

1 会議の名称

第3回 みんなで創る自治基本条例市民会議

2 開催日時

平成17年3月8日(火)午後6時30分～午後8時45分

3 開催場所

上越市市民プラザ 2階 第1会議室

4 出席した者(傍聴人を除く)の氏名(敬称略)

・委員：72人中61人出席

市民委員：飯塚むつこ、石井陽子、石塚賢、石塚隆雄、石橋馨、稲垣健一、今井不二子、岩井栄子、太田修二、小田武彦、岸本八千子、君波豊、栗田英明、小林久美子、坂井龍輔、佐藤恵子、佐藤忠治、高橋洋一、滝澤正芳、武田昌子、田中幹夫、田中美和子、種岡淳一、田村安男、塚田正、中嶋巖、橋本博太、長谷川敦子、平野通子、細井徳治、増田和昭、満田恵美子、宮下敏雄、宮本富男、柳沢良治、矢野宏明、山本信義、横倉進、横山郁代、横山文男、吉村壱子(43人中41人出席)

職員委員：池墻幸子、大出聡子、風巻雅人、加藤英樹、小酒井伸一、笹川正智、沢田繁、白石直子、新保大志、内藤香織、長澤政英、藤田幸子、丸山隆、水澤弘光、壘正孝、山本有恒、吉川和美、吉越梓、米川美樹、鷲津史也、(29人中20人出席)

・事務局：瀧本企画調整係長、小池主任、米山主任、大友主任、丸山係員、渡邊係員(計6人)

5 議題(公開・非公開の別)

(1) 学習会(公開)

「自治基本条例とは」

講師：上越市創造行政研究所 渡来研究員

(2) 意見交換(公開)

「講義を聴いての質問事項や、さらに学習してみたいことについて」

(3) その他(公開)

ア 事務局からの連絡

6 傍聴人の数

2人

7 内容

学習会 「自治基本条例とは」

1 はじめに

上越市創造行政研究所について

- ・市の各部課とは違った形で、市の長期的な課題や広域的な問題に対して調査研究を専門に行っている部署である。(上越市創造行政研究所ニュースレター 13の4~5ページ参照)

自治基本条例への取組みについて

- ・2005年1月1日の市町村合併により、新しい上越市が誕生した。市のホームページのトップページに、新しい時代へ歩み始めた新上越市について動画で紹介されている。
- ・合併後、最初に市民と行政との協働により取組む一大事業になるのが、この自治基本条例制定に向けての取組みである。

2 自治基本条例とは

(1) 条例とは、自治基本条例とは

[条例とは]

- ・条例とは、憲法第94条に基づき自治体が独自に決めることができる「自治体の法律」といえるようなものである。
- ・法令に違反しない限り、自由に決めることができる。(地方自治法に定められている)

[自治基本条例とは]

- ・自治基本条例とは、一般的には「地域の自治に関する基本的な内容についての決まりを定めたもの」とされているが、様々な自治体で自治基本条例が定められているにも関わらず、内容は自治体によって多彩であり、これが自治基本条例であるという決まったルールやモデルのようなものがない状況である。したがって確立した定義はない。
- ・確立した定義はないが、様々な定義はされている。それらからすると、住民、議会、行政について、さらに自治体の運営における基本理念やビジョン、制度や仕組みについて書いてあり、「自治体の憲法」や「総合条例」という言い方もされるように、様々な条例の一番上に立つような条例(いわゆる最高規範性をもつもの)が自治基本条例である、というイメージで捉えていただければよいと思う。

(2) 自治基本条例のイメージ

- ・国の法律は、「最高法規」として憲法、その下に「基本法」として地方自治法(地方自治法は地方自治に関する基本的な内容が定められている法律)その下に老人福祉法、環境基本法などの「各種基本法」、一番下に「個別法」があるという縦の並びの構成になっている。
- ・この体系を地方でも作ろうという考えから「自治基本条例」という形が出てきた。国の地方自治法に対応するものが、地方でいうところの自治基本条例であるのご理解いただきたい。

(3) なぜ自治基本条例か？

[自治基本条例が注目される背景]

