

自治基本条例とは何か？なぜつくる必要があるのか？

～住民主体の自治システムの構築のために～

九州大学 嶋田暁文

はじめに

【事例①】

下水道について調べたいことがあり、担当課に話を聞きに行った。初めて聞くことばかりであり、とても勉強になった。最後に、職員が説明の際に使っていた資料が有用だと思い、「その資料をコピーしていただけますか？」と聞いたところ、怪訝な顔をされ、「何に使うんですか？」と言われた。「いや、別に何に使うというわけではないけれど、いろいろなデータも載っていて、勉強になると思うから…」と言うと、「もし本当に欲しければ、情報公開請求してください。自分は、この資料を表に出していいかどうかの判断ができる立場じゃないので」と言われ、泣く泣く引きさがった。

【事例②】

雨が降ると河川があふれ、あちこちのくぼみにその水がたまり、蚊が発生して困っている。そこで、保健所に電話したところ、河川課を紹介された。そこで、河川課を訪れると、「それは道路課の話ですね」と言われ、道路課に行った。道路課では、「どうも道路の舗装ということにとどまらない問題ですね。都市計画課に行ってみてはどうですか」と言われた。「でも道路の舗装も大事なので、対応してください」といったところ「未舗装道路を舗装するためにはお金がかかるので、どうしても対応は数年先になりますね」と言われた。「それでは困ります」と言ったところ、今度は、環境衛生課を紹介された。そこで、環境衛生課に行ったところ、「現場のことは保健所にお任せしているので」と言われ、結局、スタート地点に戻った。

【事例③】

小さな生活道路なので、自動車を排除して、子供たちの遊び場にしたいと考えた。そこで、市役所に行ったところ、警察との折衝が必要とのこと。では、その折衝をしてくださいとお願いしたところ、「地域の方々の合意はとれているのですか。とれていないなら、まずとってきてください」といわれ、取り合ってもらえなかった。

その場限りの問題対応に終始してしまうと、また同じような問題が生じる。そこで、これらの問題が構造的な要因に起因すると考え、構造変革を目指すべき。

↓

自治基本条例の必要性！

↓

自治基本条例は、住民と行政の関係性のあり方を見直し、また、住民同士の関係性のあり方を見直すことによって、「自治体のかたち」を構造的に変革するためのもの！

1 自治基本条例とは何か？

1-1 一般的定義

「自治体運営の基本的なルール、住民の権利、まちづくりの方向性等について規定した、当該自治体の“憲法”とでもいうべき条例」



名称は、「自治基本条例」「まちづくり基本条例」「市民自治基本条例」「むらづくり基本条例」などさまざま。

＊なお、今日の自治基本条例の端緒とされる 2000 年制定の「ニセコ町まちづくり基本条例」以降、「まちづくり基本条例」というタイトルの条例制定が多かったが、2002 年の「杉並区自治基本条例」以降は、徐々に「自治基本条例」というタイトルをつける傾向が強まってきた。

1-2 類似しているものとの違い

1-2-1 「市民憲章」「県民憲章」との違い

県民憲章、市民憲章→多くは、「まちをきれいにしよう」とか「互いに仲良くしよう」といった道徳ないし生活のレベルにおける基本標語を定めたもの。

→この種の憲章は、住民に対し一定の行為を求めることはあっても、住民の権利を保障するような内容は乏しい。



これらを条例化した場合、自治基本条例との異同が問題となるが、発想がそもそも異なる！

1-2-2 「～宣言」との違い

「非核都市宣言」など、自治体の議会の決議等が行われたものとの異同は？



こうした諸宣言は、何か特定のテーマのみについて発せられているものであるのが通常であり、自治基本条例のように自治体運営の根本に関する総合的な規範についての定めまでは有していない点で異なる。

1-3 自治基本条例の目的

- ① 自治の基本原則（基本原則・基本理念）を定めること。
- ② 「自ら描く」主体として住民を措定し、住民参加や協働といった理念やしくみを設けること。
- ③ 自治体の今後のあり方についてグランド・デザインを自ら描くこと。
- ④ 他の条例を含む個々の施策の展開に体系性を与えること。
- ⑤ 議会、首長、行政職員にアカウンタビリティ（説明責任）を課すこと。
- ⑥ 個別政策の「足がかり」を作ること

