

# 河合町まちづくり基本条例検討審議会 第1回審議会 学習会（要旨）

2021年6月21日

講演

## まちづくり基本条例（自治基本条例）とは何か、 改めて『まちづくり』を考える

河合町まちづくり基本条例検討審議会 会長 中川幾郎 帝塚山大学名誉教授

それでは、学習会に入らせていただきます。まず私の方から「まちづくり基本条例」の概説を、その後、NPO政策研究所が各種データを使って河合町の皆様に知っていただきたいことなどをご説明します。

お手元の資料（資料7-1）をご覧ください。「まちづくり基本条例（自治基本条例）とは何か、改めて『まちづくり』を考える」と書きましたが、この「まちづくり基本条例」を他の自治体では「自治基本条例」と称することが多いのですが、大きな違いはありません。河合町では「まちづくり基本条例」という名称でいこうということです。

### 1. 河合町をとりまく社会背景

河合町を取り巻く社会背景ですが、多くの自治体もそうですが非常に厳しい現状にあります。皆さんもご存じだと思いますが、まず財政がそんなに豊かではない。縮小し続けている。国の地方交付税交付金の配分原資がさほど拡大していない一方で、国家財政の借金が増え続けている。つまり、地方自治体は国の犠牲になっているのではないかと、非常に危惧しています。地方交付税交付金がさほど増えていない中、自治体の職員数が減り続けています。正規職員数は、平成4年～5年当時と比べると、3割以上減っています。減った正規職員は、非正規職員に置き換わっているのが現状です。自治体が安定雇用を生み出さないといけないのに、逆に自治体が不安定雇用を生み出しているのが全国状況です。それから、超高齢化の進展、少子化の進展、人口減少があります。パワーポイントのグラフのとおり、河合町では、2045年には高齢化率が50%を突破し、人口は1万1千人程度になる見込みです。人口が減っていく中、お年寄りの割合が増え、子どもが減っていくということは、一人の高齢者を何人の生産年齢人口で支えるのかでいうと、2005年には約3人が支えていたのが、2045年には0.81人となる。

このような状況の中、役所が持ちこたえられるか。もっと心配なのは、地域が持ちこたえられるかということです。地域社会が地域社会の活力で運営されていること、これを「住民自治」といいますが、この「住民自治」ががんばっていればいるほど、「団体自治」つまり行政のコストが下がっていきます。一方が下がれば、もう一方は上がる。例を挙げますと、消防には地域の消防団と自治体の消防とがありますね。私の住む豊中市では、41の小学区がありますが、ほぼすべての校区に消防団がある。各地域にある消防団が、例えばボヤ程度なら早く出動し消火活動ができる。消防本部は化学消防車などによる大型の火災・災害への

対応、高規格の救急搬送などを担当する。地域の消防団があることで、自治体消防は高度で専門的な業務が行える。これは、福祉や教育、安全・防災、保健・医療等々、すべての分野でそうです。地域福祉、地域教育、地域防災、地域医療と、「地域」という言葉がついているのは「住民自治」の力で支えているということです。それが先行き危うくなってきている。どうしていくか。

それから、異常気象が常態化し地殻活動が活発化しています。今まで考えられなかった所で川が氾濫する、山崩れが起こる。天変地異というか、日本中安全な地域がなくなってきています。そんな中で、地域コミュニティの防災力が低下している。さらに「イメージ先行のネット社会化と地方政治行政への無関心化」と書きましたが、これらが進行しています。地方政治・地方行政こそが国家を支える基盤です。「地方自治は民主主義の学校」と言われているとおり。ですから、地方行政の無関心化はたいへん怖いことです。

