

## まちづくり基本条例（仮称）第2回町民研修会講演録

H22. 3. 23/ゆめホール知床 公民館ホール/18:30~20:25

ただいま、ご紹介いただきました九州大学の田中でございます。

お手元の方には色々な資料がいつているかと思いますが、こういう形でここに載せるシートをまとめた18ページ立てのものとかございます。基本的にはここに書かれている内容どおりにお話をします。これを言葉のレジュメにしたものがレジュメと書いてある3ページ立てのものでありますので、だいたいこの2つをベースに70分というふうにお伺いしていますがお付き合いをいただければと思います。

たぶんお手元にはニセコ町まちづくり基本条例の手引きが入っていると思います。いわゆるニセコ町条例というものです、これが全国初の自治基本条例、まちづくり基本条例と呼ばれているものとなっていますのでニセコ町の例を挙げています。ページは25までが最初の現時点での条文になっているのですが、実はニセコ町におきましては、先週末の議会で更に条例の改正を行いました。その改正をした内容が、ちょっと条文を見ることに慣れていない方には難しいかもしれませんが、26、27、28ページです。これは、改正箇所、どこが変わったのかということをつけた、俗にいう新旧対照表です。また、最後のページということで福島県の矢祭町で出している自治基本条例を、ニセコとの比較の対象ということ形で載せさせていただきました。皆様の知識内容がどれくらい十分に知らずにここで話をさせていただきますので、わからないことは質問をしていただいてそこで答えるというようにしたいと思います。

目次ということですが、これはレジュメに書いてある内容ということで考えていただければと思います。今日は2回目の研修会と聞いておりますので、まちづくり基本条例の動向やそもそも条例というものの基本的な内容を勉強した上でまちづくり基本条例は何を書いているのかということまで大雑把にイメージしていただければいいかなと思います。

自己紹介のところは、今ご紹介をいただきましたのでいいと思うのですが、実は私は北海道ですね、道内帯広生まれ、根室にその後住んでというかたちで、色んなところに住んでいたということ履歴書には書いていないので追加で申し上げます。知床の方に観光に来たのは平成7年夜行の急行でやって来て、ウトロから観光船に乗ったり知床五湖の入口を歩いてみたりということ公共交通、観光の交通を使ってやっていました。実は北海道の人間ですので、九州には縁もゆかりもなく財産もなく行っているわけです。たまたま、ニセコの勉強させていただくことなどと相まって、自主的な研究の成果を発表して、それなりの学術的な意味を認めてくださって色んなご縁で福岡にある九州大学の方で教えさせていただいております。

4枚目のシート12月9日の佐藤先生の講演会、この町民研修会第1回が昨年12月9日に佐藤先生がやったと思うのですが、今日お見えになっている方でお聞きになった方はどれくらいいらっしゃいますか。差支えなければ手を挙げていただけますか。結構多いですね。今日初めての方はどれくらいいらっしゃいますか。半分近くの方は初めてですね。内容がちょっと前回言っていることと重ならないように思っているのですが、もしかしたら重なるようなところがあるかもしれません。それにつきましてはお詫びを申し上げたいと思います。

それでは早速レジュメで言えば漢数字の二の1番ですね。まちづくり基本条例、あるいは自治基本条例と言われることもあるのですがこの全国的な制定の動向につきましてお話をさせていただきたいと思います。実はこれにつきましては、自治基本条例を検討している稚内市においてホームページで全部の自治体の名前を挙げて調査しております。稚内の調査では今年1月時点で185の自治体、都道府県では2カウントしているので183が市町村ですけど特別区を含めてですけど、それだけの条例が出来てきているということでもあります。今はもう市町村の数は1700台ですよ。1割以上の市町村が作っています。それから今年いわゆる春の議会3月議会で提案して可決された条例の数がそこには含まれていません。私の知っている限りでは九州でも今数が多く出ていますので、そうした数字を入れれば200を超える数字が今自治基本条例制定済みとなります。実はそれとはまた違う数字で

すけれども、上越市の関係者が著した本の中で出している数字ですが、自治基本条例と呼ばれているものには条例のタイトルにニセコのようにまちづくり基本条例という名前のもの、自治基本条例という名称で制定した条例がございまして、その制定数で追っています。自治基本条例に相当する条例としてまちづくり理念条例というような内容の条例が実はありまして、大阪府の箕面市で1997年平成9年から出ているということで挙げていますが、毎年の数字ですから累計はもっと、うなぎのぼりになっています。年々増えています。2008年減っているように見えていますが、これは半年でこれだけということです。この種の条例は春の年度末の議会で挙げる人が多いので実際の数はもっともっと多いということです。稚内市で185という数字。あるいは、その稚内市のホームページで私が拾った数字で31という数字があります。実は北海道は色々な経緯があってどういう関係があるかはよくわからないですが、31という数字は6分の1ということで全国の中で1番多い割合になっています。聞くとこの近隣と町、市においても自治基本条例、まちづくり基本条例の検討に向けての動きが進んでいるということふうに聞いています。

そもそもまちづくり基本条例と呼ばれているものは、どのようなことが規定されているのだろう。まちづくり基本条例という言葉は色々聞いても、アンケートの結果を見てもある程度聞いたことはあるけれども、詳しいことまでは必ずしもわからないというのが一般的だと思いますので、ニセコの条例を見てそれをどんな条例なのかと確認しておきたいと思います。今日はたまたま180のうちニセコ町まちづくり基本条例と矢祭の自治基本条例の2種類を見させていただきたいと思います。

