

別海町自治基本条例職員研修会

自治基本条例について

平成22年8月9・10日

特定非営利活動法人 公共政策研究所
水澤 雅貴

自己紹介

●水澤 雅貴(みずさわ まさたか)

●昭和25年2月6日 八雲町生まれ 60歳

●学歴

- ・昭和49年3月 早稲田大学社会科学部卒業
- ・平成16年3月 北海学園大学経営学研究科修了
- ・平成20年3月 北海道大学公共政策大学院修了

●職歴

- ・昭和49年 4月 日本電信電話公社 入社
- ・平成17年12月 NTT東日本ー北海道 退職
- ・平成19年6月 特定非営利法人公共政策研究所理事長就任 (北海道認証)
- ・平成20年4月 北海道大学公共政策大学院公共政策学研究センター研究員

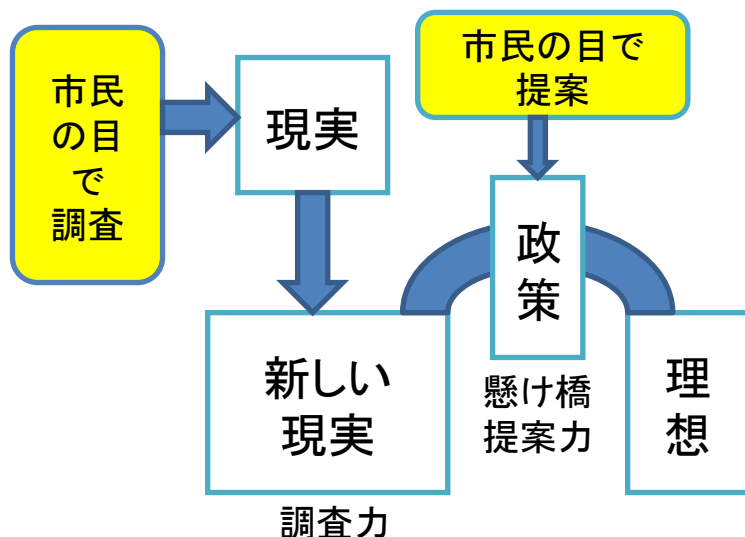
●経験

- ・平成15年10月～平成17年6月 苫小牧市自治基本条例等検討懇話会会長
- ・平成18年4月～平成19年3月 江別市自治基本条例市民懇話会ファシリテーター
- ・平成20年8月～平成21年8月 八雲町自治基本条例町民懇話会アドバイザー
- ・平成21年10月～ 美幌町みんなで創る自治基本条例町民会議アドバイザー
- ・平成21年10月～ 中標津町自治基本条例(仮称)検討職員プロジェクトアドバイザー

NPO法人公共政策研究所のご紹介

公共政策研究所の設立の理念

当研究所は平成19年6月に北海道から認証を受けたNPO法人です。「政策を市民の手に」を目指し活動を行っている政策提案型のNPOです。
現実を理想に誘導するところに政策があり、現実をどのように認識するかというところに政策の原点があります。現実を認識するための調査が重要であり、調査により世の中で認識されていない事実を見つけ出す**調査力**と現実を理想に近づける**政策の提案力**が当研究所設立の真価です。



主な活動の内容

(1) 平成20年度の活動

- ①北海道内180自治体の有機農業の推進のに関する調査 (H20.5～6)
- ②市民参加を推進するための環境整備に関する調査 (35市対象) (H20.4～8)
- ③八雲町自治基本条例(仮称)町民懇話会アドバイザー (H20.8～H21.8)
- ④道内6市町村での市民活動講座講師(H20.10～12)
- ⑤北大公共政策学研究センター研究員発表(H20.11)
- ⑥東海大学・札幌学院大学大学院のゲスト講師
- ⑦札幌市役所に関するアンケート調査(H20.12)
- ⑧道内の自治基本条例制定状況調査(H21.1)
- ⑨北海道自治研究2009/2月481号寄稿

(2) 平成21年度の活動

- ①政令市・中核市の市民参加を推進するための環境整備に関する調査(59市対象) (H21.4～11)
- ②道内北海道他3自治体のNPOとの協働環境調査(H21.4～9)
- ③全国の自治基本条例制定状況調査(H21.7～10)
- ④美幌町自治基本条例町民会議アドバイザー (H21.10～)
- ⑤中標津町自治基本条例検討職員PTアドバイザー (H21.10～)
- ⑥白糠町・斜里町自治基本条例職員研修(H21.10)
- ⑦大空町まちづくり講演会(自治基本条例)(H22.3)
- ⑧湧別町地域づくり(自治基本条例)職員研修会(H22.3)

今日のテーマ

- I 自治基本条例施行の現状
- II なぜ、自治基本条例が必要なのか
- III 自治基本条例とは何か
- IV 自治基本条例づくりの注意点
- V 自治基本条例づくりへの新たな挑戦

自治基本条例施行の現状

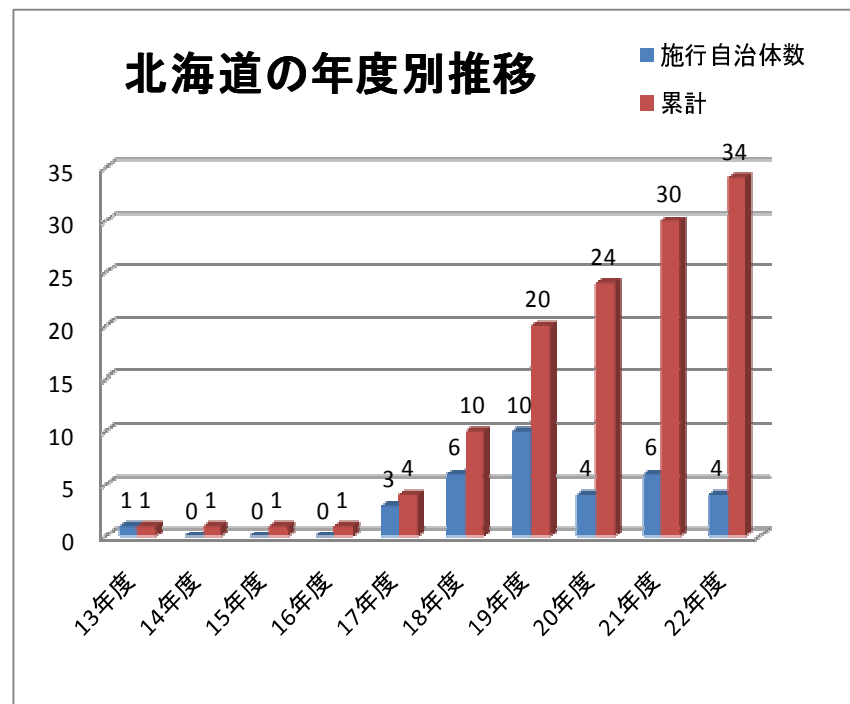
I. 自治基本条例施行の現状

1. 北海道の自治基本条例施行状況(H22. 4. 1現在)

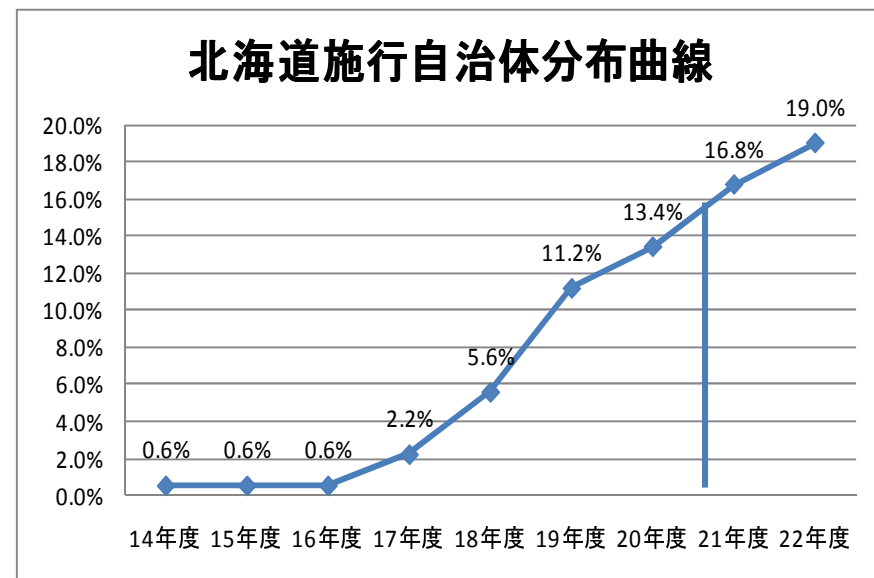
北海道の179自治体における自治基本条例の施行状況

項目	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
施行自治体数	1	0	0	0	3	6	10	4	6	4
累計	1	1	1	1	4	10	20	24	30	34
比率	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	2.2%	5.6%	11.2%	13.4%	16.8%	19.0%

