

## 自治基本条例講演会「新しい公共と自治基本条例づくり」

平成18年7月2日（日）

公民館ホール午後2時～4時

講師（財）地方自治総合研究所

主任研究員 辻山 幸宣

ようこそおいでくださいました。

小平市でも、自治基本条例をつくるという動きを起こしたいということで、基本条例とはどういうものか、あるいはつくるに当たってどういうことに心がけなければならないかということについて、話をしてほしいということで参りました。

なぜ私が来たかと言いますと、多分いままでに基本条例の市民委員会と申しましょうか、懇談会ですか検討委員会ですか、そういうものに7つぐらいは関わっておりまして、そのうち提言を終えたところが3つ、検討中が3つ、それからこの夏から1つ始まると、だいたいそんな形で、基本条例とつきあってきたということがありまして、少し経験談を含めて述べよということだろうと考えております。

### はじめに

お配りしてある資料は、インターネットで情報を得て自治基本条例を制定、もしくは策定中の自治体の一覧表をつくってみたものです。これを見てわかるように、ようやく50ぐらいの自治体で自治基本条例が制定されてきたということでございます。いま、自治体の数は1820ですので、まだまだ始まったばかりですけど、おそらくこの5年ぐらいの間で、すべての自治体で基本条例をとにかく制定するということになると思います。その段階までは、試行錯誤の中でそれぞれの自治体の市民の方達が、「このまちをこんな仕組みで動かしていったらどうか」、「まちの個性のこういう点を強調したらどうか」というような想いを条文にしていく、そういう段階だろうと思います。

おそらく、どこかでお聞きになったことがあるかと思いますが、この自治基本条例というのは、俗に「自治体の憲法」だとか、「我がまちの憲法」だといわれます。国に憲法があるようにまちにも憲法があつていいはずだというような、ちょっと文学的な表現でもありますが、そういう憲法づくりという動きと理解していただいているのです。最初のうちは、そういう形で想いを込めた憲法づくりという段階だろうと考えております。ほぼ、全国に行き渡った頃に、ようやく今度は法律学的な、あるいは憲法学的な検討の時期がいくれくるだろうなど実は思っています。

いわゆる、法律学的な研究者たちがより完璧なといいますが、もっとも法的に価値の高い憲法へと近づける議論を開始するのは、3、4年先だろうと考えていたのですが、予想に反して、近年基本条例の比較研究が始まってしまいました。私は、ちょっと時期が早いぞと考えていたのですが、どここの条例にはこういう書き方をしてあつて、これはたとえば、いまの日本国憲法の市民の自由ということと抵触するのではない

かですとか、あるいは法律的に見て、この書き方は権利を保障しているのか、それとも自治体の側の努力義務を課しているに過ぎないのかといった解釈論まで出てきてしまいました。

とにかく、「楽しくつくろうよ」と言って来たんですけれども、だんだん勉強しながら、あるいは行政の法律の専門家たちと議論をしながら、ちょっとグレードの高いものが要求されるようになってきたなあということも、私いま感じているところでございます。

もちろん、面白そうだといって参加を予定されている方に、そういう軽い気持ちでは駄目ですよと言っているわけではありません。まずはそれぞれの想いと、このまちを見ている目線を意見交換しあうということから始めるということになりそうでございます。

あちこちで基本条例づくりに参加した方たち、ご承知のように大半は公募の委員たちによる市民ワークショップは、みんなで先ず自由に意見を出し合っていて、「こういうものにしていこう」、「ああいうものにしていこう」という形を作り上げていこうという手法が多いのです。

#### **なぜ基本条例づくりが注目されるのか**

私は、100人を超える参加者と議論をする機会がございました。「どういう想いをもってこの策定委員会に応募されたんですか」と聞くと、ほとんどの方は「まちづくり」と言うのです。市民の手でまちづくりを担っていく、あるいは市民がまちづくりにきちんと責任が持てるような、そういうまちをつくりたいんだということをおっしゃる方が多いのです。

それは多分、この国の戦後という半世紀ぐらいの時間を見ても、ほぼそのうちの8割ぐらいはとにかく整備、整備、整備でした。最初はもちろん戦後焼け跡からの整備、それから高度成長で人間が大きく動き出しましたので、都市は都市問題を抱えて整備しなければいけない、地方は過疎化が進んでくるので、なんとかして暮らしていける地域を整備していかなければいけない。

そのように整備、整備に迫られてそのためにまちはどうなったかという、ほとんど1日を土の上を歩かないでも済むぐらいに、公共的な空間はアスファルトかコンクリートになってしまいましたし、洪水の危険もずいぶん少なくなりました。けれども、その分だけ川からはトンボや蝶たちが生れてくるような環境が失われて、コンクリート3面貼りになっていった。そのようにして、どうやら戦後の8割ぐらいは道路を伸ばす、物をつくるという形で、地域を塗り固めるような整備をやってきたのではないかというようなことに、気づき始めたというようなことがございます。

#### **(1) 個性的なまちに住みたい**

そういう中で近年、環境権とか入浜権とかウォーターフロント権とか言いだしたり、さまざまな形で環境を市民が守っていく権利というものについて、議論がされるようになりました。多くの方たちは、そのようにして、ずいぶん住み良くなった、先ほど申し

ました、洪水の危険もなくなったし、ぬかるんだ道にも出会わないですんでいる、ごみが散乱している状況も少なくなった、ちゃんと回収もしてくれるようになって住み良くなったんだけど、「どこかで個性がないよね」ということも言われます。

もっとも、この小平市はちょっと違うかなとも思います。西武多摩湖線でまいりましたけれども、私が見てきた限りでは非常に個性的なたたずまい、独特なたたずまいのまちだなと思っておりますので、もしかするとみなさんの気分とは合っていないかもしれません。

自分のまちらしいというのはどこだろうか。大学のゼミで学生たちに、「君のまちで誇れるものは何」って聞いてみますと、近年多いのはイーオンとかイトーヨーカ堂とか、駅前にできた大ショッピングセンターが誇りだという学生が多いのはびっくりいたします。けれども、まさにそれがシンボルのようになってしまっていて、どこかにあったはずの鎮守の森といったものが忘れ去られていく。そのことに危機感を持ちはじめた人々が、結構でてきたのではないかと一つはまず感じました。

