

パースペクティヴの複数化による協議的な市民的公共圏の醸成

— 「みたか市民プラン 21 会議」を事例として—

齊藤 康則

近年、自治体総合計画の策定過程において、これまでの審議会方式とは異なる、自治と協働を特徴とする市民参加を認めることができる。本稿は、市職員による素案作成以前に市民提案をおこなった「みたか市民プラン 21 会議」を事例として取り上げ、参加システムの刷新によってメンバーの意識がどのように変容したのかについて述べる。そして、このような政治的アリーナが、多様な観点をもつ人々によって構成される、協議的な市民的公共圏の萌芽であることを論じたい。

1 はじめに

自生的に成立した団体・組織・運動は、社会的問題状況について私的生活領域のなかに存在する共感を取り上げ、集約し、増幅して政治的公共圏へと流し込むのであるが、このような団体・組織・運動によって市民社会 (Zivilgesellschaft) は成り立っているのである。市民社会の核心をなすのは、成立した公共圏の枠内で一般的な関心を引く問題のために問題解決討議を制度化する、連帯的結合にかんする制度である (Habermas 1992 = 2002-03: 下 97)。

ユルゲン・ハーバーマスが論じる市民社会は、非国家的・非経済的なボランティア・アソシエーションが私的領域にいる人々の意見を一般的な関心の集まる問題へと高め、それを市民的公共圏に伝達し、人々の公共的論議から産出される合意達成的なコミュニケーション的権力

が、法というメディアを通して間接的ながらも行政システム (議会・行政機関・裁判所の意思形成) に政治的影響力を与える、というものである。

しかし、制度化された政治的意思決定と人々の協議にもとづくコミュニケーション的権力の連携は、ハーバーマスの理念的な社会構想に限られるものではない。そのような連携の萌芽は、現代日本の地方政治における市民社会の自治 (self-governance) と行政システムとの協働 (partnership) にも認められる。

まず、自治と協働をめぐる地域社会 (研究) における問題状況を明らかにしよう。

90年代に入ってから「地方分権改革」というスローガンに端的であるように、地方政治においては自治が問われており、上下関係・支配服従関係を意味する「中央-地方関係」から対等・同格というニュアンスを帯びた「政府間関係」への移行が焦点となっている。しかし、自治とはこのような「団体自治」に限られるも

のではない。原発建設の賛否を問うた新潟県巻町をはじめとする各地の住民投票が示しているのは、「そこに住む者の権利」(鳥越 1995)として住民主権を求める人々の声であり、ここでは自治のもう一つの側面である「住民自治」が問われている。

一方、自治とともに焦点となっているのが協働であり、福祉や環境の分野における行政官僚機構とボランティアな市民団体の結びつきに顕著である。このように市民と行政の協働が進展しつつある要因として、規模・質の両面での代表者政治の限界を指摘できる。地域住民は、欲求レベルが多様化・高度化するにつれて、市町村単位の代表者による議会意思と自らの住民意思を同一視することが難しくなり、コミュニティ・レベルでの正統性を要求するようになった(名和田 1998)。また、議会政治が権力エリート的な議員によって「持続的事業体」となる場合には、議会意思と住民意思の乖離はより深刻なものとなった(中澤 1998)。

このような背景のもと、地域住民が相互の協議にもとづいて自治体の意思決定過程に関与することが重要な意味をもつに至ったというのが、現在の問題状況である。

本稿は、「みたか市民プラン 21 会議」(東京都三鷹市、以下「市民 21 会議」と略称)を事例として¹⁾、自治体計画の策定をめぐる参加民主主義的な政治過程について、参加システムの変化および市民の意識変容という 2 つの側面から考察する。三鷹市は昭和 54 (1979) 年以来地方交付税不交付団体であり、歳入の約 60% は住民税・固定資産税による自前収入であるが、近年は長期の景気低迷や人口の少子高齢化によって歳入減・歳出増の傾向にあり、効率的で開かれた自治体経営をめざしている²⁾。市民がパートナーとして行政の計画策定過程に参加する

ことは、行政のモニタリング強化・行政の透明化とならんで効率的・効果的な行財政運営にとって不可欠であるとされるが(村松 2001)、人数制限のない完全公募の参加システムによって素案作成以前に基本構想・基本計画に対する市民提案をおこなった「市民 21 会議」は、この点からも先進事例と言える。本稿の目的は、市民の自治と市との協働という特徴をもつ「市民 21 会議」の参加システムがどのような構造的条件のもとで可能になったのか、を問うことにある。

また、事例を通して本稿が目指すのは、このような参加システムの刷新による参加層の拡大が、公的領域のパースペクティブの複数化という意義をもっていたことである。

公的領域のリアリティは、無数の遠近法(perspective)と側面(aspect)が同時に存在する場合に確認される。なぜなら、このような無数の遠近法と側面の中にこそ、共通世界がおのずとその姿を現わすからである。しかも、このような無数の遠近法と側面にたいしては、共通の尺度や公分母をけっして考案することはできない(Arendt 1958=1994: 85)。

ハンナ・アーレントが述べるように、公的領域は「介在者(in-between)」としての共通世界に対する関心の同一性と人々のパースペクティブの複数性とのバランスの上に成立している。それゆえ、公的領域においては、人々の相異なるパースペクティブが客観的基準や絶対的真理に照らして排除されたり、一つの合意に向けて収斂したりすることはなく、それぞれの遠近法と側面の異なりが公的領域を豊かにするものとして評価される。ここで重要になるのは、必ずしもアーレントが明示的に語っているわけでは

ないが、そのような公的領域の成立を可能にする協議手続き (deliberative procedure) である。本稿は、「市民 21 会議」のメンバーが自らルールを定めて合意形成を図ることによって、どのような意識変容がみられたのかについても、あわせて論じることにしたい。

あらかじめ簡単な見取り図を示しておこう。2 節では、自治体計画の制度化を地域社会の動向と関連づけながら簡単にふり返り、三鷹市の参加型計画行政の展開とその問題点について述べる。3 節では、総合計画の策定にあたって素案作成以前の完全公募の参加システムを導入した、「市民 21 会議」の約 2 年間にわたる活動の展開を紹介する。4 節では、新しい参加システムのもとメンバー自身が協議手続きを定めることによって、市民のどのような意識変容がみられたのかを論じる。5 節では、「市民 21 会議」が市民の自治と市との協働、参加者のパースペクティブの複数性という特徴をもつ協議的な市民的公共圏の萌芽であることを指摘する。

