

海津市まちづくり委員会
自治基本条例策定分科会

人口減少時代と自治基本条例

2011年8月22日

岐阜経済大学 菊本舞

自治体の憲法としての自治基本条例

- 自治基本条例(杉並区)、まちづくり基本条例(ニセコ町)、むらづくり基本条例(青森県佐井村)、みんなのまち基本条例(寝屋川市)、自立と協働のまちづくり基本条例(ひたちなか市)等々、様々な名前がある
- 北海道ニセコ町のまちづくり基本条例(2000年)が最初
- 2011年度で200を超える自治体で施行
- 自治に関する基本的事項を定める
 - 最高規範性＝個別条例や各種計画の最上位に位置づけられる
 - 共通の基本理念の提示＝個別条例・構想・計画のよって立つべき基本理念・基本原則を規定する



「自治」とは？

同じ条例名でも中身は自治体ごとに異なる

- 自治の理念、基本的制度、権利を内容とする
- ただし、「基本的事項」が何かという点については明確な基準はない
- 「自治」の中身は市民自身が決めていくことであり、むしろ明確な基準がないのは当然
- 自治とは？
 - 団体自治
 - 住民自治
 - 自治基本条例は住民自治の具体的な中身をつくっていくための条例のひとつと考えることができる
- 自治と市民の関係を再定義・再構築するもの
 - どのような条例ができるかということと同時に過程が非常に重要



自治基本条例の背景1:

行政側:自治運営のシステムの必要性

○ ①地方分権

- 機関委任事務の廃止、条例制定権の範囲の拡大、自治体における地域の総合行政の必要(地方自治法第1条の2第1項)
- 市民の権利や自治体運営に関する基本的事項を明確にし、市民参加や市民と自治体との協働の仕組みを整える必要

○ ②地方自治法等の既存法の不足

- 地方自治に関する基本事項は地方自治法によるが、自治体の組織・運営についてはこまかく規定されているのに対し、市民参加、市民協働、情報公開など、今日の自治運営にあたって基本となる事項に関する規定がない

○ ③システム化の必要

- 元気な地方自治体の大半は首長のイニシアチブによって担われているため、首長が代わるとそれまで積み上げられたものが簡単に覆ってしまうことが予想され、市民の知恵やエネルギーを自治体の政策活動に日常的に結びつける総合的なシステム整備が必要



自治基本条例の背景2:

行政側:自治の主役であり担い手でもある住民不在への危機感

- 「人口減少時代」:人口が継続して減少する社会
 - 2005年国勢調査の集計速報で総人口が初の減少を見せたことで、急速に広まるキーワードになった
 - 実際には2008年以降が継続して人口が減少する「人口減少社会」に
- 人口減少時代の地方自治へ
- 海津市の場合
 - 1995(平成7)年をピークに漸減
 - 2005(平成17)年の人口減少率が4.2%で、都市近郊市としては、岐阜市、郡上市に次ぎ高い減少率、高い社会減
 - 2011(平成22)年の速報値では、人口減少率3.8%
 - 税込等財政収入の減少と担い手不足への危機感



海津市の人口動態

(岐阜県将来構想研究会資料より)

