

十日町市の自治、まちづくりを考えるシンポジウム

日程：平成23年8月20日（土）19：00～20：30

会場：十日町市市民会館ホール

講演：「自治、まちづくりのルールを考える」

明治大学政治経済学部教授 牛山 久仁彦 氏

土曜日の夜にこんなにたくさんの皆さんからお集まりいただきまして、私のお話も聞いていただけたこととことで本当に有難うございます。ただいま市長さんから過分なご紹介をいただきましたが、東京の明治大学で地方自治を教えております。まずもって、本当に先ほどもお話がありましたが、先日の豪雨災害、また、たび重なる激震災害ということで大変なご苦労、ご被害を受けているとことで、心よりお見舞い申し上げます。

今、本当に市長さんからこれからの自治のあり方、自然災害に対する対処の仕方の問題とか、いろいろなお話をいただきましたが、私も思いますが、日本は大変なことになっていると思います。言う間でもなく3月11日の東日本大震災、そして、その後それに続く原発事故等々で日本の状況は非常に厳しくなっている。もともと日本は非常に深刻な少子高齢化ということで厳しい状況にあったわけですが、これが益々いろいろな意味で日本の社会を厳しく追いつめるような状況が生まれてきているのだと思います。東京も今、節電で夜は以前とは考えられないくらい暗くて、そして暑いなかに特に役所なんて行くと温度を高く設定していて、汗だくで皆さん仕事をしたり市民の方もいらっしゃるという状況であります。これからなんとかして日本を復旧・復興していかなければいけない。そして厳しい環境の中で地域からこの国をしっかり支えていかななくてははいけない。

ということで今、地方自治ますます重要な役割・位置づけが与えられているように思います。本当にそういった意味で皆様、激震災害の被害を受けた地域の皆様ということで、こういう写真を見ていただくのに心苦しいものがあるのですが、少し大学で危機管理の研究等も行っておりまして、東北地方とりわけ岩手県の沿岸部にお邪魔しまして、5月の中旬でありますけれども、見てきたことを皆さんにも見ていただきたいと思っております。今回、皆さんに一般的に被害の状況を見ていただくということではなくて、特に私もこういう光景は今だかつて人生の中で見たことがなかったわけですが、特に日ごろ私が仕事の上で関わっているいろいろな役所・役場が今回の災害でどうなってしまったかということがあります。私もショックで皆さんもニュース等でご覧になっている岩手県の大槌町から南に下り釜石、そして大船渡、陸前高田というふうに拝見してきたわけでありまして。大槌町役場は大変な被害がありまして、町長さんが命を落とされ、更に二階建ての庁舎がめちゃくちゃになっております。大槌町役場こう

いう形の状況になっているわけですが、これが大槌町の役場になります。この広場に皆さん、この耐震構造には非常に弱い震度5の地震があった時にはマニュアル通りこの災害対策本部をこの広場で開くのだ、ということで町長以下幹部の皆さんが会議をされていたところに津波が押し寄せてくるということで町役場の課長さん、この町は10名の課長さんがいらっしゃったようですが、町長と7名の課長さんが亡くなるということで、ほぼ役所の指揮機能というのが損失するようになってしまったわけがあります。130数名の職員のうち30数名しかも幹部職員が7名亡くなっているということですから、大変な状況でありましてこの役場の中はめちゃくちゃな状況になっているわけでありまして。この写真が見ていただくと見にくいかもしれませんが、何てかいてあるかという、「大槌町役場文書担当様へ この文書類は水損しておりますが、乾燥して復元できます。その処置についてのご相談は下記にお願いいたします。とのことでお隣の釜石市役所からおそらく応援に来られた職員の方たちが住民表でありますとか、住民基本台帳、そして選挙人名簿、いろいろな書類が散乱していたかと思いますが、ぐしゃぐしゃになった庁舎内でお隣の釜石職員が集めていただいたのですが、2ヶ月たって大槌町役場の方もさぼっていたわけではない。必死の住民に対する皆さんに対する救援作業や復旧作業を行っているわけですが、家が流され、人によっては家族も失いながらプレハブの庁舎に徹夜であるいは寝泊まりしながら活動されているわけですから、なかなかこれを荒れ果てた庁舎に来て持ち帰って、乾かして使うという時間はなかったのだと思います。大槌町は町長が亡くなっているわけですので、副町長が指揮をとられていたわけですが、6月には副町長の任期も切れてしまって、そして総務課長さんが職務代理になられるということになったのですが、実はその総務課長さんも前職の総務課長さんは津波で亡くなっていたそうで、新しく総務課長なられたばかりの方が町長代理をする非常事態であります。副町長さんであれば議会の同意を得て町長が選びだした選出した方がなられるわけですが、こういう時には短期間に総務課長さんつまり、公務員の方が職務を代行するということがあるわけですが、まさに6月～8月、8月公設選挙が行われるということで、やれやれということですが、住民から選ばれた政治的正当性がないような状況ですから、岩手県の中では唯一復興計画がまだ策定されていない。それはそうですよね。住民の中から選ばれた政治的正当性がないなかで、なかなか将来に渡る復興計画をつくることは難しいことだと思いますから、これからやっと大槌の復興計画が策定されていくのだと思います。こういった深刻な状況があったわけでありまして。