## (2) まちづくりに関わりたい

それから二つ目はですね、戦後のまちの整備の中でどんなルールでやってきたかという、自分たちがつくったルールというよりは、理論的、法律的にこうあるべきだと言われるようなスタンダードを形成して、それに合わせてまちがつくられてきたという気配がございませう。たとえば、住宅専用地域には商業施設はつくらせない。これ都市計画法のイロハでございませうけれども、ゾーニングとってこの地域は1種住専、住む人専用の地域、だからコンビニも駄目、もちろんキャバレーも蕎麦屋も喫茶店も駄目というふうにして、住居としての住みよさを徹底的に追求してきた。建築協定とか地区計画を策定して、市民の方たちの意見を取り入れながら統一のとれたまちづくりをやってきたんですけれども、どこかでそれは、ある種のスタンダードに沿ってきている。

こういう話を聞きました。理想的な居住空間をつくってきた住宅団地が、近年退職者達を迎えることになった。そこで暮らしている人達は、昼間働きにでていたうちは良かったんですが、退職して地域に戻ってまいりますと四六時中団地の中におりますので、団地内をうろうろと散歩をし始めたりしているうちに、気が付くことが多かったと言われていませう。それは、たとえば午前中、ふらふらと団地を歩きながら、「緑にあふれたいいまちだな」と感じておりますうちに、ちよいと小腹がすいたんで蕎麦でもというふうには思えば、そこからバスに乗って駅前まで行かなければ、蕎麦屋はないということに気が付いた。蕎麦屋が、いつでも近くにあるのが理想というわけではないのですけれども、まちというのは、そのようにしてちよいと行ったら蕎麦屋があったり、本屋があったりという、人々の暮らしの中に多様な機能、役割が混ざっていることがやっぱり大事ではないかと思ったのです。

自分たちのつくった建築協定で住居以外の用途に建物を使うことはできないことになっておりますので、どうにもならず、そして夜になって必要なものを買に行くのにも、コンビニには排除してありますので家の近くに小売店はない。まことに住みよいまちであっ

たはずなのに、ひとつ視線を変えて、四六時中このまちにいるという視線から見たときに、なんというまちをつくってきたんだろうかという反省が生れたという話を聞きまして、私はひどく心を打たれました。まさに、ある種の戦後的な文化の変わり目と言いましょうか、そういうときにいまあるのかもしれませんが。

住宅団地がどんどんできるときに、宅地開発指導要綱などといって、行政指導で家を何件建てるのであれば、何坪の公園用地を出してくださいとやった。それで住宅地の角々に広場ほどではないけれど、小さな公園をつくりましたでしょう。公園は、かつては子どもたちがたくさん溢れていてすてきな空間だったのですが、いまどうなっているかはみなさんご承知のとおり、都市の中でもっとも不気味な空間として、人の目の行き届かない犯罪多発空間という状況になっています。

つまり、そういう空間も含めて、いまそこで生き暮らしている人たちの想いをまちづくりに反映していかないと、そういう歪な空間ができてしまう。自分たちにとって、決して心地よいまちでもなければ、住みよいまちでもないということ。そのようなことに気が付き始めた時に、ではそのようなまちのつくり方は誰が決定しているのかということ念頭におかざるを得なくなって、そのときに、やれそれは市の政府だということになる。行政と議会があってそこで決めているとすれば、そこを何とか市民の力で動かせるようにしなければ、いいまちづくりにもつながらないのではないかというような想い、こういうことが、いくつも指摘されてきているということでもあります。

### (3) 地方分権時代の自治体ルール

それに、ちょうど時期を合わせるように、この国は2000年の4月から俗に言う地方分権型の時代に移った。地方分権型の社会になったとは言いません。制度は地方分権に移行いたしました。どうでしょうか、2000年からなんとなく「やっぱり分権化されたんだなあ」という実感がおありでしょうか。実は、ほとんど私にもないのでありますし、現に毎日行政事務を執っている市役所の職員にさえ、分権化されたという感慨はそんなに強くはないのでございます。

しかし、地方分権がそこに盛られていることは、要するにこれまでは国で決めて、それをしっかり地方で実施してもらおうという仕組みでやってきたのですけれども、これからは地域のことは地域で決めてやってくださいということを基本にするということです。自己決定の原則と言ったりしているのですが、それを基本にする。そのかわり、なんらかの歪みが起きてきたりした場合でも、それは自分達で是正していくという、自己責任の原則。こういったもので、地方を運営していただきたいというのが制度の求めているものでございました。

したがって、そのような思いを分権型社会にこめて、新しくそういう社会をつくっていかうとすれば、自らそこに自己決定の方法とはどうやったらいいんだということが浮上ってくる。議会に任せておいたら決定はしてくれますけれども、それは自分たちの決定とは少し気分が違うというものが入ってこざるを得ません。

財政事情もあって、いま全国の議員の数はどんどん減っています。一面でいうと、減らされています。減らしているのは、政府の市町村合併の方針ともうひとつは市民の議会に対する疑念であります。本当に議会は必要なのか。ちゃんとした決定を行っているのか。あんなに人数いらぬのではないかという世論に押されるようにして、議員の数を減らしています。

明治21年の米沢市の議員と有権者の数を調べてみましたけれど、75人の有権者に1人の議員が選挙で選ばれています。もっとも、あの頃は、住民が全員有権者ではなくて、税金を納めていて男という、まあ地主階層だけが有権者でございましたから、ごく少ない人だけが公民として政治参加した。そのような公民75人に1人の割合で市会議員が選ばれた。

同じ米沢市は現在、人口93,500人で有権者は73,000人です。市議会議員の定数は28人ですから、2,600人に1人の議員ということになっています。2,600人を代表して、1人の議員が活動するということになっています。これは、おそらく物理的に代表することは無理なんですね。議員の資質だとか姿勢という前に、まず数字的にも28人で全住民の意思を代表することは困難です。ですから、住民との間でもめごとが起きたときに、議会でこのようなことが言われます。「我々は、住民意思を代表しているのだ」と。我々というのは、議会全体としてということであって、一人一人の議員が代表するわけではないのですが、それにしても、やはりすべての住民の気持ちを代表しているというのは、とても無理なことでもあります。ものの考え方も違う、生活上の困難も違う。まさに利害が分散している中で、それらをひとつの意見にまとめていくのは大変なことでもあります。とすれば、そこで決定を補佐するような、補完するような仕組みがやはりどこかで必要になるかもしれない。こんなことも考えながら、いま自治体に新しい自治の仕組みとその定義を打ち立てるような基本法が必要だろう。こんなことを言い出しているわけです。

