

## 地域創造と住民参加

南 眞 二

- I. 本稿の目的
- II. まちづくりと住民参加
  - 1. 従来型の住民参加
    - (1) 行政から見た住民参加
    - (2) 行政の政策決定手法
  - 2. まちづくり運動と条例制定
    - (1) 住民によるまちづくり運動
    - (2) まちづくり条例と住民参加
  - 3. 参加型まちづくり手法による住民参加
    - (1) ワークショップによる住民参加
    - (2) 住民参加の形態
- III. 住民投票と直接民主制
  - 1. 住民投票条例制定の取組み
  - 2. 住民投票の適法性
- IV. 地域創造の進展を願って

### I. 本稿の目的

現在、様々な分野で住民参加の機会が広がっているが、特に河川や公園の整備など、まちづくりの分野では住民に対する行政の側からの参加への要請も見られるところである。

住民参加の制度は従来から、公告縦覧・公聴会開催による住民意見の聴取や審議会への住民代表の参加などに見られるように存在はしたが、参加の機会自体限定されており、実態的にも政策決定への影響力は乏しいものであったと言える。

住民の自主的な運動としては、リサイクル等環境保全への取り組みや地域産業の活性化・振興をめざした「まちづくり」「むらおこし」運動などがあるが、住民参加の法制度が当初から整備されていたわけではなく、むしろ住民運動の盛り上がりの中で制度が整備されていった面が強いのが現状である。例えば、奈良県では奈良まちづくりセンターによる奈良市奈良町の保存運動や橿原市今井町における今井町町並み保存会の活動がよく知られている。

最近では、参加型まちづくりという名の住民参加が進み、ワークショップなどの新しい参加手法を用いて住民の積極的な参加が実現している地域もふえてきている。しかし、一方では廃棄物処分場や原子力発電所の建設など、生活環境への不安から住民投票条例制定を求める運動が各地で活発化している。

この論稿では、住民参加の実態と問題点を明らかにした上で、住民がいきがいを持って、住みやすい地域を創造していけるよう、住民参加促進の観点から考察を行っていききたい。

## II. まちづくりと住民参加

### 1. 従来型の住民参加

#### (1) 行政から見た住民参加

住民参加による合意形成の必要性については、(ア) 住民参加による法の内容の充填・多元的な利害調整、(イ) 法律の専門的判断能力への疑問と住民・外部の専門家から情報を収集し、その協力を得る必要、(ウ) 縦割行政の総合化の必要、(エ) 議会の機能の限界、(オ) 権力行政の竹光化、(カ) 民主主義と情報公開の要請及び住民の納得、(キ) 法と社会のギャップがあげられている<sup>(1)</sup>。

しかし、従来の行政の立場から住民参加を考えた場合、住民参加は手間・暇のかかるものであり、しかも専門家である行政機関が諸々の事情を斟酌して、合目的的で効率的な案を出しているにもかかわらず、素人である住民が自らの経験のみに基づいて一面的な意見を言うことが多いという偏見を有しているため、住民が参加したという実績だけを残そうとする気持ちが働きやすい。即ち、住民代表といっても自治会・老人会・婦人会などの既存の伝統的な団体の代表者であって、その代表者が必ずしも当該事案への専門知識や関心・熱意を持ち合わせていないという場合も生じ得るし、行政とのつながりの深い関係団体や育成団体の代表者が自らの利害に関係のある事柄以外は、全体的な立場に立った意見をほとんど言わずに了承するというケースも少なくなかった<sup>(2)</sup>。審議会は行政の方針を正当化する根拠・隠れ蓑として使われたり、出された意見でも賛成意見だけを取り上げ、自らの方針を補強するために使われたりすることがしばしば見られるが、住民代表や学識経験者の選出の仕方や議事運営など、審議会にどのような意味を持たせ、どのように機能させるかはひとえに行政の姿勢にかかってくる。

審議会を主催するなど、住民代表の意見を聞く機会を持った行政は、出された意見・質問がたとえ少なくても、「熱心な討議、ありがとうございます。皆様方から出された貴重な御意見は十分検討した上で、反映させていただきます」といった挨拶の後、字句を若干修正し、住民の意見を聞いたという体裁を取って一件落着する場合も多かったのである。

そして、事案が決定された後は代表者が了承したという形式の元、団体への動員要請・ボランティアとしての参加依頼等、行政にとって都合よく関係住民を動かすことができるのである。阪神・淡路大震災発生後の被災地住民への支援のため全国各地から駆けつけたボランティアが大いに活躍し、NPO法（特定非営利活動促進法）制定への原動力となったが、自らの意志で積極的に参加・活動してこそ本来のボランティアであり、行政との付き合いや義理のみで参加するなら単なる「ただ働き」となってしまう。その結果、行政の下請けあるいは経費削減に利用されるだけに終わり、やがて活動への意欲を失っていくであろう。

#### (2) 行政の政策決定手法

行政にとって重要な基本計画等を策定する場合、外部の学識経験者を中心とする審議会等を置き、その元に関係部課長を構成員とする検討会議を、さらにその下に関係部課の係長クラスからなるワーキンググループをつくり、実際の素案作成・とりまとめ作業は事務局となる直接の事務所管課が行うといった方式をとる場合が多い。調査が必要な場合には、コンサルタント会社に委託し、素案作成の基礎となる調査報告書を作らせる。

