

まちづくり基本条例について

29
2009/07/06

高橋 秀行（岩手県立大学総合政策学部）

1. 参加・協働のルール（決まりごと）の必要性

行政の条例や計画づくりへの市民の参加、市民と行政との協働によるまちづくりの実践は各地で行われており、なかば「当たり前」になっている。

しかし、参加や協働を実践するだけでは不十分

- 参加や協働の取り組みにあたっての役所内でのバラツキ・温度差をなくす
首長の交替、担当者の交替による参加・協働の後退をなくし、参加・協働を継続して進める
議会を含め、参加・協働の推進に対する地域全体を合意を得るためにも、

市民の代表である議員が組織する議会で議決される条例形式で、参加・協働のルール（決まりごと）を定める必要がある。

2. 参加・協働に関する条例

- ① まちづくり基本条例（自治基本条例）・・・自治（まちづくり）の基本理念・基本原則、市民、議会、首長の権利や責務などを定めた自治体の憲法（まちの憲法）
 - ② 市民参加条例・・・自治体の政策づくりに対し市民が参加する場合の、対象や方法などを定めた参加のルール
 - ③ 協働条例・・・自治体が NPO や自治会等と協力して事業に取り組む場合の原則や方法等を定めた協働のルール
- 以上に加え、住民投票条例がある。

まちづくり基本条例・市民参加条例・協働条例の関係性については、次ページの図を参照

3. トップダウン型とボトムアップ型

- トップダウン型→まちづくり基本条例（自治基本条例）の制定を先行させる。ま

ちづくり基本条例により、参加・協働の推進に関するグランドデザインを描く。条例中に、市民参加条例・協働条例・住民投票条例など関連制定根拠の規定を置き、参加や協働の手続や進め方については、逐次、関連条例を制定する。

(例)

宮古市自治基本条例（2007年7月公布）→宮古市参画推進条例・宮古市協働推進条例・宮古市住民投票条例（2008年7月公布：関連3条例とあわせ、2008年7月に自治基本条例施行）

奥州市自治基本条例（2009年3月公布）→奥州市住民投票条例・奥州市市民参画条例（いずれも2009年9月議会上程予定：可決されれば、自治基本条例とあわせて3条例を2009年10月1日に施行予定。）

○ ボトムアップ型→市民参加条例や協働条例などを先行して制定。参加や協働の仕組みが整備されたのち、その総まとめ（集大成）としてまちづくり基本条例を制定

(例)

- ・ 海老名市市民参加条例→海老名市自治基本条例
- ・ 埼玉県宮代町市民参加条例→宮代町まちづくり基本条例
- ・ 石狩市市民の声を活かす条例→石狩市自治基本条例

