

## 基調講演

# 稚内のまちづくりと自治基本条例の意義 ～地方分権と稚内の未来～

北海学園大学 横山 純一

ご紹介いただきました横山でございます。

稚内のまちづくりと自治基本条例の意義ということで、約50分ほど、お話を申しあげたいと思います。

お手元の冊子の中に一枚の白い紙が入っていると思います。表、裏でレジュメになっております。これを使いまして、お話を申し上げたいと思います。

## A 地方自治体を取りまく環境の変化

### 1 地方財政の悪化

まず、地方自治体を取りまく環境の変化というところからお話をしてまいります。

ご承知のように、地方財政が非常に良くない状況です。北海道のなかでいいますと、道庁がいちばん悪いわけですがけれども、もうたいへんな危機で赤字再建団体の一手手前というぐらいに収支が不足していて、1700億くらい財源不足が生じているというような状況になっています。そういう中で、知事は人件費の大幅削減に踏み込んでいるという現状がございます。

では、どうして地方財政の状況が良くないのか。一つは、国の財政が悪いなかで、2001年度から一貫して地方財政計画の規模が縮小し、地方交付税が減ってきているということです。地方交付税をもらっていない自治体というのが全国に数少ないのですがありまして、そういうところは影響を受けていないわけです。ですから、北海道でいえば、泊村という村がありますが、もともと地方交付税をもらってませんから、減らされたって影響ないわけなんです。が、北海道の多くの自治体は相当に地方交付税に依存しております。従いまして、地方交付税が減れば、それだけ、自治体財政の収入が減るということになってきます。

それから、過去におこなった借金、2回大きな波がございまして、一つはバブル期です。もうバブルのころからだいぶ期間がたっていますけれども、そのバブル期

の時です。そしてもう一つは、90年代末の景気対策の時、このときに、かなり自治体は借金をして、国のほうが勧めたという経緯があるわけですが、その借金返済費がいま膨れているという状況がございます。市町村によっては、これから借金返済のピークを迎えるというところもありますし、もう何とかピークが過ぎたというところもあるかと思えます。稚内市はどういう状況になっているかちょっとわかりませんが、いずれにしても、交付税が減って収入が減って、借金返済は増えているというような状況ですので、自治体の財政は非常に厳しいです。ちょうど、家計に例えれば、お父さんの給料が減っちゃって、住宅ローンはむしろ増え気味ですよという状況にあります。

そうなりますと、自治体にも家計と同じように貯金があるわけなんです。基金と言うのですが、積立金だとか、財政調整基金という貯金があるのです。こういったものを取り崩しながら交付税収入の減少をカバーしてなんとかやってきているのが多くの自治体の現状なわけです。なんとか、その貯金を取り崩しながらやってきたんだけど、その貯金もだんだんなくなってきちゃったというような状況もあるわけなんです。

稚内市はそれでも何十億かわかりませんが、億単位で貯金を持っているわけです。北海道庁は昨年今の頃の段階ですけども、7500万円しか財政調整基金という貯金がないというような状況になっているわけです。たいへんな状況になっているわけです。

そんなわけで、地方財政が非常に悪くなってきています。地方交付税に関していいますと、2005年度、2006年度については、2004年度並みの交付税が確保されるということなんですけど、2007年度以降というのは、わからないんです。こういったことも含めまして、地方財政が非常に悪化しているのと、不透明感が漂っているという状況です。そういうなかで、市町村長さんあるいは、知事さんはたいへんやりづらい、昭和50年代くらいまでの財政が右肩上がりで良かった時代とは全然違う状況が生まれているということが、まず一つあるのではないかと思います。

## 2 増えてきた高質な自治体政策

ただ、こういう財政が悪化している状況がある一方で、自治体が独自に高質な自治体政策を行うケースがだんだん増えてきております。ひとつの例ですけれども、三鷹市が、まあ、ここにある意味でいいますといちばん先例をつけたと思います。いままで児童福祉といえば、保育所を建てることだという状況だったなかで、三鷹市が、「実は三鷹に住んでいる人の子育てをしている人達の4分の3は、実は専業

主婦じゃないか。」もちろん専業主婦のかたもかつては、一生懸命働いていたんだけど、結婚・出産で退社をして、いまは専業主婦だという方も含めてなんですが、「4分の3が専業主婦である。そして、保育所に子供を預けて働きに出ている母親の子育て上の悩みはもちろんあるけれども、同時に専業主婦の人の子育て上の悩みもかなり大きいではないか。」とくに三鷹市みたいなところは核家族化が進んでいる。「狭いマンションに子どもと母親だけがいて、夫は朝早くから仕事に出て、帰りも夜遅い。なかなか近くに公園もない。親も離れている。近所のお友達もいない。そういう面でたいへん子育て環境が悪化しているのではないか。そういうなかで、児童虐待みたいのものもあるじゃないか。」そこで、市が専業主婦対象の子育て支援センターをつくりました。いまは子育て支援センターは全国に広がっておりますけれども、そういった施策を今から十数年前に行おうとするのですから、「専業主婦の子育て支援センターとは何だ。専業主婦は子育てをする為にいるんじゃないか」と、三鷹市の担当者が直営でつくりたいと言ったときに、市長に言われたそうです。だけど、非常に聞く耳を持っている市長さんで、「それだけ職員が言うのならやろう」と始めたわけです。

