

2014年2月17日  
茂原市まちづくり条例策定協議会

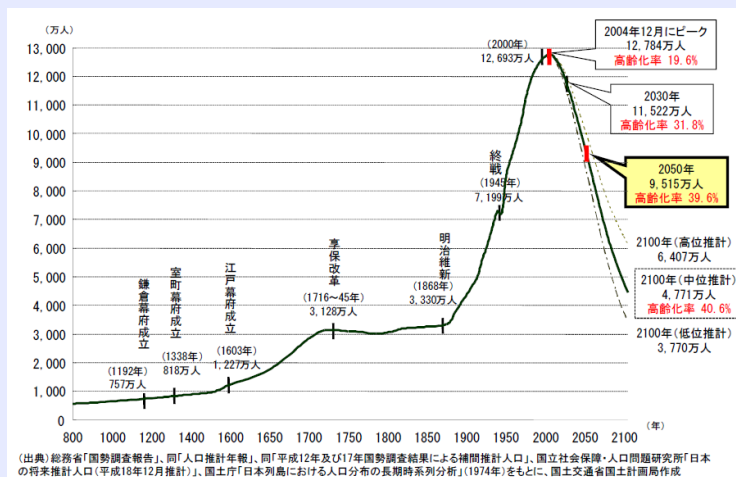
## まちづくり条例の策定にあたって

千葉大学法経学部准教授 関谷昇

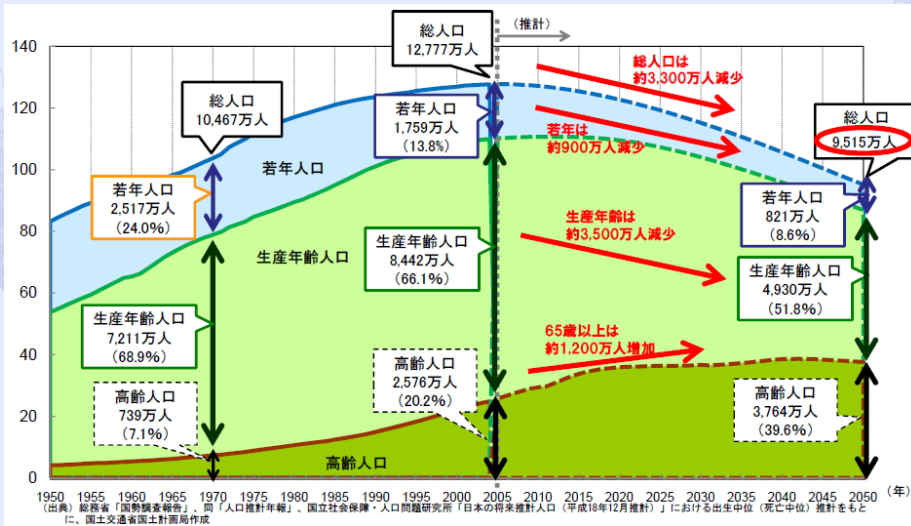
1

### 人口減少と高齢化率の歴史的推移

- ・日本の総人口は、2004年をピークに、今後100年間で100年前（明治時代後半）の水準に戻っていく可能性。
- ・この変化は千年単位でみても類を見ない、極めて急激な減少。



## 人口比率の推移



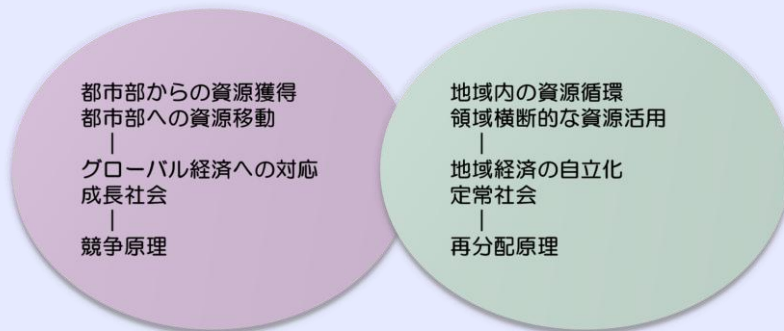
3

## 少子高齢化・人口減少に伴う諸課題

- ・ 生産労働力の減少と需給バランスの変化
- ・ 購買意欲・消費の世代的な偏り
- ・ 経済の規模縮小と地方経済の疲弊化
- ・ 医療福祉ニーズの増加と多様化
- ・ 社会経済の成熟化と価値観の質的变化
- ・ ライフスタイルの変容と消費者ニーズの多元化
- ・ 都市部と農村部の関係をめぐる根本的变化
- ・ 地域コミュニティの再構築

4

## 東京志向か？ 地域の自立か？



千葉県内の自治体に問われる価値選択と本格的な地域づくり戦略

- ・ 持続可能な地域社会に必要なものは？
- ・ 地域活性化の誘因、駆動力は何か？
- ・ 千葉県と県内市町村とはどのような連携をしていくべきか？

5

## まちづくりへの新しい視点

福祉＝環境配慮型まちづくりの本格化

- ・ 高齢者が自分たちなりに豊かに過ごせる環境
- ・ ゆっくり過ごせる場所、コミュニケーション創出の空間
- ・ 高齢者の共同生活、交通／移動、見守り、田園都市
- ・ 子どもや若い世代への支援こそが高齢化社会を支える

新しい市場の創出

- ・ 高度経済成長型発想の限界
- ・ 低成長時代に求められる経済戦略 → 知（地）的戦略
- ・ 地域における経済循環の構築、地域資源の発掘と付加価値化

価値創出の結節点としての「地域」

- ・ グローバル化の先のローカル化という視角
- ・ 分野横断的な発想、相互関連型の政策づくりとその実践
- ・ 地域平等主義からの脱却と地域の自立化・個性化

6

## 地域密着人口の増加

	0-14歳	65歳-	合計	特徴
1940s	37%	5%	42%	農村型社会への志向 地域への土着性
1950s	36%	5%	41%	都市型社会への志向 地域との関わりの減少
1960s	30%	6%	36%	(都市への移動、核家族と会社中心の生活)
1970s	24%	8%	32%	(都市型地域社会の模索)
1980s	23%	10%	33%	
1990s	19%	12%	31%	グローバル経済の到来
2000s	15%	18%	<b>33%</b>	<b>持続可能社会への志向</b>
2010s	13%	23%	<b>36%</b>	<b>地域における支え合いの必要性の増加</b>
2020s	12%	29%	<b>41%</b>	(職域から地域への回帰する人々)
2030s	10%	32%	<b>42%</b>	
2040s	10%	37%	<b>47%</b>	
2050s	9%	39%	<b>48%</b>	

