
5 まとめ

～上越市における条例制定に向けたヒント～

5 まとめ～上越市における条例制定に向けたヒント～

以上のことを踏まえながら、上越市ではどのようにこの条例を考えていくべきかについて考察してみたい。なお、ここでは一般的な事例を用いてそのヒントを提示することを目的としており、実際の検討にあたっては、第4章で示したように多様な方法を組み合わせながら、最適な方法を選択することが望まれる。

5.1 制定に向けた具体的な検討プロセス

(1) 市民参加方式による制定プロセス

「4.1.3 条例づくりの一般的プロセス」では、条例づくりのプロセスとして次の4段階を示した。

- ① 課題設定（条例で対応すべき問題を明確にして、制度設計の作業を開始する段階）
- ② 基本設計（条例の基本的な内容（骨子）を検討する段階）
- ③ 詳細設計（条例の具体的な内容を検討し、条例文を整備する段階）
- ④ 審議・決定（条例案を議会に提案し、審議を行い、議決する段階）

ここで、自治基本条例の制定に向けて多くの採用例がある、市民参加による制定方法を想定してみたい。この場合、法令や行政組織、施策や行政事務などにあまり慣れ親しみのない市民が中心となって検討することになる。

このときの制定手順としては、3つのステップを考えることができる（図表5-1）。

この3つのステップと先ほどの一般的プロセスの①～④の関係について確認すると、「①課題設定」には「①自治基本条例のあるべき姿・②現状の把握」が、「②基本設計・③詳細設計」には「③自治基本条例の制定」がそれぞれ対応することになる。

つまり①の過程が重視され、多くの時間が費やされることが特徴であり、この3つのステップは、市民参加方式を採用した場合に、条例についての理解を深めるとともに関心を喚起する意味で効果的であると考えられる。

3つのステップは、具体的には次のとおり説明される。

1つめのステップは、「自治基本条例のあるべき姿」についてである。どのような内容を条例に盛り込んでいきたいのか、盛り込むべきなのか、そのようなことを検討するのがこの段階である。

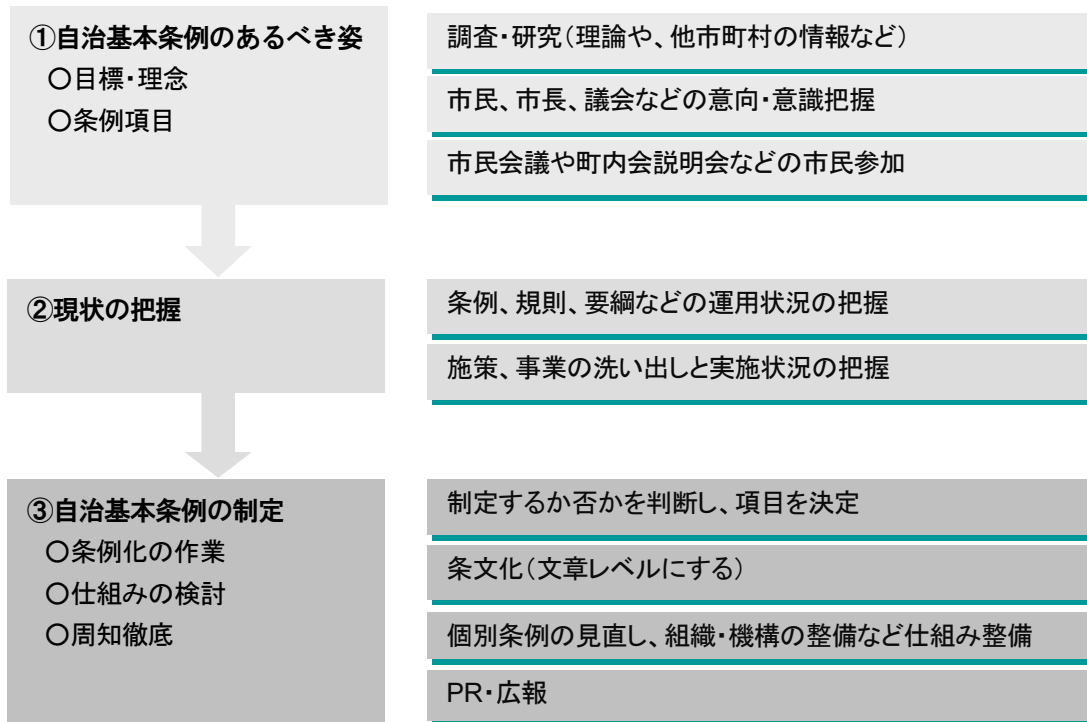
本調査研究は、このステップに含まれる。このほか他の市町村の情報を参考にしながら検討することも大事であり、市民会議だけの意見ではなく、より広い意見を聞きながら内容を決めていくことも求められよう。例えば説明会やフォーラムなど工夫しながら、より多くの意見を取り入れていき、自治基本条例の内容を考えていくなどである。

2つめのステップとして「現状の把握」がある。これは1つめのステップで自由に話し合った結果、実際に既に条例や法律で規定されていることはどこまであるのか、あるいはそういうものに基づいて実際の地域での動きや現状はどうなっているのかについて、いったんふるいにかけ、本当に残すべき内容は何かについてみていくことである。

3つめのステップは、これらを踏まえながらいよいよ何を決めていくのかといった自治基本条例の制定の段階である。この段階では、文章化、条文化ということになるが、これに合わせた形で関連する他の制度や仕組みがあれば、それも変えていかなければならない。また、いよいよ市民のための条例ができたときに、市民へのPR、条例化の作業、仕組みの検討、周知徹底などといった段階に入ってくる。ただし「制定するか否かを判断」する作業は、ふつう制定作業を開始する段階で

