

三鷹市自治基本条例 施行 10 年 特別企画

「第 37 回憲法を記念する市民のつどい」

講演

国会の立法権と地方自治

～三鷹市自治基本条例施行 10 年に
寄せて～

西尾 勝 東京大学名誉教授

パネルディスカッション

三鷹が創る協働のまちづくり

～三鷹発自治の未来～

国会の立法権と地方自治

～ 三鷹市自治基本条例施行 10 年に寄せて ～

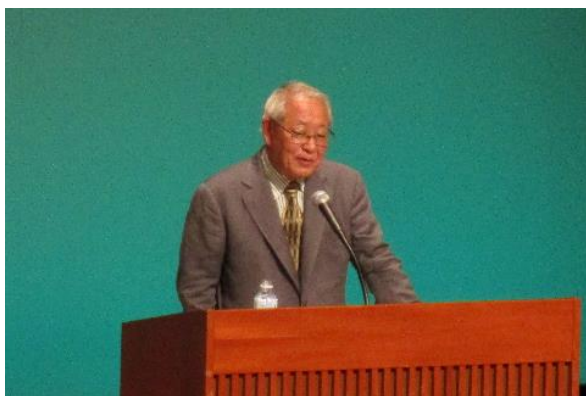
西尾 勝 東京大学名誉教授

はじめに

本日三鷹市で開催される、「第 37 回憲法を記念する市民のつどい」は、日本国憲法施行から 69 周年を記念するとともに、三鷹市自治基本条例施行から 10 周年を記念する趣旨であると理解しています。そのため、日本国憲法と三鷹市自治基本条例とを関連づけるような趣旨の講演をしてほしいと依頼されましたので、ご依頼の趣旨に合致した講演をしたいと考えています。

しかしながら、これは、率直に申し上げて極めて難しいご依頼で、趣旨に的確にお応えするのは容易なことではありません。なぜなら、全国各地の自治体で「自治基本条例」と称しているものは、この三鷹市の自治基本条例に限らずすべて、その自治体の「最高規範」として高らかに謳い、いわば「自治体の憲法」というべきものと位置づけられておりますが、日本国憲法下のこの国の法制度上は、まだ「自治体の憲法」、「自治体の最高規範」とは認められていないからです。

もしも仮に、三鷹市のある個別の条例が三鷹市の自治基本条例に違反しているのではないかと、したがってそもそも無効の条例ではないのかとする訴訟が裁判所に提起されたとした場合に、



これを審理する裁判所が、「違憲立法審査権」に基づいて国のある法令が合憲か違憲か、したがって有効か無効かを判断してくれるのと同様に、自治体のある条例が自治基本条例に違反していて無効なものであるか否かを判断してくれるという保障は、残念ながら、まだ全くありません。

要するに、自治基本条例は、いまだ国の法制度上は「自治体の憲法」に成り切れていないのです。それは、いまだ完成の域に達してはいない生育途上のもの、いずれはこれを「自治体の憲法」と国にも認めさせようとする、自治権拡充運動の過程で市民の総意を結集し

◆西尾 勝（にしお まさる）氏

昭和 13 年、東京都生まれ。東京大学法学部卒業。東京大学法学部長を経て、平成 11～18 年、国際基督教大学教養学部教授。平成 7～13 年には地方分権推進委員会の中心人物として、いわゆる第一次地方分権改革を実現させた。平成 14～15 年には三鷹市まちづくり研究所第 2 分科会の座長として、三鷹市自治基本条例の検討・研究に深く関わる。

た、いわば仮置き「最高規範」なのです。自治基本条例はこれを自治体の最高規範として制定し、これから自治体が制定する条例等はすべてこの自治基本条例の趣旨に適合したものにしていこうように実際の運用を積み重ね、このことを通して、地方自治を言葉の正しい意味での市民自治の水準にまで高めていくという市民の強固な意思の表明であり、国に対して自治権の更なる拡充を求めていく運動の途中成果物です。

では、日本国憲法を頂点とする現在のこの国の法制度の下で、この自治基本条例を自治体の最高規範である自治体の憲法として国に認めさせることは、どの程度まで実現可能性のある事柄なのか。この課題を突き詰めて検討した理論家はまだ一人もいません。三鷹市の自治基本条例のあり方について論議した研究会の座長を務めた人間として、前人未踏のこの究極の課題に敢えて挑戦してみようというのが、本日ここで、私がお話ししようとしている主題です。

しばらくは、自治基本条例そのものから少し離れたところから話を始めますが、後半は再び自治基本条例の話に立ち返って、これを実質的に自治体憲法に位置づけさせる諸方策の話に戻りますので、しばらくの間、辛抱してお聴きください。

I 日本国憲法と地方自治

1 マッカーサー草案と日本国憲法

日本国憲法の制定過程は、まずマッカーサー元帥を総司令官とする占領国軍総司令部(GHQ)から日本国政府側に提示された、英文で書かれた「マッカーサー草案」を折衝の「たたき台」にして始まりましたが、最終的には帝国議会の審議を経て確定された日本語文で書かれた日本国憲法は、ただ単に、英文の「マッカーサー草案」を日本語文に直訳したものではありません。

GHQ側関係者と当時の日本国政府側関係者による折衝過程で数々の重要な書き換えが行われ、さらに帝国議会の審議過程でも若干の修正が加えられてできあがったものです。日本国政府側の意向による修正がなかでも大きかったのは、第四章・国会と第八章・地方自治の部分でした。

第四章・国会の部分についての書き換えは、「マッカーサー草案」では衆議院のみの一院制であった国会を、日本国政府側の意向に基づいて、参議院を併せて創設する衆参両院の二院制の国会に変更したものです。その結果、第四章・国会の条文数は大幅に増えました。

これに対して、第八章・地方自治の部分についての書き換えは、「マッカーサー草案」では三箇条に過ぎなかったところを、一箇条追加して四箇条にしたもので、条文数で見るとは小さな変更でしたが、一条一条の実質的な内容が、日本国政府側の意向に基づいて大きく変更されたのです。したがってこの部分は、マッカーサー草案とは相当に違うものになっています。

2 憲法第八章・地方自治

それでは第八章、地方自治の部分はどう変わったのかというのが次のテーマです。マッカーサー草案には三箇条しかなかったと申しましたが、その第1の条文では、市町村というときの市と町に、自治憲章制定権を付与するという趣旨の規定が書かれていました。ここに出てくる自治憲章については、大変複雑な話になりますので、後ほど述べます。

もう一つ注目していただきたいことは、ここには都道府県や市町村というときの都道府県は全く出てきませんし、市町村というときの村（そん）も排除されています。市と町（ちょう）に限って自治憲章制定権を付与すると書かれていたことにご注意いただきたいと思いません。

次の第2番目の条文では、都と府県と市町村には、それぞれ長と議会を置き、市町村長と市町村議会議員、そして都府県知事と都府県議会議員は、すべて直接公選にすべしという趣旨のことが書かれていました。ここでもご注意いただきたいのですが、北海道は府県とも呼ばず、都とも呼ばず、北海道と呼んでいたわけですが、この道（どう）は、一切ここには言及されていないことに注意していただきたいと思いません。ですから、あえて都道府県ではなく、「都府県」と正確に言っているのでありまして、道（どう）は抜けていたという条文になっています。

そして3番目の条文が、現在の憲法第95条にある地方自治特別法制度を導入するという趣旨のことが書かれていたということになります。

これに対して、日本国政府側の意向で、どういう修正が加えられたかといいますと、先ほども、三箇条を四箇条に変えたといいましたが、それを象徴するのが、冒頭に出てくる第92条です。この第92条が新たに日本国政府側の意向で挿入された条文であるということです。この第92条には何と書いてあるかといいますと、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と書かれています。

ここで注目していただきたいことは、まず「地方公共団体」という耳なれない言葉が初めて使われたということです。マッカーサー草案には、この種の概念はどこにもなかったもので、ある条文では、市と町（ちょう）と言い、ある条文では都府県と市町村はとか、そういうふうに書いていたのに対して、一切、都道府県とか市町村とかいう言葉を使わず、およそ「地方公共団体は」というふうに、すべてを包括した、今、我々が自治体と呼んでいる、あるいは地方政府と呼んでいるもの、それをすべて包括したものが、「地方公共団体」という概念であるとして、日本国政府側の意向で入ってきた条文であります。そしてマッカーサー草案では、北海道の道を除いていたり、村を除いていたのに対して、そういうややこしさというもの的一切避けて、すべての都道府県、市町村はというような意味で、この条文をつくったというのが日本国政府側の修正です。

その結果、憲法の第八章の四箇条の条文には、都道府県とか市町村という名前はどこにも出てこなくなった。したがってまた、基礎的な自治体として市町村を置き、広域的な自治体

として都道府県を置くといったような2層制にするということも、この第八章にはどこにも書いていないので、そういう意味で、クラス別といいますか、級別の概念が消えましたし、それぞれ広域的な地方公共団体でも、都と呼ぶところと、道と呼ぶところ、府と呼ぶところ、県と呼ぶところ、これが明確にマッカーサー草案では意識されていたのが一切それを入れない、市と町と村の区別も、ここでは持ちださないという書き方に変わったわけです。個別の具体的な自治体の名称を憲法から外したということです。

その結果、どういう問題が起こったか。これは1つの重要な問題なのですが、憲法上、存在が保障されている、要するに絶対に設置しなければいけない地方公共団体とは何なのだということがはっきりしなくなったという問題があります。通常、現在、普通地方公共団体と呼んでいる市町村と都道府県については、すべて長と議会を設置していますから、憲法の条文の条件に合った形にしていますが、一部事務組合とか、広域連合とかいうものは、特別地方公共団体というふうに地方自治法では言っていますが、こちらには、必ず長と議会を置いているかというのと、置いていません。これは憲法の条文に従わなくてもいい種類の地方公共団体だと考えているということです。それでは、普通地方公共団体と呼んでいる市町村、都道府県は、すべて絶対に設置しなければならないものなのかというのと、この点も憲法上は明確でなくなったということです。

少し話が横道にそれますが、戦後、一時期、都道府県を廃止して、それにかえて、全国に道とか州とか呼ばれる団体を設置する道州制に切りかえたらどうかというような構想が提案されてきたとき、この都道府県を廃止して、そして道州を設ける。しかもそのときの道州制の構想では、その長は、直接公選の代表者を置くのではなくて、国の任命する長官を長に当てようという、官選知事構想が出ていたわけでありましたが、そういう道州制構想は、憲法のもとで許されるのかという論争が起きました。国会でも論議が行われ、そのとき内閣法制局は、都道府県を廃止して、新しい道州を置くということも、必ずしも憲法違反とは断定できないという答弁をしたわけです。ここから、都道府県は廃止したって構わないものかもしれないという議論が出てきて、この級別、あるいは個別の名称を一切憲法から消したという問題は、かなり重要な意味を持っているのだということをご理解いただきたいと思えます。

次に2番目の、すべての自治体に長と議会を置く。それを直接公選職にしなければならないという点に関しては、日本国政府側は最後まで、GHQに対して、都と府県の、あるいはここは道も含めて、都道府県の長の直接公選ということには抵抗をいたしました。都道府県議会による間接選挙でいいのではないかとということ、日本国政府側は主張し続けたのですが、GHQ側は絶対にこれに応じず、必ず直接公選職にせよと頑張り切りましたので、ここは無修正になりました。

ただ、その結果として、すべての都道府県、市町村に、長と議会が設置され、それぞれ直接公選職になったのですが、こういう、いわゆる長と議会が並立する二元代表制を基礎的な

自治体から広域的な自治体まで、すべて例外なく画一的に適用することについては、日本国政府側が反対意見を述べたという形跡はありません。その結果、現在のような制度になっているということです。

さて、マッカーサー草案にあった1番目の条文は、自治憲章制定権を市と町に与えるということだったのですが、日本国政府側は、この自治憲章制定権の付与ということを強く拒否しまして、すべての地方公共団体に、法律の範囲内で条例制定権を付与するということにとどめました。これはGHQ側が折れて、そういう条文に変わったということです。

そして最後の第95条は地方自治特別法に関する規定で、マッカーサー草案がそのまま残ったというわけです。

3 三権（立法・行政・司法＝国会・内閣・裁判所）と地方自治

(1) 立法統制・司法統制中心主義

さて、次の大きなテーマは、新しいこの日本国憲法のもとで、国と自治体の権限関係はどういうことになっているのかという問題です。第八章の問題を離れまして、もっと全体として見たときに、国の統治構造の諸機関と、この自治体の関係を、どういうふうに憲法は規定していたかということです。

