

## 一 住民参加の概念、必要性、議会との関係について 一

### 第1章 住民参加とは

急変する行政の環境に積極的に取り組み、政策の企画と執行の信頼を確保するためには  
地方政府と住民との共助体制構築が不可欠である。

最近、住民側だけではなく自治体側も行政の過程に住民の意見を取り入れようとするな  
ど、さまざまな形で住民参加の試みが行われている。

ところが、自治体の現場を見てみると、住民というのは誰なのか、なぜ住民参加が必要  
なのかがまだ明確でないように感じられる。

「住民参加」という言葉を使っている自治体もあれば、「市民参加」という言葉を使っ  
ている自治体もある。また、自治体によって、「参加」、「参画」、「協働」という用語  
が混用されている。言葉だけではなくその意味も微妙に違ってくる。

本章では、まず「住民参加」と混用して使われている用語の定義から明確にし、「住民  
参加」の意味と必要性について考察する。

#### 第1節 住民参加の概念

##### 第1項「住民」と「市民」

「住民」と「市民」という用語は、その意味をめぐってさまざまな解釈が行われ、議論  
が錯綜しているところである<sup>1</sup>。

日本の地方自治を考察する場合によく使われている「市民」とは、自立的人格をもち、  
政策過程にも積極的に参加すべきであるという前提から論じられており、「規範」として  
の市民である。これに対し「住民」とは、喜怒哀楽に流される生身の人間というような意  
味合いで通常の人間を言う<sup>2</sup>。

牧田は、住民参加において、「住民は参加するのは当然」から出発しないで、「生身の  
住民」が参加しうる環境、条件の整備に重点を置いて考察する必要があると述べ、規範的

<sup>1</sup> 今川晃(2002)『「地方自治の住民の役割」、佐藤あつし監修、今川晃編「市民のための地方自治入門」』実務教育出版 pp. 88。

<sup>2</sup> 牧田義輝(2007)『住民参加の再生』劉草書房、pp. 44

「市民」から実態的「住民」へと認識の転換をすべきであると主張している<sup>1</sup>。

また、村松は「市民とは、元々イデオロギー性の高い概念である」と述べている。そして、西欧諸国の近代国家の初期に構想された「市民」は日本では一度も存在していないとの指摘がよくなされるが、確かに、権利と義務をワンセットして持つ「市民」たる認識は、学問のレベルでも一般国民のレベルでも、西欧においての方が深いかもしれないと述べている<sup>2</sup>。

イデオロギー性が高いとみられる「市民」に対し、「住民」は地域性が高いとの意見もある。佐藤は、市民運動を平和運動など地域性を越えたものに求めて住民運動と区別する論から「住民」が地域性が高いと考えられると述べている<sup>3</sup>。

一方、法令上では地方自治法で「住民」を次のように定義している。

市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う(地方自治法10条)。

現代の地方行政は、「住所を有する者」だけではなく、通勤者、通学者、ステークホルダー、また、その地域に関心を持っている有識者などの幅広い参加が求められるため「住民」ではなく「市民」という用語を使うのが適切であるという主張もある。

反面、市だけではなく都道府県及び市町村の地方行政に対する参加主体という意味で「市民(citizen)」ではなく「住民」という用語を使うところもある。

多少異見があるところもあるだろうが<sup>4</sup>、上記に引用した「住民」と「市民」の概念をまとめると次の表1になる。

表1 市民と住民の属性

| 区 分   | 市 民                | 住 民             |
|-------|--------------------|-----------------|
| 牧田    | 規範的な存在<br>自立的な近代市民 | 実態的な存在<br>生身の人間 |
| 松村    | イデオロギー性が高い         |                 |
| 佐藤    |                    | 地域性が高い          |
| 地方自治法 |                    | 住所を有する者         |

本稿では、地方行政における参加を取り上げることから、イデオロギー性の高い「市民」より地域性の高い「住民」を用いることとする。その際、「住民」の定義を「住所を有する者」及び「その地域に生活基盤を持つ者」とする。

