

「自治基本条例とは何か」
ーその意義と課題を考えるー

帝塚山大学大学院法政策研究科 中川幾郎

はじめに

自治体改革の道筋

地域社会改革→地域政治（直接民主主義と間接民主主義と）改革→行政改革

1. 自治基本条例制定の意義

(1) 自治基本条例とは何か

- ① 自治体最高規範性の確立
- ② 自治体運営理念・原則の確認
- ③ 市民（市民団体）、政治（議会）、行政（首長・職員）三者の役割、責務の明記
- ④ 住民（市民）自治、団体自治の関係性確認
- ⑤ 自治体独自制度の根拠条例（市民参画、住民投票、行政評価、パブリック・コメント制度、外部監査、NPO支援、住民自治協議会システム等）

(2) 市民自治（住民自治）とは何か

理念的に説かれるばかりで自治法に明確な規定無し
市民自治システムを条例で明確化する必要性がある

(3) 二つの市民自治

- ① コミュニティ型自治（共和主義的）＝地域共同社会
 - ② アソシエーション型自治（自由主義的）＝目的別結社社会
- ※ この二つがそろって活性化する

2. 自治基本条例を必要とする時代背景

(1) 自治体自立のために

- ① 理念（文化）
- ② 原則
- ③ 仕組み
- ④ 主体の明確化

(2) 総務省による改革の方向から

- ① 三位一体改革（財政縮小）
- ② 自治体破綻法制の改革（会社更生法型から民事再生法型への転換を想定）
- ③ 公債発行の準許可制から自由化へ
- ④ リスク管理の強化

(3) 戦後の分野別・省庁別住民組織の解体と再編成へ

- ① 超高齢化・少子化

- ② 過疎化
- ③ 人材資源の無駄遣い
- ④ 地域における総合的課題解決能力の喪失

3. 自治基本条例に関わる幾つかの重要概念を通して（思考の転換を）

- (1) 「参画」と「協働」「まちづくり」を問い直す
- (2) 情報の提供・公開・共有、それぞれどう違う
- (3) 「市民」概念のとらえ方（寝民、居留民、市民すべて違う）
- (4) サービス受給者、租税負担者、経営者
- (5) 制裁的責任、機能的責任、応答責任、説明責任

4. 改めて「自治」づくりを考える

- (1) 例えば兵庫県篠山市では「自治」づくり＝「まち」づくり、と定義
- (2) 90年代までの「まちづくり」を反省する
地域経済活性化、商店街振興等、ほとんどが経済的動機から。そして…阪神大震災
- (3) 真のまちづくりとは…
 - ① コミュニティレベルにおける社会資本形成の営みを意味する
 - ② 「社会資本＝Social Capital」の三層構造
ヒューマン（社会関係資本）、ソフト（社会的共通資本）、ハード（インフラ）
- (4) まちづくりの段階論
 - ① 安全・安心（災害対応、犯罪防止）
 - ② 機能性の整備（弱者にとって住みやすいか）
 - ③ 社会的関係の場として（コミュニケーションは活発か＝信頼と面識社会づくり）
 - ④ 真善美の面から（学び、美しさ、ハイモラル）
 - ⑤ ローカル・アイデンティティの確立

5. 日本型地域社会の再生シナリオ

- (1) 地域社会への分権化
 - コミュニティに生活総合性を回復させる。
 - アソシエーションとしてのNPOを活性化させる。
 - ・ Community Based Organization(CBO)としてのNPOに注目
 - ・ 地域コミュニティ再生のカギ、「クロス・オーバー」のチャンネルづくり
 - 公共的支援の制度化のために
 - ・ 人材、情報、技術、施設、器材、金銭の成熟度に応じた段階的支援
 - ・ 既成団体の既得権である間接補助、直接補助の見直し（自立のための支援へ）
 - ・ 縦割り行政との団体関係の見直し
 - ・ 情報公開から広報へ→公正、正義の概念から積極的評価を求めるという姿勢

(2) 行政組織内の分権化

- お役所公務員から自治体政府職員への転換
- 中央集権思考（住民もこれに侵されている）から地方分権思考へ
- 統治型行政観念から市民統制型行政観念へ
- 機関委任事務型、法律・通達準拠主義から自治・自主立法主義へ
- 政策評価システムの形成と総合計画のシステムの見直し
- 地域担当職員制度、支所、現場での政策提案、経営競争導入
- 職員評価システムの改革
- 予算システムの改革

6. 市民と自治体政府職員のための「まちづくり政治学」

- (1) 市民、政治（首長、議会）、行政（役所）の三角関係を問い直す
- (2) 公共概念を問い直す－「官・民」と「公・私」の違い
- (3) 「公益」とは果たして何か
 - 「不特定多数の第三者利益」だけで良いか、何か欠けていないか…？
 - まちづくり＝市民自治の実践はコミュニティの再生過程
 - 「面倒さ」と「弱さ」の承諾
 - 自治 (Autonomy) 能力と経営 (Administration) 能力の確立
- (4) 時間、空間、人間（集団）三つの「間」への愛着→帰属意識
※どのまちづくり活動でも、やがて底力を発揮し始める人びとの共通性……？

