

第2回(仮称)まちづくり条例検討市民会議・庁内検討会議
合同研修会 講演録

平成19年8月3日(金)
損保ジャパンビル3階会議室

(神原教授)

ご紹介いただきました神原です。今日は、北見市の皆さんの基本条例制定会議に声を掛けていただき、どうもありがとうございます。

これから2時間弱、レジュメに従ってお話を差し上げたい。

最初に申し上げておきたいことは、自治基本条例、ここはまちづくり条例と呼ぼうということのようだが、名称のことは後で話をするが、自治基本条例という言葉で話をしていく。

自治基本条例は「必ずこうでなければならない」という決まりがあるわけではなく、それぞれの自治体がそれぞれの個性を活かして自由に作れば良いということになっている。自由に作るのは結構で、そうあるべきなのだが、自治基本条例が日本の地方自治の中に登場してから約6年が経つ。

最初は北海道のニセコ町からスタートして、今では100近くの自治体が制定するまでに広がってきている。6年間の中で試行錯誤をしながら進めているわけで、成長の過程にある。ひと頃のニセコ町で出発した時に比べると、現在の最先端と思われる所のものでは大きな開きがあると思われるし、制定の仕方、内容などについても随分と進歩してきている。これから新しく作る所は、そのプロセスの中で見えてきたものを外さないような議論が必要である。

そういう意味ではゼロからのスタートではないということ。先発で進めている所は、いろんなメリット・デメリットを教訓として与えてくれているから、そういうものを踏まえて、さらにより良いものを作っていくということは、プロセスとして考えなくてはいけない問題だと思う。

今日、これから話すことは、北見市という自治体を想定して話すのではない。私は北見市についてそれほど知識があるわけでもないし、当地の住民でもないの、軽々に「北見市はかくあるべし」などと言う訳にはいかない。したがって、自治基本条例を考える際に、こういう問題点は議論として外してはいけないのではないかと、採用するかしないかは皆さんの自由だが、条例を作る際に議論していただきたいという一般論を申し上げたいと思っているので、活用できる点があれば活用していただくということによろしいかと思っている。

本題に入るが、このレジュメの構成は、最初の方はストレートに自治基本条例はどう作るのかという話ではない。1番2番は、自治基本条例はなぜ必要なのか、それも緊急に必要なのかという話で、3番、4番が具体的に自治基本条例の作り方というようになっている。

今、自治体は非常に厳しい状態にある。国は約800兆円の借金を背負っており、GDPの約2.5倍の借金である。これは完全に財政政策の失敗である、誰も責任は取ろうとしないが。

例えば、ヨーロッパではEUへの加盟条件としてGDPの0.6倍以下の借金を抑えなければならない。仮に日本がヨーロッパにあったとしたら、EUに加盟することなど到底できないような惨状にある、財政的には、財政だけではないが、自治体もこういう余波を受けて非常に厳しい状況になっている。今度の選挙でも地方の切り捨てが議論になったが、自治体が厳しい状況にあることは間違いない。これは経済が多少好転した程度では解決できる問題ではない。

今の日本は、経済だけは先進国であるから、

日本だけが突出して経済成長率5%などということはありません。中進国、後進国であれば、かつての日本がそうであったように、そういう成長もあり得るが、これからはどんなに頑張っても2%、下手するとマイナス成長になる。だから、経済が好転すれば自治体の財政がプラスになるなんてことはありません。これから税収はほとんど増えない、加えて今までの借金がある。だから、これから20年から30年に亘って財政的にはこういう状況が続くということになる。まず、そのことを踏まえておかなければならない。

そういう状況の中で自治体を健全に運営するために、どこの自治体も大変なのは借金返しである、元利を返さないとならないし。借金の帳消しに一番良いのはインフレである。インフレを起こせば借金が帳消しになるが、国民生活は破綻する。年金だってペアになるし、いろいろなものを実質無くしてしまうことになるから、インフレ政策はとれない。日銀は金利を引き上げたがって政府が抑えている状況だが、これから少しは上がっていくことになる。そうすると、借金返済に向けていくら内部努力をしても、金利がちょっと上がっただけで、そういうものは全部飲み込んでしまって御破算になってしまう。だから、増収の部分があるのであれば、とにかく借金の返済に回すということを考えないと、長期に亘った財政運営はできないという状況にある。財政面においても、借金額を示した上で、年度ごとの返済計画をきちんと情報公開していくことが重要である。そういうものが普段から見えていないと、住民の方は厳しさの実態をなかなか実感として分からないものである。だから、「あれもこれも」という話になるわけで、新しい政策需要をできるだけ抑制していくことを考えるためにも、借金問題は非常に大きいということである。

それから、職員の問題だが、職員の人件費問題はどこの自治体も大変である。職員が一人い

れば、福利厚生費を含めて平均1千万円くらいは掛かるわけで、10人いると1億で、10年経つと10億になるから非常に大きな額となる。どうしてもこれを切り詰めていかなければいけないということで、いろいろなものでやっている、すごい差があるが。

例えば、大阪府、大阪府というあまり内部改革していないような印象があるが、府下の市町村を見ると、職員1人当たりが抱える人口の統計では75人から170人までとかなりのバラつきがある。一番高いところは170人位までになっている。ひと頃は、職員1人当たり120人位までに下げていかないと厳しいのではないと言われていた、10年位前までは。しかし、今は140人位は達成しないと、市の財政の維持は非常に難しいということが想定される状況になってきている。そういう意味で、この職員問題をどのように長期的に解決していくかが大きな問題である。当然、職員が少なくなっていけば組織は簡素合理化しなければいけないということになっていく。

今申し上げたように、借金や人件費や組織を抑制するなど、そういうことを大前提にして政策展開しなければいけないということになる。こうしたことは、プラスの方向に転ずるわけではなく、要するに今までのマイナスの部分のゼロに戻すという話であるから、そこからすぐに新しい政策ができるということではない。職員を減らして借金を減らしたからといって、新規政策なんてできない。そうすると、厳しい話になるが、新規政策というのは、今までやっていた政策をスクラップしたり規模を縮小したりと既存の政策の見直しをして、お金が浮いたら新しい政策をやるというような基本姿勢を持っていくということになる。非常に厳しいことを申し上げたが、それくらいの志を持っていかないと、自治体運営は非常に厳しい状況にさらされていくということになる。このことは、言うなれば庁内改革である。

今、私はあるところの総合計画のアドバイザーを頼まれて、今年度中に計画を作るということで議論をしているが、その議論のほとんどの部分が庁内改革に相当している。このところを総合計画の中で明確に住民に約束して、その線を維持していくという計画にしないと、昔のように「この施策やります、あの施策やります」というような計画の時代は終わった。いかに仕事を少なくして、やる仕事はレベルを高くするという、これが今の総合計画の課題となっている。

その自治体で今やっているのは、今言ったような内部改革を含めて自治体を再構築するのだと、改革なんていう生易しい言葉ではダメである。全く新しく構築していくという気持ちで計画を作るということである。昔から計画はあるが、予算なんて毎年伸びるものだから、いわゆる右肩上がりの時代の計画は有っても無くても良かったものである。住民からのいろいろ要求や、役所の中でやりたい仕事の思いがあっても、予算が伸びていくものだから、いっぺんにはできなくても、ちょっと待てば大体解決はつくということだった。だから、別に計画が有っても無くても、大体の需要は満たしていける時代であった。しかし、これからはどんどん下がっていただけだから、本当の計画がなければ自治体運営はできないということになる。

それで、先端的というか、この1・2年で新しい計画作りをしているところは、計画に載っていない事業は一切予算化しないという原則を作っている。計画で決めておきながら、全然関係ないところで予算を付けて事業をやるとなると、何のための計画なのか、その都度いろいろな合理性のないプレッシャーが働いて、結局アバウトな政策運営、財政運営になってしまうから、計画にない事業はやらないという原則を確立するところが出てきている。これは、計画の作り方に大きな改革の手法を加えている。10年計画なんてやらないで5年計画にな

っている。

今までの計画は、基本構想、基本計画、実施計画という3段階計画でやってきていて、これは1969年から自治省が通達を出して全国にやらせた。そのままではできないという自治体は別な方式でやっているが、多くの自治体はその3段階でやってきている。これは当初から問題があると言われてきていた。基本構想はみんな抽象的な作文ばかり書いてある。基本計画を10年分作るわけだが、基本計画がありながら、初年度から別に実施計画を作るものだから、何のための基本計画なのかという話になる。だから基本計画はそこで空中分解、実施計画は実施する計画だと、これは毎年予算の論理で作られていくから、結局は計画の論理ではない。だから3段階計画というのはみんな空中分解して、事実上あまり機能しなかった。それでも、なくても良い時代だったからそれでも済まされてきたが、もうこういう計画じゃダメだということで、1970年代から先駆的な自治体はいろいろと手法を改革してきて、今の日本で最先端の計画をやっているのは岐阜県の多治見市である。

