

「自治基本条例の役割」

同志社大学政策学部
大学院総合政策科学研究科教授
今川 晃 氏

先程市長からもお話がありましたとおり、私は制定過程に関わっているわけではなく、条例の制定には研究者として龍谷大学の富野暉一郎先生が参加されて一貫して関わられてきたと思います。富野先生からは米原市のこと、および自治基本条例のお話を伺ってはいるものの、私自身がその場に参加していたわけではないので、その点ご了承ください。

米原市の自治基本条例は素晴らしいことがいっぱい書かれていますので、また、あとでお話をさせていただければと思います。

先程市長さんからお話がありましたとおり、近江町は合併する前でしたが市町村合併が自治基本条例制定のひとつの契機になりました。基本的にはいろんなまちの課題を解決するために、過去に私たちは経済的な豊かさを追及してきましたが、しかしそれでは限界があって、もっといろんな意味での豊かさ、自然を享受したり歴史を享受したりすることの大切さを見直す時期に来ていました。また、最近では人間関係が疎遠化してきていますから、もう一度人間関係の中できちっとした仕組みを作っていく方がいいのではないかというような話が良くでてくるようになりました。

加えて少子高齢化も今後の対策の重要な課題です。そして、市民参加にせよ住民参加にせよ、協働にしろ、基本的には住民が主役になって、どう新しいまちを作っていけるかというところが一番大きなポイントだろうとも思っております。

もちろん前文も米原市は素晴らしい前文であるという事で評価が高いですが、第1条で条例の目的を米原市の自治の確立および市民福祉の向上を図るとし、米原市が自主、および自立の理念に基づき、まさに自主自立の立場に立って、そして住民が主役になってこれからの米原市の課題をどのようにしたら解決していけるかが問われており、そのための新たな決意が自治基本条例の中でなされたのではないかと思います。

例えば「子ども条例」のように子どもの問題ひとつとっても、いじめとか虐待とか様々な問題も学校や行政だけの問題ではなく、家庭の問題であり、あるいは地域社会の問題であり、様々な問題が世の中で変化してきました。多分私のような世代ですと、子どもに対して叱って教育すればいいんじゃないかと思いがちですが、子どもに叱ると今度は子どもが逆切れして攻めてくるわけです。不思議な、対応のできない世の中になってきました。そういう中で家庭、地域といった人間関係をもう一度見つめ直し、お互いが学び合ったり、お互いが喜びを享受し合ったり、そういう社会を築きながら子どもの問題も家庭の問題も、人間関係の問題も解決していかななくてはなりません。そのためにも新しいルールをみんな

で共有してみんなでやっという基盤が必要だと思います。その基盤ができて初めて私たちは、行政や議会に対しても「こんな風になって欲しい」とか言えるわけで、私たちが主役になって自治体政府をどう変えていけるか、私たちが主体にならないと変わっていかないのだと思います。そういう意味でこの米原市の自治基本条例は第 1 条で自主自立の理念が唱えられています。

また、他の条例ではない規定として第 6 条があります。私はこの 6 条を結構気に入っています。「文化的、歴史的、地理的および環境的多様性に配慮して市民活動および地域社会の自主性を尊重したものでなければならない。」これは今の社会で一番問われていることだと思いますが、ひとつの自治体においても様々な地域があります。そして子どもからお年寄りまで様々な世代があり、さらには身障者の方も含めて多様な特性を持った人たちがいます。そういう人たちが一緒になって、喜びを分かち合い、よりよい地域をつくっていかなくてはいけないという時に、「多様性の尊重」で違いを認め合って、強みを活かし弱みを支え合うような社会をどうやって作っていけるか、そのことが自治の基盤だと私は考えています。ですからこの第 6 条「多様性の尊重」を見た時は非常に感動しました。それが基本的人権とか合併後の地域の相互の尊重が一体化であり、人間同士のつながりを再構築することと繋がっていくのではないかと考えています。

その中で先程申し上げた少子高齢化であり子どもの問題であり多様な課題解決に挑戦するためにも、市民のみなさんの力、それを原点にしてこれからチャレンジしていけるかが問われているのではないかと思います。市民を基盤にして行政はどう変わっていったらいいのか、議会はどうか変わっていったらいいのか、その変わるということで、本来どういう役割を果たしていけばいいのかということが、自治基本条例の中に盛り込まれていて、「みんなんでそれを共有していきましょう」というところにこの条例の大きな意味があるのだと思います。

今は協働が一番大きな柱になっています。第 12 条に「協働」が規定されていますが、市民活動の自主性を推進、尊重していけるか、そして参加参画協働のルールをみんなで共有してお互いの立場を尊重しながら、あるいは役割を尊重し合いながら課題解決し、いいまちをどう作っていくのかが問われていると思います。

