

参加型行政の意義と促進方策

大森 彌

OMORI, Wataru

(東京大学名誉教授)

はじめに——「民主的にして能率的な行政」の確保

日本憲法第 92 条には「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」とある。この第 92 条を直に受けて地方自治法（以下、自治法）は、地方自治制度の基幹的な事項を定めている。その第 1 条は、「この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。」と規定している（下線、筆者）。

実は、この第 1 条は、1952（昭和 27）年の自治法改正で新設されたものである。昭和 27 年改正といえば、特別区にとっては忘れ難い内容を含んでいた。23 区の存する区域では、東京都が基礎的な地方公共団体とされ、特別区はその内部的団体に逆戻りし、区長の直接公選制が廃止されたのである。時代は戦後民主化の修正期に入り、「民主」よりも「能率」が強調されていた。それでも「民主的にして」という文言が入っている。その後の自治法改正でも、この第 1 条は継承・維持されている。

「民主的な行政」の確保は、すべての自治体に対する自治法の要請である。問題は、その内容も手法も条文からは定かではないことである。この要請にどのように応えようとするかによって、自治体のあり方が大きく違ってくると言える。

1. 住民と自治体の代表機関

（1）法人としての自治体

自治法の第 2 条は、「地方公共団体は、法人とする。」と規定している。その意味は、自治体が、契約の当事者になれること、法人の仕事は機関を設置し、その機関にさせること、他の法人と違って、一定の地域の自治に責任をもつ「公法人（地方政府）」であることである。

法人としての自治体は、その名と責任において事務を処理するが、法人自体は観念的存在であるため、実際には、法人の機関を設け、自然人（生身の人間）をその機関の職に充てて事務を処理させている。自治体の機関としては、「議事機関」としての議会と執行機関としての長・行政委員会等と、この 2 つの機関を補助する機関としての職員が置かれている。

特集

自治体の自治とは、一口で言えば、「一定の地域における住民とその代表機関がその自己決定権を行使し、その結果に責任をとること」であるといえる。

自治体で地域といえば、実体としては当該自治体の管轄区域のことである。自治体が区域の住民に納税義務を課しているという点で区域は「領地」でもある。だから、領地争いが起きないように線引きがなされている。もっとも、住民は、住所を移す場合は転出転入届を出さなければならないが、そうでなければ、この区域を超えて自由に行き来できるから普段は特に困らない。

「一定の地域」をどう確定するかが自治体の区域問題である。自治体の決定権限（条例制定権や課税権等）はこの区域に限定される。逆に、この区域内の事柄については基本的に自治体に裁量権がある。

区域の再編を法律では「廃置分合」というが、もっぱら市町村の合併問題となっている（「平成の合併」）。合併とは、法人としての自治体の廃止と創設のことである。法人設立には認証手続きが必要である。自治体は自然には消滅しない。市町村合併の場合は、関係自治体が協議をして新たな自治体の設置を関係の都道府県に申請する。合併に伴って、いくつかの自治体が消滅しても、土地と住民は消滅しないから、新たな自治体の区域に編入替えになる。特別区に関しても合併問題が話題に上がることがあったが、これまで、特別区間で具体的な合併協議には至ったことはない。この点で、特別区の合併が幅広い区民の関心にはなっていない¹⁾。

「自己決定権」とは、住民とその代表機関が、いかなる範囲と種類の事務事業をその判断で決めうるかということであり、国・地方関係における集権・分権問題になる。1990年代の半ばから、「国から地方へ」という掛け声の下、必ずしも順調とはいえなかったが、地方分権改革、すなわち、自治体の自己決定権を拡充する方向での改革（事務権限の移譲と国等の関与の縮減）が進められてきた。

特別区の場合は、一方で普通の市なら実施している消防・救急、上下水道、都市計画などが東京都の仕事になっているが、中核市以上の仕事である保健所業務を含め住民に身近な事務事業のほとんどを特別区が処理している。児童相談所の東京都からの移管も進められている。