<sup>1</sup> 牧田義輝(2007)『住民参加の再生』劉草書房、pp.46~47

<sup>2</sup> 村松岐夫(2001)『行政学教科書』有斐閣、pp.280

<sup>3</sup> 佐藤あつし(1975)「住民参加と自治行政」、佐藤あつし・渡辺保男編著『住民参加の実践』学陽書房 pp.3

<sup>4</sup> 例えば、学者によっては1960~1970年代の住民運動の影響で「住民」の方がイデオロギー的なイメージを持っているとの見解もある。

## 第2項 「参加」、「参画」、「協働」と「参与」

最近、「参加から協働へ」「男女共同参画社会基本法」など「住民参加」の分野で「参加」という言葉の代わりに「参画」または「協働」という言葉が多く使われるようになった。

一般用語として「参加」、「参画」、「協働」の意味は、次のとおりである<sup>1</sup>。

- ①「参加」：広い意味で強制によらない、自発的な行動をさす。政治参加については、自発性と決定への関与の二つの契機が重要。自発性が重視されない場合は、参加は動員と変らないものになり、決定に実質的影響を与えることが重視されない場合は、参加は包摂とかわらないものになる。現実の参加には、動員と包摂が混在している場合が多い。(地方自治の現代用語、学陽書房)
- ②「参画」：決定段階に形式的に参加するだけでなく、政策等の立案及び決定段階へ主体的に参加し意思決定に関わること。(男女共同参画社会基本法 第5条<sup>2</sup>)。
- ③「協働」：ある課題について関係する各主体が、共通の目標に向かって対等の立場で協力し合うこと。協働の実現に求められるのは、対等性、自主性の尊重、自律性の確保、相互理解、目的の共有、情報の公開などの徹底。パートナーシップといった表現も互換的に用いられている。(地方自治の現代用語、学陽書房)

実際、自治体の条例の中で使われている使用例を見ると、日本で最初に制定された箕面市の市民参加条例では第2条の定義規定で次のように定義している。

「市民参加」とは、「市の意思形成の段階から市民の意思が反映されること及び市が事業を実施する段階で市と市民が協働すること」で、「協働」とは、「市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を目覚まし、相互に補完し、協力すること」である。

また、杉並区自治基本条例では協働を「地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むこと」、参画を「政策の立案から実施及び評価に至るまでの過程に主体的に参加し、意思決定に関わること」と定義している。

これに対して、柏崎市自治基本条例では、参加も「まちづくりに関して、市民が意見を述べ、または計画立案及び実施に主体的に関わること」と定義しており、参画と参加はほぼ同じ意味で使われている。

---

<sup>1</sup> 参画は、「地方自治の現代用語」に載っていないので「男女共同参画社会基本法」を参考した。

<sup>2</sup> 「男女共同参画社会基本法」第5条 (政策等の立案及び決定への共同参画) 男女共同参画社会の形成は、男女が、社会の対等な構成員として、国若しくは地方公共団体における政策又は民間の団体における方針の立案及び決定に共同して参画する機会が確保されることを旨として、行われなければならない。

上記の定義、使用例等から勘案して、「住民参加」の場面におけるこれら3用語は次のように考えられる。

従来の「参加」がアンケートへの回答や公聴会・説明会等への出席など消極的で形式的に行われたことに対し、「参画」は意見を述べるにとどまらず、意思形成過程への実質的な参加を強調していると考えられる。

また、従来の「参加」が行政に従属している住民が行政の呼びかけにより受動的に行われたことと区別し、「協働」は行政と住民の対等な主体間関係と相互に協調・協力する協働活動という二つの要素を強調していると考えられる。

したがって、「参加」という言葉が「何かに関わる、関与する」との広い意味であることを考えて見れば、「参画」と「協働」は「参加」の代替語ではなく、「参加」の属性の中である部分または、ある段階を強調した概念だと考えられる<sup>1</sup>。むしろ、「参画」「協働」の言葉を使うことによって「参加」の本来の意味が、消極的、形式的、受動的に縮小される恐れがあるとも考えられる。

本稿では、実質的な参画、対等な協力関係の協働の意味を含む広い意味での「参加」ととらえてもらいたい。

一方、韓国では「参加」と言う用語がないわけではないが、「参与」という用語がより多く使われている<sup>2</sup>。参加と同様に英語でparticipationを意味するが、ニュアンス的に、「参加」は消極的な意味を、「参与」は積極的な意味を持つ。

