

新しい「自治基本条例」からまちづくりを考える

[I] 自治基本条例は3つのタイプに分かれた(意味の構造化)

～はじめに～

- 国主導の「これまでの自治」ではなく、市民による「これからの自治」を実現するための手段として必要性が高まった
- 従来型(旧タイプ)、本来型(アングロサクソン・モデル)、将来型(新タイプ)
- 東日本大震災と地域主権改革によって、自治基本条例の意味が構造化した
- 制定と未制定とでは被災自治体の対応などで明らかな違いが散見される
- 2011年8月1日施行の「地方自治法の一部を改正する法律」において、基本構想・総合計画の策定と議会議決の義務も削除された(旧地方自治法2条4項)

1. 従来型(旧タイプ)の問題点 - 「まちの憲法」などという一国主義的な誤解

- ・ 上からの改革だった地方分権に、気の利いた自治体が対応(なければしない?)
- ・ 市民による「自治」の再定義か(自己決定と自己統治)、あいまいな定義のまま
- ・ 2000年施行の北海道ニセコ町まちづくり基本条例を起点としてきた
- ・ 言葉だけの理念専行で、マスコミなどが誤解して「まちの憲法」と呼んできた
- ・ グローバリゼーションの時代に、一国主義的な錯誤(外国人住民の参政権?)
- ・ 国際法における相互主義、各国間の時間軸の相違、法の下での平等問題

2. 本来型(アングロサクソン・モデル)の意義 - 自治体の設立と契約

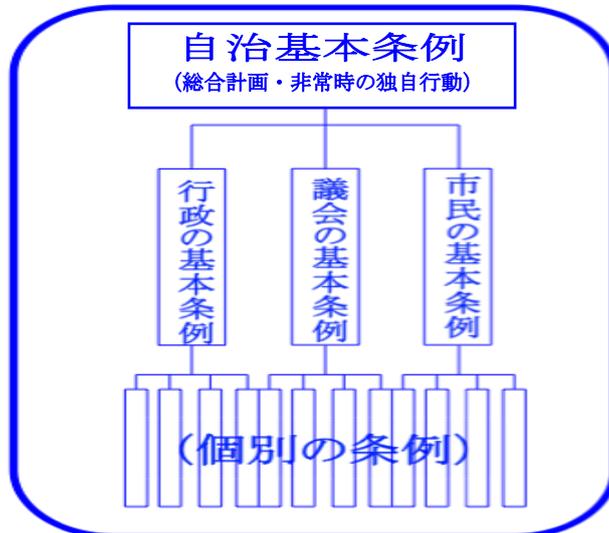
- ・ アメリカなど北米における伝統的なホームルール・チャーター(自治憲章)
- ・ 市民の合意だけにもとづいて原野の中に「ホームタウン」を作り出す
- ・ 州議会による特許状 → いわば社会契約説の実証とも言える設立手続き
- ・ 自治体の設立文書であるから、当然に自治体の最上位規範となる
- ・ イギリスの現代型のシチズンズ・チャーター(市民憲章)
- ・ 市民と行政の契約という概念…不服処理の手続き、ユーザーなどとの協議、事務記録の義務付け
- ・ ドイツの法学者ハンス・ケルゼンの「法段階説」を自治体法に適用
- ・ マッカーサー憲法草案87条に、住民が「憲章(charters)ヲ作成スル権利」
- ・ さかのぼれば、会社の「定款」のスタイル

3. 将来型(新タイプ)の構想 - 独自の行動準則と総合計画の法源

- ・ 下からの改革「地域主権」を創出する手掛かり、二元的な標準
 - ・ 大阪府箕面市「まちづくり理念条例」(1997年4月1日施行)が嚆矢になる
 - ・ 非常時における市民と市の独自行動準則であり「市民の政府」を形成する法源
 - ・ 市民の参加・協働による社会連帯 → 「社会関連資本(social capital)」の形成へ
 - ・ 策定義務が解除された基本構想・総合計画に市民的合意を付与する根拠
- (ex. 千葉県流山市「流山市自治基本条例」2011年施行 計画期間; 平成12~31年度)
- ・ 「ホームルール・チャーター」と「シチズンズ・チャーター」の考えを取り入れる

[Ⅱ] 新しい自治体の法体系（自治基本条例と各条例との関係）

- 自治体の3要素は、市民、議会、行政である
- 議会基本条例、行政(まちづくり)基本条例、市民(参加・協働)基本条例が並列
- 自治基本条例がこれら3基本条例を包括するという、新しい自治体の法体系



