

第2回ワークショップ

平成21年9月4日（金） 17：30～19：30

小池治先生の講演

できるだけ皆さまのご質問を受ける形をとりたいと思っております。私の話はエッセンスだけにしたいと考えております。

皆さま方のお手元に（仮称）藤沢市自治基本条例策定委員会検討報告書の一部を抜き刷りしたものをご用意いたしました。私が自治基本条例の策定に係わったのはこの藤沢市が初めてです。それ以前にも地方自治体で話しをしたことはありましたが、条例を策定する前段階として「市民の広場」というものを行い、そして策定委員会を立ち上げ、市長に報告書を提出するというように、大部分に関係したのは藤沢市が初めてでした。皆さまがこれから自治基本条例を策定に取り組むにあたって、そのプロセスに大変関心があるのではないかと思いますので、その点について話をさせていただきます。

本日、用意させていただいたのは、2008年の3月、つまり1年半前になりますが、海老根藤沢市長に提出した最終報告書の条例案と条例案の解説部分です。この資料に策定のプロセスが全て入っており、藤沢市のホームページからダウンロードできます。「藤沢市自治基本条例報告書」というようなキーワードで検索していただくと、ダウンロードできますので関心のある方は参考にいただければと思います。藤沢市長に報告書を提出する段階までは行いましたが、その後、どうなったのか私たちはわかりません。1年半以上、棚さらし状態になっているのか、他の優先事項があつて忙殺されているのかわかりませんが、地方自治体にとって自治基本条例は、ますます重要になってくると思っております。

まず、この点をお話しさせていただき、その後に参考になるかわかりませんが、藤沢市の取り組みについての私の印象をお話しさせていただければと思います。

皆さま方は、既に諸坂先生から自治基本条例とは何か、また、全国や神奈川県における自治基本条例の制定状況などをお聞きになっているかと思います。北海道のニセコ町が初めて自治基本条例を策定し、それ以来、全国で100以上の自治基本条例が地方自治体で策定されております。藤沢市はまだ策定中の段階ですが、神奈川県内でも近隣では平塚市や大和市、海老名市などで策定されました。また、県レベルでは全国で初めて神奈川県が自治基本条例を策定いたしました。柏崎市の自治基本条例は「新潟県柏崎市市民参加のまちづくり基本条例」という名称になっておりますが、このように名称のつけ方に決まりがある訳ではありません。要するに、地方自治のあり方についての基本原則を定めたものが自治基本条例と呼ばれるということです。

地方自治を勉強してきた身からすると、自治基本条例が無い方がおかしいと思うのですが、一般の市民の方々からすれば、無くて当たり前生活をしてきたものですから、無くても困らないという状況にあるのだと思います。しかし、よく考えてみますと、自治というのは自分で自らの地域を治めていくことにもかかわらず、自ら地域を治めていくための

基本となるルールを自分たちでつくっていない状況なのです。日本の地方自治がトップダウンで与えられたものであるという歴史的な、政治的な経緯によるものであるということです。自分たちでまずまちをつくってまちをどのように治めていくかルールを定め、まちが集まって県等ができ、さらに県等が集まり国ができるというような、自分たちによる地方からの国家形成というプロセスを私たちはとらなかったのです。日本では市民革命を経していないということもありますので、地方自治も上から与えられたものである部分があります。

戦後の新しい憲法のもとで地方自治が定められました。地方自治体が自ら自分たちの自治について定めるにあたって地方自治法という法令を定めました。このことと自治基本条例を定めることとは矛盾はしていません。地方自治法は、どこまで地方自治体に対して強制力があるかについては様々な議論があるのですが、当然ながら地方自治法というのは、日本の地方自治に関する一般的な法規であります。

自治を実質化させていくための具体的な自治のあり方については、当然ながら地域の住民たちが自ら条例で定めることができるのではないかと、というように私は思います。このような学説も最近では有力ではないかと思えます。

日本の地方自治体の中には、都道府県と市町村という2つの地方公共団体の種類があるのですが、大磯町も私の住んでいる人口360万人の政令市である横浜市も同じ地方公共団体です。横浜市は大磯町と比較すると人口が100倍な訳ですが同じ地方自治として括されている訳です。