時間があれば後で話をするが、これは計画にない事業は予算化しないということをやっている。基本計画というのは別に作るということではなく、前・後期5年の計画で、前期5年は即実施するもので作っている。後期5年というのは、今から5年先のことなんか分かりっこないわけで、現時点で「5年後はこういうことも考えていいのではないか」というアバウトな柱立てをしておく、実施計画は基本計画の中の前期をドンといく。それで、3年目に市長選挙があって、マニフェストを掲げて当選するので、当然、それを計画に反映することになる。4年目に、マニフェストを入れて計画の5年目に残っているものと後期に想定した計画を合わせて見直しを行い、1年前倒しをして次の実施計画が始まるということをやっている。

多治見市は人口10万人の市であるが、全部で419の事業をやっていて、これは全部計画の中であって、事業ごとに1枚のシートで管理している。それを情報公開するから、市民が見ても職員が見てもどうなっているかということが一目瞭然ということになる。緊急避難的な政策は別で、災害とか予測しない問題が起こるなど、そういう場合は計画外でやるけれど、基本的にはそういう仕組みでやっている。だから、「あの施策をやりたい、この施策をやりたい」といっても、4年待たないと次の新しい政策に組み込まれないということになる、緊急避難的なもの以外は。そうすると、今の時点で「これもやってもらいたい、あれもやってもらいたい」と思っていることが、3年間待つうちに、もっと別の解決方法が現れるかもしれないし、その施策を実施しなくても済むようになるかもしれないし、緊急性に欠けるものについては我慢をするということである。そういう風にして健全化していくということなので、計画をきちんと持たないと、これからはやっていけないということになる。

そして、そこに議会改革と書いてあるが、今申し上げたような内部改革とか総合計画というのは、決して行政だけの問題ではない。これらのどこに問題があるのかっていうことを自治体の中で活発に議論をして、争点をきちんと出していける場は議会しかない。議会というのは、議決をするから議会は偉いのだとか、とんでもない話です。形式的にハンコをつくことを誰がやるのかという話であって、ハンコをつく前にどういう中身に対してハンコをつくののかという議論をして、何が問題点なのか明らかになった中で、こういう道を選択するということにならないと、自治体としての良い選択はできない。だから議会というのは討論の広場、情報の広場ということで、もう1回問題点を出し尽くすのが議会の場だということで、去年あたりから急速にこの動きが出てきている。それで、

自治体を運営しているのは誰かということになると、市民と長と議員と職員の4者しかない。市民の中にはNPOや企業などの法人市民も含まれる。この4者が、議会という場を通じていろいろと問題点を出し、議会もそういう運営の仕方をするということである。だからこそ、議会では市民も加わるし、長も議会でいろいろな論争に加わるとということになる。議員はお互いに問題点について議論をする、そこで議会は論点争点を形成して公開するというのである。それをやらないと、良い政策形成と良い合意はできない。膨らます時は「まあ待て、それは来年考えるから」ということはできたけれど、縮小していくわけだから、A・B・Cと3つの住民要求が出たら、それは行政や議会だけで「B・Cはダメ、Aだけ」なんて簡単に決められない、市民合意がないと。つまり、そういう厳しい状況の中では、そういう論点や争点を情報公開しながら、先ほどの内部改革などの情報も徹底して公開し、厳選された政策だけを実施するという形をとった上で、きちんと議論していくということ。

昨年の5月に、栗山町が議会基本条例というのを日本ではじめて作った。これは凄まじく厳しいものである。長だって昔のように簡単にはいかない。例えば、長が議会に対していろいろな提案をする時に、この議会基本条例に依ると「町長は、議会に計画・政策・施策・事業等を提案するときは、政策等の水準を高めるため、次に掲げる決定過程を説明するよう努めなければいけない」ということになっている。1) 誰がその政策をはじめにやると言ったのか、政策の発生源を示せ。2) はじめから1つしか結論がないわけではない。いろいろな代替案を検討したはずだから、その代替案の中身を示せ。3) 似たような政策を他の自治体もやっているだろう。他の自治体がやっている政策は成功しているのか失敗しているのか、問題点はないのかなど検討しているはずだから、それを示せ。

4) 総合計画にきちんと根拠を持っているか示せ。5) 関係ある法令や条例を挙げろ。6) 政策の実施に関わる財源措置、財源見通しを示せ。7) 将来にわたって、その施策が生み出すコスト計算を示せ。となっている。

例えば、箱物を作ると、入口ではあまり金は掛からないが、人件費も含めた維持管理費がもの凄く掛かってくる。だから、入口だけではなくて将来のコスト計算も全部できているのか、これを全部示せというのだから。これが示せなかったら議会で否決される、認められない。非常に厳しい、もうここまで来ている。

こういう形でいくと、今申し上げたような庁内改革とか総合計画とか議会改革とかいうのは、全部自治基本条例に絡んでくる問題だということ。議会基本条例は、自治基本条例ができた時に重要な関連条例になる。自治基本条例の中だけでちょこちょこっと議会は議決機関であるとか代表機関であるとか抽象的なことを書く自治体が多いが、そんなことは別に書かなくたって憲法にも書いてあるし、地方自治法にも書いてある。それだけではないということ。だから、関連条例として議会基本条例をきちんと作らないといけない。

総合計画についても自治基本条例の中に位置づけないといけない。だから、最近のいろいろな所の計画を見ると、総合計画に基づかない事業は行わないということを明確に書く自治体が増えてきている。先ほど言ったように、そういった厳しさをきちんと表現している。

それから、庁内改革でも、職員改革の問題とか財政運営についても関連条例の整備が必要である。今、多治見市が自治基本条例を作っているが、財政については財務条例というものを定めて、わがまちの財政はどういう原則に基づいて運用するかというような関連条例を整備するようになってきている。

だから、どんどん進化してきて、今申し上げたような庁内改革とか総合計画とか議会改革

というものをきちんと展望して、それを自治基本条例の中に組み込んでいかないと、非常に具体性に欠ける抽象的な自治基本条例になって、作るときは一生懸命になるけど、後になって役に立たないという形になってしまう。

今、レジュメの1のところを申し上げてきて、次に2に入るが、この1のところは自治基本条例が緊急に必要なだという、目の前の問題を解決するための、いわば近景。中景・遠景で言えば近景の部分、一番近くに見える景色という意味である。もうひとつ考えておかなければいけないのは中景とか遠景になるが、ちょっと離れたところで進行している事態というものを考えておかなければいけない。これはレジュメの2番目の自治体の基本法と書いてあるところになる。

今、先進国はどこでも地方分権改革を進めている。日本国内だけを見ていると、国のことにしか皆の関心がいかない。安倍さんがいる中央政府、国会がある永田町、官庁がある霞ヶ関、そういうところが政治の中心だと考える。この基本的な考え方は明治以降一貫して変わっていない。ところが、冷静に見てみると今は違っている。それが政府の散分化と言われる現実である。

政府というのは国に1つあるだけではない。日本の政府の使い方は、世界の中でも特異な使われ方をされていて、政府というと内閣とか省庁を指すが、外国では国会も内閣も裁判所も含めて国の政治行政機構を自治体も含めて政府という。そういう理解をして欲しい。

そうすると、我々に一番身近な市町村や都道府県などの自治体が政府になる。代表を選挙で選んで、議会もあり、その代表機構を補佐する補助組織として市民に代わって仕事をしてくれる職員機構、いわゆる地方公務員がいる。これは国と同じである、中央政府だって国会があり、内閣があり、国家公務員がいる。だから、国が政府なら自治体も政府だなんていうこと

は、今さら言わなくても当たり前のことである。自治体政府というものがあり、伝統的な国の政府がある。しかし、それだけではない。国際政府、政府という表現は使わないけれども、間接的に構成されている国連をはじめとする国際機関は100を超えている。

そこで、エネルギーや石油の配分などの経済の問題、人権の問題、平和の問題、環境問題などにしても、世界的な会議で調整して標準的な政策を決めて、各国はそれを実施するという事になっている。1国だけで何でもできるかというとなんかできない。そうすると、我々の生活にもろに影響してくる政府の決定というものも、自治体、国、国際機構と3層になっている。国の層だけで考えていると、とんだ勘違いを起こしてしまう。文化や経済もそうである。世界の規模で見れば、例えば、我々が携帯電話をパチパチやったり、テレビを観たり、自動車を使ったりしているのは世界共通の文化である。地方は地方の文化を持っているし、国は国の固有の文化がある。だから、文化だって3層化しているし、経済活動も3層化している。市民の活動も3層化している、地域で日常的な世界の中でたくさんの市民活動がある。国のレベルでも、全国市民活動はたくさんある。それから、世界に羽ばたいているNPO、NGOも医療や環境などでたくさん出てきている。だから市民活動も3層化している。

