

自治基本条例の制定に向けて ～新たなまちづくりのルールを考える～

関東学院大学法学部 出石 稔

1 自治基本条例の背景

(1) 地方自治の本来の姿(憲法が保障する地方自治)

① 地方自治の本旨(憲法 92 条)

団体自治の原則	国等の介入を排除し、国と対等に行政を行うこと。
住民自治の原則	住民自らが政治に参加することによって、住民の意思を地方政治に反映させようとするもの。

⇒国や県に指図されず(団体自治)

自分たちのことは自分たちで決めて、実行する(住民自治)

② 自治立法権・自治行政権・自治財政権(憲法 93・94 条)

⇒本来の自治の姿…実際には、中央集権体制(機関委任事務・補助金)

(功) 日本の高度成長を強力に推進

(罪) 地域の実情から乖離した非効率な行政運営

急激に変化する社会環境に適応困難 = “制度疲労”

(2) 地方分権改革の推進

① 第1次地方分権改革の実現(2000年4月・地方分権一括法施行)

・明治維新・戦後改革に次ぐ第三の自治制度改革

・地方分権の意味(なぜ地方分権なのか)

国と地方を対等協力関係へ(手段)

⇒個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現(目的)

⇒国民がゆとりと豊かさを実感できる社会の実現(目標)

・改革のポイント

機関委任事務制度の廃止(自治体の事務化)・関与の縮減

⇒団体自治の強化・自治体の可能性の拡大

分権のベースキャンプ(未完の地方分権)→第2・3ステージへ

② 三位一体の改革(2004～2006年)

・国庫補助負担金の廃止・縮減、税財源の移譲、地方交付税一体的な見直し

③ 第2次地方分権改革(2007年～)

…2009年の政権交代により、新政権に引き継がれる

(3) 地方分権から「地域主権改革」へ

①地域主権改革＝新政権（民主党）の1丁目1番地の政策

日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革



内閣府設置法改正案（4条1項3号の3）

主語：「国」 ⇒ 「自治体」

②地域主権改革の重点的取組み

- ・都道府県から市町村への権限移譲 … 市町村中心主義
 - ・条例制定権の拡充 … 自治立法権の強化（cf.第1次分権＝行政権の強化）
 - ・国の出先機関の見直し
 - ・国庫補助金の一括交付金化
- ⇒ 地域主権改革の取組は道半ば（結局、国主導⇒自治体にとっては所与）

(4) 自治をめぐる様々な変革

①自治制度改革

平成の市町村合併／道州制への高まり／地域自治組織の制度化

②地域の課題の多様化

社会保障制度の行き詰まり／サービスの選択と集中／行政改革・財政建て直し／自治体間競争／都市 vs 農村

③自治体運営の高度化

情報公開／行政手続／市民参加・市民協働・市民活動（地域コミュニティ）／民間活力導入（NPO・市場化テスト・指定管理者・PFI etc.）／電子自治体／

※まさに自治の変革期…住民主役のまちづくりのシステムの構築が求められる。

(5) 地域主権（地方分権）時代の自治体に求められるもの

○地方分権・地域主権改革 …自治体の自己責任・自己決定権 ⇒ 団体自治の強化

○住民自治は不十分 …自治体自らが取り組むべき課題 ⇒ 真の自治を目指す必要

○真の自己責任・自己決定の体制整備

- ・自治基本条例 …自治体としての自立と自律
- ・議会基本条例 …自治体意思決定機関の自立と自律
- ・市民参加・参画・協働 …市民の自治の確立
- ・情報公開、行政運営の透明・公正化、行政評価、行財政改革（事業仕分け） etc. …適正な行政運営（自治体経営）

