

ふじみ野市自治基本条例市民検討組織基調講演

「自治基本条例の考え方について」

講師 立教大学コミュニティ福祉学部 准教授 原田晃樹氏

平成22年10月29日（金）午後6時半から8時半

ふじみ野市役所 本庁 大会議室にて

立教大学コミュニティ福祉学部の原田と申します。今日はスライドを使いながらお話しさせていただきます。今ご紹介頂きましたように私は地方自治、行政学を専門としています。直接行政法など条文、法律が専門ではありませんが、いくつか策定にかかわった経験がありますので今回お招き頂きました。公募でこれだけの人数で策定をするというのは前例のない取り組みであると思います。今日の講演にあたりまして、最初は面白おかしい話がいいたいかとも思ったのですが、皆さん限られた時間の中で真剣にお越し頂いているように感じましたので、少し分かりにくい、小難しい話になるかもしれませんが、ご容赦願います。この話の中で一箇所でも二箇所でも参考になることがあれば幸いです。

P2

さっそくですが、今日はお話ししたいことが大きく分けて四つあります。一つ目は、自治基本条例は何の為に作られるのか、他市事例を見ながら確認をすること。二つ目は、自治基本条例の策定が求められるようになった背景をどう考えればいいのか。三つ目は、少し具体的に自治基本条例をどういうポイントで作っていけばいいのか。最後にどういう作り方をしていけばいいのかということです。配布資料は分厚いですが、今日話したい核心は一つ、それは自治基本条例の根底理念というのは参加と協働に行き着くのではないかということです。今更という気もしますが、今の自治体を取り巻く状況をみていくと、参加と協働が形骸化しており、そうならざるを得ない傾向におかれているということもあります。どの領域においても、市民の意見がきちんと反映される、市民が常に行政の仕事を監視できている、市民がやりたいと思った活動がやりやすくなる、そういった部分をどの分野でもきちんとルール化して尊重していくような仕組みが今の自治体には求められているのは無いかと思います。それを機軸におきながら議会の役割、行政の役割を考えていく必要があるというのが今日の私の発言の趣旨です。

I 自治基本条例は何のために作られるのか？

P3

自治基本条例が必要とされるいくつかの理由について色々と解説本がでていますが、一番でてくるのが地方分権だから作ろうという話です。規制緩和、小泉政権での三位一体改革、補助金の一部が一般財源化したなどがありました。加えてふじみ野市では合併してスケールが大きくなったこともあります。つまり大きい受け皿になったのだから、それに

ふさわしいルールが必要となったわけです。

P 4

二つ目は、新しいコミュニティを作っていくことが必要で、それを条例で担保しようという説です。

P 5

もう一つは「そもそも論」。これは解説書によると、そもそも政府の権限は市民から信託されているのだからそれを明文化する必要があるというものです。ただ、どれをとっても、今切実に自治基本条例を作らなければいけないということではないんですね。分権一括法は10年前のことであるし、コミュニティが形骸化しているという話も今から何十年も経っています。信託論も、実際にはそうなってはいないんです。いずれも積極的な動機にはならないようです。

P 6

一般的には、他自治体が作っているから作ろうという実情もあるようで、東村山市の調査で今年4月現在で203の自治体で策定しているという結果がでました。これは全国約1700ある自治体のなかで、8～9団体に1団体が策定しているという事になります。

P 7

一見少ないように見えますが、国の法律に基くものでもなく、自治体独自の判断だけでみな作っているということは、ある意味策定ブームと言えるでしょう。ただそれもありで、自治基本条例を作って不利益になることはありませんし、作っても実態は変わらなかったという自治体も多いようです。問題は、作って何に活かすかが大切なんです。

P 8

ゼロベースで制度設計などをみんなで作る、市民参加で作っていくことが大切という話もありますが、それだけでは作りっぱなしになりかねません。それよりもどういう価値をこの40人で共有できたか、それを具合な施策につなげるかということ議論できたかが大切です。そのためには、ただ「自治体は積極的に活用しなさい」ではうまく回りません。なぜなら自治基本条例は活用しにくい条例であるからです。

