

自治基本条例とは何か

はじめに

皆さん こんにちは。よろしくお願いいたします。ご紹介いただきました松下でございます。

今、簡単な紹介がございましたけれども、実は私、以前は横浜市役所に勤めておりました。50歳を過ぎましたので、早期定年退職制度を使って定年退職をしまして、大阪の枚方にあります大阪国際大学に移りまして、学生に教えておりました。枚方には、公設民営のNPOセンターがありまして、その副理事長もしております。ただ、去年のちょうど今頃、家庭の事情で急な話でしたが、思い切って大学を辞めることになりまして、この1年間、無職ということになりました。仕事を辞めてみて、改めて、日本の良さ、セーフティネットのすごさですね、これを感じました。ですから、政府の機能というものをやっぱり大事に育てていくということも大事だなあということを特に感じています。

さて、一宮市は実は私、初めてです。いつもですと、そのまちに着くとゆっくりと食事をし、まちを歩いてから会場に来ますが、今日はちょっと出遅れまして、駅に着きましたら市役所の人にこちらに連れて来られましたので、まちの感想を言うことが出来なくて申し訳なく思っています。

今日の話は 45 分という限られた時間ですので、話したいことはたくさんありますけれども、ポイントだけお話をしたいと思います。

レジュメを用意しましたので、本当にさわりの部分だけになりますが、自治基本条例とは何なのか、皆さんはこれから何をつくっていくのか、どこが勘所なのかをお話します。私は、失敗例も見えていますので、失敗しないようにということも踏まえてお話できればなと思います。何回かこちらに来ることになっていますので、今日、聞き足りなかったこと、話し足りなかったことがあれば、後日また、お話をしたいと思いますし、メールを送っていただいても結構です。

自治基本条例の制定数－いずれ標準装備へ

この自治基本条例ですが、今、全国でどのくらいつくられているのだろうかという問題です。実はカウントはなかなか難しいのです。なぜ、難しいかというと自治基本条例とは何なのかという所がはっきりしていないからです。一般的には、自治基本条例とか、あるいはまちづくり基本条例という名前がついていますので、それをカウントするとだいたい 100 ぐらいあります。1,700 自治体中の 100 ということです。これを多いと見るか少ないと見るかありますが、どんどん増えてきています。

私はこの自治基本条例は、標準装備すべきもの、どこの自治体でも持つべきものだと思っています。形が違って、内容が違って持つべきです。なぜならば、この条例がなければ、まちはやっていけないからです。これからどうやってまちをつくっていくのか、みんながどのように動き、まちに関わっていくのかというルールがなければ、まちをつくれなからです。従って、この条例、今後も、ますます増えていきます。

自治基本条例の定義－自治体の憲法？

先程、この自治基本条例の定義は難しいと言いました。一般的には自治体の憲法と言われ、市民にも「自治体の憲法をつくろう」と呼びかけて検討を開始します。でも、正直少し違うと思っています。たしかに自治体の憲法なのかもしれませんが、これまでの憲法に抱くイメージとは若干違うものになると思います。

実はこの憲法、とても実践的でハンディなものです。だから私は、まちが元気になる道具、みんな

ながいききと活動できる道具と考えています。憲法というのは、本来、そういったものかもしれませんがね。単に条文だけあって、自治体の法体系の中でトップにきれいに納まっているだけでは、憲法としての意味は乏しく、実際に機能するもの、動くものでなければならないと思います。なぜならば、動かない憲法をつくるのは税金の無駄だからです。時間も無駄です。私も限られた時間で、そういう無駄なものに付き合うつもりはありません。ですから、みんなの生活がよくなっていくものをつくろうではありませんか。そういうルールをつくることができれば、それが憲法になると思うし、それが自治基本条例になると思います。

もともと自治基本条例の定義は、なぜ自治基本条例が必要なのかから考えて、できあがっていくもので、最初に定義がある訳ではないのです。ですが、とりあえず、私は自治基本条例は、まちを元気にするものだと考えて、話を進めます。その中身は、追々、ご理解いただけたらと思います。

自治基本条例の必要性①－地方分権

では、なぜ今自治基本条例なのかです。

いくつかのアプローチがありますが、一般的には、地方分権が自治基本条例をつくる契機だと言われています。

2000年に地方分権が具体化しました。地方分権というのは簡単に言えば、地方のことは地方に任せる、権限と財源を地方に渡すから自分たちで考えろということです。国、たとえていうと親は、いつまでも子どものことに手を出さない、子どもは子どもに任せる、簡単に言えば、そういうのが地方分権です。

