

第1回小樽市自治基本条例策定委員会

自治基本条例セミナー

テーマ 自治基本条例を考える 基本条例をまちづくりにどう活かすか

- ・日 時 平成22年8月31日（火）16:00～17:30
- ・場 所 市役所別館3階第2委員会室
- ・出席者 石黒委員、小笠原委員、川脇委員、佐藤委員、神野委員、田口委員、中委員、中松委員、松本委員、山埜委員、横山委員（上野委員欠席）
（オブザーバー）富樫会長、山澤副会長
（事務局）迫室長、布主査

（前段省略）

（迫室長）

それでは自治基本セミナーということで委員の横山先生に「自治基本条例を考える」というテーマで講演をいただきたいという風に考えております。まず、私の方から横山先生の経歴などを若干ご説明させていただきたいと思っております。横山先生は北海学園大学の法学部政治学科の教授でございまして、これまで様々な分野でご活躍されているんですけれども、特にこの自治基本条例に関しましては、帯広市の行政基本条例市民検討委員会、あるいは稚内市の自治基本条例審議会、それから函館市の自治基本条例策定委員会、いずれも委員長に就任されております。当市におきましても自治基本条例の懇話会の会長にご就任いただいたところでございます。これまでの経験、あるいは他市の条例の内容など、そういった部分も含めてこれから横山委員にはご講演をいただきたいと思っておりますので、どうぞよろしくお願いたします。ご講演の後に皆様から質疑があればお受けしたいと考えております。資料はレジюмеが用意されていると思っておりますが、このレジюмеに基づいてご講演をいただきたいと思っております。先生、それではよろしくお願いたします。

（横山委員）

時間的には1時間くらい、お手元の資料に沿ってお話したいと思います。最初に今の財政の問題をお話しておきたいと思っております。

今、国の財政は非常に厳しい状況にあります。こここのところの予算では、ずっと借金を返す方が新しい借金より少ないんですね。新しい借金を毎年たくさんして、返す方が少ない。要するに、国債収入が国債費を上回っているということがずっと続いている。国の借金返済費、元利償還費と言うんですが、その中でですね、元金の償還ももちろんしているんですけれども、例えば20兆円をある年度に返すということになりますと9兆円くらいが利子の支払いなんですね。元金の支払いが利子よりはちょっと多いけれども、という状態です。

これは国だけではなくて道庁なんかでもそうなんです。道財政も利子の支払いが多いから、随分返しているようだけれどもなかなか借金が減らない状況が続いています。特に1990年代の後半からですね。拓銀破たんとかその辺りからですね。特に国債発行が大きくなって今日国債残高が多額になっている状況です。

ところで、その借金ですが、借金というのは全て悪い訳ではありません。借金には二種類あります。一つは、建設国債。ダムを作ったり様々な用途に使われる訳ですけども、そういう建設国債と、もう一つは赤字国債。昭和40年代辺りはですね、はるかに建設国債が大きな比重を占めていた。今は赤字国債の方が多い。赤字国債とは何かというと、支出に収入が追いつかないから、歳入を補てんしないとイケない。ですから歳入補てん国債という言い方をしている訳でして、これが建設国債を上回ってしまっている。

本来、建設国債自体は悪いものではなくて、家計に例えますと住宅ローンの借金にあたります。もちろん、あまりたくさん借金するとまずいんですけど、これからの人生を考えていくうえで30、40歳代で家を建てましょう、マンションを購入しましょうというような時に使う住宅ローン、これは悪いものではないんです。建設国債もそういうものと考えてよいでしょう。ところが、なかなか家計でもですね、収入が支出に追いつかない。なかなか支出を抑制できない。こういうような状況は家計でもありますね。家計がそういうことをずっと続けると、家計破たんしてしまう。現在の日本の国財政の場合も支出に収入が追いつかない。そこで、赤字国債をどんどん出している状況です。非常に不健全である、健全性が乏しいという状況になります。まして今年度の予算額は税収よりも赤字国債の発行の方が多いというところでもない状況です。景気が落ち込んでいる。しかもですね、これから高齢社会がますます強まります。2017年には後期高齢者が前期高齢者を上回るという状況になる。75歳以上の方を後期高齢者と言いますが、65歳から74歳までの方よりも75歳以上の方のほうがやはり介護が必要になる割合も高まりますし、医療費もかかってくる。ですからその65歳から74歳、前期高齢者と言いますが、その前期高齢者を75歳以上の後期高齢者が2017年に上回る。その後ずっと上回り続けるということになります。やはり時間的にも2017年というのはあと7年しかないということですので、高齢化対応、社会保障というものをしっかり考えておかないと、ということになる。そういう風に考えていくと、国の財政再建をしておかないと、社会保障の展望もなかなか出てこないというのが今の状態ではないかと思えます。