7. 実践的まちづくりのために（反語的まちづくり論）

- (1) 夢はあるか？（明日はどんな生活がしたいのですか）→不満・不安ばかり
- (2) 自惚れず、卑屈にならず、自らを省みる力があるか？（実現のためにどんな資源が活用できますか）→こんな土地に何があるというの
- (3) 他人の意見、外部の批評に耳を傾ける力があるか？（外部や他者はどのように評価していますか）→よそ者のということなど聞いても仕方ない
- (4) ネットワークやコミュニティ（地域共同社会）は生きているか？（コミュニケーションはできていますか。またその質と範囲は？）→近所とろくろくおつき合いもない

「自治基本条例とは何か」

—その意義と課題を考える—

帝塚山大学大学院法政策研究科 中川幾郎

今、事務局のほうから講義を行ってくださいとのことでしたのでさせていただきます。それでは、まず、7つの条例があり、いずれも有名な条例です。この7つのうち私は5つまで関わっています。宝塚市、生野町、伊賀市、名張市、篠山市です。自ら起草委員となったのは、生野町、伊賀市、名張市で、篠山市はアドバイザーという意味で側面から助言させていただきました。多摩市とニセコ町は遠隔地ですので関わっておりません。なお、ニセコ町は途中で改正されています。改正されるまでは、議会の規定が入ってませんでした。日本で第1番目の自治基本条例ということで有名となっておりますが、厳密には自治基本条例でないと私は言っています。なぜかというと、議会がなかったからです。その後、私たちの批評、批判を受けたんでしょうか、ニセコ町は全面的に改正されて、ざっくりした条例を精密に改正されて議会の項目も入っています。ですので、今お手元にあるのは改正後の、非常に緻密となったほうの条例ですからこれを第1号と思わないでいただきたい。それから、宝塚市も大変ざっくりとした理念条例です。あまり詳しい規定は入っていません。なぜかと言いますと、宝塚市は自治基本条例の中に盛り込むべき新しい施策をもうすでにたくさんやり過ぎてきている、すでに条例化できている、ということで個別各論の議論よりも理念をきちんと明確にすることに力点を置かれた。だから、基本理念条例だと思っていただいたほうが良いと思います。他は名張市、伊賀市は新しい制度も一緒に自治基本条例に一気呵成に盛り込んだわけですね。特に全国にも先駆けてコミュニティベース、つまり小学校区単位より小さい住民自治協議会を条例設置するところに踏み切った、非常に注目されている条例です。生駒市もそちらの方向まで目指すのかなと私は思っておりますが、生駒市的に考えますと、どうやら水準から言うとニセコ町レベルには当然達せなければならないだろうし、住民自治の観点からも名張市、伊賀市ベースのことも

ご議論していただいたほうがいいのではないかと思います。条例の説明はその程度で置いときまして、そもそも自治基本条例とは何なのかと疑問もあるかと思いますので、そのあたりの説明をさせていただいたらどうかと思います。先ほど池田課長からお話がありましたように、これだけたくさん先進事例が出てまいりますと、条例そのものを作る作業はさほど難しくない事態になりました。つまり、先発の功績を借用すればよいという部分があります。そのような作業は法制の力を使えば、かなりスムーズにできると思いますので、むしろ委員の皆様には、自由活発にどんなままちにしたいか、ということのご議論をいただけたらいいのではないかと思います。ただ一つだけ他の町でよく混乱していることがあるので、その経験上お願いがありますのは、行財政改革懇談会でも行財政改革審議会でも何でもないので、むしろ将来どんなままちにするんだ、という将来ビジョンを立てて、それに基づいた制度設計を考えていこうという委員会だと私は理解していますので、ご批判はいくらやっていただいても結構ですが、対案を出していただきたい。ならばこうしようという案がないのであれば、単なる批判に終わってしまう。そういう委員会だったら、前に行かないんですね。つまりビジョンをもっと立てていこうということに力点を置いていただきたいというのが私の希望です。

それでは、市民自治基本条例とは何なのかということをごさんと共有していきたいと思えます。もう1回元に戻っていきますと、市民自治検討委員会とは、団体自治と住民自治、市民自治とをどのように制度設計して優れた生駒市に切り替えていくかということが役割です。市民自治とか色々な現場をご存知の皆様から提案をいただきたいと思えますが、その一方で団体自治に対する市民からのコントロール・統制も制度設計に入ってくることは当然です。でありますので、両方議論するとなると、自治基本条例そのものを構想していったほうが、その議論としては効率的かつ効果的である。現在、50位の市民自治基本条例がありますが、その背景として、自治体改革を完遂しようということと連動していると思えます。自治体は、議会・行政・住民の3者で構成されてますが、住民を構成する社会は単なる地域社会だけでなく、NPOという特定課題をみんなで解決していこうというアソシエーション型の市民活動団体も住民が

構成している。その2通りの社会が今弱ってきているので、その社会をどうすれば活力ある社会とすることができるか、という改革を考えなければならない。それから、地域政治も今のままで良いのかという意識も射程のなかに入ってくる。多くの自治体では、議会は置いて、行政と住民の関係だけでまちづくり基本条例だけでいけませんか？という時代が、過去3・4年前あったのは事実ですが、それでは自治にならない。議会も含めて一緒に議論しましょうというのは確認済みであるので、議会の議員さんも入っていただいている。ですので、地域政治改革とういのも当然それに連動して取り直されてくる。それらを踏まえ、たうえで行政が根本的に改革していくという流れになり、行政改革が進めばそれが地域政治に帰ってくるという循環関係を活性化させることと思います。

