わがまちの憲法をつくろう

～自治基本条例って何だ～

（自治基本条例講演会会議録）

日　時：平成 21 年 5 月 23 日（土）　13：30～
場　所：大磯町役場　保健センター２階研修室
講　師：(財)地方自治総合研究所所長　　辻山　幸宣　氏

町長あいさつ

ただいまご紹介いただいた大磯町長の三好でございます。

本日は土曜日の午後にもかかわらず、多数ご来場いただき誠にありがとうございます。また講師の辻山先生におかれましては、お忙しいなか遠路お越しくださいましてありがとうございます。主催者を代表し、お礼申し上げます。

さて、本日の講演テーマは「自治基本条例」でございます。自治基本条例とは、まちづくりの基本的な理念や仕組みなどを明文化したもので、自治体の憲法とも言われています。

地方自治体においては、平成 12 年に施行された地方分権一括法以来、地方分権の大きな波が押し寄せ、その結果、これまでは、国が定めた枠組みの中で自治体運営を進めていれば事が足りておりましたが、今や自らの責任においてまちづくりを進めることが求められています。

こうした時代の要請をふまえ、近年自治基本条例を制定し、自主自立のまちづくりを進めようという自治体が増えています。

当町では、第４次総合計画において「手づくりと創造」をまちづくりの基本理念として掲げ、さらに第４次行政改革大綱では「地域主権型社会」の実現を目標に据えております。これらを推進するためには、私は自治基本条例の制定が大変有効ではないかと考え、ここで条例の制定に着手をしたところでございます。

しかし、この条例自体まだまだ馴染みが薄く、町職員でもなかなか認識がされていないようでございます。本日は、その自治基本条例について、辻山先生から、わかりやすく、ご講義をいただけると伺っております。本日ご来場の皆さまには、これを機に、学んでいただき、今後の町の条例づくりにご協力をい

ただければと存じます。

簡単ではございますが、私からのごあいさつとさせていただきます。

わがまちの憲法をつくろう　～自治基本条例って何だ～

はじめに

本当にいいお天気で、またとない天気の日に、みなさんよくお集まりになりましたね。いつも私は言っているのです。「自治基本条例の講演会ですよ、面白くありませんよ」と。しかもですね、話を聞いていただいて、このあと、「どうだ一緒に自治基本条例やらないか」、と言うメッセージが込められています。

全国であっちこっち取り上げられていて、作ったりしていますけれど、だいたい１年半から２年かかっているところもあるのです。大和市ではなんと 200回も会議をやったそうで、ヘトヘトになったと聞いています。それでも、どうして皆が取り組んでいるのかを考えますと、新しい時代が来たのかなと感じています。それは、「この町は誰のものでもなく私たちの町なのだ」と言うことを感じてきているのではないかと言うようなことを思ったりしています。自治基本条例は、「私たちのまちは誰が治めるんだ」と言うようなことを表現するものですが、言うまでもなく、そこに住んでいる人々である住民がまちを治めるのだと言うことが少し浸透してきたかなと言う感じです。なぜ、そんなことになったのかと言うことを、これからお話しします。

明治政府が明治 21 年に、市制町村制と言う法律をつくりました。この時に市町村と言うものを法律上の団体、地方公共団体として認めたのです。それから、役場がその地域に責任をもって道路をつくる、伝染病などが出たら保健所が中心になりますが、役場の職員も総出で人々の回復のために頑張るだとか、洪水が出たら寝ずに土嚢を積みに出て行くなどと言うように、地域をつくり地域を守ってきたと言う側面があります。ただ今、町長のお話にあったように、今から９年前の 2000 年に地方分権改革がありました。それは中央政府、それから自治体を通じて、いわば政府が世の中をまかなっていくと言いましょうか、世の中を治めることに限界がきたことに起因しています。これからは、それぞれの地域でそこに住んでいる人たちが中心になり町を支え、つくり、治めていくと言うことが求められるようになりました。そして、地方分権改革と言う大事業のキャッチフレーズは何だったかと申しますと、「地域の事は地域で決める」と言うものでございました。

はじめは自分たちが治めた

明治 21 年に市町村と言う公的な団体を法律で認めました。西暦で言うと 1888年です。それまでの長い歴史を人々はどうやって生活を維持してきたのか、少

し振り返ってみようと思います。

振り返って思い出していただきたいと言っても、もう 150 年以上も前のことですよね。明治政府が樹立される直前まで、日本では千数百年間、人々は自然集落と言う単位で暮らしてきたと言われています。なぜ集落を作ったかと言うと、一人では生きて行けないからです。災害があったら助け合わなければいけないし、田植えや稲刈りだって自分でやるよりお互い助け合った方がいい。その他にも屋根の葺き替えや洪水への対処など共同作業はたくさんありました。

集落の規模については、日本の場合は平均 88 戸くらいだったと報告されています。これは人々が暮らしている単位で、困ったことが起きたらすぐに全世帯が参加する寄り合いと言うものを開きます。共同作業を行うためです。どのようなことを行ったかと言うと、今で言う地域公共財の管理、たとえば道路、河川、峠道、開山などを共同作業で解決していました。段取りをつけるのは寄り合いと言う協議機関です。その他にも家の建て替え、屋根の葺き替え、葬儀、嫁取りなどの作業、単純に言うと互助を行っていました。うちが助けてもらったから、そちらの葺き替えの時は行くからと言うような近隣の互助が行われていたわけです。もう１つは家族の協力です。小さい子が生まれたら祖父母が子育てをする。夫婦は田に働きに出る。祖父母が年老いたら家族で面倒を見ると言うような家族の協力です。このような３つのタイプの関わり方、協力体制があって、この集落は役所がなくても自治的に治まっていったと言われています。もちろん裏の側面もあります。例えば共同作業ですが、さぼったらペナルティが与えられます。共同作業は義務です。それは、この集落で暮らし続けていくために必要なことだったからなのです。豊臣秀吉が政権を取ろうが、徳川家康が政権を取ろうが、人々の集落での暮らしは続いてきたと言われています。

