

地方自治、直接参加の流れ

—毎日新聞世論調査の解説と質問・回答—

今年は国内では統一地方選の年にあたり、国外に目を転じれば、日本と米国とのかかわりが一段と関心を集める年といえるだろう。そうした中で、国民は今、地方自治のあり方をどう考え、米国をとらえているのか。毎日新聞が実施した全国世論調査から探ってみた。

情報公開に一定の評価

住民の協力と参加なしには市区町村の行政は成立しない時代を迎えた。多くの市区町村が「協働」というテーマを掲げ、福祉をはじめ、さまざまな行政課題の解決にNPO（非営利組織）やボランティア、自治会などの住民参加を期待している。

そこで、自分が住む市区町村について「住民の行政参加は進んでいるのか」を聞いたが、「進んでいる」と回答した人は全体の6%に過ぎなかった。「ある程度進んでいる」と合わせても47%。「あまり進んでいない」「進んでいない」の48%とほぼ二分した。

一方、「自分が住む地域で主にどのような活動に参加しているのか」の問いには、半数近い46%（男50%、女40%）が「町内会や自治会」と答えた。「ボランティアなど」11%（男11%、女12%）、「PTA活動」5%（男3%、女7%）と続き、「NGO（非政府組織）やNPO」は1%にとどまった。これに対し、「参加していない」は36%（男34%、女38%）だった。

「住民参加」のためには行政の透明性・情報公開が不可欠だろう。

その進展具合を聞くと、「進んでいる」「ある程度進んでいる」の「肯定派」は51%。「進んでいない」「あまり進んでいない」の「否定派」より10ポイント多かった。しかし「ある程度進んでいる」の45%に対し、「進んでいる」は6%にとどまった。

市郡別でみると、市区部では住民の行政参加が「進んでいる」「ある程度進んでいる」を合わせて44%で、町村部（郡部）の57%を13ポイント下回った。「進んでいない」「あまり進んでいない」は49%で、町村部より9ポイント高かった。地域活動への参加、情報公開の進展は市区部と町村部の差はほとんどなかった。

また、「住民の行政参加が進んでいる」と答えた人たちの中では、「情報公開が進んでいる」「ある程度進んでいる」という回答が80%あった。「行政参加がある程度進んでいる」と答えた人でも73%だったが、「行政参加があまり進んでいない」と回答した人の中では35%。「進んでいない」と答えた人では22%と低かった。

この「否定派2グループ」はそれぞれ63%、75%が「情報公開があまり進んでいない」「進んでいない」と答えた。特に「行政参加が進んでいない」の回答者では44%が「情報公開が進んでいない」と答えている。

地域の活動に参加している人のうち、「ボランティアなど」と「町内会や自治会活動」のグループは「情報公開が進んでいる」と答えた人は、それぞれ12%、8%。「ある程度進んでいる」も、それぞれ47%、42%で、評価する傾向がうかがえた。

「PTA活動」「NGO・NPO」は行政の情報公開には厳しく、「あまり進んでいない」が5割を超した。

町内会・自治会は行政の下請け機能的な性格が色濃く残り、ボランティア活動も多くが行政の「歯車」に組み込まれている現実から、判断の差が表れたといえそうだ。

市町村合併、75%「自主性尊重せよ」

政府は、合併特例法と交付税の総額を圧縮・交付を絞り込むという、いわば「アメとムチ」の手法で「平成の市町村大合併」を目指している。その一方で、高度成長時代、湯水のように行った国の公共投資の裏側で、市町村は抜き差しならない赤字財政を背負わされた現実もある。

この合併推進論を、住民はどう思っているのか。

「国が主導して強制的にでも合併を進めるべきだ」は全体の7%（男9%、女5%）。これに対し「地方の自主性を尊重して進めるべきだ」は75%（男77%、女73%）と大半を占めた。また「地方の自主性を損ないかねず反対」は12%あり、「自主的合併」が多数を形成している点は、注目されるだろう。

昨年8月スタートした住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）は個人情報の保護が不完全だなどの理由で一部が参加を見送ったり、住民個人の登録拒否を認めるなど、市区町村の足並みは乱れた。

「住基ネットはどうあるべきか」をたずねたところ、「現状のままでよい」は18%（男22%、女13%）と2割にも満たなかった。「住民の意思に委ねるべきだ」は45%（男48%、女42%）、「廃止すべきだ」も32%（男28%、女36%）で、ここでも「完全実施」を市区町村に要求してきた国の方向と大きく異なる結果になった。

