

「自治基本条例施行記念フォーラム ～みんなで創ろう！わたしたちのまち～」第一部

基調講演 講演録

□日時：平成20年7月5日（土）午後1時5分～2時15分

□会場：上越市 市民プラザ ABCホール

□演題：「自治基本条例をまちづくりにどういかしていくのか」

□講師：財団法人地方自治総合研究所長 ^{つじやまたかのぶ}辻山幸宣氏

はじめに

こんにちは。今、入り口で市民の方にお会いしましたら、「今日で先生の話聞くのが三度目です。」と言われ、ちょっと恐縮しているんですけど、今日は自治基本条例が施行されたということで、これまでとは少し角度を変えて、どうやったらこの基本条例がこのまちの憲法として意味を見出すだろうかという話をしたいと思います。

1. なぜ、いま自治基本条例か

（1）一つの時代の終わりー「政府の時代」から次の時代へ

定義の仕方にもよりますけれども、自治基本条例、または、まちづくり基本条例と名付ける所もありますけれども、内容に地方自治の理念、それから原則、そして参加の仕組みなどの制度的な仕掛け、そういうふうなことを書きこんでいるというような条件で数えますと、大体現在 130 位の自治体で可決、制定されています。市町村の数が 1,800 弱ですから、1 割にも満たないということでもあります。これから、おそらく 2、3 年の間にほぼ全ての市町村で基本条例をという方向性は出てくるだろうと思っておりますが、その残りの 9 割の市町村は作った所をじっと眺めています。基本条例を作った所で一体どうなったのだろうか。何かよいことが起きているのだろうか。本当に条例で謳^{うた}い上げているように、市民主体の、あるいは市民主権の自治というのが実現しているのだろうかという目線で眺めています。見つめられている多くの自治体は、実は動きが非常に鈍くて、私の見る限りでは、ほとんどの所では制定された条例は、例規集にファイルされて、おしまいという所も結構多いようです。

そういう中で、今年の 1 月でしたか、山梨県甲府市に「自治基本条例を育む会」という市民団体ができて、自分たちが作った基本条例なのだから、これをきっちりとまちづくりにいかしていこう。あるいは、見直しの時に必要な見直し案を提案しようというようなことで動き出したというニュースがありました。私自身は、川崎市の「自治基本条例フォーラム実行委員会」というものと付き合いがございまして、これは基本条例の制定に携わった 30 名の市民公募委員のうち半数の方たちが残って、毎年 1 回、基本条例が果たしてどのようにいかされているかという点検のためのフォーラムを開催しております。今年の 5 月に第 3 回目のフォーラムを開催いたしましたけれども、全国から 6、70 名の方がお見えになって、作りっぱなしにしないためにどうしたらよい

のかということについて討論を行ってまいりました。

今考えられる基本条例を作りっぱなしにしない、まちづくりにいかしていこう、あるいは、基本条例をいかしたまちづくりを進めていこうと言うためにはどのような方法があるのかということについてお話しします。どうやっていかしていくかを考えるためには、何を目指して作ったのかということをお話します。それを明らかにしておかなければなりません。それは今日の第二部で、この策定に加わった人たちと、議会で審議された代表の方、そういった方たち、あるいは市長さんもお見えになって、それぞれの思いがそこにあるということをお話されると思います。

そのような方たちが思いを語ってくれると思うんですけども、それでは今、全国で1割と言いましたけれども、2、3年のうちには半分以上を超えるだろうというような勢いで自治基本条例を作るという試みが広がっているのはなぜだろうかと考えてみます。こちらの基本条例の策定に関わった市民会議の皆さんは大変ご苦勞されたと思います。条例の前文を見ますと、やはり大きいのは、地方分権時代の幕開けというところであります。地方分権時代が来たのだから、地域のことは地域で決める自己決定の時代になった。だから、市民たちが自分たちのまちの政策や在りようについて自己決定していく。その基本的な仕組みや理念というものを書き込んでいこうというお考えがあったことがよく分かります。では、なぜ地方分権時代になったのでしょうか。そのことに、自治基本条例が登場してくる大きな理由があると考えています。

地方分権の時代がやって来たのは、今日のレジュメに書いておきましたけれども、一つの時代の終わりという現象に関係があります。それはどういうことかと言いますと、いろいろな側面があるかと思えます。例えば、高度成長の時代が終わったというとらえ方もございます。私が考えている一つの時代の終わりというのは、政府部門があれもやる、これもやるという、地域的には隅から隅まで、そして対象的には赤ちゃんからお年寄りまで、政府が役割を担って地域社会を運営していく、そういう役割を政府が背負っていく時代が終わりにかかっているということです。ある意味ではたくさんの仕事をする政府、一時期流行りましたね、「すぐやる課」とか「何でもやる課」など政府がありとあらゆることについて責任を持つというような姿勢、そしてもちろん財政的にも余裕がありましたので、困った所に行ったらお金を配り、困った所に行ったら橋を直し、まさに「東に病気の子供あれば行って看病してやり、西に疲れた母あれば行ってその稲の束を負い」という宮沢賢治の世界のような働きをしてきたわけです。そして、それがあ的一面で言えば、そこに住んでいる人たちに、行政に任せておけば何とかその地域で生きていけるというような意識も植え付けました。例えば、私のまわりには犬猫の死骸を近所で片付けるというようなことはなくなりました。道路に猫が死んでいるぞと役所に電話一本かけると、道路管理の方がお見えになって片付けをするということになりましょう。それから、秋になると枯葉が散って、そしてまずいことに雨が降り出すと役所の電話が鳴りっぱなしです。「今にけが人が出るぞ」と市民の方が役所に警告の電話をかけるんです。確かに枯葉が散って雨で濡れると、そりゃあ滑りますよ。バナナの皮どころじゃなくて滑ってけが人が出るんです。高度成長下で、できるだけ多くのサービ

