

住民が主役になるまちづくり ー自治基本条例のすすめー

2006年8月31日
鎌倉市自治基本条例策定市民会議・講演会
磯崎 初仁（中央大学）

1. 市民が主役のまちづくり

- ・まちづくり…自分たちの「まち」を住みやすいものにしていく努力・取組み
住民と行政（役所）が一緒になってまちづくりを進める必要。
- ・これまでの日本…国（霞ヶ関）が「まちづくり」の制度や政策をつくり、自治体（行政）がそれを忠実に実施
→地方分権で自治体の「権限」が拡大。今後、三位一体の改革等で財政の自立性が拡大。～「地域のことは地域で決める」という原則。
～拡大した自己決定権を個性ある「まちづくり」に生かしていく。
- ・行政だけでは「よいまちづくり」はできない。費用が高く、住みづらく、個性のない「まち」になりがち。→市民の参加、協働が大切。
→市民の「実践」が「地域の物語」をつくり、住民の帰属意識（アイデンティティ）を生む。

★ある「まちづくり」の物語

物語1 福岡県柳川市…市民の力で掘割を再生した「水郷柳川」

- 1955 掘割の汚濁の始まり 上下水道の整備 →掘割にゴミ・汚水、荒廃
 - 1968 3年間の河川浚渫（しゅんせつ）事業 →1974頃 再び汚染
 - 1977 都市下水道整備事業の計画 広松伝氏「係長の反乱」→半年の猶予
河川再生案→市議会の承認
 - 1978 住民総出の河川再生事業開始
 - 1981 再生終了 当初 27km/5年間の計画→実施 37km/3年間
- まちを生かすも殺すも住民次第。一見近代的に見える「行政」の無力さ。

物語2 神奈川県O市K地区…田園景観のまちでつくった市民条例案

- ・ある地域に産業廃棄物の中間処理施設の建設計画、当時は法規制なし
 - ・地域住民による反対運動、県庁知事室の取り囲み →行政訴訟へ
 - ・市民勉強会・丹沢での合宿、開発規制のための条例案（市民案）の作成
 - ・他地区の住民に対する説明会、市民の賛同を呼びかけ
 - ・市が市民案を踏まえた環境保全条例案を提示、市議会で可決
- 反対運動から政策提案へ、「普通の人々」がつくった条例案

2 まちづくりのいろいろな課題 – 「まちの課題」から「自治のしくみ」へ

①福祉のまちをつくる

- ・高齢者の介護サービスはうまく回っているか（高齢者保健福祉計画等）
- ・介護保険の保険料を知っているか、保険料は適切だと思うか
- ・ボランティアによる福祉サービスはあるか（ヘルパー、ミニ・デイサービス等）
- ・隣近所で安否確認をしたり、助け合うしくみはあるか

②子育てのまちをつくる

- ・子育てがしやすいまちになっているか、保育所はうまく設置されているか
- ・女性が働きやすい環境になっているか、父親が子育てに参加しているか
- ・子どもを育む環境はどうか、子どもの視点でまちを考えたことがあるか
- ・学校運営に住民が参加するしくみになっているか、教育委員会は開かれているか

③環境や景観のよいまちをつくる

- ・森林は荒れていないか、水源地域は大丈夫か
- ・自然公園は守られているか、自然公園を守るボランティア活動はあるか
- ・市街地の景観はどうなっているか、田園景観をこわすような建物はないか
- ・海岸や河川的环境は守られているか、住民に親しまれているか

④都市の基盤をつくる

- ・道路は整備されているか、交通渋滞や交通事故のひどい箇所はないか
- ・下水道は整備されているか、下水道事業が財政の負担になっていないか
- ・河川はうまく管理されているか、市民が憩える空間はあるか
- ・生活道路や水路を住民が管理するしくみはあるか、誰が清掃をしているか

⑤産業や経済を活性化する

- ・会社や工場はどのくらいあるか、新規参入はあるか、市外に移転していないか
- ・雇用は減っていないか、若者の就職状況はどうか
- ・商店街はどんな状況か、中心市街地はさびれていないか
- ・農業は守られているか、農地は荒れていないか、地元ブランドはあるか

↓ これらを支える自治のしくみをつくりたい。

⑥自治基本条例をつくる

- ・まちづくりの理念や基本方針は明確になっているか
- ・市民参加、市民協働のしくみやルールは明確になっているか
- ・コミュニティ自治のしくみはあるか、ボランティアの位置づけはどうか
- ・行政施策の基本方針や行政運営のルールは明確になっているか

3. 自治基本条例とは何か

- ① 住民主体のまちづくり（自治）の基礎をつくるのが、自治基本条例。
自治基本条例は、住民が行政や議会をコントロールしたり（参加）、行政と一緒に地域の課題に取り組むこと（協働）を保障するもの。

