

【司会】

皆さん、おはようございます。本日は、お忙しい中、第2回目となります、まちづくり基本条例市民学習会にご参加いただき、誠にありがとうございます。

それでは、ただ今から「みんなでつくろう。まちづくりの基本ルール」というテーマのもと、「第2回まちづくり基本条例市民学習会」を開会いたします。

私は、本日の司会を担当いたします、企画調整部企画政策課の宮野典子と申します。よろしくお願いたします。

はじめに、連絡がございます。去る、8月23日に第1回まちづくり基本条例市民学習会を開催いたしましたところ、100人を超える大勢の皆さんからご参加をいただき、大変ありがとうございました。事務局では、この学習会の内容等を掲載した協働のまちづくりかわら版を作成しました。協働のまちづくりかわら版は、市役所各庁舎などに設置してあります。また、市のホームページからご覧いただくことも出来ます。前回の学習会の資料と一緒に受付のところにご用意してありますので、後ほどご覧いただければと思います。

ここで、本日のプログラムについてご説明いたします。このあと、新潟大学の馬場先生より、講演がございます。その後、11時30分から質疑応答、11時40分から事務局との意見交換を行います。閉会は正午を予定しておりますので、皆さんの御協力をお願いいたします。

それでは、これより講演にうつらせていただきます。

講師は、新潟大学大学院実務法学研究科准教授の馬場健（ばば たけし）先生です。馬場先生は、政治学博士で政治学や行政学を専攻されており、大学では地域の公共的課題の解決方法を探る地域政策論を担当されています。また、新発田市まちづくり基本条例市民提案会、五泉市市民まちづくり会議のアドバイザーなどを務められています。

本日、馬場先生には、「まちづくり基本条例の先進地事例」というテーマで講演をお願いしております。

馬場先生、よろしくお願いたします。

【講演】

『まちづくり基本条例の先進地事例』

新潟大学大学院実務法学研究科准教授 馬場 健 氏

ただ今ご紹介に預かりました新潟大学大学院実務法学研究科、馬場でございます。よろしくお願いいたします。

本日は、条例とまちづくりについてお話を進めていきたいと思っております。

1 条例とは

はじめに条例とは何かということ。資料に「自治立法権」と記載いたしましたが、条例の制定権は、憲法第94条に規定されています。「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」とあります。したがって、地方自治体には自らのルールを定める権限があるんだということが憲法にも記載されているということです。

「自治立法」というのは、どういうことなのかと言うと、地方自治体それ自体が法なんだという言い方ができます。これは自治体というものが、自主独立の地位を有しているものなんだと考えられるわけです。ここで、言葉はいろいろあるということで余談に入りますが、憲法上の規定は地方公共団体という言葉なんですね。地方自治体と我々が呼んでいるものは、憲法上で

は地方公共団体と書かれています。したがって、法律用語としては地方公共団体が正式名称です。ただ、地方公共団体という言葉では自治という概念が説明できないというところから、我々は多くの場合、地方自治体という言葉を使います。もともとその規定は、憲法の成立の段階で英語から日本語に変わったという側面もあります。自主憲法ではないから改正しようという意見があるのは皆さんご存知だと思いますが、もともと憲法素案の英語版では「The local public entities (ローカル パブリック エンティティーズ)」と書かれています。地方公共団体の英語ですね。そのために地方公共団体という言葉が使われています。ただ、今我々は一般的には地方自治体、若しくは、地方という言葉を除いて自治体という言葉を使ったり、更には地方政府という言葉を使ったり、いろんな言葉を使っていますが、一番適している言葉という意味で言うと地方自治体という言葉だと思うので、ここでは地方自治体という言葉を使いたいと思います。地方自治体、それ自身の法であって自主自立の地位を有するというを規定しているんだと言えるわけです。ただ、もう1つの条件があります。

「自治立法権は、国家法の範囲内にある」ということなんですね。法律の範囲内であるということは、国家より地方自治体の方が優位するかということ、これは優位しないよということなんです。これは、地方自治体というものをどういうふうに見るかによって、地方自治体をもともと国家よりも先にできたものと見るのか、それとも国家があつてはじめて地方自治体があるのかという論理によって変わるんですが、ややこしいので省かせていただきます。少なくとも現在の憲法の上では、自治立法権は、国家法の範囲内にあるということ。つまり、地方自治体は、自分のところの法である条例をつくることができるんだ、ただし法律の範囲内をつくることができるんだということだけ、最初のところで覚えておいていただきたいと思います。

2 条例で決められること、決められないこと

続いて、条例で決められること、決められないことだつて当然あるだろうということ。憲法上の制約としては、ここに掲げた4つに抵触しないようにするということが問題になってくるだろうと思います。

「罪刑法定主義」これは刑法の問題ですね。「財産権の保障」、「租税法律主義」それから「公共の福祉と基本的人権」、この4つについては、憲法上、各法律が委任していなければ、つまり条例に書いて良いと規定していないとすると、条例をつくることができないであろうと考えられるわけです。まず、憲法で制約がかかっている部分です。これが第1番目の決められないことです。もう1つ決められないことがあつて、入れ子構造、ロシアのマトリョーシカ人形は1個1個中に入っている人形を抜いていくと最後に小さい人形が出てきますが、そういう構造に法律はなっていて、憲法では法律の範囲内と書いてあります。しかし、地方自治法という法律がありますが、地方自治法の第14条を見ると法令の範囲内と書いてあります。そこで、法律と法令は何が違うのかという話になります。普通であれば、法律と法令はそんなに違いはないと思われそうですが、実は大きく違うところがあるんですね。法令と言ったときは、法律プラスアルファが付いてきます。アルファが何かと言うと下書いてありますが、政令、省令等の政省令と呼ばれるものです。これらに規定されていること、この範囲内でしか条例はつくれませんよというふうに地方自治法の第14条に書かれています。これを憲法違反だと言う法律学者の先生もいるんですね。地方自治法自体の規定が間違っているんだという立場に立つ人もいますが、そんなことを言ってもどうにもならないので、我々がこれから何らかの形でルールをつくらうというときには、地方自治法の規定を全く無視することはできないだろうと考えます。したがって、条例というのは先程お話したように憲法上は法律の範囲内であれば良いんだということになるが、実態的に見ると地方自治法にも係っていて、憲法上の制約にも係っているので、何らかの制約があり、これに反しない範囲内で制定が可能であるというのが条例の枠組みなんだということを覚えていただきたいと思います。これが第2番目に覚えていただきたいことです。