スを引き受けることで、自治体の信頼を高めてきたといひましようか、その裏返しがなんだったのかという、言うまでもなく市民たち自身が声を掛け合っものごとを処理をするという世界がだんだんなくなっっていったということでございます。

そして、このような政府の時代が戦後 40 年位は続いてきたと思ひますが、この政府の時代が、ちよつと終わりかなという状況に直面している。どういふ状況かという、第一に出てきていることは、このように幅広い仕事を引き受けるだけの財政的な余力が全くなっったということでございます。したがっ、職員の数を増やすわけにもいかないので、新しい仕事が生まれてもそこに職員を充てるわけにはいなくなっっています。

それから、もつと限界が現れているのが、何かもめ事があつたりする時には、ルールを作って従っていただく、これを公権力の行使と言つたりするのですが、例へば、奈良県に布団を叩きながら大音量を流していたというおばさんがいました。「騒音おばさん」というあだ名がついているそうですが、あの騒音おばさんが、隣の主婦に対する傷害罪で有罪になりました。しかし、自治体行政としては、どうにも手の出しようになつたのです。どの法律を持ってこようか、どの条例を持ってこようか、止めてくれという根拠になる公権力の設定がされていなかったのです。騒音おばさんが裁判で争っている間に議会を開いて、騒音を出したら取り締まるといふ条例を作つたのです。まさに公権力による解決をめざす一つの例なのです。でも、これは簡単にはいきません。現行法で騒音を規制するといふのは、例へばスピーカーでガンガンやる騒音とか、工場の騒音とか、そういう非日常的な音は取り締まることができるのですが、市民の日常的な生活の中で生まれる騒音を取り締まるのはできるのだろうか。市民の生活上の自由との関連でどうか。こういう議論もあるんですね。条例さえ作れば取り締まれるといふものでもないんです。そもそも、あの騒音おばさんがなぜあのような行動をとつたかについて、誰が一緒に悩んであげられたか。自治体は規制方法を考える前に、まづもつてその原因について相談にのるなどの手だてが欲しかったと思ふのです。私の住んでいる東京都では、実はその手の条例を作っています。迷惑行為を取り締まる条例なのですが、迷惑行為ってすごく広いのです。電車の中で高校生があんなんとか座りをやっていると、公共の面前での迷惑行為だといつて取り締まれるんですね。もちろんコンビニの前でしゃがみこんでいるのも迷惑行為になつてきます。

たくさんのがことがそうやっ取締りの対象になつていて、私たちは窮屈だと思ひながら暮らしています。ですから、そういうふう法律や条例を作っ世の中を治めるといふやり方も、どうも人々は嫌うといひましようか、窮屈だといふことかから安易には使えなくなつてきています。

福島県郡山市に家を 1 人で 4 軒も持っている大富豪がおりました。彼はその 4 軒の家を、すべてゴミでいっぱいにしていて「ゴミ屋敷」と呼ばれていたんです。何年にもかかってゴミを集めて積み上げてきたのに、郡山市役所は指一本も触れることができないという状態が続いているわけです。それはなぜか、取り締まる根拠がないからです。それは、個人のお宅にゴミを集めつて、何も問題がないといふことで処理されてまいりました。当然、近所の方たちは大変困つてい

るのです。しかし、これまでのように行政が乗り出してきて、水戸黄門のように印籠^{いんろう}一つで押さえに行くことができなくなっています。市役所はゴミを撤去するようその持ち主を説得しますが、「撤去費用がない」と応じません。代執行すれば費用の回収が見込めず、税金を使うことになる。じゃあ、どうやったら私たちの周りが上手に治まっていくのでしょうか。ゴミ屋敷の件では、青年会議所やボランティア、地域住民など約 120 人が丸一日がかりで、手弁当で撤去したとききませんが、本人はその後もゴミを集めてくるようです。