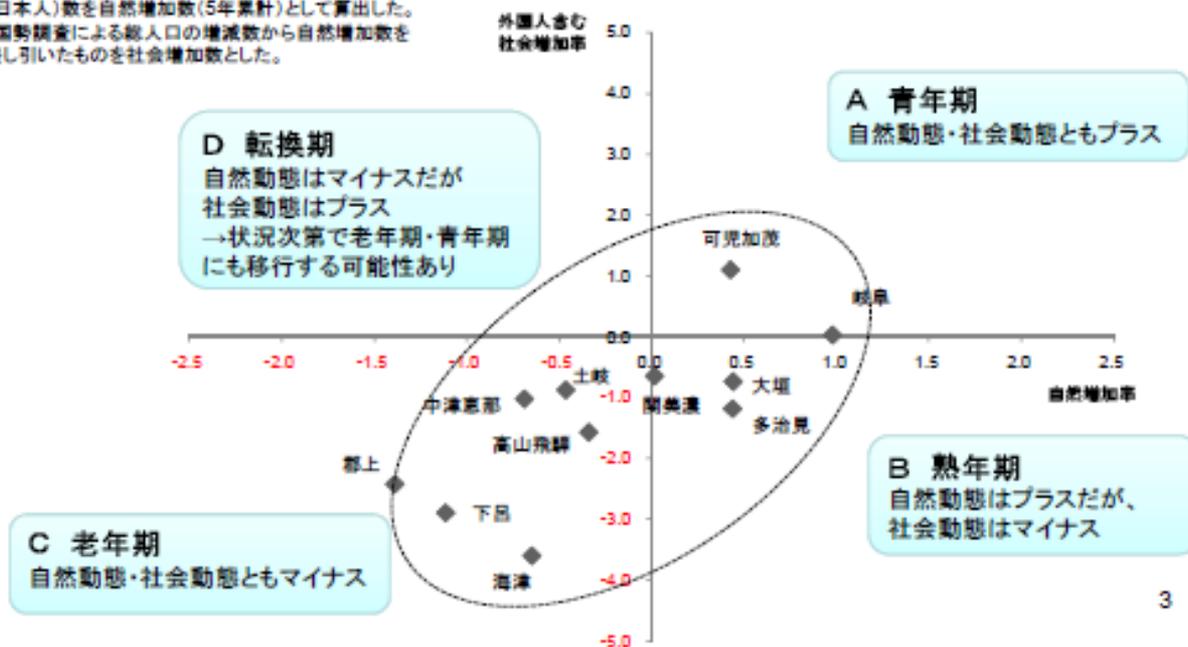
都市圏別に見た人口動態 (H12→17)

海津市の社会動態のマイナス幅は県内都市圏で最大。

H12→17の人口動態(都市圏別)

出典: 国勢調査、厚生労働省人口動態統計

- ・自然増加率は厚生労働省人口動態統計による出生・死亡(日本人)数を自然増加数(5年累計)として算出した。
- ・国勢調査による総人口の増減数から自然増加数を差し引いたものを社会増加数とした。