そこでまず、一つひとつ国の統治機関が、第四章の国会、第五章の内閣、第六章の司法というふうに、いわゆる立法・行政・司法の三権がそれぞれ章を分けて規定されているわけです。この立法・行政・司法の三権の機関と地方自治の関係、言いかえれば、国会・内閣・裁判所と地方自治体の関係、これがどういうふうに規定されているか、日本国文からも英文からも、両方から丹念に検討してみますと、おもしろいことがわかります。

国会は地方自治、あるいは自治体に介入する権限が明文で認められています。何よりも、「国会は国権の最高機関であり、唯一の立法機関である」とされていて、憲法の諸条項に違反しない限り、いかなる立法をも行い得る広い権能を持っています。つまり憲法の諸条項に違反しないということは、さまざまな基本的人権を守るために設けられている第3章の諸条項の条文がありますが、それらに違反するような立法は許されないし、憲法そのものが定めていることを変更することはできないという意味で、憲法に制約されていますけれども、憲法に違反しない限り、あらゆる立法をなし得る権能を持っています。したがって、地方自治に関すること、自治体に関することであれ、どんな立法もなし得る権能を初めから与えられています。その上に、先ほどの新たにつけ加えた第92条には、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と書いてあるので、国会が定めるということになります。

法律でこれを定めるということは、国会が定めるということになります。法律というのは国会がつくるものに限定して使われている言葉ですから、法律で定めるというのは、

国会が決めますよと明文で言っていることになります。地方自治法に当たるものをつくりますよ、地方公務員法に当たるものをつくりますよ、地方税法に当たるものを決めますよ、ということが、公然と初めから認められているわけで、国会は地方自治、地方自治体に介入する権能が、明文で初めから認められています。

そして司法、裁判所はどうかというと、自治体が定める条例、規則が、国の諸法令に違反しているか、あるいはもっと戻って憲法に違反しているかという審査する権能は裁判所にあると憲法が明文で書いています。最終的には最高裁の判決をもって確定するわけですが、裁判所が下級審から、控訴審に行き、最高裁まで上告されて争われれば、最高裁判所が最終的に判決して、これは憲法違反である、あるいは国の法律に違反していると言え、この条例は無効になります。そういう意味で、司法も地方自治、地方自治体に介入する権能が憲法上明確に定められております。

ところが重要なことは、行政権を担う内閣。この第五章の条文を丹念に読んでも、この種の地方自治、自治体に介入する権能は1つも与えられていません。1つも書かれていません。片鱗もありません。これは何を意味するのかということです。国会によってコントロールすることを立法的統制という言い方をします。裁判所が統制する、コントロールすることを司法的統制という言い方をします。それから内閣とか各省大臣が統制することを行政的統制と言うのですが、日本国憲法は、立法的統制・司法的統制中心主義の思想を明確に示しているということなのです。行政的統制はできるだけ少ないほうがいいと思って書いていることが明らかです。

世界の国々にはいろいろなタイプがありまして、この立法と司法による統制を中心に、できる限り行政的統制は少なくしようという国々は、アングロサクソン系の国々で、イギリスとかアメリカがその代表です。そのアメリカ的な発想が、ここには明確に入ってきているということがわかります。それに対して、フランスやドイツなど、ヨーロッパ大陸諸国の系統は、行政的統制を中心に国の形を決めてきており、明治以来の日本の国の仕組みもそういう仕組みだったわけですが、それを否定しているという面があるわけです。要するに、なるべく行政的統制を少なくしていきたいという気持ちがあらわれていると言えます。

ところが、現実はどうかと言いますと、自治体をコントロールしているのは、何よりも内閣であり、各省大臣ではないか、各省の官僚機構ではないか。何であれ、たくさんの介入の権限を国の省庁が持っている。実態は、行政的統制中心の国になっている。憲法が何も書いていなくてもそうなっている。この点では明治以来の伝統がそのまま消えないで残っているというのが実態なのです。どうしてこうなったのかということです。

内閣と各省大臣は、何を根拠に地方自治に、あるいは自治体に、権力的に介入してきたのでしょうか。現にまだ介入していますが、それは何を根拠にそうしているのか。憲法に根拠がないことは明らかです。実は、すべて国会が制定した法律を根拠にして内

閣、各省大臣は地方自治に介入しているのです。国会がそういう権限を内閣や各省大臣に与えているのです。国会が制定した数々の法律に、その仕組みが全部入り込んでいるのです。そうすると、この日本の地方自治の自治権を制約している元凶は誰か。国会です。国会としか言いようがないのです。国会が縛っているのだということであり



現象的に見ると、内閣と各省が、国の行政府が、がんじがらめに自治体を縛っているというふうに見えますが、その大もとをつくっているのは、実は立法府である国会だということになります。このことは非常に重要なことで、頭に入れておいていただきたいと思います。

しかし、何でそんなふうになったのかということと考えますと、この地方自治に関係するさまざまな法律、地方自治法を初めとして、自治体に関係のあるたくさんの法律の原案をつくっているのは内閣の各省の役人です。いわゆる「政府提出法案」として国会に出されて、それを国会が審議して可決したから法律になったというものが大半なのです。原文の中に、内閣と各省大臣が自治体に口を出せるような根拠になる条文を仕込んで法案に入れたのは、各省の官僚機構だということになります。

だから大もとまでさかのぼれば、元凶は官僚機構だということになります。しかし、そうやって各省から出てきた法案を慎重に審議し、修正し、そこまで自治権を縛ることは憲法の趣旨にも反するのではないか、あるいは実態として適当ではないのではないかと行って、この条文を修正して、国が介入する余地を減らしていればこうはならなかったのですが、国会はそういう修正や否決を十分にしないで、各省が出してきた案をほぼそのまま次々と可決したのでこうなっているのです。ですから、大もとまで行けば、国の官僚機構が根強い中央集権主義を持っているので、それが生き残ってしまったということかもしれませんが、最終的な責任は国会にあるのです。国会が、憲法が期待するような機能を十分に発揮しなかったので、こういう現状が積み上げられてきたということをご理解いただきたいと思います。

(2) 地方分権改革と地方分権一括法

そこで、1990年代の半ばから、正確には1995年7月に、地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会が設置され、それから6年間、いわゆる「第1次分権改革」といわれるものが進められました。私はその委員の1人を務めました。最も重要な改革は、明治以来、日本に独特の制度であった機関委任事務制度を全面廃止することを成し遂げたと

ということです。地方分権改革を進めて、国の関係各省による介入を廃止したり、弱めたり、縮減したり緩和しようとするすと、多数の関係法令の改正が必要になるのです。国会が制定した法律、内閣が制定した政令、各省大臣が制定した省令といったものをまとめて法令と言いますが、この法令を根拠にして介入が行われているので、それを廃止したり、緩めようとするすと、大もとの法律や政令や省令を、みんな書きかえていかなければならないということになります。

こうして地方分権改革が行われるたびごとに、皆さんもニュース、新聞をお読みになっていればお分かりのとおり、必ず地方分権一括法というものが国会に出されて審議されます。幾つもの法律を改正しなければいけませんので、これを一括して出すのを一括法と呼んでいるのですが、必ずたくさんの方の法令の改正をするのが、地方分権改革ということになっています。第一次分権改革で、機関委任事務制度を全面廃止したときの地方分権一括法は、総計 475 本の法律の改正になりました。これは、数としても最大です。しかしその後も第二次分権改革が行われ、現在も、手挙げ方式、提案方式に基づく改革が、少しずつ積み重ねられています。地方分権一括法というものが国会に出され、それが国会で可決されることによって、やっと改革は実施に移されることになります。

別の言い方をしますと、地方分権改革は、国会によって承認されない限り一歩も進まない仕事なのです。その意味で、地方分権改革は、ローカルデモクラシー（地方住民の総意）とナショナルデモクラシー（国民の総意）の戦いなのです。ちょっと言葉を変えますと、地域社会の地方住民の総意と、全国の国民の総意との戦いなのです。それが地方分権改革だと、その戦場は国会という場なのだ、そこで行われているのだということをご理解いただきたいのです。地方自治にとって、国会というものがいかに重要か。そしてそこが持っている立法権というものがいかに重要かということをご理解いただきたいわけです。

II 国会の立法権を制約する二つの方策

さて、次のテーマに行きます。地方分権改革は、国会が過去これまでに、立法してきたたくさんの方の法律の体系を見直すという作業ですが、地方自治の拡充にとって、これに劣らず重要なのが、これから日々に新しく立法されていく、あるいは既存の法律を一部改正していく新しい無数の法律が地方自治の自治権を制約することを何とかして防ぎ、これに不当に介入するということを何とかして抑止するということです。つまり、地方分権改革と名付けられてやられることは、過去に起こったことを直したいということなのです。たくさん過去に累積しているものを、何とか地方自治の趣旨に合うように組みかえたいという作業になるのですが、片方でそういう作業をしているときも、日々国会は、次々に新しい法律をつくっています。ここでまた、自治を制約するようなものが新たに積み重ねられていくわけです。これ

をどうやって抑えるかというのがもう一つの大問題なのです。

1 憲法第八章・地方自治の改正：「地方自治の本旨」の具体化

この国会の立法権を制約する、何とかして抑え込むという方策は、基本的には2つに分かれます。1つは憲法によって国会の立法権を制約するという方策です。すなわち憲法を改正し、国会といえども、この条文に反してはならないという条文を増やすということです。基本的人権に関する諸条項が既に制定されているのと同じように、国会といえどもこれを侵害してはならないという条文を増やすということです。地方自治に関連して言えば、冒頭の第92条に出てくる、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と書いてあるときの「地方自治の本旨に基づいて」というのは、国会の立法権にたがをはめた条文だと理解されているのです。地方自治の本旨に反するような法律はつくってはいけないよと書いてあるということです。

では、「地方自治の本旨」とは何でしょうと言ったときに、よくわからないわけです。何が地方自治の本旨だとはっきりしないわけです。したがって、この地方自治の本旨に基づいているか否かというのを論争しても、全然決着がつかないのです。そこでこれが歯どめとしての機能を実際には全く果たさないで、今日まで来てしまった。これを何とか歯どめになるものに変えなければいけないのではないかという議論が当然のこととして出てきます。それは言いかえれば、地方自治の本旨なるものを、より詳細、より明確に具体化して、憲法に規定し直すことです。そうすると、国会がつくろうとしている法律は、この第何条に違反しているのではないかという主張ができる。そして、それを最終的には裁判でも争うというふうになりますと、裁判所が違憲立法審査権を行使して、この法律は憲法が定めている第何条に違反していると言ってくれます。最高裁まで行って、最高裁判決がそれを言えば、国会がつくった法律が無効になります。したがってそれは、立法権に対する基本的な制約になるわけです。そういう条文をもう一遍憲法の中に置き直すというのが1つの方策です。

すなわち、将来憲法改正というようなことが起こったときに、この第八章の部分での何が問題になりそうかといいますと、第一に問題になることは、その冒頭にある第92条の地方自治の本旨という意味をもっと具体化するという作業、これをぜひやってもらいたい。必ずそういう意見が何人もの研究者から出されると思います。

新しく書いてほしいことは、考えればいろいろありますが、今の第八章、地方自治の中には、自治体の課税権、税金、地方税に関する事、あるいは財政、財源に関する事は何一つ書かれていません。それでいいのだろうかという問題はありまして、例えば自治体の税財政権の根拠規定というものがきちんと置かれるべきなのではないかというような例が挙げられます。その他いろいろと、地方自治の本旨の具体化がまず問題になるということです。

その次に、先ほど冒頭で申し上げたとおり、地方公共団体という包括名称を使いましたので、憲法の保障を受ける地方公共団体の範囲がはっきりしなくなってしまったという問題が

あります。これをもう少し具体化をする。少なくとも基礎的な自治体である市町村というものは絶対に廃止できず、これは憲法が守り抜くのだというのなら、そのことが明確にされなければならないといった問題が出ます。そしてもう一つは、どの自治体にも必ず長と議会を置き、これは対等並立の機関で、二元代表制だと言われる。この仕組みしか許されないというのは不便であり、もう少し違う政治の仕組みをとり入れる余地を開いてほしいという声は、自治体関係者の中にも繰り返し出てきている問題です。これをはっきりこの形態しかだめと言っている憲法 93 条は、少しかたくな過ぎないか。もう少しここを弾力化するほうがいいのではないかという議論があります。これをどうするかというのは必ず議論になると思います。

