望ましいといえる。

なお、視点を変えると、後にみる「条例案」の策定をP C制度の対象とする場合は、条例が自治体の最高法規である以上、P C制度も同一規範である条例で定立することが必要と考えられる。条例化の第3の理由ともいえよう。

まず試行段階として要綱を制定し、実績を積み重ねた上で条例に昇華させていくという方法も考えられる。要綱は、こうした新たな制度を実施する際に、柔軟な対応ができるものとして、しばしば活用されてきた。実際に、滋賀県などP C制度を先駆的に導入した自治体では、この手法を採用している。しかし、要綱による制度化は、前述の理由からも、あくまで条例化を前提として行うべきである。横須賀市のように、条例を制定した上で、「見直し条項」（附則3項）を設けることによりあらかじめ制度の見直しを予定しておく方法や、要綱による運用を踏まえて条例化する方法などがあるが、どの手法を選択するかは、それぞれの自治体の法政策によるところとなる。

(3) 対象とする政策

P C手続を執るべき政策、つまりP C制度の対象事項は、ある程度共通化されていると考えられるが、自治体によって特徴がある部分もある。

具体的に対象事項をみてみよう。

① 基本方針・基本計画

まず、「基本方針・基本計画」は、対象とすべきと考えられる。自治体が政策を進めていく上で重要となる事項の多くは、「基本計画」等が定められているからである。基本構想、都市計画マスタープランなど法律に定めがあるもの、環境基本計画、緑の基本計画など条例に根拠を有するものなどもあり、自治体運営の中心は「計画行政」にほかならない。このような、自治体経営の基本方針や各行政分野における基本計画の策定についてP C手続を実施し、市民の意見を反映させることは、普遍的な取扱いといってよい。

ただし、基本計画に定められた事項を実施するための計画＝実施計画については、単年度の予算措置等にも及ぶ詳細事項が定められており、行政運営を円滑に進めていくためには、P C手続を行うことが必ずしも合理的でない場合があるので、慎重な検討を要する。

② 条例案

次に、条例案を対象とすることについて検討してみたい。市民の権利義務に関する事項に関し自治法14条2項に基づき条例を定める場合は、規制の新設に当たるので、P C手続を踏むことは必須事項であると考えられる。また、分権時代を迎え、自己決定・自己責任のもと、当該自治体の基本的な制度を創設したり、個別分野における基本的行政課題に取り組むため、「基本条例」を定める自治体が増えつつある^(注15)。こうした重要な政策の決定ほど、P C手続を実施すべきものであり、自治体の最高の政策決定手段である条例こそ、P C手続の対象事項にふさわしいものである。

③ 規則・要綱等

横須賀市では「市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える規則（規程を含む。）又は指導要綱その他の行政指導の指針の制定又は改廃」をP C制度の対象としている。規則は、条例と異なり首長限りにおいて制定できる行政立法であるが、その中には、規制条例において規制の具体的な数値基準を規則に委ねるものなど、市民や事業者に影響を与えるものも少なくない。従来から指摘のあった議会の議を経ず行政において定立することのできる法規範である政省令や自治体規則などの行政立法手続のルール化を、P C制度により実現することは意義深いものといえる。

また、要綱や審査基準等の策定などの準行政立法にも市民生活に密接にかかわる事項が含まれる場合もあり、P C制度の対象とすることは、検討するに値する。

ただし、これら行政立法は、社会情勢の変化に対応し、迅速かつ柔軟に対応する必要もあることから、P C制度の適用に当たっては、行政立法の趣旨及び機能を阻害しないようにしなければならない。

④ 大規模プロジェクト

多額の予算を費やし実施する自治体の重要な「大規模プロジェクト」のなかには、P C手続を踏まえて実施していくことが望ましい事業も数多く存在すると考えられる。しかし、対象範囲の特定がむずかしく、かつ意見の参考の仕方にも課題が多いことから、むしろアセス制度や住民投票制度に近い運用となり、P C制度の趣旨から逸脱してしまうこともあり得る。大規模プロジェクトを対象としてい

る鳥取市などの運用が、参考になるであろう。

⑤ その他

そのほかにも、大規模イベント（福井県）、各種審議会等諮問事項（鳥取市）、政策評価案（熊本県）、環境配慮に関する行政指導（石狩市）、条例上の見直し条項に係る不作為（横須賀市）など、それぞれの自治体で工夫を凝らし、市民参加、市民意見の反映を積極的に行っている。これらを参考に、P C制度の趣旨を踏まえつつ、それぞれの自治体にふさわしい制度設計をしていくべきであろう。

4. P C制度の効果と課題

(1) 効果

P C制度の効果は、すでにみた制度の目的にかんがみ、「積極的な意見提出がなされているか＝意見提出状況」と「提出された意見が政策決定に生かされているか＝政策案の修正状況」の2つの指標から、ある程度推し量ることができよう。ここでは、P C制度を先駆的に実施している自治体である滋賀県と横須賀市の実績を、国のP C制度と比較しながらみてみたい。

① 意見提出状況

国は、閣議決定の対象案件と任意の意見募集案件を含めて、2001年度の実績で、延べ537案件のP C手続を実施しているが、そのうち約65パーセントに及ぶ347案件が意見数10件以下となっている。さらに全案件の30パーセント近くの149案件については意見提出がなされていない。全国規模で展開されるP C手続であることからすると、国民の意見提出はさほど活発な状況とはいえない。

自治体のP C制度をみてみると、滋賀県では、2002年12月までに実施した延べ34案件の

P C 手続のうち、意見提出なしが4 案件、意見数1～10件が2 案件のみであった。これに対し、意見数が3 桁以上に及ぶものが11案件と全体の32パーセントにも及ぶ。横須賀市では、同じく2002年12月までの実績21案件のうち、意見なしが6 案件、1 桁が2 案件、2 桁が7 案件、3 桁以上が6 案件となっており、専門的又は県（市）政全般を網羅する一般的政策については意見が少なく、市民生活により密接に関わる個別政策については多数の意見が寄せられるという結果になっている。

○意見提出状況

（総務省、滋賀県、横須賀市の各ホームページに記載されたデータを筆者が編集）

意見提出 件 数	国(2001年度実績)			滋賀県(2000年4月 ～2002年12月)			横須賀市(2001年6月 ～2002年12月)		
	P 案 件 数	C 案 件 数	対 全 件 比 率	P 案 件 数	C 案 件 数	対 全 件 比 率	P 案 件 数	C 案 件 数	対 全 件 比 率
0	149件		27.7%	4件		11.8%	6件		28.6%
1～10	198件		36.9%	2件		5.9%	2件		9.5%
11～20	56件		10.4%	2件		5.9%	1件		4.8%
21～50	63件		11.7%	10件		29.4%	4件		19.0%
51～100	28件		5.2%	5件		14.7%	2件		9.5%
101～	43件		8.0%	11件		32.4%	6件		28.6%
計	537件			34件			21件		

② 政策案の修正状況

提出された意見に基づく政策内容の修正状況は、1 か所でも修正を施した案件が、国では全体の約31パーセント（121案件）であったのに対し、滋賀県では約93パーセント（28案件）、横須賀市では約87パーセント（13案件）となり、自治体P C 制度のほうが高い修正率を示している。

○修正の有無の状況（意見なしの案件を除く。）

（総務省、滋賀県、横須賀市の各ホームページに記載されたデータを筆者が編集）

区 分	国	滋賀県	横須賀市
修 正 あ り	121案件(31.2%)	28案件(93.3%)	13案件(86.7%)
修 正 な し	267案件(68.8%)	2案件(6.7%)	2案件(13.3%)

なぜ、国と自治体の政策案の修正率に、このように大きな差異が現れたのであろうか。それは、両者がP C 制度の効果をどこに求めているかの違いによるものと考えられる。すなわち、国では「適正な手続による政策決定」に重点が置かれ、自治体では「住民参加による政策決定」が重要視されているということであろう。

いずれにせよ、実績数に差異があるものの、自治体のほうが、より市民に密着した政策を行っていること、P C 制度や実施しようとする政策の市民への浸透度が高いことがうかがわれ、自治体版P C 制度は、その導入初期にあって、一定の効果をあげているといつてよいのではないか。（注16）

(2) 課 題

P C 制度は、新たな行政運営システムであることから、前述のように効果を挙げつつも、その課題も少なくない。未だ試行錯誤の段階といつても過言でない。ここでは、P C 手続を実施している自治体の制度内容や手続の実施状況を踏まえつつ、「制度設計上」、「制度運営上」の両側面から検証してみたい。

ア 制度設計上の課題

① 市民の「意見提出権」創設の是非

本稿で具体的事例として取り上げた滋賀県や横須賀市のほか、自治体で制度化しているP C 手続は、行政機関にその実施を義務づけるものであるが、意見提出者＝市民の「権利」まで明確化しているものはない。いわば、手続の客体として位置付けるに止まる。

この点について、横須賀市がP C 手続条例の制定に向け行ったプレP C 手続において、「市民に『意見提出権』を保障すべき」とい

う意見が出された。これに対し同市では、P C手続は、市民参加により市の政策をより良いものに改善するとともに、適正な行政手続を確保するための仕組み=道具として整備するものであり、手続権を創設しなくてもその実効性を確保できると考え、同意見は採用していない。また、「意見提出権」を創設した場合、その権利侵害に対し救済制度も併せ持つ必要がある。逆説的であるが、重要な政策に対しての市民意見提出手続であるがゆえに、苦情申出制度などを設けた場合、行政運営の混乱も想起され、意見提出の市民の権利化は困難であるとの考え方になるのではなかろうか。

最近、ある自治体の政策法務研修における条例立案演習で「パブリック・コメント条例」を取り上げたグループが、「意見提出権」の創設にチャレンジしていた。その内容は、P C手続が義務づけられていない政策にあっても、一定期間素案を公表し、‘意見提出を求める申出’があった場合、パブリック・コメント審議会の意見を聴き、必要と認める場合にP C手続を実施するというものであった。研修ならではの果敢な提案であったが、これには2つの難点があった。一つはP C手続不要と判断した場合の救済の問題であり、もう一つは手続期間が長期に及ぶという問題である。この例でもわかるように、意見提出権を正式に位置付けるためには精査すべき課題が少なくない。しかし、いずれ、制度の再構築として検討すべき課題であろう。

② 金銭徴収事項の適用除外の適否

条例案の策定をP C手続の対象としている自治体において、税条例など「金銭徴収」に

かかわる条例を除いている場合が少なくない。金銭の徴収について意見を求めると、賛否のみの抽象的な意見表明に終始することが懸念され、特に反対意見が大多数を占めることが見込まれ、制度の適切な運営が困難になるなどの危惧があるものと思われる。しかし一方で、金銭徴収は最も身近なテーマで市民生活に直接影響があることから、P C制度を適用させることが望ましいものである。

石狩市が金銭徴収事項を制度の対象にしているが、後に続く自治体の前向きな取組みが期待される。また、すでにP C制度を導入している自治体においても、運用を重ねるなかで見直しが求められよう（注17）。

イ 制度運営上の課題

① 政策案の成熟度と修正の余地の二律背反性

P C制度の趣旨からいえば、政策案に対して提出された市民意見をどれだけ政策決定に反映できるか、換言すれば、意見を十分に採り入れられるだけの柔軟な政策案が示せるかが重要である。反面、P C手続は、政策の最終案について市民の意見を求めるものであることから、公表された政策案のうち、意見提出がない事項については修正することができず、修正を要する場合は、再度P C手続を行う必要がある。前言に反して、公表する政策案は、市長等の意思決定を受けた確定案でなければならない。

とりわけ、最も重要な政策の発露である条例案の場合、P C手続の結果いかんで、最終段階での変更ができず、首長の条例提案権を制約することにもなりかねない。実務現場では、P C手続終了後重要な規定を追加しなけ

ればならない事態が生じたり、最終の首長ヒアリングの段階でトップ層の政治的判断により条例案の変更の指示を受ける場合が往々にしてあり、この取扱いをめぐって苦慮することが容易に想像できる。他方で、議会の議決を要する条例案という性格から、再PC手続を行う時間的猶予がないことも予想される。

当該政策案に対して意見がないということが、原案を修正すべきでないという間接意見と解するか、修正を施すことを許容していると解するかは、具体のケースにより異なると思われるが、PC制度の趣旨を損なわない範囲で、首長の政策裁量をどこまで確保できるかを制度運営上十分に検討する必要がある。それとともに、PC手続に適応しうる政策案を作成するための技術を高めていくことが肝要である。

② 審議会との関係

専門家、学識経験者、公募市民などが参画する審議会等の提言や答申を得て、重要な政策案を策定する場合がある。この場合でも、当該政策案がPC制度の対象であれば、PC手続を経ることが必要となる。

このようなケースでは、審議会の議を経て策定された政策案をPC手続により提出された意見に基づき修正することができるか否かが、課題として挙げられる。審議会側から見ると、PC手続による市民意見を踏まえ政策案を修正することを受け入れ難かったり、審議自体がおざなりになるなど審議会の機能そのものが失われることも危惧される。市民参加の視点からは、審議会の審議結果を重視し過ぎ、修正の余地のない形式的なPC手続としないかという見方もある。近年、市民協

働推進策の一環としても、審議会等の活性化が図られるなか、PC手続制度との調和が求められる。

一つの解決策として、PC制度、審議会制度のどちらも「重要な政策の策定」を目的としていることに着目し、政策提言型の審議会では、審議会ですとめた提言や答申の案について、当該審議会自らPC手続を実施することを必須事項とする方法が考えられよう^(注18)。提出された意見を踏まえて審議会です再度慎重に審議した上、最終的に提言又は答申を行うのである。この方法により作成された提言等を自治体の政策として実施する場合は、行政機関のPC手続は不要としてよいのではないか。

③ 議会（議員）との関係

条例案などの議会審議を要する重要な政策についてPC手続を行うと、首長（行政機関）は当該議案の議会提出前に市民にその原案を情報提供し、市民の意見を聴くことになる。さらに市民の意見を参考に原案を修正することもあるため、PC手続があたかも議会審議前の市民による審議であり、間接民主主義を否定するものであるという意見、換言すると、議会軽視という指摘がなされることがある。しかし、PC制度は、あくまでも首長が提出する（議）案を市民協働を得て、より良くするための執行機関の手続であり、決して議会審議を脅かすものではない。一方で、議会は、公聴会や参考人の制度（地方自治法109条）など、行政機関のPC制度と同等の権能を従来から有している。両者は、並列の関係に位置づけられるのではないだろうか。

