



巻頭論文

地方自治体におけるガバナンスと住民自治

同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授
今川 晃

依然として、従来型の全国画一的な統治の仕組みを前提に、地方自治体のガバナンス議論が論じられる場合が多い。第31次地方制度調査会答申の中の「適切な役割分担によるガバナンス」の思考様式も同じであると思う。これまでの地方自治がどのように進んできたか、これからどのような発展が期待されるかという観点から、住民自治を基盤にしたガバナンスの考察が不可欠であると思う。この基本的な視点から、長、監査委員、議会を考察すれば、ガバナンス議論からガバメントの改革議論が導かれるであろう。本稿は、このような問題提起だけで、その先の議論を提示しているわけではないが、住民自治の観点から第31次地方制度調査会の答申を読むことで、新たな自治体改革の展望が開かれていくものと思う。

はじめに

第31次地方制度調査会の答申『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申』（2016年3月16日）の柱の一つは、「適切な役割分担によるガバナンス」である。この答申で役割分担する主体は、長、監査委員、議会、住民である。基本的には行政学の領域で一般的に語られるギルバートの行政統制の類型化概念¹と類似する考え方を前提としている、と考えられる。それは、各統制の主体が行政の内部にあるか外部にあるかによって、内在的統制と外在的統制に分類し、一方でこの両者をそれぞれ制度的統制と非制度的統制に分けるのである。それぞれの統制主体の機能や役割分担の位置関係を把握し考察するには、便利な分類である。こうして、それぞれの概念枠に分けられるので、住み分けのような役割分担が形の上で成り立つことになる。しかしながら、「適切

¹ See Gilbert, C. E., The Framework of Administrative Responsibility, *The Journal of Politics* Vol.21, 1959, pp373-407.

な役割分担」をもって、相互補完的にガバナンスが形成されることを期待しているのか、あるいは全体をまとめる何らかのガバナンスを展望しているのかが不明である。いずれにしても、めざすべきガバナンスの展望があるからこそ改革は進むのであるから、そのガバナンスが共有できるかどうか、まずもって課題である。

地方自治の場合は、主人公は住民であり、住民自治を前提に、長、監査委員、議会の役割を考察しようとする場合に、ガバナンスを次のように考えるのが適切と思われる。筆者は、「ローカル・ガバナンスについて、公共の領域を担う主役はむしろ住民の側にあり、このことを前提として議会や執行部との関係を作り直し、自治の新しい運用秩序を目指しているもの²」と定義している。したがって、「適切な役割分担によるガバナンス」が成立するためには、「住民自治を基盤としたガバナンス」を前提に考察する必要がある。こうして、ガバメント（行政や議会）を統制する市民としてだけでなく、市民自らが主人公であるとする認識を前提にして、相互の個人の人格の尊重、市民としての政策過程への責任ある参加等のシステムを形成すれば、市民がガバメントを創造することになるのである。したがって、ガバメントを創造しようとしなない社会は、ガバナンス自体が美しい装いに身をまとっているだけで根本的な課題解決にはならない。住民自治からのガバナンス構築をめざしたいものである。

1 「補完性原理や住民自治」とガバナンス

これまで、第27次地方制度調査会の答申『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（2003年11月13日）のように、「『補完性原理』の考え方にもとづき、『地方自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくこと」、「団体自治ばかりでなく、住民自治が重視されなければならないこと」といったように、地方自治の根幹に関する指摘が正面から行われたことはあったが、それでも住民自治と団体自治との関係については、依然として明確に示されることはなかった。

住民自治は個人の人格の尊重を大前提とするものであり、このことは補完性の原理でも同様である。地方自治体は、これまでこの国の改革を先導してきた役割があり、その基盤には住民自治の活動があった。高度成長期には、公害問題と向き合って「上乘せ・横出し条例」が生まれ、このことが公害対策基本法等の国の法令制定を促す先導的役割を果たした。また、開発が進む中、歴史的環境の保存・再生の全国的な運動の影響もあり、1975年の文化財保護法改正によって重要伝統的建造物群保存地区が設けられた。さらには、大分県湯布院町の「潤いのある町づくり条例」（1990年施行）、神奈川県真鶴町の「真鶴町まちづくり条例」（1994年施行）等の動きもあり、住民が主体的にまちづくりのルールを共有することで、豊かな生活を作り出していくことの重要性が全国的に認識されるようになって

