

**「大磯町自治基本条例」施行記念講演会**  
**「町の憲法ができました」 町民自治により進めるまちづくり**  
**(自治基本条例講演会概要)**

日 時：平成 23 年 10 月 1 日（土） 13：30～

場 所：大磯小学校 体育館

講 師：諸 坂 佐 利 氏

(仮称) 大磯町自治基本条例策定委員会委員長  
神奈川大学法学部准教授

### 教育長あいさつ

皆様、こんにちは、大磯町教育委員会教育長の依田でございます。

本日は、大磯町自治基本条例施行記念講演会にご参加いただきありがとうございます。

条例の制定には、本日も講演いただきます、(仮称)大磯町自治基本条例策定委員会の委員長をお勤めいただきました、神奈川大学准教授の諸坂佐利先生、また、副委員長をお勤めいただきました横浜国立大学大学院教授の小池治先生をはじめ、多くの町民の皆様のご協力を得まして、足掛け3年の年月を経て、制定の運びとなりました。

大磯町自治基本条例では、まちづくりの基本的な考え方や、町民の皆さんと町がお互いに協力していくために必要なルールや仕組みなどを明らかにしています。

条例では、基本原則である、参画と協働によるまちづくりを進めるために必要な、町民の権利や責務、子どもたちがまちづくりに参画する権利及び責任を定めるとともに、議会・議員及び町長・職員の責務についても定めています。

また、町民自治の基礎となるコミュニティ活動の推進や町内外の人々との交流及び連携について定めています。

町民が主体となったまちづくりを進めるため、「自分たちのまちのことは、自分たちで責任を持ち、自分たちで決めていく」という考えのもと、参画と協働により、町民、議会、町がお互いに協力してよりよいまちづくりを進めていくことが重要となってきます。

本日の講演は、「町の憲法ができました」と題して、大磯町自治基本条例の構成や特色などについてお話をいただけるとお聞きしております。

本日の講演会をきっかけとして、ご参加いただきました皆さんとともに、今後もよりよいまちづくりを進めて行きたいと考えております。

以上、簡単ではございますが、私からのあいさつとさせていただきます。

## 「町の憲法ができました」——町民自治により進めるまちづくり

### はじめに

ただ今ご紹介に預かりました、神奈川大学の諸坂でございます。本日は1時間半ほどのお時間をいただき、自治基本条例とはどのような考え方をする条例なのか、この条例が施行されたことによって町の行政がどのように変わるのか、変わらねばならないのか、町民の生活がどのように変わる可能性があるのか、という点をわかりやすく話していきたいと思っております。ご不明な点がございましたら、講演の最後に質疑の時間を設けていただいておりますので、ご遠慮なくお聞きいただければと思います。すべて答えられるかどうか自信はありませんが、誠心誠意お答えしたいと思っておりますのでよろしくお願いいたします。

### 【1】自治基本条例とは何か？

自治基本条例とは何かということですが、皆様のお手元にカラーで印刷された条例の逐条解説がご用意されているかと思っております。そちらをご参照いただきながら聞いていただければと思います。

#### (1) 町の最高規範……町の「憲法」ということ

第2条をご覧ください。本条例は、「町の最高規範」と規定されています。最高規範とはどのような意味かという点からお話いたします。「町の憲法」という表現をよく自治基本条例では使います。そもそも「憲法」とは何かということですが、辞典で「憲」という字を調べると、国の組織や政治の仕組みの根本を定めたもの、「憲法」とは規範となる決まり、掟、国家の統治権、統治作用とあります。統治権、統治作用が具体的に何を指すかということ、立法権、行政権、司法権を指します。このうちのひとつでも欠けてしまうと、国家として成り立っていないという説明になります。「憲法」とは国の統治作用の根本原則を定めた法律です。「憲法」は、他の法律や命令（政令や省令など）で変更することのできない「国の最高法規」です。日本国憲法に対しては「最高法規」という表現をします。自治基本条例についても、町の「最高法規」と表現してもよいのですが、国のレベルと地方での言葉遣いは分けた方がよいだろうということから表現を変えており、両者にはさほど意味の違いはありません。このことから、第2条では自治基本条例は町の「最高規範」という表現で規定をしています。

#### (2) 真の意味での「協働（パートナーシップ）」

日本国憲法の基本原則とは、三権分立主義、議院内閣制（アメリカの場合は大統領制）、平和主義、基本的人権の尊重などがそれです。それでは大磯町の自治基本条例はどのようなものを基本にするのかといいますと、「協働（パートナーシップ）」

です。パートナーシップとは何か。例えば、私には奥さんがいますが、私と奥さんはパートナーです。私一人ですべての家事を行い、仕事に出かけることは現実問題として無理があります。私が仕事に出ている間、奥さんが家で家事をしていることによって、私は家に給料を入れ、生活を営むことができるわけです。パートナーがお互いに足りない部分を補い合うことで、生活をする事ができるのです。パートナーシップは、これからの町の行政を行っていく上での重要なキーワードになります。小泉政権下で進められた地方分権改革が平成7年から本格始動されましたが、地方分権改革以降の地方公共団体のひとつのキーワードが「協働（パートナーシップ）」という言葉です。

問題は、誰と誰がパートナーになるかということです。また、パートナーになるためには最低限何が必要かということも重要になります。私の場合パートナーというのは奥さんだけではありません。私はこの部分を研究するから、あなたはあの部分を研究してほしいという具合に、お互いに補いながら共同研究をする場合、同僚の先生方は私のパートナーということになります。また私は声楽を趣味としていて、テノールを担当しています。テノールの私がソプラノやバスを担当することはできません。ましてや、オーケストラを担当するわけにはいきません。私は私のできることを頑張るけれども、パートナーの協力を得ながらひとつの作品を作り上げていくわけです。何もかもを一人でやることはできません。パートナーと共同作業をするのです。すなわち私には、複数の次元におけるそれぞれのパートナーとの連携・協力・助け合いのなかで、私の生活は成り立っているのです。パートナーは一人とは限りません。