1-4 自治基本条例制定の現状

何をもって「自治基本条例」とみなすかにもよるが、稚内市自治基本条例のページによれば、比較的緩やかに捉えた場合、2010年5月現在で、全国で180を超える数の「自治基本条例」が制定されている。

2 自治基本条例の内容と主な争点～自治基本条例をつくる①

2-1 自治基本条例の主な内容

【一つの具体例】

- ① 前文
- ② 自治体のまちづくりの原則（住民自治等）、行政運営の基本方針
- ③ 住民の権利・責務
- ④ 首長、議会、職員の責務（宣誓することを含む）、説明責任
- ⑤ 事業者の義務・責務（権利）
- ⑥ 人権尊重など
- ⑦ 住民参加の理念や仕組み（住民委員会など）
- ⑧ 審議会等の構成・選任規定
- ⑨ 住民投票
- ⑩ コミュニティ（or 都市内分権）
- ⑪ 住民・企業との協働やNPO等への支援
- ⑫ 情報公開、情報共有、個人情報保護
- ⑬ 行政手続、組織体制、政策法務、公益通報、危機管理
- ⑭ まちのあるべき姿
- ⑮ 行政分野別の施策の方向性（ただし、抽象的）
- ⑯ 財政運営の透明性
- ⑰ 他の自治体、国等との連携、国際交流
- ⑱ 他の条例や施策との関係（最高法規性）
- ⑲ 進捗状況の公表、評価、条例の見直し

＊その他、「自治推進委員会」、「オンブズマン」、「子どもの参加する権利」、「まちづくりの専門スタッフとしての職員」など。

↓大きく分けると・・・

- ①理念（まちづくりの原則、住民の権利・責任など）
- ②自治体政府の組織・運営原則やその内容（住民参加・情報共有等の住民自治の仕組み）
- ③政策指針

↓

それぞれの比重に応じて、下記のタイプ分けができる

- ①理念重視型
- ②住民自治拡充型
- ③政策指針型

2-2 争点になりやすいもの

- ①市の定義（執行機関、議会、住民、どこまで含むか？）
- ②市民の定義（在住外国人をどうするか、通勤通学者も含めるか、法人をどうするかなど）
- ③住民投票等への参加主体の範囲（外国人を含めるかどうか、年齢を何歳以上にするか）
や要件および対象
- ④最高法規性
- ⑤市議会をどうするか？→入れるべき。

*基本条例制定の最高法規性

- ①自治基本条例の内容に反する条例は「無効」、とすることに法的効果はあるか？
- ②自治基本条例は「自治体の憲法」だからという理由で「2/3 以上の絶対多数でなければ改正できない」とすることは可能か？

↓

通説的理解＝条例間に序列はないのでいずれも No！

<理由>

- ① 現行法上、そのような特別の条例の類型を認める規定は、憲法にも法令にも存在しない。
（基本条例と他の個別条例との関係は、後法が前法を破り、特別法が一般法を破るとい
う、一般原則が妥当する。）
- ② 制定手続きについても、地方自治特別法（憲法 95 条）のような、住民投票を要件とす
る特別条例規定は、憲法、法律において存在せず、また、議会の議決の特別多数決につ
いては、地方自治法 116 条 1 項は「この法律に特別の定めがある」場合¹以外は、議会
の議事は過半数で決するとしている。

↓

そのため、実際に制定されている自治基本条例においては、他の条例制定・解釈時の尊重義務や、条例の体系化、長の尊重義務、最高規範性の言明といった規定ぶりにとどまる。

↓

もっともそうだとした場合、規定する意義はある。

- ①事実上の効果として、基本条例からの逸脱に対する説明責任を長や議会に課することになる
ので、条例の意義がなくなるわけではない。
- ②自治基本条例は、他の個別条例の解釈基準として機能しうるし、また自治基本条例に反
していることが裁量権の行使の適切性を判断する上での資料になりうるので、法的に見て
も意味がないわけではない。

