

茂原市まちづくり条例策定協議会 第2回会議 基調講演 講演録

千葉大学法経学部准教授

関谷 昇氏

茂原市まちづくり条例策定協議会会長

みなさん、こんにちは。

前回からこの会議がスタートしたが、今日からは、いよいよ本格的に議論を重ねていくということになる。

今日はその第一弾ということで、私の方から条例のポイント、なぜ条例が必要なのか、どういう流れの中で問われるものなのかというあたりについて、限られた時間ではあるが、ポイントをかいつまみながらご説明したい。

それと同時に、ただ単に条例論だけではなかなかイメージが湧きづらいということもあるかもしれないので、広い意味での「まちづくり」ということを念頭に置きながら、お話をさせていただきたい。

次回以降は、項目ごとに、それぞれのお立場からコメントをいただいて、議論をより深めていくということになるが、今日はその前段として、イメージを膨らませていただくという趣旨で、私の方からお話をさせていただきたいと思う。

「まちづくり条例」は、名前自体は昔からあるが、どういう趣旨の条例にするのかというのはさまざまである。そのような意味では、それぞれの自治体がどういう名称を使うのか、どういう性格の条例をつくるのかというのは、かなり幅広いものをつくられ、運用されているのが実情である。

一般的なカテゴリーとしては、「自治基本条例」と呼ばれる。これはいわゆる「包括条例」と呼ばれるもので、まち全体の自治体運営のあり方を律するものであり、地方分権の流れの中でそれぞれ策定・運用がなされている。行政のこと、議会のこと、市民のことを含めた、文字どおり「包括的」なものである。

一般的な名称としては「自治基本条例」というものを使うところもあるし、「まちづくり条例」や「市民参加条例」を「自治基本条例」に近い形で策定・運用しているところもある。あくまでも、中身をどうしていくかという議論になる。

これ以外にも、類似の条例として「市民参加条例」や「協働条例」など、いろいろな類のものがあるが、これらはどちらかというところ「個別条例」と呼ばれていて、一般的な意味合いとしては「行政参加」が主な特徴として挙げられる。

議会を含めたトータルな条例をつくっていくのか、「行政参加」という限られたところでの条例をつくっていくのかは、それぞれの自治体で方針の違いとして表れてくる。

今回の茂原市において、提言書として今のところ出されているのは、「自治基本条例」の意味合いを持った条例であり、「包括的」な内容のものになっている。

このような条例がつくられるようになったのは、とりわけここ 15 年くらい。だいたい地方自治法が大きく変わった 2000 年前後から、自治体ごとの独自の条例づくりの流れがかなり加速していった。

一つには人口減少、高齢化率の上昇ということで、スライド番号の 2 番、資料の 1 ページに鎌倉時代からの人口の推移をお示ししたが、日本の近代化は明治維新とともに始まったと言われ、そのころから急激に人口が増えていった。

だいたい 2000 年台前半にピークを迎え、今日は減少傾向に入っており、急激に上がったことの裏返しとして、今度は急激に下がっていくことが予想されている。

これにはいろいろな意味合いがあるが、これまではどんどん人口が増えていくことを前提として、自治体運営、まちづくり、行政運営が行われてきた。それが大きく基盤を失うという、ある意味では時代の転換点にあるというのがよく言われるところである。

もう一つは、人口比率の推移ということで、言うまでもないが少子高齢化で、現役で社会を担っていく生産年齢人口と若年人口、高齢人口の割合がどんどん変わっていく。現役世代の直接的な担い手がどんどん減っていき、逆に、さまざまな支援・保障が必要な高齢者がどんどん増えていく。これも、従来の行政運営、自治体運営のあり方を根本的に変えることになっていく。

このような予測がなされている中、それぞれの自治体でどういうことを成していくべきなのか。言い換えれば、これまでは国がある程度一元的・一律的にさまざまな取り組みを行ってきたが、このような社会状況の変化があり、また、この国は財政赤字という点でいえば 1,000 兆円を超えている。換算の仕方が良いかどうかは別にしても、1 人当たり 800 万円の借金を抱えているという国である。

これまでは国が税金を一律的に集めて、どこにお金を使うかと配分する、いわゆる「再分配行政」という仕組みであり、国がある程度の権限や財源を持ち、福祉、公共事業、自治体等それぞれに配分してきた。