こうして関係部課を巻き込んでおけば、必要な情報が得られると共に、関係者や有識者の総意で策定されたことになり、後でクレームがつくこともなくなるからである。事業を委託されたコンサルタント会社は概ね文献調査により、そつなく報告書を作成するが、そこには地域の現状把握や地域特有の問題意識も乏しく、どこの地方自治体でも似たような報告がなされるということになる。

住民との関係では、審議会等で審議し結論を得る場合でも、素案は行政内部で作成しており、ある程度案ができた後で住民に示す方式をとってきている。事前に問題別にアンケートを取ったり、案の段階で意見を聴くことがあっても、「意見の言いつばなし」「意見を聞き置く」程度の参加にとどまっており、住民が策定された基本計画等に基づいて主体的に取り組むことは期待できない状況であった<sup>(3)</sup>。

もちろん、クリーンキャンペーンに基づく空き缶拾いや花壇への水やりなどの活動はそれ自体意義のあるものであるが、政策決定過程への住民の関与は必ずしも大きいとは言えないと思われる。ほとんどの場合、「こういうことに決まりましたから、皆さんできるだけ参加してくださいね」ということになっていたのである。

## 2. まちづくり運動と条例制定

### (1) 住民によるまちづくり運動

行政による枠組みの中での住民参加ではなく、地域住民が自分の住む街のよさを認識し、主体的に取り組んだものとしてまちづくり運動がある。自らのアイデンティティ、オリジナリティの発見・確認とも言えるものである。

住民によるまちづくり運動については多くの例があるが、奈良県では奈良町と今井町がよく知られている。奈良町は興福寺・猿沢池南の元興寺界隈を指すが、710年の平城京遷都に都市の発生をみ、江戸時代末期から明治の面影を伝える町並みが残っている奈良市の歴史的市街地である。

住民団体である奈良まちづくりセンターは奈良市に、歴史的環境の変容をくいとめるための道路デザイン、歩道整備のあり方などを具体的に提案すると同時に、地域住民には歴史的町並みを守るための町並協定を締結しようと働きかけた。奈良町の空き家や蔵を歴史文化ミュージアムに活用しようとする奈良まちづくりセンターの「奈良町博物館都市構想」の提案に応え、奈良市は奈良市都市景観条例（平成2年3月27日制定）第9条第1項に基づき、奈良町を平成6年に奈良町都市景観形成地区として指定した。このように奈良町の保存運動は、奈良まちづくりセンターを中心とした地域住民主導で、行政支援型のまちづくり運動であった<sup>(4)</sup>。

一方、今井町の成立は戦国時代の天文年間（1532－1555年）に一向宗本願寺坊主の今井兵部卿豊寿による寺内町建設に始まったが、当初は寺を中心とした城砦都市であった。その後、江戸時代には南大和最大の在郷町となって、商業で大いに栄え、現在でも17世紀の町並みがそのまま残っている地域である。

今井町は橿原市伝統的建造物群保存条例（平成元年9月27日制定）第3条に基づき、今井町伝統的建造物群保存地区として保存計画が定められ、住民団体である今井町町並み保存会が保存・案内等の活動にあたる<sup>(5)</sup>。

まちづくり条例のうち、町並み保存条例については、長野県南木曾町の宿場町であった妻籠の住民による保存運動をきっかけに、妻籠宿保存地区保存条例が制定されるなど、伝統的建造物群を守ろうとする条例は数多く制定されている<sup>(6)</sup>。

### (2) まちづくり条例と住民参加

伝統的建造物群などの文化財関係以外では、静岡県掛川市の掛川市生涯学習まちづくり土地条例（平成3年3月27日公布）や神奈川県真鶴町の真鶴町まちづくり条例（平成5年6月16日公布）がよく知られている。掛川市生涯学習まちづくり土地条例は特別計画協定促進区域を指定した上で、住民参加によるまちづくり計画協定の締結・特別計画協定区域の指定を行うこととしており、真鶴町まちづくり条例は作成した「美の原則」に基づくまちづくりを行うための住民説明会等の開催・協議や必要な場合の協定締結など

が規定されている<sup>(7)</sup>。

住民参加による協定締結を制度化した条例としては、景観条例にその例が多く見られる。景観は見る人によって評価が異なるという主観的側面が強いことなどから、景観条例は啓発・指導・協定締結といった誘導的手法の比重が高いという特徴を持っており、多くの景観条例に住民参加による協定締結の規定が盛り込まれている。例えば、ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例（昭和59年7月19日公布）では近隣景観形成協定としての認定・公表が行われており、条例第29条に基づき、ふるさと雨森の風景を守り育てる協定等、19の協定が締結されている<sup>(8)</sup>。

また、神戸市では神戸市都市景観条例（昭和53年10月20日公布）に基づき、景観形成市民団体として北野山本地区をまもりそだてる会などの4団体が認定されているが、異人館のある北野町山本通は檀原市今井町と同様に重要伝統的建造物群保存地区に指定されている地域である。神戸市ではこの条例とは別に、神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（昭和56年12月23日制定）第4条に基づき、まちづくり協議会を積極的に認定してきた。