しかし、この集落が近代に入って崩れることになります。なぜならば、共同作業にみんなが集まれない事態が生じてきたからです。資本制社会になると勤め人が出ます。事業を起こす人もいるでしょう。そのために全員が集合出来なくなったのです。互助による助け合いの関係も崩れていきました。他の人の家のために力を貸すのは大変であり、資本制社会がさらに発達してくると、結婚式は自宅ではやらないでホテルでやろうだとか、お葬式も最近はセレモニーチェーンなどが出来、互助ではなく会社に頼んで葬式をやってもらおうと言うようになってきたからです。また、家族の協力が崩れていくのは、核家族化したことにあります。

１番困るのは共同作業でした。雨が降ってザブザブになっている。早く水を抜かなければ稲がだめになると言うことで、声を掛けますが欠席者が多い状態です。これは、放っておいたら大変なことになる。なんとかしなければならない。人々は寄り合いに集まって考えました。その結果、人を雇い入れることに

なったわけです。年配の方はご存知かと思いますが、「七人の侍」と言う黒沢明監督の映画で、最初のほうに農民の代表たちが腹巻にいっぱいお金を詰めて町へ出てきて、侍をつかまえては、「うちの町で働いてくれないか」と声をかけるシーンがあります。野盗から村を守るために雇い入れを行った訳です。共同作業の人手の確保に困った集落では、寄り合いを開き、「いつまでに、どこどこの、あれをやってくれ、お金はこれだけ出す」と言うことで雇い入れた者に作業を指示します。この仕組みは今の議会と行政によく似ていると思いませんか。予算を決めて事業計画を立てる寄り合いが議会だとすると、雇い入れられて出来たこの集団は、現在、行政といわれる組織に発達していくのです。現代も同じように、予算に従い期日等の計画を立てて道路舗装や河川のコンクリート舗装などの事業を行います。議会と行政と言うのはその地域の政府機構です。したがって、そこに暮らしている人々がもともと処理していたことが社会の変化とともに出来なくなり、政府機構が代わりに行うことで人々の生活を保障するための仕組みであるのです。つまり、自治体の政府は地域社会の必要性から生み出され、生み出す決断をしたのは言うまでもなく住民たちだったと言うわけです。

自治体政府誕生のモデルの話をしましたが、自治体とは基本的にそのような性質を持っています。しかし、具体的にどうやって出来たかと言うと、実はこのような自然発生的な政府が出来る前に、明治政府が法律で市町村を作ったぞっていいましたが、こう言うことなのです。東京に明治維新政府が出来て、そしてすぐに藩を潰さなきゃしょうがないなと言うことで、藩を潰して府と県を作ったのです。最初は３府 72 県と言うことで県がたくさんありましたが、10 年ほどの間に整理され、今の 47 くらいになりました。ただし、この府県の下の市町村の部分が準備が出来ていなくて、試行錯誤します。明治維新があってから 21 年もの時間がかかってしまいました。最初、戸籍役場を設置するなど様々なことを行ってみるのですがあまり成功しません。戸籍役場をつくって突然、県知事などに任命された役人がやってきて、私がこの役場の戸長でございますと言っても信用されなかったのです。なぜならば、集落の自治の慣習が長かったので、こちらの方に親近感があったからです。この点を見抜いたのが大久保利通だったと言われています。ともあれ、突然任命するのではなく、住民たちが育ててきた地域の政府のようなものをここにもってこようと考えたわけです。ただし、１つの集落が平均 88 戸と言うのはあまりにも小さいのではないか、市会あるいは町村会といわれる議会を置きますが、その議員のなり手もいないだろうと言うことで、５つほどの集落を束ねることにしました。今で言う合併と言うことになります。集落を５つほど集め、それを町や村とすることになりました。大都市の部分は市と言うことにして、ここに現在の市町村が生み出され

たわけであります。
　なぜ行政が必要であったのかといいますと、まず戸籍をつくらなければ、江戸時代はばらばらでしたので、日本人が何人いるのかもわからなかったのです。戸籍がなければ納税台帳や戦争の徴兵台帳などを作成する時に困ります。また、人間の移動を把握することも出来ません。共同作業で行っていたものについては行政が行うことになります。公共財の管理、道路や川の整備などです。それぞれが隣近所で助け合っていた関係は人民たちの自治と言う形で、言ってみれば放置されるようになったわけです。中央で法律をつくり、府県知事を通じて市町村に指令が降りてくる。必要な補助金は中央政府からくる。このようにして市町村を最末端として中央政府の指令で動くと言う制度をつくりあげていったのです。そして中央政府の指令で、例えば伝染病が発生した場合には対処手段が指示され、また、道路の規格を決定するなどしました。最初に中央政府から市町村に指示されたのは小学校を設置すると言うものでした。それまでは県や寺子屋の仕事だったのです。各市町村に学校を設置せよとの指示が出され、全国的に整備されることになります。人々の暮らしを政府が担当すると言う形が樹立されました。これが明治 21 年の市制、町村制と言うことになります。政府によって人々が面倒をみられると言う関係、言い換えれば、行政の客体者となり主体でない時期が長く続きました。
　このような政府の体制は第２次世界大戦で敗戦し、新しい憲法が出来た後もほとんど変化しませんでした。この体制の弱点は何かといいますと、中央政府の資金が高くつくと言うことであります。すべて中央政府が面倒をみるためです。また、戦後は特に民主主義が入ってきて政府は選挙民たちの要望に従って行動すると言う原理が入ってきました。人々は暮らしの中で困りごとが発生した場合、要求を行います。とりわけ戦後の高度経済成長の中で、例えば、都市問題や過疎問題など様々な問題が発生します。これに対して人々は解決を要望します。要望を受けるのが政府であり、仲介するところに政治と言う世界が発生するわけです。人々は議員にお願いして何とか解決してもらえないかと働きかけ、議員が動き政府の予算をつけると言うような関係です。この関係において人々は政府を信頼し、時に活用し、時に批判し、自分たちの生活を維持・充実させるためにこの政府機構を利用してきた部分があるのです。

