
1 自治基本条例の概要

1 自治基本条例の概要

1.1 自治基本条例とは

(1) 条例とは

条例とは、憲法第94条に基づき自治体（法令上は「地方公共団体」だが、本稿では自治体と呼称する）が独自に定めることのできる自治立法で、自治体の法律とも言えるものである。

条例は、法律あるいは法令に反しない限りにおいて制定することができる（憲法第94条、地方自治法第14条1項）とされている。

(2) 自治基本条例とは

自治基本条例は、「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」と言える。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」「条例の条例」などと呼ばれる。

しかし、法律上の概念ではなく、また統一された理解もできていないため、何をもって自治基本条例とするかについての確立した定義はない。

主な定義としては、次のようなものがある（図表1-1）。

図表 1-1 自治基本条例の定義

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 住民による自治体行政、議会の役割そして住民自身の責務と権利の定義（*1）② その自治体の地方自治（住民自治、団体自治）の基本的なあり方について規定し、かつ、その自治体における自治体法の体系の頂点に位置付けられる条例（*2） |
|--|

（*1）辻山幸宣「自治基本条例の構想」、松下啓一他『自治基本条例の構想』、岩波書店、2002年4月、P.7

（*2）木佐茂雄、逢坂誠二『わがまちの憲法』、日本経済評論社、2003年4月、p.164

これらをふまえ、自治基本条例を形成する要素として、次の点を指摘する意見がある¹。

- ① 自治の基本理念やビジョンを示していること
- ② 自治の実現にとって重要な市民の権利や責務を規定していること
- ③ 自治（まち）をつくるための制度や仕組みが規定されていること
- ④ 行政・議会の組織・運営・活動に関する基本的事項を定めていること
- ⑤ 自治体の最高規範として、他の条例や計画などの立法指針、解釈指針となっていること
- ⑥ 以上のことが形式として規定されているだけでなく、実体的にも機能していること

また、自治基本条例の要件は次のようなものであるとする意見もある²。

- ① その自治体のいわば基本法として、他の条例や各種計画などの策定指針となる基本条例としての性格を持つこと
- ② 住民の権利を明確にし、自治体の組織・運営に関する基本的事項を網羅した総合条例としての性格を持つこと

このように、自治基本条例についての定義や要件、要素については統一されていない。そこで本

¹ 松下啓一『協働社会をつくる条例～自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方～』、ぎょうせい、2004年7月、pp.14-15

² 佐々木信夫『自治体の「改革設計」』、ぎょうせい、2002年10月、pp.87-88

稿では、冒頭にあるように「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」として広義の意味でとらえ、わが国において最初の自治基本条例であるとされるニセコ町の定義を基本に置き、理解することとする。

なお、これらの定義はフルセット型の自治基本条例についての要件である。組合せ型の自治基本条例は、以上の要素のいずれかをとりあげ、またはそれらを組み合わせて構成される。

条例の定義を含め、これについては第4章において詳しく述べることとする。

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～

1.2.1 自治基本条例制定の背景

自治基本条例の取り組みが進展してきた背景には、大きく2つの理由が考えられる。

(1) 地方分権改革の進展

一つは、地方分権改革の進展である。

自治基本条例の歴史は比較的浅く、主として1995年にはじまる地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会の活動の進展とともに「自治基本条例」という用語が一般化し、定着した。

地方分権改革の推進により、具体的には、平成12年4月の地方分権一括法の施行で機関委任事務制度が全廃され、これまでの委任事務が大幅に自治事務へと切り替わった(図表1-2)。その結果、各自治体とも7割近くが自己決定・自己責任で行政運営が可能な自治事務領域となった³。こうした地方分権の時代においては、地域が創意工夫を凝らし、自らの考えと責任において自治体運営を担っていくことが必要となる。

このとき、自らの地域の基本的な理念やしくみを地域全体が共有し、またそれに基づいた自治体運営が重要になってくる。例えば、今、各自治体には、国の個別の法律を受けて制定された条例が多数あり、また独自の条例もあるが、しかし、それが全体としてどのような理念や仕組みのもとで制定されているかを包括的に一覧できる条例等はない。また、そもそもこうした自治権の基本となる条例制定の必要性自体、論を待たないとする議論もある⁴。

そこで、自ら自治体の憲法を定め、自治体としての体系化を図ろうということが自治基本条例制定の背景にあると言える。

なお、都市固有の課題ではなく都道府県を含む全自治体の課題である、という認識からか、県レベルでの自治基本条例についての検討も進められている⁵。しかし、県の事務は地方自治法(第2条5項)によれば3つに限られて(①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整に関するもの、③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適切でない認められるもの)おり、行政はできるだけ住民の身近なところで処理されるほうが望ましいというシャープ勧告以来の考え方にに基づき、まず一義的には基礎的な自治体である市町村に配分することとされている(「市町村優先の法則」)。

このように、市民生活に日常的・直接的に関わる事務(地域における事務)は市町村が担当するものであり、また県という広域での市民(県民)参加の困難性を考えあわせると、都道府県レ

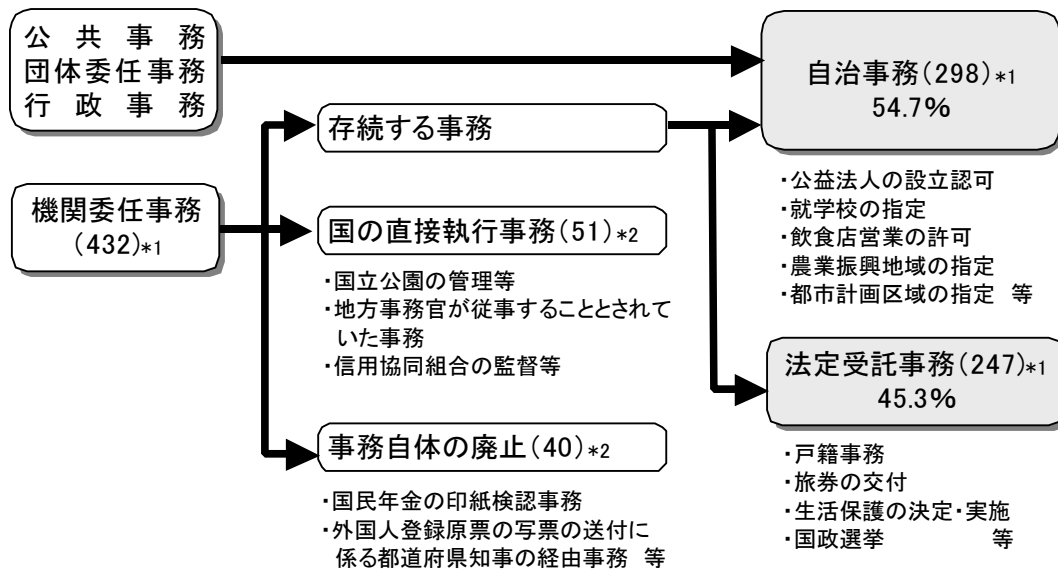
³ 同著、p.87

⁴ 自治体経営問題研究会「ゼミナール 進化する自治体経営⑩」、日本経済新聞、平成15年8月日付

⁵ 群馬県企画課政策研究会による「群馬県自治基本条例」制定の提言など(1996年3月)

