

住民参加論覚書・その二

山代 義雄

学内規程での停年令に達したということで退職した。そこで、恒例によって、法学部諸氏が、法学論集の一号を、小生の退職記念論集として編集し謹呈して下さることとなったそうである。しかし、原稿の集まりが悪いようで、ただ若干出版が遅れるということも聞いた。それなら自分の論文も入れて出してもらおうかと思って、編集担当の教授に相談すると「それも名案の一つだ」ということだったので、本人の記念論集に本人が投稿するという奇妙なことになった。とはいえ他の退職教員もおられるので、これらの人に謹呈することは良いことだ。問題は作成期間が一週間しかないのがどんなものができるかである。ついでに述べると、小生は住民参加論に従来から若干の関心を持っており、法学論集五六号には住民参加論覚書Ⅰを発表したが、それは覚書程度でいささか舌足らずであったので、これを補充するよい機会でもある。今回のテーマは、その後、法学研究所の地方自治総合研究会（大学の補助対象研究会、一二月一七日）や関西行政法研究会（一月一六日）等で、住民参加と地方自治体の法政策をテーマに発表してきた。せっかくの機会なので、これを活字にしておきたいという気持ちがあったことも今一つの理由であった。住民参加について話すとき先ず引用したいのは、有名なシェリー・アーンスタイン（S. R. Arnstein）女史の住民参加の階段説（Ladder of Citizen Participation）⁽¹⁾「図1」だが、説明が長くなるので、詳細は前掲法学論集五六号を御覧頂きたい。前掲覚書でも紹介したが、さらに三脚方式（Three Legs Stools）⁽²⁾というのがあり、重要な論点である。

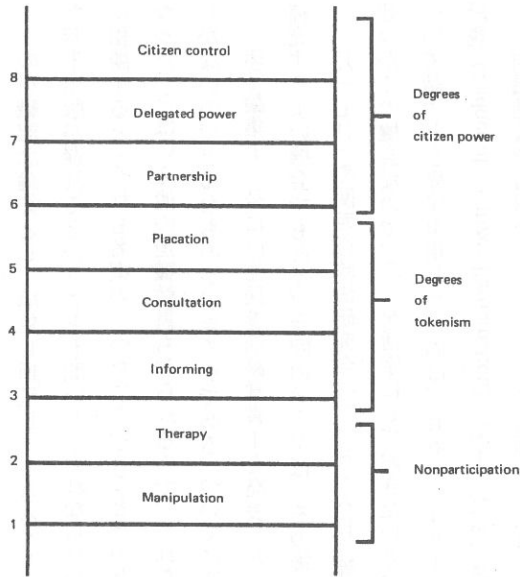


FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*

図 1

の腰掛けに乗って頂上まで回転していくというものである。こんなことは本論（住民参加や三脚方式のこと）でない余談なので早々に切り上げるが、今一つこの都市で有名なものは何かというと、プルト・アイゴ（Prut Igou）地区という乱雑な不良住宅地区の再開発問題であり、再開発の結果、見違えるような住区になったというので都市計画の名所として諸国から視察が絶え間なかったという場所があるのである「図2A」。大阪府の都市計画課長の矢嶋哲男氏が「君も行くのなら見ていらっしやい」というので、セントルイス市に特に希望して見に行ってみた。図2Bの

前掲覚書との重複を避けて若干趣を変えて話を進めると、セントルイスというアメリカ中部の都市があり、皆が知っているのは、セントルイス・ブルースという有名な歌曲と、今一つ、ミシシッピ川河畔に設けられた美しいゲイト・ウェイ・ブリッジ（Gateway Bridge）であろう。このブリッジは、「ここから先は西部だよ」という意味のものだが、印象的にハッとするような美しい構造物である。あまり美しいので、一過性旅人の私も見過ごして通るわけにもいかないと思

い、周辺の警戒を怠らないようにしながら、公園の小道や鉄道駅の横を潜りながら、ブリッジまでたどり着いたが、実は、架橋ではなく、立体型観覧車を半分地下に埋めたような構造のものであり、ウイングの先端

