

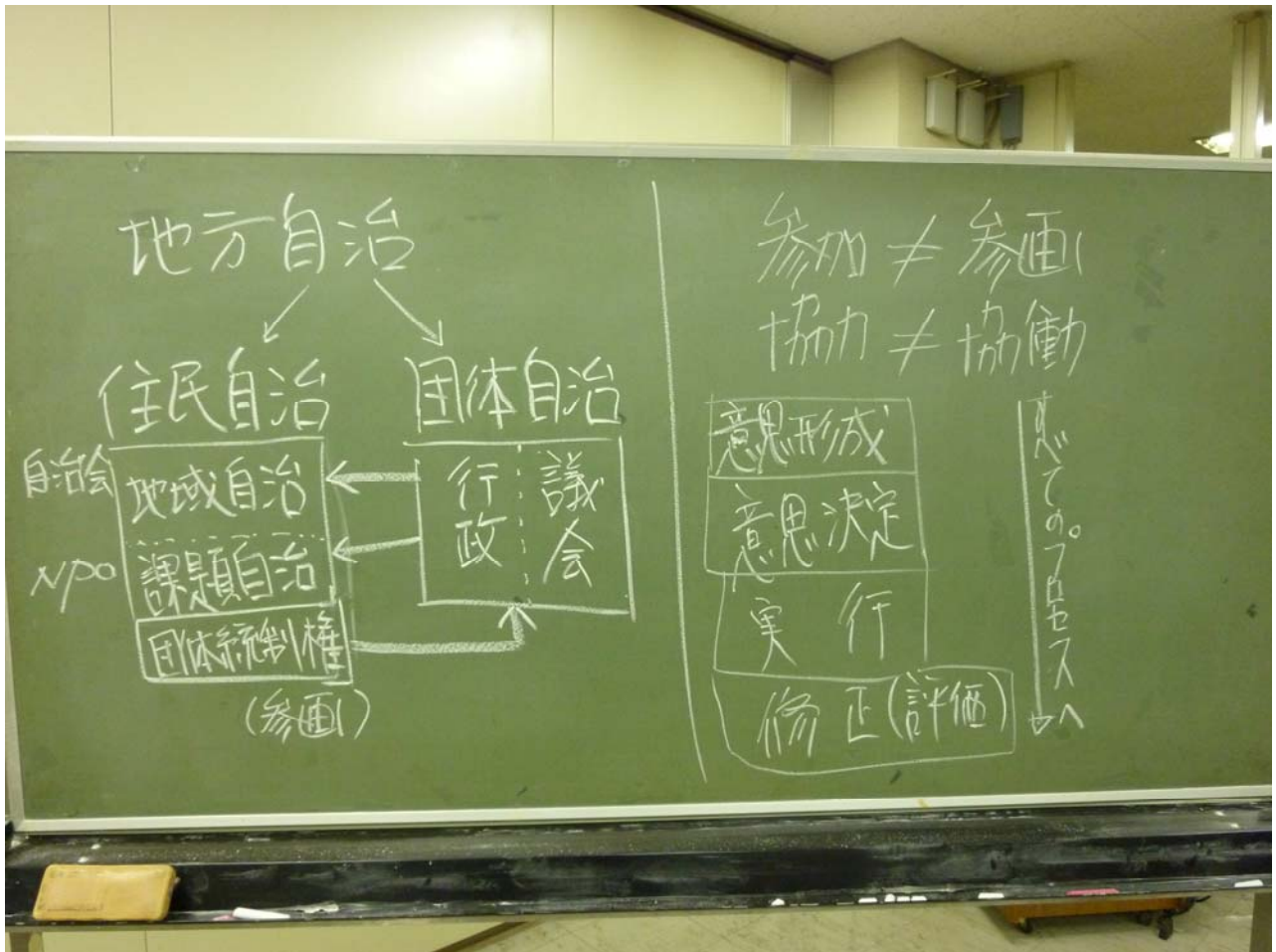
なぜ「自治基本条例」が必要か

- ・ 小中学生も含め、市民誰にでも、このまちの仕組みはどうなっているのか、市民・議会・行政の役割は何かということ、わかりやすく簡潔なものとして示したものが自治基本条例。
- ・ 地方自治法は、私も最後まで読みきったことはないくらい、非常に膨大な法律。市民の財産としては使いにくい。
- ・ 2000年4月に地方自治法が改正になり、国と自治体は対等ということになった。しかし、まだ抵抗勢力が中央にある。このほど民主党が「地域主権」と言うようになり、地方重視の政治になったが、お金の使い方等を含めて、国の言うとおりに「ああしろ、こうしろ」ということは立ち行かなくなった。自分たちの地域のことは自分たちで決めて、コントロールをする時代になった。
- ・ 自治基本条例を作る意味というのは、市民が本当の意味で自治体に関わるということ。自治とは自分たちで治めるということ。今までは「他治体」(たちたい)だった。国や県など他人に治めてもらっていた。自治基本条例を作ることが、新しい「自治体」、新しい高浜市として出発するという決意表明になる。
- ・ 最近話題の行政評価や政策評価は、コスト、お金の話ばかり。単なる経済的価値だけでなく、安全、人権、平等、正義、等々、公益的な価値。自然が豊かなまち、子どもの笑顔が輝くまち、お年寄りが楽しく暮らせるまち・・・、反対に欠けているものがあるなら、もっと評価していこう等々、このまちの独自の価値選択が迫られる。高浜市はどの価値を最重点とするか。あれもこれもなんでもというわけにはいかないのが現実。
- ・ 自治基本条例の前文は、そのまちが持っている特徴・利点、このまちが何を大切にすることであることを表した決意書になる。
