

1 2月議会における木村泰男の一般質問と執行部の答弁

質問事項 「自治基本条例について」

－ 自治基本条例と自治振興会 －

議長 2番. 木村議員

2番 (木村) 2番議員、木村泰男です。

2期目に押し上げていただきました。皆様のご期待に応えるべく、誠心誠意取り組んで参りたいと思います。

議長のお許しを得ましたので、自治基本条例にかかわりまして、市長並びに総務部長に質問させていただきます。

なお、時間がもう5時半を回っております。皆さん大変お疲れとは思いますが、特に執行部の皆さんはいろんな質問に答えて頂く中で、市長をはじめとして本当にご苦労頂いているかと思いませんけれども、今しばらく時間を頂きたいと思えます。

地方分権の進展や市民との協働によるまちづくり、それにプラスされた市町村合併は、地方自治体のあり方を根底から変えつつあります。こうした状況に対応するため、全国の多くの自治体で自治基本条例の導入が図られてきました。

甲賀市においても、自治基本条例の制定に向け、市民との協働を正面に据えた様々な取り組みがなされてきました。自治基本条例への取り組みにつきましては、過去に何度か同僚議員より質問があり、平成22年度の施行を目指して取り組むとの答弁が市長よりなされてきました。先日の同僚議員の代表質問にも、自治振興会と協働の関係や自治基本条例の必要性について質問がありました。また、本日の鶴飼議員の質問の中にも重なる部分がございます。重複する部分がありますけれども、通告に基づきまして質問をさせていただきます。

昨年秋に勃発した世界的な経済危機は、財政難の危機的状況を招来し、従来の自治体のやり方では通じない状況が生まれました。

甲賀市においても、財政的危機に対応するための緊急的な施策として、公共施設や補助金の見直しの具体策が提示され、「自治振興会」という新しい地域コミュニティの構築を目指した取り組みも提案されました。

これらの施策は、行政と市民との新たな関わりを提案するものであると言えます。地方分権や協働に対応した恒久的な「自治基本条例」の制定に向けた取り組みとともに、緊急的に取り組まれようとしている諸施策にも対応した「自治基本条例」の制定について、大きく2点にわたり質問させていただきます。

最初に、自治基本条例について、共通認識を図るために大変基本的な事項になりますけれども、それぞれの事項と取り組みの状況につきまして、総務部長にお尋ねします。

一つ目は、自治基本条例は「自治体の憲法」とも呼ばれます。その言われは何んでしょうか。また、現在、甲賀市における憲法にあたる基本原則はどこに明記されているのでしょうか。

2点目は、自治基本条例は、他にどのような呼び名で取り組まれているのでしょうか。条例の名称の中には、その内容が凝縮されているように思われますので伺います。

3点目は、自治基本条例が全国の自治体で制定されている背景についてお尋ねします。行政や市民にとって、今、なぜ自治基本条例が必要なのでしょうか。

4点目は、自治基本条例は一般的にどのような内容のことが定められているのでしょうか。各自治体によって大きく異なるようですが、共通する事項についてお教えてください。

5点目は、自治基本条例はどのような機関で誰が参加して検討されるのでしょうか。「自治体の憲法」とも呼ばれることを検討する場ですから、当然、他の条例と異なると考えられますがいかがでしょうか。

6点目は、自治基本条例の全国および滋賀県における導入状況はどうなっているのでしょうか。お隣の湖南市では、策定途中で仕切り直しになったとも聞きますが、全体的な状況をお教えてください。

また、以前担当されていた総務部長さんの答弁の中には、様々な地域における取り組みについ

て情報を収集しているという回答もございました。近隣では伊賀市や名張市で導入されておりま
すけれども、もしその現状について情報があればお教えてください。

最後に、一般的に自治基本条例を制定する上で課題や問題となっていることは何んでしょうか。
特に、甲賀市において導入を阻害するような要因があれば、お答えください。

以上、8点について総務部長に伺います。

議長 2番、木村議員の質問に対する当局の答弁を求めます。

総務部長

総務部長（森田則久） 木村泰男議員のご質問にお答えします。

まず、自治基本条例は自治体の憲法とも呼ばれるが、そのいわれは。また、甲賀市の憲法とし
ての基本原則はどこに明記されているかについてであります。平成12年の地方分権一括法施
行を受け、翌年、北海道ニセコ町でまちづくり基本条例が制定されたことをきっかけに、全国で
自治基本条例の制定に向けた動きが出てきております。