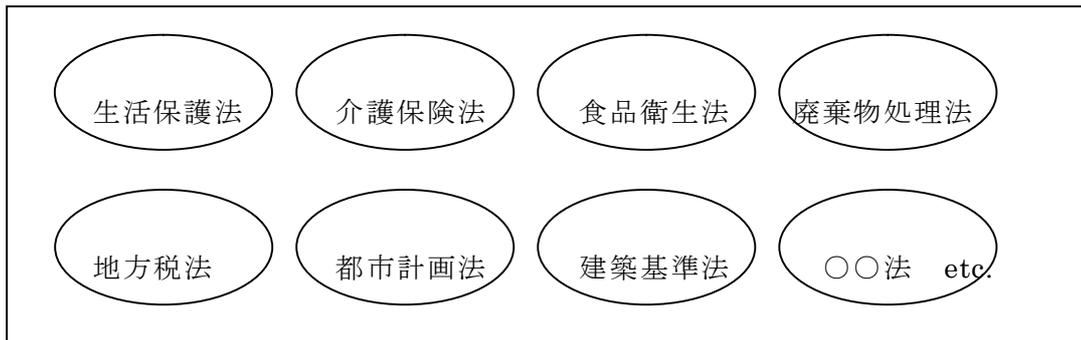
⇒自治体発の取組（自治体全体）

2 「条例」とは

(1) 法律と条例の関係

- ・ 法律 = ナショナルルール (国民の代表機関である国会が制定)
全国統一・画一ルール
- ・ 条例 = ローカルルール = 自治立法 (住民の代表機関である地方議会が制定)
地域の実情に即した課題解決を目指す独自ルール … 強制力も“法規範”

(2) 市民生活を取り囲む法環境



…多くのことが法律で定まっている (国が決めている) ⇒ 条例の出番は?

○自治体に関する法律の規定

…従来は国の職員が解釈 ⇒ 自治体にまず解釈権あり = 【自主法解釈権】

○法律がない分野 = 条例制定可

法律がある分野 = 法律が地域課題の解決に十分効果を発揮していないときに、
独自に条例制定 ⇒ 【自主立法権】

↓

これが地方分権・地域主権改革の大きな意義!

○課題解決型条例 = 規制条例・誘導条例 など …伝統的条例事項

○自治経営推進型条例 (制度改善型条例)

= 情報公開条例・市民参加条例・男女共同参画条例 など …重要事項の条例化

※自治基本条例はこの範疇 = 自治体の最高規範的效果

3 自治基本条例とは

(1) 自治基本条例の意義

- ① 自治のあり方（自治体運営）についての「理念」・「基本的な指針」・「拠るべきルール」
 - ② 他の条例、行政計画、政策・施策の指針や根拠
 - ③ 団体自治と住民自治を結合→市民主体のまちづくりの基礎
- ⇒ 『自治体の最高規範』的位置づけ（自治体の憲法）

*まちづくり条例・市民参加条例とは次元が異なる

(2) 自治基本条例の制定状況等（200 を超える制定）

○主な自治基本条例

- ・ニセコ町まちづくり基本条例（2001年施行）…全国初の自治基本条例
 - ・杉並区自治基本条例（2003年施行）…名実を備えた初の自治基本条例
 - ・大和市自治基本条例（2005年施行）…P I手法を駆使（170回超の議論）し制定
 - ・川崎市自治基本条例（2005年施行）…オンブズマンなど先駆的政策を根拠付け
 - ・四日市市自治基本条例（2005年施行）…議員提案により制定
 - ・三鷹市自治基本条例（2006年施行）…行政案と市民案の融合・総合計画との連携
 - ・米原市自治基本条例（2006年施行）…条例改正住民投票・「自治基本条例記念日」
 - ・多治見市市政基本条例（2007年施行）
 - ・茅ヶ崎市自治基本条例（2010年施行）
 - ・厚木市自治基本条例（2010年施行）
- ）実効性の高い具体的政策への取組み

（参考）神奈川県内の動向

県（平成21年3月施行）／33市町村中14市町で制定済み・8市町村で検討中

(3) 自治基本条例の必要性

①住民自治の確立

- ・新しい自治の形である市民参画・市民協働・市民活動の根拠づけ、制度化、拡充

②自治体ルールの再構築（条例の体系化）

- ・独自条例や独自政策の総合化・根拠づけによる体系的整備
- ・自治制度の整序・連携
- ・市民の権利や行動規範の確立

③自治体運営の確立

- ・財政再建、行政改革、自治体制（市長・議会・職員）整備

- ④分権自治体の標準装備 自治体を取り巻く状況、自治体の制定状況を踏まえると、視点を変えれば、自治基本条例は政策競争

4 自治基本条例の構想

(1) 盛り込むことが考えられる事項

- ①自治の理念
- ②自治（まちづくり）の主体となる市民等の権利・責務
- ③議会の役割・責務
- ④自治（まちづくり）の担い手である首長・行政の役割・責務
- ⑤自治の原則と自治体運営・財政運営の原則
- ⑥市民の参加と協働の原則
- ⑦住民自治の仕組みとしての住民投票制度
- ⑧自治基本条例の位置づけ（最高規範性）
- ⑨自治基本条例の実効性の確保