ベルでの自治基本条例は市町村とのそれとは違い一般には馴染みにくいものと思われる⁶。

図表 1-2 機関委任事務の廃止に伴う新たな事務の考え方



- (注) 1. 地方分権一括法で改正された法律数475本
 2. ()内は法律法数であり、事務区分間で法律の重複があること等により相互に合計数は合わない。
 *1: 地方分権一括法(本則)による改正法律のほか、同法による改正法律以外の法律を含む本数
 *2: 地方分権一括法(本則)による改正法律の本数
 3. 自治事務、法定受託事務の数値について
 ・自治事務 $298 \div (298+247) \times 100=54.7\%$ (法定受託事務も同様に算定)
 ・機関委任事務のみの数値であり、公共事務、団体委任事務、行政事務の法律数は含まれない。

(2) 市民参加の高まり

もう一つは、近年における市民参加の活発化である。

従来からの地縁団体に加え、最近ではNPOの活躍がめざましく、住民が地域の課題に積極的に取り組むなど、住民が地域を自ら担う機運が高まりを見せている。市民参加には地域活動への参加と行政活動への参加の2つが考えられるが、後者について言えば、政策形成過程(政策立案や評価)の全般にわたって市民が関与する傾向が一般的に見られるようになっている。

しかし、地方自治の基本的事項は、憲法に基づき地方自治法によって定められているが、現在のところ住民参加をはじめとする地域自治についてのしきみは限定的である。具体的には、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、一部の直接請求を除き、市民の直接参加による地方自治については特に触れていない。

そこで、自治体運営に関する指針や、住民が自治体運営に参加する際の基本的考え方やルールを地域が独自に定め、共通の指針とすることにより、市民参加を促進し住民の意思を反映した行政運営を達成しようとするのが自治基本条例が注目される背景にあると考えられる。

このことは、次のように言うこともできる。

先に述べた地方分権の推進は、自治体の裁量権が拡大することを意味している。各自治体では

⁶ 都道府県レベルでの自治基本条例の例として、北海道行政基本条例(2002年10月制定)が挙げられる場合がある。他方、議会についての規定がないことから、自治基本条例とは異なると理解する意見もある。例えば、「北海道行政基本条例は制定過程において提案者である知事が自治基本条例ではないと再三表明し、内容的にも、自治体法の最高規範的な位置付けをもたない、行政活動の自己拘束に関する原則を定める条例となった」(木佐茂雄・逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法』、日本経済評論社、p.168)など。

自らの経営能力の向上が急務となっているが、それと同時に、拡大する権限や裁量権をいかにコントロールするかということもまた課題となる。また、それを指揮監督する首長を選出するにあたって、全ての政策ではなくその重要な一部を支持して一票を投じるものと考えられるため、そこで住民自らが選出した首長が、適切にリーダーシップを発揮し、権限を行使しているかについて監視し、あるいは軌道修正する必要があるのである。

このように、自治基本条例が注目される背景のもう一つの理由には、地域の自治に関する基本的事項や市民参加のしくみを定めることを通じて、それを実現しようとすることが考えられる。つまり、自治基本条例によって、自治体運営（特に行政活動）を監視・コントロールする「ブレーキ」の役目を担わせようというねらいである。

1.2.2 自治基本条例制定の意義

(1) 国法の補完

「自治基本条例」という名称（法律用語では題名）にはなっていないが、北海道ニセコ町の「ニセコ町まちづくり基本条例」はわが国で最初の自治基本条例と認識されている。

ニセコ町の条例では、自治基本条例制定の必要性が次のように考えられている⁷。

「ところで、わが国の憲法は制定後半世紀以上経過し、この間、一度も改正を行っていないため、学説上ないし判例上あらわれ、社会生活においてもほぼ常識となっている「知る権利」や「プライバシー」について、何も語らない。条約によって内容が明確な「子どもの権利」や、日本在住の外国人の人権に対しても、憲法の趣旨を踏まえた十分な国法の整備がなされているとは到底いい難い。

また、国法は、とかく、全国画一、タテ割、時代おくれになると指摘されている（松下圭一）。問題のある国法（の仕組みや運用方法）が、自治体の現場に持ち込まれ、役所での「たらい回し」や無駄な事務執行をもたらし、効率的・効果的な自治体運営を阻んでいる面が見られる。

さらに、自治体の組織運営の基本的なあり方を規律する地方自治法制（地方自治法のほか、地方財政法、地方公務員法等の地方自治制度を定める基本的な国法をいう）についても、現在自治体が重要な取り組みとして進める行政（事務事業）評価や、各種の政策立案執行評価過程への住民参加手続についての規定を欠くなど、十分とはいえない状況にある。

こうした中で、自治体が法に基づき、地域住民の福祉の向上を図る総合的な地域政府としての役割を果たすためには、不完全な国法を補完し、地域自治（住民自治・団体自治）の確立を図る基本的な法制度を、地域固有の事情・政策課題に則して、定めていかなければならない。その頂点に立つ地域の最上位的な規範こそが、自治基本条例なのである。」

つまり、自治基本条例の意義および役割として、

- ① 国法が時代を反映したものではなく、それを補完する条例が必要であること
 - ② 基本条例のもとに分野別条例が制定されることで、タテ割りでバラバラになりがちな個別の施策の総合化・体系化が期待できること
- の2点が指摘されている。

