

【基調講演】

自治基本条例を活かすまちづくり

(財) 地方自治総合研究所 所長

つじ やま たか のぶ
辻 山 幸 宣 氏

こんにちは。ただいまご紹介いただきました辻山でございます。

越谷市自治基本条例審議会委員の皆さんの「(仮称)越谷市自治基本条例」素案の説明を聞かせていただき、また、その後の審議会委員の皆さんと会場の市民の皆さんとの質疑応答を聞かせていただいたのですが、このような取り組みが、果たしてこれまでであったのだろうかと思いました。審議会の委員の皆さんは、条例の原案もたたき台も何もない状態から議論を重ね、少しずつ修正し、妥協したりしながら、このように素案としてまとめられたのだと思います。そもそも行政が条例をつくる時に、原案のない会議を開くというようなことはこれまでありませんでした。皆さんはどう思いますか。何かが変わろうとしているという予感がしませんか。これまでのルールとは違うルール、決め方が、自治基本条例を制定する取り組みにおいて始まっているということを実感しました。このような天気の良い日の説明会にたくさんの市民の皆さんが集まっています。市民の皆さんも、市の行政の進め方に変化が生じてきていると感じているのだと思います。

そして、これらの変化を具体的な形にしているものが、自治基本条例ということです。今日は、条例を制定した後、どのようにこれを活かしたまちづくりをしたら良いのかということに重点を置いてお話ししたいと思います。

最初に、自治基本条例の意味を考えていきますが、この自治基本条例では、「まちの治め方」が変わるということが前提となっています。皆さんは、これまでまちは誰が治めていると考えていましたか。市役所や支所や出張所があり、そこでは職員が働いています。どのように治めるかについては、議会が決めています。このように考えているのではないのでしょうか。しかし、そのような方法だけでは、まちは上手く治まらない状態になってきました。

どうしてまちが、これまでどおりの方法では治まらなくなっているのでしょうか。1つめは、社会の変容があります。夫婦と子供の世帯や、孫も一緒に暮らしているという世帯は、今では少数派になっています。多数派は、ひとり暮らしと、夫婦だけで暮らしている世帯です。つまり違った世代と暮らしていないのです。これを65歳以上で統計をとりますと、お年寄り1人で暮らしている世帯とお年寄りだけの夫婦で暮らしている世帯は、約7割になります。3軒に2軒です。つまり、今までの政策の基盤が大きく変化しているということです。

2つめですが、地域力の低下があります。私たちが暮らしているときに必要な財やサービスの多くは、私的領域に属しています。例えば、お弁当を買ってきて食べるとか、雨漏りを工務店で修理するというように自己責任で解決していく領域です。そして、それ以外の部分について、私たちは自治体政府というものをつくり任せています。この自治体政府が、行政と議会です。自分たちでは出来ない公の部分に、自分たちの仲間を自治体政府の運営者として送り込む、それが議会の議員と市長ということになります。そして、最近注目されているのは、中間的な領域です。自治体政府でやるのか、または自己責任でやるのかということでは解決出来ない状況が出てきています。

例えば、犬を飼っているひとり暮らしのお年寄りがいるとします。犬を散歩に連れて行き、そこでふんをしたらその始末をする、これは、飼い主の自己責任ということになります。ところが、そのお年寄りの具合が悪くなり、犬の散歩に行けなくなったらどうなるのでしょうか。犬を散歩に連れて行けないから、役所をお願いするということにはなりません。そうなりますと、隣近所でやるということになります。行政が直接責任を負っているわけではないけれど、自分でも解決出来ない問題、この中間的な領域について、隣近所で支え合う必要があるのです。

また、皆さんは、公教育が責任を持って子供たちを教育すると思っているかもしれませんが、今は小学校、中学校合わせると、全国で12万人もの子どもが学校へ行っていません。その子どもたちに社会で生きていくための最低限の学習をする場所として、フリースペースやフリースクールなどが注目されています。これも中間的な領域です。

