

Jun.2004 No.13

# 創造行政

上越市創造行政研究所ニュースレター

創造行政研究所とは地方分権時代において自治体が真の自主自立を果たすため設立された上越市の組織内シンクタンクです。行政の現場と連携しながら様々な課題について調査研究を行っており、こうした活動状況や成果を広く発信するためニュースレターを発行しています。

特 feature

I 集

## 新しいまちづくりと自治基本条例

1. 自治基本条例とは
2. なぜいま自治基本条例？
3. 自治基本条例の制定の動き
4. 自治基本条例の内容
5. 自治基本条例の作り方(制定過程)
6. 制定にあたっての課題
7. 新しい上越市における自治基本条例の展望

現在、全国の自治体において「自治基本条例」の制定に向けた取り組みが多くみられるようになってきました。

上越市においても、条例制定に向けたいくつかの提案をもとに、市町村合併後の新市での制定を目指して検討が進められようとしています。

研究所では平成 16 年度の調査研究テーマとして取り上げ、そこでの検討が円滑に進むように基礎的な研究を行うことにしています。

今回は、「自治基本条例」とはなにか、またその内容や策定方法についてご紹介します。

### 特集Ⅱ 研究所の事業紹介

研究所は平成 12 年の設立以来、調査研究を中心として活動してきました。今回は、昨年度および今年度の活動についてお知らせします。

# 新しいまちづくりと自治基本条例

## 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。

## 2. なぜいま自治基本条例？

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？」と疑問に思われる方も多いかもしれません。

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。

## 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%

## 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、いま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。

二セコ町の場合も、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。

## 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。

## 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。

## 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。

### ■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、二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」のしよ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り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。

(研究員/渡来美香)

研究所は調査研究を活動の中心としており、その成果が実際の政策に反映されるように必要なフォローアップも行っていきます。また、ニュースレターの発行を通じてその成果をひろく情報発信したり、依頼に応じて研究テーマに関する講師などを務めるほか、視察も受け入れています。

## 平成15年度事業報告

昨年度、研究所では中長期的な課題として考えられるテーマに取り組んできました。ここでは代表的テーマとその反映状況や反映方法（▼）をご紹介します。

### 1. 地域資源を活用した産業振興に関する調査研究



上越地域の経済的自立へ向け、ヒアリング調査等を通じた地域資源の実態をふまえ、それらを活用した産業振興に関する基本的な考え方を整理するとともに、今後の展開方向について提案しました。

▼平成 15 年度における産業振興戦略検討チームの議論で活用されたほか、平成 16 年度以降の産業振興施策に反映されました。

### 2. 歴史的建造物の保存と活用に関する調査研究



平成 13 年度に実施した調査の継続調査として、市民研究員や特別研究員の参画のもと、歴史的建造物、特に町家を活かしたまちづくりの具体的な方策について検討しました。

▼平成 16 年 6 月に市民の皆さんに向けて「調査研究成果報告会」を開催し、研究成果について発表しました。  
▼今年度新設された「歴史・景観まちづくり推進室」の事業に反映されました。

