

新しいまちづくりと自治基本条例 ～自治体の憲法をつくる市民～

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



◆ 略 歴

1974年 中央大学大学院法学研究科修士課程政治学専攻修了

専門は、地方自治、地域政治、地方自治制度史。

現在、早稲田大学法学部兼任講師、早稲田大学大学院法学研究科兼任講師、法政大学大学院兼任講師、中央大学法学部兼任講師として活躍。

活動として、八王子市地方自治研究センター理事長、日野市情報公開・個人情報保護運営審議会会長、川崎市市民アカデミー運営委員などを歴任。

主な著書として、『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』2002年11月、地方自治職員研修（共著）、『地域発 まちの姿、自治のかたち』2002年2月、公人社（共著）『自治基本条例の構想』『岩波講座自治体の構想 4 機構』2002年4月、岩波書店（共著）、「分権社会と協働」『住民・市民と自治体のパートナーシップ第1巻』2001年、ぎょうせい（編集）等、多数執筆。

なぜ今、自治基本条例なのか

今日は、自治基本条例がはやってきていることを前提にし、なぜ基本条例なのかということ、少し歴史的に整理して、皆さんと一緒に考えていきたいと思います。今、あちこちの自治体で自治基本条例作りの動きが起きています。例えば市長あたりから「ずいぶんあちこちで基本条例というのを作っているそうじゃないか。うちはどうなっているんだ」と言われて準備をします。これは基本条例にはならないと申し上げたいのです。基本条例というのは、行政が、とりわけ市町部局が原案を作って、議会を通して、それで一件落着きというものとは違います。私がここに「新しいまちづくり」と書いた理由、本当に言いたいことは、「新しい公共」を作っていくものとして基本条例を考えたいということです。

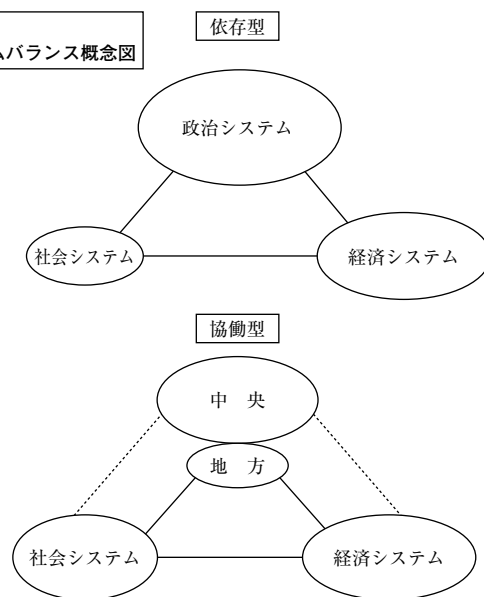
基本条例も条例ですので、一般の条例よりも上位にあるわけではありません。基本法も法律と同じだといわれるのと同じです。いま市民た

ちがなぜ基本条例ということを出しているのか、しかも自治体の憲法を作ろうなどと大それたことを出しているのかは、少し背景を理解しておけば、なるほどと思える部分も出てくるでしょう。

農村共同体の崩壊

図-1 を使ってご説明しましょう。現代では、

図-1
システムバランス概念図



政治システム（政府公共部門）と経済システム（市場経済・企業の世界）、そして私たち人間どうしが織りなす市民社会、この3つのサブシステムがうまく作動して国が動いているといわれています。一見しておわかりのように、社会システムが妙に小さくなっています。このようなタイプのサブシステム構成を、私は「依存型の構造」と呼びたいと思います。これは、ガバメントが支配した時代、または別名「古い公共」といわれているかたちです。

なぜ社会システムがこんなに縮小したのか。レジュメには「戦後市民の選択」と書きました。つまり、第二次世界大戦以降、日本の市民はおおむね、社会システムを維持していく意欲と責任感を放棄したという意味です。もともと私たちは、農村共同体を営んでいるころには、集落の自治で、道路の工事も河川改修も堤防の強化もすべて自分たちでやっていました。日本の場合、村寄り合いという組織があり、ほぼ全世帯参加の決定方式が段取りをつけていました。「今度の日曜日に砂利入れをやろう」など、今でいう地域の公共財、地域共同で使用するものは、ほとんど人々が労働力を出してやっていたといわれています。道路も川も、ときにはトンネルを掘ったり、土砂崩れがあればそれをどけるなど、すべてやりました。

もちろん私生活にも相互扶助が発達していました。例えば、家の改築や増築は全部、結（ゆい）という組織などで周辺の人々が労働力を出し、屋根をふき替えたり家を建てたりしてくれました。今はその一部分だけ残っていて、上棟式とか棟上げ式といわれる1日だけ、みんなで手伝いに行って、もちをまいたりしているのは、その名残です。冠婚葬祭も地域の人々が力を出し、

労働力を寄せ集めて処理していました。

政府の離陸と肥大化

ところが、この共同体が機能しなくなってくる時期があります。産業革命以降、産業社会に向かい、また工業化が起き、労働力が集まらなくなってしまう。村寄り合いで今度の日曜日に作業しましょうと声をかけても、仕事が忙しいとか都合が悪いといってみんな出てきません。農村共同体とは生活様式が変わってきました。通勤者が出てきていることもあります。村寄り合いとしては、ただ休まれたのでは平等性に欠けるので、ペナルティとして、休む人はお金を課すことにしました。

今、町内会や自治会の共同作業でやっていませんか。私は昭和22年の生まれですが、私が小学生ころまでは、1回サボると50円だったような気がしますが、当時としては結構な金額です。今、関東地方では、1回サボると500円ぐらいといわれています。新潟県あたりの村では5000円というところもあるようです。このころはそのようなかたちで休んだ人がお金を出し、そのお金で作業をしたあとで、「ご苦労さん」と飲み食いをしていたのでしょう。

ところが、だれも出てこなくなり、お金だけが集まってしまうと作業する人がいなくなります。そこで、地域の管理のために、そのお金を使って専門の集団を雇用します。この専門の集団が、そのときに必要としていた作業、例えば道普請を住民に代わって契約で行います。契約を結ぶのは、当然、村寄り合いになります。

そのうちに、彼らは非常に能力が高いから日ごろの河川の管理もやってもらおうということになります。伝染病が出たら、消毒もお願いし

てしまおうということになり、しだいにそれが専門集団としての能力を高め、そのテリトリー（範囲）を広げていくことになります。これが、私がモデルにしている、共同体の失敗から政府部門が「離陸する」ということです。共同体がすべき仕事を処理する能力がなくなったので、そこへ政府部門というものを生み出していきました。離陸する瞬間は、どのようにとらえたらいいのかわからないのですが、図でいうと社会システムとしての機能が低下したので、それに代わって政府部門が離陸したと考えているわけです。

