

第3回自治基本条例市民学習会 講義記録

日 時 平成 16 年 11 月 30 日 (火) 午後 6 時 30 分 ~ 7 時 30 分
会 場 上越市市民プラザ 第 3 会議室
講 師 上越市創造行政研究所 渡来研究員
演 題 「自治基本条例の役割、基本的内容について」

講演記録

上越市創造行政研究所の渡来と申します。今日はお疲れのところ、また遠方からご参加いただきましてありがとうございました。

私が所属する部署は、調査研究を中心に仕事を行うところで、そのなかの一つとして今年には自治基本条例をテーマに取り組んでおります。それをもとに今日はお話させていただきたいと思いますが、何となく自治基本条例がどういうものかイメージがつかめたとか、面白そうだなと思っていただき、今後予定されております市民会議にも関心を持っていただければ大変ありがたいと考えております。どうぞよろしくお願い致します。

今日は 30 分という限られた時間ですので、早速始めさせていただきます。

皆さんにお配りさせていただいております、黄色のニュースレターというものがございます。こちらは研究所で出したものですが、これをぜひ参加されている皆さんで輪読といいますが、一緒に読んでいくような格好で内容を理解していく、というようなスタイルで進めさせていただければと思います。勝手ではございますが、ご協力のほどよろしくお願い致します。

この黄色の紙、ニュースレターを読み進めるにあたって、補足の資料というものを A3 の大きさの紙、資料として用意しておりますので、その都度ご案内はいたしますけれども、読み進めるにあたって横目でこちらの資料もご覧いただければと思います。

それでは早速始めさせていただきます。こちらのニュースレターの表紙のほうに、「現在、全国の自治体において『自治基本条例』の制定に向けた取組みが多くみられるようになっていきます」として今年「上越市においても 制定を目指して検討が進められようとしています」というようなことが書いてございます。こちらめくっていただきまして、2 ページ目ですね、こちらの 1 番のほうから順に話をさせていただこうかと思います。

1 自治基本条例とは

条例とは、憲法第 94 条に基づき自治体が独自に定めることのできる自治立法で、自治体の法律ともいえます。自治基本条例の統一された定義は確立していませんが、「地域の自治に関する基本的な内容についてのきまりを定めたもの」と表現できます。このことから、自治基本条例は、「自治体の憲法」「自治体の総合条例」などと呼ばれています。

前回ですね、皆さんから自己紹介いただいた中で、自治基本条例というのは自治体の憲法、というような言われ方をしている、というようなお話をされた方がいらっしゃるかと思います。そのイメージというのはどういったものか、といいますと、こちらの資料 1(日本国憲法を最高法規とした国の法律の体系と、自治基本条例を最高法規とする地方の条例の体系を左右で比較した資料 静岡市ホームページより) というものを書いてございますので、こちらをご覧くださいだと思います。こちらは静岡市の資料をちょっと持ってきたものなんですけれども、こちら、イメージ図の左側のほうですね、こちらが国の法律の構成の概ねのイメージとなっております。

それで、右側のほうが地方、例えば上越市であるとかいろんな町村さんありますけれども、地方の条例の構成のイメージになっております。見比べていただくとよくわかると思うのですが、太い線で囲ってある自治基本条例、これが他の条例よりもちょっとこう上にある、こういう構成として一般には理解されておまして、このことから「自治体の総合条例」、「憲法」であるとか、そういった言われ方をしている、ということでございます。

イメージはいいかと思うのですが、次に2番目、「なぜ今自治基本条例というものが注目を浴びているのか」のほうに移っていきたいと思います。

2 なぜいま自治基本条例か？

しかし、「自治基本条例ができて私たち市民の暮らしには直接関係しないのでは？」「なぜ自治基本条例が必要なのか？」と疑問に思われる方も多いかもかもしれません。

自治基本条例に関する取組みが注目される理由の一つには、地方分権改革の進展によるところが大きいと考えられます。地方分権の時代においては、地域が創意工夫を凝らし、自らの考えと責任において地域運営を担っていくことが必要です。そこでは、自らの地域の基本的な理念やしくみを地域全体が共有し、またそれに基づいた地域運営が求められてきます。

一方では、市民参加が活発化するなど、住民が地域を自ら担う機運が高まりを見せています。しかし、憲法や地方自治法などの基本的法制度は間接民主制ルールによる地方自治を保障するものの、一部の直接請求を除き、市民の直接参加による地方自治については特に触れていません。