そういう現実を踏まえて、3層に対応していくために、従来は国が中心だったものが、国から自治体に権限や財源を移していくという流れと、国から国際機構に権限や財源を移していくという流れと、分権は地方ばかりではなく国際的な分権も行われているということ。そうすると、今まで真ん中にあった国というものが両方に引き裂かれていることになる。それで、国際分権、地方分権が進む中で政府が3層化して、それぞれが自分の地域に関することは意思決定していくという流れが進んできている。当然、

世界の先進各国がそういうようになっている、日本も分権改革というのはまさにそういう流れの中にある。

しかし、ただ3層化しているのかというと、そうではない。今、世界的な標準の考え方になろうとしているのが補完性の原理ということである。つまり、我々市民がいるわけだが、端的に言えば政府というのは社会の道具である。

例えば、社会であるから我々は自由を持っていて、いろいろな問題解決というのは我々自身が率先してやるわけである。個人でできないことは市民がお互いに協同して行う、これは基本中の基本である。そして市民相互の力でできないものをやるために市町村という身近な政府を作り、そこでできないことをカバーするために都道府県があり、都道府県でできないものを国がカバーする、国でできないものは国際機構がカバーするという形で、市民から出発して多段階の政府を作り上げていく原理が補完性の原理という考え方である。これを一番象徴的に示しているものとしてヨーロッパのEU地方自治憲章というのがある。

これは、EUに加盟している27カ国が共通の地方自治の憲章を持って、まず市民を基本とした自治体作りを各国で進めようという標準の考え方を持って、各国はそれに従いどんどんやっている。日本は非常に古いから代表制民主主義をとっていて、代表に権限を全部預けているから市民投票をやることはできないといった考えが根強くあった。信託された代表の権限を侵すことになるからだ。もうヨーロッパは完全にそういう考え方を取っ払っている。地方自治憲章の中にきちんと書いてある。代表制をとっていても議会制度をとっていても、住民がその自治体の直接の決定に加わることは何ら差し支えないと書いてある。だから、市民投票の制度も各国の中でどんどん浸透してきている。EUでは地方自治憲章を作って、国連でも世界地方自治憲章を定めようということで作

業が始まっている。

ただ、これは国の発展段階によってなかなか難しい。後進国、中進国はどうしても国が集権的な力で全体を引き上げようとするから、地方自治とってバラけてしまうと求心力が発揮できないという考えがあり、先進国と後進国の間に温度差があるため国連で全体の意思統一ができないという問題があるが、先進国はもうできている。

そういう流れの中で、日本も言葉だけが、補完性の原理に立って地方分権を進めなければいけないという風に公式の文書の中でも、ようやく言われるようになってきている。そうすると、これからは近景としての厳しさが増す一方で、分権が進んでいくと、自己責任の中行わなければならない。今までは中央集権だったから、失敗しても「国がそう言ったから」とか「道がそう言ったから」などと責任をつき返すことができたけれども、もうできなくなっている。例えば、通達はなくなった。昔は、何かにつけ国が通達で自治体の考え方を拘束してきていたが、法律に根拠を持つ通達は全部廃止になった。まだ、いろいろなところで紐はついているが、自治体の判断でできるようなものかなり広がっている。そうすると、自治体は仮にその古い通達を使うにしても、それは自分の責任ということに置き換えて使わなければいけないようになってきている。まだ、はっきりしていないところもあるが、これからの分権改革で規律密度ということで、どんどん国の拘束力は消えていき、ますます自治体は自らの判断でやらなければならないということになっていく。今だって国や道に法律解釈を求めても昔のような返事はしない、「こう考えられるのではないですか」というくらいのことしか言わない、責任を問われるから。これは完全に自分のところで判断するしかない。そうすると自由になるわけだから、法律を解釈したり運用したりする能力、それでも足りない時は新しい条例を作ら

なければならない。法律が悪い時には変えろという声を上げなければならない。市民がいろいろ条例を作る時は、当然、情報は自治体の中にあるわけだから、お手伝いをしなければならない。

このようなことで、自治体の中で法務能力を生かす職員をどんどん作っていかなければならない。昔のように文書課なんていって、国の法律に条例が合っているかどうかチェックするような段階は終わっている。だから、進んでいる自治体は法務室なんていうのをつくっている。だけど、昔の行政法を学んできた連中は、条例は法律の下にあるとしか思っていないから対応できない。そこで、法務室というのをつくって職員を配置するけれども、それでは危なっかしいから、法務に関心がある政策現場の職員を集めていろいろ議論をさせて、その事務局に法務室を据えるという改革をやる自治体が出てきている、能力を付けるということ。

政府が散分化して補完性の原理という意識が強くなって分権が進んでくると、自治体は自己能力を開発していかなければ対応できなくなる。政府が散分化していく時に、国連には国連憲章という憲法があって、国には日本国憲法がある、じゃあ自治体には何があるのかといわれるとない。これから政府だといって責任を持って運営をしなければならない時に、その基本法がないわけだから、そこをどうするか。それが自治基本条例ということになる。自治体の憲法といわれる意味は、そういうことである。自治体の基本法という意味である。

そうすると、そこ(レジューメ)の?のところは、基本法として自治基本条例を作っていかなければいけないということだが、自治基本条例の中には、その自治体をどういう理念で運営するのかということを書かなければならない。それをさらに制度として作っていかなければならない。

例えば、私は札幌市の市民であり、札幌市も

市民の政府である。私に誰か別な人が「神原さん、あなた札幌市民ですよ、札幌市ってどんなルールで運営されているのですか」って訊かれたら、私は答えられない。そんなルールなんてあるのかなって思ってしまう。それでも、頭を一生懸命絞って言えることは「自治体の議員や長は住民の直接選挙で選ぶようになっている。選ばれた代表が政治や行政の責任者となってやっているのじゃないかな。あと、市役所に行けば職員がたくさんいるから、職員は長や議会の仕事を補助するために採用され、そして人々の税金から給料を貰って生活している。そうすると長・職員・議員といった人たちがやっているのではないですか」くらいのことは言えるけど、これは憲法や地方自治法に書いてあることで、それ以上のことは言えない。

つまり、今申し上げた法律に書いてあることだけで我々が物事を判断すれば、選ばれた人や雇われた人が政治や行政をやっているということで、お任せしているということだから、私が何も知らないということは、つまり、これはお任せ民主主義、観客民主主義といわれているものである、文字通り。我々は市民でありながら、長・職員・職員がやっていることを観客席から見ている、あるいはお任せしてやっていたいっている、法律型だけで自治体を運営しようとするとうなってしまう。ここが最大の問題である。

では、それ以外のルールはないのか考えていけば、実はもう今から30年も前の1960年代終わりから70年代にかけて、日本の自治体が目覚めて、非常に活発に活躍するようになった。法律型でやっていたら良い自治体運営はできないから、市民のためになる自治体運営をやる、市民が最初につくる政府は市町村であるわけだから、市民に分かる、市民の声が届く自治体運営をしなければいけないということで、いろいろな制度を開発してきた。

例えば、情報公開なんていうのは、どこの自

治体でも情報公開条例を作っているが、これを最初に作ったのは1981年に山形県の金山町という小さな町で、その年に神奈川県が本格的な条例を作り、それから全国に広がっていった。

市民参加。言葉としては当たり前になっているが、これを一番先にやったのは1967年で、横浜市で6,000名の市民が市政にどういう仕事をしてもらおうかということで、市民が自主的に開いた。これが日本の市民参加の出発点である。

それから、市民の苦情を迅速に処理するためにオンブズマンという制度を作ったのは1991年の川崎市が最初で、以降、このような制度が普及してきている。

住民投票の制度というのは、使われていないけれども1980年代から徐々にでき始めているし、実際にそれで政策選択をしたのは1995年の新潟県巻町とか沖縄県が住民投票条例を作ってやった。それから、住民投票で合併の行く末を決めようというものが全国でかなりあった。もう当たり前のようになってきている。昔のように、議会があるのにそういうものを作ると議会の権限を侵すなどという議論はだんだん後ろへと追いやられるようになってきている。

それから政策評価。政策を実施しておいて、良かったか悪かったかの評価もしない、しっ放しというのは許されない。この政策評価は、1997年に北海道から出発している。道が実施した「時のアセスメント」ということで、政策評価をして、一旦決まっている事業でも止めるものは止めると、修正するものは修正すると、見直していく。これが国にも波及し全国にも波及して、今や政策評価はどこの自治体でも言葉だけは当たり前になってきている。

それから冒頭に申し上げた計画。計画は全部あるが、従来の計画はあまり役に立たないということで手法の見直しがあって、一番先が19

74年の東京都武蔵野市のものが画期的だったが、それ以降ずっと計画はなくともやれた時代を過ごしてきて広がらなかったが、今度、多治見市がそれを多治見方式ということで、より充実させて進めた。これが今広がってきている。

