

【基調講演】

自治基本条例をいかしたまちづくり

（財）地方自治総合研究所所長 辻山<sup>つじやまたかのぶ</sup>幸宣氏



まちの憲法が施行されるという記念のフォーラムにお招きいただき大変光栄に思います。本日私が申し上げることは、汗を流し、知恵を集め、執行機関や議会、そして市民の皆さんの間で練り上げて、時に妥協し、時に大きく主張し、作り上げた我がまちの憲法である自治基本条例をそのまま寝かせておかない決意を皆さんに持っていただきたくてやってまいりました。

私の作っているデータベースですと、自治基本条例と呼ばれるものが、大体180くらいあります。正確に言いますと、自治基本条例の定義と申しますか、これが自治基本条例だというのはありませんので、名称も様々で協働のまちづくり条例やまちづくり基本条例なども入れてそれくらいです。全国の1割弱がようやく制定し、施行しています。

これらの中で、市民が日頃から私たちのまちの憲法ではどうなっているんだということを気にしながら、また、それを活用してまちづくりに繋げていこうというような運動になっているところは、実はそう多くはありません。多くのところでは、できあがると例規集という、国でいうと六法全集のようなものですが、自治体の条例とか規則が束ねられているものに挟み込まれて、たぶん基本条例だから上のほうに来るのでしょうか、それでおしまいとなっているところが結構多いです。それではどんな憲法でも、その国の人、そのまちの人のためにはなりません。そして、汗を流して条文を作ってきた人たちの思いや努力が無になってしまいます。そうさせないためにどう考えたらいいかということをお話ししたいと思います。

一言で自治基本条例は何を定めたものかと言われたら、どうお答えになるでしょうか。私はこう言っています。このまちを誰が治めるのかということを決めており、そして必ずと言っていいほど、まちは市民たちが担っていくというような言い方がされています。安城市の条例も「市民はまちづくりの主体です」と謳っています。これがどれだけ大変なことかについてお話ししなければなりません。実は、元々私たちの暮らしは、今のような政府というものが確立されて、政府が様々な公共的な仕事を引き受けてくれるようになったのは、この100年くらいです。日本でも、正式には1888年に市制・町村制という法律ができて、そこで市町村という組織が地域の公共的なことを担当することになりました。それ以前はどうだったかと言いますと、そこに住んでいる人たちが集まって、相談して、自主的に自分たちの手で処理していました。例えば、雨が降って道がぬかるんだら大八車も押せませんし、馬で引くとしてもぬかるんで大変です。そこで、村寄合で協議し、雨が上がったらすぐに道普請をやる、川から砂利を運んできて入れようということを決め、決定すればそれが伝わって、そして声がかかって集まります。これを共同作業と言いますが、どんなことでも共同作業で処理をしました。新潟県長岡市あたりで大きな地震があったときに、長岡市の隣に山古

平成22年3月6日（土）

自治基本条例施行記念フォーラム『知って みんなで動かそう！まちのルール』記録

志村という村があって、峠の向こうでしたので完全に孤立し、道路に大きく「SOS」と白いもので書いて救援を求めたことがありました。後日ですが、実はずっと昔にあの峠の脇に隧道（ずいどう）を掘っていたことが発見されました。人間の手で掘った手掘りの隧道です。まさに村の共同作業です。全員が労働力を持ち寄って解決する。水の管理や峠道を切り開くといったことです。

もう一つは、家族の協力についてです。孫が生まれたら爺ちゃん、婆ちゃんが面倒を見る。今のように保育園、幼稚園はありませんので、家族が子どもを育てる。教育を担当する。その代わり、年寄りの体が弱くなったら家族で死ぬまで支えるという家族の協力がありました。

そして三つ目は、近隣の互助であり、例えば屋根の葺き替えは大変ですので、その時はみんなが労働力を持ち寄って、手助けして屋根の葺き替えを行う。これは共同作業とは違います。なぜなら、労働力の交換と言いまして、その時は助けてもらったけれど、次に向こうの家で屋根の葺き替えをする時には手伝いに行くというようにお互いに手伝い合う労働力の交換です。共同作業では労働力をそのまま提供するものです。

