九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

地方自治研究と地域民主主義 : 湯布院町の「潤いのある町づくり条例」の制定過程を手がかりとして

光本, 伸江
九州大学大学院比較社会文化学府

https://doi.org/10.15017/4494471

出版情報：比較社会文化研究. 6, pp.19-25, 1999-10. 九州大学大学院比較社会文化研究科
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

『比較社会文化研究』第6号（1999）19～25頁
Social and Cultural Studies
No.6（1999），pp.19～25

地方自治研究と地域民主主義

― 湯布院町の「潤いのある町づくり条例」の制定過程を手がかりとして ―

光　本　伸　江

はじめに

近年，地方自治体は，高齢化問題，環境問題などの多くの問題を抱えている。これらの問題を解決するために，地方自治体は独自に様々な方策を採るようになってきている。最近の傾向として，例えば，地方自治体の条例の増加や，住民投票の展開などが挙げられる。

こうした状況を受け，行政改革が推進され，平成7年に「地方分権推進法」が成立した。「地方分権推進法」において特に注目したい項目は，第4条と第7条である。

第4条では，「住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理する」という表現がある。これは，「地方公共団体の自主性・自立性を強化し，住民に身近な行政はできる限り身近な地方公共団体が担っていくことを基本」(1)とする考え方をふまえて規定された。地方自治体が独自に問題を解決すべきであることが認識されているのである。

第7条では，「住民参加の充実のための措置」という表現がある。これは，「政策形成過程における住民意思を反映する機会の拡大を図ることを念頭に」(2)置いた規定である。この条項は，住民参加が今の制度だけでは不十分であるという認識のもとに設けられたものである。

地方自治体が自ら問題を解決すること，そして住民参加が拡充されることは，日本の地方自治の課題である。そして，政策レベルでも，この課題は広く認識されているのである。

他方，これまで地方自治研究において，国と地方自治体との関係に着目して，特に財源・権限のような法的側面から，地方分権を語ることが多かった。しかし，現状から考えても，また地方自治の本旨における住民自治の概念から考えても，中央・地方関係に着目して地方自治を論じるだけでは，地方自治の可能性を十分に語ることはできない。国と地方自治体の関係と併せて，地域民主主義論も積極的に議論する必要があるのではないか。

そこで，本稿の目的は，地方自治研究の中で，地域民主主義論をどのように位置付けるべきかを論じ，そして，地域民主主義論を論ずるとき，取り上げられるべき点は何か，事例に則して指摘することである。

本稿では，まず，地方自治研究の中で，地域民主主義論をどのように位置付けていくべきかを論じる。

次に，湯布院町の「潤いのある町づくり条例」の制定過程を事例として取り上げる。「潤いのある町づくり条例」とは，湯布院町が戦後とり続けていた「開発規制」というまちづくりの方針を制度化したものである。この事例は，同条例の制定に住民が重要な役割を果たしたので，地域民主主義論を論ずる手がかりとなる。

最後に，上の事例を手がかりに，地域民主主義論を展開するための論点を指摘したい。

ここで，本稿において重要となる言葉の定義をしておこう。

(1)　地域民主主義とは，団体自治に対する住民自治(3)と同義である(4)。
地域民主主義の制度として，間接（代表）民主制と，住民参加の制度がある。

(2)　住民参加とは，間接（代表）民主制を補完するものであり，政策過程への住民の直接参加を指す(5)。

(3)　「民主主義的合意形成」とは，民主主義的手続きを経て，住民が政策を決定することを指す。地方自治体の民主主義的合意形成が機能しているかどうかは，中央・地方関係を分析する際に重要な要因の一つとなりうると考える。

今は，言葉の定義にとどめておき，詳しくは後で論じる。

1　地方自治研究の中の地域民主主義

本章では，地方自治研究の中で，特にその中心となってきた中央・地方関係論の中で，地域民主主義論をどのように位置付けるべきかについて論じたい。

まず，従来地方自治研究の中心であった中央・地方関係論において，地域民主主義がどのようにアプローチされてきたのか，考えよう。

中央地方関係論は，地域民主主義への着目という観点から，大きく2つのタイプに分けられる。

まず，地方政治，地域民主主義にあまり着目しないもの。このタイプには，例えば，権限や財源のような法的側面を重視し，〈集権－分権〉論的枠組で中央・地方関係をとらえる見方などが考えられる。