全く別の角度から言いますと、今、私たちが暮らしているこの社会は、65 歳以上の高齢者に限って言うと、約 60%が年寄りだけで暮らしているのです。全国統計です。つまりお年寄りの 1 人暮らしか、夫婦のみの世帯が 65 歳以上では 3 軒に 2 軒がそのような世帯なのです。誰が見ているのでしょうか。子どもとか孫と一緒に暮らしていない。そういう中で、政府の医療保険制度、介護保険制度、今回の後期高齢者医療制度にも出ている様に、政府はどんどん撤退を始めています。国が面倒を見るのはもうできないので撤退を始めています。そうすると、地域で暮らしている人々は政府による支えがなくなったら、誰かに支えを求めなければ生きていくことは困難です。例えば、食事は自分で作って何とか食べてきました。介護にはかからなくてもやっていけるという状況だったけれども、今年の梅雨のように、降ったり晴れたり、暑くなったり寒くなったりする間に風邪を引いて寝込んでしまう。そうすると、自分で食事が作れないようになります。食事を作って食べるのは自己責任です。原点は自己責任なのですが、今そのようにして一人暮らし、または、夫婦だけの世帯は、一人で倒れると食事もままならないことになります。どこからか社会の支援が必要でございます。

そんなことはたくさんあって、前にお聞きになった方は「またか」と思うかもしれませんが、多摩ニュータウンのお年寄りが、地域通貨のホームページに「犬の散歩を代わりにしたら地域通貨を差し上げます」という広告を出して、ゼミの学生がその散歩をやってですね、たくさん地域通貨を集めたということがございました。一人暮らしのおばあさんだったそうですが、ずっと犬と一緒に暮らしていました。そしてそれが幸せを支えてくれていました。しかし、散歩には、自分の足腰が弱ってしまったら連れていけない。「かわいそうだ」ということで、広告を出して、地域通貨を払って、学生たちに犬の散歩をやってもらう。このようにして、実は生活の一場面が支えられているということになります。

こうして今政府の時代が終わって、次の時代はどんな時代だって言ったら、おそらく様々な主体が支え合って、政府にどうしてもやってもらいたいという部分を減らしていくしかない。そうしなければ、たぶん地域社会を維持していく能力はもう行政だけに期待しても無理なのだろうということになっていきます。

もちろん、もう一つ選択肢もあります。それは、税金をもっと払って政府に何でもやってもらうというやり方です。例えば、スウェーデンのように、介護から医療から全部タダで、教育もタダ、その代わり所得のうち約 70%が税金と社会保障負担金です。だから、30 万円の給料をもらっ

たら 21 万円を税金等で取られますから、9 万円位が残る。そういう生活です。しかし、生活にはお金がかからないのです。医療もタダだし、教育もタダだし、老後の備えもいりません。例えば、その時に食べたり、娯楽に使ったりするだけのお金でよいのです。そういう生活の仕方といいましょうか、国家の作り方もございます。それは選択肢なので、自民党内で言いますと与謝野馨さんとかですね、あの人たちが消費税増税派とかいって、孤立したりしているようですけど、日本では増税をして、政府にたくさん仕事をしてもらおうという選択肢はなかなか受け入れられにくいような気がしています。

そうしますと、私たちの選択肢のもう一つは、今一部の思想家や政策マンたちが打ち出している全部競争でやったらどうかというやり方です。だから、介護にしても、例えば、長期療養ベッド、これを減らしちゃう。採算が取れないから減らしちゃうというように政府はやり始めた。本当にそこに長く居たいのなら、もっとお金を払うという選択をしなければならない。これは、市場による競争というわけですが、そうすると何が起きるかという、お金がたくさんある人は多くのサービスを買取ることが出来ますけれども、お金のない人はサービスが来ないという社会になります。それはそれで大変な世の中になるに違いありません。

このように政府の時代の次の時代には、いくつかの選択肢があります。しかし、これまでみた選択肢の中からは、我々日本人は選べない状況がある。そこで最後に残ってくるのが、人々がお互いに汗を流し合って支える社会です。その代わりに政府の行動をこれまでのように任せておくわけにはいかない。私たちが政府に期待しているのはこういうことであって、そんなことを期待していないのだというようなことをきちっと言っていける。そういう政府のコントロールといいましょうか、そういうことを市民が責任を持ってやるのです。そうでなければ、おそらくこのままでは日本中どこでも地域が崩壊していくという事態が生まれることになる。もちろん、夕張の話を出すとすぐにオオカミ少年みたいになってしまいますけど、究極の姿は自分たちの自治体政府をきちっと見つめて、監視していなければ、あのような形になることはどこにでも有り得ることだと考えていただいてよろしいかと思えます。

日本国だって考えてみてください。今、私たちの国は 80 兆円台の国家予算でやっておりますけれども、借金はその十倍位あるわけです。これは、普通の民間会社だったら倒産している状態です。国の予算編成には全国の国民がもっとここを切り詰めたらどうだ、こんなものはいらないと声を上げて届きにくいのですが、自治体ではそれが自治体政府の予算編成に届く可能性があります。そういうことを「市民主権の」というのだと考えておきたいと思えます。

こんなことから、いま一つの時代が終わって、その一つの時代の峠を越えて先を見ようとしていますが、その先はたくさんのお金を払って政府に頑張ってもらおうという道ではなさそうです。政府が撤退して、市場にみんな任せる。つまりお金でサービスを売買すればよいのか、これもどうも違うようです。そういう中から、私たちは市民協働の自治というように力を合わせて、地域社会を自治していく。自治していくということは、市民の力で運営していくということを考えて

