

地域福祉における住民参加の課題

——秋田県旧鷹巣町の高齢者福祉政策から——

朴 姫淑

本論文では、旧鷹巣町における先進的な福祉政策が住民参加のもとで進められながら、結局、住民の反対によって挫折に至った過程と背景を分析した。そこで反対の根拠として取り上げられたのは、「福祉政策が財政危機をもたらした」という論理であったが、まずその根拠が不十分であることを実証的に検証した上で、次にそれにもかかわらず、その論理を住民が受容してしまった背景を、住民参加の問題点という観点から考察した。その結果、第一に、住民の複数性に比べ住民参加が限定的であったこと、第二に、政策展望と財政展望が乖離していたこと、第三に、福祉政策が総合的な地域展望と結びつかず単一争点政策として展開されていたこと、という三つの問題がその背景にあったことを明らかにした。

1 問題の所在

本論文では秋田県の旧鷹巣町（2005年3月合併により北秋田市となった）の高齢者福祉政策を事例として取り上げる。鷹巣町の高齢者福祉政策は、以下の二点において非常に特徴的である。第一に、1990年代以後「日本一の福祉」として全国的に注目を集めたこと、第二に、その福祉政策が自治体のみではなく住民の参加のもとで進められたことである。その政策を主導した町長の岩川徹は、住民参加の中心的な仕組みとして「福祉のまちづくりワーキンググループ」（以下、ワーキンググループ）を設立し、それは岩川町長の政策パートナーとして3期12年間数々の福祉政策に係わった。その結果、鷹巣町は日本の標準的な福祉水準を上回る公的福祉サービスを次々と実現させ、また高齢者の人権擁護を自治体の責任として明らかにする「鷹巣町高齢者安心条例」をはじめ、国の福

祉政策を先取りする先進的な政策を展開していた。

にもかかわらず、2003年岩川町長は4期目の挑戦に失敗し、福祉見直しを主張した岸部すすむが当選した。彼はこれまでの福祉政策を「福祉偏重」とみなし、「身の丈福祉」や「政策間バランス」を打ち出した。そして、岩川前町長の福祉政策を全面的に見直し、大幅な縮小を行った上、自治体の財政危機を理由として合併を進め、2005年3月鷹巣町は周辺3町と合併し北秋田市に生まれ変わった。結局、2005年9月合併市議会で「鷹巣町高齢者安心条例」も廃止された。

では、なぜ住民参加のもとで進めてきた鷹巣町の福祉政策が、住民の反対に直面したのだろうか。ルポライター大江正章（2003）は、「合併慎重派福祉町長はなぜ敗れたのか」という問いについて、「福祉の水準を守ることを訴えた岩川氏は、こうした戦術面で劣っていた。福祉

のまちづくりが否定されたのではなく『夢のチラシ』（岸部氏側の選挙広報紙）に負けたと言ってもよいだろう」と述べている。しかし、人口2万の町で3000票以上の差で福祉推進派町政が倒れた原因は、単なる「夢のチラシ」のためではない。鷹巣町の福祉政策を理解するためには、その実態や支持構造に関する詳細な分析が必要であるが、これまで鷹巣町の福祉政策に関しては十分に踏み込んだ分析がされてこなかった。ほとんどがルポ形式であり、政権交代以前の「成功物語」の強調という性格が強い。また、羽田澄子監督は『あの鷹巣町のその後』（2005）というドキュメンタリー映画を通して、2003年鷹巣町長選以後の状況をさまざまな立場から描いている点で評価できるが、映像だけでは本格的分析までは至っていない。

こうした状況から鷹巣町の福祉政策に対するより緻密な分析が求められる。まず2つの問いが可能だろう。第一に、住民参加のもとで進められた福祉政策がなぜ住民によって拒否されたのか。第二に、福祉政策に対する攻撃の主な論理であった、福祉政策が自治体の財政危機をもたらす、という主張は果たして妥当なのか。この2つの問いを明らかにすることは、鷹巣町の福祉政策の展開における住民参加の課題を明らかにすることであると同時に、そうした住民参加による福祉政策がなぜ財政危機論によって壁にぶつかったのか、という問題を明らかにすることでもある。さらに、これからの地域福祉における住民参加のあり方に対する教訓を示し、財政危機の中でどのような福祉政策が可能かについて示唆を与えられると思われる。

地域福祉における住民参加を考える際に、市民参加一般に関する議論を検討することは欠かせないが、ここでは紙幅が限定されているので福祉政策における住民参加に絞ることにする。

福祉における住民参加が本格的に論じられたのは、『社会福祉における市民参加』（社会保障研究所編1996）においてであった。そこでは従来の市民参加に対する一般理論を福祉の領域に取り入れながら理論化と実証分析を行っている。しかし、「参加」を捉える際、誰がどこに参加するかが問題になるが、市民参加、住民参加、利用者参加、ボランティア参加などが混用されていたり、「住民」と「市民」とが区別せず使われているなどの問題を抱えている。また、「どこへ」の参加なのかについても、「社会政策」、「社会福祉」、「社会福祉行政」、「福祉行政」、「自治行政」、「福祉サービス」のように、多様な水準で参加が論じてられている一方、ここではまだ「地域福祉」の視点は全面に出されておらず、「社会福祉」の語は社会保障の一領域である生活保護、障害者福祉、高齢者福祉などの活動分野を指すにとどまっている。

そもそも日本独特の概念であった「地域福祉」は（武川2005、2006）、90年代を境に福祉に対する責任が国家から地方自治体に移転し始めるにつれ、福祉政策の中心に位置づいていった。1990年の福祉関係8法改正では、基礎自治体分権による総合的サービス役割の重視、地方分権化による地域福祉、在宅福祉の推進が盛り込まれ、それにより介護措置の実施や老人福祉計画の策定などの権限が市町村に委譲された。さらに1994年新ゴールドプラン実施、1997年介護保険制度成立、2000年ゴールドプラン21と介護保険制度実施、2003年と2005年の見直し等、「地域福祉の主流化」（武川2005、2006）とも言うべき現象が90年代から進んでいる。また、2002年の「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針」では、住民参加の必要性が直接的に提唱されている。

こうした地域福祉における変化も含めて、地

域における市民参加のあり方も多様化する。佐藤徹（2006）は、参加対象による市民参加の類型を行政、議会、コミュニティ、NPOに分け、行政への参加を「狭義の市民参加」とした上で、政策形成モデルにおける市民参加を、課題設定、政策立案、政策決定、政策実施、政策評価に区分し、「現状では課題設定や政策立案の段階における市民参加が大半を占めている」（佐藤 2006:14）とする一方、政策決定や実施、評価における住民参加を課題として指摘する。さらに、こんにちの市民参加手法を分類し、各々の手法が持っている課題を明らかにし、法的強制がないゆえに住民参加の成果が政策の執行まで至らないことを指摘している（佐藤 2006:15～16）。

また、地域福祉における参加の分類として右田は「①自助的な協同活動への参加、②援助・サービスの供給活動への参加、③政策決定・計画立案への参加、④組織的圧力行動への参加」に分け、「なかでも特に、在宅福祉サービスの担い手としての参加、すなわち、②援助・サービス供給活動への参加が強調され、要請されている」（右田 2005:24）と述べる。

