

コラム

ソーシャルガバナンスと住民自治

早稲田大学大学院 公共経営研究科 教授

片木 淳

●直接民主制の復活

古代アテネにおいては、アゴラを中心に直接民主制が行われ、市民は「己れの家計同様に国の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達を上げむかたわら、国政の進むべき道に充分な判断をもつように心得」ていた^(注1)。

ギリシャのポリスと異なり、人口規模が巨大なものとなった現代の国家や地方団体においては、物理的にも代表民主制を採用せざるを得ない。しかし「ひとたび、公共の職務が、市民たちの主要な仕事たることを止めるやいなや、また、市民たちが自分の身体でよりも、自分の財布で奉仕するほうを好むにいたるやいなや、国家はすでに滅亡の一步前にある」^(注2)。すなわち、国民・住民には、選挙の時しか民主主義を実践する機会はなく、民主主義の空洞化の危険が生じてくる。「イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまう」^(注3)。そこで、国、地方を問わず、いかにして政治を国民・住民の手に取り戻すかが課題となる。

特に、グローバル時代を迎え、激動しつつある政治・経済情勢の下、人々は、改革能力を欠く政府や地方団体に対する不信感を高め、世界各国において、あらためて政治参加への関心が高まってきているといわれ

ている^(注4)。

わが国においても、停滞、混迷、行き詰まりが指摘される政治、行政、経済等の現状にもかかわらず、改革が遅々として進まない国政の状況、国会における低調な論議、「政治主導」のはずの各省庁の数々の不祥事等から、わが国の最大の課題は、何よりもまず「民主主義そのものの本来の機能を取り戻すことではないか」と思われるようになる。そのような中で、人々の直接民主主義への欲求も増大してくるのである。地方レベルにおいても、住民投票の高まりをはじめ、パブリックコメント、審議会等住民が直接、政治・行政に参加する機会が増える傾向にある。

●地方分権型社会の構築と住民自治

さらに、経済のグローバル化等に伴い、政治・行政の単位が小さなものからますます大きなものに移行していく世界的な傾向が認められる。欧州連合（EU）統合の進展、わが国における道州制や市町村合併等の動きもそれである。しかし、そのような傾向に反比例して、地方団体や地域のコミュニティ等へ回帰しようとする逆のベクトルが働いてくる。身近な地域の方が、人々にとって自己の存在感を確認でき、社会全体の見通しが利き、民主主義的な責任の関係も容易に構築できるからである。ここでも、政治・行政を住民の身近に引き戻すことが課題となる。地方分権化が世界の潮流とな

り、市町村優先の原則、補完性の原理が強調されるようになるゆえんである。

そこで、今まで役所任せにしてきた住民が、身近な生活環境の課題について、お互いの利害調整を図りながら、自ら主体的に地域を運営していく「住民自治」の確立が課題となってくる。

●ソーシャルガバナンスと住民活動

「ソーシャルガバナンス」とは、各種の住民組織が「ガバナンス」の第3のアクターとして、既存の政府・経済の一部機能（公的サービスの供給等）を代替し、政府・経済と強い相互依存関係を持つようになった状態であるとされる^(注5)。

わが国においても、特に、1980年代以降、住民活動が新たな局面を迎え、このような展望が開けてきているといわれる。つまり、地域社会を支える主たる担い手である地方団体にも限界があり、また、民間企業等も万能ではないことから、住民活動に多くの期待がかけられる状況となっているのである。フォーラムのパネルディスカッションでの発言にもあるように、都市の再生やまちづくりについても、地域の多様な住民組織によって「住民自治」が活発になる中から、活力のある都市ができてくるとの期待が高まっている。

地方公共団体自身においても、住民による主体的な地域づくりを進めていくための住民参画型の行政が推

進されるようになっている。

●住民活動の今後の課題

以上のようにして、国民・住民は、これまでの政党や利益集団とは別に、もう一つ政治参加の手段を手に入れることとなった。しかし、このような「ソーシャルガバナンス」が機能するかどうかは、NGO・NPO等が責任ある主体として、その活動を継続、発展できるか否かに懸かっている^(注6)。

