

自治基本条例について

高橋 秀行（岩手県立大学総合政策学部）

1. 自治基本条例とは？

自治の基本原則、市民の権利、市民や市議会、市長、市職員等の役割や責務、行政運営の基本原則、参加や協働のための原則等を定めた自治体の「最高規範」（＝まちの憲法）。

いいかえると、自治の理念や原則、市民の権利などを定めたもの。自治体の他の条例や要綱は、自治基本条例に適合するように努める自治体にとっての「最高規範」。これを国に置き換えると「憲法」。自治基本条例は、自治体にとっての「憲法」を制定しようとするもの。構成も日本国憲法に倣っている。

2000年12月に制定された（2001年4月施行）北海道ニセコ町まちづくり基本条例（2005年12月改正）が第1号。以後、各地に広がった。当初「まちづくり基本条例」という名称が一般的。しかし、最近では「自治基本条例」の名称を採用する自治体が多い。

しかし、「まちづくり基本条例」の名称を採用する自治体もあり、「自治基本条例」「まちづくり基本条例」の併用状態。ただし、最近の「まちづくり基本条例」をみると、簡易版「自治基本条例」の傾向がある。「まちづくり」にこだわりを持たせて条例内容に反映しているわけではない（一部の例外を除き）。

2. 自治基本条例制定の背景

（1）地方分権の進展 具体的には2000年4月の「地方分権一括法」施行。自治体（とくに市区町村）に「地方政府」としての自立が求められるようになった。地域のことは地域で決めるという「自己決定・自己責任」のもとで、地域の実情にあった独自の政策をつくる必要性が増大。こうした自立した自治体運営の根拠となる（自治体のいろいろな施策のとりどころになる）ルール（自治体の憲法）が必要に

（2）行政への市民参加やNPOと行政との協働、コミュニティ組織と行政との連携の必要性がますます増大 参加と協働を軸としたまちづくりの必要性が増大。参加や協働の原則や仕組み、ルールを条例で定める必要性が増大。条例で定めないと、参加や協働が継続しない。

ただし、後述するように、自治基本条例では参加・協働の原則規定のみであり、手続きや仕組みの詳細は別途、個別条例（市民参加条例・協働条例・住民投票条例等）に委任する「コンポーネント型」の自治基本条例が近年増加している。

(3) 行政の限界 行政による画一的なサービスの限界 + 自治体の財政逼迫 これまで行政が「公」を独占していた構図が崩れ、市民、NPO、コミュニティ組織、民間企業など多様な主体と行政が連携・協力して「公」を担う時代（「新しい公共」）が到来

こうした「新しい公共」を担う各主体（市民・事業者・市民団体・行政、さらに議会）の役割と責務を規定する必要性

(4) 市町村合併によりできた市に対する市民の一体感、帰属感を高める役割
（作成過程で旧市町村の市民が協力 + 条例が新市のシンボル）

3. 全国の取り組み状況と東北6県の取り組み状況

(全国) 2007年4月現在、約80の自治体で施行済み。さらに80近い自治体で検討中

(東北6県)

(1) 青森県

- ・五戸町 旧倉石村むらづくり基本条例（2002年11月施行）を、合併後に旧倉石村区域に適用（2004年7月1日）
- ・八戸市 協働のまちづくり基本条例（2005年4月1日施行） 協働のまちづくり基本条例と同時に「地域コミュニティ振興指針」「市民活動促進指針」（後者をさらに具体化した「協働推進マニュアル」も作成）を策定。
- ・おいらせ町 おいらせ町自治基本条例策定委員会を発足させ、検討中（2007年7月28日に自治基本条例フォーラム開催）。策定にあたっては、コンサルタントを入れるなど意欲的。

(2) 岩手県

- ・宮古市 2007年7月2日、宮古市自治基本条例を公布。これを受け、関連条例である「市

民参画条例」「協働条例」等に盛り込む事項を検討する「宮古市市民参画協働推進検討委員会」を8月1日に発足。関連条例を2008年6月定例議会に提案。2008年7月1日に自治基本条例・市民参画条例・協働条例・住民投票条例の4条例を同時施行の予定。

