

- 1. 人権が尊重され、誰もが安心して暮らせる福祉のまちづくり
- 2. 良好な環境が整った、快適で安全・安心なまちづくり
- 3. 活力ある産業に満ちた、にぎわいあふれるまちづくり
- 4. 明日の彦根市を担う人を育(はくく)むまちづくり
- 5. 人とひととの交流をひろげ、市民文化を創造するまちづくり

特集

地方分権時代の

条例のつくり方

住民参加で、まちづくりが変わる



地方分権の流れ

国から地方自治体へと権限を移す制度改革は、国と地方自治体の役割分担をはっきりさせ、地方自治体の自主性や自立性を高めて、個性的で活力ある地域づくりを実現するために進められてきました。

これまでの地方自治体の仕事は、国や県が作った制度や、法律・条例に基づいて、政策や制度を実施することでした。このため、全国のどの地方自治体でもサービスに大きな差は見られませんでした。地域の個性を生かした政策はあまり実施されてきませんでした。

しかし、地方分権改革により、地方自治体は、政策を単に実行するだけの立場から、自分で政策をつくり、ルールを定めて実行していく立場へと役割が変わりつつあります。このため、全国で同じように適用される法律に代わり、住民に必要な政策、地域の特性を生かした政策を、それぞれの自治体が独自に展開していくことになっています。

住民参加の地方自治

これからの地方自治は、行政だけが行うものではありません。住民の皆さんも、議会や行政とともに、それぞれの役割分担に基づいて、自主的、自立的に行動し、相互に協力し

国から地方へ権限を移す地方分権が進み、市町村でできることが増えるなかで、さまざまな住民の要望に応えるために、自治体職員に求められる能力も変わってきています。

彦根市と豊郷町、甲良町、多賀町は、昨年6月から8月にわたり、新しい時代に対応した職員を養成するため、龍谷大学教授の富野暉一郎さんを講師に「政策法務研修」を実施しました。この研修は、1市3町の意欲ある若手職員を対象に、「政策法務」の実務能力を養成することを目的としたものです。また、市政への住民参加を促す試みとして、住民の皆さんに研修と話し合いの一部に参加していただきました。

「政策法務」とは耳慣れない言葉ですが、政策の立案、条例の制定、事務の執行を、住民とともに進めていくための必要な知識や技術などと言えます。「政策法務」を学んだ1市3町の職員には、新しい自治体の姿が見えたでしょうか。

(右上) 高宮の自然環境とホテルを守る会と高宮小学校児童によるホテルの幼虫の放流
(左上) 金城学区交通安全会議による、学区内の違法・迷惑駐車パトロール
(左下) 市民を含むおおぜいの人が参加した日仏景観会議・彦根

合い、まちづくりの担い手の一翼となっていたかなければなりません。このためには、その基本となる条例が大変重要となります。そのためにも必要なのが、「条例をつくる能力」なのです。

この可能性を広げる「実践」の一つが政策法務であり、その担い手が、住民や地域の課題と直接向き合う市町村の職員なのです。現在の地方自治体は、地域の実情や、何が必要かを知り、どのような政策が必要か、また、そのためにはどのような条例が必要であるかを考えることを求められています。

条例は「住民のことは住民で決める」という原則でつくられる「住民みんなのもの」です。行政、議会、住民の皆さんなど、まちをあげて取り組みことで、政策法務はより大きな効果をあげることができるのです。

政策法務研修の目指すもの

今回の政策法務研修では、彦根市のほか、豊郷町、甲良町、多賀町の職員14人が参加し、自治体の憲法と言われる「彦根市まちづくり基本条例(案)」のほか、「地方独立行政法人彦根城博物館条例(案)」、「次世代育成のための彦根市子育て支援条例(案)」が作成されました。これらの条例は、本来は、住民との協働で作られるものです。例えば

まちづくり条例として有名な北海道の「ニセコ町の「ニセコ町まちづくり基本条例」は、市民と自治体間で交わされる契約の形で結ばれるものとなっています。

このような条例の出来栄は、その自治体の自治力(行政、議会、住民などのレベル)に大きく左右されます。また、住民の力が結集しなければ作れないとも言われています。だからこそ、今、職員が政策法務能力を向上させ、住民とともに条例を

