

# 市民自治基本条例 学習会「みんなで井戸端会議」

(第17回 滝川市市民自治基本条例(仮称)策定市民会議)

■日 時：平成24年5月23日(水) 18時～20時05分

■場 所：滝川市役所8階 大会議室

表現方法：あいさつ「です・ます調」

講演・質疑応答「である調」で統一しております。

## 1. 開 会

## 2. 委員長あいさつ

本日はお忙しい中、多くの皆様にお集まりいただきありがとうございました。

我々自治基本条例策定市民会議では、1年半以上自治基本条例の可否を含めて議論をしてきました。その結果、今段階では条例化を積極的に進めるのではなく、細かい具体的な議論をしながら進めていこうという段階に至っております。

ただし、我々委員の共通の想いとしましては、自治を積極的に進めていき、市民が主役となり滝川市を盛り上げていけるような状態になればよいと考えております。

本日は、水澤先生のお話を聞かせていただき、それを起爆剤にして進めていければと考えておりますので、よろしく願いいたします。



## 3. 講 演

「生きた“自治基本条例づくり”」

～自治基本条例はなぜ必要か？～

講師 NPO 法人公共政策研究所 理事長 水澤 雅貴 氏

本日は自治基本条例について話をさせてもらうが、私が最初に自治基本条例に関わったのは、苫小牧市だった。苫小牧市では会長として、当時10名で自治基本条例を作るという事に取り組んだ。

当時、行政設置の審議会というのは、行政がお膳立てをしてくれて、出された資料のてにをはを直すという形が多かったが、苫小牧市の自治基本条例づくりは違っていた。すべて、懇話会に白紙委任するということであった。会長として初めに行ったことは、「組織を作る」「スケジュールを作る」という事で、ゼロから条例を作るという事に取り組んだ。

次に、NPOとして取り組んだのは、八雲町が最初でありアドバイザーとして1年間取り組んだ。1年というかなりの短期間で、月2回のペースで会議を開催した。自

治基本条例とは、だいたい13章の章立てなので、1回1章として全部の章に取り組むだけで半年かかる。そこから取りまとめなどを行うので、最短でも1年はかかる。

私どものNPOの設立の趣旨は、自治基本条例の普及活動と公共政策に関する調査を行っている。平成23年には、行政への市民参加の環境整備に関する調査を行った。

政策を作る上で重要なのは、「現実を正確に認識すること」と「理想があること」で、現実を理想に近づけるところに政策がある。現実はずっと変化するので、調査が欠かせない。調査は出来るが、理想は簡単ではない。

よって、今をきちんと認識し、理想をしっかりと持たないと政策は作れないという事である。

まずはじめに、皆さんは自治とはどのようなイメージをお持ちですか？一般的に「①拘束・強制」と「②自立・希望」という2つのイメージがある。皆さんは「②自立・希望」という方が多いようである。実は、意外と「①拘束・強制」というように自治をとらえている人が多いまちもある。自治は「②自立・希望」のイメージの方が発展的で、よいと思う。



自治基本条例の最大のテーマは、依存からの脱却である。「依存」の反対は「自立」であり、おぎないあう「補完」という意味でもある。自立とは、共助/公助の仕組みをきちんとつくる事であり、自立の仕組みが自治である。自治という意味を調べてみると「自分や自分たちに関することを自らの責任において処理すること」となっている。

しかし、現在我々はなかなか自治を体験していないのではないかと思います。学校にホームルームという時間があるが、本来この時間が自治というものを学ぶ場だったはずである。しかし、現在は生徒の自主性・自立性を発揮する場ではなく、情報伝達の間になってしまっている。このような事から自治のイメージが「①拘束・強制」という事になってしまっているのではないのかと感じる。

それでは、今日の論点として「自治基本条例は、なぜ必要か」についてと、「自治基本条例制定市と未制定市の違い」について話をしていきたいと思う。その中で、生きた自治基本条例になっていないと、条例を制定しても、条例を制定していない自治体と変わらないという事を説明したい。

まず自治基本条例制定の施行状況を説明する。今年の4月現在、全国で自治基本条例は230程度制定されており、議会基本条例は23年の5月現在で164程度である。北海道の自治基本条例は、4月時点で44であり、議会基本条例は、15程度となっている。