簡単に三題ばなしで言うと、村寄り合いは、おわかりのように今の議会の役割です。自分たちが労働で支払わなければいけないけれども、出ていけない、人をお願いするのでペナルティを払うというのは、税と考えます。そして、政府を作った。このように考えると、現在の住民税、議会、行政の関係がおわかりだと思います。

こうして、社会の中から離陸していった政府公共部門が、しだいに肥大化していき、その課程で2つのことが起きます。最初に起きるのは1930年代の、世界大恐慌に端を発した市場の失敗への対応といわれる現象です。それまでは市場は自由放任で、政府はあまり口出しをしない方がいいと言っていたのですが、世界大恐慌に陥り、失業者があふれ、社会的不安が急速に高まって、政府が大きくなります。

政府がこのとき初めて、公共事業というかたちで雇用をします。人々の職場は企業が生み出していたものですが、政府がそれを作り、今でいう公共事業を始めました。そのほかにも、病気で直ちに会社をクビになり、放置されたのでは家族みんなが路頭に迷いますから、医療保険

や失業保険を作るというかたちで、それらが全部、政府公共部門の役割になっていきました。これが大きくなっていった最初です。

私的利益の追求

「共同体の失敗」と書きましたが、市場の失敗を政府が引き受けるということは経済学でよくいわれます。市場の失敗をカバーするかたちで、政府公共部門が肥大化するのだといわれてきましたが、私はそれに加えて「戦後市民の選択」を掲げておきました。これは日本的な特色です。

日本は1945年に第二次世界大戦に敗れ、多くの市民は、おそらくそれまで戦前の世界をリードしてきた、世のため人のために役立つ生き方をしなさいという考え方、滅私奉公とまでは言いませんが、公のために働くことを美德としてきた時代に裏切られました。当時の人々は、自分の夫や父親、兄弟、息子たちを多く亡くしました。それは「公」に尽くすためだったのですが、それが悲惨な結果に結びつきました。もちろん、「公」にはいろいろあり、隣のおじいちゃん、おばあちゃんのためにというのも「公」なのですが、戦前は公の頂点に天皇がいたのはまちがいありません。結局、天皇を頂点とする「公」の世界に裏切られ、多くの市民は「私」の世界を選ばざるをえませんでした。

だれかのためになるよりは、自分と自分の家族がまず生き延びる。そのためには、少しでも経済的に豊かになることが必要でした。人々は必死になって働き、働いた分、子どもたちも幸せになるとあって、テレビジョンを買い、そしてボーナスで奥さんのために洗濯機を買うということが蔓延していき、日本の高度経済成長が

成り立ったのです。

そのときに「パイの拡大と配分」が大変重要でした。日本全体が高度成長し、配分する原資を大きくする。これが1960年に始まる、総評が提起した国民春闘路線でした。労働者は1960年にすでに革命を起こすことをあきらめ、企業を盛り立てて、企業が大きくなれば自分たちの財布も大きくなるというのがいわば国民春闘路線だったわけです。同時に、政府は国民所得倍增計画を出し、経済成長路線を選ぶことになりました。

このようにしてパイを大きくし、その分け前にあずかるというタイプの幸せ追求行動が長く続きました。そのときに失ったものは、公（パブリック）に対する関心、忠誠心、意欲です。ほとんど無視してしまいます。人のことにかまっている暇がなかったのはまちがいありませんし、まさに競争状態でした。隣の亭主が先に課長になるか、うちの父ちゃんが先に課長になるかというのは、世の奥様方にとって大変な心配事であり、夜な夜な「あなた、そろそろ課長の順番じゃないの」と言われては頑張ったと聞いています。私の父親も、死ぬ前に「あの一言がどれだけつらかったか」と言っていました。そのように、個人競争の時代が続いたため、みんなで力を合わせて地域のことを解決しようという社会の機能が、どんどん低下していきます。その分を代わりに担当したのが政府公共部門、まさに行政だったのです。

古い公共の完成

このようなベクトルで、どんどん代行して行きました。悪い言葉でいえば吸収です。これがガバメントです。ガバメントとは社会を維持し

ていく行為、そのためのさまざまな手立て、「統治」、「制御」、「統御」といろいろな日本語を当てているようですが、要するに「ガバメント＝政府の仕事」ということです。よくいえば、国と地域を政府が孤軍奮闘状態で支えてきた。地域社会を維持していく作用を、政府が1人で支えてきたとも言えますし、逆にいえば公共性を独占してきたとも言えます。

つまり、政府公共部門が、あらゆる公共的な課題を独占的に解決してきました。その意味は、私たちの暮らしの中で、敷地の外の世界（道路・川・空気・森・山・海）には、市民一人一人はほとんど関心を払いませんでしたので、しかたがなく政府はその分野に手をかけました。最初はそうだったのでしょう。そして、都市の整備は、ほぼ行政の手で行われてきましたし、公共政策の決定は、おしなべてガバメントが決定するという慣例が出来上がりました。このようにして出来上がったものを、市民が政府に依存する体系・構造、またの名を「古い公共の完成」と言っておきましょう。

皆さん、公共部門に従事されている方としては、「古い公共」と言われ、頭に来ているだろうと思います。しかし、今、「新しい公共」がやはり言葉で、その裏側は、当然、「古い公共」です。この古い公共はこうして形成されたということをちょっと念頭に置いておいてください。

「すぐやる課」の広がりと波紋

市民が自らの地域社会・市民社会を統治していく能力を持たなかった。まさに共同性の失敗です。だから政府がその役割を代替したのではないかということになります。

ところが、日本の場合、ある一面で政府もま

た積極的に、この社会システムが持っている機能を取りに入った形跡があります。高度経済成長で、お金はどんどん集まる、職員はいくらでも雇えるという中で、「皆さんの生活の中で困っていることはありませんか。あったら言ってください。何でもやります。すぐやります」と言って、「すぐやる課」、「なんでもやる課」というのが全国に広まった時期がありました。住民にきめ細かなサービスを行うことによって、政府への信頼を勝ち取った時期があります。

その政府への信頼は、実は政治を通して実現していくわけです。一番わかりやすいのは革新自治体の時代です。このときには、議会とは切り離されて市長が登場し、市長が「住民直結の行政をやります。住民が本当に欲していることにこたえます。住民本位の行政をやります」と言いました。そのようにして次々に、本来、近所どうしで相談し、声をかけ合ってすべきことも、政府がいわば支持拡大のために取り込んでいきました。どんどんサービスをすることによって、自治する気風を希薄化させていった気配があるような気がします。

1969年、千葉県の松戸市に、民間からの市長が誕生し、市民から言われたことはすぐやろう、こたえようというスローガンを出しました。それが「すぐやる課」の始まりだったのですが、このときの市長が松本清さんといえはすぐおわかりのように、今のマツキヨの創設者です。まさに、サービス行政を旗頭に当選したわけです。