(注) 比率は全自治体に占める施行自治体の比率



社会学者エベレット・ロジャースの「イノベーション普及理論」は、まだ社会に普及していない新しいモノ(商品等)やコト(行動等)がどのような過程を経て普及していくかを分析したものです。分析の結果、16%のラインを超えると急激に普及率が上昇することを発見し、ロジャースはこれを「普及率16%の論理」として提唱しています。



北海道の自治基本条例の普及状況をロジャースのイノベーション普及理論で検証してみる。

- ①革新者(冒険者) (2. 5%) = 4自治体
- ②初期採用者(オピニオンリーダー) (13. 5%) = 24
- ③前期多数採用者(早期採用者) (34%) = 61
- ④後期多数採用者(大勢順応者) (34%) = 61
- ⑤遅滞者(伝統志向者) (16%) = 29

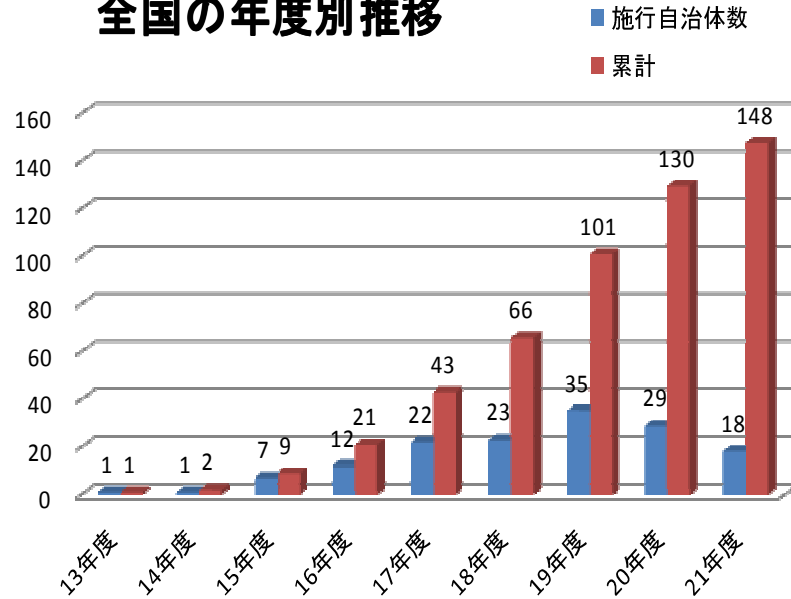
2. 全国の自治基本条例施行状況(H21. 4. 1現在)

全国の1750自治体における自治基本条例の施行状況

項目	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
施行自治体数	1	1	7	12	22	23	35	29	18
累計	1	2	9	21	43	66	101	130	148
比率	0.1%	0.1%	0.5%	1.2%	2.5%	3.8%	5.8%	7.4%	8.5%

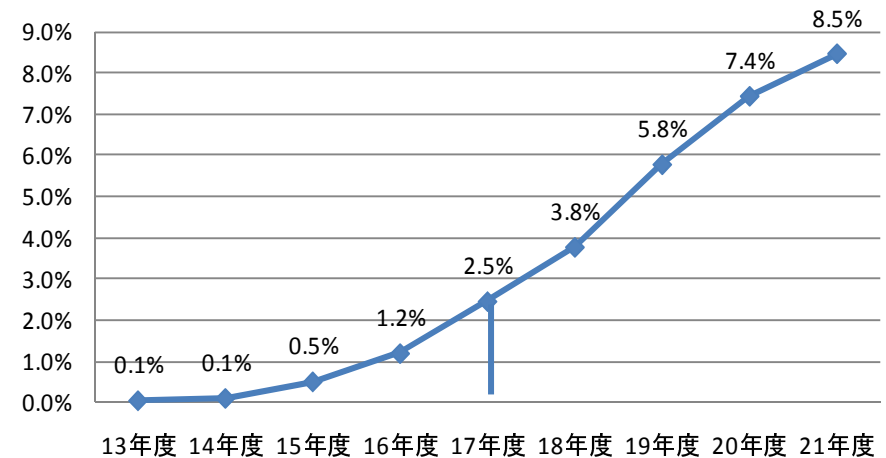
(注) 比率は全自治体に占める施行自治体の比率

全国の年度別推移



普及率16%を超える時点の予想
 $= (280 - 148) / 16 = 8.25$ 年
 8年後の平成29年度?

全国施行自治体分布曲線



全国の自治基本条例の普及状況をロジャースのイノベーション普及理論で検証してみる。

- ①革新者(冒険者) (2.5%) = 44自治体
- ②初期採用者(オピニオンリーダー) (13.5%) = 236
- ③前期多数採用者(早期採用者) (34%) = 595
- ④後期多数採用者(大勢順応者) (34%) = 595
- ⑤遅滞者(伝統志向者) (16%) = 280

3. 北海道における条例施行状況

NO	自治体名	自治基本条例	議会基本条例	参加条例
1	二セコ町	平成13年4月1日		
2	奈井江町	平成17年4月1日		
3	苫前町	平成17年10月1日		
4	登別市	平成17年12月21日		
5	清水町	平成18年4月1日		
6	遠別町	平成18年4月1日		
7	沼田町	平成18年4月1日		
8	音更町	平成18年10月1日		
9	白老町	平成19年1月1日		
10	芽室町	平成19年3月5日		平成16年5月1日
11	下川町	平成19年4月1日		
12	札幌市	平成19年4月1日		
13	苫小牧市	平成19年4月1日		平成21年4月1日
14	留萌市	平成19年4月1日		
15	帯広市	平成19年4月1日	平成22年4月1日	
16	稚内市	平成19年4月1日		
17	中札内村	平成19年4月1日		
18	遠軽町	平成19年4月1日		平成19年4月1日
19	美唄市	平成19年9月1日		
20	七飯町	平成19年10月1日		
21	平取町	平成20年4月1日		
22	上川町	平成20年4月1日		
23	石狩市	平成20年4月1日		平成14年4月1日
24	芦別市	平成20年10月1日		
25	上富良野町	平成21年4月1日		
26	幌延町	平成21年4月1日		平成21年4月1日
27	福島町	平成21年4月1日	平成21年4月1日	
28	厚沢部町	平成21年4月1日		
29	三笠市	平成21年4月1日	平成21年4月1日	
30	江別市	平成21年7月1日		
31	八雲町	平成22年4月1日		
32	名寄市	平成22年4月1日	平成21年4月1日	
33	和寒町	平成22年4月1日	平成22年4月1日	
34	士幌町	平成22年4月1日		
35	北海道	平成14年10月18日	平成21年7月10日	
36	知内町		平成20年4月1日	
37	今金町		平成19年5月1日	
38	栗山町		平成18年5月18日	
39	旭川市			平成15年4月1日
40	富良野市			平成17年7月1日
41	伊達市			平成19年4月1日
42	北広島市			平成21年6月1日

なぜ、自治基本条例が必要なのか

なぜ、自治基本条例が必要になったのでしょうか？

- (1) 地域のことは地域で決める(地域主権の確立)
- (2) 公共は町政(議会及び行政)だけでは担えない(町民主体の自治の確立)
- (3) お金(財政)の使い道は自分たちで決める(財政の自立と責任)

