

テーマ「自治基本条例の制定に向けて」

こんにちは。基調講演とのことですが、市長さんが随分基調講演をされましたので、少し重複するところもあるかと思いますが、話題提供みたいな形でお話させていただきたいと思います。特に今日は、市民自治検討委員会の市民の委員さんを主体にしてどんな議論を検討委員会で行っているのかということも含めまして、今日御参加いただいている皆さまも含めまして市民主体の議論をしていただきたいと思いますので、私の方からはバックグラウンドについてお話をさせていただきたいと思います。お手元のプログラムにあるレジュメに沿ってお話させていただきたいと思います。

まず、市民自治ということですが、市長さんがおっしゃったことですが、もともとは住民自治といいますか、地域のことは自分たちでやるということが自治の基本ですね。それが色んな事情で壊れてしまったということがあります。それは繰り返しになりますので触れませんが、その中での中心は、自分たちが自腹で、自分たちの労力と資力と技術力を使って地域を管理するというのをやってきたわけですね。私の記憶でも昭和35年から40年くらいまでは地域社会というものはあったと思います。都市部でもお祭り、盆踊りとかして、私は東京の出身ですが下町では盆踊り、東京音頭がありました。今はそういうのはなくなりましたよね。だから地域社会の復興というのは、実を言うと盆踊りの復活みたいなものです。祭りをやっている地域は元気です。若い人は入ってくるし。そういう点で、自分たちを元気にするというのは自分たちの力で、自腹でやってきたわけですね。その精神は今でも重要で、つまり行政におねだりするのではなくて、自分たちでやるという気構えとお金と資源を集めて実行していくことが自治の原点だと思います。

現在でもユイとかあると思いますし、講がありますね。例えばならまちの庚申様

とうのは講でやっておりますが、要するに見てみるとそういうものは残っているわけでございますし、それがまた活性化につながってくると思います。プログラムのレジユメにもありますように、基本的には自前で、自分たちの地域の問題を解決するための仕事や、そのためのつながりが住民自治だったわけです。

少し話が堅くなりますが、憲法に住民自治が保障されているわけです。憲法の第92条で地方自治について規定しているわけですが、実は地方自治について規定を持っている憲法は日本国憲法が世界で初めてです。今でもあまりありません。ドイツの基本法とかフランス憲法とか出てきましたが、そういう点では先進的な憲法であったわけです。第92条に地方公共団体の組織と運営に関する法律は「地方自治の本旨」に基づいて策定され運用されるべきであると書いてあります。その場合の「地方自治の本旨」の理解は団体自治と住民自治の2つとなっております。ですから昭和22年に制定・施行された日本国憲法には、団体自治と住民自治の保障というのが書き込まれていたというのが解釈です。条文上出てきませんが中味としては団体自治と住民自治というのが「地方自治の本旨」というふうに理解されてきました。そのうち団体自治については進展してきまして、2000年に地方分権一括法というのが施行されまして、これが基本的には地方自治法の改正を中心として478の法律を改正いたしまして、分権改革が進行中です。この分権改革の中心は何かと申しますと、国と都道府県、国と市町村、都道府県と市町村という各政府がありますが、政府の間の関係は対等・平等だとしたわけです。ということは、それまでは上下関係だったわけです。国が上、都道府県は市町村を指導するという関係だったのですが、2000年の地方分権一括法で対等・平等の関係としたと。対等・平等にしたという一番の中心は、法律の解释权が都道府県と市町村にきているということです。このことは浸透できて、建前上は法律上法律の解釈について、解釈する権利・責任は国と市町村の間に差はないというのが現在の地方公共団体なんです。そういう点では団体自治は大分進展しま

した。ただし、中味をつくっていくのは個々の市町村の職員の能力にかかっています。つまり国家公務員と対等に議論できる能力を持った市町村職員がどれだけいるか。それが団体自治を整理させる第一のポイントです。それが十分にできているでしょうか。国では大学を卒業しまして各省庁に入るとずっとその省庁にいるわけですが、市町村職員はぐるぐる回るから、専門性はなかなか育ちにくいわけです。そういった意味で人事政策ができていくかというと、以前のまま、国の下にあった市町村のままできているから、職員の専門性は育たないままで国の職員と対等に議論しなければならないという辛い立場にあるわけです。ただ、団体自治については法的には整理されています。

ところが、実際には住民自治については、十分に尊重されてきませんでした。憲法の解釈上住民自治も保障されているのですが、住民自治については、非常に薄手でした。法律的には住民自治について規定しているのはあまりありません。なぜそういうことになったのかというと、昭和30年以降の市町村大合併から行政が非常に大きくなってしまった。また専門性も高くなってしまったので、住民自身が参加しにくくなったということがあります。それが第一点です。そこで行政が肥大化する中で、自治の主体は行政だという考え方すら生まれてきました。公務員の専門性が高まってきましたので、公務員向けの雑誌もたくさんありますよね。私が地方自治の分野に入った頃は、そういった本はほとんどありませんでした。今は非常に大きなマーケットになっていますし、イノベーションが早いですよね。そういった面では公務員の能力は高まってきているわけですがけれども、そういった点から市民が議論に参加できない、はじき出される状況が生まれてきていると思います。レジュメの3 - 1 - 2に書いております。