松戸市にはまだ「すぐやる課」が残っています。この間、30周年記念をやって、30年のまとめをしていました。30年で出動回数は10万回を数えたそうです。どんなことで出動したのか。昔は廃棄物の不法投棄とか、一時期スズメバチ

の被害がすごかったのも、その駆除のために出動する回数が非常に多かったそうです。

現在どんなことが多いか、統計には出ていないのですが、道路の側溝のコンクリートのすき間から小銭やかぎを落としたと電話がかかってきて、「すぐやる課」が出動します。すぐ来てほしいというのですが、行ってみるとコンクリートを持ち上げるだけです。確かにお年寄りにはきついと言っていました、道路ですから、歩いている人に「すいません」と声をかければ終わりだろうと思います。しかし、市役所に電話をすればすぐやってくれると信じ込んだ市民が育っていったわけです。

関東のある市の元市民課長が酒を飲んでぐちをこぼしたのですが、一番すごい例は、電話で呼ばれて飛んで行ったら、車のボンネットの中に鳥が巣を作っていたそうです。しばらく使わないで、旅行にでも行っていたのでしょうか。それで、「何とかしろ」という話だったようです。それは自分で取ればいいのですから、彼は「ずっとこのままにしておくのですか。お取りにならないのですか」と、さりげなく言ったそうです。すると、その市民は激怒して、「君には私がそのように非情な人間に見えるかね」と言ったそうです。それ以来、彼は「こんな市民にだれがした」と言いながら、酒を飲んで私によくぐちっていました。私は「少なからず、あなたたちが作ったんじゃないの」と言っていますが、現場の実情として、「それは私の仕事ではありません。あなたがやればいいでしょう」と、行政の職員が面と向かって言うことの難しさはあります。

一度、こういう話をしたあとのレセプションで、1人の方が寄ってきて、「先生、今日はい

い話をありがとうございました。私は退職日の前に必ず言ってやります」という話を聞きましたが、確かにそれほど大変なことになっているのでしょうか。しかし、それが私の言う依存型構造を完成させ、定着させ、持続させてきたのです。

政府の維持コスト調達不能

「政府の限界」と書きましたが、今まで「共同体の失敗」、「市場の失敗」ときたのだから、「政府の失敗」としましょう。今、直面しているのは、政府の失敗という事態なのです。1970年代後半から、世界中の国々がこれに直面しました。どこで失敗したかという、1つは維持コストがあまりに大きくなり、調達できなくなったのです。どこの国でもそうです。今、調達していると思えるのは、スウェーデンなど北欧の国々ぐらいでしょう。ほとんどの国は大きくなりすぎてしまい、維持コストが調達できません。

日本でも、1970年代後半から、これは大変だということになり、維持コストの増額をお願いしたのは覚えていらっしゃるでしょうか。大平正芳さんが首相のとき、一般消費税を提案しました。ずっと高度成長でやってきて、伸びていた政府の歳入が、75年ぐらいにぱたんと倒れました。世界中共通です。イギリスでも、直ちにサッチャー首相を選び、改革に乗り出します。日本の場合もやりました。80年に大平さんが「これだけ必要だが、収入が少ないのでこの分だけ増税させてもらいたい」と、一般消費税を提案し、コストを調達しようとした。ところが、国民はノーと言いました。どこの国でもノーと言ったのですが、サッチャーさんは民営

化手法によってコストを下げ、政府の規模を小さくしました。レーガンさんは、地方政府へ権限と補助金をドンと渡して、政府全体のコストを下げました。

日本の場合、族議員がたくさんいて、予算を削るのは難しいのです。だから、大平さんは増税をお願いしたわけです。そのあと、今は消費税が入っていますが、3%ではとても足りなかったのはご承知のとおりです。今年の予算は、たぶん81兆円ですが、国税で入ってくるのは50兆円を切りました。14年度予算の見込みで48兆円ぐらいですが、締めたらもっと少ないでしょう。小泉さんは30兆円だけ借り入れると「30兆円枠」を作りました。それ以外には借金をしないという考えなのですが、すでに足りないことはまちがいありません。

81兆円あれば政府が維持できるのに、40兆円台しか税金が入ってこないという歳入不足状態は、このところずっと続いています。つまり、政府を維持するコストは調達できていません。

地方政府の維持コスト調達不能

小泉さんの例を出しましたが、自治体も同じです。国の税収は48兆円ぐらいですが、そのうち地方交付税に回せるお金は法律で決まっています。国税5税の約30%ですから、今年度は12兆6000億円しかありません。毎年、出口ベース（実際の交付額）は20兆円ですので、これでできるわけがありません。差額の7.4兆円をどうするかということで、政府が困っています。

財務省は差額分をやめて、12兆6000億円だけでやってもらいたいわけです。できればこれも絞り込みたいのです。しかし、それでは日本の地方行政は成り立ちません。去年と今年行って

いるのは、3.2兆円は国が一般会計から組むということで、今年の地方交付税交付金の国負担分は15兆8000億円ぐらいになっています。そして、残りの3.2兆円は地方債を組むようにし、去年から折半でいこうと決めています。つまり、今、受け取っている交付税は、自分たちの足を食っていることになります。こんなことを国民的議論もしないで、なんとなくやっているのです。

地方を維持するコストも限界にきています。あとで述べますが、地方分権改革で自主課税OKと言いました。つまり、もう国は地方政府の維持コストを支払う能力がないですから、これから交付税も抜本改革で下がっていく方向になっています。現状のまま維持したとしても、交付税の中に自治体の借金が入っていますから、自治体の負担が増えていきます。将来的には、自治体が受け取るべきものの中から返済していかなければならないのです。つまり、地方政府ももうコストを維持できない状態になって、まさに失敗状態です。

いくつかの自治体で自主課税をしようとしています。私は「自治体課税」と言っていますが、きっとだめでしょう。今考えられているのは、廃棄物処理税、熱海の別荘税、葉山のヨット税、そのほかいろいろなものがありますが、有権者の懐に手を突っ込むような課税は1つありません。熱海市が別荘税を作っても、熱海市民は熱海に別荘を持っているわけがありませんから、よその住民から金を取ることで、初めてできるのです。廃棄物取扱税は、三重でもどこでもやっています。東北三県も青森・岩手・秋田の共同でやりました。この支払者は、一般市民ではありません。そういう人たちから取ろうとしています。横浜市は特定飲食業が何かから取ろう

としていますが、これも似ています。いわゆる一般の市民から税金を取ることができていません。なぜなら、選挙で落ちてしまうからです。そんなことは提案できません。

つまり、自主課税権が自治体に与えられ、法定外普通税・目的税を取れることになりましたが、なかなかできません。そんな能力はないのです。したがって、コストを維持できませんから、これからは借金返済に追われ、新しい行政需要に対応していく能力は、国にも地方にもないということを意味します。

