

住民・行政関係論序説

～住民参加の閉塞状況～

今 川 晃

1 はじめに

現在、地方分権委員会による勧告は第四次まで出され、また地方分権推進計画の閣議決定が行われ、地方分権は着実に進行する状況を迎えている。一方、自治行政の方に目を転じれば、財政状況は良くないものの、当該地域の個性を尊重した「まちづくり」を積極的に展開したり、多様な形で住民参加を導入する自治体の数は着実に増加している。したがって、いまだ十分とは言えないまでも、住民参加による自治行政運営は地方自治の基盤としての住民自治を実質的なものへと拡大し、その基盤に地方分権が行なわれるとするシナリオを描くことができるのかもしれない。あるいは、団体自治の拡充をめざした地方分権が進行していけば、住民自治はそれなりに成長すると楽観視することもあるのかもしれない。

このように、表層面だけ見れば、地方分権も住民自治も着実に進行していくことは間違いないであろう。しかしながら、地方分権によって団体自治の拡充が進行したとしても、これに住民自治が伴わないとすれば、住民の自治体の主人公としての立場は軽視されつつけることとなろう。現在の状況より考えれば、こうなる可能性も高く、自治の現場、すなわち個々の市町村が住民自治をどのように理解し、どのように取り組んで行くかが、地方分権の実質的な評価となってくるであろう。この表層と現実とのギャップが主要な課題となる。

このギャップを埋めるためには、住民あるいは住民団体の各々の立場や行政

との諸関係をどのように整理し将来を展望するかにかかっている。また、住民や住民団体のエネルギーが行政内部で分断化されないためには、行政組織や行政の運営を含めて行政内部と住民あるいは住民団体の個々の立場や行政との諸関係を観察する必要があるだろう。

政策の形成、実施、評価といった政策過程の側面から言えば、住民や住民団体と行政との議論の手続きが、フォーマルであれインフォーマルであれ、どのように設定されているのかという点と密接に関連する。特に、近年の動向から見れば、インフォーマルな領域での議論の手続きが重要視されなければならないであろう。例えば、現状の産業廃棄物処理場建設をめぐる住民投票の結果は、機関委任事務としての知事の許可権限には、法制度上直接的に何等影響するものではない。住民投票が、間接的、政治的には歯止めの効果があるものの、基本的には単なる立地対象市町村住民の意思表示にすぎないとすれば、むしろ制度の空白部分を補うために、議論の手続きをインフォーマルな領域でどう形成していくかが問われてしかるべきであろう。その過程を踏んだ後の住民投票であれば、住民投票の意味もますます重要視されるであろう。地方分権の進行においては、このことと類似した側面が多く見られるようになるであろう。前述の表層と現実のギャップの本質となろうが、権限は移譲されたが、住民もしくは住民団体との議論の過程が存在しない、と言う空間の増加である。県教育委員会や市町村教育委員会がそれぞれ国や県からの統制が緩やかとなったとしても、当該地域における県教育委員会や市町村教育委員会自体の民主化が保証されたわけではない。インフォーマルな領域に議論の手続きをどのように形成するかは、まさに住民自治の問題でもある。

そこで、本稿では、わが国における住民および住民団体と自治体行政との関係における概念上の整理をおこない、これを基に、住民参加が活発に行なわれている自治体を例として、住民および住民団体と自治体行政との関係における課題を浮き彫りにしていきたい。あえて住民参加の活発な自治体を分析対象とすることで、住民参加の閉塞状況の一面がより鮮明になると考えられる。さらに、このことによって、本来あるべき両者の関係を導き出す手掛かりとなるものが得られるのではないかと考えられるからである。

2 住民行政関係概念の類型

今年の3月19日に特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）が成立した。数年前の阪神大震災を契機に、NPOという言葉が急速に脚光を浴びてきた感がある。一面では、救済活動においてボランティア団体が見直されていくようになったが、多面では、次第に各種NPO団体が特定の志をもって自立化する時代状況を迎えつつあったのである。したがって、市民の活動団体は単なる政策の執行過程における手段として位置づけられるのみならず、より積極的に政策の形成過程にも参入する団体として評価される時代を迎えることとなった。

だが、すべてがこうした団体ばかりではない。政策の執行過程における手段として位置づけられるものの中でも、とりわけ伝統的な体質を有する町内会（自治会）あるいは区長制（区長会）などは、行政の下請け機関としての機能を果たしていると同時に政治的な統合手段として機能する場合もある。しかも、このような団体は、依然として多くの市町村に存在するのである。

他方では、住民運動団体の観点からとらえれば、住民運動団体の要求事項とそれに対応した行政側の姿勢においては多様な関係があるものの、少なくとも双方が対等に議論できる場がない限り住民運動が実を結ぶことは少ないであろう。したがって、行政活動の内容と住民運動内容とは関連性があるものの、行政から一線を画して活動する傾向は強い。

以上で述べたような団体に積極的にかかわる住民を除けば、多くの個々の住民は利害関係上あるいは緊急上の特別な問題が生じない限り活動に参加することは少ないであろう。あるいは、行政側から住民参加の積極的な働きかけがない限り、行政の政策形成過程に参加することもないであろう。

