

## 自治基本条例に関する職員研修会記録

### <司会>

本日は、帝塚山大学大学院教授の中川幾郎先生にお越しいただいております。中川先生は、1946年大阪府豊中市でお生まれになり、豊中市職員を経られ、現在、帝塚山大学大学院法政策研究科教授としてご活躍されています。

大学では主に、都市政策の講義をご担当され、地方自治、まちづくり、文化芸術と公共政策の分野で研究活動をされており、本市においても総合計画審議会会長としてお世話になっております。

本日は「自治基本条例の意義と役割について」～新生西脇市の第2ステップとして～と題して、ご講演をいただきます。

中川先生、どうぞよろしくお願いいたします。

### <中川教授>

皆さんこんばんは。時間外でございまして、たくさん集まって下さっていること大変心強く思っています。それでは、与えられた時間に限りがございますが、可能な限り皆様方に思いをお届けしたいと思っております。

最初に、私のプロフィールを少し継ぎ足ししますと、私は今、30程の都道府県、地方自治体、市町村の何らかの委員を務めさせていただいていますが、その大半が、自治基本条例、総合計画、行財政改革あるいは参画と協働の基本方針や条例づくり、文化基本計画づくり、文化条例づくりなどです。もう仕事をできるだけ縮小しないと命が縮むなど思っており、最近は減らしにかかっていますが、この間、四国のある市の市長さんから口説かれて、「自治基本条例を作るので助けてほしい」と言われました。「地元にも大学がいっぱいあるじゃないですか」とも言ったのですが、「地元の大学から推薦であなたの名前が出てきた」ということで、やむを得ず引き受けたわけです。

その副市長さんとも、実は同じ学会のメンバーでもあり、大変熱心な方で、この方も一緒になって頼んでこられたので、もうついに、これは断れないと思ってお引き受けしました。その時に話題として私がしたのが、自治体総合計画のあり方について気になったので、「西脇市の総合計画のスタイルを今後は真似されたらどうですか。」と言いました。私は西脇ファンの一人でもあります。ファンでなかったら、そのまちを愛してなかったら総合計画審議会の会長なんかできません。ですから、ことあるごとに「西脇、西脇」と言っています。なので、不思議なことに最近西脇に視察が増えてきたと思われる方は、私がいろんな場所でしゃべっているからです。できましたら、「視察に来られるに当たっては、西脇に一日中滞在していただいて、地元で宿泊していただいて」というふうにおっしゃられれば、行政の先進事例も観光資源になるわけですね。来て、そのまま資料もらって帰るといような視察をお受けしませんと、そのぐらい言われてもいいと思っております。つまり、よい知恵、成果というのは、ただで渡すものではないというくらいの心意気を持っていただきたいと思っております。

さて、現在進行形でやっていますのが、今申し上げたほかに朝来市があります。昨日、朝来市に行きまして、議会の議員さんとの自治基本条例共同学習会という名前の全員協議会をしましたので、3月議会で上程される運びです。それから、生駒市は一昨日ほぼ90%案文が完成しました。これも議会の議員さん方と共同勉強会ということで毎月1回情報交換会をしております。これも、この3月議会か5月にできるものと思っております。それから大阪府阪南市、新川達郎先生が委員長で私は副委員長ですが、これも3月議会に上程されます。以上が、最近私が手掛けたものですが、三重県の伊賀市、名張市にも関わっております。

西脇のスタイルからいいますと、朝来型かな、伊賀型かな、名張型かなと思うわけでございます。西脇は土地柄も伝統と風土をセットにして非常に豊かなまちですから、地域のコミュニティ、すなわち地域共同社会と手を結ぶ自治のあり方というのをイメージするのが正しいだろうと思います。

そういう意味では、自治基本条例を作るということは大変大きな意味を持つ、ある意味では有利な都市でもあろうと思います。言葉を変えて言いますと、大阪市とか神戸市のような大都市では、都市の規模が大きすぎるので、自治基本条例を作ってもなかなか実効性を上げられないと思います。10万人程度までの規模の自治体が、最も機動力とか効率性を発揮しやすい。そういう意味で、西脇市は自治基本条例を策定するのに有利な規模だと思えます。

自治基本条例を作るということはどういうことかということですが、これは自治体を改革するための最強のツールであると言って良いと思います。そのためには、地域社会をもっと強く改革しなければなりません。皆さん方は行財政改革という言葉で、随分と体も心も痛めつけられてきていると思いますが、行財政改革をする前に地域社会とか市民社会を改革しなければならない、というのが私の持論です。甘ったれた市民、文句ばかり言う市民、ぶら下がり型の市民、そういう市民の比率が高ければ、人口が多くても、結局コストばかりかかるまちになっていくわけです。つまり、市民づくり政策、本物の市民づくり政策を一方で打っていかなければ、自治体は規模の大小を問わず衰退していく。市民社会をそういうふうに変革していかなければならない。そうした改革を通じて、地域の政治システムにももっと活力を入れていかなければならない。

私は決して議会のあり方を否定しているわけではなく、議会だけが政治を握っているのではないだろうと思うのです。市民ももっと政治に正しく参画し、議会にも協働と参画を取り入れていくということを、市民自身も言うべきであろうと思います。そのようにして、地域を主体とした直接民主主義的な統治能力の発揮と議会が代表する間接民主主義の活性化があって、はじめて行政は勇気を持って改革に入れるというのが本当の姿なのです。

それが、反対に最初に行政改革やりましょう。その次に地域社会が協力してください、そして議会は黙って見ておいてください、というスタイルがものすごく多い。このスタイルでいきますと、住民に対して参画や協働と言っても「ああ役所が困っているから、市民を下請けで使うのではないか」とか、「金がないとすぐに住民に参画・協働と言っても、市民に仕事を押し付ける」。こういう不信関係のマイナスサイクルになるのです。

実は話は反対で、地域社会が変わってもらいたい、というのが先なのです。そういう観点から、自治基本条例は住民自治と団体自治をきちっと明確に位置付けるということが第1点目の役割になります。その話は後段にしますが、まず自治基本条例とは一体何かということ私なりに説明しますと、自治体の最高規範性を確立するということでもあります。

憲法は法律ではありません。憲法は、法律より上位のコンスティテューションつまり根本法であります。ところが地方自治体は、条例より上位に条例は作れません。ですから自治基本条例も他の条例と同じ位置にあるわけですが、  
「そのようなことでなぜ最高規範であると言えるのか」という反論がよくあります。法律体系の中で裁判所に訴えに行っても、他の条例と同位でありますから、裁判所における実体法的判断は同じレベルと見ます。しかし、ものごとは全て裁判所でやるのでしょうか。違います。政治が全ての法律・条例を実体化するわけですから、西脇市民はこの条例が最高規範と宣言すればそれでいいのです。

つまり政治責任が発生するわけです。法律責任ではないのです。だから、常にそこを法律学者はいろいろ言うのですが、そういう議論をして何の実益があるのかと私は言っています。西脇市における自治立法の体系を西脇市民が宣言するということが文句を言う筋合いはないのです。そういうことを言う人々は「国法の方が上である。自治立法は飾りである」と思い込んでいることが多い。だから私も、そうした議論は何の役にも立たないと言っています。自治基本条例は、団体意思として、最高規範を確立するという政治的宣言でもあります。従ってこの最高規範の中に掲げられている理念、つまり市民が選んだ価値ですね、この理念に反する条例については、全部改正する必要があります。

例えば、「環境を守ります」とか、「人権を尊重します」とか、あるいは、「持続可能な社会づくりに努めます」とか、そうした多くの公益的な価値のうち、西脇市は、これを最も重視しますよということを宣言するのが、基本理念になります。市の運営理念の確認です。そうすると人権という点から言えば、男女共同参画という理念から言えば、合致していない条例の規定はないか。女性を不合理に除外しているような制度はないだろうか。年齢差別はないだろうかというのをチェックしていかなければなりません。だから「自治基本条例は飾りである」、「作りたかったら作らせておけばよい」というようなことをおっしゃる方が時々ありますけれども、違います。

先般も現在策定をしております奈良県のある市の法制担当を呼んでいただきまして、条例検討委員会の最終的な確認事項として、「全条例を洗いなおす作業をやりなおしてください」ということを通告しました。これは大変な作業になると担当者の方もびっくりしていましたが、そんなことはないのです。順番に条例を見ていけば終わりですので、法制の担当者に任せれば、1日でできる仕事です。ただ、議会に上程する作業に日程がかかるということはありません。

理念が確認されますと、次に原則を確認します。自治体運営の行動原則です。最近よく出てきますのが『参画と協働の原則』、『情報の共有原則』とかいうものです。情報の公開、プラス共有とかという言い方もあります。

それから、3点目に市民の役割と責任、政治、すなわち議会・議員の役割と責

任、それから行政、首長の役割と責任、職員集団の役割と責任という自治を担う三者の役割と責任を明記します。この三つがきちっと揃ってないものは自治基本条例とは言いません。

ご承知でしょうが、自治基本条例のトップバッターは北海道のニセコ町だという言い方をする人がおりますが、学問的には間違っています。ニセコ町の条例は大改正されて、ものすごい条文が増えていますが、当時の第1号の時点では議会の役割と責務は入っていません。なぜか。議会に諮ったら反対されるということ懸念して、議会については言及しなかったのです。ですから、あれは行政基本条例で、別名まちづくり基本条例といっているのもその証拠です。

本当の意味で自治基本条例のトップバッターの位置に立ったのは、もう廃止になってしまいましたが、合併で、現朝来市の一員になっている兵庫県生野町です。ここがはじめて議会の役割と責任を入れた条例を作りました。ですから、ニセコ町の昔の条例を見れば、「こんな理念的なものはすぐにでもできる。けれども実際には余り役に立たない」と多くの研究者は言っていたのです。本当の意味でスタートラインの条例になったのは生野町の条例でした。

さて、その三者の役割・責務が明記され、そして住民自治、市民自治ともいいますが、それと議会及び行政、市役所が分担している団体自治、これの相互の関係性の強化と確認をする必要があります。特に、住民自治に関しては、現在の地方自治法システムは、重大なる欠陥を持っています。はっきり言わせて、地方自治法に書かれているのは団体自治の規定ばかりです。住民自治なんてどこにもありません。また、ここに誤解する学者がいるのですが「そんなことないですよ。この間の地方制度調査会の答申に基づいて地域自治区が作れるようになったでしょう。住民協議会がそこに位置することになったでしょう。」という人がおります。