いま申し上げたような人口問題をはじめとする社会状況が刻一刻と変わっていき、これから数十年でかなり大きく変わっていくという状況の中で、「再分配行政」をしていくことにも限界が出てきている。

ここを我々がどう乗り切っていかななくてはならないのかということで、一つには「地方分権」ということが言われている。これにはいろいろな意味合いがあるが、一番のポイントとしていえば、国がなんでもかんでも一律的にやると

ということの問題は、例えばどこにどのようにお金を使うのかということは、自治体や地域によってかなり違うということである。

その問題を抱えているところに近い政府、茂原でいえば茂原市、茂原市議会が、何が問題なのか、どういう比重で課題解決にあたっていかなければならないのかを踏まえて、より問題に近い自治体に一定の自由度を与え、その自治体なりの運営を行っていくことができるようにするというのが、「地方分権」ということである。

これは90年代あたりから加速してきており、いろいろな誤解があるところでもあるが、国を無視して自治体が自立するとか、そういうことではない。国の法律を超えることはできない。あくまでも、国の法律の枠内で自治体はどうしていくのかがポイントである。

これを律しているのが「地方自治法」である。2000年の大きな転換から、それ以外にも大きな修正等を重ねて、今日も運用されており、あくまでも、国と自治体の関係をどういう風に律していくのかが、地方自治法をはじめとしたさまざまなもので規定されている。

自治体が一定の自由度を持って自治体運営にあたっていくということが前提としてあり、その上でさらに自治体で独自に取り組む自由度をどのように増やしていくのかがポイントである。

「この問題は国でやるよりも自治体でやった方が、よりお金をかけないで済む、より課題解決につながる政策をつくることができる」などであるが、現状としては、国と地方の中でいろいろな綱引きが行われている。

どちらがやったほうがより効率的なのか、より課題解決につながるのか。今は段階的に権限が国から県や市町村に移されている途上の段階にある。

今後、さらに権限が都道府県や市町村に移されていくことになると思うが、そのような状況の中で、一定の自由度を持つ自治体が、どのように自分たちの自治体運営を行っていくのか。そこで問われてくるのが「ルール」ということである。

一定の自由度を持って、自立的に活動していくにあたって必要になるのが「ルール」であり、そのために自前のルールをつくっていくという話になる。それが先ほど申し上げた「包括条例」から「個別条例」まで、「自治体が自分たちの政策を自分たちで自主的につくっていく」ということを可能にするための条例が問われている。

そのような分権からの流れの中で、限られたパイをどのように使うのが有効なのかというバランス、自治体の自由度の中で、どう自主的な活動を開いていけるのかが大きく問われている。

このような状況の中で、条例づくりが各自治体でさかんに行われているとい

うのが、ここ10年から15年くらいの流れであるということ、まずは冒頭に押さえておいていただきたい。

条例というのは、あくまでもルールであり、これもいろいろ誤解があるところでもあるが、あまり価値観を盛り込み過ぎない方がいいと私は思う。つまり、あくまでもルールであり、例えばサッカーを例にすれば、どのような戦術を取るのかはチームによって全然違うが、サッカーにはサッカーのルールがあり、そのルールの中でオフェンスに力を入れるのか、ディフェンスに力を入れるのかという戦略を取るの、チームごとに戦術が組み立てられ、そのルールの中で発揮される。それで一つのゲームが成り立っている。

あくまでも、ルールというものを踏まえた中で、例えば福祉はどうするのか、地域産業はどうしようかということについては、中身はいろいろな考え方に開かれている。

どういう考え方でいくにせよ、幅広く議論を開き、いろいろな可能性をそれぞれのテーマごと、課題解決ごとに生かしていくとすることができるようにする、その環境づくりという意味で、この「条例」ということを理解するのが非常に大事であると思う。

いろいろな自治体での条例づくりのプロセスを見ていると、いろいろな考え方があり、「ルール」ということを十分自覚した上でつくられているところもあれば、その条例にいろいろな価値観を盛り込もうとし過ぎて、価値観の対立になって条例づくりがうまくいかないということも場合によってはあるので、どういうバランス感覚の中で条例をつくっていくのかということについては、押さえておく必要があると思う。

