

『自治基本条例の成立と展開』

龍谷大学大学院政策学研究科博士後期課程

H11D003

田中富雄

目 次

	頁
はしがき	i
第1章 本稿の背景と目的	1
第1節 本稿の背景・目的・定義	1
1 本稿の背景と目的	1
2 自治基本条例、議会基本条例、市民	7
第2節 自治に求められる自治基本条例	10
1 地方自治の本旨と自治体	10
2 都市型社会の成立と2000年分権改革による「自治体政府」	12
3 なぜ自治基本条例か	14
4 自治と自治基本条例	15
5 自治基本条例の位置づけ・特性・類型	17
6 自治基本条例の制定過程の特徴	18
(1) 多様な市民参加の手法	18
(2) 自治基本条例の制定過程の類型	22
第3節 自治基本条例の基本構成	23
1 基本的な仕組み（市民、議会、長の役割）	23
2 情報共有	25
3 市民参加	25
4 計画的な行財政運営	27
5 危機管理	27
6 最高規範性	29

7 住民投票	30
第4節 先行研究	30
1 先行研究	30
2 先行研究の課題	33
第5節 研究手法・構成	34
1 研究手法	34
2 構成	35
第2章 自治基本条例の誕生	41
第1節 川崎市都市憲章条例案と逗子市都市憲章条例案	41
1 川崎市都市憲章条例案の検討過程と内容	41
(1) 川崎市都市憲章条例案の検討過程	41
(2) 川崎市都市憲章条例案の内容	42
2 逗子市都市憲章条例案の検討過程と内容	44
(1) 逗子市都市憲章条例案の検討過程	44
(2) 逗子市都市憲章条例案の内容	46
第2節 ニセコ町まちづくり基本条例の成立	47
1 ニセコ町まちづくり基本条例の成立	47
(1) 基本条例の制定過程と内容	47
(2) 条例制定の背景	50
(3) 条例の内容	55
第3節 ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較	57
1 比較の視点	57
2 比較結果	57
第4節 ニセコ町まちづくり基本条例の意義	59

第3章 自治基本条例と議会基本条例の制定状況と取り巻く環境	65
第1節 なぜ自治基本条例と議会基本条例を比較するのか	65
第2節 自治基本条例の制定状況と取り巻く環境	65
1 自治基本条例の制定状況	65
2 自治基本条例の制定動機とその背景	68
(1) 自治基本条例の制定動機	68
(2) 制定動機をもつに至る背景	69
(3) 自治基本条例の内容の変遷	70
第3節 議会基本条例の制定状況と取り巻く環境	75
1 議会基本条例の制定状況	75
2 議会基本条例の制定動機とその背景	75
(1) 議会基本条例の制定動機	75
(2) 制定動機をもつに至る背景	77
(3) 議会基本条例の内容の変遷	79
第4節 自治基本条例と議会基本条例の制定動機と取り巻く環境	81
1 自治基本条例と議会基本条例に共通する制定動機	81
2 自治基本条例と議会基本条例に共通また相違する背景	81
(1) 共通する背景	82
(2) 相違する背景とその理由	82
第5節 自治体存立の危機意識と自治基本条例	86
第4章 議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境を整える	91
第1節 自治基本条例に対する議会の反発	91
第2節 同一自治体内における自治基本条例と議会基本条例の制定状況比較	93
第3節 議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境を整えた事例	

(所沢市、栗山町)	97
1 所沢市議会基本条例の制定・運用と所沢市自治基本条例の制定	97
2 栗山町議会基本条例の制定・運用と栗山町自治基本条例の制定	105
3 所沢市及び栗山町における議会基本条例の制定・運用と自治基本条例 の制定	113
終章 自治基本条例のめざすべきもの	117
第1節 二元代表制と自治基本条例	117
第2節 自治基本条例の制定効果と活用法	118
1 自治基本条例の制定効果	118
(1) 制定過程からみた制定効果	118
(2) 運用過程からみた制定効果	119
(3) 二元代表制からみた自治基本条例の制定効果	119
2 自治基本条例の活用法	120
第3節 自治基本条例の制定・運用にかかわる促進要因の構造	121
第4節 議論の効用、気づき、体質改善	125
1 議論の効用	125
2 アクターの気づきと体質改善	126
第5節 残された課題	127
主要参考論文・文献	129
あとがき	143

はしがき

地域政府としての自治体に対する批判はつきない。品のない議員が多い、議員は信用できない、何もしない(首)長、お役所仕事の職員などの声である。しかし、自治体を取り巻く環境は、少子高齢化をはじめとして厳しさを増している。

このような中で、自治体には、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定する条例」である基本法として、自治基本条例の制定が求められている。なぜなら、現行法令の内容だけでは、地域の課題を解決することができないことが少なくないからである。全国画一性、省庁縦割性、時代錯誤性という国法・制度の必然的かつ構造的な限界を想起すれば、このことは容易に理解される。

持続可能な地域の実現を可能にするためには、人々の意識を変革するだけでなく、政治行政システムの変革もまた不可避である。自治体は高度成長期以降、そして2000年分権改革では国法・制度上も、その役割を大きく変えてきた。自治基本条例の制定は、その政治行政システムを自ら確認し、地域政府としての役割とその役割を果たすための情報共有や市民参加などの仕組み、総合計画による自治体運営、財政規律、評価など自治体運営の基本方針を可視化するものである。このことは、主権者として一部留保している不可譲な主権を行使する時期と手順を明確化させるものである。

しかしながら、全国の基礎自治体における自治基本条例の制定状況は、引き続き制定され続けてはいるものの、近年その制定が著しい議会基本条例の制定状況に比べ、その伸びが緩く、強く必要性が認識されているといえる状況にはない。一部には自治基本条例そのものに消極的あるいは否定的な見解さえ、市民、議員、研究者の間にもみられる。

本稿は、自治基本条例について、その必要性和誕生までの経過を踏まえたうえで、自治基本条例と議会基本条例という2つの基本条例の制定動向と、それぞれの条例の内容を比較する。そのことにより、条例の議決権をもつ議会の構成員である議員の間に、「議会は何者か」という議会自らの再定義と議会が果たすべき役割を議会基本条例の制定・運用過程

において認識させること、また、議会基本条例において議会自らのことについて規定し、その骨格部分が自治基本条例に反映されることから、長主導で議会条項が定められてしまうという抵抗感も抑止され得ること、つまり議会基本条例の制定・運用が自治基本条例の制定に補完的にかかわることを明らかにする試みである。

第1章 本稿の背景と目的

第1節 本稿の背景・目的・定義

1 本稿の背景と目的

いま自治体には、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定する条例」である基本法（本稿においては、「基本法」を「自治体が自らつくる自治体運営の基本となる規範」という意味で使用する（松下（圭）1991:174。）として、自治基本条例の制定が求められている¹。

自治体には、全国画一性、省庁縦割性、時代錯誤性という国法・制度の必然的かつ構造的な限界を乗り越え、地域個性、地域総合性、地域先導性ある政策開発によって地域課題の解決に取り組むことが求められる（松下（圭）1991：286-287）。このことは、国の政策の限界を自治体が逆補完することでもある（市民が自治権の一部を基礎自治体に信託し、基礎自治体は自らなすことができない事項について広域自治体に委ね、広域自治体は自らなすことができない事項については国に委ねるという補完の関係が一般的には説かれることが多いが、国の政策を自治体が補完するという意味において、本稿では、これらを「逆補完」と呼ぶ。）。自治体と国は、相互に補完する関係にある。都市型社会が成立し分権化がすすむ今日、国法の規律密度が緩和し、自治体による国法解釈の自由度が増すなかで、市民の自治体への地域課題の解決という要請に応えるため、地方自治の仕組みをそれぞれの地域でその地域にふさわしい形に可視化することが重要である。自治基本条例は、自治体における自治の基本法として制定される必要がある。

なぜなら、現行法令の内容だけでは、地域の課題を解決することができないことが少なくないからである。前段でみた、全国画一性、省庁縦割性、時代錯誤性という国法・制度の必然的かつ構造的な限界を想起すれば、このことは容易に理解される。また、国法・制

度は、自治体の意向には必ずしも関係なく変更されることがある。けれども自治体には国法・制度の変化を予測しながら、それらを解釈・運用しつつ、自治立法である条例の制定・運用により、地域の課題を解決していくことが求められているのである。

だからこそ自治基本条例は、これら国法・制度の解釈・運用や自治立法である条例の制定・運用の自治体における基本法（松下（圭）1991：174）として制定される必要がある。

持続可能な地域の実現を可能にするためには、人々の意識を変革するだけでなく、政治行政システムの変革もまた不可避である（白石 2005:192-193）。自治体は高度成長期以降、そして2000年分権改革では国法・制度上も、その役割を大きく変えてきた。自治基本条例の制定は、その政治行政システムを自ら確認し、地域政府としての役割とその役割を果たすための情報共有や市民参加などの仕組み、総合計画による自治体運営、財政規律、評価など自治体運営の基本方針を可視化するものである。このことは、主権者として一部留保している不可譲な主権を行使する時期と手順を明確化させるものである。

しかしながら、全国の基礎自治体における自治基本条例の制定状況は、引き続き制定され続けてはいるものの、図表1-1、図表1-2に示めすように、議会基本条例の制定状況に比べ、近年その伸びが緩く²、強く必要性が認識されているといえる状況にはない。

一部には自治基本条例そのものに消極的あるいは否定的な見解さえ、市民、議員、研究者の間にもみられる。自治基本条例を日本乗っ取りの道具として制定に反対する市民団体（自治基本条例の制定に反対する市民の会ホームページ）（村田2014）、議会条項を盾に首長の議会に対する越権行為であるとする議員（福島2014:194-195）、法解釈の立場から疑義を呈する研究者（八木2014:1-8, 松永1997:230）、さらには一部国政政党も消極的立場をとっている。たとえば、自由民主党政務調査会が発行した『チョット待て！！自治基本条例～つくるべきかどうか、もう一度考えてみよう～』（発行年不詳：1）は、自治基本条例の「地方自治が住民の信託によって成り立つ」とする複数信託論が憲法の趣旨を大きく逸脱すると指摘し自治基本条例に対する疑念を示している。

一方、議会については、議会基本条例の制定が急速にひろがっている（図表1-1、図

表1-2)。議会基本条例は、自治基本条例があれば、その関連条例となるものである。議会基本条例は、「議会の役割（使命）を宣言するとともに、議会に対する市民の権利を具体化し、議会運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を示す」ものである。ここでは、市民と議会の関係、議会と長の関係、議員間の関係などが明示される。

議会基本条例の急激な広がりとは自治基本条例にとって何を意味しているのだろうか。

自治基本条例について、松下（圭）は、「今後、日本の自治体は『日本国憲法』第8章をふまえて、独自の〈基本条例〉を自治体レベルの基本法として策定していくことになる（中略）。この基本条例は、長期・総合の自治体計画の基本となるとともに、国法の運用をふくむ政策法務の自治体基準となってい（く）」（（ ）内は筆者〔＝田中〕）、とする（松下（圭）1996：107-108）。また、「基本条例は自治体の基本法としての「枠組法」なのである」（松下（圭）2002：15）と述べる。

辻山は、「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」（辻山2003：7）、「住民と自治体との基本的な関係、すなわち住民から自治体への「信託のかたち」（統治機構）を自治・行政システムとして宣言するもの」（辻山2003：8）とする。

新川は、「住民自治の確立等の課題を実現するための自治基本条例」（新川2005：6）とする。

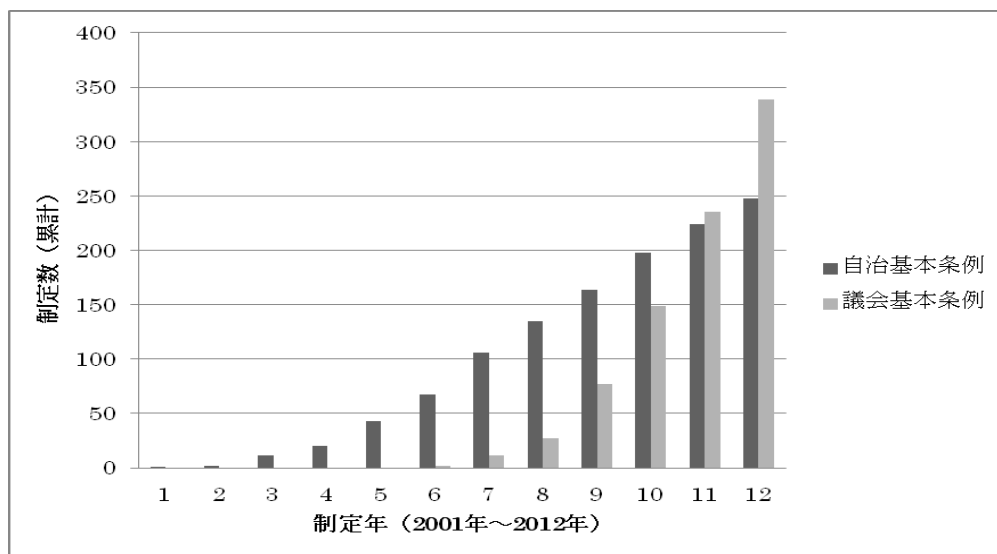
阿部は、「参加、協働、情報共有等の、それぞれの地域における自治のあり方を規律すべき基本理念や基本原則を宣言したうえで、自治体の主体としての地域住民が有する、自治体の行財政運営に参加する権利を明示し、それとあわせて地域住民、地域の事業者、首長、自治体職員、議会、議員などが自治体の行財政運営に関与するに際して果たすべき基本的な責務を定めるとともに、広範かつ多様な住民参加を前提として遂行される自治体の行財政運営の骨格を示す。」（阿部2009：74）としている。

南川は、「「地方自治の憲法」という意味での自治基本条例を制定するのであれば、それぞれの地方自治体の構造や組織、さらにはその政治・行政に関する基本的な原則を定めることが必要となる。」（南川2002：72）とする。

これらは、総じて、主権者である「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みと方針を示している」といえる。自治基本条例が、第2節及び第3節においてみるように、主権者である市民の信託を受けた議会や長を通じた自治体運営において、市民の権利を保障するとともに、市民、議会、長の役割と、市民と議会、市民と長、議会と長、さらには市民と議会と長という3者の関係性を可視化するものであることから、本稿において筆者（＝田中）は、自治基本条例を「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定した条例」ととらえる。

本稿では、自治基本条例について、その必要性和誕生までの経過を踏まえたうえで、自治基本条例と議会基本条例という2つの基本条例の制定動向と、それぞれの条例の内容を比較する。そのことにより、条例の議決権をもつ議会の構成員である議員の間に、「議会は何者か」という議会自らの再定義と議会が果たすべき役割を議会基本条例の制定過程において認識させること、また、議会基本条例において議会自らのことについて規定し、その骨格部分が自治基本条例に反映されることから、長主導で議会条項が定められてしまうという抵抗感も抑止され得ること、つまり議会基本条例の制定・運用が自治基本条例の制定に補完的にかかわることを明らかにする。さらに、自治基本条例の制定・運用が議会基本条例の制定・運用にも働きかけ得ることを展望する。

図表 1-1 基礎自治体における自治基本条例と議会基本条例の制定（施行）状況



(注) 自治基本条例の制定数については、2001年から2011年までは施行日をもって基準とし、2012年については制定日をもって基準としている。議会基本条例は、全て制定日をもって基準とする。

(出典) NPO公共政策研究所のホームページ

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html> (情報取得 2013. 4. 15) 、

自治体議会改革フォーラムのホームページ

<http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku-info.html> (情報取得 2013. 4. 15) 、

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム (編) (2013) をもとに筆者作成。

図表 1 - 2 基礎自治体における自治基本条例と議会基本条例の制定（施行）状況

年	自治基本条例		議会基本条例	
	施行数	累計	制定数	累計
2001	1	1	—	—
2002	1	2	—	—
2003	9	11	—	—
2004	9	20	—	—
2005	23	43	—	—
2006	24	67	2	2
2007	39	106	9	11
2008	29	135	16	27
2009	29	164	50	77
2010	34	198	72	149
2011	26	224	86	235
2012	24	248	104	339

(注) 自治基本条例の制定数については、2001年から2011年までは施行日をもって基準とし、2012年については制定日をもって基準としている。議会基本条例は、全て制定日をもって基準とする。

(出典) NPO公共政策研究所のホームページ

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html> (情報取得 2013. 4. 15) 、

自治体議会改革フォーラムのホームページ

<http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku-info.html> (情報取得 2013. 4. 15) 、

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(編) (2013) をもとに筆者作成。

2 自治基本条例、議会基本条例、市民

主権者である市民は、複数信託により、自らのもつ主権の一部を国に信託するのと同時に、自治体に信託している。市民は、国を活用するとともに統制するため、憲法に基本的人権の尊重にかかる条項と、そのために必要となる統治機構にかかる条項を規定している。

自治基本条例を自治体の憲法であると捉えるならば、自治基本条例には、日本国憲法と同様に、基本的人権の尊重にかかる条項とそのために必要となる統治機構にかかる条項を規定することになる。そこでは、市民の参加権と抵抗権のあり方についても規定されることが必要となろう。

本稿では、自治基本条例を1においてみたように、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定した条例」とし、それらの内容を含む、まちづくり基本条例、自治体基本条例、市政基本条例など呼び名の異なる条例も自治基本条例に含まれることとし論をすすめる。

これまで制定されている自治基本条例には、前文、まちづくりの基本原則、情報共有（情報公開）、市民参加（参加）、協働、コミュニティ、議会、長、自治体運営、住民投票制度などの規定が含まれていることが多い³。総合計画に基づく自治体運営を行うことを明記する条例も少なくない。また、自治基本条例は、他の条例との比較では上位に位置づけられる条例である。

議会基本条例は、「議会の役割（使命）を宣言するとともに、議会に対する市民の権利を具体化し、議会運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定した条例」である。そこでは、市民と議会の関係、議会と長の関係、議員間の関係などが明示される。議会基本条例は自治基本条例の関連条例⁴といえるものである。自治基本条例が国の日本国憲法と対比されるように、議会基本条例は国の国会法に相当するものとみることができよう。

日本国憲法では、国会について、その役割、構成、議員の任期などが規定されている。

この規定を受けて、国会法では、召集、会期、役員、議員、委員会、会議などの規定が置かれている。

議会基本条例には、前文、議会および議員の活動原則、市民と議会の関係、議会と行政の関係、議会の合意形成および自由討議の保障、議会の組織、議会の運営、議員の身分・政治倫理、議会事務局の体制及び見直しなどの規定が含まれていることが多い。また、自治基本条例よりも個別具体的な内容となっている場合が少なくない。これは、議会の組織・運営について書ける「余白（地方自治法に書かれていない部分）」が多いからである。たとえば、地方自治法には、議会に関して、組織、権限、召集、会期、議長、副議長、委員会、会議、請願、議員の辞職、資格の決定、規律、懲罰、議会事務局、事務局長、書記長、書記、その他の職員について規定されているものの自治体議会が決定権を持つ事項が少なくない。また、主権者である市民と議会のかかわりについての規定は、請願・陳情についてあるものの少ない。さらに、議会基本条例のもつ議会改革条例としての一面の性質も、この要因になっているものと思われる。

また、請願・陳情については、地方自治法に規定があり、比較的多く活用されているものの、提案者として市民がその趣旨を議会の場で直接説明することが、市民の権利として認められているのは、全国基礎自治体における議会の約 11.9 パーセントと限られている（廣瀬・自治体議会改革フォーラム 2013:136）。この請願・陳情については、地方自治法第 109 条第 5 項において準用する第 115 条の 2 により、「常任委員会は、予算その他重要な議案、陳情等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。」とされ、同法第 109 条第 6 項において準用する第 115 条の 2 により、「常任委員会は、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。」こととされている。しかし、これらの規定は、議会側に裁量権のある規定となっている。これを、議会基本条例により市民の権利として位置づけることの必要性が指摘されている（福島 2014:80-82）。議会基本条例が議会に対する市民の参加権を規定するので

あれば、福島の見解は妥当であるといえよう。

自治体運営全体を射程とするという観点からは、少なくとも議会の役割については、本来自治基本条例によって規定されることがふさわしい。しかし、現実の社会においては、必ずしも理想型（理念型）が一朝一夕に成立するとは限らない。「二つの代表機関がそれぞれ別々に選出され、権限を分担して制御と均衡の原則によって拮抗している二元代表制の下では、二つの代表機関の足並みが揃うことは制度的に担保されているものではない。自治体運営の基本方針を定める自治基本条例に、充実した議会条項を盛り込んでいくことが、理念的に、また最終的に達成すべき状態としてあるべき形であるにしても、現実には段階論的な取り組みによってでなければ、改革が進まないということが、ここには反映されているとみるべきであろう」（廣瀬 2011b:111-112）との指摘は妥当であろう。このことは、図表 4-1 や図表 4-2 に示す同一自治体内における自治基本条例と議会基本条例の異なる制定時期が傍証しているとみることができる。

このように考えれば、議会基本条例の中に、本来、自治基本条例において規定すべき内容が含まれていることは、不自然ではない。むしろ自治基本条例が未制定の状況下にある自治体においては、議会基本条例の制定過程において、議会自らが議会は何者かという議会自身の再定義を行うことは、栗山町議会基本条例が、その前文において「議会は、その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である。」と議会の果たすべき役割を宣言していることにもみられるように、自然なことであろう。

栗山町議会基本条例にみられるように、議会基本条例は、議会の再定義を含むという意味において、自治基本条例の内容を含むとみることができる。

自治基本条例と議会基本条例が併存する段階でどのように整理すべきかについては、基本制度などの「憲法的な項目」、本稿の自治基本条例の定義に即していえば、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を自治基本条例に位置

づけ、合議制代表機関の運営に固有の領域について、具体的個別的な制度に踏み込んだ内容は、「国会法」に相当するものとして議会基本条例に位置づけるという整理がひとつの解といえよう(廣瀬 2011b:111-112)。自治基本条例が制定されていない自治体においては、自治基本条例における議会条項に該当する内容が議会基本条例に規定されている条例も見られる⁵。

なお、自治基本条例の関連条例としては、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を自治基本条例と一体的かつ具体的に定めるものとして、議会基本条例のほかに、行政基本条例、情報公開条例、市民参加条例、パブリック・コメント手続条例、市民投票条例などをあげることができる⁶。

また、本稿においては、自主性・主体性の程度や、居住する自治体の市町村区分により市民・住民ないしは市民・町民・村民という区分は行わず、できるだけ広範な意味において「市民」という用語を使用する(佐藤 2013:8)。ただし、「団体自治」に対比する意味での「住民自治」という用語を用いる場合、「住民」という用語を使用する。また、取り上げる事例等において「住民」「町民」の用語が使用されている場合には、「住民」「町民」の用語を使用する。

第2節 自治に求められる自治基本条例

1 地方自治の本旨と自治体

自治体は、地域の公共課題のうち、一定の手続きを経て市民から信託された権限、財源で政策を決定し実行し評価する市民の代表機構そして代行機関である。「民主政治では、政治主体としての市民と制度主体としての政府の分裂がおきる」(松下(圭)1991:88)が、制度主体としての政府は、政治主体である市民の代表機構そして代行機関であるということである。自治体政府は、「個々の市民の〈信託〉によってつくられ、個々の市民がこの〈信託〉

を解除すれば政府でなくなる。(中略) 市民が政府の創造主である。基本法という設計図により、市民の道具・機構として政府がつくられる」(松下(圭)1991:88)。

日本国憲法の前文は、「主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する」と宣言する。また、日本国憲法第92条には、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と、地方自治についての総則的な規定が置かれている。複数信託論である前段の考えにたとえば、地方自治の本旨とは市民自治を意味すると理解することができる。このように、捉えることで日本国憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、市民自治の考えに基づいて、法律でこれを定める」と読み替えることができよう⁷。

地方自治の憲法学説としては、承認説(伝來說)、固有権説、制度的保障説、新固有権説、社会契約説がある。今日の通説である制度的保障説は、自治権の前国家性を否認する一方で国の法令に対抗する一定の保障をこれに与える論理であるとされている。一方で、社会契約説は、「中央政府の統治権の根拠は、憲法前文に、『そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるもの』という一節があることから、社会契約説に立つと解されている。すなわち、主権者たる国民の『信託』、つまり同意にあると考えるのが通説である。(中略)憲法が社会契約説をとった以上、地方公共団体の統治権も憲法制定という契約締結によって、直接その地域住民から信託されたと解すべきである。」(渋谷 2013 : 731-732)とする。これは、複数信託論の立場である。

また、片木は、「主権の行使(自治立法権、自治行政権、自治財政権等)が「地方政府」としての自治体に委ねられる場合にも、国民から国(中央政府)に信託された主権の行使の権能の一部が地方自治体に再委任されているわけではない。地方自治体の自主立法権、自主行政権等は、国と並列的に、憲法により直接地方自治体に与えられたものであると

する考え方が有力になっている。つまり、国民は中央政府としての国に主権の行使の全てを信託したのではなく、国家レベルのことは国に、地方レベルのことは自治体にそれぞれ信託しているとする考え方である（二重信託論）。すでに、政府の国会容弁においても、このような考え方に立った日本国憲法の解釈が示されている。平成8年12月6日、衆議院予算委員会において、管直人委員の「主権者である国民が自治体の議会を選んで、そこで条例を制定するというのとは一つの国民主権から導かれた機能ですので、そこでもう一つの条例制定権があり、そして、自治体はそれに基づく一つの行政権もあると思いますが、これについてどういう見解をお持ちか、お聞かせいただきたい」との質問に対し、大森内閣法制局長官（当時）は、「地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政の主体は、最高行政機関としては内閣である」と答え、「行政」のすべてが内閣に属するのではなく、「地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政」が内閣に属するとの解釈を示した。」とする（片木 2009:6-7）。この衆議院予算委員会における菅委員と森内閣法制局長官との質問・答弁は、この時点において、複数信託論（二重信託論）の立場に立つ国の立場を示すものであるといえなくもない。