ニセコの手引きのページ1というところの前文、第1章と書かれているところをご覧いただきたいと思います。皆さんも日本人である以上は日本国憲法をどこかでは聞いたことがあるはずですし、良いか悪いかは別として第9条という条文があって何が書いてあるかは御存じでしょうからのその前提に見ても、ニセコの条例は章と呼ばれているもので目的という規定があった他に、全部で15章あって、本則と呼ばれているものが57か条あるということについては、1ページを見てわかるということになります。各条項と内容につきましては、ページの4というところを見ると、第1条と書かれていて、あるいはページの3には、前文ということで、ニセコ町は先人の労苦の中でというような言葉が書かれているところがあります。もちろん、議会が議決をした条例の条文は第一条であって解説は入っていませんけれども、ここでは解説も併せて規定することでこれを資料としてここでお配りすることで具体的なイメージを掴んでほしいなと思って用意しました。一つ一つ見ていくとそれだけで研修の時間が終わってしまうので、どんなことが書かれているかということについては、1ページの章の見出しを見て大雑把に考えていただければと思います。見ると最初の第2章、3章、4章という形でここは、主としていわゆる住民のまちづくりへの参加権、あるいは参加の原則の関連の内容が書かれています。ニセコの場合は、「情報なくして参加なし」という言葉を聞いたことはありませんでしょうか。実は情報なくして参加なしという言葉の由来は、アメリカ合衆国憲法の憲法を作った起草したメンバーにマディソンという政治家がいて演説をした中で、市民が参加する為には情報がなければ単なる道化師、ピエロになってしまうということに由来しているのですね。「情報なくして参加なし」という観点から情報の共有、つまりまちづくりに関する情報は役場だけでなく、町民みなさんも持つということを含めた規定がここに書かれています。ニセコの条例を例に挙げたのは、最初ということもありますし自治基本条例、まちづくり基本条例と呼ばれている中でも最も条文が多いものの一つということもあるからです。条文数で一番多いのは三重県伊賀市というところですね。ニセコも多く57条もっています。日本国憲法は103条ですのでそれでも憲法より少ないです。5章からはだいたいまちづくりに関係する組織とか道具立てについての規定です。コミュニティは、いわゆる町内会、自治会の関係の規定です。6章で議会、7章で地方の役割と書いていますが、主として町の執行機関、8章ここではまちづくりの協働過程と書かれていますが今日の資料で言うと27ページでまちづくりの計画策定過程と言い直していますが、いわゆる行政活動をしていく中で、プランニングをする様々な計画をするということに町民の参加の процедуру盛り込むという内容です。更には、財政とか評価等が書かれています。いわゆる政策評価、行政評価といった内容が書かれています。それからこれまでニセコ町で実動されているわけではありませんが、住民投票の制度も用意されています。その他13章までいったあと14章という形でこの条例の位置づけということで俗にいうところの最高法規性、これ

は佐藤克廣先生がまちづくり基本条例につきまして最高法規性のお話をしてくださったと思いますが、ニセコ町の条例の場合はここに書かれていると思ってください。概念図としては、手引き2ページの右下にピラミッドの絵を書いたところがございます。そのイメージのところに関連すると思ってください。ニセコの条例につきましては育てる条例と関係者はおっしゃっています。その育てる条例の核となっているのが、57条の規定であり4年に1度の見直し規定が書いてあって、今回の改正もその見直しの一環として書かれています。今回のニセコ条例の特色は、今日お見えになっている方は男性が多いのですが、27ページの真ん中の辺り、審議会等の参加及び構成31条というところの右側の下線を引いたところの2に前項の委員の構成に当たっては、一方の性に偏らないよう配備するものとする。これは俗にいうところの男女共同参画、男女平等、ちょっと遷延的な言葉で言うとジェンダーと呼ばれているところに関連します。特定の性に偏らないようにする。もっと厳しい北欧の国では4割ですよ。男性や女性が4割を下回らないような数字で委員構成を下さい。そこまでは言っていないですが、偏らないようにという形で入れているということに、これまでとは違うニセコの動きがあるということになるかと思えます。

では、これだけフル装備しないとまちづくり基本条例にならないのかということについて見てほしいのが、最後のページにご用意を差し上げた矢祭町の自治基本条例です。1章の前に書かれている前文の部分を見てほしいのですが、矢祭町は、平成13年10月31日平成の大合併の波が押し寄せる前夜、全国に先駆けて「市町村合併しない矢祭町宣言」を行った。いわゆる合併しない宣言を行使した一番最初となったまちで有名です。合併をしないから色々な行革を一生懸命やるわけですね。例えば、清掃業務などは庁舎については委託をする流れが多かったが、矢祭の場合、委託料を削減するために、職員が清掃を行う。マスコミの絵画的には便所掃除を職員がやるというところでも有名になった。また、月額で支給していた議員報酬が日当に変わる制度になってしまった。あるいは住民基本台帳ネットワークに接続しないなどの取組をしている。一つの自治のモデルですよ、矢祭町は。どちらが良いとか悪いとか別として自治基本条例という名前の条例をもちまして、この条例はわずか10カ条しかありません。だからと言ってニセコと比べて劣るかと言うと、評価する人によりますが、一生懸命やっている事の評価はしてくださると思う。その中で作られてきている条文は10カ条。10カ条は意味がないのかということになると、実は色々なことがあります。6条に「町執行部及び職員は、町民の信託に応え、町民の奉仕者であることを肝に銘じ、…」とあります。これは良いですよ。公務員は全体の奉仕者と、憲法の15条2項に書いてありますね。さらに、「来たるべき団塊の世代の定年退職にも不補充で臨み、事務事業の執行に努める。」と書かれています。人事政策にたがをはめているんですね。新規採用者を基本的にはとらないという意味なので、特殊な事案がなれば別ですが、基本的な人事政策が書かれている。わずか10カ条しかない条文でも、郷土愛、自立するまちづくりなど理念的な規定もあるが、効力的な厳しい規定もある。町議会議員の議員報酬も7条を受けた規定ということで具体化されている。そういう意味では自治基本条例は、非常に広がりのあるものになるということです。

考えて見れば我が町の憲法と同様に日本国憲法の全体で言えば、人権規定の他には抽象的な理念規定がたくさんあります。第9条の規定では、当否は別として平和主義の1カ条の規定は我が国の安全保障政策の一つの方向性をかたどってきて、是か非かは別として、一定の意義役割を果たしてきています。条文の数の中では、条文の性質、内容だけでも一つの情報を受けた取組方、動き方に左右されていくという事を一点目として申し上げたいと思います。漢数字の二として、まちづくり基本条例という法の一つですから、そもそも法とは何かということをしりだけお話しします。条例の形式とは何かですね。3ページもののレジュメの中に日本国憲法の地方自治に関する規定を黒太字で用意させていただきました。92条から95条までの規定ですね。憲法94条の条文をご覧いただきたいと思います。

「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」と言っています。実はまちづくり基本条例というものは、この条例の一つと言う事になります。では、この条例は何なのかということ、法なのですね、自治立法、法規と言っていますが、条例とは何かという話を少ししたいと思います。法は一つの社会規範と言われています。例えば道徳なんかはそうですね。モラル、マナーは一定の社会規範ですね。教義は一つの

