

自治基本条例と住民の学習

一つくば市自治基本条例の策定をめぐる一

上田 孝典*

はじめに

近年、全国の地方自治体において「自治基本条例」（以下、自治条例）の制定が進められている¹⁾。その背景には、地方分権に対する議論の高まりが指摘される²⁾。平成24年3月現在で、全国約230の自治体で制定されており、今後もその数は増えていくものと推測される³⁾。

行政改革や規制緩和が進む社会構造の変化に伴い、行政の権限と責務が「官」から「民」へと移行し、行政サービスが縮小されるなか、住民自身が自らの生活に即した課題について主体的に考え、行政との協働によって解決を目指す取り組みが求められている。こうした動向については、もちろん「補完性原理」の名の下で行政が行うべき責務を矮小化し、生存権をはじめとする日常生活を営む上での様々な市民の権利が自己責任へと転嫁されている現状は看過できない。しかし他方で、厳しい財政状況のなかで多様化する地域課題への対応を行政に依存しては、地域社会の現状はますます後退していかざるを得ない。多様な意見を調整し、熟議を重ね、市民と行政が協働して選択と集中による地方自治を進めていくことが求められる。市民が行政との協働を成立させるためには、行政が進めている施策についての情報が開示されるだけでなく、その情報にアクセスして「自ら課題を見つけ考える力、柔軟な思考力、身に付けた知識や技能を活用して複雑な課題を解決する力及び他者との関係を築く力等、豊かな人間性を

含む総合的な「知」が必要となる」⁴⁾のであり、その「知」を育むための「学習」の機会が保障されていなければならないと考える。

本稿では、つくば市の自治条例制定過程を事例に取り上げ、住民自治の理念を実質化するための「学習」が、自治条例の中でどのように位置付けられているかを検討し、自治条例に権利としての「学習」を規定する意義について考察する。

1. 「自治基本条例」についての考え方

自治条例についての明確な定義はないが、一般的に自治体の最高規範である「地方の憲法」的性格を有し、住民が自らのまちについて考え、行動していく住民自治の方法について規定し、住民・議会・行政の役割と責務を明らかにすることを目的として制定される条例であるといえる。例えば、総務省⁵⁾は「人口減少・少子高齢化社会の到来、家族やコミュニティの機能の変容をはじめとする時代の潮流の中で、住民に身近な行政の果たすべき役割は従来に増して大きくなる」との認識を示しながらも、「このような状況を克服し、自らの暮らす地域のあり方について地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が求められている。これは、一つには、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすることであり、もう一つには、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすることである」という。つまり、多様化する地域課題と住民のニーズに対して、行政が総

* 筑波大学人間系助教

合的に広く担いながらも、住民に対しては、一人ひとりの主体性に基づく行動により課題に対処する責任を要請している。その上で、「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする」ための仕組みとして「通常の条例のほか、通常の条例の上位に位置する基本条例（「自治憲章」）を考えることもでき、また、住民投票制度の導入を構想することもできよう」と、「基本条例」を通常の条例の上位規定とする考え方を示し、具体的には住民投票制度など住民意志を直接反映できる仕組みの導入を提起している。

こうした動向に対しては、反対の見解も存在する。代表的な批判として自由民主党による批判を見ておきたい⁶⁾。その主な論点は次の3点である。第一に、「補完性の原理」と「複数信託論」への疑義である。つまり国家や行政などの公権力は、国民や市民の信託に基づくものに過ぎず（複数信託論）、だからこそ市民の自主性を核に、地方自治体はその市民の諸活動を補完し、国家は地方自治体を補完することを責務（補完性の原理）とする考え方への批判であり、自治体は国家の付属物であるとみなす国家統治の考え方から批判している。第二に、「市民」の規定にまつわる批判である。例えば、自治条例制定の先がけであり全国のモデルとしても参照されている北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」には、第10条第2項で「わたしたち町民は、それぞれの町民が、国籍、民族、年齢、性別、心身の状況、社会的又は経済的環境等の違いによりまちづくりに固有の関心、期待等を有していることに配慮し、まちづくりへの参加についてお互いが平等であることを認識しなければならない」とあり、第11条で「満20歳未満の青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する」と規定している。つまり、参政権を持たない外国籍住民や未成年者であっても、自治条例における市民（町民）の定義によってはまちづくりへ参加する権利が認められ、このことが市政への関与にまで拡大されていく可能性があることへの懸念である。第三に、自治条例の構成や内容がパターン