- ・一つ目に「地方分権改革の進展」が挙げられる。平成 12 年にいわゆる地方分権一括法が成立し、これを受けて「地方で出来ることは地方で」という形で地方分権が進んできた。
- ・分権が進んでくると、地方で出来ることの範囲がだんだんと広がってくる。そうすると、地方自治の基本的な運営ルールを決めたうえで、そのルールにのっとって執行していくことの必要性が生じ、それを地域全体が共有するためには、自治基本条例のようなものが必要ではないか、ということが大きな推進力になっている。
- ・言い換えると、拡大してくる様々な権限を首長の判断によって執行出来るようになってきたわけであるが、その拡大してきた権限に対して、誰がうまくコントロールしていくのかという問題も同時に生じてきた。
- ・それをコントロールしていくのはやはり市民であり、市民が直接行政に参加をして、誤った方向に行かないように、市民の意思が十分反映された形になるように決めていこうとしていくことが必要であり、これが「拡大する権限を監視・コントロールするブレーキの役目を果たす」ということである。
- ・余談であるが、最近新聞やニュースで「(ローカル・) マニフェスト」という言葉が出ている。「マニフェスト」とは、簡単に言えば首長の公約にあたるものである。公約についてきちんと目標数字を立てて、公約を具体化したものである。マニフェストと自治基本条例は、ある意味「対の関係」になる。マニフェストに対して、本当にそれがなされているのかという監視や、行き過ぎていないかというコントロールをするためにも、自治基本条例で基本的な自治体の運営ルールを決めて、マニフェストと自治基本条例が車の両輪のような形になって自治体運営をしていく必要があり、これも自治基本条例が注目される背景の一つになっている。
- ・ある新聞の表現では、そもそも条例の制定は地方の自治権の基本であり、条例の制定自体について必要か否かを議論をすること自体がおかしいのではないかと、という言い方もしている。
- ・二つ目に「国法の補完」や「市民参加の高まり」という部分もある。地方分権改革とも関連してくるが、そもそも憲法や地方自治法の体系の中で地方自治の運営がなされていることは先程触れたが、憲法や地方自治法はこれまで改正されてこなかったという歴史がある。もともとそんなに変えるものではないという事情もあるが、その一方で、知る権利、情報公開、個人情報保護、プライバシーというような市民に身近な課題について、憲法や地方自治法では何も触れられておらず、国法を補完する意味においても自治基本条例を定めて、自治体の最高条例というものを謳っておく必要があるのではないかと、ということも背景の一つにある。

(4) 憲法、地方自治法における自治の規定

- ・憲法においては地方自治に関する具体的な内容はほとんどなく、その内容はその下に位置付けられる地方自治法に委ねられている。その地方自治法においても、この地方の自治に関すること(特に市民参加に関すること)については限られている。これはもともと間接民主主義という形で進められてきたことも大きな要因の一つであるが、一部の直接請求を除いて、行政への市民参加や協働のようなものは入っていない。最近では NPO 活動に代表されるように、市民参加が活発になっているが、こうした活動が法体系では保障されていないため、これら国法の補完という意味で自治基本条例が注目されてきた。

[一覽性]

- ・自治基本条例で全体を総合的に定めなくても、個別の法律あるいは個別の条例があるからよいのではないか、というご意見もあろうかと思うが、地方で自治基本条例において地域の自治に関する基本的なことを総合的に定めようと言われている背景には、そこで一つにまとめて定めておけば一覽性が高くなり、市民にとってわかりやすいということも一つある。

[なぜ条例で定めるのか]

- ・ここで出る疑問として、なぜ条例で定めなければならないのか、要綱やスローガンでは駄目なのか、という疑問があるが、条例は議会を最終的に通らないと成立しないわけであり、地域の自治に関する総合的なことを文章にして、なおかつ条例という形で議会の議決を経ると、それに沿った形で行政が執行することになる。
- ・例えば現在の市政運営では、市民参加あるいは市民との協働ということを強力に進めているところであるが、市長が替わってしまったら次はどうなるのかという不安があるときに、条例によって市民参画そのものが担保されていれば、たとえ市長が替わったとしても市民参加や協働の理念は引き継がれることになる。そこが条例で定めることの一つのポイントになっており、だからこそ、様々な自治体で条例という形で定められてきている。
- ・要綱や規則という形と条例とはそもそもの位置付けが違っており、そのあたりを考えると、やはり条例でという話になってくる。
- ・要綱や規則とはまた違うが、市民憲章やスローガンも自治体にはいろいろあり、これらと似ているのではないかという疑問があるかもしれないが、これらとも違った位置付けになっている。条例には法的な拘束力があり、条例に従って行政がきちんと執行されるという形になるが、市民憲章や都市憲章、スローガンは「こういうことをしましょう」というただの決まりであって、法的な拘束力がないというところが異なっている。内容は似ているが違った位置付けになっている。
- ・このように条例として定めておくと、たとえ市長が替わったとしても、その内容は生き続けることになり、条例に基づいて決められた政策や計画もその条例を担保としてどんどん進められていく、このような利点がある。
- ・同時に、憲法では市民が自分たちの代表を選ぶという権利が保障されている。条例によって自治のあり方を決めたが、その次の市長はそれとはまた違った理念を打ち出した場合、最新の民意を反映した市長が、前市長の考えとは違うことをしたいと考えても、前市長が制定した条例が生きていているという矛盾も同時に起きてくるので、その整合をどう図るかという問題も出てくる。
- ・言い換えると、ここで決めていこうとする自治基本条例は、比較的普遍的な内容でないと、その時々で変わるようでは、自治体の憲法、総合条例として一番上に立つという意味からいくと矛盾してくる部分が出てくる。このあたりが一つ注意点として出てくる。

