成長する自治基本条例をめざして

米原市長

平尾 道雄

平尾 道雄（ひらお みちお）

1973年東洋大学社会学部卒業。同年米原町役場に就職。企画調整課長、総務課長を歴任し、2003年10月より山東町・伊吹町・米原町合併協議会事務局長。

“自立する地域”への決意のもと、2005年2月に誕生した新生・米原市長選に立候補し、初代米原市長に就任する。

今回の合併を成功に導くとともに、市民参加と協働を基軸に、市民・事業者・行政が手を携え、本市が持つ歴史・伝統・文化・風土といった地域固有の資源と日本の交通結節点である特性を活かしたオンリーワンのまちづくりを戦略的に進め、「市民都市・米原」の実現を目指す。

司会 自治基本条例というのは全国の自治体で盛んに今、制定されているものですが、2000年の分権改革をきっかけとして、これから自立・自律した自治体をめざしていくための標準装備としての意味が、この基本条例に込められています。それぞれの自治体で制定にはそれぞれ自治体固有の思いがあると思います。今日は平尾米原市長をお招きして、米原市自治基本条例についてお話をいただくわけですが、米原市は合併してまだ2年しかたっていない市です。おそらく新生米原市の誕生を機に、自治基本条例をとという思いがあったのだと思います。平尾市長は昨年、合併を機に、新生米原市長になられた方です。今日は市長自身に、ぜひ条例に込めた思いを語っていただきたいと思います。

「分権」の時代、何をしなければならないか

平尾 今日のテーマは「成長する米原市自治基本条例をめざして」ということです

が、2000年、分権一括法が施行されて、5年が経過しました。三位一体改革、税源移譲といろいろと議論されていますが、自治体の現場ではそれほど大きな変化が、具体的に今、出ているわけではありません。しかし大変な不安と焦り、そして手だて、何を選ぶのかということについて、真剣な議論が自治体では始まっています。しかもその答えを早急に出さなければいけない。

小泉政権から安倍政権に代わりました。行財政改革をさらに進めるといふ声も声高に聞こえてきます。地域を守るのは私たち自治体であります。国や県が自治体を守ってくれる時代は終わったと思っています。地方分権の時代の中で私たちは何をしなければいけないのか。

分権というのは自立していく、自らが責任を持っていくということの意味です。私なりに言いますと、自らを律する、本当の意味での地方自治を本気になってくれるかどうかというのが分権自治の時代だと思います。自立して自分の足で、自分のル

ールでまちづくりが進められるかどうか。自治体を構成している主権者は市民であり、住民であるという、市民自治の基本に何度も立ち返るべき時代に来たのだらうと思います。

4町が合併して、新生米原市が誕生したわけですが、合併をしたことによって何かが始まるという錯覚が私自身にもいまだにあります。合併をすれば何かが変わるだろうという思いが正直ありました。しかし、現実には厳しいことばかりです。そういう中で自治体の担い手、公共の担い手を新たに作りださなければならぬ。公共の担い手をつくり出す仕組みをかえていかなければならぬ。このことも地方分権の中で同時平行的に進めていく必要があります。

これは単に行財政改革で身軽になろう、スリムになろう、効率的な行政運営をしようという、一面、安上がり、丸投げの行政手法、そのような受け取り方も一方ありますが、私は行政の限界が来た、従来の枠組みではやりきれなくなった。このことに、ある意味では真摯に真面目に応えようとすれば、私たちの限界、行政の限界をしっかりと市民の皆さんにお知らせして、ともに支えあう、そのための仕組みづくり、公共の担い手を新たに作り出していかないといけない。行政の仕事がいかに非効率で、むだを続けることになるのか、このことも厳しい市民の前の評価において明らかにしていくことも自治体の責任だと思っています。

1人前でない自治体

そういう中で現在、私たちが自治基本条例をつくりました背景、自治体の現状を少

し取り上げていきたいと思います。自治体財政の中で起債、公債費という言葉があると思いますが、いろんな場面で市民の方から「借金のことを、なんでそんな難しい話をするんだ」と。地方自治と言いながら公務員制度も含めて、なかなか市民レベル、市民の目線で自治体の運営、経営がとらえにくい仕組みが従来からありました。これは、本来自治体の仕事は身近な市民の目線に見えないといけないものが、これまでは旧内務省、自治省、現在の総務省にしっかりと権限も財源も残されていた。このことにおいて、いささかの变化もいまだありません。いかに市民の身近なところに、自治、地方を治めていく能力や財源、人材も行政施策や税源も、どれだけ近づけていくかどうかというのが、分権の中身の本物の勝負だと思っています。

起債許可の話について、鳥取の片山知事は、あるところでこうおっしゃっています。「自由に地方債を発行できない日本の自治体は、後見人制度の下にあるようなものだ。一人前の責任能力があると見なされていない。大人として扱ってもらっていない自治体は要するに半人前だ。」

なぜこんな厳しいことを言われるかと言いますと「起債は借金だ」と。皆さん方は自分で車を買う時に、お父さん、お母さん、知人にお金を借りる。保証人になってくれと言うかもしれませんが、少なくとも自分の意思でお金が借りられると思います。ところが米原市は42,000人、滋賀県で一番小さな市です。財政規模は178億円。この自治体が起債、借金をしようとする、この4月からは届け出制に変わりましたが、従来、県にお伺いし、国の許可を求めなければ起債はできないわけです。

