



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	道府県における住民参加の実像：北海道を例にして
Author(s)	佐藤, 充孝
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 1, 19-41
Issue Date	1994-11
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/22255">https://hdl.handle.net/2115/22255</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	1_P19-41.pdf



# 道府県における住民参加の実像

—北海道を例にして—

さとうみつたか  
佐藤充孝

## 目次

はじめに .....	20
第1章 北海道の住民参加施策の実態 .....	20
第1節 実態調査の概要 .....	20
第2節 住民参加施策の分類 .....	21
第3節 北海道における審議会の運用 .....	23
第4節 北海道の住民参加施策の評価 .....	27
第2章 北海道の住民参加に対する意識 .....	28
第1節 住民参加の必要性 .....	28
第2節 住民参加の問題点 .....	30
第3節 道の住民参加施策に対する評価 .....	31
第4節 有効な住民参加施策 .....	32
第5節 住民参加に対する意識の類型化と評価 .....	33
第3章 道府県における住民参加のあり方 .....	35
第1節 広域自治体としての住民参加施策 .....	35
第2節 職員の意識改革とその手法 .....	36
おわりに .....	37

はじめに

本稿は、地方分権のとりあえずの受け皿とされる道府県の政策能力を、地方分権の前提である住民参加の観点から検証し、これを基に、あるべき住民参加の姿についてその改革点をいくつか提言しようとするものである。手法として、筆者が昨年北海道庁に対し行ったアンケート（住民参加施策の実態を明らかにすることを目的とした「実態調査」と住民参加に対する意識を明らかにすることを目的とした「意識アンケート」）を用いることとする。

論考の進め方として、第1章では、実態調査を基に北海道における住民参加施策をその態様ごとに分類し、もっとも多く用いられている諮問機関のうち特に審議会についてその運用を詳しく検証する。第2章では、意識アンケートを基に北海道の住民参加に対する意識を明らかにしていく。そして、第3章では、1、2章でみた住民参加の実態と意識を基に、道府県のあるべき住民参加についていくつかの提言を行うこととする。

ここで、本論に入る前に、本稿における「住民参加」の定義付けを行いたい\*1。「住民参加」という言葉自体は広く用いられているが、いまだ確定的な定義はなされていない。行政が住民参加に対して消極的になる背景の一つに、この言葉の定義の曖昧さがあるのではないかと思う。

本稿は、道府県という行政府からみた住民参加について論じるものなので、「住民参加」と「住民参加施策」という2種類の言葉を使い分けることとする。すなわち「住民参加」とは、「個人又は団体が、ある政策について、彼らが指向する政策の実現を意図して地方政府、中央政府を問わず行政に対して何らかの意思表示をすること（ただし、その意思表示が政策の決定権限をもってなされるもの及び純粋に個人法益の保護を目的とする準司法的手続（聴聞手続や不服申立て）を除く。）」であり、「住民参加施策」とは、「行政が住民参加を受け入れるために設ける政策の全て」のことである。「意思表示が政策の決定権限をもってなされる

もの」とは、住民投票制度のように住民自らが政策を決定する場合のことである\*2。また、「住民参加施策」には、法令等により常設される住民参加制度と単発的・短期間に設置され、実施される狭義の住民参加施策とがある。

第1章 北海道の住民参加施策の実態

第1節 実態調査の概要

実態調査は、北海道の知事部局（直接住民参加とは関係ないと思われる出納局を除いた10部）の本庁各課を対象に実施した。集計、分析に当たりこれら10部をその担任する行政分野の性質から〔表1〕の4分野に分類し、各分野ごとの特徴を明らかにしながら住民参加施策の実体について見ていくこととする\*3。

その仕事が直接住民と関わるものかどうかという観点から各分野の特徴を挙げると、総務企画の仕事上のクライアントは、ほとんどが行政内部や国、市町村等であるから直接住民と接する場面はあまりない。また、産業関連も、施策の主な対象は各産業界であるからこれも住民との直接の接点は少ない\*4。逆に、生活関連は住民が直接のクライアントであることが多いし、また、公共事業は直接住民をクライアントとするものではないが、公共事業を執行する際、あるいは都市計画の線引き等の際に他の分野ではみられない先鋭的な利害関係を有する住民と接する場面も多いものと思われる。

実態調査の回答率は77%で、もっとも高かったのは公共事業の82%、もっとも低かったのは生活関連の72%である。ただし、住民参加施策を全く

表1 各部の分類

分野名	部名	主な所掌事務
総務企画分野	総務部 企画振興部	職員 議会 予算 財務 広報 企画調整 地域振興 統計
生活関連分野	生活福祉部 保健環境部	社会福祉 社会保障 保健衛生 環境保全
産業関連分野	商工労働観光部 農政部 水産部 林務部	商工業 労働 観光 農業 水産業 林業
公共事業分野	土木部 住宅都市部	土木 住宅 建築 都市整備

（本文では、「○○分野」の「分野」は省略する。）

実施していない課でも「なし」という回答をしてるので、回答率の高い分野が住民参加に対する意識が高いとは一概にいけない。

まず、住民参加施策の実施の有無であるが、回答のあった99課のうち、52.5%に当たる52課が「実施している。」と答えている。このうち、もっとも実施している課が多かったのは総務企画の15課で「ある」と回答した課全体の28.8%を占めている。分野ごとでは、公共事業で回答のあった15課のうち73.3%に当たる11課で「ある」と回答したのに対し、産業関連では40課のうち32.5%に当たる13課しかなく、唯一「ある」と「ない」の比率が逆転している。これは、公共事業におけるサービスの受益者が住民自身であるために、住民参加による民意の反映あるいは事業への同意が必要であるのに対し、産業関連においては、直接的な受益者は各業界であるため、一般的な住民参加という施策としてはなじまないためと思われる。もっとも、「なし」と回答した課において全く住民参加施策が行われていないかという点、審議会を例にとってみても「なし」と回答した課で審議会を所管しているものもあり、本来住民参加機能を与えられているはずの施策や制度をそのように認識していないのではないかという疑問も生ずる。

次に、「なし」と回答した課について、その理由を聞いてみたが、全体、分野別どちらにおいても「そもそも住民参加を必要とする事務を所管していない。」という回答が圧倒的に多かった(全体では85.1%)。選択肢として示した「住民参加の必要性を感じない。」「現在検討中である。」と回答した課はなかった。「その他」の回答としては、「市町村・農協等を窓口として業務を行っており、ある程度住民の意向は反映されているものと考えている。」「業者が相手であり、業界の状況については、常に情報を収集している。必要があればその都度、制度、事業に関わり無く意見を聴く場を設けている。」「事業主体が市町村のため、事務を直接所掌していない。」など、産業関連を中心に、所掌している事務が業界や市町村を対象とするため

に、直接住民とは接しないとする理由が多かった。

しかし、「そもそも住民参加を必要とする事務を所管していない。」と回答した課の所管している事務をみると、中には「道民の福祉に関すること。」や当該部の「行政の企画に関すること。」などもあり、これらの課の所掌事務は、正に住民参加によって政策決定されるべき性質のものではないかと思われる。

次に、住民参加施策を実施している課について具体的にどのような施策を行っているかを聞いてみたのが〔図1〕である。全体では私的諮問機関がもっとも多く全体の29.5%を占め、次いで審議会の26.5%となっている。両者を合わせると56%になり、道の住民参加施策の半分以上を諮問機関が占めていることになる。以下、アンケート(18.2%)、説明会(5.3%)、公聴会(4.5%)、苦情処理(3.8%)、モニター(3.0%)と続いている。

各分野別で見ると、まず、審議会と私的諮問機関を比べた場合、生活関連では審議会が大部分を占めるのに対し、産業関連では、私的諮問機関が非常に多くなっている。これは、後にも述べるが、生活関連が保健衛生や福祉など生命、身体に直接的に影響を及ぼす事務を所管しているため法律によって設置が義務付けられている審議会が多数あるのに対し、産業関連は法律によって義務付けられる審議会は少なく、その分地域の必要に応じて自由に諮問機関を設置する余地があるためと考えられる。

また、公共事業は、他の分野に比較して公聴会、説明会、意見書の提出といった施策が大きな割合を占めている。これは、公共事業を執行する際、利害関係者となる住民から直接意見を聴く必要が高いためと思われる。

## 第2節 住民参加施策の分類

ここでは、前節でみた各住民参加施策を〔図2〕に示した①直接的参加―間接的参加、②能動的参加―受動的参加という2つの指標で4つの類型に分類し、それぞれについてその特徴をみていくことにする。①直接的参加―間接的参加とは、参加

の対象となる住民が行政に対して直接意見を表明することのできる施策か、あるいは対象住民の代表のみが意見を表明することができる施策かという指標である。②能動的参加—受動的参加とは、住民参加の機会が、住民が望めばいつでも利用することのできるものか、すなわち住民参加施策を活用するイニシアチブを住民がもつのか行政側が支配しているのかという指標である。

(1) 直接的能動的住民参加施策

直接的能動的住民参加施策の例としては、「苦情

処理制度」や本稿では考察の対象から除外した「直接請求制度」「住民投票制度」などがある。「苦情処理制度」は住民が意見を述べたいときには、いつでも利用することができるという長所があるが、政策過程との関係でいうと、原則的には政策の評価過程における制度なので、直接政策の立案や決定には結びつかない。