同条例第11条では、市長及びまちづくり協議会は、まちづくり協定に係る地区内において建築物の新築等を行う者にその内容を市長に届け出るよう要請できるとし、これを受けて第12条では、市長が届け出をした者と協議する時、まちづくり協議会も市長に意見を述べるができる旨規定し、まちづくり協議会に一定の役割を持たせている。そして、まちづくり協議会は（ア）まちづくり構想の策定と意見調整、（イ）住民意向調査、（ウ）制度や事業についての住民への説明会、（エ）情報誌の発行などの活動を積極的に行ってきたのである<sup>(9)</sup>。

神戸市ではこのように早くから条例により、まちづくり協議会を位置づけてきたが、阪神・淡路大震災後のまちづくりでも被災地域単位に、以前からあるまちづくり協議会に加えて新しいまちづくり協議会がつくられ、特に区画整理や再開発が行われる地域で中心的な役割を果たしてきている。神戸まちづくり協議会連絡会は震災後の復興をめざして平成8年7月に発足した組織であるが、平成11年12月16日現在で参加団体は37に達している<sup>(10)</sup>。震災からの復興については、住民が自らの住む街を復興し、その生活を守るため否応なく関わらざるを得ないケースであるが、住民の総意を形成する上でまちづくり協議会は大きな役割を果たしている。

### 3. 参加型まちづくり手法による住民参加

#### (1) ワークショップによる住民参加

近年、住民参加の新しい手法としてワークショップが用いられている。ワークショップとは地域の様々な人々が計画作成プロセスに参加するまちづくりの手法であるが、グループに分かれて話し合い、図面をつくっていく等の共同作業を通じて一から案を練り上げて合意形成を図っていくというやりかたがとられる。行政があらかじめ作成した素案を討議するのではなく、住民は最初から作成プロセスに関わるため、完成したまちづくり計画に対する理解や愛着が深まり、計画実施や管理運営面でも積極的な参加が期待できるという効果が生まれる。

即ち、従来型の住民参加がそうであったような計画決定後に行政が説明会を開催したり、地域住民に広報で「決定されたので参加してください」というのではなく、住民にとっては「自分たちの意見が取り入れられている」という実感が持てる手法である。手作りで進めていくため、地域住民の意向が反映されやすいし、作成過程における協働作業を通じて行政の抱える課題や問題点も把握しやすい直接民主主義的参加の性格を持つ。

ただし、ワークショップはこのような手法をとるため、都道府県や政令指定都市のような広い規模で実

**旗揚げアンケート**

ほかのグループの発表を聞いて、良いところ、気になるところなど番号札をあげて自分の考えを表現してもらいました。



ほかのグループのすばらしいところも発見できました。

やっぱり4番でしょ

潮見サニー公園をつくる会

**潮見サニー公園（仮）**  
**ニュースレター Vol. 2**  
**第2回ワークショップ開催**

**次回開催日は？**

平成12年9月13日（水）  
午後6時30分より  
潮見コミセンで行います。

**内容** 前回のおさらい  
配置・遊具の検討  
予算配分  
どんな名前の公園にしよう  
などなど

交通手段のない方は迷い迎えますので当日6時15分までに公園予定地に集まりください。

たくさんの参加をお待ちしております。

8月4日（金）潮見コミセンにおいて第2回ワークショップが開催されました。  
今回は1回目に行われた予定地の良い点、悪い点を考えた上でグループに分かれて皆さんの意見を広く取り入れながら理想の公園を考えていただきました。

**素敵な公園名を募集中！**

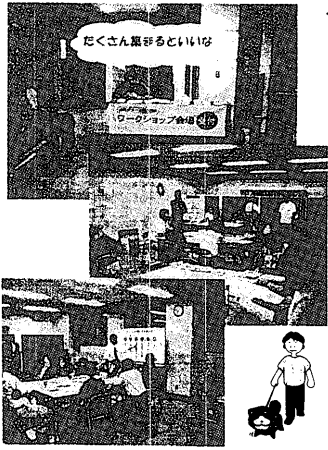
**編集後記**  
2回のワークショップを終えて、ほほ公園のイメージが出来上がりました。今回は少人数の参加となりましたが、参加していただいた町内会の皆さんの意見を反映することができたと幸いです。今後はもう少し幅広い年代層の意見などを取り入れていきたいと考えております。次回もたくさんの町内会の人たちに参加していただき、身近な公園づくりに興味を持っていただければと思います。

社団法人 網走青年会事務所  
〒093-0012 網走市南条5丁目三井ビル内  
TEL 0152-44-6751 / FAX 0152-45-1542E-mail : adac@n02.ohotoku26.or.jp

たくさん集むるといいな

第2回ワークショッププログラム

- オリエンテーション
- イメージカード選び
- 欲しいものカード選び
- 配置を考える
- 公園の名前を考える
- グループ発表
- 旗揚げアンケート



（資料）網走市におけるワークショップ実施例・公園作りの取組み—潮見サニー公園（仮）

施するのは困難であり、また広域的自治体は性格上様々な特性を持つ地域を含んでいることから、ワークショップの実施にあたっては比較的規模の小さい市町村で行うとか、広域的自治体の場合は小学校区単位で行うなど、規模の適正に配慮する必要がある。

ワークショップは三重県伊勢市など、多くの市町村や地域で実施されているが<sup>(11)</sup>、北海道網走市では公園づくりにワークショップの手法を活用し、説明会を兼ねた現地でのワークショップを皮切りに、グループごとの（ア）公園図面（遊具配置を含む）の検討、（イ）予算枠による絞り込みを行った上で、全体討議による（ウ）公園模型作成、（エ）公園名決定、（オ）公園管理への協力依頼といった手順で実施されている<sup>(12)</sup>。

