

講演

『法の活用で進める自主自律のまちづくり』

講 師 九州大学法学部准教授 田 中 孝 男 氏

平成21年2月9日（月）

○田 中：皆さん、こんばんは。九州大学の田中でございます。今紹介いただきまして、時間の関係もありますので、早速お手持ちのレジュメ、これに従ってやらせてもらいたいと思います。ちょっとかたいですね、演題。法の活用で進める自主自律のまちづくり、すごくかたいテーマ、演題を与えられたので、かたいテーマで私も準備してきたので、わからないところがあれば、おっしゃっていただいて、それに応じてつくっていきたいと思います。

早速ですが、レジュメの1番ということで、自己紹介ということですか。きょうは、ちょっと難しい内容が2番、3番、4番とありまして、自治基本条例というのですか、まちづくり基本条例の話というのは、どうしても法律というのですか、条文とかそういう中身になるものですから、ちょっとかた苦しい内容かと思います。だから、こんなにたくさんの方が夜にいらっしゃるといふことについては、本当にすごいことだなというふうに感じています。

では、早速1番です。自己紹介ということで、今いただいたように、僕はずっと北海道の人間でして、帯広で生まれまして、いろんなところ道内にいました。根室とかにもいました。1986年と書いていますが、昭和61年に北大出た後は札幌市役所のほうに入っていました。札幌市役所のほうでずっと勤務していて、その辺の平の公務員というふうに言われれば、そのような仕事をしておりました。その間、役所の中では、役所の皆さんのやっている仕事と同じようなことをやっていたと思います。ただ、自分なりにいろいろ勉強したことを発表させていただく機会もあって、そうしたことがいろいろありまして、今回九州大学のほうに勤務しているということなのです。だから、国立大の教員は今公務員ではないので、公務員生活はもう終わってしまいましたけれども、そうはいっても実際には、2009年2月ですから、まさに4年前までは札幌市のほうにいたということで、北海道のほうにおりました。実家も全部北海道ですので、親戚もみんなそうです。したがって、九州は本当に縁もゆかりもなく、財産もないので、生活は大変なのですけれども、年に1回お盆の時期はこっちのほうに戻ってきています。

ニセコのかかわりということで、この条例ができるとか、そういう話の前も大体前の職場で年に1回はこちらのほうに来てペンションとかに泊まってレジャーとかしてきたので、夏が多かったですね、車ではよく来ていました。スキーはたまに来ていたというのが実態ではないかなと思います。だから、きのう、きょうとこちらのほうに来ているのですが、変わらない光景あるいはここはこんなに変わってしまったとか、いろいろ感じたりしているところもあります。

2点目に、札幌地方自治法研究会というふうに書いていますが、これが自分たちなりにいろいろ一生懸命勉強してきた勉強会です。ですから、きょうお見えになっている方の何人かも、この勉強会でいろいろつき合いさせていただいた方などもいて、これは市役所の中にあつたわけではなくて、北海道大学の場所を借りて、当時は大学の先生としては木佐茂男先生という先生が一応そこでいろいろなことを主催されている中で、月に1回いろん

な勉強会をしていたということがずっと、昭和63年のころからありました。だから、今からいうと20年以上前の話です。そうしたこと、いろいろあった中でニセコの「わたしたちのまちの憲法」という本があるように、自治基本条例というのですか、まちづくり基本条例がつくられていくいろいろなプロセス、もうちょっと前からいろんなお話にはちょっとおつき合いさせていただいていたのですけれども、この条例をみんなで検討しているという中で、ニセコに来ていろいろ合宿を試みたり、ちょっと考えてきていました。

九大に赴任して考えることとかは、時間の関係でこの辺は省略して、九州地域の自治体ということで、九州でもいろいろな町がこの種の条例をこれからつくろう、あるいはつくったというところがあります。そういうところでは、特色のあるいろいろな活動もやっぱりありますので、きょうお話しさせていただく内容というのは、この地域のそのことはもちろんもうこちらから離れているので、詳しくないと思いますので、いろいろな私の今いる九州の地域での動きとか全国的な動きなどを例に、このお話、ちょっとかたい法というものがどうしてまちづくりにかかわっていくのかということ、あるいはそのいいところ悪いところ、気をつけなければならないところもたくさんありますので、そうした法の話を見せていただきたいと思います。

最初に、そもそもこういう条例が今全国でどうなっているのかということです。ちょっと見にくいのですが、1997年、平成9年ぐらいに実はまちづくり基本条例という名前の条例ができたのは、とりあえず多分ニセコが一番最初だと思います。実は、兵庫県には、県でまちづくり基本条例というのがあったのです。ただ、まちづくり基本条例、昔言われていた条例はまちづくりも、いわゆる都市をつくるというハード面の整備の条例だったので、今のようなニセコのようなまちづくり基本条例ができたというのは、やはりニセコが一番最初になりますが、その前にも理念といった形で、大ざっぱなまちづくりの理念を条例で書くといった条例は実はあったのです。見てわかるとおり、色が部分のやつは理念条例、緑がまちづくり基本条例なのです。それから赤、これが今は題名に自治基本条例という名前で書いている条例がございます。中身は変わらないというのか、同じものを記述していますので、こんなような数字があって、見てわかるとおり、この一、二年、これ一昨年です。の間にずっと1年間に制定される量がふえています。したがって、ある調査では、全国で130の自治基本条例が制定されたと言われています。昨年の10月1日に施行されているベースで言っていますので、今は条例可決したとか、そういうのはもっとふえています。ただ、このうち11は、市町村合併があって、既に消滅してしまったということですので、119が現実には今生きているということになるかと思います。

これは、上越市議会議員の方が本を出しておられまして、そちらのほうから引っ張っているデータです。

道内市におかれても、ちょっと短いのですが、今八雲でこういう条例をつくろうとしているのです。この町民懇話会の中で、道内市の状況ということでいろいろ書かれています。ちょっと見にくくて恐縮なのですが、コピーをしてきたのであれですけれども、道内今40

市ぐらいあるのでしょうか、35市のうち8市が条例施行中ということです。6市が検討中というようなのが昨年4月現在の数字ということで、これは出ております。したがって、道内180市町村があると思いますが、もうちょっと減りましたかね、合併で。市でもそこそこの市が条例を制定しているという状況になっています。

まちづくり基本条例として、結実しなくてもまちづくりへの住民参加条例などが制定されている例もあるということで、レジュメのほうでは書かせていただいています。今のところに、下のほうに市民参加条例と書いたところがあります。まちづくり基本条例のかなりの部分というのは、まちづくりに住民がどう参画するのかということがキーワードになっているものが多いと思いますので、そうした意味ではもう参加をするということだけに焦点を当てた定めを設けている自治体ということで、北海道の中では石狩市などの自治体の名前が挙がっているところです。

これまでの条例については、つくっても初めはまちづくり基本条例という名前で検討していても、途中からいろいろな優先度を考えて参加ということに焦点を当てた条例をつくっている例などがたくさんございます。

2番、3番、条例、法によってできること、できないことというところをちょっと見たいと思います。法でつくるといいますか。法の活用といっても、法でできることとできないことがやっぱりありますので、これが重要になると思います。どうやって法をつくるのかというのは、いろいろな国会で法律でつくったり、自治体では議会が条例をつくったり、何が法かとか、いろいろ細かいところありますが、まずは法と呼ばれているものの性格ということでポイントがあるのです。2点あります。強要性、目標性というふうに書きました。強要性というのは、その法に書いてあることというのは、違反をしたら法に書いてあるとおりにすることができると、できるだからやらなければならないというわけではないし、違反に対して強制をし得る、法に書かれている内容というのは、だれにでも強制が一応法の適用の対象の方には強要することができる可能性があるのです。もちろん法をつくったからだれでも好き勝手に相手を強制すると、そういうことはできないのですよ。お金の貸し借りだってそうですよね、貸したお金が返されないというから債務者の家に行って自分で家財道具を引っ張り出して、競売かけて自分の債権に充てるなんていうことはできないのはご存じだと思います。ただ、強制の方法はいろいろあります。刑事罰をかけたとか、いろいろなやり方がありますけれども、この本質のところには強要性というのがあります。この強要性ということを過度に強調すると、自治基本条例、まちづくり基本条例というのは、きょう初めてごらんの方もいるかもしれないのですが、条文はすごくニセコの場合たくさんありますけれども、どちらかというところと抽象度が高くて、理念とか訓辞的な内容が多いと思うのです。そうすると、これは法の本質に余り関係のないことだ、必要ないのではないかと議論を惹起しやすいのです。そうしたところについては、もう一つのところに目標性という言葉掲げているのです。