では、町政に目を転じて考えてみますと、町の行政を行う場合に誰がパートナーになるのかというと、町の行政と議会がパートナーです。いつも喧嘩していて物事が進まない、結局は町民の生活に迷惑が被ることとなります。しかし、一蓮托生、談合して悪いことをしようというのはパートナーではありません。町のよりよい生活を実現するための、建設的な意味でのパートナーになることが重要です。大磯町に隣接する平塚市、あるいは神奈川県といった他の自治体をパートナーとした協働作業もあるでしょう。国の援助を受けながら、国の仕事を大磯町がお手伝するという、国とのパートナーシップも考えられます。ただ町政にとって最も重要なパートナーとは、言わずもがな、町民とのパートナーです。

もうひとつの問題とは何かというと、パートナーを築くには何が必要かという点です。一言で言うと、それは双方当事者間の「信頼」です。信頼をもてない相手とパートナーになれるか？不信感が生まれてしまったらお互いのパートナーシップには亀裂が入ります。パートナーシップが成立する前提条件は、お互いをお互いが信じることです。

しかしながらこの「信頼関係」の構築というのは、“言うのは易し”ですが、行

うのは実に骨の折れること、多大なる時間と絶え間ない努力・労力を要することです。一朝一夕にはいきません。ましてや今現在、双方にある種の不信感さえある場合には、さらに大変なことです。大磯町の政治や行政に限らず、あくまで一般論ですが、「あなたは今の行政に全幅の信頼を置いていますか？」と問われれば、おそらく大半の方々は、「いや、どうかなあ」と答えるのではないのでしょうか。また逆に、日々行政の窓口で対応される職員さんに、「正直なところ、住民については、どう思っていますか？」と尋ねれば、「またいつもの口うるさい人が来た」とか、「自分に不利益になれば反対、プラスなら賛成、どちらでもなければ無関心。」といった率直な感想もお持ちかもしれない。このような状況で、「これからはパートナーシップです」と言ったって、それはまさに「机上の空論」にすぎません。本当のパートナーシップを築き上げるには、これから何年かかるのかはわからないほどの、年月と双方の努力が必要なんです。

条例は制定してしまったらそこでお終いというものではありません。条例とは、本条例に限らず、作ってからが勝負です。条例が施行されても、すぐに行政が100点満点には、実際いかないかもしれません。行政といえども行うのは、人間ですから。この点は、住民の方々もよくよく理解し、見守っていかなくてはなりません。公務員、議員の皆さんは、条例ができた以上、襟を正し、常に自戒とともに仕事（責任）を全うしなければなりません。

なお「協働」という言葉は、わかりにくいという理由から、ある自治体では、「町民主体」という言葉を使っています。これが市であれば「市民主体」という言葉に置き換えられますが、意味は同じです。「町民主体」——すべての発端は町民から発しているということです。すなわち、町民が選んだ議会で条例を定め、町民の選んだ首長のもとで一定の政策が展開されます。町民が雇い主とするならば、選ばれた議員や町長は雇われた側の人間なのです。町民に選ばれている議員や町長は、町民のために働くわけですから、町民に対して「説明責任」もありますし、どのようなことをどのように行うのかということや自発的に情報を開示する義務もあります。これは、町長の部下たる職員にも通じる話で、よく民間企業の新入社員教育として、「報告・連絡・相談」＝「ホウ」「レン」「ソウ」が大切だといいますが、行政も同様です。雇い主たる町民への「ホウ」「レン」「ソウ」は、自治行政では「情報公開」とか「説明責任」とかで言われているだけです。このように雇い主たる町民に、一つひとつ誠実に仕事をこなしていくことで、町民との間に「<sup>パートナーシップ</sup>協働」は生まれるのです。

憲法の世界では、「住民自治」という言葉に当たります。日本国憲法92条に、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とあります。つまり地方公共団体がどのような組織にするのか、どのよ

うな運営（＝政策）を実現するのかということ、地方自治に基づいて行いなさいと書いてあります。具体的に地方自治とは、住民自治と団体自治ということ。ここでは憲法の講義をするつもりはありませんが、この国は民主主義の国ですから、まずもって語られなければならないのは、住民自治ということになります。そもそも「自治」とは自らのことを自ら治めることです。すなわち自己決定、自己管理、自己責任ということ。大磯町がどのような条例をつくるのか、どのような政策を行うのかということが大磯町の「自治」になります。誰が決めるのかというと、町長、議会です。町長と議会が話し合うことで政策が出来上がります。それでは、町長と議会を選んだのは誰かと言うと、町民の皆さんです。したがって、自己責任をとるのは誰なのか。町長と議員は首を切ればよいわけですが、町民の皆さんは首を切ることはできません。昨今、大臣の失言に伴い、首相の任命責任を追及する場面をニュース等で見ますが、でもこれって最も根源的な任命責任は国民にあると思いませんか。選挙に一票を投じているのは私たちなのです。民主主義政治を考えると、つねに自己反省とともに歩まなければならないシステムだと、私は考えます。

少々、抽象的、理念的な話が長くなりましたが、大磯町の自治基本条例ができるということは、もしかすると皆さんの中には、議会や行政を何らかの形で縛り上げていく法制度ができたイメージされるかも知れませんが、しかしそれも然ることながら、実は、町民の町の行政、議会に対する視線、姿勢を変えてくださいというメッセージも同時に含んでいるのです。

## 【2】大磯町自治基本条例の構成と特色

さて本条例の中身についてお話ししましょう。皆さんに、A4の用紙でレジュメが配られているかと思います。「(1) 町民の自律・自覚（公共の心）を醸成し、それに基づく協働社会の構築」とありますが、これに関連する内容が、(2)、(3)、(4)です。この条例は、住民に対するメッセージが4項目あって、行政や議会に対するメッセージというのは、実は(5)の1項目だけなのです。もちろん数の問題だけではないのですが、せっかくの休日に皆さんここにお集まりいただいたので、ぜひ心にとめていただきたいのは、自治行政というのは私たちがつくるものです。誰かに任せて、何か失敗した時だけ責任を追及するというのは、民主主義でも、自治行政でもありません。結局は、自分たちも汗水たらして行政に参加して、責任のある発言のもとで建設的な議論をすることが自治行政であり、民主主義なのです。このような点を確認するものが自治基本条例になります。