(2) 間接的能動的住民参加施策

この類型に分類される住民参加施策はとりあえずないが、苦情処理制度の一種である「知事対

図1 住民参加施策の内容

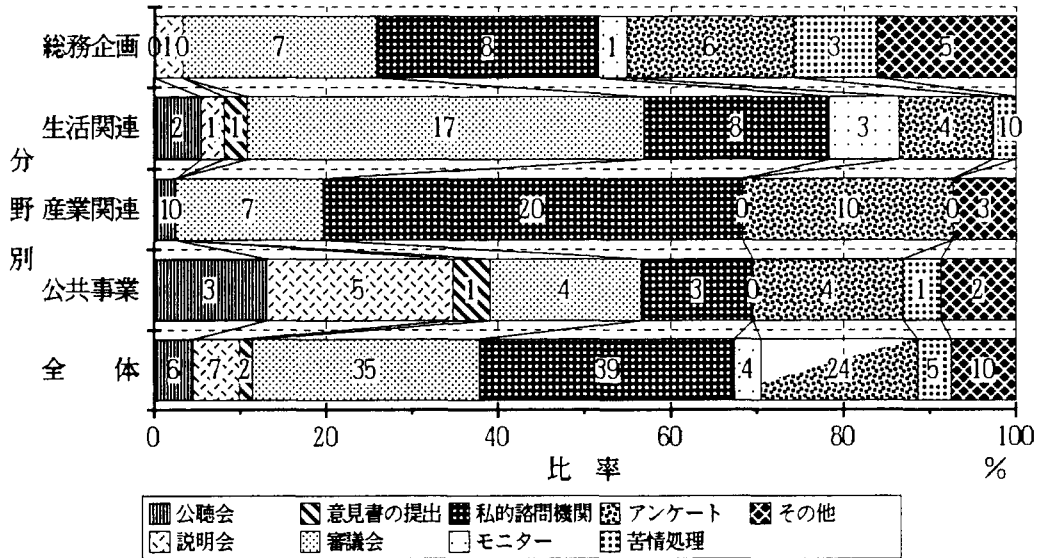
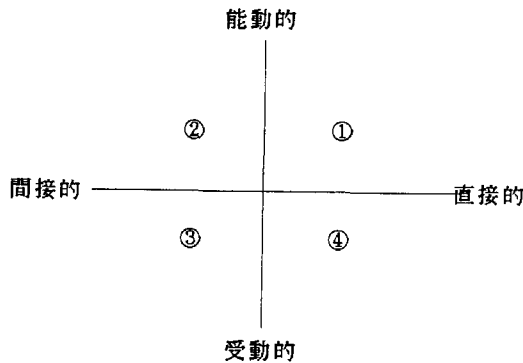


図2 住民参加施策の分類



する陳情等」が住民代表や業界代表によってなされることが多い実態に鑑みれば、この類型に近い位置にあるといえよう。

### (3) 間接的受動的住民参加施策

この類型には、諮問機関がある。実態調査からも明らかであったが、諮問機関は現在の日本でもっとも多用されている住民参加施策である。諮問機関は、行政庁がその権限の行使又は政策の立案に際し、その外部からの意見を聴くために設ける機関のことである。諮問機関の機能としては、①住民参加＝行政の民主化に加えて②専門知識の導入、③公正の確保、④利害の調整、⑤各種行政の総合調整等があげられている\*5。諮問機関には、法律又は条例にその根拠がある審議会\*6と法令には根拠がないが行政庁が学識経験者等の意見を私的に聴くという名目で置かれる、いわゆる私的諮問機関がある。

### (4) 直接的受動的住民参加施策

この類型には、公聴会、意見書の提出、説明会、モニター、アンケート、住民会議など多くの住民参加施策が分類される。このうち、アンケートとそれ以外の施策を比較すると、実際に会場に行くか行かないか、意見を述べるか述べないかといった住民側に参加に対する判断の余地があるという意味で、アンケート以外の施策の方がより能動的であるといえることができる。

これらの施策の問題点としては、①参加住民の範囲をどこまで認めるか、②参加機会の内容（例えば公聴会の開催日時や議題）をいかに対象住民に知らせるか、③出された意見等を行政がどのように判断して施策に反映していくか、④また、その判断や施策への反映状況を参加住民に対して回答すべきかどうか、などがあるが、ここでは紙面の都合上、問題点を指摘するに止めたい。

## 第3節 北海道における審議会の運用

国レベルや市町村レベルにおける審議会の実証的研究は、しばしば目にするが、都道府県レベルについてのそれは、あまり例がないと思われるので本節で詳しくその運用をみていくこととする。

私的諮問機関については議論すべき問題点も多いが、紙面の都合上割愛する\*7。

審議会については、その根拠となる法律又は条例の規定から明らかになる事項と、実態調査から明らかになった事項とについて分析・検討を加えていくことにする。なお、実態調査の相手方は、各審議会の庶務を所掌している課である。

### (1) 審議会の設置数及び設置根拠

審議会には、①法律によってその設置が義務づけられているもの、②法律は、設置することができると規定するのみで、その設置自体は自治体に委ねられているもの、③自治体が独自に条例を制定し、設置するもの、の3種類がある。

北海道における審議会の設置数\*8をみると、全体では、78の審議会があり、法律によりその設置が義務づけられているもの\*9と条例によって独自に設置されているものがそれぞれ36機関(46.1%)、31機関(39.7%)とほぼ同様の数字になっている。これに対し分野別にみると、生活関連では法律による任意設置も含めると、法律に根拠を有する審議会が80%を超えるのに対し、産業関連では逆に条例設置が64.0%と法律設置よりも多くなっている。この理由については前述した。

### (2) 委員について

審議会の委員はすべて知事の委嘱によって選任される。この中には、規定上、議会の同意を要するもの\*10もあるが、そのほとんどは、知事が一方的に委嘱する（もちろん事前に同意は得るが）ものである。ただ、一部の審議会では運用として、業界代表等の委員を選任する際、業界の団体から事前に推薦をもらうものもある。

審議会の委員の数は、〔表2〕のとおりである。委員数の平均は15.3人で、もっとも少ないのは北海道公務災害補償等審査会の3人、もっとも多いのは北海道総合開発委員会の57人であった。委員数は、不服審査委員会などの専門的な問題を扱う参与機関ほど少なく、一般的な問題を審議する諮問機関ほど多い傾向があった。

委員に占める女性の割合は、全ての分野でわず

表2 審議会の設置数と委員数

分野	種類	設置数	委員総数	平均数
総務企画	19	19	369	19.4
生活関連	26	98	1,492	15.2
産業関連	25	42	567	13.5
公共事業	8	8	127	15.9
合計	78	167	2,555	15.3

(平成5年6月1日現在：人事課調べ)

かづつではあるが増加している。平成5年の全体に占める女性委員の割合は、15%であった。女性の割合がもっとも多いのは生活関連の17%、もっとも少ないのは総務企画の11%であった。道行政への女性の参加の拡大については、昭和62年に「女性の政策・方針決定参加促進要綱」が策定されており、この中で審議会等附属機関への女性の登用について、その登用率を平成9年度までに20%とする、としている。この数字が妥当かどうかは評価の分かれるところであろうが、現行の委員の選任の運用が、まず女性を登用するというよりも、関係団体の代表がたまたま女性であったということの方が多くのではないかと思われるので、急激に女性が増えるということは考えられない。ちなみに、職業安定法(昭和22年法律第141号)第12条第7項は、「職業安定審議会の委員のうち1名以上は、女子でなければならない。」と規定している。

委員の任期は、おおむね1年から3年であるが、2年とするものが圧倒的に多い。

しかし、規定上は、任期を定める規定の後には必ず再任されることが出来る旨の規定が置かれている。審議会の委員の選任に当たっては、①年齢は69歳を上限とし、再任に当たっては健康状態や出席状態に配慮すること、②在任期間はおおむね8～9年を限度とすること、といった内規がある。しかし、ヒアリングを行った限りでは、④の年齢要件に該当する場合と後述するようにあて職にある委員を除いて、ほとんどの委員が再任されているようであった。

次に、委員の構成についてであるが、通常は法律又は条例中でその構成を規定している。その規

定の例としては、「学識経験を有する者」、「関係団体の役職員」、「労働者を代表する者」、「事業者を代表する者」、「公益代表」、「関係行政機関の職員」、「道職員」、「〇〇に関する事業に従事する者」などがある。諮問機関の住民参加機能を発揮させるためには、当然「住民代表」の委員が必要と思われるが、規定上は明記されていない。「住民代表」は、「学識経験者」とか「公益代表」に含まれているものと思われる。

実態調査では、委員の構成について、①住民代表、②業界代表、③市町村代表、④議員、⑤行政職員、⑥その他に分類してその内訳を聞いてみたが、全体、各分野別ともに学識経験者がもっとも多い(全体では38.4%)\*11。住民代表は、生活関連にもっとも多く(34人)、産業関連、公共事業にはいない\*12。市町村代表の内訳についてみると、その大部分が市町村長であり、市町村議員は都市計画地方審議会に3名いるのみである。また、市長会や町村会の役員も市町村代表としてあがっている。議員は全て道議会議員で、公共事業の委員に比較的議員が多い\*13,\*14。行政職員の内訳は、国の職員と道職員であり全体では若干国の職員の方が多い(56.8%)\*15。

審議会の委員については、いわゆる「あて職」\*16の問題もある。実態調査で回答を得た35の審議会において、あて職を置いている審議会数とあて職の委員数について聞いてみたところ、約半数に当たる16の審議会であて職を設けており、委員の総数は167人であった。このうち、総務企画で設置数は2であるのに委員数は57と多かった。これは総合的な審議事項をもつ審議会の場合、幅広く業界代表委員を任命しているが、その際委員を当該業界団体のあて職とすることが多いためである。あて職は、当該団体における役職の交代に伴って改選されるので前述した再任の問題は生じないが、自治体における審議会の住民参加機能を重視すれば、委員の選任は、委員個人の能力や知見により行われるべきと思われるので、このような機械的な委員の選任によって審議会の委員の専門性、代表性が担保されるのかは疑問である。

また、学識経験者の委員とともにあて職の委員についても複数の審議会の委員を兼任するいわゆる「かけもち」の問題がある。「兼任は、原則として4機関程度に止めること」といった内規もあるが、ヒアリングによると複数の審議会の委員を兼任するような人は、本来業務も多忙を極めるため、会議の出席状態も悪いとのことであった。兼任禁止の内規の徹底を図るとともに、役職や肩書きによって委員を選任するのではなく、実質的に議論に参加できる人を選ぶ英断が望まれる<sup>\*17</sup>。