3 条例と法令との関係

では、条例と法令との関係ということなのですが、いくつかパターンがあって、皆さんが多分名前を聞いたことがある条例のパターンに「横出し条例」とか「上乗せ条例」があります。実は他にもいろんなパターンがあって、まちづくり基本条例が想定しているものって何かと言うと、今言った「横出し条例」とか「上乗せ条例」ではなくて、国の法令の空白部分、空白状態を埋めるという役割を果たしているものです。この国の法令のないところ、空白、決めてないところについては、地方自治体の事務の範囲、地方自治体がやるべきことであると規定されている内容の範囲内で条例を制定することが可能なんです。そもそも法令の範囲内だと言っているけれども、そこについて法律がない、ぜんぜん規定していない、そういうところに条例を制定することができます。例えば、政策として国が行っていることで青少年育成があります。でも、こういうところについて条例をつくり出すというのは、国が青少年育成に対して細かく法律をつくっていけば国の法律の範囲内で制定することになるわけですが、それに規定されていないということになると、正に空白部分になるので条例で規定することができるということなんです。まちづくり基本条例は、その空白を埋めるという意味で捉えることができます。それ以外のパターンで条例と法令との関係性というのはレジュメにも書きましたが、国の法令が規制している対象と同一の対象について規制する場合。これは、目的が異なる場合は、法令の規制がないのと同様であるということで、地方自治体の事務の範囲で条例を制定することが可能であるということになります。今回は条例自体の詳しい内容をご説明するというわけではないので詳しいことは申しません。続いて、法令と目的が同一で、規制対象が違う、こういうものがいわゆる「横出し条例」というものです。最後に、法令が一定の基準を設けて規制している場合に、同一の対象について同一の目的から、その基準を上回る規制をする場合、これが「上乗せ条例」というものです。

今挙げたとおり、条例には4つくらいパターンがあります。我々が作るかつくらないかは別として、考えようとしているものは何かと言うと、国の法令の空白状態で地方自治体の事務の範囲内にあるもの、これについて条例を決めていったらどうなのかということなんです。

4 条例の及ぶ範囲

では、条例の及ぶ範囲ということなんですけれども、どういうところに条例が及ぶのかという話なんです。

まず、第1番目は、地域なんです。「条例を定めた地方自治体の区域」に対してその効力が及ぶということです。例えば、燕市であれば燕市内に影響力が及びます。ということは、燕市から1歩出ると、基本的にはその影響力は及ばないということになります。もう少し限定的に使うことも可能で、燕市のある地区だけという規定もできるんです。いずれにしても、地方自治体の区域を越えることはできません。影響が及ぶということはないということです。

2番目は、人についてなんですけれど「区域内にあるすべての人」、「ある」と書きましたが、「いる」ということなんです。これはどういうことなのかと言うと、住民だけではなくて、そこに来た人、一時的に入った人に対しても条例が適用されます。例外がいくつかあります。例えば、僕は燕市が持っているかどうか知らないんですが、東京の自治体なんかではよくあるんですが、保養所を長野や山梨や栃木に持っています。そうすると、その使用に関するものは誰の権限なのかという造った自治体です。区域が飛んでいるわけです。ですので、条例の影響力は必ずしもその区域内かという、そうではない場合もあります。あるいは、市町村の職員が出張で区域外に出て行った、若しくは出張所が東京にある、そういう人達に条例で決めているものに給与があります。では区域外なので給与が適用除外になるかという適用されないということはないわけです。こういう例外措置はあります。いずれにしても、条例は一般的に、原則その地域にいる人全てに対して適用されていくというものであるということが分かっていたらと思います。

続いて、ここが問題になっていろいろなところで議論されているんですが、条例間に優劣はありません。どちらが優位かなんてことはないんです。A条例とB条例を比べてA条例の方が強くて

B条例の方が弱いということはないんです。憲法と法律と条例は三層構造になります。憲法違反だと法律はだめです。違憲立法審査権など、最高裁の判決を見たことがあるかもしれませんが、違憲立法審査権というのは、法律が憲法に抵触していますよということ。ということは、憲法の方が偉いということを行っているわけです。しかし、Aの条例がBの条例よりも上にあるとか下にあるとか、そういうことはないんです。上下はないので、例えば自治基本条例で、その地域の自治について全て決めているんだという条例があり、他の条例は全て従わなければならないのかという法律の構造上は、そういう権限はないんです。ただ、自治基本条例というものをつくったから、できればみんなで守るような形で他の条例をつくっていこうよという意識を持つことはできるんですね。ただ、法技術上、自治基本条例ができたからといって他の条例がそれに必ず合わせなければいけないという縛りはないということなんです。余談なんですけど、ここが重要で、僕が自治基本条例という名前が好きでない理由は最高規範性を規定するところにあるんです。最高規範性とは1番権限が強い、それに準拠しなければ、守らなければならない条例だということなんです。僕が自治基本条例を好まない理由は、最高規範性を言うと行政法学者に馬鹿と言わるからです。僕は行政学者なんですけど、自治基本条例と言うと行政法の先生達は、「条例に優劣や最高規範性なんてないんだ。勉強不足だ。」と言います。したがって、僕はそういう批判を受けるのを避けたいので。そもそもそういうことを分かっている、確信犯的につくるというやり方はあるんですが。分かっているんだから、そういうところに議論を巻き起こす必然性がないんだというふうに考えれば、自治基本条例でなくてもまちづくり基本条例で充分じゃないかと思うんですね。実態的にはまちづくり基本条例も自治基本条例も内容はそんなに変わりはないです。ただし、議論を巻き起こすという側面があるということだけはここで指摘をさせていただきます。