①について言えば、憲法では地方自治に関する多くの事項を地方自治法に委ねており、地方自治法は市民の直接参加による地方自治については特に触れていない。憲法や地方自治法が制定された時点では、現在のような直接的な市民参加の活発化は想定されていなかったと推測される。この意

⁷ 同著、p.170

味で、自治基本条例は国法を補完する役割を持つという考え方には説得力があるものと言える。

②について言えば、確かに体系的な施策の展開が期待されるものの、「知る権利」や「プライバシー」に関しては、既に情報公開条例や個人情報保護条例などを制定済みの自治体が多く、自治基本条例における取り上げ方や整理・住み分けが論点となるものと思われる。しかし、自治基本条例によって、自治体運営の基本的事項についての一覧性が実現されるため、市民にとって利便性が向上するという意義が考えられる。

また、先に述べたように、自治基本条例によって自治体運営の理念や基本原則を明文化し、市民参加を拡充することで、行政の恣意性を排除した自治体運営が可能になることもこれ以外の意義として考えられる。

なお、条例は、法律あるいは法令に反しない限りにおいて制定することができる（憲法第94条、地方自治法第14条1項）とされており、地方自治の基本的事項については、現行の自治法において全国画一的で詳細な規定が設けられている。このため、自治体が独創的な仕組みを構築することが難しい面があり、自治基本条例を考える際には法律と条例の関係を理解し、整合を図る必要がある。

(2) 要綱ではなく条例として定める意義

法令、条例、規則のほか、行政は事務の取扱い方針や基準を「要綱」という形で定め、要綱に即した形で行政運営を行うことがある。しかし、要綱は法令としての性格を持つものではない。

一方、条例は既に述べたように、憲法および地方自治法に位置付けられており、法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができるが、義務を課し、又は権利を制限する場合には、法令に特別の定めがある場合を除き、必ず条例で定めなければならないとされている（自治法第14条2項）。議会の審議を経て議決によって成立するが、議決は原則として出席議員の過半数の賛成による（第116条1項）。

最近では、パブリックコメント手続きを経たうえで条例や基本計画などを定めたり、構想の原案や構想自体を市民参加によってつくるなど、自治体独自の動きが見られるようになってきた。条例は自治体における最上位の法規であることから、その制定過程において様々な手続きを採用し、その位置付けを高める取り組みであると言える。こうした過程を通じて制定された条例は自ずと尊重されることになり、また条文（内容）の変更や所期の目的達成に伴い廃止するにあたっては慎重にならざるを得ない。

さらに、仮に首長が変わる場合でも、条例自体は存続するため、条例に基づく施策もまた継続することになる。つまり、市の基本的・普遍的な施策やルールを条例として定めることにより、市政運営の継続性をもたらす、言い換えれば条例が存続する限り永続的に拘束することが可能になるのである。このことは、条例と要綱の大きな違いであり、自治基本条例を要綱ではなく条例として定める重要な意義となる。

ただし、基本的・普遍的な施策やルールを条例として定めるとはいえ、その時々々の市民が、その意思を反映して最適な代表者（首長）を選ぶこともまた憲法（第93条）で保障されており、市民によって選出された代表者（首長）の運営方針と条例の趣旨とが合致しないこともあり得ることに注意が必要である。

(3) 都市宣言や都市憲章との違い

自治基本条例と類似した例として、「都市宣言」「市民憲章」や「都市憲章」がある。また、「基本構想」や「基本計画」、その他の「基本条例」などもあり、一般に理解しにくいと思われるため、ここで少し触れておきたい⁸。

⁸ ①、③～⑤は吉田敏治「条例制定の動向と事例」、門山泰明・編著『最新地方自治法講座2 条例と規則』、ぎょうせい、2003年9月

①「都市宣言」「市民憲章」

都市生活の行政目標を掲げた「都市宣言」や「市民憲章」などがあるが、これらは議会の議決を受けて制定されたとしても、その内容は努力目標に止まり、法的拘束力がない「宣言」であり、自治基本条例とは根本的に異なる。

②（わが国における）「都市憲章」

自治基本条例の前身として「都市憲章条例」の制定を目指す動きが見られた。これは、自治体の基本政策として「都市憲章条例」を制定しようというものであり、神奈川県川崎市（「川崎市都市憲章条例案」、1971年～1973年）や逗子市（「逗子市都市憲章条例（一試案）」、1984年～1995年）がその例である。いずれも自治体版憲法を作ろうとしたものだったと理解されるが、前者は法令の壁に阻まれ、後者は当時の市長の辞職に伴い推進力が失われていったことなどから、成立には至らなかった。

都市憲章は、一言で言えば都市特許状のことである。都市の自治を国王や植民地総督が認め、授権したという欧米の歴史に由来する⁹。そして、都市憲章には、①自治体の組織を定める「団体規約型憲章」、②国際観光都市、非核平和都市、健康都市など都市づくりのビジョンを宣言する「宣言型（市民）憲章」③その規定内容が市政の法的な基本原理を定める「基本原理型憲章」の3つのタイプがあると言われる。

日本の場合、地方自治法が自治体憲章の存在を認めていないので、授権（団体規約）型の制定はあり得ない。そこで、これまでは自治体の目標としての宣言型憲章が制定されてきた。しかし、昨今の自治基本条例は、擬似的な法的効果の発現をねらいとしており、この意味で都市憲章とは異なる。

③アメリカの都市憲章

アメリカの多くの州では、州憲法においてチャーター制度（州行政から独立して自治を営もうとするときは、その組織、権限等を明記したチャーターを州議会に提出し、これが認可されると自治体になることができる）を設けており、設立された自治体の区域内ではその処理する事務は自律的に行われ、州法は支配しないとされる。しかし、わが国においては、憲法第94条において、「法律の範囲内で条例を定めることができる」と規定され、この規定を受けた自治法第14条第1項において、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて…条例を制定することができる」と規定されているところであり、また、一定地域について都道府県条例の適用を包括的に除外するような制度もない。したがって、チャーター制度のような機能をもつ自治基本条例を制定することはできないものである。

④「基本構想」や「基本計画」

基本構想や基本計画は、特定期間を設けて達成すべき自治体の将来像や目標を定め、実現策を示すものであり、計画行政の前提となる理念や基本原則を明示する自治基本条例とは位置付けが違っているとされる。

