

住民参加は発展するか

—制度改革の視点から—

島 田 恵 司

序

第1章 住民参加の歴史

第2章 住民参加制度の現状と課題

第3章 新しい住民参加の試みと狭域の自治

第4章 住民参加の課題と限界

第5章 住民参加の現状をどう評価するか

第6章 問われる自治と住民参加の展望

結び

序

日本における住民参加は、ここ十数年で大きく進展したといえるであ
⁽¹⁾ろう。もはやどの自治体でも、住民参加は必須アイテムといって過言では

(1) 政治学では、「住民」という用語と区別して政治や社会への主体性を強調する意味から「市民」を使用することが多い。一方、法学では一般的法律用語として域内の定住者という意味で「住民」が使われることが多い。本稿では、「住民参加」と「市民参加」を厳密な意味で区別していない。また、「市民運動（活動）」と「住民運動（活動）」も同様とする。西尾勝『権力と参加』（東京大学出版会、1975年）48頁、松下圭一『市民参加の憲法理論』（岩波書店、1975年）x頁、山口定『市民社会論』（有斐閣、2004年）9頁、原田尚彦『新版・地方自治の方としくみ』（学陽書房、2005年）50頁、参照。

ない。こうした流れの中で、政府もついに地方自治制度上の住民参加を拡充する方針を打ち出した。2011年8月に設置された第30次地方制度調査会(以下、地制調という)に対して、住民の意向をより一層自治体運営に反映させるよう「住民自治のあり方」の調査審議を諮問したのである(第一回総会⁽²⁾2011年8月24日)。また、2011年3月11日、東北地方を地震と津波が襲い、大きな被害をもたらしたが、ここでも復興策への住民意向の反映が課題となっている。政府の東日本大震災復興構想会議は、その提言の中で、「地域住民のニーズを尊重するため、住民の意見をとりまとめ、行政に反映するシステム作りが不可欠である」としている⁽³⁾。

このように、住民参加が大きく進展した背景には、いくつかの要因が考えられる。一つには、市民活動自体が、都市部から全国へと広がり、活動分野についても幅と厚みをもったことである。1995年の阪神淡路大震災を契機に市民たちのボランティア活動が社会的に認知され、全国各地で、福祉、教育、地域活性化など様々な分野でNPOが活動しており地域社会になくはならない存在になりつつある。一方で、行政の側も住民参加を必要としている。少子高齢化や、コミュニティの弱体化によって行政の仕事は増加の一途を辿っているのに、それを支える財源がない。自治体、特に市町村において、行政サービスの減少を市民活動で補おうとする傾向がみられる。また、住民は行政に対し厳しい目を注いでおり、住民満足度を高める意味からも住民参加を進める必要が生じている。これらに加えて、地

(2) 民主党政権は、2009年の政権交代以降、「地域主権改革」と称して分権改革を進めようとしていた。2010年からは、地方行財政検討会議(総務大臣の諮問機関)において地方自治法の抜本改正を審議しており、その一環として住民投票の制度化も課題としていたが、全国知事会など地方六団体から批判され、改めて休眠中であった地方制度調査会(第30次)を開催した。菅総理大臣(当時)は、第一回総会で「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」などを諮問し、会長として西尾勝(東大名誉教授)が選任された。

(3) 東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨の中の希望～」(2011年6月25日)

方分権の進展も背景の一つとして挙げることができるであろう。自治体の施策内容は、中央集権の時代であれば、国が具体的に示していた。自治体の施策基準の多くは、国が作っていたといってよい。しかし、地方分権が進むにしたがってそれが示されなくなりつつある。自治体としては、施策の基準を「地域」、すなわち「住民の意向」に求めざるを得なくなっているのである。

しかし、住民参加は、果たしてこのまま順調に発展するであろうか。全国知事会など首長団体が地制調において住民投票制度などの法制化に反対の意向を表明しているように、本音のところ自治体執行機関には住民不信が根強い。また、住民参加制度を拡充したところで、もし、住民が自ら決定することを拒否したらどうなるであろう。住民同士による議論は、多くの時間と労力を必要とする。地域の面倒な課題に関わりたくないという志向は決して少数ではない。⁽⁴⁾特に、都会では、通勤の利便性で住居を決める傾向が強く、働き盛りの世代にとっては地域の課題に目が向くことは多くない。自治体選挙の投票率が低下の一途を辿っていることも、住民の地域への関心低下を示す一つの懸念材料といえるだろう。⁽⁵⁾無闇に決定を住民に委ねるようなことをすれば、住民はその責任を回避しようと、かえって専制的な政治家を生み出すことになるかもしれない。住民参加の制度作りには、慎重な検討が必要である。まずは、日本における住民参加制度の歴史を振り返り、その後、課題を考察することとしたい。

(4) NHKが5年ごとに行っている「日本人の意識調査」によれば、地域に公害問題が発生した場合、自ら活動する人は、73年の36%から08年22%と大きく減っている。NHK放送文化研究所『現代日本人の意識構造・第7版』（日本放送出版協会、2010年）88頁。

(5) 1971年の統一地方選挙の投票率は、市区町村長選が76.41%、市区町村議選が77.65%であったが、その後、低下の一途を辿り、2011年の投票率は、それぞれ51.54%、49.86%であった。ただし、投票率の低下には、立候補者数の低下、無投票当選者の増加など別の要因も考えられないわけではない。

第 1 章 住民参加の歴史

第 1 節 住民参加の基盤形成—戦後から1980年代まで

日本において、住民合意を前提とした行政運営が本格的な課題となったのは、1990年以降のことと考える。もちろん市民運動は、それまでも幅広く行われていたし、住民参加の試みは各地で行われていた。しかし、国においてすら、住民自身に主導権を委ねるような行政運営が課題となるには、「近代の変容」(篠原⁽⁶⁾)といわれる事態の生起や政権交代などの「政治の流動化」といった社会全体の変化が必要であったと思われる。日本ではそれまで、少なくともアメリカにおける「市民参加の伝統」⁽⁷⁾のようなものは、乏しかったと言わざるを得ない。

戦後改革によって導入された普通選挙と知事公選、さらには、地方自治制度に導入された直接請求制度などが、日本における住民参加の基礎となったことは間違いない。しかし、その実績から見ると直接請求制度がうまく機能したとは言い難い(後述)。

1950年代後半からの高度成長期から1970年代にかけて、住民運動が少しずつ台頭しており、「革新自治体」と呼ばれる国政で言えば野党系に属する候補が首長になる自治体が多数生まれ、住民との直接対話などを進め⁽⁸⁾た。しかし、高度成長期以降、機関委任事務や国の補助金は急増してお

(6) 成長の限界に端を発して脱物質的価値観が浸透し、エコロジーなど様々な動きが現れてきたことを指している。篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』(岩波書店、2004年)24-44頁。

(7) 西尾勝『権力と参加』(東京大学出版会、1975年)47頁。橋本宏子『住民参加と法』(日本評論社、1991年)27-32頁。小滝敏之『アメリカの地方自治』(第一法規、2004年)12-14頁。

(8) 「1975年には、広義の革新首長は、19都道府県、216市、14区、139町、31村に及んでいた」人見剛・辻山幸宣『協働型の制度づくりと政策形成』(ぎょうせい、

り、中央集権はこの時期むしろ強化されていた時代である。⁽⁹⁾ 当時の自治体権限は限定されており、住民運動の拡大は、公害や自然破壊、福祉制度の不足など住民生活に直接かかわる諸問題がそれぞれの地域で数多く発生していたことを物語っている。

1970年代に入り、次第に住民運動が力を付けていく。特に都市部においては、更なる都市化の進展に伴い、住民運動が著しい台頭を見せる。このころの住民運動は、公害や開発への抵抗、さらには、福祉などの問題を告発するというかたちをとり、概して行政と対決する姿勢をとったということができら⁽¹⁰⁾だろう。住民運動は、当時の強いイデオロギーによる反体制運動の一環として行われていることも多く、行政との妥協を最後まで許さない傾向にあった。行政側としてもこうした運動を行政施策の中に包摂することはできず、制度化を含め、行政への住民参加はほとんど進展しな⁽¹¹⁾かった。

この時期は同時に、二度のオイルショックを経て国の財政赤字が急に拡大した時期でもある。このため1980年代に入って、国において行政改革が本格的な課題として浮上する。1981年、第二次臨調（臨時行政調査会）が設置され、国鉄、電電公社、専売公社の民営化など大規模な行政改革が実⁽¹²⁾施される。このとき、情報公開や行政手続など住民参加に関わる重要な制

2000年）23頁（人見剛執筆）。

(9) 機関委任事務は、地方自治法別表によると1952年256法律だったが、1974年には522法律と、ほぼ倍増している。また国の一般会計の補助金は、1959年3,592億円から1975年6兆3,200億円へと急増している。補助金については、加藤剛一・兵藤廣治『新訂補助金制度』（日本電算企画、1988年）17頁。

(10) 西尾勝は、1972年および1973年に地方自治協会がおこなった調査を基に当時の住民運動を「作為阻止型」のものが「今日世間において住民運動として観念されている」と分析している。西尾勝「行政過程における対抗運動—住民運動についての一考察」（『年報政治学』岩波書店、1974年）69-95頁。

(11) 筆者は、武蔵野市の市民委員会や神戸市や三鷹市のコミュニティ施策など1970年代の先進的な住民参加施策を高く評価する。しかし、全国的に面的な広がりをもつには至らなかったと考える。

(12) 第二次臨調に引き続き1993年まで3次にわたって行革審（臨時行政改革推進審

度課題も俎上に上るが、制度の実現には至らなかった。当時の行政改革は、行政の減量化が主目的であって、政治家や官僚の権限を制約するような改革は敬遠されたのである。

その一方で、先進的な一部の自治体において、住民参加に関わる制度が条例化されていく。日本における新しい住民参加の制度化の試みは、この頃ようやく始まったのである。情報公開制度については、山形県金山町が1982年に、続いて同年神奈川県が条例化を達成（1983年より施行）し、条例制定の流れを作る。環境アセスメント制度、個人情報保護制度も、一部の自治体が先行して実施している。⁽¹³⁾ 先進自治体を通じて、少しずつ住民参加が行政に浸透していったといつてよいであろう。

第2節 住民運動の転換—1990年代

1990年代に、国政において大きな変化が現れる。1993年夏の総選挙において、自民党が野党（第一党であったが過半数割れ）となり、初めて自民党以外の8党連立による政権（細川護熙首相）が誕生した。そして、この政権以降（自民党は1994年には政権に復帰するが）、懸案となっていた住民参加に関係する諸制度が次々と法制化されていく。すなわち、1993年秋に行政手続法が成立、続いて環境アセスメント法は1997年、情報公開法は1999年に成立、民間を含めた本格的な個人情報保護制度となる法律は2003年に成立し、2005年に施行されることとなった。