次に、北海道における「自治基本条例」「議会基本条例」「参加条例」の施行状況を一覧で示した。最初は、自治基本条例と参加条例を単独で作る事が多かったが、その後、自治基本条例と参加条例をセットで作るところが増えてきた。最近では、自治基

本条例と議会基本条例をセットで作るところも出てきた。

条例名称について、「まちづくり基本条例」なのか「自治基本条例」なのかについてよく質問される。実は、両方とも同じ事を示している。しかし、名は体を表すので、その部分は後ほど説明する。実態から言うと、それぞれの名称の条例の数は半々くらいである。最近では、自治基本条例という表現の方が多い。

それでは、なぜ自治基本条例が必要かという事を説明する。

まず、条例が必要となった時代背景として、日本の近代における「3大改革」と「外部環境」から考えてみる。まず改革のスタートは「明治維新」であり、外部環境は帝国主義で、植民地化の危機があったので独立しなければならなかった。独立するためには、富国強兵・殖産興業という事を行い、中央集権による国家というものが独立を維持するために必要であった。2つ目が「戦後改革」であり、外部環境は米ソの冷戦構造である。この時は戦後なので、日本が復興するため、そしてその後の高度経済成長をするために中央集権という国家形態が有効に機能した。考えてみると、明治から昭和のある時までは、中央集権という形態が有効であった。

ところが、3つ目の「地方分権」において、その外部環境はグローバル化であった。つまり、世界が単一の市場となってしまうという事であり、ソ連の崩壊という事も関係している。この状況に対応するためにどのような形態が必要かという事で、地方分権、もしくは地域主権という国家形態にするという考えのもと、地方分権改革が生まれてきた。

戦後日本の高度経済成長を考えると、大量生産・大量物流・大量消費で、国を単位とし規格の画一化が図られたので、中央集権の仕組みが有効に機能した。形としてはタテ型のトップダウン型社会であり、この形が高度経済成長を維持してきた。

ところが、1990年代を境に、国境を前提とする国際化から、国境が低くなるというグローバル化という時代になった。よって、国境を境として、内と外を分けて、内に対して中央集権型統治をするという仕組みに限界が来た。そして、地方に対しては、中央集権型統治から脱却して、住民からの民主主義に支えられた、新たな自らの価値を創造する仕組みが求められるようになった。それは、下からの民主主義、住民の自発的創意に基づく公共性の実現が必要という事で、地域主権と呼ばれている。このような経緯から、自分たちの事は自分たちで決めるという自己決定のルールが必要になり、そのルールが「まちの憲法」と呼ばれる自治基本条例という事である。

さらに言うと、戦後の日本の中央集権の仕組みは、国が決めて地方が実施するという地方に自己決定権の無い形であり、現在崩壊に近づいている。よって、今後は地域のことは地域が決めるという、地域が自己決定出来るルールがある社会を作らなければならない。これが、地域主権型社会の再構築という事になる。

「公共」という言葉は、議会と行政、そして地域社会を合わせた意味を持つ。公の領域とは、議会及び行政を示し、共の領域とは地域社会を示している。これまで公共は主に議会と行政で担っていたが、現在はそれだけでは担えなくなっている。つまり、市民が無関心では、公共が成り立たないという時代になっている。よって、主

体的な市民の登場が期待されており、そのような人がいないとこれからの公共がやっ  
ていけない。

皆さんの中にも、議会・行政の役割について、依然として中央集権型であり、地域  
主権型になっていないと思う方もいると思う。したがって、皆さんが選んだ市長や議  
員の方々の役割を、もう一度地域主権型に再構築、つまり信頼を再構築する事が必要  
である。議会及び行政は、これからは市民の意思に基づく運営をし、それにより市民  
が中心の自治が実現していく必要がある。

また、地域社会も高齢化などから、地域社会の担い手が減少しており、今後新しい  
担い手づくりが必要となる。地域社会は行政主導から脱却し、市民主体のボトムアッ  
プ型の地域社会にしなければ、誰も担い手がいないという状況になりかねない。この  
ような事を回避するための内容が、自治基本条例の中に網羅されなければならない。