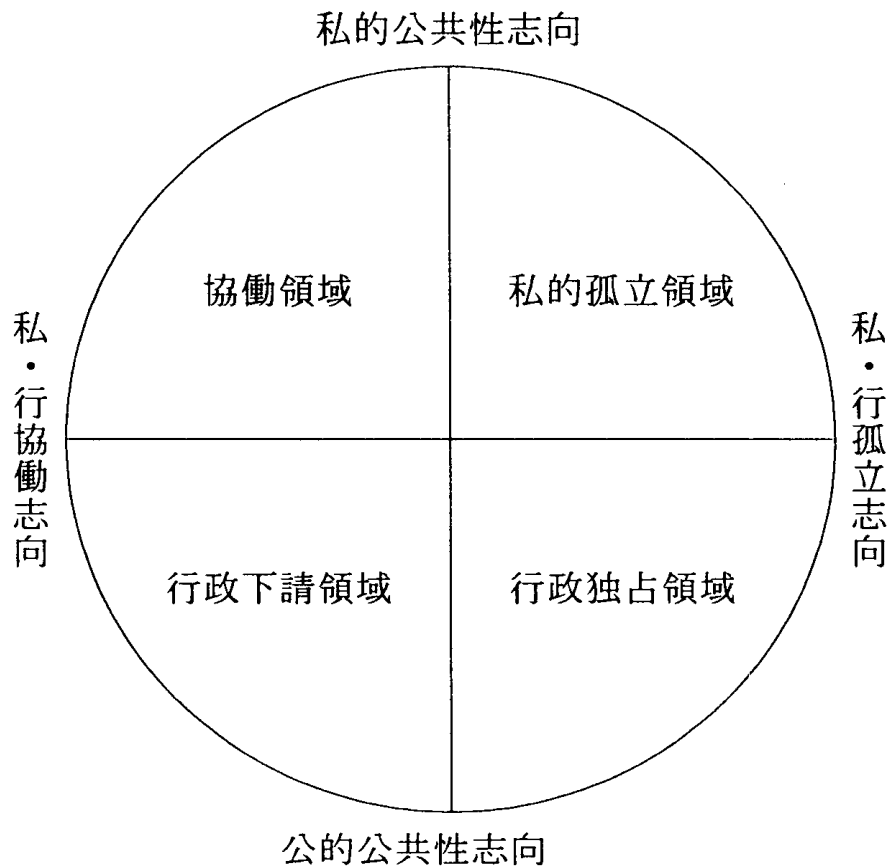
ともあれ、これまで確認してきたように、地方自治体の中には多様な団体や住民が混在しているのが現状である。しかしながら、NPOの興隆が指摘されるように状況は大きく変化しつつある。したがって、一般的にも行政依存から住民参加そして協働型を導く将来のシナリオが描かれるようになってきた。ここでは、行政と住民が対等であること、あるいは住民も行政と対等に何等かの

公共領域を担っていることを前提に、語られている。住民は自治体の主人公である以上行政と対等であることも、公共領域が行政の独占物でもないことも、至極当然のように見える。しかしながら、現実には、ほとんどの団体も住民も行政から何らかの働きかけがない限り行政から孤立して活動せざるを得ないのが実態であり、こうした実態からシナリオまでは、その道程も遠く、あるいは状況によっては、あらたな行政の「操縦」のもとに安住の場を誘導されることもなくはない。例えば、特定非営利活動促進法では、議員立法によって成立したものの、これから認証の現場で、「社会的貢献活動」がどのように解釈されていくのか推移を見守っていく必要がある。もっとも、平成10年3月3日の参議院労働・社会政策委員会の付帯決議においては、また、平成10年3月17日の衆議院内閣委員会の付帯決議においても、「憲法に規定する信教、結社及び表現の自由」に抵触することのないようにと念を押す形となっており、基本的には政府や地方自治体の政策に反対する団体であっても、そのことを理由に認証されないということはないはずである。

このことは一面では、価値観の異なる諸団体が志す公共性が複合的に存在することを前提としなければならない。したがって、行政が中心的な役割を果たしている現状では、いろいろな価値が参入する議論の過程で行政との何らかの関係が求められる必要がある。そこで、先に提示するシナリオを導くためにも、こうした公共領域における住民及び住民団体と行政との複雑な関係における特色を類型化することによって、複合化状況を概観し、現状の問題整理に役立ことを目指すこととする。

図1のように、縦軸に私的公共性志向と公的公共性志向を設定し、横軸に私・行協働志向と私・行孤立志向を設定する。そうすると、行政との関係という視点で分類すれば、行政独占領域、行政下請領域、協働領域、私的孤立領域の4類型となる。協働領域については、住民が行政の役割や行政との関係を形成するという考えを前提としている。当然、これは性格上の類型化であり、領域の範囲を問題とするものではない。すなわち、ここでは静的な説明ではなく、諸々の行政との関係の動的な説明にこの図を用いることを目的としているからである。行政独占領域を除いて、以下で説明しておこう。行政独占領域につい

図1 （私的・公的）公共領域概念図



ては、閉鎖的な行政運営状況を指し、住民との開かれた交流を志向しない行政運営を意味する。この行政独占領域については、かつて行政守備範囲論が登場した背景と同様に、ひとつの原因は住民および住民団体と行政との関係が見直しなきまま行政の役割拡大が進行し、後に述べる行政下請領域に支えられてきた背景もある。

① 行政下請領域

ここの領域に入る代表格は、町内会・自治会であろう。昭和44年に国民生活審議会のコミュニティ小委員会がコミュニティ概念として「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」¹⁾を掲げてから、すでに30年近く経過しようとしているにも拘らず、多く

の地域社会には未だ伝統的な町内会・自治会組織が存続している。自治会自体の運営のしかたによっては、自立的民主的な組織になりうるし、場合によっては閉鎖的な組織にもなりうる性質を内孕している。何よりもその基盤が世帯と地縁で結ばれていることがこうした長期存続の理由ともなりうるし、あるいは地域の環境によってはその性格を変えることも可能となる。したがって、地域によっては、行政の下請機関として甘んじているところがある一方で、他方では、行政に抵抗したり、独自にまちづくりを展開したりと町内会・自治会の自立化が目立つこととなる²⁾。後者の場合には、後述する協働領域への移行ということとなる。こうした行政下請領域に入る団体としては、町内会・自治会のみならず、主にその傘下にある老人会、子供会などの団体や、社会福祉協議会などがある。行政下請団体は行政下請機能と共に、行政への諸要求の主要なパイプ役となる。したがって、こうした下請団体は政策コミュニティの主要メンバーとなる。