2 都市型社会の成立と2000年分権改革による「自治体政府」

1 でみた、この市民自治の果たす役割は、戦後地方自治法の制定のあと、高度成長期という社会変動によって顕在化する。

高度成長期を画期とする都市型社会への移行にともない、自治体には、政策課題の拡大、権限・財源の拡大、職員の量・質の上昇、政策立案・執行能力の熟達がおこり、自治体は政府として自立する（松下(圭)1991:57）。そして、自治体政府は地域の公共課題に対応する自治体政府政策の政策主体になっていった。国の下部機関から、市民の信託によりその地域の課題に市民から託された資源で対応する自治のための政府機構に再構築されたのである。

革新自治体のころには、国と自治体との衝突もあったが、2000年分権改革は、国法・制度上も、自治体の機関である議会や長に政府としての役割をみとめ、国と地方の関係も上下主従から対等平等の関係に変容している。この2000年分権改革により、地方自治法は大改正となり、かつての地方公共団体とは全く異なる自治体の姿が見えてくることとなった。

2000年分権改革は、制度の水面下で先駆の蓄積が進めてきた「自治体の政府化」を可視化させ国法から制度化するものでもあった(土山2007:201)。この2000年分権改革により、これまで自治体に対して、その権限を制限していた官治・集権型の「機関委任事務」が廃止になっている。自治体は、それぞれの課題領域のすべてについて、自治事務はもちろんのこと法定受託事務についても、国法の自主解釈、そして条例という自主立法が自由に行えるようになっている。

しかしながら、2000年分権改革の趣旨を踏まえた、国法の改正等は、図表2-4に示すように行われ続けてはいるものの、まだ十分といえる状況にはない。一方、自治体側の課題としては、その持てる権限を十分に活用しているといえる状況にはないことがあげられる。たとえば、数次にわたる「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(一括法)」の施行により、自治体は地域の実情に見合った内容で地域の政策課題解決に取り組めることになっているが、自治体は、その権限を十分には果たしていない。一例をあげれば、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(第2次一括法)」が2011年4月28日成立したことにより、従来の道路構造令という政令で定められていた道路についての構造の技術的基準を定める権限が自治体に位置づけられている。しかしながら、地域の道路事情に即した条例制定を行ったとみられる事例は、高松市や長崎市など筆者の知る限り少数となっている(義務枠見直し条例研究会2013:84-86)。このような状況は、地域の特長である地域個性、地域総合性、地域先導性ある政策開発によって地域課題に取り組むことに対応しておらず、自治体本来の責務を果たしているとはいえない。

このような状況について、西尾勝は、「自治・分権再考—地方自治を志す人たちへ」に

において、機関委任事務の廃止はこうした行政文化の体質改善まで含めて、目に見える効果をただちにもたらすものではない。その意味で第1次の分権改革は、徐々に「体質を変える漢方薬のようなもの」だと位置づけられているとする。そして、改革の薬効を確かにするためには、なによりも自治体が実際、自主的な法令解釈や条例制定に取り組み、また、広くこれまでの行政文化をあらためるなんらかのしかけを打ち出すことが必要になるとしている（西尾 2013:128）。

このことは、2000年分権改革以降の分権改革により、分権の制度的枠組みは整いつつあるものの、その枠組みを自治体が十分に、とらえようによってはほとんど活用していないことへの第一次地方分権改革以来、あるいはそれ以前から地方分権に取り組んでいる地方分権推進者のもどかしさをあらわしているといえよう。

では、なぜ分権は市民との関係で必要なのか。それは、自治のための分権だからである。また、なるべく近い政府に権限（制度的主権）をおくことで、政治的主権者である市民が政府政策に参加しやすくなるなど、政府を制御しやすくなることができるからである。

3 なぜ自治基本条例か

拡大する政策領域のなかで、自治体には、市民からの信託によりよく応えるため、組織運営、財政規律を含め、自治体政府としての自律が求められる。そのためには、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定した条例」を自治基本条例として可視化することが議会や長にとって必要となる。これらが可視化されていなければ、自らはもとよりのこと他のアクターも互いの役割を認識することができない。もちろん主権者である市民も自治体政府を統制することができず、自治体は迷走することになる。このような状況に陥れば、もはや自治体と呼ぶことはできないであろう。そのことを防ぐために、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定した条例」を自治基本条例として可視化することが、市民、議会、長にとって

必要となるのである。

議会や長などの自治体政府は、巨大な権力をもつ。巨大な権力者であることを認識しない自治体政府は危険である。自治体政府は、ときとして市民自治を制約することもあり得る。主権者である市民の意にそわない意思決定を行ったり、地域の課題解決に必要な意思決定を行わないこともあり得るのである。例えば、2においてみたように、数次にわたる一括法の施行により、自治体は地域の実情に合った内容で条例を制定することにより地域の政策課題解決に取り組めることになっているが、その権限を活用しているといえる状況にあるとはいえない。

このことは、分権一括法の施行に伴う条例の制定には時間的制約があるものの、自治体政府が、市民の信託に応えていないと判断せざるを得ないであろう。時間的制約があることにより、条例制定期限までに地域の実情を把握しきれず、また地域の実情にふさわしい基準を作成しきれないのであれば、数年後に見直すことを条例の中に明記しておくことが本来の姿である。そのような対応をなしえない長や議会の活動内容は、これらの機関により構成される自治体政府を制御する必要の証左でもある。このように自治体政府を制御するための可視化された基本法として、自治基本条例の制定が求められているのである。

4 自治と自治基本条例

自治基本条例は、高度成長期以来の日本の地方自治における自治体の機能の変革を踏まえた、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を可視化するものである。カタチだけのものになる可能性はあるとしても、自治基本条例の制定と運用によって、自治体には総合計画の根拠法をもつことになる。また、財政規律が明確に位置づけられることになる。

一方で、この自治基本条例の拡がりにともない、自治基本条例の制定に対する反発も生じている。例えば、現在国政において野党第1党から与党に復帰している自由民主党が立

場を明確にして、自治基本条例に対する疑問を投げかけている。

自由民主党政務調査会による『チョット待て！！自治基本条例～つくるべきかどうか、もう一度考えてみよう～』（作成年不詳：1）は、自治基本条例の「地方自治が住民の信託によって成り立つ」とする考え方が憲法の趣旨を大きく逸脱すると指摘し自治基本条例に対する疑念を示している。また、「自治基本条例に反対する市民の会」⁸のウェブサイトやその関係者による著作による自治基本条例の制定に対するネガティブキャンペーンも見られる。

しかしながら、第1節に示した日本国憲法の本質である国民主権、国民の信託に基づく国政、地方自治の本旨に基づく自治体の組織及び運営という日本国憲法の本質に照らし合わせれば、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」は、市民の信託により成立するものであり、自治基本条例が日本国憲法の本質を逸脱していると理解することはできない。

けれども、これらのネガティブキャンペーンが、地方政治になんらかの影響を与え得ることは、国会議員と地方議員の間にみられる系列化をとおして相互に依存しあう関係にみられるような政治の相互依存性に鑑みれば容易に想像できることである。自由民主党のこのスタンスは、大きな環境の変化である。このことは、地方議会において、自治基本条例の制定に反対の姿勢を示すことの少なくない保守勢力が阻害要因となっているのではないかとの見方にもつながり得る。これらの動向は、自治基本条例の制定の取り組みを始めようとする関係者や、条例制定に向けた検討の途中にあり自治基本条例制定の必要性について信念を持ちえていない関係者が、自治基本条例制定の意欲を喪失させることにつながり得るであろう。

しかしながら、自治体政府の政策領域が拡大を続けるなか、政府として市民の信託にいかに応え、自らがいかなる存在であるかを言明することは、自治体の権限が拡大し自治体のありかたが、これまで以上に市民と地域の日常に大きな影響をもつものである以上、重要であり必須のものといえる。

では、仮に「自治基本条例が制定・運用されていなかったら、どうなっていたのか。」という疑問が生じるかもしれない。自治基本条例が制定されていなかったならば、自治体政府の役割も明確化せず、当該自治体は破産への道を歩むことになるかもしれない。このことは、自治基本条例が制定されており、自治体政府に対する統制が機能している場合にあっては、自治基本条例が制定されていない場合よりも、その危険性を回避しうる可能性が高まるということである。ニセコ町の片山町長によれば、前町長の町政運営に対して、「ニセコには、まちづくり基本条例がある。それに従うことが求められているとの発言を町の職員が町長に対して公開の席で発言した⁹。」という。まちづくり基本条例には、情報共有と参加を柱とする条項が規定されており、それらの条項は自治体運営をより適正なものに誘導する可能性を持つからである。片山も、これまで情報共有と参加を柱とするまちづくりを進めるうえで、まちづくり基本条例の存在は大きかったという¹⁰。

また、栗山町においては、自治基本条例が制定される以前であるが、議会が自治基本条例の内容を自分のものとし、首長主導の総合計画案への対案を作成し、最終的にその対案に示された内容の多くが総合計画に反映されている。このことは、自治基本条例の制定前において、議会が後日制定された自治基本条例に規定される自らの役割を、この段階において果たしているものとみることができる。

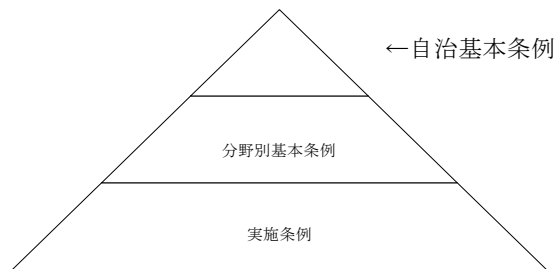
5 自治基本条例の位置づけ・特性・類型

自治基本条例は、図表1-3に示したように、自治基本条例、(分野別)基本条例、実施条例(一般条例、個別条例)という、条例体系の3層構造の最上位に位置する(磯崎2012:30)。この見方は、自治基本条例が最高規範性をもつ条例であり、たとえ条例の中に「最高規範」との明文がなくとも、基本条例として他の条例に対する優位性をもつものであることを示すと考えると妥当な見解であると評価することができる。また、自治基本条例の最高規範性については、その制定過程においても議論となるが、第3節6においてみ

るように、自治体における最高規範の必要性からも妥当な見解であるといえよう。

条例制定の課題には、具体的な問題や支障が生じていて何らかの対応が求められる「問題解決型課題」と、特別な問題や支障が生じているわけではないが、よりよい状況への改善をめざす「状況改善型課題」がある。それぞれに対応する条例は問題解決型条例と状況改善型条例に分類されるが、自治基本条例は状況改善型条例に位置づけることができる(磯崎 2012:33)。そのため自治基本条例は、市民に認知されにくいという特性をもつといえる。

図表 1 - 3 条例体系の三層構造



(出典) 磯崎 (2012 : 31)

6 自治基本条例の制定過程の特徴

(1) 多様な市民参加の手法

自治基本条例の制定に際しては、通常の条例制定時に比べて、例えば、図表 1 - 4 に示したような参加手法を複数組み合わせさせた市民参加が行われることが少なくない。案を一から自分たちで作りに上げていくパブリック・インボルブメントや、途中段階あるいは最終段階にある案について意見を公募するパブリック・コメントなどさまざまな参加手法がある。

そもそも参加する権利は、主権者である市民が、自治の権限の一部を地方政府としての

自治体政府に信託するにあたり、不可譲な主権として、主権者市民に留保されているものである。

この市民参加が、実質的に機能するためには、次の2つの点を満たすことが参加と呼ぶことのできる必要条件となる。1つは、参加者の多様性が確保されているということである。職業、年齢、性別、地域性など、さまざまな多様性が一定程度確保されていることが求められてくる。いま1つは、参加希望者全員が、少なくとも当該政策決定の早い段階（案づくりの段階、ないし案の固まらない早い段階）と、案づくりの最終段階で、適切な情報を持つことができ自分の考えを主張できる機会を持ち得る状況が確保されているということである。

参加の手法については、また、図表1-4に示したとおり、少なくとも広汎性、双方向性、密着度、非包絡性という視点において、各々の性質を持つことから、各手法の長所をいかし短所をカバーする重層的な手法が必要とされる。現実の自治基本条例の制定過程においても、そのことが実践されていることが少なくない。たとえば、三郷市の自治基本条例制定過程においては、市の広報紙やホームページ、各種会議やイベントでの自治基本条例制定についての取り組みの発信のほかに、市民を対象とした講演会・懇談会、ワークショップその1、パブリック・コメント手続その1、ワークショップその2、オープンコーナー、パブリック・コメント手続その2、フォーラムなどが連続的に開催ないし実施されている（三郷市2010:28）。また、全員協議会での議会との意見交換が条例の骨子段階と原案段階で行われている。

広汎性とは、実質的に市民がどれだけ広汎に参加できるかということである。双方向性とは、参加を求める側と参加する側の間に、意見のやり取りなど双方向のコミュニケーションが確保されているかということである。密着度とは、参加を求める側と参加する側の間、ないしは参加者相互間における距離感、緊密間、親密性ということである。非包絡性とは、参加者ないし本来中立であるべき、コーディネーター、ファシリテーターなどの立場にある者が、行政や議会など参加を求める側に取り込まれないということである¹¹。

そして、これらの参加の場は、時間、曜日、場所など、多様性を持たせて確保される場合が少なくない¹²。参加を求める側は多数かつ多様な参加者を期待するからである。しかし、参加者は少数に限られ特定される傾向が強い。参加する、または参加できる人は、少数特定である¹³。そのため、廣瀬が指摘するように、「少なくとも、そこで何らかの意思決定が行われることやプロセスを意識的に多くの人々に伝達する努力をすることが不可欠となる」（廣瀬 2007:17）。また、その情報伝達を通して参加する人を少しでも広げていく努力をすることであるアウトリーチを行い、「個人では解決できない課題を(中略)ひとびとがいろいろな形でつながり、つながることで力をひきだしていく、そんな〈つなぎ・ひきだす〉豊かな力」（土山 2011:6）を生み出すことができるか否かが参加の成否を分けることにもつながるであろう。

自治基本条例の制定過程には、主なアクターとして市民、議会、長、職員がかかわるが、その過程は一様ではない。

また、制定過程では一部前述したが、図表 1-4 に示めすように、さまざまな市民参加の手法¹⁴が重層的にとられることが少なくない。参加の手法が多様かつ重層的に用いられ、参加を求めるアクターも市民、議会、長と多元かつ重層的に行われている。自治基本条例については、第 1 節 2 で示したように、参加についての規定がおかれることが多いが、今日の自治基本条例の制定過程においては、条例に規定される参加条項の丁寧な実践を経て策定に至る場合が少なくない¹⁵。

図表 1-4 参加の手法と特性

(筆者作成)

参加の手法 (注1)	参加の特性 (注2)				望ましい実施時期 (注3)					
	広汎性	双方向性	密着度	非包絡性	現状把握	問題分析・構造化	政策課題設定	政策案検討・選定	政策の実施	政策の評価
パブリック・コメント	◎	○	▲	◎				○		○
ワークショップ (連続型)	○	◎	◎	△	○	○	○	○		○
説明会	○	△	△	○				○	○	
市民意識調査	○	▲	▲	◎	○			○		○
ヒアリング	▲	○	○	△	○			○		○
オープンコーナー	◎	○	△	◎				○		
市民会議	△	○	○	△	○	○	○	○		
審議会	▲	◎	◎	▲				○		
ブラーヌクス・ツェレ	○	○	○	○				○		
討論型世論調査	○	○	○	○				○		
パブリック・インボルブメント	○	○	○	○	○	○	○	○		
意見・アイデア募集	◎	△	▲	◎				○		
シンポジウム、フォーラム	◎	○	△	◎				○		
地区別懇談会	○	○	○	△	○			○		

(注1) 参加の手法については、佐藤徹・高橋秀行(2013)を参考に筆者作成。

(注2) 参加の手法ごとの評価を示す(◎:特に優れている,○:優れている,△:やや劣る,▲:劣る)。

(注3) 望ましいと思われる実施時期に「○」をつけている。

(2) 自治基本条例の制定過程の類型

自治基本条例の制定過程を俯瞰すると、図表1-5に示めすように相対的ではあるものの、行政主導型、議会主導型、市民主導型、バランス型に分類することができる。

多くの場合は、行政主導型といえよう。代表的な例としては、ニセコ町まちづくり基本条例と多治見市市政基本条例をあげることができる。両者ともに、これまでのまちづくり、自治体改革の取り組みを今後も担保しようとして、基本条例の制定に取り組んでいる¹⁶。そこには、それぞれの地域で、まちづくり、そして自治体改革に取り組んできた首長をはじめ関係者の熱い思いがあった¹⁷ことが、これら関係者の発言からも確認することができる¹⁸。

次に、飯田市自治基本条例¹⁹や四日市市市民自治基本条例²⁰の基本条例制定過程にみられるような、実質的な案づくりを議会が行っている議会主導型であるが、少数にとどまっている。

市民のパブリック・インボルブメント活動で知られる大和市自治基本条例(牛山(監修)大和市企画部(編)2005)や流山市自治基本条例²¹の制定過程にみられるような市民主導型も散見することができる。

首長の発議前に議会として自治基本条例の制定を発議し、その後、自治基本条例の制定を掲げた首長の当選により条例の制定が首長主導により本格化し、その制定過程において議会として特別委員会を設置し丁寧な議論が行われるとともに、市民の積極的な制定過程への参加がみられた所沢市の場合(所沢市自治基本条例を育てる会:2013)や、市民研究会の提案を経て首長の発議により条例づくりがスタートし、議会での丁寧な審議や、市民

委員等で構成された検討委員会によるパブリック・コメント手続の実施や市民フォーラム等も開催された草津市²²の例などは、市民、議会、行政が、それぞれ基本条例を検討し、相互に関わったバランス型の事例と分類することができよう。

図表 1-5 自治基本条例の制定過程の類型

型	行政主導型	議会主導型	市民主導型	バランス型
自治体	ニセコ町	飯田市	大和市	所沢市
	多治見市	四日市市	流山市	草津市

(筆者作成)

第3節 自治基本条例の基本構成

自治基本条例は、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を可視化するものである。本節では、これまで制定されてきた自治基本条例の内容が、この自治基本条例の役割を果たすことのできる構成になっているかを確認するが、結論を先に述べれば、自治基本条例の内容は以下にみるように、基本的な仕組み（市民、議会、長の役割）、情報共有、市民参加、計画的な行財政運営、危機管理、最高規範性、住民投票についての条項を含み、自治基本条例の役割を果たし得る構成になっているといえる。

1 基本的な仕組み（市民、議会、長の役割）

自治基本条例には、その基本的な仕組みとして、市民、議会、長というアクターの役割と関係性が位置づけられている。個々の条例をみれば、使用されている用語としては、「役割」だけでなく、「責務」や「責任」などを用いているものもある。多治見市市政基本条例

のように、地域政府としての議会や長を設置すると政府機関の設置を明記しているものもある。

自治基本条例が「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を可視化するには、どのようなことが必要となるのであろうか。まず第一に、自治体とは何者か、自治体の果たす役割、そして、自治体の政治的主権者である市民の権限と役割、自治体政府を構成する機関である議会や長の役割、そして市民、議会、長の関係性が明らかになっていることが求められる。

たとえば、情報公開条例があるから市民参加条例があるから、自治基本条例はいらないとの見方があるかもしれない。しかし、それらの条例を誰がどのような権限に基づき、どのような手続きを経て制定することができるのか。自治基本条例がそのことへの回答を示すことになる。自治基本条例において、市民、議会、長という3者の役割と関係性があきらかにされていなければ、それらアクターの関係性を定めることになる情報公開条例や市民参加条例の正統性も内容も明らかにすることはできない。正統性が確認されず条例の内容自体も曖昧になり、それらの条例は各アクターの信頼を得難いものとなるであろう。

この基本的な仕組みについては、憲法にも規定があり、地方自治法が細かく内容を規定していることから、自治基本条例に規定する内容は、その再掲となることも少なくない。このため、ホーム・ルール・チャーターとしては意味がないという指摘もあろう。第2章第1節2（1）③に示めすように、逗子市都市憲章条例案は、市政の基本システムについて、地方自治法などの関係法令において詳細に規定されていることから、制定されたとしても効果が薄いという関係者の判断で、議会と首長の緊張した政治状況のもと、議会に提案されることはなかった。日本の地方自治法制においては、アメリカにおけるホーム・ルール・チャーター制度のように、自らの自治体に設置する議会や長など政府機関の種類や権限を自治体ごとに定めるということには限りがある。

そのため、地方自治法が現状のままでは、自治基本条例に規定される内容は、情報共有や参加など運営の基本方針が主となる。第2章において確認し、第3章においても示すよ

うに、ニセコ町まちづくり基本条例や多治見市市政基本条例のように情報共有や市民参加など、地方自治法を超える仕組みとその運用実績のある自治体においては、その仕組みを継続・発展させるためにも自治基本条例を制定する必要があった。一方、第3章において示すように、条例制定の時点では、ニセコ町や多治見市のように地方自治法を超える仕組みをもたず運用実績をもたないが、自治基本条例制定の取り組みを契機として、これに取り組む自治体も存在する。その例として飯田市自治基本条例をあげることができる。

2 情報共有

情報共有は、自治体運営の基本姿勢を示すものとして自治基本条例に位置づけられている。用語としては、「情報公開」、「情報提供」という言葉を用いている場合もある。自治体政府も、情報共有・市民参加の制度なくしては、市民との関係を作動できない。3 においても述べるように、自治体政府の決定権は、日常では基本法によって議会・長にあるが、情報共有という市民との接点の確保がなければ自治体政府機構による正統な政府運営が成立しないことになる(松下(圭)1991:186)。民主主義は、納得のプロセスでもあるが、情報共有が行われていなければ納得を得ることは難しいであろう。

情報共有は、参加の前提となるものである。情報共有なくして参加はあり得ない。また一方で、情報共有は、自治体政府の所有する情報を主権者である市民が共有するというだけでなく、市民の所有する情報を自治体政府も共有するという意味も含まれている。さらに、市民の情報を他の市民が情報共有すること、そして行政の情報を議会が行有すること、議会の情報を行政が共有するということも含まれている。

関連条例としての情報公開条例の位置づけを自治基本条例に明記している場合が少なくない。

3 市民参加

市民参加は、情報共有とともに、自治体運営の基本姿勢を示すものとして、自治基本条例に位置づけられている。市民が選挙を通して議会や長に信託しているのは市民意志の一部である。しかし、選挙による個別課題の賛否についての市民意志の把握(=直接民主制)には、投票のパラドクス、新たな課題の出現、取り巻く環境の変化、時間の経過に伴う市民意識の変化、選挙区と課題影響区域の相違など、さまざまな限界がある。そのことを補うためにも市民参加の規定が必要となる。また、参加の機会としては、自治体政府の意思決定(=政策決定)への参加だけでなく、地域課題の抽出、選択肢の作成、政策の実施、政策の評価など、自治体政府のさまざまな活動場面への参加機会が保障されていることが求められる。

自治基本条例には、多元的かつ重層的な参加の機会を規定する条例がみられる。そして、2においてみたように、自治体政府も、情報共有・市民参加の制度なくしては作動できない。日本国憲法第95条に規定される住民投票など、法令により市民が主権を直接行使する場合もあるが、日常においては、直接民主政の最終決定権は二元代表制のもと、議会・長にある。しかし、市民参加という市民との接点の確保がなければ、前述したように間接民主制の限界が存在することから、政府機構による正統な政府運営が成立しないことになる(松下(圭)1991:186)。

また、参加は第2節6(1)においてもみたように、参加のふさわしい時期に適切な方法を組み合わせて実施することが必要となる。いかにサイレント・マジョリティそしてサイレント・マイノリティの参加を得ることができるか、そのための多様な参加の枠組みが自治基本条例には位置づけられることが必要となる。さまざまな参加は、民主主義の前提であり、地方自治にとって不可欠のものである²³。

この市民参加については、近年、自治基本条例の関連条例である市民参加条例の制定がみられる。

4 計画的な行財政運営

自治基本条例は、個別法である個々の条例との関係や政策水準を定める計画の頂点に位置する総合計画などの主要な計画策定や、それらに基づく自治体運営についても規定する。自治基本条例は、これら個別条例や総合計画を頂点とする計画、そして、それらに基づく自治体運営に正統性を与える。

2011年の地方自治法改正により、旧地方自治法第2条第4項に規定されていた基本構想による自治体運営の規定は削除されたが、自治体の将来都市像と政策水準を定める基本構想を含む総合計画による自治体運営は、総合計画という呼称についての多様性はみられるものの多くの自治体において継続されている。旧地方自治法第2条第4項の規定は削除されても、自治基本条例が総合計画の位置づけについて規定する根拠法として機能しているのである²⁴。このことは、自治基本条例が自治体運営の基本法として広く認知されていることの証左の1つでもある。

そして現行の地方自治法制は、前段においてみた旧地方自治法第2条第4項に規定されていた基本構想のように、個々の自治体の意向とは関係なしに変更されることが十分にあり得るのである。そうであるならば繰り返すが、現行の地方自治法制に依存することなく、自らの自治体における「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を定める自治基本条例が必要となる。このことは、上述した地方自治法改正に伴う基本構想策定とこれによる自治体運営を行うという規定の廃止を受け、あらためて総合計画策定の根拠を自治基本条例に求めている多くの全国自治体の動向にも示されている。

また、計画的な行財政運営に関しては、行政評価の活用や財政規律について規定する条項も見られる。

5 危機管理

自治基本条例には、危機管理について規定するものも少なくない。自治体が、大災害時

に的確に対応するためには、行動準則と柔軟な意思決定システムが必要となる。災害時には、それまでの法律や法体系では対応できない問題、想定できない問題が多発する。自治体政府としての議会や長そして行政機構としての職員は、何を根拠に行動するのかということが問われることになる（沼田 2011b:5）。その行動準則の必要性和骨格は、基本法としての自治基本条例に位置づけることが考えられる。

