

参加と協働 — 改革への道 —

島田 恵 司

はじめに

ここ十数年の間に行政と住民との間で「協働」が進んだといわれる。また近年、「参加」に関わる様々な制度が法制化されている。筆者の関心は、これらによって政府（国・地方を含む）の民主的統制は向上したといえるか、という点にある。筆者が、震災後や市町村合併後の自治体・地域の状況を観察した経験からすると、むしろ政府に対する民主的統制は低下していると思える⁽¹⁾。

このようなギャップは何が原因で生じているのだろうか。また、「参加」や「協働」（以下、いずれもカッコを外して、参加、協働と記す）はどのような方向に進むべきなのか。

本稿では参加論を中心に論じることとし、まず第1部（Ⅰ 参加と協働の比較検討）において、参加と協働に関わる状況を踏まえた上で両者を比較し区別する作業を行い、第2部（Ⅱ 参加の現状と課題）で、参加の問題について現状と課題について考察を行う。さらに第3部（Ⅲ 住民参加改革への道）で、参加の改革方向をさぐることとする。

Ⅰ 参加と協働の比較検討

1. 参加、協働の概念

(1) 参加、協働、ともに多義であるということ

参加や協働は、地方自治を考えるにあたって、最も重要な課題といえるかもしれな

(1) 筆者は2013～14年にかけて合併自治体と東日本大震災の被災地について約60の地域で自治体、住民、住民団体等、約100ヶ所でヒアリングを行い、その記録をまとめた（島田2015）。

い。なぜなら、これらは住民と自治体との関係をいかにとらえ、律するかという「自治」を考える上の根本課題だからである。

重要な課題であるに違いないが、これを論じるには最初から問題がある。参加も協働も語る者がそれぞれ異なる意味で使っており、その概念から検討せざるを得ない。

参加については、行政学では住民による行政決定過程への関与という意味で使う場合が多い⁽²⁾。自治体との関係では住民参加⁽³⁾と捉えられ、地方自治法（以下、自治法とする）では、選挙権以外に直接請求、住民監査請求、住民訴訟が規定され、このほか行政不服審査、行政手続、情報公開、行政訴訟、国家賠償等が法制度としてあり、個別行政分野でも住民参加に関わる規定がある。歴史的には、住民参加が本格的に社会的課題となったのは1960年代後半以降、住民運動が全国各地に拡大してからのこととあってよいだろう。いまでは参加の意味は、政府への政治参加である選挙から、住民意向を把握するための単なるアンケートや世論調査まで含むことがあるように、幅広く使われている。

そこに、20世紀末ごろから協働論が登場した⁽⁴⁾。協働は、住民同士が公共的な活動を行うという意味で参加より進んだ概念として使われたり、あるいはまた、極めて広く公共的な活動や行政作用のいずれかの場面に民間事業者や住民が関わる場合のすべてを指したりすることもある。

一般には参加も協働も、より民主的な（地域）社会（more democracy）を目指すものとして使われることが多い。その意味では、民主主義の強化発展を目的とする分権改革と調和的である。分権改革の根拠法となった地方分権推進法（1995年制定）には、自治体の責務として「住民参加の充実」が規定されていた⁽⁵⁾。実際、分権改革が進

-
- (2) 西尾勝氏は、市民参加を行政統制のなかで「行政活動への直接参加」のうち「政策立案への参加」や「行政立法・計画策定への参加」の一つとして市民参加・住民参加を位置付ける（西尾2001、387～392 p）。行政法学でも塩野宏氏は、住民の「行政決定への参加的地位」として「行政手続における参加」と「民主主義的見地からの手続への参加等」を挙げる（塩野2015 a、399～400 p）。
- (3) ここでは「住民参加」と「市民参加」の用語の大きな意味の違いはないとする。また、「住民参画」についても同様とする。
- (4) 日本に「協働」の用語を紹介したのは、荒木1990とされる（辻山1998）。アメリカ・インディアナ大学ヴィンセント・オストロム教授が使用したCoproductioを「協働」と訳したことには始まるとされている。
- (5) 「地方公共団体は……行政の公正の確保と透明性の向上及び住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずる……」（地方分権推進法7条1項）。地方分権改革推進法にも同様の規定がある（7条1項）。

むにつれて先進自治体において、自治基本条例の制定や住民参加担当課の設置が行われており、これらは自治体なりの取り組みであったとあってよいだろう。しかし、「分権改革」は住民による自己決定という当初の思惑通りには進まず、分権のためという名目で市町村合併も行われている。参加や協働も様々な目的に使われることになれば、住民自治の強化・発展とは異なる結果を産むだろう。

(2) 概念整理・試論

ここで、参加と協働という概念を整理するために、前提として住民が受ける公共サービス全体を捉え直す作業から始めることにしよう⁽⁶⁾。

まず住民が地域において生活するにあたり、様々なサービスを利用する状況を想定してもらいたい。ここでは、「住民が個人的に調達できないサービスで、政府が公益に資するものとして提供するサービス」を「公共サービス」と呼ぶことにする⁽⁷⁾。個別地域に着目するならば、公共サービスの提供主体は、主に自治体ということになる。公共サービスのように住民が個人で調達できないものに加えて、個人で調達するものすべてを住民の「私的生活領域の諸課題」と考えることにする。

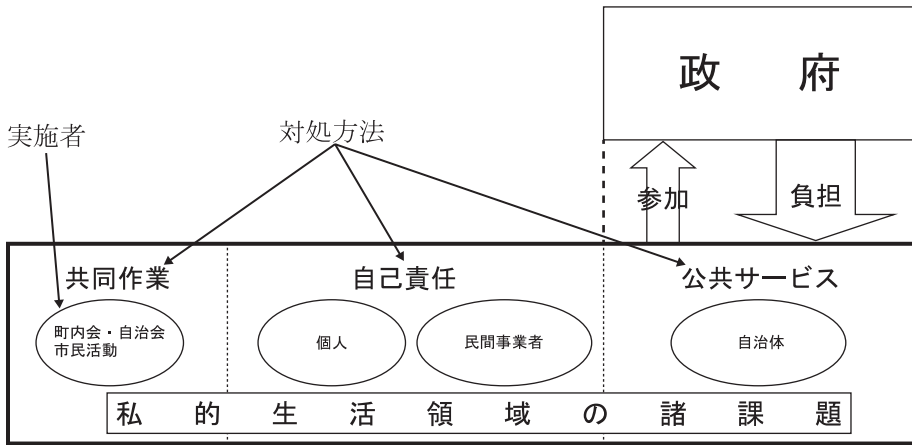
かつて農的な生活が支配していた時代は、生活領域の多くは個人で調達できていたが、時代とともにサービスを他人から調達することが増えていった。近代化された社会では、公共サービスが私的生活領域の中でも多くを占めるようになっていった。それが近年、公共サービスのあり方が大きく変化したと考えられる。かつての公共サービスと昨今の状況を比較しながら、参加と協働の状況を捉え直すことにしたい。

私的生活領域には、大きく3分野の対処方法がある、と考えることにする。①政府に委ねている分野（【図表1】の「公共サービス」）、②集落や町内会・NPOなど共同体で行う分野（【図表1】の「共同作業」）、そして、③自己責任で行っている分野（【図表1】の「自己責任」）があり、自己責任の分野では、④企業などの民間事業者が行うサービスを調達することもある。

かつては比較的明確であったそれぞれの関係が、近年、大きく変わってきた。それを筆者流に図示すると【図表2】のようになる。

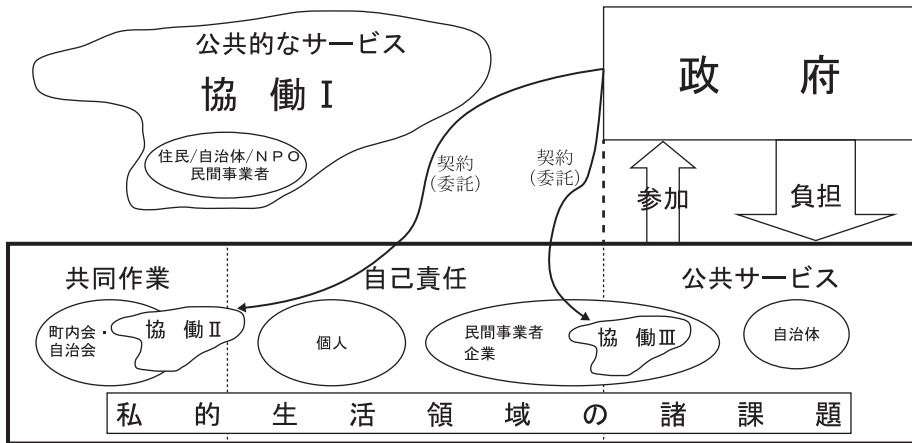
-
- (6) 概念整理については、概念図を含めて辻山幸宣氏の考えを基に島田の責任で考えを整理したものである。
- (7) 「公共サービス」は、かつてであれば「行政サービス」とほぼ同義であるが、住民から見ると委託・民営化によって見えにくい面があるので、いわゆる行政サービスを包括する概念とする。

【図表1】 住民から見た参加と協働 概念図（昔）



*辻山幸宣氏の考えをもとに島田作成

【図表2】 住民から見た参加と協働 概念図（昨今）



複雑に見えるが、公共サービスそのものの変化に加えて、新たに「厳密には公共サービスにはあたらないが個人では調達できないサービス（これを「公共的なサービス」とする）」が広がった。サービスの担い手についても民間の役割が大きくなっている。

対処方法についての特徴に着目する。第一に、「公共サービス」は、自己責任の分野を除くと従来は私的生活領域の多くを占めていた。福祉、まちづくり、教育などで

は、かつてはほとんどが政府によって提供されていた。しかし、近年、民営化や業務委託が進み、民間事業者（企業や社会福祉法人、NPOを含む）が行うことがたいへんに多くなってきている。

第二に、「共同作業」としては、従来から地域で行われてきた地域清掃や防災などがあり、公共施設や公園などの施設管理が行政から委ねられる事例が増えている。この分野は、これまで農村部で比較的多く、都市部では少なかったが、今では都市部でも介護等福祉分野を中心にNPOなどがサービスを提供する主体として登場している。

第三に、これらに含まれない「自己責任」の分野がある。しかし、かつてより公共サービスとの境界が曖昧になっている。従来は、行政にとって民事不介入とされてきたもの、例えば、家庭内のこと（児童虐待や家庭内暴力）や個人間のトラブル（ストーカー、ごみ屋敷問題など）といった問題にも政府（自治体）が対策を講じる必要が生じている。さらに、福祉分野で、かつては自己責任、もしくは家庭責任とされていた保育や介護の「社会化」が進んでいることから、自己責任分野でも、住民と政府との関わりが増えている。

第四に、新たに協働分野の登場がある。第三の特徴とも関係するが、環境や福祉などでこれまでにない公的なニーズとそれに対応する公共的なサービスが生まれ、それを担うNPOなどが活動を始めている。非営利組織と営利組織が入り乱れ（さらに行政が加わって）、活動する分野や内容も多岐に亘り、「協働」なるものの実態は複雑怪奇の様相を呈している。

（3）参加と協働の異同

自治体から公共サービスが行われる一方で、住民は、自治体に対して選挙や直接請求や監査請求などの制度を通じて自治体を統制してきた。その意味からすると、住民は公共サービスのあり方について直接的・間接的に、決定に参加してきたといえるだろう。しかし、住民による決定への参加は不十分でないか、という問題がある（後述）。ただ、前述のように公共サービス（もしくは公共的なサービス）のあり方そのものが変わり、また政府と住民の関係が多様化していて、参加だけでは捉えられない場面も増えている。