さらにいえば、行政機関側でPC手続を行

うことにより、条例案の論点の整理がされるため、議会審議の際、より密度の濃い、高次元での議論が可能になる。議会は、P C制度の実効性を高めるためにも、チェック機能を十分に果たすことが求められる^(注19)。

しかし、地方議会は、今まさに議会改革への取組みの佳境を迎えている段階である^(注20)。このような現状を踏まえると、重要な条例案の策定に際しては、P C手続と同時に議員がコミットができるような、柔軟なP C制度の運用を模索する必要もあろう。

■おわりに

P C制度の導入は、従来の政策策定手続に劇的な変革をもたらす。政策案に対する市民の意

見提出期間を確保する必要がある、政策案の策定期日が従来より大幅に早まると考えられるからである^(注21)。政策案へ市民がコミットする新たな行政スタイルへの対応が不可欠である。

これら行政運営の変革をもたらす制度の導入に対して、職員がこれを十分に認識し（受け入れ）、新たな体制を築き、事務改善を図ることなどにより、真に意義のある制度としていくこと、つまり、制度に“魂”を入れることが、実はP C制度の最大の課題である。敷衍すれば、抜本的な職員意識改革がP C制度の円滑な運営のかぎを握っているということにほかならない。

P C制度は、分権時代が進むにつれ、さらにその重要性を増すことになるだろう。自治体の積極的な取組みが期待される。

脚 注

- (1) 地方分権推進委員会最終報告（2001年6月14日）4・5頁参照。
- (2) 前注(1)7・8頁参照。
- (3) 山口道昭「パブリック・コメント条例：行政コントロール条例」『政策法務入門』（信山社出版・2002年）77・78頁参照。
- (4) 北村喜宣「自治体版パブリック・コメントの可能性：市民参画と自治体行政改革の新しい仕組みづくり」地方自治職員研修33巻5号（2000年）28頁以下参照。
- (5) 2001年9月20日公布、2002年4月1日施行。同条例を批評している論文として、山口・前注(3)73頁以下、北村喜宣「環境政策・施策の形成と実施への市民参画」自治総研288号（2002年）12頁以下参照。より詳細に解説したものとして、出石稔「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」月刊自治総研278号（2001年）1頁以下、同「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例：パブリックコメント制度の条例化とその課題」地方自治職員研修臨時増刊71号（2002年）142頁以下、同「試行段階に見るパブリック・コメント制度の課題」政策研究よこすか第5号（2002年）などがある。
- (6) 北村喜宣『自治体環境行政法第2版』（良書普及会・2001年）209頁以下参照。
- (7) 国のP C制度については、明渡将・小早川光郎・常岡孝好「(研究会)「パブリック・コメント手続」－規制に係る意見提出」ジュリスト1159号（1999年）72頁以下、谷合俊一「規制の設定に係る意見提出手続（パブリック・コメント手続）の導入」ジュリスト1159号（1999年）91頁以下参照。
- (8) 山口道昭『図説新地方自治制度』（東京法令出版・2001年）236・237頁参照。
- (9) 山口・前注(3)73頁以下参照。
- (10) 北村喜宣「率先垂範！：横須賀市パブリック・コメント条例」『自治力の冒険』（信山社出版・2003年）110頁以下参照。

- (11) 佐藤克廣「住民参加制度条例化の可能性：石狩市市民の声を活かす条例を例に」地方自治職員研修臨時増刊71号（2002年）131頁以下、福士明「市民参加条例の現在と展望」同書152頁以下参照。
- (12) 福士・前注 (11) 参照。
- (13) 出口裕明『行政手続条例運用の実務』（学陽書房・1996年）119頁以下参照。
- (14) P C制度に限らず、条例に制度の理念のみを定め、具体的な制度内容を要綱に委ねることは、行政側のフリーハンド（丸投げ）に近い運用となるおそれがあり、好ましくない。議会で具現化されたにもかかわらず、事実上その統制が利かないという点で、「条例施行規則」のあり方と同様に留意を要する。
- (15) 山口・前注 (8) 222・223頁参照。
- (16) 国のP C制度の実施状況を分析、評価し、その課題について述べたものとして、寺澤泰大「パブリック・コメント手続の現状と課題」法令解説資料総覧241号（2002年）95頁以下参照。
- (17) 山口・前注 (3) 80・81頁、佐藤・前注 (11) 138頁参照。
- (18) 横須賀市条例10条や滋賀県要綱10条には、審議会等が任意にP C手続と同様の手続を実施した場合の意思決定過程の特例が定められている。横須賀市では、この規定に基づき、障害者福祉計画の策定や高齢者保健福祉計画の改定などに当たって社会福祉審議会が市民意見の募集を行っている。また、川崎市の環境三条条例の改正プロセスなどのように、P C制度とは別に、審議の過程で審議会等がP C類似手続を実施している例もある。本稿の趣旨は、一定の要件に該当する場合、審議会がP C手続実施主体となるべきこと（義務づけ）を主張するものである。
- (19) 北村・前注 (6) 219頁、北村喜宣「議会の軽視か活性化か？：パブリック・コメント制度と条例案」『自治力の発想』（信山社出版・2000年1月号）26頁以下参照。
- (20) 近年、各地で議会改革が進められているのは、1999年7月（地方分権一括法）、2000年5月、2002年3月と相次ぐ地方自治法の改正により、地方議会制度の充実、活性化が法制度上図られたことのほか、執行機関側が行財政改革、地方分権推進など、独自の政策に取り組んでいることが少なからず影響しているものと思われる。
- (21) 横須賀市の例では、市議会第1回定例会（3月議会）に条例案を提出する場合、P C手続を要する案件については、11月にはP C手続を行い、条例素案を公表しなければならない。



市町村職員公募論文（最優秀論文）

マッセO S A K Aでは、昨年度に引き続き、府内市町村職員を対象とする論文公募を行ったところ、全部で4編の応募がありました。今年度は、より多くの応募につながるよう、テーマは自由とし、字数も負担がないよう5千字程度にしましたが、応募数としては、昨年度の7編を下回り、残念な結果となりました。

今回の応募論文の内容についてですが、テーマを自由としたことから、その切り口は様々でした。例えば、所属する自治体の今後の行政経営について提案するもの、地方自治体の行財政改革の考察や今後の取り組み方向について言及したもの、また、政策系大学院の現状を踏まえ自治体政策形成に関し提案するもの、財政改革における人事給与面からの考察と人件費是正の方向性について検討を行ったものなどがありました。

平成14年11月13日に審査会を開催し、審査員として中川幾郎先生（帝塚山大学法政策学部教授）、稲継裕昭先生（大阪市立大学大学院法学研究科教授）、米原淳七郎先生（おおさか市町村職員研修研究センター所長、追手門学院大学経済学部教授）の三人の先生方に、審査並びに議論いただき、受賞作品を決定いたしました。

今回は、応募作品の中から豊中市職員の佐藤徹さんの「自治体の政策形成と政策系大学院－経験と展望にもとづく一考察－」を、最優秀作品に決定いたしました。

近年、国公立大学・私立大学を問わず、政策系学部・学科や大学院が急速に増えつつあり、社会人大大学院への関心が高まるにつれ、職員の政策系大学院派遣制度を設ける自治体も見受けられるところです。

本論文では、こうした政策系学部・大学院の設置動向やその背景について説明し、政策系大学院で学ぶ意義にふれつつ、これらを踏まえ、行政評価時代における自治体政策形成に関しての提案を行っているものです。

審査員からは、①自治体政策に対する政策提言としては、奇抜なテーマではあるが、論文の基本スタイルを踏まえて実証的な検討を経た上で、政策提言がなされている。②政策系大学院と自治体との関係について、的確、簡潔に現状と課題を指摘している等、審査員全員から高い評価が得られました。

その他に審査員からは、望むらくは大学院側の課題まで踏み込んでいけば、更に説得力が増したのではないかと、との意見もいただきました。

なお、その他の優秀作品については、今回は該当なしと決定いたしました。

選外の作品については、論文としての形式、スタイルに難があるもの、提言が一般論になってしまっているもの、内容が常識的なものにとどまり、課題の分析・整理まで踏み込めていないものなど、論文の完成度としては不十分であるとの指摘がありました。また、全体的には、昨年度と同様、論文の書き方、スキルの面で個人差が大きいとの意見もいただきました。

今年度、稲継裕昭先生が、当マッセO S A K Aにおいて講義されました「論文の書き方講座」の講義録をマッセOSAKAのホームページ（<http://www.opas.gr.jp/masse>）でもすでに提供しておりますが、再度、当研究紀要にも掲載することにしました。府内市町村職員の皆様方にご利用いただき、論文を書くにあたっての参考にしていただくとともに、一層の研鑽を積まれ、より多くの方々が本公募論文に挑戦されることを望んでおります。

自治体の政策形成と政策系大学院

－ 経験と展望にもとづく一考察 －

豊中市政策推進部企画調整室

佐 藤 徹

1. 研究の背景・目的

少子高齢化の急速な進行、地球規模での環境問題の深刻化、IT革命や情報ネットワークの普及、グローバル化のさらなる進展など自治体を取り巻く社会経済環境は大きな変貌を遂げつつある。こうした環境変化の一方で、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権推進一括法）の施行に伴い、地方分権化がいっそう加速され、自治体間競争が進むものと見られている。さらに、静岡県業務棚卸制度（1994年）、三重県事務事業評価システム（1997年）、北海道の時のアセスメント（1997年）に端を発した行政評価は、アプローチや手法こそ多種多様であるが、いずれも地方分権時代における新たな自治体経営への転換をめざしたもので、現在ではほとんどの都道府県・政令指定都市で取り組まれとともに、市区町村レベルにおいても急速な広がりを見せている。

一方、1990年代以降、国公立大学・私立大学を問わず、政策系学部・学科や大学院が急速に増えつつある。平成15年度（2003年度）以降も設置の検討が進められており、当面はこうした傾向が続くものと考えられる。しかも社会人大学院への関心が高まるにつれ、進取の気性あふ

れる若手の自治体職員が政策系大学院へ自主進学するケースや、厳しい財政状況にも関わらず政策系大学院への職員派遣制度を創設する自治体が見受けられるようになっている。

しかし、そもそも政策系大学院に学ぶことが個人の政策形成能力の向上にどれほど貢献するのであろうか。しかも政策系大学院で学んだ知識やスキル、ひいては政策系大学院を修了した者が自治体の政策形成にどのように活かされるべきなのだろうか。こうした疑問点が浮かび上がってくる。

そこで、本稿では、まず政策系学部・大学院の設置動向やその背景を概観したうえで、次に自治体職員が政策系大学院で学び何を得ることができるかを検討し、これらを踏まえて行政評価時代における自治体政策形成に関していくつかの提案をしたい。なお、かつて筆者も政策系大学院に学んだことがあり、こうした経験も踏まえての考察である⁽¹⁾。

2. 政策系大学院とは何か

(1) 政策大学院の設置動向

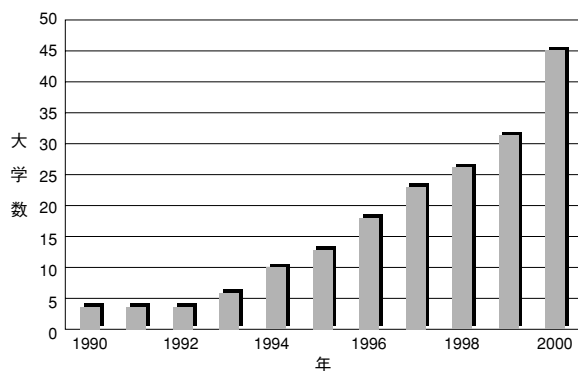
政策系大学院は日本よりも米国において歴史がある。ハーバード大学ケネディ・スクールにおける公共政策プログラム、ニューヨーク州立

大学（バッファロー）における政策科学プログラム、ミシガン大学（アナーバー）の公共政策研究所、カリフォルニア大学（バークレー）の公共問題大学院、カーネギー・メロン大学の都市・公共問題大学院、ジョージタウン大学公共政策大学院などが有名である。

これに対し、日本では昭和52年（1977年）にはじめて新構想の大学院として埼玉大学大学院政策科学研究科が設置された。現実の政策形成に有効で適切に資することができる学際的な政策研究と政策科学の体系化と構築を目的とし、学部段階の教育プログラムを持たず、大学院固有の教員と施設を保有した独立大学院として全国に先駆けて創設されたものである⁽²⁾。

その後、政策系学部・学科・大学院の設置に大きな変化はなかったが、1990年代に入り、急速に増加している〔図1〕。

〔図1〕日本の政策系学部・学科・大学院設立状況



（出所）土屋聡「総合政策論の変遷と私の総合政策論」慶応大学総合政策学部・平成14年度プロジェクト総合講座(A)資料

慶応大学総合政策学部（1990年）を皮切りに、中央大学総合政策学部（1993年）、立命館大学政策科学部（1994年）、大阪大学大学院国際公共政策研究科（1994年）、関西学院大学総合政策学部（1995年）、同志社大学大学院総合政策科学研究科（1995年）などが次々と開設されている。

（2）政策系大学院増加の背景

では、なぜ政策系学部・学科や政策系大学院が増えつつあるのだろうか。様々な要因が考えられるが、主な背景としては次の2つがあるだろう。

第1は、複雑で混沌とした現代にあっては、政府や地方自治体は現実の課題と問題点を迅速かつ的確に把握するとともに、問題解決に向けた具体的な方策を打ち出さねばならず、これまで以上に高い政策能力が必要とされている点である。すなわち、従来型の思考回路や行動形態では激動の現代社会に十分対応できない状況がある。それゆえ既存の学問体系にとらわれることのない学際的な政策研究の必要性が増している。

第2に、大学を取り巻く環境変化である。少子・高齢化の急速な進展により、これまでの18歳入学者の確保が困難となり、大学入学者の年齢層に変化をもたらすことになる。また、大学間の提携、国立大学の独立行政法人化、大学の第三者評価、大学の地域貢献・社会貢献への要請など大学改革に向けた取り組みが具体化しており、生き残りをかけた、いわば社会から選ばれる大学への転換を余儀なくされようとしている。こうしたなかであって、大学は中央省庁や地方自治体等で働く社会人の政策形成能力や政策分析能力の養成機関としても社会的役割を果たそうとしているものと考えられる。

