

なぜ、まちづくり基本条例が必要か

岩手県立大学総合政策学部

高橋 秀行

1. まちづくり基本条例（自治基本条例）とは？

「まちづくりの基本原則、市民や議会、行政など主要な主体の役割や責務、行政運営の基本ルール、市民参加や協働のための仕組みなどを定めた自治体の最高法規（まちの憲法）」

- ・ 2000 年 12 月に制定された（2001 年 4 月施行）北海道ニセコ町まちづくり基本条例が第一号。以後、各地に広がった。当初は「まちづくり基本条例」という名称が一般的。しかし、最近では「自治基本条例」の名称を採用する自治体が多い。

2. 市民憲章や基本構想との違い

市民憲章 基本的には、よりよいまちづくりのために市民 1 人ひとりが守る規範（あるいは「良い市民となるために守るよりどころ」）

「決まりを守りましょう的な行動規範」（責務） 市民に一定の行為を求めるという性格

基本構想 自治体の将来ビジョン（めざすべきまちの姿とそれを達成するための施策の大綱）

これに対し、まちづくり基本条例 市民をまちづくりや市政の主役に据え、市民の権利や責任、市民参加や協働のための仕組みなどを定めるという点で、性格が違っている。

ただし、市民憲章が「まちのあるべき姿」や市民の行為規範（責務）を定めている場合、その骨子をまちづくり基本条例のなかの「基本理念」や「市民の責務」に組み入れることは可能

また、まちづくり基本条例は、基本構想をはじめとする市の主要な計画を策定する手続（市民参加の手続）を定めている。

3. 全国の取り組み状況および岩手県内市町村の取り組み状況

(全国)

2006年7月現在、約50の自治体で制定済み。100以上の自治体で検討中

(岩手県内)

- ・**宮古市** 2002年10月に「宮古市自治基本条例(仮称)検討市民懇談会」(12名の委員中、一般公募2名)を設置。中間意見書の提出をへて、2004年2月、市長に最終報告書を提出。その後、合併のため、条例化作業は中断。合併後の「宮古市市民憲章等検討会」で再度検討を行い、「宮古市自治基本条例検討報告書」を12月に市長に提出。
- ・**奥州市** 現市長がマニフェストで制定を公約。それにもとづき、学識経験者、一般公募、団体推薦者等により構成される「自治基本条例検討委員会」を近く設置する予定。2008年3月の制定をめざしている。
- ・**紫波町** 紫波町は「市民参加条例」。2006年6月に「紫波町に参加条例をつくろう委員会」を設置(一般公募6名、自治公民館2名、行政区長2名、町民団体2名)。庁内のワーキンググループとキャッチボールを行いながら提言書に盛り込む条例要綱案の検討を重ね、近く委員会としての提言書をまとめる予定。

4. では、なぜ「まちづくり基本条例」が必要なのか？

地方分権の進展 具体的には2000年の「地方分権一括法」の施行 自治体(とくに市町村)は「地方政府」としての自立が求められるようになった 地域のことは地域で決める 自己決定・自己責任のもとで、地域実情に沿った独自の政策をつくる必要性が増大 自立した自治体運営の根拠となる(自治体のいろいろな条例や施策のよりどころとなる)ルール(自治体の憲法)が必要。

行政への参加や NPO と行政との協働、コミュニティ活動などの必要性がますます高まるなか、こうした参加や協働によるまちづくりのための仕組みを定める必要 条例で仕組みを定めないと、参加や協働が継続しない。

行政の限界 これまで行政が独占してきた「公共」を、市民、NPO、コミュニティ組織、民間企業などとの協働で担う時代への変化(行政による画一的なサービスの限界+財政難) こうした「新しい公共」の時代における各主体の役割分担や責務などを

規定する必要性

**市町村合併によりできあがった新・花巻市に対する市民の一体性や帰属感を高める
(制定のプロセスが重要だが)**

5. まちづくり基本条例にどのような事項を盛り込むべきか？

最高規範性の規定

(例)「この条例は、市が定める最高規範であり、市は、他の条例等の制定及び改廃に当たっては、この条例の内容を尊重し、この条例に適合させなければならない」(大和市自治基本条例第2条)

まちづくりの基本原則

(例) 情報共有の原則、参加の原則、協働の原則、多様性尊重の原則(以上は、「豊島区自治の推進に関する基本条例」第4条) 「基本理念」はオプション

市民の権利

(例)「人権の尊重」「安心して暮らす権利の保障」「自己実現の権利」「選挙権・被選挙権・解職請求権・市議会の解散請求権・条例の制定改廃請求権・監査請求権」「市政に関する情報を知る権利」「政策を作り、実施し、評価する過程に参加する権利」「市政について意見を表明し、提言する権利」(以上は、我孫子市自治基本条例案第5条) 子どもの権利はオプション

市民の責務

市議会の役割と責務

(例) 機能の発揮(市民の意思を的確に反映した意思決定を行う+市の執行機関を監視する役割を果たす) 開かれた議会運営、職務の遂行(議員は市民の信託に応え、公正、公平かつ誠実に職務を遂行する) 日進市自治基本条例案第8条