地区が、一見美しい図2Aの地区に変貌したというのである。⁽⁶⁾しかし実態は、窓ガラスはほとんど破られ、同行してくれた黒人女性運転手の説明ではエレベーターは性犯罪が多く乗れないということだった。再開発前の住民が、再開発後の場所に安住していないように、再開発の名所といわれてきたものの、実は失敗例ということになるだろう。これは住民の意見を実際には十分に吸い上げていなかったからではないか。このためか、監督庁のHUD(都市開発省)やOEO(経済機会庁)から通達⁽³⁾が出され、解決法として、いわゆる三脚方式(Three Leg Steels)なるものが提案され、普及したのである。もともと米国の住民参加は、政府サイドから働きかけた点が我が国の場合と異なっており、前記、HUDやOEOは、住民参加方式を採用している開発事業等に連邦補助金を交付するという方法で住民参加を促進してきたものであるから、自治体は、住民参加事業の採用に熱心に取り組むことになったのである。しかし、住民といっても、名士である市民の参加(例えば、弁護士とか学識者、校長、社長、駅長、行政機関の長など)では、貧困者市民の気持ちを代弁しているわけでないので、三脚方式では、委員構成を行政系三分の一と、市民系三分の二にわけ、かつ市民系では、その半数は名士でもよいが、残りの三分の一は、貧困者(poors, area-residents)の代表者の三脚構造にすべきものと決めたのである。元々この時期の米国の住民参加行政は、War on

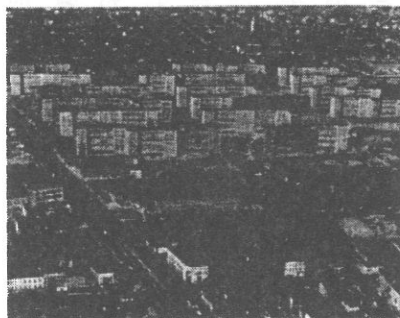


図2 A



B

Povertyという旗印の下に、貧困者をなくすために行なわれたものであるから当然のことである。元に戻って、ブルト・アイゴアの再開発がうまく行かなかったのは、住民参加はあったが、地区の貧困階層の意見を反映していなかったからではないか。住み慣れた環境が変わってしまったから地区住民が定着しなかったのではないか。前掲覚書でも述べたが、小生は、講学上、地区の低層階層の参加した参加を「住民参加」と称し、一般の「市民参加」と区別している。「住民参加」は Citizen Participation とは not participation for area Residents (こそが重要なのである。この失策を繰り返してはならない (from interview with city officials)。

さて、現在のわが国で、自治体の長に立候補する場合、選挙公約として住民参加とか情報公開を掲げない者はまずいないだろう。しかし注意すべきはその多くはごまかしで、アーンスタイン女史の第一段階にいう manipulation (不正な操作) がほとんどであり〔図1〕、また五段階目の pulcation (懐柔) であることも大変多いということである。実は小生は、千里ニュータウンの第一種低層住居専用地区に住んでいるが、そこに囲まれた同地区の近隣センターを駅前型手法で法定再開発するという市長の政策に反対し住民訴訟を提起したこともあり、これは、かつて本誌五〇号にも発表したことがあるが、行政の長の嘘には全く愛想をつかせられた。我々は、少しでも住環境悪化を避けようと施行・設計業者と話し合いたいと懇望し、市の紹介斡旋で、かつ、市の幹部や市議員も同席して業者と話し合いを行ない、往復文書の交換もあったのに、後日「あれは全く本件と関係ない業者であり、正式の設計は、別途、府の外郭団体に委託して作成している」旨の告知が裁判上の準備書面の記述であった。このような不正はいくらでもあるのだが（しかも当外郭団体には、当時、再開発専門の建築専門家は不在）、恐らく、あちこちで住民の反対運動と戦ってきた市役所の小役人達としては、いろいろな、いんちきノウハウを備えていて（ノウハウ集、必要に応じて適宜活用するようにしているのだ。その一つは（長くなるので一例だけしておくが）、千里ニュータウンの低層住