2 国会の審議過程への自治体参加

もう一つの方策は、国会の審議過程への自治体の参加です。自治体の意向、考え方というものを国会審議の中に何とかして取り入れていただいて、慎重に法案審議をして、地方自治を充実させる方向に国会を働かせるという道を新しく切り開くのが第二の方策です。

(1) 意見書提出権の付与

さて、この「国会の審議過程への自治体参加」についても、2つの方策があります。

1つは自治体からの意見書が、審議過程に反映されるような仕組みを、もう少し工夫できないかということで、過去いろいろなことが試みられてきました。自治体側の意向を代弁する常設の機関を何とかして設けて、これが国の法律・政令・省令の制定過程を監視して、地方自治の観点から、必ず原案に対して修正意見を提出する。そしてそれを参考にして、国会で審議するというような方策が、いろいろと考えられてきました。一番早いものとして 1993 年、いわゆる地方分権改革が始まるよりも前ですが、国会で衆参両院が「地方分権推進決議」をちょうどした頃に、地方六団体が、国会と内閣に対して意見書を提出することができるという、新しい意見書提出権を規定した法改正が行われています。ですから全国知事会や全国市長会、全国町村会は、それ以降、いろいろこの意見書を国会に提出するということをしてきているわけです。この六団体、個々の自治体がではないのですが、全国連合組織としてつくっている、いわゆる地方六団体には、意見書提出権というものが認められました。最初の地方分権改革の地方分権推進法をつくってほしいという六団体の要望も、みんなこの意見書の提出権を行使するという形で国会へ出されたわけです。

次に、1994 年に地方六団体が提案した地方分権推進委員会設置案の中身を見ますと、これからつくる地方分権推進委員会なるものは、当面の地方分権改革をすることだけが任務ではなくて、その任務が終わった後は常設の機関として残され、国の法律制定、政令制定等を常時監視するという機能を持った委員会にしてほしいということを述べてい

ました。しかし、現実に国会で通された地方分権推進法は、任期5年間に限った期間にされ、もっぱら改革だけにあたり、その改革が終わったら解散するものとして決まりましたので、常設委員会はこのときはつくられませんでした。でも六団体側はそういう要望をしていたという事実があります。

その後、行政手続法が制定されたときに、政令、省令を定めるに当たっても、関係団体からの意見を聞く機会をきちんと保障すべきではないかという問題は出されていたのですが、法律の中には盛り込まれませんでした。しかし、やはり盛り込んだほうがいいということで、閣議決定に基づいて、政省令に関するパブリック・コメントという制度が始められました。政省令を制定しようとするときは、政省令案を公開して、これに意見のある人や団体は意見をお寄せくださいということを一定の期間を置いて、そこで出されてきた意見は、一つひとつ検討して、原案を修正していくか否かを考えていく材料にするというような制度がパブリック・コメント、略してパブコメとされています。これが今どこでも、いい役割を果たしているかどうかは、いろいろな研究があり、評価もいろいろですが、とにかくそういうことも始められた。でも自治体、あるいは自治体の全国連合組織である地方六団体は、これを活発に使って、有効に、コントロールの手段として生かしているかという、私はいまだに生かし切れていないと思います。

そして一番新しいものが、第二次分権改革の中の1つとして実現された、民主党政権下での「国と地方の協議の場」の法制化という問題で、政府の代表と六団体の代表とが協議をするという場が法制化されました。これはその後、さまざまな機能をそれなりに果たしています。

とにかくこういう形のいろいろな努力はしてきたのですが、いずれにしても、国会に対して拒否権を持っているわけではありませんし、国会の立法権を完全に否定することなどできないので、もう少し慎重に自治体の関係者の言い分をよく聞いて審議してくださいという、1つの手段として積み重ねられてきているわけであります。

(2) 国会への自治体代表の参加

もっと根源的な第二の方策は、国会の中自身に、自治体の代表者というべきものを入れてしまうという方策はないのかという問題になります。それが国会への自治体代表の参加という議論です。自治体の意向を国会に反映させる第二の方策、そして最も確実な方策は、国会そのものに自治体そのものを代表する議員を送り込むという方策ですが、このような選挙制度を採用している国は1つとして存在しません。世界各国の議会、国会は、いずれも選挙権を有する国民が直接選挙した国民代表で構成することを大原則にしているからです。この点は、選挙制度が地域を単位にした地域代表制であれ、政党を単位にした比例代表制であれ、変わりません。当選した議員は国民代表として行動することを期待されているのです。そこに自治体の利害を代弁する議員という考え方が入り

込む余地はありません。

しかし、二院制の国会を設置している国々では、第一院は国民代表で構成する。第二院は、これとは別個の考え方で選任された議員で構成しているという事例が存在します。そして、そうした第二院の中には、自治体そのものを代表している議員というべき人々で構成されているものが、極めて稀に存在します。それがフランス共和国の国会の上院と、ドイツ連邦共和国の連邦参事院と呼ばれているものと、この2つの例です。それぞれについて簡単に説明いたします。

ア フランス共和国の上院

フランス共和国の下院は、比例代表選挙で直接公選された国民代表で構成されていて、首相の指名に始まり、内閣の信任・不信任、予算等々の議決で、上院に優越する権能を付与されている第一院であるのに対して、第二院である上院の議員は、フランス共和国の自治体であるコミューン、日本で言う市町村、それからデパルトマン、日本で言う府県、レジオン、日本にはありませんが、道州制が実現されれば、この道とか州と呼ばれるものがフランスで言うレジオンであります。このコミューン、デパルトマン、レジオンの議会、すなわちすべての地方議会の議員を有権者とする間接選挙で選挙されています。地方議会の議員が有権者であって、その人たちが間接的に選んだ人が上院議員になっているということです。

しかもフランス共和国のコミューン、デパルトマン、レジオンの執行機関の長は、それぞれ地方議会議員の中から間接選挙で選出されていますので、市町村長とか県知事とかいう人は、同時に市町村議会議員であり長であります。県議会議員であり県知事である、道議会議員であり道知事であるというような人たちですから、上院議員を選ぶ有権者の中には、地方議会の議員であると言いましたが、地方議会の議員であり、同時に市町村長である人、県知事である人、道知事である人たちもすべて有権者の中に含まれているのです。

しかもそこで、国会の上院議員になりたいといって立候補してくる人、そして実際に当選する人々の中にも、地方議会議員の人たち、それから市町村長だったり、県知事だったり、道知事だったりする人が、候補者として立候補して当選していきますから、フランスの国会の上院議員の中には、地方議会議員、市町村長、県知事、道知事というような人たちが、同時に上院議員を兼職している。県議会議員であり、県知事であり、そして上院議員を兼職するというような形になっています。フランスの国会の上院は、地方自治体の代表者で構成されていると言っても言い過ぎではない実態になっています。

そこでフランス共和国では、国会がこのような仕組みになっていますので、自治体に関連する法案は、特に上院において慎重に審議され、下院で可決された法案であっ

ても、上院で修正されたり、否決されたりする事例が少なくないのです。フランス共和国の国会の上院は、地方自治制度保障院と言うべき機能を果たしているということでもあります。

イ ドイツ連邦共和国の連邦参事院

もう一つがドイツ連邦の連邦参事院です。連邦制を採用しているドイツでは、一院制の連邦議会とは別に、副議決機関として連邦参事院を設置しています。そして連邦政府と州政府の権限関係にかかわる法案の審議に当たっては、連邦議会が可決した法案は、必ず連邦参事院に付議されて、連邦参事院には、この法案を修正または否決する権能が付与されていて、連邦参事院で修正または否決された法案は、連邦議会ですら再度審議され、議決されなければ成立しないことになっています。したがって、連邦参事院には、連邦議会に慎重審議を求める、いわば牽制権、チェック機能が付与されているのみで、連邦議会が可決した法案を完全に葬り去るという拒否権が付与されているわけではありません。

また、連邦参事院を構成する、いわば参事の総定員は、人口比例で各州に配分されていて、各州を代表する参事は、各州政府によって法案ごとに選出されるという仕組みになっています。財政問題が主題の法案のときは、財政の専門家が各州から送り込まれるということですし、放送法のことなどが問題だというときには、放送の専門家たちが各州から送り出されていくということでもあります。そういう仕組みですから、連邦参事院にその都度参集する各州代表の顔ぶれは固定されていません。別の言い方をすると、名刺に連邦参事院参事などということを刷り込んでいるような人は誰一人としていないということです。ですけれども、そういう機関があり、そこに州の代表者たちが集まってきて、連邦法について審議するという機能を持っているわけです。

3 わが国の「参議院改革」の問題

そこで、わが国の参議院改革問題というところに移ります。わが国では、参議院の権能と議員選挙制度を改革して、この参議院に地方自治保障院の機能を持たせてはどうかという考え方が浮上しています。しかし、この参議院改革の論議は、地方分権改革の観点だけから提起されてきているものではなくて、当初はむしろ、全く別個の考え方から論じられてきた問題でした。

第一に、参議院も戦後発足早々のころは、政党政治から中立的な緑風会という会派が一定の勢力を維持していたということのほかに、全国区から選出された議員には、各種業界代表や宗教団体代表、全国的な著名人が多く、地域から選出されてくる衆議院の議員とは、かなり違う顔ぶれの人たちが集まっていて、それなりの独自性を持っていたのです。しかし、その後の選挙制度改革によって、全国区という制度が廃止され、比例代表制が導入されるなど、

衆議院議員、参議院議員ともに政党政治化した
しまして、議員構成の面でも、議会活動の面でも、参議院と衆議院にあまり違いがなくなって、同じような審議をしています。そこで参議院は衆議院のカーボンコピーにすぎないという悪口が言われるようになりました。これではあえて二院制を採用している意味がないとして、参議院無用論が唱えられ始めたのです。



第二に、わが国の衆参両院の二院制は、極めて変則的な二院制になっています。世界の中でも珍しい形です。すなわち、首相の指名、内閣の信任・不信任、予算の議決等、ごく限られた議決事項については衆議院の優越が定められていますが、その他の議決事項については、衆議院も参議院も全く対等の権能になっているので、参議院で衆議院と異なる議決がなされた場合には、両院協議会で協議し、調整しなければならないことになっています。しかし、ここで意見が調整されたことはほとんどありません。結局この両院協議会で合意に達しない場合には、衆議院で再度審査し、3分の2の特別多数で可決しない限り、この法案は成立しないという定めになっています。要するに、わが国の参議院は、異例に強い権能が与えられている第二院になっていますので、衆参両院の議員の党派別構成がねじれた場合には、内閣が成立させたいと思う法案の国会通過が容易ではないということになります。

そこで衆議院で、単独過半数を維持している政党、長らくは自民党であったわけですが、この自民党が参議院では過半数に達していないという場合、与党が参議院では少数派になってしまうのです。そうすると、この法案の通過というのは保障されないわけです。そこで衆議院で過半数を持っているにもかかわらず、必ずもう一つほかの政党、あるいは2つの政党と連立政権を組んで、連立内閣にして、参議院でも連立与党が過半数になるように工夫しなければならないということになっているわけです。

この参議院選挙の結果、連立与党議員が参議院で過半数を割るといような事態になりますと、それだけで内閣が総辞職するという事態に発展することも稀ではなくなりました。これでは議院内閣制の原理に反するのではないか。議院内閣制の原理というのは、何よりも国民代表である衆議院で過半数を取っている政党が内閣を構成するというのが大原則ですが、参議院の事情によって、それが変わってしまうというのは、議院内閣制の運用をゆがめているのではないかということで、参議院有害論が唱えられるようになったのです。無用なのではなく、むしろ害をなしているという議論になってきたのです。

そこで参議院の権能を、第二院にふさわしいものに縮小するとともに、参議院議員の選挙制度を抜本的に変革する必要があると論じられ続けてきたわけですが、どちらの側面の問題の改革も、憲法を改正しない限り実現は不可能と認識されて、参議院改革問題は、常に暗礁に乗り上げ続けてきたのです。