このように共同作業と家族の協力と近隣の互助があれば、自治体政府のような公共的な役割を一手に担う組織は必要ありませんでした。日本の歴史でいうと1500～1600年続いてきました。400～500年の律令の頃からずっと自治というものが営まれてきました。ところがやがて政府を作ることになります。どうしてでしょうか。労働力が金銭と交換になる。つまり働いて給料を貰う人たちが増えてきますと集まれといっても全員が集まれない。会社に行かなければならないといって欠席者が増えてきます。そこで村の役員の人たちが考えたのは、全員でお金を出し合って、従来は共同作業でやっていたことを専門にやってもらう人をお願いすることを決めます。ちょうど黒澤明監督の「七人の侍」の冒頭のシーンを思い出すと少し似ているかと思えます。村の役付きの人たちが村人からお金を集めて都へ出かけて行き、侍を口説いて七人の侍を村へ引き入れます。このようにみんながお金を出し合って、村のために働いてもらうことを考えるようになりました。これが自治体政府の始まりと言われています。そして村寄合、今で言うと議会のような役割ですが、いついつまでにこれだけの仕事をやってもらいたいということを決めます。それと同時に、必要なお金を用意します。言い換えれば、事業計画と予算を決め、お願いをする人に指示します。これが、今で言う執行機関になります。このように、自分たちでまちを治めていた力が弱まったために、それに代わる役割として政府を樹立したということになります。

これまで国・県・市町村の関係は一枚岩で、中央が決定して、法律を作り、あれをしなさい、これをしなさいと指示をして、そして住民に行き渡るようにしてきました。或いは、補助金を付けますからやってください、やった結果を報告しなさい、ちゃんとやってないと指揮監督するという関係ができあがってきました。こうした中で、住民が生活していく上で必要なことがでてきますと要求します。政治家を媒体として政府に要求が上がっていき、政府はそれに答えることになります。私たちの暮らしの中で、何か困ったことがあると政府に要求する。それを政治家が繋いで、政府が予算を付けて解決してくれる。例えば、保育園を作ることになると、市町村のレベルで設置が決定されますが、国から2分の1の補助金が支払われることもあります。こうなると予算が伸び続けることになります。なぜならば、住民が次々に新しい要求を政治の世界に突きつけてくるからです。しかし、高度成長期が終わって、これまでのように順調に税収入が伸びなくなったので、このまま要求に応じては国が破綻するということが気がつきました。税収が落ち込んだときに、歳出も落とせば何とかなっ

平成22年3月6日（土）

自治基本条例施行記念フォーラム『知って みんなで動かそう！まちのルール』記録

---

たのですが、国民の要求を無視して政治なんか成り立ちませんので、借金をして予算を組み続けてきました。そこで政府は1990年代になってからこのやり方を止めようと考えました。国・県・市町村が政府として一丸となっていた関係を緩めました。分権改革によって、国・県・市町村の関係を分断しました。その結果、市町村が100年ぶりに地域社会の政府として戻ってきました。これまではどちらかという国の側の立場に近かった市町村が、私たちの生活社会に戻ってきたということは、本来、住民たちの共同作業で行っていたものを代わって行うための政府を、住民たちが生み出したということなので、そこに住んでいる人たちには生み出した責任があります。