化しており、また依拠する理論が「国家の概念を否定し、個人やグループの存在と発言に重きをおく運動体の中で生まれ」たことから、特定の集団に属する人々が主導して策定しているのではないかという疑念である。

地方自治体におけるガバナンスのあり方（住民自治か団体自治か）、あるいは参政権をめぐる問題についてはさらに議論を進めていく必要がある。しかし、行政が担うべき「公共」を考えてみると、そこには「住民の福祉の増進を図ること（地方自治法第1条2）」が基本とされなければならない。そして「住民の福祉」について、第一義的には住民自身が考えていかなければならない。住民意思を代表する首長や議会による間接民主主義による地方自治が、住民意思から乖離しているとするならば、今いちど、自らの暮らしを支える「住民の福祉の増進」をめぐって住民自身が構想し、それを行政の施策に反映されるような実効性のある直接民主主義の理念に立ち戻らなければならない。具体的には住民投票制度や住民参加制度などが想定されるが、自治条例はその理念と枠組みを提示するものといえよう。

2. 自治基本条例にみられる特徴

先の批判にもあるが、自治条例の構成は概ね共通したパターンがある。主な構成は、①自治体運営の理念、②目的や原則、③仕組み（コミュニティ、行政、議会）、④制度、に分けることができる。それらを北海道ニセコ町まちづくり基本条例と神奈川県川崎市自治基本条例を参照しながら見ていきたい⁷⁾。それぞれの構成は、（表1）の通りである。

「①理念」とは、各自治体のまちづくりの目標が掲げられる。ここには、自治体独自の風土や歴史など固有の価値が示されることが多い。ニセコ町条例では、前文に「ニセコ町は、先人の労苦の中で歴史を刻み、町を愛する多くの人々の英知に支えられて今日を迎えています。わたしたち町民は、この美しく厳しい自然と相互扶

(表1)

| | |
|---------------------------------|--|
| ニセコ町まちづくり基本条例（平成13年4月1日施行） | |
| 前文 | |
| 第1章 目的（第1条） | |
| 第2章 まちづくりの基本原則（第2条～第5条） | |
| 第3章 情報共有の推進（第6条～第9条） | |
| 第4章 まちづくりへの参加の推進（第10条～第13条） | |
| 第5章 コミュニティ（第14条～第16条） | |
| 第6章 議会の役割と責務（第17条～第24条） | |
| 第7章 町の役割と責務（第25条～第35条） | |
| 第8章 計画の策定過程（第36条～第39条） | |
| 第9章 財政（第40条～第45条） | |
| 第10章 評価（第46条・第47条） | |
| 第11章 町民投票制度（第48条・第49条） | |
| 第12章 連携（第50条～第53条） | |
| 第13章 条例制定等の手続（第54条） | |
| 第14章 まちづくり基本条例の位置付け等（第55条・第56条） | |
| 第15章 この条例の検討及び見直し（第57条） | |

| | |
|----------------------------|-----------------------------|
| 神奈川県川崎市自治基本条例（平成17年4月1日施行） | |
| 前文 | |
| 第1章 総則（第1条～第5条） | |
| 第2章 自治運営を担う主体の役割、責務等 | |
| 第1節 | 市民（第6条～第9条） |
| 第2節 | 議会（第10条～第12条） |
| 第3節 | 市長等 |
| 第1款 | 市長等（第13条・第14条） |
| 第2款 | 行政運営等（第15条～第18条） |
| 第3款 | 区（第19条～第22条） |
| 第3章 自治運営の基本原則に基づく制度等 | |
| 第1節 | 情報共有による自治運営（第23条～第27条） |
| 第2節 | 参加及び協働による自治運営（第28条～第32条） |
| 第3節 | 自治運営の制度等の在り方についての調査審議（第33条） |
| 第4章 国や他の自治体との関係（第34条） | |
| 附則 | |