隣近所で支え合うと先程言いましたが、昔のように近所で支えあうという習慣も減っています。昔は、隣近所の人がおかずなどをお年寄りに届けてくれたりしていましたが、今ではほとんど見かけません。地域力が低下している、つまり隣近所で支え合うという力も低下しているということです。

3つめですが、行政解決力の低下があります。行政には3つの力があります。予算があるということ、職員を抱えているということ、それから権力を持っているということです。例えば、条例をつくることで、「犬のふんを自分で片づけない人から罰金取ります。」というような強制力を行政は持っています。ところが、最近では、行政がまちを治められなくなってきています。例えば、奈良県で布団をたたきながら大きな音をばんばん出していたおばさんがいたことは皆さんもご存知かと思います。当然、近隣の住民は困りますので、役所へ駆け込みます。しかし、役所では取り締まる方法がないのです。騒音規制法という法律はありますが、家庭からの騒音を対象にしているわけではありません。最後には、騒音が原因で病気になったことで、傷害罪として裁判になりました。この事件の裁判中に町

では、家庭からの騒音を対象とした条例をつくりましたが、その実効性には疑問もあります。そのことよりも、なぜあのような大きな音を出していたのか、地域での孤立した関係をどうにかすることが出来なかったのかということを考えることの方が大切です。行政の力にも限界があり、自己責任では上手く治まらない、それらの2つの中間に新しい領域が生まれています。私たちは、まちを誰が主体になって、どのような方法で治めていくかについて考えなければいけなくなったのです。

地方分権改革も、自治基本条例制定の取り組みを後押ししています。これまで、国と地方の関係は、I字型と呼んでいる構造になっていました。中央政府が法律をつくり、この仕事を市町村でやってくださいと指示します。仕事のやり方については、通知などによって、細かい指示があります。そして、お金は、補助金などで配られます。このようにして、市民にサービスを提供し、時に市民を取り締まり、まちを治めてきたのです。

これが、地方分権改革によってフラスコ型になりました。子供のころの理科の実験で使ったフラスコの形です。中央政府との関係は続いています、その関係が変わりました。そこでは、議会が大きな役割を果たします。

そうすると、市民はどうなるのでしょうか。当然、市民が議員を選び、市長を選びます。これまでは選んで任せていたのですが、これではすべての領域をカバーすることは出来ません。新しい自治の仕組み、市民が主体となり、市民が選んだ議会と市長を上手に動かす仕組みが必要です。それでは、自治体政府を上手に動かすためには、何が必要なのでしょうか。例えば情報がなければ、参加は出来ません。そのためには、情報を共有しましょう、参加の機会も保証しましょうというような仕組みが必要になります。新しい自治の形というのは、市民が自治体政府を動かす、このような原則をどのように打ち立てていくのかということです。

そして、もう一つは、市民が連帯して動くということです。仲間と一緒にこのまちで何が出来るかを考え、探すということです。そのような力をしっかりとこの基本条例の中に打ち立てていくことが必要になります。これは、コミュニティの自発的な活動や地域づくりの活動と言われている部分です。

今、全国で、130程度の自治体に自治基本条例があるとされています。ただし、議会で議決しただけというところが多く、役所にある例規集にファイルしているだけの状態が多いような気がしています。

自治基本条例の策定に関わった人たちが、ある程度の人数と力で継続して活動していくためには、策定中にどれほど熱中してつくったのかということがポイントになると思います。自分たちのつくった条例が好きで、上手に育てようという仲間がいると活動が続いて

いきます。私は、川崎市の自治基本条例に関わっていたのですが、川崎市ではそのようなグループが自治基本条例策定の1周年記念シンポジウムを行い、2周年も行いました。去年の春に3周年を行い、そして、ついこの前、4周年目のシンポジウムの企画だといって、皆で酒を飲みました。このような関係が大切だと思います。

そして、もう一つのポイントは、つくる過程でどれだけ多くの市民を巻き込んだかということだと思います。制定の過程で多くの市民の皆さんを巻き込んで、自分たちがその条例に十分納得して、共感を持つことが出来れば、継続して活動をしていけるのだと思います。

