

住民参加の現状と今後



法政大学法学部教授
田村 明

1 住民参加と直接民主主義

住民参加とは、政治・行政への住民の直接参加である。直接参加は、もちろん国政に対してもありうるわけだが、一番身近かな自治体、とくに基礎自治体である市町村に対して、最も有効な手段である。

かつて、住民の直接参加の可否が議論されたことがあつた。もう二十年以上も前のことになつた。その最も両期的な事件は、一九六三年に横浜市長に当選した飛鳥田一雄が「直接民主主義」をうちだし、具体的な数々の手法のなかで、「一万人市民集会」を提唱し、この集会をはじめ、市

民担当の助役をおくという提案をしたときである。これらの案は議会によつて否決されたが、市民が自ら行なう形で、その後、二回の一万人市民集会が開かれた。この集会はシンボリックなみだが、これを通じて市民参加が議論されることになつた。

直接民主主義か間接民主主義かの議論で直接民主主義に一番反対したのは自治体議会である。「議会としては、住民の代表は我々であり、問題があれば我々のところへ言ってくるべきである。それを直接民主制というのは、現在の民主主義の機関としての議会を軽視ないし否定するものであり、民主主義の否定である。」という論理であつた。住民の直接行動、直接参加を認めることは、議員の地位をお

びやかすという危惧があった。

住民には選挙権はじめ、地方自治法で認められたリコール、条例制定の請求、監査請求など、いくつかの直接参加の制度もある。だから、それを利用すればよいという。これらの制度は、一定数の住民の数が要になるから、個人としての住民の直接の参加は、自治体の場合、原則的に四年に一度の選挙のときにしか権利は行使できない。

住民が主権者であるという憲法の規定は誰でもが認めるが、これでは実際の主権者である住民は、選挙以外に権利の行使ができないということになる。これでは、住民と行政の関係は、無関心から無関係という意識にならざるをえない。実際この頃、自治体行政への住民の意識はうすかった。

それに対して直接民主主義の提唱は、住民が日常的に自治体行政に関心をもち、これにかかわり、その意見を反映できるようにすることで主権者である住民が、自覚的に自治体行政をとらえ、批判だけでなく、自らを責任ある立場にし自治の活力源となることである。間接民主制である議会は、現代のように巨大複雑化した社会のなかで民主主義を實行するのに、本来の主権者である住民全部を集めて議論することは不可能であるから、必要上やむをえずに考えられた機関である。だから直接民主主義といっても、現在の議会制を否定するものではなく、それらが、法の定める決定や権能を有することは当然である。しかし、それだけで

は住民意識は自治体政治から離れてしまいかねないし、主権者である以上、常時、さまざまな形で参加があってもいいはずである。現代の直接民主主義とは、間接民主主義を否定するのではなく、その必然を認めつつ、不足を補うものである。

この論争は、それ以来七、八年は続くが、しかし、昭和四〇年代後半から五〇年代になると、直接民主主義という言葉はあまり使われなくなったが、住民の直接参加をいみする「住民参加」は、多少の表現上の違いがあるだけで、全国的に普遍的なものとなった。

直接民主制は、大統領制をとる自治体首長が、直接住民に対して責任をもつ立場から主張されたことは、議院内閣制と大統領制における住民との関係を考える重要な点だが、ここでは深く触れる余裕はない。

この直接民主主義対、間接民主主義論争は、当初は、住民参加を主張する革新首長側と議会を中心にする保守側という構図で説明されたし、実際の問題提起もそうであった。

しかし、実際の構図は少しちがっているようでもある。当初は、むしろ大統領領である首長と議会という構図で、革新派の議員も議員である限り住民参加にはきわめて消極的で、保守派議員の方が住民と身近かな関係にいたものも多いたのが事実である。すでに今日では、住民参加については、保守対革新という構図はみられなくなり、自治体の首

長はもとより、議員でも住民参加を否定するものはいない。議員でも住民参加を積極的にすすめて、そのエネルギーを吸収しようとする者も多い。より自治の本旨に近づこうとするなら、住民参加は当然のことである。ただ理念や原理を認めても実際にどうしてゆくかはむずかしい問題である。