居専用地区に囲まれた同地区のための近隣センターを高層・高容量のマンションにしてその多くを売り出し、(処分床という)その財源で再開発しようというものであり(適法だが、市の財政目的のみ)、周辺環境の悪化は目に見えている。だから近隣住民は皆反対し、反対署名は実に九七%にも達したのである。³⁾近隣住民というのは、当該再開発地区の自治会会員ということであり、藤白台二丁目在住住民ということである。これに対し市の manipulation 手法は、もつと広域に扱って近隣の反対の率を薄めようと二丁目だけでなく藤白台全体⇨連合自治会の意見が重要であると称し、藤白台連合自治会に働き掛け、署名運動を始めさせたのである。連合自治会全体の会員数は二丁目だけの人数の十倍を越すものであり、かつ、これを主導する自治会や連合自治会は、おおむね市町村の補助金をもらって活動の運用資金とし、またその団体の幹部は当該市町村長に媚びて、地区の名誉職にしてもらいたいか、地区で良い顔をした者ばかりであるから、真の participation for area Residents など実現するはずはないのである。しかし、市長は、裁判上で臆面もなく、連合自治会の署名数が二丁目の署名数を越えたと強弁して近隣住民の意志を無視し、住民不参加行政を押し続けたわけである。また、法定義務である都市計画法一七条の都市計画審議会への住民からの意見書提出さえも怠った。系統적にお話するには、manipulation の話から順次 A 女史の Ladder を上っていけば良いのだが、紙数にも制限があるし、話を折って悪いが、次に三段目の Informing について逸話を述べさせて頂きたい。

某新聞が、情報公開度のランキングというのを作って載せたことがあり、吹田市も十位ぐらいに入っていたが、とんでもないことだ。コピー代をいくら取ったかとか非公開理由の広狭で決めているが、必要経費を取るのは当然であり、非公開理由は学問上決着させる問題である。吹田の情報公開は実は最低であり、その駄目な理由の一例は、市長が、再開発手続開始の直前に建設省の再開発関連の幹部を銀座や六本木で接待し、住民訴訟で返還請求が起き(古江台在住市民から)、市長が敗訴し確定となったのだが、その判決を私らが公開請求したところ、市は裁判の被告は市

ではなく名宛人は市長であるといつて最後まで非公開で頑張るのである(条例上の不服申立さえも放置するので一年経過後、不作為違法確認の審査請求を提出したが審査会と通じて無視、棄却。審査会は市長が任命する)。通常なら、このような判決が出たら職員一同にこんな判例を参考に、今後充分に注意するようにと庁内一般に訓令すべきであるのに、市長宛のもので市宛の文書でないから、秘書課にも控えさせないというのである。正に「公物の私有化である」。これでは、職員は、官僚や業者を大いに接待してもお咎めなしというのと同じである。だから最近も、消防職員の出張宴会が問題となった⁽⁶⁾。ArinsteinのLadderで説くと飛んでしまうが、紙数にも制限があるうと考えるので、第三段階のInformingの逸話を追加させて頂く。

話は全く変わってシカゴ市の市民公聴室が優れているということ聞いたので訪ねてみた。驚いたのは、英語だけでなく、ヒスパニックのためのスペイン語コーナー「図4」があることである⁽⁶⁾。オリエンタルの人口はコンマ以下なので構わないが、アメリカ中部にヒスパニックがそんなにいることはない。日本なんか、この例でいけば、公聴室に英語、中国語、朝鮮語、の相談コーナーを作らなければならないのに比較すると遅れている。小生は、日本語コーナーがないので、スペイン語コーナーにドンと座っていると、主任のPaul O.Hさんが気にして、義務を果たしにやって来た(図4中央の女性)。曰く(英語で)「昨年、日本に行ったが日本の女性は美しくて優しい」と。室中が小生の返事をそば耳を立てて物音立せず聞いている。英語か西語のテストのつもりだ。私がくそ度胸を出して「日本に限らず、どの国でも女性は美しくて優しい」といつてやったら、室中が大爆