栗東の新駅のことで新聞に出ていますし、大津地裁が判断したことも含めて身近な情報として入っていると思いますが、責任自治体と言われながら、市民の付託を受けていると言いながら、借金をする時に県を伺いを立て、国の許可を求めなければお金が借りられない。このことが片山鳥取県知事が言う「一人前ではない自治体。自らの判断でお金さえ借りられない。こんなことで分権とか自らの地域に責任を持つことができるのか」。そういう話であります。

このことと合わせて、巷間言われています。スズマ市の破綻自治体の問題です。自力で再建が困難であると。ヨーロッパやアメリカの例から言いますと、日本の事情とは違う。最後まで自治体責任を持って再建策に出ているのがアメリカやヨーロッパの例のようであります。しかし日本では、国にもたれ、県に頼っていく姿勢がまだまだ自治体にあります。

高齢化と地域崩壊

そういう中で、一方で時代の変化の中で「三位一体の改革」「分権自治の時代に入った」と言われていますが、このことが言われる大きな背景の中で、少子化なり高齢化の問題があります。

よく言われる合計特殊出生率が2005年で1.25。自治体の現場で深刻なのは少子化の問題と同時に、従来から介護保険制度が出てきた背景も含めて高齢化の問題が大きい。2000年、全国で16.8%が高齢化率です。2025年、20年後に25%。16.8%から25%に上昇する日本では今後、25年もしないうちに4人に一人の高齢社会に入っていく。

フランスではこの数字を、115年をかけて

25%に近づく。高齢社会になっていくようです。アメリカにおいてこの数字は75年かけても25%に近づくが、25%は越えていない。それに比べ、日本の高齢化は急激な上昇カーブをえがくわけですが、言葉で「少子化」「高齢化」と使っていますが、実感として高齢化がどういう問題になっているか。人口が減少していけば、納税する人が減ってくる、社会保障が増えるとか言われますが、米原市の例で言いますと、こういう話がありました。

去年は大変な豪雪にみまわれ「平成17年豪雪」と言われました。米原市は合併しまして伊吹山の北部に金居原という集落があります。去年12月24日、私の誕生日なのですが、その日たまたま前国松知事が余呉町の中河内というところに豪雪の視察に行っておられました。中河内というところと米原市の余呉はほとんど横並びで、金居原の人にとってみると「知事が豪雪地帯にいつているのに市長は来ていない」ということで電話がかかってきて、急遽視察にいきました。夜10時近くジープを借りて1時間かけて雪の中を行きますと、現場は2メートル40センチの雪です。真っ暗やみの中にライトを照らした時、家というより村の中にいくつも雪山があるという実状でした。皓々とライトが照らされていましたが猛吹雪です。雪はシンシンと降っていました。そこで50数戸の人たちが生活しています。2日ほどおいてその集落から2、3つ下った集落に行きました。

「地方自治は自立のまちづくりです。自らができることは自らでやってください」と軽々しく言っていました。その集落では「市長、そんなことを言うけれども、もう私たちの集落で自力でこの地域を運営してい

くことはできません。雪退けをしると言っても、雪退けに出てくるのは皆、60歳を越えています。70歳近い住民が2メートルある雪を自力で退けるとしても、せいぜい2、3日は頑張れるけど、その後はできませんよね。

平成17年豪雪で、地域崩壊が始まっていることが、まざまざと見えています。もっと言えば昭和38年豪雪、56年豪雪で東北や中国地方の山間地においては多くの集落が消えたとあります。こんなに雪が降るのであれば周辺部にいられない。市街地に疎開する。集団で降りてこられる。その後の高度成長を含めて、38豪雪、56豪雪は日本の集落の数を減らしたと聞いています。

まさに少子化、高齢化というのは地域崩壊が自治体として始まっているという認識です。自治体としては大変な危機感を持っています。少子化問題、高齢化問題について、国が言うところの社会保障や納税、国の財源という話も根幹として話をしてもらいたいと思いますが、自治体としては地域の維持ができない。

地域の維持ができないということは、具体的には私たち米原市といっても新幹線米原駅はありますが、極めてローカルな地域です。従来、支えて来た産業は農業でした。国は新たな農政を敷こうとしています。担い手を育成する。家族農業や小規模農業は切り捨てるとは、私からは言いにくいですが、現実的にはそこに対する支援を国は来年からやめると言っています。集落を支えてきたのは農業だった。そこでは農家の人たちが道普請をし、お宮さんを修復し、お寺の維持もしてきました。地域の在所の寄りごとそこが仕切ってきました。水路も集落が維持してくれました。その人たちが

「60歳の時は頑張るよ、しかし70歳を超えたら、ようせん」と現実に言っています。これが地域の実状であります。このことが少子化、高齢化の地方自治の現場の実状であります。

雪が降れば集落が消える。このままいけば農業の担い手はなくなっていく。集落は崩壊する、農業協同組合、区の役員構成ができなくなる。いくつかの集落では子ども会が消えていっています。私が子どもを育てていた10年、15年前は子ども会がありました。50、60の集落で子どものいる家庭が1家族か2家族になっていった時、当然のことにPTAも子ども会も組織できませんという実態さえ、いくつかの町ではでき始めています。

