

「総合計画の果たす役割と市民会議に期待すること」

講師：阿部昌樹氏（大阪市立大学教授）

はじめに

大阪市立大学で、法社会学という科目の授業を受け持っている。主に研究しているのは、地方自治の現場で法はどのような役割を果たしているのか、法は本当に日本社会を規律しているのかといったことで、いろいろなかたちで地方自治の現場とおつきあいをさせていただいている。今回、箕面市で新たな総合計画を策定するというので、もう10数年箕面に住んでいるので、少しでもお手伝いできればということで、アドバイザーとしてかわらせていただくこととなった。

今日は、今回策定していく総合計画の前提となることとして、2つのことをお話させていただく。一つは、地方自治の現状、つまり、箕面市をはじめとする地方自治体は今日どのような状態におかれていて、地方自治に関して何が問題になっているのかということ、もう一つは、そもそも総合計画とは何なのかということである。総合計画には、既に40年近い歴史がある。その40年のなかで、総合計画とは何かという問いに対する答えが変わってきているように思う。もともと、わが国で総合計画なるものが自治体における行政の必須の仕掛け、仕組みとして構想された時期と、今これから、箕面市で第五次の総合計画を作ろうとしている時期とでは、総合計画の意味が大分違ってきているのではないか。総合計画に関しては、そういうことを含めてお話ししたい。

その2つのことを含めて、今現在総合計画に求められている総合計画のあり方を前提とした時に、市民会議のみなさんには一体どういうことが期待されているのだろうかということ最後に話させていただきたい。

1. 地方自治の現在

地方自治の現況というのは、とりわけ関心を持たれているかたには聞き飽きた話になるかもしれないが、総合計画の現在について考えるうえでの前提となる話なので、おつきあいいただければと思う。

【分権改革の進展】

分権改革が進んでいる。しかし、地方自治体にとって、分権改革は決して全面的にバラ色の改革ではなく、ある種痛みを伴うかたちで地方への権限移譲が進んでいる。その歴史を簡単に振り返ってみたいと思う。

《第一次分権改革》

第一次分権改革といわれているのが、1995年から2000年にかけて行なわれた分権改革である。1995年に地方分権推進委員会という機関が国に設置され、その地方分権推進委員

会の勧告を踏まえて、地方自治法をはじめとするたくさんの法律の一括改正が1999年に行われた。その時、多くの法律を一括改正した主たる目的は、機関委任事務という制度を廃止するとともに、国と地方自治体との間に何か対立が生じた場合に、その対立を処理するための、新たな仕組みを作り出すことであった。

とりわけ大きなポイントは、機関委任事務の廃止である。機関委任事務というのは、自治体の長、すなわち都道府県知事や市町村長を、国の機関として使用するという仕組みであった。機関委任事務に関する法律がある限りにおいて、その法律の実施に関しては、自治体の長は、国の機関とみなされる。国の機関であるから、例えば国土交通大臣が国土交通省の様々な職員に指示できるのと同じようなかたちで、国は自治体の長に対して様々な指示をすることができる。国の一般的な指揮命令権が自治体の長に及ぶというのが、機関委任事務の趣旨であった。国からの指示というのは、実際は、中央の各省庁からの指示であり、機関委任事務の仕組みを通して、中央の各省庁が地方自治体をコントロールするということが行なわれていた。これは明らかに地方自治という発想とは相容れないものだろうという批判が強まっていき、それが、第一次分権改革における機関委任事務の廃止ということにつながっていった。

機関委任事務が廃止されたことによって、自治体の長が、国の機関とみなされる、すなわち、中央の各省庁に従属するということはなくなった。それとともに、自治体が行なっている仕事はすべて、国の事務の下請けではなく、あくまでも自治体の事務であるとみなされるようになった。今箕面市が行なっている事務はすべて、法律上は箕面市の事務であるということになる。

もちろん、自治体が行なっていくに際して、国の法律による規律のもとにおかれているということは変わっていない。しかし、かつてのように、事務を実施するにあたって、中央の各省庁から逐一、こういうやり方で行ないなさいという細かな指示を受けることはなくなった。そして、その結果、自治体が自由に決定することができる余地が拡大した。それが、第一次分権改革の主眼といえる。

《市町村合併の推進》

機関委任事務が廃止され、自治体の自律性が高められるのと並行して、市町村合併が進められてきた。大阪に住んでいると実感しにくい話である。この間、大阪府内で市町村合併が行なわれたのは、堺市が、政令指定都市になることを見越したうえで美原町と合併した1件だけであり、大阪府は全国で一番市町村合併が行われなかった都道府県である。したがって、大阪に住んでいると、市町村合併で自分が住んでいるまちがなくなったという話は、かつての美原町でしか聞かれないが、全国あちこちに行ってみると、そういう事例には事欠かない。本格的な市町村合併が始まる前年である1999年には、全国で3,232市町村があった。それが、昨年度末では1,821市町村に、つまり、6割程度にまで減少している。とりわけ、村の減少が著しく、町も半分以上なくなっている。自分が住んでいるまち

がなくなったという事例が、全国ではたくさんあるということである。

市町村合併は何を目指したのかというと、自治を強化するということを目指した。小さな自治体ではできることが限られている。職員の数も少ないし、使える予算の額も限られている。規模が小さいから当たり前だが、職員の数が少ないと、一人の職員が様々な仕事を兼職で掛け持ちしないといけない。そうすると、ある特定の仕事に特化して専門化していくことができない。お金が少ないと大規模な事業ができない。したがって、規模が小さいと、たとえ分権改革によって自律性が高められたとしても、自主的な決定権限を行使していくための財源と能力が伴わないという事態が生じてくる。そうした問題を解消していくことが、市町村合併の主眼であった。もちろん、国が主導で自治体を合併させていくというのは地方自治に対する侵害ではないかという批判があり、そういう側面も確かにあるが、一方で自治の強化という目論見でもって進められていったことも否定できない。そして、実際に、そこそこの効果をあげているといつてよいように思われる。

《三位一体の改革》

関与を縮小するとともに、自治体の規模を拡張するということが行われてきたわけであるが、それとともに、より近年の動向として、小泉改革の一環として行なわれた三位一体の改革がある。自治体の財源のうちで、国から必ずこう使いなさいと指示されたお金の割合を減らし、自治体が自由に使えるお金の範囲を広げることが、その主たる狙いであった。三位一体とは、三つのことを一体的に行なうということであるが、その三つとは、国庫補助負担金、税金、地方交付税の三つである。すなわち、国から使用目的を特定されたお金、例えば、道路を作るため、川を補修するため、学校を作るためといった目的を特定された補助金は減らしていく。その代わりに、住民税というかたちで地域の住民が自治体に納める税金や、使い道を特定されない地方交付税の割合を高めていこうというのが三位一体改革の目標であった。結果的には昨年度末までに 4.7 兆円の国庫補助負担金の削減と、3 兆円の税源移譲が実現している。地方が 1.7 兆円損をしているということになるが、国自身も予算規模を縮小している中での改革なので止むを得ないことだと思う。

ただし、勉強会等で聞かれているかもしれないが、箕面市の場合、その損の度合いが他の自治体よりも大きかった。どういうことかということ、税源移譲の中核は、これまで所得税というかたちで国に収めていた税金の一部を、住民税という自治体に収める税金にふりかえることであったが、そのふりかえの仕組みが、やや技巧的なものであった。すなわち、従来は、住民税の税率が 5%、10%、13%と段階性であったものを、一律 10%にするという変更が行なわれた。この変更によって、多くの自治体では住民税が増えたのであるが、一部の、どちらかということ高額所得者が多い自治体では、住民税率の上限である 13%を適用されている住民が多かった。そのため、13%の税率を適用されていた住民の税率が 10%になることによる減収分が、5%が 10%にあがることによる増収分よりも多くなり、その結果、税源移譲が行われたにもかかわらず税収は減るというおかしなことが起こってしまっ

た。

そうした自治体の一つがまさに箕面市であり、箕面市の場合は、住民税が、全国的には増えたにもかかわらず減るといふ、周辺自治体よりもより一層大胆な行財政改革をせざるをえない状況に追い込まれてしまった。そういう意味で、三位一体改革というのは、箕面市の視点から見るとあまりうれしくない話であるが、主眼としては、地方の財政的な自立を高めるために行われた改革であった。