次に，地方政治，地域民主主義に着目するもの。このタイプには，例えば，中央・地方関係をとらえるときに，政治的側面，もしくは住民などのアクターを取り入れていく見方などが考えられる(6)。

しかし，上記のように地方政治，地域民主主義を想定している分析枠組も，未だ十分であるとは言えない。それには次のような理由がある。第一に，地方政治，地域民主主義を分析枠組の中に明確に取り入れて，分析を行っていないこと。第二に，現在の地方自治研究では，サーベイ・リサーチが中心となっており，政策過程における具体的なアクターの行動がとらえられていないこと，である。政策過程において，中央や他の地方自治体だけでなく，地方自治体内部の政治家や住民といった諸アクターの具体的な行動を観察するには，ケース・スタディは有効な手法である。

次に，地方自治研究の中で，なぜ今地方政治，及び地域民主主義を取り上げる必要があるのだろうか。次のような理由がある。

まず，中央・地方関係論，特に財源・権限のような法的側面を重視した集権－分権論に焦点を当てるだけでは，地方自治の可能性を語ることはできないこと。中央・地方関係論は，主として地方自治体の国からの自律の側面，団体自治の側面に着目してきた。しかし，実際には，住民自治の側面，すなわち地方政治及び地域民主主義も同時にとらえることが，地方自治の可能性を議論する上で重要である(7)。

次に，地方自治体を一枚岩として想定することはできないこと。地方自治体内部においては，首長，議会，官僚，住民，企業などの諸アクターが存在している。したがって，アクター間で，ある争点をめぐって利害紛争が生じうる。言い換えれば，地方自治体は紛争のアリーナとなる可能性がある。そして，地方自治体内部でも，交渉や，競合，利害調整などが行われる。

さらに，民主主義的合意形成が機能している地方自治体は，外部に対して抵抗力を発揮できること，である。民主主義的合意形成が行われなければ，地方自治体の確固とした意思が形成されず，地方自治体の自律性が弱まるだろう。つまり，中央・地方関係において，民主主義的合意形成が機能している地方自治体は，強い立場で中央と交渉を行うことができる。したがって，中央・地方関係において，民主主義的合意形成は重要な要因となると考える。

以上の議論をふまえて，本稿は，中央・地方関係論においても，地域民主主義を分析枠組として取り入れるべきだと考える。では，どのように取り入れていくのか。次のような手法を提示したい。

まず，民主主義的合意形成という要素を，中央・地方関係の分析枠組の中に設定したい。民主主義的合意形成が機能している地方自治体は，強い立場で中央と交渉を行うことができる。したがって，民主主義的合意形成は，中央・地方関係に影響する要因の一つである。

また，分析手法として，上記の枠組を用いた，ケース・スタディを行う。この手法を用いれば，政策過程において，諸アクターの行動を観察し，政策の決定を具体的に分析することができる。さらに，中央と地方の交渉過程だけでなく，地方自治体内部の合意形成の過程もまた観察できる。こうして，中央・地方関係を実証的にとらえることができる。

以上の議論から，地方自治研究において，また，中央・地方関係論においても地域民主主義論が不可欠のものであることが分かった。それでは，次に湯布院町の「潤いのある町づくり条例」の制定過程を見ていくことにしよう。

2 湯布院町の「潤いのある町づくり条例」の制定過程

地域民主主義論を展開するための準備として，大分県湯布院町の「潤いのある町づくり条例」の制定過程の事例(8)を考察していこう。

まず，条例の制定過程を概観する。

湯布院町は，戦後から一貫して，自然環境を観光資源とした，「保養温泉地」「生活観光地」をめざしてきた。ゆえに，町は自然破壊を招くおそれのある開発計画に対し，敏感である。その結果，自然破壊をする開発を規制することを目的とした「まちづくり」が行われてきた。その「まちづくり」のリーダーシップをとっていたのは，旅館業者を主体とする「まちづくり集団」であった。

ところが，80年代後半，リゾートブームが起こり，その結果，湯布院町に開発の波が押し寄せてきた。そこで，湯布院町は，それまであった「自然環境保護条例」「住環境保全条例」を一本化し，規制力のある条例「潤いのある町づくり条例」を制定することで，開発に対抗しようとした。

こうした状況から，町と「まちづくり集団」は「潤いのある町づくり条例」制定運動を開始した。同時に，町は条例案を作成し始めた。ところが，同条例は規制条例の性格が強く，上位法の「横だし」「上乗せ」になる可能性があった。したがって，条例を制定可能なものにするために，町は県及び建設省と交渉を行うことになった。交渉の結果，県と建設省は町に対して指導を行い，町は条例案を修正していった。

