

---

## 4 自治づくりのプロセスと自治基本条例

---



## 4 条例づくりのプロセスと自治基本条例

### 4.1 条例づくりのプロセス

自治基本条例を含め、条例づくりには一定のプロセスがある。このフロー（制定手順）を理解することがむしろ条例づくりには欠かせない重要な要素であり、ニセコ町などの例で示したとおり、特に自治基本条例においてはこのプロセスが重視されている。そこでここでは、条例の検討にあたり必要となる、条例の制定方法についての基本的事項を取り上げる。

なお、本項は基本的に、『ガバナンス』（磯崎初仁（中央大学教授）「条例づくりの基礎知識」「条例づくりのプロセス」）の内容を引用しつつ、その他の文献や資料を参考としてまとめたものであり、詳しくはこれら文献を参照されたい。

#### 4.1.1 条例の基礎知識～範囲と限界～

「1.2.2 自治基本条例制定の意義」で示したとおり、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。つまり法律の範囲を超えることは条例で規定することができず、自治体の条例制定権には自ずと範囲と限界が設けられている。

##### (1) 条例制定権の二つの限界

条例制定権の限界についての具体的内容は、憲法及び地方自治法の規定から、①当該自治体の事務に関するものであること、②法令に違反しないこと、という二つと解されている。この二つに抵触した場合、裁判で無効と判断される可能性もある。

先に述べたとおり、条例には自主条例と法令事務条例があるが、法令事務条例においては個別法の解釈が主問題であり、自主条例に含まれる自治基本条例で問題となるのは、法令と同じ対象についてより厳しい規制を行う「上乗せ条例」と、法令が規制していない対象について規制を行う「横出し条例」に大別できる。特に法令への抵触が問題となるのは上乗せ条例である。

##### ① 当該自治体の事務に関するものであること

まず、条例は当該自治体の「事務」に関するものであることを要する。

市町村条例であれば、当該市町村が担当する事務に関して定めるものであり、当然ながら国や都道府県の事務に関して定めることはできない。例えば、外交関係の処理は国に専属する事務として条例の対象にならないし、大気汚染防止等の広域的な事務は都道府県の事務として通常は市町村条例で定めることはできない。

この限界に関しては、次の点に留意する必要がある。第1に、当該自治体の事務といっても、現に法令等に基づいて処理している事務である必要はなく、当該自治体の「役割」に属すると考えられれば、条例で事務を創設してその内容を定めることも可能である。例えば、路上喫煙の取り締まりは法令上市町村の事務にはなっていないが、快適な生活環境の確保等のために対処が必要であり、かつそれが市町村の役割に属すると考えられれば、条例を制定できる。

第2に、国・都道府県・市町村の事務配分は、排他的なものではなく、相互の「共管領域」が少なくない。例えば、土地利用の規制は、国土保全や県土管理といった広域的な視点からは国や都道府県の管理といえるが、まちづくりの視点からは市町村にとっても重要な事務である。したがって、

既に国や都道府県の事務となっても、市町村が自らの役割に照らして必要と考えれば、条例制定は可能である。

第3に、市町村は「地域における事務」を包括的に担当できるが、都道府県の事務は①広域、②連絡調整、③補完の3つの事務に限定されている（地方自治法第2条第5項）から、都道府県が条例を制定する場合は、このいずれかに該当する必要がある。市町村条例よりも都道府県条例が優先するというイメージがあるが、守備範囲から言えば都道府県条例の方が狭い。

## ② 法令に違反しないこと

次に、条例は法令に違反しないことを要する。この「法令」とは、法律のほか法律の委任を受けて定められた命令（政令、省令等）を指すと解される。法令に違反するか否かは微妙な判断を要するため、様々な解釈が示されている。ここでは3つの見解を紹介する。

第1に、法律が既に対象としている領域については、条例を制定することはできないという解釈であり、かつての有力な見解である（法律先占理論）。この解釈では、例えば建築規制については建築基準法という法律が存在するから、条例は制定できないということになる。いわば門前払いの考え方である。この判断自体は明快だが、これでは憲法が条例制定権を認めた意義が生かされなくなってしまふ。そこで、より柔軟な解釈が求められるようになった。

第2に、より柔軟に、法令と条例の間に実質的に矛盾抵触があるか否かによって判断すべきとする解釈（実質的判断説）であり、現在の裁判所はこの解釈を採用している（詳しくは次項を参照）。この見解は、対象事項だけで判断していた法律先占理論を否定し、ケースバイケースで実質的な抵触の有無を判断するものであり、常識的な判断と言える。条例作りの実務では、この基準に基づく必要がある。

第3に、新しい見解として、分権改革を踏まえてより広く条例制定を認める解釈も示されている。例えば、法令で自治体の事務（特に自治事務）とされた事務については、原則として条例で上乘せや横出しを行うことができるとする解釈（原則適法説）や、法令の詳細な規定を標準的規定と解して、条例でこれと異なる規定を定めることも可能とする解釈（標準規定説）が示されている。

これ以外に、法令に違反しないことの一環として、憲法の規定、特に人権保障の規定に違反しないことに注意する必要がある。当然のことのようだが、意外に忘れられやすい点である。例えば、開発行為の規制は財産権や営業の自由の制限になるし、広告物の規制は表現の自由の制限となる。いずれにしても、その制限は合理的なものでなければならぬし、より制限的でない手段を採用したり、規制基準を明確にするなど細心の注意が必要となる。

## (2) 法令違反についての点検方法

### ① 3つのチェックポイント

条例制定権における二つの限界のうち、特に後者の「法令に違反しないこと」の判断は困難である。この判断基準について、最高裁による徳島市公安条例事件判決では、法令への抵触については、法令と条例の対象事項と規定文言を対比するだけでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるか否かによって決すべきであるとした（最判昭 50・9・10、判例時報 787号、p. 24）。そのうえで、いくつかの場合に分けて矛盾抵触があるか否かについて、3つの場合に分けて判断基準を示した。また、高知市普通河川管理条例事件判決（最判昭 53・12・21、判例時報 918号、p. 56）も、横出し条例に関する判断基準を追加的に示した。この判例で示された3つの解釈基準は論理的だがわかりにくいいため、同教授は次の3段階のチェックポイントを設定して順に点検することを提案している（図表 4-1）。

第1ポイントは、法令と条例の「対象」が重複するか否かである。例えば、建築物の建築を規制する条例の場合、既にこれを規制する建築基準法があるため、YESに進む。これに対し、放置自転車の規制条例の場合は、放置自転車を直接規制する法令はないため、NOに進む。

第2ポイントは、上記の結果によって2つの場合に分かれる。まず対象が重複する場合（YESの

場合)には、法令と条例の「目的」が重複するか否かが問題となる。例えば建築物の規制条例の場合でも、建築基準法は建築物の安全性等を確保することが目的なので、同様の目的の条例なら YES に、景観保全を目的とする条例なら NO に進む。

