

新しいまちづくりと自治基本条例

～上越市における自治基本条例の制定に向けた比較研究～

平成17年3月

上越市創造行政研究所

はじめに

平成 17 年 1 月 1 日、新潟県上越地域 14 市町村の合併により新しい上越市が誕生しました。約 21 万人の人口と約 972 k m²の面積を有し、農村と都市が共存する“田園型都市”とも呼べる新市の誕生です。

今回の合併により新たなスタートを切るにあたり、これまでのまちづくりで守るべきしくみは今後も活かし、育てながら、変えるべきしくみは適切に変化させることで、新しい上越市の持続的な発展につなげていく必要があります。しかしこれからは、それを行政のみが担うのではなく、市民と行政の協力のもとでそれを実現することが求められます。まちづくりの主役は市民であるとの基本的考えのもと、市民と行政が適切な役割分担に基づきながらともに協力することによって、今後のよりよいまちづくりや地域全体での自立につながるからです。

このためには、ともに協力すること、すなわち「協働」や「市民参画」などの理念を具体的にルール化し、実際のしくみとして機能させることが必要です。その理由は、次のように説明できます。

つまり、新しい上越市のまちづくりにおいては、市民の声を反映させながら市の指針や計画づくりなどに取り組み、市民の目線で効果的・総合的な政策を展開するだけでなく、その実施においても市民と行政が“ともに汗を流す”協力を欠かすことができません。他方、NPO 活動に代表されるように、市民レベルでも環境や福祉などのまちづくりの課題に対し積極的に取り組もうとする動きが活発になっていますが、こうした活動においては、「公的サービス（多くの人々が望むサービス）」を分担・協力して提供する関係から、行政との役割分担や協力のあり方が課題となっています。

しかし、以上のような協力関係のあり方を具体的に定めるルールがないと、取組みを円滑に進めることが困難となります。このため、協働によって市民が行政と協力し合いながら積極的にまちづくりに参加するためのしくみや手続きに関するルールが必要とされるのです。

そこで近年、全国の自治体で自治基本条例制定の動きが見られるようになってきました。

自治基本条例は、以上のようなルールを条例という方法によって具体的に定め、同時にそれがきちんと実行されるよう担保するものであり、各種市民参加制度の根拠として位置付けられるものです。この意味で、自治基本条例は「市民の条例」であると言えます。

これは、次のようにとらえることもできます。

本来、地方自治は憲法の規定に基づき代表民主制（間接民主制）により行われるため、現在の地方自治法においては、市民参加（直接民主制）は一部で保障され、住民自治のあり方が規定されています。両制度にはそれぞれ利点と欠点があるため、相互補完しながら現在の自治体運営が行われていますが、やはり基本となるのは代表民主制（間接民主制）です。

こうした首長と議会による統治のあり方が現実の動きと合わないことや、地方分権改革の進展を背景に、地域の自治に関するルールは地域独自で定め、協働によるまちづくりを進めようとの考えもまた、自治基本条例が注目される背景にあるものと思われます。

新しい上越市においても、自治基本条例の必要性が提唱され、市民参加方式により制定に向けた検討が開始されることとなりました。

自治基本条例は統一された定義がないため、様々な内容が議論され、盛り込まれることが予想されます。また、自治基本条例の特徴の一つとして、制定過程が重視され、市民参加手法を取り入れるなど策定の工夫が見られることがあります。上越市となって始めて、住民が同じテーブルで様々なテーマについて議論することは、それ自体が参加者の相互理解を深め、結果として市としての一体感の醸成をもたらすことが期待されます。さらには、その議論を通じて各自の考えや力が高まるという“人づくり”の意味をあわせ持つことになり、市民が主役のまちづくりがいつそう推進されることとなります。つまり、自治基本条例の検討は、実は長期的なまちづくりにおいても重要な意味を持つことになるのです。

以上のことから、自治基本条例の検討は新しい上越市のスタートとして位置付けられるにふさわしい事業であると考えられます。

研究所では、これまで『「コミュニティ行政」に関する調査研究』において住民自治の推進に寄与する自治体運営のあり方を提案し、自治基本条例の重要性について言及しました。本調査研究はこれを深めるために取り組んだものですが、そのとりまとめにあたっては、本市における検討を円滑に進めるための資料として活用いただけるよう試みました。本報告書が検討の一助となるとともに、その過程を通じて新市の発展の基礎が築かれることを願うものです。