また，町議会においても，条例案に関して審議が行われていった。さらに，町行政は，町『総合計画』において設

定された「まちづくり委員会」を設置し，委員会の80人の町民に対し，条例案に対する意見を聴取し，理解を求めた。ただし，町内において条例への反対意見がなかったわけではない。しかし，結果として反対意見は条例制定の妨げにはなりえなかった。

そして，議会，町民ともに条例に理解を示したという状況下，平成２年９月条例案は議会で可決された。条例の決着は，２つの側面を持っていた。一つは，県・建設省が町へ指導を行った結果，町は条例の内容を変更したこと。もう一つは，条例の内容に変更はあったが，町は望んでいた条例を制定することに成功し，条例の効果もあったことである[9]。

以上が条例の制定過程の流れである。次に，条例の制定過程において登場したアクターに関して，住民団体である「まちづくり集団」と町行政との関係そして職業政治家についてそれぞれ見ていくことにしよう。

「まちづくり集団」は，1960年代以降継続的に湯布院町のまちづくりに携わってきた集団である。旅館業者がその中心である。

「まちづくり集団」及び「まちづくり集団」と町行政との関係について，以下の特徴が見られる。

(1) 「まちづくり集団」は，歴史的にまちづくり運動を展開してきたが，常に「住民」としての性格を固持してきたこと。すなわち，彼らは，政治的要素を排した形で，町のまちづくり政策の中心となってきた。

(2) 「まちづくり集団」は，歴史的に町行政と密接な関係を持っていたこと。彼らは，職業政治家を代表に持たなかった。その代わりに，彼らは直接町行政に利益をインプットするパイプを持っていたのである。「まちづくり集団」と町行政との密接な関係は，歴史的に「まちづくり」のリーダーとして彼らが町の先頭に立つことによって，形成された。

(3) 「まちづくり集団」は，町の公的な住民参加制度においても，発言力を持っていたこと。「潤いのある町づくり条例」を制定する際，町行政は最終決議の前に，「まちづくり委員会」に対し条例案の説明と，意見聴取を行った。この「まちづくり委員会」は，同時期に町の『総合計画』を策定するために町行政によって設立された住民参加機関である。この「まちづくり委員会」でも，「まちづくり集団」のメンバーが中心的な役割を果たした。したがって，町の公式の住民参加制度においても，彼らは発言力を持っていたことが分かる。

(4) 「まちづくり集団」のまちづくりの思想は，「潤いのある町づくり条例」のまちづくりの方針と一致していること。「まちづくり集団」のまちづくりの思想とは，「自然を破壊する開発をしない」思想，また，条件に従って開発を許容していく「成長の管理」の思想のことである。「まちづくり集団」は，まちづくり運動を展開することによって，湯布院町内外にこの思想を定着させた。その結果，「まちづくり集団」のまちづくりの思想は，町のまちづくりの政策方針に取り入れられることになった。「潤いのある町づくり条例」はそのまちづくりの思想を制度化したものであるといえる。

以上のことから，湯布院町では，「まちづくり」の政策に関しては，首長や議員といった職業政治家を経由しない，町行政と「まちづくり集団」との直接的な結びつきによって，両者が政策形成を行っていくという非公式のルールが確立されていたと言える。

では，「まちづくり集団」という住民団体は，なぜ政治家を必要としなかったのか。また，「潤いのある町づくり条例」の制定過程において，政治家はなぜ政策過程に積極的に参加しなかったのか。湯布院町の政治家に関して，見てみよう。

首長や議員といった政治家は，住民の代表として政策形成に関与し，政策方針をインプットする役割が期待されている[10]。しかし，この事例においては政策方針に最も影響力を持っていたのは，「まちづくり集団」であった。このことについては，以下の４つの理由がある。

まず，「まちづくり集団」は町行政に直接利益をインプットするパイプを持っていたために，政治家を介する必要がなかったこと。

次に，職業政治家は，例外を除いて[11]，これまで湯布院町の「まちづくり」に中心的に関与してこなかったこと。

第三に，職業政治家は，上記に関連して，「まちづくり」に関する経験，情報や知識の点で，「まちづくり集団」や町行政に劣っていたこと。

最後に，職業政治家は，制度上は条例の制定過程に関与できたが，集票を考えれば，「自然を破壊する開発はしない」というまちづくりの理念に反するような意見を表明することができなかったこと，である。