県内では、紫波町が市民参加条例を先行して制定（まちづくり基本条例は未制定）

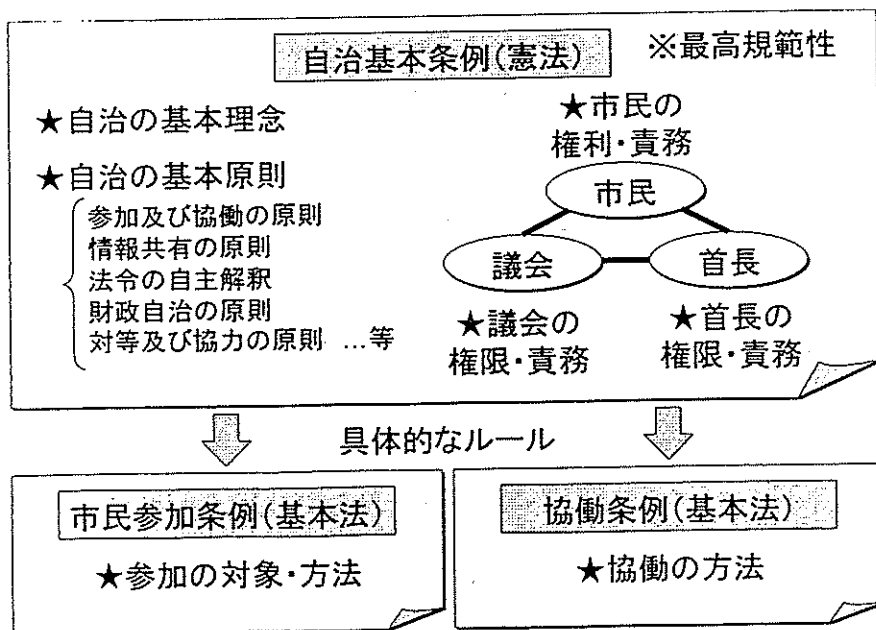


図1. 自治基本条例・市民参加条例・協働条例の関係性

4. まちづくり基本条例（自治基本条例）とは何か？

自治の基本原則、市民の権利、市民や議会、首長、行政職員等の役割や責務、市政運営の基本原則、参加や協働のための原則などを定めた自治体の最高法規（まちの憲法）

→「自治」の理念や原則、仕組、市民の権利などを定めたもの。自治体の他の条例や要綱は、この条例に適合したものとするよう定める。つまり、自治体にとっての「最高規範」。

「（自治基本条例とは、）住民と議会と行政が『町民の幸せ』の実現を目指し、それぞれの立場で役割と責任を果たしながら協働してまちづくりを進めるための、考え方、制度、しくみなどをまとめた『まちづくりの決まりごと集』です」（青森県おいらせ町HPより）

2000年12月に制定された（2001年4月施行）北海道ニセコ町まちづくり基本条例（2005年12月改正）が第1号。以後、各地に広がった。当初「まちづくり基本条例」という名称が一般的。しかし、最近では「自治基本条例」の名称を採用する自治体が多い（さらに、近年では再び、まちづくり基本条例の名称を採用する自治体が増えている）。

5. 全国の取り組み状況と岩手県内市町村の取り組み状況

（全国）

2009年5月現在、150近い自治体で公布済み。検討中の自治体を含めると、200を超える。しかし、最近は制定数がやや頭打ちになっている。

（岩手県内自治体）

- ・ 宮古市自治基本条例（全24条：2007年7月公布、2008年7月施行）
- ・ 花巻市まちづくり基本条例（全28条：2008年4月施行）
- ・ 洋野町まちづくり基本条例（全32条：2009年4月施行）
- ・ 奥州市自治基本条例（全38条：2009年3月公布、10月施行予定）
- ・ （仮称）田野畑村協働のむらづくり基本条例素案（全35条）
- ・ 西和賀町→「西和賀町まちづくり基本条例をつくる会」が2009年5月発足

その他、市民参加条例としては、紫波町市民参加条例（2008年4月施行）、宮古市

参画推進条例（2008年7月施行）、奥州市市民参画条例（2009年10月施行予定）が、協働条例としては、北上市まちづくり協働推進条例（2006年4月施行）、宮古市協働推進条例（2008年7月施行）がある。二戸市も（仮称）市民協働推進条例の制定を検討中。