そういう高質な自治体政策がとられるようになってきました。そういう面でいいますと、稚内市では、「教育特区」ということで、小学校低学年を30人学級にするため、市が採用するという形で教員を増やしていこうという取組みをやっていきます。特区というのをうまく活用したわけですがけれども、これもひとつの高質な自治体政策というものになるのではないかと思います。そういういろいろな取組みが、今自治体のなかで、財政が厳しいなかで行われてきているということも、もう一つ自治体の置かれている状況のなかにあると思います。

### **3 政策評価、情報公開、住民参加などの取組み**

それから、多くの自治体がこの間、政策評価、その政策評価も相当深いところまでやっているところと、そんなに深くはないけれどもやっているところ等いろいろあるかと思いますがけれども、そういう政策評価とか、情報公開とか、住民参加といった取組みを今いろいろな自治体が模索しながらやってきています。

### **4 市町村を超えた広域的取組みの重要性**

それから、財政が厳しいというなかで、市町村を超えた広域的な取組みを今模索してきています。北海道の場合は市町村合併がそんなに進まなかったと思います。まあ、これは、一つの自治体の面積が広いということもあると思います。そこで合併しても行政効率は進まないのではないかというようなこともありました。明らかに北海道は本州に比べ市町村合併が進んでいないわけですが、しかしもう一方で財

政が非常に厳しい中で、いろいろな行政効率を図っていかなければならないということも事実です。そこで、それぞれの自治体には、議会があり、首長さんはいるけれども、仕事の方はいくつかの自治体が集まってやりましょう、いままでにも一部事務組合というのはあるわけですが、さらに広域連合といったようなことも模索しながらやりましょうということで今進められております。市町村合併はしなくとも、こういった広域的とりくみは、これからますます必要になると思います。そして、こうした広域的な市町村の取組みというのは、何も行政効率化、財政効率化のためだけではなくて、例えば観光などでも必要になります。広域的に様々な市町村が協力しあいながら、宗谷管内の観光を一緒になって考えてやっていけるようなそういう仕組みをつくることもこれから求められてくるのではないかと思います。

## 5 少子・高齢社会の到来

もう一方で少子・高齢社会、これにどういうふうに取り組んでいくのか、ということが問われます。とくに高齢者介護の問題、あるいは、児童福祉の問題、あるいは教育の問題、こういった問題にどういうふうに取り組んでいくのかということも、自治体に問われています。そして、だんだんだんだん今までのように、補助金をもって、そして国の画一的な福祉、画一的な教育ということではなくて、むしろ市町村が自ら発想し、そして自らやっていくようなそういう領域が、高齢者介護でも、あるいは児童福祉でも、あるいは教育の面でも今日、生まれているのではというふうに思います。さきほど言った高質な自治体政策という問題とも、この問題は関連してくると思います。

## 6 地方分権と重要な地方交付税の役割

それから、地方交付税の役割、これは変わりません。必要なものです。地方税収入が少ない自治体については、地方交付税というものは必要なものです。現在、国のほうは減らそう、減らそうとしていますけれども、それに対して地方の側は、しっかりと要求していくということが求められてくると思います。

## 7 道州制

7番目に道州制というのを入れたわけですが、いま、道州制特区の議論が結構ございます。今日は自治基本条例のお話ですから、あまりこのへんはお話する必要はないのかもしれませんが、ひと言申し上げますと、やはり道州制というのは短期的とりくみでできるわけではない。息の長い、少し長いスパンで道州制を実現していかなければならないのではないかというのが私の考えでございます。

何かといいますと、北海道というのは公共事業に依存する割合が高いわけです。

今回、どういうふうにも最終結論がでるかわかりませんが、例えば、国道と河川をそっくりそのまま国から道へ、権限を移譲しようという話になってきますと、例の北海道特例という問題があるわけです。私は思うのですが、例えば道路ですと、道路整備のほうは、例えば、北海道は10分の8を国が負担してくれます。他府県は3分の2ですとか、もちろん開きはあるわけですが、極端に開いているわけではない。問題は、いちばん私が心配しているのは、国道の維持管理なんです。日本全国で国道は2万2千キロあります。その中で北海道は7千キロです。本州の国道のうちの約3割は国の負担が出ておりますが、7割は府県が全額負担して維持をしております。除雪を含めて全部やっております。それに対しまして、北海道は7千キロある国道のすべてについて国の負担が出ております。除雪などいろいろなものによって10分の7出たり、10分の8出たり、10分の6になったりとあるわけですが、重要なことは、ゼロか10分の7、あるいは10分の6かという非常に大きい問題なんです。この部分が一挙に国道の事務権限移譲がなされたときに、しばらくは特例が維持されたとしても、もうそう長続きする話ではないんですよ。2万2千キロのうちの7千キロですよ。これはしっかりと、「本当に国道というのはすべて道がやることなの？」というような国と地方の役割分担の議論（国と都道府県の役割分担、あるいは国と地方自治体の役割分担）をちゃんとしていかなければいけません。それから、道と市町村の間の役割分担の議論もしていかなければなりません。今回は唐突に出てきているような気がします。