2009年1月まで制定された12自治体の住民参加条例を見ると12自治体すべてが「参加」という用語ではなく「参与」という用語を使っていることが分かる。

韓国で初めて制定された清洲市の市民参与基本条例の定義規定をみると、「市民参与」とは市の意思形成の段階から執行の段階まで市民の意思を反映し市と市民が協同<sup>3</sup>することで、「協同」とは市と市民がお互いに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し協力し合うことであると定めている<sup>4</sup>。

以上から韓国では、「住民参与」の言葉が一般化され、日本で使われている「住民参加」と同様に解釈ができると考えられる。

以上の用語の考察をふまえて、住民参加を定義すると、ある地域に住所を有する者及びその地域に生活基盤を持つ者が、行政と対等な協力関係の上で政策の過程に実質的・積極的に関わることであり得ると考えることができる。

<sup>1</sup> Arnsteinは住民参加の段階を参加程度の低い水準から高い水準に8段階にわけ、Partnershipを6段階目に取り上げている。

<sup>2</sup> 韓国の代表的な検索エンジンであるnaver <<http://www.naver.com>>で、検索語を「住民参加」と「住民参与」としてニュースの記事を検索した結果、それぞれ4,139件と25,564件の存在結果が表示された。(閲覧日2009/6/8)

<sup>3</sup> 韓国では「協働」という漢字はなく、条例にもハングル文字で書くので“協同”という漢字を用いたが、日本の協働の意味と同じである。

<sup>4</sup> 「清洲市民参与基本条例」『清洲市』<http://www.cjcity.net> (閲覧日2009/5/27)

## 第2節「住民参加」をみる視点

### 第1項 行政統制としての住民参加

まず、住民参加を行政を統制するための手段として認識する見方である。

行政統制は、国民を直接に代表する議会による統制、国民を直接または間接に代表する執政機関による統制、そして裁判所による統制を基本にしている。これらはすべて憲法構造として確立されている統制であり、不服従に対する制裁手段を整えた制度的統制である。

しかしながら、現代民主制の下での行政活動は、これ以外にも、行政の客体、行政活動の対象集団、行政サービスの利害関係者というべき国民諸集団（publics）による参加、つまり非制度的統制が加わられている<sup>1</sup>。

表2 行政統制(行政責任)の構図

|       | 制度的統制  | 非制度的統制  |
|-------|--|---|
| 外在的統制 | 議会による統制<br>執政機関による統制<br>裁判所による統制                       | 諮問機関における要望・期待・批判<br>聴聞手続における要望・期待・批判<br>情報開示請求による統制<br>その他対象集団・利害関係人の事実上の圧力・抵抗行動<br>専門家集団の評価・批判<br>職員組合との交渉<br>マス・メディアによる報道 |
| 内在的統制 | 会計検査院・人事院その他の官房系統組織による管理統制<br>各省大臣による執行管理<br>上司による職務命令 | 職員組合の要望・期待・批判<br>同僚職員の評価・批判   |

出典：西尾勝（2001）『行政学(新版)』有斐閣、pp. 384

このように、住民参加は政府・自治体・特殊法人などの公的機構内の行政過程において住民がその外部から発言し実際に影響力を行使するなどの「行政統制」として説明されている。