《第二次分権改革》

そうしたことを踏まえて、この4月から新たな分権改革がスタートしている。地方分権改革推進法という法律が昨年成立されて、そこには次のような目的が掲げられている。すなわち、「国及び地方公共団体が共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえ、それぞれが分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進し、もって、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る」ことを目的として、さらに地方分権を進めていくというのが、新たな分権改革の目的ということになる。

この目的を実現するために、具体的にどうかたちで地方分権を進めていくのか、それを議論する新たな委員会として、地方分権改革推進委員会がこの4月から立ち上がり、その委員会が、今年の5月に「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」という文書を公表している。基本的には、第一次の分権改革が、国の自治体に対する関与の縮小であったのに対して、自治体の権限をより拡充していくことが主眼になっていくと思う。自治体が自律的な判断を行なう余地を拡大する方向で、さらなる分権改革が進行しつつあるというのが、現在の状況であるということができる。

【一連の改革は何を実現したのか？】

このように、95年を起点と考えると、分権改革はもう10年以上継続しているということになる。一連の改革が行われたことにより何が実現できたのかというと、次の四つをあげることができる。

《中央省庁の自治体に対する通達等による不透明で裁量的な関与の縮減》

一つの大きな成果は、中央省庁が自治体に対して、裁量的なかたちで、非常に不透明な関与を行なうことが少なくなってきたことである。かつては、中央省庁が発する通達というものが、自治体の行政の現場で非常に強い力をもっていた。中央省庁からの、こうしなさい、あしなさいという指示が書かれた通達に、自治体が大幅に拘束されているという実態があった。機関委任事務に関しては自治体の長は国の下部機関であるから、上位機関である各省の大臣や各庁の長官には、自治体の長を指示する権限が当然のこととして認め

られており、その権限が通達というかたちで行使されていたのである。それが、機関委任事務が廃止され、自治体を実施している全ての事務が自治体の事務とみなされるようになった結果、なくなっていった。通達により自治体が拘束されることがなくなったのである。

もっとも、自治体を実施する様々な事務が、法律や政省令に拘束されているということは、従来どおり変わっていない。自治体は何をしてもよいわけではなく、法律や政令で規定されていることは遵守しないとイケない。例えば、総合計画との関連でいうと、総合計画の核になる基本構想の部分は、議会の議決を経なければいけないということは法律に書かれていることであるから、その法律の規定を無視して、議会の議決を経ないで総合計画の全体を作ってしまうということは許されない。自治体をとリまく法律には他にも様々なものがあり、それらの法律と政省令、つまり法令の枠内での地方自治であるということは変わっていない。

ただし、実は今行なわれつつある第二次分権改革では、この点に手を入れようとしている。「法令の上書き権」、つまり、法律に書かれている内容を、地方自治体が独自の判断で書き換えてしまうということ、ある範囲で認めようということが議論されている。どうということかという、例えば、「工場が大気中に排出している二酸化硫黄の濃度は何 ppm とする。但し、自治体がこの基準値を書き換えることを妨げない」とか、「市街地の建物の高さは何メートルとする。但し、自治体が異なる高さ制限を定めることを妨げない」というように、法律で一応は定めるけれども、自治体が独自の判断で、その法律の規定がその地域にはそぐわないと判断したならば、その法律の規定を書き換えることを法律上認めていこうということである。そこまで地方自治体の自律的判断の余地を広げていこうということが今まさに議論されているのだが、今のところは、法律があれば逆らえないというのが実情である。

《中央省庁から用途を特定されない自治体の自主財源の拡充》

2 番目に達成されたこととして、自治体の自主財源が拡充したということがある。ただし、この自主財源の拡充ということに関しては、ややトリッキーな部分がある。自治体には、絶対しなとイケない業務がたくさんある。うちの自治体では小学校はやめよう、生活保護はしませんということはいえない。他にも自治体として、絶対にしなとイケない仕事がたくさんある。絶対しなければならない仕事に税源・財源をふりわけていった残りの、本当に自由に使えるお金はどれくらいあるのかという、場合によってはマイナスになるというのが、現在の実情である。これから高齢者のかたが増えていく中で、そういう義務的な経費、とりわけ生活保護をはじめとする扶助費が拡大していく可能性が高い。一見したところ国の紐はついていないけれども、自治体が法律上絶対に実施しなければならない事務を実施するために使わざるを得ないお金がほとんどになってしまい、実際に自治体独自の夢のある事業に使うことのできるお金はそれほど増えないし、かえって減っていくという状況にならざるを得ないことに注意する必要がある。

《基礎自治体の平均的規模の拡大》

実現したことの 3 番目として、自治体の平均的規模の拡大がある。市町村合併の成果である。自治体の規模が大きくなれば、予算規模も拡大する。人口が増えて、大勢の人から税金を集めたほうがプールは大きくなる。そうすると、大きな事業ができるし、職員の数が増える。職員それぞれに特定の仕事に責任を持たせることにより、専門的な職員を養成することが可能となる。規模が大きくなることは、ある程度までは大きなメリットがある。

しかし、その一方で、あまり規模が拡大しすぎると、多くの住民にとって役所が遠くなるという問題が生じてくる。大阪にいと実感のないことだが、山間部の自治体に行くと、町村合併の結果、役場までいくのに時間がかかるようになった、公共交通が充実していないため、役場に行くのが 1 日仕事になってしまったというような話をよく聞く。そのような地域では、自治体の規模が拡大して、財源は豊かになったかもしれないが、実際の対面的な住民に対するサービスはどうかというと、問題がある部分もないわけではない。それとともに、かつては、地域の核として役場があったのが、その役場がなくなってしまった結果、地域が核のないばらばらの状態になってしまったという話も聞く。

《自治体の自己責任の高まり》

4 番目として、自治体の自己責任が強調されるようになったということがある。しばしば、自己決定・自己責任ということでセットにして語られることが多いが、自分で決められる範囲が広がるということには、決めたことには責任とみなさないといいかたちで、責任を負わなければならない範囲も増えていくということの意味している。国の指示どおりにやって失敗した場合は、悪いのは国だといえる。ところが、国は指示しません、好きにやってくださいということになり、自治体が好きにやった結果、失敗したら、それは自治体の責任となる。北海道の夕張市が財政破綻して財政再建団体になったのは、記憶に新しいところである。夕張市は、かつては炭鉱のまちで、石炭産業で栄えた。それが、閉山になった後、人口が減って、まちを維持しないとイケないということで、市主導で観光事業を大々的に行なっていった。それが大量の借金を生み出して財政破綻したということで、市としては、何とか良い市にしようとしてやったことがすべて裏目にでたのが夕張の問題ということになる。そこでも自己決定・自己責任ということで市が責任をとっていく。ある程度は国や北海道からの援助もあるが、身を切るようなたいへんな節約を、夕張市は今後 10 数年にわたって求められることになる。これは他人事なのか。もしかすると、これから 10 年、20 年の間には、同じような事例があちこちで起きてくるかもしれない。そうしたなかで、自己決定・自己責任ということがますます強調されるようになるかもしれない。

一言でいうなら、自治体としては自己決定できる余地は広がったし、ある程度は自ら主体的に行なうと決めたことを行なうために使えるお金も増えたけれども、その反面、厳格な自己責任が問われるようになってきている、というのがこれまでの分権改革の成果であ

り、今後そうした流れをより進める方向で改革が進められていくことが予想される。

【残された大きな課題としての「住民自治」の拡充】

残された課題としては、非常に大きなものとして、住民自治を拡充していくという課題がある。法律を勉強すると、地方自治についての説明の一番冒頭に、地方自治とは団体自治と住民自治の2つを柱とするものであるという話がでてくる。

団体自治というのは、自己決定権ということにかかわってくるが、地方自治体が国から独立して、自立して地域の事柄を決定していくということである。つまり、地方自治体が自立的な決定を行なうことができるということであり、その自立性は、国に対する自立性、あるいは都道府県に対する自立性を意味する。そうした地方自治体の団体としての自立性が、地方自治のひとつの柱である。