そうなってくると、建設事業に携わっているところにとってみますと、ソフトランディングをしてくれないと、大変なことになります。結果的には財政縮減ですから。そういうような問題と実は絡んでくるわけです。最終的にどういう形になるか、北海道経済に大きな打撃が与えられるようなことにならないことを祈っているわけです。

私は道州制というのは、理念的には正しいと思います。ですから、10年、15年先に、本格的に道州制を実現していく必要はあると思います。だからこそ、国と地方の役割分担の議論は必要だし、道民の間の議論も必要になります。そういう過程を経ないとやはりいけないのではないかと考えております。小さく産んで大きく育てるのがいちばんいいのではないかと考えておりました、私は、国道については、開発道路の移譲ぐらいにまずはとどめるのがいいのではないかと、3桁国道の問題というのはいちばん大きい問題なんです。これにまで踏み込むということになると、いろんな問題が起こってくるのではないかと考えておりました、開発道路ぐらいの移譲、2級河川ぐらいの移譲というぐらいの線でまずは落とすところを求めたほうがいいのではないかとというのが私の考えでございます。これはあくまで私の考えでして、これからどういうような法案になってくるかわかりませんが、そうしないと、ちょっと財源面で厳しい問題が残るのではないかと考えております。

## **B 地方自治体と政策課題**

### **1 大きくなる財政上の制約の中で、近い将来の自分達の姿をどのように描くのか**

つづきまして、大きいBなのですが、地方自治体と政策課題というところです。

やはりいま地方財政は非常に厳しいというお話をいたしました。そういうなかで、財政上の制約が生まれているというのは間違いないわけですし、そういうなかで、近い将来の自分たちの姿をどのように描いていくか、つまり稚内の未来をどう描いていくかということが問われています。もう右肩あがりではないわけです。

### **2 二兎を追わなければならない——財政再建と住民サービスを落とさない努力を**

そのとき、わたしは思うのですが、二兎を追わなくてはいけない。「二兎を追うもの一兎も獲ず」ということわざもございます。しかし、自治体は出来る限り頑張って二兎を追う必要があります。それは何か。一つは財政再建です。もう一つは住民サービスを落とさない努力です。こういうふうに言いますと、「財政再建をすると、住民サービスを落とさざるを得ないだろう。」こういう意見が出てきます。「住民サービスを維持すれば、財政再建はできないだろう。」というふうに言う方がいらっしゃいます。そこを両立させるような努力をこれから自治体はする必要があるということなんです。

### **3 地方自治体の自己努力の必要性——職員数が少し減っても住民サービスを落とさない工夫が重要、本庁職場を中心に仕事の見直しを図る**

じゃあどういうふうにしてやるのかですが、要するに、職員数が少し減っても住民サービスを落とさない工夫ということが重要になります。本庁の職場を中心に、やはり仕事の見直しをどんどん図っていくということがひとつは必要になります。

### **4 国は縦割りでも自治体はできるだけ横割りに**

じゃあ、仕事の見直しとは何か。「国は縦割りでも自治体はできるだけ横割りに」ということでございます。これは、稚内市にとってヒントになるかわかりませんが、私は東京の23区のなかのある区に行きました。そしたら、そのある区では、バリアフリーのまちづくりを一生懸命やっているわけです。財源的には東京の23区ですからあるわけで、いろいろな取組みをやっています。まあ23区みたいなところだと、公共事業というのをほとんどやらないんですよ。というよりやれないんです。あるいは、23区とはいませんが、武蔵野市ですとか、三鷹市とかも。武蔵野市の元市長さんは、何年前か、稚内にきて介護保険の話をされましたよね。私も2、3回お会いして、今回衆議院議員になってしまいました。土屋さんというかたなんです。その武蔵野市長がよく言っていました。「うちのまちは確かに福祉を