そんな中、国も地方も財政力は限界です。国債は1, 300兆円を突破し、国の年間予算の5割が国債、つまり借金で賄っている。実は地方財政の債務額は増えていない。増えているのは国だけで、地方自治体はがんばっている、耐えてきている。ですから、住民も何とか地方行政を支えていくことが大切ですね。一方、住民組織も超高齢化や少子化で弱体化していることに加え、人々の孤立化が始まっている。誰からも声を掛けてもらっていない人々が増えている。人口減少と超高齢化は郡部では大変深刻ですが、都市部でも始まっています。ですから、今や人材資源の無駄遣いをやっている場合ではない。PTAや安全委員会とか防犯協議会、民生児童委員、校区福祉委員会等々、これまでたくさんの行政協力団体をつくってやってきましたが、もう保たなくなってきている。担い手がなくなってきています。私の住んでいる小学校区では十いくつもの組織があり、それぞれ会長が違い、高齢化し、後継者がいなくなっており、困っている。これをどうするか。みんなで一緒に話し合っ、連携・合同して課題解決に向かう時代じゃないかと思います。

## 2. 危機の時代の「まちづくり」を考える（団体自治＝町役場だけで可能か）

さて、こうした危機の時代のまちづくりですが、先ほどの河合町の高齢化のデータを見ますと、高齢化が著しい地域や新興住宅地のようにそうでない地域もある。地域によって様相が異なっていることがわかります。ということは、一律に同じ内容のまちづくりを進めるのではなく、地域特性・課題に応じた取組みが必要だということです。それぞれ異なっている地域の住民自治をどのように育むのが課題です。まちづくりは団体自治である役場に任せればよい、やらせておけばよいということではないということです。

これまで、まちづくりといえばハードが中心だった。真のまちづくりとは「コミュニティレベルにおける社会資本形成の営み」でして、ハードのまちづくりというのは高度経済成長期には必要だったが、今は新たにインフラ整備を進めるという方向は取れない。なぜなら、すでに整備されたトンネルとか鉄橋とかが老朽化し、これから壊れていく、崩落していく。これらをリニューアルする、補修する時代です。公共施設を全部つくり替える、新築することはもうできません。ものによっては、除却する、更地に戻す、売却することが求められる。

ハードより大事なことはソフト、すなわちルールとかマナーとか技術とかを大事にすることです。また、公共施設を民営化してきた失敗というものもある。安易に民営化したために、

公共施設本来の目的が毀損しているものもある。とはいえ、直営に戻すというのも、これまで述べてきたように行政に運営する力がなくなっています。小さくするしかないということです。それを誰が判断するのか、ということが問われています。そのためには、ヒューマンウェア、人的資本投資を根本的にやり直す必要があります。社会教育の分野で、ユネスコが提唱してきた「生涯学習」という概念がありますが、現在の生涯学習は根本的に見直さなければなりません。余暇社会対応という流れに埋もれてしまっています。生涯学習は、社会の再生にどれだけ役立っているのだろうか。本当の社会教育・生涯学習というのは、人びとが社会参加できる、生活自立できるようになるための営みです。暇とカネと健康や家族に恵まれた人の余暇活動のために資源を使うものではありません。例えば、非正規雇用の女性が会社をつくって自立することを応援するプログラムとか、NPOなどの市民活動向けに必要な労働関係法規の講座をやるとか。私が関わった朝来市では、お米づくりの勉強会をやっています。品種改良とか、ブランド作戦などの勉強会をやっています。こういった取組みがこれから必要になってきます。

地域のまちづくりの優先順位も変わってきます。これまでは「学び・美しさ・ハイモラル」など、例えば花いっぱい運動とかが中心でした。これはこれで良いことですが、これからは、まずは災害に強いまちづくり、犯罪のないまちづくりに取り組む。それから、子どもや女性、高齢者や弱者にとって住みやすいまちをつくる。これもすぐハード志向に向かいがちですが、市民同士のモラルを高める。不自由そうな方がいたなら横断歩道を渡るときに声掛けして助けるとか、いわば手を差し伸べる市民文化をつくることが大事ではないでしょうか。社会を運営するうえでのマナーとかルールをもっと洗練させていくことが必要ですね。そのためには、人間関係やコミュニケーションが育まれる「社会関係の場づくり」が必要です。これは人口増加をめざすということではなくて、心の繋がった人間関係を増やすということです。この広がり社会的生産の活力を生み出す。人口増加だけを進めてきた自治体は危機に陥っています。住宅団地を開発し人口を増やした結果、同じような世代が集中し、直下型の高齢化を招き、財政危機に陥っている自治体もあります。