これに対して協働という用語は、論者によってあまりに多義である。狭いものとし

ては、行政が加わらない住民同士による活動や組織だけを指すものがあり⁽⁸⁾、反対に広くは、公共場面において住民・住民組織・企業等、及び行政が相互に協力して行う活動のすべてを指すことがある。「行政決定過程への住民の関与」という意味の住民参加を協働に含むとする使われ方もある⁽⁹⁾。自治体が行っていた「公共サービス」が企業・民間事業者に委託される場合も、協働の一つとされることさえある⁽¹⁰⁾。

2. 協働の課題 — 対等関係としての協働

(1) 協働の意味と課題

協働という用語を、行政への参加（住民参加）との違いを明確にするために、ここではできるだけ厳格なものにしたい。「住民による行政決定過程への参加」という意味での参加は、協働の意味から除くことにする。さらに、協働とは、そもそも当事者が対等な関係にあるという意味であるから、「公共の場面において住民・住民組織等が相互に協力して行う対等な活動」と考える。

協働が、当事者のどちらかが上位であるという概念ではないとすると、①公共サービス（公共的なサービス）について、地域で活動する組織（住民、住民組織、行政、民間事業者）の、②それぞれが対等の関係にあること、③公益という目的が共有されていることという原則が、最低限、保持されているはずである。

前掲の【図表2】で、自治体が町内会・自治会やNPOに業務委託（指定管理者制度を含む）する場合を「協働Ⅱ」とし、民間事業者や企業に委託して行う場合は「協働Ⅲ」として分けて考えてみよう。協働が、本来、行政を含む住民や住民組織・民間組織など各組織が対等の関係で行うものであるとすると、【図表2】に示した「協働Ⅱ」、「協働Ⅲ」は、対等関係とは言い難い。民間組織に行政の仕事を委託する場合

(8) 「『役所抜き』でまちづくりを実践する住民の諸活動を協働と呼ぶ」（西尾2013、36p）

(9) 例えば、総務省2005では、「地域協働」という用語法であるが、「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共サービスの提供を協力して行う状態」とし、それぞれの主体が、計画、決定、執行、評価のそれぞれの段階で「参加」「参画」するという（総務省2005、16～17p）。

(10) 経済産業省・経済産業研究所による「日本版PPP研究会」が2002年に発表した「日本版PPPの実現に向けて（中間とりまとめ）」は、Public Private Partnershipを「官民パートナーシップ（協働）による公共サービスの民間開放（PPP）」と訳し、効率性の観点から政府の役割の縮小・撤退と民間事業者への開放を提案した。その後、2006年に「公共サービス改革法（市場化テスト法）」が成立・施行される。

でも、法律の規定があるため行政が最終的な法的責任を負っている。また、対等に契約するといっても行政側が主導権を握っている。委託事業にかかる申請審査、執行監督、結果審査、予算措置などすべての場面で、判断権限・決定権限を握っているのは行政側であり、行政と民間組織との関係は対等どころか事実上、支配・従属関係にある⁽¹¹⁾。

近年の公共サービス改革では、公共サービスから行政の撤退が国によって主導され、その際、行政の代わりに民間事業者が行うことを、協働という用語で表した。自治体でも、国からの行政改革の要請（集中改革プラン）や財政上の理由から、減量化（仕事の廃止、人員削減等）と事業の外部化が必要とされ、自治体がそれらを進める論理として協働が使われた。

確かに、環境や福祉などで現れた新たな公共的なニーズ（自然保護や高齢者福祉対策など：前掲【図表2】の「協働Ⅰ」にあたると思われる）については、行政と民間との関係はこれらとはやや異なり、支配・従属関係とまでは言えないだろう。ただ、その場における協働の態様もまた、地域や行政分野によって様々である。住民の行動・関心は地域によって異なるし、自治体の沿革や財政状況も違う。新たな公共的ニーズの発生と、住民や行政による対応は、千差万別で個別に検討が必要である。協働といわれるものは、「事実上の民間委託」から「住民自身による対等協力関係」を意味するものまで多様に存在するというのが、実態であろう。すべてを同じものと考えすることはできない。

（2） 対等関係としての協働とは

「行政からの民間事業者への委託」という意味での協働にはいくつかの問題がある。

第一に、民主的統制の低下である。公共サービスは、だれが行うか（委託先の選定）、いくらかかるか（予算執行）といった表面的な課題だけでなく、受託事業者のガバナンス、実施内容と自治体の諸々の計画との整合性、諸法制に対するコンプライアンスのほか社会的に非難されることをしていないか、など多くの課題がある。行政直轄の事業であれば、議会審議でチェックされ間接的だが住民統制の下に置かれるが、たとえ協働であろうと委託が進めば、自治体全体の姿は、確実に住民に見えなくなっ

(11) 大久保規子氏も多元的協働（本稿の協働に近い概念と思われる）と分担的協働（同、参加に近い概念）について「相対立する関係に立ちうる」と述べる（大久保2011、231p）。

ていく⁽¹²⁾。第二は、行政機能の劣化である。国の公共サービス改革においては、行政の仕事のうち政策部門（企画機能）だけを残して、実施部門は民間でできるものすべてを委託することが主張された。行政が自ら行わなくなることにより、事業者や事業結果を判断する基準さえ、自治体は喪失しつつある⁽¹³⁾。第三は、行政の安上がりにシフトすることである。自治体は予算削減を目的として委託・民営化を進めているのが現実である。公共サービスが安上がりになれば、結果（質）や過程（労働など）にしわ寄せがくる。それらは、いずれ住民に跳ね返ることになり住民生活を脅かすことになるだろう⁽¹⁴⁾。

協働は、対等の関係であるのだから、公共分野における協働は、本来、【図表2】で示した「協働Ⅰ」に限定されるべきである。ただそこには、①住民同士（もしくは民間同士）が行うものと、②住民と自治体行政によるものがある。例えば、防犯・防災について、地域の住民同士で注意を喚起しあう活動をするだけであれば前者である。しかし、警察や消防が一定の役割を果たしたり、公的施設など公的資源を使ったりすることになれば、後者のものとなる。

現実には、「協働Ⅰ」の分野においても、自治体は住民や住民組織を「指導監督」しようと、君臨しがちである。自治法157条は、自治体に地域におけるすべての民間団体（法人格のない住民組織を含むとされている）に対する指導監督権限を付与している。指導監督の目的は「区域内組織の総合調整」とされ、議会の議決（自治法96条14項）を必要とする条件はあるものの、自治体に民間団体の行為に対する取消・停止権もあるという見解さえある（松本2015、547 p）⁽¹⁵⁾。地域における自治体と住民・住民組織・民間団体との対等関係のあり方は自治体条例によって規定すべきであり、

-
- (12) 例えば、東日本大震災の被災地で採用されているCM（コンストラクション・マネジメント）方式という手法は、公共事業の設計、発注、施工のすべてについて民間企業に委託するものである。行政は、様々な企業が参加するCMを統括するCMR（コンストラクション・マネージャー）を選ぶ委員会を設置するに過ぎない。復興に関わる一定の事業全体を丸投げすることになる（島田2013 b、36～38 p）。
- (13) 総務省の報告書でも委託が行政上、問題を生じさせているとの指摘がある「近時、アウトソーシングした行政サービスの品質確保上の問題……地方自治体とアウトソーシング先との責任分配をめぐる紛争等……が発生し、新たな課題と認識されるようになっている。」（総務省2014、25 p）
- (14) ふじみ野市市営プールにおいて小学2年生の生徒が死亡した事故（2006年7月発生）では、管理業務は最低価格で落札した業者に委託されていた（ふじみ野市「大井プール事故における再検討報告書」2011年2月、27 p）。
- (15) 大久保規子氏も法改正を求める（大久保2002、90 p）。

こうした法規定は削除されるべきである。

また、「住民同士が行うもの」にあたる組織も、町内会・自治会をはじめ社会福祉協議会などのように、これまでは多くが自治体の意向を強く受けた組織であった（西尾2013、39 p）⁽¹⁶⁾。筆者の立場は、町内会・自治会は、行政組織の一部として機能してきたという実態があるものの、地域への関心の高い人が多く参加しており、地域の one of them としてとらえるべき、というものである。町内会・自治会は、自治体が住民代表組織として利用している一方で、役員の固定化、会計の不透明性など民主的統制に問題があるが、地域の維持管理など住民のために一定の役割を果たしているからである。

行政から独立した住民組織という意味では、住民運動の諸組織がある。ただ、住民運動は1970年代ごろまでは行政から遠い存在であった。かつては抵抗型・要求型の運動であり、近年、提案型・自立型の住民組織が誕生し全国に広がりつつあるが、このような住民組織は、ようやく萌芽期・揺籃期にあるというべきだろう⁽¹⁷⁾。

地域で行われる協働において行政が加わる場合、自治体行政と住民が対等の関係に立ったルールが確立されていなければならない。その際、対等に協議すること、両者が合意すること、行政側が住民の提案を受け入れること、などが必要となるだろう⁽¹⁸⁾。

このように地域において、公共サービス（公共的なサービスを含む）について、本当の意味の協働が行われるには、自治体行政がルールに則った運営を行うことが前提となる。そのためには自治体行政が住民参加によって民主的に統制されていないと難しい。行政が直接関わらない住民同士の協働についても、公共的な仕事をする以上、透明性や公正性を中心としたルールの確立が必要である。そのルールの策定・運用も、地域自治体（条例等）において行われるべきであり、参加（住民参加）の充実・確立

(16) 筆者はかつて、東京・杉並区において町内会・自治会と区行政との関係を調査したが、町内会・自治会は区行政の下部組織として大変多くの仕事を行っていた（島田2003）。

(17) とはいえ、住民自身が地域の公共の担い手として登場しつつあることは、公共サービスのあり方を根本から変える要因になることは確かである。

(18) 横浜市が策定した横浜コードが参考になる。①対等の原則（市民活動と行政は対等の立場にたつこと）、②自主性尊重の原則（市民活動が自主的に行われることを尊重すること）、③自立化の原則（市民活動が自立化する方向で協働を進めること）、④相互理解の原則（市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解し合うこと）、⑤目的共有の原則（協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること）、⑥公開の原則（市民活動と行政の基本的事項と関係が公開されていること）（横浜市「協働推進の基本指針」2012年10月）。

が急がれる、と筆者は考える。

II 参加の現状と課題

3. 住民参加制度 — 自治体における民主的統制は進んだか

日本における住民参加の経緯について簡単に振り返っておきたい。

自治法上の住民参加制度は、首長公選や直接請求は法制定時から存在し、住民監査請求や住民訴訟（当初は納税者訴訟）も1948年改正で導入されている⁽¹⁹⁾。全国の住民運動が、これら諸制度を本格的に使っていくのは1960年代後半以降、全国に拡大してからのことと
いってよいだろう⁽²⁰⁾。戦後しばらくの間、住民運動が行政と対立的であったため、情報公開など住民参加に関わる諸制度はこの時期、実現せず、1990年代から急速に整備されている。行政手続や情報公開が法制度として整い、分権改革が進められ、環境や福祉、まちづくりなど個別分野でも徐々に住民参加を取り入れていく⁽²¹⁾。

それでもなお自治体は、住民参加に必ずしも本気ではない。この間、行われてきた住民参加に関わる自治法改正（案を含む）に対する地方六団体など自治体側の対応には、そうした自治体執行機関や議会の本音が見える。住民訴訟（いわゆる4号訴訟）に関わる代位訴訟からの変更（2002年自治法改正）や、軽過失の除外（2016年第31次地制調答申）は、その効用について様々な見解があるものの個人として被告とされる職員の負担軽減のためのものといっ
てよいだろう⁽²²⁾。後述するように2011年に総務省から提案された大規模な公の施設建設に関する住民投票制度の導入については、地方六団体からの反対によって実現しなかった。