2011年3月に発生した東日本大震災²⁵は、人類史上まれにみる地震・津波・放射能による〈巨大・広域・複合震災〉という特性をもつ（松下（圭）2011:6）。そこには、「二重の住民登録」が提案されるほどの放射能汚染により、少なくとも一時的には行政区域内には居住不可能な地域が出現しているのである（今井 2011:31-33）。そのようなときに、居住不可能な地域の自治体において、当該自治体の政府機関である議会や長、そして長の補助機関である職員は、どのような役割を担うのか。自治体政府、あるいは市民を含めて自治体が壊滅状態に陥ったとき、どのような対応が図れるのか²⁶。また、主権者である市民は自らの自治の権限をどのように行使することができるのか。いつ起るかかわからない〈巨大・広域・複合震災〉に備えて、市民、議会、長という各アクターは、非常時における各アクターの役割と関係性の基本方針についても、自治基本条例に定めておくことが必要となる。ここでは、「逆補完性の原理」についても規定することが求められる。「逆補完性の原理」について金井は、「まず国などができることは国などが行い、国などができないことは国などが行い、国などができない（したくない／しない）ことを都道府県が行い、都道府県ができない（したくない／しない）ことを市町村が行う。市町村ができない（したくない／しない）ことは住民がするしかない。国などが的確に核害認定をするのであれば、自治体や住民が行うまでもない。問題は国などが的確に認定するとは限らないときに、どのように対処すべきかという指導原理が必要なのである。」（金井 2012:11）とする。災害発生時という緊急時には、それへの対応には迅速さが求められる。そのためには、この逆補完性の原理に基づく危機管理条項が自治基本条例に位置づけられることが必要である。

また、自治基本条例においては、他の自治体等との広域連携についての条項が置かれて

いる場合が多い。平時の連携協力をとおしての「顔の見える」関係づくりが、関係自治体をはじめ関係者間の社会関係資本²⁷を増幅させ、災害時に危機管理条項が実質的に機能することにつながる。

なお、自治基本条例には、総合計画に基づく自治体運営を定めている場合が少なくないが、これからの自治基本条例には、東日本大震災のような〈巨大・広域・複合震災〉が起きてしまった場合における、避難・復旧・復興のためのあらかじめのプラン策定を義務づけておくことが求められているといえよう。東日本大震災の発災から今日に至るまでの対応の後手、遅延という状況に学ぶ教訓である²⁸。

6 最高規範性

最高規範性についての条項は、自治基本条例の制定過程において、条例に位置づけることの可否について議論になることが多い。最高規範性を条例に明記するかどうかはともかく、ほとんどの自治基本条例が他の条例に対して、基本条例として優位性を示している。

最高規範性について、阿部は、自治基本条例の最高法規性について、「法理論的には、現行法の体系上、自治基本条例が他の条例よりも優位とすると考えることは困難である。したがって、たとえ条例自体のなかで最高法規性を謳ったとしても、自治基本条例制定後に、自治基本条例に違背した条例が制定されたならば、その後続する条例が法的に無効となるわけではなく、他の条例に関してそうであるのと同様に、後法優位の原則が妥当することになる。最高法規性の宣言は、せいぜいのところ、自治基本条例制定後に、それに違背した条例を制定しようとする首長や議員には、住民に対する重い説明責任が課されることになる」といった政治的な意味を有するにすぎないのである。」（阿部 2012:2）と述べている。

しかし、1に示したように、自治体の基本構造そして運営は、市民の信託により成立するものであり、市民の政府としての自治体は市民の統制を受けるものと考えることが自然である。そのとき、自治体には、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本

となる仕組みや方針」を規定する最高規範としての自治基本条例が必要となる。最高規範がなければ、自治体運営における価値判断はできない。自治体が政府としての政治責任をもつかぎり、自治体運営については、可視化された成文の市民合意が必要だからである（松下（圭）2006:160）。合意がなければ、自治体政府は市民の信頼を得ることができず、信託された権限を十分に行使することができない。

7 住民投票

住民投票についての条項は、多くの自治基本条例に位置づけられている。自治基本条例の制定過程において、条例に位置づけることの可否について議論になることが多い。自治基本条例に定めるのは大枠であり、住民投票条例により具体的な内容を規定することが多い。投票条件を地方自治法とほぼ同じとするものもあるが、それ以上の条件にするところも多い。市民による議会や長という自治体政府機関に対する統制手段として重要であり、投票結果に従うことは義務ではないが尊重することが議会や長には求められる。最終決定権は、二元（的）代表制に基づき、これら代表機構にあるとみることが妥当である。

ただし、具体的にどのような住民投票制度にすべきかという点については、金井が「自治体が、常設型住民投票制度を有すべきかどうかということは、なかなか、難しい問題である。そもそも、住民投票をすべきではないという立場もあり得るし、住民投票は、選択肢として有り得るが、必要に応じて個別型住民投票条例を制定すべきという立場もあり得る。」（金井 2013:18-19）と述べているように、住民投票の具体的な制度設計には十分な時間をかけた検討が必要であろう。

第4節 先行研究

1 先行研究

自治基本条例を扱った先行研究は多く、以下のような類型を示すことができる。(1) 自治基本条例の制定促進に関する研究、(2) 自治基本条例の地方自治制度上の位置づけに関する研究、(3) 自治基本条例の認知に関する研究、(4) 自治基本条例に消極的な研究、(5) 個別の自治基本条例についての成立(検討)過程に関する研究である。

このうち、(1) 自治基本条例の制定促進に関する研究については、さらに、①条例の必要性を条例の制定を促進するものとして指摘できるもの、②政策参照・政策波及の視点から条例制定を促す要因を指摘するもの、③低コストであるというコストの視点を促進す要因として指摘するもの、④条例制定過程に議会が参加していることを条例制定を促す要因として指摘できるものに分類することができる。

①条例の必要性を条例制定の促進要因として指摘できるもの

大要としてみれば、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を可視化する自治基本条例が必要であることを、阿部(2011:1-15)、石平(2009:9-11)、磯崎²⁹、岩橋(2008:176-181)、神原(2008:79-87)、辻山(2003:6-51)、沼田(2011a:62-63)、松下(圭)(1996:107,1999:79)、松下〈啓〉(2007:6-11)、山口(2002:78-89)ら、多くの論者が指摘している。たとえば、松下(圭)(1996:107,1999:79)は、「分権化がすすめばすすむほど自治体の政治責任が大きくなるため(中略)、自治体政府としての政治決定手続、これに伴う自治立法ないし法運用の基本基準である基本条例を策定せざるをえません」と指摘する。筆者(=田中)は第2節2においても指摘したように、2000年分権改革により自治体が名実ともに自治体政府となった今日、この松下(圭)の指摘は妥当であると評価できる。

必要が政策制度を生み出す、あるいは生み出すキッカケになるということに鑑みれば、こうした必要性が指摘されるということ、あるいはその認知が広まるということは自治基本条例の制定を促すことにつながり得るとみることができよう。

②政策参照・政策波及の視点から条例の制定を促す要因を指摘するもの

伊藤（修）によれば、「自治体は他の自治体の政策決定や政策内容に関する情報を収集し、それを判断材料として政策決定を行い、政策案を策定する」伊藤（修）（2003：79）。この政策参照は、阿部によれば、「これから採用しようとする政策がもたらす結果を予測し、政策採用に伴う不確実性を減らすためにする参照」とされる（阿部 2011：1-15）。なお、石平（2009：11）、岩橋（2008：176-181）、田口（2008：139-170）にも、政策参照・政策波及の視点についての指摘がみられる。このような指摘は、自治基本条例の制定に関わる市民、議会、長、職員というアクターのいずれもがネットワークをもつことから、ひろく政策参照が行われ結果として政策が波及するとみることができ妥当であると評価できる。

③低コストであるというコストの視点から促進要因を指摘するもの

阿部（2011：1-15）が、コスト面での他の政策との優位性から、すなわち、他の政策と比較して、低コストで政策をアピールできることが、自治基本条例の制定を促すことになると指摘している。しかしながら、この点については、丁寧な制定過程を経ることにより、相当程度の人件費等の経費が必要となるとの指摘もあり得る。

④条例制定過程への議会の不参加を問題として指摘するもの

武田は、議会条項も含まれる自治基本条例案の作成過程に当事者である議員が参加していないことが本末転倒であると指摘する（武田 2008：127）。確かに、自治基本条例には議会に関する条項が含まれているが、行政主導型の場合、議会や議員の関与はうすい。このことが、一般的な行政主導の自治基本条例における議会条項を抽象的なものにする要因にも、議会が自治基本条例に対して警戒する要因にもなるように見える。そこには、当事者として議会がかかわることの意義をみることができる。議会基本条例の拡がりや自治基本条例にも新しい状況をもたらし得るとみることができる。

次に、（2）条例の地方自治制度上の位置づけに関する研究としては、自治基本条例の制定が法的に可能か、法政策的に妥当であるかの論点について考察した原田・松村（2005）らの研究がある。（3）条例の認知に関する研究としては、自治基本条例は市民の認知度が低いと指摘する阿部（2012）がある。（4）自治基本条例に消極的な研究としては、自治基本

条例の存在そのものを否定する松永(1997)、八木(2014)がある。また、ここ数年は自治基本条例案の制定には着手するものの成立には至らない事例³⁰や、そもそも自治基本条例の制定については慎重になるべきであるとの自由民主党による見解³¹や市民団体の活動³²もみられる。(5) 個別の条例についての制定(検討)過程に関する研究としては、ニセコ町まちづくり基本条例について取り上げた神原(2008)、木佐・逢坂(2003)、木佐・片山・名塚(2012)、田口(2013)、上越市自治基本条例の制定過程を取り上げた石平(2009)、所沢市自治基本条例について取り上げた所沢市自治基本条例を育てる会(2013)、岸和田市自治基本条例について取り上げた山口・西川〔編著〕(2005)、大和市自治基本条例について取り上げた牛山(監修)・大和市企画部(編著)(2005)、小平市自治基本条例について取り上げた小平市自治基本条例をつくる市民の会議(2010)、多治見市市政基本条例について取り上げた西寺(2008)らの研究をあげることができる。こうした、制定過程のドキュメントや研究が少ないのは、自治基本条例が基本法的な条例であることから、その制定過程を丁寧な記録に残そうとする関係者の意識が背景にあるとみることができる。

以上、自治基本条例に関する先行研究のなかで、特に本稿のテーマに関して評価できると考えられるものは、(1)①自治体基本法としての自治基本条例の存在の必要性が条例の制定を促している」と指摘できる研究、(1)④条例制定に関わる利害関係者である議会が条例制定過程に参加することが条例の制定を促すこととなるととらえることができる研究、(5) 個別の条例についての制定(検討)過程に関する研究である。

しかしながら、これらの研究には、2に示すように課題がある。なお、上記に加え、自治基本条例と議会基本条例の比較により、自治基本条例制定の促進要因を検討した田中(2013b)がある。

2 先行研究の課題

ニセコ町まちづくり基本条例の成立から13年が過ぎている。この間、議会改革を含む

自治体改革が地方分権改革の進められる中で、あるいは、分権改革そのものとして取り組まれてきた。また、図表 2-3 に示すように、それ以前から自治の改革は進められてきている。

しかしながら、第 1 章第 1 節 1 でみたように、自治基本条例は議会基本条例との比較においても、条例制定の必要性が強く認識されているといえる状況にはない。必要でありながら、このような状況にある自治基本条例の制定がどのように進むかを扱った論考は多くはない。

ニセコ町まちづくり基本条例制定以降の 13 年の歴史に加え、遡ることそれ以前の分権化の取り組みの時間軸、さらには、現在の自治基本条例の置かれた状況の中での、自治基本条例の必要性を踏まえたうえで、何が自治基本条例の成立を促すのか、検証・考察を加えることが求められているといえよう。

第 5 節 研究手法・構成

1 研究手法

本稿では、自治基本条例について、その必要性和誕生までの経過を踏まえたうえで、自治基本条例と議会基本条例の内容と制定動機についての背景の相違を比較する。そのことにより、条例の議決権をもつ議会の構成員である議員の間に、議会は何者かという役割を認識させる過程において、自治体政府及びそれを構成する機関である長の役割と、さらには主権者である市民を含めた 3 者の関係性を可視化することの重要性を認識させること、さらには、議会基本条例の制定が先行することで、自治基本条例制定に対する議会の抵抗感が低減されることを明らかにする。さらに前者については、議会だけではなく市民や長にも伝播することで、議会基本条例の制定が自治基本条例の制定に補完的にかかわることを論じる。

検討資料としては、議会基本条例および自治基本条例について公表されている全国調査等の結果や条例制定に関わった当事者のへのインタビューおよび既存文献による発言、そして先行研究を使用する。

2 構成

これまで、第1章においては、自治に求められる自治基本条例の必要性を、地方自治の本旨と自治体、高度成長期を画期とする都市型社会の成立と2000年分権改革による「自治体政府」の制度化という視角を踏まえながら明らかにしてきた。また、自治基本条例の基本構成についても確認するとともに、自治基本条例の位置づけ・特性・類型、制定過程の特徴、先行研究とその課題、研究手法について示してきた。

以下、第2章においては、はじめに、自治基本条例の誕生について、自治基本条例³³の嚆矢とされるニセコ町まちづくり基本条例と、それ以前に取り組まれたものの成立には至らなかった川崎市都市憲章条例案と逗子市都市憲章条例案（呼称については、第2章第1節2（1）②参照）という2つの先行事例について、その制定目的、内容、および検討過程についての共通点また相違点を明らかにしながら比較することで、ニセコ町まちづくり基本条例が誕生し得た理由とニセコ町まちづくり基本条例のもつ意義を明らかにする。

第3章においては、第2章においてみたニセコ町まちづくり基本条例のもつ意義を踏まえた上で、自治基本条例と議会基本条例という2つの基本条例の制定状況、および制定動機とその背景をいくつかの事例について比較する。そのことにより、自治基本条例の成立を促し得る背景を明らかにする。

第4章においては、第3章においてみた自治基本条例の成立を促し得る背景があっても、必ずしも自治基本条例が成立するとは限らないことに注目する。その上で、同一自治体内において、自治基本条例と議会基本条例という二つの基本条例を制定している自治体について、自治基本条例と議会基本条例という2つの基本条例の制定時期を比較する。さらに

所沢市自治基本条例と栗山町自治基本条例の制定過程を確認することをとおして、議会基本条例の制定・運用が自治基本条例の制定を促す環境を整えることを明らかにする。

終章においては、二元代表制と自治基本条例、自治基本条例の制定効果と活用法について述べた後、自治基本条例の制定にかかる要因を起動させる構造と、そこに出現する議論、議論を通してのアクターそれぞれの気づきと体質改善についての大要を確認する。そのうえで、市民自治とそれによる幸福感のある地域社会の実現をめざす自治基本条例の展開をさらに追跡・検証することを残された課題とする。

注

¹ 富野(2007)も、「自治基本条例は、(中略)地方自治の標準装備になりつつある」と指摘している。

² これまでの条例施行のピークは2007年の39自治体であり、翌年以降、29自治体、29自治体、34自治体、26自治体、2012年は24団体とやや減少傾向を示している。

³ ただし、行政主導で策定されることの多い自治基本条例に、議会に関する具体的な定めのある議会条項を位置づけることは、これまで制定された自治基本条例の内容をみても容易ではない。

⁴ 関連条例については、松下〈圭〉(2006:180)、神原(2008:175)を参照。

⁵ 例えば、個別条項ではないが、栗山町議会基本条例の前文には、「栗山町民(以下「町民」という。)から選挙で選ばれた議員により構成される栗山町議会(以下「議会」という。)は、同じく町民から選挙で選ばれた栗山町長(以下「町長」という。)とともに、栗山町の代表機関を構成する。この2つの代表機関は、ともに町民の信託を受けて活動し、議会は多数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている。議会が町民の代表機

関として、地域における民主主義の発展と町民福祉の向上のために果たすべき役割は、…」と、本来、自治基本条例があれば自治基本条例に規定されるべき内容が含まれている。

⁶ 松下（圭）は、国の憲法関連法として国会法、内閣法、裁判所法、地方自治法、公務員法、情報公開法、行政手続法などがあるのと同様に、「基本条例関連条例」を制定して、基本条例を実効化することになるとしている。そして、関連条例として、住民参加条例、議会運営条例、公益通報条例、オンブズ条例などを例示している〔松下（圭）（2010）〕。また近年、自治基本条例の下に議会基本条例や行政基本条例と並列に市民基本条例を位置づける考えも提示されている〔沼田（2011:54）〕。

⁷ このことについては、「自分たちの政府（地方自治体）の権威的源泉はひとつであって、おなじ住民＝国民の「厳粛な信託」に基づく点では国政の場合と変わることがない。したがって、日本国憲法前文の「そもそも国政は・・・」の一節は、国政の部分を各都道府県政、市町村政に置き換え、国民を住民に置き換えて読まれるべきものなのである」（今村2011:22-23）との主張がある。妥当な見解であると評価できよう。

⁸ 自由民主政策調査会『「チョット待て！！”自治基本条例”～つくるべきかどうか、もう一度考えよう～』のホームページには、自由民主政策調査会としてみた「自治基本条例の条文例と問題点」等が記載されている。

⁹ 2014. 5. 18. 東京財団フォーラムでの片山健也ニセコ町町長の発言。

¹⁰ 2014. 5. 18. 東京財団フォーラムでの片山健也ニセコ町町長の発言。

¹¹ ここでは、非包絡性ということで包絡性を反面からとらえている。包絡性については、篠原（1973:26）を参照。

¹² 自治基本条例を制定した自治体の記録やホームページ等で確認することもできる。たとえば、（仮称）三郷市自治基本条例基礎調査業務報告書（三郷市2009）を参照。

¹³ 財団法人地方自治研究機構（2007:23）では、住民参加・協働を推進する上での問題点・課題についてのアンケート調査の結果として、「参加者が少ない（限定的である）」が最も多

くの回答を集めている。

¹⁴ 市民参加の手法については、佐藤(2013)を参照。

¹⁵ 例えば、多治見市、草津市、彦根市、流山市、所沢市などの事例をあげることができる。

¹⁶ ニセコ町まちづくり基本条例については、木佐・逢坂〔編〕(2003)やニセコ町のホームページを参照。多治見市市政基本条例については、西寺(2008)や多治見市のホームページを参照。

¹⁷ もちろん、行政関係者だけではなく、市民、議会、学識者など多様なアクターが熱い思いをもっていたことが、例えば、木佐・逢坂(2003)や西寺(2008)において確認することができる。

¹⁸ 例えば、筆者が2013年3月2日に都内で行った、片山健也ニセコ町長へのインタビューにおいても確認することができた。

¹⁹ 飯田市のホームページを参照。

²⁰ 四日市市のホームページを参照。

²¹ 流山市のホームページを参照。

²² 草津市のホームページを参照。

²³ 「決定権」を議会がもつということから行政主導の市民参加の限界を示すものとして五十嵐・小川(1995:224)がある。

²⁴ なお、自治基本条例のほかにも、議会基本条例や総合計画条例において総合計画の位置づけをしている自治体や、地方自治法第96条第2項の規定により議会の議決事件としている自治体もある。

²⁵ 本稿においては、2011年3月11日14時46分に発生した東北地方太平洋沖地震と、それにより発生した津波、及びそれらにより発生した福島第一原子力発電所の全交流電源喪失状態に伴う事故により発生した、大量の放射線、放射性物質を放出した事故を総称して

東日本大震災と呼ぶ。

²⁶ 今井(2014)には、原発避難自治体がどのように行動せざるを得なかったかが、現在もなお続く避難者の過酷な生活とともに記されている。

²⁷ 社会関係資本についての日本における代表的研究者の一人である坂本治也は、「社会関係資本」という訳語もあてられることの多い「ソーシャル・キャピタル」について、「市民の間のネットワーク、およびそれによって生み出される信頼や互報酬性の規範などを示す概念である」(坂本 2010:3) としている。

²⁸ 例えば、宮城県の復興住宅の完成戸数は、2011. 3. 11 から3年以上経過した時点においても8.7%にとどまっており、気仙沼市、名取市、南三陸町では、まだ完成はない(朝日新聞 2014. 4. 11 朝刊・宮城全県版、25頁)。

²⁹ 磯崎は、「自治体の組織・運営に関する事項が地方自治法等の法律で定められている我が国では、自治基本条例を制定しても、抽象的・理念的な規定が多く、法律の枠組みをなぞることになるため、意味がないという意見もある。しかし、前述のとおり住民自治の仕組みを明確にし、それを住民と自治体が共有するという点でも、条例を検討する過程を通じて将来の地域像や自治体のあり方について住民と自治体が考える機会をもつという点でも、この条例の制定には大きな意義があると考えられる」(磯崎 2012:58) と述べている。

³⁰ 2013年7月末現在、彦根市、つくば市、門真市の事例を挙げることができる。

³¹ 自由民主党政務調査会「チョット待て！！自治基本条例」の事例を挙げることができる。

³² 例えば、「自治基本条例に反対する市民の会」がある。同会のホームページを参照。

³³ 自治基本条例の制定に関し、どの自治体の条例を日本初の自治基本条例とするかについては議論のあるところである〔例えば沼田 (2010:15-16)〕。どの自治体の条例を日本初の自治基本条例とするかについての本格的な議論は別に譲りたい。

第2章 自治基本条例の誕生

第1節 川崎市都市憲章条例案と逗子市都市憲章条例案

今日の自治基本条例のいわば源流として、目的、内容や検討過程を異にはするが、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を条例化しようとした先例がある。1973年前後の川崎市都市憲章条例検討の動き、そして1991年前後の逗子市都市憲章条例検討の動きである。

本節では、これら2つの都市憲章条例案について、その検討経過と内容を明らかにする。そのことにより、これら2つの都市憲章条例案が成立し得なかった理由を確認する。

1 川崎市都市憲章条例案の検討過程と内容

(1) 川崎市都市憲章条例案の検討過程

① 制定の目的

川崎市都市憲章条例案は、市民の権利の明記と今日の総合計画の体系につながるような政策体系を規範として示すことで、市民が議会や市長と一体となって人間都市・川崎を実現するため制定が検討された(川崎市都市憲章条例案前文)。

② 学者等の連携・ネットワークの形成

当時、革新市長として当選した伊藤三郎は公約であった都市憲章条例の制定をめざし、1973年の第4回定例市議会に都市憲章条例案を提案した。条例案の起草に際しては積極的な市民参加の導入がめざされ、各地区における市民討議、市内小中学生からの作文募集も交えながら、9人の学識経験者による起草委員会¹を中心に精力的な検討作業が実施された²。

③自治の蓄積、自治体運営・地域課題に対する危機意識

川崎市では、1970年に入り市民による反公害運動が活発化した。伊藤三郎は、それを受け1971年に、戦後の川崎市政を長期にわたり担当してきた金刺不二太郎市長を破り、戦後2代目の川崎市長に当選した（井上・馬場2005：168-171）。ここに、自治の蓄積、自治体運営・地域課題に対する市民の危機意識の存在を見ることができる。そのことは、同憲章条例案のなかに従来の自治体運営の枠を超え、公害問題という地域課題を解決することにつながる環境権が明定されていることから窺い知ることができる。しかしながら、同憲章条例案は、議会の多数野党の状況下において議会の理解は得られず否決されている³。

なお、伊藤三郎は、3期目以降「オール与党体制」になったあとも「川崎市都市憲章条例」を提案することがなかった。なぜであろうか。伊藤にとっては、「オール与党体制」となり、都市憲章条例に位置づけられていた総合計画的な内容が市の総合計画の中に位置づけられたことから、総合計画にもとづく政策を進めることで、都市憲章条例の制定という正面突破による議会対応を行わなくとも、自らが実現したいと考えている政策を実現できる状況になっていた。こうした状況下において、一度否決されている都市憲章条例をあらためて提案することで、議会との間に波風を立てないようにしたいという意志が働いたのではないかと推察される。

(2) 川崎市都市憲章条例案の内容

川崎市都市憲章起草委員会による川崎市都市憲章条例案は、以下の構成になっている。

図表 2 - 1 川崎市都市憲章条例案の内容項目

前文	環境権	幼児教育
平和権	環境の確保	学校教育
平和都市の建設	公害の防止	青少年施策
国際都市提携	防災	市民教育
市民主権	交通環境	都市建設の原則
自治権	衛生環境	都市建設の基本方針
自治権の確立・拡充	日照権	土地利用計画
主権者としての市民の権利	自然の破壊防止と緑化	総合計画の公表
知る権利	美観の保持	産業経済
参加する権利	保健・福祉権	開発・再開発
市民の義務	保健・福祉の保障	市民施設
市民の責務	児童・母子福祉	交通体系
事業者の社会的責任	老人福祉	市長等の役割と責務
市外からの通勤・通学者等	心身障害者福祉	行政機構の民主化・近代化
未来の理想像	公害・難病被害者等の救済	自治行財政権の確立
未来像実現への努力	精神衛生・成人衛生	憲章の改正
川崎市のシンボル	公衆衛生・地域医療	憲章の最高性
生活権	医療保険制度	
住生活	生活保護	
勤労生活	文化・教育権	
消費生活	文化環境の保全	
レクリエーション	創造的文化社会	

出典：山口道昭のホームページに掲載されている川崎市都市憲章(条例)原案〔川崎市

都市憲章起草委員会（1973年2月7日）をもとに筆者作成。

川崎市都市憲章条例案については、自治体運営の基本原則というには、交通、防災、保健福祉、土地利用、産業、教育など、個別行政分野の原則に傾きすぎ、なおかつ国政への要望が少なくない。基本原則といえる規定は、第2章(市民主権・自治)の多くと第9章(市の役割と責務)に留まると指摘されている(山口 2004:67)。

川崎市都市憲章条例案の内容をみると、今日であれば、総合計画で定められる政策ビジョンを憲章として宣言する意味をもつものであることが窺える。だが一方、川崎市都市憲章条例案には、第2章(市民主権・自治)の多くと第9章(市の役割と責務)の他にも、図表2-1に示すように、第8章(都市の建設)には第48条(都市建設の原則)や第51条(総合計画の公表)が、第11章(最高条例)には第51条(憲章の最高性)が位置づけられている。今日の自治基本条例にみられる自治体運営の基本方針である情報公開と市民参加、総合計画に基づく市政運営や最高法規性を明記したものであり、川崎市都市憲章条例案はこの点で今日の自治基本条例につながる系譜であるとみることができる。

2 逗子市都市憲章条例案の検討過程と内容

(1) 逗子市都市憲章条例案の検討過程

① 制定の目的

逗子市都市憲章条例案は、市民の権利の明記と自治の仕組み(地方自治法で規定されている点が多い)を、市民、議会、長が、国の内外に対し、都市自治の職責を全うしていくうえでの規範として示すため制定が検討された(逗子市都市憲章条例案前文)。