もう一つの重要な柱として、住民自治がある。団体としての地方自治体の決定を民主的なかたちで行なっていく。その団体を構成する住民が主体的に団体としての決定に参加していく。それが地方自治のもう一つの意味であり、それが住民自治ということである。

地方自治というのは、地方自治体が、国や都道府県からの自立性を確保し、地域に関する公共的な事柄を独自に決めていくという意味での団体自治と、それにプラスして、そうした団体自治を住民の意思に基づいて、民主的なかたちで行なっていくという意味での住民自治との2つを含むものとして考える必要がある。それが地方自治というものの法学的な理解ということになる。今日、地方自治が語られる場合に、そうした理解が一般的であるといつてよい。

このように地方自治とは団体自治と住民自治がセットになったものであるということをも前提としたうえで、この10年あまりの改革をふりかえると、それらはすべて団体自治の拡充をめざすものであった。自治体を対国、対都道府県との関連で、より自立したものにしていけるのが改革の主眼であった。もう一つの住民自治の方はどうなっているのというと、国レベルの改革としては目立つようなことはされていないというのが現実である。住民自治に関連した改革としては、地域自治区の創設をあげることができる。市町村合併への対応という部分が強いが、自治体の範囲よりも狭い範囲で、地域の事柄を、その地域の住民が自主的に決めていく仕組みを法的に整備した。それから、箕面市には関係ないが、大規模自治体に関して、住民の直接請求の要件を緩和したというのが、もう一つの住民自治に関連した改革である。しかしながら、それほど目立つものではない。

どうして一連の分権改革は、団体自治の拡充を主眼として行われてきたのかというと、それは決して住民自治は意味がないと考えられていたからではなく、いかにして充実した住民自治を実現していくかということは、国として指示すべきことではないという発想が一連の改革の根底にあったためであると考えられる。各自治体に、より大きな権限を与える。その権限をどういう仕組みでもって行使していくのかは、それぞれの自治体、それぞれの地域が、それぞれに考えて、創意工夫をこらしていけばいいのであって、国から、こ

の権限はこういう手続を踏まえて行使しなさいよと逐一指示するやり方は、そもそも地方自治の精神に反するという認識が、これまで一連の改革を基礎付けてきたと考えられる。拡充された税源、権限をどう使っていくのか、その使い方、その手続きはそれぞれの地域で考えなさいよというのが、一連の分権改革の方針であった。

実際、そうした分権改革の方針を察知して、地域における民主主義をより充実するための試みが、各地の自治体で行なわれている。箕面市はある意味先進的であったわけで、一連の分権改革が始まるよりももっと前の段階で、まちづくり理念条例を制定して、それを核とする、住民の積極的な市政参画を保証する仕組みをかなり先駆的なかたちで作ってきた。それがどれだけ活かされているのかについては、判断がわかれるところであるが、スキームとしてはかなり先駆的であった。むしろ、そこから先へ進んでいないのが問題かもしれないが、先駆的であったのは確かである。

他の自治体を見ると、話題になっている取り組みが多々ある。まず、住民投票があちこちで行われている。合併の是非を問う住民投票が多いが、米軍基地の受け入れをめぐる住民投票、産業廃棄物処理施設を受け入れるかどうかを決める住民投票など、地域にとって重要な事柄を首長や議会が決めるのではなく、住民全体で決めていくやり方を採用する自治体が目立つようになってきている。また、これまでの住民投票は、これは大事だという問題がもちあがった後に、その問題について住民投票を行なうための条例を制定して実施するというやり方が一般的であったが、最近では、常設型の住民投票、すなわち、具体的な問題が起きる前に住民投票の仕組みを条例で定めておいて、問題が起きた時には、一定の要件を充たせば、新たな条例を制定することなしに住民投票をすることができるという仕組みを設ける自治体もでてきている。

また、自治基本条例を制定する自治体が増えてきている。自治基本条例は、2000年に北海道のニセコ町で制定されたものが最初である。どのようなものかという、その地域の自治の理念を定め、その自治の理念を実現していくために首長、議会、住民、事業者等が果たすべき責務を定めるとともに、その地域における自治の仕組みを体系化し、一覧性を高めるかたちで提示することを目的としたものが一般的である。具体的な自治の仕組みとしては、住民投票、審議会の委員の一部を住民から公募することの義務付け、パブリックコメント制度などを、自治基本条例のなかに規定している自治体が多い。大阪府内でも、岸和田市、豊中市、吹田市などで、そうした自治基本条例が制定されている。先ほど、私は、吹田市の市民自治推進委員を務めていると紹介されたが、吹田市が昨年自治基本条例を制定し、自治基本条例の実施を進行管理していくための委員会に外部委員として入っているということである。吹田市の自治をより一層充実していくための委員会の委員を務めているわけである。

それぞれの地域で、地域の特性を活かした、地域らしい住民の公共的な事柄への参加の仕組みを模索しているのが今の現実である。市民会議も、箕面市としての新しい住民自治を拡充するための一つの試みと考えていいと思う。そうした形で、徐々にではあるけれど

も、国や都道府県に対する基礎自治体の自治権が拡張していくとともに、その拡張していく自治権を上手く使っていくための仕組みの整備が、それぞれの自治体のレベルで進行しているのが、今日の地方自治の現状であると大まかにまとめてよいと思う。

2. 総合計画の歴史と現在

【総合計画の法制化】

総合計画については、最も重要な部分が法律に定められている。地方自治法の2条4項の「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」という規定がそれである。つまり、法律上は、都道府県は基本構想を定めなくてよいが、基礎自治体は、議会の議決を経て、基本構想を定めなければならないことになっている。この、基礎自治体が法律上その策定を義務づけられている基本構想が、総合計画の核となるものである。

【この規定の立法趣旨】

地方自治法にこの規定が付け加えられたのは、1969年のことである。当時の記録をみると、この規定の立法趣旨は、「急激な地域社会の変動のなかにあつて、市町村が真に住民の付託に応え、地域社会の経営の任務を適切に果たすためには、市町村そのものが将来を見通した長期にわたる経営の基本を確立することが必要である」ということであつたようである。この立法趣旨を踏まえるならば、総合計画とは、急激な地域経済社会の変動という時代状況を踏まえて法定されたものであり、また、その法定は、地域経営という発想を前提としたものであるということが出来る。そのことをまず確認しておきたい。

【「急激な地域経済社会の変動」(＝高度経済成長)の産物としての「総合計画」】

1969年というのは大阪万博の前の年である。おそらく当時の箕面の人口は今の半分以下、5万から6万の間ぐらいであつたと思う。千里の団地の一部に入居が始まつたぐらいの時期である。要するに、日本の高度成長が真っ盛りであつた時期に基本構想の策定義務が定められた。総合計画というのは高度成長の産物であるということが出来る。

そもそも高度成長は、自治体に何をもたらしたのかということが前提となる。経済が成長すれば税収も増える。60年代は、税率を下げても税収が増えていく時代であつた。また、この高度成長の時代に大規模な人口移動が起こつた。集団就職がリアルな現実であつた時代で、地方から大量の新卒者が大阪や東京にやつてきた。地方では過疎が生じ、都市部では過密状態が生じた。もともと市域が狭い大阪はすぐに超過密化し、また、臨海部の工場のばい煙で住みにくくなつたため、大阪市から周辺に多くの人々が移住した。箕面もそう

した移転先の一つであった。その結果、箕面市では、北摂の他のすべての市と、そして、大阪市周辺地域のすべての市と同様に、税収は増えるが、人もどんどん増えるという状態が生じた。60年代の箕面、北摂は、毎年毎年、小学校の生徒が増え、新しい学校を建てて、間に合わないのが、校庭にプレハブを建てて授業をするということが行なわれていた。また、まだまだ下水道がいきとどいていなかったのが、衛生状態を向上させるために下水道を整備することが急務であった。つまり、1960年代後半の総合計画という発想が芽生えた時期は、大都市周辺地域で人が増えていって、都市として必要なインフラ、学校、上下水道、道路を何とか計画的に整備しないと都市がパンクしてしまうという時期であり、そうした状況のもと、都市インフラの整備を計画的に行っていくということが総合計画の基本的な目的であった。