### なぜ市民主体で自治基本条例を議論するのか

ではなぜ、そんなことを市民が集まってやらなければいけないかということについて、お話ししたいと思います。「どうして、我がまちの憲法といわれるような基本条例を私たち市民がつくるのですか」と質問されたとき、私はこう答えています。「ここはあなたのまちだから」、と。

市の行政の文書には、本市はというふうに主語を書かれていることがございます。これ何でしょうかね。これが実は、大変問題なのです。ここで書かれている市というのは、小平市の行政機関はという意味なのです。あるいは、市政という意味で使っています。

理屈上、市というものは何かといいますと、第1順位は住民ですよ、住民がいなければ市も町も国もないんです。住民が第1の構成要素でございましてね、それから2番目は区域、3番目に権力といわれています。この3つで構成されている市という地域団体、やっかいな言葉では領域団体と呼んだりもしているのですけれど、ある地域を支配する力を

持った団体です。その領域を上手に治めていくために、自治体政府をつくる。よく「市は、全然私たちのことを考えてくれない」というときの市は向こう側にいます。そのことを、どうやってこれからの新しい自治の仕組みの中で乗り越えていくかという課題が実はございます。

### もともと自治体政府は住民が生み出した

政府をつくるという意味は、簡単なことです。もともとは地域があって、この地域がどう決まったかという、大体、自然に決まったんです。川があるとか、山があるとか、谷があるとか、自然集落という形で一番自然にまとまったものです。明治の初期の頃には、大体平均88戸で8万3,000集落があったそうです。割と小さなまとまりです。こうした地域は、政府をつくらなくても治めていけたし、治めていたんです、ずっと。

たとえば、雨が降って道がぬかるんだらどうしようかといったら、寄り合いで相談して決めます。村寄り合いですね。1つの村で埒があかないときには、村々寄り合いってというのがあったそうです。私、村々寄り合いって言葉が大好きなんです、語感がいいでしょう、いまで言うとか域議会です。基本的には村ごとに寄り合いがもたれて、「何とかしないと人も歩けなきゃ、第八車も通れないじゃないか」というので、共同作業をやります。雨が上がったら午前4時に集合とか決めて、共同作業をするわけです。大体、これで済んでいたといわれています。それ以外にやりようがないのです。

もう1つの典型は、外から野盗とかが攻めてきたとき、自分たち共同では守れないので、黒澤明監督の「7人の侍」のように侍を雇ってきて自分たちの集落を守る。それもみんな、寄り合いの決定によっていました。で、共同で内部は管理していたわけですがけれども、やがてこれは、失敗をする時期が来ます。共同作業をやると決めたのに、全員が集まらなくなってくる。歴史の中でいうと、やはり近代ということになります。

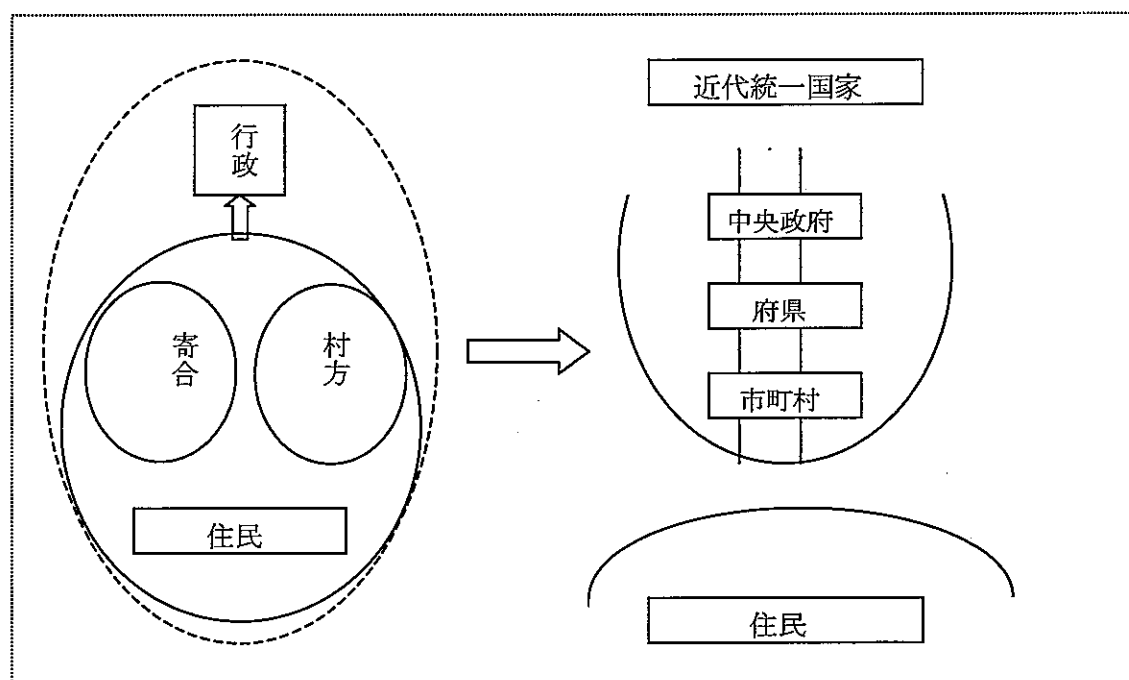
近代になると、この共同性が失われて作業ができないことが増え、「これはうかうかしているとうちも終わらないうちに、また次の秋が来るぞ」というので、あわてて寄り合いはその作業を誰かに頼むことに決めます。村人からお金をいくらかずつ集めて、「今年の秋の台風が来る前に堤防をやっておいて」とか、「この道路を何日の間に道普請をやっておいてもらいたい」、「峠道を切り開いてもらいたい」という、いろんな要求をその人たちに依頼します。その仕事をやってもらったら、いくらいくら経費を予定していますといってお金を支払う。お金を支払って、地域の公共財、個人では解決のできない川、海、森といったものについての管理をお願いしたということがあります。

