

# 進めよう協働のまちづくり

## ～ みんなで考えようまちづくりのルール～

2008.8.23

四日市大学総合政策学部教授

岩崎 恭典

### 1. 自治基本条例隆盛の時代背景 - もう一度確認しよう

(1) どのくらいの自治体が「自治基本条例」に取り組んでいるか？

「市民参加条例」「まちづくり基本条例」「協働条例」といった名称の異同を含めば、おそらく200（全国の基礎自治体数は約1,800）の自治体が制定済あるいは策定中なのではないか。

自治基本条例 =	<ul style="list-style-type: none"><li>・各主体(住民・行政・議会)の責務</li><li>・参加手法のリスト(参加の工具箱部分)</li><li>・行政の透明性の確保(権力を縛る)</li></ul>
----------	---

(2) 再確認 - 分権改革

2-1 2000年4月、地方分権一括法の施行 地方分権は総論から各論の段階へ  
分権理念 「国と地方、都道府県と市町村の対等・協力の関係の構築」  
「地域住民の自己決定権の拡充」

基礎自治体たる市町村が、地域住民の意思に施策の正統性の根拠を置きつつ、少子高齢社会に対応し、地域特性に応じた自治体行政を推進すること

・そのために整備された制度（分権改革）

機関委任事務制度の廃止、必置規制の制限

地方交付税交付金制度の変革

基礎自治体 VS 都道府県 自治紛争処理委員制度

基礎自治体・都道府県 VS 国 国地方係争処理委員会

・そして、今、第二次分権改革がスタートしている

2-2 キーワードとしての「受益と負担」

・戦後日本の地方自治の手本としてのアメリカ

州権の拡大、American Standard Global Standard ?

- ・受益と負担関係の明確化の功罪 再分配システムの崩壊の一方で、チャリティの風土、N.P.O. 大国、企業市民は健在
- ・アメリカ  
私 公共化 私的な公共性 (Private public) をもつ営利、非営利団体  
私 公共化 公的な公共性 (Public public) をもつ一般企業、公企業
- ・日本  
公 = 官 私 (民) 私的公共性、公私の混合部門、公的公共性の混在状況  
新たな公民の役割分担から組み立てる必要、分権はその外的条件整備
- ・公民の役割分担 「受益と負担」の観点からの規制緩和、サービス提供の丸抱えの見直し 行政改革、民への分権の展望が必須
- ・自治の単位 広域と狭域の「受益と負担」の明確化  
市町村合併と同時に従来型コミュニティの見直しを。自治を大きくしながら、小さくする
- ・国から府県へ、府県から基礎自治体へ、そして、基礎自治体から「民」への分権
- ・合併はそれ自体が目的ではなく、「新しい自治体」を創るための手段だったはず
- ・「民」への分権、「住民に仕事をお返しする」仕組みの構築は不可避、そのためのパートナーシップの構築が必要

### (3) 人口減少社会への突入と止まらない少子高齢化

1973年 合計特殊出生率 2.00 割れ、オイルショック、高度経済成長の終焉、「団塊の世代」ジュニアが最も多く生まれた年

1995年 労働力人口は過去最高に、以降、減少へ

2005年 合計特殊出生率 1.29 総人口頂点、減少へ、歴史の大転換点

2007年 「団塊の世代」の大量定年が本格的に始まりそうな年

団塊の世代のボリュームは、近年、毎年生まれてくる子どもの2倍いるほど多いしたがって、担税力のある人の大幅な減少、少子化は次の担税力のある人の減少  
たとえ、合計特殊出生率が改善してもその効果は15~20年先

従って、このままの状況は、15~20年は続く

「団塊の世代」が地域でもうひと働きしてもらうことは、「団塊の世代」自らの後期高齢者入りを見据えた、義務に他ならない

- ・今後の少子高齢化に対応できる体制を創っていかなければならない

縮小していくパイ(税金による補助金・交付金など)をめぐって以前と同じように分捕り合戦を行うことは、参加者全員を不幸にする

自治体は、セーフティネットの構築と維持に全力をあげ、分捕り合戦の参加者は自主的に退場していくしかない

50年間の右肩上がりの時代に住民からの要望により引き受けすぎた自治体の仕事を、地域にお返しする仕組みが必要なのではないか？

「民への分権」の必要性

#### (4) 上田市の場合

- ・2006年3月 上田市、丸子町、真田町、武石村が、対等合併して、新・上田市、誕生
- ・2007年12月 新市建設計画を基に、平成27年を目標とした第一次上田市総合計画を策定

「日本のまん中 人がまん中 生活快適都市 ~水跳ね 緑かがやき 空 ころ 晴れわたるまち~」

- ・2001年・平成13年をピークに人口減、2015年には、人口16万人程度に漸減、一方で、高齢化(生産年齢人口の大減少)と外国人の増加が見込まれる
- ・目指すべき姿に即した市を創るために、施策の方向の筆頭として、コミュニティ・自治を挙げる