そういう中で、じゃあ財源をどうするか、一方でもちろん無駄を省く、歳出の削減をするところはしていくという姿勢は必要なんですけれども、しかし歳出の削減という場合もですね、本当に無駄が省けるのならいいんですけども、国民生活の重要な部分の削減までつながってしまいますと大きな問題が出てくる。実際、近年はそのような状況が続いていました。歳出削減ばかりが重視されるのでは問題が出てきます。そうであればですね、やはり歳入の方も十分考えていかないとならない。そうしますとやはり税金というものを考えていかななくてはイケない。日本で大きな税金は所得税と法人税と消費税なんです。その中でやはり消費税がクローズアップされているというのが今の状況。現在、消費税の増税

がすぐにでも始まるかのような議論もありますが、実は消費税が増税されるとしても、今から数年先の話です。いうのは、今すぐに消費税を導入できるとは考えられません。なぜかと言いますと、これからの消費税というのは複数税率なんです。複数税率というのはヨーロッパでは付加価値税と言いますが、ヨーロッパの多くの国では、軽減税率、標準税率、超過税率というものがあるんです。この設定がすごく難しいんです。私はよくフィンランドやスウェーデンに行くんですけども、例えばですね、喫茶店で飲むコーヒーと家で飲むコーヒーのためのコーヒー豆とでは税率が違うんですよ。そういう問題から議論しないとだめなんです。ですから消費税の議論を始めましても数年はかかるんじゃないかと思います。今、消費税の議論を封印しますといたら一体いつできるか分からない。こういう話になる。そういう訳でまず消費税の議論はすぐに始めないといけない。

それからもう一つはですね、消費税改革と同時に所得税・法人税改革をどう関連づけていくかということですね。法人税からお話しますと、法人税を引き下げろという議論があるんですね。これは一部の大企業には恩恵が大きいかもしれませんが、中小企業の場合ですと必ずしも大きいとは限らない。中小企業にとっては、むしろ、法人税の引き下げよりももっとこれから重要になるのは事業主の保険料負担なんです。私も随分いろいろな中小企業の人達とお話をする機会があるんですけども、やはり医療保険、介護保険、年金保険、皆これから負担が増える訳です。本人の負担も増えますが、企業の負担も増える訳です。折半していますから。介護保険をとってみますと、介護の総費用はこの10年で2倍に増えている訳です。ということは2倍に事業主負担も増えている。それから年金保険もこれからはますます負担が増えることになりまして、医療保険もそうですね。

所得税と法人税改革、消費税改革を関連づける必要性があるのですが、同時に保険料の事業主負担というものを考える必要がある。特に北欧などは介護は保険でやっていないんですね。介護は全額税でやっているんです。保険でやっているのはドイツと日本くらい。そういう面でいうと、消費税というのは、例えば介護は税方式にすれば、消費税はもちろん増税になりますけれども、保険料はなくなります。高齢者は保険料負担が大変です。月5,000円になる時代ですから。厚生労働省は今、5,000円なんて今の年金生活では高齢者は払えないと、これは考えなくてはいけないと言っている。どういう風に考えるかという、高齢者の負担が5,000円になっては大変だから、20歳から徴収したらいいじゃないかと。しかしそれは医療保険みたいなものだったら20歳、30歳の人も払うかも知れない。いつ病気になったらというリスクがあるから。でも介護はまずないですよ。現在、40歳以上が介護保険料を払っています。40歳代や50歳代の方で割合は低いけれども、若年性認知症とか老年性疾患、たとえば脳血管疾患とかにかかるとか。そういう時は介護保険を使える。40歳代でも使える。しかし、20歳から介護保険料を徴収というのはどうなのかと。老年性疾患にかかるとかはまずないでしょう。20歳代や30歳代は。なかなか20歳代や30歳代の合意を得るのは難しいでしょうし、世代間対立を惹起することになるかもしれません。ですから、まともに税方式の議論を介護においてはしたらいけないかと思えます。

それから、雇用構造激変の中での所得税改革、これも非常に重要なことで、ずっとこの間所得税とい

うのはフラット化してきたんですね。累進税率をむしろならしてきた。これが、所得がかなり平準化していった時代に続いた。今のように所得格差がものすごく大きくなってしまった、そういう時には累進税率をもう少し高めないといけないということも含めてですね、この辺の問題をどういう風にこれから制度設計していくのかということが求められる。もちろん累進度を上げてそんなに税収が上がるわけではないので、全体として所得税の増収を図る考えが必要でしょうけれども。