次に、法律があるのになぜ自治基本条例を作らなければならないのか、あるいは、  
条例を作っているのかという質問がよくある。これにお答えする。法律には、全国一  
律で共通の事しか書いておらず、今起きている地域の課題には対応しがたい。具体的  
には、地方自治法では、住民の自治体の役務提供を受ける権利、選挙の権利、監査請  
求の権利、リコールの権利について示してあるが、これだけでは地域の課題が解決で  
きないので、自治基本条例を作って補わなければならない。

次に、憲法94条では「法律の範囲内で条例を制定することができる」、地方自治  
法の14条1項では「法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができる」  
となっている。よって、法律に違反しない限り条例を作っているのである。

自治の実態として、今世の中で起こっている3つの大きな構造変化について説明す  
る。まず、国のあり方における構造変化として、従来はトップダウンのピラミッド型  
であり、上で決めて下が従うという形で、迅速に物事を実行できるという利点がある  
反面、下で起きている課題を上が発見できないという弱点がある。

一方現在は、ボトムアップの地域主権型の構造に変えていこうとしている。この場  
合、それぞれが自発的、自立的、個性的に動けるので、新しい課題を発見できるとい  
う利点があるが、それぞれ自己決定権があるので、なかなかまとまらないという弱点  
もある。それぞれのあり方には、良い部分・悪い部分があるが、現在のグローバル化  
に対応していくためには、地域主権型にしていく必要がある。

次に、自治体のあり方における構造変化として、今までは中央集権型なので、政策  
は国、執行は自治体と分離していた。したがって、自治体は執行に人材を振り分けて  
いた。しかし現在、地方分権に伴い、政策が自治体に降りて来たため、執行に振り向  
けた人材を政策に振り向けることが必要になった。手薄になる執行の部分にいろい  
ろな人材を活用する必要性が出てくる。そして、自治体は政策や行政評価にどれだけ人  
材を集中できるかが課題となる。つまり、執行の多様化として、市民やNPO 法人な  
どに執行の一部を分担する必要性が出てくる。

最後に、地域コミュニティの構造変化としては、戦後、高度経済成長期、そして現  
在に至る過程で、「地縁」であったものが社会を通じた「社縁」になり、働き方の多  
様化により信頼が崩壊し、「無縁」社会となっている。しかし、東日本大震災を契機  
に、自分一人では生きていけないという事に気づき、地域コミュニティを見直そうと

いう動きが出てきている。

それでは、今自治体で求められていることについて説明する。

今までの中央集権の終焉に伴い、これからは地域の課題を地域が解決していかなければならない状況である。しかし残念ながら、現在は地域の課題設定をする仕組みが無く、課題解決を担う担い手の仕組みが無い。よって、このような仕組みを自治基本条例で定めなければならない。

今まで、制定された自治基本条例を見ると、死んだ仕組みが多く見られる。死んだ自治基本条例を作っても何も変わらないので、生きた条例づくりが必要になってくる。

生きた自治基本条例の中には、市民が自ら課題を設定する仕組みとして、行政への市民参加の制度を作らなければならない。この制度には、市民参加を求めない場合と求める場合があり、前者は軽微なものや、緊急を要するもの、事務処理に関するもの、法令の規定により定まっているものなどである。それ以外は、必ず市民の方々の意思を確認し、行政運営に反映しなければならない。例えば、総合計画の基本構想や基本計画などの計画の策定・見直しの場合や、政策に関する基本方針を定める場合や市民に義務を課し、権利を制限する内容の条例を制定する場合や改正などする場合などである。

具体的な方法としては、審議会や意見交換会、パブリックコメント、アンケート調査などの方法がある。実施する上で大切なのは、審議会において委員の重任・再任を制限し、同じ人が多数の審議会の委員にならないようにする。また、意見交換会に関しては事前に会議開催の周知を行い、パブコメに関しては1ヶ月間の期間をしっかりと設けるといふ部分も重要である。市民参加で行う場合は、情報共有とセットで行い、行政は市民参加を保障する必要がある。

そして、一番大切なのが、これらの方法を2つ以上用いる事である。なぜならば、審議会だけで議論した場合、審議会の参加委員しか課題の共有をしていないからである。審議会の他に、パブコメや意見交換会などを合わせて実施することが必要である。