ただ、住民団体の自立化と行政との関係では複雑な構造がありそうである。筆者が行った四日市市（三重県）における調査結果³⁾では、職員の記述内容から把握する限りにおいて、地域振興をはかる地区市民センターの職員の意識には、このような従来の行政下請団体の自立化を望む傾向が強くあらわれていた。表1から伺えるように、地区市民センターや都市計画部では自主的な住民活動団体への期待が高いのに比して、建設関係では、自治会・町内会への依存度が比較的高い傾向が見られた。つまり後者では、住民参加への期待が窺えるものの、依然として、下請け機関として見なされたり、あるいは、行政の執行上の同意を取り付ける手段として見なされているように考えられる。いずれにしても、行政の縦割り構造が、住民団体との関係において、混乱を招く危険性があり、このことは、自立化への阻害要因ともなりうる。すなわち、行政組織内には、住民団体が行政下請領域から協働領域へと移行を期待する組織と、依然として行政下請領域に止まることを期待する組織とが同居しているのである。

② 協働領域

自立した住民活動団体は、その志すところの目的に適合した公共領域で活躍する。そこは、行政の公共領域の間隙を埋める役割を果たしていることが多い。

表1 行政と住民とのこれからの関係（複数回答）

選択項目	分類グループ（注） （下段は回収数）						計
	①	②	③	④	⑤	⑥	
	22	10	7	17	31	12	99
現状のまま	3	4	2	4	10	5	28
情報をもっと住民に提供	6	5	3	8	15	5	42
実施過程への住民参加を推進	4	1	2	8	6	3	24
政策形成過程への住民参加を推進	4	1	3	3	6	2	19
自治会との関係を深めるべき	4	1	2	3	8	3	21
ボランティア団体など住民活動団体(自治会除く)との関係を深めるべき	9	1	3	7	4	3	27
自治会が成長すれば、任せてもよいと考えられる業務がある	6	2	1	2	3	0	14
ボランティア団体などの住民活動団体(自治会除く)が成長すれば、任せてよいと考えられる業務がある	8	1	3	3	2	4	21
その他	6	1	1	1	5	3	17

（注）分類グループの①は、地区市民センター

②は、市民部、保健福祉部

③は、市長公室、計画推進部、総務部

④は、都市計画部

⑤は、建設部、下水道部、農林水産部

⑥は、その他（商工部、環境部、教育委員会）。

* 本調査は、これからの自治体組織変動の可能性を探るために、四日市市（三重県）の係長（係長級含）を対象に行ったものである。アンケート配布数289、有効回答数99であった。

拙著『地方分権時代における自治体組織変動』四日市地域経済研究所、1998年3月、3頁。

また、概念上は、住民活動団体も行政も各々が独自の公共領域で活動しているという点で双方対等の関係が前提とされなければならない。しかしながら、公共領域の中心的役割を現状果たしているのは行政であり、したがって、多くの住民活動団体では、行政との関係を見捨てては行動できない状況にある。

例えば、筆者が行った四日市市（三重県）におけるボランティア団体への調査では、表2のように行政への改善要望事項として、第一位が政策形成過程へ参加させるべき、第二位が縦割り行政の是正、第三位が担当者がころろ変わりすぎる、第四位が下請団体的に考えないといった点が、提起された。この調査結果から判断すれば、住民活動団体は、実質的に自立した主体として活動し、行政との対等性を求めているものと考えられる。

だが、実際の活動においては、全体の35%近くの団体は、市からの補助金を重要な活動資金源としている（表3参照）。イギリスでは、行政から団体への財政支援によって、ボランティア団体の主体性が損なわれ行政の下請団体化する

表2 行政が改善すべきこと（3つ以内）

設立のきっかけ 行政の改善点	行政主導			民間主導			無回答			総計		
	旧	新	計	旧	新	計	旧	新	計	旧	新	計
縦割り行政の是正	3	4	7	5	7	12	0	0	0	8	11	19
下請け団体と考えない	2	1	3	4	4	8	0	0	0	6	5	11
指示が多すぎる	0	1	1	0	2	2	0	0	0	0	3	3
政策形成過程へ参加させる	4	2	6	7	9	16	0	0	0	11	11	22
補助金の使い方にうるさい	0	1	1	0	2	2	0	0	0	0	3	3
担当者がころろ変わりすぎる	4	1	5	4	5	9	0	0	0	8	6	14
他の団体と公平に扱うべき	1	2	3	2	4	6	0	0	0	3	6	9
その他	1	2	3	1	3	4	0	0	0	2	5	7
無回答	5	0	5	5	3	8	2	0	2	12	3	15

（注）「旧」は1995年調査結果、「新」は1996年調査結果。

両者、調査対象団体に重複無し（49団体）。

拙著『四日市市行政と住民団体との関係』四日市地域経済研究所、1997年3月、6頁。

表3 重要な市からの援助

市の援助	設立			行政主導			民間主導			無回答			総計		
	旧	新	計	旧	新	計	旧	新	計	旧	新	計	旧	新	計
補助金	2	5	7	2	8	10	0	0	0	4	11	17			
助言・指導	2	2	4	1	1	2	0	0	0	3	1	6			
情報提供	3	1	4	2	2	4	0	0	0	5	2	8			
動員	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	2	2			
その他	1	1	2	5	1	6	0	0	0	6	1	8			
無回答	2	0	2	4	4	8	1	0	1	7	4	11			

