

平成 21 年 5 月 20 日(水)18 時 30 分から  
生涯学習センターけやき 大ホールにて

## 『自治基本条例とは何か？なぜ必要なのか』 松下啓一先生

皆さん、こんにちは。よろしくお願ひします。

相模原の相模女子大学の社会マネジメント学科というところで仕事をしています。この学科は、簡単に言うと、文句ばかりいうのではなく、具体的にこうしたらいいじゃないか、こうすればうまくいくよという提案を考えようという学科で教えています。面白そうだなというので、この大学に参りました。

横浜市役所での行政経験もありますので、そういった経験も踏まえて自治基本条例のお手伝いをしています。先ほど、市長さんから熱い話を伺いました。私の話も同じような話になると思いますが、もう少し噛み砕いてお話ししたいと思ひます。

「自治基本条例とは何か。なぜ今、必要なのか」というお話をしたいと思ひます。

最初に、「自治基本条例」という言葉。気をつけているとよく聞く言葉になっていて、なんとなく分かるような気がしますが全国でどのくらい作られているかをお話します。よく「自治基本条例っていくつあるのですか」と聞かれますが、実はすごく難しい。なぜなら、自治基本条例とは何かが分からないとカウントできないものです。一般的には、自治基本条例やまちづくり基本条例というそれらしい名前がついていれば何となく分かるのですが、必ずしもそういう名前がついているわけではありません。だいたいカウントすると約 150 は出来ています。今もどんどん作られていますから、おそらく今年中には 200 を越すだろうと思ひています。

レジュメに標準装備へと書きましたが、この 150、200 が、早晚、標準装備、全国の自治体で作られるようになると思ひます。**なぜ、作られるか。これがないと、町が、自治が運営出来なくなるからです。**これがないと、どうやって町を作っていこうかという大きな方向が示せないからです。もちろん自治基本条例の形は自治体ごとに違ひます。一番小さい自治体は、人口 190 人の東京の青ヶ島村。私が勤めていた横浜市は 360 万人。**もし村の自治基本条例を私が作るのなら、困ったことがあったら、みんなで集まって話し合おうよ。というのが、おそらく青ヶ島村の自治基本条例だと思ひます。**困ったらみんなで話そうよ、顔をつき合わせて話そうよというのが自治基本条例。それは青ヶ島という 190 人の村の基本的な憲法、ルールになりますね。

横浜のような 360 万人の町だと、みんなで会おうとしても無理です。町によっては、都会、住宅ばかりの町もある。そうじゃない町もある。町ごとに違ひます。従って、**この小田原でどんな自治基本条例を作っていくのかというのは、小田原で考え作ることにになります。**条文を作るだけならば、それらしい自治基本条例の条文は、色々な町の条文を集めればもうある程度出来ている。私の本を買えば 1 週間で出来きる。本を読まなくても 2 週間でできる。それくらい、インターネットで集めれば簡単に条文は出来るのです。しかし、それはこの小田原、或いは青ヶ島に相応しい条例ではないのです。**町の人たちが、行政、議員さん、住民。町の人たちが全員で考えて、決めないと生きた条例にはならない。**今日はそのためのキックオフで、今後、どの町でも標準装備になると考えています。

**自治基本条例とは、どんなものか、2 つの考え方があります。**

考え方の違ひがどう作るかに関係します。**かつての自治基本条例の考え方は、簡単に言うと、お役所や議会が悪いことをしないように、監視、コントロールをしようとする考え方でした。**よく自治体の憲法と言われます。憲法という言葉はすごく誤解をもつと思ひまして、私はいつも言い直しています。憲法とは何か。憲法は、フランス革命 1789 年に出来ました。なぜ憲法ができたか。国王が、勝手に市民を逮捕する、市民から勝手に税をとる。それでは困るといふことで、市民の権利を守るため、国王が勝手に市民を逮捕したり、市民から税金を取らないように市民の権利を決めて、国王が勝手にするのはノーとしたのがこの憲法。