私たちが生きていくうえでお金があれば全て暮らせるかというところとそうではありません。皆さんは道路を使いますが、いくらお金を積んでも道路を自分のものにはできません。昔は「私」と「公」に分けていました。「私」の領域は、個人の甲斐性、自己責任で充足する世界。「公」の領域は、個人では解決できないもので自治体政府を作って、職員を雇用し、サービスを提供してもらうものです。この自治体政府を効率よく運営していかなければ高くついてしまいます。税金を払って運営する政府ですので、立派な経営をして欲しいと思います。その際に、経営の行き詰まった日本航空が京セラから社長を連れてきたように外から連れてくれば良いというものではありません。自分たちのまちの政府ですから自分たちが選ぶ、つまり、自分たちの仲間を政府へ送り込んで、経営してもらい、監視してもらいます。そのために様々な仕掛けがあって、4年ごとに選挙を行い、能力が無いと思えば代えてしまうこともできますし、議会は、任期の途中でも解散できます。大事なことは、この自治基本条例の中にもたくさんの条文が埋め込まれていますが、政府を作り出した市民たちが、しっかりと政府を運営することがまちづくりには重要になります。冒頭に、まちは自分たちで治めると申しましたが、自分たちで治める方法は二つあります。一つは、自分たちで汗を流して公共事業を行うことですが、これは難しいので、良い政府を作ってうまく運営することです。今日のフォーラムのテーマに「みんなで動かそう」とありますが、自治体政府をうまく動かすということで、言い換えれば市民主権です。そのために自治基本条例には、市民参加の権利や情報の共有などの条文があります。私が大変感激しているのは、「議会は住民にわかりやすく説明しなければなりません」という条文があります。執行機関や職員にも同様にわかりやすく説明しなければならないと書いてあります。両方に「わかりやすく」という言葉が入っています。実はこれは自治基本条例を作るときに禁句です。なぜかと言いますと、最初に基本条例を作ったのが北海道のニセコ町といわれていますが、ニセコ町の条例には情報共有のところに「わかりやすく提供しなければならない」と書いてあります。この言葉のために今、職員はひどい目にあっています。元々行政が議会に出す資料などは、わかりやすすくないのです。本当のことを書いているが、わかりにくくしておくほうが議案が通りやすいというところがあって、そういうテクニックを使うのですが、市民に出したときに全然わかりやすすくないと言われてつき返されることになります。今、ニセコ町の職員は、予算書を作るのにすごい汗を流しています。道路の予算一つをとっても、他の自治体では、道路整備費で何億円と書いてありますが、ニセコ町は地図が書いてあって、山田さんの家の前からなんとかさんの家の前まで何百mの工事を行うということが全部書いてあります。この「わかりやすく」という言葉の重さがやがて効いてくるだろうと思いますが、このことは、市民が主権者として、自分たちが作った政府を市民がコントロールするという思いかもしれません。

二つ目は、消費者としての市民が、どうしたら新しい自治基本条例のもとでの役割が見え

平成22年3月6日（土）

自治基本条例施行記念フォーラム『知って みんなで動かそう！まちのルール』記録

てくるかと言いますと、寛容、許し合うことです。許し合うということは、逆に言えば、信頼関係がなければ許し合えません。そういう関係をどう築き上げられるか、硬い言葉で言えば「コミュニティ意識」になります。どんなに立派な自治体政府を樹立して、優秀な議会と市長と職員を抱えても、隣近所がギクシャクしては決して住みよいまちとは言えません。例えば、旅行に行ったときに隣近所へお土産を買ってくるような関係をもう一度考え直さないといけないと思っています。そういう努力をすることが必要になってきています。今の世帯構成がどうなっているかご存知でしょうか。日本全体の統計では、独り暮らしの世帯と夫婦だけの世帯を合わせて5割を超えます。65歳以上だけの統計では約7割です。かつて、高度成長の時代に5割を超えていたのは、いわゆる標準世帯といって、親と子どもの世帯です。1970年代では、お年寄りの8割が子どもと暮らしていましたが、現在、子どもと暮らしている人は3割ちょっとです。そうするとこれまで考えてもみなかったことが発生します。それは、「私」の領域が成り立たないということです。独り暮らしの老人が季節の変わり目で熱を出してしまったとするとご飯が食べられなくなります。そのときに議論され始めたのが、「私」と「公」の間に新しい領域をどうしても設定しなければならなくなりました。これが三つ目の領域というものです。つまり、自己責任では、その日のご飯も食べられなくなった人たちに社会的な支援が必要になりました。かつては隣の奥さんがお味噌汁とおかずとおにぎりを作って、倒れた人のところへ運んで一声かけた時代がありましたが、今ではボランティアグループやNPOなどが支援しなければ成り立たなくなりました。私はこの領域を「連帯」と言っています。市民たちが声を掛け合って公共サービスに近いものを自分たちで担おうとしています。例えば、私の教えている大学の学生で、地域通貨をたくさん持ってきて、この地域通貨で単位をくださいと言った者がいます。面白いアイデアだと思いましたが、問題はどうやって手に入れたかということですが、お年寄りの世帯で犬を飼っていて、足腰が弱って散歩に行けないから、代わりに犬の散歩をしてくれた方に地域通貨を差し上げますということで、学生が週に何回か担当したということでした。以前は、犬の散歩は飼い主の責任といていた時代もありましたが、そうも言っていられなくなって、自己責任では果たせなくなってきました。また、公立学校があっても小中学校に行っていない子どもがたくさんいます。不登校児は12万人を超えたという統計が出たようですが、公的な分野から離れて、市民社会がフリースクールなどを作って、市民が声を掛け合って子どもたちを育んでいこうとしています。最近では、高校生のフリースクールも登場し、問題は、そこに学校としての認可を与えるかどうか、大学受験の資格を与えるかどうかになりますので、文部科学省と争っています。この「私」と「公」の間の新しい領域は誰がやっているかと言えば、連帯して公共を担う市民になります。ご承知のようにボランティアやNPOで、大きく言えば市民活動になります。