いずれにせよ、少子高齢化・人口減少に伴ういろいろな問題、例えば生産労働力の減少や需給バランスの変化、購買欲・消費の世代的な偏り、経済の規模縮小と地方経済の疲弊化などを、どのように考えていかななくてはならないのか。まちの資源を最大限に掘り起こし、活用するということができるようにしていかなければ、問題を解決していくことに繋がらない。

しかしながら、ルールがないところでは、地域資源を掘り起こすと言っても、結局は一部に限られてしまう。あるいは、いろいろな人たちが共通の土俵に乗って議論することができればよいが、ルールがないと共通の土俵もなかなか設定できずに、いろいろな人たちが交わって議論することが難しくなるということもある。

このような「大事な問題を考えていくことができるような環境をつくっていく」というイメージを、ぜひ持っていただきたいと思う。

地域経済のあり方、どのように活性化するかという点をめぐっては、いろいろな価値観の対立もあるし、手法の違いもある。戦後の千葉は、ある意味では東京志向で来たところもあり、今後も「東京との関係の中で、さらなる経済の活性化、成長を図っていくべきだ」という考え方もあれば、「それももちろん大事だが、もっと地域の資源、茂原の産業や人、お金を、ただ出ていくだけということではなく、この地域の中で循環させるまちづくりをしようではないか」という考え方も他方においてはあるところである。

これは必ずしも二者択一のものではないが、このような地域経済の根幹に関わるような考え方や手法も、幅広く検討したり議論したりしていけるかどうか、条例づくりには非常に深く関わっている。

今後、まちづくりにもいろいろな視点が問われてくる。従来は行政が「このまちはこういう方向性で行こう」と決めて、いろいろな行政運営が行われてきたが、行政が一方的に方向性を示すということ自体が、限界を迎えている。

これだけ社会が流動化して、変わろうとしているという中で、それぞれのテーマについても、全体の方向性についても、どういう風にしていくべきなのかについて、自明ではない。しかも、それは自治体ごとにある程度考えていくべきところである。何かひな型があって、そのとおりにやればよいというものではない。だからこそ、茂原市のまちづくりであれば、茂原市の方々が新しい視点で考えていくことができるような環境を整えていくということが、これから問われてくる場所であると思う。

これは、それだけ根幹にかかわる問題、論点があるということで、それ自体は条例に直接かかわるものではないが、これからは福祉環境配慮型のまちづくりにしていかななくてはならないという考え方もあれば、地域の資源循環を活用していく新しい市場をつくっていくべきだという考え方もある。

いずれにしても、それぞれのまちがどういうところに力を入れていくのか。冒頭にも申し上げたように、これまでの行政は人口も増えていき、税収も増えていき、経済も右肩上がりということを前提にすることができた。これができなくなるということを、我々はしっかり自覚しなければならない。

これまでの前提を自明にできなくなる。例えば、先ほど国の借金の話をしたが、行政サービスとして提供できることにも限りがある。どこを削るのか、そこは削ったままでいいのかという配分を巡る話も当然出てくる。

また、いろいろなことを前提にできた時代は、行政は総花でありえた。「子育てにも、福祉にも、都市計画にも、道路にも、施設にも力を入れます」と、いろいろなことをうたって、「どれもうちのまちは頑張ります」ということが言えた。

これからは、今までどおりにはいかなくなっていく。これは私の一つの予測であるが、これからはパイが限られてくるので、比重を変えていく、言い替えば、優先順位を本気で考えなくてはならなくなっていく。これは非常に大事な判断になっていくと思う。

優先順位を考えるとというだけだと、どれを優先させるかということ喧々諤々の議論になって、優先順位が低いものは軽視するのかという話になりがちになる。そこが政策づくりとしての工夫の仕方であり、先ほどから申し上げているように、自治体独自の政策をどのようにつくっていくのか。

比重はもう変えていかざるを得なくなっている。しかしながら、切り捨てがあってはならない。では、そのあたりの工夫をどうしていけばいいのか。これは本当に知恵を出し合って、茂原市であれば茂原市なりの政策を練っていかなくてはならない。そのような意味では、独自の政策、優先順位の付け方、どのように少しでも漏れをなくしていくことができるのかを、知恵を出し合って考えることができる環境をつくっていくことが、いま問われている条例づくりの非常に大事な視点であると申し上げておきたい。