3 自治基本条例で何を書くか

(1) 地方自治法の構成

- ・先程、国の地方自治法に対応するものが自治体でいうところの自治基本条例という話をさせていただいたが、その地方自治法の構成をここで簡単に頭の中に入れておいていただきたい。
- ・よく「地方自治」ということを説明するときに、『「住民自治」と「団体自治」が成立していることが「地方自治」ということである』という説明をされる大学の先生もおられるが、この「住民自治」と

「団体自治」の二つによって地方自治法は構成されている。

- ・地方自治法の「地域自治」の部分には、地域の自治に関する基本的なことが書いてあり、例えば自治体と国の関係や市町村と都道府県の関係、お互いの役割分担が書いてある。その役割分担に従って、どういう仕組みでやっていくのかということが「住民自治」と「団体自治」ということであり、「地域自治 = 住民自治 + 団体自治」という公式で覚えていただきたい。自治体のなかの自治を誰がどうやって決めて実行していくかが「住民自治」の部分であり、自治体同士の関係について触れているのが「団体自治」の部分である。

[住民自治]

- ・「住民自治」は、住民、議会、執行機関という 3 つの参加者（プレイヤー）に分けることができる。つまり、自治体におけるまちづくりは誰がどうやって担うのかということであり、この 3 者によって役割分担するという事になっている。自治基本条例は、このなかで特に「住民」の部分を重視して書いてある傾向がある。住民参加について具体的に書いてある法律がないため、そのような必要性から自治基本条例が言われるようになってきたということが関係している。

[団体自治]

- ・団体自治については、地方自治法の「第三節 広域連携」の部分がこれにあたる。これは「普通地方公共団体間（自治体間）の協力」について、例えば上越市の場合では、糸魚川市や新井市のような近隣の団体間、自治体間でどのような協力の方法があるのか、などについて書いてある部分である。
- ・国、都道府県、地方自治体のそれぞれの関係、あるいは都道府県と市町村の関係など、水平的な関係がどのようになっているのか、ということが書いてある部分であり、近隣の同じ自治体間どうしの連携、横のつながりをどうしていくかというのが「広域連携」という部分になっている。「国-都道府県-市町村」の関係を垂直間問題というのに対し、これを水平間問題という言い方をするが、このような構成になっていることをご理解いただきたい。

(2) 自治基本条例の基本的構造

- ・自治基本条例も、基本的には地方自治法と同じ構造と考えることができる。以上のことが自治基本条例の中身を理解する上で重要になってくるので、頭の中に留めておいていただきたい。

(3) ニセコ町まちづくり基本条例の構造

- ・地方自治法と自治基本条例が同じ構造で、同じ内容を定めているとすると、内容はかなりの部分でダブってくることになる。そうであれば地方自治法だけで十分であり、地方自治法に書いてない部分が住民参加だけであれば、ここだけを決めればよいのではないかと、わざわざ長い内容を全部議論していく必要が果たしてあるのだろうか、という疑問を持たれる方もおられるかと思う。そのことについて理解を深めていくために、北海道のニセコ町の事例をみていきたい。
- ・ニセコ町は北海道の南西部に位置する、人口 5 千人弱の自治体である。観光地やスキーで有名な町であり、観光や農業で成り立っている町と聞いている。町長が全国的にも自治体関係者の間では有名な方であり、その町長のリーダーシップの下にこの自治基本条例というものができてきた、という背景もある。

[条例の名称]

- ・一番最初にお気付きかと思うが、自治基本条例とは言っておきながらも、ニセコ町の場合は「まちづくり基本条例」である。最近は何でもかんでも「まちづくり」という名前で片付けられてしまう部分

があるが、ニセコ町の場合、何故名前が「まちづくり基本条例」かということ、市民参加や住民自治などの内容を「まちづくり」というひっくるめた大きい概念で捉えられていて、そういうことから自治基本条例という名前は使わず、「まちづくり基本条例」という名前にしたと聞いている。

- ・「まちづくり」の中には、昔ながらのハード的なものもあれば、これからの時代におけるソフト的なものもあり、それらを広い概念で捉えられている。
- ・条例の名称（法的には題名という）は、簡潔で書いてある内容がわかればよいということになっており、「まちづくり基本条例」や「自治基本条例」という名称は、内容を推測するにあたってわかりやすい。

[条例の構造]

- ・ニセコ町まちづくり基本条例の構造をみていくと、理念、原則条項、制度条項、具体的制度の4段で説明されており、このような形で条例を理解すると非常にわかりやすい。（ニセコ町ホームページ参照）

[理念]

- ・前文と第1章「目的」の部分に、何のためにこの条例を定めるのかが書いてある。前文をみていただくと「ですます調」で書いてある。「～である」というのが一般的であるが、「ですます調」で書いてある。これは自治基本条例の一つの特徴ともいえるところであり、昨年の辻山先生の講演でも、この「ですます調」で書いてあるのは自治基本条例が始めてではないか、というお話があった。
- ・「わたしたち町民は～」という形で、住民の立場から自分たちの思いを書いており、この前文から町の歴史や思いのようなものが読み取れるように感じる。

