

# 市民参加によるまちづくり

——八王子白書づくりの試み——

大塚 祚 保

## はじめに

市民の手づくりによる「八王子白書づくり」について、新聞で目にしたのは、91年6月のことであった。白書づくりとは何か、誰が主体となってその運動をはじめるのか、幾つかの疑問点について知人を通じて調べてもらうこととした。その回答では、運動も推進主体もまじめな市民運動であるとのことであった。市民参加や市民運動に関心のある私は、市民の立場から「八王子白書づくり」に参画し、その動向を分析してみたいと思い、活動を開始した。白書づくりの経過は本文に譲るとして、いくつかの感想をのべておきたい。

1つは、参加者の多くがまじめで熱心なことである。刊行委員会や編集委員会は、1～2週間に1回のペースで進められ、夜9時頃まで3時間続き、しかも、白熱した意見交換をくり返した。その姿は、まちを良くしよう、地域を良くしたい、あるいは生活課題を改善したい、という市民の熱意の現れであった。2つは、現代の市民運動とは、時間とカネとチエのかかるものだということがわかった。1日3時間の会議に往復の時間を加えると5時間余となり、そして帰りに飲んだりすれば、さらに時間が必要となる。カネにしても、活動の経費等一斉が自己負担であり、原稿を書くための資料収集から会費、ときにはカンパなどを加えると、かなりの支出となる。チエは、活動して起こることのすべてが新しいことであり、チエを働かせて弾力的に対応しなければならないし、調査分析や資料収集においてもチエが要求される。3つは、この参加者に中高年層が多く、20才代の若者がほとんどいないことである。こうした若者不在は、ボランティアや福祉活動その他の地域関係の諸活動に共通していることだが、将来を担う若者の顔がないことはきわめて残念であった。

『市民の手づくり八王子白書』(91年12月自治体研究社刊)は、市民によるまちづくり運動の一つであり、白書づくりを通してまちづくりを行おうという運動であった。一般的

に、多くの場合、まちづくりの主体は自治体であり、市民は、つくられたまちに生活する住民（住む民）である、という実態にある。従って、市民が主体となってまちづくりをすることは、容易なことではない。自治体が主体となって行うまちづくりを市民が主体となるまちづくりへと変えることは、大きな変革である。

自治体が行うまちづくりでは、自治体の意思を「総合計画」にまとめ、政策化して事業化する。白書づくりでは、市民の意思を「白書」にまとめようとする。そして、市民の意思である「白書」の内容を自治体の総合計画にくみ入れることによって、市民の意思を自治体の政策に反映させようというのである。このしくみをさらに拡大すれば、市民が自ら「総合計画」を作り、自治体がそれを執行すると、より多くの市民の意思が自治体の行政に反映されることになる。自治体は、市民の意思を代行する執行機関でもある。

市民主体による白書づくりは、こうした理想を実現するための一つの試みとして行われたものである。多摩地域の幾つかの自治体では、すでにこの白書づくりに刺激を受けて「政策づくり」を目標とする市民運動が活動しているという。市民による手づくりの白書づくりが、市民自治の可能性を求めて様々なうねりとなって胎動することを期待するものである。

この論文は、八王子白書づくりの分析を通して、市民主体によるまちづくりの可能性について考えてみたものである。

## 1. まちづくりの方向

### 1-1 まちづくりの考え方

まちづくりは、人々が住む「まち」を「誰がつくるか」によって、様々な考え方が生じてくる。かつてのまちづくりは、都市づくり、街づくりといわれ、どちらかといえば、ハードな器としての都市の建設を意味していた。この場合、自治体が主導で都市づくりを進めてきたという事例が大半であった。

ところが今や、「まちづくり」ということばが通説となりつつある。このまちづくりには、2つの意味がこめられている。1つは、行政側の変化である。従来、自治体主導であったハードな都市建設に市民参加などの柔軟な姿勢が生まれ、市民とともにまちづくりを考えるという発想が含まれている。2つは、市民側の変化である。市民は、これまで自治体側に任せ、自分は客体として住むだけという姿勢から、都市や町のあり方について自らの問題として考えようという動きに変わってきたのである<sup>(1)</sup>。要するにまちづくりとは、一定の地域に住む人々が、自分たちの生活を支え、便利に、より人間らしく生活していくための共同の場をいかにつくるかということである。その共同の場が「まち」である<sup>(2)</sup>。

ここで強調されることは、市民が主体となってまちづくりをするという市民自治の理念である。自治体がまちをつくり、市民がそこに住むのではなく、まちに住む市民が主体（主人公）となってまちをつくるのである。このことは、自治体によるまちづくりから市民によるまちづくりへと、まちづくりを変革しなければならないのである。そこに住む市民が、自からの協働作業として共同の責任においてまちをつくるのであり、その際、自治体は、市民の意思を代行する執行機関としての役割を担うのである。まちは市民が協働でつくるべきなのである。

こうしたまちづくりは、さらに発展した段階の理想的な姿として、まちづくりの主体は、市民であり、自治体であり、企業であるともいわれる。地域社会に関わるすべての人々が、社会の一員として協働して、共同の責任においてまちづくりに責任を負うことが、理想的なまちづくりの方向であろう。