6. なぜまちづくり基本条例が必要なのか？

(1) 地方分権改革のなかで、国・都道府県・市町村が対等な関係に！

市町村は、国の法律を県の指導にしたがい忠実に実施する「地方公共団体」



地域実情に応じた地域課題を、自らの手で解決する「自己責任・自己決定」の
できる「地方政府」に転換



地方政府であるからには、国の憲法に匹敵するまちの憲法が必要
これに沿って各種の条例や施策を体系化

(2) 自治体の財政難、市民のニーズの多様化などに伴い、従来のようなお役所任せ（行政依存）のやり方ではまちづくりは進まない

まちづくりは「総力戦」＝まちづくりの主役が市民であることを明確に位置づ

け、市民主体のまちづくり活動を議会や行政が応援・支援する「総力体制」
の構築が、まちの生き残りの条件

→こうした「総力体制」（＝協働）のための制度やしくみを描く「決まりごと
集」が「まちづくり基本条例（自治基本条例）」

7. まちづくり基本条例（自治基本条例）の変遷

・ 第1世代→フルセット型

関連条例を制定せず（制定する場合も、せいぜいパブリック・コメント手続実施
要綱）、参加や協働の手続や仕組みも自治基本条例で定める

→条文数が膨大に（重量級）。しかし、市民参加や協働の詳細まで定めること
は難しい

ニセコ町まちづくり基本条例（57条）、多摩市自治基本条例（31条）、伊賀市自治
基本条例（58条）、西会津町まちづくり基本条例（32条）など

・第2世代→コンポーネント型

本体はなるべく軽量化し、詳細は関連条例（市民参加条例、協働条例、住民投票条例等）に譲る

大和市自治基本条例（33条）、苫小牧市自治基本条例（30条）、日進市自治基本条例（29条）、宮古市自治基本条例（24条）など

・第3世代→地域自治型

都市内分権やコミュニティにおける自治に注目。そのための仕組みを詳細に定めた条例

・近江八幡市協働のまちづくり基本条例（「コミュニティ活動」について、「学区まちづくり協議会」をはじめ3条にわたり詳細に規定）

・宮城県柴田町住民自治によるまちづくり基本条例案（議会で否決）

地域コミュニティについて、「地域コミュニティの運営」「地域の将来像づくり」「地域計画づくり及び実行」「地域コミュニティへの行政支援」など詳細に規定

8. まちづくり基本条例（自治基本条例）にどのような事項を盛り込むべきか？
（県内市町村の条例・条例案から）

（1）最高規範性の規定（条例の位置づけ）

○奥州市自治基本条例 第3条（最高規範性）

第1項 この条例は、本市が定める最高規範であり、各主体は、誠実にこれを遵守しなければならない。

第2項 市は、他の条例、規則等の制定又は改廃及びまちづくりに関する計画の策定又は変更にあたっては、この条例の趣旨及び目的を最大限尊重しなければならない。

（2）自治（まちづくり）の基本原則→まちづくりの進め方

○宮古市自治基本条例第2章「まちづくりの基本原則」

第4条（参加と協働の原則）

第5条（共生のまちづくりの原則）→まちづくりは、性別、年齢及び心身の状態等の違いによる偏見並びに差別を受けることなく、互いに助け合いながら暮らすことができる社会をめざして行うものとする。

○花巻市まちづくり基本条例 第5条（まちづくりの基本原則）

1 市民、市議会及び市の執行機関が互いの信頼関係のもとに、参画と協働によるまちづくりを行うこと

2 市民、市議会及び市の執行機関が相互に情報を共有すること

○奥州市自治基本条例 第5条（基本原則）

- ・ 情報共有の原則、参加の原則、男女共同参画の原則、協働の原則

○洋野町まちづくり基本条例 第2章「まちづくりの基本原則」

- ・ 第4条（町民参画によるまちづくり）
- ・ 第5条（人権を尊重したまちづくり）
- ・ 第6条（協働のまちづくり）
- ・ 第7条（男女共同参画によるまちづくり）
- ・ 第8条（子どもたちにやさしいまちづくり）
- ・ 第9条（高齢者や障がい者にやさしいまちづくり）
- ・ 第10条（環境と共生するまちづくり）

○田野畑村協働のむらづくり基本条例素案 第2章「むらづくりの基本原則」

- ・ 第4条（住民自治の原則）→むらづくりは、村民が主体となって進めるものとし
す
- ・ 第5条（協働の原則）
- ・ 第6条（人権尊重の原則）
- ・ 第7条（情報共有の原則）
- ・ 第8条（信頼関係構築の原則）
- ・ 第9条（自主参加の原則）

(3) まちづくりの基本理念（まちのめざす目標・姿）

○花巻市まちづくり基本条例 第4条（市の目指す姿）

- (1) 互いをおもいやる心を育て、平和で安心して暮らせるまち
- (2) 未来へ継ぐべきかけがえのない財産である自然を守り、里山や農村風景、歴史あ
る街並を大切に、自然と共生する循環型のまち
- (3) 保健、医療及び福祉の充実を推進し、一人一人が健やかに生き生きと暮らせる、
すべての人に優しいまち
- (4) 農林水産業を守り育て、商工業、観光業を育成し、地域の産業振興による活力に
満ちたまち
- (5) 市民の精神的な支えである歴史や伝統、文化を守り、新しい文化を創造するまち
- (6) 郷土を愛し、豊かな心を育て、国際理解を進めるまち

(4) 市民の権利

○奥州市自治基本条例 第6条（市民の権利）

- 1 市民は、本市の豊かな自然、良好な生活環境のもと、安全で安心な生活を営む権利を有する。
- 2 市民は、市政に関する情報を知る権利を有する。
- 3 市民は、市の政策の立案、実施及び評価のそれぞれの過程に参画する権利を有する。
- 4 市民は、市が行う行政サービスを平等に享受する権利を有する。

(5) 市民の責務

○奥州市自治基本条例 第7条（市民の責務）

- 1 市民は、前条第2項及び第3項に規定する権利を有していることを認識し、主体的かつ積極的に市政運営に参加し、参画するものとする。
- 2 市民は、市政運営に参画するに当たっては、自らの発言と行動に責任を持つとともに、他の市民の意思及び意見を尊重するよう努めるものとする。
- 3 市民は、前条第4項に規定する権利の行使に当たっては、それに伴う応分の負担を受け持つものとする。