図 4

笑になった。小生のテストは合格ということになった。主任の Paul さんは親切な人でいろいろ説明をしてくれたが、相談コーナーは中央集権にならないように行政の部門ごとに置いているという説明が印象的だった。そして「どの部門に興味があるのか」と聞くので「公営住宅の管理状況」と答えると、その部門に案内してくれた。そこでは、市営住宅の故障や修繕についての電話が鳴り響いていたが、職員はさつそくその箇所に対応するコンピューターの画面を開いて、修理箇所を確認し、次の行動に移っていた。正に Quick response である。日本とのコンピューターのアプリケーション応用程度の差異が目瞭然だと思った。また、P 女史の話では、「シカゴは寒いから、住宅の貸主が暖房器具を故障にしたまま貸すと、条例で罰せられる (Heat Program) のだ」とのこと。ついでながら今一つ、日本とのコンピューターのアプリケーションの差異をまっさに見せつけられた例で、デイトン市 (Dayton Ohio) の Health Center について一言触れると「図5」、デイトンは市内の個別のプロジェクト

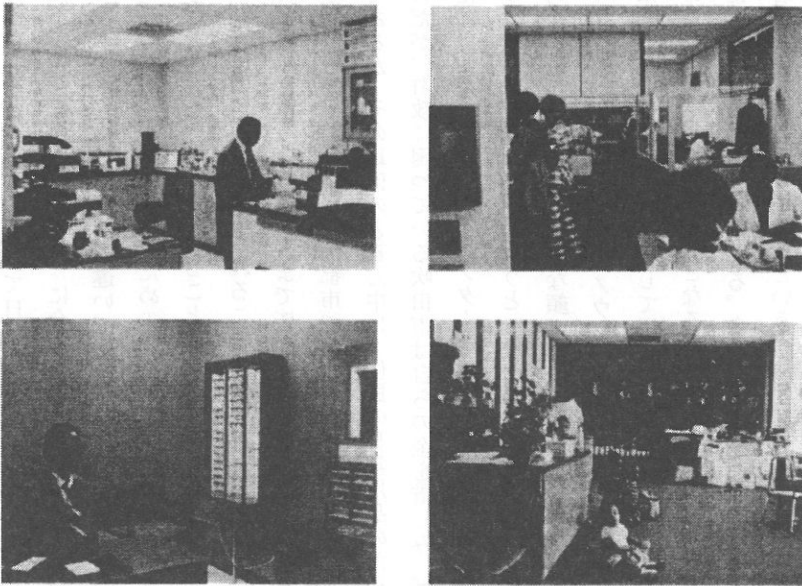


図5

だけでなく、市域全体の住民参加政策が評価され、モデルシティプロジェクトとしてHUDの補助事業に採択され、DaytonはCity Wide Model Cityと称して当時有名であったが、Health Center⁸⁾「図5」に全市民の健康診断カルテがインプットされており、個人情報公開・非公開の保護問題で大騒ぎした日本とは大違いである。これが三〇年前の米国である。このHealth Centerは、全診療科目が揃っているばかりか、母親の診察のための育児室や子供の遊び場まで備えた優れた施設であった。Informingつまり情報公開であるが、ここで一言触れることにしたいことは、最近、政・官・財の鉄の三角形とかいわれ、それぞれ、取り分け官僚の不祥事について報道されることが多いが、官僚とは何もの、国のキャリア官僚だけでなく府県の中官僚もいれば、市町村の小官僚・こっぱ役人まで皆悪いことをしている者がいる。小生は、千里ニュータウンに住んでいて、そこは、御存じの本来的な都市計画都市であり、特に私の近隣は低層住居専用地区ということになっており、環境も良い場所であるが、その地区のど真ん中に、住民の日常用品のための近隣センターというものがあ、立替の時期に来ているのだが、財政に困っている吹田市は自らの金を惜しみ、国庫補助金目当てに、法定再開発をしようということを決めたのである。つまり、一ヘクタールほどの土地に高層高容量のマンションを作り、これの多くを売って（処分床という）再開発経費を捻出しようというものである。近隣地域住民はもちろん住環境の悪化に反対し反対署名運動を行なった。⁹⁾しかし、市長は平気な顔である。なぜか。それは市には、今までもいろいろ住民の反対運動に直面したことがあり、多くの、住民をだますノウハウを蓄えているのである。本件について言えば、直接の地元である藤白台二丁目自治会の九七%が反対署名をして居るのに、藤白台全地区の自治会長を招集して、再開発是非の署名運動をさせたのである。全地区の自治会員数となると藤白台二丁目自治会の十倍はいるだろう。このようにして、結果は賛成が多かったとうそぶいているのである。自治会というのは、みな、市町村から運営費の補助金をもらってやっており市政の従者に過ぎないし、自治会長というのは地区で名を上げて市長