② 学識者等の連携・ネットワークの形成

1984年、逗子市の「池子の森」への米軍住宅建設反対運動を母体として富野暉一郎市政が誕生した。都市憲章条例については1990年に学識経験者の支援を受けながら庁内勉強会が5回開かれ研究が開始され、以降1994年まで、研究会⁴、PR委員会等が精力的に

開催された。

逗子市都市憲章条例の案については、「逗子市都市憲章条例(一試案)」とされている。「一試案」というのは、条例案が広範な市民の参加のもとで作成されることが期待されているのであり、決して「原案」ではないということを示しているとされる(兼子仁 1992:15)。

ただし、本稿においては、出典を明示する場合を除き、他の条例と比較する関係から一般的な取り扱いである「案」の表記を用いることとし、「逗子市都市憲章条例(一試案)」を「逗子市都市憲章条例案」と呼称する。

③自治の蓄積、自治体運営・地域課題に対する危機意識

逗子市では、1987年度以降、市民参加の「まちづくり懇話会」や「情報公開制度検討懇話会」などが活動し、環境管理計画策定、情報条例づくりなどの成果が飛躍的に市民自治の市政を実現しつつあった(兼子 1992:12)。

都市憲章条例制定の目的は、このような逗子市の市民自治に即した、ダイナミックな自治の展開による民主主義の活性化を図るところにあるといわれる。そのために都市としての理念を文化、風土に沿って明確にし、都市経営の主体と運営原則などを再構成することをめざしていた。その要因の大きな1つには、②に示した「池子の森」への米軍住宅建設反対運動がある。しかしながら1986年に、それまで受け入れ賛成派が圧倒的多数であった市議会が賛否同数となるものの、そこまでが精一杯の状況であり、市長と市議会との間では緊張関係が続いた。そうした政治的動向に加え、逗子市都市憲章条例案は、市政の基本システムについて、「逗子市は、市民の主権と人権を最大限に尊重し、市民自治を直接の土台としつつ市議会と市長に代表される民主的かつ創造的な市政を行う。」と市民自治都市について規定する第3条、「逗子市は、住民に最も身近な地方政府である「基礎自治体」であり、その自覚をもって、その自治権と主体的責任とを全うすることをめざさなければならない。」と基礎自治体としての市について規定する第5条、および「本憲章が定める基本原理は、日本国憲法上の「地方自治の本旨」および現代社会の条理に則し、市および市民によって主体的に解釈されていくものとする。」と本憲章の基本原理の解釈について規

定する第35条など、日本国憲法や地方自治法などの関係法令において、すでに規定されている内容をもつことから制定されたとしても効果が薄いという関係者の判断により、議会と首長の緊張関係が続く政治状況下において、議会に提案されることはなかった⁵。

(2) 逗子市都市憲章条例案の内容

逗子市都市憲章調査研究会による「逗子市都市憲章条例(一試案)」は、以下の構成になっている。

図表2-2 逗子市都市憲章条例案の内容項目

前文	市政公開の組織	教育・学習への権利
逗子市の都市づくりの根本原理	行政市民	市民文化権
地球平和都市	市の自治権の確立・拡充	公正な行政手続への権利
市民自治都市	平和とアメニティのなかの生存権	まちづくり総合計画
グリーンデモクラシーの成果の普及	市民自治権	環境管理計画
基礎自治体としての市	情報への権利	環境利用計画と土地利用計画
地球市民宣言	環境形成権	街づくり計画と交通計画
地球市民の責務	環境権	市民施設
障害をもつ市民の平等	居住権	本憲章の地位
市民主権	レクリエーションの権利	本憲章の基本原則の解釈
市民自治	消費者の権利	本憲章の基本原則の効果
民主創造市政	事業者の権利	本憲章の改正
	保健と福祉への権利	

出典:山口道昭のホームページに掲載されている逗子市都市憲章条例(一試案)〔逗

子市都市憲章調査研究会（1992年3月23日）]

逗子市都市憲章条例案の内容をみると、生存権、市民自治権、情報への権利、環境形成権、環境権など新たな市民の権利を憲章に位置づけ宣言することにねらいがあったようにみることができる。一方、この逗子市都市憲章条例案には、第16条(市民自治権)には参加権や住民投票権についての規定があり、第17条(情報への権利)においては情報公開や個人情報保護についての請求権の規定が位置づけられている。ここでは、情報公開と市民参加を自治体運営の柱としているのである。逗子市都市憲章条例案は今日の自治基本条例につながる系譜であるとみることができる。

第2節 ニセコ町まちづくり基本条例の成立

1 ニセコ町まちづくり基本条例の成立

(1) 基本条例の制定過程と内容

①制定の目的

ニセコ町まちづくり基本条例は、町民の権利の明記と、それまでの自治体改革の成果やこれからのまちづくりの方針を明示することで、自治の実現を図ることを目的とし制定された(第1章(目的)、第2章(まちづくりの基本原則))。

②学識者等の連携・ネットワークの形成

ニセコ町まちづくり基本条例の成立には、関係者の出会い、そして、学識者等の連携・ネットワークの形成があった。1991年8月31日、帯広市で開催された第5回自治体学会・北海道帯広大会において、後にニセコ町まちづくり基本条例成立のキーパーソンとなった、木佐茂男と片山健也の出会いがあった。ほどなく、ニセコ町職員だった逢坂誠二と片山は、

木佐の主宰する札幌地方自治法研究会に参加することになる。そして、自治体学会や札幌地方自治法研究会の例会への参加を通して、「つながりはじめた道内自治体職員」⁶との交流の輪を広げていった。同時に、ニセコ町民との課題解決のためのネットワークの創出やニセコ町職員の学習活動への取り組みを進めていった。やがて、逢坂は、町の現状に妥協できなくなり、二期目をめざす現職候補を破り、1994年11月3日ニセコ町長となる。

③自治の蓄積

ニセコ町は、逢坂が1994年ニセコ町長に就任以来、情報共有と参加を基本としたまちづくりを進めてきていた。このことは、ニセコ町まちづくり基本条例が制定された2000年12月22日のニセコ町議会における逢坂町長のニセコ町まちづくり基本条例案への質疑に対する答弁においても確認することができる。逢坂は答弁のなかで、「ニセコ町では、情報共有と参加を基本として、行政手続条例の制定、予算の説明書の配布、まちづくり町民講座、まちづくりトーク、情報公開、個人情報保護条例の制定など、住民自治を目指した取り組みを、議会の皆様のご理解とご支援をいただきながら進めてきたところでございます」と述べている（木村2003：6-7）。

確かに、1994年には、まちづくりトーク開催。1995年には、まちづくり懇談会開催、町民総合窓口課の設置、事業別住民検討会議を開催。1996年には、まちづくり町民講座開催、LANシステムの整備、研修費の大幅増額。1997年には、行政手続条例の制定、広報広聴検討会議設置。1998年には、情報公開条例や個人情報保護条例の制定と、ニセコ町では、自治の取り組みを進めてきていた⁷。

なかでも、1995年から作成している予算説明書『もっと知りたいことしの仕事』は、町民誰もが見てわかる予算の説明書として毎年全世帯に配布されている。これは、自治体の財政事情が厳しさを増す中、行政が住民に対し積極的に説明責任を果たしていくための重要なツールとしての位置づけであるが、このような取り組みをはじめとしてニセコの自治体改革は全国的にも高く評価されるようになっていた。

④自治体運営・地域課題解決に対する危機意識

ニセコ町では、逢坂町長の誕生後、③で確認したように、公平でわかりやすい町民本位の町政を目指し、町民と行政との情報の共有、行政の透明性の確保、町民主体の行政の実現に向けた取り組みが進められてきていた。さまざまな実践がなされ、町民の町政への参加が徐々に浸透してきたと感じられるようになったが、これらは町長のリーダーシップによるところが大きいものであった。しかし、リーダーシップだけに依拠するやり方では、町長が変われば住民参加が継続されなくなる可能性がある。そこで、こうした成果や方針を制度として確立したいと片山らは考えるようになった。こうした片山らの意向を受け、かねてから逢坂や片山らと深い交流があり、ニセコ町の広報広聴検討会議の座長をしていた木佐が自治基本条例の検討を勧めた。そして、ニセコ町の自治基本条例案づくりを使命とするプロジェクトチームとして、札幌地方自治法研究会内に自治基本条例プロジェクトを立ち上げることになったのである（名塚・木村 2003：71-72）。

自治基本条例プロジェクトにより、ニセコ町を念頭においた条例素案が作成され、これをたたき台に、ニセコ町の「役場内プロジェクト」が町政の実態を踏まえたものに組み立てた。これに対し議長や町民からなる「広報広聴会議」のメンバーが、節目節目で意見を述べたり、「役場内プロジェクト」のメンバーに後から公募の住民が議論に加わったりするなどの町民参加を得た。また、シンポジウムや住民説明会も実施されている（日本都市センター2001a:13-14）、（日本都市センター2011b:288）。

片山が振り返るように、条例づくりが動き出してきたことに対する評価というインセンティブの存在、ニセコのまちを何とかしたいという思い、長くて3期と宣言する逢坂の言動、民主主義は振り子の原理で元に戻ってしまうという思い、住民自治の低下はニセコにとってマイナスという意識が、逢坂の町長在任中に条例を制定しなければならないという危機感を関係者にもたせたという⁸。「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を自治基本条例として明文化しなければならないとして、自治基本条例の必要性を関係者に強く認識させたことがニセコ町まちづくり基本条例制定の誘因となっている。

また、自治基本条例プロジェクトでは、先行例の検討や条例案づくりも進められた。川崎市都市憲章条例案、逗子市都市憲章条例案、そしてアメリカのホーム・ルール・チャーターなどの検討も行われている⁹。

ニセコ町まちづくり基本条例の制定に向けた検討過程は、当時の町長であった逢坂のリーダーシップや一部に限られてはいたものの条例制定の必要性について理解していた住民や議会の存在に底支えされていたといえる¹⁰。

さて、このようなニセコ町まちづくり基本条例制定の取り組みは、その後も自治基本条例の制定の取り組みが続いているように、ニセコ町だけの課題解決の取り組みではなく、全国自治体に共通の課題解決の取り組みでもあった。

つぎに、自治基本条例の制定を必要とするに至る全国自治体が、戦後どのように変容してきたのかを確認する。

(2) 条例制定の背景

①戦後地方自治の動向

ア 2000年分権改革前

伊藤(正)が指摘するように、占領終了後、一部で再集権化という傾向がみられたとはいえ、戦後の地方自治制度は、1990年代に至るまで制度としては安定性を示してきた。しかしながら、戦後を通じて自治体を取りまく政治・経済・社会の環境は大きく変化し、自治体はさまざまな課題に直面してきた。1990年代に入り、国内外の情勢が大きく変化する中で、戦後地方自治制度に対しては、地方分権という観点から改革を求める動きが強まることになる¹¹。

一方、戦後日本の地方自治においては、図表2-3に示すように、シビルミニマム、市民参加、情報公開、計画行政、行政の文化化、政策法務をはじめとして、さまざまな自治の取り組みが、国法・制度に先行して、あるいは国法・制度を乗り越えて行われてきた¹²。

このことは、本稿の冒頭、第1章第1節1においてみた国法・制度の限界を乗り越え、自治・分権の取り組みを全国の自治体が展開してきたことの実績を示すものである。現場のもつ、地域個性、地域総合性、地域先導性という特性をいかした自治の展開が日本の社会に求められてきたのである。

図表 2-3 市民自治の課題と論点の推移

1945年	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代
[I] 時期の区分					
○←農村型社会→	○都市型社会への移行期→		●都市型社会の成立期→		
○自治制度の形成期→	○自治制度の運用期→				●新自治制度の形成期→
○戦後自治の揺籃期→	○革新自治体の展開期→		○地方の時代と自立体制整備期→		●分権改革期→
○下降型（国→自治体）→	●上昇型（自治体→国）→		●競争型（自治体⇄自治体）→	●必然型（内発型/自律自治体）→	
[II] 課題の提起					
	◎地域民主主義		◎補完性原理（松下『市民自治の憲法理論』）→		
	○自治体改革→		（革新自治体→自治体革新）		◎自治体再構築→
	○←（政策）量の充足期→		◎（政策）質の整備期→		
		◎市民参加（条例化は2000年代）		◎住民投票条例	◎自治基本条例
		◎情報公開（条例化は1980年代）		◎オンブズパーソン条例	
		◎職員参加			◎議会基本条例
		◎シビル・ミニマム	◎行政の文化化		◎危機管理
		○自治体計画		◎自治体計画（再）	◎総合計画条例
		○要綱行政		◎政策法務	◎政策評価条例
				（放漫財政→） ◎政策財務	◎財務規律条例
			◎自治体外交（国際交流）	（自治体間協力→）	◎連合自治
[III] 主体の変化（市民・首長・議会・職員）					
	◎市民運動（活動）		（地域市民活動＋全国市民活動＋国際市民活動へと拡大→）		
	◎首長の政策責任		◎職員の政策能力		◎議会の改革

イ 2000年分権改革

地方分権改革が政治課題となるきっかけになったのは、政治改革をめぐって国政が激動していた1993年6月に、国会の衆参両院において超党派で「地方分権の推進」に関する決議が行われたことにあるとされる。その後、1995年5月には地方分権推進法が成立している。そして、政府は第一次（1998年5月）、第二次（1999年3月）の地方分権推進計画を閣議決定した。これを受けて、1999年7月には総計475本の関係法律を一括して改正する地方分権一括法が制定され、2000年4月から施行された（伊藤(正)2007b：36-38）。

また、地方分権推進委員会は、2001年6月20日に地方分権推進委員会最終報告を出している。その「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して」のなかで、委員会が推進してきた今次の分権改革は、未完の分権改革であり、これをこれから更に完成に近づけていくためには、まだまだ数多くの改革課題が残っているとし、6項目に整理している。そして、その「V. 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策」には、次のように記されている¹³。

最近は、地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めている。この種の動きのなかには、米国に見られる自治憲章制度（Home Rule Charter System）に類似した発想、すなわち、地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共団体の組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる。

わが国の地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないか。第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる。

そこには、2000年分権改革により自治体に求められるものが国法・制度上も変わってきているなかで、地域の特性を自治に活かすため、地方自治法等の規律密度の緩和とそれに代わる自治基本法、及び自治基本条例制定への期待をみることができる。

② 2000年以降の分権化の歩み

次に、2000年以降の分権化の歩みをみることにする。2000年の分権改革以降、それ以前に比べても図表2-4に示すように具体的かつ様々な分野での分権化が進められてきている¹⁴。その分権化の進展は、それまでも増して自治体に大きな権限を与えている。権限は、常に適切に行使されるとは限らない。日本の場合は、行政手続法の制定も、アメリカ合衆国の1946年の連邦行政手続法制定、1976年の西ドイツにおける行政手続法制定に比べても1993年と遅れていることなど、行政の権限行使に対する警戒が乏しいと思われるところがある。しかし、権限濫用の危険は常にある。自治体行政の権限が大きくなれば、その濫用の危険を防ぐ重要性も増す。暴走するおそれのある自治体政府である議会および長の動きをどう適切に統制することができるか。そのことは、これまで以上に重要性を増す。これまで以上に、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」が明記された自治基本条例の制定が自治体に求めているといえる。

図表2-4 2000年以降の分権化の主な動き

年	月	分権化の動き
2000	4	(<u>地方分権一括法施行</u>) 国と地方の役割分担の明確化 機関委任事務制度の廃止 必置規制の見直し 権限委譲の推進 国の関与等の見直し
2003	2	(<u>地方自治法改正</u>) 直接請求の要件緩和 住民参加請求制度、住民訴訟制度の見直し
2006	6	(<u>地方自治法改正</u>) 議長への臨時会召集請求権の付与
2011	5	(<u>地方自治法改正</u>) 議員定数の法定上限の撤廃 議決事件の拡充

	5	(<u>地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律〈第1次一括法〉</u>) 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
	8	(<u>地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律〈第2次一括法〉</u>) 基礎自治体への権限の移譲 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
2013	6	(<u>地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律〈第3次一括法〉</u>) 基礎自治体への権限の移譲 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
2014	5	(<u>地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律〈第4次一括法〉</u>) 国から自治体への権限 都道府県から政令市への移譲

出典：山口（2012:270-278）をもとに、直近の動向を加え筆者作成。

（3）条例の内容

ニセコ町まちづくり基本条例は、図表2-5に示すように、基本的な性格を自治体と住民との関係を定めるものとし、「情報公開」や「参加」などの規定を置いている。第1節においてみた川崎市都市憲章条例案や逗子市都市憲章条例案とニセコ町まちづくり基本条例を比較すると、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」については、いずれの条例ないし条例案にもみられるのに対して、総合計画に位置づけられるような政策的規定は、川崎市都市憲章条例案や逗子市都市憲章条例案にはみられるものの、ニセコ町まちづくり基本条例においては、見られないという相違がある。

ここに、ニセコ町まちづくり基本条例は、条例制定当初、議会条項がなかったものの、

「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を明らかにするという自治基本条例の原型を示した自治基本条例の先駆であるとみることができ
る。その後 2005 年 12 月 19 日の改正により、ニセコ町まちづくり基本条例に議会条項が
位置づけられている。

図表 2-5 ニセコ町まちづくり基本条例の内容（項目抜粋：2000 年の制定時）

前文	コミュニティにおける町民の役	予算執行
目的	割	決算
情報共有の原則	町とコミュニティのかかわり	財産管理
情報への権利	町長の責務	財政状況の公表
説明責任	就任時の宣誓	評価の実施
参加原則	執行機関の責務	評価方法の検討
意思決定の明確化	組織	町民投票の実施
情報共有のための制度	審議会等への参加	町民投票の条例化
情報の収集及び管理	意見・要望・苦情等への応答義務	町外の人々との連携
個人情報の保護	等	近隣自治体との連携
まちづくりに参加する権利	意見・要望・苦情等への対応のた	広域連携
満 20 歳未満の町民のまちづく	めの機関	国際交流及び連携
りに参加する権利	行政手続の法制化	条例制定等の手続
まちづくりにおける町民の責	計画過程等への参加	この条例の位置付け
務	計画の策定等における原則	条例等の体系化
まちづくりに参加する権利の	計画策定の手続	この条例の検討及び見直し
拡充	〈財政〉総則	
コミュニティ	予算編成	

出典：木佐・逢坂（2003）所収の「ニセコ町まちづくり基本条例の手引き」から筆者作成。

第3節 ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較

1 比較の視点

ここでは、ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例である2つの条例案（川崎市都市憲章条例案、逗子市都市憲章条例案）のその差異を比較する。ニセコ町まちづくり基本条例が、なぜ他の2例と異なり成立したのか。

比較の視点としては、第1節及び第2節に示したニセコ町まちづくり基本条例と先行事例である2つの条例案の検討過程と内容から、①制定の目的、②学識者等の連携・ネットワークの形成、③自治の蓄積、④自治体運営・地域課題に対する危機意識、⑤分権化の進展、⑥条例内容についての実施実績という6つの視点を設定する。

2 比較結果

1において設定した6つの視点によるニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較は、図表2-6のとおりである。

図表2-6からは、次のことが確認できる。

①先行事例である川崎市都市憲章条例案や逗子市都市憲章条例案とニセコ町まちづくり基本条例の双方に共通しているのは、制定目的における市民の権利の明記、学識者等の連携・ネットワークの形成、自治の蓄積、自治体運営・地域課題に対する危機意識の存在である。

②先行事例である川崎市都市憲章条例案や逗子市都市憲章条例案とニセコ町まちづくり基本条例において相違しているのは、分権化の進展、条例内容についての実施実績の有無である。

③ニセコ町まちづくり基本条例においては、分権化が進展する中でそれまでの自治体

改革の取り組みを継続させる担保の仕組みとして基本条例を制定しようとしたことである。

図表 2-6 ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較表

比較項目	川崎市都市憲章 条例案	逗子市都市憲章 条例案	ニセコ町まちづくり 基本条例
制定の目的	川崎市都市憲章条例案は、市民の権利の明記と今日の総合計画の体系にながらうような政策体系を規範として示すことで、市民が議会や市長と一体となって人間都市・川崎を実現するため制定が検討された。	逗子市都市憲章条例案は、市民の権利の明記と自治の仕組み（地方自治法で規定されている点が多い）を、市民、議会、長が、国の内外に対し、都市自治の職責を全うしていくうえでの規範として示すため制定が検討された。	ニセコ町まちづくり基本条例は、市民の権利の明記と、それまでの自治体改革の成果やこれからのまちづくり方針を明示することで、自治の実現を図ることを目的として制定された。
学識者等の連携・ネットワークの形成 〔注 1〕	○	○	○
自治の蓄積 〔注 2〕	○	○	○
自治体運営・地域課題に対する危機意識 〔注 3〕	○	○	○

分権化の進展 〔注 4〕			○
条例内容についての実施実績 〔注 5〕			○

〔注 1〕 学識者等の連携・ネットワークが形成されている場合に「○」をつけている。なお、本稿がテーマとして取り上げている自治基本条例をはじめ、政策形成の際には、通常、政策参照が行われるが、その参照にあたっては人的ネットワークの存在が有用とされている〔田口(2008:139-170)〕。

〔注 2〕 検討(制定)段階において自治の蓄積がみられる場合に「○」をつけている。

〔注 3〕 自治体運営・地域課題に対する危機意識が、具体的に条例制定(検討)などの動きとしてみられる場合に「○」をつけている。

〔注 4〕 検討(制定)段階において分権化が進展している場合に「○」をつけている。

〔注 5〕 条例内容について、すでに実施している実績がある場合に「○」をつけている。

第 4 節 ニセコ町まちづくり基本条例の意義

全国における自治の取り組みの蓄積や世界的な地方分権の流れと合流した日本国内における地方分権(=分権化の進展)の流れと、学識者等との連携・ネットワークの形成、自治の蓄積、自治体運営・地域課題の解決に対する危機意識、条例内容についての実施実績が、自治基本条例を誕生させたといえる。

特に、分権化の進展に伴い、自治体の権限が拡大することから、その運用の方向を適切なものに制御する必要が拡大している。西尾は、「新しい時代の新しい課題には、新しい視座をもって臨まなければならない。だが、新しい視座を要請しているものは新しい課題だけではない。古くから永続している課題、繰り返し論じられているような伝統的な課題までもが新しい視座から解釈されなおすようになったとき、はじめて新しい時代の展望が

ひらかれる」(西尾 1988:2)とする。自治基本条例は、市民、議会、長をはじめとする自治に関わるアクターの地域・自治に対する各人各様の想念の混沌の中から、既成の諸学の思考の枠組みを超えて、分権化の進展に伴い、これらアクターに認知され、新たに誕生・成立したものと見ることができる。議会を例にとれば、分権化に伴う機関委任事務の廃止等による条例制定権の拡大等にもなう議会権限の拡充などにより、議会が自らの果たすべき役割を再認識することで、自治基本条例制定の必要性についても確認したということができる。

「政策の窓モデル」¹⁵によれば、政策の窓が開くためには、本章のテーマに即していえば自治基本条例が成立するためには、問題、政策、政治という相互に独立した3つの流れが合流することが必要であるとされる。繰り返すが、第1節および第2節において確認し、第3節において比較した、条例の制定目的、危機意識は問題の流れを示している。学識者等の連携・ネットワークの形成、自治の蓄積、条例内容についての実施実績は政策の流れを示している。この2つの流れが、分権化の進展という政治の流れと合流することにより、政策の窓が開いたとみることができる。

一方、自治基本条例の作成に着手するものの成立には至らなかったこと背景には、当該自治体には、条例制定の必要性が薄くなったという条件の相違がある。自治基本条例成立の前提となる問題、政策、政治という3つの流れが合流せず、政策の窓が開かなかったと見ることができる。条例内容の実施実績という政策の流れと、分権化の進展という政治の流れが存在しなかったのである。

このうち、条例内容の実施実績という政策の流れについては、第3章においてみるように、自治基本条例の制定過程ないし条例制定を自治体改革に取り組む契機とするためのものであり、自治基本条例の制定に取り組む自治体も少なくないことから、自治基本条例成立の決定的要因とは考えにくい。一方、地方分権(=分権化の進展)の流れは、自治基本条例の議決権をもつ議会を含め、市民、長、職員など自治基本条例の制定に関わる全ての主なアクターの意識変革に影響を与えることも含めて、今後も自治基本条例の制

定を促すことになるであろう。

ニセコ町まちづくり基本条例は、条例制定までの自治体改革の取り組みの成果であるが、ニセコ町だけでなくすべての自治体に、高度成長期、都市型社会の成立、そして 2000 年分権改革を経て、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を、これまでの自治の実績を踏まえ一覧できる成文として可視化させた。このことにより、他の自治体はニセコ町まちづくり基本条例をモデルとした自治基本条例の制定や自治そのものにかかわるさまざまな取り組みの必要性についての認識を持ちうる可能性を高めることができ得たとみることができよう。

ニセコ町まちづくり基本条例は、自治基本条例の制定が広がるにあたり要の位置を占めることになる。全国自治体において制定された自治基本条例は、その内容や制定過程に多様性をもつものの、その制定過程においてはニセコ町まちづくり基本条例が参照されることが少なくない。このことは、ニセコ町まちづくり基本条例についての視察の多さからも確認することができる。

注

¹ 東京大学法学部教授の小林直樹が委員長を務めていた。

² 川崎市企画調整室調査課（1973）には、「都市憲章の現代的意義」の特集が組まれている。

³ 兼子(1992:45-62)。二元代表制のもとにおいては、与党野党という表記は必ずしも適切であるとは思われないが、議会と長の関係の実態を示しているので、ここでは兼子の表記をそのまま使用している。

⁴ 逗子市都市憲章調査研究会は、座長を務めた東京都立大学の兼子仁、早稲田大学の寄本勝美、千葉大学の鈴木庸夫ら 5 名の学識者により構成されている。

⁵ 当時の富野暉一郎市長は、2013 年 11 月 28 日の筆者の照会にその旨答えている。

⁶ 木村(2003:45-66)には、当時の状況が詳細に記述されている。なお、田口(2013:326-328)は、なぜ、ニセコ町でこのような条例をつくることができた理由として、北海道町村会・市議会議長会の手厚い町村支援活動、職務外でもお互いに支え合う北海道自治体学会などの自主的な共同体の存在をあげている。

