

日本と韓国における住民参加と制度化

前クールでは、住民参加の概念と必要性、代議民主主義と直接民主主義との関係について検討してきた。本クールでは、それを踏まえ、第一章で日本と韓国における住民参加の歴史的な変遷と現況、住民参加を妨げる問題点について考察する。また、第二章では、住民参加の制度化の必要性及び制度化のツールの中で条例について検討する。

第1章 日本と韓国における住民参加の現況と問題点

第1節 日本の住民参加の現況

日本における住民参加は、1960年代以後、大きく三つの時代を経て発展してきたと考えられる¹。

その1は、高度経済成長政策と住民運動の時代、その2は、財政赤字と住民参加の時代、その3は、阪神淡路大震災と特定非営利活動促進法の制定による民官パートナーシップ時代である。

最初に、住民参加が一般に広がったのは、1960年代から1970年代までの高度経済成長政策がもたらした副作用に対する住民運動の時代である。

日本では、1962年「新産業都市開発促進法」、1964年「工業整備特別地域整備促進法」1964年河川法、道路法の改正等によって高度経済成長政策の促進とそのための中央集権化体制の整備が推進された。その結果として深刻な公害問題や自然破壊、都市集中等さまざまな問題が起こり、住民は反公害運動、反開発運動を広く展開するようになった。この時期の住民参加は、住民の意思に反する政府の政策に抵抗する住民運動の性格を持ち、民と官の関係は対立する立場であった。

第2期は、1990年のバブル崩壊後発生した自治体の財政赤字と行政需要の多様化による住民参加の時期である。自治体は財政赤字により、これまでの大規模施設や道路建設を中心とする公共事業等の徹底した見直しと、高齢者介護、子育て支援や教育、ミニマム生活

¹ 日本における住民参加の変遷については、篠原一(1977)『市民参加』、人見剛(2000)『協働型の制度作りと政策形成』、坪郷實(2006)『参加ガバナンス—社会と組織の運営革新』、牧田義輝(2007)『住民参加の再生-空虚な市民論を超えて』等を参考した。

保障など自治体にとって不可欠な事業は住民参加、住民討論を経て絞り込まねばならなくなった。この時期の住民参加は、政策形成だけではなく執行の段階にも住民が参加する時代である。

第3期は、第2期の住民参加が1995年の阪神淡路大震災と1998年の特定非営利活動促進法の制定によってもっと活性化する時期である。阪神淡路大震災を通じて、政府主導の対応より民間主導の対応が迅速で効率的であることをわかった住民は参加の対象を広げるようになった。また、民間団体の支援及び育成が重要になり1998年、特定非営利活動促進法が制定された。現在、さまざまな分野で3万5千以上の団体が活動をしている。この時期の住民参加は、十分とは言えないが、対立的な民・官関係から相互協力するパートナーシップの関係に変化した。

一方、地方分権が進む中で、90年代後半に、行政手続法と情報公開法が制定され、ほとんどの自治体において行政手続条例と情報公開条例の制定が行われた。さらに、2005年行政手続法改正による意見公募手続¹(いわゆるパブリック・コメント手続)の制度化は自治体に住民参加の制度化を促しつつある。

また、注目すべき動向として、多くの自治体で自治基本条例と住民参加条例を制定する等住民参加について積極的な対応をとるようになったことである。さらに、高浜市では住民の請求に基づく住民投票の実施を具体的に定める住民投票条例²を制定するなど、自治体は積極的に条例を活用するようになった³。

第2節 韓国の住民参加の現況

韓国において住民参加が一般の住民に広く普及されたのは、日本と同様に高度経済成長政策がもたらした公害問題、自然破壊問題に抵抗する住民運動である。ただ、その時期は、韓国の高度経済成長期が1970年代から始まったため日本と多少の時間の差がある。

1980年代以後、国と社会が民主化・多様化される中で、特に、1961年中断された自治体の首長選挙が1995年復活され民選自治団体長の時代が開くようになってから、住民の自治体の政策決定過程に参加しようとする動きは広がってきた。