2 ◆ 諸外国における住民参加

アメリカの民主主義は、小さい自治体でのタウンミーティングという、文字どおり町民全体参加の直接民主主義に基礎をおいている伝統がある。したがって、直接民主主義が間接民主主義かという論議は考えられず住民参加は、民主主義の当然の前提であり、民主主義を常に活力ある、真のいみの市民による政治を実現しようとするものとされて

いる。しかし、アメリカ社会も巨大化し、多人種をかかえ、この伝統は変質する。しかし、民主主義の危機がおとずれたときにこれを是正するのは、市民運動であり、住民参加である。ニューヨークの腐敗ボス政治のタマニーホールをおさえたのは、市民運動の力であった。アメリカの民主主義を支えこれを是正する力をもっているのは住民の力である。

多人種、多民族国家のアメリカでは、住民側からの運動だけでなくさまざまな機会に行政からも市民参加をとりあ

げた。とくに、都市開発や住宅開発では、十分な住民の理解と協調がなければ、事業自体が進まない。すでに一九四九年の連邦住宅法による都市再開発には、コミュニティ規模の市民諮問委員会が設けられることになった。また、一九六六年の大都市開発法では、計画の立案、運用において、近隣地域や全体としての都市市民を巻き込み住民自らが地域の生活改善のために積極的に行動するように期待されている。

これらは連邦政府が補助金を与え、事業を行なうのに当たって住民参加を条件にしていることは特筆すべきであろう。時により自治体レベルでは閉鎖的になりかねないところを、連邦政府が異なる意見も吸収してゆくことが、国全体の民主主義を守るために必要だという判断をしているのである。公民権法などにもこのような姿勢がみられる。

都市再開発などでは、アドボカシープランニングのように、さらに住民自らも計画を行ない、それにより多くの意見を吸収しながら調整をすすめる計画をつめてゆくことができるというわけである。またアメリカはタックスペイヤーの意識が強い。カルフォルニア州の住民請求として税率を引き下げた運動は有名である。

もちろんアメリカでも無条件に住民参加を礼賛しているわけではない。不効率とか感情的になるとか、反対運動に力がかすなどにより反対する人々もいる。しかし、大勢としては、住民参加により、多少の時間はかかっても、より

実質的な論議を可能にし、住民自体が参加したことにより、自分自身の責任を感じ、けっきょくはよりよい結果がえられるという。民主主義的な考へに対する楽観主義と自信にもとづいているともいえる。

住民参加はアメリカだけではない。イタリアの有名な地区評議会は、都市の中を小地域に分け、住民によるさまざまな論議と決定がおこなわれ、これが市政にそのまま反映するという形をとっているところもある。

西ドイツでは、自治体行政の力だけでは処理しきれない不法不当な圧力に対しては、住民の力によってこれを是正させることも行なわれている。ということは、ふだんの自治体行政の中に、当然住民の意志が強く吸収しているということがある。

国情により、さまざまな相異はあるにせよ、異なる意見を認めながら、それを吸収し、全体としてのエネルギーに転換してゆくのが、民主主義社会の基本である。住民参加はその基本的前提であり、だから、自治体は「民主主義の学校」あるいは「民主主義の母」といわれている。

3. 住民参加の進展——住民と自治体の変容

ところで、我が国における住民参加の現状はどうなっているであろうか。

私はかつて、「住民参加の九段階」として次のような段

市民参加の九段階

9	実行
8	決定
7	立案
6	討議
5	審議
4	意見交換
3	意見・要望
2	知識
1	関心

階を示してみた。問題にもよるが、かなりの段階にまで進んでいるものもあるし、まだ、第一段階にも達していないものもある。

しかし、いずれにせよ、かなり広汎な分野での住民参加が行なわれ、その底辺においては大きな広がりを見せていることは事実とみてよいであろう。

その第一は自治体の側からの変化である。住民が自治体を自分のものと思うためには、まず関心をもち知識をもつことに始まる。昔にくらべると、各自治体の広報紙も、住民にできるだけ分かりやすく、見やすくして、関心をひくスタイルに変わり、独善的で官僚的なものは少なくなってきた。またコミュニティ施策の市民管理も行なわれている。さらにさまざまな機会に、住民の意見を聞き、集会をもち、行事などについては積極的な参加と企画を求めるようになってきた。長期計画などの論議の中でも、なんらかの住民参加を求めないものは皆無といってもよい。