以上のようなことから、地域運営に関する指針や、住民が地域運営に参加する際の基本的考え方やルールを地域が独自に定め、共通の指針としようとするのが自治基本条例が注目される背景にあると考えられます。

前々回ですね、辻山先生のご講演を皆さんお聴きになられたかと思うのですが、その時の話をちょっと忘れられているかもしれないのですが、ぜひ思い出していただきたいと思います。辻山先生は、「自治基本条例とはなにか」と言えば、「自分たちの作った政

府をコントロールする権利、それから政府の運営原則、自治体政府というのはどのように経営されなければいけないのかを盛り込む、というような条例のこと」とというような意味のお話をされていたかと思います。

その理由として、今皆さんに読んでいただいたように、一つ目には、「地方分権」というものが非常に背景として大きいということ、二つ目に「市民参加の高まり」というものが非常に大きくなっているということ、それからですね、ここには書いていないんですけども、今分権改革が進む中で、自治体の仕事というものがどんどん範囲が広がってきている、ということがあります。そうしたいろんな仕事であるとか権限が広がってくる中で、どのような運営をしているのかということをも市民自らがチェックしていくことが必要じゃないかということです。権限が広がった自治体というものの舵取りをうまく行う、そのために「自治体の運営のルール」というものを定めること、そこで自治基本条例が必要なんじゃないか、ということになると思います。

大きく言うとその三つのような理由で、今自治基本条例というものが必要になってきているのではないかと考えられます。これは、それぞれの自治体で取組みが進められる中で、その自治体ごとの事情があると思うんですけども、だいたいこういったような今の社会の変化の流れがあるのではないかと思います。

「市民参加が高まりをみせている」ということと「自治基本条例」との関連について、ちょっとここでおさえておきたいと思うんですけども、資料 2（日本国憲法と地方自治法のそれぞれの章立てを左右で比較した資料 上越市創造行政研究所作成）というものをご覧いただければと思います。

左側にですね、「憲法」が書いてございます。右側に「地方自治法」というものが書いてございます。今の自治体というものについては、大きく言えば憲法に「第 8 章 地方自治」として地方自治というものがうたわれておりますし、これにもとづいて地方自治法というものができておまして、今の自治体の運営に関する大部分のものは、地方自治法に一通り全部もう書いてある流れになっております。私たちが常日頃行う仕事なんかも、基本的にはこの地方自治法にのっとって行われるわけなんですけれども、じゃあこの自治体の運営のルールの大きいところを定めた地方自治法の中で、「市民参加」というものはどのように扱われているのでしょうか、ということを見た場合、地方自治法の「第 1 編 総則」と「第 2 編 普通地方公共団体」の「第 1 章 通則」から「第 5 章 直接請求」までの部分に限定されています。

今さかんに言われている幅広い「市民参加」、いろんなところで「市民参加しましょう」と言われているにも関わらず、大きい運営のルールのところでは、あまりうたわれていない。というのは、もともと自治体の運営というところに参加をするということを、この地方自治法が作られた当時というのは想定がされていなかったんだろう、ということが考えられます。市民が選んだ代表者によって間接統治するというシステムになっており、またそうした代表者がしっかりと仕事をするだろうという、どちらかという性善説に立って考えられていますので、当然といえば当然と言えます。

ですが、今世の中はやっぱり変わってきました。先ほどお話ししたようは背景から、私たちが参加をすることが必要だ、あるいは参加したい、さらに自治体の運営というものについて、もうちょっと具体的なルールというものが欲しいね、というふうになれば、例えば条例のような形で運営のルールを決めていけばいいじゃないか。そのようなことで、じゃあうちの自治体でも基本条例を作ろう、じゃあ作ってみようか、という動きがいろいろ出てきたんじゃないかと思われます。

それでは次に移っていきますが、3番目「自治基本条例の制定の動き」ということで、どれくらいの自治体で、こういったような取組みが進められているか、ということについてちょっとみてみたいと思います。

3 自治基本条例の制定の動き

横須賀市都市政策研究所が今年2月に実施したアンケート(全国638市)では、自治基本条例に対する各自治体の取組みについて表1のような結果が出ています。今はそれほど多いとはいえませんが、分権改革の推進のもとで、自治基本条例に対する認識が高まっており、制定作業・検討を開始する市は年々増えています。