しかしながら、社会が多変化・複雑化される中、住民参加を行政が主導する公的領域だけに限定するのは議論の余地がある。

<sup>1</sup> 西尾勝（2001）『行政学(新版)』有斐閣、pp. 381～384

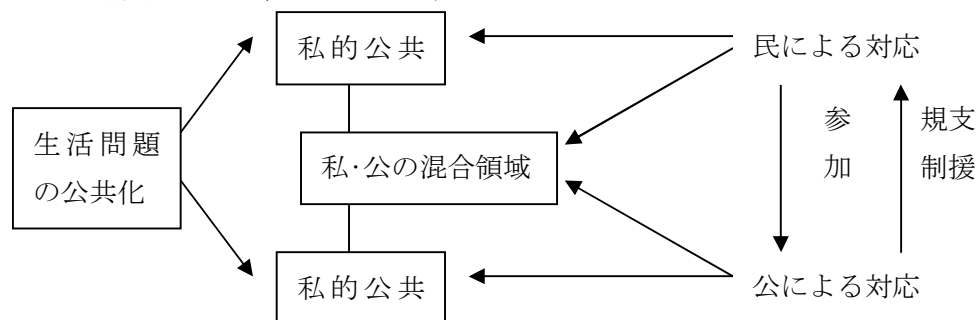
## 第2項 公共を支える民

西尾を始め従来行政学では住民参加を行政統制の手段として認識したことに対し、寄本は住民参加の意味を広げ、「公共を支える民」と位置付けている。

これによると、「公共には、官（行政＝自治体と国を含めた行政部門＝公共部門）が担う公共と民が担う公共とがある。あえていえば、後者は、公共ではあっても官の関与をできるだけ排除しようとする点で、私的公共性（プライベート・パブリック）と表現できる」と公共の意味を再定義している。また、「公共は官のみならず民によっても担われるべきものであり、公共政策は民の主体的な参加と官との協力によってつくられるべきものである」と述べている。これからの社会においては、市民、企業、行政の活動や役割の組み合わせから得られる相乗効果を最大化する「役割相乗型の社会システム」を築くことが必要であると論じている<sup>1</sup>。

以上を図でまとめると次のとおりである。

図1 生活問題の公共化と公・民の対応



出典： 寄本勝美（2001）『公共を支える民』 コモンズ、pp. 5

## 第3節 住民参加の必要性

現在、住民参加が必要であるとは言っているが、本当に必要なのか、なぜ必要なのか、また、誰にとって必要なのか。

住民参加の必要性について日本と韓国の文献を考察すると両国がほぼ共通の認識を持っており、次の共通点があった。

- ① 住民参加は民主主義の理念である住民主権の立場から“住民の、住民による、住民のために”必要である。
- ② 現在の代議民主制が住民の意思を十分反映していないと指摘し、代議民主制の補完物として必要である。

<sup>1</sup>寄本勝美(2001)『公共を支える民』コスモズ、 pp. 3～5

- ③ 地方分権が進み自治体の自己決定権が拡大される中で、個性豊かな自治体を作るためには住民とともに政策を考える必要があり、また、政策決定の正当性を明確化するためにも住民参加が必要である。
- ④ 行政運営の観点から、行政に歯止めをかけ行政の独走を防ぎ、限られた資源の中で行政運営の効率性を高めるためである。

本稿では、以上の必要性を踏まえ、もっと具体的に住民側と行政側において住民参加の必要性及びその背景について考察する。

まず、住民が行政の過程に参加するのはなぜなのか。

参加を求める背景には既存の行政に対する不満と不信がある。

社会が複雑化・多様化される中で、住民の行政に対するニーズは多様化していくが、従来の行政が適切に対応しきれないことから住民の不満が生じる。住民の不満が積み重なって行政に対する不信感につながる。そこで、行政だけでは任せて置けないとの認識から住民が政策の過程に直接関与して行政とともによい地域をつくらうという意識が生まれてくるのである。

もちろん、住民を代表し行政に歯止めをかける地方議会の存在があるが、住民の意識の中には議会も住民のために十分機能していないとの不信感がある。

つまり、住民側には行政も議会も自分の意思を十分反映してくれないとの不満と不信感があり、直接自分の意思を反映させるために住民参加が必要なのである。

一方、牧田は「受身型」であった住民意識から「能動型」へ、また、義務としての納税者意識から権利としての「税金支払い者意識」へ移行した理由として、国民の所得の向上、高学歴化、情報化社会の出現、仕事外生活の拡大、定年退職者の活躍を挙げている<sup>1</sup>。

次は行政側の方から考えてみよう。

住民側にとって住民参加は自分の意志を反映するために当然のことであるが、行政側はなぜ住民参加を求めているのであろうか。

これは、大きくわけて、最近の地方分権の推進、自治体の財政難とNPMの影響、そして、行政に対する不満と不信の解消等3つ理由が考えられる。

まず、その一つは地方分権の動きである。地方分権の目的が地方自治の実現であり、地方自治は団体自治とともに住民自ら地域のことを考え、自らの手で治めていく住民自治が基本であることを考えると地方自治の実現のためには住民参加は欠かせないことである。