しかしながら、私は横浜に住んでいて生まれ育ちましたが、横浜市は18の行政区に分けられており、私は栄区という一番南の区に住んでおります。1つの行政区は平均して人口が20万人ほどです。行政区ですので自治の単位ではありません。人口が20万人もいながら、区議会もなければ、区長の公選もありません。まったく自治が無い訳です。しかし、大磯町は人口3万人ですが町議会があり、町長もいます。そうすると、横浜市の方が自治としては薄いのではないかと最近思ったりします。横浜市も大磯町も同じように自治は行わなければいけないというのが地方自治法であります。要するに、大磯町は人口が少ないから議会は要らないのではないかと、町長は要らないのではないかと、議員の中から町長を1人選べばいいのではないかと、思っても、地方自治法の縛りがありますので我慢しなければなりません。その面では本当の意味での自治はないのです。

私は地方自治法も地方自治基本法というような形に変えて、それぞれ地方自治体がそれぞれの自治のための独自の制度や仕組みを定められるようにしていった方が良いと思いますし、おそらくそれが地方分権という現代の流れに沿う形なのではないかと考えます。私がこのように申し上げたのは、日本の政府の発展の経緯もそうですし、戦前からの中央集権、官僚構造等の仕組みの中から戦後60年以上たった現在でも抜けられないのかなという気がしています。やはり過去からの縛りはあると思います。しかし、いつまでもそのような縛りにとらわれていても発展がないと思います。

自治基本条例というのは、地方自治体が地域住民によって本当に治められていくということを実現していく上では1つのステップではないかと思います。自治基本条例を策定して終わりというのではなく、その先に自分たちが相違工夫のもと自治を展開するという未来があり、そこへ向かってのステップの1つとして自治基本条例があるのではないかと思います。

例えば、大磯町には町長はいなくてもよいのではないかと、という話しですが、日本の地方自治制度はアメリカの地方自治制度をコピーしたものではないかと言われています。

では、本家本元のアメリカにいったらどうかというと、大磯町のような人口3万人くらいの市はたくさんあるんですね。アメリカは人口10万人超えると大都市に分類されるんですけども、人口3万人くらいは平均的な自治体と考えていいと思うのですが、ほとんどのところで公選の市長はいません。いることはいるんですが、市議会議員の中から選ぶんです、議会中心なんですね。

議会中心の自治体はイギリスの伝統で、イギリスは今でも大半の地方自治体は議会だけで、市長を選挙で選んでない。つい数年前に歴史上始めてロンドンの市長を選挙で選ぶということをしたんですが、それ以外選挙で市長を選んでいなくて、選挙で勝った政党の議員の中から市長が選ばれ、市長は名目的に市を代表する名誉職なんですね。実際の運営は議会が行って、議会の下に執行部として役場がついてる、そういう公式ですよ。

アメリカの地方も一般的にはそういう形なんです。市長さんを選挙で選ぶというのは、ニューヨークとかシカゴのような大都市のような場合が多いです。それ以外の小さな自治体の場合、市長さんを選挙で選ぶっていうのは、そうある話ではないです。

しかし日本の場合にはどんなに小さな町、村でも市町村は必ず、選挙であるとか、議員の定数についても一応人口に基づいて議員の定数が決められるとか、議会の役割についても地方自治の範囲に規定されていて、例えば予算を作るのは執行部であって、議会はそれをチェックする。つまり議会は予算を作れない、ってことですね。

これがアメリカにいきますと、予算は当然議会が作る。あるいは、市長だけを選挙で選ぶのかというと実は多様な人たちが選挙で選ばれる。これも地方自治体によってバラバラですよ。例えば、各自治体には日本でいう監査事務局というのがあり、監査官、日本でいう監査委員会の長ですが、こういう方はたいてい選挙で選ばれるんですね。

あるいは日本の場合、県警本部長は国家公務員ですから、国から任命されます。知事には任命権がない。アメリカの場合は自治体警察ですから、その警察の長は、保安官などと名前がついたりするわけですが、これも選挙で選ばれます。誰を選挙で選ぶかというのもそれぞれの自治体ごとに自分たちで決めます。この決めるものがチャーター(charter) 都市憲章です。

それぞれの自治体が charter をつくってその中に市長をどうするのか議会はどうかということを書き込みます。勝手に書けばいいというものではなく、地方自治体というのは州政府によってつくられるものと解釈されていますので、州議会が承認しなければな

