

# 多治見市市政基本条例の考え方 — 一条例の概要と「議論」の意義について —

氷見市自治基本条例検討委員会 報告

期日 2016年1月11日(月)

多治見市文化振興事業団常務理事兼事務局長

青山崇

青山 崇(あおやま たかし)

多治見市文化振興事業団常務理事兼事務局長(元多治見市役所企画部長)

1954年、岐阜県生まれ。78年多治見市役所就職。政策推進課長、都市計画課長、企画課長、会計管理者、議会事務局長、企画部長を勤め市役所を退職し、現職。自治体学会会員、日本公共政策学会理事。「龍谷大学質問力研修」にアドバイザーとして参加。著作、「議論する組織、その必要性を考える」10年 地方自治職員研修3月号、「自治体の政策形成を考える」11年 同臨時増刊98号、「公共とは何か、自治体職員の役割とは」14年 同臨時増刊105号 公職研。「職員力を高める議会、首長相互の議論」13年 月刊ガバナンス5月号、「閉塞状況を突破する自治体職員マインド」同13年12月号 ぎょうせい。「多治見市における総合計画の理念と手法」総合計画の理論と実務 神原勝・大矢野修編 所収 2015年公人の友社、など。

# 1. 「多治見市市政基本条例」の位置づけ

2000年の「ニセコ町まちづくり基本条例」をスタートとして、多くの自治体で「まちの憲法」としての「自治基本条例」を制定。多治見市の「市政基本条例」は市民の信託に応える議会・市長と主権者である市民の約束ごと。