[原則条項]

- ・前文に基づいて、次に「原則条項」という部分が定められている。この原則条項は、第2章「まちづくりの基本原則」、第3章「情報共有の推進」、第4章「まちづくりへの参加の推進」の3つで成り立っており、このニセコ町という自治体の運営をどのような形で進めていくのか、そういう理念や原則のようなものが全体の前提として書いてある。
- ・ニセコ町は、住民参加の前提として、情報の単なる提供に留まらず、住民みんなが同じような情報を共有したうえでいろんな市民参加をしていくことを非常に重視してきた自治体であり、そのことに基づいて「情報共有の原則」ができてきている。突発的に出てきたものではなく、これまでの積み重ねられた上に出てきたものである。
- ・第3章の「情報共有」の原則と第4章の「住民参加」の原則は「二大原則として相互に補完」しているとされているが、どちらかといえば「情報共有」があった上で、住民が十分な情報を得て学習をした上で適切な「参加」をするというような形であると理解できる。

[制度条項]

- ・このような「住民参加の原則」に基づいて、それを具体的にどのような仕組みや制度として定めて担保していくか、という部分が「制度条項」の部分になっており、第5章から第14章で構成されている。
- ・第5章は「コミュニティ」について書かれている。これは憲法と地方自治法の中にもない新しい概念である。「コミュニティ」というのは、地域コミュニティだけに限らずNPO等も含まれているが、以前に北海道の町村会の方に話を聞いた際に、北海道は非常に面積が大きいので、なかなか隣近所や町内会という感覚がないそうであり、町内会というのはあまり聞いたことがない、という話も伺った。面積が大きいのでなかなか合併も進んでいない、という話もあり、そういう意味では地域の特殊性が

あるという話をされていた。

- ・それにも関わらず、ここの第5章で「コミュニティ」という名前が出てきており、そういうことを考えあわせると、「コミュニティ」という感覚は身近ではないが、近所や同じ目的を持った人達の集まりの中で、チームを作ってこれからのまちづくりに取り組んでいかななくてはならないという意識がここによく表れている。
- ・第6章は「町の役割と責務」について書かれている。ここでユニークなのが「就任時の首長の宣誓」という内容であり、就任時に、どういうまちづくりをするかをつくっていくかについて宣誓をする、ということになっている。
- ・第7章は「まちづくりの協働過程」についてであり、ここでは住民がどのような形で行政の中に入っていくかの仕組みが列挙されており、制度として担保されている部分になっている。
- ・第8章は「財政」について書かれている。地方自治法における「財政」という部分や、地方財政法という具体的な法律もある。そういう法律がありながらも敢えて自治基本条例の中でこの「財政」の項目を設けている。
- ・行政運営と一言で言っても、やはり実現していくにはお金の部分も大きいということを十分に認識をされた上で、敢えて「財政」という部分を持ってこられていると思われる。
- ・ニセコ町では『もっと知りたい、今年の仕事』という冊子を作っており、非常にわかりやすい形で、その年の予算や仕事の内容を全町民に配付してお知らせをするという活動を長い間進めている。これを手本にいろんな自治体で同様の取組みが出てきたが、その流れを作った一番最初がニセコ町であると言われる。このように、口先だけではなく実際にやってきた取組みの上で、敢えてここで「財政」というものの重要性の認識に基づいてこのような項目が設けられていると思われる。
- ・第9章は「評価」について書かれている。最近、行政評価の必要性というものが言われている。これまでの行政運営は、どちらかという計画重視という言われ方をしていた。どちらかといえば、予算を決めること、計画を決めることが大事で、それに基づいてどのようなお金の使われ方をして、そもそもその目的に叶った形でお金が適切に使われているのか、ということのチェックやその重要性が認識されてこなかった。そういう反省の上に立って行政評価、要は事後的なチェックをきちんとしていこう、そのチェックのもとでより良い計画、より良い行政運営をしていこう、という取組みが国をはじめ地方自治体で盛んに進められている。
- ・この重要性の上に立ち、ニセコ町でもこの項目が設けられていると思うが、ニセコ町は地に足の着いた取組みをされているという印象を受ける。行政評価の重要性とは言いながらも、なかなかその仕組みを定着させることは難しく、それをきちんとした仕組みとして確立したうえで具体的に決めていこうということであり、ここでの「評価」という部分は非常に限定的な内容しか書いていない、ということになっている。
- ・第10章は「町民投票制度」について書かれている。具体的に中身をみていくとこれだけで一日が終わってしまうくらいの内容になってしまうが、この「住民投票」というのも「住民参加」を語る上では非常に重要な項目になっている。ニセコ町では、ここでは基本的なことだけを書いておき、具体的には別に条例を定めて、その「住民投票」の中身を決めていくことになっている。
- ・一言で「住民投票」と言っても、非常に大きな問題であり、自治体への大きな影響力を持っている。「住民投票」そのものは何ぞやというところは時間の都合上省略させていただくが、「住民投票」ができる年齢を下げているという流れも出てきている。大和市では16歳以上が「住民投票」に参加できることになっている。