(6) 子どもの権利

○奥州市自治基本条例 第8条（子どもの権利）

- 1 子ども（満18歳未満の市民をいう。）は、健全に成長する権利を有するとともに、自らの個性と能力に応じ、適切な指導及び教育を受ける権利を有する。
- 2 子どもは、自由に自己を表現し、意見を表明する権利を有するとともに、成長に応じて市政に参画する権利を有する。

(7) 議会の役割と責務・議員の役割と責務

○奥州市自治基本条例 第10条（議会の権限及び責務）

- 1 議会は、市の意思決定機関として、法令又は条例で定められた事項について議決する権限を有するとともに、市政運営に対する監視及びけん制する機能を有する。
- 2 議会は、市民の意思の把握に努め、それを市政に反映させるものとする。
- 3 議会は、会議の公開を原則とし、議会活動に関する情報を市民に分かりやすく説明することにより、開かれた議会運営に努めるものとする。

○奥州市自治基本条例 第11条（議員の責務）

- 1 議員は、市民の代表者として、政治倫理の確立を図るとともに、公正かつ誠実に職務を遂行するものとする。

- 2 議員は、審議能力及び政策提案能力の向上に資するため、自己研さんに努めるものとする。

(8) 首長及び執行機関、行政職員の役割と責務

○田野畑村協働のむらづくり基本条例素案

第 14 条（村長の役割と責務）

- 1 村長は、村の代表者として地方自治法に規定されている権限を行使し、村民の信託に応えるため公正かつ誠実に職務を執行しなければなりません。
- 2 村長は、村民の意向を適正に判断し、村政の課題に対処したむらづくりを推進しなければなりません。
- 3 村長は、村職員を適切に指揮監督し、効率的な村政運営に努めなければなりません。

第 15 条（執行機関の責務）

執行機関は、それぞれの管理に属する事務において、その権限と責任において、公正かつ誠実に職務の執行に当たらなければなりません。

第 16 条（村職員の役割と責務）

- 1 村職員は、自らも村民としての責務を果たすとともに、村民の視点に立って、公正、誠実かつ効率的に職務を遂行しなければなりません。
- 2 村職員は、職務の遂行に必要な知識の習得及び能力向上に励み、村民に信頼されるよう努めなければなりません。

(9) 参加（参画）の推進

○花巻市まちづくり基本条例 第 12 条（市政への参画）

- 1 市の執行機関は、まちづくりに関する重要な計画の策定及び変更並びに条例等の制定改廃に当たっては、市民が自らの意思で参画できる方法を用いて、市民が意思表明できる機会を保障するものとします。
- 2 市民の参画については、別に条例を定めるものとします→別途、市民参画条例を制定

○ 田野畑村協働のむらづくり基本条例素案 第 17 条（参加の推進）

- 1 村は、重要な計画等の企画立案及び実施の過程において、村民参加の機会の拡大に努めるものとします。
- 2 村は、委員会その他の付属機関等の委員を委嘱しようとするときは、特に専門性が必要な場合を除き、公募による委員を加えるよう努めるものとします。

(10) 協働の推進

○奥州市自治基本条例 第 22 条（協働の推進）

市は、公共的な課題の解決のため、市民、事業者その他の地域社会を構成する主体と協働の意義及び目的を共有するとともに、協働の共に推進していくための総合的な施策を整備するよう努めるものとする。

○洋野町まちづくり基本条例 第 22 条（協働の推進）

町の執行機関は、町民の活動の自主性と自立性を尊重しながら、協働を推進します。

(11) コミュニティ

田野畑村協働のむらづくり基本条例素案 第 7 章「コミュニティ」

第 21 条（コミュニティの育成） 村民は、地域に根差したコミュニティがむらづくりを担う重要な組織であることを認識し、その活動を尊重するとともに、守り、育てるように努めるものとします。

第 22 条（相互の連携） それぞれのコミュニティは、必要に応じて連携協力し、お互いの活動の支援に努めるものとします。

第 23 条（村とコミュニティのかかわり） 村は、コミュニティの自主性及び自律性を尊重するとともに、非営利的なむらづくり活動に対し、必要な支援を行うことができます。

