

# 愛媛県内の自治基本条例の制定状況と自治体の取組みについて

えひめ地域政策研究センター 研究部長 大西 信治

2000年の地方分権一括法の施行以降、全国では200を超える自治体で「自治基本条例」「まちづくり基本条例」が制定されており、愛媛県内では、3市町（四国中央市、伊予市、久万高原町）において制定されている。四国中央市の取組みは本誌に御寄稿いただき、伊予市及び久万高原町については、条例制定の経緯、内容、課題等について、担当職員・条例制定に携わった職員からヒアリングさせていただいた。

ここでは、それぞれの条例の特徴を紹介するとともに、住民自治や地域づくりを推進するうえでの条例の意義について考えてみたい。

## 1 自治基本条例制定の経緯について

それぞれの市町の自治基本条例・まちづくり基本条例が制定されるに至った背景は、条例の前文等に記載があるが、共通点の一つは、地方分権改革の進展により、自治体の主体的な運営が求められるようになったこと、さらには、市町村合併で複数の市町村が一緒になったことにより、まちづくりの基本的な考え方や行政の共通の

ルールづくりが必要となったことがあげられる。またもう一点は、人口減少・少子高齢化等の地域課題に対応するためには、これまでの行政と住民の関係を見直し、住民主導のまちづくり、参画と協働によるまちづくりへの転換が求められるようになったことである。

伊予市の場合は、伊予市・中山町・双海町合併協議会による「新市まちづくり構想」及び「新市建設計画」に、参画と協働のまちづくりを推進する手段の一つとして、自治基本条例の制定が明記されており、合併協議の段階から共通のルールづくりが課題となっていた。

## 2 自治基本条例の目的・趣旨について

自治基本条例・まちづくり基本条例の目的・趣旨については、各条例の前文及び第1条（目的）に記載されており、「住民自治の基本理念を定める」「住民の権利及び住民・議会・行政の役割・責務を明らかにする」「参画と協働によるまちづくりを進めるためのルールをつくる」ことが共通の要素であるが、3市町の目的・趣旨を対比してみると、それぞれの特徴が伺える。

市 町	四国中央市	伊 予 市	久万高原町
名 称	自治基本条例	自治基本条例	まちづくり基本条例
施 行	平成19年7月1日	平成22年1月1日	平成19年4月1日
目 的 (第1条)	この条例は、市民が主役の市民自治の確立を基本理念として、市民、議会及び市の責務等を明らかにし、自治の基本事項を定め、協働によるまちづくりを実現することを目的とします。	この条例は、伊予市の自治の基本理念及び基本原則を定めることにより、自治の進展を図り、将来にわたって個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現することを目的とする。	この条例は久万高原町のまちづくりにおける、町民、議会及び町の役割や責務を明らかにし、本町のまちづくりを進めるための基本原則を定めることを目的とします。

四国中央市の自治基本条例では、目的（第1条）に「協働によるまちづくりを実現する」と明記されており、まちづくりのキーワードとして「協働」を重視し、条例制定後も市民と行政の協働という視点から施策を展開している。伊予市の場合は、目的（第1条）は一般的な記述であるが、前文には「住民自治のまちづくりを推進する」とあり、第5章で、住民自治組織及び協働推進拠点（自治支援センター）について規定するなど、「住民自治」がキーワードの一つとなっている。また、久万高原町では、「住民自治＝まちづくり」ととらえ、まちづくりにおける、町民、議会及び町の役割や責務を明らかにし、まちづくりを進めるための基本原則を定めるということに重点が置かれている。

### 3 条例制定に向けての取組みについて

自治基本条例・まちづくり基本条例の制定において特徴的なことは、住民参加による検討委員会・策定委員会を設けて、長期間にわたって内容を検討した上で、議会の議決を経て制定されたことである。

四国中央市では、平成17年4月に市民委員による自治基本条例検討委員会を設置して以降、59回の検討委員会、職員プロジェクトチームによる検討会19回、さらには市議会の自治基本条例小委員会による協議が9回に及んでいる。伊予市では、総合計画策定審議会参画・協働分科会を、公募委員を含む住民代表、議員、職員で構成し、平成17年10月から平成19年2月まで計16回の協議を行っている。これと並行して市職員で構成する住民自治検討委員会を設置、平成18年6月から6回にわたり、行政の観点から条例案の検討を行った。またこの間、市民アンケート及び意見公募を実施し、市民からの意見聴取を行った。久万高原町においては、平成17年12月から平成18年10月の間、住民と職員で構成するまちづくり基本条例検討委員会を13回開催。その後、住民、職員に議員を加えた策定委員会を4回開催した。この間、旧町村単位で住民説明会を開催し直接住民の意見を聴いた。