- ・例えば、旧上越市において、仮に 18 歳以上の人が住民投票に参加できることになれば、2 千人弱くらい有権者が増えることになるのではないかと。旧上越市くらいの人口規模であればそれほど影響はないのかもしれないが、ニセコ町のようなところ（人口 5 千人弱）で 18 歳以上の人も住民投票に参加できるということになれば、その結果自体への影響というのも非常に大きくなっていくと思われる。
- ・あるいは、仮に 16 歳以上の人が参加できるということになれば、16 歳という高校 1 年生の学生さんに、将来を担う人材、重要な若者とはいえ、適切な判断が果たしてできるのか、という問題も出てくる。そのような諸々を考えあわせると、なかなかこの住民投票制度というのは課題も多い。
- ・以上が地方自治法で言う「住民自治」の部分であり、ここからは「団体自治」の部分に当たる。
- ・第 11 章は「連携」について書かれている。先ほど、北海道は面積が大きく連携自体がままならないという話をしたが、その一方でニセコ町の町長は、「これからの時代、連携がないとやっていけない」ということも考えられているようだ。矛盾はするが、連携の重要性を非常に考える中で、「ニセコ町の住民自体は 5 千人弱だけれども、そのファンをどんどん増やしていこうと、そうすることで交流人口や支援者が増え、知恵も集まる。住民は実質的にもう少し増えたというようにみることができるのではないか」ということであり、町外の人々との連携というものも非常に重要視した政策を進めておられる。
- ・第 12 章は「条例制定等の手続」についてであるが、ここは省略させていただく。
- ・第 13 章は「まちづくり基本条例の位置付け等」について書かれている。他の条例を作るときにはこの自治基本条例を尊重しなければならない、という形で、この条例が実質的に上にくるといった技術的な書き方がされている。
- ・基本的に条例と条例の間には上下関係はない、というのが法律的な常識であり一般的な理解であるが、その一般的な理解の中でギリギリ定められる、技術的にも可能なレベルという形でこの条例が一番上にくるような書き方がされている。

[議会]

- ・講義の一番最初に行った自治基本条例のいくつかの定義、要件の中には、「議会」について書かれていることとあったが、ニセコ町の条例には「議会」についての項目は入っていない。「議会」に関する規定がないばかりに、完全な自治基本条例とはいえない、という法学者もいる。明確な定義がないわけなので、これが私たちのまちの自治基本条例だと言った者勝ち的な部分もあるが、ニセコ町の条例は自治基本条例であるとの捉え方が一般的である。

(4) 様々な論点

[見直し]

- ・自治体の憲法とはいえ、全国で最初に制定されたこともあり、完全無欠ではないので、おそらくその時代において少しずつ変えていくべき部分もあるであろうということ、4 年を超えない期間においてこの条例の見直しも同時にしていくことが書かれている(第 14 章「この条例の検討及び見直し」)。住民自治が深まっていくと同時に自治基本条例もパワーアップさせていくというような、自分たちが育てていくという「育てる条例」といった考え方をニセコ町ではしている。
- ・なぜ 4 年間かについては、首長の任期が 4 年となっているため、責任を持てる範囲の下で、という意味もあるようである。

4 自治基本条例の特徴

(1) 策定プロセスにおける特徴 = 他自治体の策定状況から =

[制定の背景]

- ・自治基本条例に対する関心が非常に高まっており、制定取組みを進めている自治体も非常に増えてきている。何故この条例制定の検討を開始するのかについては、市長のトップダウンによる自治体が多い。上越市の場合は、市町村合併の協議における流れ、市民と行政との協働に関する市民委員会の流れ、第5次総合計画に位置付けられてきたという経緯など、様々な流れが複層的に重なってできている。

[条例の名称]

- ・他の自治体の条例の名称については、「自治基本条例」と「まちづくり基本条例」が半々ずつである。

(2) 内容における特徴 = 前文、策定経過など =

[前文]

- ・自治基本条例には、まず前文に特徴の一つがある。旧吉川町では既に自治基本条例が定められていたが、吉川町の前文には、町の歴史やまちづくりへの思いが盛り込まれており、また面白い例でいくと、高知市の自治基本条例の前文は「何でまちづくりをするが。みんなにとって、のうがえいまちにしたいき」という形で自分たちの言葉を使って、自分たちの条例だという思いを込めて作られている。

[策定経過]