このようにして集落から依頼されて地域公共財管理を専門にしたのが、行政ということになります。ですから、もともと市の行政というものは、住民たちが共同処理していたものを、共同で処理できなくなったから、替わってやってもらっているという関係にある。いつまでにどれぐらいの予算でやってもらうか、何と何をやってもらうかということの決定は、寄り合いにみんなが集まって、一共同作業に人が集まらないで、寄り合いだけ人が

集まるわけがないですから、次第にここも選挙になっていくんですけど、5軒に1人ずつ出そうやなど、総代制に変わっていきまして—そして行政に対して注文、指令を出す。その役割は、いまでいう議会ということになります。これ、このまま発達すれば、人々の要求を寄り合いがまとめて行政に発注する。行政がそれを実行すると、必要な経費は、税金で納めるとこれで済んだわけですが、残念ながら近代に入ってくるときに、両者の関係が切り裂かれてくるという政府構成になりました。

### 統一国家の地方行政と住民自治

明治政府ができて、中央政府が1つと府県がその下につくられて一大名家をつぶして府県にしていきました。これだけでは、全国が上手に治まらないので市町村をつくろうということになりました。そのときに、地域を治めていた実績を使わない手はないというので、寄り合いの機能と行政の機能を取り込んで、それ以外の部分は住民社会に置き去りにされた。住民社会を置き去りにして、政府が構成されていった。この形の中で市が存在しているわけですが、先ほど言ったように住民社会から見ると市は何をやっているんだと、むこうとこっこの関係が形成されていって、この市町村は住民たちの代わりに公共的な仕事をするだけではなく、上からの指令に従って仕事をするという性質を強めて行くのです。これが中央集権的な地方行政ということになります。



住民たちが生み出した地方の行政は、国家体制の下に実は絡めとられていって、そして末端行政として国のために働くという側面が強くなったんです。そのために、委任事務の

制度だとか、補助金制度、指揮、監督関係を通じた、一枚岩的な政府ブロックといったものが形成されていった。

もちろん、取り残された住民社会は何もしなかったのかということ、そんなことはなく、たとえば、ご近所でお年寄りが亡くなったといえば葬式はみんなで出そう、結婚式だって、集落ごとにみんなでお料理をつくったりお爛しながらやりました。田植えや稲刈りも、相互に交代で、忙しいときはみんなの相互扶助でやられていた。一番わかりやすいのは、家の建て替えとか改築とか屋根の葺き替え。こういったものは、個人ではほとんどできませんので、この住民社会の相互扶助でやっていた。そういう関係を結（ゆい）と言ったりします、こういうような、相互扶助でやっていたんですけれど、これ実はずっと戦後まであまり変わっていません。

ところが、この住民社会の自分達の周りのことを、自分達でできることはやろうという相互扶助でやってきた関係がしだいに崩れていきます。都市化と分業ということでしょうか。たとえば、家の改築に近所の人がみんなで手伝いに行くっていう風習も、もうそんなにないでしょう。せいぜい、新築のときに餅撒きがあるので、子どもたちが寄っていくぐらいになってしまいましたね。あれは、昔はみんなで労働を持ち寄ってやっていたのですけれども、いまは工務店で全部やるということになっています。子どもの世話は婆ちゃんの仕事、そして、爺ちゃん、婆ちゃんが年を取ったら、家族みんなでそれを介護するという社会の仕組みもどんどん変わって行って、一部分は介護や保育として政府の仕事という形になって行きました。

### 都市には共同性が育たなかった

先ほど近代への移行過程で共同性がなくなったといいましたけれども、2回目の共同性喪失も戦後起きるのです。それはなぜか。新しいまちをつくったからです。どんどんと人々が移ってきて、住宅団地ができて、そこにまちはできたのですけれども、共同性を移植することには失敗した。あるいは、そこに新しい共同性を生み出すことにも成功しなかった。住民社会の中で処理できないことが、次々に市町村や政府の仕事として発生してまいります。

たとえば、かつてだったら、車に轢かれて死んでいる猫や犬を見たら、どこか近所に穴掘って埋めてあげるとか、お寺の住職さんとかへ行ってちょっと拜んでもらうとかですねえ、手間なら自分家の庭先にちょっと埋めるとか、そんなことをご近所で話し合ったりしながら処理をしていたものが、今日ではまっすぐ役所の電話がなるということになっています。「道路で猫が死んでいるぞ！早く何とかしろ！」というふうには人々が対処せざるを得なくなりました。

ありとあらゆることについて、人々はこのように市の政府に対して「やってくれ」という要求をせざるを得ません。自分たちで解決する力を低下させていったわけですね。もちろん、それは仕事の関係もあります。四六時中地域にいないということもあって。そこで、



高度経済成長で財政的にも余裕のある政府がその要求に一丸となって答える。

この関係をずっと、たとえば戦後半世紀もやってまいりますと、どんなことが発生するかだいたい想像がつくと思います。ひとつは政府の側がもういっぱいいっぱいになる。これ以上の要望にはお応えしかねる、しかも財政危機だというような状況。もうひとつは、この住民社会がもはや何か課題が起きたときに、近所の人と声を掛け合って、これどうしよう、どうやって解決しようかと協力して解決する行動パターンを失った。私はそれを「自治する気風」と言っているんです。自治する気風が失われていって、「また市に頼もうよ」、「最近市の動きが悪い、今までのように電話だけでは駄目だから、地域の有力者の議員先生に頼もうじゃないか」といった行動をとりながら、とにかくこの住民社会の困難を解決していくという、こうした方法しか編み出すことができなくなってしまった。これは、そういう意味ではとりわけ日本において顕著な、地域社会の在りようだと考えております。

