

2013年3月16日
自治基本条例を考える市民フォーラム
於 茂原市

自治基本条例と市民参加

千葉大学法経学部准教授 関谷昇

1

時代の大きな転換点に直面する「現在」

●世界規模の社会変動／人口比率の変化／地域の疲弊／政治・行政の構造的限界

【経済】

- ・冷戦の崩壊とグローバル経済の到来 右肩上がりの成長の終焉
- ・バブル崩壊 長引く景気低迷 国家の財政赤字の悪化
- ・雇用不安 貧富の差の拡大・固定化 エネルギー問題

【少子高齢化】

- ・人口比率の変化 少子高齢社会の本格化 世代別負担の格差
- ・社会保障（医療・年金・介護）・子育て・健康・交通問題への不安

【地域】

- ・若者の流出 地元経済・産業の衰退 地域の過疎化（限界集落）
- ・自然環境への懸念 防災対応への不安

【政治／行政】

- ・従来型利益誘導の限界 政治主導の形骸化
- ・中央と地方とのズレ 行政的専門性の限界 中央省庁主導の構造的限界

●「公共性」の揺らぎ

- ・これまで日本社会に貫かれてきた「国家＝官＝公」の構造的・財政的限界
- ・行政への依存（お任せ民主主義）では解決できない諸課題の噴出

↓

- ・包摂と排除の流動化 →既存の主体、枠組み、しくみからの漏れ
- ・人、金、資源、情報、知識のグローバル化 →「自治」の再問過程へ

2

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

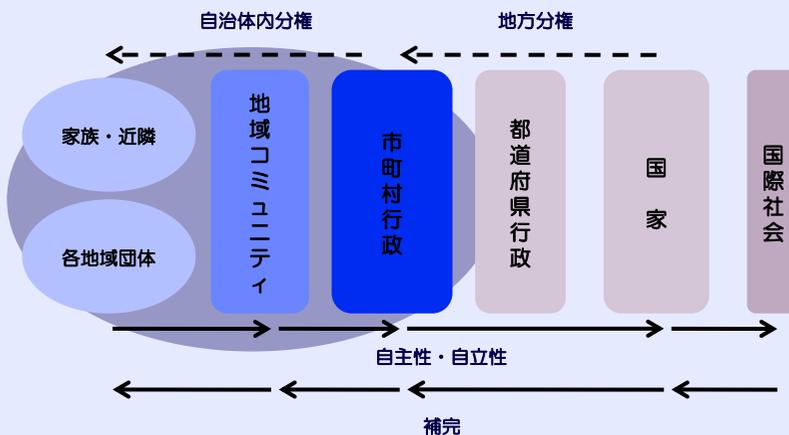
→下からの複層的な公共空間の形成に向けて

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

3

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



4

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

5

行政における諸問題

- 独自の政策づくりの弱さ
従来型の枠組みへの固執、前例踏襲、上位機関への依存
現場における諸課題への認識不足、領域を横断した生活目線とのズレ
構想力・想像力（政策づくりへのアイデア）の欠如
- 行政の業務を規定している法令・総合（実施）計画とのズレ
市民提案が行政事業の進捗と合わない（協働を0か100かで判断しがち）
積み上げ型の政策づくりに発展しない
公私の厳格な境界線（公と私の分断、過剰な制度信仰、市民と行政との乖離）
- 市民参加と協働の混同
市民活動の自立を促す側面と政策と一緒に作ることとの違い
団体育成に傾斜する近年の協働の動き
- 行政批判、議論の拡散化への懸念
想定外の意見を含む様々な議論を交通整理できない
市民＝行政批判という固定観念
情報提供の不足が、市民の関心共有や建設的な議論・行動を妨げているという現実
- 過剰な成果主義
行政改革の促進に伴う行政組織の硬直化、安易な数値目標化
行政主導の方が成果につながるという認識、安易な負担回避
組織内分権の弱さ（中堅・若手職員が市民と自由に議論し、企画することへの圧力）