### 1-2 自治体におけるまちづくりのしくみ

自治体におけるまちづくりは、計画行政に基づいていると考えてよい。自治体では、昭和44年の基本構想の義務化以来、基本構想、基本計画、実施計画（これらを統合して総合計画という場合もある）という計画大系によってまちづくりを進めている。

基本構想では、10年余先の都市像を設定し都市づくりの目標とする。基本計画は、基本構想で設定した都市像を具体化するために各部門の施策をまとめ、5年余で前期と後期に区分しながら各施策の実現を図っていくという計画である。実施計画は、3年の期間で、主要事業および事業費を中心にまとめたものである。そして各年度では、予算と実施計画とをリンクさせローリングさせるといふしくみである。

ほとんどの自治体では、こうした計画行政のしくみを基本にまちづくりを進めているが、ここでは、市民意思との関連で次の2点に留意しておきたい。1つは、計画と事業との関係である。計画行政が進むと、計画にない事業は、例外を除いて事業化がむずかしいこととなる。従って、まず計画にのせ、それに基づいて事業化することが前提となる。次いで、計画の中では、何の施策を先に事業化するかという優先順位づけが重要となり、首長の政策的判断が加えられる。どの政策を優先するかが、首長の政治的姿勢となる。市民が事業を要求した場合、計画にあるか否かと優先順位づけという2つの判断によって選定される。従って、計画にない事業であれば、その事業化にはかなりの期間が必要となる。また、首長の優先順位の低いものであれば、さらに遅れることとなる。

2つは、計画における市民意思の反映システムのあり方である。計画行政を基本とする自治体では、計画に市民意思をいかに反映させるかというシステムが重要となる。市民意思が市政に反映されるか否かは、計画作成プロセスのどのレベルに、どのような市民意思を反映させるか、ということにかかっているのである。

市民意思を重視する自治体では、毎年の全世帯アンケート調査、地区別の市民懇談会、

市民会議など、計画プロセスの様々なレベルで市民意思を反映させるようなしくみを工夫する。計画レベルへの市民参加である。他方、市民意思を重視しない自治体では、アンケート調査、広報紙でのPR、完成した計画の説明会などの形式的な市民参加を行い、市民意思を反映したのものとして計画づくりを進めることとなる。

ここで最も重要なことは、計画レベルに市民意思が十分に反映されるか否かである。計画に市民意思が反映されないことは、市政に市民意思が反映されないことであり、自治体と市民意思とが不一致となることでもある。この場合のまちづくりは、自治体の手によって、市民意思とは違う考え方の下に推進されることとなる。要するに、行政サイドからの一方通行の計画となり、市民からのフィードバックが十分に行われぬままに終わってしまい、計画と市民意思との間にギャップが生じてしまうのである<sup>(3)</sup>。こうした市民意思の反映の困難性が、自治体によるまちづくりの問題点であり、限界性でもある。

### 1-3 市民によるまちづくりの方向

市民はまちづくりの主体=主人公であるといわれる。この市民自治の理念を具体化するために、自治体では、様々なしくみで市民意思の反映に努めようとしている。しかしそのしくみは、(1)どの市民層を対象とするか (2)把握した市民意思をどのようなシステムで反映させるか (3)すべての市民意思を反映することは不可能でもある、などの様々な問題点をかかえていることも事実である。

「八王子白書」づくりの運動は、市民が自からの手によってまちづくりを行おうとした第一歩である。市民は「白書」という市民意思を通してまちづくりを行おうとしたのであり、「市政は、市民が声を出すことによって市民が創っていく」<sup>(4)</sup>という提案でもある。

まちづくりの主体は誰かという間に、「市民である」と回答できる自治体は、ごくわずかでしかない。多くの場合、自治体がまちをつくり、市民は、つくられたまちに生活する住民でしかない。市民によるまちづくり、市民主体のまちづくりは、市民が主体であり、市民が自からの手でまちを主体的につくっていくことである。

市民によるまちづくりを具体的に実践することは、容易なことではない。その最大の理由は、現行の制度がそのようなしくみにはなっていないからである。ほとんどの自治体では、まちづくりの主体は市民であるといいながら、実質的には市民を客体として扱い、自治体主導によるまちづくりを実施しているのである。こうした自治体主導のまちづくりは、市民主体のまちづくりへと変える必要がある。市民主体のまちづくりに必要なことは、一人ひとりの市民が自から主体として自覚し行動することである。市民の意思を實踐すべく、自治体に働きかけ行動することである。自治体は、市民の意思を代弁し市民に代って執行する機関であり、あくまでも市民の意思が基本である。

この市民の意思をまとめたのが「白書」であり、自治体の意思をまとめたのが「総合

計画」である。ここで必要なことは、政策レベルの「白書」を市民がつくり、自治体へと政策提言することである。その結果、「白書」と「総合計画」との内容の調整が必要となり、市民意思を政策へと反映させるしくみの設定が必要となる。このことは、自治体が市民の意思を反映させると同時に、自治体と市民とが協働でまちづくりの政策を提言することにもなる。この際、市民と自治体とが留意しなければならないことは、双方の緊張関係を保つことである。市民は、「緊張と協調を通して自治体を作る計画や施策・事業をその過程・成果とともに地域社会にとってより適合的であり、効果的になるように提言し参加していく」<sup>(5)</sup>ことである。