2 計画行政と市民参加

2-1 自治体計画の制度化

市町村における計画行政の歩みは、昭和 41 (1966) 年の『市町村計画策定方法研究報告』に始まった。この報告書では、市町村が地域社会の生活基盤整備を中心テーマとする総合計画を自主的に策定することが提言され、基本構想・基本計画・実施計画という 3 層方式による計画行政が標準的なモデルとされた (昭和 44 年の地方自治法改正により、基本構想の策定は義務化)。市町村において参加型の計画行政が進展した要因は、(1)政治・行政機構が一元的であるために計画的な行財政運営が容易だったこと、(2)報告書発表から地方自治法改正へと至る (旧)

自治省の指導が強力だったこと、(3)地域住民生活に関連のある施策内容を充実させるためには住民参加が不可欠だったこと、(4)自治体職員の間で住民参加がプラスのシンボルと考えられていたこと、である (武川 1992)。

この間の事情を地域社会の動向と関連づけて考えておこう。昭和 30 年代には、55 年体制下の利権政治 (interest politics) による産業中心主義的な経済成長政策が多く地域で公害を引き起こしたが、都市部では生活環境の悪化に対する住民運動とほぼ同時に「自治体革新の波」が巻き起こり、運動要求に応答しようとした革新系首長が先導的・先進的な政策を展開した。革新自治体は石油危機による地方財政の大幅な収益減、保守勢力の巻き返しによってまもなく衰退していったが、「政権交代なき政策転換」とも言われた地方政治の政策転換は、福祉・サービス行政の充実によって住民の日常的生活要求を行政施策に取り入れ、住民参加行政の展開によって (一回的な) 運動に訴えることなく住民要求を表明する場を開いた点で、自治体計画の基礎を作ったと言える³⁾。

このような自治体計画を策定する際の主な参加ルートは、審議会方式である。消費者団体、商工団体、労働団体、地域団体といった地域有力組織によって構成される審議会は都市コーポラティズム体制の合意政治 (consensus politics) を志向し、「一方で市議会の各種地域・団体の多様な利害の政治的媒介機能を、他方で住民各層・団体の市政への参画回路を用意し、それらの参加・共働を推進」(中道 2000: 180) するものである⁴⁾。一方、この審議会を補完するのが住区協議会 (中野区) やコミュニティ協議会 (武蔵野市) といった地区別会議である。市町村のエリアを下位区分することによって、住民の関心が高く意見が求めやすい身近な地域問題から

計画への参加をおこなう地区別会議は、コミュニティ組織を基礎として委員会や会議を設置し、地区別計画の策定を通して行政施策の地域化・総合化を図るものである（住民参加・住民活動調査研究会 1982）。

2-2 三鷹市における参加型計画行政の展開

上記の消息を、三鷹市の過去 30 年間の都市コーポラティズムの展開に照らして考え、参加型計画行政の制度化とともに浮上してきた問題点について指摘しよう（三鷹市 2000, 2001）。あわせて、「市民 21 会議」の結成にあたって何が課題とされたのか、「市民 21 会議」は参加システムのどのような転換を示しているのかについても論じたい。

審議会と地区別会議による市民参加

三鷹市の計画行政のスタートは昭和 41（1966）年の第一次中期財政計画であり、昭和 46 年の第二次中期財政計画では一般市民を対象とする「意見を聴く会」が開催され、重点目標の一つとしてコミュニティ・センター建設構想が掲げられた。比較的早い時期に計画行政の基礎が築かれたことが、市民参加が足早な展開をみせた大きな要因である。三鷹市の参加システムは、総合計画の策定を契機として以下のように展開していった。

昭和 47 年の第一次基本構想⁵⁾の策定にあたって、「基本構想策定のための市民会議——まちづくり市民の会」が公募一般市民、市民団体代表、選挙人名簿から無作為抽出された市民（計 75 名）によって結成され、都市計画・道路・ごみ・公園・上下水道に関する「まちづくり市民の会報告書」を提出した。昭和 53 年の第一次基本計画の策定にあたっては、「基本計画策定まちづくり市民会議」が市民団体代表、地域代表、市議会推薦市民（計 57 名）によって結

成され、総論 5 項目・各論 20 項目にわたる報告書を提出した。

90 年代初頭の第二次基本構想・基本計画の策定にあたって、「長期計画案検討市民会議」が公募一般市民、住民協議会推薦、市民団体推薦、市議会議員推薦、学識経験者（計 62 名、基本計画策定時には計 67 名）によって結成され、それぞれの素案に対する意見書を提出した。一方、平成 7 年の第二次基本計画改定にあたっては、市内 7 つの住民協議会を単位とする「まちづくり懇談会」において地域課題や市政全般にわたる意見や要望が提出され、これをふまえて作成された計画素案を検討するために「長期計画案検討市民会議」（計 70 名）が再結成され⁶⁾、素案に対する意見をまとめた報告書を提出した。

このように参加システムが制度化されるにつれて、総合計画を検討する市民会議には（公募人数枠が限定されていたものの）アクターの多様化にともなうパースペクティブの段階的な複数化を認めることができる。

*

あわせて、第二次中期財政計画の重点目標に数えられたコミュニティ・センター建設構想の展開にも触れておこう（三鷹市 1996）。いわゆるコミュニティ行政は、シビル・ミニマムの実現をめざす都市自治体が計画行政を推進するなかで、住民意思を行政施策に反映するための実質的な参加手段と考えられた⁷⁾。とりわけ三鷹市では高度経済成長期のベッド・タウン化によって人口の流出入が激化し⁸⁾、町会・自治会の加入率低下によって新旧住民の対立も深刻化し、地域のコミュニティ形成が大きな課題となっていた。

市民参加によるコミュニティ・センターづくりは、町会・自治会、商店会、PTA、消防団、文化・スポーツ団体の代表者と公募一般市民か

らなるコミュニティ研究会の発足に始まった。コミュニティ研究会はコミュニティ・センターの建設計画を基本設計から実施設計に至るまで検討し、建設後は住民協議会へと改組し、現在までコミュニティ・センターの自主管理・自主運営をおこなっている。また、住民協議会は部会や委員会をもち、コミュニティ・カルテ（昭和56、59年）やまちづくりプラン（平成元年）といった地区別計画を作成し⁹⁾、近年ではリサイクル活動やリハビリテーション事業も展開している。