政府の限界、そして地方分権へ

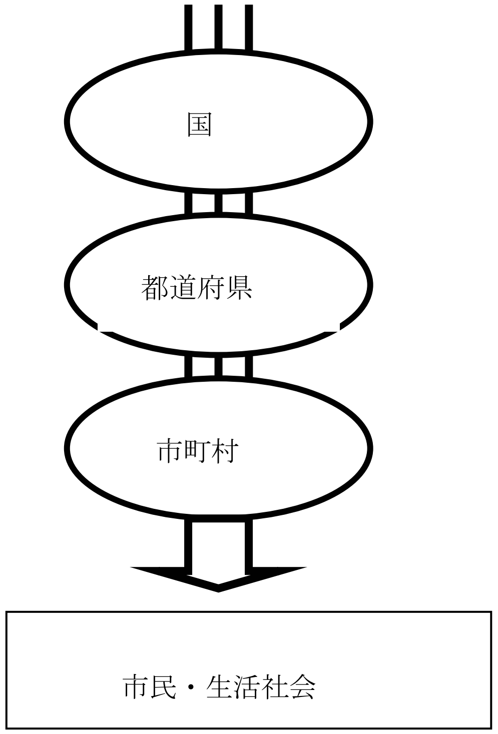
　要求が出されるたびに予算をつけていると、予算がどんどん膨らんでいきます。もう二進も三進もいかなくなった時、政府は考えました。今までは「中央」・「府県」・「市町村」の３者が一心同体で行政を行っていこうとしていました。そのため市町村で解決出来ない要望については県に上げ、県でも解決出来ない場合には地元選出の国会議員によって中央政府から予算をもらってくると言う

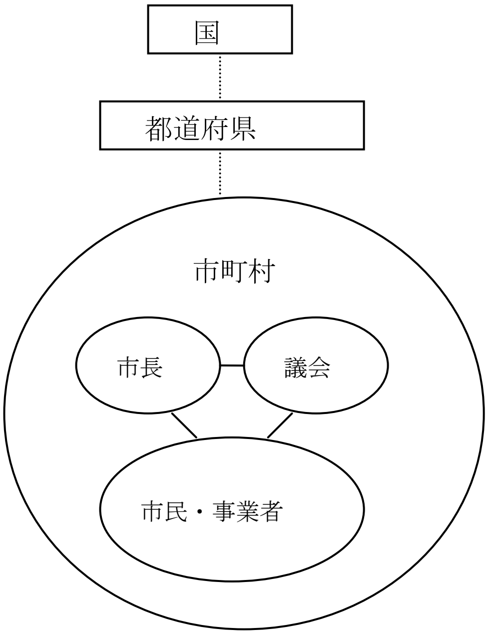
形となっていましたが、先ほども申し上げたとおり、この形ではいくらお金があっても足りません。そこで、政府は一心同体で面倒をみるのを止め、地方は地方で頑張っていただき、要望を中央へ上げさせないようにしようと考えました。これが「地域のことは地域で」と言うことの意味です。市町村が地域の人々の意思で動く、地域の人々の意思に従ってまちをつくっていくことを決定出来るようになったのです。以前ははまちづくりについては政府から届くたくさんの通達に基づいて行っていました。今も政府から通達は届きますが、通達に従わなくてもよいのです。市町村は自分たちで考え決定することになりました。

市町村を構成しているのは、主権者たる住民たちにほかなりません。しかしこれまでは、中央で法律が決定され指令されてきました。行政府の長（町長）がその指令に従い、議会に相談しなくてもよいと言う形で物事を進めることができました。これを機関委任事務といいます。議会には相談しなくてもいいから指令のとおりに行ってくださいと言うことです。縦１本で政策が実行されるこの形を、私はＩ字型と呼んでいます。

先ほどからご紹介しているとおり、このＩ字型は逆の側面も持っており、住民からの要求が１本で中央政府へ上がってきます。この要求を全て解消しようとするとお金がかかって仕方がないのです。中央政府が法律をつくることに変わりはありませんが、行政が単独で政策を実施するのではなく、議会にそして住民に相談することが不可避になりました。なぜならば、地域のことは地域で決めると言う原則があるからです。決める主体は住民であり、議会には住民を統合する役割がありますので、行政・住民・議会の３者の間で地域を運営していく形となります。これが分権改革の本当の意味なのです。Ｉ字型の体制をガバメント（統治）と言い、それに対して、縦一本の統治ではなく、人々の協力、相談、分担によりまちづくりを進める体制をガバナンス（協治）と言います。このガバナンスの流れが私たちに押し寄せているのです。

図１　Ｉ字型統治構造（ダンゴ３兄弟）





変わる社会と住民の暮らし

私たちが暮らしている社会が非常に変容した点も理由の１つとして挙げられます。これからは、政府が全て解決してくれると言うような期待は持たない方がよいと言うことを述べたいと思います。社会が大きく変容する中、皆さんはどのような家族構成で生活していらっしゃいますか。1970 年ぐらいまでは大半の家族が標準世帯といわれる、夫婦がいて子どもがいて、中には祖父母がいてと言う構成でした。つまり、何代かの世代によって家族が構成されていたのです。1970 年の統計をみてみたところ、65 歳以上のお年寄りがどのような暮らし方をしていたかと言うと、８割が家族と同居をしていたのです。現在、65 歳以上の統計をとると、家族と同居しているのは 35％しかおりません。65％は夫婦だけか、一人暮らしの世帯なのです。全体をみても標準世帯は 24％台になってしまいました。これだけ大きく変化すると、これまで行っていたサービスは空振りに終わってしまう可能性があります。新しいサービスを生み出していく必要があるのです。

例えば、犬のフンを片付けるのは飼い主の責任であると言う張り紙があちこちに貼られていますよね。もちろん片付けは飼い主の責任であります。散歩させて健康管理するのも飼い主の責任なのですが、寂しいから犬と一緒に生活したいと言う一人暮らしのお年寄りが、最近足腰が弱くなって散歩にはついていけない状態となった場合、可哀想だがどうするべきなのでしょうか。役場に電話をしたら職員が来てくれて、散歩に連れていってもらえるのかと言うことになります。それではどうするかと言うと、ボランティアの募集をかけるわけです。