国王が、市民に干渉しなければ自分達で幸せになるよ。という考え方が憲法の由来。行政の専横から国民の自由を守るということが憲法の由来。そういう自治体の憲法を作ろうとすると、そこに出てくる項目は、例えば、「地域のことは地域で町を作っていこう」ということではなく、それは書くべき内容じゃ無くなってしまふ。地域コミュニティを大事にしようよということも、書くべきでもものでは無くなり、お役所と議会をコントロールすることを書けばいいというのが、かつての自治基本条例の議論でした。

**しかし、今は変わってきています。政府、行政、議会には、本来の存在意義、市民の為にがんばる、市民のために存在しているというそもそもに戻ってもらうことが重要になってきている。同時に、市民や地域が様々な場面で力を存分に発揮してみんなで町を作っていこうよ。という考え方が、最近多くなってきています。**今までの考え方がバージョンアップされて、更に地域、市民も頑張るといふ、みんなが元気で頑張れるようにする仕組みを作ろうよという考えに変わってきています。地域のこと、地域コミュニティのことが、自治基本条例に書かれるようになってきています。自治基本条例は、お役所のこと、議員さんのこと、地域での活動や暮らしのことを書くのが自治基本条例となってきました。

私は、まちを作るための道具と言っています。条例が道具？でも条例は、何かをするための手段です。うまく使える、使える道具にしようよ。という風に考えています。憲法論で言えば、昔の憲法ではなくて「町の憲法」「みんなの憲法」という風に考えていったらと思っています。

では、**なぜ自治基本条例を作るのか。**という話に移ります。いろんな理由があるが、さきほどと同じで**私達の暮らす町が、これからどうなっていくのかという観点から考えればいい**と思います。私達の暮らし、生活がどうなっていくかというところから考えた方が、有用な道具になります。切り口の 하나가、地方分権。地方分権とは、実は第3の改革と言われている。

一番目の改革が明治維新。坂本竜馬、勝海舟、西郷隆盛などが活動した時代。どう変わったかという、小田原の皆さんには分かって頂けると思いますが、それまで幕藩体制で、藩が一つの国だった。藩ごとにお金も言葉も違う。先日、白神山地に行ったが、津軽と秋田に分かれていた。同じ地域でも言葉が違った。まさに明治維新までは、国が日本にたくさんあってそれを統一したのが明治維新、天皇主権というのが第1の改革。

そして第2の改革が戦後改革。戦争に負けて、天皇主権から国民主権の国になった。

それに変わる第3の改革と地方分権はいわれている。国民主権の戦後改革から、地域分権の今の時代に何が変わったかがポイント。第1の改革だ2の改革を通して、今までで、変わらなかったことがある。何か、**国が一番上、県、小田原市、住民がいるという縦構造は、天皇主権、戦後改革でも変わらなかった。**国民主権に成って何が変わらなかったかという、2000年地方分権まで、機関委任事務という仕事があった。国の仕事を県知事や市長がやっていたという仕事が2000年まであった。国が考えるから、それを手足となって県知事市長さんがやってくださいという仕事があった。県は7割から8割が国の仕事。市は4割が国の仕事をしていた。困ったことがあったら、市は県に相談し、国に相談していた。これが2000年まで。

**地方分権で何が変わったかのかがポイント。住民が上にいて、国、県、市という構造に変わった。これが第3の改革と言われる地方分権。今まで国の仕事を無くして、自分達の仕事として市はやり始めたというのが第3の改革。**例えば、市は県に相談しようとしても、国の仕事は国際問題。県は広域的なことをする。身近なことは市がやりますと仕事を分けた。仕事を分けると地域のことは市でやります。今までのように国や県に相談しても答えが返らなくなった。地域で、市は市として、自分達で考えていかななくてはいけなくなった。**市は、市役所、住民のみなさんと一緒になってこの町どうすると考えていかなければならなくなった。その為に、どんなルールで考えていったらうまくいかなと問われるようになって、そのルールを決めましようとなったのが自治基本条例の背景です。**最近の縦系列から、横系列に変わったということが、自治基本条例の背景の一つ。そのルールを考えていかななくては、いけ