次の段階から考えられることは、市民と自治体とが初めから協働してまちづくりの政策を作成し、提言する場を設定することである。市民会議、市民委員会などの形で、まちづくりの方向性を審議する場を、市民と自治体との協働の場として設定することである。

市民がつくる政策、自治体がつくる政策、市民と自治体が協働してつくる政策などの様々なスタイルの政策が考えられる。これらの政策を市民に代って執行する機関が自治体であり、市民が主体となってつくる「白書」を自治体が執行することは、不可能ではない。これこそが、市民が主体となるまちづくりのしくみである。

## 2. 八王子白書づくりの経過

### 2-1 実行委員会による準備

八王子白書づくりは、市民レベルの活動として具体的に動き出す前の段階で、準備のための様々な活動が行われている。これは、いわば準備期であり、推進母体の体勢固めの時期でもある（資料1）。

推進母体である「八王子憲法を考える集い実行委員会」は、90年11月、「八王子のまちづくりを考える」というシンポジウムを開催した。このシンポジウムでは、学童保育、老人福祉、マンション紛争などがテーマとされ、多数の市民が集まり、熱心な議論が展開された。

**資料1 市民の手づくり八王子白書づくりの経過**

- 1990.11.25 「八王子のまちづくりを考える」の開催（八王子憲法を考える集い実行委員会）
- 1991.5 下旬 パンフ「八王子市政白書づくりへのお誘い」のまとめ（八王子憲法を考える集い実行委員会ほか）
- 6.9 「市政白書」に関する新聞発表（3大紙ほか）
  - 6.14 第1回刊行委員会（スケジュール、白書項目案）
  - 6.20 通信「つくろう市政白書（No.1）」の発行
  - 6.28 第1回編集委員会
  - 6.30 市内ウォッチング（ヘリポート、今熊山、駅前再開発ほか）
  - 7.1 第2回刊行委員会（項目の分担、分野別の区分）
  - 7.9 第2回編集委員会
  - 7.12 第3回刊行委員会（分野別の協議、資料収集）
  - 7.20 第3回編集委員会
  - 7.30 第4回刊行委員会（32原稿の提出）
  - 8.7 第4回編集委員会
  - 8.13 研究者グループ打合せ（53原稿）
  - 8.28 第5回編集委員会
  - 9.2 第5回刊行委員会（分野毎の原稿調整）
  - 9.4 研究者グループ打合せ
  - 9.11 第6回編集委員会
  - 9.13~14 中間原稿の発表会
  - 10.1 第7回編集委員会
  - 10.2 第6回刊行委員会（白書原稿の目次）
  - 10.19 第8回刊行委員会（本の販売）
  - 11.16 第9回刊行委員会（刊行の遅れ）
  - 11.30 出版記念（八王子白書の出版）
- 1992.1.12 「市民が主人公、市民自治の可能性」
- 3 下旬 日野市にて「市民版マスタープランづくり」の開始

このシンポジウムのあと、同実行委員会のメンバーを中心に10名余の有志が集まり、「八王子のまちづくりはどうあるべきか」などを話し合った。この結果、まちづくりのための実践活動として、市民版の白書づくりを目標とする市民運動の展開を決め、市民に呼びかける体制づくりを確認した。その際、「白書」の内容や意味づけについて、次の諸点を決めた<sup>(6)</sup>。

- (1)八王子市は広いため街のようすがわかりにくいので、市民に街全体が見えるような資料を作ること。
- (2)市政について感じていることを話し合い、また、「八王子ウォッチング」によって市内の開発の現場や環境調査をしてまわり、現場の市民の声を聞いた。
- (3)「八王子21プラン」などの市の資料やメンバーの意見をもとに、15分野約100項目の白書項目案を作る。
- (4)白書のスタイルは、B5判ヨコ書き、左に文章1000字以内、右に図表や写真という案とする。文章はわかり易く、中学生でも読めるようにする。
- (5)91年6月中旬にスタッフを集め、7月中旬までに原稿を書いてもらうというスケジュール案とする。

こうして白書の内容は、構想の段階から具体的なイメージを形づくりながら実践へと進められたのである。

その後、「八王子市政白書(仮称)づくりへのお誘い」(八王子憲法を考える集い実行委員会)をまとめ、市民への参加の呼びかけ、あるいは新聞発表に努めた。同「お誘い」では、市政白書づくりの動機や理由について次のようにのべている。

- (1)シンポジウムやウォッチングを開いて市内をみてきたが、あらためて高尾山や浅川の自然に恵まれる八王子の魅力を確認した。同時に、八王子は広すぎてまち全体がどうなっているか、市民には見えにくい。市のやろうとしていることが、市民にとってわかりにくいことがわかってきた。そこで、八王子の魅力と今の市政のありさまをひとつにまとめることが必要である。
- (2)子どもやお年寄りのための施設、環境整備やまちづくり、商店街や農業などの産業の様子、市民の市政への参加のし方、いろいろな地域の特色などについて、わかり易くまとめた書物を市民自身の手で作って出版する。