- ・ 重点的に選ぶ価値が、自治基本条例の基本理念になる。それらは、総合計画に反映される。つまり、自治基本条例が総合計画の上位にある。高浜市の場合は、両者を平行して作るが、それは良いことだと思う。お互いに横にらみしながら創り上げることができる。自治基本条例が先にできていないといけないということはない。
- ・ 情報の共有や参画と協働の原則といった行動原則を定めることも必要。情報の共有とは、情報の公開よりはるかに高いレベルで、どのような立場にある人も平等に扱う、行政の持っている情報と住民の持っている情報とに落差がないようにということが求められる。
- ・ 参画と協働は、大変奥の深い言葉。「参加」と「参画」は意味が違う。「参画」とは、意思形成段階から全てにおいて関わる。「参加」は、プロセスの一つに関わる。つまり、参加からは協力が生まれ、参画からは協働が生まれる。一緒に公共的価値を創り上げるということ。英語で考えると分かりやすい。「参加」は「participation」、つまり「part」(部分)、「参画」は「フルタイム」、「協力」は「cooperation」(コーポレーション)。「協働」は「co-production」(コプロダクション)、つまり、手と手を結び合って価値なり、財なり、サービスを生み出すことを言う。
- ・ 参画と協働を原則とするということは、団体自治(行政、自治体経営)に住民がいろいろな角度から関わるということ。つまり、どんどん開いていくことにほかならない。
- ・ 総合計画の位置づけを、自治基本条例に盛り込むべき。現在は、地方自治法で「基本構想の議決」が義務付けられている。総合計画とは通称で、自治法上では「基本構想」と言われている。議会の議決を経て決定するという事は、高浜市という団体の意志として決めるということ。首長の勝手な意志で決めるものではない。基本構想が自治基本条例に掲げられることで、まちの基本理念につながりあう。総合計画と自治基本条例は連携しあわないといけない。