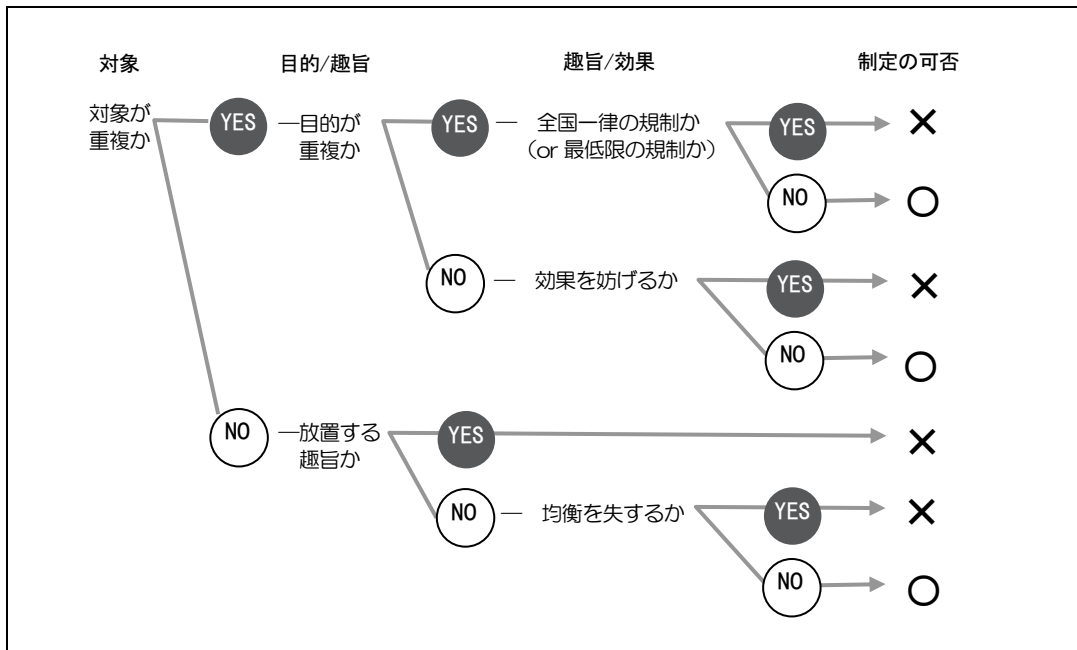
これに対し対象が重複しない場合 (NO の場合) には法令の「趣旨」が当該対象を放置する趣旨か否かが問題になる。例えば放置自転車の規制条例の場合、法令がこれを放置する趣旨 (あえて自転車を放置する自由を認める趣旨) だとすればこの条例はこれに違反することになるが、そういう趣旨でないことは明らかだから、NO に進む。

第 3 のポイントは、3 つの場合に分かれる。まず対象が重複し、かつ目的も重複する場合 (YES の場合) は、法令の「趣旨」が全国一律の規制か、それとも全国最低限の規制 (地域によって上乗せ条例を認める規制) かが問題になる。例えば建築物の安全性確保を目的とする建築規制条例の場合は、建築基準法の趣旨が問題となるが、おそらく全国最低限の規制と解されるから (すなわち NO)、条例は○ (適法) となる。

次に対象は重複するが目的は異なる場合 (NO の場合) には、法令の「効果」を妨げるか否かが問題となる。例えば景観保全を目的とする建築条例の場合に、もし建築基準法が建築物の建築を促進するという効果を意図しているとするれば、当該条例がこれを抑制することが問題になるが、同法はそうした効果を意図しているわけではないから (すなわち NO)、条例は○ (適法) となる。

さらに対象が重複せず、かつ法令が当該対象を放置する趣旨でない場合 (NO の場合) は、法令と条例の規制が均衡を失するか否か (特別な理由もなく法令より厳しい規制をしていないか) が問題になる。例えば放置自転車の規制条例の場合、関連する道路法等が不法占用物に対して採っている規制よりも厳しい規制でなければ (すなわち NO)、条例は○ (適法) となる。

図表 4-1 条例の法令適合性の判断フロー



(出所) 磯崎初仁「条例づくりの基礎知識(3)法令に違反しない条例とは」、『ガバナンス』2004年12月号

## ② 条例の範囲と限界 (適法性) についての考え方

この図全体では、各設問に NO と答えてフロー図を下方に進むほど法令抵触の可能性は低くなる。しかし、こうした「適法性」の判断にあたっては、個別法や個別条例案に当てはめながら各チェックポイントをクリアして結論を出し、条例制定に至るまでの理論武装は、専門家であっても極めて困難である。まして、自治基本条例をテーマにした検討で、法律や条例に関わった経験のない市

民が多く参加する場合はほとんど不可能に近い作業であると思われる。そもそも、どんな市民参加方式を採用するにせよ、たいていの場合は条例の素案（たたき台）づくりの段階での参加が予想されること、またその段階においてはそうした役割及び作業を市民自身が担うことは考えにくい。

このため、そのたたき台を条例案に作り上げる過程に関わる審議会や法制執務担当者などがこれら適法性についての知識を有していればよいことになるが、仮に自治基本条例の制定を目的に検討が開始されたとしても、検討が進むなかで市民参加やまちづくりの理念に関する条例の検討へと、その内容が変遷する可能性もある。自治基本条例の検討だけでなく、こうした場合も想定すれば、このような条例の範囲と限界（適法性）についての基礎的な知識を学ぶことは決して意味のないことではない。そうした意味を込め、ここでは参考として条例の基礎知識を提示した。

ただ、自治基本条例の検討にあたっては、こうした法的側面よりむしろ、政策的側面つまりすぐれた条例を作るためのポイントを把握することが有益であると思われる。これについては次項で取り上げることとする。

## 4.1.2 すぐれた条例とは

### (1) すぐれた条例の条件

この「すぐれた条例」の条件について、同教授は次の5点を指摘している。

#### ① 必要性

1つめに、そもそも条例の制定が必要であること、すなわち「必要性」であり、これにより条例の「目的」が設定されることになる。当然のことのようだが、条例施行にはコストもかかるから、仮に地域で問題が生じていても、私人間で調整できれば自治体が関与する必要はないし、条例以外の方法で済むならそれでもよい。その意味で必要性は条例制定の前提条件と言える。

例えば、マンション建築をめぐる事業者と近隣住民の間で紛争が生じているとしよう。これについて民法や建築基準法等の既存の法制度では対応できないと認められて初めて、建築の規制や調整手続を定める条例が必要になるのである。

#### ② 有効性・効率性

2つめに、条例の目的実現を図るうえで効果的であること、すなわち「有効性」である。条例の目的が設定されると、次に条例の内容が目的達成にどこまで効果を発揮するかが問題になる。建築条例であれば、良好な都市空間の確保や紛争の調整にどれだけ効果があるかが重要であり、そのために首長の指導、命令、あっせん等の「手段」を工夫することになるのである。

また、条例を施行するコスト（費用）ができるだけ低いものであること、すなわち「効率性」である。いくら目的実現に効果があったとしても、施行のための人件費等のコストが膨大ではすぐれた条例とは言えない。例えば建築条例でも、職員の事務量がどの程度になるか、関係者の時間的・経済的な負担がどうなるかが問われることになる。

この有効性と効率性は、こちらを立てればあちらが立たずというトレードオフの関係になることが多い。例えば、建築紛争が生じないよう厳しい規制をすれば、そのための指導や周知に多大な費用が必要になるし、費用を低くするために単なる助言やあっせんにとどめるとすれば、紛争を実際に調整することは難しい。このバランスをどう図るかが、条例づくりのポイントになる。

#### ③ 公平性

3つめに、条例の内容が関係者にとって公平であること、すなわち「公平性」である。条例は公共のルールであるため、単に目的を実現できればよいのではなく、その手段が住民や事業者にとって公平であり、不平等ではないことを要する。例えば建築条例の場合に、場所によって規制の程度が著しく異なったり、住民の主張を優先し事業者の利益を無視するような仕組みでは、公平性に疑問が生じることになろう。