ニセコのまちづくり基本条例というのは、そのときにやっていたことをただ条文化した

のだというような説明を時々するかもしれませんが、一般的には法というのがある書いてることというのは一つの目標になるのです。それは、人の生活のことであれば生活の目標に関する事を、一つの目標を書いているということです。理想的な姿、あるいは最低限の人間社会のモラル。大した話ではないのですが、軽犯罪法という法律があって、そういうところでは立ち小便してはいけないと、したら罰せられます。罰せられると刑事犯になってしまうのですよ、前科1犯になります。だから、そういうことをしないようにとみんな考えるわけです。そうすることで、その場で立ち小便する人というのは、今余りいないと思いますけれども、社会の一般的な方向性というのはやっぱり自律していくのです。これが、例えば行政を拘束するような内容であれば、今すぐは行政できていなかったとしても、一つの目標として機能すると、そういう内容があります。あるいは今はそういう犯罪はなくなっているのですが、犯罪の例で昔は姦通罪というのがありましたね、姦通罪というのは姦通をしてはいけないということですから、当然そのような社会状態を目指していたわけです。やっぱり法に書かれている内容というのは、強要することができる、制度的にそういう仕組みの部分もあるし、そこに書いてあることに一つの目標があって、目標でもあるという、この二つの要素があるということに注意してほしいと思います。

では、その法はどのようなことに得意なのかということです。これは、強要性ともかかわって、強制力を最終的には背景にして法の内容の実現を図ることができるのです。これがほかのいわゆる社会規範、モラルとか道徳とかと違って一番大きな違いです。逆に、もう一つ、社会規範への反映と書いているのですが、一般的にはそのような社会規範が完全にはなくても、法に書かれている内容がだんだん道徳的に上がっていくことができます。

ここのレジュメの例では二つ書いているのです。都市部では、条例によって古紙と資源ごみの持ち去りを刑事罰で規制したり、科料を科すことによって路上喫煙を禁止できるようになったと。後者の例だと、今東京の都心部へ行きますと、たばこを路上で吸ったらだめなのですね、科料という名前ですけども、その場で2,000円取られます。これによって、この制度化を平成13年に千代田区がしてから外でのくわえたばことか、そういう路上喫煙というのは劇的に減りました。もちろん千代田区としては、罰金だけでペイするようなものではなくて、大量の職員、OBを雇ったり、テレビコマーシャルをしたりで物すごくお金をかけてやるので、これも大変ですけども、条例によって強制ができるのです。

今もう一つはやっているというのか、話題になっているのは、いわゆる古紙などの資源ごみです。ステーションなどに置いていったところ、分別収集が進み出したので、古新聞の業者が勝手に地域のリサイクルとか関係なく古紙を持ち去って、それを売りさばくという生活の糧にするということをするのがすごくふえたのです。これはいろいろな要因がありますけれども、そうしたものも今刑事罰を科す。一時憲法違反とか、いろいろな議論があったのですが、最高裁でオーケーという判決が出ましたので、昔は、今でもどうでしょうかね、大らかなところなどではそれで食べている人がやっぱりいるわけです。一生懸

命やっている。福岡なんかは、資源ごみというのかペットボトル、夜になると福岡市のごみの収集というのは一般ごみをステーションに置くのではないのですね、自分の家の横に置いておくのです。夜中に収集車がやってきて回収するというシステムをとっているのです。なぜかそのころになると、夜、浮浪者みたいな人が自転車に乗ってその辺のペットボトルを集めているのですね、そういう人もやっぱりいて、そういう人方の生活の糧にはなっているので、禁止するのがいいのかというのがいろいろあります。ただ、法が不得手なのです。法というのは、やっぱり言葉で書かれているのですね、したがって言葉で書かれていることだけでは、これは金になるわけではないというふうに書きましたけれども、すぐに表に効果が出てくるものではないのです。法を実際に機能させる仕組みがないと、これは強制力のところもあるのですが、強制はオーケーだといっても、それを用意する仕組みがないと、あるいはみんなが守る気にならないと、法の内容は実現しないのです。みんながそれを使うという気にならないとだめなのです。

ここでは、余り例を挙げていないのですが、アメリカでは有名な禁酒法というのがありました。酒をつくってはだめというやつ。だめですよ、密造酒が横行したとかという話などがあって、結局守られなかったわけです。法というのは、基本的には平均人に対してはきくのですけれども、そうではないすごくできる聖人君子のような方、法の内容はなくても別に神様は理想的なことをするわけですから必要ないということと同様なのです。全くの動物に法のことを言ったって、法は守られないのですね、それと同じなのです。少し法のできることでできないことがちょっとあって、得意なことに強制力があるとはいうのだけれども、言葉しかなかったら法は強制もできないし、実際には変わっていかないのです。法を使う人がいて、使う人が法に魂を入れて動かさないと、法というのは機能しないと、ここがすごく大切なところになります。

ちょっと難しいので、ここの地域、公共のあり方とか、これはすごく難しい言い方をしています。法というのは、もともとはどういうふうにつくっていたかということ、どうでしょうか、皆さんで中国史に詳しい方とかいらっしゃいますか、昔の春秋戦国時代とか諸子百家とかというのがいたのです。法家とか、いろいろな話があったと思うのだけれども、始皇帝などというのは法治主義とかといったわけでしょう、あれは法だというふうにいったわけです。法というのは強制力がある、昔からあるわけです。だけれども、秦の始皇帝のような社会がいいとは、皆さんも思わないですよ、すごく息苦しく、少なくとも役人とか、王様と官僚らにとってはいい国家かもしれないけれども、一般大衆の方々にとってはとても許されるような専制国家は無理だったと思うのです。このように、もともと法ということだけは、法の内容というのは結構中立的なのです。権力者の支配の道具にもなり得る危ないものなのです。実際しばしば正義の女神が左手に天秤を持っており、右手に剣をかざしているという姿の西洋の像を見てくださるところがあると思います。実は、法というのは、剣のように冷たい厳しいものもいろいろあり得るのです。

ただ、そうはいっても、実は今回、今、今日の我々が自治基本条例とかまちづくり基本

条例というときに考えている法というのは、もともとは法の強要性、強制力というのは理念的には権力者が住民に対して向けるというため、これは秦の始皇帝、王家と呼ばれているやつに向けるものではなくて、主権者である住民が、地域の住民の方が、いわゆる権力者の悪政とか暴走とか、生活への脅威、こうしたものを常に持っているから、それを制御すると、そのための手段ということででき上がってきたものなのです。一番最初は、王様と、そうではない人々が税金を中身わからず突然課される、これを税金の課税ぐらいは自分たちでやるのだよ、代表なくして課税なしというところからマグナカルタというのできて、法治国家というものがどんどん、どんどん立憲国家という形で近代国家に転換していく、西欧ではそんな歴史をいっていたわけです。

そうしたことから、これはかなり西欧的な思想です。個人の自由というのがすごく大切、これをみんなでいろいろやると自由同士というのはぶつかり合うから、いろいろ軋轢もある、そうしたところを公共的な部分ではみんなで約束をして、権力者の恣意は何とか法で防御しようと、そういうような考え方です。これは、ちょっと難しいのですが、リベラリズムというふうに大きく言葉で説明をさせていただきたいと思います。こうした法というのが、ある意味では個人の自由というものをすごく大切にして、これを守るというためのツールだというふうに考える、これは西欧の国では非常に主流の考え方です。この思想がこういう条例とかつくるときにも、日本国憲法の制定経緯なども考えればかなり入っているのです。

それと同時にもう一つ重要なことは、地域社会なのです。地域社会というのは、人と人とのつながりというのが必ずあるはずで、とりわけ大都市のような殺伐としたところではないところというのは、むしろこの自治基本条例やまちづくり基本条例の中でコミュニティーという言葉がよく出てきます。町内会とかいろいろそういう用語で出されたりするのです。そもそも家族から始まって、近隣の生活している人々との間で一緒に生活するというのが、まずベースにどんな社会もあるはずで、自由を中心にとっても、かなり理念的に人はもともと1人だったと、そこから2人見つけて約束をしたなんて、かなり空想的な像からスタートするのに対して、いやそうではない、むしろ人々というのはその地域地域でいろいろなつながりがあって生活をしている、自治体においてはそうしたものをきちっとした形でルールとしてあり方をつくっておく、コミュニティーからきている言葉ですね、コミュニタリアニズムと、こういう二つの考え方です。みんなのルールという考え方になると思うのですが、実は自治体が持つルールというのは、コミュニタリアニズム的な思想というのか考え方にも支えられてあるルールでないと機能しないのです。

国の場合は、国家権力が、強い権力が個人の自由を侵害するという意味でこういう思想があってもいいと思うのだけれども、地方の場合はそれは権力者、自治体当局を拘束するという側面ではあると思います。ただ、後者の部分、みんながこの地域で生活すると、生活するためには最低限のルールは守りましょうと、そうしたことをルール化しましょうと、これも地域においては非常に重要なことです。法の活用でというところちょっとかたいのです

けれども、こうした自主自律のまちづくりというときには、二つの両義的な要素というのをミックスさせているということが大切なところだと思います。

まちづくり基本条例、実はちょっとここが抽象度が高くて難しいところではないかと思うのですが、見ていただくとおり条文でそもそも書いているので、こんなにたくさんあるとこれは頭痛になると、そういう方もたくさんいるかもしれません。現実問題として、法の条文、こうやって書いている、すぐに頭に入っていく人というのはそんなにいないと思います。こうしたものの中で、しばしばまちづくり基本条例というものに対して理念的な内容が多いということで、これに対して批判とかもやっぱりあるのです。