私の勤めは多摩ニュータウンでしたが、地域通貨コモ（ＣＯＭＯ）と言うものがあります。犬の散歩を１時間やってくださったら 500 コモを差し上げます、と言うような依頼が出ます。すると、犬好きの学生などが依頼主の家を訪れ代わりに散歩に連れていくと言うことが行われております。新しい必要性（ニード）が生まれてきており、誰かがそこに手を差し伸べていかないと暮らし続けていくことが出来ないような事例が多数出てきていると言うことです。単純に言えば、普段元気で介護を受けているわけではないが、風邪をひき体調が悪く食事するのも大変だと言う場合、誰かが食事の世話をしてあげる必要があります。先ほど申し上げましたが、1970 年の頃は 65 歳以上の 80％の方が家族と同居していましたので、祖父母が体調を崩したとしても他の家族が食事を作ることが出来たのです。また、お年寄りだけの世帯の場合であっても、隣近所の方が食事を用意してくれる環境にあったのです。私たちは今、このような近隣関係をひどく薄くしてしまいました。行政が職員とお金を使って代わりをするわけにはいかないので、隣近所で助け合っていくことが望ましいのですが、隣近所も疎遠になってしまっている状況です。また、関係が疎遠になっているだけ

でなく、お隣に助けを求めようとしてもお隣も高齢者世帯だと言う状況もみられます。このような状況において暮らし続けていける条件をどのように満たしていくのか、誰が満たしていくのか、その仕組みは誰がつくっていくのかと言う問題が出てまいりました。

ご存知でしょうか、福島県郡山市に家を４軒ももっているような大富豪がいたのですが、４軒ともゴミ屋敷にしてしまったそうです。近所の方は異臭などに悩まされ、何とかしてくれと言うことで役所へ駆け込んだわけです。しかし、自分の家に溜め込んだゴミを取り出すと言う法律はなく、廃棄物についての法律はあるのですが、それは自分でゴミを出していただくと言う前提ですので手が出せずに長らくもめてきました。最終的にどうしたかといいますと、ボランティアで人手や寄附を集め、負担を一切かけないと家主を説得し、やっとのことできれいにしたそうです。それから半年経過し、再びゴミがたまり始めていると言うことですが。

このような事態が発生すると、その地域社会で安心して暮らし続けることが出来ません。なんとか解決を図りたいが、例えば、自治会の力でうまくまとめるだとか、もっと周囲の人々がその方を包み込むような人間関係を形成していれば、もしかするとそのようなわがままなことをしなかったかもしれません。私たちは行政に頼るのではなく、自分たちで解決していかなければならない事態に立ち至っているわけです。行政には問題解決する時に３つの秘密兵器があります。１つは予算です。お金をかけてお金で解決する方法です。２つ目は職員です。人手をかけて職員たちを差し向けて解決する方法です。３つ目は公権力をもっていると言うことです。議会で決定していただいて、例えば、東京都荒川区では犬猫に勝手にエサを与えることを罰則つきで禁止する条例、あるいはゴミ屋敷禁止条例と言うものを定めたと言うこともあります。しかし、どのように禁止するのでしょうね。

似たようなケースには奈良県平群町の「騒音おばさん」と言われていた布団を叩きながら、大音響で音楽を流しながら叫びトラブルになっていたケースがあります。裁判所で有罪とされましたが現在は家に戻っていりそうです。なぜ有罪になったかと言いますと、隣の家の方が病気になってしまい傷害罪と言う形になったからです。この件は解決されたわけではなく、帰ってきたあとどうするのかと言うことで、町で臨時議会を開き平群町の住みよい環境をつくる条例を公権力を行使して定めました。騒音を発生させた場合の町長権限について記載があり、町長は職員を立ち入らせることが出来ると規定したのです。どうするのでしょうか、そこへ行かされた職員は大迷惑ですよね。何が出来るのでしょうか。無理やり止めさせることは出来ないと思いますので、「もう少し音量を小さくしてくださいと」言うようにお願いするしかないだろうと言う気がし

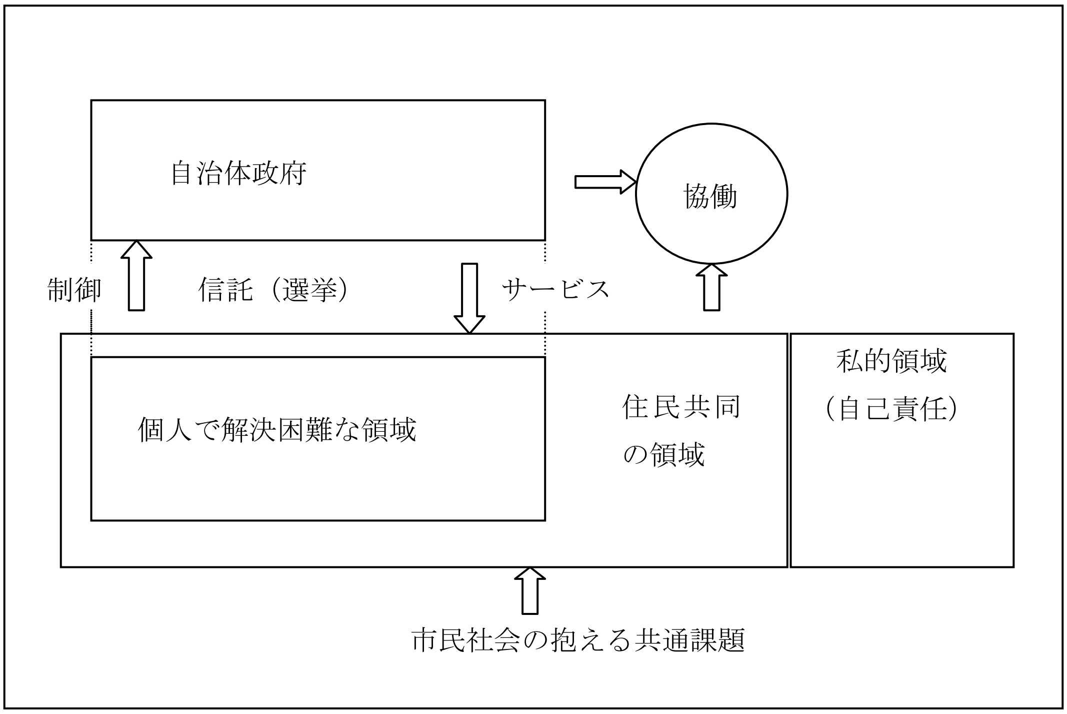
ます。
　要するに、公権力をつかい、「○○をしてはだめだ」と決めても解決にならないと言うケースがたくさん発生していると言うことです。しかも、自治体政府はどこも財政難で”金で解決する”ことも、職員を増やしてサービスを広げることもできないのが実情です。要するに、さっきの”秘密兵器”はどれもサビついてしまっているのです。それではどうしたら自分たちの近隣を穏やかに暮らせるような状態で保つことが出来るのかと言うことについて、そろそろ皆さんで知恵を出し合い、仕組みをつくっていく必要が出てきています。