(注) 2000年まで国勢調査、以降は日本の将来推計人口(2006年)の概算

### 着眼点

- ・人口全体に占める「子ども・高齢者」の割合と「地域との関わり」
- ・「子ども・高齢者」の増加と「地域との関わり」の増加との相即性

7

## 受け皿の流動化と社会的包摂

### 従来型秩序における包摂の限界

国民国家、自由主義、個人主義、産業主義…

- 国や自治体のあり方から個人個人のライフスタイルまでを規定  
(行政、労働、消費、教育、福祉、まちづくりなどにおける画一性)
- 特定の主体・組織(団体)・場所への単一的な依存

### 流動化しつつある現状 →現場や当事者へのまなざし

国や自治体のあり方が構造的・財政的に厳しくなっている現状  
生活の様々な局面における生きづらさ

- 学校における実感のなさ  
相談相手の不在、環境への不適合、自分の世界への引きこもり
- 職場における実感のなさ  
自己喪失、切り捨てへの不安、目的喪失、自分の時間を持ってない
- 地域における実感のなさ  
リタイア後の居場所のなさ、人間関係の希薄さ

↓

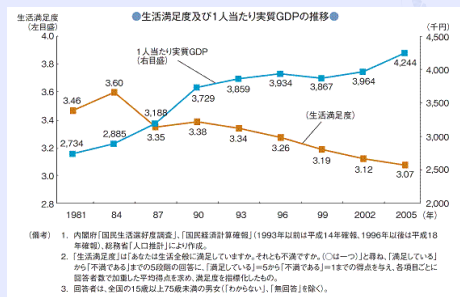
当事者が自分でありうるための場＝「社会的包摂」の必要  
社会における「双方向的コミュニケーション」への志向性

8

## 緩やかな価値観の変化

- 「合理性・効率性」という同一的な指標
  - ・ 政官業が一体となった産業主義（大量生産・大量消費）
  - ・ 社会全体の利益増大と個人の利益増大は一体のもの
  - ・ 国家レベルの動きに各分野（経済、福祉、教育、行政など）の取り組みが下がるという構図
  - ・ ナショナル・ミニマムと総中流意識
  - ・ 物質的な豊かさこそが生活の充実であるという考え方

↓  
社会の構造転換、公共性の揺らぎ  
→ 指標をめぐる変化



### ● 物質主義から脱物質主義へ

- ・ 産業主義に代わる多角的な経済活動の進展
- ・ シビル・ミニマムと一括りにできない個人なりの生き方
- ・ 精神的な豊かさを求める新たな価値観 → 「幸福度」指数への着眼

(内閣府「平成20年度国民生活白書」)

### ● 一方向から双方向へ

- ・ 当事者（課題を抱えている人々、消費者、観光客、有権者など）への接近
- ・ 課題を抱えた当事者、消費者、観光客、有権者の「参加」を通じたニーズの発見・共有
- ↓
- ・ 参加と体験を通じた当事者の満足度向上 (= 「実感」の獲得) / 課題解決

9

## 公共性の構造転換と分権・市民社会

### 中央省庁主導による再分配行政の限界

- ・ 地方における独自の取り組みを制約する要因
- ・ 公共の利益を実現する「管理」主体（官僚）の能力的限界
- ・ 公共の利益の「画一性」に代わって必要とされる「多様性」や「差異性」

### ☆ 地方分権改革の必要（「現場に即した自治体運営」の追求）

中央省庁に独占されてきた権限と財源を自治体に分割移譲 → 自治体の自立  
自治体主導の政策づくり  
課題を抱える当事者にもっとも身近なところが出発点 → 地域社会の自立  
市民と行政が具体的な「事業」をめぐる協議し、具体的な動きをつくる

### ☆ 市民社会の可能性（「市民的公共性」の追求）

市民社会・地域社会によるリスク共有とセーフティネットの充実  
行政以外にも公共を担いうる多様な担い手（従来の蓄積+新しい動き）  
供給者であり受給者であるという相互関係の網の目  
多様な主体による、問題発見・課題設定・実践活動の展開（協働）  
限られた地域資源（ヒト・カネ・モノ・情報）の最大限の活用

### → 下からの複層的な公共空間の形成に向けて

市民参加 = 「社会参加」 / 「地域参加」 / 「市場参加」 / 「政治・行政参加」  
多様な価値の創造 → 基盤としての「地域社会」への着目

10

## 自治体の自立という根本課題

### 【総合行政の確立】

#### ●縦割り行政からの脱却

通達（縦割り）行政と前例踏襲にとらわれない自治体独自の課題設定  
自治体の実情に即した行政運営  
限られた資源を課題解決に有効に結びつける体制

#### ●総合行政に必要な体制整備

自立的な自治体運営体制の確立  
政策づくりと政策法務の充実  
市民生活の最低保障・予算配分および政策順位の独自判断

#### ●市民自治の確立

主権者としての市民が自治体運営を主導する市民自治  
行政裁量の縮小と市民参加の拡大  
市民・行政・議会の応答的關係の充実

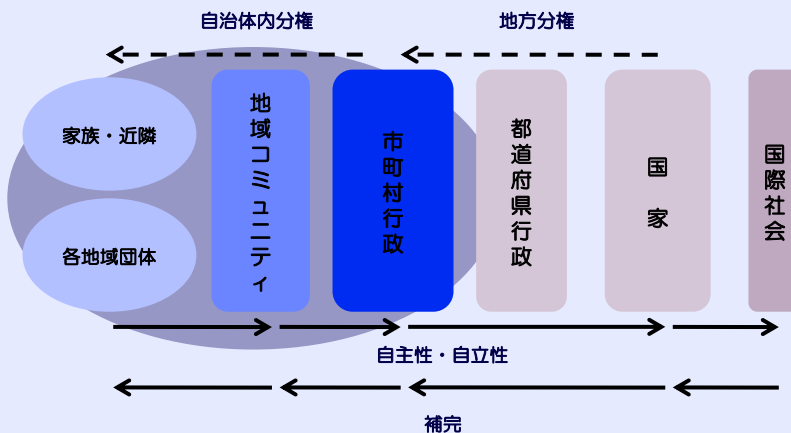
### 【独自の政策づくり】

- ・いかなる課題をどのように解決していくか →トータルな認識と実践
- ・行政 + 議会 + 市民（地域）力 →重層的な公共的活動の充実
- ・発想の転換や相乗効果 ex. 高齢者の社会参加と子育て支援の融合、  
地元事業者の得意分野を地域課題の解決に結びつける……

11

## 補完性原理に基づく秩序の再構築へ

- ◆補完性原理とは、より小さな単位の自主性・自立性を尊重し、その単位での取り組みが困難な事柄については、より大きな単位が補完するという考え方
- ◆地方分権と自治体内分権は連動させて考える必要
- ◆地域コミュニティを基軸とした市町村の自立こそが重要 →独自の政策づくりへ



