

# 四国中央市の自治基本条例について

企画財務部 経営企画課長 兼 事務調整監 石川 寿一

## ■自治基本条例の必要性

今、何故、自治基本条例が注目を集めているのでしょうか。

それは、近年の地方自治体を取り巻く大きな環境の変化と「協働」という概念の浸透にあるのではないかと思います。

まず、大きな要因として、平成の大合併と地方分権（現在では地域主権）改革が挙げられます。1999年に3,232あった市町村数は、2011年11月には1,719と53%程になり、行政の合理化・効率化に向けた大きな自治体再編がありました。その背景には、基礎的自治体の規模を大きくし、国・県から一定の権限を付与する一方、地方自治体には、自己決定と自己責任を求めるといったものです。つまり、そういった責任能力のある、言い換えれば経営感覚をもった自治体にならなければならないということです。そこには、こういったプロセスで物事を決定していくかという仕組みづくりが大変重要となってきます。

今や日本国の財政は、安心していられる状況にあるとは決して言えません。国債のほとんどを自国が保有し、しかも半分近くが国営の金融機関で保有しているとはいえ、日本全体の債務残高が1,000兆円を突破し、その金利に目が離せない状態となっています。抜本的な税・社会保障の見直しが行われようとしている今、基礎的自治体においては、多少の変化では揺るがない確固たる財政基盤を構築しておく必要があります。持続可能な市政運営を行っていくためには、自治体によって多少の差異はあるにしても、限られた歳入の中で、人件費や公債費の

比率を下げ、弾力性のある財政運営を行わなければならないことは言うまでもありません。最少の経費で最大の効果を挙げるといふ地方自治法に法った行政システムの再構築が求められているのです。

もう一点は、阪神淡路大震災と東日本大震災から学んだように、行政で出来ることには自ずと限界があり、自助・共助・公助の補完バランスを見直し、行政が専管的に行わなければならないものと民間にアウトソーシングしていくもの、住民やNPO等と協働して行っていくものという仕分けを行った上で、それぞれの役割と責任を明確化しておく必要があります。

さらには、市民から信頼されるまちづくりを行うためには、誰が為政者になっても一定のルールの中で、常に透明性の高い市政運営を行っていくルールづくりが必要であるということです。

以上のようなことから、仕組みやルールづくりの必要性を全国各地の自治体が認識しはじめ、自治基本条例制定への動きが活発化しているのではないかと考えられます。

## ■取組みの経緯

当市では、「市民と議会と市の三者が協働のまちづくりを進める上での最高規範を作るのだから、いくら時間がかかっても、市民の手で作成し、しかも議会の全会一致で可決する」というのが井原市長からのオーダーでありました。結果として、2年3ヵ月延べ250時間という膨大な作業時間を費やし、平成19年7月1日、県内初の

自治基本条例施行に至りました。

平成17年4月5日、42名の市民委員による検討委員会を立ち上げて以来、間に入っていたくコンサルタントを選定するプロポーザルコンペも市民委員で、素案の住民説明会も市民委員の企画運営で行い、行政はあくまでも黒子役に徹し、コーディネーターには中央大学の辻山先生に入っていました。県内初の取り組みということもあり、市内の住民だけでなく、今治市や西条市、観音寺市からも興味を持たれた方々の参加があるという、非常に稀なケースでもありました。

全く白紙の状態からスタートを切ったわけで、初めのうちは3歩進んで2歩退るといった具合で、市民委員も事務局も関わっている誰しもが先の見えない挑戦に、苛立たしさを覚えたのではないのでしょうか。そうした中、市民委員から世話人を選出して、予めコンサルと事務局を交えて事前打合せを行いながら進行管理してはという提案があり、条例の中でも重要な要素となる「市政運営」と「市民参画」のグループに分かれ、それぞれ週2回のペースで分科会を開催し、踏み込んだ議論が出来るようになりました。すべての会合はワークショップ方式で、5～6人のグループに分かれグループ討議を行って発表し、参加した委員が十分に意見を述べられるような工夫を行いました。もちろん開催時間は夜間に。



ワークショップ

ある程度の案が固まった段階で、市内6会場で住民説明会を開催し、延べ457人の参加を頂いたわけですが、議論の争点となったのは、住民投票の投票資格者に関する



住民説明会

るもので、市民委員では特別永住外国人や永住外国人も市民であることから、投票資格を認める提案を行っていましたが、予想以上に住民の反発が強く、後に2,000人を超える反対署名が寄せられ、素案を修正するに至ったものです。また投票資格年齢も市民アンケート調査を実施し、18歳日本国民ということで委員のコンセンサスの形成が図られるようになりました。

市民の検討委員会では、59回延べ140時間に及ぶ議論を重ね、時には委員同士の意見の齟齬や市民委員と行政との意思疎通の欠如によるトラブルなどスツタモンの挙句、当初42名いた委員も最終段階では21名に減少しましたが、振り返れば、みんな無報酬にも関わらず長時間議論を行っていただいたものだと感謝しております。自治基本条例に対する情熱というか皆いいものを作りたいという気持ちがモチベーションを維持し続けたのだと思います。