もっとも、ワークショップは行政にとっては運営に十分注意しなければならない手法である。注意すべき点をあげると、（ア）事業を行うための年度予算に対応した期限があり、タイムスケジュールを守りながら進める必要があること、（イ）行政としての最終責任を踏まえながら参加住民の積極性を引き出す必要性、（ウ）出された意見の有効な汲み上げ・集約、（エ）討議結果が生かされているという気持を参加住民が持てるよう住民への成果の還元、（オ）参加者が充実した有意義な時間が過ごせるような進行の工夫、（カ）参加できない住民に対する討議結果のすみやかな伝達などである。

そして、ワークショップを実施して住民に計画案を作成してもら場合でも、毎回の課題提示や進行、会議結果の取りまとめなどは行政（事務局）やコンサルタントが行い、住民に負担をかけない配慮も大切である。参加する意欲は有する住民であっても、会議の準備からとりまとめまでを行う程の時間や熱意は持ち合わせていないからである。そのため、住民による会議以外に併行して行政組織による検討会議やワーキンググループをつくり、両者の協働作業により進めていく場合もあり、その方が現実的でもあろう。

## (2) 住民参加の形態

住民参加の形態について、「形式的参加」「諮問的参加」「実質的参加」に分類する考え方がある<sup>(13)</sup>。

形式的参加は最初に述べた従来型の住民参加がこれにあたる。形式的参加の場合でも、審議会等への自治会役員等の住民代表の参加（稀には公募による住民代表の参加）やアンケートによる意識調査・インターネット等を通じた意見募集・地域ごとの説明会や懇談会が行われることが多いが、それにとどまるものを言う。

諮問的参加とは、公募や地域団体推薦による住民代表の検討会議を組織し、計画案の最初から検討を加えることとするが、通常は行政（事務局）が案の作成等に関与し、最終的に学識経験者等外部委員も含めて構成する審議会等に諮問されるものを言う。この場合でも、計画検討の前提となる地域の現状把握をコンサルタント会社による文献調査に任せてしまうのではなく、地域住民が調査に関わることにより地域に即した生きた情報が集まり、効果的な課題設定ができることになる。

実質的参加は、全員公募あるいは一部公募の住民代表により組織する検討会議が白紙から計画案をつくるやり方を指す。計画案を行政（事務局）が示すことなく、住民代表によるワークショップに委ねていくのである。

住民の実質的参加による計画案の作成のためには、住民自身もよく訓練されていないと行政の実情をよく理解していない一方的な主張が展開されたり、他の参加者との妥協点を見いだす努力を怠るなど、議論がまとまらないことになり、行政ばかりか参加者全体の失望をも招くことになるので心しておかなければならない。

構想段階から住民の意見を聞き、計画に反映させた例としては、横浜市青葉区の道路計画案作成が、また立地選定の段階から市民参加と情報公開が進められた例としては、東京都狛江市の一般廃棄物中間処理施設建設の例がある<sup>(14)</sup>。住民参加の形態では、共に諮問的参加に分類されるであろう。

なお、最近審議会を原則公開とする例が増えているが、国レベルでも審議会自体は非公開であっても、審議結果をインターネットですみやかに公開したり、国民からパブリック・コメントを求めることが行われつつある。審議会の公開については、(ア) 公開しても核心部分は他の場所で決定され、審議会ではそれを追認するだけになる、(イ) 審議事項によっては関係団体等から事前・事後に圧力がかかるので業務に支障を来すといった意見もあるが、公開の場で議論することにより審議の過程が従前よりも明らかになるという効果は生ずる。また、団体等からの圧力については内容により委員名を伏せ、例外的に非公開とする取扱もやむを得ない場合もあると思われるが、公開を原則として情報公開を進め、住民参加の基盤を形成していくことが大切なのである。パブリック・コメントについても、形式だけに終わらせないよう結果を公表していくことが必要であろう。