## ①市政基本条例の目的

市政の基本となる原則及び制度並びに市民及び市の役割を定めることにより、多治見市の市民自治の確立を図る。

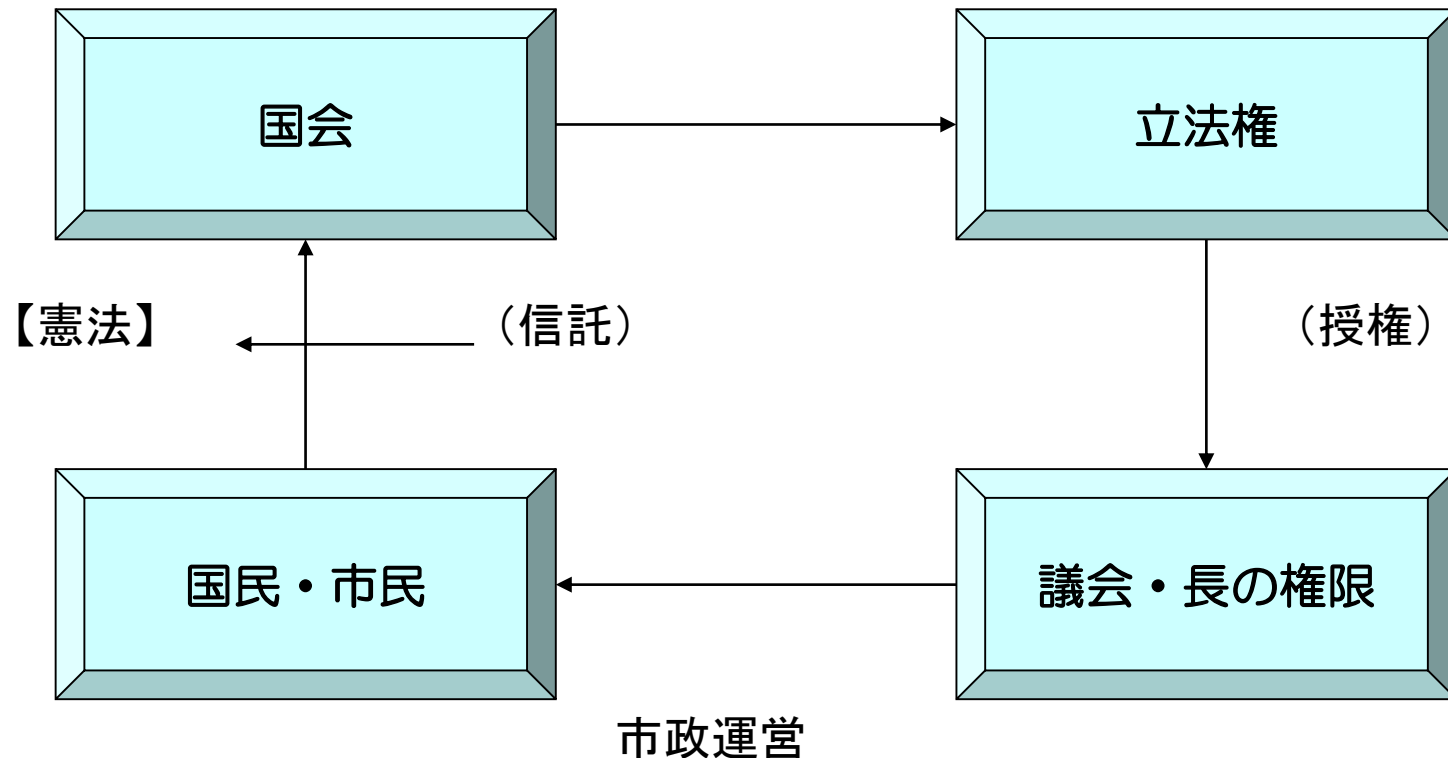
## ②市政基本条例制定の必要性

- 地方分権の進展  
地方分権の進展により、自己決定・自己責任による市政運営が必要となっている。
- これまでの多治見市の取り組み  
市の守るべき約束を定めることにより、市政の水準と継続的な改善を担保する。
- 市政運営に関する制度の体系的整備  
各政策分野の基本条例や全般的な手続条例の位置付けを整理し、市の条例や規則を体系的に整備することが必要となってきた。