さらに合併問題、住基ネットに関しては市区部と町村部の間で差は「ない」といえる状況だった。強いて言えば、住基ネットの「住民の意思に委ねるべきだ」については、市区部が5ポイント高く、「廃止すべきだ」が町村部で3ポイント高かった。

また、合併の推進理由にもなっている自治体の深刻な財政難を解消するため「最も優先すべきだと思うこと」を質問した。

「行政職員の削減」が最も多く31%（男36%、女25%）、次いで「地域産業の活性化など」26%（男25%、女27%）、「公共事業の削減」は19%（男16%、女22%）で3番目に多かった。地方分権推進で欠かせない「地方への財源の移譲」は15%（男18%、女11%）にとどまった。無回答も9%（男4%、女14%）あった。

これを市区部と町村部でみると、「公共事業削減」で市区部が21%で町村部より8ポイント高かった。行政が「唯一の産業」とさえ言われる町村も少なくない自治の現実を数字は示しているようだ。そのほか、町村部が「財源移譲」で3ポイント高い17%、「人員削減」で2ポイント高い33%だった。

住民投票、背景に「首長、議員不信」

合併問題や公共事業の是非など自治体の課題を住民投票で決着させようという動きが全国に広がっている。制度上は、ともに住民の意思を代表しているはずの自治体首長の意思と議会議員の議決が相反することも少なくない。

そこで「住民投票で課題を解決する方法への賛否」や「首長や議会議員が住民の意思を反映していると思うか」を聞いた。

住民投票による解決に「賛成」は75%（男78%、女71%）あり、「反対」の18%（男20%、女16%）を圧倒した。一方、首長や議員が「住民の意思を反映しているかどうか」について質問したところ、「反映している」は議員が34%（男36%、女30%）、首長38%（男42%、女34%）でともに3割台。これに対し「反映していない」は議員58%（男59%、女57%）、首長51%（男53%、女50%）と過半数を占めた。

住民投票の賛否と首長の意思反映をクロス集計してみると、住民投票賛成者のうち「首長が意思を反映している」と答えたのが38%なのに対し、住民投票反対者は46%で8ポイント多かった。「意思を反映していない」という回答は賛成者が55%で、反対者の49%より6ポイント多かった。

「首長が、住民の意思を反映していない」と考える住民が、それぞれの政策課題について直接投票を望んでいる。そんな思いが各地で新たな住民投票条例を誕生させる原動力となっているのかもしれない。

住民投票に際して永住外国人や未成年者の投票参加を認める動きについても質問した。

「永住外国人は投票参加に賛成だが、未成年は反対」が最も多く42%（男42%、女41%）、次いで「永住外国人、未成年とも賛成」30%（男30%、女29%）。回答を総合すると、永住外国人の投票参加を72%が認めるべきだと考えていた。未成年に対しては投票参加反対が58%と半数を超えた。

過半数に「住民の意思を反映していない」と考えられている首長。では、住民は自分の住む市区町村の首長に何を最も期待するかを聞いた。

最も多かったのは「福祉政策の推進」で31%（男27%、女34%）、次いで「地域の産業や商業振興」28%（男31%、女25%）、「環境や景観の保護」11%（男13%、女10%）、「住民の自主性尊重」11%（男13%、女9%）だった。

「国や県との太いパイプ」は5%（男女とも5%）で、もはや「中央に従う」「中央から予算を獲得してくる」行政だけでは見向きもされなくなっていると言えるようだ。

解説

住民と議会の溝をどう埋めていくか

地方自治に関し毎日新聞が行った世論調査は、住民投票への肯定的な評価が前面に出ており、昨

年の長野県知事選が象徴した、住民が自治に直接参加を求める流れを裏付けた。ともすれば国と地方が対立しがちな市町村合併についても、あくまで自主的解決を望む住民の意識が読み取れよう。

住民投票条例はせきを切ったように増え、すでに20を超す市町村で、「合併」をテーマに制定されている。今回の調査では、市区町村議について58%、市区町村長も51%と過半数が住民意思を「反映していない」とみている。特に、地方議会と住民意識のギャップの拡大が、住民投票への追い風となっていることは確実だ。