3. 政策系大学院で学ぶ意義

（1）政策系大学院で得られるもの

ひとくちに政策系大学院といっても実に多様である。〔表1〕は、関西の主要な政策系大学院の設置目的など、その概要を示したものである。

〔表1〕関西の主要な政策系大学院の概要

同志社大学大学院総合政策科学研究科
1995年に総合政策科学研究科が設置。 博士課程（前期課程）では、社会で必要となる専門能力の向上を念頭においた研究・教育体系を充実させている。また、後期課程では高度な専門知識・能力を身につけた上で、それらの知識・能力を総合化・体系化することができる社会人の養成を目的としている。
立命館大学大学院政策科学研究科
1994年に政策科学部が設置。大学院政策科学研究科は1997年設置。政策に関する多面的な問題を対象としており、総合的な視点から「新しい時代を創造する学問」の構築をめざそうとしている。ノート型パソコンを全学生に所持させ、ディベートを重視し、使える語学をめざしている。
関西学院大学大学院総合政策研究科
1995年に総合政策部が設置。大学院総合政策研究科は1999年設置。問題解決や政策立案を通じて人類の未来に貢献できる人材の育成をめざしている。第3年次からは、エコロジー・都市政策・国際発展政策の専攻コースのいずれかを選択する。TOEFLなどの英語教育、完全セメスター制度を採用した小集団教育や情報処理教育を重視している。
大阪大学大学院国際公共政策研究科
1994年に学部を持たない独立大学院として設置。博士前期課程と後期課程がある。法律・経済に関する学術的、実践的知識を用いて、現代国際社会において日本が直面する公共的な問題について、現実感覚を研ぎ澄まして体系的に分析・評価し、問題解決に貢献できる世界的な視野を持った専門職業人の養成が目的。

（出所）各大学のホームページより抜粋

通常、大学院（以下、断りのない場合は修士課程とする）では、規定数の単位取得と修士論文の提出が義務づけられており、政策系大学院も同様である。講義のカリキュラムは大学によって異なるが、法律・経済学・政策科学などを

ベースに構成されている。一例として大阪大学大学院国際公共政策研究科のカリキュラムを示したものが、〔図2〕である。

一方、自治体ではかねてより職員研修としての政策研修がある。地方分権時代を担う職員の政策形成能力の向上をねらいとして、近年、特に盛んに実施されている^{（3）}。

筆者も何度か受講したことがあるが、概して、2日間程度の短期型研修では政策形成技法や思考ツールの紹介と簡単な演習をおこない、1年から半年程度の長期型研修ではグループに分かれてのフィールド・リサーチを通じて「地域はどうなっているのか」「何が問題となっているのか」といった問題発見能力の養成に重点をおいた研修となっている。またこれ以外にも自治体でおこなわれる研修としては、自主政策研究グループ、自治体シンクタンクへ出向、長期派遣研修など様々な形態が存在するが、いずれの研修においても、断片的な知識やスキルの修得にとどまる可能性が高い。

〔図2〕大阪大学大学院国際公共政策研究科のカリキュラム

基本講義科目

現代公共政策 法と経済 法律科学 現代政治論 国際法 国際関係論	現代マクロ経済学Ⅰ 現代マクロ経済学Ⅱ 現代ミクロ経済学Ⅰ 現代ミクロ経済学Ⅱ 応用エコノメトリックスⅠ 応用エコノメトリックスⅡ
---	--

一般講義科目

国際連合システム論 国際安全保障論 軍縮国際法 国際人権法 国際環境法 国際公共経済学 資源・環境経済学 国際政策協調論 公共経済学 国際経済関係法 国際工業所有権法 地域人権システム論 政治システム統合論 国際経済システム論 国際経済と法 国際経済機関 国際金融 租税政策Ⅰ 租税政策Ⅱ 環境政策概論 非営利組織論	国際官僚機構論Ⅰ 国際官僚機構論Ⅱ メディアと外交 現代私法論 国際刑事法 日本政治論 現代日本経済論 応用ゲーム理論 現代財政システム論 比較刑事政策論 比較政治システム論 比較現代私法論 比較労働市場論 比較地域開発論 国際競争政策論 国際著作権法 国際経済法 国際組織法 市民政治論 国際公共政策特殊講義 比較公共政策特殊講義
--	--

プロジェクト演習

応用情報システムⅠ・Ⅱ、リーダーシップを考える、ネゴシエーション、ディベート、インターンシップA・B、条約機関の実行、NGO・NPOの実証分析、高等教育と人材育成、e社会の法と経済、マルチメディア・インフラと地域情報化政策

演習

NPOフォーラム、政策研究チュートリアル、高速データ分析、国際経済Ⅰ・Ⅱ、経済開発Ⅰ・Ⅱ、英語文献の読み方、国際取引入門、システム統合、労働経済学の基礎、現代日本法経システム、日本政治論、システム統合Ⅱ、比較刑事政策、ネットワーク型産業構造論、HRMの実証分析、ミクロ経済学、特許関係判例の研究、プロジェクト・マネジメント入門、国際取引法、女性と法

特殊研究

国際公益システム特殊研究
国際組織法の研究、軍縮国際法の研究、公共経済学、文化政策論、英文論文の書き方、応用エコノメトリックス特殊研究、応用計量経済学Ⅰ・Ⅱ、マイクロデータの分析：労働経済、マスコミと公共政策、マイクロデータの実証分析：地理経済、非営利組織論、システム統合特殊研究
国際経済Ⅰ・Ⅱ、経済開発Ⅰ・Ⅱ
現代日本法経システム特殊研究
ミクロ政策分析、現代ミクロ経済学Ⅰ・Ⅱ、現代日本経済論
比較公共政策特殊研究
家族の法と政策、コストベネフィット分析Ⅰ・Ⅱ、国際刑事政策の展開、経済政策思想1・2、地域産業組織の研究、日本の人的資源管理2

（出所）OSIPPホームページ ※演習および特殊研究はテーマ例を掲げている

そのため、幅広い知見と視野に立ち、問題の構造化をおこなったり、データを調査収集したり、定量的な分析をおこなうなど、高度な政策分析能力を修得することが困難である。この点、政策系大学院では政策研究に必要な基礎理論を体系的に学習することができるとともに、論文作成を通じて政策分析能力や論理的思考力の修得がおこないやすい。

(2) 行政評価の本格化と政策分析の必要性

では、そもそも、自治体政策の現場でそうした高度な政策分析能力が必要なのであるだろうか。必要だとすれば、どのようなケースであるのだろうか。

筆者が大学院に入学した頃は、正直なところ、この問いに対する明確な答えを持ち合わせていなかった。しかし、ここ数年、多くの自治体で行政評価の取り組みが本格化したことによって、様相は徐々に変わりつつあると考えている。

近年の行政評価あるいは政策評価は、自治体により多様な手法が検討・導入されているが、いずれもPlan-Do-Check-Actionのマネジメントサイクルにより、行政活動とその成果を可能な限り定量的に把握しようとするものである。

こうした背景には、住民の価値観が多様化するなかで従来のように行政だけの判断で住民の総意を判断することがほとんど不可能となっていることや、かつては経験則やあうんの呼吸で行政運営をおこなうことができたのに対し、今やそのような意思決定だけでは到底対応できない状況にあることなどが考えられる。

つまり、住民に対する説明責任の向上や意思決定プロセスにおける透明性の確保の観点から、これまでの行政運営や意思決定のあり方に大き

な変革が迫られているのである。そのためには、できるだけ客観性と合理性を有する説得技術としての政策評価・分析能力が必要不可欠である。

こうした政策の分析・評価の方法には、法学や行政学などの知識に加えて、システム分析やオペレーションズ・リサーチなどの工学的手法、費用便益分析・産業連関分析などの経済学的手法、あるいは政策対象となる住民ニーズを確認する統計分析や社会調査手法といった社会学や心理学等で開発されてきた様々な方法が考えられている。しかし、このような政策分析スキルはあまりこれまで職員研修ではおこなわれておらず、自治体にとってまったく手薄な状況にあるといってもよい。

一方、これらの政策分析手法に関しては、いずれも大学の各学部で従来から一定の研究実績や人的資源があるものであり、特に学際的な政策系大学院では一通り学ぶことが可能となっている。

したがって、行政評価時代に対応した高度な政策分析スキルを効率的にマスターするためには政策系大学院が最も適しているといえよう。

4. 行政評価時代における自治体政策形成に関する諸提案

以上の考察を踏まえて、行政評価時代における自治体の政策形成に関する3つの提案をおこないたい。

第1は、上述のような政策分析能力を有する人材の養成を急ぐべきである。

自治体の有する地域資源を活用し、かつ地域特性を踏まえた独自性の高い政策の立案を行おうとしても、現状では、専門的な政策課題に対する洞察力や政策分析能力を併せ持つ人材が圧

倒的に不足している。しかし、こうした政策分析能力はいわゆる企画課だけの専売特許ではない。なぜなら、政策分野あるいは部署ごとに抱える課題やテーマは異なっており、それらがますます高度化し専門的になっているためである。

そこで、当該自治体において政策的に重要と考えられる課題に対応したセクションごとに、“政策分析のプロ”としての職員を戦略的に配置できるように養成すべきと考える。職員の政策系大学院への自主進学にのみ依存するのではなく、大学院派遣制度を創設することで意欲のある職員を組織的にバックアップすることも重要である。こうした人材は年に数名程度しか輩出できないかもしれないが、行政内部からの変革を促進するチェンジ・リーダーとしての期待も大きい。

第2は、政策系大学院修了者のキャリアパスを考慮した環境整備をおこなうべきである。

政策系大学院を修了し一定レベルの政策形成能力を身につけた職員を組織の有用な人的資源ととらえ、いかに政策形成に活用できるかはいずれの自治体にも共通の課題である。

この点、たとえば大学院修了者に計画策定への参加機会を与えることや各種プロジェクトチームのメンバーに参画させるなど、できるだけ意思決定過程や集団討議にコミットさせることにより、大学院で培った能力が発揮できるような人事的配慮も必要であろう。

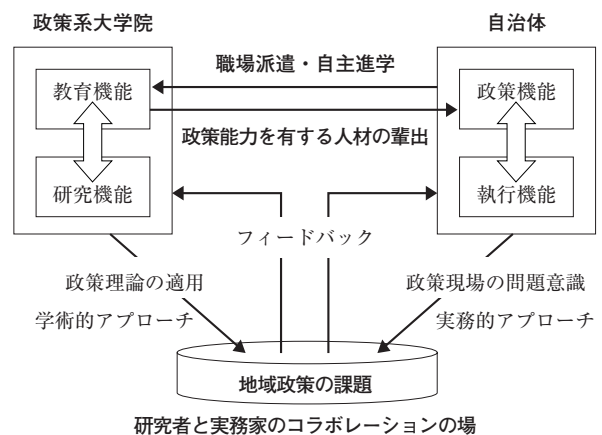
政策能力のある職員を育成することは組織内のシンクタンク機能を充実させることができるだけでなく、大学院修了者が職場に増えることで政策的議論のレベルアップや組織風土の変革にも寄与するのではないだろうか。

第3は、大学の研究者と自治体職員のコラボ

レーションの場を設けるべきである。

政策研究は自治体職員だけではおのずと限界がある。自然科学分野では大学と民間企業が連携して共同研究がおこなわれており、地域政策研究においても大学と自治体が連携・交流できるような場が必要である〔図3〕。

〔図3〕研究者と実務家のコラボレーション



自治体は政策現場で芽生える問題意識や政策課題を持ち寄り、大学は政策理論の実践的適用を試みる。概して、研究者は特定分野の理論面や分析技術の精緻化には秀でているが、それをどのように政策現場で活かしていくのかについては不得手である。これに対して、自治体職員は行政実務には精通しているが、政策の分析・評価手法の存在自体を知らないか、知っていたとしてもうまく活用できていない。

“理論と実務の融合”こそが政策研究の生命線だとすれば、大学と自治体、研究者と実務家の相互発展のためにも、コラボレーションできる場が必要不可欠である⁽⁴⁾。

その際、大学院修了者が、大学と自治体の架け橋として大いに活躍することになるだろうと考えている。

※本稿の内容はすべて筆者の個人的見解であり、所属団体の公式見解ではありません。

注

- (1) 筆者はかつて市に勤務する傍ら、大阪大学大学院国際公共政策研究科（OSIPP）に自主進学した。筆者の大学院体験談等について関心がある方々は、『行政人材革命（仮題）』（ぎょうせい、2003年3月刊行予定）を参照されたい。
- (2) 埼玉大学大学院政策科学研究科は、日本の政・産・官・学の優れた人材の協力と国際的な知的協力を立脚して、高度の政策研究を推進し、国内的及び国際的諸要請に応えるため、1997年10月に政策研究大学院大学として新たなスタートをきっている。
- (3) 最近10年の政策研修の現状と課題については、日高昭夫『自治体職員と考える政策研究』（ぎょうせい、2000年）が詳しい。
- (4) この点、阿部（1998）は「政策理論を現場に応用するためのシステムは未完成」としている。また、研究者と実務家の交流の場としては自治体学会、日本計画行政学会、行政経営フォーラム等があるものの、いずれも特定の地域や自治体における政策課題のみを分析対象とするものではない。筆者の想定するコラボレーションの場とは、地域あるいは自治体が直面する政策課題に対し、当該地域の構成員たる行政と大学がそれぞれの立場を尊重しながら、その方向性や解決策を探ろうというものである。

参考文献

1. 阿部孝夫（1998），『政策形成と地域経営』，学陽書房
2. 佐々木信夫編著（1998），『政策開発－調査・立案・調整能力』，ぎょうせい
3. 大谷實・太田進一・真山達志編著（1998），『総合政策科学入門』，成文堂
4. 山谷清志（1999），「日本における公共政策研究の現在」，『日本公共政策学会年報1999』



論文の書き方について

この「論文の書き方について」は、マッセOSAKAが実施しております共同研究の研究員を対象として開催した講座の講演録です。論文を書くにあたっての参考にしていただくため掲載しました。

どうぞご利用ください。

論文の書き方について

講師 稲継 裕昭 さん（大阪市立大学大学院法学研究科教授）

日時 2002年 7 月25日（木）

●●● 「論文」って何？ ●●●

論文とは何でしょうか。

論文とエッセーは違います。論文とは、論理的に書いた文章で、あるテーマについての調査や論法を序論・本論・結びという原則に従って展開した報告書です。これに対してエッセーや詩は、どちらかというと論理よりも感性、またストーリー展開のおもしろさを重視しています。論理を重視するのか、あるいは感性やストーリー展開のおもしろさを重視するかという違いがあります。

次に、論文と庁内報の記事の違いを考えてみましょう。庁内報は、どこの自治体でも作っておられると思いますが、職員向けのお知らせ記事です。この場合には、主として要点を書いて情報を伝えるという目的、あるいは首長からの訓辞を職員全体に周知するという目的がありますが、これもやはり論文とは異なります。