審議会方式の限界と参加システムの活性化

第一次および第二次の基本構想・基本計画策定過程における参加システムの利点と弱点を指摘し、参加システムの転換が求められるに至った背景を説明しよう。

総合計画を検討する市民会議に関しては、市民グループや住民協議会が関与することによって、計画策定段階では計画内容の専門化・地域化を図ることが可能となり、計画実施段階では当該組織からの協力を得やすくなったと言える。また、組織単位の参加システムは、市民会議でのやりとりが組織に報告される点でフィードバック機能も果たしていた。しかし、市民参加が縦割化するにつれ、市民グループや住民協議会を母体とする参加者は所属団体にとっての利益を追求するようになり、全市的な観点から計画策定に関与するという市民会議のあるべき姿が見失われていった¹⁰⁾。

一方、人口の流入の激化によって生じた問題の解決のために結成された住民協議会は、これまでに当初の目的をほぼ達成したと言える。また、住民協議会の活動やコミュニティ・センターの管理運営を担う事務局体制が地域住民の手に委ねられ、自主管理・自主運営の理念も貫徹された。しかし、住民協議会役員は高齢化し、

コミュニティ・センター利用者も固定化傾向にあり、「コミュニティ施設の建設によるコミュニティ活動の醸成」というコミュニティ行政本来の目標が十分に達成されたとは言いがたい。コミュニティ・カルテやまちづくりプランのような地区別計画の策定においても、市民の行政依存体質は改善されず、市との協働関係が築かれることはなかった。

このように、「長期計画案検討市民会議」をはじめとする過去の都市コーポラティズム体制では、市民グループや住民協議会を主なアクターとする参加システムであったために公募一般市民の人数枠が限定され、公共空間にとって肝要なパースペクティブの複数性が保証されることはなかった。そして、このことが参加システムの飽和状態を引き起こしたのである。それゆえ、市民が自ら協議手続きを打ち立てて所属団体本位の参加システムを解消し、素案作成以前の完全公募の参加システムを導入した「市民21会議」には、参加層の拡大を通じた市民参加の活性化をうながす意味があったと言えよう。

人数制限のない白紙からの市民参加が可能になった直接的背景は、90年代におこなわれた全市規模の市民会議「福祉プラン21（地域福祉・健康総合推進計画）」「都市計画マスタープラン（土地総合利用計画）」、住区規模のワークショップ「丸池復活プランづくり」「高山小学校建て替えプランづくり」である¹¹⁾。これらの試みには、市民グループや住民協議会の代表者が計画素案を検討する審議会方式から、「目次とか素案がない状態から市民が自由に発想して、そうした市民の発想を計画につなげていく」（企画経営室・OS氏）新しい参加システムへの転換のきざしが認められる。節をあらためて、この転換が現実のものとなった「市民21会議」の参加システムについて論じることにはしたい。

3 「市民 21 会議」の参加システム

「市民 21 会議」は、平成 11 (1999) 年 10 月 9 日、第三次基本構想・基本計画の策定にあたって発足した市民会議である。それまでの「長期計画案検討市民会議」は計画素案に検討を加えるのみであったが、今次の「市民 21 会議」では市民提案を受けて市が素案を作成し、市との間で素案をめぐる意見調整がおこなわれたことが大きな特徴である。この「市民 21 会議」はすべてのメンバーが人数制限のない公募方式によって選出され、在住・在学・在勤・在活動の市民が個人の自由な意志によって「みたか市民プラン 21」(以下、「市民プラン」と略称)の作成に関与することが可能であった。研究者や建築家といった専門職が一市民として参加したことは「市民プラン」の専門性を高め、潜在的な参加欲求をもちつつも活動経験に乏しかった市民の参加は「市民 21 会議」の可能性を広げた。また、市民グループや住民協議会の個別利益の優先にならないようにメンバーの見解を同じウエイト (1 単位) で扱うことをルール化し、それぞれの価値観の違いや考え方の異なりをそのまま生かす運営がおこなわれた (みたか市民プラン 21 会議 2000, 2001)。

このように、市民の自治と市との協働を体現する「市民 21 会議」は参加システムの工夫によってメンバーのパースペクティブの複数性を保証し、このことが地球・協働・循環・共生という「複数の観点」(みたか市民プラン 21 会議 2000: 1) からなる「市民プラン」の提言の多様性につながったと言える。

発足の歴史

平成 10 年 4 月、財団法人・三鷹市まちづくり公社のまちづくり研究所⁹²では第三次基本構

想・基本計画の策定に向けた参加システムの検討が始まった。まちづくり研究所・第 1 分科会は市民グループの核となって活躍している市民 8 名にヒアリング調査をおこない、(白紙からの市民参加は)「できるし、やるべきだ」「自分もやりたい」(事務局長・ST 氏)との返答を受け、「三鷹市の新しい市民参加のあり方——市民参加の新たな手法に関する調査研究」⁹³を市長に提出した。市長は市議会で素案作成段階からの市民参加への取り組みを表明し、関連事業の予算化をおこなった。そして、「みたか 21 世紀市民プラン検討会議 (仮称) 準備委員会」(以下、「準備会」と略称)のメンバーが広報紙上で募集され、平成 11 年 5 月、計 58 名の市民によって「準備会」が発足した。

「準備会」は会則・会議の基本ルール・パートナーシップ協定⁹⁴といった「市民 21 会議」の骨組みを準備するとともに、多様な意見を調整しうる市民を育成するために「市民参加コーディネーター養成講座」を開催した。約 5 カ月にわたる「準備会」の協議を経て「市民が市民に呼びかける形」で「市民 21 会議」のメンバーが募集され、10 月の第 1 回全体会において会則・会議の基本ルール・パートナーシップ協定の承認、代表 3 名の選出、市長とのパートナーシップ協定の調印がおこなわれた。