別海町に
おける自
治の確立



自治の
ルール
(まちの
憲法)



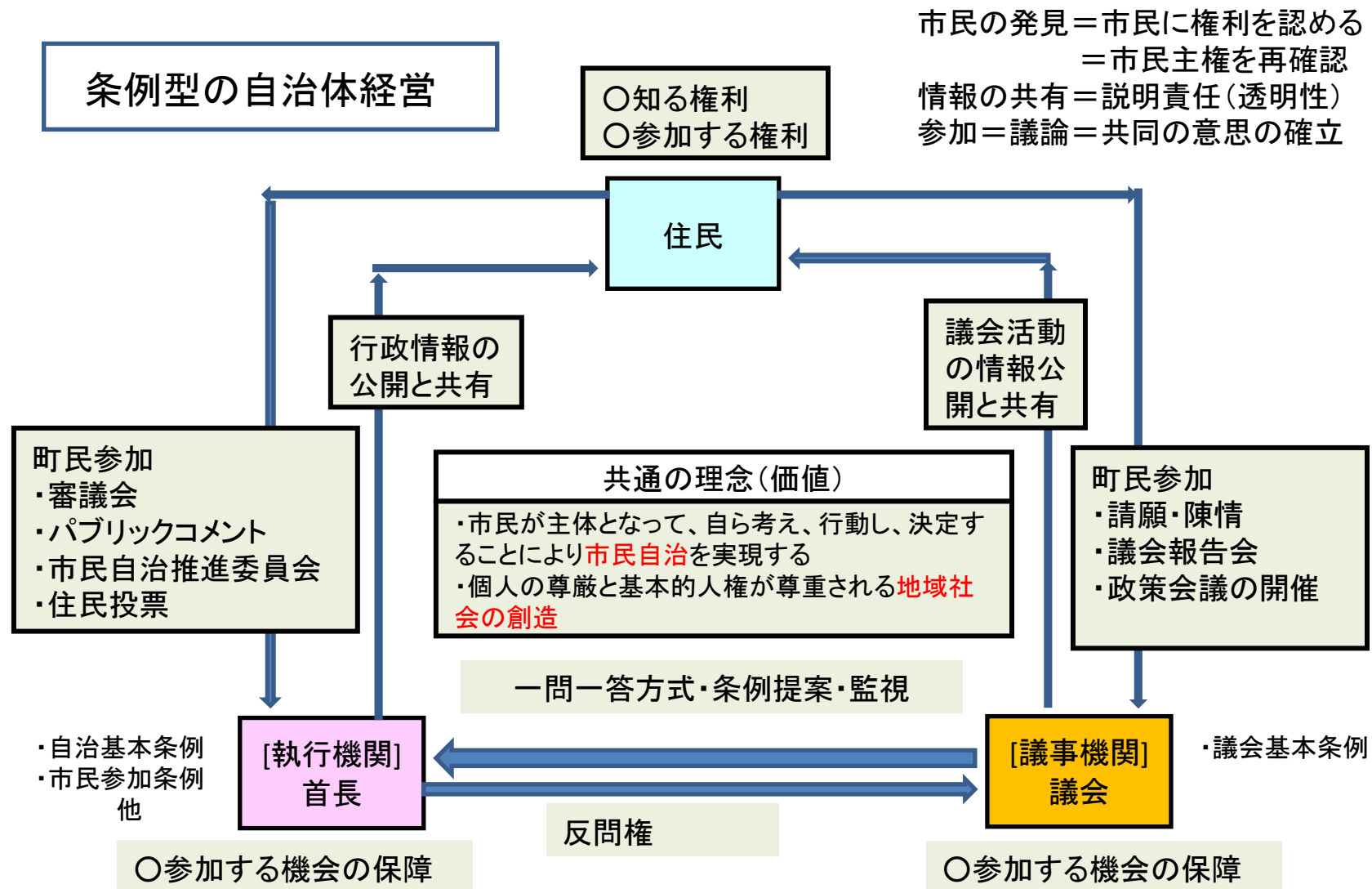
依存から
の脱却
(危機意識
の共有)