それがとんでもない山間僻地のところなのかといえば、そうではありません。金居原は米原市においては周辺部です。それでも米原駅から車を飛ばせばしっかりと除雪ができた道路がありまして、雪のない時だとスピードを出せば1時間以内で集落に行けます。その集落に行くまでのいくつかの集落が、そういう実態になっているわけです。このことが格差社会、日本における現実の姿です。地方自治と言われ、「自らが治める」ということが言われる時代にあって、それと裏腹に「地域崩壊」「地域格差」がどんどん広がってきていることを申し上げておきたいと思います。

3つの標準装備

そういう中であって、私たち米原市が昨年2月14日、合併して新しい市政を敷かせてもらいました。まちづくりのベースを敷かせてもらいました。イイカッコしいにし

か聞こえないかと思いますが、「合併は最大の行政改革だ」という思いで合併を進めてきました。合併にかかわった当時の町長や関係の職員はそのように思ってきました。結果ではない、ここが出発点であり、ここから新しい町の組織の形をつくっていくんだという意気に燃えています。そういう中で「行政は簡素にしていく」。しかしあれもやめる、切り捨てるだけではなく財政を本気になって再建していかねば維持、発展していく、継続していくまちづくりはできない。「財政を再建していく」。あわせて地域にいろんな課題はあるが、「元気」をどうつくっていくか。行政改革をしてスリムにする、簡素にする、あわせて財政は本気になって再建していく。そしてできれば確実に地域に元気さ、地域振興を図っていかねばならない。この3つを合言葉に町が自立する。「自立元年」ということで今、まちづくりを進めようとしている途にあります。

米原市においては合併時における町の標準整備として、一つは「行財政改革」。二つ目が「自治基本条例」。3つ目が今年から策定にとりくみます「総合計画」、まちづくり計画であります。この3つの計画と組織を動かすための標準整備をつくりたいと思っています。その中で「自治基本条例」、まちづくりをしていく上の基本のルールをつくらうということでありました。行財政改革では、合併をした途端に4つの自治体に4人いた特別職が3人になった。4つの自治体にいた町長、助役、収入役、教育長が、現在、私と助役と教育長の3人だけになります。16人の特別職が3人。議員が60何名いたのが20何名に減っています。これはわかりやすい合併効果、人件費削減ですが、

そういうことだけではなく、市民の皆さんは合併してどんな町が、まちづくりが進むのかに関心を寄せ始めております。その中に私は展望、希望、夢をしっかりと示すべきだと思っています。そこで、その基本になることを「自治基本条例」として掲げさせてもらいました。米原市が動き出すための自治基本条例という進め方をしたわけです。

4つの町が合併したことにおいてはさまざまな資源がその地域にありました。このことを一体化していく、資源化していくということで、新しいステージをつくっていく。その意味合いの基本をつくるべきだと思いました。

行財政改革が一番の装備、2番目が自治基本条例、3番目に総合計画と言いました。必ずしも、いまだ市民や議会の中で順序の位置づけがされているわけではありません。自治基本条例をやる時に議論がありました。滋賀県内の自治体の中でもこの議論があったと思います。「自治基本条例をつくったら総合計画はいらないんですか？」という極端な意見も聞いたことがあります。あくまでも総合計画はどんな町にするか、まちづくりの中身を示すことである。あわせて自治基本条例は町をどうやってつくっていくのかという理念の問題、方法の問題があるはずだと。そういう意味では順序としては自治基本条例、まちづくり条例を共通理解、共通理念としてしっかりと据えることから始めるべきだろうと思いました。米原市ではその順序で進めさせてもらいました。

条例の制定経過について

「自治基本条例の制定経過」について。基本的には昨年5月に始めました。当時、近

江町は米原市に合併していませんでした。米原市は昨年2月と10月に2回合併しています。早々と3町合併でできた米原市において「自治基本条例をつくろう」ということで、まだ合併していない近江町の皆さんにも加わっていただき、5月に「まちづくり基本条例をつくる会」を立ち上げてもらいました。市民会員28名、すべて公募の市民の皆さんです。職員ワーキンググループが17名、誰かの肩を叩いたり、風を送ったつもりはありませんでしたが、合併時ということもあって職員の関心は高かったと思います。17名がワーキンググループとして市民の皆さんとともに基本条例をつくる会に参加しました。全体会は13回、グループワークは延べ22回。大変暑い時期だったと思いますが、月に少なくとも2回お集まりいただいて議論してもらいました。すべてに富野先生の出席とご指導をいただきました。大変な労力だったと思いますが、結果として昨年12月21日、まとめていただき答申をもらいました。非常にスピーディで中身の濃い議論をしていただきました。

私も1、2回の議論は傍聴させてもらいました。こういう条例をつくる場合、事務局から素案、原案を出すのが通常の進め方ですが、まちづくり条例案にすべて市民のメンバーの皆さんが話し合いの中で言葉を選び、文章をつくられました。会員の名簿を見ますと相当ハイレベル、米原市においては4つの町が集まったわけですから、まちづくりとか、地方自治とか、町に対する思い入れの高い人たちに集まってもらいました。そこでの総合計画にかかわった町長や教育長とか、旧町のそれなり見識を持った方たちが28名の公募委員におられたこともあったので、大変格調高い議論を