以上のように、まず安全・安心、そして誰もが住みやすいこと、人間関係が豊かな社会環境づくりとあって、次に美しさとか、オンリーワンのまちづくりになっていくのではないのでしょうか。要するに、面識社会をつくるということが大切ということです。

### 3. なぜまちづくり基本条例（自治基本条例）が必要なのか

さて、学習会の本論に入りますが、これまで申し上げてきたことは、住民自治と行政・議会で構成する団体自治とがまちづくりの両輪であるということです。住民自治がしっかりと充実しておれば、団体自治が十分に機能する、良い政策が実現する、まちづくりが進む。ところが、住民の側が何でもすべて役所の責任と役所に丸投げする、あるいは声の大きい人があれもこれもと要求だけを突きつける。もしこうなると、役所には苦情が殺到するだけで、まちづくりは進みません。役所も、わかりました、あれをやります、これもやります、予算も付けますとなると、必ずその町は破綻してしまいます。場合によっては、赤字再建団体に陥ってしまう。

こうした事態を回避するためにも、まちづくり基本条例（自治基本条例）が必要なのです。この条例はレジュメに書いたとおり、「憲法・地方自治法・条例を体系化して可視化する」

ことができます。憲法や地方自治法は膨大な条文で構成されていますが（とりわけ地方自治法を全部知っている方は少ない中）、まちづくりに関する大まかな内容・体系を簡略化して示す役割があります。二つ目には、その自治体の「条例体系内の規範性を確立する」。規範性とは、その条例が何のためにあるのかということを表すということで、自治体には様々な膨大な数の条例がありますが、まちづくりに関係するものだけでもたくさんあり、住民にとってはわかりにくい。関係性もわからない。それを、このまちづくり基本条例によって再体系化できます。それから「自治体運営理念・原則を確認する」役割があります。先ほどの町長さんのごあいさつのなかに「参画と協働のまちづくり」を進めたいとありましたが、こうした河合町の運営姿勢や住民に理解いただきお願いしたい原則、住民自治と団体自治が相互乗り入れし、まちづくりに取組むという行動原則を書き込むということです。自治体それぞれの運営理念・原則や重視する価値と行動原則を確立し、明示することとなります。それから「市民（市民団体）・政治（議会）・行政（首長・職員）」の役割と責務を明記すること。そして、これまで説明してきたとおり、「住民自治と団体自治の関係性」を再確認し、謳うことが必要です。さらに「自治体独自制度の設置根拠条例」としての役割があります。例えば、まちづくりの行動原則のもと情報公開や市民参加条例とか制度があることを規定する、体系化して示すこととなります。

さて「住民自治とは何か」ですが、一般的には「住民主権に基づく団体（行政・議会）統制システム」を指しています。地方自治法上では規定がないので、この条例で示していく必要があります。その中身には、「①コミュニティ型自治」、これは自治会などの面的活動や取組みによって支えられている住民自治、そして「②アソシエーション型自治」、これはNPOなど特定の課題やテーマに基づく活動や取組みによって支えられている住民自治、この二つがあります。両者がそろって地域社会は活性化します。そしてもう一つ、「住民による団体自治の直接的統制権」があります。条例の改廃制定請求権や特別職の解職請求権、監査請求権等です。この他にも、陳情・請願なども住民自治の発露ですね。これらは地方自治法により制度として確立しています。それから住民投票、これは地方自治法上では非常に限定されていますが、これもこの条例で位置づければできます。自治体によっては、この条例において、別途市民投票条例をつくることもできるところもあります。

最後に「河合町まちづくり基本条例の役割」です。これまで述べてきたことの総括になりますが、「河合町の自治の仕組み」について、わかりやすく簡便な手引きとなることです。憲法・地方自治法・各種条例を体系化して示す役割があります。次に「河合町がめざす方向と決意、行動原則」を明示する役割があります。自治体には憲章や宣言などがありますが、これらの精神を組み入れていくこともできます。最後に「河合町が設ける独自システムの根拠」となります。例えば、他自治体では「住民自治協議会」といった総合型の地域の自治の仕組みをつくることができると謳っています。小学校区単位で、地域の各種団体が集まってつくる協議体ですが、こうした取組みを進めるための根拠を謳うこととなります。