「増税なき財政再建」というのは今まで何度もやっているんですけども、さあ本当にこれから無駄をどれくらい省くのか、事業仕分けなんていうのは、非常にマスコミ受けはする劇場型でやってきて、確かに国民の拍手喝さいを受けるかも知れないが、私はあまり賛成していない。無駄を省く努力というのは、事業仕分けみたいな劇場型でやらなくても、毎年地道にやり続けたいといけないことなんです。むしろ、そういう中で無駄をどんどん省いてほしいと思うんです。事業仕分けという形ではなくて常時ですね。ただやはり、増税しないで財政再建をするということは歳出削減をするということなんです。それも大幅にしないと行かない訳です。特別会計の見直しをしたって出てくる金額はたいしたことないでしょうし、今、国債費が国債収入をずっと下回っているんで、増税なき財政再建では国民生活に大きな影響が出てくる。地方自治体の交付税もまた減らされるという話にもなってくるでしょう。そういうことを考えた時にやはり歳入論をきちんと議論しましょう。そうしないと安心社会は構築できない。これが今、重要なんじゃないかという風に私は思っています。

いずれにしても国の財政を安定させないと、展望を示していかないと、地方財政も非常に不安定になる。そして、成長している時代でしたら税の自然増収というのものもあるんですけども、なかなか今の状態はそういう状態にない。そうするとやはり国の財政が安定しないと地方財政にも影響、社会保障にも影響、教育にも影響が出るというような状況になるんじゃないかなと思います。例えば自治体の教育費なんて、道内をずっと見ていますと歳出の5%以下なんていう自治体が結構あるんですよ。しかも社会教育費を入れてですから。どうしてそうなっちゃうかという、そのような自治体の歳出のうち、借金返済費(公債費)が20%を超過しているから。以上、財政の話を中心に話させていただいた上で、自治体を取り巻く環境の変化についてこれから話をしていきたいと思えます。

自治基本条例がなぜ出てきたか。やはり自治体を取り巻く環境が随分変わってきたからということが一つあります。じゃあ環境がどう変わったのか。一つは地方財政が悪化したということ。もちろん全部の自治体の財政が悪い訳じゃない。例えば、この近辺だと泊村は不交付団体です。借金も極めて少ない。それから東京の武蔵野市だとか。金持ちがいっぱい住んでいて固定資産税も入るし、住民税所得割も入るしと、こういうところもあるんですけども、自治体全体では非常に少ないんです。ですから、多くの自治体は地方財政が厳しい状況ということが一つある。交付税が削減されて、ここ1、2年はちょっといいんですけども、交付税削減基調でずっときた。それから借金返済費も重圧になっている。それから自治体も家計と同じように貯金があるんですね。厳しいものですからその貯金をどんどん取り崩しているような状態。そういう風に悪化しているのが地方財政。

それから5-6年前の三位一体改革では、国庫支出金の廃止・縮減ということで4兆円廃止・縮減しました。廃止よりも縮減の方が多いです。縮減というのは国の負担割合を低めたということ。例えば児童扶養手当の補助金というのがありますね、4分の3だったのを3分の1にした。こういう類が多すぎるんですね。ですから地方分権とは無縁だった。国と地方の役割分担の議論がなく、国庫支出金だけ廃止・縮減するのでは問題が起きます。ナショナルミニマムをどう設定していくか。どこに住んでいてもある一定水準の教育が受けられる、福祉水準があるということがないといけないんですけども、その議論をしないで国の義務教育費国庫負担金みたいなものを一部を廃止しようという動きがあったんですね。これは廃止されないで済んだんですけども、国庫負担割合は2分の1から3分の1になった。そういう訳で、地方財政と地方分権を考えるには、国と地方の役割分担の議論が必要になります。

それから、自治体にとって非常に大変なのは、地方財政が悪化している中で、夕張の問題が出てきました。そして、財政健全化法という法律ができた。これはどういうものかということ、自治体には普通会計、いわゆる一般会計ですね、これがあるんですけども、財政健全化法以前には地方財政再建促進特別措置法というのがあった。地方財政再建促進特別措置法のときには一般会計だけを見ていた。一般会計が滅茶苦茶悪いと財政再建団体になった。ただ財政再建団体になったのは最近では夕張市だけです。今はどうかということ、財政健全化法というのができまして、一般会計だけでなく企業会計も一緒に見ましょう、第3セクターも見ましょう、こういうことになった。ですから連結実質赤字比率、あるいは将来負担比率、実質公債費比率、つまり今まで一般会計だけを見てきたのですが、実質赤字比率以外に三つの指標ができた。その中のどれか一つが当てはまれば財政再生団体、早期健全化団体という指定を受ける。これ、大変なんです。今までの地方財政再建促進特別措置法の時代というのは、健全団体か財政再建団体の二つしかなかった。ですから地方財政再建促進特別措置法のもとでは夕張市だけが財政再建団体で、あとは全部健全団体だったんです。かなり財政が厳しくても健全団体でした。今度、財政健全化法になりますと夕張市みたいな財政再生団体(財政再建団体)、それと健全団体、その間に早期健全化団体ができる。早期健全化団体というのは、財政再生団体のように、財政が滅茶苦茶悪い状態ではないけれども、今後慎重な財政運営をしていかないととんでもないことになるよという団体です。そういう団体を新しく設けたのが財政健全化法です。サッカーで言えば、今まで地方財政再建促進特別措置法だと自治体にいきなりレッドカードが来ちゃったんですが、財政健全化法のもとでは、イエローカードというのを作った。それが早期健全化団体。今、道内で七つ。浜頓別町とか中頓別町とか、洞爺湖町とか。全部で七つの自治体が早期健全化団体というような状態。ともあれ、自治体を取り巻く環境が大きく変わってきた。今までだと右肩上がり地方交付税が増えてきた。そういう時代はとうに終わった。非常に厳しい状況ということ。

