

# 自治基本条例 市民学習会

と き 平成 16 年 10 月 18 日 (月) 午後 6 時 30 分から午後 8 時  
ところ 市民プラザ 2 階 第 1 会議室

演 題 「新しいまちづくりと自治基本条例」

講 師 財団法人地方自治総合研究所 研究理事・主任研究員  
辻山 幸宣 氏

## 講師紹介

つじやま ながのぶ 氏

財団法人 地方自治総合研究所 研究理事・主任研究員

### 【略歴】

1947 年、北海道生まれ。  
1974 年、中央大学大学院法学研究会科修士課程修了。  
1973 年に地方自治総合研究所常任研究員を皮切りに多くの大学講師等を歴任、地方自治、地域政治、地方自治制度史を専門とする。  
1993 年、中央大学法学部専任講師を経て、1994 年、同大学法学部教授に就任し、2002 年 4 月から現職。  
(委員)川崎市地方分権推進研究会委員長、参議院地方分権一括法公述人などを歴任。

### 【主な著書】

「分権化時代の行政計画」(編著)、「住民・行政の協働」(編著)、「自治・分権システムの可能性」(共著)、「自治基本条例はなぜ必要か」(単著)など多数。

## 〔講演〕

こんばんは。ご紹介ありましたように、何度かこちらにおじゃましておりますけれど、いよいよ新しいまち、本当に新しいまちをこれからつくっていかねばならなくなつたようですね。果たして、新しいまちをどのようにつくっていかれるのでしょうか。総合計画の話、つまり新市建設計画をいかに実現していくのかは意義あることでありますけれども、同時に人々がこのまちを一緒になってつくっていこうという気持ちになるかどうか、どういう共通の目標を設定するのかが問題です。それぞれの地元の利益ばかり考えていたのでは、きっと、まとまったまちにはならないだろうなと考えます。そうしますと、基本条例でそのことを旗印に掲げることは大事なこともかもしれません。

1776年、今から200数十年前に、アメリカ大陸に人々が渡って行って、ここに新しい国をつくらうといったときに、やはり彼らは、旗を最初につくるわけですよ。で、合衆国をつくる時13州が参加したので13の星が描かれた星条旗をつくった。アメリカへ行かれた方はおわかりだと思いますけれど、私もびっくりいたしました。アメリカというのは、旗屋さんの儲かる国だなと思いました。國中あちこち旗だらけでございます。ホテルの前には旗、窓にも旗、屋上にも旗、公共施設も旗に囲まれております。ワシントンのモールにワシントンタワーが建っておりますけれど、あの周りには、ぐるっと旗が立っていて、「何のこっちゃ」と思いましたが、結局、自分たちはアメリカ人としてこの国をつくっていくということを、そういう目に見える旗のようなもので表さなければ、きっとあの国は一つになってこれなかったのだろうなという気がします。

日本の場合に、まだ国旗でまとめられるかどうかというのは、いろいろ世論が分かれているようですが、少なくとも地域では、この地域のこんな良さを伸ばしていこう、こんな良さをみんなで守り育てていこう、そのためには、どのようなルールで運営していくのか、というようなことについて、きちっとした定めが必要でしょう。

私は、8月16日に川崎市長に基本条例の新案の報告書をお渡しし、一応、川崎における基本条例づくりからは解放されました。この間、ずいぶん勉強する機会に恵まれました。それはまさしく、今この条例をつくるのは誰でもない、市民自身だということが痛感させられたということです。市長に手渡す前日の夜中まで、起草委員の人達が、メールで「あその言葉はこう変えよう」、それに対して、いや「反対だ」「賛成だ」とか言ってですね、前日までその言葉にこだわって、人々は基本条例作りに熱中しておりました。私の中で学んだことを今日少し皆さんにお話しして、ぜひ、実りある基本条例作りに取り組んでもらいたいと思います。

今私は、「立派な条例を作りたいと思います」とは言わなかったのですが、それは、出来上がった条例の良し悪しは、誰にも評価できるものではなくて、そのまちの人々しかわからないというものが含まれるはずでございます。ですから、立派なものを作るというよりは、きちんとした議論をして、納得をしながら作っていこうということを心掛けていただくと、素晴らしいものになる可能性があるわけでございます。

## 1 広がる自治基本条例制定

### (1) 制定状況

前置きはそれくらいにいたしまして、どれくらい基本条例が出来ているだろうかということを今年の夏にちょっと調べてみましたけれど、なかなか正確につかめません。おそらく、自治基本

条例というふうにカウントしていいだろうなと思えるようなものが、だいたい今、22、3 制定されて、施行されています。検討中だというものは、だいたい 100 近くになっておりますでしょうか。来年の 3 月議会までには、もう少し制定される可能性もございます。

私に関わっておりました川崎市の条例も、今、タウンミーティングとパブリックコメントをかけている状態で、やがて条例案の形で議会にかける段階になっているようでございます。

## (2) 定義

なぜ正確にいくつ制定されているとは言えないかと申しますと、これが自治基本条例であって、これは自治基本条例ではないと分ける基準がはっきりしないのです。名前で基本条例と名乗っているからといって、それを全部自治基本条例というわけにはいかないだろうと思われます。そこで、いくつかの基準を、判断基準をつくりまして、例えば自治体全体のことについて考慮されている、例えば都市計画への参加とか、そういうことだけではなく、議会と市民との関係とか、市長と議会との関係とか、市民は何をするかとか、あるいはそのまちの運営の理念、組織の原理、原則とかですね、そういったものが入っているか、そういう意味では総合性といいたいまいしょうか、そういうものを持っているかどうか、高い理念、つまり、自治体の憲法といわれるような、高い理念に支えられているかどうか、同時にそれは、他の条例や規則などに対して上位性を持っている、これが一番上の条例だというような仕掛けがされているかどうか、それに名前が基本条例というふうに名乗っているかどうか、そういういくつかを組み合わせますと、だいたいまだ 22、3 くらいでございます。たぶん勢いとしては、これからどんどん増えていくだろうと考えていまして、遅からず、ほぼ全ての自治体で基本条例を持たなければ恥ずかしいといわれるような事態が来る、来て欲しいなと考えているところです。その理由をこれから申し上げます。

## 2 新しいまちづくりへの関心が高まってきた理由

なぜ自治基本条例をつくることになったのかという事情は、それぞれの自治体で違うようですけど、統計的にとったものでは、神奈川県自総研というところが、全国の基本条例をつくっているところにアンケートをとりました。それから、神奈川県横須賀市もやはりアンケートを行っています。

そういう中で、そもそも何故、誰が言い出したかということについては、やはり「市長が選挙の公約で基本条例を作りたいと述べた」というのが一番多いようです。次には職員の勉強集団から声が上がってきたというのがあります。3 番目は議会から。これはまだ少ないです。一番少ないのは、市民から基本条例を作れという声が上がって動いているというもので、まだほとんどありません。それは何故かと申しますと、基本条例がなくても別に困っていないからでしょう。具体的なことについては、それぞれの条例があって、そして過ごしております。例えば、犬の糞が困ったなと思ったら、「犬の糞害防止条例」というのがあちこちにあたりますでしょう。このようにして、暮らしに直接関わりのある条例と比較すれば、自治基本条例というのは、本当に憲法のようなものですので、別に「なければ困るな」というほど、日常的に考えているわけではございません。ただし、自分たちが決定的にピンチに陥ったとき、自分たちの、例えば権利が保障されていないのではないかと、いわれなき差別的な扱いを受けてるのではないかとというようなときに駆け込んでいって、「私たち自身にも権利があるはずだ」と自治基本条例を指し示す。そういうも