生き方、生活の仕方を示しているということで社会規範となります。様々な社会規範の中で法の持っている特色は正当に制定されたものについては、法の適応を受ける対象は、条例であれば町民ですが、名宛人に対して法の内容を究極的な強要をすることができます。嫌だと言っても従わなくてはならない。他はそこまでの強制的な権能はありません。もちろん強要するにはシステムが必要です。殺人罪は、人を殺すなかれですよ。人を殺したら3年以上の有期懲役か無期懲役か死刑ということになっています。字面でそう書いたからといって、警察、検察や裁判所がなければ、あるいは死刑であれば執行する機関がなければ実際には強要できない。強要のシステムを作っていく、社会規範を実施するためのシステムを作っていくというそこまで含めたものが強要性というものであります。

もう一つは、一つの社会規範としての目標をここまでみんな守ってほしいという目標を設定することとなります。ここにたばこを吸う方も若干いるかと思うのですが、俗に言うところの受動喫煙ですね。他の方の煙を吸った人の健康が害されるということが一番問題だと言われるようになってきて、健康増進法という法律では、公共施設では全部だめだということをやった。努力義務、法律的な義務になっていない場合は、公共施設以外では、受動喫煙は良くないという一種のマナーなんですね。ところが、神奈川県で今年の4月1日から受動喫煙の防止条例が施行されます。この条例により公共施設はもちろんですが、人が集まる施設、病院、デパート、パチンコ屋、居酒屋などの集客施設などでも禁煙化、分煙措置を講じないとだめだという条例が出来ました。これは強要ですよ。強要の手段は厳しくないですが、事業主体にとっては過料、警告、命令という形で強制されることになりました。社会規範の何が法で決められるか、何が法ではなくマナーになるかは地域、日本人の価値観などに左右されるもので決まり事ではありません。戦前はいわゆる姦通は、姦通罪として刑事罰でしたよね。いまは、社会的に望ましいと言う人はいないでしょうが、刑事罰は課されていないでしょ。法規範ではないということですね。法が得意なことと不得意なことにつきましてこういう形で分けましたら、こういう性格がある。得意な事は強制力もちうるということです。目標性というところから言うと、法で決めると一つの最低水準として機能します。社会規範というのは、最後は、裁判規範だと言います。社会規範も一つの道徳に近くなると行為規範としての行為規範性をもっています。

法の不得手なこともあります。法は言葉で書かれているものですから、無視することもできます。強要はできると言っても、強要するための実効性確保の仕組みづくりが必要です。みんなの心に訴えかけるソフトなものとしてハード両面がある。強制する仕組みを作る必要があるかもしれない。例えば、路上喫煙の禁止ですね。都会ではくわえたばこで外を歩いていたらだめというレベルについても、いわゆる理念条例と言われているものは実効性がないという点では、不得手なところですよ。

法に書かれている事は、ただちに金にならないんですね。法ではできないことです。アメリカ合衆国憲法では、途中で憲法の改正によって禁酒と書いたんですね。禁酒法はできましたけれども、結果密造酒が横行してギャング映画の世界になってしまったんですね。法というのは、言葉に魂を入れて動かさないとはいけません。「言霊」を用いることが好きな歴史家がいるんですけど、実は法というものも魂を入れて動かさなくてはいけないという意味ではそういう類のものということになります。

まちづくり基本条例が目指すものということで、自治体の憲法だというようなお話を佐藤先生がされたということを受けてお話しします。そもそも憲法とはなんですかという話をコメントさせていただきたいと思います。憲法は英語でConstitution（コンスティテューション）という言葉になります。直訳すると「構造」、「構成」という意味です。国の形ということを書いたものがConstitution（コンスティテューション）であり憲法ですね。自治体のまちづくり基本条例は、地域運営の在り方を書いたものと地域住民に保障したいものいわゆる権利のカatalogですね、この2つから構成されるということです。まちづくり基本条例とか自治基本条例は、地域ごとの考えに差はありますけれども、地域にとっての基本構造を書きたいということが条文に出ているというふうに考えていただきたいと思っています。

そのあと二つほど、条例の位置づけとか書いていますが、法律は憲法を頂点としていますから、その段階構造としての法律のピラミッドの構造があって、条例もこういう辺りに位置するというのと、

学説とか判例は別として、極論すると国の作った法律よりも上に置くのかということもあるが、基本的に自治基本条例というのは、憲法で地域ごとの地方自治を保障しているから地方自治の本旨とかかわからないけれど、地域住民にとっての権利利益などを地域住民がわれわれはこれをここで守るのだと宣言して書いたものという意味で位置づけられます。

まちづくり基本条例と町民憲章の違いは、2 ページの 4 を見ていただきたいのですが、斜里町などほとんどの市町村がもっているが市民憲章とか町民憲章とかよばれるものがあります。斜里町は昭和 43 年に出来ています。「元気で働き、みんなで豊かなまちをつくりましょう」などの規定が定められています。条文の短い矢祭町自治基本条例と変わらないのではということもあるが、条例であるという事はわかる。手続的には議会の議決が必要ですが、町民憲章などについては議決をもらって定めているところもあります。明るい市民憲章制定会議など色々な地域によりバリエーションがある。ルー尔的なものを書いていでしょう。何が違うのか。憲章と言う言葉は、自治基本条例の前は、都市憲章条例と言われた。アメリカでは憲章という形で言われているので、アメリカの制度を直訳すると憲章となるのでそれがあるのではないのかという議論が考えられますね。そこでまちづくり基本条例と町民憲章の違いを見ていきたいと思います。

顕著なものとして、憲法やまちづくり基本条例と呼ばれているものは、地域住民の人権からリストアップしている意味ですね。人権を掲げて保障するということが一つですね。それを守るために政府の基本構造を書く。だからこういう形でこれを実現するためにこういう形の政府になりなさい。名宛人が政府ですね。法が殺人罪は死刑だと言っているが、地域ではそういう価値がある。人の命、生命、地域の安全を守るということを警察に守れと命じている。それは、国民の人権を守るためにこういうことをしなさい。死刑をするためにわざわざ条例をつくっているわけではありません。

受動喫煙禁止の条例というのもパチンコ屋と同様に居酒屋の営業権も権利であり調整が必要だが、受動喫煙も健康の権利を守るためにこういうことをしなさいという命令をしているのですね。主権者はあくまでも住民で、住民の命令で政府を拘束することに憲法、条例の一番の本質があります。