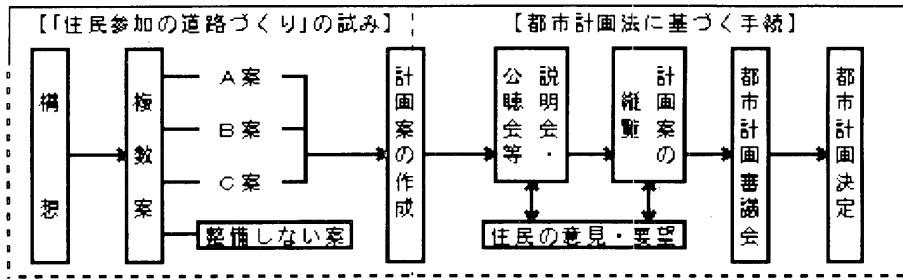
## Ⅲ. 住民投票と直接民主制

### 1. 住民投票条例制定の取組み

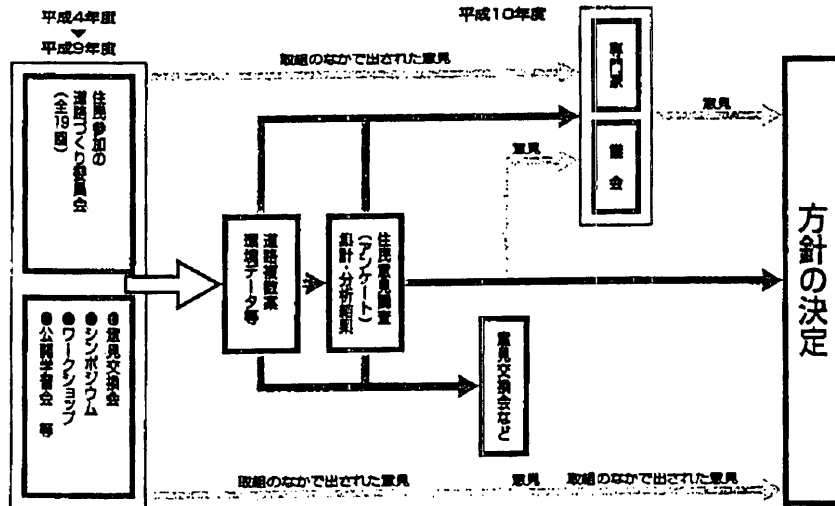
近年、全国各地で住民投票条例制定を求める住民運動が盛んになり、中には住民投票条例が制定され、それに基づく投票が行われた市町村もある。

地方自治法では条例の制定・改廃の請求（第74条以下）の規定はあるが、政策決定に関する住民投票の制度は現行地方自治制度には見当たらない。

これまでに制定され、あるいは制定の直接請求のあった住民投票条例（案）の内容を見ると、産業廃棄物処分場建設（岐阜県御嵩町・宮崎県小林市・岡山県吉永町・千葉県海上町）や原子力発電所建設（高知県窪川町・三重県南島町・同紀勢町・宮崎県串間町・新潟県巻町）の件数が多いが、その他では空港建設・



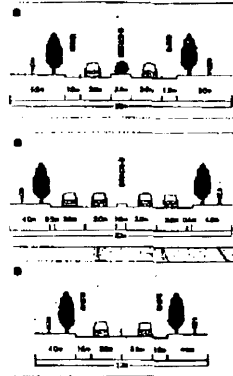
(仮称) 田元石川線「住民参加の道路づくり」方針決定プロセス



複数案の内容

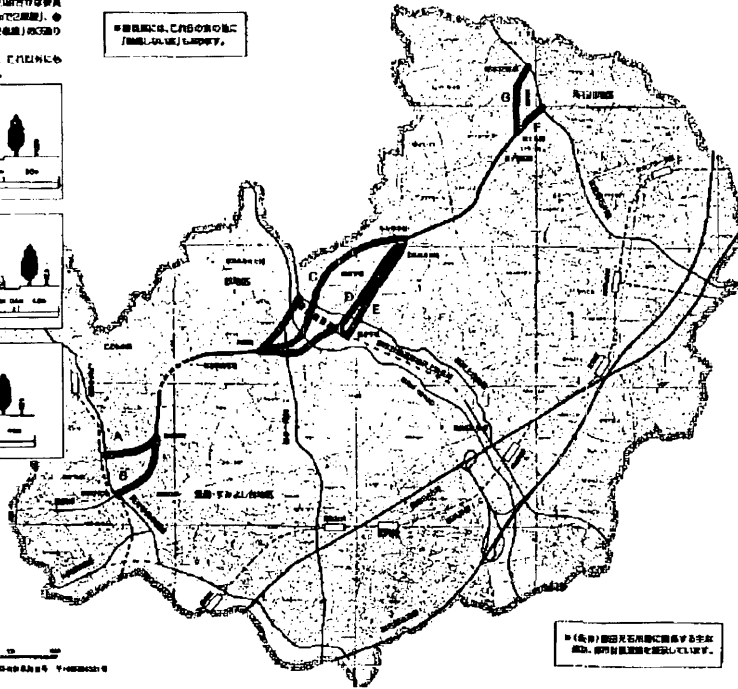
幅員・車線数の複数案

(仮称) 田元石川線の幅員と車線数の組み合わせは幅員17mの幅員4車線、以下の幅員22mで2車線、幅員22mで4車線、幅員17mで2車線の幅員22mを標準案として検討が試み。なお、下の図は参考として示してあり、これ以外にもさまざまなバリエーションが考えられます。



標準案は(仮称)田元石川線道路計画の幅員と車線数を示します。これは、これまでの取組のなかで最も広く使われてきた案の内容を基本とし、「簡便しない案」も示しています。標準案の検討は、主に(仮称)田元石川線沿線の幅員7mの幅員、整備されていない道路の幅員4mの幅員について行い、「幅員・すみよし台地区」、「鉄地区」、「元石川地区」の3つの地区ごとに実施されます。

※標準案には、この図の他に「簡便しない案」も示します。



※(仮称) 田元石川線に該当する主な道路は、都市計画道路を記載しています。

ルートのご提案

① 田元・すみよし台地区

(仮称) 田元石川線沿線の幅員と車線数の組み合わせは幅員17mの幅員4車線、以下の幅員22mで2車線、幅員22mで4車線、幅員17mで2車線の幅員22mを標準案として検討が試み。なお、下の図は参考として示してあり、これ以外にもさまざまなバリエーションが考えられます。

② 鉄地区

幅員17mの幅員4車線、幅員22mの幅員2車線、幅員22mの幅員4車線、幅員17mの幅員2車線の幅員22mを標準案として検討が試み。なお、下の図は参考として示してあり、これ以外にもさまざまなバリエーションが考えられます。