助の中で培われた風土や人の心を守り、育て、「住むことが誇りに思えるまち」をめざします」と謳われている。川崎市条例は「私たちのまち川崎市は、多摩川や多摩丘陵の自然に恵まれ、我が国産業を支える拠点を擁した多様な顔を持つ都市として、公害や急速な都市化の進行への対応など、高度成長期の大都市が抱えた課題の克服に、全市民の英知を結集しながらその歩み

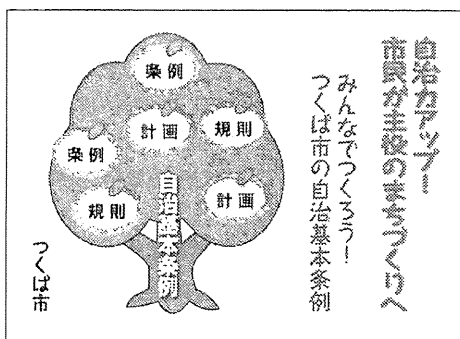
を進めてきました」の前文から始まる。またニセコ町条例の第14章第55条には「他の条例、規程その他の規程によるまちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない」、川崎市条例の第2条には「この条例は、本市の自治の基本を定める最高規範であり、市は、自治運営に関する他の条例、規則等の制定改廃及び運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図ります」とあるように、自治条例を最高規範として明示されていることも特徴である。

この理念を達成するための「②目的や原則」が、市民と行政との協働や情報の共有、市民参加の原則などに関する規定である。ニセコ町条例では第2～4章である。川崎市条例では第1章の総則がそれにあたる。また自治体を運営する「③仕組み」としては、市民（コミュニティ）・行政・議会を中心にそれぞれが担うべき役割や責務が規定される。ニセコ町では「コミュニティ（第5章）」「議会の役割と責務（第6章）」「町の役割と責務（第7章）」として章立てされており、川崎市条例では第2章に「市民」「議会」「市長等」と節立てされている。また、自治体運営の原則を保障し具体化するのが、住民投票や情報公開、公聴会、行政手続、評価、議会運営などに関する「④制度」である。ニセコ町条例では第8章以下で、川崎市条例では第3章において情報公開や住民投票などの制度について規定されている。これらの諸制度は、最高規範としての条例に準拠して、個別に条例化が図られることになる。

本稿のテーマである「学習」については、例えば大阪府伊丹市の「まちづくり条例」に「市は、市民がまちづくりに関し理解を深めるために必要な学習の機会を設けるよう努めるものとする（第11条）」や北海道白老町の「自治基本条例」に「町は、学習機会の提供等により、町民活動団体の支援に努めます（第14条3）」とあるように、一部の自治体では規定されているが、全国的には非常に少ない。しかし、言うまでもなく学習する機会の保障は情報公開と住民

参加の仕組みが伴っていなければならず、例えばニセコ町条例では、「町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程においてその経過、内容、効果及び手続を町民に明らかにし、分かりやすく説明責務を有する(第4条)」、また同様に「町は、仕事の計画、実施、評価等の各段階に町民が参加できるよう配慮する(第36条)」ことが規定され、そのための情報提供として「(1)仕事の提案や要望等、仕事の発生源の情報、(2)代替案の内容、(3)他の自治体等との比較情報、(4)町民参加の状況、(5)仕事の根拠となる計画、法令、(6)その他必要な情報(第36条2)」が明記されている。このように行政施策の計画から実施、評価に至る一連の過程が説明責任のもとで住民に提示されることを前提に、より積極的に住民がそれについて学習できる条件整備にまで立ち入って規定されることが望ましいと考えられる。

3. つくば市における自治基本条例制定に向けた取り組み



3-1. 市民ワーキングチームの設置

つくば市における自治条例制定は、現市長(市原健一氏)の選挙公約であったという⁹⁾。その意を受けて市民ワーキングチーム(WT)が組織され、2010年8月、第1回市民WT会議が開催された⁹⁾。市民WTは、団体等推薦の委員11名、市民公募委員5名、男女8名ずつの16名で構成された。そのメンバーは、研究学園都市を中心とした新住民とそれ以前からの住民及び合併