（注）「旧」は1995年調査結果、「新」は1996年調査結果。

「新」では、行政主導2団体、民間主導1団体は、回答が複数回答であったが、そのまま加えた。

「新」「旧」両者、調査対象団体に重複無し49団体。

拙著『四日市市行政と住民団体との関係』四日市地域経済研究所、1997年3月、5頁。

る可能性があることが指摘されている⁴⁾。日本でも同じように、下請団体化、すなわち政策実施過程にのみ組み込まれてしまう可能性もあり、住民活動団体の存立基盤のあり方が問われるところである。あるいは、特定非営利活動促進法のもとで法人格を認証された団体が、行政による財政支援の優先的優遇対象となる可能性もあり、行政との関係では行政下請領域へと誘因力が働く可能性もなくはない。

ともあれ、この領域にも揺れが生じる可能性もあり、住民活動団体の自立化への姿勢と行政のこれらの団体への関わり方の両者が問われることとなろう。個々の住民にとっても、自治体における主人公として尊重されるならば、この協働領域のあり方がこれからの行政と住民関係の基本をなすものと考えられる。

③私的孤立領域

行政とは一線を画して活動する運動団体がこの領域の典型である。しかしながら、「住民運動の主張に対して、行政担当者が一個の問題提起としてそれを真面目に受け止め、それをめぐって建設的な討論を行ない、その実現の可能性や可否を探る態度をとれば、運動参加者の態度も大きく変わってくるのが期

待される⁵⁾」と指摘があるように、住民運動は行政側の対応によっては協働領域へ導くことが可能となる。

この点について、水俣市を例に検証しておこう。「水俣のように加害企業の経済支配が強い小さなまちで、特に地縁血縁が濃厚な、個々人の利害が密接に絡む地域社会では、公害はもはや、加害者対被害者の関係を飛び越えて被害者対地域全体、住民対住民の関係に置き換えられてしまい、住民同志が立場の違いによって反目させられることになる⁶⁾」。したがって水俣では「内面的な社会の再構築」こそ水俣再生の鍵をにぎるものであった。こうした地域住民の相互理解、水俣再生の動きは、1990年の「みなまた10,000人コンサート」を皮切りに、1991年には各地域で市民主体のまちづくりのための「寄ろ会」の誕生、1992年には水俣再生に向けて市民が一丸となって取り組む契機となり、かつ全国的に水俣のイメージを変える役割を果たしたイベント「環境・創造・みなまた92」を開催、1993年には市民が水俣病への正確な理解を深めるための「水俣病を語る市民講座」開催など行政のみならず市民の側からも展開されていくこととなった。こうした背景の中で、患者団体と行政との歩み寄りのきっかけを促進させたのが、1994年5月1日の水俣病犠牲者慰霊式の式辞の中で就任直後の吉井市長が市政の反省と謝罪を行なったことであり、本格的な「もやい直し（人間関係の再生）」の時代を迎えることとなる。

水俣の代表的な運動団体に、1974年に設立され「患者らの安らぎの場を提供するとともに、患者・被害者の経済的自立の支援」を行なう水俣病センター相思社（以下、相思社）がある。長い間行政とは反目し戦ってきたのであるが、市主催の「水俣病を語る市民講座」で相思社のメンバーが講師を勤めたりするなかで、行政との溝は少しずつ埋まっていった。さらに、先述した水俣病犠牲者慰霊式での市長による謝罪を契機に、両者は次第に歩み寄りをはじめた。こうした中で、両者の顕著な成果として『水俣病10の知識』（環境創造みなまた実行委員会、1994年11月）があげられよう。これは、市立水俣病資料館（水俣市）と水俣病歴史考証館（相思社）が、協力してつくったものである。環境創造みなまた実行委員会が発行主体であるが、行政が関係する発行物としては、異例の両論併記（両者の立場が異なる場合）の掲載となっている。このことに

ついて、次のように評価されている。「水俣病患者によるチッソや行政への闘いに関わってきた相思社と、認定問題などでの裁量権のある熊本県や環境庁などとは異なるものとは言え、行政責任の一端を果たすべき水俣市との、正にもやい直しと呼べる作業であった。『水俣病10の知識』作成によって、対立することをいわずらに強調するのではなく、歩み寄れる部分を先ず探し出し、どうしても歩み寄れない部分を明らかにして置く作業を経験することができた⁷⁾」。相思社の活動は「水俣病を記録し、伝えることで支援⁸⁾」する方向に転換しつつある。

以上のように、反目しあっていた行政と住民運動団体の関係が、協働領域へ移行することも可能である。行政と住民運動団体両者の何らかの公共性に関する主張が異なれば、両論併記することによって、情報が歪められることなく、かつ住民に判断を託す絶好の機会ともなる。その意味から考えれば、行政、住民運動団体のみならず一般住民も加えた相互の信頼関係再生へ向けて歩み出したと言えるが、これから討論の過程をさらにどのように進展させていくかが問われるであろう。

ところで、住民運動側が歩み寄りを始めても行政側が距離をおこうとする場合もある。地球環境の保全を考える「アースウィーク熊本'98実行委員会（熊本県内約40の市民団体からなる実行委員会）」は、通勤に車を使わない運動、空き缶拾い、環境保全のパネル展など26の行事を予定していた。熊本県と熊本県教育委員会は、主催団体の後援依頼をいったん承諾したものの、この行事のひとつに川辺川ダム反対カヌーデモが予定されていたため、後援を撤回したのであった⁹⁾。実行委員会としては行政とともに環境問題に取り組む姿勢を示したものの、熊本県にとっては全体の趣旨に賛成であっても、ひとつでも熊本県の方針に合わないものがあれば協働しないことを表明したこととなる。上記水俣市の事例とは対照的であるとともに、特定非営利活動促進法の言葉を借りれば、「社会貢献活動」の範囲をめぐって複雑な様相を呈したこととなる。運動団体側からすれば、これからも行政と協働できる方策を考えるか、行政から距離を置いた活動に意義を見いだしていくか、の選択に迫られるように思われる¹⁰⁾。