⑤その他の「基本条例」

条例の中には、特定の行政領域に関する基本となる、あるいは重要な行政に関わる条例であることを表すために、「基本条例」と名づけているものがある。自治基本条例は、そのような条例ではなく、当該地方自治体の行政全般にわたる理念や基本原則を明らかにした条例を意味するとされる。

もっとも、近年、都市計画や景観などに関して「まちづくり」条例が定められているが、この種の条例は総合化が進んでおり、箕面市まちづくり理念条例のように、内容的に自治基本条例と近接したものもある。

⁹ 山口道昭「自治体の基本設計 自治基本条例」、北村喜宣・編著『分権条例を創ろう！』、ぎょうせい、2004年7月、p.67

1.3 自治基本条例の特徴

1.3.1 制定過程の重視

自治基本条例は、その性格上、複数の手続きや市民参加のもとで制定される場合が多く、制定過程に一つの特徴がある。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、制定することに価値が置かれており、その他の条例に比べて、比較的検討の過程をオープンにし、検討そのものに時間を費やす傾向にあるようである。

例えば、自治基本条例の先進事例においては、制定過程を重視し、各自治体がその事情や考え方に応じて様々な制定方法を選択している。

神奈川県大和市では、公募による市民メンバー32名（公募時35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」を結成し、市民と市職員が同じテーブルで対等に議論していくという、従来にない画期的な手法で制定が進められた。

その一方で、こうした検討・制定組織への公募市民参加以外では、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¹⁰。

条例の内容や構成と同様に、制定のスタイルについても各自治体のそれまでの取組みや考え方によって異なり、市民参加の規模や関わり方は様々であると言えよう。

以上のことを総合し、ここで指摘できることは、時間をかけることが絶対条件なのではなく、市民全体の条例として十分な情報や意識の共有が図られているか、またはそのための努力が徹底されたかという点がむしろ重視されているということであり、その結果として制定過程に時間がかけられているということである。

また、どんな制定方法を採用するにせよ、制定における市民参加は不可欠であり、その前提としては、市民に対して自治基本条例に関する基本的な情報などを事前に十分提供し、情報の共有化を図ることが大切である。

なお、条例の発案権は原則として議会の議員及び長の双方にあるが、首長提案を前提とした場合、議会提案前に充実した市民参加手続を行うことについては、議会との意思疎通を十分に図っておくことも重要であると指摘する意見もある¹¹。



▲神奈川県大和市の例

1.3.2 基本的内容および位置付けと議会に関する規定

(1) 基本的内容

既に述べたとおり、自治基本条例は法的な性格が確立されたものではない。そのため、自治体が地域性に応じた独自の条例を制定する必要があり、どのような内容を盛り込むかといった「雛型」はないと言える。実際に、現在までに制定された条例を見ると、それぞれの自治体のまちづくりに対する考え方により、その内容は相当異なったものとなっている。

¹⁰ 横須賀市都市政策研究所「自治基本条例制定状況調査結果報告書」（全国638市）、平成16年2月

¹¹ 吉田敏治「条例制定の動向と事例」、門山泰明・編著『最新地方自治法講座2 条例と規則』、ぎょうせい、2003年9月、p.236

ニセコ町をはじめとする制定済みの条例のいくつかに共通するのは、いずれの場合も住民をまちづくりの主役に据え、住民参加の仕組みや住民の権利・責任などを定めているところである。

(2) 位置づけ

これ以外に、自治基本条例は一般に、他の条例や計画などの策定指針、解釈指針として活用すべく、他の条例の上位にあるものと位置付けることが意図されているところに特徴がある（いわゆる「最高法規性」）。

こうした、最高法規性を担保する方法としては、条例の制定改定手続として議会の議決要件の強化¹²や住民投票制度の付加¹³が考えられる。だが、特定の条例について、議会の議決要件を強化したり、議会の議決だけでは成立しないとする規定は、自治法に抵触する恐れがあることに注意が必要である。

(3) 議会に関する規定

議会運営に関する基本事項の多くは自治法に規定されているが、自治基本条例が行政運営のみならず総合的な自治体運営に関する基本を定めるものであることから、住民代表としての議会のあり方など議会に関する事項も合わせて規定すべきという考え方がある。

このことについては、首長提案の条例案において議会事項まで含めて規定することは実務的に難しい面もあり、実際に先進事例においては、議会に関する規定を定めていない事例も多い。

しかし、提案後に議会自身が修正して織り込むなど、首長と議会の合意によりいっそう有効な条例制定が可能であるとする意見もある。

1.4 全国的な制定状況

現在のところ、自治基本条例の制定に向けた取組みは全国的に盛んであり、制定状況や全体像を把握することは困難である。

日本経済新聞社・日経産業消費研究所が実施したアンケート（「日経グローバル No. 13」、2004年10月4日号）によれば、「自治基本条例」や「まちづくり条例」など市民参加や市民協働を制度的に包括保証（条例化）する自治体は19市区で、3%にも満たないとしている。ただ、「来年度までに制定予定」は50自治体、検討中は66自治体あるとの結果が出ている。

ここでは、横須賀市都市政策研究所によるアンケート結果「自治基本条例制定状況調査結果報告書」（平成16年2月実施）を抜粋して掲載し、全国的な制定状況を概観する。

¹² 議会の議事は出席議員の過半数で決するが、多数決の原則の例外として特別議決がある。この一つが出席議員の2/3以上の同意を必要とするもの（自治法第4条3項、第115条1条、第127条1項、第176条3項、第224条2項の2）である。

¹³ 自治体における直接民主制の方式で、一定の事項の可否をその地域の住民の投票によって決定する制度。現在、法律上、住民投票に付することが制度として認められているものとしては大きく分けて2つがある。

一つは、憲法第95条にもとづき、議会の解散請求、議員・長の解職請求や、特定の地方公共団体だけに適用される特別法を制定する場合などに行われるもの（自治法第261条）。もう一つは、平成14年3月に改正された合併特例法において、自主的な合併の推進という観点を踏まえ、住民の意向がより反映されるようにするため創設された住民投票制度であり、合併協議会設置の賛否を問う住民投票（市町村の合併の特例に関する法律第4条第10項）。しかし、一般的な手続を定めた法律は存在しない。

自治基本条例制定状況調査結果報告書
(横須賀市都市政策研究所、2004年2月調査)

