

参加をとりまく現状

地方分権が進み、地方自治体では政策形成過程や議会など、様々な市民の参加が求められている。しかしながら、いったい何のために参加が必要であり、そのためにどういった形式が望まれているのかが、実は不明瞭であるように感じる。こういった問題意識から、本レポートは、市民参加を取り巻く現状について、次のような構成で概観する。

第一章では、市民参加の歴史的な背景と現代的な意義について述べる。第二章では、地方制度調査会や各自治体の自治基本条例や市民参加に関する条例を見ていくことによって、現在どのような参加が行われており、また求められているのかについて簡単にまとめる。

1、市民参加の歴史的背景と現代的な意義

1-1 市民参加とは何か

市民参加は、ひとつの形態や定義で表すことのできない言葉である。そもそも、市民参加には政治参加と行政参加の2種類がある。政治参加とは、投票行動（普通選挙、住民投票等含む）や選挙活動、直接請求などを指し、近年よく使用されている市民参加（協働や監視、条例制定への参加等）は行政参加である。（今井, 2006）同じ行政参加の中でも、参加対象や参加の呼びかけ主体によって、いくつかに分類される。佐藤(2005)は、これを「行政アプローチ型」と「市民アプローチ型」の2つがあるとしている。行政アプローチ型とは、行政が市民に参加を呼びかけて参加するものであり、市民アプローチ型とは、行政からの呼びかけは一切なく、市民側から行政に対し意見を表明するものである。対象としても行政、議会、コミュニティ、NPO等がある。さらに、政策形成過程のどの段階で行うのかといった点にも考慮する必要があり、市民参加という言葉を使う際にも「何に」対して「誰が主体で」行う市民参加を指すのかといった点を明らかにする必要がある。

1-2 歴史的背景

市民参加の普及にはいくつかの段階があると考えている。1つは、高度経済成長期によるもの、2つ目は、財政赤字によるもの、3つ目は阪神淡路大震災と特定非営利活動法人促進法(以下、NPO法)である。

最初に、市民による参加が量的に広く普及したのは、1960年代から1970年代の高度経済成長によって生じた負の産物のためである。池田内閣による国民所得倍增計画や、河川法・道路法の改正による中央集権体制への急速な移行は、多くの公害問題や農村地域の過疎化、都市部の人口集中による様々な問題を引き起こした。こうした様々な問題に対して（イ）企業の責任追及を旨とした反公害運動、（ロ）自然環境保護の反開発運動、（ハ）清掃工場などの迷惑建設要求運動などの住民運動が全国各地で展開されるようになった。（佐藤(2005)）こうした住民運動を、篠原（2000）は「抵抗型住民運動」と称している。

次の市民参加の波は、自治体の深刻な財政赤字、住民ニーズと政策の不一致が生まれた

ことによって起こったものである。バブル崩壊後、国と自治体の財政は急激に悪化し、代表するところでは公共事業の内容や、その他政策において使われる市民の税金がどのように使われているのか等の問題に批判が集中するようになった¹。そして、阪神淡路大震災とNPO法の施行という第三の波は、こうした行政に対する意識や主体的な取り組みに対する意識をさらに加速させるものとなった。阪神淡路大震災では、市民自身が被災地で活動し、市民の自主的な取り組みが大変重要であることがわかった。NPO法の施行では自主的に取り組む市民団体を保護、支援することによって、さらにこの動きが強まったものである。1998年のNPO法施行以後、10年経過した現在、日本国内にある認定NPO法人は30,000団体以上に上った。こうした経緯を経て発展してきた市民参加であるが、現在は地方分権の流れの中で更なる進化が求められている。

1-3 現代的な意義

現代における市民参加の意義は、主に2つの現象において重要であると考えられる。1点目は地方分権改革の推進、2点目はNPMや行政評価の普及による目に見える行政のあり方が浸透してきたことである。

地方分権とは、第一義的には、中央政府が持つ権限を地方自治体へ委譲することであり、委譲することによって、自治体が決定できる事項を増やし、自主性と自立（自律）性を持たせ責任ある自治体運営を行っていくための仕組みである。地方分権推進委員会は、地方分権の必要性を「委員会が今次の分権改革を求められた社会的な背景・理由は、旧来の中央集権型行政システムが、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応などの新しい時代の諸課題に迅速・的確に対応する能力を失ってきているところにある²」としている。そして、地方分権改革の目標を、「従来の中央省庁主導の縦割りの画一行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替えること、「画一から多様へ」という時代の大きな流れに的確に対応すること³」と述べた。住民主導の個性的で総合的な行政を実行するためには住民のニーズを行政が的確に捉え、限られた資源の中でこれを住民とともに実行していく必要がある。地方分権改革が進むにつれ、この傾向はさらに明らかになってであろうことが予想できる。