なぜ、そのようになったのか。これは簡単な話で、国（親）がやるべきことはたくさんあるからです。環境の問題もあるし、お隣の中国や韓国、北朝鮮の問題もあるし様々な問題がある。そういった中で、国が今までのように地域の細かいことまで手を出している余裕がない。そんなことよりも本来やるべきことが国としてあるというのが背景にあります。

もう1つ現実的な問題は、国も800兆円の借金、つまり親も借金を抱えていて、とても子どもにまわす余裕がないということも大きな要因です。そういう意味で、地方分権というのは、多少動機が不純なんですね。ですが、現実には地方のことは地方に任せる、それしかない、ということで地方分権に対応していかなければいけません。

地方分権は2000年からスタートしましたが、そうすると地方がそれぞれ自分で地域をつくりなさいということになった訳ですが、どんなふうに地域をつくるのかが問われます。地域をつくるというのは、簡単に言うと、地域の人たちがどんな風に暮らしていくのか、それを自分たちで考えなさいということです。

さて、暮らしぶりを決めるといっても、誰が考えるか、どのように決めていくのか、その手段・方法は何かがはっきりしないと、結局、決めることができません。今までのように国が考えてくれない中で、どのように考えたらよいのか、それを決めないといけないと全国の自治体で考え始めたのです。

そこで地域のづくり方のルール、つまり自治基本条例が必要になってくるのです。これが、自治基本条例が必要だという理由の1つです。

この理屈はとてもわかりやすいものですがけれども、私自身はややリアリティがないなあと感じています。地方分権になり、自分たちでルールをつくる、よし自治基本条例をつくろうという風には、正直、なかなかならないのではと思っています。

自治基本条例の必要性－人口減少

もう1つ大きな理由を挙げます。

実はこのままで行くと地方というか、日本全体がもっと大変な事態になっていきます。それは人口減少です。

日本の人口を調べてみると面白いですね。

弥生時代には、この日本で59万人の人しかいなかったそうです。鎌倉時代は684万人。この端数の4万人というのが変にリアリティがありますね。江戸時代になると3,000万人。江戸時代は不思議な時代で3,000万人の人口がずっと続くのですね。後半になると農村でも町でも経済力が高まるのに、3,000万人の人口がずっと続くんですね。そして日本が明治維新、産業革命を迎えて、その結果、実は2006年、今から2年前に、日本は今までの人口の中で最高ピークを迎えました。1億2,779万人です。これは日本の歴史始まって以来最高の数字で、もうこれ以上増えない数字です。その後、日本の人口は、どんどん減っていく訳です。

今日は時間が短いので用意しなかったですが、人口の分布図みたいなものを見るとすごく面白いですね。

私は団塊の世代の最後の方になりますけれども、団塊の世代は、毎年270万人の人たちが生まれています。昭和22年から24年が人口のピークになります。これは第1次ベビーブームです。この人たちが子どもを生みます。そこで第2次ベビーブームが起こります。昭和50年代です。ところが、この第2次ベビーブームの人たちが結婚をしないということになって、第3次ベビーブームが起こってこない訳です。だから人口の動きは、1回目の山があって、2回目の山があるが、その後だらだらと減少するわけです。合計特殊出生率といって女性が一生のうち赤ちゃんを産む数が1.27とか1.31にとどまります。元々、子どもは2人いないと人口は減る訳ですね。1.27では減るばかりです。今後どうなるかという、2055年には8,900万人になります。差し引きすると3,900万人の人口が減ります。

ある時、講演会をするので、夜、ホテルで計算したのです。沖縄からずっと積み上げてくると、九州、沖縄で1,300万人。中国地方で800万人。四国が400万人ですから合わせて、ここでまだ2,500万人です。そして、兵庫県と大阪府を入るとピッタリ3,900万人。つまり50年後には日本は大阪から向こうは人っ子1人いない状態になる。こういうことが現実起こってくる訳です。こういう時代が来るなかで、私たちは準備をしなければならないということです。