ただそうは言ってももう一つ、明るい材料もある。それは何かといいますと、自治体によってはかなり高質な自治体政策を展開する自治体が増えてきた。非常に高い問題意識を持って独自施策を展開する。国のナショナルミニマムはあっても、それよりもはるかにいいものを作っていこうと。これが高質な自

治体政策。例えば三鷹市の子育て支援センター。これはすぐれています。保育所整備が三鷹市は非常に進んでいます、今度は専業主婦の子育て支援をしよう。三鷹市の子育てしている世帯の七割くらいは専業主婦、そうした時に都会ですから密室の中の育児、つまり夫が早く会社へ行って夜遅く帰ってくる毎日。なかなかお母さんは地域に馴染めない。そうしますと孤独な育児に終わっちゃう。いろいろ相談することもあるだろうけれども実家の親も遠くにいる、近所にも親しい人がいない。そこで、三鷹市は専業主婦を対象に子育て支援センターを作った。その際に、子育て支援センターへ母親と子どもが行って子どもを遊ばせるだけの機能ではなく、子どもを遊ばせながら相談できるような機能を持った施設を作ろうと。これが三鷹市です。そして、特筆すべきは何かというと、お母さんが子どものことを子育て支援センターの専門員の方に相談します。専門員の方はたいてい保育士さんです。ベテランの保育士さん。しかし、相談内容は多様で、これはお医者さんの問題じゃないか、看護師さんの問題じゃないか、保健所の問題じゃないか、児童相談所の問題じゃないかと、保育士さんではなかなか答えられないものものも少なくない。そうしますと、多くの自治体ですと児童相談所に行ってください、保健所に行ってください、こういう風にしてしまうんです。三鷹市はそうしないんです。その子育て支援センターに杉並区にある児童相談所の職員が来るようにしたんです。それから病院は杏林大学付属病院ですけれども、附属病院の医者や看護師が来るようにした。もちろん保健所の職員も来ます。子どもを遊ばせながら母親が相談できる仕組みを作った。若い母親は、児相へ行ってください、病院にいらしてくださいといわれてもなかなか行くのに躊躇してしまいます。そこをしっかりとフォローしたのが三鷹市です。

それから武蔵野市です。武蔵野市は土屋さんという市長さんで私は親しくさせていただいたんですけれども、高齢者福祉の方ではもうすごい成果をあげているんですね。まず高齢者福祉について言えば、武蔵野市が優れていると思います。それで一度、北海道にもお呼びしたんです。介護保険の担当課長と二人で来たんですね。しかし、介護保険の担当課長は一切出番が無かったです。質問にも市長が全部答えました。そしてもう一つ何をやったかというムーバスというのをやったんですね。武蔵野市の駅は吉祥寺駅になりますが、だいぶ前に住宅地が開けていますので、駅から20分とか25分くらい離れた住宅地の住民を中心に高齢化が進行しています。70歳を過ぎている。そうしますとですね、今までは元気で歩いて吉祥寺の駅まで来ていたんだけど、70歳過ぎるとなかなかきついですよ。20分、25分歩くのは。バス路線というのは広い道路を走っていますけれども、そのバスの停留所へ行くにも徒歩で10分かかる。そこで何をしたかという、住宅地の狭い道路にバスを走らせた。中型とか小型バスですけどね、それを走らせましょうと。ワンコイン100円で。警察との交渉も大変だったと推察されます。狭い道をバスを走らせるのですから、路上駐車があったらバスが通れませんか。ですからバス路線の道路では路上駐車は全面禁止ですね。バスとバスは小型車同士でもやっとすれ違える、それくらい狭い道路なんですけれども、そこにバスを走らせたんですね。これがうけた訳ですね。高齢者だけじゃないんです。赤ちゃんを抱えている若い母親、これもそのバスに乗ります。それから50歳前の人でも今日は疲れているとか、夏の暑い日は乗ろうとなりますよ。サラリーマンでも疲れて帰ってきたら乗らしようとなるんです。これをやりましたらきわめて評判がよい。そこで、今、武蔵野市だけ