### (3) 審議会の公開について

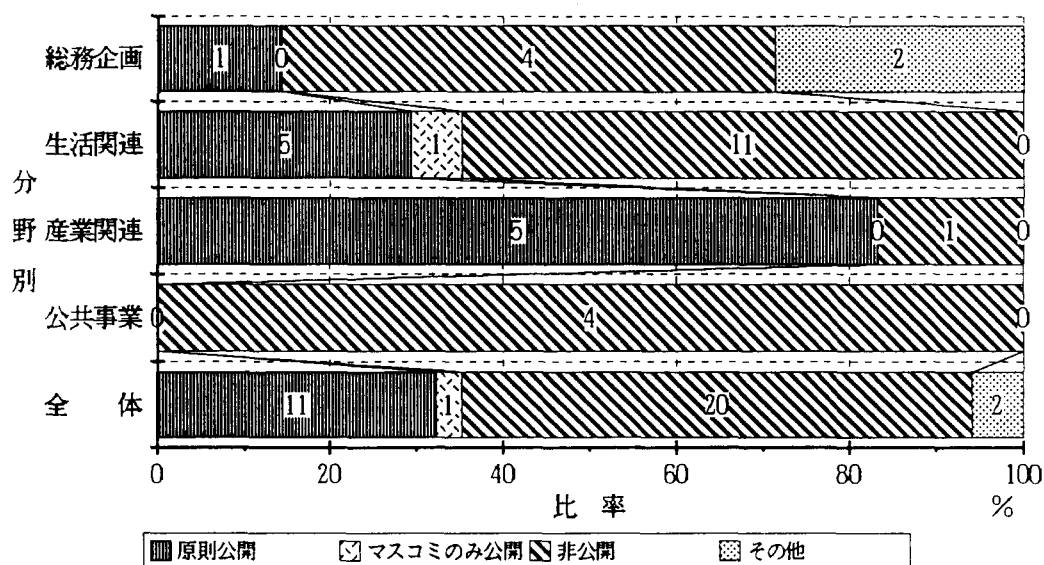
住民参加の観点からは、審議の過程を住民に公開することは、住民に対して政策をめぐる争点を明らかにするとともに、住民自身が当該政策問題に関する認識を深め、自主的判断を行う上で大きな意義をもつ<sup>\*18</sup>。審議会の公開の方法としては、会議の公開と議事録の公開が考えられる。以下では、この2種類の方法について検討する。

#### (3)-1 会議の公開

規定上、会議の公開・非公開について規定しているものはほとんどない。実態調査では会議の公開について聞いてみたが、その結果は〔図3〕のとおりである。回答のあった35機関のうち「マス

コミにのみ公開する」と回答したものも含めて12機関（35.2%）が会議を公開している。分野別では、産業関連で「公開」とする機関の割合が高く、逆に公共事業では全ての機関が「非公開」となっている。これは、産業関連の審議会での審議内容には住民の直接的な利害がからまないのに対して、公共事業の審議会での審議内容は、開発の問題と関連して直接住民の利害に影響するものが多いためであると思われる。資格試験の可否を判定する試験委員会や、不服審査を行う審査会などは、個人情報を扱うため非公開もやむを得ないと思われるが、諮問機関たる審議会では、特に行政施策の方向性や指針を審議する審議会は、積極的に公開すべきである。しかし、ヒアリングの結果によると、会議を公開としている審議会の中には、別に部会や小委員会をもっていて、実質的な審議は、非公開の部会で行い、総会では、部会での審議の結果を報告し、了承を得るだけのものもあるようであった。そこで、会議を公開していると回答した12機関について、さらに再調査を行った結果、部会を設けているのは12機関中9機関でそのうち6機関が、部会を非公開としている<sup>\*19</sup>。したがって、形式上、全ての審議過程を公開している

図3 審議会の会議の公開の有無



のは、35 機関中 6 機関 (17.1%) ということができる。会議を非公開とすることの理由については、「委員の積極的な発言を期待できなくなる。」「審議内容が個人情報に及ぶ。」などがあったが、ヒアリングでは、「事務局側から、未確定の資料を出せなくなる。」といった行政側の事情を述べるものもあった\*20。

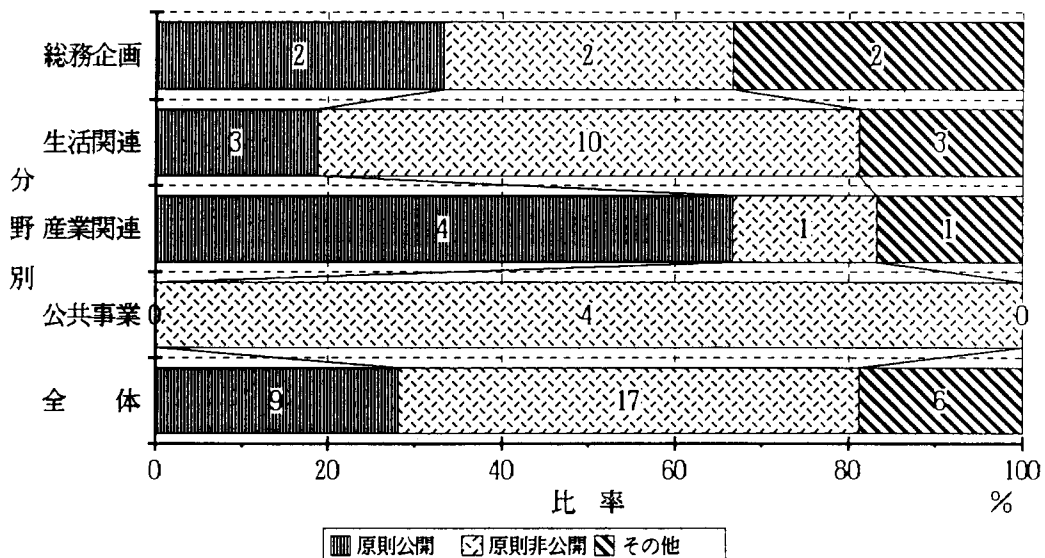
会議を公開とする場合、より多くの住民に傍聴してもらうために重要なのは、開催の広報の方法であり、現実的な方法としては、「道の公報、広報等に掲載する。」「新聞やテレビでお知らせする。」「市町村に周知の依頼をする。」などの方法が考えられるが、上記 12 機関全てが、パブリシティの一貫として事前に日時、場所、議題等についてマスコミに流すのみであるということであった。真に会議を公開するというのであれば、事前に一般住民がその日時、場所、議題、傍聴できる旨等を知らされていなければならないはずであるが、マスコミに流す際、事前に会議の開催等について報道してもらうよう何らかの働きかけをしているものはなかった\*21。そこで、念のため、過去 5 年間の総会について、マスコミ以外の住民の傍聴の実績を尋ねたが、2 機関で利害関係人が毎年

5 人づつある以外は、傍聴者はいなかった。

### (3)-2 議事録の公開

実態調査において議事録の公開の有無を聞いた結果が[図 4]である。全体では、9 機関(28.1%)が公開、17 機関(53.1%)が非公開となっている。議事録の公開については、議事録が公文書であることから北海道公文書の開示等に関する条例(昭和 61 年北海道条例第 1 号。以下「情報公開条例」という。)による「公開すべき公文書」に当たるかどうかかが問題となる。まず、いわゆる個人情報の記録されている議事録は非公開とされる(8 条 1 項)\*22。次に、附属機関など合議制機関の議事録は原則的には公開されるものであるが、例外的に非公開とすることができる(9 条 2 項)。例外としては、「開示することにより、当該合議制機関等の構成員の公正な立場での意見の発表が著しく妨げられ、又は当該合議制機関の会議における円滑な議事進行が著しく損なわれる」場合とされている(運用通達 2 章 1 節 9 条 2 項 4 号関係)が、この運用通達だけでは具体的にどこまでの非開示が認められるかは明らかでない。その判断はケース・バイ・ケースに行うしかないものと思われるが、ヒアリングによれば、少なくともすでに解散

図 4 審議会の議事録の公開の有無



している合議制機関の議事録については、個人情報等を除いて開示される。また、継続して設置されている合議制機関についても、諮問機関のように諮問、答申という手続上、その会議の内容に区切りが付くものについては、答申が出た後は、当該答申に係る議事録は公開されるべきものと思われる。

#### (4) 答申案の作成者

答申案、すなわち答申のたたき台は諮問機関で議論をするベースとなるものであり答申を方向付けるものとして非常に重要な役割を果たす。したがって、この答申案を誰が作成するかは、諮問機関のイニシアチブを誰が有するかの指標ともなると思われる<sup>\*23</sup>。実態調査では答申案の作成者について聞いてみたが、その結果、全体では62.9%に当たる22機関で「事務局が作成する」と回答している。ついで、委員の代表が作成するもの6機関(17.1%)、委員が分担して作成するもの3機関(6.6%)となっている。委員が作成すると回答した機関には、行政不服審査に係る審査機関が多い。ヒアリングによると、事務局が答申案を作成するといっても、一方的に事務局側で書いてしまうのではなく、随時委員と打ち合せを行いながら執筆していくことであった。

#### (5) 答申案及び答申の取扱い

答申案が答申自体にどのように生かされているかについては、具体のケースごとに検証していかなければ正確には把握できない。実態調査では、答申案を事務局が作成するとしたものについてさらに答申案が答申に際してどのように取り扱われるかについて聞いてみたが、回答のあった20機関のうち、8機関が「委員から質疑がある程度で原案どおり答申された。」と回答している。残りの12機関で「何らかの修正が加えられた。」と回答しているが、ヒアリングでは、「修正というよりも、附帯意見がついた。」といったものもあった。

答申の拘束力については、調停機関や審査機関などの参与機関について、法令で規定されているものもあるが、諮問機関については、諮問、答申というしくみ上、その尊重義務はあるにしても行

政庁が答申に縛られるということはない<sup>\*24</sup>。しかし、答申にいたる過程が、概して事務局の主導の下に行われるものである以上、行政庁が答申を施策に反映させることは当然の前提とされていると思われる。しかし、住民参加の観点からすれば、重要なのは、答申がそのまま施策に反映されることではなく、審議によって、当該政策に関する争点が明らかになり、利害の調整や専門的な見地からの検討が行われた後の答申を行政がどのような理由で施策に反映し、あるいはしないのかが住民の目に明らかになることである。したがって、審議の過程と答申内容が公開されていることを前提に、合理的な理由を明らかにして答申を施策に反映しないという決定もあっていいのではないかと思われる。

### 第4節 北海道の住民参加施策の評価

以上にみてきた各参加施策は、政策分野や政策過程、決定の方法等によって使い分けられ機能している。ここでは、それぞれの参加施策が、住民参加の理念からみて実体的に機能しているかを評価する基準を示し、その評価から導き出される住民参加施策運用のポイントをいくつか指摘したい。