今、大阪から向こうは人がいなくなると言いましたが、そう単純な話ではないですね。住みよい所に人が集まって来て、住みにくい所には人は集まって来ない。つまり、元気のいいまち、魅力的なまち、住みやすいまちには人が集まるけれど、そうでないまちには人が集まって来ない。まだ現象が起こってくるでしょうね。これが確実に起こってくる訳です。

ですから、自治基本条例を検討するときには、このまちがこれからどうなっていくのか、大まかな予測をしなければいけません。50年は無理として、10年、20年どうなっていくのか。人口は、どのくらいになっていくのか、そういうことを踏まえて、私たちは10年、20年、30年後の自治をつくるため、まちをつくるための仕組みを考えていかなければならないのです。ですから今日は、30年、50年計画のスタートなんですね。50年後は無理としても、10年、20年後、これからこのまちがどうやっていけば元気になっていくのか、人が集まって来るのか、一宮市は元気だと言って言われるまちになっていくのか、そこを考えていくのがこの自治基本条例のポイントなんですね。

この人口問題が、まちづくりに与える影響の最大のものは、人口が3分の2に減るということは、

税収が3分の2になるということなんです。本当は、もっと厳しくて人口減少よりも税収減少のほうが多くなります。他方、出る方はむしろ増えていく。社会保障費ですね。老人が多くなり社会保障費の方が今よりもさらに増えていくわけです。ある試算によると、社会保障費が55%増える。収入は3分の2に減るが、支出はもっと大幅に増加するのです。

こうした中で、少なくとも今までのようなまちづくり、自治経営をしていたら破綻を免れないということになる。今の生活を維持できなくなると思います。少なくとも今の生活を維持しつつ、少ない収入でどうやってまちを運営していくかが問われます。

とても難しいことのように思うけれども、家計の問題として考え、自分の問題として考えればそこから道筋が見えてきます。

いろいろなまちで模索していますが、一番簡単な方法は、歳出を減らせばよい。支出を減らせば、何とかなるんじゃないかということで、あるまちでは、600人いる市役所の職員を50人にしようと計画しました。600人を50人にすれば結構お金が浮いてきます。そんなことをやろうとしたまちもあります。ただ市長さんが交代したので、その計画が今も生きているのかはわかりません。カットでいくというやり方が1つです。

注意すべきは、この選択は、市民の選択でもあるのです。これは半分冗談ですけども、このまちでは、火は自分で消すようになると思います。そのくらいでないとできないでしょうね。おそらく現実的な選択ではないかもしれません。

2つ目は、収入を増やしたらいいじゃないか、これも選択肢としてはあると思います。

一宮市では税金を2倍にする。それでみんながいいよといえば、それはそういう選択ですね。

でも、日本は、そのいずれの選択はしないと思います。その中で残された選択は、今までのように、役所に全部任せるということでなくて、自分たちで出来ることは自分たちです。あるいは、市民の様々な活動をさらに元気にすることによって、市民が役割分担をし、みんなでやっていこうよという選択です。つまり自分たちでも、がんばる。もちろん役所もがんばって欲しい。そういう生き方ですね。これからの50年、生き残っていく方法は、私はこれしかないと思います。こうした生き方は、急にはできないので、これから50年掛けて徐々に準備していくのです。その方法が自治基本条例です。

みんなで、元気でそれぞれの力を最大限発揮する。役所は役所でがんばる。議会は議会でがんばる。市民も自分たちのことは自分たちでやるといったような、そういう仕組みづくりをつくっていく。そして本当に必要なところに税金を使っていく。そういう生き方しかやっぱりないんじゃないかと私は思っています。

野球は9人でやる

たくさんの方が集まる講演会で私、こういうことを言っています。野球は9人でやると。これとてもわかりやすいので、よく分かったという声を聞きます。

かつては、野球は内野だけでやっていました。内野というのは役所だけです。それでできたのです。私が役所に入ったときは、市民ニーズはさほど多くなかったので、内野だけで野球ができたんですね。ところが市民のニーズが多様化、高度化してくる中で、ボールがどんどん外野に飛ぶ。外野には市民や議員がいる訳です。今までボールが飛んでこなかったのが、あまり活躍する場面がなかったのです。ところが、これからはボールがどんどん飛んでくるということで、この外野の出番が出てきました。