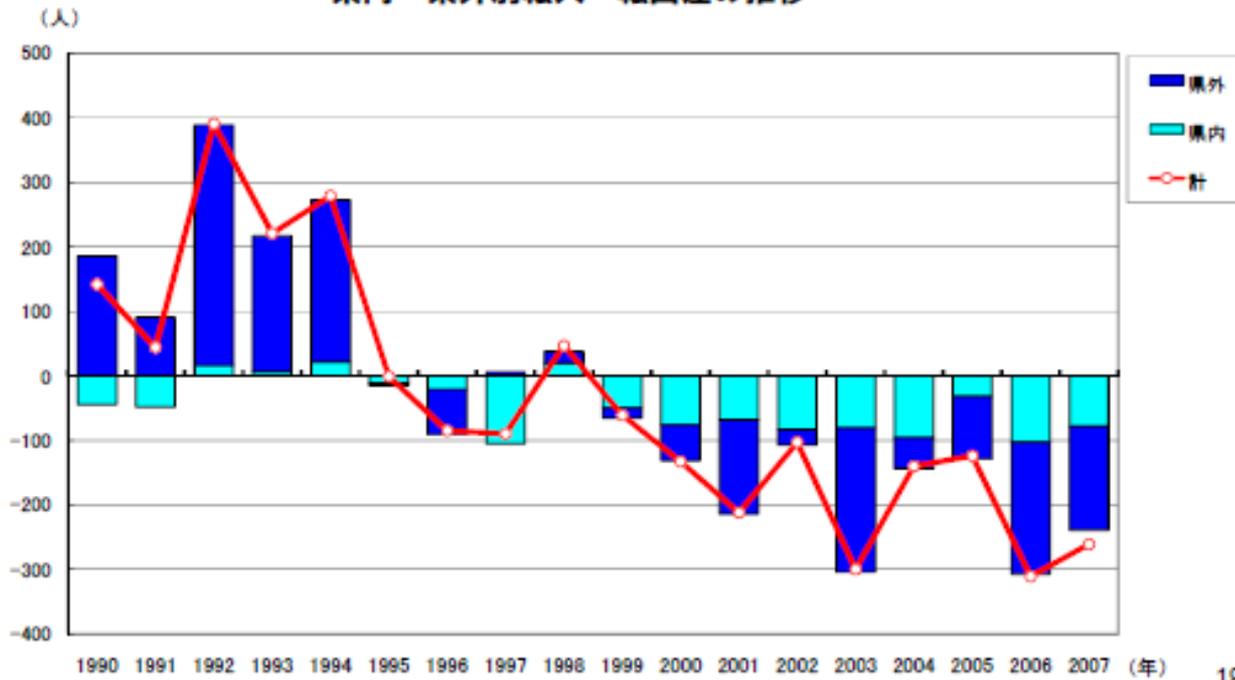


社会減の慢性化

(岐阜県将来構想研究会資料)

平成7年以降、転出が転入を上回る社会減が慢性化
県外からの転入・転出が海津市の人口推移に影響

県内・県外別転入・転出差の推移

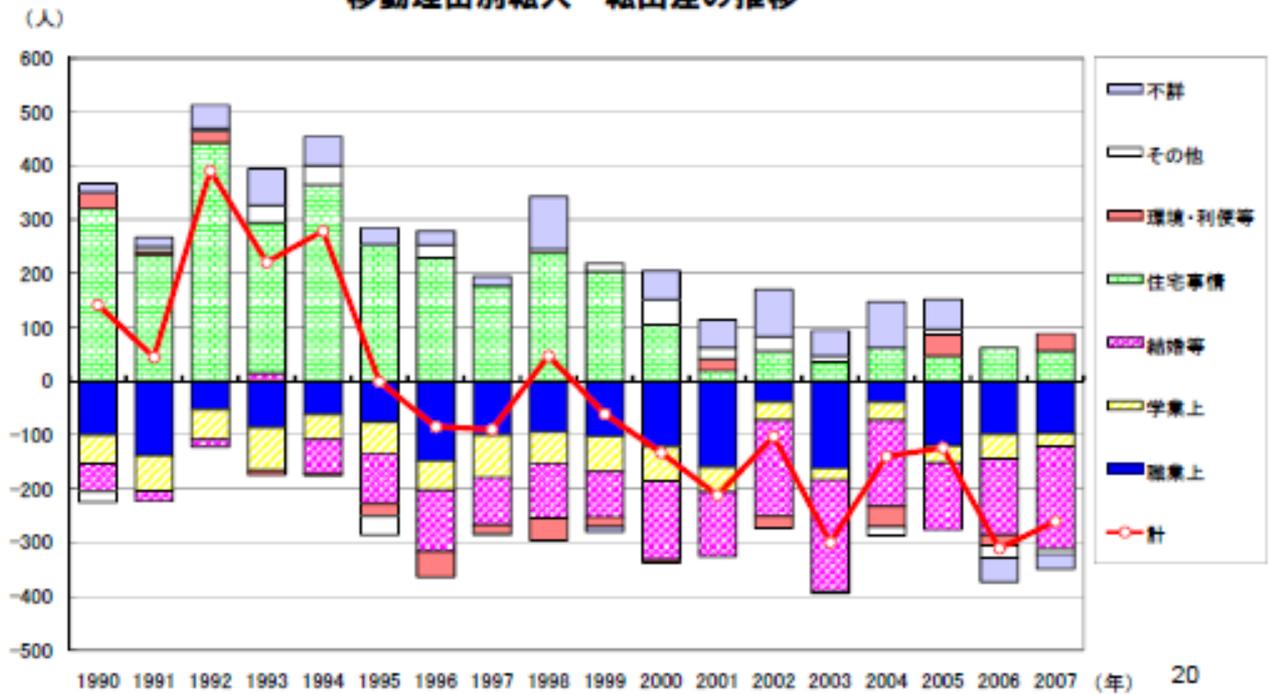


出典:岐阜県人口動態統計調査

社会減の要因は結婚等の転出が増加傾向 (岐阜県将来構想研究会資料)

結婚等による転出が増加傾向、住宅事情による転入が大きく減少

移動理由別転入・転出差の推移



出典: 岐阜県人口動態統計調査(不詳=外国人+難民、環境・利便等=生活環境の利便+自然環境+交通の利便)