特色ということで挙げたのですが、まちづくり基本条例というのは理念的な内容が多いということです。だから、その理念的な内容だと、強制とか強要には余りなじまない内容です。そうしたことから、伝統的な立法に携わってきた方やいわゆる研究者の中には、そもそも書かなくてもわかっていること、あるいはもうほかに当然に読めることをわざわざ書く意味はない、必要はない、むしろ情緒的な表現がいろいろ入ると、本当に法を機能させなければならないときに、みんな従わなくなるのではないかというような点などもあるのです。批判をされるという例が結構あります。

地域では、いろいろ見ていくと、実際に出ている条例とかを見ると、法則的に書いてきている内容が厳しかったものもさまざまな調整、政治的な対立を協議、調整するという中で具体的な内容から理念的なものにむしろ修正していったという例があるのです。だから、理念的な内容を最初からつくっていったわけではなくて、いろいろな話の中で、ここはこの考え方から納得できない、やっぱりそれはみんなの意見に基づいてつくりますので、そうした中で修正されていく例があるのです。

ここでは、四日市市とかと書いていますが、四日市市の名前は自治基本条例、まちづくり基本条例なのですが、最後に基本条例と書いたタイトルに議員でいろいろ言った結果、修正が入りまして、この条例のタイトルに括弧して理念条例という言葉をあえて入れたというふうになっているのです。中身はほとんどニセコで書いている内容なのですが、あえてそういう言葉を入れたということもあります。

それから、ここに禁煙条例に関する神奈川県との動向と書いています。ご存じのとおり、今神奈川県の中では、県庁のほうで禁煙、公共施設だけではなくて例えば飲み屋とかパチンコ店とかも、いわゆる人が集まる施設では全部禁煙にするという条例案が最初に出たのです。ただ、いろいろな意見を聞いていく中でどんどん、どんどん例外がふえていっていると思うのです。これは、さまざまな考え方の中から一つの厳しい強制ではない形の制度になっていったのです。

また、理念的な内容が多いといっても、実は国でもさまざまな内容の基本法と呼ばれている法律があります。環境基本法なんていう法律なんかご存じでしょうか、今は基本法がラッシュだということで、やっぱり国でもそうなのです。さっきも言ったとおり、法の機能というのか、特色に目標性という言葉挙げたと思うのですが、法に書いてある内容が

一つの政策目標とか、大ざっぱに言うと国の進むべき道、今できていなくても進めていきたいという内容が書かれていくわけです。日本国憲法だって、できたときに生存権の規定があるからといって、貧しかった状態の中で生活保護制度が完備されていたかといったら違います。生活保護制度ができたのは1950年ですから、3年間はそういうのも無理だったのです。やっぱりつくっていくうちに必ず何かやるという意味ではなくて、方向を示すという性格、これも法あるいは特に基本条例には大きな意味があるはずだということになります。

それから、これがもっと重要なことだと思うのです。基本条例をつくる時のプロセスというのが非常に重要になってくるのです。今まで条例と呼ばれているもの、一種の専門家がその専門的な知識、知見を動員してそれをつくっていて、ある意味で任せていたというところがあったと思うのです。ところが、まちづくりの条例というのは、これはどれでもそうです。最終的に市民参加条例になったものでも、そもそもこれをつくっていくプロセスにいろいろな実験や取り組みがあるのです。それは地域によって違います。だから、必ずある意味では憲法というのができる時というのは、憲法制定議会をつくって、そこで決めて、あるいはアメリカのそういうものだと、そこにさらに住民投票があって初めてこういう町の憲法ができるのだと、そういう考え方もありますけれども、とにかくまちづくり基本条例ってつくるときに、その地域では初めてのいろいろな取り組みをしているのです。そこで取り組んだ、そのノウハウそのものが貴重な財産だと思うのです。つまり、字面というのは言い方が悪いのですけれども、条文に書いてあることだけが、この条例の成果なのではなくて、この条文をつくっていくという作業の過程そのものがすごく重要ではないかと思います。また、その条例があるだけでは、具体的な効果も確かにあらわれにくいのです。

ここの活用という部分にかかわってきます。しばしば、この種の条例について、アクセサリ条例だとか、政治的なパフォーマンスだという批判が時々起きます。結構ある政治家がマニフェストなどで、この条例の制定を掲げて当選したといった場合には、それと反対の立場に立つ人が一つの政治の対立軸としてこのような条例を使うこともあるのです。もともとは、その制定過程の特色の中に挙げたとおり、その地域のその時点でできる限りのさまざまな参加の私見が動員されて、その案がつくり出されているはずなのです。実はちょっとそうではない、東京都の江戸川区とか、そういう条例もあるのですけれども、その部分では、この部分を抜きにするとアクセサリ、パフォーマンスといった形で具体的な効果があらわれていないという例があります。

こうしたことから、むしろ関連の制度というのを整備しようということが重要になってくるのです。大きなものを一つつくったと、見直しといったときに、この条例そのものを条文をいじくるということだけではなくて、条例が実際に生きているかどうかという関連の制度を見直していくということも大切になってくる。関連条例の整備という形で挙げた中では、岸和田市という大阪の自治体や苫小牧も自治基本条例ができてから、最近市民参

加条例というのを後でつくりました。このように関連制度を整備するというのもすごく大切になってまいります。

ただ、まちづくり基本条例をつくる時の効果として、一般論ということで挙げたのですが、制度がないときの水準というのが制度をつくる過程で、うまくいけばレベルの高いものになっていくこともあるのですが、場合によってはかえって制度がないときよりも悪くなる、こういうことも実はあるのです。制度をつくる、法をつくるということがつくるプロセスなどで気をつけないと、こういうことは結構起きるのです。

ここは、口頭でしかなかかなか申し上げにくいものではあるのですが、国では結構あるのです。国の制度なんかで、介護タクシーってご存じですか。特にNPOの方などが、地域、特に足、こういう山間部の地域などで問題になっているのですけれども、NPOなどが施設に介護サービスのために運びたいといった場合に、介護の施設自体が運営、ただで送迎するってなかなかうまくいかない、大変だから、そこをNPO法人がやりたいといっても、これが運輸の法律の諸制度によってなかなか制約が多かったのです。制度がないときは、言い方は悪いのだけれども、結構柔軟に白タクではないけれども、やっていた輸送があったのです。ここに国土交通省のいろいろなこういう要件を満たしたものだけオーケーという形で制度化を進めた結果、国では法律にはなっていないのですけれども、補助要綱とか要綱という形で制度ができたのです。制度ができたのですけれども、かえって使えなくなってしまって、島根県の事例です。特に山間部の事例ですけれども、NPOの法人が福祉の部分で介護タクシーとかできなくなってしまったのです。結果としてビジネスもできず、福祉が本当に立ち行かなくなっているなんていうこともあります。だから、やっぱりつくるといふことにも一つの問題というのか、こういうこともあるのだよ、つくることがすべてよくなるというわけではないと、ここが気をつけなければならないところであるかと思えます。

では、実際の効果はということで、再び八雲の庁舎、八雲とって、江別で出した資料かなんかです。道内の市ということでの例として、実際に条例ってどういう効果があったのというふうに書いてあるものです。ちょっと見にくいのですけれども、制度を図ったとか、町内に周知を図ったといったもののほうが点がいいですね。それから、総合計画と書いてあるのですが、総合計画がきちっと位置づけで進んでいるというところにかなり効果が出てきているというようなことが書かれています。

これは、道内で割と外に出ているやつです。ここでは、私の教え子、私がというわけではないのですが、私のところにいる、法学部というのはちょっとあれですが、大学院生です。大学院生が修士論文などをやるに当たって、ヒアリングをした結果です。条例の効果という形でまとめた論文の中からとってきたものなのですが、A市とって、ある東京都内の市です。行政に及ぼした影響ということです。一つは、条例、そこでは自治基本条例という名前なものですから、自治基本条例と書いているのですが、自治基本条例の中にこういうことが書かれていると。目標といったわけでしょう、目標というのは理想の状態を

書いているものだからギャップがやっぱりあるわけです。そのギャップを例に市政のあり方を指摘することができる。行政に影響を及ぼしているのです。行政当局にとっては、問題ではないものを蒸し返されるということで、都合の悪いことかもしれません。それから、議会がどんどん変わっていくということです。団体代表あるいは住民全体の代表、これは大きなある程度の市だと、ある特定の支持者から支持をもらえば当選するといった議員の方もいらっしゃると思うのですが、そうした方であっても自治基本条例などを見ながら、いわゆる全市的な視野で質問をすることができるようになっていくのです。これがいわゆる学習効果みたいに大きくなっていくというような影響が指摘されています。

