

協治(ガバナンス)と条例を考える区民フォーラム
「みんなで考えよう！協治(ガバナンス)によるまちづくりのルール」
講演・パネルディスカッションの概要
平成21年10月18日(日)

第1部 基調講演

～みんなで創る すみだの未来～ 【講師】 青山会長

【協治(ガバナンス)条例の先進性】

- 基本構想に基づく協治(ガバナンス)条例は、自治体の議会制民主主義を前提として、行政や市場原理で行われる分野に対して、市民活動の分野がこれから伸びていくということと考えている。隅田川のもと歴史があり、都心の一角を占めながらもコミュニティが活発な墨田区にあって、協治(ガバナンス)条例の試みは、墨田区の全体の意思決定やまちづくりの進め方を先進的な自治の形として創ろうということである。

【自治とは何か】

- 私は、この10年ぐらい日本で行われてきた分権改革は、全国一律に決めており、まったく分権とは無縁のものだと思っている。本当の自治、本当の分権というのはそれぞれ地域特性の中で、自分たちで政策を検討して実行することであって、国が今まで持っていた権限をもらってくるのは、自治ではない。
- 例えば、墨田にも大いに関係のある後藤新平は、90年前に「市民一人ひとりが市長だ、自治は市民の中にあって決してよそにはない」と言っている。福沢諭吉は、130年前に、「国は軍事、外交、租税を、自治体は人民の幸福、警察、道路橋梁を」と言っている。本当の分権というのはこのように、それぞれが何をやるかということだ。

【現代ほど市民活動の役割が重要な時代はない】

- 現代ほど市民活動の役割が重要になった時代はない。世の中には、市場原理で動く世界と、税によって行政が行う世界との大きく二つがある。しかし、いまや市民活動が大きな役割を担うことが期待される時代が来た。
- 市民活動の分野が、だんだん大きくなっていくのが一般的な傾向だ。日本では、まだ小さいがだんだん大きくなっていく。基本的な流れとしては、行政と市場だけだった間に市民活動が割り込んで、だんだん力を持って重要になっていくというのが、社会の発展段階である。市場も行政も必ず失敗する。そのバランスを取るためには市民活動が一定の力を持っていくということが非常に大切だ。市民活動について、欧米のほうが盛んに思われるかも知れないが、日本には、地域の市民活動が非常に力を持った歴史がある。



【議会制民主主義を前提とした協治(ガバナンス)】

- 日本の自治体は、議会制民主主義を取っている。国と違って自治体は、二代表性と言って、我々は自治体の長と議員のそれぞれを直接選挙している。そのため地方自治法では区長は執行機関、議会は立法機関と位置づけている。私たちが考えているガバ

ナンス条例というのは、議会制民主主義も機能する、地域のガバナンスも機能し市民活動もいっそう盛んになる。これを墨田区から全国に発信していこうとしている。

- ・このような考え方で、今回の中間のまとめを作成している。今日のフォーラムにて皆さんの議論を深めてさらに進めていきたい。

第2部 パネルディスカッション

～協治(ガバナンス)によるまちづくり～

【パネリスト】 青山会長、村上福会長、阿部委員、須貝委員、中川委員、田中委員 【コーディネーター】 岩瀬幹事

○村上副会長

【ガバナンスとは、古代、中世、現代に共通する社会像である】

- ・ 古代、中世というのは、皆で力を合わせて共通の利益を追求する、共同体の社会だった。しかし反面、閉鎖的社会のために、自分の意見を主張する人は排除される負の側面もあったために、近代に入ると、共同体が解体され、自立した個人から成る社会が作られた。いわば、個人的利益を追求できる社会になった。
- ・ 近代は、個人的利益以外のものはすべて政府に委ねる、お任せするような社会であり、「自分だけよければいいんだ」といったような社会になってきた。それに対して1870年ぐらいからの現代に入り、「これではいかん」といった風潮から、例えばフランスでは社会連帯として、共益を追求するようになった。
- ・ 日本でも、阪神淡路大震災で、ボランティア団体が活躍して、共益の担い手として、NPOというような自立した市民が結集した。多様な分野で活動する中間団体が、自治体を変え、いずれは国や世界を変えていく。こういったスローガンを掲げて登場してきたのが「ガバナンス」という言葉だと考えている。