いかざるを得なくなってきたということでございます。これが一点です。

(2) 市民のまちづくりへの関わり

もう一つは、市民になっていくということです。一般的に、全国的な傾向として市民たちの意識が大きく変わってきました。社会の成熟に合わせて、考え方が変わってきたと私は考えています。

その一つは、これまでの日本の政府の仕事は、量を拡大するということがあった。道路を舗装するという目標が立ったら、舗装率何%と舗装率を上げていくということが大事だったんです。ほとんど車も通らないような道路がどんどん舗装されていく。それをもって成績が上がったとする。量を拡大することが大事だったんですね。だから、色々な所で、下水道処理区域の比率が全国で50何%、我が市では何十何%というふうに拡大・拡大でやってきました。それに対して、今多くの人たちは、モノは量ではないのだ。もっと確かなものが必要だ。例えば、生活環境の問題にしても、質の高い生活環境、クオリティライフとかなんとか、横文字で言いますでしょう。ただ、老齢福祉年金、昔ありましたね、今もありますでしょうか、それをくれればよいというだけではなくて、もっと質の高い生活につながるような、そのような生活を求めるようになりました。同時に、それは自分たちに選択をさせてもらいたい。つまり充てがいで決まるのではなくて、「私はこっちがいい」というものをサービスとして手に取れるようにしたい。選択肢があるサービスが欲しいと言い出したことが一つです。

二点目は、市民たちが自分たちで連帯するという、つまり仲間づくりをするということが増えてまいりました。1990年代の後半から、いよいよ、市民の連帯の世界、連帯というところちょっと堅いですね、仲間をつくって活動をするという世界が増えてきました。それが97年のNPO法制定、98年からのNPOの認証ということにつながって、現在3万団体を超えています。もちろん認証を受けていないボランティアな団体もありますので、90年代後期の全社協の調査では、630万人の方がボランティア活動に参加しているのではないかという調査結果を出しておりますが、今はもっと増えているはずですよ。

このように連帯して活動をしている人たちは何をやっているかということ、実は7、8割が公共的なサービスを提供しているというのが、実態でございます。例えば、高齢者の介護サービスをNPOでやるとか、そういう形で公共サービスの領域を市民たちが担うという世界が増えてきました。

そして人々は気が付いたんです。友達と仲間になって、そして一つの目標に向かって事業をやることはとても楽しいことで、充実している。自分にとって充実しているということに気が付きはじめて、自己実現という言葉にぴったりするような仲間づくり、そして活動ということが自覚されるようになっていきます。

その一方で、先ほど申しましたけれども、騒音おばさんも、ゴミ屋敷のおじさんも、実は、見

逃されている側面があって、その隣近所の人々の中で、いつから孤立してしまったのだろうということが気になります。孤独なのです。この孤独をそれぞれの小さな地域社会が救ってあげることができないくらいに、「近隣力」が低下している。隣近所でものをすることを考える力が低下しています。これもなんとかしなければ、私、何度も「支え合う」と言っていますけれども、顔見知りじゃない世界で支え合いはできません。だから市場でお金を払ってサービスを買うんです。お金を払わないでも支え合うというのは、知り合いだからに違いないのです。

この騒音おばさんやゴミおじさんたちが全国でどれ位いるのかというと、調査はないのですけれども、私の想定では驚くべき数字だと思います。犬おじさん・猫おばさんとか、周り中に迷惑をかけています。静岡県のある市では、市営住宅で猫をたくさん飼っている人がいて、近隣でもめ事が起きまして、ついに市営住宅から放逐されるという事態が起きてしまいました。この方、生活保護の受給者だったものですから、市営住宅を出されると生活がものすごく困るということなのですが、この時に市営住宅を出されたのはなんと 60 何人もいます。インターネットで話題になりまして、市役所のメールアドレスが満杯になってしまうほど攻撃のメールが寄せられるようなことが発生しました。

そして、そういう事態に対処する時に行政には、実は知恵がないのです。なぜなら、もともと地域社会の中で、隣近所の中で孤立している人を、どうやって行政が救えるのかという問題になりますので、どうしても行政は「それでは移っていただきませんか」とかいう話になります。そうすると世間に批判されてしまう。ですから、どうやったら今私たちは隣の人や近所の人と顔見知りになって、そして、市の行政のあり方や、地域のお年寄りの暮らし方、あるいは、スーパーや近隣で売っている食品の安全性や新鮮さ、そういった子どもたちの未来ということを話し合う環境を作っていけるのか、そういうことを、実は密かに思っている人々が集まって、自治基本条例の中にそのような思いを忍び込ませているという気がいたします。

2. 自治基本条例が示すこと

(1) 自治体政府運営の主体は住民だということ

こちらの上越市の自治基本条例を拝見いたしました。大体基本的にはどこの自治体にも大筋はこれとこれはあるなというところがございますけど、そのことをちょっとご紹介します。