そしてこれは陸前高田の町ですが、私もこの光景を見た時、驚愕いたしましたけれども、この海からこれは市役所の屋上から海を見た図になるわけですが、この辺に駅があり商店街があったわけですが、津波ですべて壊されていて、鉄筋コンクリートの建物がいくつか残っているわけでありまして。これは陸前高田の少し内陸に入ったところですが、津波が10kmくらい上流まで来て、見ていただいでわかるように、本当に昔の方の経験は重要で、この前新聞を読んでいましたら「津波は平地は人をのみ込む。少しでも高いところに逃げるべし」というふうに昔の方がおっしゃっていたのが出ておりましたが、この川をさかのぼる津波に対して、逃げた方は残念な

がらのみこまれ、高台に逃げた方は助かられたということですが、住民の皆さんがいろいろな形で伝え、そして皆で守ってきたことを行ったところでは助かった方も沢山いらっしゃるということですが、10 km上流まで津波がきているということで、私も実はお隣の長野県の出身で、津波については知識もないし、恐ろしさもわからなかったわけですが、10 kmというと私の明治大学のあるところは海からだいたい8 kmくらいですから、霞が関や銀座はこの規模の津波がくるとこのような状況になってしまう可能性がある状況であります。これが陸前高田の海辺の先ほどの平地にあった住宅ですが、見ていただいてわかりますように4階のところまで津波がきたということでありまして、この下もこの建物と同じように全部覆いがあったわけですが、波で全部4階まで壊されたことでもあります。これなどは陸前高田の海岸線のところが地盤沈下をして、本当はここは陸地だったのですね。公園があったり球場があったりしたのですが、3 m～5 mくらい沈降して、本来は陸地の上にあった建物が水の中に水没している状況であります。滑り台もこちらにきてしまっているということなのですが、これが市役所ですね。市役所は4階建てですがこの4階まで水がきて大変な状況になっていると。これなどは、陸前高田の消防署でありまして、みなさんも今回の災害の中で市役所、消防のみなさん、一生懸命に住民の皆さんの救援にあたられたと思いますが、救援にあたるべき消防署はこのように2階建ての建物すべて破壊され、消防車も消防署の隣でつぶされてしまっていることなのです。これなどは陸前高田市役所の私も上まで上がってみましたが、3階のところですが4階まで津波がきましたので、上から水が落ちてくると天井もこのようにすべて落ちてしまっていると。このような状況になっているわけでもあります。

こういう言ってみれば状況、この状況をみなさんがどんなふうにご覧になるかですが、行政がしっかりと地域住民の皆さんのまちづくりや地域のことについて支えていくと。こういうことは当たり前でありますし、先ほどの市長さんのお話も決して行政の責任を放棄して良いのだということはないと思うのです。行政は住民のみなさんの税金を集めて、そして、皆さんの代表者が選出されて住民のみなさんのための行政をしっかりと担っていくということになるわけですが、ところがこのようにこんなことはめったにないことと思いつつも、いつ、どんなことが起こるかわからないことが今度のことでよくわかったわけですが、その行政がこのような状態に陥っている時にあるいは、この先、行政がしっかりとした機能を維持し続けるためにはいろいろな条件がございますよね。しっかりと税収が集まって、住民のみなさんのために職員の皆さんがいらっしゃって、いろいろなサービスを供給していく。ところがみなさんの手元に簡単なレジュメをお配りしてありますが、この中で冒頭が変わる住民生活と書かせていただきました。少子高齢化と自治体間格差と書きましたが、先ほどの市長さんからのお話もありましたように、この地域でもいろいろな課題があるのではないかと思います。特に、高齢化。この間も島根県のある町が合併して人口8千数百名になった町がありまして、そこの町長さんとお話をさせていただきましたが、合併してやれやれ。人口8千名、9千名にしたけれども、実は人口推計でいくと20年後、4千名になるといいます。本当に深刻な状況で人口減少もさることながら高齢化、これは