すごくやっているんだ。」介護保険が始まる前に、ケアマネージャーさんというのは基本的には直営（実際には公社）でやらなくてはいけないということで30人くらい雇うわけですよ。臨時職員を含めてですが。そこでしっかり研修をやって介護保険に対応するというようなことをやっているわけです。訪問調査とケアプランをできるだけ自分たちでやりましょうですか、介護保険の利用者負担が武蔵野市の高齢者は3パーセントでいいんですね。あとの7パーセントは市が払っています。こんなことをやっています。他にもいろいろ福祉が進んでいます。ただ、「地方が必ずしも同じ事をやれるとは限りませんね。」とは言っていました。それは何かと申しますと、公共事業があまりないんですよ。武蔵野市も23区も。何かと申したら、道路が、とくに吉祥寺の駅前とかは非常に狭いですね。あれを何で拡張しないのか。商店街の軒先をかするようにしてバスが走っています。何で道路を広げないのか。広げたりしたらお金がかかってどうしようもないんです。用地取得できない。坪400万、500万しているわけでしょう。だから、道路拡張しても、その多くは取得費に消えてしまいます。だからやらないんですよ。東京都の事業に乗ったことしかなかないんです。そういう話になるわけです。23区も同じような話になるわけです。だから、財政的にも他のことにまわせるわけですが、そのとき、バリアフリーのまちづくりをやろうとしたわけです。そのある区ではいろいろな事業をやっています。その中の有力な事業の一つが、歩道と車道の段差をなくすという事業です。その区の土木部長が「歩道と車道の段差をなくすなんてことはわけもないことです。」というずっと土木畑できた人なんですね。大学院の建築工学か何かをやって区に入ってきたわけです。そうしたら、区の福祉部の人から、「よく障害者団体の人とお話し合いをしてください。我々福祉部がそこはセッティングしますから」と言われ、何のことかよくわからなかったんです。障害者の方はみんな喜ぶと思ったんですよ。車道と歩道の段差をなくすということは。土木部長の方は車いすの人を想像していたんです。ところが、視覚障害の方はそうじゃないわけです。車いすの方と180度考え方が違うわけです。車道と歩道の段差をなくしてしまうと、視覚障害の方は交通事故に遭うかもしれない。もう、障害者団体がかんかんがくがくになってきているんですよ。びっくりしたんです。それから一生懸命障害者福祉の本を読んだわけですよ。私がヒアリングに行ったときに、障害者福祉の本が部長の机の上にたくさんありました。そのとき彼が言っていたのは何かと申しますと、「ともかく、福祉部には感謝している」「簡単につくってしまって、クレームがついて掘りかえしたりしていたら大変なことになっていた」というようなことを言っていました。まさにそういう横の連携がこれから必要なんです。

そういうようなことが、これからいろいろな領域で求められてくるのではないかと思います。ほんとに市役所の職員のみなさん優秀ですよ。町役場の職員の人達、自治体の職員の人達には、優秀な方が多いです。だけど、優秀がゆえに、自分の今の持ち分の仕事はほんとにしていねいにやりますよ。だけど、横に見渡して仕事を

するということが必ずしもできているかというところとそうでないという部分があると思います。

もう一つ例を申し上げますと、これも道東のあるまちなんですが、パークゴルフ場を直営でやっています。担当者は、利用者を増やすためにいろいろな工夫もしました。それでも赤字が1千万くらい、修繕とかいろいろかかるわけですね。利用者はこれだけ増やしましたが、でもこれだけ赤字なんですよと悩んでいるわけです。実はそのまちには、第3セクターでやっているホテルがある。その第3セクターでやっているホテルの宿泊には老人クラブの方が結構来ているわけです。それで私がそのパークゴルフ場の担当者に言ったのは、「その人達とうまく連動しているんですか？」ということです。「ホテルには泊っているけれども、宿泊者の人がうちのパークゴルフ場を使ったケースはない」というわけです。「そしたら、そういう宿泊と連動するようなことを考えたらいいんじゃないですか」と言いました。過疎のまちですし、毎日やる高齢者の方もおられますが、結構すいているわけです。利用者増えたといっても、ですからそんなことも横の連携で出来るわけです。そういうようなことが、いろいろな部署で求められてくるのではないだろうかと思います。

さっきの、福祉と土木の話ではないですが、今まではみんな縦割りなんです。福祉のほうは厚生労働省、土木のほうは国土交通省と国は縦割りですけど、ただ自治体はできるだけ横割りにやりましょう。そういうふうにしていけば、効率の良い仕事になるかもしれません。職員が少し減っても十分やっていけるかもしれません。そういう工夫をこれからしていく必要があるのではないのでしょうか。

## 5 歳出の見直しとスクラップアンドビルドの方向性

それから、歳出の見直しとスクラップアンドビルドの方向性。やはりこれから歳出を削減していかなければいけません。しかし、歳出削減だけでは夢がないですよ。どこを削り、もう一方でどこを膨らませるかという、そういう議論をしないとイケないんです。洗いざらい検討されたいと思います。おそらくいろんな原則はたてられると思います。時代が要求しているものについてはビルドしていかなきゃいけない。かつては有効な施策だったけども今はもう、ほとんど意味を成さなくなってきましたよというのは、スクラップして削っていく。こういったことをこれから大胆にやっていかなければいけないと思います。そういうことがこれから求められます。

そのときに、私が考えている一つの例ですので、これが稚内市にあてはまるかわかりませんが、例えば、敬老年金事業が昭和40年代にはものすごく進歩的な意味を持っていたんです。自治体が公的年金と同じように敬老年金というのをつくって、75歳とか、80歳になったら毎年、1万とか、2万とか、3万とか、5万とか自治体が出しますよ、というものです。「おじいちゃん長生きしましたから、