最後に、本調査研究にご指導いただきました新潟大学・吉田敏治教授に感謝申し上げます。

調査研究要領

1. 主旨

本調査研究は、研究所が今後の住民自治の推進に寄与する自治体運営のあり方を提案した『「コミュニティ行政」に関する調査研究報告書～地域コミュニティを中心とした新たな地域運営の提案～』（平成 16 年 3 月）において自治基本条例の重要性について言及したことを受け、これを深めるために取り組んだ。

なお、その過程においては、憲法や地方自治法、他の自治基本条例との比較研究を通じ、自治基本条例の構造や内容について明らかにすることを目指した。また、同時に本市における検討を円滑に進めるための基礎資料として活用することを念頭に取り組んだため、自治基本条例に関する視点・論点や最近の動向など、参照可能となるような内容も含めている。

2. 調査研究期間

平成 16 年 5 月～平成 17 年 3 月（11 ヶ月）

3. 調査研究体制

調査研究内容を高め、実効性のある提言へと結びつけるため、新潟大学経済学部経済学科 吉田敏治教授から特別研究員（外部有識者）として参画いただき、全般にわたる助言および指導をいただいた。

（※同教授は、平成 14・15 年度「上越市行政改革・財政健全化を考える市民会議」委員長）

「新しいまちづくりと自治基本条例 ～上越市における自治基本条例の制定に向けた比較研究～」報告書（概要）

1. 自治基本条例の概要(第1章)

条例とは、自治体が独自に定めることのできる法律ともいえるもの。自治基本条例の統一された定義は確立していないが、「地域の自治に関する基本的な内容についてのきまりを定めたもの」と表現できる。このことから、自治基本条例は、「自治体の憲法」「自治体の総合条例」などと呼ばれる。

(1) 自治基本条例の必要性

各自治体において自治基本条例が求められるようになってきた背景には、次のようなことが考えられる。

- ① **地方分権改革の進展**：地方分権の時代においては、地域が自らの考えと責任において地域運営を担うことが重要であり、その基本的な理念やしきみを条例で統一して定めることが求められるため。
- ② **国法(間接民主主義)の補完**：市民参加が活発化するなか、憲法や地方自治法などの基本的法制度は間接民主制ルールによる地方自治を保障するものの、市民参加による直接的な地方自治を想定しておらず、これを自治条例によって補完しようとするため。

(2) 自治基本条例の策定過程

自治基本条例は「自治体の憲法」とも言われるとおり、専門家だけでなく公募などにより多くの市民参加を得て検討し、検討そのものに時間を費やすなど、策定過程に価値が置かれている。

例えば神奈川県大和市では、公募による市民メンバー32名のほかに、アドバイザー的な役割を担う学識経験者1名、さらに市職員5名もメンバーとなり、「大和市自治基本条例をつくる会」を結成。市民と市職員が対等に議論するという手法を採用した(右写真)。



ただし、条例の内容や構成と同様に、各市の方針により検討組織の規模や検討期間、策定のスタイルについても様々である。こうした検討・策定組織への公募による市民参加以外では、パブリック・コメントや市民との意見交換会を採用する例も多く見られる。

(3) 自治基本条例の制定状況

あるアンケートでは、自治基本条例に対する各市の取組みについて表1のような結果が出ている。

これによれば、条例に対する認識が高まっており、策定作業・検討を開始する市は年々増えている。また、多くの市が策定にあたって最大の課題を「策定プロセス」と答えており、この他には、条例の必要性や位置付けなどが課題と考えられている。

上越市の場合、「市民と行政との協働に関する市民委員会」の提言(平成15年度)や上越市第5次総合計画(平成16年4月策定)における「自治基本条例等の検討」の位置付けのほか、上越地域合併協議会(14市町村で構成、解散済)からの提案によって、自治基本条例の制定が求められてきた経過がある。

【表1】自治基本条例に対する取組み状況

| | | |
|---------|------|-------|
| 制定済 | 12市 | 1.9% |
| 策定作業中 | 29市 | 4.5% |
| 検討中 | 33市 | 5.2% |
| 検討・策定中止 | 3市 | 0.5% |
| 検討していない | 506市 | 79.3% |
| その他 | 55市 | 8.6% |

(出所) 横須賀市都市政策研究所によるアンケート(平成16年2月実施、全国638市)

2. 自治基本条例の内容～ニセコ町を例に～(第2章)