新しい自治体における基本条例の法体系

[Ⅲ] どのように作っていくか

1. 審議会タイプ

従来のように団体推薦委員と学識者とが行政による原案について議論する

2. 参加型審議会タイプ

上記の審議会タイプに、市民からの公募委員をくわえたもの

3. 市民委員会タイプ

市民からの公募委員が中心になって運営・審議する（事務局の機能も担うか）
支援委員会(行政)との関係、議会との関係（→ 協定を考えるか）

4. 職員研修タイプ

自治体職員の研修の一環としてこの条例案を策定するもの

5. 議員立法タイプ

自治体議会の議員有志が自主的に条例案を策定するもの

6. 「鹿沼方式」のタイプ

栃木県鹿沼市では、(3)市民委員会を中心に全ての要素を加味した方式を考案した
行政職員も公募によって支援委員として参加し、議員は特別委員長など数名が参加、
自治会連合会の役員、各種市民活動のリーダー、元県会議長(ヒラ委員)など

次頁に続く→

7. 朝霞市の予定している方法

「市民委員会タイプ」 + 「参加型審議会タイプ」？

大阪府箕面市「まちづくり理念条例」(1997年4月1日施行)

第七章 安全なまちづくり

第十一条 市長は、災害、事故、公害、犯罪等の緊急時における危機対応の体制を整備することにより、市民の生命及び財産を守るとともに、都市としての安全性及び安定性の向上に努めるものとする。

2 市民は、緊急時の市民互助が機能するための社会連帯の醸成に努めるものとする。

栃木県鹿沼市「鹿沼市自治基本条例」(2012年4月1日施行)

(緊急時における連携)

第8条 市民、市及び議会は、災害等の緊急時においては、連携し、及び協力して対応しなければなりません。

2 市民は、災害等の緊急時に互いに助け合えるよう、日常的に地域内の連携を図ります。

3 市は、市民の生命、財産等を守るために、災害等の緊急時における危機管理体制の構築に努めるとともに、市民が連携し、及び協力できる仕組みづくり及び環境づくりに努めます。

千葉県流山市「流山市自治基本条例」(2011年4月1日施行)

(総合計画)

第22条 市長は、総合的かつ計画的な市政運営を行うため、流山市の最上位計画として基本構想、基本計画及び実施計画を内容とする総合計画(以下「総合計画」という。)を策定します。

2 市長は総合計画における基本構想のほか、その直近の下位計画である基本計画についても、議会の議決を経なければなりません。

3 市長は、社会経済情勢等が大きく変化し、総合計画の内容との間にかい離が生じたときは、これを見直すものとします。

4 市が行う政策は、総合計画に根拠を置かなければなりません。

[IV] 本来的な作り方とダメな作り方

1. 正攻法

市民たちが議論を積み重ね、時間をかけて自分たちのルールをつくりあげる
自分たちのまちだけのオンリーワンの条例をつくる

「現状」(なぜ必要か)→「理念」(実現した状態)→「課題」(なにをすべきか)

2. パッチワーク方式

既成の条例のおいしいところをつまみ食いしピックアップしてつなぎ合わせる
短時間で出来る(?)が、要するに形だけの「つぎはぎ細工」にすぎない

[V] 新しい「市民自治」+「基本条例」のすすめ

➤すべてのルール制定は「改正」作業である

➤まちにある共同生活のための不文律を文字化すること

➤したがってそれは市民が協働しなければなし得ない作業になる

➤手垢のついたネーミングを捨てて、新しい酒を盛るほうがいいのかも

「自治基本条例」+「市民自治」=「市民自治基本条例」

[VI] どんな効果があるのか

1. 方針の明確化、法体系の整備

市の方針が分かりやすいものになる(自分で作る、ひらがな)
市の各種ルール・計画がしだいに統一されていく(制定・改廃)

2. ブレない自治体への変化

市長・議員・職員が入れ替わっても、まちづくりの基本方針は安定的

3. 能動的な市民への変化

策定にかかわった人たちが、市政を担う能動的な市民に生まれ変わる

4. 法律などの自主解釈・運用の基準

国の法令・県の例規などを、市の施策と統合し、独自に解釈して運用する

5. 即効薬ではなく漢方薬の効き目

漢方薬のようにゆっくりと効いてきて、市の体質を内部から変えていく

補遺1 制定後になにが求められているのか

条例を制定して神棚にまつり、ほこりをかぶっているだけではダメ
日常の道具としてこの条例を使いこなし、さらなる市政改革を積み重ねていく
大災害に対して行政が的確に対応するには、行動準則と柔軟な意思決定が必要
その根拠は国の個別法の規定ではなく、市民社会のルールや自治の公準である

補遺2 活用するために、なにをなすべきか

いま自治体は想定外の行政課題を自ら判断し処理することが求められている
市民・職員・事業者には、法源としての基本条例を踏まえた行動が不可欠
「きずな」を深めるための支援・地縁活動の活性化→「志援」へ