大変なことですね。例えば、今後、高齢者を支えていく勤労世帯、これが日本全国でどのような状況になっているのかというと、1995年、今から15～16年前になりますが、この時、10名の働いている人が2人の65歳以上の高齢者を支えているという構造であったんですね。今どうか。昨年、2010年の数字ですが、7名で2人を支えている状況です。つまり15年間で3人も減ってしまった状態ですね。2055年、ちょうど教えている大学生、20歳くらいの子たちが65歳になる時、私も学生さんに良く言うのですよ。あなた方本当に大変だねって。震災復興、先ほどの状況をみると、阪神淡路大震災で10年かかった復興が今度はこの状況ですよ。しかも原発問題があるのですよ。この地に立ってそれこそ国の官僚のみなさんも一緒にいて呆然としましたよね。何十年かかるかな。30年、40年かな。少子高齢化で非常に深刻な状況の中で30年40年かけて日本を元に戻していかななくてはいけない。元に戻すというよりもっともっと良い国にしていかななくてはいけない。しかし、今の20歳の子たちが65歳になる2055年に、厚生労働省等の推計では2人の勤労世代が2人の65歳以上の高齢者を支えていく構造になる。これはえらいことですよ。今、例えば十日町の市役所の皆さん、地域によって違いはありますが、7人分の税金で今のサービスを維持している訳ですよ。2人になっちゃうのですよ。ということは今のこの2人が倍、税金を払う。でも4人分にしかならないですね。3倍税金を払う。やっとなら6人分です。3倍、税金を払ってくれば、あと1人分くらいは何とか行政の方でも、今でも大変だと思いますが、もうちょっと行政改革をやって効率的な行政をやっていく。そういうことがあるかもしれません。でも、皆さん、3倍の税金を払うなんて考えられないじゃないですか。3倍って言ったら今だって結構大変なのにそれこそマンション買った人、家買った人なんてローンなんて払えなくなっちゃう、好きな旅行もできなくなっちゃうような状況になる。そういういわば、税金、行政の状況というのが、少子高齢化がおきてしまうわけですよ。ましてや、自治体にいろいろなお金が国の方から配分されていますが、これから数年間、いや十年間、あるいは何十年間は東北の復興にそういったお金を使わなくてはいけない。原発の問題もあります。ですから、状況は本当に深刻になっていてこれをどうしたら良いのかってことになるんですね。

しかし、このなかで地域で頑張ろうってことになるのですが、一方で本当に地域にできるのかってこともあると思うのです。皆さんも今回も災害の中で新潟県に期待すること、それから日本国政府に期待すること、やはりそれはあると思うんですね。きちんと災害に対して補償をして欲しいとか、復旧に対してお金を使って欲しいとかあると思うのです。そういう中で一部の議論の中で結構強い意見かもしれませんが、東北なんて特にさっきの状況を見てみると、もう一面何もないわけですから、そういう状況の中で自治体もかなり傷んでいる。そうすると、そういうことに対して今こそ国が出張って、場合によっては地方自治の権限なんてちょっと停止して、国が出張ってやってはどうか。こういうことをいう方がいらっしやいます。確かに国の責任や役割は大きいと思いますよね。しっかりやってもらわなければ困ります。7月の終わりに福島県庁に行って参りましたがけれども、福島県庁では原発災害対策本部で、各省庁の

皆さんが狭くて暑くて大変な状況の中で、自衛隊や消防の皆さん含めて、机でいっぱい島を作って原発問題に対応されています。そういう官僚の皆さんが本当に頑張っていることもあると思うのですが、しかし、例えば、さっきの陸前高田の荒れ果てた何もない状況を見て、じゃあ国がこれを何とかするって言うのですが、国にやってもらわなければ困ります。お金も出してもらわなければ困ります。でも、国の官僚が出かけて行って、さあ皆さん災害にあつて家が流されました。大変ですよ。どう思います？国の方でここは危ないから川のそばで危ないからもうここには住まないでくれ。代わりにこっちに土地を用意したからこっちに引っ越してくれ。一方的に言われたら黙って従いますかね。昔から災害と共に生きてきた。さっきの市長さんのお話じゃないけれども、自然は怖い。だけどその自然も大好きな自然であるかもしれないですよ。だからがんばって今度はもうちょっと工夫して災害に対する強い建て方をしようとか考えながら、そこで工夫しながら暮らしたい方もいらっしゃる。あるいは本当にここではもう住めないと頼むと国の言うとおりにこっちに行こうという方もいらっしゃる方もいるかもしれない。でもそのことは国がその地域に一律にやることですかね。私はやはり新潟県の地域の先ほどの陸前高田とか釜石の統括している地域振興局、県庁の出先機関の最前線のトップ指揮をとってられる方が言ったことが非常に印象に残っているのですが、県ができることは限られています。やはり、各市町村の職員の皆さんが困難だと思うけれども、県も応援するから住民の皆さんと今後のまちづくりをよく話しあって、どういう町にするのか考えてもらいたい。それを聞いて、県があんなうりをしてどうするのだと私の同僚もおりましたけれども、私はやはり地域を熟知している市の職員の皆さんが住民の皆さんとよく話し合っ、これからのまちづくりをどうするのか、急いでやらなければいけないことはいっぱいあると思うのです。そこに食糧補給させるための商店を復旧させるとか、でも長期にわたって次の津波がいつくるかわからない中でどうやって避難しながら、その地域に住み続けるのか、もう住み続けたくないという人には、どのような地域を用意するのか、ということを考えることができるのはやはりその地域の住民の皆さんと地域のことをよく知っている市町村の職員の皆さんだと思うのです。ですから、岩手県でも達増知事が県庁職員を派遣することは当然だ。一生懸命市町村の皆さんの力になって欲しいと思うが、県庁職員がやたら出張って行って上から目線で市町村職員に行ったら嫌われるだけだ。だから、県としては一生懸命盛岡とか北上とか、内陸部の職員を派遣して皆に頑張ってもらいたいとおっしゃられた。本当に私もそうだと思うのです。だって、窓口で住民の皆さんと接したこともない、あるいは罹災証明なども出したこともない、地域のまちづくりで住民の皆さんと接したこともないそういう職員の皆さん、国や県の職員の皆さんが同じことをやったってしょうがない。国や県には別の役割があるわけですよ。それをしっかりと果たして、そして市町村としっかりと連携して地域づくりをしていく。そういう関係を作っていくのが私は地方分権だと思うのです。地方分権、民主党政権が地域主権なんて言葉を使うものですから、ちょっと国がバラバラになってしまうイメージがありますよね。これはむしろ財界なんかも地域主権という言葉を使っていて、私はこの言葉をおかしいと思っております、やはり主権は国家に