### 自治体政府もサービス行政化

これだと、何となくみんな住民がさぼっていたせいだというふうに聞こえるかもしれませんが、実は自治体の側も積極的にそのような関係をつくっていかうとした節はあるんです。とりわけ、1,960年代、革新自治体の時代といたりしますけれども、私は行政サービス論の時代ともいっています、住民に対して、サービスを細かくていねいに、なんでもサービスに応じることが、良い自治体であるという雰囲気のある時代がありました。

今でも代表的だといわれているのが、千葉県の松戸市の松本清市長が当選したときに、一いまのマツキヨの先代社長ですね—すぐやる課というのをつくって、課長以下住民からの要望があったらすぐやりましょうということをはじめた。全国に広がりました。あの当時、全国の自治体の7割ぐらいに、すぐやる課というのができたそうです。そうして、住民たちの要望にすぐお応えする。本来ならば、「それはどうぞご自分でやっていただけませんか」、あるいは「ご近所の人と力を合わせてやったらどうですか」というのを、いとまもなく何でもやりましょうという形で、それがまた自治体自身の権威と、ときにはその政治家の集票力を増していった。

こういう構造で実は戦後動いてまいりましたので、住民社会と自治体政府の間関係が一種の「やって—やってやる」関係で推移してまいりました。そうすると、単純にいいますと、人々の暮らし上の困難というのはそんなに簡単には解決し切ることではないのであって、「道路がぬかるんでるので、アスファルトの道路にしてくれないか」って地域中で陳情して、やっとアスファルトの道路になった。そうすると、車がたくさん走るようになるので子どもがあぶない、今度は「そこに歩道をつけてもらいたい」というので、歩道を専用につける。車が歩道に接して危ないので今度は「ガードレールをつけたらどうか」、要望は限りなく出てきますので、予算はどんどん膨らんでいくことになります。そして、ついにいま人々が本当に切実に感じている、この高齢型社会の中で発生している

新しい社会ニーズというもの、これまで想像もしなかったようなニーズに対して対応する力はないのです。

### 政府—住民関係の組み換え（地方分権化）

まさにこれは、財政硬直化といいたまいますか、身動きが取れなくなっています。政府全体がそうでございます。それでも要求する。応えなければ不人気になる、自治体も政治家も。したがって、断りきれずに収入がなくなっても応えますよね。だから、その部分が借金になって、国は八百兆円、ついに今年度超えてしまいました。自治体は二百兆円で、千兆円の借金がたまっていったわけです。そんなこともあって、いま政府は、この住民社会の中の新しいニーズに応えることが、ほとんどできなくなってしまいました。

いま発生しているニーズは、主としてお年よりになった方達の中でたくさん生れています。たとえば、犬と一緒に暮らしたいんだけど、日々の散歩が大変だというお年寄りが、「うちの犬2、3日散歩に連れて行ってない」と市役所に電話をしたら、職員が犬の散歩をしてくれますか。くれないんですよね。でもそれでいいのか。社会の支援が必要になってきています。いまそれは、たとえばボランティアとかNPOが対応するという形で何とか充足しているのですけれども、私たちが必要性から生み出した政府は対応力を失っている。そういう中で、対応力を失っているというのは、逆にいえば、政府の側も政策を打ち出すことができないものだから困ってしまうわけです。次の選挙をどうやって戦うかというときにも、やっぱり新しい目玉がなければ選挙はできないわけでありまして、もう中央政府はいち早くこの関係に終止符を打とうと90年代に決定しています。

ひとつやったことは何かといえますと、先ほどいった分権化です。いちいち市町村からあがってくる陳情や補助金つけてくれというのに対応してられないので、地方のことは地方で決めてくれという形で分権化をいたしました。そうしますと分権化というのは、政府ブロックとしてきっちりと囲っていた拘束といいたまいますか、これを外すということの意味する。たとえば、立法統制（法による統制）だとか行政統制（大臣が知事を知事が市長という形できっちりこう上から統率してきたというやり方）もやめましょう。縦の関係を少し自由にしようよということで、分権改革をやりました。ただ、完全に自由にはなっていないのです。補助金改革が、ちょっとまだ残っておりますので。それも三位一体の改革が中途半端になっていますが、一応考え方としては自由にしよう、地域のことは地域で決めていいぞということにした。それはどういうことかといえますと、住民社会の中に市町村という自治体政府が投げ込まれたということの意味するのです。多分、職員の方も市長も気がついていないと思うのですが、投げ込まれてしまった。これが、分権改革の本当の意味だったんだというふうに考えています。

そうしますと、いままでは、中央政府が決めて、各省の役人達が進め方、指針だとかガイドラインを決めて通達をする。こういうタイプの仕事、これを機関委任事務制度といいますが、委任によって市長が実行していくという仕事が結構たくさんあったのです。

こういう縦型のやり方を、一般にはガバメントというふうにいったりします、「統治」ですね。

いままで、ずっとこれでやってきたんですけども、市民の側には地元事情が反映されないから不満は残る。中央政府も、いつまでも地方を面倒みつづけることはできないという事情の中から、これちょっと止めようという形で改革を進めた。自分達で決定して自分達で実施してもらいたいということになりますと、縦の関係ではない横を見渡して、市民にはどのような要望があり、市民の中でできることは何か、市民にはできないので行政が、自治体政府が引き受けて実施しなければならないものは何か。それは、どこで決めるかということも含めて、ガバメントという縦型の統治から横の関係に組み替える。これをガバナンスといったりします。「統治」に対して、政府のある審議会で「協治」という言葉を当てました、共同しながら治めるということで「共治」と言う人もいます。そういうニュアンスのガバナンスという考えを、取り入れざるを得なくなったということなんです。

ここでガバナンスと言いましたけれど、だれがこの地域の決定に責任を持って、どのような仕事は行政にやらせて、どのような仕事は住民自身がやるか、そこに存在している企業や、市民達はそれぞれどのようにその地域社会の運営に関わるのかといった、決めなきゃならないルールは山ほどある。地方自治法には議会のことですか、市長はこういう権限がありますといったことが書いてありますけれど、この基本的な関係、市民との関係については依然として用を成さないのであります。ましてや、地方分権化が進んで市町村のことは市町村で考えろといっていますので、地方自治法がしゃしゃり出てくる領域も少なくなってくるということになりました。このガバナンスといわれている地域を治めていくルールを基本条例というものにつくっていくのかなあと、こういうことであちこちで始まっているのです。