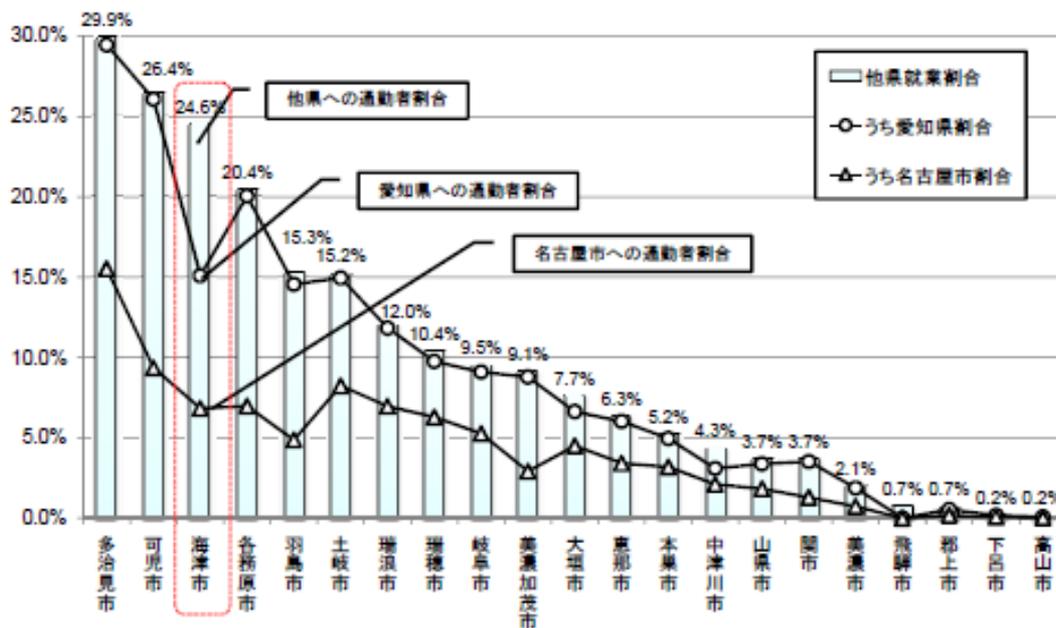


他県への通勤者が多い地理的特性

(岐阜県将来構想研究会資料)

海津市の他県通勤者は就業者の約25%を占める(県内3位)。愛知県ほか三重県(桑名市)への通勤者も多いことが特徴。

常住就業者のうち他県に通勤者の割合(都市圏別、H17国勢調査)



自治基本条例の背景3:

住民側:住民自治の深化の必要①

- 日本における伝統的な農村集落の運営
 - 世帯主による村寄合で協議され、全世帯の合意と参加のもとに行事や方針等が決定され実施される＝「**本源的自治体**」
 - 現在も・・・住民自身が、自身の地域のことは自分たちで決め実行する＝自治会・町内会
 - 里山や農林道、水路等の普請、社寺等管理
 - 屋根の葺き替えや田植え等農作業の手間替え(結)
「**社会的共同業務**」
- 職住の分離⇒従来のような地域の運営にすべての人が協働で関わり、労力を提供することができなくなる
- 決定機関、執行機関としての村寄合の機能の低下⇒議会、市長に代表させ、専門職員が実施を代替することになる
- 住民は税金等を支払うことで共同業務を専門機関に託すことになる



自治基本条例の背景3:

住民側:住民自治の深化の必要②

- 地域代表者、専門職に任せる地方自治
 - 自分のまちのことなのに無関心で役所まかせ
 - 知らないうちに決まっていることが多い
 - 住民がまちの主人公になるのは選挙の時だけ？
- 住民こそが自治やまちづくりの担い手であり主人公
 - どのようにして中身のある主人公として、現代的な形で社会的共同業務を実施するのか？



理想的な自治基本条例

- ①自治の基本理念や基本原則、ビジョンが示される
- ②市民の基本的権利や責務を規定する＝自治の主体として位置付けられている
- ③行政や議会の組織・運営・活動に関する基本的事項を定める
- ④自治を実現するための制度や仕組みを定める
- ⑤自治体の最高規範として、他条例や計画の立法指針・解釈指針となっている
- ⑥①～⑤のことが形式として規定されるのみならず、実体を伴って機能している