↑
役割等
の再確
認

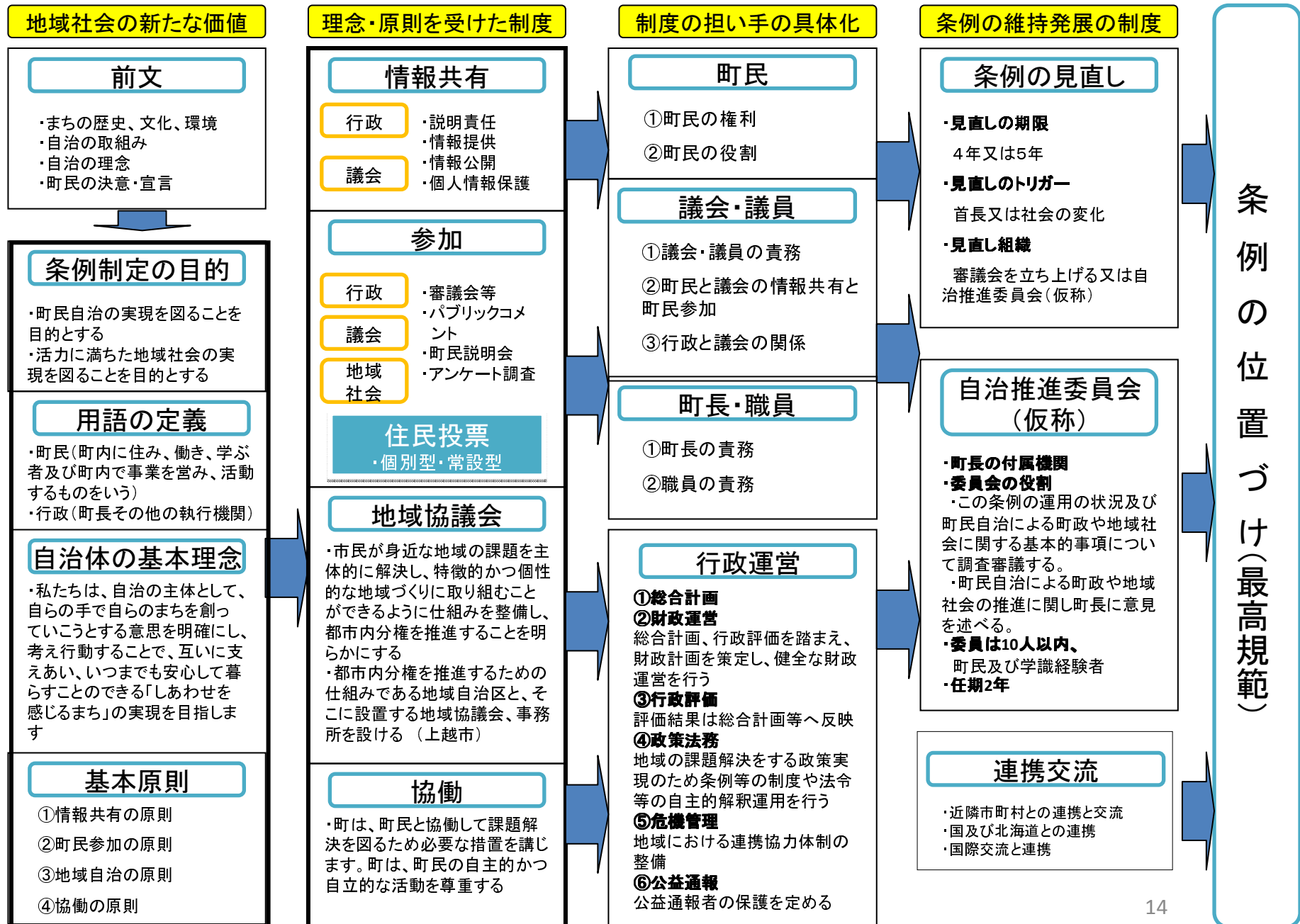


条例型の柔軟な自治体経営



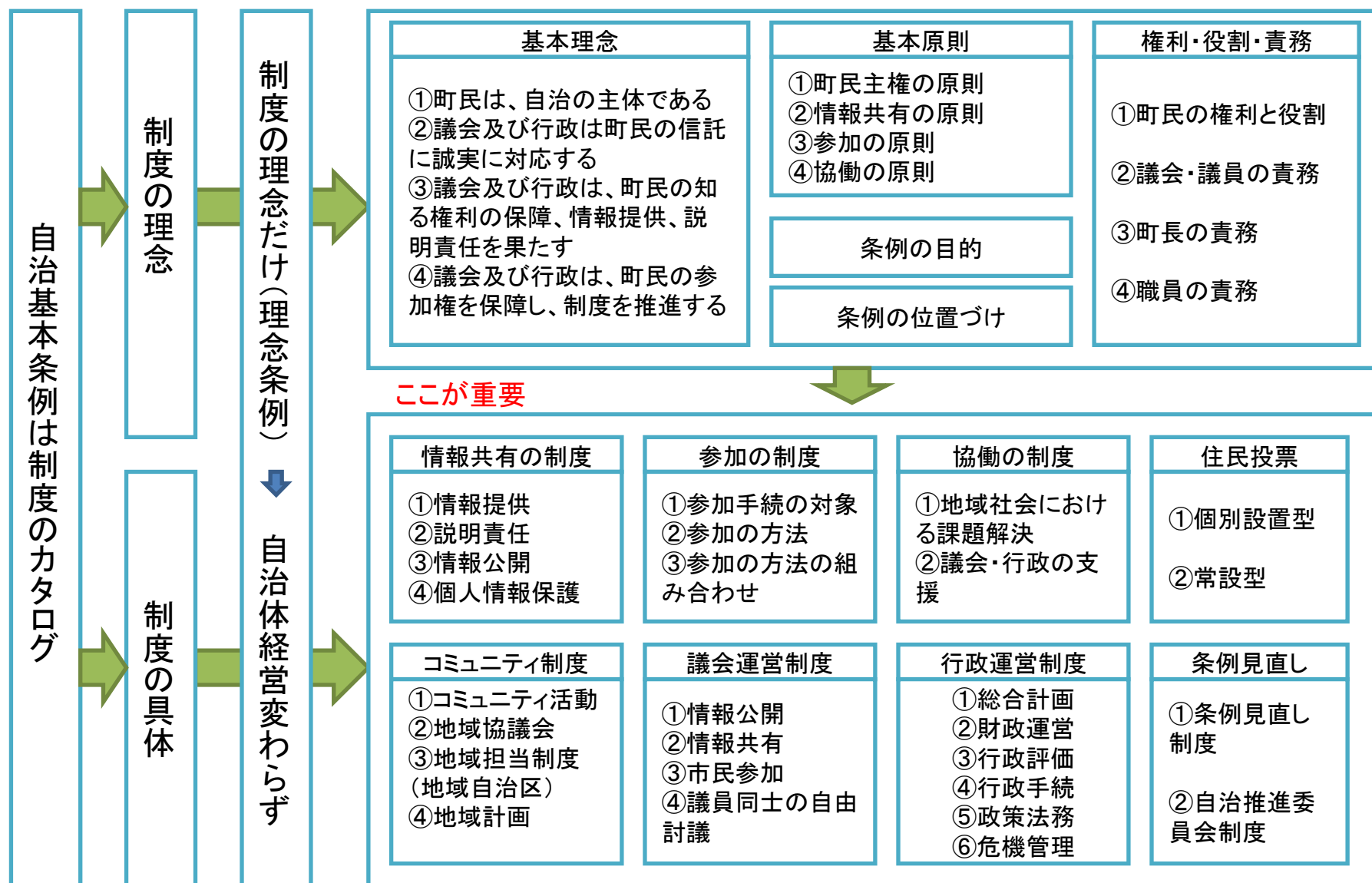
自治基本条例とは何か

1. 自治基本条例の制度体系



2. 自治基本条例に欠かせない項目

(制度の理念と制度の具体の明確化)



ちょっと一息(1)

自治とはどんなイメージですか？

① 拘束 ・ 強制

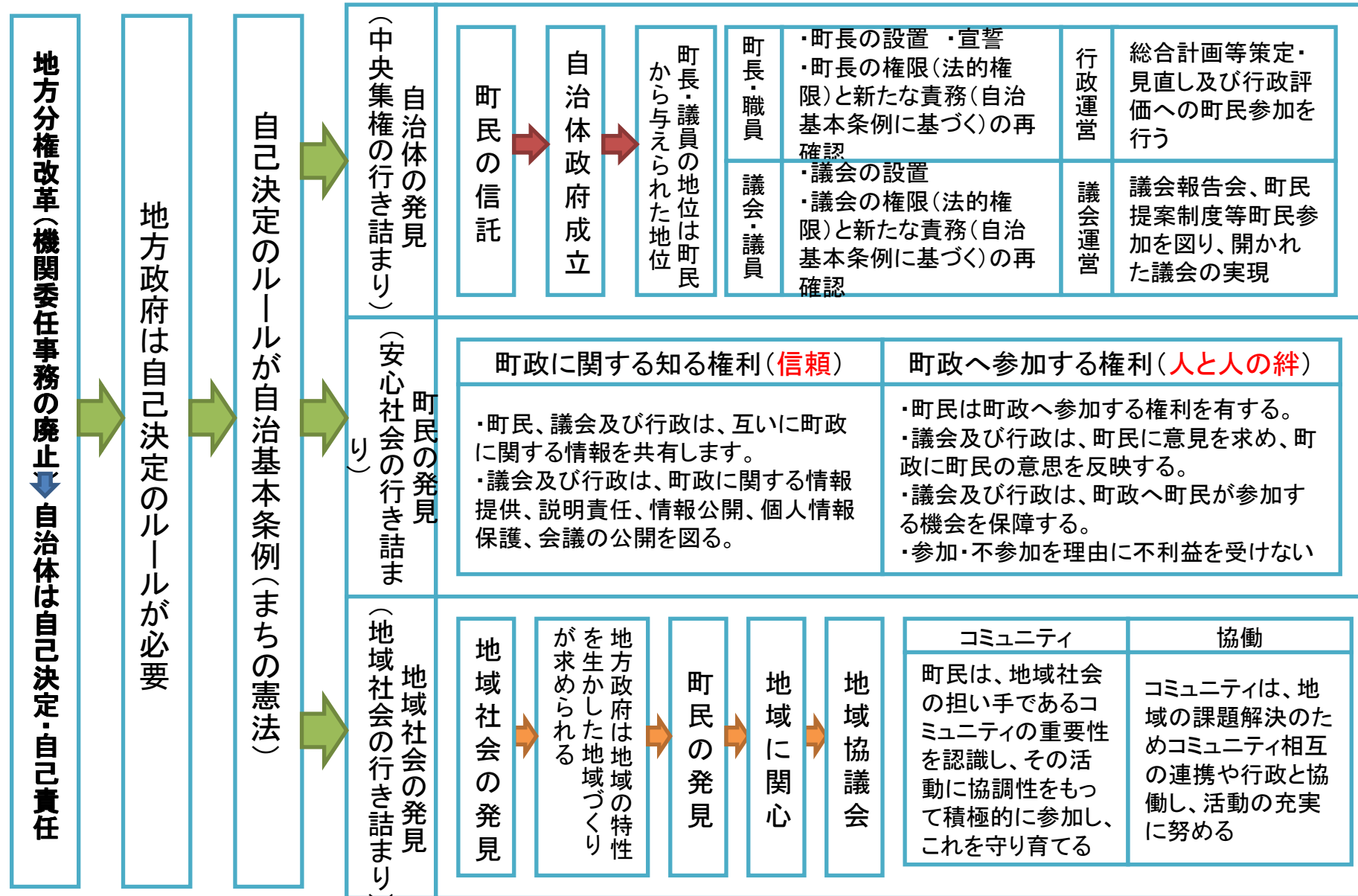
② 自立 ・ 希望

自治基本条例の最大テーマが依存からの脱却
依存⇔自立＝自立のしくみが自治

自治の意味(大辞泉):自分や自分たちに関することを自らの責任において処理すること

3. 自治基本条例が実現する3つの発見

(現状<クローズ>を変える<オープン>手段としての自治基本条例)