## (2) 地方分権前の国・県・市町村の関係

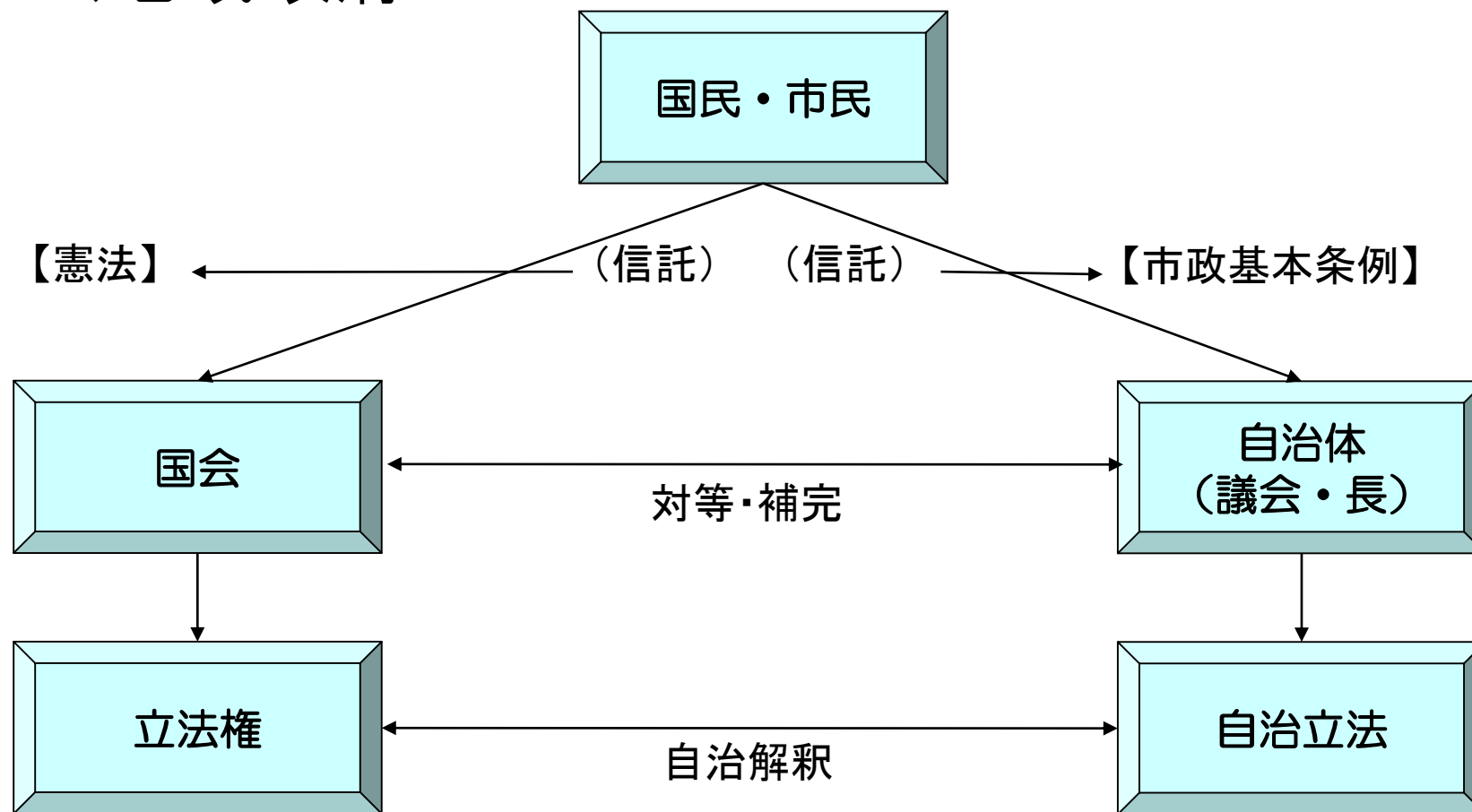
～平成17年当時の地区懇談会資料から～

市は、国の一部として作られたもの。市は、国から権限を任され、市民サービスを提供し、規制を行う。



### (3) 地方分権以後の市のあり方

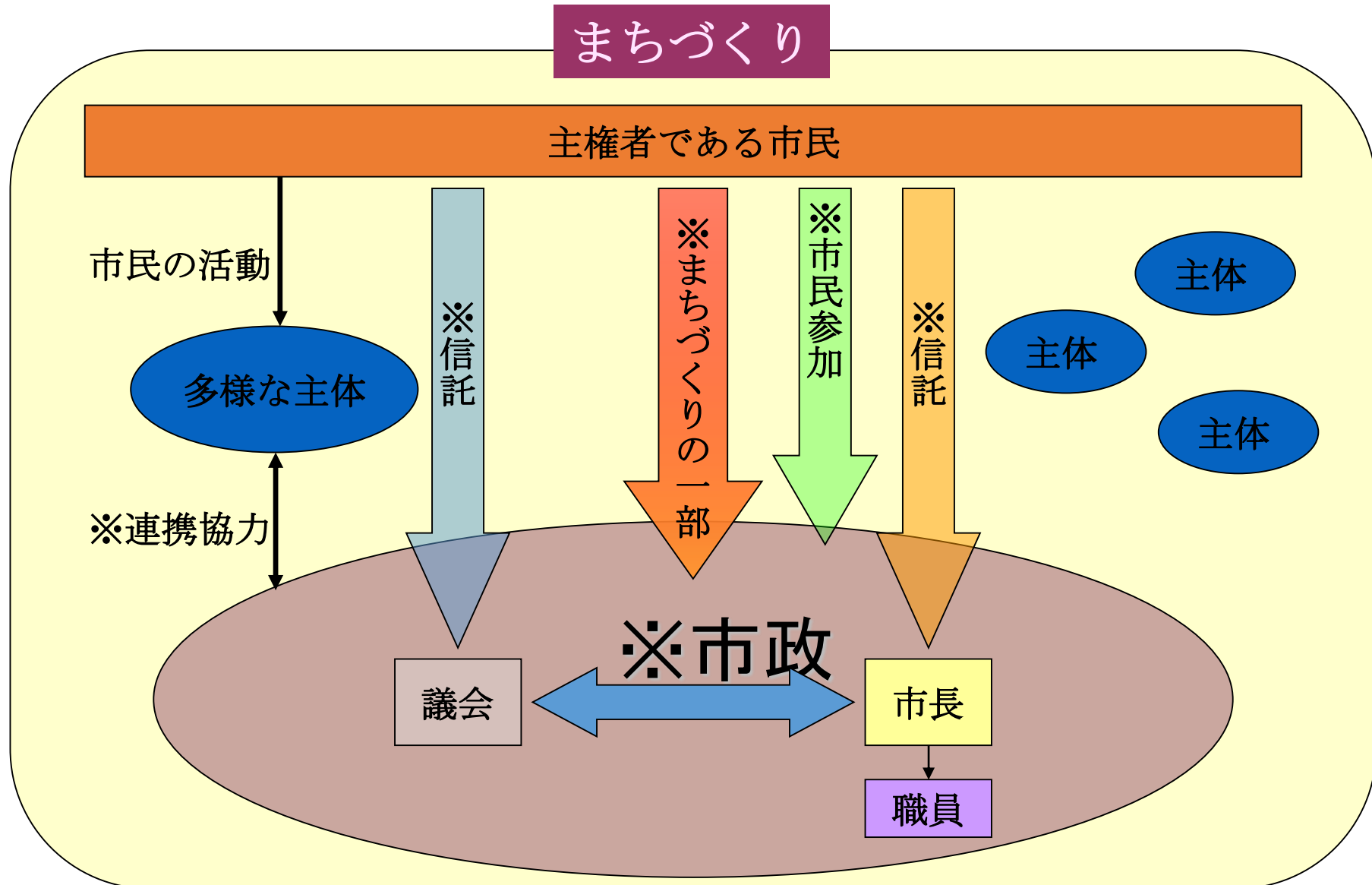
市は、国や都道府県と対等の立場。市は、市民の信託に基づく地域政府



## (4)「まちづくりの主体」と条例で規定すべき範囲の考え方 ～「市政基本条例」という題名の理由～

- ①多治見市の市政基本条例では、多様な主体(自治体のみではなく、自治会、企業、任意の団体等を指す。)が行う公益的な活動全般を「まちづくり」として考えている。
- ②その「まちづくり」の中の一部、つまり市民から市(＝自治体)に信託された部分を「市政」と位置付け、その「市政」の担い手として「議会及び市長」を設置するとしている。
- ③この条例では、市民の自由な活動である多様な主体による「まちづくり」全般ではなく、「まちづくり」の一部を担う、市民の信託に基づく地域政府たる「市(＝自治体)」の守るべきルールを定めたものであるため、「多治見市市政基本条例」という題名にしている。

# (5) 市政基本条例案の概要 イメージ図



## 2. 市政運営に関する制度(条例)の体系的整備 と関連事項 (その1)

- 前市長就任 平成7年4月30日
- ①個人情報保護条例 平成8年9月26日公布
- ②行政手続条例 平成9年3月25日公布
- ③情報公開制度 平成9年9月25日公布  
(ニセコ町まちづくり基本条例) 平成12年12月公布