③ 元石川地区

(仮称) 田元石川線沿線の幅員と車線数の組み合わせは幅員17mの幅員4車線、以下の幅員22mで2車線、幅員22mで4車線、幅員17mで2車線の幅員22mを標準案として検討が試み。なお、下の図は参考として示してあり、これ以外にもさまざまなバリエーションが考えられます。

(資料) 横浜市青葉区における住民参加による道路づくりの例  
—環境庁「戦略的環境アセスメント総合研究会報告書より—

米軍基地・干拓計画・大学誘致などが見られる。住民は地方自治法に基づく住民監査請求（第242条）や住民訴訟（第242条の2）では、違法若しくは不当な公金の支出など、対象が限定されているため、住民投票により個別課題について直接地域住民の意思を確認しようとしているのである。

その底には、利害関係を有する地方自治体や住民に対する参加手続が法律上極めて不備なため意見を表明する機会が与えられていないことや、住民生活の安全について、納得のいく説明が得られないことへの市町村長並びに議会への不信感がある。

例えば、産業廃棄物処分場の設置許可は廃棄物の処理及び清掃に関する法律第15条の2の許可基準等に基づいて行われているが、住民の意見を聞く仕組みは十分ではない。そして、住民は産業廃棄物処分場が地下水汚染などの面で必ずしも安全でないことを知っており、処分場自体は必要であるとしても他地域の廃棄物まで引き受けることへの感情的反発、設置に至る経過が明確でないこと等が理由となって、選択肢の一つとして住民投票に取り組んでいるのである。

実際、廃棄物処分場の種類は安定型・管理型・処分型の3つがあるが、(ア)汚染物質が出ず、従って環境汚染の恐れがないとされる安定5品目（廃プラスチック類等）のみの投入処分を認めている安定型で汚染物質が検出された例があること、(イ)安定5品目以外の無害処理された産業廃棄物を投入処分するため、有害物質が溶出しないうちにゴムシートを貼って遮水する管理型ではシートが破損したりして、有害物が混入し汚染された例があること、(ウ)水銀などの有害物質を含む燃え殻などを埋め立てるため、コンクリートで周囲と遮断する遮断型でもコンクリートが腐食したり、亀裂が生じている例があることなどが指摘されており、行政の監視体制も十分とは言えないためである<sup>(15)</sup>。

平成12年5月に循環型社会形成推進基本法が成立し、これまで以上に廃棄物の発生抑制・再使用・リサイクルに取り組んでいくことになったが、廃棄物は急になくなるわけではないので、環境汚染の恐れがない処分場を早急に整備していく必要がある。その場合、できるだけ早い段階から地域住民の意見を聞くと共に、住民が危惧する点について十分説明を行うことが大切である<sup>(16)</sup>。

なお、現行憲法は間接民主制を基本としているが、特に地方自治については国政レベル以上に直接民主制を容認しており、住民投票制度導入の可能性も排除されていないと考えられている。

## 2. 住民投票の適法性

住民投票については、市町村長に投票の施行を義務付けても、その結果である住民意思が地方自治法の定める議会や長の権限に優位し、それを法的に拘束する拘束的住民投票ではなく、議会や長の権限行使を拘束しない諮問的投票である限り、憲法上許されると考えられている<sup>(17)</sup>。

そして、地方自治法を改正するなど、法的根拠を与えない限り、拘束的住民投票は違法となるが、その理由として「法律で権限を首長や議会に与えたということは、自分の責任で行使する義務を課したものであって、それを勝手に住民投票に委任することを禁止する趣旨」とされている<sup>(18)</sup>。

そのため、法的拘束力を持たない住民投票条例のみ適法となるが、投票に示された住民意思は市町村長や議会議員にとっては次期選挙や解職請求への影響など事実上の拘束力を有することにはなる。

なお、長崎県小長井町では、小長井町まちづくり町民条例（平成12年3月31日制定）第8条第1項で「町長は、町民の意思を直接問う必要があると認めるときは、当該事項について住民投票を実施することができる」と規定し、第2項で住民投票の実施に関し、投票の期日・資格者・方法等について別の条例で定める旨規定しているが、法的拘束力がないことが前提になっている。愛知県高浜市や北海道ニセコ町でもそれぞれ、高浜市住民投票条例・まちづくり基本条例が制定され、住民投票の規定が置かれているが、高浜市住民投票条例（平成12年12月20日成立）では住民投票に対する市長の発議と共に市議会並びに市民



による請求要件を定め、第16条で市民・市議会・市長の住民投票結果の尊重を唱っている。

ニセコ町のまちづくり基本条例（平成12年12月22日成立）では、第36条で「町は、ニセコ町にかかわる重要事項について、直接、町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設けることができる」とし、小長井町と同様の規定を置いている。投票結果について、高浜市住民投票条例が第16条で「市民・市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。」と定め、ニセコ町のまちづくり基本条例が第37条第2項で「町長は町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない。」として、結果尊重等の事前表明を義務付けているが、共に法的拘束力のない諮問的投票に属するものである。