これからの「総合計画」のあり方

- ・ 総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画の3段構成となっているが、少なくとも基本計画レベルまでは議決対象とすべきである。
- ・ 基本計画は短いもので8年、長いところだと15年くらいのももある。今はマニフェスト選挙が主流になった。マニフェストを基本計画に反映させていくことが必要である。基本計画の下に1年ごとの実施計画をつくることは行政の仕事。行政の行動のものさしは実施計画になっている。
- ・ 基本計画というのは、福祉はこう、文化はこう、教育はこうということを記述する。それをうけて実施計画をつくる。実施計画は資源別計画(人事・組織)と資金計画から成る。予算書を見れば、実施計画が具体化されている。
- ・ 職員は実施計画に基づいて事務事業を誠実に実行する。
- ・ 有名な経営学者フィリップ・コトラーの言葉「理念なくして政策なし、政策なくして計画なし、計画なくして実施なし。」
- ・ 昔は国が自治体にやらせていた機関委回事務というものがあり、市の7割の事務がそうだった。誰のために、何のためにこの事業を行うのかということを考える必要がなかった。法律に書いてあるからやる、国がこうしろと言うからやるという仕事が山ほどあった。その名残で、いまだに多くの自治体は、国や県の指導、責任にゆだねがち。
- ・ 今日の地方分権は“中途半端分権”。仕事の権限を渡しますと言いながら、義務ばかり。分権とは権限と責任と予算を当分に持たせること。予算も渡さない、権限も渡さないが、義務だけ渡しますというのが、今までの分権。そうした分権は、今、大きな批判にさらされ、修正されつつある。
- ・ 民主党政権の動向がまだ見えない部分があるが、分権の流れは止められないだろう。市民と共に新しい高浜市を創る、21世紀の第2ラウンドに向けて、新しい行動を確立しないといけない。
- ・ 政策を英語で言うと「policy」(ポリシー)、ギリシャ語の「police」(ポリス:都市)から来ている。つまり政策とは都市を創ること。ポリシーがなければ対策しか生まれない。対策からは政策は生まれない。今より、より良い未来を生み出そうという意味がなければ“ゆでがえる”になって滅びるしかない。
- ・ “ゆでがえる”とは、水にカエルを入れて徐々に熱していくと、環境変化に鈍感になってやがて熱湯の中で死んでしまうという話。みなさんは、安楽死するような都市に住んでいていいのでしょうか。この辺りの地域は財政力が豊かだと話に聞いているが、果たしていつまでこの状況が続くだろうか。私が住んでいる豊中市も大阪のベッドタウンということで、かつては人口も増え、財政的にも非常に豊かだった。「どうやって予算を使おう」というくらいだった。しかし、阪神淡路大震災で市内の3分の1が全壊し、580億以上あった財政調整基金は一気に吹き飛び、翌年度以降は公債を発行してやりくりしなければならなかった。今でも復興時の借金が大きいのしかかっている。この地方もいずれ東海地震、東南海地震が起こる確率が高い。そのことを考えて、蓄えを持っておくという考え方も必要。あれもしよう、これもしようということばかりでは、財政に弾力性がなくなる。
- ・ 「使命なくして、目標設定なし。目標設定なくして政策なし。政策なくして戦略なし。戦略なくして実行なし。実行なくして管理はできない。」まずは、現状を仔細に分析し、高浜市の現状について共通理解をし、どうしたらより良い方向に導いていけるかを考えていくことが必要。
- ・ とは言え、現状ばかり見ても打開策はない。役所に「何とかしてくれ」と言ってもダメ。みんなでも何とかしていかないといけない。どんなまちにしていきたいか、夢やビジョンを語り合う。問題点や不満ばかり洗い出して、役所の粗探しばかりしては、計画づくりはできない。現状を分析し、現状を変えていくには、良いところを伸ばしていくにはどうしたらいいかを考えることが、計画づくりの一番大事なポイントである。