#### ④ 協働性

4つめに、条例の仕組みのなかで住民の参加や協力を重視していること、すなわち「協働性」である。この概念は熟したものではないが、条例が地域のルールである以上、できるだけ住民やNPOの意思や活動が反映し、住民が「私たちのルール」と思えることが重要である。例えば建築条例で規制する場合でも、専門家に委嘱して一方的に基準をつくるより、住民の提案を求めたり、住民代表が調整手続に加わることが望ましい。

#### ⑤ 適法性

5つめに、条例が憲法や法律に照らして適法であること、すなわち「適法性」である。条例の内容が以下にすぐれていても、違法であっては存続できないから、最低限の条件と言える。違法性については、先に述べたとおりである。

### (2) すぐれた条例の検討手順

こうしたすぐれた条例の条件を満たすためには、次のような作業を行うことが求められる。

1つめに、地域で何らかの課題が生じている場合に、その課題を解決するために条例制定が必要か、他の手段で対応できないかを検討する。これが「必要性」の検討である。例えば、地域の緑地保全が課題になった場合には、主に地権者の私権制限に関わるか否かによって条例制定の必要性を判断することになる。

2つめに、この目的を実現するのに効果があると思われる「手段」を考え、列挙する。そして、各手段案を実施すれば目的実現にどれだけの効果があるか、またどれだけの費用が必要になるか予測したうえで、より効果が高かつ費用が少ない手段（複数も可）を選択する。これが「有効性」と「効率性」の検討である。

例えば、緑地保全の目的のために緑地の規制、買取り、保全協定等の手段が考えられるとすれば、それぞれについて例えば10年間でどれだけ緑地の減少を抑制できるか、そのために職員の人件費、買取等の費用がどれだけ必要になるか予測する必要がある。これらを数値で定量的に表せない場合には、言葉で定性的に表す。政策評価と同様に、こうした評価には必ず不確実な要素が残ることを承知のうえで、まずは条例の影響を認識し、共有しておくことが重要である。

3つめに、一定の「手段」が出てきた段階で、その内容が特定の住民等の利益を過度に制限したり、不平等な扱いをすることにならないかを検討する。これが「公平性」の検討である。例えば条例で特定の緑地の地権者だけに過大な義務を負わせる結果にならないか点検が必要である。

4つめに、「手段」の詳細を定める場合に、できるだけ住民参加の手続を設けたり、NPO等の役割を位置づけられないか検討する。これが「協働性」の検討である。例えば、緑地保全計画を住民参加で策定したり、保全緑地の管理をNPOに委託することが考えられる。

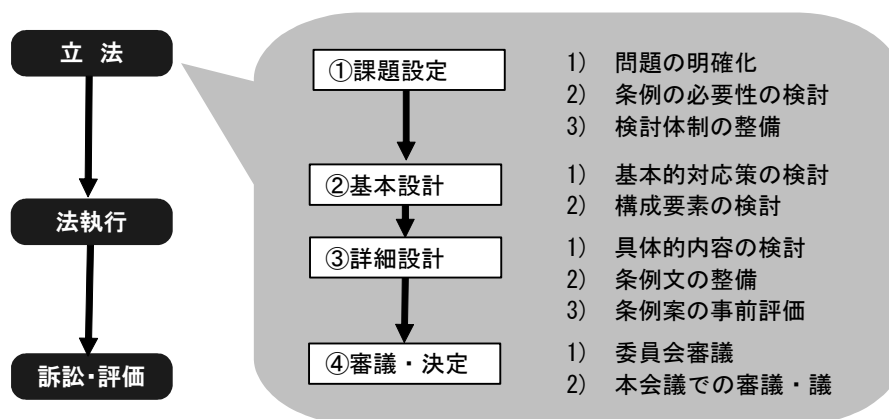
最後に、以上の検討から固まった条例案について、違法でないかどうか、「適法性」の検討を行う。

以上のような検討を行っていけば、立案者（提案者）は自らの条例案の強みと弱みを自覚した上で提案することができる。こうした条例評価の視点は、条例検討の争点を整理し、議論を活性化する効果があるのである。

### 4.1.3 条例づくりの一般的プロセス

条例づくりは、①課題設定（条例で対応すべき問題を明確にして、制度設計の作業を開始する段階）、②基本設計（条例の基本的な内容（骨子）を検討する段階）、③詳細設計（条例の具体的な内容を検討し、条例文を整備する段階）、④審議・決定（条例案を議会に提案し、審議を行い、議決する段階）の概ね次の4つのプロセスを踏むことになると考えられる（図表4-2）。

図表 4-2 条例づくりのプロセスと作業



(出所) 磯崎初仁「条例をつくる(2)基本設計①」『ガバナンス』2005年3月号

## (1) 課題の設定

### ① 問題の明確化

課題設定の段階では、1つめに対応すべき問題を明確化する必要がある。

そもそも条例をつくるというテーマが出てくるのは、地域社会または自治体行政において何らかの「問題」が生じているからである。そこで、条例づくりにあたっては何が問題なのか、また、その問題がなぜ生じるのかを明確にする必要がある。すなわち、ここには「問題の把握」と「原因の究明」が含まれる。これらは自明のことのようだが、正確に把握し、関係者間で共有することは以外に難しい。

例えば、地域で高層マンションの建築をめぐって住民との紛争が多くなったため、条例をつくるべきだという話が持ち上がったとしよう。この場合の「問題」としては、マンション建築によって地域の景観が壊れる、日照が妨げられる、交通渋滞が生じるなどいろいろな点が考えられるし、建築行為そのものよりも住民との紛争・対立が問題なのかもしれない。これによって条例制定が必要か、どのような条例が必要なのか、検討すべき内容が変わってくる。

なお、ここで言う「問題」にも、地域社会で具体的な事件や支障が生じていて、何らかの解決が求められるという問題（個別事案型問題）と、特別な事件や支障があるわけではないが、ある目標を目指して制度を導入・改善するという問題（制度改善型問題）の2つがあると考えられる。建築紛争は前者の例だが、例えば自治基本条例や環境基本条例が必要だという場合は後者の問題と考えられる。後者の場合は、問題の「原因」と言っても、社会的な原因ではなく、自治の理念等をより明確にするという制度的な要請が中心であり、性格が異なることに注意が必要である。

### ② 条例の必要性の検討

2つめに、その問題に対応するために条例の制定が必要か否かが問題になる。この検討も2つのレベルに分けることができる。

まず、そもそも自治体（行政）として対応することが必要かどうかという点である。仮に地域で何らかの対応をすべき問題が生じているとしても、それは私人間の問題として最終的には司法権（裁判所）によって解決すべき問題かもしれない。例えば建築紛争について、私人の財産権等の私的権利の衝突の問題ととらえ、自治体が対応すべき問題ではないと考えることも可能だ。しかし、問題の広がりや深刻さ等から、住民生活を守るべき自治体として公的な対応が必要と判断されれば、対応策の検討に進むことになる。



次に、自治体の対応が必要だとしても、条例制定が必要かという点である。法律上、住民や事業者に義務を課したり権利を制限する場合には、条例の根拠が必要となる（地方自治法第14条第2項）。逆に言えば、これ以外の場合には必ずしも条例の制定は必要ない。例えば建築紛争に関して、事業者に助言指導を行うことは要綱等によっても可能だし、事業者と住民の調整役として公費で専門家を派遣することも、予算上の根拠があれば可能である。しかし、こうした対応を明確化し、紛争解決の実効性を高めるには、条例制定が望ましい。