また、地方分権も戦後改革以降、初めて進展があった。1995年地方分権推進法が制定され、2000年4月には地方分権一括法として結実し、機関委任事務制度が廃止された。機関委任事務は国の事務を自治体を実施すると

議会）が国に設置され審議が継続された。

(13) 環境アセスメント条例は、1976年に川崎市において条例化され、78年に北海道、80年に神奈川県と東京都で条例化されている。また、個人情報保護条例の広がりには、1970年代中頃からのコンピュータの利用拡大に伴い、住民からプライバシー保護の要請があったことが背景にある。

いうものであり、この明治以来の制度が廃止された意義は大きかった。しかし、国の法令による規律密度は高く、さらに補助金による縛りも残ったため、分権改革の課題そのものは引き続くことになる。

こうした中、住民参加の実態面からみても大きな進展があった。一つ目は、市民活動が法的に認知されたことである。1995年の阪神淡路大震災を契機に市民活動を法的に認知する機運が醸成され、特定非営利活動促進法（以下、NPO法とする）が誕生し認証が始まった（1998年）。自治体の中には、補助金や税制上の優遇措置を設けるなど積極的に設立を促進したところもあり、毎年、二～五千の団体が認証を受けるほど市民活動が全国に広がることとなった。しかし、法律名称から「市民」の用語が外され、税制上の優遇措置は先延ばしになったように、この時点では市民活動に対する政治や行政側の不信、懸念が払拭されたわけでもなかった。

二つ目は、福祉やまちづくり分野など各行政分野における住民参加制度の導入である。詳細は後述するが、高齢化など日本の社会状況の急速な変化の中で、行政としても住民の意向を積極的に取り入れる必要に迫られていたといえよう。

こうした行政側の動きの一方で、住民運動の側にも大きな変化が起こっていた。対決型運動が徐々に減少し、提案型運動が拡大していったことである。公害や公共事業への反対運動が主流であった時代から、環境保護やまちづくり、高齢者介護などを課題とする提案、実践型の運動の時代へと変化が現れた。その背景には、第一に、社会的課題として新たな問題が浮上してきたということがある。例えば、環境問題については、1992年、ブラジルで地球サミットが開催され、地球温暖化防止など環境保護に個人(14)の努力が必要であることが強く印象づけられた。新たな課題の多くには、

(14) 日本で初めてアースデイが行われたのは1990年であった。これ以前からも、1979年滋賀県で「琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例」が制定され、せっけん運動が全国に広まったように、徐々に住民の間に環境汚染の当事者としての認識も広がるようになっていった。

企業や行政といった敵対する対象があるわけではなく、社会全体の変化が必要とされる課題であった。第二に、イデオロギー的対決思考そのものが大きく後退したことがあるといえよう。1989年ベルリンの壁崩壊に象徴される国際的な社会主義勢力の後退があり、日本でも同年、住民運動に大きな影響力を持っていた労働組合の総評（日本労働組合総評議会）が解散した⁽¹⁵⁾。行政との対決を最後まで追究する志向は小さくなり、よりよい結果を求める運動や政策提案型運動が増えることになっていった。行政側としても、対決的な要求は受け入れがたいが、知りえなかった事実の指摘やより効果のある提案なら、むしろ取り入れたいと考えるだろう。時代は確実に変化していたのである。

さらに自治体における住民参加に関連して、この間あった、重要な動きを二つ指摘しておきたい。一つは、自治体の情報公開制度が都道府県を中心に全国的に整備されたことに伴い、情報公開制度を利用する住民たちが現れ、次々と自治体の不祥事が発覚したことである。このことで住民による行政監視の重要性が強く印象付けられた⁽¹⁷⁾。二つめは、自治体における住民投票条例の制定とその実施が少しずつ進んだことである。1996年新潟県巻町、沖縄県、97年岐阜県御嵩町と続いて住民投票が実施されている。市⁽¹⁸⁾

(15) 総評の解散に伴い、各地の労働組合の拠点であった地区労も多くが解散した。労働組合が住民運動で果たしていた役割の大きさについては、市民運動全国センター世話人の須田春海が、総評について「平和運動、障害者運動、人権運動、環境運動、など社会運動の全領域の事務局が総評のなかにあったといっただいでしょう」と述べている。『須田春海採録2、市民自治体』（生活社、2010年）12頁。

(16) 住民運動の対決・抵抗型運動から提案型運動への転換に関連して、須田春海の次のような証言がある。「冷戦の時代を通して、市民運動は、より強いイデオロギーであった反体制運動との折り合いに苦労し続けた」松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編『岩波講座1自治体の構想・課題』（岩波書店、2002年）149-172頁（須田春海執筆「市民活動と市民参加」）。

(17) 1990年代には全国各地に弁護士を中心とする自主的な自治体監視組織（市民オンブズマン連絡会議）が結成された。彼らは、情報公開請求を使って首長や職員による不正利用、架空請求を明らかにし、官官接待や旅費その他経費の乱用が正されていった（1995年官官接待、1996年カラ出張問題など）。

民活動の台頭と相まって、住民投票というダイナミズムが、直接民主主義の経験に乏しかった日本社会に強いインパクトを与えたといえるだろう。

第3節 住民参加の進展—2000年以降

1990年代にいわゆる55年体制が崩壊して以降、日本の政治状況は混迷を続けている。小泉内閣が異例の長期政権となり、市場主義経済を信奉する改革を続けたが、安定した政治状況とは言い難かった。続く安倍、福田、麻生内閣は、極端に進んだ国民格差、地域格差の中で信頼を喪失し、自民党政権は2009年8月の総選挙で民主党へ政権を譲り渡す。ところが2010年の参議院選挙で、今度は民主党が過半数を割り、衆参で多数党が異なる「ねじれ状態」となる。各種世論調査によれば支持政党を持たない有権者が約半数に及んでおり、⁽¹⁹⁾ 当分、不安定な政治が続くものとみられる。

この間、景気の低迷が続き税収が減少する中、国家財政は社会保障費を中心に歳出が増大していくが、政権が不安定で増税ができない。こうして国と自治体は1990年代にも増して、厳しい財政状況に見舞われることになる。自治体にとっては、2003年から2006年まで4年間にわたって行われた三位一体改革と、関連して発生した夕張市の財政破綻（2006年）が衝撃を与えた。財政上、窮地に追い込まれた多くの市町村が大規模な行政改革を行い、⁽²⁰⁾ 存続が難しくなった市町村は合併に走った。この状況下で国は、自治体財政をチェックする新たな制度（自治体財政再建法：2009年完全施行）

(18) 1995年から99年までの5年間で75の条例案が議会提案され、17本が成立し10条例が実施された（島田調べ）。

(19) 2011年8月7日読売新聞調査によれば、支持政党なしは53%。

(20) 三位一体改革とは、小泉内閣時代に行われた財政改革であり、国から地方への税源移譲と国の補助金の整理、地方交付税改革の三つの改革を同時並行的に行うというものである。改革そのものは地方分権の一環とされたが、実際には、国の補助金の整理は4.7兆円で、国から地方への税源移譲は3兆円に過ぎず、地方交付税は5.1兆円減額された。また、平成の大合併によって全国の市町村数は、1999年から2011年11月11日までに、3232から1719になった。

を作り、各自治体の財政状況が国によって逐一公開され、住民説明は必然となった。さらに、国が率先して「住民との協働」「新しい公共」を唱え、市民活動を含め民間が行政とともに、公共サービスの担い手となるべきとの主張を進めるようになっていく。⁽²¹⁾

このように住民参加の歴史を見ると、市民活動を含め民間の活動が次第に力を付け公共的サービスをも担える存在となったこと、政治の変化に伴って行政と住民運動の対立関係の解消へと変化が起こったこと、また、環境や福祉などの社会的課題の変化や分権化などの制度改革など社会そのものの変化があったことを確認できる。行政が主導権を取り続けた時代から市民が台頭する時代へ、さらに行政側が市民へと接近する時代へと、時代は大きく変遷してきたのである。ただ、住民参加に関わる制度について整備が進んだのは、戦後直後を除けば、近年のことであることも確認できるだろう。その意味では、住民参加制度の充実を図る一つの契機が訪れていると思えてならない。

第 2 章 住民参加制度の現状と課題

第 1 節 住民参加を支える一般制度

次に、住民参加に関係する現状の制度課題を見ておこう。はじめは、地方自治法（以下、自治法とする）に規定された住民参加の諸制度についてである。自治法が規定する住民による直接請求制度には、6種類がある。①条例の制定又は改廃の請求（自治法12条1項、74条1項）、②事務監査請求（同12条2項、75条1項）、③議会の解散請求（同13条1項、76条1項）、

(21) 総務省「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して」分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（座長・岩崎美紀子筑波大教授）2005年3月。また、民主党政権は、鳩山内閣の主導で『「新しい公共」宣言』（2010年6月）をまとめた。

④議員の解職請求（13条2項、80条1項）、⑤首長の解職請求（13条2項、81条1項）、⑥その他主要職員の解職請求（13条2項、86条1項）である。また、自治体に違法もしくは不当な財務会計上の支出がある場合、住民一人でも自治体に監査を請求できる住民監査制度がある（同法⁽²²⁾242条）。

しかし直接請求制度は、ほとんど機能してこなかった。あまりに多くの壁が、存在しているからである。条例の制定改廃についての直接請求については、住民生活に直接関係する地方税や使用料・手数料が除外されており（自治法74条1項、1948年改正で規定）、大都市では法定署名数（有権者の50分の1）を集めることが難しく、また署名が集まっても議会が否決することが圧倒的に多い⁽²³⁾。住民が条例案そのものを作らねばならないことも壁になっている。解職についての直接請求（リコール）も、法定署名数要件（有権者の3分の1、2002年法改正で有権者数40万超の自治体は、40万超の部分⁽²⁴⁾を6分の1に緩和）が厳しく、署名を集める期間も短く（都道府県2カ月、市町村1カ月）、大規模自治体での実施例がほとんどない。合併によって市町村が大規模化している状況を鑑みるに、制度の陳腐化は否めない。

(22) 直接請求制度は、1946年、日本側の発案で導入された。ただし、当初の日本側原案にあった長の修正権などはGHQの申入れで改められている。佐藤竺編『逐条地方自治法I』（敬文堂、2002年）463頁。住民監査請求は1948年自治法改正で導入されるが、やはりGHQからの申入れによるものであった。古川卓萬・澤井勝編『逐条研究 地方自治法IV』（敬文堂、2000年）516-521頁。