（２）二元的代表制

「住民とその代表機関」というのは、わが国の地方自治では、住民が、自治体の長（都道府県知事と市区町村長。自治体には、この他に長の付く公職があるので、以下、「首長」と呼ぶ。）と議会議員を、直接、別個に、選挙で選ぶということである。つまり、住民の代表機関が二通りになっている。これを二元的代表制と呼んでいる。

特別区に関しては、昭和 27 年から昭和 49 年まで、この二元的代表制が実現していなかったのである。戦後、地方自治法の下で、特別区は、一般の市と同じ原則が適用される自

治体となり、区長直接公選制をもって再出発した。この区長の下で、特別区が基礎的な自治体としての役割を果たしていくためには、それに必要な事務、財源、人事権が東京都から移管されなければならなかったが、東京都は「大都市行政の一体性確保」を理由に、これらの移管には頑として応じなかった。

その結果、移管をめぐる都区間に激しい対立が生じた。都側は、この対立を解消すると称して、特別区を東京都の「内部的部分団体」という制限自治体に変えることを国に強く求めた。昭和 27（1952）年、「都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的地方公共団体であるという性格を明らかにすること」を理由に自治法が改正され、区長公選の廃止、処理事務の制限列举・法定化、都の調整条例制定権・都知事による助言勧告権などの措置がとられた。区長は「都知事の同意を得て区議会が選任する」となった。

1952（昭和 27）年の自治法改正は、特別区側から見れば「改悪」であったから、特別区は、区長公選の復活とともに基礎的な自治体の地位を取り戻そうと自治権拡充運動を展開することとなった。東京の巨大都市化に伴う都行政の行詰まりから、順次、都から区への事務権限の移譲が行われ、区長準公選運動の展開もあって、1974（昭和 49）年の自治法改正により、区長公選制の復活をはじめ、特別区を原則市並みとする改革が行われた。東京都の職員を特別区に配属する制度が廃止され人事権が確立され、それまで限定されていた事務権能についても、都が処理するものを除き一般市の規定を適用することとされ、保健所の移管を含め、大幅に拡大された。今では、区長の直接公選は当たり前であると考えられようが、都との関係で、厳しい試練の後に復活したのである。

ただし、特別区は、この改正によって実質的に基礎的な自治体としての内実を備えたにもかかわらず、法的な位置付けは従来通り都の内部的な団体のままとされた。そこで、特別区側はさらに自治権拡充運動を展開し、東京都と制度改革の方向を合意し（「61 都区合意」）、改革に消極的な国に粘り強く働きかけた。それが実を結び、1998（平成 10）年の自治法改正が行われた。改正自治法は 2000（平成 12）年 4 月に施行されたが、その主な内容は、特別区を基礎的な地方公共団体として位置付けたこと、都区間の役割分担の原則が打ち出されたこと、都区財政調整制度を法定化したこと、清掃事業の区移管などの事務移譲が行われたこと等であった。これを「平成 12 年改革」と呼んでいる。特別区は、他の市町村と同様に、二元的代表制を備えた基礎的な自治体として活動している。

（3）民主条件付きの代表

普通選挙制によって選ばれた人を「代表者」とみなす仕組みのことを民主制といっている。選挙とは、不可視な民意を可視化させる仕組みである。地域住民の意思は、あるにしても眼にみえない。この眼にみえないものを、みえるものに変える手続きの一つが選挙であるということができる。民意は、有権者に支持を訴えて当選した人物あるいは人物の色分けと分布によって眼に見えるようになるわけである。このような意味で、代表というの

は「民意」を生身の人ないし人の数で表すという擬制を前提として成り立っている。

自治体において首長と議会が自治体としての意思を公式に決定できる権限をもつのは、選挙を通じて民意の審判をうけ、代表者であるとみなされるからである。もともと違う人間が別の人間の意見や利害を代わって表現することはできないが、代表という考えは、本来はできないことを世の中の約束事として「そうみなそう」という工夫であるといえる。

ところで、首長と議会議員という2つの公選職には任期4年という制約がある。公選職の地位自体が、いわば解除条件つきなのである。しかし、そのことと、この地位について人びとが行使する決定権に対して事細かな限定がつけられているということとは違う。決定権が住民のため、地域のために行使されるべきであって、私利私欲を肥やすために使われてはならないことはいうまでもないが、何が住民のため、地域のためになるかの判断をめぐる具体的な決定内容は大幅に公選職の裁量にゆだねられている。