行政と住民運動団体との関係は、行政側の姿勢によって左右されることは前述の事例で確認したが、住民運動団体側の姿勢によっても多様である。

市民オンブズマンは、情報公開制度を利用して行政の摘発活動を中心に大きな成果をあげてきた。これは、私的孤立領域から有効に活動する一例であるが、この運動はあくまでも批判的対応が前提であり、自浄努力自体は行政独自の努力に託されていることとなる。したがって、もし行政の運営改善にも関わっていかうとすれば、協働領域への移行が求められることとなるであろう。市民オンブズマン活動が提言型へ移行することを期待するのは、こうした理由からである¹¹⁾。

これまで述べてきたのはほんの一例にしかすぎない。しかしながら、行政下請領域、協働領域、私的孤立領域のいずれの領域においても、住民および住民団体と行政との関係は自治体の様々な環境によって、その志向するところは極めて複雑であることは確認できた。この意味からすれば、自治体の様々な環境、住民および住民団体と行政との関係の両者の関係から詳細な類型化作業を試みることも必要となろう。また、こうした複雑な各種志向の状況において共通して導かれるひとつの課題に、住民及び住民団体と行政との関係の変化に、行政組織全体がどのように適応できるのか、といった点があろう。さらには、協働領域においては、両者の対等性を前提としなければ概念上成り立たないわけであり、実態上、どのような条件が揃った場合に対等といえるのか、などといった整理も求められよう。前途多難である。

3 住民参加における行政の対応課題

以上で述べたように、多様な角度からの研究が必要となるが、まずは個々の事例研究の中からそのヒントを得ることも重要と考えられる。したがって、事例研究の蓄積を待たなければならないが、ここでは顕著な2つの事例をもとに、住民と行政との関係変化によって、どのような新たな課題が生じたのかについて整理しておくこととする。以下で取り上げる宮原町（熊本県）は、総合計画づくりにおける住民参加で評価されるようになった自治体である。また、中野