なくなった。

**もう一つ、人口減少や高齢化が進んでいることが問題。**日本の人口は、戦後から右肩上がりに人口が伸びて来ている。2004年（平成16年）が、日本の人口のピークだった。歴史始まって以来の人口で1億2779万人だった。このときから人口が減っていて、**50年後にどうなるか**という、この人口が8900万人に減ります。**約3800万~3900万の日本の人口が減る。**なぜなら、赤ちゃんが産まれない。女性一人が赤ちゃんを産む数は1.31人。2人以上いないと人口が減ります。地図で見ると、九州、沖縄の人口が1300万人。四国が400万人。中国地方が800万人。これで2500万人。ここまですでもまだ2500万人で3800万人にならない。中国、四国から向こうの全人口を合わせてもまだ足りない。そして、兵庫県から大阪府の一部まできて3800万人になる。**大阪から西に住むくらいの人数がいなくなる。これが日本におきることです。**小田原でも人口が20万人を切っていて、どんどん人口が減っていく。その中で、50年後は、高齢化率は40%。10人に4人が高齢者というわけです。子供がどんどん減り、子供達の仕事といえば、非正規雇用が多くなってきている。非正規雇用とは、年をとっても給料が増えないということで税金も増えないということ。人口減少により何が起るかという、まちづくりでいえば税金が入らない。3800万人分税金が減る。支出はどうか。高齢者化率40%とは税金を使う人が増えるということ。そういう町にこれからなっていく。そして建物は、次々に建替えが必要になる。維持するだけでもお金がかかるという大変な時代がやってくる。これは避けられない。その中に私達はいるのです。**私達は、それに対して、どういう町を作るか。道筋をつけていくかを示す責任がある。そういう時代にいるのです。**こういう時代の中で、私達は、町、地域をどのように作っていくかが問われている。その時のルールが、どんな風に町を作っていくのが問われていて、そこのスタート地点にいる。いくつかの選択肢があります。収入が減るなら税金を増やすという選択肢もある。北欧では、収入の50%を税金として納める。そういう選択をみんなで決めればよい。それで、今までのサービスを維持しようという選択。例えばある町で市の職員をリストラするとしたらどうか。600人の職員を50人にしたらいいじゃないか。そうすると人件費が減る。町でそういう決意をすればそれも選択。それでもいいですが、もし、火事になったら自分達で消すという覚悟がないと、600人を50人に減らせない。しかし、**日本はそういう選択はしないと思う。どういう選択をするか。**日本は原則に戻っていくと思う。**今まで人任せであった部分を、地域のことは自分達で決めていこうよという自治の原則。**もう一つは民主主義の原則。町のこと、共同体のことを我がことのように感じるのが民主主義。**共同体のように町のことを考え、行動することが民主主義。だからこそ、みんなで話し合って知恵を出し合う。自分勝手なことを言っていたらいけない。**その原則に戻り、みんなで町のコトを自分のことのように考え知恵をだしていこうよ。そういう選択を私は、日本はすると考えている。それを分かりやすく、私は野球は9人でやろうよ。と言っています。

**大事なことは市役所だけではないということ。市役所も大事な政策主体ですが、議員さん、市民の人、企業も含めた自治体のメンバーでそれが野球の9人なのです。**かつて2000年までは、住民はサービスを受けるだけという考えが主流でした。役所だけ、内野の6人で野球をしていた。機関委任事務は議会も行政も手がでなかったが、それで済んでいた。バッターが強い打球を打たなかったので行政だけで仕事をしていた。だから外野にいた議員さんや市民は、あまり出番がなかった。後ろにいて、しっかりやれよと声を出すという状態。ところが今は、打つ球が強烈なので外野にどんどん飛んでいく。守っている議員さん、市民にどんどん飛んでいく。議員さんはイチローでチームを引っ張り、レーザービームで本塁タッチアウト。とても大事な役目になった。みんなで、行政、市民、議員と協力していく。野球はポジションをしっかり守ることであるように、それぞれの役割がある。ライトの役割はぼっと立っているだけでなく、内野ゴロでも、ボールがそれでもいいような位置に移動して守らなければならない。それぞれのポジションをどう守るのかをしっかりと書くのが、自治基本条例。ふらふらボールが上がって、内野と外野の間にボールが落ちることがある。ライトの守備範囲はここまでと書くのが自治基本条例。**ボールをとる時にはマイボールと声をだそう**

