

参加型まちづくり関連計画策定に関わる 市議会議員の役割に関する研究

吹田市の市民参加型まちづくりを事例にして

田中 晃代

正会員 近畿大学総合社会学部 総合社会学科 (〒577-8502 大阪府東大阪市小若江3-4-1)
E-mail:t-akiyo@socio.kindai.ac.jp

本研究は、市民参加のまちづくりにおける計画策定に関わる市議会議員の役割について明確にした。本研究の調査は、市議会議員の語りを中心としたヒヤリング調査であり、参加型まちづくりにおける市議会議員の役割としての試行調査として位置づけられる。また、ヒヤリングを行なった議員の3名が無所属の議員であった。さらに、この無所属の議員の3名は、参加型まちづくりの現場を重視する傾向があることがわかった。一方で、党に所属する1名の議員は、議員同士の信頼関係を重視した市議会運営の現場を重視するということがわかった。前者の参加型まちづくりの現場を重視するタイプの行動様式をヒヤリングすると、共通してみられる行動様式は、「市民としての立場」と「議員としての立場」を臨機応変に使い分ける部分であるといえる。

Key Words : Participation type city planning, City council member's role, Talking, Style of action

1. はじめに

市民参加・参画のまちづくりが叫ばれて久しいが、参加型まちづくりにおける市民の役割、行政の役割は明確化しつつあるものの、市議会や市議会議員の役割について、まちづくり所管の担当は戸惑いを感じているくらいがある。

市民参加の基礎概念などは、佐藤らによって明確にされているが、市民と行政の関与度は明確にされているものの、議会や議員の関与についてはどう考えるのか明確にされているわけではない。その一方で、市民派の議員や無所属の議員の中では、かなり直接的に参加型まちづくりに関与している議員も存在している。その場合、各議員のまちづくりへの関与のしかたやスタンスもかなり異なっており、まちづくりの専門家として市民活動を支援する等多岐にわたっているといえる。

そこで、本研究では、まずは、市民参加のまちづくりにおける計画策定に関わる市議会議員の役割について明確にしようとする。なぜ、まちづくり関連計画策定段階を取り上げるのかというと、都市計画や環境計画分野は、直接的に市民の暮らしや生活に近いものであり、近年、市民参加は当然のこととされていながらも、真に民意を反映した計画となりえているのかどうかは甚だ疑問であるといえるからである。

原科らは、人々の意思を反映した政策の選択は、本来

は直接民主主義によるのが良いとしながらも、人口規模の大きい都市では、代表民主主義にならざるおえないとしている。この間接的参加が意思決定システムの機能不全によって十分に働いていないことを指摘している。さらに選挙制度の不備により、議会での判断は、民意と剥離しており、剥離を調整するための仕組みが求められていることについても言及している¹⁾。

本研究では、こうした既往研究を参考にしつつも、市議会議員の語りを通して、大阪府吹田市の市議会および市議会議員の役割について明らかにしようとするものである。

調査方法については、2010年3月及び2011年7月に吹田市都市整備部にヒヤリングを実施し、さらに、2011年3月市議会議員6名に語りを中心とするヒヤリング²⁾を行なった。そのうち、分析でとりあげたのは4名で、他2名は、2011年4月の統一地方選挙で当選した1期目の若手議員であるため、分析から除外している。

2. 吹田市の市民参加型まちづくりの経緯

(1)Y 駅周辺まちづくり懇談会の設置と協働の芽生え

Y 駅は千里ニュータウンに隣接し、東西交通のモノレールと南北交通の阪急千里線が交差する交通の結節点であった。そのため、Y 駅を基点としたバスの乗降客も多

く、きわめて公共性の高い場所である。しかし、周辺に未利用地が多く存在し、平成2年度から民間による駅周辺の土地利用が持ち上がるが、景気の低迷もあって一旦立ち消えになる。平成8年に行政が主導し、Y駅東側で「都市再生区画整理事業」、西側で「都市再生交通拠点整備事業」を実施することになり、各自治会に対し説明会を公式で60回、非公式で120回行ってきた。

しかし、各自治会の意見がまとまらず合意を得ることができなかった。そこで住民同士でも話し合いの場を持ったが、それも失敗に終わった。そうした中、会派を同じくする市議会議員2名から「利害関係者だけでは調整が困難なため、第三者としての専門家に入ってもらい、フラットな話し合いの場を持つべきではないか」との提案が市長にあり、市長はそれを受けて、専門家をコーディネータとしたまちづくり懇談会（以下、まち懇）が設置されることとなった。

国庫補助のスケジュールの関係で、まち懇に先だってH12年に交通問題に焦点を絞った交通問題懇談会を開催し、駅前の歩行者動線やデッキの幅、エレベータやエスカレータの設置、公園の動線計画を中心に話し合いを進めていった。