(1) 自治基本条例の基本的構造

わが国で自治基本条例を最初に制定したのは、北海道ニセコ町である(表2)。

実は、一般に自治基本条例といわれる事例を見る限り、住民自治(市民参加)に関し地方自治法において定められている事項もある。その意味では、いま改めて定める必要はないようにも思えるが、それでもなお条例が注目される背景には、各自治体の強い意思の表れがあると言えよう。

ニセコ町の場合も、それまで進めてきた住民参加の歴史を今後も継続し、恣意性によってその内容が変更されることのないようにするためこの条例を通じて文章によってルール化し、保障している。

(2) 自治基本条例における地方自治の新たな視点

ニセコ町の条例をより詳しく見てみると、大きく分けて「①目的、理念・基本原則」「②まちづくりの参加者（プレイヤー）」「③（自治体外部との）連携」「最高法規性」といった4つのパートに分けられる。これはその他の自治条例においてもほぼ共通する構造であり、この構造は自治法のそれと類似している。

特に「②まちづくりの参加者（プレイヤー）」に力点が置かれ、市民参加の主体とそのしくみが幅広く書かれている。このため、自治基本条例は市民参加条例と内容が極めて近接している。これは「自治基本条例の必要性②」のとおり、市民参加制度の拡充を目指しているためである。

3. 自治基本条例に関する新たな視点(第3章)

「ヨーロッパ地方自治憲章」や最近の条例の制定動向などから新たな論点・視点を整理。

【表2】「ニセコ町まちづくり基本条例」(概要)

| |
|--|
| 前文 |
| ○まちづくりの基本原則 情報共有の原則、行政の説明責任、住民参加の原則など |
| ○情報共有の推進 意思決定の明確化、情報共有のための制度保障 |
| ○まちづくりへの参加の推進 まちづくりに参加する権利の保護、こどもたちの参加の権利保護、町民の責務 |
| ○コミュニティの育成 |
| ○行政の役割と責務 町民公募の行政運営、意見・要望・苦情等への応答義務と町民の権利保護、行政職員の専門スタッフとしての役割 |
| ○町民と行政の協働 計画過程への町民参加と情報明示など |
| ○財政 予算策定過程の透明性確保など |
| ○評価 行政の仕事を町民が評価する仕組みの導入 |
| ○町民投票制度 |
| ○連携 ニセコファンとの連携、近隣自治体との連携など |
| ○条例制定の手續における町民参加 |
| ○まちづくり基本条例の位置づけ 他の条例はこの条例を最大限に尊重 |
| ○4年に1度の条例見直し |

4. 自治基本条例のプロセスと自治基本条例(第4章)

(1) 自治基本条例のタイプ

自治基本条例の策定方法には、「①総合型（フルセット型）」（一つの条例にすべての項目を網羅するタイプ）と「②組合せ型（基本条例群）」（個別の項目をそれぞれ個別の条例によって定め、総合して自治条例と呼ぶタイプ）がある。これはどちらがよいというものではなく、適宜選択される。

①の場合、一覧性に優れ、参照しやすい一方、条例の題名から内容が想像しにくいなどのマイナス面がある。②の場合、必要なことから決めていけることが最大のメリットであるが、一覧性に乏しい。ただ、改定する場合にもすべてを見直す必要がないなど、実務的なメリットも見逃すことができない。

(2) 策定にあたっての考え方

自治基本条例は、数々の事例があるため形を整えること自体は容易であるが、策定過程を軽視すればその意義にかかわってくる。しかし、時間をかければ良いものができあがるという確証もない。

限られた期間を有効に使って策定する場合、もっとも内容に盛り込みたいことを選択してまず個別条例として先に策定し、後に必要性に応じてさらに別の個別条例を定めることも一つの方法である（「組合せ型」）。あるいは、一つの条例においてまちづくりのすべてのルールを網羅する方法に重点をおき、現在のまちづくりに対する全般的な議論のうえ時間をかけて策定する考え方もある（「総合型」）。

5. まとめ～上越市における自治基本条例制定に向けたヒント～(第5章)

①**注意点**：条例は「手段」であり、その使い道によっては内容が大きく変わってくることもある。例えば、検討の結果、市民参加のルールのみを規定すべきとなれば、その表題が「市民参加条例」に変わる可能性も考えられる。また、条例は法律を超えた規定はできないことから、盛り込もうとする内容に応じて、現行法令と抵触しないかチェックすることも必要である。