### 3. 地域交通政策のあり方に関する調査研究



バスや鉄道などの公共交通の衰退や、市町村合併、新幹線開通等をふまえ、住みよい地域の形成を図るための総合的な地域交通政策と公共交通を活かした

まちづくりの推進について検討しました。  
▼上越地方 22 市町村で実施する交通関連事業（平成 16

年度）や、新市建設計画に搭載された地域交通政策の推進（平成 17 年度）などで基礎資料として活用します。

### 4. 社会資本整備のあり方に関する調査研究



上越市における社会資本の整備状況や、今後見込まれる維持管理費の増加などをふまえ、将来的なまちづくりの視点から社会資本整備などに対する基本的

な考え方を提示しました。

▼平成 16 年度も継続して調査研究に取り組みます。

### 5. コミュニティ行政の推進に関する調査研究



市民と行政による協働社会の実現と行政改革の両立を目指し、その方向性として上越市における都市内分権をテーマに実施。地域コミュニティを基礎とする

地域運営ビジョンと戦略案を提案しました。

▼平成 16 年度に上越市を対象に実施される「地域コミュニティモデル地区検討事業」に反映予定です。支援も行っていきます。

### 6. 上越地域における人口推計に関する調査研究



上越地域の人口動態について整理し、将来人口推計を 9 パターン提示。いずれにおいても平成 16 年～25 年の 10 年の間に人口のピークを迎え、その後は

人口減少社会に転ずる推計結果となりました。

▼第 5 次総合計画の人口フレームとして採用されました。

#### （その他）

- 支援事業：これまでの調査研究成果やノウハウを活かし、庁内各課が行う事業を支援しました
  - 市町村合併推進事業
- 情報発信事業：各種媒体を通じ、調査研究活動および成果についての情報発信を行います
  - ニュースレター（No.9～12）の発行、ホームページによる情報発信、セミナーの講師など

# 平成16年度事業計画

将来、上越市が発展するための施策や、直面した行政課題に的確に対応できる方策について体系的に整理・検討し、提言していきます。

## 上越市の発展

上越市が発展するためのビジョンづくり

ビジョンを実現するためのしくみづくり

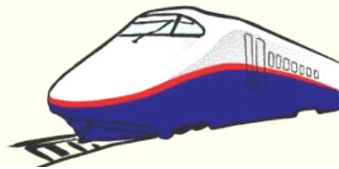
### 1 コンパクトなまちづくりの実現に向けた調査研究

厳しい財政状況や人口減少社会の到来に備え、安全・安心なまちの構造をつくっていくため、上越地域にふさわしいコンパクトなまちの姿を検討するとともに、その実現方策について、土地利用政策、都心居住推進などの観点から提示します。



### 2 高速交通体系と都市間競争に対応したまちづくりに向けた調査研究

北陸新幹線の開通による上越の可能性と注意すべき事項について、先行事例などから整理し、今後の都市間競争へ備えるために取り組むべき課題を整理します。



### 3 地球環境都市戦略に関する調査研究

これまで上越市で先進的に取り組んできた環境政策を検証するとともに、実効性の高い新たな「上越市環境基本計画」を策定するため、今後の上越にふさわしい環境政策の方向性を提示します。

### 4 持続可能な財政運営に関する調査(職員研究員制度の活用)

安定した地域運営のためには効率的・効果的な財政運営が不可欠であることから、他自治体の財政改革等についての事例調査と、その背景や課題、メリット・デメリットなどを整理します。また、それらを参考に抜本的な歳出抑制策と歳入増加策を体系的に整理・提示します。

### 5 公共施設の管理運営に関する調査研究

現在、保有する公共施設の維持管理費の推計や建物の建設・維持管理に関するデータを一元管理するしくみを構築し、施設の計画保全や維持管理費の診断などにより効果的な管理運営手法を提案します。

### 6 自治基本条例の制定に向けた調査研究

市町村合併後に制定を目指す「自治基本条例」について、他市の動向などを調査し、その基本的な位置づけや現行法令との関係、構成などを検証します。

### 7 大学及び大学生との連携によるまちづくりに関する調査研究(市民研究員制度の活用)

大学生の転入・転出状況や生活実態・地域とのつながりなどの現況を把握します。このことをふまえ、大学生の社会参画による地域活性化について提案するほか、大学と地域との連携の可能性を探ります。

#### (その他)

- 支援事業：これまでの調査研究成果やノウハウを活かし、庁内各課の行う事業を支援します
  - 「上越地方公共交通研究会」の設置・運営に関する支援など
- 情報発信事業：これまでの取組みを継続し、活動や成果に関する情報発信を行います
  - ニュースレター(No.13~16)の発行、視察の受入れ、セミナーの講師など
- その他：平成15年度に引き続き、基礎的機能の強化を行います
  - 情報収集・管理機能の強化など