- ・策定経過については、各自治体がいろいろなやり方で、いろいろなところに重点を置きながらつくっている。旧吉川町では、議員発議によりつくられたということが特徴である、この時点では、おそらく日本で最初の事例であったと思われる。
- ・その他の例では、市民を公募して多人数の中でやったり、大学教授等の専門家の力も借りてやってきた自治体もあり、時間をかけて策定している自治体もある。
- ・自治基本条例で掲げている大半の部分は、実は地方自治法でカバーできる部分であるが、それでも敢えて書いている。形だけなら、地方自治法や先進事例を手本にしながら創ることができるだろう。しかし、おそらくどの自治体もニセコ町をモデルにしながらも、その自治体独自の自治基本条例というものをつくってきている。形だけで中身がなければ意味がないということで、策定の過程の中で自分たちの思いをどれだけ盛り込めるか、それができたあとで自分たちでどのような運用ができるのか、それらを見据えながら策定していくことが必要である。そのためには策定プロセスに時間をかけて、いろいろな人の意見を聞きながらつくっていくことが必要になってくる。そういう意味合いで、他の事例の中では、時間をかけてやっているなど、策定のプロセスが特徴の一つになっている。

5 自治基本条例のタイプと策定の考え方

(1) 自治基本条例のタイプ

[フルセット型と組合せ型]

- ・自治基本条例の定め方には、フルセット型と組合せ型の2つの方法が考えられている。
- ・まちづくりの基本理念・基本原則、住民、議会、執行機関、財政、連携・協力について、総合的に一本の条例の中に全部入れ込んでいく考え方を、フルセット型と呼んでいる。だいたいの自治基本条例

はこのタイプであり、ニセコ町の条例もフルセット型の定め方をしている。

(2) それぞれのメリット・デメリットと策定の考え方

[フルセット型]

- ・フルセット型のメリットとしては、一本にしておくと、その自治体のルールが一目でわかるということがある。自治体の憲法という言い方をするからには、やはり一つの条例の中で総合的に定めというのがむしろ自然である。
- ・デメリットとしては、目指すまちづくりの姿を自治基本条例の中に盛り込んで、その後首長が替わって、まちづくりの姿も時代に合わせた形を変えたいとなった際、理念の部分だけを変えればよいのにも関わらず、全体を1から10まで審議しなければならない、という審議の煩わしさ、大変さが出てくるのが挙げられる。
- ・ニセコ町の事例をみていただいてもわかるとおり、条文を一つひとつみていくのは大変な作業であり、一覽できて良い反面、全部を一気にみるのは大変だというマイナス面もある。
- ・だいたいの自治体はこのフルセット型のイメージで定めているが、少ない事例として組合せ型（基本条例群）という形で定めている自治体もなくはない。フルセット型は1から10までを一本に定めるやり方であるが、組合せ型の場合、1は1、2は2、3は3というようにそれぞれを別個の個別条例として定め、それらを合わせて私たちのまちでは自治基本条例と呼びましょう、という考え方である

[組合せ型]

- ・組合せ型のスタイルをとっているのが大阪府の箕面市である。「箕面市まちづくり理念条例」で基本原則や基本理念を謳い、公文書公開条例や個人情報保護条例、市民参加条例、非営利公益市民活動促進条例とともにワンセットとして自治基本条例として見立てている。
- ・組合せ型のメリットとしては、フルセット型のイメージの全く逆の考え方になる。理念なら理念、仕組みなら仕組みと一本ずつ議論していくことができるので、非常に審議がやりやすいことが挙げられる。住民の方に入っていただいて審議していただくときに、1から10まで話し合う必要がないので、非常に議論がしやすいというメリットが出てくる。これは議会においても執行機関においても同じようなことがいえる。
- ・条文が短いのでわかりやすく、住民にとって参照がしやすく、また基本条例のどの部分に書いてあるかをいちいち探さなくても、個別条例のタイトル（題名）で全部わかるというメリットがある。
- ・理念条例の部分を短く制定すれば、自治体の運営方針について対外的なPR効果も併せ持たせることができる。
- ・最大のメリットとしては、できるところから議論でき、策定していけるということがある。法令に抵触するかしないかのギリギリの線を狙ったり、議会の理解を十分に得られないままに執行部が提案をするというようなことになると、その条例自体が成立しないことも起きてくる。そういうことを考えた際に、今の現行法の範囲内でできるところから審議し、策定していく、というようなことが出てくる。理念なら理念、仕組みなら仕組み、情報公開なら情報公開、というような形で必要な部分からまずは議論をしていき、そこを先にどんどん決めていき、最後に出来上がったのが自治基本条例だという言い方ができる。
- ・一方のデメリットとしては、やはり一覽性、一目見てわかるということに欠けており、自治体の運営ルールの全体像、全体の仕組みを把握しにくいというマイナス面ある。
- ・複数の個別条例を自治基本条例として見立てるので、私たちのまちには自治基本条例がある、とはい