**というルールを書くのがこの条例。みんなで確認して身につけながら、やっていこうよということが、自治基本条例だと私は考えます。**

自治基本条例はいらない、地方自治法があるからということと言う人がいる。これは、縦系列がしっかりとあったときに作られた法律。**ピッチャーと本塁の間は18mないとダメ。塁間は27mないとだめと書いているのが地方自治法。どんな風に野球をやるかは書いてない。**どんな野球をするかも、その当時は国が考えていた。ですから地方自治法は大事な法律ですが、空白がたくさんある。特に野球のやり方についての空白がいっぱいある。それを埋めていくために、それぞれの町ごとのルールを作って埋めていく。これが自治基本条例。青ヶ島村と小田原と横浜では野球の仕方が違う。選手もバッターも違う。4番バッターに、強打者をおくか足の速い選手をおくかというルールを決めるのが自治基本条例なのです。

自治基本条例は、どんな内容なのかというのを模範例、典型的な例を書いてみました。どんな内容かという、だいたい30条くらいの条文になる。主な項目をみると、前文があり、この町をどんな風にしていく、どんなことをしていくかを書くのが前文。次が、基本事項。目的です。ここがポイント。骨格になるので中身が変わって来ます。お役所をすればそれでいいのか？みんなで野球をやればいいのか？この条例の位置づけで、みんなで野球をやるための共通ルールにもなります。誰が自治を運営していくのかが、まちづくりの主体ということ。まちづくりという言葉をよく聞きますが、まちづくりとひらがなで書いています。誰がまちづくりの主体なのか。

漢字の街とひらがなのまちの違い。特に法律で決まっているわけではないが、一般的には街はハード。建物、道路などを街といっている。ひらがなのまちは、ソフトのまちも含める。歴史・文化・人と人との触れあい。これを含めた物がひらがなのまち。その両方があるとまちを作っていく主体はだれなのか。今は建物があるだけでは満足しない。歴史文化人と人のふれあい。安心して、こうゆうところで話ができる安心して暮らせるまち。ふれあいのあるまちに人は魅力をもっている。人口減少の中で暮らしやすいまちに人は移っていく。まちづくりを競っている。競争しているのが都市間競争。漢字の街は、誰が作ってひらがなのまちは誰が作るかということ。建物は役所が予算をつける。ひらがなのまちは市民、行政、議会、NPOなど、まちの構成員みんなで協力して作っていく。街という漢字をじっとみると面白いことに気がつきます。土が二つ重なり建物になり、行政が作るかのように挟んでいます。あたかも行政が建物をつくる街というイメージが湧きます。建物を行政が作っている。そういう街。

しかし、みんなが住みやすい、いいなと思うまちは、野球の9人で作っていくということになると思います。まちをつくる原則の4つを書いています。

まちを創造する仕組みとして、情報を公開する。情報がなければ一緒につくりようがない。みんなで作るのだから、情報公開が大切。行政にとってはハードルが高い。政策過程に積極的に市民が参加するという。意見を提出するような、まちづくりに市民が積極的に参加する仕組みです。

**役所が市民の為という原点に戻り、仕事をするということを条例に書くことが大事。**市民のほうに向いて、市民の目線で行政はやってほしいという思いを書く。**議員さんも市民があってこそ議員。市民の目線で意見をもっと聞きながらということを書き。市民の活動。市民も主体性、自主性を活かしてまちをつくらうということも書く。**