以上の考察をふまえ，湯布院町の「潤いのある町づくり条例」の制定過程について，以下の点を指摘しておこう。

まず，町行政と「まちづくり集団」のリーダーシップによる，非公式の政策形成のルールによって，「まちづくり集団」は，条例に彼らのまちづくりの思想を盛り込むことができたことが指摘できる。

条例の制定過程では，「まちづくり集団」のまちづくりの思想が条例として制度化されることをめぐって，利害紛争は大きく表面化しなかった。ゆえに，湯布院町の合意形成は達成されたと考えられる。しかし，その合意形成は，すべて民主主義的な手続によって行われたわけではない。例えば町民参加の審議会など，民主主義的な手続も存在し

ていたが，それが政策方針の決定に強い影響を与えたとは言えない。

民主主義的な手続をふまえない，非公式な政策形成のルールは，町内の利害調整を行わない。利害調整を行わなければ，常に合意形成を達成できるとは限らないと言える。

例えば，過去の事例において，湯布院町は分裂した[12]。湯布院町に，大型観光ビルの建設計画が持ち上がった。湯布院町のまちづくりに沿わないビルであったため，町行政は大型観光ビル建設に反対の姿勢をとった。また，「まちづくり集団」が中心となり，ビル建設反対運動が展開された。しかし，ビル建設に伴う経済効果を期待する開発賛成派は，ビル建設賛成運動を同時に展開し始めた。その結果，湯布院町はビル建設反対派と賛成派に分裂することになった。結局，当初のビルの建設計画をまちづくりに沿った形に修正するという条件付きで，ビルは建設されることになった。

以上の例から，湯布院町内部において，「まちづくり集団」とは利害対立のある住民が存在していることが分かる。つまり，町の政策方針について，常に合意が形成されているわけではないと言える。

したがって，町の政策方針を決定するために，湯布院町内部の利害調整を行うこと，特に民主主義的な手続を用いた合意形成を行うことが必要だと言える。

次に，首長や議員のような政治家は，条例の制定過程において，重要な役割を果たすことができなかったことが指摘できる。なぜなら，住民団体である「まちづくり集団」は町行政へ直接利益をインプットするパイプを持っており，利益の代表としての政治家を必要としていなかったからである。次に，歴史的に，政治家は，町のまちづくり政策に関与してこなかった。さらに，町行政や「まちづくり集団」よりも，まちづくり政策に関する経験，知識，情報などの点で，政治家は劣っていた。そして，集票の点から，政治家は町の政策方針に対して反対意見を表明することができなかった，という理由があった。

これまで，湯布院町の「潤いのある町づくり条例」の制定過程を見てきた。次に，以上の事例を手がかりとして，地域民主主義論を展開するための論点を指摘していこう。

3 地域民主主義論を展開するための論点

湯布院町の「潤いのある町づくり条例」の制定過程の事例から，地域民主主義論を展開するために，(1)住民参加の拡充，(2)政治家，特に議会の機能回復，の２つの論点を取り上げたい。それでは，各々の点について，詳しく論じていこう。

(1) 住民参加の拡充

まず，住民参加の正統性を確保する手続，次に，手続の基盤となるものに関してそれぞれ論じていきたい。

最初に，住民参加の正統性を確保する手続について論じていこう。ここで，住民参加の正統性とは，地方自治体の政策過程への住民の直接参加の正統性のことを指す。

まず，なぜ住民参加[13]が重要であるのか，考えてみよう。

住民参加に対して，例えば，住民参加をする住民は首長や議員のような政治家のように選挙を通して選出されておらず，ゆえに住民の代表者ではないという理由から，批判する見解がある[14]。しかし，地方自治体において，住民が政策過程にかかわることは重要である。なぜなら，首長や議会が住民の利益を十分に代表していないと住民が判断した場合，住民は直接自己の利益を政策にインプットできるからである。

ゆえに，住民参加は，間接（代表）民主制を補完するものとして，これから拡充される必要がある。

ただし，住民は，政治家とは異なり，正統性の面で弱い。住民参加によって住民の意思が直接政策方針を左右することになれば，住民参加の正統性が問われることになるだろう。

そこで，住民参加の正統性の確保の必要性について考えよう。

湯布院町の事例では，住民団体である「まちづくり集団」が，政治家を介さず，直接町行政に政策方針をインプットする，非公式の政策形成のルールが存在していた。この非公式の政策形成のルールには，次のような問題点がある。