### 自治基本条例には何を定めるのか

したがって、基本条例の基本は何かって言うと市民社会。この小平市という区域に囲まれた社会をどのようなルールで運営していくか、つまり社会運営のルールを打ち立てる。そして、それを住民と地域の政府との間で一種の社会契約を結ぼう。その契約書の中身を憲法に書き上げよう。それはちょうど私達が、日本国憲法との間に社会契約を結んでいるのと同じです。私達は日本国憲法に信託をします、何を信託したかといいますと、平和で基本的人権を良く守って、そして私達の自由を侵害しないということをお願いします。そのために、私達は税金も払いますし、犯罪を犯したときには刑にも服しますというふうに、負の規制も受け付けますが、あなたたちもやってください。そして、やってもらうためには、私達の代表者をその経営陣に送り込みますという形で選挙をしている。

その社会契約の中身が、憲法に書かれているというふうに理解すると、自治体にもやっぱりこのガバナンスのルールを文章化しておく必要があるだろうと。そうするとですね、具体的に基本条例には、どんなことが書かれることになるのだろうかということをやっ

と考えてみましょう。

### (1) 自分たちの自治体政府を動かすルール

私達は当たり前のことですけれども、ひとりでは生きていけない。孤独だからということだけではなくて、本当に生活のための基盤も、共同して解決しなければいけないことは大変多いのです。もし、多摩川に橋が架かっていなければ、私達は泳いで渡るか、船を漕いで渡るしかないのです。ひとりでは生きていけないので、どうしてもひとりで解決つかないことについては、共同して処理する方式を考えなければなりません。私達は、暮らしていく上で充足されなければいけない、どこからかで手に入れなければいけない財やサービス、生活の条件を考えてください。そのうちの大半は、私的に充足しているといわれています。つまり、お金を払って買って来るんです。私的領域といいましょうか、自己責任で充足していかなければいけない分野、これが結構多いです。雨露をしのぐためには、家が必要だ。働いて家を買うか、家賃を払って部屋を借りるか、何らかの形で私的に解決いたします。

ところが、それ以外にも個人では解決できないもの、結構多いですから、そういう分野は公的な分野という、最初申しましたみんなで共同作業をやらなければ解決できない分野がありますので、昔はそれを共同作業でやっていたんですけれども、いまはその共同性も失われていますので、その分野について自治体政府をつくるわけですね。ここにその処理をお願いするという話を先ほどいたしました。自治体政府には、いまの日本では市町村長と議会を置く。この自治体政府に税金を払って、個人では解決のつかない公的な領域の問題についてやってください、それからその経営のために、議会という形で、時には市長と言う形で自分達の仲間を経営陣に送り込みます。そして、この自治体政府によって、この公的な分野をよりよく管理してもらい、よりよく整備してもらいということになります。基本条例に、まず書かれなければいけないのは、自分のつくった政府をコントロールする方法論ということになりそうですね。

したがって、よく耳にするのが、私達が市政に参加する権利がありますというふうに、具体的に書いていこう。ここに注文をつけ、あるいは決定に参加し、あるいはそこが執行するときに、ものをどこかにつくるときにも参加できるというふうに立案、決定から執行、うまくいけば評価までといわれていますけれど、そのすべての過程に参加する権利があって、そしてこの政府の動き、市民達がきっちりとコントロールしていく。これを別名、私は動かす権利、市政を動かす権利、よりよく動かしていこうという権利と呼びます。もちろん、その中には、財務のことも入っている。無駄遣いじゃないかとかをきっちりと監視していく、そういう権利もありますが、第1順位はまず政府をどういうふうに動かしていくかというルールです。

このようなタイプのものとして、かつて革新市政時代に川崎市都市憲章条例というものが立案された時期がございました。1960年代のことですが。議会で否決はされているのですけれども、そのときに書かれていたのはこれが中心でした。政府をどのように市民がコ

ントロールしていくか、政府はどのような基本方針で行動するか、政府の行動を制約する、行動の規範を書き込んでいく、こういうことが中心でした。

## (2) 市民社会の協働のルール

いま、それから、20年、30年たって、違ってきたなあと思っていることが実はございます。というのは、社会が変化してきたものですから、この公的に解決していく部分にも、近年よい成果をあげることができない事例が出てきているんです。つまり、自治体行政が、公の行政がやってもうまくいかないのが、うっすらと発生してきたんです。

たとえば公教育といわれている、教育委員会が管理しているあの学校教育からこぼれ落ちた子ども達が、もはや昨年度で12万人に達しました。公立の小中学校からはみ出ている子どもが12万人もいて、その子はどこにいるのかというと、一部分は私立に入りますけれども、多くは私達の市民社会の中に滞留しているのです。市民社会がそれをいま受け止めて、フリースクールだとかさまざまな生きていく力をつけるためのグループができています。一緒に市民社会がそれを受け止めて、将来の生きる力をここで育てようというわけです。

先ほど申しました犬の散歩、飼い主の責任でやらなければならないだけでなく、足腰の弱ったひとり暮らしのお年寄りにとっては、犬の散歩はものすごく難儀なことであって、SOSを発しています。これは私（わたくし）の領域から、私の言葉でいえば生煮えの公共性に入りかかっている。まだ、これは公共的に扱うべきだというほどの合意はないけれど、ひとりでは解決できない、誰かの手助けが必要だという領域です。

それから、かつてのようなモデル世帯で動いていませんよね、夫婦と子ども2人。これは、高度成長の時期には圧倒的多数でした。けれどもそれは、25%を割り込むような状態になっていて、多いのは単身世帯プラス夫婦のみ世帯。この2つ合わせたものが、いま第1順位です。高齢者の世帯では7割以上が夫婦のみかひとり暮らしです。そういう中で発生してきているニーズ、社会的な需要をどうしても誰かが充足しなければなりません。夫婦だけで暮らしているお宅で、どちらかが寝込んでしまったら、食事はだれが準備するのでしょうか。そういう問題であります。からだが長期的に悪ければ、介護認定を受けて介護保険サービスを受けることができますけれども、昨日今日、風邪をこじらせたという方が介護認定を受けて給食サービスを受けるには間に合わない。しかも、介護サービスのメニューの中には、給食サービスは入っていないと思うので、だれかがその家庭の食事を面倒見なければいけません。だれかが担当しなければならない。