B市の場合です。パブリックコメントとか会議の崩壊というものが今後、自治基本条例そのものには書いていないのですけれども、その後条例化されていく、これは参加の量です。もう一つ、ちょっとこれです。職員の服務宣誓条例というのを改正すると。今のニセコは、町長さんがいわゆる法律上の宣誓義務のない方についての外出しの条例なのですが、それだけではなくて職員、実は町職員になった方などは地方公務員法に書いてある職務宣誓は条例でなければならないという規定に従って、条例は一応あるのです。あるけれども、自治基本条例に趣旨に則して仕事をしますとか、そういう宣誓文になっていないのです。B市は、そこを改正して、服務宣誓条例を改正して、そうした規定を入れました。同時に新規採用者に、やはり自治基本条例というのを宣誓させています。当然幹部による勉強会の中では、自治基本条例というのをやる勉強会をやります。それから、もう案の段階で予算を流用して特集号を発行して住民の周知を図る、さらに自治基本条例ができた後も特集号を発行して条例の周知に努めているといった形で進んでいった結果、議会もやはりここに出てくるのです。議員の質問というのがやっぱり自治基本条例のことを書いてある例でいくのです。それから、自治基本条例というのは、政治的な対立なども込みで考えると、一つの案件になるものですから、議員の方がすごく勉強をするようになったというふうなことを言っています。内容に反対するに当たっても勉強しないと恥ずかしい思いをするということもあるので、一生懸命勉強すると。単独の条例だけの議案審査特別委員会をつくったというのもあります。

それから、行政に対して、ちょっとこれはあれですね、今していることをそのまま条文化したといった説明では、案をつくるときの説明としては庁内的にはそのやりとりはいいのですけれども、行政スタイルが変わっていく分にはちょっとインパクトがないのです。議会は、やっぱり先行例、ほかに自治体があると勉強しに行きますので、勉強をするようになる。

これは、住民のほうです。権利とかいろいろ言っていくと、行政に参加というのがすごくこのまちづくり基本条例って、いろいろなところ書いています。市民のまちづくりへの権利、住民の権利ということが重要なので、それをやっぱり住民自身が今度は生かさなければならぬということが大切になってくる。各種の広報とか行政側の説明がいろいろあると思うのですが、それにお任せをしているというふうになっているとなかなか生きて

こないのです。地域の公共的な活動のルールとなるわけですので、参加というのを図ることが根回しを早目に済ませるのと事実上同じなのです。行政にとってもそんなに悪いことではないということになる。

次に、まちづくり基本条例、検証のポイントということでお話をしたいと思います。やっぱり理念的な条例というのは、法の運用、活用がやっぱりかぎなのです。それが初めて自主自律のまちづくりになるためには、法が活用されて初めてできるという意味では、ちょっと合議が一致してしまうのですが、かかわってくるのです。そうしたときには、他の自治体のよい面も参照しなければならないと思うのです。今回見た中でも、多くの自治体の自治基本条例というのは、先行例を参考にしながら議会で審議されるのです。自分たちの当地のよいところをやっぱり伸ばそうとする、いろんなことをやるのです。さっきの職員の職務宣誓条例をつくるのもやっぱりそういうところにあります。よいということについては、やっぱりほかの自治体にも広がっていくのです。これを通常ハロー効果と言っていますが、そうしたものとしていきます。

どんな規定が必要かというところに、レジュメが書いてきています。まちづくり基本条例って、では何が必須の事項なのか、実はないのです。皆さんの地域の中で、いろいろな中で重要だと思っていること、あるいはこれからやりたいなど、できていないというのは恥ずかしいことではないのです。これからできるようにしたいということを書いているのです。そうしたことが重要です。

周知に対するコメント、ちょっと変なので、あれですけども、どんな規定が必要かというところを見ていただきたいと思います。重要なことは、この条例というのは今つくっている人だけのものではないのです。少なくともつくった人方の思いというのは、5年後にすぐに改善してほしいものではないと思うのです。ある程度自分の子供たちの世代ぐらまでは、その心が生きてほしいということがあると思うのです。そういう意味では、その制定に当たって、次世代の人とよく言うのですが、その次世代の人も同意するような、あるいは次世代の人々のことも考えた条文づくりということ、あるいは制度づくりということを考えていかなければなりません。これはすごく難しいのですけれども、だからといって子供を参加させるとか参加させないというのはいろいろあります。ただ、子供といっても参加する主体によって、あるいは与えられる情報によって、早い話がそのときだけの思いつきだけでいろいろ言う可能性もあるから、それは必ず子供を入れなければならないというわけではないのですけれども、次世代の人のことを考えるというのは、いろいろなところにありまして、それは財政のところでは公債というのは将来の借金ですから、将来の税金のことですから、公債というものをどう説明するかという説明責任という形で表現して制度をつくっていくというところもありますし、さまざまな取り組みの中で次世代のことを考えるというのが重要になります。ちょっと難しい言葉では、プリコミットメントという言葉があるのです。この言葉というのは、今つくっているものの内容が将来の主権者の人の意思も補足している、そういう内容なのです。憲法的なものとか理念的なもの

のというのは、そういうプリコミットメント的な内容というのは常に持っているものですから、そこを考えたものをつくる、子供たちのため、将来のため、いろんなことを考えてつくることが大切なのです。

先ほど町長のほうから少し公債というものの厳しい状況のお話も聞きましたけれども、そうした点も踏まえたことを考えた施策を講じること自体が将来の世代のため、条例としてのつくりでも出てくるということになります。ちょっと抽象的な話が多いので、あとは具体例で質疑があって、お答えをしたいと思います。

終わりにというところに入りまして、実は九州大学へ行って4年、ちょうど4年前に1回こちらのほうにはニセコに来させていただきまして、そのときは私の家族のほかに妻の実家のほうの家族含めて10人ぐらいでこちらのほうにお邪魔していろいろなところに行きました。あるいは子供が初めてスキー場でスキー、小さいスキー場は行かせても、大きなスキー場でスキー滑ってみたりなんかしました。きょうも午前中、町をちょっと見て、変わったところも結構ありましたが、変わらないところもいろいろあります。変わらないところをいい財産として生かすこともすごく大切なことですから、そうしたことも含めて、これからもこの町がいいところはずっと残していき、将来にわたって活性化していくということを願ひ、私がそれに少しでもお手伝いができたらなということをして4年ぶりに来て感じたところです。

ちょっと時間がたちましたので、以上で私のお話を終わりにしたいと思います。

皆さん、ご清聴ありがとうございました。（拍手）

○司 会：田中先生、どうもありがとうございました。

ご質問なのですけれども、ちょっと後ほどの対談のときにまとめてお受けしたいと思いますので、よろしく願いいたします。

先生に、いまいちど拍手をよろしく願いいたします。（拍手）

ありがとうございました。

それでは、5分ほど休憩した後、第2部に入りたいと思います。

対談

『ニセコ町の憲法（まちづくり基本条例）の
今とこれから』

九州大学法学部准教授

まちづくり基本条例検討委員会委員

田 中 孝 男 氏

坪 井 訓 氏

○司 会：これからの時間、きょうは大分いろんな方が町民講座といいながらニセコは町民の皆様だけではなくて、いろいろな方々に支えられてまちづくりがされているわけで、いろんなどころの方がお見えのようですので、そういう方もぜひ議論に参加していただければなと思います。

まず、この時間の対談者の紹介なのですが、まずきょう九州大学の田中先生です。ありがとうございます。（拍手）

それから、ニセコ町で現在まちづくり基本条例の検討委員会を立ち上げておりました、その検討委員の坪井訓さんです。（拍手）よろしくお願いします。

それから、私、ニセコ町で企画課を担当しております加藤です。進行させていただきます。よろしくお願いします。（拍手）

それでは、時間が1時間1本勝負ということで、8時回ってしまうと、皆さんもうそわそわされると思いますので、時間どおり何とか進行していきたいと思います。よろしくお願いします。

ちょっとあらかじめ何をしゃべろうかなと考えてきたのですが、まずきょうのテーマなのですが、ここにも大それたテーマを書いておりますけれども、まちづくりを検証するという題の中で、ニセコ町の憲法、前半の田中先生からわかりやすいお話をいただきましたけれども、今とこれからと、現在とこれから将来のことをきちっと議論しましょうということで、条例のまず現状の評価、町民の皆さんの理解だとか、役場がちゃんと動いているか、それから今後の活用、そしてまちづくりのルールのあり方、こんなところについてちょっと突っ込んで議論してみたいと思います。参加の皆さんから後ほどご意見を伺いたいと思います。

まず、田中先生のご講演の中で基本条例の効果というのが最後のほうにお話がありまして、なるほどなと伺っていたのですが、実は4年前、平成17年にニセコ町でNPO法人が中心になって基本条例のアンケートをしました。まちづくりのアンケート、その中で回答された方の約8割がニセコ町のまちづくり基本条例について知っているというふうに答えたのですが、ちょっと疑問がありまして、本当の意味でまちづくり基本条例というのは浸透しているのだろうかという疑問が正直あります。

ちょっとまず聞いてみたいのですが、皆さん、基本条例、今回この場において初めて知ったという方、いらっしゃいますか。手挙げにくいね。知っているよという方、意思表示をしていただけると、大体はご存じですかね。

それで、中身は先ほど田中先生が解説してくださいましたけれども、まちづくり基本条例って何ですか、このチラシに簡単に一言で言うと町の憲法ですというものです。非常に重たいですね。その内容はというのは、ちょっと字が小さくて申しわけないのですが、別にとじてある条文をすべてこの場でお配りをしているというものです。