実行委員会では、白書づくりを知らせるために、メンバーの知り合いや今までの企画の参加者へと「お誘い」を送付して、広く市民の参加を募った。さらに、広報紙への掲載、記者発表、マスコミ誌、タウン誌への掲載などによって市民運動の開始をPRした。とくに新聞各紙は、「あなたが執筆『市政白書』」(朝日)、「市民が市政白書づくり」(東京)などの見出しで大きくとりあげたので反響も大きかった。その内容は、「八王子の市民グループが自分たちの足で市政の実態を調べようと、『市政白書』づくりの仲間を募っている」(91.6.9朝日)というような好意的なものであった。市民が手づくりでつくる白

書ということで、マスコミもその新しい試みに着目して大きくとりあげたものであろう。

こうして白書づくりの体制固めは着々と進められてきた。その中心母体は、「八王子憲法を考える集い実行委員会」であり、市内にある合同法律事務所の若手弁護士を中心とするグループと自然保護運動家、評論家、研究者などの市民運動のグループである。

## 2-2 市民グループによる白書づくり

### 第1回刊行委員会の開催。

約50名の市民が参加し盛況であった。なお、のちの第1回名簿では、72名の市民が登録、最終的には100名余の市民が参加したことになる。八王子ニュータウンの開発問題、道路の整備状況、環境と開発問題など、様々な市民生活での課題が語られ「朝まで続きそうな雰囲気<sup>(7)</sup>と書かれるほど熱気あふれるものであった。第1回目でもあることから、市民の市政への不満が様々な角度から発言されたものといえる。

事務局からは、市政白書の項目案、白書のスタイル、白書の完成サンプル、全体のスケジュール、全体の進め方などの資料が配布され、白書づくりの全体的な構想が説明された。(1)項目案については、その内容、順序、表現のし方などにさまざまな修正の意見が出された。(2)原稿提出までの1カ月のスケジュールは、短かすぎるという意見が出され、検討の必要性が指摘された。(3)名称については、「市政白書」ではなく、「市民白書」とすべきではないか、などの様々な意見が出された。白書づくりの全体の進め方については、次のような構想であった<sup>(8)</sup>。

(1)刊行委員会については、100名余の市民を募り、刊行委員とする。(2)刊行委員会の目的は、「市政白書」を刊行、販売することである。(3)刊行委員相互の交流を図る通信を発行する。(4)運営については、基本的なことがらを定めることは総会(刊行委員会)で行い、編集委員会で日常的作業を進める。通信の発行、財政の管理のための事務局をおく。(5)刊行委員会の運営のために一人1,000円の参加費を集める。

### 第1回編集委員会の開催。

約10名の編集委員が出席し、第1回刊行委員会での議論の整理、対応、さらに、次回以降の進め方などが議論された。その際、項目案の修正(第2次項目案)、スケジュールの延期などが提案された。以後、7回まで、刊行委員会と編集委員会の二本建で白書づくりが進められることになる。双方の役割は、刊行委員会が一般市民の集まりで、編集委員会が、そのうち、さらに関心のある市民が集まり、白書づくりの進め方を議論しながら推進していくというものであった。双方とも、市民は自由に参加できるしくみとなっている。もちろん、両委員会は、事務局として野沢代表、尾林弁護士、大和田リーダーが議事進行役を努め、データを用意しながら進行するというものであった。

「つくろう市政白書」(No.1.6.20付)。

この通信は、第1回刊行委員会以来、発行され9月末日まで続けられた。刊行委員会



や編集委員会が終ると、「その状況報告と次回の予定」をまとめたもので、メンバーに情報を提供する役割を果たした。こうした通信の発行は、随時に参加する市民に共通の情報を提供すると同時に、メンバー全体の意見の合意を形成していくための手段として重要な役割を果たしているものと評価できる。

八王子ウォッチングの開催。

参加者15名余であったが、マイクロバスで次の市内を視察した。

- (1)違法ヘリポート地の造成現場
- (2)八王子市農協園芸センターでの農業経営状況
- (3)今熊山（秋川丘陵自然公園内）での大変電所とキャンピングビレッジ構想計画地
- (4)八日市地区周辺の再開発予定地
- (5)八王子駅北口地区再開発予定地

市内の新しい環境破壊や再開発の現場をみて歩くことは、あらためて問題の深刻さを再確認するという意味で、重要なイベントであったと思われる。

第2回刊行委員会の開催。

白書の内容、調査方法、刊行スケジュールなどについて意見交換。参加市民34名。白書項目2次案には、市民の希望担当項目が書かれ、分担の確認と子ども、老人、障害者、まちづくり、環境、教育文化、行政などの9分野に分かれ、それぞれの話し合いを行う。スケジュール案では、7月20日に第一次原稿提出、9月下旬「市政白書」の完成であった。市民からは、原稿の作成期間が短い、完成が早すぎて無理、などの意見が続出した。

第3回刊行委員会の開催。

白書項目3次案の提出。白書の内容や図表等の収集、作成の方法について意見交換。担当分野ごとに分かれ、原稿内容、進み具合などについて意見交換。7月30日原稿提出、それ以降、研究者グループに全体の調整、監修を依頼するというスケジュール案が提案された。