会議の運営

「市民 21 会議」は 375 名の大所帯で「市民プラン」を作成するために、メンバー全員が所属する 10 の分科会⁹⁵以外にも事務局・運営委員会・コミュニケーション推進委員会といった内部組織をもっていた。「市民 21 会議」の活動は代表・事務局を中心とする運営委員会や四役会にリードされてきた部分もあるが⁹⁶、メンバーが自らの興味・関心にしたがって所属し数十回にわたる議論を積み重ねてきた分科会は、

「市民 21 会議」の活動基盤であったと言える。

分科会は代表として運営委員会に出席する座長をおき、座長が分科会内の調整と分科会間の調整をおこない、「市民 21 会議」全メンバーの知識・情報の共有化を図るフラット型の運営がなされた。また、分科会の協議は 1 回 2 時間を目安として平日の夜間や土日におこなわれ、会議の基本ルールとして時間厳守が明文化されたこともあって、かつての住民運動の中心的な担い手であった「全日制住民」以外のサラリーマンにも参加層が拡大した⁷⁰。

活動の展開

「市民 21 会議」の基幹をなす 10 の分科会活動の主な目的は、「市民プラン」の各論部分にあたる分科会提言（A4 判で約 10 枚）の内容を議論することであった。各分科会は月に 2～3 回のペースで協議を重ねて提言内容をまとめ、平成 12 年 7 月の第 7 回全体会で中間報告を市長に提出した。中間報告提出後は、代表 2 名とメンバー 4 名によって立ち上げられた起草委員会が「市民プラン」総論部分の原案を作成し、全体会においてその確認と検討をおこなった。そして、10 月末の第 10 回全体会において、1 年をかけてできあがった「市民プラン」が市長に手渡された。

とはいえ、パートナーシップ協定で計画素案に対する積極的な意見表明が「市民 21 会議」の役割と責務とされていたように、「市民 21 会議」の活動はこれで終わったわけではなかった。「市民プラン」提出後の最初の活動は「市討議要綱チーム」⁷¹との意見交換であり、「市民プラン」の総論部分が起草委員会と、各論部分がそれぞれの分科会との間で話しあわれた。のべ 11 回にわたる懇談をふまえて、市は基本構想と基本計画の第一次素案を作成した。

平成 13 年 2 月、第 12 回全体会において市

は基本構想・第一次素案を説明し、「市民 21 会議」は起草委員会と各分科会で協議し素案に対する意見表明をおこなった。市は提出された意見書をふまえて修正や追加を施した第二次素案を作成し、第 14 回全体会においてその説明をおこない、あわせて制度上の問題や予算上の制約を示すことによって基本構想に反映できない提言内容の理由を説明した。「市民 21 会議」は第二次素案についても意見書を提出し、市はそれをふまえて基本構想案をまとめた⁷²。一方、基本計画についても同様の手順で市と「市民 21 会議」の意見調整が図られ（11 月末に確定）、「市民 21 会議」は第 20 回全体会において市とのパートナーシップ協定の満了を確認して解散した。

4 パースペクティブの複数化による市民の意識変容

前節では、都市コーポラティズム的な「長期計画案検討市民会議」とは異なる「市民 21 会議」の参加システムについて論じてきた。「市民プラン」に対する市民の役割と責務を明確にするためにメンバーが会議の基本ルールを打ち立て、規範的な拘束力をもつパートナーシップ協定を結んだことは、「市民 21 会議」の参加システムが市民の自治と市との協働を体現していたことを示している。では、合意形成のあり方が変化することによって、市民（および、市職員）の意識はそれ以前とはどのような点で変容したのだろうか。メンバーへのインタビュー調査にもとづいて考えてみたい。

連帯関係の形成と相互理解の水準

縦割化された審議会方式とは異なる完全公募の参加システムであった「市民 21 会議」では、メンバーが立場の違いを超えて合意形成の素地

を作り、多種多様な意見を生かす会議運営が求められた。メンバーはゼロから「市民プラン」を作り上げるために問題関心と利害関心を異にするメンバーと相互理解を図り、「市民が市民をコーディネートする（ための）市民会議運営の技法」（ST氏）を身につけていったと言える。

市民同士で教育しあうってどうか、共に育ちあうってどうか。分科会では、言葉が荒くなって突っかかるような状態が会議中に起こることもあったんです。〔中略〕マイナス要因の人に対して「うん、あなたの言うことも分かるよ」って言う人が出てくるんです。〔中略〕そうしたことは、次第に身につけてきたんですよ、最初からそういう風にはいかなかったですから（副座長・KE氏）。

組織単位の参加システムではなかった「市民21会議」のメンバー同士は初対面であることが多く、「人柄とつきあうことで本気でいろんな中身が語りあえる時間になっていった」（KE氏）と言われるように、その活動はお互いの人となりをよく知ることから始められた。コミュニケーションを通して形成されたメンバー間の連帯関係は、「市民プラン」の提出と計画素案に対する意見書の提出という「市民21会議」の役割と責務を果たすうえで重要な意味をもっていたのである。また、中間提言や最終提言の作成に忙殺されたときに共通目的の達成に向けて全力を尽くしたメンバーによる、「人間関係ができてくることによって相手に対する期待がお互いにできてくる」（事務局担当・NI氏）、「同じメンバーが頑張っていることが伝わるから自分も頑張らなくちゃって思う」（KE氏）という発言からは、その関係のあり方が「共苦」（越智1982）的でもあったことがわかる。

しかし、このような連帯関係はメンバーの異なる問題意識を一つの合意へと収斂するものではなく、それぞれの価値観の違いや考え方の異なりに重きを置くものであった。

「市民21会議」の活動で人間関係はものすごく拡がりましたね。でも、考え方が一つの方向に行ったわけではないんです。「私は高層住宅反対よ」と言っても、片方は「いや、それもありだよ」って。でも、そのなかでお互いに違う考え、違う思考も認められて、常にお互いにつかってもいい関係でいられるんです（KE氏）。

分科会活動の進展とともにメンバー間の相互理解は進んでいったが、上記の発言からもわかるように、この相互理解は（理解の）実践的基準としての「適切な理解」であって原理的基準としての「完全な理解」ではなかった（奥村1998）。理解の過少でも理解の過剰でもない「適切な理解」とは、他者との違いに由来するわかりあえなさを感じなければならないため、当事者にとっては居心地の悪いものである。「市民21会議」のメンバーは、相手を罵倒するような暴力的発言によって他者のわからなさを解消することなく、常に対立関係へと発展する可能性をはらむ適切な相互理解の水準において、「自己主張と他者尊重の微妙なバランス」（みたか市民プラン21会議2001:17）をとりながら合意形成を図り、公共空間のパースペクティブの複数性を確保してきたのである。