P 9

一つは、よく自治体の最高法規と言われますが、自治基本条例は理念や価値条例なので、抽象度が高く、具体的な施策に結びつきにくいところがあるからです。実際の市の仕事というのは既に有るわけで、カチツとした法体系が既にあるなかに、上乘せをして、後から価値条例を作るわけですから、自治体任せにしたのではなかなか活用しにくいわけです。二つ目は市民の意見は結果が分からないところがあるためです。たまたま40人の結果がAとなったとしても、日が違えばBとなったりすることもあり、今の行政ができることとかなり乖離した結果になることもあります。その場合、その乖離をどう埋めるのかという問題があります。勝手に作るというのでは自治体がついてきません。もう一つは、作り方のマニュアルがあるわけではないという点です。マニュアル本はあるけれど、ふじみ野市は

5条でおしまいというやり方も可能なわけです。条例をどう活かすかということも白紙の状態です。どの部分をどう活かすかということ、すでに今各部署で仕事をかかえている職員に新たに提案させるというのは相当無理な話になります。

P 1 0

そこで、市民がこの条例をどう活かしたいかという視点をもつことが大切なんです。色々あっていいと思いますが、ひとつの重要なポイントとなるのは参加と協働です。参加と協働というものを市のあらゆる施策や計画の中でどう具体化していくのか、それが大事だということをきちんときめておくことが自治基本条例の大きな役割になります。参加と協働ってというのは10年前や20年前の手法ではうまくいかなくなっているんですね。参加と協働をどう具体化・実行あるものにしていくのか、そのためには理念をどうおくかということを考えていく必要があります。

Ⅱ 自治基本条例の策定が求められる背景

P 1 1

ではどうして参加と協働が今大切なのかということですが、結論からいうと要は自治体単独では社会の問題を有効に解決できない、問題解決能力がないということです。この状況の中で今までのやり方でいくら参加や協働をしても我々の意見は通らないということになってしまいます。

P 1 2

象徴的なのは公共サービスの多元化という現象です。具体的には、アウトソーシングと言いまして、今まで行政がやっていたサービスを民間に任せるというやり方が非常に増えてきています。一つは、指定管理者制度と言いまして、公共施設を清掃とかメンテナンスだけでなく、利用許可を出すなど、全部丸ごと任せるという仕組みなんです。一部の業務委託を含めると総務省の調べですが、大体都道府県だとほぼ100%が民間に委ねているという結果がでています。

P 1 3

それから、その内訳なんです。地縁団体とNPOを合わせると全体の4分の1を市民が担っているんですね。そして全体の6分の1は企業関係が担っているということです。ですから、自治体の施設であっても自治体が管理運営するのではなくて、民間企業や市民活動団体も公共サービスの供給者になっているという実態があるわけです。

P 1 4

委託ということになると、民営化の割合は、庁舎管理などの定型的な業務では、都道府県では9割近く、市町村ではだいたい3分の2の割合です。国政レベルですと姉歯問題で話題になった建築確認や、違法駐車を取り締まり、山口県では刑務所の運営まで民営化をしているところもあり、ほぼ例外なく色々な主体が公共サービスを担うということになっているわけです。

P15

さらに対人サービス系（医療 介護保険 保育）では、4割以上を営利企業が担っているわけです。介護保険では、まず判定をして、ケアマネージャーやソーシャルワーカーにつないだり、実際にセンターに相談に行ったりするわけですが、それが直営だったり民間化されているところも多いようです。在宅介護にもいろんな事業者が参入してそれで1つのパッケージを作っているわけですね。そうすると、何か不満や苦情があった時、それを何処に言えばいいのか、というのが問題となります。いろんな主体が入ってサービスを競い合うというのはいいのですが、全体をマネジメントするところが、介護保険の場合は保険者である市のはずなんです、市がすべてをコントロールすることは不可能ですし、制度上必ずしもそうになっていないわけです。契約する時は、何をしてもらいたいかということを書き書くのですが、逆に言えば事業者は書いていないことはやらなくていいわけです。