自治体の職員の方は、決裁、閲覧に関する諸文書を起案する、広報紙や庁内報で情報を発信するなど、日ごろ書く機会が多いと思います。ただし、広報紙の記事であれば、あくまで住民にわかりやすくということを第一の目的にしています。ですから、必ずしも論文のスタイルにはなっていないことが多いのです。文章のスタイルとしても、「である調」から、最近は「ですます調」の方がむしろ多数派を占めていると思います。しかし、一般的に普通の論文の場合には、「ですます調」はあまり使いません。

自治体関係の論文がよく載るいくつかの雑誌があります。東京市政調査会が出している月刊誌『都市問題』、大阪市総務局が出している月刊誌『都市問題研究』、それから良書普及会が出している月刊誌『自治研究』などです。これらに地方自治、地方自治実務、あるいは文献などに関する、おおむね1万字程度の論文が載っています。いずれも「ですます調」で書かれることはまずなく、書いてあれば編集者が「これはやめてくれ」という注文を出します。基本的に広報紙などの記事は「ですます調」

でいいかもしれませんし、エッセーにもそういうものがあるかもしれません。しかし、論文は「である調」で書くのが基本的なスタイルです。

それから、論文と政党のプラットフォームの違いは何でしょうか。政党のプラットフォームという、綱領、活動目標、あるいは選挙に際しての公約などですから、これらは明らかに違います。もちろん文章の長さも違いますが、論文は筋道を立てて考えていくものであるのに対して、政党のプラットフォームは、最初に規範的な理論、「こうあるべき」というものがきます。しかし、論文ではその「べき論」はできるだけ避けるべきです。できるだけ客観的に書くのが論文です。客観的に書きつつ、相手に訴えかける何かを持っている論文が非常にいいとされています。冒頭から、「地方自治はこれからこうあるべきである」と書き出すような論文は、あまり論文としては認められません。選挙のときに使う文章としては非常に魅力的かもしれませんが、論文としてはそれは全くだめです。むしろ中立的な立場のように、「べき」という言葉を使わずに書きながら、しかし読み手に強いメッセージを訴えることができるものがよい論文です。

さて、皆さんは論文を書いたことがありますか。論文といってもいろいろなかたちの論文があります。大学でゼミ論文を書かせる先生がいます。私も必ず毎年1～2万字の論文を書かせるようにしています。私は3年生と4年生のゼミを持っていますが、3年生にとってはおそらく生まれて初めて書く論文で、いきなり1万字、あるいは2万字と言われて面食らっているものの、皆、締め切りには必ず間に合わせて出してくれます。これは大学の偏差値などとは全く関係なく、本人のやる気と担当教員の取り組みでゼミ論文が書けるかどうかが変わってくると思います。

それから、修士課程を出るときには、普通、修士論文が必要ですし、大学を卒業するときの卒論もあります。大体、A4版1枚30行×40字で1200字ぐらいになりますので、20枚なら2万4000字、10枚なら1万2000字という感じです。通常の卒論は大体2～5万字を要求するところが多いと思います。新書版の本で大体20万字、薄い新書でしたら10万字ぐらいですから、卒業論文で十分新書版ぐらいのものを書かれている方もいます。皆さん、やはり書かれるときには生みの苦しみというのでしょうか、非常に苦労しながら書いておられると思います。修士論文では字数が増え、さらに博士号を取得するため、学位申請をするための論文である博士論文は、少なくとも4万字、普通は10万字、20万字のものを提出して審査というのが一般的です。

そうではない普通の課題論文、あるいは公募論文、それから報告書に掲載する論文もあります。博士論文のように20万字書くものから、ゼミ論文の1万字、報告書に掲載する論文なら1人あたり例えば3000字ということになるかもしれません。

●●● 地方自治に関連する論文／いくつかのタイプ ●●●

地方自治に関する論文にはいくつかのタイプがあると思います。1つ目は、地方自治の理論の展開に関する論文です。学会の中で戦わされているいくつかの地方自治の理論に関する議論を整理して、

それに関する論証を展開していくもので、主として学者が書くオーソドックスな論文はこのタイプのものが多いと思います。

2つ目は、地方自治のムーブメントに関連する論文で実践運動論です。雑誌によっては比較的共通のイデオロギーを持った方が書いておられる論文が良く載るものもあり、また、ある特定の政党の運動論も書かれていたりします。

3つ目は総務省が出している月刊誌『地方自治』、『地方公務員月報』といった雑誌に、実務家が法律解説・逐条解説、あるいは通達解説などを書いているものも、ときどき論文と称して載っています。

4つ目は、実証分析です。これは何か証拠を調べて、あるいは何かを比較してみて、それについて分析して、最終的に提言につなげるというタイプのものです。通常、公募論文や課題論文ではこのタイプのものが要求されることが多いです。理論の展開、実践運動活動論、あるいは逐条解説といったことが求められるわけではなく、実証分析の論文が一番求められています。

何よりもこの実証分析の論文は、自治体職員にとってアドバンテージです。なぜならば、学者は実践のことをあまり知らず、その点では実務家が圧倒的に有利だからです。住基ネットの議論をしていますが、実際に住民基本台帳がどういう仕組みになっているかということを知らずに、とりあえずこれはプライバシーに問題があるということで議論している場合もあります。

やはり、実務の現場のことは自治体職員の方が圧倒的に知っています。知識もたくさんあるし、いろいろなことを調べようと思った場合も、近隣の市町村との交流を利用して調査することも容易でしょうし、そのほかのネットワークもたくさん持っているわけです。他都道府県の市町村に対して調査をかけても、回答率はほぼ100%で返ってくると思います。学者が市町村に対して学者名でアンケートをかけても、回収率は決して高いものではありません。自治体どうしのアンケートの場合、お互いの信頼関係がありますので、回収率が非常に高いのです。

学者に比べて実務をよく知っていること、また、アンケートや聞き書きが非常にしやすいことが自治体におられる皆さんのアドバンテージであると思います。こういうことをできるだけ利用していただくのが、自治体におられる方の論文としては一番望ましいのではないかと思います。

地方自治の実務家ならではの論文というものが求められており、今、学会でも非常に注目されているところです。地方自治関係の学会の原稿などは、今、実務家の方が半分ぐらい書かれているのではないかと思います。それから元実務家で大学の教授に転じる方が、ここ数年非常に増えております。実務家ならではのアドバンテージを持っているからこそできた話です。

もう1つ、実務家のアドバンテージとして、実務をしていく中から生まれた疑問をもとに展開するというのがポイントです。一般論から議論しても、何十年もそのことを追いつけている学者には決してかなわないのです。むしろ皆様が日々やっておられる実務の中で感じられた疑問を膨らませて論文につなげていくことが、おそらくいい論文の秘訣、非常に大きな部分だろうと考えています。

●●● 求められる論文 ●●●

次に事例として、模範的な作文だと小学校で評価され、指導されている小学生の論文を見ていただきます。これはおそらくだれも反対できない議論です。例えば、「命は大切だ」と言ったときに、「いや、命は大切ではない」ということはだれも言えない。「みんな命を大切にしよう」という呼びかけをして、拍手をするような、そういう作文を書かせるのが現行の小学校の作文指導です。そういう指導を私も小学校で受けたと思いますが、そういうかたちで文章を書く癖のついている人が実は結構多いのです。

ところが、だれも反対しないことを意見として主張するようなものは、論文として成り立たないということを覚えておいていただきたいと思います。論文というからには、何らかの主張があり、それに対する反論があって、それを意識しながら書くはずなのです。圧倒的にこちらの方が正しい主張だとしても、反対意見が予想されながら、証拠を示して「いやそうではない」ということを書いていくのが論文ですので、「命は大事です。みんな大事にしましょう」ということをスローガンとして訴えかけるのは、論文ではありません。

論文というのは論争する文章であり、もともと世の中にあるいくつかの意見、反対意見を説得するために、こうですよということを実証的に明らかにするものです。オリジナリティが全くなく、実証性、具体性に乏しい文章は、論文としては無価値で、全く評価されません。

どういう論文が求められるのかをまとめてみますと、次のようになるのではないかと思います。

まず、第1に事実を踏まえるということ。事実を的確に踏まえるということ、特に現実の運用実態を踏まえるということは、学者が得意とするところではないように思います。ところが、実務の方の場合は、事実、運用実態に非常にアクセスしやすいというアドバンテージがあります。実際、自分のやっている実務以外はあまり知らないという方も多いかもしれませんが、いざ調べようという気になると、非常に便利な友達や知り合いが庁内にたくさんいらっしゃると思います。

第2に、オリジナリティがあるということです。どういうことを踏まえればオリジナリティがあると考えられるかということ1つはケーススタディです。自分の勤めておられる自治体の例でも非常にrippana ケーススタディです。学者がある自治体に入っているいろいろ調べるのは非常に大変なことです。ところが、距離を持って客観的に見るという苦しさは若干あるのですが、実際に働いておられる自分の職場のことは非常に簡単に調べられます。二つ目にサーベイ調査の結果を分析に取り入れることもオリジナリティがあると考えられます。先にも述べましたように実務家の方が行った場合、アンケート調査の回収率は非常に高いです。ですからこれらのアドバンテージを是非ご利用いただきたいと思います。学者が書いているものを引っばってくるのではなく、自分で調べてその結果を集計・分析するということが重要です。この作業を経た論文は完全にオリジナルです。学者は太刀打ちできません。

文献調査というのは、いろいろな文献を縦横無尽に調べて、それをまとめ上げる作業ですが、大学の学生の卒論などはこの文献調査の場合が多いと思います。しかし、最近の修士論文、博士論文にお

いては文献調査だけで完結する分野は地方自治関係では非常に少なく、大部分はケーススタディやサーベイ調査が入らなければオリジナルとは言えず、非常に多くの手間と暇をかけて、院生たちは論文の作成に取り組んでいます。学者や大学院生が非常に苦勞するケーススタディやサーベイ調査が、皆さんの場合は非常にやりやすいということをぜひ利用してください。

第3には、感情論に走らないということです。先程、規範論はだめだということを言ったのですが、自分の思いが非常に入り込みすぎて感情論に走る論文も結構あります。もちろん、論文を書く場合には、自分の思いや考え、メッセージ、魂を入れる必要があるのですが、それが出すぎて言葉だけで走ってしまい、証拠なしに感情論を展開しているような論文が、自治体の方の書かれた論文に非常に多いのです。感情論に走ってしまうと、単なる作文だというレッテルを張られてしまい、論文としては評価されないのです。その部分は注意していただきたいと思います。

第4に、昇任試験の論文とは違うということです。昇任試験で論文を課しておられる自治体が最近多くなっていますが、これはある特定の学問分野、専門分野を指定している場合もあるでしょうし、一般的な論文を課している場合もあると思います。一般的な論文を課している場合は、オリジナリティを求められているわけではなく、今までの基本的な知識をコンパクトにまとめる能力を求められているのです。しかし、そのような論文は、普通の公募論文などでいうところの論文としては評価されないのです。昇任試験の論文とは全く違う観点から採点されていると理解してもらいたいと思います。

第5に、論文は単なる提言書とは違うということです。調査をして、客観的な記述ができて、初めて提言ができるわけです。最初からいきなり提言が出てくる場合がありますが、それは単なる提言書で論文とは言いません。論文では、調査をして、客観的な記述ができて、そこで得られた知見から、初めて提言ができるわけです。最初の部分がないと、論文としては評価されないということです。

それから、繰り返しになりますが、実証的でかつ実務家でなければわからない分野や切り口が大事です。実務家でなければこういう切り口はできないだろうという論文にしばしば出会いますが、これは非常に胸のすく思いがします。学者は絶対こういう視点を持っていないなという切り口で切るのが一つの秘訣ではないかと思います。

●●● 評価の低い論文／評価の高い論文 ●●●

評価が低い論文は、学者の書いたものをつまみ食いした論文です。何人かの学者の書いたものをくっつけただけで、全然自分で調べていないようなものは全く評価されません。また、実証的な検討をせずに、いたずらに提言や主張ばかりをするものも非常に評価が低いです。それから技術面での問題として、文体の不統一や誤字脱字が多いものはもちろん評価が下がります。

評価の高い論文としては、まず、著者の問題意識が見られるものです。皆さん実務家ならではの問題意識を必ずお持ちだと思いますので、それを軸にしてみらうと非常にいい論文ができると思います。次に、首尾一貫していることです。コンシステンシー（consistency）という言葉は英語の論文指導のときによく言いますが、首尾一貫していないと読み手に不快感を与えてしまうのです。それから、証

拠がはっきりしていること。オリジナリティがあること。

また、文体が統一されていること。本当に初歩的なことですが、「である調」で書いているのに、ときどき一文か二文だけ「ですます調」で書いたりすると、その段階で普通の読み手は読む気をなくしてしまいます。必ず文体は統一する。それから、最近はワープロ打ちが多いので誤字脱字は少なくなったのですが、変換ミスによく注意しましょう。

最後に、読みやすい文章であることが必要だと思います。これは中々に勇気のいることなのですが、書き終わってからだれかに読んでもらう作業が必要です。私の場合も必ず、行政学の専門家でも何でもなく、学者ですらなく、一番身近にいる家内に必ず原稿を読んでもらっています。彼女は全く学会の議論などを知らないわけですが、素人なりに色々驚くような指摘をしてくれます。私としては彼女の意見をよく聞いて書き直すようにしています。皆さんも、だれでもいいのですが、「自分以外」のだれかに一回読んでもらうことが必要だと思います。

●●● よい論文を書くには ●●●

よい論文を書くには、テーマを絞り込む努力、構成を組み立てる努力、調査をする努力、技術面・ルールを習得する努力、文章を書き上げる努力などが必要だと思います。

●●● 論文書きのスタイル／私の体験 ●●●

では、どのように論文を書いていけばいいのか、論文書きのスタイルですが、いろいろなかたちの文章の書き方がありえます。例えば、腕組みをして頭の中で整理をしまして白紙の原稿用紙にいきなり書きはじめることのできる有名作家もいますし、あるいはいきなりワープロを打ちはじめのかもしれませんが。頭の中で構想を練り、筋書きをして、箇条書きを作り上げていって、それからとりあえずワープロに打ち込んでいくというタイプの専門家もいるでしょう。しかし、一般の場合はなかなかそういうことはできません。毎週連載小説を書いている人でなければ、売れっ子作家のようにはいきなりワープロというのも、初めて論文を書くような人にはまず絶対できません。