自治基本条例が示していること、それは自治体政府運営の主体は、住民だということをまずもって規定しています。上越市の条例で言いますと、前文に「自治の主体としてこの条例を制定します」とあります。ですから、議会が議決したのですけれども、条例を制定したのは皆さんなんです。市民の名においてこの条例を制定しています。他の条例もそうです。つまり、条例の制定権限というのは住民の中にあるということがございますので、このように「この条例を制定します。」とあります。頭には「私たちは」というのがありますが、それから「市民として自ら自治体を統治する。」、この「統治する」はちょっと堅いといいますが、こわごわした感じがしますが、

まさにそうなのです。自己統治する。それが第3条の自治の基本理念にあります。

そして、この自己統治をするためには、どうしても情報が必要です。今どんな政策がなされているのか、例えば、子どもの数が何人いるのか、そのうち保育所に通っている子どもは何人で、行けていない子どもは何人か、そういう情報がなければ、市民主体で統治することはとても無理ですので、知る権利、参画の権利、そして協働の権利というものが第5条に市民の権利として書かれています。

最近の風潮として、行政と市民の協働ということがものすごくはやっています。私が今日申し上げてきたような行政の限界を乗り越えるために、「皆さん手を貸してくれ」というのが多い。市民に向かって、「行政だけではとても処理できなくなったので手を貸してもらいたい。あなたたちも汗を流してください」というふうをお願いして、「手を取り合ってやりましょう」ということになる。これは逆であります。

私が感心したのは、この条例では、市民の側が自分たちのこの地域を運営していくためには、我々もやるけれども自治体政府の持っている資源、例えば施設でありますとか、もちろん予算も入るかもしれませんが、それを出してもらいたいというふうには、協働というのは市民の側の権利ですと書いている。行政の側の権利ではないということを今日日^{きょうびうた}謳いあげています。私は大変、ちょっと目の覚めるような思いで、読ませていただきました。

(2) 市議会・市長・職員の責務を明確にしたこと（市民信託に応える）

それから二番目には、市議会、市長、市の職員、これが何をしなければならぬのかということが明確に書かれています。中身は何かというと、市民の信託に応える。市民の信託に応えることが責務です。ちょっとお断りをしなければならぬのは、市長と市議会は市民の信託に応えることを責務としていますが、職員はそうではありません。なぜならば、信託という選挙で選ばれているわけではないからです。だから職員はちょっと違うのですけど、大きく言えば市民の信託に応えることを職務としていると考えてよろしいのでしょうか。そういうことが書かれています。

(3) 市政運営への市民意見の反映、近隣自治の制度として地域自治区を設定して都市内分権を宣言したこと。

それから、これは私が今まで見てきた中で初めての条文でございます。一つの都市が全体として、ある方向を目指す。市全体としてあるべき原則で書き上げながら、実際にそれを実現していくためには都市内分権が必要だということを書いています。多分、今までの日本の基本条例の中で第一号だと思います。もちろんそれはこの都市が、あの合併ということを乗り越えてきたという特殊性かもしれません。全国には、合併をして心をつにしていこうということによって基本条例を制定した所はたくさんありますが、合併をしてみんなで一つの方向に向かってやっしていこうという条例を作りながら、地域ごとの個性と決定でやりましょうという都市内分権の発想を基本条

例に入れたのは初めてだと思います。

(4) 市民自身が基本条例で連帯とまちづくりへの決意を宣言していること。

それから、四点目に市民自身が制定権者ですと言っていましたが、その市民自身が基本条例で、連帯とまちづくりへの決意を宣言しています。ここ、大変重要でございます。第35条になりますが、「市民は共助の精神を育み、地域の課題の解決に向けて行動する。」とあります。これをどうやって多くの市民と共有していくかということが、これからの課題ということになりそうです。

そこで、この基本条例を実のあるものしていくために、市民は、行政は、これからどんなことをやっていかなければならないかということ、少しお話ししたいと思います。

3. 自治基本条例を具体化する

(1) 個別条例による保護法益化

一つは、これはあくまでも「まちの憲法」ですから、例えば、先ほど言いました市民参画の権利が書き込まれていますが、あることが決定される時に、「私は参画してないぞ。自治基本条例には参画の権利が書いてあるじゃないか。」と行って、一人ひとりの市民が市役所に押しかけるのは駄目なのです。

これまでと同じように参画の権利は主張できるのですが、基本条例によって具体的に保障されるのではないのです。基本条例によって保障されるためには、具体的な保護される権利として、市民参画のための条例というものを作らなければなりません。

この中で、このような場面について、このような方法で参画することを保障しますということを市民参画条例に具体的に書き込む。これを保護法益と言います。憲法25条は、国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を持っていることが書いてありますが、それを実現するために生活保護法という法律を作って、これ位の生活水準に達しない人には生活保障をしますという具体的な生活保護法の規定があってはじめて、私は生活保護を受ける権利があるはずだと言えるのでございまして、ただちに憲法25条を持ってきて、最低限の生活ができてないからなんとかしろということにはならないということでもあります。ということは、一日も早く、基本条例にかかっている市民の権利を具体化するような条例を作っていくこととなります。