新潟県内では、柏崎市や吉川町で制定されています。

上越市の場合、「市民と行政との協働に関する市民委員会」の提言(平成15年度)や第5次総合計画(平成16年4月施行)における「自治基本条例等の検討」の位置付けのほか、上越地域合併協議会(14市町村で構成)からの提案など、自治基本条例の制定に対する機運が高まっており、今年度から検討を開始することになっています。

【表1】自治基本条例に対する取組み状況

制定済	12市	1.9%
策定作業中	29市	4.5%
検討中	33市	5.2%
検討・策定中止	3市	0.5%
検討していない	506市	79.3%
その他	55市	8.6%

こちらの表1の方をみていただきますと、制定しましたよという市が全国で12市となっています。これだけ必要だとか重要だというようなムードが全体的に高まっているとは言われてはおりますけれども、制定済みの市というものは、12市の段階です。策定作業中のところもありますので、これからどんどん増えてくるのではないかと思います。

ただ、それほど多くないのはなぜかということを考えると、辻山先生も第1回目のときにおっしゃってたんですが、これがなければ明日困る、これがなければ何もできない、というものではないんですね。だけれども、例えば私たちのまちではこういうことをしたい、というように、先ほどお話しした意識の変化などから、やっぱりこう動きが出てきたのかなというふうに思います。

次に 4 番目の方に移りたいと思うんですが、こちらのほうにちょっと時間をかけて皆さんと考えていきたいと思っております。

4 自治基本条例の内容

わが国で自治基本条例といわれる条例を最初に制定したのは、北海道ニセコ町です（表 2）。

各自治体により内容や構成は様々ですが、ニセコ町の条例はその後に制定された事例に大きな影響を与えたとされています。

〔表 2〕「ニセコ町まちづくり基本条例」(概要)

前文

目的

まちづくりの基本原則

情報共有の原則、行政の説明責任、住民参加の原則など

情報共有の推進

意思決定の明確化、情報共有のための制度保障

まちづくりへの参加の推進

まちづくりに参加する権利の保護、子どもたちの参加の権利保護、町民の責務

コミュニティ

コミュニティの育成、コミュニティの尊重

町の役割と責務

町民公募の行政運営、意見・要望・苦情等への応答義務と町民の権利保護、行政職員の専門スタッフとしての役割

まちづくりの協働過程

計画過程への町民参加と情報明示など

財政

予算策定過程の透明性確保など

評価

行政の仕事を町民が評価する仕組みの導入

町民投票制度

連携

ニセコファンとの連携、近隣自治体との連携など

条例制定等の手続

まちづくり基本条例の位置付け等

他の条例はこの条例を最大限に尊重

この条例の検討及び見直し

4 年に 1 度の条例見直し

一般に自治基本条例といわれる事例を見る限り、既に地方自治法等において定められている事項を定めたものも多いのが現状です。その意味では、今改めて定める必要はないようにも思えます。

それでもなお自治基本条例が注目される背景には、分権時代にふさわしい自立した自治

体を目指そうという、各自治体の強い意思があるといえそうです。

ニセコ町の場合も、それまで進めてきた住民参加の歴史のうえに立ち、町の考え方や個性、独自性など様々な思いを盛り込み、今後のまちづくりに取り組もうとする姿勢を条例から読み取ることができます。

(以上、ニュースレター本文)

ここで、「ニセコ町まちづくり基本条例」という名前が出てきました。

これは自治基本条例というものの一番最初に出来上がった条例というように言われております。その後の事例にも強い影響を与えたと言われておりますので、この「ニセコ町まちづくり基本条例」というものを、ちょっと詳しくみていきたいと思います。

資料 3(「ニセコ町まちづくり基本条例」の構造を図で示した資料 ニセコ町ホームページより)をご覧くださいよろしいでしょうか。

この横長の資料ですね、これはニセコ町のまちづくり基本条例の構造を書いたものになっております。なんとなく文章でざっと書いてあるとわからないんだけど、図になるとなんとなくわかるような気がするのかなと思って持ってきました。こちらの構成の中身をよくみていきますと、左側のほうに黒く囲みがしてあって、「理念」と一番上に書いてあります。その次に「原則条項」というふうに書いてあります。その下、3番目に「制度条項」、一番下に「具体的制度」というふうになっております。