結する「次世代育成のための彦根市子育て支援条例(案)」そして全国の市町村ではまだ取り組みの例がない新しい行政改革の制度、独立行政法人を作るための「地方独立行政法人彦根城博物館条例(案)」ですが、研修ということで、どの条例案もこれまでになかった新しい考え方を盛り込むなど、新鮮で内容の濃いものになりました。

もちろん、この条例案は本物の条例案ではありません。実際には、住民の皆さんの参加と関係者などの合意形成が必要ですし、議会の議決が必要です。また、もっときめ細かく検討しなくてはならない所も多々あります。けれども今回、研修に参加した職員の皆さんは、条例づくりの基本をマ

スターしたはずですし、住民の皆さんも、条例案という実物があることで、こんな条例も作れるのだということを具体的に感じていただけるものと思います。地方分権は、私たちがお互いに協力し合って自分たちで自分たちのまちをよくしていくためにあります。そのための重要な道具となる共通のまちのルール(条例)を私たちと行政が協力して作ることができれば、彦根市は住民の力を結集して力強い発展が実現することになると信じています。



「政策法務研修」成果発表会で講評をする富野さん

講師の言葉
条例づくりで新しいまちづくりを
龍谷大学法学部教授
富野暉一郎さん

湖東地域の1市3町の職員が集まって、条例作りの研修をするという、今回の政策法務研修に、私は強い関心を持ちました。これまで違うまちで、それぞれのまちづくりを進めてきた1市3町の住民や職員がうまくいところをつなぎ合わせて共通のまちづくりのルールを作ることとは簡単ではありません。今回の条例を作る職員研修はその手始めとも言えるものです。どこまでできるのか、私にとって新しいチャレンジでしたが、職員

の皆さんはもっと不安だったことでしょう。ふだんの仕事では自分で新しい条例を作ることは、めったに経験することはありません。しかも、どんな条例を作るかは集まってみなければわからないなど、行政の仕事では本来ありえないのです。



政策法務研修で作成された3つの条例案



政策法務研修の発表会の様子

政策法務研修の成果

個性豊かな3つの条例案

政策法務研修では、参加者は3グループに分かれて、約8か月にわたって研修に取り組みました。

ここで紹介するのは、研修の中で、それぞれのグループが考えた条例案です。どれも実際に制定できるほど、完成度の高いものとなりました。

彦根市まちづくり条例

「彦根市まちづくり条例（案）」は、最近いくつかの自治体で制定されている「まちづくり基本条例」に取り組んだ成果です。

「まちづくり基本条例」は、地方分権時代のまちづくりを進めるための、自治体運営の基本となる条例で、住民主体のまちづくりを確立すること、住民、行政、議会の責任を明確にすること、などの内容が含まれます。ほかのあらゆる条例の上位に位置するため、「自治体の憲法」と呼ばれることもあります。

県内の市町村では、甲良町が「甲良町まちづくり条例」を昨年の4月から施行しています。

研修では、ほかの自治体の先進的な取り組みや、住民400人を対象

に行ったアンケートから統計学の知識を使って意向を把握する方法を学びました。そうした知識を使い、講師の指導を得ながら、グループで1条ずつ検討し、条例制定の基礎を学びました。そうしてできた条例案をいくつか紹介します。

第8条 第1項 市民は、まちづくりに関して意見を述べ、自らまちづくり活動を行い、およびまちづくりに参加する権利と責務を有する。

第8条をはじめ、条例案では、これまであいまいだった住民の権利と義務を成文化し、住民がまちづくりの主体であることを規定しています。また、議会や市長、職員には、住民主体のまちづくりを支援する義務を課しています。

第25条 この条例は、本市の最高法規であり、この条例に違反する条例、規則その他の規定を制定してはならない。

まちづくり条例を最高法規と位置づけ内容です。改正にあたっては、住民の意思の確認が必要であるという、他の自治体の条例では見られない内容も取り入れられています。

第26条 第1項 議会および行政機関は、この条例の施行後4年を超えない期間ごとに、この条例が本市にふさわしいものであり続けいているかどうかを、市民参加のもとに見直すこととする。

条例の見直しは、市長の任期である4年を超えない期間とし、市長の交替にもなう政策の変化にも、速やかに対応して行くことを目指しています。

地方独立行政法人 彦根城博物館条例

地方独立行政法人は、教育や文化振興など、公共の福祉の観点から必要な事務事業のなかで、地方自治体が直接に実施する必要のないものを、地方自治体の代わりに実施させるために設置する法人です。ただし、対象となる事務事業の条件として、その事業などを民間にまかせた場合に、実施されないおそれがある地方公共団体が認める事業でなければならぬ、などという条件があります。