これに対し、町民憲章というのは、町民あるいは市民に対して、社会生活をこうしましょうと書いてあるんですよ。これは名宛人が町民です。俗にいうところの、のりとか掟の延長で作られています。全部で 5 か条となっています。これも歴史的に面白いのですが、昭和 30 年代に行われた市民憲章推進会議で進めた時のモデルは明治維新の後にありましたね、五か条の御誓文。これで 5 か条だというものだから、5 か条形成で広めたんです。多少これは、まちづくり基本条例のように作ったからと言って勲章にはならないです。言葉でかいたものでアクセサリーではないということだけはお承知おきいただきたいと思います。

条例の内容につきましては、憲法の場合は基本的人権の保障と統治機構と書いていますが国会、内閣、裁判所ですね。政府の基本構造で自治基本条例はどちらかと言うと、ここが中心になります。基本的人権は既に日本国憲法に書いてあるので、まちづくりにどう参加するかは書いていないですね。日本国憲法の人権の中で参政権は、憲法 15 条の規定ですね。公務員の選定、罷免権が国民に保障されているということですね。あるいは選挙もそうかもしれませんが、まちづくりに直接関わって参加するという発想が憲法にはまだ条文がないので憲法を具体化するような内容としてまちづくりへの参加権として書かれることは多いです。その場合とりわけ住民と言う規定には法人も含まれるし、外国人の住民の方も含まれるというのが法律上の住民概念なのですが、参加権を欠く住民のまちづくりに参加する、主権者ではない人がやっていいのかということは問題になります。

色々書いているのですが、まちづくりの参加権、自治体の組織の事、議会のあり方など色々書いています。私がここで言いたいのは知床の場所ですね、地域環境を守る。先ほどの資料を見させて頂いて、いわゆるトラスト運動など森の憲法という形のを条例で作られていると聞いています。統合するということになれば地域におけるまちづくりの価値、地域の自然の在り方などを含めて書くので、そういうものをここには規定される可能性があります。これは、前文などでは特にニセコでも書かれていましたが、特にこの地域であれば知床という大きな価値があるのでこの役割が書かれるのかと思います。

あと、まちづくり基本条例の主要内容ということで、住民の権利の例ということで色々書きました

が、後で条文を見て頂きたいと思います。役場側にして言えば手間が増えると言う事であり賛成しないことですね。私自身住民投票は必ずしも書く必要はないと思いますね。ニセコの条例も実は町民投票制度を48条49条で書いていまして、ニセコの手引きページ21、22に書いているのですが、まちはニセコ町に関わる重要事項について直接町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設けることができるかと書いています。49条を見ていただきたいのですが、町民投票に参加できる者の資格、その他必要な事項は、それぞれの事案に応じて別に条例で定めると書いています。今は別の条例を定めていない。考え方ですが、住民投票で決める意思、ニセコ町は合併をしなかったですが、合併をするときに合併をするかしないか住民投票にかけた自治体は多かったですよね。その時にすごく問題になりましたので、今は大きなものがきた、まさに自分たちのまちがなくなる、自分たちのアイデンティティがなくなるという問題は代表者だけで済むのかという問題になるから色々あり得ます。

それから直接請求権。私が九州にいて、九州のある町民会議で出された案ですが、案に対するコメントとして求められた内容ですが、地方自治法の中では条例の制定、改廃など町議のリコールなどか制度があるでしょ、有権者の何分の一の署名が必要だと要件がありますが、小さな市民会議で出てきたところですね。法律よりも要件を軽くした。つまり署名の数を少なくしても直接請求ができますとしました。そういう案を条文で用意してきたりして、実は結構色んなことをやっているのですね。あまりにも色々な数字が出てくるので何が標準とかそういうことは言えないですね。今流行りは様々な審議会やワークショップ形式のものについては、公募の方、手上げをした方に入ってもらおうという制度を作ったのですね。当然のことですが、町民が参加すると言っても、参加してきた方にまちづくりに関する必要な情報を教えなかったり、役所の中だけでしかわからない専門用語で書いてあったりしたものだと意味がない。参加の実績がないですね。見せかけだけの参加になってしまいます。積極的な情報の公開と書きますが、積極的な公表も含めて情報の公開というものにつきましての規定が書かれている例が通常は多いということになります。先ほど申し上げた「情報なくして参加なし」。世界で一番古い憲法はアメリカ合衆国憲法なのですが、ただ聖徳太子の一七条の憲法が一番古いと言う学者もいるので何とも言えないのですが、そこで「情報なくして参加なし」という言葉があったところに関わってまいります。

これは参加権、住民にとっての権利としてですから基本的には、町の当局に対する義務付けの内容をもつということです。まちづくり基本条例の特色と義務、そして内容のその他の話は地域によって違うので省略をします。条例が理念的な内容、努力義務ではないかとか、抽象的だろうというようなことから、いわゆる学者とか法規に関わっていた方からは、無意味だ、情緒的だということで非法規条例である。こんなものを作って守ると遵法精神がなくなるとまで言い切る人もいますね。理念的な内容になっていった各自治体の例につきましては、こういうお話をさせていただきたいのですが、政策に関わることは内容上対立することが政治的な決定の上に成り立っているのが条例ですから、どうしても対立は回避をしていく妥協するという作業を行います。やむを得ないですね。具体的な規定から理念的な内容に修正されていったところも、実は自治基本条例の中にも多数あるんですね。四日市市は行政に関係なく議会が条例をつくっていったのですけれども、この条例には、自治基本条例(理念条例)とわざわざ題名に議員修正で加えて理念的な内容にしていったのですね。それから、法というのは、先ほども言ったように文言で書かれていますよね。憲法だって抽象的ですよ。103か条で日本国の全部の規定をしているわけではないですよ。生存権の規定のお話をすれば、生存権規定があるからといって、法律で生活保護制度が決まっていなければ生活保護制度は動かないですよ。あるいは、ここの皆さんはどれくらい知っているかわからないですが、NHKの調査によると労働基本権、いわゆる団結権、労働組合を結成する権利が日本国憲法で保障されているのを知っているか、この権利が日本国憲法で保障されているかという質問をしてですね、それが書ける日本国民が5人に1人くらいです。これはちょうど今、労働組合の結成率ですが18%から19%くらいでほとんど同じなんです。労働組合法を作ってやっているわけですから基本法もあるし、立法については憲法を踏まえながら動かなくてはならないものになっています。だから理念的な内容を批判することはちょっと違うのだらうと思います。また制定過程は、実は先程の町長もおっしゃっていましたが、情報を作るときその地域がその時にもっている住民参加に関わる手段や手法が総動員されているんです