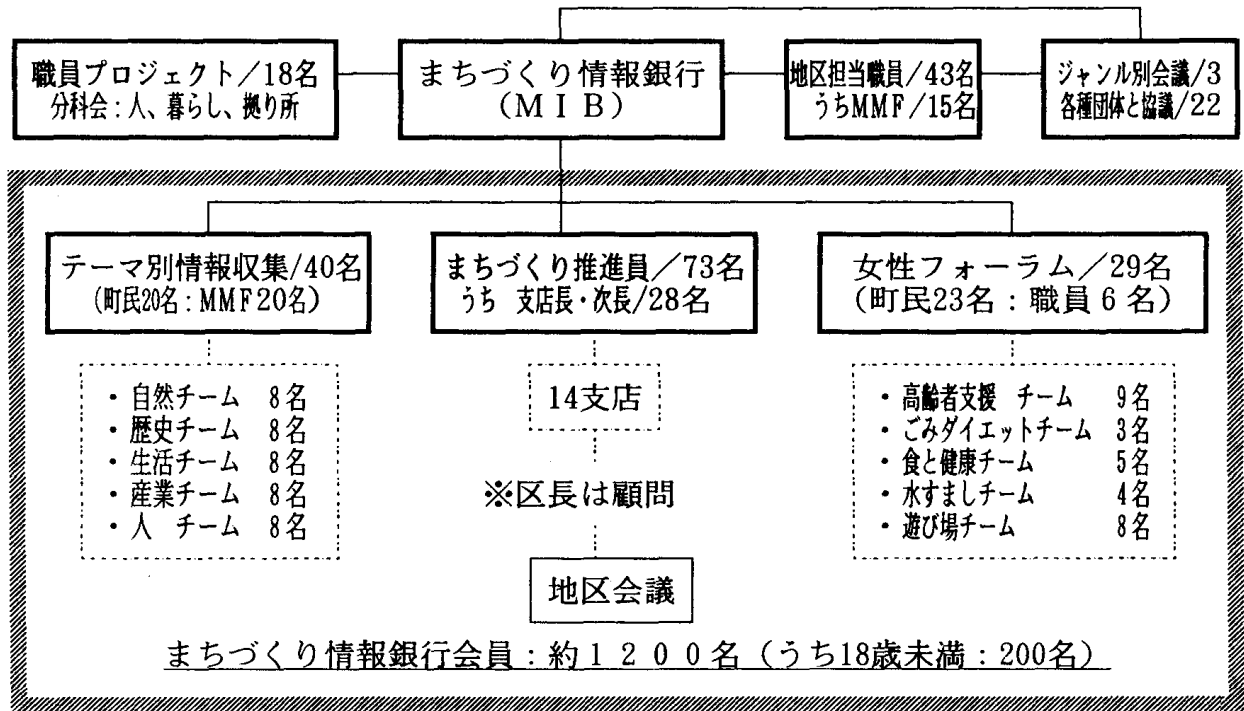
区（東京都）は、都市内分権化（分散化）に関する事例でよく登場する自治体である。

① 伝統的地域社会からの脱皮と行政対応—宮原町（熊本県）を例として—

宮原町における住民参加によるまちづくりは、まちづくりに熱意を持った数名職員が精力的に活動していたことが大きな誘因であった。こうした基盤があったからこそ、平成4年に招聘した国土庁の地方振興アドバイザーに対しても、この熱心なグループを中心とした活性化推進グループを役場内で組織化し町が主体的に活動する受け皿を設けることができたのである。さらに、平成7年からの新総合計画の策定作業においては住民を主人公として位置付け活気に漲った住民参加の仕掛け、手法によって、策定作業が進行していくこととなった。また、住民がまちづくりに関する情報を預け、より大きな成果として住民に返すために、「まちづくり『情報銀行』」（MIB）を開設した。これは、役場前にあった旧銀行跡を町が買取り企画課の職員をそこに常駐させることによって、住民と行政との交流の拠点としようとするものであった。こうして、宮原町では、地区別会議、テーマ別会議、女性フォーラム、ジャンル別会議などの住民参加を精力的に展開していった（図2参照）。こうした一連の取組は、住民や住民団体を「行政下請領域」から「協働領域」へ、あるいは一部の行政とはほとんど関係をもたなかった団体にとっては「私的孤立領域」から「協働領域」へ移行させる重要な役割を果たしたのである。その要因について整理しておこう。

まず第一に、区長を中心とした伝統的な地域と行政との関係を、主体的な個々の住民と行政との関係に転換したことが指摘できよう。宮原町では、議員以上に区長が地域の要望などを取りまとめ、行政との橋渡しの役割を演じてきた。地区会議において、区長は顧問と位置付けられているものの、個々の市民を顔の見える主体と位置付けた。例えば、誰でも気軽に参加できる開放的なシステムが考案されたことや、参加した人にまちづくり情報銀行会員証を発行し主体的な個人としての認識を高めるなどの仕掛けが行われた。筆者が独自に行ったアンケート調査の結果（表4参照）では、「まだ一部の住民だけが積極的であるにすぎなく、一般的には住民参加の意識は低い」という回答も多いが、

図2 計画策定の組織図



(注) 宮原町提供資料 (1997年8月15日) に一部加筆
 MMF (宮原まちづくりファンド) : 役場職員有志グループ
 まちづくり推進員 : 公募による町民スタッフ
 地区会議 : 地域住民参加自由
 テーマ別情報収集 : 町民は公募
 まちづくり情報銀行会員 : MI Bに情報を預けた人、各種住民参加者に
 まちづくり情報通帳 (まちづくり情報銀行会
 員証) を発行

「まちづくりは行政だけのしごとではなく、共同して推進すべきと考えるようになった」とか「まちづくりに積極的に参加しようとする意識が高くなった」と総合的には住民自治が高揚したと評価されている。もっとも住民参加の仕掛けが、区長を中心とした伝統的な地域社会構造を抜本的に変えることはありえない。したがって、宮原町では、短期的課題は区長および地区役員による地区総会で取りまとめ、長期的課題については住民参加による地区会議で検討するという住み分けを行った。

第二に、女性フォーラムやジャンル別会議を実施することによって、各種団体も主体的に政策形成過程に参加する道が開かれることとなった。女性フォー

表4 宮原町まちづくり情報銀行会員対象アンケート調査

配布数：100 回収数：57 回収率：57%

問1 住民の意識や地域社会の変化について（複数回答可）

選 択 項 目	回答数
① まちづくりに積極的に参加しようとする意識が高くなった。	31
② まちづくりは行政だけの仕事ではなく、共同して推進すべきと考えるようになった。	43
③ 自分たちで出来ることは、行政に頼らず積極的に推進していこうとする意識が高くなった。	23
④ まだ一部の住民だけが積極的であるにすぎなく、一般的には住民参加の意識は低い。	40
⑤ 組長を中心とした地域社会の構造には変化がない。	19
⑥ 住民一人一人が主体的に関わることによって、地域社会の構造も民主的なものに変化している。	9
⑦ 住民参加は、わずらわしい。	1
⑧ 住民参加は、行政の責任転嫁である。	5
⑨ 人の輪が広がり、地域社会が活気づいてきた。	27
⑩ その他（具体的にご記入ください）	0

自由記述欄：住民参加についてあなた様のお考えを自由にご記入ください。

記述件数：37件 住民参加はエゴの争いになる（あるいは町内11地区の）ため、よき指導者が必要。実際に実施されないと行政は信頼を失う。生活上ゆとりがなく住民参加の引き金となるテーマが必要。行政の仕事と自分達の仕事とをはっきりすべき。住民が当局と一緒に「見る」「考える」「動くこと」が大切。町長と話し合える場もほしい。行政の内情を知れば知るほど、がっかりした。働いている人の参加が少ない。委員の委嘱が特定の人に限られている。地区住民の融和を全面にだすべき。特定の人（まちづくり推進委員）の意見が集約されているにすぎなく、一般住民の声はほとんど届かない。情報銀行に出向き情報交換するのが楽しみ。友達が増え楽しい。人の意見を参考にすることで幅も奥行きも深まる。町への愛着が高まった。

(注) 配布数：100（無作為抽出）、回収数：57、回収率57%

拙著『宮原町まちづくり情報銀行に関するアンケート調査結果報告』、1998年3月、1頁。

ラムは、「地区の身近な環境や子供を取り巻く環境について、切実に肌で問題を感じている女性からの意見を把握することは重要な視点」という認識を前提に実施された。そこで、まちづくり情報銀行では、女性を中心とした組織がどのような活動をしているのかを把握するため、食生活改善で積極的な活動を行っている「ひまわりの会」からヒアリング（活動内容、他組織の活動、女性フォーラムの可能性）を行い、女性フォーラムの組織のあり方の段階から模索していくこととなった。こうして、農協婦人部、高齢婦人部、PTA、老人会等の団体代表や公募に応じた女性を中心に、女性フォーラムの活動は始まった。また、その他の各種団体との協議は、ジャンル別会議（教育：教育委員会、社会教育委員会、こども会、婦人会等。福祉：児童民生委員、老人会、母子会、社協職員等。産業：商工会、農業委員会、農協、青年農業者クラブ）の開催、あるいは個別に個々の団体との協議を展開していった。こうして、従来行政の下請け的であった団体も、あるいは行政とは関係なく活動していた団体も、まちづくり情報銀行の働きかけによって、政策形成過程へ主体的に参入していくこととなった。