それ、もちろん自治体政府にやってもらうことも考えつくんですけれども、金がない。しかも、決定は議会でやりますので、議会はまあ原理的に言えば、票にならない少数の人のためには働かない。多数のために働くというのが議会であります。そして、多数のためというのは公共性でもあるんです。そういう意味で、先ほど言いました生煮えの公共性、準公共性、こういったものが大量に発生してきて、ここをどうするか。

ここをどうするかということに、気が付き始めたいまの市民社会。その人たちが基本条

例をつくるときにも、「自分でできないものは、全部行政にまかせているんだからそれでいいじゃないか」という訳にはいかなくて、お互いの協力でカバーし合えるものは、市民社会でカバーしようという意欲が高まってきた。ここを民による公共としておきましょうか。ここ数年、公共哲学という分野がブームになってきて、そのなかで使われている言葉です。民による公共とかまたは、民の公共。公共というには全部政府がやると思っていたんだけど、今は民が担う公共もあるという認識です。民というのは市民、または企業などの事業体も含んでおりますが、私はこれをちよつともじって「ともに市民が担う公共」といっています。共にという意味でグループをつくったりしながら、地域社会の新しいニーズに伝えていく、そういう動きを考えているのです。これが2番目なんです。ですから基本条例の主たる要素っていうのは、この2本柱かなと思います。

先ほど、1本柱の方は、動かすという言葉で表現をしましたが、2のほうはそれに対応して、市民が動くという。市民もその社会運営のために動くということを表明しつつある。これが60年代の自治体ルールをつくらうといった時と、圧倒的に違うところかなというふうに思っています。

### (3) 公権力と市民的自由の関係

もちろん、私の世界から、一気に動くのを乗り越えて、公の世界に接近しているものもあるんです。たとえば、かつては、夫婦喧嘩は犬も食わないといって、夫婦喧嘩している家に警察が踏み込んだりするのは、絶対に駄目ですよとかいっておりましたでしょ。家庭内のことですので、公権力は介入しない原則がありました。こんにち、それ放置していたら子どもは虐待にあっちゃうは、奥さんはまさにDV被害でえらい目にあっちゃうと。私生活に政府の公権力がどのように接したらいいかという、非常に難しい領域も発生してきています。どうやって人々の私生活に権力が介入するんだという、ルール化していくときのクッションとしての地域力、近隣力とでもいいましょうか、あるいは民の力、近隣のコミュニティとか普段のお付き合いとか、そういう世界が非常に重要になってきている。ちよつと、夫婦喧嘩しているだけで警察が踏み込んでくる社会は私嫌いですし、人が人を好きになるという行為に警察が介入してくるストーカー防止法のようなのも、運用を間違えると私的領域への介入になる。

こうした、個人の表現について、いま私的領域と公権力との非常に強い緊張感が出てきました。そういうときに一気にそれをルール化して、たとえば先ほどの犬猫の話でいいますと、猫の放し飼い禁止条例をもうあちこちでつくり始めたでしょう。猫を放し飼いにしないということは、ほとんど不可能です。そのためにたとえば私達は、夏に里帰りをしたときに田舎の名物のお菓子でもちよつと付け届けをして、猫が迷惑をかけていることについての寛容さを求めたりするという関係をつくってきたわけです。そのような関係がなくなってしまうと、猫が迷惑だから放さないでくれという声があつて、一気に自治体議会で条例化しよう。猫を放し飼いにしていると、猫は連れて行って処分されてしまう。こんな世の中、私は嫌い。そんなことも含めて自治体のルールとして考えていく。そうい

う市民社会自身のルールも、ついにひとつの俎上に上がってきたということでございます。おおむね、このようにご理解をいただくと、実は私達の暮らしている暮らしのありようと、それから自治体政府との関係、そして同時に私達自身が隣の人とどういう公共性を育ていくのかということも含めて、議論がなされることになるだろうと考えております。

大体こんなことを条例に書く訳ですけれども、みなさんが委員会にご参加かどうかわかりませんが、いま私がお説明したように、どうしてもこれは市民がつくらなければなりません。その意味はお分かりですよ。自治体政府の側から、民による公共とか市民自身による公共の担い手をとか言われたら、いい加減にしてもらいたいですよね。つまり、押し付けは困るのです。だって、私達は、税金を払って公共的な分野は政府にお願いしています。それやってください。金がなくなったからといって、民による公共とかというふうに押し付けられるのはたまらないので、これは自治体側から言い出すということにはならないのです。市民自身に覚悟がなければ、条例化できないのです。そのために市民が、まずワークショップの段階でそれぞれ心を開いて、どこまで私達はできるのかということについての議論が必要だと思うのです。

#### 市民会議の運営について

さて、そのような市民達の議論を見ながら、いくつか気になることをお話します。キーワードとして、やはり言いますと協働が流行っているのですが、ちょっと意味不明といえますか、相当よく議論をしなければ、政府の方もこの協働を使いたがっています。もう政府の文章は、いまや協働の花盛りといっているぐらいに、とにかく税金がないから、税金がなくてもよりよい行政効果をあげるには協働しかないというので、一生懸命言っております。市民の側からすれば、うかうかとそのような安上がり行政に動員されてたまるかという気持ちもあったりして、なかなか言葉としては難しいのですが、それはまた議論をしていただいて。とりわけ、たとえば自治という言葉がたくさん基本条例の中で見かけます。だけれども、自治というのはどういうことかといいますと、だれかよその強い権力とか、よその人に導いてもらうのではなくて、自分達がルールをつくりながら治めていく。まさに、今日お話しした、基本条例の中身そのものですね。

ところが面白いことにですね、市民委員として応募してきて会議をやっていると、1年間ぐらいかかっても最後まで自治できない検討委員会というのもあります。自治という言葉をいっぱい書いているのに、自分達の会議でさえも自分達で運営できない。それはどうしてかという、市民になれないというのでしょうか、自分の意見が絶対に正しいという態度をとる。自治するとか、公共とかということは、他人と自分とは意見が違う、ここが違うということを認識することだと言われております。私はこう思う、けれどあの人のとは違うなというときに、けしからんと思ったのでは公共の空間はできないのです。私はずっとこれが正しいと思ってきたのだけれど、あの人はなぜそう言うのだろうかという説明を求めます。違いが了解できます。違いが了解できたら、その違いをお互いに認め合う関係の