また、2000年の住民発議と住民監査請求制の施行を始め、住民投票(2004年)、住民訴訟(2006年)、住民リコール(2007年)の施行にいたるまで直接住民参加制度も整えてきた。ところが、直接住民参加制度は制度的には整えてきたがその運営の面ではまだ未熟なところ

¹ パブリック・コメントが従来から活用されてきた意見提出手続と違うところは、提出意見の採否を理由とともに公示することを義務付けたことと、手続きの対象範囲が計画や条例案まで拡大されたことである。(総務省のホームページ参考、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gvokukan/kanri/tetsuzukihou/faq.html#20)

² これまでの住民投票条例の多くは、個別政策の賛否を住民投票にかけるというものであったが、高浜市の住民投票条例(2000)は要件を満たせば自動的に住民投票にかけられるという最初の常設型の住民投票条例である。

³ 榊原秀則(2003)『住民参加のシステム改革』(株)日本評論社、pp. 16。

もあり、2009年2月2日付けのソウル新聞記事によると、民主主義をもっと発展させてくれると注目を浴びた直接住民参加制度が住民から背けられていると批判している。その理由として、地方議会と行政側の消極的な態度で住民の意見が反映されないことを住民側が経験しながら積極的な住民参加をあきらめる傾向が高まっているからと分析している¹。

一方、世界的に伝統的な住民参加方式の限界を補完できる代案として取り上げられているオンライン住民参加は韓国でも例外ではなく注目を浴びている。韓国の統計庁によると2008年末を基準に1世帯当たりのインターネット普及率が80.6%として世界最初で80%を超えたと発表し、インターネットを活用した住民参加の環境は優れていると言えるだろう。自治体の中で、オンラインの活用が一番進んでいるともいわれるソウル市江南区の場合、ホームページに住民参加コーナーを設け、政策に対する住民意見調査はもちろん政策提案、政策討論、住民によるモニター活動が常にできるよう運営している。また、その結果を公示するとともに意見調査に応じた区民にはポイントを与える等住民参加が活発に行われるよう行政側も積極的に取り組んでいる²。

今後、地方自治団体と公共機関でそれぞれ運営していたオンライン参加システム方式を「オンライン住民参加ポータルシステム」として連携及び拡大を進めている。

最近、自治体も過去と比べ住民の意見を聴取し政策に反映しようと努力していると評価されているが、まだ、中央政府の機能的、財政的、立法的な権限を地方政府に委譲する分権化に焦点が置かれ、地方政府の権限を地域住民に委譲することや住民参加に関しては不十分な状態である。

2006年、韓国地方行政研究院では韓国の住民参加水準について16市道を対象に調査したことがある。韓国の市道で運営されている住民参加制度を政策段階別・参加類型に分類して分析した結果、政策段階では政策形成過程、政策執行過程に集中され、参加類型では協議型、情報提供型(住民→政府)順に集中されていた。また、政策参加程度と政策反映程度の平均点数は3.25で、公務員と住民を対象に参加意識を分析した結果は平均である2.5点を若干上回る2.83点に現れた。上記のことを総合した結果、韓国の住民参加水準は普通であると判断し、今後の改善方策について述べている³。

しかし、Kwak, Hyon Kunは、韓国の住民参加水準をArnsteinの住民参加の階梯に照らしてみると、まだ、非参加ないしは形式参画の段階にとどまっていると厳しく指摘している⁴。

一方、自治体では、2003年光州市北区がブラジルのポルト・アレグレ市の住民参加型予算制を参考にし韓国で最初に住民参加予算制⁵を導入、2004年「住民参与予算制運営条例」

¹ 「背けられる住民参与制度」『ソウル新聞』朝刊、2009年2月2日、p.8

² ソウル市江南区庁ホームページ、<http://www.gangnam.go.kr> (閲覧日2009/7/8)

³ Cho Suk Joo, Kang In sung(2006) 'Diagnosis of Citizen Participation Level and its Development Strategies in Local Government'、韓国地方行政研究院 391(0)、pp. 44-99。