### 2-3 八王子白書の刊行

第4回刊行委員会の開催。

42名が参加。原稿の締切日で、32原稿が集まる。まだ全体からいえば不足であったが、しかし、短期間であったにもかかわらず、よく書き上げた后感心した。その後、集まった原稿を基に白書項目4次案、5次案が作成される。そして編集委員会では、提出された原稿（50本余）をどのようにまとめ、白書として作り上げていくかということに議論が集中した。編集作業については、①研究者がチームを組んでやる（おまかせ型）、②市民自身が仕上げ、研究者が最小限に技術的修正をする（市民自力型）、という2つの方法に意見が分かれた<sup>(9)</sup>。結論としては、①基本的には分野ごとに市民が集まって原稿を検討し、内容、形式を仕上げる、②必要なら研究者にも加わってもらう、ということになり、

市民ができるだけ自分達ですべての作業を行うという方向へと移行していった。

研究者グループの打合せ。

大学関係者5名と事務局が集まり、集まった53原稿について、白書づくりの可能性、白書づくりの位置づけ、原稿内容の評価などについて議論した。53原稿をいかに白書として一冊にまとめるかについては、さらに検討を要するという事で、各原稿を読み評価することとした。この段階では、スタイルや内容が不統一で、かなりの修正を加えなければ、白書としてとりまとめることはむずかしいと思われた。しかし、市民が自らの手で1,000字という条件の下に書いたものであり、不統一は当たり前でもあった。その後、53の各項目を一読し、スタイル、内容などの評価を行い、必要に応じて各市民に加筆修正を要請することとした。それにしても、市民のエネルギーはすばらしいと感動した。正に「問題の当事者こそ誰よりも専門家である」<sup>(10)</sup>といえる。7月1日から1カ月余で、素人の市民が53項目の原稿を自からの手で書き上げたのである。

なお、9月初旬、2回目の研究者グループの打合せを開催。こうした研究者グループの存在は、市民運動の展開の中でチエ袋としての役割において重要であると思われる。但し、問題は、白書づくりの中でどのように位置づけ、どのような役割を与えるのか、ということは、明確にしなければならない。この段階では、研究者グループの位置づけが不明確で、参加メンバーからは、位置づけのあいまいさが指摘された。

第5回刊行委員会の開催。

集まった原稿(55本)の編集作業についての話し合い。図表、文章のスタイル、内容の構成などの統一を図るように協議。文字数1,000字、図表2枚以内を明確にする。分野ごとに意見交換し、修正しながら白書づくりを進めることを確認。タイトルについては、八王子市政白書か、八王子市民白書かという2案が出され、最後まで結論にいたらなかった。参加者からは、市民が作るのだから「市民白書」だという意見が多く出された。

中間原稿の発表会の開催。

白書原稿の執筆者と一般市民との意見交換をするために、中間の原稿発表会を開催した。分野ごとに執筆者が白書内容を発表し、それに対する市民の意見を聞こうというものである。金曜日夜と土曜日午後の二日間、のべ8時間にわたる発表会であった。多数の市民が参加し、熱心な議論が展開された。市民からは、「八王子市民のエネルギーに脱帽する。市政を動かす力になるまで持続することを期待する」<sup>(11)</sup>というような激励のことばがよせられた。

原稿の締切。

9月末日をもって第1分冊の原稿を締切り、10月7日、自治体研究社に印刷原稿を手渡した。事務局では、これから出版までの2カ月余、原稿内容の調整、図表の修正、校正などの出版社とのやりとりで苦労を重ねた。原稿の執筆から本の作成にいたるまで、すべてが市民の手によるものであり、正に、市民の手づくりによる白書づくりであった。

#### 第8回刊行委員会の開催。

これまでのまとめ、本の販売方法などについて意見交換。事務局員をメンバーから募集し、事務局を合同法律事務所（尾林、高橋）から中川宅へ移転することとした。以降、新たなメンバーと事務局体制で再スタートすることとなった。この事務局の移転は、推進母体であった合同法律事務所から市民グループの手へと引き継がれたものである。白書づくりは、これによって市民主体による白書づくりへと実質的な体制を強化したものと見える。

『市民の手づくり八王子白書』の刊行。

B5判140頁の白書が完成した（資料2）。市民の手づくりによるチエとアセと市政への熱意の結晶であった。これを記念して、シンポジウム「今なぜ八王子白書か」およびパネルディスカッション「八王子を見て歩いて書いて」を開催した。記念パーティでは、関係者が互いのエネルギーをたたえ『白書』の刊行を祝った。

#### 2-4 周辺自治体への波及効果

「市民が主人公、市民自治の可能性」の開催。

10月以降、第二分冊への準備が進められ、市民へのPRが行われてきた。92年1月、大原光憲中央大学教授をまじえて、白書づくりのメンバーとのシンポジウムを開催した。第二分冊の白書づくり運動や刊行された『白書』の市民へのPRでもあった。

周辺自治体での動き。

『八王子白書』の刊行とともに、こうした市民運動が多摩の周辺自治体へと波及していく状況にある。日野市では、「市民版マスタープランづくり」の運動、昭島市では、「女性行動計画づくり」、小平市、田無市、町田市でも、同じような市民の活動が動き始めているという（92.3.22朝日）。新しい市民運動として周辺の市町村へと広く波及していくことを期待したい。