調査の概要

1. 調査目的

地方分権改革の進展に伴い、全国で自治基本条例検討の動きが活発になっている。

本市でも、2003年度に市民参画の(仮称)横須賀市まちづくり基本条例研究会を設置し、「自治基本条例型の条例」について検討をすすめている。今回、(仮称)横須賀市まちづくり基本条例研究の参考とするため、全国の市における自治基本条例制定状況調査を実施した。

2. 調査項目

「自治基本条例」に関する下記項目について調査した。

なお、「自治基本条例」とは、「自治体の自治の方針と基本的なルールを定める条例」と定義する。なお、回答のあった条例の中には、「市民参加条例」あるいは「ハード分野のまちづくり条例」の性格が強いと考えられるものもあるが、集計に当たっては、各市の回答を尊重した。

- 問1 制定状況(施行日、検討・制定時期等)
- 問2 制定の背景
- 問3 条例の名称
- 問4 条例の目的
- 問5 検討・制定組織
- 問6 制定プロセスにおける市民参画等
- 問7 議会・議員の動き
- 問8 検討・制定作業における課題等

3. 調査対象

- (1)母集団 2004年2月時点における全国の市
- (2)標本数 681市

4. 調査時期

2004年2月24日～2004年3月10日

5. 調査方法

各市企画担当部局(自治基本条例担当)にアンケート調査を依頼し、その後回収

6. 調査実施機関

横須賀市都市政策研究所

7. 回収結果

有効回収数(率) 638市(93.7%)

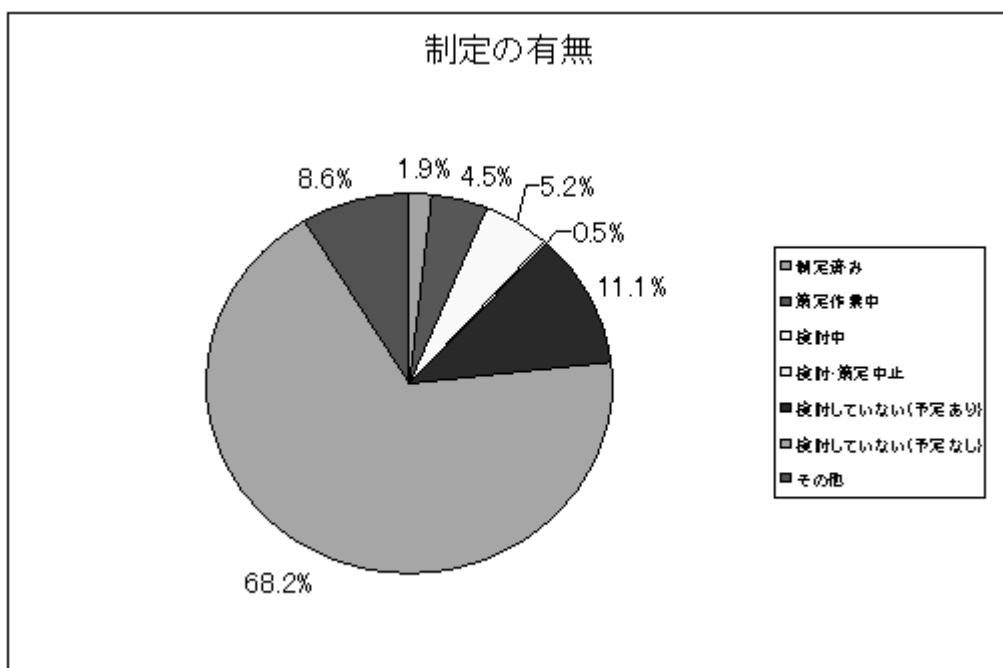
調査結果

1. 制定状況

(1) 制定の有無

638 市中、「制定済み」が 12 市 (1.9%)、「制定作業中」が 29 市 (4.5%)、「検討中」が 33 市 (5.2%)、「検討・制定中止」が 3 市 (0.5%)、「検討していない」が 506 市 (79.3%)、「その他」が 55 市 (8.6%) である。「検討していない」と回答した 506 市中、「予定あり」が 71 市 (11.1%)、「予定なし」が 435 市 (68.2%) である。

「その他」の具体的な内容は、「調査研究中」、「市民参加に関する条例・基本方針等を検討しており、自治基本条例はその次の段階である」、「市町村合併後に検討する予定」などである。



① 「制定済み」について

「制定済み」の 12 市の施行状況は、以下のとおりである。

条例の名称・施行年月日	条例の目的
川口市まちづくり基本条例 (昭和 62 年 10 月 1 日)	市民が健康でかつ快適な生活を営むために必要な良好な自然環境及び生活環境の形成及び確保に関する基本的な事項を定める。
箕面市まちづくり理念条例 (平成 9 年 4 月 1 日)	市の目指すまちづくりの理念を明らかにすることによって、基本的人権と良好な環境を大切にする風土をはぐくみ、市及び市民が協働してまちづくりを推進する。
志木市市政運営基本条例 (平成 13 年 10 月 1 日)	市政運営に関する基本的事項を定めることにより、市民主体の自治の実現を図る。
宝塚市まちづくり基本条例 (平成 14 年 4 月 1 日)	本市におけるまちづくりの基本理念を明らかにするとともに、協働のまちづくりの基本的な原則を定める。
清瀬市まちづくり基本条例 (平成 15 年 4 月 1 日)	第 3 次長期総合計画に基づく市民の参画、協働のまちづくりを仕組みとして保障し、地方分権時代の基礎自治体として、自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る。
羽咋市まちづくり基本条例 (平成 15 年 4 月 1 日)	まちづくりに関して、行政と市民がそれぞれの役割や責任を自覚し、互いに協力してまちづくりを進めるための基本的な事項を定める。
菊池市まちづくり基本条例 (平成 15 年 4 月 1 日)	菊池市の目指す、わたしたち市民が主体となるまちづくりを進めるにあたり、市民及び市の役割並びにわたしたち市民がまちづくりに積極的に参加するために必要な事項を定めることにより、市民の総意による美しい自然と活力に満ちた魅力ある郷土づくりを実現する。