それからもう一つ3 - 1 - 3に書いておりますが、この結果、みんなのために働く「公」というのは、官に、公務員に独占されるようになってきた。昔は家族と地域が担っていたさまざまな「公的工作」を行政に委ね、税金で賄うことが必

要になり、それを当然とする考え方が広がっていった。道の管理とかごみ処理等ですが、昔は自分たちでやっていたことを行政に任せるようになってきたと。そこで生まれることは、公的仕事を担ってきた個人が、みんなのために仕事をやるのが当たり前だった市民が、自分の生活のことをやっていればいい、むしろそれを守るのがいいというような市民になってしまったのではないか。この場合の市民は「私民」ですね。自分の権利の主張という形に変わってしまったのではないかと思います。それと、もう一つ今言いました、行政の専門性が高まっているということもあって、市民の力がそがれていると思います。

もう一つ法律上の問題で言いますと、地方自治法が非常に古いということもあります。3 - 2 - 2 に書きましたけど、地方自治法 10 条に住民の定義があります。住民とは何かと申しますと、市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。と書いていますが、その上に書いてあります市制第 6 条 凡市内ニ住居ヲ占ムル者は総テソノ市住民トス。これは全く変わっていないわけです。明治 27 年できた条文ですが、地方自治法はそのまままきているわけです。憲法変われど地方自治法変わらず。さらに、凡テ市住民タル者ハ此ノ法律ニ従ヒ公共ノ营造物並ビニ市有財産ヲ共用スルノ権利ヲ有シ及ビ市ノ負担ヲ分任スルノ義務ヲ有スルモノトス。明治 27 年に規定されています。要するに住民としての権利と義務ですね。それは地方自治法 10 条に、住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。と書いていますが、全く同じですよ。要するに住民の権利は地方自治法 10 条でサービスを受ける権利しかない。そんなことはないですよ。もっと広く権利を持っていますが、地方自治法上限定された権利しかないです。今、分権改革の議論をしていますが、本来ならば地方自治法改正しまして、市民・住民の定義を変えなければいけないですよ。ところができてませんので、むしろ現状にあった形での法律のあり方、

住民の権利の仕方というものは市民を主体とした自治基本条例でカバーしていくのが妥当ではないか。そういう意味で言いますと、我々が検討しております自治基本条例は、地方自治法を乗り越えるための条例です。法律を乗り越えるための条例です。そういう点で市民が権利を持っていた、市民の権利をつくってきたわけですが、情報公開の権利とかはつくられた権利ですが、それを市民のものとして再定義して、地方自治法自体を乗り越えていく、あるいは憲法の内容を豊かにしていく、そういうものとして考えていただければ良いのではと思います。

それから、その背景として3 - 2 - 3に書きましたが、実際の地方自治体のあり方をめぐっては、1970年代から、「市民参加」の取り組みが進み、市民運動、住民運動が起きてきた。そして2000年以降はさまざまなNPOやボランティアが、地域の自治組織(町内会や自治会、区長会など)とならんで地域社会の色々な問題に取り組むようになってきている。地域自治組織も行政の下請けを脱して、福祉や安全などをつくる本来の自治への取り組みを進めるようになってきていると思います。実はその変化を1990年代から新しい自治の流れが出てきていると思います。それを踏まえてその仕組み自身を変えていく、明治の規定を変えていく、そのための取り組みだと思っております。

それから、3 - 2 - 4に書きましたが、自治基本条例をつくり運用するということは、このような市民自身が自治体の主人公になり、権限を持つ行政と協働しながら、地域社会の「公的仕事」をともに担っていくための法律的な土台をつくることであるというふうに考えていきたいと思っております。つまり、地域社会の公の仕事というのを市民が行政と協働して解決していく。そのため、市民自身が力をつける、市民が活動できる条件をつくっていく、法的根拠をつくっていくという意味で自治基本条例を考えていきたいと思っております。

このことは、協働とありますが、行政が財政的に苦しくなっていることも含めまして、市民の協力を得て公的なサービスを維持する、あるいは拡大すると

いう市長さんのお話がありました。協働とはそのことですね。ただ、その場合の問題は、協働というのはポイントは市民と行政が対等だということです。そうでないと、協働は成立しません。今までどおりの行政の下請けとしての市民組織となってしまう。このことは、実際には協働とは協力して働くと書きますが、行政職員の受け止め方は、安上がりの民間下請けの大衆と捉えられている。そうでなくて、共に一緒に働いて、行政とは税金をとりますし、条例・法律をつくる提案はできますし、さらに権限がきておりました法律は使えますから、そういうような強力な組織なのですから、それが市民と協力して対等な関係で色々な事業を行っていくというふうに変っていくことが求められていますし、そのために市民自身の力をつけていく、エンパワメントと言いますが、そのための自治基本条例だというふうに考えていただいて結構かと思います。