真剣にさせていただいたという印象を持っています。そのことについては厚い敬意を表したいと思います。

「前文」への思い入れ

前文を見ていただきますと「米原市は伊吹山、霊仙山、姉川、天野川、琵琶湖をめぐる坂田郡4町が2005年に合併した町です」。このことが地域資源が一つになって米原市が誕生した。坂田郡に4つの町があったんですが、昭和の町村制の中でできた町でしたが、もともと自然的な条件からいうと伊吹山があって、霊仙山があって、その間に天野川、姉川が流れていて、それが琵琶湖に注いでいる。地形的にもまとまりのいい坂田郡が米原市という町になった。そういう点では自然条件、地理的条件がすっぱりと町の財産として、基礎にしてできあがったということです。

ホテル、パイカモ、湧水とかそれぞれオンリー1というか、ホテルにしても特別天然記念物で旧山東町のホテルのことを言います。旧の近江町の天野川にある源氏螢も天然記念物です。伊吹山の頂上にある高山植物というか、山野草を含めた植物も特別天然記念物であります。梅花も水中花であります。水の中に咲く梅の花に似た可憐な白い花です。それぞれがオンリー1、全国的に見てもどこにもない、米原市にしかない。そういう貴重な自然、動植物、水性昆虫をしっかりと受け継いだバックには環境を大事にするという人々の背景も含めてまちづくりがされている。そのことが前文の中でしっかりうたい込めたことは、新しい米原市のスタートにとってありがたいステージの表現をしてもらえたと思っています。

「人々は深い信仰心を持ち、助け合いながらこの地に愛情を持って住み続け、その歴史を現代におけるこの地域の文化や社会生活のあり方に深くかかわっています」。人が生きる、人が暮らすことを支える自治体として非常に皆が願っていたこの言葉を選んでいただいた。特に信仰心という表現、なかなか自治体の文章の中では、従来ですと馴染みにくいというわけではないですが、ひょっとしたら少し横においてしまったことがあったかもしれませんが、これを真正面に持ってくる時代になったと思います。そういう点で信仰心という表現を使って、地域の住民の暮らしの背景をしっかりと表現していただいた。

「前文」に書かれたまちづくりへの思い入れ、この中に「合併によって」というのが2回出てきます。合併をした、そこから始めようという、集まられた市民の皆さん、職員も含めての思い込み、意気込みがあるということ、このことを自治基本条例を「私たちの憲法だ、まちづくりのルールだ」とこれからも言い続けていこうと思いますが、その時のつくった時のまちづくりにかける思い入れ、意気込みとしては「合併」という2文字を2回も入れたことについて、後世どんな評価がされるかわかりませんが、今においては率直に合併を喜び、このことを契機にして新しいエネルギーをつくっていこうと。

「合併によって私たちは新しい力を手に入れました」と明確に書いてもらいました。その通りなんです。だからこそ、この合併は間違っていたとか、合併したけどよくなったと言わせない、言わせてはならないという思いがあると思っています。市民全体の中で、少なくとも市役所、職員、議会に

かかわった人々、地域の参加者が何時、米原市においては自治基本条例をそういう意味で高々と掲げながら、それぞれの役割分担を探し始めているというのが実状であります。

自治をになう人々

内容に入りますと、まず「市民の範囲」、仕組みの問題。いくつか特徴があります。「市民」の定義。市民とか住民については相当議論があったようです。この議論は、これからも続けていってほしいと思います。自治体において市民自治、住民自治と言いますが、市民の定義は単に、地方自治法上の「住民」だけではありません。米原市に通勤、通学してくれている他の自治体の住民も大事な市民として、この概念の中に入れていきます。この場所に、この地に集うことを通して、この場所、この空間をより善きものにしていくというのが自然な思いであると思います。そのことに連帯したり、そのことを支えることなくして、まちづくりとはいえないのではないかと。私たちだけという偏狭性、狭さというのはまちづくりの普遍性に大きく反してしまう。広い概念として「この地域に集う人々」として米原市のまちづくりを考えていきたいという思いがあります。

「地域は選ばれる時代に入った」という言い方をしてもいいのではないかと。通勤者、通学者の皆さんが「米原市は住みよいし、ここで子育てしてもいい、ここで病気になってもいい、ここで老いていてもいい、ここが終の住処になってもいい」。そんな経験をしてもらえる機会をしっかりと開いておこう、提供していこう。交流していくこ

と、開ける、違うものを認めていく、異文化共存まで言えるような町になりたいという思いがあるということを申し上げておきたいと思います。

住民という規定には外国人登録をしている人たちも入っています。旧米原町で住民投票を行っています。永住外国人の人たちも合併問題について住民投票権と一緒に投票してもらいました。地方自治法で言う住民の概念「日本国民たる選挙権を有する者」ということでの違いは現状ではあります。自治体としては「そこに暮らす人」という意味で「住民」という括りの中で一緒にまちづくりを考えていこう。このことは条例づくりの中では具体的にはそれほど議論にならなかった。裏返して言いますと、米原町で住民投票を行った経過が坂田郡全体の中で合併議論と一緒にしたということもあって、共通理解になって、あえて「外国人を含む市民」の定義については議論がなかったということは、それなりの見識を新たに広げていただいた結果ではないかと思っています。

「事業者等」について。事業者＝企業、民間ということでもちづくりをとらえることについては相当な議論があったのでしょねということですが、確かに議論はあったようであります。少なくとも米原市においてはまちづくりの一員として民間事業者、そして自治会が構成する地縁団体、NPOも含めて「事業者等」としてしています。「市民」「行政・市役所」「事業者等」として役割を担うべきまちづくりの一員だというとならえ方を条例の中ではしています。特に新しい公共の担い手の中で「指定管理者制度」の議論、「市場化テスト」の議論などが、これからも具体性をもって出てくると思います