新しく市民たちがまちを治めていくときには、一つは政府を上手に運営していくこと。もう一つは、連帯をして、手の届かないサービス、例えば、市役所へ電話して、犬の散歩に行けないので、誰か代わりに行ってくれないかと言っても、そんな担当はいません。どうしても隣近所やボランティアな人たちが支えていくことになります。市民たちが連帯して汗を流す世界をどう作っていくか。これは、戦前の憲法のように、上から指令して参加しないと罰金ということではできないので、みんなの自発性をどう生み出していくかが課題になっています。

安城市の自治基本条例をつぶさに見させていただきましたが、「市民が主役の自治を実現す

平成22年3月6日（土）

自治基本条例施行記念フォーラム『知って みんなで動かそう！まちのルール』記録

るため、市民参加と協働によるまちづくりを進めます」と書いてあります。市民参加とは、行政に対して言うことは言う、または、提案をするということです。協働は、連帯して活動している市民と、自治体政府の持っている情報、建物、機材、例えば大型のプリンターが使えるとか、お年寄りの給食活動を行う団体が、始めは自宅の台所を使用していたのが、だんだん数が増えてきて、公民館や保育園の調理室が使えないかということが検討されてきて、自治体政府との間で話し合い、協力関係ができることです。自治体政府の持っている施設や機材や情報などを活用できれば、活動の能率が上がり、より良いサービスが提供できると考えたときに、両者の間で話し合っ、協力関係を築き上げることが考えられます。このことが第4条に書いてあります。

そして、自治体政府は情報の共有を図り、市民参加の機会を保障することを約束しています。このように安城市の自治基本条例はできあがっています。ここで問題なのは、この条例を印刷して、インターネットに掲載して、それで終わりとしないうための努力がこれから必要になってきますので、そのことをお話して終わりたいと思います。

まずは、できあがった自治基本条例について、みんなで学習し合うということが大事になります。様々なところで機会を設けて話題にし、条例の策定に携わった委員の皆さん、あんき会の皆さんが説明する。説明するたびに条例への理解が深まります。大学の教授もあまり勉強していないのですが、授業をやっているうちにより深く研究できるようになります。人に説明することによって自分がより深く理解できる過程をどう作るかということですので、たくさんの機会を生み出していただきたいと思います。

二点目は、この条例は憲法ですので、憲法が何かを具体的に生み出すということはありません。日本国憲法にしても生存権として、文化的な生活を保障しますと書いてありますが、これを実現するために生活保護法を制定して最低限の文化的な生活を送れなくなった人に給付をしなければならないとしています。例えば、市民には参加する権利がありますと言ったときに、どんな時にどんな方法で参加できるのかを市民参加条例で定めなければなりませんし、情報を共有しますと言ったときに、現在の情報公開条例だけでいいのか、或いは、個人情報保護条例は今ままでいいのかというように、個別条例の中に具体的な方針が書き込まれていく必要があります。これは、一義的には議会の皆さんの仕事になりますが、具体的な条例づくりに市民が参加していかなければ、昔のようなお任せ主義で役所が作ってくれるだろうと思っていると、この自治基本条例を作ったときの思いと違うものができてしまうかもしれません。ぜひ、そのような条例を作るときには、私たちも参加させると発言していく必要があります。同時に内容についても、こうした方がいいのではないかと提案も重要です。