² 佐藤竺監修/今川晃・馬場健編著『市民のための地方自治入門—サービスの受け手から自治の担い手へ—（新訂版）』実務教育出版、2010年、4頁。

いった。こうして、それぞれの地方自治体の特色を生かした「まちづくり政策」のあり方が問われるようになっていったのである。したがって、生活における価値観の転換が求められる「まちづくり政策」の進行と共に、住民自治の確立が問われるようになった。

その後、北海道ニセコ町の「ニセコ町まちづくり基本条例」（2001年4月施行）は、自治基本条例として全国的に影響力を及ぼした。また、議会の活性化の観点からは、北海道栗山町の「栗山町議会基本条例」（2006年5月施行）が全国のモデルとして普及していくこととなった。これらの条例化の動きは、行政も議会も共に、その基盤として住民が主人公であることを保障しようとするものであった。

2000年4月施行の地方分権一括法によって団体自治の拡充が図られたものの、上記のように住民自治確立に向けた基盤形成は着実に普及しつつある。そこで、住民自治が団体自治を規定するというパラダイム転換³によって、豊かな地域形成ができること、必要があれば住民自治が法律の改正への先導的役割を担う可能性もあり、ひいては団体自治の範囲や仕組みの変更を迫ることにもなるのである。

このような動向から観察すれば、「適切な役割分担によるガバナンス」が成立するためには、「住民自治を基盤としたガバナンス」を前提に構成される必要があるのである。

2 「住民参加や協働」とガバナンス

行政活動が質・量共に拡大することによって、代表制民主主義や代議制民主主義を支える形式的合理性に課題が生じ、首長や議会を補完し実質的な判断を促すため、広聴とは異なり、政策形成過程への住民の参加を目的とする住民参加の議論は、1960年代に日本でも欧米諸国と同様に生じた。我が国の住民参加の実践と理論化で中心的役割を果たした佐藤竺氏は次のように指摘している。「住民参加は、行政の決定過程への参加、言い換えれば行政と住民による決定の共同化に意義がある」とし、「住民参加は、利害の多様化するなかで、住民たち自身がその間の調整の責任を負う。それとともに、行政の側は、参加する住民に対して、決定権の共有をゆるし、代わって住民の側は、決定に対する責任を分有しなければならない⁴」とする。したがって、住民にとっては住民自身が相互に学習する水平的な利害調整機能が求められるし、この機能はPDCAの政策過程の各段階でも必要とされるようになったのである。

具体的には、行政が住民と共に意思決定することを決めなければ住民参加は成立しない。依然として課題は多いとは言え、多くの自治体で何らかの形で住民参加が取り入れられるようになった。住民参加の形態としては審議会や市民委員会が多く、メンバー構成をめぐって多様な取組みが展開されつつある。伝統的な自治の秩序を守りたいと考える自治体は、

³ 今川晃編『地方自治を問いなおす－住民自治の実践がひらく地平線－』法律文化社、2014年。

⁴ 佐藤竺『転換期の地方自治』学陽書房、1976年、50頁。また、佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990年の「九 住民参加への取組み」も併せて参照。

依然として指名委員が多いが、一方、人口の流動化が進みより議論を活性化しようとする場合には、公募委員の比率が高くなる。近年では、参加者の多様性（男女、地区、職業、年齢等）を考慮して、無作為抽出でメンバーを決めるケースも徐々にではあるが増えつつある。さらに、審議会や市民委員会に詳細な情報を提供するために、事前にアンケート調査や広範に市民の参加を促してワークショップを実施したり、あるいは庁内公募による職員参加と組み合わせることもある。

住民参加は、先進的な自治体の取組みが他の自治体に影響を及ぼし、多様な展開が見られるようになった。例えば、1990年代中頃の水俣市の「もやい直し」は、違いを認め、相互に学びあい討議し、新たな方策を導き出していく点で注目され、当時は現代用語に関する辞典等でも取り上げられたりした。「もやい直し」の提唱者である吉井正澄氏（元水俣市長）は、次のように述べている。「公害によって市民の心が、あたかも舟のともづなが麻糸のように乱れて解きようもなくなったように、離反し、反目し、混乱した状態になってしまった市民の心の有り様を一度元に戻して再び結び直そうという意味合いである⁵」。こうして、住民相互が違いを乗り越えて学びあい、水平的な利害調整をしていくことが課題解決や政策形成にとって、いかに重要であるかが広く認識されていったのである。