当選すれば、住民（有権者）の意向にいちいち従う必要はなく、独自に判断し決定してもよろしいというのが「代表」という考え方である。不満や批判のある有権者は次の選挙で落とす以外にない。公選職を自分たちの「代理者」と考え、選挙の時に自分が応援し一票を入れたのだから、その見返りに自分に具体的利益を還元してくれるのが当然と思いついて入っている人もいないではない。これは見当違いである。

しかし、住民が選挙で選んだというのは、その公職者に決定権を白紙委任したことではない。その地位も権限も選挙によって住民から付託されたものである。選挙の時に問えなかった争点もあろうし、選挙後に浮上する新たな政策課題もありうる。したがって、できるだけきめ細かく多様な有権者の批判や提案に耳を傾け、意見を訊く場を設定して、そうした有権者の参加活動のなかで公選職が判断して責任のある決定を下すのである。

住民は、そのように公選職が振舞っているかどうかを常に監視する必要がある。代表者であることをよいことに、重大事をひそかに決定したり、独善に陥ったり、特殊利害と癒着したりしては困るのである。公選職は、住民の監視・批判・注文・提案を前提にした、いわば「民主条件つき」の代表と考えられるべきである。

2つの公選職が「民主条件付き」になっていることは、地方自治法で担保されている。住民は、条例制定・改廃の請求権、事務監査の請求権を、議会解散の請求権、議員・首長の解職請求権を有している。これらの請求権の発動が容易であるかどうかは別として、代表者の行動を縛っている。たとえば、権力行使の免許状の書き替えを4年ごとに行うのが一般選挙であり、選挙から選挙のあいだに、住民の代表者として信託をうけた公選職として著しい落度があったとき免許状を取り消しうるのがリコール（解職制度）である。

公選職が、いわば「民主条件つき」の代表であるとするれば、そのことが、どういう意味で「民主的な行政の確保」と結びつくのか。

（４）「民主的な行政」の根拠

なぜ、「民主的な行政」が論じられる必要があるのか。それは、自治体の執行機関である首長の権限と深く関係していると考えられる。一般的には、首長等の執行機関が行う活動を行政と呼ぶことができるが、問題は、執行機関が行っている行政という活動の内容にある。それを理解するために首長の権限と政策展開との関係をみる必要がある。

自治体における政策展開は、模式図的に表せば、①政策課題の発見・提起、②その調査・分析、③課題解決の企画・立案、④解決策の審議・決定、⑤決定事項の執行・実施、⑥点検・評価、⑦見直・対応のプロセス（政策の始めから終わりまで）といえる。事務事業（政策）の評価を行っている自治体ではPDCAモデルを使っているが、P=Planは、企画・立案・審議・決定に当たり、D=Doは執行・実施であり、C=Checkは点検・評価であり、A=Actionは政策の継続・変更・廃止などを意味している。④は、主として議会の役割と考えられている。

政策形成機能という場合は、主として②と③を指しているが、この段階を独占ではないにしても、誰が掌握しているかは、政策展開過程では極めて重要である。議会で審議・決定する事案の企画・立案は、自治体の意思を決定する前提となるから、それを誰が主として行なうかは、自治体の意思そのものに内容とその実現方法の決定を左右するほどの重要性をもっている。

議会が審議・表決すべき議案を議決対象案件という。この提出権は提案権・発案権ともいうが、それは大きく3つに区分できる。

- ① 自治体の意思を決定するもの＝予算、条例（予算の提案権は首長のみ）、
- ② 議会の意思を決定するもの＝意見書、決議、会議規則（発案権は議員のみ）、
- ③ 首長が事務執行するために議会の議決を必要とするもの＝契約の締結、人事（副知事・副市町村長、教育委員など）の選任同意、財産に関すること（発案権は首長のみ）。

条例も予算も議会が議決しなければ首長は執行できない。しかし、首長は、議案の提出、予算の予算を調製（編成）など、単なる執行機関ではなく、議会の議決を経て自ら執行すべき施策の案を自ら企画・立案する権限をもっていることがわかる。