自治基本条例の意義ですが、自治体の最高規範性を確立しようということです。法律学的議論で言いますと、憲法に対する法律の関係と同じにはなりません。法律の議論では条例の上に条例は作れません。ですから自治基本条例違反の条例が後に議会で可決されても無効とすることができないことが事実です。憲法違反で無効なんて最高裁判所の判決をもらうことはできません、条例としては対等ですから。しかし、何がそこに発生するかというと政治責任です。自治基本条例を認めておきながら、その最高規範に謳われている理念・原則を破るような条例を作った場合、その政治責任が問われるということです。しかし、その責任を実体化するのは市民の監視・関心しかありません。このことをご理解いただきたいと思います。

次に、自治基本条例で謳うべきはなにか、自治体の運営理念・原則を確認することだと思います。理念とはなにか、それは自治体の住民みんなが納得し、合意した守るべき価値です。市民憲章とか都市宣言とか全部、ここでいう理念として承認されてきているものであるから、自治基本条例にもそれを溶け込ませるべきでないでしょうか。例えばよく言われるのが、人権を守ります、環境に配慮します、平和なまちづくりに努めますとか、オールドタイプモデルではありますが、これらも見落としはならないと思います。文化に対する態度とか、新旧住民の調和ということも謳っているところもあります。これが運営理念です。この理念に反するような条例は作りませんとい

う宣言ですよ。原則の確認、これは行政・議会・住民自治、それらを通じてどういう原則でいくかという事ですが、一番多くて、最近出てきているのは、参画と協働を原則としますとか、情報公開でなく情報共有を原則としますというのが随分よく出てきています。それから自治基本条例という限りにおいては、市民の役割と権利を明記する、この市民の中にはどのような市民層を包含するかについては、少し議論が要ります。例えば選挙権を持っている、日本国籍を有するものに限定する部分はここだけですと、それ以外は原則的に市内在住者あるいは定住者は全部対象となりますとかということも議論していただきたい。住民投票の場合とかでもその問題が出てきます。ですが、原則的にこの街に住んでいる方々は内国人、外国人問わずこの条例の適用対象ですよと、基本原則はそこにいくのではないのでしょうか？法人市民もここに入ってきます。団体市民とも言われますが。法人市民とは法人格を持っているところしかないということで、団体市民という言い方をするとところもあります。それから、それをさらに区分けして、事業者及び団体と分けたりするケースもあります。これはすべて市民の範囲に入ってくるということです。それから、政治、議会ですね、議会の役割と責任とういことも明記していく。非常に突っ込んだ積極的な自治基本条例の中では、議会倫理規定につながっていくような条項が入っているところもありますし、議会の完全公開といったこともここで宣言している自治基本条例だってあるわけですね。例えば三重県の伊賀市の自治基本条例を受けて、議会の役割と責務をさらに発展、拡大させて、伊賀市議会基本条例というのが制定されています。その中で、議員の口利き禁止・倫理規定が細やかに規定されていると聞いております。それは自治基本条例制定に関わった議員の発意、イニシアティブで制定された、日本で市町村レベルで初めての議会基本条例だと聞いております。最後に行政、行政といっても行政の長である首長とそれの補佐役といわれている職員集団がありますが、この2通りの行政の役割・責務を明記していくということになります。

それから、なによりも住民自治と団体自治の関係性を明確にすることが自治基本条例では大事なことではないだろうか。と言いますのも、住民自治に関する規定は地方自治法上存在しているのかという疑問があります。今時、第17次だったかな？地

方制度調査会答申を受けて、西尾勝副会長の提案を受けて、実体化したと総務省が言っているが、西尾先生に言わせたらこんなものは全然実体化してないと怒っているのは地域自治区制度です。地域自治区という制度ができるようになり、住民協議会も地方自治法上の制度でつくれるようになりましたが、これは住民自治とは言えないといった批判があります。というのは、区長も首長が任命するわけですね。みんなが選ぶわけではない。推薦を受けてではあれ、首長が任命するわけで、これは行政機構の分権版であるという解釈が今日主流です。それから住民協議会も近隣型政府、自立型住民政府とは言えず、あくまでも首長の諮問に対する答申を行う機能が非常に重点になってますから、これは住民自身がつくっている住民協議会とは言いがたいという批判がありますので、私たちは地域自治区制度よりも条例設置の住民自治協議会のほうが使いやすいし、住民自治も活性化するとは主張はしているが、それは皆様方ご議論ください。

いずれにしても、地方自治法上、住民自治のシステムに関する精密な規定は存在していない、というのが私の立場です。ですので、この条例の中で、もしですよ、生駒市が小学校区単位以下のレベルの住民自治協議会システムをつくるのであれば、それも規定に入れて、団体自治である議会・行政との役割に関しても整理する必要がある。それを規定できるのは自治基本条例だろうということです。

最後に、自治基本条例の中で、今まで個別条例で整備されていなかった新しい制度を盛り込むことができます、一緒に。例えば市民参画を原則化する市民参画条例であるとか、住民投票を制度化する住民投票条例であるとか、外部の市民も関わって行う行政評価システム条例であるとか、パブリックコメントの制度も自治体の主体性に任されているから、パブリックコメントの制度も盛り込むか、あるいは、一般市では義務付けられていない外部監査を導入するか、中核市以上は包括外部監査の義務がありますけれども、これは少し精密かつコストがかかる監査です。そういう包括外部監査でなく、その自治体独自の外部監査を導入することもできます。一般市は外部監査を義務付けられていない、これをさらに外部監査を義務付けていく方向にもっていくか、それからここにも NPO の団体さんがこられています、これらの NPO に対する支援