じゃなく杉並区、中野区、北区、文京区、三鷹市などでもやり始めたんです。これ北海道なんかでも今やっているんですよ。北海道ではどういう形でやっているかという、私が住んでいる南幌町で紹介しますと、南幌から札幌や江別に行く路線バスはあるんですが、農家のおじいちゃん、おばあちゃんが、買い物、病院に行く足がない。路線バスは南幌町の中の基幹道路を走りますが、農家が点在している田舎道は走りません。それから、おじいちゃんたちが札幌に行くときには、バスターミナルまでの足がない。そこで農村地帯を走るバスを南幌町は作ったんですね。一日2本くらいしかないんですけども、午前中は病院とA-COOP、そしてバスターミナルというような感じで。これも都会版ではないんですけども農村版のバス路線、ムーバスみたいなものです。栗山町、長沼町でも行われています。そういう面でいうと、いろいろ高質な自治体政策があり、そうするとそれをまた真剣に学んでそれを生かしていこうという自治体が増えている。というようなことが起こっている。

それからもう一つ地域の病診連携の事例を紹介しましょう。島根県隠岐の島というところに4自治体あるんですね。かつては7自治体で今は合併して4自治体なんですけれども、そこに大きな病院があるんです。隠岐地域に。この病院を四つの自治体と県で、広域連合で運営しているんです。県が広域連合に加わっているんです。そしてこの病院とは別に各自治体が運営する診療所があります。民間の開業医さんはいません。歯医者さんはいますけれども。ですから町村立で診療所がある。そうするとですね、診療所のお医者さんというのは一次救急をやる訳ですね。大変なんですよ。そうするとなかなか医者のなり手がない。島でするので看護師も不足している。そこで島根県がどういうことを考えたかという週2日は病院の医者が診療所に行く。診療所のお医者さんは週2日病院の方へ行く。診療所の医者は、病院に行けばいろんな医療機械も使える。今まで診ていた患者さんが入院するとなればそっちで診察もできる。それから何よりも大きいのは、一次救急の負担が少しだけそれで解消されますね。それから学会その他でもなかなか2日、3日空けられないというのが診療所のお医者さんなんですね。それを病院のお医者さんが週2日来てくれればそういうのも解消される。つまり診療所のお医者さんの負担軽減ということを考えたんですけども、そういうことを島根県方式でやった訳です。これがうまくいったんです。しかも県が広域連合に加わることによって、過疎地域の4自治体でなかなかお医者さんを探すことが厳しい中で、やはり県が一生懸命やったからできた。それから県立病院が出雲市にありますから、県が広域連合に加わることで看護師さんの転勤がしやすくなった。ですから、そういう面で都道府県、市町村を問わずいろんな高質な自治体政策が生まれてきているということですね。

それから、政策評価とか、情報公開・情報共有、住民参加、まちづくり基本条例の取組みが自治体で始まってきた。行政評価とか政策評価、情報公開とかですね、そういうことをやり始めました。そしてまちづくり基本条例を作る自治体が随分増えてきた。というようなこともあります。そういう訳で自治体がいろんなことをやり出したということがあかなと思います。

さらに、これから少子高齢社会がいつそう進行する。後期高齢者が前期高齢者を上回る日が間もなくやってくる。その時に自治体がいろんなことをやらなくてはいけないんですけども、その一方で地域福祉みたいなもの、これは町内会の役割は大きいんじゃないかというようなことも含めまして、やはり住

民と自治体との協働というようなことがこれからは今まで以上に求められる。つまり、どちらかというとはやはり町内会という今までには親睦会中心だった。だんだんそうじゃなくなってくる。親睦会も大事ですよ。だけどこれから先はいろんな地域福祉の一定の担い手になってもらうことが期待される。いろんな面でそういう役割が出てくるんじゃないかと。町内会だけじゃなくNPOだとかもそう。そんな訳で住民と自治体との協働、共同作業がこれから必要になってくる要因がすごくあるんじゃないかと思っています。ということで財政は厳しいけれども、いろいろ住民協働の芽みたいなのがこれからどんどん出てくると思います。それから高質な自治体政策だとか、自治基本条例を作ったりしている自治体もある。そういうのが今の自治体の状況ではないか。