私も尊敬している行政学の大権威、西尾勝先生が地方制度調査会で設置を提言されてきたものですが、実は、西尾先生の思いはそこではなかった。先生は住民自治協議会を地方自治法で位置付けてほしかったわけです。ところが、地域自治区は団体自治の分権化になってしまったのです。合併の制度から流れてきたので、一定期間設置できる合併特例区を常設設置にしたいという団体が出てきたから、地域自治区という制度ができたのです。一般の普通市にも自治区ができるということになりましたが、よく考えてみると、あれは首長が区長や協議会委員を任命するのです。住民が選出するものではありません。したがって住民協議会は意思決定機関、予算執行機関ではありません。あくまで諮問・答申機関です。だから、この制度は団体自治の分権化に過ぎず、住民自治の主体的実体化ではないのです。こういう欠陥を持っているのが地方自治法です。

ところが、現場を知らない行政法学者がこれまで何を言ってきたか、皆さん方も教科書をご覧になったら、地方自治とは住民自治と団体自治で形成されると書いてありますが、住民自治の中身の説明はいくら読んでもわからないでしょう。分かるという方があれば、手挙げてもらいたいです。

いかにいい加減な学説かということです。はっきり言って中身がないのです。こうした学者が言っている住民自治っていったい何ですか、ということになるの

ですが、団体への統制権の発露である首長、特別職の解職請求権、リコール制度及び条例の制定改廃請求権、事務監査請求権、これらが住民自治であると言います。冗談ではありません。こうしたものは団体自治に対する住民の統制権の発揮であって、市民参加の方法でしかないのです。住民の自治力の行使じゃないですよ。住民自治を実体化する規定が、地方自治法のどこに書いてありますか。だから私は憲法と地方自治法があるから自治基本条例はいらない、という説は何を考えているのかと言っております。

西脇市でも、住民自治協議会に匹敵するまちづくり協議会をもうお作りになっています。ここにこれからしっかりやらしてもらわなければ、西脇市の将来は右に行政があり、左に住民がいるっていう両輪では動かなくなります。形ばかり作って、何も実権も渡さない、責任も渡さない、予算も渡さないっていうことになれば、ただの連絡機関ではないですか。そんな住民自治協議会であれば、余計なお荷物だと私は思います。

つまり分権というのは、予算と権限と責任の3つを渡すことです。予算も権限も渡さないで、地方自治体に責任ばかり追及しているのが、「三位一体改革」ではないでしょうか。私は今でも大変怒りを憶えています。地方交付税交付金を合理化した、補助金をなくす。その分を税財源移転すると言いながら、地方は一貫して総務省の一方的な財布の閉め方によって、ひどいときには2兆8千億円も減額され、2004年ショック、2006年ショックと2回も苦しめられた。これで自治と言えるのか。こういう国のいい加減な統制の仕方に対して反撃していくためにも自治体が強くならなければいけない。それには行政だけの努力ではもう限界がある、総力戦を挑まねばならないと思います。そういう意味で、憲法と地方自治法があるから自治基本条例はいらないという人は、「ああ、そうですか。全国画一型の地方自治でやってきたのですか。これからもやっていけると思うのですか。」と私は聞きたいです。これからは違うわけですから、法律では穴だらけの住民自治制度を、しっかりと自治立法で公共団体として制度化する、つまり市民の近隣政府、ネイバーフッド・ガバメントを作る。だから条例で担保する必要があるということです。これをしっかりと位置付けて、さらに団体自治についても、より透明にし、説明責任も押さえ、なおかつ市民に経営者としての責任を持って参画してもら回路を開く。そのようないつ、どこで、誰に説明しても恥ずかしくないような団体自治に切り替えていくということを明らかにする必要があります。

最後に、自治体独自制度の話をししましたが、その根拠条例として自治基本条例を位置付けることが大変有効だと思います。

以前に、奈良市の市長さんとお話したことがあります。奈良市は40万都市ですから、大きいです。しかも西と東、新住民層と旧住民層に市民層が二つに割れています。西の方は全くの新興住宅地であり、奈良市民の中の文化は二つに分かれています。西の方もおかしくないのですが、そんなまちに自治基本条例が必要であるか、どう思うかということをお問われました。私は「奈良市は大きすぎるので、すぐには市民が結集できない。まずは個別のパーツとなる条例を揃えて、最後にそれを統合化する自治基本条例を作るというふうに行うべきではないでしょうか。」と答えています。

う」と申し上げたら、「その中でもとりわけ必要な条例は何ですか。市民投票条例ですか」と聞かれましたので、「違います。参画と協働の条例をまず作ることでですね」と申し上げました。そういうやり方もあります。

しかし、西脇市は非常に機動力のある、しかも優秀な職員集団を抱え、熱心な市民という人的資産がいっぱいある。そういうまちでありますから、一気にこれをすることは可能です。そこに盛り込まれうる制度の一例をいいますと、住民参画制度を条例化する、住民投票の制度を常設化するということも可能です。また、行政評価への市民参加も可能ですし、パブリックコメント制度もこの中に入れることはできる。あるいは、外部監査制度も採用するかということなどです。誤解のないように願いますが、ここでは中核市以上に義務付けられている包括外部監査を意味していません。包括外部監査はやたらコストのかかる非常に厳しい監査でありますけど、そういうことではなく、いわゆる行政の監査委員だけではない、外部の人にも見てもらうというもっとやわらかい意味での外部監査を言っています。

それからNPOという市民団体への支援制度、住民自治協議会システムへの設置の基準づくりとか行動指針、住民自治協議会への支援制度などもこの条例の中に位置付けることができます。

個別条例はそれぞれの本体の第何条において定める、別にこれを条例で定めると書いておけばいいわけです。自治基本条例は、この集大成でいいわけです。そうしますと、先ほど部長さんのごあいさつにもありましたように、中学生が見ても分かる、わがまちの仕組みが一覧で出てきます。「うちのまちの仕組みはこうなっているのか」とわかります。だから自治法上の仕組みもそこで担保できているし、わがまち独自の仕組みも入っており、それが一体化できるわけです。つまり、わがまち西脇のシステムはこうなっているということを、誰もが分かるように見せるという効果があります。

ちなみにもうすぐ完成します生駒市では、完成した暁には中学校に教材として配るということを議会からも協力も得て、約束しています。社会科の授業で使ってくださいということです。そのようにして、市民に広げていこうと私たちも思っています。

さて、もうひとつ市民自治についてお話ししたいのですが、これは先ほどから何度も言ったように、理念的に説かれるばかりで地方自治法に明確な規定がありません。この一番の根拠となる規定が、地方自治法の第2条に「地方自治の本旨に基づきこの法律を制定する」と書いてあります。これを原義で示してある英語で見ますと、「principle of local autonomy」と書いてあります。「principle of local autonomy」はアメリカの地方自治の精神に戻しますと、2つの原義に分かれます。「autonomy」とは、自律、自分で律するという力、もう一つは「governability」すなわち統治力という力がこの中身だと説明されています。誤った行政学者は、この「autonomy」が「住民自治」で、「governability」が「団体自治」と説明します。これは違います。住民が地域をまとめていく、地域で自分たちの住みやすいまちを作っていくという力を発揮するのも、autonomyとgovernabilityが必要なのです。「決めたことはみんなで守ろうな」、「自分たちでルール作ろう

な」というように自律能力と統治能力の両方がいるのです。

団体自治にも自律性と統治能力が必要です。ただ団体自治の方が、首長、議会議員、行政職員がいるので、極めてリアルに見えやすいわけです。だから、住民自治にもautonomy、自律能力と統治能力がいる、一方、団体自治にも自律能力と統治能力がいるというのが正しいのです。

こんなことすら分からないような学者が教科書を書いているというのも私は情けなく思います。昨日もその話で、奈良女子大名誉教授の沢井勝先生と意見が一致したところです。沢井先生は、アメリカやヨーロッパの地方自治について非常に詳しい先生であり、地方自治の日本的権威です。

そのような住民自治、市民自治のことですが、実は2つの市民自治があります。ひとつは「コミュニティ型」の自治、これは地域共同社会のことで、自治会や区長制度などがこれを担保しています。地縁社会とっていいでしょう。もうひとつは「アソシエーション型」の自治というのがありまして、目的別結社社会といいますが、NPOなどがこれにあたります。この2つが、都市型の自治体では共存しています。郡部あるいは農山漁村型の地域には、あまりNPOというものは出てきません。なぜかといいますと、コミュニティ型の自治団体は、ほとんどの課題をカバーできているからです。ところが都市型になればなるほど、例えば、防犯は防犯委員会、教育はPTA、福祉は社会福祉協議会などというように、どんどん別の組織を作り出して、町内会や自治会ってというのは何やっているのか、ということになります。

大阪市とか、わがまち豊中市では、町内会や自治会がやっていることは、大きく分けて3つです。1つ目が回覧板の下請け流し。2つ目がお葬式のお世話。高齢化社会になってきているので年中お葬式をやっています。その時に葬儀委員長に自治会長になるのが関西のルールです。そして事務局長が地区班長となっておりますが、これは大変大事なお世話です。それから3つ目がお祭り、町内の祭りです。祭りができない、お地藏さんとかお寺がない場合は、運動会やレクリエーションになります。この3つが町内会の受け持っていることです。これ以外は全部別の組織に抜かれていますので、都市型社会の地域の共同性は縦割りに分裂し、崩壊しつつあります。

郡部においても、都市型社会においても、町内会の役員のなり手は激減しており、超高齢化になっています。先般もある大都市の連合町会の会長が集まった共同研修会がありまして、30人ほどおられましたけれど、「年齢を失礼ながらお聞きさせていただきます。60代の方手を挙げてください」と言いましたら、2、3人。「70代の方」と言いましたら、10数人。「80代の方」と言えば、また10数人ぐらいでした。そして、私、ついうっかりと失礼にも、「この連合町会、もしくは区役所の中にある個別の数10ある町会の役員のみなさんの平均年齢は70代後半から80代に差し掛かっているという実態が事実であるとすれば、耐用年数はあと何年ですか」と言ってしまいました。そこで、皆さんが思わずお笑いになったのですが、役員はそのぐらいの度量がなければ務まりませんね。徳と度量がなければ、会長は務まりません。「でも後5年でアウトですね」、「そうです。後継者に苦しんでいます」とおっしゃっていました。「いつまでおやりになる気ですか。

