

第1回ワークショップ会議録

平成21年7月31日（金）

講義

私は、行政法や地方自治法を専門に勉強し、現在、神奈川大学の法学部で、学生にもその分野を教えております。もし、インターネットが見られる環境にありましたら、神奈川大学を検索していただき、法学部の教員紹介で諸坂のところを見ていただければ、大きな顔が登場します。

本日、お話ししたいのは、地方分権という流れから、自治基本条例、協働、自治体の憲法、住民自治ということばがどのような流れで出てきたのかを、そして条例を作る上でのポイントについて、分かりやすくお話ししたいと思っております。

I 中央集権体制→バブルの崩壊→地方分権体制

今日の行政を取り巻く情勢においては、「地方分権」・「協働」がキーワードとなります。この地方分権という言葉は、噛み砕いてお話すれば、読んで字の如し、「地方」に「権限」を「分け与える」という意味です。誰が誰に権限を分け与えるのか。誰にという部分は「地方に」ということで分かるのですが、誰が分け与えるのかというと「国が」分け与えるということです。すなわち「分け与える」前は、すべての権限を国が持っていたということです。国がすべて持っていた権限の一部を地方に分け与えること、これが地方分権という意味です。分け与える前の体制のことを、中央集権体制といっていました。これも読んで字の如し、中央に権限が集権しているということです。中央というのは、東京霞ヶ関の国家I種のエリート中のエリートの方々、つまり官僚といわれる方々に権限が集中していたということです。ここでいう権限とは、人・物・金を自由にする力、そしてこの話は「行

政」の領域の話ですから、教育行政、環境行政、福祉行政、外交行政、軍事行政、財政行政、国土交通行政、流通経済行政などの、私たちの生活を取りまく、ありとあらゆるものの方向性が国によって決められていたということです。今、私たちが毎日口にしている食べ物は食品衛生法という法律によってその安全性が確保され（食品業者からみれば規制され）ますが、食品衛生法は農林水産省の管轄です。私たちは福祉・医療のお世話にもなっております。いまインフルエンザが心配ですね。予防のためのワクチン接種、かかった後の治療・看護、医療保険の問題は、すべて厚生労働省の管轄となります。この役場の建物は建築基準法に合格したものであり、管轄は国土交通省になります。子どもたちが通う学校を所管しているのは文部科学省。まさに「ゆりかごから墓場まで」すべて行政のお世話になっています。

この中央集権という体制は、わが国の場合、明治維新以降、世界大戦後のアメリカの民主化政策以降も断絶されることなく、高度経済成長期、高度技術革新時代を経て、実はバブル経済が崩壊するまで維持されました。すなわちわが国の地方分権への流れは、平成に入ってから、バブル崩壊という不景気が呼び水になったというわけです。なぜ不景気になって地方に権限は分与されたのかについては、ごくごく簡単に述べますと、中央主権体制というのは、中央に権限が集中しているわけですから、国としては非常に金がかかるということになります。たとえば、とおく鹿児島市のごみ問題についても、北海道十勝市の福祉問題についても、中央が牛耳っていたわけで、これを地方の側から見ると、自分の自治体で何か問題が発生した、あるいはどう解決していいかわからない、こういった事態になったら、霞が関に電話をする、そして彼らエリートの指示（これを通達といいます）に従って、仕事をこなしていく、こういう構図が中央集権です。例えるならば、中央集権体制というのは、国というタグボートに地方自治体はロープで引っ張られている状況です。市町村合併がなされるまでは、3,000 程の自治体が引っ張られていました。国の進む方向に引っ張られながら進んでいくので、たとえば大磯町が、今後、10 年、20 年先をどちらに舵