次に、議会に関して、議会自ら自治体の課題を設定する仕組みを作らなければならない。一つは、議会は市民がどのような課題を持っているかを把握するために、市民との意見交換会を実施する必要がある。そして、市民から頂いた課題を議会の中で共有する。さらには、それをどう自分たちで解決するのかを議論する必要がある。場合によっては、市長と今ある課題を共有し、課題認識の違いを明らかにしていく場合も出てくると思う。議決した場合、なぜ議決したのかを市民の方々に説明する義務もある。

私が一番問題だと思っている事は、地域社会の中で課題設定を市民が行う仕組みがない事である。課題発見と課題設定を行政が行い、今町内会で行っているのは、課題解決の部分だけしかやっていないので、行政の下請けと思われてしまう。よって、何でも、行政にお願いするのではなく、地域協議会のような仕組みを作り、地域協議会が課題発見と課題設定をしたことを地域計画としてまとめ、自ら課題解決に取り組ん

でいくという仕組みが必要である。さらに問題なのが、コミュニティの中で町内会やNPOや社会福祉協議会などの横の連携がない事である。コミュニティを支援する中間支援組織が必要であると考えている。

それでは、条例づくりの注意点と新しいことへの挑戦について説明する。

1つは、理念型条例としないという事で、具体的規定を作る事が重要である。その中では、課題をしっかりと意図する事で制度設計は自ずと決まってくる。

2つ目として、関連条例等の制定を行い、制度の体系化を図るという事である。これには、2つ方法があり、条例に委任する「条例の体系化」と、規則に委任する「条例の総合化」である。体系化としては、行政への市民の参加については市民参加条例に委任し、議会への参加や議会運営の仕組みについては議会基本条例に委任するという方法である。しかし、条例の中で委任すると謳われていても、市民参加条例が制定されていない実態もある。これでは、参加の規定が理念的で終わってしまう。総合化については、条例の中に参加の規定や議会の規定を入れて、さらに詳細を規則等に委任するという方法である。

3つ目として、「～に努める」という裁量的ルールにしないという事である。つまり、ある条件の場合は必ず行うという普遍的ルールを定めるという事である。例外として、市民の役割は努力規定にしなければならない。条例を裁量的ルールにしてしまうと、やるかやらないかの裁量が、たとえば、行政に残ることになり、確実に実施されない場合も出てくる。

4つ目として、条例をつくりっぱなしにしないという事である。そのような仕組みを条例の中に内在させる必要がある。つまり、条例の見直し組織を明確化し、監視する機能が入っていないなければならない。私が関わった八雲町では、自治推進委員会と呼ばれるふりかえり機関が設置され、行政が1年間行った町民参加の状況に対し、改善点を町長に提言している。八雲町では、委員の公募に関しても、条例の規定に基づき広報紙で委員を公募している。

最後に、「まちづくり」という曖昧な表現をしないという事である。「まちづくり」という言葉は「対象領域」と「意味」に分けて使用している。対象領域としては議会及び行政の公領域と、地域社会の共領域を合わせて一つの言葉で表している。意味としては「自治」という事を示しているが、「まちづくり」が「自治」と認識する人は少ない。よって、意味を示しているところは「自治」とし、領域を示しているところは「議会及び行政」や「地域社会」と表現した方がわかりやすい。

なお、条例の適用範囲には3つのパターンがある。それは、市政型、まちづくり型、自治型である。市政型とは、議会及び行政のみが条例の範囲であり、地域社会を条例の対象とはしていない。まちづくり型とは、議会及び行政と地域社会を丸ごと条例の範囲としている。そして、自治型とは、議会及び行政と地域社会を区別した上で条例の範囲としている。結果として、自治型にしないと地域の課題を地域主体の自治で解決出来ない。まちづくり型だと、あいかわらず行政主体の地域社会になってしまう。つまり、まちづくり型は、議会及び行政と地域社会を1セットに考えるので、分けて考える事ができない。

ここで、ぜひ皆さんに挑戦していただきたいことをお伝えする。まず、参加条例や議会条例に委任せず、総合化で考えて、ある程度基本条例に詳細を規定するように検討してもらいたい。次に、常設型の住民投票を考えてもらいたい。そして、議会に関して議会基本条例を検討してもらいたい。さらに、地域社会の制度設計をすることと、最後に条例制定プロセスを本にまとめてもらいたい。ぜひ検討してもらいたい。