に適当な役職を貰おうとしている者ばかりである。

鉄の三角形の一角を崩しても、行政は次の手を準備している。国民の権利救済とは手続法ができていても、その実現をはかることは誠にたいへんなことである。官僚達（司法官僚も含め）は、長い期間積み重ねた自らを守る理屈、ノウハウを作り上げており、国民の権利救済は訴訟の場での実戦である。しかるに今の大学では、これに役立たない解釈論ばかり論じ、政策学を学ぶ機会がほとんどないのは残念なことである。⁷⁾

繰り返しになるかもしれないが、地方レベルで紛糾して、裁判になっても、裁判所もちゃんと反対運動を押さえ込むノウハウを蓄積しており、行政庁勝訴が常識である（住民勝訴は一割もない）。このノウハウを、小生は、裁判所法学と呼んでいる。事実弁論などで対峙してみると、行政法を知らない裁判官や弁護士に辟易するのであり、裁判所側は「もし住民を勝訴にし、行政が混乱したら、私達は責任上、どうしよう」というようなことを心配しているのではないか。行政改革が叫ばれているが、行政の中で最も遅れているのが司法制度のように思われる。

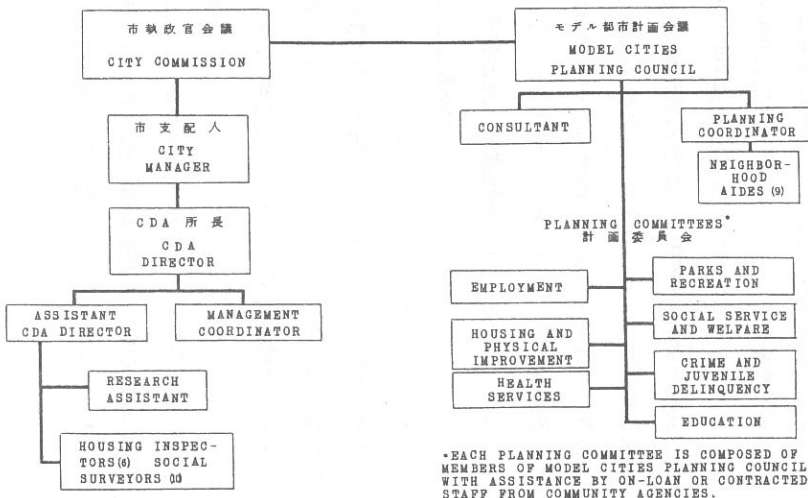
現在公選法で選ばれる首長は、例外なく公約として「住民参加」と「情報公開」を強調するのであるが、吹田市の住民参加とは一例を上げても、こんな程度であり、本当はもつと物凄く汚いものである。奥の手は、反対運動の分断作戦であり、実に巧妙である。その手段として賛成派にアメだま、褒美をやるのである。賛成派は言いたい放題である。現在完成した本件再開発地区を囲む環境対策用の土盛りや植樹の差異を見れば一目瞭然である。共産党は開発反対を叫んできたが、千里ニュータウンではそれが無く反対で、共産党が賛成派である。Amstein学説を体系的に順序だてて説明すればよいのだが、紙数にも制限があるうし、次にInforming情報公開について述べていく。

