

2007年10月16日

明石市自治基本条例検討委員会

会長 山下 淳様

住民自治研究会あかし  
代表 山田利行  
連絡先 明石市太寺4丁目9-17  
市民まちづくり研究所内  
Tel.078-913-1241 fax078-914-8039

## 明石市自治基本条例の検討に関する提言書

明石市が自治基本条例検討委員会を設けて今年7月より、検討委員会で熱心な協議をされていることに敬意を表します。

私たちは検討委員会の傍聴をする中で、市民としても積極的にこの条例づくりに関わっていくことが重要であるという認識のもとに、市民の立場から自治基本条例の勉強会を行い、明石市の自治基本条例はどうあるべきかについて議論を重ねてきた結果、「条例の検討協議をどのように進めるべきか」について、取り急ぎ見解と提言をまとめました。

今回は条例の検討作業を続けていく過程に関して、主としてその進め方について、市民の立場から幾つかの課題と要望を下記に提言します。検討委員会への市民意見の一つとして審議材料として添付されるとともに、広く市民に公開されるよう希望します。また所管する明石市の担当部局および検討委員会で、提言内容が反映されますようお願いいたします。

なお、自治基本条例に反映すべき事項と内容に関する意見については、今後あらためて提言したいと考えています。

# 提 言 の 要 旨

## 1. いま、なぜ、自治基本条例をつくるのか

地方分権改革が第2段階を迎える中で、基礎自治体の「住民自治」の確立が求められている。本格的な住民主体のまちづくりを進めていくための課題と仕組みづくりを、広く市民が共有することが必要である。

## 2. どのような「明石のまち」をつくりたいのか

都市像を共有し、それを具体化していく仕組みをつくるためには、まず「めざしたい明石のまち」のイメージを共有することが不可欠である。次世代へ引き継ぐこのまちの過去、現在、未来の分析から始めることが重要である。

## 3. 条例づくりの進め方についての具体的な提言

### (1) 市民と行政の「共同学習の場」の設定

地域課題を話し合う活動の「場」づくりは、旧来の地縁型組織に加えて、新しいテーマ型の市民活動グループとの連携が地域に活力をもたらす。

### (2) まちの課題の抽出と意識の共有

地域が直面している問題点の抽出には、その背景や原因が、どのような地域的・社会的構造から生まれているのかを分析し、住民が共有することが重要である。

### (3) 「議論の場」の設定と運営主体

コミセンや自治会館など地域に存在する既存施設を、住民がわいわいがやがやと議論する場に活用したい。市民利用施設の自主的な管理運営を進める。

### (4) 住民自治の最小単位をどこに求めるか（地域内分権をめざして）

親睦コミュニティから自治的コミュニティへ脱皮していくためには、自治の最小単位を設定し、地域内分権を推進しよう。

### (5) 「市民力」向上への課題

テーマ型の市民活動のエンパワーメントへ支援策を強化し、行政と「対等に協働」できる“市民力”や“地域力”を養う。

### (6) 既存の条例や総合計画等のまちづくり規範と自治基本条例の関係

自治基本条例に関わりを持つ条例等の分野別一覧表をつくり、条例づくりと並行して新設、補強しなければならない課題を整理する。

### (7) 「参画と協働」を進めるための課題

「協働」の前提に不可欠な「参画」への認識を強め、「対等」を前提にした「協働」を成立させる4つの条件をはじめとする「協働」の定義を明確にしよう。

# 明石市自治基本条例の検討に関する提言

## 1. いま、なぜ、自治基本条例をつくるのか

自治基本条例は「自治体の憲法」ともいわれていますが、自治体が定める最高法規というだけでは一般にその意味は理解しがたいと考えます。なぜ、いま、自治基本条例を制定しなければならないのかという背景と、明石市におけるその必要性を、検討委員会の皆さんはもちろん、広く市民も共有することが何より先決かと思えます。近々に始められる中学校区単位のタウンミーティングにおいては、参加する住民がそのことをまず理解することから始めないと、せっかくの機会がその効果を持ち得ないことになりかねません。