くどいようですが条例とは、法律の範囲内でつくればよいということに憲法ではなっているけれども、地方自治法上では法令の範囲内でつくりなさいよということになっている。法令を守りながらつくらないといけない。その及ぶ範囲というのは、決められた地域と人というもの。あとは、優位性はないんだということです。条例には、それを守らせるために罰則を規定できる等、他にもいろいろあるんですが、今回のまちづくり基本条例には深く関係しないのでその話は省かせていただきます。

もう1つだけ、ここには書きませんが大事なことがあります。条例って誰が決めるのかということ。条例とは、議会が決めるものです。条例の提案権は誰にあるのかということ、一般的には議会の議員および市長にあります。この2つが提案権を持っています。市長が提案する条例を「長提案型条例」と呼び、議会の議員が提案するものを「議員提案型条例」と呼びます。数から言えば、現実には90パーセント以上が市長が提案している条例です。市長が提案しているものがほとんどだということ。今回、いろいろな議論をしていって、まちづくり基本条例をつくった方がよいんだということになって、つくるということになった場合に、誰が提案するかということと市長が議会に対して提案することになり、議会の議員が提案することにはならないと思います。では、住民は何もできないのか、住民が条例を制定することはできないのかということ、これは直接請求権というものが認められています。直接請求権がどういうものかということ、条例の制定改廃請求というもので選挙人の50分の1の署名をもって、長に対して条例制定を求めることができるんですね。ただ、それは長が意見を付して議会に付議し、議会が可決するということになるわけです。したがって、時間がかかるし、基本的に50分の1の署名が必要であるのでちょっと面倒と言えば面倒な制度です。したがって、一般的には長か議会の議員が提案し、議会が決めるということが条例というものの決め方です。

ここまでが一般的な条例の話です。

5 まちづくり条例理念

では、まちづくり基本条例というものはどういうものなのかという話なんですけれども、千差万別なんですね。やはりその地域によってその地域のやり方があるわけです。今日は先進地事例とい

うことでお話をいただいていたし、僕もそのつもりはあったんですが、先進事例と言うとそれが必ずしもこの地域にとって100パーセント合うものではないんですね。燕という地域にとって、マッチしているものかどうか、適合しているかどうかと言うとそんなことはないんですね。したがって、いろんな事例をバラバラに説明して、皆さんがこんなものなんだということをイメージしてもらえれば良いなと思ひまして、いろいろな事例を出しました。今の段階で内容をあまり細かくしない方が良くと思ったものですから目次のみの資料を作成しました。資料2ですが、全国で初めてまちづくり基本条例を制定したのはどこだったかと言うと北海道のニセコ町というところでした。その他、新潟県内の制定事例をここに挙げていただきました。柏崎、上越そして新発田です。これ以外の自治体でもいろんな形でまちづくり基本条例や自治基本条例というものをつくっています。

では、その理念は何なのかということをもまず考えなければならぬと思ひます。まちづくり基本条例や自治基本条例は、何を理念として何を実現しようとしているのかということをお考えないでつくる意味もないと思ひますし、つくらなくても良い場合だって当然あると思ひます。

まず、第1番目にまちづくりとは何なのかと言ったときに、いろんな言い方があると思ひますが、まちづくりとは地域の公共的課題を解決すること、その営為全般を言うんだということ。地域の公共的課題とは、前回もお話した中で重複するかもしれませんが重要ですのでお話したいと思ひます。かつて、ゴミの処理は公共的課題だったかと言うと、都市にとっては公共的課題だったんですね。江戸時代の江戸というのは非常にリサイクルの進んだ地域だったと言われていいます。都市になればなるほどゴミの収集なり処理というものは公共的課題になりやすいんですね。自分の住んでいる住宅での処理は不可能なんです。でも、農村部だったらどうかと言うと、僕は長野出身なんです。僕が小さい時って紙ゴミがほとんどで大体は燃やしてたんですね。自分の家で処理できるので公共的課題ではないですよ。生ゴミも埋めてたんですね。問題は生じない。当時は、プラスチックゴミもほとんどない。せいぜい出たとしても瓶くらいですが、瓶も酒屋さんや牛乳屋さんが回収していました。地域の公共的課題、みんなで処理しなければいけない問題ではないんです。でも今はどうでしょう。いろいろな問題があつて家でゴミを燃やすわけにはいかない。とすると、ゴミを収集してもらつて、何らかの形で処理してもらわなければならない。そうすると、そういう地域の公共的課題を解決すること、それ自身どうやって解決していくのかということを決めていかなければならないわけです。ゴミステーションなんていうのも、どこに設置するのかということは大問題ですよ。地域の中でどこの家にゴミを置くのか、臭いやカラスの問題とか、いろいろな問題が生じるわけです。そうすると、それをどうやって決めるのか問題になりますよね。公共的課題を解決するといったときの解決の方法は、いろいろな段階で、ゴミをどこに出してとか、もっと大きく見ればゴミの処理センターをどこに置くのかという問題もあるでしょうし、最終処分したゴミをどうするのかという問題もあるでしょう。今言ったように、1つ取り上げただけでもいくつも問題が繋がっているわけです。したがって、公共的課題になるかどうかというのは、その地域によって異なるわけですが、いずれにしても公共的課題を解決していくための方法を考えること自身がまちづくりなんです。ハードウェアの整備がまちづくりではないんだということは、どこの自治体のまちづくり基本条例なり自治基本条例なりを見ても同じですし、これが基本的なまちづくりのコンセプトなんです。したがって、このまちづくり基本条例をつくとしたら建物を建てるのではなく、地域の公共的課題を解決するシステムをつくっていくんだ、こういうことがまちづくりなんだということをお覚えておいていただきたいと思ひます。学者チックに言うと、「公共空間の管理の在り方」と僕らは言うんですね。公共空間をどのようにして管理していくのかというのが正にまちづくりなんだと、そういうふうにするわけです。