(2) 既存法や制度との関係から

- ①地方自治法等で法定化されていない自治体の組織執行体制
 - ・市長の設置・市長の宣誓・多選制限など
- ②法定事項（地方自治法等）の条例化の是非（二度書きの是非・詳細化・一覧性）
 - ・財政運営・議会機能・国と自治体の役割分担など
- ③法令に基づく自治制度との関係
 - ・資産公開条例・行政手続条例・個人情報保護条例・情報公開条例など
- ④個別条例等で設けられる独自の自治制度との関係
 - ・住民投票・市民参加手続・政治倫理制度・男女共同参画推進・行政評価制度など
- ⑤個別政策との関係
 - ・まちづくり・環境・福祉・衛生・経済・教育など
- ⑥市・市民・議会の関係

5 自治基本条例の制定手続

(1) 最も大切な策定プロセス

- ・自治体の最高規範をつくるのであれば、多くの関係者が参与する手続を確保するとともに、重層的な市民参加・協働手法を取り入れる。 ⇒ 適正手続

(2) 市民のための自治基本条例

- ・市民のニーズをくみ取り、市民の合意を得て策定することで、条例に魂を入れることができる。結果的に他都市と同じような条例の内容になったとしても、市民合意でつくられたか否かにより条例の効果はまったく異なる。 ⇒ 自治の深化

(3) まちの個性を盛り込み、反映させる

- ・ 自治基本条例の規定の多くは他の自治体の条例と類似したものとなると思われる。
その中で、まちの個性を取り込み、きらりと光る我がまちの自治基本条例を目指す。

⇒ 独自性

6 自治基本条例の運用の課題と展望

(1) 最高規範性の確保

法令との関係／他条例との関係／行政計画等との関係／改正の取扱い など

(2) 実効性の確保・効果を発揮するための取り組み

個別政策との連携／職員・市民・議員の意識改革／市民・議会の関与・監視 など
理念や責務をお題目に終わらせない取り組み ⇒適正な見直し・改善

(3) 自治基本条例制定に伴う条例等の見直し

(4) 自治基本条例を受けた条例等の整備

(5) 地方政府基本法（地方自治基本法）制定の動きとのリンク

おわりに（検討に当たって）

○自治基本条例はトレンド しかし、流行だから作るわけではない。

…市長のアクセサリー条例・パフォーマンス ✕

自治体のアイデンティティの具現化・市民がハッピーになるために（松下啓一）

即効性を期待してはいけない（乱開発を止められる？）

＝自治基本条例のもと、市民、議会、行政がどう活動するのが肝要

※自治基本条例は、行動の拠り所（ベース）を築くもの

…「行動規範」（行政計画より高い規範力あり）

→それを認識して、条例の中身を考えよう

○さまざまな自治基本条例

つくり方に決まりはない 一方で、各条例にそんなに違いはない

…つくるとは規制条例に比べ、容易＝コピペでもできるが、それでいいの？

⇒つまり、つくりかたが大事

結果は他都市と同じような内容になっても、魂を入れることが大切

ふじみ野らしさもほしい

○みんなで作る

市民・行政（市長）・議会 ⇒ 市（自治基本条例）のパートナー

ともに手を携えて（コンセンサスを得て）つくること

役割分担と協力（餅は餅屋）…安易な妥協という意味ではない。

違いを乗り越え、ふじみ野の最高規範を創るという崇高な目的の下に議論しよう！

○自治基本条例が制定されると → 職員が変わる → 行政が変わる → 市民が変わる

→ 地域が変わる … 国が変わる？

⇒地域主権社会＝「個性豊かで活力に満ちた社会」の実現

そのためにも…自治基本条例を活用しよう！（茅ヶ崎市の取組）