つまり総合計画というのは、もともとは、今は人口6万だけれども、3年後には9万、5年後には10万を確実に超えているというような相当激しい人口増を前提として、5年後には人口10万人になるのであるからこれだけの学校の教室が必要であり、それを5年間で計画的に整備していかないといけないという発想で、都市のインフラを長期的な人口増を見据えて整備していくことを主眼としたものであった。

ちなみに、実は、そうした意味での総合計画の必要性は、箕面市をはじめとする大都市近郊地域の自治体では、国があれこれいうまえに当然のこととして理解されていた。先駆的な自治体では60年代のはじめから、今日の総合計画に相当するものが策定されているし、箕面市でも、最初の総合計画は67年に策定作業が行なわれていた。国が法的に総合計画の策定を義務付ける前から、総合計画の必要性を十分認識した上で実際に策定が行なわれていたのである。

この状況は、今とは全く違う。今は教室が余って困っている。状況が変わってきているのである。

【「地域経営」という思想を表象するものとしての「総合計画」】

さらに、この時期の特徴的な認識として、都市経営、あるいは地域経営ということが非常に強調されていたということがある。地域経営という言葉には、自治体の行財政の運営は、基本的には経営であるという発想が込められている。経営というのは、英語だと、マネジメントないしはアドミニストレーションであるが、経営であるということは、政治ではないということであり、したがって、自治体レベルに政治は不要というのが、地域経営という言葉に込められた基本的な考え方であった。地域の住民の客観的に測定可能なニーズにたんたんと応えていくのが自治体の役割であって、そこには政治的な発想は不要であるという考え方が、当時はかなり一般的であったのである。革新自治体の大量発生というかたちでの政治のうねりもあったが、国の中央省庁の意向としては、地方自治は政治でなく行政であるという発想が非常に強かったのである。

そうした時代に法定された総合計画は、10年あるいはそれ以上の期間を対象期間として

定めるわけであるから、そこに政治が入って、総合計画の実施を妨げることはあってはならないという認識に基づいている。しかし、自治体では4年毎に選挙が行なわれる。選挙によって首長が変わってしまう、あるいは議会の構成が変わってしまうということが起こった場合に、自治体の方針も変わるということを当然想定しないといけないはずである。ところが、総合計画の発想というのは、今日でもそうだが、そういうことをあまり考慮していない。いったん決めたら、行政というのはそもそも継続性を重んじるものであって、首長の交代、議員の交代はお構いなしに、決めたことをたんとと計画的に実行していくのが正しい地方自治のあり方であるという発想が強い。ただし、今日では、それも若干揺らいできているような状況にある。

【今日における変化】

《高度成長時代の終焉と少子高齢化／人口減少社会の到来》

高度成長がすでに大昔の話になってしまったということは改めていうまでもない。石油ショックで高度成長が終わった後に、バブルによる一時的な景気の高揚があったが、そのバブルがはじけてからすでに15年になる。再度バブルが来るということは、近いうちにはありえないというのが一般的な認識だろう。もはや、右肩上がりの大幅な経済成長、税収増ということは期待できない。それとともに、多くの自治体ではすでに教室は余っている。都市部の自治体では、下水道はほぼ100%完備されているし、ごみ収集も市内全域で行なわれる状況になっている。基本的な都市インフラの整備はほぼ完了している状態である。都市インフラは永久に使えるものではないので、今後も、更新は繰り返して行なっていかななくてはならないが、新たに作るというよりも、これまで作ったものをなるべく大事に使って、計画的に更新していくことが、都市インフラに関する自治体の基本姿勢になっていくだろう。

また、低成長ないしはマイナス成長の時代の到来とともに、扶助費、社会的弱者の支援のために使うお金、高齢者がきちんとくらしにいけるようにするための介護保険の実施に要する費用など、自治体にとって義務的な経費が確実に上昇していくと予想される。それとともに、69年と比べれば明らかであるが、テレビやクーラー、自動車はすでに各家庭にあり、豊かな社会が実現された。そうすると住民の価値観もかわってくる。物質的な要求はほとんどすべて満たされているわけであるから、物質的でないものを求めるようになる。それに伴って、自治体に対する要求もかわってくる。道の穴ぼこを直せ、学校を建て替える、大雨で下水がオーバーフローするから何とかしろといった基礎的な要求をする必要はなくなってきた。これから自治体に何を要求するかというと、従来型の上下水道の整備やごみ収集、小・中学校・保育園の建設とは違ったレベルの、もっともっと多様化した要求が、これからの住民の自治体に対する要求になっていく。そうしたかたちで、かつてとは違った状態が生じている。

《地方においても「政治」が重要であるという認識の高まり》

ニュー・パブリック・マネジメントという言葉がこの10年ぐらい使われているが、それは、自治体の行財政運営にも、企業経営的な発想をもっともっと取り入れていかないといけないという考え方である。それも重要なことではあるが、しかし、企業経営的な発想の取り入れの必要性が強調されるとともに、もうひとつ、今日の重要なモメントとして、地方においても政治が重要であるという意識が非常に高まってきているということも重視する必要がある。それを象徴するのがマニフェストである。今日では首長の選挙において、マニフェストを示して、私が当選したあかつきにはこういう施策を行ないますと住民に示し、有権者がマニフェストの内容を比較したうえで、こちらの候補者のほうが妥当だろうと投票するということが徐々に当たり前のことになりつつある。この数年の首長選挙をみると、マニフェストなしで選挙にでるのはなかなか勇気のいることであって、多少無理をしてもマニフェストを書かなくてはならないというのが常態になりつつある。そうしたかたちで、かつてのような労組におされた社会党系の　さんと自民党系の　さんとの争いというような政党同士の争いではなく、マニフェストの優劣を競うような政治が、地方の政治の核心部分となりつつある。ところが、そういうかたちでマニフェスト政治が地方で一般化すると、そのマニフェストと総合計画とをどのように調整していくのかということがやっかいな問題になる。つまり、総合計画の背後には、計画を立てたら10年あるいは20年は計画どおりに進めていくという地域経営の発想がある。ところがマニフェストというのは、これから4年間はこれで進めていくと、首長になろうとする人が掲げて、立候補するものである。その間に矛盾があった場合にどうするべきなのかが、今日においては大きな問題になってきている。

それから、もう一つ、「住民の付託」の内容の非自明化ということがある。住民が自治体に何を求めているのか非常に不明瞭、不明確になってきている。もう上下水道ではない、学校ではない、保育所ではない、では何なのかということになると、それこそ、スーパーへ行ってもデパートに行っても、もはや欲しいものは何もないというのと同じように、自治体に何を求めたらいいのかわからないという状況が生じている。また、求めるものが多様化している。高度成長の時代とはまったくちがっている。

《地域住民をもっぱら行政サービスの受け手として捉える発想への反省》

さらに、地域住民をもっぱら行政サービスの受け手として捉える発想がもはや古臭いもの、望ましくないものと考えられるようになってきている。かつて、地域経営の発想が主流だったころには、住民はサービスの受け手とみなされてきた、最近では、新しい公共、市民と行政との協働、パートナーシップといった言葉が様々なところで強調され、行政が出す文書にも様々なかたちでちりばめられるようになってきている。新しい公共とは、地域における公共的な事柄は、自治体、市役所がもっぱらやっていたらいいわけではなくて、

住民も、地域の公共的な事柄に積極的にかかわっていかなければならないという考え方がある。

かつては、箕面市民は、昼間は大阪に働きにいき、夜は家に帰って寝るだけで、休日はレジャーを楽しみ、地域への貢献は非常に少ないというのが一般的で、それを行政がカバーしていた。それでいいのかというのが今日の問題意識であり、もっともっと、市民が市民として、地域の住民としてかわりをもって、地域の公共的な事柄を、行政といっしょに、あるいは行政に率先して自ら解決していかなくてはいけないという認識が非常に高まってきている。そうすると、行政まかせの地域運営、行政がもっばら行なう地域運営の指針としての総合計画では、もはや時代遅れなのではないかということになってくる。