一方、議会の側でも、住民参加で政策を策定しようとする試みが見られるようになった。議会基本条例で政策形成過程への住民参加について規定するところも増えているし、多様な実質的な合意形成、政策形成の仕組みが生まれつつある。また、2006年の地方自治法改正で、100条の2の規定によって、議案の審査のために必要な専門的事項に係る調査等のために学識経験者等による諮問委員会を設置することが可能になった。こうした動きもあり、議会においてもより実質的な利害調整が必要な場合には、議会による住民参加の展開が見られるようになることが期待される。さらには、自治体の規模や環境によっては、議会に代えて住民総会制を採用する可能性の検討もなされても良いと思う⁶。ちなみに、単純に人口だけ見れば、アメリカで住民総会制を採用している最大規模の自治体は、人口3万人以上のアンドーバー・タウン（Town of Andover, M. A）である。マサチューセッツ州法では、人口2万人を超えれば住民総会に代えて議会を設置できるが、住民のボランティア精神が多様な政治勢力の興隆を抑える役割を果たしていることを理由に、住民総会制を堅持している。また、住民相互の学習効果への期待も高い。

ところで、「住民自治を基盤としたガバナンス」は、その前提に住民相互の理解や学習があり、その上で水平的な利害調整が展望されることとなるのである。このことは、実態上はいくつかの課題があるものの、先進的自治体の住民参加の取組みや住民参加の理論の方向性として理解することができる。

⁵ 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頁。

⁶ 今川晃「アメリカにおける住民総会システムの日本への受容可能性について」『平成23年度比較地方自治研究会調査研究報告書』自治体国際化協会、2012年、1-25頁参照。

従来の行政統制論の観点からは、「住民と行政」や「議会と行政」は、それぞれが垂直的あるいは一方通行的な関係を前提に分析されてきた。しかしながら、これまで述べてきたように、住民相互の水平的な関係を前提とした新たな責任分担関係が、見られるようになってきた。特に住民の行政との関係では、政策形成、実施、評価、見直しのそれぞれの政策過程において新たな責任分担関係が発生していることになる。

協働においても、対等の協議の上で目的の共有がなされ、その上でお互いの持ち味を尊重しながら役割分担することになるのであるから、政策形成過程への住民参加が前提となるし、このことは住民相互が学習する住民自治を基盤に据えていることにもなる。

3 住民個人とガバナンス

自治体行政はこれまで個人よりも、団体との関係を重視してきた。加入率が低下している現状があっても、未だに自治会・町内会と自治体行政は強固な相互依存関係にある場合が多い。また、自治体各部局個々に各種団体が登録されているので、縦割り構造は住民組織にも影響を及ぼしていると観察することもできる。

ともあれ、広聴においても、各種協力関係においても、さらには、体験上ではあるが、審議会や市民委員会の公募の場合においてすら、何らかの団体の代表あるいは幹部が参加することが多いように感じている。地縁団体だけでなく、NPOにおいても例外ではない。大都市周辺のある自治体においてすら、無作為抽出の委員から、自治会長や自治会役員に気兼ねなく参加できたことを喜ぶ声を聴き、未だ団体優先の環境が強固に定着していることを改めて痛感したことがあった。

ところで、生活形態や価値観の多様化の進行は言うまでもないが、高齢者や身体障がい者以外にも、仕事の関係で時間的余裕がない人々は、発言する機会が閉ざされている。しかも、こうした個人の声は何らかの団体が代弁するという保証はない。そこで、個人の声を公共の議論の俎上に載せ、政策、施策、事業の改善に役立て、すべての人々がより豊かな社会形成構築に関わることのできるように、当事者参加の促進や行政苦情救済制度の開発普及が必要となる⁷。こうして、個人の声と向き合う行政苦情救済制度を構築し、個人の声であっても公共で取り上げる課題として議論し共有していく仕組みを導入していくことで、住民参加や協働を補完する意義を見出していくことができるのである。