ちょっと一息（2）

2つのタイプの社会があり、どちらの社会が「自由」があると思いますか？

①物事の対応や解決が、主として「個々の場面での関係や調整」によってなされるような社会

「自由」「柔軟」にも見える。しかし、「言語化されたルール」が少ないため、当事者間の「力関係」や「場の雰囲気」によって物事が決められてしまうような社会。（以心伝心の社会）

②物事の対応や解決が、主として「普遍的なルールないし原理・原則」によってなされるような社会

「杓子定規」「拘束」にも見える。「現場では通用しない」といった言い方をされてしまいがちな社会であるが、「普遍的な原理やルール」は人と人をつなぐ通路となる。（言語化された共通の理念の社会）

広井良典「コミュニティを問いなおす」ちくま新書2009.8 P242

ちょっと一息 (3)

「つながり」に2つのパターンがあります

①“同心円を広げてつながる”－「共同体的な一体意識」(の原理)

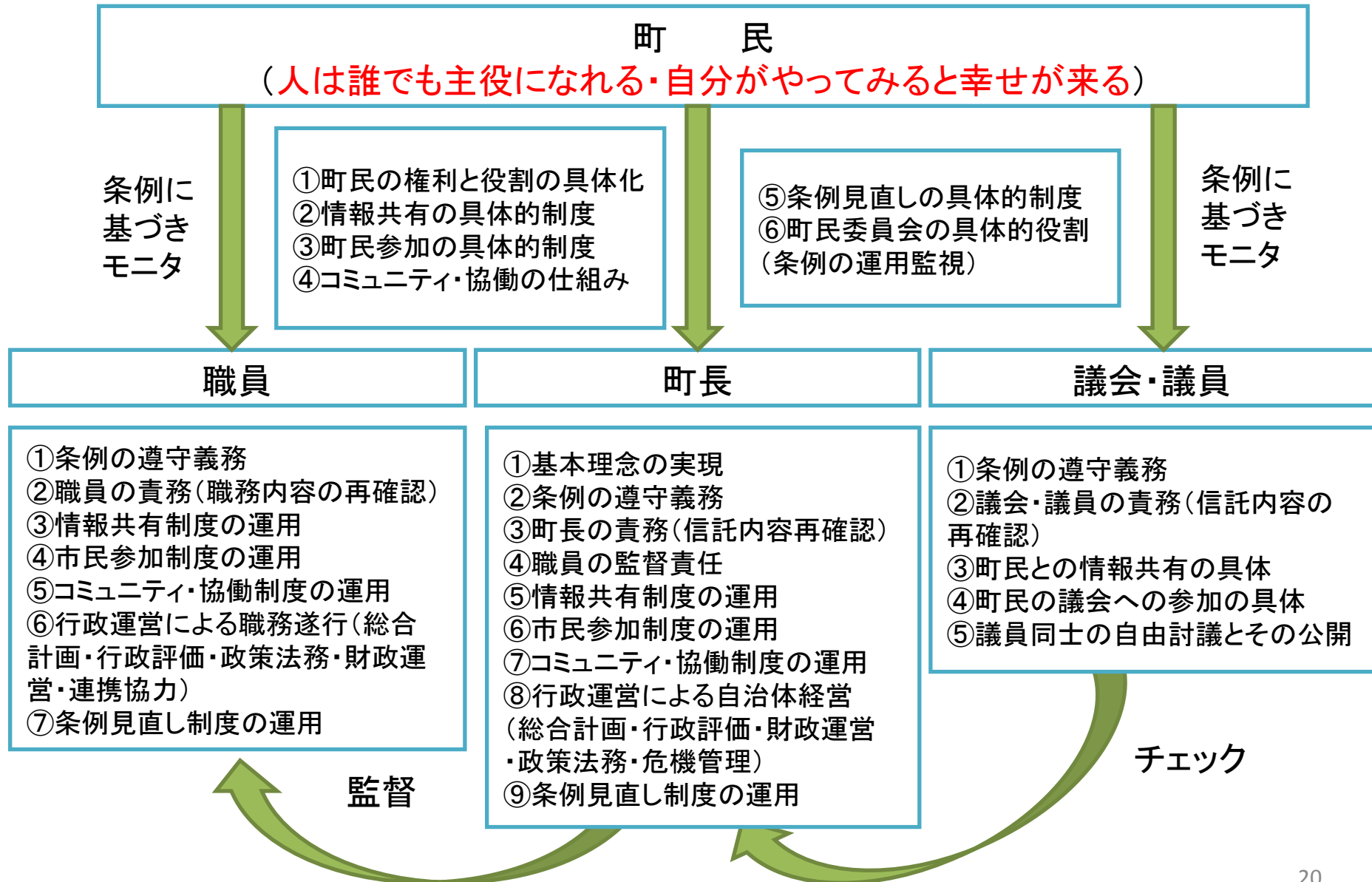
“自分を中心とする同心円”を広げていって、その“大きな円”を共有することでつながる。たとえば、私と親や兄弟、子供は「家族」という円の中でつながり、「同郷出身者」「同じ日本人」といった“大きな円”の中でつながる形態もある。“情緒的な一体性”、「身内」と「他人」という閉鎖性という要素を潜在的に常にもっている。日本社会の一般的な「つながり」の形態である。(非言語的)

②“独立した個人としてつながる”－「個人をベースとする公共意識」(の原理)

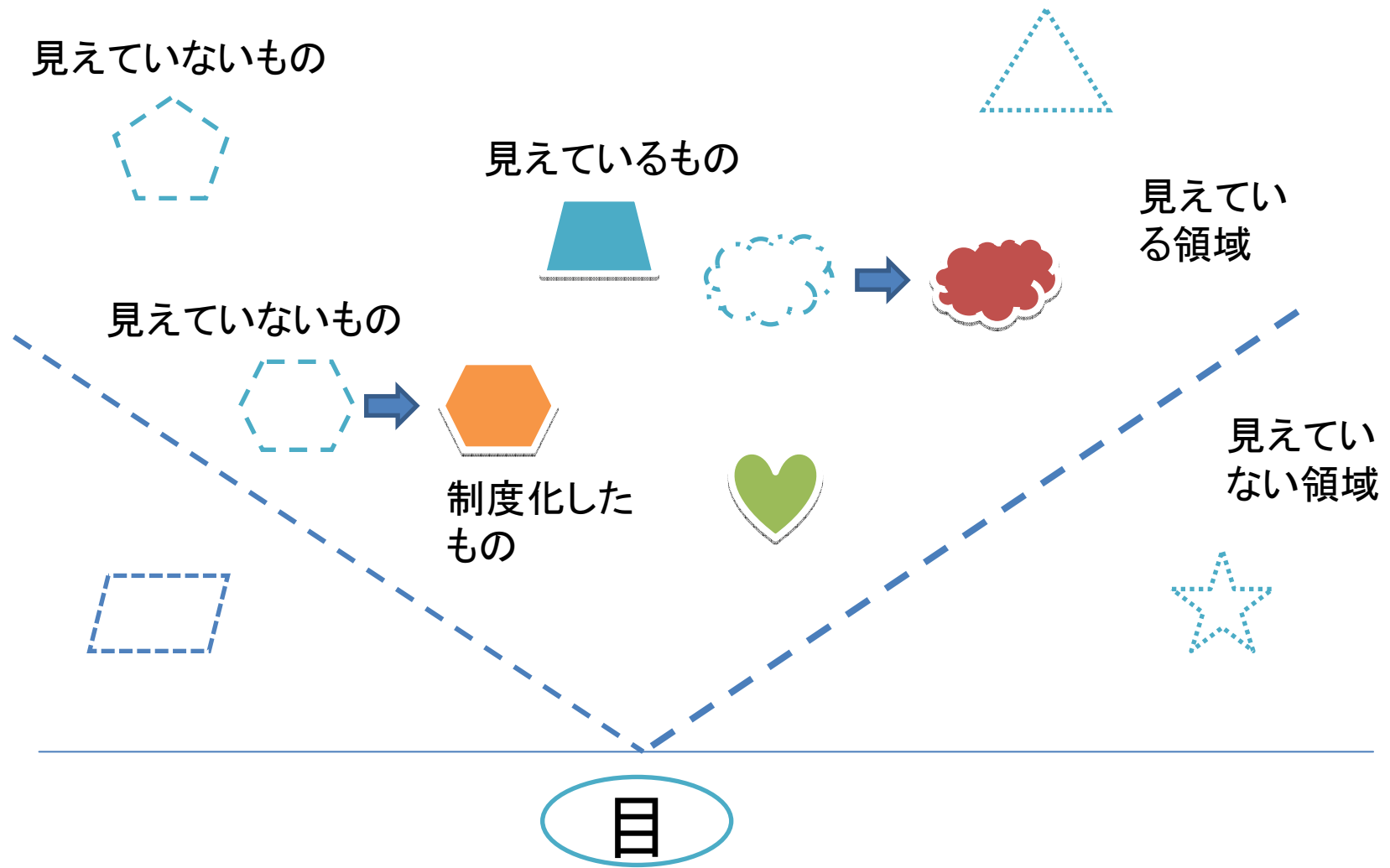
自分とは異なる存在の「個人」とつながっていく形態で、個人が「大きな円」として“一体化”するのではなく、あくまで独立した異なる個人として、個人がある種の何らかな「ある普遍的な原理や規範の体系」を媒介にしてつながっていく形態である。(言語的)