まず，湯布院町のような非公式の政策形成では，公開の場での利益の調整は事実上行われないことになる。しかし，住民団体という性質上，他の集団との利害紛争は避けられない。実際，湯布院町内部で紛争が生じたケースがあった。

さらに，非公式に「まちづくり集団」が行政と政策形成を行っているのだから，一部の住民が政策形成に参加していると言える。つまり，選挙のような公的な制度に則って選出されてたわけではない一部の住民による，政策過程への参加であると言える。

また，公的な住民参加制度においてさえも，同じことが言える。すなわち，「まちづくり委員会」または「総合計画審議会」のような公的な住民参加制度においても，同じ「まちづくり集団」の中心メンバーが重要な立場にいる。このことからも，公的な住民参加制度でさえ，一部の住民の参加と考えられる。

したがって，住民参加の正統性が問われることになるだろう。住民参加の正統性をどう確保していけばよいのか考えなければならない。そこで正統性を確保する手続に関して論じていこう。

本稿は，住民参加の正統性を確保するための手続として，

住民参加の公的制度化を取り上げたい。選挙で選ばれることによって，住民の代表として，首長や議員は正統性を持っている。住民は，公的な住民参加制度に則って，政策過程へ直接参加することによって，正統性を持つことができるだろう。また，十分に住民の意思を政策に反映させるには，住民参加制度に，ある程度の規制力を持たせる必要がある。そのためには，地方自治体が住民の政策過程への直接参加のルールを制度的に確立しなければならない。

湯布院町では，「潤いのある町づくり条例」の制定と同時期に，町『総合計画』を策定するために，「総合計画審議会」と「まちづくり委員会」が，住民の政策過程参加機関としてつくられた。「総合計画審議会」は，「町民参加の最高検討組織」として，「まちづくり委員会」は，「町民参加の中心的組織」として位置付けられている(15)。また，「潤いのある町づくり条例」の条文では，第５章に諮問機関及び公聴会についての条項がある。第48条に，「まちづくり審議会」は「この条例を推進するため町長の諮問に応じて審議し，答申するものとする」とある。さらに，第49条に，公聴会は「町長は，開発事業等について，必要に応じ公聴会を開催することができる」とある。これらの住民参加機関は，正統性を与えられていると言える。

住民参加を制度化することには，次の利点がある。

(1) 政策過程が非公式なものでなく，公的に開かれたものになること。

(2) 議会とは別に，住民間で利害調整を行う場を公的に与えること。

(3) 政策領域に関係なく，住民は等しく行政に参加することができること。つまり，どの政策領域においても，住民が政策を形成する機会がある。

(4) 住民が，地方自治体の諸政策に優先順位を付けることができること。地方自治体が抱える大きな問題の一つは財政問題である。住民が，必要か不要かというように政策に優先順位を付け，諸政策を整理することができれば，財政再建の助けとなるだろう。

ただし，単に住民参加を制度化するだけでは，十分に機能するものにはできない(16)。次に手続に則って，住民参加制度が有効に活用されるための基盤を取り上げよう。

住民参加を拡充するための重要な基盤の一つとして，情報公開を取り上げたい。住民参加が有効なものとなるには，官僚機構が情報公開(17)をしなければならない。知識や情報がなければ，住民は政策について有効な意見を述べることができないからである。情報を，政府内部の諸アクターが共有することによって，初めて諸アクターは政策過程の場に参加することができ，政策について審議を行える。

また，湯布院町の審議会などには「まちづくり集団」が重要な役職に就いていた。これでは，公的な住民参加制度においても，一部住民の参加と考えられてしまう。そこで，審議会や委員会のような住民参加制度内のメンバーの選出方法を公開する必要性が指摘できる。

以上，住民参加の拡充について論じてきた。住民参加は，間接（代表）民主制を補完するものとして，これから拡充される必要がある。なぜなら，首長や議会が住民の代表としての役割を果たしていない場合，住民は直接政策過程に自己の意思を反映することができるからである。しかし，湯布院町の事例では，住民団体と官僚との非公式の政策形成ルールができていた。このルールは，選挙のような公的な制度に則って選出されていない一部の住民による，政策過程への参加であると言える。したがって，住民参加の正統性が問われることになるだろう。