○阿部委員

【区民も公共サービスの担い手であるということ】

- ・ 「ガバナンス」という言葉は、おそらく多くの区民にとって聞き慣れないものだろう。ただ、この8回にわたる検討委員会の中で、ガバナンスについて気がついたことが二つある。
- ・ 一つは、我々区民は、行政サービスを受けていればいいだけではなく、自分もそのサービスを一緒に担うという考え方だ。これは、言われてみると当たり前だが、今まで考えたことがなかったことだ。一寺言問の防災活動や向島学会も、いわばそういったサービスを提供する活動を実はやってきたんだなということを感じている。

【住民以外にも開かれた協治(ガバナンス)】

- ・ もう一つは、ガバナンスを支えていくのは、住民はもちろんのこと、区内で活動する様々な人々であるということだ。墨田区をよりよくしようと活動しているのであれば、その構成メンバーはどこに住んでいても構わない、ある意味で非常に開かれた形だ。向島学会というNPOにも区外の人も多く参加している。

【情報共有が地域にあっても大切】

- ・ 「一寺言問を防災のまちにする会」の機関紙発行や町会活動などを通じて、一寺言問地区では、防災意識が高いと思う。地域にあっても、情報の共有が重要であると感じている。

○須貝委員

【目指すのは、区民と区が共に新しい公共サービスを創り出す分権社会】

- ・ 私たちが目指す協治（ガバナンス）は、区民が区と共に役割分担して、新しいアイデアを創出したり、今までやったことがなかった公共サービスを一緒に作り上げるというような、そういう可能性を秘めた分権である。
- ・ 私はサラリーマンであり、地域の中で何か活動したいと思っていたとき、PTA活動に関わる機会があった。その時、八広小学校と吾嬭第二中学校が同じ学区域になったことから「せっかく同じ地域をパトロールするのだから一緒にやろう」ということになった。回数が増え、地域の防犯に役立つ「腕章を作ろう」ということになり、区に相談したところ「やさしいまち宣言」の活動として補助を頂けることになった。大事なのは、私たち区民が自ら地域の課題を解決するということで、そういうことには、区も応援してくれるということだ。それもガバナンスのひとつではないだろうか。

【地域プラザのガバナンス会議の経験から】

- ・ 「地域プラザ」というものが区に6カ所設置される構想がある中、その第1号が、旧第五吾嬭小学校の跡地に建設される。そのために必要な地域の意見を聞く場が設定され、参加した私たちは「ガバナンス会議」という名前を付けた。のべ40回ぐらいの会議を続け、この8月に計画の素案を作った。メンバーは様々な立場から50名ほど集まったので、なかなか到達点が見えなかった。意見がぶつかる中、最後まで忍耐強く議論し「こういうプラザを作ったら、50年後までも地域やコミュニティが発展する可能性があるのではないか」というまとめを作ることができた。
- ・ そこで一番学んだのは、ぶつかるときは徹底的にぶつかり、多数決で決めるのではなく、話し合いの中で決める重要性だ。とことん話し合うと、最後には妥協ではなくて、いい意味で譲り合える仲間になっていけるということだ。

【区民が公共サービスに多様に関われる協治（ガバナンス）】

- ・ このガバナンス条例が制定され、協治（ガバナンス）がもっと進めば、もっと大きな輪になっていくことを私は気づかされた。例えるなら、今まで行政がメーカーで、私たちはその中で好きなものを選んで家電を買っていたとしたら、今度は商品企画に区民も関わり、販売することもでき、こういうものが欲しいとユーザーにも戻れる。いい意味で、区民がいろいろな役割で活躍できる場面が増えていく。また、私たちがメーカーにもなれば、製造責任も恐らく付いてくるが、地域にとっては有益なもの、売れるヒット商品がたくさん出るといいと思っている。