#### 4. 河合町まちづくり基本条例で議論していただきたいこと

さて、条例を検討するにあたって皆さんで議論していただきたいことがあります。一つは「町民の概念・範囲」についてです。狭義の住民とは住民登録している人、公職選挙法上の有権者（非常に狭義）となりますが、まちづくりを視野に入れますと、在勤・在学者、河合町

の出身者とか河合町を愛する人とか、団体や事業者とか、住民登録より広い範囲の方々まで巻き込む。まちづくりに協力・参加いただくために、条例上での町民の範囲を幅広くすることを議論いただきたい。二つ目は「町民の多面性をどう認識するか」です。町民は多面的な顔を持っています。サービス受給者としての顔では、もっと公共サービスを豊かにしてほしいと言う。納税負担者の顔からは、税金を安くしてほしい。三つ目は経営者としての顔です。例えば中心部への過剰な投資をやめて周辺部へ回すべき、などと政策を提言する力を持っている人。この3パターンの顔を持っている。サービスはもっと豊かに、料金はただでといった主張を繰り返す人がまだまだ多い。これではとても自治体財政は保たない。これからは要求型町民ではなく、経営者型町民であってほしい。未来のために、社会的公平性のために、例えば防災はどうあるべきか、そのための投資や資産をどうすべきかなど、判断・決断する町民であってほしいと思います。

それから「行政責任を明確にする」こと。責任には、制裁的責任（刑罰的責任をとること）、機能的責任（規則通りにやるということ）、説明責任（何故こうなったのかを明らかにすること）、応答責任（損害等を受けた人への対応策を明らかにすること）とあり、どの責任を取るべきなのか、条例の中で明らかにしておく。また「参画と協働、まちづくりを実体化した条例」であるべきです。次に「情報共有に踏み込む」。情報公開は求められれば情報を提供するということが当たり前のこと、情報共有とは当事者には積極的に情報を送り、理解してもらうことです。

## 5. 住民自治の活性化を求めて（弱体化する住民自治にどう対応するか）

先ほど少しふれた総合型の地域自治の仕組み、住民自治協議会とか地域自治協議会といいますが、これらの全国的な動向を説明します。レジュメのとおり、政令都市、中核市、一般市いずれも多く自治体で取り組まれています。奈良県内では、奈良市、生駒市、宇陀市、吉野町などが方針を決定し、行動を開始しています。全国に1,700ほどの自治体がありますが、このうち300ほどの自治体が「小規模多機能自治ネットワーク会議」を組織して取り組みを進めています。河合町においても、超高齢化の行く末をふまえて取り組まれるべきではないかと思えます。この地域自治協議会のメリットは、「いつでも、どこでも、だれもが相談し合え、力を合わせられる仕組み」をつくり、「すべての分野、男女すべての世代、地域内の各地区が一堂に会し」、「一部の人材に負担が偏らない」、「次世代への継承がしやすく」、「災害等に備えた安心な地域づくり」、「あいさつし合う、心が通う地域づくり」、「体が弱った人や高齢者単身世帯が安心して暮らせる」、「子どもが安心して通学できる」、「子育てがしやすい」、「地域ビジネスが生まれる」、「みんなが地域に誇りを持つことができる」等々の実現をめざすものです。

そのためには「地区まちづくり計画」が必要で、各地区において「望ましい将来像をイメージ」し、「現状の分析と資源の点検」を行い、そして「将来に向けた行動方針」をつくりまします。生活にかかるあらゆる事柄を視野に入れる必要がありますが、取り組む順番は「安全→安心→衣食住の利便性→地域社会のコミュニケーションを活性化→地域学習→地域経済活性化→地域のアイデンティティ確立→次世代へ引き継ぎ」となります。協議会活動が全国でも注目・評価された事例もあり、河合町においてもそういう地域活動が生まれることを期待しております。河合町には「河合愛A I 構想」というまち全体の基本構想がありますが、この「地