NPM(New Public Management)は、英国のサッチャー政権時代、大きな政府から小さな政府への転向過程で採用された方式である。NPMは、市場メカニズムの活用、エージェンシーへの権限委譲、成果思考・顧客志向の業績測定などを中核にした改革の思潮と手法の総称である(西尾, 2001)。NPMの体系化は十分ではない(児山, 2005)が、NPMの特徴の一つとして「顧客思考」がある。住民を顧客と見立て、「顧客満足度＝住民満足度」の向上に努めるなど行政内改革とあわせて重要な位置を占めている。NPMのひとつでもある行政評価は、三重県の「さわやか運動」の一環として平成8年度に事務事業評価システムを導入

¹ 佐藤 (2005) p.7

² 地方分権推進委員会最終報告 第一章 I より引用

³ 同上

した(松田, 2005)ことから始まり、現在では各自治体に広まっている。行政評価制度は、NIRA の調査⁴によれば、その契機としては「行政改革」が最も多い。先にも述べた中央集権体制の下での画一的な政策施行ではなく、住民のニーズに沿い、説明責任を果たすことができる制度が必要だったということである。

今後、地方分権が逆戻りすることは殆ど無いであろうことを考えると NPM や行政評価など、住民意思の反映を必要とする流れもあまり変わらないであろうと予測できる。こうした制度が限られた資源の中できちんと機能するためには、市民からある程度のコミットメントが必要である。つまり、現代においての市民参加には意義があると考えられる。

本章まで、市民参加がなぜ必要とされてきたのか、そして今後必要とされているのかという点について歴史的背景と地方分権から見た現代的意義から概観した。次章では、「必要とされている」市民参加が国の答申や、実際の自治体でどのように位置づけられているのかを概観していく。

2、「市民参加」を取り巻く現状

本章では、地方分権推進委員会の報告や答申、自治基本条例などで、市民参加がどのように位置づけられているかを見ることにより、今後どのような市民参加の仕組みが必要とされているのかを明らかにする。

・ 地方分権推進委員会 最終報告

地方分権推進委員会は、第一次の改革として団体自治の拡充を行った。最終報告から見ても、地方分権推進委員会は「自分たちのことは自分たちで決める」という補完性の原理⁵に基づくような形を理想としていることが読み取れる。

(以下、最終報告より抜粋)

「地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである。・・・(中略)・・・公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造してほしい。」

そのため、本最終報告書では、団体自治の拡充策など具体的に挙げているが、住民が自主的に行政から供給される行政の政策を監視し、公共サービスについて取捨選択を行い、自主的に公共サービスを担っていくことが求められている。

4

⁵地方分権の文脈において、この原理は、国と地方自治体との間における事務の配分等に関して、まず基礎的な自治体を優先し、そこで処理できない場合に、より広域的な自治体、さらには、国へと配分する考え方である。(那須(2006)「シリーズ憲法の論点⑩ 地方自治の論点」 国立国会図書館調査及び立法考査局)

・ 地方分権改革推進委員会

地方分権改革推進委員会では、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方（平成19年5月）」において、「地方自治体は、「自己決定、自己責任、受益と負担を明確に」した上で「住民本位の豊かな総合行政を結実する」ため、情報公開の徹底と住民参加を進めていくことが必要⁶である。と述べており、地方分権推進委員会の時よりも更に地方自治体の自己決定と自己責任を明確に表現したのと同時に、「情報公開の徹底」と、その上で「住民主体の自治体運営」が必要であると述べている。

更に中間報告では、「地方分権における基本姿勢の明確化」として「[住民の視点の重要性] 国も地方も、財・サービスの供給者ではなく利用者・納税者である住民の視点に立つことで、施策の重複の排除や効率的な財・サービスの提供が可能となる。」と述べている。つまり、市民の参加はより良い財とサービスの提供を行うことができるため必要であるということだ。