のとして、自治体の憲法というものを持っていることの大事さが次第に明らかになってくるだろうと思います。

つぎに、こういうふうに制定自治体が増えてきている理由を、考えてみましょう。どうして、この憲法のようなものが必要になってきたのだろうか。その理由として、私、一応3点掲げました。

### (1) 戦後行政の量的拡大 質の充実へ(個性)

1 つはですね、戦後の日本の行政、あるいは政府サービスというのは、物を沢山整備する、量的な拡充と言いましょか、例えば、最初、保育園を造って欲しいなという希望があって、いくつが出来た。あっという間に保育園が何十園にもなりますでしょう。図書館も出来た。道路の舗装、ここは大事なところだから舗装してもらいたいと思っておりましたら、今は、家の前までほとんどが舗装になって、どんどんとそういう量的な拡大をやってきたのです。今、そのように快適な地域社会に暮らしていて、ふと振り返ると、どこか、「モノ」はあるのだけれども満足していない、俗にいう質的なもの、もっと良いものが欲しいというようになってきた。

このあいだ、ソウルへ行きましたら、ソウルのど真ん中を掘っているんですよ。大工事で掘っています。何をしているのですかと尋ねたら、昔、ここ都市開発のときに、埋めちゃったんだというのです。道路を拡幅するのに、川の上を道路にするので埋めてしまった。都市にとって、その川がどれくらい貴重なものが再認識して、もう一度、まちのなかに川を甦らせようと掘っているそうでございます。

大工事ですけども、同じ様なことがあちこちで起きていて、例えば、私たちは確かに洪水の危険からはずいぶんと逃れることができました。今年はちょっとひどかったですけどね。見渡してみると、洪水を回避するために、言ってみれば都市河川という形で、自然河川にコンクリートとか鉄板を打ち込んで垂直な壁にして、流れを真っ直ぐにして水をどんどん流すことをやってまいりましたが、ある人達は、「水辺を私達に返して欲しい」と言い出してきた。これが生活における質の問題であります。水辺が遠くなったよと、こういうふうに言われますよね。フェンスを取って自然河川にして欲しいという声があります。これは実は、今の都市河川を造るよりお金がかかります。

また、ある素晴らしい住宅団地ができて、その人たちが、いわゆる都市計画上の建築協定を結んでですね、良い環境にしようということで、色、高さ、それから使用目的、そういったものを全部決めて、素晴らしい住宅環境をつくってやってきたんです。それで、今その人たちが直面しているのは何か。「建築協定を見直そう」「建築協定を見直していく上で、そのうちに都市計画法も見直そう」ということになっています。それは、こういうことです。整然とした静寂な街並み、これが、良いまちづくりだという考え方から、当然のことながら、住居専用地域ですので、コンビニとか飲み屋とかそういうものは営業できませんよね。きちっと分けられた素晴らしいところだったのですが、今、多くの人々が高齢者になって、四六時中その地域で暮らすようになりまして。そのとき、人々は気がついたんです。なんという住みにくいまちかということに気がついたそうです。ちょっと歩けば小売店があって欲しい。できれば、コンビニエンスストアがあって欲しいと思いますが、ずっと団地を抜けて、駅の近辺まで行かなければコンビニがない。素晴らしい環境ですので、散歩に出て時間を過ごしますが、ちょいと小腹がすいたといっても、そば一杯

かけこむような食堂がない。年寄りの介護支援センターの空間がない、NPO がそういう空間をつくって、お年寄りたちと一緒に過ごそうと思っても、使用目的外ということでやっては駄目だと。沢山の制約があって、従来はそれが素晴らしいまちだと思われていたのが、今、どうも住みにくいということに気がついた。

そういうことにぶつかりますと、もう一度、自分たちの目で、そこに暮らしている人間の目でまちというものを考え直したい。そのときに、どこから始めたらいいか、どこにそういう検討の場を作るかを考えなければならなくなった。そういう機運といえましょうか、これまでずいぶん良かったと思ってきたことが実はそうではなかったことに気がつき始めてきた。

## **(2) 成長期スタンダードの見直し(よいまちとは?を自分たちで考える)**

逆にいえば、そういうことから私は学んだのですが、行政が考えてきたまちづくりというのは、そういう地域にとっては「もぬけの殻のまちづくり」と私は感じました。つまり、勤めに行く人は行ってしまった後、子どもたちは学校に行った後、そのまちをどうしましょうかと考えてきたわけですね。本人たち、そこに住んでおりませんでしたから、たぶんわからなかったでしょうね。しかも、私たちのまちは私たちのまちらしくありたい、というようなことを思う人々が増えてきた。そのような人たちが、ひとたび自分のまちを、もう一度見直してみると、どうやらこれまで、半世紀にもわたってこれが良いと思われてきたようなことが、どうも、必ずしもそうではなさそうだ。自分たちの思いをまちづくりに生かしていく方法はないかというようなところに辿り着いた。というこの2点。

## **(3) 地方分権で問われる「自己決定」 まちが市民の手に戻ってきた**

さらに、私は3点目に掲げているのは、やはり地方分権という制度改革があって、そのせいかなと考えています。地域のことは地域で決めよう、地域のことは自分たちで責任を持って運営していこう。自己決定、自己責任とかいいますけど、そのようなことが、国全体の方針としてまず決定されて、それを今度、地方で実現していくといえましょうか、地域のことは地域で、自分たちのまわりのことで自分に出来ることは何かというようなことを思う人々が増えてきている。

そのことが実は、このところ言われている NPO の増大とか、ボランティアの活発化という動きとして出てきた。そういう意味では、人々が自分たちの住んでいるところを、自分たちの手で運営していこうという気持ちが共有されるようになってきた。そのことは私に言わせれば長らく向こう側へ行っていた自治体というものが、分権改革で私たちの手元へかえってきたと考えているのでございます。今日はホワイトボードを借りて、ちょっと使ってその話をさせていただきます。

### **3 なぜいま自治体の憲法が必要なのか**

#### **(1) 自治体政府の誕生と集権的なシステムの時代**

##### **自治は集落生活の必然であった**

私が今ここで言おうとしているのは、元々それぞれの地域は自分達で治めていたということですから、当たり前のことから言おうとしていますが、地域によってはそれが完全に無くなったところもあり、少し残っているなどと思われるところがあります。

私たちの生活を営んでいる空間を「生活社会」というふうにしておきましょうかね。日本近世まで、つまり江戸の末期ぐらいまではこれは一応、農村共同集落とか、集落の自治としてやられておりました。雨が降ってぬかるんだら、川から砂利をすくってきて砂利を入れるという作業。これは必要ですが、では誰がやるかといえば自分達でやったわけです。それで、自分たちでやる時にバラバラではまずいので、「村寄り合い」という相談の機構を持っておりまして、どこかへ集まって段取りを決めていたようです。一応、全世帯が参加できることになっていたそうですが、村寄り合いで決めましてね、「じゃあ、明後日やろう」とか、「一軒から男手一人、女手一人出て来い」とか、必要な決めごとをここでやります。そしてその日にみんなが集まって共同作業をした。そのほか、洪水になれば水はけをよくするために川ざらいをやる、堤防をちょっと補強するとかやったでしょうね。峠道が壊れたらそこも土砂をどけて、隣町まで出られるようにしたわけですね。