そこで，本稿は，住民参加の正統性を確保するための手続として，住民参加の公的制度化を取り上げた。ただし，単に住民参加を制度化するだけでは，十分に機能するものにはできない。したがって，住民参加制度が有効に活用されるための基盤の一つとして，情報公開を取り上げた。

(2) 政治家，特に議会の機能回復

首長，議員は直接選挙を通して，住民によって選出される。したがって，彼らは住民の代表として，正統性を持っている(18)。

政策案の作成には，知識や情報を持つ官僚の役割は大きい。そして，首長や議員は，住民の代表として，政策形成に関与し，政策方針をインプットすることが期待されている。

しかし，湯布院町の事例では，「まちづくり集団」がリーダーシップをとり，官僚が政策を形成していく非公式の政策形成がパターン化していた。そして，「まちづくり集団」の「自然を破壊する開発をしない」というまちづくりの理念が，町の政策方針となったのである。したがって，「まちづくり集団」には，住民の代表者としての職業政治家を介する必要がなかったのである。

このように，住民が官僚に直接利益をインプットして，政策が形成されるならば，政治家は住民の代表としての役割を果たしていると言えるのだろうか。

しかし，実際には，住民の政策過程への直接参加には限界がある。湯布院町の事例では，住民団体と官僚との非公式の政策形成が行われていた。一部の住民が政策過程に参加するときには，住民の代表として，正統性を持つことが難しい。また，「まちづくり集団」は町のすべての政策領域に対し必ずしも関心があるわけではない。彼らは特に「まちづくり」政策について関心があるのである。つまり，住民団体は，すべての政策領域について関与するわけではない。さらに，コストの面からも，住民が常に政策過程に関与していることはできない。

ゆえに，住民の代表という正統性を持った職業政治家は必要なのである。特に，利益調整の場として，議会は重要な役割を果たすことが求められている。しかし，もし，首長や議会が住民の代表としての役割を果たしていないならば，どうすればよいだろうか。特に，議会の機能不全を指摘する声は多い(19)。機能回復の方法を考えなければならない。

議会の機能回復の方法として，まず，住民参加においても重要であった，官僚との情報の共有が挙げられる。また，住民の利益を十分汲み上げるような，住民と議員のパイプを形成する必要がある。さらに，議員自身が，情報，知識を持ち，政策能力を向上させることも重要である。

以上，政治家，特に議会の機能回復について論じてきた。政治家は，住民の代表として，政策形成に関与し，政策方針をインプットすることが期待されている。しかし，住民が官僚に直接利益をインプットして，政策が形成された場合，政治家は住民の代表としての役割を果たしていると言えるのだろうか。

しかし，実際には，住民の政策過程への直接参加には限界がある。ゆえに，住民の代表という正統性を持った職業政治家は必要なのである。そこで機能回復の方法を考えなければならない。機能回復の方法として，官僚との情報の共有，住民と議員のパイプの形成，そして，議員自身の政策能力の向上があった。

これまで，住民参加の拡充と，政治家，特に議会の機能回復について論じてきた。また，住民参加と，政治家，特に議会の機能回復は，第１章で述べた地方自治体の民主主義的合意形成を継続的に達成するためにも重要な要素であることを，補足しておく。

これから地域民主主義論を展開するために，２点が重要であった。まず，住民参加の拡充が重要であった。住民参加は，間接（代表）民主制を補完するものとして，これから拡充される必要がある。住民参加の正統性を確保するための手続として，住民参加の公的制度化を取り上げた。そして，住民参加を十分に機能させるための基盤の一つとして，情報公開を取り上げた。

次に，政治家，特に議会の機能回復が重要であった。政治家は，住民の代表として，政策形成に関与し，政策方針をインプットすることが期待されている。しかし，政治家，特に議会は住民の代表としての役割を十分に果たしているとは言えないだろう。そこで機能回復の方法として，官僚との情報の共有，住民と議員のパイプの形成，そして，議員自身の政策能力の向上を取り上げた。

おわりに

本稿では，地方自治研究の中で，地域民主主義論をどのように位置付けていくべきかを論じ，そして，地域民主主義論をさらに展開するための論点を指摘することが目的だった。

本稿は，地方自治研究，特に，中央・地方関係論においても，地域民主主義を分析枠組として取り入れることが重要であることを示唆した。なぜなら，民主主義的合意形成が機能している地方自治体は，外部に対して，抵抗力を発揮できるからである。したがって，民主主義的合意形成は，中央・地方関係の分析枠組の重要な要因の一つである。