まず、住民参加施策と住民との関わり合いという観点から、前述した分類の指標である①直接的参加—間接的参加、②能動的参加—受動的参加を評価の基準として用いることとする。住民参加がその理論的根拠を直接民主主義に置くものである以上、住民参加施策の形態も直接的である方が望ましいし、また、住民参加の萌芽は住民が自発的に起こした住民運動にあることを想起すれば、やはり能動的な参加形態の方が望ましいといえる。評価の基準としては、以上の①、②に加えて③透明性も考えてみたい。これは、住民参加施策が手続的に衆人環視の下でなされるのか、行政内部において処理されるのかという、いわゆる「公開」の問題である。情報公開については、しばしば住民参加の前提要件として論ぜられる<sup>\*25</sup>が、ここでは、情報公開も含めて住民参加の手続自体が住民

に見えるところでなされることが重要であることを指摘したい。間接的な参加が住民参加施策として機能できるのは、その手続が公開されているために、一般住民が当該手続とそこから出てきた意見や提案について、その是非を客観的に判断できるからである。また、透明性を確保することは、住民の参加しようとする意欲を増す効果があることも重要である\*26。

以上の指標及び基準を基に北海道の住民参加施策について総合的に評価すると、住民参加施策全体の傾向として諮問機関やアンケートなど、より間接的受動的な住民参加施策に重点が置かれているように思われる。道府県という広域自治体の性格上仕方のない面もあるが、だとすればなお一層のこと、その運用によってこれらの施策をより直接的、能動的かつ、透明性を確保しながら運用する余地があるように思われるし、加えて、第3章でも指摘するように、さらに直接的能動的住民参加施策を導入するための工夫が望まれる。

そこで、ここでは、各住民参加施策をより直接的、能動的、かつ、透明性を確保しながら運用するための手法をいくつか提示したい。まず、諮問機関において、公聴会やアンケートを行うことが考えられる（直接的運用）し、また、公聴会や説明会の開催要件に一定数（割合）の住民からの要請を加えたり（能動的運用）、諮問機関の委員の選任を公選制にしたり、モニターの選任を公募にしたりする（直接的、能動的運用）、などが考えられる\*27。また、透明性の確保の見地からは、公述意見や意見書等に対する回答や公表、諮問機関委員の公募や公選制、会議や議事録の公開などを検討すべきである。

## 第2章 北海道の住民参加に対する意識

前章では、北海道の住民参加施策の実態について検証したが、本章ではそれを支える意識について検証を行う。方法として、北海道庁の課長に対して行った意識アンケートを基にそこから北海道として住民参加にどのような考え方をもっているのかを明らかにしたい。北海道の本庁の課は、平

均課員数31.8人で、道行政を執行する上での基本的な単位となっている。課長職には国の省庁からの出向人事を除けば、入庁25年前後のベテラン職員が就く。中間管理職とはいっても、いわば実働部隊のトップといった位置付けであり、道行政の日常的な業務については実質的な権限をもっているといつてよい。彼らの住民参加に対する意識を明らかにすることによって、北海道としての住民参加に対する考え方を透かし見ることができるものと思われる。

意識アンケートの課長への送付部数と回答率は〔表3〕、回答のあった課長の職種は〔図5〕のとおりである。全体の回答率は、67.2%、回答のあった課長の職をみると全体では、6対4の割合で事務職の課長が多い。分野別にみると、総務企画では95%が事務職で、逆に公共事業では66.7%が技術職、生活関連と産業関連は、ほぼ半々ずつになっている。これは、全体の課長の職種分布ともほぼ等しいものである。

### 第1節 住民参加の必要性

昨今、「行政に対する住民参加は必要でない」などと正面切って言う人は行政内部にも議員の中にもいないといつていい。誰しも、「住民の参加を得て……」、「道民の幅広い意見を聞いて……」というが、それが大前提になっているがために、どうして必要なのかということにはあまり触れられていないし、行政内部でも意識的には理屈付けられていないように思う。そこで、まず、意識アンケートでは、「なぜ、住民参加が必要だと思いますか。」と聞いてみた。その回答が〔図6〕である。回答方法は、5つの選択肢から2つを選ぶものである。

表3 意識アンケートの回収率

	送付数	回答数	回答率(%)
総務企画	30	21	70.0
生活関連	24	11	45.8
産業振興	51	36	70.6
公共事業	14	12	80.0
合計	119	80	67.2

全体、各分野をとおしてもっとも多かったのは、「②住民の民意を行政に反映させるため」で、いずれも40%を超えている。全体では、次いでもっとも理念的な選択肢である「①行政は主権者である住民の意思に基づいて行われるべきであるから。」とするものが23%、もっとも現実的な選択肢であ

る「④事業を円滑に遂行するため。」とするものが19.9%と続いている。分野別で特徴的なのは公共事業で、全体では2位、3位であった「①」と「④」が逆転している。これは、公共事業の課長が日頃から、公共事業に対する反対運動やまちづくりなどでより先鋭的な利害をもった住民と接すること

図5 課長の職種

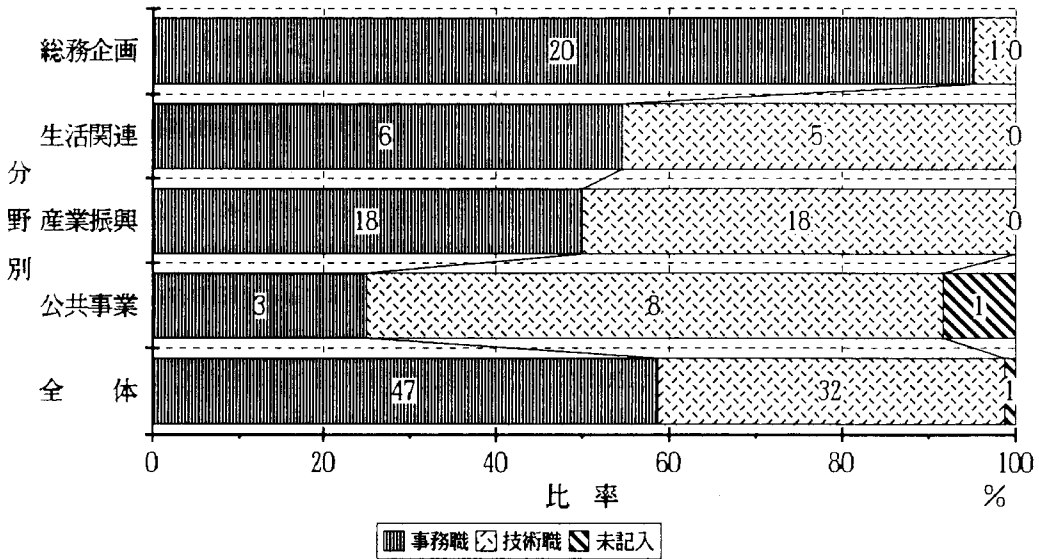
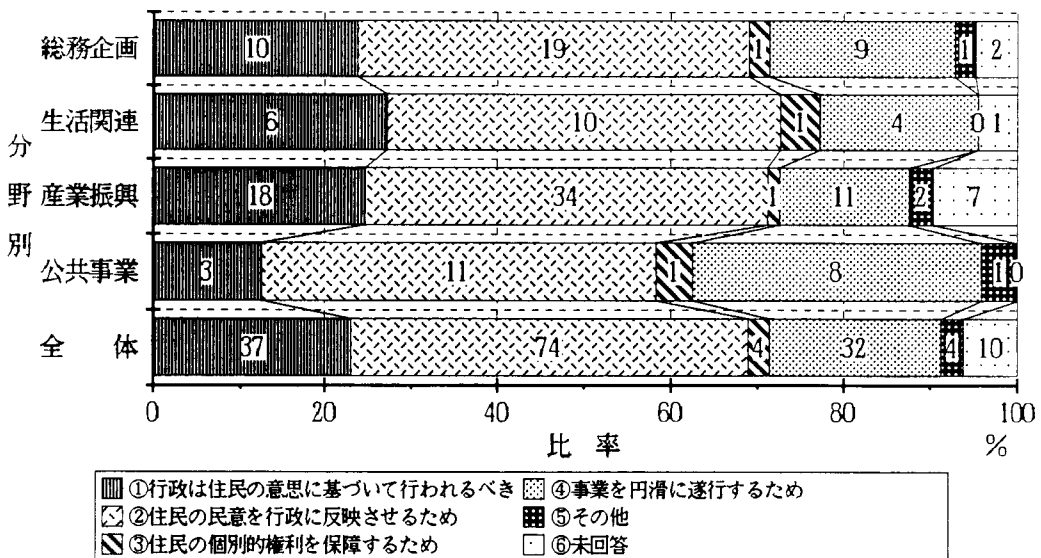


図6 住民参加が必要な理由



が多いために、住民参加の理念的な必要性よりも現実的な必要性を感じているからであると思われる。

「その他」として記述のあった意見には「住民の太宗の意向を把握する。(産業関連, 事務職)」、「実施している施策と住民の意識とが、どの程度のかい離にあるかを測定し、検証しながら、効果的な事業執行を図るため。(総務企画, 事務職)」、「住民の協力を得るため(産業関連, 事務職)」、「住民の社会参加に対する意識を高めて行くため(公共事業, 技術職)」などがあつた。

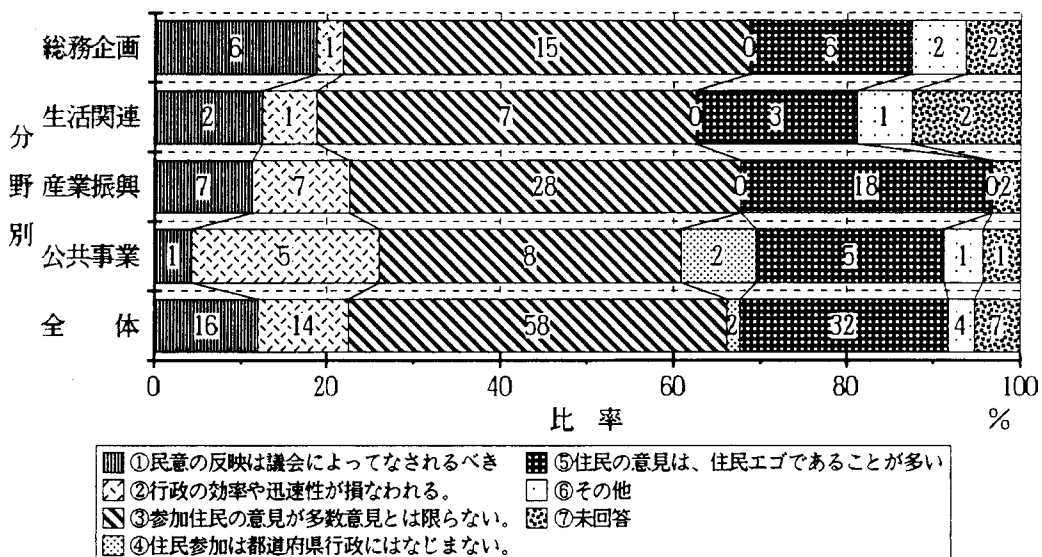
## 第2節 住民参加の問題点

住民参加及びその施策の必要性が行政内部からも叫ばれているにも関わらず、前章でみたように依然として十分な施策が設けられ、あるいは運用されているとはいいがたい。これは、現行の住民参加自体にも問題があるからではないかと思われる。そこで、「日頃から住民参加のどこに問題があると感じていますか。」という質問をしてみた。その結果が〔図7〕である。全体、分野別をとってもっとも多かったのは、「③参加住民の意見が多数意見とは限らない。」で、全体では43.6%を占め