このように、歴史の中でいろいろな手法を自治体自身が蓄積してきた。しかし、1つの自治体を見ると相当のものが揃っていてもあまりレベルが高くない。非常に抽象的に言葉で濁しているか、あるいは全部集めていないか。日本列島全体で見ると結構レベルが高いものまで揃っているが、1つの自治体の皿の中で見るとバラバラということである。だから、これからは1つの皿の中にいろいろなものを盛り付ける、そして良いものは活用する、ちょっとこれは...というものは修正する、足りないものは付け加える、余計なものは廃止するという形で、自分の自治体の中でいろいろ点検し、自治体運営の制度を整備していくということである。だからゼロからの出発ではない。

これからの自治体運営は、自分の自治体で知恵を働かせるためにも他所の自治体を見て、先端的に進んでいる所はどこかということで、一つひとつアンテナを立てて自分の所で電波をキャッチして、これは使えそうだとか、しかし北見方式ではここをちょっと変えようだとか、そういう風にやって蓄積していかないと総合力が付かない。これは非常に大切なこと。それをやらないと、電波が届かないから、たちまち陸の孤島になってしまう。そういうことをやりながら、自分の方からも発信していく。だから、受信機能も発信機能も健全に維持して、日本の自治体が蓄積してきた様々なメリットを考え、デメリットを弾いて、良いものを作っていくということが非常に大事である。

そういうことを考えると、自治基本条例を作るというのは、こういったものを全部集めるといって、日本の自治体が積み重ねてきた成果を吸収するというところだから、今までの改革

の到達点である。同時に、自治基本条例という新しい流れを作り出すわけだから、新たな出発点になる。到達点と出発点の意識を持つということが非常に大事ではないかと思っている。素材はたくさんある。それから、自分の自治体を運営する理念をしっかりとさせる。しかし、理念だけを述べているだけでは、もう役に立たない。市民参加を進めますとか、情報公開を一生懸命やりますとか、政策評価をきちんとやりますとか、健全に財政を運営しますとか、市民の不满には迅速に対応しますとか、そういう抽象的な理念だけを述べていてもダメで、問題はそれをどういう仕組みでやるかという制度をきちんとしなければいけない。制度を作ったら、どうやって動かしていくかという原則もやらなければならない。だから、理念・制度・原則というものを、どういう風に自治基本条例の中で考えていくかということが、非常にポイントになる。

しかし、何もかにも自治基本条例の中でやるかということ、それはそう簡単にはいかないから、これについては、後で作り方のところで述べるが、一言で言えば「これを見れば、わが自治体はこういう形で運営されているのかが分かる」、他所の自治体の市民が北見市民に「おたくの市ではどう運営されているか」と訊かれた時に「この自治基本条例を見れば、こう書いてある」と言えるような条例を作るといって。だから、これは自治型といい、本当の自治をやるためには自分の自治体がどういう仕組みで動いているのか、その原則がきちんと市民・長・議員・職員に共有されていなければいけないということ、それが自治基本条例である。

さて、今度は自治基本条例の作り方ということになるが、これから皆さんが議論をする時に問題になるだろうと思うことを、過去の経験に即して申し上げたい。レジュメに前提条件というものを書いてあるが、どこの自治基本条例を作る時にも必ず議論になる問題を挙げてみた。

まず、政策と制度と書いてあるが、これは、自治基本条例の中には自治体を動かすルールが書いてある。情報公開をどうするか、市民参加をどうするか、総合計画をどうするか、法務、財務をどうするかというような仕組みを作る。そういう仕組みだけだと読んでも無味乾燥だから、わがまちの目指す政策の方針などを入れたらどうかというような議論になって、相当大きな時間を食うことになる。しかし、これははっきりと分けておかないと効率的な議論ができない。

つまり、政策というのは、良い自治体運営のルールを通して良い政策をつくるのだから、政策の方針をそこに書くのは邪道だと思う。「歴史を活かして何とか」というような前文を書くぐらいのことはいいと思うが、具体的な政策の方針を書くということになると、政策というのは刻々と変わるものだし、端的に言えば政策なんて好き嫌いの問題である。科学的に正しい政策なんてあり得ないわけだから、政策は好き嫌いの問題であり、恋愛と同じだと言われるのはそういうことである。だから、それを巡って、きちんと合意を形成しなければ政策は運営できない。誰にとっても正しい政策なんていうのは絶対にあり得ない。情報は科学化できるけど、政策は科学化できないということはそういうこと。

政策は変化するものであり、柔軟に変えていくべきものだという前提に立つと、それを自治基本条例に書くということは得策ではない。むしろ良い政策を生み出し、柔軟に変化させていくというルールをどう作るかということが問題だということ。だから、政策を書くのではなくて自治体運営のルールに限定するということである。名称の問題が大事だというのはここにある。私は自治基本条例という名称を使っているが、これは最初にそういう名称を使っちゃって、全国の条例は自治基本条例にほぼ統一されてきているので使っているが、本当を言うと

「自治体基本条例」あるいは「自治体運営基本条例」である。運営のルールを基本に行うということ。多治見市は「市政基本条例」となっているが、これはなかなか良いと思う。つまり、自治体という政府を運営するためのルールに限定するということが基本である。

ただ、最近はそのかに限定する方向になってきているが、危機管理という問題を条例の中に入れる自治体が、ここ2・3年増えてきている。これは別に良いと思う。私も条例の案を作っていて、全国で自治基本条例を作る皆さんには、必ず私の案を見ていただいているが、ここには危機管理というものは入れていない。危機管理は政策だが、住民の生命・自由・財産を守るということは、自治体が存立する根本理由でもあるということ、この危機管理を入れるということはよろしいのではないかと思う。災害や事故などの問題にどう対応していくかということである。しかし、基本は自治体という政府を運営する制度である。

もうひとつは、権利と義務という問題があって、市民の権利ばかりでなく義務も出すべきであるということが必ず出る。どうしてそういうことを言うのかなと思うと、自治体の憲法だというのなら、日本国憲法にだって「第3章国民の権利及び義務」と書いてあるではないかと言う。これは、すごい誤解である。

なぜ、憲法第3章に国民の権利及び義務と書いてあるかということ、あれは明治憲法の改正という形を採ったからタイトルがあのままになっているだけの話である。天皇は天皇で変わってない、国会は帝国議会とあったから議会は国会になっている、司法は司法で、会計といったものは財政になっている、このように表現は若干変わっているが、基本的には章立ては同じである。第3章は臣民の権利義務となっていた、臣民とは天皇陛下の家来、国民は天皇陛下の家来だから、その権利義務となるわけである。その改正という手続きで今の憲法ができて、でき

るだけタイトルを変えないできたから国民の権利義務となっているだけの話で、中を見ると第3章は憲法の中で一番長い、圧倒的に権利が書いてあり、義務は納税の義務、義務教育、勤労の義務しか書いてない。それをみんな間違えて、自治基本条例というと市民の権利ばかりでなくて義務も書くべきだなんて言う。

これは、主として町内会の役員などをやられている方々に強い意見である。なぜかという、自分の町内会で見ると、自分が役員をやって一生懸命に活動されていて、そういう人から見ると住民というのは決めたこともやらず、好き勝手にやっていてどうしようもないと、そういう者には少し義務でも課しないと地域が纏まらないという思いになる、気持ちは分かる。だから、入れろ入れろと言う、札幌市でもそうだった。

それは、政府というものは、市民ができないことを行わせるためや問題を解決するために作った道具である。その道具が役目を果たさない時には、選挙で入れ替えをして、いろんなことを作り変えれば良い。大工さんだって、切れない鉋やのこぎりでは良い家は建てられない、いい道具を持っているから立派な家ができるということと同じで、政府は道具であるから、その道具をどう良い具合にしていくかということルール付けることが、政府を運営するルールであるから、条例で市民に義務を課すなんていうことは基本ではない。この点を間違えてはいけない。

だから、見識のある自治体は、市民に権利を与える、徹底した情報公開をやる、権利を全うできるような行政の改革もルール化する。むしろ、権利を与えられたのだから、その権利を行使することが市民の務めですよということで、自治基本条例に書いてあることをきちんとやるように市民も努力しなければいけないということである。だから、義務を何かするということが狙いではないことを考えておかなければ

ならない。

それから3番目は、これは私もよく分からないが、全国的に「協働」とか「コミュニティ」のオンパレードになっている。何を言っているのか分からない、協働というのは曖昧な用語の典型である。つまり、市民と政府というのは、基本的に批判と参画の関係で成り立っている、政府なのだから市民に責任を持ってない政策をやれば選挙で作り変えられていくわけだし、能力を持たない公務員は批判されていくわけだし、そういう形で市民と政府は常に緊張関係に立っている。市民が怠け者だったら代わりに職員が一杯やらなければならないから職員が増える。市民が怠け者で職員が多いところなんていうのはおかしい話であって、そこには、常に緊張関係が働く。だから、どういうルールで運営するかということであって、協働という、みんな働くみたいな話ってことは、政府と市民の基本的な関係ではあり得ないことである。だから、そのルールに則ってきちんとやるということが大事である、市民と職員や市民と長、あるいは議員と市民がきちんと話し合いをするということは、ルールの中でお互いにルールを活かすためにやるという協働であれば意味は分かると思う。