6

議会における諸問題

- 独自の政策づくりの弱さ
 - 従来型の枠組みへの固執、前例踏襲、上位機関への依存
 - 現場における諸課題への認識不足、領域を横断した生活目線とのズレ
 - 構想力・想像力（政策づくりへのアイデア）の欠如
- 二元代表制の形骸化
 - 意志決定機能、立法機能、行政監視機能の不十分さ
 - 行政の追認機関と化している現状（行政優位の自治体運営）
 - 執行機関に対する議会側からの政策提案の少なさ
- 市民参加や協働をめぐる誤った認識
 - 市民参加や協働は議会を軽視するといった批判の無意味さ
 - 公的意志決定（議会）と行政・政治「過程」への市民参加との混同
 - 市民の（会期内外における）議会参加や、市民と議会との協働に対する消極的姿勢
- 議論喚起の不足
 - 閉じられた議会（委任型民主主義の過剰）
 - あらかじめ代表されうる民意など決まってない（市民との応答性の不足）
 - 市民への情報・論点提起の弱さ、議会内における会派拘束による議論の不在
 - 総合的な認識と政策決定をなしうる能力をもった議員の少なさ

7

市民における諸問題

- ◆大衆社会状況
 - ・自分が何かしても社会は変わらないという意識（個人の「原子化」）
 - ・自分と親しい範囲への閉じこもり
 - ・市民的公共圏の萎縮とその帰結としての権力の集中
- ◆政治・行政への期待の過剰さ
 - ・政治・行政の領域と非政治・行政の領域との緊張関係に対する認識の弱さ
 - ・過剰な期待と過剰な失望のスパイラル → 負担を求められることへの拒絶感
 - ・自助・共助・公助の境界線は市民が決めるという自覚の弱さ
- ◆地域社会の縦割り化
 - ・「団体」ありきの発想の根深さ（他の団体に対する偏見・固定観念）
 - ・内輪では近しい関係が維持され、よそ者には冷たい対応がなされる
 - ・地域における横のつながりや連携の弱さ
- ◆囲い込みの発想
 - ・特定の考え方、価値観、組織（団体）に囲い込もうとする発想
 - ・働きかける側と働きかけられる側のズレ、スキル論先行の動きへの懸念
 - ・特定の人々への依存（タテ社会の縮図）
- ◆「市民的公共性」が作り出されない構図
 - ・より小さな単位の公共的活動は、より大きな単位の公共的活動からみると私的な活動とみなされてしまい、それが行政の公共性に回収されるという構図
 - ・権威や周囲に自分を合わせなければならないという同調圧力
 - ・市民相互の対話・議論の弱さ

8

①公私の境界線の流動化

- 公共的課題の増加（少子高齢社会・グローバル経済）
- 現場の諸問題の複雑化／人々の価値観の多様化



再分配を通じた行政活動の限界（財政能力の限界）
行政の専門的機能の限界

- 現場の声と政治・行政との乖離
- 代表機能（首長と議会）の形骸化



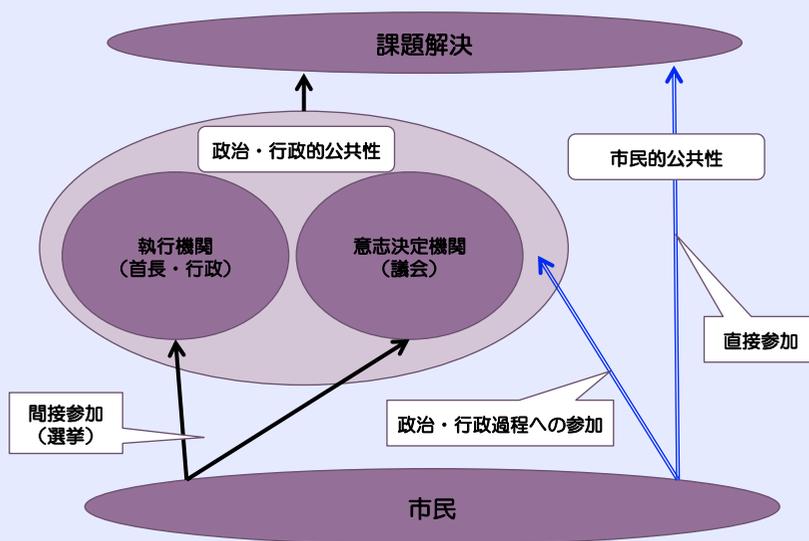
公私の分断状況（公私二分論の限界）
制度の硬直的運用（行政が引く境界線から外れてしまうもの）