ね。当然それはいい例も悪い例もあると思うのですけれど、出来上がりに時間がかかるとか、条文が色々とか、もめた例などうまくいかなかったこと全部ひっくるめて、そのものを住民参加のノウハウになるんですね。これは経験的に大きいと思います。この条例はアクセサリーになってしまう問題があり、理念条例だけになってしまうと具体的な効果が表れにくいので関連制度も大切になるということになります。政争の具にされるおそれは、あまり町議の方におっしゃるのはどうかと思うのですが、割と最近ですね、町長のマニフェストの選挙が流行っていますでしょ。マニフェストの中にまちづくり基本条例、自治基本条例を掲げて当選された首長が、たまたま議会の少数政党の場合には、条例だけが一つの取引材料になる例が多いんですね。結局条例自体は一つの政治的なハレーションを起こすような内容、例えば町民投票で住民投票権をここで一律に書いてしまうということを書けば、議会側は頭ごなしにどうのこうのという議論になって、その規定があるだけで内容は他に良くて×にされることあるんですね。

類似条例という形で、幾つかの条例が出てくると整理をします。まちづくり基本条例と似た条例で「まちづくり条例」があります。これは都市計画に関する様々な手続です。いわゆる都市計画法上の参加手続だと不十分だということで手続を上乗せするような条例でした。俗に言うところのハードな空間を整備する。それから、自然環境のところでは自然を守るまちづくりです。景観条例に近いもの、そういうものもございました。先程の自治基本条例の違いは、単にハード等を整備するときの手続を定めているものではないということの違いがあるのですが、基本的には関連条例ですよ。まちづくり基本条例の理念とか基本的な考え方を受けて、まちづくり条例のいわゆる具体に入ります。さらに手続だけでいくと「住民参加条例」ということで、個別の参加手法だけを作る条文に書き込む条例などが出来上がっていきます。「参加条例についてはミニまちづくり基本条例」だと呼ばれることがあります。道内ではいわゆる自治基本条例の制定途中で住民参加条例に変わっていったところが、北海道だけではなく、全国でも見られます。

あとは今なぜまちづくり基本条例が重要か。ここはかなりはしょりますが、歴史的な経緯とか色々なことを言っています。実はアメリカではいわゆる市町村をつくる時に、多くの州では、Home Rule Charter (ホーム・ルール・チャーター) というものを書かなければならないんですね。起草委員会、議会みたいなものですね。憲法制定議会みたいなものもあって市民投票を作る。Home Rule Charter (ホーム・ルール・チャーター) を作って初めて自治体が出来ます。これはですね会社を経営されている方は、会社をつくる時の事を考えてほしいのです。定款を定めるということです。それと同じなんですね。自治体の一つの法人組織だと考えた場合、最初の成り立ちは定款と同じようなものだったんですね。先ほど見て頂いた憲法 94 条の条文、いわゆるGHQのマッカーサー草案では、関連条文はいろいろ書いていますよ。

frame their own charters... 実はこれですね Home Rule Charter (ホーム・ルール・チャーター) を作る権能が市町村にあるということを憲法 94 条に書きたかったんですね。マッカーサーとしては書きたかったところですよ。

実は、憲法制定の経緯の中で都道府県の首長を官選にするということに、当時の日本国はこだわってまして、絶対に引かなかったんですね。94 条を取引材料にして Charter をボツにして、代わりに条例という形のものに変えたということですね。取引されてしまった。元々94 条でやりたかったのは、先祖返りではないですけど、Home Rule Charter (ホーム・ルール・チャーター) を作ること。このまちづくり基本条例は、この Home Rule Charter (ホーム・ルール・チャーター) を作ることなんです。従って、作り方は色々。法律で書いていないのでルールはないです。地域の方の創意工夫で地域に必要な内容でやっていただければという風に思います。

日本の憲章制定につきましては、時間の関係で省略します。

次に内発的動機です。どうしてもまちづくり活動には、市民の方が一緒に活動してもらわないとできない、逆に言うと参加というものを義務なり、権利なりで法的にも保証しないとならないという動きがこの 10 年くらいの中で見られます。それがこのまちづくり基本条例が条例化する時までの動きとしては出てきています。

その他、地域主権改革という言葉です。地域主権改革推進 2 法、一括法と国と地域の協議の場の法

律の他に並行で地方自治法改正というもので改正案が提案される予定です。この中では、地方の各市町村が定めている基本構想である総合計画につきまして、そもそも作るという義務をなくします。当然議会の議決という義務がなくなりますので、今まで総合計画によるまちづくりを進めていて、それがまちづくりにとって非常に重要なものだったのであれば、法律での根拠がなくなりますから、来年の4月から施行ですか、自治体独自でどのように位置づけるか考えなければなりません。まちづくり基本条例に書くべき内容として、地域主権改革法が成立すれば喫緊の課題としてやってくるということをオオカミ少年ではないのですけれども、お話を差し上げたいと思います。その他法律で書いてある事項の多くが条例施行になりますので、こういう対応のための予行演習が必要になります。

まちづくり基本条例の効果とはなんだろうというところにつきまして、八雲町ホームページからというところでお話したいと思います。まちづくり基本条例のある市とない市では、何が進んでいるのかという事をかいています。赤字で書かれているのは、参加に関する様々なツール、段階です。青いところは自治基本条例がある。当然外側に行けば行くほど良い。内側はあまり進んでいないという評価をされるもので、一定の指数で計算しているものなのですが、ホームページで細かいデータは出ていますが、結論から言うとまちづくり基本条例があるところの方が、これはにわとりが先か、卵が先かという問題にはなるんですけれども、条例のないところに比べると参加の仕組みとか参加の推進という面では、進化しているという事が明確に言えていると思います。