### (1) 町民の自律・自覚（公共の心）を醸成し、それに基づく協働社会の構築

自治基本条例の策定委員会は、私と横浜国立大学の小池先生とが委員長、副委員

長として進めたわけですが、実は私と小池先生が研究者としての主張でこのような内容を盛り込んだわけではありません。町民の自立、自覚、公共の心ということ、つまり、他人はどうでもよい、自分だけよければよい、すなわち「エゴ」というものをすべて排除して、本当に大磯にとって何が重要で何が大切なのかを皆で議論しようと言い出したのは、実は策定委員会にご参加くださった町民委員のほうなのです。すごいなと思いました。

実は、少々話が飛びますが、私は以前、川崎市市民オンブズマン制度の仕事を行っていました。オンブズマンとは行政苦情処理です。行政に対して苦情を持ってきた市民の方々の要望を聞いたり、行政に対して改善命令を出したりという仕事を3年間行っていたのですが、なかにはすごい“市民”の方もおりまして。権利も、正義も、法律もどうでもいい、とにかくマンション建設反対。建築基準法、道路法、

消防法をすべて合格<sup>クリア</sup>している建物に対して建設「反対」を唱える。そこでなぜ「反対」なのか聞くと、実はその申立人さんの言うには、「自分の今住んでいるマンションのリビングから富士山がきれいに見えるが、もしいま計画中のマンションが新たに建ったら富士山が見えなくなっちゃう。私には富士山を見る権利がある」と。皆さんはこの話どう思います？これは権利侵害になります？これは通りませんよ。しかし、それをどんなに丁寧に、詳しく論ずようとお話しても納得くださらない。いや、もしかしたらわかっているのかもしれない。すべてわかっている、わかっているふりをしているのかもしれない。ごね得を決め込んでいるのかもしれない。でもこれは民主主義でも住民本位でもないことはお分かりでしょう。大磯町の策定委員会メンバーには、そういった方はお一人もいなかった。委員長として安心したのと同時に、感心したのを、いまでも鮮明に覚えています。

大磯町の議論をしていて特色的だと思ったことは、皆さん大磯町のことを愛してらっしゃるのですね。この恵まれた自然であったり、住環境をなんとか残したいという思いで議論をされていました。普通は、行政に対して、ああしろ、こうしろ、ここが足りない、あそこが足りないという、いわば文句から始まって、それではこうしよう、ああしようという話になります。ところが、大磯町ではそんなことはなく、皆が心をひとつにして……というところ格好よすぎますが、建設的な意見を出してくださいました。委員の皆さん、つまり住民の皆さんによる話し合いによって、「公共の心」をもって責任のある議論をするということ、この条例に刻みつけようということになりました。「公共の心」、これは法律用語ではありません。我々、法律家は「心」という言葉をあまり法令用語としては使いません。この「公共の心」という言葉は、条例「前文」に、きちんとかぎ括弧付きで使わせていただきました。この言葉は、この条例のシンボルであり、よい言葉だと思います。

町民の自立、自覚、「公共の心」というものがあって、初めて民主主義社会にお

いては建設的な議論が生まれます。これは先ほど「協働」の話でしましたので繰り返しになりますので割愛いたしますが、町民の自覚、自立というものは非常に大切なことです。それを踏まえて、2ページの第4条を見ていただきますと、「町民及び町は」と書いてあります。いくつかの自治基本条例をホームページ等で調べていただくとわかると思いますが、まちづくり推進において、「町は」と書くことはあっても、「町民及び町は」と書いてある条例はそんなに多くないと思います。これは町民も町も責任をもってまちづくりに推進することを意味しています。ですから、

重さとしては<sup>フィフティ・フィフティ</sup>50対50なのです。まちづくりは行政の仕事だ、俺たちは税金を払っているから何もしない、文句だけ付けるというのはパートナーシップではありません。ひとつの「協働」という言葉から発して、大磯の皆さんのおっしゃった「公共の心」、自覚、自立という言葉によって、この第4条の「町民」という言葉が生きてくるわけです。

同じく、9条を見ていただくと、「町民の権利」と書かれています。ここにも「町民は、まちづくりの主体」だとあります。「主体」は言い換えると「主役」です。要するに町民がまちづくりをするのです。町民が無責任なことを言っていては、雇われた人間（議員、町長、そして町長の部下たる職員）は空中分解します。したがって、町民が責任をもった議論をし、責任をもって行政に参加する。町民がまちづくりの主体であるということです。主体である以上、「権利」もありますが「義務」もあります。権利はあるが義務はないということはありません。これは基本的にどの世界でもそうです。「責任なくして権利なし」です。したがって町民がまちづくりの主体である以上、町民として発言する権利もありますが、町民としての「責務」もあるということは、自覚、自立に話はつながってきます。

## (2) 「住民自治」の制度としての確立

住民自治制度——住民が「主体」＝「主役」となって行政を行っていく制度を確立させるため、どのような条文を用意したかと申しますと、すでにお話ししました、1ページの前文と9条です。

では10条を見てください。ここに「町民の責務」という言葉を書きました。なんとなく設けた条文ではなく、これも「協働」という言葉から、1本の筋を通して議論を進めていくと、必然的に登場しなければならない条文です。あってもなくてもよいといった代物ではありません。

「町民は、自治の運営において、互いの自由と人格を尊重しなければなりません」。昔、憲法学者で宮沢俊義という方がいました。20世紀を代表する憲法学者です。彼の書いたもので、私が学生時代に心を打たれた言葉があります。「自らの権利を主張する者は、他人の権利を尊重しなければならない」、「他人の権利を尊重しない者

は、自分の権利を主張してはいけない」。ぐっときませんか。私だけでしょうか。要するに、他人の不幸の上には、自分の幸せはないのです。秩序を守らない人間は、自分の権利を主張できないのです。これは社会生活の真理だと思います。