拘束的住民投票を適法に実施するためには法的根拠を与える必要があるが、住民投票制度創設にあたっては様々な問題点がある。(ア)政策的住民投票制度の一般的創設か、個別政策ごとの条例制定か、(イ)投票結果の法的拘束力の有無、(ウ)住民投票の対象事項、(エ)一定事項の投票義務づけの有無及び発案権の所在、(オ)投票区域・資格者・設問方法等、(カ)法制化の範囲が今後検討を要する事項である<sup>(19)</sup>。

拘束的住民投票を制度化する場合には、(ア)当該地方自治体の存立の基礎的条件に関する事項（地方自治体の名称変更や合併分離、行政区域の変更）、(イ)特定の重大施策（大規模公共施設の設置廃止・分校廃止）、(ウ)重要な案件について議会と首長が対立している場合などが対象事項として考えられている<sup>(20)</sup>。

このうち、市町村合併については、東京都の保谷市と田無市で平成12年7月に全市民を対象に投票による合併並びに新市名の意向調査が行われたが、両市とも合併賛成票が反対票を上回り、新市名も「西東京市」が最多得票を獲得した。そして、その後に開催された議会で住民投票の意向に沿った議決が行われている。市町村合併促進のため、住民発議による合併協議会設置議案が議会で否決された場合に、当該市町村長の請求または一定割合以上の選挙人の連署により合併協議会設置の住民投票を義務付ける「市町村の合併の特例に関する法律」の改正が「地方自治法等の一部を改正する法律案」として平成13年通常国会で審議されている<sup>(21)</sup>。

#### IV. 地域創造の進展を願って

以上、住民参加の現状について検討してきたが、このうち住民投票並びに住民投票条例制定の運動は誰でもが日常的に関われるものではない。むしろ、自分の住む地域が廃棄物処分場建設等といった生活の安全に疑念を抱く事態に直面するといった他動的な要因により、関与せざるを得なくなるケースがほとんどと思われる。住民投票については、先に述べた問題点を踏まえながら、間接民主制を補完する意味で効果のあるものは制度化に向けた議論を行っていくべきである。また、法律自身が住民参加を規定した条項を成文化することが望ましいのは言うまでもない<sup>(22)</sup>。

住民参加の進展により、情報公開が進み、それが契機となって、(ア)行政等による情報や権限独占の排除、(イ)議員による利益誘導型政治へのチェック、(ウ)行政の官僚化や硬直化の防止といった波及効果をもたらすことが期待される。そして、行政は情報公開と併せて、説明責任（accountability）を果たすことによって、住民の理解が深まり、住民の参加もより積極的になることが期待できる。

住民が日常的に参加し得るものとしては、NPOを含めたボランティア活動やまちづくり協議会等を通じたまちづくり運動への参加になる。これは行政の思惑とは無関係にいつでも住民が自らの意思で主体的に参加できるものである。行政はこういった活動がしやすい基盤整備、例えば活動の場の提供や技術的支援を行う必要がある。

まちづくりのために行政が住民参加を要請してくる場合がふえていることは最初に述べたが、住民としても行政が住民の意見を聞くために設ける場はできるだけ活用していくことが大切である。

行政にとっても、住民主体のまちづくりというスローガンだけでなく、実質的にも住民が自らが住むまちをつくっていけるよう、ワークショップに限らず、住民参加の枠組みを広げるよう知恵を絞っていく必要がある。

平成11年7月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の成立に伴い、地方自治法が改正され、機関委任事務が廃止されるなど、地方自治体の政策決定の範囲が広がることとなったが、行政としては主体性を持って行政責任を果たしながら、まちづくりを通じた地域の創造のため、住民とも協働して意思決定（政策の選択）を進めていかなければならないのである。住民参加は基本的に住民の自己責任の拡大であり、自己決定権の確立と考えられることから、行政の思惑をはみ出すことも十分に考えられる。住民参加を進め、協働する行政にとっても重い責任を負うことになるのは覚悟しなければならないだろう<sup>(23)</sup>。

最後に、先に述べたように地方分権の推進により地方自治体の政策決定の範囲が広がることから行政がどういう方向に向かうか、財政が改善されるか否かの選択の幅も今まで以上に有することになる。地方自治体を良くするのも悪くするのも、そこに住む住民であることを忘れてはならない。