- ④第5次総合計画策定 平成13年4月スタート
- ⑤市長選挙で自治体基本条例の制定を公約に掲げる 平成15年4月
- ⑥職員による自主研究会での検討 平成14年6月～15年6月
- ⑦市民講演会「自治基本条例はなぜ必要か」 講師 辻山幸宣氏 平成15年9月
- ⑧条例に関する市民研究会 平成15年10月～17年3月(34回)
- ⑨合併に関する住民意向調査(投票方式) 平成16年1月
- ⑩自治体基本条例として提案し、廃案となる。平成17年9月～18年3月
- ⑪市政基本条例 平成18年9月28日公布
- ⑫職員の公益通報に関する条例 平成18年12月18日公布

※⑥～⑨は、多治見市職員福田康仁氏の資料を基に作成。



## 2. 市政運営に関する制度(条例)の体系的整備と 関連事項 (その2)

- 現市長就任 平成19年4月30日
- ①市民参加条例 平成19年9月28日公布
  - ②パブリックコメント手続条例 平成19年9月28日公布
  - ③総合計画基本計画の議決要件の追加 平成19年12月17日公布(一部改正)
  - ④健全な財政に関する条例 平成19年12月17日公布(一部改正)
  - ⑤第6次総合計画スタート 平成20年4月
  - ⑥是正請求条例 平成21年12月15日(一部改正)
  - ⑦市民投票条例 平成21年12月25日
  - ⑧(議会)議会基本条例 平成22年3月24日(一部改正)
  - ⑨(議会)議会の議決すべき事件を定める条例 平成22年3月24日
  - ⑩(議会)議員の政治倫理に関する条例 平成23年3月22日
  - ⑪第6次総合計画(後期計画)スタート 平成24年4月
  - ⑫第7次総合計画スタート 平成28年4月