### 共同性の低下と代替機構の必要性

ところがそのようにして完全に自分たちで治めていた時代がやがて終わりを告げるということになります。それはヨーロッパで起きた産業革命以来のいわゆる工業化とか都市化という現象が生まれてきたためです。産業があちこちに打ち立てられ、人々の中にはそこに通勤する人が出てきます。そうすると、「何月何日に集まれ」といっても、全員がそこで暮らしているわけではなければ欠席者が出ますよね。「今日は仕事があるから休めない」など。今でもありますでしょ、自治会の共同作業、私、3回連続欠席しておりましてちょっと立場がまずいのですが、やっぱりなかなか行けない。

それで、そういう時はどうするのかというので、平等のためにペナルティとしてお金を取らうってことをやったわけですね。これは出不足金とか出不足料と言ったりするのですが、お金を取った。それでも、作業が成り立たなくなる時期が来るんです。

それは、ペナルティのお金はたくさん集まるのだけど、人がとにかく来ないので作業もできない状態に陥る。人手が無いので今日は作業を打ち切るとかしなければなりません。

もう一つの事情があります。産業革命以降の都市化は、人々の生活を変えただけじゃなくて、様々な仕事の密度を濃くしました。道路でも、単に砂利を入れれば済んでいた時代から、自動車が通るようになってくると、やっぱりアスファルトじゃなきゃだめじゃないかと。川の上流に住宅開発が進んで山を削ると、川に水がどんどん流れ込んでくるようになり、従来のようなものじゃとても抑えきれないということで堤防を高くしなきゃいけないというようなことがおきる。そのように、起きる問題が高度化してくるといふことと、共同性が薄れてもう一つは自分たちでは支えきれない事態になる。

その時に、「どうしようか」と頭をひねったあげく、「あそこに若い者がいるからあの人達を集めてやってもらおうじゃないか」ということになり、そういうグループにお金を支払って処理をしてもらうことにした。つまり共同作業に代わって道路を管理したり、川や堤防を維持したりという、いわば公共財の管理をやってもらうために、この行政という機能が、私たちの生活社会から浮き出てくるという瞬間を迎えるんですね。

### 近代国家の地方行政として「官」に組み込まれた自治体

大体日本では集落の自治が 1,200 年ぐらい続いたのだそうです。上は大名が国盗り戦争をしたりしていたのですけれど、とにかく毎日の暮らしはこうやってずっと続いてきたと、こう言われています。

ところが、明治維新によって統一国家ができますと、第一に必要なのは地方行政機構なんです。鹿児島を放っておいたら薩摩がいつまた盛り返すかわからないですし。自分の息のかかった行政機構と行政官が必要だったので藩を潰して府県を作りました。明治 4 年のことです。県だけでは管轄が広すぎて掌握ができないので、府県の下に行政組織が必要だと考えられた。そこで最初は、区を作るんです。大区小区制という区を作って、ここで戸籍とかですね、そういうことをやらせるんですよ。徴税もやらせてたんでしょかね。ここに区長さん戸長さんを任命したんですね。ところが、こっちには生活社会があって昔からの村寄り合いがある。自分たちの自治の決定機構は持ったまま、国の地方行政と並立することになるわけですね。誰が考えてもこれは失敗だったわけです。何故かと言うと、自分たちの自治の代表機構というか相談機構は村寄合としてあるのに、突然、任命された区長が来て、「よろしく」とか言ってもだめですね。これは失敗してしまうんです。

そこで明治政府は何をやったかと言うと、もともとある組織の寄り合いを政府部内の組織として取り込むのです。そして中央政府 - 府県 - 市町村の体系を作り市町村に市町村会置いたんです。集落の村寄合が行政村の議会になったわけです。生活社会から生まれでたその地域の決定と執行機関、この 2 つとも統合されて市町村という形で組み込まれたんです。統一国家の組織にね。それで、こちら側になんと私たちの生活社会が、自治機構から分離された状態になったのです。これが大体いつ頃かといいますと、1,888 年から 1,890 年の間に完成いたしました。これですとずっと続いてきたのです、今日まで。

それで、私が申し上げているのは、このようにもともと自治体というのは自分たちでやっていたんだということです。代表は自分たちの社会の内側に居たのに、このようにして政府公共部門、すなわち向こう側の役割を担う組織として剥ぎ取られていった。したがって市町村の役場とか議会というのは私たち生活社会と一体化していない、向こう側の組織として機能する時代が長く続いたのです。

それで、大袈裟に言えば、政府部門の方を「官」と位置づけられ、生活社会は「民」という位置づけられてしまう。言うまでも無く「官」が上で「民」が下というこの秩序がずっと続いてきたと考えることができるんです。

ですが、「官」が上だからといって威張ってるばかりじゃないんですよ。やっぱり面倒見をいたしますので、何か困ったことがあったら、この「官」の方からですね、民へ向けて矢印が働くんです。「やってやる」ということですね。人々が何か苦難に陥っていたら「やってやる。」「こういうことが今必要でしょう」と、自ら発見してでも「やってやる」。逆に、足りないところはどうしたかと言うと、人々が「やってくれ」と要求する。このように「管」「民」の領域を境にして、「やってやる」と「やってくれ」の攻防戦が戦後ずっと続いてきたと考えられます。幸いなことにわが国の戦後はほとんどが高度経済成長でございましたので、「やってくれ」と言われることについては、殆どやってもらえたんです。どうしてもやってくれないという時には、住民運動を起こしてでもやってもらうということが発生したのですよね。

## 市民がつくる公共空間、そして地方分権

さて、そこでこのことからですね、一つは市民たちが、「このままの関係では埒があかない」と思い始めてきた。しかも、政府部門全体が、政府サービスの資源を枯渇させてきている。お金がない、簡単には予算が付かない。そこで、「やってくれ」といってもすぐやってくれません。

新しい行政需要がどんどん発生している中で、これに全部対応していくことはもう不可能です。これはやってくれる気持ちがあるとか無いとかではなく、お金がないんです。一方で、人々は「要求するだけでは駄目だ、自分たちで出来ることはまずやろう」というような意識になり、1,990年代に大きな変化が生まれたと言われています。

それは言ってみれば、公共サービスを「官」に頼らずに生活社会の中で自分たちで生み出していこう、という動きであります。NPOとかボランティアとかワーカーズ・コレクティブだとかコミュニティ・ビジネスだとかいろんなことが言われていますけれど、要するに自分たちが地域でサービスを生み出して、必要としている人に供給していこう、こういう動きが出てきたんですね。大袈裟に言いますと、市民的公共空間を作り出してきた。これまでは政府がつくりだす公共空間、政府の管理する公共空間が支配的だったのですが、市民が公共空間を作り出すようになってきた。そういう動きを受けて、この国は分権改革というのをやったんです。

分権改革というのは何かといいますと、自治体政府を縛っている仕組み、例えば法律によってがんじがらめにしている、あるいは上級庁の指揮監督とか報告させるとか通達で指示するとかですね。いろいろな形でがんじがらめにしている。財政で縛っている面もある。そこで、今のところ行政によって縛りつけているものは、一応緩めましょうということを決めました。2,000年のことです。2,000年の分権改革では、都道府県 - 市町村に突き刺さっている串のようなものを何本か抜くという試みをやったのであります。今、三位一体の改革というのでやっているのは、その中で、金の縛りといいましょうか、これを抜いて、できるだけ地方の自由にしようということで始まったのです。ただ、その結果はこれから難しい話になりそうだなと思いますが、いずれにしても、縛り付けているものが緩くなるとですね、串が抜けて、もしかすると市町村という地方の政府がポロンとこの串からはずれて落ちてくるかもしれない。