4. 自治基本条例によって実現する自治の形態

(協力の可視化＝人間に真の力を生み出させるのは、**自由な意志に基づく協力**以外にない)



5. 制度化(可視化)の取り組み



自治基本条例づくりの 注意点

生きた条例となるための注意点

- ①理念型自治基本条例としない。
- ②関連条例の制定を行い制度の体系化を図る。
- ③「……に努める」という努力規定の表現をできるだけ避ける。
- ④作りっぱなしとしない仕組みを内在させる。
- ⑤まちづくり型の条例としない。

(1) 生きた条例となるための注意点

① 理念型自治基本条例としない。

理念型条例作っても、自治体経営は何も変わらない。⇒具体的規定とする。
⇒何を変えるかを意図する必要がある。

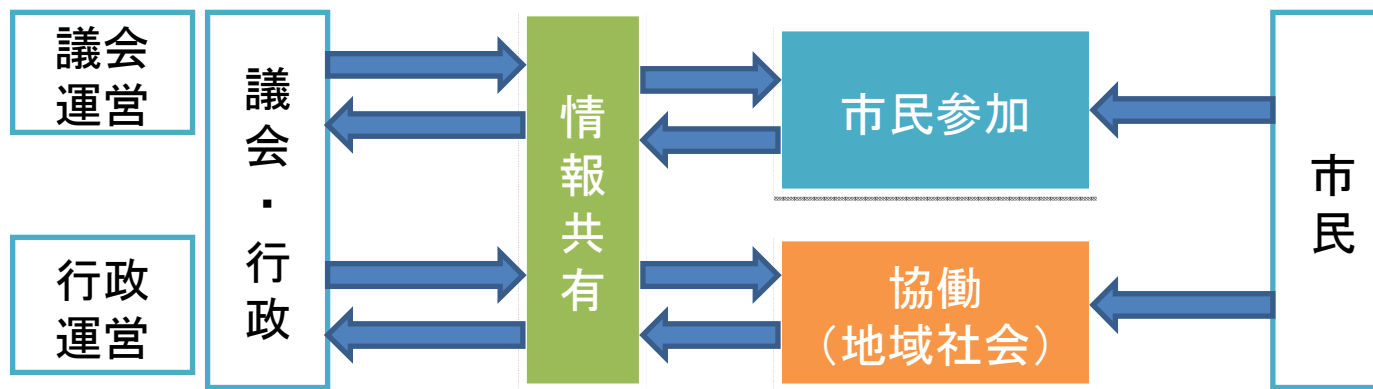
● 苫小牧市自治基本条例（基本原則）（平成19年4月1日施行）

第3条 市民及び市は、まちづくりの理念にのっとり、次に掲げる原則に基づき、市民自治によるまちづくりを推進するものとする。

(1) 情報共有の原則 市民及び市がまちづくりに関する情報を共有すること。

(2) 市民参加の原則 市民の参加の下に市政運営が行われること。

(3) 協働の原則 市民及び市がそれぞれの役割及び責任に応じ、対等な関係で協力すること。



（課題は具体の仕組み）

- ①議会・行政と市民の情報共有の仕組みは？ ②議会・行政への市民が参加するための仕組みは？
③市民と議会・行政の地域社会の課題共有の仕組みは？ ④具体的に市民が地域社会での課題解決する場合の議会・行政の支援の仕組みは？

生きた条例となるための注意点

② 関連条例等の制定を行い制度の体系化を図る。

① 条例に委任する方法（苫小牧市の例）

② 規則に委任する方法（下川町の例）

● 苫小牧市自治基本条例（市民参加）（平成19年4月1日施行）

第5条 市は、市政運営への市民の参加（以下「市民参加」という。）を推進するため、別に条例で定めるところにより、市民参加に関する制度を設けるものとする。

当該条例には、次の事項を定めるものとする。

- (1) 市民参加の方法及びその適切な選択並びに市民参加の実施の周知に関する事項
- (2) 審議会等に原則として公募による委員を加えることに関する事項
- (3) 市民がまちづくりに関する政策を提案するための仕組みに関する事項
- (4) その他市民参加に関し必要な事項

● 苫小牧市市民参加条例（平成21年4月1日施行）

- (1) 市民参加手続①政策形成手続（審議会）②市民意見提出手続（パブリックコメント）
- (2) 市民政策提案制度（18歳以上市民10人以上の連署で、代表者から市へ政策提案）

●下川町自治基本条例

(町民参加の推進)

第8条 町は、次の事項を実施する場合は、法令の規定によるものや緊急を要するものを除き、町民の参加を推進し、意向を反映します。

- (1) 総合計画及び分野別の基本的な計画の策定又は見直しをするとき。
- (2) 施策を効果的かつ効率的に推進するための行政評価を実施するとき。
- (3) 町民に義務を課し、又は町民の権利を制限することを内容とする条例の制定、改正及び廃止をするとき。
- (4) 町民の生活に大きな影響を及ぼす施策を決定するとき。
- (5) 広く町民が利用する公共施設の管理運営方法などの決定をするとき。

2 前項各号に規定するもののほか、町民が参加できる機会を設け、町政運営に反映するよう努めます。

(町民参加の方法と時期)

第9条 町は、次に掲げる方法を活用して、適切な時期に町民参加を推進します。

- (1) 審議会等(地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関又はこれに類するもので町が定めるもの)
- (2) 意見交換会
- (3) アンケート
- (4) パブリックコメント手続(意思決定過程で素案を公表し、町民から出された意見等を考慮して決定する制度)
- (5) その他適切な方法

2 前項各号の方法に関し必要な事項は、別に定めます。

●パブリックコメント手続規則

●審議会等の会議の公開等に関する条例

◎自治基本条例が施行されても市民参加条例が制定されていない実態がある

自治基本条例における市民が参加する権利等の状況

項目	登別市	札幌市	苫小牧市	留萌市	帯広市	稚内市	美唄市
市民が参加する権利	○	×	○	○	○	○	○
市長が市民の参加する権利を保障	×	○	×	×	×	×	○
関連条例への委任	×	○	○	×	×	○	×
参加条例制定の検討	—	×	○	—	—	×	—