参議院議員の選挙制度改革について、ちょっと補足しておきますと、日本国憲法は、その第43条第1項で、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」と明記されています。この「全国民を代表する選挙された議員」というのは、直接公選を意味し、間接選挙は入りようがないというふうに解釈されていますので、この憲法の条項を改正しない限り、参議院議員の選挙に、フランスの国会の上院みたいな間接選挙制を導入する余地は全くないと解釈されているのです。

ところが近年は、1票の格差問題をめぐる最高裁の違憲状態判決が続き、衆議院議員選挙のみならず、参議院議員選挙についても違憲状態であるという判決が出されました。これを受けた昨年4月の公職選挙法改正で、参議院議員選挙については、鳥取県と島根県の選挙区を合区することと、徳島県と高知県の選挙区の合区ということが決定されまして、この新しい選挙区構成が今年の夏の参議院議員選挙から適用されることになったわけです。

この都道府県単位の選挙区の合区には、そこから選ばれて当選してきた参議院議員の人たちが、もちろん猛烈に、強烈に反対していました。しかし当の議員が反対しているだけではなくて、関係4県の知事が一致して、これに強く抗議しています。しかもわが国は人口減少期に突入しましたので、地方の県の人口は、今後急速に減速していくということが見込まれており、この問題は当面の4県、鳥取県、島根県、高知県、徳島県に限らず、ほかの県にどんどん波及して、これから広がっていくだろうと思われていますから、全国知事会の強い関心事項になっているのです。

そこで全国知事会は、「憲法と地方自治関係規定を検討する有識者研究会」なるものを設置し、この問題について検討した結果、本年3月に中間報告をまとめていますが、この中間報告では、参議院議員選挙については憲法を改正し、人口比例によらない地域代表制を憲法に明確に規定することを要請したものになっています。私は、参議院議員の選挙制度をめぐって憲法改正にまで踏み切るのであれば、これを都道府県単位の地域代表制を維持できるようにするというだけでなく、間接選挙制の導入も可能にし、参議院を、地方自治保障院の機能を持つ、新しい性格の第二院に変えることを目標にすべきではないのかというふうに、個人的には考えています。その場合には、この新しい参議院の権能をどのように限定するか、そして自治体代表を間接選挙するという際の選挙権者は誰にするのか、被選挙権者はどういうふうにするのかというようなことなど、極めて難しい問題が多々ありますので、今から慎重に検討がなされるべきであると考えています。

Ⅲ 条例に優位する最高規範制定権を自治体に付与する方策

以上、これまでのところでは、自治基本条例に直接関係しない問題に時間を割いて論じてきましたけれども、これからいよいよ自治基本条例を自治体の最高規範、自治体の憲法として、

国の法制度上も公認させる方策について検討していくことにします。

1 憲法改正で自治体に自治憲章制定権を自治体に付与する方策

第一は、憲法改正で、自治体に自治憲章制定権を付与する方策です。実は最高規範制定権を自治体に付与している国はほとんど皆無なのです。唯一の特例、例外事例がアメリカ合衆国を構成している州のうちの相当数の州が採用している Home Rule Charter System、これを日本では昔から「自治憲章制度」と訳してきています。この自治憲章制度とは、これを許容している州では、それぞれの自治体が、自治憲章制定会議を設置し、ここで起草した自治憲章案を住民投票にかけ、住民投票で有効投票の過半数の賛成を得た場合には、これを州議会に提出します。州議会はこれを審議し、承認する議決をする。あるいは州議会は、これを直ちに承認するというものです。

そしてこの自治憲章によって通常定められているのは、その自治体における政治の仕組みをどう組み立てるかという問題と、その自治体の所掌事務の範囲をどの範囲にするかという2つの点なのですが、いずれも、州の憲法と法律に違反しない限りにおいてどう決めてもいいということになっているわけです。

GHQ が起草した最初のマッカーサー草案は、実はアメリカ合衆国でしか採用されていなかった、しかもアメリカ合衆国のすべての州ではなくて、相当数の州でのみ実施されていた自治憲章制度、この、世界でも例外的な自治憲章制度を占領下の日本国憲法に導入しようとしていたということになります。しかし当時の日本国政府側が、この自治憲章制度の導入案を強く拒絶して、自治憲章制定権の付与にかえて、条例制定権を付与するにとどめたということは、冒頭にお話ししたとおりです。したがって、現行の日本国憲法にも、これに基づく地方自治法にも、自治憲章という言葉はどこにも登場しておりません。自治体に制定権を付与されている法規範は条例と規則しかありません。そこで、自治基本条例の制定運動を最初に提唱された松下圭一教授は、新たな自治体の最高規範と通常の条例とを区別するに当たって、自治憲章と呼ばずに、これを基本条例と呼ぶことにせざるを得なかったのです。制定権が与えられているのは条例と規則しかありませんから、条例というものに基本をつけて、基本条例ということにせざるを得なかったわけです。

この自治基本条例制定運動が広く自治体に波及していった、自治体の最高規範であり、自治体の憲法と称するところの自治基本条例を、国の法制度上も公認されたものにまで高めていくとする機運が盛り上がったとき、まずそのモデル、その先例となり得るのは、このアメリカ合衆国に見られる自治憲章制度しかありません。したがって、憲法制定のときには日本国政府側が拒否した制度であります。改めて憲法改正をして、自治体に自治憲章の制定権を付与する、そして自治体がつくる条例は、それに違反しない限りにおいて制定できるというふうな定め直すということをするれば、一番正々堂々たる新制度の採用ということになるのです。しかしこれは憲法改正を要しますので、容易ではない。実現可能性は極めて低いと言

わざるを得ないと思います。

2 地方自治法改正で自治体に自治憲章制定権を付与する方策

そこで、果たして憲法を改正しなくてはできないのかということを考えます。自治基本条例制定運動が多く自治体に波及し、それぞれの自治体がこの自治基本条例を自治体の最高法規として運用していく実績が積み上がっていったとき、この現実を直視し、これを国が公認する法制度にまで高める方法は、憲法の改正のみに限られるものでもないように思われます。すなわち、第二の方法は、地方自治法のみ改正で、自治体が制定できる法規の種類を現行の条例と規則ではなく、基本条例（自治憲章）と条例と規則の三本立てにし、条例と規則は基本条例（自治憲章）に違反しない限りにおいて制定できるものと定め、基本条例（自治憲章）と条例・規則との優劣関係を明確化する方法です。

この第二の方法の方がその実現可能性ははるかに高いと思われます。しかしこの基本条例（自治憲章）もまた、条例・規則と同様に国の法令に違反しない限りにおいて許容されるものであることには変わりはありませんので、この地方自治法の改正に当たっては、基本条例（自治憲章）の法制度化にとどまらず自治体の政治の仕組みに関する国の法令による種々の縛りを大幅に緩め、自治体が自己組織権を行使する余地を大幅に広げさせる地方分権改革が進まないと、せっかく法制度化された正式の基本条例（自治憲章）に定められる中身は、現在の自治基本条例のそれと大同小異のものに止まってしまう恐れが残ります。

3 憲法第 95 条の地方自治特別法制度を活用する方策

次は「憲法第 95 条の地方自治特別法制度を活用する方策」についてです。

自治基本条例に定められる主たる事項は、アメリカにおける自治憲章制度と同様に、自治体の政治の仕組みに関する事項と、自治体の所掌事務の範囲の拡張に関する事項になるであろうと思われます。その主眼を自治体の所掌事務の範囲の拡張、すなわちこれまでは都道府県や国の所掌事務に属していた事務権限の市への移譲に置く場合には、憲法第 95 条の地方自治特別法制度を活用する方策も十分に検討に値します。

ここで、話は少し横道に逸れますが、アメリカの各州で独自に発展した地方自治特別法制度が辿った歴史をみておきたいと思われます。19 世紀のアメリカは「地方自治の暗黒時代」と呼ばれています。何故にそのように称されてきたかと言えば、第一に、当時のアメリカはヨーロッパの諸国から大量に流入してきた新しい移民たちを、巧みにみずからの政党の支持層に組織化し、その政党のボスが市政を完全に支配し、政治腐敗が横行していたこと、そして第二に、こうした都市自治体の市政に介入するために、州議会が単独の都市自治体のみを対象にした州法を制定するという事態が多く州で頻発していたこと、この二点にあります。

この種の州法を special acts（特別法）と呼んでいました。これが横行したのでは、都市自治体の自治権はないに等しくなるということで、猛反発がいろいろ自治体側から起こり、

やがて地方自治を擁護しようとする人々は、州憲法を改正し、州議会がこの種の特別法を制定することを禁止または制限する条項を創設させる請願運動を展開し始めました。そして徐々にこの請願運動に応じて、特別法の制定の禁止、または制限条項を州憲法に導入する州が増え始めたのです。そして、特別法制定の禁止条項ではなく、制限条項を創設した多くの州が採用した方式が、州議会がこの種の特別法を制定しようとするときには、州議会がこの法案を可決したのちにこの法案を当該都市自治体の住民投票に付し、その有効票の過半数の賛成を得なければならないという方式でした。「マッカーサー草案」が導入しようとした第95条の地方自治特別法制度は、まさしく19世紀の後半にアメリカ各州に普及し始めた特別法制定制限制度を日本にも導入しようとしたものでした。

ところがアメリカでは、20世紀に入りますと、この特別法制定制限制度が思いも掛けなかった方向に発展していったのです。どういうことかと言えば、この特別法制定制限制度の発想を180度逆転させ、都市自治体側がみずから起草した自治憲章案を住民投票に付し、過半数の賛成を得た上でこれを州議会に上程し、これを地方自治特別法として制定してもらおうとする直接請求運動が展開され始めたのです。徐々に、この直接請求に応じて特定の市の自治憲章を制定する州が増え始めたのです。

要するに、アメリカの自治憲章制度は、元来は地方自治特別法制度を逆用する形で始まった制度だったのです。したがって、アメリカの特定の市の自治憲章は、州法の一つでした。それ故に、自治体が制定する各種の条例より優越する法規範だったのです。このように、当初は、自治憲章は州議会によって当該自治体の最高規範と公認されたものだったのです。ところが、自治憲章制度が広く各市に普及していくにつれ、さらに発展し、各市が起草し住民投票で承認された自治憲章は州に届出さえすればそれでよしとする州が増え始めたのです。

このように、アメリカでは、地方自治特別法と自治憲章は密接に関連していた制度だったのです。この事実に着目すれば、地方自治特別法制度を活用して自治基本条例をさらに一段と中身の充実したものにしていこうという発想も、決して荒唐無稽な発想ではないのです。

幸いなことに、日本国憲法第95条は、憲法改正の場合とは違って、この地方自治特別法の制定を発議し得る主体について何も規定しておりません。そこで、国会法か地方自治法か、あるいはその双方に、個別の自治体も地方自治特別法の制定を発議することができ、この発議を受けた国会はこれを審議し議決しなければならない旨を明記させればそれで済むのです。憲法を改正する必要は全くないように考えられます。

ただし、この地方自治特別法制度を活用して自治基本条例（自治憲章）の中身の拡充を図るという方策は、政令市や中核市などそれなりの行財政能力をそなえた市が、都道府県や国から特定範囲の事務権限の特別移譲を求めるときに有効な手段ですが、これによって自治体の政治の仕組みを自由に選択することには向きません。自治体の政治の仕組みは憲法93条によって長と議会からなる二元代表制の仕組みに限定されてしまっているからです。仮に将来の憲法改正によって、憲法第93条規定が弾力化され、政治の仕組みに選択の余地が生じ

たとしても、この政治の仕組みまで中身に含めた自治基本条例（自治憲章）を地方自治特別法の形式で制定してしまうと、この自治基本条例を改正し再び政治の仕組みを変更しようとするときも、国会の審議と議決を仰がなければならなくなってしまうという弊害が生じます。要するに、憲法第95条の地方自治特別法制度を自治基本条例（自治憲章）の法制化に活用する方策には、長所と短所があるということです。

おわりに

1 本日の話の要点の要約

本日ここで私がお話ししようと意図していたことは、これではぼすべてです。要するに話の要点は、第一に、自治基本条例を自治体の最高規範であると国の法制度上も公認させる方策は、いずれも実現容易なものではなく、その道程は「茨の道」だが、決して絶無ではないということ、第二に、自治基本条例の中身をさらに一段と拡充していこうとすれば、それには地方分権改革の更なる推進が不可欠だということ、そして地方分権改革の推進は国会の立法権との戦いであるということ、第三に、さらにもう一段高次元の自治権を獲得していくためには、憲法改正が不可欠の前提になるということ、以上の三点です。