自治基本条例では、先に示した自治体アンケート結果より、首長のトップダウンにより制定を目指す例が多い。このため実際には、課題設定は行政内部で既に行われ、その後基本設計の段階から具外的な検討のスタートとなる場合が多いものと予想される。

また、以上の検討の結果、条例の検討に入る際には、どのような検討体制や組織で行うかが問題になる。これについては「4.3 検討体制の整備」及び第5章で取り上げることとする。

## (2) 基本設計

基本設計の段階では、①基本的対応策の検討と②構成要素（条例骨子）の検討の作業が必要となる。

なお、②構成要素（条例骨子）の検討については、「3.2 自治基本条例の事例比較」で示した論点や、「4.2 自治基本条例のタイプ」などとも関連するため、合わせて参照されたい。

### ① 基本的対応策の検討

基本的対応策とは、自治体が地域社会に働きかけるために中心となる手段のことを言う。

そもそも条例は、地域社会の問題を解決するために、自治体が地域社会に対して何らかの働きかけを行うために制定するものである。したがって、条例づくりでは、どのような手段で働きかけを行うかという検討が重要になる。条例を人体に例えれば、基本的対応策は背骨に当たり、次回検討する構成要素は人体の各パートに当たると考えられる。背骨がしっかりしていないと頑丈な体ができないように、基本的対応策の選択は制度設計の中核をつくる作業と言える。

基本的対応策には、大別すると、①計画的手法、②規制的手法、③誘導的手法、④調整的手法、⑤給付的手法の5つの手法があると考えられる。しかし、これら5つの手法は自治基本条例の目的及び内容からして直接的に関係しないと考えられるため、ここでは詳細な説明を省略することとする。

### ② 構成要素（条例骨子）の検討

基本的対応策の作業によってその内容が決まった後は、条例全体の「構成要素」（条例骨子）を検討する必要がある。どのような要素を盛り込むかは条例によって異なるが、標準的な要素を取り上げると、次のようなものが考えられる（図表4-3）。

1つめに、「目的」である。これは、条例制定の目的や条例の内容を簡潔に示す規定であり、第1条に置かれるのが通常である。この規定を読めば、条例が必要になった理由や背景（立法事実）、条例がめざす目標、条例の要点を理解できることが望ましい。目的規定は、いわば条例の「顔」であり、各規定の解釈運用の指針ともなるものだから、立案作業の際には十分に精査して洗練した規定に仕上げる必要がある。

2つめに、「基本理念」である。これは、条例が目指す理想や基本的方向を示す規定である。目的規定でも同様の内容を表すことができるが、理念条例のようにあえて理念を強調したい場合にこの規定を置く。この規定は、執行機関、住民等の意識を啓発するとともに、各規定の解釈運用の指針となる。

3つめに、「定義」である。これは、条例中で何度か使用する用語の意味や範囲を一括して定めておく規定である。

4つめに、「責務」である。これは、自治体、住民、事業者等の責務を一般的、抽象的に定める規定である。この規定も必須ではないが、各規定が特定の要件の下で法的義務を定めているのに対して、要件は特定できないが、一般的にこういう行動や配慮をしてほしいという場合に定めるものである。住民や事業者については、環境への配慮や自治体施策への協力義務を定めることが多い。

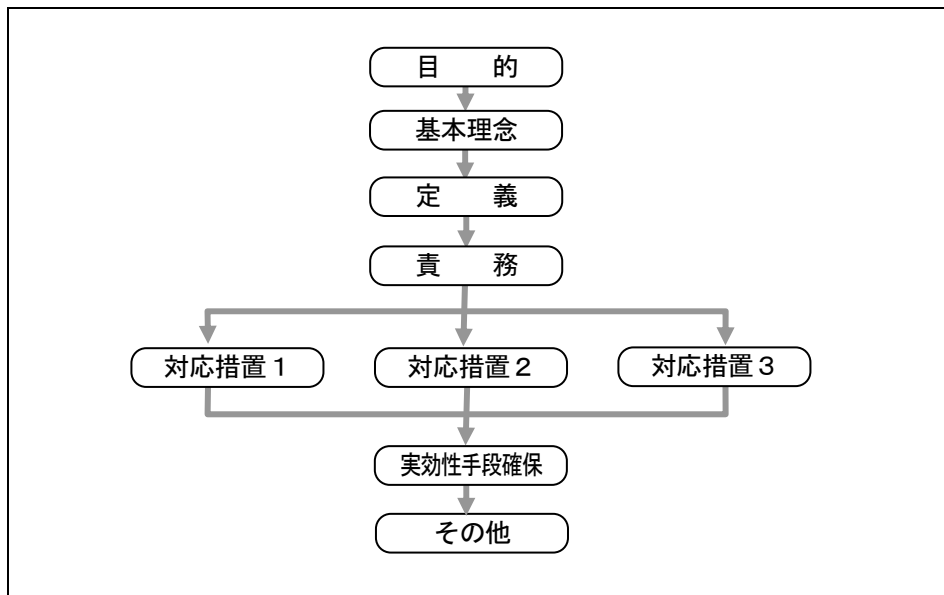
5つめに、「対応措置（対応策）」である。これは、地域社会への働きかけの手段・措置を定める規定である。この措置については、「①基本的対応策の検討」にあるとおりだが、さらに、「①主体（誰が）」「②対象（誰に・何に）」「③対応手段（どういう措置を）」「④執行基準（どのような場合に）」という4つの要素を盛り込む必要がある。

6つめに、第1から第5の対応措置の実効性を確保するための手段を定める規定である。例えば、罰則等の不利益な措置を行う場合と、望ましい行為を行ったときに補助金などの利益を供与する場合がある。

これ以外には、条例の円滑または公正な施行を図るため、審議会等の第三者機関の設置などの仕組みを規定することがある。

以上、示した構成要素については、先の「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～」においても同様の構造を読み取ることができ、基本法と位置づけられる法令や条例においては概ね一般的な構成となっている。

図表 4-3 条例の標準的なしくみ（構成要素）



（出所） 磯崎初仁「条例をつくる(3)基本設計②」『ガバナンス』2005年4月号

### (3) 詳細設計

基本設計で条例案の骨子（条例案）ができると、次に詳細設計を行うことになる。この段階では、①条例の具体的内容の検討、②条例文の作成、③条例案の事前評価を行う必要がある。

なお、②や③はいわゆる法制執務の領域であり、どちらかと言えば行政内部の担当課の課題と言える。本調査研究は、特に本市における検討の円滑な推進に向けた基礎資料とすることを目的としていることから、②及び③については省略し、①について取り上げることにする。

条例の具体的内容に関する作業の内容は個々の条例によって異なるが、特に問題となりやすい点は次のようなものである。ただし、自治基本条例は個別具体的な条例ではなく、どちらかと言えばそれら条例の内容を総合的に定めるものであるため、直接的には以下に示すような規定に伴う課題は該当しないことが予想される。しかし、その内容を具体的に定める個別条例において、以下の争