制度を条例化するか、そして最後に先ほど申し上げた、住民自治協議会システムをもし制度化するのであれば、本条例の中に規定を入れるかどうか。伊賀市は住民協議会という章を興して、合計20数カ条規定を入れてあります。つまり、そのような今まで無い制度もここに盛り込むこともできますということです。情報公開など既にある制度に関しては、情報公開の原則というところで、原則を謳うところで、その個別条例とつながってますよという、そういう体系化をすれば良いと思います。世間一般によくある、俗論といいますか、失礼な言い方かもしれませんが、批判も自治基本条例をつくるという作業のときによく言われるのですが、その最大のもは憲法第8章4カ条で地方自治の規定がちゃんとあり、それを受けた膨大な地方自治法がちゃんとあるじゃないかと、なのに何で自治基本条例が改めているの？という批判があるんですけども、地方自治法に規定されていない、自治体独自の仕組みを記載した場合は、自治基本条例の中にそれがきちんとメニュー化されていることのほうが見やすいということが1つ、2つ目は小学生、中学生のような将来のまちの担い手となってくれる若者、子供たちにも分かる、このまちの仕組み、全国共通の部分とそのまち独自の分とが一緒になっていて、それが一覧的にメニューリストとして分かるような、そういう手引きとなるようなものがあるべき必要があるのではないかと、という反論ですね。正直言いますと、地方自治法というのはものすごい膨大な法律で、私でも全部条文を読みきった記憶はありません。そのくらいに精密で、細やかな法律であり、それが一般市民のものになるとはとても思えません。それを普通の市民の手に取り戻すという、云わば翻訳書の役割を果たすということ、それから小学生・中学生といった子供たちのわがまち生駒のしくみという科目がないにしても、そういう時間があれば、テキストに使ってもらえる、とういようなものを作るべきではないかと思っております。

もうひとつ、時代背景に入りたいのですが、なぜ自治基本条例がつくられる動きになってきたのかは、内部的な市民の意識の高まりによってつくられていくという流れが一方の肯定的な方向としてあるのですが、もう一つ、つらい外部条件によって自治体が真剣に取り組まねばならなくなったという状況も否定はできない。それは三位一体改革による財政の絶対的縮小が避けられないということと、自治体破綻法制が平成2

0年度から適用されます。その自治体破綻法制の中身は、今までのような自ら手を挙げて重要再建団体にして下さいと動いてもらえる制度でなく、イエローカードの段階になったら、無理やり再建計画を出してくださいと、レッドカードになると様々な権限を停止し、云うなれば国の指導の下で無理やり再建せざるを得ないという、2段構えの、ある種かなり強制力をもった制度に切り替わります。その変わり方は、会社更生法型のような今までのやり方から、民事再生法型、あるいは破産法型に近づくわけですね。そうなりますと、会社更生法型であれば債権債務は保全されるわけですが、民事再生法型、破産法型であれば、債権債務は減債されます。今の夕張市みたいなところであれば助かるわけですが、それは必ずしも借り手にとって助かる話であっても、貸し手にとっては助からない話ですので、民間金融機関は、今までより以上に自治体の財政を厳しく監視する、評価する方向に入っていきます。もうすでに都道府県及び政令都市はすべてランキングは終わっております。次は中核市に向かっています。いずれ特例市、一般市全部、アイアンドアール社、エスアンドピー社は作業を開始し、進めていくでしょうし、モデルはもう作られています。新しく4つの指標が自治体財政に関して適用されるようになって、今までのように普通会計だけで成績が判定されている時代は終わります。一般会計だけでなく、特別会計も含めた連結決算方式になって、そのなかでの実質赤字比率なども判定の対象になる。それから公債比率ももっと精密に測定されますから、財産たくさん持っているといっても片一方に借金たくさん持っているとなると成績は悪くなってしまわけですね。そういう意味で自治体は今まで以上に強い財務体質に転換せざるを得ないということだけでなく、パフォーマンスの低い、市民意識の低い、役所の透明度の低い、ガバナンスの度合いが悪い、というところは銀行はお金を貸すリスクを回避しにかかると思います。今の改正された商法の下では、妙な貸し倒れ等が発生しますと、株主代表訴訟のリスクに当然さらされる訳ですね。ですので、これからは銀行の経営者は地方公共団体といえども、お金を貸すのにかなり厳しい視線を向けるということは必定でありますから、そういう透明性の高い、強い自治体にならねばならない、となると住民も含めてしっかりとした自治体につくりあげていくという、そういう協力をしなければならないと