⁴ Kwak Hyon Kun(2008) 'Vision of Autonomy and Strategies for Raising Resident Participation', 社会科学研究 32(1)、pp. 123。

⁵ 従来の予算編成は行政側の固有権限として行政の各部署で部署別に予算を編成し、それを予算担当部署でまとめ調整するのが一般的な行政手続であった。これに対し、「住民参加予算

を制定して以来、2009年7月現在、72自治体¹が住民参加予算条例を制定している。

また、2004年、清州市が韓国で最初に「市民参与基本条例」を制定するなど、住民参加を条例で制度化しようという動きが出てきた。

日本と韓国における住民参加をめぐる主な制度導入の時期は次のとおりである。

表1 日本と韓国の住民参加をめぐる主な制度導入の現況

区分	日本	韓国
地方自治法制定	1946年	1949年
行政手続法制定	1993年 「行政手続法」	1996年 「行政節次法」
最初の住民参加条例制定	1997年 「箕面市市民参加条例」	2004年 「清州市民参与基本条例」
NPO法制定	1998年 「特定非営利活動促進法」	1999年 「非営利民間団体法」
情報公開法制定	1999年 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」	1996年 「公共機関の情報公開に関する法律」

上記のように両国の自治体では住民参加を巡るさまざまな制度が整えられ、行政の透明性と説明責任が多少向上したものの住民参加を妨げるいくつかの課題も抱えている。

第3節 住民参加を妨げる問題点

住民参加は地方自治において欠かせないものであるが、従来の住民参加制度については、さまざまな問題点が指摘され、その形骸化が批判されることが少なくなかった²。

最近、これらの問題点を克服するために、従来の参加制度の見直しが行われたり、新し

制」とは、予算編成の過程に住民が参加することによって住民の意見を自治体の予算編成、特に事業の必要性の判断及び予算配分の優先順位の決定に反映させる参加型予算制である。運営は自治体によって少しずつ違うが、一般的に、地域別に地域会議を設け住民の声を広く拾い上げてから住民委員会で意見の整理及び重点投資事業の優先順位を決める。それを踏まえて予算担当部署では各部署に予算編成指針を送り、各部署が予算要求書を作成する。その要求書を住民委の分科委員会で検討し事業優先順位を決め、公務員と住民代表が参加する予算協議会で総括調整を行い、予算案を作成する。最後に、区民委員会で住民意見の反映結果及び予算編成結果を報告し、議会で確定する。住民参加予算制度は首長と地方議会の人気中心の予算編成や行政の非効率性を克服する効果もあり今は各自治体で先駆けて導入している。

¹ 『韓国行政安全部自治法規情報システム』 <http://www.elis.go.kr> (閲覧日2009/7/7)

² 榊原秀則(2003)『住民参加のシステム改革』(株)日本評論社、pp. 1。

い制度を導入したりさまざまな試みが行われている。こういった努力により住民参加が住民にとって以前よりは使いやすいものになったが、まだ十分とは言えず、依然として問題点が残っている。

その問題点は、日本または韓国の文化、歴史、生活習慣等によるその国だけの問題点もあれば、両国に共通する問題点もある。むしろ程度の差はあるが共通する問題点が多い。

両国でよく言われる住民参加を阻害する要因は次のとおりである。

① 住民参加の実施が自治体に任せられ、制度化されていない。

最近、インターネットの発達と個別的な住民参加の手法が続々と導入され、住民にとって参加の方法が多様化し、参加しやすくなったのは確かなことである。

ところが、住民参加の時期と住民参加手法の選択及び実施可否等が自治体に任せられ、住民が参加したくてもいつ参加ができるのか、また、その結果はどうなったのか等不明なところが多かった。積極的に住民参加を進めている自治体もあれば、消極的に対応している自治体もあり、同じ自治体であっても首長の意志によって大きく違ってくる。揺るぎのない住民参加のためには制度化が必要なのである。