この一言一言の言葉というのが難しく、一見するとすごく難しいことが書いてあるように思うのですが、よくよくこの内容をみてみますと、「理念」というものは、この条例は何のために私たちは必要だと思ったのか、この条例にどんなことを盛り込みたいのか、というようなニセコ町の思いみたいなものが書かれております。それは「前文」のところにも強く出ておまして、小さい字で申し訳ないんですが、右側の方に点線で結んでちょっと書いてあります。

後ほどご覧いただければと思うんですけども、自治基本条例の一つの特徴としては、この前文の部分があります。例えば、「ニセコ町は、先人の労苦の中で歴史を刻み、町を愛する多くの人々の英知に支えられて今日を迎えています」というように、「ですます口調」で書いてあるんですね。辻山先生もおっしゃってたんですけども、自治基本条例の特徴は、「ですます口調」で書いてあることが一つあります。普通の条例というのは「～である」とか「～する必要がある」、「～でなければならない」のような、「である調」で書いてあるんですけども、自治基本条例の場合、比較的自分たちの言葉に近いような形で前文を書き、本文を通常スタイルにするパターンが多い。特に「前文」に自分たちの思いを盛り込もうというような、そういうような傾向があると思われま。

次にですね、「原則条項」、2番目の部分なんですけれども、これはニセコ町が非常にこれまで情報公開というものに大変苦心をして力を入れてきた、という歴史がございますし、そのうえで、住民の参加によりまちづくりを進めていくんだ、ということに特に今の町長さんが非常に力を入れてきた、というように聞いております。そういったまちづくりの基

本というものを、これからも大事にしていきたい、そういった原則をまずはここでうたっておきましょう、ということで、まちづくりの運営の基本原則、おおもとのルールみたいなものがこちらの二つ、「情報共有」と「住民参加」ということになっています。このことは、小さい囲みのほうで、第2章「まちづくりの基本原則」、第3章「情報共有の推進」、第4章「まちづくりへの参加の推進」というように、「原則条項」としてニセコ町の場合は書いてあります。

なぜこれがここに出てきているかということを考えますと、今お話ししたとおり、ニセコ町のまちづくりは、「住民参加」それから「情報を共有する」、これが基本であって、これなしでは成り立たないというようなことが、非常にここから強く読み取れるのかな、というような気がします。

その下にいきまして「制度条項」というものがあります。先ほど、地方自治法は基本的な自治体の運営のルールを定める、というように申し上げました。(ニセコ町まちづくり基本条例の)第8章に「財政」という小さな箱があります。例えばこれなんかは、地方自治法でそもそも定められている内容です。これはですね、ちょっと忙しくて申し訳ないんですが、一つ前の資料(資料2)に戻っていただきまして、地方自治法の第9章というところで「財務」という章を見ていただきますとわかるように、こういうように地方自治法で既に財政の基本的なことは書かれています。

ただ、それでもニセコ町というのは「財政」という章をあらためて設けて、財政について述べている。これは、ニセコ町が運営をする上で、この財政的なことが非常に重要だと考えられているので改めて規定しようとか、地方自治法に定められてはいない部分について、例えばもっと積極的にニセコ方式で財政の情報を住民の皆さんにお知らせしよう、とか、あるいはもうちょっと透明な財政の運営をしていきたい、というような、ニセコ町独自の思いやルールを述べているということではないかと思えます。

それ以外にはですね、前回「町内会と自治基本条例の関係について勉強したいので来てみました」というようなお話をされていた方もいらっしゃると思います。これに少し関連しますが、資料の第5章には「コミュニティ」と書いてある小さな箱がありまして、こちらには第14条「コミュニティ」、第15条「コミュニティにおける町民の役割」、第16条「町とコミュニティのかかわり」ということで、ニセコ町におけるコミュニティの重要性が盛り込まれています。

ちょっと前に北海道の町村会の皆さんからお聞きした話なんですけれども、北海道というのは非常に面積が広くて、あまりコミュニティという感覚がないんだそうですね。隣近所といっても家がすごく離れている。そうすると、コミュニティで何かしようというよりも、家族で何かしようとか、隣三軒くらいが限度なのかなとか、そういうような土地柄なんだそうですね。ということ考えると、あまりコミュニティを前面に出すというやり方はそぐわない。だけれども、あえてここでコミュニティというものが出てきている、というのはどういうことなのかな、ということ想像すると、やっぱりこれからのまちづくりでは一人ひとりでやることには限度がある、隣近所も大事だけれども、もうちょっと広い範囲でみんなが協力して、まちづくりというものをしていかなきゃいけないんじ