これから毎年自治体が敬老年金を出しますよ。」これは昭和40年代には良い政策でしたよ。高齢者比率は5パーセントぐらいでしたから。平均寿命が短い時代です。今はそうじゃないわけです。しかも、受け取る公的年金の額が高齢者の間ですごくバラツキがあります。ですから、たくさんの年金をもらっている人にとってみれば、そのわずかな敬老年金をもらっても孫の小遣いに消えるだけです。そしたらこれは福祉ではないんですよ。それよりも本当に困っている高齢者に対する支援のやり方があるわけです。敬老年金やめちゃっても良いわけです。そのかわり、本当に困っている高齢者には支援は惜しまない。例えば、介護保険の1割の利用料負担が重い方がいっぱいいます。そういう人については、低所得者対策として3パーセントの利用料負担にするとかいうこともできるわけです。そうすると、実際には、稚内市が敬老年金やっているかわかりませんが、敬老年金の支出額を全部やめて、そして、介護保険の低所得者の利用料負担の軽減策をやれば、財政縮減になって、なおかつ、本当に介護が必要な高齢者にとっても、喜ばれます。敬老年金の額はすべての高齢者に行くわけです。介護保険の利用料負担の低所得者対策を行った場合には、そもそも高齢者の中の15パーセントくらいが介護保険を使い、その中の低所得者ということになりますから、限られた数になります。財政的にもこれは相当な縮減になります。なおかつ、本当に困っている高齢者には喜ばれます。そういうようなメリハリがこれから求められることになると思います。

## **6 広域連合などの広域的取り組みの模索**

### **7 狭域自治の検討**

### **8 住民との情報の共有と首長の説明責任**

そして、さらに広域的な取り組みですとか、狭域自治の件は次でお話しますが、こういうスクラップアンドビルドとかをやっていくとありますと、やはり住民との間に情報を共有しないとイケません。何でこういう事業をスクラップしたか、なんでこういう事業を今度は増やしたのか、あるいは、パークゴルフ場の料金を引き上げました、何で引き上げることになったのか、やはり情報をしっかり行政は提供しなければイケません。そして、受益者負担を求める、住民に負担を求めるということは、首長が説明責任を果たさないといけないわけです。こういう理由でこの事業はやめました、こういう理由でこの事業を今度新しくおこしました、こういうデータに基づいてだから自治体はこういう判断をいたしました、そういうことがこれから求められます。ですから、行政がどちらかという情報をいっぱい持っています。それを本当に市民に対してわかりやすく、そしてできるだけ簡潔に、多くの情報を提供してあげる、まさに行政と市民が情報を共有していく、そして、首長が説明責任を果たしていく、これがこれから必要になってきます。財政が右肩上がりである時代はいいですよ。あれもやれます、これもやれます、あれもやれます。説明責任なんて果たさなくても、これもやる、あれもやる、これも・・・となりますから、

住民の皆さんに喜ばれます。いま、あれはやらないけどこっちはやるという世界なんです。あれか、これかなんです。どっちをやるの？という話なんです。ですから、説明責任も必要ですし、客観的な情報を示していかなくてはいけない。というような時代だと思います。

## 9 住民と行政の新しい関係の構築——町内会、ボランティア、NPOなど

そして、そういう「あれか、これか」ですから、やはり、行政でなかなかやれない事業がこれから出てきます。だけど、そのときに住民が場合によってはサービスの担い手になって行うような事業もあっていいですね。地域福祉みたいなのはそうかもしれません。そういう面でいうと町内会とか、ボランティアとか、NPOなどの役割は大きくなっていくのではないかと。そういう面でいうと、住民と行政の新しい関係というものも、これから必要になってくる。こんなふうに思うわけです。

## C 住民と行政の協働のまちづくりをめざして

### 1 地域から発信する住民になろう——そこから地域にあった協働の取り組みがはじまる

やはり、これから住民と行政の協働のまちづくりをしていかないといけません。先ほど言った住民と行政の新しい関係を、まさに模索をして、そして協働のまちづくりを目指していかないといけません。そのために何が必要か。一つは「地域から発信する住民になりましょう」ということです。地域のことをいちばんよく知っているのは住民です。住民が発信をしていかないといけません。そこから地域に合った協働の取り組みが始まると思います。

### 2 住民と行政は対等な立場という原点を大切にしよう

それから、もう一つ、「住民と行政は対等な立場という原点を大切にしましょう」ということです。まあ、中には行政学者の先生によっては、もともと行政と住民は対等なわけがないんだというようなことをおっしゃる方もいますけれども、そんなことはありません。対等にする条件を満たせば、対等になるんです。それは何か。それは情報の共有なんです。

### 3 協働のために必要な情報の共有——行政と住民は対等な立場だからこそ必要

情報が共有されないと、これは協働もできません。住民と行政が対等な立場だからこそ必要なんです。わかりやすく、正確に、客観的な情報を行政は住民に提供し

ていく必要が出てまいります。

#### **4 住民は正確・客観的な情報理解がもとめられる**

住民のほうも、正確かつ客観的な情報理解が求められます。これまでというのは得てして、時と場合によって、行政の都合のよい情報だけは出しますし、住民のほうも受けた情報を、いろいろ利害が絡むものですから、どうしても主観的に理解するというケースがあると思います。これをできるだけ、情報共有ということばでくると、まさに客観的な正確な情報をしっかり簡潔に提供する義務が行政にはあるし、住民も正確かつ客観的な理解が求められるということになってくるかと思いません。