② 情報公開が消極的である。

自治体には住民生活と関連する業務が多いため、両国とも国より先に情報公開制度が実施された。現在の情報公開は、請求による情報公開はもちろん、自治体が自発的にまたは義務的に情報を提供する段階までいたっている。しかし、住民が行政と同様同質の情報を共有しているかを考えると疑問が残る。北川によると、徹底した情報公開と情報共有は住民と行政が理解し合う契機になり、行政をともに考えて進める情報共鳴につながる。また、情報共鳴は住民参加の拡大につながり、住民参加の拡大は地方自治の強化にもつながるのである。

③ 実質的な地方分権、地方自治が不十分である。

活発な住民参加のためには、地方が決定権を持つ実質的な地方分権及び地方自治が前提条件である。日本では、地方分権推進法(1995)、地方分権一括法(1999)、地方分権改革推進法(2006)が制定され、1990年代から地方分権が進められてきた。韓国も、地方分権特別法(2004)を制定して以来、現政権でも地方分権を国の重要な国政課題として選定して進めている。

しかし、両国とも自治体の首長から、名ばかりの地方分権で実質的には権限がないと強力な地方分権を要求する声が高まっている。しかも、権限を国から地方へ委譲する分権化に焦点が置かれ、地方政府の権限を地域住民に委譲することや住民参加に関しては不十分な状態である。

④ 住民の参加意識

篠原¹は、日本の政治風土として「なる」の意識が強く、「する」ことを意味する住民参加は社会全体の中でみれば抵抗の強い行動様式であると述べている¹。こういう意識は韓国も同じくなるべく目立たないようにものを言わない傾向がある。こういう問題に対応するためには、学校はもちろん住民意識の向上のための持続的な教育機会の提供が必要と考えられる。

また、参加には時間というコストがかかることと、自分の参加によって何も変わらないという無力感も参加を阻害する要因の一つである。自治体は、住民が時間に拘束されず参加できるような環境作りと、時間がかかっても自分の参加がそのくらいの価値があり有効であると感じられるよう住民の意見を積極的に政策に反映する取り組みが必要であろう。

以上のように、住民参加の制度化、公開原則の徹底した情報公開、強力な地方分権と地方自治の推進、住民意識向上など何一つ重要ではないものはないが、本稿では住民参加の制度化を中心として論じることにする。その理由は、効率的でより高い住民参加の効果を得るためには、揺るぎのない安定的で徹底した住民参加の制度化が必要だと考えるからである。

¹ 篠原一(1977)『市民参加』岩波書店、 pp. 79

第2章 住民参加の制度化と条例

第1章では、日本と韓国における住民参加の現況と住民参加を妨げる問題点について検討した。両国の住民参加を妨げる共通的な問題点として①住民参加の実施が自治体に任せられ、制度化されていない、②情報公開が消極的である、③実質的な地方分権、地方自治が不十分である、④住民の参加意識が低いと指摘された。

第2章では、その中で①の住民参加の実施が自治体に任せられ、制度化されていないという問題点の対策として、住民参加の制度化と条例について論じることにする。

第1節 住民参加の制度化の必要性

現在、自治体側も住民参加の必要性について十分認識し、新しい住民参加手法を続々導入するなど、さまざまな形で住民参加の試みが行われている。さらに、自治体によっては自治体総合計画及び予算編成、公務員の人事¹など過去には行政の固有領域とも思われることまで住民参加の試みが広がっている。

ところが、個別的な住民参加手法は多くの試行錯誤を重ねながら多様化し発展してきたと考えられるが、住民参加が行われる過程において、住民参加の手法の選択と実施時期、住民意見の受容などは担当者または担当課の熱意と裁量に任せられている状況である。

各自治体では、このような問題に気づき住民参加を制度化しようという動きが出ている。住民参加の制度化は揺るぎのない安定的な住民参加の実現のために必要である。

例えば、同じ事業においても担当者の認識によって処理方式が違ってくる可能性がある。住民参加に積極的な担当者であれば、事業の企画段階から執行、評価の段階までパブリック・コメント制度を初めさまざまな住民参加手法を用いて住民の意見を集め、その結果をきちんと公表するだろう。一方、住民参加に否定的な見方を持っている担当者であれば、事業の効率性と時間の不足などを理由に住民参加を実施しないか、しても形式的な住民参加になりがちである。