らないのです。50州ありますので、色々なパターンがありますが、人口に応じてA型B型C型に分かれ、あなたの自治体はC型に下さい、不安があれば自分たちで選択してcharterを作ってその中に統治の仕組みあるいはルールを作ってゆくのです。

日本の場合はそのような経験はありませんが、全くなかったかといいますと、第2次世界大戦後に新憲法を作るとき、地方公共団体は法律の範囲内で条例をつくることのできたわけですが、占領軍の最初の案のときには、charterという言葉が入ってまして、地方公共団体はcharterを定めるとあり、アメリカ型のcharter制度を日本に導入しようと考えていました。ところが、日本の旧内務官僚の人たちが、charterは無理だろうとのことで、その部分を削りました。そして法律の範囲内で条例を制定できると変えてしまったのです。

それ以来、地方自治法が地方自治一般の法規として自治の仕組みを定めることになっています。それが地方自治体の自由な意思の展開するにあたっては、今や足かせになっています。

自治基本条例といいますのは、charterの話をしてしまいましたが、根っこはそこにあるのだと思います。大磯でどう自治をしてゆくかと議論をし、地方自治の基本的なルールを定めるものでありますが、地方自治法では市長はこういうことをやると定めています。しかし市長の使命については書いていません。また議会の議員と市民の関係については書いていません。それは本来地域に住んでいる人たちが自分たちで議会が必要なので議員を選出して、議会を構成してそこで、意思決定をおこない間接自治を行なうならば、議会の位置づけを自分たち自身で、定める必要があります。

同様に大磯で市民参加を大切にしたいというのであれば、地方自治法では市民参加という言葉はありませんが、市民参加ということをルールとして定めていくことが、今後益々重要になっていくと思います。

先ほど自治基本条例には様々な名称があると申しましたが、内容はこれから他の自治体の条例を見てゆくわけですが、実はあまり差はありません。若干大和市が住民投票のときに投票資格を16歳に下げているということがあります。あるいは常設型の住民投票条例をつくるとかの差はありますが、それほど違いはありません。しかし私が違いがあると思うのは自治基本条例の前文です。平塚などはそれほどではありませんが、藤沢は前文にすごく時間をかけています。すこしだけ皆さんに紹介します。これが大切ではないかと思います。これは法的拘束力を全く持たない枕詞のようなものですが、市民の思いがつまっています、反映されています。藤沢市の前文を読みますと「私たちの藤沢市は、湘南の海と緑あふれる相模の大地に抱かれた豊かな自然環境のもと、そこに息づく人々の活動を中心として発展してきた歴史があります。

その中でも、市民の声をまちづくりに活かすさまざまな方法と経験は、藤沢らしさの一つとして誇ることができ、未来にわたって、誰もが生涯安心して暮らせるまちづくりの礎となるものです。

変わりゆく時代や社会のなかで、常によりよい将来を選択していくためには、私たちが暮らすまちのことについて、自ら知り、考え、判断しなければなりません。

市民が自らの責任でまちのありかたについて意思決定するためには、市民が主体的にまちづくりに関わる仕組み、すなわち市民自治が必要です。

また、私たちが強く願う続ける平和と、心安らかな生活の環境を実現していくためには、国内や世界各地など、他の地域の人々とも友好的な協力関係をもつように努力していくことが大切です。

このような市民自治を実現し、発展させ、次世代へと伝えていくことは、憲法に基づく基本的人権が保障され、日常の生活の安全が確保されてこそかなえられるものであり、そのために環境整備や取り組みが重要です。

私たちは、自治の担い手である市民の権利や藤沢市を構成するものの役割と責務を明らかにし、それぞれが互いに尊重しあい、豊かな市民社会に向けてともに力を合わせていくことを宣言し、ここに自治基本条例を制定します。」

ここに藤沢市の自治基本条例を作りたいという人の思いが全てこもっています。こういうまちを作っていきたいし、次の世代にもこの藤沢を伝えていきたい。そのために力を合わせて、自分たちで自治のルールを定めるんだという思いで自治基本条例をつくるんだという思いです。