が、米原市では去年、指定管理者制度の議論を相当やりました。

いくつかの施設を指定管理者に委託しました。すべてがうまくいっているわけではありません。しかし、それなりに新しい公共の担い手を既存の市役所職員、公務員、市の外郭団体ではない、地域の利用者団体がつくるNPO団体、そこでつくる仲間グループもあります。そういう人たちが時には公民館、時には町民グラウンドを自らが指定管理者になって運営・管理していただいています。そういう中で新しい担い手をつくっていかないといけない中で、昨今、出ていきますのが「企業の社会的責任」の問題です。

この問題は確かに揺らいでいますし、すべてが明るい材料ばかりではありません。いわゆる大手ゼネコン、民間事業者は談合するのではないかと、耐震偽装を行うとか、本当にあるまじき行為を社会的責任のある企業が行っています。そのことの不安は確かにありますが、全体の流れとして、企業の社会的責任も市民の監視の中で、企業もダーティなこと、コンプライアンスができないことをしている限りは、その企業として存続はなくなる。端的な例で雪印はどうだったか。そういう意味では市場化テストも指定管理者制度も、一方で「民間はだめだ、不安だ、何をするかわからない。公共が信頼できるのではないかと」という議論があります。しかし公共がやったからこそ無駄があり、無理があり、非効率があったのではないかと。このことの実事と、民間がしっかりと社会性を、市民の社会監視、市民の社会的な評価をくぐらせることによって十分企業の変革は促すことができるという思いを持っています。

「新しい公共のあり方、担い手づくり」を含めて事業者等の中に民間事業者を積極的に評価する、組み込んでいくようなことをしていきたい。そうしなければ、もはや行政や地域団体、NPOだけでは担いきれない課題がどんどん出てきているということです。市場化テストでも国はかなりの規制緩和をしています。そこに何か国の違う思い入れ、意図は感じますが、地方自治体としては十分、市民の関心の範囲の中で民間事業者を参入させることによって、市役所が直営・直轄でやっている以上に効率的で、新しいノウハウを含めてやれる分野はまだあると思っています。自治基本条例の中で「事業者の役割」をしっかりうたいあげること、新しいまちづくりの方向で新しいものが生まれてくるという期待をしています。

根幹は「市民の」にある

自治基本条例の中の特徴的な部分、もう一度、地方自治を確認し直すということになると思います。「市民主権」の問題。憲法で国民主権が言われています。そのことを自治体において市民自治を支える住民自身、住民自らが組織している団体をはっきりと自治基本条例の中で「役割を担うべきまちづくりの構成員」として認めています。そこにシフトした内容になっています。自ら治める、自ら律する、自ら立つということ、すべて自治ということですが、その最大の担い手は誰か。市民であります。そこに主権をおくことによって自治基本条例が目指す理念が成長していく、自治体が進化していく。進化していく基本条例の出発点でもあり、帰結点でもあるのではないかと

思っています。

「市民の、市民による、市民のための」市政。この中で「市民主権」ということで言うと、「市民が決める」「市民が実践する」ということが大事な内容になると思います。「市民による」「市民のために」という分野は定着しています。それなりの機能も発揮しているかと思いますが、「市民の」という表現であります。ここの解釈、この読み取り方を十分にしていないのではないかと。「市民の政治」「市民の市政」「市民のまちづくり」というこだわりを、もう一度持つということが自治基本条例の中に出てきていると思っています。

「市民が決める」ということです。「市民が実践する」ことが市民のまちづくりであり、市民の自治なのです。「市民の」という時、誰のものでもない。私・市長も、市民の皆さんも一人ひとりが同じように負担も責任も、場合によっては決断もしていく。「市民のための」「市民による」という以上に「私たちのまちづくり」ということを市民に押さえてもらえるかどうか、これが自治基本条例のかなり中核の部分になるのではないかと考えています。ぜひとも地方分権の中で「市民みずからの力でまちづくりをやるんだ」ということを、米原市の自治基本条例の中で、かなりこだわりを持って市民に説明していきたいと思っています。

公共のサービスが「官から民へ」という流れにあります。しかし本来、市民が市民の手によってあたりまえのようにやれる自治がたくさんあった。このことの中で市民が自ら大きな役割を果たしてもらわなければならないというの、一方の事情でもあります。もう一つは、条例では「協働」の前提として役割分担が書かれています。協

働というのも曖昧に一緒にやることだとおさまっていますが、協働は「一つの目的を互いに共通理解し、この目的のために共に力を出し合うこと」という意味です。一方的に市民に丸投げしたり押しつけたりすることが協働ではありません。そのことは受ける側、議論に入る市民の側もしっかり押さえてもらって、一方的に行政が「これをやってほしい」と言った時、「市がどんな役割、機能を発揮するのか、そのことは何の目的のために私たちに協働の呼びかけをしているか」という議論も自治基本条例が進化していく、皆さんの身近なところで議論が始まることによって、さらに明らかになってくる。そこで本物の「協働」、パートナーシップをする、一緒に汗をかくことの意味がみえてくる。「市民のまちづくりをやっているんだ、市役所のための、ルールのためのまちづくりをやっているのではない」という気づきがあった時に本物の地域自治、市民自治のエネルギーが出てくると思いますので、ここもぜひこだわっておきたいと思っています。