それから、条例の名宛人は基本的には政府ですから、町民に対する義務が増えます。これは、私の教え子が書いたレポートの中で、その条例があると、条例を根拠に色々な政策に対しての問題点を指摘するようになったということですね。行政にとってみれば、痛いところをつかれたという意味では、嫌なのでしょうけれども、まちづくりの政策の課題などが表れるようになってきたということが言えています。議会の方もこの条例から見たらおかしいのではないかという形で、質問が増えてきたと言われています。

またB市の場合ですね。もっと色々ありますね。職員の服務宣誓、実は公務員になったときに、「日本国憲法を守り…」とか、そういう宣誓書を読み上げて自治体職員は公務員になるわけですが、まちづくり基本条例などという言葉を入れたりしてそういう形で宣誓をさせることをやっています。あるいは、大きな理念だけじゃなくて参加の細かい部分の会議の公開を定めるための進化が進んでいます。

あとは、特集号などで普及、啓発などをはかっているとか、勉強会で幹部が率先して、勉強するようになっています。

議会でも色々、合宿で勉強会をした。勉強したことは当たり前ではないかと言われるのですが、こういう話も議論が出ています。こういう内容だということです。逆に言えば、今している事をそのまま条文化する程度ではですね、先ほど、法は目標性があると言いましたが、目標に達しているものをただ条文化しているのは改善されないですよ。

それから議会、これもですね基本条例ですから、基本的には、最終的な議決権というのは議会にありしっかり勉強するということですね。案を作るとかになれば、文句だけ言っていて飛ばすのではなく、実際に立案してくれば、対案出すとか否決のときも、理由ない否決は少なくとも住民の参加が色々はかられて一生懸命やってきているのですからなかなかできないですね。

参加の権利、これは参加権ではないけれども行使するのは住民の方ですから、住民の方がやらないと条例がいきこない。逆に言うと住民の方が参加するのは負担です。今日も仕事の後、遠路1時間以上かけて来ていらっしゃる方がいるかもしれません。大変なことだと思いますが、こういう形で参加権というものを適切に行使することによって、この条例の内容は生きてくるわけです。まちづくりの基本ルールとしては、あるいは参加するという公共のルールの解決にそれが生きてきます。

自然を守るという形で、知床では条例化をして原則譲渡禁止という言葉を入れた。あれはこのまちの価値として、まちづくり基本条例でさらに高めていく重要な部分になってまいりますね。

最後に「いかすために」ということで、言葉で書かれているんですね。いかすも殺すも、法の名宛人の意識、行動次第ですね。関係者の意識向上次第でどんどん変わっていきます。

また最近流行りのものとして、北海道栗山町を骨子として、色々なところで議会基本条例というものが出来てきたんですね。福島町でも町の議会の議会基本条例を作った他に、議員研修条例を作った



んですね。議会のあり方などについても、要するにまちづくり基本条例でも議会の事は規定しますが、普通は議員さんの役割とか議会が監視機能を担うとか書くだけですから、それを具体化する仕組みを書くんですね。

とりわけ、議会基本条例の中では、議会の活動自体が町民に出前講座をやるとかね。栗山町風に言うんですよ、出前講座と言いませんが、町政の説明会を会派とか支持者に関係なく分かれて行って3か所で行うとかそういう形で色々進めています。

まちづくり基本条例も議会でも具体化するバージョンが議会基本条例なんですね。そういう意味では、議会基本条例を先につくった場合には、その水準を一つの基準点としてまちづくり基本条例を作っていかなきゃならないというのが今後の動きになってくると思います。

北海道行政基本条例と言うのは、平成14年に出来たのですが基本的に現在ある仕組みを条文に書きましたというスタンスで作られているものですから、なかなかその後の条例というのは聞かないですよ。支庁再編と言うのも別に行政基本条例受けてのものではないんですね。そういう意味では、行政の中では動いているものかもしれません。

最後に、ニセコ条例の関係の制定プロセスにつきましては、木佐茂男、逢坂誠二編という名前で、「わたしたちのまちの憲法」という本が出版されていて、前半部がドキュメント仕立てで、この条例制定の過程を議会の動きとか色々なものを書いています。当時はNHKでプロジェクトXという番組がありましたので、プロジェクトXで使われた風に作っておりますので、中島みゆきさんの「希望の星」をBGMにして読んでいただくと、この「条例づくりがまちを変える！」というのが、もうちょっと私の言葉より鮮やかに写るのではないかと思いますので参考にして下さればと思います。

それでは、質疑の時間などもあると思いますので私の話は、これで終わりにいたします。ご静聴どうもありがとうございました。

#### 《質疑応答》

(会場) まちづくり基本条例は、まちにとっては基本法で最高法規性をもっているという理解で正しいのでしょうか。例えば、最高法規性を有するまちづくり基本条例が担保する制度、たとえば日本国憲法で言えば、違憲立法審査権だとか第三者機関、裁判所がありますよね。そこで理念に対して、例えば生活保護の支給の問題についても理念と手続で行政が判断するという保障基盤がありますが、この条例についてはそれが無いと思うのですが…。

- ▶ 法律学者の中に「条例は条例としか書いていないから関係ない」とか、法律のルールの中に後法は前法を破るといふものがありますから、後で違う事を書いたら後法が優先適用だといふ人も中にいます。しかしながら、例えば地方公務員法を見て頂くと、あるいは他の法律でこの法律の精神、趣旨に抵触するような内容の法律、規則などはすべて無効であると宣言している規定があります。したがって、少なくとも条例間でどの条例が優先適用されるのかを決めるのは条例ですから、それはまちづくり基本条例の中でこれが最高法規だ、少なくともこの条例に反する内容の条例の中身は無効だと書かなくてもよいが、おかしいと書けば、最高法規性というのは少なくともその条例の中で形式的な形で担保できるという形になります。

いわゆる担保というけれども、実行性という問題で、憲法であれば憲法の番人、権力の番犬という言い方もするのですが、そうしたものとしての違憲立法審査権が裁判所にありますが、そのような機関が必要ではないのかというご質問がありました。これはまさにおっしゃる通りです。

自治基本条例の実効性を確認するためのシステム、仕組み、機構づくりをどこかで考えなければなりません。これを裁判所がやるのか、憲法学者の中には法の適用に関するものは、最終的な解釈、適用に関しては裁判所に委ねられていて、それ以外の政治の部分は地方にあっても、最後の書かれたものの解釈の判断は、全部裁判所だといふ憲法学者もいます。それは法律として裁判になった時の判断問題に過ぎませんから、そうではなくて、その自治体の組織の機関の中で、最高法規性を担保するシステムを組織として立ち上げて、どうつくるかというまちづくり基本条例の中で考えるべき重要なテーマの一つとなります。