そういうときにこういう世界になるのではないかと、つまり私たちが居て、私たちが出来ることはまずやってみるけれども、出来ないことは私たちが生み出した政府にお願いをしよう。自分たちが生み出した市町村ですから、それは自分たちが経営の責任についてきっちり監視して、駄目だったら入れ替える。市長を入れ替えるとか、議会を入れ替えるとか、それは主権者としての市民の権利であり、政治的な権利ですね。一方で、同時に、生活社会を構成している一員としてやらねばならないことは昔から変わっていないのだということなのであります。

それは何かというと、近隣で解決できるものは自分たちでなるべく解決するという原則であります。自分たちで解決することを増やせば増やすほど、自治体政府にお願いすることが減ります。このシェアをどうするかということ、今考え始めて来ているというふうに私は思っています。

重要なことは、もともと自治というのは自分たちで賄っていたんだ。できないことを、政府を樹立してそこに委ねている。この関係を、自治基本条例づくりの議論の中で、次第にはっきりさせるということが出来るようになってきた。私が最も勉強になったのはこのことでございます。

## 都市に共同性を創出（継承）することに失敗した市民

自治基本条例づくりで私が一年間付き合ったのは、川崎市という人口 150 万ぐらいのところ、しかも、明治の頃は単なる波打ち際だったところなんですね。そこに人々が移ってきて工業地帯をつくり、そして住宅をつくって、そして東京へ通う人もいる。自分のまちより東京のほうに親近感を持っている人がいる、そういうところでこの議論をいたしました。実感として自治のイメージがあるかということがなかなかつかめませんでした。

というのは、想像がつくように、都市部で新しい社会をつくった人たち、自分たちの近隣社会、団地であれ何であれ、つくった人たちはですね、そこに団地はつくったんですけど、共同性をそこに持つてくることに失敗しているんです。ほとんどの人は強い共同性の社会で生まれてご近所づきあいをそれこそ向こう 3 軒両隣といいますか、そういうことを身にしみて育った世代なのに、都市部に出てきてそのような関係を作りきらなかった。むしろそれを否定したと思っております。そういう煩わしい付き合いはごめんだと言ってですね、ドアを閉めたら完全に自由な空間というまさに自立した都市生活というのが憧れであって、それをずっと続けてきたのですね。それが今、歳とって見渡してみるとですね、「自立」じゃなくて「孤立」かなというふうに思い始める。友達はいない、退職して地域に帰ってきたら、頼りになるのはカミさんだけ、みたいな人々が増えてまいりましてね、これは何とかしないと、このまま地域で生き続けていく事ができない、人間らしく生きることができなさそうだという危機感が相当強く出てきたようでございます。

## (2) 地方分権時代の市民と政府

### 自治行政が市民の手に帰ってきた

考えてみればいろんなことが一度に出てきてしまっています。戦後の高度成長という右肩上がりの時代から、右肩下がりや縮小型へ変わっていくという初めての経験をしている社会。それからもう一つは、人々が自分のまちを自分の手で担っていこうという気持ちになり始めた時代。同時に戦後の高度成長時代を支えた人々が会社を辞めて地域で暮らすようになってきた、団塊リタイア時代。この人たちはなんらかの形で地域以外の世界で自己実現を図ってきた。会社で出世したかもしれないし、出世しなくても世の中に役に立つものをつくったかもしれない。子供を大学までやって、立派に育てあげたという誇りもあるかもしれない。いずれにせよ自己実現をしてきた人々が地域社会へ戻ってきたとたんにですね、自己実現の方法を失ってしまう、こういう危機感が大きく現れてきている。

そこで、何とかもう少し地域とこのまちを我が物として考えるチャンスを、ということからですね、今、このようにして例えば学習会をしますと、ものすごく熱心におみえになっている方がおります。自分が地域でどう生きるか、その生きる道を探している。それもまた一つ基本条例として受け止めていかなきゃいけない。どんなまちをつくり、どんな運営の仕方をすれば人々が生き生きとするか、自分の意見が通ったな、あるいは聞いてもらえたなということを実感しながら生きられる。そういう地域生活を強く望む人々が実は増えてきている。

私は従来の集落自治は自分たちで守ってきたじゃないかというその自治の伝統を、今、もう一度この時代に実現できるのではないかというふうに考えているのですが、実はそれは駄目だろう、こういうふうに言われています。なぜかという、その自治イメージはですね、今のように皆が自己実現を図るために地域社会のためになるうといっているのではなくて、社会的強制だったのですね。つまり共同作業は、住民として当然の義務でした。そのような拘束的な、人々の自由を

縛る、あるいは義務として押し付けるような、そういうルールを今の都市社会に持ち込んでも駄目なんです。ここはなかなか難しいところでございますが。

いずれにせよ、私の自治原型みたいなものはですね、この近世集落みたいなところであって、その時の形をもう一度再生させるということ、都市部で可能かどうかと考えているわけですけど、今のところではできるという自信はありません。しかし、その方向での予兆はあるのです。それはなぜかという、私のこれまで話した中に登場してきていない社会的な集団、大きな力を持ちはじめた NPO という新しい社会集団が地域の公共空間を担い出している、こういう問題があるからです。それをどう評価するかということと、私が申し上げてきた、この地域の自治、自ら治めるといふ地縁的な自治の出会いをどう設計するかというのが、実はこれからの私の課題ということになりそうであります。

地方分権改革を通じて、これまでの中央集権的なグループから、自治体政府が一応自由になる可能性が出てきたぞと思います。ちょっと悩ましいのは都道府県ですよ。神奈川県自総研でも自治基本条例の研究会をやったんです。私、2年間付き合ってたんですけど、最後まで県が基本条例を作るといふことの意味がわからないと言い続けてきたんです。市町村だとわかるでしょ、私たちの生活社会の中で生み出されてきていることが。しかし都道府県がそのように捉えられるか疑問です。

#### 「市民社会の自治があつて・・・」の再発見 自治機構への信託と市民自治

中央集権体制と言いましょか、統一国家の地域末端機構として組み込まれていたときの自治の姿はどうなつてると言いますと、概念的に言いますとね、国民がいまして、国政に対して私たちは信託をしているんですよ。憲法前文には、「そもそも国政は国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し」とあります。国民が国政に信託しているわけです。

これは、自分たちが政府を樹立して、そこに自分たちの持っている権限や能力を預けていると、こういうことなんですね。したがって、ここに自治という地方の政府が中心になつて行つて行く世界があるが、この自治の根拠は国政が与えてくれている。

例えば憲法第8章に4か条の地方自治の条文がありますが、それに基づいて地方自治法・地方財政法・地方交付税法・地方税法・地方公務員法などが、自治体の行動を決めているということがございます。つまり、地方自治の運営にとっての基本法はこれまで国が作つていたんだ、こういうことになつてきます。国会が決めていたんです。ところがですね、今、分権化されて、法律が予定している以外に、地域から発想し、地域で解決していこう、そしてそれぞれの地域で新しい政策やシステムを打ち立てていこうという仕組みをつくるときに、その拠りどころとなるものがあるだろうということになつた。私たちは国政に信託していると同時に、自治政にも一部の信託をしているのではないかと、こういうことを考えるようになったんですね。