P16

こういう流れというのは二つの価値に基いていると思います。一つは財政難です。できるだけ同じサービスであればできるだけ安いところに任せたいという考えです。もう一つは、よくガバナンスという言葉で行政文書に書いて有りますが、多様な主体でサービスを担うということが望ましいという価値観があるのではないかと思うんですね。それが分権社会の姿だという文献がよくありまして、これが鳩山政権の目玉であった「新しい公共」という考え方になるものです。

P17

これは総務省が作った図ですが、「新しい公共論」とは、行政の役割はここまで（一番左下の白抜きの部分）で、企業や市民が担っている公共サービスもあるわけなので、いろんな主体で公共サービスを担っていかうという考えです。ただ、ここでの問題は市民や企業はどういった積極的な理由で公共を担うのかという点が根本的に欠落していることです。

P18

経済学の制度選択論で「政府の失敗論」というのがありますが、要は「小さな政府を目指せ」ということなんですね。要は政府に任せていたのであれば失敗が多いので、その分市民や企業に肩代わりしてもらおうという考えなんです。政府の規模を小さくしていくべきだと、そして後は自由競争の中でやりたい人にやってもらうほうが望ましい社会になるという考えです。これも一理ありますが、果たして今の社会が小さな政府になっているのかということが問題です。一見サービスをどんどん外部化して小さな政府を目指しているだけで、実はそうになってはいないんです。政府はどんどん予算・人員をカットして、後は隙間を誰かが埋めてくれるという考えですが、こうすると行政組織の規模、予算も減らないとおかしいですね。そうでなければ小さい政府とは言えません。

P19

公務員の数は、総務省のグラフによると、いついつ何%を削減するという数字が義務付

けられているので、その甲斐あって15年間で40万人以上減っているのです、一見すると小さな政府のようですが、

P20

20年のスパンで政府の予算から見ると、先ほどの表は自治体の予算がピークに達したところ（平成7年頃）から見ているわけですが、そもそもはバブルの頃（平成4年頃）を水準としているので、全く小さな政府になっていないことが分かります。公共事業を削減する時に、補助金をカットする代わりに借金をして、後の尻拭いを交付税にするようにしたものですから、この20年で借金と箱物が増えてしまった。これを正常な値に戻しているところなんです。介護保険で言えば保険者であるふじみ野市が事業者報酬を与えているように、政府はサービスを提供するのではなくて資金を出して誰かにやらせるという仕組みになり、政府の役割が変わったにすぎないということです。それは小さな政府とは違います。実際は政府の役割が変わっただけです。つまり、保険会社をちゃんと運営するとか、不正がないように監督するとか、サービスが過不足ないように調整するとか、マネジメントするというような役割がより強く求められてきたわけです。ですから、「小さな政府論」では、政府や自治体はアウトソーシングをしたら後は何もしなくていいということではなく、しかも我々はサービス提供者が多元化しているなかで、ふさわしい行政サービスはどうあるべきか、あるいは我々の意見がどう反映されるのかという点が益々言いにくくなってきているんです。その場合に大きな問題は二つあります。

P21

1つはアウトソーシングが進み、公的責任が拡散しているということです。これを防ぐには、競争入札で一番安いところに任せるということではだめです。そのことで、事故発生、生活のリスクなど色々なリスクが社会に生じているわけです。そのことを是正しようと思えば、事前にその業者について調べたり、こまめに書類をチェックしたりする必要が出てくるので意外とこれがかたまたまお金がかかるわけです。そのためには、どうしたら市民の意見を反映したしくみを作ることができるのかを事前に考えておく必要があります。きちんとしたルールに則って個別の仕様書を作り「事故が起きたら責任を取れ」と書いておけば手続き上問題はないのですが、想定外の問題が起きた時のリスクを包括的にコントロールする仕組みが今のところないんです。今の自治体の法制度は自治体がすべてやることを前提とした指揮命令系統は書いてあっても、誰かに委ねた時のマネジメントのルールが書いていないんです。それを意識的に作らないとこの問題はなくなりません。