2-3 規定に入れ込むべきか否かの検討に値するもの

公的オンブズマン、地域内分権もしくは自治協議会制度、自治推進委員会、子どもの権利、

¹ 事務所の設定・変更に関する条例（自治法 4 条）、再議に付された条例（同法 176 条）、重要な公の施設の廃止と長期独占利用で廃止条例による場合（同法 244 条の 2 第 2 項）などが、これに該当し、いずれも 3 分の 2 の特別多数決である。

地下水浄水享受権、多選禁止、市議会議員定数に関する住民意見聴取義務など

3 自治基本条例の制定手続き～自治基本条例をつくる②

3-1 三つの策定パターン

- ①自治体職員中心型→大阪府吹田市など
- ②学識経験者や市民を加えた研究会・懇談会方式→東京都狛江市、杉並区など
- ③公募市民によるワークショップ方式→東京都多摩市など

3-2 委員会答申のあり方～「条例に盛り込むべき内容」か「条例素案」か？

- ①条文まで詰めた上で答申することは、行政側の修正余地が少なくなるということでもあり、委員会主導性を印象付ける。
- ②条例素案までを答申することによって、条文の一字一句が自分たちの手によるものだと実感できるので、条例に対する住民の思い入れが強くなる可能性がある。
- ③ただし、その後の行政による詰め 과정에서 条文が修正されたりすると、反発が生じる可能性が高い。
- ④また、条文作成には技術的要素が大きい。それを、法的知識を必ずしも有していない公募市民も入っている委員会で一つひとつ詰めることは、参加者への負荷が大きい。時間的コストも大きい。
- ⑤時間が限られている以上、条文の細かな言い回しの議論よりも、中身に何を盛り込むかに時間を費やした方がよいのではないか、という立場も有力である。

↓

下記の方法を採用した上であれば、「条例に盛り込むべき内容」にとどめてもよい。

*「条例に盛り込む内容」とした場合のとりべき方法

- ①最終報告を誠実に扱う義務を負う旨を委員会設置要綱に規定する。
- ②パートナーシップ協定（＝提出された最終報告書を行政が変更・修正する場合には、委員会あるいは市民に変更点を提示し、意見を求めなければならない旨の取り決め）を行政と委員会との間で交わしておく。

3-3 議員の扱いをどうするか？

<委員会のメンバーに議員を加えることのメリット>

- ①議員が早い段階から関わることで、議会への情報伝達が可能となり、比較的早い段階から一般質問を通じた議会における自治基本条例論議がなされる可能性が高まる。
- ②議員が入ることによって、議会からの反発を避けることができ、条例制定がスムーズになる。
- ③議員が入ることによって、議会関係条項を正面から条例に規定しやすくなる。

<委員会のメンバーに議員を加えることのデメリット（問題点）>

- ①メンバーになれるのは議員の中の一部に過ぎず、議会全体の声はいずれにせよ反映でき

ない。

②声の大きい議員が入ると、公募委員が委縮して発言を控えてしまう。

③首長提案の条例について、議員の参加を認めるというのは、そもそも二元代表制の観点から見て妥当ではないのではないか？

4 自治基本条例は必要か？—その必要性と意義

4-1 不要論とそれへの反論

①「法規性希薄化」論

→「『権利制限』『義務の賦課』といった古典的『法規』以外の事項を条例に規定することは可能であるし、むしろ自治の根本を定めるのであれば条例化こそが好ましい」との反論が可能。

②「公選職拘束」論

→「自治基本条例よりもさらに具体的な内容を備えた各種条例が制定されていることをどう考えるのか？それも全て駄目なのか？条例改正をすれば良いではないか」との反論が可能。

③「硬直化」論

→「自治基本条例では、柔軟な対応を困難にするほど詳細な規定は書かれないのが一般的だ。ただ、後述のように、対立のある政策の方向性を書き込む場合には、見直しを容易にするような手続きの導入が必要であろう。また、各種行政分野別基本条例や、総合計画、各種計画との役割分担などを考える必要がある。」との反論が可能。

④「総合計画で十分」論

→「上述のように確かに総合計画等との役割分担は必要だが、自治の基本原理を自治基本条例の形で制定することにはやはり意味がある。①条例としての法規範性が伴う点、②議会を初め利害関係者が多く関わる点、③条例だと予算・組織・人員が付きやすい点、④条例には強い広報性がある点がそれである。」との反論が可能。