私は常日頃、勉強をしていて、最近感じることもあるのですが、「権利」という言葉が独り歩きをして、なんでもかんでも「権利」がつけば正当化されるような、そんな感覚を覚えるのですが。はたしてこの人の主張する事柄は本当に「権利」なのか、ということ立ち止まって考える時には、私は、さきの宮沢先生の言葉を自分の中で復唱するのです。これをはたして「権利」として認めるべきなのだろうか。この人の権利を認めることで、誰かが不幸にならないか。この人の権利を主張することで、誰かが迷惑を被らないか。もし誰かが迷惑を被る、不幸になるのであれば、これは権利ではない。「エゴ」であると。やはり、その辺りは我々法律家が、きちんと自分の心の中で、ぶれずにもっていなければならない羅針盤<sup>ものさし</sup>なのです。そういった意味では、「権利」がある以上、当然、「責務」もある。お互いの自由と人格を尊重する者のみが、権利を主張することができる。逆に言えば、権利を主張する以上、お互いの自由と人格は尊重しなければならないということになります。

第2項、「町民は、参画及び協働に当たり、公共的視点に立って、自らの発言と行動に責任を持たなければなりません」。公共的視点は「公共の心」と連動になっております。

第3項、「町民は、町政の運営に伴う負担を分担します」。これは地方自治法に書かれている内容で、負担分任義務といいます。この政策を行うので、何がしか出費しなさいということではありませんのでご心配いただくなくても結構です。地方自治法にこのような条文がありますので、ここでも責務として載せた次第です。

第11条、「子どもがまちづくりに参画する権利及び責任」ですが、子どもにも年齢に応じてまちづくりに参加する権利があります。子どもにもしっかりと権利の意識をもってもらい、もちろん権利を主張し、一人の町民として、将来の大磯町民の有権者として、責任ある権利主張ができる立派な大人になってもらうという意味で、子どもにも権利を定めました。子どもの時代から、権利と責任というものが1セットだということを教えてあげなければなりません。そうしないとゆくゆくはモンスター・ペアレンツになってしまうわけですから。自覚と自立、権利と責任は、1セットで子どもの時から、親、地域、町が教えてあげないといけないという意味でこのような条文になっております。

町の構成員としては町民だけではなく、ここで事業を営んでおられる事業主さんも、重要なまちづくりに参加する権利を有しています。第12条に「事業者に対する権利と責務」を規定しました。中身は住民の権利と責務とほぼ同様の内容ですが、事業者である以上、その仕事に対する社会的・地域的な影響力が大きいということ



から、第2項「事業者等は、地域社会の信頼と理解を得るとともに、公共的視点に立って、環境を保全し、安全、安心、快適なまちづくりの推進に努めなければなりません」とし、事業者も、金儲けに固執することなく、地域社会のなかで調和をとれた、決して不協和音を鳴らすような事業展開ではなく、皆に愛され、皆に育まれながら事業を展開するという精神で営業してくださいということです。

以上、ここまで住民に対する話、協働に対する話を進めてまいりましたが、一言でまとめると、住民は、行政に対する「お客さん（客体）」ではなく、行政の「当事者」「一担い手」であるということの認識をもっていただきたい。「町民はまちづくりの主体」であり、「主体」であるが故の権利と責任（自覚）が伴います。そうしないと、無責任な民主政治になります。無責任な民主主義は暴挙と化します。ドイツがナチスを生んでしまったのは、ドイツ国民がナチスを生んだ様なものなのです。ヒトラーは革命を起こしたわけでも、クーデターを起こしたわけでもありません。ヒトラーは何をしたかという、立候補して当選しただけなのです。当選した結果、ユダヤ人600万の大虐殺につながりました。ヒトラーのことを、学問的には「民主主義的独裁者」といいます。独裁者を生むのは独裁制だけではありません。独裁者を生む独裁制というのは、今の北朝鮮のような状態を言うのかもしれませんが、民主主義が独裁制を生むこともあるのです。それは無責任な民主主義をした国民のツケなのです。自覚と責任を持った民主主義をしっかりと行わないと、その延長上には、結局のところ、自分たちに不幸が戻ってくるという象徴的な出来事です。1920年代から40年代にかけてドイツでの惨劇から学びとらなければならないものは、あまりにも大きい。今日にも、否、未来永劫、重要なメッセージを送り続けていると私は思っています。

### **(3) コミュニティの再生化・活性化**

この問題に関しては、他の自治体でも同様に謳っているとは限りません。大磯町では要望が強かったので取り上げました。コミュニティはこういった概念を指すのかというと、「地域における多様な人と人とのつながりにより構成された集団や組織」のことを言います。これは、5ページの第13条の解説文から抜き出した表現です。コミュニティの種類については、「地域型コミュニティ」と「テーマ型コミュニティ」に分かれています。5ページの終わりから2段落目の2行目と4行目に書かれていますが、具体的には町内会、自治会を代表とする地域に根ざした前者と、福祉ボランティアや環境ボランティアなどのテーマごとに結成・活動されている後者の2種類です。

コミュニティ活動を活性化することで、自治行政も活性化されるというアイデアの下、起草しました。第13条、第14条です。従来は、行政活動に対して住民が参加するという考え方でしたが、最新の考え方では、コミュニティ活動に対して行

政が参加するというスタイルも有意義な行政手法として考えられてきています。例えば私が以前携わった仕事で、国の天然記念物、絶滅危惧種に認定されているイリオモテヤマネコの保護を精力的に行っている NPO の獣医さんの働きかけで、イリオモテヤマネコの保護条例を作るお仕事をお手伝いしたことがあったのですが、ヤマネコの生態はもちろんのこと、どういったことが原因で死亡する確率が高いか、では何をしなければいけないのか、どういう制度を作ればいいのかについては、実は、西表島を管轄する役場以上に、NPO の方々のほうが知識と経験は豊富なんです（是非とも彼ら善意に満ちた果敢な挑戦を「NPO 法人どうぶつたちの病院」のホームページをご確認ください）。ですから彼らから貴重な情報を得て、行政はそれをバックアップするといったスタイルも、実は現実具体的、実践的にはあり得る話なんです。コミュニティ活動に対して行政がバックアップするというのは、従来の行政活動に住民が参加するというスタイルとは全くの逆になります。これからの自治行政の活性化には、従来の「行政への住民参加」に加えて、「住民活動への行政参加」といった相互乗り入的なスタイルが重要ではないかと考えます。そういう意味では第 13 条、第 14 条は最新の理論が規定として盛り込まれたと私は考えております。この問題について、もし私が論文を書くとしたら、確実に参考にさせていただきます。自分でつくっておいて、参考にするというのもこしょくなく手ですが。ひとつ先例として、全国にアピールできる条文でなかろうかと、私はちょっとした自負があります。