(1987年)で編入した住民のいわば旧住民から成り、自営業者、農業従事者、会社員、公務員、大学生、大学院生、NPO職員、主婦など、また自治会、PTA、ボランティアなど地域での活動経験を有する者など、地域性や属性、ジェンダーバランスに配慮された構成になっている。市民WT会議設置の目的は、「つくば市らしい自治基本条例」の市民案を作成することであり、2012年3月30日に骨子案をまとめた最終報告を市長に提出し、解散された。この間、38回の市民WT会議と15回の市民ワークショップ(W S)、12回の庁内WT会議を開催している。活動スケジュールは(表2)の通りである。

3-2. 市民ワーキングチームにみる自治意識の高まりと学習

第1回の会議では、各委員の自己紹介とフリートークが行われたが、それぞれ「つくば市にすごく愛着を持っている」や「地域とのつながりを作り直したい」など、地域への帰属意識が表明され、同時に「青少年市民の会にも関わっている」、「地域活動を応援する活動をしている」、「子育て支援の活動を児童館でやっている」、「つくば観光ボランティアガイドをしている」など、地域で携わってきた豊富な活動経験が語られているように、地域への関心の高い人々が委員として委嘱されており、「自分達でつくっていくことにワクワクしている」、「『つくば市らしさ』を改めて考える時間があるのは、うれしく思う」、「学生の力も借りて、型にはまらないようにしていきたい」など、市民WT会議の参加への熱意と意気込みが共有されていたと思われる。しかし、他方で「自治基本条例って何?」、「自治基本条例には答えがない」、「自治基本条例というのがよく分からず参加した」など、条例についての認識も予備知識も個人差があり、条例策定に関わる作業は、各委員にとって試行錯誤の中で地域への思いを形にしていくな大きな挑戦であったともいえる¹⁰⁾。

この様にスタートした市民WT会議であったが、報告書提出まで約1年半の会議を経て、ある委員は「38回あったWT会議には(中略)か

(表2) 検討過程の概要

| 年 月 | 市民ワーキングチーム会議 | 市民ワークショップ・PR活動 |
|-------|--|--|
| 平成22年 | | |
| 8月 | 20 第1回 市民ワーキングチーム会議 | |
| 9月 | 09 第2回 市民ワーキングチーム会議 30 第3回 市民ワーキングチーム会議 | |
| 10月 | 14 第4回 市民ワーキングチーム会議 28 第5回 市民ワーキングチーム会議 | |
| 11月 | 11 第6回 市民ワーキングチーム会議 | 23 第1回 市民ワークショップ |
| 12月 | 02 第7回 市民ワーキングチーム会議 16 第8回 市民ワーキングチーム会議 | |
| 平成23年 | | |
| 1月 | 12 第9回 市民ワーキングチーム会議 24 第10回 市民ワーキングチーム会議 | |
| 2月 | 09 第11回 市民ワーキングチーム会議 | 27 第2回 市民ワークショップ (ゆかりの森) |
| 3月 | 09 第12回 市民ワーキングチーム会議 | |
| 4月 | 04 第13回 市民ワーキングチーム会議 18 第14回 市民ワーキングチーム会議 | |
| 5月 | 09 第15回 市民ワーキングチーム会議 | 14-15 つくばフェスティバル・PR活動 22 地区別ワークショップ (葛城地区) 29 地区別ワークショップ (筑波地区) |
| 6月 | 01 第16回 市民ワーキングチーム会議 29 第17回 市民ワーキングチーム会議 | 05 地区別ワークショップ (桜地区) 12 地区別ワークショップ (大穂地区) 19 地区別ワークショップ (豊里地区) 26 地区別ワークショップ (谷田部地区) |
| 7月 | 06 第18回 市民ワーキングチーム会議 15 第19回 市民ワーキングチーム会議 | 17 吾妻まつり・ミニワークショップ |
| 8月 | 01 第20回 市民ワーキングチーム会議 23 第21回 市民ワーキングチーム会議 | 10 議会・市民WT・庁内WT 合同勉強会 |
| 9月 | 06 第22回 市民ワーキングチーム会議 20 第23回 市民ワーキングチーム会議 | |
| 10月 | 05 第24回 市民ワーキングチーム会議 17 第25回 市民ワーキングチーム会議 31 第26回 市民ワーキングチーム会議 | 09 筑波大学ワークショップ 23 筑波学院大学ワークショップ |
| 11月 | 07 第27回 市民ワーキングチーム会議 18 第28回 市民ワーキングチーム会議 28 第29回 市民ワーキングチーム会議 | 12 テクノパーク桜まつり・ミニワークショップ |
| 12月 | 07 第30回 市民ワーキングチーム会議 14 第31回 市民ワーキングチーム会議 20 第32回 市民ワーキングチーム会議 | |
| 平成24年 | | |
| 1月 | 11 第33回 市民ワーキングチーム会議 | 18 市民活動ワークショップ 29 地域活動ワークショップ |
| 2月 | 08 第34回 市民ワーキングチーム会議 22 第35回 市民ワーキングチーム会議 | 02 市民・議会・行政3者合同ワークショップ |
| 3月 | 07 第36回 市民ワーキングチーム会議 14 第37回 市民ワーキングチーム会議 21 第38回 市民ワーキングチーム会議 | |