⑤「当たり前」論

→「確かに『当たり前』のことしか書いていないのかもしれないが、その『当たり前』のことができていないのが現状ではないか。だとすれば、それらを書き込むことには意味がある」との反論は可能。

しかし、条例制定に取り組むには、それなりのコストがかかるわけであり、上記反論だけでは、説得力に乏しい…。もっと積極的な理由が欲しい。

4-2 必要論

① 分権化に伴う自己決定ルール必要性（もはや親（＝中央政府）に依存できない。）

- ② 少子高齢化と自治体財政の逼迫の中での資源配分
- ③ 一過性の問題解決にとどめない。問題構造の再構築→「自治のかたち」の再編
- ④ 「まちの個性」をより一層磨き上げる
- ⑤ 分権改革の更なる展開を促す

5 自治基本条例を生かす

5-1 自治基本条例をつくっても何も変わらない？

→NO！

①基本条例に規定された個別条例・規則・要綱等（制度）（＝基本条例の中で、個別条例等に委任された条例等）を制定しなければならない。

↓

自治基本条例の制定と並行して関係課で内々に検討しておくべき。（ただし、実際の個別条例制定においては、自治基本条例で定められた参加原則等を遵守されなければならない。）

②A)既存の条例をチェックし、基本条例で定義された「市」「市民（住民）」と用法が違うものについて、改正の必要性の有無を判断した上で、必要なものについては改正をしなければならない。また、B)自治基本条例の「最高法規性」を実質的に担保できるよう、既存の条例の内容を再吟味し、基本条例の趣旨に沿わないものについては、見直しをしなければならない。

↓

法制担当課と各課で連携すべし。

③現行業務の仕方（たとえば、全ての段階で住民への説明をしているかどうか）を、全ての課において全チェックし、自治基本条例にふさわしい業務の仕方に改善しなければならない。

↓

いっぺんにはできないので、進行管理計画を策定し、優先順位をつけて計画的にやるべし。

④執行状況評価をしなければならない。

↓

上記作業を通じて、実際に各業務の仕方が自治基本条例に規定された仕事の仕方になっているかどうかを半年もしくは1年ごとにチェックし、遅延等をチェックする。

⑤情報公開、参加・協働のしくみを従前のものからバージョンアップさせなければならない。

例）富士見市では、会議が傍聴できるように HP 上で会議に知事の事前公表等を行っている。新座市では、審議会等の公開にとどまらず、庁議や幹部連絡会といった内部会議について市民の傍聴を認めるという改革を行った。

⑥見直し規定（たとえば、「4年に1度見直さなければならない」など）を通じて、何が達成できて何が達成できていないのかを明らかにし、自治基本条例自体の見直しを行うことで、常に「革新」していくこと（＝条例を育てていくこと）が必要である。

⑦全職員向けの研修をしたり、学校教育の中で子供たちが自治基本条例を学ぶ機会を作ることが必要である。

⑧自治基本条例の理念を実現するための新規施策を作っていく、この自治体は自治基本条例を策定したことで変わったのだということを対外的にアピールすることが必要である。

以上のような作業をしていけば、「自治基本条例をつくっても何も変わらない」などとはとてもいえないはず！

5-2 住民による事後的監視の大切さ

上記のような仕組みを設けるだけではなく、主人公としての住民自身が自治基本条例を主体的に生かしていけるかどうかが重要！

↓

①多くの自治体で、自治基本条例によって創設された自治推進委員会もしくは、策定委員会メンバーを核とする事後的なチェック委員会が発足。自治基本条例制定後の変革状況をチェックする試みが行われている。

②また、日常的に、市民から「自治基本条例に書いてあることと違うじゃないか」などと行政職員に対して指摘することも、この条例が根付く上では大事である。

おわりに

「完璧な内容」よりも住民が「わたしたちの条例」だと認識できる内容に。

→「借り物」で作らないこと（オリジナリティを重視すること）

その地域らしさを追求すべき。そうでないと、住民の愛着は生まれない。

前文を工夫するのも一つの手段。

まずは、気軽に、今の行政に対する不満をざっくばらんに語り合いましょう！