そのほかの政府公共部門の問題

2番目に、効率が悪いといわれています。これは官僚制の問題だといわれているわけですが、自治体も一種の官僚制ですから、自治体の職員も含めて、いわゆるコスト・ベネフィットの意識が低いとよく指摘されています。つまり、公共事業でも何でも自治体は値切らない。この問題です。そういう意味では、もっと民間にさせた方がいいということで、おそらくPFIなどがいわれているのは、そういう側面もあるでしょう。

3番目に、どうしても政策の硬直化から抜け出ることができません。例えば、前例主義といわれ、自由闊達、自由奔放に、今、市民が本当に欲していることは何かと政策づくりで飛び回っている人は、必ずしも重用されていないようです。何かをするときにも、ほかでどこかがやっているか、他を参照する意識があり、なかなか機動的に政策対応ができないといわれています。

4番目に、政府ですから、デモクラシーという重いものを抱えています。政府を運営する原

理は、損得ではなくデモクラシーです。つまり、有権者の支持がどれくらい得られるかが中心になりますので、どうしても多様化した行政需要や、少数の行政需要に対応できない弱点を抱えています。

よくいわれるのは、例えば介護保険制度の移送サービスです。タクシーに乗った場合、それを介護保険サービスのメニューに入れるかどうか。今、厚生労働省でも議論していますが、入れていません。北九州市では、市の制度としてタクシーで移送サービスをし、介護保険からその経費を支払うことにしています。これを介護サービスにするために、タクシー業界も苦労しています。北九州市内のタクシー運転手さんは、すべて講習を受けて介護福祉士2級の資格を持っているそうです。このように苦労してやっていますが、これはまだ少数者です。

やがて一般の地域でもメニューに入れることを厚生労働省は考えざるをえないでしょうが、利用目的として認められるのは、せいぜい通院、検査、施設へ通うなど、ほかの介護、医療、福祉を受けるための移動です。介護保険制度という目的から見て、多数の利益と正当性がなけれ

ばいけない。これがデモクラシーの縛りなのです。おそらく、孫の学芸会に行きたいというときには、正当性はないのです。少数者の希望とになってしまうので認めてくれません。したがって、そこはNPOが担当することになるわけです。

つまり、政府はすき間の小さな欲求にはこたえることができないのです。少数者の利益のために行動することはできないという本質を持っています。それが政治の正当性によって運営されている限界だろうと思います。

今、本当に必要なことは何か。例えば、自分がこれまで飼ってきた犬と一緒に暮らすことが、一番生きがいだと感じているお年寄りにとって、体が弱ってしまって、自分でその犬の散歩をできなくなることが、どれぐらいつらいでしょう。お年寄りの介護は介護保険制度でしますが、犬は対象になっていません。今、市民社会の中では確実に、犬の散歩をサービスとしてきちんと組み込んでいくことが進められています。ボランティアの世界や、あちこちの地域通貨で交換できるものの中に、犬の散歩は非常に多いです。パソコンの指導と犬の散歩が1～2位を占める



ぐらいではないでしょうか。つまり、犬好きな方にしてみれば、自分はマンション暮らしで犬を飼えないけれど、週に1回か2回、お年寄りの家の犬を散歩させてあげることは、いってみれば双方一両得という話です。

そのように、政府公共部門が対応できない分野が非常に増えてきてしまいました。それは実感されていると思います。これから、その分野をどうすればカバーできるのかということに直面していきます。そういうことを含めて、政府そのものが失敗したといわれているのです。

特殊法人・第3セクターの失敗

そこで、失敗した政府をどうやってリカバリーするか、「官と民」「公と私」という図を描く人がいます。これは、イギリスのPPP検討委員会が解説に使ったものですが、「民」が共同社会のパブリックな課題を、自分たちで処理するとことに失敗し、そこから行政が生まれ（離陸し）、地域共同の課題を官の組織がすることになりました。しかし、この官の組織（政府公共部門）が失敗し、今、いろいろなことが検討されています。日本の場合は、その過程ですでに検討されてきましたが、1つは特殊法人です。つまり、官の組織とプライベートのノウハウを組み合わせ、行政・政府の失敗をリカバリーするということで特殊法人や、日本でいう第3セクターです。これは、民営化の前にイギリスなどでもずいぶんされていて、例えば、昔のBOAC（現BA）などがそうだったのです。

この特殊法人や第3セクターは、ご承知のように失敗してしまいました。国の特殊法人は大赤字で、今、何とか民営化しようとしています。サッチャーさんが、イギリスの歴史では政府が

独占していた分野を、民間との共同組織によって経営してみましたが、成功したとは聞いていません。日本の自治体の第3セクターはほぼ全滅状態です。借金を抱え、表に出てきていないものばかりですが、特に土地開発公社のありさまは、公表しにくい状態になっています。青森県でも群馬県でも、リゾートの第3セクターは悲惨です。今、自治体の予算が、第3セクターの返済のために、毎年、補助金として投入されていて、道路もできず公営住宅の建て替えもできないと報告されています。これが大体1980年代から90年代前半までの先進国の動きといっていいいでしょう。これを民営化路線といつて、私たちは疑わしげに見ていたのですが、完全にかどうかはわかりませんが、やはりだめなようです。

政治的にいいますと、イギリスのサッチャー、メイジャーと続いた保守党政権が労働党政権のブレア氏に取って代わり、ドイツでも民営化路線の政権が倒れ、今はシュレーダー政権になっています。一時期、EU加盟の8割ぐらいの国々で、政権が、民営化路線に待ったをかけた社会民主的な中道左派に取って代わられました。

ブレア政権は先程言ったPPP検討委員会を作り、2001年度に報告書を出しました。「PPP」とはパブリック・プライベート・パートナーシップです。第3セクターをどう位置づけるかは別にして、政府公共部門、経済・市場システム部門、社会システム部門がパートナーシップを組んで、地域社会を維持していくしかないということで、このPPP検討委員会の報告が出たわけでは

「共同」から「協働」へ

皮肉なことに、共同社会から発生し、政府の時代を経て民営化へというように、ぐるっと回ってもとのもくあみになりつつあります。ただし、戻ってきたといっても、この「共同」は嫌でしょう。私もそうですが、共同社会から抜け出たくて、学校に行くなら東京の学校がいいとか、就職するなら田舎には帰りたくないということがありました。なぜかという、情報筒抜けの社会だからです。まだ子どものころにも思いました。村中の話題をみんな知っていました。犬の名前を知っているどころではなく、生まれた子どもの名前まで知っています。僕もたまに田舎に帰ると、もう50歳を過ぎているのに「幸宣ちゃん」とファーストネームで呼ばれます。振り向くと、老婆が立っていて、だれかわからないのですが、近所のおばさんなのです。