現行の自治法では、議会への議案提出権は首長と一定数（議員定数の12分の1）の議員及び常任委員会（2007年4月から）にもあるが、ほとんどの議案は首長等の提案となっている。議会は、この提案を待って、その主旨等を首長側に質問し採決している。

首長等の執行機関は、自分たちで実施・執行する施策を自ら企画・立案するのであるから、議案をできれば無修正で議決してもらいたいと考えるのが自然であるが、その施策の必要性和有効性に確信をもっていなければならない。

（５）首長による議案提出権と職員の責任

このように、二元的代表制の下でも、企画・立案機能に関し、執行機関が優位している

といえるが、この執行機関を多くの一般職の職員が補助している。首長は直接公選されるのに対して、補助機関の職員は試験（能力）によって選抜されている。職員は、議会の議決を経て確定した事務事業を執行しており、この活動が狭義の「行政」である。

ところが、ほとんどの職員は首長の補助機関であるから、首長の議案提出機能も補助している。例えば予算編成は要求・査定積み上げになっており、職員組織がこの予算案の作成に当たっている。首長等の議会答弁の作成、条例案の作成も、総合計画や行政計画の作成も同様である。

執行機関の補助機関である職員は、ここに盛り込まれている政策決定に関し直接責任をとる立場にない。選挙を通じ一般的な支持を得て、その地位についているわけではないからである。住民に対する政治責任はあくまでも首長がとる。しかし、この公式的責任論だけで、現に職員が行っている政策の企画・立案の理由を十分に説明したことにはならない。具体的な政策をどのように企画・立案したのか、その過程と根拠を説明できなければならない。そのためには、職員による企画・立案過程を外に開かれたものにする、広く住民参加の手順を経たものにする必要がある。

補助機関としての職員が、実際に政策展開過程のどの段階にもかかわっていることに伴う責任をどうようにとるのか。その理由づけの基本が「民主的」なのである。民主的とは、政策展開過程における民意の浸透度といえる。民意は眼に見えない。それを可視化するには工夫が要る。そうした工夫の枢要なものが「住民参加」であるといえよう。そして、住民参加を組み込んだ行政活動（政策展開過程）を「参加型行政」と呼ぶことができる。

2. 政策展開過程への住民参加

「住民参加」とは、「自治体の政策展開過程に対して自治体の機関以外の住民が実際に効果のある影響を及ぼそうとするあらゆる活動のことをいう。」としておきたい。

この定義は、参加者としての住民の側から見た定義であるが、役所（主として執行機関）の政策展開過程が前提になっているという意味で、住民参加は、それへの働きかけである。その働きかけが、役所の政策展開過程にどのような変化を与えたかが参加の有効度である。働きかけの形態は、個人的・集団的、制度的・運動的、単発的・持続的というようにさまざまでありうる。

役所が、住民参加をどの程度積極的に進めようとするかは、「民主的な行政」の測るバロメーターであるといつてよい。住民参加は、やむをえず、あるいは「うるさ型」住民をなだめるためにとられる便宜的、消極的な住民対策の手段と考えるか、それとも「民主的な行政」の確保をめざす役所の行動理念と考えるかによって、役所の体質に大きな差が生まれる。

（１）住民参加の制度的保障

住民参加をめぐるしばしば言われることの一つは、「住民参加というが、実際に参加してくる住民はごく限られた一部の、それも役所に反対や異議を申し立てる住民ではないか」という苦言や、「呼びかけても参加してこない多数の住民、沈黙している多数の住民をいかに参加させるかを考えなければならない」といった議論である。

住民参加とは、参加してこない人びと、参加したくない人びとまで無理に参加させようとする事なのであろうか。参加したくない、あるいは参加してこない人びとまで参加させるには、参加を義務にする以外にない。そのためには不参加には社会的非難を浴びせかけるとか、罰則を課するとかいった制裁手段をとらざるをえないことになる。しかし、これは参加でなく動員・強制である。