区まちづくり計画」はそれと連動してほしい。団体自治の計画と住民自治の計画がそろい、連動することが望ましいのですが、これは今後の課題ですね。

## 6. 参画と協働のまちづくりを考える

参画とは、ただの参加ではなく、計画づくり・企画段階から関わっていくということです。決まってから参加するのではない。協力と協働も違います。協働とは「共同生産する」という意味で、双方向で新たな価値を創造するというものです。先行する多くの自治体では「協働の原則」を打ち立てており、これらを総合化すると「①対等な関係、②相互理解、③自主性尊重、④自立化、⑤目的共有、⑥相互補完、⑦情報公開・情報共有、⑧共に変わる、⑨期間限定」となります。お互いを尊重し合いながら、住民も行政も変わらなければなりませんね。それをめざして取り組もうということです。

## 7. 五つの「協働」領域、四つの協働プロセス

すべての部局が協働の実践をすることが求められます。住民団体に「①委託、②補助、③後援、④共催」できないか、さらには「⑤新たな協働」のかたちを生み出せないか、調査検討・研究を行う。今、企業への民営化ばかりが進んでいますが、小さな図書館の運営を子ども読書連合会に任せた事例、地区福祉センターを自治会や婦人会などが合同してつくった協議会に任せた事例などもあります。民間企業に任すのではなく、地域の団体に指定管理や事業を委託する。公園の管理を地域自治協議会が行い、その収入で福祉等の自主事業を行っている事例もあります。そこから、住民側も経営感覚を身に着け、公共サービスを受益するだけの存在から変わっていく。

最後になりますが、協働には「政策形成段階、政策決定段階、政策実行段階、政策評価・修正段階」とあり、例えばこの審議会は「政策形成段階、政策決定段階」の協働に当たりますね。皆さんとともに、より良い協働の取組みを進め、河合町のまちづくりと発展につながることをめざしてまいりたいと思います。ありがとうございました。

「河合町のすがた（人口の側面から）」「まちづくり基本条例とは」

NPO政策研究所 理事長 直田春夫

続きまして、データの説明や技術的な側面について、補足説明を行います。私どもNPO政策研究所は種々の調査研究を行いながら、各自治体のまちづくりや条例策定のお手伝いや支援をさせていただいております。

(以下、パワーポイント資料をもとに説明した内容を箇条書きで列記)

- 河合町の人口等データの説明・解説
- まちづくり基本条例とは
  - ・河合町をこれからどんなまちにしていくのか、その目標と実現のための仕組みを明らかにするもの
  - ・町民・議会・行政、すべての人がまちづくりを担い、進めていくための思いとルールを定めるもの
- まちづくり基本条例は、自治体の法律
  - ・自治体の基本的規範となるもの
  - ・河合町全体が対象（住民・議会・行政、事業者、団体等）
  - ・住民の権利や責務を謳うが、規制や強制、罰則を伴うものではない
- まちづくり基本条例の意義・性格
  - ・自治体経営の拠り所（地域社会の意思を示すもの）
  - ・自治体独自の運営方法・ルールづくり（参加、協働、地域自治、住民投票 等）
  - ・総合計画（河合愛A I 構想）等、自治事務の根拠
  - ・自治推進のルールを一覧化（住民の関心を高める）
  - ・住民のまちづくりの道具（ルール）
- まちづくり基本条例検討の留意点
  - ・まちづくりの中身を定めるのではなく、まちづくりを進める際の「共有できる理念」「基本的ルール」「手法や手続き」を定めるもの
  - ・まちづくりの中身は、総合計画（愛A I 構想）や各種計画等に委ねる
- まちづくり基本条例（自治基本条例）の制定状況（2021年4月現在）
  - ・1, 741自治体のうち、制定済み自治体数は398
  - ・町村では、926自治体のうち140自治体が制定済み
- まちづくり基本条例の構成、参考事例：丹波市自治基本条例
- まちづくり基本条例の柱
  - ・「町民の権利・役割・責務（まちづくりへの参画）」
  - ・「住民自治（基礎的コミュニティ、まちづくり協議会）」
  - ・「参加・参画と協働（町民公益活動、情報共有）」
  - ・「議会・首長（行政）の役割と責務」
  - ・「透明で効率的・効果的な行政運営（経営）、広域連携」