また、せっかく庁内で統一的な住民参加のガイドラインを作ったとしても、首長のリーダーシップによって違ってくる。いま住民参加が進んでいると評価されている自治体が、次回選出される首長の認識によってどう変わるかは誰も断言できないことである。実際、首長の交代によって変わる例として秋田県たかのすまち薦巢町のワーキンググループがよく挙げられている²。

¹ 韓国の安山市では2008年から幹部公務員を対象に、内部審査を通じて選定した昇進候補者を住民代表たちが今までの業務実績と昇進後の計画を評価し、賛否投票する新しい人事制度を施行している。

² 高橋秀行(2004)『市民参加条例を作ろう』公人社、pp. 10~11。

人口約2万2千人の町である薦巢町たかのすまちでは、「福祉の街づくり」を公約に挙げた前町長が、町民ボランティア参加による「福祉街づくりワーキンググループ」を発足させた。ワーキンググルー

したがって、このような担当者または首長の裁量的な住民参加の実施から脱却し、安定的で徹底した住民参加の実施を続けるためにはその内容を明文化した制度化が必要である。

実際、担当者または首長によって180° 変わるということは極端的な例で、一般に思われるほど役人の気まぐれで住民参加を採用したり、取りやめたりすることは出来るものではない。それなりの内部のルールを持っているところが多いだろう。しかしながら、内部ルールである限りは、恣意的な運用をしているのではないかという住民の不信と役人自身も緊張感を持ちがたいことから外部にオープンしたルールにする必要がある。

そもそも住民参加というのは住民の固有の権利であり、参加権を制度的に保障するのは当然のことである。

一方、佐藤(1975)は、現在のところ制度化は不必要であり、むしろ有害とさえ考えていると断言し、その理由として、①地域の多様化に対応する住民参加の方式もそれ自体多様化さざるを得なくなるはずであり、画一的な法制度化はその持ち味を殺してしまう、②自治の持つ自発性・創造性そのものさえ破壊してしまうと述べ、住民参加の制度化にはもっと豊富な経験が必要であると主張している¹。

また、篠原(1977)も、住民参加が制度化されると同時にダイナミズムを失い、それが持つ意味を半減してしまうと述べ、住民参加が長い生命を持つためには、制度化の後に再び運動化の過程がはじまらざるをえないと主張した²。

二人の発言は、住民参加の制度化は認めているが、画一的な制度化により住民参加の多様性・独創性・ダイナミズムを失う恐れがあるので、住民参加の経験をもっと重ねてから検討すべきであると要約できる。

この発言の背景になった70年代は、第1章で述べたように住民運動の時代であって、民と官が対立する立場であった。両者が対立する中で、どちらが中心となって制度化しようと、その制度化は偏りがちでイデオロギー的になりがちである。また、地方分権はもちろん情報公開法も整備されなくすべての情報を行政が独占する中で、経験の浅い住民参加の制度化は、指摘のように住民参加の多様性・独創性・ダイナミズムを失う恐れがあるだろう。

現在、住民参加の経験が重なり、情報公開法の制定など住民参加をめぐる環境がこの発言のあった30年前とは変わったとはいえ、上に述べたような住民参加の制度化による恐れがまったく起きないとは断言できない。

住民参加の多様性、独創性、ダイナミズムを生かした制度化のためには、全国の画一的な制度化ではなく、各自治体で住民と行政、議会が時間をかけ十分話し合い、地域の実情を反映した独創的で個性豊かな住民参加条例作りが必要であると考えられる。

プは活発に活動し街づくりの一般にまで拡大され、薦巢町は住民参加による街作りの最先端例としての有名になった。しかし、政治的路線が違った次回の首長が「福祉偏重の見直し」を訴え当選すると制度的な担保を持たなかったワーキンググループはその存続まで難しい状況になった。