浜北市民基本条例 (平成 15 年 7 月 1 日)	浜北市民憲章を尊び、郷土を愛し、発展させることを希望し、それを実践する自主、自立の浜北市民としての権利とその果たすべき責任を示す。
柏崎市民参加のまちづくり基本条例 (平成 15 年 10 月 1 日)	まちづくりの基本理念を明らかにするとともに、市民参加のまちづくりを推進するための基本原則を定め、自治の実現を図る。
伊丹市まちづくり基本条例 (平成 15 年 10 月 1 日)	市民の参画と協働によるまちづくりに関する基本的な事項を定めることにより、自治の主権者である市民の主体的なまちづくりを推進し、地方自治の本旨に基づく市民自治の実現を図る。
東海市まちづくり基本条例 (平成 15 年 12 月 22 日)	本市のまちづくりの基本理念を明らかにするとともに、協働・共創のまちづくりを推進するための基本的な原則を定め、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る。
茅野市パートナーシップのまちづくり基本条例 (平成 15 年 12 月 25 日)	パートナーシップのまちづくりの理念と手法に関する基本的な事項を定める。

※施行日順

②「制定作業中」について

「制定作業中」の 29 市の制定作業開始時期は、平成 12 年度が 1 市、平成 13 年度が 3 市、平成 14 年度が 6 市、平成 15 年度が 19 市である。また、制定予定時期は、平成 16 年度が 18 市、平成 17 年度が 6 市、平成 18 年度が 1 市、未定が 4 市である。

なお、本調査実施後、富士見市自治基本条例が平成 16 年 3 月 22 日に公布、平成 16 年 4 月 1 日に施行され、多摩市自治基本条例が平成 16 年 3 月 31 日に公布（施行日未定）されている。

③「検討中」について

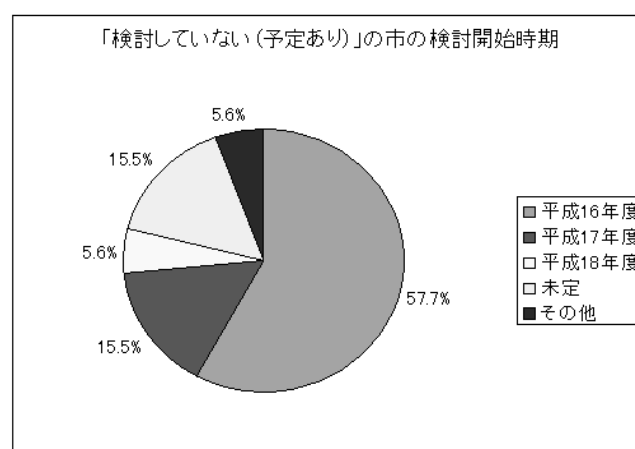
「検討中」の 33 市の検討開始時期は、平成 13 年度が 1 市、平成 14 年度が 10 市、平成 15 年度が 22 市である。

④「検討・制定中止」について

「検討・制定中止」は 3 市あるが、その理由については、東松山市は「合併協議の開始により、新市になってから制定する予定」、東久留米市は「長や議会の機能に係る部分があるため、慎重に検討したいとの市長判断のため」、飯塚市は、「住民の市政参画への意識の醸成や職員そのものの意識改革など、条例化までにクリアすべき課題が山積しており、条例化は時期尚早との結論に至った。現在は、条例化に向けての指針づくりをめざし、ワーキンググループでの作業を検討中」と回答している。

⑤「検討していない」について

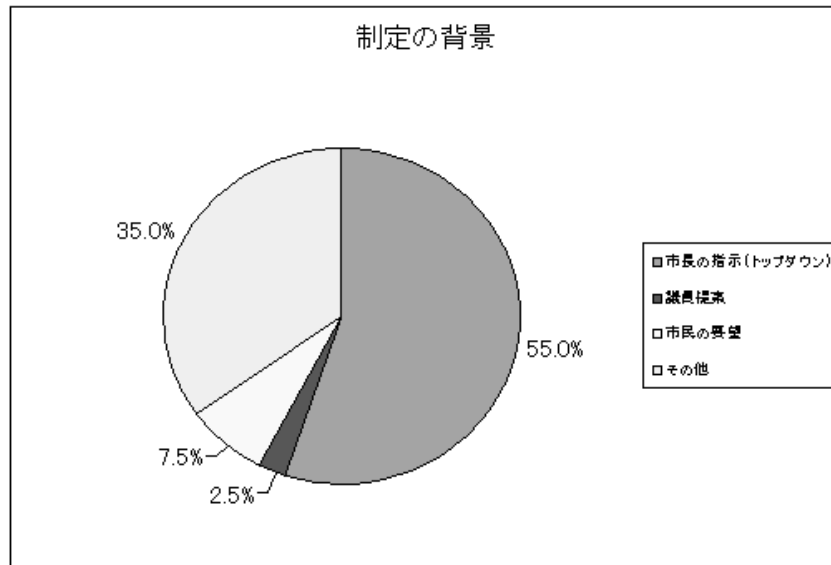
「検討していない」の 506 市のうち、「予定あり」の 71 市の検討開始時期は、平成 16 年度が 41 市 (57.7%)、平成 17 年度が 11 市 (15.5%)、平成 18 年度が 4 市 (5.6%)、未定が 11 市 (15.5%)、その他が 4 市 (5.6%) (平成 16 年 4 月以降、平成 17～18 年度、平成 17 年 3 月以降 (合併後)、平成 17 年度以降 (合併後) が各 1 市) である。



(2)制定の背景

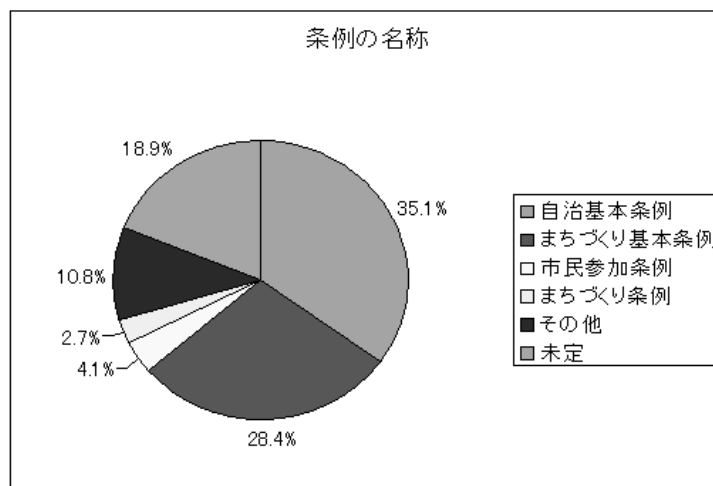
「制定済み」、「制定作業中」、「検討中」と回答した 74 市における「制定の背景」は、「市長の指示 (トップダウン)」が 44 市 (55.0%)、「議員提案」が 2 市 (2.5%) 「市民の要望」が 6 市 (7.5%)、

