

# 「住民論」と「議会論」

東京大学法学部・大学院法学政治研究科教授 金井 利之

編集者注：本稿は、自治大学校で令和5年1月13日（金）に行われた第1部課程第139期における研修講義の内容を整理したものです。

### はじめに

自治体行政職員にとって、極めて重要な「他者」が、住民と議員である。この講義は、住民と議員について、論じるものである。

もちろん、最大の「他者」は首長なのであり、首長論も重要なテーマではあると考える。この点は、別に講義する機会があっても不思議ではない。自治大学校の研修の他の講義で、首長がどのように論じられているのかは判らない。

### 1. 住民の3側面

行政から見た場合、住民には3側面がある。その用語はこなれないのではあるが、「市民住民」「対象住民」「公務住民」の3側面である。

市民住民とは、行政に対して方向付けを行う立場の住民である。英語のシティズンの直訳である。「市民」と表記することもできるが、一般に、日本語で市民というと、「〇〇市の住民」という意味になってしまうので、あまり適切ではない。また、「公民」という用語が、例えば、中学校の授業科目や、公民権や公民館というかたちで存在する。他方で、日本語の伝統では、「公地公民」というように、国家（律令国家では天皇政権）に掌握される被支配資源＝労働力を意味する面もあるので、いささか具合が悪い。ということで、こなれないが「市民住民」と命名している。市民住民は、行政にとっては正統な主人である。

対象住民とは、行政の活動の対象となる住民である。行政法的には「私人」と呼ばれることがある。行政の対象には、動物や自然環境や建

造環境などもあるので、対象住民ではない対象も多い。例えば、災害対策のために堤防工事をするが、行政対象は河川という物（公物）である。とはいえ、災害対策のためになぜ河川工事あるいは河川管理をするのかといえば、そこには人間としての対象住民がいるからである。その意味では、行政の対象は究極的には対象住民である。

公務住民とは、これまたこなれない日本語ではあるが、行政職員（一般職公務員）と同じような作用をする住民ということである。要するに、実質的には行政機能を担う住民である。具体的にはなかなかわかりにくいのであるが、例えば、常備消防に対する消防団である。

公共的活動を行う住民ということもできよう。自治会・町内会なども、例えば、広報誌の回覧や、ゴミ集積場の管理運営、地域防災の担い手、高齢者の看守りなど、自治体行政と類似の仕事をすることがあるので、公務住民の典型である。

### 2. 公務住民への期待の限界

公務住民の存在は、必ずしも明確ではない。住民の自然な活動が公共的な機能を担っていても、それが自動調節されているのであれば、行政が特に何をする必要もない。むしろ、公務住民の公共的活動が何らかの形で不調を来すときに、行政職員による活動が求められるときに、失われた公務住民の存在が見えてくる。

例えば、人々が就職活動をして就職することができれば、それは民間市場経済の自動調節で就労自立サービスが満たされていることになる。しかし、このような民間市場経済で就職できないときには、就労支援サービスを行政が行うことが求められる。あるいは、行政が失業対策事業として直接に雇用することがある。このよう

に振り返ってみれば、民間市場経済では、就労自立サービスを提供しているのが民間市場経済には公共的な機能がある。要するに、民間市場経済に関わる様々なアクター、企業や労働者や就職仲介業者は、全体として公共的機能を担う公務住民なのである。しかし、通常は、これらが公務住民として認識されることはない。

公務住民が認識されるようになるのは、行政による就労支援サービスが不調を来すときである。行政に限界があるため、民間の様々なアクターに就労支援サービスを期待することになる。このような就労支援サービスを期待されるのが公務住民である。行政が弱体化すると、公務住民が認識されるようになる。

しかし、公務住民に対する行政の期待は、根本的な矛盾がある。なぜならば、公務住民が期待されるのは、民間が不調であるゆえに行政への期待が前提になっている。しかし、その期待に行政が応えられないときに、行政が機能を民間に転嫁する期待が発生する。これが公務住民である。とはいえ、この状態は、元々は民間が不調であることが前提になっている。つまり、民間の不調なときに、民間に期待するという公務住民は、基本的には限界があるのである。

### 3. 市民住民と対象住民の乖離

民主主義体制とは、統治者と被治者の同一性が重要である。自治体の観点からすれば、対象住民＝被治者と市民住民＝統治者の一致が重要である。

市民住民を有権者・選挙人に限定するのであれば、市民住民と対象住民の乖離は制度的に想定されている。というのは、住民票を持つ未成年や外国人は、自治体の対象住民ではあるが、市民住民ではない。

さらに、自治体の対象住民には、住民票を持つ人以外の様々な人がいる。例えば、通勤・通学で日中にいる人々は、対象住民ではあるが、有権者・選挙人ではない。これは、例えば、災害時に大きな問題になる。自治体は有権者・選