やないか、これからの時代というのはコミュニティっていうものが、たぶんすごく重要になってくるんじゃないのかな、そういうことをニセコではこれから大切にしていきたい、というような思いがあって、こちらに盛り込まれてきたんじゃないかな、ということが想像されます。

第 7 章「まちづくりの協働過程」という箱もございます。こちらはですね、地方自治法にはないまったく新しい視点です。地方自治法には先ほど申し上げたとおり、「市民参加」というものがほとんど想定されておりませんので、住民が行政に参加するというようなことは一部に限られていたわけですが、もうちょっと広い範囲で「参加」というものの仕組みを作っていきたい、政策の最初から最後にわたるまでその幅を広げていきたい、そういうことをニセコではこれからやっていきたい、そういったことが例えば第 7 章というように出てきているのかな、というように思います。

同様にですね、第 9 章の「評価」というものがあります。これまでの行政というのは、どちらかというと計画とか予算というものを重視してきて、それがどのように使われてきたのかということがあまり重視されてこなかったり、その成果を市民の皆さんに積極的にお知らせできていなかった、ということがあります。そういったことを反省しながら、これからのニセコ町のまちづくりにおいては、「評価」、いろんな政策の過程において皆さんから参加していただいたからにはきちんと評価もしていきたい、こういうこれからのまちづくりに対する思いというものが、これをひとつひとつついでに読み下していくと見えてくるのかなという気がします。

こういったことを参考にしながら、じゃあ新しい上越市ではどうだろう、今まで自分たちが住んでいた町や村ではどうだったろう、というようなことをいろいろちょっと振り返りながら、これから皆さんが議論していくことが必要だと思います。ここではニセコ町の条例を取り上げましたが、この内容を一個一個どんな思いで皆さん書いたのかな、と想像すると同時に、じゃあ新しいまちではどうだろう、といったことをぜひ考えていただいて、市民会議ではそういったことを議論の場にしていくということになれば非常に望ましいのではないかと思いますし、その結果として自治基本条例が作られていくのだろうと思います。

なかなか内部まで詳しくご説明する時間がないんですけれども、簡単にニセコ町を例に条例の内容を紹介させていただきました。興味がある方は、資料の 4（「ニセコ町まちづくり基本条例」の条文 ニセコ町ホームページより）に具体的な条例の中身というものを載せておきましたのでお時間があるときにぜひ読んでいただければありがたいと思います。

5 自治基本条例の作り方（制定過程）

自治基本条例は「自治体の憲法」と位置付けられることから、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、制定することに価値が置かれています。その他の条例に比べて、検討の過程を比較的オープンにし、検討そのものに時間を費やすことも特徴の一つといえます。

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（公募時35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」を結成しました。市民と市職員が同じテーブルで対等に議論していくという、従来にない画期的な手法で現在、制定を進めています。

ただ、こうした検討・策定組織への公募市民参加以外に、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ます。

条例の内容や構成と同様に、制定の手法についても各自治体のそれまでの取り組みや考え方によって異なっており、市民参加の規模や関わり方は様々であるといえます。

資料の 5（他自治体の条例制定状況調査結果 上越市創造行政研究所作成）をご覧ください。資料によろしいでしょうか。先ほどですね、全国で12の市が制定済というようにお話を申し上げました。さらに県内であれば柏崎市あるいは吉川町のほうで既に自治基本条例というものができております。

ここに載せてあるものを始めとして各地で条例が作られているわけですが、それぞれのまちの考え方によって違いはありますが、策定過程を大事にしていることは共通しています。非常に時間をかけたりですとか、いろんなステップを踏んで、一部の人たちにとっての条例ではなくて、町民全体、村民全体あるいは市民全体にとって重要な条例なんだよということをみんなで共有し、議論していきたい、そういった思いからいろいろな策定の工夫がされているようです。