利害の多様性への気づき

また、人数制限のない完全公募の参加システムの導入には、「今まで組織に所属してきた人と、全く活動した経験のない人を相合わせる」（ST氏）ことによって複数のパースペクティブ

から「市民プラン」を作成するねらいがあった。その結果、「市民活動デビュー」を果たしたメンバーがそれまでの市民会議にはない豊かさと広がりをもたらした一方（一條 2000）、市民グループ・住民協議会に所属するメンバーの間には「少なからず戸惑いも見られ」（ST氏）た。この戸惑いは、「私の場合は住協の役員会で討議の上意見を発表していましたが、個人参加で他の分科会へ参加した方がよかったかなという気がしています」（みたか市民プラン21会議 2001: 75）という住民協議会に属するメンバーの発言に端的である。では、参加システムの転換にともなう混乱や当惑の要因は何であろうか。

「市民21会議」の活動においてメンバーに求められたのは、「自己利益を客観視する過程での自己再考」（事務局ボランティア・OK氏）であった²⁰。例えば、「家の前の歩道を拡幅してほしい」という個人レベルの 이슈から「歩行者・自転車・自動車にとって市の道路はどうあるべきか」というように、また「より芸術に親しめるように文化施設を増やしてほしい」という所属団体レベルの 이슈から「児童・障害者・高齢者を含めた生涯学習にとって好ましい公共施設はどのようなものか」というように、メンバーには地域社会レベルの 이슈へと問題意識を拡大することが求められたのである。それゆえ、「1つの問題でも、地区によって、意見も、考え方もさまざま」（みたか市民プラン21会議 2001: 71）であることに気づき、個人・所属団体レベルの 이슈からパースペクティブを複数化できなかつたメンバーにとっては、分科会活動の継続が難しくなつた側面も認められる²¹。

とはいえ、地域社会レベルでの合意形成²²を志向するメンバーの次のような発言を見逃すことはできない。

色々な意見が出されるなかで、目の前のことだけを言っている人の意見は、だんだん落とされていつっちゃう、隠れていつっちゃうんです。確かにそれは大切なことなんですけど、そこから一歩でも二歩でも歩みだしてもらわなきゃ困るわけで（KE氏）。

メンバーは分科会活動を通してそれぞれの価値観の違いや考え方の異なりに気づき、自らの個別的・具体的な要求を再考し「大きな視点に立つ」（KE氏）ことによって「計画するものとしての課題」（みたか市民プラン21会議 2001: 13）へと向かっていった。メンバーが会議の基本ルールをふまえて相互理解を図ることによって、「市民21会議」のパースペクティブの複数性が保証され、そのことが個々のメンバーの問題意識の拡大にともなう利害の多様性への気づき²³へとつながつたのである。

相互学習を通じた市民と市職員の変容

とはいえ、このようなパースペクティブの複数化・多様化は、メンバー同士の間に限られるものではなかつた。素案作成以前の参加システムである「市民21会議」の場合には、通常の行政の表現手法²⁴とは大きく異なる「市民プラン」から基本構想・基本計画の素案を作成するため、市職員（「市討議要綱チーム」）には提案内容の細部を確認する必要があつた。メンバーと市職員の間には、「市民プラン」、基本構想第一次素案・第二次素案、基本計画第一次素案・第二次素案という5つの相互行為局面があり、このなかで両者のパースペクティブの複数化が生じていったと言える。

私が担当した景観・建物関係のところでは雲をつかむような話が多くて、「そういうの

は主観の問題だから」って言いきった市の職員もいたわけです。〔中略〕意見書のやりとりを経て、「五感」っていう言葉も計画素案に入りましたね。「市民プラン」を基本計画の素案に反映するために、市も相当悩んだと思います (KE 氏)。

「五感」という言葉をめぐるやりとりからもわかるように、市職員はメンバーと意見を交わすなかで自らのパースペクティブの限界に気づき、問題意識を拡大させて「役所文法」から脱却していった。基本構想・基本計画の素案をめぐる「市民 21 会議」メンバーと「市討議要綱チーム」との約 1 年にわたる意見交換は、両者の「学びの場の共有」(ST 氏) という意味合いを帯びており、そのような相互行為が「われわれの提言内容を部分的に取り入れてくれている点では評価できる」(副座長・AK 氏) とされる。「市民プラン」の総合計画への反映につながったのである。メンバーの発言からは、提言内容の底を流れる理念や思想が十分に反映されたとは言いがたいものの、市民生活に根ざした具体的な提言が基本計画として政策化されたことがわかる⁹⁸。

しかし、市民と市職員の「学びの場の共有」は市民が前提としていた自己規定にも再考を迫るものであった。

これまで、私たちはどちらかという詳細に及ぶ議論を避け、どこかで「後は行政にお任せ」という逃げ道に留まっていた傾向があると思います。しかし、この市民 21 会議では、できる限りの議論を交わし、ギリギリのところまで議論を詰めて合意を形成できたといえるでしょう (みたか市民プラン 21 会議 2001: 17)。

「市民 21 会議」の参加システムの特徴は、「言いつばなし、聞きつばなし」と揶揄されることの多かった従来の市民参加の弊害を打破するために、メンバー自身が会議の基本ルールを打ち立て、実効性や日程に責任をもちつつ提言内容を作成したことである。とりわけ重要だったのは、あれもこれもと要求を出すことなく、500 億円近い市の財政見通しをふまえて納税者としてのバランス感覚を働かせ、多種多様な市民のニーズのなかから独力で「市民プラン」をまとめあげることだった。「とにかく勉強した」(AK 氏)、「副業みたいな感じだった」(KE 氏) とメンバーが語るように、新たな参加システムの導入によってメンバーの学習量・作業量は膨大なものとなったが、ここには「市民プラン」が市に対する提言にとどまらず、市民自身の行動計画 (action plan) でもあったことが如実に示されている。