ところで、第31次地方制度調査会答申にも登場する監査制度や住民訴訟制度においても、住民自治の文脈から積極的に意義を見出すことで、その制度本来の充実化をめざすこともできる。

監査について、同答申では「監査の実行性確保のあり方」や「監査への適正な資源配分のあり方」について改革への方向性は示されているが、住民と監査との関係の観点から、

⁷ 今川晃『個人の人格の尊重と行政苦情救済』敬文堂、2011年、参照。

監査の実効性、独立性、外部性を高める志向は見られない。住民と監査との関係では、これまでは住民監査請求制度しか接点が見出せないし、これは財務会計上の行為に限定されている。住民訴訟制度もこの住民監査請求を前提とした制度である。

ところが、京都府では、広く府民の観点から行政監視機能や行政改善機能を強化することを目的に、京都府府民簡易監査制度⁸を設けている。これは行政の非効率や煩雑さの改善、行政の不作為や不当な行為の是正等をめざして、住民からの申立てに応じて、まずは照会等も含めて事務局で対応し、必要に応じて監査委員が調査し、監査内容に反映させていく仕組みである。監査としては、随意監査とリンクする制度設計がなされている。住民と監査を直接結び付ける制度設計は画期的なことであったが、未だ京都府でしか見られない制度である。住民のこの制度の積極的活用が求められること等の課題が残されているものの、ここでも個人の声を公共の議論の俎上に載せ、政策、施策、事業の改善に役立てる方向性を見出すことができるのである。

ところで、私たち個人が行政に対して苦情、意見、提言などを伝えようとするルートは、しだいに開発されてきた。地方自治体の広聴の窓口、法律相談、自治体独自の行政相談等、さらには国の行政一般を対象とする行政相談委員による行政相談でも地方自治体の行政に関する相談にも応じている。この行政相談については、コミュニティの再生や活性化等の地域力再生にも貢献し、多面的な役割を果たしていると指摘されている⁹。さらには、40程度の地方自治体が独自に公的オンブズマンを設置している。公的オンブズマンは、個々の苦情救済だけでなく、自治体行政の手続きの改善、政策の変更等について必要に応じて勧告することもある。加えて、2016年度から行政不服審査制度も改善され、手続上の審理の客観性や公平性の確保による申立人の権利救済だけでなく、住民の権利救済を保障することは、行政の適正な運営の推進のためにも必要とされた¹⁰。

以上のように、個人の声をきっかけにする制度であっても、公の問題として議論や審議される過程を経て、自治体行政の政策、施策、事業、行政運営改善等に導かれることもあり、住民自治の観点からもその意義を見いだせるように進展してきた。

4 住民自治を基盤にガバナンス形成とガバメント改革

「適切な役割分担によるガバナンス」が成立するためには、全体を包含する「住民自治を基盤としたガバナンス」形成への方向性が求められる。こうなると住民相互の水平的関係の進行に伴い、行政への統制の問題だけでなく、住民相互の統制（相互の学習、調整）の問題、すなわち新たな責任分担のあり方が問われることになる。このことは、政策目的を

⁸ 同制度については、中本晴夫「京都府府民簡易監査の取組みについて」行政苦情救済&オンブズマン（日本オンブズマン学会誌4号）（2009年）に詳しく解説されている。また、前掲書『個人の人格の尊重と行政苦情救済』の第6章も参照。

⁹ グループGS近畿「行政相談と地域力再生」季刊 行政相談125号（2010年）参照。

¹⁰ 幸田雅治編『行政不服審査法の使いかた』法律文化社、2016年。

達成するためには住民にも責任が発生すること、さらには住民自治を基盤として、より良き行政活動や議会活動を導くことができるという点で、良きガバメントの改革にも結び付くことにもなる。すなわち、適切な役割分担によるガバナンス議論が、住民自治を基盤としたガバナンス議論によって再整理されることで、良きガバメント改革議論が生まれるのである。

住民自治を基盤に再整理し、議論をしようとする場合に、直面する究極的な課題は、住民自らが自治体の基本的な統治の仕組みのあり方を議論できないことである。だから、住民自治を前提に、より広範で多様なガバナンス議論が展開されることを期待したいし、このことが引いてはガバメント改革議論を導くことになるであろう。