ところが、いろいろな所の条例を見ると、市民と行政は対等に協働していかなければならないとある。私、頭がどうにかしちやいそうになる。普段から主権者は市民だと言っておきながら、何で行政と対等になれるのか。道具と、その道具を作る基となっている市民がどうして対等になれるのか、何か基本的な考え方がズルズルと崩れていく、そういう問題だと私は思う。協働という言葉を使うのなら、どういうルールの中の協働なのかを具体的に言わなくてははいけない。

ただ、市民と行政は対等に協働するというだけであれば、止めるべきだと思う。訳の分からない言葉なので、協働という言葉に対する

批判が非常に厳しくなってきた、だんだんと使わなくなりつつある。行政が非常に厳しくなってきたから、逆に市民から行政にいろいろ意見を言うのは参加で良い。それなのに何故、協働という言葉がいるかという、行政から市民に対する働きかけというのがないから、行政の言葉の中に協働というのが溢れている。市民はあまり協働という言葉を使わない、行政の言葉から溢れている。

札幌市の3年位前の公式な文書を見ると「協働、協働、協働」である。だけど、具体的に何を言っているのか分からない。行政は市民に向かってそう言っているのは、行政がお金も無くなって、職員も減らさなければならぬなど、非常に厳しくなっているから何とか住民の協力を得ないと、従来いろいろなサービスを維持できないという想いから言っているのだと思うが、これは単なる住民取り込みでは困る。できるだけやったら、あとはしないという合意をしなければいけない、住民も含めて。そういうところが曖昧なまま、協働という言葉が行政の中で使われるということは要注意である。お互いにいろいろな議論をすることは大切であるが、今申し上げたようなことを曖昧にして協働という言葉を使うと条例全体が死んでしまう。協働という言葉を使って良い条例になった例はあまりない。多治見市のものは、今の段階で最高の条例ですが、その言葉は全然使っていない。そういう問題があるということを皆さんに議論してもらいたい。

コミュニティというのも実は協働と似たようなところがある。コミュニティというのは、市民の活動は自由なわけだから、多様なコミュニティを一杯作る。私だって札幌で入っているコミュニティはたくさんある。こんなことは市民の自由で、形はいろいろなものがある。

いろいろなところの自治基本条例を見ると、市民は自由にコミュニティを作ることができ、コミュニティ活動をする事ができると書い

てある。もういい加減にしてくれと怒鳴りたくなる。何でそんな自由の領域にできるとか、改めて書かなければいけないのか。政府を運営するルールに何故そういうものが必要なのかと思う。だから、これも協働と同じように、市民の自由の領域に立ち入るには、注意をして具体的な市民の問題として見ないと、一般的にコミュニティ活動が良いとか悪いとかという形で言及すべきではないという問題である。行政がいろいろ施策を考える時、一定の地域を単位として考える、その地域が妥当かどうかというのは政策の問題で、その時に地域のコミュニティのことを考えるというのは市民に対する行政の対応であるから、これはあって良いと思う。だけど、活動そのものに関しては政策と結び付けてはいけないと思う。そういう問題だから、皆さんにも是非、これをどのように考えたら良いか議論していただきたい。

それを踏まえたうえで考えると、今申し上げたように、自治体を運営する長と議会、職員を含めての三者が仕事をしていくための基本的なルールを作るということが、この自治基本条例の大きな狙いである。

それを考えたうえで、これからどういうふうに生きた基本条例を作るかということになるが、そこで私は6原則4課題というものを出している。これまでは、条例を一生懸命作るけど、作ってしまったらおしまいという自治体が多い。それは何故かという、後に続く仕組みが自治基本条例の中に全然ないということ。

何故、後に続かないかという、抽象的で具体性がないから、先に進まない。後に続くような具体性を持たせなければいけない、そういう条例にしなければいけないという裏返しの論理が出てくる。これが一番の大きな問題だと思う。

私は、作った時から生きた条例として活用されるためにはどうしたらよいかということで、6つの原則を書いている。と書いてある

が、その前に総合性の原則というのを書いている。

総合性というのは、いろいろな仕組み、ルールをできるだけたくさん盛り込んでいくということ。標準装備ということである。大体、日本全体を見渡すと、自治体が自主的に運営するためにはどういう仕組みが必要かという、この項目はもう大体分かっていて、それを漏れなく入れるということがひとつ。

それから2番目は、水準性と呼んでいるが、ただそこに放り込むだけではなくて、水準を高くしなければならない。どうやって水準を高くするのかというと、後に書いてある具体性・相乗性・関連性という3つのものである。そうすると、総合性・水準性・具体性・相乗性・関連性で、レジユメには書いてないが、6番目に最高性となる。

憲法は国の最高法規であるというのと同じで、自治体の最高法規であるといっても良い。場合によっては、法律よりも上ということである。法律もそれに基づいて解釈運用しなければならない。国と自治体は対等であると国も認めていること。国と自治体は対等になったけれど、法律と条例は昔のように上下関係があったら、これは対等になっていない証拠である。だから、憲法の下に法律と条例も対等でなければならない。

そこで、お互いに矛盾しないようにしなければならないのは、法律は条例や自治体の構想のことを考えて定めなければならないし、条例をやる時にも法律をみて矛盾しないようにしなければならない。矛盾する時には法律を変えろという声を上げなければならない。こういう調整がこれからの問題である。何かをしようとする時に、法律にこう書いてあるからダメだと諦めてしまうと、これからの自治体運営ができなくなってしまふ。だから、先ほど言ったように自主的な法務論理が大事であるということである。いずれにしても、そういう形で対等法規と

いうことにしておかないと、自治体運営が上手くいかない。そういう6つの原則を考えていかなければならない。

これは、なかなか難しいところであるが、特に重要なのが、具体性ということである。とにかく具体的でなければいけない。

例えば、情報公開は大事だと言っても、一般的に情報公開条例を定めるとしても、一昔前の当たり前の情報公開で、行政が持っている情報は形成過程にある情報も含めて公開するというのは、大体のところはやるようになっている。今の情報公開は、必要な情報を作成して公開するという。どういう情報を作成して公開するかというと、その問題は、制度あるいは制度を動かす原則としてきちんとしていないと情報公開になり得ない。

例えば、総合計画を作る時に市民参加をやりますと、市民参加をやるということは市民が意見を言うわけだから、必要な情報をきちんと公開して、市民が意思形成できるような情報作りをするとか、財政を健全に運営しますといった時に、それだけでは抽象的で意味がない。ならば、どういう情報を公開するのか。財政を健全に維持していくために、みんなは財政の健康診断をしなければいけない。その健康診断に足りうる情報を作成して公開しなければ、情報公開にならない。

私が作った案では、「市の財政の状況を総合的に把握して的確な分析を行って、最少の経費で最大の効果を上げる財政運営を行う。」これは抽象的な部分で、「その目的を達成するために、次の財政情報を作成して公開しなければならない」として、1番目に「市の全会計を通じた資産・負債及び資産の移転等の現状を正確に把握するため、一般会計・特別会計・企業会計及び出資団体等との連結決算を行って、市の財政診断に必要な財政資料を作成する」ということを書いている。その他にも具体的にいろいろ書いてある。

例えば「市は、経常収支比率・人件費比率・公債費負担比率及び地方債残高比率等、財政運用における主要な指標に関して適正値を定め、中長期の財政健全化計画を策定しなければいけない。」それから、計画にないものはやらないとか、具体的にこういう情報を作って公開するというところまでいかないと。つまり、具体性とはそういうことである。

役所の中にある情報は、ある意味では行政活動の残骸みたいなもので、これを見せることは、広い意味での情報公開のうちの情報開示にあたる。広い意味で情報公開というのであれば、これからの情報公開は、情報を作成して公開しなければならない。そういうものにつながっていく自治基本条例でなければならないということが具体性である。

その次の相乗性というものだが、制度というのはお互いに関連付けて活用しなければ、1つだけ一生懸命やっていても形骸化していく。

例えば、今の情報公開条例にしても、どこの自治体にもあるが、これだけでは形骸化してしまう。市民参加条例を作っている所もあるが、それだけでは形骸化する。それぞれ、仕組みを互いに関連付けていかないといけない。計画を作る時に、必ず市民参加や職員参加を行うということが、参加や計画のところできちんとしていなかったら、その2つは結びつかない。

先ほども言ったが、財政を健全に運営するという時に、情報公開としての財政情報の作成・公開がなければ健全な財政運営はできないから、情報なくして財政なしということで連動する。計画に基づく事業しかやらないという原則を立てるからこそ、その事業は計画した時にどういう狙いでやったのかということで、後の政策評価がきちっとできる。だけど、計画にもない事業をやったら、後で政策評価をやるとしてもできるわけがない。だから、計画と評価は連動する。それから、計画にない事業は予算化しないということで、計画と財政は連動する。