ありますし、もっと言えば、主権は国民の一人ひとりにあると日本国憲法に書いてあることですから、国民主権、住民主権なのです。そういう主権者たる住民がしっかり地域をつくり、国をつくっていく。そういうことが地方分権の本質だと思うのです。しっかりと役割分担をして、そして地方自治法はこう書いてあります。住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体を担うことをしかも、広く総合的に広く担うことを基本として国は制度をつくらなくてはならないと書いてあります。ですから、誤解を恐れずに言えば、市町村が住民に身近な生活については基本的に全てを担うんだ。だけど、市町村にできないことがある。広域制のある事務とかあるいは市町村課の連絡とか、そういうことは県がやる。そして、県でもできないこと。国の防衛とか安全とか、全国一律の基準設定、通貨とかどりょうこう（？）とか、こういうことは国がやる。そして相互がしっかり役割を果たして連携していく。このことによって、日本国はしっかりとした国になっていくのだと思うのです。そういう意味では、自治体、ここに書きまされたように自治には責任がありますよ。本当に自治体というのは、地方分権を引き受ける覚悟があるのですか？が問われていると思うのです。そういう意味では私はこの状況だからこそ地域がしっかりしていかななくてはならないのではないかと。ところが、やはり分権改革という国と地方の権限が地方にくることばかり強調されて、住民から見て、どちらか公務員なのですよ。国家公務員、地方公務員。極端なことを言えば、ちゃんとやってくれればどこかやってくれてもいい。本音だと思うのです。住民から見たら、私もそう思います。しかし、先ほどから繰り返しておりますように、目の前にいて私たちのことを考えてくれて、直にはなしている職員、しかも私たちがこれ何とかしてほしいといったら、わかりましたって言ってやってくれる職員の方、こういうみなさんがむしろ何にも権限がなければどうなりますか。すみません。県に聞いてみます。わかりません。国に聞いてみます。何にもわからないですよ。住民から見たら、ここに権限があって、しっかり考えてもらえる。そういう体制をつくらうというのが地方分権だと思うのでうすね。だから逆に言うと、市町村の役所にそういう力がなければ困る。というわけで、自治体も頑張ってくださいね。ことで、職員のみなさんからもしっかりと頑張ってください。議会のみなさんからもしっかり地域のことを議論していただく。地域のリーダーとして頑張ってください。こういうことをお願いしたりしているわけですが、それにしても自治体の中で、どうやって住民のみなさんが地域を担っていくのがあると思うのです。みなさん、私が自治体、自治体と言っていますが、ここでいえば十日町市。十日町市って何でしょう。地方自治法でいえば、地方公共団体。そして地方自治法では、地方公共団体は法人とすると書いてあります。みなさん、例えば、市長さんが市政を運営されて皆さんが反対だとする。そうすると、市は何をやっているのだと言いますね。十日町市おかしいじゃないか。と場合によっては職員のみなさんも、十日町市としましてはこのように考えておりますと言います。そうすると、地方公共団体とか自治体というのは、十日町市役所のことを言っているイメージになりますよね。でも、法人としての十日町市、例えばみなさん、企業の法人というのは会社の役員とか社員のものでしょうか。もちろん、社員のみなさんとか役員の方も会社の重要な要因ですが、株主がいるではない