これは、松下圭一教授の考え方ですが、全部を国政に委ねたわけではない、地域的なことについては地域の政府を盛り立てて、そこで決定していくことができるはずだ。その根拠は、住民が自治政に信託をしているからだというわけです。「二重信託論」と言うわけですけど、この考え方はですね、先ほどご紹介した地方分権改革によってようやく私は実現することになつたと考えているわけでございます。

#### 4 自治基本条例の基本的性格をめぐって

##### (1) 自治体政府との信託関係を明記 - 自治体政府の行動の根拠・行動制約

では基本条例とは何を定めるのか、ということ、ちょっとモデル的にご紹介しておきましょう。

私たちの生活社会があって、そこには一人では解決できないことがありますので、それをみんなですべて解決していこうとする。先ほど申しましたが、共同の世界がそうですね。たしかに共同でやっていた時代があるのですが、これに失敗をして、その一部分については自治体政府を作って、そこに処理を任せる。この政府公共部門が、住民たちの共同では処理できなくなったものを担当しましょうということにしているわけです。

そのために代表者を選んでいる。選ぶだけでなく、そこに市政を信託している。そして、自分たちの作った政府がどのように運営されているか、民主的に運営されているか、公平に政策が執行されているか、お金の無駄遣いはないか、そういったことについて樹立した本人たち、つまり住民たちが責任を負います。このような立場での市民を、主権者市民と言っておきましょうかね。政府を作った市民が主権者市民ということです。

この人たちの権利と責任はなんでしょうか。申し上げたように、この政府を運営していく権利と責任です。運営は信託で任せていますので、その人たちが失敗したら、交代してもらいます。選挙で入れ替えるという権利を持っていますし、その都度その都度、例えば、住民監査請求やるとか、直接請求やるとか、たくさんの権利が留保されております。この側面が自治基本条例の第一の課題なんです。

したがって、自治基本条例とは何かといったら、自分たちのつくった政府をコントロールする権利と、政府の運営原則、自治体政府はどのように経営されなければならないか、というようなことを書いてある。

##### (2) まちづくり憲法典 - 市民自治のルール (コミュニティ・NPO・ボランティア)

先ほどから申しましたように、私たちは政府を樹立してそこに仕事を委ねるんですけども、全部委ねているわけじゃない。そんなことありえない。ただし、現在は極めて残った部分が少なくなっている。生活社会あるいは共同社会で、自分たちで処理するという部分が減っているなどという気はいたします。しかし、確実に、あるんですね。今まで私たちの多くは、「行政にやってもらえばいいや」、「税金払っているんだから、やってもらって当たり前だろう」と考えてきて、ほとんど自分の地域で共同で処理することを顧みなかった。

その後、豊かさも一部反映しているだろうと思いますが、1,990年代くらいからですね、「できることは自分たちでやろう」、「やらなきゃいけないんじゃないか」と思う人が増えてきたように思います。それは、義務感だけではなくて、人々の出会いの喜びも含んでいるように思われます。

NPOについて、その動機はよく「ミッション」とか言うでしょ、使命感ですね。しかし、みんながそのような使命感という重苦しいもので動いているかということ、そうじゃない。毎日、お友達と出会って、共通の目的でいろんなことやっていく楽しさというのがある。孤立している市民生活からお友達ができて、連帯して社会のためになることの喜びを見出して、自己実現を図ることを選択する人が増えているのだと、私はにらんでいるんです。

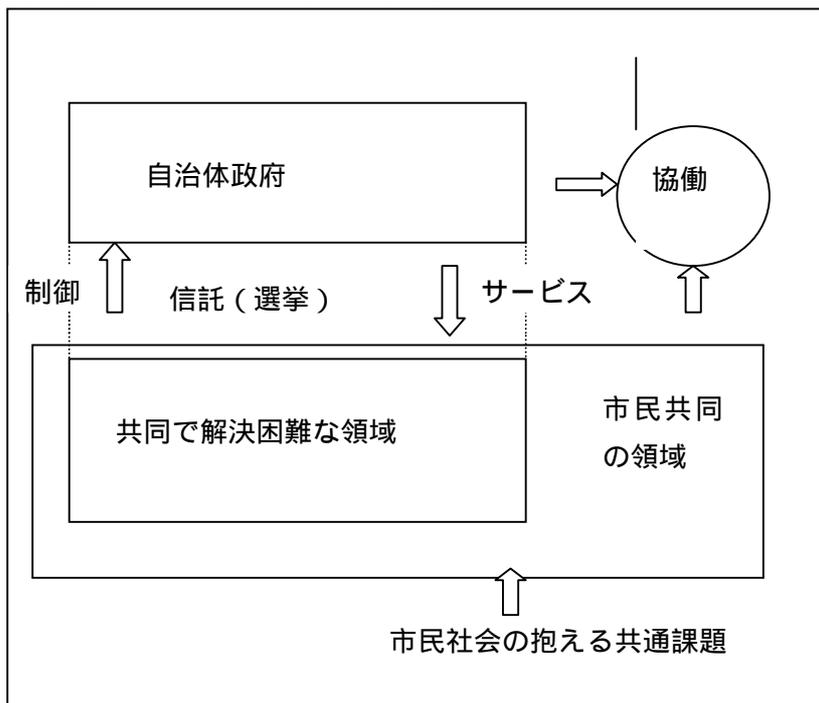
それで、この側面を強調すると、「公共を担う市民」が登場してくるということになります。

つまりこういうことです。一人では解決できない隣近所の公共的な課題、例えば道路ののり面の草刈でも何でもいいです。ちょっとした時間、みんなでやれば綺麗になるだろうと思うようなこと、あるいは街路樹の下のところに犬が糞をしているのを拾うだけではなくて、今度はそこへ花を植えてみようか、というようなことで、花いっぱいをつくる運動を仲間と一緒にやる。これもある種の公共性かな。そうやって、今人々は公共空間を広げていっている。そういう意味の市民の登場ということになります。

そこで、この立場からいえば基本条例はどうなるか、といいますが、市民としての責務、地域の活動に積極的に関わる姿勢とでもいいでしょうか。つまり、「コミュニティ自治」と言えますかね。わからなくなるとカタカナを使う悪い癖があるんですね。古くの「集落の自治」と言ってもいいのですが、ややそれに近い地域共同の世界ですね。このようにして、私たちが設立した自治体政府と、それから地域社会と市民という具合に登場人物が出揃ったわけです。

### (3) 基本条例のキーワード - 「協働」

これまでみたように「共同」という言葉が何度か出てきてますけれど。今流行りの「協働」って、どこに出てくるんでしょうね。この言葉を説明するのに、下の絵を考えました。言葉ではいくら話してもわからなくてですね。



こういう話があります。「市民は税金払っているのに、なんで公共サービスをまた市民が『協働』してやらなきゃならないんだ」「信託しているんだから、やってもらえばいいじゃないか」「自分たちでやれるんだったら、政府を作る必要ないじゃないか」と。だから、住民は行政とは協働しないという考え方があり得るんです。

そのときの住民は、図中の1番にあたります。主権者市民の立場としては、政府を動かして公共性を実現していくわけですから、自分では担わない。問題はですね、このにあたる人たちが、すなわち公共を担う市民たちが、地域社会のことで何かをやるうじゃないかというときに、政府機構が持っている資源、たとえば人的資源、能力的資源、情報、そのようなものを市民の活動に