生きた条例となるための注意点

③ 「……に努める」という努力規定の表現をできるだけ避ける。

- ①裁量的ルール ⇒ やるかやらないかの裁量が行政に残るルール
- ②普遍的ルール ⇒ 条例等に、ある条件の場合は必ず行うルール

札幌市自治基本条例

(市政への市民参加の推進)

第21条 市は、市政への市民参加を保障するものとし、そのための制度の充実に努めなければならない。

2 市は、政策の立案、実施、評価等の各段階において、市民の参加を進め、市民の意見が適切に反映されるよう努めなければならない。

下川町自治基本条例

(町民参加の推進)

第8条 町は、次の事項を実施する場合は、法令の規定によるものや緊急を要するものを除き、町民の参加を推進し、意向を反映します。

- (1) 総合計画及び分野別の基本的な計画の策定又は見直しをするとき。
- (2) 施策を効果的かつ効率的に推進するための行政評価を実施するとき。
- (3) 町民に義務を課し、又は町民の権利を制限することを内容とする条例の制定、改正及び廃止をするとき。
- (4) 町民の生活に大きな影響を及ぼす施策を決定するとき。
- (5) 広く町民が利用する公共施設の管理運営方法などの決定をするとき。

2 前項各号に規定するもののほか、町民が参加できる機会を設け、町政運営に反映するよう努めます。

生きた条例となるための注意点

④ 作りっぱなしとしない仕組みを内在させる。(条例をつくることが目的ではない) →自治基本条例の見直し組織の明確化

①市長の附属機関として、市民自治推進会議の設置⇒普遍的ルール

②なし ⇒裁量的ルール

苫小牧市自治基本条例（苫小牧市民自治推進会議）

第30条 市長の附属機関として、苫小牧市民自治推進会議（以下「推進会議」という。）を置く。

2 推進会議は、市長の諮問に応じ、この条例の運用の状況及び市民自治によるまちづくりに関する基本的事項について調査審議するほか、市民自治によるまちづくりの推進に関し市長に意見を述べるができる。

ふりかえり機関の設置(自治基本条例)

項目	登別市	札幌市	苫小牧市	留萌市	帯広市	稚内市	美唄市
ふりかえり機関の設置規定	○	○	○	×	×	×	×
ふりかえり機関の設置実施	○	×	○	－	－	－	－

ふりかえり機関の設置(市民参加条例)

項目	石狩市	旭川市	富良野市	伊達市	千歳市
ふりかえり機関の設置規定	○	○	○	○	○
ふりかえり機関の設置実施	○	○	○	○	○

生きた条例となるための注意点

⑤ 「まちづくり」と言うあいまいな表現をしない

→ 「まちづくり」の概念はあいまい。

まちづくり＝町政（議会＋行政）＋地域社会 の造語で、「まちづくり」はこの2つを同時に意味するため、町民にはかえって理解ができない。一見わかりやすい言葉が理解できないのであれば、効果がない。本来は、町政（議会＋行政）に参加することで公共を担ってもらうことや地域社会を行政依存から脱却し、地域で起きていることに関心を持ってもらう目的であったが、どちらも理解されず、効果がない。したがって、「まちづくり」というあいまいな言葉は使うべきでない。

苫小牧市自治基本条例（協働の推進）

第7条 市は、市民と協働してまちづくりにおける課題の解決を図るために必要な措置を講じるよう努めるものとする。この場合において、市は、市民の自主的かつ自立的な活動を尊重しなければならない。