(23) 条例改廃の直接請求は、総務省調査によると、2003年4月～07年3月の4年間に、都道府県では請求4成立0、市町村では請求388成立23（修正可決48）であり、修正を含めても可決率は二割以下である。（総務省・地方行財政検討会議第一分科会・第7回2010年10月29日開催・資料より）

(24) リコールについては、総務省調査によると、2003年4月～7年3月の4年間では、都道府県、政令市、中核市、特例市における実績はゼロであった。その他市町村では、首長については、65例あり投票執行が18（うち成立11）、議会では、37例のうち投票執行が3（すべて成立）であった（総務省・地方行財政検討会議第一分科会・第6回2010年9月30日開催・資料より）。ただし、2010年12月、政令指定都市で初めて名古屋市議会の解散を求める直接請求が成立している。2011年2月の住民投票で解散賛成が過半数となり、3月に選挙が行われた。

住民監査制度については、住民が監査結果に不服ある場合、裁判に訴えることができるが(住民訴訟、自治法242条の2)、これが近年増加の一途をたどっている⁽²⁵⁾。近年、民事訴訟法の改正(集中審理制度の導入など、1998年)や行政事件訴訟法の改正(取消訴訟の原告適格の拡大など、2005年)などがあり住民にとって訴訟環境が改善された。しかし、より直接的には1990年代に自治体において多くの違法・不当支出が指摘されたように、住民の目が厳しくなったとみるべきだろう。判例の中には、住民合意が得られていれば裁判に至らずに済んだ事例も見られ⁽²⁶⁾、住民訴訟が自治体行政運営のあり方を根本的に問っている側面もあると考える。

自治法以外の住民参加に関わる制度はどうであろう。「情報なければ参加なし」という言葉があるとおりに、情報公開は参加の前提と考えられている。国の制度整備(2001年情報公開法施行)は遅かったものの、現在ほぼすべて自治体が条例を制定している(2010年4月現在、99.8%制定)。しかし、行政上の肝心情報が住民に提供されているかどうかは、別の問題である。平成の大合併に際し、多くの自治体でそれまで住民に知らされなかった財政赤字問題が露見した。また、国においても、外務省における沖縄密約文書廃棄問題などが起こっているし、2011年3月の福島第一原発事故に⁽²⁷⁾ついては、放射能汚染情報がなかなか公開されなかった。

(25) 自治体に関わる訴訟事件数は、1995年1,719(うち住民訴訟149)だったが、2005年2,668(うち住民訴訟449)と5割増加した。住民訴訟は3倍となっている。(財)大阪府市町村振興協会編『事例から学ぶ住民訴訟』(時事通信社、2008年)5頁。

(26) 前掲、大阪府市町村振興協会編『事例から学ぶ住民訴訟』には、小学校校舎の解体・新築をめぐるもの(大津地判平15・12・22判自255号50頁)、土地区画整理事業をめぐるもの(最判平18・4・25民集60巻4号1841頁)、公園隣接地の超高層建築物の都市計画決定をめぐるもの(東京高判昭和54・10・25民集30巻1777頁)、開発行為のアセス手続きをめぐるもの(横浜地判平13・6・27判自254号68頁)などが掲載されており、これらは、事前の住民合意に可能性があったものと思われる。

(27) 沖縄密約文書問題とは、沖縄返還にあたって日本政府が、アメリカ政府に対し、財政負担を肩代わりする密約を結んだとされるもの。東京高裁判決では、国が情報公開法施行前に秘密裏に廃棄した可能性を示唆したが、文書の開示そのものは

住民の権利利益を保護するため、行政の裁量権を規律する制度として行政手続制度がある。行政手続法が成立したのは1993年、施行されたのは1994年10月であった。その後、2005年6月に改正され意見公募手続制度（パブリックコメント）が導入され、政府が、政令や審査基準などで規制をする場合、事前に広く国民から意見を聞くことになった。これに伴い、自治体においても徐々に意見公募手続制度が広がりつつある（2009年10月現在、都道府県の97.9%市区町村の39.6%）。

間接民主制を担保する直接民主制度の代表格は、住民投票（国民投票）であろう。現在、国が制度で定めているものは、「憲法改正」（憲法96条1項）、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」（憲法95条：手続きは自治法261条）、「首長などのリコールに伴って行われるもの」（自治法78条など）、「市町村合併についての合併協議会設置にかかる住民投票」（新合併特例法4条、5条⁽²⁸⁾）がある。しかし、いうまでもなく憲法改正についての国民投票はこれまで一度もなく、特別法の例は「広島平和記念都市建設法」などこれまで十数例あるが、行われたのは1950年代前半までで、近年はない。他の二つの制度については、限定された場面でのものであり、地域における課題一般を住民の意見で決するような制度とは言えない。

これに対し各地で行われている住民投票については、直接根拠となる法律上の規定がない。各自治体の条例による住民投票は、投票結果に法的拘束力がなく、首長に結果に対する尊重義務を課しているに過ぎない。それでも、1995年の新潟県巻町における原子力発電所の建設の賛否を問う住民

退けた（2011年9月29日）。福島第一原発の放射能汚染について、国、東電が情報を秘匿し続けた状況については、「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」中間報告（概要）2011年12月26日参照。同報告は、政府の情報提供について、「真実を迅速・正確に伝えていないのではないか、との疑問や疑いを生じさせかねないものが多くみられた」とする（同、9頁）。

(28) 正式名称は、「市町村の合併の特例等に関する法律（2010年4月1日施行）」。
この住民投票は、合併協議会の設置について行われるもので、合併そのものの是非を問う制度ではない。

投票以降、産業廃棄物処理場の建設、空港や河川など大規模公共事業についての住民投票が行われてきた。平成の大合併に際しては、約400の市町村で、条例や要綱に基づいて合併の是非についての住民投票が行われた⁽²⁹⁾。

このほか、行政によって住民の権利や利益が侵害された場合、住民を救済する行政不服審査、行政事件訴訟、国家賠償が法制度として整備されている。これらは行政への住民参加のための制度というよりは、行政と住民との紛争解決のための制度であるが、紛争発生という事実は、両者の関係の一側面を示している。

このうち、行政事件訴訟法は、2004年に改正され、取消訴訟の原告適格が拡大されるなど住民が利用しやすいよう制度の拡充が行われた(2005年施行)。これまで行政訴訟では、本案審理に入る前に訴訟要件不備で却下されるものが20%、本案審理に入っても国民の勝訴率は10~15%であった⁽³⁰⁾という。この点、この改正は入口の改革として一定の意味があったといえるだろう。しかし、事案そのものを裁判所が客観的に判断し、行政の裁量権を制約する機能を果たしている⁽³¹⁾とまでは、とても言えないようである。日本の裁判所では、行政判断を超えるような客観的判断は到底不可能⁽³²⁾という主張にも一定の理があるように思える。

(29) 「合併の賛否を問う住民投票」319件、「合併の枠組みを問う住民投票」73件であったという(総務省地方行財政検討会議第一分科会第7回資料より)。ただ投票結果に従わなかった自治体として、沖縄県竹富町、鳥取県智頭町などの例がある。

(30) 兼子仁『自治体行政法入門・改訂版』(北樹出版、2008年)175頁

(31) 「行政事件訴訟法5年後見直しに関する改正案骨子」日弁連意見書2010年11月17日参照。

(32) 阿部泰隆は、「行政訴訟を阻害してきたのは、訴訟制度もさることながら…裁判官の行政寄りの姿勢である」という(北村喜宣、山口道昭、出石稔、磯崎初仁編『自治体政策法務』(有斐閣、2011年)314頁、阿部泰隆執筆「自治体訴訟法務と裁判」)。櫻井敬子も、「行政訴訟は歴史的に行政側に有利に作られており、国家の秩序維持に寄与する仕組みの一つ」という(「官僚裁判官が逃げている」(朝日新聞2011年10月19日))。櫻井敬子「第二次行政事件訴訟法改正によせて」(自治実務セミナー2009年10月号)参照。なお現在、再改正に向けての審議が法務省「改正行政事件訴訟法施行状況検証研究会」で行われている。社団法人・商事法務研究会のホ

以上のように住民参加に関わる一般制度を概観すると、①自治法が規定する住民参加制度は、ほとんど機能せず、②しかも戦後改革以降大きな改正がなく、③近年整備された法制度については、行政決定前の周辺的な参加制度に偏重し、④行政決定そのものへの参加制度や行政決定を覆す制度は極めて弱い、といえるだろう。

第2節 個別行政分野における住民参加

情報公開など行政一般についての諸制度の拡充に先んじる形で、1980年代後半から個別の行政分野ごとにおいて住民参加が進められた。こうした具体的課題における住民参加が行政の閉鎖性を打ち破る契機となった、と筆者は考えている。

全国的に見ると、もっとも早く住民参加が進んだのは、福祉分野であろう。1989年、老人福祉法など福祉八法が改正され、市町村に老人保健・福祉計画の策定義務が課せられた時のことである。厚生省（当時）は通知の中で、市町村計画についての「参酌すべき標準」（老人福祉法20条の8、4項）の内容を示し、市町村において「住民や関係者の意見を踏まえて作成する」よう明記した⁽³³⁾。このため、各地の老人保健・福祉計画は、住民が計画策定の基礎となる現状や予測の数値を基に、実際に議論して作られた。それまで職員を中心に行政内部で策定されることが常識であった行政計画を住民参加で作ったことは画期的なことであった。特にこの計画は、すべての市町村に策定義務があったためその影響は大きかった。

住民参加が福祉分野、特に高齢者福祉の分野で進んだのには理由があった。日本の高齢化は、先進諸国に例がないほど急速に進んだためである。しかも、それまでの日本の福祉行政は、低所得者向けの金銭給付と施設入所を中心としていたが、高齢者が住む在宅サービスへと大きな転換が必要

ホームページで同研究会の議事要旨と資料が公開されている。

(33) 老人福祉法改正時に出された通知文（「老人保健福祉計画について」平成4年6月30日老計第86号、厚生省大臣官房老人保健福祉部長通知）。

と考えられた。この前史があって、2000年、それまでの高齢者福祉サービスのあり方を抜本的に改める介護保険法が施行される。介護保険は、市町村が保険運営の責任団体（保険者）となる制度であり、高齢者に対する福祉サービスの事業量によって、保険料が変わる仕組みになっており、計画策定に住民参加も行われている。しかし、施行から10年が経ち、爆発的な利用者増から制度の維持にもっぱら関心が向き、制度設計者が吐露するよう⁽³⁴⁾に全国画一性が支配するようになっていく。