挙人を市民住民とするならば、その視点に立って災害対策を行う。しかし、日中に災害が起これば、大量の被災者が発生する。にもかかわらず、市民住民目線で災害対策を構築すれば、通勤などの来街者には速やかな帰宅を促すことになり、避難所などを用意することは軽視される。帰宅困難者の大量発生に備えれば、速やかな帰宅を実現することが重要になる。ところが、現実には被災した人の観点からすれば、被災地で対象住民になるはずである。ならば、自治体の災害対策は、有権者や住民登録のある住民の視点だけではなく、来街者を含めた人々が市民住民として、自治体をコントロールすべきだとなる。

対象住民と市民住民の乖離への対処のためには、対象住民を広く市民住民と位置づけることである。第1は、有権者の範囲を可能な限り拡大することである。未成年・外国人や通勤者などを有権者とするのである。第2は、有権者ではないとしても、市民住民として自治体への正統な統制手段を持つことである。市民住民となるには、選挙以外にも、世論調査、意見照会、意見交換など、様々な意見反映の回路は有り得るからである。

### 4. 議員不信の悪循環構造

市民住民が自治体をコントロールするための代表が議員である。市民住民は、有権者・選挙人として議員選挙を行う。さらに、日常的に、選挙ではない形でも、影響を与えることができる。しかし、現実には存在しているのは議員不信である。

議員不信は再生産・悪循環構造にある。再生産構造とは、XからYが生まれるだけでなく、そのXはYから生まれるため、XもYも、原因であり結果でもある構造である。Xが原因でYが結果であるならば、YをなくすためにはXをなくせば良い。しかし、XがYから生み出される以上、Yが存在する限りXが消えない。つまり、再生産構造にある場合、そこから逃れることが難しいのである。

議員不信が住民にあれば、住民は「議員は多すぎる、議員報酬が高すぎる」と感じる。そのために、議員定数を削減し、議員報酬を抑制する。その結果、他の条件が等しければ、議員の活動量が低下する。議員の活動が減少すれば、住民からすると議員の仕事ぶりが見えにくくなる。こうなると、「議員は何をしているのか？役になっていない、無駄だ」という議員不信に戻る。このような悪循環構造から抜け出すことは困難なのである。

さらにいえば、このような議員不信の悪循環構造は、関係者にとっても都合が良い。例えば、国の議員・官僚にとって、自治体議員への不信が高い方が、国への期待を高める。自治体の首長や行政職員にとっても、自治体議員が信頼されていないことは、反射的に首長や行政職員への期待を高める。

そして、住民自身にとっても、議員不信があった方が、何か問題があったときに「議員がだらしがないからだ」と責任転嫁できる。議員が信頼できる存在であれば、問題が発生したときには、不満の持って行きようがない。実際、議員を選出しているのは住民なのだから、最後は住民の自己責任という見方も有り得る。

## 5. 議員のなり手不足

現実の問題になっているのは、議員不信そのものより、議員のなり手不足である。議員への不信があるからなり手不足になっているという見解は有り得るが、不信がない職でもなり手不足は有り得る。むしろ、なり手不足は広く見られる現象である。

例えば、町内会・自治会の役員、民生委員・消防団員のような公的役職などである。実は、町村長自体もなり手不足であった。平成の大合併が進行したのは、全国的ななり手不足・後継者難が背景である。もし、町村長になりたいという人が多ければ、町村合併に頑強に抵抗したであろうし、実際、自立路線を選んだ町村もある。しかし、後継者がいない町村の場合、合併

するのが最も望ましい。合併しなければ、現職町村長は辞めるに辞められず、進退が窮まる。合併してしまえば、安心して隠居できる。

なり手不足が生じる理由として、待遇が悪いことが考えられる。しかし、多少の待遇改善ではなり手が増えるようには思われぬ。かといって、なり手が増えるくらいの莫大な金額を議員に提供することは、およそ非現実的である。また、議員の仕事の負担の大きさから、なり手不足が起きているのかもしれない。しかし、議員の人数を増やして分担ができるようになっても、仕事が減るように思われぬ。議員の仕事は、質的なものである所以で人数を増やして分担できるものでもなく、また、ある意味で無限だからである。さらに、仕事の負担に比して、期待や感謝や顕彰や尊敬が足りないという見方もあり得よう。しかし、議員不信の構造からすれば、議員に対する評価が高まる見込みはない。

国の第33次地方制度調査会では、議員の多様性の乏しさが、住民からの関心や魅力を低下させて、ひいては、なり手不足になっているという見立てをしている。議員は男性高年が中心であるため、そのような場所に中若年や女性が参画する気が起きない。実際、あえて入ったとしても、違和感を感じるだけであるし、「わきまえない」として排除されるだけである。それゆえ、一向に中若年や女性は増えない。実は、このような多様性のなさも再生産構造がある。多様性がないから、多様性がない状態が生み出されるわけである。このように見れば、多様性のなさに着目しても、なり手不足を解消する方策は見えてこないのである。

### 著者略歴

東京大学法学部・大学院法学政治研究科教授  
金井 利之（かない としゆき）

東京大学法学部卒業後、東京大学法学部助手、東京都立大学法学部助教授、オランダ国立ライデン大学社会科学部客員研究員、東京大学大学院法学政治学研究科助教授を経て現職。