しかしこれらの議論は、各参加のレベルの間に対立が潜んでいること、つまりサービス利用者としての市民とサービス提供者としての市民とが、また政策決定へ参加する市民と圧力行動へ参加する市民とが、利害関係上異なる立場となる可能性について十分に捉えていない。この点については、高木が1980年代にすでに指摘している。それは自治体の再生や権限の限定性、また当事者の利害と「住民」の利害が対立する可能性があるということである。また高木は、当時の「地方自治体の財政危機と絡んで、難病や障害者の問題に無関心・無理解な住民代表が大多数を占め住民参加の結果むしろ『福祉見直

し論』による『福祉の後退』に繋がる」（高木 1983:163）ことを危惧している。市町村で地域福祉計画を策定することになった現在は80年代とは状況は異なるが、財政危機が福祉見直しに繋がりがちなのは変わらない。むしろ、地域福祉の水準が自治体の判断によって大きく左右されるようになった現在こそ、住民参加のあり方と自治体の福祉政策の関係について研究を蓄積する必要があるのではないだろうか。

本研究では、まず2節で90年代から現在までの鷹巣町の福祉政策の争点化過程を考察する。その際に、住民参加のあり方、福祉に対する責任の線引き、国と自治体との政策的方向の連動と亀裂に注目して分析を進める。つぎに3節では、福祉政策が財政危機をもたらすという論理に十分な妥当性がないことを、鷹巣町の財政状況の分析を通して検証する。さらに、4節では上記の福祉削減の論理の根拠が不十分にもかかわらず住民が受容してしまった背景を分析し、そこに福祉政策の推進力となった参加型民主主義に対する不信があったことを明らかにする。そして以上の議論を踏まえた上で、地域福祉と住民参加に関するより適切なあり方について考察していきたい。

2 福祉政策の争点化および財政危機論の展開

2節では、まず鷹巣町で福祉政策が登場した過程と背景、及び、そこに見られる公的福祉の範囲に対するせめぎあいの構図と展開について分析する。さらに、上記の福祉政策をめぐる構造に対する介護保険の影響を考察し、最終的に、市町村合併と福祉見直し論が登場するに至る流れについて考察する。

2-1 高齢者福祉政策の登場とその背景

鷹巣町で高齢者福祉政策が始まったのは1991年岩川町長が当選してからである。42歳でそれまでの7期28年間の長期政権を倒して登場した岩川町長は、その高齢者福祉政策を、選挙公約としてではなく、選挙の過程で高齢者問題に直面したことにより、当選後重点政策として打ち出した。鷹巣町の高齢者福祉政策は、やがて全国的な注目を浴びるようになる。それは、そのモデルとして「デンマーク型福祉」を採用したためであった。岩川町長が目指したデンマーク型とは、住民の合意のもとで自治体の政策が進められ、また、高齢者福祉においては、24時間在宅介護システムの構築、住宅改修、福祉器具の普及を備えるものであった。

こうした鷹巣町の高齢者福祉政策は国の政策と連動しながら、国の基準を上回るものだった。1990年頃は、国が施設ではなく在宅介護へ高齢者福祉の方針を転換し、そのためほとんどの自治体は必要な施設整備を行う時期であった。鷹巣町においても、1991年にはホームヘルパーの数はたった3人だったが、岩川町長は飛躍的に増員し、訪問看護ステーションを設置した。さらに1993年には、自治体としては全国初の24時間ホームヘルプ派遣が実行される。同年デイサービスとホームヘルパーを派遣する在宅介護支援システムのサテライト第1号が完成、小学校区ごとに1施設を確保する構想を実現させる。これは中学校区ごとに1施設を確保するという国の基準を上回る政策だった。

そもそも岩川町長の下で進められた福祉政策のもっとも重要な点は、「住民の参加」であった。1992年、町長の方針により町民課が呼びかけて、民生委員、退職公務員及び会社員、主婦、福祉関係者等60名が集まり、「福祉のまちづくりワーキンググループ」活動が始まった。こ

こでは、月一回程度の会議を重ねながら鷹巣町の課題が明らかにされていった。ワーキンググループ参加者の年齢は多様だが50～60代が多かった。行政職員も参加したが、主に記録や会議案内等の実務の役割で、議論には参加しなかった。住民自らが課題別グループに分け議論し、自らできることを実行し、年2回ほどの全体会議では町長も出席し、住民は町長に直接提言した。町長はそれを「住民の要求」として受け止め、自治体の政策として取り入れた。ワーキンググループは行政の「よきパートナー」として、「圧力集団」ではなく「提言集団」であることを心がけた。

しかし、こうした住民参加に対して議会の一部の議員らは違和感を覚えていた。というのも、政権は交替したが議会では相変わらず前町長支持の議員が多かったからだ。特に、議会や議員を通さず、町長と住民が直接繋がることに対する危機意識は非常に強かった。一方で、岩川町長の側も、その政策が反町長勢力によって議会では否決されることが多かったため、徐々に議会よりもワーキンググループを政策的パートナーとして重視するようになり、「第2の議会」とまで位置づけるようになっていった。

2-2 公的福祉の範囲に対するせめぎあい

さて、上述のようにワーキンググループと行政との関係が深くなればなるほど、町長と議会の反町長派議員らとの対立は激しくなっていたが、これが最も顕著に表れたのが、1994年の「ケアポート計画」をめぐってであった。これは、ワーキンググループから提案された「老人保健福祉計画」の中に盛り込まれていた在宅複合型施設構想である。この「ケアポート計画」は、日本船舶振興会（現、日本財団）が建設予算の半分に当たる15億円を助成することを約

束し、岩川町長は積極的に進めたが、反町長派議員の反対にぶつかった。

議会の反対の理由は、第一に、公的施設の水準に関する問題だった。ケアポート計画は「全室個室」構想だったが、「個室は贅沢」だという理由だった。つまり、「入所者のこれまでの生活レベル」で十分であり、公的施設を「ホテルみたいに贅沢に」作る必要はない、さらに「田舎の生活習慣上お年寄りは必ずしも個室を望んでない」と主張した。しかし、「全室個室」は提案者のワーキンググループや町長側は譲ることができない点だった。なぜなら、そこには、施設運営の効率性を優先して2～8人部屋を当然視してきた日本の福祉慣行を変えるという目的があり、同時にそれが日本船舶振興会の唯一の条件だったからでもある。「全室個室とユニットケア」が新型特別養護老人ホームとして厚生省の方針になったのが2002年だったことから分かるように、当時「全室個室」は画期的なものであった。ワーキンググループは、ケアポート計画に賛同する、町民の65%にあたる署名を集めたが、結局1994年6月の議会で否決された。