続いて住民参加が進んだのは、都市計画分野であろう。1992年都市計画法が改正され、新たに市町村でもマスタープランが策定されることになった。この市町村マスタープランの策定は任意であったが、策定した自治体の中には地区ごとに議論を行ったところも現れた⁽³⁵⁾。もともと都市計画分野では、自治体ごとに大きな課題を抱えていた。高度成長期の人口集中に伴い都市郊外に大規模な集合住宅が建設され、当該自治体は、保育所や学校、消防署の建設など行政サービスの極端な増加に悩まされ続けた。ところが当時の都市計画は典型的な集権制度といて過言ではなく、具体的な都市計画権限の大半は、市町村ではなく都道府県にありしかも機関委任事務であった。市町村マスタープランも、計画そのものに法的な拘束力はなく⁽³⁶⁾実現性が担保された制度とは言えない。

(34) 介護保険の制度設計者の一人である堤修三は、「介護保険制度は『地方分権の試金石』と言われたのですが、正直言うとそれほど地方分権的でもないですね」と述べている。鏡論編『総括・介護保険の10年』（公人の友社、2010年）15-16頁（堤修三執筆「介護保険創設時を顧みて」）。

(35) 建設省（当時）は、都市局長通知で「市町村が、その創意工夫の下に、住民の意見を反映させて」と住民意向の反映を奨励し「例えば、地区別に関係住民に対しあらかじめ原案を示し、十分に説明しつつ意見を求め、これを積み上げて基本方針の案を作成するものとし」と具体的方法まで示した（「市町村の都市計画に関する基本的な方針について」1993年6月25日都計発94号）。ただ、市町村マスタープランを策定した市町村は、1998年1月の段階で286に過ぎなかった（独立行政法人建築研究所調べ）。

(36) 都市計画分野の住民参加に熱心な自治体もあった。例えば、神戸市は、1981年にまちづくり条例を制定し住民によるまちづくり提案を受け入れる制度を作り、実

こうした中、1995年以降の国における地方分権議論の中で、都市計画分野が一つの焦点となり、2000年の地方分権一括法施行に際して、都市計画関係法の大規模な改正が行われる。そのうち都市計画法改正では、市町村都市計画審議会が法定化されるとともに政令も改正されて、公募住民が参加できるようになった。⁽³⁷⁾ 現在では、いくつかの住民提案制度が法定化されており、あわせて自主条例に基づいて地区ごとのまちづくりを進める自治体も増えてきている。⁽³⁸⁾

ほぼ同時に環境分野も住民参加が行われている。1993年に制定された環境基本法によって、国の環境計画にあわせて自治体でも計画を策定することとなった。自治体では、計画策定とともに地域の事業者や住民に協力を求める指針を策定する必要があり、その策定に住民参加を求めたのである。⁽³⁹⁾

さらに、公共事業分野でもやや遅れて、住民参加が行われるようになっていく。1990年代に入ると、住民の環境に対する関心が高まり公共事業に対する批判が強まってくる。事業の是非を問う住民投票を求める直接請求が増えたのは、この時期であった。こうした中、1997年河川法が改正され、関係自治体の首長や地域住民の意見申出制度が作られ、当該河川につ

践を始めている。また、1996年神奈川県真鶴町が作ったまちづくり条例（いわゆる美の条例）も分権改革以前の先進的な事例である。

(37) 都市計画審議会への住民公募の状況については、以下の論文を参照されたい。『変貌する行政』年報行政研究、通巻44号（ぎょうせい、2009年）150-169頁（長野基執筆「自治体政策過程における都市計画審議会の機能の分析—東京都区市を事例にして」）

(38) 法定化されている住民の提案制度は、現在、都市計画提案制度（都市計画法21条の2：2002年創設）、地区計画の案の申出（16条3項：2000年創設）、景観計画の提案（景観法11条：2005年創設）の三つがある。地区まちづくりについて自主条例は、国のアンケートに答えた573都市中、86都市が制定しているという数値がある。地区レベルのまちづくりルール形成普及推進調査研究会編「地区まちづくりルール普及・推進ガイドブック」（国土交通省、2010年）11頁。

(39) 原科幸彦編『市民参加と合意形成』（学芸出版社、2005年）145-170頁（松本安生執筆「参加と合意に基づく計画の推進」）

いての流域委員会が設置できるようになる。それぞれの河川の流域委員会では、ダム建設をはじめ治水のあり方を一から議論している。⁽⁴⁰⁾その後、自治体の中で、実際に公共事業を中止する仕組みを導入するところが現れる。1999年、北海道が公共事業見直しの方法として「時のアセス」制度を導入したのである。これは、公共事業の計画策定後、一定時間を経過しているものについて、定期的に見直しを図ろうという試みであり、北海道は士幌高原道路の建設を中止した。また、吉野川第十堰のように住民投票を行う自治体も現れた(2000年徳島市：反対多数のため、事業は白紙となった)。こうした中、国土交通省はパブリック・インボルブメント制度の導入を宣言(2000年)し、東京都の外環自動車道建設に際しその手法を実施⁽⁴¹⁾した。公共事業が環境に及ぼす影響を調査する環境影響評価法(環境アセスメント法)も1999年から開始され、評価結果に対して都道府県知事や国民からの意見も出せるようになる。ただ、これらの手法は通過儀礼として意味が大きいことも指摘しておかねばならない。⁽⁴²⁾

教育分野における最近の動きについても述べておきたい。日本の教育制度は、戦後改革によって教育委員会制度が導入されたものの、教育長の任命承認制度に象徴されるように国による厳しい統制が行われていた。⁽⁴³⁾戦後改革時には、レイマンコントロール(layman control：一般人による統制)

(40) 淀川水系流域委員会は、2003年1月同水系に原則としてダムを建設しない旨、提言している。淀川水系流域委員会 HP、提言説明会2003年1月18日、参照。

(41) PI 外環沿線協議会2002年6月～2004年10月：ただし、参加した住民が建設を承諾しないまま事業は開始された。江崎美枝子+喜多見ポンポコ会議『公共事業と市民参加』(学芸出版社、2007年)。

(42) 公共事業関連の住民参加事例として、2005年に開催された愛知万博がある。博覧会国際事務局からの批判もあり住民参加で事業案が大幅に縮小されて開催されたが、市民運動からの批判は消えなかった。町村敬志・吉見俊哉編『市民参加型社会とは—愛知万博計画過程と公共圏の再創造』(有斐閣、2005年)。

(43) 教育委員会の教育長が、市町村教育長は都道府県教育委員会、都道府県教育長は文部大臣が任命承認する制度であり、1956年(地方教育行政法施行)から2000年(地方分権一括法施行)まで続いた。

の必要から行政委員会制度とされたものの実際には、文部科学省が通知、補助金、教員免許制などで強力な指導体制を作っており、住民から閉鎖された行政を行っている⁽⁴⁴⁾。それでも2004年地方教育行政法の改正により、学校運営協議会制度が導入された。学校運営協議会は、保護者などで構成され、教職員の任用や学校運営に意見を述べることができ、校長の作成する基本方針を承認する権限が与えられている（地方教育行政法47条の5）。ただ、導入している学校はまだ少ない（789校、2011年4月—文科省HP「コミュニティスクールの指定状況について」より）。

第3章 新しい住民参加の試みと狭域の自治

第1節 新しい住民参加の試み

住民参加の新たな試みは、絶えず先進的ないくつかの自治体から始められてきた。そのハシリは1960年代半ばから広がったいわゆる革新自治体であろう。革新自治体は、公害規制や老人医療費の無料化などに積極的に取り組むとともに、住民との直接対話など住民参加を標榜した。その後、1980年代に入ると情報公開などの諸施策を先進的な自治体が実施していったことはこれまで述べてきたとおりである。そして、決定前の参加制度の充実が求められる時代から、決定への実質参加が求められる時代となった、と言ってよいであろう。ここでは、2000年前後から新たな住民参加制度を導入している自治体について述べておこう⁽⁴⁵⁾。

特筆すべき事例の一つは、千葉県市川市が始めた1%条例である。市民

(44) 都市問題96巻4号、2005年（新藤宗幸執筆「教育行政に問われる『タテ系列』の解体」）

(45) 自治体独自制度として、第三者機関が住民の訴えを聞いて解決策を自治体に勧告する自治体オンブズマン制度を整備している自治体もある（1990年川崎市、2001年札幌市など約20道県市）が、専門の調査員を置くものはわずかであり、広がってはいない。

が取めた市民税のうち、1%分を市民活動団体の支援に使うというものである。2005年度に開始され、2010年度の実績では、支援対象団体として136団体が名乗りをあげ、住民約1万人が参加して投票を行い約1,500万円が交付された。各団体は、競って自分の団体をPRし、その内容は地元ケーブルテレビで見ることができる。税金の配分といえば、首長や議会など選ばれた政治家の仕事と考えられていただけに社会に大きなインパクトを与えた。同様の制度は北海道恵庭市、岩手県奥州市、愛知県一宮市、大分県大分市でも採用するようになって⁽⁴⁶⁾いる。

審議会における住民参加にも新たな試みがある。これまでも審議会委員に住民は入っていた。しかし、ほとんどが町内会や婦人会など自治体公認団体の役員で、いわば自治体役職員の「顔見知り」であった。今では委員の公募が行われるようになり、多くの自治体で定着している。自治体の基本計画を公募住民で作るところも広がっている。きっかけは三鷹市が1999年に始めた「パートナーシップ21」であった。基本計画案の策定に際して、市が住民を公募したところ400名あまりが応募し、当時の市長はこの住民たちと、協定を結んで作られた計画案を尊重する旨、約束した。自治体の審議会については、一定割合を公募委員とする自治体（川口市など）や傍聴者の発言を認める自治体も現れている（我孫子市）。

また、行政サービスをNPOなどの住民組織が担うようになってきていることにも、触れる必要があるだろう。前述のようにNPO法によって全国に約4万のNPOが認証され（43,351団体、2011年8月31日現在）、介護保険に関わるヘルパーが行う在宅福祉サービス、自治体が設置した公民館などの住民施設の管理運営、自治体立図書館の運営、学童保育などの福祉サービスなどにNPOが参入している。NPOが関わった自治体の事業評価をNPOに委ねる自治体も現れている（三重県）。

(46) 市川市の「市民活動団体支援制度」については、「いちかわボランティアNPO web」参照。ただ、1%条例については、納税している住民だけが、税金の支出方法に関与する方法で問題があるという財政学者からの批判もある。