住民参加は、個々の住民が、参加、不参加を任意に選ぶのに足りるだけの意味のある情報が提供されていることを前提条件にして、参加したいと思う人は誰でも参加する機会が実質的に保障されていることを意味するのではないだろうか。参加したいと思っている人にさえ、参加の機会と場が保障されていない役所の意思決定過程自体を改革することなしに参加は進まないのである。

したがって、ここで大切な問題は、参加者が現実の一部の住民に限られていることではなく、いかにして参加の機会や場をつくり、それを制度的に保障するかである。住民参加は、役所が「お上」で、住民はそれに従うものという考え方を打破する上では大きな効力をもっている。何らかの形で住民の参加がなければ施策を決めない、それを自治体運営の原則にするのである。全国的に自治基本条例の制定が進んだが、そこでは、自治体運営の不可欠の要素として住民参加が組み込まれている。

政策展開過程は、ある現状について、このままでは理不尽、不都合、弊害があり、自治体として放置できない問題であると、誰かが気づき、問題提起することから始まる。それが、その問題の当事者である住民の場合もある。問題の発見や提起は、言うまでもなく行政職員に限らないが、誰よりも、その「現状」に関する事務事業を担当している職員が、問題に気づいて、何らかの対応に乗り出してしかるべきであると言える。現地・現場で住民はどのような難儀をしているかを調べる。住民から生の声を聞く。同種の問題が、どこでどの程度起きているのか、他の自治体ではどうなっているか、どんな対応策が考えられるか調査する。

次は、企画・立案であるが、そのためには、事の重要度に応じ、所属組織の上司に相談し、上層部の耳に入れて、感触を得る。内々の了解を得て、具体的に解決策を練ることになる。もし、この解決策が、新規のもの、大きな現状変更を伴うもの、住民の理解と納得を必要とするものであれば、事前には幅広く住民の意向を吸収する場（例えば審議会・検討会・研究会・懇談会など）を設定する必要がある。

このためには、職員の意識改革と並行して、組織としての意思決定も行わなければなら

ない。住民の参加を促進するための情報提供を行い、役所として住民参加を進めていくという強い方針を内外に示すことが効果的である。京都市が試みているように、「市民参加推進条例」を策定し（政令指定都市で初めて）、市の職員向けの「市民参加ガイドライン」も作成して、職員自らが「参加型行政」を積極的に推進していくことが考えられる。

（２）住民参加の軌跡

① 自治体議会と住民参加

1950年代から60年代にかけて住民参加がいわれ始めた頃、それは、ほとんど専ら首長の意思決定への住民参加を意味し、しかも、首長による住民参加の推進は、首長の「人気取り」「票集め」ではないか、直接住民の意見を聴くのは間接民主制をないがしろにし、議会の権限を侵害するものではないかといった批判が主として自治体議員から出された。これは、今日でいう二元的代表制（当時は首長主義といわれた）に関する誤解にもとづくものであった。

住民によって直接選挙された首長が、その判断の根拠を確実なものにするため住民参加を通じて表出される民意をさぐろうとするのは正当な態度である。住民参加は、議会にとって、選挙によって選ばれた代表者としてその代表性を高め、しかも合議体としての意思決定の社会的統合力（異なり対立する利害や意見を調整して合意を形成する能力）を強める手段となしうるのである。議会公聴会制度等を活用して住民参加をはかることで代表性を高める努力を怠りながら、首長の参加推進を非難するのは筋違いであった。

住民参加が進むにつれ、首長による住民参加の推進を議会の権限を侵害するといった主張は影をひそめた。議会自身も、住民からの陳情・請願を執行機関に取り次ぐ以上の住民参加の活性化を自ら工夫し、その審議過程を開かれたものにする工夫をし始めたからである。

② 運動型参加のインパクト

1960年代半ばからの経済の高度成長期には各地で地域開発事業が展開された。地域における特定の自治体施策をめぐっても、抗議とか阻止といった直接行動で示す住民運動が台頭した。従来であったならば、いわゆる町内会の役員などの地元有力者に「根回し」をして同意をとれば円滑に運んでいた公共事業が、「もう一つの地元」の台頭で滞り、ついに中止のやむなきに至った事例などが、その典型であった。この運動型の住民参加に役所はたじろいだ。こうした住民運動は、役所の既定手続をしばしば無視し、事実上、交渉を強要し、施策の変更を迫ったからである。争点になったのは施策の内容だけでなく、施策の決め方をめぐる「非民主性」であった。知らされていない、住民に何の相談もない、どのように決めたのかもわからない、といった手続き過程の不備を突くものであった。