## (2) 健全な財政に関する条例制定に伴う市政基本条例の改正

(財務原則)

**第25条** 市は、総合計画に基づいて予算を編成し、計画的で健全な財政運営を図らなければなりません。

2 市は、毎年度、計画期間を定めた財政計画を策定しなければなりません。

3 市は、財政計画、予算編成、予算執行と決算認定の状況を、毎年度、市民に分かりやすく公表しなければなりません。

4 市は、政策目的の実現のため、効果的で合理的な予算執行に努めなければなりません。

5 健全な財政に関し必要な事項は、別に条例で定めます。

一部改正〔平成19年条例47号〕

「生きた条例」は、必要な改正を行い「バージョンアップ」していく。

# (3) 議会基本条例の制定に伴う市政基本条例の改正

(議会の設置)

**第8条** 市民の信託に基づき、市民の代表機関として、議会を設置します。

(議会の役割と責務)

**第9条** 議会は、立法などの市の重要な政策決定などを行います。

2 議会の議員は、この条例の理念や原則と制度を遵守し、市民の信託に対する自らの責任を誠実に果たさなければなりません。

3 議会と議会の議員は、言論の府としての議会の本質に基づき、議員間の自由な討議を重んじなければなりません。

4 議会の議員は、市民の信託を受けた市民の代表であることを認識し、議会は、市民参加の拡充に努めなければなりません。

5 議会は、政策提言と政策立案の強化を図るため、調査活動と立法活動の拡充に努めなければなりません。

6 議会と議会の議員の責務などの基本的な原則は、別に条例で定めます。

一部改正〔平成22年条例10号〕

### 3. 「自治体基本条例」の提案と廃案

「市政基本条例」は、H17年度に提案し廃案となった「多治見市自治体基本条例」を一部手直してH18年度に公布されたが、実質的な議論は、自治体基本条例を巡る中で行われている。(この議論は、以後の多治見市に大きな影響を与えている。)

- ①自治体基本条例の考え方について、龍谷大学土山助教授(当時)をコーディネーターに迎え、参加自由な市民の研究会で1年半34回にわたり議論を行い、市長に報告した。
- ②議会には、自治体基本条例案、市民参加条例案、市民投票条例案などの、市政運営の基本的ルールを定めた条例と共に提案し、多くの議論を行った。
- ③議会では、自治体基本条例や市民参加条例、市民投票条例の一部に付いて異論が出され、廃案となった。具体的には、条例の題名、総合計画を条例の冒頭に規定したこと、憲法を自主的に解釈すること、無防備都市宣言を行うことなど。

## (2) 自治体基本条例等審査特別委員会での議論

自治体基本条例(1)は、他の関連条例(市民参加条例(2)、市民投票条例(3)、市長の服務の宣誓に関する条例(4)、情報公開条例の一部改正(5)、職員の服務に関する条例の一部改正(6))と合わせて、議案として提案され平成17年9月8日、平成17年11月14日、平成17年12月 9日、平成18年2月23日、平成18年3月10日の5回の委員会を経て、情報公開以外の条例については、審議未了廃案となった。

その後、一部内容を修正し、題名も、「市政基本条例」として、平成18年9月議会に提案し(市政基本条例審査特別委員会 平成18年9月11日)、可決され、平成19年1月から施行された。また、前出のとおり、関連条例も順次提案し施行されてきた。