地方分権改革推進委員会では、「情報共有と住民参加の促進を通じて、多様性と創造性にあふれた住民本位の地域づくりを進めることが必要<sup>2</sup>」と述べている。つまり、多様性と創造性にあふれた住民本位の地域を作るためには、住民ニーズや地域特有の課題を早期に把握できる住民参加が何よりも必要なのである。

<sup>1</sup> 牧田義輝（2007）『住民参加の再生』劉草書房、 pp. 76

<sup>2</sup> 地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進に当たっての基本的な考え方―地方が主役に国づくり―」（平成19年5月30日）

もう一つは、自治体の苦しい財政難とNPMの影響である。

NPM(New Public Management)は、マーケット・メカニズムによる改革、つまり民営化、民間委託や政府部門の「市場化」などを提唱することである。自治体の財政難とNPMの思想が混じることにより、住民参加を「役所機能を実質的に民間に移し、それによって財政資金を節約して財政難からの脱出につなげよう<sup>1</sup>」という考えである。

また、自治体によっては行政評価において住民参加の可否をチェックされるのも、役人が住民参加を求める理由の一つである。

最後に、最も実質的な理由として、行政側は住民が抱えている行政に対する不満や不信感を解消するために住民参加を求めている。

行政の過程に住民を直接参加させることによって、実際行政が住民の意思を無視した決定をしたり、役人が批判されるほど怠慢に仕事をしているわけではないことを理解してもらい、行政に対する不満や不信感を解消しようということである。また、政策について理解してもらい、政策の執行の過程においてより効率的に進められる効果も期待できる。

結果的に、お互いに理解しあうことによって、住民と行政の間には信頼関係が構築される効果がある。

以上、住民参加の必要性について、住民側と行政側にわけ、それぞれの立場で検討した。その結果、住民側にとって住民参加は、政策に自分の意思を反映するための当然の権利であり、また、行政に歯止めをかけるために必ず必要である。

行政側にも最近の地方分権の推進と自治体の財政難、NPMの影響で住民参加が必要となっている。また、最も大事な理由として、政策の過程に住民を参加させることによって、住民の不信感を解消し、もっと積極的に住民の信頼を得るために必要である。

つまり、住民参加は、個性豊かな地域づくりや住民と行政の信頼関係を構築するために、住民と行政、両側にとって重要であり、必ず必要であると考えられる。

---

<sup>1</sup> 青木宗明(2005)『藤沢市の市民参画・協働』ぎょうせい、pp. 11



## 第2章 代議民主主義と直接民主主義

第一章では住民参加の概念と必要性について考察した。

住民の直接参加による民主主義を強調した古代のアテネとは違い、社会・経済システムの複雑高度化・専門化と、自治体の規模が大型化している現代社会では住民全員の直接参加による民主主義はほぼ不可能なので多くの国で代議民主主義が採用されている。

ところが、世界的に地方分権・地方自治が進む中で再び、住民参加という直接民主主義が強調されている。1993年のヨーロッパ地方自治憲章と1993年IULA評議会により採択された世界地方自治宣言にも住民参加の権利について述べている。それは、積極的な住民参加が地方自治の成功の鍵になるとも言えるからである。

第二章では、主流になっている現代の代議民主主義の下で代議民主主義の問題点は何か、住民参加という直接民主主義は可能であるか、また直接民主主義の限界はないかなど代議民主主義と直接民主主義の関係について考察する。

### 第1節 代議民主主義の限界と直接民主主義の台頭

近代に成立した議会制民主主義は「代議民主主義」「間接民主主義」と呼ばれ、一般住民に代わって代表を選び、その代表が意志を表明することである。

地方分権と地方自治が進むと、地方政府と地方議会の積極的な役割が重要になってくるが、現実には、議会と行政が住民意識の高度化、多様なニーズに十分対応しきれなかったという批判がある。近年、自治体に対する批判は厳しく、特に議会のあり方さえも問われるようになってきている<sup>1</sup>。

議会が十分機能しない理由として、牧田は、一般的に「近代民主主義のもとに作られた代議主義が、現代の社会環境の変化に対応できない」ことと、「社会環境の変化と、それに基づく住民の意識と行動の変化」などがあり、日本の地方議会は一部を除いて総与党化し、チェック機能が低下しているなど日本の特殊な理由も指摘している<sup>2</sup>。