→「公」と「私」をいかに結びつけることができるか？

- ・政治や行政のプロセスへの市民の直接参加
- ・市民と行政、市民と議会との協働
- ・市民社会や地域社会における公共的活動

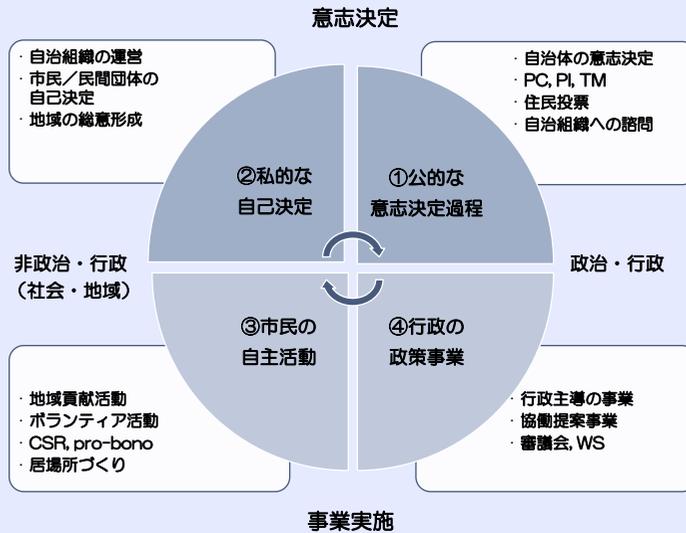
9

重層的民主主義と参加



10

市民参加の位相



11

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
 - ワークショップ型市民参画、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

12

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

15

社会的包摂の必要

- 従来型秩序（近代主義）による包摂の限界
- 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)
- 流動化しつつある現状
- 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」

16

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
自治会事務所が「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

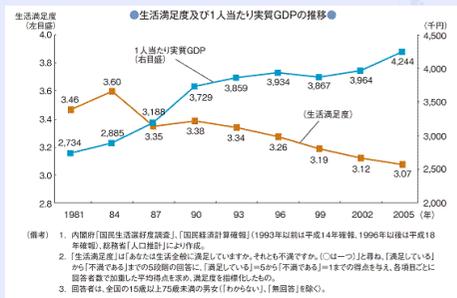
17

生活・社会における「指標」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）の取り組みがぶら下がるという構図
- ・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



(内閣府「平成20年度国民生活白書」)

●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々々の生き方
- ・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

●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、観光客など）への接近
- ・市民や消費者が「参加」することによるニーズのマッチング
- ・当事者参加と体験を通じた満足度の向上（＝「実感」の獲得）
→こうした双方向性こそが「自治」の基盤を醸成していく

18

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会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