をとっていかうかという決定権は、町長も含めて大磯自身には持ち合わせていませんでした。これでは国家財政が圧迫されるのも致し方ありません。

バブルが崩壊して、国家財政もガタガタになり、さあどうする！といった事態に登場した内閣が、小泉内閣です。彼は「民でできることは民で、地方でできることは地方で」というスローガンの下、民営化政策と地方分権政策を打ち立てました。前者は、まだ皆様のご記憶にも鮮明な郵政民営化です。結局、「民でできることは民で、地方でできることは地方で」ということは、今までは国（中央）が、考え、金を出し、進めてきたものを、今後は、自分たちの問題は自分たちで決めて、自分たちで行ってくださいということなのです。これを法律用語で「自治」というのですが、「自治」という言葉は、具体的にお示しをしますと自己決定・自己管理・自己責任ということになります。すなわち地方分権ということと地方自治ということは水面下では相つながっているものです。

Ⅱ 地方分権・地方自治は、そう簡単にはいかない!?

でも地方分権とか地方自治とか、そう簡単にできますか？理念は、しっかりしたものです。憲法 92 条にも「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づいて……定める」と書いてあります。いま政治体制の転換が迫られているのも、ある程度わかります。でもそう簡単に分権だの、自治だのってできます？だって今まで地方のお役所の皆さんは、中央集権体制の下、なかば強制的な側面も否めませんが、それでも中央、親方日の丸日本に、全部聞いて仕事してきたんですよ。何か聞けばすぐ教えてくれていたんです。「これは〇〇法第△条に書いてありますからこうやって下さい」とか、「こういうことをやると××法違反なのでやらないで下さい」とか。これを今日からは自分たちのことは自分たちでやって下さいねといわれましても、「はい、わかりました！」って即座に自律できます？これはなかなか大変なことなんです。例えるなら、今まで補助輪がついた自転車に乗っていた子どもたちがいきなり補助輪を外した自転車に乗れというもの。誰だっ

て最初は怖いでしょう。でも自転車なら、こけてもどこかをすりむく程度。行政はそうはいきませんよね。私たちの^{しあわせ}幸福、人生がかかっていますからね。自治体の皆さんに地方分権だから、自治だから、さあ政策作れ！っていったって、実際やってみても、果たしてこれでいいのか、法律違反、憲法違反はしていないか、こんな政策やっちゃって国から、県から何かいわれやしないか・・・など、今どこの自治体もこんな不安な日々と戦っているのではないのでしょうか。ましてや金はない、未だに国が手放さないんです。昨今、元気な知事さんが何人か出てきました。彼らはマスコミに向かってさらなる地方分権、財源移譲を叫んでますよね。でもあれは表舞台の人の意見なんです。実際に地方にもっと権限が下りて来た、もっとお金が下りてきたときに、こちらは、その権限とお金を十二分に使うだけの《能力》がありますか？その自信がありますか？問題はここなんです。かれこれ 20 年前の、竹下内閣のときに「ふるさと創生事業」として、全国の自治体に 1 億円ずつばら撒いたことがありました。ニュースでも出ましたけど、ちゃんとしたものを造って地元活性化のため、住民のためにちゃんと使っている自治体もちろんあります。しかしある自治体は、1 億円の使い道を苦慮した末、純金のこけしを作ったり、自由の女神を立てたりしてしまっただけです。純金のこけしをつくってふるさとが創生しますか？住民の生活が楽に、豊かになりますか？こけし作ってくださいということで 1 億円、国も出したわけではないでしょう。ふるさとを創生するために使ってくださいといっているのに、金のこけしを作りました、こういうことだとやはり、お金をあげる国側もちょっと待てと、彼らに権限と金を渡して、はたして大丈夫かというところがあるでしょうね。それはまさに地方公共団体の長、議会、職員、そして住民の意思、意識のなかに、自分たちのまちをどうやってつくってゆくのか、どうやってこのまちを 10 年後、20 年後、50 年後、100 年後の自分たちの子ども、孫にバトンタッチしてゆくのかという、しっかりとしたビジョンがないと、結局、お金も権限も、ドブに捨てたも同然ということになりかねないのです。行政権力というものは、私たちを安心・安全・快適にするための武器にもなり得ますが、使い道を誤る