その後、テーマを広げ、まち懇として駅周辺の土地利用や景観、商業ビル、駐車場、駅舎の改良などについて話し合い、まちづくりガイドラインを作成した。

まち懇では、はじめの2～3回は、行政に対する陳情や要望が多かったものの、回を重ねていくごとに行政への不信感も払拭され、前向きな意見が出るようになっていった。まち懇ではKJ法によるWSを中心に意見を出していったが、ある程度意見が出しきられた段階で、まち懇参加者の中から世話人を20名程度選んでもらい、ガイドライン素案を作成し全体会に諮っていった。ガイドラインはその後、地区計画や景観形成基準へとつながった。懇談会と並行して、公園WSや駅舎のトイレの整備WSを実施し、行政は、多様な主体の参加を呼びかけた。懇談会の後半はアドバイザーを3名に増員し、H15年には、市民で組織された「まち開き実行委員会」を中心にまち開きイベントを実施した。また、H16年度にY駅東公共公益施設のまち懇案を市長に提案して、5年におよぶまち懇は終了した。このY駅のまち懇方式が定着し、吹田市のM駅周辺（千里ニュータウン内地区センター）、S駅周辺、K駅周辺のまち懇という「場」が開催されていった（表1）。

(2) 梅田貨物駅の機能の廃止と移転

昭和62年に、旧国鉄は、民営化によって梅田貨物駅の機能を廃止し、その機能を吹田操作場跡地へと移転することを明らかにした。そこで、大阪府、吹田市、摂津市、旧鉄道清算事業団、JR貨物（株）の5社で「梅田

貨物駅の吹田操作場跡地への移転計画に関する協定」を締結した。その協定に基づいて、周辺の環境に配慮しながら、まちづくりを進めることになった。平成18年には、吹田市東部拠点整備室が設置され、行政と専門家のみならず、「生活者の視点」も取り入れたまちづくりを進めるということで、平成19年2月に「東部拠点のまちづくり市民フォーラム」が設置された。

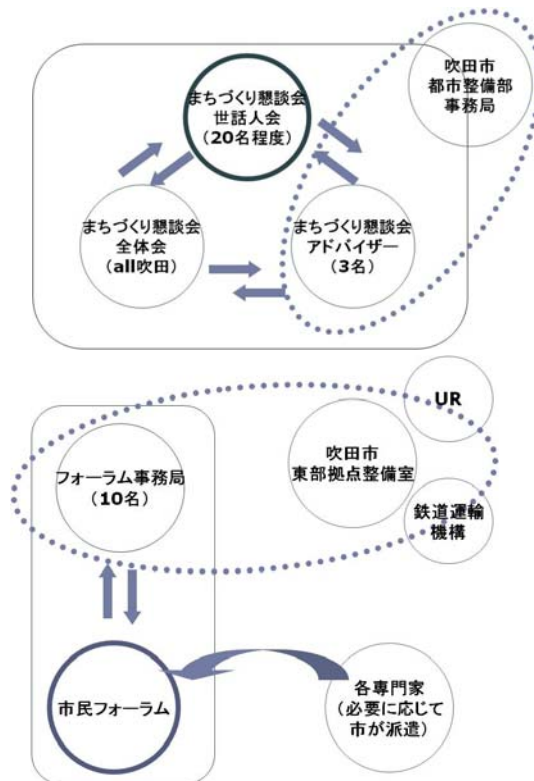


図1 参加型まちづくりの「場」のデザイン

（上段：懇談会形式、下段：フォーラム形式）

(3) 懇談会形式とフォーラム形式の違い（図1）

まち懇形式では、事務局は市の所管が担っていたが、フォーラム形式では、フォーラムの事務局は、すべて市民で構成され、フォーラム開催時の次第、司会進行、議事録作成などすべての作業を担っている。

また、専門家においても、まち懇形式は、常時3名のアドバイザーを置いていたが、フォーラム形式では、フォーラム自身が必要とする専門家を事務局で選定し、必要な時に講演してもらうかたちをとってきた。

両者のこうした事務局の体制や専門家の位置づけの違いは、まち懇の「場」とフォーラムの「場」とで、その「場」の特徴の違いに起因するといえる。フォーラム自体は、何かを決める場所ではなく、まちづくりに必要なアイデアや提案に関わる情報を交換する「場」に徹しているが、まち懇は、情報交換という一面もあるが、「場」のデザインや運用方法を見ると、地域でのまちづくり案件の是非を問うなどの意思形成の意味合いが見て取れる。