そういう共同性、非常に濃密な社会が嫌で、個としての自立や解放を考えて抜け出ていったのです。そして、都市型社会に入っていきましたが、そこは個の自立ではなく、ほとんど孤立状態になっています。私は隣の家のご亭主とはたぶんすれ違っていると思うのですが、顔を見てもわかりません。このような状態の中で、なんとなく寂しくなったのでしょう。もう一度、人々は声をかけ合い、一緒にものをやりたくなってきて、あちこちでたくさんの市民活動が動き出しました。きっと、孤立感がもう一度結びつきを求めさせたのだらうと思います。豊かさゆえかもしれません。豊かさゆえに暇になってしまい、だれか友達でも作って生き甲斐をみつければしょうがないので、ワーカーズやボランティアで生き甲斐を感じているのかもしれません。

ともあれ、共同のところにもう一度目が向いて、ずっと支配してきたNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の世界が、理論的にも成功していないということがわかったわけです。これを多くの人々が「新しい公共管理」と訳したのですが、ある研究者は訳が悪いと言い、この新しくぐるっと回っていく事態に対応するには、「新しい公共マネジメント」と訳すべきではないかと言っています。PPPというのは、まさに「新しい公共」というニュアンスで登場してきました。

「新しい公共」には日本語としてどんな言葉を当てればいいでしょうか。「共同」ではちょっとうざったい、もうあの世界には戻りたくないという人々のために編み出されたのが、「協働」です。耳から入ってくるときは一緒の音なのですが、漢字を変えてみたらイメージが違います。しかし、戻ってきた地平は一緒です。地域共同の課題を自分たちで処理し、自分たちで解決し、自分たちで担っていく。その一部分は行政や民間企業が担うけれども、地域社会全体としてはパートナーシップで担っていくという思いを込めて「協働」といいます。そういう意味で、訳語としては、「collaboration」よりは「co-production」がよいと思います。なぜなら、地域社会を単に管理していくだけではなく、そこに新しく必要な公共サービスを生み出していかなければいけないという意味だからです。

地方分権改革の目指すもの

1990年代後半、ちょうどヨーロッパの各地で民営化路線の政権が次々に倒れていくころ、日本では地方分権改革を行いました。図-1の下のように、「協働型」のシステム構成にしてみ

ようということです。要点は、政治システムのウェストをギュッと絞った。これが分権です。これ以上のことはやっていません。国（中央）と地方の関係を、支配服従関係から少し対等な関係にする。ここに行き来する意思、命令の伝達を悪くするためにギュッと絞りました。ちょっと他人づきあいをするシステムに変更してこうという思いが、地方分権改革だったはずです。

地方分権改革は、第1次から第6次まで勧告、意見、報告を出しましたけれども、中央と地方の関係をどう組み替えるかという1点だけを行っています。踏み込んで書いたのは最終報告といわれている第6次勧告ですが、地方自治体に住民自治の拡充方策をきちんとやってもらいたいと書いています。それ以外では、1996年3月に出された最初の中間報告で次のような思いが語られています。地方分権を進める目的は、「地域社会で処理しなければならない公共サービスは、もはや今日、一人地方自治体の仕事ではない」と言っています。公共サービスの一部が行政サービスであって、公共サービスはもっと広いものです。そこでは、NPOや農協の婦人部、企業などいろいろなものの助力を得て、協力的な体制を作り、地域社会をよりよいものにしていてもらいたい。そのために分権すると言っています。これはたった1回、中間報告で言っているだけです。

かつて一枚岩であった政府公共部門を分けることによって、地方政府に裁量権と自己決定の幅が広がりました。つまり、自由になりました。私は大変不満ですが、自治体の現場では、自由になったとか、分権化された、裁量権の幅が広がった、条例制定権が広がったということを実

感される変化は起きていないと思います。実際に起こすのは大変ですが、認識としてはそうになりました。

できることは自分たちで

自由になったとはどういうことか。市民社会から預かったものがずいぶんあります。高度成長で景気のいいころに、「それもやってあげましょう。これもやってあげましょう」と言って、政府公共部門の仕事になったものです。例えば、地域にある空き地の雑草は、もともとは周辺の住民が協力して草刈りをしていたのですが、はっきりと私的所有になりましたので、自分の土地以外はだれも草刈りをしません。そういう問題です。僕のところの団地は、結構木が並んでいます。毎年、今ごろ剪定に入り、枯れ葉一枚残さず全部刈り込んで、冬場を過ごすためにネットをかけます。造園業者さんが一斉にやるのです。いったいいくらかかっているか。チラッと聞きましたが、数億円という単位です。

それはしょうがないのですが、問題はその下に生える雑草です。よくあるように周りはアスファルトですが、雨水が浸透するように、土になっているところに雑草が生えます。この雑草が生えてくるところ、年に2回ぐらいは、造園業者さんが雇ったおばさんやおじさんたちが雑草抜きをします。私が提案しているのは、自分の家の近くぐらいは、地域で労働力を出し合って雑草を抜こうということです。そうすれば、市の行政の予算がどれだけ助かるかわかりません。この三角形によって地域社会が成り立っているのだから、自分たちもやることはやろうと提案しているわけです。

すると、反論が出てきました。皆さんも一度

くらいは聞いたことがあると思いますが、「だって税金を払っているでしょう」と言う市民がいます。そこが問題です。先程言ったように、行政に預けてきたものを市民がもう一度、どんどん引き受けてもらいたい。なぜなら、市民社会も実力がついたからです。いろいろなことを処理する実力だけではなく、暇もありますし、生活力も豊かになり、毎日働かなくてもいい人も出てきました。ところが、「押しつけるのですか。税金を払っているのだから、やってもらいましょう」という意見があります。市民団体の方たちと勉強会をすると、「要するにあなたの議論は、今、行政が厳しくなったから、私たち市民運動団体にその分をしわ寄せするつもりか」と批判されます。私は、そのとおりだと言っています。引き受けてもらいたいのです。

行政にゆとりを

ここから先が今日の本当のテーマなのですが、行政というものは、私たちの共同社会が生み出したものであって、その経費も共同社会が負担しているのだという前提に立つべきです。日本の場合には、残念ながらまだ財政調整といって、上から来るものが少しあるものですから、自分たちが払ったお金だけで運営しているわけではありません。しかし、自分たちでできるだけ引き受けることは、逆にいえば、自分たちが作った政府の活動が効率化し、少し楽になることを意味します。だから、「いい地方政府の方が絶対に町はよくなるよ」と。借金できゅうきゅうして、職員も満足に雇えない。職員の数を減らしてしまったものだから、豊かな発想で仕事をしている暇がない。毎日、窓口事務とルーティンの仕事に追われ、まちづくりを考える余裕の