ここからは、一般の市民の皆さんが、この条例に特別の熱意とか思い入れがない人でも、自治基本条例をまちづくりに活かしていくことが出来ますということをお話ししようと思います。

まちの治め方を自治基本条例で定めるということは、まちを市民が治めるということです。つまり、市民がまちを治めることを覚悟するということです。皆さんは、忙しいし、お金ももうからないのに、なぜ、と思うかも知れません。しかし、まちは、自分たち市民のものであります。越谷市の条例の素案を見ますと、前文に「市民一人一人が自分たちのまちとして」と書いてあります。また、前文の冒頭では、「わたしたちのまち越谷市は」というように、わたしたちのまちと宣言しています。まちを運営していくために市民の様々な活動が可能だということを宣言しているということです。

そこで、どのようなまちにしていくのかということですが、この素案では、第4条に「人間として尊重され」と書いてあります。ここで大切なことは、出来るだけ多くの人たちの共感を得るということです。いろいろな意見の人と議論し、このまちをどのようなまちにしていくのかということについての共感を得ていく作業、例えば自治会の集まりで話合ったり、近所の子供たちとまちの未来について語り合ったりすることが大切なのです。そのような簡単なことから、共感というものは生まれていくのだと思います。

次に、まちをどのように運営するのかということですが、この素案では、「市民の信託を受けてまちづくりを行う市議会および市長、その他の執行機関」と第3条第3号に書いてあります。皆さんが選んだ自治体政府を置き、そこでの決定は市民の合意によって成り立っていくということが書いてあります。そして、第5条に「立案、実施および評価のそれぞれの過程において、市民の参加が基本」と書いてあります。信託したのだから勝手に決めても良いということではありません。勝手に決めてしまうと夕張市のようなことが起きてしまいます。ですから、市民の参加が基本だと書いてあります。

そして、第6条では、「協働を基本とした市政運営」と書いてあります。市民が連帯して、

公共的な活動を行う、先程お話した中間的な領域です。ここでの活動をしている中で、行政の持っている資源を使うということになります。

例えば、お年寄りの配食サービスをやっているグループが、自宅の台所で料理つくっていたとします。そして、規模が大きくなってくると、台所ではつくれなくなります。そのようなとき、例えば放課後の学校の給食室や保育園の調理室、あるいは公民館の調理室を使えばということになります。事業は市民の皆さんが行うのですが、そこで行政と提携することで、何倍もの仕事が出来るといようなことがあり得ます。いずれにしても市民の皆さんが連帯して活動することを支援する、あるいは提携していくという関係が設定されています。

そこで、まちの運営を行政に任せっきりにしてきたというこれまでを振り返ってみます。つまり、反省しましょうということです。これまでの行政は要求すれば無理と思えることでも大概のことはやってくれていました。そして、そのたびに行政の側は、やらなければしょうがないな、という態度になり、やってやるかという態度になってきたのです。これではどちらが主権者なのか分かりません。関係が逆転しています。私たちが、これから考えなければいけないことは、やってもらうことを考える前に、自分たちで協力すれば、何か出来ることがあるのではないかとということ、まずは検討してみようということだと思います。これは、まちを治めるという心意気だと思います。

これまでの私たちは、どちらかという個人として生きてきたのだと思います。出世とか、子供の進学のように私生活の充実が中心になっていたのではないのでしょうか。しかし、これからは、自己責任の私的領域だけで生きることは難しくなっていきます。これは年齢的なこともあると思いますが、そのような社会に突入しています。

地域で仲間をつくるということは、自治基本条例を本当に実りあるものにしていくためのベースとなることです。そして、地域のために何か出来る、人のために何か出来るというような生き方、必要とされて生きるということを追及してみようということです。

そして、地域のことは地域で決めるということです。地域のことを一番よく知っているのは、そこに住んでいる住民です。住民の皆さんが決定に関わっていくということが、決定の中身を保証します。その決定に参加し、意見を述べても自分の意見が必ず通るわけではありません。時には妥協したり譲ったりすることも必要です。しかし、皆さんで納得して決定していくということが大事なのです。