これは第一に議会の仕事、第二にその条例を作るために市民が声を出し、原案づくりに参加していく、そういう姿勢が大事だということでございます。条例の中で言えば、市民参画、情報公開、協働ってどうやってやるのだという条例などです。個人情報保護や情報公開はあるかもしれませんがね。それからパブリックコメント、苦情処理、オンブズマン条例といいましょうか、あるいは提案権や請願の処理、行政手続条例の見直し、補助金交付、公益通報、コンプライアンス、さらにまた、議会は議会で基本条例というものが必要になるかもしれません。このような、基本条例を具体化するような条例づくりというのがすぐ待っているということです。

(2) 行政の事務処理は改善されているか

二番目に行政はどんなことを考えるのかということです。実はですね、基本条例ができて一番迷惑しているのは多分行政のはずなんです。何故ならば、市民の権利がここまで書き込まれてまいりますと、行政はこれまでのようにやるわけにはいかなくなります。例えば、条例の中に、市の市政に関する情報を市民に公開しますと書いてありますけれども、これまでのようにただ公開すればよいと書いてないのです。

「分かりやすく公開しなさい」、これはとっても重要でござまして、つまり、出された情報が市民から「これ分かりにくいな」と言われたら、分かりやすいものに書き換える必要があるのです。日本で初めて基本条例をつくった北海道ニセコ町の基本条例にも、「分かりやすく」という一文が入っています。そのために職員たちが大変苦勞したと言っていました。予算の説明書だって、全て地図をつけて、ここからここまで舗装します。予算はいくらかかります。その構成は国庫補助金いくら、道政府の負担分いくら、起債がいくらで一般財源からいくらというようなことまで、全部の項目についてそのように説明するのです。ホームページで見ることができます。分かりやすい予算書、これを作るためにですね、どれほど職員たちが1、2年の間苦勞したでしょうか。これはですね、難しく情報を作る方が簡単なんです。切り貼りして作ったといいましょうか、そういう資料をつくる方がずっと楽なんです。

だから、基本条例は職員たちの仕事の仕方を変えました。例えばパブリックコメントをかけますということが入っていると、議会に合わせてこれ位までに原案を作ればいいなということだったのに、パブリックコメントをやらないといけないから、それより最低でも一か月以上は前倒して計画を作らなければならなくなりました。職員は大変ですよ。それからここを切り抜けるためにはどう応えればいいのかと、よく課長とか係長と係員が、ここはこうやるかと、一種の談合をして、「これでいこう」と決めていたものを、これからはこういうやり方でよいでしょうかということを議会にも、市民にも分かる形で公開していかなければならないのです。たくさんの意味で職員に多くの負担がかかります。

ですから、自治基本条例を作るという自治体があって、私にお話がある時には、必ず職員に話をさせてくれと言っています。作るのは市民なのですけれども、一番直接的な影響を受けるのは職員たちが仕事のやり方を変えなければならないということなので、そこに書いてありますように、市民の権利を保障する仕事の仕方になっているか、「いや、それは分かりません。隣に行ってください。」というようでは、これは基本条例では原則になっていますので、そういうたらい回しは困りますということ、どこかで条例化しておいた方がよいでしょう。市民と向き合う原則を書いておく必要があるのかもしれない。広報は一方的ではないか、市が決めたことだけ、今度こういうふうに決まりましたよと決まってから言っているのではないのでしょうか。ご意見がありましたら寄せてください。寄せてもらったものについては、お答えするというような関係ができ

ているでしょうか。説明責任を果たしているかどうか、今年の予算はこうなりましたというお知らせをするのはそれで結構ですが、どのような議論を経てこうなったのかというようなことについての説明があるかどうか、というようなことをございます。

これは、議会の責任というようなことも言えます。議会は、議会が終わる度に、今回はこんなことを議論して、こんなことを議決しましたという報告をする責任があると考えていますが、行政の方もやはり同様でございます。

三番目は市民提案です。市民提案というのは、単に「クレームがついた。あのおっさんはいつも来ているクレーマーでうるさいな。」というだけじゃなくて、その意見、提案を採り入れて、あるいは採り入れられない時は理由をつけて、これは無理ですと言わなければなりません、そのような仕事の仕方になっているかどうかです。

最後に、「時間切れ行政の必勝」という名文句を、行政法の阿部泰隆先生が使われています。どうということかということ、普通の社会では時間切れになったら引き分けです。スポーツでも何でもそうです。時間切れは引き分けなのに、行政と住民の関係においては、時間切れになったら行政の必勝、つまり、時間切れになったら行政は予定どおり、「原案どおりやります。時間切れでございます。」と言って閉めてしまう。こういうやり方をやはり変えていかなければ、市民主体の市政、あるいは市民が自ら統治するということにはなかなかならないのではないかと、こういうことを考えています。これが行政の課題です。

(3) 自治基本条例の市民解釈

三点目に、基本条例ができて、そしてご丁寧に基本条例の逐条解説というものがついています。こういうものを私たちは、有権解釈といいます。つまり、この国でいえば、官庁はこういうふう