と、私たちが苦しめ、不幸に陥れる凶器にもなりかねないのです。

自治基本条例を創造するということは、自分たちの町の憲法（＝最高法規）として、お金と権限が間違った方向に暴走しないように、監視役となるべきものなのです。ですからこれだけは、お役所任せ、官僚任せにはせず、わたしたち住民の手で、作り上げていかなければならないのです。

Ⅲ 政策法務のすすめ

ではどうやって、自治、すなわち自己決定、自己管理、自己決定を行っていくか。

そもそものことを考えてみましょう。行政というのは、誰のための「行政」ですか？もちろん「住民」のためですよね。もっと正確に言えば住民の衣食住に関わる安心・安全・快適性の実現のための「行政」ですよね。そうであるならば、行政が住民のために何をすればいいのか、その答えは住民の意識の中にあるわけです。その住民の意識・意向を確かめるところから自治行政はスタートします。これを学問的には「住民自治」というのですが、「民主主義」といっても間違いではありません。そうです。結局のところ、「住民の、住民による、住民のための行政（政治）」——これはリンカーンのゲチスバーグの、かの有名な演説の一節（“Government in of the people, by the people, for the people.”）のモジリですが——民主主義政治の原点に帰着するのです。大磯の政策は、大磯の住民がその是非・合否を判定するのです。神奈川県でも、国でもないのです。自治基本条例とは、この《住民自治の作り方》に他ありません。

ではこの自治基本条例はどのようにして作るのか、ということになりますが、特段、他の政策（条例）と異なることなく、「政策法務」という方法に基づきながら作り上げていくことになります。この「政策法務」とは、どのようにすれば住民自治を反映させながら政策を作り上げられるかについての方法論をまとめたものです。事細かなことまで、今ご紹介しますと、12、3回の講義になってしまいますので、本日はごくごく基本的な、しかし

一番政策を樹立していく上で重要なポイント、2点についてお話します。それが①ベンチマーキングと②立法事実の成熟化という作業です。

IV 政策法務の手法①—ベンチマーキング

ベンチマーキングとは、「同規模自治体の先進的成功事例あるいは失敗事例を批判的に分析し、先進事例よりもさらに一歩進めた、自分たちに合った政策案を模索する手法」をいいます。このベンチマーキングについて、すこしポイントごとに解説をいたします。

まずベンチマーキングは、「同規模自治体」を比較検討するということです。たとえば人口3万人の大磯町の条例を検討する際、横浜市の条例は比較対象にはなりません。横浜시는 360 万人都市です。大都会です。大磯町は人口3万です。これは比較にならないですね。まずは4、5万、10 万人程度の自治体がターゲットになるでしょう。自治にもサイズがあり、このサイズを間違えるとベンチマーキングは失敗に終わります。

つぎに他都市の「先進的成功事例」あるいは「失敗事例」の比較検討ということです。先進的な成功事例が検討材料になることは分かりやすいのですが、実のところ、失敗事例も、なにが悪かったのか、どうして失敗してしまったのかを検討することは、政策を検討する上で非常に重要な、そして貴重な資料となります。例えば、夕張市。なぜ破たんしてしまったのか。どうしてもっとその前で誰かがブレーキをかけなかったのか、かけられなかったのか。失敗事例というのも反面ではありますが、私たちのお手本（教師）になり得るのです。

3 番目が「批判的分析」。これは成功事例を単にコピーするような検討をしてはいけないということです。地方分権、地方自治がこれほど叫ばれているにも拘らず、いまだに先行的成功事例である「〇〇市××条例」の「〇〇市」の部分自分の自治体の名前に挿げ替えてコピーしようとする自治体が後を絶ちません。これでは自治行政をしているとはいえません。制度・政策というのは、その当時の経済的・政治的状況、そしてご当地の文化的、