次に、まちづくりの主体ということになるわけですが、主体はそもそも行政の専売特許だったという側面があります。これは、第2次世界大戦後の話です。前回お話しましたが、まちづくりの主体は、戦前くらいまでは地域社会なんです。地域社会が担っていたという時代が長く続いてきたわけなんです。戦後になって高度経済成長に邁進する上で、ある意味で行政がまちづくりの問題を担うのでその代わり皆さんは経済活動を行ってくださいなということをやってきたわけです。別

の言い方で言えば、福祉国家というのは、正に個人と国家を直接繋いでいくというものなんだということも言えます。昔は行政がやっていなかったことを、今ではほとんど行政がやっているということはたくさんあると思います。一番身近なのは、ゴミの話をしました。ゴミだけではなくて幼児保育というものをちょっと考えていただきたいと思います。皆さんが小さいときに、幼稚園・保育園に行かれた方ばかりではないと思います。小学校に入る前までは、近所の子供達と遊んでいたということもあるでしょうし、もし幼稚園・保育園に入っていたとしても今のような延長保育という概念はなかったと思うんですね。3時だったら3時で帰っていたと思います。しかし、今は7時とか8時とかまで延長保育で預かってくれますよね。それって行政サービスですよね。そういう形で行政がかなり行っているわけです。よし悪しの問題ではなく、地域の公共的課題のさまざまな部分を行政が担ってきたということです。それが良い意味でも悪い意味でも専売特許だったんです。でも、行政が専売特許でやるばかりではない時代がやって来たということです。どういうことかという、1つには行政がお金がない、税収が伸びなくなったという側面です。そうすると、できることとできないことを考えなければいけない時代に入ってきたということです。それが行政側の論理です。もう1つ、住民側の論理としては、住民側の決定権をもう少し拡充するべきだと皆さんが思うようになったんですね。何でも行政に任せて来たんですが、どうも行政の決め方では自分達の声が必ずしも反映されないんじゃないか。こういうことが住民の中に生まれてきて、更に住民の中に行政よりも能力のある人たちが登場してきているということも言えるわけです。能力のある人たちを行政は試験で雇ってきた。しかし、今は皆さんの回りで東京から帰って来た人達もいるかもしれません。実はその人が商社や銀行で働いていて、1回で自分が扱っていた金額は何百億円で、行政の年間予算よりも大きい金額を1人で扱ってきたという人達もいるわけです。そういう人達が今までやってきた自分達のやり方と照らし合わせてみて、行政のやり方がどうも違うな、どうも変だと思おうと思うこともあり得るんですね。今、かなり大きな話をしましたけれど、こういう例はどうでしょうか。フィットネスクラブに勤めていて、それを運営していた人達は、行政が運営する温水プールの運営方法はどうもおかしいと思うことがあるかもしれません。民間なので営利を目的としているという側面があります。営利を目的とするからこそやるべきこと、やるべきでないことがあると思います。行政のやり方は営利ではないので、必ずしも一緒ではありませんが、運営効率はこういうやり方にした方がうまくいくんじゃないかと考えるということもあり得るわけです。とすると、住民の側からもまちづくりというものを考えていく素地というものが生まれてきているのではないかと。まちづくりは、みんなで考えていった方が良いでしょう。今までは、住民は行政や議会に対して信託する形で運営をしてきたんだけど、信託の方法を少し変えてみた方が良いでしょう。そうすると、結果的にはまちづくりのルールというものをもう少し明確にしていってどうか。これがまちづくり基本条例をつくる上での理念ということになるだろうということです。多分、前回もお話したと思うんですが、まちづくり基本条例という条例をつくる必要があるのかどうかと言われると、必ずしも条例である必要はないかもしれないということなんですね。やり方というものが、もともとそこにある、既に存在している。だから、条例化する必要なんてないんだという立場に立つことだってありえます。ただ、ルールをつくるということはルールを知らない人もルールを使えるということ。今までは、ルールを知っている人だけがルールを使えるわけですね。暗黙のルールとは、そういうものです。そのコミュニティにある集団の中では、こうしたら良い、ああしたら良いとか分かるわけです。以心伝心と言うか、身に付いていくものがあるわけです。ただ、書いていないのでそのルールの使い方を外の人には分からないわけです。そうすると、ルールを書きおいた方が良いでしょうという側面もあるわけです。もう1つは、ルールが人をつくるという側面もあります。ルールによって「こういうふうにはやって行かなければいけないんだ」と思うわけです。例えば、新発田の場合は、審議会委員に公募の委員を入れなければいけないということを決めたんですね。基本的に入れなければならないと決めたんです。そうすると委員として市民の方が公募で入ってくるんですね。そうすると、今まではその都度考えるしかなかったんですが、今度はそのためにルールをつくらなければいけない。公募の市民がたくさん来たときにはどうするのか。僕が今入っている審議

会には、5人の公募のところは20人来ちゃったんですね。これは選抜しなければいけない。意気込みなどを書いてもらって、それを何人かで点数を付けて点数の上の方から採ろうと。こういうことを決めることも必要です。これが一方の側面です。そうするとルールをつくったおかげでそういうことができる。次に市民に対してもいろんなことを求めなければならぬんですね。これは新潟市の場合で、新聞にも大きく掲載されたんですが、審議会って何かと言うと、審議会が何かは良く分からないが、とにかく自分の意見が言えると思っている人達がいるんですね。自分の意見が言えて、かつ自分の意見が通ると思っている人がいるんですね。これは間違いなんです。審議会って意見を出したものを長が受けて、議論して長が採用できると思えば採用するし、そうではないと思えば採用しないわけです。つまり意見を出すということが重要なわけで、自分の意見が通って決定されるものなんだと思っている人達がいるということなんです。これは、ボタンの掛け違いだと新聞にも書かせていただきました。ルールによって住民もそういうことも分かるようになっていくわけです。いずれにしても、そういう形でルールをつくっていくことも意味があると思うんです。僕は行政学者ですので、どちらかというルールというものは暗黙のうちに決まっていくものでも良いんじゃないかという立場に立つというところはあるんですが、今言ったようなプラス面もあるということで、どちらが良いかは、この地域にお住まいの皆さんしか分からないわけですね。暗黙のルールで行こうよということを考えられるかもしれませんが、明示的なルールを決めておいた方が良いんだと思われるかもしれませんが。この辺りは僕では分かりませんので、皆さんで決定していただかなければならぬんだらうと思います。