ある職員はいないのだ。そのような話をしています。

1980年代でしたか、よく地方行革といわれたときに、市民たちの監視活動が起き、5時ぴったりに帰っていると言う。どこが悪いかというのはもちろんあります。役所の点検で、仕事の時間内にゆっくり新聞を読んでいる人がいると言って、職員の定数削減の直接請求なども起きました。私は、そのときの市民たちに、「あなたたちは貧しいまちづくりを考えているのか」と言いました。つまり、職員の1割ぐらいは世界の情勢や、この国の地方制度調査会の動向を考えたり、たまには何の用事もなくふらっと町へ出て「最近、やっぱり不景気だな」とか、感じるができる公務員を持っていなければ、本当にいいまちづくりなどできはしないという話です。だから、公務員が新聞を読んでいることは拍手をすべきなのであって、その人をクビにした方がいいというのは、見識のない市民のすることだと申し上げました。最近はどうもさく言わなくなりましたが、まだ余裕がないと思います。余裕がないのは、市民の目がきついからではなく、財政がきついからです。

例えば、私の今日の話を聞いて帰って、みんなにゆっくり話を聞いてもらおうと、「辻山というやつからこんな話を聞いたぞ」と言っても、最近、なかなか話を聞いてくれる余裕のある人はいないでしょう。そういうことを不幸だと言っているのです。だから、市民社会ができるだけ仕事を引き受けて、楽にしてやることを考えるべきです。そのことによって、政府を維持していくコストが軽減されます。効率性が悪い、硬直的であると言いましたが、市民社会が引き受けられればそうはなりません。

理容券からわかること

私が住んでいる日野市をはじめ、多摩の市は全部、東京都の補助もあって、65歳以上のお年寄りに理容券を配っています。女性には美容券を配っています。自治体が、まずそれぞれの家にはがきを出します。「今年もまた理容券が配られます。ついては申請したい方は役場、支所の窓口へ申し込んでください。はがきでもいいです」と。そして、返事が返ってくると、名簿を作り、重複のないようにして、本当にこの人が65歳以上かと調べて配っています。

最初に私は行政改革審議会の委員として「やめろ」と言ったのですが、なかなかやめるわけにはいかないというので、こういう提案をしました。日野市にも地域ごとに老人クラブや老人会などがあると思うので、そこにおまかせしたらどうかと。つまり、「今年の予算はこれぐらいで、全体としてはこれだけの枚数があります。おたくの地域には今年は150枚です」と、老人クラブに任せてしまえば、行政の仕事を1人減らすことができます。しかし、これがなかなかできないのです。

なぜそんなことを考えるかという、3つの理由があります。1つは、コストを軽減することです。2点目は、はがきをもらって、住民が「今年も理容券をもらいたいのですが」と言うと、「そこの紙に書いて申し込んで」と言われて、書いて、「お願いします」と言わなければいけません。床屋の券をもらうために、そんなことをするくらいだったら、私はいりません。つまり、お上が上に立って、お前たちにお慈悲を配ってやるという関係が、いつの間にか住民との間にできてしまうのです。もちろん、これをしなければならぬ理由はわかっています。

亡くなった人がいて、そこへ送りつけてはまずいから、一応、確認をしているのですが、それはやめた方がいいです。お上意識がまたそこで培養されるだけです。

3点目は、地域社会自身が自治の訓練をしなければいけません。ガバナンスを政府部門が独占している状況を、一番喜んできたのは市民社会です。依存していた方が楽だからです。皆さんも直面していると思いますが、何か足りなくなれば「お願いします」、あるいは議員などを通じて圧力をかけて要求するなど、いろいろな手法を使って行政から利益を引き出し、自分たちに足りない分を充足してきました。これは楽だったのです。ある意味では本当にサボってきたのです。

例えば、老人クラブに150枚渡したら、どんなことが起きるでしょうか。まず、審議会に出ていた代表の1人が、それは困ると言いました。たぶん、本人も老人会か何かの役員だったのでしょう。なぜ困るかという、配り方がわからないのです。じゃんけんで配ればいいのか、髪で量で配ればいいのか、ただ平等に配ればいいのか。一応、公正・公平に配ることを前提にしても、異議申し立てがくるでしょう。なぜ俺にもう1枚くれないのだ、不平等ではないかと言われたときに、弁明しなければなりません。だから、従来どおりやってもらいたいと言います。私は、そんなことを言っていたら、いつまでも地域の自治が生まれれないという話をしますが、「もう俺たちは年寄りだからいい」と言うのです。これは困ったもので、そういう意味では地域社会自身も悩んでいます。

例えば、町内会・自治会という組織が、市民

社会を維持し活性化していくために本当に機能するかというと、ちょっと危ないです。地域にたくさんのNPOができていますが、NPOにある種の行政的な役割を期待することができるかということ、まだそこまでいっていません。なぜなら、NPOは自主的に集まっていますから、リーダーが引っ越してしまうと、1日で消えてしまうNPOもいくらでもあるからです。自発的に作っている団体だから、いつでもやめることができます。つまり、安定的、社会的な責任を担いきれるかということ、まだNPOにも危ないところがあります。そのように非常に危ない中에서도、今までのように政府（ガバメント）が一人でガバナンスすることができなくなってきています。

新しい公共への胎動

このガバナンスをだれがやるかという問題にぶつかっています。ガバナンスの日本語訳を「協治」としている人がいますが、協働して治めようということです。協治をすることになると、ある種の組織とルールが必要になります。中央政府の国会が決めてくれたルールではだめです。無数にある地域社会で、地方自治体と地域社会、そして地域の事業者、企業とが一緒になって、そこを治めていくルールを作っていかなければなりません。このルールのことを、私は「新しい公共圏のマネジメント」と言っていますが、それを文章にしたものを「基本条例」と言っておきます。これが、基本条例が人々の間に認識されてきた理由です。

もっとわかりやすく最近いわれているのはこういうことです。かつて地方政府の行動は一枚岩でしたので、例えば逸脱した行為、違法な行

為、住民を侵害するような行為があった場合、水戸のご老公のように中央政府が「お前、だめだよ」と是正してくれました。監督をして、「やりすぎじゃないの」と言ってくれたのですが、分権化が進み、くびれが入ったものですから、なかなか言ってくれなくなりました。国が地方政府に關与するルールが限定されました。では、地方政府の行動にいったいだれが責任を取るのか。この地方政府の組織と行動の原理は、市民社会が責任を持って監視していかなければいけません。そのために、市民と地方政府の関係をきちんと定立しておく必要があるのだという認識です。