歴史的、風土的特質、さらには住民気質によって決まっていくものです。東北人と関西人、どう考えても同じ気質ではないでしょ。住民気質が変われば、政策も変えなければなりません。となると A 市で成功した政策だからといって B 市で成功するとは限りません。逆に A 市で失敗したからといって、どこにいても失敗するともいえないのが「政策」というものです。したがってある自治体の成功事例については、どうして成功しているのかという理由・背景を徹底的に分析し、それがわが自治体で通用するのか、どこか修正すべき点はないか、などを検討する必要があります。

そして最後に「先進事例よりもさらに一步進めたもの」を目指すということです。他者よりも一步進める。この作業は行政が最も苦手とする思考です。すなわち行政は「競争」社会には生きていません。民間企業はまったくの逆ですよ。A 社が新製品を開発したとなれば、他者は、こぞってそれよりも良いものを開発・販売しようとする。ある販売店がある商品を 10 万円で販売したら、他店はそれよりも安価で販売する。消費者はよりよい商品をより安く求める。これは資本主義経済の社会においては当たり前の光景です。競争に勝ち抜いた企業がその業界のシェアを独占するのです。いわゆる勝ち組ですよ。しかしながら行政は元来他の自治体と競争する必要がないものです。むしろ競争してはいけないのです。競争すれば、先の例のとおり、勝ち組・負け組ができます。自治体行政でこれが発生してしまうと、すなわち公共サービスにばらつき、不公平が生じてしまいます。これを住民生活の側からいうと、あそこに住んだら得、損という事態に発展し、これは平等権侵害、憲法 14 条違反の疑いすら出てきてしまうのです。行政の真骨頂とは、公平・中立性の確保です。行政の世界は脱競争社会なのです。したがって行政の財源（＝税金）は、法律に従って、毎年、決まった時期に入ってくる。素晴らしい政策・制度に対して、住民は税金を払うわけではなく、税金は、政策のあるなし、善し悪しに関わらず、法律・条例に従って、住民から自動的に、整然と「徴収」されるものです。そうすると行政は、他者（＝他の自治体）と競ってすばらしい政策・制度を作ろうと努力しなくてもいい。行政の仕事

の出来栄え、出来高と行政の収入には実は何の関係性もないわけです（なおこれは理論的に正確を期すならば、違います。かつてジャン・ジャック・ルソーが主張した「社会契約論」は、この問題について積極的に理論を展開していますが、これを話すと皆さんは寝てしまいますので、今日はやめます）。そうしますと俗にいわゆる「お役所仕事」ということになるのですが、行政は、したがって従来政策を樹立する際、先進事例をまねることをよくしてきました。さきほどの説明で、「〇〇市××条例」の「〇〇市」の部分自分の自治体の名前に挿げ替えてコピーしようとする云々の話をしましたが、まさにそういうことです。他社を徹底的に批判、研究して、他社よりも一歩も二歩もいいものを作り上げるといふ、民間企業精神（競争原理）こそが、これからの地方分権時代の政策論には求められているものと考えます。

今、自治基本条例は全国各地で沢山あります。いろいろな自治体で自治基本条例を作っています。ある程度自治基本条例は、完成段階に来ています。モデル案としては、例えば三鷹市、多治見市、新潟で議員立法をした柏崎市、ベンチマーキングをする場合、この3つの条例をサンプルに大磯町の条例を作っていくことが一番能率的な方法だと思います。こうした先進事例がありますので、その条例を素直に勉強してみて、大磯にはこの条文は使えないとか、大磯としてはこれよりもっと突っ込んでやってみようとか、いろいろと自分たちの町のことを話し合っていていきましょう。これは皆さんの町への思い、意気込みの問題でもあります。

V 政策法務の手法②—立法事実の成熟化

もう一つの政策法務の手法は、「立法事実の成熟化」です。これはあまり聞き慣れない言葉かもしれませんが。定義付けをしますと、政策の目的と手段の合理的関連性を成熟させることです。目的と手段が合理的に関連性を持っていないと、自治基本条例に限らず、すべての政策というのは空中分解します。目的と手段が合理的に関連性が強いほど政策はブレ