思います。そうしますと、当然リスク管理を強化しなければなりません。ご当地は今大変な試練にさらされているわけですが、はっきり言いまして、これはリスク管理がなっていなかったということではありませんでしょうか？つまり、モラルハザードも防げなかった。ということは、市民統制がきちんと作動していない、ということですね。自己統治力も弱っていたということになるのではないのでしょうか？何のことを言っているかはあえては言いませんが、もうお分かりだと思います。そのあたりも含めもう一度考え直す必要も出てくる。放ったらかしだったのではないかということですね。その辺をどのようにシステムの的に我々がきちんと制度を提案できるのか。それから次に、全国どこのまちも地域社会が弱っています。特に地域団体は高齢化し始めていって、ご熱心に役員、委員をしてくださる方も平均年齢60歳をはるかに超えて、もう70歳代の段階に突入しています。都市部においてもそうです。70歳代が悪いといっているのではなくて、私ももう10年経てば70歳代になるわけですが、体力等を考えると、いつまでもいつまでも60・70歳代が中心となると、将来的にみて安定性に欠ける。やはり、きっちと20、30、40、50、60台が共存している状態の団体であって、そういう団体構成にしていくにはあまりにも切断されている状態である。これは都市部でもはっきり言われています。その割りに各種団体ごちゃごちゃ作りすぎてしまいまして、行政のエゴイスティックな縦割りで、協力団体を民間にたくさん作りすぎてしまいまして、地域の人材を無駄遣いしすぎてしまっている。なので、この無駄遣いをできるだけやめるべきではないか。せっかく貴重な人材を縦割りの様々な団体に投入しすぎて、総合的な力が出ていないのではないか。そういう意味で地域における総合的課題解決能力を回復していくためにはどうしたらいいのか、ということも地域の住民自治の世界では考え直していかなければならないかも知れません。ただ、生駒は都市型社会ですので、過疎化の問題はまだクリアできます。しかしながら、新旧住民、新住民と旧住民との融合といえますか、手を結ぶという関係についてはまだ卒業していないな、という印象がありますので、これももう一つの課題だと思います。

次に3番にいりますが、改めまして、自治基本条例に関わって幾つかの重要概念を

ご議論なされると思うので、それについて一つの考えるヒントといただけますか、申し上げたいと思います。この資料2の説明の文書の中にありますが、住民参加から市民参画へとか、行政と市民との協働という言葉が出てまいります。これは前にもお話ししたときに少し皮肉っぽく言った記憶があるのですが、参画と協働のまちづくりになると思うのですが、参画と協働のまちづくりという言葉があまりにも軽々しく、世間に飛び交いすぎているという批判をしました。どういうことかと申しますと、参画と協働のまちづくりと言いながら、参画の制度はどこにあるのかというと、見当たらない。協働のシステムはどこにあるのかというと、見当たらない。じゃあまちづくりって何なのという定義もしていない。まちづくり参画へというのは単なる参加ではありません。参加というのはあるプロセスの一部に関わってもらふことですね。プロセスというのは物事をやる時というのは、意思形成過程、つまり何が問題なんだろう、どうしたらいいんだろうということを議論する意思形成過程から、じゃあこうしようと決定する決定過程、それから決定したことを皆で実行する実行過程、実行したことをもう一度評価し、修正し、反省し、次の施策にこういうふうに反省点をいれるといった評価・修正・反省過程、大きく分けてこの4つのプロセスがあるのですが、この4つのプロセスすべてになんらかの形で住民・市民が関わるができる、そのような形になっていなければ、参画とは言えないわけですね。ただ一人の人が全部それに関わると言っているのではなくて、そのプロセスいずれもが市民に開かれていることが大事です。そうでなければただの参加です。参加というのはよくあるのは実行過程だけ市民に助けてもらおうか、企画を立てたのは役所、それを決定したのも役所、実行するときだけ市民に実行委員会に入ってもらってやってもらおうか、こういうのを私は悪口でアリバイ型市民押し付け参加と言っておるんですね。こういうのはもうやめましょうということです。それから、協働というのは **co-production** というのが語源だと前回言いましたが、単に協力することだけではありません。協働で責任を持つことです。ですから、本来の語源から言いますと、協働生産を意味するわけですね。プロデュースを意味しますから、単なる協力、コラボレーションではありません。ですから、一旦行政の領域の仕事を委託という形で関わってやる協働もあれば、市民側に責任が

ある仕事を、行政から人の応援をもらう、知恵の応援をもらう、場所の応援をもらう、お金の応援をもらう、と色々ありますがこれらは補助です。その補助をもらってやることに関して、市民も責任をもつという協働というものをもう少し洗い直して、立体的に考えていく必要がある。最後のまちづくりですが、まちづくりという言葉は、手垢にまみれた真っ黒な言葉だと思っておりまして、あまり使いたくないのです。きちんと定義しますと、これは社会資本の蓄積及び活性化、再活用のことを意味するものだと思っております。社会資本といったら道路、鉄道、河川、建物というふうに思われるかもしれませんが、そうではなくて、今日的な社会資本概念でいう、人材・組織・技術・ルール・マナー・伝統・美意識・倫理意識等も含めたソフトな資源、それらの上で成り立っているハードな資源、そららをもう

一回組み直して、我々の本来の自治に資するような形に再体系化する、それをまちづくりと定義したいなと思っております。つまり、人づくり、仕組みづくり、物づくりと進む取り組みであると、場合によれば、人づくり、仕組みづくり、物壊しになるかも知れません。いらぬものは捨てる、作り直すということになるかも知れません。これが、物づくりから始まるのがまちづくりであると勘違いしていたところに大失敗があったと思います。それから情報のことですが、市民に責任を持ってもらった行政経営がある分、色々新しい公という言葉がありますけれども、その新しい公の領域を協働に背負っていただく、開拓していこうと考えたりする、あるいは行政の事務を市民に委託してもらおうとか、市民活動に行政が参画して補助をしてあげる、あるいは、役所の職員が市民的に協力するなんてこともあるんですけども、それらを実行可能にするには単なる情報公開では足りませんよ、情報をオープンに共有しなければ駄目でしょうということまで議論を進めていく必要があるのではないかと。例えば最近よく言われる言葉で、住民満足という言葉がありますが、私はこの言葉はイカサマ言葉だと思っています。少し私の主張が強ければお許しください。なぜいい加減な言葉かと申しますと、もともと消費者満足から出てきた言葉ですが、市民というのは消費者だけでしょうか？市民は単なる消費者ではありません。市民は租税負担者であるとともに、サービス受給者でもありますが、経営者でもあるはずで。政治的には主権者