このように議会の反対に対応していく中で、ワーキンググループ自らも政治勢力化していった。1995年5月に岩川町長の2期目の当選を

果たすが、ワーキンググループは岩川町長を応援した。ワーキンググループ住民と町長はケアポート計画を諦めず、6月には計画を修正し、「ケアタウン計画」を議会へ提出したが、賛成9、反対13で再び否決される。これに対し、ワーキンググループ住民は、「住民の要求を議会が反対する」と議会の否決に納得しなかった。そのため、1996年4月の町議会選挙にはワーキンググループから候補者を出し、2名の当選を果たした。その後、ワーキンググループは議会の傍聴に押しかけ、反対側の議員勢力に積極的に対抗した。結局、1996年6月「ケアタウン計画」は特別養護老人ホームではなく老人保健施設に修正された在宅複合型施設という形で、反対側の議員1人が賛成に転じることによって、12:11で可決された。

さて、このようにして実現するに至った「ケアタウンたかのす」の施設予算関連経費は、37億円に至るもので、人口2万、一般会計80億円の自治体としてはかなり大きな額であった。表1はケアタウンたかのす施設予算関連経費一覧である。

以上のように、全体予算37億円弱のなかで、鷹巣町の負担分は一般財源と起債¹をあわせて32億円弱であり、予算の86%以上を占める。ちなみに、1998年度の鷹巣町の一般会計は起

表1 ケアタウンたかのす施設予算関連経費一覧 (1998. 9. 18. 鷹巣町資料)

費目	金額 (円)	財源内訳 (円)			
		一般財源	起債	国補助金	県補助金
土地取得費	239,746,870	239,746,870			
土地造成費	168,735,000	168,735,000			
実施設計費・ 設計監督費	114,748,200	114,748,200			
建築工事費	2,730,000,000		2,239,900,000	319,848,000	114,924,000
備品費	244,934,319	211,598,319		22,224,000	11,112,000
外構工事費	193,431,000	193,431,000			
合計	3,691,595,389	928,259,389	2,239,900,000	342,072,000	126,036,000

債の影響で112億円強となり、鷹巣町は、ケアタウンたかのすを建設することによって、10年以上年間2億円ずつ起債を返済することになる。

こうして建設されたケアタウンたかのすは町長やワーキンググループ住民にとっては住民総意のシンボルとしてみなされた。ケアタウンたかのすは1999年4月に開所するが、その翌月の5月には、岩川町長は無投票で3期目当選を果たしている。さらに、このケアタウン計画は、いわゆる町の福祉の総合的拠点機能をもつ「ニュータウン計画」として計画されていたため、2000年に補助器具センター、2001年にサポートハウス、2002年に身体障害者授産施設としてのフードセンターなどが、次々と開所していった²。

2-3 地域福祉における介護保険の影響

2000年に開始された介護保険の実施は、周知のように、自治体の高齢者福祉政策にも大きな影響を与えた。鷹巣町では1999年、介護保険に向けて、ワーキンググループ方式で「介護保険を考える会」が作られた。80人ほどの住民が参加したが、そのメンバーは福祉のまちづくりワーキンググループメンバーと重なる場合が多かった。すべてのメンバーを住民公募で介護保険計画を作ったのは画期的なものであるが、結果的に事業者や専門家は参加せず、「素人住民」が主たるメンバーだった。介護保険ワーキンググループは、行政の呼びかけによるものという点は同じだが、福祉のワーキンググループとはその性格が異なる。第一に、福祉のワーキンググループがボトムアップ的性格なら、介護保険ワーキンググループはよりトップダウン的であった。というのも1年弱の短期間で成果を出すために、どうしても行政の主導性が

強くなるからである。第二に、「介護保険」自体が新たな課題として行政も住民も手探り状態で、介護保険料や事業について調整していくことはかなりの専門知識が求められた。第三に、その結果作られた計画は行政の政策方針になるので、これまでの「提言」とは異なる執行力があった。

上記の性格をもつ介護保険ワーキンググループは、新たに、ワーキンググループと一般住民との乖離という問題を先鋭化させた。それはまず、介護保険計画に対する住民説明会において、ワーキンググループでの合意が必ずしも住民全体の合意ではないことが浮き彫りになった。説明会には行政職員はもちろん計画づくりに参加した住民も出向いたが、そこでは「参加した住民の責任」が問われることとなった。つまり、他の地域より高く策定された保険料は、「鷹巣では他の地域より質の高いサービスが受けられるから」というワーキンググループ内の合意に基づいていたが、参加しなかった住民には納得できないことだった。また、議会でもワーキンググループ方式の正当性について問題提起があり、岩川町長はワーキンググループの決定を「住民一般」の意思として普遍化し、逆に反対派議員らはワーキンググループを「行政の出先住民」として矮小化した。このような動きに対し、ワーキンググループ住民は、自ら参加して作った計画に対する「責任」から計画の正当性を訴えた。その過程で、ワーキンググループ住民と一般住民との間に、行政計画の立場で説得する住民と、説得の対象となる住民に分かれるという現象が起きることになった。

さらに、介護保険は、自治体と民間業者の役割や責任の分担をめぐる問題も浮上させた。つまり、介護保険実施により福祉への民間業者の参画が活発になったが、鷹巣町の福祉政策は

民間業者には好ましくなく、民間業者と自治体との対立という形に発展したのである。具体的には、前述した2000年開所予定の補助器具センターのあり方をめぐって地元の福祉用具レンタル業者と自治体との間に葛藤が起こった。ワーキンググループの提言は、補助器具の購入から展示、レンタル、消毒、修理まですべてができる補助器具センターの実現というものであった。一方、事業者の要求は、行政で作るものはショールームにとどめ、レンタルは民間に任せるといったことだった。行政はワーキンググループの提言に従ったが、それは事業者にとっては致命的な結果をもたらした。福祉用具レンタル事業者N氏は1994年からシルバー会社を設立、レンタル事業を始めたが、2000年以後仕事はまったくなくなり破産状態になったという(2005年9月インタビュー)。

ここで重要な点は、利用者としての住民と事業者としての住民は、立場は異なるが両方とも住民であり、利害関係者でもあるということである。鷹巣町の福祉政策の特徴は福祉に対する公的責任を広く設定している点である。つまり、「福祉は町がやる」と「住民が一番安く利用できる」仕組みを作ることである。それは結果的に民間業者の反発を呼び起こした。ここでは行政が福祉の対象者としての住民は考慮されているが、福祉事業者としての住民は見逃されていることが指摘できる。同時に、ワーキンググループ住民も自らを住民一般として位置づけているが、自らが利用者として利害関係者でもあるという点は等閑視されていた。

上記の問題が発生した背景には、住民参加をめぐりいくつかの問題点と関わっているように思える。第一に、参加する住民も財源にまでは深く係わらなかったということがあげられる。ワーキンググループ参加住民すら、自分た

ちにどのようなものが必要なのかについては提言したが、それをどのような財源でまかなうかは自治体に委ねていた。「お金は考えずに提言すること、お金を先に考えると何もできないから」ということは町長の方針でもあった。第二に、参加しなかった住民の間には介護保険の仕組みや福祉施設運営方式が充分認知されたとは言いがたいという問題がある。たとえば、老人保健施設は「いつでも誰でも入れる」のではなく80人定員があり、3ヶ月利用制限付きであることや、「日本一の施設」を作るためにどれほどの自治体の財源が必要なのか、ということも充分共有されなかった。