P22

コストカットによるつけは誰かがかぶっているわけで、公務労働でのワーキングプアの発生やサービスの低下というリスクを放置しておいていいのかということもあります。

P23

もう1つの問題は、市民活動団体や町会などの地域貢献活動をタダ働きにしておいていいのかということです。ボランティアで支えられている団体は、間接的なコストがかかっ

ています。社会的貢献度が高いものは、市場取り引きに委ねるだけではダメで、一定程度持続可能な活動にするような公的基盤が必要だという視点が、「新しい公共論」には抜け落ちているように思います。行政負担の市民への転嫁ということの結果ですませているのか。これには市全体の方針として基盤をきちんと作ってほしいという合意が必要です。

P 2 4

今までの仕組みでは不具合が生じてしまうので、みんなで支えていくために、我々がきちんと監視できる仕組みや意見が言える仕組みが必要、もう一つは自分たちがやってみたいと思える環境が必要であると思います。だからこそ参加と協働という理念をもう一度きちんと捉えなおし、自治基本条例の中の理念としてうたってほしいというのが私の考えです。

Ⅲ自治基本条例の論点

P 2 5

そこで市民の意向をどのように市政に反映させるかという視点ですが、まずは言った事に対してきちんと返ってくることと、誰に対しても平等で公平に開かれているという仕組みを作ることが大切です。声が大きい人の意見だけが通り易くなりがちですが、「声なき人の声（言いたくても言えない人の意見）」を拾うことが大切で、いろんな意見を聞いた結果こうなりましたということを示すことで信頼関係が成り立つわけです。

P 2 6

もう一つは、行政がどうしてこういう判断をしたのか、その基準や根拠を見ようと思えば市民が見られるという環境を作っておく必要があります。ここに継続審議となった地域主権一括法案の中の、保育所の居室面積基準を緩和しようという例を載せたのですが、この基準を緩和しても保育園の数を増やしていこうという考えもあれば、この基準を維持して保育の質を守りますという考えもあります。分権化すると見えにくくなるのですが、明確なコンセプトを元に判断をしたということが見えれば我々の理解の仕方も違ってきます。知ることができるようにすることが大事なんですね。

P 2 7

二つ目の視点は、市民が持続的に活動していく為には、お金だけではなく、誰もが頑張ろうという気になるようなしかけが必要だというもので、そのための市としての基盤を作る必要があると思います。一例ですが杉並区で、年間 750 万円 3 年契約で高齢者用公民館の運営を NPO や市民団体に任せようということをやりました。ここには二つの価値があります。それは館を効果的に運営してもらおうということと、もう一つはそこを拠点としていろんな団体を育てようということです。すると請け負った業者はそこを事務所とし、いろんな人を巻き込む為に地域との関係性を作ろうと努力をしまし、それを見て、他の団体が自分達も頑張ろうという気持ちになってもらうきっかけになったという事例です。つまり何の為にアウトソーシングするのかについて共通理解をもっておくことが必要です。

P 2 8

参考として、イギリスの調査をしているのですが、イギリスではコンパクト（協定 協約）という協定書を政府と NPO の代表が結びました。それをベースに各自治体の代表と NPO の代表が協定を結ぶという動きが 9 割くらいに上りました。コンパクトには、お互いが対等な関係であるとか、尊重しあうということのほか、政府は NPO の発展のために、資金提供の責務を負うという事が書いて有ります。

P 2 9

そのために、LSP（自治体ごとの協働組織）が合意したことを市の将来計画にのせないと補助金をやらないと政府が脅しをかけたので 5 年くらいでほとんどの自治体でこの LSP が作られました。これは明確なルールをつくって運営しているという事例で、日本ではここまでいなくても、前段階の考え（P 2 8）はまさに自治基本条例と同じで、いかに市民と行政との関係を規定するかが大切で、その上で議会や行政の役割がでてくるわけです。

P 3 0

自治基本条例を市民がどう活かすかという視点で今の二つをベースに、必要な項目を入れ込んで行けばいいと思います。ここ（議会・行政の役割）を先に議論してしまうと総論的になってしまいます。当たり前のことを書くにしても、一定の明確な価値や理念があって、それを実現するうえでこの項目は外せないという方法で考えたほうがいいと思います。まず何を指すのかということを確認する必要があると思います。