です。であるならば、満足というのはこういった消費者満足の概念に使うべきでないと思いますね。消費者満足の概念を使っていくのであれば、可能ならば、全国どこでも共通に保障されなければならない、例えば住民票の交付サービスであるとか、そういう共通パターンのサービスを全国比較したときに、生駒はいいぞっといったような満足度は発生します。しかし、保育所の保育料金に対するサービスなどは料金を議論せずにして、サービス水準ばかりを議論していたのでは、満足は達成できません。この料金にしてはよいサービスをしているやないかということで分かるわけで、このサービスにしてはこの料金安いよと、どっちかを定数を一定にしなければそんな満足は測れません。ところが、もっとサービスは高く、もっと料金は低くという愚論、俗論が横行し過ぎているのではないかと、経営者になってないわけですね。その原因は情報が共有化されていないからです。経済学の世界では、野口先生がご専門で権威ですが、情報の対照性と言いまして、商品に関する情報と価格、コストに関する情報が供給側と消費者側とが双方が共有して始めて、あなたのところの会社の製品いいよ、あなたのところ少し高いよ、という消費者側からの評価ができるわけであって、それが最大限満足されることを消費者満足というわけです。情報の対照性がないわけです、かなりの事業領域に。そのためには市民側も情報の対照性を獲得するには、情報を共有するということまで行政に情報を出してください、ということをお願いすると同時に、市民側も情報の共有性を確保するために学習しなければならない領域がいっぱいあります。そこのところを邪魔くさいと放ったらかしで批判することはできない。なので、私は市民満足度という言葉はあまり使いたくないと思っております。むしろ、経営に協力・参画しようという市民こそが満足度を議論できる資格があるのではないかと考えています。そのためには、市民も定着定住型市民、このまちに残って生きて、子ども・孫に残していきたいという想いを持つ市民に成長していく必要があるし、そういう市民を行政も市民も頑張って増やしていく必要がある。そういう市民獲得競争にきているのではないかと考えております。行政側も単なる説明責任にとどまるだけでなく、とにかく何らかの困っている状態、矛盾のある場合、すぐでもなんとかするべく行動をするという応答責任、それから本来守るべきルールを守るという機

能的責任、過ちを犯したら制裁に服しますという制裁的責任、この4つの責任概念のもとに行動していくことを原則としてもらいたい。今の社会の風潮から言いますと、悪いことしても法にひっかからなければいいやんかという制裁的責任しか意識してないということです。規則ちゃんと守ってるのだから、現実現場がぐちゃぐちゃでもそれは私の責任と違います、規則が悪いのです、というのは機能的責任までしか意識していないということです。よく分からないけど、目も前のことに何とか太刀打ちして処理してあげましたやんか、その結果あちこちに不公平が生じる、あるいは癒着が生じるなんてことがあっても、それは私の責任ではないですというのは応答的責任までの限界。結果的にどうしてこういうことになったの？ときっちと説明できる、どれだけお金使ったの、なぜこんなお金の使い方なの？と様々な面からのご批評に対してお答えするのが説明責任。この4つの責任に組織というものが従っていただきたいですし、これを住民側も要求するときその情報を共有するというレベルでなければものが言えないのではないかと、いう気がします。なので、このあたりは突っ込んでご議論いただきたいなと思います。つまり、私は最初申し上げましたようにただ批判をする、要求をする、文句を言うだけの会議であればこの辺の議論はクリアできません。ここでは当然市民責任ということも議論の対象となってくると思いますので、そのあたりはよくお願いしたいと思います。

改めて「自治」づくりを考えるについてですが、兵庫県篠山市では「まち」づくりという言葉は、「自治」づくりだと定義しています。これも一つのヒントでしょう。90年代までの「まちづくり」という言葉はもうやめましょう、ということはもう申し上げました。それでは、「まちづくり」とは私なりの言い方ですが、一番肝心なことは安全・安心ということをきちんと点検していくことです。特に子ども、障がいをお持ちの方、あるいは在住外国人、女性という立場の方々にとって、本当に安全なまちなのか？安心できるのか？ということヒューマン・ソフト・ハードの3点から点検していく必要がある。大災害が起こってきたときに、これらの立場の人たちが置き去りになる、災害弱者になるということはもう証明されておりますから、今の時点でセーフティーネットをどれだけつくれるのか？それができていないのに儲かるまちだの、