市町村主導住民参加の悪辣な一例としてAmsteinの階段説⁶⁾では、placationに該当するだろうが、反対運動の分断作戦がある。反対運動の目標は必ずしも一致していないことが多い。本件再開発反対でも、再開発地区東側住民は、共

産党幹部を顧問とし、日照権阻害を最重要目標としていたし、南側住民は、もっと広い住環境悪化を問題にしてきた。吹田市としては、東側の要求を入れて、敷地東側の住宅高度を下げれば東側の住民は賛成に回るし、思想的に分断は容易であったのである。市長は、歴代、衛星都市労働組合・連合組合という自治労中の左翼組織の委員長でその推薦で当選してきたのであったから、底辺では職員組合と友好関係にあったのである。これは案の定、実行に移されて、現在完成した再開発の周辺を見て回っても、東側は大きな土盛りと植樹でマンションから閉鎖され、再開発住宅からの環境悪化を防いでおり、これに対して南側の境界にはそのような配慮は皆無である。「差別をしない」とか「嘘をつかない」とか「住民同志の合意こそが重要でそれに従う」とかという市長名義の文書を何枚も送ってきたが皆嘘ばかりであった。分断作戦とか、いろいろ嘘をついて、国から二割五分もの補助金を搾取し高層マンションを作ったが、東側、南側の反対組織と、再開発組合の理事長の合意文書に対して、市長は、なお住民参加を口にして事業を強行し、また、

図6 デイトン市モデル都市計画の現在組織 (8)

Actual Model Cities Program Organization, Dayton



理事長は裁判所から証人尋問に召喚されているのにこれを再三無視して事実の隠蔽を企て、これは法律によって勾引されるべきものであるのに、裁判所は、行政の肩をもってこれを行わない。これで味を占めた建設関連業者は、吹田市の甘さを知って、あちこちで再開発紛いの高層住宅を作り、しかも法律違反の地下水を汲み上げて温泉付き住宅とするなど、公害法規にも違反することはもちろん、住居専用地区の環境悪化を促進している。開発反対を叫んできた共産党が正反対になってしまった感である。断片的な逸話を述べても切りがないので、最後に、partnershipについて述べておく。

行政と市民が協働するというのなら如何にも素晴らしい表現になるのであるが、前記覚書Ⅰでも記したように、私にはここが階段学説の最大の問題点であるように思えるのである。階段説は下から上に行くほど直接民主制的な色合いが強くなってくるが、これは正しいのか。代表民主制は多くの近代民主国家で採用され、多くの長所を持っている。代表民主制の問題点を端的に言えば、行政権限というものは法令で厳格に配分され（責任の明確化のためもある）ているので、仮に、partnershipということになると、権限が二分され、最後の決定権や責任の所在があいまいになるおそれがあることになる。（例えば図6はデイトンの住民参加組織⁽⁸⁾であるが、コミュニティ⁽⁹⁾との計画委員会をまとめたモデル都市計画会議が住民の最高意志決定機関であるが、同市の執政官会議との権限の争い・・どちらが最終決定権優先順位を持つか）が問題となったことがあった。そんなこともあって、カリフォルニア州の議会は、パートナーシップ協定に対し批判の目で対峙してきたといわれるし、先刻紹介したデイトン市においても、市執行機関と住民代表の事業優先順位の決定方法に議論がまつまらずうまく運用できなかつたといわれている。⁽¹⁾これらの点は小生としては今一度当地を訪れて話を聞く機会が欲しいと考えている。デイトンは、黒人コミュニティであるが、有能な指導者が輩出し行政をまとめてきたことが当時から高く評価されていた。最後に私が書き添えておきたいことは、コミュニ