その結果、議会や首長によって公式には承認済みの施策や事業が、実施の段階で住民の尖

鋭な反対・抵抗に遭遇して遅延し、行詰り、中止され、さらに撤回されるケースも起きた。それは、決定までの手間暇を惜しみ、丁寧な住民意見の聴取と合意形成（決定コスト）のための誠実な努力を省いたために、実施の段階になって滞り、かえって膨大な時間と経費（執行コスト）がかかってしまった事例ともいえた。このことへの反省が住民参加の制度化を促す要因となった。

住民運動側も、ただ反対・阻止だけでは、自分たちの意見を望ましい地域施策の実現に結び付けることはできないことに気づき、住民参加の制度化を求めるようになる。施策・事業の発案・計画・決定段階における住民参加の確保であった。

③ 情報公開との伴走

今日では、ほとんどの自治体で「住民参加」をその行政運営の基本に位置づけている。「住民参加」は、それ自体プラス・シンボル（積極的意味をもつ象徴）として受容され、少なくとも言葉として定着したといってよい。かつてのように「由らしむべく知らしむべからず」といった独善的な政策運営は無効となった。住民の理解と協力なしには進まない「まちづくり」とか「地域づくり」とったテーマとの関係でも住民参加の確保が不可欠となっている。

「情報なければ参加なし」と言われるように、住民参加は情報公開の促進と伴に進められてきた。役所が入手・加工・作成・保管している情報が公開されるルートは3つである。

①役所が法令・条例に基づいて公表する。②役所が事務事業を進める上で自らの判断で外部に提供する。③広く住民の公開請求に基づいて開示する。

③が、いわゆる情報公開条例に基づく情報開示制度で、役所が保有する情報に関する住民の開示請求権を認め、この請求権が行使されると原則として役所は開示しなければならない。今日では、これら3つを合わせて、情報公開制度と呼んでいる。

住民の参加行動は、往々にして、役所の事務事業が決まって動き始めたから、その事情を知りたいという動機から始まることが少なくない。知らなかったというのが、その理由であることが多い。役所は、広報活動を通して「お知らせ」（情報提供）しているはずである。最近インターネットによって情報公開と住民参加との関係にも新しい変化が生じている。インターネットが気軽に利用できる環境が整えば、役所は、各種情報のデータベースを作成してインターネットで発信すれば、住民は、遠く離れた職場から、子育てや介護の手を休めた時に、あるいは夜間でも情報検索が可能になる。

それでも、役所は、役所から流された情報が住民に届いているかどうかを確かめる有効な手段を持たない。動機が何であれ、住民から、あることを知りたいという要請があれば、原則、役所が管理している情報は公開できる。これによって、住民は、気がすむ、納得するということもある。納得できなければ、さらに説明を求めるかもしれない。それにも、誠実に対応する。この役所の情報公開体質が住民参加の基盤になる。

参加手続きの情報は役所がその気になれば最新のものを提供できる。しかし、施策の内容の検討とか施策の実施過程にある情報は、現に動いている人びとと接し、その生の声を聞かなければ手に入らない。役所は多様で多数の情報を保管・管理しているといっても、生きて動いている情報の収集には弱い。例えば、自治体が収集する統計情報は、速くて数ヶ月前の数字、たいていは1年以上前の数字である場合が多い。住民参加は、価値のある今の純生情報を入手できる貴重な機会にもなる。

④ 住民参加と決定参加者の拡大

役所が地域住民の暮らしに影響を及ぼす施策を決めたり、事業を実施する場合、一定の手続・手順があり、その手続・手順の各段階で相談にあずかったり、意見を述べ、あるいは「圧力」をかけるなどして決定過程に参加する利害当事者がいて、その結果、一定の内容をもった施策の決定がなされる。