点をもたらす場合も考えられることから、その規定がどのような影響をもたらすかといったことを念頭に置きながら検討することが求められよう。

1つめに、規制、給付等の対応措置の「対象」をどう設定するかである。例えば開発事業の規制を行う場合に、その規模をどう設定するかは慎重な検討を要する。

2つめに、対応措置の「基準」をどう設定するかである。例えば開発事業の規制については、その目的に応じて、建築物の用途・規模・高さをはじめ、様々な基準を設けることが考えられる。こうした検討は執行機関でないと難しいため、規則に委任することも考えられるが、基本的な考えは条例に規定する必要がある。

3つめに、対応措置の「手続」をどう設定するかである。例えば開発事業の許可制では、事業者からどのような書類を提出してもらうか、住民に計画内容をどう周知し、どう意見を反映させるかが問題になる。一般的に、開発事業は地域住民に様々な影響をもたらすから、できるだけ早い段階で住民参加を図ることを基本にすべきであろう。

4つめに、条例違反に対する「罰則」をどう設定するかである。違反行為等については、監督処分、罰則、公表の措置が考えられるが、このうち罰則を選択した場合には、さらにどのような罰則にするかが問題になる。

以上のほか、施行期日、経過措置等についても検討が必要となる。

#### (4) 審議・決定

条例案ができると、これを議案として議会に提出することになる。

条例提案の方法には、①議員による提案（地方自治法第 112 条）、②首長による提案（同第 149 条）、③住民による直接請求（同第 74 条）の 3 種類がある。

本来、条例制定権は議会が有するし、二元代表制の下では議会と執行機関は独立して権限を行使するのが原則なので、提案権が首長に専属している予算と異なり、条例については本来、議員が立案から担当する議員提案条例が期待されていると考えられる。かつて議員提案には議員定数の 8 分の 1 以上の賛成が必要だったが、審議の活性化等のため 1999 年の法改正によって 12 分の 1 に引き下げられ（同 122 条 2 項）、提案しやすくなったことも、こうした期待を表すものといえよう。

①の議員提案条例における動向については、最近の 15 年間で増加傾向にあり、その内容は、議会に関する自律規定がほとんどであるとされる。例えば、都道府県条例における最近 10 年（1993 年～2002 年）の議員提案条例は、委員会条例（197 件）、議員定数条例（109 件）、報酬及び費用弁償等条例（97 件）、議会事務局条例（10 件）が中心であり、政策的な行政事務条例は 52 件という報告がある。

議員提案にふさわしい条例として人権保障条例などが考えられるが、制定に向けた検討を行う際には、議員全員による検討組織、会派代表者による検討組織、議員有志による検討組織、会派内の検討組織、市民等との混成型検討組織、外部委託による検討など、研究会などの名称を用いた様々な工夫がなされる。自治基本条例も議員提案にふさわしい条例と考えられ、議員提案であればこのように工夫された体制のなかで十分な検討が行われるものと思われる。

ただ、実際には②の提案が多く、③の請求も重要な意味を持つ。しかしいずれから出された提案であっても共通して言えることは、最終的に条例の審議・決定を行うのは議会であるということである。先のアンケート結果でも示されたとおり、自治基本条例は首長提案によって発案されることが多いが、これを含め②や③で提案がなされた場合、議会の審議・決定に耐えうる内容でなくてはならないことになる。最近では重複審議や事前審議などによる効率性・公平性の低下に配慮し、議員が首長提案の条例の形成やその内容に関わることについて、要綱の定めなどにより制限することが多く見られるようである。しかし自治基本条例を念頭に置いて考えるならば、住民参加、地方自治のあり方、まちづくりの理念、首長・市民・議会の責務など、今後の自治体運営における多くの論点を提起する条例であるからこそ、こうした現状を踏まえながらも、議会の活発な議論を喚起し、十分な検討のもとで制定される工夫を講じることが望まれよう。

なお、このような条例の立法過程を終了し、次は執行過程（法執行）の段階に移ることとなる。条例の執行は首長等の執行機関の役割だが、議会はこれを点検・監視するという役割を担う。執行状況の点検・監視の結果によっては、条例の内容の是正提案・是正要求を行ったり、それ自体の改正などの見直しを行うことが求められるなど、立法過程のみならず執行過程においても、議会の担う役割は大きい。

#### **(5) 実際の条例づくりにおいて**

以上、条例づくりのプロセスを見てきた。実際の検討を行う際には、検討主体や組織、検討方法などの現状を総合的にふまえながら、もっとも適切なプロセスを採用することになる。実際には、対応すべき課題が広範にわたるなどの理由から、法律や他の条例についての学習を行う予備段階が必要であったり、またこれまでにない新しい課題であるため、ワークショップなどの方式を用いたフリーディスカッションが望まれる場合も想定されるからである。自治基本条例では、こうした必要性が容易に想像される。いずれにしても、これらのプロセスにおける基本的事項を、参考に現実にあったものへ応用することになる。

第5章では、事例を交えながら実際の条例づくりの一例を提示することとする。

## **4.2 自治基本条例のタイプ**

### **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）**

条例づくりの基礎とプロセスに則り、自治基本条例の検討にあたる際に、さらにここで自治基本条例のタイプを把握しておきたい。自治基本条例の制定を考えると、何を主目的として定めるかによってその方法（自治基本条例のタイプ）が異なるからであり、これは、先に示した「すぐれた条例」の条件の一つである「条例制定の目的（条例で何を定めるか、何のために条例という手段を用いるか）」にも関わってくる。

自治基本条例の内容はいくつかのパートに分けて説明できる。例えば、「自治の理念に関すること」「市民参加の具体的方法に関すること」などといった具合である。

この自治基本条例の構造に着目すれば、それぞれのパートを独立して定め、それらを合わせて自治基本条例とする制定方法が考えられよう。つまり、フルセット型（総合型）の自治基本条例の定め方と、組み合わせ型（基本条例群）の自治基本条例の定め方である。

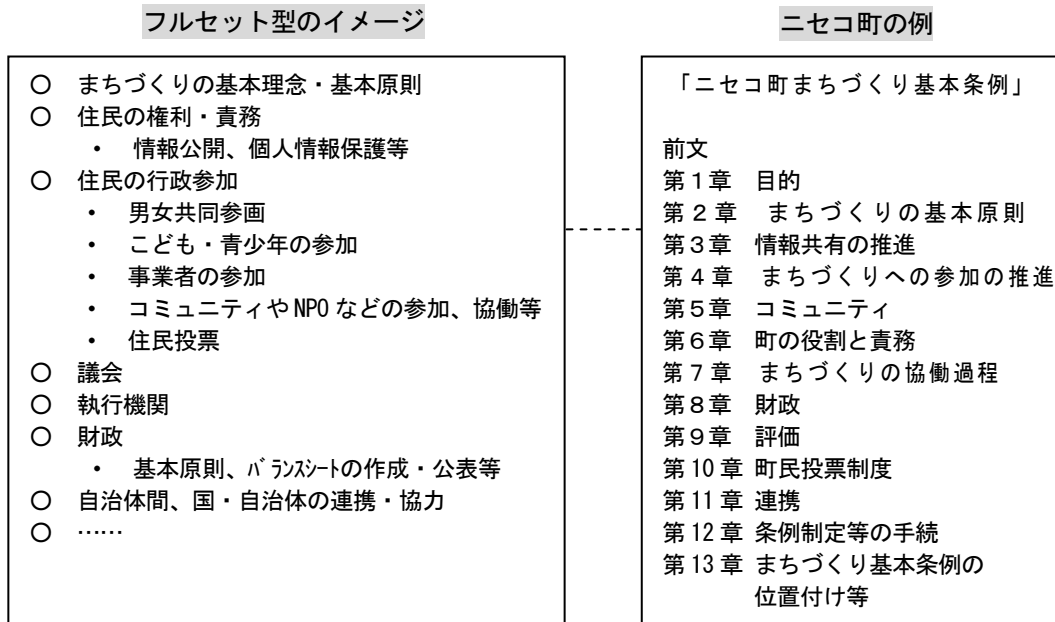
#### **(1) フルセット型（総合型）**

北海道ニセコ町では、まちづくりの最低限の決まりごと（ルール）を一つの条例のなかで網羅し、全体的に規定している。これは最もオーソドックスであり、条例を参照する人にとって利便性が高い、一覧性に優れたやり方である。これをここでは「総合型（フルセット型）」の自治基本条例と呼ぶ。