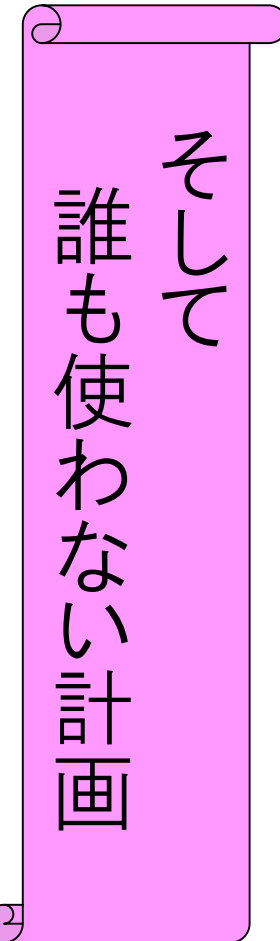
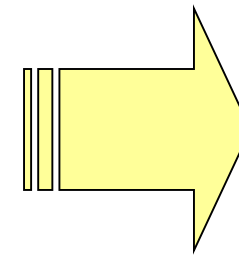
自治体基本条例は廃案とはなかったが、ここで、市民参加や住民投票などに関して多くの有意義な議論が議会と執行部で行われ、議論することの意義や充実感を共有できた。 この委員会での議論は、後の議会基本条例制定、総合計画における議会の真摯な議論へと繋がっていった。

# 4. 総合計画を市政基本条例で規定する意味

総合計画は、自治体の総合的な最上位の政策規範であり、H23年までは、地方自治法で策定が義務付けられていた。ただ、多くの自治体で使われない計画となっていた。

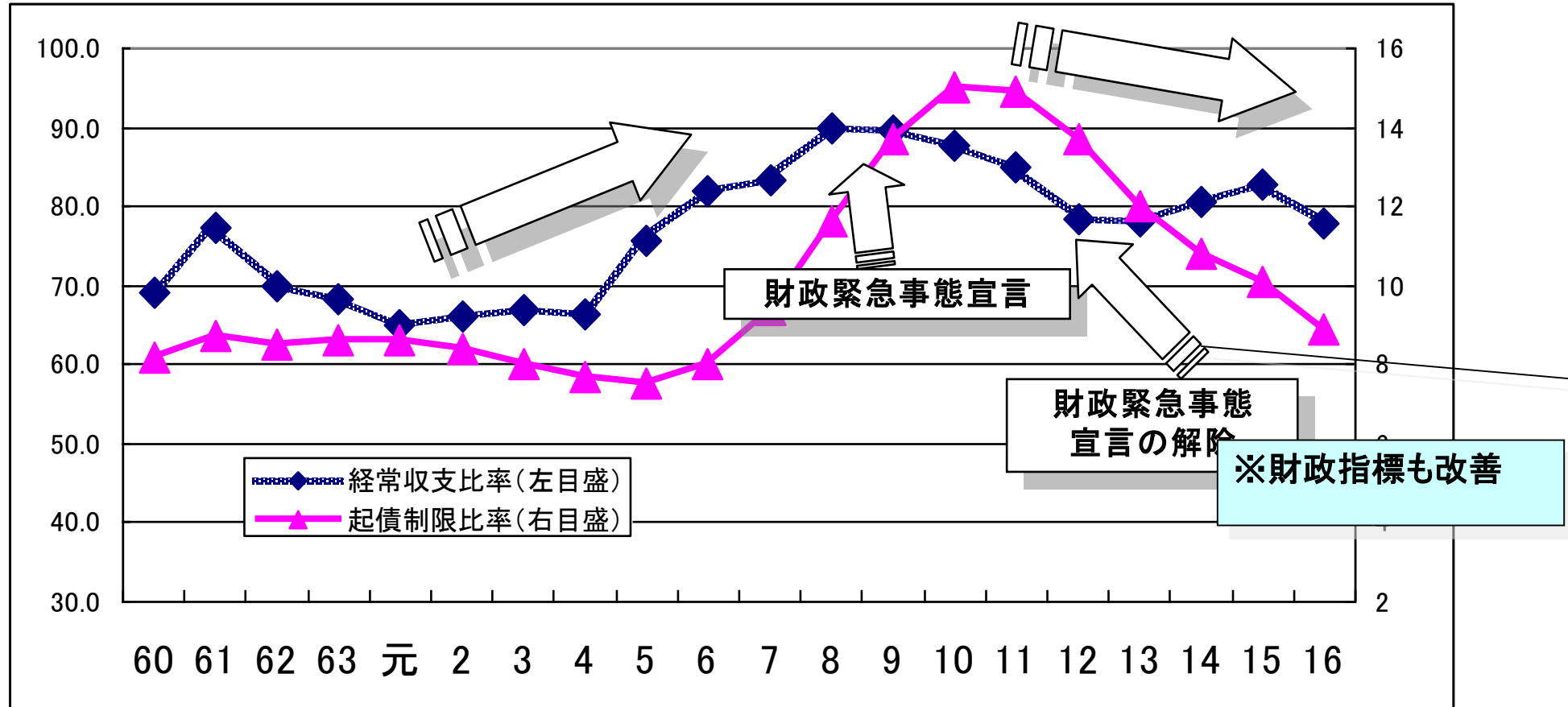
多治見市は、H13年に5次総合計画を策定したが、松下圭一氏（法政大学教授、当時）からの示唆を受け、計画のあり方を見直し、その成果を市政基本条例で規定した。従来の計画の問題点は以下のとおり。