12



## 手法としての「協働」への期待

### 【協働とは】

人間の生活領域全般において、個人・法人・団体などの複数の主体が、場の履歴や生活機能を踏まえながら、応答的關係を通じて、創造的に活動する方法

原理ではなく「手法」としての協働

- ・民主主義の原理という次元でとらえれば、市民と行政との「協働」はありえない
- ・市民は主権者であり、行政は主権者の決定事項を行使する立場
- ・「協働」とは、一定の目的に応じて、様々な資源を結びつけることで課題解決に取り組むための手法
- ・市民と行政・議会とが「対話」「協議」を重ねながら、連携・協力する
- ・どのようなまちづくりを目指すのかによって、「協働」という手法の使い方が変わってくる
- ・自治体や地域の諸課題に応じた考え方や形を追求する必要

### 1 行政の効率化の促進

**市場化**＝効率化・競争原理の導入 → 行政負担の効率化／軽減化  
 小さな政府、規制緩和、民営化、市場の再活性化、社会的イノベーションの充実  
 行政事業の継続実施における市民・民間の補完的役割  
 自助・共助の範囲拡大、地域コミュニティの自立（市民力・地域力）への期待

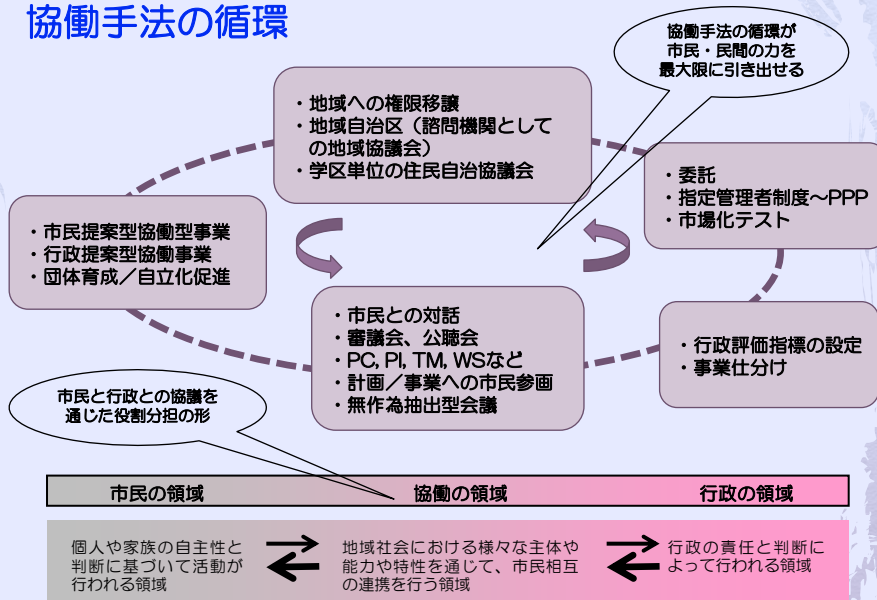
### 2 参加ニーズの高まり

**市民化**＝市民参加（参画） → 公共のプロセスに参加することを通じた自己実現  
 市民活動（地縁団体・NPO）や地域づくり  
 消費者参加、社会参加への拡がり  
 市民の満足度を高める参加領域の拡大

### 3 生活満足度の向上

行政が自己完結する対応は限界  
 行政の事業評価指標のズレ  
 当事者や現場において必要とされていること → 行政、地域、市民活動団体等が連携していくことで対応

## 協働手法の循環



## 新たな地域戦略の必要

### ●二つの公共性の具現化

#### ◆政治・行政過程への参加

◎現場の声が共有される場・機会の充実

情報公開、市長への声、パブコメ、地域懇談会、タウン・ミーティング、市民会議

◎「決定されたこと」への参加から「計画・実施・評価すること」への参加

問題発見・企画立案・事業実施・事業評価の各プロセスへの参画、ワークショップ型市民参画

#### ◆市民・地域社会への参加

◎地域団体や市民活動団体への参加・実践

既存の地域団体、テーマ型の市民活動団体、企業・事業者などが織りなす諸活動

趣味活動～自己実現～公共的活動といった幅の広さ

◎活動の担い手の多様化・高次化

地域づくりの観点から、多様な主体における横のつながりを創出する取り組み

公共的事業を展開できるNPO・民間企業のスキルの高次化

### ●地域自立的・補完型ネットワークの構築

高度成長期に見出された「一極集中」「多極分散」の限界

↓

#### ◆地域自立型ネットワークの構築

地域の自立的な循環の想定 → 多中心的な統合

民間主導/地域志向型の地域戦略 → 新たな意味での成長戦略 or 定常社会

分権型社会の構築、権限移譲・エンパワメントの必要

#### ◆補完型ネットワークの可能性

・「演繹的方法論」より「帰納的方法論」の有効性 → 地域の潜在的可能性の発掘・共有・活用

政治・行政の負担減、民間・市民・地域力の活用

・広域的な相互補完 → 優先順位と相互連携（共倒れにならない地域戦略）

・異分野連携の相乗性 → 分野横断的な事業設計が必要不可欠

15

## 公共的な「過程」への参加

### ◆地域住民に関する情報共有の必要

現場の声が共有される機会を充実させる

→ 窓口対応、市長の声、地域懇談会、市民協働推進員

住民の情報や意見を集約・共有する

→ 庁内の領域横断的連携機能、市民会議、市民協働委員会

開かれた市政を目指す

→ 情報公開の原則・条例・制度運用・手続

### ◆「決定されたこと」への参加から「計画・実施・評価すること」への参加へ

問題発見・企画立案・事業実施・事業評価の各プロセスへの参画

行政があらかじめ定めた範囲に市民参加を押し込むことは逆効果

PCやPI会議の積極的活用

→ ワorkshop型市民参画、実行委員会型事業の導入

### ◆優先順位や評価への関与

事業や政策の優先順位・評価をめぐる判断への参加

政策決定を通じてまちづくりの担い手としての自覚

→ 市民による事業評価、予算配分傾斜、市民（住民）投票の重要さ

↓

一定の自前ルールに基づいて、様々な動きを開き、制御し、組み立てていく必要

16



## 協働型基本計画策定（浦安市）

### 「第2期基本計画策定浦安市民会議」とは

#### 市民会議の目的

第2期基本計画策定市民会議は、平成20年度からスタートした浦安市の新しい基本計画の策定にあたって、市民と市の協働を推進する観点から多くの市民が計画づくりに参加できるように、浦安市によって設置された組織です。

これからの浦安市のまちづくりを浦安市の方針や取り組みに基づいて検討し、基本計画に盛り込みたい事項について、市民の立場から市長に提言することを目的としています。

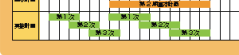
#### 第2期基本計画とは

地方自治体の職上組織として、基本計画と中期計画の構成であり、浦安市の中期計画は、平成22年度を目標年度とし、平成18年度～21年度計画です。

中期計画は、基本計画を基調とする中期計画策定した10年間の計画です。第1期基本計画は、平成13年度～22年度の中期計画でした。今年度からスタートした第2期基本計画は、平成20年度～平成29年度の中期計画です。