②**策定の考え方**：新市がめざすビジョンや、まちの個性を反映することも重要になる。実際に、他市の多くの事例においても、独自のまちづくりの理念や方法など「そのまちらしさ」（個性）が盛り込まれている。上越市においても、合併により変えるべきもの、変えるべきでないものを見極めるなど、地域の将来を見据えた取組みを進める機会として捉えることが重要である。

例えば、今後10年のスケジュール（まちの予定）を考えたらうでこれらを見極めることも有効である。この場合、市や市民の成長とともに、条例も成長させていくといった「上越市方式」の策定のあり方ととらえることができる。いずれにせよ、新市の将来と条例のあり方とを重ね合わせて考えることが重要であり、条例を作る作業自体が新たなまちづくりのスタートとすることができる。

目次

| | | |
|----------|-----------------------------------|-----------|
| 1 | 自治基本条例の概要 | 3 |
| 1.1 | 自治基本条例とは | 3 |
| 1.2 | 自治基本条例の役割～なぜ自治基本条例か、条例として定める意味～ | 4 |
| 1.2.1 | 自治基本条例制定の背景 | 4 |
| 1.2.2 | 自治基本条例制定の意義 | 6 |
| 1.3 | 自治基本条例の特徴 | 9 |
| 1.3.1 | 制定過程の重視 | 9 |
| 1.3.2 | 基本的内容および位置付けと議会に関する規定 | 9 |
| 1.4 | 全国的な制定状況 | 10 |
| 2 | 自治基本条例の内容～ニセコ町を例に～ | 21 |
| 2.1 | 自治基本条例の範囲と基本的構造 | 21 |
| 2.1.1 | ニセコ町まちづくり基本条例の制定過程 | 27 |
| 2.1.2 | 条例全体についての町自らによる解説 | 28 |
| 2.1.3 | ニセコ町まちづくり基本条例の構成と条文 | 29 |
| 2.1.4 | ニセコ町における条例制定の効果と今後の課題 | 59 |
| 2.2 | 自治基本条例における地方自治の新たな視点～地方自治法との比較から～ | 60 |
| 2.2.1 | 現在の市民参加制度(直接民主主義制度)の現状と課題 | 60 |
| 2.2.2 | 自治基本条例の新たな視点《地方自治法との比較から》 | 64 |
| 3 | 自治基本条例に関する新たな論点 | 73 |
| 3.1 | 「ヨーロッパ地方自治憲章」、「世界地方自治憲章(素案)」から | 73 |
| 3.2 | 自治基本条例の事例比較から | 79 |
| 3.3 | 地方自治に関連する条例の最前線から | 84 |
| 3.4 | 地方自治に関連する最近の動向から | 98 |
| 3.4.1 | ローカル・マニフェスト(有権者との「契約書」) | 98 |
| 3.4.2 | 市町村合併に伴う動向 | 104 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4 | 条例づくりのプロセスと自治基本条例 | 109 |
| 4.1 | 条例づくりのプロセス | 109 |
| 4.1.1 | 条例の基礎知識～範囲と限界～ | 109 |
| 4.1.2 | すぐれた条例とは | 112 |
| 4.1.3 | 条例づくりの一般的プロセス | 113 |
| 4.2 | 自治基本条例のタイプ | 118 |
| 4.2.1 | フルセット型(総合型)と条例群によって構成するタイプ (組合せ型) | 118 |
| 4.2.2 | それぞれのメリット・デメリットと制定の考え方 | 122 |
| 4.3 | 検討体制の整備～制定過程における市民参加～ | 123 |
| 5 | まとめ～上越市における条例制定に向けたヒント～ | 129 |
| 5.1 | 制定に向けた具体的な検討プロセス | 129 |
| 5.2 | 上越市における制定のポイント | 132 |
| 5.2.1 | 課題を整理し、イメージをまとめる | 132 |
| 5.2.2 | 何を書くか、何を盛り込むのかを決める | 134 |
| 5.3 | 制定に向けた課題および注意点 | 138 |
| 6 | 参考資料 | 145 |
| | 資料1:他自治体の条例制定状況調査結果 | 146 |
| | 資料2:地方自治法・自治基本条例条文比較表 | 150 |
| | 資料3:自治基本条例の構造と旧13町村における取組みの対応関係 (上越地域合併協議会「自治基本条例に関する小委員会」資料を含む) | 166 |