に解釈しているのだということで、これまで多くはこの有権解釈というものが通用してまいりました。我々一般市民はですね、「いや違うんじゃないか」と言ってもそっちがやはり通用してきたんですが、せつかく作った方にごめんなさいね、上越市の自治基本条例にもそのような有権解釈の逐条解説本が付いているでしょ。しかし、それが全ての真実ではないのです。解釈本としては、市民の解釈も必要となりますので、ぜひ基本条例をみんなで読みながらですね、読む会を作って、この中身はこういうことだよねと言って記憶に留めておいて、そしてこれを持ち寄って市民が作った基本条例の解説書というものへ、やがて近付けていくことが必要だと思います。川崎市で市民たちと毎年基本条例の点検をやっておりますけれども、その最終目標は市民解説書の作成と私たちがやはり考えているのでございます。

(4) 使いこなす一作りっぱなしにしないために

【行政との関係】

さて、四番目に、脈絡もなく思い付くことをたくさんそこに書いておきました。基本条例を使いこなすためのヒントになればということで、一つは行政との関係ということで言えば、この基本条例に書かれているとおり、決定には市民が参加します。それは、今までのように、参加させてあげるからおいでと呼ばれて行くのではなくて、自らこの地域を、この自治体政府を市民は統治しますと、市民が運営しますと述べているものですから、参加は権利というよりむしろ市民の義務かもしれません。自分たちで自治体政府に今のように委ねっきりにしては、任せっきりにはならないというためには、参加の機会があれば積極的に参加していくということが必要です。

同時に私が考えているのは、市民のために何かやりだした時に、皆さん参加という言葉聞いた時に、行政が何かをやる。決定する。計画を作る。そこに市民が「行く」と考えませんか。例えば、市議会に行くとか、懇談会に行くとか、市民の側が参加していくのは当たり前のようになっていますけれども、これからの参加は、市民が何かをやろうとする時に、行政がその活動や事業に参加できないだろうかと考える、行政の側からの参加という言葉を大事にしていく必要がございます。だから、この参加、片方にしか書いてありませんが、両方の意味において使います。

それから二番目に提案活動です。提案活動とクレームをつけるというのは少し違います。できるだけ、根拠のある材料をくっつけて、「こうやったらよいと思うのだけれどどうか」ということを提案していきます。この提案は別に行政だけでなく結構ですし、議会に、そして上越市の場合では地域協議会でもよいというふうに、たくさんの提案活動があります。そのような提案を受け取りっぱなしにはさせないぞというルールを作っていく必要がございます。この上で、提案をとにかく出していきます。できれば、隣近所の人と語り合ったり、仲間と語り合ったりして、一人一通ではなく、何人かで話し合ってみて提案していく、そういう癖をつけていくと、顔見知りが増えるという付随効果もあるのだと思います。

それから協働事業です。協働の権利というふうには書き込まれておりますが、こんなことをやろう、については、行政にこの部分について、支援してもらったら助かる。支援させようというような協働事業の提案ということ、これからも次々に打ち出していくことが大事かなと思っています。学校へ行かない子は、もう12万人になってしまいましたよね、全国の小、中学校ですよ。高校を入れたらもっともっているでしょう。教育委員会が救いきれなかったといひましょうか、教育委員会がらちのあかない子どもたちの心を、どうやって救ったらいいのかたくさんの提案があって、そして市民たちが集まって、地域に学校を作ったりしていますよね。フリースクールのような完全なボランティアの所もありますし、構造改革特区で不登校児のための学校をつくり学業認定ができるようにするというのを申請しています。大変面白いと思います。

つまり、学業認定は教育委員会だけのものか、その12万人の子どもたちは、市民社会で生きていく力を育まれています。しかし、このままでは中学校を卒業したという証明がなく、したがって高校にも行けなく、だから大学にも行けません。大検の受験資格さえも危ないというような状態です。しかし、確実にそれは市民たちが支えているのであって、それをどうやって持続性のあ

るものにしていくか、今、熱心な人たちと、それからそれを支える寄付でやっていますけれども、その熱心な人たちと寄付がなくなれば子どもたちがまたうろつくしかなくなります。そういうことでよいのかどうか、そういうことを、例えば一つの協働事業として、提案してみたらどうかなどということでもあります。

それから、市民活動支援の予算と仕組みづくりと書いてあります。こういうことです。たくさん市民活動団体ができて、あちこちで活動していますけれども、行政との関係で言えば、例えば、補助金一つとっても、必ず何課の何係とつながっているんです。そこを通じて、補助金や委託費などが出てまいります。どうしてもそことの関係で、自由が制限されます。市民活動から自由を取ってしまったら、まだ行政の方がいいくらいのもんです。だから私が提案しているのは、そういう一つ一つの窓口から、市民活動のために支出されているお金を全部まとめて、それを市民活動団体の協議会に、運営協議会などに一括で交付して、それを市民活動団体同士で話し合っ、どう分配するのかということを考えてみたらどうかと提案していますけれども、なかなか行政はそんな動向ではないという状況で進んでいます。そして、市民活動も行政にぶら下がって、また来年も補助金をもらいたいという癖^{くせ}がついています。大変不幸なことをごさいます。自立した予算を持つためにはそのように、例えば、市民活動関連予算というものを一カ所に集めて、それを市民の運営協議会が管理していくということを考えていく必要がごさいます。