○中川委員

【自治するDNAを受け継ぎながら変革すること】

- ・ 自治の原点とも言える町会について、戦後まもなく、町会の解散命令が出た中、地元の地域の神社でお祭りをやった。アメリカは信教の自由を認めているために、これには反対はできないから、自治のかたちを祭礼で行った。我々のDNAの中には自治意識とか地域の連帯というものが脈々と流れている。
- ・ ガバナンスという考え方、理念とは、新しい自治のかたちに少しずつ変質していく第一歩だ。つまり我々区民が考えることだ。今までの町のあり方、区とのかかわり合いを変えなければならない。地方分権では、我々にパートナーがいらないとまらない。この分権は我々が共有しなければいけない。ガバナンスというのは実はそういうことでスタートしている。
- ・ 我々区民も、市民意識をよりステップアップしていければ、我々にとっても大事な財産になると思う。区に単に要求するだけでなく、区と連帯して新しい未来の墨田区を一緒に創っていくことを大切に考えていきたい。

○田中委員

【自治権の拡充と地域ニーズの多様化】

- ・ 以前は、中央集権社会の中で、区役所は、国や都の下請けといった立場で仕事をしてきたような気がする。しかし、それでは地域特性を踏まえて区民の方の要望に応えられないということで、自治権の拡充の運動がずっと今日まで続いてきた。
- ・ 昭和 50 年に区長公選制となり、私たち職員は東京都の職員ではなく区の職員になった。さらに、平成 12 年、地方分権一括法ができ、従来、国・都と区は上下主従の関係にあったが、これからは対等協力の関係になると明記された。
- ・ そうすると、自分たちの責任で自分たちの政策を決めていかなければいけない。自分たちで考えていくためには、主権者である住民の方のご意見を承ったうえで、いろいろな政策を決めて実行していかなければいけない。
- ・ それともう一つは、やはり差し迫った事情がある。区役所だけではなかなか行政サービスはできないということだ。少子高齢社会でお年寄りの一人暮らしの方がたくさんいらっしゃる。残念ながら孤独死のようなケースが少なからずある。そういった方たちの見守りを行政だけでやれというのは無理で、やはり隣近所や地域社会のご協力なくしてはできないことだと思う。
- ・ そういう意味でも、自助、共助、公助のうち、自助と公助だけでは足りないのである。やはり地域社会、隣近所、いろいろな NPO との協力といった共助を手厚くしていかなければ、住みよい社会にはなれない。
- ・ 条例の重要な部分として、情報の共有、参加、協働の 3 つの柱がある。これをはっきりと条例に明記して、これらの考え方に立って今後の行政をやっていききたい。

○岩瀬幹事

- ・ 7 月の区民懇談会の中で一番ご意見があったのは、「協治（ガバナンス）」が何かよくわからないといった意見だった。改めて、なぜ今、協治（ガバナンス）なのかという点について、青山会長にお話しいただきたい。

○青山会長

- ・ 「中間のまとめ」の 2 ページの図に、ガバメントからガバナンスへ、これまでの縦型の中央集権社会から横型の分権社会へ。そして、ガバナンスの要素として、情報共有、参加、協働が重要と書いてある。
- ・ 時代背景として、サッチャーがイギリスの首相でレーガンがアメリカの大統領だった 1980 年代から、市場原理を進めようと、各国とも「小さな政府」を目指して民営化を進めてきた。その結果、いろいろほころびが出た。では今、大きな政府に戻ろうと考えているかという、そうではない。社会企業、地域活動といった市民活動を盛んにし、協働を進めて公共サービスを担うのと同時に、公共部門に対しても市場原理に対しても市民の監視を強めていくということが必要で、そのためにもガバナンスの三要素の冒頭に、情報の共有というのが出てくるのだと思う。

○岩瀬幹事

- ・ 7 月の区民懇談会の中で、「この条例は、路上禁煙条例とか放置自転車禁止条例のように区民を規制するものなのか」という素朴な疑問があった。区民を制限する条例と違ったかたちである、この協治（ガバナンス）の推進条例の意味合いについて、村上副会長からお話しいただきたい。