行政手続法によって行政の裁量は一定程度、狭まった。受付段階で、完璧な届出書類を

(19) 戦後の参加制度の進展と住民運動については、人見・辻山2000、4～49 pに詳しい。

(20) 直接請求件数は1950～59年の10年間に87件だが、1965～74年の10年間には439件行われている（自治立法研究会2003より算出）。1970年代の政治学における参加論に関する先行的研究として、松下1975、西尾1975、篠原1977がある。

(21) 福祉、都市計画、環境、教育の各分野における住民参加の動向は、島田2012、387～391 p 参照。

(22) 人見剛氏は、「職員の個人責任追及の形式に過度に拘泥すべきでない」として2002年改正を一定評価しつつ、「職員の負担を軽減するための改正である」という（人見2005、239 p）。

【図表3】

1990年代以降の住民参加関連制度の動き

事 項	法施行	内 容
行政手続法	1994年	行政における審査基準等の公表義務
NPO法	1998年	2012年認定NPO法人改正
環境影響評価法	1999年	大規模公共事業の環境保護配慮
情報公開法	2001年	行政情報に対する公開手続き
行政事件訴訟法改正	2004年	原告適格が広がるなどの改正
行政手続法改正	2005年	パブリックコメント制度導入
個人情報保護法	2005年	個人情報へのアクセス権
行政不服審査法改正	2016年	審査請求への統一、第三者機関の設置

各行政分野における主な住民参加関連事項

行政分野	改正時期と内容
高齢者福祉	1989年福祉八法改正：老人保健福祉計画への参加
まちづくり	1992年都市計画法改正：市町村マスタープラン導入
	1999年同法改正：市町村都計審への公募住民参加可能へ
公共事業の見直し	1997年河川法改正：流域住民意見の反映
	2000年国土交通省・パブリックインボルブメント導入
義務教育	2004年地教行法改正：学校運営協議会制度導入

拒否したり、無定見な行政指導をしたりすることはできなくなり、標準処理期間や処分基準も明らかになりつつある。情報公開制度を利用した市民運動によって、行政が（裏金、無駄遣いなど）秘密裏にしてきたことが次々に表面化し社会問題になったことは記憶に新しい。パブリックコメント制度によって、施行前に住民意見を聴くことが多くなったことも前進である。新しい行政不服審査法によって、自治体ごとに第三者機関として審査会ができることも、これまでのような行政内部の審査からは客観性が増すだろう。いずれも行政の透明化として評価できる。

しかし、現実的な効果はこれまで許されてきた、行政による大きな裁量がやや縮小したということに過ぎない。情報公開といっても、行政情報は住民が請求しなければ開示されず、行政施策の根拠情報や争点となる情報が常に住民に提供されるというわけではない。行政手続は法定化されたものの抜け道も多い⁽²³⁾。パブリックコメントは「一往復半の参

(23) 審査基準の設定・公表は義務だが、標準処理期間の設定は努力義務、不利益処分の処分基準の設定と公表は努力義務であり、条例根拠の場合は自治体に委ねられている。

加」といわれるように、原案の変更は行政の裁量権の範囲内にある。行政不服審査の新制度にしても、ほかの審議会や監査制度のように執行機関のコントロール下に置くことも可能だろう。

現状、行政への住民参加には、明らかに壁がある。その原因として、代表制民主主義の原則から生じるものと、もう一つは執行機関の運営上の慣例や組織文化から生じるもの（以下、行政機関の組織文化、とする）があると筆者は考えている。以下、順に論じることにした。

4. 参加と代表制

日本の自治制度は代表制民主主義（間接参加）を基本としているわけだが、これと住民の直接参加との関係をどうとらえるべきか。

「代表者＝首長・議会」の側からすれば、自治体を代表する自分たちが決定権を持つべきで住民による直接参加は最小限に留めたい、と考えるだろう。しかし、これまで選挙と個別問題についての民意の乖離、二元代表制そのものへの懐疑などが指摘され、住民の直接参加をいかに広げるかが課題となっている。もっとも首長や議会の選挙の場面において住民参加を否定するような候補者は見当たらない。自治体議会についてみると、住民参加は徐々にではあるが進展の兆候は見られる⁽²⁴⁾。

代表制と住民参加をめぐる象徴的な議論として住民投票がある。住民投票が実施されると対象となる政策に関心が集まり、住民による積極的な情報収集が行われると言われる（篠原2012、6～7 p）。地域の重要問題が、住民投票によって決すとなれば、行政機関による住民説明は丁寧なものになるだろう。実際、今でも住民投票を求める動きが本格化すると、どの自治体でも住民説明用の詳細な資料が作られる。住民参加論のなかで住民投票がいつも議論に上るのは、現在の代表制に問題があるからに他ならない。しかし、法

(24) 議会としてパブリックコメントを実施した自治体も現れている（議会基本条例94、政策的な条例45、議会に関わる条例24：廣瀬ほか2015）。総務省においても、議会への住民参加が検討され、公聴会（自治法115条の2）、専門的事項に係る調査制度（100条の2）、委員会の設置（109条2項）などを利用して、住民参加を進める方法が提言されている（総務省「地方議会に関する研究会報告書2015年3月」）。筆者は当面、口利き防止条例の制定によって議員による特権利用を防止するとともに、議会による計画策定（総合計画や個別計画）を住民参加で行って議会の任務を認識することを提案したい。

律によって住民投票が規定されているものは限定されており⁽²⁵⁾、それ以外の自治体条例による住民投票には法的拘束力がない。

平成の大合併においては、約400の市町村において住民投票が行われ⁽²⁶⁾、合併以外でも産業廃棄物処分場設置や原発、さらには庁舎建設や大規模公共事業について住民投票が行われるようになってきている。さらにいわゆる常設的な住民投票条例を作っている自治体も増えてはいる⁽²⁷⁾。しかし、住民が住民投票条例の制定を求めた場合の議会の対応は、相変わらず冷たい。2007年4月～2013年3月までの総務省の直接請求に関するデータによれば、都道府県では3件すべて（否決率100%）、市町村でも76件のうち66件（否決率86.8%）が、議会で否決されており、住民からの住民投票の要求は未だに議会や首長に拒否されるのが一般的である。

ただ、住民投票には制度的課題も多い。発動要件（議会関与の程度や首長提案の是非）、成立要件（最低投票率の是非）、対象事項（狭域課題、広域的課題、国の事務の扱いなど）、に加えて技術的な問題（二者択一か三以上の選択か、結論の持続期間、発動時期）、

【図表4】 住民投票に関する直接請求（2007～2012年度）

	否 決	修正可決	可 決	その他	合 計	否決比率
都道府県	3	0	0	0	3	100%
市町村	66	4	3	3	76	86.8%

市町村において 住民投票を求め る直接請求の内 容（全76）	合 併	公的施設 建 設 等	うち、庁舎
	18	38	7
	23.7%	50.0%	9.2%

*都道府県に関する直接請求は、東京、新潟、静岡の原発に関するもの。

*出典：総務省「地方自治月報」

(25) 憲法95条（特別法）と96条（憲法改正）のほか、自治法には、議会解散、首長・議員リコールの投票（自治法70条3項、80条3項、81条2項）があり、大都市地域特別区設置法（関係市町村における選挙人の投票）と市町村合併特例法（合併協議会の設置）に住民投票の規定がある。

(26) 総務省によると、平成の大合併において行われた住民投票は392件であり、このうち319件が合併の賛否を問うもので、73件が合併の枠組みを問うものだったという（地方行財政検討会議・第一分科会第7回会議2010年10月29日開催資料）。

(27) 常設型住民投票条例は、2014年2月現在53市町村（小川2014、26p、基データは苫小牧市調査）。

さらに投票にかかる費用の問題もある（森田・村上2003）。また、常設的な住民投票条例についても、対象が「重要事項」というような抽象的な規定になっていると、投票するかどうかの判断権限が首長にあるため、恣意的な利用となる懸念もある⁽²⁸⁾。

しかしながら、住民が住民投票を求める場面は、表にあるように、市町村合併や公的施設の建設の場合が圧倒的である。公的施設の内訳は庁舎や病院などが多い。住民は、住民生活の将来や自治体全体に関わる、いわば自治体運営の分岐点になる問題については、住民全体で判断するように求めている、といえるだろう⁽²⁹⁾。2011年、総務省が自治法改正案によって住民投票制度の導入を提案したのは、こうした直接請求の動向に沿ったものといえる⁽³⁰⁾。自治法改正案は、公の施設のうち特に重要で、かつ条例で定めるものについて、議会の承認を得た上で、住民投票を実施する、というものであった⁽³¹⁾。対象施設は自治体が選択し議会の承認を得る仕組みである。これに対する地方六団体の見解は、「反対」（知事会）、「慎重に審議」（市長会）、「拙速を避けるべき」（町村会）というものであり、「議会制民主主義の根幹を変質させるもの」（知事会）という理由であった⁽³²⁾。前述の通り、結果として制度の導入は見送られた。住民投票制度は、制度としていくつか課題を抱えているが、最低限の制度導入に対しても、全国の自治体を代表する諸団体は後ろ向きである。

5. 執行機関における参加の意味

(1) 執行機関にとっての参加

参加に関わる第二の壁は、執行機関（職員）が住民参加を忌避しがちなことである。このことへの対策は、職員教育や人事制度に託されることが多い。自治体関係者の意

(28) 広島市の旧広島市民球場の解体の賛否を問う住民投票は、実施請求が市長によって「重要事項でない」として否認され実施されなかった（2010年9月）。このほか首長提案による常設住民投票条例の実施例として山口県岩国市の「米空母艦載機移住案受入れについて」がある（2006年3月12日投票、結果：受入れ反対）。

(29) 市町村が合併すれば、居住市町村が消滅することもある。自治体の廃止・創設を行う際には、主権者である住民に判断を求めるべきである。また、大規模な公共事業は、自治体にとって将来にわたる巨大な負債となり住民生活にも大きな影響が及ぶ。夕張市が財政再建団体に陥った際、議会とともに住民の監視責任が問われたのは記憶に新しい。

(30) 金井利之氏も同様の見解といえるだろう（金井2013、93p）。

(31) 総務省が提案した住民投票制度の内容は、第30次地方制度調査会・第2回専門小委員会（2011年10月17日）にある（資料2、4～6p）。

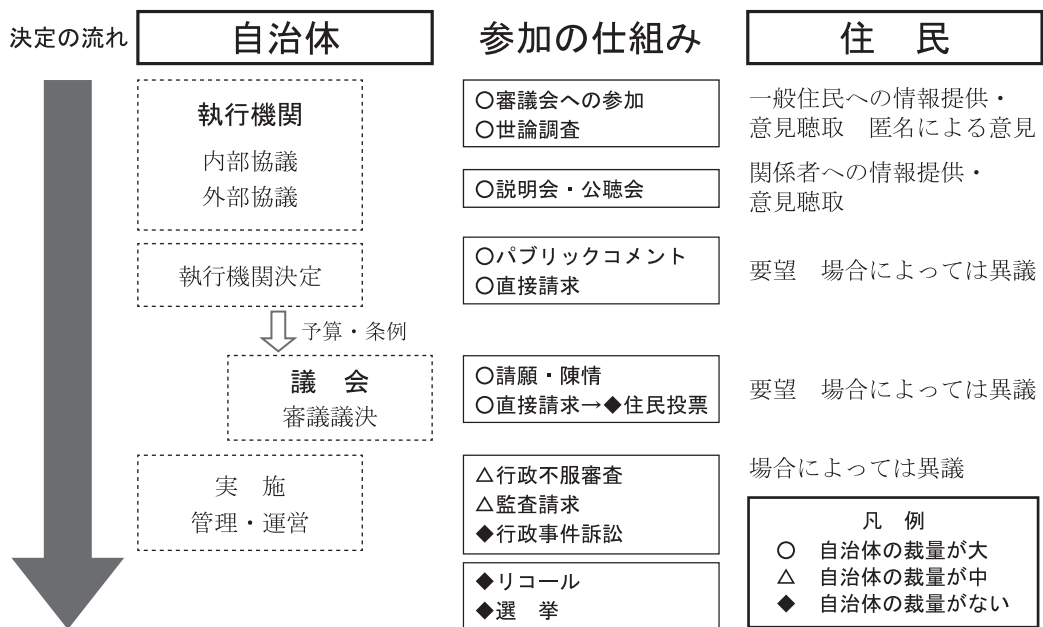
(32) 第30次地方制度調査会・第1回専門小委員会（2011年9月15日）、資料2。