#### **5 近隣自治の議論の活発化——地方自治体よりも狭域の単位の自治を考える**

先ほど、広域自治のことを言いましたが、もう一つ、近隣自治の議論を活発化させましょう。近隣自治とは何かと言いますと、広域という広い地域に対して、狭い地域という意味です。狭域自治というのは、イコール近隣自治なんです。つまり、稚内市の中の今度は狭い地域の、それが町内会単位なのか、まちづくり委員会単位なのか、もっと大きな連合町内会なのかいろいろあると思うんです。そういう稚内市全体ではなくて、稚内市の中の各地域ごとの自治というような、つまり市よりも狭域の単位の自治を考える。実際に行政と住民の協働とか、行政と住民の新しい関係をつくっていくというときに、NPOだったり、町内会だったり、ボランティアとよく言われます。基本的には稚内市全体に対しての取組みではないわけでしょう。その地域地域なんです。地域福祉みたいなのはとくにそうです。もちろん稚内市全体に広がるNPOもあるし、町内会としても連合として市全体に関わることが出てくるかもしれませんが、たいていの場合は、とくに地域福祉は典型なんです、その稚内市の一部の地域、その中でどうやっていきましょうかという話なんです。そういうものをもっと活性化する手立てはこれからどうあるべきなのかということが一つ問われてくると思います。

#### **6 住民団体間の共生は可能か——町内会、老人クラブ、ボランティア組織、NPOなど、時には住民団体間同士の対立も、本音の議論をする一方で住民や住民団体間の連携・調整のための努力が重要**

それから、住民団体間の共生は可能かどうか。稚内市などは大丈夫かもしれませんが、札幌市などはすごいですよ。町内会と一部のNPOが対立して口も聞きたがらないという仲です。それにちょっと政治が絡むのかもしれませんが。そのような状況があります。町内会、老人クラブ、ボランティア団体、NPOなど、時には住

民団体間同士の対立もあります。本音の議論をする一方で住民や住民団体間の連携・調整のための努力が必要です。いくら、連携や調整をしてもだめなものはだめなんですけども。そういうようなこともこれから求められるというふうに思います。

## **7 地域性を生かした協働の取り組みの工夫を**

いずれにしても地域性を生かした取り組み、ですから住民と行政の新しい関係というのは、そういう意味では狭域自治の面でいろいろ膨らますことができるのではないだろうかと思っているわけでありまして。そこで基本条例に移らせていただきます。

## **D 基本条例へ**

### **1 地方分権一括法の成立（省略）**

### **2 4つのタイプのまちづくり条例——自治基本条例、行政基本条例、住民参加条例、理念条例**

いままで話をしてきたことはすべてこの基本条例へというところに集約させるためにお話してきましたことなんです。つまり、基本条例というのはまちづくりの憲法です。あれやこれや政策を羅列して書くところではないんです。日本国憲法がそうですよね。まちづくりの憲法である自治基本条例も同じでありまして、「稚内市の福祉政策はこうです」とか、「産業政策はこうです」という具体的な政策を書くところではないんです。まちづくりの基本原則、まちづくりの基本的な考え方を定めていく、まさにまちづくりの憲法ということになってくるわけです。

何を盛り込むかということなんですけど、これは今審議会でも議論していますし、ワークショップでも一生懸命議論しているところがございます。一般的に申し上げますと、いまだんだん全国的に自治基本条例をつくる機運が高まっていますし、実際に全国で、市レベル、町村レベルでも基本条例が多数出来てきております。大阪の伊丹市ですとか、新潟県の柏崎市ですとか、東京の多摩市ですとかで出来ていますし、北海道でいえば、ニセコ町ですとか奈井江町などで出来ています。あるいは、この近辺ですと、いま遠別町がもうちょっとで出来そうだという状況なわけです。そういうふうにして出来てきておりますけれども、たいてい盛り込む項目の中に情報共有というのが入ってまいります。まあ、まちづくりの基本になりますよね。それが書かれていますし、それに関連して情報公開とか、個人情報保護とかといったようなものが入ってまいります。それから、首長の説明責任といったようなものも入ってきます。それから、行政と市民の役割分担、私の文章でいうと住民と行政の

新しい関係の構築になると思うのですが、そういったものも入るわけです。それから、市民の権利、まちづくりに関する権利、と同時に責務が入ってきます。それから、市役所職員の役割と責務みたいなものも入ってきます。協働のまちづくりをするわけですから。それから、市長の役割と責務といったものも入ってくると思います。それから、議員の役割と責務いうものも入ってくると思います。住民参加とか、住民投票とか、あるいは先ほどの稚内市を越えた広域的な取組み、広域行政に対しての文言が入ってくる場合もありますし、それからもう一つは近隣自治・狭域自治（稚内市の中の狭い範囲の自治）というものが盛り込まれるというケースもございます。そういうわけで、たいていの場合は、情報公開、情報共有、説明責任、行政と市民の役割分担、市民や市職員、市長、議員を規定するような条例になっております。ただ、住民投票とかになってくると、そこは自治基本条例のなかでもいろいろな扱いになってくる部分もありますし、広域行政とか、狭域行政みたいなものは書いていないというところもございます。盛り込む事項はいろいろあるわけです。ただ、私が今日言いましたように、情報公開、情報共有、説明責任、行政と市民の役割分担、市民や市職員、市長の役割というのは、やはり地方自治体を取りまく環境が変わってきた、地方自治体の今の政策課題が何なのか、住民と行政の協働のまちづくりをしていく場合に何が必要なのかということ考えたときには、たいてい盛り込まれてくるのかなと思います。あと、これにプラスして、稚内オリジナルをどう入れてくるかということです。ここが稚内の皆さんの知恵の出どころなんですよ。