2 憲法改正の適切な時期の判断

しかし、最後に申し添えさせていただきたいことが、もう一点あります。

私は、憲法というものは、主権者たるわれわれ国民が制定し、必要があれば改正していくべきものと考えております。憲法は決して完全無欠のものではありませんので、これを「不磨の大典」としてひたすら護り抜くべきものとは考えておりません。現行の日本国憲法についても、本日正直にお話いたしましたように、少なくとも参議院のあり方や地方自治のあり方に関する部分については、機会があれば改正してほしいと思っております。

このことは、「自治体の憲法」である自治基本条例についても言えます。現行の自治基本条例は決して完全無欠のものではありませんので、その制定権者である市民は、護り抜くべき部分は護り抜き、足らざる部分は補い、時代と状況の変化に応じて改正していくべきものと考えております。

しかしながら、憲法にしても自治基本条例にしても、いついかなるときに、その改正を求める言論を始めるべきか、あるいは、改正の動きが出てきたときに、いついかなる状況のもとでこの動きに同調すべきか、これは極めて重要な、そして極めて難しい判断ですので、幾重にも熟慮に熟慮を重ねて、慎重に対処していただかなければなりません。

本日の講演では、憲法改正について何度も何度も言及しましたがけれども、その趣旨は、憲法改正を急ぎましょうということでは、決してありません。この点は、くれぐれも誤解のな

いようをお願いします。

憲法改正をめぐる日本国民の意見は、種々に分かれています。憲法第9条・戦争放棄の部分の改正を最優先事項と考えている方々もおられれば、これを現状のままに死守したいと考えている人々もおられます。私のように、参議院制度の改正を優先してほしいと考えている人間がいれば、これに賛成しない人もおられます。いまの時点で憲法改正に踏み切ればどのような改正になりそうか、世論の動向を注意深く洞察していただかなくてはなりません。憲法改正案は何箇条にも及ぶものであったとしても、これについての国民投票はそれぞれの条項ごとにではなく、改正案全体に賛成か反対か意思表示しか許されないでしょう。こちらの条項の改正には賛成だけれども、こちらの改正には反対だということがあったとしても、国民一人ひとりが全体として賛成するか反対するか、自分の態度を決めなければなりません。それだけに、憲法改正の国民投票は、国民一人ひとりに難しい判断を要求するものになります。

私はそのように判断しておりますので、もう少し辛抱強く、好機が到来するのを待ち、「いまだ！」と思うときが来たら、憲法改正の言論を始めたいと思っております。それまでは、いかに不便であっても、現在の日本国憲法の枠内で実現可能な改革を一つひとつ地道に積み重ねて行きたいと考えております。

ご清聴、ありがとうございました。

※本稿は平成28年5月14日に開催した「第37回憲法を記念する
市民のつどい」における講演録に加筆・修正を行ったものです。

パネルディスカッション

三鷹が創る協働のまちづくり ～ 三鷹発自治の未来 ～

<コーディネーター>

憲法を記念する三鷹市民の会代表

宮川 齊さん

<パネリスト>

連雀地区住民協議会会長

中川 正機さん

みたか市民協働ネットワーク副代表理事

埴村 貴志さん

地域ケアネットワーク・新川中原代表

畑谷 貴美子さん

連雀学園コミュニティ・スクール委員会会長

中村 浩士さん

○宮川 これから、パネルディスカッション「三鷹が創る協働のまちづくり～三鷹発自治の未来～」を始めます。改めまして本日のコーディネーターを務めさせていただきます「憲法を記念する三鷹市民の会」の宮川です。よろしくお願いします。

今、五中の生徒さんに、基本条例を朗読していただきました。この基本条例の冒頭に「主権者である市民の信託に基づく三鷹市政は、参加と協働を基本とし、市民のために行われるものでなければならない。」とあります。自治の原理、原則を記したのですが、この基本条例ができたから、急に自治の活動が始まったというわけではありません。三鷹のまちでずっと以前から、町会・自治会、そして昭和40年代に住民協議会ができたというのが大きな流れとなり、三鷹市で市民参加などを非常に頑張っている中で、「みたか市民プラン21会議」というのがありました。ここから提案されたのが、自治基本条例です。この自治基本条例ができて、さまざまな活動が加速され、今日こちらに



集まっている地域ケアネットワーク、コミュニティ・スクール、市民協働センターが生まれてきたわけです。ですから今後、三鷹のいろいろな自治の活動がどのようになっていくのか。今回は10年、あるいはそれ以前を振り返り、これからに向けて問いかけていこうというこ

とで、皆さんにいろいろなお話を伺いたいと思います。

まず、パネリストの皆さんから自己紹介をしていただくとともに、所属団体の概要、参加の動機について、簡単にご紹介いただきたいと思います。いろいろな団体があり、いろいろなネットワークがあります。今日来ている団体の名前をご存知の方はいらっしゃると思うのですが、では実際何をしているのかというと、あまり知らないかもしれません。ですから、そこで議論に入るきっかけになればと思います。それでは、まず連雀地区住民協議会の会長中川正機さんからよろしくお願いします。

○中川 連雀地区住民協議会の会長、中川です。よろしくお願いします。簡単に自己紹介をしますと、私は長く民間企業におりまして、定年退職後は政府系機関で約 12 年仕事をしていました。3 年前に完全リタイヤして、今はまったくのフリーです。三鷹との関わりはまったくの偶然で、実は学生時代の 2 年間、三鷹に下宿していました。その後会社に入り、たまたま社宅が空いていたのが三鷹でした。したがって、大学の時と含めると 39 年間、三鷹に住んでいることとなります。

簡単に住民協議会の紹介をしておきたいと思います。皆さんおそらくご存知かと思いますが、三鷹は 7 つの住民区域（住区）に分かれており、住区ごとに住民協議会があります。1 番古いのが大沢地区住民協議会で 43 年前の設立です。連雀地区住民協議会は、市の中心エリアにあり、32 年前に設立されました。

住民協議会と言いますと、皆さんは「何だろう」と思うかもしれませんが、住民協議会は市からコミュニティ・センターの管理を委託されています。コミュニティ・センターはご存知の方も多と思います。会議室の他に、体育館、プール、図書室、また、お風呂もあります。いわゆる地域の人たちが、いろいろな目的で集まる空間と考えていただければいいと思います。我々はこの施設を活用して、いろいろな事業をしております。分野だけ申しますと、環境問題、防災、文化、スポーツ、健康福祉、子育て支援、生涯学習など、非常に幅広いです。もう一つ大事なことは、いろいろな企画を、専任の事務局の職員と一緒に、約 120 名のボランティア委員である地域の人たちが行っています。これこそ本当に市民自治といえるのではないかと思います。

私がこの活動に参加したきっかけですが、「三鷹市制 50 周年・21 世紀を歓喜の歌で迎えよう」といって、改装前の公会堂の舞台上で 100 名以上の人が第九を歌いました。その時私も参加していました。せっかくこれだけの人が集まったので、翌年、合唱団を立ち上げました。それは今も続いております。その練習場所にコミュニティ・センターを使わせていただきました。そして、コミュニティ・センターを使うには、委員を出さなくてはならないので、そこで委員になりました。

○宮川 ありがとうございます。市内を 7 つに分けて地域のあらゆる問題に対応し、三鷹市民の活動のベースになる、民主主義の学校のような住民協議会でした。

それでは「みたか市民協働ネットワーク」の埴村さん、よろしくお願いします。

○埴村 「NPO 法人みたか市民協働ネットワーク」の埴村と申します。どうぞよろしくお願ひします。団体の概要については、先ほど宮川さんからお話がありましたが、「三鷹市民プラン 21 会議」から提案があり、市内でたくさんの市民活動をされている方々が、三鷹の大きな面というエリアにおいて活動拠点とするために、「みたか市民協働センター」ができました。その管理運営とそこに関



左：中川 正機さん 右：埴村 貴志さん

わる方々、市民すべての方々に向けて「つなぐ」「ささえる」「つむぎだす」を理念とし、協働を推進して人々を繋げていくこと、そしてさまざまな市民活動されている方々の活動を支援「ささえる」ということと、まちづくりへの新しい参加の機会を「つむぎだす」ことを活動としています。

また、私がこの市民協働ネットワークに参加させていただいた活動動機は、もともと三鷹青年会議所で、ボランティア（市民活動）をしていました。そこでさまざまな方に出会い、皆さんにとってもお世話になり、過ごさせていただきました。そこで恩返しができないものかと思っていた時でした。今から 10 年くらい前ですけれども「まちづくりディスカッション」を提案させていただいて、清原市長とともに協働を進めていく機会がございました。これは、協働センターの皆さまのご協力、また参加している団体の皆さまの力なくしてはできなかったことであり、そのようなことから恩返しをさせていただきたいと思い、参加させていただいております。

○宮川 ありがとうございます。市民協働センターは、住民協議会とはまた違った、テーマ性を持った市民活動の拠点として設けられた新しい時代のセンターです。

次は地域ケアネットワーク・新川中原代表の畑谷貴美子さんです。お願ひします。

○畑谷 地域ケアネットワーク・新川中原の代表をしております畑谷と申します。よろしくお願ひいたします。私どもの地域ケアネットワークは、活動を始めて 8 年目になります。地域の皆さま方と、誰もがこの三鷹市で住み続けていこうという市からの声かけで始まった事業でございます。わたくしがこの活動に関わりました最初の一歩といいますのは、子どもの中学校のクラス委員をすることになり、そしてその中から地域の住民協議会の委員を選出するということとなりまして、たまたま新川中原住民協議会の委員をさせていただくことになったことがきっかけです。そして、市の方からこの地域ケアネットワーク事業を行うということで、準備設立するときに住民協議会の会長をしていただきました関係もあって、そこからこの地域ケアネットワーク事業を進める一人として活動しております。

○宮川 ありがとうございます。これから2025年問題というのはますます重要になり、病んでも老いても暮らせるまちづくりというのは、命のネットワークづくりになると思います。

それでは、連雀学園コミュニティ・スクール委員会の中村浩士さん、よろしくお願いします。

○中村 ただ今ご紹介いただきました連雀学園コミュニティ・スクール委員会の中村と申します。コミュニティ・スクール委員会の説明をいたします。三鷹市はコミュニティ・スクールを基盤とした小・中一貫教育というのを推進しております。わかりやすく言いますと、建物が既存のままで、小学校と中学校で9年間の一貫した教育をしっかりと目指していきましょうというものです。それによって、例えば「中一ギャップ」といわれる中学校に行くと環境が変わり、不登校になるようなことをなくしていこうということなどを目指しております。

子どもの教育というのは何が基本になるかということ、もちろん家庭が第一、そして学校。ただ家庭と学校だけで完結するのは難しい。そこで、今回テーマになっている地域が、学校や子どもにどれだけ関わられるのか、サポートしていけるのかが、コミュニティ・スクール委員会の役割です。地域にはいろいろな人財、組織、施設がありますので、そこを上手に子どもたちの教育や学校のサポートに繋げていくことが私たちの役割になります。具体的な内容につきましてはあとでお話させていただこうと思います。

参加のきっかけは、今から9年前に南浦小学校のPTA会長をやらせていただいたことです。その年に連雀学園が発足し、そしてコミュニティ・スクール委員会が同じく発足し、その流れでPTA会長だったということで委員になりました。PTAの会長をしていると、いろいろなところから、いろいろな役をして欲しいと声がかかります。交通安全対策地区委員会やボランティアセンターの活動推進員など、いろいろなところに顔を出させていだき、地域に関わらせていただきました。そして昨年コミュニティ・スクール委員会の会長をさせていただいています。貴重な時間をいただきましたので、ぜひ皆さんと一緒に学ぶ機会にさせていただきたいと思います。よろしくお願いします。