住民参加は、この手続、権力構造（決定参加者間の勢力関係）と施策内容に変化を生み出す可能性がある。各自治体が具体的にとっている参加方式が、この手続－権力構造－施策内容という連鎖のうち、どの点までを射程に入れているか、あるいはどの点まででとどまっているかを見定めることは、「住民参加」の喧伝と実質のギャップを判別する上で必要である。

たとえば、今日でこそ当たり前となった広聴活動（窓口相談、地区懇談会、住民意向調査、モニター制度、パブリック・コメント等）は、それまでなら流入しなかった住民の声を、施策過程へ積極的に取り入れる新しい手続の導入であった。この手続自体が今日では常識化したことは確かに住民参加の一つの前進であった。しかし、この「御用聞き」型参加の手法は、民意把握の新しいチャンネルを開きはしたが、権力構造と施策内容を大きく変えるほどの手続とはならなかったかもしれない。多くの自治体で住民参加の施策といえば「広報広聴の充実」と考えられているのは、決定の実権を役所を含む既存の勢力に留保しうるからかもしれない。

3. 有効な住民参加の場づくり

（1）重要な住民参加の枠組み

住民参加の「住民」とは誰のことか。狭義では自治体の区域に住所を有する住民（住民基本台帳に記載されている日本人住民と外国人住民）である。広義では、この区域に通学・通勤している人びとを含めて住民という。住民は、個人、集まり・グループ、地域団体、職能団体など多様な顔をもっている。

自治体の施策によって、直接プラス・マイナスの影響をうけるとされる住民は当事者といえる。当事者に第1義的な発言権を認める考え方を当事者優先の原則という。だれがまず参加する住民なのかというと、当事者であるということになる。あるいは、その当事

者が意思決定に困難を抱えている場合には、その支援者も当事者の範囲に含める。そうした当事者の参加によって施策を考えることになる。

ただし、当事者優先の原則は施策の決定への参加者を当事者だけに限るということではない。しばしば、当事者の中には、自分たちが抱える問題は自分たち以外にはわからないと考え、参加者を当事者に限定すべきだ、それによって施策内容を自分たちの意向が反映するように決定すべきだと主張することがある。しかし、それでは、当事者の切実な声に対する当事者以外の人びとの共感と支持を得られにくくさせてしまうことになる。

どういう住民でも、その参加行動が有効になるためには、住民参加の枠組み、すなわち住民参加の場で、何についてどのように話し合っているのかについて、住民と役所の間で共通認識が必要である。これが欠けると参加での場の話し合いといっても、話がかみ合わず、話題が拡散して収拾がつかなくなるからである。少なくとも、住民は、検討事案の内容と日程と段取りを事前に知らされていなければならない。その手法の 1 つがワークショップとかワールドカフェによる討議である。

参加行動が一回で終わってしまう単発のものではなく、議論を収束させるようにくりかえす機会が保障されている必要がある。役所側が、単発の説明会を開けばすむような話ではない。しかも、住民にとっては参加行動に必要な手間暇があまり負担の重いものでなく、しかも参加の場が身近に存することが望ましい。そして、住民の間で利害が対立するような計画・事業について住民が他人事のような傍観者の立場をとることなく、また単に反対するのではなく積極的に合意形成に乗り出し、住民参加の実を上げることが期待される。

（２）まちづくりと住民参加

この点で、世田谷区の「まちづくり条例」（1982 年制定）とその実施は先駆的であったといえよう。この条例は、安全で住みよいまちづくりを住民参加によって進めることを基本理念として掲げている。1984 年には、この条例に基づいて「まちづくり推進地区」を指定している。この地区のまちづくりを住民の主体的運営によって進めるために「まちづくり協議会」が設置された。推進地区とは住環境の整備が特に期待される地域であり、協議会は、住民による学習、まちづくり提案の作成・提出といった活動が行われる場と考えられた。協議会の提案に基づいて、区が公共施設に関する事業を行っていく、そういう手法であった。

焦点が、人びとが実感できる日常生活の場としての「地区」であることが重要であった。地域住民同士で自分の住む地区について考える機会を得て、まちづくりへの関心を高めるからである。そして、この「まちづくり協議会」は、今日いっている「地域運営組織」の先行例であったといえる。