3. 吹田市の政策決定の流れ

吹田市では、2011年4月に新たな市長を迎え、政策決定のための庁内会議の内容や校正、プロセスについてホームページ上で情報を公開している。政策決定をする際には、図のようなプロセスを経て市議会での議決を得ることとなる。おもに政策決定のプロセスの 패턴の基本は、「パターン1」と「パターン2」となっている。

現在のところ、市民参加型まちづくり関連計画においては、市民ニーズや課題は、担当部局で提示され、政策調整会議や経営戦略会議を経て議会で議決されるというプロセスをとる。この場合、市議会議員としては、計画策定の段階では、議員としての立場ではなく、あくまで生活者の視点で意見を述べるか、あるいは、意見を言わないというスタンスでいることが望ましい。なぜならば、意思形成プロセスの最終段階である議会で各議員は議決権を有するからである。

上述した議員のスタンスとしては、参加の場の設計に向けた課題で、原科らが、議員が参加の場に関わるべきでない理由のある議員の言葉を通して提示している。

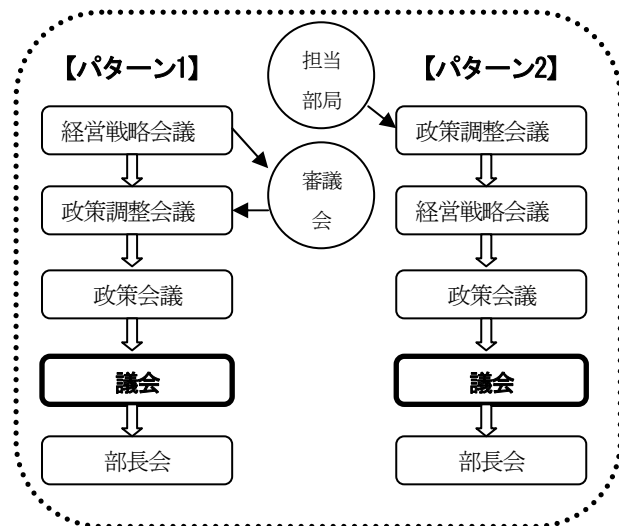


図2 吹田市の政策決定の流れ

(経営戦略会議は方向づけの「場」、政策調整会議は課題等狭義の「場」、政策会議は意思決定の「場」、部長会は情報共有の「場」とされている。関連する部の部長級で構成されている)

4. まちづくり関連計画策定と市議会議員の役割

市議会の議決事項は、地方自治法第96条にも示されている通り、条例の改廃や予算決算等である。しかし、市議会議員の日常業務は、議決事項のみを対象としているわけではなく、それは、市議会議員の語りからも推察できる。

(1) Y駅周辺まちづくり懇談会およびアジェンダ21すいた

に参加したA市議会議員のヒヤリング

A市議会議員は、参加型まちづくりの「場」の設置を求めたり、あるいは、障害者ニーズを設計に取り入れる、活動助言するなど行政や市民、専門家では気づかないきめ細かなサポートを展開していることがわかる。こうした行動は、市民としての活動ではなく議員としての立場・役割を認識しての行動であると考ええる。

a)参加の「場」の設置を求めるA議員の語り

「参加型まちづくりへの関与は、Y駅周辺交通問題懇談会に参加したのがきっかけだった。当時の担当部局は、自治会単位で説明会を実施していたが、会派を同じくする議員と市長室に伺い、自治会だけでなくいろいろな立場の市民が一堂に会する「参加の場」を設置したらどうかと直接提案した。」

b)サイレントマジョリティの意見を大切にすA議員の語り

「Y駅のトイレを設計するにあたり、障害者施設を訪問し、設計図を見ながら意見を聞いた。」

c)市民活動への支援を想定したA議員の語り

「アジェンダ21すいたには、市民の立場として活動に参加している。活動にもかなり入り込んでいるため、市議会で質問しづらいのは事実ではあるが、活動の拠点としている幹事会では、それとなく、活動面での助言をしている。」

「参加型まちづくりについて、一般的に代表性が問われることがあるが、市議会議員は、まちづくりに何らかの理由で参加できない市民・サイレントマジョリティの声を理解し、市に伝える役割があると考えている。」

(2)K駅周辺のまちづくり懇談会、東部拠点のまちづくり市民フォーラムに参加したB、C、D市議会議員のヒヤリング

議員としての立場を考えると、大きく2つのタイプに分類することができる。1つ目は、B議員の立場で、キャリアを積むことで、市民活動との距離をある一定保ちつつ、議会運営に力を注ぐというタイプである。B議員は、議員同士の信頼関係を保つことで議会運営の中心的存在を目指し、結果的にスムーズな議決を図るというタイプである。