6 まちづくり条例構成要素

では、まちづくり基本条例の構成要素って一体何なのかということ。全体として見て、どういうものが構成要素としてあるのか。

基本的には理念、「まちのあるべき姿」ってどういうものなのか。どんなまちにしたいのかというのが、まちづくり基本条例、自治基本条例の最初に来ます。

次に「住民の役割」。住民はどんな役割を持っているのか、どんな責務があるのか、住民ってどんな権利を持っているのか、何ができるのかということが来ます。

次に「行政の役割」。行政とは何をすべきなのか、どんな責任があるのか。どんな権利があるのかという言い方は行政には当てはまらないんですが、こんなことが来ます。

次に、「議会の役割」というものを決めているところもあります。議会は、こうすべきだという役割。これについては後でも出てくるんですが、ちょっとクエスチョンマークが付きます。ちょっと留保しなければいけない点がございまして。というのは、先程お話しした条例のパターンというのは、長が提案する条例と議員が提案する条例の2種類があるとお話しました。そうすると、今回もし、つくるとすればパターンとしては長が提案する条例ということになる。そうなったときに、議会の話まで長が口を出した格好になる。それを良いと思うか思わないか、議会との関係の問題が出てきます。往々にして、議会がそれによってへそを曲げることがないとは言えないわけです。それは自分達が決めること、議会にとって議会の役割というのは議会自身が決めることであって、更には条例というものは議会の議員が提案できるんだから、自分達のことだから言わないでほしいと思われる議会の議員さんも当然いらっしゃるわけです。したがって、この部分は載せないという選択もありますし、載せるという選択もあります。市民会議等でまちづくり基本条例をつくる前に、長に対して提案書というものをつくる場合があります。そのときに、提案書には議会の役割を載せるということもあるんですが、提案書の後に策定する条例案ではその部分を落とす、議会の役割は載せないというパターンもあります。新発田の場合も実はそうだったんです。新発田の場合は、まず最初に市民の皆さんが提案書というものをつくったんですね。まちづくり基本条例って、こういうものであってほしいねという内容のものをまとめたんです。それを市側で条例案という格好にして、それをもう1度提案書をつくったメンバーに投げ返して、そこで内容を説明してもらって修正した上で議会に提案する、こういう手続きを採ったんです。そのときに、最初の提案書では議会の役割

について書いたんです。でも実際には、条例案には載せないということになりました。それは、議会の役割は議会が自ら決定してほしいということもありましたし、議会が条例案それ自体を否決してもらっては困る。こういうことがあって議会の役割については、そこで落としました。自治体によって書いてあるところと書いてないところがあります。ニセコは入っていますし、柏崎は入っていませんし、上越は入っていますし、新発田は入っていません。ご覧のとおりバラバラです。地域性によって変わってくるのでどうなるかは分かりませんが、構成要素としては議会の役割が入っても良いわけです。

最後に一番重要な点が「住民と行政との関係」ということです。どういうふうに住民と行政の関係を構築していくのかということがまちづくり基本条例の構成要素として問われるということになります。先程、お話しすべきところでお話しなかったんですが、「住民と」と言ったときに住民とは誰なのかということが重要になってくるんですね。「住んでいる人が」ということを意味すれば良いんですが、皆さんがやられているまちづくり協議会、町内会・自治会のようなものをどうするのか。中間団体ですね。市があって、住民がいて、その間にあるもの。NPOのようなものをどう考えるか。僕の説明では、住民と言ったときに、こういうものも全て一括でくくって住民として入れています。それを細かく分けて規定する方法もあります。住民とはどういうものです、住民とは別に、NPOだったり、地域自治区だったり、まち協だったり、町内会・自治会だったりを別々に挙げて、その関係性を定めているところもあります。いずれにしても、今回は住民で一くりにしましたが、住民と行政との関係、もう少し具体的に言えば協働であったり住民参加であったり、それをどのように規定していくのかということです。

そのような5つ位がまちづくり基本条例をつくる時の構成の上で重要なポイントになるということです。それで、まちづくり基本条例をつくらなかったとしても、これらは重要なポイントだと思うんですね。「住民の役割」・「行政の役割」・「議会の役割」・「住民と行政との関係」をどうするのかというのは議論をしておかなければならないだろうというふうに考えています。

7 まちのあるべき姿

それでは、具体例を少し挙げていきたいと思います。いろんな自治体のものを挙げました。と言うのは、先程お話ししたようにどれかがモデルになるわけではないということをお示ししたかったからです。かぶらないように、いろんな自治体を挙げてみました。

まちのあるべき姿というところです。上越市を挙げましたが、上越市は、規定が長いんですね。第3条で、市民主権、人権の尊重、非核平和への寄与、地球環境の保全、地域特性の尊重、地方分権の推進及び自主自立の市政運営という6つがまちづくりの基本的なあるべき姿であると言っています。細かい内容については読んでいただきたいと思います。

では先進自治体と言われているニセコはどうかと言うと、ニセコは1条でさらっと書いています。「第1条 この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする。」とあり、細かくは規定していないんですね。

では、新発田はどうなのかと言うと、第3条で5つ掲げています。「第3条 まちづくりは、市民参画並びに市民と市の相互の信頼関係に基づく協働を基本として、推進されなければならない。」、「2 市民と市は、対等な立場で役割分担を意識しながら、意見を交わし合い、それぞれがまちづくりに主体的かつ積極的に関わっていくものとする。」、「3 市民参画は、市民の多様な価値観に基づく提案又は意見（以下「提案等」という。）に公正かつ的確に対応することを基本として、推進されなければならない。」、「4 市民参画の機会は、平等に保障されなければならない。」、「5 市民と市は、市民主体のまちづくりを推進するために情報の共有を図らなければならない。」と、こういう形で理念を掲げています。