美しいまちづくりだの、活気あるまちづくりだの、なんて言っているのは本末転倒ではないの？きちっとそこからやりましょうよ、というのをまちづくりの段階論で申し上げたいわけです。これは非常時に対応できるまちということですね。その次に、機能性を整備する、これは今申し上げた弱者にとっても住みやすいかどうかということですね。今申し上げたソーシャルマイノリティと言われる立場の人にとっても、日常生活がごくごく本当に普通に暮らせるような機能性を整備できているかということですね。これを言いますと、ユニバーサルデザインのまちづくりなんかな？と思われるかもしれませんが、私が言っているのはエスカレーター造れの、段差なくせだの、なんてこと言っているのじゃなくて、まちの人の心の中にそういう仕組みができておるか。白い杖をついて、道に、横断歩道に立ってられる方がおられたら、小学生のお子さんが「おばあさん、一緒に行きましょう」と手を取って歩いてくれる子ども達のいるまちにもっていったならば、ヒューマンリソース、ヒューマンウェアでもって、ユニバーサルデザインが貫徹できるわけですね。そういうことができていくかということをお願いして頂きたいし、3番目に、ようやくそれができて、コミュニケーションの活性化とか、それからコミュニティベースのビジネスだとか、NPOベースのビジネスなどが活性化すると思います。4番目にやっときさ、学びのある美しい、そして一般社会よりもはるかにモラルティーの高い、空き缶一つも落ちていない、たばこのポイ捨てがないまちに持ち上げることができる。5番目に全国どこにでもない、ここだけのまち、という風にプライドのもてるまちなる。順番はこれだと私は思っています。この順番を間違えて儲かるまちづくり、花ばっかりで飾っているけれど、痴漢の多いまちだとか、そういったアホな話は消えていくんじゃないの？というふうに思うわけですが、これらすべてをきちんと完成していこうと思ったら、基本はやはり面識社会なんですね。顔と名前がある程度分かる、そういうコミュニティベースのまちづくりができていないところが、これらを守れない、作れないということに相成ろうことかと思えます。そういう意味で、日本社会の弱っているコミュニティにもっと生活の総合性を回復させるということが市民社会の課題であろうと思っておりますし、それらのコミュニティが、総合的にいつでもどこでも誰でもが何でも語り合える団体集団になっ

ているかという、今分断されています。また、例えば障がい者の問題に対しても、その専門性に太刀打ちできていません、普通のコミュニティは。もちろん在住外国人の問題にも太刀打ちできていません。もっともっと専門的な知識の要る分野の話が身近に存在しているのにも関わらず、コミュニティがそこまで力が及ばないということが現実です。なので、そのあたりで専門的な力を持った NPO とどう手をつないでいくのかというのが次の課題としてあるのですが、この NPO 支援とコミュニティ支援とを両輪のごとく政策的にうっている自治体は、まだ政令指定都市を除いては数少ないです。しかし生駒のような都市型、新旧住民混合型のまちではこの 2 つは両輪施策として絶対必須不可欠だと私は見えています。となりますと、行政のほうもかなり改革してもらわねばならないと思いますが、これは自治基本条例を作ってしまったら、もういやが上でも改革をせまられてしまう、という関係になります。まず、意識としてはお役所の公務員、国の出先役人、県の下請け役人、という意識を持っている文化を、市民自治政府の職員であるという意識に転換してもらう必要があります。それから中央集権型志向がまだまだはびこっております。国会議員が一番偉くて、次が県議員、その次が市議員なんて考え方は改める必要があるのではないかと。我々にとって、それらの人たちに何の差はない。国と都道府県、地方、市町村はもう対等なのですから、対等な自治体政府だと、文化も変えていく必要がある。それから国が言っているから仕方ありませんという考え方でなくて、市民統制型の行政管理に切り替えていく必要があるわけで、そのためには機関委任事務型、法律・通達準拠主義から自治・自主立法主義に切り替えていく必要があるわけですが、機関委任事務は今現在、法定受託事務に変わっていますね、2000年4月から。法定受託事務といえども、その解釈上おかしいと思えば、国地方係争処理委員会に係争処理として持ち込めることができるわけです、承服しがたい場合は。今まではそれはできませんでしたから。それぐらいに自治体には自治権がかなり与えられてきている。今回の経済財政諮問会議の提案では、いわゆる国の法律で不備があるところは、自治体条例でもってそれを修正できる権限を与えてもよい、というところまで議論が進んでいます。となりますと、自治体が倒産するもあるいは衰退するもますます自治体責任ということに逆になるわけで

すね。そういうよい意味での変更は自治体責任が重たくなるということも忘れてはいけな
けないと思います。それから政策評価システムをきちっと作って、絵に描いたもちの
ようなくそ八百のような、目標数値もないような総合計画を破棄し、新しい総合計画
システムに持ち込んでいって、それを毎年毎年きちんと進捗状況を評価し、市民も一
緒に責任を持つというような総合計画に切り替えていくべき時期がもうすぐやってく
ると思われま
す。そうなりますと、さらに住民自治協議会若しくは地域の小学校区単
位での地域担当職員制度も発足する必要があるのではないか、あるいは地域担当職員
グループ同士の経営競争も職員評価として導入する必要があるかも知れませ
ん。今ま
で地域担当職員といいますと一人だけ貼り付けて、自治会あるいは様々な住民団体の
書記役・事務局みたいなのを仰せつかるというパターンがありましたが、これはもう
絶対に廃止してもらいたい、そういうことを言っているではありません。地域が自
立してもらうために、生き生きしてもらうために応援をする応援団であって、下請け
ではない。会議録も残せない、経理の処理もできない、そういう団体は応援する必要
はないと私は思っています。自立できないのだから。それは本来の自治から反すると思
います。そうではなくて、そういう団体も自立してもらって、強くなってもらうた
めに応援する職員集団だよと、それが地域担当職員だよと私は思っているんですよ
ね。
今神戸市は西区と東灘区で試行実験しておりますが、近々グループ型の地域担当職員
制度が平成20年度からスタートする見込みです。これはもちろん専任職員でなく併
任職員です。日常は例えば総務部の職員をしながら、金曜日の午後からは地域の話し
合いを
するとか、グループ長がいて、その中に10人とか15人の様々な専門の能力
を持った職員がアドバイザーとして地域に入っていく、こんなシステムです。です
ので、労働強化とならないような方法で、それをいかにして構築していくかというこ
とも、もしこの地域で住民地区協議会などができてきたら設計が必要となってくる。
これはすごい大きな改革になってきますが、それをやりきれない体力があるかとい
うところ
が問われてきます。そうしますと、職員評価システムも変えていかねばならなくな
ります。自治基本条例の話なのになんで職員評価の話までいくのかと、行政の人はび
っくりしてはるかも知れませんが、職員評価システムも今までどおりでいいのか、職