えない。複数の個別条例を併せ持って自治基本条例であるという認識はできても、そのものの名称を用いることはできない、というデメリットがある。

6 まとめ

- ・以上が、本日は話したかった内容の一通りの流れである。
- ・自治基本条例の基本的なことはわかったけれども、では上越市ではどうなのか、という前の段階の少しもどかしいところで終わってしまっているが、このことについては次回の話の内容として用意させていただき予定でいる。
- ・今日の内容についての質問や要望について、この後議論をしていただきたい。
- ・非常に駆け足で申し訳なかったが、今日の話の内容は以上にさせていただきたい。聞き苦しい部分、説明不足も多々あったかと思うが、ご容赦いただき、次回対応させていただければと考えている。

発表内容

1班

- ・上越市の既存の条例との関係はどうなるのか。基本条例は上位の条例となるものである。既存条例に不都合が出れば見直して修正していけばよい。13区の条例は廃止になったが、上越市の条例に取り入れるものもあったのではないかな。
- ・ニセコ町の条例は努力規定が多い。それでよいのだろうか。あとから作られるものはもっと明文化されていくだろう。
- ・地方自治法と内容が重複しているというがどのようなことなのか良くわからない。地方自治法はノウハウ的であり理念の部分がないのではないかな。地方自治法の内容がわかるとそのことがわかるのではないかな。
- ・ニセコ町の条例は4年ごとの見直しとあるが市民主体の検討委員会による見直しは是非とも必要であり、見直し規定はしっかり入れる必要がある。
- ・フルセット型と組合せ型の両方あるがどちらを選ぶかを話し合う必要がある。基本理念を話し合う意義は大きい。
- ・他市の条例検討委員会では公募の委員の数が少ない。公募委員をもっと多くする必要がある。公募が多いと議会がそっぽを向く危惧がある。
- ・ニセコ町には議会の項が入っていない。自治法で決めてあるからという理由もあるのではと思う。議会には議会の役割がある。議会の役割を規定するのであればよいのではないかな。議会については一度良く考えてみる必要があるが、議会とは対立ではなくて協働の立場である。
- ・情報の共有が必要であり、住民に知ってもらふ工夫、仕組みが重要である。フルセット型はひとつの条例で全体の理念がわかるので住民に知ってもらふのには良い方法である。
- ・検討状況（途中経過）を市民の皆さんに知ってもらふことも必要である。
- ・標準パターンを持ってくれば簡単に出来るが、それではいけないということを認識し合うべきである。
- ・あまり既存の法律や他市の条令にとらわれないほうが良い。とらわれたら何も出来なくなる。私たちは自由な発想で進んでいくべきである。

- ・策定検討委員会でどのように扱われるのかが心配である。市民会議の意見が生かされる仕組みが必要であり、譲れないという共通認識を持ちたい。

2班

- ・自治基本条例は市民の生活にどんな影響を与えるのか。本当に必要なのか。一つの流行りなのではないか。
- ・旧 14 市町村の各地域の（まちづくりへの）思いを統一できるのか。作成する段階での協働が大切である。
- ・素案づくりは 72 名の委員で行うが、全市民にこれを理解してもらうことができるか。（委員だけではなく）市民との協働による素案づくりをすることが大切であり、これは自治基本条例に限ったことではない。
- ・委員相互に多種多様な意見が出されることが大切である。
- ・旧市域と 13 区が仲良くやっていけることを明記したい。
- ・今日の講義を聴いて、自治基本条例の全体像をなんとなく把握することができた。
- ・自治基本条例は広域行政のまとめ役である。
- ・市長が退任するときには、公約についての退任時評価をきちんと行うべきである。
- ・市民に自治基本条例について興味関心を持ってもらうために、条例文にはユニークさも必要であり、市民が読みたくなるような文言をつくっていききたい。

3班

質問事項について

- ・ニセコ町は 2000 年に制定して 4 年が経つが、これまでの間、どんなメリットがあったのか。また制定して機能しているのか。絵に描いた餅になってはいないのか。
- ・自治基本条例の基本的な内容や、地域自治組織の仕組みをわかりやすく示せるのか。
- ・自治基本条例の制定について、市民に深く説明をしてほしい。
- ・自治基本条例の制定にあたり、細部に渡って協議をする時間があるのか。
- ・市民会議の役割はどこまでなのか。条例の概要だけを決めるのか、それとも最後まで決めるのか。
- ・市民の思いをどう条文に載せるのか。

さらに学習したい点について

- ・（先進事例で）自治基本条例を施行して良かった点、問題点について具体的に教えてほしい。
- ・各条文について、具体的にどう施行するのか。
- ・旧吉川町の条例の具体的な内容を知りたい。
- ・男女共同参画、情報の共有、住民投票など大事な案件については深く掘り下げて勉強したい。全班で全分野について協議するのは時間的に無理と思われる。例えば 3 班は男女共同参画だけについて協議をするなど、各班が個別テーマを決めて協議をするというような形をとったらどうか。