今ご覧いただいたとおり、既にバラバラで書き方が全然違いますよね。同じようなまちの理念を掲げようとしていても、実は比べて見るとずいぶん異なるんだなということが分かると思います。

8 住民の役割

住民の役割というものもずいぶん異なります。宝塚市、柏崎市、高知市を挙げました。

宝塚はこう書いてあります。「市民は、市の保有する情報を知る権利を有するとともに、まちづくりに参加する権利を有する。市民は、まちづくりの基本理念にのっとり、主体的にまちづくりに取り組むよう努めなければならない。」。これが市民の責務ですね。

柏崎はどうかと言うと、まちづくりの主体ということで書かれています。柏崎の場合は、「市民は、まちづくりの主体であり、自主的にまちづくりに参加し、その推進に努めるものとする。」とあり、さっぱりしているんですが言っていることは分かりますよね。市民はまちづくりにとってこういうものですと。

次に高知市を挙げました。高知は面白くて、条例の前に来る文章を前文と言いますが、前文が土佐弁で書いてあるんですね。僕は読めないと言うか、読んでもイントネーションが分からないので資料を付けてないんですが、自分達のまちなので方言でも良いじゃないかということで、前文だけは方言で書いてあるんですね。条文自体は標準ですが。もし、例えば条例をつくるとなれば、それもありなんですね。高知はどうなっているかと言うと、「市民等の役割」とあります。先程も言いましたが、高知は市民等を分けて規定している例なんです。「市民は、自らがまちづくりの主体であることを自覚し、まちづくりについての理解を深めるとともに、まちづくりへの参加に努めるものとする。」と、市民のことを書いています。次に、第9条でNPOの役割が書かれています。「NPOは、市民のまちづくりの発意を尊重し、その主体的な活動を支え育てるよう努めるものとする。」と、NPOの役割をここで規定しています。そして最後に事業者の役割、つまり企業にも役割があるんだということをわざわざ規定しているんです。「事業者は、地域社会の一員として、まちづくりについて理解、協力するよう努めるものとする。」と、こういう形で市民等でくくっているわけですが、それぞれに役割があるんだとここで規定をする。こういうやり方もあるわけです。

9 行政の役割

次に行政の役割なんです。行政の役割はいろいろあります。

新発田市の場合は市の役割と責任という書き方をしました。

三鷹の場合は、執行機関の役割という書き方で、市長、それから執行機関ということで市の教育委員会などの各々の執行機関の役割と責務を規定しました。こういう規定の方法もあります。

10 議会の役割

議会の役割については、三鷹はこのような形で書いてあります。「市議会は、地方自治法の規定に基づき、市民の直接選挙により信託を受けた議員によって構成される意思決定機関であり、市民の信託に応えるため、事案の決定、市政の監視及びけん制を行うものとする。」と、こういう言葉で規定するのが三鷹のやり方。

新発田はありませんし、宝塚や高知も規定していません。

では、上越はどうかと言うと非常に長く書いてあります。市議会の責務だけじゃなくて、市議会議員の責務まで規定しています。こういうやり方が良いとか悪いとかではなくて、こういうやり方もあるということです。

11 住民と行政との関係

一番重要なのはここなんです。住民と行政の関係性をどう考えるかという点なんです。ここが、参加と協働という点で捉えることと、もう1つが情報の共有ということ。これは、どこの市でも大体変わらず載っているんですね。参加の手続きをどうするのかということと、行政に対して住民がどのように意見を言うことができるのか、政策等の意思決定にどうやって参加していくのか、また、住民というものはどういう住民なのか、若しくはまち協や町内会・自治会をどのように組み

入れるのか。もう1つは情報の共有なんです。情報を相互に伝達しないと、ここでいくら参加しようと思っても情報がなければ参加はできないわけですね。さらに、住民間の情報も行政に入ってきますし、行政から住民への情報も、キャッチボールをするということ重要です。

そこで情報共有の原則と情報の提供ということが柏崎市では書かれています。

三鷹はどういう書き方をしているかというと、情報公開とか個人情報の保護とかパブリックコメント等、住民と行政との関係でいろんなことを細かく規定しています。内容については必要になったら説明しますし、今の段階でモデルにはならないので項目だけを掲載しています。

ニセコの場合は、こんな形です。「わたしたち町民は、まちづくりの主体であり、まちづくりに参加する権利を有する。」といったことや差別的な扱いを受けないといったことが書かれています。情報の共有も載っています。

ここで、僕は何年か情報の共有が重要だということを書いて来たんですが、この段階でちょっと間違っていたなと自分で思ったんですね。自分の主張が間違っていたと言うか、伝え方が間違っていたという点があるんですが、皆さんに伝えておかなければならないと思います。情報の共有と言ったときに、情報の伝達、インターフェイスと一般的に言いますが、情報をうまく伝えるということが重要なんですね。簡単に情報にアクセスできることが重要なんですけど、その情報の内容まで簡単にすることは間違いなんじゃないかと。簡単に情報を手に入れられることと内容が簡単ということは同じではないわけなんです。例えば、行政が言っていることって難しいですよ。僕も難しいと思います。条例の内容もニセコはわりと柔らかく書いてありますが、三鷹はかなり硬い書き方ですよ。硬い書き方でも間違いではなくて、普通の行政文書なんです。それを何でもかんでも簡単にしてしまうことが良いのかというと、簡単にしてしまって落ちこちってしまう部分があるんですね。情報として抜け落ちてしまう部分があるんです。本来はプラスでもマイナスでもないものを簡単にした段階でプラスにしてしまうことだってあるわけです。それを考えると、難しいと言ったときに、内容が難しいということは市民の方々にも受け入れてもらわざるを得ないんじゃないかと思うんです。ただ、そこで「分からない」と言っておくことが重要です。「この内容は分かりにくいので説明してくれ」と言っておくことが重要で、それを何でもかんでも簡単にしてくれというのは間違いです。我々も簡単にすれば皆さんに分かってもらえるから、とにかく簡単に分かり易くするために重要な部分を除くということもあるんですね。それは間違いじゃないかと今思っているんです。したがって、情報の共有ということで、これからいろんな話をしていったときに難しい話がいろいろ出てくるかもしれませんが、お付き合いしていただかなければならないかなと少し思っているところです。