独立行政法人化の目的は、行政の効率化を進め、同時にその事業の自主性、透明性を高めることで、これからの自治体運営の方法の一つとして注目されています。

今回の研修では、地方独立行政法人化の対象として、彦根城博物館がとり

研修参加者の声

北坂 崇
(彦根市 総務課)



ふだんの業務で条例を見ることはありますが、研修とは言え、条例を制定する過程を体験したのは初めてでした。

私たちのグループは、「まちづくり条例」に取り組みました。アンケートを通じて住民の意思を聞き、回答を分析し、その結果をもとに政策をつくり、最終的に条例にする学習です。これは、非常に時間とエネルギーを要する実感しました。さらに実際には、議会の議決を経なければなりません。

しかし、こうした過程を踏んで、住民とともに自治体独自の条例をつくることは、これからのまちづくりの方向でもあると思います。研修で学んだことを生かし、住民と協働できる職員でありたいと思います。

上げられました。

作成された条例案では、市民と協働した運営、入館者に配慮した展示、商品の販売などによる収益力の強化などの基本的原則が定められています。

また運営の透明性を高めるために、中間計画を策定するときには、案を事前に公表して市民の意見を採り入れることとされています。

次世代育成のための彦根市子育て支援条例

子育て支援に関する条例案の検討でも、実際に住民の16歳以上の女性

400人を対象にアンケートを行い、うち99人から回答を得ました。その結果から、「安心して子供を産み育てることができる地域環境の創出」など、4つの課題を見出しまし

この結果、作成された条例案は、国や県の取り組みを土台に、地域の特性や住民の要望を加えた、独自性の高いものになりました。

具体的には、住民や各種団体、企業など、いろいろな立場から子育て支援に参画し、また、あらゆる人が必要なサービスを受けられる仕組みを、条例のなかで規定しています。

研修参加者の声

野瀬直子さん
(甲良町 住民課)



条例の作り方についての研修ということで気軽に参加しました。しかし、条文の内容や言葉について、住民の考えを採り入れ、自分たちで一から考えると聞き、そんなことが自分たちでできるのだろうかと思いました。

私たちのグループは「子育て支援」をテーマに選びました。住民の考えを聞くために行ったアンケートの結果から、課題を見いだすことや、その課題を基に、条例にはどのような条文が必要なのかを考えることなど苦勞の連続で、グループで何度も集まって検討を重ねました。その結果、なんとかアンケート結果を反映した条例案ができたと思います。

私は、実際の業務では、条例制定に携わったことはまだありませんが、そのときには今回の研修で学んだことを生かしたいと思います。

◆市民の声◆

「公務員の研修に参加して」

遠藤 格さん
(城町二丁目)



私が一人の市民として、今回の研修を聴講したのには幾つかのきっかけがありました。かつては大学で政治学を学び、「政策法務」という言葉に魅力を感じたこと。また、公務員が自治体の壁を越えて研修するということに大いに興味を持ったこと。そして最後は、失礼を顧みず言えば多くの公務員は法律に関する勉強が不足していると思われるなかで、若手職員が、自主的に、難しいテーマに挑むということに興味を感じたことでした。

「条例なんてどうやって作るの?」という感じだった参加者の皆さんが、段々とたくましくなっていく姿が見て取れ、とても楽しい研修会でした。中間発表のときは、なかなか方向が定まらないグループもあり、どうなることかと思いましたが、いざ研修成果発表会を迎えると、どのグループも立派な発表内容で、自分のことのように嬉しく感じました。発表にいたるまでのメンバーの努力と、講師陣の指導の跡を感じました。私自

研修に参加した皆さんは、この大変な研修に取り組んだのですから、「やっと終わった」ではなく、「これからがんばるぞ」という気持ちで、研修の成果を今後活かして欲しいと思います。また今回学んだことを、ほかの職員など多量の人に伝えてほしいと思います。知識や経験を共有化することで組織全体の力も伸びます。さらに、教えることから、逆に学ぶこともできると思います。

私は、行政は外部に對して閉鎖的であるという印象を、強くもっていました。今回のような住民へ向けて研修内容を公開することは、画期的なことだと思います。このような研修を第2弾、第3弾と続けて、住民がもっと参加できる研修になれば良いと思います。そして近い将来、住民が参加するまちづくりがさらにできれば良いと思います。