また，湯布院町の条例制定の事例を手がかりに，地域民主主義論をさらに展開するための２つの論点を指摘した。一つは，住民参加の拡充であり，もう一つは，政治家，特に議会の機能回復であった。

最後に，重要な論点であった，住民参加の拡充の事例として，北海道のニセコ町の取り組みを取り上げたい。

ニセコ町は，現在住民参加を制度化する「まちづくり基本条例」の策定計画を推進している(20)。町は，①町民と行政の情報の共有，②行政の透明性の確保，③住民主体の調整の実現を３つの目標として掲げている。

「まちづくり基本条例」に規定される事項として，住民参加（政策意思形成過程を含む）が掲げられている。本稿に関連して重要な点は，「住民参加を制度的に保障する」，「基本条例は，法的拘束力を持つ」，「自治基本条例は当該自治体の最高条例として位置付けられる」と述べられている点である。この取り組みは，住民参加を制度的に保障する点で重要である。

以上のような動きはすでに起こっており，また，これからも様々な形で起こる可能性がある。そこで，こうした現象に即した，地方自治論，地域民主主義論，及び中央・地方関係論を展開していきたいと考える。

注

（１）総務庁行政管理局企画調整課・自治省行政局行政課『逐条解説　地方分権推進法』ぎょうせい1995，46頁。

（２）総務庁行政管理局企画調整課・自治省行政局行政課，前掲書，91頁。

（３）原田尚彦『地方自治の法としくみ 全訂二版』学陽書房 1995，５頁 は，住民自治とは「地方行政を中央政府の干渉を排してその地方の住民の意思で自主的に処理させることである」と定義している。

（４）自己統治，自己統制などの言葉を用いる論者もいる。自己統治については，西尾勝「自治」『行政学の基礎概念』東京大学出版会1990，373-392頁を参照。自己統制については，白藤博行「自治体の自己統制」『ジュリスト』№1074，1995.9.1，65-70頁を参照。

（５）地方自治法では，条例の制定・改廃の請求，事務監査の請求，

議会の解散請求，議員，長その他の役員の解職請求といった，住民の直接請求制度が認められている。これらの制度は，住民が直接政策過程に参加をする制度とは異なる。しかし，実際，直接請求制度は政策に影響を与える可能性があるので，補足しておく。

（6）村松岐夫『地方自治』東大出版会1988は，中央・地方関係論の枠組に「政治」の要素を取り入れる必要性を説いている。

また，笠京子「中央地方関係の分析枠組」『香川法学』第10巻１号，1990は，相互依存論の利点として，「政治の発見」を挙げている。さらに，「政治の発見」は中央・地方関係の分析対象に「政党，議会，議員，自治体職員，他の地方政府などの公的アクター，さらには市民運動団体や住民運動，民間の利益団体などの民間アクターを加えた」ことを指摘している（67-68頁）。

さらに，スティーブン・Ｒ・リード『日本の政府間関係』木鐸社1990は，日本の政府間関係を，比較的視点から考察し，かつケース・スタディを用いて分析している。そして，日本の政府間関係の特徴を示すとともに，「地方民主主義」に対する問題点を提示している。

（7）進藤兵「自治体の首長制度」西尾・村松『講座行政学第２巻　制度と構造』1994，247頁は，「地方政府」概念が従来自律の側面に着目して提起されてきたことを指摘し，「住民を統治する『地方政府』の住民『自治体』への再転化が展望されてもよいのではないか」と述べている。

（8）拙稿「大分県湯布院町の『まちづくり』と地方自治の可能性上・下」『月刊　地方財務』３月号，1999.3.5，54-173頁，４月号，1999.4.5，331-348頁。

（9）湯布院町の条例に対する評価については以下の文献を参照。井上繁『町づくり条例 — その機能と役割』ぎょうせい1991，264-267頁。阿部泰隆『政策法学と自治体条例』信山社1999，242-245頁。

（10）伊藤光利「地方政府構造と二元代表制」『人文社会研究』34. 1990.3，7-14頁は，「立案はほとんど官僚制に委ねられるが，政策の基本方向は，首長と議会という政治的代表の意思と相互調整によって大きく影響を受ける」と述べている。ただし，官僚制の自律性を高めるように働く要因の一つとして，「住民参加と行政機構が直結するようになると，官僚制の住民代表制を高め，それが官僚制の正当性を高める」とも論じている点は，重要であろう。