今日、遠別町のまだ出来ていませんが、90パーセントくらい出来た自治基本条例の素案を見せていただいたのですが、遠別町オリジナルがありました。災害復旧事業に町民は取り組むという文言が入っていました。それから、防犯が入っていました。それから、資源リサイクルに努めましょうというのも入っていました。このへんはおそらく他の自治体にはないようなものだと思います。稚内としたらどういふものを盛り込んでいくか。ワークショップのなかでまちづくりの方向性ですとか、稚内らしさをずいぶん議論しました。そういう中からそういったものが入り込んでくるのではないかと思います。

その中で、ここに4つのタイプのまちづくり条例というのを書きました。まちづくり条例というのは、自治基本条例、行政基本条例、住民参加条例、理念条例というのがございます。最高のもはもちろん自治基本条例でありまして、まさに市職員、市民、市長、議員とすべてについて権利や責務を規定するという事になっていきます。ただ、議会の皆さんの問題がございまして、中には自治体によっては議会の皆さんが自治基本条例に反対するというケースもございます。そうすると、その場合、議会についてははずしますというのが行政基本条例です。つまり市民と市長と市職員の責務みたいなものは規定するけれど、議会だけははずしますというのが行

政基本条例になります。それから、住民参加条例、これは住民参加の手続きを規定する条例です。理念条例というのはまちづくりの理念だけを規定しまして、責務だとか住民と行政の役割分担だとか、情報公開だとか事細かなことについては規定をしないというのが理念条例です。ですから、いちばん最高のものは自治基本条例です。そして理念だけにとどめているのが理念条例です。という4タイプあるということでございます。

### 3 条例制定の効果として期待されるもの

条例制定の効果として期待されるものは何かということなんですが、これは、なかなかすぐに目に見えてくるものではないんです。個別の具体的な政策だとか、都市計画みたいなのはかなり具体的ですから、すぐに目に見える、結果が見えてくる。ところが、自治基本条例はすぐに結果が見えてこないんです。だから、ワークショップに毎回30名から40名くらい来られていますが、吹雪の日にたまたま当たっているというのもあるんですが、もう少し出てこられてもいいのかなと少し思ったりもしていますが、それは、すぐに効果が見えにくいことや、抽象的なことを議論せざるをえないからなのかなという感じがしています。それから条例という言葉がなかなかなじみにくいところもあるかもしれません。しかし、じわりじわりとこれはまちづくりに効いてきます。何かあったときには必ずこれをひも解けば良いわけです。条例に規定されていますから、自治体の職員は例えば住民に対して広報活動を行います、例えば広報誌ひとつとっても基本条例の中で情報共有を言っていますから、ちゃんと全戸に配布されているのか、住民のみなさんが本当に読みやすい広報になっているのか、そういう工夫というのは常に条例ができれば、いままでももちろん努力はされているとは思いますが、そういう工夫がより一層なされていくんじゃないかと思います。そういう面で言いますと、様々な効果があるんじゃないでしょうか。いままでの自治体の様々な施策、政策評価や市民参加といったものも、これから条例をつくることによって、より一層進展するのではないかと思います。じわり、じわりとこれは効いてくるものであるというふうに考えているところでございます。

### 4 大切な条例の策定過程——何を議論しどのような条例にしていくのか、策定にあたりワークショップや市民検討委員会を重視する、議会との関係をどのようにするのか、制定までの期間や会議等の回数、庁内研究会と行政の側の意欲

先ほど市長が、条例の策定過程が非常に大事だとおっしゃってしまっていて、場合によっては審議会がなかなかすぐに結論が出なければ、少し長めにやってもいいのではないかというお話がありましたが、まさに策定過程というのが大事になります。出来た結果よりも策定過程がたいへん大事だと思います。いま、インターネットが