先ほど協働についてお話ししましたが、地域で行う活動と自治体が持っている資源、施設や情報を組み合わせて、面白い有意義な活動を進めていく取り組みがあります。私は、仲間づくりが大事だと感じていますが、指定管理者制度というわかりにくい名称で、公の施設、住民たちが使う施設を行政が管理するのではなく、企業やNPO、中には町内会、自治会に任せてしまうものもありますが、そういったことに挑戦して、地域の公共施設を我が物にしていくという発想も必要かもしれません。同時に、役所が管理している公園を地域の財産として、みんなで声掛け合っ、掃除し、子どもの安全な遊び場を守ろうという活動もあると思います。

行政と議会に求められているものとして、そのような市民活動に対してどのような支援が可能かを考えていく必要があります。支援と一方的に言っていますが、うまくいけば、支援

平成22年3月6日（土）

自治基本条例施行記念フォーラム『知って みんなで動かそう！まちのルール』記録

から協働という関係に変わっていく可能性もあります。この市民活動支援はなかなか難しく、かつての補助金交付事務のように、自分たちと良い関係の団体だけ選んで支援するのは批判が出ますので、どのように支援する対象を選ぶのかを検討していかなければなりません。

条例の中には5年間で見直すと書いてありますから申し上げますが、日常的に今の自治基本条例が本当に見合っているか考え、見直しをかけていく活動も必要だと思います。

レジュメの最後に書きましたが、地域での条例を活かしたまちづくりは、市民間の協力を作ることです。市民事業や協働事業を自分たちで担うというのは、どうやって声掛けをし、仲間を作れるか、スタートは皆さん一緒ですが大事なことだと思います。

それから、公的資金配分機構をつくと書きましたが少し難しく、私は市役所の各課から補助金、助成金が出ているスタイルを改めて見直し、全部集めて市民活動やNPOなど、地域の活動をしている団体が一同に会する中間的な市民の組織を作って、そこにまとめ、配分はその市民組織に任せたらどうかという提案を市民にしたことがあります。そうしたら、とんでもないと断られました。なぜかと言うと、配分を受けられなかった団体の不満に上手な説明ができないということでした。今はどうしてやれているかと言うと、政府があるからです。選挙で選ばれた政治的な正当性を持った機関、強制力を持った団体だからできています。これからの市民活動の課題だと私は思います。

最後にまちづくり会議をつくり参加すると書きましたが、一つの市を我がまちとして考えていくことと、地域ごとに相談したり、課題を解決したりすること、大袈裟に言えば、コミュニティ施策となりますが、それをどう組み合わせていくか、その際には、地域ごとに予算と決定権を委譲しなければなりません。地域について少しずつ責任を持ってもらうことで、人間の輪ができて、地域自治組織を全国の自治体が目指していくこととなります。大阪府の池田市では地域分権条例を制定して、予算を数百万から数千万単位で地域自治組織に委ねています。議会と行政がそのような制度設計について大胆な権限委譲ができるかどうかの一つ、もう一つは、それを市民の側で支えていけるかということです。

私は、ある自治体の自治基本条例の第1回目の会議で、市民公募の委員の一人に20cmくらいに積み上がっていた市の市勢要覧や長期計画を顔にぶつけて、「出て行け」と言ったことがあります。「お前なんか市民じゃない」と言って放り出しました。私も当然辞任しました。その後、4、5日経ってからその会議の他の委員さんたちが訪ねてきてくれまして、「あの時、会長であるあなたに、あの男性の粗暴な振舞をたしなめさせたのは私たちの大失敗でした。私たちは市民同士として、そういうことは慎もうとたしなめるべきでした。」と言われました。そして最後に言われた言葉が大変印象的でした。「私たちは、自治基本条例をつくろうと集まったにも関わらず、自分たちでやっている会議の自治さえできていなかったことにやっと気づきました。」と言って、あらためてお詫びに来てくれたときは、私は自治基本条例の真髓が伝わったと思いました。

今日、いろいろなこととお話しましたが、自治基本条例を大切に、時には見直して、さらに生き活きとしたまちになれるよう、そういう自治基本条例を育てていただきたいと思います。

ご静聴ありがとうございました。

## 【質疑応答】

平成22年3月6日（土）

自治基本条例施行記念フォーラム『知って みんなで動かそう！まちのルール』記録

---

（質問1）

町内会への新住民の参加率が低いですが、高くする方法は何かないですか。

（辻山先生）

これを発見したら私は政治学会で理事長になれます。まずは、子ども会の繋がりや、ゴミを拾って歩く会など何でもいいからきっかけを作って巻き込む。その時に、お子さん連れでできれば理想的だと思います。