さて、この国の仕組みが変わりましたと書いていますが、変わったというか分権社会を迎え、かつてであれば国から都道府県、市町村に通じるひとつの命令系統の中で動いていた社会が、もう一度私たち市民を原点にして見つめ直しましょというところに分権の本来の意味があるのではないかと思います。そのためにも自治基本条例を基本にして市町村あるいは市民の方から変えていくという事が、ひいてはこの国を変えていく大きな力になるのではないかと思います。

次に、市民に期待することの 1 番目に書いていますが、本来なら行政が変わらなくちゃいけないとか、議会が変わらなくちゃいけないとか言われますが、私自身は市民の方を主体にしてどう動かすかが原点であるので、市民に期待することで今回のパワーポイントを

作っています。その点を御了解ください。

初めに、人間関係が疎遠化してきたとかモラルが無いとかそういう事がよく言われます。これは非常に残念な事柄です。一方で不思議な現象が起きていて NPO やボランティア団体の数は増えています。だけど自治会に参加しない人も増えたとし無関心市民も多い。自治会活動であってもお付き合いで会員だけにはなっている人もいて、実際には活動はしてもらえない。地域活動がお付き合い程度で終わってしまうし、地域によっては会長、副会長の役員ですらなかなか決められないといった地域もでてきて、どうやって地域の課題を解決していこうかと悩まれている地域もあるのではないかと思います。そんな時にもう一度みんなによりどころとなる、共有できる、あるいは心の中で支え合っているみんなのルールを構築していく必要があるから自治基本条例ができたと思います。ただ、自治基本条例が出来たからと言ってすぐその通りの社会ができるわけではありませんから、こうやって推進委員会で、この点をもっと推進した方が自治基本条例の精神がちゃんと満たされてよりよい社会ができるのではないかと一歩一歩改善改革ができればと思います。

もうひとつ自治会でもそうですが、熱心に活動される方にとってはそれまでいっぱい活動してきたのに、もうこれ以上は無理だという地域もあるかと思います。あれもこれもいっぱいやってきたけどまだまだやるのかということですね。ただ視点を変えていろんな方とネットワークを組んだり、世間には NPO 団体、ボランティア団体、あるいは文化団体も今は社会貢献活動をやっていますから、いろんな団体とネットワークを作りながら、知恵や力を借りながらやっていくという新しい社会の仕組みをつくっていかなくちゃいけないと思います。米原市は既に地域ごとに住民の協議会の場を設けておられますから、新しい仕組みへのチャレンジが一方では必要なのではないかと、そういう事も含めて自治基本条例がひとつのよりどころであり支えになって推進できるのではないかと思います。そんなことを考えてきますと地域の課題についてもう少し気付く人が増えて、「こんなことが重要だ」とか「こんな課題をみんなで解決していきましょうね」という関心のある人あるいは参加してくれる人を 1 人でも 2 人でもを増やすことになるのではないかと思います。

したがって、地域情報や行政情報はわかり易く、これは第 14 条で「情報の整備および公開、提供」とか明記されていますし、住民にまできちっと情報が伝わり、その上で住民の意見を聞いたり、あるいは気付いたりするような情報の伝達の仕方が前回の推進委員会で大きな課題になりました。これもひとつの気付きの提供を住民の方にしていただき、あくまでも主役は住民であって住民が主体的に自らの意思とか考えに基づいて行動したり、お互いが手を取り合って助け合ったりしていくためにも、地域情報や行政情報はわかり易くしていくべきではないかと思います。それをしないと行政に「こう変わって欲しい」と言うにも、「私たちがこうだから、あなたたちも変わってね」と言えなくなってくるから、私たち自身がきちっと、いい社会を構築でき推進できる社会になっていけるかどうかのポイントだと思います。

その意味では相互の学習、市民同士の学習が必要であり、交流の機会を増やしたり、コ

コミュニティを活性化させたり、あるいはいろんな立場の人が話し合ったりする協議、協働の場がますます必要になってくると思います。

もうひとつ米原市においては「市民主権」という言葉があります。なかなか他の自治体でこの「市民主権」という言葉を使っているところは少ないと思いますが、米原市の場合は第 3 条で「住民は米原市の主権者であり、市は住民の信託により都市経営に対して執行責任を負う。」と明記されています。これはあくまで住民が主人公であり、そして主人公である私たちは市の行政に付託しているということです。市民だけで出来ないことを付託しているということは、丸投げしているわけではありませんから、私たちは「私たちがいつも主役」であって、その上で行政が成り立つという仕組み、それは一言で言うと「私たちは行政をコントロールする必要があるかもしれませんし、行政のやっていることを知らなくてはいけなし、あるいは一緒になってお互いの役割を認識し合ったり変えていったりする作業も私たちが中心になってやっていきましょう」というのが、この市民主権の中に盛り込まれていると理解しています。そういう意味では非常に前向きな、この国の中において誇れる自治基本条例だと理解しています。