ですか。株主がいなかったら企業は成り立たないですよ。自治体における株主は誰でしょう。間違いなく、住民のみなさんです。しかも、株主である住民のみなさんは逃げることができないのですよね。ここには十日町市役所しかありませんから、十日町市役所が嫌になったから、違う役所でサービスを受けるわけにはいかないのですよね。引っ越すしかないのです。でもそんなの簡単にはできませんよね。家もある。生まれ育ってきた。だから自治体というのは住民のみなさんも重要な主役なのですね。地方公共団体という法人には、本当は住民も入っているわけです。これは法律上の問題です。ちゃんと行政法のテキストで見ると10冊のうち7冊くらいは私も調べてみましたが書いてあります。ですから、自治体って住民がつくるのですよ。それなのに地方分権というと役所の話になってしまっている。そうじゃないでしょ。やはり、住民が主体となって地域をつくっていく。そういった意味で分権改革の次のステージというのは、団体自治、国から地方、そういうふうな改革であると同時に行政と行政から住民へ、そういう改革でなければならないのですね。そういった意味で地域においてどういった地域づくり、まちづくりをしていくかについて行政もかなり財政的にも厳しいし、そしていろいろなニーズが多様化していますから、行政職員のみなさんも一生懸命いろいろなことを考えるのですけれども、しかし、住民から見た時に、こうじゃないの、ああじゃないのって言うことに気づくこともいっぱいあると思うのですよね。私たちの研究分野ではよく、まちかどの官僚制って言葉を外国の方が言った言葉を引き合いに出すのですが、町で職員の方が住民の方と会いますね。住民の方がこれ、どうなっているのと言った時に、失礼ですが職員の方でもあたりはずれがあると思うのですよ。今日はこういう職員と会って、例えば条例上法令上難しいこういうふうに思っても、その時に、そうですか。大変な課題ですね。今、十日町市の条例では難しいかもしれない。法令上難しいかもしれないけれども、でもその課題解決については、何か考えなければいけませんね。ちょっと皆で相談しますよって引き取ってくれる職員か、そういうことは条例に書いてあってダメなので早く帰ってくださいという職員と、確かに間違いではないですよ。法律に書いてあるから条例に書いてあるからできません。という職員は間違ったことは言っていない。けど、住民のみなさんにとっては大きな違いがありますよね。私も市役所に行って、早く帰れと言われるとカチンときますけれども、本当に地域のことを考えてくださる職員の方は、難しいけれど何か考えてみようかとそこで結果的にはできなくても、新しい知恵を生みだしていこうかとかうなづいていきますね。ですから、やはり分権時代の地域づくり、まちづくりをどうやっていくかということで、考えていく役所をつくっていかなくてはいけない。ところが、役所というのは、単に個人の良い悪いで動いているわけではないです。そうすると、役所の職員がどんなふうに働いてくれるのか。そして、住民のみなさんの意見がどんなふうに伝わっていくのか。ということで、いろいろな決めごとをしていかなくてはならないのですよ。公務員のみなさん、行政の職員のみなさんというのは、法に基づく行政となっていますから、やはり、法に基づかないような行動はなかなかとれない。逆に住民のみなさんが、役所にこうして欲しいということが、皆で共通の認識として持てるのであれば、それは決めごとにしてほしい。住民の声はしっかり役

所に届いていますか。そして、住民が知りたいことはきちんと公開されますか。そして、住民が議会を通じていろいろなことを議論したり、決めたりしていることを、もしもう一度議論したいことがあればどのようにしてやったら良いですか。やっぱり、ルール化していなくてはいけないのですね。そういった意味では、皆さんの冊子でいうと6ページになりますが、分権時代のまちづくりのルール、自治体の基本的なあり方について考えてみようではないかということがあるわけです。全国で現在200ぐらいの自治体で、こういうまちづくりのルールで決める。先ほど市長さんのお話にあった言い方でいうと、自治基本条例をつくっているところがあるわけなのですが、この自治基本条例、こういったものをつくってまちづくりのルールを決めていこうということなのですね。ただ、このまちづくりのルールもいろいろです。本当に同じようなパターンでいろいろな自治体で似たようなルールになっているところもあります。また、地域の得意な状況を反映したものもあります。もし、最高の自治基本条例、こういったものをつくろうとした場合、最高というのは、法律上、制度上、そして最も自治体政策の中で進んでいる状態、こういうものを条例化しようと思ったら、別にみなさん苦労することがないわけです。東京からでも大阪からでも新潟大学の先生でも、新潟大学にも立派な先生はたくさんいらっしゃいますけれども、そういう先生でもやとって、コンサル会社にまとめてくれって、立派な条例をつくってくれると思うのですよ。もうどこの自治体の自治基本条例でも負けない。そういうすばらしい条例をつくってくれると思います。しかし、私はそんなものは役に立たないと思いますよ。だって、地域にはいろいろな考え方がありますよね。みなさんがこの十日町で、十日町のまちづくりをどういうものだと考えるか。そして十日町が目指すまちとはどんなものか。どんな議会と住民の関係をつくっていくのか。それをちゃんと反映されたものでないと使えないですよ。どこかの先進自治体がやっているようなすばらしいことを並べたって、住民の皆さんが議論したりあるいは自治を育てていたりしなかったらできないこともいっぱいあるのですが、そういうことをいきなり出したって飾っておくだけです。そうじゃないですよ。みなさんが本当に議論されて十日町の状況に見合ったそういった条例をつくっていく。そういうことが大事ですね。ですから、条例の基本的な考え方、本当にそういう意味で今、いろいろな自治体でどんな項目があがっているかということと並べただけです。決してみなさんがこれに引っ張られてこういうことを決めなければいけないのだ。例えば、この中に住民投票制度の考え方なんてありますけど、住民投票制度を必ずこの条例に入れなければいけないかということそれはみなさんが決めることだし、この十日町の議会、そしてみなさんが選んだ市長さんがみなさんと意見を交換しながら決めていくことですよね。そういった意味でも十日町の特性と書きましたが、いったい十日町とはどういうところなのだ。これまでの歴史もありましょう。合併もされて非常に大きな面積を持つ自治体になった。私は信州生まれでありますけど、この新潟のこの地域の豪雪も想像がつかないようなことでもあります。そういう豪雪地帯のなかで長く、十日町に暮らす住民のみなさんが、育んできた、そして苦しみながら、そして楽しみながらきた町とはいったい何なんだろうかということをよく考えていきながら、じゃあ、みなさんのまちはどういうルール