(「つくば市自治基本条例・市民ワーキングチームからの報告」平成24年3月、14頁)

なりのエネルギーを注いできました。そのお陰で“市民度”がかなり向上したのではないかと、感謝しています。(中略)“市民度ゼロ”の人間から“自治の気持ち”が芽生えた」と感想を述べている。また別の委員は「38回という会議を重ね、つくばが元気な街に、つくばらしい条例にと、

まちづくりに真剣に考える時間が頂けた」という。条例を「自分達でつくっていく」過程において、委員それぞれの思いを形にするための学びと成長があったことがわかる。「何もわからないまま参加しているうちに多少分かってきましたが、なんとまあ難しいものだ」、「会を重ねる

毎に、どんどん難しくなってきたという思いです」など、その学びは解答を探求しながらも、いくつもある解答の中で模索し、格闘し、問いの連鎖の中で学び続けることの気づきでもあった。「皆さんと一緒に自治基本条例とは何なのか考え、勉強させていただいた日々だったように思います」という感想が、多くの委員の意見を代表している¹¹⁾。

3-3. 報告書にみる学習の位置づけ

(表3)は、市民WTが提出した報告書にまとめられた骨子案の構成である。市民の代表によって策定された市民案の骨子に過ぎないが、自治条例制定に際しては、その目指す理念や内容を方向づけるたたき台として重要な意味をもつと考えられる。以下では、その概要を整理しながら、学習に関する位置付けについて検討する。

まず前文は、自治の理念として「楽園（がくえん）都市」を目指すことが謳われている。しかし、自治条例の名称も含めて「つくば市らしさ」をどう表現するかについて、検討の余地が残されている。また「1.」では「市民と議会、行政をはじめとする多様な自治の担い手」がそれぞれの役割において「連携・協働」するものとされている。この「自治の担い手」とは、市民・議会・行政のほか「5.」で規定される「地域活動団体等」や「市民活動団体等」、また企業・事業者等、学校、研究機関等を広く含む多様な対象とされている。そのうち市民は「自治の主体」としてまちづくりに関わるものとされている。さらに、自治条例は自治における「基本指針」であり「すべての条例および計画の基礎となる考え方を示す」とされるが、「最高規範」の文言では明確に位置づけていない。「2.」では市民の権利として「情報を知る権利」「自治の運営に参加する権利」「参加を通じて様々な担い手と協働する権利」「自治の考え方、仕組みについて学ぶ権利」「安心・安全にくらす権利」が掲げられており、市民の「学ぶ権利」が柱の1つに挙げられている。また市民の役割も規定されているが、多くの自治体で見られるような市民の義務や責務として「～ねばならない」という規定

(表3)