伊予市では、分科会における条例案検討の過程で、一部委員から行政主導ではないかという疑問が呈され、行

政は分科会の条例案づくりを支援するという立場を明確にし、分科会での意見と職員で構成する検討委員会での意見を踏まえて、事務局がどのように論点整理をしたかがわかる資料を提示することで、住民委員の理解を得て議論が進んだということがあったが、各市町とも、条例制定あるいは計画策定において、これだけ長期間、住民を交えた実質的な審議を経て制定・策定するという経験はおそらく初めてであり、市町にとって、またとりわけ制定に携わった職員にとって、極めて貴重な経験・蓄積が得られたと思う。

また、四国中央市では、永住外国人に住民投票の投票資格を認めることが住民説明会等で議論となり、反対署名が寄せられるなどの経過を踏まえて、素案が修正された。当該問題は意見の分かれる問題ではあるが、これら一連の市民の反応は、条例制定の議論が住民参画のもとに行われたことを示すものでもある。

### 4 条例制定と地域づくりについて

自治基本条例・まちづくり基本条例が具体的な地域づくり・まちづくりにどうつながって行くのか。四国中央市の自治基本条例の理念及び具体的な取組みについては、本誌に寄稿いただいているので、「四国中央市の自治基本条例について」（本誌32P）をご覧ください。ここでは、伊予市及び久万高原町の事例について見ていきたい。

#### （1）伊予市自治基本条例

伊予市は平成17年4月に3市町が合併。新市建設計画の中に自治基本条例の制定を明記している。伊予市の条例制定過程で特徴的なことは、条例の素案ができた段階で、条例に規定した「住民自治組織」の実現性を検証するため、モデル地区を設定し、「地域まちづくり計画」の策定及び計画に基づく住民自治の実践を行ったことである。

#### 伊予市自治基本条例

（住民自治組織）

第24条 市は、市民が互いに助け合い地域の課題に

自ら取り組むことを目的とした住民自治組織の形成を支援するものとする。この場合において、住民自治組織の福祉、環境、防災、教育などの公共的活動に対し、必要な財政的、人的支援を行うよう努めなければならない。

- 2 住民自治組織は、共同体意識の形成が可能な一定の地域において、その地域の課題に民主的に対応できるよう、その地域の住民のだれもが参加でき、かつ、自発的に組織されなければならない。
- 3 住民自治組織は、その地域の課題に対応するための計画を策定し、公表しなければならない。

佐礼谷地区は、伊予市中心部から車で20分の旧中山町の中山間地域。平成19年8月現在で、世帯数291戸、人口789人、高齢化率41.3%。地区内15集落のほとんどが、限界集落または準限界集落と言われる状況にある。同様の地域を多く抱える伊予市では、佐礼谷地区で住民自治の実践を行い、内容を検証することで、他地区の取り組みのモデルとしている。

平成19年に地元検討委員会を設置、平成20年6月に「住民自治されだに」を発足させた。検討委員会の設置から2年にわたって、「10年後の佐礼谷地区をどういう地域にしたいか、子どもや孫にどのような地域を残したいか」という視点から議論を重ね、平成21年4月、「地域まちづくり計画」を策定した。計画は「地域福祉の推進」「地域の活性化」「地域環境の整備」の3つの柱で構成。計画に沿って取り組みを進めている。

取組みにあたっては、市の中山地域事務所の職員が地域に入って住民の意識付けや活動に対する支援を行った。また平成22年10月には、総務省事業を活用して地域おこし協力隊を導入。地域の活性化策とりわけ「佐礼谷ブランドの創設」を中心に支援を行っている。また、地域資源を活用したイベントの継続実施により地区外・市外との交流を進めるなど地域づくりを進めている。

佐礼谷地区をモデル地区に設定した背景には、旧伊予市地区に比べて、人口減少と高齢化の進行が著しい旧中山町地区及び旧双海町地区の自治組織の弱体化が懸念さ

れ、将来にわたって持続可能な自治組織のあり方が課題となっているということがあるが、条例では、住民自治組織の形成や計画づくりを支援、住民自治組織の活動を補完する「住民と行政の協働推進拠点」として、「自治支援センター」を設置することも規定しており、住民の主体的な活動を行政が積極的に支援する仕組みづくりが行われている。