まとめとしてお話ししますが、いずれにしても今お話したように、一番まちづくり基本条例にとって重要なポイントは行政と住民がキャッチボールができる方法を行政と住民でつくってほしいということ。どういうやり方でキャッチボールをするのか、簡単に言うと例えばサッカー選手と野球選手がボールのやり取りをしようと言って、いきなりサッカー選手に向かって野球選手が硬球を投げつけたら痛いことになりますよね。そうすると、これはルールが決まってないからまずいわけですね。情報や意見のやり取りをするときには、とりあえずボールはサッカーボールにしようというのが決まっていないと、いきなりラグビーボールが登場してもかなりきついだらうと。そういうことを決めていくということがまちづくり基本条例の基本構造だと思います。もう1つだけ話しておきたい点は、もし条例をつくるということになったときに、重要なことは、100パーセントの条例である必要はないということなんです。理想像がすごく高いところにあって、ユートピア、理想郷ができるんだという条例をつくる必然性はないんだということです。ある自治体で今仕事をしているんですが、その自治体でもう1人の委員がある条例をつくるに当たってそういうことを言うんですね。すごい理想系を言うんですね。理想はこうだと言うんですが、その理想が必ずしもその地域あっているとは限りませんし、理想が高すぎたらみんなが使わないものになってしまうかもしれないです。簡単に言うと、いきなりサッカー選手と1回もサッカーをしたことのない人とで試合をやろうという話をするということになると思うんですね。そうしたら、そんな高いレベルの話をさ

れても分からないということになる。その制度自体を使わないということだって起こりえるわけですね。だったら、最初にお話したように法令に違反するようだったらだめですが、少々見栄えが悪かったとしても、制度は割りと手の届きやすいという形のものでも良いと思うんですね。条例の最初の前文については志の高いものでも良いと思うんですが、制度自体は皆さんが使いやすいもの、手の届きやすいものにしておくことが重要じゃないかと。それで、それをどんどん見直し、何度も何度も改正していく。例えば5年経ったらここをこうしたら良いんじゃないかで見直し、改正しようという、そういうレベルで良いんじゃないか。皆さんが思う理想像から比べれば落ちると思っても、その程度のものでまずは決めておいて、使うことから始めていくことでも良いのかなというのが個人的な気持ちです。

今お話したようなこと、まちづくり基本条例って大体こういうものです。今後、詳しいお話になってくればいくつか紹介させていただきます。今日は、僕の話はこれで終わりにしたいと思います。

【質疑応答】

（馬場先生）

それでは、これから質問をお受けしたいと思います。

（参加者のAさん）

1点お願いします。今日までにいただいた資料の中で、行政と住民と議会の協働というものがありましたけれど、その中で「議会の」というところに違和感を持っていたんです。ところが今日の講演で先生からお話いただいた中で、議会の役割、そういうものはクエスチョンなんだよとお話がありました。もっともだなと思いました。いわゆる、地方自治法上における議会の権能と言いますか、それらを反映いたしますと、確かに条例に載せるべきか載せないべきかになりますと、私の個人的な見解ですが、市町村長あるいは執行機関に対するチェック機能をですね、あえて議会の役割云々を述べて条例に入れること自体が違和感があるんですね。その点について条例に載っていないという自治体もありますし、載っている自治体もありますが、実際に載っている自治体、ニセコ町等においてもですね、こういうことをあえて条例の中に掲げるということ自体が稚拙だなと、そんなように思ったわけですが、その点について先生の見解をお聞きしたいと思います。

（馬場先生）

考え方としてはですね、まちづくりと言ったときに、まちづくりの主体は誰かというお話になると思うんですね。まちづくりの主体は、基本的には住民だということになると思うんです。我々は住民として議会と長を選んでいるわけですね。そうすると、この議会と長というものについて各々の機能を我々が考えて選んでいると思えば良いんです。長に頼んでいるのは執行機関としてということですね。もう1つ、議会に対しては議事をする、つまり討議をするための機関としての機能を担ってもらうということで選出している。こういうふう考えたときに、まちづくり基本条例に議会の規定を入れなくて良いのかと言われると、入れないという選択もあるでしょうし、入れるという選択もあると思うんです。ただ、その場合には議会の方々も当然こういう場に出てきていただいてみんなで議論をして、議会もそれは議会の役割として、まちづくりにおいてこういう役割を果たしていくんだと議会の方々のご自身でそう言っていただけると入れやすいと思います。そうすると議会の提案する条例になるかもしれないんです。議員の提案するまちづくり基本条例、その可能性もあり得ます。でも、そうでないという場合には、議会について踏み込むことの是非というのは必ずしもどちらが良いのか分からないものです。ただ皆さんが議論をしていていただいて提案書をつくるということになったときに、議会についても書いておきたいなということであれば書いておいても良いと思います。これは、やはり地域特性なんです。議会に対して法律上何が求められているのかということ以上に、地域で議会に対して何を求めていくのか、住民の方々がどう思っているのかということに懸かっているんじゃないかと僕は思います。したがって、どちらが良いか一概には言えないんですが、もし議会のことを書くのであれば、議会の方々にも議論に参加してい

ただいて、若しくは別立てでまちづくり基本条例検討委員会を議会で立ち上げていただく。そんなことをしていただければ良いんじゃないかなと思います。上越はそんな形で議会と議論を重ねたと伺っているのでそんなことも考えられるなと思います。

（参加者のBさん）

馬場先生に質問なんですが、今、燕市は新潟市と長岡市とサンドイッチになっているわけですね。そうすると、今ここで知恵を出して方針を定めたとして、何年後になるかは分かりませんが合併となった場合に、その中でどういうふうにもちづくり基本条例をつっていくのか、先生はどう考えますか。