をつくるのかということがあると思うのですね。そのなかで1つ。先ほどから住民協働ってことが出ていて、住民のみなさんが直接いろいろな協働とかまちづくりに参加するってことがあるわけですが、一方で住民のみなさんの代表として議会があるわけですね。最近議会も議会改革と全国的に言われて、今度10月に全国市議会議長会というところが青森で大きなシンポジウムが開かれて、私もその1つのシンポジウムを預かっているのですが、議会基本条例について議会改革ですね。何しろ1,000人とか1,500人とか集まるのですが、それこそ全国の議員さん参加できない人が多くていろいろなところで怒られてしまうのですが、私が主催しているわけではないので市議会議長会に言っていただければいけないわけですが、やっぱりそれだけ関心が高まっている。議会もいろいろな意味で住民のみなさんから批判を受けたり、そのなかで頑張っている方もいらっしゃるわけですが、この議会のあり方も住民の代表期間なので非常に重要です。こういったものについてもこの基本条例にするのか、あるいは議会は議会で別に議会基本条例をつくるのかそういったことも議会のみなさん、住民のみなさんそれから行政側と議論をしながらやっていくのかなと。今まさに国では地方分権改革のなかで、地方自治の基本構造の改革が載っています。今までのように市長さんがいて議会があるという両方選挙で選ぶ、二元代表制と私たちは言っていますが、そういうやり方でよいのか。もっと議員内閣制みたいな議員内閣制は議会が市長さん首相を選ぶのですが、こういうやり方これは日本国憲法上できないのですが、それに近い形にしていこうと国でもいろいろな議論が出ています。国の議論は法律改正や大枠で決まってくるのですが、でも自治体の議会、住民の代表機関は非常に重要である。これは決して住民の直接参加と協働ってことと矛盾しないと私は思っているのですね。住民のみなさんは自分たちの意見を市長さんや議会に反映させようとする。だけど、これはなかなか難しい。例えば、ここにいらっしゃる全員がもし、このルールづくりに携わってくださると言ってくださいとしても、たぶん十日町全住民の一部ですよ。そう考えるとその意見についてどれだけの正当性があるか議会から言われると思います。議会は全住民有権者が選んだ議会ですからこれはとっても重要だと思います。住民のみなさんが直接参加して意見を述べる。市長さんもそれを聞きながらいろいろな政策をつくっていく。だけど二元代表制なのでもう一度チェックを受ける。住民代表のチェックを受ける。そうすることによってよく権力分立と言いますが、市長さんがやることを間違っていないか議会がチェックする。そのチェックが本当に住民のためになっているのかを住民の皆さんもチェックする。そうやってお互いにチェックしあいながら地方自治をつくっていく。地方分権というのは反面危ないのですよね。私は2000年の頃に分権一括法前後に、分権したら日本中悪大感だらけになった。水戸黄門はもう来ないと国は宣言しているわけですからね。だから議会が大事ですよ。住民のチェックが大事ですよと申し上げたのですが、この前も鹿児島に行って、阿久根の議会のみなさんとお話する機会をいただいたのですが、鹿児島県の阿久根という市長さんは、議会は開かないわけですよ。議員から要求があっても開かないわけですよ。県知事からもおかしいと言われ、総務大臣からもおかしいと言われる。あいつらうるさい。あいつら元官僚だからそんなこと言っているのだ。