そこで、まずお二人にお伺いしたい最初のテーマなのですが、今の私の疑問といいますか、基本条例そのものが本当に町民の皆さんに浸透しているのか、一応ご存じだとい

うことなのですけれども、そこら辺に対する疑問に対する答えというかご意見。

それからまず、坪井さんに最初にお伺いしたいのですが、それとあわせて田中さんの前半の講演を聞いての感想も含めて、まず一言いただきたいと思います。その後に、田中さんにコメントをいただこうと思います。よろしくお願いします。

○坪 井：皆さん、こんばんは。坪井でございます。

私、18歳までニセコで育ちまして、一昨年10月に42年ぶりにふるさとに戻ってまいりました。昔のことは知っているとはいえ、実質新住民みたいなものでして、新しくニセコが好きになって移住された方々と同じような立場にあると自分でも思っていますし、そう思っていたかと思えます。その私がこちらに移住しまして、一番最初に基本条例に接したときの印象ですけれども、一言で言えば非常に高邁な理想が掲げられたすばらしい条例であるというのが第一印象でございます。それで、そこには町民がまちづくりの主角であるとか、住むことが誇りに思える町、日々の暮らしの中で喜びを実感できる町をつくるために、この条例を制定すると、こう書かれていまして、こういう自治体の中でこういう考えを持った人たちに囲まれて、この先生生きていけるのだなと思ひまして、大変うれしくも思いましたし、実質新住民としては大変励まされる思いもしたというのが、この条例に接したときの印象であります。

今、加藤さんのほうからご指摘のあった浸透しているかどうかということなのですけれども、この問題提起に対する私の率直な感想は、十分ではないというふうに言うべきだろうと思います。と申しますのは、町民懇談会などへの参加される方々の人数が、開催場所によっては役場からお出かけになる人の数のほうが多いとか、そんな話なども聞いておりました、まだなのかなという気がいたします。私なりに、十分には浸透していない理由というものを考えますと、皆さん、この条例が持っている価値にお気づきになっていないのではないかと気がいたします。価値というのは、理念上の価値だけではなくて、条例に盛り込まれている条文を活用することによって、私たちが住みよい暮らしを実現するために、つまり実利をもたらす点でもこれを活用すれば、そういう実利をもたらす価値もある、そういう条例だというふうに思っています。浸透していくためには時間も必要だと思うのです。8年がその浸透のために十分な時間であったかどうか、これは議論のあるところかもしれませんが、条例を活用した実利をもたらす多様な実例が生まれる中で、本当の意味での条例に対する理解というものが広がっていくのではないかなと、そんな気がします。

田中先生のお話を伺いしても、この自治基本条例というのは、みんなが使う気にならないと機能しない、法の一般論としておっしゃられたのですが、使う人が魂を入れないと十分に機能しないということをおっしゃったように思います。私たちこの条例の中に盛り込まれたさまざまな目標、そういう理想といいますか目標のあることを共通の喜びとして、それを活用することでこの条例の真の価値を浮き彫りにしていく、そういう取り組みが必要なのかなというふうに思いました。

○司 会：ありがとうございます。

なかなか厳しいご意見ですね。十分ではないというのは、ああ、そうかなと思います。

それに対して、ちょっと田中先生からコメントいただこうと思います。

○田 中：どうも引き続きよろしく申し上げます。

僕は、もともとは学者ではないのですけれども、かたい話ばかりやっているのでつらいものがあるのですが、今おっしゃられたとおり活用する、住みたいと。いいことをやっぱり書いていくということ、それ自体はかなり強烈なメッセージにはなると思うのです。やっぱりこういうものというのは、最初にやるとそれが最初だというふうに評価されると、ずっと名前が出るのです。それがプラスに評価されるものであれば、やっぱりブランドみたいなものになっていくのです。なかなか現実にはうまくいかないというところも、やっぱりいろんなところが出てきます。出てくるけれども、それを使えるようにいろいろするか、そういう努力するプロセスもやっぱり重要だというのが、るる私が言ってきたことです。

確かにさっきの中でも、使う気にならない、あるいは魂を入れないと機能しないというのは、まさにそうしたところであって、いろいろな中で他の自治体なんかでもつくってしまったら検証も何もないとか、そうになってしまうと本当に戸棚に飾ってあるだけとかというような形になって、やっぱり忘れていくような形になります。だから、改正もそういう理念条例だからしなくてもいいという議論もありますけれども、やっぱりそれを何のためにつくったのかということまで問われていくことになってしまうので、やっぱりせつかく検証というような（テープ交換）ということについては、常に一定の期間に必ず見直しをするという条項が入っているのです。大きな制度であれば、どんなものにもそういう条項を入れて検討するということになっています。もちろん大きな文脈では、規制を緩和するとか、規制があるものは撤廃の方向で考えるという大きな政治的な決断があるのですけれども、それ以外のものでも情報公開の法律も3年後には見直しをするという附則があって、その運用の中で仕組みの悪いところは見直しをしました。

このように、常に運用状況をチェックするというのは、国の法律のレベルでも、当然自治体のレベルでもすごく重要になっていることなので、ここについて今この場で検討しようと、いろいろな人の意見を見ようということはとても大切なことだと思います。

以上です。

○司 会：ありがとうございます。

本当に、前半の講演でもありましたけれども、魂を入れると、条例をせつかくつくっても、今まさに8年たっているところで、2回目の見直しのタイミングというのを迎えておりまして、いいコメントをいただいたかなと思います。

そこで、ちょっと今の状況を改めて説明をさせていただきたいと思うのですが、現在まちづくり基本条例、要は町の憲法を最低4年に1度は見直していきましょと、ちゃんと覚えているかどうか、内容に不足はないかということで、それでその議論をしている最中

です。その中に、今坪井さんが委員として入っていただいたり、田中さんからアドバイスをいただいたりと、こうしているわけです。

その議論している内容をちょっと皆さんにごらんいただきたいのですが、それが先ほどの基本条例何ですかというニッキーちゃんが入っている裏側のまちづくり基本条例検討委員会で話し合っていることという、ここに集約をしております。これ全部説明したら時間なくなってしまうので、簡単にエッセンスだけなのですけれども、現在渡部誠二さんが委員長をされて5人で構成、検討、本当に熱い議論をしていただいておりますが、主な検討項目ということで、上のところをちょっとごらんいただきますと、条例の理念の一層の共有だとか、町民皆さんへの今のまさに最初の話、そこら辺まだまだ不足しているのではないかと、もっとお知らせしたらいいのではないかと。きょうも1人の委員の方から冊子とか、ポケットに入るようなものにしてきちっと配るべきだ、ああそうだなというお話をしておりますし、あと現在条例に規定しているのだけれども、十分にできていないことって結構意外とあるのですね、要は憲法という違憲状態というのは、きょうの委員会で坪井さんからそんなコメントもいただきましたけれども、そういうことをちゃんとやろうよねということだとか、あと議会に関する規定、4年前に入りました。そんなこともこれから期待したいねですとか、それから町民講座とか予算説明書など、いろいろ工夫していかなければいけないねなんていうことを現在議論して、ことし後半年内ぐらいにかけて必要であれば条例の見直しを行うということになっております。

そこで、いろいろ書いてあるのですけれども、具体的にこの条例に基づいて何をしているのかというのを若干お話をしてから、次の対談に入りたいと思いますが、お手元の条文にいろいろあるのですが、例えば第41条という条文がありまして、予算に関する説明責任というのが町にあるというので、皆さんご存じですよ、現在予算説明書を毎年皆様のお手元にお届けをしておりますが、こういったものを発行するだとか、これも去年まですべての世帯にお届けしておりましたが、ちょっとことしから方針変更がありまして、希望者の方にお配りをするというようなことにもなっておりますので、そこら辺についてもまたご意見いただきたいですとか、あと例えば36条に計画づくりというのが規定されていまして、町は重要な計画をつくる際に、きちっとすべての段階において町民の皆さんが必ず参加する仕組みをとると。例えば今現在検討しております準都市計画ですとか、あと観光振興計画、農業進行計画、福祉の計画などさまざまな計画がありますが、そういうものに対して町民の皆さんが必ず参加するだとか、あと子供の参加だとか、コミュニティーの支援、今中島さんという方がニセコをこよなく愛する会ということで、有島に千本桜を植えるなんていう活動もされていまして、それに対して町から補助金をお渡しして活動をサポートさせていただく、これも基本条例の理念に基づいて行っているようなものがございます。

こういったさまざまな活動、要は基本条例あるけれども、何やっているのかという説明をさせていただきましたが、こういった今現状に対して改めて坪井さんと田中さんにお話を伺っていききたいのですけれども、こんな状況の中で条例の精神とか、そのルールだとか、

実感としてニセコ町で生きているか、あと役場、それから二元代表の一翼であります議会も含めて条例に従った行動、活動というのがあるのか、役場の仕事、それから町民の活動、皆さんの活動を見ていてどうなのでしょうかとといったところをちょっと坪井さんに鋭い視点からお話しただけならば、よろしく申し上げます。