各印されるものと思われる。

図表 5-1 市民参加方式による自治基本条例制定のプロセス



(出所)『協働社会をつくる条例』をもとに作成

(2) 神奈川県大和市の例

自治基本条例は「自治体の憲法」とも言われるとおり、専門家だけでなく公募などにより多くの市民参加を得て検討し、検討そのものに時間を費やすなど、制定過程に価値が置かれている。

例えば神奈川県大和市では、公募による市民メンバー32名のほかに、アドバイザー的な役割を担う学識経験者1名、さらに市職員5名もメンバーとなり、「大和市自治基本条例をつくる会」(通称・つくる会)を結成し、市民と市職員が対等に議論するという手法を採用した(写真)。



ただし、条例の内容や構成と同様に、各市の方針により検討組織の規模や検討期間など、制定のスタイルも様々である。こうした検討・制定組織への公募による市民参加以外では、パブリック・コメントや市民との意見交換会を採用する例も多く見られる。

ここで、大和市の事例を図表 5-1 で示した市民参加方式による自治基本条例制定のプロセスにあてはめて確認してみたい(図表 5-2)。

① 1つめのステップ『つくる会』を中心に

大和市の場合、「他の事例もあるため形を作るだけなら何とかできる。それであれば、つくるプロセスを大事にしたい」との問題意識を発端にした、参加メンバー(市民)主導の制定過程が特徴的である。

ここに参加したメンバーは、公募という形で集まってはみたものの、何から始めていいのか手探りの状態であり、「まずは市長がなぜ自分たちにつくってもらいたいと思ったのか、市長の意見を聞いてみたい」ということで、一番最初に市長をゲストに呼び、市長との意見交換を行った。

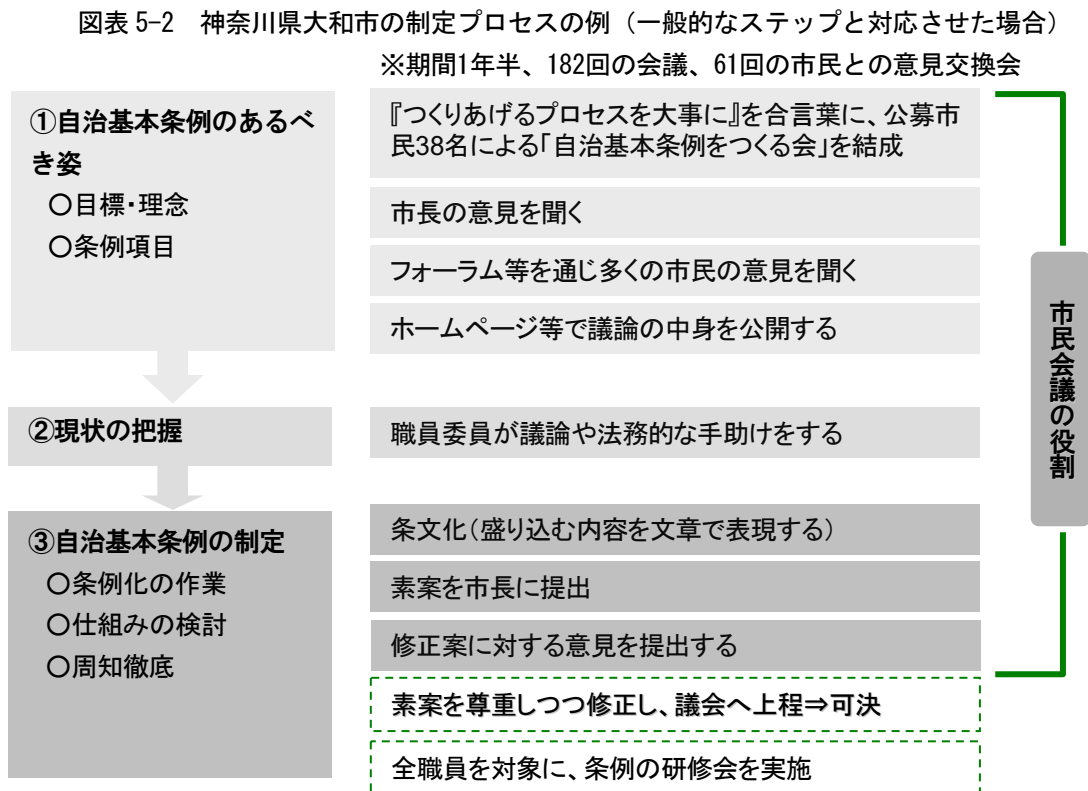
また、「一部の人たちだけの意見で決めるのではなく、より多くの市民の意見を取り入れてつくることが大事」との問題意識から、フォーラムや、つくる会と市民の意見交換会を多く開催した。さらにつくる会では、ホームページや自前で作った広報を広く一般市民に公開し、現在の活動内容をその都度知らせるなど、情報公開に努めたところ、それに対する意見なども寄せられ、内容が次第に深まっていったようである。

以上が1つめのステップであり、条例の基礎知識の習得に努めたり、まちづくりのあるべき姿などについて自由に話し合ったり、検討する段階として位置づけられる。

② 2つめのステップ「職員委員の参加」

2つめのステップの現状の把握について見てみると、このつくる会には実は行政職員も参加していたことが大きい。

少数の職員委員ではあるが、各委員が自らの専門の内容を参加メンバーに披露したり、時には法務的・法律的な手助けを行い、議論が活発に、円滑に進むように尽力したとのことである。このことが、後に条文の修正内容が縮小することにもつながった。