⁷ ニセコ町ホームページ。

<http://www.town.niseko.lg.jp/machitsukuri/jyourei/kihon.html> (2014. 5. 28. 情報取得)。

⁸ 筆者が、2013年3月2日に都内で行った片山へのインタビューにおいて、この旨の発言をしている。

⁹ ニセコ町まちづくり基本条例の制定にあたり検討された川崎市や逗子市の都市憲章条例案は、アメリカのホーム・ルール・チャーター制度を参考にして構想されている。ホーム・ルール・チャーターは、自治体の正式名称、紋章、区画、地方政府の形態、機関・組織の権限と仕事、職員の人事・給与、選挙や直接参加、基本となる行政手続きなどを含み詳細なものであるとされる。また、ドイツの自治体には基本条例とも訳すべき *Hauptsatzung* があり、これまでは、ほとんど自治体の紋章など象徴的事項や基本組織について簡潔に定めているだけであった。しかし、近年に至って、とくに2000年前後以降に改正されているドイツの基本条例では、住民参画規定や都市内分権、狭域自治の制度などについての規定が増加しており、このことは、本物の自治体への成熟過程を示すものといえらるとされる。〔(木佐・逢坂(編) 2003:71)、(竹下 2008:115-117)〕。

¹⁰ 筆者が、2013年2月3日に都内で行ったニセコ町の逢坂元市長へのニセコ町まちづくり基本条例の制定過程についてのインタビュー、および2013年3月2日に都内で行ったニセコ町の片山町長への同過程についてのインタビューでの発言による。

¹¹ 伊藤(正) (2007a:30-32)。神原(2012:5-24)には、1945年以降の住民自治の課題と論点の推移がまとめられている。そのなかで神原は、自治基本条例は、日本の自治体改革の歴史の到達点であるとともに、分権時代の自治の出発点であるとしている。鳴海(1994)に

も、自治体改革の展開過程、地方自治論の展開過程が、国内政治の行財政過程との対比しながら示されている。

¹² 戦後地方自治の歴史と確信自治体の評価については、全国革新市長会・地方自治センター〔編〕(1990)、地方自治センター資料編集委員会(1998)を参照。

¹³ 地方分権推進委員会最終報告

<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/4.html>。

¹⁴ これまでの地方分権改革の経過については、地方六団体地方分権改革推進本部のホームページを参照。<http://www.bunken.nga.gr.jp/> (情報取得 2013. 7. 25)

¹⁵ 政策の窓モデルについては、伊藤(修)(2010:45-62)を参照。

第3章 自治基本条例と議会基本条例の制定状況と取り巻く環境

第1節 なぜ自治基本条例と議会基本条例を比較するのか

本章においては、自治基本条例と議会基本条例という2つの基本条例の制定状況と、それを取り巻く環境を明らかにする。

自治基本条例は、第1章第1節2でみたように「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定した条例」である。条例の最上位に位置し、市民や議会や長についての役割や関係性を規定する。一方、議会基本条例は、やはり、第1章第1節2でみたように、主に市民と議会の関係や議会内部のことに限定して規定する基本条例で、自治基本条例があれば、その関連条例として位置づけられるものである。

では、なぜ、自治基本条例と議会基本条例を比較するのか。それは、第1に、自治基本条例が自治体運営についての枠組み条例であるように、議会基本条例が議会運営についての枠組み条例であること。第2に、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」という、自治基本条例があれば、本来自治基本条例に位置づけられるであろう内容が議会基本条例に規定されている場合があること。第3に、自治基本条例、議会基本条例のいずれもが自主条例であり国や県からの制定要請などはないことなど、自治基本条例と議会基本条例との間には共通点が多いことによる。これらの理由により、2つの基本条例を比較することが、自治基本条例の成立を促すものの把握に適していると考えられるのである。

第2節 自治基本条例の制定状況と取り巻く環境

1 自治基本条例の制定状況

自治基本条例は 2001 年 4 月 1 日に施行されたニセコ町まちづくり基本条例を嚆矢とし、図表 1-2 にあるように、2001 年 1 条例、2007 年には最多となる 39 条例、2012 年には 24 条例が制定され（2001 年から 2011 年までは施行日を基準とし、2012 年については制定日を基準とする）、2012 年末には累計 248 条例が制定されている。この数は、1742 全国基礎自治体の約 14.4%となっている。近年の制定数は、2010 年 34 自治体、2011 年 26 自治体、2012 年 24 自治体である。なお、『議会改革白書 2013 年版』によれば、図表 3-1 に示したように、今後、条例制定に向けて具体的に検討している 151 の自治体がある（廣瀬・自治体議会改革フォーラム（編）2013:134）。

第 3 節 1 に示めず議会基本条例の制定状況と比べると、近年、自治基本条例の制定が伸び止まり横ばい状態にある。

図表 3-1 基礎自治体における自治基本条例制定の今後の動向

	回答した 自治体数	回答した 自治体の 割合 (%)	全自治体 (1742 自治体) における割合 (%)
全体	1519	100.0	87.2
その他または無回答	3	0.2	0.2
1 現時点では制定の予定はない	1046	68.9	60.0
2 制定へ向けて具体的に検討中 (議会または執行機関にて)	151	9.9	8.7
3 議会に関する規定を含まない 自治基本条例を制定済み	17	4.7	4.1
4 議会に関する規定を含む自治 基本条例を制定済み	248	16.3	14.2

(注 1) 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編 (2013) 「全国自治体議会の運営に関する実態調査 2013 集計表」 から必要項目を抽出し筆者作成。

(注 2) 回答していない自治体で制定を予定している自治体もありうる。

自治基本条例の制定が伸び悩んでいる理由としては、①行政主導型の制定過程の場合においては、自治基本条例の議会条項について議会が関与しておらず当事者性が欠けていること、②合併による政治的対立を避けるという意識がはたらくこと、③近年、自治基本条例に対するネガティブキャンペーンの存在があること、④自治基本条例の制定にかかわるアクターに、その必要性について認知されていないこと、などが想定される。

2 自治基本条例の制定動機とその背景

(1) 自治基本条例の制定動機

自治基本条例制定の動機を、いくつかの事例から考察すると、大別して2つに整理することができる。

1つは、これまでの改革の取り組みを、今後も担保するために自治基本条例を制定するというものである。このような動機をもつ条例の例としては、ニセコ町まちづくり基本条例や多治見市市政基本条例をあげることができる。

ニセコ町まちづくり基本条例は、第2章第2節1(1)①においてみたように、これまでの町の改革の取り組みを、今後も担保するために制定されている。

この考え方は、多治見市市政基本条例(多治見市自治体基本条例案¹⁾)においてもあてはまる。条例制定当時の市長である西寺は、「今日まで進めてきた行政の質的なレベルアップを一層進化させていくことが求められています。自治体基本条例案に掲げた諸制度の確立は、公正で、民主主義的な市政を実現し、市民との信頼関係を実現し、市民との信頼関係を築いていくために必要なことはいうまでもありません」(西寺2008:213-214)と、これまでのまちの改革の取り組みを、今後も担保する、さらにはレベルアップを図るために基本条例を制定したということを述懐している。

いま1つは、自治基本条例づくりをスタートに、あるいは自治基本条例を制定することで自治体改革を進めていこうというものである。たとえば飯田市では、市民自治確立のため市民、議会、行政が協働して分権時代に対応したまちづくりに取り組むための拠り所として自治基本条例を制定し、自治基本条例により自治体改革を進めることに主眼がおかれている(飯田市議会『自治基本条例への取り組み』)。

本章では、自治基本条例について、ニセコ町まちづくり基本条例、多治見市市政基本条例、飯田市自治基本条例を事例として取り上げるが、その選定理由は、ここに取り上げる

3つの条例が自治基本条例の先駆として高く評価され、かつ比較的初期に制定された条例であることから、全国からの視察も多く、これら3つの自治基本条例制定の動機と背景認識が視察した自治体の自治基本条例制定の動機と背景認識に影響をあたえ得ると予測されること、つまりひろく参照され波及する可能性が高いことから、自治基本条例を制定した自治体の動機と背景を代表し得ると考えたことによる。

(2) 制定動機をもつに至る背景

では、行政（飯田市の場合には議会）が（1）にみたような自治基本条例の制定動機をもつに至る背景には、どのようなことがあげられるのであろうか。

繰り返すが、ニセコ町まちづくり基本条例の場合、情報公開、市民参加など、今日の自治体の自治を支える制度の実践の蓄積をあげることができる。

多治見市市政基本条例(多治見市自治体基本条例案)の場合、前出の西寺は、基本条例制定の背景として、地方分権時代の到来、財政危機を踏まえた総合計画に基づく市政運営の実践、市民との信頼関係構築の必要性、情報公開を前提とした市民参加充実の必要性などをあげている（西寺 2008:213-214, 222-224）。多治見市では、1996年西寺市長が「財政緊急事態宣言」を発し、そこから総合計画に基づく市政運営などの市政改革が実践されている。

飯田市の場合、2006年には議会が設置した「わがまちの憲法を考える市民会議」が発足し、公募委員8名を含む24名により条例制定に向けた検討がはじめられ、2006年には条例案を議会議案として提出し、全会一致で可決され今日に至っている。このように、飯田市の場合、市民参加を得て議会主導により自治基本条例を制定した、めずらしい例である²。条例制定当時、自治基本条例特別委員会の委員長であった中島武津雄は、「地方分権一括法の施行を受け、自己決定・自己責任による自治体運営が求められるようになったこと」（中島 2007:68）を、自治基本条例制定の背景としてあげている。

(3) 自治基本条例の内容の変遷

ここでは、ニセコ町まちづくり基本条例、多治見市市政基本条例を中心に、自治基本条例について、その内容の変遷を見てみる。

①ニセコ町まちづくり基本条例と議会条項

自治基本条例の制定過程における経過措置の有効性であるが、2000年に成立したニセコ町まちづくり基本条例では、札幌地方自治法研究会のメンバーが作成した自治基本条例試案には位置づけられていた議会条項は、第2章第3節(3)においてみたように含まれていない。「自治の仕組みをルール化する自治基本条例の本筋からは不可欠な条項だったが、町長部局による議会への干渉とも解釈されかねず、これを入れることで一部議員の抵抗が強くなることは必至だった」(木佐・逢坂 2003:133)のである。このため、議会についての条項が、この時点での条例には位置づけられていなかった。その後2006年12月の条例の一部改正により、今日では、他の自治基本条例には類を見ない具体的な内容を含む議会条項が追加されている(図表3-2)。

このことに関して、「わたしたちのまちの憲法」(木佐・逢坂 2003)には、

条例には、議会に関する規定がない。これはこの条例が見直しをかけながら、良いものにしていく「育てる条例」だからである。条例制定に至る過程では、さまざまな場面で議会の規定について議論が交わされたが、町議会議員の間での検討は進んでいなかった。2002年7月に開催された「全国町村議会シンポジウム」で、成瀬勝弘・ニセコ町議会議長は次のように発言している。「情報公開条例と個人情報保護条例についても、一年くらい間において条例を一部改正して、議会もその中に規定していったという経緯があり、若干の時間がかかるわけです。今回のまちづくり基本条例についてもそのような方法で、改正条例の中で議会の活動についても規定していこうと思っております」、まさに「育てる条例」としての認識に基づき、議会そのもので十分議論したうえで、議会の活性化につながる

るような内容を盛り込む方向に向かっている（木佐・逢坂 2003：155-156）、

と記されている。

この点については、当時のニセコ町長であった逢坂誠二や、当時ニセコ町の職員で札幌地方自治法研究会のメンバーの一員であった現町長の片山健也にも、同じ思いがあったことが筆者のインタビューで明らかになっている³。

ニセコ町まちづくり基本条例は、これまで、議会条項を追加するなど進化しつつあるといえる（ニセコ町ホームページ）。

図表 3-2 ニセコ町まちづくり基本条例の条項

札幌地方自治法研究会の 試案（2000. 6. 15）	当初の条例 （2000. 12. 27）	現在の条例 （2013. 4. 1 現在）
前文	前文	前文
この条例の位置付け	目的	目的
各種基本条例制定の推進	情報共有の原則	情報共有の原則
目的	情報への権利	情報への権利
	説明責任	説明責任
参加原則	参加原則	参加原則
	意思決定の明確化	意思決定の明確化
情報共有の原則	情報共有のための制度	情報共有のための制度
説明責任	情報の収集及び管理	情報の収集及び管理
計画の策定時における原則	個人情報の保護	個人情報の保護
まちづくりに参加する権利	まちづくりに参加する権利	まちづくりに参加する権利

<p>子供たちのまちづくりに参加する権利</p> <p>まちづくりに参加する権利の保障</p> <p>個性、能力への配慮</p> <p>まちづくりに参加する権利の拡充</p> <p>まちづくり諸活動への参加等</p> <p>情報への権利</p> <p>意見表明等</p> <p>参加のための制度保障</p> <p>直接請求権行使への協力</p> <p>〈略〉</p> <p>議会の責務</p> <p>議会の組織等</p> <p>議会の会議</p> <p>議会の会期外活動</p> <p>町長の責務</p>	<p>満 20 歳未満の町民のまちづくりに参加する権利</p> <p>まちづくりにおける町民の責務</p> <p>まちづくりに参加する権利の拡充</p> <p>コミュニティ</p> <p>コミュニティにおける町民の役割</p> <p>町とコミュニティのかかわり</p> <p>町長の責務</p>	<p>満 20 歳未満の町民のまちづくりに参加する権利</p> <p>まちづくりにおける町民の責務</p> <p>まちづくりに参加する権利の拡充</p> <p>コミュニティ</p> <p>コミュニティにおける町民の役割</p> <p>町とコミュニティのかかわり</p> <p>議会の役割</p> <p>議会の責務</p> <p>議会の組織等</p> <p>議会の会議</p> <p>会議の公開</p> <p>議会の会期外活動</p> <p>政策会議の設置</p> <p>議員の役割及び責務</p> <p>町長の責務</p>
--	---	---

就任時の宣誓 執行機関の責務 〈略〉	就任時の宣誓 執行機関の責務 〈略〉	就任時の宣誓 執行機関の責務 〈略〉
--------------------------	--------------------------	--------------------------

(木佐・逢坂 (2003) などをもとに筆者作成)

②多治見市市政基本条例と多治見市自治体基本条例案及び関連条例

多治見市市政基本条例については、当初、多治見市自治体基本条例という名称で検討が進められていたが、関連条例とともに継続審議の後に審議未了廃案となっている。その後、一部内容を変更し市政基本条例という名称の基本条例が制定されている。

市政基本条例においては、自治体基本条例案には位置づけされていた、選挙時に議員や市長が政策を明らかにすること、総合計画の基本計画を議決事件に加えること、市民投票制度について市民や議会と市長は市民投票の実施を決定することができることとしたこと、武力紛争に対する対処のこと、市長の服務に関する宣誓のことなどの規定が含まれていない。

しかし、その後、2007年12月議会においては、総合計画の基本計画を議決事件に加えるとともに、図表3-3に示したように、継続的に関連条例が制定されてきている。このような多治見市市政基本条例についても、ニセコ町まちづくり基本条例の制定過程と同様に段階的な取り組みとしての経過措置が基本条例の制定を促進し、条例制定後の条例の一部改正や関連条例の制定につながっているといえる。

多治見市市政基本条例も進化しているといえる。

図表 3-3 多治見市市政基本条例の関連条例（一部）

関連条例の名称	多治見市 自治体基本条 例案	多治見市 市政基本条例 制定時 (2006. 9. 27)	多治見市 市政基本条例 (2013. 3. 末)
多治見市自治体基本条例	審議未了廃案	成立	成立
多治見市市民参加条例	審議未了廃案	未提案	成立
多治見市市民投票条例	審議未了廃案	未提案	成立
多治見市議会基本条例	—	未提案	成立
多治見市パブリック・コメント手続 条例	議決不要	未提案	成立
多治見市職員による公益通報に関す る条例	審議未了廃案	未提案	成立
	—	未提案	成立
多治見市是正要求手続条例	—	未提案	成立

(多治見市のホームページの内容をもとに筆者作成)

③自治基本条例の内容の変遷

①、②においてみたように、先駆自治体においては、自治基本条例が改正され内容の充実が図られたり、関連条例が制定されている。つまり、自治基本条例が進化しているといえる。また、条例に基づく制度設計、具体的な事業実施など、条例の段階的な進展・内実化がみられる⁴。

一方では、このような先駆事例には至らない事例もある。なかには、大和市自治基本条例のように条例制定後、その運用が停滞する場合も見られる⁵。現状においては、進化

しない自治基本条例や運用停止状態にある自治基本条例も存在するということである。

第3節 議会基本条例の制定状況と取り巻く環境

1 議会基本条例の制定状況

議会基本条例は、2006年5月18日に栗山町で初めて制定され、図表1-2に示すように、これを含め同年に2条例制定されたものが、年々勢いを増し、2012年には104条例が制定され、2012年末までには累計で339の条例が制定されている。この数は、1742全国基礎自治体の約19.5%にあたる。また、2013年中には制定をめざしている129の議会を加えると468の議会基本条例の制定があると予測される(廣瀬・自治体議会改革フォーラム(編)2013:134)。このように、議会基本条例制定の勢いは今後しばらく続くものと考えられる。

現在、加速度的に制定されている議会基本条例が有効に機能するか否かは、今後の議会基本条例の運用状況を見守ることとなるが、そこには、2においてみるように、議会基本条例を制定し、議会改革を進めようとする、あるいは市民の議会に対する期待に応えていこうとする意志が存在する。

2 議会基本条例の制定動機とその背景

では、このように制定が急速に進んでいる議会基本条例の制定動機とその背景はどのようなものであろうか。

(1) 議会基本条例の制定動機

はじめに、議会基本条例の制定動機を事例から考察する。なお、本章では議会基本条例

の事例として栗山町議会議会基本条例と会津若松市議会基本条例を取り上げる。その理由は、第2節(1)に示した自治基本条例の事例を取り上げた場合と同様である。すなわち、ここに取り上げる二つの議会は議会基本条例の制定を含む議会改革の先駆として高く評価され、かつ初期に制定された条例であることから全国からの視察も多く、二つの議会基本条例制定の動機と背景認識が視察した議会の条例制定の動機と背景認識に影響を与え得ることによる。つまり、ひろく参照され波及しているとみることができ得ることから、議会基本条例を制定した議会の動機と背景を代表し得ると考えたことによる。

議会基本条例の制定動機の1つは、これまでの議会改革の取り組みを、今後も担保することに主眼をおき議会基本条例を制定するという場合である。この事例としては、栗山町議会基本条例があげられる。議会基本条例の制定にかかわった当時の議長である橋場利勝は、「議会報告会(中略)の席で住民の皆さんから、(中略)議員が代わってもずっと続けてほしい。そのためにぜひ条例に定めたほうがいいと思う。そういう意見があり(中略)何とかこれを条例に定めたいと思っておりました」(橋場 2006:10)「議会報告会(中略)を常設とするために議会基本条例を考え(中略)た」(橋場・中尾・神原 2008:18)と述懐している。また、当時、議会事務局長であった中尾修は、「基本条例制定のキッカケは、この報告会を高く評価して、将来も継続していくために、条例のかたちにしてほしいという町民の要望でした」(橋場・中尾・神原 2008:8)と述べ、橋場の発言を裏づけている。

いま1つは、議会基本条例づくりを契機として、あるいは議会基本条例を制定することで議会改革を進めていくことに主眼をおいた場合である。この事例としては、会津若松市議会基本条例をあげることができる。会津若松市の議会改革の取り組みをまとめた会津若松市議会編集の『議会からの政策形成』には、「条例制定をスタートに、条例をツールとして、政策としての議会制度改革を実践」(会津若松市議会(編集) 2010:48)すると記されている。会津若松市議会においては、2006年の政治倫理講演会の開催など議会改革にかかる調査研究、研修を進めてきた。しかしながら、会津若松市議会の認識としては、「条例制定をスタートに、条例をツールとして、政策としての議会制度改革を実践」とい

うものであった。

なお、ここでは、上記のように条例制定の動機を二つあげたが、前者の場合であっても、さらなる改革に取り組むという姿勢を持つという意味においては後者の要因を兼ね備えている。また、後者の場合においても、全く新たに改革を実践するというのではなく、それまでに何らかの改革の取り組みをしている場合も少なくないであろう。その意味において、前者、後者の区分は、どちらに主眼を置いているかという相対的なものである。

(2) 制定動機をもつに至る背景

それでは、議会関係者がこのような議会基本条例の制定動機をもつにいたる背景としては、どのようなことがあげられるのか、あらためて確認してみよう。

中尾は、「基本条例の内容の8割は条例制定前にすでに実施していた」（橋場・中尾・神原 2008:5）と述べている。栗山町議会は議会基本条例の制定前から議会改革を重ねていた（橋場・中尾・神原 2008:6-7）。

例えば、2002年栗山町議会情報公開条例を議員提出議案として提案、インターネットによる議会ライブ中継の運用開始、中長期財政問題等特別委員会を設置して町財政の現状等を徹底検証。2003年一般質問における一問一答方式の採用、一般質問ポスターの公共施設等への掲示による町民周知を開始、2005年全国で2例目となる議会報告会の実施である⁶。これらについては、いずれも高い評価を受けている。

なかでも、議会報告会については、栗山町議会が始めた段階では、栗山町が参考とした宮城県本吉町（現在、2009年9月1日の編入合併により気仙沼市）だけが知られているが、2012年末では、全国基礎自治体における議会の約40.4パーセントで議会報告会が開催されている（廣瀬・自治体議会改革フォーラム 2013:137）。

前出の栗山町議会の橋場は、「議会報告会(中略)の席で住民の皆さんから、例えば町が住民の考え・意思と違う方向に進んだ場合に、この議会報告会を随時開いてほしい。町民

の意見を聞いて、議会が町に対してしっかりとその真実をただしながら、間違っただけで行かないように監視していただきたい」（橋場 2006:10）と議会に対する大きな期待があったことを述懐している。また、「全国町村議会議長会でも（中略）今年〔2006 年〕最終報告〔第 2 次地方〔町村〕議会活性化研究会による『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策（最終報告）』〕が出ました。その中で、今それぞれ地方議会の置かれている状況は住民の皆さんから不信をかって厳しいものがある。言い換えれば、このまま改革をしなければ議会そのものが存亡の瀬戸際に立たされているという内容ではなかったかと思っております」（橋場 2006:9）〔 〕内は筆者（＝田中）と、全国町村議会議長会による最終報告の内容を引用しながら、橋場自身も議会が厳しい状況におかれていると認識していたことを述懐している。議会が存亡の危機にあることを認知していた⁷。また、栗山町議会の複数の議員は、財政の厳しさも条例制定の理由としてあげている（橋場・中尾・神原 2008:104）。栗山町議会の場合、議会基本条例の制定動機をもつにいたる背景としては、議会改革の実践の蓄積、地方分権改革などの制度改革の動向、市民の議会に対する期待（一方では行政に対する不信感）の存在、議会の自らの存亡にかかる危機意識の存在、厳しい財政状況をあげることができよう。

それでは、会津若松市議会の場合はどうであろうか。会津若松市議会では、二度の合併を経て、「議会運営のルールやあり方をめぐり、さまざまな意見が出され、議論が交わされることとなった。（中略）従前の会津若松市議会のルールを見直す必要も生ずる中で、一部会派から（中略）市民と議会との新たな信頼関係の確立や市民への説明責任の明確化を図るためには、議会自らが、（仮称）会津若松市議会政治倫理条例を制定することが必要」（会津若松市議会（編集）2010: 3）との提案がなされ、このことがその後の議員選挙や議長選挙⁸をつうじて、議長提言-「会津若松市議会における議会改革について（案）」（会津若松市議会（編集）2010:15-22）において、地方分権改革等の制度改革に取り組むべきことの基本認識が示されると同時に、地方議会および議員に対する批判の存在を認知している。そして開かれた議会運営の実現など市民との関係を条例に位置づけることの必

要性が示され、その後の議会基本条例の成立につながっている。会津若松市の場合、議会基本条例の制定動機をもつに至る背景としては、地方分権改革などの制度改革の動向、議会に対する批判の存在の認知、市民と議会の信頼関係構築の必要性をあげることができよう。

このように、栗山町議会および会津若松市議会の例からは、議会基本条例の制定の背景として、議会改革の実践の蓄積、地方分権改革などの制度改革の動向、市民の議会に対する期待（一方では行政に対する不信感）の存在、市民と議会の信頼関係構築の必要性、厳しい財政状況、議会の自らの存在にかかる危機意識（＝議会の自らに対する批判の存在の認知）をあげることができる⁹。ここでは、「議会の役割（使命）を宣言するとともに、議会に対する市民の権利を具体化し、議会運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を示す」ことの必要性と、自治体議会のあり方全般に対する危機感を見ることができる。

(3) 議会基本条例の内容の変遷

議会基本条例の嚆矢である栗山町議会基本条例の前文は、「地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大した今日、議会は、その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である。」と宣言する。

このことは、「改革が進展したときには、議会という場は、自治体の意思決定に関わるすべての当事者が議論に参加できる場となり、また、それを踏まえて、議員間討議で論点の確認と、議会を通しての整理、集約、そして議決による一つの結論への統合が実現されていく。このような自治体運営の諸関係者が広く参加する政策決定のアリーナとしての議会像が議会基本条例の条項の先には、見えてくる(中略)。これらを通して、議会の活動を可

視化し、また、それを通して自治体の意思決定を明示することが実現される(中略)。非公式調整の中心に位置してきた議会が、それによって形骸化を批判され、改革を求められる中で動き出した議会基本条例を通しての改革は、結果として自治体運営自体の見直しにつながり、議会、ひいては自治体運営全体を「見える」化していく効果をもつ。これによって、住民自体の自治体運営の実現が展望され、期待され(中略)る」(廣瀬 2011b:119)ことにつながる。議会基本条例は、「議会の役割(使命)を宣言するとともに、議会に対する市民の権利を具体化し、議会運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を示す」ものである。

議会基本条例は、本来このような機能をもつものであるが、「近年制定されている議会基本条例の中には、「論点を明確にするために反問することができる」などのように、反問権を首長や行政側からの「反論」のためのものではなくしていこうという傾向がみられる。(中略)答弁者が問われたことに答えるしかないルールでの質疑よりも、対等に反論しあえる議論の方が、政策についての論点を深めることができるという判断が、もともとの「反問権」の導入の背景にはあつたはずである。審議の活性化のために、反問内容の制約が望ましいかどうか疑問である。」(廣瀬 2011b:118-119)との指摘がある。議会の使命が、議会の合議制機関としての特質を踏まえ前述の栗山町議会基本条例の前文にも宣言されているように、「議会は、その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開すること」であるとするならば、妥当な見解であろう。