《「計画の増殖」への対応の必要性》

実はどこの自治体でも、計画と名の付くものを全て出して下さいというと、たくさん出てくる。総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画がセットになっているが、その総合計画に加えて、都市計画、環境基本計画、地域防災計画、男女共同参画推進計画、障害者福祉計画などのたくさんの計画があり、課毎に計画があるぐらいの状況である。計画を作るのはいいが、今日では、計画の縦割り化が進んでいる。自分の課が所管している計画は知っているが、隣の課、隣の部が所管する計画は知らないし、さらに、総合計画の内容は全然知らないということが、問題ある事態ではあるが、事実としてはかなり一般化している。

本来、総合計画というのは、すべての計画を統合する上位計画であるはずである。他の計画は、総合計画を個別分野で具体化し、実施するための下位計画であるはずだが、そういう状態でなくなり、たくさんの計画が林立している状態になってしまっている。そうした「計画の増殖」を迎えた今日における総合計画の位置づけということが、改めて問われている。

【今日の総合計画に求められるもの】

《低成長／マイナス成長の常態化と少子高齢社会／人口減少社会の到来という現実を直視すること》

こうした諸々のことを踏まえた上で、それでは今日の総合計画に求められる役割は何なのかということであるが、基本的には今述べたことの繰り返しになるが、一つには、低成長、マイナス成長が当たり前になってきている、少子高齢社会、人口減少社会が現実のものになってきていることを直視した上で、そうした社会なのだということを踏まえた上で計画を立案していくことが必要である。過大な計画人口を前提にしないというのが大前提だと思う。場合によっては、人口が減るという前提で計画を作っていく方がはるかに合理的かもしれない。それとともに、人口が減る一方で、義務的経費、扶助費や介護保険の費

用が増大していくのであるから、行財政改革がどこの自治体でも不可避となる。そうであるとすると、総合計画も、行財政改革とリンクしないと機能しなくなってしまう。行財政改革とリンクした総合計画が必要になる。それから、ハードからソフトへの転換ということが重要になってくる。計画的な施設の更新は必要であり、低成長だからこそ、小学校でも上下水道でも、施設の更新を計画的に行なっていくことが必要である。しかし、あくまでも更新であって、新たに巨大な何かを作るということは、もはや一般的ではなくなっている。箱物主義から脱却し、環境に配慮した高齢者にとって暮らしやすい地域をめざすことが基本になってくると思う。

《「政治」への配慮の総合計画内在化》

2番目として、政治への配慮を内在化していくことが総合計画に求められている。首長が4年ごとに選挙によって選ばれるということと、総合計画とをどうリンクするのかについて、ある程度考えることが必要である。下位計画である実施計画の期間を4年にして、4年ごとに作ることにによって市長選挙とリンクしていくということが考えられる。岐阜県の多治見市では、そうしたことを実際に行なっている。選挙が行なわれると、その選挙で当選した市長が、選挙直後から実施計画の見直しをはじめ、その翌年度から新たな実施計画をスタートさせる。4年を単位としてそれを繰り返していくというパターンである。そうしたやり方を踏襲するとすれば、4×3の12年、4×2の8年、余裕を入れて10年、あるいは13年を総合計画の計画期間として、うまく選挙とリンクさせていくべきであるということになる。そこまでは難しいかもしれないが、若干ではあっても選挙との関連を意識する必要がある。

ただし、多くの住民が圧倒的に支持しているような総合計画があれば、その総合計画を全面的に否定するような候補者は、たぶん選挙に通らなくなるだろう。これから作っていく際のポイントになるが、住民の多くが良い総合計画だ、これにしたがっていけばこの先まちがないと思ってくれる総合計画を作れば、真っ向からそれを否定するような立候補者は選挙に通らない。したがって、そういう計画を作ってしまうと、あまり選挙との関係を考えなくてもいいのかもしれない。

マニフェストを拘束するぐらい良い計画を作るか、あるいは、マニフェストに配慮した仕組みを作っていくかのどちらかである。どちらがいいのかは、よくわからない。

《「新しい公共」や「市民と行政との協働」という発想を踏まえた総合計画》

おそらく、これからの総合計画は、行政が行なっていくことを列挙するだけではなく、市民が行政と協働して、あるいは市民相互で力を出し合っを行なっていくべきことにも踏み込んだものになっていくのではないかと考えている。それとともに、重要なこととして、総合計画を作るという作業それ自体が、市民を巻き込んだかたち、あるいは市民が主体的にかかわっていくかたちで行なっていくなくてはならない。

市民会議は、第五次の総合計画を協働をベースにした総合計画としていくための、取っ掛かりの仕組みである。これから長丁場で策定に取り組むことになるが、どうかたちで市民と行政とが協働して、最終的な産物を作りあげていくかということを、慎重に考える必要があると思う。つまり、今は、市民会議に参加されているかたがたは、やる気まんまんで、良いものを作ろうと思って参加されているのであるから、これからは是非積極的にかかわって欲しいが、それとともに、今この場に来ていないし、市民会議にも参加していない人々と協働の可能性も、提言にいたる長丁場のなかで模索していくべきではないかと思う。より広い範囲の市民が納得する良い計画を作ることとかかわってくるが、より多くの人の意見を聞くということは常に心がける必要があると思う。

また、計画ができてしまえばそれで終わりということではない。総合計画は、作る事が大事で、できてしまえばそれで終わりというイメージが、かつては強かった。これからの総合計画では、できた後の進行管理、つまり、地域の行政が実際に総合計画にしたがって行なわれているかどうかを常にチェックしていくことが重要になってくる。その確認作業を、地域の人たちを巻き込んだかたちで行なっていくことが望ましい。実際に総合計画ができた後のフォローアップ、進行管理を、どのようなかたがたがかかわって、どのような仕組みで行なっていくのかについて、総合計画を作る段階で徹底的に議論していただきたい。何かそういう仕組みを作っていく必要がある。

《自治体の最上位計画として、他の諸々の計画を統合するものであること》

本来、法律より高いところに憲法があるのと同じように、諸々の計画の上に総合計画があるはずであり、そうした本来の姿を回復する努力が必要だと思う。総合計画ができる過程で、または、できた後に、個別計画を所管する各課が、総合計画をふまえて所管計画を見直し、総合計画を頂点とした全計画の体系化を図っていくことが求められる。

市民会議に参加されているかたがたに、あまりに多くの仕事を押し付けるのはよくないことかもしれないが、一度、実際に箕面市にどのような計画があるのか、全体をみたほうが良いかもしれない。結構たくさんの計画がある。そうしたものを、どこまで前提として、あるいは、どの部分は前提とせずに、それはむしろ変えていくべきものとして扱って総合計画を作っていくのか、ということを考えてみてはどうかと思う。

3. 箕面市民会議に期待すること

一つは、当たり前のことだが、時代の変化を踏まえた上で、今日の総合計画に一体何が求められているのかを十分に考慮したうえで、あくまでも市民の観点から、この地域で暮らし、暮らしを通して地域を知っていることが市民の強みなものだから、そうした暮らしを通して地域を知っているという観点から、基本構想、基本計画に盛り込むべき事項を積極的に提案してほしい。

ただし、それに加えて重要なこととして、法律の下での地方自治であるということに常

に留意してほしい。わが国の地方自治を枠付けている法律は、不合理と思えるようなものであっても、前提として受け入れる必要がある。今日の地方自治を枠付けている法律としては、まず地方自治法がある。その地方自治法には、住民が首長や議会に対して直接に何かアクションを起こすことができる場合が列挙されている。例えば、首長のリコール請求、条例制定の直接請求、監査請求といった直接請求制度が定められている。しかし、原則は間接民主制である。選挙によって選ばれた首長によって統括される行政組織が行政を行い、それを選挙によって選ばれた議員、議会がチェックするという間接民主制をわが国の地方自治は前提としている。基本構想の策定にあたって議会の議決を必要とするということも、間接民主制の発想のあらわれである。わが国の法制度を前提とするかぎり、総合計画を有効なものとして通用させるものはなにかということ、基本構想の部分は議会の議決、それ以外の基本計画、実施計画は、選挙によって選ばれた首長が決裁した、これでよしと認めたということが、総合計画を有効なものとして通用させていくのである。非常に強い権限が議会と首長に留保されている。