例えば、高齢者福祉に力を入れていくということが重要であるが、それと同時に、自治体間で競争になっているのは「子育て」である。子育て支援に力を入れて、若い人たちを呼び寄せ、まちを活性化していくとうたっている自治体はかなり多い。

「高齢者」と「子育て」、同じように予算の配分をすればそのまちは活性化していくのかというと、必ずしもそうとは言いきれない。

「うちのまちは両方ももちろん大事にするが、一つの戦略としては子育て支援に力を入れる」という優先順位をつけたとすると、子育て世代を増やしていくことにより、まちの担い手も増やしていき、同時に税収を増やしてまちの活性化の担い手を増やしていくということをしながら、福祉にも力を注いでいけるような流れをつくっていく。それが一つの政策論であり、組み立て方でもある。

高齢者のところに、限られた予算を充てていけば高齢者福祉になるのかというと、必ずしもそうとは言えない。「子育てに力を入れるからこそ、高齢者福祉につながる」というのは一つの考え方であるが、このように、どう政策を組み立てていくのかということがこれからますます問われてくるということを、改めて申し上げておきたい。

スライド番号7番、資料の4ページに「地域密着人口」という表をお示ししたが、もう一つの今後のまちづくりの大事なポイントは、地域コミュニティをどのように活性化していくかである。

少子高齢化は改めて言うまでもないが、「地域密着人口」とは子どもの世代と65歳以上の世代であり、要するに地域との接点が多い世代のことである。子ど

もたちは、学校等を通じて地域との接点が多い。65歳以上は、リタイアされた方々が「地域回帰」と呼ばれ、地域で第二の人生、新たな居場所づくり、やりがいづくりに向かっている。

まちづくりに使えるパイが限られていると申し上げたが、逆に地域との接点が多い部分に力を入れて、まちの活性化を図り、高齢者の方々に対して、観光にせよ福祉にせよ、門戸を開いていろいろな方々に参加をしてもらい、より充実し活性化したまちづくりにあたっていくという政策づくりも進められている。そのような、「コミュニティ」という点に注目したまちづくりということもこれからは問われるようになると思う。

そうしたとき、コミュニティがどうなっていけばいいのかと考えると、皆さんの方が茂原市の実情についてお詳しいと思うが、一般的傾向として申し上げれば、「行政の縦割り」ということは我々もよく言うところだが、コミュニティも縦割り化しているのではないかと思う。

地縁団体は長い歴史を持ち、ある程度自己完結的に活動している。そのほかにも、社会福祉協議会やPTA、NPO、消防団、観光協会、民生児童委員の方々などがいる。もちろん、部分的にはいろいろな連携がなされているが、トータルで見たときに、いま申し上げたようないろいろな地域の担い手がどれくらい横に繋がっているのか。これがまちづくりを活性化していく一つのキーになる。

日本はどうしても「縦社会」とずっと言われてきて、会社にせよ地域にせよ、全部が「縦社会」である。この現実に対して、横の動きをどういう風につくり出していけるか。そのためには、やはりいろいろな環境を整えたり、手続を踏まえたりすることが問われてくる。

いろいろな地域で担い手の方々とお話させていただいているが、これから単独でやっていくのは厳しくなっていくと聞く。例えば、自治会関係の方のお話を伺っても、どんどんやることは増えているのに、担い手はなかなか増えていかず、中心的に担っている方々がどんどん高齢化していく一方で、若い世代は入ってくれないという現実がある。

そんなとき、もっと地域が横に繋がるような環境をどうつくっていかばいいのか。これをルールに入れるかどうかはいろいろ議論があるところだが、そのようなことも今求められているということは、イメージしておいていただきたい。

一例として申し上げますと、「若い世代がなかなかまちづくりに参加してくれない」ということをよく耳にすることがあると思うが、「若い人たちが地域やまちづくりに参加していくための入り口がない」ともよく言われる。

例えば、「プロボノ」という言葉があるが、これは職業上で身に付けた技術や知識を、職場以外の公共的な場で活用していくというあり方で、最近非常に注

目されている。

例えば、IT 関係に勤めている若い世代が、会社以外でも自分がやりがいを持って、何か自分の持っているものを提供できる場があれば、そういう人たちは「参加したい」と考える傾向が非常に強まっている。