識改革は重要であり、官尊民卑という組織風土や衆愚意識は払拭される必要はある⁽³³⁾。

制度的な課題を探るために、今一度、自治体行政における施策決定の過程と住民参加の関係を考えたい。執行機関は、国や県の法令制定や予算付け、あるいは自治体内部の各機関からの提案を契機として内部協議を始める。それは各部局で行われる協議や審議会を経て、予算措置が必要な場合は財政部局との調整、自治体独自に根拠規定が必要な場合は法制部局との調整へと進み、全庁的な会議を経て執行機関決定に至る、というものだろう。そして、予算措置もしくは条例制定など議会の議決が必要な場合は議会を経て、事務・事業が実施される。

筆者の関心は、こうした行政における施策の決定・実施過程と住民との関わりである。住民の多くは自治体が住民本位の運営を行っているという実感に乏しい（後述）。その原因の一つは行政側にある、と筆者は考えている。

【図表5】 自治体の決定過程と住民参加（現状）



(33) 最近の自治体アンケートによれば、住民参加の推進・拡充に向け、自治体が行う行政内部の条件整備の項目の第一位は「職員の意識啓発・改革」（62.5%・回収635自治体）であった（(財)地方自治研究機構2013、72p）。もっとも第一位に「職員の意識啓発・改革」が挙がること自体、自治体が必要性を認識していることを示している。

国の方針は、多くの場合、都道府県を通して市町村へと、全国津々浦々まで浸透していく。分権改革が行われたというのに、一律・画一の様は実に見事というほかはない。国の法施行や予算措置、県の施策に関連するものは、多くの場合、地域住民の意向とは直接関係がない。自治体財政の要請で行われる仕事の削減も、直接的には行政側の都合である。数十年も前の自治体行政計画（当時は現在のような住民参加制度はない）が施策実施の根拠とされる。住民からの陳情や請願が契機の場合もあるが、それらの源を辿れば行政側の仕掛け、ということもある。この回路を切って、住民発の施策実現を行うことが住民自治であろう。

（２） 分権改革など諸改革と住民参加

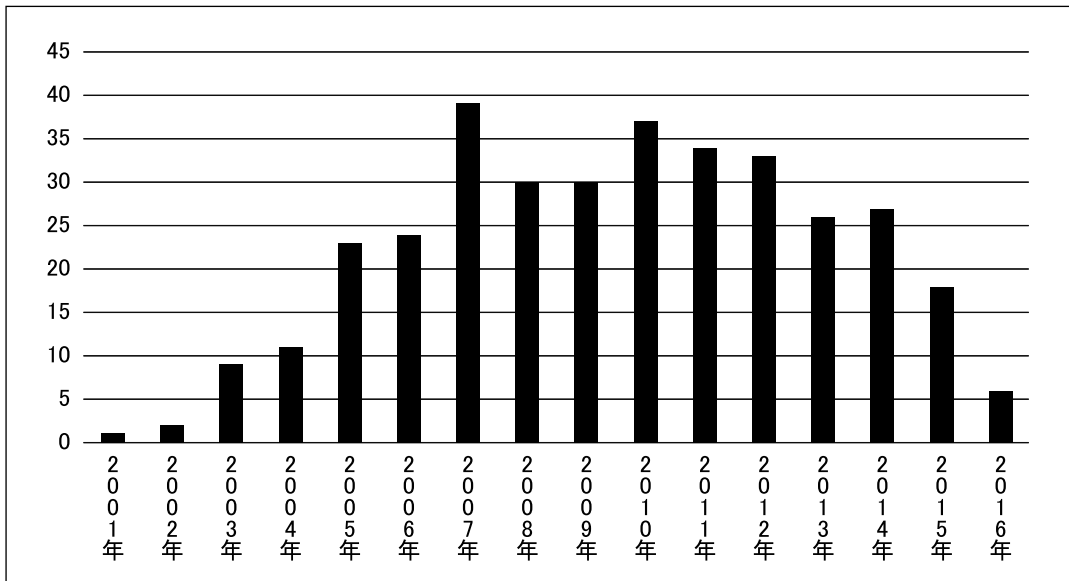
個別行政分野ごとに住民参加制度があるが、分権改革の進展に伴い自治体ごとに独自に制度化することが求められる時代となった。地方分権改革推進委員会による、いわゆる「義務付け・枠付け」改革の一環として、計画などの策定に際して、住民からの意見聴取など法令による義務付けが自治体による努力義務に変更（義務の廃止、又は例示化）されている⁽³⁴⁾。市町村の基本構想のように、規定そのものが削除されたものもある（自治法2条旧4項、2011年4月改正）。分権改革が究極的に進めば、今後、参加に関わる多くの義務付けが自治体ごとの責任に委ねられるだろう。したがって、自治体は住民参加に関する原則的な制度と、さらに個別の行政分野における制度を総合的、かつ具体的に検討しなければならない状況にある。

このような認識は、次第に自治体に広まりつつあるとあってよいだろう。NPO法人・公共政策研究所によれば、自治基本条例や総合的な住民参加に関する条例を持つ自治体は350である（都道府県、特別区を含む。2016年5月12日現在）⁽³⁵⁾。増加しつつあるものの全国自治体のうちの2割に満たない。しかも最近では、住民参加を規定す

(34) 地方分権改革推進法（2007～2009年）に基づく地方分権改革推進委員会が行った第3次報告（15p、表3（33～34p））による「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第1次一括法2011年4月成立）など、一連の法改正。

(35) <http://koukyou-seisaku.com/policy3.html> 2016年10月10日閲覧。350の自治基本条例に対し、議会基本条例は、693議会（2015年6月時点、廣瀬ほか2015、133p）と約2倍に上る。議会基本条例を踏まえて自治基本条例へと拡張すべきという提案（提中2015）があり、議会の動向に注目したい。

【図表6】 自治基本条例・制定自治体の推移



* 公共政策研究所のデータをもとに作成。

る条例制定に反対する勢力が現れ、明らかに制定が進まなくなっている⁽³⁶⁾。

制定自治体の少なさだけでなく、内容的にも実効性が伴うか疑問視されるものも多い。大久保規子ほかの調査⁽³⁷⁾によれば、条例に規定されている参加手法の多くは、パブリックコメント55.1%、審議会委員の市民公募53.4%が大半であり、住民に政策

(36) 政権党も慎重論を後押ししているが条例制定そのものには反対していない。「自治基本条例の制定そのものに問題があるわけではありません」（自民党政務調査会作成「ちょっと待て、自治基本条例」）。むしろ一部メディアによる条例そのものを否定する報道に問題がある。例えば、「『外国人参政権』の自治条例制定阻止へ 自民が地方組織に通告」（2014年7月24日付）、「“危険”自治基本条例、近畿36自治体が施行……プロ市民や反日外国人が介入の恐れ 『安全保障おびやかす運動に利用されかねない』と識者」（2014年8月12日）いずれも産経新聞。

(37) グリーンアクセスプロジェクト（正式名称「持続可能な社会づくりのための協働イノベーション——日本におけるオフィス3原則の実現策」）による事業の一つ「市民参加・協働条例に関するアンケート調査・第二次集計結果（2012年発表）」大阪大学・大久保規子、社）環境パートナーシップ会議、公財）公害地域再生センター。http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/ 2016年3月25日閲覧。もっとも、このアンケート調査は、2011年12月に行われ、回収自治体数942で、条例制定自治体も自治基本条例16.9%、総合的な市民参加条例9.8%と、公共政策研究所の自治体数とはかなり異なる。

提案を認めるものは12.9%に過ぎない。しかも、参加手法の選択は「それぞれの参加対象事項の所管課の選択に委ねる」自治体が49.3%であって、「第三者機関による審議を経て決定」するのはわずか5.1%である。

また、自治体では行政改革の一環として、多くの自治体がPDCAを取り入れている。PLAN（計画）DO（実施）CHECK（評価）ACTION（改善）という行政の運営サイクルである。これらのいずれにも市民参加を行うべきだという主張がある⁽³⁸⁾。しかし、前述のように計画策定における審議会などへの住民参加と、施策実施前のパブリックコメントがほとんどである。CHECK、ACTIONについては、いずれも行政評価で行うとする自治体が多く、厳密な外部評価や議会の審査が行われている自治体は極めて少ない⁽³⁹⁾。現在のところ、自治体独自の住民参加制度については、全国的に見ると不十分な状況にあると言わざるを得ない。

住民が自治体行政を糺す制度として住民監査請求と住民訴訟がある。しかし、財務会計上のものに限定される上、住民側が負けることが圧倒的である。住民監査請求は、2007年4月～2009年3月末の2年間で1,798件あり、このうち勧告が出たのは91件（5.1%）、住民訴訟は同期間で629件あり住民勝訴は26件（一部勝訴22、全部勝訴4）、係争中等362件というのが実態である⁽⁴⁰⁾。こうした中、自治体は執行機関の行為を委縮させるとして、住民訴訟制度の改正を国に要請し、国はこれに応え行政側の責任を「故意または重過失」に限定する法改正を予定している⁽⁴¹⁾。

(38) 伊藤2015 a、123～124 p。

(39) 行政評価にあたり内部評価・外部評価いずれも実施している自治体が463（県24、指定都市14、市区町村425）、しかし、議会の審査がある自治体は13（県2、指定都市0、市区町村11）にすぎない（総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」2014年3月25日）。筆者が経験したある自治体では、事業実施の個票が数百頁分送りつけられ、個別事業についての説明抜きに見解を求められ、筆者の見解に幹部が一方的に見解を書いて公表するという手法がとられた。

(40) 山口2012、152 p 及び155 p、原典は地方行財政検討会議2010年6月17日資料。

(41) 第31次地制調答申（2016年3月16日）22～25 p。ただ筆者は、首長や職員に対する責任追及と財政規律維持という手段が、執行機関として住民参加を推進するインセンティブとなるか、については疑問を感じている。地方公務員向けに「訴訟対象となった場合の損害保険」が作られ加入が広がっており、保険金で賠償請求を補填できれば、個人的な痛みは少ない。しかも、執行機関は裁判になる恐れがある場合かえって争点になるような情報提供をしない、などの対応にでるかもしれない。