参考までにこちらにいくつかの事例を載せておきましたので、またこちらもお時間があるときにぜひご覧いただければと思います。紹介が不十分で申し訳ありません。

6 制定にあたっての課題

前出の研究所による調査では、多くの市が制定にあたって最大の課題をこの「策定プロセス」と答えています。

その理由として、地域の自治を担う主役であるはずの市民の意識の高まりが不可欠であるにも関わらず、「講座や意見募集を実施しても参加者が少ない」、「考え方ははじめ、あらゆるものに違いのある公募市民間での合意形成が難しい」、「行政と市民検討組織との連携が難しい」ことなどが挙げられています。

この他には、条例の必要性や位置付けを明らかにすることなどが課題と考えられています。

(条例策定を)進めていく上ではいろんな課題があります。条例の必要性が共有できていないなかで策定を始めてももちろんうまくいきませんし、あるいは合併を契機として作るということ考えた場合、お互いの自治体のことを良く知らない状況では、議論がすれ違ってしまいます。そういった課題について、こう今一度考えてみる必要があるんじゃないですかというようなことを、簡単にご紹介させていただいた部分です。

7 新しい上越市における自治基本条例の展望

検討にあたっての注意点

自治基本条例については、様々な視点からの検討が必要であり、より深い議論を可能とするためにも、まずは基礎的な研究が必要です。

また、検討を進めていくなかで、条例に定める内容が変化する可能性もあります。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から、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、その題名は「市民参加条例」となります。

さらに、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す。

ここで何を言いたかったかといいますと、要はですね、先ほど少しお話ししましたとおり、基本的なルールは地方自治法というものに定められています。そこに定められていないのは「参加」に関しての具体的なルールという部分です。

自治基本条例というものは、ニセコ町の例でいきますと、「基本的な原則」と「参加の仕組み」として大きく二つに区分されているんですけども、理念的な部分は必要ないんじゃないか、それじゃあ具体的に自分たちのまちで定めたいのは何か、実は「参加の仕組み」だけでいいんじゃないか、なぜなら「財政」みたいなものは既に地方自治法で定められているからだ、ということも考えられるわけです。

ということになれば、その内容というものは「自治基本条例」というものよりもむしろ、自治法には出てこない部分であり、つまり市民が参加する条例、参加に重点を置いたような条例、「市民参加条例」のような形になることも考えられます。自治基本条例というものを念頭におきながらも、結果としてはまた違った形で、けれど自分たちの思いに沿ったかたちで出来上がることもある、そういうようなことがここでは言いたかったわけです。

ということはつまり、自分たちが作っていきたい、自分たちがこの条例に盛り込みたいのはこんな思いなんだ、というようなところがやっぱり条例を作っていくうえでは大事になってくるといいますか、条例で訴えたい主張のポイントを見極めるといいますか、最初に考えるべきことなのかな、というふうに思います。

それから一番最後の段落に書いてありますけれども、条例は法律を超えた規定はできない、という部分であります。こうした法律などに詳しい方、あるいはどこかでお聞きになった方がおられるかもしれないんですが、基本的にですね、法令に反しない範囲において

条例を定めるというふうなきまりがございますので、こういったことから、条例の内容と
いうのはよくよく考えていかななくてはいけないね、ということを書きました。

辻山先生が第1回目にこんなことをおっしゃっていました。「神奈川県の大和市のほうで
は、盛り込みたい思いというものをきっちり法律、文章の形にまでしました。ただ、それ
はすごく大変なことだし、またレベルが高いことなただけけれども、逆にきっちりとした形
にしたために、これは法律の関係上盛り込めないよ、これはちょっとこういう形になおさ
なきゃいけないんです、というようなことがあった」というお話をされていたかと思いま
す。せっかく思いを持ってきちっと文章にしても、法律の基本的なことをやっぱりこうな
かなか勉強できていないと、せっかくの思いが途中でくじけてしまうということもあると
いうことです。もちろん、書き込みたい内容を箇条書きにして、それを文章化する作業を
行政に任せる、という方法についても辻山先生は紹介されていましたが、この場合でも、
書き込みたい内容についての可否も出てくるだろうと思います。

いずれにしても、条例に盛り込みたいという思いと同時に、それをかたちにするた
めにはやはり少し勉強をしていく、こうした学習の場なんかを十分に使いながら、もうち
ょっと内容について知る、というようなことが必要なのかな、こういったことを注意点と
してここでは書かせていただいています。