(出所) 大和市ヒアリングおよびHP等関連資料ならびに『協働社会をつくる条例』を参考に研究所作成

③ 3つめのステップ「条文化」

3つめのステップとして、いよいよ条例の内容を決めていくという段階である。

大和市の場合、この条文の形成までを「つくる会」が担っている。ほとんど経験のない一般の市民が、自らの思いや自治のルールなどについて、法令用語などを駆使しながらかたちづくるというのは非常に難しいことであり、かなり高度な議論が行われたことが想像される。

その後、それを法律用語のルールに沿った形で事務局が手直したとのことであるが、そこまで思い入れのある条文を修正し、合意を図るのはさらに困難である。このため関係者の間では、条文形成までを委ねたことについて、反省点の一つとして挙げられているようである。

最終的に、出来上がった素案が市長に提案された後、行政側では、提出された素案を尊重しながら検討を重ね、法制執務上必要な文章の表現方法などに修正を加え、議会に上程された。

このとき、その修正した内容もきちんとつくる会に対し説明を行い、つくる会からもこれに対しさらに意見の提出が行われた。また、さらにこの段階においてもより多くの市民から意見を得るため、フォーラムを開催している。

なお、条例制定後は、誰より行政職員がこの内容を理解する必要があるということで、例外なく全職員を対象にしたこの条例の研修会を開催している。

以上、つくる会は、「一般的な制定プロセス」のうち3つめのステップの途中までを仕事として、その役割を担っている。

5.2 上越市における制定のポイント

5.2.1 課題を整理し、イメージをまとめる

これらを参考にしながら、上越市が市民参加方式による条例制定を目指した場合、どのような形で段階を進めるべきだろうか。

まずは、どのような形式にせよ、制定にあたり参加するメンバーの自由な意見や発想の中で、疑問を解消し、項目の整理をしてみることが必要である。前出のアンケートによれば、条例制定の必要性に対する疑問が払拭され、条例制定に向けた動機付けがされることが重要だからである。

また、他の事例を見てみると、条例についてのスタイルのようなものはあるが、しかし自治基本条例にはこれといって決まった定義はないからであり、この項目を整理する中で、これが条例の大元となって具体的な中身ができてくるものと思われる。

項目の整理について言えば、次のような様々な方法が考えられる（図表 5-3）。

(1) より多くの意見を聞いてみる

いろいろなやり方があると思われるが、大和市のように、条例に対するイメージや希望、疑問点や要望など、多くの市民の意見を聞いてみる方法がある。その中で、大和市のように市長との意見交換や、例えば議会について項目を盛り込みたいとの考えが高まれば、議会と対話の機会を設置するなど、様々な方法を講じることが考えられる。

(2) 新しい上越市のまちづくりを考える

14 市町村の合併により新しい上越市になった結果、人口 2 千人、3 千人の規模から 21 万人の新しい規模へと変わり、顔が見える関係からそうではない関係になるのではないかと、という不安が地域社会に残されていることが予想される。

一般に、自治体の規模の違いによって市民参加やまちづくりの方法も変わってくるはずであり、新しい上越市のやり方を考える中で、この条例の中身が見えてくるということもあろう。

ここで、北海道ニセコ町のまちづくりの一例を紹介しよう。同町では、町民向けに予算説明書『もっと知りたいことしの仕事』という冊子を配付し、予算の内容を写真入りで分かりやすく説明している。

この冊子は、「ニセコ町まちづくり基本条例」の第 29 条（予算編成）に、町の予算の内容についてはきちんと町民に情報提供しなくてはならない、ということが規定されていることにもとづいて配付されるものである。ただし、これは条例制定以前から続けられてきたものであり、有益な制度

であるため継続する価値があるとの考えから条例に盛り込まれたものと理解できる。

ただし、上越市でも同様の取組みを進める場合、大変な予算がかかることになることから、目的は共通していても、また異なる方法がとられることになる。例えば上越市の場合、「広報じょうえつ」（毎年 4 月 1 日号）で上越市の予算の内容を市民にお知らせしている。このように、予算の情報を住民に提供する方法だけを見ても、上越市とニセコ町では違っているわけであり、それぞれのまちに合ったやり方、ふさわしいやり方があるということになる。

まちづくりの違いとは、こういった情報共有の方法一つをとっても異なってくる。新しい上越市に置き換えて考えれば、例えば人口 4,600 人のニセコ町だからこそ可能だったまちづくりを、これからの上越市がどのように吸収し、あるいは取捨選択していくべきか考えていくことも必要である。