総合型（フルセット型）は、自治基本条例を制定済みの多くの自治体で採用されており、新たに制定を検討する場合でも、これを目指す自治体が一般的には多いものと思われる。これをイメージしたものが図表 4-4 である。



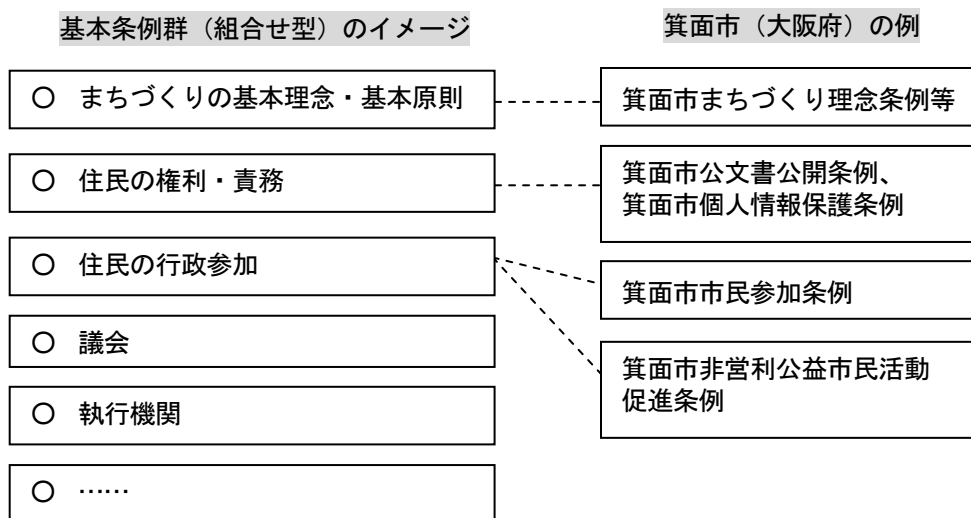
図表 4-4 総合型（フルセット型）の自治基本条例のイメージ



**(2) 条例群によって構成するタイプ（組合せ型）**

一方、組合せ型（基本条例群によって構成するタイプ）の自治基本条例もある。これは、それぞれのパートを独立して基本条例として定め、それらを合わせて自治基本条例と見立てるやり方である。大阪府箕面市などがこの例に当たり、そのイメージは図表 4-5 に示すとおりである。

図表 4-5 基本条例群（組合せ型）の自治基本条例のイメージ



まず、基本原則を独立して定めたものに関しては、「まちづくり理念条例」が代表的である。このほか、市民参加の前提となる情報共有に関しては、「情報公開条例」や「個人情報保護条例」などがある。まちづくりの参加者（プレイヤー）に関して、最近では「男女共同参画」や「ユニバーサルデザイン」の概念なども重要となっている。いずれも基本法であるとともに手続法となっている。

また、参加のルールや参加方法に関しては、市民参加条例や特にNPO団体を対象とする「市



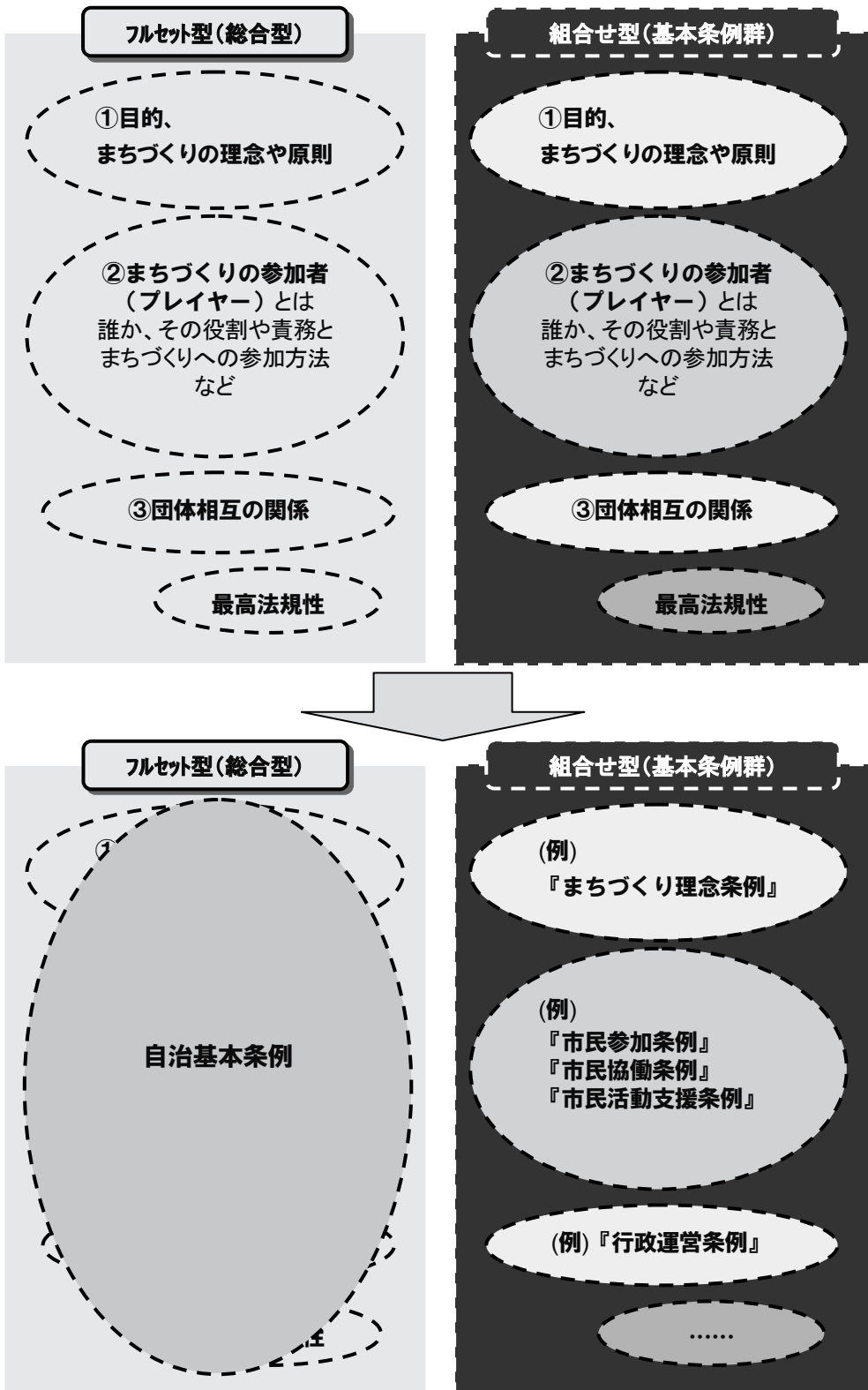
民活動促進条例」、市民の声を広く施策や計画に反映させることを目的に、意見を公募する「パブリックコメント条例」、行政活動への直接参加の重要な一手段として注目される「住民投票条例」などもここに含まれると考えることもできる。