### 3. 八王子白書づくりの課題

八王子白書づくりの経過にみられた様々な側面について、市民主体のまちづくりという観点から、その特色なり問題性を検討しておきたい。

第1は、白書によるまちづくりの意味と限界である。白書の内容がどうあるべきかについては、様々な議論があろう。「八王子白書」の内容は、市民生活に生じた様々な生活課題を集め、その現状なり問題点および課題について「現状+考える」というフレームでまとめたものである。しかも、左に1,000字程度の文章と右に1~2枚の図表をセットに、1項目左右の見開きとすることを原則とした。1,000字程度で問題をまとめることにした理由は、市民が書くので、短く易しくしたこと、さらに短期間で書き終えるように

資料2 目次

● 刊行にあたって 4

● 第1章 子どもたちの保育行政 6

① 子どもの保育行政が安心して生活できる場所とは？ 8

② 八王子市の児童クラブを 10

③ 学校の近くに児童クラブを 12

④ 忙しい子どもたち 14

⑤ 15の春はまな 14

⑥ 温かく栄えた 14

● 第2章 女性 16

① 働かない？ 働けない？ 22

② 女性の権利促進を 24

③ 育児休業法の速やかな制定を 24

● 第3章 高齢者 28

① 「高齢化社会」への具体的な施策を 28

② 増加するひとり暮らしの高齢者 30

③ 高齢者の利用した財政的援助を 32

④ 高齢者の利用した特別養護老人ホーム 36

⑤ ショートステイ・ミニ・ミッドルステイの施設状況 36

⑥ 「特別養護老人ホーム」の費用徴収について 38

● 第4章 障害者 44

① 障害者福祉の現状 46

② 障害者福祉の現状と問題点 48

③ 学校卒業後の生活 50

④ 在宅福祉サービスの現状と問題点 51

⑤ 図書館利用に障害のある人びとへのサービス実施状況 51

⑥ 図書館利用に障害のある人びとへのサービス実施状況 52

● 第5章 健康・医療 58

① 健康診断はいつに受診できるように 58

② 子どもたちの健康は守られているか 60

● 第6章 八王子のまちづくり・環境・衛生 64

① 八王子の土地利用 64

② 八王子の緑を守ろう 66

③ 市民一人あたり都市公園面積5.61m<sup>2</sup> 68

④ 進行する空気の汚染 70

⑤ 河川を処理するのではなく「出さない・つくらない」 74

⑥ 八王子の都市計画の12年 78

⑦ ゴミと資源の分離と高尾山 80

⑧ 圏央道計画と高尾山 80

⑨ 高尾山の前山・金比羅山がなくなる 82

⑩ 近隣丘陵地の保全を 84

⑪ へりポーン地の違法開発をめぐって 84

● 第7章 産業・消費者・勤労者 88

① 八王子の小売業は大企業だけになる？ 88

② 八王子の酒造業 90

③ ハイトテク産業は市民のためになるのか 92

④ 「織物の八王子」はいま 94

⑤ 大企業誘致では発展しなかった八王子の工業 96

⑥ 農地税制の「改正」は八王子の農業に何をもちたすか 98

● 第8章 学習・文化・スポーツ 100

① 文化への熱いまな 102

② 公民館を充実させて！ 104

③ 市民運動のひろがり 108

④ 市民運動のひろがり 108

⑤ だれもが気軽にスポーツを 110

⑥ 大学の市民向け公開講座などの解放と考え方 112

⑦ 高まる市民の学習意欲 114

⑧ 市民の市民による生涯学習ネットワークを 116

● 第9章 平和 120

① 学校での平和教育 120

② 八王子にも大規模な被爆者の実態 122

③ 八王子にも大規模な被爆者の実態 124

④ 八王子にも大規模な被爆者の実態 124

● 第10章 市民と行政 126

① 市民の声を反映する市民参加を考える 128

② 情報公開の制度化を考える 130

③ コミュニティ行政はこれでいいのか 132

④ 市民のひろば・コミュニティセンターの充実を 134

付・白書づくりのリアル 136

後記 142

したことである。しかし実情は、様々な生活課題を1,000字程度でまとめることは、要領よく簡潔にまとめることがきわめてむずかしいことである。加えて、短かすぎるために十分に検討した内容とすることができず、問題点の所在の指摘になってしまったことである。従って、白書の内容は、市民の生活体験から感じた問題を把握し、分析し、市政の実態を明らかにしたものである<sup>(12)</sup>。

他方、こうした白書の内容については、政策レベルへと質的な向上を期待する面が考えられる。少なくとも、白書づくりがまちづくりの一環であるとするならば、その内容は、単なる「問題点の指摘」から「新しい政策の提言」へと質的な転換が要請されるところである。白書づくりを通して自治体にその実行性を期待するのであれば、白書の内容は、政策提言レベルまでに質的な向上を図ることが必要であり、そうでなければ、まちづくりへの実効性ある参画はむずかしいと考えられるからである。なお、このことは、市民が単に「問題点を指摘する」自治体への要求型の市民から、「新たな政策を提案する」政策提案型の市民へと成長することでもある。