死ぬまでやります、という方、手を挙げてください」と言ったら誰も手挙げません。誰でも死ぬまでするものか、ということは思っておられる。かくして大都市に至っては、コミュニティ型の世話役組織は崩壊しつつあります。

わがまち豊中では、自治会の会長になるまでにいくつもの役をしなければなりません、その役をする人たちの数が多すぎて、逆に人材の無駄遣いしているのです。PTAの会長を1期やれば疲れて、もう自治会の世話役なんか堪忍して欲しいとなってしまいます。

私もPTAの会長を1期やって、次の年に青少年健全育成会の幹事、そういう順番になっていると言われました。いったい順番は誰が決めたのか、と思いましたけども。それが1期終われば、次は公民分館の文化部長、そういう順番になっている。「そんなことはないのでは」と聞いてみると、実は順番なんかないと聞きました。けれども、なんとではなく自治会評議員、次は日赤奉仕団の役員や共同募金会の役というように、次々世話役が回っていくことによって、何とか自治会組織がもつ仕組みができていたのです。ところがそういう役をしている人が、何人になるのでしょうか。私の住んでいる小さな小学校区だけで、18ものそうした組織があって、18人の会長がいたわけです。これは人材の無駄遣いです。さらに、それぞれが連絡できてないし、お互いが上手くいっておらず、覇を競っているような面もあるわけです。そして、この地域の団体で一番偉いのは誰だということになれば、自治会ということになるわけです。そこで、こうした組織を一度総合的にラウンドテーブルに戻して、PTAが困っていること、老人会が困っていること、共同募金会が困っていること、というように、みんなで意見交換していけば、それぞれの強いところと、弱いところがかみ合うのです。私はこれが共同円卓会議であり、まちづくり協議会だと思っています。そういう組み直しをやらねばならないのに、何かまだもたもたしているのが日本の自治体です。

ですから、都市型ならばこのコミュニティ型自治を、もう一度世代継承ができる形、総合型コミュニティに切り替えていかなければならない。そして、アソシエーション型のNPOをもっと積極的に公共サービス部門にも活用し、行政の中だけで回っている資金を地域に還流させなければいけないと私は思います。これを前に進めていこうという狙いがあるから、自治基本条例の制定の意味があるのですよ、というように申し上げたい。

それでは、自治基本条例を必要とする時代背景について次にお話します。自治体経営も、先ほどにも言いましたように厳しさが増しております。自治体が生き残っていくため、持続可能な発展、sustainable developmentを構築しなければなりません。ですから、理念をイメージし、価値や原則をはっきりさせ、仕組みを明確化し、主体をはっきりさせると言うことが大事なわけです。それとともに、総務省による制度改革の方向は、圧倒的に自治体を苦しめる方向に向かっておりますから、自分たちのまち全体の経営を自治体は防衛しなくてはなりません。それは、自治体行政だけで防衛できるものではないということです。

何かことあれば、役所を攻撃し、議会を攻撃するという、この悪しき政治不信や行政不信に便乗しているマスコミも含めて、「本当のことか」ということを逆に問い返していかなければなりません。そしてむしろ、自治体経営の積極的な情

報共有と公開に向けて進んでいかなければなりません。さらに、地域も今放っておけば、高齢化、少子化、人口減少、人材の無駄遣いで内部崩壊していく。地域はやがて総合的な統治能力を失っていきます。ですから、それら2つを改革していかなければなりません。そうした時、自治基本条例は有力な武器になっていくということです。

自治基本条例に関わるいくつかの重要概念がありますが、その中でも、「参画と協働」「まちづくり」という概念をより明確にとらえ直さねばなりません。参画というのはただの参加ではなく、問題把握・調査・意思形成過程、計画・企画・意思決定過程まで関わることを参画というわけです。わが国の陸上自衛隊はイラクのサマワに駐留しましたが、あれは英語では参加です。なぜかというと、指令の機能を共有しておらず、部分的なオペレーションだけ協力します、ということでしたから、憲法上の制約もありますが、各国軍隊の認識は、参画ではなく参加ということでありました。いわば、自衛力を持ったNPO派遣であったわけです。

参画は私の説では、英語で「encounter」と訳すべきです。つまり、相手の身になって考える、協力者の身になって考える「counter partner」の懐に入ることです。それに対して参加は、「participation」ですから部分的に関わるということです。意思形成過程、決定過程、実行過程、評価修正過程とすべての工程は分解できますけれども、「意思形成過程は、議会や行政が入らねばならない。決定は、議会の議決です。実行、その部分を市民に助けて欲しいのです。評価や修正、それについては、また行政でやります」、こういうのを一部下請け、アライ型市民参加といいます。これにはもう市民が飽き飽きしています。もうこういうことはお分かりでしょうが、参画しなければ共同生産はできません。これを「co-production」といいます。

それに対して参加は協力しか満たしません。協力は「collaboration」、協働は「co-production」です。協働すなわち共同生産まで入ろうとするならば、参画しなければ無理ですので、これを概念的にもっと深めていく必要があります。

だから、まちづくりというのは、ものづくりだけではない。ひとづくり、組織づくり、ネットワークづくりから始まり、制度づくり、技術開発、学びの形成、これらはソフトに入ります。そして最後に必要不可欠で、最も生産性の高い施設、あるいはハードを造るという段階へ選択的に動くわけです。いずれもこれは「社会資本」と定義されていますので、まちづくりとは、ハード・ソフト・ヒューマン三層にわたる社会資源の発掘・開発と活動化のことであると、私は定義しています。

これまでのまちづくりは、ものづくり、銭づくり、お金が儲かる仕組みづくり、といった活性化路線でした。もうそんなまちづくりの時代は終わったということです。そんな活性化路線で発展の可能性のあるまちはもう限られています。今や人を育てねばならない。子どもだけじゃなく、お年寄りも含めて育つ、人材を開発せねばならない。そういう意味でまちづくりという概念も変えていくということになります。

情報の提供・公開・共有については先ほど言いましたが、共有というのは、当

事者団体とか当事者に対して集中的に情報を送ることで。私は、宝塚市でパブリックコメント審議会の委員をやっていますが、年間20本程度のパブリックコメント事例があります。しかし、実際はそれぞれの当事者団体に前もって書類とか協議資料を送っていますから、一般市民対象のパブリックコメントというのは0件、多くとも17、18件という状態が続いています。これを評価するに当たって、「なぜこれほど意見件数が少ないのか。少ないのはおかしいのではないか。担当課はきちんと対応しているのか」という意見が当初はありましたが、担当課は自治会とかまちづくり協議会とか、あるいは障害者団体とかに、きちんと送っているのでこの程度で済んでいるということが判明したのです。これを情報の共有と言います。

公開というのは、「市役所に来られたらお見せします」が公開です。おわかりでしょうか。当事者の手元に送る、情報共有まで進まねばならないのです。送られてきた情報を見る、見ないは、あなたの自由です、ということです。

市民の概念のとらえ方も変えなければなりません。市民といえば、「市民の皆さんが主役」とか「市民満足度」なんて言葉をすぐ使いますが、そのような「市民」概念はとても曖昧です。総合計画策定に際しても、「市民満足」という言葉について私たちは大変警戒をしました。なぜかといえば、市民もわがままを言います。例えば「もっと料金を安くしろ、もっとサービスを豊かにしろ」というように。しかし、それは無理です。そのとおりに行政経営をすれば、あっという間に西脇市は倒産します。

それから、同じ市民の中にも、利害関係を共有できない人がいます。国民健康保険加入者は、自営業者・農民・専門家の一部ですが、こういう人たちは「料金をもっと安くしろ。高い」、「付加給付金を増やしてほしい」というように言いますが、それを実現しようと思えば、全国的に財政赤字の国保会計は、一般会計からの繰出金が増えるばかりになります。そうすれば、私のようなサラリーマンは、「なぜ国保の人のために私の税金を使うのか」という思いを持つかもしれません。こういう場合に、市民満足度というものを使えるでしょうか。

これと同じように、保育所に子どもを預けている保護者は、「もっと料金安くしろ。病児保育、夜間保育もしろ。延長保育もして欲しい。」と思っています。そのニーズに応じていけば、当然国の基準は突破し、都道府県補助基準も突破し、市町村独自の上乗せ制度になりますから、お金がかさむことになります。料金設定を安くしようと思えば、また一般会計を傷めていくことになる。この時、子どものいないご家庭、あるいは子育ての終わっているご家庭は、納得するでしょうか。だから、満足といっても、サービスを受ける側の満足ばかり追求していると、市民は限りなくわがままになってしまう。一方で、租税負担者としての市民の満足ばかり追求していると、もっと料金を安くしろ、ということになってくる。この挟み撃ちにあうだけです。

ですから、本来の経営者「これだけのコストであれば、これだけのサービスが当然」、「このサービス水準であれば、これだけのコストでなければいけないのではないか」というようなことが言える市民をもっと増やしていくことが必要です。つまり、本物の市民の比率を高める作戦に入らなければいけないのです。い

かがでしょうか。ただ交付税算定根拠の市民の数が多ければいいという、地方交付税交付金依存型の財政運営になっているのではないのでしょうか。

私は、人数が多ければ多いほど、下手をすると逆にコストのかさむ社会になりますよ、と言っています。だから、大・中規模の都市は、人口が多いがための社会コストの増加に今苦しんでいるのではないですか。一方、西脇市は、機動力のある、このぐらいの人口の都市ですから、この利点を活かさない方法はないのです。社会コストを下げて、無駄な支出を減らしていくということは可能になります。それは何かといえば、本物の市民づくり作戦ということです。本物の経営能力を持ったまちづくり協議会をさきにいくつか作っていく作戦です。