お互いにそういう形で絡み合っているから、それぞれの意味を持つ。これは非常に大事である。だから、先進的な条例は連動している。

それから、関連性の原則というのは、今申し上げたようなことを1つの自治基本条例の中で何もかも細かく詳しく書くということは不可能である。

私の自治基本条例案では非常に詳しく書いてあるが、議論するための叩き台の案として作ったものなので、詳しすぎるかもしれない。

そうすると、自治基本条例はもう少し制度と制度を動かす原則に留めて、あとはこれらに基づいて必ず関連条例を制定して一体化するということが基本条例本体の中できちんと書いておくということ。本体に書かないで、制度を整備するとか曖昧にしていると、後に続かない。条例を制定すると書いておくと条例制定をしなければならなくなる。しかも、書いておいて、それを直ちに制定しないと、基本条例違反のような条例がたくさん残ってしまうのではないかということになるので、それは、2年なり3年以内に基本条例に基づいて関連条例を改正するという一般的な規定を置けば、現行条例と自治基本条例の問題は解決できる。いずれにしても、条例の中で関連条例に具体策は譲るにしても、そこを明確に基本条例のなかでやっておかないと「できました」と拍手しておしまいになってしまう。これが関連性というものである。

そういう意味では、単独の基本条例だけではなくて総合型基本条例、つまり自治基本条例で関連条例の整備を義務付けして、必ず整備していくということ。

今日配布した資料の中の5～6ページ、これは多治見市の条例に注目して関わったりしてきたものだが、6ページ左下「市政基本条例では、8つの関連条例の制定を義務付けている。情報公開条例、個人情報保護条例、行政手続条例、公益通報条例（これは内部告発、行政の中

に危なっかしい問題がある時に、職員が第三者機関に通報できるシステムを作っている）、市民参加条例、パブリックコメント条例、市民投票条例、オンブズマン条例」とあり、その他に、財務の規範を定める財務条例というものの素案を作っている最中で、それから、市が出資する団体の規律をきちんとしようという条例、それと議会運営条例についてもこれから検討するという事になっている。このように関連条例を整理していくからこそ、具体性・相乗性・関連性というものが生まれた総合型の自治基本条例ができるということ。そういう展望を、いっぺんにやるといけなければ、そういう方向で作業が進むような仕掛けを考えておく必要があるのではない。

それから、最後は制定過程の4課題ということがある。

まず、現状はどうなっているかという検討をしなければいけない。今は、自治基本条例に関わるようなものは、条例化されているかどうかは別としても何らかのものはある。どこに行っても情報公開を言わない自治体はない、市民参加も政策評価も同じ、計画がない自治体もない、レベルが高いか低いかを別にすれば、何らかのものはやっている。だけど、それで良いかということ、徹底して検討していかなければならない。その現状を検討する時に、良いものは活用する、これはちょっとというものは修正する、要らないものは廃止をし、無いものは新設して付け加えるという4つの基準で、いろいろな自治体のトップランナーの個別の制度などと比較しながら点検をしていくことが非常に大事である。

そういうことでありながら、1番生きた基本条例に効果的に辿り着ける途というのは、総合計画先行型というもので、総合計画作成時を最大のチャンスとして生かすということである。総合計画というのは市政を運営する最も基本的なものである。財政にとっても参加にとって

も、いろんな意味において総合計画の制度を活用しながら運用していくわけだから、生きた総合計画を作れば、そこで活用された制度は、そのまま自治基本条例の中心的な制度になっていく、議会も含めて。

例えば、栗山町では議会基本条例を作って、総合計画を議会の議決要件に加えている。だから、議会も総合計画作りにどんどん参画していく。そうすると、いろんな意味で、議会も含めて総合計画の手法を変えて、これを軸にした自治体運営をしていくということになれば、自治基本条例には生きた形ですぐに辿り着ける。だけど、総合計画をいい加減にやって、切り離れた形で自治基本条例だけをやって意味を成さない、連動していないから。ただ、総合計画を作る時期と基本条例を作る時期の関係で、必ずしも総合計画が手前にくる自治体ばかりとは限らないから、心ある自治体は、とりあえず自治基本条例を作るけれども、その3年後、4年後の改正の時期に総合計画を射程に入れて制度を整えていくという手立てを講じるが、これが10年だったらできない。総合計画の3年後を想定して、その手前で自治基本条例を考える。そういう意味では連動している。前にやろうが後にやろうが、連動して組み立てていかないと、なかなか生きたものにはならない。

それから、議会基本条例先行型。議会改革を行うというのはなかなか難しく、日本の自治体改革の中で一番遅れている分野だが、急速に高まって、議会基本条例がこれからどんどんできていく。

去年、栗山町が画期的なものを作ったが、これは非常に具体的にできている。議会の情報公開をどのようにして市民に対して行うか、市民の参加を議会にどのように諮るか、議会で長とやり取りをするのも、概括的な質問はしないで一問一答でやる。だから、議員も相当レベルが高くないといけなくなる。長の方も「それはおかしいじゃないか」と、今までは答弁一本

だったけれど、逆に議員に質問ができる方式に切り替えた、日本で初めてである。そういうように、どんどん変わってくる。

そういう具体性のある議会基本条例を作ったら、自治基本条例ができた時点で重要な関連条例になる、総合計画と同じように。そこが非常に具体的であれば、自治基本条例も具体的にならざるを得ない。そういう意味で、良い議会基本条例を作れば、良い自治基本条例に到達することができるということである。

だから、総合計画先行型で非常に良い自治基本条例に辿り着いたのが多治見市で、議会基本条例を先行させて、今年、総合計画に入っているのが栗山町、総合計画を作った次に自治基本条例をやるという3段階でいっている。多治見市は、総合計画が第1段階、第2段階で自治基本条例、第3段階で議会基本条例にいくというようになっている。

いずれにしても、展望の中にきちんと位置付けておかなければ、結局「これはこれ、あれはあれ」ということになってしまう。その点、北見市の場合は総合計画や議会がどういう動きになっているのか分からないが、時期的な関係もいろいろあると思うけれど、是非、射程の中に入れた議論をしていただきたいと思う。

3番目は、4者参加という問題。4者というのは、何度も申し上げるが自治体を運営する主体は、主権者である市民で政治的主体となる。それ以外の長とか議員とか職員は自治体の制度の中でそういう仕事を得てやっている人で、制度的主体という。政治主体としての主権者市民と、制度主体の長・議員・職員、この4者しかいないわけだから、この4者がそれぞれ対等な形で自治基本条例作りに参画しなければいけない。

多くの自治体がやっていることは、首長が

市民委員会などというところに丸投げしてしまう。しかし、市民だけでは絶対にできない。先に言った点検などは、行政職員が具体的な作

業の中でいろいろなデータを出してくれなかったら市民の力だけでは判断できない。市民は情報の開示がなければ読み取れない。だから、職員もどんどん参加して、職員の立場からいろいろな発言をしないといけない。最後のところで触れるが、自治基本条例を作ることによって一番影響を受けるのは職員であるから、市民参加だけではなく職員参加も徹底してやらなければならない。それから、議員も初めからきちんと参加していなければならない。後にするから議会は「何で俺達が」ということになってしまう。いろんなところで初めから議会ときちんとやっていかないと、議会は横を向いてしまう。そのためにも大事なものは、市長自らが参加しなければいけない。市長も自治基本条例にどういうことを期待して、自治基本条例ができることによって、どういう風に自ら変わり得るのかということ、きちんと見識を持って議論の場で自分の主張をしていかなければならない。議員も市民も職員も同じ。対等に、協働という言葉はこういう時に使ってもらいたいと思うが、具体的な場でこのようにやるから、「これは協働なんだ」と言うなら私も理解するが、一般的な協働なんてあり得ない。市長がどこかの機関にポンと丸投げして市民がやって、職員は、原案ができた段階で不都合な部分だけ直して、あまり具体的なところに関わらない。議会は別のところにある。

そういう格好でできた自治基本条例は、典型的なのは札幌市だが、作る時はワーワーやって、できて1年以上経つけれど、自治基本条例とはなんて議論している人は誰もいない。そうになってしまう、間違いなく。作り方にも内容にも問題がある、次に進む作業手順が示されていないから。だから、市民参加と言っているじゃないかと言っても、「それはやっています、市長はいつも市民参加は大事だと言っていますから何もやっていないわけではない」と言う。抽象的だと、何もやらなくてもそうになってしまう

う。そこが非常に大きな問題である。だから是非、この4者参加を初めから対等にやってもらいたい。それをやる時には、委嘱された市民による委員会方式でも良い、誰かを委嘱しないといけないわけだから。しかし、この市民委員会が素案を作ったりするのではなく、素案作りの様々な情報の公開と4者の参加をコーディネートしていく役割を市民委員会が担って、その意見を集約しながら素案をつくるという、コーディネーターの役に徹しながら、そこで出た意見をまとめて情報公開をして作っていくということをやらなければならない。素案作りをそこに委ねるというやり方は良くない。市長参加、市民参加、職員参加、議員参加をコーディネートしていくわけである。これが市民委員会方式といわれるもので、計画作りでも何でもそうだが、市民参加、情報公開をコーディネートしていくのが市民委員会方式というやり方。これは、私の自治基本条例の中の市民委員会のところを見ていただければ分かると思う。