レジュメの4ですが、なぜ基本条例かということですが、議長さんのお話にもありましたが、条例は自治体の憲法みたいなものだ。生駒市もたくさんの条例を持っていると思いますが、各条例の上に立つような条例が基本条例だと。ですから、現在生駒市である条例、これからつくる条例を自治基本条例の考え方で統一していくことを求めるようなものが自治基本条例です。もちろん条例という意味では他の条例と法的な効力は変わりません。ただ、考え方として自治基本条例を最高規範的なものとして扱うことで、自治体の持っている条例を市民化するとか、市民が扱いやすいものに変えていく、あるいは市民が自治的な力をつけていくために、既存のものから、これからつくる条例はそういうものとしてつくらなければならないと思います。そういうための研究も必要ですよ、どうでしょうか。その点は市民自治を強めていく観点で、条例自身を再構成することも求められます。そのための基準が自治基本条例であると思います。

4 - 2にも書きましたが、「自治基本条例」はそれらの多数ある条例の基本となる条例である。生駒市の全ての条例や規則がそれに従って定められ、解釈され、

運用されることが期待されるのが「基本条例」である。特に市民自治、住民自治をつくり、本来のまちの主人公である市民、住民がその意思で、市の施策をコントロールできるような、「自治体の憲法」としての条例であると考えたいと思います。

もう一つは書きませんでした。生駒市は色々な計画、行政計画を持っていると思います。介護保険事業計画とか総合計画とか基本構想とか。基本構想は議会の議決が必要ですが。これらの計画自身も自治基本条例の考え方の下において、策定あるいは実施されていく必要がある。そういうものとして、自治基本条例を位置づける必要があるのではないかと。総合計画、自治基本条例が2本たってしまったら、ややこしくなってしまう。その点は総合計画は自治基本条例の下に位置づけられるようなものであって欲しいと検討委員会では考えております。

もう一つは議会の役割です。これもここには書きませんでした。条例をつくるのは議会です。議会は市民自治基本条例をつくることによって、市民自治を積極的に推進するということで非常に役割は大きいわけですね。是非、市民自治を評価する方向で、議会の権能を使っていただきたいと思います。同時に議会自身も変わっていただきたい。議会の議事規則とか規程がありますが、ほとんどが明治以来の規程です。非常に議会の権限としては制限されています。そういう点では、議会のあり方、例えば議会と市民参加の関係とか、というのを変えていく必要があると思います。それについては、既に北海道の栗山町、夕張市の隣ですが、議会基本条例をつくっております。自ら市民との関係で議会の権限を強めるという方向で条例が策定されていまして、各議会が勉強に行かれています。そういう点では、議会のあり方も御検討されることをお願いしたいと思います。

4 - 4にも書きましたが、このようにして現在の国の憲法で定める「地方自治の本旨」を、すなわち「団体自治」と「住民自治」の保障という理念を、地方自治法を補完しながら、この生駒市で具体的に実現していくことになると思います。

こういう言い方をしている自治基本条例はあまりないです。生駒市はそういう観点から、例えば地方自治法を補完するとか、憲法の本旨を生かすためにというふうな形で議論されている自治基本条例はないので、そういう背景をもって議論された条例は恐らく初めてではないかと思えます。今40程の条例があると思いますが、我々が参照にした先進的自治体の条例は7つ程ですが、そういった点で生駒市の特色のある自治基本条例を御一緒につくっていただけたらと考えています。

最後にですが、志ある住民が、「私民」から「市民」になっていくことを助ける、自立的な地域立法でもあるとレジュメにも書きましたが、「私民」の考え方は、実は丸山眞男さんという政治学者が生前に言っておられたのですが、広義な citizen なる市民を日本は形成できなかった。「市民」をつくるような装置・仕組みを解体してきてしまったのではないかと、というような言い方をしています。具体的に言いますと学校がそうですが、京都では学区が先にできて、学校ができたわけです。自治の中から学校が生まれてきたわけです。明治19年に学制ができて、上から学校をつくっていきましたので、市民自らつくる学校という考え方がとんでしまいました。近代日本の失敗なのです。それが最近になって、コミュニティスクールという形で、例えば地域で支える学校ということで復活してきましたが、それも実は一旦作りかけたというか、明治維新以降は自治の組織ができてきたのですが、それが上からの改革がつぶしてしまったという結果ということを丸山さん自身は言っておられます。そのことを我々自身はつくっていかねばならない。歴史を振り返るのも必要ですが、歴史はつくるものですから。それを例えば5、10年経って振り返って、ここまできたということ言えば素晴らしいと思えます。そういう意味で申しますと、御参加の皆さんは歴史の生き証人になるわけですから、新しい歴史をつくるためにぜひ御一緒に御議論いただきたいと思えます。

今日はどうもありがとうございました。