検討委員会の素案を市が受け取り、法制的な見地から条文と逐条解説の修正に取組みました。それに要した時間が、19回延べ92時間。庁内で少数精鋭のプロジェクトチームを組み、一字一句検証していき、市民委員の考え方は踏襲したつもりではありましたが、結果として大部分に手が入り、「そこまで修正しなければならないのか」という市民委員との軋轢があったのも事実です。今でこそ言えますが・・・。

庁内プロジェクトチームで、一通り検証した後、議会に自治基本条例小委員会を立ち上げて頂き、9回延べ22

時間に及び更なる議論を深めました。議会では当初、自治基本条例の必要性に疑問の声もあがっていましたが、各会派から選出していただいた議員との熱心な議論と修正を経て、19年6月議会において、市長からの注文通り全会一致で可決されました。

2年3ヵ月250時間という気の遠くなる作業も、今振り返ればいい思い出です。市の最高規範を皆で作り上げたという達成感と、市民・議会・市の三者の協働の第一歩がここから始まったのですから。やり方によっては、他所の条例を参考にしすぐに作るという手法もありますが、特に自治基本条例はどのような過程を経て、またどのような議論を経て制定されたのかという策定までのプロセスが一番重要であると思います。

また、条例を制定したからと言ってすぐに変化や成果が見えてくるものではありません。ボクシングで言うボディブローのように徐々に効いていくようなものだと思います。

### ■条例制定後の体制整備

最高規範である自治基本条例を受けて、条例等の整備では、これまで「タウンコメント手続き条例」と「審議会等の運営に関する指針」を平成20年7月から施行、常設型の「住民投票条例」を平成21年7月から施行、「個別外部監査契約に基づく監査に関する条例」を平成22年7月から施行等、順次整備を行ってきたところです。

タウンコメント手続き条例は、一般的にはパブリックコメントと呼ばれているもので、このネーミングにも当市独自ものという市民委員の拘りがありました。この条例を受けて、市役所内部の事務の進め方が大きく変化しました。市の基本的な制度を定めたり、市民生活や事業活動に重大な影響を与えたり、市民に義務を課したり、権利を制限する条例等や個別行政分野の計画等の策定も対象となりますので、タウンコメントを募集する30日間プラス、意見に対する回答、修正作業等を加えると約2ヵ月間を予め盛り込んだスケジュール管理が必要なため、その対応が行政側に求められるようになったためです。

また、審議会等の運営に関する指針では、公募委員を入れることはもちろん、団体の長という特定の人だけが幾つもの市の審議会に関わっていたことを踏まえ、1人4つの審議会までとする規制を設けたり、会議の公開を原則とする旨を規定し、より多くの市民の皆様が参画できる機会を広げる工夫を行いました。

住民投票条例は、個別の条例の中でも関心の高い条例でありましたので、議会内に小委員会を設置していただき議論を重ねました。投票資格者年齢については、16歳まで引き下げている自治体もあるようですが、先述のように検討委員会の意見を尊重し18歳で意見統一がなされました。18歳は高校生も対象に入ることから、同学年で投票日に参加できる人と参加できない人を作ってはならないという市民委員の強い思いもあり、「投票資格者名簿が調整される日の属する年の翌年3月31日までに年齢満18歳に達する者を含む」という条文を明記し、同学年での不公平の排除を全国に先駆けて行ったのが当市の住民投票条例の特徴です。趣旨を理解していただくため、市内3校の高校に説明に行ったことを思い出します。

なお、住民投票条例と個別外部監査条例については、現在のところ案件は発生しておりません。

### ■条例制定後のまちづくり

条例制定後、協働のまちづくりとして成果を挙げているものとして、「園庭・校庭等芝生化事業」、「市民で灯そう10万の光り事業」、そして「NPO法人による図書館の指定管理」の3例をご紹介します。

園庭・校庭等芝生化事業は、財源が許されるなら直営で行うことは非常に容易な事業ではありますが、コミュニティ再生を意図して、敢えて住民との協働を前面に押し出し、行政は苗購入や芝刈り機購入、スプリンクラー設置などの初期投資費用と後の維持管理費用を支援し、芝の苗植付けや芝刈り、水遣り等日常の管理に関することは住民に行ってもらうようにしました。非常に安価で、初期投資費用も800円～900円/m<sup>2</sup>、維持管理費も90円前後/m<sup>2</sup>です。現在、市内では児童館2箇所、保育所1箇所、幼稚園4箇所、公民館2箇所の7,430m<sup>2</sup>ほどがこの