よく自治体とは何かといいますと、誤解があるのですが、自治体というのは役所のことだけで

はありません。内野と外野をあわせた全体が自治体といいます。外野にいる議員さんは、今度は、イチローのように取ったボールをホームベースに投げるのです。そういう役割が期待されています。市民も同じですね。ライトゴロもありというようなくらいの活躍が期待されています。正にこれからの自治は、全員野球ですね。

こういう話をしていると、どんどん脱線してしまうのでここまでにしますが、つまりこれからの自治は協働しか方法がないと私は思っています。もちろん、それ以外の方法があったら、大いに出していただければいいと思います。

やはり大事なことは、それぞれが力を発揮していくということが、10年、20年、30年後の自治をつくっていく、自治体が生き残っていくということです。生き残るとは、みんながそのまちに住んでいてよかった、幸せだなあと思えることです。そのためのツールが自治基本条例となる訳です。自治基本条例はいらない

私が今申し上げたことは、ある意味当たり前のことですね。そんな当たり前のことを書く条例はいらないという意見もあります。ただ、この当たり前のことが、実際にはなかなかできない。例えば、野球の話に戻ると、バッターがサードに打ったとき、サードが1塁にボールを投げる、そのときライトは定位置でぼーっとしては駄目なんですね。ライトはファーストの後ろに行って、ボールが反れるのを防ぐ。それがライトの役割ですね。そういった役割を書いてみんなで共有することが大事になってくるのです。その共有する内容、方法が、自治基本条例の内容になってきます。

自治基本条例の内容－公私二分論から

自治基本条例の内容ということになりますが、先ほど皆さんの自己紹介の中で、自治基本条例は、どこの条例を見ても同じだという感想を言った人がいました。私は、今いくつかの名前の拳がった自治体の条例に対しては正直言って内容的には不満があります。なぜ、不満があるのかということをお話したいと思います。

お手元に図が書いてあります。これは新しい公共論という考え方です。簡単に言うと、公共は政府だけでなく、民間（NPO）も担っているという絵です。ところが、日本の法制度や仕組みは、このようになっていないです。

どうなっているのかというと、公私二分論といいます。公共的なものというのは政府が担う、市民＝民間は、私的利益を追及するという関係です。そんな馬鹿なと思いいになるかもしれませんが、例えば民法34条を見ますと、こんな風に書いてあります。民法34条には、公益団体をつくる時、つまり、みんなのための団体をつくる時には、役所の許可が必要と書いてあるのです。許可というのは、本当は駄目だけど特別に許したらいいよというのが許可です。公共的な団体をつくるのは、役所が特別にいいよと言わなければ駄目だと民法に書いてあるのです。

これが日本の法制度の基本です。つまり、公のことは政府がやるから、民間がそういう団体をつくるのは政府の許可が必要になる、公のことは政府がやるから、民間は原則やっちはいけませんよという規定なのです。それに対して、自分の利益のためになる団体をつくる場合は、届出で簡単にできる。準則主義といいますけれども、自分の利益になることは自由にできるというのが日本の法制度なんです。

それで先程のいくつかの条例がほとんど同じという話がありましたが、実は自治基本条例の出発点となったのがニセコ町のまちづくり基本条例です。これは有名な条例ですが、この条例はつくり方が変則的で、つくったのは北海道の市の職員の方たちが集まってつくりました。その内容は、図

例えばAの領域、つまり政府の領域について、例えば情報公開や説明責任等について非常に詳しく書いてあります。私はこの条例は行政基本条例だと考えていますが、この条例が非常に優れていたために、それが自治基本条例のモデルとされた。その後、どんどんこの条例を真似してつくられていくんですね。

自治基本条例の内容－新しい公共論から

ですから、ニセコ町の条例を見るとわかるんですけども、政府の領域について非常に詳しく書いてあります。これももちろんとても大事なことです。今日の皆さんの話を聞いて改めて思ったのですが、皆さんがお話している分野は、政府の領域ではなくて、実は民間の領域なんです。民間だけでも公共的な活動をしている領域です。その自分たちの活動がどれだけ元気にできるか、どうすれば元気になっていくかという話をたくさんの方がしていただいたのです。ですからどういう条例が好ましいのかというと、その答えは別として、これから検討するときに皆さんに考えていただきたいのは、皆さんが言われている領域です。つまり、政府の領域だけでなく、もう1つ民間の領域で、市民、ボランティア団体を含めてNPOといいますが、こういう人たちも公共的な利益を現実に担っているということを素直に認めた上で、その上でどうするか考えた方がよいのではないか、その部分もあわせて考えて欲しいと、みなさんの自己紹介を聞いて改めて感じた所です。