内容につきましては、諸坂先生から詳しいお話があるかと思います。

第1章の1条では条例の目的。第2条では市民の定義、かなり広めの定義ですが、市内に居住する者、働くもの、学ぶもの、事業を営むもの、活動するものとしています。第3条はこの条例は市が定める最高規範であると位置づけをしています。なお、これは議会に提出する条例の案ではなく「報告書」という形式をとっています。解説のところで、説明があり、委員会でのその他の意見のページがあります。約20人の委員会での少数意見があり、条例には入れてないのですが、こういう意見があったということを感じてもらいたい。どんな少数意見でも切り捨てずにここに入れてあります。中には条例案とは関係ないものもあるかもしれませんが、そういう意見も入れてあります。例えば、市民の定義のところ、市民の中には市内に住んでおらず、働いてもないが、資産を持っている者も入れるべきではないか。ホームレスはどうするのかという議論をしました。こういう議論があつて自治基本条例を作つてゆくプロセスが大切ではないかと思います。自治とは出来ているものではなく作つてゆくものなのです。きちんとしたプロセスで作らないといけません。そして皆で地方自治というものを目指していかなければいけない。そのために必要なのが基本条例というものではないかという風に思います。

細かい事につきましては、皆さま方から質問がありましたらお答えしたいと思います、ぜひ大磯らしい自治基本条例を作つていただいて、そしてそれを、まさに自治の礎にしていきたいし、自治基本条例をきっかけに、町民の皆さま方が自治に参加して、自治を盛り上げていく、という運動が起こる事を願っております。

質疑応答

講演を聞いただけでわからない部分もある。事前にもらった資料を読んでも、わかりにくくて頭に入ってこない。言葉が難しい。条例とはこういうものなのかなと思うので、せめて前文だけでも、大磯町の小学生が6年生になった時、自治基本条例の前文を読んで、大磯の町について話し合い、考える時間を持ってもらいたい。そのためには、小学校6年生でもわかりやすい前文であることが必要ではないか。大磯町には、まちづくり条例などもあるが、ほとんど知られていない。これをみんなに知ってもらうにはどうしたらいいかも、考えていけばいいのでは。

自治基本条例という言葉は知っていた。最近、議会基本条例というのが出来たが、それがどう議会で運用されて、議会が良くなっているのかわからない。これを考えると、条例を作ったから、それがどう市民生活に影響するのか、そういうのが市民に対してPRが出来ていない。条例を作らないでほっておけば、市民生活がどうなるのか。今、条例を作る良いチャンスではないか。近隣の平塚や、県でも条例が出来ている。町クラスでも条例が成立してもおかしくない社会的、政治的雰囲気がある。横浜や平塚と比べても規模が違う。5万規模の町ではまだまだ出来ていない。大磯町が作る場合、後に続く同規模の市町村の手本になるような条例を作ればと思う。せっかく作るのだから、ぜひ活かしてもらいたい。

自治体の例を見たがそこに自分の意見をどうやって入れればよいのかわからなかったが、藤沢市の例のそれぞれの項目に市民の意見があり、同じような形で参加して、大磯の未来を考えてゆけばいいと思った。私は大磯で長年、こういう大磯になればいいとの思いを込めて活動してきた。そのような自分の考えや経験が活かさればと思う。

他の自治体の例を読んだが、どれも同じようなことが書いてあるが、あまり細かく書いても読んでもらえないのではないかな。できる限り簡単に、誰にでも読みやすく作る必要があるのではないかな。

いろいろな条例をみたが、大磯も同じようになってしまうのではないかな。条例を皆に浸透させるには、工夫が必要だと思う。

他の自治体の条例は読みづらいと思う。お役所言葉ではなく、誰にでもわかりやすい表現にする必要がある。また必須の項目と町独自の項目を考えてゆけばよい。

うまく民意を反映するようにできればよいと思う。

自治基本条例には市民が強く望むと思われるところに努力規定がよく見受けられるが、なぜ義務規定にできないのか疑問に思う。前文よりも、他の部分に重きをおいて考えてゆきたい。

もっと多くの町民の人に関心を持ってもらう必要があるのでは。

地方分権による変革の波がまだ伝わってきてないのではないか。その辺を踏まえて作る必要がある。

大磯は自然、歴史、文化のある町だが、その辺を大切にしてくものにしてゆきたい。

町の状況も変化してきている中で、これからこの町をどうしてゆくのかを考えていく必要がある。