裁判所でも判決が出て負けると、裁判官は公務員だから役所の見方をしているのだ。と訳のわからないことを言って、違法な状態をつくるわけですよ。これはどうしようもないわけですよ。議会だって開いてもらえないわけですから。だけど、やはり地方自治というのは、大事だよなと思うのは、住民のみなさんがそれはやりすぎなんじゃないのと。もちろん前市長さんの全部がおかしいと私は思いませんが、少なくとも違法な状況をつくっちゃいけない。と住民のみなさんが思ったときに、リコールをするわけじゃないですか。だからそういうふうに、二重、三重にチェックしていく。そういう意味でこういう条例がそういう住民のみなさんのいろいろな力を育くんだり、議員のみなさんがしっかり議論をしていただいて住民のみなさんといろいろな意見交換ができる状況をつくっていく。そういうことをこの中でルール化していくということがあるのだと思うのです。ここに書いたように条例というものはどういうふうに考えていくのかということがあって、そこにはここに書いてあるような項目、今日は一つひとつ検討していく時間はありませんが、こういった項目が、検討の対象になっていくのかなと思っております。先ほど市長さんの方から例えていけば、十日町市の憲法であるというお話がございました。まさしくみなさんがこれから5年先、10年先あるいはもっと先まで見据えたときに、このまちはどういう地域づくりにしていくのか指針になるわけですから、そういった意味で憲法的な性格があります。その中でもうひとつ考えておいていただきたいのが、6ページの上の方に自治体におけるまちづくりルールというものがございます。決して憲法と借りに言ったとしても、地方自治法とか、日本国憲法よりも上にくることは当然ございません。日本国憲法は我々国民が守るべき最高規範でありますし、地方自治法は全国一律に国が定めた最低限の基準でありますから、そういったものに違反するようなルールを十日町市がつくるようなことはできません。やはりこれは法律をきちんと守る、法の正義をきちんとつらぬくことがあるわけです。ただ、法の枠内ということと、国が示した法解釈をうのみにしてその通りにすることは違うと思うのです。我々、小学生のころから日本の国は三権分立であると教わってきました。ところが、明治維新以来日本はかんちしゅうけんという状況の中で国の官僚はこの法律はこのように解釈しなさいと言って自治体にやらせてきた。裁判官でもないのに法の解釈を決めていたのですよ。そして国の官僚は別に十日町市役所の上司でも何でもないはずなのに、命令をする構造になっていた。そのことが住民のみなさんが十日町市職員みなさんに対して、こうしてほしい、こうしましょうよ、じゃあやりましょう市長、議員のみなさんやりましょうと決めても、それは法律解釈と違うからやめなさいと言われて抑えつけられてきたのですよね。そういった意味で自治体のいろいろなやりたいことができないことがあった。本当に法律違反だからできないのだったら、裁判所も決めたことだったから、しないのだったらよいです。しかし、そうではない。国だって結構、裁判に負けたりしているわけです。例えば、大都市の話ですが、90年代に、ノックス排気ガスから出る有毒で人体に影響が出る排気ガス、これの規制を東京や大阪の自治体が国の法令より厳しくしたのです。厳しくしないと住民に健康被害が出るから厳しくした。環境省は当時、環境庁でしたが、そういうのはダメだと。国が決めた基準通りにやりなさいと

言ったのです。大論争になったのですよ。そして環境庁はその通達を撤回して、法律が住民の健康を守れと言っているのだから、国が決めた基準は最低限度であると。最低限、全国一律に守りなさいと。この基準では守れない、健康が害することがある。そういう自治体ではもう少し厳しくしてもよいですよ。そういうことを国が言うわけですよ。民主党政権ではないですよ。90年代。それこそ前の政権。前の政権からそういう議論が出てきて、当たり前だと思うのですよ。国が決めました。国が決めた通りやりました。できませんでした。住民の人は病気になりました。体こわしました。これでは自治体としての責任は果たせないと思うのですね。ですから、法令・法律が求める法の趣旨を活かして自治体が適切な対応をしていく。こういうことが行政法学の先生方の間でも今や当たり前になってきつつあるということです。そういった意味でみなさんがつくるルール、法律上正しいか、憲法に合致しているか、そういうのを考えながら、法律・法令の基準と照らし合わせながらこれをしっかり考えていく。そういった意味では結構大変な作業でありますけれども、でもやっぱり住民のみなさんがいろいろな意見を出していただく。地域のことを考えていただく。そういったルールができてきて、このルールは市長さんがおっしゃたように今の市長さんが、何年か先、何十年先に辞められても、議員のみなさんが変わってもこれは条例ですから、自治体の法ですから続いていくわけです。もちろん、新しい市長さんとか新しい議員のみなさんが社会状況の変化とか住民のみなさんの要望を受けて条例改正をしていくことは当然あると思いますが、しかし、法というのはころころ変わるものであっては困りますからやはり、多くの住民のみなさんが、合意できるルール、それをより広範な住民のみなさんの参加を得てつくっていく必要があると思うのです。そういった意味でこの条例はできあがるのが目的ではないと思うのです。さっきも言ったとおり、立派な条例をつくらうと思えばできると思います。そうじゃない。住民のみなさんが地域のなかで、十日町市役所はこうあるべきである、十日町市議会はこうあるべきである、市長とはこうあるべきである、そして住民とはこうあるべきである、そういうふうに考えることでつくるべきであって、このまちのこれからが決まってくるのだから、それこそ一部の方たちや行政の意見、議会の意見ではなくて、みんなで作っていきましょう。こういうことになるわけですね。作り方もそういうわけで、7ページにあるわけですが、この制定手続きにはいろいろあって、いろいろ議論はあります学者のなかでも。もっともハードルが高いのは憲法なのだから住民投票をやってつくれというご意見もありますが、これは実際、議会の権限もあって、その住民投票をやらないと条例をつくれないうちはなかなか言えないということと、住民投票というのは難しく、私は住民投票は大事だと思いますが、ただやればよいというわけではない。十分に住民のみなさんに周知されて、そして理解がいき渡って、その上でやるならよいですが、ただ住民のみなさんに条例つくるからどうですかと言ってもどうですか。一般の住民の人は条例はわからないなと言って、ほとんどの人がわからないから辞めましょうという話になりかねないですよ。やはりこれはしっかりと住民代表の議会のみなさん、市長さんあるいはその呼びかけや自発性で参加された住民のみなさんの意見、こういったものをふまえてつくっていく。そしてできれば、そうやって集まれたみなさんが、