第1章第1節2でみたように、請願・陳情については比較的多く活用されているものの、提案者として市民がその趣旨を議会の場で直接説明することが、市民の権利として認められているのは全国基礎自治体における議会の約 11.9 パーセントと限られている(廣瀬・自治体議会改革フォーラム 2013:136)。この請願・陳情については、地方自治法第109条第5項において準用する第115条の2により、「常任委員会は、予算その他重要な議案、陳情等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意

見を聴くことができる。」とされ、同条第6項において準用する第115条の2により、「常任委員会は、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。」こととされている。しかし、これらの規定は、議会側に裁量権のある規定となっている。これを、議会基本条例により市民の権利として位置づけることの必要性が指摘されている（福島 2014:80-82）。

このことは、嚆矢である栗山町議会基本条例の町民参加と町民との連携を定めた第4条第3項において、「議会は、常任委員会、特別委員会等の運営に当たり、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用して、町民の専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させるものとする。」とし、第4項において「議会は、請願及び陳情を町民による政策提案と位置づけるとともに、その審議においては、これら提案者の意見を聴く機会を設けなければならない。」と規定していることとの対比においてみれば、近年の議会基本条例には、議会基本条例のもつ「市民の権利を守る」という大きな命題を体現していない条例もみられるといえる。このように議会基本条例の内容もいまだ試行錯誤の段階にある。

第4節 議会基本条例と自治基本条例の制定動機と取り巻く環境

1 自治基本条例と議会基本条例に共通する制定動機

前節でみたとおり、自治基本条例の制定動機と議会基本条例の制定動機は、それぞれ自治体ごとに異なるものであるが、どちらも共通の類型になる。1つは、これまでの改革の取り組みを、今後も担保するために基本条例を制定するというものであり、いま1つは、基本条例の制定過程を通して、これからの改革の内容を明らかにし、そして改革の成文根拠として、基本条例を制定するというものである。

2 自治基本条例と議会基本条例に共通また相違する背景

では、その動機を持つに至る背景は、どのようなものであろうか。動機を持つに至る背景には共通するものと相違するものがある。

(1) 共通する背景

先駆的な自治基本条例にも議会基本条例にも共通する背景としては、自治体（議会）改革の実践の蓄積、市民との信頼関係構築の必要性、地方分権改革などの制度改革の動向、厳しい財政状況、市民からの期待をあげることができる。これらは、自治基本条例の制定を促すものとみることができる。議会と長への期待、そして都市型社会への移行に伴い拡大する政策領域への対応の必要性という変化は、特定の自治体だけに起きるものではない。

では、なぜ、先駆事例は、先駆事例となり得たのか。その背景としては、先駆事例を生んだ自治体の関係者が、次に（2）でみるように、そのような状況を認知していたことがあげられる。

図表 3-1 自治基本条例と議会基本条例の制定に共通する背景と相違する背景

共通する背景	
自治体（議会）改革の実践の蓄積	市民からの期待
市民との信頼関係構築の必要性	地方分権改革などの制度改革の動向
厳しい財政状況	
相違する背景	
自らの存在にかかる危機意識（＝自らに対する批判の存在の認知）	

（筆者作成）

(2) 相違する背景とその理由

相違する背景としては、自らの存在にかかる危機意識つまり自らのあり方に対する批判の存在の認知の有無がある。議会には、自らの存在に対する危機意識がある。この危機意識は、第3節2(2)でみたように、市民から期待されていた栗山町議会でも、自治体議会の現状について危機意識をいただいていたし、会津若松市議会でも意識され、橋場が例に引いたように全国町村議長会においても、いわば全体状況として報告をされていた。ここからは、現状の議会のあり方に対する批判への危機意識が、改革が進んでいた議会にさえ、当事者にはこの危機感があったことを指摘することができる。それほどまでの危機意識は後述するように行政には出てこない。

議会のこうした危機意識は、実際に、地方議会に対する広範な批判の高まりによるものであった。たとえば、2011年2月12日の朝日新聞には、「全国の地方議会のうち、首長が提出した議案をこの4年間で一本も修正や否決していない『丸のみ』議会は50%、議員提案の政策条例が一つもない『無提案』議会が91%、議員個人の議案への賛否を明らかにしない『非公開』議会が84%。朝日新聞の全国自治体議会アンケートで、こんなていたらくがはっきりした」(朝日新聞2011.2.12朝刊1面)と議会のあり方について強い批判がなされている。

また、鹿児島県阿久根市や名古屋市のように首長による議会への強い批判が噴出している。阿久根市においては、竹原信一市長が「傍聴席にマスコミがいる」として市議会への出席を拒否したり、「議会での答弁禁止を担当課長に命じている」(南日本新聞2010.5.31)。また、「議会が始まる前に、議員は賛成反対の結論を出している。その議員は一人当たり年間40日しか議会に出てこない。みなさんはこのことを知っていましたか」と市民懇談会で議会批判をするとともに、自身のブログにおいて「辞めさせたい議員アンケート」を実施している(南日本新聞2010.11.25)。さらに、竹原市長は、「議会を招集せず専決処分を乱発し」ている(南日本新聞2010.11.26)。このように、竹原市長は、議会無視ともいえる対応と議会批判をしている。

名古屋市では、河村たかし市長が「選挙公約に掲げた看板政策が、市議会での同意を得

られないことなどから、議会との対決姿勢を強め（中略）、支援者らが準備する議会の解散請求（リコール）が成立した場合、自らも市長を辞し、市長と市議の同時選挙とする方針を決めた。市議の定数や報酬の大幅削減、党議（党派）拘束を認めないなどの議会改革案を（中略）示し、市民に是非を問う。」（中日新聞 2009. 10. 28）と、議会自らが判断すべき事項について、議会批判をしている。名古屋市議会に対する市民からの解散請求（リコール）は、その後成立している。

さらに、また、国の地方議会についての担当者は、「全般的に地方議会に対する関心は高いとはいえ、地方議会の活動が住民に理解され、住民の理解を得ているかといえば、残念ながら、現時点では疑問符を付けざるを得ない、（中略）未曾有の財政危機というが、議会は行政のチェック機能を本当に果たしているのか、（中略）そもそも、議会は何をどのように決めていくのか、よくわからない、（中略）議会の活動状況がよくわからず、選挙で誰を選べばよいかわからない、（中略）議員の数や報酬は適切なのか」等々の声を聞くことが少なくない。これらは、本来、住民に最も近いところにあつて、住民の代表としての機能を果たすべき地方議会の存在意義を問うているものと思われる」（寺田 2012:18）と、議会の現状に対する認識を述べている。この発言は、自治体議会に対する市民の批判状況を示しているといえる。

すなわち自治体議会には、市民や長からの批判、また議会に対する「世論」をマスコミからも知らされることになり、自らの存在にかかる危機意識を行政に比べて持ちやすい。一方、行政への批判は、不要論にまで及ぶことはなく、その危機意識は議会に比べて持ちにくく深くはなりにくいということである。

自治体行政に対しては、これまでも給料削減を求めたり、定員削減を求めるという動きが市民からも国からもあった。例えば、市町村職員給与実態調査や市町村職員定員管理計画を通じて、ラスパイレス指数による職員給与の適正化や定員適正化計画の策定を通しての職員定数の削減が行われてきている。しかし、首長や行政職員の不祥事に対するッシングはあるものの、行政の不要論にまでは至っていないということである。

それはなぜか。1 つには、議会、行政それぞれと市民とのかかわりの違いをあげることができよう。たとえば、職員数は議員数よりも圧倒的に多く、職員は行政サービスの関わりで市民と接する機会が議員に比べて多い。行政の広報紙は議会の広報紙よりも発行回数が多い。また、一般には、これまでは行政のほうが市民参加をめぐり、参加手法の多様性と経験の蓄積が、アライバイ参加との批判はありつつも、議会に比べて大きいこともあげられよう¹⁰。

このように、2つの条例をめぐる議会と行政のあいだには、市民との関係で比較した場合、その評価、関係性、認知の程度が異なるという相違がある。もちろん、議会は自治体において、きわめて重要な自治の装置である。ただ、市民とのかかわりのなかで、その存在の意味、役割について十分な認知を得られる蓄積を重ねてこなかったと言えるのではないか。その存在意義や役割を市民から十分には認知されず不要論もあがるような状況が議会にはあり、だからこそ意図しているかいないかは別にして、「議会の役割（使命）を宣言するとともに、議会に対する市民の権利を具体化し、議会運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」について規定する議会基本条例の制定がこれだけの勢いをもって広がっているとみることができる。「議会とは何者なのか」という自己定義と周知、その改革の実践に危機感をもって取り組みはじめているといえる。それは、市民と議会の関係を再構築することでもある（土山 2012a:6-7）。

一方、行政については、前述したように、バッシングはあっても自らの存在を不要とされる声はないと言える。その背景には、行政は幅広い市民サービスを提供する現場で市民と関わり、高度成長期以来の市民参加や情報公開、まちづくりの取り組みを進める中で、自らの存在を否定されるまでには至らない一定の認知を市民から得ていることがあると思われる。「なぜ条例にこだわるのか」（木佐・逢坂（編）2003：134）という声が自治基本条例でみられるのは、条例はなくとも行政はこれまで同様に、つまり既存イメージのままに運営され、その方向性をあえて規定する必要を強く感じさせるものでないため、議会基本条例の制定に比べて、「自らの役割」の再認識が切迫した課題とならず、その制定のスピード

が緩やかになっていると考えることができよう¹¹。

だが、分権化の進展は、自治体に政府としての役割を強く求めており、自治体には、それぞれの地域でその地域にふさわしい形に地方自治の仕組みを可視化しつくり上げていくための基本法が、これまでも増して求められているのである。第2章第2節(2)において既にみたように、自治の蓄積と地方分権の流れ、特に2000年以降の直接請求の要件緩和、機関委任事務制度の廃止、条例制定権の拡大、枠組み・枠付けの見直し、議決事件の拡大等は、市民、議会、長というそれぞれのアクターに、その役割と、アクター間の調整を求めている。自治基本条例制定の必要性が高まっているのである。

にもかかわらず、自治体には、自治基本条例が「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を定める最高規範であり基本法として必須のものであるという認識を持ち得ていないこと、その基本法がないことが自治体の運営を危うくするという認識を行政がもちえていないことが、自治基本条例の制定を促さないものとなっている。行政が「自治体には自治基本条例の制定が必要である」との自覚をもつことが、行政が自治基本条例の案づくりを行うことが多い現状においては、自治基本条例案づくりを進める誘因の1つになるとみることができる。

前節でみた自治基本条例及び議会基本条例の内容の変遷は、自治体により自治基本条例ないし議会基本条例の必要性およびその内容についての認識にバラツキがあり、個々の自治体における基本条例にはその進展がみられるものもあるが、全国的に見れば、まだ十分には咀嚼し理解されてはいない部分もあり、条例に基づく個別の施策も含めて試行錯誤の段階にあるとみることができる。その点では自治基本条例と議会基本条例は、共通の課題を持つ。

第5節 自治体存立の危機意識と自治基本条例

本章においては、自治基本条例と議会基本条例という2つの基本条例の制定状況と、そ

の取り巻く環境に着目するという視角からの考察により、以下の知見を得ることができた。

- ① 先駆自治体における自治基本条例の制定動機は、1つはそれまでの自治体改革の取り組みの成果を今後も担保するためである。いま1つは、自治基本条例の制定過程ないし条例制定を自治体改革に取り組む契機とするためのものである。自治基本条例の制定動機は大別して、この2つに類型化することができる。このような制定動機の類型は、議会基本条例の制定動機の類型と同一のものである。
- ② 先駆自治体における自治基本条例の制定動機の背景には、自治体改革の実践の蓄積、市民との信頼関係構築の必要性、地方分権改革などの制度改革の動向、厳しい財政状況、市民からの期待をあげることができる。これらは、自治基本条例の制定を支える環境とみることができる。
- ③ 議会基本条例については、議会の自らの存在にかかる危機意識（＝議会の自らに対する批判の存在の認知）が条例制定の急速に広がる背景となっており、それがない自治基本条例の制定は一部自治体の先駆事例にとどまる。
- ④ だが、危機感がないとしても、都市型社会への移行や地方分権の進展に伴い拡大する政策領域への対応の必要性という変化は、特定の自治体だけに起きるものではない。全国の自治体にとって自治基本条例は必要である。
- ⑤ 第2節および第3節においてみた自治基本条例及び議会基本条例の内容の変遷は、自治体により自治基本条例ないし議会基本条例の必要性についての認識にバラツキがあり、個々の自治体における基本条例にはその進展がみられるものもあるが、全国的に見れば、まだ十分には理解され得ていない部分もあり、条例に基づく個別の施策も含めて試行錯誤の段階にあるとみることができる。その点では自治基本条例と議会基本条例は、共通の課題を持つ。

注

¹ 多治見市自治体基本条例案については廃案になるものの、また若干の変更点はあるものの、その後多治見市自治体基本条例案の内容をかなりの部分包含した内容で多治見市市政基本条例が成立している。

² 飯田市自治基本条例のあらまし

http://www.city.iida.lg.jp/iidasyster/www/assembly_info/detail.jsp?id=4108、
2012.12.2 情報取得)。

³ 筆者は、都内において、逢坂誠二・ニセコ町元町長(2013.2.6)と片山健也・ニセコ町町長(2013.3.6)にインタビューし、同趣旨の発言を得ている。

⁴ たとえば、ニセコ町まちづくり基本条例については、「ニセコ町まちづくり基本条例の構造図」(2010年3月改訂)に、条例の各条項に基づく具体制度が体系的にまとめられている。

⁵ 2007年5月臨時会において、新市長・大木哲男は、窪純議員の一般質問に答えて、大和市自治基本条例の内容について疑問を表明している。大和市のホームページ参照(2013.5.15 情報取得)。

⁶ 栗山町議会のホームページ参照(2014.5.17 情報取得)。

⁷ 土山も同様の認識を示している〔土山(2012a:6)〕。

⁸ 議会基本条例制定前年の議長選挙における所信表明については、目黒章三郎「講演録：議長選の敗北を逆手に」廣瀬・自治体議会改革フォーラム(編)『議会改革白書2012』(2012:57)を参照。

⁹ この点については、議会改革に詳しい江藤も「ときどき『議会不要論』まで聞かれる」と、議会不要論の存在を認めている〔江藤(2009:7)〕。

¹⁰ 廣瀬(2011:27-28)は、議会基本条例制定過程における市民参加の実績の少なさからこのことを指摘している。

¹¹ もちろん、議会基本条例については議会がその気になれば内容にもよるが自ら議決権

をもつことから、自治基本条例よりも調整が容易であるということも指摘できる。

第4章 議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境を整える

第1節 自治基本条例に対する議会の反発

自治基本条例の制定が伸び悩んでいるが、その大きな要因として、自治基本条例に対する議会の反発をあげることができよう。自らの存在のありようにかかわる規定(=議会条項)を、長主導で策定される自治基本条例のなかに位置づけられてしまうことに対しては、議会の反発があると考えられるからである。

たとえば、成立することのなかった我孫子市自治基本条例案は、議会の関与なしに、市議会議員の定数を定める条項を位置づけている。この規定は、議員の大きな反発を受け、否決の一因となっている¹。このことについて、当時我孫子市長であった福島浩彦が、「我孫子市自治基本条例」案の否決に至る経緯を次のように述懐している。

この「我孫子市自治基本条例」案は、2006年9月の市議会で継続審議になった後、12月の市議会において11対16で否決になりました。最大の理由は、「市議会の議員定数は市民の意見を聴いて決める」という条項が、過半数の議員に最後まで受け入れられなかったことです。

議会審議の過程では、ほかにも前述の項目の多くに議員から反対の意向が示され、修正(原案訂正)によって①③④⑤⑥⑨⑩(①は「子どもの参加する権利」、③は「市議会で市民の苦情を受付」、④は「議員定数は市民の意見を聴く」、⑤は「市長候補者のマニフェスト作成」、⑥は「市長は連続3期まで」、⑨は「市民の条例案づくりに市が協力」、⑩は「市民投票条例」)〔()内は、筆者(=田中)〕が削除となりました。この修正は、<中身>としては、重大な後退だと私は考えましたが、<手続>としては、事前に議会と条例案の内容を水面下で調整するのではなく、正式な議会の審議で、市民に見えるオープンな議論を通して議会の意見を反映させたもので、やむを得ない修正だと判断しました。

ただ、市議会議員の定数は自治制度の基本であり、かつ議員が自分で自分の身分について決めるわけで、市民の意見を聴く手続きを義務付けるのは当然です。この点だけは、議会の言うとおりに削除はできないと考え、原案訂正の要求に応じませんでした（福島 2014:194-195）。

しかし、そうであるならば、議会基本条例は、議会自らが議会について、議会は何者かという議会の存在意義を議論し確認し市民に周知するものであるから、議会基本条例の制定は、自治基本条例における議会条項部分を議会自身が規定することになるため、議会基本条例が、自治基本条例の制定に先立って成立していることは議会の自治基本条例に対する抵抗感を軽減することができるのではないかと考えられる。また、議会基本条例を制定し運用していくなかで、議会が自らの立法機能や監査機能など二元代表制のもとにおける自らの役割や自治そのものに対する理解を深めること、市民と議会の関係だけではなく市民と議会と長という3者の関係性を自治基本条例として可視化することの必要性に気づくのではあるまいか。これらのことが、「議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境を整える」ことにつながると考えられる。

前者は議会側から長主導の条例で自己が規定されることへの反発の除去であり、後者は気づきをとおしての基本条例制定に対する動機づけである。議会基本条例の制定・運用をとおして、議会はもちろんのこと市民や長(職員を含む)にも自治基本条例の必要性、有用性の認識が高まり、自治基本条例に対する無理解や無関心を越え得ることから、自治基本条例の制定に対する許容度が高まるものと思われる。そのことが、自治基本条例の制定につながるものとみることができる。

また、多治見市市政基本条例が成立している多治見市においては、多治見市自治体基本条例の検討から多治見市市政基本条例の成立に至る過程において、議会が当事者として関わる激しい議論が行われている（西寺 2008:212-237）。そこでは議論の経過を踏まえ、相互に歩み寄る合意を形成しようという、お互いの努力がみられる。これらの議論の積み重

ねが多治見市市政基本条例、さらには関連条例を成立させたとみることができる²。

本章においては、議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境を整えることになることを検証する。

はじめに、次節では、同一自治体内における自治基本条例と議会基本条例の制定時期を確認する。次に、その確認した状況内容について、その理由を考察する。

第2節 同一自治体内における自治基本条例と議会基本条例の制定状況比較

自治基本条例と議会基本条例の両方が制定されている自治体の場合、図表4-1、図表4-2に示すように、2010年度までは、初の自治基本条例であるニセコ町まちづくり基本条例の制定が2000年、議会基本条例の嚆矢である栗山町議会基本条例の制定が2006年という時差もあり、全ての年度において「〈自治基本条例先行・議会基本条例後追い制定型〉自治体」（以下、「自治基本条例先行型自治体」という。）であったが、この「自治基本条例先行型自治体」は、2010年を最後に姿を消している。2011年からは「〈自治基本条例・議会基本条例同時制定型〉自治体」（以下、「同時制定型自治体」という。）か「〈議会基本条例先行・自治基本条例後追い制定型〉自治体」（以下、「議会基本条例先行型自治体」という。）のみとなっている。2013年度は、年度途中（7月末時点）であるが、「議会基本条例先行型自治体」だけが出現している。

このことは、何を意味しているのであろうか。1つには、第1節においてもみたように、行政主導で制定される議会条項を含む自治基本条例制定に対する抵抗感の軽減を示しているといえよう。抵抗感の軽減が第3節においてみるように自治基本条例の制定環境を整えることになる。いま1つは、議会が自らの立法機能や行政監視機能など二元代表制のもとにおける自らの役割や自治そのものに対する理解を深めること、特に議会内部あるいは市民と議会の関係に限るのではなく、市民と議会と長という3者の関係性を自治基本条例として可視化することの必要性に気づくのではあるまいか。2者の関係だけでなく3者の関

係を可視化することは、主権者である市民にとっても、また信託された議会や長という自治体の政府機関にとっても、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」をより鮮明に認識するために不可欠なことである。3者の関係について可視化することによる気づきが、自治基本条例を制定する誘因となる。つまり、議会基本条例の制定は、自治基本条例の制定環境を整えることにつながるものと思われる。そうであるからこそ、図表4-3に示めす「同時制定型自治体」そして「議会基本条例先行型自治体」の割合が増えているのである。

このことは、「同時制定型自治体」および議会基本条例先行型自治体が広範に広がってきており、議会基本条例の中に、「議会は何者か」という、議会の再定義を自ら行うことを通して、自治体政府とは何かという自治体政府の再定義をすることについての認知が高まり、自治基本条例が制定される環境が整うように思われる。

議会が自らの再定義を行うためには、議会内部のこと、あるいは市民と議会の2者の関係だけではなく、長を含めた3者の関係性を認識することが必要となる。二元代表制という地方自治制度を運用する日本においては、そのことが自らの再定義を行ない得る条件となるからである。

次節では、この仮説を2つの事例で検証する。

図表 4 - 1 同一自治体における自治基本条例と議会基本条例の制定年比較表(数)

(議会基本条例制定年)

2013												
2012			1	1	3		1	2	3		7	
2011	1	1	1	5	1	3	2	2	2	6	5	4
2010			1	1	2	2	3	1	4			
2009				2		1		6	2	3	2	
2008						3	2				1	
2007			1			2						
2006												1
制定年	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013

(自治基本条例制定年)

(注 1) 数字は自治体数。

(注 2) □自治基本条例先行型自治体。■同時制定型自治体。□議会基本条例先行型自治体。

(出典) N P O 公共政策研究所のホームページ、「自治基本条例の都道府県別普及状況(平成 25. 4. 1 現在)」<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/image/2013jiti.pdf> (2013. 11. 28 情報取得) 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(編) (2013) をもとに筆者作成。

図表 4-2 同一自治体における自治基本条例と議会基本条例の制定年比較表

(議会基本条例制定年)

2013												
2012			1 富士見市	1 静岡市	3 篠山市 丸亀市 瀬戸内市		1 笠岡市	2 三郷市 あわら市	3 柴田町 春日部市 柴田町		7 瑞穂市 鈴鹿市 山陽小野田町 豊後大野市 坂井市 七尾市 大空町	
2011	1 宝塚市	1 会津坂下市	1 愛川町	5 四日市市 岸和田市 新見市 登別市 善通寺市	1 加賀市	3 軽井沢市 日進市 野洲市	2 宮代町 新潟市	2 東松島市 にかほ市	2 茅ヶ崎市 北九州市	6 四万十町 突栗町 白山市 高浜市 上松市 阿賀野市	5 西和賀市 丹波市 鹿沼市 近江八幡市 三股町	4 新城市 北上市 岩倉市 西脇市
2010			1 多摩市	1 越前市	2 大東市 三次市	2 帯広市 多治見市	3 開成町 上越市 花巻市	1 養父市	4 (亀山市) えびの市 防府市 鹿追町			
2009				2 川崎市 豊田市		1 北栄町		6 大井町 福島町 三笠市 流山市 朝来市 奥州市	2 足寄市 和寒町	3 所沢市 大磯町 牧野原市	2 大分市 三田市	
2008						3 大王村	2 京丹後市 薩摩川内市				1 庄内町	
2007			1 伊賀市			2 (邑南町) 湯河原町						
2006												1 栗山町
制定年	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013

(自治基本条例制定年)

(注1) () 内については、同一年の制定であるが、いずれも自治基本条例の制定が先行している。

(注2) □自治基本条例先行型自治体。■同時制定型自治体。□議会基本条例先行型自治体。

(出典) NPO公共政策研究所のホームページ、「自治基本条例の都道府県別普及状況(平成25.4.1現在)」

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/image/2013jiti.pdf> (2013.11.28 情報取得) 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(編)(2013)をもとに筆者作成。

図表 4-3 同一自治体における自治基本条例と議会基本条例の制定順による類型

類 型	自治体数	割合 (%)
自治基本条例先行型自治体	46	51.7
同時制定型自治体	25	28.1
議会基本条例先行型自治体	18	20.2

(出典) NPO 公共政策研究所のホームページ、「自治基本条例の都道府県別普及状況(2013.4.1現在)」<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/image/2013jiti.pdf> (2013.11.28 情報取得) 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(編)(2013)をもとに筆者作成。

第3節 議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境を整えた事例

(所沢市、栗山町)

1 所沢市議会基本条例の制定・運用と所沢市自治基本条例の制定

所沢市では、2009年2月に所沢市議会基本条例が制定されている。この議会基本条例には、図表4-4に示すように、議会の役割、議会(議員)の活動原則、市民参加及び市民との連携、議会報告会、意見提案手続、議員と市長等執行機関の関係、議会審議における論点情報の形成、議員間の自由討議、政策討論会などの規定が置かれている。

議会の再定義に関しては、その具体的方策として、論点情報の形成という議会の役割にもつながる規定や議会審議の方法などについての規定が位置づけられている。主権者である市民との関係では、パブリック・コメント手続や議会報告会の実施など議会が自ら情報提供を行い、説明責任を果たし、市民参加を行うことが位置づけられている。行政(長、職員)との関係では、一問一答の導入、反問権の付与など、執行部との双方向でのコミュニケーションが求められる内容が規定されている。また、執行部との緊張関係の維持が規

定されている³。そして、所沢市議会では、このような条項についての運用を進めてきた。それらの過程において、双方向でのコミュニケーションが行われるなかで自治基本条例について制定の必要性和内容が確認され、2011年には自治基本条例が制定されている。