この中期計画に基づき地方自治体の発展のために「実施計画」があり、これに基づいて、具体的な事業を実施しています。

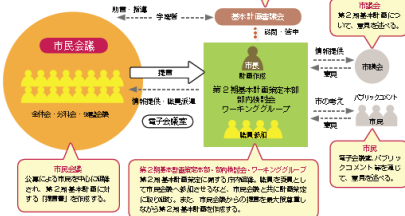
第2期基本計画は、市民の声を反映し、中期計画の策定を促す役割を担います。中期計画を4年ごとに更新し、その中期計画が策定されています。



#### 市民会議の位置づけ

第2期基本計画は次のような体制で策定され、市民会議は市民参加の中心として位置づけられました。

#### 策定体制



#### 市民会議の組織

市民会議は、全体の会議の場としての機能や最終的なとりまとめを行う「全体会」と実質的な検討を行う「6つの分科会」を基盤に構成されました。

また、各分科会のテーマの調整や協議の進捗状況を確認する「調整協議」が設けられました。

市民会議は、全体の会議の場としての機能や最終的なとりまとめを行う場、提案と調整の場を担います。

調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

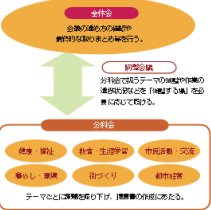
調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

調整協議は、調整協議を行う場、リーダーとサブリーダーが進行を担います。

#### 会議の構成



分科会	調整協議のテーマ
総合	・まちづくりの方向性 ・住民によるまちづくりのしくみづくり ・市民参加、市民参加の推進 ・防災、公共施設、自転車交通連携等 ・防災対策、等
福祉・防災	・福祉政策、身体障害者福祉 ・福祉政策（福祉、介護、福祉施設） ・福祉政策 ・福祉政策（福祉、介護、福祉施設） ・福祉政策（福祉、介護、福祉施設）
環境・福祉	・まちづくり、子育て支援 ・福祉政策、福祉政策、福祉政策のまちづくり ・福祉政策、等
市民参加	・市民参加 ・市民参加 ・市民参加
生活学習	・生活学習 ・生活学習 ・生活学習
防災・防災	・防災対策、防災対策 ・防災対策、防災対策 ・防災対策、防災対策
文化	・文化政策、文化政策 ・文化政策、文化政策 ・文化政策、文化政策

## 市民参画型の公共事業（千葉市）

### 水辺再生基本プラン

- 千葉市と千葉大学の共同研究事業
- 住民、大学、小学校、行政の4者協働による水辺づくり
- 職員の徹底した働きかけと住民の応答

### こてはし台調整池水辺づくり協議会の設置

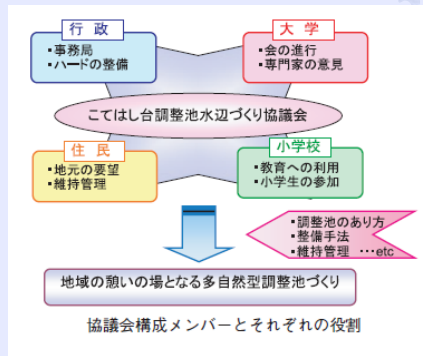
- 住民：憩いの場にするためのアイデア
- 自治会、市民団体の参加
- 大学：コーディネーターと表彰→優秀作品を企画に反映
- 行政：施設の整備、維持管理
- 小学校：子どもたちが安全に楽しめる場づくり
- 夢のプラン作成
- 絵のコンテストと表彰→優秀作品を企画に反映
- 地域を担う子どもたちの意識醸成
- 大人たちの軌道修正

### 協働作業

- 水路づくり、石並べ、花植え、ベンチづくり（地域住民の参加）
- 地元と行政との役割分担（警備、施設管理、日常管理、清掃、修繕など）
- 自分たちの水辺であるという意識の向上

### 活動の拡がり

- 学校の環境・体感学習
- 自治会を中心としたルールづくり・イベント開催
- 地域コミュニティの活性化の契機



## 提案型公共サービス（我孫子市、愛知県高浜市など）

### 制度の目的

これまで行政が担ってきた仕事を、民間の知恵とアイデアでよりよいものにした上で、民間に移す制度

↓  
市民団体・民間企業への期待

### 効率的な行政運営

市が行っている全ての事業を対象に、民間から委託・民営化の提案を募り、市民にとってプラスと評価されれば、民間への委託・民営化を進める

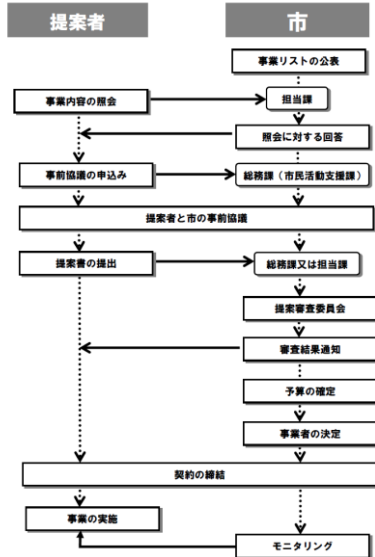
### 市民自治の原則（我孫子市）

行政が民間に任せたい仕事を決めるのではなく、民間がやりたい仕事を提案することで、公共の分野における多角的な発想と柔軟な実行力をさらに豊かにし、結果として行政のスリム化を図る

### 業務改善とトヨタ方式（高浜市）

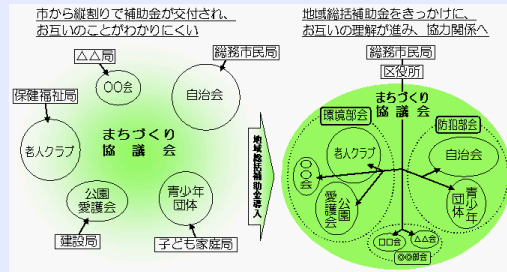
業務の委託化・民営化に対する提案  
既存事業の効率化に関する提案  
公共サービスニーズに対する提案  
事務事業の棚卸しに関する提案

### 【提案型公共サービス民営化制度フロー】



## 地域総括補助金制度（北九州市）

地域が一体となった、住民主体の地域づくり・まちづくりを促進するため、市各部署が事業ごとに地域団体に交付していた補助金を可能な限り一本化し、まちづくり協議会に交付する制度



### 「地域総括補助金」としてまとめた補助金

- 防犯灯維持管理補助金 ○防犯灯設置補助金
- 老人クラブ助成金 ○年長者いこいの家運営補助金
- ふれあい屋食交流会事業補助金 ○公園愛護会助成金
- 河川愛護団体補助金 ○公民館類似施設等運営費補助金
- 公民館類似施設等設置費補助金 ○青少年団体育成補助金
- 地域体育振興補助金 ○校区まちづくり〈企画・実践〉事業補助金
- 市民センターを拠点とした健康づくり事業補助金（平成20年度追加）