自治の原則を規定するというような意味合いから、最近の地方自治関係の書籍やインターネッ
トには、本条例を自治体の憲法という表現が一部で用いられておりますが、法制上、決められて
いるものではありません。

また、甲賀市の基本原則は、まちづくりの協働規範としての市民憲章があり、今後の行き先や
進み方を示す羅針盤として、総合計画を策定しております。

次に、自治基本条例が制定されている背景は何か。また、行政や市民にとって今なぜ必要か
についてであります。地方自治体、特に基礎的自治体においては、地域特有の多様な課題があり、
これを解決していくための市民合意を明文化する必要性がその背景の大きなものであり、10年
先、20年先の甲賀市のコミュニティを考えると、今からその再生に取り組み始めることが必
要であると考えております。

次に、自治基本条例には、一般的にどのような内容が定められているのか、共通する事項は何
かについてであります。その多くは、市政運営の方向性、市長・議会・職員・市民・事業者・
行政の役割分担、市民参加の手続きなどが挙げられます。

次に、どのような機関で、だれが参加して検討されるのかについてであります。先の鶴飼議
員のご質問にお答えしましたように、まずは、小学校区単位に自治振興会を立ち上げて頂く中で、
議論を積み上げて頂き、その上で、住民代表や企業、団体代表等に有識者を交えた検討の場が必
要であると思っております。この条例の目指す所は、地方自治の基本でありますことから、あく
までも主体は市民であり、企業、団体、行政、議会を含めて十分に時間をかけ論議を積み重ねる
べきものと考えます。

次に、自治基本条例の全国及び滋賀県の導入状況はどうか、湖南市の状況についてであります
が、全国では平成21年10月1日現在で、183の市町村、2つの道県が条例を制定していま
す。

滋賀県では、甲良町が平成15年4月1日にまちづくり基本条例を施行した後、米原市が平成
18年9月に自治基本条例を、野洲が平成19年10月にまちづくり基本条例、近江八幡市が平
成20年4月に協働のまちづくり基本条例を制定しております。また、湖南市でも、現在、策定
に向けた作業が進められていると仄聞しております。

次に、近隣の伊賀市や名張市で導入されているが、その現状についてであります。両町にお
いては、住民自治協議会等がおおむね小学校区単位に組織され、まちづくりが活発に機能してい
るようにお聞きをいたしております。

次に、一般的に自治基本条例を制定する上で課題や問題は何か。また、甲賀市では導入の阻害
要因があるかについてであります。本来の自治の姿やまちづくりのあり方について、市民はも
ちろんのこと、企業や団体も行政が十分に時間をかけ、成熟した議論の中で制定に向けた取り組
みを進め、そこで得られた市民合意を条例で掲げることが何より必要であり、現段階において、
当市における阻害要因は特にはないものと思われま。

以上、答弁とします。

議長 木村議員

2番（木村） 2点にわたって、総務部長に再問させていただきます。

自治基本条例とはいったい何かという大変漠然とした質問をさせていただきました。本来でしたら、

それぞれについて質問するところなんですが時間的な関係もありますので、2点について質問させていただきます。

1点は、この自治基本条例、まちづくり基本条例のキーワードが何なのかと言うことを考えますと、そこには協働という言葉が上がってくるのではないのでしょうか。自治基本条例は、自治体の運営ルールを定めるもので、その中心に市民と行政との協働があります。

甲賀市においても、総合計画には5つの目標を達成するために、協働でまちづくりを推進するとあります。また、第1次、そして現在素案が出されております第2次の甲賀市行政改革大綱におきましても、市民との協働で、この難局を乗り切っていくとあります。

では、甲賀市における協働はどのように機能しているのでしょうか。甲賀市における協働の現状について、協働という言葉がたくさん、何度も出てくるんですけども、今、どういう状況にあるのか、そのことについてお聞きしたいと思います。

2点目は、自治基本条例策定の受け皿ともなり得る協働のまちづくり推進会議、これを設立するというふうに平成20年度の中にありました。この中で、どのような取り組みがなされているのでしょうか、この2点について伺います。