ている。以下、全体についてみると、「⑤住民の意見は住民エゴであることが多い。」の24.1%、「①民意の反映は議会によってなされるべきである。」の12.0%、「②行政の効率や迅速性が損なわれる。」の10.5%、「④住民参加は広域自治体である道府県行政になじまない。」の1.5%と続いている。住民の意見について問題ありとする③と⑤を合わせると70%近いのに対し、政府組織や行政自体など行政側の問題を指摘する意見は相対的に少なかった。分野ごとの特徴をみると総務企画で他の分野と比較して相対的に①の比率が高いのに対し、公共事業では、②の比率が高い。また、産業関連では、⑤の比率が高い。これらの結果は、総務企画の課長は事務職が多く、伝統的な制度論の枠の中で住民参加をとらえている人が多いのに対し、公共事業の課長は、日頃から住民の反対運動や強い要望などに直面し、これらの意見を施策にどう反映させればよいか苦労していることから現れるものと思われる。

「⑥その他」の意見としては、「出された意見が、住民の共通的な認識であるのか、個人的なものであるのかを見極める行政側の検証意識の育成。(総務企画, 技術職)」、「反対する少数者の声が大い

図7 住民参加の問題点



ことが多い。(産業関連、事務職)」などがあった。

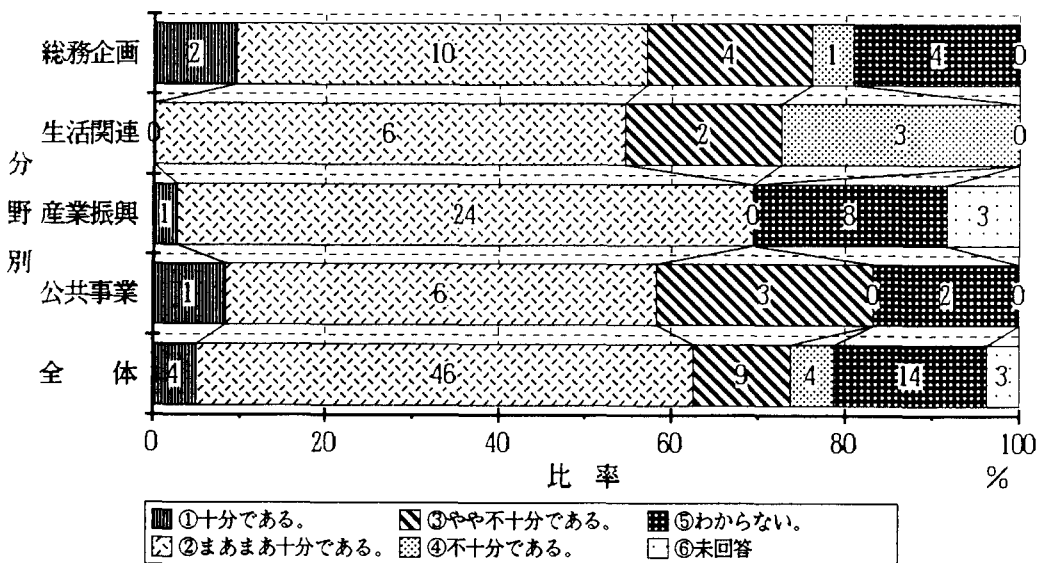
次に、これらの問題点を踏まえて、今後道における住民参加はどのようにあるべきかを記述式で聞いてみた。比較的多かった意見としては、「行政の仕事の内容や考え方を正確に伝える必要がある。」、「行政手続等の住民参加のルール化を進める。」、「幅広く各階各層の意見を取り入れる。」、「行政分野、事業に応じた住民参加施策の方法を検討する。」、「形式的な住民参加の排除」、「住民参加の機会を増やすべき」、「住民が成熟し、主体性を持つことができるような勉強会的手法が必要」などがあった。特徴的な意見としては、「住民参加は、民主主義を保障するひとつの担保として重要である。が、民主主義は、非効率となるのは止むを得ないことでそれなりのコストは住民が負担することとなる。行政は住民参加(エゴも含め)下の諸状況・条件の範囲で最善を尽くせば良い。ただ誤解に基づく住民運動については、行政になじまないものもある。また、住民意思により行政に白紙委任するということが許される場合もあると思う。(産業関連、事務職)」、「住民の意志が、公平に発揮されかつ個々人の権利、義務を伴うシステムであることが不可欠である。また、マスコミ等

不特定多数の者に対して情報提供できる機関が一定のルールの下で対応することが必要である。(産業関連、技術職)」、「普通人間なら誰が考えてもおかしいと思われる個人の主張も容易には無視し得ない。法律体系にも問題があると思う。すなわち、個人の権利の過保護のきらいがある。(公共事業、技術職)」などがあった。

### 第3節 道の住民参加施策に対する評価

次に、現行の道の住民参加施策についてどのように感じているかその評価を聞いたのが〔図8〕である。全体、分野別をとおしてもっとも多かったのは、「②まあまあ十分である。」で、全体では57.5%であった。「①十分である。」と合わせると道の住民参加施策について肯定的評価をしている課長は、62.5%に上る。もっとも、質問が一般的であったために、施策もその運用も十分であると感じているのか、運用は不十分でも施策としては現行のままでいいと考えているのかは明らかでない。「③やや不十分である。」、「④不十分である。」は両者を加えても16%に止まった。この数字が多いか少ないかは評価の分かれるところであろうが、組織の中堅幹部の16%が何らかの不満をもつ

図8 道の住民参加施策に対する評価

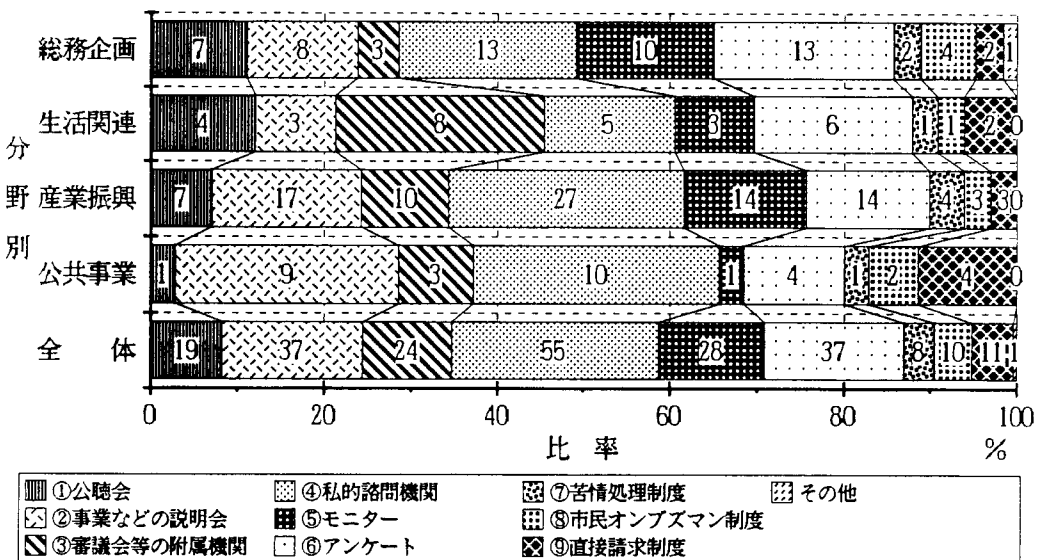


ていることには注目しなければなるまい。そこで、③、④と回答した課長に対して、さらにどういところか不十分と感じるのか記述式により聞いてみた。その結果、もっとも多かった回答は、「形式的な住民参加になっているものが多い。」であった。これと関連して、「(形式的なために)結果はすでにあって意見が(施策に)反映されているものは少ないように思います。(生活関連, 事務職)(括弧内は引用者が付した。)」とか「施策や事業が具体的に展開する段階で住民の意見を聞くのがみられる。施策や事業の検討の早い段階で民意を反映させる工夫が大事。(総務企画, 技術職)」などの意見があった。その他の意見で特徴的なものとしては、「住民の自発的な行動を基本に住民参加の気風を養成していくことが必要(総務企画, 事務職)」、「住民が本人の意志で参加しているか不確実な面がある。(公共事業, 事務職)」、「住民を参加させるためのノウハウがまだ十分確立されていない。(公共事業, 技術職)」、「イベント以外に住民が参加するチャンスが少ない。(公共事業, 事務職)」などがあつた。

#### 第4節 有効な住民参加施策

次に、それでは、北海道の住民参加施策として有効であると考えられるのはどのようなものか選択肢の中から選んでもらった。その結果が〔図9〕である。全体でもっとも多かったのは、「私的諮問機関」の23.9%であった。次いで、「事業などの説明会」と「アンケート」が同数の16.1%、「モニター」の12.2%、「審議会」の10.4%、「公聴会」の8.3%と続き、「苦情処理」、「市民オンブズマン」、「直接請求制度」はいずれも5%未満であった。実態調査で明らかになった住民参加施策(〔図2〕参照)と比較すると、実態調査、意識アンケートともにもっとも多かったのは「私的諮問機関」であった。実態調査で2番目に多かった「審議会」は意識アンケートにおける評価は低い。この理由としては、①法律又は条例設置のため社会状況の変化に適応しにくい、②第1章でみてきたように、法律によって義務的に設置されるものが多いのに加えてその場合、政令や国の通達によってその組織や運営方法まで細かく規定されているために、本章の回答にしばしば出てくる「形式的になりがち」という欠点が現れやすいことなどが考えられる。実態調査では少なかったが、意識アンケート