一番覚えていただきたい事としては、条例の発展形態は5段階あるという事である。そして、最低でも2段階までは作ってもらいたい。1段階としては理念的基本条例であり、2段階として市民参加制度と行政運営の具体的規定、そして自治推進委員会制度の設定である。3段階としては、常設型住民投票であり、4段階議会基本条例、そして5段階は地域社会の具体的制度規定である。皆さんがどこまで今回作るのか、そしてその後どこを目指すのかをしっかりと考えてもらいたい。

次に、昨年研究所で行ったアンケート調査結果をお伝えする。道内179市町村を対象に行ったが、結果として市民参加のための具体的方策が全体的にまだまだ低いという事がわかった。また、参加手続きのふりかえりに関しても低い値となった。行政における庁内の取り組みとして、マニュアルの作成などが低い値となったが、条例制定にあたり、マニュアルの作成は絶対必要である。

次に、議会について、議会基本条例の有無で結果が全然違う。やはり条例がある方が、議会の市民参加が活発である。ぜひ参考にしてもらいたい。

最後の話として、制度の具体的内容として、市民参加の課題について説明する。

まず、参加と協働の違いについてよく質問があるので説明する。市政の担い手は議員、市長及び職員であり、地域社会は市民、町内会及びNPOなどである。市政に関しては、市民が支援の担い手であり、その手段が「参加」である。そして、地域社会の支援の担い手は議員、市長及び職員であり、その手伝いの仕方が「協働」ということである。今までは、市政について市民は関係ないということだったが、今後はそうではないという事を理解する必要がある。

道内42の自治基本条例をみると、市民参加の具体的規定をしているのが全体の4分の1であり、残り4分の3は規定していない。市民参加を規定しないと全く役に立たないので注意してもらいたい。

一番課題なのは、市民に参加する権利と役割を担う覚悟があるかどうかである。当然、行政としても、何がまちの課題なのかを共有していないと市民の参加は難しいし、市民も、何がまちの課題なのか説明を求めていかなければならない。また、市民参加制度を作る事は、行政にとってとても覚悟がいる事である。なぜかというと行政は縦割りなので、行政が一体として参加制度を運用することが大変だからである。そのためには、研修をして、やるべきプロセス、スケジュールなどをしっかりと職員が自覚して行わなければならない。

#### 4. 市民会議経過報告

事務局より、資料に基づき説明

## 5. 質疑応答・井戸端会議

### コーディネーター

滝川市市民自治基本条例(仮称)策定市民会議 委員長 舛井 雄一

### コーディネーター)

井戸端会議という名称からわかるように、気軽に意見交換をしていただきたい。  
まず、今まで1年半以上にわたって一緒に議論してきた委員にご意見を頂きたい。

### 委員)

私は学童クラブ設立に関わったが、その際市といろいろ勉強させていただき、結果現在は市が学童クラブを運営している。そのような経験があったので、自治とは非常に大切だと思っている。そのような時に意見を言える場があれば良いなという思いから、この市民会議に参加させていただいている。

いろいろ議論してきて、一体滝川って何が課題なのか、未来にどのような課題を持っているのかという部分に興味がある。

ここで、質問をさせていただきたいが、良い条例が出来たまちは、出来る前と後とでは、どのような幸せな市民に対する変化があったのか教えてもらいたい。

### 水澤理事長)

変わった部分は、条例により参加の仕組みがはっきりした事であると思う。今までは、知らされないうちに決まっていた事が多かった。よって、まちの課題について情報を共有し、それに対する意見を求められるという部分では、市民側の責任が重くなったと言える。今までは行政にお任せでよかったのが、これからは自分もそれを担う一人になったという事になる。これからは担う立場になるという意味で、幸せな事だと思う。

### 委員)

より具体的な事例などがあれば教えてもらいたい。

### 水澤理事長)

あるまちの事例では、生ゴミ・燃えるゴミを全て焼却場に持って行っており、そのやり方は全て行政が決めていた。そのやり方の場合、負担が大きかった。それを市民の協力により、生ゴミと燃えるゴミを分別し、生ゴミを地元で処理することで、年間3,000万の経費が浮く、浮いた経費をほかの地域課題解決に使えないかという事で、行政が市民意見を行政運営に反映させたという事例がある。