まちづくりを新たに進めるといふ点では、前文でもあるように「合併によって新しい力を手に入れた」と言い切ってもらいました。仕組みと取り組みの中に「市民との信頼関係」とありますが、これが最大のポイントだと思います。この点ではコンプライアンスとしての倫理規範をしっかりと押さえて書き込んでいただきました。結果として「市役所職員自らの自浄能力」がしっかりと書かれています。倫理規範のことを明確に書かなければならないほど、市民と行政との信頼関係が大きく崩れている時代であります。自治を進めていく時に信頼関係抜きには全く事は進まない。まずは信頼関

係。次に「市民参加」を得たい。この点は徹底した情報公開、情報提供、このことが対話をすることにつながるわけです。

それと、もう一つ「市民投票・住民投票」であります。最終的な手段として間接民主主義を補完するセーフティネットとしての市民投票・住民投票をしっかりと押さえてもらったという点においては、自らの意思で自治を実現していくための条例として必要不可欠、最大の装備としてつくって入れていただいたことについても大きな評価をしたいと思います。このことについて市民の皆さんとの理解を深めていきたいと思っています。

成長する基本条例

もう一つは「成長する」という表現をした点について。条例と言いますのは、基本的にはつくった限りは変えられないものであるし、変える必要のないものをつくったと思っています。しかし、まちづくり、自治において普遍の理念として掲げているということは、この理念が完成しているというわけではないわけです。この理念に向かって歩み続けることだと思っています。民主主義というのは歩むものであるし、市民が進化していく、成長していく手だてだと思っています。

民主主義を支えるのが自治基本条例だと思っています。自治基本条例に書かれたまちづくりの理念を完成していくための歩みを市民と一緒にやっていることが成長していく、互いに進化していくことになる。結果においてまちづくり理念を具現化していく。条例があったからこそ、この町はいいまちづくり、いい市政、いい地域がつかれ

たという評価をえられることになる。これがまちづくりの標準装備の意味であります。

5年かかるか、10年かかるか、30年かかるかどうかわかりませんが、本物の市民自治、市民の市政をつくっていく大きな原動力に、このまちづくり基本条例はなと思っています。そのための汗のかき方、市民と一緒に歩む、これが私たちのあり方ではないかと思っています。

条例はルールであります。しかしルールのためのルールを持ったつもりはありません。ルールを使って理念、まちづくりを完成させたいし、それに向かってまっしぐらに一緒に歩いていく。そのことが何より大事でありますし、進化していく、民主主義を育てていく、民主主義に育ててもらおう私たちのまちづくり、米原市民の歩みを、これにおいて進めていきたいという思いで紹介をさせていただきました。

ある学者の先生が「この変化の時代、私たちは峠にさしかかっている」というお話をされたことを聴きました。峠というのは景色が変わるんだそうです。従来見てきた景色を民主主義や市民の目線のように思っていたけれども、本当の市民の目線、本当の地方自治の目線が、その峠に差しかかることによって、今の視界が大きく変わる。景色が変わる。そこに本当の生き甲斐や住み甲斐を感じることができるか。高齢者の皆さんが含めて「この町でいきいきと暮らすことが何よりよかった」。そして「あの時、合併して42,000人の自治体の枠をつくってよかったね」と言われることを私は願っています。その峠にこの標準装備をしてエンジンをふかし始めたということで、米原市をご理解いただき、皆さんにご支援をいただければと思っています。

ここでいったん区切りを入れさせていただき、質疑の中でさらに内容を深めさせていただきたいと思います。以上でございます。ご静聴ありがとうございました。

[質疑応答]

司会 合併をきっかけとした新しい米原市の標準装備について、また現場に立脚しながら自治を進めておられること、市長さんの肉声を通して聞かせていただくことによって、「地方自治」とは何なのかについて、皆さんの胸の中に何か響いてきたものがあったのではないかと思います。市長さん自身、語り尽くせないことが一杯あるかと思いますが、会場から質問を出していただいて、市長さんからお考えを付け加えていただきたいと思います。

質問 標準整備として2番に基本条例、3番に総合計画とありました。総合計画の策定が進んでいると思いますが、基本条例が100年のまちづくりであるとするれば、総合計画はそれに基づいて5年、10年の具体的な計画が盛り込まれると思います。総合計画の策定メンバーと基本条例の構成メンバーとダブリがあるのか。構成メンバーの違いについてお聞きしたいと思います。

それから民間登用ということで校長への民間人登用とか、そのへんの民間の活力について。

もう1点は通学者、通勤者を市民としてカウントする。行政職員が市外から通勤されている方がどれくらいの割合があるか。市外から通勤される行政職員についてどうお考えなのか。3点について。

平尾 総合計画のメンバーは確定していません。基本的にはすべて公募ということ

でやっていきたいと思います。女性の参加もこだわりをもって事務方では進めてもらっています。米原市になりましてから、審議会、策定委員会、本気になって自分のまちづくりに自ら参加する意欲的な市民がどれだけいるかがポイントだと思います。まだ「私の、自分のまちづくり」まで、現実にはなっていません。そこを繰り返し呼びかける。そういう市民を育てることも、ある意味では行政の大きな役割だと思います。総合計画策定メンバーは基本的に市民主体、市民公募でやっていきたいと思います。