● まちづくり基本条例の主な論点、留意点

・「最高規範性（条例の位置づけ）」

→ 個々の条例には上下関係はないが、まちづくり基本条例・条文で「最高規範、基本規範」と謳うことで（住民・議会・行政が認めることで）担保される

・「町民について」

→ 住民（在住者）だけでなく、在勤・在学者等も含めることが多い

→ 自治体内で事業・活動を行っている団体（NPOや事業者、学校、商工会等）も含めることが多い

→ 子どもや在住外国人等、選挙権を持たない人たちの意見を聞くことにも配慮する必要がある

→ 住民投票等、権利義務に関わる事柄については、別途対象者の規定を定めるのが一般的

・「基本理念と基本原則」

→ 基本理念：自治体の在り方、大切にしたい価値を明らかにするもの

→ 基本原則：基本原則を実現していくときの行動原則、手法等

・「協働」

→ まちづくりの推進や地域課題の解決に向けて、多様な主体（住民や行政、団体等）が協力・連携して行動すること

→ 目的を共有しながら、それぞれが力を発揮することで相乗効果・成果を挙げることができる

・「住民自治（地域自治）」

→ 地域自治組織とは、地区ごとのコミュニティ活動（自治会や各種団体活動等）みんなが集まってつくる連合体・協議体

→ 概ね小学校区程度の範囲でまとめ、「地域自治協議会」「住民自治協議会」「まちづくり協議会」と称することが多い

→ 地域の全住民、団体の力を組み合わせ、補完し合いながら取り組むもので、全住民が構成員（個人単位で加入）で、公共的団体

→ 民主性、参加性、透明性（公開性）が鍵であり、地域の仕事をみんなで担う仕組みなので、特定の人への負担を避け、若者や女性など新たな人材の発掘ができる

・「行政経営」：どこまで盛り込むか

→ 町政運営の原則（総合計画等に基づく行政運営、政策法務・法令遵守、財政運営方針や予算編成・執行・決算の公開・透明性の確保 ほか）

→ 町政運営の規律（説明責任、応答責任、行政手続きの明確化、財産管理・財政状況の公開、行政評価・監査システムの確立 等）

→ 町政運営の方法（組織・人事政策の確立、広報・広聴、パブリックコメントなどの充実、危機管理の確立、生涯学習の推進、他自治体（国や県含む）や国内外との連携・交流の推進 等）

● まちづくり基本条例制定で何が変わるか

・町民は…

- 町政に参画する権利や方法が示されることにより、まちづくりの主体としての意識が高まる
- 住民の自主的な公益活動の意義が明確になる
- ・町議会は…
  - 民意を反映した、開かれた議会運営が進む
  - 議会での充実した議論が展開され、議員・議会の政策形成力が高まる
- ・町行政は…
  - 透明で、効率的・効果的な町政運営が期待できる（コスト意識、情報共有や説明責任・応答責任が確立）
  - 公共政策の充実（参画と協働、住民自治に基づく団体自治の運営が進む）
- まちづくり基本条例の策定プロセス
  - ・原案作成段階からの参加・参画が重要（町民と行政、議会が連携協働してつくる）
  - ・条例策定の審議会は、学識者、各種地域団体代表、公募町民で構成し、広く町民の意見を聴取しながら審議し、公開すること
    - ・町民参加のワークショップ等、広く住民の意見を聴く機会をつくること（町民参加のワークショップと審議会が両輪となって検討する）
    - ・庁内検討会議やワーキンググループをつくり、職員も参画すること
- 議会基本条例との関係
  - ・議会基本条例の策定状況は 898 自治体。奈良県内は、河合町も含め 15 自治体
  - ・まちづくり基本条例は、町民・行政・議会すべてに関わるものなので、議会も含めた包括的な条例（議会基本条例と整合を取る必要がある）

以上