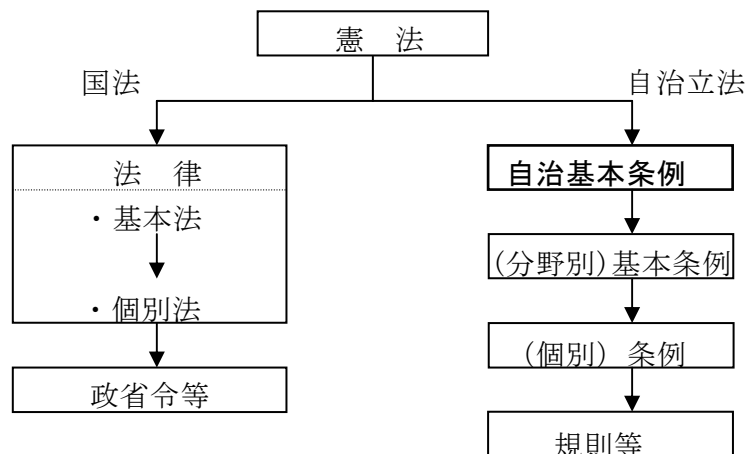
- ② 自治基本条例＝自治体の自治（まちづくり）の方針と基本的なルールを定める条例。
「まちづくり基本条例」とも呼ばれる。
～他の条例、行政計画、施策の指針となる「自治体の憲法」。

- ③自治の内容は多様であり抽象的。→どのような内容を盛り込むかも「自治」の問題。
「地方自治の本旨」（憲法 94 条）＝団体自治と住民自治
 - 1) 団体自治～国や県から自立して自らのことを決定できること。
 - 2) 住民自治～自治体の運営が住民本位に行われること。→この両面で自己決定の範囲を拡大しようというのが、自治基本条例の取組み。

★なぜいま自治基本条例か

- ① 分権改革によって自治体の権限が拡大したこと
→住民の参画を推進したり、住民の自己決定を保障する必要（住民自治の拡充）。
- ② NPO、ボランティア等の役割が拡大したこと。
→行政の守備範囲が問われ、両者の「協働」のあり方が問題に。
- ③ いろいろな条例や独自の施策が展開されるようになったこと。
→共通する基本理念や総合的な体系が必要に。
- ④ 財政危機の進展、市町村合併が進んできたこと。
→自治体の存在意義が問われ、自己改革が必要に。

図 法体系における自治基本条例の位置づけ



4. 自治基本条例をどうつくるか

(1) 検討上の注意点

- ① 自分たちの「まち」に何が足りないか、何が求められているかを考える
～流行だからつくるのではなく、「まち」の現状から出発。住民のニーズをくみ取って、それを法的な形（地域のルール）にする。
- ② 地域の「個性」をどう盛り込み、反映させるかを考える
～自然、歴史、文化、風土など、「まち」が大切にしてきたものを条例に反映させる。
- ③ 条例づくりを住民と一緒に考える、プロセスを大事にする
～これからの「まち」や「役場」がどうあるべきか議論し、「まち」の将来像を明らかにするプロセスが重要。

(2) 自治基本条例のタイプ

① 理念型条例

まちづくりの基本理念、市町村・住民の責務等の抽象的規定を定める条例
ex, 箕面市まちづくり理念条例（1997年）、会津坂下町まちづくり基本条例（2002年）、厚木市まちづくり理念条例（2003年）

② 権利保障型条例

住民の環境権、生活権、参加権等の基本的権利を保障する条例
ex, 川崎市都市憲章案（1973年）

③ 住民参加拡充型条例

住民の参加・参画や、住民投票等の仕組みを定める条例
ex, ニセコ町まちづくり基本条例（2000年）、生野町まちづくり基本条例（2002年）、杉並区自治基本条例（2002年）、柏崎市市民参加のまちづくり基本条例（2003年）、多摩市自治基本条例（2004年）、大和市自治基本条例（2004年）

④ 行政指針型条例

行政施策の方向性や行政運営の指針を定める条例
ex, 宝塚市まちづくり基本条例（2001年）

*類似条例：北海道行政基本条例（2002年）志木市市政運営基本条例（2001年）

5. 自治基本条例になにを盛り込むか

(1) 各主体の権利・役割・責務 ー住民・議会・首長・職員その他

(2) 自治体運営の基本理念

(3) 住民自治のしくみ

- ① 住民の定義
- ② 情報公開・提供・共有
- ③ 計画過程への参画
- ④ 審議会等の委員公募
- ⑤ パブリックコメント
- ⑥ 住民活動の育成、支援
- ⑦ 住民投票（請求権、投票資格、結果の取り扱い）

(4) 自治体運営のあり方

- ① 組織運営の基本原則
- ② 財政運営の基本原則
- ③ 総合計画の役割
- ④ 個人情報保護
- ⑤ 行政評価
- ⑥ 説明責任、応答義務
- ⑦ 国や県や他自治体との連携
- ⑧ まちづくりの推進組織

(5) 条例の性格

- ① 最高法規性の担保
- ② 条例の改正手続

など

★間接民主主義と直接民主主義の関係をどう考えるか

- ①わが国では、代表機関を選挙で選び、日常的な地域運営を代表機関に委ねている（信託）。＝代議制（間接民主主義）の原則
- ②しかし、委ねたとといっても「白紙委任」をしたわけではない。特定の政策に投票したわけではないし、選挙の際には生じていなかった問題もある。→代表機関は地域運営にあたっては、改めて住民の意見を聴き、できるだけ住民の意思に沿った運営を行う必要がある。＝住民参加の要請
- ③さらに、「日常的な地域運営」の範囲をこえる重要事項（例：合併）については、選挙の際にも信託しているわけではない（権限の留保）。→住民の直接の意思表示（住民投票等）によって決定する必要がある。＝例外としての直接民主主義