こうした諸基本条例群を合わせて1本の条例と見なし、自治基本条例と呼称する方法がこの「組合せ型」の自治基本条例である。ただし、どの組合せをもって自治基本条例とみなすかについては、特別な決まりや基準があるわけではない。

このタイプの自治基本条例の場合、一つの内容を一つの条例に書くため、一覧性に優れる（簡潔であり参照者にとっては分かりやすい）というメリットがある。また、タイトルからその内容を索引するのも容易である。

なお、両方のイメージをまとめると図表 4-6 のようになる。

図表 4-6 フルセット型（総合型）と組合せ型（基本条例群）のイメージ



## 4.2.2 それぞれのメリット・デメリットと制定の考え方

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、制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るという確証もない。

そこで、限られた期間を有効に使うって制定する場合、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制定し、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制定する考え方もある（「総合型」）。それぞれの概要及びメリット・デメリットは図表 4-7 のとおりである。

図表 4-7 自治基本条例のタイプとメリット・デメリット

自治基本条例のタイプ	総合型	組合せ型
主な項目	まちづくりの基本理念・基本原則 住民の権利・責務 情報公開、個人情報保護等 住民の行政参加 男女共同参画 こども・青少年の参加 事業者の参加 コミュニティやNPOなどの参加、協働等 住民投票 議会 執行機関 財政 基本原則、バランスの作成・公表等 自治体間、国・自治体の連携・協力 ……	まちづくりの基本理念・基本原則 住民の権利・責務 住民の行政参加 議会 執行機関 …
条例の構成	「ニセコ町まちづくり基本条例」 前文 第1章 目的 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 第5章 コミュニティ 第6章 町の役割と責務 第7章 まちづくりの協働過程 第8章 財政 第9章 評価 第10章 町民投票制度 第11章 連携 第12章 条例制定等の手続 第13章 まちづくり基本条例の位置付け等 第14章 この条例の検討及び見直し 附則	(大阪府箕面市の例) ○箕面市まちづくり理念条例等 ○箕面市公文書公開条例、箕面市個人情報保護条例 ○箕面市市民参加条例 ○箕面市非営利公益市民活動促進条例
メリット	① 最大のメリットは、「一覧性」。これを見れば、自治体の運営ルールや理念がひとめで分かる。 ② 「自治体の憲法」、つまり頻繁に変更しないものとする、一本で成立させることがむしろ自然。	① 「理念」「原則」としよみの部分を分けて制定すると、制定・改定時に審議しやすい。 ② 短いのでわかりやすく、参照しやすいという運用上のプラス面がある。 ③ 「理念条例」を短く制定すれば、自治体の運営方針を広く内外に知らせるPR効果がある。 ④ 最大のメリットは、「できるところから議論でき、制定できる」こと。
デメリット	①「理念」「原則」など、施策的なものは社会動向や首長の考えによって変更されるため(=普遍性に差があるため)、改正手続が増加する。 ②膨大な量となり、住民にとっては理解しにくいという運用上のマイナス面もある。	① 一覧性に欠けるので、自治体の運営のしよみの全体像を把握しにくい。 ② 複数の個別条例を「自治基本条例」として見立てるものなので、そのままの名称は使えない。

### 4.3 検討体制の整備～制定過程における市民参加～

条例をつくるには、政策課題解決のために条例制定を企画・立案し、内容の調査・検討を行い、内外の利害関係者と調整し、議会へ提案して議決を得るまでの全体を言う。そして、この一連の作業の中で最も重要なのは、実効性のあるしくみを作ることであり、ここが条例作りの要諦である。どの条例にも共通することだが、とりわけ自治基本条例においては、この「実効性のあるしくみ」とすることが強く求められる。市民参加について重点的に取り上げる条例だからであり、このため「利用者」である住民にとっていかに使い勝手のよいものとするかに力を置き、住民参加型で条例を制定するなど制定方法の工夫がなされている。

ただし、この「実効性のあるしくみ」がいかなるものか、自治体の考え方や状況によりそのあり方は異なるものと思われる。実際に、前出のアンケートによれば、多くの市が制定にあたっての最大の課題をこの制定プロセスと答える一方で、検討・制定組織への公募市民参加以外に、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など、多種多様となっている。

一般的に用いられる手法として、次のようなものがある。

#### (1) 審議会型

まず、市長からの諮問に基づき審議会が答申を行うといった、審議会の形式がある。

例えば中野区では、「仮称中野区自治基本条例に関する審議会条例」に基づき同審議会を設置し、パブリック・コメント手続などを経て、議会の承認を経た後、平成17年3月28日に公布し、同4月1日より条例を施行している（図表4-8）。

具体的には、条例案を検討するために、仮称中野区自治基本条例に関する審議会を設置し、2004年5月に区長が同審議会に対し諮問している。審議会では、学識経験者委員4人と公募による区民委員4人により審議を行い、6か月間にわたる議論を重ねて「中野区の自治の発展の方向と『(仮称)中野区自治基本条例』に盛り込むべき内容について」をまとめ、2004年11月1日に答申を行った。

その後、審議会の答申をもとに「自治と参加を考えるシンポジウム」（2004年11月7日）を開催し、合わせて区内3か所で実施した区民との意見交換会での意見などを参考に、「(仮称)中野区自治基本条例に盛り込むべき主な項目と考え方」をまとめ、これについて、平成17年1月26日～2月15日の約2週間にかけてパブリック・コメント手続を行ったほか、同年2月に意見交換会（全3回）も開催している。

このように、審議会を設置し、そこで専門家を中心としつつ市民の意見を交えながら、建設的な議論のもとで出された統一見解をその成果として具申を行うという審議会形式が、条例制定にあたっては最もよく採用されるスタイルであると思われる。

また、「〇〇検討委員会」「〇〇市民会議」などのように、委員会や市民会議形式で検討・制定組織を設置し、条例の素案策定などにあたる場合も多い。これは「審議会」と名称されてこそいないものの、条例や要綱により審議会として指定される例として理解される。一例として、柏崎市（柏崎市市民参加のまちづくり基本条例策定審議会、「柏崎市市民参加のまちづくり基本条例策定審議会設置要綱」）や町田市（町田市自治基本条例検討委員会、「町田市自治基本条例検討委員会条例」「同運営規則」）がこれに当たる。

さらに、こうした審議会の前段として、次に示す「研究会・懇談会」を設置し、そこで出された素案について政策法務等の観点から専門的な意見を付加するなど、審議会がより専門性の高い検討や専門的見地からの確認といった役割を担う場合も見られる。