では、書くためにどういうことが必要かというと、やはりマニュアルが必要になってきます。今までは、論文を書くためのマニュアルは日本ではほとんどなく、「論文の書き方」と書いてある本でも、有名な哲学者などが精神論や高邁な話をしたり、あるいは、ほとんどが技術的な「てにをは」の意味、ここで「が」を使うとどうなるかという話でした。欧米では学生向けにあるいは大学院生向けに実践的な論文マニュアルがでていたのですが、日本ではそれは殆ど存在しませんでした。日本でも実践的なマニュアルが必要ではないかということを私はずっと痛感しておりましたが、後にご紹介しますように、最近そのマニュアルにあたるようなものがいくつか出はじめています。

今から25年ほど前の学生時代に、マクドナルドで1年ほどアルバイトをしたことがありますが、そこではアルバイトの始まる前に毎回1時間ぐらいビデオを見せられました。ハンバーガーの作り方、ポテトの作り方、お客様への対応の仕方、清掃の仕方など、非常にたくさんのビデオがあり、事細かに

マニュアルが決まっています。そのマニュアルを守れば、どんな素人でも同じハンバーガーができて同じサービスを提供できるということでした。

いわゆる文科系、特に社会科学の論文については、日本では「なれ」とか「人の論文から方法を盗め」といったような徒弟制度の中にあるような教えがまことしやかに伝えられてきたわけですが、私自身は、論文書きにも、秘儀や奥義ではなく、マクドナルドのマニュアルのような誰にもわかりやすいマニュアルが必要であると考えております。

しかし、私が初めて論文を書いたころはまだそういうマニュアルがあまりなく、非常に苦労しました。私は大学を出てすぐに市役所に入り、13年間勤めたのですが、その間に2年間（93～95年）大学院の専修コースで派遣研修を受けました。京都大学の専修コースは1992年にでき、私が研修を受けた1993年はまだ2年目だったので、どの先生もアメリカのような専門家養成の大学院にしたいという意気込みを持っておられ、各半期2単位の科目が終わるたびに、どの科目も1万字のペーパー（タームペーパー）を要求されたのです。論文自体書いたこともなく、1万字の論文が殆どの科目で要求されて、それが締め切りまでの2か月で3本か4本重なるわけで、これは私にとって本当に死ぬような体験で、悪戦苦闘しました。

当時出ていたいろいろな論文の書き方や清水幾太郎さんの本などを、20冊近く集めて読んでいったのですが、役に立つような本がなく、結局、試行錯誤でやらざるをえませんでした。そこで、とりあえず、タームペーパーや修士論文を作るときには、特に修士論文の場合にはどういう文献に依拠しているかということを明示する必要がありますので、まず文献目録をどんどん作っていき、考えた中身、発想、ヒントをカード化し、カード方式で整理していきました。当時は、私もそれほどパソコンをうまく使えませんでしたから、全部手書きで、場合によってはワープロ専用機で打って、カードにプリントアウトしていくという作業をして文献目録を作ったり、あるいはヒントになるようなことを考えていき、それで章立てをし、節立てをしという試行錯誤を続けていったわけです。

幸いなことに、1万字のタームペーパーをおそらく2年間で8～9本書かされて、無事に卒業できました。そして修士論文も認めてもらったわけですが、さらに幸いなことに、今までそういう分析がなかったということで、指導教官が人事行政に関するその修士論文を出版社に持って行ってくれ、本になりました。あとで聞くと、自分1人で単行本として専門書を出版するのはどの学者にとってもなかなか困難で、「夢」といわれるらしいのですが、私の場合、初めて書いた10万字ほどの修士論文がベースとなってそれを2倍に加筆したものが本になり、非常にありがたい経験をさせてもらいました。

その後も、私自身は論文を書くたびにカード方式をしていまして、そのことによって書く癖、書くコツがだんだんわかってまいりました。今はだいぶ書き慣れつつありますので、よく書く分野についてはある程度頭の中で構成し、パソコンに入力して、プリントアウトをし、それを修正する作業を繰り返しますが、初めての分野について書くときは、やはりカード方式を取っています。私としては、ぜひこの方式を皆さんにもお勧めしたいと思います。

●●● 参考文献 ●●●

日本の特殊性で、偉い先生が偉い論文の書き方をとうとうと述べた本をずっと出してきたのですが、最近になってアメリカやイギリスのスタイルのマニュアル本が出るようになりました。その典型が花井等さんほかの『論文の書き方マニュアル』（有斐閣アルマ）です。私はこれが今出ている日本の論文の書き方の本の中で一番すぐれていると思っています。

また『卒論・ゼミ論の書き方』（早稲田大学出版部）という本もすこし昔から出版されており、最近また改訂版が出ています。

また、今年初め、経済学者の伊丹さんが『創造的論文の書き方』を出版し、院生指導に使うマニュアルを公開しておられます。前半部分はエッセー的な部分も多く、実際にマニュアル本として使えるのは後半で、後ろの付録の部分が非常にいいと思っています。

『卒論・ゼミ論の書き方』

早稲田大学出版部の『卒論・ゼミ論の書き方』について見ますと、①論理的に考える、わかりやすく書く②卒論・ゼミ論を書くためには何から始めるか③資料を集める、整理する④卒論・ゼミ論を書くの4章立てになっています。

1つ目に、論理的に考える、わかりやすく書くということがわりと大きい項目として立ててあります。首尾一貫した文章を書くためにはということで、論文の筋道が通っているか、論文の形式が整っているかの2つのチェック項目が必要であると書かれています。論文の筋道が通っているかということですが、主張は結果にまでなるように首尾一貫して述べる必要があり、そのためには客観的な分析と論理的な推論が必要だということです。

以下は、重なる部分が多いので、花井等ほか著の有斐閣アルマ『論文の書き方マニュアル』をもとに講義を続けます。

『論文の書き方マニュアル』花井等ほか著・有斐閣アルマ

彼らが勧めるのは、ステップ式リサーチ戦略ということで、ワンステップずつ踏んでいって論文を作ります。まず第1ステップの第1段階、第2段階、第3段階を踏まえて第1ステップが終わり、次に第2ステップの第1段階、第2段階、第3段階というように、自動車教習所と同じような感じで、ステップ式にだれでも無理なく論文が書けるようにしていきましょう、そうすると見事に論文ができますという趣旨の本です。

●●● 論文作成プロセス ●●●

必要な3つの作業として、①予備作業、②リサーチ、③執筆・仕上げが挙げられています。予備作業としては、テーマの決定・速読・アウトライン作成（1）、リサーチとしては、資料の整理・アウトライン作成（2）、筋立て作業、執筆作業としては、確認作業・下書き・清書です。こういうステップ

を踏んでやればいい論文ができるということを主張しています。私もそのとおりだと思いますので、以下、この本に依拠してお話を進めます。

1-1 テーマの決定

はじめに「テーマ」が存在します。並べ方は、序論・本論・結びという3部構成が論文の大鉄則です。この点について、日本の論文の書き方に関する本で、「論文では起承転結が大事である」と書いてある本がたくさんありますが、これはまちがいですので注意してください。基本的には、序論があり、本論があって、最後に結びがあるというスタイルが、どこの国でも共通した論文です。起承転結を指導している国は日本だけで、そういう論文を出しても国際会議では全く通用しません。ほかでも通用する論文は、序論・本論・結びという構成に沿ったもので、両者は根本的に違うことを覚えておいてください。

それから、テーマの決定が論文書きの最初で最大の関門です。卒論にしてもゼミ論にしても、書かれた経験のある方は、いずれもテーマ決定に非常に苦勞されたと思います。テーマをどうするかということを決めながら論文の構想がどんどん練られていくわけです。例えば、「地方自治の未来について」というテーマで1万字の論文を書けるのかというと、これは論文としては成立しません。なぜならば範囲が非常に広すぎるからです。それをどんどん絞っていく必要があります。

テーマを決めるに際しては、まず扱うエリア（範囲）を決め、そしてさらにそれを絞ってテーマを何にするかという段階になります。論文というのは書き手に広い選択の余地があります。陥りやすい「畧」は広すぎるテーマで、一般的なことしか書けず、証拠を並べ立てた論文としては絶対に成立しません。

考えなければならないのは、扱うエリア（範囲）をどうするのかということと、テーマ（論題）を何にするかということです。例えば、「これからの市町村の在り方について」というエリアが与えられている場合、注意しなければならないのは、これがそのままテーマになるわけではないということです。これでは広すぎて、絶対に5000字や1万字で書ける中身ではないのです。いろいろな本のつまみ食いの論文、あるいは独りよがりの論文しか書けないわけで、絞り込み作業が必要になってくるのです。

エリアが与えられていない場合には、自分が関心を持てる側面から取り組んでいきます。先程言った、実務家の場合のプライオリティ、アドバンテージがあります。実務家でなければ思いつかない視点、切り口、あるいは自分が日ごろやっていて疑問に思うようなこと、自分の直接の仕事ではないが非常に興味を持っているような仕事、そういう関心を持てる側面から取り組むというのが一つです。

どうすればいいかを非常に迷う人もいらっしゃると思いますが、そういう場合には、何かに限定してエリアを表現してみてもどうかというサジェスションがあります。例えば、Aで時、場所・対象などを限定し、Bは一般的なこととします。例えば「1990年代の町民文化」「広島市のパートナーシップの取り組み」「滋賀県における市町村合併」など、ある程度エリアが広く表れます。しかし、これでもまだテーマは広すぎるので、その中でもさらに絞り込みをしていく必要があります。

自分でも興味を持っているエリアがあればそれが一番いいのですが、エリアを決めてから少し考える必要があります。Feasibility（実現可能性）、はたしてそのエリアで自分の手に負えるのかということです。まず、自分の理論的な知識や蓄積で書けるのかどうかを考えることが必要です。学者が何10年もかかって取り組んでいる理論的な問題について議論を挑むというのは、実務家には少し無謀でしょう。次に、資料の入手が非常に困難なものを選ぶと、これもFeasibilityに欠けることになってしまいます。例えば北海道の市町村合併をエリアとして選んだ場合、たびたび向こうに行って資料を集めるわけにはいきませんので、インターネットでどこまで手に入るのかということになります。また、限られた人にしか公開されていないような資料である場合には、やはりこれも困難なエリアになります。3つ目に、ある言語がわからなければ書けない場合、例えば韓国の文献から見つけて書こうという場合は、ハングルができるのかということが前提になります。このFeasibility（実現可能性）について、エリアを決めてから少し考えてみてください。

さらにエリアからテーマに絞り込む段階で、トピックの切り出し作業をすることをこのマニュアルでは勧めています。エリアは、こういう範囲で論文を書こうという自分なりの取り決めです。その範囲からさらに論題に絞り込む過程でトピックを切り出す作業をすると、テーマの絞り込みが非常に楽だということです。テーマは、できるだけ小さいテーマがいいのです。

このトピックというのはエリアに関する質問のことで、切り出し作業とは、5W1Hを軸にして頭に浮かぶトピックを1つずつ疑問文のかたちで書き出していくことです。具体的には、何なのか、いつなのか、どこなのか、だれなのか、なぜなのか、どのように展開したのか、ということです。トピックは1枚のカードに1つずつ書いていきます。このマニュアルで勧めているのは、B6版の京大型カードとよばれているものです。5W1Hの6つの軸がありますが、1つの軸あたり10個ぐらいずつトピックを切り出しておけば、あとで非常に楽になります。この作業をやっていく過程でテーマが絞り込まれていくことになります。

トピックを切り出す作業は、いろいろなときにふと思いついて切り出していくため、結構時間がかかるのですが、その作業と並行して、資料にあたっていくという作業が必要になります。手近な資料にあたって、エリアやすでに切り出したトピックに関する知識を得ます。この段階ではまだノートを取るところまではいかず、トピックをメモしていく程度です。

手近な資料というと、地元の図書館で借りた図書が有益です。もちろん大学の図書館の方が専門的な本はたくさんあるのですが、専門化されすぎていて、見たい本が見つからないことがあります。ところが、あまり大きすぎない市立図書館ぐらいの規模ですと、1つの棚に特定のエリアの本が固まっていますので、そこでいろいろな資料が手に入ります。もう少し大きい図書館、大阪市立中央図書館、大阪府立図書館といった図書館には、もう少し詳しいものを集めてあります。さらに最近お勧めなのはジュンク堂です。ここは机といすが置いてあって、本を持ってきて何時間でも読めるのです。もちろん売り物ですから書き込みをしてはいけませんが、好きなだけ読んで元の棚に返せばいいので、ここは非常にお勧めです。新しい本は公立図書館よりもはるかにそろっていますので、まずジュンク堂

へ行き、半日ぐらい費やして関連するものを見ると、かなりの知識が手に入ります。

そのようにキーワードで資料にあたるとのことと、トピックの切り出しの作業を並行してやったあと、テーマとねらいを文章化します。これは論文で自分が何を言いたいのかを明らかにする部分です。テーマとねらいというのは、論文作成の作業を導くコンセプトです。

繰り返しになりますが、論題は関心のあるエリアからさらにトピックを切り出していく中で、さらに関心が特定された対象になります。エリアというのはまだ広く、論文のタイトルにはなりません。仮にタイトルになったとしても、必ず副題を付ける必要があります。そうでなければ、1万字程度の論文ではとても書けません。

作業チャートとしてまとめますと、まずエリアを書いてもらい、エリアを検討して絞り込み、一方でトピックを切り出す作業、他方でキーワードで資料にあたるという作業をやっていきます。両方を並行して進めて、ねらいを文章化することになります。さらに、そのトピックの切り出し作業を繰り返してもらうということです。

テーマの決定作業、トピックの切り出しでは、5W1Hの軸で思いついた疑問文のかたちで、1つの疑問文を1つのカードに書き出していき、これらのトピックのカードを本来は10枚ずつ60枚書くわけですが、なかなかそんなには思いつかないものです。しかし、30枚ぐらいいれば、これをテーマにしようというものが必ずあるはずです。エリアの中でもさらに絞ったものをテーマにし、そのほかの疑問文に挙げたものについての文章も入れるかたちでねらいを作る。そういうかたちでテーマとねらいという部分をかたちづくりします。ここまでできると、かなり論文の姿が見えてくるはずです。自分がここでいったい何を述べようとしているのかということが見えてくるのです。このテーマとねらいを踏まえて、さらにトピックを切り出していくということです。

トピックをどんどん切り出していくと、その疑問文に答えるかたちで文章を書いていけますので、論文を書くのが非常に楽になります。また、資料にあたるときに調べるポイントが明らかになりますので、漠然と本を見る、資料を集めるのではなく、疑問文に答えるかたちの資料を集めなければならないということで、イメージが明確になります。そういう意味で、トピック・カードは自分が調べる中身、自分が述べる中身についての道しるべとなると考えてもらえばいいと思います。