●条例の名称（愛称）

0. 前文
1. この条例全体に関わる考え方
 - 1) この条例の目的
 - 2) 自治の基本理念
 - 3) この条例の位置付け
2. 市民
 - 1) 市民とは
 - 2) 市民の権利
 - 3) 市民の役割
3. 行政
 - 1) 行政の役割
 - 2) 行政に関する情報の取り扱い
 - 3) 市の財政に関する原則
 - 4) 行政組織のあり方の原則
 - 5) 市長の役割
 - 6) 市職員の役割
4. 議会
 - 1) 議会の役割
 - 2) 議会運営の原則
 - 3) 市民に開かれた議会
 - 4) 議員の役割
5. 連携と協働により自治を進める仕組み
 - 1) 情報に関する考え方と仕組み
 - 2) 総合的で計画的なまちづくり
 - 3) 市民参加の考え方と仕組み
 - 4) 地域活動に関する仕組み
 - 5) 市民活動に関する仕組み
 - 6) 連携と協働による自治の充実
 - 7) 住民投票
6. この条例の実効性を高める仕組み

では位置づけていない。この市民の役割のうち「日頃から市政に関心をもち、様々な形で市政に参加する役割」が挙げられているが、この実現には何よりも、行政や議会が市政に対する市民の意識を高めさせることが必要である。一人ひとりが日々の暮らしに安心感を得て、必要十分な公共サービスを享受しているのであれば、

市民は行政の存在を意識することもないだろう。むしろ日々の暮らしの中で感じる生きづらさや困難さ、施策についての疑問などが、行政への不満や要求として顕在化し、市民が市政へ意識を向けるキッカケとなる。換言すれば、市民の市政に対する批判的リテラシーの育成とそのため学習こそが、市政に関心をもつためには不可欠だと考えられる。「3.」では、行政が「市民の信託」により公共的な活動を行う機関として明示されている。また行政に関する情報について、個人情報の取り扱いを除き原則として「全て公開する」ことが示されているほか、「分かりやすく迅速に提供」することが課されている。一方通行の「提供」だけでなく、より積極的には、財政に関わる情報も含めて、市民の求めに応じて「説明責任」を果たすことが要請されるが、条例に「全て公開する」原則が明文化されれば、実質的な「協働」を担保するうえで意味深い。さらに、市職員は「行政の専門家」であり、不断に「職員同士で学び合」う責務が規定されている。この学び合いには、職員に研修の機会が与えられることに加え、研修を通じた専門性の向上も職務に含まれる観点も含意されていると解釈されるべきであろう。その他に「4.」では議会について、「5.」では「自治の担い手」による連携・協働の仕組み、市民参加や住民投票についての案がまとめられている。そのうち、「5. 6)」では「自治の担い手」が「連携と協働」を進めていくために、「多様な方法で自治に関する学びの場と機会をつくるとともに、次世代の自治の担い手を育てます」と学ぶ権利について明記されている。この箇所について、市民WT会議の議論では、「まちづくり（自治）の担い手の交流と学習・まちづくり（自治）教育」の項目として、①まちづくりの担い手が交流し、ともに学びあう場と機会をつくる、②まちづくりの担い手を結びつけるコーディネーターの育成・活用を図る、③まちづくりの担い手（市民・議会・行政）は、次の世代の担い手を育てるため、子ども達に多様な方法で地域教育（地元の地域や国際社会について知り、まちづくりに関わる能力を育む）を行う、という内容が検討さ

れており、「学びあう場と機会」としては「学習会、研修会、説明会」が例示されていた¹²⁾。一見すると、社会教育法体系の中で公民館が行ってきた教育活動が想起される。つまり「公民館」という施設で、講座やサークルによる学習活動が行われ、各種のグループやサークル、また関係する行政をつないで連携・交流させるコーディネーターが社会教育主事や公民館主事の専門職であった。つくば市に17館ある市民交流センター（旧公民館）の役割が期待される。

4. 市民の自主グループによる学習の取り組み

市民WTの取り組みを睨みながら、それと並行して市民による自主的な学習グループ「自治基本条例を考える市民の会」（以下、「市民の会」）が結成された。平成23年6月に第1回の会合が開かれ、平成24年4月末までに約30人の参加者と18回の学習会が開かれ、筆者もメンバーとして参加している。「普通の市民が普通にまちの政治に関わっていく」ことを目的に、専門的知見をもつ元職・現職の市議会議員や自治体職員OBなどが議論を支えながら、市民自治を実現するための条例の策定について自主勉強会が進められていった。