ところが、入っていくだけの入り口がないし、自治体としてもそういう若者を迎える環境を整えていない。このようなことが、若者離れを助長してしまっている。そういう若者たちが入ってこれるようになるためには、どのような環境を整えていく必要があるのかということも問われている。

もう一つ、スライド番号 9 番、資料の 5 ページに「緩やかな価値観の変化」と題したが、例えばマーケティングの業界での傾向を申し上げておくと、「ものをつくって売る」ということを考えたときに、ものをつくる側がどういう考え方をしてきたかという、ふた昔前の時代、高度経済成長からその後ぐらいまでは「大量生産・大量消費」であった。

その後、一昔前の時代は「商品差異化」と言って、他社との違いを売りにして消費者のニーズを満たしてきた。

今、ものをつくったり売ったりしている人たちが何を重視し始めているのかという、一つは「消費者参加」、つまり、ものを買う人、顧客が、ものをつくるプロセスにどんどん入ってくるということである。あるいは、ものをつくる側と買う側の距離をどんどん縮めていくということが、ニーズを満たしていくということになるという考え方である。これがいろいろな分野で共通に見られる傾向である。

ものを売りたいと思ったら、消費者の声を可能な限り聞く、ものをつくるプロセスに入ってもらおうという戦略を立てている。皆さんも、スーパーに行って野菜を買うときに、顔写真入りのものを買うことがあるのではないだろうか。ものをつくる側が、消費者から信頼を得るために距離を縮めて、「我々はこんなに安全なものをつくっていますよ」という信頼感をつくることからものを売っていくという傾向になっており、同じ流れである。

同じようなことは、行政と市民の関係にも言える。この両者をどうやって縮めていくことができるか。もちろん、議会と市民の間も、どう距離を縮めていけるか。そうすることにより、お互いの信頼をより高め、そしていろいろな意味での連携や協働を図っていくことに繋がっていく。

あらかじめ決まっていることではないので、どういう風な連携をしていくかということを考えていく必要がある。そういうことができるようになるための環境を整えるというのも、まちづくり条例での非常に大事なポイントになる。

次のスライド 10 番では、広い意味で、「公共性の構造転換」という難しい言葉を使ったが、中央主導の「再分配行政」が限界を迎えている中で、一つには地方分権によって自治体が課題に近いところから解決にあたっていくという流れが出てきているということと、「市民社会の可能性」ということを書いた。

これは、いま申し上げてきたことから言えることだが、行政がなんでもかんでも税金を使ってやるということがますます難しくなっていくとするならば、市民の側からすれば「この部分は行政にやってもらわなくてはいけない、でもこの部分は私たちがもっと地域で連携してまかなっていける。相互の支援と連携をつくり出していかななくてはいけない」という、福祉用語でいえば「共助」の考え方になるが、この部分をどう膨らませていくかである。

先ほど、地域でいえば横のつながりという話をしたが、まさにそういう「共助」の部分をどれだけ膨らませていけるかどうかが、今後のまちづくりのキーポイントになってくるということは、改めて申し上げておきたいと思う。

まちづくりが活性化しているところは、この「共助」の部分で勢いがすごい。逆に、行政依存の傾向が強い自治体は、実はまちづくりが枯渇している。このような違いが往々にしてある。

そういう意味では、地方分権と市民社会の可能性の両方をどう膨らませていけるかが大きく問われている。その上で、まちづくりの体制をどのように整えていけるのかである。

スライド 11 番、資料の 6 ページでは、ちょっと難しい言い方で「総合行政」としたが、縦割り行政からどんどん脱却していかなくてはならない。子育ては子育て、福祉は福祉などと別個に考えていては、お金も人口も増えていくということを前提にできたから専門化してそれぞれでカバーできていたが、その前提が失われるということは、もはや分野別で考えていたのでは、それぞれの抱えている課題解決が十分になされていかないということになる。

これからのイメージでは、例えば子育てと福祉をどんどん連動させていく。ちょっと難しい言い方だが、「領域横断的なまちづくり」をどれだけ仕掛けていけるかが、ますます問われてくる。