議長 総務部長

総務部長 木村泰男議員の再質問にお答えしたいと思います。

甲賀市における協働の現状についてというご質問をいただきました。

協働という言葉につきましては、従来から使われておりまして、以前におきましてはパートナーシップ等々、そういうような言葉の中で発展してきた言葉であるかなと考えております。さまざまな分野で、たとえばNPOであったり、いろんなまちづくりに参画をいただいている、そういうようなものがたくさん甲賀市にもございます。そういったものすべてが協働ということにもなりますし、また、多くの皆さんがネットワークを通じて、いろんな分野でまちづくりに参画いただいている、そういうことも協働のまちづくりに大いに貢献をいただいているのではないかと思います。

なお、それぞれ、今、申し上げました自治振興会なるものというご答弁をさせていただいている部分がございますけれども、それぞれの地域では、区・自治会、それぞれ199の単位の中で、いろんな形の中で活躍頂いている。例えばでありますけれども、一つは河川の草刈りであったり、あるいは道づくりであったり、あるいはまた、ごみの環境美化活動であったり、そういったものすべて協働という形の中に集約できるのではないかなと思っておりますし、それが今現在の甲賀市の現状であると思います。

しかしながら、今後、こういったものにつきましては、それぞれの議員さんのご質問にご答弁させていただいておりますとおり、これからこういったものを大いに立ち上げていかなければならない、そういうようなものになるのではないかと考えております。

議長 木村議員

2番(木村) 今、甲賀市における協働の現状について、さまざまな取り組みがあり、それぞれに活動しておられるとの答弁がありました。協働のまちづくり推進会議については、平成20年の一般質問の折には具体的な動きはないというふうにお聞きをしました。

今回の質問にあたり、第2次の行政改革大綱の草案を読ませて頂きました。9月の全協の時にいただいたものですが、その9ページの所に、さらなる行財政改革の必要性ということで、これまでの行財政改革の取り組みと課題、さらには今後の取り組みの中で市民との協働のまちづくりという項目がございます。

これを読みますと、甲賀市における協働というものの取り組みにおける課題が、3点にわたって述べられております。ここはもう再問はいたしませんので、押さえて頂けたらと思いますが、その中で、一つ目には、まず、まちづくりのルールやシステムとしての具体的な意味や形を持たないまま、協働という言葉だけがひとり歩きしているような現状がある。そのように分析をしておられます。言葉だけが動いていて、現実味がない、つまりルールやシステムが明確でないということが述べられています。

2点目は、協働の目的が市民と行政との間で十分に論議されていない。このことから、協働本来の目的に相反する、やらされ感、市民は行政の方からさまざまな仕事をやらされているという感覚をもっているとあります。

3点目は、協働は、本来、行政改革のためのツールではなく、それが目指す目的は住民自治の実現であり、その意味では、地域コミュニティのあり方も検討が必要になってきていますというふうに出ております。つまり、これが地域コミュニティのあり方を検討していく自治振興会の方向だろうと思います。

このように、現状としては、行政改革に取り組んでいこうとしている中でも、やはり協働が課題であり、その協働をこれからどう取り組んでいくのかということが、一番大きな課題になっているというふうに述べております。

そこで、市長に質問させていただきます。この中で述べられている協働の部分につきまして、若干お答えをいただければというふうに思います。

大きな2点目として、甲賀市における自治基本条例の制定について、市長にお尋ねします。

1点目は、甲賀市における自治基本条例の導入についての検討はどうなっているのでしょうか。最初にも述べましたが、かつての同僚議員の質問に対する市長答弁や、甲賀市総合計画の中においても平成22年度施行を目指すとありますが、取り組みに変更はないのでしょうか。現状についてお聞かせください

2点目は、緊急な対応を迫られている公共施設および補助金の見直しに係わって、現在、区長会で提案されていますが、これこそ、地域や住民の自治に頼ろうとするものであり、新たなまちづくりや地域づくりに結びつけるべきものであらうと考えます。

関連して、地方分権推進への対応や市民との協働が前面にないまま、財政的危機に対応するためという理由から、区長会に提案して見直しを図るのでは、住民の十分な理解が得られず、地域の運営や結束は縮小してしまうことが危惧されます。そのことを避けるためにも町づくりに関する自治基本条例で、住民自治の原則と道筋を示してはいかがでしょうか。