これに加えて、介護保険内経営ができず、行政の補助金を受けているケアタウンたかのすは反対派の攻撃にさらされた。つまり、「日本一の施設」をつくるための事業委託費以外にも自治体が補助金を支給することが他の施設との公平性問題を呼び起こしたのである。その背景には、介護保険事業や町の委託事業がある以上、介護報酬や委託費の範囲で運営すべき、ということが常識化されつつあったということがあげられる。「高齢者福祉は介護保険内でやること」ということが議会の反対議員らの論理であり、事業委託費以外にも「公社運営補助金」や「施設管理補助金」の形で支給されてきた補助金の削除が求められた。毎年議会の議決を経なければならない公社の予算は常にたたかれ、町長選挙を目の前にした2003年3月の議会ではケアタウンたかのすに対する補助金7091万円全額が削除された。選挙後の6月の議会では補正予算として2700万円弱が復活したが、結局、補助金は2004年に打ち切られた。

ケアタウンたかのすが介護保険内経営が難しい原因は、職員雇用体制と職員配置にあった。他の福祉施設は人件費の比率が60～70%程度

だが、ケアタウンたかのすは83%である。ケアタウンたかのすは最初から準公務員の正職員雇用を実現していたが、それはケアの質はケアワーカーの雇用条件と係わっていると考えていたからである。このように、福祉施設で正職員雇用を原則としたことは日本では例外的であり、他の福祉施設はパート職員や臨時職員中心の雇用体制をとっている。職員配置においても、特別養護老人ホームや老人保健施設に対する国の基準は利用者3人に対して職員は1人だが、ケアタウンでは利用者1.4人対職員1人まで人手を厚く配置した。さらに、開所の際に「優秀な人材を確保するため」全国募集で職員を採用し、2003年の時点で、町外からの職員が87人、県外からの職員が18人であった。このような正職員雇用体制、国の基準を上回る職員配置、町外からの採用は、反対派議員らによって常に攻撃された。

2-4 市町村合併と福祉見直し論の登場

2003年町長選挙では、3期目挑戦の岩川町長の福祉政策が再定義される同時に、町の長期的ビジョンとして市町村合併が争点化した。「市町村合併」という国の方針と、「福祉の継続のための合併に慎重」という岩川町長の鷹巣福祉政策の方針とは対立するものであった。以下では、両者の対立点について、特に、岸部候補の批判の論点について整理していく。

第一に、「福祉充実」と「福祉偏重」との対立である。岸部候補は、「福祉偏重政策で無理な町財政。福祉偏重政策を見直し、バランスの取れた政策と財政基盤を確立する」（2003.4.3.岸部後援会青年部会だより）と主張する一方、岩川町長は、「鷹巣町は福祉の充実が一番。町民が幸せになることは福祉の偏重ではない」（2003.4.20.岩川後援会だより）

と対応する。「福祉偏重」という主張の根拠としては、鷹巣町の民生費の割合が他の地域に比べて高いことや、高齢者政策のために教育政策や児童政策が置き去りにされたということが挙げられた。

第二に、福祉政策は雇用を生み出すのか、税金の浪費なのか、という対立がある。岩川町長は、「鷹巣町の福祉は雇用を生み出す。社協とたかのす福祉公社は350人を超える雇用、鷹巣町で最大の雇用の場を創出している。福祉関係の雇用、毎年4000人を超える研修視察団だけで8億円の経済効果がある」（2003.4.18.岩川後援会だより）と主張した。それに対して、岸部候補は「たかのす福祉公社は職員が多すぎる」と批判し、ケアタウンたかのすに対する補助金削減を求めた。

第三に、自治体財政に対する認識にも両候補の認識にはかなりずれがある。岩川町長が「地方債現在高倍率、起債制限比率、公債費比率では全国でも優等生」（2003.4.18.岩川後援会だより）と健全財政を主張する一方、岸部候補は「いくら経費を削減しても5年後の平成20年以降は年間1億円位の赤字となる」（岸部後援会討議資料、発行日時不明）として将来の財政悪化を訴えている。ここで岩川町長側は、現在の健全財政を証明しているとはいえ、将来の財政悪化に対する解決策を示せていないことが指摘できる。これに対して、岸部候補は、財政危機の解決策として市町村合併という案を提示していた。つまり、「合併すると特例債（交付税）が10年間で1200億円入り効率的に事業執行でき、県北の中核的都市になる」一方、「合併しないと陸の孤島になりかねません」（岸部候補者後援会〈討議資料〉：発行日時不明）という明快なシミュレーションを示したのである。他方、岩川町長は、合併に対して最後まで慎重

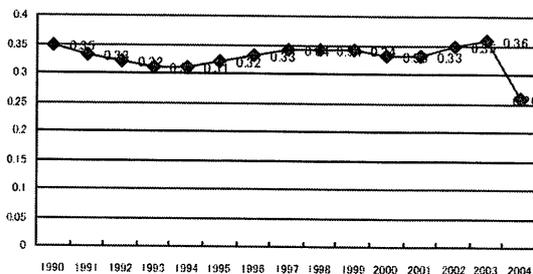
な立場を取り、合併の可否にかかわらず手続き的な民主主義だけを強調した。つまり、「合併は理念の共有が第一歩である」「合併は町民が決める」(2003年4月18日、岩川後援会だより)といったものである。こうした岩川町長の手続き論は住民の中に潜在している不安を解消できなかった。

では、福祉政策への反対者側の中心的な主張、つまり高齢者福祉政策は、他の政策を犠牲にし、鷹巣町の財政破綻を進めるものであり、その危機は合併を通して回避するしかないという主張は、果して妥当なのだろうか。3節では、この点について、鷹巣町の財政状況の分析を通して検証する。

3 鷹巣町の高齢者福祉政策は財政危機をもたらしたのか？

まず、高齢者福祉政策が財政危機を進め、合併しない限り回避できないという主張の検証から始めよう。結論から言えば、これは少なくとも鷹巣町に関しては妥当ではない。鷹巣町の財政力指数(図1)は1990年の0.35に対し2003年は0.36であり、ほとんど変化がない。それが、合併後2004年には0.26となる。

図1 鷹巣町の財政力指数⁴



一方、図2から分かるように、経常収支比率³は2002年98.1%、2003年100.1%、2004年106.7%として合併以後より財政は硬直化した。

それでは、その財政硬直化の原因は何だろうか。歳入の額の内訳から見ると、その原因は、地方交付税の減額という外部的要因にある(図3)。地方税は90年代以後、ほとんど額の変化がないが、地方交付税の場合、1999年をピークで減額している。2003年には1990年度の地方交付税と同じ金額が交付されている。一方、1997年と1998年度は地方債の額が大きく増えており、それはケアタウン建設のための地方債発行の影響と見られる。しかし、歳入の中で占める割合(図4)は、地方税が20%前後で推移している一方、地方交付税は2000年度には45%を超え、2002年度には10%近く減る。2002年度以後は地方交付税の絶対額は減るが歳入で占める割合は増えている。そこから地方交付税依存度は高くなったと言える。

次に、鷹巣町の目的別歳出の内訳をみると、福祉批判派が批判した民生費は、その額(図5)も比率(図6)も増加している。1998年と1999年の民生費がもっとも高いが、それはケアタウン建設費に一般財源が入ったからである。1993年には教育費が高いが、それは東小