選挙によって選ばれたわけではない市民会議のメンバーは、やる気まんまんではあっても、選挙によって選ばれたわけではないというたった一つの事柄でもってして、自分のやる気を反映させた提言を、市民に通用させていく法的な力、権限、あるいは正当性といってもいいかもしれないが、そうしたものは残念ながらない。

しかし、市民会議というのは、結局は、首長や議会に従属するような存在にしかすぎないのかということ、そうではない。法は市民会議に何の力も与えていないが、市民会議の力は、法に由来するものではなく、これから市民会議が行なう提言の説得力に由来するものである。つまり、市民会議が説得力のある提言を行なうならば、市長も議会もその提言を尊重せざるをえなくなるはずである。実際、市民会議がどれだけの力を発揮できるかということは、最終的な提言がどのぐらい説得力のあるものとして受け入れられるかということにかかってくる。

そこで、重要となるのが、説得力のある提言とはどのような提言なのかということである。それは、いろいろな視点から考えることができる。私は大阪市の情報公開審査会の会長をしている。情報公開審査会というのは、市の情報公開に関する決定に対する市民の不服を審査する機関である。市民が市に対して情報公開請求を行なう。市として非公開もしくは部分公開の決定を行なう。それを不服とする市民が、全面公開を求めて不服申し立てを行なう。それを審査するのが情報公開審査会である。情報公開審査会は、不服申し立てがあるとそれを審査して、市としては非公開という決定をしたが、これは全面公開が妥当であるといった判断を、答申として市長に示す。情報公開審査会の答申には、市長はその答申に絶対的に従わないといけないという法的な拘束力はない。今の地方自治法の下では、法的な拘束力をもった判断を行なう機関を市長の下におくことが認められていないからである。しかし、答申が十分に説得力のあるものであれば、市長としては従わざるをえない。市民会議が行なう提言は、それとよく似ている。市民会議には、市長を拘束する法的な力

はないが、説得力のある提言を行えば、市長はその提言を尊重せざるを得ないはずである。そうした提言を作成していく必要があるわけであり、そのために考慮すべき事項として、3つのことをあげておきたい。

《箕面市の現状と予想される近未来の状況を十分に踏まえた、実現可能性の高い提言であること》

一つは、箕面市の現状と予想される近未来の状況を十分にふまえた、実現性の高い提言であるということである。もちろん、夢を描きたいという思いは大切である。10年後の箕面を良い箕面にしたいという思いで提言を行なう。良い箕面にするための計画を作るわけである。しかし、実現可能性がない夢では困るわけで、10年後の計画人口を20万人として計画をたててみましたというのでは、やはりまずいだらうと思う。実現可能性ということを常に考慮する必要がある。

実現可能性を考える上で重要なポイントは、パイは限られているということである。箕面市として10年先使えるお金の総額は限られている。その限られたものをどこにどう重点配分していくべきなのかということ、総合計画のなかで考慮せざるをえないと思う。環境保全のためにこれだけ使う。高齢者福祉のためにこれだけ使う。教育のためにこれだけ使う。それぞれの支出はどれも納得できるものなのだけれども、それらを足してみるととんでもない金額になってしまうということでは困る。足してみた時に予想される収入の枠内におさまるようでないともまずい。環境、福祉、教育等のそれぞれの分野でいい計画を作りあげていくことも大事であるが、合体したときに、使えるお金の総額に対して過大なものとなっていないかどうかを、常に注意する必要がある。

《多くの市民の賛同が得られる提言であること》

2番目は、多くの市民の賛同が得られる提言であることである。残念なことに、参加していない市民の方が多い。参加していない市民はやる気がないから意見を聞く必要がないという意見にも一理ある。ただし、市長や議会の立場からみた時に、どれだけ多くの市民が支持しているかということが大事となる。多くの市民には、この場には来ていない市民も含まれている。マニフェストとの関係で、多くの市民の支持をえられた総合計画であれば、それに反するマニフェストを打ち出すのは困難だろうという話をしたが、同じことがいえる。市長は、市民会議の提言をうけて基本構想・基本計画を作っていく。基本構想を議会に提案して、議決を得ていくときに、市民会議の提言をほぼそのまま基本構想・基本計画に盛り込めるか、あるいは若干修正せざるをえなくなるかは、ひとつには、どれだけの市民が市民会議の提言を支持しているかということにかかっている。したがって、通用していく、総合計画に結実していくような提言を作っていくためには、声なき声という言葉があるが、箕面市の中の声なき声、大声はあげないが地域で行なわれていることには関心をもってじっとみているような人たちや、あるいは不満をもっているが毎日の仕事で忙

しくて不満を声にする機会をもてない人たち、そういう人たちの意見も何らかのかたちで斟酌する必要があるということを、ここに集まっていたかたにはぜひ考えていただきたい。そうすることによって、より広い市民的な基盤をもった提言にしていくことが、提言に強い通用力を与えることになる。

《内的に整合的な提言であること》

3番目は、内的に整合的な提言であることである。足しこんでいったら全体のパイをこえてしまうという問題を指摘した。これが一つある。その他にも、計画のそれぞれのパーツが、ひとつひとつはすごくいいのだが、これとこれとは両立できないということが往々にして起こってくる。無限にお金があるならば両立可能である、人口が十分に増加していくなれば両立可能であるという場合もあるかと思うが、ある程度の制約条件のもとで考えたときに、これとこれをいっしょに実現していく、この10年間の間に、これら10個のことをすべて実現していくことは無理だということが少なからずあると思う。そうすると、取捨選択が必要になってくる。場合によっては、良い提案なのだけれども、提言の他の部分と両立可能なものにするために修正する、本当は大きなものとして実現したいのだけれども、小さくしていくということも考えざるをえないかもしれない。

市民会議の提言は、あえて整合的なものにする必要はない。いろいろな意見をたくさん出して、市民のなかにはこういう意見がありましたと示せばいいのだという発想もありえる。審議会の提言では、多数意見はこうであったが、少数意見はこうであったという両論併記を行なうこともある。場合によっては、両立不可能な考え方が3つぐらい並んでいる提言もないわけではない。市民に多様な意見があるということを前提としたうえで、後は市長が選んでくださいというやり方もあると思う。そういうやり方を選びたいのであればそれも可だとは思いますが、しかし、そういうやり方をするとということは、最終的な判断権限を全面的に市長に委ねてしまうことになる。市民には多様な意見があるということを前提とした上で、多様な意見のなかでの取捨選択は市長に任せるのか、それともまずは、市民レベルで、市民会議のレベルで多様性を調整して、内容的に整合性がとれて矛盾のない提言にまとめて、これを一括して受け入れてくださいと出していくのか、どちらが良いのかというと、やはり後者のほうが良い。市長に丸投げするのはまずいだろうと思う。徹底した議論を市民会議の中でしていくことが必要である。これはつらい作業である。意見がわかれたら両論併記のほうがずっと楽である。しかし、楽なやり方をとるとということは、市長の判断に最終的に委ねるということである。そうするのかどうかは市民会議としての判断になるが、私としては、最後の最後で割れるかもしれないが、ぎりぎりまで議論していただきたいと思う。

それとともに整合的な提言を作るうえで重要なこととしていっておきたいことは、地域にはいろいろな活動をしている人たちがいるということである。例えば、高齢者福祉に関して積極的に活動している、障害者問題に関して積極的に活動している、国際交流を地域

で一生懸命に行なっている、あるいは、ずっとずっと箕面川の環境保全をやっている、などいろいろな人がいる。そういう人たちは、その分野については、市の職員に勝るとも劣らない非常に高度な、しかも地域に根ざした専門知識をもっている。そうした知識、ノウハウ、経験を提言に生かしていただきたい。それが市民参加で提言を作る重要な意味である。