「その他」が 28 市 (35.0%) である (複数回答)。「その他」の具体的な内容は、「総合計画、行政改革大綱等に位置付けられている」、「地方分権、市民意識等の社会的背景による」、「政策研究テーマとして研究中」などである。



(3) 条例の名称

「制定済み」、「制定作業中」、「検討中」と回答した 74 市における「条例の名称」は、「自治基本条例」が 26 市 (35.1%)、「まちづくり基本条例」が 21 市 (28.4%)、「市民参加条例」が 3 市 (4.1%)、「まちづくり条例」が 2 市 (2.7%)、「その他」が 8 市 (10.8%)、未定が 14 市 (18.9%) である (仮称を含む)。「自治基本条例」や「まちづくり基本条例」単独ではなく、「市民参加のまちづくり基本条例」(柏崎市)、「パートナーシップまちづくり自治基本条例」(近江八幡市)などの名称もある。その他には、「まちづくり理念条例」(箕面市)、「市民基本条例」(浜北市)、「市政運営基本条例」(志木市)、「自治体基本条例」(多治見市)、「市民自治基本構想」(生駒市)などがある。



2. 検討・制定組織

(1) 組織の有無

「制定済み」、「制定作業中」、「検討中」と回答した 74 市における「検討・制定組織」は、「あり(設置予定を含む)」が 64 市、「なし」が 10 市である。このうち、検討・制定組織の名称と委員数が未定(あるいは自由参加のため不定)のものを除くと、57 件あり、複数の組織を持つ市もある。

(2) 委員数

委員数は、10人以下が16件、11人から15人が18件、16人から20人が11件、21人以上が12件である（該当組織設置時の人数による）。

委員数が多い組織のうち主なものを挙げると、熊本市協働のまちづくりをすすめる市民会議の143人（学識経験者1人、公募市民121人、行政関係者21人）、国分寺市自治基本条例市民検討会の53人（公募市民53人）、東海市市民参画推進委員会の50人（学識経験者3人、各種団体代表者22人、公募市民25人）などである。

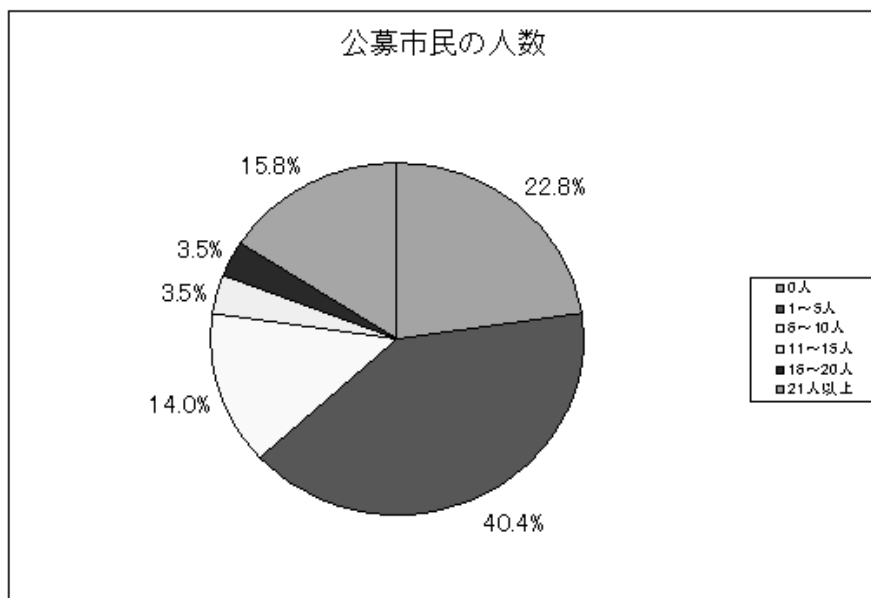
(3) 委員構成

委員構成は、学識経験者を含む組織が34件、各種団体代表者を含む組織が22件、公募市民を含む組織が44件、公募市民活動団体を含む組織が3件、行政関係者を含む組織が26件である。その他、市議会議員、地域活動経験者、企業等を委員としている組織もある。

(4) 公募市民人数

公募市民の人数は、0人が13件（22.8%）、1人から5人が23件（40.4%）、6人から10人が8件（14.0%）、11人から15人が2件（3.5%）、16人から20人が2件（3.5%）、21人以上が9件（15.8%）である。

公募市民が多い組織のうち主なものを挙げると、熊本市協働のまちづくりをすすめる市民会議121人、国分寺市自治基本条例市民検討会53人、大和市自治基本条例をつくる会35人、川崎市自治基本条例検討委員会30人、羽咋市まちづくり市民会議まちづくり制度部会約30人などがある。



3. 制定プロセスにおける市民参画等

「制定済み」、「制定作業中」、「検討中」と回答した74市における「制定プロセスにおける市民参画等の状況」（複数回答）は、「検討・制定組織への公募市民参加」が50市、「セミナー・フォーラム」が32市、「市民との意見交換会」が22市、「パブリック・コメント」が34市、「市民アンケート調査」が10市、「市民グループによる独自案の提案」が6市、「その他」が19市である。

「その他」の内容は、「市民ワークショップ」、「小・中・高生ワークショップ」、「対象別（自治会長、高校生等）意見交換会」、「学習会」、「団体ヒアリング」などである。

「セミナー・フォーラム」の開催回数は、1回が16市、2回が4市、3回が2市、2～3回が1市、4回が1市、未定が8市である。1回の参加人数は平均して約130人であり、小規模なものは約30人、大規模なものは約350人である。

「市民との意見交換会」は、全市対象がほとんどで、地区別の意見交換会を開催（具体的な予定含む）しているのは国分寺市と静岡市である。

「パブリック・コメント」の実施回数（具体的な予定含む）は、ほとんどの市が1回だが、大和市では常時受け付けている。

「市民アンケート調査」の実施回数（具体的な予定含む）は、すべて1回である。

組織への公募市民参加	セミナー・フォーラム	市民との意見交換会	パブリック・コメント	市民アンケート調査	市民グループによる独自案の提案	その他
50市	32市	22市	34市	10市	6市	19市