行政には縦割りがあり、それを超えるというのはかなり難しい。これは別に自治体だけの問題ではなく、国や都道府県との関係も含めて、全てが縦割りという構造になっている。自治体の職員の方々にとっても、なかなか領域を横断してやっていくということの難しさに直面しているというのが今の実情である。

ただ、それでも「うちのまちはこの政策を工夫していこう」という動きを、熱心な自治体はどんどん取り入れている。そういうことを可能にするのが、「総合行政」ということである。縦割りではなく、全体を踏まえた上で、いろいろな資源を総合的に結びつけながら取り組んでいくことが問われている。

こうしたことを踏まえた上で、条例の話を申し上げたい。

他の自治体の資料については、これからの会議の議論の中で、それぞれ該当するところでいろいろお話したいと思うので、今日は総論的なお話を申し上げます。

スライド番号の 27 番、資料の 14 ページ以降に、条例のことを書かせていただいた。

「全国の自治体に広がる条例策定の動き」ということで、今はもう 250 を優に超えている自治体で、この条例づくりがなされている。

その一つは、まちづくりの理念を掲げるということ。これまでお話申しあげてきたように、社会状況の変化の中で、「このまちとしては、こういう方針でまちづくりにあたっていこう」と、どのように行政運営・議会運営をしていくのか、どうコミュニティを活性化していくのか等、基本的な考え方に加えて、市民自治や市民参加、行政と議会のあり方などが含まれている。

次のスライド 28 番は「千葉県内における主な参加・協働・自治関連条例」と題し、ここ 10 年くらいで各自治体において策定・運用されている条例をお示しました。

市民参加条例や協働条例、議会基本条例などがあり、唯一流山市には自治基本条例があるというのが今の状況である。

千葉県の特徴として言うと、県内の自治体で条例をつくっている数は、他の都道府県と比べると圧倒的に少ない。首都圏でいえば、神奈川県や東京都あたりと比べても少ない。これがなぜなのかは別のところで分析が必要になるが、とりわけ神奈川県の自治体は、かなり積極的にこの条例づくりとその条例を踏まえた上での独自の政策づくりを行っている傾向にある。千葉県はそれが比較的弱いというのが一般的な傾向である。

次のスライド 29 番、資料の 15 ページに移って、先ほど、「国の法律の枠組みの中で」という話をしたが、自治体はどうあるべきなのかという規定は日本国憲法第 8 章に書いてある。

これについては後ほどお読みいただき、必要に応じて議論を膨らませていただければと思うが、ポイントとしては「団体自治」と「住民自治」ということである。

「団体自治」は国と地方、つまり国と茂原市の関係であり、自治体がいかなる役割を担い、いかなる権限と財源を使うのかということである。もう一つの「住民自治」は、茂原市の住民の方々が一方では代表機関である首長と議会を選出し、それと同時に住民自身も参加してどのようにまちづくりにあたっていくのかということであり、これらが法律の中でいろいろ解釈運用されていると

ころである。

次のスライド30番に、「機関委任事務」と書いたが、これまでの自治体は「権限なき執行機関」と言われてきた。国で決められたことをそのとおりに行うだけであり、これまでの地方行政・地方議会が持ってきた一つの特徴であった。

ところが、この機関委任事務制度が1999年に全廃された。「通達行政」などの形で戦後ずっと担われてきた、国が頂点にあって市町村はただ言われたとおりにやる、地方に自由度がないという関係が撤廃され、自治体に一定の自由度が認められることになった。

これが2000年の話であり、それ以降、自治体独自のルールづくり、政策づくりが行われるようになったというのが基本的な今の流れである。

今や「通達」などという言葉は死語である。法令上に基づいていけば別だが、それ以外は「助言」というような形になり、自治体のほうで判断してやってくださいという流れになっている。

しかしながら、実際上は、どの市町村も国におんぶにだっこである。何かあると県にすぎるという傾向がまだ根強い。もちろん、関係を健全にしていくということも問われるが、茂原市にある問題に一番精通しているのは茂原市の行政であり、議会であり、住民であるから、その目線でまちづくりをしていくということが「自治」ということの本質であると申し上げておきたい。それを可能にするのがまちづくり条例である。

スライド番号の33番、資料の17ページに、なぜこのような独自の条例が必要とされるのかを書いた。「自立」に必要な条件は、一定の「自前のルール」を持っていることである。自前のルールを持っているからこそ、自立的な活動を行うことができる。