※一部の項目を除き、各項目の50%～150%の範囲で流用が可能

## 行革と協働が融合する子育て支援（兵庫県加古川市）

### 行政経営改革プランにおける「子育てプラザの管理運営委託」

- ・ 行革的視点：定員適正化による職員数の削減、業務の民間委託による経費削減
- ・ 協働的視点：子どもや子育て中の親が利用する施設を子育てサークル・グループで構成されるNPO団体へ委託し、地域コミュニティとの協働を図る

### 具体的内容

- ・ 市内2箇所の子育てプラザの管理及び従来市が行ってきた子育て支援の各種事業や講座の実施を、市内の子育てサークルのOBなどで構成される子育て支援を目的とするNPOに委託
- ・ 単に経費の削減だけを目的とせず、子育てを地域社会で支援していく体制や環境を整備する観点から、地域で活動してきた子育てサークルのOBを中心として構成され、地域に密着した活動が期待できるNPOと契約
- ・ 委託費用の構成は、両子育てプラザの管理経費及び子育て支援の各種事業経費  
各プラザの維持管理費（光熱水費、清掃費など）は市が負担
- ・ 月に一度、事業実績報告を兼ねた市とNPOとの連絡会を実施し、行政の施策や子育て支援の企画に生かせるよう取り組む

### 効果

- ・ 管理部門の正規職員の引き上げなどにより、13,400千円の経費を削減できた
- ・ 他のNPOとの連携により、イベント情報や研修等の情報が多く寄せられ、子育てプラザ利用者に多様な情報提供が可能となった

21

## 市民活動・地域社会への参加

### ◇もっとも「身近なところ」からのまちづくり

- ・ 現場の当事者たちが必要としているものに接近できる
- ・ 問題を抱える当事者にもっとも身近なところから課題解決を図る
- ・ 人間の生活規模に応じた重層的な取り組み

### ◇「実感」の連鎖 → 「響き合いの市民・地域活動」

- ・ 個人々が諸問題を見る・聞く・話すことによって「実感」することが市民・地域活動の出発点  
他者を感じる自分／必要とされる自分／何かしようと思える自分…
- ・ 「実感」の連鎖こそが市民力・地域力を育む  
まずは「実践」することが何よりも大切  
「言い訳」ではなく「気づき」が豊かな発想と関係性をつくる
- ・ 参加こそが公共の福祉を創り出すという発想

### ◇「共助」から「社会的創造」まで

- ・ 共助の支え合いが市民の生活を支える  
現状認識、課題発見、担い手の創出
- ・ 様々な参加が新たな人間関係資本を形成する  
社会的創造が自分なりの幸福を具現化していく基盤  
社会的イノベーションの開発・進展・相互共有

↓  
一定の合意に基づいて、様々な動きを開き、制御し、組み立てていく必要

22

## 自治会と高齢者対策（東京都立川市）

### 立川市の大山自治会の取り組み

昭和記念公園に近接する都営上砂町1丁目アパート（昭和38年に完成した団地）  
世帯数1300世帯、人口3100人、27棟の集合住宅（団地の高齢化率29%）  
自治会加入率は100%を達成

従来型発想からの脱却

女性自治会長のリーダーシップ／大山MSC（ママさんサポートセンター）設立  
様々な世代の役員・若さと熟年の連携／自由な提案と議論／できるときに参加する／楽しさ  
自治会事務局が「よろず相談引き受け所」になるくらいの開かれた拠点活動

### 全世帯名簿の作成

- ・個人情報保護により団地住民の所在・居場所がわかりにくくなっていった現状
- ・緊急時に備えて住民名簿提出を義務付け。
- ・65歳以上の高齢者名簿／子ども名簿。飼育動物の名簿と車の登録も実施。
- ・プライバシー保護のため、全体名簿は自治会三役と民生委員、消防署にだけ提出

### 安心安全高齢者対策

- ・高齢者名簿の登録と両隣2件の見守りを義務化→死亡あるいは認知症の早期発見
- ・電力・水道・ガス会社・新聞配達に安否確認を依頼
- ・MSCに登録してもらい高齢者見守りネットワークを形成している。
- ・自治会員が葬儀実行委員会のメンバーになり、割安な費用で自治会葬を実施

### 自治会費以外の活動財源確保

- ・市から公園・駐車場を受託管理、高齢者のシルバー人材センター登録など

23

## 地域ぐるみの支え合い活動（千葉市幸町1丁目）

### ●円卓会議からの出発

自治会連合会／各種地域団体／学校／病院・福祉施設／民間企業  
既存の支え合い活動をさらに充実させる狙い（地域防犯活動などの実績）

↓  
立場の違いによる現状認識・課題共有の難しさ  
支え合いを創り出すために各々が何をできるか！

### ●アンケート調査

全戸に配布・回収  
上位を占めた課題：人とのつながりの弱さ、情報の不足、買い物の困難…

↓  
高齢者の安心・安全が中心課題  
異世代間交流と身近な支援の充実

### ●諸事業の計画・実施

- ・毎週金曜の朝市  
買い物支援（身近で買い物ができることへの高いニーズ）  
房総地域との連携（震災による風評被害に悩む農家など）
- ・ふれあい電話  
ボランティアが登録者に電話をかけて世間話をする
- ・人生万歳  
小学校における地域人材バンク  
正課の授業補助（裁縫指導から九九暗唱の聞き役まで）や放課後教室（昔遊び）
- ・ホームセキュリティの格安提供  
アルロックによる商品開発と普及

### ●持続可能な組織づくり

従来の自治会連合会やコミュニティ組織に新たな実働部門を創設  
円卓会議をNPO化し、まちづくりの求心力を高める

24

# 伝統の祭りと地域活性化（千葉県香取市）

## 地域ぐるみで伝統を復活

香取市のNPOまちおこし佐原の大祭振興協会の取り組み  
 自分たちが楽しむための祭りから魅せるための祭りへの方向転換  
 小野川と佐原の町並みを考える会  
 有志住民が歴史研究と対話集會を重ねて他の住民や行政を説得

## 住民相互による合意形成づくり → 観光型まちづくりへ

- ・ 地域住民が、各々の立場でできることを考え、実践する  
 商業振興のコンセプトで、市から大祭支援と運営協力を引き出す  
 市、町、商工会議所の連携による大祭実施本部の設置
- ・ 行政は実務、大祭関係者は住民との折衝という協働体制  
 駐車場整備、交通路確保、川の清掃と舟運再開、ガイドマップの作成…
- ・ 他の活動団体との相互補完の拡がり  
 → 一つの動きがいくつもの動きを作り出していくという勢い  
 本物志向・異質なもののゆるやかなつながり・おもてなしの心