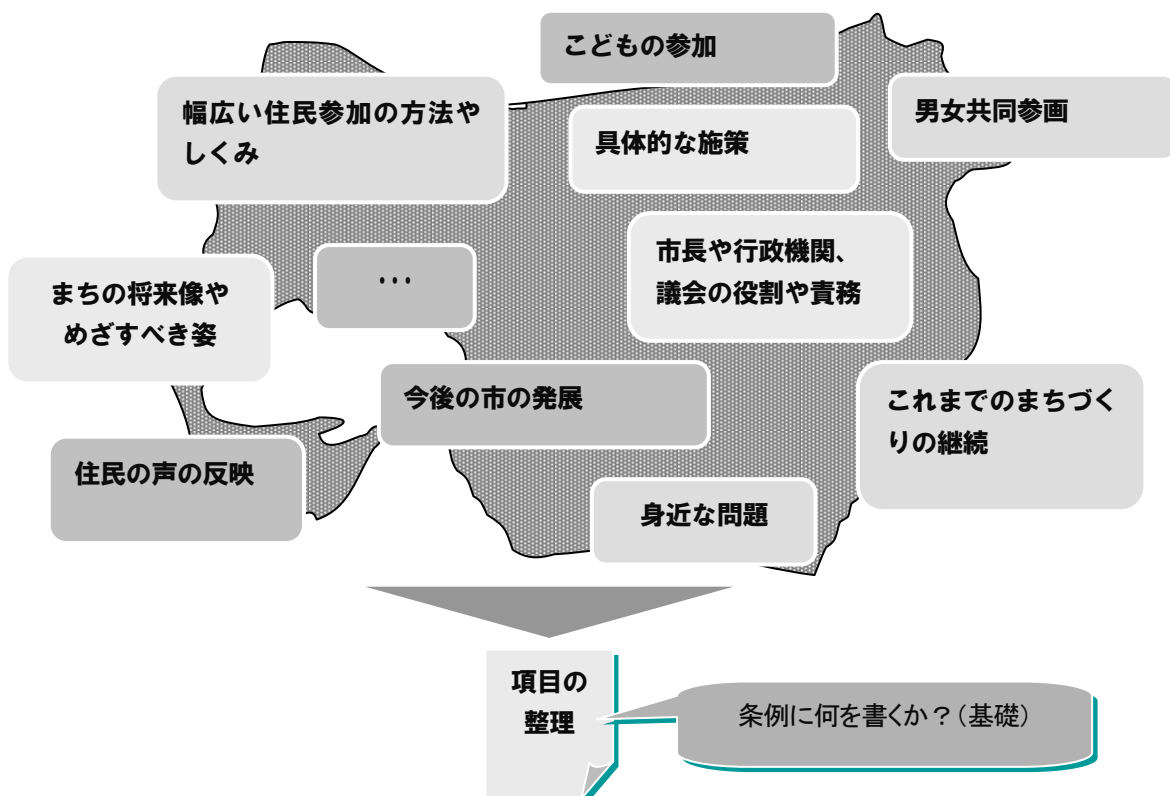
(3) これまで続けてきたまちづくり活動をもとに

(2)と一部重複するが、合併前まで続けてきたまちづくり活動を想起し、項目として整理することも考えられる。合併前の市町村で継承してきた市民活動や、あるいは市民参加に対する意識がどのようなものであったかを学ぶ中で、項目が整理されることも考えられるからである。また、これまでのまちづくり活動のなかで、思うような住民参加が実現されなかったり、住民の声が反映されないといったことがあったとすれば、それも一つの材料となる。総じて、自治基本条例づくりは、継続すべきことは継続し、変えるべきことを変えていくための絶好の契機と言える。

(4) 今後のまちづくりについてこれまで出された意見をもとに

これまでの議論を参考にする方法もある。すでに述べたとおり、合併協議の中で自治基本条例の必要性が議論された経緯があり、また、上越市第 5 次総合計画の中にも自治基本条例についての内容が盛り込まれている。このほか合併前の上越市においては、平成 15 年度の「市民と行政との協働に関する市民委員会」において、これからのまちづくりにおける自治基本条例の必要性が提言されている。

図表 5-3 イメージの整理—自治基本条例に何を書くか？



このような議論を振り返り、どういった思いや考えに基づいて自治基本条例の制定が要望され、位置づけられてきたのかを辿ることで、今後の参考とすることも一つの方法と言えよう。

(5) 先進事例を参考に

他の市町村の様々な先進事例を整理し、それらを参考にしながら項目を整理したり煮詰めていく方法もある。本報告書もその資料の一つとして活用可能ではないかと思われる。

(6) 事例にとらわれない自由な議論から

事例を参考にする前に、まずはゼロから自由に考えてみることも一つの考え方である。こうした自由かつ柔軟な発想も、自治基本条例の要素となり得る。

5.2.2 何を書くか、何を盛り込むのかを決める

項目の整理を行うにあたって、上越市ではどのようなことを参考にしていけばよいのかといった話題に移りたい。そこでここからは、「上越市のいま」、それから「上越市のスケジュール（これからの予定を参考に）」と題して整理する。

(1) 上越市の市民参加制度

合併後、新たに製作された市勢要覧（概要版）には、市の重要施策のほか、協働や市民参加など、市民からの声の反映が重要な施策の一つの柱として紹介されている。こうした施策が実際にはどのような形で行われているかについて、その一部を紹介する。

① 市民と市長の現場でトーク

市民個人の声を取り入れることを目的に行っているのが、市民対話事業である。これは、市長が市内各地に赴いて市民と意見交換を行うという事業である。

合併前の上越市では、平成 14、15 年度に、小学校区を一つの単位として市民と市長の対話の集会を開催し、そこで出された意見を施策に反映させている。

平成 17 年度は、4 月から 8 月にかけて市内 16 箇所で開催することが決まっている。

② 市政モニター

幅広く市民の意見を取り入れるために、月に 1 回のペースで公募による市民（市政モニター）との意見交換を行っている。原則として平日の夜間に開催するが、市内の施設を見学したり、身近な問題について意見を述べるという形態もとっており、平成 17 年度も継続する。

③ 市民の声ポスト

投函された市民の声を集め、それに対して疑問を解消したり対応することを目的とした事業であり、新しい上越市内の 22 箇所にこのポストを設置している。

具体的には、紙ベース、ホームページ、パソコンのメールを通じて、市民の声や自由な意見を集め、市の各課が一つひとつに回答し返答したうえ、広報などで一部紹介するなどしている。