合併後の新たなまちづくりを見据えて

自治基本条例には、新しいまちがめざすビジョンや、まちの個性を反映すること
も重要になってきます。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)が盛り込まれています。これは、ニセ
コ町の例でも挙げたように、めざすまちの姿を表現し、その実現を担保するよりど
ころが自治基本条例と考えられているためだと思われます。

合併後の新しい上越市に目を転じてみれば、52名の公募市民との協働により完成
した上越市第5次総合計画や、合併後の新しいまちづくりの計画である新市建設計
画では、共に新たなまちづくりのビジョンを掲げ、その実現に向けて地域に暮らす
生活者それぞれが協力する「協働」のしくみの重要性が共通して盛り込まれていま
す。

自治基本条例の制定は、こうした新たなまちづくりの手法など合併を契機に取り
込むものや、地域の個性を活かしたまちづくりなど合併しても変えないものを見極
めるなど、地域の将来を見据えた取組みを進める一つの手法としてとらえることが
できます。

この意味で、自治基本条例の制定に関わる者すべてが新しい上越市の将来と条例
のあり方とを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いえるかもしれません。

最後の部分はこれまでお話ししてきたことのまとめとなっておりますし、私のほうから
申し上げなくても皆さんからよくよく承知されていることではあると思いますけれども、

ここで確認させていただきますと、辻山先生が講演の中でおっしゃっていたことにつながると思いますが。「行政の人というのは、市民が何かを言うと、それは法律違反だよということでストップをかけてしまう。そんなことでは、やっぱり良い条例はできないんじゃないでしょうか、法律違反かどうかということで議論を萎縮させないようにすることが大事だ」ということです。

これはそのとおりなのかなというように思います。まずは自分たちのまちはこういうまちなんだ、と条例にうたっていきたい内容や思いがあって、それを形にするという段階で、やっぱり法律に抵触するかしらないか、こういったことが条例にふさわしいかどうか、そういったような話が出てくると思いますが。先ほど申し上げたことと少し矛盾するようではありますが、皆さんがこれからの議論をされるときには、とりあえずは形にとらわれずに、ぜひそういった思いをもって取り組んでいただければ良い条例ができるのかな、というふうに個人的には思っております。

ニューズレターのほうは以上なんですけれども、若干の補足ですね、資料の 6（読売新聞 2003 年 10 月 16 日朝刊 31 面「暮らしと地方自治」特集記事より）こちらを紹介させていただきます。ちょっと大きく新聞をコピーしてありますけれども、今日、ざっと駆け足でお話ししたような内容は、実はこの新聞記事の中で、事例を交えながら話題としてうまく書いてございます。こちらのほうですね、話題提供といいますか、条例の話をするときに一つの材料にしていいただければいいかなというふうに思います。

実は去年の新聞記事なのでちょっと古いんですけれども、例えばこちらでは、大和市の事例が取り上げられておりまして、会議のなかではいろんな意見が出た、というようなことが右側の一番下の文章のところに出てきています。

いろんな意見というのは、議会に関してどういったことが定められるのか、というような議論も出たようですし、あるいは基地の問題について条例にそぐうのかそぐわないのか、というようなことのように。「多選自粛の規定を、ともいうが」という一文があるんですけれども、例えば議会のことについてどうかと考えてみますと、大和市だけではなくて、条例で多選自粛というものができるとできないのか、というような論点も、いろんな自治体が行き組みを進める中で実は出てきたりしているようです。住民の皆さんが自分たちの代表として、議員や村長さん、町長さん、市長さんを選ぶことは権利として基本的に保障されておりますので、住民が代表を選ぶということと、多選自粛つまり代表の選出を制限することはそもそも相反する、矛盾するんじゃないか、というようなことが上位の法律の関係などで、たぶん出てくることになるのではないかと思います。

こういったことができるのかできないのか、というあたりが、話していく中で問題になるかもしれませんし、そのときにはやっぱり基本的な考え方というか、視点をどこに置くかはっきりしておくことは大事だと思います。例えば今、研究所で行っている研究もそうしたときに役立つことができるのではないかと考えておりますので、そこで勉強してまとめた成果を、皆さんの議論が円滑に進むように情報の提供なんかもさせていただければ、非常にありがたいなと思っております。

時間をだいぶオーバーしてしまいまして、皆さんの議論の時間をいただいた格好になっ

てしまいまして申し訳ありませんでした。駆け足ではありましたが、私からのお話は以上にさせていただきます。どうもありがとうございました。