図9 有効な住民参加施策



で評価されている施策には「公聴会」、「事業などの説明会」、「意見書の提出」、「モニター」などがある。これは、個別の施策や事業について、個々の住民の意見を聴くことを重視しようとする意識の現れではないかと思われる。分野別で特徴的なのは公共事業で、他の分野と比べると、「事業などの説明会」に対する評価が高いのに対し、「公聴会」、「意見書の提出」、「アンケート」に対する評価が低くなっている。これは、公共事業分野においては、事業の円滑な遂行のために、住民の行政に対する理解を得る手段である「事業などの説明会」は有用であるが、逆に住民から直接意見を出してもらう住民参加施策は、少数者の反対意見ばかりで効率的な事業の執行にとってはマイナスになると考えているためではないかと思われる。これは、第1節の住民参加の必要性のところ、公共事業の課長が「事業の円滑な遂行のため」と回答している人が多かったこととも関連している。

### 第5節 住民参加に対する意識の類型化と評価

ここでは、前項までにみてきた意識アンケートの結果から、仮説的に〔図10〕のように北海道の課長を2つの軸で4つの類型に分けることによって彼らの住民参加に対する考え方を整理してみたい<sup>\*28</sup>。

まず、第一の軸は、住民参加施策の推進論者か慎重論者か（推進型か慎重型か）という態度によ

る分類である。

次に、第二の軸は、実際に日常の業務において直接住民と接する機会が多いか少ないか（渉外型か内務型か）という立場による分類である。大まかに分ければ、生活関連と公共事業の課長は渉外型に、総務企画と産業関連の課長は内務型に分類される。しかし、例えば、同じ内務型に分類されていても総務企画は内部組織や市町村等をその業務の相手方とするのに対し、産業関連は各業界を対象にするというように、その分布は内務から渉外までの直線上に分散していると考えられる。

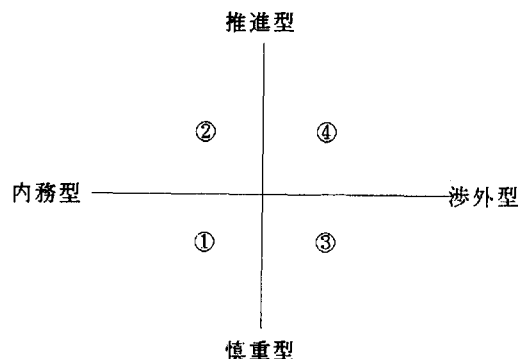
これについては、推進型—慎重型の軸についても同様である。

これら2つの軸によって4つに分けられた各課長のタイプについて、以下それらの課長が住民参加についてどのような考え方をもっているかみていくことにする。

#### ① 内務慎重型

伝統的な制度論の枠内で住民参加をとらえようとするタイプである。すなわち、立法は議会、行政は知事という権力分立モデルを守ろうとする発想から民意の反映は本来的には議会をとおしてなされるべきものと考えており（例えば、「本来の法治国家の建て前からは行政を住民のコントロール下に置くのは議会の役割であり、それを無視して、住民参加の必要性を強調するのは如何なものか。むしろ、議会で何がどのように議論されているか

図10 住民参加に対する課長のタイプ



が住民に十分伝わってこないことの方が問題であろう。住民の意見をまとめ、利害を調整していくのは民主国家では議会の役割であることこそ、大前提ではないのか。(総務企画, 事務職)」、住民参加を行政の円滑な執行を図る手段としてとらえている。また、安易な住民参加の推進によって行政が振り回されることを恐れる(例えば、「ブーム、ムードに流される危険性がある。(総務企画, 事務職)」)ために、まず手続のルール化をすべきである(例えば、「全ての行政活動に住民参加が必要か否かは疑問である。従って、ルール化をすることがベターと考える。(総務企画, 事務職)」)と考えている。総務企画の事務職に多いタイプと思われる\*29。

## ② 内務推進型

最近の社会情勢なども踏まえて、住民参加の必要性を認識している(例えば、「市町村単位の行政の限界が指摘されており、広域的な道府県単位の住民参加の重要性が増しているというべきである。住民参加については、これを担保する制度の充実強化がなされていることに留意すべきである。(例えば・道府県段階における情報公開制度の制定・国における行政手続法制定の動きなど) (総務企画, 事務職)」。日頃、住民と直接接する機会が少ないために住民参加に対する考え方は比較的理想的である(例えば、「行政は、主権者である住民の意見に基づいて行われるべきものであり、民意の反映は原点である。小さな意見、少数の意見でも行政が耳を傾けることによって将来大きな広がりにつながるものもある。また、行政が進めようとしている方向、施策に反対あるいは消極的な意見がある場合には、理解を得る努力が必要である。住民参加の形にはいろいろあろうが、場の確保は大事なことである。(総務企画, 事務職)」。現行の住民参観施策に対しては、それが形式的に過ぎると考えている。

## ③ 涉外慎重型

日頃から住民の意見を聴く立場にあり、日々、住民の意見をどのように行政に反映させるべきか苦悩している。その過程で住民エゴに直面するこ

ともある(例えば、「自分たちと意見、主張、思想を異にするものは、全て受け入れないという風潮が尊重される雰囲気があるのは、好ましいことではないと考える。(生活関連, 技術職)」、「直接地域住民に関係のないところで反対運動などが行われる場合がある。(公共工事, 技術職)」)ため、安易な参加施策の推進には慎重である(例えば、「公聴会等では、特定の思想や利害を有する者のみの声が大きく、不公平となる危険性がある。(生活関連, 事務職)」。このタイプに住民参加の必要性を事業の円滑な遂行と考えている人が多い。生活関連や公共事業の技術職に多いタイプといえる。

## ④ 涉外推進型

②内務推進型と同様、住民参加の今日的な必要性を感じている(例えば、「近年、福祉の考え方も大きく変化しており、住民参加の地域福祉が求められており、公的部門、民間部門の役割協働が必要である。(生活関連, 事務職)」、「ハード施策に加えてソフト施策が増加していく今日にあっては住民参加がなければ十分に目的が達成されないことも多くなっていることから、社会参加の意識を育てていく必要がある。(公共事業, 技術職)」。その反面、住民参加を受け入れる過程で③涉外慎重型と同様住民エゴに直面しているが、それによって住民参加施策に慎重になるのではなく、住民のレベルアップを図る施策を展開すべきと考えている(例えば、「住民が成熟すること。住民が行政に対し、主体的に意見を述べる意志を持ち、広く意見を述べる場が保障されることが必要(生活関連, 事務職)」、「住民の価値基準が多様である。行政としては、先見性のある価値基準が必要と考える。従って、行政側が誘導するような形になりやすいが、住民側の意識の高度化に努め、勉強会的手法が必要ではなからうか。(公共事業, 技術職)」。)

以上、課長を4つのタイプに類型化したがる、もちろん全ての課長がこのどこかに分類されるといえるのではなく、課長によっては中間的、複合的な意識をもっている人もいるものと思われる。この類型はあくまでもモデル的なものである。

これら4つの類型から北海道としての住民参加に対する考え方を抽出すると、

- ・住民参加施策は道民の民意を道行政に反映させるために必要であるが、
- ・あらゆる分野でただ住民参加を受け入れるのではかえって行政が混乱するので、
- ・住民参加施策を実施するにふさわしい行政分野とその手法を研究した上で
- ・住民参加の機会を増やすとともに
- ・行政自ら住民の社会参加に対する意識や政策に対する能力を高める工夫を凝らすことが必要である。

ということになるのではないかと思う。こういった意識自体は、責任をもって行政運営を行っていく立場上おおむね妥当なものといえようが、第1章でみたように、実際の住民参加施策は多くの改善の余地を残している。今後は、住民参加の理念を再認識し、なお一層の施策の推進が望まれる。

### 第3章 道府県における住民参加のあり方

本章では、第1章、第2章から明らかになった北海道における住民参加施策の実態と住民参加に対する意識を基に、現時点での道府県における住民参加（施策）はいかにあるべきかについて、いくつかの提案をする。

#### 第1節 広域自治体としての住民参加施策

住民参加の機運を産んだ要因の一つが議会制民主主義の限界や機能不全にあるとすれば、その手法は、直接的参加が原則であり、間接的参加はあくまでも補完的参加の形態というべきであろう。しかし、行政区域が広範囲にわたる場合、行政区域内の人口が非常に多い場合、行政全体やある政策分野の基本的方向性や指針を決定する場合（例えば、「これからの北海道をどうすればよいか」といったようなテーマで直接的参加を行う場合）など、直接的参加が物理的に不可能であったり、あるいは全参加住民の利害を調整しきれない場合には、間接的参加によって効率的な利害の調整を図らざるを得ないと思われる。したがって、複数

の市町村にまたがる事務や市町村間の連絡調整をその使命とする道府県における住民参加施策の多くは、この間接的参加によってなされるのもやむを得ない。実際、実態調査で明らかになったように、北海道でもっとも多く用いられている住民参加施策は間接的参加の典型である諮問機関であったし、意識アンケートにおいてももっとも有効とされた住民参加の手法も同様であった。

しかし、住民参加の原則が直接的参加である以上、道府県の住民参加施策においても直接的参加を行う努力や工夫がなされるべきである。

まず考えられることは、住民参加施策を本庁1カ所のみで実施するのではなく、出先機関を活用し、エリアと人口を絞ることによって直接的参加を可能にすることである。出先機関は、長の権限に属する事務をその処理の便宜上分担させるために設置されるものであり、実際は、本庁で決定された政策の実施を分掌する実施機関という位置づけであるため、元々直接住民と接する機会が多い。したがって、出先機関単位で直接的参加を行い、出先機関段階で住民から出された意見をまとめるという方法を採用することによって、前述した直接的参加を不可能又は困難にする要件を緩和することが可能になるとと思われる。実態調査では、出先機関における住民参加施策として「北海道保健所結核審査協議会（保健所ごと）」、「地域道民会議（支庁ごと）」、「マイウェイアワーロード連絡調整会議（土木現業所ごと）」などがあげられている。これ以外にも苦情処理制度やモニター制度、アンケートなどは、基本的には出先機関単位で実施、取りまとめられている。今回の実態調査は、本庁各課を対象としたものなので、出先機関で行われている住民参加施策については、十分に把握できていない。しかし、前述したように出先機関の位置付けが施策の実施、執行である（企画や政策の立案を行う場ではない。）ことから、日頃から住民と接する中で民意をくみ取ることの重要性を認識しつつも<sup>\*30</sup>、現段階では全体としてそれを制度的に保障しようという積極的姿勢はみられないように思われる。意識アンケートにおいても「本道の場合