六点目に、自治基本条例を見直すと書いてありますが、これは、確かこの条例の中にも何年か経ったら市長は見直しなさい、何年か経たなくても見直してよいと書いてあります。当たり前です。日常的に見直しながらですね、それを書き留めていって、次の改正の時にはぜひこの文言を、この条文をこういうふうに変えようということ、日頃からみんなで検討していくことが大事だということでもあります。

【地域で】

最後に、地域でどんなことが、基本条例をいかしていく、基本条例をいかしたまちづくりのために、地域でどんなことが可能だろうかということ、そこに加えておきました。

一つは、市民の間で協定をお互いに作り合うことです。私たちのグループはこの部分について特にやらせていただきます。あなたのやっているグループと提携しませんか、そうすればより多くの効果が生まれるかもしれない。あるいは、似たようなサービスをしている市民団体同士が、それを受けている人たちの情報などを交換し合っ、そしてそうすれば、地域的に「うちはこの方一人のために行っているのですが、おたくがそちら中心だから、そっちの方とうまく提携できないか」という市民の活動同士の協定を結ぶようなことが可能かどうか、そのことがこの基本条例に書かれています。地域を育むための活動を市民はやります。コミュニティを育む活動へつながっていく可能性があるのごさいます。先ほど行政との関係でとらええた公的資金の配分機構を作る。これでごさいます。市民活動団体に出ていっているお金を一括して、これ一括してと

というのは、多分、上越市の場合は、地域自治区ごとにとらえていくことも可能かもしれませんが。少なくとも、行政のセクションごとに、市民活動団体がぶら下がるような形態だけは避けなければなりません。そのための知恵をこの基本条例をテコにして考えはじめてはどうかということです。

それから、「まち」を探すということを提案したいと思います。私は今、東京都日野市という所に住んでおりますが、しかし、私にとっての「まち」は、その中の南平9丁目という所でありまして、約200戸位でしょうか、そこが私にとっての「まち」という自覚がございます。そのような、したがってその「まち」の共同作業、例えば、年何回かの共同清掃、どうやったら効率よくいけるだろうか、どうやったら人々の協力をもっと得られるだろうかと考えるのはその単位です。

したがって、どこかで家が建ち出したら、新しく建築がされているけれど、子どもは何人増えるだろうかというような関心を持ってみるというような単位、それはもしかすると今度できた都市内分権の地域自治区よりも小さなものかもしれません。それぞれの人において、「まち」の感覚は違うと思いますが、その「まち」を早く発見して、その「まち」を大事にして、その「まち」を基盤にしたものを考えます。

それは、逆にいえば合併の反動です。大きくなったのだから、逆に小さな単位を大事にしていく。そのことはおそらくこの自治基本条例の精神にも合致するはずで、そういう単位で人々が手を携えていくという、そういう一つのコミュニティといわれるものの意味があるのかもしれない。旧町村が一つのコミュニティというのはちょっとまだ大きいのかも感じています。それから、そのこととも関係して、その発見された「まち」をそこに住んでいる人たちが手を携えて治めていく。治めていくといってもこれは統治とかそんなのではなくて、猫の死骸があった時にはどうやって処理しようかとかですね、そういうルールを作っていきます。

五番目に書いていることは、混住社会であるということを受け止めましょうねということでございます。私たちは、背の大きい人や小さい人、男や女、年寄りや若い、いろいろといますけれど、外国人もいますし、ホームレスの人たちは比較的このまちには、まだ、あまり目立っては見えないけれど、ホームレスの人たちと共存できるまちというのはなかなか難しいのですけれども、排除するだけではまちはきれいになったりはしないのです。混住していけるということが大事かなと思っています。

基本条例の中では、広く世界の市民たちとも連携していくというのがございますけれども、様々な人たちと手を携えていく姿勢が大事だということと、まちづくりの会議を作る。これは、地域協議会が当面はその役割を果たしていくことになるのでしょうか。基本条例上はこのようになっていて、これを本当に意味のあるものとして皆さんも、地域協議会の委員に任せておけばいいというのでは、最初に申し上げた政府の時代にまた逆戻りしてしまうのです。地域協議会にこんなことをしてもらおう。させようというのが大事です。そして、まちを子どもたちに引き継いでいく、守る世代に引き継いでいくという意識を自発的に持つことが大事で、今のこのまちをどうす

るかということは、子どもたちの世代に生きやすいまちかどうかということを決めますということを考えてみるのが大事かもしれません。

おわりに

誰かに治めてもらうのではなくて、自分たちでまちを治めていく。そういう精神に乗っ取ったこの自治基本条例ですので、まず自分たちでまちを治めるということに第一歩を踏み出すことを提案したいと思います。それでは時間ですので、終わりにいたします。どうもご静聴ありがとうございました。