自己責任・政府への委任

　生活していくうえで必要な財やサービスについては、大概のものは私的に調達するものです。空腹だからといって役場に行っても料理は出してもらえません。お金を支払い、弁当を購入するなど私的に解決しています。家の雨漏りがひどいと言うことであれば工務店に連絡し修理をお願いします。しかし、個人の自己責任において解決のつかない問題も発生します。
　かつての集落においても道路整備などの問題がありました。車を購入して自家用車を乗り回すのは、私的な世界であり自己責任の世界であります。しかし、道路に出てみたら穴だらけで走れないといった場合は、車の所有者が修理するわけではありません。昔は共同作業を行っていましたが、現在は難しいので自治体政府をつくるわけです。自治体政府にある分野－公的分野としておきましょうか－個人では解決出来ない分野を政府に委ねる関係になっています。そして政府は人々から税金を集め、委託された仕事をきちんと行います。きちんと業務を行うためには、職員たちを指揮する市町村長を置き、寄り合いの延長線上である議会が方法や予算等を決定します。このように自治体政府の運営を委ねるわけです。しかし、下手をすると経営を失敗するかもしれません。心配なので自分たちの中から政府に人を送り込み運営をしようと言う形がとられます。これが選挙です。選挙で自分たちの仲間から担当者を送り込んでおけば、もし失敗した場合には選挙の際に入れ替えることも可能です。このように政府と人民の関係が決まっています。

自治基本条例には何が書き込まれるか

　住民には３つの顔があることを申し上げます。自治体の主権者住民といわれるものが１つです。政府を設立し、その運営担当者も選びます。実は経営に失敗した場合、運営担当者を入れ替えるだけでは済みません。夕張市のように苦難は自分たちで背負うことになります。なぜならば、この町は住民たちの町だからです。運営に失敗したら責任をもつのは議員や長だけでなく住民たちも責任を負うことになります。夕張市では公共料金が数倍にもなっていますが、それを甘んじて受けなければなりません。そのような関係で主権者住民はいます。



自治体政府をうまく動かす仕組み－主権者住民として

　そうすると大事なのは自分たちが生み出した自治体政府を上手に運営していくことが第１に求められます。自治体政府をうまく動かすにはどのような権利が住民に充補されている必要があるのか。政府のもっている情報は隠さないようにと言うことで情報公開条例を、個人情報を勝手に他人に見せないと言うことで個人情報保護条例などを定めています。歴史的建造物を保存しこの町の歴史を残そうと言うように、新しい提案をする場合も自治体政府を動かす必要があります。提案権のようなものを認めるかどうか、現在も陳情や請願と言う手段はあります。請願と言う漢字は嫌ですよね。請い願うと書きますので主権者の行為とは思えません。陳情にしても実情を申し述べると書きます。請願にしても陳情にしてもお願いをするわけです。提案を取り入れるかどうか、あるいは、大きな事業を行うかどうかについて住民投票の制度を入れるかどうかなど、自治体政府をうまく動かすための仕掛けを盛り込むことが自治基本条例の１つの柱となります。

自分たちが動く－ともに公共を担う住民として

　公的と私的の中間に位置する部分についてです。先ほど一人暮らしのお年寄りの犬の散歩について申し上げましたが、個人では出来ないが、だからといって役所にやってもらうわけにはいかないようなものです。このような公的と私的の中間に位置する部分が大きくなっているのです。風邪を引いたようで昨日から何も食べていないが、いきなり公的な役所が食事を作るのではなく、近隣やボランティアの方々がこの部分を担っていくような社会のつくり方です。公

的な部分の内容についても中間部分へと移行してきていることがあります。
今、不登校の子どもたちが増えています。学校教育と言う公の教育からこぼれ落ちた子どもたちが、フリースクールやフリースペースにおいて学校の先生ではなく市民たちとともに学習し、生きていく力を学んでいく形が出てきています。公的と私的の間の領域が注目されるようになりました。この部分を担っているは誰でしょうか。これまであちこちの自治基本条例のワークショップの住民参加で話し合いを進めていく中で、この領域の人はどのような人なのか知恵を出し合いました。その中で出てきたのですが、少し長いですけれども「ともに公共を担う人々」と言う表現が意味をよく表していると思います。「ともに公共を担う人々」の数が飛躍的に増加していることは間違いありません。全国でNPOとして正式の法人格を取得した団体だけでも36,000団体を超えました。法律上の認証を受けていませんが、友人同士でグループをつくり公共的な活動をしている人々を考えますと、団体数は何十倍もの規模になっています。
1997年に全国社会福祉協議会と言う団体が全国調査を行いました。何かしらボランティアの活動に関わっている人々の数は当時で既に630万人いたと報告されています。今は更に増えているはずです。このような「ともに公共を担う人々」について、どのように自治基本条例へ盛り込むのかと言う点は難しい部分です。ある所をみると“地域の活動に積極的な参加に努めなければならない”と言う形で記載されているところもあります。なぜ自治基本条例を住民がつくらなければいけないかと言うと、住民が自分たちで町を治めていきますと言う宣言の意味が含まれてくるからです。自分たちが動くと言う世界をどのように共有していくか、共感を広めていくかが課題です。自治基本条例に地域で問題が起きた場合には皆が参加しなければならないと言うような義務付けを行ってしまうと、憲法との抵触を考えなければなりません。コミュニティで長く続いていた町内会や自治会などがどのような役割を担ってくるのか、様々なテーマを背負ったグループはどのような役割を担うのかを互いに話し合い、お互いの活動を尊重し合う必要があります。また、役所にも協働推進課と言うような部分があると思いますが、時に政府が連携していく必要があります。