総合計画	基本構想	日本型 理念 (価値軸)	欧米型 使命	評価軸 妥当性	政治評価	経営政策
	基本計画	政策 (基本方針)	目標 戦略	有効性 (効果性)	政策評価	
	実施計画	計画	戦術	効率性	執行評価	経営管理
	事務事業	実行	遂行 管理	経済性		



高浜市の未来を描く市民会議(第2回) ～中川幾郎先生をお迎えして～(要点)

- ・ 評価の仕方について。基本構想にある、理念と優先順位は、議会が議決するのだから政治的意思決定である。自然、産業、文化・・・いろいろあるが、全部やるのは無理。全ての資源を投入すれば平べったいバラマキ予算になり、かえって無駄なお金を使うことになりがち。どの政策が一番有効か、短期的効果と中長期的効果を考えていかないといけない。様々な角度から政策を考える練習をしないとイケない。今まで、そういう議論があいまいなまま、計画がつくられていた。
- ・ 笑い話みたいなエピソード。かつて、青森県のある自治体の総合計画と、鹿児島県のある自治体の総合計画がほとんど一緒の文章で、数字だけが違っていたということがあった。地方自治法に策定が義務付けられているから、いやいや計画を作っていたため。バブル時には、コンサルタント業者に丸投げということで、こういうケースが往々にあった。計画づくりに住民が参画していない証拠。最近ではさすがにこういうケースはなくなってきたが、住民、行政、議会が一緒になって汗水垂らして計画づくりをすることが盛んになってきた。それが健全な姿。他人の手を借りる必要はない。コンサルタント業者をアドバイザーとして使うことはいいが、文章まで書いてもらうという丸投げ状態では、市民の財産にならない。計画づくりはプロセスの共有。その時間を大切にしたい。みんなで意識を広げ、高めていくことが大切。
- ・ 自治基本条例の条文づくりは、優秀な職員がいれば、いろいろな先進地の事例を見れば半日でできる。しかし、それではいけない。策定過程で、どれだけたくさんの市民が関わったかによって、条例の正当性が担保される。
- ・ これからの総合計画には、目標値を定めることが大切。今までは、99%が目標値設定がないものだった。私は、兵庫県神戸市、西脇市、奈良県生駒市の3つの自治体で、総合計画審議会の会長をやった。どの自治体も共通しているのは、目標値を入れていること。入れ方には技術、工夫が要る。
- ・ 神戸市の例。参画と協働のまちづくりには、5つの目標があり、うち「自治会・町内会の役員、ボランティア活動をやったことがある」という指標がある。1万人アンケートを行い、2005年度当初は21%だったが、2010年までに30%に上げるとしている。また、ご近所の密度の高さを測定する指標として、「朝昼晩あいさつをする人間環境が10人以上ある」という比率を35%から50%にするとしている。数値の把握には、行政の普通の仕事では拾えないものもある。また、数値の変化を測るには、どのような価値観に立脚しているかということがしっかりしていないと出てこない。
- ・ ある審議会で、消費者問題に関する有効数値について、消費者相談のアウトプットは「相談件数が減ること」と発言した課長がいた。それは間違い。窓口での対応・サービスが悪ければ、相談件数は減る。仕事をさぼるほど数値が高くなるのはおかしい。この場合は「相談件数が増加する」ことが望ましい。アウトカムは、相談件数のうち解決した件数。サービス生産量を増やせば増やすほど、社会は良くなるという前提。ただ、生産量を増やしても良くならないというものもある。そうしたら、スクラップ・アンド・ビルドで、やり方を見直し、変えてみる。
- ・ 実施計画とは、同じ予算・人員でやるなら、もっといい質のサービスが出来ないかを考える、効率性が求められる。それはコストダウンにつながる。一方、基本計画は、政策が効き目があったかどうかを見る有効性が求められる。
- ・ 事業仕分けは決算評価であって、予算評価ではない。国の事業仕分けは予算評価になっていたもので、議論がおかしくなる。事業仕分けでは、無駄遣いが多かったという評価はできるが、こんな仕事は意味があるとかないとかいう議論は無理。社会的弱者に対する事業を、広く効き目があるかどうかだけで判断するのは危険。社会的正義として、平等に対する投資ということを考える必要がある。無駄を省くといえど聞こえはいいが、たくさんの価値軸があることを意識しないとイケない。
- ・ 住民自治(住民の自己統治)と団体自治(行政・議会)は相互乗り入れ関係にある。高浜市の将来ビジ