私の言い方ですが、市民にも3種類あります。ここは笑っていただいて結構ですが、一番程度の低いのは3等市民、これはただ寝に帰っているだけ。「西脇に住みたくない、ただ転勤で住んでいるだけ。こんなまちにいつまでも住むか」と思っているタイプです。このタイプに限って、「市議会選挙はいつ？」と聞けば、「誰が行くか市議会議員選挙なんか」、「市長の名前？そんなのは知らない」と偉そうにおっしゃるわけです。その一方で、散髪屋とかに行けば、威張って「麻生君がねえ」とか言っているわけです。このタイプは最も役に立たないので、あてにするというのが間違い。地方交付税交付金の算定基礎を担ってくれているだけで結構です。こういう市民にいくらアクセスしても仕方がないのです。

次に2等市民、これを居留民といいます。英語で「habitat」といいます。先程の市民は英語で「population」です。これは、住んではいるけれども、高度経済成長の時に、行政サービスが遅れていた自治体に遭遇しているものですから、役所は常に遅れているに決まっている。仕事をしていない。給料は高い。人数が多い。この三点セット批判に凝り固まっているタイプです。行政には常に要求し、机をたたき、「課長を出せ」、課長が出てきたら「市長出せ」って怒鳴るわけです。このタイプがまだ多いのですが、このタイプの集中している世代が、団塊の世代です。この荒れたタイプが、2007年以降続々と、地域にベトナム戦争帰還兵みたいにして帰ってくるわけですが、私はこの荒れたタイプを、産業廃棄物と言っています。産業廃棄物にならないためには、地域に軟着陸できるか、地域コミュニティとの付き合いができるか、家庭に帰れるかということです。家に帰ったら、メシ・風呂・寝るの3点セットで暮らしていて、子どもは知らない間に大きくなった、という産業戦士の生活をしてきた人たちは、帰っても居る場所がない。居る場所がないから役所に相手をしてもらいに、一般公募に応募して、行財政改革の公募委員とかになって、登場してくるわけです。ここで登場してくる方たちは、かなり定型的な行動パターンです。大手会社の元部長、元課長でした。こういう方が多いです。特に事務系の業種の間管理職で終わった人たちは、完全達成感がなく、一方で、経営の厳しさを総身に浴びるトップマネジメントになったというところまで到達していませんから、常に評論家的な批評をする。一方で、体は動かさない。机の上で電話と鉛筆で仕事をしており、体を動かしていたのは20代から30代前半まで。もう後半は全然体動かさないで仕事をして、なんでも知ったふうになっている。その人たちが行財政改革で発言されるパターンは、「給料高い。人数多い。仕事していない」の3点セットばかりです。それも、何

度会議をしても同じことを言われるのです。私は近畿のある都市の行革委員をしたことがあります。このタイプにいきなり遭遇したわけです。「じゃあ、多いと言われるのなら、どのような基準で減らしますか。給料が高いというなら、どのくらいの水準が望ましいのですか。仕事もしていない、どういうところでそれを判定していますか」と言えば、「そんなものは見ていけば分かる」、「では、どういようように変えるのか」と言えば、「それは市長にさせたらよい」、「それでは行革になりませんよ。職員集団も納得するような論理とものさしを示し、その方向に向かったプログラムを出すのが民間のプロのやり方でしょう。それでなければ、ただの文句、悪口ではないか」と、さすがに私も語気が荒くなりました。「批判をしても、きちっとした対案を出さないのであれば、発言している意味がない」と言いました。私は、こうした市民とは時に対決もします。

第2級の市民も、要求・陳情・分捕り・対決・収奪・筆り取り型・文句たれ居留民とこう定義するわけですが、このタイプに対しても、地域や市民社会で自己実現できるように、教育をやり直していく必要があります。そのために、生涯学習、公民館の事業を総動員しなければいけません、地域への帰還作戦ということです。いまだに金と暇が余っているお年寄りばかりを対象に、「楽しんでいるから」と言って、無駄金を使っているのではありませんか。本当の地域づくりのためには、多くの自治体は戦術・戦略を組んだ上での生涯学習戦略を持っているのでしょうか。これは西脇の話とは違い、よそのまちのことを嘆いているのですが、「こんな無駄な金を使っている暇はないのでは」ということを言ったわけです。その結果、ある市の公民館は、使用料が今まで無料だったものが、光熱水費ぐらいは負担する有料制に変わりましたし、永久型の登録制度も見直し、3年から5年をローテーションで、公共性の高い仕事をしているのか、ということ審査し、登録の変更をいたします。これも市民社会に大きな波風を立てました。でも私は当たり前のことだと思えます。市民社会もそれぐらいの自己改革をせねばなりません。

先に進めます。それでは本物の市民とは、何かということですが、本物の市民というのは、簡単です。「もう西脇市から逃げない」これだけです。西脇で住む、子どもも作る、孫の顔を見たい、逃げないぞ。逃げたくても逃げられない、という人も含めていいです。出て行きたいけど行くところがない、そういう人も含めて市民です。つまり、腹を据えた時に人間は「市民」になるのです。ここで住むしかないとした時に、限りなくこのまちの風景が気になってくる、いとおしくなってくる。川の水の透明度も気になってくる。市役所で頑張っている職員の顔も覚え始める。あいさつもしはじめるということになるのではありませんでしょうか。そこに、本物の市民の比率が増えるきっかけがあると私は思っています。

本物の市民づくり作戦をやっていないような行政では、もう勝つことはできません。かつては、人口が多いだけで地方交付税交付金が増える。今は、その論理が破綻してきているのです。逆に人口が増えることによって犯罪も増える、ひとり暮らしのお年寄りの孤独死も増える。窃盗・空き巣も増えてくる、子どもがさらわれる事件も増えてくる、というように、地域の安全係数が下がってくる、ということになりませんか。それを考えるのならば、本物の市民の比率を

いかに高めるか、市民づくり作戦を本気でやらねばなりません。そういう意味で、私は西脇市の自治づくりということを本気でみんなで考えるムーブメントを起こすべきではないかと思います。そして、市民作り運動の先端に自治基本条例づくりを据えるべきだろう、これが最も有効ではないかと思います。

あらためて西脇の自治づくりを考えてみますと、西脇市の自治づくりをまちづくりと言えいいかと思います。まちづくりは、自治体づくり、地域社会づくりと近隣社会づくりの三層があります。自治体としての西脇市を作って行かなくてはならない、小学校区単位程度の地域社会も作っていかなくてはならない、向こう三軒両隣ぐらいの近隣社会も作っていかなくてはならない、これがあちこちで分断されて壊れていきますと、特に新住民という方々が移住してきたような団地とかいうのは、陸の孤島になってしまう。このままではいけないので、住民自身による地域づくりの巻き返し作戦をしなければなりません。

90年代までのまちづくりは、この平仮名の「まちづくり」というのは、田村明先生のお作りになったすぐれた言葉であります。そこには、人づくりという意味が中核にあったのに、何を間違ってしまったのか地域経済活性化、商店街振興などのコンセプトに墮落してしまいました。それは、本来のまちづくりではありません。だから私は自分の町でも「駅前まちづくりは、本来のコミュニティを基盤としたまちづくりではない。正しくは駅前商店街振興施策だ」と言っています。残念ながら、駅前のまちづくりは頓挫してしまいました。本当のまちづくりは、先ほど言いました、ヒューマンウェア・ソフトウェア・ハードウェア三層に渡る総合的な取り組みです。

まちづくりの段階論から言いますと、例えば住民自治協議会、まちづくり協議会に、地域づくり計画もしくは地域総合計画を作っていただくことを私は要求しています。これは西脇の話ではなくて、よそのまちの話です。そして、地域総合計画ができなければ、公共事業の箇所付けや優先順位は回りませんよ、とそんな透明なルールにして、そこに公共的インセンティブを与えることも考えて良いと思います。

このまちづくり計画は、保健・医療・福祉・教育・文化・環境・都市計画、すべて踏まえながらの話です。その着手の段階は、まずは安全・安心のシステム作りをやってくださいと言います。近隣の声かけ運動、見守りマップづくり、こういえば個人情報保護法がどうこうと言う意見がありますが、私は近江八幡市の個人情報保護法審査委員会の委員ですけれど、市に向けて町内会から要求ができました。実は、民生児童委員に対して、町内の要援護者や要保護者と思われる方々のリストを渡してほしい、でなければ私たちは仕事ができないと悲鳴が出たのですね。それに対して、厚生労働省からの通達も出ていますが、情報保護審査会の許可を得て、答申を得てシステム的に渡してもらいたいと、そのような通知です。その前に、去年の1月か2月かに総務省も通知を出しています。どういう通知かと言いますと、「大災害時における区域では、要援護者のリストは、本人の利益になることだから、情報を公開し、そういうお世話役に渡してもよろしい。そう解釈してもらいたい」という通知を出したのです。これは少し変ですね。これが変だと思わない人は、現場を知らないのですよ。私も震災の被災者ですから。余

談ですが、私の家も全壊に近い被害で家が半壊認定になりまして、とんでもない借金を背負いました。ところで、何がおかしいかわかりますか。「大災害が起こった時は、リストを出してよい」といいますが、第一に、大災害が起こった時は名簿も消失しています。次に、その時に生き埋めになっているような人とか、閉じ込められてしまっていて出られない人たちというのは、名簿が配られても、「この人ここにいます」と民生児童委員さんが訪ねてくれるまでに、下手をすると死んでしまっています。そんなことでは、とても間に合わないのです。ですから、そんな通知は結果的に役に立たない通知です。机上の空論って言いますか、現場を知らない官僚が作った通知文です。厚生労働省がその批判を受けて、次の通知文を出しました。各地の審査会で許可を取って、名簿を民生児童委員に渡して欲しいと言ったのです。民生児童委員会から申請が出た時に、私は逆に聞きました。「近江八幡市の民生児童委員は何人いますか」、行政側の回答を聞き、この人たちだけで、数千人という要援護者の名簿を管理できますか。1人当たり何人分担するのですか」と聞くと、「平均150人」ということです。これは無理なことで、震災の時に1人の民生児童委員が150人訪ねられますか。これも不可能な話です。それではどうすればいいのか、ということですが、そうした時のために自治会を中心とした住民自治協議会やまちづくり協議会が、民生委員と協力してその名簿を預かり、そして近隣見守りマップやリストを作成し、備品を管理し、常にその人たちと声を掛け合うようなネットワークを形成する責任者になっていく、当然個人情報保護法上の管理団体になります。この問題をどうクリアするかという作業をやってくださいと言っているわけです。