図2 鷹巣町の経常収支比率

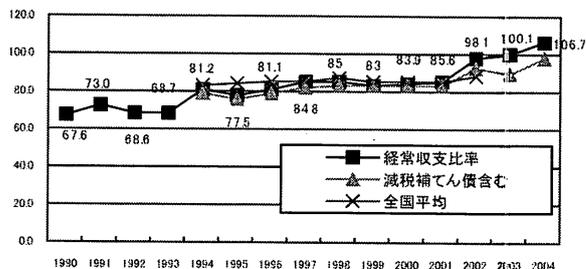


図3 鷹巣町の歳入の推移 (一部：額；円)

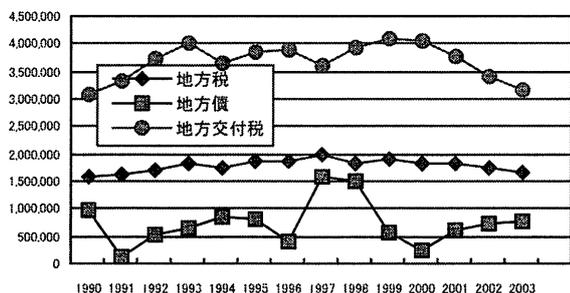
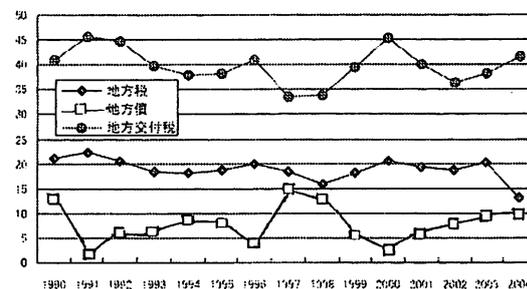


図4 鷹巣町の歳入の推移 (一部：比率；%)



学校建設費が教育費に入るからである。民生費であれ教育費であれ、大型建設事業がある際に、例年に比べ上昇し、経常の歳出にはあまり変化がない。したがって、教育費もまた大幅に減ったわけではない。したがって、民生費の増加のため、教育費が抑制されたとは、数字では言えない。一方で、土木費は1990年代以来そんなに変わりはないが、1999年以後徐々に減っている。

続いて、高齢者福祉のために児童福祉が遅れてきたという主張について検討しよう。民生費は社会福祉費、児童福祉費、生活保護費、国民年金事務費、災害扶助費に分けられる。民生費の増加と社会福祉費の増加は正確に連動している(図7)。民生費の増加要因は社会福祉費の増加であり、老人福祉費は社会福祉費のなかに

含まれる。社会福祉費の増加を除けば、民生費の中で他の項目がほとんど現状維持で、児童福祉費は小幅で増加しつつある。

社会福祉費の内訳は、社会福祉総務費、老人福祉費、身体障害者福祉費、医療給付費である。社会福祉費の増減と老人福祉費の増減は連動している(図7)。ケアタウン建設のため、1998年から1999年にもっとも高い。2002年にはサポートハウス建設費でその額が高い。身体障害者福祉費は2003年度フードセンター建設のため増加したこと以外にはほとんど現状維持である。

一方、高齢者福祉予算として介護保険予算については、ほとんどの自治体とあまり変わりはない。保険料も給付費も増加している(図8)。

ただし、鷹巣町で2000年から2004年まで

図5 鷹巣町の歳出の推移 (一部：額；円)

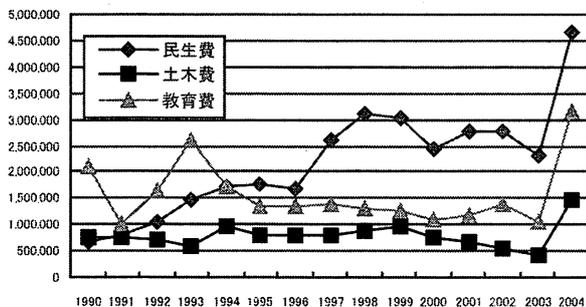


図6 鷹巣町の歳出の推移 (一部：比率；%)

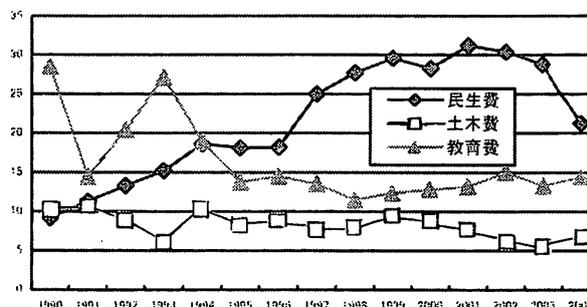
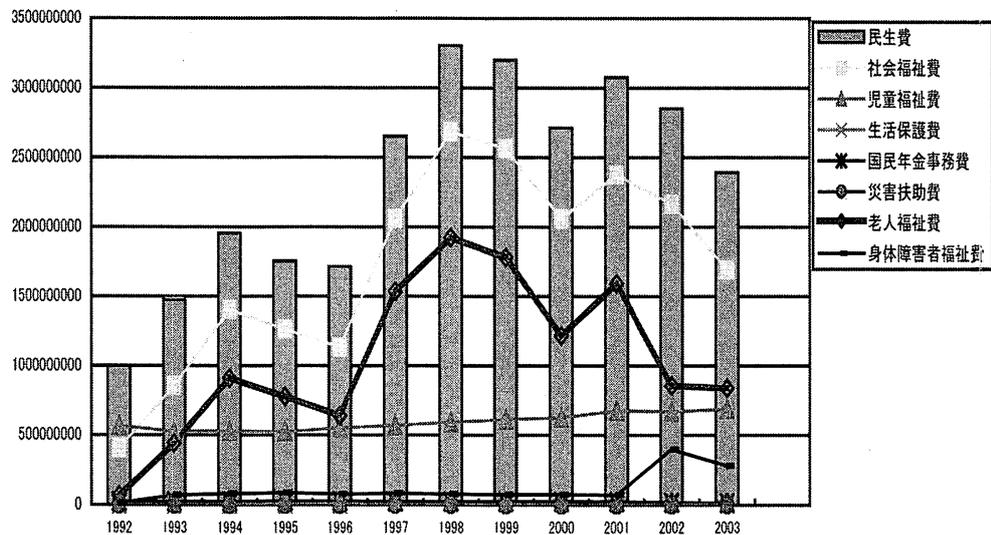


図7 鷹巣町の民生費・社会福祉費・老人福祉費の推移 (円)