中から、提言をつくっていかなければ、ひとつの意見だけで書き上げるわけにはいかないのであります。

多くの場合、ワークショップにはシナリオがございませんので、行政の専門家が原案とかたたき台を準備してくれません。したがって、一般の市民参加は、「こんな原案だめだ」、「こんなもの、とてもじゃないけどのむわけにはいかない」といって、突っ返せばいいのですけれども、突っ返すものがありません。原案のないところで、議論を進めていくということは本当に大変なことであり、私が見ている限り多くの市民は大変不得手でございます。だから、私がずっと言っているのは、どんな立派な条例案文をつくりあげるよりも、自分達でその報告書なり、答申なり、そういう結論に達するまでの過程で、どのような自治を学んだかということが大事だと言っているのでございます。

だから、そういう意味では始まったときから、必ずその会議をリードしようとするリーダー的存在の人も出ますし、もちろんこれまでの人生の中で人に教えを乞うたことのない人もいるでしょうし、さまざまな人がいます。出発の時には、本当に考え方も違い、経験も人生も違う人たちが集まって、そして最終的にこういう方向で行こうというための時間を過ごすわけですよ。

これを、近年の政治学では、熟議という言葉を使っています。もつと戦闘的には、闊議と言ったりもしていますが、この意味は何かといえますと、実はこういうことなんです。策定委員会が集まって、たとえば、仮にですよ、市民の中でもすばらしいキラ星のような見識の高い、経験豊富な市民の方達が集まってやろうが何をしようが、結局はそれは、単なる市民達の集合体にすぎないのですよ。その人たちは何をやっているのかというと、決定に至るということをやっているのではないのですよ。

決定は議会がするというのに、一応制度的にはなっています。そして、何故制度的にそうしているかということ、決定したものには従ってもらわなければいけないからです。条例を決めます。犬を散歩に連れて行って、糞を放置してはいけない、罰金を取りますというような条例をつくったら従ってもらわなければいけません。それを一応政治的な正統性、あるいは政治的な正統権力といっています。その権力はどうやって与えているのかというと、みなさんが投票して与えているわけです。みなさんが投票して、権力をもっていい、あなたたちが決めたことについて強制力をもたせていいという契約の一部分なんです。

それを、市民策定委員会も同じように決定できるかということ、それはできないわけです。そこが一番の問題なんですけど、そこで熟議ということをご紹介しておきますと、いま政治学は、2つの回路といっております。1つの回路は、決定に至る回路。その決定に至る回路に、審議会として参加したりとかありますでしょう。審議会の議を経て、提案されて決定される。しかし多くの場合、その審議会はあってもなくても、ほとんど同じようなものだったなあというふうに思いませんか。原案はほとんど決まっただけで、市民に聞いたという、そういう形で決定に至る回路の一過程としておかれてきたそういう参加。これは、決定に至る過程イコール参加と、こういうふうになっているわけです。



それに対して、熟議はどのように位置付けられるかという、発見というふうに言われています。市民達はいまこのような社会を、そしてその社会にこのような政策を願っているということを発見していく。だれが発見していくかという、決定者がです。その決定者達が最初に申し上げたように、すべてのこんなばらばらになってしまった市民の想いを、代表してまとめるなんていうことはできないのでありまして、それを補完するために、市民達が熟議し、この熟議の時には当然想いの違う人達が議論をしておりますので、お互いでっばったところをまるめながら妥協点を探して行って、我々の、この市の、この小平市の市民社会ではここぐらいが要求できる地点かなという場所を探していく。これを熟議過程と言っているわけです。

したがって、委員が、たとえば30人集まろうが50人集まろうが、はたまた1万人集まろうが、大事なことは、それらの多くの方達がおおむね了解できるような着地点を探す努力をするということにあります。しかもそれは、そこに30人来たら30人の着地点だけではなくて、30人を取り囲んでいる地域、家族、勤め先、学校、さまざまところで議論を巻き起こしていただいて、できるだけ1人の委員が何十人もの人の意見を上手にその会議で表明できていくという形で、熟議のいわば質、量を増していく。それこそが、ある種の正統性、市民的な正統性。権力はないのですけれども、その正統性を背景にすれば、それはいくら権力は我が方にありと議会がいつでもですね、そう簡単には無視できるものではなくていくのでございます。

そういう意味では、会議のプロセスを通じて自らが自治することの難しさを学んでいくということ、それからできるだけある種の合意に達するまでに多くの意見をすり合わせて着地点を探すという、本当に最後はほとんど過酷な作業になります。

いつでも最終段階でもめるのは、これまで1年間も議論してきて、いろいろな意見が出たんだからそれを参考にして起草案、つまり報告書の原案をつくるということになります。半分くらいの人気分はこれまでのことを、全部材料はあるはずだから、行政の方でたたき台をつくって、原案つくって欲しいという気持ちがあるようですが、私が関わっているところではそれは1回も採用していません。これまで自分達で議論したのだから、手を挙げていただいて、その原案作成の起草委員会も市民達でやってみたらどうだっという提案をいたします。この起草委員になった方たちは、大体ストレスがたまります。なぜならば、出た意見を全部詰め込むわけには行かないわけでありまして、どこかを削っていきます。削っていきますと、その意見をいった人の顔が浮かびます。そのことの繰り返しをこれまでやってきていて、そうとう胃を悪くしたりしながらですね、報告書提出の日には皆で大酒を飲むというような風習が続いているような気がいたします。

そのようなところまで、ぜひたどり着けるように多くの方達がこれに参加して、そして苦労してみませんか。私から言うのも変ですけども、面白いことばかりではございませんけれども、このまちは、我がまちなんだから参加するのは当たり前という気分くらいで、関わってみたらいかがでしょうか。

それでは、お約束の時間になりましたので、これで終わりにいたします。  
ご清聴ありがとうございました。