(12) 行政運営の原則

○宮古市自治基本条例→第 14 条「運営原則」、第 15 条「情報公開」、第 16 条「個人情報の保護」、第 17 条「説明責任等」、第 18 条「行政評価」、第 19 条「財政運営」

○花巻市まちづくり基本条例→第 18 条「総合計画」、第 19 条「健全な財政運営」、第 20 条「情報の公開」、第 21 条「個人情報の保護」、第 22 条「説明責任・応答責任」、第 23 条「行政評価」

○奥州市自治基本条例→第 27 条「総合計画」、第 28 条「行政評価」、第 29 条「財政運営」、第 30 条「申立てへの対応」、第 31 条「行政手続」、第 32 条「公益通報」、第 33 条「政策法務」、第 34 条「危機管理」

○洋野町まちづくり基本条例→第 27 条「総合計画」、第 28 条「財政運営」、第 29 条「行政評価」、第 30 条「危機管理体制」

○田野畑村協働のむらづくり基本条例素案→第 24 条「総合計画」、第 25 条「審議会等

への参加」、第 26 条「財政運営」、第 27 条「情報の公開」、第 28 条「個人情報の保護」、第 29 条「説明責任」、第 30 条「意思決定過程の明確化」、第 31 条「危機管理体制の確立」

(13) 住民投票制度

- ・ 対応は分かれる。
 - ・ 宮古市、花巻市、奥州市→常設型住民投票制度の創設を明記。請求者、請求・投票資格、請求要件等を明記。詳細は別途、住民投票条例を制定
 - ・ 洋野町→個別型住民投票制度の根拠規定（現行の地方自治法の枠内）
 - ・ 田野畑村→住民投票制度の規定なし

○ 奥州市自治基本条例第 25 条（住民投票）

1 市長は、市政に係る重要事項について、直接、住民（市内に住所を有する満 18 歳以上の者（定住外国人を含む）をいう。）の意思を確認するため、住民投票を実施することができる。

2 議会及び市は、住民投票の結果を尊重するものとする。

同第 26 条（住民投票の実施要件）

1 住民は、市政に係る重要事項について、その総数の 6 分の 1 以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

2 議会は、市政に係る重要事項について、議員の定数の 12 分の 1 以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決されたときは、市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

3 市長は、市政に係る重要事項について、自らの意思により住民投票を実施することができる。

4 市長は、第 1 項及び第 2 項の規定による請求があったときは、住民投票を実施するものとする。

5 前各項に定めるもののほか、住民投票の実施に関し必要な事項は、別に条例で定める。

○ 洋野町まちづくり基本条例第 23 条（住民投票）

1 町長は、町に関わる重要事項について、直接、住民の意思を確認するため、住民投票を実施することができます。

2 町民、議会、町の執行機関は、住民投票の結果を尊重するものとします。

3 住民投票に参加できる者の資格、その他住民投票の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例で定めます。

(14) 履行状況の検証および条例の見直し

○宮古市→第 23 条「市民自治推進委員会」の設置

詳細は、関連条例の参画推進条例で規定

○花巻市→第 27 条「条例の見直し」→市長は、社会情勢等の変化に対応するため、必要に応じ、市民参画のもとこの条例を見直すものとします。

○奥州市→第 36 条「履行状況の検証」

市は、毎年度、この条例の市政運営に係る規定の履行状況について検証し、適切な方法により公表するものとする。

第 37 条「条例の見直し」

市は、5 年を超えない期間ごとにこの条例を検証し、必要に応じて条例の改正その他の措置を講じるものとする。

奥州市は、2009 年 7 月、要綱にて、履行状況の検証等を行う「自治基本条例推進委員会」（15 名の委員で組織）の設置を決めた。

○洋野町→第 24 条「まちづくり推進委員会」

町長は、この条例を推進し、実効性を高めるため、まちづくり推進委員会を設置します。

第 31 条「条例の見直し」

町長は、社会情勢などの変化に対応して、必要に応じ、町民の参画のもとに、この条例を見直します。

○田野畑村協働のむらづくり基本条例素案

第 34 条「この条例の検討及び見直し」

- 1 村は、この条例の施行後 4 年を超えない期間ごとに、この条例がむらづくりの推進にふさわしいものであるかどうか等を検討するものとする。
- 2 村は、前項の規定による検討の結果、見直しを必要とする場合は、村民の意向を適切に反映しながら、必要な措置を講ずるものとします。