○坪井：鋭いも何も、現状評価できるほど現状に精通していないものですから十分なお答えになるかどうかわかりません。ですから、断片的な印象になるかと思えますけれども、私の感想を述べたいと思います。

基本条例を生かそうとする取り組みは一貫して続けられているのだと思うのです。それが住民の側からではなくて、主に行政の側からの問題意識によってそういう取り組みが続いていると、これは一つこれからの課題かなというふうに思います。

それで、条例41条が規定している予算説明書、もっと知りたいことしの仕事、この配布については高く評価されていいのではないかと思います。私のところに、東京時代の友人が温泉ツアー目的に何組もやってくるのですけれども、そういった彼らがこの予算説明書を目にして、ニセコすごいことやっているねと、一様に言うのです。税金がどういうふうに使われているのか、あまねく知らせるといことはとても大事なことで、これをもとにして予算の配分とか執行状況、自分なりの考えをまとめることができるよねというのが彼らがこの予算書を見て感心する理由なのです。

先ほど加藤さんのお話では、ことしから希望者への配付ということに方針が変わったということなのですからけれども、これは非常に残念です。基本条例の基本原則である情報の公開、共有、こういう原則に反するのではないかと、後退なのではないかということ、私は賛成できません。既に決まったことかもしれませんが、町にはやっぱり予算を知らせる義務、責任というものがあるはずで、暮らしの中に生きる町の憲法として、この基本条例が一層機能を発揮すること、それを期待する立場からは今回の方針変更が後退につながる重要な転換点に差しかかっているのではないかとというふうにも、今お話を聞いて感じました。

それから、未成年の参加の問題、この条例をこの町の未来にも継承させていくということを考えれば、この視点はとても大事ですし、子供議会だとか子供まちづくり委員会の意義は大きいと思います。

コミュニティー支援につきましても、自発的にまちづくりに参画している多様なグループの活動を励ますという意味でも大事な制度だと思います。

それから、計画づくりへの住民意見の反映という部分ですけれども、準都市計画での意見聴取の過程で本当に住民の意見が反映されたのか、既に大枠が決まってしまうと、単に意見を聞くだけの集まりに終わったのではないかと、そういう指摘もあります。計画づくりは、当然この地域の現状に適合する独自の計画をつくっていくということになるのだと思いますので、多様な意見を丁寧に調整する作業というのが大事になってくるのかなと思います。

このほか、この条例が町の憲法だとするならば、目標にはやや距離のある違憲状態の解消を求められているテーマというのも幾つかあるように思います。

○司 会：では、ちょっと田中さんのコメントを伺ってから会場の皆さんから意見伺いたいと思います。

○田 中：ニセコの条例は、条文がほかのところと比べて少し多いのです。したがって、その実現できるできないでもご苦労されるところがやっぱり多いから、それは何とも言えないと思うのですが、ほかのところはできてから体を何とか合わせようとする取り組みが結構ありまして、例えばここの部分ができてないとなると、4年後に実現を目指してこういう形で取り組むといった形の今はやりの言葉では工程表という言葉をよく使いますが、そうしたものをつくってみて少しずつやってみるということも進めています。

この条例をつくったときのいろいろな議論などもあったと思いますが、そうした点が仮にできていなくても、それがだめだということ指弾するというよりは、それを実現するに向けてどうしようかということいろいろな考えていくことが大切ではないかと。特に見るといわゆる景観的な部分では、新しいものが4年前に来ても非常にいろいろなものが出てきています。準都市計画とか、こういうのも入れるということもまさに町の景観とか、そういうのをきちっとしたものを未来に残していこうという立場からやることだと思いますので、しっかりと議論して進めていくのがいいのではないかと感じます。

あと、全国的な動向では、今地方議会というのがすごく自分たちの存在意義を問われていることもあって、議会基本条例という名前で作ってみたり、いろいろな取り組みをしているところです。条例を最後につくる、議決するという役割を持っているのは、首長でもだれでもありませんで、議会ですので、議員の方々それぞれ一人一人の資質が高まるとともに、ここでの審議も参加とかさまざまいろいろな議論の質の向上をしたものが図られるということが、この町民講座に入ってきている方は皆さん議員の方ではないかと思えますけれども、全国ではすごく大事になっているポイントとなっております。

とりあえず以上です。

○司 会：ありがとうございます。外部環境もご紹介いただきましてありがとうございます。

なかなか1時間で対談進めていくのはつらいですね。もう半分たっしまいましたので、そろそろ会場からご質問でも、またご意見の形でも結構ですので賜りたいと思うのですが、どうでしょうか。

○会 場：三つも四つも用意しているのですけれども。

○司 会：ほかの方もいますので、なるべくコンパクトにお願いします。

○会 場：町民投票制度とありますね、これをよく理解すると自治法にもあるとおり、議会というものはどうしてもつukらないとならないというあれではないのですよね。言わんとすることはわかりますか。

○司 会：町民投票制度の規定がこの基本条例にありますと、それはなくてもいいという

こと。

○会 場：いや、これを生かすと、議会を強制的に我々がつくって議員さんにいろいろ質もあると思うのですけれども、総合的に住民投票というのを持っていくと議会の必要性というのを改めて考える必要もあるなど、ちょっと感じたのです。

○司 会：なるほどね。なかなか深いご意見かなと思うのですが、現在皆さん、条例本文お持ちなのですけれども、ご指摘いただいた第48条に町民投票制度とあるのですが、今まで一回も使われたことがないのです。それは、やっぱり議会在まず最初の意志決定、もちろんあって、それで例えば合併問題だとか収拾がつかなくなるようなことがあれば投票してもいいのではないかということで制度だけ設けてあるのですが、これについてどうでしょうか、田中先生からちょっとコメントいただけますか。

○田 中：ニセコの場合は、個別の争点に必要なに応じてつくるという制度設計をしていますね。常設的に、こういうテーマでは住民投票の制度を設けるといった制度化をしているところもございます。ただ、いろいろ法律上の役割とか、投票というのはある意味で一時的争点についての極論すると熱狂みたいなので決めてしまうということもやっぱりありますので、町が消滅するかしらないかという合併とか、非常に大きなテーマなので、これを投票かけるというのは一つの考え方ですけれども、しかしこの投票の役割というのはやっぱりいろいろ考えていかなければなりません。

もちろん、実は町村については、そもそも議会を廃止して町村総会というのをつくることができるという規定がございます。つまり、その議会の組織にかえて、もう議員をやめてみんなが集まって決めるという仕組み、日本では過去にはほとんど例がないのですけれども、それからやはり人口が1,000人以下のところではないとできないのですが、平成の大合併の後長野県でやろうとして、とりあえずだめになったところもあるのですけれども、実はそこともこの投票の制度というのは十分にかかわってくるのです。制度設計からいくと、諮問型投票がいいとか悪いとか、そういうことでいろいろ議論したりしますけれども、そこは注意をしなければならぬと思います。

ただ、議会のやっていることというのは、ある案件だけの意志決定をしていることだけではないのです。議員の方がやる仕事というのは、例月の現金の出納の検査とか監査とかいろいろなことがあって、それを全部投票をかけて決定するということはなかなかできないものですから、役割分担とかそこはやっぱり重要なことになってくると思います。かなり折衷的な規定として条例が設けられていますけれども、本当にみんなが意志形成とか合意形成を図ることができるのであれば、議会というのをやめて総会という制度を設けることも町村の場合はできるのです。そういうことも含めて投票の制度とか議会との役割分担とか、議会の役割をもっと考えるということは進めていく必要があります。そう思います。

以上です。

○司 会：よろしいですか。ありがとうございます。

ほかの方、いかがでしょうか。これまでの議論、まだ出されていないことでも結構なの

ですが、現時点でどうでしょうか。

○会 場：この説明書を読むと条例の大きい二つの柱というのが情報共有と住民参加ということになっていると。

質問は、これだけでいいのかなという疑問があるのです。というのは、今回準都市計画法とか景観条例をどうやって制定するかということをとくさんいろんな会合が主催されて住民も参加したと、それから情報も公開されたということで、この二つはかなりよく実施されたのだということで、私はすごく評価しているのです。ところが、特に準都市計画のときには、住民から出た意見がほとんど反映されなかったのです。どこかで消えてしまっているのです。それから、どこでどう決まったかがよく見えないということで、なぜこういうことが起こるのか、これをまず町として検証してほしいということなのです。だから、私の提案としては、この二つを保障する何かの仕掛けが必要なのではないかと、それをしないと住民が参加して幾ら意見を言ったところで、それが反映されなかったら住民から、こんなの出てももう無駄だわという意見が出てくるのです。現実にはそれがあったわけです。だから、これは物すごく大きい問題だと思うのです。だから、それについて深く今後検討していただきたいという意見です。

○司 会：ありがとうございます。

そうですね、情報共有と住民参加、これだけでは足りないのではないかと、また今後いいアイデアが具体的にあつたらぜひいただきたいと思うのですが、ちょっと坪井さんに伺いたいのですけれども、さっき同様なことをおっしゃっていて、準都市計画策定過程では、ちょっとまだ情報共有が足りなかったのではないかとというようなお話があつたのですけれども、今のことについてどうでしょうか、ちょっとコメントいただければと思うのです。