5 協議的な市民的公共圏の醸成

前節までの議論をふまえて、過去 30 年間の三鷹市の参加システムの展開をまとめよう。あわせて、メンバーの意識変容を可能にした協議手続きについて論じ、「市民 21 会議」が協議的な市民的公共圏の萌芽であることを指摘したい。

「市民 21 会議」以前の参加システムは、市民グループや住民協議会の代表者が計画策定過程に参加し、出された意見や利害を市が調整する審議会方式であった。審議会を中心とする市民参加には、計画策定段階において施策の専門化・地域化が促され、計画実施段階においては参加団体からの協力が得られるという利点があったものの、一般市民の公募枠に人数制限があ

るため参加者のパースペクティブの複数性が限定され、素案作成以後の参加システムであるために参加者は素案の修正に終始するという弱点があった。早い時期にその基礎が築かれた三鷹市の参加型計画行政は、90年代の「長期計画案検討市民会議」において既に飽和状態となり、住民サイドからも行政サイドからも参加システムの活性化が求められていた。

「市民21会議」には、(1)メンバー自身が会議のルールを打ち立てて市とパートナーシップ協定を結び、(2)人数制限のない完全公募方式によって素案作成以前に「市民プラン」を作成した点で、自治と協働の参加システムへの転換が認められる。それによって、組織に所属する人々だけでなく、それまでの活動経験に乏しかった人々にも参加の輪が広がり、多様なパースペクティブのもとで提言をまとめ素案を検討することが可能になった。「市民21会議」は参加システムを刷新することによって参加層を拡大し、公共空間のパースペクティブの複数性を確保しようとしたのだと言える。そして、当事者たちへのインタビューによれば、参加システム活性化のきっかけは、参加者が立場の違いや意見の対立を調整し素案のない白紙段階からプランを作成した、住区規模の「丸池復活プランづくり」「高山小学校建て替えプランづくり」、全市規模の「福祉プラン21」「都市計画マスタープラン」の成功であった。

このような375名という大人数によるゼロからの「市民プラン」の作成を可能にしたのは、「時間の厳守：時間は全員の共有であり、これを大切にす」「自由な発言：自由な発言を最大限に尊重する」「徹底した議論：徹底した議論から相互信頼の土壌をつくる」「合意の形成：合意に基づく実効性のあるプランづくりをめざす」という4つの原則を定めた「市民21会議」

の基本ルールであった。『公共性の構造転換』1990年新版への序言でハーバーマスも引用する、ジョシュア・コーエンの協議民主主義の構想をふまえるならば、メンバーは自由・道理性(reasonableness)・平等・コンセンサスという4条件をそなえた協議手続き⁷⁾にしたがって、自らの社会構想の是非を実際の協議における「理由の公的交換(public exchange of reasons)」にゆだね、「市民21会議」としての公共善をめざしていったと言える(Cohen 1997)。メンバーの価値観の違いや考え方の異なりを一つの合意へと収斂することなく、複数のパースペクティブからなる市民提案が可能であったのは、このような協議手続きをメンバー自身が打ち立てたことによる部分が大きい。

以上のように、「市民21会議」のメンバーが素案作成以前に「市民プラン」を作成し、市と対等な立場で基本構想・基本計画の策定にあたったことは、運動の自生的な組織化という点では限界があるものの、公共的論議から産出されるコミュニケーションの権力と制度化された政治的意思決定システムの連携というハーバーマスの理念的な社会構想の、今日における現実的到達点を示している。また、メンバーが自ら定めたルールにもとづいて合意形成を図ったことは、17万市民のうちの375名という人数的な限定を付さなければならないものの、市民がサービス受益者や世論形成参加者といった行政システムに包摂された受動的な存在から、理念的な「論議する公衆(Publikum)」(Habermas 1990 = 1992)へと政治的能動化をとげつつあることを物語っている。その意味において、約2年間にわたる「市民21会議」という政治的アリーナは、協議的な市民的公共圏の萌芽と言えるのではないだろうか。

*

地方分権が叫ばれる今日、各市町村ではまちづくりへの市民参加が進展をみせており、自治体総合計画や都市計画マスタープランの作成にあたって興味深い活動が展開されている。なかでも、効率的で開かれた自治体へ向けた三鷹市の行財政運営、市民グループ・住民協議会の参加経験の蓄積に裏打ちされた「市民21会議」の先進的な参加システムは、他の自治体にとって、(直接的な適用は難しいかもしれないが)市民の多様な観点を反映させて総合計画を内容豊かなものとするために大きな意義を有するであろう。

なお、「市民プラン」の基本構想・基本計画への反映、および「市民21会議」解散後の市民と行政の協働の展開について、本稿では論じることができなかった。これらの問題を別稿の課題とすることを期しつつ、ひとまず擱筆することにしよう。

注

- (1) 本稿は「市民21会議」事務局長・副座長(3名)・事務局担当・事務局ボランティア、および三鷹市職員(企画経営室)に対するインタビュー調査にもとづいている。このインタビュー調査は、2001年10～11月にかけてそれぞれ1時間半程度おこなわれた。内容はICレコーダーに記録し、後日書き起こしたものを本稿の資料として用いている。また、引用文中の傍点は筆者によるものである。この場を借りて、ご協力いただいた方々に心から御礼申し上げたい。
- (2) 平成10年、三鷹市は日本経済新聞・日経産業消費研究所の「効率的で開かれた自治体」調査で全国1位となった。また、平成11年には行政経営品質評価基準を作成し、行財政運営の経営評価を開始した。