(3) 行政機関の組織文化

行政組織における病理的現象として「セクショナリズム」がある。一般には、中央官庁における割拠主義を指しており、国よりも省庁、省庁よりも各局の利害が優先されることを指している。自治体においては、数年ごとの人事異動によって各局を歩き歩くことからこのような組織文化は少ないといえるだろう。しかし、杓子定規の形式主義、繁文縟礼（Red Tape）、法規万能主義、縄張り主義、権威主義（西尾2001、232 p）といった官僚主義への批判については、自治体にも当てはまる。先例踏襲主義、身内擁護主義についてみれば、とくに行政組織に限らず企業などの職員集団に普遍的にあるものかもしれない。しかしそれが、こと行政組織における職員集団の作法となると、自治体の民主的統制と関わる重要な問題となる。そうした組織文化においては、住民参加は対極のものとなる⁽⁴²⁾。なぜなら、住民参加は、自治体執行機関に対し、先例に拘らない事務・事業の実施、従来の法規の見直し、対外的機関との関係の見直し、権威主義（国や県の意向・方針）の放棄などを求める可能性が大、だからである。近年、職員に対し経営感覚の要請が強く言われるが、それも住民参加を減少させる方向に働いていると思われる。住民との直接対話は、時間とコストがかかる割に効果が数値に表れにくく、予算上は削減の対象になりやすい。さらに、住民の意向を重視すれば、職員の仕事は増える。いわゆる「寝た子を起こすな」論はどの組織でも幅を利かせがちとなる。住民参加に理解ある職員は、孤立し異端者の道を辿ることになりかねない。しかも国が決めた方法や慣例を疑って根拠を調べ、新たな方法を作り上げる労力は、従前どおりの仕事をこなすのに比べ、はるかに大変なことなのである（しかも職員数は極端に減っている）。

このように行政組織の運営文化ともいべきものが、住民参加の障害になっているとしたら、住民との間で生じる問題は外部で決着する方が、住民にとってだけでなく、行政にとってもよいと、筆者は考える⁽⁴³⁾。

住民参加を阻む二つの課題について論述してきたが、第3部において、住民参加を

(42) 住民投票や説明会、オンブズマン制度、住民訴訟さらにはパブリックコメントに至るまで、住民による直接参加制度やその利用に対する職員の嫌悪の言葉を自治体ヒアリング等で何度聞いたことか。

(43) 今村都南雄氏は、セクショナリズムを単に批判するのではなく、組織内紛争を許容する組織運営と紛争そのものをマネジメントすることを主張する（今村2006）。仮に、組織内紛争が住民間対立を体現するものであるなら、住民と行政との裁判で、行政が負ける場面がもっとあってよいであろう。

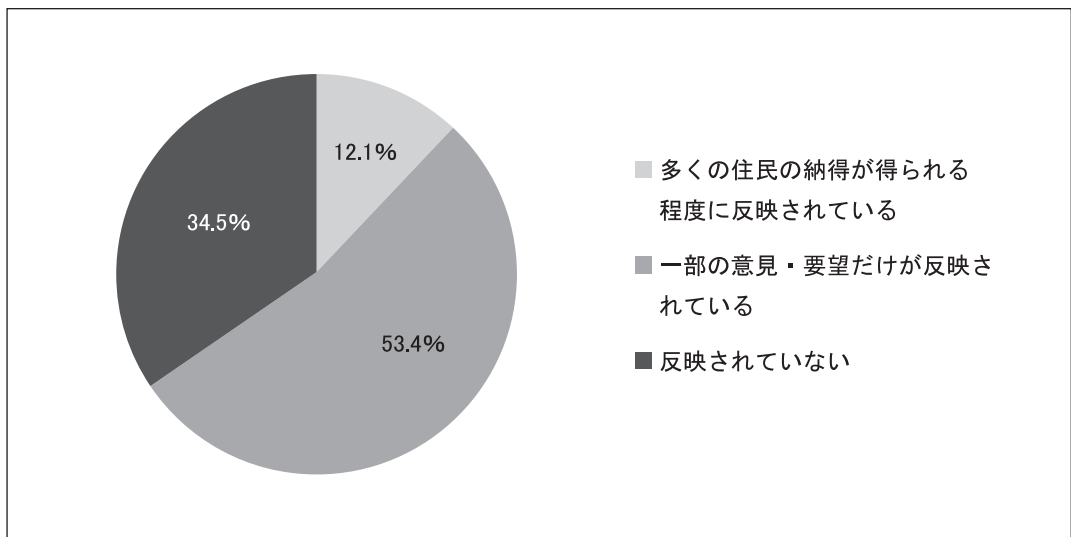
進める改革課題にアプローチしたい。

Ⅲ 住民参加改革への道

6. 住民間協議のススメ

住民参加を進める前提として、住民の地域に対する関心に加えて、これまでの参加制度のあり方の問題がある。

【図表7】 まちづくりや政策に対する住民意向の反映状況に対する評価



(財)地方自治研究機構2014 (39 p) を加工

(財)地方自治研究機構(2014)の調査によれば⁽⁴⁴⁾、住民は、自治体運営に懐疑的である。すなわち同調査によれば、自治体政策への住民意向の反映について、一部の意見・要望だけが反映されているという意見が過半数に達する(同39p)。にもかかわらず、自治体政策への参加については、意思決定には関わりたくない、が多数を占める(同15p)。地域住民は自治体の政策そのものについては、半数近くが関心あると答えているのにどうしたことだろう(同51p)。

住民の地域に対する関心度合を調べた客観的な調査は少なく、この調査だけで判断するのは危険かもしれない。しかし、一定の関心ある層に対して、自治体側が接近できていないことは確かだろう。

筆者は、住民参加を呼び起こすキーワードは、住民間協議だと考えている。地域における課題をすべて住民間の協議に委ねるという意味ではない。しかし、住民の利害に深くかかわる課題については、行政は客観的情報や数値を示して、住民自身によって住民間で議論しあう場と時間を十分に用意すべきだと考える。地域におけるほとんどの課題で、住民間の利害対立があり得る。税や土地利用をはじめとして、公共施設や福祉制度のあり方についても、場合によっては議論が百出する。それでも話し合いを続けるうちに、反射的な賛成・反対論は少なくなるはずである。むしろ、住民たちがそれぞれの理由を理解しあい、抱えている問題が分かれば、住民の中で結論が出せる可能性がある。協議の中で出てきた問題については別途対策を講じることができるかもしれない。

このような住民間協議ができないと、自治体が解決困難な課題を抱え込むことにもなりかねない。例えば、いま待機児童問題を抱える自治体は、保育所設置の必要性和地域住民の設置反対の間に挟まれている。乳幼児のいない住民は保育所設置の切迫性を理解していないし、保育所側も周辺住民との十分な協議ができてない。防音装置の設置や規模の縮小を行ったり、子どもたちと住民たちとの交流が行われることで相互理解が起こるかもしれ

(44) (財)地方自治研究機構の2014調査研究は、webアンケート1,880サンプルで2013年11月に行われている。同結果によれば、住民意向のまちづくりや政策への反映状況は「多くの住民の納得が得られる程度に反映されている(12.1%)、一部の意見・要望だけ反映されている(53.4%)、反映されていない(34.5%)」との結果である。住民参加の参加・利用意向については、「参加・利用したくない割合」が、行政評価・事業仕分け等への参加(63.7%)、議会の傍聴(59.1%)、公募委員等への応募・就任(65.8%)と多数を占める。また、まちづくりや政策に対する関心度は「大いに関心(9.2%)、少しは関心(39.0%)=48.2%」に対し、「あまり関心がない(14.3%)、全く関心がない(2.6%)=16.9%」、「あるともないとも言えない(34.9%)」であって、住民は自治体の政策に比較的多くが関心を持っていると言えるだろう。

ない。

ただ、住民間協議を進めていくには壁がある。それは、自治体側と住民側がそれぞれ抱えている。

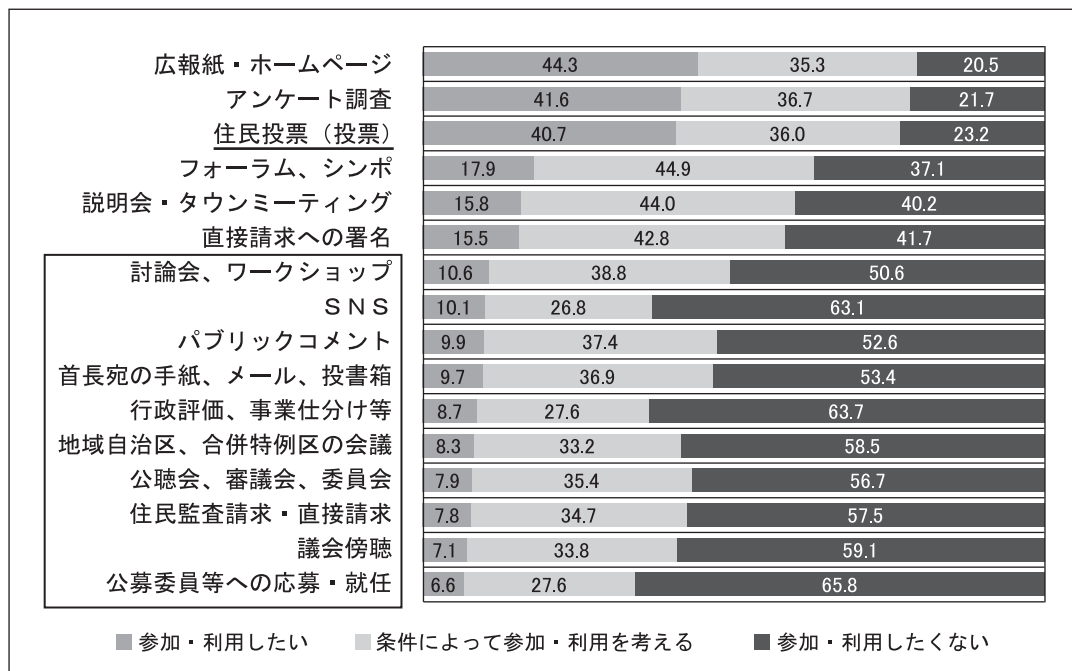
7. 自治体側の課題

(1) 住民の参加意向と参加手法

まず、自治体側の課題を考えてみよう。

前述、(財)地方自治研究機構(2014)の調査によれば、住民の参加意向は全体とし

【図表8】 住民参加の利用・参加の今後の意向



(財)地方自治研究機構2014(16p)を加工

* 四角の中の項目(討論会、ワークショップ等)は、「参加・利用したくない」が過半数を超えている。

て乏しいものの、住民投票については高い意向を示している⁽⁴⁵⁾。それはおそらく、法的拘束力がない、とされる住民投票でも、ほとんどの場合、投票結果がそのまま実効性を持つと考えられているためであろう。しかし、住民投票は前述のように様々な課題があって、常時、使える方法ではない。

(2) 自治体内分権

自治体に対する一定の関心層がいるにもかかわらず、住民の参加意欲が乏しいのはなぜか。自治体全体だと課題が抽象的になりがちで個別地域ごとの課題が明確でないことも一因だろう。前述の保育所の例でいえば、個別地域ごとに待機児童数と保育所規模や建設場所がはっきりすれば、解決しなければならない課題が明確になり議論はしやすい。

このように自治体内分権が進めば、住民の参加が進む可能性はある。具体的に自治体内に地区ごとに地域組織を設置し権限を与えれば、首長や議会の権限を狭めることにもなる。細かな住民ニーズを把握することに繋がり、住民意向を反映した行政運営が行われやすくなるはずである。地域に関する肝心情報を住民に周知すれば関心を持つ住民も増えるだろう。地域課題についての住民間の協議が定着すれば、住民同士による地域活動（狭義の協働）の契機になることも期待できる。