○坪 井：切歯扼腕するというか、意見を言っても無駄に徒労感を感じるとかという気持ちはよくわかりますし、先ほど私も申し述べましたけれども、準都市計画につきましても利害関係がぶつかる部分でもあるでしょうし、ただこの町の北海道なら北海道のスタンダードだとか、全国なら全国のスタンダードではなくて、この町独自にこの町の特性に合わせたそういう計画が策定されてしかるべきだと思うのです。確かに時間がかかることかもしれないのだけれども、そこにはやっぱり丁寧な調整、じっくりとした意見交換、互いに相手の優位点を認め合うというような、そういう作業が必要になってくるのではないかと思います。

○司 会：ありがとうございます。

私も準都市計画の策定には少なからずかかわっているのですが、今の町の担当者としては、結構頑張っているほうかなとは思いますが、まだまだ足りないというお話だったので、これはきちっと反省しながら、また次の計画づくりにも生かしていかなければいけないかなと。

このほかにも、現在町では、実は17日に次の町民講座がすぐあるのですが、そこで観光振興計画が検討されていたりだとか、農業振興計画、その他もろもろ重要な計画も進んで

おりまして、そこら辺の情報公開も一体どうなっているのかなという疑問もいろいろあるところではありますが、今のご指摘も十分に参考にしていけないですね。

どうでしょうか、あともう一方ぐらいいらっしゃったら。

○会 場：この条例の31条をちょっとごらんになってください。ここに町の審査会、審議会、調査会、その他の付属機関及びこれに類するものには公募の委員を加えるよう努めなければならないと、こうあるのですけれども、ちょっと前後してこのニセコ町に移住してきて1年足らずのときに選挙がありました。現在ニセコ町の議員さんは10名、全部男性です。そして、議会なんかを傍聴していますと、職員の管理職の方は全部男性、そして選挙も投票もなしでなったのですけれども、ニセコ町というのは来る前にこのまちづくり基本条例を全国に先駆けて初めて制定した町で、大変民主的な進歩している町というふうに、そういう思いで来たのですけれども、そういう結果を目の当たりにして、これでいいのかなという感じがすごくしたのです。ちょっと表現が余りよくないかもしれませんが、決してこれは誇るべきではない、ちょっと大きい話になりますけれども、日本は全般的におくれていると言われているのですけれども、世界的なすう勢としてはやはり人類は女性が半分ですからもう少し女性とバランスのとれた社会をつくっていくこと。最近よくテレビや何かでいっていると思うのですけれども、男性と女性はやっぱり違うところがたくさんある、構造的にも考え方にも違うところがたくさんあるということは最近の研究でたくさん紹介されているのです。ですから、一方の性だけに偏るということは、これは町にとって非常にマイナス面ではないか、女性はそういう場に出るチャンスがないから確かにいろんなことでなれてない面があって、いきなりでは議員さんをふやしてとかいろんなこと言われても戸惑う面もたくさんあるかと思えますけれども、私は自分が女性だからというわけではないのですけれども、男性と女性、能力にそんなに決定的な違いがあるかどうかということもあるのですね、こういう機会がなかったからということでもっとこれからそういうバランスのとれた機会を、私はクオーター制ということをやっているのですけれども、割当制ですね、女性は意識がないとかいろんなこと、批判されることのほうが多いのですけれども、決してそんなことはないと思うのです。ですから、もう少し町、こちらの住民のほうからそういうことを高めていかなければいけないのですけれども、やはりそれに対して行政側も31条にあるような場には割り当てというか、女性も参加しやすいようなそういう機構を盛り込んでいっていただきたいと思っています。

以上です。

○司 会：ありがとうございます。

今検討委員会の中でまさに議論しているところで、改めてご意見いただきましたけれども、女性の参画、ちょっとがっちり今回の見直しの中で検討してみたいと思います。残念ながら今ニセコ町議会では女性の議員さんはいらっしゃいませんけれども、そういったことも含めて今後一層女性の方が参画していけるような方向になればなど。基本条例を契機に、そんなことも町としても考えてみたいと思います。ありがとうございます。

ちよっともう一人、お手を挙げていた方がいらっしゃった、その方でちよっと一たん。よろしいですか。それでは、ちよっとまだもう一回ご意見聞いているうちに、だんだん言いたくなってきたという方がいらっしゃると思いますので、ためておいて。

次の議論をちよっとしておきたいと思うのですが、今現状について計画づくり十分かというご指摘だとか、女性の参画だとか、投票制度の話もご指摘いただきましたけれども、今後についても短い時間の中で議論しておきたいと思うのですが、町のまさに憲法、きょうのテーマというのは町の憲法を検証することによって、これまでのまちづくりをちよっと検証してみようと、こういうテーマでありますので、この憲法も含めて条例で特に見直しをしたい点だとか、それから今後こんなルールが必要ではないかだとか、それから不足しているのではないか、こんなことも要るのではないかといったこともちよっとご意見をまず坪井さんに伺いたいと思います。

○坪 井：これからのといいますか、今会場から意見が出された審議会など、各種諮問機関への男女どちらか一方に偏らない委員会構成を規定すべきではないかと、私もそのように思います。女性の視点、男性の視点が議論を通じて新しい建設的な提言につながっていくような、そういう可能性はあるわけですし、そのことに期待したいと思うからです。

それから、14条のコミュニティーのところ、これは具体的な改正案ということではないのですけれども、私がちよっとかたいのではないかなというふうに思っていることなのですが、ニセコにはたくさん数々のグループがありまして、コミュニティにも多様な形態があるのだと思います。それぞれが町の活性化を図る点で意義ある活動を続けているように思います。相互扶助の精神というのは、高齢化が進んでいるわけですからお年寄りの独居世帯も少なからずあるというような町の現状からしても、相互扶助という概念はとても大事だと思います。

一方で、コミュニティの一つになると思いますが、町内会の重要な役割はわかっているのですけれども、現実の運営手法に違和感を感じてしまう新住民や新しい考え方の人がいるのではないかと、最終的には孤立感を感じてしまっているという状況もあるやに聞いています。転入人口がニセコは結構多いのでしょうか、同時に数年を経て転出していかれる人も少なからずあるというふうに聞いています。定住性を高めるという点でも新旧住民がともに手を携えてまちづくりに参加できるような、新旧住民の融和ということも一つのテーマになるのかなと。新しく入ってきた人たちは、ニセコに前から住んでいる人たちが築き上げてきた伝統とか文化とかというのを尊重する姿勢が必要だと思いますし、前から住んでいらっしゃる方々が新住民を迎える気持ちとしては温かく迎えるというような、そういう何かうまい関係が、これは条文にはなじまないと思いますけれども、そんなことが一つの課題になっているのかなと思います。町内会の運営としては、多様な考えがあるわけですから、そういう多様な考えを持っている構成員の一人一人を大切にしていけるような町内会の運営ということが課題になっているのかなという気がします。

それから、中小の財政、予算編成に関してですけれども、議会の役割を侵害しないとい

いますか、議会の役割のところ深く入っていかないということを前提にしまして、予算編成の前の段階で町民の意見、希望が反映されるような仕組みがあってもいいのではないかと、そういうふうに思います。検討委員会の中では、毎年11月に開かれているまちづくり懇談会のこれを予算編成過程での町民意見表明の機会というふうに位置づけるならば、もっと早い時期に開催すべきではないかというような意見も述べられていまして、そんなところですよ。

○司 会：ありがとうございます。

きょうの前段に、実はまちづくり基本条例の検討委員会を開いていたのですが、その中で相互扶助というような、そんな言葉もちょっとやっぱり改めて考えるべきではないか、コミュニティーという規定がこの条例の中に入っていて、それがやっぱりニセコにとっては大事だという思いでやってきたということで、そんな議論も大いに参考になります。ありがとうございます。

これについて、田中さんのほうからちょっと広く外部環境だとか、もうちょっと周りを見渡してみたときにどうなのでしょう、今後のニセコについて、こんなルールだとかというのをアドバイスがあればお願いします。

○田 中：ほかのところこういう条文があるとか、そういうのは余りにしなくてもいいのではないかと思います。ただ、九州のほうでは、どっちかという自動車産業が特に北部九州というのは集積がいろいろあって、自動車でもってみたいなどころがあるので、急にバタバタして派遣切りなんていうのもすごく社会問題のような形で言っています。

私なんかがるる思うのは、戦国の武将が好きなのではないのですが、しばしば人は石垣、人は城という言葉を使った武将がいらっしやったと思うのです。人というのは、大事な資源ではなくて資産なのですね、財産なのです。これをどのように若い人だったら育てていくのか、地域に役に立つ人材にしていくのかというのはすごく大切なことだし、職員についてもどうやって、大事な投資ですね、ずっと抱えるわけですから全部民営化するわけではないので、そういうところでどういうふうに伸ばしていくのかというのはすごく大切なことです。いろいろ地域の人々の話が出てきたのもすべてやっぱり地域の住民の方の力をどれだけ生かすようにするのかということがすごく大切だということだと思っております。