例えば、「野焼きは禁止されているが“さいの神”はよいのか」、などといった声が寄せられた場合には、「こういった理由で一部認められているので大丈夫である」というように、一問一答で回答を行っている。

④ 市民対話コーナー

専門の部屋を市役所の中などに設け、市民との直接対話により“顔が見える関係”をつくる事業である。

⑤ パブリックコメント制度

いわゆる「市民意見提出制度」である。市が実施する重要な計画や事業、条例について、広くその内容を市民に公開し、幅広い意見を募集する制度を指す。

計画などの内容について期間を決めて意見を募集するだけでなく、その意見についてどのように対応したかについて、その状況を広く公開している。単なる意見の募集と違う点は、反映させるか否かについての理由を明確にしたうえ、公開するところである。

⑥ 各種委員会への参加

こちらは、一般的な幅広い参加というものから、もう一步踏み込んだような参加と言える。

「上越市男女共同参画基本計画見直し策定検討委員会」を例にとると、委員数が10人とすれば、大学教授などの専門家8人の他に一般の市民から公募で2人の市民が参加し、審議に加わっている。

例えば、「環境市民会議」や「市政モニター」においても公募の形をとって、市民参加の機会を充実させている。2005年（平成17年）4月8日現在、市にはこのような委員会が127あるが、そのうち公募を行っている委員会は23ある。全体の委員の数が2,500人程度であり、その中の385人の委員が公募で入っているという状況である。

ただし、目的がはっきりした専門的な委員会では、単に幅広い意見を述べていただくというよりも、ある程度その分野の専門意見をお持ちのような市民を募り、参加いただいている。また、市では現在、男女共同参画施策を推進していることから、10人のうち半数が女性（クオータ制）という男女比率を意識しながら、幅広く意見をいただいている。

⑦ 上越市第5次総合計画策定への参加

またさらに一歩進んだ取組みとして、上越市第5次総合計画の策定過程がある。

総合計画は、自治体の骨子を定める地方自治法において策定することとなっており、市の一番上位に位置する計画である。合併前の上越市では平成16年度に、この計画を公募による52人の市民の参画を得て策定した。

これは平成17・18年度に見直されることになっているが、平成14年から15年にかけてこの計画を策定する過程では、参加した市民メンバーはただ単に意見を述べるだけではなく、自分たちで実際につくりあげた。もちろん市民だけで市の全体の政策をつくるというのは困難であり、行政とのやり取りを行う中で最終的に完成させたものであるが、これほどの規模の市民参加は、おそらく旧上越市としては初めての取組みである。

⑧ その他

「行政活動への直接的な市民参加」とはまた少し違ってくるが、合併とともに「地域協議会」という新しい制度ができた。そして、各地区では地域住民による住民自治組織も続々と立ち上がっている。これも、また違った形での市民参加の形態の一つとして整理できよう。

(2) 上越市のスケジュール（これからの予定）を参考に

上越市の現在の取組みだけでなく、今後 10 年のスケジュール（まちの予定）を考えたいうえで、自治基本条例の検討を行うことも有効である。「上越市のスケジュール」と題し、また違った話題と考え方を紹介したい（図表 5-4）。

① 自治基本条例に関連する上越市のスケジュール(予定)

「上越市のスケジュール」とは、要するに自治基本条例に関連すると思われる今後 10 年間の大きな出来事を拾い上げた予定表である。

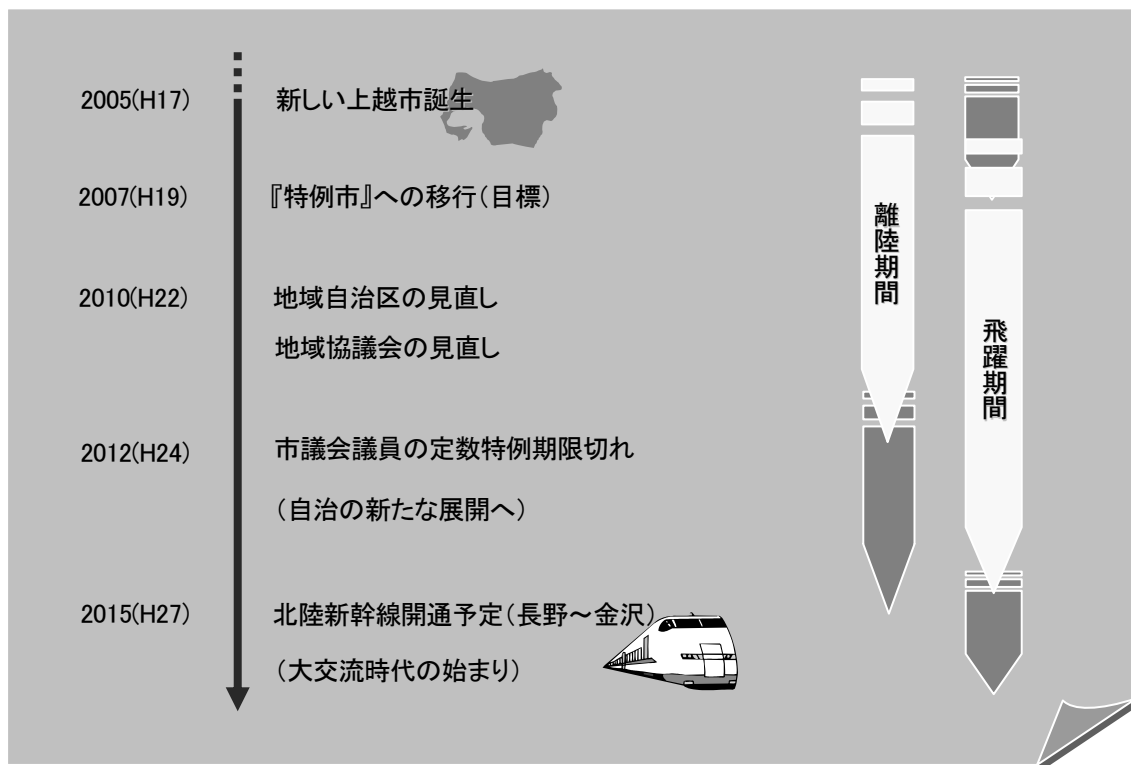
上越市のスケジュールとしては、まず平成 17 年 1 月 1 日に新しい上越市が誕生し、その後、市としての一つのステップアップとして、特例市への移行を目標にしている。次の大きな出来事としては、北陸新幹線の延伸がある。北陸新幹線の延伸に伴い大交流時代が始まることから、市として新しい転換期を迎えることが予想される。