さて、そういう中で「自治体の政策課題と協働のまちづくり」というところに入らせていただきます。やはりこれから先ですよ、自治体の側は二兎を追う必要がある。二兎って何かというと財政再建と住民サービスを落とさないということ。財政再建をやると住民サービスが落ちるとか、住民サービスを落とさなければ財政再建ができないとか、こういう二者択一ではないはずなんです。これをどう両立させるかでこれから自治体は知恵を絞らないといけないし、そして住民協働ということもこれから出てくるんです。ですから二兎を追わなくちゃいけない。自治体職員の知恵だけではなく、住民の側もどんどん知恵を出していかないといけない。住民が知恵を出せば自治体は聞く耳を持たなくちゃいけない。住民側も自治体に対して聞く耳を持つ、そういう関係を作っていくといけない。そういう状況が今これから求められる。そうするとですね、二兎を追う時に、一つは自治体の自己努力が必要です。職員数は少し減っても住民サービスを落とさない工夫を職員自らしなくちゃいけない。本庁職場を中心に仕事の見直しを図っていくということが必要なんじゃないか。それから歳出の見直しとスクラップアンドビルド。これは歳出削減というとは何でも削減、削減になってしまうんですけども、削減ありきじゃなくて、ビルドがあるからスクラップが必要なんですよ、と。時代に合ったビルドが必ずあるはずなんです。そういうものはちゃんとやらなくちゃいけない。時代のニーズに合わないものをスクラップしていく。そういう視点を持っていく必要がこれからあるというのが自治体の政策課題であると思います。その中でもう一つ、狭域自治が重要だということをもう一点申し上げておきたい。広域自治という言葉は皆さんきっと知っていると思うんですね。これは例えば、広域連合だとか、今、小樽市が一生懸命やろうとしている定住自立圏とか。これは広域自治。

それに対して今日私が持ち出したのはそれと逆です。狭域自治なんです。狭域自治って何かというと、小樽市の中にたくさんの地域がある。その地域区分というのは市や町村によって随分違う。連合町会単位なのか町内会単位なのか。あるいは小学校区単位なのか中学校区単位なのか。いろいろそれはある。そういう狭域自治。小さい町ですとね、集落自治なんて言うんですけども、こういうものがこれから必要になるんじゃないか。その時、先ほど地域福祉がどうのと言いましたけれども、おじいちゃん、おばあちゃんが一人暮らししていてなかなか安否がどうなっているか分からない、そういう時に果たす役割というのはやはり地域福祉の取組み。もう一方で難しい部分がいっぱい出てきているんですけどね。

個人情報保護という問題があるから。本当はもっと関わりたいと町内会の人は思っているかも知れない。ただ、もう一方で個人情報保護があるからなかなか難しいという、非常にそこら辺のことが課題としてあるんです。やはりそういう地域福祉の取組みがこれから求められてきますし、住民参加で効果があがる施策というのをちょっと、具体的にはもちろん自治体毎で違うんですが、そういうようなことを考えていかなくてはいけない。ですからそういう意味の狭域自治が必要。つまり住民参加です。住民と自治体が協働してやっていくようなことが求められる。

そうするとですね、住民と協働して自治体がやりますよとか、住民参加が必要です、狭域自治が必要ですとなりますと、やはり住民と自治体が情報を共有しないとイケないと思います。情報は圧倒的に行政が持っているんです。ですから住民と情報を共有するというのは、行政が情報を分かりやすく提供していくということが必要です。情報を提供するという時、行政に入ってきた情報をそのまま流す、これでは住民はなかなか消化し切れません。分かりやすく簡潔にということをしていかなくちゃいけない。ただし、ひん曲げちゃ困りますけれども、客観的かつ分かりやすい情報を提供する努力がこれから自治体に求められる。それがなくなるとなかなか住民協働はうまくいかない。情報だけは一手に行政が握っていて、住民にあまり情報提供されないで、それで協働だ協働だと自治体の側だけが言っていれば、住民団体は下請けみたいになっちゃいますよね。そういう関係は協働とは言わない。そういう面でいうと、住民との情報の共有が必要なんです。それから首長の説明責任、アカウンタビリティという言葉がよく言われますけれども、これはよりこれから重要になっていくという風に思います。いずれにしてもこれから自治体の政策課題、先ほど二兎を追うということを行ったんですけれども、そういう流れの中で住民と行政が新しい関係を構築していく。町内会、ボランティア、NPO、さまざまな住民団体がある訳です。老人クラブなどもあります。そういった各種団体と、あるいは個人もそうですけれども、行政と新しい関係を構築していく。そうなりますと、やはり職員の意識改革が必要です。私は自治基本条例がこれから策定されていく過程の中で、職員の意識改革というのがそこで醸成されてくればいいなと思っています。おそらく、既に庁内研究会の皆さんはずっとこの間勉強してきて、そういうことでは進んでいると思いますが、やはり職員の意識が変わっていかないとまちづくりもうまくいかない。よく住民の意識改革と言うんですけれども、私は職員の意識改革がまず先行すべきだと思う。職員が変わらないで住民だけが変わるというのは簡単なことではないんじゃないかなと思っています。