このマニュアルでは、とりあえずトピック・カードを説明・証明・主張で分類してはどうかと勧めています。例えば、説明が必要な疑問文が書いてあれば説明と書き、証明が必要な疑問文には証明と書くということです。分類方法はいろいろあるので、これは個人ごとに違っていいと思いますが、分類をする際に、なぜそれに分類されるのか、どのように説明、証明、主張を進めていくのかを考察することが大事だとしています。

1-2 速 読

予備作業としての2つ目が速読です。速読は資料を収集し、目録を作り、ざっと目を通すという3つの作業になります。文献目録を作る前に資料収集に取りかかる必要がありますが、まず入門書や概

説書についている後ろの文献解説を参考にします。それからO P A C（オーパック）を使います。O P A Cというのは、パソコンによる図書館の文献検索システムです。どこのインターネットからでも入っていけるところが結構あり、大阪市立中央図書館やいろいろな大学の図書館もO P A Cになっていますので、利用してもらおうといいと思います。もう1つ、大学の図書館のO P A Cから入ってきますと、N A C S I S（ナクシス）があります。これはN A C S I S WebC A Tという全国の大学図書館等の蔵書がオンラインで検索できるシステムです。このN A C S I Sに入っていってもらおうと、日本に存在する専門書のたぐいはどの図書館に頼めば手に入るかというのが全部一覧できます。ですから、N A C S I Sで調べると、関連するテーマの本の存在を全部確認することができます。

雑誌については、雑誌記事索引というものが存在します。これは国立国会図書館で、公刊されているすべての雑誌の著者名、タイトル名、巻、号、ページ数などを全部リストアップし、それをまとめて冊子として3か月ごとに発行してきたものです。最近では、大学の図書館へ行くと、これをC D - R O Mで検索することが一般的にできますので、それで雑誌記事をキーワード検索します。キーワードや時期の限定をかけ、さらに絞っていくと、関連する雑誌の記事が出てきます。そういうところで雑誌記事、雑誌の論文を拾うことができます。

文献目録の作り方の例としては、本の場合、記入するのは著者名、本のタイトル（『』でくくる）、出版社名、出版年です。購入して手元にあればこれですむのですが、図書館の本の場合には、どこの図書館のこの分類のこの棚にあったと書いておけば、あとでまた借りたいときなど、非常に便利だと思います。論文の場合には、著者名、タイトル名（「」でくくる）、雑誌の名称（『』でくくる）、巻・号数、発行年月、該当ページです。本の中の1つの論文である場合は、著者名、論文名（「」でくくる）、編者名、書名（『』でくくる）、出版社名、出版年、該当ページです。これは基本的なルールで、文献目録が完成します。

次に速読ですが、これは自分の「テーマとねらい」を考えながら斜め読みをするということです。文献の全体像をつかむということで、まず、本の場合は序文とまえがきが必ずありますから、そこを読んで、次に目次を読み、関係がありそうならば進み、なさそうであれば飛ばします。学校では、本は前から順に全部読まなければならないと習ったと思いますが、これは論文を書くことに関していえばまちがいです。論文作成に関係のあるところをピックアップして読んでいくことが求められます。文学作品や人文科学の場合は、時間があれば最初から最後まで読んでもらえばいいと思います。社会科学の論文の場合は、資料を集めるつもりで関係のあるところをどんどん速読することが重要です。

大体、本を読まれるときにはアンダーラインなどをつけると思いますが、図書館の本はアンダーラインを引けませんので、付せんを張っておいて、あとで該当ページをコピーすることになります。

資料速読中には、自分の決めたエリア、切り出したトピックでいろいろな疑問、もう少し調べたいことが思い浮かぶはずです。これをどんどんカードに書き出しておくことが大事です。人間は忘れやすいですから、どんどんカードに書きとめておいてください。さらに、引用されている資料のうち、収集しておくべきものがあれば、これもメモしておいてもらいたいと思います。そして、あとでジュ

ンク堂や図書館で調べるということです。

この段階で「テーマとねらい」を再チェックします。資料を集めながらいろいろ思いが変わってくる可能性もありますので、先程書き出した「テーマとねらい」でいいのかということを再チェックして、必要であれば書き換えます。

1-3 アウトライン作成(1)

最初にも申し上げましたが、「序論→本論→結び」の原則は必ず守ってもらいたいと思います。序論というのは、はしがき、序、緒言です。論文のテーマや全体を通じた取り組み方、考え方を示す部分です。ということが書かれている論文なのかを、この段階で書きます。読み手に続けて読む気を持たせるかどうかということで、論文を書くときに一番時間をかけて、注意深く書くべきところが序論です。本論は中心部分です。結びとしては結論、結語で、これは論文のまとめ、テーマに関連した問題など、あるいは今後さらに研究していくべき課題を主に書いていくことになります。

序論でまずどういう論文なのか、どういう問題点があるのかという問いかけをし、それを本論で論証し、結びでそれに対する答えを出すというのがアメリカやイギリスで取られている論文のスタイルで、日本でもそういう論文が今普通になりつつあります。

論文の種類としては、アメリカでの学生への論文指導では、Argumentative EssayとDescriptive Essayがあるとされています。Argumentative Essayは論争型の論文ということで、議論をするための論文です。Descriptive Essayは記述型の論文で、何かを記述していくかたちの論文です。Essayという言葉が使われていますが、これは私が先程言ったエッセーとは全く違い、アメリカでEssayという場合は、普通は論文を指しています。いずれも実証的な論文で、印象だけで書くような論文は全く無価値であると、アメリカでもイギリスでも評価されています。

日本型の分け方で言いますと、花井さんの本では、論証型の論文、描写型・解説型の論文ということです。この論証型の論文がArgumentative Essayにあたり、描写型・解説型の論文がDescriptive Essayにあたると思います。ほかにも、比較型、発掘型、技術型などがあると説明していますが、主にこの2つぐらいのかたちを念頭に置いておいてもらえばいいと思います。

おおまかな章立てとしては、まず序論が全体の2割、本論に7割、結びに1割、あるいは序論に1割、本論に8割、結びに1割というのが典型的な分量の振り分け方です。本論については、多くても5章、5節以内にします。しばしば本論を10~12ぐらいの節に分け、とりあえず並べているものがありますが、これはあまりにも多すぎます。1万字の論文であれば、せいぜい本論は5つぐらいにまとめられます。5000字であれば、多くても3つぐらいにしかありません。このような目安を頭に入れてください。そして、切り出した60枚ほどのトピック・カード、あるいはヒントや疑問を書いているカードができていますから、次にそれらをグループ分けしていくという作業をすると思います。

いくつかに分けた各節・章の扱うべきトピック、この章はということを述べる章なのかということを箇条書き、あるいは疑問文のかたちでメモしておいてください。そして、これを各章のカードの

まとまりの最初に輪ゴムでとめます。あるいは、結構高価ですが、カードホルダーといわれるバインダー形式のものが 있습니다。花井さんの本では、ビデオテープのケースが各章のカードを入れておくのにちょうどいいサイズで、非常に便利だと勧めています。

論文作成のプロセスをもう一度復習しますと、まず予備作業があり、次にリサーチがあり、執筆・仕上げです。予備作業については、特に序論のところがポイントです。例えば、『都市問題』という雑誌に載っている論文ですが、見ていただければわかるように、序論でほとんど中身が決まってきます。

『都市問題』も『都市問題研究』もそうですが、編集者が執筆依頼をした段階で中身には口を出さないというのが基本ですから、下手なものでも、非常にすばらしいものでも同等に全部載せ、削ったりしません。編者としては本来は権限があるのかもしれませんが、修正、修正依頼などは全くしませんので、中身としてはすばしくても、論文としては0ポイントというものもしばしば載っています。今、レフェリー制の雑誌は日本にはほとんどなく、ほとんどの雑誌がいろいろな論文で玉石混淆ですから、この雑誌に載っているからすばらしい論文だという評価はできないでしょう。

2-1 資料の整理

次は、いろいろな資料を集める段階です。まず基本的文献を入手します。その分野で絶対に押さえておくべき基本的文献がたぶん2~3出てくるはずですから、これを押さえて、手元に置いて精読してください。

並行して、第1次資料を豊富に集めます。第1次資料というのは統計データで、政府や自治体の統計、白書、報告書などがこれにあたり、これらはいずれも貴重です。ほかにアンケート調査結果、ケーススタディも貴重な1次資料です。この第1次資料が利用できるのに、第2次資料のみで論文を構成すると、論文の価値が極端に下がってしまいます。これらのもの、あるいは統計データなどをもとに論文を組み立てていければ一番いいです。

第2次資料は選択的に収集してもらいたいと思います。他人による第1次資料の解釈は参考として見る程度にとどめておいてもらいたいと思います。「何々先生が何とかという資料を見てこう言っている」ということを書かれる自治体の方がときどきいらっしゃいますが、これははなはだ迫力不足です。この先生が言っているから本当に正しいのかという吟味が全くなされていません。まず自分でその資料を探し出してきて、それを見て、「これについてはこういう分析が可能で、何年前と比べてこうである。なお、この点については何々先生も同趣旨のことを述べておられる」と書かなければいけません。

第1次資料を分析するところがミソでして、自分なりの独自分析ができれば、それに越したことはありません。繰り返しになりますが、自治体職員のアドバンテージとして、第1次資料に接しうる、入手が容易であるということがあります。政府の白書などは一般の学者も簡単に手に入りますが、各自治体の総合計画、個別の計画書などはなかなか入手するコストが高い（その地域まで出かけていく時間の意味）のが一般の状況です。さらに公表されていても、一般には配っていないような資料もたくさんあります。それに接することができるという非常に大きなアドバンテージは、ぜひ利用して

いただきたいと思います。

資料の整理にもカードを使うといいかと思い、ピックアップ・カードとメモ・カードというものを挙げています。問題意識を持ち、トピック・カードにいろいろな疑問文を書き、テーマを絞り込んでいき、疑問を持ちながら本や論文、第1次資料にあたっていると、ここだとヒットするところが必ず出てくるはずです。それを引用、あるいは要約してください。それを書いていくのがピックアップ・カードです。もう1つのメモ・カードは第1ステップでも使ったのですが、気づいたことや疑問などをどんどんメモしていくものです。

ピックアップ・カードをもう少し詳しく述べますと、引用と要約です。他の人の論文、あるいは人の本から文章を何行かもってくるときには、必ずかぎ括弧を付け、どこからもってきたかを明らかにする必要があります。これは論文書きの基本的なルールですが、ときどきこれを守らずに「てにをは」だけを少し変えて、人の書いたものをそのまま4～5行全部もってくる人がいます。これは明らかに盗みですので、その時点でもう論文としては全く評価されませんし、学者であれば一生他の学者から相手にされなくなってしまうことになります。学者でなく皆さん方が書かれたとしても、剽窃をすると論文としては無価値になってしまいます。引用するならば必ずかぎ括弧を付ける必要がありますので、ピックアップ・カードに引用しようと思うところを書きとめておくことが必要だと思います。また、丸ごと全部引用するのではなく要約して書くときは、要約と、できるだけ自分のコメントを書いておいた方が、あとで論文の筆が走りやすいと思います。

それから重要なことですが、例えばカードが100枚で400円から500円する、つまり、1枚5円ほどします。結構高価なので、もったいないという気持ちが起きてしまいます。しかし、ここはそれぐらいのむだをする覚悟で、1枚のカードには1項目、そして片面だけを使うことを守ることをぜひお勧めします。複数の項目を書くと、あとで並べ換えなどのときに非常に困りますし、両面を使うと、並べ換えやコピーをするときなどに、いろいろな不都合が起きてきますので、できるだけ1枚のカードに1項目、片面だけを使うというルールを守った方がいいかと思います。論文としてのルールではないのですが、ぜひお勧めしたいことです。

また、ピックアップ・カードには出典を忘れずに書いておきます。ピックアップ・カード、メモ・カードは、見出しを付けておくこととあとの整理がしやすいのですが、花井さんの本では、トピック・説明・キーワードという整理分類方法が紹介されています。

カード取りを始めるときりがなくなります。どんどんカード取りをやってしまうというまちがい、むだに陥ってしまいますので、自分の問題意識を常に持って、「テーマとねらい」に沿ってカード取りをすると思います。資料にあたって、なるほどと思ったこと、わかった言葉を軸に作成していくとうまくいくようです。

2-2 アウトライン作成(2)

カード取りを続けつつ、資料収集を継続してもらいたいのですが、論文にはオリジナリティが必ず

求められてきます。ですから1冊の本、1つの論文の要約だけでは、書評としては認められても、論文としては認められません。几帳面に資料にあたっただけで、自分の見解が示される必要があります。

勘違いした「論文もどき」としてよくあるのは、資料にあたらないで自分の意見だけを並べただけのもの、逆に資料に忠実で、資料を羅列しただけで独自の分析や意見の全くないものです。客観的に証拠を挙げたうえで最終的に自分の主張がなければ、論文として意味がありません。この辺のところは非常に難しいバランスです。

この段階までいって、「テーマとねらい」の再確認をしていただきたいと思います。集めた資料が「テーマとねらい」どおりにそろいつつある場合は、このまま進めていいのですが、できそうな論文のイメージが「テーマとねらい」と少し違ってくる場合は、不足する資料の収集が必要です。これよりもさらにひどく、全く違っている場合、集めた資料が全然違う分野、あるいは全然違うトピックをサジェスチョンしていて、そしてそのテーマがかなり書けそうだった場合には、思い切って「テーマとねらい」を変更した方がいいかもしれません。非常に貴重な資料を入手できた場合など、意図的に「テーマとねらい」を変更することがあるのですが、一般的にはそれほど出会うケースではありません。

2-3 筋立て作業

アウトラインの作成として、トピック整理で節を作ります。カードを並び替えて、章立て、節立てを再度考えます。「テーマとねらい」を常に念頭に置きつつ、おおまかな章立て、トピック整理をし、章立てをしたカードを横に広げて、それぞれのカードをもう一度見ていきます。それぞれの章のカードの枚数が大体等しくなることが望ましく、多すぎる場合は分割し、ほかの節や章に吸収してしまうことが必要になってきます。

悪い論文の例としてよく挙げられますが、序論があり、第1節から第4節まであって結論がある場合に、第1節から第4節の配分が、5：5：2：2や2：2：5：5のような場合は非常にぶざまな論文になってしまいます。節立てをいくつにするかはトピックによってさまざまでありえますが、3つに分けたならば、その3つが大体均等になるように努力してもらいたいと思います。