#### **(4) 住民参加（参画）の強化・充実化**

住民参加を強化、充実化するための制度は非常に多くあります。羅列するだけでも 6 つ。ここまでがっちりとした条文と言うのは、日本においてもさほどありません。眉唾ではありますが、条例のできはよいと思っております。自分でつくっておいて何を言っているんだと言われてしまいますが、それだけのことを盛り込んでいる、誇らしい条例であります。

まず、第 23 条、「附属機関等への参加」ですが、審査会や審議会という行政が設置する機関に積極的に住民が参加し、住民の視点に立って、自由活発に、また、責任をもった発言をし、自治行政を展開していくことが、本条で確認したかったことです。今まではケースバイケースで、これは参加させる、これは参加させないと、行政の裁量で決めていたことを、本条で、努力規定ではありますが、しっかりと明言されました。住民に開かれた行政を展開すべく、行政の政策が形成される過程の段階で住民に参加させるということを本条は謳っているわけです。

第 24 条は意見に対する手続ですが、重要な施策、政策に対しては、町民の意見を反映させるため事前に案を公表し、意見を聴取し、提出された意見に対する町の考え方を示していくということで、いわゆるパブリック・コメントと言われるもの

が既に実施されていますが、これに近いものです。さらに町民と行政の距離が縮まる制度であると思います。

第 25 条の苦情対応ですが、本来であれば最も完成度の高いオンブズマン制度をつくるべきだと思います。実際に条例を作成するなかで、オンブズマン制度をつくる方向で議論せよという意見も出て、その方向で起草も試みたのですが、今回は慎重論でいきました。というのも、人口数万の小さな自治体で、オンブズマン制度をつくるのには何よりも費用対効果の観点で問題があるということです。川崎市はひとりのオンブズマンに月給たしか約 80 万円だったと思います。私は調査員をしていたのですが、月給約 30 万円をもらっていました。ひとりのオンブズマンを設置し、常時窓口を開け、常時苦情を言える環境をつくるのにはどれだけの金額がかかるのか、費用対効果の問題からちょっと時期尚早だと思いました。

苦情を受け付けないというのは民主的ではなく、苦情を受け付ける体制はとり、どれくらいの苦情を皆さんがもってくるのか、これが開店休業状態になるのであれば、オンブズマン制度をつくらないでよかったという話になります。130 万人都市の川崎市の場合は年間 180 件の苦情がきます。川崎市の場合は 2 人オンブズマンがいます。1 人のオンブズマンに対し 2 人の調査員が付いています。ですから計 6 人体制で苦情を処理するのですが、それでもてんてこ舞いです。

苦情を処理するというのは、電話で聞いて即答するわけにはいきませんから、1 件 1 件書類を作成し、苦情の宛先の部局を調査し、課長から文書回答をもらい、それを審議し、更に質問するという手順を踏んでいると、1 件を処理するのに最低でも 1 ヶ月がかかります。それで年間に 180 件ですから、これは制度をつくらないとやっていけません。しかし、大磯という町でどれだけの苦情があるかというのは全くの未知数の段階で、何千万もかかる制度をつくれるかという時期尚早かなと思いました。とりあえず、このような条文をつくり、皆さんは苦情を言う権利があるわけですから、何かあった場合には窓口に行って苦情を申し立てる。それに対して町がどのような対応をとるのか。1 年、2 年経過を見た上で、やはりオンブズマン制度が必要だということになれば、条例の改正手続がありますので、条例改正のタイミングで住民から提言をしていくということだと思います。苦情システムとしては、この段階ではいまだ完成形ではありませんが、1 歩前に踏みだしたことも確かではあるのです。

第 26 条の「行政評価」というのは、皆さんが最近聞きなれた言い方をすれば、いわゆる「事業仕分け」というものです。昨年（平成 22 年）11 月 20 日実施の事業仕分け（事務事業評価）では、私が委員長を務めさせていただいたのですが、かなり辛らつな議論が展開されました。本条は、行政評価という制度を自治行政の基本と定めようとする重要な規定であります。

第 28 条、「住民投票」についても、他の自治体の自治基本条例のすべてに書いて

あるわけではありません。町民の委員の皆さんが、住民投票についても条文をおいてくれということで結実しました。ただ、こういった事柄について住民投票を実施するかの「発案権」は町にあります。「発意権」を町民の権利と規定してしまうと、そもそも論として、町民が選挙を通じて町長や議会に付託したことが希薄化され、最悪の場合には、反体制派の住民の“政争の具”として住民投票が悪用されてしまう、結果的に町政が混乱を来たしてしまうという危険性も否定できないからです。

第29条第1項を見てください。「町は、この条例の施行後5年を超えない期間ごとに、この条例が大磯町にふさわしいものであり続けているかどうか等を検討し、その結果に基づき見直しをするものとします」。どういうことかということ、この条例は5年毎に見直していくということ。条例は作ったらずりつぱなし、未来永劫同じ形であるわけではなく、定期的に見直しをしていくものです。大磯では、町長、議会、公務員の皆さんが条例どおりに仕事をしているか、5年をひとつの区切りとして見直していくことを宣言しました。

条例改正に関しましては、第2項に「町は、前項に規定する検討及び見直しを行うに当たっては、別に町民委員会を設置して、町民の意見を聴取するとともに、これを反映させるものとします」とありますが、「します」と規定していますので、確実に例外なく町民委員会が設置されます。「今回は町民委員会は設置しません」ということにならぬよう、このような形で規定しているわけですから、民主的な行政を行うために、さらに1歩踏み込んだ条文になっております。