自治基本条例の類型

- フルセット型
 - (原則1～5がそろっている)
- サブセット型(近年はこちらが多い)
 - 理念条例
 - 準自治基本条例(議会事項がない:議会基本条例を別に定める場合:だが両立するよりも一本にまとめるのが望ましい)
 - 行政基本条例(市民権利の規定がない)
- 理念原則型
 - (条文が少ない簡潔な条例で、自治の基本理念、政策分野ごとのまちづくりの方向性が規定されている)
- 具体的規定型(近年はこちらが多い)
 - (住民参加を基本理念と市、それを具体化するための町民の権利や種々の手続きを定める。情報共有を柱として自治の実現を図ろうとするのがニセコの事例)
- 政策テーマ型(箕面市まちづくり理念条例が典型的だが少ない)
- 自治の基本型



留意事項:フルセットがサブセットよりも優れているということではなく、条例が実際の自治の実現に役立つことが重要
(例:志木市市制運営基本条例＝全5条)

- (目的)
- 第1条 この条例は、市政運営に関する基本的事項を定めることにより、市民主体の自治の実現を図ることを目的とする。
- (基本理念)
- 第2条 まちづくりは、市民自らが主体となって考え、行動し、市民及び市が協働して推進することを基本理念とする。
- (まちづくり活動の支援)
- 第3条 市は、基本理念に基づき、市民主体のまちづくりについて意識の高揚を図るとともに、市民によるまちづくり活動を支援するものとする。
- (情報の共有)
- 第4条 市は、市民が参画する市政を推進するため、情報公開制度及び個人情報保護制度を踏まえ、市政に関する情報を分かりやすく提供し、市民との情報の共有化に努めるものとする。
- (市民参画)
- 第5条 市は、市政運営に市民の意見を積極的に反映するよう、市民の市政への参画のために必要な措置を講ずるものとする。



自治基本条例の役割：基本条例

- 一般的な基本条例
 - ①基本条例を見ることにより、住民はその政策の全体像が見える。
 - ②個別条例や施策を基本条例の理念のもとで見直し、体系化することができる。縦割りや個別施策を見直し、総合的に取り組む根拠とすることができる。
 - ③策定に市民が参加しやすく、自治体と市民との協働で進めることが可能。
- 一方で、総合性を目指すために、総花的な施策羅列となりやすく、具体性が乏しい場合が多い。
- 自治基本条例の場合、一般的な基本条例に加えて、以下のことが可能
 - ①自治体運営のルールや権利を明確にすることで、その時々々の事情に左右されない自治運営を実施することができる。
 - ②まちづくりの目的、基本理念が入り、個別政策分野も条例をもとに、事業の立案・推進を行うことができる。



自治基本条例の意義＝まちをつくる道具として「公共」を再構築する

- 「公共」の再構築：公私二分論⇒公共共担論
- 新たな公共の担い手
- 公共領域の広がりとは担い手の拡大＝政府＋民間
 - 政府部門の相対的縮小と様々な民間部門による担い手の拡大により全体としては公共領域が広がる
- 政策主体としてのNPO＝政府とNPOとの協働の必要性
- 公共性の判断者
- 公共ルール構築と公共領域におけるルールの適用
 - 市民のための公共の場としての再構築と、公開性や民主性にもとづく情報公開や説明責任といったルールの適用



自治基本条例をつくるうえでの10のポイント (松下啓一『自治基本条例のつくり方』より)

- ①みんなの思いをひとつにまとめるものになっている
- ②まちづくりの理念が明確になっている
- ③自治の主体として市民の権利と責務が規定されている
- ④市民が参加、選択・決定できる仕組みが規定されている
- ⑤市民のために働く役所が明確に示されている
- ⑥市民のために働く議会が明確に示されている
- ⑦公共主体としての市民活動団体が元気で活動できる制度や仕組みがある
- ⑧まちづくりの最高ルールとしての決まりや仕組みがある
- ⑨他自治体や他住民との連携
- ⑩生きたルールとしてのフォローの仕組みが規定されている