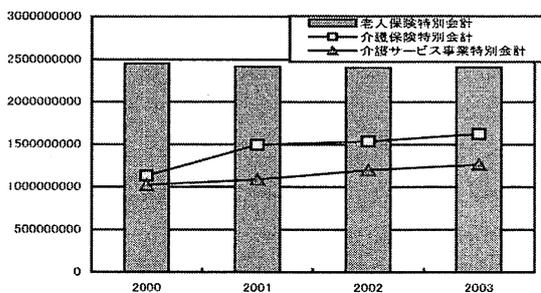


出所：鷹巣町年度別決算書をもとに作成

実施した介護保険上乗せサービスを検討すれば、年々上乗せサービス利用者数や利用額が増えることが見て取れる (図9)。鷹巣の上乗せ横だしサービスは厳密に言えば、「上乗せ居宅介護サービス給付」制度である。介護保険制度では、居宅サービスについて区分支給限度額が設定されており、要介護状態に応じて介護サービスを利用すると、保険給付対象外として全額自己負担となるが、鷹巣町では限度額を超えた

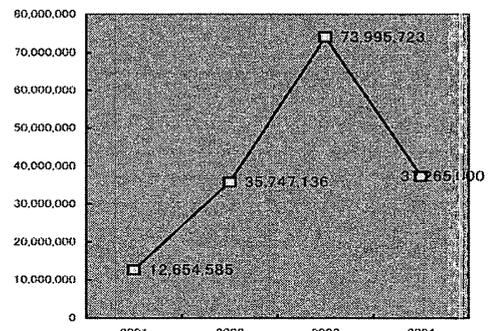
部分の9割を自治体が負担した。上乗せサービスに対しても福祉反対派は受給の公平性について強く問題提起した。2003年の延べ利用者は1076名で、実利用者は148人である。もっとも高かった利用者の場合、町の負担分が430万円弱であり、100万円を超えた利用者は18人である。2004年4月、新市長のもとでこの制度は廃止された。「24時間ケアが必要な高齢者が自宅で暮らしたいならそれを公的に負担す

図8 鷹巣町の高齢者予算 (円)



出所：鷹巣町年度別決算書

図9 上乗せサービス支給決算 (円)



出所：鷹巣町資料

ることは当然」だと思える人もいれば、それは利用者の自己負担にするか、それとも施設に入るか、という選択が正しいと主張する人もいる。

以上の分析を踏まえた上で、高齢者福祉政策と財政状況の関係に関する結論を出してみよう。確かに、岩川町長時代12年間民生費の額も比率も増えた。その原因は社会福祉費の増加にあり、正確にはその中の高齢者福祉予算の増加がその原因となる。それは岩川町政が実質的に予算配分を変えながら高齢者福祉を自治体の重点政策として進めたことを証明している。一方で、2000年代に入って鷹巣町の財政が硬直化したことは確かである。それは一般的な自治体の財政状況と同じ状況であり、鷹巣町が特別なケースではない。財政硬直化は、地方交付税の削減が本格的に行われた時点と一致する。高齢者福祉予算の額と比率がもっとも高かった1998年から1999年には鷹巣町の経常収支比率は変化がない。従って、高齢者福祉予算の増加が鷹巣町の財政の硬直化をもたらしたとは単純には言えない。

むしろ地方交付税の減額が始まり、財政規模も縮小し始めた2000年から教育費、また福祉予算の中では児童福祉費が小幅で増加することを除けば、ほとんどの歳出項目で抑制が働いている。身体障害者福祉費の増加は特定の施設建設費がその原因である。2000年には一時的に高齢者予算が大幅減少したが、それは高齢者関連事業が介護保険事業へ移行したことがその原因となる。結局のところ、高齢者予算が財政の硬直化をもたらしたというより、財政硬直化により高齢者予算も縮小されていったことが事実である。

ただし、全体財政規模の縮小にもかかわらず、民生費と教育費の割合は大幅には減ってない。一方、土木費は1999年以後その額も比率も減

っている。というのは、教育費を犠牲にし民生費が増加したというよりは、民生費や教育費は現状維持、土木費は縮小という政策方針が働いていると読み取れる。したがって、福祉政策の継続によって直接的に影響があるのは、教育や児童関係ではなく土木関係の事業ではないかと推測される。

以上のように、鷹巣町の財政状況と福祉予算との関係を分析すると「福祉政策が自治体の財政危機をもたらした」という論理は根拠が不明であることが明らかになった。では、なぜ一部の住民は事実とは異なる論理を受容し、福祉政策を攻撃したのだろうか。

4 地域福祉における住民参加の課題

なぜ住民は事実とはずれがある論理を受容してしまったのか、という問題について、ここでは、福祉の継続を主張する人々、福祉の見直しを主張する人々、また、岩川町長の福祉へ賛同したが後で離れた人々など、多様な立場の人々へのインタビューを通して得られた知見をもとに三つの論点について考察をしたい。

4-1 住民の複数性、住民参加の限定性

まず確認すべきことは住民ワーキンググループ方式そのものの価値については誰もが認めていたということである。つまり、その直接民主主義的な手法については福祉見直し派も肯定している。しかし、そうした住民参加手法とワーキンググループの実態とを区別することによって批判が行われた。ワーキンググループは住民一般を代表せず、「町長の後援会」となり、「行政の御用団体」や「圧力集団」となったというわけである。

じっさい、高齢者福祉政策を進める上で、高

高齢者が圧倒的に多いワーキンググループは、利害関係と無縁な住民一般を代表するだけではなく、高齢者として当事者の要求を代弁する性格もある。「住民参加」と「当事者参加」は区別され、「住民参加の概念はいわゆる「当事者参加」よりも広がるが、これは住民参加のなかにいわゆる直接請求制度や住民監査請求制度などをも含める場合、参加適格者は伝統的な「当事者」概念では説明しきれない」（田村 2006:3）ところがあるのだ。こうした当事者としての性格は徐々に住民一般の性格より強くなったのではないか。それは、当初高齢者政策以外の福祉ニーズを持っていた参加者が離れていったことから分かる。たとえば、障害者として障害者政策を求めたA氏は「なんとなく高齢者中心に人の出入りが固定された。次第に、高齢者福祉を非常によく知っている方々の教科書的な会合になってきた。」（2005年7月インタビュー）と述べる。また、子ども政策に興味があったB氏は、「ワーキンググループの人びとは事柄一緒に取り組んできたわけだから結びつきが強い。そうではない人は疎外感を感じる。中の人自分たちで勝手にやっているという批判は当然出る」（2006年3月インタビュー）と言う。ワーキンググループの参加者の固定化やテーマの限定性は否定できないと思われる。

また、ワーキンググループは徐々に政治勢力化した事実もあるのではないか。問題はワーキンググループが政治勢力化したということではなく、それに対して当事者らがどの程度自覚していたかということである。ワーキンググループは、自らを「圧力団体」ではなく「提言集団」として規定したが、「圧力」より「提言」の方が住民にふさわしいポジションだと一概に言えない。というのも、「圧力集団には、代議制デモクラシーによって包摂しきれない新しい要

素、すなわち新たな問題解決のために結成された団体成員の利益主張を、政策決定過程に織り込む、いわば代表制の補完機能としての役割があった」（佐竹 1999:23）からである。ワーキンググループが、自らの要求を実現するため、署名活動をし、選挙では特定候補を応援し、議会に議員を送り出したプロセスは、まさに政治活動そのものである。にもかかわらず、ワーキンググループ参加住民が自らを政治的に中立的な立場として認識していたのは、自らの活動がもたらす政治的效果についてあまりに鈍感だったと言わざるを得ない。