興味深いのは、市区部と町村部の調査結果で、住民投票への評価がほとんど変わらない点だ。未成年者の投票参加については町村部で44%が賛成、市区部の33%を上回るなど、強い共同体意識を背にした直接参加への柔軟さが目立つ。

「住民自決」の傾向は、合併問題や住基ネットに対する意識にも表れる。

合併で「地方の自主性を尊重して進める」に75%が集中したことは、政府が強制合併を志向した場合、むしろ、それに対する反発から合併の流れを阻害しかねない可能性を示している。

住基ネットも慎重論がいまだに多数派であり、特に住民個々の意思に参加を委ねる方式に最多の45%が賛成だった。「自治体のネットワーク」との政府説明と裏腹に、国主導の運営への警戒をうかがわせている。

調査結果に見られるように、市区町村長に国や都道府県との「パイプ」を期待する風潮はもはやなく、地域おこしプランナーとしての「才覚」が試されている。

住民の自治への参加手段は決して、選挙や住民投票に限られない。どのように政策決定過程に参加するか。また、住民意識と地方議会のかい離をどう、埋めていくのか。

自らが住む市区町村の情報公開について一定の評価を下した回答が過半数を占めたことは、地方自治の将来に向けた前向きなサインと見たい。【人羅格】

(毎日新聞2003年1月4日東京朝刊から)

質問と回答 地方自治について

あなたの住む市区町村では、住民の行政参加は進んでいると思いますか。

	全体	男性	女性
進んでいる	6	8	5
ある程度進んでいる	41	41	40
あまり進んでいない	39	40	37
進んでいない	9	9	8

あなたは、住んでいる地域で、主にどのような活動に参加していますか。

町内会や自治会の活動	46	50	40
P T A活動	5	3	7

NGO（非政府組織）やNPO（非営利組織）活動	1	1	1
ボランティアなどその他の活動	11	11	12
一切参加していない	36	34	38

あなたの住む市区町村の情報公開は進んでいると思いますか。

進んでいる	6	6	6
ある程度進んでいる	45	46	45
あまり進んでいない	33	36	29
進んでいない	8	8	9

政府は現在約3200ある市町村数を1000程度に減らそうと考えています。この市町村合併方針をどう思いますか。

国が主導して強制的にでも進めるべきだ	7	9	5
地方の自主性を尊重しながら慎重に進めるべきだ	75	77	73
地方の自主性を損ないかねず反対だ	12	11	12

2002年8月に稼働した住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）は、どうあるべきだと思いますか。

現状のままでいい	18	22	13
参加は個々の住民の意思に委ねるべきだ	45	48	42
プライバシー保護などの問題があり、廃止すべきだ	32	28	36

国と同様に、地方自治体の財政難も深刻化しています。地方自治体の財政難解消のため、あなたが最も優先すべきだと思うことは何ですか。

公共事業の削減	19	16	22
自治体の人員削減	31	36	25
国から地方への財源移譲	15	18	11
地域産業活性化など	26	25	27

市町村合併や公共事業の是非など自治体の課題を「住民投票」で解決しようという動きについて、どう思いますか。

賛成	75	78	71
反対	18	20	16

自治体の住民投票に際して、永住外国人や未成年者の投票参加を認める動きが出ています。あなたは、これについてどう思いますか。

永住外国人、未成年とも賛成	30	30	29
永住外国人は賛成だが、未成年は反対	42	42	41
未成年は賛成だが、永住外国人は反対	6	7	5
永住外国人、未成年とも反対	16	17	15

あなたの住む地域の市区町村議員は、住民の意思を反映していると思いますか。

反映している	34	36	30
反映していない	58	59	57

あなたの住む地域の市区町村長は、住民の意思を反映していると思いますか。

反映している	38	42	34
反映していない	51	53	50

あなたは、市区町村長に何を最も期待しますか。

地域の産業や商業の振興	28	31	25
福祉政策の推進	31	27	34
環境や景観の保護	11	13	10
国や都道府県との太いパイプ	5	5	5
住民の自主性尊重	11	13	9
何も期待していない	8	8	7

あなたは、普段どの政党を支持していますか。

自民党	28	32	23
民主党	5	6	4
公明党	4	4	4
自由党	3	3	2
共産党	4	5	2
社民党	2	2	1
保守党	0		0
無所属の会	1	1	1
自由連合	0		0
その他の政党	0	0	0
支持政党はない	47	44	51

(毎日新聞2003年1月4日東京朝刊から)