市長の役割と責務

市職員の役割と責務

市民参加と協働

- ・行政への参加に関する基本的な方針および具体的な参加制度の「頭だし」を行う

参加の仕組みに関する詳細な規定は、別途、市民参加条例等を制定

(例)「市は、市民参加を進めるために必要な条例等を整備するものとする」(札幌市自治基本条例第 21 条第 7 項) 同様の規定は、大和市、久喜市の条例にもあり

- ・NPO との協働に関する施策の頭だし 詳細は、別途、条例や指針、ガイドライン等で定める
- ・コミュニティにおけるまちづくり活動に対する支援施策の頭だし 小さな市役所(振興センター)や(仮称)コミュニティ会議の根拠条文など

行政運営のルール(どこまで詳細に書くかどうかは検討すべき)

- ・市政の運営(市民目線の市政運営・総合計画の策定・開かれた市政運営・個人情報の保護・適切な行政手続)
- ・財政(健全な財政運営・財政状況等の公表・財産の管理、運用)
- ・行政評価(行政評価の実践・評価結果の公表)

以上は、日進市自治基本条例案第 14 条～16 条

住民投票 盛り込まない訳には行かない

しかし、例えば

- ・市は、市政の特に重要な事項について、直接住民の意思を確認する必要があるときは、住民投票を実施することができます
- ・市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重します
- ・住民投票の実施に関し必要な事項は、その都度条例で定めます(以上は、飯田市自治基本条例原案第 35 条)といった事実上の何ら新しい制度を創設しない方法もあるが、最近では、「常設型住民投票条例」の根拠規定を置く自治体(大和市、岸和田市、我孫子市など)もある。

(例)市長は、岸和田市が直面する将来にかかわる重要課題について、定住外国人を含む住民のうち 18 歳以上の者が、その総数の 4 分の 1 以上の者の連署をもって住民投票を市長に請求したときは、直接住民の意思を問うための住民投票を実施しなければならない(岸和田市自治基本条例第 20 条第 1 項)

条例の見直し

(例)「市は、この条例の施行後4年以内に実施状況を勘案し、検討の上、その結果に基づいて必要な措置を講じるものとする」(伊賀市自治基本条例第58条)

6. まちづくり基本条例をつくるうえでの留意点

盛り込むべき基本事項を押さえたうえで、それらをどう花巻なりに解釈し、表現するか？
そして、基本事項を超える部分について、どう独自性を打ち出すか？

市議会に関する規定をどうつくるか？内容をどうするか？ 市議会議員との意見交換が必要かも知れない

参加(行政参加)や協働(NPOとの協働)、コミュニティなどに関する部分については、自治基本条例では、「一般的な方針」ないし「仕組みの頭だし」を打ち出すだけに過ぎない。それを実際に動かすための仕組みを整備していかないと、結局は「何も変わらない」ことになりかねない。自治基本条例はOS、参加・協働のための個別の仕組み(条例、実施要綱、規則、指針、ガイドライン等)はアプリケーション

(例)

久喜市自治基本条例 久喜市市民参加条例、久喜市市民活動推進条例

大和市自治基本条例 これに先行し、「新しい公共を創造する市民活動推進条例」を制定。
自治基本条例制定後、常設型住民投票条例を制定。目下、市民参加条例を制定中

八戸市協働のまちづくり基本条例 地域コミュニティ振興指針、市民活動促進指針とセットで制定

多治見市 多治見市自治体基本条例案、市民参加条例案、常設型住民投票条例案、パブリック・コメント手続条例を同時に議会に提出。ただし、パブリック・コメント手続条例以外は否決

住民投票制度のどのようなかたちで盛り込むか(あるいは実質的に「盛り込まないか」)

7. まちづくり基本条例制定にあたって、どのような市民参加が望ましいか？

前提として、花巻市民の間では、残念ながら現時点では「まちづくり基本条例」に対する関心や制定への参加意欲は非常に少ないことを認識すべき

花巻市としては、最初の市民参加（白紙からの）による条例づくりが「まちづくり基本条例」の制定 市民会議の提言をふまえ、庁内ワーキンググループが条例案を作成 市民会議に参加した市民の政策立案能力が問われる

まずは、市民会議における検討過程を HP により市民に公開することが最低限必要

- ・ 会議次第と配布資料はすぐにアップする
- ・ 議事録も、参加者の理解が得られ次第アップする
- ・ グループ別の会合が中心になった場合は、会合の結果をアップ

市民会議は市長に提言を行う前に、提言案を市民に説明し、意見をもらう会合を複数回開催すべき（パブリックインボルブメント＝市民が市民等へ説明・意見聴取を行い、これらを反映して案をつくる手法の重要性） 市側も振興センター別に「まちづくり基本条例」の制定を PR する機会を設けるべき

提言提出後にも、市民会議と庁内ワーキンググループとの間で調整を行い、合意形成を図るとともに、提言書の内容が最大限盛り込まれるよう努力する。

市は自治基本条例案作成後、速やかに案を公表し、パブリック・コメント手続を行うとともに、振興センター単位で説明会を行い、市民の意見を聴く機会をなるべくたくさん設けるべき。