この図を説明すると大変時間が掛かります。後10分ぐらいしかないので、とてもすべてはお話できませんが、かつては公共の担い手は政府しかなかった訳ですね。ですから、今までは政府が無理をして民間が公共を担っている部分まで手を伸ばしていたんですね。高度経済成長時代はお金があったのでそれでもよかった。でも、お金がなくなれば当然失敗する。続かなくなる。その負の遺産で苦しんでいる町がたくさんあります。ところが、この図のように、政府が担わなくてNPOが担う公共領域があるのだと気が付くと、政府がやるべきことが非常にシンプルになってくる。そして、逆に、市民が元気で活動する領域がはっきり見えてくる訳です。

自治基本条例のポイント

この2つの領域が、これから皆さんが検討していく自治基本条例の内容になっていくと思います。例えば、これから10年、20年自治体が生き抜くためには、政府はどうあるべきなのか。これを考えることがポイントの1つです。

政府をがんじがらめにして、規制をして、身動きができないようにすれば市民が幸せになるという考え方もあります。今の条例でも時々見かけます。問題はそれでうまくいくかです。私は、古い公共の市民化と言っていますけれども、この政府の領域を市民のために働く役場、市民のために働く議会といった観点から再構築する。それが、これからこのまちが元気になっていく方法の1つではないかと思っています。政府は市民の権利を侵害しないように規制するという面も大事ですけども、政府が、市民のために働くという本来の目的に戻るためには、どんなルールや仕組みが大事なのかということを考えていくことがポイントです。

それからもう1つのポイントは、民間が担う公共領域ですね。

このうち、政府の領域と民間の領域で重なっている部分と重なっていない部分がある。重なっている部分は、よく言うところの協働ですね。一緒にやっていく協働です。もう1つ重なっていない部分については、私は一緒にやらない協働という言葉を使っています。一緒にやらないけれども、市民、NPOが公共的な目的のために働いている。そういう活動がたくさんあるのですね。その活動を公共的なものと認知して、そういった団体が応援して欲しいと申し込んできたら、それを支援し応援をする。そういった分野を一緒にやらない協働と言っています。

重なっている部分では、うまく協働するために、どうやっていくのかを考えるのが自治基本条例の内容となります。重なっていない部分では、この部分が元気で活発に活動して、みんなが生き生きと活動するためにはどうしたらいいか、それを考えるのも、この自治基本条例の内容になろうかと思います。答えは皆さんが考えることなので私は発想のヒントに止めますが、ぜひこの1年間を掛けて考えていただけたらいいと思います。

自治基本条例のつくり方

つくり方ですけども、ゆめゆめ他の条例の真似をして、つくらないで欲しいと思います。

すでに先行条例があります。この真似をすれば条例をつくることができます。私、いくつか本を書いていますので、その本を買えば1週間でできます。買わないと2週間は掛かりますが1年間は掛かりません。私、市職員の研修をするんですけど、市の職員であれば2日間で作ってしまいます。でも、それでは全然意味がないんです。条文をつくったって意味はない。それだけでは、このルールはみんなのものだと、おれたちこういう風に動くんだといったルールが共有できないからです。そのために時間が掛かるのです。ですから先程スケジュールにありましたように、ヒアリングをする、あるいは情報をたくさん公開して、市民にたくさん知らせていく。ルールを共有するために、1年を掛けている訳です。そういう意味ではこの1年は大変だと思います。

私は、これを自治基本条例のつくり方について、3つの原則、10のポイントという風に整理しています。今日はとても時間がないので、省略しますが、大事なのはやっぱり市民の人たちの意見を聞きながら、市民の人たちの理解を得ながら、おれたちの問題なんだ、おれたちのまちの問題なんだと思ってもらいながら、あるいは思わせながら是非つくって欲しいと思います。そうなるときと、皆さんの何人かの人が言ってらっしゃいましたけど、一宮らしい自分たちで考えた条例になると思います。考えた結果、他の市と同じになったら、それはそれでいいと思います。でもきっと違うものになると思います。

本日は、本当に短時間で、端折ってお話をしまして、言葉足らずでしたけれども、ちょうど時間ですのでとりあえず終えて質問を頂きたいと思います。