- 理念計画 曖昧計画 積んどく計画
  - 自治法による義務付けという呪縛（廃止となる）
  - 計画策定そのもののイベント化（策定が目的）
  - 成果総括が不可能な計画
- 計画と予算との不整合
  - 政策形成と予算編成の不整合
  - 予算編成という名のブラックボックス
  - 計画事業費と予算額との乖離
- 経年経過の見えない計画
  - 計画期間中の経年経過及び進捗が見えない
  - 突然現れ、突然消える事業



## (2) 財政緊急事態宣言(県下最悪の財政状況の克服)

「経常収支比率」と「起債制限比率」という財政指標の推移



- 過去の箱物建設、土地購入、バブル崩壊後の経済低迷などで財政状況が悪化。H8年秋にH9年度予算編成に向け財政緊急事態宣言を発した。
- 平成12年度決算において、緊急事態宣言時の改善目標を全て達成し、平成13年度に財政緊急事態宣言を解除した。

### (3) 財政緊急事態宣言から学んだこと

① 財政情報の公開と共有の必要性(財政状況は、市の財政課しか知らない。)

→ 各課は予算要求が仕事。財政課が予算をつけないから出来ないと市民に説明する事業課。すべて財政課の責任か? といった問題意識から、市として市民への説明責任を果たすことを意識。

② 首長の「政策的判断」を政策化する手法は何か?

③ 事務事業の廃止などは、市民に対して情報公開と説明責任を果たすことが前提。

→ 市民への公開と参加のシステム(どんな事業も利害関係者がいる)。



## (4) 市政基本条例における総合計画の規定内容

多治見市は、自治法の内容に関係なく、独自の考えからH18年の市制基本条例で以下のように規定したので、H23の自治法改正は無関係のこととなった。

第20条 市は、総合的かつ計画的に市政を運営するため、総合計画を策定しなければなりません。

2 総合計画は、目指すべき将来像を定める基本構想、これを実現するための事業を定める基本計画と事業の進め方を明らかにする実行計画により構成されます。

3 総合計画は、市の政策を定める最上位の計画であり、市が行う政策は、緊急を要するもののほかは、これに基づかなければなりません。

4 総合計画は、市民の参加を経て案が作成され、基本構想と基本計画について議会の議決を経て、策定されます。(基本計画の議決要件は議会提案による。H19年12月)

5 総合計画は、計画期間を定めて策定され、市長の任期ごとに見直されます。  
(以下略)

## (5) 基本構想の策定・議決廃止を例に自治システムの意義を考える

地方自治法2条4項の基本構想策定義務、議決要件が廃止された。

(市町村は、…議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。)

次の点は重要。

①市長がわが市の将来ビジョンを示す機会を失うとともに議会が自治体の最も基本となる政策規範を決定する権限を失った。市長と議会が、どう対応するのは重要。

②具体的対応をどうするのか

ア. 計画そのものを策定しない。

イ. 策定しても議決要件としない。(多くの行政計画と同様の扱い)