さあ、そういう流れの中で基本条例とは何かということでお話をしたいと思います。自治体のこれまでの施策の成果を踏まえて出てきたのが基本条例、こう言っていると思います。北海道の自治体も随分、基本条例を作っています。本州の方でもたくさんできています。これらを見てみますと、これまでのいろんな施策があつて、それを踏まえて個別条例も随分できているんですね。例えば環境政策でいいますと、環境条例を作りましたなどとある訳ですね。そういう個別条例という成果も含めてですね、施策と個別条例の成果を踏まえて、この辺で一つ、非常に抽象的だけれども、まちづくりの憲法みたいなものを作しましょうと。これが自治基本条例だと言っているんじゃないかと。そういう面で、個別条例があ

るが故に基本条例ができる。そして基本条例ができたことによって、また住民がいろんな議論をしていく中で、新しい施策も生まれるかも知れないし、新しい個別条例も生まれるかも知れない。こういう関係がある。

その時ですね、四つのタイプのまちづくり条例があるということなんです。自治基本条例、行政基本条例、住民参加条例、理念条例の4つです。自治基本条例が最も強いタイプのまちづくり条例です。理念条例というのはまちづくりの理念だけを定めた条例です。住民参加の手続きを定めるような条例が住民参加条例。ですから強いという意味でいうと、自治基本条例と行政基本条例。ただし行政基本条例には議会の規定が入らないんです。自治基本条例は議会の規定が入るんです。ちょっと見ていただきたいのは、資料として、帯広市、稚内市、ニセコ町、岸和田市、大和市の条例があります。帯広市をちょっと開けてみてほしいんですが、帯広市はまちづくり基本条例となっていて、これは私が委員長をやったんですけれども、ここの条例は議会がないんです。議会については一切規定していない。見ていただければ分かります。3ページですね、「第2章 権利及び責務」。市民の権利及び責務、市長の責務、市職員の責務まではあるんですが、議会はないです。こういうのを行政基本条例といいます。北海道も、道庁で作っているのも行政基本条例。それから続いて稚内市です。稚内市は第7章で「市議会」となっています。その18条から20条ですね。ここで議会を具体的に規定しているんです。市議会の役割、市議会の責務、市議会議員の責務と定めています。こういうのは議会を定めていますので自治基本条例といいます。あと、ニセコ町はどうかというと、ニセコ町は当初スタートした時は行政基本条例だったんですが、今、ニセコ町は第6章に議会が入っていますから、今は自治基本条例です。スタートの時は議会が入っていない。それから岸和田市も自治基本条例ですね。大和市も自治基本条例。

それから、作文条例は無意味ということですよ。これは何かと言いますと、やはり条例を作る策定過程が大事なんです。はっきり言えばですね、自治基本条例を作りましようとなったら、自治体職員が2人いればできるんです。策定委員会は作らなくてもできます。今はインターネット社会です。いくらでも自治基本条例をインターネットで引っ張り出せばいいんです。そのいいところだけ取れば、文章だけは立派なものができます。しかしそれは何の意味も無いですね。市民が加わって作っている訳じゃない。ワークショップをやる訳でもない。フォーラムをやる訳でもない。ただ文章だけは立派。これは意味が無い。ですから、策定過程というのはすごく重要なんです。ですから今回小樽市も、1年間というかなり長いスパンをとっています。

じゃあ条例に何を盛り込むのか、これは策定委員会の中の議論になりますので、あまり深く言う必要はないんですけれども、一般的には情報共有だとか、参画・協働だとか、行政運営だとか、市長・議会・市民の役割と責務といったようなことが大体盛り込まれるのかなというのがこの五つの自治体の条例を見ていただくと分かります。そしてさらに細目の検討として、例えば情報共有の中が情報公開だったり、個人情報保護だったり、情報共有などに分かれるのかなと。それから参画・協働の中に住民投票を入れるのがいいのか、入れないのがいいのかなどですね。そういうような議論になるんですね。

そして、策定にあたっては策定委員会だけでなくワークショップを重視する。ただワークショップ

もですね、1テーブルに7、8人で6テーブルできても48人くらいということになりますので、それと別に市民参加と市民の皆さんに周知するという意味では、フォーラムみたいなものやることも大切です。100人とか150人集まるようなフォーラムをやるということも必要です。それで小樽市の場合は今回、特徴があるのは庁内研究会。自治体職員の中で研究会がずっと行なわれてきたという意味で、行政側の意欲というのはあると思うんです。その部分は非常に大切な部分で、庁内研究会での今までの成果もあると思いますので、私はこの策定委員会に、庁内研究会の方々に出させていただくというのが一番いいんじゃないかと思いました。