この間、自治体内分権に関わる法改正が行われている。一つは、地域自治組織の法定化である。2004年に自治法改正によって導入された地域自治区（自治法202条の4～9）は、平成の大合併への対応として導入されたため合併時のみという印象が強いが、法律の規定は一般市町村でも導入できる⁽⁴⁶⁾。むしろ、平成の大合併の際に導入された地域自治組織は、合併後10年を経て大半が廃止されている⁽⁴⁷⁾。

(45) 図表8からは、住民投票に対する参加意向の高さ（参加・利用したい40.7%）だけでなく、通常、自治体が施策実施にあたって通常行うワークショップやパブリックコメントなどへの参加意向の低さが伺われる。住民は何によって自治体施策が決定されるか、分かっているのである。

(46) 地域自治区は自治体内の各地区に段階的に設置できる仕組みであり、事務所や事務所長（職員）、さらには住民による協議機関（地域協議会）も置かれ、地区の重要事項について意見を出すことができる（自治法202条の7第2項）が、法人格はない。

(47) 平成の大合併直後（2007年10月1日時点）に、地域審議会は217自治体にあったが、2016年4月1日現在40しかない。合併特例法による地域自治区は38自治体から12に、合併特例区は6あったが0になっており、自治法による地域自治区も17自治体から15に減っている（いずれも総務省調べ）。なお、自治法による地域自治区は、合併していない自治体への導入例はないようである。

近年における自治体内分権に関わるもう一つの自治法改正は、大都市改革であった。2014年の法改正によって、政令指定都市において総合区を置くことができることになった（自治法252条の20の2、2016年4月施行）。総合区長は、市長が議会の同意を得て選任する特別職の公務員とされ、区域についての政策・企画を司るほか、予算編成についても意見を述べる権限がある。指定都市については、もともと区に区地域協議会を置くことができる規定があり（自治法252条の20第7項）、これを使えば、区ごとに住民による協議機関を置くことも可能となる。ただ、現在のところ総合区を置く動きは大阪市以外になく、法律上の地区協議会を置いているのは、合併で政令指定都市になった新潟市と浜松市だけ（川崎市は条例設置）である⁽⁴⁸⁾。

都市部において住民参加を進めるための自治体内分権には、一定の条件が必要となると考える。政令指定都市の場合、行政区単位では人口規模があまりに大きい。現在の行政区は人口10万～20万という規模で、一般市と比べると2～4倍もの大きさである。区地域協議会の運営は行政主導となりがちである。大都市における自治体内分権が無意味だとは考えないが、直接、住民による自治に結びつくとは思えない（島田2013a）。住民が主体的に地域の課題に関心を持ち、住民同士が話し合い、問題解決に取り組むには、人口や領域について「規模の限界」があると考えられる。小学校区か中学校区単位でないと、共通の地域認識を持つのは難しい。大都市については、別途、住民参加の仕組みを作っていくか、行政区よりさらに小さな単位の組織が必要である。

一方、市町村合併が行われ人口減少と高齢化が進む中、市町村よりも小さな地域ごとに行政機関に類する組織を作ろうという動きが活発化している。合併前の旧町村よりも小さな単位の組織が必要という理由から、昭和の大合併以前の町村単位⁽⁴⁹⁾を組織化の目安としている。国は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2015改訂版）において、地域住民の生活サービス等を集約する「小さな拠点」を全国に1,000ヶ所整備するとともに、地域運営組織を3,000団体作ることを目指すとしている。そのた

(48) 大都市改革としては、2012年に大都市地域特別区設置法が議員立法で制定され、人口200万以上の政令指定都市などについて、市町村を廃止して特別区を設置する制度ができた。大阪府と大阪市の協議の結果、2015年5月17日住民投票が行われたが、反対が上回った。

(49) 昭和の大合併前の市町村数は、市280、町1,953、村7,808、計10,041（1953年4月）であり、平成の大合併後の現在（2016年10月1日現在）は、市790、町745、村183、計1,718となった（全国市町村要覧2015年版）。

め内閣府に研究会を設置し地域組織を全国に拡大する手法を検討している⁽⁵⁰⁾。実際、これと並行して総務省は2016年度予算の普通交付税において、「高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進」として市町村分、約500億円を計上した⁽⁵¹⁾。こうした動きは国ばかりでなく合併自治体からもあり、地域の住民組織に新たに法人格を与えるよう求める動きがある⁽⁵²⁾。

市町村の内部に新たに地域組織を作るという課題について、どう考えるべきか。

結論を述べれば、筆者は住民主導でない行政による設置は慎重にすべきだと考えている。その理由の第一は、住民と地域組織の関係に関わる問題である。いまの自治体は、当該地域に住んでいれば加入しなければならないという意味で強制加入組織で、移住の自由が保障され移住者を含めすべての住民が参加するという意味で開放的である（開放的強制加入団体）⁽⁵³⁾。合併後に作られた地域自治組織は同性質の組織といえよう。これに対し、町内会・自治会やNPOは任意加入組織であり、NPOについては会費を支払わなければ会員資格を喪失するという意味で半開放的組織といえることができるだろう。地域組織が公共サービスの提供を担う場合、NPOなどの任意加入組織ならば、加入しない住民には自治体が直接公共サービスを提供する必要が生じることになる。そのため自治体は、行政側の都合で区域ごとに（まるで全国が市町村に重複も間隙もなく分けられているように）行政区や町内会連合会のような地域組織を作っている。これまでも町内会・自治会などについて住居表示法の「区域の合理化」に伴う区域変更や幹線道路の建設による組織再編が行われており、地域組織は自治組織とされながら実際には行政による区割りという側面をめぐえない⁽⁵⁴⁾。

第二は、地域組織の権限の問題がある。自治法は、自治体が住民に対し義務を課し

(50) 「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」。2016年8月10日「地域の課題解決を目指す地域運営組織 ― その量的拡大と質的向上に向けて ―（中間とりまとめ）」を出した。

(51) 「平成28年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について」総務省自治財政局財政課2016（平成28）年1月25日事務連絡15p。

(52) 「小規模多機能自治推進ネットワーク会議（事務局・雲南市）」には2015年5月現在、154自治体が参加している。

(53) 太田2008、および太田匡彦「居住・時間・住民 ― 地方公共団体の基礎に措定されるべき連帯に関する一考察」（太田ほか2015所収）参照。

(54) 住居表示法（1962年施行）による区域変更、幹線道路による自治会組織再編については島田2003（19p）参照。また、行政による自治の区域を考えるにあたって金井利之論文（「対象住民側面からみた自治体・空間の関係」（太田・金井・飯島2015、69～119p））は示唆的である。

たり権利を制限したりする場合、議会決定による条例化を求めている。このように地域組織に権限を与える場合には、民主的手続と組織のあり方を考える必要がある。住民に大きな影響を及ぼすような地域組織への権限付与は問題が大きい。一定の公共サービスの提供を廃止したり制限したりする決定も、住民にとっては死活問題となり得る。住民権が基本であり、住民同意（あるいは発意）で作られたものでない組織に権限や決定権を与えることに疑問を感じる。

第三は、地域組織の民主的統制である。権限と関係するが、代表者や協議体の選出手続き、さらには会計や運営についての情報公開などが整備されている必要がある。それは、開放的強制加入団体であるか、半開放的任意加入団体であるかを問わない。

第四は、以上のすべてと関係する問題として、地域組織の設立の手続きがある。国や自治体が地域運営組織を必要とするのは、行政組織としての自らの都合である。効率的な公共サービスの提供のために、（特に、広くなり過ぎた市町において）住民に近い末端の組織が必要となっている。国や自治体の都合によって地域組織が作られ、権限が与えられるとしたら、それは「分権」ではなく「分散」であって集権の一場面ではない。法人格や権限を有する地域組織の設立にあたっては、住民投票を行うべきである。

（3） 紛争の外部化

一方、行政機関の組織文化が、住民参加を阻んでいるという問題はどうかだろうか。前述のように、住民との紛争はできる限り外部で決するという手法はどうか。第三者機関、もしくは裁判で決着するという方法であれば、首長や職員も組織文化に左右されることはない。住民意向の確認や外部機関との調整に労力や時間を割かれることにも理由が付く。

そのように考えることができれば、監査や行政不服審査も外部化することができるだろう。例えば、監査委員については、介護保険の認定審査会のように広域連合方式を採用し複数の市町村で共同に設置するという方法もある⁽⁵⁵⁾。2016年度から新しくなった行政不服審査法の審査機関も外部化が必要である。また、住民参加制度の利用をもっと広く簡便なものにすることも検討されてよいだろう。直接請求の署名期間を

(55) 監査委員を第三者任命とし、責任を問う制度とすべきとする意見もある（阿部2015、6 p）。一般社会では監査法人による監査ミスが厳しく問われており、少なくとも住民訴訟で監査結果と反対の結論となった場合、監査委員は交替すべきだろう。

広げたり、必要署名数を引き下げることとも検討されてよいし、請求対象から地方税の賦課徴収などを除外しているのも不可思議（これも2011年自治法改正案にあったが自治体側が反対して見送りになった）であって対象に加えてよいだろう。

行政が住民参加を進めずに、幅広い裁量を行使できた背景には、住民が行政を相手に裁判をしても、ほとんど勝てる見込みはなかったことがある⁽⁵⁶⁾。仮に、住民が勝つ可能性が何割か上がれば、行政側の対応は大きく変わるだろう⁽⁵⁷⁾。そうなれば、行政内部の事情だけで事を進めることは難しくなり、自治体は住民に十分な説明と対応を行ったと裁判で説明する必要が生じる。

近年、住民が行政を相手に行う裁判に一定の変化が見られる。これまで行政事件訴訟では、裁判所に出訴する資格が「法律上の利益を有する者」として限定的に解釈されてきた（原告適格）。それが行政事件訴訟法の2004年改正によって若干広がった⁽⁵⁸⁾。また、これまで行政機関内部の行為は、行政機関を法的に拘束するとしても、住民との関係では処分性が否定され、裁判による取消訴訟の対象にならないのが一般的であった。しかし、最近の判例では計画決定の法的効果を詳細に検討し処分性を認めるものが現れているという⁽⁵⁹⁾。住民が、自治体の計画や事業の決定について、裁判で具体的に争うことができれば、住民参加の進展にも影響を与えるだろう。もっとも、

(56) 前述の住民訴訟を含め行政訴訟における本案審理された国民の勝訴率は10～15%。それ以前の訴訟要件不備による却下が約20%だったという（兼子2006、175 p）。従って、行政訴訟で住民が勝つ比率は1割もしくはそれ以下だったことになる。

(57) 「行政訴訟は、民事関係とは異なる行政法の特徴を踏まえ、権利救済の実効性、両当事者の対等性、救済ルール明確性を旨として、設計され、解釈されるべき」（阿部2009、53 p）という主張や、「実質的に機能する行政紛争解決システムとして」「専門裁判所案」と「（独立性の高い：筆者注）統一的な行政不服審判所」を設置する案（櫻井2009）などがある。

(58) 行政事件訴訟法改正によって、原告適格は、処分根拠となる法令の文言だけでなく、その趣旨・目的、考慮されるべき利益の内容・性質、さらに関連する法令の趣旨目的も参照することになった（行政事件訴訟法9条2項）（参照：高木ほか2015、329～331 p、340～342 p）。例として、小田急高架訴訟（最高裁判決2005年12月7日）。

(59) 浜松市における土地区画整理事業計画について処分性を認めた最高裁判決（最高裁平成20年9月10日）（参照：高木ほか2015、311～313 p、及び山下2012、330～331 p）。自治体が都市計画決定に際して住民参加を認める方向にあるのは、こうした判決が影響しているのではないかと。