協働のまちづくりでは、参加と協働の違いがポイント。政策過程における市民の参加とは、市民が主体的に行動するのが協働。参加は、参画という言葉になってきている。どう違うか。今日のテーマとは違うが、違いは、**参加は一般的には決まったことに参加することを参加。参画は、最初の計画段階から一緒にやっていこう。ポイントは、主体は誰かということ。主体が行政で、行政がイニシアチブをとることで、市民が途中から加わるか、最初から加わっていくかが参加と参画の違い。**大事なものはイニシアチブは役所ではあるが、そこにどう市民が関るか。でも、決まったことに参加してもつまらないと思う。

では、**協働とは何か。行政も主体、市民・NPO、自治会も含めてお互いが主体。お互いが主体とは、市民も公共の主体と位置づけようということ。**2000年までは、市民は単に

サービスを受ける人、外野から文句言う人。それだけでは町が持たなくなったときに、市民は、主体として自分達の活動を伸ばして行ける仕組みをつくったらどうか。それが協働のまちづくり。条例の中身は、このようなことが主に議論される。**当たり前のことを、この町ではどんなふうを実現していくか。ルールとして取りいれていくのか。それが議論のポイント。**作り方が決まると町によって内容も違ってきます。青ヶ島村は困ったらみんなで話そうよが青ヶ島村の自治基本条例。小田原ではそれがどういうものかということ。

**第2原則は9人で作っていくということ。**役所でつくるのは簡単です。それではみんなのものにならない。みんながこの町が大事、町の人達、お役所も議員さんも含めてみんなで我がことのように大事に思っていくこと、考えること、つくっていくことが大事。大変なことだけれども、これからの10年20年30年後のまちが厳しくなっていくことへのスタート。スタートからしっかりとみんなで作っていくことが大事。

**第3原則は、作っただけではダメ。「動いてなんぼ。」「実行してなんぼ」徐々にだけでも、みんなが変わっていく。行政が変わっていくことが大事**だと思います。作ったあとに徐々に効いてくるのが大事。

市民が気をつけることは、この自治基本条例というのはよく誤解される。条例だから条文をつくろう。条文の作り方、形式に目が行く人がいる。そんなことは役所にまかせればいい。**大事なのは条文作りではなく、どんなルールをつくろうかということが大事**なのです。役所の人は地域に出て下さい。そういう町であってほしいということを決めるのが、自治基本条例。条文に書くのは専門家がすればいい。条文作りではなく条例づくりにすることが大事。

**それから野球の9名のメンバーを大切にすること。**作り始めると自分だけの世界に入ってしまう。9名に、その人たちに常に配慮しながら作ること。その人達が何を考え何を悩んでいるかを考えながら作ることが大事。常に聞きながら作ることが大事。自治基本条例で何をつくるのかということなんです。この条例はまちの文化、小田原というまちの文化です。どんなまちをつくろうかという文化。このキーワードは、まちのことを我がことのように考える、民主主義の原則に戻ると思います。地域のことを自分達で考える。町内会に任せた、お役所に任せたから知らないよではない。役所もまちのためと考えて行動する。そういう文化のスタート、そして条例をつくる。この条例によって変わるのが、まず役所。ニセコで何が変わったか。まず情報。ファイルを共有ファイルにして情報をみんなで使えるように変わった。予算書も市民の家庭に分かりやすいものをつくり配った。まず市が変わる。それによって町が徐々にかわる。共有すること、情報をみんなですべて使っていくという仕組みに変わってきた。

しかし、**条例を作ったからといってすぐ変わるものではない。10年、20年、30年後。人口が半減するのは50年後。まだ時間がある。今から少しずつ準備をしながら、次の世代に道筋をつけていくのが私たちの役割だ**と思う。そのルールになるのが自治基本条例です。ですから大いにみんなでも議論して一緒につくろうではありませんか。みんなのルール。これからの小田原のまちのルールです。それを一緒に作ろうではありませんか。自治基本条例とはそんなもので、そんなに難しい話ではなくわかりやすい話だと思います。一緒にやりたいと思います。

以上です。