### 地方分権改革と「住民自治」への視点

いま、なぜ、自治基本条例の制定が大きな課題になっているかという第一は、地方分権改革が第2期に入り、自治体が地方自治における『団体自治』とともに、もう一つの柱である『住民自治』を確立しなければならなくなったことです。

国の地方分権改革推進委員会は今年5月「地方が主役の国づくり」と題した改革推進にあたっての基本的な考え方を発表し、その中で自治体を「自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府として確立する」ことを明言しています。この国で政府の機関が、地方自治体を「地方政府」と表現したのは初めてのことです。そのためには、第一次分権改革で積み残した財源移譲の実現を図るとともに、「地方自治の本旨」である「住民自治」を実体のあるものにしていかねばなりません。

住民自治は、形ばかりの「住民参加」ではなく、文字どおり「住民主体のまちづくり」「住民主体の行政運営」「住民主体の議会運営」を実現していく“仕組み”が求められています。地方自治法の本旨における「団体自治」では、議会と行政が自治体行政の“両輪”であるということが強調されてきましたが、「住民自治」では市民と議会と行政の三者が“三輪車”の形で役割を果たしていかなければならないといわれています。

言葉を換えれば、市民は行政依存、おまかせ政治的な姿勢から脱却し、文字通り「住民主体のまちづくり」に取り組んでいかねばならない岐路に立っているといえます。自治基本条例は、国から自立した自治体が、そのまちづくりの理念や具体化の方策や仕組みを明確にするとともに、市民が主役の行政を担保していくための仕組みを明確にするところに大きな目的があります。

### 市民が広く共有するプロセス重視と「市民力」の向上

したがって、具体的な条例の検討をおこなう前に、「住民自治」とは何かということ、市民と行政が共有するとともに、住民自治を担う市民や地域社会がどのような状況にあるのかという現状を分析し、「市民力」ともいわれる「市民の担い手」の能力を高めていくために何をどのように行うかということも重要かと考えます。自治基本条例は決して行政が勝手に決めるものでもなく、可能なかぎり、自治基本条例をつくる背景や必要性を、市民が広く共有できるプロセスが大事かと考えます。

条例づくりは、すでにたくさんの先行事例があるので、それらを検証して“いいとこ取り”の条例をつくらうと思えばつくれます。そのような形で条例が制定されても、ほとんど意味がないことに気づかねばなりません。自治基本条例は「自治体の憲法」であるからこそ、その制定過程で市民

が本当に参画してつくるというプロセスが何よりも重要かと考えます。先行自治体の事例を学ぶのは、条例の条文よりも、制定過程で市民がどのように関わってきたかについて、より学んでいくことが肝要かと考えます。

こうしたことから、条例づくりは条例の文言や策定期限を優先するのではなく、そのプロセスに市民がどのように関わったかが大きな意味を持つことに留意し、中身とプロセス重視の検討を進めることが大切であると考えます。

## 2. どのような「明石のまち」をつくりたいのか

条例制定にあたって、まず最も重要なことは、明石のまちづくりにおいて「まちの特徴」をどのようにとらえ、まちづくりにおける地域資源や潜在的な能力をどのように見い出していくのかについて市民が共有し、明石のまちの将来展望やまちづくりの目標についての共通理解をしておくことかと考えます。

### 次世代へ引き継ぐ過去、現在、未来の分析

人口29万余の明石は、温暖な気候と風向明媚な自然環境に恵まれ、豊かな歴史や文化遺産を引き継いでいます。都市でありながら、屈指の内海漁業が息づき、隣接地域と一体となった都市近郊農業が豊かな農産物も供給して21世紀にふさわしい第一次産業が息づくまちでもあります。

そのようなまちの過去、現在、未来の分析のもとに、このまちを次の世代に引き継いでいくためのまちづくりの方向を、広範な市民が参画して議論し、行政と検討委員会のコーディネートによってまとめ上げていくことが必要かと考えます。このまちで、住み、働き、学び続けて、安心して老いることのできるまちをめざすための課題は、こうした共同作業の中から生み出されてくるものだと考えます。