ウ. 計画の策定義務、議決要件を条例化し、従来のスタンスを担保する。

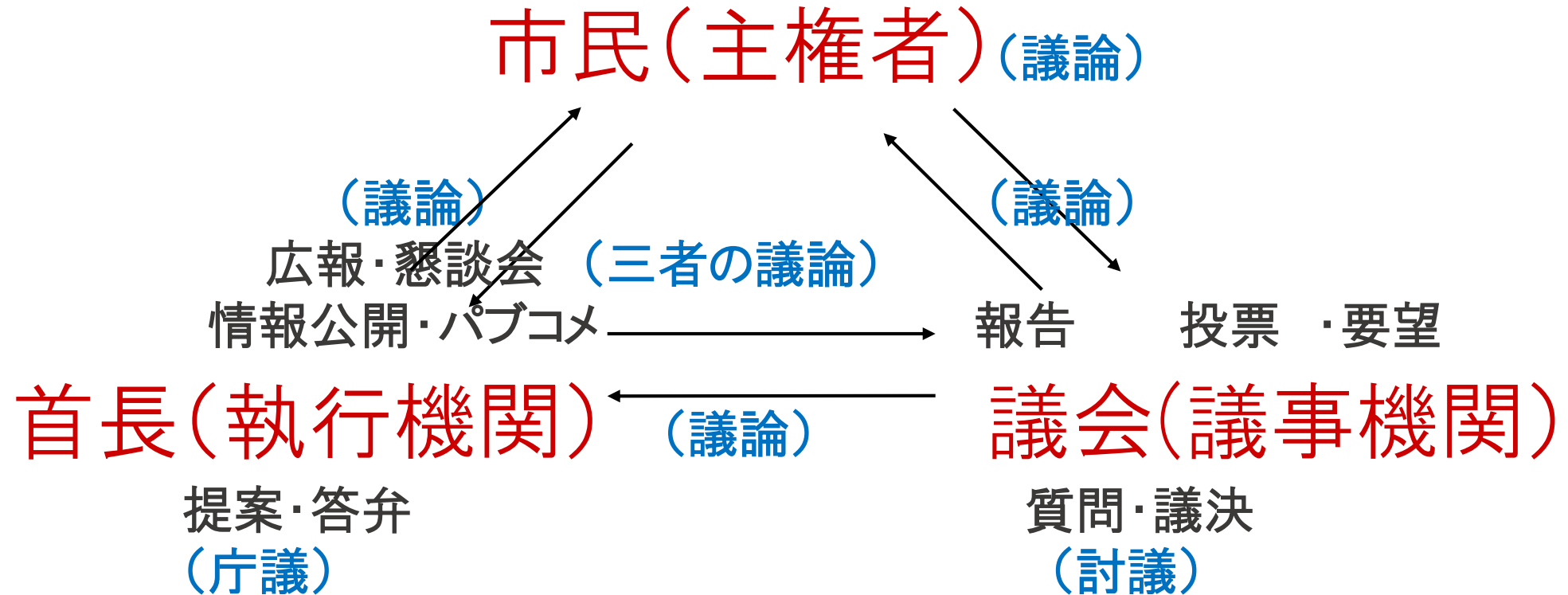
議会は、基本構想を議決要件とする条例を制定し、市長は、基本構想を含め総合計画を策定する義務を課す条例を制定する方法があるが、基本的な考え方を自治基本条例に掲げることが、自治体としての姿と言える。

# 5. 市民・議会・首長の関係と相互の議論

## (1) 市民・議会・首長の関係

- ① マニフェストや個別の「政策案」は、選挙や提案・要望といった形でスタートし自治体政策として確定し実行されるが、多くの議論により、1つの結論に収斂される。
- ② その議論の場をシクミとしてどう確保するのが重要。各「機関」内外で、実質的で開かれた議論の場ができているかどうかは「間接民主主義の熟度」の問題。
- ③ 多様な議論の場は、7つの場面が存在する。それぞれの議論には、それぞれに適した議論の手法がある。例えば、ワークショップによる議論、多数決で最終決定する議論、質問し回答する方法の議論など。

## (2) 市民・議会・首長の7つの議論



今、議会基本条例の制定を含め「議会改革」の動きが加速。改革の方向は議会内部の自由な議論と、議会が「機関」として、市長と共に主権者である市民とどう向き合うかという問題意識。市政基本条例は、こうした議会と市長の取組を定めることが目的。