さて、そうなってくるといろんな立場の人が協議する場を作っていかないと、違いを認め合ったり助け合ったりできません。頑張っている元気な自治会でもいっぱい課題を抱えています。そうすると「もっと他の点でがんばっている団体と手をつないでいこうじゃないか」、「いろんな人たちともう少し話し合ってから、役割を考えようではないか」と言うことになるとひとつの話し合う組織が必要になってくるわけです。それも米原市ではすでに推進されていますが、条例の第 10 条、第 24 条で市民自治組織の在り方が謳われて、現状にも「地域創造会議」のように推進が進んでいるところであると思います。

繰り返しになりますが自治会の役割は依然として大きいですが、NPO と連携したり、他の自治会と連携したり、余分な話ですが最近では大学と自治会が連携することもあり得ますので、学生の力を借りたりだとかいろんなことがあります。それぞれが強みを生かし弱みを支え合うような関係の中において地域の活性化ができてくればと思っております。大学から見れば学生にとっては非常に素晴らしい学習の場でもありますし、地域社会から見れば少し若い人を活用してやろうじゃないかということで活性化の役に立てればと言う事で、お互いが認識を共有し合えば新しい連携関係ができてくると思います。それも大学じゃなくてNPOやひょっとして隣の自治会とも、これまでは隣の自治会ともあまり連携が無かったところもありますけれども、ただ、隣の自治会だからと言って課題が変わるわけではありませんから、大体みんな課題は共有しているので、ひょっとしたらお互いが手を結んだほうが良い解決の力、あるいは推進力になるのではないかと考えられます。そういう意味において地域で話し合う場、地域創造会議をどう育てるかということも重要なポイントになってきます。

さてもうひとつ、よく話題に出る「市民投票」ですが、米原市の条例にも第 17 条で書かれています。多くの自治体でも市民投票は記載されていますが、ただ市民投票はあくまで

も「抜き差しならない事柄」とか「市民同士意見が分かれてしまった」とか「行政や議会でもうまく判断がつかない」といったことに「市民の意向をうかがう」あくまでも参考にするということです。日本の法律の中では市民が直接決定するとはなかなか書けませんので、米原市の条例の中でも第17条の第3項に「市長は市民投票の結果を尊重しなければならない」という形明記されており、結果を尊重して法的に責任ある市長、あるいは議会判断もありますが、どう決定していきけるかが問われているものであります。

市民投票についてはいろんなパターンがあります。ここには授業でいう3つのパターンを出しているわけですが、お断りしますがこれは選挙ではありませんので、選挙の場合は有権者が公職選挙法とか地方自治法などに記載されていますが、日本の選挙権の場合は20歳以上で日本国籍を有するものというのが選挙資格です。この住民投票と言うのは何らかの決定をするものではなくて、米原市の第17条の規定にありますように市長が住民投票の結果を尊重しなくてはいけない、あくまで住民の意向をうかがうためのもの、住民はこんなふうを考えているということを示すものです。ですから「有権者」と違って、次代を担うもっと若い人にも投票させようか、あるいは場合によっては住んでいる外国人の方にも投票してもらおうかなど、住民の方が判断することで、自治体が判断することですので、「投票資格者」という言葉で書かれます。

高浜市の事例をあげていますが第3条に「投票資格者」と書かれていますがこれは「有権者」とは違い「投票資格者」です。あくまで決定するのは市長ですから、住民の意見を聞きたいと言うのが大前提だと考えていただければいいと思います。その時に、一定の要件が揃った時、例えば高浜市の例で行くと3分の1の署名をもって、市長に書面で住民投票を請求できるとありますが、3分の1以上と言う要件が通った時には市長は必ず住民投票をしなくてはならない、これを「常設型」といいます。この3分の1とか5分の1以上とか7分の1以上とは自治体の住民の間で決めればいい、それが「常設型」といいます。

もうひとつは「非常設型」があります。もともと住民投票の条例を作らなくても、市長の判断で議会に上程して議会の可決を得るのが通常のルールです。ただそれだけではなくて、住民の意向というのはいろんな場面で聞くことで「市民を主権とした社会を確立する」ためのひとつの重要な制度として「住民投票」があると考えられているので、「常設型」を設けようとか、あるいはこれは箕面市の例ですが、市長が必要と認めた時は住民投票を実施できると規定しようとしています。この場合「非常設型」と言われますが、市長の判断によってやるかやらないのかを決めます。