## **(5) 責任行政（政治）の確認・強化**

「責任行政」とはどういったことなのか、どういったことをすれば「責任行政」が果たせるのかということの確認及び強化に関する条文を載せてあります。協働、パートナーシップをするためには、何よりも「信頼関係」が必要だと申し上げました。では、「信頼関係」を築くには何をすればよいのか。やはり「情報公開」なのです。ここまでは見せられますが、諸事情によりここからは見せられませんと言われれば、誰がどう考えたって、なぜ見せられないのか、見られたら何か不都合があるのではないかと、諸事情とは何か、我々には言えない何か悪さをしているのではないかと、と勘繰りたくなりますよね。それが人情というものです。ですから、限りなく100%オープンにする基本姿勢は、何よりも重要であります。ただ、行政が持っている情報には、第三者の個人情報（住所、年齢、病歴、犯罪歴など）、警察の捜査上の秘密や企業秘密など、公開されると何かと不都合を生じるものも多分に含んでいます。個人情報等、これら情報は、公開しないのが大原則です。従ってこれら一部の非公開情報という例外はありますが、その他はオープンを原則とするということをこの条例では確認しております。

「情報の共有」に関しては、第5条、第19条、第20条で規定をしております。

時間の関係で一つひとつを参照することは割愛させていただきます。ただ「情報」に関しては、ひとつ重要なこととお話します。それは「情報公開」という問題と、「広報」行政は違うということです。法律レベルでは「情報公開法」が、この町にも「情報公開条例」があります。そもそも“情報公開”という制度は、住民の皆さんが「この情報を見せてください」とアクションを起こして、そのリアクションとして、行政が情報を公開するというものなのです。つまり、皆さんからアクションを起こしてくれないと情報は公開されないのです。しかしこれはよくよく考えてみると、情報公開を申請する人とは、〇〇という情報を行政が持っていることを知っている人です。〇〇という情報の存在すら知らない人は、情報公開しようにもできないのです。これでは真に開かれた行政とはいえないと思います。従って「真に開かれた行政」を目指すのであれば、受け身として「言われてから出す」のではなく、「言われる前に自発的に出す」という姿勢がないといけません。これをするによってさらに「信頼関係」は深まると考えます。言われてから出すのは「情報公開」。「言われる前に自発的に出す」のは、「情報の共有」。広報行政です。

ただ問題は、どのように「広報」をするのか。従来の広報手段としては、ひとつは回覧板や冊子などの紙媒体を利用する方法。もうひとつは、ホームページ上に出す方法です。しかしこれだけで果たして十分なんでしょうか。ここからが思案のしどころなんです、実に難しい問題です。ケーブルテレビや地元ラジオ局で「大磯の時間」みたいな番組を定期的に流してもらうのが一番よいと思うのですが、莫大な費用がかかりますよね。今後の課題です。

本日は、職員の方々も多くご参集のことと存じますが、ひとつ覚えておいてください。「良い仕事をする」ことが重要なのではなく、「良い仕事をしたことを外部に向かってアピールすること」が重要なんです。どんどんPRしてください。またPRできるように心がけてください。

第19条、町政運営の基本ですが、これも時間がないのでキーワードだけお話しします。7ページです。第19条の1行目、「公正の確保と透明性の向上を図り」、これは情報の共有であったり情報公開であったり、PR行政のことです。なぜかという、第2項の1行目、「町民の知る権利」を守るためです。第4項の3行目、町の考え方は常に公表しなければなりません。「しなければならぬ」なので法的義務になります。もし、公表していなければ法律違反になります。この条例違反、かなり重い規定がなされていますから、職員の方々には、肝に銘じておいてください。

第20条、「会議の公開」ということですが、現時点では、原則すべての会議は公開です。9月1日、この条例が施行されてから公開になるのではなく、今までどおり「会議は公開である」ことを確認した条文です。

情報の管理と個人情報の保護は、ある意味では先ほどの情報共有、情報公開の考

え方と真逆にある問題です。公開しなければいけないものと、公開してはいけないものがあります。公開してはいけないものは、しっかりと行政が責任をもって管理しなければなりません。漏洩してはいけないということです。すでに国レベルでは個人情報保護法が、町レベルでも個人情報保護条例がありますから、これも今までも、これからも行うことです。今まで行っていることですが、町政の基本として本条例でも確認をしたという意味です。第6条、第7条の内容になります。

それから、第8条の「説明責任」ですが、3ページをご覧ください。「説明責任」、これはいわゆるアカウントビリティという言葉でも議論され、30年ぐらい前から日本の行政の世界では、ほぼ原則と言われるようになってきていますが、「説明責任」という問題は非常に難しい問題であり、私はこの完成形を見たことがありません。

この「説明責任」と言う言葉には2つの意味があります。ひとつは、行政の仕事をする方々が、住民に胸を張って説明ができるような仕事をしなければいけないという意味です。どこからでも、いかなるタイミングでも説明責任を求められたら、しっかりと説明できる体制をとっていなければなりませんよということです。

もうひとつは住民側に問題があるのですが、この制度は、吊るし上げの道具ではないということです。小沢一郎に対してマスコミは説明責任がなされていないと言います。この説明責任という問題は得てして、エンドレステープになってしまうのです。例えば、私が行政側の人間で、まちづくり行政に携わっているとします。一部の住民がマンション建設反対運動をしていて、行政に対して説明責任をしろと言います。私が説明します。なぜここにマンション建設の許可を出したのか、なぜ合法なのか。しかし、そもそも聞きに来ている住民の方々はマンション建設反対なのです。私に対する彼らのメッセージは、マンション建設許可を取り消せということだけです。そうすると、この説明責任を果たす住民説明会では、私が「取り消します」と言うまで続くのです。「取り消す」というまでは、彼らは「住民への説明が足りない」を連呼する。逆にいえば、私が不十分な説明しかしていなくても「取り消す」といえば、住民は喜んで帰るでしょう。これは「説明責任」ではなく、「吊るし上げ」です。

そこで問題なのは、最初に話は戻りますが、住民の方々の自立と自覚、公共の心です。自分にプラスになったら賛成、自分に不利益になったら反対という視点で行政に参加したら、得てして「説明責任」は吊るし上げの道具になります。これでは建設的な議論は生まれません。それと同時にそのような住民活動を行っている以上、行政といえどもやはり人間ですから後ろ向きになります。なるべくつつかれないように、スルーしたいなと思うのが人情です。そうすると出さなければいけない情報を東電のように後回しにする。後回しにしたことがバレるとまた吊るし上げられる。この状態で建設的な議論がスタートするのでしょうか。