また、Joo Sung Sooは、議会は住民の代表で、住民の意思を反映しなければならないが、時には、自分の所属政党の意思に従ったり、強い意志を持っている利益集団に左右され、多数の住民の意志とは反対の結果になってしまう可能性があることを指摘している<sup>3</sup>。

議会だけではなく選挙で選ばれる首長も同じ問題を持っていると言えるだろう。

実際、20世紀初アメリカの地方政府は利益集団による政治的腐敗が深刻な状況だったが、

<sup>1</sup> 牧田義輝（2007）『住民参加の再生』劉草書房、 pp. 64。

<sup>2</sup> 牧田義輝（2007）『住民参加の再生』劉草書房、 pp. 66。

<sup>3</sup> Joo, Sung Soo(2005) 'Theoretical Perspectives on Grassroots Democracy : A Debate over Representative vs. Direct Democracy', 市民社会とNGO 3(2)、pp. 7~8。

活発な住民参加という直接民主主義によって改革する重要なきっかけになった<sup>1</sup>。

住民の市政への参加は、基本的に受身型であった今までの意識から能動型の意識に発展してきた。つまり義務から義務と同時に自分の権利へ目を向くようになったのである。

## 第2節 住民参加をめぐる議論

1960年代の住民参加をめぐって、議会は自分たちの対立物とみなし激しく反発をした。

反発した理由は、住民参加によって議員の役割が奪われると言う危機感と、首長が住民参加に力を入れる結果、首長と住民が直結化され議会軽視、議会無視の傾向につながるということである。

また、「住民参加をどのように重視するとしても、最終の決定権は長と議会にあることをはっきり認識して、(中略)、議会と参加住民との意見の対立の場合その調整に努めるといったことが大切となる<sup>2</sup>」と首長の役割を強調している意見もあった。

住民参加をめぐる議論の中で、よく言われるのは代表性のことである。

最近、三鷹市のように自治体の総合計画作りにも住民参加がなされているが、参加住民の住民代表としての正統性について次のように限界が指摘される。「議会の場合は、投票率そのほかに若干の影響を受けることはあっても、議員の勢力分布はある程度までは有権者市民層の分布を映し出す。これに対して、市民公募の方法で市民層の分布を正確に反映することは至難なことである<sup>3</sup>」

しかしながら、議会だけが代表性を持ちそれ以外の住民参加は代表性がないということには反対の意見もある。

佐藤は、自治制における主人公はあくまでも住民であり、首長も議会も主人公たる住民の受託を受けてその権限を行使し、責務を果たしているに過ぎない。したがって、首長や議会が主人公たる住民の意向を十分に反映できなくなった場合、たとえば、今日の都市化の下で利害の多元化状況にあっては、住民自らがその必要な調整などの努力を試みるのは、当然のここと断言している<sup>4</sup>。

次に、専門性の問題である。

代議民主主義を支持する政治家の中には直接民主主義の導入を反対したり、制度があるにもかかわらず施行しようとする意思を持っていない人がいる。それは、一般住民の判断より代表者の専門的な判断がもっと重要だというエリート意識、貴族的な偏見を持っているからである。また、大多数の一般市民による住民参加は個人の意志が多数の声に飲み込

<sup>1</sup> Joo, Sung Soo (2005) 'Theoretical Perspectives on Grassroots Democracy : A Debate over Representative vs. Direct Democracy', 市民社会とNGO 3(2), pp. 20

<sup>2</sup> 佐藤あつし (1979) 『住民参加をめぐる問題事例』学陽書房、 pp. 57。

<sup>3</sup> 西尾勝 編著(2004) 自治体改革第9巻『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい、 pp. 143。

<sup>4</sup> 佐藤あつし (1979) 『住民参加をめぐる問題事例』学陽書房、 pp. 58。

まれ十分な個人の議論は勿論、競争的な集団間の議論がされずそのまま住民投票につながる非民主主義的な結果になりやすいとの指摘もある<sup>1</sup>。

以外にも、選挙への参加率低下は住民参加が原因だという主張もある。

首長や議員を選出する投票率の低下は、住民運動や住民参加によって投票しなくてもわいわい騒げば自分の言い分が通る。つまり、投票の価値が低下したから投票率の低下は当然だということである。しかしながら選挙参加率の低下の現状は、ある程度都市化が進む中でやむをえない現状である。むしろ、個別問題に対する直接住民投票率が高いことを考えると選挙と住民投票を同じ日にやることによって選挙の参加率を上げることも考えられる。