- ・花巻市 2007年7月17日、花巻市まちづくり基本条例検討市民会議が「中間報告」を市長に提出。これをふまえ、職員プロジェクトチームとのやりとりをへて、市民会議が10月に最終報告を市長に提出。策定委員会での検討、庁内検討、行政案の公表、パブリック・コメント等をへて、2007年12月議会に提出予定（2008年4月1日施行の予定）。
- ・奥州市 公募市民12名、市職員11名で組織する「自治基本条例検討委員会ワーキンググループ」がワークショップを重ね、「自治基本条例に盛り込む事項」を作成し、「自治基本条例検討委員会」（学識者・各種団体推薦者など15名で組織）に提出。現在、同委員会で検討中（8月8日に第4回検討委員会）。2007年度中の制定をめざす。
- ・紫波町 市民参加条例を検討中

（3）山形県

- ・川西町まちづくり基本条例（2004年6月23日施行）
 - ・長井市まちづくり基本条例（2006年4月1日施行）
- いずれにも「住民投票制度」の規定なし

（4）宮城県

- ・柴田町 2006年10月、一般公募の町民と町職員で組織する「柴田町住民自治基本条例をつくる会」を発足。3部会に分かれ、検討を重ね、部会検討結果をもとにした条例骨子案を近く発表する予定。

（5）福島県

- ・会津坂下町まちづくり基本条例（2003年4月1日施行：全16条）
- ・旧原町市まちづくり基本条例（2005年4月1日施行：全28条） 合併で南相馬市になった時点で廃止。現在、南相馬市では、自治基本条例に盛り込む内容を検討する市民組織「南相馬市自治基本条例に関する市民懇談会」を設置し、検討中。

- ・三春町町民自治基本条例（2005年10月1日施行：全21条）
- ・矢祭町自治基本条例（2006年1月1日施行：全10条）住民投票規定なし
- ・三島町まちづくり基本条例（2006年4月1日施行：全21条）

3. 旧原町市まちづくり基本条例の検証

原町市まちづくり基本条例

(0) 前文

(1) 総則

- ・目的
- ・条例の位置付け（他の条例・規則等の制定・改廃にあたって、この条例の定めを最大限尊重の文言はあるが、「最高規範」とは明記していない）
- ・定義

(2) まちづくりの基本原則

- ・情報共有の原則、参加と協働の原則

(3) まちづくりにおける役割と権利・責務等

- ・市民の権利、市民の責務、子どもの権利、コミュニティ、男女共同参画、市議会の責務、市長の責務、執行機関の責務、職員の責務、財政運営、行政評価、説明責任、意見・要望等への対応 各主体の権利、役割、責務等の規定と行政運営の原則が一緒になっている

(4) まちづくりの基本原則に基づく仕組み

- ・総合計画の策定、情報の公開及び提供、個人情報の保護、審議会等への参加、パブリックコメント手続制度、多様な参加と協働の機会の充実、市民活動の推進、住民投票制度

(コメント)

- ・行政運営の原則規定と参加・協働の原則規定の混同がみられる。
- ・参加と協働の推進については、まちづくり基本条例本文に、具体的な参加手続（審議会等への参加、パブリック・コメント手続制度）を明記。別に市民参加条例を制定し、参加手続の詳細を委任する規定はない 原町市まちづくり基本条例は具体的な参加手続を含んだ「フルセット型」自治基本条例

(しかし)

- ・ 審議会等への市民公募枠の設置は、既に多くの自治体で実施済み
- ・ パブリック・コメント手続きも、実施要綱等により、多くの自治体で実施済み
つまり、まちづくり基本条例は、既に実施済みの参加手続を確認したのみ。
- ・ さらに、第 24 条「市は、まちづくりの企画立案、実施及び評価の過程において、市民の多様な参加と協働の機会の拡充につとめます」の規定にも問題がある
「まちづくりの企画立案」と漠然と述べるだけで、具体的にどのような政策について、どのような市民参加手続を行うのか明確に述べていない（＝メニュー型市民参加条例の 3 点セットである「参加対象のメニュー」「参加方法のメニュー」「両者を組み合わせるマッチングルール」の 3 点セットがなければ、市民参加の実施については、行政の裁量に任されることになる 市民の参加権が保障されない

実施・評価の過程への参加についても、「参加と協働の機会の拡充につとめます」と述べているだけ（努力規定）で、具体的な対象や手続にふれていない
- ・ 住民投票規定（第 26 条） 市長は、本市に関わる重要事項について、広く市民の意見を直接問う必要がある場合には、その事案に応じ、別に条例を定め、住民投票を実施することができます