どちらかといえば、私が前半に申し上げてきた話はあまりはやっていません。今は、分権時代になって、もう中央政府はとがめてはくれないのだ、我々市民がとがめる関係になったのだから、それをルール化しようという説明の方が多いようです。

レジュメはほとんど進んでいませんが、これだけわかればいいのです。あとは、それぞれのところでご自由に、ルールづくりに取り組んでいただきたいと思います。

基本条例は自治体の憲法

政府公共部門全体と市民の関係をどうやって決めていくかということ、憲法に書いてあります。我々国民の「国政に対する厳粛な信託」という言葉があります。国民が信託しているのです。選挙で選んで、決定したことには従いますと言っています。だから、法律が作られて、その法律に違反をすると捕まってしまいます。その代わり、あなたたちも基本的人権をちゃんと守るように法律を作ってくれなければ困ると、相互

の社会契約を結んで政府を作りました。契約内容は憲法に全部書いてあります。けれども、政府が地方自治法を作り、この地方自治法が私たち市民をガバメントしているとすれば、なんとなく回ってきています。国への信託の分け前という感じになっているのです。

それはちょっと違うのではないかということが、1970年代からいわれています。俗に二重信託論ということ、松下圭一教授などがずっと言ってきました。市民は政府に全部信託しているわけではなく、残したものがあって、それを地方政府に信託しているという議論です。地方政府の行動は地方自治法に書いてありますが、政府に任せたものの一部が地方自治法としてルール化されているだけではなく、市民自身も地方政府との間に社会契約を結ぶということです。

議会を選び、長を選んで、私たちは条例制定権もそこに信託しています。条例で権力的な条例も作ってよろしい。私たちはそれを守ります。違反した場合には、条例違反で捕まります。同じように、地方政府も私たちの暮らしをちゃんと面倒見てくれるように、例えば環境、福祉などをやってください、だめな場合には異議申し立てをし、リコールをかけますという関係を取り結んでいます。

市民が国へ信託した残りの部分と言うと、松下教授は怒ると思いますが、地域社会の統治のために必要な信託は地方政府にと分けたのです。この信託という社会契約で何と何を契約したかということは一覧表になっていません。政府への信託は憲法というかたちで一覧表になっていますが、地方政府の方にはありません。そこで、基本条例が必要になります。それが国の憲法と同じように、自治体の憲法といわれるゆえんです。

市民と職員のパートナーシップ

残りの時間で言うておかなければいけないことの1つは職員の役割です。これは大変難しいのです。先程から言っているように、市民社会が行政に預けたものを取り戻すルールです。どれぐらいまで行政に預けておくのか、どれぐらいまでを議会の決定にゆだねておくのか。市民の活動と政府の活動とのバランスをどうするのかということが検討されることになります。したがって、何よりも大きな位置を占めているのは、市民社会の責任をどれぐらい自覚できるかということです。

そこで、市民のイニシアチブが必要です。いずれにしても、作るのは市民だということにしなければ、作っても動きません。したがって、多くのところでは、公募で市民だけの委員会を作ってやっています。これまで町内会長という身分で審議会に出たこともなく、体育協会の会長という立場で出たこともなく、商工会議所として出たこともない、ただの市民が出てきて、この町をどうするかと言いはじめています。この人たちと専門的な能力を持った職員との関係は、大変難しいでしょう。

市民は会議が本当に下手です。なぜならば、今までの市民参加では、全部皆さんが原案を書いてきたからです。市民は原案など書いたことがありません。原案を出されて説明を受けて、それがいいだろうと判断するわけではなく、「説明はわかった」とうなずく。それで市民参加が通ってきました。判断してOKと言ったのではなく、説明の中身はよくわかったとうなずくと、「よろしいですね」と会長がまとめてしまうのです。私も、今、会長をやっていますから、そのように進行しています。ここが難しい

のです。

だから、市民が自分たちで、「会議には遅れないようにしましょう」とか、会議のルールを作るべきです。三鷹市の「みたか市民プラン21会議」を私が称賛しているところは、市民が自ら会議の運営規則を作ったことです。「発言はなるべく事実に基づいて、説得力のある材料、資料を出しましょう」とか、「一度決まったことを蒸し返さないようにしましょう」とか、大事なことなのですが、実はそれができないのです。市民は、自分がその前の会を休んでおきながら、「俺は聞いていない」と言って議論をまた戻してしまうということが起きます。そこで、職員が原案を書いてあげれば、どんなにかいいだろうと善意で考えます。そうすると、市民社会を自分たちで運営していくことさえできなくなってしまう。つまり、理容券の分配さえできない市民になってしまいますので、職員がどこまで我慢できるかが重要です。

例えば、三鷹市の場合は、完全に後ろへ引きました。職員は職員で公募でプロジェクトチームを作り、「三鷹市の現状」という上下2冊の資料集を作りました。これさえあれば地方行政の講義が5年ぐらいできると思うぐらい、詳細なデータです。例えば、お年寄りは何人どこにいるか、地域ごとにポストの位置までわかるような、ありとあらゆるデータをまとめ、それを提供しました。それぐらいの役割です。

今、動き出した神奈川県のある市の基本条例策定委員会は市民を公募し、職員も公募することになりました。私はその委員会に参加を求められたのですが、断りました。職員を公募するにあたって、仕事にもさしさわりがあるので、応募には上司の許可をもらうということを入れ

たのです。そして、プロジェクトチームに入ったら、併任辞令を出すというのです。職員を公募委員の中に入れないで一緒に議論させるのはよくない、バックアップ体制がいいのではないかという話をしました。いくら説明しても、職員も市民としての立場で自由に議論させたいと言うので、併任辞令をもらっていただめだと言ったのです。むしろ、職務専念義務を外してやって入れるのが正しいので、併任辞令は逆行です。指揮命令下にある職員が、どうして市民と同じ地平で議論ができるのかと何回も言いましたが、向こうが折れなかったので、私は参加を見合わせることにしました。

このように、職員がどういう役割を果たすかは非常に難しいです。それと同時に、プロジェクトチーム、あるいは別個のチームで、何かの関係で途中からすり合わせをすることがあります。そのときに、はたして今の行政の職員が、新しい公共づくりの分野から考えて、本当にパートナーとして住民から信頼・信用されているかという問題があり、ここはクリアするのが結構難しいです。

市民は行政を信用していません。信用されるわけがないのです。皆さんが悪いのではなく、行政が持っている宿命があります。例えば、廃棄物の焼却場を作る計画を立てたとします。すると、周辺住民が騒ぎますので、説明会をします。しかし、例えば2004年から動かさなければいけないので、どうしても2003年の4月には着工したい。そうすると、説明会は2003年3月31日で打ち切ります。これを時間切れといって、どこにでも出てきます。ご存じの方もいると思いますが、神戸大学の阿部泰隆先生の名言があります。「時間切れ、行政の必勝」。行政は必ず