- (3) しかし、保守自治体では住民参加行政が形骸化し、行政サイドとの緊張・対抗関係を失って下請化・末端化することも稀ではなかった。
- (4) 都市コーポラティズム体制から疎外された住民は政治的無関心を増大させる場合が多かったが、コーポラティズムに与しない人々によるイシュー別のボランティアな団体(文化活動・消費者活動・地域福祉活動・環境保全活動など)も噴出し、それらがネットワークカーとなることによって、伝統的地域組織と住民運動体がネットワークングを形成した側面も認められる(似田貝1991)。
- (5) 本稿では、昭和50年に確定した基本構想を第一次基本構想、平成2年に確定した基本構想を第二次基本構想、平成13年に確定した基本構想を第三次基本構想とそれぞれ便宜的に呼称する。
- (6) 人数の内訳は、公募一般市民8名、住民協議会推薦7名、市民団体推薦46名、市議会議員推薦5名、学識経験者4名である。
- (7) 三鷹市のコミュニティ行政が、(旧)自治省の「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」にもとづくモデル・コミュニティ事業とは一線を画していたことに注意されたい。「三鷹方式」のコミュニティ行政は、当時の市長・鈴木平三郎が(旧)西ドイツ視察中に地域住民によって自主的に管理・運営されているコミュニティ・センターを訪問し、コミュニティ施設とその住民管理方式に感銘を受けたことが出発点である。
- (8) 三鷹市の人口増加率は、昭和31～35年が1.33倍、昭和36～40年が1.41倍、昭和41～45年が1.22倍である。
- (9) コミュニティ・カルテでは住区の現状や問題点を把握し、住民の意見や要望が住区単位でまとめられた。一方、まちづくりプランでは現況認識をおこなったのち、道路・遊歩道・公園の整備といったモデル事業案が作成された。
- (10) 市職員の次の発言を参照されたい。「団体推薦

の人たちは、それぞれの分野の専門家であったり、地域で一生懸命活動されている人ですから、非常に熱心に議論をされるわけです。でも、違う分野のことについて、違う分野の人同士が議論をするという関係にはなりにくいんですね。〔中略〕自分が専門とする活動以外は、「そちらの団体の意見を優先させてください」という感じで、参加自体が縦割りになってしまうんです」（企画経営室・OS氏）。

- (11) 市職員の次の発言を参照されたい。「過去10年間に経験してきたさまざまな市民参加が、象徴的なかたちで今回の「市民21会議」につながっていると思うんですね。「福祉プラン21」では今回と同じように素案がない段階で大きなシンポジウムを開いて、市民のみなさんの声を聴いて、それから公募による大人数の委員会でまとめていくという手法をとりました。「丸池」や「高山小学校」のワークショップでは地域の方々が熱心に参加されて、地域住民だけでできる部分もたくさんあるんだということが分かりました」（OS氏）。
- (12) まちづくり研究所は、国際基督教大学を中心とする研究者5名と市の企画調整室職員によって構成される研究機関である。なお、平成11年、財団法人・三鷹市まちづくり公社は中心市街地活性化法にもとづいてTMO (Town Management Organization) として株式会社化し、株式会社・まちづくり三鷹となった。
- (13) この提言書は「限られた財源・資源の中で何を優先的に行うか、あるいは何をやめるか、高齢化・少子化の中で公共施設をどう活用・転用するかといった困難な選択」をおこなうために基本構想・基本計画の策定における素案作成段階からの市民参加を提案し、「市民参加で基本構想・基本計画を立案するための準備会」を市民主導で発足させることを提言した（一條2000）。
- (14) パートナーシップ協定は「市民プラン」が三鷹

市への提言、関係機関への提言のみならず、市民自らの行動計画も含んでいることを明記し、市民自身がプランの実効性と日程に責任をもつことを求めている。このパートナーシップ協定は市と「市民21会議」が相互に対等な立場で議論や意見交換をしながら基本構想・基本計画の策定にあたることを含意し、市と「市民21会議」の双方に主体性と責任の共有が求められている。

- (15) 「市民21会議」には第1分科会から第10分科会まで10の分科会が存在し、それらは市民生活・行政に関する個別テーマを扱う分野別テーマの分科会（都市基盤の整備、安全な暮らし、人づくり、安心できる生活、都市の活性化）と、それぞれの個別分野に共通するテーマを扱う共通テーマの分科会（平和・人権、市民参加のあり方・NPO、情報政策、自治体経営、地域のまちづくり）に大別される。
- (16) メンバーの次の感想を参照されたい。「上意下達的な全体運営には何度も疑問を感じ、不満が残った。意見を言っても頭ごなしに否定される場面があり、自由に意見を言える場や雰囲気さえなく、十分な討議を重ねる時間もなさ過ぎたのではないか」（みたか市民プラン21会議2001:60）。「市民21会議」では、少数意見尊重や全員合意原則といった会議の基本ルールが平等な人々による協議の自由と開放性を保証していたが、協議・外的な要因（例えば、参加・活動経験に裏づけられた言説資源）が影響を及ぼしていた側面も認められる。この点に関しては、参加システムの漸次的改善が必要であろう。
- (17) メンバーの次の感想を参照されたい。「子育ても仕事もしている私は会議後半には欠席がかさみ、出席者もだんだん時間的余裕のある人に限定されてきました」（みたか市民プラン21会議2001:25）。「市民21会議」では、討議原則として時間厳守が明文化されたにもかかわらず、会議後半に

はインフォーマルな会合も数多く開かれ、参加
能層の限定につながった側面も認められる。

- (18) 平成12年春、庁内組織「21世紀構想策定本部」は脱セクショナルな組織再編をおこない、「市民21会議」とのインターフェイスとして部長・課長クラスの職員約100名からなる「市討議要綱チーム」を設置した。また、「21世紀構想策定本部」の若手職員によって『三鷹を考える論点データ集』『三鷹を考える基礎用語事典 [市政概要]』が作成され、これによって「市民21会議」メンバー間の情報格差が補填された。
- (19) 基本構想案は6月議会に上程され、8名の市議会議員によって「基本構想審査特別委員会」が構成された。基本構想案には14の修正が施され、9月末の市議会において全会一致で可決された。
- (20) 「市民21会議」メンバーの連帯関係は、自己と他者がともに肯定される連帯主義的な自他関係と言いうるものである。佐藤慶幸によれば、人間性および自由と平等の理念を志向するボランタリズム (voluntarism) は他者との連帯や協同をめざし、他者を支配し所有し管理することのない、自己と他者がともに肯定される世界を形成する。また、相互主観的な自己-他者関係にもとづく共感的了解世界の形成過程では、「視界の相互性」による自己の脱中心化と自己の(再)確立が同時に生じるとされる(佐藤1982)。
- (21) メンバーの次の感想を参照されたい。「市民21会議」では色々な人の意見にもまれて、自分の意見が見えてくる。自分から出すというよりは押されて出るものがある、自分自身が意外な自分を発見するという体験をしました」(みたか市民プラン21会議2001:64)。
- (22) 最終的な分科会活動の参加者数は当初の半数近くにまで落ちこみ、各回の全体会の出席率は平均20~30%台にとどまった。この要因としては利己的な理由(自分の要求が通らなかった、自分の