● 条例では条例の適用範囲に3パターンがある。

① 市政型→市政のみ条例の範囲→多治見市・下川町→地域社会を条例の対象としていない。

② まちづくり型→市政＋地域社会を丸ごと条例の範囲

→ 地域社会の自治に対する認識ないため、自治が育たない、地域社会は行政主導になる。

→ 地域社会や協働があいまい。

→ 行政依存の地域社会の脱却を意図した結果陥る形態

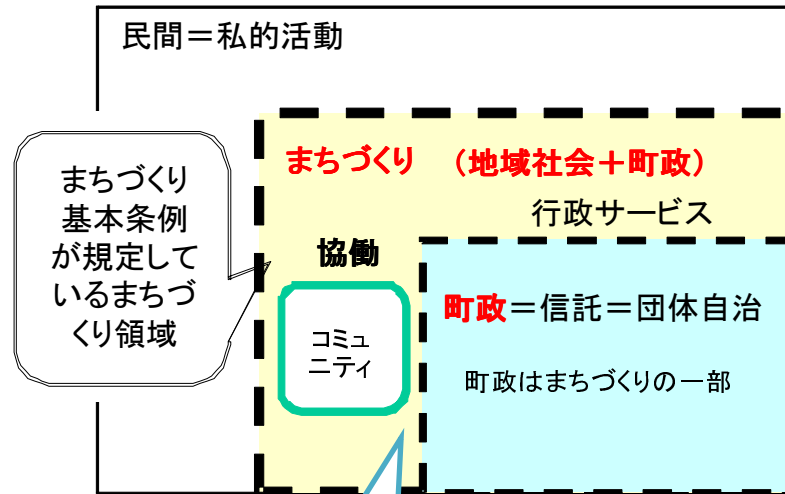
③ 自治型→市政と地域社会の自治を区分した上で条例の範囲とする。

→ 地域社会の自治と町政の自治が明確に制度設計できる。

→ したがって、町民主体の自治が実現する。

地域社会(まちづくり)の扱い方の違い

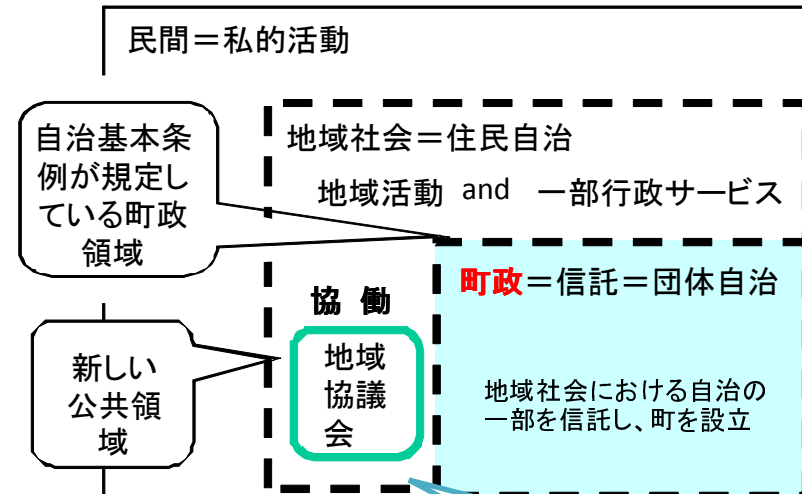
まちづくり型自治基本条例



行政が地域社会の運営を主導する可能性が高い

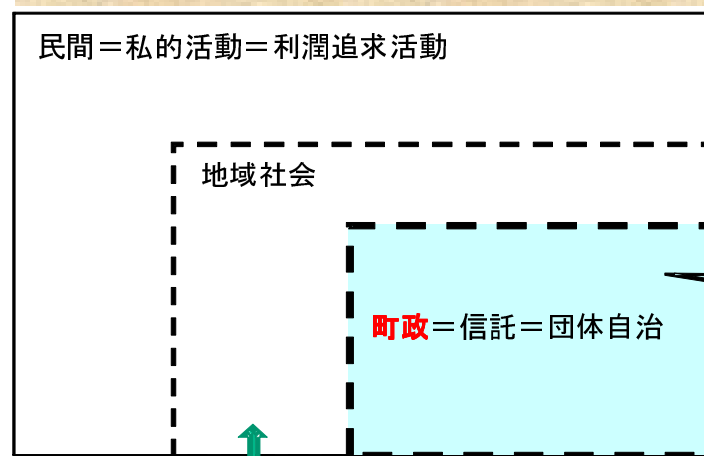
市政基本条例の対象範囲＝市政領域
→地域社会の規程ない
→協働の規程ない

自治型自治基本条例



町民が地域社会の運営主体となる

市政型自治基本条例

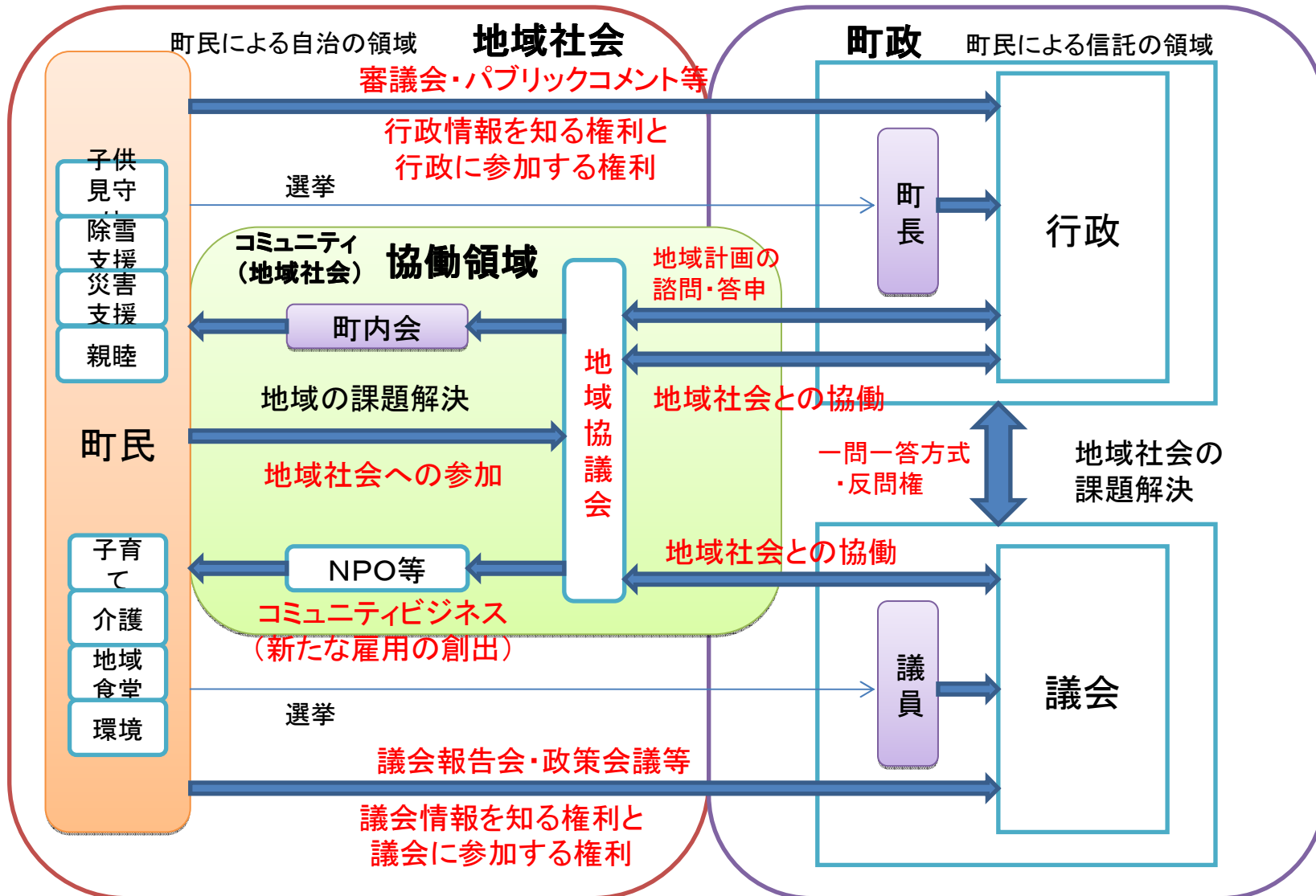


市政基本条例が規定している領域

協働の規定なし

参加と協働の概念の整理

(参加は議会及び行政と地域社会への参加、協働は地域社会の課題解決を指す概念)



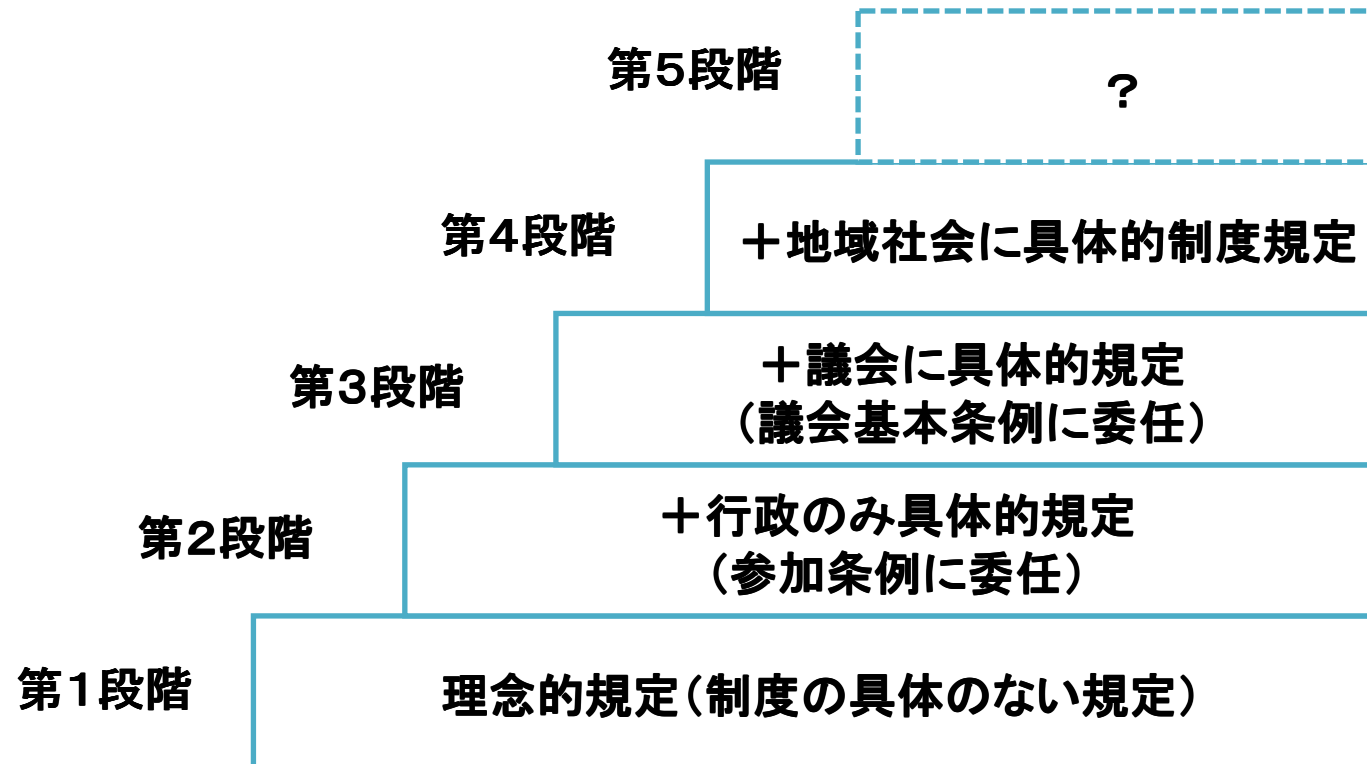
自治基本条例づくりへの新たな挑戦

新しいことへの挑戦

新しい制度等にチャレンジする。

- (1) 自治基本条例制定の承認手続きを住民投票で行う。(最高規範の確保)
- (2) 議会に関して別に議会(基本)条例を制定する。(条例への委任)
- (3) 常設型住民投票とする。(個々の争点について、議会の議決を経ずに住民投票を行える。投票年齢を18歳から認める例もある)
- (4) 地域社会の制度設計(地域協議会と協働の制度設計)
- (5) 市民参加条例や議会基本条例といった条例に委任しないで、自治基本条例にある程度詳細を規定する。
- (6) 別海町自治基本条例制定プロセスを本にまとめる。(他の自治体の参考とする)

自治基本条例の発展形態



最後まで、ご清聴いただき
ありがとうございました。