その他に、地域の避難所にもなっていた小学校の耐震改修工事があり、当初、教育委員会と設計会社で、設計を実施していた。しかし、このまちには、参加の仕組みがあったことから、当初の設計を教育委員会がやり直したという事例がある。結果、その小学校の校舎の設計をPTAや地域住民の方々や公募の住民の方々と生徒と一緒に、地域住民や生徒の意見が反映した小学校になった。これは、まちの大規模な公共施設を新設、改良する際は必ず市民参加でなければならないと自治基本条例に規定していたので、このような流れになったのだと思う。



コーディネーター)

先ほど生きた条例作りという話があったが、市民会議の議論の中も市民が自治を行っていく気概について重視している。自治の主役となる市民に火をつける運動をしたいという議論が出ているが、運動論について委員の方からご意見をいただきたい。

委員)

行政は仕組みをすぐ作るが、その仕組みが活着ているかどうかという問題がある。時には死んでいる仕組みも見られる。地方自治に関して、自分たちの願いを自分たちで何とかしなければならぬのではないかという文化が日本にはある。生きた文化と言えるような、自分たちが関わる仕組みを作っていくとすれば運動論を抜きにして考える事は出来ない。市民がそういう意識がない中で、基本条例を作っても意味がない。作るときから大勢の市民に参画してもらい、基本条例とはどのようなもので、どういう条例にすべきかを広く論議する必要があり、これが条例を作る前の運動論である。そして、作ったと仮定してそれをどう評価し修正するかという、作った後の運動論も重要である。全て運動論的にとらえれば生きた条例になるのではないかと思う。そのために理解者を増やしていく必要があるし、それ無しでは条例を作っても意味がないと思う。

水澤理事長)

条例づくり自体が、意識改革である。結局のところ、意識改革は永遠なので完成はない。条例づくりのプロセスの中に意識改革が入っているのだから、作っていく中で意識は変わっていく。具体的な議論をし、具体的に進めていく中で意識が変わっていくのだと思う。

コーディネーター)

市民会議としても、実際に具体的議論をしていく中で進めていきたいと思っている。先生の話の中で、地域社会の担い手として地域コミュニティの話があったが、自治の一角を担う町内会としての感想などを頂きたい。

委員)

私は町連協の一員として市民会議に参加させていただいている。日本は少子高齢化が一番進んでいる中で、親子の絆、隣近所の絆がどんどん希薄になっている。そのような背景のもと、この条例の原点は、地域がどう安全安心に暮らしていけるかという事だと思う。そういう意味でも、町内会を大切にしよう、絆を深めようという考え方であると思う。この条例を制定し、私も中心になって活動し、出来ないところを行政が支援するという社会になってもらいたい。そうなる事で、地域が安全安心に暮らしていける社会になると思う。



コーディネーター)

滝川市でも今月より滝川市議会だよりというものが出され、議会からの情報提供が

進められている。本日の講演でも、「情報提供」というキーワードが出たので、議員の方からもご意見をいただきたい。

議員)

今日の話の中に、市民参加という事があったが簡単には出来ない。やはり町内会活動がスタートになると思う。町内会をベースとして、本日のような意見交換の機会を設けていくべきだと思う。

委員構成についても、市民公募型の委員会にした方が良いと思う。いろいろな委員会を見るとだいたい同じようなメンバーとなっている。

コーディネーター)

いろいろな意見が出たが、最後に水澤先生にコメントを頂きたい。

水澤理事長)

時代は確実に変わっているという事である。今までとは違うやり方が求められている。現実があり、理想があり、現実を理想に近づける所に政策がある。今は、行政も議会も市民も理想についての議論が無いのではないかと、理想を見つけなければならない。そのためにも、皆さんが議論し、理念・理想を見つけ、それに向けて今をどう変えていくかというように整理していかなければならない。残念ながら、今が理想という人も多い。今が理想と考えなければ、政策は現状を継続することになるので、今は理想ではないという人を増やしていかなければならない。

コーディネーター)

委員長としても、先生のお話を参考にさせていただき、市民会議として議論を進めていきたいと思う。

## 6. 閉会