## 協働のまちづくりへの発展

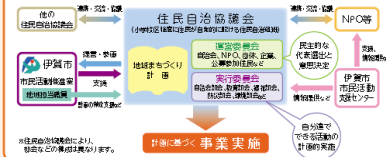
- ・ 「かとり風」(協働指針)から「まちづくり条例」づくりへ  
 合併前の四地区を何回もめぐり、対話型で「地域づくり」の形を模索
- ・ 住民自治協議会の発足  
 地域ごとに個性ある連携・地域計画の策定  
 支援センター、地域担当職員を通じた多角的な支援体制
- ・ 地域を基盤としたまちづくりへの展開可能性

# 住民自治協議会（三重県伊賀市）

## 自治基本条例って なんだろう??

まちづくりの基本方針やそれを実施するための自治のしくみなどを条例として定めるもので、伊賀市の最高規範として位置付けられます。自治の担い手となる市民・議会・行政のそれぞれの役割や責務、情報の共有、市民参加、自治の基本方針などを定め、伊賀市の場合、第4章において伊賀市の自治のしくみである「住民自治協議会」の要件等を定めています。

## 住民自治活動の推進イメージ



## 住民自治協議会って なんだろう??

小学校区程度の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、自治会・区や各種団体などとともに、身近な地域の課題を話し合い解決できるような、地域住民により主体的に設置された組織です。

## 地域の行政窓口一本化



今まで行政は、自治会・区、住民自治協議会のそれぞれを地域の窓口としてきました。これからは、住民自治協議会を地域の行政窓口とします。

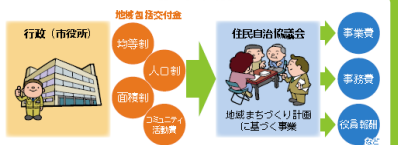
※ただし、次の場合は、自治会・区が地域の窓口となります。  
 ・緊急時や災害発生時の備前事及び伝達に関する業務  
 ・ひとつの自治会・区が区域内のみを対応とする業務

## 住民自治協議会と市との協定



①市内のすべての地域で行っていただく共通した業務の実施  
 例) 商業振興策、防災など  
 ②行政が行うよりも「効率的」「効果的」な業務の実施

## 地域包括交付金



これまでは行政から自治会・区に補助金などが交付され、また別に住民自治協議会にも交付金が出されていた。今後は地域包括交付金として住民自治協議会へ一括交付します。地域で協議し、地域の状況にあわせた優先的課題に主体的に取り組んでいただけます。

## 地域担当職員

地域住民の皆さんと、地域の課題解決や地域づくりについて話し合います。住民の皆さんが自主的に行う主体的な活動に役立つ情報を提供し、一緒に考えます。(住民自治協議会の事務を担当するものではありません。)



## 自治基本条例策定をめぐる現状

### 全国の自治体に拡がる条例策定の動き（250を超える自治体）

- まちづくりの理念
- 市民自治の原理／市民参加の保障／行政・議会の責務
- 市民参加型の条例づくり

### 策定をめぐる諸問題

- ルールを作るとのことへの理解が拡がらない状況
- 首長と議会との対立関係に左右される条例づくり
- 包括条例よりも個別条例の策定に傾斜する傾向
- 理念条例と化している傾向／政治理念と価値対立の状況
- 自治基本条例を施行しても実質的な市民参加が拡がらず、行政及び議会の運営もあまり変わらない
- 自立的な政策づくり・実施・評価に結びついていない条例運営
- 条例よりも政策の実を取ろうとする自治体

27

## 千葉県内における主な参加・協働・自治関連条例

- 2004年 6月 白井市まちづくり条例
- 10月 白井市市民参加条例
- 7月 印西市市民活動推進条例
- 10月 浦安市市民参加推進条例
- 10月 柏市市民公益活動促進条例
- 2006年10月 市川市市民等の市政への参加の推進等に関する要綱
- 2007年 1月 佐倉市市民協働の推進に関する条例
- 4月 四街道市市民参加条例
- 7月 松戸市協働のまちづくり条例
- 2008年 4月 千葉市市民参加及び協働に関する条例
- 8月 印西市市民参加条例
- 2009年 1月 君津市市民協働のまちづくり条例
- 4月 流山市自治基本条例、流山市議会基本条例
- 4月 松戸市議会基本条例
- 12月 長生村議会基本条例
- 2010年 4月 富里市協働のまちづくり条例
- 2011年 4月 香取市まちづくり条例
- 4月 佐倉市議会基本条例
- 2012年 6月 流山市市民参加条例

28



## 地方自治原理の再構築

### ◎憲法制定過程における「地方自治」の問題

- ・「地方公共団体」という曖昧な表現（地方政府？ 地域住民？）
- ・中央官庁が従来の中央集権を残存させようとした経緯
- ・シャープ勧告（1949年）による税制改正の方向
  - ①行政責任の明確化の原則、②能率性の原則、③市町村優先の原則
 市町村→都道府県→という事務配分、地方財源の充実、地方税制の自主性尊重

### ◎日本国憲法における「地方自治」（第8章）

「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」（憲法92条）

- 1 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
- 2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」（憲法93条）

#### ≪団体自治≫

国と地方との関係で、自治体がいかなる役割を担い、権限と財源を使うか

#### ≪住民自治≫

自治体の代表機関が、いかなる住民参加を保障し、住民が主体的な統治を行うか

↓  
主権者は、もっとも身近な存在である自治体を民主的に組織し、地域の自主的な運営を自らの手で行う（地方自治は民主主義の学校である） → 「市民自治」の根拠

### ◎「法律の範囲内で」という憲法上の文言解釈

「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」（憲法94条）

- ・自治体の立法権は「法律の範囲内で」認められる（国家の立法が拘束）
- ・法律の範囲内が狭く解釈され、自治体の自己立法の自発的發展が不十分
- ・国家統治を前提とした地方自治法による制約

29

## 自治体の「地方行政機関化」の歴史

### ◎アメリカの占領政策の転換：民主化→東西冷戦におけるアジア拠点化

### ◎占領後（1952年～）における中央集権化の復活（自治の後退）

警察法の改正、教育委員の公選廃止、東京都特別区の区長公選廃止など

### ◎都市型社会への突入に伴う行政施策の必要を中央省庁が統括

自治意識が未成熟な中、中央政府への依存体質を残し、国会議員も地方への利益誘導に奔走

### ◎機関委任事務制度

同一官庁の縦割り：「法律」→「政令」→「省令」→「通達・予算」

権限なき執行機関（出先機関）としての自治体

- ・機関委任事務は、それを執行する機関の規則は制定できても、自主条例を制定することはできない
- ・民選の首長が国の執行機関となる上意下達の政治・行政構造（行政の不自由・議会の無力）
- ・自治体行政は上位機関に依存、自治体議会は行政追認に終始（自己立法の不在）

### ◎要綱行政

法律との抵触を回避するため、法令とは別体系の要綱をつくり、行政指導による自主的施策を実施  
法的拘束力のない行政指導が次々と突破される現実（ex. 開発と景観等）