各節に分けたカードに、今度はナンバーを振ります。次に各節のカードの中でのつながりを考える、各節ごとの筋立て作業が必要になってきます。各節、あるいは各章の中でも、やはり「序論→本論→結び」というリズムを考えていってもらいたいと思います。その流れを作ると、読み手も非常に安心して読み進めることができます。

カードにナンバーを振ったり、カードを並べ換えたりする作業は、テーマに従って書こうとする論文のイメージを具体化していく作業でもあります。この段階では、ほとんど文章として頭の中に出て上がりつつある段階です。序論は最初に書く必要がありますが、筋立て作業はやりやすい節からやればいいのかと思います。筋立てが終われば、文章化する内容を箇条書きで書き込んでおきます。繰り返しますが、ここでも「テーマとねらい」との関連を常に意識してください。

この段階で第2ステップも終わりになりますが、ほぼ書く中身が確定していると思います。ここで題名を確定し、不足している資料の収集を大体終えたなと思ったら、あとは書き出すだけです。しばらく自分の頭の中で発酵させる期間が1週間～1か月ほど必要だと思います。休息して、関係ないすぐれた論文のスタイルなどを勉強してみるべきではないかと思います。

3-1 確認作業

確認作業としては、先程考えた章立てが大体目次になりますので、その表現が正しいかどうかという検討をします。これは各節の中でよく登場する概念や単語、キーワードを見出しの中に入れるのがテクニックです。今まで自分で考えてきた章立てのタイトルと、よく登場するキーワードとが一致しない場合には、よく登場するキーワードを目次に入れた方が読み手にも読みやすいものになります。

次の確認作業としては、パソコン、辞書など、執筆に必要なものがそろっているかということです。また、ワープロソフトではページ設定をしておくといいと思います。最近、提出を要求される原稿の標準は、1行40字、1ページ38行です。それぞれの基準に沿った設定にしておきます。この段階で「テーマとねらい」を最終確認し、序論の作成作業をすることになります。

序論がいかどうかを判断するにはいくつかありますが、ツボの内容がコンパクトに盛り込まれていることが必要です。論文を書いている人は、これを書きたいと思ってテーマを選んでいるわけです。なぜこのテーマで書きたいのか、どういう問題があるのかということを、まず読者にわからせるということです。

2つ目は技術的な問題も含まれるのですが、論文の形式として、入手した資料をどのように処理するのか、そのテーマについて先行研究などを書く部分です。修士論文や博士論文ですと、この先行研究としてどういうものがあるかという部分が重要になってきますが、公募論文などではたぶん必要なく、どういう資料でそのテーマを書いているのかということが必要だと思います。

3つ目に、各章、短い論文であれば各節で、どのようなトピックを論じ、何を論述するのかです。ここまで書ければ十分ですが、なかなかここまで書けません。そのテーマについて何を論じることができ、何を論じることができないかというところまで序論で書いてあることは非常に少ないです。要するにその論文の射程範囲、ここまでするターゲットにすることを書いてあればもっといいのです。

最低限、なぜそれをテーマにしたのかということと、各章でどういうトピックを論じ、何を論述するのかは不可欠です。序論にこれが書かれていないと、だらだらと書かれている文章というイメージになりますから、それらは必ず序論で書いてもらうことが必要です。この確認作業の段階で序論は完成です。

3-2 下書き

下書きは、今までカードを並べ換えたりして頭の中に出来上がったものをワープロになぞり書きしていく、本文をワープロに入力していく部分です。何から手をつけるかというと、章立ての一覧表と

分類したカード、それからパソコンです。いきなりパソコンを打ちはじめると、これは相当苦勞すると思うのですが、第2ステップまでである程度論文の骨格や中身が出来上がっていますので、この作業はそれほど大変ではありません。

本論の執筆としては、小項目の積み重ね方式で、パラグラフ（段落）を重視してってください。パラグラフという積み木を積み上げていく作業と考えてもらえばいいと思います。積み木をどんどん重ねていき、大きな自分の作品を完成させます。節はパラグラフのかたまりですから、1つの節の中でも序論・本論・結論を書いてってください。

わかりやすい文章を書くことも非常に重要で、独り合点の文章には要注意です。悪い例としては、一文が長すぎる、内容が重複した部分が多すぎる、文章間の論理的なつながりが非常に希薄である、読み手にわからせるような努力を全くしていないというものがあります。

直し方としては、一文を短くする、1つのパラグラフを大体3つぐらいの文章で構成するとちょうどいいといわれています。一文の長さは40字詰めで2行半ぐらい、100字ぐらいが最長限度ではないかといわれていますので、一文を50字程度に収め、文章を区切っていくと非常に読みやすい文章になるでしょう。

また注意として、うまい表現やしゃれた表現を考える必要はありません。文学作品、エッセーや詩を書くときにはこういう表現も必要かもしれませんが、事実が必要な社会科学論文では、事実を述べればよいわけです。求められるのは、散文や詩を書く能力ではなく、論理的な構想で着実に書き込む能力です。ですから文体自体は非常に地味なものになりますが、中身は読み手の注意を引くように努力しましょうということです。

それから、形容詞の乱用は資料が未消化であり、主観が入りすぎている証拠です。例えば「非常に」とは「どのように、どの程度の大きさなのか」「困難な」とは「どういう意味で困難なのか」ということをできるだけ確実に書く必要があります。「本質的な」という言葉も社会科学系では使わない表現で、どうしても使いたければ、きちんと注書きでこういう定義をしていると言う必要があります。

もう1つ重要なことは、「注」がないと論文ではないということです。論述されている説明や主張が恣意的なものではなく、きちんと資料的に裏づけがあるということの証明が注です。皆さんが応募される公募論文もやはり注が必要かと思いますが、報告書に入る2000字、3000字の論文に注が必要かと聞かれると、それは全体的な分量とその論文の性質によると思います。

注としては、引用や要約の出典を示す「出典注」と、追加的な説明を本文外に示す「説明注」があります。本文で細かいことを書きすぎると流れを妨げることがありますから、それは注の方に回す作業をすればいいということです。

最後に結びになります。これはテーマに対して、どういうアプローチでねらいは何だったのか、各章の要約、そのねらいについて何が言えるかという検討結果、論述できなかったこと、不足していること、今後の検討課題を結びとして書きます。

注意点としては、これまで触れなかった学説や事実をここで扱ってはならないということです。本

論で書かなかったことをいきなり結論で書いてくる人がたまにいますが、これは英米の論文指導ではやってはいけないこととされています。本論を要約して、これが足りなかったということは書いてもいいのですが、新しいことは本論でなすべきです。そして、「論文を一言でいうと、何とかである」という印象を与えることが大切です。最後に論理的整合性、つまり序論で書いたことを結びできちんと受け止めているかということをもう一度確認することも必要です。

3-3 清 書

第3ステップの一番最後は、清書のための準備です。昔と違い、今はワープロソフトで打ち、それをプリントアウトして、赤で何度も修正します。特に私がお勧めするのは通勤電車の中です。立ちながらですと、ほかの本は持てないので文章を読むしかありませんから、読みながら修正することになります。座ってやると、あれはどうだったかと調べて回るので、修正作業が中断してしまいます。

ここではまちがったところや誤字脱字などもチェックし、最終的に家族などに一度必ず読んでもらうことを私はぜひお勧めします。そして、赤字の部分を訂正して最終原稿を完成し、文献目録も忘れずに付け、締め切りの約1週間前には完成して、もう一度再チェックをする方がいいのではないかと思います。私はいつも学生には1週間前に締め切りを設定して出させて、もう一度読んでごらんと渡します。そうすると必ず修正されて戻ってきます。

以上の第1、第2、第3ステップで論文を書き上げていってください。

参考文献：

花井等・若松篤著『論文の書き方マニュアル―ステップ式リサーチ戦略のすすめ』（有斐閣アルマ、1997年）

本講義の後半はこの本を用いています。マニュアル方式で論文の書き方をていねいに教示してくれます。



平成14年度研究事業の概要

平成14年度研究事業の概要

1. 研究の目的

地方分権が実行の段階に入り、市町村においてはこれまで以上に自らの責任と決定のもと、多様な行政ニーズに的確に対応していくことが求められています。

さらに、長期にわたる不況の中で、市町村財政も厳しい状況となっており、これまで以上に効率的な行政運営や自治体経営が必要となっています。

こうしたなかであって、センターでは、市町村独自の政策形成の推進を目指し、広域のあるいは将来的な課題についての調査研究を進め、新たな行政課題や政策についての提言、情報の蓄積・受発信を行ってまいりました。

2. 平成14年度の研究事業

次の事業を柱として、研究活動を実施しました。

(1) 市町村の広域的な行政課題について、「共同研究」「特別研究」において調査・研究を実施しました。

[共同研究]

- 構造改革期の産業振興
- コミュニケーション活性化にむけた広報広聴活動

[特別研究]

- 分権時代の人材育成研究会
人材確保・人事評価・能力開発のあり方を調査・研究
- 自治体経営研究会
自治体の経営改革をめざした調査・研究
- 男女共同参画政策研究会
男女共同参画社会の実現にむけて必要な取り組みを調査・研究
- IT社会における地方行政の役割－連続講座
IT社会が進展する中での自治体の役割について連続講座
- 災害に強い地域づくり－連続講座
地域防災対策のあり方について連続講座

- (2) 市町村職員の自主的な研究活動を促進するため、「広域研究活動支援事業」を実施しました。

[支援対象団体]

- 21世紀、高齢化社会を迎えた地方行政チーム
 - 行政評価に関する研究会
 - 政策法務研究会
- (3) 市町村行政における課題について論文集「研究紀要」を発行しました。今年度は「住民参画による合意形成にむけて」がテーマです。また、昨年度から引き続き、府内市町村職員を対象に公募論文を行い、そのうち最優秀作品を掲載しております。
- (4) 市町村の政策研究機関と情報交換会を実施するとともに、地方分権ゼミナール・地方分権セミナー・事例研究を実施しました。

[地方分権ゼミナール]

- 政策形成基礎調査研究
アンケート調査手法習得、総合計画に関する自治体調査の実施
- 地方財政研究
地方交付税制度をテーマにレポートの作成と発表

[地方分権セミナー]

平成14年10月31日

「地方自治新時代の人材育成～人材育成基本方針の考え方とその実践～」

[事例研究：自治体現場の最前線に学ぶ]

- 第1回 平成14年7月24日
三重県の予算編成に学ぶ ～生活者起点と職員の意識改革による行財政改革～
- 第2回 平成14年8月21日
太田市の行政運営のシステムに学ぶ
～行政評価システムとISOを連動させたマネジメントシステム～
- 第3回 平成14年10月4日
新見市の電子投票に学ぶ ～IT社会に向けて選挙の実施方法の改革～
- 第4回 平成14年11月20日
三鷹市の保育園運営に学ぶ ～株式会社への保育園運営委託の検証～
- 第5回 平成15年1月17日
滝沢村の経営品質運動に学ぶ ～創造的自治体マネジメントへの挑戦～

平成14年度研究実績

1. 共同研究（研究期間：平成14年5月～平成15年2月）

研究テーマ	構造改革期の産業振興
研 究 員	五十嵐 章（池田市市長公室地域活性課） 森脇 典子（豊中市市民生活部商工労政課） 中出 篤（阪南市事業部都市整備課） 笹岡 真理（枚方市市民生活部産業振興課） 花岡 憲（富田林市産業下水道部商工観光課） 中筋 美枝（財団法人大阪府市町村振興協会（マッセOSAKA）研究課）
指導助言者	大槻 真一 阪南大学経営情報学部教授
報 告 書	構造改革期の産業振興
概 要	日本経済再生のため、国による構造改革が進められる中、企業の大半を占める中小企業はこの経済環境の変化に対応しきれていません。これは、中小企業の大半が下請企業であるという日本の産業構造そのものに要因があるからです。しかし、日本経済活性化のためにはこの現状をバネにし、新たな事業や多くの企業を生み出す必要があります。そこで、このチームでは、中小企業の現状分析や国の施策等を考察し、これからの中小企業が進むべき姿や市町村に求められる役割について研究しました。 まず、近年の中小企業の現状について「中小企業白書2002年版」を基に、中小企業の経済低迷の現状や要因、そして創業、廃業、倒産、経営革新等の分析を行いました。また、国が打ち出した構造改革の基本方針を分析し、今後の中小企業が置かれる厳しい状況について認識しました。 企業が生き残るためには、企業自身の経営革新とともに、国よりも身近にいる市町村の果たすべき役割が大きいと思われます。そのため、高付加価値を付けた商品や技術の経営戦略や共同受注・開発ネットワーク等を行っている企業や中小企業の技術評価や技術力をPRして取引先の開拓を行っている自治体等を視察訪問しました。ここで共通した点は、企業・自治体の双方が従来の方法にとらわれることなく、実情に添った柔軟な対応をすることが、今を乗り切るために必要とされている方法であり、そこでは行政の幅広い役割について学びました。 これらの調査研究をもとに出した提言を以下に挙げます。 ① 産業環境、基盤の総合的な整備 ② 行政の組織改革 ③ まちづくりの一環として産業振興の明確なビジョンを持つ それぞれの自治体が抱えている社会的背景や産業構造にそれぞれ違いはあるものの、事業者や地域住民と協働し、企業経営を支援していく施策を展開していくことが今の自治体には喫緊の課題であることを報告します。