## 地域における危機管理 所長 的場順三

日時：平成16年4月21日  
場所：リージョンプラザ上越

上越市が4月からの「危機管理対応指針」のスタートに合わせ、緊急事態に対応できる危機管理意識を高めるために主催した講演会で、研究所的場所長が「地域における危機管理」と題して講演しました。市職員や消防、自衛隊などの関係機関のほか地元企業や市民など約250人が参加し、大規模災害時の心構えや対応について学びました。

参加者からは、「地域のリーダーである市長の役割の重要性が改めて伝わった」などの声が聞かれました。

### 「危機管理意識を持ち、万が一に備える」

新型肺炎や鳥インフルエンザなど、これまでになかった新たな危機についてふれるほか、自然災害、特に地震がその最たるものであるとし、多数の死者を出した阪神大震災など具体的な例を挙げて危機管理を解説。

危機管理について「危機管理とは、想定外や想定した以上の災害が発生したときの対応のこと」と定義し、「自分が起こると思っていないことが起きたときに素早く対応し、その被害から素早く立ち直り、日常生活に戻すこと」がその本質であるとしました。



特に地震災害については、「都市で起こる災害と当地で起こる災害の備えはおのずから異なるが、心構えは同じ」とし、日頃から万が一に備えることが肝要であると説きました。



さらに、「国、県、市長村には住民を守るための役割と責務がある。そして、住民一人ひとりにも自らを守る責任がある」とそれぞれの立場で備えを取っておくことの重要性を呼び掛けました。

### 「役割分担によって対応」

事態が起きた場合には、国、県、市町村がそれぞれの役割分担に基づいて適切に対応することが重要であるとし、現場で混乱しがちなそれぞれの役割分担のあり方についても説明しました。

また、市民生活に密着した市町村こそ指揮系統の中心を担う役割があり、「大規模災害時には現地の市長が司令官となり、駆けつけた警察や自衛隊に的確に指示する役割を担うべき」としました。

### 「“臨機応変”がキーワード」

「大規模災害のとき政府や行政の責任がよくいわれるが、個人の責任の部分もある。個人がうまく対応された場合とそうでない場合とでは随分違ってくる」とし、「危機管理でこれだけやっておけば大丈夫ということはない。“何が起こるか分からない”という姿勢でいれば、臨機応変に対応できる」と最後を締めくくりました。

### 研究所 カレンダー

- 3/25 平成15年度第2回企画運営委員会開催
- 4/21 的場所長講演  
「地域における危機管理」
- 5/11 埼玉県深谷市視察受入
- 5/19 京都府舞鶴市議会視察受入
- 6/6 調査研究成果報告会「歴史的な建物と景観を活かしたまちづくり」開催



◎開催の様子について、詳しくは次号でお知らせします



### バック ナンバー

これまでニュースレターで特集した内容をご紹介します。ご希望の方は研究所までお問合せください。

- No.1 市町村合併を考える
- No.2 地域とエネルギー
- No.3 電子市役所
- No.4 地域の自立と今後の地方自治
- No.5 特集Ⅰ：上越地域の観光振興の可能性と今後の方向性  
特集Ⅱ：歴史的な建物と景観を活かしたまちづくりへ向けて
- No.6 市町村合併を考える2つの視点
- No.7 公共交通とまちづくり
- No.8 地域資源を活かした産業おこし
- No.9 地域資源を活かした産業おこしⅡ

- No.10 人口減少社会の到来
- No.11 歴史的な建物とまちづくり
- No.12 これからの公共施設整備と維持管理のあり方

### 編集後記

今回から表紙で本誌の内容を簡単に紹介し、内容が一目でわかる構成へと変更し、紙面も2ページ増やして拡充しました。いかがだったでしょうか？

創刊から4年目を迎え、活動の成果や提言をお伝えする特集はそのままに、紙面は少しずつ変化しています。今後どうぞご注目ください。 [編集：渡来、田原]

### ニュースレターNo.13

発行・編集：上越市創造行政研究所  
〒943-0806 新潟県上越市木田新田1-1-10  
Tel 025-524-6101 Fax 025-524-6105  
E-mail : souzou@city.joetsu.niigata.jp  
<http://www.city.joetsu.niigata.jp/gyosei/souzou/>