ルールを持っていなければ、必要以外の部分も国や県に頼るということになる。もう一点、ルールがなければ「行政の裁量でなされる」ことになる。この「裁量」は、功を奏する部分と、逆にまちづくりを枯渇させてしまう部分の両方の側面を持っている。ルールがなければ、職員が一定の判断をして、決めてしまう。それがいい場合は政策がうまく回っていくが、違う場合はもっと違うやり方や考え方があるのにということになる。

行政裁量だけに委ねられてしまうと、閉ざされた行政の中で政策だけが独り歩きしていくことになる。市民参加や協働のまちづくりは、その部分をプロセスとして開いていっしょに考えていこうとするものである。さまざまな考え方、アイデアを行政のプロセスの中で開いていき、議論をした上で行政・議会としての決定をしていく。

「市民参加」というとよく誤解されることがあると思うが、私が大事だと思うポイントは、「プロセスを開く」ということである。どういう考え方があるのか、どういう議論が繰り広げられるのか。それが豊かであればあるほど、いい結論が導かれる。

ところが、議論する場が閉ざされ、可能性の発掘もあまりなされないということになると、限られたところでしか意思決定がなされないということになってしまう。そこをどう開いていけるかが大きく問われている。そのようなことも含めての「ルール」である。

「健全な利害調整と開かれた意思決定の実質化を保障する」、「市民と行政、市民と議会の応答性を確保する」ということも非常に大事なポイントである。

「課題解決のためのルールの解釈・運用・策定」と難しい言い方で書いたが、政策を展開していくための「手続と根拠」が条例には求められる。

なかなかイメージがわからない方もいるかもしれないが、行政がやっていることには必ず根拠がある。それは国の法律や規則、いろいろな意味での制度の枠組みなどであり、その根拠に基づいて、行政はさまざまな事業を行っている。

その根拠の部分がいま非常に流動化している中で、自治体なりの解釈をしていく。行政裁量になっている部分は、「自己立法」ともいうが、自前のルールをつくり、独自の政策を行っていくということである。

3つ目に「現実に必要とされる政策」と書いたが、多角的な課題分析とか予測、情報の共有が必要になってくる。これらをきちんと行うというルールがなければ、取り組みが空洞になってしまうか、特定の部分に限られてしまう。これをきちんとルールとして設けるということである。

多様な現実認識については、例えば子育てをしている方々が1,000人いるとすれば、1,000通りの現実があり、「子育てしている方々一般」と一括りにできないような、いろいろな事情がある。そういう方々へ配慮していくというのが、いま問われているまちづくりのポイントである。

その中で、行政はどの部分をカバーしなければならないのか、どの部分はカバーしきれないから市民が協力してやっていかなくてはならないのか、役割分担はあらかじめ決まっていない。だからこそ、市民と行政が、市民と議員が、いろいろな話し合いを重ねていく中で、役割分担を見出し、合意形成を目指していくことが問われている。それが「必要とされる政策」の意味合いである。

スライド番号の36番、資料の18ページに、条例に盛り込まれるべき主な論点をお示しした。

これから、それぞれの回で論点を絞って議論していくことになるが、ポイントをざっと確認して私の話を終わらせていただこうと思う。

まず、ポイントとしては、「情報公開・情報提供・情報共有」が挙げられる。

それには市の情報をどう公開して、健全なあり方を示していくのかということもあるし、近年の手法では、行政が持っているデータをIT技術の駆使によってオープン化していく、「オープンデータ」という言い方もなされている。

もちろん個人情報等に関わる部分は除いて、行政の情報、まちに関する情報をどんどんオープンにしていくことで、そのデータを使って民間企業がもっと優れたサービスをつくって、それをまちの方々に提供していくことができる。

例えば、防災に関するデータであれば、「この地域は防災に弱い」というような偏りがあるとすれば、そういう情報をオープンにして、そのデータを使って民間企業が防災に役立つような商品を開発したり、いろいろな技術提供をしたりすることで、まちのあり方をもっと豊かにしていく。そのためには、情報をどれくらいオープンにしていけるのかということが求められている。そのようなことも含めて、情報をどれくらい開いていけるのか。