#### <注>

- (1) 阿部泰隆『行政の法システム（新版）』有斐閣、1999年、546-549頁。他に、大橋洋一『行政法－現代行政過程論』有斐閣、2001年、149-152頁。
- (2) 中川幾郎「住民による地域計画づくり－まちづくりと市民参加を考える」『緑の読本』53、2000年、1頁。志村重太郎編著『住民協働型地域づくりシステム－地域の価値発見と創造を目指して』ぎょうせい、2000年、2-6頁。
- (3) 高橋秀行「自治体環境基本計画の現状と課題－市民参加・重点施策・フォローアップ体制の視点から」『季刊行政管理研究』No.89、2000年、20頁。
- (4) 奈良市観光課『ならまち－その魅力を探る』2000年3月発行や奈良まちづくりセンター『地域創造』39号、2000年を参考にした。
- (5) 今井町町並み保存会『町並創造』Vol.6、2000年。
- (6) 中村賢二郎『文化財保護制度概説』ぎょうせい、1999年、155-167頁。葉華・浅野聡・吉田雄史・戸沼幸市「伝統的建造物群保存地区を核とした歴史的景観の保全・形成のための地区指定の現状と変化に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』No.506、1998年、111-118頁。
- (7) 五十嵐敬喜「真鶴町まちづくり条例論」『条例と地方自治』敬文堂、1992年、177頁。
- (8) 滋賀県企画部地域振興室編集『まちづくり協定事例集』1995年3月より。
- (9) 阪神大震災復興支援サイト(<http://web.kyoto-inet.or.jp/org/gakugei/link/06kobe/03kyogi.htm>)。他に、明石照久「地方自治体ケースリサーチに関する試論－こうべまちづくりセンターの事例研究から」『法政策学の試み－法政策研究（第二集）』信山社、2000年、203頁。
- (10) 田中晃代・鳴海邦碩・久隆浩「景観条例・まちづくり条例にもとづく市民団体の活動と支援方策の特性に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』No.516、1999年、194・199頁。
- (11) 伊勢市の都市計画マスタープランづくりの例は、渡辺俊一編著『市民参加のまちづくり－マスタープランづくりの現場から』学芸出版社、2000年、37-56頁掲載。矢郷恵子「ワークショップは関係づくり」及び道家暁子「個の想いをエネルギーにする市民参加」共に前掲『緑の読本』53、2000年に掲載。
- (12) 共に網走青年会議所発行の『潮見ファミリー団地公園（仮）ニュースレター』・『潮見サニー公園（仮）ニュースレター』や網走市都市開発課内まちづくり委員会『まちづくりワークショップ』(<http://www.ohotoku26.or.jp/organization/abajc/digest99/d32.htm>)等を参考にした。

- (13) 前掲、高橋秀行「自治体環境基本計画の現状と課題－市民参加・重点施策・フォローアップ体制の視点から」『季刊行政管理研究』21-25頁。
- (14) 環境庁『戦略的環境アセスメント総合研究会報告書（平成12年8月）』の参考資料3・我が国の先進事例（<http://www.eic.or.jp/eanet/assessment/houkokusho/sea0008/S3.html>）。
- (15) 鈴木勇吉「廃棄物処理の実態と廃棄物処理法の課題」『自由と正義』48-12、97-99頁。同「法改正と今後の産業廃棄物処理」『ジュリスト』No.1120、18-19頁。村田正人・日置雅晴「資源循環型社会を求めて－改正法の積み残したものと判例の動向」『自由と正義』48-12、119-125頁。潮見一雄「廃棄物処分場をめぐる法的諸問題」『ジュリスト増刊・環境行政の行方』1999年、186-190頁。阿部泰隆「改正廃棄物処理法の全体的評価」『ジュリスト』No.1120、8-10頁。なお、大塚直「循環型諸立法の全体的評価」『ジュリスト』No.1184、8頁によると最終処分場（ミニ処分場を含まず）の設置が困難となったため、ここ数年 120-190件あった新規許可が平成11年度は9月末現在で9件に減少したという。第147回国会食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律案参考資料（平成12年3月農林水産省・厚生省）5頁によると、産業廃棄物焼却施設の許可件数も平成11年9月末現在で13件に激減している。
- (16) 阿部泰隆「環境行政と住民参加」前掲『ジュリスト増刊・環境行政の行方』76-81頁参照。なお、日の出町の廃棄物処分場の建設をめぐる、土地収用法に基づく行政代執行が東京都により行われたが、隣接する谷戸沢処分場でシートの破損による汚水漏れが問題になったこともあり、安全性について住民に十分説明する努力が必要であったと思われる（本間慎「市町村における廃棄物の広域処理の問題点」『都市問題』第91巻第3号、2000年等）。
- (17) 松井幸夫「住民投票」『ジュリスト増刊－憲法の争点（第3版）』1999年、286-287頁。
- (18) 阿部泰隆「住民投票制度の一考察」『ジュリスト』No.1103、1996年、41・42頁及び48頁の注（4）。
- (19) 赤坂正浩「地方自治体の政策決定における住民投票－憲法論と政策論」『法学教室』No.212、1998年、10-11頁。藤原静雄「住民投票の制度設計」『都市問題』第88巻第2号、1997年、82・84-85頁。成田頼明「住民投票制度をめぐる論点」『地方分権』2001年3月号、19頁。一原友彦「住民投票の法的問題点」（<http://ha2.seikyounet.jp/home/Kazushi.Yano/siryou/jumin/jumin4-2.html>）。
- (20) 前掲、阿部泰隆「住民投票制度の一考察」『ジュリスト』No.1103、44-47頁。前掲、赤坂正浩「地方自治体の政策決定における住民投票－憲法論と政策論」『法学教室』No.212、11-12頁。今井一『住民投票－観客民主主義を超えて』岩波書店、2000年、196-204頁。
- (21) 「地方自治法等の一部を改正する法律案関係資料」等。
- (22) 例えば、河川法と住民参加をめぐる論議については、五十嵐敬喜「河川法と環境」『法律時報』第69巻第11号、1997年、26-28頁。河川審議会の審議経過については、「河川における市民団体等との連携方策のあり方」『建設月報』2000年11月号、20-23頁他参照。
- (23) 伊藤雅春「市民参加を真に機能させるためには」『緑の読本』53、2000年、8-9頁。世古一穂『市民参加のデザイン－市民・行政・企業・NPOの協働の時代』ぎょうせい、2000年、79-82頁。

\* この論稿は平成12年11月25日に行われた奈良県立商科大学の「2000年度公開講座」における講演内容を加筆修正したものである。