4班

- ・今日の講義を聴いて、自治基本条例のイメージや何故自治基本条例ができたのかが少し理解できた。
- ・これからが大変であるが、4 班の雰囲気としては純粋な気持ちでいろいろ発言ができており、次回が楽しみである。

- ・ニセコ町の条文の「わたしたちの町は～」や「ですます調」の言葉に感動した。
- ・上越市にもいろいろな条例があるのを知った。
- ・組合せ型の条例にする場合、できるところから始めればよいのではないか。
- ・この市民会議には何も担保されるものがないので、委員相互に理解が深まって十分に発言ができたならば、議会の特別委員会の方々にも参加を要請し、広く理解をしていただきたい。だんだん盛り上がってくると大変ではあるが、純粋な気持ちで語られれば多くの方から理解してもらえるのではないか。
- ・議会に負けない住民の意見を引き出す条例がつくれれば成功である。
- ・大綱と具体的条例のバランスが難しい。
- ・ニセコ町の条例の中にそれぞれ条文に対しての（住民の思いの）解説書がついてる資料があるので、それらを次回に見せていただければ、なお一層言葉や中身の理解ができるのではないか。

5班

質問事項について

- ・自治基本条例をつくることによって、既存の条例の見直しが必要になってくるのか。
- ・合併前の旧町村の条例は現在どういう形になっているのか。持ち込まれるものはあるのかないのか。
- ・条例群の場合の、上位順の付け方はどうなるのか。
- ・「プレイヤー問題」（資料 5）とは何か。もう少し詳しく教えていただきたい。
- ・ニセコ町の条文に「財政状況の公表」（資料 7-1）ということがうたわれている、どの程度まで、どのような方法で公表する必要があるのか。
- ・自治基本条例が注目される背景として「（地方分権により）拡大する権限を監視・コントロールするブレーキの役目」（資料 2）とうたってあるが、この「ブレーキの役目」とは具体的にどういうことなのか。
- ・自治基本条例を制定するにあたり、市民にどういう方向で説明し、どういう形で理解を得るのがいいのか。方法をじっくり検討する必要があるのではないか。

学習したいことについて

- ・旧 14 市町村の個別条例のうち、独特に制定されたものについて制定の背景を学習したい。
- ・条例制定の手法について学習したい。
- ・資料 11 の「自治基本条例の組み合わせ」に「フルセット型」と「組合せ型」がある。「フルセット型」としてニセコ町の条例が紹介されているので、「組合せ型」についても参考条文となるものがあつたら教えていただきたい。
- ・柏崎市、旧吉川町の自治基本条例について、制定過程や制定後の住民の反応はいかなるものか勉強させていただきたい。

6班

- ・市民の関心の問題について、とりわけ 13 区の市民は関心がないのではないか。市民が作る市民条例という基本的な建前からいくと、市民に対する周知方法、あるいは市民の意見をどう吸い上げるのか、市で検討した結果について知らせていただきたい。
- ・この市民会議で策定した素案をもとに 18 年度は団体代表、大学教授などの専門家、市民会議の代表で組織する「自治基本条例策定検討委員会」において条例案を策定する計画だが、この 1 年間全く市民会議での討議に参加をしない団体代表や大学教授などの専門家の方々が、そこで取捨選択をして素

案を切り捨てていかれるのではないかという危惧がある。策定検討委員会では市民会議の意見が十分通るような構成、あるいは会議の持ち方となるよう検討していただきたい。

- ・学習会を何度か重ねているが、なかなか理解が進まない。毎回、趣旨や話ができるような方法で講義をしていただきたい。講義の時間も班別で検討する時間も少ないので、そのへんをなんとかしてほしい。毎回その場的にやるのではなく、各回である程度テーマを絞って講義を受けて討議をするというようにできないだろうか。
- ・情報公開、市民に対する行政の公平性をなんとか担保できないか。
- ・自治基本条例の決め方の問題であるが、例えば住民投票による最終決定という方法はとれないか。これについては非常に難しいという話もあるが、例えば議会で制定あるいは改正をする際にもハードルを非常に高くして、首長や市議会議員が替わるたびに自治基本条例も変わるということが絶対にないような方法を担保することができないか。
- ・旧吉川町での自治基本条例検討においても「フルセット型」や「組合せ型」ということが検討項目にあがった。13区の各種条例等は全て御破算になっているわけであるが、上越市で自治基本条例を制定するには、これも重要なポイントになると思われる。旧13町村の全ての条例を網羅をして、自治基本条例を検討する際の参考にさせていただいたらどうか。

事務局からの連絡

- ・今後の会議開催時間の延長について
18:30~20:00 18:30~20:30
- ・会議の様子を撮影した写真を市ホームページ、広報じょうえつ等に掲載することについて

8 問合せ先

企画・地域振興部企画課企画調整係 025-526-5111(内線 1452)