提供できればよりうまくいくんじゃないかという領域に、「協働」があり得るのかなということです(図では の領域)。この間の台風で道路がえらいことになったので、せめて、「うちの地域内、地区内だけでも道普請をやるか」というときに、道具もあまりないから、役所が持っているパワーシャベルを貸し出しましょうかという関係が大切です。しかし、機械は借りても動かし方がわからない。「じゃあ誰か職員一人つけましょうか」、みたいな形で手を差し伸べると、お互いにそれをもって作業をするとかそういうことかなあというふうに思っております。

そういう意味では、一人ひとりのバラの市民がパートナーシップを結ぶということは大変難しい。自分たちで手を携えて何かを始めた人たちに対して、行政がどう向き合うかというところで、「協働事業」とか「協働」というものが、あり得るのではないか、という話をいたしました。

川崎市の自治基本条例案でも「参加と協働」というものをキーワードにしているわけですが、同時に、第3番目の領域を重視しようという姿勢が強い。1番目は「政府をコントロールする」という領域。私の言葉ではこのことを「動かす」。政府を動かす力、これは市民にある。次にこの2番の「公共を担う市民」。協働して何かする。「近隣の公共課題を解決していこう」や、「近所にお年寄りが居て、私一人じゃとてもみられないけど、3人居れば交代制でみてあげられるのではないか」、「ゴミ出しも大変だから、1週間に2回私がやるから、あなたは1回でどうだ」というようなグループが出来てくる。この世界のことを、私は「動く」と言ってるわけです。

それで、この「政府を動かす」というのと、「自分たちが動く」ということが丁度あいまって、良い地域が出来ていくという可能性があるのです。今、審議会など公募の委員会を開きますとね、比較的この「動く」ということに強い関心を持っている市民が増えてきているわけです。ですから、この政府コントロールとか政府の運営原則とかいうと、「そういう硬い話じゃなくて、地域のことは地域で自分たちでやろう、それを基本条例に書くべきなんだ」と言って、それが高じて「地域のために何にもしないで好きに生きてる輩は許さない」と、こういう形になるわけですね。これが怖いんですね。やはりいくら共同性が大事といっても、そこまでいってしまいますと、きつと逃げる人が出てくることになります。自由であるということとのバランスといいたいでしょうか、これから私たちが地域社会を考える大変難しく、また面白いところになるのかというふうに考えております。

## 5 自治基本条例の論点

さて、残りの時間でですね、これまでいろいろやってまいりまして、基本条例にどんな論点があるかということをお3点ご紹介していきましょうね。

### (1) その必要性和流行性

第1点目はその「必要性」と「流行性」ということですがけれども、最初に申し上げましたように、自治基本条例というものは、なければ困る、明日から困る、というものではないのです。ですから「必要性」という意味においてはまだまだ今のところ、そう確実な根拠はなさそうです。だけれども一種の流行といえますかね、そういうのはあるなという気がします。これを単なる流行から時代の趨勢へとどう持って行くか、というのが結構私としても興味があるところですが、やがて数年後には自治基本条例は自治体になくはならないものになっていることを期待しているのです。

## (2) 自治体の憲法あるいは最高条例性をめぐって

それから2番目に、先ほどから私、自治体の憲法と何回も言いましたけれども、どうしてそんなことが可能かということをお話しておきましょうね。

自治体の憲法であってほしいというのは、先ほどお話ししたとおり、分権社会になって、地域のことは地域で決めるという原理・原則を打ち立てたんですけれども、どうやって決めるんだということは実はまだ書かれていません。そこで、自治体を経営する原理を自分たちの憲法として持ちたい。国の憲法だけではなくて、地域ごとにそういう憲法があってもいいんじゃないかな、というようなことを言うわけですが、憲法である以上、他の条例より上、偉くなきゃやっぱりまずいぞ、というのがあつていいでしょ。基本条例で書いてあるのに、全然違うことが他の条例で行われていたのでは統一が取れない。一体どっちの方向を見て考えたらいいのかが、人々は困ってしまいます。やはり市のなかのルールの上位性といひましようか、上位規範であつてほしいという気がいたします。

問題は、どうやったら上位規範になるのか、ということです。方法は3つ4つあります。

例えば、「制定のときに、議会で議決するだけではなくて、住民投票にかけて過半数を超えましよう」とか、あるいは「制定のときに議会の議決を2/3、特別多数決でやりましよう」とか、「作るときは普通でいいのだけれども、改正のときはハードルを高くしておきましよう」とかね、そういう形で事実上制定と改正の手続きを重くしておいて、ハードルを高くしておいて規範性を高めると、こういうやり方がありますが、実はこの手を使っているところはまだそんなに多くありません。

理論的にもまだ煮詰まっていなくて、例えば、議会の特別多数決というものを誰が決めるのか、という問題がございますよね。それは議会自身が「これは特別多数決じゃなきゃ決められない」ということをまず決めなきゃいけない、という難しい問題があるのです。一般的に行っているのは、基本条例の中で宣言する方法です。「この条例は他の条例よりも思いので尊重してやってください」、「他の条例はこの条例に違反しては駄目ですよ」ということを、自ら書いておく。こういうやり方が多いようです。

したがって、そのときの議会はそのようにして議決いたしますので守りましようが、後の議会のことは、法は法ですので、一応改正しない限りは尊重していくということになるのでしょうか。そのようなことでね、全体のいろいろな条例や規則がたくさんある中で、それをまとめて理念的にも原理的にも統合していく、そういう役割を基本条例に持たせたい。こういうことが第2点目の論点でございます。

## (3) 「法律に違反しない限り」との関係

それから第3点目に、地方自治法の定めによって、「条例は法令に違反してはならない」ということに一応なっています。憲法では、「条例は法律の範囲内で定めることができる」となっていて、この違いは少し面倒なんですけど、私が申し上げたいのは、基本条例を作ったからといって、法令とぶつかったときに、基本条例の方が偉いという理論構成はまだ無理なんですね。基本条例を議論するときに、行政の職員達のちょっと頭のいい人はすぐ言います。「あ、それは何々法に違反になりますよ」と、こう言いますので、それはちょっとやめておいてですね、議論するときには自

由な発想で、いちいち法律違反かどうかというようなことで、議論を萎縮させないことが大事だ、ということをお願いしておきます。

東京都三鷹市の市民案という、これは「つくる会」という市民グループがやっているのですが、この第2次案には、こういうのがあるんです。三鷹市における選挙、それは市長や議会議員の選挙ということですが、「選挙は18歳以上から有権者とする」というのがあります。これ、法律違反ですね、明らかに。公職選挙法は20歳からということになるわけですので。そこで、カッコして「18歳からとする（ただし法令に別の定めがある間は当分の間それに従う）」と。

これは何を意味しているかということ、三鷹市民の気持ちとしては「法律を変えろ」ということです、18歳から投票者にしてあげたいんだと、こういうことを表明しているわけでありまして、これが市の実際の条例案に入ったかどうかとなるとですね、条例案要綱が公表されておりますけれど、これは入っておりません。やっぱり行政のプロ、法律のプロからみればちょっと難しいかなというのがあるんでしょう。でも、私は大変おもしろいアイデアで、頭を使ったなと思っていますね。