○村上副会長

- ・ 法には、原理とルール の 2 種類がある。その一つの原理とは、憲法的なもの、理念、

「指針」であって、「かくあるべし」として未来をデザインするものである。この場合は原理条例といって、協治（ガバナンス）推進条例も、原理条例といえる。

- ・ もう一つのルールとは「基準」である。いま現在においてこういうことをしていいのか、してはならない、と定めるもの。路上禁煙条例などは原理条例ではなくてルール条例である。しかし、ルールとしての法律や条例はそのまま適用すると、国民に不利益、不都合な状況が生ずる場合がある。これではいけないので、解釈によって緩めるといったことをやる。その根拠となっているのが、原理条例である。これまで実績を踏まえていろいろなルール条例があるため、この機会にガバナンス推進条例といったものを改めてつくり、総括し体系化する。個々のルールの適用に問題があるような場合、この条例にフィードバックさせて解釈するための根拠としようというものだ。

○岩瀬幹事

- ・ 会場の皆様より質問をお受けしたいが、いかがか。もしなければ、最後に、協治（ガバナンス）によるまちづくりについて、抱負を皆様よりお聞きしたい。

○青山会長

- ・ 「都市計画」言っていたのをひらがなで「まちづくり」と言うようになったのはなぜかということ、都市計画を単に土地の上に色分けするだけの発想ではうまくいかず、教育、福祉、経済、景観、住宅などを総合的に考える必要性が出てきたためだ。
- ・ この傾向と今回の協治（ガバナンス）条例はまったく同じ考え方からなる。まず仕組みを地域という単位で物事を総合的に考えようという試みであり、ぜひ墨田区なりのまちづくり、協治（ガバナンス）の考え方を、東京スカイツリーとともに、全国に発信してほしい。

○村上副会長

- ・ 先ほど、行政についての参加と監視について話したが、立法、行政、そして司法についてこれからもチェックが必要である。現在言われている裁判員制度、陪審員制度のようなものは古代、中世の制度としてこれまでもあった。これがいま、復活されようとしている。新たな法共同体というものが生まれてくるのではないかと考えている。

○阿部委員

- ・ 今日いらっしゃっている皆さんは、いろいろなかたちでいわゆる区民活動をなさっている。そういった方々が、自分たちの行っている活動について情報交換、情報共有することは大賛成だと思う。ところが、情報について、例えば、隣のおばあちゃんの具合が悪いとか知っても、そういったことはべらべらとしゃべらない。これが墨田らしいコミュニティだと思う。我々が持っている知恵を条文として残して、理念を表す条例としていきたい。

○須貝委員

- ・ 新しい条例ができると何がかわるか。恐らく、小さな地域ニーズがもっと表に出てくるのではないと思う。これまでは、ある程度ニーズが固まりにならないと、なかなか区の施策に落とし込めなかったが、私たち自らがガバナンスの担い手となった場合、地域のさまざまな課題について上手な聞き手になって、聞いたことをどう具体化して地域をよくしようかと考えると、いろいろな知恵が生まれてくると思う。
- ・ 地域プラザでは、地域の人が皆、自分たちができるときにできることから始めようと思う。例えば、ご高齢の子育ての大先輩が地域や家庭に行って、子育てに参加したりと、新しいコミュニティが生まれる可能性がある。私たちはそういったことを目指していきたい。

○中川委員

- ・ 「あなたにふるさとはありますか。それは墨田ですか。」そういう区にぜひなってもらいたいし、我々もそのために努力を惜しむつもりはない。「セキュリティをお金で買いますか。人と人で支えますか。」墨田区は都会的になったと言えども、人と人とのつながりが息づくところであると思う。
- ・ 我々は市民意識をもっと高揚して、自分たちの住んでいる地域をもっと知って、もっとつながって、墨田に住んでいてああよかったなという地域づくりに努力したい。

○田中委員

- ・ この条例を実践していくためには、住民の方も責任ある市民になっていただきたいというようなお話があった。これは職員も同じである。ガバナンスということをも、それを担う区の職員がそれにふさわしい人間になっていかなければいけない。
- ・ これからは住民の方と一緒にパートナーを組んで仕事をしていくことになるため、職員として皆さんと一緒にコミュニケーションする力、コミュニケーション能力というものをしっかり身に付ける必要がある。また、行政のプロとして、いろいろな会議体の中で情報提供や議論の交通整理など皆さんのお手伝いができるような調整役、コーディネーター役を務められるような能力を持った職員に育成していくことを決意表明したい。