このことについて、所沢市議会自治基本条例特別委員会の桑嶋健也委員長（当時）は、市民との対話を進めながら議会での大幅な修正案づくりが可能であったのは、所沢市議会が実効性のある議会基本条例をすでに準備していたからであると述べている（桑嶋健也 2013: 95）。所沢市議会が実効性のある議会基本条例をすでに準備していたということについては、所沢市議会が自らの議会改革について評価した『議会改革評価報告書』（所沢市議会 2010）の中に、議会基本条例制定後の所沢市議会における議会報告会の開催など市民と議会の関係性を形成してきた実績が示され、議会と長の間においても一問一答制の導入など議会と長の関係性を形成してきたことが示されている。これらはアクター間の双方向性をもつ関係の存在と、その再確認と改革の方向性と実績を示している。また、所沢市議会基本条例は、前文において「市議会は、日本国憲法によって定められた市民を代表する唯一の議事機関であり、地方自治法第96条第1項に規定する議決事件に留まらず、法律に反しない限り、議決すべき事件を定める権限等を有する。市議会は、二元代表制の下、市長等執行機関との健全な緊張関係を保持しながら、立法機能及び監視機能を十分発揮し、もって地方自治の本旨の実現を目指さなくてはならない。（中略）議会及び議員は、より一層の市民からの信頼に応えるため、積極的な情報の公開を通じて説明責任を果たし、議会諸活動への市民の参加のもと、平等の権利を有する議員相互の自由闊達な議論を展開しながら、市政の論点を明らかにして、政策立案及び提言を積極的に行っていかなければならない。以上の目的を達成し、これまで積み重ねてきた改革への取組を確かなものとするため、議会及び議員の責務を自覚しながら、市民の負託に応えられる議会を目指し、全力で取り組んでいくことを決意し、ここに、この条例を制定する。」と宣言している。そこには、これまでの議会改革の歩みをより確かなものとする、担保するという目的とともに、議会の役割、市民や長とのあるべき関係性についての認識をみることができる。

議会基本条例の制定とその運用の実践が自治基本条例の制定環境を整えているとみる
ことができる。

図表 4 - 4 所沢市議会基本条例と所沢市自治基本条例(前文と条文項目)

所沢市議会基本条例	所沢市自治基本条例
<p>市議会は、日本国憲法によって定められた市民を代表する唯一の議事機関であり、地方自治法第96条第1項に規定する議決事件に留まらず、法律に反しない限り、議決すべき事件を定める権限等を有する。</p> <p>市議会は、二元代表制の下、市長等執行機関との健全な緊張関係を保持しながら、立法機能及び監視機能を十分発揮し、もって地方自治の本旨の実現を目指さなくてはならない。</p> <p>所沢市議会は、平成9年4月、全国に先駆けて議員提案により「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すための条例」を制定し、また、政務調査費の用途の明確化、政治倫理規程の制定など、議会改革にも取り組んできた。</p> <p>平成12年4月に施行されたいわゆる地方分権一括法は、本市が自らの責任において、その組織及び運営に関する様々な決定を行うことを可能とし、このことにより、議会の役割の重要性はさらに高まった。</p> <p>議会及び議員は、より一層の市民からの信</p>	<p>わたしたちのまち所沢は、武蔵野台地であり、狭山丘陵に代表される豊かな自然に恵まれ、旧石器時代の人々の生活を示す砂川遺跡や、江戸時代に開拓された三富新田などの土地が広がります。また、鎌倉街道の拠点として発展し、織物やさつまいも、茶などを産み出し、日本で初めて飛行場がつけられた航空発祥の地であるなど、歴史と文化に育まれたまちです。</p> <p>首都圏30キロメートルという立地条件の良さから、県南西部の中核的な都市として発展し、うるおいの文化都市をめざしてきました。その反面、雑木林に象徴される武蔵野の豊かな自然は開発により徐々に減少し、また、産業廃棄物処分をめぐるダイオキシンの環境問題が顕在化し、これらの対策に市民、市（市議会、市長その他執行機関）が一体となって取り組んできました。</p> <p>わたしたちは、所沢市平和都市宣言の趣旨に基づき、人類共通の願いである平和な社会を守りながら、住んでいることに誇りを</p>

頼に応えるため、積極的な情報の公開を通じて説明責任を果たし、議会諸活動への市民の参加のもと、平等の権利を有する議員相互の自由闊達な議論を展開しながら、市政の論点を明らかにして、政策立案及び提言を積極的に行っていかなければならない。

以上の目的を達成し、これまで積み重ねてきた改革への取組を確かなものとするため、議会及び議員の責務を自覚しながら、市民の負託に応えられる議会を目指し、全力で取り組んでいくことを決意し、ここに、この条例を制定する。

前文

目的

持ち、今後も住み続けたいまち所沢を実現するために、市民一人ひとりが互いに助け合い、協力し合って、子どもとみどりを育み、すべての人を大切にするまち所沢をつくっていきます。

市民自らが、主体的かつ積極的に市政に参加し、市は市民の負託に応え、市民と情報を共有し、市民が主役となって自治を進める市民自治によるまちづくりを推進していくために、ここに所沢市の最高規範たるべく、所沢市自治基本条例を制定します。

前文

目的

この条例の位置付け

定義

自治の基本理念

自治の基本原則

市民の権利

市民の責務

事業者の役割

地域コミュニティ

議会の役割	市議会の役割及び責務
議会の活動原則	議員の役割及び責務
議員の活動原則	
会派	
市民参加及び市民との連携	
議会報告会	
意見提案手続	
議員と市長等執行機関の関係	
閉会中の文書による質問	
議会審議における論点情報の形成	
議員間の自由討議	
政策討論会	
委員会の運営	
議会運営委員会	
政務活動費	
議員研修の充実強化	
議会事務局	
予算の確保	
議会図書室	
議会広報の充実	
専門的識見の活用	
附属機関の設置	
議員の政治倫理	
議員定数	

<p>議員報酬</p> <p>見直し手続</p>	<p>市長の責務</p> <p>職員の責務</p> <p>公益通報</p> <p>情報の公開及び共有</p> <p>説明責任</p> <p>個人情報の保護</p> <p>参加の推進</p> <p>参加の方法</p> <p>協働の推進</p> <p>住民投票</p> <p>総合計画</p> <p>行財政運営</p> <p>政策法務</p> <p>行政評価</p> <p>行政手続</p> <p>意見、苦情等への対応</p> <p>危機管理</p> <p>国、県、他自治体等との連携等</p> <p>国際交流</p> <p>所沢市自治基本条例推進委員会の設置</p>
--------------------------	--

また、廣瀬は、所沢市自治基本条例に規定されている「報告会制度」が、これまで他の自治体で制定された自治基本条例にはみられない独自の制度であることについて、「「議会報告会」がすでに定期的開催されています。(中略)所沢市自治基本条例の総合計画と財

政に関する報告会は、この議会報告会の行政版といえる」とする(廣瀬(2013:13))。

この廣瀬の指摘は、これまでの議論を踏まえれば、所沢市においては、議会基本条例の制定・運用が、自治基本条例の制定・運用の環境を整えていると理解することができよう。

また、自治基本条例における議会条項は、図表4-5に示すように議会基本条例の内容の骨格部分を位置づけている。そこでは、議会基本条例に位置づけられていた議会の役割を自治基本条例の制定運用過程において、あらためて認識していることになる。ときに、自治基本条例の制定を機に、議会基本条例を見直すことになる場合もあるが、その場合にも議会の主体的な関与が行われるため、行政主導で議会条項が規定されるという自治基本条例に対する議会の抵抗感を軽減することができ得るであろう。

図表4-5 所沢市自治基本条例⁴における議会条項と所沢市議会基本条例⁵の比較

(抜粋)

自治基本条例の議会条項	左に関連する議会基本条例の条項
<p>(市議会の役割及び責務)</p> <p>第10条 市議会は、この条例、所沢市議会基本条例(平成21年条例第1号)、法令等を遵守し、市民の負託に応えるとともに市民等の意思を市政に反映するため、議員相互間の自由闊達な討議を行い、・・・。</p>	<p>(議会報告会)</p> <p>第7条 議会は、市政の課題全般に柔軟に対処するため、議員及び市民が自由に情報、意見を交換する議会報告会を行うものとする。</p> <p>第2章 議会及び議員の活動原則</p> <p>(議会の活動原則)</p> <p>第3条 議会は、次の各号に掲げる原則に基づき、活動を行わなければならない。</p>

	(3)自由闊達な討議を行い、市政の課題に関する論点及び争点を明らかにするよう努めること。
--	--

〈筆者作成〉

2 栗山町議会基本条例の制定・運用と栗山町自治基本条例の制定

栗山町議会は、4年半に及ぶ議会改革・活性化策の集大成として、2006年に栗山町議会基本条例を制定している（図表4-6参照）。制定後も、一般会議や議会報告会の開催、議員の質問に対する反問権の付与、政策形成過程に関する資料の提出義務化、議決事項の追加、議員相互間の自由討議の推進など議会基本条例に定められた条項についての実践が進められてきた。また、議会基本条例には執行部との緊張関係の維持が規定されている。そして、それらの過程の中において、双方向でのコミュニケーションが行われるなかで自治基本条例制定の必要性と内容が確認され、2013年には自治基本条例が制定されている（図表4-6参照）。

2012年5月から8月にかけて3回開催された、一般会議の議事録〈くりやまの自治基本条例をつくる会と栗山町議会との懇談会〉をみると、自治基本条例の必要性については5月の懇談会の段階で議会も認識していたが、自治基本条例と議会基本条例との関係性など、いくつかの事項については議会としての統一見解が形成されていない。しかし、その後の町長との一般会議や、特別委員会での審議、議会報告会での町民の意見聴取などを経て、議会としての統一見解が形成されていなかった事項についても合意が図られている（栗山町議会議会報告会2013）。このことは、議会基本条例の制定とその運用を通して、自治基本条例の制定にとって、必要であるが未消化であった論点の整理がなされ、その結果として、自治基本条例の制定環境が整ったとみることができる。

また、栗山町自治基本条例における議会条項も、所沢市自治基本条例と同様に、図表4

ー 7 に示すように、議会の役割と責務を規定している。そこでは、町民、議会、長に、あらためて議会の責務と役割を認識させることになる。

栗山町自治基本条例の第 4 章には、議会の役割と責務について規定する第 10 条が置かれている。

(栗山町自治基本条例：抜粋)

第 10 条 議会は、行政との緊張を保持し、適正に監視するとともに、必要な政策を提案する役割を果たします。

2 議会は、議会の活動の全体を通して、町政や政策等の論点と争点を広く明らかにします。

3 議会は、議会の活動を町民に報告するとともに、町民が議会の活動に参加できるような適切な措置を講じます。

4 議会は、議会の政策能力を強化するため、調査活動と立法活動の充実を図ります。

5 議会は、議員相互の自由な討議を重んじて運営します。

6 前各項に規定するもののほか必要な事項は、栗山町議会基本条例（平成 18 年条例第 17 号）に定めます。

その内容は、栗山町議会基本条例の骨格を位置づけたものとなっている。議会が自らのことについて長が提案する自治基本条例に規定されるという自治基本条例に対する抵抗感をぬぐい去り得る内容となっている。

栗山町議会が 2006 年 5 月に制定した議会基本条例には、図表 4-6 に示すように、議会（議員）の活動原則、町民参加及び町民との連携、町長等と議会及び議員の関係、町長による政策等の形成過程の説明、予算・決算における政策説明資料の作成、地方自治法第 9 条第 2 項の議決事項、自由討議による合意形成、委員会等の適切な運営及び一般会議の設置、議会及び議員の責務などについての規定が置かれている。

図表 4 - 6 栗山町議会基本条例と栗山町自治基本条例（前文と条文項目）

栗山町議会基本条例	栗山町自治基本条例
<p>栗山町民（以下「町民」という。）から選挙で選ばれた議員により構成される栗山町議会（以下「議会」という。）は、同じく町民から選挙で選ばれた栗山町長（以下「町長」という。）とともに、栗山町の代表機関を構成する。この2つの代表機関は、ともに町民の信託を受けて活動し、議会は多人数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている。</p> <p>議会が町民の代表機関として、地域における民主主義の発展と町民福祉の向上のために果たすべき役割は、将来にかけてますます大きくなる。特に地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大した今日、議会は、その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自</p>	<p>栗山町は、明治21年（1888年）に開拓の鍬がおろされてから今日まで、先人の英知と情熱により幾多の困難を乗り越え、尊い歴史を刻みながら発展してきました。</p> <p>その先人が守り育てた歴史、文化、伝統を引き継ぎ、「ふるさとは栗山です。」と町民誰もが誇りを持ち、いつまでも住み続けたいと思うことができるまちとするため、栗山町民憲章の理念を尊重し、新たな自治の歩みを進めていかなければなりません。</p> <p>地方分権の時代を迎え、自治体の自主的な決定と責任の範囲が広がるとともに、少子高齢化と人口減少の進展や、厳しさを増す地方行財政など、本町を取り巻く社会経済情勢が刻々と変化し、自治の在り方が問われています。</p> <p>時代に対応し、持続可能な地域社会をつくるためには、町民一人ひとりが自治の主体であることを認識し、自ら考え、行動するとともに、町民、議会、行政がそれぞれの役割を尊重し、相互に補完し合い、協力して町政を進めていかなければなりません。</p>

<p>由かつ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である。</p> <p>このような使命を達成するために本条例を制定する。われわれは、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法律」という。）が定める概括的な規定の遵守とともに、積極的な情報の創造と公開、政策活動への多様な町民参加の推進、議員間の自由な討議の展開、町長等の行政機関との持続的な緊張の保持、議員の自己研さんと資質の向上、公正性と透明性の確保、議会活動を支える体制の整備等について、この条例に定める議会としての独自の議会運営のルールを遵守し、実践することにより、町民に信頼され、存在感のある、豊かな議会を築きたいと思う。</p>	<p>主権者である町民の参加による自律したまちづくりの推進を、町民、議会、行政が共有する基本理念とし、実現のための仕組みを定め、これを守り育てていくため、ここに栗山町自治基本条例を定めます。</p>
<p>前文</p> <p>目的</p>	<p>前文</p> <p>目的</p> <p>定義</p> <p>情報共有の原則</p> <p>町民参加の原則</p> <p>町民の権利</p>

<p>議会の活動原則</p> <p>議員の活動原則</p> <p>町民参加及び町民との連携</p> <p>町長等と議会及び議員の関係</p> <p>町長による政策等の形成過程の説明</p> <p>予算・決算における政策説明資料の作成</p> <p>法律第96条第2項の議決事項</p> <p>自由討議による合意形成</p> <p>政務調査費の交付、公開、報告</p> <p>委員会等の適切な運営及び一般会議の設置</p> <p>議会図書室の設置、公開</p> <p>議会事務局の体制整備</p> <p>議員研修の充実強化</p> <p>議会広報の充実</p> <p>議員定数</p> <p>議員報酬</p> <p>議員の政治倫理</p> <p>最高規範性</p> <p>議会及び議員の責務</p>	<p>子どもの権利</p> <p>町民の役割</p> <p>事業者の役割</p> <p>議会の役割と責務</p> <p>議員の役割と責務</p> <p>第4章 議会</p> <p>(議会の役割と責務)</p> <p>第10条 議会は、行政との緊張を保持し、適正に監視するとともに、必要な政策を提案する役割を果たします。</p> <p>2 議会は、議会の活動の全体を通して、町政や政策等の論点と争点を広く明らかにします。</p> <p>3 議会は、議会の活動を町民に報告するとともに、町民が議会の活動に参加できるよう適切な措置を講じます。</p> <p>4 議会は、議会の政策能力を強化するため、調査活動と立法活動の充実を図ります。</p> <p>5 議会は、議員相互の自由な討議を重んじて運営します。</p> <p>6 前各項に規定するもののほか必要な事項は、栗山町議会基本条例（平成18年条</p>
---	---

	<p>例第17号) に定めます。</p> <p>(議員の役割と責務)</p> <p>第11条 議員は、町民全体の福祉の向上を目指して活動します。</p> <p>2 議員は、町政に対する町民の意見等を把握するとともに、自己の能力を高める不断の研さんにより、町民の信託に応えます。</p> <p>3 議員は、町民の代表として、その倫理性を自覚し、公正に活動します。</p> <p>行政の役割と責務</p> <p>町長の役割と責務</p> <p>就任時の宣誓</p> <p>職員の役割と責務</p> <p>情報の提供</p> <p>情報公開制度</p> <p>個人情報の保護</p> <p>会議の公開</p> <p>情報の収集と管理</p> <p>町民参加の保障</p> <p>審議会等の委員の選任</p> <p>住民投票</p> <p>地域コミュニティ</p>
--	--

見直し手続	総合計画 財政運営 政策評価 行財政改革 行政手続 町民の意見等への対応 法務原則 町民生活の安全確保 地域内の連携 国、北海道との連携 他の市町村との連携 国際交流 条例の見直し
-------	--

議会の再定義に関しては、その具体的方策として、論点情報の形成という議会の役割にもつながる規定や議会審議の方法などについて規定されている。主権者である市民との関係では、パブリック・コメント手続や議会報告会の実施など議会が議会として情報提供、説明責任と市民参加を行うことが示されている。長との関係では、一問一答の導入、反問権の付与など、双方向でのコミュニケーションが求められる内容を規定している。また、長との緊張関係の維持が規定されている。

このような内容をもつ栗山町議会基本条例の制定過程及び運用過程をとおして、議会の枠組みを超えた「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を成文として可視化することの必要性、つまり自治基本条例制定の必要性についての認知が高まっているものと考えられる。

図表 4-7 栗山町自治基本条例⁶における議会条項と栗山町議会基本条例⁷の比較

(抜粋)

自治基本条例の議会条項	左に関連する議会基本条例の条項
<p>(議会の役割と責務)</p> <p>第10条</p> <p>3 議会は、議会の活動を町民に報告するとともに、町民が議会の活動に参加できるように適切な措置を講じます。</p>	<p>(町民参加及び町民との連携)</p> <p>第4条</p> <p>2 議会は、本会議のほか、常任委員会、特別委員会を原則公開するとともに、議会主催の一般会議を設置するなど、会期中又は閉会中を問わず、町民が議会の活動に参加できるように措置を講じるものとする。</p> <p>3 議会は、常任委員会、特別委員会等の運営に当たり、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用して、町民の専門的又は政策的識見等を議会の討議に反映させるものとする。</p> <p>4 議会は、請願及び陳情を町民による政策提案と位置づけるとともに、その審議においては、これら提案者の意見を聴く機会を設けなければならない。</p> <p>7 議会は、前6項の規定に関する実効性を高める方策として、全議員の出席のもとに町民に対する議会報告会を少なくとも年1回開催して、議会の説明責任を果</p>

	<p>たすとともに、これらの事項に関して町民の意見を聴取して議会運営の改善を図るものとする。</p>
--	--

〈筆者作成〉

さらに、図表4-6に示すように、栗山町自治基本条例の内容は、自治基本条例先行型の自治基本条例における議会条項の内容と比べると、議会条項が詳細に規定されている。

これに比べ、自治基本条例先行型自治体における自治基本条例の議会条項は、抽象的である場合が少なくない。

3 所沢市および栗山町における議会基本条例の制定・運用と自治基本条例の制定

所沢市および栗山町における議会基本条例の制定・運用と自治基本条例の制定過程においては、「議会基本条例の制定・運用が自治基本条例の制定環境を整えている」といえる。

すなわち、自治基本条例の制定が伸び悩んでいる大きな要因として、自治基本条例に対する議会の反発をあげることができる。それは第1節においてみたように、自らの存在の有り様にかかわる規定(=議会条項)を、長(行政)主導で制定される自治基本条例のなかに位置づけられてしまうことに対する反発があるからであると考えられる。また、自治基本条例制定の必要性についての積極的な認識に欠けているということにあると考えることができる。

議会が「自ら議会の再定義を含む議会条項をすでに規定している状況」がうまれることで、自治基本条例の制定環境が1つ整うと考えることができる。所沢市および栗山町における議会基本条例の制定・運用過程からは、議会基本条例の制定が、自治基本条例における議会条項部分を議会自身が規定することになるため、抵抗感を軽減しているとみることができる。

また、ここでは「議会は何者か」という議会の再定義とその役割についての条項を含む議会基本条例における議会条項の存在とその運用が、市民と議会の関係だけではなく市民と議会と長の3者の役割と関係性を自治基本条例として可視化することの必要性を議会に認知させている。議会改革は「議会は何者か」という議会自らに対する議会の再定義を伴うものであり、「議会に対する市民の権利と、議会運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を規定する議会基本条例には、議会の本質を規定する条項と、議会改革にかかる技術的な内容を規定する条項が含まれている。前者は、自治基本条例が規定することになる「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を規定する条項と密接に関係している。このことから、議会基本条例の制定・運用は、自治基本条例の成立環境を整えているとみることができる。

議会条項を長主導の自治基本条例に規定されることへの抵抗感の軽減と、市民と議会と長の3者の役割と関係性を自治基本条例として成文化し可視化することの必要性について、各アクターへの認識が広がり、自治基本条例を制定する誘因となり、「議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境を整える」ことにつながるものと考えられる。なお、このことは、「自治基本条例先行型自治体」においては「自治基本条例の制定が議会基本条例の制定環境を整える」ことにつながることも示唆している。

注

¹ 当事者であった福島浩彦・元我孫子市長への、筆者（＝田中）による照会に対し、2013年11月27日付で、このことが自治基本条例制定の阻害要因となっていた旨の回答がされている。

² この点については、多治見市市政基本条例の制定にかかわった当時の西寺雅也市長や当時の担当課長で現在企画部長の青山崇は筆者の行ったインタビュー（西寺へのインタビューを2013.2.4都内において実施）やアンケート（青山からのアンケート回答は2013.3.6）

に対して、多治見市市政基本条例の前段に位置する多治見市自治体基本条例案での審議過程における議会との議論も含め、市政基本条例制定過程における議会との議論が、自治基本条例の必要性を議会を含め自治基本条例制定に関わるアクターの間で理解・共有することにつながり、市政基本条例の成立に大きく寄与していると発言していることからあきらかであるといえよう。議論というアクター間の相互作用がアクターの学習となり、アクターの知識を臨界値まで高め、アクターに自治基本条例制定の必要性を認識させているとみることができる。

³ 所沢市議会基本条例

<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/shigikai/aramashi/gikaikihonjyourei/gikaikihonjyourei/files/jyorei25-1.pdf> (2013. 10. 13. 情報取得)。

所沢市議会基本条例の趣旨及び解釈

http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/shigikai/aramashi/gikaikihonjyourei/gikaikihonjyourei/files/syusi_kaisyaku25-1.pdf (2013. 10. 13. 情報取得)。

⁴ 所沢市議会基本条例

<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/shigikai/aramashi/gikaikihonjyourei/gikaikihonjyourei/files/jyorei25-1.pdf> (2013. 11. 26 情報取得)。

⁵ 所沢市自治基本条例

<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/shiseijoho/keikaku/machidukurijorei/jitikhonnjyoureijyoubun/files/jitikhonjyourei.pdf> (2013. 11. 26 情報取得)。

⁶ 栗山町自治基本条例

http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/docs/2013040200017/files/jichikihon_ordinance.pdf (2013. 11. 26 情報取得)。

⁷ 栗山町議会基本条例

http://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/gikai/activity/file/a_001.pdf<http://www.tow>

n. kuriyama. hokkaido. jp/gikai/activity/file/a_001. pdf (2013. 11. 26 情報取得)。

終章 - 自治基本条例のめざすべきもの

第1節 二元代表制と自治基本条例

自治基本条例は、現職首長にとってアクセサリ一条例であるか否か、あるいはそのこと自体を認識しているか否かを問わず、少なくとも議会の意向など、環境が整っているのであれば、少なからず制定を試みたい条例であるといえるかもしれない。首長選挙において、条例制定をマニフェストに掲げる場合もある¹。一方、議会と長との信頼関係が欠如している場合、自治基本条例の提案が自治体政府を構成する議会と長との間の混乱を避けるため、長は議会への自治基本条例の提案を行わない場合もあり得るであろう。

しかし、自治基本条例は、第1章第2節においてもみたように、自治体が自らつくる「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を成文として可視化する最高規範として、その制定が求められている。そして、自治基本条例が自治体の最高規範として位置づき、議会基本条例は、その関連条例であるにとらえることができる。一方、これら2つの条例は、相互にその制定・運用の環境を整える可能性がある。

2010年以降、第4章第2節においてみてきた議会基本条例先行型自治体であれば、議会基本条例の制定・運用が議会を含めた自治のあり方を豊かにし、議会の市民や長に対する許容度を向上させることになる。会津若松市議会のように「自治基本条例制定に関する決議」を行うことで、長の自治基本条例制定の取り組みを支援することも十分に想定できる得るものとなる²（会津若松市議会 2014：5, 11）。

逆に、自治基本条例の制定は、その制定過程、及び運用過程において、長だけではなく市民や議会に対しても、自らの役割と市民、議会、長という3者の役割と関係性を再認識させることになる。このことは、自治基本条例の制定・運用が、議会基本条例の制定、改正、運用を促す環境を整えることでもありとみることができる。

そこでは、市民、議会、長という3者の話し合い、対話力が求められてくる。また、市

民間、議員間、長と職員、職員間においても、そのような場を意識的に作ることが必要となろう。

二元代表制は、世界の地方自治制度の中でも、少しずつ拡がりをみせているものの後発の少数派である(山下 2010:489)。また、自治の取り組みや自治体改革は第2章第2節1(2)1アにおいてもみたように1960年代から進められてきた。しかし、議会改革や議会改革を含む自治体改革の取り組みは2000年分権改革以降において顕在化し、現状は模索の段階にあるといえよう。議会改革は議会基本条例に基づくもの、あるいは基づかないものも含めて、さまざまな取り組みが進められている³。もちろん、長を先頭に進められる行政改革も従来から継続して取り組まれている。このような中、自治体は二元代表制をどのように具体化していくのか⁴、自治基本条例がその内容を可視化する役割を担うことになる。

第2節 自治基本条例の制定効果と活用法

1 自治基本条例の制定効果

(1) 制定過程からみた制定効果

はじめに、自治基本条例の制定過程から演繹的に条例の制定効果を確認する。条例制定による自治の再定義は、条例による信託内容の成文化・可視化というプロセスを通して、市民に自治の自己化(=基本法としての自治基本条例を自らつくり自治を進めるという自治意識の醸成)と、条例の自己化(=自治基本条例を尊重するという規範意識の醸成)を促すことになる(田中 2013a:97)。これらは、自治基本条例の制定過程から見た制定効果とみることができよう。