4. 議会・議員の動き

「制定済み」、「制定作業中」、「検討中」と回答した74市における「議会・議員の動き」（複数回答）は、「議員提案による条例制定」が2市、「議会での特別委員会等の設置」が3市、「議会での研究会・勉強会の設立」が2市、「議員による独自案の提案」が1市、「検討・制定組織への議員参加」が8市、「議員との意見交換会」が6市、「セミナー・フォーラムへの議員参加」が14市、「市民との意見交換会への議員参加」が6市、「その他」が21市である。「その他」の内容は、「議会で報告・質問」、「制定委員会の傍聴」などである。

議会・議員の動き	数	内訳
議員提案による条例制定	2市	飯田市、日進市
議会での特別委員会等の設置	3市	草加市、飯田市、善通寺市
議会での研究会・勉強会の設立	2市	豊田市、伊丹市
議員による独自案の提案	1市	糸魚川市
検討・制定組織への議員参加	8市	秩父市、鎌ヶ谷市、飯田市、浜北市、知立市、八尾市、新見市、熊本市
議員との意見交換会	6市	登別市、大和市、柏崎市、羽咋市、豊田市、吹田市
セミナー・フォーラムへの議員参加	14市	札幌市、江別市、八戸市、宮古市、久喜市、鎌ヶ谷市、三鷹市、横須賀市、平塚市、大和市、多治見市、日進市、吹田市、丸亀市
市民との意見交換会への議員参加	6市	久喜市、国分寺市、清瀬市、大和市、静岡市、吹田市
その他	21市	江別市、原町市、草加市、鎌ヶ谷市、三鷹市、昭島市、町田市、多摩市、川崎市、岡谷市、茅野市、岐阜市、静岡市、日進市、岸和田市、豊中市、池田市、大東市、伊丹市、宝塚市、川西市

5. 検討・制定作業における課題等

(1) 傾向

回答のあった全市が検討・制定における課題として挙げた147件の中では、「制定プロセス」が68件（46.3%）と最も多い。

続いて「条例の必要性」が18件（12.2%）、「条例に盛り込む内容」が13件（8.8%）、「庁内体制・職員の意識改革」が13件（8.8%）、「議会との調整」が12件（8.2%）、「市町村合併」が11件（7.5%）、「制定に要する時間」が6件（4.1%）、「条例の類型」が3件（2.0%）、その他が3件（2.0%）である。

(2) 具体的意見

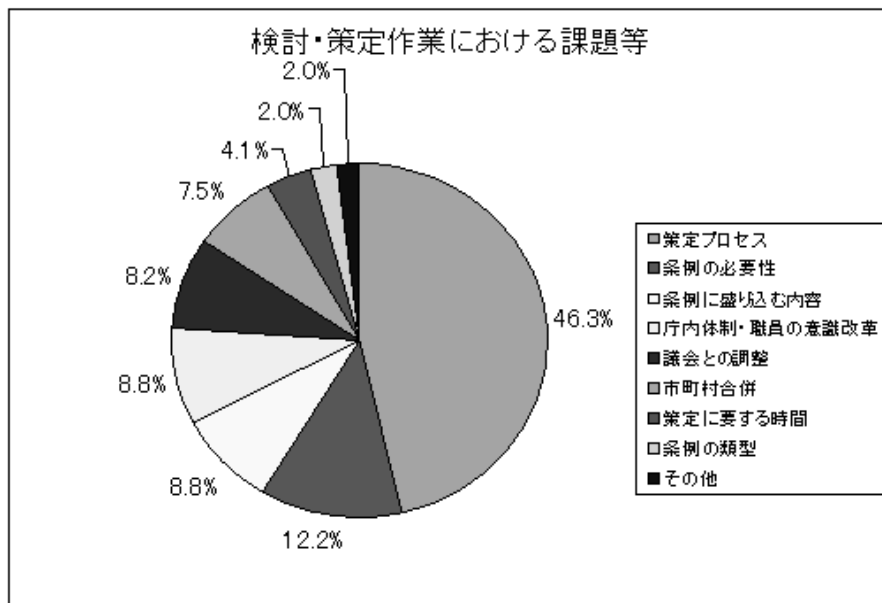
具体的な意見としては、「制定プロセス」については、行政と市民の協働のプロセスを確保することの重要性が多く市の市から挙げられている。「自治基本条例」を制定するためには、自治を担う主体である市民の意識の醸成が不可欠であるが、「講座や意見募集を実施しても参加者が少ない」、「年齢、経験、知識、考え方等、あらゆるものに違いのある公募市民間での議論や合意形成が難しい」、「行政と市民検討組織、複数の市民検討組織間の連携が難しい」などの課題がある。

次に、「自治基本条例の必要性」そのものについても議論があり、自治基本条例の位置付け、個別条例との関係を明確にすることが必要である。

「条例に盛り込む内容」では、「住民投票制度」、「その自治体らしさ」、「総合計画・基本計画との整合」などの論点がある。

「庁内体制・職員の意識改革」では、自治基本条例に対する職員の意識・関心が低いため、「庁内組織における認識の共有」と「職員の意識改革」が求められている。また、「市民の自主的活動を促す以上、行政も本当の市民参加を受け入れる覚悟が必要」との意見もある。

「議会との調整」の必要性も挙げられているが、現状では、市民と行政の活動が先行しており、議会主導の検討・制定作業はほとんどない。



6. 調査結果まとめ

- 自治基本条例を「制定済み」、「制定作業中」、「検討中」の市は、まだ11.6%（回答のあった638市中74市）しかないが、制定作業・検討を開始する市は年々増えており、各市において、自治基本条例に対する関心が高まっている。
- 制定の背景は、市長の指示（トップダウン）が半数以上だが、地方分権改革の進展や市民参画の拡大などの社会的背景を受けたものであると考えられる。
- 「制定済み」、「制定作業中」、「検討中」の市における条例の名称は、「自治基本条例」と「まちづくり基本条例」がほぼ同数である。
- 自治基本条例の制定プロセスには市民参画が不可欠であるが、その規模や関わり方は市によって違いがある。
- 市民と行政において自治基本条例の検討が活発に行われている一方、議会・議員の動きは、まだ議会での質問、セミナーへの参加等にとどまっている市が多い。

（以上、報告書より抜粋）