あとは、時間を熟成させるということ。各論を積み重ねていって自治基本条例を作るというやり方と、自治基本条例を先に作って、そこで義務化して各論を整備していくという両方のやり方がある。そのためには、完成まで多少時間が掛かるということである。各論まで整備するには2～3年は掛かるであろう。しかし、そういう先を見据えた上でやるということ。

時間がきたので最後に簡単にまとめると、こういうものを作って、どういうことになるかということは、当初申したように主権者市民とはいっても、国・道だけじゃなく市政も政府である。これを市民が実感できる民主主義の仕組みを作っていくためには、こういう自治型の自治運営のルールを定めた自治基本条例が必要だということである。

それと、市民にとっての効用というのは、自分の自治体はどのように運営されているのかというルールが分かり、ルールが分かれば、そ

れに対して参加をするなどの効果、期待感というか有効感というものが明確になる。私が居る札幌市の市長は革新系だから「参加・参加・参加・参加」といつも言っている。しかし、私の身の回り日常の中でそんな場面はひとつもない。頭の上を「参加・参加・参加」と鳥が飛ぶようなもので、これではどうにもならない。それは具体性がないからである。何にしても、具体性のあるものを作れば、こういう風になる、それなら私もその中で何か役割を果たせるとか、意見を言うということが出来る。私は、市民にとって市政を近付け、参加の意欲を上げていくことになると思う。

長にとっての効用というのは、長は選挙で選ばれ、一人で市民に対して全責任を負っている。内閣総理大臣は国会にしか責任を負わないが、自治体の市長は大統領制だから市民に対して責任を負っている。責任を負っているが、細かい事業は分からないし、全職員の顔を覚えているわけでもないし、予算の細かいところまでわからない。分からないのにどうやって責任を持つかということ、責任は負えない、実態は、だから虚構の民主主義である。虚構の民主主義だけでも、それでは困る。

そこで私がよく言うことは、日本の自治体はジャンボジェット機である。大きな自治体も小さいところもいろいろな仕事をやって、世界の自治体の中でこれだけたくさんの仕事をしているのは日本の自治体以外にない。世界一の自治体である。財政だって苦しいけれども、その経済規模からいえば、これだけたくさんの金を使っている自治体は世界を探してもない。それだけの仕事をやっているわけだから、職員もたくさんいてお金もある。一つひとつを長や議員が監督しようとしてもできない。小さい飛行機なら、自分の目で水平に飛行しているかどうか確認したり、あそこが地面だから着陸しようとか決めたりする、これを有視界飛行というが、ジャンボジェットになるとそんなことはできな

い。高度計や油圧系などあらゆる計器を見ながら、その計器が正常に作動しているかということを見て、自分の飛行機が現在、安全に飛行しているということが分かる。だから、個々の計器が異常だったらとんでもないことになる。だから、私は例えて、日本の自治体はジャンボジェット機だから、一つひとつの計器、つまり情報公開の計器、市民参加の計器、総合計画の計器などたくさんの計器があって、それがきちんと動いているかどうかを見ることによって、わが自治体は安全飛行しているかということを知る以外にない。

長というのは、そのルールがきちんと作動しているのかということを見る以外に、責任をとることはできない。日本の自治体は議会制民主主義だけではなく、長も選挙で選んでいるわけだから首長制の民主主義でもある。長にとっては、非常に形骸化する首長制の民主主義をきちんと果たしてもらうためにも、ルールというのは重要である。

それから、議員にとっての効用だが、一番得をするのは議会議員である。具体的な基準が全部できてしまうわけだから、そのとおりやっているのかということで、何も要らない。自治基本条例1つ持っただけで、議会質問がバンバンできる。

例えば、栗山町の議会基本条例、これ1つ持っていれば議員は全然質問に困らない。何か政策提案してきたら、「これと同じような政策をやっている自治体のことを調べたか」と質問すれば良い。「総合計画のどこに根拠があるのか、根拠がないと言ったら「根拠がないのは緊急避難的な政策しか出せないというのがわが町の原則だろう。どうして出てくるのか説明せよ」などと、あらゆるもので意味のある質問ができるということ。だから、議会の監視能力というのは本当の意味で高まってくる。

この基本条例を作ることによって、一番有効な役割を果たせるようになるのは議員である。

抽象的なものであったら意味はない。「財政を健全に運営する」程度の条例だったら、全然基準にならないから。どういう情報を公開するのかまできちんと書いてあれば、そういう情報を出してくれということになるからチェックになる。そうすると、議会は自治体運営の中核になる。市民との関係においても、長との関係においても論点争点は全て議会でみなければわからないという格好になる。議会の場で行われていることを見なければ、その自治体のことは分からないというようになってくる。これは非常に大きい。

それから、職員にとっての効用だが、実は職員が一番辛い。ルールができれば、そのルールどおりに仕事をしなければならないから、情報公開などが細かく規定されると、チョッとすぐやるわけにはいかない。職員はきつくなる。しかし、結果としてきついのは最初だけである。ルーティン化していけばそういうことはない。

これは多治見市の例を見ていけば一番良く分かる。情報を隠すから大変になるのであって、隠す努力を考えれば全部公開した方が間違いなく楽である。だから、徹底した情報公開を率先しているところは、本当に楽になったという。プライバシーに関するもの以外は全部公開すると、きついのは最初だけで、絶対に楽になる。

そのハードルを越えられないために、閉ざされたところで、市民の代表として検討する市民委員会と内部的に検討する職員との2つだけでやっている、大体市民委員会の方がごまかされる。危ないところは外されて抽象化されていく。そうすると、最後は市民が怒って市長の所へ行って「何とかしろ」とか言って。札幌市の場合がそうである。具体的になると職員が幹部の所に行って、市長には全然連絡が行っていないから「外せ外せ」となり、市民が怒って市長の所へ行く。そこで初めて市長が知って、何とか1つ2つは市民の要求も入れると言うぐらいで変な政治決着がついてしまう。これは不

幸なことだと思うので、どんどん論点争点を出して、4者参加を推進しながら良いものを作りたい。是非、職員にも頑張ってもらいたい。

これは一般論であるから、かなり厳しい、かなりどこでない相当厳しい論点を申し上げたが、どこまでやるやらないは別として、是非、皆さんで検討いただきたい。時間になったので、この辺で終わらせていただく。

(企画財政部長)

どうもありがとうございました。折角の機会なので、委員から質問などがあれば伺いたい。

(市民委員A)

3番の基本条例の作り方のところで、総合計画先行型と議会基本条例先行型とあるが、北見の場合、総合計画の策定作業を進めている。そこで、卵が先かみたいな話にもなり得ると思う。むしろ、このような状態の場合には、どちらかが良いという主張してもらった方が良いのではないかと思うが。

(企画財政部長)

新市になって新しい計画を作っており、21年度からスタートするべく、市民会議を立ち上げながら検討している最中であり、まちづくり条例も、21年度からのスタートを予定している。

(神原教授)

21年度からのスタートであれば、まだ時間はある。北見市はこうだという風には言えないが、〔ホワイトボードを使う〕総合計画というのは、いろいろなフレームがあって、計画のフレームもあるし、総合計画を作る時の参加をどうするかということや、総合計画に合わせた庁内改革なども含めた情報の公開であるとか、中には、地域生活環境指標という計画作りの情報

のひとつである地域点検を徹底してやるための情報作りもしているが、そういうことも含めた情報や、それから計画に基づかない事業は予算化しないということで、財務(財政と財務の違いは、財政は国と自治体の財源配分をいい、財務はその自治体の政策と金のやり繰りのことをいう)にも連動していく。当然、計画と連動しなければ評価が上手くいかないということで、評価が出てくる。多治見市の場合、総合計画の予算を扱うのは財政課でなく企画課となっている。それから、先ほどの人とか借金対策をどうするかとか、要するに、こういうものをきちんとやらないと生きた総合計画にならない。これらは皆、自治基本条例の要素である。総合計画の中で、現に使われている仕組みとしてあるわけだから、総合計画自体を含めて自治基本条例の中で整理して書いていけば、自治基本条例自体は生きたものになるということであり、総合計画を先にやるのが一番効果的というのはそういう意味である。だけど、逆をいくときはどうかというと、基本条例を先に定めた時に、当然、後に総合計画がくるということを念頭に置いていけば、これらの問題は自治基本条例を作る時にやって、総合計画をやる時にはこういう原則でいくと書いておけば良い。これは、きちんと義務化しなければいけない。一般的な仕組み整備ぐらいではダメである。そうすると、これを何年か後にやる時にどうするかというと、私は10年単位の計画は意味がないと思う。今までの計画は、基本構想、基本計画、実施計画、予算という形でやってきた。今日、話したように、基本構想は作文だから全然意味がない、基本計画はありながら、それとは別に実施計画をやるから作った途端に空中分解、実施計画は予算に引っぱられて、結局みんなバラバラという、これが今までの実態である。こういう計画はダメだという当初から言われていたことが分かってきた。