### ◎縦割り行政の弊害

- ・中央省庁が補助金等を通じて省庁の縦割りを自治体に押しつける構造
- ・自治体は、地域で起きている問題の解決のために、国の各種の施策を組み合わせ、使い勝手の悪い制度を活用
- ・国の省庁による全国一律的な制度がバラバラに存在し、自治体における総合的な対応（課題解決に向けた実質的対応）ができない
- ・中央の縛りが自治体行政における責任回避の温床にもなってきた
- ・行政の垂直的完結性によって自治体議会は監視機能を十分に果たしえず、その裏返しとして利益誘導政治に奔走してきた

30

## 機関委任事務の全廃と政策法務の課題

### ◎地方分権一括法（1999年成立、翌年施行）

機関委任事務の全廃／通達の失効、必置規制の縮小

↓  
 国と地方の関係は、補完性原理に基づく政府間関係へ  
 基礎自治体最優先 → 広域自治体 → 国  
 自治体が自治事務の個別法を解釈・運用

#### ※残される課題

- ・公共サービスの決定権と執行権との不一致 → 決定権は中央政府、執行権は地方政府
- ・公共サービスの決定権・執行権と課税権の不一致 → 中央政府からの補助金が増える状態
- ・法令の義務づけ・枠付けを縮小し、条例の制定範囲を拡大（第二次地方分権一括法）
- ・出先機関をスリム化して国から地方への権限移譲を進める

### ◎問われる政策法務（行政と議会の双方が身につけるべき能力！）

政策法務とは、条例などの法務手段を使って、政策目的を達成したり、政策課題を解決しようとする取り組み

自治立法 → 条例の積極活用、強い規範力、透明性

議会・市民・企業など利害当事者の関与  
 法律の範囲内（憲法94条）をめぐる解釈

自治解釈 → 中央省庁と自治体との法令解釈における対等性

争訟法務 → 国地方係争処理委員会

- ①政策は問題に一番近いところで作る（自己立法）
- ②政策の実施方法を法的な言葉で表現する（照会法務から政策法務へ）
- ③計画 - 実施 - 評価を自治体で完結させる（自治体の自立）

↓  
 自治体に必要な政策事業を形成・実施できるかが鍵

31

## 自治体固有の政策づくりへ

### ○自治体独自の「法解釈」と「立法」が必須の課題

①社会的現実：市民の様々な思い、価値観、問題意識、運動、合意形成

②法的枠組：審査法務（法令・政令・省令照会）のみならず、①に即した立法・解釈・運用

③制度化：①と②を結びつけた実効性確保、資源の評価

↓  
 ①②③を相互に結びつける必要＝必要な政策の具体化（①と②③との乖離が問題）

自治体政策に即した法解釈の実践（通達マニュアルからの脱却）

- ・問題の現状とそれに対する対応状況を調べる
- ・問題に関する現行法を調べ、現行法の間隙を埋める条例と政策の射程距離を検討する
- ・問題の原因と対処を調べて政策選択の視点を定める
- ・自治体の力量（資源と権限）に応じた漸進的な戦略を立てる
- ・当事者が合意しうる法的構成を考える

↓  
 個別事業ごとのローカル・ルールの構築（自治体固有の原則）

### ○政策づくりをトータルに律するルールとしての自治基本条例

- ・自立の条件としての独自ルール（国法の自主解釈と自己立法）
- ・市民自治の原理（二元代表制の再構築と市民参加／市民社会の発展）
- ・自治体の現場に即した課題解決を促進する条例運用（既存条例の再位置づけ）
- ・固有の政策づくり（総合行政の構築）へ

32

## なぜ独自の条例が必要とされるのか

### 独自のルールに基づく自治体運営

- ・ 自立の必要条件は、「自前のルール」を有していること
- ・ 健全な利害調整と開かれた意志決定の実質化を保障する
- ・ 市民と行政、市民と議会の「応答性」を保障する



### ◎課題解決のための「ルール」解釈・運用・策定

- ・ 自治体の事業を規定している様々な「法」（根拠と目的）を、自治体が抱える課題解決に即した「政策づくり」の観点からとらえ直す
- ・ 政策を実現させる運用原則としての条例
  - 現行制度の継続／法解釈による独自の政策開発／新たな自己立法行政運営・議会運営・市民参加の遵守規範／制度設計／運用手続
- ・ 包括条例（＝自治基本条例）／個別条例（個別課題ごとの条例）

### ◎現実に「必要とされる政策」の実現

- ・ 多角的な課題分析・予測／情報の共有
- ・ 多様な現実認識や政策の可能性を開いていくことのできる環境整備
- ・ 限られた資源を有効に活用して課題に取り組む政策遂行の能力と手続き
- ・ 政策形成過程の開放性・柔軟性・機動性・実効性の担保

33

## 自治基本条例の理論的ポイント

### ◎自治体のあり方に関する基本的事項を条例で定める

- ・ 国と自治体との関係
  - 「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用しなければならない」（地方自治法第2条第12項）
- ・ 自治体に与えられている自由度を最大限に活かすための枠組み
- ・ 各個別条例・制度運用における解釈指針（自治基本条例の最高規範性の意味）

### ◎多様な価値観の共存を可能にする枠組み

- ・ 個別の政策を自治基本条例に盛り込むことは混乱を来すので、あくまでも様々な価値観や考え方が幅広く議論され、合意形成を含めた良い政策を生み出すためのルールと考えることが必要（個別の政策は個別条例で対応）

### ◎自治体運営体制のルール化

- ・ 総合行政を可能にさせる制度運用の基準・原則・手続き
- ・ 行政の縦割りや裁量の縮小
- ・ 二元代表制の実質化
- ・ 政治行政過程と地域コミュニティの双方における市民参加と協働の促進

34

## 自治基本条例の意義

- ・ 情報公開、市民参加、総合計画、政策評価、政策法務、財務会計などの自治体運営の制度・仕組みを整え、作動させることで、首長と議会が市民に対して責任を持ちうる
- ・ 包括条例であることによって、諸制度の共有が開かれ、有機的かつ求心力のある自治体運営を展開することが可能
- ・ 首長のカリスマ的指導力や強力な政策方針といった行政運営は持続性に欠けるがゆえに、自治システムとして運用体制を整備しておくことが必要
- ・ 政策形成過程において、市民参加や情報公開を行ったか、類似政策を調査したか、総合計画に位置づけられた事業か、財源構成はどうか、事業採算を見通しているか、課題解決のための事業成果になるか、といったチェック項目を設け、政策ごとに説明個票を作成して公開するようにし  
この基準を満たさない政策案は議会に上程できないとすれば、政策のレベルが高まる
- ・ 議会は、行政活動がルールに基づいているかどうかを監視し、市政を争点化・情報化することができ、さらには政策提案すべき課題も明らかにできる
- ・ 市民は自治体がどのようなルールで行われているかを知ることができ、意見・参加・監視・評価が、裁量ではなく普遍的なものとして開かれる