・ 自治基本条例

自治基本条例とは、住民自治に基づく自治体運営の基本原則を定める条例である。自治基本条例の基本的な構成要素としては、(1)自治体運営の目標・理念(2)自治体運営の基本原則(3)自治体運営の制度・仕組み(4)基本条例の位置づけがある。基本条例の位置づけとは、自治基本条例と、他条例・計画等と比べての位置づけである。例えば杉並区の自治基本条例では「この条例は、区政の基本事項について区が定める最高規範であり、区は、他の条例、規則等の制定改廃に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、整合性を図らなければならない」と述べている。この、自治基本条例が最高規範であることに多少の議論はあるようだが、基本的には、他条例・計画等の根幹となる条例と位置づける自治体が多い。

北海道ニセコ町では、全国で初めて自治基本条例を作成した。当時首長であった逢坂氏が提案し、4年に1度の改正を行う「育てる条例」として位置づけ実行。住民と町の情報の共有と参加による「住民自治」を進めるための原則及び諸手続き等を規定し、町民の権利、責務並びに町の責務などを規定している⁷。

神奈川県大和市では、平成14年から策定事業を開始、延べ64回の意見交換会と131回の内部会合を経て成立した。大和市では、本条例を最高規範として位置づけており、自治の基本原則として、参加及び協働の推進と情報共有を置いた。また、住民投票についても言及されており、「年齢満16年以上の者は、市政に係わる重要事項について、その沿おう

⁶ 地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方―地方が主役の国づくり―」(平成19年5月30日)

⁷ 北海道ニセコ町ウェブサイト 自治基本条例の解説より引用
(参照 URL: <http://www.town.niseko.hokkaido.jp/kihon/>)

数の3分の1以上の者の連署を持って、その代表者から市長に対して、住民投票の実施を請求することができる」としている。

このように、自治基本条例では住民自治が原則とされており、参加と情報共有によって自治を推進すると位置づけていることがわかった。自治基本条例の事例は他にも多くあるが、日本で最初の事例となったニセコ町と非常に丁寧な議論を積み重ねたとして本としても出版されている大和市の事例をとりあげるまでとする。

以上を表にまとめると以下のようなになる (【表2-1】)。

【表2-1】各答申等から見られる必要性と方向性

	地方分権推進委員会	地方分権改革推進委員会	地方制度調査会	ニセコ町自治基本条例	大和市自治基本条例
必要性	地方自治とは元来的な意味から住民自治を強化する必要がある	<u>自己決定と自己責任を明確にする</u> <u>参加はより良い財とサービスの分配をする</u>	地方分権改革が目指すべき分権型社会では、 <u>自己決定と自己責任の原則が実現される</u> という観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。	まちづくりは、 <u>町民1人ひとりが自ら考え、行動すること</u> による「自治」が基本である	市民1人ひとりが個人として尊重されること及び <u>自らの意思と責任に基づいて</u> 努力をする
方向性	行政サービスへの依存を改め、 <u>共に公共サービス</u> を担っていく	行政が住民の視点に立つ <u>情報公開を進めていく</u>	<u>公共サービスを共に担い</u> 、他主体と連携して公共空間を創造	市民として主体的に行動 市民参加が自治を守り、自治を発展させる	市民は自治の主体であることを自覚し、互いに尊重し、自治を推進する責務を有する

出典) 各資料より筆者作成

上記表によれば、全体として以下のようにまとめることができる。

- 1、住民自治は自己決定と自己責任である (よりよい財とサービスの分配)
- 2、地方自治の元来的な意味から住民による自治は必要である
- 3、市民参加は自治の一部である
- 4、住民は公共サービスの担い手となる

検討対象とした資料が非常に少ないため、断定することは出来ないが、市民による参加は地方自治体における自己決定と自己責任を共に担うために必要なものであり、そのために公

共サービスを共に担う主体としての存在が期待されているという一部の傾向が分かった。それでは、共に担うことが求められている公共サービスとは何であって、どのように「共に担う」ことが期待され、また実際に行われているのか。今後は、本レポートで検討対象とした資料の範囲を広げて考えるとともに、事例を通して現状分析を更に行いたい。

<参考文献>

- ・ 児山正史(2005)『NPMの構成要素』人文社会論
- ・ 佐藤徹(2005)『(新版)解説 市民参加』ぎょうせい
- ・ 那須俊貴(2006)「シリーズ憲法の論点⑩ 地方自治の論点」 国立国会図書館調査及び立法考査局
- ・ 西尾勝(2001)『行政学(新版)』有斐閣
- ・ 松田生久「行政評価の自治体改革における役割と今後の課題」『鹿児島大学法学論集』 37号 pp.123-156