○宮川 ありがとうございます。だいたいのプロフィールと活動の簡単な内容がわかりましたので、具体的にもう少し深めていただきます。

まず中村さんから、具体的な活動、あるいは活動の中で感じている課題など



左：畑谷 貴美子さん 右：中村 浩士さん

を、よろしく申し上げます。

○中村 今、皆さまの話を聞いてわかると思うのですが、三鷹には元々長く地域でさまざまな活動をしている団体や個人がたくさんいらっしゃいました。学校教育をサポートするといっても、コミュニティ・スクール委員会が立ち上がったから、そこで既存のものを廃止して、新たに何かをしようということではありません。いろいろな人たちが集まって話し合いをしていく中で、いかに効率的に学校教育をサポートできるかという、その効率性を求めたと考えてもらった方がいいと思います。

例えば、今ほとんどの小学校に学習支援のサポート団体というものがあると思います。点数の丸付けを手伝ったり、校外活動へ行くときの安全管理を手伝ったりしていますが、中学校にはほとんど学習支援のサポートがありません。しかし、それがまったく必要ではないということではないので、連雀学園では今年から試験前の自習室の見守りサポートを始めています。また、これも中学校の話になりますが、職業人の話を聞く会で、地域の方が学校に入っているいろいろなお話をする時に、地域にいる我々が、それにふさわしい職業人を呼んで子どもたちに話をしてもらおうという形で、教員の負担を少し減らすことをしています。それから、いろいろな施設の一つであるジブリ美術館に行って、子どもたちが普段なかなか経験できないことを通して、学びを深めていくことをしています。

その結果として、資料によると、三鷹市内でいろいろな活動をされている方の中で、学校支援ボランティア、学校に直接ボランティアで入られた方が、平成22年では年間7,835人だったそうですが、平成26年では17,807人、この5年間で倍以上に増えています。また、先ほど不登校の話をしました。平成17年の資料で東京都の平均不登校率3.12%、この当時、三鷹は2.51%で東京都の平均より低いですが、平成26年は東京都3.17%、ほぼ横ばいです。三鷹は0.68%と激減しています。これはコミュニティ・スクール委員会が何かをしたからという限定はもちろんできませんが、三鷹が教育やボランティア活動に力を入れ、さまざまな人たちが学校に関わりを持ち、子どもに興味を持ったことによって、不登校率も減ってきていると思います。確か私が聞いた話では、これは東京都で1番低い率です。

このように、子どもたちが笑顔でこの地域で過ごせるように支援する活動をコミュニティ・スクール委員会はさせていただいています。

○宮川 現在、何か課題はありますか。

○中村 そのような活動をしていて、良いことばかりではなく、やはり課題もいろいろあります。その中で1番の課題は、どの



コーディネーター：宮川 齊さん

団体も同じかと思いますが人財の確保です。三鷹で学校支援ボランティアが約 18,000 人いるということは、三鷹市民の約 1 割が学校に関わっているということになります。この数字は素晴らしいと思いますが、先ほどいくつか団体に関わっていますとあえて申し上げたのは、いろいろな会合に行きますと、「昨日も会ったね」「今日も会ってるね」「明日も会おうね」のようになり、コアで限られた形で活動している方々が多く、やはり裾野を広げていくことと、きちんとバトンを渡していくことによって本当の意味で市民参加型のボランティアと言えるようになると思います。

コミュニティ・スクール委員会の場合は、PTA とも絡みますので、子どもを通して親が一步入ってくるという機会が多い団体だと思います。しかし、それがなかなか継続しないというのは、我々にもいくつかの課題があると思い、その課題を今、皆で話し合いながらどのように取り組んでいったら継続していくのかを考えています。

○宮川 ありがとうございます。どこでも出てくる人の問題ですね。畑谷さんも、活動の実際と課題についてお話いただきます。お願いします。

○畑谷 わたくしたちは地域の皆さま方が長く住み続けられるまち、そしてその中で生きがいを持って元気に生活できるということを目指しております。小さなお子さんを育てていらっしゃる子育て世代や、人生経験豊かな高齢者の皆さま方が集える場所、その中で私たちが地域で役立ち、皆さま方が生活していく上で役立つ情報などを発信していきつつ、そしてその集まってくださった皆さま方と顔見知りになって、その中で気軽に声をかけられる関係、それを築いていきたいと活動しております。

地域ケアネット新川中原は、毎月行う事業としてサロン事業があります。これは、毎月 50~60 人の方が参加してくださり、特に高齢者の方が多いのですが、地域の皆さま方はとても楽しみにしてくださっている事業の一つでございます。たまたまご自分が何かご家庭の事情で休まなくてはいけない、行きたいのに行けなかったということで、「先月は残念なことに、どうしても行かれなかったのよ」と、わざわざ連絡をくださり、楽しみにしてくださっている方が居られることが伝わってきます。

サロンでは、地域に長く住んでいるのに、地域のことを意外と知らず日常通り過ぎてしまっているいろいろなことがあります。それを委員の中には、詳しく調べて、説明してくださる方がおります。例えば新川中原地域には、勝淵神社というのがあり、そこには柴田勝家の黄金の兜が埋まっているという兜塚があります。何も知らないでその神社にお参りに行きましたも、通り過ぎてしまうところですが、「それは勝家の孫の勝重が埋めたといわれる兜なんだよ」という説明を改めてお話しすると、「ああ、そうだったんだ」、「今度行ったときにまたちょっと注意して見ようかな」、「この間聞いたお話だからちょっとあそこに寄ってみよう」という気持ちになると思います。

このように自分たちが行く理由や予定を作るために、いろいろな情報を発信していくのも地域ケアのサロンの中での活動の一つだと思います。

三鷹市の市報に載っている地域の高齢者向けのお得な情報がありますが、字が小さ過ぎて、せっかくの良い情報が地域の皆さまには、伝わらないことがあります。そこでそれを大きく印刷し、私たちがまた改めて「皆さんぜひ利用しましょうよ」と声をかけます。「申し込みは今すぐにしてください」と言うと、実際に皆さんすぐにしてくださいます。地域ケアの中ではこういった情報を発信し続けていきたいと思えます。

数年前になることですが、サロンに毎月必ず楽しみに来てくださっている方が亡くなりました。その通知をいただいたのは、サロンの3日後でした。私も驚いて、「先日会ったばかりですよ」「そうなんです、急になんです」ということで慌ててお通夜に伺いました。その方はご主人を数年前に亡くされておひとり住まいでした。お子さんがいらっしゃらず、おひとり住まいでしたので心配しておりましたところ、お兄様が喪主をされておりました。新潟からいらして、三鷹に住まわっていた妹さんのことはまったくご存知ないということでした。しかしその会場に行って驚いたのは、サロンの中で同じテーブルで一緒にお話されている方々が何人もいらしてくださっていました。サロンをきっかけに知り合った方々がサロンのない日でも一緒にお茶を飲みに行ったり、新宿のデパートに行ったこともあったそうです。それが縁で今日お別れに来ました、というお話でした。わたくしはサロン事業をやっていて良かったと思えました。お兄様は、「妹は三鷹で一人住まいなので心配していたが、妹にはこんなに友達が勢いで、とても嬉しいです、ありがたいです。」とおっしゃっていました。

そのようなことの積み重ねがこの地域ケアネットのサロンの良いところで、繋がっていく、住み続けていかれる一つの拠点になるのではないかと思います。そして参加者は昭和初期に生まれた方が多いので、昭和の歌などを歌ったりすると、懐かしくて「私これ子どもの時に歌ったのよ」と歌いながら涙ぐんでくださる方もいます。

また、事務局をしている三鷹市の地域福祉課の職員の方は若くて、私たちが歌う歌は「ぜんぜん知らない、初めて聞きました」という話を聞きます。しかし、若い人が聞いてくださるのも良いことだと思っております。

そして、サロン事業の他に、自然な声かけをしております。地域の方たちに、すれ違った時に「おはようございます、いいお天気ですね。」という声かけをしています。最初のうちはちょっと恥ずかしかったのですが、だんだん慣れてきますと、にこっとした声が返ってきます。笑顔が返ってきますと、それが声かけした私どもの快感になります。ですからぜひ皆さんにも声かけしていただきたいと思えます。

先日中島神社で、狂犬病の予防注射がありました。その会場にもわたくしたちは出向きました。犬の散歩をされる方は、朝も早く、日が出るか出ないかのうちに散歩されます。そして夜、日が暮れて真っ暗になってから散歩される方もいます。一日中どなたかがどこかで散歩されています。その時に道路ですれ違う方たちに、ぜひあいさつしてみてください。わたくしたちは、「今このようなことしています」「ぜひ一緒にやりましょ

う」と、地域の中のふれあいを増やしたいと思っています。そこでピンク色のチラシを配らせていただきました。「あっ、良いですね、わたしもあいさつしていますよ」といろいろな声が返ってきました。これからは毎年、予防注射の会場に伺いたいと、スタッフと話しあいながら帰ってきたところでございます。いろいろな方とふれあう場を増やしていきたい、それが私たちの活動の一つだと思っています。

先ほどコミュニティ・スクールの担い手の不足ということでお話がありました。私たちケアネットのスタッフは、私以上の年齢の方が多いです。ですから、私たちの課題として考えられるのは、コミュニティ・スクールなどで活躍されている中村さんとか、40代50代の方々がこのケアネット事業にちょっとでも関心を持っていただいて、今のところは片足でけっこうなので、踏み込んでいただき、少しでもこちらの方に関心を持っていただき、その方たちがこちらに入ってもらえることで、これからも繋がっていくと淡い期待を抱いております。

○宮川 ありがとうございます。やはり人ですね。埴村さんには、目的、事業内容を先ほど詳しくお話いただいておりますが、課題などについてよろしくお願ひします。

○埴村 三鷹市民協働ネットワークは、「つなぐ」「ささえる」「つむぎだす」の3つのテーマからきていますので、そのような事業がいくつかございます。また、ここに集まる方々は、テーマを明確に持たれているテーマ別の集団という形で活躍されている方が多いのも特徴です。エリアも相当広くて、活動範囲は三鷹に留まらないという方々も集まっておられます。いろいろな事業を行っておりますが、「つなぐ」について具体的に、一部の例を紹介いたします。三鷹市民活動NPOフォーラムという事業を秋に行っております。わかりやすく言うと、市民活動をされている皆さまの活動の発表の場を演出しており、その場でさまざまな活躍をしている方々同士のマッチングができるようにと実施しています。畑谷さんが話をされていましたが、そのような人たちの出会いを作ることも大事にしています。

「ささえる」については、例えば「NPO 法人を作りたい」「こういうことに困っている」ということにお応えできるような相談窓口や、少し専門的な講座やセミナーを行っております。

次に「つむぎだす」という意味では、先ほどもお話をさせていただきましたが、「みたかまちづくりディスカッション」があります。無作為抽出による市民の皆さんにご案内をさせていただき、例えば外環の問題など市が抱えているテーマについて、無作為抽出により抽選された方が自分のご意思でご参加していただき、行政に協働で提案をしていく。そして、それを行政で反映をしていただいているということを行っています。その参加者の皆さんの98~99%が、そのような市民活動に参加したことがないという方です。三鷹版「まちづくりディスカッション」というのは、全国に広まっているのですが、そのような事例はあまり三鷹ぐらいしかなく、三鷹の市民の方々は意識が高いと非

常に感じる機会になっています。

「サードプレイス」という言葉を最近よく使いますが、学校でもなく、家でもなく、職場でもなくという、新しい立ち寄れる場所、出会いがある場所、そのようなところがこれから大事ではないかと考えるようにしています。ブラジルだと思いますが、床屋さんがそのサードプレイスになっているらしくて、近所の床屋さんに、近所の人たちが皆集まりますが、髪を切る人は少ないのです。ただ単に皆に会いに床屋さんに行く。お国柄や地域性がありますが、そのような場所があると良いのではないかと思います。特に、団塊の世代の方々が大変頑張られ、仕事を引退されて、仕事地域にあまり関わってこなかったという状態で、外には出づらいというようなことを抱えるものですから、その後もいきいきと過ごせる時、20年後にはさらに大変なことになると思うので、その先を見据えたことができるといいと思います。

個人的にはまちづくりに関してはとても楽しく活動しているので、悩みはまったくありません。ただし、会として真面目に考えますと、課題を持っております。やはり長期的なPR、メンバーの拡大ですとか、協働センターのPR、例えばサードプレイスのような長期計画が、もっと先の10年後20年後を想定し、さらに考えなくてはいけないのではないかと思います。今から15年前にも、現状のようないろいろな問題や不便が起きることは想定したと思いますが、それが案の定という形になっているように思います。このように市民活動や地域に頑張られている方がたくさんいる三鷹で、おそらく全国に先駆けて、大きな違うことや三鷹らしいものが何かあるのではと感じております。