ません。すべての政策には実現したい目的・目標があります。政策の中身というのはその目的・目標を現実・具体的に実現するための手段です。政策が成功するかどうかというのは政策目的に合理性があるか、政策手段に合理性があるか、目的と手段との関係が合理的か、これですべてが決まるわけです。「合理的」というのは、読んで字のごとし、「理屈」に「合う」ということです。英語では“reasonable”となりますが、これは“reason(理由)”が“able(可能)”であるということ。日本語と同じですね。ちょっと余談ですが。すなわち政策のあらゆる局面について確固たる理由がある、理屈が立つように制度を構築していくというのが「立法事実の成熟化」ということなのです。

ではどうすれば立法事実を成熟化できるのでしょうか。

ひとつは、逆算です。普通、人は「目的」から「手段」を考えます。たとえば、「いま駅前の放置自転車で困っている、何とかしたい」、これは政策目標、それに対して考案された手段が「一定期間を経て強制撤去しよう」というもの。「いま、子ども達が荒れている。」どうすればいいか。石川県では子ども達の携帯所持の禁止を謳った条例をつくりました。「子どもの健全な育成」が政策目標、それに対応する政策手段が「携帯電話の所持禁止」です。では手段から目的を逆算的に考えてみましょう。放置自転車を撤去すれば、駅前から一時的には放置自転車は無くなるでしょう。でもまた時間がたてば依然と同じ状況に逆戻りでしょう。抜本的な解消にはならないでしょう。と同時に撤去にかかる人件費等は毎年計上していかなければならなくなります。撤去した自転車の保管場所もいずれはパンク状態になり、新たな問題に発展しそうですね。もっとうがった見方をすれば、そもそも廃棄目的で自転車を放置する人も出てくるでしょう。粗大ごみとして自転車を処分すれば何某の金額がかかりますが、駅前に放置すればいつしか撤去してくれる。それもタダで（正確には税金で）。これでいいわけないですよ。石川の条例も、一面、携帯電話が子どもにどのような悪影響を及ぼすか、想像できないわけではありません。ただ子ども達から携帯電話を取り上げるだけで、子ども達は良くなるのか、という疑問もわいてきます。そもそ

も携帯電話を所持するかどうかではなく、それをどのように使うかの問題ではないか、親が携帯を所持させる以上、その使い方については節度を保たせる。これは携帯所持を許した親のしつけ・教育、責任の問題であって、道具の問題ではない、とも考えられます。自動車は人を殺しかねない、だから自動車を持つことを禁止する。ナンセンスですよ。すなわちこれが逆算的な検証なんです。

会議は文句をいう人が最低 1 人はいないとだめです。そういう人がいないと会議は一方向に流れていってしまいます。ですから強すぎるリーダーシップも、みんながイエスマンでも、もちろん鶴の一声政策論もダメです。もちろんこれでも政策はできます。でもそれは政策法務的、住民自治的には不合格となります。やはり政策樹立論には、常に客観的・冷静に議論の流れ・状況を把握し、批判できる人が必要なんです。すべての人が与党でも、弱すぎる野党でも議論は暴走します。これは歴史が証明しています。やはり与党・野党が勢力均衡を保ってはじめて民主的な議論は成立するのです。ただ、だからといって右を左、左を右と、何でも反対、絶対反対でもダメですよ。どこかの国の野党のように。やはりある政策が一方向に固まりそうだというときには、「ちょっと待てよ」と一歩引いて、物事を冷静に考え、別の角度からの指摘をしてくれる人が数名いらっしゃったほうがいいでしょうね。要するに、目的から手段を考えるグループと手段から目的を逆算的に検証していくグループ、この二者がバチバチ火花を散らして、初めて立法政策論は成熟化していくのです。名刀も元は砂鉄です。しかし幾度も火に灼め、鍛錬することで、まとまりのない砂鉄は名刀に生まれ変わるのです。個々人のバラバラの意見、アイデアも鍛錬によって政策へと変身します。