研究テーマ	コミュニケーション活性化にむけた広報広聴活動
研 究 員	阿賀 美紀（豊中市政政策推進部広報広聴課） 天野 勝弘（交野市総務部広聴広報課） 奥本 由香（八尾市総務部広報課） 武田 克彦（池田市市長公室広報課） 西口 俊通（枚方市市長公室広報課） 松下 清志（寝屋川市企画財政部広報広聴課） 宮垣 雅美（岸和田市市長公室広報公聴課） 南畑 和信（財団法人大阪府市町村振興協会（マッセOSAKA）研究課）
指導助言者	林 英夫 関西大学社会学部教授
報 告 書	コミュニケーション活性化にむけた広報広聴活動～情報公開から情報共有へ～
概 要	地方分権一括法が施行され、それぞれの地域が独自性を発揮し、魅力あるまちに発展していくためには、住民と行政との協働が不可欠であります。そのためには自治体内部の構造改革をはじめ、住民とのコミュニケーション環境を再構築し、相互に連携していくことが求められております。このチームでは、現在の自治体が抱える広報広聴活動の課題や問題点を整理し、民間企業や先進自治体の事例も参考にしながら、これからの自治体に取り組むべき情報共有機能としての広報広聴活動のあり方を研究しました。 第1章では「研究テーマへの取り組み」について、第2章では「自治体を取り巻く環境の変化」を、経済・住民・行政に分類して報告しています。第3章では「広報広聴活動のいま」について広報広聴活動の現状を述べています。具体的には、大阪府内43市町村の広報担当課を対象に行った、「住民基本台帳ネットワークシステム」の広報広聴に関するアンケート調査と各市町村が実際に掲載した広報紙をすべて比較調査した結果から得られたものです。そこでは、これからの住民と行政において、より住民の立場にたった効果的な広報広聴活動とは何であるかについての各種課題を発掘し、改めて自治体の主体性が問い直されていることを問題提起しています。第4章では「新しい自治体経営の仕組みづくり」と題して、NPMの理論や手法を導入して自治体経営の仕組みづくりに取り組む青森県の政策マーケティングと高知県の経営品質の事例、さらにCRMや住民の声データベースなどについての調査結果を報告し、情報共有のためには仕組みづくりや気づきがキーワードになることがわかりました。第5章、第6章では「情報ネットワーク社会の足音」「電子行政サービスの構築と運用」について、電子自治体への取り組みとして、住民とのコミュニケーションを支えるメディアとしてのITの効用、特に電子掲示板などで形成される「インターネット・コミュニティ」の可能性や課題を整理しました。第7章では「自治体に求められるコミュニケーション」について、コミュニケーションの必要性を確認し、これからの広報広聴活動に求められる新しい役割や質的変換を指摘しています。最後の第8章では、情報公開から情報共有にむけて、「住民と行政との信頼関係の構築」「インターネットの活用」「情報運用構造の変革」という3つの重要性を言及し、提言としています。また、研究期間中にグループウェアを活用したコミュニケーションが原動力ともなり研究成果を高めたことは、この研究テーマと同調して特筆すべきものであったことを併せてご報告します。

2. 特別研究

研 究 会	分権時代の人材育成研究会
研究テーマ	地方自治新時代の人材育成
委 員	稲継 裕昭（大阪市立大学大学院法学研究科教授） 西岡 博史（高槻市） 富田 芳一（交野市） 森井 啓之（河内長野市） 小堀 喜康（岸和田市） 児玉 和憲（貝塚市） 大澤 亮太（豊中市） 福田 一成（八尾市）
概 要	地方分権の進展により、職員の資質向上は自治体の大きな課題になっています。 平成9年11月、自治省（現在の総務省）から人材育成基本方針策定指針が示されました。この指針により、これまで人材育成＝職員研修と考えられていたものを、人事諸制度や給与制度、そして研修制度の連携を視野に入れた人材育成改革に着手しなければならないとの発想転換をはかり、人材育成基本方針を策定する自治体が少しずつではあるが増えてきています。 研究会では、前々年度の連続講座での論点整理や、前年度の議論を踏まえ、最終提言に向け、調査研究を進めました。研究会では、①「人材育成の視点」を持ちつづけること ②人事政策の実務者として、自治体に対する具体的な提言を目指す、という2つの視点を持ち、人材確保（採用）、人事評価、能力開発（研修）の3つに焦点をあて、問題提起と提言を行っています。 報告書では、第1部として地方分権セミナーの記録をまとめています。国で検討されている公務員制度改革やNPM（ニューパブリックマネジメント）の流れなど自治体の人材育成を取り巻く環境と先進事例紹介を行い、課題整理を行いました。 そして、第2部では具体的な提言を行っています。 （人材確保）前年度の提言を踏まえ、採用のあり方を検討しました。人材育成のスタートとなる採用試験改革に取り組む自治体の担当者の寄稿や現地ヒアリングなどを踏まえ、採用日程や試験内容（専門試験・適性検査・人物本位の採用）について報告をしています。 （人事評価）前年度の調査を踏まえ、目標管理による実績評価型とコンピテンシーによる能力評価型について検証を行いました。多くの事例を収集することと、研究員自らが360度評価を体験してみるなどを通じ研究を進めました。目標管理を使った評価手法とコンピテンシーを使った評価手法は、相互に補完的な機能を有するものととらえ、報告をしています。 （能力開発）今回は特に職員研修のなかでも、新規採用職員に対する研修について検討しました。これからの時代を担う新規採用職員に、公務員として必要となる素養をいかに高めるかを、具体的なプログラムをもとに報告しています。

研 究 会	自治体経営研究会
研究テーマ	自治体の経営改革をめざして
委 員	齊藤 慎（大阪大学大学院経済学研究科教授） 宮坂 典男（株UFJ総合研究所研究開発本部パブリック・マネジメント室長） 刈谷 雄二（茨木市） 小林 光明（大阪狭山市） 植島 康文（八尾市） 仲谷 薫（太子町） 生島 義輝（池田市） 羽原 修（摂津市） 白井 保二（岬町） 丹治 弘（泉佐野市） 中井 正二（和泉市） 北川 博章（大阪府）
概 要	地方分権時代を迎え、自治体は自主自律した独自の「政策自治体」への転換を求められています。しかしながら、財政状況は悪化の一途をたどっており、一方、住民からの公共サービスに対するニーズは多種・多様化、高度化してきており、このような状況において、自治体は従来の行政改革にとどまらず、民間の経営手法を取り入れたシステムそのものの改革が求められています。 本研究会は、自治体経営について、総合的な幅広い観点からその理念や具体的な経営改革手法を研究し、市町村が経営改革を進めるにあたっての基本的な考え方や具体的な経営改革手法導入にあたっての検討資料を提供することを目的に設置したもので、今年度は2年目を迎えました。これまでは、行政評価を中心に研究を進めましたが、今年度は、組織経営や業務遂行における改革・改善を進めるための考え方や経営の仕組みを主なテーマに研究を行いました。 研究会では、以下のとおり、ゲストスピーカーによる事例を紹介した後、スピーカーを交えた研究会委員との議論を通じて、研究会の問題意識の醸成や課題を発掘しました。さらに研究員には、ある特定の業務を選んでもらい、ISOにみられる業務手順書を実際に作成するという実務作業も行いました。 第1回 「公会計システムを事務事業評価につなげた実践事例」 第2回 「大阪府のBPRの取り組み」 第3回 「ISO9001マネジメントシステムの仕組みと行政への活用」 事前勉強会「自治体経営研究会の業務手順書を整理する方法」 第4回 「業務手順書の作成実践結果（泉佐野市・茨木市）」 第5回 「21世紀型自治体経営をめざす三鷹市の取り組み」 第6回 「高知県における行政経営品質を活かした県政システム改革について」 研究会の議論を通じて、財政的な観点から事業見直しや削減を進める一方、それぞれの住民サービスの現場や事業部門が自立的に改善・改革を進められるような組織づくりの重要性が認識されました。引き続き、これまで研究した個別の経営手法と組織経営のあり方について再検討し、独自の自治体経営モデルを構築するため研究を進めます。

研 究 会	男女共同参画政策研究会
研究テーマ	ジェンダー平等社会に向けた指標の設定について
委 員	藤枝 滯子 (京都精華大学名誉教授) 久松 ちたる (和泉市) 谷口 あや子 (箕面市) 櫻井 和代 (堺市) 藤浪 留美子 (八尾市) 富松 裕子 (高槻市) 廣田 節子 (岬町) 渡部 るり (富田林市) 谷口 直子 (交野市)
概 要	男女共同参画社会基本法が施行され、ジェンダー平等の主流化が政策課題となっています。しかし「行動計画」「推進本部」「審議会」など政策を推進するシステムが一定整っても、男女共同参画政策の推進に充分繋がっていない現状が多くあります。 総合的に政策を進めるためには、府内・府外を含めてどのような取り組みが必要なのか、施策をどう実施していくのかが大きな課題となっています。 本研究会では、まず、ジェンダー平等政策の現状と課題を各委員間の共通認識として持つことから始めました。そして、指標に係る問題点等を研究するとともに、自治体で取り組まれている行政評価について学び、どのようなジェンダー指標が適しているのかを調査研究しました。 研究会は以下のとおり、議論を深め、研究会の問題意識の醸成や課題を発掘しました。また、研究を進めるうちに新たな問題等を発見し、解決策を見出すため必要な情報をその都度入手し、場合によっては、随時講師を招き、講師とともにジェンダー指標などについて議論を行い、さまざまなアドバイスをいただきました。 第1回 6月3日 「自治体のジェンダー平等政策の変遷 ージェンダー平等の主流化へ」 第2回 7月1日 「担当者が抱えている課題・設定できる指標のあり方について」 第3回 8月1日 「行政評価の実態についてー川西市・八尾市の行政評価の取り組み」 (講師：川西市企画財政部政策室主幹 本荘 重弘) (講師：八尾市企画調整部地域経営室主査 南 昌則) 第4回 9月24日 「評価指標作成のための比較検討 ーさかい男女共同参画プラン、箕面市男女協働参画推進計画」 第5回 1月29日 「これまでの論点整理」

連 続 講 座	I T 社会における地方行政の役割		
参 加 者	野澤 正徳（阪南大学経営情報学部教授） 新堂 剛（八尾市） 岡田 直樹（泉南市） 国本 光弘（吹田市） 布施 秀樹（阪南市） 花谷 泰秀（松原市） 生方 茂（高石市） 道林 政男（岸和田市） 藤生 英徳（交野市） 藤川 毅（河内長野市） 井澤 隆博（財関西情報・産業活性化センター） 伊藤 清彦（貝塚市） 竹内 秀和（堺市） 林 幸生（堺市） 永田 暢（島本町） 丹路 勝己（枚方市） 石井 真理子（豊中市） 北口 隆広（寝屋川市） 浜田 潤子（堺市）		
概 要	I T 社会の進展は、市民サービス向上・行政事務の効率化・情報の共有などのツールとして、地方行政の仕組みそのものを変える可能性があります。 I T 化を取り巻く様々な取り組みを大阪電子自治体推進協議会との共同事務局体制により、連続講座として実施しました。 I T 社会の現状、行政内部の I T 化、ユニバーサルデザインという視点から見る I T 化、自治体や民間企業の I T 化への取り組みなど、公開講座と意見交換を通じ、理解を深めました。また、参加者からその理解の中で感じたことを、成果として発表する機会を設けるなど、自治体の役割について検討を行いました。 第 1 回講座（平成14年 6 月 4 日実施） テーマ：I T 社会の現状とこれから－生活はどう変わる？－ 講 師：野澤 正徳（阪南大学経営情報学部教授：指導助言者） 第 2 回講座（平成14年 6 月25日実施） テーマ：電子自治体へ向けて・・・『I T 活用による行政内部事務の改革』 講 師：諸橋 昭夫（行政情報研究所所長） 第 3 回講座（平成14年 7 月23日実施） テーマ：電子自治体と情報のユニバーサルデザイン 講 師：関根 千佳（株式会社 ユーディット代表取締役） 第 4 回講座（平成14年 8 月 6 日実施） テーマ：I T 活用による住民サービス向上と自治体 講 師：井堀 幹夫（市川市企画政策部情報システム課長） 第 5 回講座（平成14年 9 月17日実施） テーマ：ブロードバンド社会とデジタル家電のもたらすもの 講 師：稗田 政秋（松下電器産業株 システム本部関西支社行政ソリューションユニット ユニットマネージャー） 第 6 回講座（平成14年10月29日実施） 参加者からの報告 報告内容：I T 化全般にかかわる報告 10件 ユニバーサルデザインの視点を取り入れた報告 4 件 事例にもとづく報告 4 件		

連 続 講 座	災害に強い地域づくり
研究テーマ	地域防災対策のあり方について
参 加 者	室崎 益輝（神戸大学都市安全研究センター教授） 森山 秀明（豊中市消防本部） 松下 明弘（枚方市） 阿草 一郎（豊中市消防本部） 中川 正己（八尾市） 向井 次男（豊中市消防本部） 堀山 広志（松原市） 堀部 純司（豊中市消防本部） 北井 隆夫（大東市） 森 純一（豊中市） 平田 有児（柏原市） 奥村 敏久（豊中市） 辻本 博（門真市） 橋本 極（豊中市） 東田 正崇（門真市） 竹澤 透（池田市） 江草 敏浩（摂津市） 古谷 幸三（池田市） 林 均（藤井寺市） 松本 博文（泉大津市） 米田 秀穂（東大阪市） 平田 太（高槻市） 塔本 好治（大阪狭山市） 柳谷 達雄（枚方市） 並川 良三（島本町） 小野麻佐子（枚方市） 山口 元伸（大阪府） 板田 昌彦（大阪府） 小泉真一郎（大阪府）
概 要	阪神・淡路大震災を契機に、各自治体は「地域防災計画」の見直しを行い、防災対策事業に取り組んできたが、一方で、震災から年月が経ち、行政や市民の側には、災害に対する危機意識がうすれはじめています。 今ひとたび、大災害が起これば、地域に甚大な被害を生じる恐れがあり、犠牲者が多数出ることも想定されます。 こうした中、あらためて先進的な事例も参考にしながら、災害に強いまちづくり、地域の防災力の向上等をテーマに連続講座を実施し、自治体における防災対策のあり方について調査研究しました。 連続講座では、下記のとおり、学識経験者、自治体担当者等の講演の後、講師と市町村職員の意見交換を行い、それを踏まえて、論点の取りまとめを行いました。なお、毎回指導助言者に同席を願い、講師と市町村職員の意見交換のコーディネートと論点整理のアドバイスをいただきました。 第1回 5月14日(火) 「災害に強い地域づくりをめざして」 （講師：神戸大学都市安全研究センター教授 室崎 益輝） 第2回 6月11日(火) 「住民参加の防災まちづくり」 （講師：(株)防災アンド都市づくり計画室 代表取締役 吉川 仁） 第3回 10月21日(火) 「防災福祉コミュニティの育成について」 （講師：神戸市消防局 消防本部予防部予防課 地域防災支援係長 中村 敬） 第4回 9月20日(火) 「災害時における行政とボランティアの連携」 （講師：有限会社コラボねっと 代表取締役 石井 布紀子） 第5回 11月12日(火) 「災害危険度評価と防災まちづくりの取り組み」 （講師：松本市建設部計画課主任 西山 隆之） ※ 第3回は台風接近にともない、時期を延期しました。

マッセ O S A K A 研究紀要 第 6 号

平成 1 5 年 3 月発行

編集・発行：財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
〒540-0008

大阪府中央区大手前 3 - 1 - 43

大阪府新別館南館 6 階

TEL 06(6920)4565

FAX 06(6920)4561

E-mail center-tr@masse.opas.gr.jp



古紙配合率100%再生紙を使用しています