##### 【コミュニティ活性化のために】

- ・自治会などのコミュニティやNPO活動支援
- ・住民主導の自治活動を発展させる
- ・多文化共生のための支援や仕組みづくり

##### 【分権自治を確立するために】

- ・地域協議会を踏まえた地域づくり 自らの権限と責任のもとで自治を行う地域内分権の新たな展開
- ・顧客志向や成果重視の「行政経営」
- ・広域的課題については、より広範な地域も視野に入れた交流・連携を進める
- ・「新たな住民自治の姿や市民と行政の協働の在り方など、自治の理念・仕組みについてのルール化が必要」
- ・だから、自治体の憲法とも言える「(仮称)自治基本条例」を制定する

#### (5) 改めて条例とは何かを考える - その法的な位置は? -

- ・日本国憲法(抜粋)  
第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。
- ・地方自治法(抜粋)  
第2条 地方公共団体は、法人とする。  
2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに

基づく政令により処理することとされるものを処理する。

3 (以下略)

第14条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

1 条例を設け又は改廃すること。

2 (以下略)

第149条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。

1 普通地方公共団体の議会の議決を経るべき事件につきその議案を提出すること。

2 (以下略)

・つまり条例とは・・・

- ・日本の法体系の中に位置づけられる、地方自治体の中でのみ有効なきまり
- ・義務を課したり、権利を制限したり、罰則を科したりすることが可能
- ・各自治体で、議員または長の提案に基づき、議会で議決されることにより制定される

・条例で規定できる範囲

1 法令が全く規定していない領域

(1) 法令の趣旨が規定をしないことにあると解される場合・・・×

(2) 法令の趣旨が規定しないことにあるとは解されぬ場合・・・

2 法令で既に規定されている領域

(1) 法令の執行を妨げるような規定・・・×

(2) 法令の規制とは別目的の規定・・・

(3) 法令の規制と同じ目的の規定

法令の趣旨は全国一律の規定・・・×

法令の趣旨は最低限の規定・・・

## 2. だから、まちづくりのための基本的な考え方をみんなで共有する条例が必要

(1) これまでとは違う地域社会になっていくから・違う地域社会を目指すから

- ・自治体はどのような任務を負うか

そのためには、どう、説明責任を果すか、情報をどう提供するか、その一方で、個人情報徹底的に守るという姿勢を鮮明にする

- ・住民はどのような責任を果すべきか
- ・そのうえで、自治体と住民とはどのような役割分担・協働を進めていくべきなのか
- ・計画づくり、事業実施、見直しの各過程での参加のあり方、手法のリスト

(2) だからこそ、つくる過程が重要 伊賀市の場合

- ・04年11月、三重県上野市を中心に1市5町村が合併して成立、人口約10万人
- ・その特色

住民参加による、最も高齢化が進む2025年を目途としたグランドデザインの策定による新市将来像の策定、提示

中心栄えて周囲衰退の合併は20世紀の遺物、21世紀型の合併を先導的に取り組む 補完性原則に基づく行政体制の組み直しを意図 終の棲家として生き残る

グランドデザインに対する広範な議論を通じて、合併の可否を住民に判断してもらう手順を考え、実際に「住民に仕事をお返しする仕組み」を創る

## 3. 改めて、なぜ、いま、自治基本条例か

(1) その必要性

- ・少子高齢化に伴う、地方分権の流れ、住民自治の推進
- ・公=官から、公共は皆で創るものとの認識の拡がり  
きっかけは地域により様々
- ・ただ、計画-実施-評価-計画...の各過程での住民参加と情報共有の経験の蓄積を、理念とともにきちんと整理することが必要との認識
- ・「計画なくして開発なし」「参加なくして計画なし」「情報なくして参加なし」
- ・今後は、指定管理者制度等、行政サービスビジネスの一層の拡がりが予想される 団塊の世代の地域帰還に伴うコミュニティ・ビジネスの拡がり等、実施主体の多様化が促進されると、行政の役割は何なのか改めて問われることになる
- ・自治に関わる全ての主体のめざすべき方向性を規定する総合性が必要なのではないか
- ・とすると、これまで、様々に試みられてきた参加手法や制度をこの際、見直し、網羅し、その位置づけを体系化する、自治体の“憲法”としての最高規範性は

必要なのではないか

- ・ となると、市民が活用すべき「道具」のカタログであり、それを行政・議会、市民等各主体が尊重すべきとする倫理性の表明が必要になる
- ・ 条例策定過程そのものが、自治基本条例の精神を具現化したものでなければならぬ
- ・ 「自分のまちは自分が創る」ことを可能にした分権改革を、自治体レベルで実現するために、市民に必要な「道具」は何か、そのメニューを用意する観点から
- ・ 「道具」とともに、市民がそれを使うときに留意すべきことは何か、使うときの留意点、行政や市民、企業、各団体等使うもの、使われるものの倫理性を表明する観点から
- ・ 必ずしも名称や全国事例にこだわる必要はない 検討の素材に過ぎない  
1,800通りの自治基本条例が「みんなちがって みんないい」。