### 都市像の共有から、市民意識の醸成と行動へ

自治基本条例は、市民が自らめざしたい都市像を共有し、それを具体化していくための仕組みをつくりあげていくもので、まず「めざしたい都市像」があり、それを実現したいという「市民の意識の醸成」や行動の盛り上がりが必要かと考えます。

## 3. 条例づくりの進め方についての具体的な提言

上記1、2を前提とすれば、自治基本条例づくりには拙速は禁物です。まず「いま、なぜ自治基本条例が必要なのか」について市民が共有できる作業をおこなう努力が必要であり、併せて、明石のまちづくりの方向や将来像について共通理解をすすめることが先決です。

以下、進め方について幾つかの提言をします。

### (1) 市民と行政の「共同学習の場」の設定

検討委員会を傍聴していて感じたことは、委員の皆様も徐々に活発な発言が続くようになってきましたが、上記の基本的な議論がまだ不足していることです。これは委員個々の問題ではなく、日程的な制約もあって事務局から提案や報告が先走り、それへの対応に追われ、じっくりと議論する時間を得られていないことからくるものだと考えます。十分な議論が必要であることを認識

され、議論を深める環境が整えられることが望めます。

また、検討委員会だけで議論されていても目的を果たせません。計画されているタウンミーティングはそうした機会という位置づけかもしれませんが、開催の日程、会議の時間、事前の準備（事務局サイドだけでなく、重要なのは地域の市民の側の事前の準備です）、想定される議論の進め方等を考えると、とても上記の趣旨を生かせる会議には及ばないことを懸念します。

### **地域自治活動のベースに「地縁」と「知縁」の連携・協力を**

明石ではまだ残念ながら、地域自治組織といえる地域の自発的な自治活動が広がっていません。最近ようやく、一部の地域でその芽生えが見られ、それぞれが工夫して、一部は行政の支援も受けながら活動がはじまったばかりです。地域住民の中で、まちづくりへの関心が高まり、まちのあり方や現在抱えている地域の課題を抽出し、議論し、解決していく動きはこれからの状態です。

したがって、地域コミュニティにおける地域自治活動を行政やNPOが支援し、それぞれの地域において旧来の地縁団体（地域コミュニティ）と新しい市民的活動・NPO等（テーマコミュニティ）の連携が重要になってきます。

### **地域課題を話し合う活動の「場」づくり**

そうした動きを促進するためにも、条例づくりのプロセスを絶好の機会として、まちづくりのあり方や将来像、現状の地域課題等について地域ごとに話し合っていく活動を生み出すことかと思えます。

近辺では、宝塚市が10年余り前から取り組んできた小学校区単位のまちづくり組織（まちづくり協議会等）は、旧来の地縁組織と新しい市民活動を、地域ごとに交流・融合し、新しい地域自治組織を生み出しています。積極的に取り組む地域には、行政が優先的に支援し、たくさんのまちづくり活動の新しい担い手を輩出しています。そうした流れの中で、市政全体の政策立案に市民が主体的にかかわる100人委員会が分野ごとに発足し、いまや1000人を超す「100人委員会」に成長し、地域課題と全市的な課題の両方に関わる多彩なまちづくり活動を生み出しています。

このような事例を学びながら、検討委員会の委員の皆さんが地域の活動のリーダーやコーディネーターの役割も果たしていければ、大きなうねりをつくりだすこともできるかと考えます。

## **（２）まちの課題の抽出と意識の共有**

まちづくりとは、市民が描くまちの将来像と、さまざまな問題を抱えた現実の課題との隙間を埋めていく作業ともいえます。そのためには、現在の明石で、市民は暮らしの中でどのような問題を抱えているか、悩んでいるかという課題を抽出することともいえます。