「市民の会」では、まず神原勝氏（北海道大学名誉教授）が構想した札幌市自治基本条例案を参照しながら、何を規定する条例なのかを明らかにして、その基本構造と内容について学習した。続いて、自治条例制定の意義を明らかにするために、つくば市で実際に起こった問題を事例に、「もし自治条例があればどのような対策が可能だったのか」という検証を行った¹³⁾。この学習を通じて、事業の構想、計画から実施、評価に至る過程において市民がチェックする機会をどう設定できるか、審議会や監査委員、入札方法など形式化している仕組みの実質化を図るにはどんな条項が必要なのかなど、具体的事例に即して条例にどのような内容を盛り込めば再発防止が可能となるかを議論した。さらに、全国で制定されている自治条例を比較検討し、そ

れぞれの条例の特徴や異同を踏まえながら、つくば市の特色ある自治条例の構想について議論を積み重ねていった。

「市民の会」の学習は、「地方の憲法」とも称される条例が掲げる抽象的な理念を、具体的事例に即して検証する作業から、「つくば市」で制定する意義と必要性を確認し、各地の条例を比較検討することで「つくば市」にとっての重要項目や内容を吟味することができたと考えられる。現在は、市民WTから出された報告書をたたき台として参照しながら、独自の自治条例案の策定に向けて学習会を継続している。

5. 市民自治と学習

つくば市は、自治条例の制定に向けて市民WTを立ち上げ、1年半にわたって検討を重ねてきた。その取り組みの過程では、一般市民を対象にしたWSの開催や、庁内の職員を対象にした庁内WT会議も実施された。これは広く意見を反映させる取り組みとして評価される。全国の自治体においても、条例の制定過程で住民参加による検討作業を組み入れている事例は多い。市民主体のまちづくりを目指して、誰が何をどう担っていくのかというルールを定める条例であるだけに、その制定過程に市民が参加し、学び、討議していくことは、自治条例の趣旨とも合致する。「自治の担い手」には、単なるお飾り参加ではなく、学習を通じた一人ひとりの主体形成が要求され、熟議を通じた意志決定へ関与していく自覚が必要であろう。

最後に、いくつかの課題を提示しておきたい。

第1に、本稿では言及しなかったが、市民WT会議、市民WS、庁内WT会議で何がどのように議論されてきたのか、委員への聞き取りや会議記録などをもとに、より詳細に検討する必要がある。とりわけ、条例の内容が多岐にわたっているにも関わらず、全ての内容について市民WTだけで検討するのは困難が伴ったと思われる。また市民WT会議への参加者が半数に満たない会議も多く¹⁴⁾、委員の人数や会議日程は

妥当であったのか、またテーマ別に部会を設置するなどWT組織のあり方も検討されなければならない。

第2に、市内6地区で行われたWSには、延べ195名、また筑波大学、筑波学院大学でのWSにはそれぞれ28名、27名の参加者があった。その他のWSの参加者も合わせれば相当数の市民が参加したことが分かる。その他にも「市民の会」のような自主グループも存在している。しかし、WSは単発のイベントで終わり、また「市民の会」も市民WT会議に関与できない私的な学習グループであった。つまり、条例制定過程において市民の声を反映させるとしながらも、実質的にはつくば市が設置した市民WT会議のみに委ねられ、一般の市民は、単発のWSに参加するほか、パブリックコメントにわずかな意見を述べるに止まっていた。WSを通じて啓発された市民が、より条例について学習を深め、制定過程に関わっていきたいと考えても、それを促すような開かれた仕組みはなく、外野で傍聴することしかできなかったといえる。条例について市民の関心を惹起する取り組みと、その関心を深め、市政に活かしていける柔軟な参加方法が講じられる必要がある。