35

## 自治基本条例の主な論点

### 情報公開／情報提供／情報共有

市民の知る権利  
意思決定過程の透明化  
情報公開制度（条例等）、情報提供制度  
会議公開制度  
個人情報保護制度（条例等）  
情報収集・管理制度

### 市民参加・協働

市民の参加権  
満二〇歳未満の市民、子どもの参加権  
外国人の参加権  
市民参加制度（条例等）  
市民投票制度（条例）  
行政手続条例  
委員の公募  
まちづくり活動の支援  
公聴制度（意見提案制度等）  
コミュニティ

### 連携協力

自治体外の人々  
近隣自治体、広域連携、国際交流

### 政策形成活動

総合計画の策定  
計画の体系化  
財政制度の整備  
総合計画と予算の調整  
法務体系の整備  
政策評価制度  
条例の体系化

### 行政組織／職員

首長の責務  
首長等の就任時の宣誓  
執行機関の責務  
職員の責務  
行政組織の編成  
職員・人事政策  
審議会等制度（条例等）  
出資団体等制度（条例等）

### 議会／議員

議会の役割・責務  
議会の権限  
議員の責務  
議会の情報公開制度（条例等）  
議会の市民参加制度（条例等）  
議会・議員の自由討議  
議会と市長等の関係  
議員の研修等

### 議会事務局体制

議会基本条例等

### 行政の公正信頼

外部監査  
不利益救済制度（オンブズパーソン等）  
競争入札  
首長等交際費  
政治倫理条例、議員倫理条例  
内部告発制度（条例等）

### 見直し手続

検討機関の設置  
見直し制度、市民投票制度

36

## 二元代表制の実質化

### ●地方分権時代における議会責任の増大

- ・自治体事務の大部分には議会の審議権・議決権・調査権・監査権が及びうる
- ・財政事情の急迫状況に対する根本的な行財政改革と議会改革の加速的要請

### ●二元代表制の意味

単なる機構分立（議会と首長）や機能分立（決定と執行）では実質化しない  
政治・行政過程における分立

- ・首長と議会という二つの代表機関は、各々が市民から直接に信託された対等機関
- ・独任制機関としての首長と合議制機関としての議会という異なる特性と緊張関係
- ・機関対立が健全に機能すれば、自治体の政治・行政に関する論点が幅広く形成
- ・論点が幅広く形成されれば、自治体の最終的な意思決定は健全化

### ●議会の政治判断の高度化

議会情報の徹底公開・情報共有・透明化・説明責任の具体化

自治体全体のトータルな方向性の決定、多様な可能性を調整する合意調達

議会の政策立案機能の充実

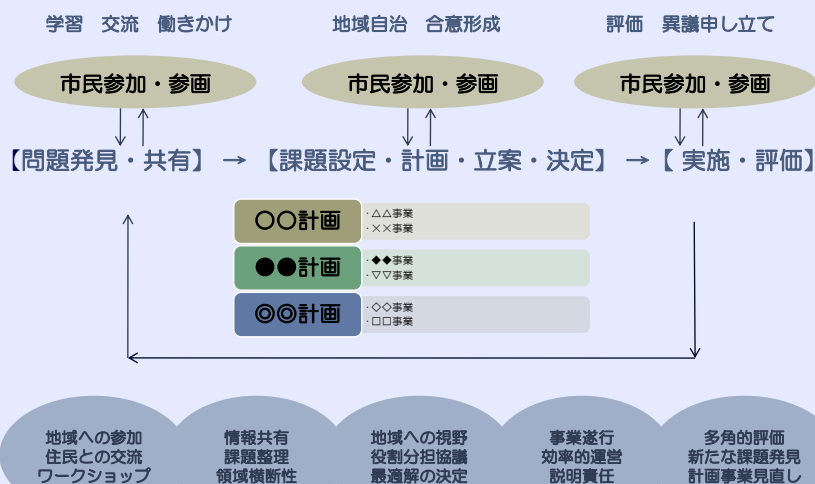
議員が提出する議案の増大化（議員立法の活性化）

議員の自由な意思の尊重、議員相互における自由討議の拡充

市民等に関われた議会、論点提示と熟議空間の拡がり

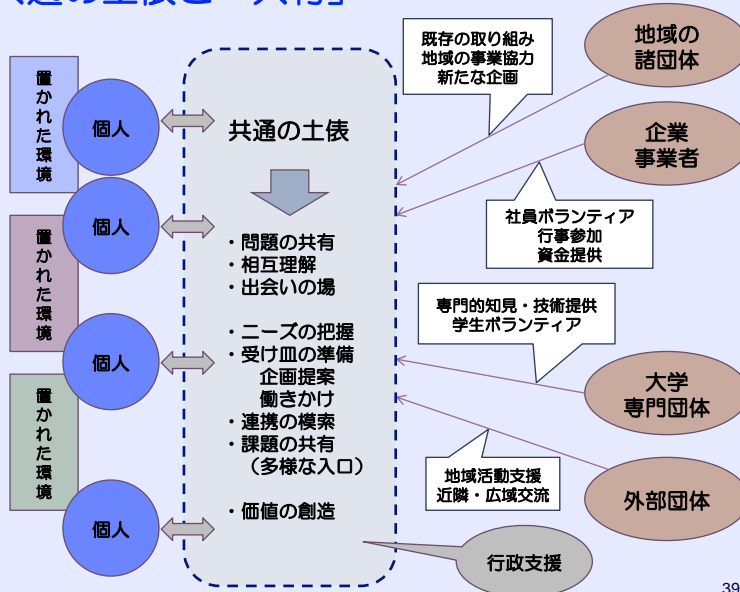
37

## 市民と議会に関われた行政過程



38

## 共通の土俵と「共有」



## 市民自治に必要なルールづくりに向けて

- 問題解決のための「ルール」解釈・運用・策定
  - ・自治体の事業政策は「法」に基づいて行われる
  - ・自治体の問題を自治体が解決するためのルールづくり
  - ・これまで自明視されてきた通達は失効
    - 行政が事業を進める「根拠」はどこにあるのかを考える必要
  - ・政策実現において障害となる壁をどう乗り越えられるか
- 合意形成のためには開かれた環境が必要
  - ・まちづくりは、市民への恩恵や便宜ではなく「ルール」に基づく必要
  - ・問題の当事者の参加・参画を保障
  - ・個人、団体、地域、利害関係者の意見がルールに基づいて幅広く吸い上げられ、各方面で討議に付されるしくみ
  - ・様々な市民がルールづくりに参加する必要
- 事業・政策における手続の普遍化
  - ・閉鎖的な裁量行政からの脱却
  - ・政策を形成する過程の開放性・柔軟性・機動性・実効性の担保
  - ・問題発見—企画立案—計画—実施—評価の各段階における市民参画
  - ・事業や政策の遂行における情報公開と説明責任の確保
  - ・的確な交通整理をしながら政策を形成していく能力としくみの必要