国は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、いわゆる「地域運営組織」の形成を重要な政策課題に掲げ、2020 年までに、全国に 3,000 の地域運営組織の形成を目指すこ

ととしている（既に達成）。また、2016 年度からは、「地域運営組織」の持続的な運営に必要な費用について地方交付税による財政支援等も行っている。

総務省が設置した「暮らしを支える地域運営組織に関する研究会」の「調査研究事業報告書」（平成 28 年 3 月）では、地域運営組織とは、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々を中心となって形成され、地域内のさまざまな関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」と定義している。これは、自治会・町内会を含む多様な地域活動団体の新たな結集といえる。地区を単位にまちづくりを展開していく上で住民参加の場として期待されている。

個々の個人・家族では手に余る問題について、地域住民で話し合い、自分たちでできることから行っていく、その最も身近なコミュニティ組織をどう形成するかは役所にとっても重要な課題である。ちなみに、地域コミュニティが成り立つための条件は 4 つである。①一定のプライバシーを共有でき、②住み場所（地区）についての共通の認識をもち、③共同する活動・作業があり、④運営にあたる人財が確保できていることである。

2040 年に向かって高齢化（高齢者数の増加）が一举に進む東京のような大都市では、「日常生活圏」とか「地域福祉圏」というように、地域住民の自治が及ぶ範囲で、役所を含め多様な活動主体が連携・協働して、全体として、人と人とのつながりの中で安心して暮らしていける活動空間を形成していくことが不可欠となっている。

個人が自らの責任と努力によって生活を営むことを自立といっているが、病気や怪我、老齢や障害、失業、事故や災害などにより、自分の努力だけでは自立した生活を維持できなくなる場合が生じる。さまざまなリスクを抱えている人びとの困り事に鋭敏に応答し、きめ細かく支援することのできるかどうかは、「共生社会」形成の試金石といえる。1990 年代以降、全世代にわたって、連鎖・複合化しているリスクを抱え、しかも、他の人との関係が希薄な孤立状態に陥っている人びと（単身高齢者、ひとり親家庭、ダブルケア、生活困窮者、障害者、DV 被害者など）を、どのように支援するか、その考え方と仕組みの必要性に関する問題認識が広がってきている。

悩み事・困り事を抱える人びとへの支援の必要性は「2040 年問題」と結びついている。2040 年頃、いわゆる団塊ジュニアが高齢者になり高齢者数がピークを迎える。人口の 35.4% が 65 歳以上になり、現役世代が急減し、大都市での医療・介護需要のピークが見込まれ、年間の死亡数が約 168 万人と最も多くなる（多死社会）と予想されている。また、生産年齢人口の減少に伴う人手不足を背景に、外国人労働力が増え、外国人住民の生活環境や日本語教育の問題に自治体や地域の住民は対応しなければならない。

地域に暮らすすべての人びとが、平穏な日常生活を送るために、地域の問題をどうすれば「わが事」として捉え、これに関わりをもちうるかが、国・自治体を通じる重要な政策課題となっている（「地域共生社会」の実現）。困った時にはお互い様と考え、近しい人同

士が支え合うという互助の関係を築けるかどうかである。住民が出会い、知り合い、話し合う場をつくり、自分たちで無理なくできる活動を収益事業も含め自主的に展開していくのである。

そこは、多様な人びとが交じり合って、わずらわしさを厭わず、支え、支えられる関係の意義（有難さと生き甲斐）を実感できる場となる。その運営には、役所や専門職との協力・連携をとりつつ（分野別、縦割りを超えて）、人びとをまとめていく力のある人が必要である。それが「横糸人財」、「横串人財」である。住民参加は、「参加型行政」を超えて、住民共生の社会的インフラになろうとしている。

[注]

- 1) 都区間協議の場合では、都側は、事務配分と再編を含む区域のあり方をセットで議論する必要があるとしているのに対し、区側は、区域の再編の問題は各区が主体的に判断すべきもので、事務配分の議論の前提になるものではないとしている。