総合的な視点で三鷹のまちづくりをどうつむぎ合うか、それをどうささえ合うかとか、そういうことが大きな課題と感じております。

○宮川 ありがとうございます。サードプレイスというものは必要です。言葉は外国から輸入したのですが、おっしゃったように家に引きこもるのではなく、会社にべったりするのではなく、地域社会の中のもう一つの場所というものが、これからますます大事になってくると思います。

中川さん、活動をもう少し具体的にお話していただくと同時に、もし課題がございましたらよろしくお願いたします。

○中川 活動の中でおそらく1番大きなものは、年1回行っております連雀コミュニティまつりです。これは2日間、コミュニティ・センターを中心に、子どもから高齢者までいろいろなイベントをやり、盛り上げています。いろいろな町内会などでもお祭りなどを行っております。日本の伝統であり、そのような定期的な行事を継続させることは、重要な事だと思います。

もう一つは、連雀の場合、住民協議会と自主防災組織が一体となっています。したがって我々は防災関係の仕事もしています。そのために年1回防災訓練を、各小学校の校庭を使わせていただき行っております。これらが大きなイベントですが、それ以外に、

いろいろ細かいことも行っておりますので、市報や、広報誌をぜひ見ていただきたいと思えます。

本題に入りますが、住民協議会はコミュニティ・センターの指定管理者になっております。コミュニティ・センターというのは、三鷹市のコミュニティ・センター条例に基づいて運営されています。それにはいろいろなことが書かれていますが、非常に簡単にいいますと、市民自治のもとで、より快適で安全な住みよい地域社会を実現する、いわゆるコミュニティ創生が基本の目的になっています。したがって住民協議会も、これを担うのが基本的な業務と考えております。

先ほどから出ております市民参加のいろいろな団体というのは、大きく2種類に分かれます。お隣にいらっしゃる市民協働ネットワークなどはテーマ型組織といい、それに対して町内会・自治会や住民協議会は地縁型といわれます。テーマ型は、あるテーマを追求されるのですが、地縁型というのは、そこに住まわれている地域の一人ひとりをつなぎ、それを追い求めることが一つの狙いになります。

実は連雀地区には40以上の町内会・自治会があります。その上、さらに最近マンションが建ち、マンション管理組合や町内会・自治会などに入らない住民もおられます。そのような人たちをどのように一つの輪の中に繋げていくか、これが実は我々の大きな課題の一つであります。これは、結局我々のほうが積極的に出向いて、いろいろなコミュニケーションを作っていくことしかないのではないかと、受け身では、いつまでも進まないように思えます。

先ほども埴村さんから出ましたように、三鷹は他の市と比べますと自治が非常に進んでいます。ですからご存知でない方は、これが当たり前だと思っていられませんが、歴史があるわけです。それでも絆が薄れていく、特に核家族化が進み、近所付き合いが煩わしくなり、プライバシーに立ち入らないでほしいなどあります。マンションに行きますと、「わたし関係ないからいいです」と言われるところもございます。だからといってそれをそのままにしておくと、結局困るのはその人たちになります。当然いつまでも若くはないし、一人では生きていけません。さらに重要なのは、いつ災害が起こるかわからないということです。先月の熊本地震のように、想定外の地震が起きています。ご存知のように首都圏直下型地震発生確率はここ30年で70%と言われております。防災についても力を入れなければならない。最近では市民の方自身が「これは行政に任せよう」「これは住民協議会が何かやろう」というような、我々は何をしなければならないかという姿勢で、特に防災関係については、非常に積極的に意見を言っていたような土壌が少しずつ広がっているように感じています。

課題ですが、先ほどから出ていますように、委員の高齢化です。私よりも年配の方は少ないですが、やはり高齢化です。若い人たちは、気持ちはあるが、仕事で忙しくてなかなか参加できないことがあります。いろいろな考え方があるとは思いますが、「委員

になっていただくとこんな良いここともありますよ」など、我々がさらにPRしなくてはならないと思います。実は、次期委員に50代の男性が2名一般公募でこられまして、嬉しく思っています。

最後に喜ばしい話をします。一つは、昨年の防災訓練から中学生が参加してくれていることです。連雀地区の場合は一中と四中がありますが、単に見学だけではなく、前もって一生懸命練習し、訓練に参加してくれる。これは非常に心強いです。何かあった時に「助けてよー」と中学生に言っています。

また、1年前から、コミュニティ・センターで実施しました子どもの居場所づくり、それほど大げさなことではありませんが、週1回、毎週水曜日15時から、コミュニティ・センターを子どもたちに「ここはこういうふうに使いなさい」「ここで勉強しなさいよ」「ここはどんな遊びをしてもいいよ」「体育館もここを子どもに空ける」などということを行うと、驚くなかれ、ものすごい子どもの数です。ちょっとした工夫でこれだけの子どもが集まるのだと大変嬉しく感じました。たくさん子どもがいますと、まだまだ日本は大丈夫だという気になります。

○宮川 ありがとうございます。課題は人の問題であり、委員の高齢化については、次期委員に参加してくれるためのPR活動や、また町内会・自治会に入らない地域の人を一つの輪の中にどうつなげていくか、ともおっしゃっていました。良い話では、子どもの居場所についてお話されていました。畑谷さんがおっしゃっていた、感激が人を動かすというお話もございました。人財や人の考えの生かし方について、良いアイデアがあれば、次はその点について具体的にお話ください。

○中川 実は連雀でも、住民協議会と連携を保ちながら、地域ケアを行っております。今年の3月に、地域ケアで地域デビュー講座を行いました。それで特に仕事をリタイヤされた方を対象として連雀地区でいろいろな団体が活動している冊子を配ったり、代表の方がどのようなきっかけで活動したとか、いろいろな話をし、終わってからお互い意見交換や交流をしました。リタイヤの年代である60代の人たちに、参考になったのではないかと思います。ある人は奥さんから、「あなた行ってきなさい」と言われたので来たという人もいました。それは一つのきっかけで、これで終わりというのではなく、継続して役に立つ、三鷹は楽しいと思ってもらう事が大事だと思います。

○宮川 ありがとうございます。子どもの居場所についても、地域デビュー講座についても、きっかけづくりというのは必要です。それから、30代、40代、50代は、今の社会の仕事の仕組みが変わらない限り、そう簡単には参加できません。出られる可能性のある人をうまく出られるようにしていくのが大事だと思います。いかがですか、中村さん。

○中村 最近、子どものことをお母さんに任せればいいというのはなく、やはりご夫婦で、男の人も教育に参加していくようになってきていると思います。どうしても仕事をしていると、平日の日中に集まりがあるから来てくださいと言われても、そう簡単に仕事を休

んで行かれるかという、難しいものがあります。例えば「今後 PTA 活動にお父さんも参加してください」とよく言われるのですが、その場合、これは PTA 活動そのものや、他の団体にも理解してもらわないといけないと思うのですが、集まりを夜にできるのか、土日休みの会社が多くなってきておりますので、土曜日の午前中にそのような活動



ができるのか。またぱっと集まって、それだけで意気投合して何かの活動を一緒にできるのかとかいうと、それは難しく、その後顔合わせで食事をしてみようなどというところから、ネットワークをどのように作るのか考えます。おやじの会が相当頑張っていて、もしかしたらその流れで埴村さんから意見が聞けると思っております。

○埴村 よく先輩に「かわいそうだね」と言われます。なぜかと尋ねたら、「20年経って、我々が60後半になってもたぶんお前たち下っ端だよ」と言われました。これは大変な課題であり、これらの活動にどのように参加してもらう課題は、人ごとではないと思いました。

三鷹に限って言うと、杏林大学が来られたりして、学生がたくさん増えています。例えばボランティア隊などといったアイデアがあると、学生がそのまま定着してくれるのではないのでしょうか。実際には20代30代の人たちが出てくるというのは、時間的な無理があるのかもしれないですが、いろいろなアイデアを出すのはただですから、いろいろなアイデアを共有することを行っていかないといけないと思います。

○宮川 ずっと続けてくれるというのはないにしても、学生は大事です。よそで聞いた話ですが、風の人と土の人というお話で、風は外から吹いてくる、土はそこにいる。風の人というのは自由にもものを言える。だけれどもそのまま聞いてもらえない。土の人はつながりがあるからなかなか言いにくい。だけれどもその人が発言すると、言うことを聞く。それで風の人と土の人が、うまく手を合わせて、お互いのいい点を補いあうと素敵な風土になる。そんな話を聞いたことがあります。

担い手の確保は大変ですが、ご自分の活動を外に発信しているか、また自分は一生懸命しているが他に理解してもらえているのか、そのような情報発信などのアピールについては、畑谷さんいかがですか。

○畑谷 活動しているスタッフ自身が自分の活動の内容を把握していないと、楽しいことも体で表現できません。「にこにこおこなっていると、相手に伝わりますよ」と委員会の中でも言っております。自分たちのやっていることを楽しく、楽しいことを楽しく伝える事が必要だと思います。そしてそれをあちこちで言うことによって、地域の中にこのような活動をしている団体があると伝わっていくと思います。

そしていろいろな活動をしていく中で思うのですが、自分たちだけではできないことも多々あります。今年度から住民協議会との連携事業を行っています。市の健康推進事業である全市ウォーキング大会で、野川公園まで出かけたことがありました。10年ほど続きましたが2年ほど前になりました。サロンに来てくださる方が、「もうなくなったのね、何か代わる事やってくれない」という話が出ました。地域ケアとしてはそれほど遠くには、お連れすることはできません。ウォーキング事業に10年間関わってきた住民協議会の中に、健康づくり委員会というのがありますが、その方々と一緒に何か事業をするのであれば、わたくしたちも地域の方をお連れして安全に行けると思いました。今日も健康づくり委員会の委員長さんが来てくださっていますが、そのような形で連携を取りながら、一つの事業を行っていったら、これからも私たちだけで抱え込まずにいけると思っております。

そして、健康づくり委員会で健康栄養相談を毎月行っております。わたくしどものサロンは毎月第4木曜日午後1時半から開いておりますが、12時を過ぎると、お客様がぼつぼつといらっしゃいます。皆さんは、いろいろなご都合があり、早く行って自分のお好きなところに座りたいというのものもあるらしいのですが、あまり早く来てくださいますと、私たちも準備の都合がありますので、お待ちいただくことがあります。その話を健康づくり委員会の皆さんにお話したところ、「では、私たち、栄養相談をその日にぶつけますよ」と言ってくださいました。今月5月から、やってみたいと思います。サロンに来てくださったお客様が、待つ間に看護師さんに血圧を測ってもらい、日ごろの不安を聞いてもらい、それから管理栄養士の方も来てくださいますので食事のアドバイスなどのお話を伺ったりしながら、自分たちが日頃気をつけることを一つでも見いだしていただきたいです。私たちの事業とドッキングしてお互いの活動がお互い良い方に向かって、参加してくださる方も来て良かったと思う事業に繋げ、いろいろな形でPRしながら進めていきたいと思っております。

○宮川 ありがとうございます。自分たちでできないことを素直に認めて抱え込まない。得意な団体とうまくつながると、そのつながったこと自体新しい人間関係が生まれるということですね。中川さん、マンションがたくさんできてとおっしゃっていましたが、それについてお話いただけますでしょうか。

○中川 どうしたらいいかわからない、というのが正直なところです。連雀地区の中に36の掲示板があります。また、2か月に1回、広報誌「けやき」を出して、いろいろな案内をしております。見ている人はよく見っていますが、見ない人はほとんど見ません。司会の宮川さんから話がありました新しく来られた、特にマンションの人たちは、あるということも知らない、郵便箱に入っていたから、ごみ箱に捨てておきます、というような話になると、それを我々が受け身的に待つだけではいけないと思っております。

これはまだ私案ですが、防災関係の避難所運営マニュアルを作っています。小中学校

およびコミュニティ・センターは避難所になります。まだ完成していませんが、完成すれば、それを持ってマンションを回ろうと思います。セールスマンではないのだからという人も中にいますが、1日10件回ると、1か月で200件回れます。そのようなマンションめぐりをすることを個人的楽しみにしていますが、なかなかできません。宮川さん、言うは易しで大変です。