一方、より身近な話題としては、2010 年（平成 22 年）には現在の地域自治区や地域協議会が見直されることとなっており、これに伴い総合事務所のあり方などについての見直しも議論されるものと思われる。

また、2012 年（平成 24 年）には、市議会議員の任期の特例期間終了後は定数特例³⁰がなくなり、それ以降は、法定数（48 人）の範囲内で条例により人数を定め、全市を 1 区とした新たな選挙制度に移行することになる。地域自治区の見直しのタイミングとも近接することから、市民の声の反映という意味でこれは大きな転機であり、自治の新たな展開といった節目を意味すると言えよう。

これらが、今後 10 年のうちに自治基本条例に関連するのではないと思われるような大きなイベント（事業）である。このようにスケジュールを概観すると、まずは「合併により誕生した新しいまちがどうやって調和をとりながら一体化して先に進んでいくか」に重点を置く「離陸の期間」と呼ぶことができる。その期間が終わった後は、市としてもう一步先に踏み出すステップアップの段階、すなわち「飛躍の期間」などと呼ぶことができる。

図表 5-4 自治基本条例に関すると思われる上越市のスケジュール（市の予定）



³⁰ 現在は 48 名（上越市 30 名+各区 18 名）で、次回選挙（平成 20 年）もこれは維持される。

② 上越市のスケジュール（予定）と自治基本条例の関係

これらのスケジュールと自治基本条例の考え方がどう関連してくるのかについては、次のような考え方が可能である。つまり、上越市のスケジュールを鳥瞰した場合、自治の発展や市の発展があるなかで、その流れの一つに条例を関連付けて内容を検討したり、条例のタイプを選択するといった考え方である。

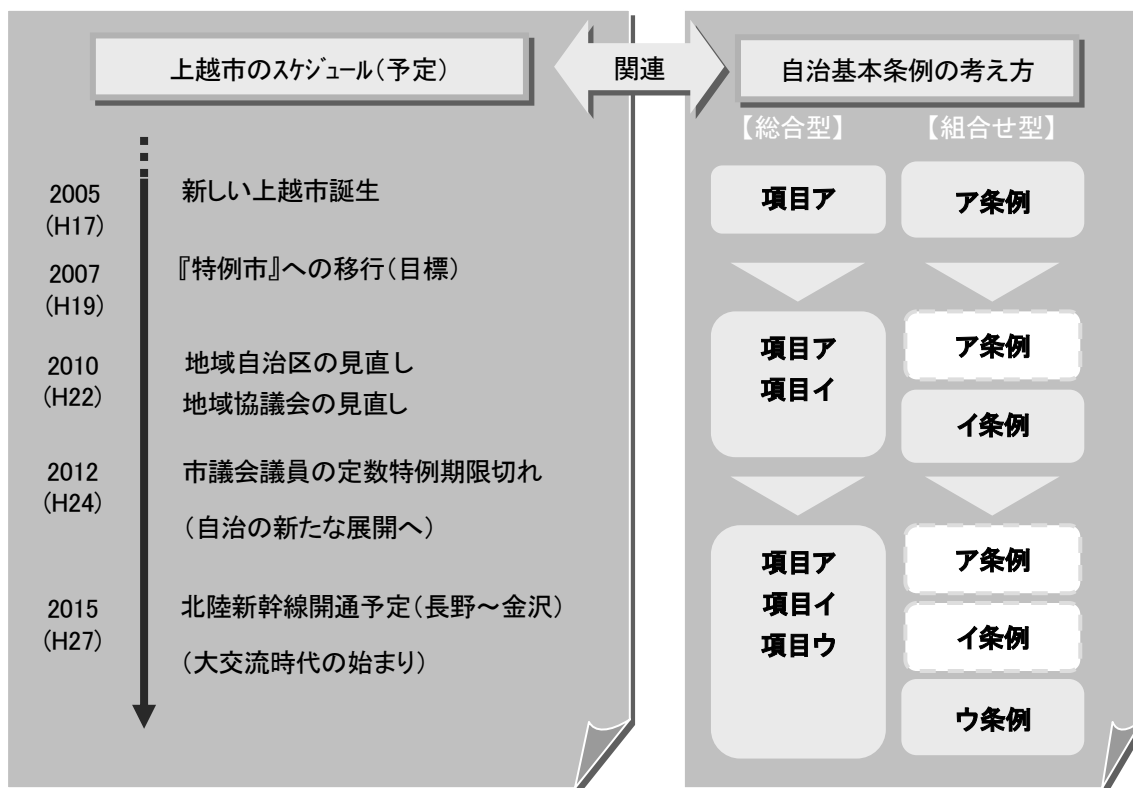
具体的には、次のような例示が可能である（図表 5-5）。

自治基本条例の作り方として、既に述べたとおり総合型と組合せ型がある。総合型は自治基本条例として一つの条例を作る方法であり、組合せ型は、個別の条例を総合し、総称して自治基本条例と呼ぶ方法である。