は、広大な行政対象面積をもつことから、14の支庁における業務、機能を一層充実させ、きめ細かな対応をしていくことが重要と考える。(総務企画、事務職)」という意見があった。今後は、現在行われている出先機関における直接的住民参加施策をいっそう充実させるとともに、様々な政策分野について抽象的政策から具体的政策まで幅広く実施していく工夫が求められている。

次に、実際に道府県が所掌している事務をみると、公共事業や都市計画の決定のように当該政策の影響を及ぼす範囲がエリアとして限られているもの、障害者や高齢者の福祉政策のように直接の利害関係人がはじめから限られているものなどのようにその政策の特徴としてエリアや人口を絞り込めるものも多くあり、こういった政策については、直接的参加を行う余地が十分あると思われる(都市計画の決定に係る公聴会や意見書の提出はこのよい例である)。

また、間接的参加によって住民参加を行う際、もっとも問題となるのは、参加住民の代表性をどのように担保するかということである。第2章で触れた諮問機関の委員の公選制や公募制はこの委員の代表性担保の方策の一つであるが、ここではさらに地域代表としての「市町村参加」の推進をあげたい<sup>\*31</sup>。ただ、市町村参加といっても直接各市町村の代表が参加する方法もあるし、市長会や町村会といった市町村の連合組織で一度意見を集約し、その代表が参加する方法もある。また、代表の種類も首長、議員、行政職員、市町村連合組織の役職員等様々なものが考えられる。こういった手法、こういった代表によって参加を行うかについては、個々の政策分野や政策の具体性、重要性などによって選択されるべきであろう。

また、住民参加の機能の一つに住民の社会参加意識の教育機能があげられるが、意識アンケートにおいてもこの点について、住民自らが自主的に参加できるように行政としてもその気風を醸成していく必要があると指摘する意見がいくつかあった。ここで、特に指摘しておきたいことは、この支援は、直接住民に対して、道府県の住民参加施

策への参加を支援することももちろん大切であるが、住民参加の舞台の中心は、やはり生活に密着した行政を分担している市町村にあることを考えれば、市町村における住民参加に対して道府県として支援・協力を行っていくことが非常に重要であると思われる。これが、ひいては住民の意識を高め、道における住民参加を活性化することにつながると考えられる。特に、官依存意識の強い北海道においては、道民はもちろん、市町村においても、まだまだ自ら考え行動することよりも、いわゆる「お上」の指示を待って行動する体質が染み着いているように思われる。したがって、道府県としては、上から指導するのではなく、対等なパートナーとして市町村が行う住民参加施策への支援・協力を行う必要がある。

## 第2節 職員の意識改革とその手法

ここでは、住民参加施策ではないがこれを支えるものとして特に重要な、職員の意識や理念のもち方と、そのための方策について若干述べたい。

第2章の意識アンケートの中でも、「最も大事な点は、行政が日常業務を推進する中で住民側へのアプローチに努め、民意の把握に取り組んでいく意識を持つことである。この意味で、日常の行政活動において、行政側が意識的に民意を汲み上げる工夫をいかに行っていくかが大事であると思う(総務企画、技術職)」といった意見があったように、職員自身に日常的に住民の意見を聴く心構えが重要であることは異論のないところである。しかし、その際大切なことは、それが、行政本意のものであってはならない、すなわち、施策や事業を効率的に遂行するために住民の意見を聴くのではなく、主権者である住民の信託の上に成り立つ行政であるのだから、行政はまず住民の意見を聴くところから始まるのだという意識をもつことである。

昨今の地方分権に関する論議においても専ら権限をどのレベルの政府にもたせるのがいいのか(効率的か)といった発想に立つ分権論が大勢を占め、分権を住民自治の観点から論ずるものが少な

いのも、それが行政本意の発想でなされていることに由来するものと思われる。

そして、こういった意識を職員がもつためには、職員一人一人が、なぜ行政において住民参加施策が必要なのかという理念をよく理解することが必要である。しかし、これは日常の業務の中ではなかなか教育しづらいので、やはり理念については研修所における研修が重要になるとと思われる。しかし、ベテラン職員に対し、基礎的な理念を研修するといっても、その教育効果やカリキュラムに疑問もあることから、やはりここでは新任研修の重要性を指摘したい。その際、特に注意すべきことは、これら住民参加の理念を教育することが、単なる職員倫理とか心構えの研修で終わってはならないということである。

実は、先ほどから「住民参加の理念」といつているが、これは抽象的にしか観念できないために「理念」となり、そのために「職員倫理」や「心構え」で終わってしまうのである。すなわち、実定法上、住民参加の理念について規定しているのは憲法第92条の「地方自治の本旨」の部分だけである。この規定を受けて制定された地方自治法には、住民についての総則的規定は第10条にあるのみで、ましてや住民参加の理念についてうたった規定は存在しない。主権在民は憲法上の基本理念である以上、地方自治法においても第1条で地方自治の主役が住民であることを高らかにうたうべきであった<sup>\*32</sup>。そして、住民参加は住民の当然の権利であり、地方自治体はこの権利を保障するために適切な施策を実施するよう努めることを明記すべきである。このような住民参加についての規定の整備がなされていれば、これについての研修が単なる心構えを説くものではなく、実定法の実質的な研修カリキュラムに組み込まれることによって、その教育効果は非常に大きくなるものと思われる。研修のために、法改正を主張するなど本末転倒であるとの批判もあろう。確かにそのとおりだと思う。しかし、地方自治法に理念的規定を入れることの実質的意義は、法学部の学生と公務員に対する教育効果にあることを考えれば、あなが

ち飛躍した発想ともいい切れないのではないかと。さらに突っ込んでいえば、後述する行政手続条例のような自治体の条例において、独自にこういった理念規定を設ければ、加えて当該自治体の住民に対する教育効果も大きいのではないかと思われる。

## おわりに

繰り返し述べてきたが、本稿は、道府県における住民参加施策の実態と住民参加に対する意識について検証するものなので、必然的に行政側からみた住民参加を論じる結果となった。第1章で検証したようにいまだ十分な住民参加施策が実施されていない現状では、このような視点からの論述も意義深いと考えたからである。しかし、住民参加の主体は、もちろん住民であり、住民参加を支えるエネルギーは行政が実施する住民参加施策の中にはなく、やむにやまれぬ衝動から発生する住民運動の中にこそあることは、いくら強調してもしすぎるということはないであろう<sup>\*33</sup>。住民参加施策を実施する行政とその職員は、常にこのことを肝に銘じ、ゆめゆめ、住民運動のパワーを住民参加施策の中に封じ込めようなどと考えるはいけない。それどころか、行政は、住民参加施策によって得た民意（多数、少数は問わない。）とそれに対する行政としての態度を住民にフィードバックすることにより、住民が新たな住民運動のエネルギーを生産するためのアシスト役を務めるべきであろう。

最後に、今後行政が住民参加施策を充実させていくに当たり、早急に検討すべき事項について述べる。昨年の11月に行政手続法（平成5年法律第88号）が公布された。この法律は、処分についていえば、法律の規定に基づいて行うものについて規定されているものであり、自治体の条例や規則に基づいて行われるものには適用がない。したがって、同法の第38条に規定するように、自治体はこの法律の適用のない処分については、独自に条例等の何らかの規定を設けるよう努める義務がある。おそらく、自治体に対しては、自治省から

準則が示されることと思われるので、法律と同程度の規定をもつ条例等を制定することはそれほど困難ではないであろう。しかし、この法律は、住民参加の観点からすれば、いまだ不十分なものといわざるを得ない。すなわち、この法律は、いわゆる申請処分行為の手續と行政指導手續について規定するのみで、規則制定手續及び計画策定手續についての規定がないため、個人法益の保護はある程度図られるとしても、住民参加を推進するものとはなっていない。そこで、自治体としては、行政手續法に基づいて独自の条例等を制定するこの機会を、行政立法手續と計画策定手續に関する規定を盛り込み住民参加を一層推進する好機とすべきである<sup>\*34</sup>。このために、自治体と研究者が協力し、機関委任事務手續までも含めた自治体の行政全般にわたる手續の一般ルールを条例に規定するための法理論的解釈<sup>\*35</sup>と具体的な手續の内容を早急に検討する必要がある。

注

- \* 1 小高 剛「行政手續と参加」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫(編)『現代行政法大系3 行政手續・行政監察』(有斐閣・昭和59年)103頁以下は、各論者の住民参加の定義を①住民運動説、②住民主権説、③個別的利益主張説、④行政手續説に分類しており、理解しやすい。
- \* 2 住民投票制度は、住民参加の理論的根拠である直接民主主義を実践するものであるもので、もっとも重要な住民参加の手法であるといえるが、本稿における興味は、住民参加と行政との関わりにあるので、行政が関与できない住民投票制度は考察から除くこととする。
- \* 3 もっとも、この分類は、大まかな傾向を明らかにするために便宜的にするもので、正確なものではない。産業関連に分類されている部においても公共事業を執行するし、公共事業に分類されている部においても、建設業や土木業といった産業の振興に配慮している。
- \* 4 本来「住民参加」の住民には企業や団体も含まれるものと思われる。しかし、住民参加の

重要な役割の一つに、制度的なルート(すなわち選挙)を通じては行政まで届かない少数者の意見を施策に反映させることがあることを考慮すると、現状では業界(代表)による参加は住民参加ととらえるよりも利害調整と考える方が住民参加のあり方を考える上で有意義であると思われる。