そのようなことですので、法律に違反した条例は作れない、当たり前のことなんですけれども、しかし「こんなまちでありたい」ということを条例に表現する時に、あまり「法律がありますから」、「法律ではそれはできませんから」ということを前提にしないで議論されることをお勧めしたいと、こういうことをございます。

#### **(4) 基本的な用語をめぐって(市・市民・協働・共同・市民の責務)**

それから4番目に、基本的な用語を巡って、「協働」については先ほど殆ど図を描きながらやりましたので省略いたしましょうね。それから条例文の表現。これはどういうことかということ、二種類にまず分かれています。「ですます調」のやさしい言葉で書いている基本条例と、普通の通り「何々である、何々すること」とかいうふうに書いてあるもの。

#### **(5) 条例文の表現あるいは簡潔性・厳密性の議論**

それから「条例案の中に専門用語を使わないでほしい」という市民の意見があります。これもどう考えるか。長短それぞれあります。やさしい言葉で書いたほうが親しみやすい、というのがあります。ただし、普通の条例と基本条例がぶつかっているぞ、というときに、どのようにそれを整理するか、あるいは裁判になったときにその言葉が持っている幅、解釈の幅があまりにも緩やかだと、やはり法律的には駄目だということがございます。

熊本県のある町の条例で、「ラブホテルをつくる時には町長の同意を得なければならない」という条例を作って裁判になったんです。そのときに、どういう所につくるときというのがあるのですけれど、それには「学校の付近、公園の付近」と書いてあるわけです。この「付近」というのはどれくらい近いと「付近」かどうかわからないじゃないか、というので裁判所はちょっと咎めましたね。法律があっても、それ以上に規制をするのは構わないけれども、「付近」というわかりにくい言葉はやはり法律的には駄目なんだと。それは業者の権利を侵すことになったわけです。この問題がやはり残りますので、そう簡単に「やさしい言葉で書きましょう、それがいいんだ」というわけには一口では言えない、という部分があります。

それを巡ってはこういうことをもめるんです。もし委員会ができてね、それで基本条例も

案を答申するといいいましょか、市長に答申するか、あるいは議長さんに対して条例化をお願いするという形で議会へ申し込むか、あるいは署名を集めて直接請求で実行請求をするとかいろいろな方法がありますが、いずれにしてもどのような形でやるか、市民の意見の報告書案をどのような形でまとめるかが重要です。一つは大事なことをきっちり箇条書きで書いていくということです。「市民にはこういう権限を認めるべきだ」、「行政はこういうことをしなければならぬ」というふうに書いていく。それを条文としてどう書くかは行政のプロ、立法のプロがそれを実現、体現するような条文にする、というやり方があります。これは川崎市が取ったやり方ですが。

それとも話題になっている大和市のようにですね、大和市は市民たちが条例案をピシッと作ったわけです。一文字ずつチェックして条例案を作りましたので、それを議会で修正されてしまっていて、市民委員会というんでしょうか、「つくる会」はもう大騒ぎでございます。「何で変えた」と言ってますね。

それは条例の文章にすると大変素晴らしい作業をやったと思うんですけど、「こういうことを決めたいな」ということと、「条例案にすること」との間には常に距離があるものなんです。それは行政で条例作りに携わった方ならすぐにわかりますけれども、条例を作るにはそれなりの法律的な作法がありますので、最初にそのことをまず踏ん切りをつけて、どこまでやるか、条例案まできちっと一文字一文字書き上げようという決意をしたら、それはそれなりにもう一度、昔勉強したかも知れませんが、立法の技術とか法令を読む基礎知識、そんなことを勉強することが本当は必要になりますので、挑んでいただきたい。いずれにしても、これは早めに決めておいたほうがいいということをご紹介しておきましょう。

#### **(6) 重要条文をめぐって(議会・住民投票・首長任期など)**

それから次に、重要条文を巡ってというところでですね、おわかりのように、基本条例は市民が自治体を作っている「契約書」だと考えていいですね。先ほど言いましたように、生活社会の中でもう維持できなくなったものを、自治体を作ってそこに委ねようじゃないか、委ねるときの「契約書」、これが基本条例でありたい。こう考えますけれども、しかしながら「条例」という形式を取る以上、議会で議決されなければ効力を発しません。そこで当然のことながら議会との関係をこの審議の過程でどのように築いていくか、これが大事であります。

もちろんよく言われるんですけど、議員の方たちはですね、「ということはあれかい、私たちの役割も変わるってということかい」というふうに質問されます。私は、「そうです」と言っています。だって市民だって役割を変えようとしているのですから、「政府に預けているものを少しずつ減らして行って、自分たちの共同社会で処理できるものはまずしよう」と言っていますので、政府が預かっているものは減ると考えるべきなんです。したがって、議会もこれまでどおりというわけにはいかない。このことは明らかであります。

それと同時に、どの仕事を市民共同でやるか、どの仕事は政府がやるか、ここの問題が非常に緊張感の高い議論になります。例えば、一人暮らしで寝ているお年寄りがいて、それを政府サービスとして給食を配るか、それとも、NPOの人や近所のボランティアの人たちが、公民館の給食設備を借りて、そこで給食を作ってお年寄りにお届けするか、「市民社会のサービス」としてやるか、「行政のサービス」としてやるか、ここの問題になります。

これは、行政が「金がないから、おら知らん」と言ってしまったときにですね、じゃ地元でやる人がいなければ誰も届けぬことになります。したがって、「おら知らん」と言う前に、政府サービスをやめたときに、誰かカバーしていくような実態があるだろうか、ということが、議会の中で議論されていく必要がある。このように、実は、議会の議論の仕方が変わってくることになるんだと私は思っています。

つまり、「政府サービス」でやるものの質と量、まさに中身ですね、それから、「市民社会のサービス」でやろうとっているものは、やらせてあげてください、ということが第一にあります。せっかくみんなが力を合わせてやるというのですから、見守っていこうではないか。そのときに、先ほど言った「協働」で政府としてどのような手助けが可能かというような観点で設計してみようかということになると、まさしく、議会も行政も、そして行政の職員たちも、これまでのようにはいかない。基本条例とは、たぶんそういうものでなければあまり意味がないだろうと考えているのですね。

ですから、ぜひ、議会というものが、何故この地域に置かれているのか、先ほど私、政府、自治体政府と書きましたが、その政府を構成しているのは当然ながら「執行機関である長と職員」、そして「立法機関である議会」、これで成り立っているというのは、日本の大原則でございますので、その役割、市民社会と議会、市民社会と執行機関、執行機関と議会、この関係についても十分な議論が必要だというふうに考えております。

多くの市民の方はですね、最初こう言ったものです。「だって議会は、何もしてないじゃない、ほんとにいるの」と言ってですね、「どこがしてないんですか」と尋ねたら、鬼の首取ったようにですね、どこかで勉強したんでしょうね、「これまでに市議会で議決された条例は何百何十個である。そのうち、議会の提案で議員提案になるものはわずか何本にすぎない」といいます。私はそのときに言いました。「立法というのは、提案することだけではなくて、提案されたことに対して、それでいいだろうというのも立法、それじゃ駄目だというのも立法です。それは例えば上司が、相談に来た部下に対して、いいだろうと言った瞬間にその決定は上司のものになるんです」ということを話したことがあります。