員集団というのは市民にとっての公共的財産であります。それが私物化されては絶対
いかないわけで、また、その職員が生き生き働いてくれることが市民の利益になりま
す。じゃあどうすれば職員が生き生きとして評価される、昇格する、昇進する、昇給
することについてインセンティブを渡せばよいのかということも当然市民責任として
考えなければならない時期に来るだろう。これはいわばもう治外法権みたいになって
きている時代はもう終わったと思っていいのではないかと思います。ちなみに岸和田
市・寝屋川市などでは360度評価システムというのが導入され、大阪府庁では18
0度から250度くらいになりましたと言っていましたけど、同僚が同僚を評価する、
部下が上司を評価する、これらはもう当たり前になってきています。それとあわせて、
地域担当職員がどれだけ頑張ったかというのも大きな評価として、その評価項目に
投入してもらいたい、ということも入ってくるわけですね。何々小学校区はかつては
これだけあったのに、今はほとんど1件か2件、来年はゼロになるでしょうね、なん
ていうのも当然評価として挙げていくべきではないでしょうか、と思います。まあ、
あのこういうふうなことまで実は展望して議論していただいて、あるべき姿をご議論
いただけたらと思っているわけです。

最後に市民と自治体政府職員のためのまちづくり政治学なんて威張って書いていま
すけど、これはあくまでもこの三者の関係を、抜本的に自治という観点から見直す
という、そして生産的・建設的にいろんなことを見直して議論していただけたらとい
うことです。市民は政治家を選択するだけ、議会議員を選ぶだけ、首長を選ぶだけよ
いのかという問題。議会議員あるいは首長は選ばれた4年間は絶大なる権力を握って、
行政に指示を出し、行政に要求を突きつけるだけでよいのか。行政は市民に対して議
会の要請、首長の要請、地域の有力者の政治的アクションに応じてパイを分配してい
るだけでよいのか、ここらあたりをもう一回見直さないといけないということですね。
これが全部今腐ってきていると私は思います。全国どこの自治体でも。議会選挙に行
かない、市民は。お任せになってしまっている。議員さんも4年間の自分の政策をき
ちんと精査し、政策投影することの大切さにいそしめない。その理由は個別の地域要
求・団体要求に追い回されている。そして、行政も政策の研鑽に集中できない。これ

を1回流れを反対にしたらどうですか。市民がもっと行政経営に責任をもって入っていきましょう。行政も政治家あるいは政策集団に対して、施策の材料・資料をもっと供給してよい施策を作ってくださいと、協働していこう。政治ももっと市民に日常的に議会でこんなことやっているよということを報告していこうという流れを逆転していくということが必要だと言われてはいますが、そのようなキーワードが参画、協働、情報公開です。その担い手となれる行政職員、政治家、そして市民、この三者お互いの競い合い、助け合いということが本当に動くようなそういう条例をどうすればできるかということを構想していきたいと思います。

7番目の実践的まちづくりのためにというのは、最初に言ったことを繰り返すことになりませんが、文句ばかり言ってたってだめですと、どんなまちにしたいのですかということが基本になりますよと。何を大切にしたいのですかということですね。次にこんな土地に何があるねん、という悲観論でものを言ってたって何も進まない。こんな資源があるよ、あんな人材がいるよ、こんな制度的な伝統があるよ、ということ全部拾い上げていきたい。そのことによって色々展望が開けてくるということです。それから他者の意見、外部の批評、これは市の内部においては市民参画による行政評価といったこともそれになりますけど、外部評価ということの大切さということもここでもう一回意識しましょうと。最後に何よりもネットワークをもっと強くしましょうと、コミュニティをもっと生き生きと再生させましょうというところにこのエネルギーを繋いでいけたらなということです。

私は自治基本条例というのは何なのかという話から、随分とその先まで突っ込んで注文をつけてしまったような気がしますけれども、今まで5つ関わってきた自分の経験と、その成功した場合と失敗した場合との想いを今もう一度改めて投影させていただきました。今、失敗した場合と言いましたけれど、成功した事例ばかりではありません。関わって失敗して退却した事例もあります。それはどういうことかという、今申し上げた批判、怒号の嵐が飛び交う中でもう議論しても無駄ということで、辞任したやつが1件あります。ですので、もうこんなところに関わっても時間の無駄だということでやめさせてもらったこともあるので、そのときの経験から思うのですね。

やっぱりプラスの気持ち、生産的な気持ち、愛情といいますか、この土地に対する愛というのがある時には必ず最後に完了するな、うまくいくなと思います、そういうのがなくて、不信・憎悪・批判、これだけでやったら疲れます。なので、ビジョン・夢をきちんと持ってこんなまちにしたいという強い思いがあれば、必ずこの作業は苦しくなくできると思っております。何も皆様に文章を書いてとは事務局も思っていないとは思いますが、優れた、よい条文となるための色んなサジェスト、ご示唆、ご助言あるいはご意見をいただけたらよい条文になってくるのではないかなと思っております。

少し長くなりましたが、以上で自治基本条例とは何かという話をさせていただきました。