以上のように、団体の性格によって住み分けをおこなったり、類似分野団体グループによる調整の仕掛けを設定するなどして、まちづくり情報銀行（企画調整課）は、精力的に調整作業を行うこととなったのである。だが、こうした政策形成過程における行政の外部の調整課題は具体的な実施のレベルでは、行政・議会内部の調整課題となる。企画調整課の岩本剛氏は「様々な事業の優先順位、情報の公開、住民への決定権をどこまで与えるのか等、現時点では役場と住民の話し合いはなされていない。住民参加型から住民主導型のまちづくりへのシュミレーションはできても、代議制民主主義の壁を越えることはできないのである¹²⁾。」と指摘する。

実施のレベルでは、まず地区会議で要望の強かった公園づくりをモデル的に実施することになった。各地区から計画書を募集し、最も熱心な地区（優先順位）から始めることとした。結局、下宮地区で公園を建設することに決まり、住民の描く青写真をもとに業者が設計、建設した。管理についても、下宮地区が町と維持管理契約を結び、住民による管理となった。この公園づくりは、企

画から建設まで主管は企画調整課でおこなわれた。したがって、行政内部の調整課題は生じなかった。

ところが新たな問題が発生した。町立保育園の立替に伴って、主管課である住民福祉課は保育園の基本構想づくりは住民参加でおこなった。その後、建設下水道課での建設に移る段階で「業者の決定は、必ず指名審査会（助役や課長ら6人）で選んだ後、入札によって決める。今回も同じ手順で業者を選び、基本構想を踏まえた設計図のコンペで決めた¹³⁾。」とされるが、住民参加による案は十分生かされないままに終わった。これは、住民参加を受け入れる行政内部の体制の問題を浮き彫りにすることとなった。

筆者の調査でも比率としては多くはないものの「政策づくりと実施とは別であり、実施段階で必ずしもまちづくり情報銀行が役立つわけではない」とか「本来は、まちづくり情報銀行ではなく、各課で政策づくりを行うべきである」との回答もいくつかあり（表5参照）、行政内部のあり方も問われることとなる。

② 都市内分権化の試みと行政対応—中野区（東京都）を例として—

中野区の地域センター及び住区協議会については、これまでにいくつかの論文において都市内分権化（あるいは都市内分散化）の文脈で紹介されてきた¹⁴⁾。以下、本論で必要とする論点に絞って、概要と課題を整理しておこう。

中野区では住民参加を促進させるために「居住地域を単位とした共同決定の方式」として住区協議会を推進してきた。昭和52年に上鷺宮住区協議会が発足してから、昭和58年までに15か所すべてに設置された。住区協議会の住民構成については個々の住区協議会規約で定められているため個々に差異はあるものの、一般的には町内会・自治会、PTA、青少年育成団体など地域活動団体の推薦した人、公募に応じた人によって構成されている。地域センターは従来の出張所を、参加に対応できる「地域センター」として発展させたものである。この地域センターには2つの役割が設定されている。ひとつは、地域住民が自主的に様々な活動や学習が可能となり、市民の相互交流や豊かな地域社会形成を支援するための、「市民のひろば」としての役割である。ふたつには、地域の主人公は住民であるという立場に立って、地域の声を反映するための「地域

表5 宮原町職員対象アンケート調査

配布数：60 回収数：49 回収率：約82%

問1 まちづくり情報銀行の役割について（複数回答可）

選 択 項 目	回答数
① 基本構想、地区別計画などの政策形成において、まちづくり情報銀行は有益である。	29
② 政策づくりにおいて、まちづくり情報銀行は総合調整機能を果たしている。	13
③ 本来は、まちづくり情報銀行ではなく、各課で政策づくりを行うべきである。	6
④ まちづくり情報銀行があるため、実施に移しやすい。	6
⑤ 政策づくりと実施とは別であり、実施段階で必ずしもまちづくり情報銀行が役立つわけではない。	13
⑥ 基本構想、地区別計画が完成したら、まちづくり情報銀行は不要である。	3
⑦ まちづくり情報銀行は、住民の声の窓口として今後も重要な役割を担っていくべきである。	30
⑧ これからも、まちづくり情報銀行と各課は密接な関係を保っていくべきである。	29
⑨ その他（具体的にご記入ください）（注）	1

（注）⑨の内容（住民のなかには、住民から意見を寄せることについて、役場職員が住民を利用して意見を出させているという感覚の方も現実におられる。）

自由記述欄：まちづくり情報銀行と貴課との関係において、課題などどんなことでも結構ですから、ご教示ください。

記述件数：11件（すべて、まちづくり情報銀行と担当各課との調整課題であった。）
担当課との十分な協議がなされていない。行政の活性化を全体に広げるための調整役、パイプ役を果たすのが大切。まちづくり情報銀行と首長が直結して政策が決定される。各課に役立つような情報処理能力が必要。等。

（注）配布数：60（企画調整課を除く全職員）、回収数：49、回収率約82%。
拙著『宮原町まちづくり情報銀行に関するアンケート調査結果報告』、1998年3月、4頁。