「説明責任」というのは、行政側が責任をもって、真摯な態度で、資料をしっかりと用意して行わなければなりません。しかしながら、住民側にも説明責任を聞く“態度”というものがあるのです。これは喧嘩ではなく、建設的な議論ですから、お互いがしっかりと理解しないと空中分解してしまいます。これはかなり大きなテーマであり、これからお互いが努力し、どこまで成熟させられるかということでもあります。

次の「職員の責務」ですが、これはこの条例の目玉商品です。通常、職員の責務ということは、自治基本条例に書き加えません。「職員倫理規定」に書き加えられるのが通常です。「職員倫理規定」は、行政内部規律です。職員たる者はどうあるべきかということを決めた内部マニュアルです。内部規定で定めるようなことを「条例」で書いたということは、この条例のひとつの目玉だと考えています。条文で言うと、6ページ、第18条です。職員は、「誠実、効率的に必要な知識、技能の向上に努める」ということで、書かれていることは至極常識的なことなのですが、通常、他の自治体では行政内部で定めることを、議会が定めた——民主行政を考える上では、1歩も2歩も先進的な条文であると思われま

す。それから第20条の「会議の公開」については、今に始まったことではなく、以前から原則公開となっております。会議公開の原則をこの条例でも確認をしたものです。

第23条「附属機関等への参加」ですが、これは住民参加のところでお話をしました。

第24条「意見等に対する手続」、第25条「意見、要望及び苦情への対応」についても既にお話をしました。住民の声に“誠意”をもって対応するというのを行政側から確認をしたということになります。

第26条「行政評価」については、住民の権利としても議論されますが、責任行政という観点からも議論されるのでここで書き込みました。

第28条「住民投票」、第29条「条例見直しに関する『町民委員会』の設置」についても先ほどお話をしました。住民の権利としての反面、責任ある行政としても整備する義務があるといえるのでここで書き込んであります。

第27条「危機管理」については、先日の3月の大震災を経験して、大磯は海岸線が大変近いところですので、未知数で、想定外のことが起きる可能性があるなかで、どれだけ準備しても足りないほどの「危機管理」というものがあって、どのような知恵を出し合えるのかという「危機管理」についてこの条例に書き込んだということは大きな意義があると思います。この「危機管理」という問題を、町政の基本原則としようと思案していた時分は、まだ震災前でありましたが、偶然とはいえ、この問題をこの条例に刻み込めたというのは、改めてよかったなと実感を持っている次第です。まあ問題は中身ですけどね。これはまさに町長を中心として、今後、住民を交えながら真剣に取り組まなければなりません。

### 【3】 むすび

9月1日にこの条例は施行されました。大磯町民にとって9月1日は憲法記念日です。通常、「憲法記念日」というと5月3日、ゴールデンウィークの真ただ中ですが、「国民の祝日」としての憲法記念日は、一部の人権集会、憲法集会等が開かれる程度で、私を含め一般の多くの国民にとっては、他の祝日と変わらず、「休日」という認識しかないと思います。しかし、大磯町の自治基本条例、この町の「憲法記念日」というのは、まさに条例を振り返る日です。この条例は生まれたばかりの今年0歳です。平成24年9月1日で満1歳になります。この条例ができる前とできた後の1年間でどのように変化したのか、町民としての自覚、自立、公共の心、公共的視点についての自戒の念も込めながら、そして責任行政を担われている議会あるいは町政、公務員の皆さんの仕事ぶりは変わったのか、これは我々が監視するものです。変わってないとするならば、この条例は“絵に書いた餅”になります。そして満5歳を迎えるときに、この条例は見直しの段階に入ります。

したがって条例というのは、毎年“見直し”と“振り返り”を繰り返しながら、反省と課題を見出して、5年毎に成長していくものなのです。このことは心に置いていただければと思います。毎日の生活をしていて何か問題があれば、どうぞ町長にぶつけてください。町長はそれに対して責任のある態度をとる責務があり、もしその責務に対して不誠実であれば、次の選挙で……ということになります。これを“丁々(=町長)発止”と言います…。お後がよろしいようで…。ご清聴ありがとうございました。

### 質疑応答

**Q:** 情報の共有を図るため、町がもっている情報を積極的に公開することが重要であるということ、また、町は住民に対して説明責任を果たさなければならないというお話がありましたが、例えば、マンションが建設される時に住民から説明をしてほしいという声があれば町はできるだけ早く説明をした方がよいのか、情報を公開するタイミングについて教えていただきたい。

**A:** その辺りはナイーブな問題をはらんでいまして、一言で回答をするならば、ケースバイケースとしか言い様がありません。行政が行う仕事というのは、ありとあらゆるタイプがあり、計画ができて、そこから審議が始まって、それからまた計画を見直して、という長いスパンで考える行政もありますし、計画ができたとたんに即実行というのものもあり、一概にどのタイミングで情報を公開するのかというのは、正直お答えできません。

ただひとつ、ヒントとなる条文があって、情報公開法には、最終決定には至って



いない「過程」の行政情報は公開してはいけないこととされています。なぜかと言うと、まだ紆余曲折、どうなるかこの先見通しが見つからない不確定な問題・情報を積極的に随時公開してしまうと、結局のところ、住民の意思決定に混乱を来たしてしまう、我々の生活そのものが不安定になってしまうからなのです。今日の段階では、道路拡幅工事は今年度やるといい、しかし1週間後の会議で工事は来年に延期になったとなったら、「どっちなんだよ！！」ということになるでしょう。

**Q：**大磯町自治基本条例が9月1日に施行されたということで、私たちはとてもタイムリーだと喜んでいました。しかし、条例はあくまで木の幹で、これから枝葉となるルールができていくということですね。今お話があったような、いつ説明を行うのかというルールがまだ決まっていないということですが、私たちのこの条例の認識と、行政の認識にずれを感じたことがタイムリーにありました。

情報公開ということで、本日は撮影や録音は一切できないと講演開始前にアナウンスが入りましたが、来られなかった方のために公開することは必要なのではないかと思いました。また、広報の仕方も課題であるとお話がありましたが、パートナーシップを構築するために信頼関係が少し足りないのかなという気がします。