いまや住民参加は当然だと思ふ人々もいるかもしれないが、それは、この二十年位の間の大きな変貌である。自治体がようやく定着し、自治体が市民に開かれたものになりつ

つあるのは事実であろう。

第二は、住民の側からの対応の変化である。昭和三〇年代から四〇年代へかけては、住民運動とはすなわち反対運動であるというイメージが強かったが、今日では、多くの建設的な住民参加が行なわれている。かつては住民と行政は対立どころか、抗争の図式で示されるものが一般的であった。もちろん、今でもそうしたものは根強く存在している。今後とも、トータルな立場と個別の立場、全体と部分という図式からの問題はなくならない。道路建設、ゴミ焼却場、下水処理場の建設などはその典型的な例である。

ただ、行政の方も変化した。一方的な公共性をふりかざしてゴリ押しするというのではなく、十分な話あいや妥協にも応ずるようになりつつある。全体と個の問題ではどこかで妥協点を見つけなければ、個の利益も守れなくなる。

ただし、妥協点を見つめるには、交渉のすすめ方とか、手順とかも考えるようになったし、行政の方も弾力性をもって意見や要望を吸収できるシステムをもちつつある。法令万能の硬直的で固定的なゴリ押しだけでは通りにくくなっている。

もっと必要なことは、全体と個が対立や矛盾をゼロにすることはできないが、これを最小限にするための長期的な見とおしにたった施策が必要で、そのためには、単発的でバラバラな発想にもとづく施策ではなく、総合的で長期的見とおしのもとに運営できる行政システムをそなえている

ことが必要である。

また、本来、自治体行政とは、異なる立場や意見をもつ多くの住民の意見を吸いあげながら、これをトータルな立場でまとめてゆく市民の事務局的な立場になるべきである。市民の事務局とは、もちろん、個々の市民や、特定グループの意見を鵜のみにして受入れるということではない。そんなことでは都市はバラバラになり、崩壊してしまう。十分意見をとり入れつつ、住民全体の立場に立った方策をたて、必要により住民に対しても十分説得をする力があるのが、真の市民の事務局である。

また、市民の事務局とは、市民の側に立ち、市民に信頼されていることが絶対に必要な条件である。どんなに行政と住民とが対立しても、行政がつねに市民全体の側に立ち、その立場で行動しているのだという信頼関係が欠かせない。

自治体行政がたんに法令などの他律性の根拠だけをもとにして、個々の法令をしゃにむに執行するというこれまでのような行政スタイルでは、住民の信頼は得られない。もちろん、現在、多くの法令によって動き、社会が維持されていることも事実だが、それを硬直的に執行するのではなく、自治体行政のなかで吸収し、具体的に総合的立場に立ち、住民の立場からの解答を生みだせる能力をもつことが必要であろう。そうすればたとい対立があっても、多くの住民は行政を支持するだろうし、反対の立場のものも、少

なくとも心情的には行政の立場を理解するはずである。

このような住民に信頼される自治体であれば、異なる意見の市民同士が、意見をのべあう「討議」の場が必要である。都市行政は一方的にすすめるものでも、特定の住民の意見だけすすめるべきものでもない。異なる意見がオーブンに議論され、しかも、両者とも、同じ都市に生活するという共同理解に立っているとき、たんなる住民ではなく、自覚と責任ある市民となつてゆく。

市民は消極的な住民ではなく、また一方的に要求をするのではなく、同時に、常に全体と他の関係を考えようと、自分の意見と行動に責任をとる人々である。

4 ◆ 自主的市民活動の展開

住民の側も大きな進歩をとげている。

住民参加というと、まず行政への参加である。行政の側からも住民参加のさまざまな仕掛けが行なわれているが、より自立的な形で地域づくりを行なうという建設的な動きが多く見られるようになってきた。それは市民として、またタックスペイヤーとしての自覚が徐々に培われていることによる。

青年会議所のように、地域に根ざした若年経営者たちが、地域づくりへの関心を高め、自発的活動をするほか、行政をまきこんだり、行政への提言を行なうものも現われ

た。また、地道に、当然行政が行なってもいい生活環境の図集を、自分たちで編集し、発行するという動きもある。

また、商工業者、農業者、自治体職員などが自発的に集まり、まちづくりを考える集会を開き、行政への刺激を行なった。イベントを開く実例も多くなった。より草の根の市民の市政の勉強会、あるいは、さまざまなシビックラストの設立、ボランティア活動、グループによる地域福祉のたすけあい運動、市民のネットワーク運動など、多くの積極的な活動がみられる。