- \* 5 金子正史「審議会行政論」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫(編)『現代行政法大系7 行政組織』118頁参照
- \* 6 地方自治法第202条の3第1項の附属機関の1種である。同項は、附属機関の種類について「その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関とする。」と規定している。これは、附属機関の中には諮問機関である審議会とともに法令上行政官庁の意思決定に参加する参与機関も含まれていることを示している。すなわち、調停や不服審査をする附属機関は通常、単なる諮問機関ではなく、その議決が行政庁の意思決定を拘束する参与機関として設置されるものである。したがって、本来はこれらを区別して検討しなければならないが、本稿ではこれらを厳密に分類することなく一括「審議会」として論ずることとする。
- \* 7 私的諮問機関の問題点については、室井力「諮問機関行政のあり方—臨教審論議に関連して」『これからの教育(法学セミナー増刊 総合特集シリーズ28)』(昭和60年)31頁以下。また、国の私的諮問機関について実証的に分析したものとして、辻中 豊「社会変容と政策過程の対応」『北九州大学法政論集』第13巻第1号(昭和60年)21頁以下参照
- \* 8 1種類の規定によって複数の審議会を設置する場合がある(保健所運営協議会、保健所結核審査競技会、漁港管理会等)ので、厳密には設置機関の数ではなく設置機関の種類の数である。ここでは便宜上設置数として扱う。後述の委員数や委員の男女比では実際の設置機関数を基に計算している。
- \* 9 地方自治法第202条の3第4項により同法

別表第7に列挙されている。

- \*10 例えば、土地利用審査会の委員は、知事が議会の同意を得て任命する(国土利用計画法(昭和49年法律第92号)第39条第4項)。
- \*11 学識経験者については、①日本の諮問機関では、「学識経験者」や「公益代表」が中立的な公益を代表する委員として多用されているが、諮問機関が利益調整の結果公益を明らかにする機能を有するといってもそれは私的な利益を追求する利益代表者間の調整の結果として明らかになるものであり、最初から公益なるものがあり、それを体現する代表者がいるとするのはゆがんだ公益観である。②実体上も、学識経験者といいいながら財界代表者、行政職員OB、労働代表者などその公平中立性に疑問のあるものも含まれている、との指摘がある。これらについては、金子・前掲論文(注5)136頁、兼子 仁「審議会制度と国民参加」『内閣と官僚 法学セミナー増刊9』(昭和54年)195頁、室井 力「諮問行政」『法律時報』52巻8号(昭和55年)23頁参照
- \*12 もっとも、各分類について凡例を挙げなかったため、回答者の主観によって例えば同じ団体代表でも業界代表、学識経験者、住民代表などに分類されている可能性があるため、このデータは正確さに欠ける。
- \*13 審議会の委員に当該自治体の議会議員が就く問題については、議会による情報収集、議会の権力確保であるという見解(加藤幸雄「地方自治体における審議会の問題点」『自治研修』257号(昭和56年)22頁)と、議員を地域代表、住民代表という観点から位置付ければそれなりの意義が認められる(佐藤克廣「諮問行政と住民参加」『法律時報』第58巻第1号(昭和61年)71頁)という見解がある。
- \*14 これは、都市計画地方審議会に8名の道議会議員がいるためだが、都市計画地方審議会の組織については、「都市計画地方審議会の組織及び運営の基準を定める政令(昭和44年政令第11号)」とこの政令に基づく通達があり、この通達の中で、「標準」として各分野の委員数が規定されている。
- \*15 諮問機関の委員に、諮問する行政庁の補助職員が就くことの問題について金子・前掲論文(注5)137頁は、「諮問する側の者が答申する側に加わることになり不合理であること、また行政機関職員という専門家集団主導の審議会運営となり易く、行政の民主化という審議会の本来の機能を形骸化することになること」の2点をあげている。
- \*16 審議会等の委員の選任について、当該委員個人として選任するのではなく、団体の代表や行政機関のポストといった「職」によって選任される委員のこと。
- \*17 兼子教授は、審議会の住民参加機能を強化するためには、委員の選任方法として、国民の自主的選出によって利益代表委員を選出すべきと主張する(兼子・前掲論文(注11)196頁以下)。
- \*18 佐藤・前掲論文(注13)71頁、江橋 崇「諮問機関たる審議会における活動の公開原則」『自治研究』第61巻第11号(昭和60年)10頁以下参照
- \*19 もちろん、このデータだけをもってこれら5機関が全てヒアリング結果のような部会一実質審議、総会一形式報告といった審議スタイルをとっているとは断言できない。しかし、部会一非公開、総会一公開という仕組みとなっている以上、必然的に議論の内容に濃淡が出ることは想像される。
- \*20 そのほか①審議内容は中間報告や最終報告で文書の形で示されることで十分、②審議会への企業秘密の提供がなくなる、などがあげられる。(金子・前掲論文(注5)143頁)
- \*21 行政情報の公開の手段として最近注目されているものに、自治体や公共的団体等が運用するパソコン通信ネットワークがある。これは、自治体にあるホストコンピューターとパソコンを電話回線でつなぎ、双方向の情報のやりとりをするもので、住民と行政、住民同士のコミュ

ニケーションの場として今後大いに期待される。ちなみに、O-net24（大阪府行政情報提供ネットワークサービス）（情報提供のみ）のトップメニューを以下に紹介する。

=====

- 1. イベント情報
- 2. ラジオにアクセス
- 3. 府政かわら版
- 4. 地域の話題
- 5. 手続・窓口案内
- 6. 施設などの所在案内
- 7. 行政資料目録
- 8. 生涯学習情報（施設情報を除く。）
- 9. 統計情報

**10. 府の審議会等の開催のお知らせ**

- 11. サービス案内
- 20. 大阪府プロジェクトガイド
- 21. 労働情報バンク（テスト運用中）
- 22. 青少年情報
- 99. サービスの終了
- 00. O-net24 ニュース
- ? . 操作方法の説明（HELP）
- ?. 情報内容の説明（HH）

=====

（網掛けは引用者）

以上「市民とお役所のパソコン通信」「パソコン通信」第5巻第5号（平成5年）101頁以下参照

- \*22 ただし、運用では、当該個人情報の記録されている部分を削除することにより、「特定の個人が識別され得ることなく、かつ、当該公文書の指名等を削除した部分以外の部分について公文書の開示をしても開示請求の主旨が損なわれなと認められるときは」、当該公文書の個人情報部分を削除して開示するとされている（北海道公文書の開示等に関する条例の施行について（昭和61年9月24日総務部長通達。以下「運用通達」という。）第2章第1節第8条関係）。
- \*23 答申案の作成における問題点については、金子・前掲論文（注5）145頁参照

- \*24 金子・前掲論文（注5）151頁以下参照
- \*25 例えば、田村悦一「住民参加」下山瑛二他編著『地方自治法を学ぶ（有斐閣選書）』（有斐閣・昭和57年）148頁参照
- \*26 篠原 一『市民参加（現代都市政策叢書）』（岩波書店・昭和52年）81頁は、「有効性の認識は参加活動を活発化するが、さらにいったん参加した行動が有効であると感ずれば、それはさらに参加意欲を高める。」と指摘する。
- \*27 これに関連して、より積極的に住民参加を受け入れようとするのであれば、当該施策を実施する場所や時間について考慮することは非常に重要である。場所の工夫としては、公聴会、説明会などの開催場所や意見書に係る案の縦覧場所を複数設けることが考えられる。また、時間の工夫としては、審議会や公聴会などの会議を夜間や土、日曜日に開催することも考えられる。
- \*28 課長の意識が四つの類型に分かれる条件としては、職種、学歴、住民対応の経験、出身地（都市部か農村部か）、個人的資質等が推測されるが、今回のアンケートからは、そこまで深く掘り下げることができなかった。今後の課題としては面白いテーマである。
- \*29 これに関して、松下圭一「行政・行政学・行政法学」日本行政学会編『行政学と行政法学の対話 年報行政研究29』（ぎょうせい 平成6年）5頁は、「日本の自治体、国の各レベルにおける行政の現場には既成理論がはびこっているため、今日も行政革新ついで研修改革をさまざまに試している。」と指摘している。
- \*30 実態調査では、「通常業務において常に「住民の意見を聞く耳」をもって業務を行っている。」という回答があり、また意識アンケートでは「住民参加については、審議会やモニター・アンケートなどの制度やシステムの整備とその適切な運用が大事であることはもちろんであるが、最も大事な点は、行政が日常業務を推進する中で住民側へのアプローチに努め、民意の把握に取り組んでいく意識を持つことである。こ

の意味で、日常の行政活動において、行政側が意識的に民意を汲み上げる工夫をいかに行っていくかが大事であると思う。(総務企画、技術職)」という回答があった。

\*31 市町村の都道府県政参加については、大森 彌『自治行政と住民の「元気」』(良書普及会・平成2年)67頁以下に詳しい。また、主に国政に対する市町村参加の推進については西尾 勝「新々中央集権と自治体の選択」『世界』451号(昭和58年)110頁、田口富久治「中央・地方関係と国政参加論」『都市問題』第79巻第1号(昭和63年)57頁以下参照

\*32 佐藤 竺「住民の権利と責任(地方自治と民主主義)」『時の法令』1290号(昭和61年)38頁以下は、地方自治法の住民の規定が「日本国憲法の本質とどこかそぐわないものとなって」とし、地方自治法には、「団体自治の諸規定の前に第1条に、地方自治体というものは、そこに居を定める住民が、自分たちの権利と責任において、主体的に構成するのだという規定ははっきりと設けられるべきだったように思う。」と指摘している。また、大森・前掲書(注29)232頁以下参照

\*33 篠原・前掲書(注26)26頁は、「制度的レベルにおける市民参加というものは、政治体制のみならず、広く社会体制全体に対して起こった批判的運動の一部が制度化したものにほかならず、制度の背後にある運動とそのエネルギーなしには制度的市民参加は考えられない。」と指摘し、また、79頁は、「市民参加は制度化された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いう宿命をおっている。そのために、運動の制度化と制度の運動化という二つのプロセスが常に循環しなければならないのである。」とも指摘している。

\*34 兼子 仁『行政手続法』(岩波書店・平成6年)216頁は、「今日的な行政手続法としては、そうした行政計画などへの集団的な「市民参加」をも取り入れた行政参加手続法になっていくことが、望ましい。」と指摘する。

\*35 『行政手続と住民参加に関する研究』(神奈川県自治総合研究センター・昭和61年)63頁において磯部 力教授は、計画策定手続について「自治体の策定するすべての計画について、その策定手続をどのように構成するかはもともと本来的に自治事務なのであり、自治体が独自に定める権限を有しているはずだと考えることもできそうである。」と指摘している。

(さとう みつたか 北海道企画振興部交通対策課)