（馬場先生）

合併することだって、これからないとは言えないですよ。ただ、そう考えたときに、新潟市と合併したと考えたら、私は新潟の西区、大学のすぐ近くに住んでいるんですが、そこからここまで来るのに20キロ強あるんですね。新潟市の真ん中まで行くのにここから50キロくらいあると思うんです。中心から50キロ離れているところで自治ができるのかという話になると思うんです。真ん中の人達が考えていることと、50キロ離れているところで考えていることは絶対違うんです。これは、今の新潟市自体がもう既に抱えている問題です。どういうことだったかと言うと、助産師さんが大学院に来てたんです。彼女は助産師ということで、新潟市の乳児保育の委員会に出席したんです。彼女は、もともとの新潟市ではなく合併で新潟市になった周辺部の方なので全然意識が違う。万代の真ん中で保育をやるという話と周辺部の農村部のところでやるというのと全然違うのに、真ん中の考えを押し進めようとする。合併してすぐのときに、既に彼女は言っていました。ですから、もしどこかと合併したとしても地域特性は絶対に残るんですね。これだけ大きくなったときに地域の一体性なんてものを考えたら合併なんて無理なんです。それをあるかのごとく言うこと自体が間違いで、もし合併するとしたら、むしろ緩やかな合併をせざるを得ないと思うんです。ここでの自治のやり方というのをつくっておかないと結局どうなるかという、合併後中心部になるところがどこになるかによって、その考えをおされて、結局は地域の自治ができていかないということになってしまう。そういう意味でも、この地域のやり方というものを決めておくということは重要じゃないかなと僕は思います。合併になるうがなるまいが、やり方が決まっている方が将来的に強いと思います。もし合併したときには、余計に強いと思います。

（参加者のCさん）

2、3お聞きしたいと思います。条例の範囲というお話の中で、各地区でも条例が適用できるということで、燕市は、燕地区、吉田地区、分水地区が合併したわけなんですけれど、燕地区、吉田地区、分水地区で条例をつくるということが話の中でできますよということでしたけれど、地区別の条例をつくるのはどうすれば良いのかということが1つと、条例は市長の提案、議会の提案がそれぞれできるというお話で、その中で直接請求ができるということで50分の1の署名が必要ということですが、50分の1というのは人口の50分の1なのか、選挙権のある人の50分の1なのかということ。それから話を聞いていますと、まちづくり基本条例には罰則ということがないような気がするんですが、罰則そのものがなければ形だけあっても守りたくなければ守らない。個人的な考え方になるかと思うんですがそういった場合の対処について。余談なんですが、燕市ということで市になっていますが、まちづくりというのは語呂が良いから「まち」づくりになっているのか、普通であれば「市」づくり基本条例になると思うんですが。これはついでなのでお聞きします。

（馬場先生）

第1番目についてはですね、市議会が決めれば良いことなんです。市議会で議決していただければある地域に適用する条例をつくることは可能です。ただ、共通にならないとか公平性の原則とかいろいろな問題が起きると悪いので精査しなければいけません。ただし、できないことはないです。第2番目については選挙権を有している人の50分の1の署名です。第3番目は、罰則規定はございます。つくることができます。つくことはできるんですが、先程も言ったように罪刑法定主義なので、その範囲内でしかつくれません。罰則規定で典型的に我々が知っているのは東京都の千

代田区がやったタバコのポイ捨て何千円のようなもの。ああいったものが罰則規定の典型例です。2年以下の懲役若しくは禁錮などの規定を設けることが可能です。そのときには、罪刑法定主義との関係を整備しないといけません。法令との適合性を議論しないといけないので。罰則規定がないと守ってもらえなんじゃないかというお話は、確かにそのとおりです。つくっただけで実効性がないじゃないかと言えるんですけど、守らないというものをどう見るかということなんですね。100パーセント守ってくれという義務が生じたときの義務を考えたときに、罰則を設けるんだという考え方も1つあると思うんですが、まずはそこまでしなくても良いのでないかという考えもあると思います。行政について見れば、義務が課されているものを守らなかったときに義務違反だということで訴訟になることもあります。住民自体に守らなかったときに拘束力が発生するかと言えば、そうはならないこともあると思うんですが、罰則規定がなくても行政については条例をつくった段階でいろいろな拘束力が発生します。最後の質問で、市づくりじゃないかというお話ですが、これも皆さんで議論していただいて市づくりにしようということであればそれでも構いません。ただ、英語が語源とも考えられます。まちづくりというのがイギリスなんかでは英語でタウンプランニングなんです。町であろうが市であろうがすべてタウンプランニングと言うんです。そんなところでよろしいでしょうか。

（参加者のDさん）

お話を聞いて大体分かったんですが、これは私個人の意見なんですが、こういう条例をつくる時は必ず、何々しなければならぬと全て規制から始まっているような文章になっているんですね。そこら辺の用語としては、どうなりますかね。もっと緩やかな部分、みんながやりたいという部分とこうあってほしいという部分が文章上に現れた条例であってほしいなと思います。

（馬場先生）

それも作り方1つだと思うんです。ですので、条例案をつくっていく段階で皆さんの意向で、こういうことだからこういう書き振りの方が良いんじゃないかというようなことで、見直していったら良いんじゃないかと思います。その一方で、行政は立法側としてはこういう書き方をすると、例えば「しなければならぬ」、「することができる」、「するものとする」というのはもともと法律上で意味が違うんです。だから、それについては仕方のない部分もあるので、分かってくださいということもあるかもしれませんが、皆さんと議論してすり合わせていかなければならぬだろうと思いますので、その点についてはきちんとした議論をしていくことが重要であると思います。それで、その段階での一番良い形になれば良いんじゃないかなと思います。

【司会】

それでは、時間となりましたので、これで終了いたします。馬場先生、ありがとうございました。皆さん、馬場先生に、今一度、大きな拍手をお願いいたします。

それでは、ここで講師の馬場先生が退席されます。馬場先生、本日は貴重なご講演をいただき誠にありがとうございました。