現実に、これはシャープな課題です。まちづくり協議会で何ができますか、と聞けば、金が先立つ、といって補助金や交付金を行政から貰うことに意識が向きます。ところが、自分たちでやること言えばまつりぐらいしかないと行って、イベントばかりにお金を消費しているところも多いのです。

まず人間は命が大事でしょう。命の問題、災害・安全の問題、それから犯罪から子どもを守る、いわゆる見守る仕組みをどう作るかってことでしょう。大切なのは。その時に自分たちでできること、そして自分たちでは無理だから役所でやってもらう、あるいは警察でやってもらうことというように、団体自治にお願いするのはこの部分、自分たちでできるのはこの部分というように、仕分けしてください。その仕分け作業をやれば、できることなのです。

このようにして次に、子ども・女性・高齢者・弱者にとって、暮らしやすいような仕組みをつくる。3つ目に、社会的機能や関係を活発にさせるために、コミュニケーションを活発にし、より深い信頼と面識関係に満ちたまちに築きあげていく仕組みをつくる。そして4つ目に、いつでも学べる美しいまち、そしてタバコのポイ捨て、空き缶のポイ捨てが一つもないようなハイモラルなまちに切り上げていく。それで、最後に全国のどこにもない、オンリーワンの何々小学校区ができていく、そういう流れではないのでしょうか。

これは、マズローの人間の欲求発展5段階説をまちづくりに応用しているだけです。この段階を説明しますと、人間は最初に自分の命が保たれることを願います。そして2番目に衣食住に恵まれることを願います。3番目に社会に認められ、

信頼・尊敬され、名誉ある地位を得たい、お金も儲けたい、友達も増やしたいと願います。4番目に真実を知りたい、より善なる存在になりたい、もっと美と触れたいという真善美の欲求に上がります。そして5番目に、生きていてよかったという、私の人生、最高の自己実現というところに至る、こう説明されています。

これを、まちづくりにそのまま投影したらいいのです。だから、いきなりお金をもらったから、祭りをして、ドンチャン騒ぎしているところというのは、知恵がなさ過ぎる。そんなことよりも、弱い者を守る仕組みを作れないようでは、まちづくり協議会の値打ちがありません、というようなこととお話ししました。

東近江市というところが合併してできましたが、八日市とかいくつかのまちが合併し、その中には旧蒲生町の地区がありまして、その蒲生町のまちづくり協議会は、人口が少ないので、9つの集落でひとつのまちづくり協議会になっています。そこへ「先生ちょっときてほしい」と呼ばれまして、「何ををするのですか」と聞けば、「いや先生の言われている理屈のとおりにはまちづくり協議会ができたけど、これから具体的に何をしたらいいのかわからない」と言われました。私は「それなら、地区の計画づくりをすればよい」と言うと、「その計画をどのようにして作ってよいのかわからない」と言われました。「まちづくり協議会には、全部の団体を網羅されていますか」と言うと、「入っています」とのこと。「では、団体ごとに強み・弱みはみんな出されていますか？例えば、教育についてはPTAとか、地元の協力団体の方が責任分担しましょう。福祉に関しては社会福祉協議会の校区福祉部会が分担しましょう、というようにして、専門家がそれなりの知恵を出したらすぐできますよ」、「それはそうですね。ではそれをしていきます」ということでしたので、「次に、自分らでできることはこれ、行政でできないことはこれ、行政と協働して行うことはこれ、というように仕分け作業をしましょう」と言いました。その時に、自分らには力がないからと言って何でも行政、行政と言っていると、最後に自分らでできることは何もなくなります。これではとても弱いまちとなりますから、そこをできるだけ埋めていく努力しましょう、ということです。結果的に蒲生地区のまちづくり協議会は、見事にこの仕分け作業を行い、着実に取り組んでおられます。

そこで、ひとつの枠内の仕事が全部に関係してくるというものがあります。安全にも関係する、福祉にも関係する、健康づくりにも関係するというもの、その一番の手本は何かと言えば「あいさつ」なのです。あいさつひとつ通わないようなまちは、自治能力ゼロです。子どもにあいさつを大人がする。子どもから大人にあいさつする。そんなまちを作らないことには話が始まりません。子どもの安全で、一番まずいのが「見知らぬ大人から声をかけられたら、すぐ逃げましょう」という学校の指導があります。私は近所の小学生に朝いつも「おはよう」と言うのですが、子どもが「知らない人と口を聞いてはいけない」と言って逃げます。ということは、私は「知らないおっちゃん」なのですが、これではまずい。

「おっちゃんはここの家に住んでいる。逃げも隠れもしないから、知った大人になってね」と言うのです。そうしたことを進めず、学校は「知らない大人と口を聞くな」と教えると、ますます地域の大人と子どもの関係にひびが入っていくじゃないですか。それは違います。自治会・町内会が「校長、あなたの学校の子

ども、最近道で会ってもあいさつもしない、どんな教育しているのか」と言っても私はいいと思います。「学校のことは、口出ししないで」というのは間違いです。こうした意見があつてこそ、総合型の自治ではないですか。「学校のことに口出ししないで」というのであれば、「そうですか。では、子どもの登下校に関して口出しはしないので、学校の先生が全部登下校見守ってくれますか」と言えば、当然無理なので、PTAに頼んでみるということに。では、PTAのお父さんやお母さんは働き盛りなので、「会社休んで行けない」となります。かくして、子どもの登下校の見守りはPTAの手に余るので、誰がやったらいいのかということになれば、地域の老人会や自治会が手助けしようか、ということのできるのではないのでしょうか。

これが、能力と課題の補足効力です。これに見事に成功した事例が、奈良県の富雄連合自治会による奈良西小学校の子どもたちの見送り・お迎え活動です。今でも続いています。小学校の児童が殺された事件の教訓として、地域が立ち上がった事例です。その一番の運動の教訓はあいさつです。子どもに「おはよう」、「おかえり」と声をかける。すると、子どもも徐々に「おっちゃんただいま」と言うようになります。こういう地域社会を作ることが、安全・安心だけではなく、住みよい社会を作る非常に大きな基盤になります。それすらできなかったところが、何が自治だ、というように思うべきじゃないのでしょうか。

あいさつ運動でかなりのことはクリアできるのです。要するに、地域の人材も知らない、人材のデータベースを持ってない。どこにどんな能力を持っている人がいるかも知らない。そして一部の役員が、自分たちのネットワークの中だけで苦しんでいるのです。違う団体から見れば、こんな人がこんな校区にいる、こんな人もいる、というようにどんどん出てくるじゃないですか。そうすれば後継者はいくらでもいるというのが分かってくるのですよ。

職員も地域社会に対して、行政職員としてばかりではなく、市民として関わっていく必要があります。ハンナ・アレントは、現代人の自己回復の条件として、「稼ぐこと・働くこと・行動すること」と言いました。これは英語ですが、日本語に訳して紹介しているのが「市民社会の政治学」という篠原一先生の本です。そこでは、稼ぐ、労働するということですが、これを「labor」と言います。2つ目、働くこと、これを「work」と言います。3つ目、行動する、これを「action」と言います。これを説明しますと、お金を稼ぐ、これは誰もがやっていることです。年金生活者も過去の稼ぎを今貰っているから、稼いでいます。専業主婦も亭主の稼ぎの半分は稼ぎ出しています。次、働くとは何か。これは、お金をもらえる、もらえないに関係なく、社会に貢献することを意味します。ご先祖様に感謝すること、現代社会における見知らぬ第三者に幸せを供給しようと努力すること、未来の子どもたちや孫たちの未来の世代の人たちに対して何か残そうとすること、これを全部「働く」と言います。大阪弁では「“はた”を楽にさせるからはたらく」という言い方しますが、その感じに良く似ています。

この貢献の結果、お金が貰えるなんて優れた職業は、極めて幸せな職業です。公務員というのは、私はその優れた職業のひとつだと思います。そうですよ。労働し、お金をもらえるだけでなく、時代に貢献し、ご先祖様に恩返しをし、未来

に対する貢献もできる。こんなすごい、いい仕事はないと思いますけれども、すべての職場がそうであるとは限りません。

私は、国民健康保険の徴収係に配属されていた時に、塗炭の苦しみを味わいました。しかしながら、その一方で、正義を守る、社会の公正を守るという厳しい現場にも立会いました。その時自分が、公益の守護者であるということをしごく意識しました。母子家庭のお母さんから保険料を分納措置して、取り立てた経験があります。その結果、時効が中断されてしまいます。その一方で、暴力団の組長の自宅には職員の誰もが怖がって行かなかった。この人たちも国民健康保険に入っていましたが、国民健康保険料の最高限度額が毎年、不能欠損処分で消えていました。私は偶然その担当になってしまったので、その理由がわからなかったのですが、そのお宅を訪問して分かりました。立派な門を入ると玄関に看板が飾ってありますので、その系統かと分かりましたが、もはや引き返しはつきません。自分が母子家庭の母親から取立てを行って、それに対して、ここで尻尾を巻いて帰ったのでは社会の正義は守れんじゃないかと思い、その一念でついに半年かけて過去3年分の滞納額を全部徴収することに成功しました。これはつらかったですし、恐怖も憶えました。そのお金を貰って帰る際に、これで終わったと思った時に、後から声をかけられたのには、どきっとしました。「兄ちゃんちょっと待ち」、「何ですか」と尋ねると、「あんたええ腕をしている。うちの組に入らへんか」と言われたのには、たまげました。

そのようなことがありましたけど、「稼ぐ、働く」というのは、公務員にとっては、ときにスリリングな現場として存在していると思います。しかし、今日特にお話したいのは、3番目の市民として生きて欲しいということです。自らの地域に帰れば市民として、まちづくり協議会にも協力してみよう、あるいは役員に立候補してみよう、助けてあげようというふうな生活をしなければ、自分がサービスを供給する側に立ちながら、現場で市民として生きている人たちの苦しみを理解できません。それでサービスの改善ができるでしょうか。花王が中小企業から始まり、今や世界の、国際連合にも認定されている優良企業である国連グローバルコンパクト契約企業として世界に名を馳せているのはなぜか分かるでしょうか。化学産業の常として、公害型産業である可能性も高いのですが、それにブレーキをかけて、環境に非常に配慮している企業として、世界中から絶賛の的になっているのです。その花王の商品開発室長は、現役の主婦です。その方が今はもう取締役です。現役の主婦、つまり、自ら生活者である現場から商品開発を発想するから常にヒット商品が出るのです。