代議民主主義の補完として住民参加を考えてみると、①選挙によって選ばれた代表に対して絶えず住民の意向を反映させる、②選挙時に候補者の公約に具体性を盛り込む、③選挙の際には公約などに反映しなかったり、あるいはその後消えてしまったような住民の意向を再生させるなどの役割を果たすことが期待される<sup>2</sup>。

### 第3節 直接民主主義の副作用

最近、住民参加という直接民主主義は、直接請求制度、住民投票、住民発案などのシステム以外にも、NPOを通じて活発に行われている。

直接民主主義が早く始まったアメリカと欧米では直接民主制の副作用も指摘されている。例えば、参加過剰により住民発案が多くなってきて有権者が混乱しているし、住民発案の商業化が現れたということである。つまり、住民発案を専門として営業する企業が登場し、草案作成から署名動員、アンケート、投票場案内まで主導し直接民主主義を変質させることが多くなったと言う指摘である。実際1995年オレゴン州で行われた世論調査では、60%の人が住民発案は組織化された利益集団の利害を反映していると評価した。また、利益集団が自分の政治的な目的により住民リコール制を誤用していることとか、政策の論点は複雑であるが住民投票の問題は簡単で賛成か反対かだけ求められる危険性を持っている批判もある<sup>3</sup>。

直接民主主義が定着し、発展するためには住民の判断力と政策決定の能力が必要である。もし、住民の水準が直接民主主義が要求する水準まで到達しなかった場合は、直接民主主義が中央政府または地方政府の政策決定を正当化する手段に悪用される恐れもある。

<sup>1</sup> Joo, Sung Soo(2005) 'Theoretical Perspectives on Grassroots Democracy : A Debate over Representative vs. Direct Democracy', *市民社会とNGO* 3(2), pp. 20.

<sup>2</sup> 佐藤あつし (1979) 『住民参加をめぐる問題事例』学陽書房、 pp. 63.

<sup>3</sup> Joo, Sung Soo(2005) 'Theoretical Perspectives on Grassroots Democracy : A Debate over Representative vs. Direct Democracy', *市民社会とNGO* 3(2), pp. 22~24.

#### 第4節 直接民主主義をどうとられるか

以上のように現代においての住民参加は、社会が多様化、専門化される中で、専門家を代表者として選び、総合的視野に立って一貫して政策を実施させるのが妥当であるという基本的な認識からあくまでも代議民主主義の補完物であるという考え方と、「人民による、人民のための政治」の確保のために積極的に直接民主主義を導入すべきであるという積極説がある。

筆者はどちらかと言うと現代の人々は代議民主制を好んで代議民主制をしているわけではなく、生業の問題をはじめ、社会の専門化、分業化などのやむをえない状況で代議民主制を選択したが、できるだけ積極的な住民参加が必要だという積極説に近い。

また、積極的な住民参加は重要であるが、それは、代議民主主義の代替物ではなく積極的な補完物としてである。

最も理想的な社会は古代アテネのように基本的な生活を解決した上で住民全員が正しい判断力を持ってすべてを自分の責任のもとで自分で決め、実行する社会であると考えられる。

前述の参加住民の代表性と住民参加の過剰による副作用はかえって積極的な住民参加によって解決できると考えられる。利益を求める少数の利益集団だけではなく大勢の一般の住民が積極的に参加することによって住民意識と力量の向上も期待できるだろう。

人民主権を主張したルソーさえ、現実的に全面的な直接民主主義は困難であるということは認めている。やむをえない状況で採択された代議民主主義であるからこそ、議員と選出された長は住民の意思がどこにあるかを常に考え、拾い上げることが大事である。ここで注意してほしいのは、政策に反映させるべき住民の意思の「住民」は誰かということである。強い利益集団の声で、多数の黙っている住民の意思が無視されないように気を配る必要があるだろう。

第3章では、第1章と2章の住民参加に対する理論的な考察を踏まえ、日本と韓国の住民参加の現状と問題点について考察する。