また、「市民はまちに関して無関心だ」とおっしゃる方が、マスメディアを含めて多い。確かにそのような面が一方ではあるかもしれないが、もう少し違った見方をすると、関心を持つということは、関心を持つだけの情報をその方が持っているということである。子育てについて何かしたいと考えている方は、子育てをしている人たちがどんな状況に置かれているかという情報を知っているから、このままではいけないと思って何かやろうとしているわけであり、そういう情報がないから無関心になっているという見方もできる。

チラシやホームページだけで情報発信をするのではなく、もっと市民の方々に届くような情報提供・共有のあり方をルールとして定めておくことも問われてくる場所である。

市民参加や協働の部分は、先ほどから申し上げているように、市民がどうまちづくりに参加していくのかは、いろいろな側面がある。一つは、行政や議会が市民に対して閉ざされてしまうと、必ずしも健全な関係ではなくなってしまうので、市民参加をいろいろな形で開いていくことで、プロセスの充実化を図っていく。そのために、市民がどのようにしたら参加できるのかという手続きや入り口、議論できる環境を整えるというのが、市民参加・協働として問われる場所である。

その中身はいろいろであり、行政が企画・立案・実施・評価する各プロセスでありがちなのは、行政がだいたい計画を全部立ててしまっていて、実施直前に市民に公表されても、市民からすれば「そんな話聞いていない」ということになる。「もっと早く言ってくれば、もっといろいろなやり方があったのに、自分たちも協力できたのに」というケースも少なくない。

市民参加でいま問われているのは、もっと早い計画の段階から市民の方々がいっしょになって計画づくりを行っていくことである。

そうすることで、いろいろなアイデアが早い段階から共有される。全部決まってから協力してくれと言うよりも、早い段階から市民と一緒に練っていけば、市民の皆さんも前向きになれる。「自分たちも一緒になって考えた計画だから、一緒になって頑張ろう」という流れにできる。

どの段階で、どういう情報を開いて、参加できる入り口をつくっているかによって大きく変わってくる。どのような参加できる環境を開いていくのが、条例の非常に大事な部分になる。

行政側に立てば、財政のあり方、総合計画のあり方、政策の作り方など、それぞれのプロセスでどのように可能性を開いていけるか。どうしても、閉ざされがちな組織であるが、財政のあり方を健全にしていくという努力をすること、これを明確にルール化するというところから始めると、さまざまなことが決まってくる。

議会も同じように、最終的な意思決定機関として、どういうプロセスを開き、そこに市民がどう関わっているのか、あるいは議員の皆さんがどういう風に議論を繰り広げる環境が整っているのかということも、論点として含まれてくる。

このような「包括条例」の特徴は、これからまちづくりをしていくにあたって必要とされるポイントがかなり網羅的に含まれていることである。一部分だけになってしまうと、その部分はいいかもかもしれないが、全体としてのつながりがなかなかできなくなる。

包括条例はいろいろな項目がチェックリストのように載っており、例えば議員の皆さんが行政機関の監視をするときに、このようなチェックリストがあれば、「この部分はできている」、「この部分はできていない」というようなことを、ルール上できちんとチェックすることができる。

市民の皆さんが行政のあり方を見るときにも、このような網羅的なチェックリストがあれば、「この部分はきちんとやっているのか」、「きちんと手続きを取っているのか」、「ここはもっと市民に開いてやれるのではないか」といろいろチェックできるし、単にチェックだけではなく、いっしょになって政策をつくっていくという門戸が開かれることになる。

このような環境を踏まえた上で、どのような中身の政策をつくっていくかについては、まったくの未知数である。

どういう子育てにしていくのか、どういう福祉にしていくのかは、茂原市でこれからどのような議論が広がっていくのかによる。

中身はルールの話とは違うので、どんな方向に向かうにせよ、このように議論、意思決定のプロセス、具体的な動きを開いていく環境を整えていくという意味で、このような条例がいま問われている。

これからこの会議で議論していくことになる条例も、以上で申し上げたようなことが基本的なポイントになる。駆け足でざっと申し上げてしまったので、なかなかイメージが膨らまないという方もいらっしゃると思うが、このようなことを踏まえた上で、これから個別にいろいろな論点について深めていくということにしたい。

冒頭としては、条例の全体像、基本的なイメージを頭に置いていただければと思う。