確かに今日お見せをしたニセコ町や矢祭町にはありませんが、自治基本条例の中に自治基本条例推進委員会という名前の実効状況や具体化を管理、監視していく住民組織を置き、そこに強い権能を持たせて、第三者的に担保していくというような仕組みをつくっています。権利の保障という事である意味では、裁判所で行っている紛争処理をADR（裁判外紛争解決手続）のようなもの、行政がやるものは、昔で言えばオンブズマンのような権利保護という形でシステム化していくような形で、いわゆる政策に対する紛争などを条例に従って適合しているか監視をするような、推進委員会の他に、自治基本条例やその他の町の施策によって権利を侵害されたと言う方を守るための組織として、審査会を置く例もあります。

これらの組織は、裁判所や他の団体が担うものではないので、自分たちのまちで自前で用意することになります。ただ人も金も必要になってくるものでありますから、それにつきましては広範な合意が必要となってまいりますけれども、実際にそのような組織を作っているところはたくさんあります。

(会場) まちづくり基本条例が、理念的、抽象的内容であれば、行政、議会、町民にとっても具現化していく努力目標があるという性格の条例と解釈していいか。

- ▶ 実際にはそういうものとしてしか出発できないタイプのものも、やはり自治基本条例の中には出てまいります。6か条くらいしかないんですね。ほとんど町民憲章と変わらない。何が違わないのかというも実はありますね。実はまちづくり基本条例という形の条例は埼玉県川口市というところで、昭和62年に制定しておりました。その条例は確かにおっしゃる通り理念しかなかった。努力目標で30年経っています。そこは今年の4月1日施行で自治基本条例という名前の条例を作り直したのです。そういう意味では努力目標にしかかかっていないのは、芽が出るまでなかなか時間がかかるのかもしれない。地域の自治の仕組み、あり方とか地域住民の考え次第になるのかもしれない。ただ、ここまでできたということについては、川口市の例のように、何年か後には段々具体化して花開くことができる一歩であることは確かだと思いますので、理念しがない、目標しがないものというのは、つくったものとしては、最近のものとしてはみすばらしいけれども、今後の成長という面ではですね、第一歩というふうに評価をして、むしろそういうものを住民と共につくったというプロセスを大きな成果にするのがいいと僕は思っています。

(会場) 議会と執行者、町民が関与して、この条例を作ると当然強制力はなくとも、その理念に向けて努力をしていく、具体的にそれを推進していく機運が、自治体側にも議会側にも町民側にも当然義務、責務として、湧いてくるのかなという気がいたします。そこで実効性の担保という形でオンブズマンでありその他の制度を設けることが必要かどうかは理念的、抽象的なものであっても、そこで町民、議会、理事者これは関与したというか位置付けで、努力目標という考え方の方が、僕自身は望ましいかなという個人的な感想ですが、その点について先生から所感をいただければと思います。

- ▶ まちの政策とかですね、今までできたもの次第だと思います。細かい事をいわゆる効力規定というんですが、そうしたものを書かないと条例ではないというような言い方をするのは間違っていると思います。そうした意味で議会とか町民とか理念とか基本的な方向性とかスタイルと言うのは書かれていると拘束されて、発展がなかなか出来なくなってくるというのがありますよね。書いてあれば、それだけやっていたらいいんだともなってしまう。書いていないことでも、もっとやれることもあるんだけど、法律改正や条例改正をやらないとならないんだということになってしまう。けれども大きな理念的な規定だけであれば、もっともっと伸び代（しろ）があるというような内容のお話にもなってくると思うんですね。実際にその効果というところでいくと、条例ができると議員の質問とかが変わってくるそうなんです。なんだかんだ言ってもですね。矢祭町の条例は、定員不補充とかがなければ、非常に理念的なものなんです。理念

的なものでも、やっていることは、まちづくりとしてはかなりドラスティックなものでやるわけですので、そうした意味ではおっしゃるとおりです。

そういう意味では憲章とそう違いなくなってくるのかという議論が出てまいります。そこは地域の方の判断次第ということになります。例えば、いいかどうかは別としても核兵器廃絶都市宣言とかを出してしまう。あるいは北海道はあまりないんですけども、人権宣言というのがあるんです。いわゆる同和問題の関係で多いんですよ。本州では差別しない宣言とか。そういうのも条例に書いていないけれども、施策としては非常に大きなものとして位置づけられているものから、そういう決め分けとか役割分担というのはもう一回地域で考えるものなのですね。

法の得意なことというのは、最終的には強要できるとか強制できるというところに性格があるわけですから、そうしたことを配慮しながら、実行性の担保をどこに仕組みを用意したら良いのかというのを考えたりしながら、役割分担を考えていただければと思います。

絶対に作れとまるで宗教の伝道者ようになってわざわざ九州からきたというようなものではございませんので、おっしゃるとおりですね。理念と色々なものを目標にしながらまちづくりをすすめていくというのも非常に大きな良い選択肢だと思えます。

(会場) 地方自治法の改正で市町村の基本構想、議決義務が外されるという動きに対して、もう少し詳しくお話をいただきたいと思えます。これが外される動きがあるのであれば、やはりこのまちづくり条例は作らざるを得ないのだろうと考えますので、そのへんの国の動きをお知らせいただきたいと思えます。

- ▶ パワーポイントのレジュメの13ページ、1枚1枚小さいシートの25ページ地域主権改革とまちづくり基本条例でお話している内容ですが、今総務省のホームページなどで、地方自治法の改正案の骨子というのが出ていますが、その中でいわゆる市町村の義務付け、規定は、出来る限り解除する方針。これは、実は今の政権ではなく、前政権の時の地方分権改革推進委員会の改革構想の中で昨年6月に方向が決まっていたことでありますけれども、新しい政権において今国会で提出する法案の予定として、具体的な条文としては地方自治法2条4項です。

ここに市町村は基本構想を策定していかなければならない。それも、議会の議決を得てという規定があるのですが、これが削除されている。そういう案を公表しようとしています。これについては、一方でいわゆるコンサルタントに丸投げしている計画などが多くて、それから基本構想などが基本的には、過大な人口推計に基づくウィッシュリストになっていて、何ら計画統制にもなっていない、行政にも何ら関連もないものになっている。それはそれだという点から、もういらないという議論が一方ではあります。