図表 4-8 仮称中野区自治基本条例に関する審議会条例

仮称中野区自治基本条例に関する審議会条例		平成 16 年 3 月 26 日 条例第 3 号
(設置)	第 1 条 仮称中野区自治基本条例を策定するに当たり、その内容を検討するため、区長の附属機関として、仮称中野区自治基本条例に関する審議会(以下「審議会」という。)を置く。	
(所掌事項)	第 2 条 審議会は、区長の諮問に応じ、仮称中野区自治基本条例の策定に関する必要な事項を調査審議し、答申する。	
(構成)	第 3 条 審議会は、次に掲げる者のうちから区長が委嘱する委員 9 人以内をもって構成する。 (1) 公募による区民 (2) 学識経験者	
(委員の任期)	第 4 条 委員の任期は、委嘱の日から審議会が第 2 条の規定による答申をしたときまでとする。	
(会長及び副会長)	第 5 条 審議会に会長及び副会長 1 人を置く。 2 会長は、委員の互選により定める。 3 会長は、審議会を代表し、会務を総理する。 4 副会長は、委員のうちから会長が指名する。 5 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるときは、その職務を代理する。	
(会議)	第 6 条 審議会は、会長が招集し、主宰する。 2 審議会は、委員の半数以上が出席しなければ会議を開くことができない。 3 審議会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。 4 審議会の会議は、公開とする。ただし、審議会が出席委員の 3 分の 2 以上の多数で議決したときは、非公開とする。	
(幹事)	第 7 条 審議会に幹事を置く。 2 幹事は、区の職員のうち、区長が指名する職にある者をもって充てる。 3 幹事は、審議会の会議に出席し、委員の質疑に応答し、又は審議事項に関して説明し、若しくは必要な意見を述べるものとする。	
(意見の聴取)	第 8 条 審議会は、審議のため必要があると認めるときは、審議事項に関して意見又は識見を有する者に対し、会議に出席してその意見を述べ、又はその意見を文書により提出するよう求めることができる。	
(委任)	第 9 条 この条例の施行に関し必要な事項は、区長が定める。	
附 則	1 この条例は、平成 16 年 4 月 1 日から施行する。 2 第 6 条第 1 項の規定にかかわらず、この条例の施行の日以後最初の審議会は、区長が招集する。	

(出所) 中野区例規集より ([http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/reiki/reiki\\_honbun/aq60013851.html](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/reiki/reiki_honbun/aq60013851.html))

## (2) 研究会・提案型

研究会・提案型では、二つの方法が考えられる。

一つめは、懇談会形式である。これは、住民・議員・有識者・職員などが混成して懇談会（意見交換や勉強会を行う場）を設定し、今後のまちづくりのあり方などを話題とするなかから、自治基本条例の必要性などが示されるものである。

例えば、練馬区では「(仮称)練馬区自治基本条例を考える区民懇談会」(平成 18 年 3 月 31 日区長決定)に基づき区民懇談会が設置され、「練馬区の自治の基本的なあり方、区民と行政との協働、区民の行政への参加・参画の仕組み等を定める(仮称)練馬区自治基本条例について検討するため(1 設置目的)」、現在、検討が進められている。同懇談会は、学識経験者(4 名)、公募区民等(13



名)、区内各界から選任する者(17名)から構成されており、そこでの検討結果は最終的に市長に報告されることとなっている。

なお、この位置づけからすると、「懇談会」(打ち解けて話し合うこと)という主旨よりも、むしろ「審議会」に近い使命を与えられているように思われる。

さて、もう一つの方法として、政策研究にもとづく職員提案の形式もある。これは、行政職員の勉強会や研修会などの場から自治基本条例の必要性やその具体的内容が提案され、検討が開始されるものである。ただし、開始時点から制定が既に目標とされ、そこに向けて職員の理解を深めるために設置される場合もあろう。

例えば練馬区では、平成16年度に、庁内に職員による「(仮称)自治基本条例庁内研究会」を設置し、「(仮称)自治基本条例庁内研究会検討報告書」を作成している。この研究会は、後に設置される区民懇談会の検討資料として、論点になりそうな内容や先行事例などの整理を行っており、厳密に言えば素案策定や提案に係る組織ではない。

### (3) 実行委員会やワークショップ方式

もう一つの方法が、実行委員会形式である。

一般に実行委員会形式は、フォーラムやシンポジウム、会議などのある特定のイベントの実行に向けて、その関係者が組織だって取り組む必要があることから設けられるものである。もともと行政側の大会だったものが、運営を市民や関係者と一緒に運営する形態へと移行するに伴い立ち上げられたり、行政の関与は薄いものの、公共性があると判断された結果として設置される場合がある。いずれにしても、予算面の独立性・独自性などが特徴である(ただし各実行委員会には要綱により設置されるものであり、予算の執行・報告義務が課せられる)。

したがってここで言う実行委員会とは、自治基本条例の制定を目指す関係者有志などが「自治体憲法起草委員会」などの組織を立ち上げ、検討や提言を行ったり、実際の制定を行う組織に対して意見具申を行うなどの方法を指す。したがって、上記の「審議会」等に対し、制定における影響力をどの程度有するかについては、設置目的や要綱などによって具体的に性格づけられよう。

一例を示せば、例えば町田市では、町田市公民館での市民講座「我が街の憲法を創ってみませんか!ー市民自治を考えるワークショップ(全9回、2001年6月から実施)」における市民版の市民自治基本条例づくりに参加した有志(市民や市の職員、市議会議員)が、町田市での市民自治基本条例制定を目指して活動を継続しようと「焼きうどん的発想で町田の市民自治をひらく会」を設置している。同会では、2002年8月に実行委員会形式で「あたらしい公共のかたちをさぐる市民シンポジウム」を開催し、これからの公共を支えるあり方について市民・事業者そして行政がどのように役割を担い合っているのかについて議論したほか、町田市が自治基本条例の制定に向けて検討を進める審議会「町田市自治基本条例検討委員会」に対し、条例制定に伴う市民意識調査について意見を提出している。この場合の実行委員会は、住民有志による任意組織である。

また、このほかの方法としてはワークショップ方式がある。

そもそもワークショップとは、1920年ごろにアメリカで生まれた“創作工房”という意味をもつ体験型の講座のことを指す。美術をはじめ、演劇、音楽、ダンスに限らず、人材育成や街づくりなど幅広いジャンルで行なわれているが、古くから盛んに行われてきたのはアートの分野であり、一般的に「ワークショップ」というと、美術や演劇、音楽など、アートや表現にかかわるものを指すことが多い。しかし最近では、まちづくりの現場で用いられることも多く、「ワークショップ方式」という検討形態が見られるようになってきた。したがってここで言うワークショップとは、本来の意味が「具体的な物事を詳しく検討する会議や、体験的に技術を習得する研修会」などの意味にも転用されるようになったものであり、特にまちづくりにおけるワークショップは、まちづくりをテーマに集まる人々が共に参加し、調査活動、資源の発見、課題の設定、提案の作成、実現のための仕組みの検討などの協同作業を行う集まりのことを指すと理解される。同時に、参加者にとっては、友人を得たり、楽しみを分かち合いながら発達・成長する場という別の意味を持つ。

いわゆる「まちづくり」においては、それを考えたり意見を述べたりするのと同時に、その実行まで関わる担い手を育むことも重要となることから、こうした過程（参加と決定）に重点おくワークショップ方式が盛んに取り入れられているようである。

具体的には、先に示した「市民会議」「懇談会」「委員会」などで、公募市民が多く自治基本条例について学ぶ必要がある場合や、人数の多い組織においてあるいは個別具体のテーマについて話し合うにあたり、部会やグループ・班などを設置する場合に、検討手法としてこの「ワークショップ形式」を用いることが考えられる。