もうひとつは住民投票慎重型として芦屋市の例を書かさせていただきましたが、市民参画条例などにはありますが、住民投票についてはまったく規定がないところです。規定が無いのは住民投票より市民参加の仕組みを充実させる方が先だという市民の判断があったからです。芦屋市はまた特別な理由があつて、震災によって町が崩壊して、その中で新たにまちを構築していかななくてはならないので、市民参加の仕組みの方が先だという判断がされて、規定を設けず進んでいます。

これはどれが良いとか悪いとかではなくて、そのまちの環境とか経緯などに応じて判断していくことが重要であると思います。いずれにしる芦屋市であっても住民投票、市民投票を否定した訳ではなく、通常の法のルールに従って市長が議会に上程して条例を作って住民投票をやればよいわけで、条例化は時期尚早だと判断したのが芦屋市であって、否定した訳では無いことだけは、知っていただければと思います。

このあたりは従来の教科書のとおりですが、米原市の場合は4町合併をして、新しいまちを作っていこうとその決意を込めて自治基本条例がつくられ、その中で市民投票の規定も条例で定めると書かれていますから、その意味において米原市の市民投票の在り方を前向きに市民に示していく必要があると思っています。

ただ繰り返しになりますが市民投票は抜き差しならないとか、重要な問題が発生した時であって、日常的にはまさに市民が主役で市民が情報をいろいろ得てそれに基づいていろんな形で課題解決に取り組んで行こうということが大前提にあります。その学習過程があって、また経緯が合ったうえで、「どっちの判断にするのか」という時に、市民投票が生きてくるので、いたずらに利用できるものでもありませんし、まず基本には市民の学習過程が大前提と考えているところです。

ただ問題は、象徴的に議員、公務員に対し、人を減らし報酬も安くすべきと言われますが、なぜか世の中の風潮が「議員は少ない方が良い」とか、「職員は少なくして、職員と議員は報酬は安くした方が良い」とか「市長も報酬は安い方が良い」とかがこの国の風潮にはあります。しかし本当にそれでいいのか、考えた方がいいですね。私たちが主役の上で行政に付託しているわけです。私たちが主役で、市長に最終的な決定をお願いしているのです。公務員も市長さんも責任ある立場で判断しなくてははいけないわけです。しかも財政状況が悪化しているから減らせばいいという発想ではなく、財政状況が悪化しているがゆえに適切な判断をしてもらわなくてははいけないということです。極端に言うと、ちょっとしたお金を減らすことよりは、適切な政策選択とか適切な政策判断をもらった方がより効果が高く、より経済的にも良い、これは当然だと思うのですが、なかなか世の中に伝わっていきません。

さきほどの市民投票にせよ重大な問題が発生すれば当然、市長さんが責任を持って決断されるんですが、その前に市民の声をちゃんと聞いて適切な判断をすることが、最も効果が高く最も効率よく財政的にもムラが無い事を市民がいかに認識できるかが重要なポイントだと思います。それゆえに最近では、減らせば良い、安くすれば良いという風潮だけは、何としても流れを変えてむしろ市民の意思をちゃんとまとめて市政を運営できる仕組みを作った方が、より効率的、より効果的、より経済的な市政運営ができると考えています。市民の中の議論に選択肢はいっぱいあります。事業の選択肢もあります。ですから私たちは「こんなことをするくらいなら、もっとあっちをやればいいじゃないか」と批判をする時も、「選択肢がいっぱいあるからその中からどれか選ばなくちゃいけない」という時にも、適切な判断をするための仕組みを作っていけるかが重要だと思います。そのためにも、倫

理規範の確立もそうですが、議会の責務とか、市長の責務とか、職員の責務とかをきちっと共有して、「私たちのために責任ある選択をちゃんとしてください」「責任ある事業をちゃんとしてくださいね」ということが求められて、その上でみんなで共有するルールであるという風に捉える必要があると思います。

繰り返しになりますが、そのためにも私たちが主役であるということを前提にして、どういう風に自治基本条例をより生きたものに、あるいは効果の高いものにしていくかが求められていると思います。

他の条例でもそうですが、自治基本条例はみんなで育てなくてははいけない。とりわけ自治基本条例はそのまちを動かす中心となる条例です。最高規範とか自治体憲法とかいわれますが、これはくれぐれも断っておきますが、憲法に反してもいいとか法律に反してもいいとかいうわけではなくて、法律とか憲法の範囲内で自治体が自主的に運営できる範囲内でみんなが共有できるルールを作っていこうというのが最高規範の意味であり、自治体憲法と言われているところです。したがって、ぜひみんなの声を基にしてより良いルールが共有できて、問題があれば何年か先には自治基本条例の一部改正があるかもしれませんが、必要があれば、市民の力で改正しながら、より良いみんなで共有できる、米原市の心の柱といいますか米原市を作っていく柱を育てていければいいのかなと思っています。そのためにもこの推進委員会と言うのは重要な役割を担っていると考えています。私も勉強させていただいていますが、そんな風に考えています。