協働ということについて

お年寄りに食事を配送する外食サービスを行っているグループがあるとします。当初は小さい規模で行っていたので個人宅の台所を借りて作業をしていましたが、希望者が増えたことにより個人の台所では対応出来なくなりました。そこで、公民館の調理室や学校の給食室の利用などを考えて自治体政府との間に提携を結び業務を行っていく。このような自治体政府と「ともに公共を担う人々」が協力し合う世界のことを協働と言っています。協働関係を結べばどれだけ効率よくサービスを続けることが出来るか。このような世界は今例に挙げ

た配食サービスのみでなく様々な分野で動き出し、提案されてきております。
例えば、学校へ行かない子どもたちをみているフリースクールの人々は学校との協働を強めようとしています。学校へ追い返そうとしているのではありません。子どもたちにどのようなことを基礎的に学習させていけばよいのかなどの教育内容や教材について学校と話し合いの場を設けたりしています。また、フリースクールである一定の年限を過ごした子どもたちに、学校を卒業したと言う証明を出せないかと言うことまで検討されています。教育行政と市民たちの動きが手を結べばもっと意味が出てくるのではないかと言うわけです。
このようにして自治基本条例をつくる意味は、第１にこの自治体政府を主権者が動かしていく仕組みをたくさんつくると言うこと、第２に地域コミュニティのようなものを大事にしましょうと言うメッセージを出せるかどうかです。また、同時に制定に関わった人たちが地域に戻った際にどのような役割を担っていくのかと言うことも運動的には考えていると言うことであります。

住民が議論して住民がつくる

時間がだんだん少なくなってきましたが最後に、この自治基本条例をつくっていくプロセスについて述べさせていただきます。
まず誰がつくるかです。最初に手を挙げていただいて、参加したいと言う人たちに集まってもらう方法が１つです。もう 1 つは、長らく地域で色々な役割を担ってくださっていた方、例えば、町会・自治会、商工会や農業団体の方など町内の主だった団体の方に集まってもらう方法です。あるいは２つの方法を組み合わせることも出来ると思います。いずれにしても住民たちがわが町の憲法をつくります。これは当たり前のことです。自分の町の憲法を誰か他の人につくってもらうわけにはいきません。その際に大事なのは、自治基本条例をつくる会議の運営そのものも自治していかなくてはならないと言うことです。たとえば、本日のような全体会で募集をかけると手が挙がり、人が集まります。８～10 名ほどでグループをつくり話し合いを行います。この町の一番よいところはどこだろうと言うような議論を行うわけです。その時に誰が意見をまとめるのかを決める必要があります。つまり、まず私たちはこの会議を自治する能力が問われるわけです。地域社会を自治していくために自治基本条例を定めるわけですが、そのために集まっている会議の自治が出来ていない所がたまにございます。ある所の話ですが、会議において意見を述べる場合はあらかじめ３分ほどにまとめて発表しましょうとルールをつくっていた場で、延々と役所の悪口を主張する方がおりました。私は座長をしておりましたので、他の人の発言の時間も無くなってしまうので、「そろそろ発言を終えてください」と言ったところ、「お前は会長であることを笠に着て言論を弾圧するのか」とおっしゃるのです。少し言い争いになったのですが止める気配が無いので、私はそこに置

いてあった書類をその方に対してぶちまけて「出て行け！」と言いました。言った以上、私も辞任しましたが。会議の自治を出来ない人が自治の条例をつくってはいけないのだと言う気がしているのです。

策定過程が重視されているのはこう言うことなのです。この 10 年ぐらい前から公共哲学と言う哲学がはやっています。千葉大学におられた大森先生が公共とは何かについて話しています。他の人の意見を聞いて自分の考え方と違うと気付く瞬間が公共の芽生えだとしております。考えの違う人たちが一同にあって、お互いに影響しあったり、妥協しあったりしながら考え方をまとめる作業、これは大変高度な学習過程だと私は考えております。自治基本条例づくりに参加した住民は、行政の仕組みや予算の概要なども勉強しますので町の行政の専門家になり、場を変えて活躍をすると言うこともあります。私はこのような点も重要視しております。

法律でしたら国会で決めますが、自治基本条例は条例ですので各自治体の議会で決定することが必要になります。その決定が得られないと単なるスローガン、宣言にすぎません。この条例を意味あるものとして、重みがあり、住民の皆がわがまちの憲法だから守ろうと言う思いを持っていくためには議会の承認が必要になってきます。せっかく住民がつくりあげ、それを行政も尊重して議会へ出したところ、否決され議会と揉めている所もあるようです。このような状況を避けるためには、作っていく過程でしっかり議会へ報告を行ったり、議員の方々に出来れば傍聴に来てくださいと言うようにお願いする必要があります。

今、私が関わっている東京新宿区の条例づくりは区民の会議をつくっているのですが、検討したものを区民会議の代表者が報告することになっています。区民案をつくっているわけです。行政は行政内部で部課長や専門委員会により自治基本条例の原案をつくっています。議会も特別委員会をつくっていて、自治基本条例案をつくっております。各 6 人計 18 人で構成されており、その座長が私なのです。最初から議会も行政も一緒になって進めていこうとしているのですが、これはこれで気疲れして大変です。どうやって議会の方にも議論に参加してもらうか、そのためには自治基本条例を制定する意味について理解していただく場を用意することが大切だと考えます。条例案が出来てから、議会へ今度条例案を提出しますのでよろしくお願いしますと言うことではなかなかうまくいかないと思います。議会との接点をどうするかを考えていただきたいと言うことと、議会基本条例を設置する動きもありますので、自治基本条例と議会基本条例をどうやって調整していくのかについて検討する必要があります。