（11）湯布院町の初代岩男町長は，初期のまちづくりのリーダーシップをとっていた。詳しくは，拙稿，前掲「大分県湯布院町の『まちづくり』と地方自治の可能性　上」156-166頁。

（12）大型観光ビル建設計画問題について，詳しくは，拙稿，前掲「大分県湯布院町の『まちづくり』と地方自治の可能性　上」166-170頁。

（13）住民参加については，様々な考え方がある。例えば，鳴海正泰『地方自治を見る眼』有斐閣1991は，住民意思の尊重，地方自治の活性化という視点から，住民投票制度などの住民参加の場の拡大について言及している。

また，原田尚彦『地方自治の法としくみ　全訂二版』学陽書房1995，79-83頁は，「個別重要課題をアド・ホックに住民投票に委ねて決定するのは，法律上の権限分配に抵触し，長や議会の権限を侵害するのではないかとの疑いがもたれている」ことを指摘し，直接民主主義への傾斜について，その妥当性に疑問を呈している。しかし，住民が直接行政に参加する権利を否定するものではなく，むしろ必要であるという認識に立っている。この場合の住民が行政に参加する権利とは，公聴会や意見の提出といったレベルである（247-250頁）

白藤博行「自治体の自己統制」『ジュリスト』№1074，1995.9.1，68頁は「議会に十分な行政統制が期待できない現状では，住民による『自治体の自己統制』の可能性が中心課題とならざるをえない」と述べている。そして，「自治体内部の意見が真二つに割れて見えるとき，かつその意思決定が自治体の将来を長く決定づけるような事物の性質を有する場合には，やはり十分な情報の提供と議論を経たうえで，住民自治の徹底の意味でも住民投票が許されるべきであろう」としている。

阿部・新藤『概説　日本の地方自治』東大出版会1997，28-29頁は，「直接民主主義を保証するレファレンダムやイニシアティブの制度を拡充すべきである」とし，特に，「住民投票を法政化するとともに，住民自身が提案した条例案を住民自身の投票によって条例化しうる制度を確立すべきである。」と述べている

各論者とも，行政への住民の意思の反映については異論はない。しかし，住民参加には，公聴会のような，住民の意見を聴取するレベルから，住民投票のような，地方自治体の政策方針に大きな影響を与えるものまで，様々なレベルが考えられる。特に，住民投票などについては，法的に問題があることなどの理由から，評価が分かれる。したがって，住民投票のレベルの住民参加については，未だ意見の分かれるところであり，さらに議論の余地があるが，これについては別稿で論じる。

他，小林弘和「18　公聴会・参考人制度の利用」西尾・岩崎『地方政治と議会』ぎょうせい1993，341-357頁，松下圭一『日本の自治・分権』岩波新書1996，堀江湛『現代の政治学Ⅱ　日本の公共政策と中央地方関係』北樹出版1998などを参照。

（14）小林弘和，前掲書，341-357頁を参照。

（15）湯布院町『湯布院町総合計画』1992，174頁。

（16）小林弘和，前掲書，352-353頁は，公聴会などの住民参加は，単なる広聴機能にすぎないことを指摘し，「行政手続の面での制度化は別として，政治的面での住民参加は，かえって画一的な制度化により形骸化し沈滞化する恐れが強い」と述べている。

（17）情報公開の問題に関しては，松下圭一，前掲書，千草孝雄「現代日本における地方自治理論をめぐる諸問題」『高岡法学』第10巻，第１・２号合併号1999.3などを参照。

（18）二元代表制に関しては，伊藤光利「地方政策の構造と機能」『都市問題研究』42巻，５号1990.5，14-27頁，伊藤光利「地方政府構造と二元代表制」『人文社会研究』34. 1990.3，114-150頁，村松・伊藤『地方議員の研究』日経新聞社1986などを参照。

（19）伊藤光利，前掲「地方政府構造と二元代表制」７頁は，「しかし，執政府と議会の関係，特に首長のリーダーシップや議会の主体的条件によっては，議会が先験的公益やその他の重要問題について十分理解できなかったり，明確な意志を示すことができないこともしばしば生じている」と指摘している。他，議会の能力の低さについては，村松・伊藤，前掲書，15-20頁，鳴海正泰，前掲書，122-124頁，五十嵐敬喜『議員立法』三省堂1994，32-34頁などを参照。

（20）ニセコ町①「ニセコ町の取り組みの概要」，②「ニセコ町まちづくり基本条例検討資料(1)」平成11年６月７日（役場提供資料）。