八王子白書づくりの最大の特徴は、市民主体によるまちづくりの側面である。100名余の市民が参加し、50名余の市民が自からの力で調べ書き上げたという市民運動のプロセスにある。100名余の市民が毎週のように集まり、半年間かけたそのエネルギーは、市民のまちづくりへの情熱であり、市民運動のロマンさえも感じるのである。

第2は、通信の発行とマスコミの活用の問題である。白書づくりのプロセスでは、「つくろう市政白書」が刊行された。また随時、白書づくりのポイントでは、マスコミへの記者発表が行われ、一般市民へのPRが行われた。こうした通信の発行やマスコミの活用については、白書づくりのプロセスできわめて適切に行われたと思われ、白書づくりの成功の一つの理由ではなかったかと思われる。

「つくろう市政白書」は、刊行委員会の開催後、必ずその会議状況と決定事項および次回の予定内容をまとめ、各メンバーに送付するというルールとしていた。こうした通信の作成は、事務局にとって手数のかかることではあろうが、メンバーにとっては、大いに役立つものである。市民運動のメンバーは、出欠の状況が流動的で欠席者も多く、欠席者にとっては、その会議の状況が伝えられ情報が連続することとなる。これらの通信には、2つの役割が考えられる。1つは、情報の提供であり、2つは、コンセンサスの形成である。会議の状況や決定事項のとりまとめは、それを読んだメンバーが確認し合意することとなり、結果として、組織全体におけるメンバーのコンセンサスを形成していくという機能を果たすことである。

マスコミやミニコミ誌の活用も重要である。白書づくりでは、市民運動の開始の段階から記者発表して市民の参加を募ってきた。その後も、中間発表、刊行記念などのふし目で記者発表し、新聞記事とされている。こうした新聞記事は、一般市民に関心を与えると同時に、これによって参加する市民も少くない。市民運動の活性化のためにも、マ

スコミ等のメディアの協力を得られることは、望ましいことと思われる。

第3は、研究者グループの位置づけ、関わり方の問題である。白書づくりでは、メンバーの大学研究者に加えて、外部の5～6名を総合した研究者グループを設置し、原稿内容の監修や評価の名目で2度程の打ち合せ会を開催した。しかし、これらの研究者グループについては、白書づくりのプロセスの中で明確な位置づけをしていなかったために、十分な機能を果たさないままに終わってしまったといえる。加えて、市民の中には、自からの手ですべてを行いたいという意見があって、結果として一層、位置づけが不明確になってしまったものである。

ここでの教訓は、研究者グループの機能なり役割を明確にすることの重要性である。研究者グループには、その知識、情報、経験などがあり、市民運動のプロセスの中では、いわゆるチェ袋としての重要な役割があるものといえる。たとえば、白書内容の監修や編集については、研究者グループのチェやノウハウによって、より円滑に、より質的にレベルの高い手法が考えられ、結果として、質的にレベルの高い白書が完成したかも知れないのである。市民運動と研究者グループとは、自ずと機能が異なるわけで、双方の協力体制は可能であろう。むしろ、研究者グループのあり方によっては、市民運動のプロセスにおけるムダや非効率を少なくすることも可能であり、研究者グループが十分にその機能を発揮できるようなしくみを工夫すべきである。

第4は、市民運動と自治体との関わり方の問題である。白書づくりのプロセスでは、市民運動グループと八王子市とで公式ルートでの協議の場を設定してはいない。せいぜい、メンバーが原稿を書く際、個人的な情報の収集、事実の確認などで市の担当者と接触をもったくらいで、事務局や委員会として意見交換や交渉を行っているわけではない。財政的にも、メンバーは会費を集めて自主的に行っており、市からの助成金等を受けているわけではない。その意味では、白書づくりは、正に、純粋な市民主体による活動である。

これからの問題は、いつ、どのような方法で、自治体との協議の機会を設定するかということである。その方法はともかく、協議の機会が必要となろう。市民と自治体とが協議の場を持たないのであれば、白書づくりは、単なる言いっぱなしに終わってしまう。白書づくりがまちづくりであり、まちを良くするための市民運動であるとするならば、市民と自治体との協議を通じて市民の意思（主張）を自治体の政策へと反映させるルートを設定すべきである。もちろん第一分冊の白書が刊行されて以降、市側の各セクションで白書の内容を優先的に行うなどの、いわば先取りと思われる事業が行われており、その意味では、白書の内容が非公式に市の政策に反映されつつあるともいえる。しかし、それはあくまでも非公式であり、わずかなインパクトでしかない。白書の内容を自治体の政策に反映させるためには、具体的な反映のためのルートを設定すべきである。そして、将来は、このルートをさらに発展させ、市民と自治体とが協働してまちづくりを行

えるようなシステムの開発を期待するものである。

#### 4. 市民主体のまちづくりをめざして

市民はまちづくりの主体であり主人公である<sup>(13)</sup>、といわれている。八王子白書づくりの運動は、そうした理想を掲げて進められてきたが、しかし、市民主体であるということを実体化するには、なお幾つかの課題が残されていると思われる。