また、住民参加の新たな手法を広げる運動が徐々に広がっている。都市計画決定に際し、ドイツで導入されている「計画細胞」（プラーヌクズツェレ Planungszelle）もそうした手法の一つであろう。この手法は、抽選で選ばれた住民によって行政当局の提案する都市計画案の賛否を決定するというものである。日本でも、「市民討議」という名称で日本青年会議所などが各地で実践を行っている⁽⁴⁷⁾。

また、2000年の地方分権一括法の施行以降、自治体において自治基本条例が広がっている（2009年現在、182自治体）。制定に際し、住民のさまざまな権利が改めて議論され住民参加の重要性が再認識されているといえるだろう。このうち、常設の住民投票制度について、約100自治体で制定されており、なかには、成立要件の緩和、投票権者の拡大（在住外国人、20歳未満の住民など）を行っているものもある。

第2節 市町村合併とコミュニティ

住民参加に関わりが深い問題として、市町村合併の問題とコミュニティの問題がある。大きすぎる自治体には住民は参加しにくいし、一方で、身近な住民組織としてコミュニティへの期待が高まっているからである。日本の自治体は、国主導による三度の大合併期を経て相当に大きくなっている。明治期7万以上あった自然集落は、明治の合併で約1万6千となり、昭和の合併で約3千5百、さらに平成の合併で、約半分に減少した（現在1719、脚注20参照）。このため、平成の大合併によって一自治体当たりの人口は、おおよそ3万9千人から7万4千人になり、また面積からみても巨大な市町村が誕生した⁽⁴⁸⁾。合併後の役場には、支所や出張所が置かれたが、

(47) 篠藤明德、吉田純夫、小針憲一『自治を拓く市民討議—広がる参画・事例と手法』（イマジジン出版、2009年）。

(48) 例えば、14市町村で合併した新潟市、12市町村で合併した浜松市は、農山村部の町村を含めて合併した。岐阜県高山市は10市町村が合併した市だが、面積は約2180平方キロで香川県（100万人）や大阪府（880万人）より大きく東京都（1290万人）並みの広さがあるが人口は9万5千人しかない。

配置される職員が激減した。行政と住民の距離が広がることは合併以前から指摘されていたことから、国は合併後も地域代表が行政に関わりが持てるよう合併自治区などの地域自治組織を置くことを市町村合併特例法や自治法で定めた。しかし、実際にそうした組織をおく自治体は少なく、置いたとしても合併後一定年度で解散するところが大半である。上越市のように地域自治組織（地域自治区）の地域協議会委員を一時選挙で選んだところもあるが、「自治体内の自治体」のごとく、住民による協議とその結果に基づく事業実施が行われたとは言い難く、ほとんどの組織は新自治体の合併建設計画（合併基本計画）を検証するものに留まったといえるだろう。つまり、これらの組織は、合併時に約束された計画が自分達の地区で実際に実施されるかを監視しているのである。

一方、市町村合併とは直接関係なかった自治体でも、コミュニティに関心を寄せるところが増えている。かつて政府は、60年代後半からコミュニティ施策を進め、住民自治の強化による住民生活の充実を国民に訴えた（1969年国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告）。このころ都市を中心にいくつかの自治体では、住民自身による地域組織作りが行われ、実際に住民による施設運営がおこなわれた（東京都武蔵野市、三鷹市など⁽⁵⁰⁾）。しかし、全国の多くの市町村では、町内会・自治会を情報伝達や募金、地域清掃といったいわば行政の下部機関として利用することが多かった⁽⁵¹⁾。

(49) 地域自治組織には、地域審議会、地域自治区（合併特例）、地域自治区（一般制度）、合併特例区の4種類がある。合併した市町村（全642自治体1999年3月末～2010年3月末）のうち、これらを置いている市町村は、地域審議会205自治体、地域自治区（合併特例）32自治体、地域自治区（一般制度）17自治体、合併特例区3自治体であった（2011年4月現在、総務省調べ）。このうち合併の一定期間後も残る制度は、地域自治区（一般制度）だけである。

(50) これら住民組織の最近の状況については、日本建築学会計画系論文集第76巻第660号（2011年）179-388頁（長野基、杉崎和久執筆「東京都区市自治体における市区協議会組織の制度設計と運用に関する比較研究」）、が詳しい。

(51) 辻中らが行った全国レベルの町内会・自治会調査によれば、広報誌の配布、募金活動、道路等の整備、委嘱委員の推薦などの業務を自治会に委託している市区町

近年、自治体が財政難となり、施設運営など町内会・自治会に協力を求める必要性が高まっている。また、住民の犯罪への不安増、高齢者対策、さらには地震への防災など、町内会・自治会にとっても重要な課題が地域に生じている。町内会・自治会を自主的地域組織と位置づけ、事業などを行うことから、自治体内分権の進化、もしくは住民参加の進展ととらえる考え方もある⁽⁵²⁾。

しかし、町内会・自治会への批判は少なくない。前述のように、住民の自治組織というよりは、自治体行政の出先のような傾向がみられる、というのである。また、都市部では組織率が低く、住民の加入意識も乏しい。さらに、加入そのものが家族単位で、投票権も一家族一票として運営されており、民主的正当性に欠けているという難点もある。また、町内会・自治会は高齢化によって衰退しつつあることも考慮しておく必要があるだろう⁽⁵³⁾。

第4章 住民参加の課題と限界

第1節 行政、住民、双方からみた住民参加の課題

住民参加について、歴史と現状を見てきたわけであるが、ここで住民参加の制度的課題を指摘しておきたい。自治体行政側、住民側ともそれぞれ

村は96.9%であり、ほぼすべての市町村が業務委託を行っている。ただ、業務委託に満足している自治会は15.4%に過ぎない。辻中豊・ロバート・ベッカネン・山本英弘『現代日本の自治会・町内会』（木鐸社、2009年）148頁、154頁。

(52) 中田実編『町内会・自治会の新展開』（自治体研究社、1996年）231頁。町内会・自治会を第三層の地方政府と位置付ける日高昭夫も同様の立場と思われる。日高昭夫『市町村と地域自治会』（山梨ふるさと文庫、2003年）53頁。

(53) 集合住宅の世帯割合が加入率と密接に関係している。前掲、辻中ら『現代日本の自治会・町内会』82-85頁。拙著「町内会・自治会—杉並区を題材として—」自治総研、通巻291号（2003年1月）1-43頁。なお、市町村と町内会・自治会の関係に対する批判については、西尾勝『行政の活動』（有斐閣、2000年）161-168頁。

根本的な問題点を抱えている。

自治体行政側の問題点の第一は、自治体にとっての住民参加の多くが形式的なものに過ぎないということである。審議会への公募住民の参加といっても、基本計画のような抽象的なものがほとんどである。自治体決定を縛るような市民参加が行われないのは、自治体の最終決定権限が、首長と議会にあるという自治制度の問題でもある。このため住民参加の実態が、自治体執行機関の（住民の意見も聴いているという）通過儀礼の範疇を出ないのは必然なのかもしれない。現状では、住民投票を行っても法的な拘束力がないので首長が投票結果と異なる行動をとることがある。ましてや、例えば、パブリックコメントによって住民の意見を聴いたとしても、意見の採否は自治体職員の裁量に委ねられている。

第二に、行政から住民に重要な情報提供が行われていないことである。第一の問題が、多分に影響しているであろう。行政が住民参加を本気で行うつもりがあるかどうかは、行政が行う情報提供の質に現れている。争点が明確になるような情報が住民に提供されれば、住民参加は広がるに違いない。例えば、自治体財政について、現状を分かりやすく住民に伝えれば、自治体への住民の関心は否応なく高まる。⁽⁵⁴⁾ 肝心情報が提供され、住民間で真剣な議論が行われるという過程を経てこそ、本当の意味の自己決定があり、自己責任が生じる。その意味で、今の住民自治はまだ初歩的な段階にあると考える。

一方で住民側にも問題がある。その第一は、単なる住民負担の拒否、あるいは軽減を選択する可能性があることである。一律減税や誇大な自治制度改革を標榜する首長や政治家がいくつかの自治体で当選しており、すでにその傾向は現れている。自治体から情報提供が丁寧に行われていないことが要因となっている可能性はある。例えば、個別自治体における減税は、確実に行政サービスを減らし、特に低所得者層にシワ寄せがくる可能

(54) 北海道ニセコ町が毎年の予算を分かりやすく住民に提供しているが、同様の動きはなかなか広がらない（ニセコ町「もっと知りたいことしの仕事」）。

性が高いが、バラ色の未来をもたらすとの宣伝が行われる。住民間の議論を積み上げていくのではなく、結論だけを住民に求めるとポピュリズムを生む原因となる可能性を否定できない。

第二に、住民組織にも問題がある。前述のように町内会・自治会については、自治体の下部組織的な性格が強い。また多くの自治体で重用されるNPOにも問題がないわけではない。法人格を持つNPOには、一定の公共性があることは事実であろう。しかし、NPOの運営がいつも公正であるという保障はない⁽⁵⁵⁾。財政状況の公開、役員の選出など民主的な運営、コンプライアンス（法令順守）などNPOに求められるものは少なくないが、日本のNPOには第三者評価が乏しい⁽⁵⁶⁾。行政がNPOに対する監視を強めれば、NPO本来の自立性を損なうことになりかねず、NPO自身による第三者評価が広がることが求められるが、まだその段階にはない。

第2節 議会の役割と住民参加

住民参加に関して言えば、最も重要な役割を担うべきなのは自治体議会である。

その第一の理由は、自治体が直接的な住民参加を常態とするわけにはいかないからである。日本の自治体の事務量は、欧米諸国とは比べ物にならないほど多く、基本制度としてはやはり代表民主主義を採用するしか

(55) 生活保護など生活困窮者を滞在させ高額の利用料を巻き上げる無料低額宿泊所は、貧困ビジネスといわれるが、多くはNPO法人が運営している（朝日新聞「生活保護・制度の陰で①」2011年8月15日夕刊）。

(56) 日本のNPOの財政状況は概して厳しいが、その背景には日本には寄付文化が乏しいことがある。日本の寄付総額は、GDP比、アメリカ2.20に対して0.11である。特に、個人寄付が少なく、寄付総額からみた個人寄付の割合はアメリカの81.9%に対し19.1%という。梅田政徳「NPO寄附税制の拡充と新しい公共の推進～改正NPO法、平成23年度分離税制改正法の概要～」(ESP、2011年秋号)参照。なお、2012年4月に改正NPO法が施行され、税制優遇のある認定NPO法人の要件が緩和され寄付者の控除も拡充される。ただ、これによってNPO財政が一気に改善されるとは考えにくい。