「わがまちの憲法」と言った意味は何かと言いますと、すでにこの町にも条例が何十本と条例があり、要綱、規則もたくさんあると思います。そう言うも

の全ての上に存在する条例、最高規範性と言います。例えば、その国にとって１番上位の決め事は紛れもなく憲法なのです。その意味で自治基本条例のことをわがまちの憲法と言っております。自治基本条例が出来たならば、この条例に違反するような個別の条例は存在出来ないような高い規範性をもった条例にしたい。そのためにはどうするか、議会で議決する時に２/３以上の特別多数決で行ったり、制定する前に住民投票で過半数の賛成があったら制定することにしてはどうかなど様々な検討がされているようです。これが「わがまちの憲法」なのだと皆が認め合う環境をつくることが最も大事です。議会も認めれば、それに違反するような個別条例も作りにくくなるようなものでもよいのです。制度的に住民投票を通すなど色々な議論もありましたが、実際に行っているところは今のところございません。普通議決で行っているところが全てです。「わがまちの憲法」として皆が育てていくと言う環境をどのように作っていくのか、審議のプロセスから皆で考えていってはどうかと思います。

制定するだけでは……

今どれぐらい出来ているのか、全国に約 1,780 市町村ありますが、その１割にも届いていません。140 を超えたかなと言うところで、まだまだ実験段階と言ってよいでしょう。140 ほどある自治基本条例を見て言えることは、かなり多くの自治体が住民参加やワークショップを行って一生懸命汗を流し、議会で議決され印刷物として条例集に綴じられたらそこでおしまいと言う所が多いのです。作り終ったらほっとしてしまうのでしょうか。私が制定後も運動しているところに伺ったのは２ヶ所ですが、見る限りもう少しはあるようです。川崎市は年に１回、「自治基本条例を守り育てるシンポジウム」を開き、自治基本条例を制定したがどのように動いているのかを検証しています。北海道の石狩市に呼ばれまして、自治基本条例が制定されて１年、自治基本条例は生きているかどうかと言うことを話し合う会に出席しました。山梨県の甲府市で「自治基本条例を守り育てる会」と言う市民団体が成立し、まず自治基本条例を学ぶと言うことから講習会を開いていると言っておりました。問題なのは作ったがお蔵入りと言うケースです。どうやって活かしていくのかを、条例をつくるプロセスから考えていただければと思います。

本日、数少なくお見えの行政職員の方にあって、実は自治基本条例が出来て１番迷惑をするのが行政職員のはずなのです。住民には参加する権利がありますので、住民の参加機会なしに決定した事案について自治基本条例違反だと言われかねないのです。したがって、自治基本条例が出来たら町民の参加に関する条例を次に予定されなければなりません。そうすると、仕事のやり方を変えなければならなくなります。最近の条例で私が着目しているのは「やさしい」と言う言葉です。この言葉が多用されています。町は町政に関する情報をわか

りやすく町民に伝えなければなりません。このわかりやすくと言うことが大問題なのです。ニセコ町ではわかりやすい予算書でなければならないと言うことで、わかりやすいと言う言葉を入れたばかりに職員は予算書を改革するのに大忙しです。どうやったらわかりやすくなるのか、今まではどちらかと言うとわかりにくく作るのが優秀な行政職員だったわけです。例えば、道路予算について説明する場合は、どこの範囲を工事するのか、予算はいくらなのか、予算のうちいくらが国・県からの補助金なのかと言うような細々した内容を全て書かなくてはなりません。これを工事箇所ごとに行っていては、ものすごい厚さのものになってしまいます。そのようにして自治基本条例が真価を発揮する時がだんだんとやってきます。具体的に言えば、行政の態度が変わると言うことです。それに対して住民も提案や相談をしやすくなる関係になっていくことになります。自治基本条例とは何だと言うことはまだおわかりにならないと思いますが、作りながら決めていってください。自治基本条例とはこう言うものです、と言うものはまだ確立されておりません。それぞれの自治体でこれがわがまちの自治基本条例だと言うものを作って世の中に発信しているわけです。大磯町においても思いのこもった、大磯町らしい自治基本条例をつくっていただきたいとお願いをして終わらせていただきます。どうもご静聴ありがとうございました。

質疑応答

Q：総論の話はだいたい理解出来たと思います。具体的に自治基本条例をつくり始めるにあたって、町、住民、議会のそれぞれはどのような準備をする必要があるのかを教えていただければと思います。

A：理想的に言えば、まず、担当される部局の職員の方々が、今まで出来た自治基本条例のなかで注目されるのは何かと言うことについて少し情報を集めます。その項目に沿って勉強会を行っていただき、他市町村ではどのようなことをしているのか把握していただく、もう１つは議会との間の事前の話し合いを密にしていただく必要があります。全国で住民投票の動きが浮上していますが、議会によっては絶対にだめだと言うところも多いのです。そのような政策的な手立てについて、どこまで踏み込むのかをそれぞれの腹を探っておく必要があると考えます。私は住民の方が集まって会議が始まりますが、１番最初に理想的な条例を探してそれを見本に勉強する方法については反対しています。白紙の段階から始めるべきだと思っております。行政も色々と勉強したので発言したくなるのですが、その場合は１住民として発言しなけ

れば、「行政がそこまで準備しているのであれば原案をつくってくれ」と言われかねません。この間合いの取り方が難しいのではないかと思います。担当の職員の方については心得ていただいてほしい点です。

Q：先ほどゴミ屋敷問題の具体例をとおして説明くださいましたが、それと自治基本条例の関係について理解出来なかったのでもう１度教えてください。と言うのは、このような非常識な行動のような私的な内容について、どのように解決するのかと言うことは自治基本条例とは別のことではないでしょうか。