非常に進んでいますから、自治基本条例と書いて引けば出てくるんですよ、いろいろな自治体でつくっている自治基本条例が。そうすると、2人、3人の優秀な自治体職員が、そういうところの条例を全部集めてきて、いいところ取りして書けば、立派な条例できると思うんですよ。何にも審議会なんて作らなくても。ワークショップなんてやらなくても。市の職員2人くらいでインターネットで全部拾い上げてきて、文書のいいところだけ取っちゃえば。しかし、これは意味ないんです。作文つくっている。これでは何にもなんないですよ。まさに市民参加でつくるところに意味があるんです。オール稚内で行くところの意味があるんです。ですから、どっかの自治体のすごい立派な文章が並んでいる条例があるかもしれませんが、それより文章は劣るかもしれないけれど、大いに議論したうえで合意形成をしたものならば、はるかに到達点としてはいいんです。立派な作文をつくるのではないですよ、条例というのは。策定過程が大事なんです。そこで市民参加で議論をする、そして、市役所の職員は市役所の職員で庁内研究会をやって、その庁内研究会の結果と、市民の審議会やワークショップとキャッチボールをしながら、あるいはフォーラムをやったりしながら作り上げていく、この策定過程が大事になってくるわけです。それ抜きにつくられた基本条例というのは、いくら作文が立派であってもやはりあまり意味がないんじゃないかということになると思います。

では、そのときにどういうことを議論するか。まさに、何を議論しどのような条例にしていくのか、策定にあたりワークショップや市民検討委員会を重視する必要がある。これは、稚内市は既にやっているわけです。それから、議会との関係をどのようにしていくのか。まだ議会の皆さんと議論していないですね。議会のみなさんはこういう問題をどう考えているのか、これはなかなか難しい問題があるんですね。市民参加という項目を入れたり、住民投票という項目を入れると、「俺たちの議会の役割はどうなるんだ」、「あまり、市民参加、市民参加と言われると、俺たちの役割は」とかという議論になる議員さんもなかにはおられます。そういう議会との関係をどういうふうにしていくか。それから、制定までの期間、これは先ほど市長さんから、少し長くなってもいいというお話がありましたけれども、もちろん効率のいい議論をやっていきますけれども、議論が白熱していれば無理に委員長がまとめるのではなく、少しロングタームで議論を行うことも必要です。それから、庁内研究会と行政の側の意欲との関係でございます。これは稚内市は非常に意欲的に取り組んでいます。庁内研究会が行われていますから。

## 5 必要な行政と市民検討委員会等とのキャッチボール

市民だけで検討委員会をやって、市民だけでやってしまうのもダメなんです。庁内研究会とやはりドッキングして、つまり、庁内の人達は情報をはるかに持ってますから。そこがどういうふうにキャッチボールしていくかが大事である、こんなふ

うに思っております。

## 6 見直し条項を入れるのか

それから、見直し条項を入れるのかどうかということです。これはいろいろなケースが考えられます。私は4年に1回の見直しを入れるというのも一つの手だというふうに思っております。道内のある市でも基本条例をつくっている途中なのですが、そのある市の場合には議会についても議論はするんですが、場合によっては行政基本条例でいきましょうという線になるかもしれません。つまり議会は規定しないということですね。そうなった場合には、それはそれで4年後に見直して、そのときに議会を入れる可能性を検討しましょうというやり方もあります。だから、行政基本条例であったとしても、自治基本条例であったとしても最終的には見直し条項を入れるか入れないか、4年後のそういう見直しの必要があるのかないのか、これもこれから審議会のなかで議論したいと思います。

## 7 オール稚内で考える必要性

それから、この基本条例に関して言えば、オール稚内で考えるということが大事です。つまり、いろんな政策のレベルでいいますと、地域の産業政策ひとつとってみても、例えば、住民レベルにおいて「この道路の舗装をちっともしていないじゃないか、なんでしないんだ」という議論もあるでしょうし、例えば、医療政策、あるいは福祉政策、教育政策どうなんだということで、市民の中で意見が割れるケースだってあるでしょう。あるいは、議会のなかでも与野党で意見が真っ二つになるというケースがあると思います。それは健全な民主主義だと思います。しかし、基本条例に関して言えば、これはまちづくりの憲法をつくるわけです。具体的なものをそんなに盛り込むわけではないんです。基本原則をそこに盛り込むのが基本条例なんです。この部分は出来るだけオール稚内で考えることが必要です。そういう視点に立ってまとめていく必要があるというふうに思います。

そんなことを考えて、いまやっているわけですが、ワークショップについては今まで3回行いました。1回目は「稚内の良いところ、悪いところ」、2回目は「まちづくりに必要なもの」というテーマでやりました。3回目は「市職員に望むもの」というテーマでやりました。これから、4回目で「情報共有・情報公開」を、4月9日にやります。それから、4月の下旬にもう1回やりまして、5月中旬にもう一回やるということで、いまのところ6回くらい予定しております。それから、できるだけ議会の皆さんと懇談する場を設けたいと思っております(6月ころ)。それから、高校生、これは学校の協力が得られるかどうかということもありますが、将来の稚内を担う高校生の皆さんにお話をお伺いするワークショップを1回や



りたいと思っております。そういったものを踏まえて、審議会で議論をし、まとめていきたいと考えているわけでございます。ひとつ、そういう状況だということを申し上げまして、私の話しはこれで終わらせていただきます。このあとパネルディスカッションを行いますので、そのなかで皆さんのほうもまた、より理解を深めて頂きたいと思えますし、今日はフロアの皆さんから、質問を相当受ける時間もご用意いたしましたので、ぜひ活発にご意見をいただければということを申し上げまして、私の話は終わらせていただきます。どうもご静聴ありがとうございました。