そうすると、議会は何をやるのでしょうか。第13条第1項では、「公益の実現に努めます。」と書いてあります。公益の実現というと非常に幅が広いです。ですから、公益とは何かということについて、市民が合意していくということが実は大切なことなのです。その

ためには、市民参加や地域での人々のつながりが必要になってきます。議会が公益を実現すると書いてありますが、その公益の合意に市民が関わっていくこと、発言していくことが大切だと思います。

そして、自治体政府についてですが、自分たちの代表者を選んで、信託しているその自治体政府の行動に目を向けていくことが大切です。第18条第1項では、「効率的で透明な自治体運営」と書いてありますが、実際はどのようなのでしょうか。同条の第2項で「行政サービスの向上を図る」と書いてありますが、実際はどのようなのでしょうか。常日ごろ、みんなで議論し、意見を述べ合うということが大切です。同条の第3項で「情報を市民に分かりやすく、広くいきわたるよう努めます。」と、同条の第4項で「市民に分かりやすく説明します。」と書いてあります。その他にも第14条第3項に議会活動の分かりやすい説明について書いてあります。「分かりやすく」と何回も出てきますが、これは実に大変な規定です。行政の方にとっては地獄の規定と言われています。ニセコ町は、最初に自治基本条例つくったと言われますが、分かりやすい予算書をつくと条例に書いてあります。職員は必死です。一度ホームページでニセコ町の予算書をご覧になって下さい。道路予算についても地図を載せるなど膨大な量です。あらゆることを分かりやすくということに職員が縛られています。それでもどこが分かりやすいのだと町民から言われてしまいます。本人が分からなければ、分かりにくいということですから。これから越谷市の職員は大変だと思います。市民の皆さんも役所の文章が、分かりやすくなっているか、読んで分かったかどうか確認してみてください。

そして、第6条には、「市民および市は、協働を基本とした市政の運営に努めます。」と書いてあります。市民、議会、執行機関が協働してまちづくりを進めるためには、自分の意見だけが正しい、あるいは、自分の要求が必ず実現されるはずだと思っていはいけません。何人かで話し合いをしている中で、自分と違う意見の人もいると気がついた瞬間を公共に目覚めたというそうです。公共とは、大それたことではなく、異なる意見を持った人たちが、譲り合って生きているのだということを理解すること、そういう単純なことなのです。第12条第3項には、地域コミュニティ組織と市民活動団体の連携について書いてあります。これからは、自治会などの組織と、様々なボランティア団体やNPO団体、その他PTAなども含めた団体が連携していくということを実験していくことになるのだと思います。

先程、仲間と公共を楽しむと言いましたが、人々と譲り合いながら、共通の目標に向かって手を携えていく、これが楽しくないわけがありません。最近、ボランティア活動や自治会活動をしている方が、参加者が少ないことをこぼしています。しかし、少ない人数で

も集まった人たちが楽しそうに活動していれば、周りで見ている人も今度参加してみようと思うかもしれません。そのように楽しく活動していくこと、公共は楽しいということを知り合っていくためには、今活動している人たちが愚痴をこぼさず楽しむことが、実は大切だと思います。

自治基本条例は、まちの憲法とよく言われています。この素案でも最高規範と位置づけています。つまり、この条例をつくっただけでは、何にも変わらないということです。考えてみて下さい。憲法が、直接、私たちの暮らしを守っているのではありません。憲法25条には、「健康で文化的な生活を保障します」と書いてありますが、その下にある生活保護法によって生活保護が実施され、初めて権利として保障されます。ですから、自治基本条例に参加を保障しますと書いてあることで、参加の権利が具体的に発生していると考えないほうが良いと思います。そのための、市民参加条例などによる具体的な仕組みをつくっていく必要があります。越谷市の素案を読んでも、情報の共有に関する条例、参加の条例、協働事業についての条例などが考えられます。また、自治基本条例の見直しも考える必要があります。条例は、議会で最終的に議決するのですが、皆さんもそのことに目を向けて参加していく、監視していくという責任があるのです。

今後、越谷市でもたくさんの参加の機会が具体的に用意されると思います。皆さんには、その参加の機会を是非利用していただきたいと思います。声をかけ合って積極的に参加して下さい。