VI まとめ―住民参加の理想と現実

最後にまとめます。これから私たちは大磯という自分たちの町の自治基本条例を作り上げていきます。自治にかかわる基本的枠組みを私たち住民自らの手で作り上げていくので

す。これは自治行政の基本でもあり、理想でもあります。ただ私たち住民は、みなさん置かれている立場も違えば、考え方も違います。最終的には多数決で決めるとしても、議論の過程で決裂することもあり得ます。多数決まで行かず、空中分解する危険性すらあります。要するにみなさん、自分の利益になることを話すものです。自分の不利益になることを主張する人はいません。でも私はある程度、それが自然のことだと思っています。民主政治とは元来そういうものでしょう。私を幸せにするために制度があるのです。制度のために私があるわけじゃない。しかし私の利益になることが、他人の不利益になるかもしれません。また他人の利益になることが私の不利益になるかもしれません。さらには私の利益にはなるが、町の利益にはならないということもあると思います。みんなが好き勝手なことをいっていても話はまとまらない、それもまた事実です。そしてそういう無秩序を民主主義とは呼びません。ですからここには最低限の「調整」という作業が不可欠になります。調整は理性を伴った知的作業です。感情任せでは調整はできません。その調整役はぜひとも私がかって出たいと考えています。どうぞみなさんは町のことを、腹を割ってなんでも発言していただきたいと思います。

さあいっしょに、すばらしいこの町の基本条例（憲法）を作り上げましょう。

ご清聴ありがとうございました。

質疑応答

質問

資料にドイツの自治と日本の自治とあるが、あるマンションの反対運動で、大磯らしさという言葉がよく使われた。高さの規制はあるが、ドイツの自治は景観を作ることに対して自分たちが犠牲になることがあるのではないか。街に入ったら景観に合った家が並んでいる。次に建てる時には、自分の建てたい家でなくその条例にあった家を作る。100 年 200 年かけて街が造られていると思った。ドイツの自治とはこういったことか。

講師

そのとおりです。ドイツであるワークショップを覗いてみたところ、町内会で道の修繕をして欲しいときに住民から寄付を集め、自分たちでこれだけ出すので行政もこれだけの予算をだしてもらいたいといった議論をしている。日本ではこの議論はない。街を作るのは自分たちの義務と考えている。行政や議会ではなく自分たちの街は自分たちで作る。先祖が残してきたものを、残す義務がある。新しく入ってくる人は自分たちも参加させて欲しいという意思表示と考えられている。

質問

これから条例を作成するにあたって一人ひとり条件、考えが違ってくなかで、ワークショップを行なうにあたり会議を公開したり、意見を求めたりするのか。検討期間が短いのではないか。地域への説明は。

事務局

会議は公開してゆく。意見については、今後、ワークショップから策定委員会を立ち上げたなかでも聞いて行く、ワークショップの皆様には委員になっていただければと考えている。策定委員会はワークショップと平行して行なってゆく。来年 6 月議会への上程を目標に進めていくが、議論の状況で延長も有り得る。地域への理解は皆を中心にお話してい

ただき、事務局が協力をする方法が望ましい。

質問

ワークショップで俎上にのせる話は何でも良いのか。例えば景観形成、観光、教育、福祉。

事務局

細部に付いては条例には載せません。

講師

ひとつのベルトコンベアを作ると考え、そのベルトコンベアのうえに教育問題を載せると、教育行政の条例が出来上がり、福祉を載せれば福祉行政が出来る。条例を作るときの手続き、一般的な原則。

質問

最終的には議会の議決となるが、議員にオブザーバーとして出席してもらう考えはないか。ここで作成して議会で否決されるのは不愉快。

事務局

議会の協議会で進捗状況を説明しながら進めて行きたいと考えている。ワークショップの傍聴は可能。