い。しかも前述のように、住民参加には、自治体の裁量権の広さなど様々な問題があり一定の限界がある。

第二の理由は、議員は公正な選挙によって当選してきた人々であり、住民代表としての資格があるからである。住民参加には、参加する住民の代表性に問題が生じることがある。場合によっては、公募によって参加する住民が落選議員だったりするし、公募住民が住民一般の意見を代表しているという保障もない。しかも、住民参加に関わる事務は、もっぱら職員によって行われ、そこには一定の裁量が入る。どんなに改革しても職員の裁量を完全になくすことはできないと思われるが、制度上は、住民に選挙された議員が判断権限を持つことが望ましい。

第三は、議会こそ、住民参加の場となり得るからである。議員は、選挙や日常活動を通じて多くの住民と意見交換し議論をしているはずである。それを議会で正式に行うだけのことである。諸外国で実際に行われていることであり、日本ではできないわけではない。⁽⁵⁷⁾

ところが実態は、逆に、執行機関が住民参加を進めようとする議会側から批判が起こってしまう。「議会軽視」だというのである。住民参加の抑止勢力として自治体議会が立ちはだかっている。多くの自治体議会は、前例踏襲主義に捉われている。本会議は、ミニ国会のように作られた議場で行われ、発言者はいちいち登壇し、横に座る首長に質問し回数まで限定される。実質的な議論は本会議ではなく委員会審議で行われることになっているが、実質審議の場であるはずの委員会が、非公開となっている自治体も多い。本音の議論が行われる全員協議会は、密室で、議事録も公開されないのが大半である。そもそも、議員同士の討議が行われていない。⁽⁵⁸⁾

(57) 欧米では、住民が議会で発言することが許されている。「アメリカの郡では夜間3時間程度の本会議に合計30分・1人3～5分…イギリスの町では本会議で質問が許され、カナダのトロント市では委員会冒頭に1人5分…ドイツは多様で、本会議冒頭30分質問・提案を認める郡・市…などがある。」第2次地方(町村)議会活性化研究会『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策』2006年、80頁。

(58) 自治体議会改革フォーラムの調査によれば、「首長提出議案の審査を行う際に

こうした議会運営の問題だけでなく、議員という存在そのものが住民に疎ましいものとなっている。議会諸費用が公開されておらず、使用目的が疑われるなどスキャンダルが続発した。自治体財政の破たんや危機が起これる中、議会がチェック機能を果たしてないという批判があるのも夕張市だけではない。こうした中、ようやく議会改革の動きが少しずつ起こっているが、全国の自治体議会に浸透するにはまだ相当な時間がかかるだろう。⁽⁵⁹⁾

第5章 住民参加の現状をどう評価するか

第1節 住民参加理論と現状

篠原一⁽⁶⁰⁾のいうように民主主義政治における「参加」の対極は、「権力」である。実際の政治体制は、この二つの極のどこかに位置付いていて、「権力」のみに極まれば独裁となり、「参加」のみになれば無政府状態となるというのである。戦前の日本の政治は、「権力」の極に限りなく近く、戦後徐々に「参加」の側に近づいてきたということなのだろう。これまで自治体においては、「権力」自体が貧弱であった。中央集権で統制された

『議員間の討議』は行わなかった」議会は86.3%、「議案に対する賛否を公開していない」議会は75.4%と大半であり、逆に「条例によりすべての会議を原則公開としている」議会は5.8%とほとんどない。議会改革の取り組みすら、「特段の態勢はとっていない」議会は、42.8%と半数近くにのぼっている。廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書2011年版』（生活社、2011年）150-154頁。

(59) 北海道栗山町では、議会が主催する町民への「議会報告会」を開催し、議会と町民が意見交換する「一般会議」を議会として実施している。この手順に従って、栗山町は、執行機関だけでなく、町議会も主体となって栗山町総合計画を策定した。栗山町議会は、このような議会運営の基本原則を議会基本条例として定めており、議会改革の星として注目されている。橋場利勝・神原勝著『栗山町発・議会基本条例』（公人の友社、2006年）

(60) 篠原一『市民参加』（岩波書店、1977年）1頁

自治体では、「参加」にも限界があった。地方分権によって、自治体の「参加」に注目が集まるのは当然の成り行きである。こうして「参加」の質が課題となってきた。

住民参加理論において、よく引用されるのがアーンスタインの「参加の梯子」であり、これによれば参加には、①世論操作 (manipulation)、②不満回避策 (therapy)、③情報提供 (informing)、④相談 (consultation)、⑤懐柔策 (placation)、⑥パートナーシップ (partnership)、⑦権限委任 (delegated power)、⑧住民による管理 (citizen control) の 8 段階あって、①②が非参加、③④⑤が形式参加であり、⑥⑦⑧が市民権力の段階とされている。これをもとに、現在でも様々な参加論が展開される。住民参加は、住民からの意見提出を踏まえた政策実現であり、最終的には住民自身による管理・統制が行われるというのである。住民参加が多段階的であり、形式的なものから実質を伴うものまであることをこの理論は示している。

ただ、国や自治体が唱えている住民との「パートナーシップ」は、現在のところ、実態は、行政サービスの住民組織への「委託」に過ぎない。例えば、市民団体による施設管理一つをとっても、行政はパートナーシップと呼ぶが、委託条件はすべて行政側が決定しており、「市民権力」の段階などと言えるものではない。またアーンスタインによれば「情報提供」は形式参加の範疇となっているが、前述のように争点情報が提供されるかどうかは、住民参加の実質に関わる。この理論は、参加の目安としては使えるが、日本の現状に必ずしも適合しない。

篠原一の参加論によれば、住民参加を「自治」と「参画」に分け、さらに参画を「名目参画」と「実質参画」、自治を「完全自治」と「部分自治」

(61) たとえば、原科幸彦『市民参加と合意形成』(学芸出版社、2005年) 33頁(原科幸彦執筆)、室井力編『住民参加のシステム改革』(日本評論社、2003年) 23頁(榊原秀訓執筆)。原文は、Sherry. R. Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, AIP JOURNAL July1969.

にそれぞれ二分する。このように理論付けた上で、日本の審議会や公聴会⁽⁶²⁾は「名目参画」に過ぎず、「自治」の展望は「きわめて乏しい」という。これを表にすると以下のようになると思われる。

住民参加の段階

		事例
自治	完全自治	住民による自治体設立、自治基本条例による住民自治の保障
	部分自治	議会への住民参加の確立
参画	実質参画	予算・計画への住民の提案権、一定分野の拘束的住民投票
	名目参画	アンケート、公聴会、パブリックコメント

篠原一『市民参加』（岩波書店、1977年）117-118頁を基に、事例部分を島田が加えて作成

確かに日本における「自治」の伝統は乏しい。自治とは自己決定・自己責任であり、組織の設立から始まり、直接的にせよ間接的にせよ組織運営が住民意思によつて的確に制御されていることが必要となる。「自治」のうちの「完全自治」の条件として、住民による「自治体設立権限」の有無があるとすれば、日本では「自治体の配置分合」に関する住民投票すら法定されておらず、クリアできない⁽⁶³⁾。しかし、前述のように平成の大合併では多くの自治体で合併の可否について住民投票が行われたし（脚注29参照）、国の審議会でも制度の導入について議論される時代になった⁽⁶⁴⁾。自治基本条例を議論している先進的自治体の中には、自治体の最高法規制を持つよう住民投票による基本条例の承認を議論しているところもある。本格的な「自治」へのアプローチは始まっていると考える。しかし、日本における「自治」を実体化させるには、住民投票などの直接民主主義制度の整

(62) 前掲篠原一『市民参加』、117-119頁

(63) アメリカにおける自治体設立とホームルールについては、小滝敏之『アメリカの地方自治』（第一法規、2004年）215頁以下、および261頁以下。

(64) 第30次地方制度調査会の専門小委員会（第3回会合10月27日開催）で、全国知事会が拘束的住民投票を配置分合で導入すべきという提案をおこなったという（自治日報、2011年11月4日付報道）。

備だけでなく、代表民主主義、すなわち自治体議会を住民自治のために機能させる必要がある。日本の自治制度が二元代表制を基本としている以上、完全自治の達成には議会改革が不可欠、ということである。

ここでは、本稿の主題である住民参加に立ち戻り、「参画」を当面の課題として分析する。「名目参画」と「実質参画」の違いは、決定への住民意思の反映度合いであり、行政の裁量権への住民意思による拘束であろう。住民意思が自治体決定に反映されていれば、参画は実質的なものとなっている、といえるだろう。

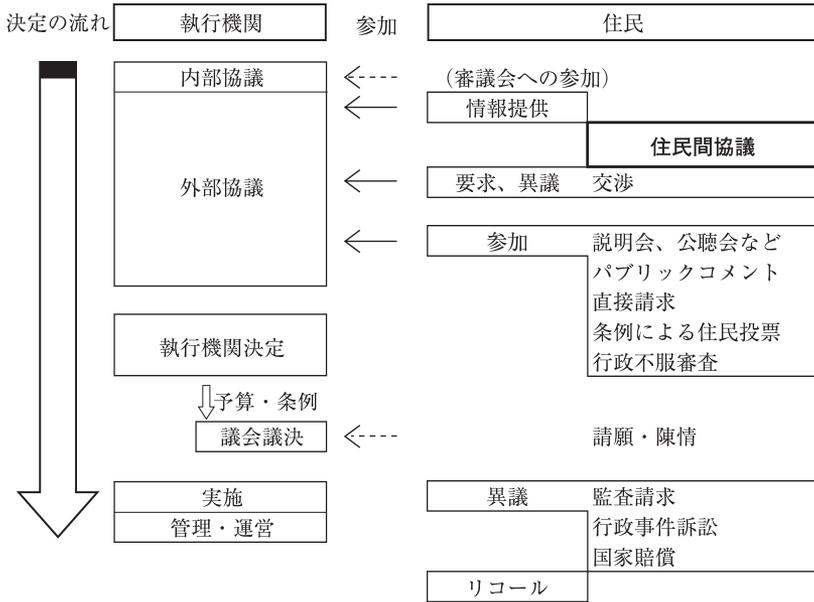
先の事例でいえば、1%条例は、住民税の納税者に限定され、さらに市民活動支援だけという制約はあるものの住民による決定が行われているので実質参画といえるだろう。審議会への公募住民の参加や、一般住民の意見表明についても、会議運営への一定の影響があるという意味では、実質参画の範疇かもしれない。しかし、一般に行われるアンケートや公聴会、パブリックコメントなどは名目参画である。この点、最近広まっている諸計画への住民参加は、行政の裁量権を拘束しているかどうか微妙であり、大半は名目参画といってよいであろう。