総合型では、市の発展や状況の変化に応じて、項目を増やしていくという考え方が可能である。つまり、まずは新しい上越市の誕生に伴い、市民が不安に思っていると思われるであろうことについて、制定に関わるメンバー（市民など）がそれを斟酌したり、あるいは重要だと思うことなどを取り上げ、それを例えば「項目ア」という形で定めておく。これを、「項目イ」「項目ウ」「…」といった具合に、市民の成熟や市民社会の進捗、市としての発展といった状況に応じて見直したり項目を増やし、内容を変化させていく。条例の改訂版を作っていくイメージである。

一方、組合せ型でいけば、今もっとも重要だと思うことをまず個別条例で定めておく。将来不安に思うことはあるが、それはその時の市民が決定すべき事項であるという考えに基づき、必要なときに必要な形で条例の組合せを変えていくものである。この場合、「今は何を条例により定めることが必要なのか」を見極めながら必要な個別条例を作り、足していった結果、最終的に市や市民の成長とともに自治基本条例が最終的に出来上がってくるような考え方ができよう。

図表 5-5 上越市のスケジュール（市の予定）と自治基本条例の考え方



以上のように、市や市民の成長とともに条例も成長するという考えに立てば、市のイベントやス

スケジュールに合わせた形で条例を考えていくといった考え方が可能である。合併とともに自治基本条例の制定を開始している自治体は、現在把握する限りでは全国でも他にあまり見られない。このため、合併に伴う諸事情を考慮しながら、自ら内容を考えていかななくてはならない特異なケースであると言える。

この意味からすると、新しい突飛な内容を盛り込むというよりも、現在の市民が重要だと考え、盛り込みたいと思うことを見極めながら、市や市民の成長とともに条例を発展させていくという方法は、「新しい上越市らしいやり方」「上越市ならではのやり方」であると言うこともできる。すなわち、「上越市方式の条例」である。

(2) 上越市のスケジュール（予定）と自治基本条例のタイプとの関係

自治基本条例の制定については、「速やかに検討に着手し、制定に結びつけたほうが新市のスタートや一体性の形成という意味から言って望ましい」とする考えや、「時間をかけさえすればよいものができるという確証があるわけでもない」とする考え、一方では「自治基本条例という以上、ある程度の時間と参加を得た上で検討及び制定するほうがよく、また参加者の対話に時間をかけること自体、相互理解や新市の一体感の形成に寄与する」など、様々な考えがあろう。ただいずれにしても、ある一定の期間のなかで検討を行うことに違いはない。

例えば、限られた短期間のなかで十分な議論を行っていく方法としては、まずはもっとも重要なテーマを取り上げ、それを掘り下げていくという考え方、すなわち組合せ型の自治基本条例を採用する考え方ができる。これに対し、十分な時間をかけて、より多くの市民の意見を取り入れつつ十分な議論を行うことを重視するとなれば、全体的な内容がわかる条例とすることに重点を置く総合型の条例を採用する考え方もできよう。

このように、上越市のスケジュール（予定）と制定のスタイルを示すことにより、条例の内容や検討の期間、制定時期など複数の観点を考慮し、それらを組み合わせて検討することができる。

なお、先ほど示した「一般的な制定のプロセス」（3つのステップ）のうち、この考え方は一つ目のステップにあたる。つまり、「どういう内容を盛り込んでいくか」、「何から議論をして何を決めればよく、何が必要ではないのか」などを見極めるにあたって参考となるよう、考え方や取り組み方について一つの考え方を示したものである。

5.3 制定に向けた課題および注意点

第4章の内容と一部重複する内容もあるが、本稿のまとめの意味を込め、制定に向けた課題や注意点をここで再確認しておきたい。なお、以下の内容は本報告書に先行して発行した「上越市創造行政研究所ニュースレター（特集「新しいまちづくりと自治基本条例）」において既に述べているので、こちらも合わせて参照されたい。

(1) 条例の内容に関して

まず、条例は「手段」であり、その使い道によっては内容が大きく変わってくることもある。例えば、検討の結果、市民参加のルールのみを規定すべきとなれば、その表題が「市民参加条例」に変わる可能性も考えられる。よって、「何を盛り込みたいか」「何を規定したいか」を明確にすることがまず必要である。

また、条例は法律を超えた規定はできないことから、盛り込もうとする内容に応じて、現行法令と抵触しないかチェックすることも必要である。

なお、条例において住民参加に関する内容を規定しようとする場合、行政の迅速性や柔軟性の低下につながりかねないため、反対する意見もあることに注意が必要である。つまり、市民参加手続を重視するあまり、迅速な決定やリーダーシップが発揮されにくくなるといった懸念である。地方自治の現在のあり方として間接民主制が採用されていることを考えると、こうした面を熟慮し、実際に起こりうる課題など様々な局面を想定したうえで、市民参加制度の適切なあり方を規定することが望まれる。