まちづくりは、多様な価値観をもつ住民が、利害を超えて合意形成を目指す取り組みである。そのためにも、それぞれの立場を尊重しながら、学び合いを通してよりよい方途を目指し、拙速な議論を戒め熟議を重ねていくことが重要である。ある委員は、最後の感想に「9月の定例議会を傍聴したとき（市民度がアップしたための初傍聴でした！）は、自治基本条例について、どこか歯切れの悪い答弁をされていた印象を少し受けました。（中略）提言書の提出後のスケジュールは具体的には何も決まっていないと聞き、はしごを外された気持ちになっています」と記している。市民WTが長い時間を費やし、格闘しながら練り上げた骨子案が店ざらしにされることなく、今後も熟議を重ね、多くの市民の声をすくい上げながら、つくば市らしい「自治基本条例（仮称）」が制定されることを期待したい。

注

¹⁾ 自治体によっては「まちづくり基本条例」や「市民参加条例」など様々な名称で制定されているが、本稿ではこれらを総称して「自治基本条例」とする。

²⁾ 地方分権については、例えば臨時行政改革推進審議会（1983年～1986年、第2次1987年～1990年、第3次1990年～1993年）などにおいて道州制をはじめとする広域連合による自治体改革が提起され、また「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法、平成11年）により、いわゆる平成の大合併が行われたことなど、バブル経済以降の低成長・人口減少時代の国家統治のあり方をめぐる一連の改革が行われ、自治基本条例の制定の動きもこの流れに位置付くといえる。

³⁾ NPO法人公共政策研究所の調べによる。
(<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html> 平成24年4月15日閲覧)

⁴⁾ 中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指す～」平成20年2月19日。

⁵⁾ 総務省「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」平成22年6月22日。

⁶⁾ 自由民主党政務調査会「チョット待て！“自治基本条例”～つくるべきかどうか、もう一度考えよう～」平成23年9月。

(http://www.jimin.jp/policy/pamphlet/pdf/jichikihonjyourei_01.pdf#search='自治基本条例' 平成24年年4月15日閲覧)

⁷⁾ 川崎市自治基本条例には、全ての漢字にルビがふってあるものも用意されている。このことは、1970年代から外国人市民の人権問題に積極的に取り組んできた川崎市のまちづくりを象徴する特徴でもある。

⁸⁾ 「住民自治の視点に基づき、市民、議会、行政がそれぞれの役割を担うことが求められております。そ

のため、自治基本条例の制定に向け、今後検討を進めてまいります」（平成20年12月議会における市長による市政運営に関する所信表明より）

<http://www.city.tsukuba.ibaraki.jp/13/206/1700/01704.html> 平成24年4月30日閲覧）また「つくば市第3次総合計画」（平成22～26年度）にも「自治基本条例の制定」が明記されている。（第3次つくば市総合計画〈後期基本計画〉、平成22年3月、208頁）

⁹⁾ つくば市自治基本条例に関する情報は、市民WT会議の記録などを含めて、つくば市ホームページで公開されている。

(<http://www.city.tsukuba.ibaraki.jp/13/885/6833/index.html> 平成24年4月30日閲覧)

¹⁰⁾ 第1回市民WT会議《概要記録》より。

¹¹⁾ 「つくば市自治基本条例市民ワーキングチームからの報告」16-21頁。

¹²⁾ 第33回市民WT会議《市民WT案たたき台への意見まとめ（H.24.1.15現在）》

¹³⁾ これは、平成16年度6月につくば市が環境省「環境と経済の好循環のまちモデル事業」に採択された事業が破綻し、1億円を超える損失を計上した問題である。この事業は市内小中学校19校に23基の小型風車を設置し、余剰電力も売電できる環境に配慮した都市計画の構想であったが、風車はまったく回らず、後に事業計画の杜撰さと不明朗な取り引きが明らかとなった。これに対し、民事訴訟と住民訴訟が提起され、それぞれ平成23年6月、平成24年1月に判決が確定された。

¹⁴⁾ 例えば、第7回市民WT会議では、傍聴人から「公募委員の方のほうが出席率がよいように思います。

（中略）もっと公募委員をふやしてもよかったのではないかと思います」という意見が出されているほか、第27回では委員から「今日は5人でした」「もっと参加（出席者）が多いことを望む」、第34回では傍聴人から「今日は5名と、出席が少ないのが残念です」などの感想が出されている。