高浜市の未来を描く市民会議(第2回) ～中川幾郎先生をお迎えして～(要点)

ョン、進路図を創るにあたって、住民が参画するのは住民の当然の権利であるし、策定に関わることに大きな意味がある。ただし、実施計画レベルは行政だけでやればいい。

「市民会議」参画にあたって

- ・ 検討にあたってはワークショップ方式がとられると思うが、様々な計画づくり、条例づくりに携わってきた中で、こうしたら失敗しないという、ワークショップの簡単なルールについてお話ししたい。
- ・ 市民会議のグループ分けを拝見すると、1グループの人数はだいたい15人程度となっているようだが、検討の際には5～6人、多くても7～8人くらいのチームに分けるとよい。特定の人が時間を独占することがないように、出席者全員が発言できるようにしていくことが大切。
- ・ チームごとに座長と書記を決める。行政に何でもお任せということにしない。
- ・ 発言内容は付箋(発言カード)に要約して書き出す。発言カードをたくさん集めることがコツ。また、似た内容の発言カードを集める。似た内容の発言が多いということは、みんなの問題意識が高いということ。一方、1枚しかないような発言カードもある。そういった迷い子みたいなカードが、案外重要な意見だったりする。つまり、誰も気がつかない、見落としがちな意見である場合がある。発言カードをお互いに眺めあうといい。眺めあうと、それまでに思いつかなかった意見に気がつくこともある。
- ・ 1人あたりの1回の発言時間は3分以内にする。まだしゃべり足りないと思ったら、次の自分の順番に回す。3分で足りないということは、1つのことだけでなく、いくつものことをしゃべっているケースが多い。そうすると、ポイントがピンボケしやすく、みんなに理解してもらいにくい。黙っている人がいないようにする。しゃべることが思いつかない場合は、「パス」すればいい。そういうやり方でいくと、第1ラウンドで約3分×8人程度＝約30分、第2ラウンドで60分かかる。だんだんしんどくなってくるので、第3ラウンド(90分)が限界であろう。
- ・ 現状分析編、課題解決編、提案・実現立案編でそれぞれ1日(1回)は必要。こうした作業を積み重ねていくことが、総合計画、自治基本条例づくりになっていく。
- ・ 発言する際には、批判や否定形を避け、肯定形で発言する努力をしてほしい。「役所がなっとらん！」と批判をしても、何の解決にもならない。批判からは、どうしたら解決できるかという、ものさしが出てこない。また、「民間ではこうだった・・・」と言う人もいるが、民間にもいろんな民間がある。民間というだけでは抽象的、それぞれみんなものさしが違うので、何の解決にもつながらない。現状分析編ではかなり議論が荒れることが予想される。現状分析は、どうしても否定形になりがち。文句や粗探しになりがちだが「こんないいものがあるよ」「もっと大事にしよう」「育てていこう」ということも挙げて欲しい。そういう意見が出てこないということは「みのもんだ現象」が起きているということ。朝から晩まで批判ばかり。いいものを見つけ、育てるという能力を身につけて欲しい。もし、足りないものがあるのなら埋めたり、発掘することが大切。今、良いものは、よりもっと良いものにするよう努力して欲しい。
- ・ 現状分析が済んだら、次は「じゃあ、どうしたらいいの？」と提案を考える段階になる。何日かあれば、みんな一所懸命考える。すると、いい提案が出てくる。地域でないとできないこと、家庭でないとできないこと、逆に行政がやるべきことなのに、なんで市民がやらなきゃいけないんだ？ということも見えてくる。
- ・ よく「地域(市民)でできることは、地域(市民)で行おう」と言われるが、「地域(市民)でなければできないことを、地域(市民)でやる」ということが正しい。行政にできないことは、たくさんある。例えば、声かけ・見守り運動。そんなことは、行政では到底できない。地域でやれることをやるのではなく、地域でしかできないことを地域でやる。行政でなければできないこと、地域と行政が協働で行うこ