市民主体のまちづくりを実現するためには、次の3つの留意点を考えておきたい。(1)市民がまちづくりの主体であることを再確認すること、(2)まちづくりの基本となる計画を市民がつくること、(3)市民がつくる計画を自治体が執行するというシステムを設定すること。

第1は、市民がまちづくりの主体となりうるか、という問題である。そもそもまちでの生活において、市民は、まちづくりの主体であって対象物ではない。つくられるまちの環境を良きにつけ悪きにつけ享受するのは市民自身であり、よい環境を享受するために計画策定に参加していくことは当然でもある<sup>(14)</sup>。八王子白書づくりでは、意欲ある市民が100名余参加したが、いざ身の回りの生活課題を分析してまとめ文章化することになると、市民にとって簡単ではない。しかしこうした市民も、時間をかけたり訓練するなどの条件次第で、文書づくりが可能となる。

まちでの生活者としての市民は、次の3つの特性をもっていると考えられる<sup>(15)</sup>。(1)市民の専門性。市民一人一人は、日常の生活や職業を通じて熟知している分野があり、その点では、各人が専門性をもっている。従って、市民は、計画の方向、内容について得意とする分野から検討し提言することは可能である。(2)生活の場での密着性。市民は生活に関わる領域について長時間にわたり親しんでおり、その特性や課題について十分に理解した具体的な見識、視点をもつことが可能である。(3)地域性の体現。市民は地域のもつ風習や様式などの地域性の中で生活しているのであり、計画の内容が地域に適合しているか否かについての判断が可能である。これらのことは、市民が計画の主体となりうることを立証するものであり、市民はまちづくりの主体となりうるかと判断できよう。問題は、計画の策定に伴う「まとめや文章化」という技術面に慣れていない点である。

第2は、市民がまちづくりに関する政策をつくることができるか、という側面である。八王子白書づくりでは、市民が自からの生活体験をもとにデータを集め、分析し、ヒアリング調査し、その結果を文章化して「白書」をつくったものである。但し、白書の内容は、あくまでも生活体験に基づいた問題点の指摘であり、必ずしも全体としての調和のとれた計画にはなっていない。これは、市民が生活課題の中で得た問題点をまとめたものであり、自治体への要望、要求をまとめたものという性格になったものである。まちづくりを進めるに当たって必要なことは、問題点を指摘すると同時に、それに対応する

解決策であり、まちづくりを積極的に展開するための新しい政策の提言である。白書の内容は、問題点の指摘から新しい政策の提案へと質的な転換が求められているのである。

それでは、市民がまちづくりのための新しい政策提言をまとめることが可能であろうか。その答えは、可能であると考えたい。白書づくりの経験をふまえていえば、政策提言をまとめた「計画書」のフレームを作り、その条件の下に長期間かけながら計画の作成を行うならば、十分に可能であると思われる。市民主体のまちづくりには、自治体を作る「総合計画」と同等の「計画書」を市民の手づくりによってつくることが期待されているのである。

第3は、市民がつくる「計画」を自治体が執行するというシステムを設定することである。まちづくりの主体は市民であるという。しかし実態は、必ずしも市民主体とはなっていないために、自治体では、市民意思を反映すべく様々な市民参加を試みている。市民意思を十分に反映させるためには、市民に政策づくりを任せ、自治体がそれを執行するというシステムに変えることが必要となろう。自治体は、市民の信託をうけて行政サービスを執行する機関である<sup>(16)</sup>とするならば、市民意思である「政策」をうけて、自治体がそれを執行することは、市民自治の理論上、当然のしくみでもある。

現行制度では、自治体は権限と財源をもって行政サービスを執行している。市民がつくる計画=政策をこのしくみの中に組み込むためには、まちづくりにおいて市民と自治体とが協働で機能するようしくみを設定しなければならない。市民は政策を企画立案し、自治体もつ権限や財源との調整を図り、自治体の計画として再構成して政策化するというしくみである。これからのまちづくりにおいて、市民と自治体とは、相互に同等の立場で位置づけ、協働して計画=政策をつくり、お互いの責任において新しいまちづくりを推進していくことが要請されているのである。

#### 〔注〕

- (1) 田村明著『まちづくりの発想』24～25頁、1988年、岩波新書
- (2) 田村著 52頁
- (3) 二宮公雄著「市民からの計画と自治体行政」、田村明編著『自治体の政策形成』182頁、1989年、学陽書房
- (4) 中川富子著「まちづくりの力を育てる学び合いの輪」『社会教育（平成4年8月）』28頁
- (5) 二宮前掲著 183頁
- (6) 『市民がつくる八王子白書』137頁、自治体研究社
- (7) 同 上 138頁
- (8) 「市政白書の構想」（実行委員会）より
- (9) 「第4回編集委員会に向けて（8、7付）」より
- (10) 『市民がつくる八王子白書』138頁



- (11) 「つくろう市政白書 (10. 9 付)」より
- (12) 野沢健二著 「市民の声は白書になった」『住民と自治 (92. 2)』42頁
- (13) 『市民がつくる八王子白書』128頁
- (14) 二宮前掲著 190頁
- (15) 二宮前掲著 190～191頁
- (16) 松下圭一著 『市民文化は可能か』56頁、岩波書店