しかし、内的に整合的な提言を作っていく、説得力のある、市長として受け入れざるをえない提言を作っていくうえでは、環境保全に関しては積極的に発言するが、それ以外のことはすべて他の人に任せるという態度では困る。みなで議論をしないと、環境保全に関する提言と、高齢者福祉に関する提言と、教育に関する提言が、ひとつひとつはいいのだけれども、全体としてみると、市の予算の枠内ではとても実現できないという事態が生じかねない。そうしたことをなくすためには、これから、分科会を作って、得意分野にわかれて検討を進めていくというやり方をとっていくと思うが、自分が主としてかわる分科会とともに、他の分科会も横目でみていくことが必要だと思う。場合によっては、気乗りのしない分科会にも参加することが必要になるかもしれない。本当に説得力のある提言を目指すのであれば、提言の全体をみる努力を市民会議の委員の一人ひとりが行なっていくことが必要である。

市民会議に期待するのはそういうことである。市長が、もうこれは受け入れざるを得ない、ほぼこのまま基本構想、基本計画にせざるをえない、修正するのは気がひけると思うような提言を行なっていただきたい。そのために、内部での議論、一人ひとりが全体を見る努力を、たいへんなことではあるが、心がけていただきたいと思う。

これから長期間にわたって、余暇をさいて提言作成に関わっていくことは、たいへんな作業ではあるが、ぜひ良い提言を出していただきたいと思っている。良い提言が作られることによって、その先につながっていくと思う。市民はこれだけのことができるのだということを示すことによって、総合計画ができた後も、新たな市民と行政との協働のスキームが、それを踏まえて出てくると思う。そうした先を見据えた良い提言を作っていただきたいと思う。以上が市民会議に期待することの重要なポイントである。

(質疑応答)

Q : 審議会や懇話会などを作り議論をすることがある。それは一定の時間的な制限があるので、期限が来ればそれで終了する。しかし、計画であれば、審議会が開催されて終了するまでのあいだに、全部完了するというわけにはいかない。審議会は終了するが、その後、審議会が提言したことが果たしてどこまで実行されるのか、あるいはなぜ実行されないのか、提言のどの部分が問題であったのか、それをクリアするために、ということが市民

会議、市民に必要であったのかなど、後からたくさん出てくるはずの問題に、市民会議、市民はどこまでかかわれるのか。後になって、これはできなかった、あるいは予算がきまったなど、市民会議のメンバーに開示されないと、市民にとって何をしているわからないことになる。どこまで拘束をさせられるのかお伺いしたい。

A：提言というのは作成の期限が限られている。議論を尽くしたけれども、委員のなかでは不完全燃焼のまま提言を出さざるをえないということはしかたがない。問題は、提言を出してしまった後どうなるのかということである。

提言を出した後は策定委員会での議論になる。その後は、総合計画が立ち上がった段階で、その実施段階における進行管理が問題になる。そこに市民会議の委員のかたがたが、どのようにかかわっていけるのかということであるが、制度的にはということであると、策定会議をどのようなかたちで組織するかにかかっている。策定会議に関しては、従来の例にしたがうとすると、議員や学識経験者を入れるということになり、市民会議のメンバー全員がそこに入るのは無理ということになるかもしれない。そうした場合には、市民会議の中から何人かが入っていくことになるだろう。

また、総合計画が策定された後の段階では、進行管理のスキームに市民がどう参加していくかということが重要な問題である。関与の仕方は、提言に盛り込んでいただきたいことのひとつである。総合計画の進行管理に市民が関与する仕組みを作るべきであるという提言をぜひ入れていただきたいと思う。

もうひとつ重要なこととして、みなさんは市民として、何らかの審議会や委員会の委員にならなくても、市の行政はいろいろなかたちで監視できる。もみじだよりを読んで、市の行政の問題点を見つけ、何らかのかたちで訴えていくことはできる。一市民の立場で市政に意見をいっていくための経路は、さまざまなものが開かれている。

市民会議は、役所の側で段取りをしてくれて、それに市民が応じて集まってきたというかたちである。役所が段取りをして組織された会議が、市民と役所とのかかわりの全てであるとするとすれば、悲しいことである。もっと多様なかかわり方、役所は何もしてくれなくても、市民が自主的に集まって役所に意見をいっていくというやり方もあっていい。役所に頼まれてはいないのに役所を監視するようなオンブズマン的な組織が箕面にたちあがったときに、市民と行政との関係はもっとよくなっていくと思う。今後、役所とのかかわりの作り方は無数にあるわけで、必ずしも役所の側で段取りしてもらわないといけないというものは、是非、念頭においていただきたい。

Q：先生の理想とされているような提言を市民会議がするのは大変困難なことだと思った。目的は総合計画であるから、第四次の総合計画をみると、人口は多少入っているが、財政問題については何もふれていなくて、あれもします、これもしますと総花的に、しかも定性的な話ばかりである。計画が達成できたのか、できていないのかが判断できるような計

画になっていない。このような総合計画でいいなら比較的楽だと思うが、先生の今のお話では、そうしたものでは困るとおっしゃっているように気がする。第四次総合計画についての先生のお考えやご意見を聞かせていただきたい。

A：計画というのは、本来は、実現されたのか、実現されなかったのかということが、あとから評価できないとおかしい。10年の計画であれば、10年後、70%が実現できた、80%が実現できたと、パーセントで実現の度合いが示されるのが望ましい。しかし、そのような総合計画を自治体で作ったことはおそくない。10年、15年、20年と計画の期間が長い。そういう意味で、10年先の達成度を数字的に評価できる計画を作るというのは、普通の予測能力の限界をこえている気がしないでもない。

総合計画というのは、高度成長のもとで計画的に都市インフラの整備を進めていくための進行管理の計画が原型としてあって、例えば、学校の整備であれば、計画を達成したかどうかの評価は容易である。けれども、そのレベルをこえて、ハードではなくて、ソフトな部分、生活の質にかかる部分に総合計画は入り込んでいくと、定量的なかたちで達成度を測定できる計画が理想だけれども、実際にはそうした計画を作成することは不可能であるということになってくるのが現実だろうと思う。難しいことだが、実現できないことは書かないというのが最低限のマナーであろう。それ以上にどこまで具体的なものとするかということは、私自身こうだという答えはだせない。

第四次総合計画はどうなのかということだが、あいまいといえればあいまいである。きれいな作文であって、こういう内容であれば問題なく議会も通っていこう。もう少しごつごつしてもいいと思う。望ましいことであっても、そのすべてはできないということを前提としたうえで、メリハリのきいたものとしていくことをもう少し考えていくべきであろう。答えになっていないかもしれないが、そうしたことを踏まえて工夫していただければと思う。

Q：最後に内的に総合的なしかも両立可能なというお話で、おっしゃっていることは頭ではわかる。多くの市民の賛同が得られるというのもわかる。ただし、今から30何名かで議論するなかでも、全員が多様であり、おかれた立場、男性・女性、年代、職種などにより意見も違う。今から分科会が始まるなかで、両立不可能なものもでてくるだろう。摩擦もものすごくあるだろう。片方は弱者救済というし、片方はそんなこといってもできないよという議論もでてくるだろう。これが今から直面する問題だが、これを市民の意見を意識しながらやるというのは、ある部分では、ものすごくいったんはぶつかるしかないと思う。そこをどうやるんだろうかと、上手くいくのだろうか、悩ましく考える。

市民代表、市民という1つの言葉ではすまされない時代がきているなかで、過去の10年は右肩上がりで全部やればいいのだけれど、これから価値観が違うなかで、こういう問題、両立不可能な内容を整理するというのが、どううまくやったらできるのだろうか、他市の

例を含めて、ワンポイントアドバイスをいただきたい。

A 道路や下水道が整備されていない時代の総合計画はよかった。下水道 100%という目標を掲げていれば、それは必要だろうと誰もが納得してくれた。今はそういう時代ではない。多様な市民がいて、多様な欲求をもっている。そういう時代であることを前提とした時に、全市的なコンセンサスをどこで作っていくのかということが問題となる。

一つのやり方は議会にまかせるということである。どのような意見でもとにかく議会にあげて、多様な意見をどのようにまとめるのかは議会にまかせるというのが一つのやり方である。あるいは、議決事項でなければ市長にまかせる。一人の意見であっても市長にぶつけて、その意見を取りあげるかどうかは、市長の政治的な決断にまかせるというやり方がある。そういうやり方をとるならば、意見を消去しない、どんな少数意見でも、一人の意見であっても提言に盛り込むのが正論となる。それも一つのやり方だと思う。