市役所の職員さんも自分の地元へ帰れば、農家の方の気持ちが分かる人もおられるでしょう。商売人の気持ちも分かるご家庭の方もおられるでしょう。その現場から政策を発想しなければ、痒い所に手が届くどころか、血の通った行政ができるはずがありません。もはや法定受託事務をしているだけの時代ではないのです。かつての機関委任事務が法定受託事務に変わり、そして固有事務が自治事務に変わったわけですが、今の自治体での政策設計においては、法律によって定められている法定受託事務、それをやればよいというだけであれば、それは「他治体」です。「自治体」とは違いますよ。「他治体」であれば、人に治めてもらっ

ているのですよ。国の下請け産業です。そんなところに、自治体として市民の皆さんが頼りにしますか。死に物狂いで、投資的経費の財源をひねり出して、それを有効に地域産業の再生・活性化のために投じるか、超高齢化で苦しんでいる人々を助けるために投じるか、子育てのしやすいまちづくりのために投資するか政策選択をしなければなりません、そこでやるべき仕事は全部自治事務じゃないですか。あるいは法定受託事務の上乗せ事務や横だし事務じゃないですか。それでこそ、自主的・主体的な政策を持った自治体と言えるわけです。こうしていくためには、皆さん方自身の市民感覚を磨いていただくことが大事であると思います。そういう観点からこれからの行政を自己刷新していただきたいと思っています。

また、地方公務員という言い方ですが、私の大先輩に当たる北海道大学の森啓先生は、地方公務員と書くとき黒板に「ちほう」は認知症の「痴呆」を書いて、公務員を公共精神のない「公無員」。公の無い員と書かれます。そこまで言われたら腹立つなと思いますが、中にはそんな感じの人もいます。何かとぼけて、どこに危機感があるのか、どこに使命感があるのか、と言いたくなるようなのんびりとした方がおられます。どこに公共精神があるのという人もいます。

そうならないように、自治体政府職員である、自治体政府を支える市民の一員である、自分自身も市民であるが、市民の一員として、代理人としてこの行政に参画しているのであるという意識が大切です。そういう意味では、議会議員や行政の執行部の上司との関係においても、市民精神が根本にある限りは必ずお互いに相通じます。これが雇われ人根性になりますと、苦痛になってきます。「課長、そんな偉そうな言い方でいろいろ言われますが、私は地域に帰ったらまちづくり協議会の副会長ですよ。あんまりひどいこと言っておられると、しっぺ返しにありますが」というようなことを言ってもいいと思います。そうした生き方もあるのではないですか。形を変えれば私も市民という、そういう生き方をするのもいいのではないのでしょうか。

市民に対しても、要求・陳情・分捕り・対決型の文句たれの住民が本物の経営者市民に育ってもらうために、皆さんがともに信頼し、地域社会に生活者として入り込んだ時に「こんな素敵な人がいる」とアンテナを張り巡らすことで、いくらでも人材発掘できるのですよ。だから、実際に優れた人間を一番よく知っているのは地域で生きている自治体の職員なのです。私も経験したことがあります、私の後輩が市の政策推進部の部長をやっていますけども、彼は自分の地元の自治会の会長をはじめ、あらゆる団体の人たちと仲良くコミュニケーションできていますから、こんな人材いるっていうのを十分把握しています。彼自身が自治会活動をやっているし、いろいろなボランティア活動やっているからです。

最後に、行政組織内の分権化に関して、ひとつだけお話したいことは、今回の総合計画のシステムの中に、各部長・課長のご努力・ご協力を得て、アウトカムベンチマークを入れてもらうというふうに変更したことです。どれだけ仕事したかというアウトプットではなく、どれだけ有益な社会的変化を達成したかというアウトカムです。神戸市でもアウトカムベンチマークを入れることになっています。

それで、このアウトカムベンチマークをどれだけ在任中に達成されましたか、というのが、課長級以上の考課の対象となるべきじゃないですかと私は言っています。初級職から中級職は、能力評価や可能性評価をしてあげるべきです。この人は優秀だ、字がきれい、人がいい、そういうアビリティ評価、「able」、可能性ということです。「ability」というのは、「be able to」、可能性という意味です。人望もある、だから点数上げるというのは、係長ぐらいまではこれで行うべきでしょう。しかし、課長代理から課長・部長となるに従い、目標管理、業績評価の比率が高まってきます。だから、上にあがれば、あがるほど可能性評価を低くしていき、客観的業績評価の比率が高くなります。

なぜかと言いましたら、課長補佐から上、課長以上は実力・能力があるは当たり前で、もうそんなことで評価する必要はなく、在職中にどれだけの有益な社会的変化を自分の業績分野で達成できましたか、それが評価になります。もし不可能な数値を挙げたと後悔するならば、総合計画審議会に申請して「計画変更お願いします。目標数値高すぎました」と言えば済むだけの話です。審議会もそれなら「わかりました。落としてください」と言いますよ。「元からこれは無理やと思っていました」とか言います。神戸市がそんなやり方なのです。ですから、途中で目標数値変更の申請が時々あります。右肩上がり、横ばい、下がっているかという傾向も全部四半期ごとに報告が来ます。それで、その原因は何かということも議論します。

これが本当の計画管理なのです。ですから、政策評価は、今言ったアウトカムで評価してください。業績評価は、人事評価も上級職になればなるほど総合計画と連動した業績評価のウエイトが増えてくる。初級職は、人柄・能力のウエイトを高める。

総合計画・政策評価・幹部職の人事評価、3点はセットになっています。特にこのアウトカム評価は、真価が問われます。「市長はもっとがんばれと言いますけど、私はこれだけ一生懸命仕事しています。これだけアウトプットを出しています」と言えるのは係長以下です。課長以上は、「これだけやっている」ではいけません。「これだけ世の中を変えました」、「これだけ人々を安全にしました」ということなのです。「これだけ、みんなを健康にした」というのがアウトカムですよ。「これだけ健診増やしました」ではないのです。健診を増やした結果、癌で死ぬ人の比率を減らしたっていうのがアウトカムなのです。このガイドラインを定着させていきたいと思ったので、総合計画も非常に慎重に作った次第なのです。中には、部・課長の方で、「なんでそんなことを委員に言われたいのか」と反発された方もあったかも知れませんが、その狙いは、アウトカムに思考法を変えていこうという狙いがあったからです。そうすると、「これは役に立たない仕事だからやめようか」になってもいいわけです。これを「スクラップ・アンド・ビルド」って言うのです。

話は少し長くなりましたが、そのような市政運営をしていく上で、根本の設計図に当たるものが自治基本条例だということです。どうもご清聴ありがとうございました。

## 【パネルディスカッション】

### <総合司会>

中川先生ありがとうございました。それでは、引き続きまして、ディスカッションに移ります。ディスカッションについては、メンバーから先生に質問を投げかけ、それをご回答いただく形で進めていきます。それでは、お願いいたします。

### <PD司会>

中川先生、ご講演いただきどうもありがとうございました。

それでは引き続きまして、ここからは私たちふるさと創造部の自治基本条例検討チームのメンバー3人と中川先生との対談形式で進めさせていただきます。

さて、昨年の6月に全職員を対象に自治基本条例に関するアンケートを実施しました。今回の対談に当たりましては、このアンケートの意見に基づきまして進めさせていただきますと思います。

先生どうぞよろしくお願いいたします。

なお、進行に当たりまして、できるだけ論点をわかりやすくするために、自治基本条例の肯定側・賛成派の立場と否定側・慎重派の立場からそれぞれ発言いたします。

それではまず、自治基本条例の制定の必要性ということについて、早速発言をお願いします。

### <肯定・賛成派>

それでは、まず自治基本条例の必要性ということですが、地方分権が進む中、自治の仕組みとか市民と行政の役割をあらためて定義し、誰にでも分かりやすく示すために必要なもので、自治体の法律である条例でこうしたことを定めておく必要があるのかな、というように思いますが。

### <否定・慎重派>

確かに、そうした考え方もあるでしょう。ですが、自治基本条例がない中、今でも現に西脇市では十分に自治体運営できています。しかも、市民の参画や協働も実際に進んでいますよね。そんな中で、あえて条例作ってまでという必要性までは、正直私には感じられません。

### <司会>

それでは、先生、まずこの点についてはいかがでしょうか。

### <中川先生>

はい。それは、先ほどの奈良市長との対話とよく似ている話で、個別の制度が進んでいることは認めます。参画や協働も進めておられるでしょう。しかしなが

ら、西脇市は比較的小規模な都市であるので、一気に体系化を進めることは可能なので、今このチャンスにやっておいた方がいいというのが1つ。それから2つ目に一覧性が必要ということです。具体的には、このまちの仕組みがどうなっているのか、これを見れば分かるというものが必要です。参画と協働の条例だけでは一覧性は出てきません。個別に何か進んだ制度を持っているというのは市民には分かってもらえますが、西脇市全体でどうなっているのか、というのは見えません。こうしたところにこの条例の利点があると私は思います。

#### <司会>

ありがとうございます。自治基本条例の必要性ということについて、まずお話をいただきました。先生の話により、自治基本条例の必要性については、ご理解をいただけたのではないかと思います。それでは次に、アンケート結果でもありました「条例を制定するのは時期尚早なのではないか」という意見について、職員の理解度・関心度という点から発言をいただきたいと思います。

#### <肯定・賛成派>

はい。そもそもの話で言えば、自治基本条例については、昨年策定されました総合計画の審議会の答申で「自治基本条例の制定に向け、早急に取り組むこと」というふうに言われたことが発端ではないかと思いますが。