（この規定の問題点）

- ・ 住民に請求権がない（現時点では、地方自治法の定める直接請求制度を利用するのみ）
- ・ 個々の重要な案件について、個別に市長が住民投票条例を議会に提案し、議会で議決されれば住民投票が実施できると述べているだけ
しかし、これは地方自治法を定める長の条例提出権の範囲内であり、まちづくり基本条例により新しい住民投票制度を創設しているわけではない。
さらに、住民投票は本来、住民を代表すべき長や議会が民意に反した政策を行おうとした場合、住民がそれにブレーキをかける「住民自治のセーフティネット」。そう考えると、長が住民投票条例案を提案し、議会が議決。肝心の住民は「蚊帳の外」というのは全くおかしい。

（まとめ）

- ・ 原町市まちづくり基本条例の施行により、残念ながら参加や協働がさらに前進するとは考えにくい 既に行われていることを改めて確認するのみ（条例で確認するという意義はあるが）

4. 従来型の自治基本条例（フルセット型）の限界

- ・既に施行済みの自治基本条例、まちづくり基本条例の大半は「フルセット型」
- ・フルセット型のうち、参加手続について詳細に定めたもの（ニセコ町まちづくり基本条例、多摩市自治基本条例、伊賀市自治基本条例など）はごく少数。
- ・大半は、先の方原町市まちづくり基本条例のように、審議会等への市民公募枠の設置、パブリック・コメント制度の創設、さらに抽象的に参加・協働の機会の拡充をうたうのみ。
- ・逆に、行政への市民参加の手続きを詳しく定めた市民参加条例（とくに最近主流の「メニュー型」市民参加条例）を制定済みは 25 自治体、検討中も 10 にとどまる（東北地方では、岩手県紫波町と宮古市のみ） この自治基本条例制定数と市民参加条例制定数の差は何を物語っているか？

不十分なフルセット型自治基本条例

- ・現在のメニュー型市民参加条例の水準にはるかに及ばない参加規定
- ・地方自治法の枠内の住民投票規定

これでは、自治基本条例の施行により、市民参加の機会がさらに拡充され、市民の参加権がさらに保障されたことにはならない 結局いままでと何も変わらない

自治基本条例の制定により、一見「参加や協働が進んだ」かにみえて、ほとんど変わらない これが市民参加の機会拡充に及び腰の自治体の選択 これが不十分なフルセット型自治基本条例制定数とメニュー型市民参加条例制定数の差となって現れている。

5. 新しいタイプの自治基本条例（コンポーネント型自治基本条例）

従来のフルセット型の枠内で市民参加手続や協働の方法を詳しく盛り込むと、条分数が膨大に

（例えば）

自治基本条例（30 条）+ 市民参加条例（20 条）+ 協働条例（15 条）= 65 条

ニセコ町条例（57 条） 伊賀市条例（58 条） 膨大な条文数だが、まだ漏れがあるならば、自治基本条例は原則規定のみにとどめ、参加や協働の詳細は個別条例に委任する「コンポーネント型」の方が実効性がある。

（メリット）

むしろ市民参加条例で「市民参加推進会議等」、協働条例で「協働審査会等」の設置規定を置くべき。

(3) 施行日を明記できなかった(関連条例制定まで1年間、先送り)

7. コンポーネント型自治基本条例に盛り込むべき事項(私案)

前文

第1章 総則

- ・目的、最高規範性、用語の定義(市民、参加、協働など)

第2章 自治の基本原則

- ・参加および協働の原則、情報共有の原則、男女共同参画の原則など

第3章 市民の権利

- ・市政への参加権、情報を知る権利、行政サービスを受ける権利などが一般的。これに平和的生存権、環境権などを加えても良い。

第4章 市民、市議会、市長等の役割と責務

- ・市民の役割と責務、市議会の役割と責務、市議会議員の役割と責務、市長の役割と責務、市職員の役割と責務(事業者の役割と責務を加えるかどうか?)