民間の校長登用については今のところ考えていませんが、市場化テストの中で学校経営そのものが株式会社もあると。いろんな議論がありますが、それほど変化を始めてきているということだと思います。学校の現実的な課題は、学童保育の問題でも、なぜ学校の施設を貸してくれないのか。学校の施設は市長の権限でつくったものです。県の人事権のある校長先生がこれは私の管理施設だから使ってもらっては困りますという。そこで学童保育ができない。けしからんと思いながら、父母の皆さんが用意した使い勝手の悪いところで学童保育をやっている。

今年後半から出た「放課後児童プラン」では文部科学省と厚生労働省が一緒になって、場合によっては小学校6年生まで、5時、6時まで、今まで反対していた学校の先生がそれを面倒みるというふうには、保育ではない、福祉の課題ではなく、子どもたちの安心・安全のためにという分野の課題も出てきています。学童保育は福祉の分野であったのが、来年からは教育委員会の分野にかわる。あるいは引きこもりや不登校

の子どもたちのことを教育委員会サイドだと言っていたのが、現実課題は家庭とのやりとり、民生委員とのやりとりということで福祉の分野だと。既成の範囲がどんどん入れ代わってきている。学校の先生は公務員があたりまえだ、キャリアを持った先生であるということも、それほど時間をかけなくても変わってくるのではないかと。滋賀県においては教育長は民間から来ておられます。市町村においても教育現場の管理職の民間登用は進むと思っています。米原市ではそこまで準備ができていないということです。

市外の職員の割合。市民の範囲について通勤、通学者を入れることにおいて住民投票の段階で難しいのではないかと議論をしていたようです。私は職員の時代に永住外国人を含む住民投票条例の担当もしていました。永住外国人の投票権をどうしたか。登録制にしたわけです。いろいろ問題があり、議論もあったんですが、結果においては永住外国人の皆さんに選挙登録してもらおう。そのことによって投票権を獲得してもらおう。付与させてもらおう。そういうやり方を経験していますから、地方自治法上10条にある「住民はこの地に住所を有する者」ということに基づいて「選挙権は与えられない」という理屈がありますが、永住外国人の皆さんに投票してもらった経験から言えば、通学者も通勤者も米原市民として「この案件については投票したい、ものを言いたい」ということで何らかの機関において登録する手続きをすれば、住民投票は市民以外に、米原市がきめた住民の概念の入った通勤者、通学者の皆さんにも投票してもらうことはできます。市民に関する登録制度による投票に限って言うと、技

術的には難しいことはないのではないかと
思っています。

住民基本台帳、外国人登録台帳に登録されて
いる人たちだけが米原市にかかわるの
ではないんですよと。通勤、通学している
人たち、米原市で仕事をする、学びの機会
をえている人たちにとって、たとえば公共
施設をデザインを変えたりする時に意見が
いえるような機会があっていいという思い
をもっています。

質問 行政職員で市外から通勤している
人は住民に入るとのことですが、行政職員
であっても市民でない限りは住民投票は
できないということになっていたのでは
ないか。

平尾 そういう無責任な職員は困るとい
うことで、確かに住民登録は彦根市にし
ているが米原市で専門的な仕事をしてい
て、ものを言うのであったら、住民投票
を行う時には投票してくださいとなれば、
意識も変わってくると思ってるんです。

質問 それは彦根市に住んでいる人が、
米原市に住居を移して米原市の職員とし
て仕事をするきが、ある意味では理想だ
と？

平尾 そんなことはしなくていいんです
わ。住所を移してくれなくても。このこ
とについて発言したい、投票権を行使
したい。それなら投票登録をしてもら
ったらどうかと。外国でもともと住民
登録の制度がない地域があるらしいで
す、国によって。選挙制度を入れるた
めには登録をするわけです。国連など
が行って。それと同じように選挙登
録というルールをつくっておけば、米
原市における自治基本条例の「市民は
米原市在住の人のみに非ず」と「通勤
通学者も事業者も市民です」という
ことで政治参加してもらえと思ってい
ます。

質問 重要な施策について住民投票を
やる。市外にいる職員で住所は別だと。
外国人と同じように投票の申請をして
投票できるという制度をつくるという
ことでしょうか。

平尾 そうしていくべきだと思います。
職員だけではないんです。JRの職員も
たくさんいますから。名古屋から、東
京からも来ています。その人たちが米
原駅云々で、相当な公共投資をしない
といけない。その人たちの一定の判断
があるかもしれない。お金を使うだけ
でなく、意匠やデザインについても発
言権を行使してもらおう。登録投票
市民制度のようなものをつくって。理
念はできました。その具体化をどう
するか。今のような議論をしていって
「この方法があるよ」と。そこはやり
とりをしていって民主主義で進歩し
ていくということです。

質問 市民についての定義、面白い
なと思いました。米原市の自治基本条
例、総合計画に必ず書いてある文言
ですが、「世代を超えて住み続けられ
る魅力ある町を目指す」とか。私の
住んでいる市には自治基本条例はな
いんですが、総合計画の基本構想に
同じような文が出てきます。普通に
受け止めると、おじいちゃんがい
て、娘、息子がいて、孫がいて、
世代を超えて家族が米原市に住
み続けるという魅力のあるまちづく
りととらえていたんですが、私の
市は京都、大阪のベッドタウン
です。そういうことがありえなくな
っている。孫の代までは住んでい
ないという状況です。米原市は名
古屋にも京都にも近い。新幹線の
駅もある。通勤圏ということが考
えるとベッドタウン化は遠くない
のではないかと思います。世代を
超えて住み続けることができる町
という、言葉は美しいのですが。市
長のお考え