住民団体等が原告になる場合は相変わらず除外される可能性が高い⁽⁶⁰⁾。行政事件訴訟法における原告適格も「法律上の利益を有する者」から、もっと端的に「利害関係を有する者」とすれば間口は大きく広がるだろう（高木ほか2015、329 p）。

都市計画や環境など個別行政の世界でも住民参加が乏しいことを指摘する意見がある。都市計画における紛争の要因として、i) 計画決定に住民がほとんど関与できない、ii) 住民意見に対する行政の応答義務が定められていない、iii) 都市計画の情報が十分に提供されていない、ことが指摘されている（秋田2010、345～347 p）。環境分野では、住民参加が不十分であるとして、i) 市民による情報アクセス権の保障、ii) 市民・NGOによる意思決定への参画権の保障、iii) 市民やNGOによる訴訟の権利の保障、を求めるオーフス条約の批准を求める運動が行われている⁽⁶¹⁾。行政による情報提供、住民への応答義務、住民参加の保障、住民の訴訟権の保障、これらが各行政分野で確立されなければ住民参加は確立しない。

このように住民の権利が保障されれば、形骸化した住民への説明や審議会への特定住民の参加では済まなくなる。情報提供も、施策の根拠を含めて行う必要が生じるだろう。プラumnクス・ツェレのような海外で行われている住民討議を導入する自治体は増えるに違いない（篠原2012、参照）。

ただ、司法制度の改革については、行政機関の改革以上に重たい現実が指摘されている⁽⁶²⁾。裁判官が訟務検事を経験する判検交流だけでなく、最高裁が主宰する全国の裁判官を集めた会議等で、行政裁判に関するコントロールが行われている疑いがある

(60) 塩野宏氏は、行政事件訴訟法改正によって「国民の権利利益の実効的確保に資する機能を果たしつつある」としつつ、「解釈運用には限界がある」としてこの法改正の限界を認める（塩野2015、123～140 p。高木ほか2015、346～347 pも同）。なお、消費者訴訟についてはこれまで消費者側の泣き寝入り課題であったが、消費者契約法等に基づき適格消費者団体による差止請求が2006年から実施され、また消費者裁判手続特例法（消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律）に基づく特定適格消費者団体による被害回復制度が2016年内に施行される予定であり、その効果が注目される。

(61) 正式名称は、「環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約」。1998年、国連欧州経済委員会がデンマーク・オーフスで採択した。2001年に発効し、2005年現在、34か国とECが批准（環境白書）。「オーフス条約を日本で実現するNGOネットワーク」（オーフスネット）参照。

(62) 新藤宗幸氏によれば、司法行政事務は各級裁判所において裁判官全員によって構成される裁判官会議の議を経ることとなっている（裁判所法12条1項、20条1項、29条2項）が、実際には最高裁事務総局の司法官僚による集権的支配が行われているという。裁判官会議を復権し、裁判所情報公開法を制定することが改革の基礎条件であるとする（新藤2009）。

るというのである⁽⁶³⁾。情報公開制度すら満足に整備されていない司法行政に転換を求めるのは、極めて困難であるが、政治がそれを担うしかない。

8. 住民側の課題

(1) 住民にとっての住む（転居する）ということ⁽⁶⁴⁾

自治体内分権と住民と自治体の紛争の外部化が進んだとして、住民は自治体行政に参加していくだろうか。先に見た通り、住民の参加意欲は乏しい。さらに、住民同士の付き合いさえ、少なくなっている⁽⁶⁵⁾。

現代人にとっては、人生のうち何度も住む場所を変えることが一般的である。人生には住居に関するいくつもの場があり、生まれ育つ場、進学・就職の場（学び、働くために選ぶ場といってもよい）、そして、結婚し子どもを育てる場がある。さらに大都市の場合は、結婚当初の住居は狭く、子の発育に応じて郊外に転居することが多い。都会に生まれた人間は、人生のうち少なくとも数回は転居を経験している。これに対して、第一次産業中心の地域は、生涯一度も転居しないこともある。ただ、日本全体で人口の自然減・人口減少が進む現在、転入者を受け入れない地域は衰退を覚悟するしかない。つまり、どんな地域でも、転出住民、転入住民、不動住民（転居しない住民）がいることを前提として、参加（住民間協議）のあり方を考える必要がある。

また、住民の意見は一様でない、という問題がある。多種多様どころか、対立があることも常である。人間は、同じ利害を持つ人同士が関係を深める傾向が強く、都会の場合、地権者と借地・借家者の利害は対立しがちである。地権者が大半という場合でも旧住民と新住民が対立する。まったく移動のない地域でも、農業者と会社勤務者で利害が異なる。地域における共同作業は、農業者にとっては欠かせないことだが、

(63) 裁判官の検事経験者は毎年数名だが、訟務局など法務省経験者は1～2割に上る（新藤2009、95 p）。阿部泰隆氏はこれを「敵のベンチからアンパイア席に座った者」（阿部2009、58 p）という。新藤氏は、最高裁等が開催する協議会によって判決を統制している可能性がある事例として、1984年の大東水害訴訟最高裁判決時のことを挙げる（同165～168 p）。

(64) 住民の居住移転については、飯島淳子論文（「『居住移転の自由』試論」（太田・金井・飯島2015、120～143 p））参照。

(65) NHKの経年的調査によれば、隣近所との付き合いは部分的なつきあいが増え（1973年15%→2013年28%）、全面的なつきあいは大きく減っている（1973年35%→2013年13%）（NHK 2015、198～199 p）。

会社勤務者にとっては単なる奉仕活動にしか思えない。行政はこれまで多くの場合、不動産住民（とりわけ地権者）の中から住民意見の代表者を選び、その同意を住民全体の合意としてきた、とって過言ではない。

現代社会は、利己社会である。自分の利益を優先し、そのことによる他人への影響は考えないようにする。それが競争社会というものだろう。まして社会全体の利益など考えてはられない。国レベルではそれでも弊害はなかなか見えてこない。パイ（pie）が大きいせいである。しかし、小さな地域社会はそれではもたない。抜け駆けやズルが横行すれば地域は疲弊し、やがては崩壊するだろう。逆に、一人ひとりが地域全体のことを考え行動したら、どれほど暮らしやすいまちになることか。問題は、どうすればそのような地域社会を創れるか、である。

（2） 地域で決める、ということ

これまで地域住民は、地域のことを行政機関に委ねてきた。公共サービスのあり方に限らず地域の課題のほとんどについて、そうしてきたとってよいだろう。したがってすぐに、地域課題のすべてを住民自身で決めることは困難であろう。

地域で決定できることに何があるだろうか。居住者に共通する関心事がどこにあるか、が要である。土地（地域空間）についての居住者の関心は高い。これまでも土地利用の関連制度に住民同意が多く使われてきたのは、居住者の共通関心事であるという認識が定着しているからだろう⁽⁶⁶⁾。

都市計画などの土地利用計画のうち、建物の種類や高さ制限のような居住区域の基本的あり方は住民間協議で決めることにしたい。将来にわたる道路など都市施設の建設予定、建ぺい率や容積率など建築基準に関わる基準も住民間で議論すべきことである。信号機や横断歩道、カーブミラーの設置、さらには通学路に自動車の制限速度を設けるゾーン30、公園のあり方なども住民間協議の課題となりうる。

農村地域など地域によっては、学校などの公的施設の統廃合問題、公共交通のあり方が住み続ける上で決定的な問題となっている。住民間で話し合う場が欲しい。

地域における予算優先順位についても、行政が決めるものは、住民要望と異なっている可能性がある。住民による「行政のムダ」という批判は、実際には、事業の必要

(66) 例えば、土地区画整理法18条は、定款・事業計画・事業基本方針について施行区域内の所有権者及び借地権者のそれぞれ三分の二の同意を必要としている。

性・必然性への無理解によることが多い⁽⁶⁷⁾。住民間議論を行うことで、行政への信頼の強化に繋がる可能性はある。

地域によって問題となる課題は異なっているので、以上のような分野に拘泥する必要はない。ただ、住民は、個人としては地域における情報に接する機会が限定されている。また、どのような場面で自分の意見を言ったらよいのか、内容に説得力があるか、自信を持ってないのが普通である。行政課題は、専門的と思われがちだが、住民に丁寧の説明されていないことにも原因がある。地域における公共サービスについて、住民同士が意見を交換すること自体が民主主義の原点だと考える。

(3) 上意下達の地域

大きすぎる組織では、決めることは限定される。合併が繰り返された結果、今の市町は住民間協議に向かない場合が多い。住民の意見は多様だが、たとえ表面的には賛成・反対という結論であってもその意見には背景がある。住民同士がそれを理解するようにならなければ、両者が納得する解決策や妥協点を見つけることはできない。保育所の建設問題でいえば、話し合いによって住民同士の理解が進めば、極端だが、反対している住民が幼児たちを預かることになるかもしれない。親同士の交流も保育所を設置する前から行われることになるかもしれない。当事者同士の預け合いも不可能ではない⁽⁶⁸⁾。

ただ前述のとおり、地域組織の設置には慎重さが求められる。行政主導で行われれば、地域組織は単なる行政の下部機関、下請け機関になりかねない。まったく逆に、地域組織の意向や決定が自治体を動かすような「下意上達」の運営が行われる必要がある。

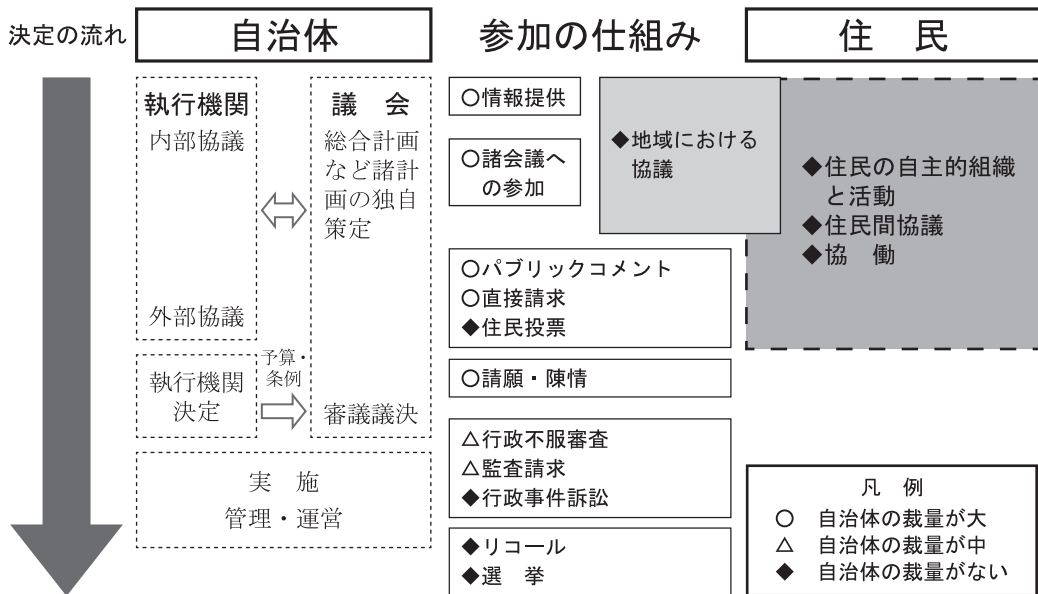
(4) 競争型社会から協力型社会へ

住民間協議が大事だといっても、住民が議論すること自体を忌避するかもしれない。協議には時間と労力を伴うため、ほかの自治体や地域を選択して転居することを選ぶ

(67) 2016年4月に発生した熊本地震では、本庁舎が倒壊した自治体があった。庁舎の改築について、一般的に住民の反対が多いが、住民は災害時のことまで考えていなかった、ということである。