芝生植付け作業

事業で芝生化され、各地で住民が一緒になって汗を流しています。芝生の世話を通して生まれる団体間の交流や職員と住民の交流も深まっているようです。

市民で灯そう10万の光り事業は、(社)法皇青年会議所と四国中央商工会議所青年部、イースト愛媛ベンチャークラブの若手3団体と市との協働事業として実施しているもので、今年で3年目を迎えました。三島川之江インターを降りたところから、三島川之江港へと続く道路にイルミネーションを装飾したり、市内でイルミネーションを行っている個人宅等を掲載したイルミネーションマップを発行しております。今年は電力需給バランスの問題で、実施が危ぶまれましたが、東日本復興応援として、「がんばろう！日本」のLEDサインボードを設置するとともに、冬夜市でのイベントでは、東日本大震災で甚大な被害を受けた陸前高田市の復興応援グッズを販売し



イルミネーション

たり、津波到達ラインに桜を植樹し震災を後世に伝えるプロジェクト「桜ライン311」の募金活動を行うなど、工夫を凝らした催しを行い、大勢の方々からご支援やご協力を頂きました。これも3年目を迎えた協働の成果だと思っています。

NPO法人による図書館の指定管理は、直営時代は、市職員と臨時職員とで運営を行っていましたが、同一労働での賃金格差の問題は、図書館に限らず保育園も同様でした。そこで、臨時職員の身分安定と賃金等処遇改善を行い、そこで働く職員のモチベーションを向上させた方がサービスは向上するという考え方のもと、NPO法人を立ち上げて頂き運営をお願いしております。結果として、年間開館日数が10日拡大したり、運営経費が2,000万円程削減できるとともに、ボランティアの協力により行事が充実し、市民の皆様からもそこで働く元臨時職員からも喜ばれております。

### ■今後の課題

これからの自治体経営においては、新しい公共空間を如何に形成していくかということが大きなポイントとなってくると思っています。これまで行政が担っていた公共サービスも、民間へのアウトソーシングと住民やNPOとの地域協働を推し進め、行政をスリム化するとともに守備範囲を専管的業務に絞って、本来の最少の経費で最大の効果を発揮する組織へと進化していく必要があります。そういった意味で、行政だけでは対応できない瘡い所に手が届くサービスの提供が可能になるかどうかは、協働できる地域システムをどう構築していくかにかかってくることは間違いありません。住民ニーズが高度化・多様化する中、公共サービスの提供主体がどこであるべきかという仕分けが大きな鍵を握ってくると思われます。

今後、コミュニティの崩壊が懸念される中、地域力の再生やコミュニティの強化に向けた取組みが全国各地で行われるようになることでしょう。一定の財源を地域に配分し、自分達で使い道を決めるという、言わば「コミュニティ分権改革」が全国各地ですでに始まっています。

自分達の地域の課題を自分達で発見し、解決手法を話し合い、実行して解決していく、そういった地域独自の裁量で物事を決定していく仕組みです。もちろん、それをコーディネートする人材も必要になってくるでしょう。そういった、地域に飛び出し、一緒に課題解決に当れるスキルを持った職員の育成が、行政には求められます。膝と膝を突き合わせ、本音で語り合えるような関係になるには、時間を要するかも知れませんが、何十年後かを見据えて、今から始動しておくべきだと思っています。

当市の井原市長は、「地域に飛び出す公務員を応援する首長連合」という組織に名を連ねております。公務員が地域に飛び出していくには、飛び出していけるスキームはもちろん大切ですが、飛び出そうと思う、その一歩を踏み出す職員の意識改革と機運の醸成がなくてはなりません。当市の自治基本条例第1条の目的には「この条例は、市民が主役の市民自治の確立を基本理念として、市民、議会及び市の責務等を明らかにし、自治の基本事項を定め、協働によるまちづくりを実現することを目的とします」とうたわれています。「市民が主役」、「協働のまちづくりの実現」この2つのキーワードを個々の職員が常に意識して業務を遂行して行ってこそ、個々の事務事業に生かされていくもので、そういった組織を形成していくのが経営だと思っています。その一環として、当市では、新規任用職員の服務宣誓に際し、通常の宣誓文に加え、「四国中央市自治基本条例を遵守し、協働によるまちづくりを推進することを固く誓います」という宣誓を行い、年度初めには、職員全員が再認識するよう努めています。

最後に、当市は先の日経新聞社が全国809市区を対象に実施した「第1回経営革新度調査」の市民参加度において全国18位となりました。地道な努力が実を結んでいると喜んでおりますが、これに甘んずることなく、透明度や利便度等を更に高め、市民の皆様が市政に参加しやすい体制づくりはもちろんのこと、参加した市民から「参加してよかった」と思われるような工夫、そして当市に愛着を持ってくれるような取組みを重ね、地域住民の皆さんとともに、市政発展のため頑張ってもらいた

いと思います。

わがまちの「協働」は人間に例えるなら、まだ就学前の児童です。これから成人になるまでの道程は長いと思われませんが、大切に育てていきたいと思っています。