とくに、議会の反対勢力との対立の中でワーキンググループは自らの提言を実現するためであったとしても町長の政策の支持者としての役割を担い、町長はそうしたワーキンググループを「住民の意思」として特権化、政治的資源化したといえる。それによって、ワーキンググループ参加住民は参加への責任を問われることとなった。じっさい住民が参加して作られた計画は、行政職員の評価によれば質的に高いという。また、行政職員E氏は、「反対する人から見ると貴方たちが作ったから責任取れるか？（住民説明会では）ここを詳しく説明しろと困らせる。町長は『住民が作った』と言った。しかし、（行政と住民が）一緒につくりあげたのではないか。メンバーたちに責任を負わせるつもりない。責任取れるかと攻撃され、メンバーに大変つらい思いをさせた」（2005年9月インタビュー）という。ここでは、参加する住民と行政との距離がほとんどない状況を示している。

しかし、参加した住民の「責任」とは、非常に重要な問題であり、住民の立場からすれば、政策や計画に対する責任を行政や議会に委ねるのではなく、みずからが分かち合うことを意味する。じっさい、鷹巣町で介護保険ワーキング

グループに参加した住民の一部はそうした責任を感じ必死で説明に回った。その1人であるC氏は「やはりこの額（介護保険料）に関しては高い、サービスが多すぎる。反対意見も出た。私達はボランティアでやっけていても、『なんだあのやろう、行政にくっついて歩いている』とみられたことは事実である。それを耐え忍んでいた。割り切って責任もって歩いた。自分も参加してつくったから、ある種責任感もあった」（2005年10月インタビュー）という。こうした意識はただ行政や町長の支持者としてではなく、自治する住民としての意識からだとして評価できる。しかし、それが町長の支持者集団に見られたのは反対勢力の意図的な攻撃による面もあり、一方では参加のチャンネルや参加者が限定されたことへの反動でもあった。

もう一度確認すべきことは、いかなる住民参加も限定的で、住民の総意を示しているとみなすことは無理があるということである。代議制民主主義が住民の意思を適切に反映しきれないという欠陥を補完する機能として、主権者たる住民の権利としてワーキンググループ出現の必然性と意義があるが、それだけで住民参加が完成するわけではない。にもかかわらず、町長はワーキンググループを住民全体の意思としてみなして意図的に活用しており、ワーキンググループも自らの位置づけを明確にしなかったことは課題として指摘できる。もちろん、こうした結果に拍車をかけたのは、議会の反対勢力がワーキンググループに対して議会制の補完機能としてではなく、議会の権威を脅かす勢力としてとらえたことにも原因がある。

4-2 政策と財政との乖離

鷹巣町の福祉政策に対するもっとも強力な攻撃は財政危機の要因というものであった。すで

に3節で考察したとおり、そうした論理が妥当ではないにもかかわらず、現実では通用してしまうことの原因は何か。

まずは、日本の自治体の財政基盤が脆弱であることに根本的な原因がある。歳入の中で地方税の占める割合は20%弱、国の地方交付税依存率が50%を超える自治体は多く、過疎自治体の場合、国への依存度は高い。そこで自治体が独自の政策を展開することは限界がある。そこで自立と自律とが必ずしも同時並行しないわけである。3節の財政分析が明らかにしたように、他の自治体と同じく地方交付税に依存する財政構造の中で交付税の削減こそが鷹巣町の財政硬直化の要因であった。財政的自由度が低い中で全国標準を超えた福祉政策を展開するためには、国全体として自治体への財源配分に対する総体的見直しが求められる。

そこで財政基盤が脆弱な自治体にとって、限られた財源をどう配分するかには、住民間の合意が重要となる。鷹巣町では土木費を減らし、民生費を増やすという政策的方向性が予算配分の中で明確であった。それに対する住民間の合意形成を裏付けるものとしてワーキンググループが機能した面もあった。しかしそうした合意形成構造は既存の議会とはうまく調和されなかった。住民参加が進む中で、何が住民の意思かという問題が浮き彫りになったのだ。

まずは自治体財政に対して議会や住民との共通認識が必要である。そこにはただ現状だけでなく将来の展望を示しながら政策的代案を地域の中で共有していくことが欠かせない。鷹巣町では、自治体財政状況や将来の展望に対する共通認識の確保が不十分だったのではないか。合併においても国や県のばら色の幻想に対して自治体独自の財政的な展望を描けなかった。それに対して、合併前鷹巣町の財政を担当した行

政職員はこう語る。「2002年の決算から徐々に財政が悪化していった。地方交付税の減額と税収の減額が原因である。地方税も減額した。地域の経済活動が低下するから税収も少なくなる。狭間である。少ない予算で福祉を充実することは胸が詰まる」(2005年9月インタビュー)と。しかしこうした財政悪化が明白である一方、国依存的な地方財政では地方交付税に対する展望が分からない限り独自の予測は難しいという事情もある。自治体財政の予測不可能性は、自治体職員の無能力ではなく国の方針の不明確さや国に依存した自治体の財政構造そのものに起因する。結局、住民は財政対策が明らかでない状況で福祉政策の継続に対する信頼をもつことはできなかった。

そうした状況は、政策と財政は切り離せないにもかかわらず、政策展望と財政展望が総合的に提示されないことにも問題がある。たとえば、鷹巣町でも「日本一の施設」を作るため、どの程度の自治体予算が入るのか、さらには、「日本一のケア」水準を維持するためにはどの程度の手が必要で、そのための費用はどこから持ち出すかについても住民には共有されなかった。「日本一の福祉」政策を実現するためには日本一のコストがかかることを住民に正確に説明する必要がある。

政策実現のためには予算が必要であり、自治体の政策に対する合意は予算配分に対する合意である。その合意過程は鷹巣町で現れたように、住民間対立を潜めている可能性もあり、その参加手続きの調整は自治体の役割でもあり、その政治の役割でもある。自治体の責任は「善政」に基づいて自治体がすべてをまかなうことではなく、住民間の異なる利害関係に対し民意に基づく政策合意を可能にする装置を作ることであるのではないか。それは利用者としての住民を

保護するため、事業者としての住民を排除することとは異なるだろう。

4-3 単一争点政策ではなく総合政策としての福祉政策

高齢化が進んでいる過疎自治体の住民の不安は老後への不安だけではない。また、住民が抱えている不安そのものは単なる個人のレベルで論じるものではなく政策的課題として汲み取るべきである。高齢者が多い地域で高齢者福祉が自治体の重点政策になることは当然なことだ。けっして、鷹巣の高齢者福祉政策が教育や児童福祉を犠牲にしながら進められたわけではないことは3節で確認した。しかし、児童福祉担当の行政職員D氏は、「岩川さんは段階的なことは考えたと思う。しかし、12年間高齢者福祉ばかりして、児童福祉は10年間遅れてしまった」(2006年3月インタビュー)と批判した。そうした意識は住民のなかでもあり、B氏は「1991年から幼稚園の建物を建替えようとしていた。95年エンゼルプラン、新エンゼルプランが出たとき、自分たちの計画だけではなく、鷹巣全体の展望の中で位置づけられてしようとしていた。5年経ってもできなかった。担当課としては一緒懸命やったと思う」(2006年3月インタビュー)。このような発言から分かるように、「現状維持」と「重点政策」とのギャップが住民にとっては相当大きかったのではないか。「重点政策」は住民の目に見えてくるが、「現状維持」だけでは住民には見えてこない。「重点政策」は他の政策とどのような関係を持つかが明らかになる必要がある。