興味・関心とは違った)ばかりではなく、個人的な事情(仕事が忙しくなった、身内の者が病気になる、転居することになった)も指摘できる。

- (23) 個人レベルで生活上の問題の解決策を模索する「個的問題提起性」から共同体レベルで合意形成を図り解決策を提起する「共同的問題提起性」への昇華について論じる中道實は、「公共性」という主体要件にとって「共同的問題提起性」が重要であることを指摘している(中道1997)。
- (24) この文脈において、参加民主主義理論の指摘は重要な意味をもっている。「政治参加の教育効果」が合意するのは、個人が私的利益と公的利益が相互に関連していることを学習することによって、自らの私的利益ばかりを主張することなく責任ある社会的・政治的行動を涵養できる、ということである(蒲島1988; Pateman 1970=1977)。
- (25) 住民サイドと行政サイドは問題関心を異にするため、同一事象を語る場合でも言語体系が異なり(「住民語」と「行政語」)、このことが両者のコミュニケーション不全を生み出すことが少なくない(奥田1993)。また、審議会方式の参加システムでは「住民語」と「行政語」のギャップが研究者や都市プランナーによって埋められ、それが結果的に行政官僚機構の肥大化につながる傾向も認められる。
- (26) 例えば、第1分科会がテーマとする都市基盤の整備について言えば、「車系社会から人系社会への転換」という理念的な提言が基本構想の前面に打ち出されることはなかったが、そのような理念にもとづく具体的な提言(歩行者道や自動車道の整備)は基本計画に反映された。
- (27) 自由・道理性・平等・コンセンサスの4条件をそなえた理想的な協議手続きが合意するのは、参加者が、(1)協議の前提条件と結果にのみ拘束され、協議結果にもとづいて行為可能であること、(2)提案を提出したり批判したりするために、他者が受

諾可能な理由を述べる必要があること、(3)平等な発言権をもつと同時に、実際の権力・資源の配分が協議に影響を与えないこと、(4)全ての参加者にとって説得的な、合理的に動機づけられたコンセ

ンサス的理由の発見をめざすこと、である (Cohen 1997: 72-5)。

文献

- Arendt, Hannah, 1958, *The Human Condition*, Chicago: The University of Chicago Press. (= 1994, 志水速雄訳『人間の条件』筑摩書房.)
- Cohen, Joshua, 1997, "Deliberation and Democratic Legitimacy," James Bohman and William Rehg eds., *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA: The MIT Press, 67-91.
- Habermas, Jürgen, 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. (= 1994, 細谷貞雄・山田正行訳『[第2版] 公共性の構造転換——市民社会の一カテゴリーについての探究』未来社.)
- , 1992, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. (= 2002-03, 河上倫逸・耳野健二訳『事実性と妥当性——法と民主的法治国家の討議理論にかんする研究(上)(下)』未来社.)
- 一條義治, 2000, 「計画策定過程における新たな市民参加の実験——三鷹市基本構想・基本計画策定の取り組みから」『自治総研』262号, 19-47.
- 住民参加・住民活動調査研究会, 1982, 『市町村計画の体系と参加——市町村計画の策定方法に関する研究報告書』自治省行政局.
- 蒲島郁夫, 1988, 『現代政治学叢書 15 政治参加』東京大学出版会.
- 三鷹市, 1996, 『みたかのコミュニティ』.
- , 2000, 『三鷹市史 補・資料編』.
- , 2001, 『三鷹市史 通史編』.
- みたか市民プラン 21 会議, 2000, 『みたか市民プラン 21』.
- , 2001, 『こんな三鷹にしたい——みたか市民プラン 21 会議活動報告書』.
- 村松岐夫, 2001, 『行政学教科書 [第2版] ——現代行政の政治分析』有斐閣.
- 中道實, 1997, 「主体要件の析出とその実態」神谷国弘・中道實編, 『都市的共同体の社会学——コミュニティ形成の主体要件』ナカニシヤ出版, 133-52.
- , 2000, 「地域社会における政策決定過程」間場寿一編, 『講座社会学 9 政治』東京大学出版会, 163-216.
- 中澤秀雄, 1998, 「戦後の地域開発と『民主主義』再考——地方政治論としての『巻町』の意味」『地域社会学会年報』10号, 75-90.
- 名和田是彦, 1998, 『コミュニティの法理論』創文社.
- 似田貝香門, 1991, 「現代社会の地域集団」蓮見音彦編, 『ライブラリ社会学 3 地域社会学』サイエンス社,

97-158.

越智昇, 1982, 「コミュニティ経験の思想化」奥田道大・大森彌・越智昇・金子勇・梶田孝道編, 『コミュニティの社会設計——新しい《まちづくり》の思想』有斐閣, 135-77.

奥田道大, 1993, 『都市と地域の文脈を求めて——世紀システムとしての都市社会学』有信堂.

奥村隆, 1998, 『他者という技法——コミュニケーションの社会学』日本評論社.

Pateman, Carole, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press. (= 1977, 寄本勝美訳『参加と民主主義理論』早稲田大学出版部.)

佐藤慶幸, 1982, 『アソシエーションの社会学——行為論の展開』早稲田大学出版部.

武川正吾, 1992, 『地域社会計画と住民生活』中央大学出版会.

鳥越皓之, 1995, 「そこに住む者の権利」三戸公・佐藤慶幸編, 『環境破壊——社会諸科学の応答』文眞堂, 178-98.

(さいとう やすのり、東京大学大学院、yasunori@the-saito.com)

Creation of Deliberative Public Sphere by Pluralization of Perspectives

Referring to “Mitaka Civil Conference for the 21st Century Plan”

Saito, Yasunori

These days we can recognize the citizen participation marked by self-governance and partnership in making a municipal comprehensive plan, and it is different from the former council system. This paper, taking up as an example “Mitaka Civil Conference for the 21st Century Plan”: it made the civil proposal before the original plan formed by the city officials, explains how the attitudes of the members changed by innovation of the participation system. Then I want to argue such a political arena is a sign of the deliberative public sphere formed by those who have various perspectives.