#### <否定・慎重派>

はい。総合計画の策定に関わっておりましたので、十分分かっております。しかし、今回の職員アンケートを見てみましたら、「ないよりある方がいいぐらいの必要性しか感じない」とか、「早急な制定は必要ないと思う」という意見が多かったですし、自治基本条例の関心度を見てみましても、「関心がある」41%、「関心がない」7%、「どちらでもない」というのが51%ですので、関心度は決して高いとはいえません。もっと職員の間で機運が盛り上がりから取り掛かっていいのではないですか。はっきり言って、時期尚早です。

#### <肯定・賛成派>

確かにそういう意見が多かったのは事実です。ですが、中には「地方分権が進む中、新たな行政運営を確立していくためには必要である」とか、「市民の行政参画を進めていく上でも、早期に制定する必要がある」という前向きな意見もあったかと思いますが。

#### <司会>

確かにアンケート結果から見ますと、関心度は決して高くはありません。また、「何々というような条例を望みます」といった、どちらかという第三者的な意見が多くありました。こうした状況の中、時期尚早論も多くあるのではないかと思いますけども、中川先生はこれまで多くの自治体で条例の制定に実際に関わってこられておりますが、その際にその自治体の職員意識というものも直に感

じておられることと思います。この点について、先生のご意見をお伺いしたいと思います。

#### <中川先生>

はっきり言って、あってもなくても命に別状のない条例だという言い方はできません。ただし、その場合、先ほど私が申し上げたように憲法第8章4か条と地方自治法さえあればいい、という立場に立つことになりますよね。ということは、自治体ではない、「他治体」のままていくのかということです。2000年4月から地方自治法が大改正され、自主的かつ主体的な政府として自治体は位置付けられましたけど、自治立法は必要ないということになります。むしろこれからは、文化条例も必要、人権条例も必要、様々な自治条例が必要なのに。それを私に言わせたらさぼっていることなのです。そのさぼりを防ぐためにも自治基本条例を設けることによって政策制度の全体系を明確化するということにつながってきますから、これは必要なのです。

それから、「関心がない」というのは、職員の皆さんが機関委任事務型の思考に慣れてしまっているからです。法律どおりやっておればよいという発想です。しかし、その法律自体が時代に合わずに腐っているからいけないのでは。その腐った法律を変えさせるためにも自治体から政策を切り返していく、そのために必要なのが自治立法の集大成としての自治基本条例であり、それが大きな基盤になると私は思います。

#### <司会>

ありがとうございます。時期尚早ということについて、まず職員の理解度・関心度ということでお話をいただきました。では次に、時期尚早なのではという意見について、今度は市民の関心度・認知度という点から発言をお願いします。

#### <否定・慎重派>

職員の方は今言ったとおりですけど、実際自治基本条例が制定されています三重県の名張市に視察に行ったときに聞いたのですが、市民の人が自治基本条例についてどの程度知っていますかと聞いた時、担当者の方は「自治会長やまちづくりに関わっている人は知っているだろうけれども、それ以外の人ほとんど知らないのではないか」とのことでした。自治の仕組みと云った、どちらかといえば市民生活に直結しないことで多くの人に理解してもらうのも難しいですから、多くの市民もその必要性というものを感じていないように私は思います。

#### <肯定・賛成派>

確かに市民全員に自治基本条例の必要性や条例の内容を知ってもらうのは非常に難しいことと思います。だからといって、条例を制定しなくていいという理由にはならないと私は思うのです。そんなことを言えば、実際にこれまでたくさん条例や行政計画の中身を知っている市民っていうのは少ないのではないかと思います。西脇市がこれからしっかりと自治体運営をする、という姿勢を明

確に示し、市民にきちんと説明できるための裏づけとしてこういうものを持っておく必要があると思うのですが。

#### <司会>

確かに、多くの市民の方が普段から自治基本条例が必要であると思っておられるかと言うと、おそらくそうではないと思います。一方で、この条例の制定に当たっては、広く市民を巻き込んでいく、また、その制定の過程こそが重要であるということもよく言われますので、当然市民の関心度を上げていくってことは大切なポイントになるのではないかな、と思います。こうした中で、自治基本条例の制定について、市民の関心度も低いし、市民生活に直結しないということで、制定の必要がない、あるいは時期尚早ではないかということについて、先生はどのようにお考えでしょうか。

#### <中川先生>

一言で言うと、穏やかな自治基本条例は、漢方薬的な効き目があると思うのです、後になって効き目が出てくる。一方、劇薬的な自治基本条例もあるのですが、それは独自制度をいっぱい盛り込んだ条例になります。例えば、先ほどお話ししました外部監査制度、市民参加による行政評価制度、それから住民投票制度などがそうです。こういうものが装備されますと市民がものすごく関心を持ちます。これは変わらなければならないっていう感じですね。もっと効き目のあるものは、西脇市の持っているまちづくり協議会を条例の中に位置付けて、権限・権能・責任も持っている、予算も持っている近隣政府だという位置付けを明確化すれば、市民のみなさんにとってものすごく切実な問題になります。

つまり、今までの自治会・町内会は公共的団体、ここで位置付けられる自治立法で位置付けられる住民自治協議会は、公共団体になってしまうわけですから、これは大変大きな転換になります。それに対しても関心がない、ということならば、西脇は市民のいないまちといえます。さきほど言いました、ただ寝に帰るといって「寝民」と「居留民」しかいないまちです。しかし、本物の市民が関心を持ってくれば、私は救いがあると思います。だからと言って、すべての市民に関心を持ってもらう、そんな不可能なことは言うてはならないと思います。

#### <司会>

それでは、今度はそれを条例形式で定めるということについてはいかがでしょうか。肯定・賛成派からお願いします。

#### <肯定・賛成派>

西脇市では、市長公約でもあります「地区からのまちづくり事業」という形で、市民自治の強化に取り組んでいます。市内を8地区に分けて、それぞれ市民主体のまちづくりというものに力を入れています。こういった市民自治の仕組みとか機能を担保していくために、自治基本条例の中で、こうした項目について定めておくことが有効だと思います。

### <否定・慎重派>

あのね、そうしたことは今でもきちんと予算で措置されていますし、規則や規程で定めてあります。あえて議会の議決が必要な条例を作ってまで定める必要はないのではないですか。それから、市長を目の前にこんなことを言うのはどうかと思いますが、市長の政策は時代とともに変わるものです。それをわざわざ条例で述べて、変更があればその度に条例を改正するのですか。

### <司会>

はい。こうした市民自治の仕組みについて、条例で定めて、それを担保しておいた方がよいという意見。それからあえて条例形式で定めなくても今のやり方で進めておけばよいという意見。どちらもなるほどなあと思うところがあるのですが、この点について先生の見解をお願いします。

### <中川先生>

今、否定・慎重派が言われたことは裏返すならば、市長が変われば政策はどんどん変わったらよい、ということですが、市長がすべき政策と団体意思として西脇市全体で実現すべき政策とは2段構えになっています。そこで、総合計画というのは、その団体意思の10年間くらいの表明です。おわかりでしょうか、市長はそれを変えたい場合は、前期計画・後期計画で自分の政策のマニフェストに沿って、こう変えたいという諮問をかけて答申をもらえば変えることはできます。それは、市長の特権、政治特権としてあるのです。これがいわゆる計画のローリングシステムの中で変えることができるものです。

しかし、自治のシステム、住民自治のシステムは、地方政府の市長が変わるたびに変わっていきますと住民は大変大きなロスを感じるとともに、コストもかかります。これはやっぱり避けるべきです。だから慎重にシステム設計をせねばなりません。首長が変わる度に住民自治協議会が廃止になるとか、いろいろな住民の参加制度が変わってくるとかというのは好ましいことではないと思います。ひとつ例を言いますと、広島県のある市が市長の交替により、せっかく作られてきた全国で非常に有名な地域振興会システムが、今廃止になりつつあるのです。それがなぜできるのか、と言えば、条例設置をしておらず、要綱設置だったからです。市長の姿勢がどうかということとは別に、住民自治として基本的な基礎を作るという作業は、私はやはり条例で定めておくべきではないかと思います。

### <司会>

では、そうしたことを条例として定める場合、自治の理念だけに限定したものにとどめるべきという意見がありますが、この点についてはいかがでしょうか。

### <否定・慎重派>

先ほどの質問にも関連するのですが、西脇市ではまちづくりの施策は、規則や規程で定めて予算措置もされているので、それできちんと整備してあると思いま

す。そうした中で、自治基本条例を制定した場合でも、私はどちらかといいましたら、西脇市における自治のあり方とか基本的なスタンス、また、市民・議会・行政の役割のみを述べる、理念的なものに限定したものになるというふうに思っていました。しかし、今言われたような市民自治の仕組みとか具体的な制度とか機能というものまで自治基本条例で定めなければならないのですか。講演の中でもありましたけども、憲法の第8章で地方自治のことが述べてありますし、地方自治法の中にもあるのに、こういうものを作ることによって屋上屋を架すような条例になるのではないかということをお私心配します。

### <肯定・賛成派>

いやいや、そういうことを言いますけど、そもそも自治基本条例っていうのは、先生の話にもありましたが、地方自治の両輪のひとつといわれています住民自治を明らかにするっていうのが、大きな役割と思います。それに地方自治法が、という話ですが、地方自治法というのは団体自治という部分について規定されているのが大部分だというふうに私は認識しています。それに加えて、自治基本条例を理念だけの条例にするということになら、自治体の憲法といわれている自治基本条例としては非常に弱いものになるのではないかな、という気がします。地方自治法では、ほとんど書かれていない住民自治の仕組みっていうことを盛り込むのが当然だ、というふうに思うのですけど。

### <司会>

中川先生、この制定するのであれば理念的なものにとどめるべきという意見については、どのように考えればよいのでしょうか。

### <中川先生>

まあ、前段からの否定・慎重派からの話は、私の先ほどの講演で既に答えを出したと思います。それにも関わらず、その質問が出るということは、お話を聞いてくださってなかったと、いうようにも感じましたが、理念的な条例でよいではないかという考え方は、失敗事例が多発していますので、はっきりと言います。兵庫県のT市や大阪府のM市がそうでしたが、この2つともに、首長の交替とともに、大揺れに揺れて制度が安定していません。いずれも自治基本条例を持っていません。M市の現在のNPO施策・コミュニティ施策は、新しい市長に代わり、抜本的に変わるところに来ていますが、それは今まで積み上げてきたものが全部消滅する危機を迎えているのだと私は思っています。私は、M市のNPO施策・コミュニティ施策の審議会の委員でもありますが、これは大変危険なことではないかというメッセージを送っています。首長の独断で、これまで過去から積み上げてきた実績をつぶしてよいのか、それはあくまで前の市長が勝手にやったことだ、と言えるかと。つまり行政の執行の最高の長である首長といえども、団体意思で決めたことは、尊重しなくてはならないというルールから外れてしまっているのですね。だから、実定法規ができてなかったから不安定なので、理念条例ではなくてよいと思います。