(2) 制定手続に関して（自主学習のすすめ）

制定方法の工夫も必要である。本条例は市民参加制度を保障するツールであり、より多くの市民の考えを反映して制定されることになる。これまで見たようにその手法については多様なものが考えられるが、最近では市民会議等による素案策定のたたき台に、審議会等で専門的意見を取り入れたうえ法務的な修正を施し、議会上程というパターンが多く見られる。本市でもこのようなスタイルで進められることとなっている。

しかし、形だけ整えて早く作りさえすればいいというものではなく、かといって時間をかければいい内容のものができあがる保障はない。特に本市の場合、市町村合併という特殊事情を抱えており、合併後最初の全市民に関わる事業とも言うべき性格のものであるため、これを融和の機会として積極的に活用すべきではないかと思われる。

広域化した地域性を考慮すると、公式な会議を頻繁に開催することも困難である。他方で、納得のいく議論を行いたくなれば参加者の協力が不可欠であり、例えば自主学習のような機会も求められよう。

合併前の上越市における第5次総合計画の策定時の経験からも、同様のことが言える。当時は限られた期間の中で「なんとか納得がいくまで話し合いをしたい」という強い意思を持つ参加者が多く集まった。しかし、数回会っただけのメンバーでは忌憚のない意見を言い合うこともできないため、あるときは親睦を深める工夫をし、あるときは公共施設を借りながら自主的な勉強会を開催し、お互いのスケジュールを調整しながら非常に熱心に議論されていた。その結果、メンバーの意見が十分に反映された施策が提案されることとなった。こうした経験から、より良いものをつくっていくという意味では、公式な会議だけではなく、行政の事務局の協力を得ながら、自主的なグループ学習や自主学習を行うことも有効であると思われる。

(3) 新たなまちづくりを見据えて

新市がめざすビジョンや、まちの個性を反映することも重要になる。実際に、他市の多くの事例においても、独自のまちづくりの理念や方法など「そのまちらしさ」（個性）が盛り込まれている。新しい上越市においても、これまでのまちづくりのなかで行われてきた制度など、残すべきものは残し、あるいは変えるべきものは変えるといったように、合併により変えるべきもの、変えるべきでないものを見極めながら、市の将来を見据えた取組みを進める機会として捉えることが重要である。

この意味で、市町村合併直後の現在は様々な面で異なる意見や認識があるとしても、同じ市の住民として同じスタートラインに立つ意識を持ち、これまでのまちづくりやこれから先を考える自治基本条例の制定過程に参加し、十分な議論を進めることが重要である。

このとき、先に例示した今後10年の上越市のスケジュール（まちの予定、イベント）を一つの参考にすることも可能である。先例が多くある以上、何か新しい内容を盛り込もうとする先進性を追い求める機運もあろうが、むしろ新たなスタート時点での違いを受け入れながら、市や市民の成長に合わせたゆるやかな取組みを進めることこそ「上越市方式」とも呼べるものではないだろうか。このなかで市としての一体感が醸成され、同時に本条例が市民の条例として受け入れられ、定着するものと思われる。これは、市町村合併により新たな歴史をスタートさせた市ならではの考え方とすることができよう。

以上のことから、条例のあり方は新市の将来と重ね合わせて考えることが重要であり、条例を作る作業自体が新たなまちづくりのスタートと位置づけることができる。

参考文献

1. 門山泰明（編著）『最新地方自治法講座2 条例と規則』、吉田敏治「条例制定の動向と事例」、ぎょうせい、平成15年9月
2. 兼子仁『自治体・住民の法律入門』、岩波新書、2001年8月
3. 木佐茂雄・逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法・ニセコ町の挑戦』、日本経済評論社、2003年4月
4. 木佐茂雄（編著）『自治体法務入門（第2版）』、ぎょうせい、2002年
5. 北村喜宣（編著）『分権条例を創ろう！』、ぎょうせい、2004年7月
6. 北村喜宣・磯崎初仁・山口道昭『自治体法務サポートブックレット・シリーズ 政策法務研修テキスト』、第一法規、平成15年11月
7. 月刊地方自治職員研修編集部・編『地方自治職員研修 自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』（地方自治職員研修臨時増刊号 No.71）、平成14年11月
8. 佐々木信夫『自治体の「改革設計」』、ぎょうせい、2002年12月
9. 竹下讓『新版 世界の地方自治制度』、イマジン出版、2002年
10. 地方六団体 地方分権推進本部『「地方分権時代の条例に関する調査研究」報告書』、平成16年3月
11. 地方六団体 地方分権推進本部『「地方分権時代の条例に関する調査研究」の中間まとめⅡ』、平成15年3月
12. 辻山幸宣『政策法務は地方自治の柱づくり・自治基本条例を考える』（朝日カルチャーセンター 地方自治講座ブックレット No.4）、公人の友社、2002年
13. 特別区職員研修所『特別区職員ハンドブック 2004』、ぎょうせい、2004年2月
14. 西尾勝『分権型社会を創る① 分権型社会を創る－その歴史と理念と制度』、ぎょうせい、2001年2月
15. 日本都市センター『自治体法務と自治基本条例－地域からのルール設計』（日本都市センターブックレット No.5）、日本都市センター、平成14年1月
16. 星野泉『分権型税制の視点』、ぎょうせい、平成16年
17. 松下啓一『協働社会をつくる条例－自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方－』、ぎょうせい、2004年9月
18. 松下圭一『日本の自治・分権』、岩波新書、1996年1月
19. 松本英昭『新版・逐条地方自治法 第3次改訂版』、学陽書房、平成17年6月
20. 室井力・兼子仁編『別冊法学セミナーNo.168 基本法コンメンタール第四版／地方自治法』、日本評論社、2001年4月