第2節 実質的住民参加のための課題

ここでは、住民参加を実質的なものとするための課題を考えたい。

右の表は、自治体執行機関が自治体として決定する過程における、執行機関と住民との関係を概念化し簡略に示したものである。執行機関による決定過程は、大まかにいえば、内部協議に始まり国や民間団体のほか住民との外部協議を経て執行機関としての決定に至り、予算や条例は、議会に諮るというものである。住民は、内部協議の段階で審議会に参加することもあるが、それは住民のごく一部であり、一般には広報などで情報提供を受けて知ることとなる。地域課題が生じている場合、住民間協議が先にあって住民から直接請求が行われることもあるが、まれである。決定権、裁量権は自治体側にあるので、多くの場合、住民の参加過程は形式的なもの

自治体執行機関の決定過程と住民参加



となりがちである。住民側に異議がある場合は、監査請求等に進んでいくことになる。

表のうち「住民間協議」を実質化することがもっとも大切だと、筆者は考えている。日本では、地域の課題について住民の間で議論が行われることは、まずない。とにもかくにも「住民同士で議論する」という風土を根付かせていく必要があると考えるのである。

さて、住民参加制度には、理論上、事前参加と事後参加が考えられる。現状、事前参加（自治体執行機関決定や議会議決の前）には、住民意思の表明機会を付与するという意味はあるが自治体決定を止める権限までではない。事後参加の制度、例えば行政事件訴訟によって勝訴できれば、行政決定を覆することができるが、現状では可能性は低い。しかも、事後参加では、事業内容そのものへの、多様な住民意見の反映は難しい。例えば、住

民の望むまちづくりは、事前参加で行うしかない。これまでの住民参加論は、行政の決定過程に住民が多段階で多様に参加する、というものであった⁽⁶⁵⁾。先進的な自治体によるそのような努力は期待したいが、未だにほとんどの自治体が導入するに至らない。やはり決定的な制度改革とはいえないだろう。また、自治体議会の審議において、住民参加が充分に行われるのであれば、これまで述べたような行政への参加制度はほとんど必要ない。しかし、議会はそのように機能してはいない。

重要なのは、行政裁量を住民意思で拘束するような制度を導入することである。例えば、住民投票制度を法律で導入することにすれば、賛成多数が得られるよう行政は事前の住民参加を徹底するだろう。議会審議のあり方も変わるかもしれない。住民訴訟や取消訴訟など行政事件訴訟で住民側が勝訴する可能性を広げ、住民が訴訟による歯止めを掛けやすくすることも重要であり、そうした法改正は進めるべきであろう。そのようにすれば、執行機関も議会も住民参加に真剣になるはずである。

以上は、行政側の課題であるが、住民側が自然に参加に向かうような制度改革も必要であると考えられる。つまり、「住民間協議」の充実に向けた施策である。

強烈な自己主張が美風とされなためか、あるいは学校教育に問題があるのか、日本人は人前で遠慮がちになりやすい。都市計画に関するまちづくり事業で少人数によるワークショップなど意見交流の手法が導入されているが、全体で見るとまだごく一部の会議に過ぎない。できるだけ小規模な場で、住民同士が意見を述べ合いながら参加できる機会を作らないと、住民参加は実質を伴うものにならないだろう。住民参加を実質的なものにするには、新たな工夫が必要である⁽⁶⁶⁾。

(65) 例えば、東京都「広場と青空の東京構想」1971年。『須田春海採録2、市民自治体』（生活社、2010年）109頁。

(66) 前述、プラーヌクスツェレが広がりつつあるのもそうした意味からであろう。

第6章 問われる自治と住民参加の展望

第1節 分権改革の進展と住民参加の法制度改革

住民参加の進展には、分権改革が関係していることは、これまで述べてきたとおりである。2000年の地方分権一括法以降、国は地方分権に関する審議会を数度にわたり設置して改革を継続し、2011年にふたたび大規模な法令改正が実現した。すなわち、地方分権に関わる、いわゆる「第1次一括法」と「第2次一括法」の成立である⁽⁶⁷⁾。両法案の内容は幅広いが、住民参加との関連で注目すべきものは、「義務付け・枠付けの見直し」と「市町村への権限移譲」である。「義務付け・枠付けの見直し」とは、国が法令によって自治体を縛っている基準などを緩和するもので、児童福祉施設の設備運営に関する基準などを自治体の条例に委任する（201法律）。「市町村への権限移譲」は、近隣公害（騒音、悪臭、振動）に関する規制地域の指定権限などを県から市などへの移譲するものである（47法律）。改革項目の数は多いが、いずれも小粒という印象は免れない。しかし、権限を市町村へと移譲し、国による規律密度を緩め、自治体の自由度を高めていく方向性そのものは今後も継続するだろうし、しなければならない。⁽⁶⁸⁾つま

(67) 民主党政権は「地域主権改革」を標榜し、2010年3月「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」など「地域主権三法案」を国会に提案した。しかし、与野党が逆転した参議院での法案成立を図るため「地域主権改革」という用語そのものが修正によって削除され、2011年4月「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」として成立した。これを「第1次一括法」と呼び、その後、2011年8月に成立した同名の法案を「第2次一括法」という。後者は、市町村への権限移譲と、第1次一括法に入っていない義務付け・枠付け改革を内容としている。

(68) 今回の義務付け・枠付け見直しの方法については、筆者は批判的である。拙著『「地域主権改革三法」成立を考える―義務付け・枠付け改革を中心に―』市政研究172号（2011年夏）70-82頁参照。

り、自治体が自らの判断で条例内容を決定していく必要は今後ますます高まっていく。その際、自治体は、住民の意向を反映しつつ決定するだろうか、それとも、これまでのように行政側の都合によって一方的な決定を行うのであろうか。分権改革の進展に伴い、自治体が問われるのは、まさにそのことである。

こうした状況の中、併行して地方自治制度を抜本的に改革する議論が進み始めた。そして、その一部が2011年1月に一旦、法案化されたが(法案そのものは未公表。以下、2011年地方自治法改正案という)、地方六団体のうち特に、首長三団体に反対され、改めて第30次地方制度調査会を設置し審議を開始した⁽⁶⁹⁾。やや詳細にわたるが、住民自治に関わる重要な論点が含まれており、踏み込んで検討してみよう。

2011年地方自治法改正案について、全国知事会などが反対しているのは、①住民投票制度の創設、②直接請求に係る地方税の賦課徴収等の除外規定の削除、③解散・解職請求(リコール)に必要な署名数要件の緩和、④条例・予算の専決処分を議会が不承認とした場合の長の対応義務、⑤地方議会の会期の通年可能化、⑥一部事務組合・広域連合の脱退手続きの簡素化、の6項目である。このうち、知事会が強固に反対するのは①②④、住民参加に直接関係する事項は、①②③である。①の住民投票制度の創設は、「大規模な公の施設」について、議会が承認した後、住民投票に付しこれに法的拘束力を持たせるというものである。条例で選択できる仕組みであり、全国一律に導入するというわけではない。知事会の反対理由は、「議会制民主主義の根幹を変質させるもの」というものだが、ほかにも住民投票の対象や手法について議論が尽くされていないと批判している⁽⁷⁰⁾。

②の直接請求制度の改正については、これまで対象外とされてきた住民

(69) 脚注2参照。2011年地方自治法改正法案の概要は、第30次地方制度調査会の会議資料で見ることができる。http://www.soumu.go.jp/main_content/000128480.pdf

(70) 第30次地方制度調査会・第1回専門委員会議事録(2011年9月15日開催)参照

の負担に関するものを対象に入れようというものである。この項目については、地方六団体すべてが慎重対応を要求しており、その多くは乱発されることを危惧している。「減税が地方選挙の大きな争点となり」（知事会）、「政争の手段として使われる懸念」（市長会）、「ポピュリズム的に減税を掲げ・る勢力が現に出現」（市議会議長会）、「現に減税を掲げた地域政党が多くの支持を得ているところ」（町村会）などと批判する。③の解散・解職（リコール）の請求に必要な署名数については、現行の有権者数の「3分の1（40万を超える部分については6分の1）」のうち、カッコ内を（16万から40万の部分については6分の1、40万を超える部分については10分の1）とするものである。これによって、人口80万の自治体では、現行だと必要署名数が20万であったものが、13.3万に減少する。これに対し知事会などは、前の改正（2002（平成14）年改正）からの時間経過が短いこと、2010年に名古屋市で議会リコールが成立していることを挙げて批判している⁽⁷²⁾。

知事会などの主張のうち、直接請求の対象除外の削除、すなわち、地方税など自治体歳入に関わる直接請求を認めることへの拒否反応については理解できないわけではない。東日本大震災を経てもなお、復興に何十兆円もの費用がいると分かっているながら、減税を求める政治勢力は一定の力を持っており、制度改正が減税運動の発火点となる可能性をまったくは否定できない。

しかし、住民投票制度やリコール制度の改正についての批判はどうか。リコールについては、名古屋市議会で成立する以前には政令指定都市を含め、中核市、特例市、都道府県での成立事例はなく、大都市、大自治体で

(71) 自治法74条1項の規定は「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く」とあり、直接請求からこれらを除いている。しかし国民健康保険料や介護保険料は、地方税・分担金・使用料・手数料のいずれでもないため、今でも直接請求が可能である。

(72) 第30次地制調は結果として2011年12月15日「地方自治法改正案に関する意見」をまとめ、総理に提出したが③解散、解職請求（リコール）の署名要件の緩和実施のみを提案し、①住民投票制度と②直接請求制度の改正の提案は見送った。

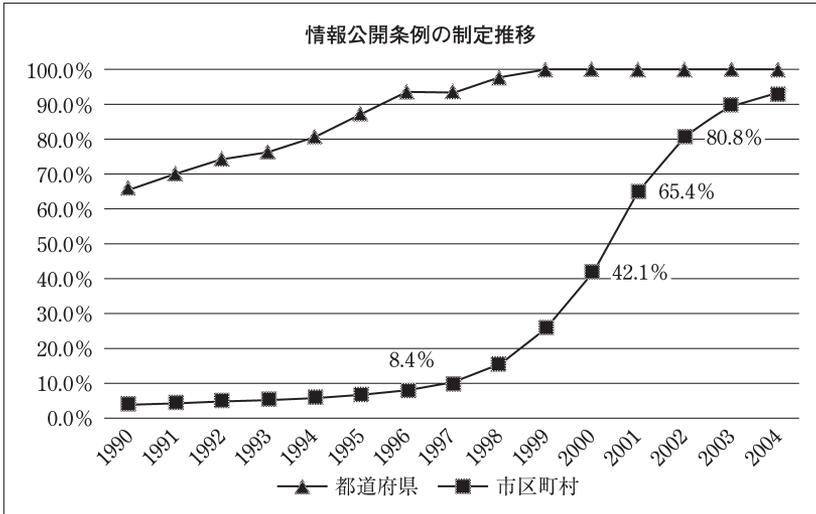
機能しにくいことは周知のことである。リコールという住民参加制度の最終手段が機能しないことは、民主制度にとって由々しき事態というべきである。