（質問2）

自治基本条例には、応分の負担をすると書いてあるがどういうことですか。

（辻山先生）

この条例では、市民を住民票のある人だけでなく、通ってきている人も市民としていますので、その人たちが市のサービス、例えば、今日のようなフォーラムで有料の場合は料金を払うというようなことが含まれます。税金だけではなく、適切な料金を負担するという考え方でいいのではないのでしょうか。

（質問3）

積極的にまちづくりに参加するために、市民として何を心掛ければいいですか。

（辻山先生）

難しいですね。隣近所の人にどんなことを考えているか投げ掛けてみてください。

（質問4）

自治基本条例によるまちづくりの評価の自己チェックが必要ではないですか。

（辻山先生）

その通りだと思います。自己チェックを自分だけではなく、市民たちが持ち寄って全体としての評価をして、動きづらいところがあれば条例を見直していくことになると思います。

（質問5）

議会基本条例も必要ではないですか。

（辻山先生）

おそらくそうなるでしょう。自治基本条例で定められている議会の役割として、議会は住民の意思を代表するとなっていますが、どのようにして全体の住民の意思を代表できるのかを考えなくてはなりません。今、全国各地で議会改革として議会基本条例に書き込もうとがらんでいるようですが、決定打がまだ見つからないような気がします。ぜひ、議論していただきたいと思います。

（質問6）

地域内分権を進めるときに、できる地域から順に始めていけばいいのか、市全体に働きかけて意識が醸成されたら一斉に始めるほうがいいのか。

（辻山先生）

私は体制のできた地域から順に始めていけばいいと考えています。ただし、これにはメリット、デメリットがあります。メリットは、やる気のあるところからやればよくて、やる気

平成22年3月6日（土）

自治基本条例施行記念フォーラム『知って みんなで動かそう！まちのルール』記録

のない地域まで組織を作っても動かないということがあります。デメリットは、やる気のあ  
る地域が先行して行くと空白の地域ができてしまうので、その区域ごとの方針を作っておく  
必要があると思います。

（質問7）

「協働」と「共同」はどう違いますか。

（辻山先生）

私はどちらでもいいと思いますが、「共同」は生きていくためにどうしても力を合わせな  
ければならないという少し義務的な側面があります。先日、雪が降ったときにご近所の方が  
朝早くから雪かきをされていたので、私も外へ出て雪かきをやりました。このように近所付  
合いにはちょっとした義務のようなものが含まれますので「協働」とは違います。「協働」  
は自発性が大事だと思います。

（質問8）

「まち」は安城市と捉えるのか、もっと小さな単位ですか。

（辻山先生）

私のイメージは「まち」がいくつか集まったのが今の安城市であると考えます。なぜなら  
ば、「まちを創る」や「まちを愛する」という言葉がありますが、それは、例えば「どこの  
家にはお婆ちゃんがいる」とか「あの空き地に何か建ちそうだ」といったことがわかる範囲  
でなければ、自分たちでまちを守ったり、創ったりできないという意味では、小さなまちを  
単位として考えていきたいと思います。その場合、「我がまちの憲法」の「まち」とは矛盾  
しますが、そこはこれからの了解の仕方だと思います。

（質問9）

危機管理のことが条例に書かれているが、どのようにして安全・安心なまちづくりが進み  
ますか。

（辻山先生）

自治基本条例だけではだめですので、ぜひ、安全・安心なまちづくりの計画と推進するた  
めのツールをみんなで考えていく必要があります。例えば、建築物などの規制も入るかもし  
れませんが、耐震改修への補助制度も入るかもしれません。

（質問10）

クレーマー対策を教えてください。

（辻山先生）

クレーマーになる前に話を聞いてあげる人がいればいいのですが、クレーマーの中には聞  
いてくれる友だちがいない人が多いというのも事実です。クレーマーだからといって札付き  
にしないで、札付きと付き合ってみようという物好きを増やすしかないかと思っていて、今  
日お集まりの皆さんは相当物好きそうなので、付き合っていたきたいと思います。