私たちが選んだ議員や町長ということは理解しているのですが、情報が通らなかつたりすることが多々あるので、真摯にそのような声に応えていただける態度があるならば話が進むのかなという気がしていますが、ルールができていない以上、木の幹ができていて、改善する努力も見られないようなところがあるので、そのことに対する先生のお考えをお聞かせください。

**A：**難しいご質問ですね。何か具体的な案件をお持ちなのかなと思います。私はその具体的な案件を全くわからない段階で無責任なことを言ってしまうと、逆に混乱をさせてしまう問題もありますが、どう答えたらよいですかね。ひとつ言えることは、今私がお話したことは、「法律」の話だということです。ところが、行政の悩ましいところは、「法律」と同時に「政治」も絡んできます。

「法律」の議論と「政治」の議論の決定的に違うところは、「法律」の議論は正しいか正しくないかという議論です。ところが「政治」という議論は、正しいか否かではなく、損か得かを見極めることです。ここが問題です。行政というのは正しい正しくないという議論と、町にとって何が損か得かという議論を同時に行わなければならないのです。だから、行政としては正しいことを行っていますと言っても皆さんはご不満がある。それは皆さんにとって不利益だからご不満なのであって、しかし、不利益イコール違法ではありません。例えば何かの施設建設に関する紛争があって、行政、町の「利益」と反対されている住民の皆さんの「利益」のぶつかり合い、これは「政治」の話なんです。この相容れない利益どおしの衝突を調整・

解決するのは、「法律」なのですが。「法律」とは手続上不備があったのか、この人が言っていることは「権利」なのか、「エゴ」なのかを見極める基準です。

今あなたがお話されている具体的な案件がわかりませんので、一概には言えませんが、真摯な態度で行政が説明されていないというのであれば、どこが真摯ではないのかを住民側も具体的にきちんと整理し、提示すべきだと思います。「真摯」かそうじゃないかという漠然としたレベルで議論をしていると、結局ところ、水掛け論に陥り、時間だけが浪費されてしまいがちで、政策が先に進まず泥沼化していく危険性があります。ある程度期限を決めて、建設的な落とし所を見つけていかなければなりません。先延ばしにすればよいという問題ではありません。

先ほどお話しいたしましたが、「説明責任」というのは「政争の具」に使われる危険性があります。政策の推進派と反対派がいた場合、反対派は必ず「説明責任」を果たせと言います。どんなに説明しても、まだ足りないと言いつけることは単なる時間延ばしに過ぎません。時間を延ばして案件を白紙に戻すことを狙うという、「政争の具」なのです。そのように使ってしまうと、非生産的です。だからこそ、説明をする者も説明を求める者も「公共の心」をもって自立して、これも抽象的な言葉であって、具体的にどうすればよいかという答えは出ませんが、やはり建設的な大人の議論を行い、どこかで落としどころを見つける必要があります。

住民側も何でもかんでも反対するのではなく、どこかで落としどころを見つけるというスタンスで議論をしていかないとエンドレスになってしまいます。お金と時間を浪費するだけになってしまいます。

**Q：**この講演会の初めに録音や撮影は禁止するとアナウンスされたことに対して先生はどうお考えか。来られなかった方のためにも公開してもよいと思う。

**A：**私は録音や撮影の禁止がアナウンスされたことを今知りました。

司会：講演会等における講師の方の写真撮影や講演内容の録音については、肖像権等の関係から基本的にはご遠慮いただいております。なお、お話もいただきましたので、町の方で要約のような形で情報を公開することを検討していきます。

**Q：**先生は今初めて撮影や録音の禁止がされたことを知ったということですが、事前に確認を受けた場合には、どう対応するつもりだったのでしょうか。

**A：**この講演会については、聞いていた皆さんはおわかりだと思いますが、非公開とすべき内容は特にございませんので、公開することはやぶさかではございません。

## 町長あいさつ

少し遅れて参りまして大変申し訳ありませんでした。先生の講演をお聞かせいただきありがとうございます。先生が丁々発止とおっしゃいましたが、正に考えることが非常に多いこの自治基本条例だと思っております。来場の方々からもご質問がございました。皆さんは本当にこの町をよくしていこうと考えています。しかし、その中で私たちがどのように物事を考え、どのように理解し、実行していくかということを、短い時間ではありましたがご解説いただきありがとうございます。心からお礼申し上げます。

また、この自治基本条例の策定についてご協力いただいた方々、おそらくこの場にいらっしゃると思いますが、お名前は申し上げませんが、長い時間本当にご検討いただきありがとうございます。自治基本条例は、木の幹である。町民、議会、町がよりよい町を目指して枝葉をつけなければならない基本の部分の部分をいただいたということを、皆さんもご同意していただけたと思います。大樹となるための基本をつくっていただきました。

9月1日、1年毎に私たちは見直していく、5年目にこのままでよいのかを考えていかなければなりません。今後もまちづくりにご協力いただきたいと思います。地域主権社会の実現が望まれる中、地方分権の推進により、国と地方は対等の関係と言われております。しかし、地方自治体、特に大磯は、自らの判断と責任により、この地域の実情にあった行政運営が期待されるわけであります。私も町長になって9ヶ月経ち、自治基本条例が検討され始め数年、9月1日にこの条例は産声を上げました。大磯町に山積する問題をひとつずつ当てはめながら検討していきたいと思えます。

自分たちのことは自分たちで責任をもってやっていかねばなりません。参画と協働、共に働いてやっていかななくてはなりません。大磯町自治基本条例の特徴としては、諸坂先生もおっしゃられましたが、公共の心であります。私は今皆さまがお持ちのパンフレットに、本条例は他の人が自分と違う考えをもっている、皆の思いが100%合致することは子どものためであるということだということを申し上げました。他の人が自分とは違う考えをもっているということ認識し、公共の心として皆さんがご理解していただきたいと思います。

私は憲法学者ではありませんが、日本国憲法の第12条に公共の心と福祉というものがございます。その信念に基づいて今日、大磯町自治基本条例がございます。本当に町をよりよくしていくために、皆さんと一緒にやっていきたいと思えます。中にはご不満に思われる事柄もありましようが、どうか一緒になって努力していただきたいと思います。本日、大磯町自治基本条例の記念すべき講演会を開催させていただき大変うれしく思います。頑張ってください。先生どうもありがとうございます。