IV自治基本条例策定のポイント

P 3 1

やってみてわかることですが、議論する前に考えるのは難しいと思います。自治基本条例には答えがないので、話し合いのなかで論点を明らかにし、作りながら考えるということも意外と重要です。

P 3 2

また、作った後、こういう場面で活用したいなというのがあるとすごく活きた条例になると思います。

P 3 3

三重県の伊賀市では平成 1 6 年に合併した時に条例の第一号で自治基本条例を作りました。そこで目指したものは、住民が地域で自主的に意思決定をし、そこでいろいろ活動ができるような合意形成・コミュニティの仕組みを制度化することでした。自分達の条例を根拠に制度化したいということで、小学校区を単位に協議会を作り、まちづくり計画を作り、そこに盛り込んだ事業について予算がおりにするようにしました。結果として、協議会が機能している限りは自治基本条例が活用されているというしかけを作ったわけです。

P 3 4

もう一つは、策定委員としてかかわった越谷市で、行政と市民の代表が進行管理できる

組織を作りたいという意見を出したのですが、何を検討するかがあきらかでないという理由で議会で否決されましたが、できるだけあとのことを考えて作ることは大切だと思います。

P35

三つ目は市民の関心を喚起するということですが、人口10万人のふじみ野市の中で、たとえ100人集まったとしても、民主的な正当性があるわけでもなく、あくまで一部ですから、そういうところで計画を作っているのかという問題は常にあります。しかし、AとBの意見がでてCとなったとしたら、CはAとBを包含していることになり、それぞれの意見を尊重して作ったということは一定の重みを持つと思います。それに加えて、「声なき人の声」などできるだけ多くの市民の声を取り入れる手続をとったということが大切です。

P36

越谷ではPRのために、いろんな学校や地域協議会をまわって寸劇をやり、かなりの理解を得られました。

P37

結論ですが、他市の事例をみることは大切ですが、すべての条文がふじみ野市に当てはまるものではなく、いいところをつなぎ合わせれば一日でもできるでしょうけれど、それでは作りっぱなしになってしまいます。何を指すかを明確にし、そして必要な情報は何かということを考え、コンセプトを明確にし、それに必要な条文をのせていくことが大切であると思います。つぎに、総合振興計画と違い、策定活動は地味な活動になります。三つ目は、公募市民の手でフリーハンドで市の基本的な方針を作れるという機会はこれを逃すとまずないでしょうから、他市の条例にあまり捕われず、5条や6条でも自分たちの目指す価値が盛り込まれていればそれでもいいと私は思っています。皆さんの意見を取り入れながら良いものを作っていただければいいなと思っています。以上で私の話は終わりとさせていただきます。

【質疑応答】

- 自治基本条例を作ることが、最終的には誰かにいいところ取りをされてしまうのではないかと。
→作りっぱなしにならないように、条例をどう活かしていくかということを議論していくことが大切です。
- 自治基本条例を市民だけが作るということは議会軽視にならないか。
→議会でも行政でも市民のために守るべき価値というのはみな共通しているはずで、その中で、ふじみ野市としてはこの価値を大切にしようと条例で定め、これを議会が審議し議決されて条例となっていくのであれば、議会軽視とはならないと思います。議決事項を条例で決めたりするとしたらこれは越権行為になりますが、自治基本条例は具体的な議会の権限を侵すものではないということです。
- 自治基本条例が「自治体の憲法」と言われている点に分かりにくい。
→厳密な意味で憲法ということではないと思います。自治体の法体系の中で、最上位に位置するということの比喩的表現としてとらえたらどうでしょう。数あるほかの条例のなかでも、他とは違う価値を誇るものとして位置づけ、その後に別の条例を制定していく時には、自治基本条例で定めた理念と合致するかフィードバックしたり検証するためのツールと考えています。
- 将来に向けての条例作りをしたいと思っているが、若い世代の意見を取り込む方法にはどういったものがあるか。
→「声なき人の声」も踏まえようとする視点はとても大事なことです。越谷では具体的には中学校や高校で時間をとって話をさせてもらったり、市民活動センターで若者の向けの講座がある時につなげて話をさせてもらっていたようです。いろんな人に知ってもらうという努力は必要だと思います。
- 越谷ではどのくらいの割合の市民が参加したのか。
→青年会議所や地域別団体、業界別団体、学校など一回の懇談会や説明会に20人～40人でした。
- 市議会との関係
議会とは行政の仕事をチェックする機関ですが、自治基本条例は市政運営の全体的な方針を定めるもので、それは行政でも議会でも通じる考えであるはずですから議会を拘束するものではないと思います。
- 伊賀市の住民自治協議会と議会との関係について
→それまで町会などに個別に支払っていた補助金を、住民自治協議会にまとめ、自分たちで使い方を決めなさいとただで総額は変わっていないはずで、これはあくまで市全体の予算の中の一部であり、その枠内での裁量ですから、議会の意思決定を拘束するものではありません。市民でも議会でも行政でも、こういう考え方で市政を考えていくという方針を定めたものが自治基本条例であると考えていますので、これをきつ