そうした面で、条文の構造とかあり方とか、運営の内容を今いろいろ話し合ったところも含めて考えていくことというのは、本当に今人というのは一つの使い捨ての道具みたいな形でこの数年の間いろんなところで使われていた、概念もそういうふうな感じで、法律でもそういうことを前提とした議論構築をしていた面もあるのですけれども、どうもやっぱり違うのではないかと、そういうことも含めてこの地域でいろいろなものを育てていくような、この条例については守るだけでなく育てる条例という言葉はどこかで使ったと思うのですが、いろいろな意味で仕組みとか制度だけでなく、人的な部分でも育てるという観点からいろいろなことができるのととても生かされる条例になるのではないかと、そういうふうに思います。

○司 会：ありがとうございます。

人ということで、さっき田中さんの講演の中で基本条例、これは理念のことも書いてあるのだけれども、町のあるべき方向を示すという意志が込められているというので、まさにそうで、そういう視点に立って何が大事かということをしちっと議論していきたいと感じました。

あと、また会場から、どうぞ。

○会 場：もっと具体的なことで、私が今心配していることを相談の形といたしますか、提案の形といたしますか、申し上げます。

実は、去年の秋ごろから有島農場の一部である、前にはサフォークの牧場というものがつくられていましたが、今綿羊はいなくなりました。綿羊はいないけれども、とつても土づくりからよく管理されていて、きれいな牧草地になっているのです。それで、有島記念館に行っても周りのあたりを歩いても大変いい景観になっていて、私なんか札幌あたりからお友達が来るとよく有島記念館にも案内するのですけれども、時間がなければ外周りだけえもいからとタクシーでそちらを回って駅のほうに送ったり、自慢の場所なのです。それが何か去年の秋からサフォークの牧場をパークゴルフ場にしたい話が出ていると聞きまして、大変だ、私は老婆心そのものですが、心配になりました。

町有地でもあるし、本当に町議会にかけられて多数決で決められたら、これはどうしようもないのではないかと、まさしく私は老婆心そのもので今も心配しております。そうしているうちに年を越してしまったのですが、実はこの間配布された2月の136号という議会だよりをよく読みましたら、曾我の高橋守さんが、議員ですが、守さんが大変有島農場のこと、有島記念館の今後のあるべき姿を本当によく思ってください、考えていてくださる、そのご意見が実によく表現されていて、私も感激したのです。本当にニセコのあるべき未来を今の人たちが間違わない方向へ考えていかなければ、間違ってしまう。本当にパークゴルフ場が必要ならほかの町有地もあるのではないかと思う、有島をそういうことには使ってほしくない、私はそう思うのですけれども。それからきょうのことがあったので、本箱にしまっていたこの本を引っ張り出しました。大分前に出されたこの本を読みました。わからないところは飛ばして、本当の基本条例のところを見ましたら、きょういただいた中にも町の間人がまちづくりへの参加することの権利、参加の権利と責務、その条例、そこを読んだだけでも、せめて有島に住んでいる人、私もその一人なのですが、高橋守さんの考えていることを有島に住んでいる人間、有島の謝恩会、そして教育委員会、役場の方たち、もう少し有島農場の特性をニセコ町としての本当に誇るべき文化遺産ですよ、そこをしっかりと考えを持って対処していただきたいと思うもので、これからもそういう集まりがあってほしいなと思いました。

○司 会：ありがとうございます。とてもいいご意見だと思います。

パークゴルフ場の案があるかどうかというのは、私も知りませんが、実はこの間の議会で、ちょっと金額忘れましたが、何十万かの予算で地域の現状を調べるとい

う調査の予算が議会で予算として通っています。ただ、パークゴルフ場として現在決まったということではもちろんなくて、まさにおっしゃるとおり、こういう重要なことを決めるということになれば、それこそこの基本条例の出番になるわけで、おっしゃるとおり物事を決めるときに住民の皆さんが参加して、すべて透明な形で物事を決めていくというのは当然の前提ではないのかなと。そういうことが生かされる基本条例、本引っ張り出してごらんになったとおっしゃいましたけれども、そういうことではないのかなと。我々役場の職員も、私が答えてしまっているのですけれども、そういうところをしっかりと意識して仕事をしなければいけないのかなと思いました。

なかなかこれに対しては、お二人はコメントしづらいところだと思いますので、よろしいでしょうか。

あと、どうでしょう、お一方ぐらい。時間がちょっと迫ってまいりましたので。

○会 場：今いろいろなことを言われていますけれども、要は情報のスピード化と言われてますよね、それが全然足りないのではないかなと思います。だから、こういうまちづくりにも余り反映されていないのではないかなと思います。これをもっともっとあれしてもらわないと困ると思います。だから今のような有島記念館の話でも手おくれ手おくれになっていくと思うのです。何でも今まで町でやっていることは全部そうだと思うのです。それでないと、終わってから聞かされても何しても町の人もう終わってしまっているのですよ、はっきり言って。もっともっとスピード的にあれしてください、情報を。

○司 会：もっとスピードを速く出していけと、おっしゃるとおりだと思います。ありがとうございます。

どうでしょうか、時間まいりましたけれども、もう一方、最後。では、ちょっとコンパクトに、申しわけありませんがよろしくお願いします。

○会 場：意見です。（会 場）といいます。7年前に東京からこちらに来ました。

4年間ニセコ振興会という私たちの町内会、そこで役員をやらせていただきまして、極めて地元の方と我々移住者がうまくいっている町内会です。そこで4年間役員をやった感想なのですけれども、これを具体化、実質的に運用していくために、田中先生が書いておられる1枚目の一番下の法を実際に機能させる仕組み、これをどういうふうにつくっていくのかが一番重要なのではないかなというふうに思いまして、4年間非常にいい関係の町内会の役員をやらせていただいた結論として、町内会が幾ら頑張っても、その器にはならないだろうという意見を持ちました。それで、行政、議会と対立的にではなくて、極めて親和的な関係を維持できる独立した町民の組織というのがやはりどうしても必要になってくるのかな、対立的なオンブズマンではなく、親和的なオンブズマンみたいな組織が必要で、それがないとやはりこの町の憲法に何が違憲であるのかと、どうやったら解消できるのかという突っ込んだ討論というのはやはりできないのではないかなというふうな意見を持っています。

以上です。

○司 会：ありがとうございます。

ちょっと今度は、そのところもうちょっと詳しく聞かせていただきたいと思いますのですが、どうでしょうか、こういうお考えに対して、物すごく真っ当なご意見だと思うのですが、田中さん、ちょっとコメントいただければ、これが最後のコメントということで。

○田 中：本当に今の最後のところ、とても重要でして、自治基本条例の中にそういう組織を設けるみたいなことを書けないのかという議論をしている地域もいっぱいあります。

役所の代行団体みたいになってしまうと、それはまた大変な問題になるので、これはまず独立して法的な部分でという組織、ただこれもやはり既存のいろいろな地域の歴史とかそういうのにかかわってくるので、何がいいとは言えませんが、今の提案というのはまさにこれからのまちづくりのあり方の中でどういうふうに考えていくか、検討課題になるというふうに思いました。

以上です。

○司 会：ありがとうございます。

ちょっと時間がここで、やっぱりちょっと短いですね、来てしまいましたので、最後一言だけ坪井さんに、何か言いたいこといろいろあると思いますので、縮めていただこうと思います。

○坪 井：そんなに言いたいことはないのですが、このニセコ町のまちづくり基本条例というのは、住民と行政が住みよいまちづくりを目指す、みずから自治、みずから治めていくのだということを宣言した文書だと思います。そのことをきょうの田中先生の講演なども聞きまして、改めてそう強く思いました。

歴史的に見れば、権力を持たない者が自治権を獲得するというのは、大変な労苦の積み重ねがあったのだと思うのです。今私たちニセコの住民には、その自治権が保障されているわけです。住民がこの条例を片手に持って、行政が誠実に条例を実行してくださいと叱咤激励する、そういう権利がルールとして認められている、これを活用しない手はないというふうに私は思います。

条例についても改善すべき点が幾つかあるかと思いますが、改善強化すべき点には手を加えながらこの条例が一層輝きを増していくように期待したいと思うのです。私も浅学非才の身で、能力も大したありませんけれども、できることはやりたいなというふうに思っております。

○司 会：がっちり縮めていただきまして、ありがとうございます。

アナウンスさせていただきますと、今検討しているこの基本条例の2回目の見直し、3月に委員会から町長へ答申がなされまして、その後町としてどうするかということのを改めて議論した上で、必要であればことしじゅうぐらいをめどに議会に条例改正について提案をしてまいろうと考えておりますので、ご意見等、具体的にまたありましたら、役場の企画課が窓口になっておりますので、ぜひいただきたいと思います。

それでは、きょうちょっと時間オーバーしましたが、どうもありがとうございました。

これで終わります。

お二人に拍手、よろしくお願ひします。どうもお疲れさまでした。ありがとうございます。
（拍手）

それでは、皆様、お足元が悪いのでお気をつけてお帰りください。

ご案内ですけれども、次回の町民講座、2月17日火曜日に同じ時間6時からニセコの農業と観光が目指すものということで観光振興計画、農業振興計画の講座がございます。よろしくお願ひします。