### **問題の背景や原因を構造的に考える**

全市的な課題を最初から考えても難しいでしょうから、まずは、身近な地域の問題をみんなで出し合いながら抽出し、整理していくことが大事かと考えます。その際には、その問題を、単なる不満や不平、愚痴として出すだけでなく、「なぜ、そのような問題が生じているか」という背景や原因を考えることが必要です。いわば、個々の問題が、どのような構造的な背景をもって顕在化しているかということ、みんなで考えることだと思えます。

考えるステージは、小学校区単位でもいいですが、場合によっては自治会や複数の自治会が集まった連合自治会のスケールでもいいでしょう。できるだけ、地域をよく知っている人たちが、

腹藏なく話し合えることが大事で、その際の記録やまとめをつくることや、議論を前向きに誘導するコーディネーターなども必要でしょう。

### **地域住民活動へ職員の参加を**

市はそうした支援体制をつくるとともに、加古川市でかつて効果を上げたような「市職員がそれぞれ自らの居住地区で、住民の立場から地域のまちづくり活動に参加して、事務的な作業や役割を担う」ことも大いに参考にできるでしょう。市長はそうした活動を職員に推奨し、事務的な機材の使用などについてバックアップすることによって、職員も動きやすくなります。「行政は市民の主体的なまちづくりを支援する事務局である」ということは、いままちづくりをすすめるうえで全国的にも共通理解となりつつあります。

## **(3) 「議論の場」の設定と運営主体**

### **“わいわい・がやがや”の議論の場に既存施設を活用しよう**

住民のまちづくり活動が地域で活発になっていくためには、地域で住民がいつでも集まってわいわいがやがや話をできる「場」が必要です。幸い明石には、すべての中学校区と小学校区にコミセンが整備されているほか、全市的にみると無数の自治会館等の地域施設があります。多くは市などの助成金が投じられて建設されたものですが、これらがフルに活用されているかどうかは疑問です。管理する自治会の枠を越えて、まちづくりにかかわる多様な住民グループが地域の中で活動をひろげられるよう、その利用システムを変えるべきでしょう。

### **市民利用施設の住民による管理・運営を進める**

市が管理している地域の市民利用施設は可能な限り、その管理運営を速やかに地域住民の自主管理に委ねるべきです。コミセンへの市職員派遣やコミセン所長の人事は、市役所の人事異動で決めるのではなく、地域の住民やコミセン運営委員会が関与し、公正な方法で実際にまちづくり活動をしている住民の中から優先して選任し、委嘱するべきでしょう。昨年からはじめた一部の小学校コミセンへの職員配置は、できるだけ早く地元住民の受け皿組織と人材を発掘して、住民主体のコミセンの運営管理に切り替えるべきでしょう。そのような方針のもとに、一定期間に限り地域住民の立ち上がりを促進するために、そのようなスキルを持った職員を派遣するのは、意味のあることだと考えます。

## **(4) 住民自治の最小単位をどこに求めるか（地域内分権をめざして）**

分権時代の自治体は、基礎自治体である市町村の中で、さらに「地域内分権」を図っていくことが必要です。国もすでに、合併自治体における「地域自治区」の制度や、指定都市における行政区の自治的機能の強化について地方自治法を改正し、推奨しています。先の法改正では見送られましたが、明石市のような規模の都市では小学校区程度（標準的には人口1～2万人程度）の規模で住民自治の最小単位を設定していく必要性がここ10年ほどの間に指摘され、「小さな自治」や「身近な自治」として注目されています。

### **自治的コミュニティーへ地域内分権を推進**

いわゆる「自治的コミュニティー」の形成ですが、旧来の小学校区の連合自治会や明石市内でつくられているコミュニティー推進協議会のような既存団体の連合組織ではなく、その地域の住

民の総意にもとづいて、市の権限や財源の一部を委譲され、地域住民が主体的に行う事業を地域自治組織の責任で担っていくものです。三重県などでは「市民分権」として、市民に自治体の一部権限や財源を委ねて、地域でできることは地域住民が自主的に行っていく地域内分権を推進しています。