その一方で、市民は議論して合意する能力がないのだろうかとも思う。しんどいことではあるが、市民相互で議論して、お互い認め合って何とか妥協点を探っていくような議論能力、合意能力がないのかということとそうでもないと思う。しんどいけれども、できれば首長、議会に下駄を預けてしまう前に努力してほしいと思う。大変なことだけれども、市民が相互に合意する可能性というのを、ロマンチックかもしれないが、知りたいと思うし、そのためにいろいろと努力していただきたいと思う。

Q：先生のお話をきいて、これはと気づいた、共鳴したことであるが、詳しくふれられなかったがニュー・パブリック・マネジメントとうことをおっしゃっていた。市民会議というと、将来の都市像を作って、どちらかというサービスを受けて、住民として快適なまちを考えると私たちの議論が進みがちだと思う。しかし、それを支える財政的なこと、マネジメント全体のものとして、NPMということは、提言の一つの領域として外せない部分ではないかと感じている。第五次の計画を作るにあたって、この要素について、わたしたち市民が議論することが必要かどうかということについてコメントをいただきたい。

A：必要だと思う。行財政計画とリンクした総合計画が必要である。行財政改革と総合計画という縦割りはまずい。総合計画と行財政改革とは別物だという発想は本来成り立ちえない。総合計画を議論する場合でも、先日の学習会で詳しく説明があった箕面市の財政状況などは、提言を検討する前提条件になる。今後、職員数がどういうふうに変動して、人件費が変動していくのかということなど、最低限のことはおさえおく必要がある。また、NPM的な発想、役所の外に何を提供していき、中をどういうふうに変えていくのかということも総合計画に盛り込むべきである。さらにいうならば、役所が中を変えていったときに、市民と役所とのかわりについても、市民は役所からのサービスをただ受けるだけ

でなく、場合によっては協働という言葉が示すような、ある種の公共的な事柄を市民と役所がともに行なっていく領域を、役所がもっぱらやることの領域の周りに、厚く確保していくということが必要になってくる。可能であれば総合計画に盛り込んでいただきたいし、盛り込む余地は十分あるだろうと思う。

Q：先生の話をもっと最初から最後までお伺いしてさすがだと感動した。わたしが思っていることと同じであった。大変は大変なのだが、本当に、37名がたくさんの市民の声を吸い上げ、また、それを多数決原理ではなく、一人の声もまとめながら、われわれの提言としてまとめていくことが大事だと思う。昔、お金をもらいながらやっていた仕事よりも、ただでやる今日からの仕事が好きである。これからもご指導をよろしく願いたい。

A：一人の箕面市民としても、市民会議のみなさんにがんばっていただきたいと期待している。

Q：市の現在の計画のお話があった。その内容については、いろいろとつきあわせをして、高いレベルでまとめていくことが都市計画の分野では必要だと思っている。箕面市の都市計画の中で、緑地の確保目標としては、20年間ぐらい増やしていく計画になっている。もう一方で、里山や山ろく区域を市街化区域に拡大していくというバッティングするような計画もある。他の分野でもあるかもしれない。いいヒントをいただいたという思いがある。こうした関係の資料については、市民会議が必要とすれば、市役所の方でわかりやすくまとめて、資料を出していただけるようにあわせてお願いしたい。

A：国は省庁毎に縦割りになっているが、自治体は総合行政だとよくいわれる。本当にそうかということ、自治体もかなり縦割りになっている。各部ごとに、隣の部のことをよく理解していないということがよくある。一番、縦割りでないのは市民である。地域で生活しているということは、総合的に市民であるということであり、この総合的に市民であるという視点が、縦割りを統合していく視点になると思う。

縦割りがもたらす矛盾を洗い出していくということは、市民としてできる重要な仕事である。そういう場をもうけることで、市民会議にサポートスタッフとして参加している職員にも、自分の所属している部課以外がどういう仕事をしているのか、それらが相互にどう関連しているのかを考える機会が与えられる。それは、市民と行政との意味のある協働の一つであると思う。そういうかたちで市民の視点からの総合化を職員がサポートしていく場として、市民会議を位置づけてもらえればと思う。

Q：総合計画を作る場合、まず、安全、平和であることが基本になってくると思う。それがなかったら緑も何も守れない。市民生活も不安になる。総合計画で平和であるというこ

とを提言していくこと、うたっていくことは可能だろうか。政治的な問題になってくるのだろうか。

A：基本的には、市の総合計画だから、市としてできることに関する計画となる。市としてできないことを計画に書くということはおかしい。箕面市として、市民が平和で安全に暮らすためにできることがあるかもしれない。箕面市として、市民が平和で安全に暮らすために実施していくべき政策については、総合計画に盛り込んでいってよい。しかし、箕面市としてできないこと、例えば、権限がすべて国にあって、箕面市として、それに対していかんともし難いことについては、総合計画に盛り込むべきではないと思う。核廃絶の思いをもった市民は多いと思うが、しかし、これから箕面市が核廃絶に向けて努力していくということを総合計画に書いたときに、具体的に何をするのかということになると、何もできないということになりかねない。そうしたレベルの問題ではなくて、市の政策として何かできることがあるのであれば、ぜひ提言してもらえればと思う。

Q：今後、特に地方自治、そのなかでも住民自治について、いろいろな面で、市民と行政が協働していくことが大事だと教えていただいた。もっと大きい問題としては、議会のあり方がある。市民が参画し、行政と日々の活動でリンクしていくときに、議会の存在はどうなっていくのか。それから、個別の案件で住民投票が入ってくる。自治基本条例というものもある。箕面市で難しい案件があれば直接投票で確認されていくという体制になっていくのかとイメージするが、そうすると議会のあり方というのは、どういう方向をたどっていくのだろうか。

A：住民参加の仕組みが充実していくと、議会は意味がないものになっていくだろうという意見がある。また、議会から、議会を意味のないものにしてはならないということで、住民参加の仕組みに反対する声があがったりする。本当にそうなのだろうか。意味のないものになれば、議員の負けであって、住民参加の仕組みが充実すればするほど、議会は、選挙によって選ばれたという最もベーシックな正当性があるのだから、それを基礎として、市民や行政に対して議論をしかけていく、新しい政策を提言していくということをやっていくべきである。他の市でもそうだが、議員が新しい条例を提案するということはほとんどなくなった。条例というのは行政が提案して、議会は可決したり、否決したりするだけというのが一般的であった。議会は、もっと政策を積極的に提言していく主体になりうる存在である。市民が積極的に参加すればするほど、政治のプロとして、もっともっと専門家として、政策を提言し、存在意義をアピールしていかななくてはならない。そうしたかたちで、市民と議会とは競争関係になる。議会が負けたらこれはどうしようもない。積極的に議会に競争をしかけていって、競争をしかけることによって、よりよい議会を作っていくことが市民参加の重要な役割であると思う。

Q：それは、市長と議員と市民のかた々の三位一体での活動にということになるということか。

A：いうまでもないことであるが、首長が提案することに議会がなんでもYESとやっていたら、議会は存在意義がない。場合によっては広範な市民参加を踏まえて首長が提案したことであっても、議会は、独自の視点から、どんなに市民参加を広げても100%の市民が参加することはありえないことから、別の支持基盤をベースにして、それに対して批判していくということがあってよい。握りつぶすのではなく、よりよいもの作っていくため批判が求められる。批判的な視点を全く忘れてしまった議会は翼賛的な議会になる。そうであってはならない。協働というのは、ある種の批判性を内に秘めたうえでの協働でなければならない。市民会議のみなさんの中には100%市長を信じますというかたもいるかもしれないが、必ずしもそうである必要はない。市長に対して批判的な視点をもちつつ、協働できる部分は協働していくというかわりもあってよいと思う。協働というのは仲良しになること、なァなァの関係になることとは違う。批判性を含んだ協働のあり方を考えて行くべきであると思う。

終了時間となったので、阿部昌樹先生の講演会を終了する。ありがとうございました。