第5章 参加と協働

- ・参加の推進に関する原則的規定(子どもの参加権も含む) 市民参加に関して必要な事項は、別に条例で定めるものとする 市民参加条例の根拠規定
- ・協働の推進に関する原則的規定(NPO との協働、コミュニティ組織との協働など) 協働に関して必要な事項は、別に条例で定めるものとする 協働条例の根拠規定

(注記)

協働の推進に関する部分は、NPO 等との協働に絞り、コミュニティ組織との協働やコミュニティ組織への支援等は、別に「コミュニティ」の章を起こしても良い。

第6章 行政の運営原則

- ・総合計画、行政組織、行政手続、政策法務、財政運営、行政評価、危機管理、オンブズマン、公益通報など

第7章 住民投票

- ・常設型住民投票制度の創設 一定数以上の住民の署名を添えて実施を請求した場合、議会の議決なしに住民投票を実施できる制度

大和市 16歳以上の住民の3分の1以上の署名

岸和田市 18歳以上の住民の4分の1以上の署名

宮古市 18歳以上の住民の5分の1以上の署名

豊中市 18歳以上の住民の6分の1以上の署名

(いずれも永住外国人を含む)

- ・住民投票の実施に関する手続きその他必要な事項は、別に条例で定める 住民投票条例の根拠規定

第8章 その他

- ・他の自治体との連携、見直し規定など

8. 自治基本条例制定にあたって留意すべき事項

(1) フルセット型にするか、コンポーネント型にするか？

- ・コンポーネント型の場合、市民参加条例(メニュー型)の制定は必至
メニュー型市民参加条例
 - (1) 市民参加の対象となる行政活動のメニュー(対象メニュー)
 - (2) 市民参加手続のメニュー(方法メニュー)
 - (3) 両者を組み合わせる「マッチング・ルール」の3点セットが基本
これに、
 - (4) 市民参加実施予定・実施状況の公表
 - (5) 市民参加条例の実施状況を点検・評価する第三者委員会(市民参加推進会議等)の設置
 - (6) 市民政策提案手続等を加えた条例

参考例として、資料の「紫波町市民参加条例案」をみていただきたい。

- ・協働条例については、協働の原則や協働の方法を具体的に定めた「協働の指針」を先行して策定し、協働が軌道に乗ったあとで制定しても構わない(=協働が十分進んでいない段階で条例化しても、具体的施策のない理念条例になりがち)

(2) 「まちづくりの基本方針」や「まちづくりの理念」「めざすまちの姿」など「各論」を盛り込むかどうか？

- ・自治基本条例は、基本的に「原則」(総論)中心の条例
- ・各論(まちづくりの方針などの基本構想的部分)は「オプション」
- ・もし各論を入れる場合、
自治の基本原則とあとに「まちづくりの基本方針」などとして1条を設け、箇条書きで列挙する(埼玉県鳩山町まちづくり基本条例、神奈川県寒川町自治基本条例、流山市自治基本条例原案たたき台など)

自治基本条例の後半に市や市民のこだわりを出すために、重点的に進めるべき施策を明記する方法（太田市まちづくり基本条例、稚内市自治基本条例）
（例）稚内市自治基本条例（2007年4月1日施行）

第9章 子育て平和運動の推進

第30条 子育て平和運動の推進

第10章 国際交流の推進

第31条 国際交流の推進

第11章 安心安全なまちづくり

第32条 防犯と交通安全の推進

第33条 危機管理

第34条 医療と福祉の充実

第12章 自然環境との共生

第35条 自然環境を活かしたまちづくり

（3）市民懇談会内部の検討に加え、どうやって多くの市民を巻き込み、市民全体の総意として策定するか？

パブリック・インボルブメント（PI）の必要性

・PIとは

公募市民を中心とする検討組織が、条例検討の段階から自ら自治基本条例の性質、制定意義、経緯等について多くの市民に説明し、意見を聴き、対話を重ねながら、市民の総意として、基本条例の素案を策定する手法、コミュニケーション活動

・大和市自治基本条例をつくる会

自治会、市民活動団体、青少年、市の審議会などを対象に担当チームを設け、第1次PI（「市民討議用資料・自治基本条例素案づくりで検討中の項目」をもとにした意見交換会）を37回、「条例素案のたたき台」を携えた第2次PIを24回実施（計61回）

・流山市自治基本条例策定市民協議会

2005年9月に市の呼びかけにより発足。2006年4月に市民協議会として自立。初年度（2006年5月～2007年4月）までのPI（第1ステージ）で計76回のPI活動（対話集会、PR活動、フォーラム、作品募集、お宅訪問など）を実施。計2,403人の市民が何らかのPI活動に参加。この初年度のPI活動をふまえ、条例原案たたき台を作成。現在、PI（第2ステージ）に突入

・**花巻市まちづくり基本条例検討市民会議**

2006年12月に発足。2007年5月より委員20名が「条文検討チーム」「PI検討チーム」に分かれる。条文検討チームで「中間報告」を作成する一方、PI検討チームはニュースを発行。さらに中間報告の市民説明会を主催。