住民活動を担う「住民」については、理念型として、地方自治体の主人（統治者）としての住民（「市民住民」）、公共サービスの提供を担う公務者としての住民（「公務住民」）および公共サービスを受けたり、負担・規制を受ける客体としての住民（「対象住民」）の3者を区別することができる。そして、住民活動は、「公務住民」の系統の町内会、コミュニティ、NPOなど、「対象住民」系統の住民運動、住民参加、住民協働に分かれるとされている。

「対象住民」参加は、得てして「地域エゴ」と非難され、正統性・代表性の観点で限界を持ち、「公務住民」系統の住民活動は「行政の下請け」という無力感等の問題が生じる。また、アマチュア性の喪失、外郭団体化などの危険もあると指摘されている^(注7)。

このように、NGO・NPO等は、継続性、安定性（逆に、アマチュア性の喪失）や財政問題をはじめ多くの課題を抱えている。NGO・NPO等に「グラスルーツ機能」を期待するのであれば、これらの問題を解決し

て、NGO・NPO等をいかに根付かせていくかが課題となる。スウェーデンの例も一つであり、公的な補助の在り方、団塊の世代をはじめ、高齢者、女性、青少年等の参加をいかに促進していくかも今後の課題である。

ただし、この場合、「グラスルーツ」であるところに、その存在と活動の意味がある。政府や地方団体は、あくまで、そのサポーターに徹すべきである。

また、町内会等の地域コミュニティについては、パネルディスカッションでも議論があったように、日本にもソーシャルガバナンスの伝統がなかったわけではないが、上に述べたように弱体化しつつあり、その再活性化と運営方法等の民主化が今後の課題である。

●近隣政府と住民自治

住民活動が「グラスルーツの民主主義」としての機能を発揮するためには、地方団体の意思決定へ参加していくことが必要である。そこでさらに、新しい「住民自治」としての近隣自治が要請されることとなる。住民活動の動きと地方団体とをつなげるものとして、近隣自治、近隣政府（ネイバーフッド・ガバメント）が注目されるのである。

2004年の「市町村の合併の特例等に関する法律」の改正により、合併後の一定期間（5年以下）、旧市町村の区域を単位として、特別地方公共団体である「合併特例区」を設けることができることとされ、また、地方自治法の一部改正により、地域

の住民の意見を行政に反映させるとともに、行政と住民との連携の強化を目的とする「地域自治区」が創設された。

今後は、これらの仕組みを活用して、地方団体の行政と住民・住民組織との「官民関係」の再構築とともに、地域コミュニティとNPO・NGO等との「民民関係」の再構築を図っていくことがますます重要になる。また「住民自治」充実の観点から、さらに、これらの制度を改革していくことも課題とされる^(注8)。

翻って考えれば、これらの近隣政府の仕組みも、多くの場合、直接民主制ではなく、協議会等の間接民主制を採用する。そこで「民主主義を取り戻す」という観点からは、話はず元に戻って、地方議会の活性化、政党の役割等民主主義そのものの在り方についても論議を重ね、改革を実行していくことが必要となろう。

(注1) ベリクレスの葬礼演説 B.C.431年（久保正彰 訳[1966]『トゥーキュディデース 戦史』岩波文庫、228ページ）

(注2) ルソー 著、桑原武夫、前川貞次郎 訳[1954]『社会契約論』岩波文庫、131ページ。

(注3) ルソー 著、前掲書133ページ。

(注4) 中邨 章[2003]『自治体主権のシナリオ ガバナンス・NPM・市民社会』芦書房、32ページ。

(注5) 澤井安勇[2004]「ソーシャル・ガバナンスの概念とその成立条件」神野直彦、澤井安勇 編著『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社。

(注6) 中邨[2003]36ページ。

(注7) 金井利之[2004]「戦後日本の自治体行政と住民活動」(21、44ページ)西尾 隆 編著『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい。なお、新川達郎「協働するNPO・市民活動組織」同書。

(注8) 日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』（平成13年度自主研究報告書）