これらは、狭いみの住民参加という、行政が先にあって、これに参加するという範疇をこえて、もっと積極的な地域づくりである。それは行政が行なうことを先取りしているものもあるし、行政のできないことや、できにくい面を補完しているなどさまざまなものがある。それらは広いいみの住民参加で、一般には市民活動、市民運動というのがせまい住民参加という枠からこえた自立性、自主性をもっている。

行政に頼るとか、要求するとかより、これらの自分たちで、自主的に地域社会をつくってゆくのは、大きな進歩だが、地域社会で活動する以上、自治体行政と無関係ではありえない。いや最終的にはこれらの活動も、自治体行政への提言、勧告、あるいは、従来の体質を脱した新しい方向へ、変革を求める動きにならう。

つまり、行政の側からしかける住民参加はすでにあるて

いどの安定性を得てしまったために、それにあきたらない市民層が成長してくると、次の段階へとすすむ。現在は一方に行政型の住民参加と、他方、市民型の活動とが併存している。

5 今後の住民参加と、市民・自治体のあり方

このようにしてみようと、住民参加は、初めは、民主主義原理のシンボリックなみに始まり、しだいに自治体行政への住民参加型に変わり、さらに市民の自発的な活動へと展開している。これらは、時間を追って変化してゆくとは限らず、現在は、これらが重層的に存在している。

しかし、いずれにせよ、今後の住民参加は民主的な社会がのぞまれる限り続いてゆく。いや、国際的に見れば、民主的なものを求める強い住民の運動が各所に現われている。我が国はすでに、民主国家として四十年の歴史をももち、住民自治にもとづく四十年の歴史をもっている。それらは不十分な点や問題点も多いが、これから民主化を求める国々に比べれば、はるかに民主化の経験を深めているのだから、今後の住民参加が、いよいよ内容を高めてゆくことは必然のことである。

住民参加は、けっきょく住民と自治体行政の変革により行なわれるようになり、また、住民参加の進展は住民と自治体行政の体質をしだいに変革してゆくものである。

先にも述べたとおり、住民はたんなる要求陳情型でなく、自発的、自主的で、自らに責任をもつ市民に変わってゆくであろう。

そのとき、自治体行政もまた、たんなる議会の執行機関から、市民の事務局として、市民の各層のエネルギーを吸収し、自主的に地域を経営してゆく地域経営主体に変革せざるをえない。それには現在の諸制度もまた必要な改変をせまられ、自治体により自立的な行財政制度の確立が必要になってくる。

住民と自治体行政とどちらが先に変わるかは問題ではない。そのときの状況の中で、先導できるものが先導すればよい。「行政主導はいけない」という声もある。自治体行政がいつまでも硬直的な行政であるなら、行政主導の市民参加はしないだろうし、してもすぐ形骸化する。自治体体質の変革がないまま、時代の流れにのって形式的に住民参加をとり入れているものもないではない。しかし、それでも全く住民参加に拒否的な姿勢であった二十年以上前のことと考えると、とにかく一步の前進であることは事実である。

そうした事実が積み上がれば、自治体もしだいに変わる。自治体の首長は、選挙を通じて市民に顔を向けるようになるのは当然だが、市民は、自治体の体質、つまり、職員の体質を変えてゆくことを首長に期待すべきだろう。首長はじめ職員も、自治体を市民自治に基礎をおく、地域の

経営体である意識するならば、古い体質の行政体とは変わり、かりに行政主導であったとしても、実りある住民参加が可能になるはずである。

しかし、最終的には、行政とか組織とか、いうものは、本来そのものに生命があるわけではない。住民参加は、住民が直接、自治体の政治、行政にかかわり、これにエネルギーを与え、活性化させることに大きないみがある。

生きた市民の活力こそが、自治をつくり、地域をつくる根源的な活力源である。また、それこそが、本当の住民参加、市民参加、そして市民主体の地域づくりへと主導してゆくことはまちがいない。

また自治体行政も、たんなる組織や制度ではなく、そこに真の自治を求め、新しい自治体へと変革しうる活力ある職員を期待したい。

そのとき、自治体行政は、市民のエネルギーをよりよく生かし、その矛盾を最低にし、地域をトータルなものとして動かすシステムとして機能するであらう。