高浜市の未来を描く市民会議(第2回) ～中川幾郎先生をお迎えして～(要点)

と、この3つの仕分けをしていく必要がある。

- ・ 揚げ足を取らない。他人の話に割って入らない。いい意見だと思っても、相槌程度に留めておく。途中で賛成意見を言い出すと、多数派工作しているようにとられることがある。
- ・ 他者の意見に反対する時は「私は反対です」でなく、「私は違う角度からの意見を持っているんです」と言えるような訓練、マナーを身につけて欲しい。
- ・ 発言カードを書く時や意見を言う時には、「体言止め」にはダメ。例えば「災害対策」「地域活性化」「ネットワーク整備」と書かれても、課題解決に向けてどのように行動したらいいのかわからない。「見守りネットワークをもっと広げていきたいなあ」「自然をもっと大切にしよう」と、行動を喚起するような言葉に変えて欲しい。そうすると、どうやって行動したらいいのか、イメージがわきやすくなるし、座も活気づく。大きなパワーを生んでいく。意外と効き目がある。
- ・ ある農村部でこういう方法のワークショップを行ったところ、若者が発言をするようになった。若者にとっては一人前にしゃべらせてもらえることが励みになった。また、高齢者にとっても、若者が発言することによって刺激を受け、互いの良さを発見しあうようになった。いろいろな発言が聞けるようになり、楽しみが生まれた。「今の若い者は・・・」なんて言ったらアウト。
- ・ 最後に、どんな意見になったかを交換しあうため、発表の場を設けるといい。
- ・ 現在は10のグループに分かれているが、各グループから出されるアイデアがヨコにつながっていく。例えば、福祉のことが環境、健康、生涯学習につながっていくこともある。重なりあいが多いということは、関連波及効果が高い、政策効果が高いということになる。
- ・ みんなで一緒に条例づくり、計画づくりを一气呵成に行っていく。高浜市の道具づくりと考えていただきたい。

【質問】

先生のお話は50%程度は理解できた。私たちは、今までお上の言うことを何でも聞いていれば良かったという時代に育ってきた。今でも、冒頭に先生がおっしゃったように、分権と言いながら国がかこっている状況がある。このままではいけないという感想を持った。こうした状況を打開していくために、良いアドバイスをあれば、ご教示願いたい。

【回答】

レベルの高い質問ですね。

1つは、国の財政状況から説明すると悲観的になる。今、日本は1000兆円近い借金がある。大借金状態。仮にEUに入れてくれと申し入れたら、門前払いになるくらいひどい状態。現在は、公債を国内銀行が引き受けているから評価は落ちないが、仮に外国に買ってもらわないといけないということになると、ものすごく高い金利になる。自治体経営は厳しくなることはあっても、豊かな状態に回復することは望めない。少ないコストで高い政策効果が上がるようにしないといけない。「もっとパイを寄せ」「もっとサービスを寄せ」と言っていたら持ちこたえられなくなり、破綻の道に近づく。コストとパフォーマンスを一緒に考えていかないと、立ち行かない。市民自身も自治体経営に関わらないと、自治体が壊れていく。これまでは、人口が多いほど豊か、効率が高いというふうに言われていたが、そういう価値は逆転する。自覚が高い市民が多い自治体が勝ち残る。戦いの第一歩はもう来ている。

高浜市の未来を描く市民会議(第2回) ～中川幾郎先生をお迎えして～(要点)