### **自立的な“地域経営”へ受け皿づくり**

明石市でも、例えばゴミの収集ステーションの管理や資源ごみの回収などに若干の補助金を出して自治会に仕事を委ねていますが、このような個別事業の部分委託ではなく、一定範囲の行政事務や事業を住民組織に委ねるもので、委譲された予算等を、どのような事業に、どのように配分していくかも、自治組織が議論し、民主的な手続きで決定・執行していきます。そのために、議会に準じた意思決定機関や専従の執行機関を組織として持ち、いわば自立的な“地域経営”を行っていくことを最終的には目指します。

先日も検討委員会でコミセンを中心にしたまちづくり組織のあり方が議論されていましたが、これから将来を見据えた住民自治の仕組みをつくっていくには、今日急ピッチで進んでいるこうした動きにも目配りし、住民自治の“最小単位”をどのように求めていくのかについても議論が必要かと考えます。

## **(5) 「市民力」向上への課題**

前項でも述べた通り、明石ではまだ地域自治組織の検討や、地縁組織のまちづくり組織への脱皮についても具体的な動きは多くありません。もう一つの課題は、テーマ型市民活動の支援策と地縁組織と知縁組織の連携についての仕組みづくりです。

### **テーマ型市民活動のエンパワーメントへ支援策の強化**

明石市で市民活動への行政支援策が具体的に取り組みはじめられてから、まだ2,3年程度しか経っていません。ようやく「市民活動団体協議会」が発足し、生涯学習センターの一面に「市民活動フリースペース」がつけられた段階です。ここ10年来、全国で多彩な市民活動が広がり、行政とのパートナーシップが重視されている中で、市民活動支援が重視されていますが、30万都市である明石市の実態はお粗末な状態です。言い換えれば、明石市はまだ、パートナーとする市民を地縁団体に頼っていることの表れでもあり、行政の付属機関、諮問機関の“市民代表”も、旧来型の各種団体の代表者が中心になっています。

### **対等に協力できる市民力、地域力を養う**

「協働のまちづくり」「市民とのパートナーシップ」という場合に、協働する相手、パートナーを組む相手をどのように設定し、その相手が行政と「対等」に協働できるための条件づくりをするのは、まちづくりに関わる公益活動の資金や制度、情報を一手に握っている行政に責任があります。

その意味からすると、すでに兵庫県をはじめ主要な自治体でテーマ型市民活動への支援を強め、地縁組織と知縁組織の連携を重視した政策に取り組んでいることからみれば、明石市の課題が自ずから浮かんできます。

テーマ型市民活動への支援を強め、情報の提供や地域コミュニティでの活動の場の提供（そのこと自体が地縁と知縁の協働を促進することにつながる）等を通じて「市民力」を向上させるなど、自治基本条例の検討と並行して取り組むべき課題が多いといえます。

なお、こうしたテーマ型の市民活動団体が条例づくりにどのように関わるのかが、未だ明確になっていません。地縁団体とともにこれからの住民自治やコミュニティー自治を支える重要な役割を果たす市民活動団体が、今回の条例づくりのプロセスに位置づけられていないことは大きな問題かと考えます。

## (6) 既存の条例や総合計画等のまちづくり規範と自治基本条例の関係

検討委員会の議論を傍聴していて気づいたことの一つに、既存の条例や総合計画等のまちづくり規範と自治基本条例の関係について、今ひとつ理解が進んでいないことを感じます。

### **自治基本条例に関わりを持つ条例等の分野別一覧表**

この問題に対応するためには、これから作ろうとしている明石市の自治基本条例に関わりを持つことになる既定の条例や制度、計画等について、分野別の一覧表を提示してはどうでしょうか。すべての体系を説明するわけにはいかない、というようなものではなく、少なくともこのような条例や規範、計画等に関わりを持っていくという範囲でいいわけです。

豊中市の事例を検討委員会でも勉強する機会がありましたが、本来は前項でも述べたように、自治基本条例づくりの前に、それを支える市民のエンパワーメントが必要であり、さまざまな行政参加の仕組みが進んでいることがあって、はじめて自治基本条例の必要性が理解できます。明石の場合にはそれらがまだ緒についたばかりで、仕組みが整っていないといえます。