勝つのです。戦後、時間切れになって引き分けとした事例は、まずないのではないのでしょうか。ほとんどが供用開始に間に合わなくなるので、時間切れにして原案どおり進めます。行政は必ず勝ってきて、住民は泣き寝入りしてきたわけです。

そのように、お上は偉いという像を作ってきたのに、今、急にその人とパートナーシップと言われても無理です。行政がこのような体質からどうやって抜け出すことができるかはものすごく大きな課題ですが、少なくともこれが続くかぎり、本当の意味で住民はパートナーとして心を開くことは、たぶんないと思われます。

基本条例の制定手続き

事務局から、基本条例の制定手続きについても述べよと要望がありました。市長提案型の制定手続きとは、企画部あたりに「ほかに負けちゃいかんぞ。来年の6月議会には間に合うようにしろ」などと命じて、企画部門が一生懸命頑張るという、昔からあるやり方です。高知の自主研究グループや、群馬県などもそのようです。せいぜい懇話会を作って、学識経験者と公募の委員を一部に入れるぐらいが限度でしょう。それでも、今や公募委員を入れなければ恥ずかしいという風潮になってきましたので、何人かは別にして入れるのでしょうか。

ただ、私がとても危惧しているのは、公募委員に書いてもらった作文を、どうして一介の行政マンが審査できるのかということです。行政が市民社会を統治していくガバメントの時代は終わり、双方向のベクトルにしたいと言っているときに、どうして審査できるのかという問題があります。しかも一介の行政マンであって、

議会にかけて団体意思の決定をしているわけでもありません。実はそれほど重いものだと思います。私は、今のところ、相談を受けたら、公募をするのであれば全員当選にするのが原則だと言っていますが、それはそれで大変のようです。三鷹市の場合は、375名の応募があり、大変だったようです。八王子は100名で市民会議を作っています。要するに、公募委員は全部受け入れるのがいいのではないかという気がしています。

市民団体が提案する方法もあります。多摩市の事例では、市民が市民自治策定委員会を作り、市長との間でパートナーシップ協定を結んで、市民が自らの見識でまとめました。しかし、先程言いましたように、途中から職員のプロジェクトチームとのすり合わせに入り、ここを抜けていくのが大変だったようです。やはり、市民だけの知恵で作ると、法律的な知識や憲法上の枠組み、言葉遣いなどの問題があるのです。それでも双方にとって無意味ではない時間だったようです。

議院内閣制型の国会のような仕組みであれば、議員提案が王道なのでしょうが、残念ながら日本の地方自治体は首長も公選で選ばれていますので、これは議会の専有物ではないという気がしています。

きわめて実践的な話ですが、名前はともかく条例として作りますので、議会を通らなければいけません。一部には、自治体の憲法であり、ほかの個別条例に上位する最高規範だから、制定には3分の2プラス住民投票があれば権威づけられるという意見があります。しかし、3分の2プラス住民投票という条例案を議会を通すのには、やはり過半数で決めるしかありません。

議会で通した中身をそうすることはできるのですが、基本条例だからといって、議会の議決を特別多数決にする方法はありません。ですから、市民たちがどんなに夢と理念に燃えて作っても、議会を通らなければ単なる案で終わってしまいます。そこでパートナーシップ協定が今、注目されています。

市長や区長と提携して、その名前と責任で議会に提案するというやり方です。多摩市の場合も、鈴木市長との間でそのようなパートナーシップ協定を結んでいましたが、鈴木市長自身が贈収賄で逮捕されてしまいました。そこでパートナーシップ協定は次の市長に引き継がれるのかという法律上の問題も出て、今もめています。これも、べつに法律の根拠はないので、信義則の問題です。かたちとしてはそういうものがないのではないかとわれています。

一方で、どんなにりっぱな基本条例を作っても、それを支えていく市民の活動と意識変化がなければ、絵にかいたもちに終わるのではないかと考えられます。だとすれば、市民の成熟がないところにりっぱな条例ができるはずがありません。世の中は情報世界ですから、どんどんいい条例の原案を見て、りっぱな条例を作ることが可能です。そのときに、市民が成熟していないのに、りっぱな条例ができてどうするという意見が出てきます。

逗子市で、富野暉一郎さんが市長のころに、自治基本条例の前身のような都市憲章条例の原案を策定し、ある運動を起こしました。それは、議会に提案する前に市内でミニフォーラムをたくさん行い、みんなでその条例の中身を共有し、市民自治とはどういうものかを話し合うものでした。「周知学習運動型」と私は書きましたが、

市民の意識に刺激を与え、条例が通ったあとにも、市民自治を支えていく主体を作る方式だったのだと思います。

基本条例とは何か

インターネットの「Google」の検索サイトで「自治基本条例」と打ち込みますと、今、数万件出てきます。大和市では自治基本条例関連リンクがあります。日本中の基本条例に関するネット上の情報へのリンクですが、ものすごい数になっています。よくいわれているように、北海道のニセコ町が作ったまちづくり基本条例は、基本条例の第1号だろうと、私自身も本で書きました。では、今年の4月1日から施行されている、宝塚市が制定したまちづくり基本条例は、第2番目の条例なのでしょうか。一方で、大阪府箕面市では、早くから市民参加条例やまちづくり理念条例を制定していますが、これは基本条例ではないのでしょうか。つまり、自治基本条例の中に含めるものと含めないものを、どこで線を引くのかということは、大変難しいのです。

私はそれを決める立場でもなければ、そのような機関もありませんので、それぞれが基本条例と名乗っていただければいいと思います。要素として、市民、経済システム（事業）、行政（議会を含む）の3者で織りなす新しい公共圏を、どうやってマネジメントしていくのかという問題意識から作られているものは、みんな基本条例としておこうではないかと思います。名前は何でもいいという気がします。

一番重要なのは、りっぱな条例ができるかどうかではありません。例えば、条例の第1原案として、いろいろな案文を作ります。中には思

いきって「議会は昼間開かない」と書いて、議会の議員がぶんぶん怒ったりしています。そのように、いろいろな条文を検討しながら、実は市民自身がものすごい学習過程に入っていくことが重要なのです。役所はこうなっていたのかということ、行政に質問しながら学習します。例えば、市内にどれだけ公民館があったのか、老人館がいくつあったのかさえ知りません。それはだれが管理しているのか、行政か、ボランティアか、委託か、全然知らないでいた。その中から、自分の町のありようを考える市民が生まれてきます。りっぱな条例はできなくても、そこに参加した市民の中に、りっぱでまっとうな市民が1人、2人と増えていく可能性があるわけです。そのプロセスを重視していただきたいと考えています。

これで終わりにいたします。ご清聴を感謝いたします。ありがとうございました。