- けに議会は議会の役割を果たしてもらいたいと思っています。
- 検討組織の中に職員や議員はいるのか。初めから入らないようにして集めたのか。
 (事務局) 現在は非常勤職員の方が一名います。あくまでも市民の立場で参加されるのであれば受け入れる予定でいましたが、議員にしても職員にしてもそれぞれの立場上難しい問題があるので、職員については、職員としての組織を立ち上げて市民の組織と一体に活動していけるような体制を検討中です。
 - 検討組織に議員を入れなくていいのか。
 →入れないほうがいいでしょう。特定の会派だけを呼ぶとバランスを欠くということ、そして議会の役割は公式な場で条例を審議し議決することですから、市民検討組織の場で議員が議論をするというのは、私人として参加するとしてもあまり好ましくないことだと私は考えます。
 - 藤沢市では自治基本条例案が上程されなかったことを踏まえての質問。議会で上程され継続審議となったり、修正案が出されるという背景について。また検討段階では住民自治ベースだったのに、条文を作って上程されると団体自治的な話になってしまうケースについて先生の考えは。
 →議会の対応についての問題はよくわかりませんが、こういうことを議論したということきちんと報告することが大切なのではないかと思います。フォーマルに条文をフルセットで盛り込んでいくと結果として団体自治的になってしまいがちになります。だからこそ意識的に住民自治的な要素を取り入れてそれをどう活かすか、単に住民投票条例という規定を入れるだけではなく、もっと日常的に参加や協働を動かしていくことを見据えた上で策定することが大切です。条例はスリムでいいというのもそういう趣旨です。
 - 審査機関がないと、自治基本条例を活かすことは難しいのではないか。
 →まず、逐条解説でこの条文はこの部分で活かしたいということを我々が表明することが大切です。越谷でも進行管理ために組織を作りましたが、拘束力が無い上に、抽象度が高く、達成度を測りにくいため、条例を作る時に大卒でもこれはここまでがんばりましょうというところを議論しておくといいでしょう。
 - 自治基本条例が行政のツールとなってしまうのではないか。純然たる市民主体の事例はあるのか。
 →三鷹や藤沢など市民参加型で作るという事例はいくつもあります。また私の印象では、40人の人を集めてゼロベースで条例を作りましょうということは、行政主導とは言えないと思います。市民参加型のところは、基本的にはどこまで行政(事務局)に任せるのか、どこから自分たちでやるのかを議論しているはずで、越谷では議事録を公開するかどうかも議論しましたし、行政(事務局)は進行管理などをサポートするだけで、ほとんどは自分たちでやりました。
 - 自治基本条例を策定した自治体で、まちのあり方や市民の意識が変わったという具体例があるか。

→自治基本条例は漢方薬みたいなもので、進行管理はとても地味な話になりますが、三鷹などはこれで市政が変わるんだという意識がかなり高まり、あらゆる計画に波及しているようです。条例を活かすしかけが一個でも作れば良いと思います。