一方で、議員としてのキャリアは積んでいるものの、地域の長から声がかかりしだい現場に向き、市民ニーズと政策をつなぐ役割を担うタイプが2つ目としてあげられる。彼らは、現場に向くため、その時々に応じ「市民としての立場」と「議員としての立場」をうまく使い分けるといふ至難の技を成し遂げている。

立場を使い分けるといふ点では、共通点が見られるが、市民会議の場では「何も意見を言わない」態度をとる議員や「市との接し方や、市政の方向性までを市民に伝え

る」など、まちづくりの専門家として支援をする議員とその態度は多岐にわたっている。

a) 議員同士の信頼関係を重視するB議員の語り

「K駅周辺のまちづくり懇談会へ地域住民として参加した。議員としてのキャリアが浅い1期目および2期目は、吹田市全域を知るために参加型まちづくりに関与していたが、市会議員の射程距離についてキャリアを積むことで理解できるようになった。」

「議員は、議員同士の相互の信頼関係を保つことができて初めて議会のホスト役になれる。でなければ、キャリアを積んでもいつまでもゲストの立場でいることになる。」

b) 呼ばれた地域に出向く姿勢C議員とD議員の語り

「連合自治会長など地域の長等の役員に声をかけられ、参加を決意した。呼ばれたところに出向くが呼ばれてもいないところには出向く必要はない。」(CおよびD議員)

「市民の代弁者としての役割を担っているため、個人的意見はあったとしても、言わない立場をとる。議員活動と市民活動は別物として考えている。議員の役割は、市民の意向を市政に届けることだと思う。」(C議員)

「参加型まちづくりでは、距離を置いてプロセスを確認する程度にしている。生活者の視点で話すことを心がけている。市民と行政をつなぐ政策のコーディネートすることが議員の役割だと考えている。市長との接し方やall吹田の考え方等を助言している。」(D議員)

「高齢者の生きがいづくりという福祉施策であるワーカーズについて地域住民に紹介し、入札制度や業者登録に関する手順を助言してきた。」(D議員)

5. まとめ

以下、市民参加のまちづくりにおける計画策定に関わる市議会議員の役割について述べる。

本研究の調査は、市議会議員の語りを中心にしたヒヤリング調査であり、参加型まちづくりにおける市議会議員の役割としての試行調査として位置づけられる。ヒヤリングを行なった議員のうち3名が無所属（政党・政治団体の公認を受けていない候補）の議員であった。さら

に、この3名の議員は、参加型まちづくりの現場を重視する傾向があることがわかった。

一方で、党に所属する1名の議員は、議員同士の信頼関係を重視した市議会運営の現場を重視するということがわかった。

以上の議員としての立場は、政党・政治団体に所属するかどうかの違いに起因するものと推察されるが、特に、今回の分析でとりあげた3名の無所属の参加型まちづくりの現場を重視するタイプは、各々の議員が、実に様々な行動及び役割を担っていることがわかったといえる。

参加型まちづくりの現場を重視するタイプの行動様式をヒヤリングすると、共通してみられる行動様式は、「市民としての立場」と「議員としての立場」を臨機応変に使い分ける部分であるといえる。立場を使い分けるということは、すなわち、その場における役割を使い分けるということになる。特に、参加型まちづくり関連の計画策定においては、「市民としての立場」を重視し、生活者の視点で意見を述べる、あるいは全く意見を言わないといった態度が見られ、また、計画策定以外の市民活動においては、議員としての助言や制度の紹介等より専門的な立場からの支援をしていることがわかった。

今後の課題は、今回分析対象としてヒヤリングをした少数の市議会議員のまちづくりにおける姿勢や役割が議員全体としてどれぐらいの比率があり、また、今後の参加型まちづくりにどのような影響を及ぼすのか、さらには、他にもどのような役割があるのかなどを整理していくことを検討している。

参考文献

原科幸彦編著：『市民参加と合意形成 都市と環境の計画づくり』pp.12-14, 学芸出版社, 2008年4月

後藤春彦, 佐久間康富, 田口太郎：『まちづくりオーラル・ヒストリー』水曜社, 2005年3月

(2011.8.5 受付)

RESEARCH ON ROLE OF CITY COUNCIL MEMBER WHO IS RELATED TO PARTICIPATION TYPE CITY PLANNING PLAN DECISION

Akiyo TANAKA

The present study investigated hearing survey to the city council member. The purpose of this investigation is to clarify city council member's role in the participation type city planning. The more than half of the assembly member who investigated is an assembly member of independence. It has been understood that the assembly member of this independence tends to value the site of the participation type city planning. It has been understood that the assembly member who belongs to the party on the other hand values the site of the city council management that values the mutual trust of the assembly member.