### **並行して新設、補強しなければいけない課題の整理**

こうした見取り図を把握しておくためにも、既存のシステム体系を理解し、自治基本条例とともに、どのような個別の仕組みを整備していかなければならないかも見えてきます。自治基本条例は自治体の憲法（最高規範）なので、自治基本条例を実行していくための個別的な規範で欠けているものや強化改正しなければならないものなどを考えておくのは重要なことでもあり、自治基本条例を理解するのに有効かと考えます。

## (7) 「参画と協働」を進めるための課題

第5回の検討委員会でも議論になっていましたが、明石市ではなぜか「参画と協働」とはいわずに「協働のまちづくり」と呼ばれています。なぜそのような表現になっているのかはよく理解できていませんが、「参画」と「協働」は不離一体のものではないかと考えます。

### **「協働」の前提に不可欠な「参画」への認識**

これまでの議論を聞いていると「協働」は、市民と市民の協働、市民と行政の協働（実際には「行政と市民の協働」のニュアンスが強い）を主としてイメージされていますが、市民と事業者の協働、行政と事業者の協働もあります。検討委員会での説明によると、「協働」の仕組みは、コミュニティー活動において「市民は互いに助け合い、地域の課題を共有し、解決に向けて努力する」「市民同士が情報共有し、コミュニティーを活用した市民活動を行う」ことであり、「市は市民活動を支援する」としています。このあたりの定義を議論し、明確にしておかねばなりません。

一つは、「協働」の前提には行政やまちづくりへの「市民の参画」が不可欠です。参画抜きの協働は、本来の意味での協働にはなりません。「参画」とは、単なる「住民参加」ではありません。住民参加の中でも高度な参加を保障する仕組みを持つことを意味します。行政が進める計画や施



策に「住民も参加する」というのはすでに 1970 年代の古い時代の「参加」であり、現在は「計画段階から参画する」から「参画」と呼ばれています。そして、その参画のための仕組みが整備されていなければなりません。

### 「対等」を前提にした「協働」を成立させる 4 つの C

「協働」は、協働する当事者が「対等」であることが前提条件です。地方分権では、第一次分権改革で、国と地方は「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係になることを明記し、そのための仕組みがつけられました。自治体において「協働」を進めていくためには、同じように行政と市民は「対等」の関係を保障することが大前提です。「参画」はそのためにも不可欠になります。

「協働」は、一般的には「互いに助け合い、課題を共有して解決に向けて一緒に努力する」と検討委員会で市が解説しているように、平たくいえば「互いに汗をかいて、協力して努力していこう」という意味で、主に行政の側から使われてきました。しかし、本来の意味でいえば、住民主体のまちづくりや行政を進めていくために、パートナーシップの関係を構築し、協働していくなら、定義はもっと議論しなければなりません。

「参画と協働」が阪神・淡路大震災以降に盛んに使われるようになる中で、「協働」の定義についてこのような指摘があります。「協働」を成立させる条件といわれるもので、次のような 4 つの「C」で構成されています。

- ①情報を共有し、共に考えて、互いに心を通わせる Communication
- ②互いの良さを認め合い、共に尊びあう Coordination
- ③計画段階から一緒に協議し、共に企画、運営する Co-operation
- ④共に汗して、一緒に働く Collaboration

「協働」はこれらの 4 つの条件をすべて満足させて、初めて「協働」といえるものになります。そしてその前提として「参画」が不可欠であり、意思形成過程における情報も含めた徹底した情報の公開と共有が前提になります。パートナーシップが真の意味で「対等」を意味するのなら、この定義は欠くことのできないものかと考えます。自治基本条例に盛りこまれる原則には「協働のまちづくり」ではなく「参画と協働のまちづくり」を掲げて、その意味する定義をしっかりと盛り込んでいただきたいと思います。

以上