そこで、基本計画の前半5年が実施計画で、

後の5年は予測（展望）計画と呼んでいるが、現時点から見て前5年間は、実施する政策だけを載せている。その先は未だ分からないから、展望した考え方を載せるということ。財源の見通しが無いものは計画しないから、即実施する。最初の3年をやって、3年目に市長選挙がくることになる。選挙政策を掲げて長が当選してくるから、4年目に選挙政策のマニフェストを含めて点検をする。計画が1年残るわけだが、後の5年分を一度組み入れて再吟味して、1年前倒して5年目から次の実施計画が始まる、これを繰り返していく。だから、実施計画なんていうものを別に作らなくても、基本計画の中身が実施計画であり、基本構想は計画で定めたエキスを抽出して述べるか、計画の前提となっているフレームを示していくということ。

多治見市の場合は、この実施計画は実行計画という一枚ずつのシートによって管理されていく。だから、どれだけの金が掛かって、どうなっているかということが一枚のシートで管理できるから、情報公開をすれば職員も全部分かる。職員が異動してもその一枚の紙だけで引き継ぎ、余計なものは作らない。常に市民と同じ情報で運営管理している。こういう方式で良いのではと思う。

（市民委員A）

ちょっと疑問に思ったのが、合併に関する協議とか総合計画とか、北見は先にいろいろなものが決まっていて、でも順序的には自治基本条例の方が上位にあるようだから、こちらに遠慮することなく作ることによって、総合計画などと今回の条例がバッティングしているという場合は、むしろ総合計画などの方を見直していかなければならないという形になっていくと考えて良いか。

（神原教授）

両方だろう。しかし、こっちから考えていけないとできない部分がある。こちらの想定がな

かったら、総合計画の方もできないのではないか。

（市民委員A）

総合計画は条例を視野に入れて作られているのか分からないが、仮にそうでない場合は、やはりバッティングする部分が出てきてしまうと思う。今回の条例の方で総合計画に遠慮するというのは、やってはいけないことなのではないか。バッティングするなら、この部分は決めないでおこうという形になってはいけないと思う。新しく作る条例の内容によって、総合計画や合併協議などの方が変わらなければならぬものが出てくると思うが。

（神原教授）

それはあるのではないか。しかし、合併の過程でお互いに約束したと違ふことを盛るといふことは、なかなか大変なことである。

（市民委員B）

総合計画の方の委員会が、自治基本条例をどれだけイメージしているのかということもある。だから、整合性が取れれば良いけれど、これから調整しなければならないのかなと思う。

（企画財政部長）

実は、我々も総合計画とまちづくり条例の関係について、先生から話があったことは新発見である。基本的にはそういうことはあるのだろうと思っていたが、その整合性をきちんと図らなければならないということ。Aさんが言われているのは、バッティングというより整合性を取って連動しているということですね。

（神原教授）

これは1つの仕組みの問題だから、今のようにバッティングしている問題でも、きちんとした合意で結論を出さなければならない。バッティングのまま、どこかに突っ走るといふことで

はないと思うから、そこは、こういうシステムの中でどう調整するかという問題だから、あまり個別の政策論議に入らないようにした方がよい。

しかし、計画論としては、こういうものに連動しないと生きたものにならないということだから、仮に、合併で協議したものだから変えられないということであれば、それはそういう過程で政策化したという合意で、どこかに入れれば良い事であり、あまり個別に合併のことがここに具体的な仕組みとして掛かってくるということとはしない方がよい。ただ、自治区などの問題は、自治体を動かしていく基礎的な単位に関わる問題だから、これは合併に伴っての自治区の運用の仕方などといったものは、自治基本条例の中に入れていく必要はあるのではないかという気はする。個別の約束めいた政策は直接的には連動させない方がよいと思う。これは、計画作りという仕組みの中の問題だと考えておかないと、非常にややこしくなる。

(市民委員B)

変動性のあるものは、あまり盛り込まない方がよいということですね。基本的骨格の中で、計画の方が流動性があるので。

(神原教授)

そうだと思う。計画は政策だから、計画の内容は流動性がある。だけど、計画の作り方とか方法論はきちんと整理しなければならない。

(市民委員C)

北見の場合は4自治区で構成されているが、基本単位としての自治区と全市との関わりについて、どういう風に考えていったら分かり易いか、もう少し詳しく説明して欲しい。

(神原教授)

これは、今ここでは言えないが、難しい問題がある。北見市は大きい市だが、他の小さな町

と対等に合併する際に、できるだけ旧来からの地域コミュニティが持っている特殊性や個性を壊さない格好で合併をしようということで、自治区制度を設けていこうということになったのだと思う。新しい市が生まれるわけだが、市の中では遠心力が働いている、個性を残すということは。しかし、新市になれば1つの市だということで、求心力も必要になってくる。その遠心力と求心力を、バランス良く維持していくのかという話になる。これから先もずっとそういう形でバランス良くやっていこうとするならば、旧町だけではなく、大きな北見市の中にもいくつか分割して自治区を作る必要があるのではないかというような議論も、名寄なんかではあったが、逆に、ゆくゆくは旧町の部分の自治区も無くしていくという発想に立つのか、将来展望としていろいろな選択肢がある。その方向がはっきりしているのであれば、その方向を書けば良いし、していないのであれば無理やり書くのは非常に大変なことである。

(企画財政部長)

北見の場合は、北見方式の自治区を設けて、あくまでも旧3町の特異性、特質性を尊重するという考え方で、自立をさせるという考え方が基本となっている部分もある。今言われたような、将来的にそれを無くしていくという考え方は今のところない。それぞれがこれまで培ってきた特異性を大事にしていこうという考え方の中で自治区があるから、今から無くなるという話をしてしまうと、最初から自治区にかかる部分がどうだったのかということになってしまい、その辺は言えない部分である。

(神原教授)

これだけ大きな面積の自治体になるわけだから、それぞれの地域性が非常に大事になってくると思う。そういう意味で、旧3町は歴史的にそういう道を歩んできたから当然のことだ

が、同時に旧北見市内の中もそれぞれの地域性のようなことを考えておかないと、将来的にバランスがとれなくなるのではないかという気がする。

（企画財政部長）

先ほど、先生は協働やコミュニティというのは非常に抽象的な言葉だと言われたが、北見市では、今年のテーマとしてコミュニティとか協働のまちづくりをしましょうということが、課題の1つになっており、去年まで市民委員会の中で協働に関する考え方をまとめていただいた経過がある。その中で、旧北見市11万の人口を、3町と対等にするために19のコミュニティ自治区を作った中で、同じような体制の中で対応していこうという方向性が示されて、その方向に分割をしながら、その地域性を出して対応していこうという話になっている。

（神原教授）

今言われたのは、要するに行政の地域割りみたいな話で、市民が自主的に作って活動していくというものとは違うのではないか。

（企画財政部長）

最終的にはそういう活動にもって行って欲しいというのが私たちの想いであるが、それが、行政が勝手にカットして、そこに何かをやらせようのではなく、1つの小学校区だから1つの共同体でもある。3町の自治区と同じような人口を持つわけだから、そういう形で対応して行ってほしいという想いがある。

（神原教授）

それならコミュニティと呼ばない方が良い。コミュニティというのは、自発的な住民の活動を指すもので、3人でやるコミュニティもあれば、地縁的な、そこに住んでいることによって

構成されているグループもあれば、自分は北見に住んでいるけど旭川の人とやっているというコミュニティもあるわけだから、コミュニティと言われるとガクッとくる。それと、行政がコミュニティを基盤にしているなんて言われることも。行政は、そういう地域の単位で地域に対応して、その中でそれに合った、行政が設定した区域の中で多様な市民の活動が生まれてくるということであって、行政が設定したものがコミュニティというから「何で行政がコミュニティを」ということになる。

コミュニティの世界的な理解はそういうことで、日本だけが、1970年に経済企画庁が国民生活審議会で、町内会は高度成長によってどんどん流動化していく、人が農村部から都市部に流れていって、都市も農村もコミュニティは崩壊していく、町内会自体が崩壊するという。それに代わるものとしてコミュニティというものを日本に導入した。そこで即座にそこに目を着けたのが旧自治省で、モデルコミュニティで金付けるから自治体にコミュニティを申請させるとやった。見識のある自治体は「何で国がコミュニティに口出しするのか」ということで対応しなかったが、金が欲しかった自治体は「ここが地域」と出して出した。それからコミュニティがものづくりの地域単位として考えられるようになった。

だから、あくまでも行政の区域割の話であり、市民の主体的な活動というものと、行政の区域割というものをきちんと分けて考えておかないと、どっちがどっちなのか分からなくなってしまう。協働と同じような言葉になってしまう。