この町については総合計画も議決事項にしているとお伺いしていますが、そうではなくて、総合的な計画として他の環境分野とか都市計画とか準拠する大元としての基本構造、あるいは総合計画というものを働かせて、それを財政計画に連動しているようなところにおいては、実は法律で策定義務がなくなったからといって、作らなくていいのかということを考えなくてはならないのです。

地方自治法の改正案の施行がいつになるのかわかりません。法律は6月までには当然提出されて、とりあえず今国会で通れば来年4月1日施行だと思います(※ その後、提案された地方自治法改正法案によると公布の日から3月以内の政令で定める日が施行期日となっている)。さらに、地域主権改革一括法では、市町村に色々な義務付けをするのです。条例をつくらないといけないものが増えるのです。条例で決めなければならないもの、例えば公営住宅、町営住宅の入居基準とかは、町営住宅の条例で自分たちで、所得水準とか国の水準はもう出ませんから、自分たちで作らないといけない。そうした作業が来年1年間だけ猶予があるので、それでもあと2年しか猶予がないですね。そうした中で基本構想をどうするのか決めないといけないです。もし総合計画がなくなれば、マニフェスト選挙との関係も含めて、洗い直ししないといけないのです。地域において基本構想を今後どう維持するのか、維持すべきなのか、手続がどうあるのか。

今は市町村の議決をしないとイケないという言葉1個だけだった。地域によってはそういうものを策定するための審議会条例を置くとかね、あるいは住民参加の手続を経て、条例を説くようなこともあるかもしれませんが、そういうものを基幹計画として考えるのであれば、このまちづくり基本条例の中でどのような手続、成立要件あるいは、策定義務を執行機関、必ず町に負わせるというのを書いていかなければならないということを思うところです。

ただこれはもう法律自体がオオカミ少年になってしまうという可能性というのは政権が変わればありますから、何とも言えませんが、少なくとも総務省は予告していますから、地方分権改革の地方自治法の改革案の概要という形で出ています。ですから、そこの中でご報告できる内容であります。

(会場) 先ほど、議会基本条例が、先に作られた場合、まちづくり基本条例の方はそれを意識しながら作らざるを得ないだろうというお話でした。この点についてどういう点を特に意識しないとイケないのか、そこをお話いただきたいと思います。

- ▶ 栗山町の議会基本条例をご覧になったことはあるでしょうか。栗山町は毎年どんどん進化していったって変わっているものですから、増えていっているのですが、議会でやっている色々な取組の中でこういう出前講座だとか、参加の手続だとか議会基本条例で書かれるようになってしまった場合、いわゆるまちづくり基本条例の中での、議会の役割だとか大元が書かれたとしても執行機関で行う様々な参加手続が議会活動は議員自身なんですね。条例で決めている。

なんで執行機関は条例で決められないで、自分たちの裁量だけでやれるんだということが問題になっています。これは抽象的な理念規定レベルでは、もしかしたら同じような理念規定に留まるかもしれないけれど、議会基本条例で書かれているような、例えば参加に関わる、議会が直接住民参加をはかるのと同じ程度の内容のメニューとか手続の書かれた町民参加条例というのをまちづくり基本条例の具体化条例の1つとして併せて作らなければ、議会としては俺たちもここまでやっている。

なぜ執行部はそうなんだという形になるという議論にならないだろうか。ただ、今のところ、議会基本条例が出来てから自治基本条例ができた時のモデルというのは、市町村では私の聞く限りあまりありません。都道府県の方が議会基本条例が先で、まちづくり基本条例が後というパターンは多くなっていますので、都道府県の方がより深刻とかシビアな問題として出てくるものと思います。

(会場) 北海道はポイ捨て禁止条例を作りました。これは理念と取締とその辺のところは先ほどから先生がおっしゃられている実効性のところに大きな問題があると思います。うちの町も実はポイ捨て条例を作ったけれど、罰則規定はあるが、誰が取り締まるか、そのところにもっていく機構が何一つ出来ていないのですね。条例を作ることの整合性、こういう条例があるからこのまちで受けやすいだろうとか、そういうことだけで作られた条例の難しさがその辺にあるのではないかと思います。コメントをいただきたいと思います。

- ▶ ポイ捨て禁止条例の関係で理念だけ書いていて、あるいは罰則規定はあるけれども実効性のある機関をもっていないということで、本題のお話ありがとうございました。一番悩ましいところですね。

たばこのポイ捨てを禁止する中で、最も厳しい規制をもっているのが東京都千代田区とされています。2千円あそこは、しっかり取っていますよね。たくさんの方がいて、いわゆるくわえたばこをしていたら、それが子どもの目にあたって失明をするといった、本当の事故が問題になって危険を除去するというので、首長がお題目ではだめだという認識をもってやったことがその結果90パーセントを確かに減らした。その為には普及、啓発のお金を何億円と使っています。

いわゆる過料2千円を取るために警察を退職した方を嘱託として採用して、そこを常駐監視させて、たばこを吸っていたら2千円を取る。そういうやり方をしているのですね。一番大きく売

り上げた時で数百万円にしかならなかったから、何億円も赤字ですよ。それを他の地域で同じことをできるのかということなんですね。本当に実効性をもつものとしては、そういう風になるだろうと思います。実効性のある規定をもっているけれども実際の人も、体制もとってなくて何もやっていないというのが、多いのですよね。

福岡市の例で言うと割合は、半分以上減ったという調査もあるんですね。ですから規制をするということだけではなくPRをする、普及啓発をはかる、これも施策の1つでありますので、実効といった場合には、様々な手段の中で費用対効果を考えてやるというのが必要になってくると思います。

おっしゃるとおり、本当は罰則を決めたら、運用のシステムも作って考えなければなりません。もし、なかなかすすまないという時には、地域の人、市民の知恵を借りて、市民が相互監視という言い方が悪いですが、手伝いをするとかそういう仕組みというのは色々なところでできていますので、そういうことも含めて皆で知恵を出せば、結構できるのではないかと私自身は思っております。実効性の部分は色々な工夫をもっと考えたらいいと思います。

これは、平成22年3月23日に行われた「まちづくり基本条例（仮称）第2回町民研修会」の講演記録を企画総務課がまとめたものである。