## （2）久万高原町まちづくり条例

久万高原町は平成16年8月。久万町、面河村、美川村、柳谷村の4町村が合併。合併により行政区域は584平方キロメートルと県内市町で最も広くなった。久万高原町の条例制定に対する問題意識の一つは、この広い行政区域において、行政の効率化・行財政改革が求められる中、住民が健康で快適に住み続けられる町を創造するためには、「行政主導」のまちづくりから「町民主導」のまちづくりへの転換が不可欠であるということであった。条例では、まちづくりにおける、町民、議会及び町の役割や責務を明らかにし、住民と行政が協働して取り組む必要性を訴えている。

久万高原町においては、自治会の組織率は100%に近く、相互扶助活動や地域環境の整備、また広報誌の配布をはじめ行政施策を町民に浸透させる組織として機能しているが、自治活動を自主・自律的に継続し、地域の自主防災等新しい地域課題にも対応できる組織に強化する必要があるとしている。そのための行政支援として、自治会長報酬や活動補助などの財政支援と合わせて、地域担当職員制を導入するなど、自治会活動への職員の人的支援を推進している。

### 久万高原町まちづくり条例

（コミュニティの尊重）

第8条 町民は、お互いに助け合い、はぐくみ合う心豊かな生活を送るため、まちづくりの重要な担い手となる自主的に形成された各種団体、ボランティア組織、NPO等の地域コミュニティの役割を尊重するものとします。

2 町は、前項に規定する地域コミュニティの活動

を守り、育てるように努めるものとします。

(自治会)

第9条 自治会は、地域に根ざしたコミュニティとしての役割を認識し、地域における自治活動を自主的かつ自律的に守り、育てるように努めるものとします。

2 町は、地域における自治活動の支援に努めるものとします。

また、久万高原町では、合併前から、各地で地域活性化の取組みが行われてきたが、中津地区（旧柳谷村・132世帯・271人・高齢化率57.6%）では、平成21年に愛媛県の「元気な集落づくりモデル事業」の採択を受け、コーディネーター（藤目節夫愛媛大学教授（当時））、県・町の職員、学生等の支援を受けて、住民自らの主体的な取組みを進めるための「運営体制づくり」「地区の将来構想・計画づくり」を行った。

中津の名称を「中津まるごとミュージアム」として、さくらの里づくり（桜の植樹・さくらまつり）、音楽の里づくり（廃校を利用した音楽会）、田んぼの学校（休耕田の復活・都市住民との交流）等の事業を実施、2年間のモデル事業終了後も、住民主体の地域づくりを進めている。

住民の主体的な取組みと行政等の支援のあり方のモデルとして注目すべき取組みである。

## 5 課題と今後の取組みについて

自治基本条例・まちづくり基本条例は、それを制定したことによって、急に何かが変わるというものではなく、住民にはわかりにくい条例かもしれない。3市町とも、条例の施行状況及び現状把握、条例の具体化に関する提言を行う機関（四国中央市・市民自治推進委員会、伊予市・参画協働推進委員会、久万高原町・まちづくり検証委員会）を設置し、条例のフォローアップに努めているが、「市民の自治意識の醸成や向上につなげるのが難しい」（伊予市）というのが実際のところである。

しかし、この条例には、自治体と自治体職員が自らの

仕事の寄り処とすべきものが書かれており、住民にとっては、住民自治・まちづくりに参画しようとする時、どうすればいいのか。逆にその権利を阻害された時には、どうすればいいのかが書かれている。したがって、自治体としては、条例そのもののPRを図るというよりは、政策形成から具体的な事業計画の策定、事業実施に至るまで、条例に定められた「情報公開・情報共有」「参画」「協働」「意見聴取・意見公募」等の制度・ルールの着実な運用を図るとともに、事業実施を通して、「市の仕事・町の仕事は、自治基本条例・まちづくり基本条例が基本にある」ということを住民にPRしていくことが重要である。

また、自治基本条例を制定すること自体に疑問を呈する意見がある。「自治体としてすべき「当たり前」のことを書いているだけではないか」「より具体的な取組みを実施することに力を入れるべきではないか」「まちづくりの方向性ということであれば、総合計画でいいのではないか」。しかしながら、自治基本条例・まちづくり基本条例に盛り込まれた理念、行政運営の方向あるいは住民の参画・協働を保証する仕組み等は、自治体内部で職員が共通認識を持つべきものであり、市民・町民に十分説明できるよう整理しておくべき事項である。したがって、条例を制定していない自治体においても、自らの自治体の取組みについて、他自治体の「自治基本条例」「まちづくり基本条例」と比較しながら検証するという作業は有意義であると考えられる。