19

企業による様々な社会貢献

【小学生の工場見学受け入れ】

学校側への働きかけ
見学コースの企画・実施
体験型見学

【自動車販売店の貢献】

地域経済を考える円卓会議への出席
地域の交通安全指導への支援
地域朝市に出品する産物の輸送車提供

【警備会社の商品開発】

地域防犯活動の地域会議への出席
地域ボランティア活動へのレクチャー
独自の見守り商品の実践的提供

【飲料品販売店の災害支援】

地域の飲料品備蓄への寄付
災害時における飲料品提供の地域協定

【IT企業の技術提供】

地域づくり団体への広報支援
HPやちらしづくりへの知識・技術提供
ネットワーク構築へのアドバイス

【市民団体からの子育て支援】

子育て支援団体との連携
従業員の子育て支援を受ける
一時預かり、学童保育など

【何でも貢献】

道路・歩道の清掃、違反広告物の撤去
高齢者宅の電気安全点検、防犯灯清掃
市民駐車場の草刈りなど

【不動産会社の地域貢献】

社員全員がボランティア活動
会社がまちづくりステーション化
市民が相集う場所・機会の提供
学童保育の実践
ワン・デイ・シェフ

20

②協働のまちづくり

市場化＝効率化・競争原理 → **【市民の自己責任】**
 小さな政府、規制緩和、民営化、市場の再活性化

市民化＝市民参加（参画） → **【市民の相互協力】**
 市民活動（地縁団体・NPO）、地域の場づくり

↓

市場化と市民化とが融合する形で模索されている協働
 社会的イノベーションの促進／公共意識の醸成／経済成長

【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

◎**財政状況の悪化**

行政領域の縮小という狙い（行財政改革の一環）
 維持管理を始めとした継続コストの削減
 自助・共助の範囲拡大、地域コミュニティの自立への期待

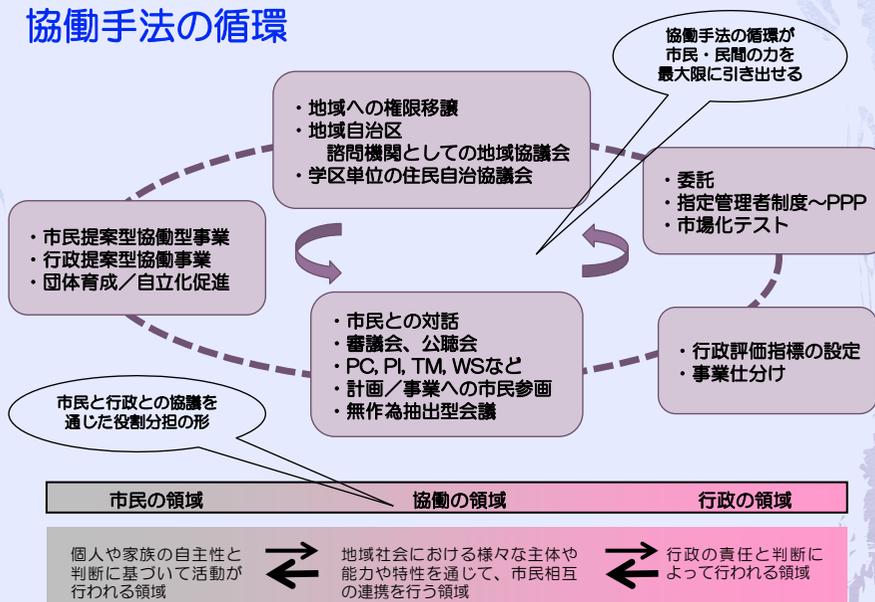
◎**パートナーを必要とする政策課題の増加**

行政事業の継続実施における市民・民間の補完的役割
 行政能力を超える市民力・地域力への期待
 地縁団体・地域団体といった従来型関係では不足する現状

◎**固定化した補助金から提案型の補助金への転換**

補助金の縮小に伴う代替としての提案型事業
 ムダの削減と補助金の効率化
 市民の満足度を高める参加領域の拡大

協働手法の循環

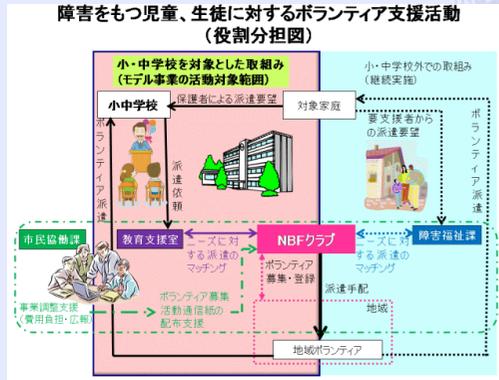


ボランティアが行政や学校を動かす（船橋市・NBF）

障害のある児童・生徒と地域のボランティアをつなぐ取り組みへ

- 障害福祉課との日頃の交流から始まった協働の取り組み
- ・ボランティアを募ることに限界を感じてきた行政
- ・NBFが「ハンドレッドサンクス委員会」を立ち上げる
- 1週間に2時間、年間100時間程度の無理のないボランティアを募集
- 行政が受けつけた障害者からの援助要請とマッチングを図る