A：政府で今１番多くの使われているキャッチフレーズは「地域コミュニティの再生」と言う言葉です。自治基本条例はこの町をどのように治めていくかことになりますので、わがまま者が出たときに、どうやって皆の仲間としていくかと言う制御弁がなければ、ささくれ立った生活になってしまいます。政策として考えているのはコミュニティ・プラットフォームと言われるものです。学校区に数ある町会、自治会に参加してもらう、様々な青少年育成協議会の方や交通安全協会の方、NPO の方にも入ってもらうと言う形で地域的な自治協議会のような近隣自治の受け皿をつくっていこうと言う動きが非常な勢いで進んでいます。そこに自治体政府が予算をつけ物事を解決していくための自主的な決定を行い、簡単に言えば、そういった活動をしながら孤立しがちな人々を巻き込んでいこうと言う試みなのです。こういったものを自治基本条例で扱おうとすれば、政策的な支援と言うことが政府との間で可能かどうか、地域をつくるための地域と行政の提携がうたい込まれるのがぎりぎりのところだと思います。逆に言えば、私はそこに参加した人たちが起爆剤となって地域の新しい人間関係をつくっていく個々人が育つと言うことも策定プロセスの意味として考えています。条文として盛り込んでいるところはそれほど多くありません。よって、わがままな者に対してどうやって対応するのかと言う条文にはならないと言うのはご指摘のとおりです。

Q：それを実行しようとすると住民にも労力的な負担が生じますよね。労力をきちんと提供出来るような社会でなければうまくいかないのではないでしょうか。

A：例えば、一昨日から始まった裁判員制度は国民が司法に参加するわけですよね。あれは一応日当が出ることになっています。今、日本のあちこちで実験されている討議民主主義のやり方は、集まっていただくのですが、集まっていただく際にサンプリングを行い等間隔に選び、参加出来ますか、テーマはこうなっています、と言う案内を行います。しかし、１割も参加しません。

仕事が忙しい、そんな暇があったらパートへ行く、会社が終わってから参加するのは無理だ、理由は様々です。参加についての報酬を保障する。このためには税金を使いますのでそれこそ参加しない大多数の住民合意が必要になります。これからは市民参加が意欲のある方だけの世界から、条件を整備しもう少し参加しやすい方向に向くのではないかと思っています。しかし、自治体もお金がありません。住民の方々が参加できる一部の人だけに負担がかからないようにするにはどうしたらよいかと言うテーマで話し合う時期に来ています。例えば、宮崎市では地域コミュニティ税を新たにとることになりました。もともと古来から共同作業に出られないのであればお金を出せと言うことになっております。出不足金と言うものです。その世界がコミュニティにおいては避けられないものがあるとは思います。ただし、私は時間かかり壁もまだまだ厚いなと感じています。

Ｑ：今まで大磯町ではかなりの数の条例が制定されてきていると思うのですが、今の時代にそぐわない条例もあるのではなかろうかと思うのです。それを否定するような条例を提案する場合どのようにしていけばいいのかをお聞かせください。

Ａ：理論上で言えば、１つはその条例が自治基本条例違反であると言って裁判所へ訴える方法があります。しかし、おそらく裁判所はこの訴えを受け付けません。例もありません。基本的には同じ条例同士でありどちらが上と言うことはないのです。あくまで自治基本条例が最高規範となりうるのは、運用していく住民、議会、行政が自治基本条例が最高規範なのだと同意している場合だと言うことになります。議会の責任が発生すると思われます。自治基本条例が成立する直前や審議の過程では、この条文が入っていては基本条例の条文とぶつかるのではないかと言うチェックをすることになりそうですね。ただ、不都合が起きてから直しても何の違法にもなりません。皆で自治基本条例を最高規範だと認めるのであれば、要綱、規則、条例を新しい自治基本条例の目線で見直すことが必要であると思います。この見直す場に住民の方が参加して行うと言うのは理想論であるかもしれませんが。

Ｑ：行政の効率化や簡素化と言うことが言われていますが、霞ヶ関は小さくなりますが、末端の市町村行政についてはますます肥大化するのではないでしょうか。このあたりの整理はどのようにすればよいでしょうか。

Ａ：うまい具合に、今まで自治体政府が担っていた部分についてはインフラな部分が多いのです。道路や河川や下水道が大きな仕事でした。それに対して本日お話しした、家族構成の変化や学校へ行かない子どもなどの新しい課題

が生じ仕事が増えてきます。インフラ整備が収束していくといいますか、完成形に近くなっていくと言うことと時期的に合ってくれば、比重が変わってくるだけで、物をつくる行政から人々の安心をつくる行政へと変わっていけるのではないかと思っております。既に社会的な許容量といわれている計算では新規の公共事業よりも今までつくったものを維持していくと言う方向へ軸足は移っていると報告されています。つくる圧力が充足されてくると、次は人間らしく生きるまちづくりと言う仕事に移っていけるのかなと思っているのですが、それはそこに住んでいる方々の長期計画や基本計画の中できちんと位置づけていくことになるのだと思います。その時に住民が参加出来るのかどうかと言う点が、自治基本条例の基本に関わってくるところであり、どのような原則を打ち出すかと言うことになります。仕事が増えていく中で、財政的には伸びていく見込がないのに果たして出来るのかと言うご質問ですよね。

Ｑ：個々人の細やかなニーズを拾い上げていくことになると、ますます細目かされていくことになり、非常に濃密な事務量を抱えて結果として非常に大きな行政、町の職員を含めた行政組織になっていくのではないかと思われるのですが、どうでしょうか。

Ａ：１つはお金がかかってもインフラ整備が完成に近づいているので経費のシフトは可能かもしれませんが、仕事量や人間も必要ですものね。先ほど紹介させていただいた公共哲学において公的と私的の間の部分を最も重視しているのはそう言うことです。つまり、政府の領域が増えてくるとすれば「ともに公共を担う人々」の活躍に期待する部分が大きくなると言うことで、住民と行政のパートナーシップといっているような方向へ動こうとしているのです。それが行政の身勝手ではないのかと批判を受けている部分もあるのです。自治基本条例を議論していく中でそのようなあり方をこの町では許すのか許さないのか議論する必要があると思います。