

「自治基本条例づくりにあたって」

－その意義と課題を考える－

帝塚山大学大学院法政策研究科 中川幾郎

はじめに

自治体改革の道筋

地域社会改革→地域政治（直接民主主義と間接民主主義と）改革→行政改革

## 1. 自治基本条例制定の意義

### (1) 自治基本条例とは何か

- ① 自治体最高規範性の確立
- ② 自治体運営理念・原則の確認
- ③ 市民（市民団体）、政治（議会）、行政（首長・職員）三者の役割、責務の明記
- ④ 住民（市民）自治、団体自治の関係性確認
- ⑤ 自治体独自制度の根拠条例（市民参画、住民投票、行政評価、パブリック・コメント制度、外部監査、NPO支援、住民自治協議会システム等）

### (2) 市民自治（住民自治）とは何か

理念的に説かれるばかりで自治法に明確な規定無し

市民自治システムを条例で明確化する必要性がある

### (3) 二つの市民自治

- ① コミュニティ型自治（共和主義的）＝地域共同社会
  - ② アソシエーション型自治（自由主義的）＝目的別結社社会
- ※ この二つがそろって活性化する

## 2. 自治基本条例を必要とする時代背景

### (1) 自治体自立のために

- ① 理念（文化）
- ② 原則
- ③ 仕組み
- ④ 主体の明確化

### (2) 総務省による改革の方向から

- ① 三位一体改革（財政縮小）
- ② 自治体破綻法制の改革（会社更生法型から民事再生法型への転換を想定）
- ③ 公債発行の準許可制から自由化へ
- ④ リスク管理の強化

### (3) 戦後の分野別・省庁別住民組織の解体と再編成へ

- ① 超高齢化・少子化
- ② 過疎化

- ③ 人材資源の無駄遣い
- ④ 地域における総合的課題解決能力の喪失

### 3. 自治基本条例に関わる幾つかの重要概念を通して（思考の転換を）

- (1) 「参画」と「協働」「まちづくり」を問い直す
- (2) 情報の提供・公開・共有、それぞれどう違う
- (3) 「市民」概念のとらえ方（寝民、居留民、市民すべて違う）
- (4) サービス受給者、租税負担者、経営者
- (5) 制裁的責任、機能的責任、応答責任があって「説明責任」がある

### 4. 改めて「自治」づくりを考える

- (1) 例えば兵庫県篠山市では「自治」づくり＝「まち」づくり、と定義
- (2) 90年代までの「まちづくり」を反省する  
地域経済活性化、商店街振興等、ほとんどが経済的動機から。そして…阪神大震災
- (3) 真のまちづくりとは…
  - ① コミュニティレベルにおける社会資本形成の営みを意味する
  - ② 「社会資本＝Social Capital」の三層構造  
ヒューマン（社会関係資本）、ソフト（社会的共通資本）、ハード（インフラ）
- (3) まちづくりの段階論
  - ① 安全・安心（災害対応、犯罪防止）
  - ② 機能性の整備（弱者にとって住みやすいか）
  - ③ 社会的関係の場として（コミュニケーションは活発か＝信頼と面識社会づくり）
  - ④ 真善美の面から（学び、美しさ、ハイモラル）
  - ⑤ ローカル・アイデンティティの確立

### 5. 日本型地域社会の再生シナリオ

#### (1) 地域社会への分権化

- コミュニティに生活総合性を回復させる。
- アソシエーションとしてのNPOを活性化させる。
  - ・ Community Based Organization (CBO) としてのNPOに注目
  - ・ 地域コミュニティ再生のカギ、「クロス・オーバー」のチャンネルづくり
- 公共的支援の制度化のために
  - ・ 人材、情報、技術、施設、器材、金銭の成熟度に応じた段階的支援
  - ・ 既成団体の既得権である間接補助、直接補助の見直し（自立のための支援へ）
  - ・ 縦割り行政との団体関係の見直し
  - ・ 情報公開から広報へ→公正、正義の概念から積極的評価を求めるという姿勢

## (2) 行政組織内の分権化

- お役所公務員から自治体政府職員への転換
- 中央集権思考（住民もこれに侵されている）から地方分権思考へ
- 統治型行政観念から市民統制型行政観念へ
- 機関委任事務型、法律・通達準拠主義から自治・自主立法主義へ
- 政策評価システムの形成と総合計画のシステムの見直し
- 地域担当職員制度、支所、現場での政策提案、経営競争導入
- 職員評価システムの改革
- 予算システムの改革

## 6. 市民と自治体政府職員のための「まちづくり政治学」

- (1) 市民、政治（首長、議会）、行政（役所）の三角関係を問い直す
- (2) 公共概念を問い直す－「官・民」と「公・私」の違い
- (3) 「公益」とは果たして何か
  - 「不特定多数の第三者利益」だけで良いか、何か欠けていないか…？
  - まちづくり＝市民自治の実践はコミュニティの再生過程
  - 「面倒さ」と「弱さ」の承諾
  - 自治 (Autonomy) 能力と経営 (Administration) 能力の確立
- (6) 時間、空間、人間（集団）三つの「間」への愛着→帰属意識
  - ※どのまちづくり活動でも、やがて底力を発揮し始める人びとの共通性……？

## 7. 実践的まちづくりのために（反語的まちづくり論）

- (1) 夢はあるか？（明日はどんな生活がしたいのですか）→不満・不安ばかり
- (2) 自惚れず、卑屈にならず、自らを省みる力があるか？（実現のためにどんな資源が活用できますか）→こんな土地に何があるというの
- (3) 他人の意見、外部の批評に耳を傾ける力があるか？（外部や他者はどのように評価してますか）→よそ者のいうことなど聞いても仕方ない
- (4) ネットワークやコミュニティ（地域共同社会）は生きているか？（コミュニケーションはできていますか。またその質と範囲は？）→近所とろくろくおつき合いもない