の区長室」としての役割である。こうした構想の下に、いわゆる地区への政策分権を推し進めていったのである。

住区協議会については、すでにその発足の段階で住民参加の弊害について十分認識されていた。例えば、住民参加の制度化にともなう形骸化、メンバーの固定化、行政組織まがいの部制をもつと町内会のように縦割り行政の下請け的役割に成り兼ねないこと、「官製」組織に成りやすいこと、個別の住民運動を押さえ込むための制度になる可能性があることなどである¹⁵⁾。要するに、住民参加にはこのような状況に陥る危険性が有るから、事前に課題を認識して対処しようということであろう。したがって、パンフレットや説明会において、精力的に住民参加推進のために「説得」が展開されたのであった。

その後、着実に発展していったのではあるが、平成4年3月の中野区地域センター部による『住区協議会の発展をめざして』という報告書をみると、初期に提起されていた課題が依然として残されているようである。団体活動という点に限定して、筆者のヒアリング調査結果も踏まえると、次のような点が課題となる。第一に、横のネットワークを持つ団体は相互に連絡を取り合い、したがって団体によっては住区協議会での活動よりも本庁の担当課と結び付くようになる傾向にある点である。この方が情報量においても、影響力という点でも、有益な活動ということであろうか。第二に、住区協議会と町内会が対立する地区があることである。伝統的に地域のまとめ役として機能してきた町内会にとっては、他の団体と同様に住区協議会の一メンバーにすぎないという位置付けには納得できないようである。しかしながら、町内会は任意団体なのである。

4 まとめにかえて

－政策、住民および住民団体、行政組織との3者適合関係－

住民および住民団体と行政という点からみると、地区住民、伝統的な地域組織、諸団体との関わり方や機能の点で住み分けを行い全体の調整役を企画調整課で行った宮原町では、事業課との連携の課題が残されている。保育所立替問題は、縦割り行政の弊害を浮き彫りにした。それに比して、住区協議会に対等

の立場で諸団体も含めることを期待した中野区では、団体が本庁の課を選ぶという傾向が見られむしろ縦割り行政を利用することになるのである。このことは、行政内での住民参加を受け止める連携のあり方を確立しない限り、住民および住民団体の移行方向と行政組織とが不適合関係として複雑な状況に陥る危険性があることを示している。極論を言えば、宮原町は住民参加の熱意の低下、行政不信を将来招き、一部住民および住民団体は行政下請領域へと回帰するか、あるいは私的孤立領域に逃避し、その領域から批判活動を展開するかもしれない。中野区もこのままでは一部団体が本庁の行政組織の下請団体へと誘われていくのかもしれない。

「協働領域」確立のために「行政下請領域」や「私的孤立領域」からの、移行が行われる場合に、当然ながら住民および住民団体の移行方向と行政組織との適合関係が重要課題とならざるを得ない。すなわち、住民参加はあくまでも行政側の設定がなければ成立しないのであり、したがって、住民および住民団体が主人公として、政策形成、実施、評価の政策過程に参入するとすれば、政策、住民および住民団体、行政組織との3者の適合関係を導く必要がある。また、住民や住民団体は私的公共領域を担うとすれば、行政との協働や役割分担が重要となり、この面からも上記3者の適合性が求められる。さらには、環境問題に取り組む団体が、例えば行政とは関係なくスーパーとトレイの廃止協定を結ぶこともあり、「私的孤立領域」のさらなる検証も求められる。とりあえず、別稿にてさらに整理を進めていきたい。 (1998年6月9日脱稿)

(注)

- 1) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』経済企画庁国民生活局、1969年参照。
- 2) 例えば、日本経済新聞、1997年3月9日(朝刊)。
- 3) 拙稿『地方分権時代における自治体組織変動』四日市地域経済研究所、1998年3月参照。
- 4) Peter McCarthy & Bob Simpson, "Effective complaining in local government services" *Consumer Policy Review*, Vol.3No.1, Jun.1993.p.43.
- 5) 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1989年、123頁。
- 6) 吉井正澄『離礁－水俣病対策に取り組んで』水俣旭印刷所、1997年、147-148頁。

- 7) 環境創造みなまた実行委員会編『再生する水俣』葦書房、1995年、110頁。ただし、その後平成7年度の政府解決策の受入れ、平成9年9月の水俣湾仕切り網撤去などの状況の変化のため、平成9年9月の改訂版では両論併記のスタイルは取られなかった。
- 8) 相思社の方針転換については、「続・被害者を支えて」朝日新聞（熊本版）1994年12月6日（朝刊）、7日（朝刊）参照。
- 9) 熊本日日新聞、1998年4月11日（朝刊）参照。
- 10) 例えば、アメリカのNPOについて、NPOの戦略によっては行政との関係は多様であることが報告されている。伊藤修一郎「NPOの戦略と行政の関わり－米国マサチューセッツ州政府とエイズ・アドボカシーNPOの経験に学ぶ」『都市問題』第88巻第6号、参照。
- 11) 拙稿「行政の透明性とその環境－市民オンブズマンの活動と自治行政の妥当性」、山梨学院大学行政研究センター編『行政の透明性』第一法規出版、1997年、参照。
- 12) 岩本剛「住民参加は新たな行政システムの探求」、1997年11月13日、熊本自治研発表論文より。
- 13) 熊本日日新聞、1997年9月6日（夕刊）。
- 14) 例えば、大川武「第2章、役所機構の都市内分散化」、本田弘他編著『創生・地方自治』ぎょうせい、1992年、参照。
- 15) 「地域センターと住区協議会を全区的に進めるための方針」、昭和51年10月10日、区長決定、企画広報室企画課（『地域センター及び住区協議会構想関係資料集』中野区、1987年12月所収、110-111頁）参照。