- 宮川 中川さんのお悩みに、「こんなのはどうだ」というのはありますか。埴村さん。
- 埴村 どこもPRが1番の課題ですが、うちも同様です。今話聞いて、さすがだと思いました。別の団体の話ですが、その団体がメンバーの拡大をするために特別講習をしました。メンバー全員並ばされて、案内を持ち、二人組で、駅前からローラー作戦をしましたところ、人数が倍以上になったという話を聞きました。やはりそのようなローラー作戦は大事です。
- 宮川 地道にしなければならず、一挙に来ることはないということですか。他に何かございますか。
- 中村 一つの例ですが、我々は子どもに関する活動がメインなので、我々のやりがいというのは子どもたちの笑顔や成長を実感できるという事です。ある一人のお母さん、PTAの役員をやっていらっしゃったのですが、もうやめようと思っていたらしいんです。ある時、娘さんから「お母さんが学校来てくれるのは嬉しいんだよね」と言われたそうです。お母さんは、娘さんが嫌がっているのだと思っていたらしいです。しかし実は喜んでくれているということにお母さん自身も喜びを感じてくれて、そしてPTA会長になり、コミュニティ・スクール委員にもなり、という一つの例があります。PRというところまではいきませんが、やりがいを皆さんどこに見出すかという、どこにポイントがあるかという時に、コミュニティ・スクール委員会とは、子どもの笑顔や成長を振り向けられるのか、意識づけできるともう少し広がるのではないかなどを研究していきたいと思います。
- 宮川 ありがとうございます。時間が迫ってきましたので、そろそろまとめに向けた質問になります。皆さんがこれまで本当に情熱的な活動をいろいろなさっていることを伺ってきたのですが、これからに向けてどのように考えていくかについてお聞きしたいと思います。今度は中川さんからでよろしいでしょうか。多少夢のようなところも含んで構いませんので、よろしくをお願いします。
- 中川 住み続けたいまちにするために、ということについてお話ししたいと思います。まず一時的に住みたいまちと、住み続けたいまちとは違います。前者は、美味しい食事の店が多い、ショッピングを楽しめるなど、どちらかと言えば「楽しく・面白く住める」まちで、マスコミなどでランキングにあがっている吉祥寺や恵比寿はこれに当たります。これに対し後者は、自分だけでなく家族全員がいつまでも「安全で安心に生活を続けられる」まちです。

住み続けたいまちにするためにはどうしたらいいかの前に、三鷹に住んでもらうためにはどうしたらいいかがあります。

皆さんもお分かりのことと思いますが、若い人が三鷹に住もうと思うには、まず赤ん坊を産んで保育園に入れるかどうか、住環境はいいだろうか、公園はあるのだろうか、憩いの場はあるのだろうか、地道な調査のもとに住まわれているのではないかと思います。

最近私の家の近所に若い夫婦が引っ越されまして、小学校以下のお子さんが3人もいらっしやいます。かつ、お母さんは働いています。驚いて聞きましたら、「三鷹は本当に保育施設の充実力を入れていると聞いていたので大変ありがたいです」とお話がありました。調べてみるとまだ待機児童ゼロではありませんが、力を入れているということをおそらくいろいろ聞かれて安心されていたのではないかと思います。

また、長く住み続けたいというのは、最終的にはこの地域のコミュニティというのが非常に確立されている。やはり隣近所とのつながりや関わりが多いという点がポイントです。これは昔から「向こう三軒両隣」といいますが、若い人の中には、煩わしくて嫌だという方もいらっしやるかもしれません。しかし、基本はそこではないかと思います。したがってそういう人がいらしたとしても、ぜひ諦めないで接触しながら巻き込んでいくことが必要だと思います。

もう一つの話は、いろいろな若者が政治離れで、投票しても政治が変わらない、地域づくりに参加しても何も変わらないと、思っている若い人が多いと思います。これはパブリック・コメントのような大げさなものではなく、個人や学校単位でも良いのですが、住民協議会の意見をさらに検討してもらえるシステムを作り、その一つでも実現すると、提言したら実現できるという思いで参加が増えると思います。

最終的には、皆さんが自ずとまちづくりに参加してもらえるように、地道にやっつくしかないです。

○宮川 ありがとうございます。より住み続けたいまちにするにはどうしたらいいか、今後どうしたらいいか、よろしく願います。埴村さん。

○埴村 私はずもともと三鷹ではなくて、三鷹に住み始めてそして家族を持って今後三鷹に住み続けたいと思っている一人です。もうすぐ30年経つのですが、まだよそ者扱いをされるので、もう少し頑張って市民になれるようにしたいと思います。

システムや仕組みを変えないと、描いている像はその通りにならない。行政と市民がともに肩を組んで、さまざまな課題を横断的に自由に話して、結論を出すという機会があった方がいいと感じます。また先ほども言いましたが、若い人たちに参加してもらえるようなことを、何かできないかと思っております。若い人たちが三鷹のまちで三鷹にいて良かったと思うようなことを感じて、実際には三鷹に一人暮らししたり住んだりするのはきついで、どこか遠くに離れても家族を持って子育てをするのは三鷹が良いと、

20年30年後に戻ってきてくれれば良いと思います。そのような尊い投げかけをできるようなことが、さらにできれば良いと感じております。

協働センターのPRもいくつかしようと思っていましたが、ホームページが新しくなりました。皆さんぜひ見てください。

○宮川 ありがとうございます。では、畑谷さんお願いします。

○畑谷 はい。皆さんご存知の言葉に、「遠くの親戚より近くの他人」という言葉があります。先ほどから出ておりますけれども、わたくしも三鷹市で生まれ育った人間ではありません。わたくしは今、新川に住んでおりますけれども、新川では「他の地域から移り住んだ方を「きたりもん」と言うそうです。わたくしも、「あーおめえさんきたりもんかよ」と、新川の住民協議会で活動している時に言われました。そんなわたくしですが、地域の中で、自由に発言ができて、自分の意見や生きがいを持って活動できるというのは三鷹市ならではと思います。

兄弟、知人など、他地域の市に住んでいらっしゃる方がいますけれども、どなたにお話ししましても、「何やっているの、毎日忙しそうにしているけど」と言います。この三鷹市のコミュニティ行政というのは他市の方にはわかっただけないと思います。

わたくしが今言えますことは、子どもが中学校の時にたまたま委員をやったおかげでこの場におります。今年で38年経ちます。以前まだ子育て最中の時は、出身地の札幌へ帰ろうと思っておりました。60歳過ぎて定年退職するときには札幌にいようねという約束でこちらに転勤してまいりました。でも今は主人が帰ろうと言ってもわたくしはここにいたいと思います。今は私の周りには、一歩外に出るとおしゃべりができお茶飲みができるお友達がたくさんおられます。こういうまちで最期まで生きたいと思っております。そしてそれを成し得たのも、このコミュニティ活動に関わったからだと思います。ですからこれを一人でも多くの方に、そうだなと思っていただけるように、自分の行動の中で示せるといいと思います。一人でも多くの方が地域の活動に参加していただければ三鷹に住んでいらっしゃる方が外に出ていくということはなくなり、三鷹市がますますコミュニティ活動が発展していくのではないかなと思います。



ここにいらっしゃる方々はおそらく関心のある方だと思いますので、どうぞ皆さま方も地域にお帰りになった時に、「こういうことをやっていて私は楽しいのよ」「あなたにこうして出会えて嬉しい」とお互いが発信してくれたら、また違ってくると思います。担

い手の心配もしなくていいと思います。皆さんよろしく申し上げます。

○宮川 ありがとうございます。それでは中村さんよろしく申し上げます。

○中村 わたくしごとですが、3月に娘が結婚をしまして、まだ大学4年の在学中でしたが、一つ年上の彼と結婚をすると言いつつ秋田へ行ってしまいました。結婚式をして披露宴をするのですが「披露宴の司会をお父さんやってくれ」と頼まれ、新婦の父が司会をやるのはどういう事だといいながらも、やりまして、ウケましたので良かったと思います。秋田に行き、数か月してから娘から電話が来まして、「彼との生活は楽しい、だけど三鷹に帰りたい」と言い、理由をいろいろ話したところ「三鷹は良いところで楽しい思い出もいっぱいある」と話をしていました。子どもの時の楽しい思い出が多くあり、友達がいっぱいいて、教わった先生がいて、隣近所がいて、いわゆるそのような幼児体験が良いまちであるからこそ、先ほど話がありましたように、一時的には巣立って行ってもまた戻ってくるわけです。「出ていくな」とは言えないことなので1回は出して良いですが、戻ってくることにカギがあると思います。

先ほど不登校率の話をしました。何かしら理由があり不登校になったとは思いますが、その子たちがもし三鷹を巣立ち、どこかに行った時に、また三鷹に戻りたいと思うかというそれは違うと思います。子どもたちのためのケアの充実を図り、幼児体験の楽しい思い出ができるような家庭であり学校であり地域であることをわれわれは作っていかねばならないと思います。そこが1番大事だと思います。

それからもう一つ最後ですが、この前図書館に所用があり行きましたら、三鷹の自殺した方の人数というものが貼ってありました。平成21年から平成26年まで、少ない年に30人、多い年に48人いたそうです。年代や理由はわかりません。そのことに触れていくと重い話になってしまうので今は触れませんが、三鷹で生まれ、三鷹で育ち、三鷹で老いて、最期を迎えたいと思います。先ほどのように戻って来る、新たに外から来る、その人たちも三鷹で育ち、老いていき最期を迎えるというまちにしていきたい。

今日ご参加くださっている皆さまはさまざまな団体に所属したり、地域で活躍されている方が多いと思いますが、例えば障がいのことをやっぴらっしゃる方とか、高齢者のことをやっぴらっしゃる方とか、いろいろな団体が三鷹にはまだまだたくさんありますので、ぜひ、今日のことをきっかけにして、地域の諸団体、個人がさらに繋がることを期待します。その結果としていきいきと生活できる三鷹になっていく、笑顔が一つでも増えていく三鷹になっていく、それが住み続けたいと思われる三鷹になっていくと思います。

○宮川 ありがとうございます。皆さんはパワフルだということは共通しておられます。それから三鷹が好きだということ。では好きになるにはどうするかということ、さっきの中川さんの話ではありませんが、結局はちょっとしたきっかけです。目の前にあるものに立ち向かう過程の中でいろいろな人に出会い、いろいろな物に出会って、好きになって

いきます。そういう仕掛け、きっかけづくりというのは大事です。それから三鷹は、自分たちで進んでいると思うのは、うぬぼれているように聞こえて嫌ですが、よそに行ってみるとそういうところもかなりあります。

地域ケアネットワークの話をお隣の市の友人に話したら、「そんなことぜんぜんだめよ、こちらは」と言いました。三鷹の場合そのような宝物、皆さんが育ててきた社会資源があるのです。その宝物をその時の必要なテーマに対してどのように繋げていくかということは、かなり大事ではないかと思います。例えばコミュニティ・スクールとケアネットワークで、個人的には知っていても、実際は深い活動は知らなかったりするのではないのでしょうか。蛇の道は蛇というけれども、では蛇ではないところはどこに行くのか、というような組み合わせ方が非常に大事です。目の前の具体的なテーマに向けてある社会資源をどうやってしなやかに繋げていくか。新しくものを作るということは大事なことです。作らなくてもできるということはかなりあります。それを行っていくと、本当に作らなくてはならないものが見えてくると思います。

皆さんの団体の名前、いろいろなことを表していると思いますが、住民、協働、地域、学園、それこそ幼い時から年老いた時まで。それとカタカナでケアとネットワーク。ケアというのは必ずしも誰かが誰かに与えるものではなく、相互作用だという定義もあります。そのように考えるといろいろな社会資源があり、お互いがケアしあり、ネットワークしていく中で新しい何かが見えてくると思います。市民だけでできないことも、行政だけでできないことも、お互いに手を合わせたら、考えもしなかった素敵な事ができるかもしれません。お互いのぎりぎりに進んで行くところを出していくことが必要だと思います。1番驚いたのは皆さんのパワーです。よくそこまでやると感じます。

時間がちょうどになりました。これからも本当に暮らしやすい三鷹のまちづくりに向かって進んでいきたいと思います。これでパネルディスカッションを終わりにします。お疲れさまでした。

※本稿は平成28年5月14日に開催した「第37回憲法を記念する市民のつどい」におけるパネルディスカッションの内容に加筆・修正を行ったものです。