3点目は、同じ観点から新しい地域コミュニティの創造をめざして取り組まれようとする「自治振興会」についてお尋ねします。「自治振興会」は住民自治の在り方に関わる極めて重要な取り組みで、まちづくりの基本に関わるものであり、市民が主体的に参加し検討されるべきものであると考えます。「自治振興会」と同じような組織である伊賀市の「住民自治協議会」や名張市の「ゆめづくり地域予算制度」が、自治基本条例制定と合わせて取り組まれたように、平行して取り組まれても良いのではないのでしょうか。

また、現状の地域コミュニティの基本は区や自治会であり、現状でも弱体化しつつあります。「自治振興会」と区や自治会の関係が明確でないまま、区や自治会への補助金を削減し小学校単位の「自治振興会」に交付金を渡し、分配することで地域が活性化するのでしょうか。「自分たちのまちは自分たちでつくる」をモットーに住民自治の組織を再構築するのなら、その組織作りを明確にした自治基本条例は欠かせないと考えますがいかがでしょうか。

以上4点について、市長に質問させていただきます。

申し訳ございません。5点ですが、2点目と3点目を一つにしましたので、答弁は2つに分けて述べて頂いたら結構かと思えます。

議長 当局の答弁を求めます。

市長

市長 木村泰男議員のご質問にお答えいたしたいと思えます。ご提案も含めて、5つにわたるご質問をちょうだいいたしました。

まず、甲賀市における自治基本条例の導入についての検討はどうか。また、総合計画にある平成22年度施行の取り組みに変更はないかについてであります。自治基本条例は、先の鶴飼議員のご質問にもお答えいたしましたとおり、これからのまちづくりを進めていく上で、その必要性も含めて、市民の皆さんは無論のこと、企業や団体、行政が十分に時間をかけて丁寧な論議をすることが重要であると考えております。

従いまして、目標年次にこだわらずに、平成22年度より取り組む（仮称）自治振興会の立ち上げの過程で論議を重ね、市民の皆さんの合意が得られた時期での制定を考えている所でございます。

次に、公共施設や補助金の見直しこそ地域や住民自治に頼ろうとするものであり、新たなまちづくりや地域づくりに結びつけるべきもの。これを機会に自治基本条例を策定し、行政と地域、

住民との関係を再構築してはどうかについてであります。まちづくりの役割分担や市民参加の手続き、仕組みをどのように明文化していくかにつきましては、多くの市民の皆さんにご参画をいただき、幅広い視点から論議を深めて頂くことが大切であります。そこで、まずはその論議の舞台として、小学校区単位での自治振興会の組織化を進めることが必要だと考えております。

地方分権推進の対応や市民との協働が前面にないまま、財政危機の対応から区長会に提案をして見直しを図るのでは住民の十分な理解が得られず、地域の運営や結束の縮小が危惧される。基本条例で住民自治の原則と道筋を示されてはとのことについてであります。現在、議会全員協議会をはじめ、区長連合会等でご説明いたしております新しいコミュニティの創造という将来あるべき地域の姿、すなわち小学校区単位の活力ある共生社会を市民の皆さんと行政が創造しなければならないと考えております。その手段といたしまして、公共施設や補助金等の見直しを行っているのであり、ご質問の趣旨は本末転倒ではないかと私は考えます。

次に、新しい地域コミュニティの創造を目指しての自治振興会と同様の組織である伊賀市の住民自治協議会が自治基本条例とあわせて取り組まれたように、並行して取り組まれてについてあります。先にもご答弁申し上げておりますとおり、当市の行政運営の理念となる条例をつくり上げていくには、成熟した幅広い論議が必要であり、その論議の舞台としては、まずは自治振興会の組織化を優先させてまいります。

次に、区や自治会を強化すべき、補助金を削減して自治振興会に交付金を分配することで地域が活性化するのか。その手だてや地域のあり方について、自治基本条例で定めるべきではないかについてあります。区や自治会の運営上、市の交付金、補助金は区の負担軽減に貢献しておりますが、必ずしも補助金の規模だけが区や自治会の活性化を直接的に左右するものとは考えておりません。先に鶴飼議員の際にもお答えいたしましたとおり、むしろ補助金を自治振興会が自由に用途を決定できる交付金に見直すことで、自主的な地域づくりに大いに役立てていただけるものと考えております。

また、活性化の手だてや地域のあり方を条例で定めるべきということにつきましても、こうした点を含めて、自治振興会とともに論議し、積み上げていかなければならないものと思っております。