### <司会>

では、次ですが、自治基本条例は自治体の憲法であるというふうに言われていますけども、この点についてご意見をいただきたいと思います。

### <否定・慎重派>

ひとつ言っておきますが、先生の話は聞いていたのですが、ここでちょっとダメ押ししてみようかなと思って言ってみたのですが。さて、先ほどの肯定・賛成派の発言の中でもありましたけど、自治基本条例は自治体の憲法になるもの、先ほどの中川先生の話でもありましたが、そのことについて私はどうも違和感があります。法学者の中には「自治体の法体系の頂点にある条例の中で、条例の優劣を決めることはおかしい。従って条例で自治基本条例が、自治体の憲法であるというような最高法規の位置付けを持つのはおかしい」という意見があります。

### <肯定・賛成派>

ですが、実際に制定している自治基本条例を見てもらったら分かると思いますが、その説明の中で、自治基本条例はわが自治体の憲法に当たるものというような説明されている自治体は非常に多いです。また、自治基本条例の条文の中にも最高法規であるというふうなことが謳われている例っていうのはたくさんあります。

### <司会>

法学者の見解というような意見がありましたけども、先生は自治基本条例が、最高法規性を持ちうるのかということについてどのようにお考えでしょうか。

### <中川先生>

法学者の意見は、法律学的見解であって、間違っていないとは思いますが。条例の上に条例はありません。つまり、最高規範性は持ち得ますが、最高法規性は持ちません。法規ではなく規範性を持つ、ここが大事です。政治的な約束事、住民と行政、議会三者が一致し、宣言するわけですから、これは約束事です。ですから道義的責任、政治的責任が生じます。ここで法律的な位置関係がどうかというのはあまり意味のない議論だと私は思っています。

それから、法律の中にも基本法と個別各法との関係があります。農業には農業基本法、教育には教育基本法、原子力には原子力基本法があるではないですか。それに応じて個別各法ができています。ですから、自治の基本条例があってそれを受けた参画協働条例や住民投票条例があるということに、何ら問題はありませぬ。むしろこれらが同位に並ぶものかどうかということは市民が監視し、議会が監視しなければならない、その責任が重たい。そこで決着がつかなかったら、裁判所にもっていくということになりますけれども、裁判所にいった限りは上位規範という認定はされませぬ。残るのは政治責任です。ですから、そんなことを言うような人が首長や議員に出てきたら、みんなで選挙で判断すればいいわけです。

それしかありません。

#### <司会>

では次に、自治基本条例と総合計画との関係についてご意見をお願いします。

#### <否定・慎重派>

ご承知のとおり市町村では独自のまちづくりを進めるに当たって、総合計画を作っており、西脇市でも当然作っています。総合計画のうち基本構想は地方自治法で策定が義務付けられており、議会の議決も必要です。西脇市でも総合計画を中川先生に関わっていただいて作ったわけですけど、その中で市民や行政の役割もきちんと定めてありますし、市民参画のまちづくりや行政経営の考え方や進め方というのにも述べてあります。総合計画に基づきましてしっかりまちづくりを進めています。こうしたまちづくりの指針となる総合計画があるのですから、同じような役割を果たす自治基本条例までは必要ないと思います。

#### <肯定・賛成派>

そもそもですね、総合計画と自治基本条例は、受け持っている役割というのが違うと思います。これは非常に極端な話なのですが、総合計画は地方自治法上、「作らなければならない」とはなっていますけども、それを「実行しなければならない」とはなっていません。ですから、総合計画の内容をきちんと担保する、実行を担保するために自治基本条例が必要だと思います。

#### <否定・慎重派>

そんなこと言っていたら、総合計画に書いてあること全部実行しなければならないことになりますよ。まちづくりを進めていくには、総合計画があれば十分です。

#### <司会>

両者とも言い分がヒートアップしておりますが、先生この自治基本条例と総合計画との関係、役割の違いというのはどのように考えればいいのでしょうか。

#### <中川先生>

まあ、地方自治を構成する資源の点から言いますと、条例は半永久的備品です。それに対して総合計画は、耐用年数10年程度の消耗備品です。そこで、どっちが偉いかといえば、条例の方が偉いのです。地方自治法上、総合計画は議会の議決事項として基本構想を担保していますけども、それはあくまでも議会が関与する、同意をするということであって、その位置関係は自治基本条例の方が上になります。ですから、今の両者の話をもう一度再定義しますと、自治基本条例に沿った趣旨を実現するために総合計画があるという関係と理解するのが正しい。総合計画を実現するために自治基本条例があるのではない。自治基本条例の理念・目標・仕組みを実行するために、それを細かくパラグラフに落とした時間的な実行

計画が総合計画というように理解した方がいいと思います。

#### <司会>

それでは、時間も迫ってまいりましたので、これで最後のテーマとさせていただきます。これは、今日来られている皆さんも一番興味のある、また関心のあるところではないかと思うのですが、自治基本条例制定後の効果は果たしてどうなのか、制定することによって一体何が変わるのか、ということについてご意見をいただきたいと思います。

#### <否定・慎重派>

はい。最後まで立場が不利なままで終わりますが、一番の問題はですね、今司会者が言ったように、実際に制定した場合、西脇市の自治体運営や自治ってものがどのように変わるのでしょいか、ということなのです。はっきり言って、これがなかなか見えません。職員アンケートでも「時間と手間をかけて自治基本条例を作っても何が変わるのか見えない」とか、「条例制定によって自治体運営が余計にやりにくくなると思う」という意見も多かったです。結局、作るだけで何も変わらなかったとか、今までの仕事のやり方が変わってしまう、というのが多くの職員の本音ではないかと思います。それなりの効果っていうのが期待できないければ、作らなくてもよいと思えますし、少なくとも、先にも言いましたけど、もっともっと時間をかけて慎重に取り組むべきではないかと思います。

#### <肯定・賛成派>

今の話を聞いていましたら、条例の制定の効果が期待できないとか、作っても意味がないとか、ちょっと考え方が後ろ向きすぎなのでは。今の意見では、そういうふうに思ってしまう。確かに条例制定というのは、メリットだけやなしにデメリットという部分も検討する必要があると思います。だけど、制定するか、しないかということは十分に考えないといけないのではないかな。そういう後ろ向きな姿勢はどうかな、と私は思います。市民主体のまちづくりをもっと進めて、市民生活にいい影響が出るような条例にすれば、行政的にも大きな効果が出ると思うのですが。

#### <否定・慎重派>

それは理想論です。

#### <司会>

それでは最後の質問といたしまして、自治基本条例の制定後の効果ということについて先進地の事例なども踏まえながら先生の方に教えていただければと思います。

#### <中川先生>

最も効果がでてくるのは、西脇市独自のシステムを自治基本条例の中に定めて

それが作動し始めたときに効果が現れると思います。先ほど言いました、住民投票をどうするか、行政評価、外部評価をどうするかという部分ですね。それから、パブリックコメント制度をどうするか、参画と協働の制度の拡大、住民自治協議会やまちづくり協議会のシステムの設置を条例で、きちんと担保するというようなことに踏み出していく。そういうことがこの条例のスタートラインとして動きだした時、皆さんが想像しておられる以上にものすごく大きな変化が発生していきます。

例えば、三重県のI市の例では、2つの良い話と悪い話があります。自治基本条例を定めて、全部で30くらいの住民自治協議会が動いているのですが、その中ではこういう事例がありました。住民自治協議会は、当該地区に関わる市全体の計画に関して、同意をする権限、同意権というものを持っています。住民自治協議会が不同意と言ったら、その計画は止まるのです。そのぐらい強い権利を持っています。

そこで、この同意権の拡大解釈をする協議会の役員がおられて、地元の地区に全く関係のないある施設の建設計画があるのですが、自分は同意してない、同意してないのでそんな施設ができるはずがない、という解釈をする協議会の役員も出てきました。しかしそれは、別の観点から捉えれば、自治基本条例を読んでいるということの証しです。その協議会の役員が、自治基本条例を読んで、それを武器にしている。そういう問題も出てきていますが、私はそれについては「そういうものではありません。当該地区に関する同意権ですよ」と言いました。地元の地区に関係のない同意権なんかない、と市長にも言いました。

もうひとつですが、I市の自治基本条例では外国人住民も含めて平等であると宣言しているのです。ところが、ある外国人団体に対して、住民税だったか固定資産税だったかが、慣行的にずっと減免されていたのです。これが問題になりまして、結果的にこの減免は理由がない、自治基本条例に違反するということで撤回されることになりました。こういうところまで波及してくるのです。おわかりでしょうか。

それから他の自治体の事例ですが、審議会とかいろいろな外部機関、諮問機関がありますが、実は年齢制限の条項がある自治体がありました。これは、もともとは、2期・3期・4期と務めてもらってボスみたいになってもらったら困る、という狙いがあって、再任3選までとしていたはずなのに、年齢70歳以上の者は審議会委員にしないという条項が入っていたのです。これは人権侵害になるのですよ。これも自治基本条例に違反するということで撤回されました。

このように自治基本条例の制定によってさまざまところに影響が及びます。過去に石積みになっているものを正す作業がでてきます。だから、決してそんな甘い、あってもなくてもいいというものではないのです。

## <司会>

中川先生どうもありがとうございました。

本日は職員アンケートの意見を参考としまして、このような対談形式で自治基本条例について考えていきました。職員の皆さんは、今までより少しは自治基本

条例についての理解を深めていただけたのではないかと思います。それでは、これもちまして、中川先生を囲んでの対談を終了させていただきます。中川先生どうもありがとうございました。それではこの部を終了します。