さらに、行政と市民検討委員会（策定委員会）とのキャッチボールが大事です。やはり行政の方からさまざまな情報提供が必要です。そんなこともありましたので、最初の9月、10月は勉強会をやらうと。行政からいろんな情報を出してもらって、説明していただいて、小樽市は今までこういうことをやってきたというように出してもらおうと。

策定委員会と議会との関係も重要です。ここがどうなるか分からない一番不透明な部分なんですね。議会がどう対応するのかというのは、この策定委員会の前の懇話会の時に議論になったところだったんですけれども。いろいろあります。帯広市ではですね、最初から行政基本条例にしました。議会は最初から入っていません。この行政基本条例は満場一致で議決しました。稚内市はですね、市長の強い要望がありまして自治基本条例になりました。稚内市を見ていただければ分かるんですが、ものすごく分かりやすい言葉なんですね。そして、なおかつですね、政策的なものも若干入っているんです。これは検討委員会のメンバーから絶対入れろということだったので。自治基本条例はかなり抽象的な文言で終わることが多いんですけれど、稚内市では入れた部分なんですね。何かというと、稚内市の場合ですと福祉の部分、第34条です。「市は市民の健康と安心な生活を守るため医療と福祉の充実に努めます」。福祉というよりも医療なんです、はっきり言いますと。大変なんです今、稚内市は。開業医さんが高齢化してしまして市立病院がですね、一次医療から全部やっています。一次救急を市立病院のお医者さんがやっているんです。一部の小学校、中学校の健康診断まで市立病院でやっています。開業医が少ないから、皆、市立病院に来る訳です。ですから医療はすごく切実なんです。そこで、政策的な要素があることも入れる。そういう面でいうと、非常に分かりやすい条例なんですね。稚内の場合、そういう分かりやすい条例にしたんです。

あと今、私は函館市と関わってしまして、函館市はようやくなんとか議会を通ったみたいですが、議会で随分いろいろ議論したみたいですね。

ということで自治基本条例は、最後は議会を通らないとできない訳ですから、策定委員会がスタートしてからある時期に議会の議員さんと懇談する場を持った方がいいのか、それとも、そういうことは一切無しにやっていった方がいいのかを含めて、一度議会との関係というのは策定委員会の中でも議論はする必要があるかなと思います。

それから見直し条項を入れるのかということ。自治体を取り巻く環境が変わっている、従って一部条例の見直しをする方がいいのかどうか。大抵自治基本条例の中で見直し条項を入れているところは4年

か5年に一回はやりましょうと。そういう見直し条項を入れるのかどうか。

また、地域のオリジナルを自治基本条例にどれくらい盛り込むのか。盛り込んだ方がいいのか、一切盛り込まない方がいいのか。盛り込むとしたらどれくらい盛り込んだ方がいいのか。というようなことも一つ。

私はオール小樽で考えていくことが私は大切だと思っております。ほとんどの市民の皆さんに納得のいくような条例にしたい。ですから逆にいうと、こういう自治基本条例みたいなものはそんなに政争の具にされるようなものではないのではないかと考えています。議会もほとんど賛成してくれるようなものを作りあげたいなというように思っております。

最後になりますが、「基本条例を活かそう」ですが、非常に抽象的なものですからすぐに効果があがるというものではない。しかし、じわりじわりと効いてくると思われれます。何か必要な時には自治基本条例に立ち返って、自治基本条例にはこういうことが書いてあるとかですね、まちづくりとか地域福祉とかさまざまな領域がありますが、そういう時に自治基本条例はどういう風にして書いてあるんだろとか、そういうようなところにちょっと目を向けていただければよいと思います。というようなことが段々行なわれるようになってよいなと思います。そういう面でいうと、すぐに効果があるものじゃない。しかし、じわりじわりと効いてくるという風に思うんですね。ですから、なかなか効果が表れないから自治基本条例なんて作らなくていいよと言う人もいますよ。だけど、逆に言うとじわりじわりと効果が効いてくる訳ですから、やはりある時期には作っておいた方がいい。結局、ずっと作らなければそのじわりじわりと効く効果の方も全然来ない訳ですからね。

それから、「まちづくりや市民活動のよりどころにしましょう」と。つまり、基本条例というのは普段は気にかけなくていい。何かあった時には基本条例に立ち返るということを住民も自治体職員もできる。それがじわりじわりと効いてくることにつながるんじゃないかと。そして、ちょっと繰り返しになりますけど、キーは情報共有じゃないかと。協働のために必要な情報の共有、その情報を持っている行政の役割は大きい。だから職員の意識改革が必要だと。情報共有と説明責任がありますよということだと思います。そしてこういう基本条例を生かしながら狭域自治というものを進めていけばいいのではないかと思います。

最後に、条例が制定された効果として、一層の自治体施策の成果が期待されるし、個別条例の整理も期待されることになる。大体こういうことになるのではないかと思います。

(以下質疑応答)