ここで意見を言っていないサイレントマジョリティのみなさんはどういうふうにいるのかなと思いを馳せて、できるだけ地域のみなさん、市民のみなさんのいろいろな意見をふまえてつくっていく。最後は議会で、先ほど市長さんがおっしゃられたように、議会で議決をしていくわけですから、そこにおいて正当性が付与されるということになるわけですね。時間がきてしまいましたが、今、お話ししてきましたように、このまちづくりのルールは行政だけでは、議会だけではつくっていくことができないと思います。そして、先ほども言いましたように、住民のニーズに答える適切な行政とか、職員の対応というのは、住民のみなさんと接することによって生まれてくる。私はそういうふうだと思います。そしてまた、地域の知恵というのは、本当に住民のみなさんが考えている日常の中から生まれてくると思うのですね。つい先日、読売新聞だったと思いますが、私も条例づくりで何度もお邪魔した仙台の仙台空港付近の自治体の仙台市の方で、そこに行くと仙台東道路の高速道路があるのです。その高速道路が10メートルくらい高くなっているのですね。その道路を挟んで海側は津波で壊滅している。道路の向こう側は青々とした田んぼで稲穂が出ている。自治会長さんが、何度も何度も前の地震や津波で大変だったから、ここは避難所になる、頼むから階段をつくってくれ、階段をつくってくれば登れるだろうって。しかし、道路公団や役所では難しいと言ってつくってくれなかった。それはそうですよね。そんな階段をいっぱいつくって、子どもが登ってひかれたとか、人がしょっちゅう乗り越えて高速道路を渡っていることは困ります。それはわかります。でも、最終的には、それがなかったために、亡くなった方がいっぱいいらっしゃる。今、5ヶ所、階段のつくっているということですが、誰が悪かったとか、行政が悪かったとか、道路公団が悪かったとかそれはなかなか言えないことですが、少なくとも言えることは、住民のみなさんがそこで感じたこと、自治会長さんの発案でそれを言ったこと、自治会長さんは、あの時自分が大騒ぎして役所とやりあって、道路公団とやりあって、それを聞いていた200数十名のみなさんがあそこのその道路を自力で這い上がって、命を救われた。そのことが救いかなって、おっしゃられていたことが、読売新聞に書いてありましたが、本当に日常的に住民のみなさんが気づき、問題提供をし、そして行政が紳士に答える。もちろん、階段をいっぱいつくって事故が起こるのも困りますので、安全措置をこうじた上で避難する場合はどうするのだ、どうやったら階段を登ってよいことにするのか、いろいろな知恵を絞って行政も考える。そうすることで、地域の安全安心が生まれてくるのではと常々思っています。そう言った意味で最後に書きましたが、自己決定・自己責任ということで地域のルールをつくっていく。十日町市においてこういうふうなまちづくりルールが生まれることによって、今まで例えば、行政に言いたいことがあるのに伝わらなかったかな、議員のみなさんにもうちよっと言いたかったのに伝わらなかったかなということが伝わる。みなさんが関心を持つためには情報を知らなければいけない。情報公開とかあるいは情報共有とか言いますけれども、そういうことにどういうルールをつくるのか。もちろん個別の条例にもいっぱいありますが、総体的にどんなものがあるのか、その議論を通じてみなさんが、十日町市の自治とはいったい何だろうか、ましてや先ほども言いましたが、大変厳しい自然環境の

なかで暮らしていらっしやった。そしてこれからも暮らしていく。そして合併によって非常な広範な地域に渡って自治体行政がひとつの責任をおうなかで、じゃあ、地域の暮らしはどうなっていくのか、そしてこれらの地域の声はどうやって行政に届くのか、こういったことについて、是非活発な議論をしていただいてこれからの十日町のまちづくり、そして暮らしやすく安全・安心なまちづくりを目指していけたらと思います。細かい部分については、これからみなさんといろいろな形で議論をさせていただきたいと思いますが、この条例とかこのルールが、どうして重要か、地方分権というのがどうして必要なのか大枠な話ですがさせていただきました。是非、活発な議論をしていただいて十日町のことを考えていただけたらと思います。どうも、ご清聴ありがとうございました。