住民投票が万能でないことは、確かである。全国一律に導入する場合は、対象の絞り込みが必要である。大規模な施設については、将来にわたって住民の大きな負担に繋がることが予想される。夕張市の財政破たんにおいても施設建設が原因となっていた。法律によってこれが制度化されれば、自治体は事前の住民参加を進めるだろう。ただ、今回の法律による住民投票制度の導入は、公の施設の「大規模」の範囲、条例とするかどうか、のいずれも自治体の執行機関および議会に委ねており、双方が承認する自治体が果たして現れるか、疑問の声がある。その意味では、「大規模の範囲」を法令か条例で予め定め（例えば、当該自治体の直近決算歳出総額の一定割合以上など）、議会の議決後に必ず住民投票に付する制度（いわゆる「義務的住民投票制度」⁽⁷³⁾）を導入することが望ましいと考える。

第 2 節 自治体執行機関の問題点とその克服

自治体の首長や職員としては、住民参加は進めたくない、というのが本音ではないか。住民からの意見が増えれば、それだけ手間が増える。住民間の調整が必要となり、議会や他自治体、国との調整も必要となるかもしれない。自ら進んで行うインセンティブに乏しいといえるだろう。執行機関に、住民参加を進めざるを得ない方法を導入することが必要なのである。その一つは、前述のように訴訟制度を充実させるか、あるいは住民投票制度を法律上導入することによって、住民合意がないと事務や事業がで

(73) 西尾勝は、第30次地制調において執行機関・議会の双方が賛成しないと導入できない制度であり実効性が乏しいと指摘し、自治体の配置分合に住民投票制度を導入すべきと主張するが、慧眼である。平成の大合併でも、合併手続きが進む中、再び分離・独立を望んだ地域（青森県青森市旧浪岡町、滋賀県近江八幡市旧安土町など）があり、今回、立法化することにも大きな意味があると筆者は考える。



(総務省資料を基に島田作成)

きないようにすることである。

もう一つの方法として、国が住民参加を奨励する制度を作ってはどうか。自治体に努力義務を課すだけでも効果がある。例として、情報公開制度について、国の制度が自治体に波及していった様子を見てみよう。1996年に国に設置された審議会（行政改革委員会）は制度の導入を国に答申したが、法案成立まで3年かかり法律が施行されたのは5年後の2001年であった。結果として情報公開法は、自治体を対象から外し努力義務を課したにすぎなかった（行政機関の保有する情報の公開に関する法律、26条）。この間、ほとんどの自治体において様子見状態が続き、実際に市町村を含め制度が導入されたのは、法律が施行された後のことである（グラフ参照）。制度の内容を見ても、自治体条例は法律のほとんど引き写しである。⁽⁷⁴⁾

行政手続制度についても、同様の状況が窺える。⁽⁷⁵⁾ 先進的な自治体は存在

(74) 拙著「情報公開条例の現状—情報公開法制定と分権改革のはざま—」（自治総研271号（2001年5月号））67-148頁

(75) 国が行政手続制度を導入したのは1994年10月1日。同条例の自治体の導入率

するが、それは一部であって、全国的にみると少数と言わざるを得ない。

先に述べたように老人保健福祉計画の通知で国が要請したことが、市町村における住民参加の契機になったように、日本においては国による奨励や誘導が住民参加促進の重大な契機になると考えられるのである。

第3節 住民間協議の場づくり—住民の熟議は可能か

住民参加を保障する制度を自治体が率先して実施するに越したことはない。地方分権の趣旨からすれば、それが本来あるべき姿である。また、先進的な自治体は、今後も制度開発を行うに違いない。しかし、全国的に、自治体が住民参加を保障するようになるには、法律の根拠や国による制度の奨励が必要だろう。全国の首長連合組織が法による住民参加制度の導入に後ろ向きであることが、それを証明している。

最後に、住民間の協議を促進するために整備すべき制度課題を考えてみたい。それは、住民団体への基本計画など諸計画や予算への提案権の付与である。住民団体といえば、町内会・自治会を含むが、NPO や一定人数以上の任意の住民団体にも提案権⁽⁷⁶⁾があつてよいと考える。重要なのは、一般の住民が地域のそうした組織に提案権があることを知っていることである。そのような制度ができれば、地域の課題を住民同士で話し合い、提案⁽⁷⁷⁾が出てくる契機になるだろう。

は、都道府県は96年8月に100%となったが、市町村は96年4月段階で10%に過ぎず、97年3月末に74%、99%となったのは2001年3月末のことであった。

(76) 国の補助金制度上、住民参加を必要条件として規定し、一定期間交付することも一案である。アメリカにおいて1960年代～70年代にかけて実施された「コミュニティ活動事業 (Community Action Program)」「モデル都市事業 (Model Cities Program)」も、連邦政府による補助金を使ったコミュニティ支援策であった。西尾勝『権力と参加』(東京大学出版会、1975年)。

(77) もっとも、町内会・自治会に地区の未来を決めるような権限を与えてよいかという疑問があるかもしれない。この点については、提案に対する賛同者リストの提出を義務付けることで、民主的運営を保障する一定の歯止めにはなるだろう。さらに、住民組織を再編し、役員の選挙制、リコール制導入、会計情報の公開や外部監

実際、まちづくり分野では、法制度上 NPO に提案権が与えられ、福祉分野でも自治体内を細分化し、地区ごとに計画が作られ始めている。個別の行政分野では、すでに実績が現れ始めているのである。地区ごとに提案が出てくるとなれば、自治体も地区ごとの計画を充実せざるをえなくなる。行政が予め素案を作って、地区ごとに提案することになれば、議論は活性化するだろう。高齢化、人口減社会においては、深刻な議論が生じる可能性もあるが、そもそもそれは不可避の課題であったはずである。議会からは代表民主主義に反するという批判が起こりうる。しかし、これまでも計画策定は、執行機関で行われてきたことである。議会改革が進み、議会独自の計画策定を行うようになれば、議会から地区ごとの計画を提案してもよいだろう。

結び

本来、自治体議会こそが、住民参加を進めるべきである。しかし、自治体議会の多くは動かない。むしろ、議会への不信は強まっている。では首長以下、執行機関はどうか。これもまた、住民からの信頼を克ちえていない。首長たちが危惧している、住民からの減税要求は、税の使い方への不信であり、すなわち執行機関への不信でもある。代表民主主義は空洞化しているものであり、住民の直接参加の議論が登場するのは、民主主義を機能させるための正常な復元作用である。

しかし、日本社会では政治と住民の間に断絶がある。代表民主主義を担う政治家は、一般住民から敬遠される対象となっている、というのは言い過ぎであろうか。少なくとも、尊敬される対象とはなり得ていない。政治家には、本来、多様な住民意見を引き出しつつ、調整し、進むべき方向を指し示す能力が求められるが、いまはそれが無い。あらゆる場で多くの住

査などの義務付けも、検討してもよいかもしれない。

民が意見を出し合い、住民間の真剣な協議が行われ、議員がその場に登場するようになれば、議員も本当の意味で住民代表としての力を鍛えられるだろう。住民参加を進めることは、政治家、ひいては政治そのものの信頼を取り戻す作業を行うことを意味している。

民主的な政治の本質は、充実した住民間協議にある。そして、住民が課題を認識し、解決方法も納得したならば課題解決に向けた協力も、するに違いない。やがて自主的に行動する必要性への認識も、住民たちのあいだに生まれてくるのではないか。自治、すなわち地域における自己決定、自己責任は、住民自身のこうした活動をもとにして醸成されるものだ、と考⁽⁷⁸⁾える。

脚注に挙げたもの以外の参考論文・著書は以下のとおり

〈参考論文〉

- 今井照「市民参加の論点」(『住民参加の考え方、すすめ方』(公職研、2003年))
 今里佳奈子「地域社会のメンバー」(森田朗編『分権と自治のデザイン 新しい自治体の設計 1』(有斐閣、2003年))
 金井利之「戦後日本の自治体行政と住民活動」(西尾隆編『住民・コミュニティと協働 自治体改革 9』(ぎょうせい、2004年))
 小原隆治「地域と公共性」(齋藤純一編『公共性の政治理論』(ナカニシヤ出版、2010年))
 辻山幸宣「自治基本条例の設計」(『自治基本条例・参加条例の考え方、作り方』(公職研、2002年))
 玉野和志「コミュニティからパートナーシップへ」(羽貝正美編『自治と参加・協働』(学芸出版社、2007年))
 人見剛「住民参政・参加制度の歴史的展開」(人見剛、辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』(ぎょうせい、2000年))

〈参考著書〉

- 会津若松市議会編『議会からの政策形成』(ぎょうせい、2010年)
 阿部昌樹『ローカルな法秩序』(勁草書房、2002年)
 兼子仁『改訂版・自治体行政入門』(北樹出版、2008年)

(78) 本稿は、「地方自治法制のパラダイム転換」研究会(文部科学省科学研究費補助金・基盤研究(A))、および、全国町村会「広域行政と地域の自治組織に関する検討チーム」における研究成果を反映している。

- 倉沢進編『改訂版コミュニティ論』（放送大学教育振興会、2002年）
- 自治基本法研究会『地方自治基本法構想—住民が自治体を設立する—』（財・地方自治総合研究所/全日本自治団体労働組合、1998年）
- 自治立法研究会編『市民立法総覧 直接請求編』（公人社、2003年）
- 島田恵司『分権改革の地平』（コモンズ、2007年）
- 須田春海『市民自治体—社会発展の可能性—』（生活社、2005年）
- 中川幾郎編『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』（学芸出版社、2011年）
- 中田実・山崎文夫編『地域コミュニティ最前線』（自治体研究社、2010年）
- 名和田是彦『コミュニティの法理論』（創文社、1998年）
- 広井良典『コミュニティを問いなおす』（ちくま新書、2009年）
- 室井力編『住民参加のシステム改革』（日本評論社、2003年）
- 松下圭一『日本の自治・分権』（岩波書店、1996年）
- 森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治—諸外国の制度と日本の現状』（公人社、2003年）
- 寄本勝美『自治の形成と市民—ピッツバーグ市政研究』（東京大学出版会、1993年）