ティ重視の政策である。A女史のLadderには抜けているが、これこそ重要と考えられる。日本でも昭和六〇年ごろ
 コミュニティ振興問題が大いに叫ばれ、当時の自治省は奨励補助金なども用意して旗を振ったものだが今はどうなっ
 たのか。米国でも、かの有名なニューヨーク市のリンゼイ市長はニューヨーク市に二十数個の住区市庁
 (Neighbourhood Government)を設置したことを自己の最大の成果ある政策と言ひ、住区に自治権限を降ろすように勧
 めた。ニューヨーク市以外の大都市もこぞつてLittle City Hallなる自治組織を設け、同様の施策を行なった。これら
 はRadical Decentralizationと称されて、当時盛んに議論されたのに、今はどうなったのか。前掲覚書にも記したが、
 ニューヨーク市のDonnel図書館(五番街の目抜き通りにあり便利)で司書たちと調べたがその理由は分からなかつ
 た。数日後ボストンに行く機会ができ、近隣施策室の近隣 coordinatorの司馬さんという中国系職員に以前のLittle City
 Hallはどうなってしまったのか」と質問した(前掲覚書五二頁)。答えは、「必要な仕事はわれわれが引き継いでやっ
 ている。ただ住区の小市庁では、権限が少ないので本庁で各部の権限を総力を挙げてサポートする方がよかつたので
 す」と答え、私は、やつと一応の納得解答を見出した。住区市庁については、前記覚書で地区民の行政参加の一例を
 紹介したし(同四五(住民が地区を見回り、異常を連絡する仕組み)頁)、セントルイスの、East WoodCommunity
 では珍しい日本人のためパーティをしてくれた。今、NHKで近隣の難問解決法・「近所の底力」という番組が毎
 週連続で放映されているが、これこそRadical Decentralizationであり、近隣が協力すれば大抵のことは解決できるの
 である。空き巣対策、ごみ処理対策など近隣が協力すれば大抵のことは解決できるのである。数年前、八尾市の総合
 計画審議会の副会長を仰せ付かったが、八尾市には、各地区にcommunity centerも住区の組織も整っているし、住民
 の自治意識も高いので、「地域経営」の目標に恥じない、立派な成果が上がることを期待している。

- (1) S.R. Arnstein: A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 10, no. 1 (1944)。 図1も同文献
45
- (2) 西尾勝『権力と参加』有斐閣 一九七五年五七頁以下
大森弥『現代行政における「住民参加」の展開』有斐閣(辻還暦) 一九七四年二九八頁
拙稿『行政への住民参加』大阪府地方自治研究会四五頁
- (3) HUDからのCDDA Letter no3, Citizen Participation および、同CDDA Letter no10, joint HUD-OEO Citizen Participatin for Model Citizen Programs。西尾・前掲五七頁、一九七頁。
- (4) 大阪地方裁判所平成一〇年(行ウ)第二六号財産処分差止住民請求事件
- (5) 図2は、Saint Louis: A Model City 1973 8頁および一〇頁より。なお九七%は、地元誌千里タイムス一三五八号一頁
- (6) 図4はCity of Chicago MESSAGE OF THE MAYOR 1973 二八頁より
- (7) 阿部泰隆「法政策の時代」公共政策研究二号二〇〇三年三頁
- (8) 図5は、Dayton, Ohio の Health Center (筆者撮影)
- (9) 図6は、Dayton, Ohio の市民参加組織図 The Model Cities Programs HUD刊行
- (10) 平成一六年二月月上旬各紙
- (11) 拙稿覚書I本誌五六号五三頁ほか
- (12) 同覚書I本誌五六号四五頁記載の表(Street Condition Survey 事業)。(これは地区住民が表の様式を持って地区を見回り、異常があれば近隣支庁に連絡して修繕するもの)事業の成果の一例を短期間のものであるが、文献から記載すると、同地区の実績(一九七三年五月一〇〜三十一日・放置車両連絡四八件・対応一〇〇%、排水管故障、漏水連絡件数一四三件、六月一日までの修繕九〇%、責任遂行六三%、路面のくぼみ連絡件数二五四件、修繕二〇〇%、責任遂行八三%、ビルの放棄連

絡件数九四、処置九四、責任遂行一〇〇%、街燈修繕連絡件数九、修繕九、責任遂行一〇〇%)