- ↓
- 学校での子どもへの支援に発展
- ・発達障害など障害者手帳を持たない子どもたちへの行政対応の限界
- ↓
- ・協働の取り組みの始まり
 - 子どもと親・担任と校長
 - ボランティア・NBF
 - 教育委員会・担当課
 - ・地域の人が支える仕組み
 - 校内の整備作業
 - 教室運営やクラブ活動の助手
 - 課外授業の協力
 - 周辺パトロールや防犯拠点づくり
- 各方面をつなぐやり方の大切さ
- ・行政の媒介による対話と相互理解
 - ・共助を拡げることが肝要



23

市民参加と行政改革（市川市）

マーケティング型行政経営を協働で実践
市民生活に密接に関係する各種市政情報の提供／市民からの意見収集、分析・蓄積

①市民活動団体支援制度（1%支援制度）

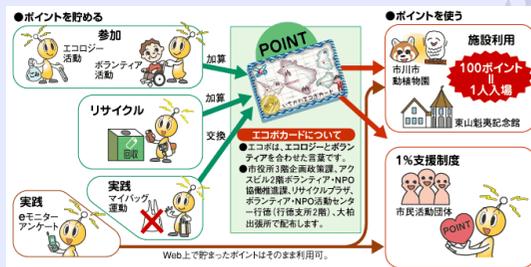
個人市民税のうち1%相当額を、本人が希望するNPOやボランティア団体の事業費に当てることが出来る制度（市民活動団体支援基金含む）
各団体への補助金額を市民、納税者の選択に委ねつつ、効果的に市民活動の活性化を図る

②e-モニター制度

16歳以上の国内在住者でインターネットおよび電子メール（携帯電話を含む）を使える人ら誰でも会員登録して、各種アンケートに回答するしくみ
回答に対するインセンティブとして回答者にポイントを付与すると同時に、そのポイントを活かして他の政策（地域ポイント制度、1%支援制度）と連動を図る