このような視点により、甲賀市における自治基本条例制定の基本は、市民の皆さんと共有した成果物、すなわち、市民コンセンサスこそを条例に掲げるのが最も大切であり、モデルのない時代にモデルをつくっていく側に立ち、迷うことなく、ひるむことなく邁進してまいりたいと思っております。

以上、ご答弁とさせていただきます。

議長 木村議員

2番(木村) 再問ですが、まず自治振興会について、全てこれから協働にかかわっての部分をつくり上げていくんだというふうにお答え頂きました。

特に、この自治基本条例のような、私に言わせると、総合計画にも、そして財政を立て直していかうとするときにも一番大事で、今やらなければいけないのは、市民の皆さんにどう浸透させていくのか、補助金やさらには施策の見直しもそうです。それから、自治振興会についても、いかに市民の皆さんに理解して頂くのか、このことが一番の根底にあるというふうに思います。

私の言っていることは本末転倒であるという風におっしゃられましたが、私はやっぱり今でも、これは並行してやるべきものだと考えます。今、補助金の見直しであるとか施設の見直しについては、これはもうやらざるを得ません。自治振興会についても、もう待たないでやっていかなければならないことは私も十分に理解しているところです。ただ、その時に一番大事なのは、市民にどう理解していただくのか、市民と一緒に協働でやっていかなければならないというふうに私は思うわけです。

そんな意味で、どちらが先、どちらが後というよりも、私は一緒にやる。市民の皆さんに行政との協働ということをしつかりと定着させていくことが大切だと思います。

さらに、議会も入って自治基本条例を策定し、議会についてもどうあるべきかを明確にしていく。そして、これを受けた形で議会基本条例が並行してつくりあげられる。これが本来の姿ではないかな、そんなふうに思います。

残念ながら、本末転倒ということをおっしゃられたので、このことについては非常に残念です。

最後に1点、市長は十分な論議をする中で、この議会基本条例について取り組み成立させていくんだとおっしゃいました。私は、この市長の2期目の中で自治基本条例が制定されることを願ってやみませんが、このことについて市長の決意をお聞かせください。

議長 市長

市長 木村議員のご質問にお答えいたしたいと思います。

私と議員の一致すべき点は、まず市民との協働の認識のもとに取り組まなければならないということは、完全に一致をいたしております。

しかしながら、財政が硬直化したから自治振興会を立ち上げるのではなくして、私ども組織体制の中におきましては、従前、市民活動に取り組んでおりました部署を、市民環境部から総務部の市民活動推進課に平成20年の4月1日付で位置付けたことに起因をいたしております。

ただ、財政が硬直化したから、あるいは市民に押しつけるというような観点はございません。さらに、明治維新以来140年にかかりまして、特に官が、すなわち市とか町とかが主導という名のもとに、また、主導という名のもとに民意を管理しておりました点に、私は大いに問題があるかと認識いたしております。これから管理という言葉はいかかなものかというように私自身は持たせて頂いております。

今後におきましては、行政におきましても、あるいは自治振興会におきましても、管理型よりも経営型に、そして、すべて意見を網羅できるような、そんな組織づくりが、今だからこそ必要だというふうに思いをいたしておりますので、議員のぜひとも格別なるご支援を賜りますようお願い申し上げます。

以上であります。

議長 木村議員

2番(木村) 私も、基本的に市長と何ら変わるところはございません。本来、お金がない中から、こういうものが生まれてきたとか、急に取り組まなければならないという、そういうものでは全然ないと思います。現在の地方分権の進展でありますとか、さらには、今取り組んでいかなければいけない諸課題について、私は区長会におけるやり取りを見させて頂き、あの中で区長さん方の思いもわかりますが、取り組んでこられた、応えてこられた行政の皆さんの本当に今までにない大変な思いをしながらの取り組みが痛いほどわかります。わかるが故に、本当に市民の皆さんにわかってもらって一緒にやっていくんだということを、どう市民の皆さんに伝えていくのか、私はこのことを言いたいのが故に自治基本条例という言葉を出させてもらいました。

今こそ市民と共にやるんだということや、自治振興会についても区長さんや市民の皆さんと一緒にあって取り組むんだということはわかります。だからこそ、かつての地方自治から本当の住民自治への大きな転換の時にあるというふうに思い、自治基本条例という言葉に変えて言わせて頂きました。そんな意味でご理解頂きたい思います。

以上で質問を終わらせていただきます。

議長 これを持って本日の一般質問を終了いたします。