そして、身近なところで仲間をつくることから始めて下さい。仲間づくりがすぐに協働事業に発展するとは限りませんが、仲間がいなければ事業は出来ません。

地域には、お年寄り、子ども、単身者、外国人など様々な人たちが暮らしています。そのことをしっかりと受けとめていく必要があります。そのような人たちが混ざって肩を寄せ合っている、混住社会を私たちは生きています。そのような視点で地域をつくっていくということが、これからの方向なのだと思います。

最後に、行政についての話をします。自治基本条例が出来て、一番迷惑をするのは行政の職員のはずです。なぜなら、行政のやり方が変わるからです。これからは、市民がまちを治め、行政が手助けするという関係になります。行政は、仕事のやり方を徹底的に変えていかなければいけません。市民が市民らしく、本当の市民になっていくための勉強ももちろん必要ですが、実は、行政の側に多くの問題があります。その典型として、「時間切れ行政の必勝」という有名な言葉があります。事業計画や道路計画など何でもいいのですが、行政と市民がもめるとします。時間をかけて何度話し合っても決まらない、そうすると最後には時間切れになります。時間切れになると、普通は引き分けになります。スポーツで

も何でも時間切れは引き分けのはずですが、なぜか時間切れになると、行政は原案どおりとして決定します。結局は、行政の必勝ということになります。

このようなことを、どのように改めていけば良いのでしょうか。市民と話し合っ、市民の納得を得ながらまちを治めていくために、行政は時間切れに持ち込んではいけません。時間切れの場合は、また引き続き議論する、そのような行政体質になっていかないとはいけません。

どうもご清聴ありがとうございました。(拍手)

【質疑応答】

○質問者

私も自治会に所属しているのですが、自治会と新しいコミュニティが上手く連携出来ていないと感じています。自治会と新しいコミュニティが上手くいく方法があったら教えてください。

○辻山幸宣先生

一昨年、札幌で行われた日本行政学会という行政学の学会でも、旧来の自治会などと新しいNPO等との連携をどのようにしていくのかというテーマでの議論がありましたが、私は、このことについて議論をしても仕方がないのではと思っています。そこで活動している人たちが譲り合っていくしか方法はないのではないのでしょうか。最近の動きを一つご紹介しますと、コミュニティプラットフォームという考え方を総務省のコミュニティ研究会が打ち出しました。市内を小学校や中学校の学区程度の区域に区切って、そこをコミュニティとし、そのコミュニティの参加団体として、自治会、様々なNPO団体、PTA、婦人会などのあらゆる団体をそのプラットフォーム上にのせて、その地域のコミュニティ組織として制度化しようという考え方です。

福岡市が、似たような制度を始めているのですが、実態を聞いてみると、運営の主たる役割を担っているのは、やはり自治会で苦労されてきた方が多いようです。

○質問者

今後は、自治会の役割が非常に大切になってくると思います。しかし、自治会自体は最近衰退し、政策的なてこ入れが必要だとも言われています。自治会が衰退せずに元気に活動していくためのヒントみたいなものがありませんでしたら教えてください。

○辻山幸宣先生

この自治基本条例の素案にも地域の自治組織の役割を大切にしていけることが書いてあると思います。まずは、行政が反省し、自治会と詰めた話しをしなければいけないのではないのでしょうか。何の報酬もなく、長い間、地域のために汗を流してくれる人なんて世の中にそうはいません。結局、行政が、回覧板でのお知らせやごみの集積所の問題も含めて、そのような地域の方たちに寄りかかってきたという部分があるのではないのでしょうか。行政の側から、地域の主人公の集まりとしての自治会が基本となる関係に組みかえますということを提案する必要があると思います。仮に、行政に、そのような知恵がないというのであれば、自治会の側から、積極的に議論を進めていくべきだと思います。自治会は行政の下請ではない、地域における主権者の集団なのだというようなことを主張するべきだと思います。そうして行政との関係を見直すことで、他のNPOなどのコミュニティ組織との連携も上手くいくのだと思います。