③地域ポイント制度

ボランティアや講座、エコ活動、指定事業に参加したら、それに応じたポイントを貯めることができ、市内施設の利用やグッズ交換、市民活動支援に使うことができる制度



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」

- ・ 行革の視点：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

25

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

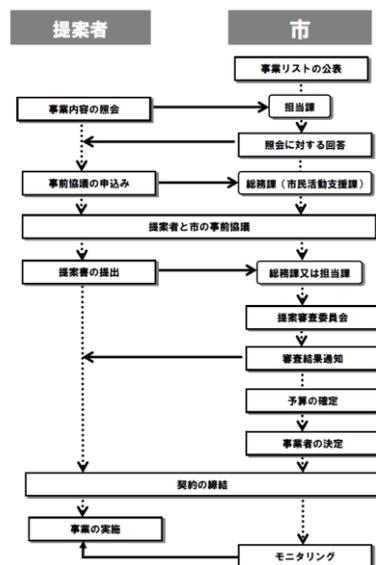
市民自治の原則（我孫子市）

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

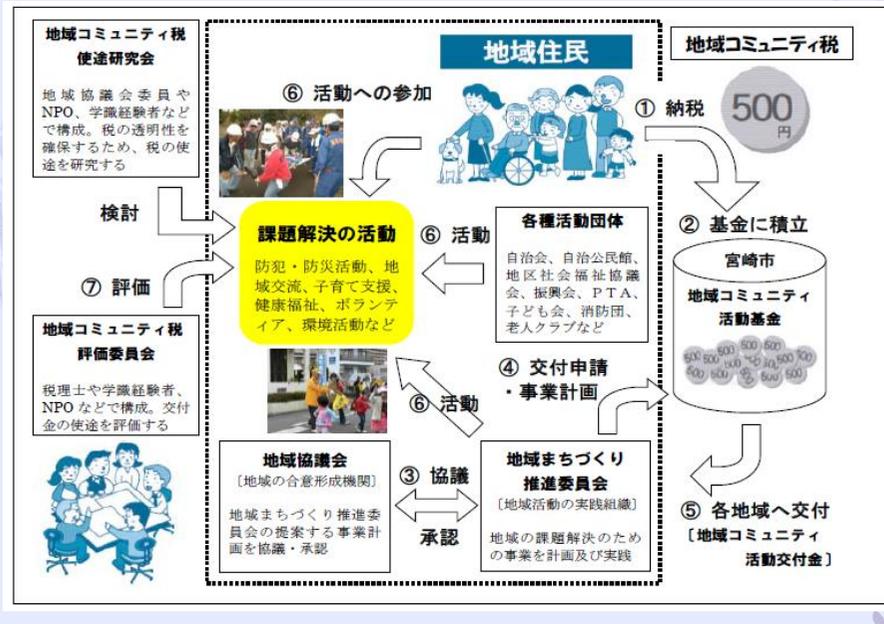
業務改善とトヨタ方式（高浜市）

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】



地域コミュニティ税と地域内分権（宮崎市）



③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、その主要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発展が不十分
- ・国家統治を前提とした地方自治法による制約

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下政治・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

29

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つくる（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

30

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**社会の現実**：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

31

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

32

行政運営の原則

市長の責務と役割－職員の仕事と役割

総合計画・基本構想

政策形成・実現における市民参加と制度的保障

問題発見－課題設定－計画立案－政策決定－事業実施－事業評価の各過程への参加
 複数の市民参加・協働の手法の採用
 行政と市民との応答的関係の持続化
 当該地域に深く関わる案件については住民自治組織に諮問
 地域の課題解決に必要な複数課の関与と政策調整の体制構築
 課題解決に向けた交通整理と機動的な行政運営体制

市民提案の尊重

異議申し立て手続の明確化・市民提案制度の常設化
 市民提案事業への支援事業

政策法務の促進

健全な財政運営

コスト削減と効率的な行政マネジメント（最小の経費で最大の効果）
 出資団体を含む連結決算と財政情報の公開

行政評価

外部評価機関の常設化
 コスト削減と地域主義を組み合わせた事業の見直しと協働事業への再編

行政手続

行政能力の開発・向上

政策法務能力の充実
 職員の地域コミュニティ参加・地域担当職員制度

行政の地域化

地域戦略としての事業政策
 行政権力の分割と自治体内分権

33

議会運営の原則

議会の責務と役割－議員の仕事と役割

市民に開かれた意思決定

地域代表制からの脱却
 議会への市民参加（傍聴・市民意見の聴取・意見交換・討論）
 市民への情報の発信・透明化・説明責任の具体化
 市民への議論喚起、応答的関係の持続化

行政運営の監視

議会内における政策議論の充実、総合的な判断
 住民の苦情対応・政策の優先順位

政策の立案と形成

政策立案に関する情報収集・自己立法
 議会主導による調査活動および専門的知見の活用
 参事人制度および公聴会制度の積極的な活用

政治能力の開発・向上

政策形成能力をめぐる議員研修の充実
 議員の地域コミュニティ参加
 議会事務局の充実

議会の地域化

議会報告会・地域議会の開催

34

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現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、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情報収集及び伝達に関する業務
・ひとつの自治会・区の区域内のみを対象とする業務

住民自治協議会と市との協定



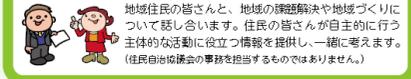
計画や実施などの報告
①市内のすべての地域で行っていただく共通した業務の委託
例) 児童館の維持・応答性などの
②行政が行うよりも「効率的」「効果的」な業務の実施
地域と行政の取り決め

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も支出されてきました。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、地域の実情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。)

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「ルール」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
 - ・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