があればお聞かせいただければと思います。

平尾 米原市はベッタウンにはなっていません。そうかといって3世代、4世代が同居しているか。そうではありません。ここでいう世代というのは「時代責任」「世代責任」としてであって、自分の子や孫がいることが必ずしも前提にならなくてもいいと思っています。

団塊の世代が大量に退職される2007年。私たちが60歳を超えた時、従来とは違う能力発揮もしながら社会貢献もしながらいくだろうと。そういう意味で時代責任をしっかりと自治の中に置いておこうと。私たちは税金を払うことにおいてサービスを受ける、この関係を通常のように思っていました。しかしそれだけではないではないか。いくら払ったからサービスを受けるということは、それもありますが、「お金にはならんけど、あんたのために頑張るよ、汗をかくよ」ということで社会は維持してきたと思うんです。これが社会貢献、無償の行為、私の父親が大字の役員を何の報酬ももらわずにやっていたし、私も当然、その歳になったらやるでしょう。そのことが崩れてしまっているという話ですね、今は。

一般の市民感覚は「わし税金払っている、これだけの介護保険料を払ったから当然もらうものや。サービスを受けるものや」。それが限界になった。そのサービスを提供しようと思うと膨大な財政歳出、予算投資をしなければならないことが明らかになっている時に「時代責任、世代責任を果たす」というのは、一つは考え方の問題、お金を払ったからもらえるというものではない。「お金ではないが、しないといかんことはしようという人が地域に必要だ」ということを教えていくことも一つの時代責任だと思

います。そのためのシステムをどうつくるか。私たちは我慢する、次の人たちのためにはこういうルール、システムをつくって社会保障制度がしっかりできるようにしていこう。その判断を政治判断として、市民判断としていこう。そういう時代が今、これから10年以内にしないと日本の社会の維持、発展はできない。そういう意味で時代責任をしっかりと果たしていく。

時代責任として自治体がやらないといけないことは、病気、老後、死んでいくという話。まさに生病老死の問題で「この町にいれば絶対安心なんや。それは市役所が絶対責任を持つよ。だからここで十分治療してください。老いて介護を受けてください。死んだ後、こういうふうな希望も残しながら地域社会を支えます」ということを行政として言えなければだめだと思っています。そのために一生懸命にやろうと思っています。

同時に元気で、やり甲斐があり、働きたいがあるように、このことを行政の役割として、市民の皆さんにちゃんと働ける場所、生き甲斐を感じられる空間、やりがいがある関係をつくっていく。この「元気」と「安心」を時代の責任として行政が果たしていく。そのことにお金を出したという人も大事です。お金を出せないけど、私はこれでサポートするよという市民もほしい。そういう時代に入った。そのことが時代責任として「皆で頑張ろう」。これがここでいう「世代」の意味として使えないかな、使ってほしいと思っています。

合併2年目ですから高齢化の皆さんといつもやりとりしています。皮肉のいいあいをしませう。ある政党は「高齢者の医療費が高くなった。市長、どう思っているか」「税制改正になってたくさん高齢者はお金を払

うようになった。これをどう思っているか。しかし「そういう頼もしい高齢者がこれだけおられたのかという点では地域が成熟していく時代に入って市長として安心していきます。これだけ税金払ってもらえる高齢者がいるということ」。誤解があるといけません、確かに払える高齢者もいる、払えない高齢者もいる。今までは払えても、払えなくても一律皆、無料化にしてみたり、底上げしてきた。そこが続かないということ、皆か情報をもろうことによって分別をする。判断する。そういう時代に自治体がしっかりと説明責任を果たしていく。情報提供していく。そのことで政治、行政は少しは進むのではないか。そういう役割も自治体は持っていると思っています。

司会 市長の発言は深く突っ込んでいくとなかなか難しい問題ではありますが、自治体が財政的に厳しい中で、何をもって政治の責任を全うするか。全部は担いきれないわけですから、そこで地域社会の中で、市民一人ひとりが何をするかということと裏表の関係だと思っています。そこで市民同士の信頼というものが大切になってくると思います。そういうことに市長は取り組み

ながらやっておられるということだと思えます。

平尾 私はそういう意味で、地域、自治会、コミュニティにシフトした、こだわった地域行政をやっていくべきだと思っています。その背景は、「コミュニティというのは支えることだ。連帯することだ」と。そういう意味で言うと、自治基本条例の理念の具体性の中に「市民が支えあう、連帯する」。高齢者を支える高齢者がいる。子育てを支える子育てを通過したおばちゃんいる、お母さんがいる、高齢者がいる。支える、連帯する市民同士が自治基本条例の一つの成長していく過程で見せるまちのあり方ではないか。地域コミュニティにこだわることによって市民に、いかに正しい地域自治を理解してもらうか。そういう取り組みを、ぜひとも皆さん方から教えていただきたい、示唆をいただければと思っています。

司会 今日はすばらしい話を平尾米原市長からいただきました。改めて拍手でお礼を申し上げたいと思います。どうもありがとうございました。

[2006年10月14日]