¹ 佐藤竺(1975)『住民参加の実践』学陽書房、 pp. 9～10

² 篠原一(1977)『市民参加』岩波書店、 pp. 78～80

第2節 なぜ条例なのか

住民の参加権を制度的に保障し、安定的で継続的な住民参加を実施するためには制度化が必要であるが、条例を始め、宣言、憲章、要綱、指針などの制度化ツールの中で必ずしも条例であるべきかについては議論の余地がある。

実際、地方分権時代の条例研究会の「住民参加制度の条例化の動向等アンケート調査結果」(2003年)によると、市区レベルの行政分野全般にわたる住民参加ルールの制度化の状況について、①「条例で制度化している」と回答のあった自治体が11団体(2.4%)、②「現在、要綱・指針等で制度化しているが、条例化について検討を進めている」と回答のあった自治体が11団体(2.4%)、③「現在、要綱・指針等で制度化しているが、条例化については検討していない。」と回答のあった自治体が47団体(10.2%)、④「現在、制度化はしていないが、条例による制度化の検討を進めている。」と回答のあった自治体が95団体(20.6%)、⑤「現在、制度化していなく、条例化の検討も行っていない。」と回答のあった自治体が298団体(64.4%)となっている¹。

回答があった462自治体の中で、すでに条例で制度化している自治体と条例化を検討している自治体を合わせると117団体(25.4%)に至り、多くの自治体で住民参加手続の条例化に関心を持っていることが分かる。

条例の強みは、住民の代表である議会の議決を経て強い正統性を持つことである。当たり前のことであるが議会にかけるということは、他のツールのように行政側と住民、両方の関係だけではなく議会と共通の認識を持つことを意味する。

運用の面では議会の承認を得ることによって以後の住民参加に必要な予算編成をスムーズに行うことができるし、自治体の計画といった自治体の諸活動を制約することができる。また、条例に制定することによって首長の交代にも左右されることがなくなり安定性を保つことができる。

また、松下(2004)は条例の強みとして法的側面を挙げている²。

条例は法的規範であるので法的拘束力を持つ。自治体には行政への住民参加が円滑に行われるよう環境を整えることを義務付け、住民には誠実な参加を責務として規定している。つまり、条例は法的な強制力によって、その実効性が保障されているのである。

ただ注意点として、条例が強い規範力を持つには、それを裏付ける内容の合理性、社会的な合意、それを支える仕組みが必要となると指摘している。

住民に最終の決定権までは付与できない現状で住民参加の結果に法的拘束力を持たせ

¹ 「『地方分権時代の条例に関する調査研究』の中間まとめⅡ」『地方六団体地方分権改革推進本部』、<http://www.bunken.nga.gr.jp/kenkyusitu/kenkyukai/cyukanmatome2/mokuji.html> (最終閲覧日2009/07/9)

² 松下啓一(2004)『協働社会をつくる条例』ぎょうせい、pp. 164。

るのは多少無理があると考えられる。実際、制定された住民参加条例をみると、住民意見の結果に対しては多くの自治体が規定しておらず、「適切に対応」「誠意を持って」という表現が使われている。

もっとも、条例には法律の範囲内という制約がある¹。法律と条例には上下関係があるから条例に書きたくても法律があるから書けないという場合が出てくる。憲章(宣言)ならば法律の範囲内をめぐる厳密な討論はしなくてもすむから、個性あふれるアイディアなどを自治の力で実践することも出来るといえよう。

また、表現の多彩さ、自由さの面では憲章(宣言)のほうが条例より優れているという意見と、条例は一度作ってしまうと改正が難しいという点を限界として指摘する意見もある。

しかし、基本理念だけではなく住民参加の実質的な手続きの内容を規定する住民参加条例は表現の多彩よりは表現の正確性がもっと重要であると考えられる。また、改正の硬直性は自治体が一方的に改正しがたい長所も同時に持っていると考えられる。

以上で日本と韓国の住民参加の現状と課題、住民参加の制度化と条例について検討した。次のクールでは、住民参加条例の類型と実効性のある条例作り、また、韓国の住民参加条例の現状について考察する。

¹ 松下啓一(2004)『協働社会をつくる条例』ぎょうせい、 pp. 165。