(68) 乳幼児を持つ親同士が協力する姿は、かつて日本でも多く見られた。親が運営する幼児教育・保育施設は、ニュージーランド：児童数の12.0%、ノルウェー：施設数の11.5%、カナダ：保育所定員の9%、ドイツ：施設数の8.3%もあるが、日本では統計数値すらない（池本2014、206p）。

【図表9】 自治体の決定過程と住民参加（私案）



可能性はある。「足による投票」である。

「足による投票」は自治体間競争を呼ぶ。成長期における自治体間競争は、福祉の充実など住民にとっても一定のプラス効果があった。しかし、衰退期に競争を続けられれば、勝ち組と負け組が生まれる。市場経済で競争に優位な地域は都市であり、不利な地域は農山漁村である。個別自治体でも地域内で「選択と集中」が行われ、自治体の中心地は栄え、周辺地は寂れる。しばらくは全国に点々と勝ち組がいるかもしれない。しかし、やがて勝ち残る都市は限定され、個別自治体でも地域全体に行う公共サービスは消滅しかねない。市場外経済（公共サービス）は成り立たず、大半の地域は生き残れないだろう。

「足による投票」を奨励するのではなく、住民の協力によって生活できる「協力型社会」を地域ごとに創る必要がある⁽⁶⁹⁾。自分の利害だけでなく地域全体の利害のために人々が活動する社会は（活動はGDPには反映されないが）、豊かである。自分の畑でできたものを持ち寄って食すパーティはタダだが、高級料理を一人で食べるより楽しい。日本社会全体で深刻な問題となっている子育てや高齢化、空き家などの多

(69) 神野直彦氏による一連の著作、参照（神野2001）。

くの課題は地域の知恵が解決の要となる。地域住民の協力によって克服できる課題はたくさんあるはずである。そうした地域社会を創るためには自分たちの地域を自分たちで運営する機運を醸成することが前提となる⁽⁷⁰⁾。協力型の地域社会が全国に広がれば、個性的な地域が増え、安定的で豊かな社会が形成されるであろう。

おわりに

協働や参加が進んだと言われているにもかかわらず、住民間協議は進んでいない、と筆者は考えている。

地方において人口減少が深刻な課題といわれるが、本当に深刻な事態となっているのは平成の大合併で周辺部となった地域である⁽⁷¹⁾。そこに地域の政府（町村）はすでになく、住民間協議は難しい。たとえ協議が行われても結果の実現はさらに困難となっている。一方、東日本大震災における現場では、防潮堤の高さ、集団移転の場所などについて住民間で深刻な対立が起こるなか、多くの地域で国や県が決めた結論で事業が進められた。

もちろん、住民間協議があれば簡単に結論が見出されるわけではないし、場合によっては対立が深まる可能性もゼロとは言えない。しかし、住民間協議のない住民参加は、住民が納得していない、言わばハリボテの参加ではないか。地域における協働といっても、住民間協議がなければ根無し草のものとなる、と筆者には思える。困難はあるが、住民間協議によって住民自治を強化することで、参加と協働が行われる豊かな地域社会をつくることを目指したい⁽⁷²⁾。

（しまだ けいじ 大東文化大学環境創造学部教授）

(70) 鹿児島県鹿屋市の柳谷集落は過疎高齢化が進んでいたが、産業振興、空き家などの課題を集落全体で対応して再生を果たしたことで有名である（DVD 南日本放送『やねだん～人口300人ボーナスが出る集落～』2008年）。ただし、集落組織の民主的統制については不明。

(71) 大合併地域や離島において顕著な人口移動がすでにみられる（島田2015）。また、自治体消滅の根拠とされた20～39歳女性人口の減少率にしても、上位20町村はすべて合併町村である（坂本2014、204p）。

(72) 本稿は、2016年日本行政学会・分科会B「参加論・協働論の到達点——実践と理論の現在」で発表した論稿を基に、加筆・修正を加えたものである。当日報告等のメンバーであった原田晃樹氏（立教大学）、嶋田暁文氏（九州大学）、内海麻利氏（駒澤大学）、小田切康彦氏（徳島大学）のご意見が参考になっている。また発表にあたりご助言を頂いた、辻山幸宣氏（公財・地方自治総合研究所所長）と伊藤久雄氏（NPO法人まちぼっと理事）、さらに資料を提供して頂いた鹿谷雄一氏（ノースアジア大准教授）に感謝申し上げる。

キーワード：住民間協議／参加／協働／自治体内分権／
紛争の外部化／協力型社会

【参考文献】

< 著 書 >

- 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』有斐閣2008年、『行政法解釈学Ⅱ』有斐閣2009年
阿部泰隆『住民訴訟の理論と実務』信山社2015年
荒木昭次郎『参加と協働：新しい市民＝行政関係の創造』ぎょうせい1990年
池本美香『親が参画する保育をつくる』勁草書房2014年
今村都南雄『官庁セクショナルリズム』東大出版会2006年
宇賀克也『地方自治法概説・第6版』有斐閣2015年
内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』第一法規2010年
NHK放送文化研究所『現代日本人の意識構造・第8版』NHK出版2015年
太田匡彦・金井利之・飯島淳子『地方自治の基礎概念——住所・住民・自治体をどうとらえるのか』
公人の友社2015年
兼子仁『自治体行政法入門・改訂版』北樹出版2006年
木佐茂男・山口道昭・共編『住民監査請求・住民訴訟——だれに責任があるのか——』公人社1999
年
小田切康彦『行政——市民間協働の効用 実証的接近』法律文化社2014年
塩野宏『行政法Ⅰ・第六版』有斐閣2015年 2015 a
『行政法Ⅱ・第五版補訂版』有斐閣2015年 2015 b
篠原一『市民参加』岩波書店1977年
篠原一『市民の政治学』岩波書店2004年
篠原一編『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店2012年
島田恵司『だれが地域を救えるのか』公人の友社2015年
市民立法研究会編『市民立法総覧——直接請求編』公人社2003年
新藤宗幸『司法官僚』岩波書店2009年
神野直彦『「希望の島」への改革』NHKブックス2001年
高木光・常岡孝好・橋本博之・櫻井敬子『行政救済法・第2版』弘文堂2015年
辻山幸宣編『住民・行政の協働』ぎょうせい1998年
西尾勝『権力と参加』東大出版会1975年
西尾勝『行政学・新版』有斐閣2001年
西尾勝『自治・分権再考』ぎょうせい2013年
西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性・公共哲学第11巻』東大出版会2004年
原田晃樹・藤井敦史・大高研道『闘う社会的企業』勁草書房2013年
人見剛・辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』ぎょうせい2000年
人見剛『分権改革と自治体法理』敬文堂2005年
廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書2015年版』生活社2015年

- 藤井誠一郎『住民参加の現場と理論』公人社2013年
- 牧里毎治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画』ミネルヴァ書房2007年
- 松下圭一『市民自治の憲法理論』岩波新書1975年
- 松本英昭『逐条 地方自治法 第8次改訂版』学陽書房2015年
- 武藤博己編『公共サービス改革の本質』敬文堂2014年
- 室井力編『住民参加のシステム改革』日本評論社2003年
- 森田明・村上順編『住民投票が拓く自治』公人社2003年
- 山口道昭『入門・地方自治 第1次改訂版』学陽書房2012年
- 山本啓・雨宮孝子・新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房2002年
- <論文>
- 秋田典子「計画策定手続と参加」（都市計画・まちづくり判例研究会『都市計画・まちづくり紛争事例解説』ぎょうせい2010年所収）
- 伊藤久雄「自治体とソーシャルキャピタル」（坪郷實編『ソーシャルキャピタル』ミネルヴァ書房2015年所収） 2015 a
- 伊藤久雄「都市計画提案制度と地区計画申し出制度の現状と課題」自治総研2015年11月号 2015 b
- 遠藤博也「権力と参加」（岩波講座・基礎法学6『権力』岩波書店1983年所収）
- 大久保規子「NPOと行政の法関係」（山本啓・雨宮孝子・新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房2002年所収）
- 大久保規子「協働の進展と行政法学の課題」（『行政法の新構想Ⅰ・行政法の基礎理論』有斐閣2011年所収）
- 太田匡彦「住所・住民・地方公共団体」地方自治2008年727号
- 岡本三彦「自治体政策過程における住民投票」会計検査研究No.45 2012年3月
- 小川正「常設型住民投票条例における住民投票の対象事項該当性」自治総研2014年7月号
- 金井利之「直接請求制度」（『市区町村における住民参加方策に関する調査研究』地方自治研究機構、2013年3月所収）
- 紙野健二「協働の概念と定義の公法学的検討」名古屋大学法政論集2008年
- 角松生史「手続過程の公開と参加」（『行政法の新構想Ⅱ・行政作用・行政手続・行政情報法』有斐閣2008年所収）
- 坂本誠「『人口減少社会』の罨」世界2014年9月号
- 櫻井敬子「第二次行政事件訴訟法改正によせて・行政法講座43」自治実務セミナー2009年10月号
- 嶋田暁文「セクショナリズムと紛争マネジメント」法学新報2011年9月
- 島田恵司「町内会・自治会——杉並区を題材として——」自治総研2003年1月号
- 島田恵司「住民参加は発展するか」早稲田法学87巻3号 2012年
- 島田恵司「住民参加から住民間協議へ」（『参加・分権とガバナンス』敬文堂2013年所収） 2013 a
- 島田恵司「岩手県大槌町にみる東日本大震災の復興課題」自治総研2013年11月号 2013 b
- 島田恵司「消された町村——平成大合併の結末」自治総研2014年12月号
- 須田春海「市民活動と市民参加」（岩波講座・自治体の構想1課題、岩波書店2002年所収）
- 提中富和「議会基本条例を『自治体の憲法』に再編する」ガバナンス2015年9月号
- 田村達久「住民参加制度の現状分析と住民投票の可能性」（新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい1999年所収）

豊島明子「福祉における公私関係の考察」（紙野健二ほか編『行政法の原理と展開』法律文化社2012年所収）

永田祐「社会福祉における『住民参加』の進展と課題」社会福祉研究2015年7月号

沼田良・安藤愛「自治基本条例の現段階と可能性（上・中・下）」自治総研2016年2月、3月、4月号

原田晃樹「官民役割分担の二面性——サービスの担い手か、自治の担い手か——」都市問題2015年5月号

人見剛「都市住民の参加と自立」（岩波講座・現代の法9『都市と法』岩波書店1997年所収）

山下竜一「土地区画整理事業計画」（宇賀克也・交告尚史・山本隆司編『行政判例百選Ⅱ・第6版』有斐閣2012年）

横田茂「都市内分権とコミュニティ——ニューヨーク・コミュニティ委員会の予算制度」（地方自治叢書26『参加・分権とガバナンス』敬文堂2013年所収）

<参考URL>

一般社団環境パートナーシップ&大阪大学「市民参加・協働条例に関するアンケート調査（第二次）」2012/5 <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp>（2016年3月30日閲覧）

<政府等報告書等>

経済産業省・経済産業研究所「日本版PPPの実現に向けて（中間とりまとめ）」2002年5月

厚生労働省・社会保障審議会福祉部会「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」（2002年1月28日）

厚生労働白書2012年度版

(財)地方自治研究機構「市区町村における住民参加方策に関する調査研究」2014年3月

総務省「分権型社会における自治体経営の刷新戦略——新しい公共空間の形成を目指して——」2005年3月

総務省「地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会報告書」2014年3月

総務省「地方議会に関する研究会報告書」2015年3月

第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」2013年6月

第31次地方制度調査会「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

ふじみ野市「大井プール事故における再検討報告」2011年2月