そういうこともまだ、これから学習の過程で、市民の方もたくさん学んでいただくことが出てくるし、当然、議員の方もですね、市民に言われて初めてわかるとか、そういうことも出てくるはずですので、ぜひ、何らかの「出会いの場」というものを作りながら、議論を進めていくことをお勧めしたいと思います。

### **(7) 合併と地域のルール(湯布院・真鶴など)**

7番目に、状況からいえば、少しデリケートな話となりますけれども、合併したときに、地域の基本条例はどうなるんでしょうか、という問題ですね。具体的に言いますと、ここでは吉川町が基本条例を、あの合併の枠組みの中で持っているというふうに聞きます。私も吉川町の議会には、2、3度行っているいろんなお話をしたことがございますけれども、そのときは、合併ということはまだなくて、とにかく吉川町で条例を作ろう、こういう熱気のようなものを感じたわけでございます。

今度の基本条例を作る中で、吉川町の基本条例をどうするか、これ重要でございます。大きな基本条例の中で、例えば、この新しい「まち」を『全体としてこういう「まち」にしていこう』

という設計をするのか、それともそうではなくて、『新しい「まち」なんだけど、14の顔を持った地域をつくっていこう』というふうにするのか。この大方針によって違いますけれども、そのときの「14のまち、顔」といったときには、その「14の顔」を表現するものとして、地域の自治条例があってもいいかもしれない。そのときはたぶん「条例」とは言わないんでしょうね。「条例」というと法律上の用語になりますので、何かそのような、新しいタイプの新規ルールみたいなものを作っていくことが考えられていいかもしれません。

ただ、申し上げておきますとね、実は不幸なことに、極めて強い個性を持った条例、そういうものを作っている自治体は、なかなか合併ができていません。例えば、神奈川県真鶴町は、「美」の条例というものを作っておりまして、建て替えたり新築したりするときには、「美」の基準というものに合致していなければ駄目だ、ということになっており、大変厳しい条例です。今流行りの景観そのものを統制している、こういうことになっています。隣の湯河原町とも合併協議が目前までいって、なかなかうまくいかない。新市でその条例を採用する合意がとれるでしょうか。だって一つ間違えたら、私有財産の制限でしょ。どこまで規制できるか、ものすごい実験だと思うのですが、それは真鶴の住民たちが「それでいいだろう」と決めたから成り立っているのです。ございまして、湯河原地区では、とてもそれは一般条例にはできないということになるはずなんです。そこでどうするか、いろいろ議論したようですが、例えば、新市の条例で同じものを作って、これを適用するのは旧真鶴の地域ですよ、真鶴区ですね、そこだけにしましょう、というふうにするのかどうか。このことも含めて紛糾いたしました。ついに住民投票で駄目になったんだというふうに聞いております。

大分県に湯布院町という、大変素晴らしい温泉街がある町があって、ここもその風景を守ろうというので、高さ制限をしているのです。それで、高さ制限自身はできないものですから、建ぺい率のちょうど裏側に、空地率規制というのをやっているんです。この建物は空地率が低いから認められない、というんです。これ建ぺい率を持ってくればわかりやすい話なんですけれども、マジックのような条例なんです。これによって何ができるかというと、由布岳から見たときに、あの盆地に朝霧がかかってですね、蓋がされたような風景になるんです。そのときに、申請されていったホテルは、そこにニョッキリと上に出してしまうというので抑えたい、それで条例を作りました。この湯布院町もですね、今合併協議の真っ最中で、この条例、まちづくり条例をどうするかということ巡って、まだまだ紛糾しているようでございます。

ですから、このようにはっきりとした強い個性を持ったまちづくりをやろうとすると、なかなか新しいまちに統合できないという問題が一方にあります。だからといって、全部の機能を集中させてしまって、周りが「のっぺらぼう」みたいな地域にしたくない、という思いもあるでしょう。ここの調整を基本条例の中でどうやるか、実は、これがたぶん初めてのケースでございます。

基本条例を持っていて合併したのは、青森県の倉石村ですかね。ですけれども、ここは五戸町に編入になって、基本条例は旧倉石地区にだけ適用されている。上越市は、新しく合併でもって作る新しいまちで、どのように基本条例というものを作るか、おそらく全国が注目している試金石ということになっておりますので、脅すわけではありませんが、がんばっていただきたいというふうに思います。

## 6 策定手続きに関する問題点

### **(1) 市民参加(参画)の方法(公募・人数・選抜)**

それでは最後にですね、策定手続きに関する問題点、論点を書いておきましたが、1つは、基本的には、どうやって市民参加のメンバーを募るか、という問題です。いろんな方法がありますので、その段階からいろいろご意見を出してですね、いい選び方をしていただきたいと思いますね。少なくとも新しい時代の条例を作ろうとしているのですから、これまでのように、「何とか組織代表」とかというのでは、たぶんやらないほうがいいだろうな、という気はしますよね。言いたい方にできるだけ意見を言っていたらいいような作り方、というものが大事ではないかと思えます。

### **(2) 市民策定の正統性問題(公募 サンプルング仮説)**

それから、とは言うものの、どんなにがんばってもですね、結局出来上がったものは、その市民委員会なり策定委員会の意見なのであって、市民全体を代表した意見ではないのですよ、ということもおさえておかなければなりません。下世話に言えば、「好き者委員たちでやったんだ」というのは、議会の審議録に何回も出てくることをごさいます、市民の意思を代表しているのは我々(議会)であるというのは、間違いないのでございます。問題はその代表機構に、どのように決着させるか、ということなんですね。もう返済できない小切手を切らせるのか、しっかりとしたものを提案してみせるか、この違いであります。私は先ほど議会との関係で申しましたが、どこまでいっても、我々が市民代表として基本条例を作っているのだということにはならないのだ、「議会民主主義」とかそういうとは違って、市民間の討議で、普通の市民のスタンダードをそこで決定していこう、決裁をするのは議会ですよ、こういう関係を作っていかなければならないのでございます。

### **(3) 職員・事務局の役割と参加の意義**

それから、第3点目に、当然、職員の方が事務局として付くということになりそうですが、同時に職員の方が委員になるというのがございます。これなかなか難しいですよ。すごく勉強になると思いますが、あの大和市が市民委員を公募いたしました、この公募の中には、現役の行政職員でもいい、というふうにしてあって、なんとその中に手を挙げて、職員でありながら市民委員として入っているのは、私のゼミの教え子でございます。これがずっと今までやってきておまして、つぶさに、その辛さ、時に「行政のほうは黙ってて」と言われてですね、「いや私、市民なんですけどね」と言わなきゃいけない辛さ、なかなか大変なようでございますが、一番大事なのは、そこに入った以上は、「専門性を持った市民」である。だから、行政職員として別に卑屈になる必要もないし、上司の命令で動いているわけでもないわけですから、ぜひ、同じ目線で対等協議のできる職員として育てていただきたいなという気がしているのでございます。

そういう意味では、市民委員の方もですね、遠慮せずに真っ向議論をするということが大事で、最後に分かれ道は、「どっちがこのまちのことを知ってるんだ」ということになろうかなという気がしております。

### **(4) 策定組織と学識者の位置**

4点目として、そういう策定組織に、実は私、学識者として、委員長として入りましたけれど

も、何にもすることがありませんでした。組織に学識者を置くときにはですね、どんな役割を担ってもらえるのかということ、常々確認しながらやってもらいたいと思います。

以上を申し上げまして、時間ですから、終わりとさせていただきます。どうも、ご清聴ありがとうございました。