当初鷹巣町の高齢者福祉政策は「福祉のまちづくり」という広くて普遍的意味を持っていた。それが徐々に「高齢者」福祉へ矮小化し、高齢者福祉に光が当てられるほど他の課題を持って

いる住民は疎外感を覚えた。福祉見直し論者らは、それを「政策のバランスの欠如」として表現したが、そのときに「政策のバランス」とは均一的な予算の配分を意味するのではない。長期的地域展望を提示した上で、当面の「重点政策」と段階的に優先課題を決めていくことが求められる。鷹巣町で高齢者福祉政策は常に重点政策であったが、住民には重点政策と町の長期的展望とがどのような関係にあるかが伝わらなかった。

住民の不安はより重層的なものであった。人口は減少し、高齢者は増えつつ、若者は地域から離れていく、事業所も工場も縮小しつつ、商店街は寂れていく。住民には、ここで住み続けることへの不安とともに、これからこの地域が続けられるかについての不安が重なっていた。市町村合併の流れと財政危機論は住民の不安を増幅させ、これまでの福祉政策の継続をむしろ恐れることになった。福祉の雇用創出可能性は他の地元産業の衰退への代案として認められなかった。

そこで高齢者福祉に直接的に係わりのない人々にとっては自分たちが持っている課題に光が当たらず疎外感が増幅された。「福祉のブランド化」だけでは解消できない多様な地域課題があったからである。土木費が抑制されたことは3節で指摘しているが、とくに公共事業に依存している事業者にとっては福祉政策の継続は好ましくなかった面もあるだろう。鷹巣町の福祉政策は総合的なまちづくり構想から「一村一品運動」のように福祉だけをブランド化する政策として矮小化した。他の政策の中で福祉政策が浸透するには、高齢者福祉政策が町の長期的展望の中で語られ、多様な人々に接点を持つ仕組みが必要である。

5 終わりに

本研究は、鷹巣町の福祉政策を事例として、なぜ住民の合意で進められた福祉政策が住民の反対に直面したか、また、福祉政策が自治体の財政危機を呼び起こすという論理は妥当なのか、という問いを検討してきた。そして、財政危機の原因が福祉政策にあるという論理が事実を反映していないことを鷹巣町の自治体財政分析から実証的に明らかにした上で、それにもかかわらず住民がそうした論理を受容した背景に、地域福祉における住民参加の問題があることを指摘した。具体的には、第一に、住民参加が限定され政治的資源化してしまったこと、第二に、政策と財政に関する知識と討議過程が総合的に住民に共有されてなかったこと、第三に、過疎自治体における住民の不安は高齢者福祉政策という単一争点政策では解消できず総合的・長期的展望が求められていたにもかかわらず、その要求に十分に答えられなかったことという三つの問題点を抽出した。

本研究では、事例分析を通して検証及び仮説生成の作業を行ってきたが、事例がもつ豊富な意味を十分に理論化するには至っておらず、今後は事例の比較などを通して更なる理論化や一般化をめざしていきたい。しかし重要なことは、本研究で行ったような地域の実態にねざす分析の積み重ねこそが、「福祉」や「民主主義」といった重要なテーマが人々の生に対してもつ意味を、真にアクチュアルなレベルで捉える上で不可欠だということである。現在も、鷹巣では福祉をめぐる対立は終わってない。さらに「福祉の見直し」を再び見直すための政治的動きも出てきている。また、政治的対立が福祉現場に与えた影響はあまりに大きく、地域の中でも新たな問題が生じている。これらの今鷹巣で起き

ていることは、これからの地域福祉及び自治の方向性を問う上で多くのことを示唆しており、今後も真剣に考察していく必要がある。

注

¹ここで起債とは、地方公共団体が地方自治法 230 条の規定により実施する地方債を指しているが、一般的には国籍、地方債、社債などの債権の発行や募集をすることを意味する。

²ケアタウンたかのすは、福祉に対する自治体の責任を明確にした仕組みである。その法的性格は、公

設公営として「財団法人福祉公社」の法人格が選ばれている。福祉公社の経営責任は自治体にあり、それは町長が理事長を兼任する形で明確にした。

³ 経常収支比率とは、歳出のうち人件費や公債費など経常的な支出に、市税などの経常的収入がどの程度充当されているかにより、財政構造の弾力性を判断する指標で比率が低いほど弾力性が大きいことを示し、一般的に 80% を超えると弾力性が失いつつあるといわれています。経常収支比率 = (経常一般財源支出 ÷ 経常一般財源収入) × 100

⁴ 図 1、図 2、図 3、図 4、図 5、図 6 は、鷹巣町年度別決算カードをもとに作成した。

文献

大江正章, 2003, 「秋田県鷹巣町一合併慎重派福祉町長はなぜ敗れたのか」『世界』2003 年 9 月 岩波書店: 314-317.

右田紀久恵, 2005, 『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房.

肥沼位昌, 2002, 『自治体財政のしくみ』学陽書房.

佐竹寛, 1993, 『参加民主主義の思想と実践』中央大学出版部.

佐藤徹, 2006, 『地域政策と市民参加: 「市民参加」への多面的アプローチ』ぎょうせい

社会保障研究会, 1996, 『社会福祉における市民参加』東京大学出版会.

高木邦明, 1983, 「保健福祉と住民参加」、宮坂忠夫『地域保健と住民参加』第一出版株式会社: 152-166.

武川正吾編, 2005, 『地域福祉計画』有斐閣アルマ.

武川正吾, 2006, 『地域福祉の主流化』法律文化社.

田村悦一, 2006, 『住民参加の法的問題』有斐閣.

羽田澄子, 映画『住民が選択した町の福祉』(1997), 『続・住民が選択した町の福祉: 問題はこれからです』(2000), 『あの鷹巣のその後』(2005).

(ぱく ひすく、東京大学大学院、yepiheesook@yahoo.co.jp)

(査読者 肥沼位昌、仁平典宏)

Problems of the Citizens' Participation in Regional Welfare

The Case of the Welfare Policy for the Elderly People in Takanosu-cho, Akita Prefecture, Japan

PARK, HeeSook

This paper examines the process and the background of a welfare policy in a community previously called Tkanosu-cho. The policy was promoted as an innovative project with citizens' participation and yet miscarried because of their objection. The objection was allegedly based on the logic that the welfare policy caused the financial crisis, and this paper verifies its groundlessness. It further identifies the reasons why the citizens nevertheless accepted such a logic from the viewpoint of the problems of the citizens' participation as follows: firstly, in spite of the citizens' pluralism, their participation in municipal affairs was quite restricted; secondly, the perspectives of the policy were dissociated from those of the finance; thirdly, a welfare policy was not linked with a comprehensive political vision of the region but developed as a policy to address a single point at issue.