(2) 運用過程から見た制定効果

自治基本条例の運用により、関連政策の制度化・施策化・事業化が図られるという効果がある。いま1つ、関連政策の制度化・施策化・事業化をとおして、市民、議会、長、職員というアクターの活性化がみられるという効果がある（田中 2013a:97）。もちろん、潜在的にあるいは別の面で顕在的にそれぞれのアクターがすでに活性化していたということが考えられないわけではないが、自治基本条例の制定を契機として、いっそう各アクターは活性化したとみることができる。ニセコ町まちづくり基本条例制定後13年を経過した現在、町の審議会等の場において従前にも増して市民が活発に活動していること（木佐・加藤：2012:28-29）や、飯田市自治基本条例制定6年経過後も、議会による行政評価を実施するなど議会が活発に活動していることが、その典型である。

(3) 二元代表制からみた自治基本条例の制定効果

日本の二元代表制のもとにおいては、市民は議会と長にそれぞれに自らのもつ自治の権限の一部を信託している。そして、自治体の政策過程において特徴的なことは、1つには、長は予算編成権、条例提案権、執行権などの大きな権限をもつということである。いま1つは、議会は予算編成権と執行権を除けば、日常的には、その権限を網羅して所有しているということである。これらの信託された権限は、議会と長が交互にあるいは並行して同時に行使する仕組みになっているということである。

このことは、なにを意味しているのだろうか。長が占有する予算編成権や執行権に対しても、議会は同時ないしは前後に位置する議会の権限である地域課題発見・選択肢検討・立案権、決定権、評価権をもつことで、かなりの影響力を長に対して与えることができるのではあるまいか。二元代表制から見た自治基本条例の制定効果ととらえることができよう。しかし、このことは議会と長の権限が拮抗していることを示すものでもあり、

そこでは憲法や地方自治法関連法だけで、自治の円滑な運用が担保されるとは限らない。第3章第4節1（2）においてみた阿久根市や名古屋市の事例のように、議会と長の間の市民をも巻き込んだ混乱が見られる場合もある。自治基本条例を制定し、これら3者の関係性を規定しておくことは、議会と長の間の市民を巻き込んだ混乱という二元代表制の国法・制度上の弱点を補完・強化し得るものである。

2. 自治基本条例の活用法

しかし、自治基本条例の制定や運用にあたっては、異なるアクター間での議論が必要になるということもあり、条例の制定にかかわる各アクターは慎重になることもあろう。自治基本条例の制定動機には、第3章第4節1においてみたように、これまでの市政改革の取り組みを自治基本条例という基本法で担保しようとする場合と、自治基本条例づくりをスタートに、自治体改革を進めていこうという場合がある。後者の場合、長や職員のみならず議会も自治基本条例の制定や運用に慎重になることが考えられる。前者の場合であっても長主導の市政改革が進められていたような場合には、議会が慎重になることも考えられよう。

望ましいのは、少なからず自治基本条例が制定されている自治体が、自治基本条例の制定過程において実践しているように、参加についての規定など自治基本条例に位置づけられるであろう内容について、条例は制定されていなくとも制定されているものとして、その制定過程において実践することである。その経験を踏まえたうえで、自治基本条例制定後においても、条例の内容を正確に運用していくことが期待される。正確に運用するとは、単に条例を施行するという狭義の意味での運用ということだけではなく、より積極的に自治基本条例の制定趣旨を踏まえた上で必要に応じ、基本条例の改正や関連条例の制定、そして計画化や事業化をすすめるということである。

議会そして長は、自治基本条例に定められた規範内容を、自治基本条例の改正により、

あるいは関連条例の制定により具体的に担保すること。計画化することで（計画を議決事項とすることも含めて）自治基本条例に基づく取り組みの内容とそのスケジュールを可視化すること。そして、その取り組みにあたり組織・人員・予算などの投入可能資源についても議会ないし長としての姿勢を示すことが必要であろう。そうすることで、議会ないし長の本気度を他のアクターに示すことができる。

前述したように、議会の大きく幅広い権限は、長のもつ組織力、人員、財源という巨大な資源を投入する権限を統制するという意味合いからも、市民の目線に立つ十分な議論を経て、その権限が行使されていくことが求められる。そのためには、議会への市民参加や専門的知見の作用が不可欠である。いま議会には、失敗を恐れず議論のヒロバをつくり、試行錯誤を重ねていくことが求められている。

もちろん、自治基本条例を活用する主体には、政府関係者である議会や長だけでなく、市民が含まれる。市民が自治基本条例を活用する場合にも、上述した政府関係者への指摘があてはまる（田中 2013a : 60-61）。自治体運営の基本法である自治基本条例の有無と運用の差は、自治体の権限が増大する今日、それぞれの自治体に大きな差異をもたらすことになる。

第3節 自治基本条例の制定・運用にかかわる促進要因の構造

第3章第2節2（3）において示したニセコ町まちづくり基本条例と多治見市市政基本条例という2つの事例においては、自治基本条例の制定を促進するものとして段階的措置の有効性が示されている。そして、条例制定後においても条例改正や関連条例の制定、条例に基づく制度設計、具体的な事業実施など、条例の段階的な進展・内実化がみられる。

しかしながら、経過措置にも限界があるであろう。そもそも全国自治体の基本条例のなかには、大和市自治基本条例のように条例制定後、その運用が停滞する場合も見られる⁵。それでは、段階的措置という自治基本条例制定の促進は、どのように起動するのであろう

か。本稿で取り上げたニセコ町まちづくり基本条例と多治見市市政基本条例の2つの事例において共通してみられることは、自治基本条例の制定過程においては、第3章第2節2(3)において示し、第4節1においても後述するように、真剣な議論が行われたということである。地方分権の進展などの社会の変容を触媒としながら、アクター間の真剣な議論をとおして、自治基本条例の制定を促進したとみることができる。

一方、大和市の事例は、自治基本条例の制定後、あらたに当選した首長の自治基本条例についての議論不足を推察させ、議論不足の段階で自治基本条例の運用が停止されたとみることができる。

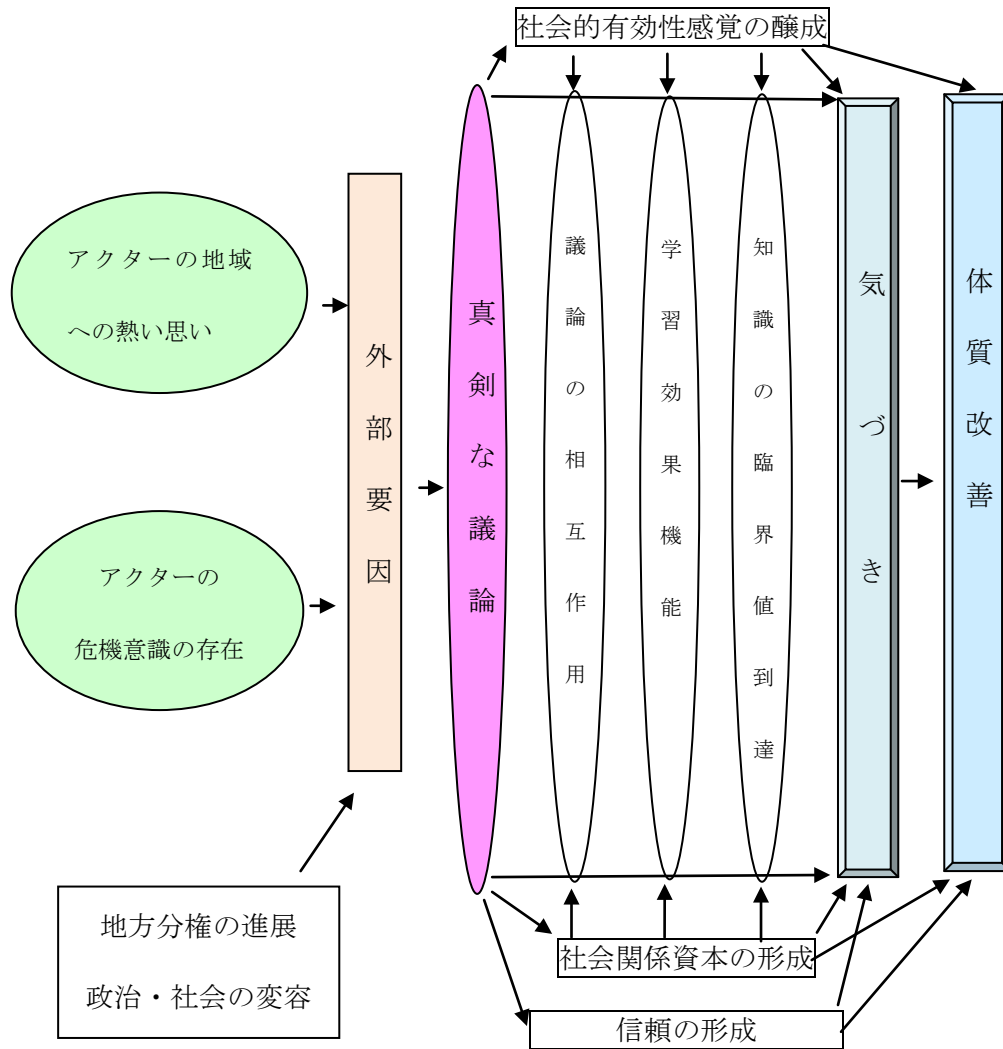
図表5-1に示すように、議論というアクター間の相互作用がアクターの学習となり、アクターの知識を臨界値まで高め、アクターに気づきを与え、さらにはアクター間の体質改善を実現させるに至っているとみることができよう。議論は、アクター間の社会関係資本の形成にもつながり、その社会関係資本の形成、信頼や社会的有効性感覚の醸成が、アクターの気づき・体質改善にもつながっているとみることができる。もちろん自治体や国だけでなく、他のすべてのアクターも、自らや他のアクターの組織文化や職員の行動様式を見直すことなく是とするのではなく、信託者であり主権者である市民の視点から従来の組織文化や行動様式を再考し変容させていくことが求められているといえる。

寄本勝美は、清掃事業における職員参加の意義について、①現場の意見や工夫の反映、②計画と職員との精神的なきづなの強さ、③利害の建設的な自己統制、④清掃事業への視野の広まり、⑤計画の実効性の大きいこと、⑥職場が明るくなり、職員の和も広まったことあげている。このうち、②の「計画と職員との精神的なきづなの強さ」については、「つくられた「基本計画」は、職員にとっては、もはや上や他人からおろされてくるものに単に自分が従うというものではない。自分たちもその作成の一翼を担ったという参加感や有力感、計画をつくる者とその計画を実施する者との心のきづなの強さがいかに貴重なものであるかは、言をまたない」としている。また、③の「利害の建設的な自己統制」については、「その一方では、職員は自分たちに対して一種の厳しさを求められることにもなっ

ていた。職員は、自己の正当な労働上の権利は守っていかなければならないが、他方で、直営事業の真価を発揮するためには、付帯業務の進め方や市民とのつながりの面などで、なにをどうあらためていかねばならないのかという問いかけを自分自身にせざるを得なくなった。こうした宿題に対して「ゴミ研」で職員たちが積極的に答えた回答は、清掃マンとしてのモラルを高めるとともに、自分たちの納得のいく労働条件のもとで、自分たちの労働の社会的な価値を高めていくために清掃事業の仕組みや仕事の進め方を改善していこうとする基本計画書での提案によくあらわれている」とする（寄本 1990:130-132）。

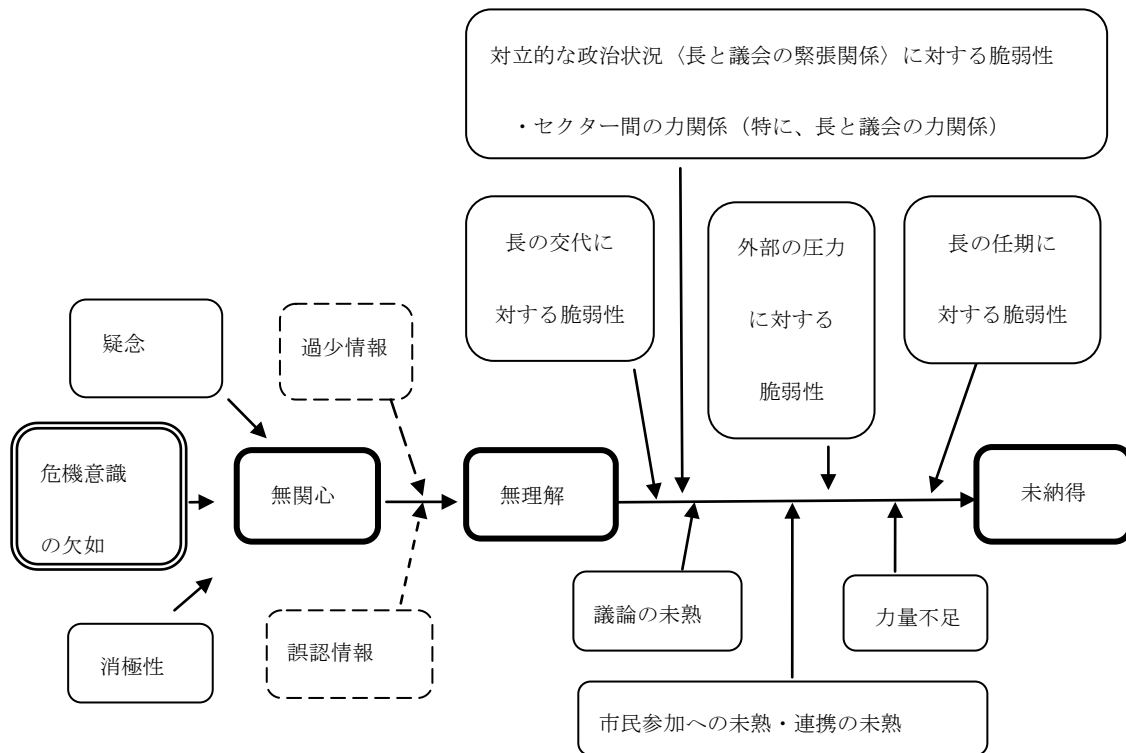
この寄本の指摘は、自治基本条例の制定とは異なるケースではあるが、真剣な議論が、学習効果機能を果たし、気づきと体質改善を果たし、図表 5-2 に示した自治基本条例の制定を阻害するであろう構造を克服することにつながり得ることを示していると見ることができよう（図表 5-1 参照）⁵。

図表 5 - 1 自治基本条例の制定・運用にかかる要因を起動させる構造



(筆者作成)

図表5-2 自治基本条例の制定を阻害するであろう構造



(筆者作成)

第4節 議論の効用、気づき、体質改善

1 議論の効用

では、真剣な議論は、どのようにして自治基本条例の制定を促進したのであろうか。社会の構成員は多様であり、それぞれが多面性を持つ。このことは、社会の構成員である自治基本条例の制定に関わるアクターも多様であり多面性を持つことを示している。

このように多様で多面性を有するアクターが自治基本条例の制定という合意に至るためには、議論が必要である。地域課題への危機意識の存在を前提に、持続可能な地域社会の実現に向けた真摯な議論は、アクター間において、さまざまな価値観をもつアクターそ

それぞれの事情を乗り越え、自治基本条例の制定を促進させるのである。議論には、自己の主張をするだけでなく、他者の声を聴くことで、自らの内省に広がりや深みをもたらすことができる。併せて、他者の主張をより深層からひきだし、自己と他者の関係をつなぎ、そのつながりをより広くより深く発展させる可能性を秘めている。

この点については、多治見市市政基本条例の制定にかかわった当時の西寺雅也市長や当時の担当課長で現在企画部長の青山崇は筆者の行ったインタビューやアンケートに対して、多治見市市政基本条例の前段に位置する多治見市自治体基本条例案での審議過程における議会との議論も含め、市政基本条例制定過程における議会との議論が、自治基本条例の必要性を議会を含め自治基本条例制定に関わるアクターの間で理解・共有することにつながり、市政基本条例の成立に大きく寄与していると発言していることからあきらかであるといえよう。議論というアクター間の相互作用がアクターの学習となり、アクターの知識を臨界値まで高め、アクターに自治基本条例制定の必要性を認識させているとみることができる⁶。

2 アクターの気づきと体質改善

西尾勝は、「自治・分権再考—地方自治を志す人たちへ」（西尾 2013）において、機関委任事務の廃止はこうした行政文化の体質改善まで含めて、目に見える効果をただちにもたらしものではない。その意味で第1次の分権改革は、徐々に「体質を変える漢方薬のようなもの」だと位置づけられているとする。そして、改革の薬効を確かにするためには、なによりも自治体が実際、自主的な法令解釈や条例制定に取り組み、また、広くこれまでの行政文化をあらためるなんらかのしかけを打ち出すことが必要になるとしている（西尾 2013:128）。

このことは、2000年分権改革以降の分権改革により、分権の制度的枠組みは整いつつあるものの、その枠組みを自治体が十分に、とらえようによってはほとんど活用していない

ことへの第一次地方分権以来、あるいはそれ以前から地方分権に取り組んでいる地方分権推進者のもどかしさをあらわしている。

また、西尾は、「もっともかねてから「機関委任事務体制」という言葉が使われているとおり、機関委任事務は法制度上の仕組みにとどまらず、国と自治体を通じた行政運営のあり方全般におよぶ問題を引き起こしてきたといつてよい。つまり、国が機関委任事務ばかりか自治事務についてまで、通達を乱発する一方、自治体も判断に窮すれば事務区分の別に関係なく国にお伺いを立て、その回答を「行政実例」として押し立てていただく。そうしたいわば、「通達行政」と「伺い行政」が相互浸透する行政文化が戦後連綿とたたきつづかれるうえで、機関委任事務の存立がモデルの役割を果たしたといえるからである」（西尾 2013:127）とする。このことは、克服すべき自治体と国の組織文化、そして克服すべき職員の行動様式を示唆しているといえよう。

さらに自治体と国、そしてそれらの職員にはもちろんのこと、他のすべてのアクターには、自治体や国のこれまでの組織文化や職員の行動様式を見直すことなく是とするのではなく、信託者であり主権者である市民の視点から従来の組織文化や行動様式を再考し変容させていくことが求められている。そのことが、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針」を成文として可視化する、自治体の自律を支える必須のものとして制定が求められている自治基本条例の制定環境を整えることになる。そして、自治基本条例をすべてのアクターが十分に活用する条例とすることにつながる。

第5節 残された課題

自治基本条例が規範力を高めるためには、市民と議会と長という3者の関係性について、条例の中に一定程度具体性をもって明定することが必要となる。また、自治基本条例と関連条例を一体として運用することで、自治基本条例の実効性を担保しようとする「総合型自治基本条例」という考えも示されている（神原 2008:186-187）。

全国自治体において、自治基本条例をめざす市民自治とそれによる幸福感のある地域社会の実現に向け、想像力豊かな探求による新たな発見を伴いながら、自治基本条例の制定・運用がどのように展開されるのか⁷、さらなる検証を今後の課題としたい。

注

¹ 例えば、神奈川県松澤知事は、2期目の知事選挙において、自治基本条例をはじめ12の条例制定をマニフェストに掲げていた。

² 執行部に対して、自治基本条例制定に向け（中略）一層の取り組みを求め、議会との情報共有に努めるべきである旨の決議が行われている。

³ 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム（編）『議会改革白書』（生活社）の各年版には、さまざまな議会改革の取り組みが紹介されている。

⁴ 自治体議会と二元代表制については、高沖(2013)を参照。

⁵ 地方分権時代の市民、議員、長、職員の意識については、小林・中谷・金(2008)を参照。

⁶ 三田(2013:275-276) は、政策学習による政策転換を主張する論者の先行研究を紹介している。

⁷ R・H・ダールは、「発見は、想像力豊かな探求がなければ生まれない」（R・H・ダール 2012:263）とする。

〔主要参考論文・文献〕

- 会津若松市議会（編集）（2010）『議会からの政策形成』、ぎょうせい。
- 会津若松市議会（2014）『あいづわかまつ広報議会』vol.174、5頁、11頁。
- 朝日新聞（2011.2.12朝刊）。
- 朝日新聞（2011.2.13朝刊）。
- 朝日新聞（2014.4.11朝刊・宮城全県版）
- 阿部昌樹（2009）「自治基本条例の普及とその背景」、都市問題研究 vol.700、74-99頁。
- 阿部昌樹（2011）『分権改革と自治基本条例』、特別活動非営利法人NPO研究所。
- 阿部昌樹（2012）「自治基本条例の認知を規定するもの」、大阪市立大学法学雑誌 vol.58-3、4、1-34頁。
- 五十嵐敬喜・小川明雄（1995）『議会 官僚支配を超えて』、岩波書店。
- 今井照（2012）「東日本大震災と自治体政策」公共政策研究 vol.11、日本公共政策学会、22-34頁。
- 今井照（2014）『自治体再建－原発避難と「移動する村」』、筑摩書房。
- 岩橋健定（2008）「自治基本条例と住民自治」森田朗・田口一博・金井利之（編）『分権改革の動態（政治空間の変容と政策革新）』、東京大学出版会。
- 小早川光郎〔監修〕、義務枠見直し条例研究会〔編著〕（2013）『義務付け・枠付け見直し独自基準事例集』、ぎょうせい。
- 五十嵐・小川（1996）『議会-官僚支配を超えて』、岩波書店。
- 石上泰州（2013）「自治・分権政策の形成と展開」大山耕輔〔監修〕、笠原英彦・桑原英明〔編著〕『公共政策の歴史と理論』、ミネルヴァ書房、152-167頁。
- 石平春彦（2009）『自治体憲法』創出の地平と課題」、公人の友社。
- 磯崎初仁（2012）『自治体政策法務講義』、第一法規。
- 伊藤修一郎（2003）「自治体政策過程における相互参照経路を探る」『公共政策』vol.3、79-90

頁。

伊藤修一郎 (2006) 『自治体発の政策革新：景観条例から景観法へ』、木鐸社。

伊藤修一郎 (2010) 「アジェンダ設定」 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (著) 『公共政策学の基礎』、有斐閣、45-62 頁。

伊藤正次 (2007a) 「日本の地方自治制度の歴史」 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 (著) 『ホーンブック地方自治』、北樹出版、24-32 頁。

伊藤正次 (2007b) 「地方分権改革」 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 (著) 『ホーンブック地方自治』、北樹出版、2007 年、34-42 頁。

井上裕幸・馬場昭男 (2005) 「川崎市と神奈川県産業政策」、専修大学都市政策研究センター年報 vol. 1 [追補版]、145-199 頁。

今村都南雄 (2011) 「地方議会の改革と活性化」 地方議会人 vol. 41 (12)、21-24 頁。

岩崎美紀子 (2005) 『比較政治学』、岩波書店。

岩橋健定 (2008) 「自治基本条例と住民自治」 森田朗・田口一博・金井利之 (編) 『分権改革の動態 (政治空間の変容と政策革新)』、東京大学出版会、171-191 頁。

牛山久仁彦 (監修)・大和市企画部 (編著) (2005) 『ドキュメント・市民がつくったまちの憲法』、ぎょうせい。

江藤俊昭 (2009) 『討議する議会』、公人の友社。

江藤俊昭 (2012) 『自治体議会学－議会改革の実践手法』、ぎょうせい。

岡本哲和 (2012) 「2つの終了をめぐる過程－国会議員年金と地方議員年金のケース－」、公共政策研究 vol. 12、6-7 頁。

片木淳 (2009) 『住民自治と地方議会－直接民主主義と議会基本条例』、月間自治フォーラム vol. 601、4-10 頁。

金井利之 (2010) 『実践自治体行政学』、第一法規。

金井利之 (2012) 『原発と自治体』、岩波ブックレット。

金井利之 (2013) 「常設型住民投票条例の制定論理」、都市問題 vol. 104、14-20 頁。

兼子仁(1992)「なぜ都市憲章なのか」逗子市都市憲章調査研究会『逗子市都市憲章条例』
を考える会(報告書)、1-22 頁。

兼子仁(2012)『変革期の地方自治』、岩波書店。

川崎市企画調整室調査課(1973)『企画情報(特集・都市憲章)』vol.1、昭文社。

神原勝(2008)『自治・議会基本条例論』、公人の友社。

神原勝(2012)「この10年間考えてきたこと～自律自治体の形成をめざして」公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所『議会・立法能力・住民投票』、公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所、2-24 頁。

木佐茂男(2002a)「自治基本条例の論点と到達点」、地方自治職員研修・臨時増刊号 vol. 71、
公職研、30-45 頁。

木佐茂男(2002b)「地方自治基本法」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸『自治体の構想1 課題』、
岩波書店、97 頁。

木佐茂男・逢坂誠二〔編〕(2003)、『わたしたちのまちの憲法』、日本経済評論社。

木佐茂男・片山健也・名塚昭(編)(2012)『自治基本条例は活きているか!?!～ニセコ町ま
ちづくり基本条例の10年』、公人の友社。

木佐茂男・加藤紀孝(2012)「[対談]・自治基本条例のその後と展望」、木佐茂男・片山健
也・名塚昭(編)(2012)『自治基本条例は活きているか!?!～ニセコ町まちづくり基本条
例の10年』、公人の友社、11-32 頁。

木村篤子(2003)「自治のスタートライン」木佐茂男・逢坂誠二〔編〕『わたしたちのまちの
憲法』、日本経済評論社、3-22 頁。

木下勇(2007)「ワークショップ」、学芸出版社。

金宗郁(2008)「地方分権時代の住民の政治意識」『地方分権時代の市民社会』、225-245 頁。

義務枠見直し条例研究会(編著)(2013)『義務付け・枠付け見直し独自基準事例集』、ぎょう
せい。

草津市(2009)『「(仮称)草津市自治体基本条例」策定方針』。

- 草野厚(2012)『政策過程分析入門〔第2版〕』、東京大学出版会。
- 桑嶋健也(2013)「議会の立場からみた自治基本条例」所沢市自治基本条例を育てる会(編著)『市民が取り組んだ条例づくり』、公人の友社、95-97頁。
- 小平市自治基本条例をつくる市民の会議(編)(2010)『市民がつくった自治基本条例』、小平市自治基本条例市民の集い。
- 小早川光郎〔監修〕、義務梓見直し条例研究会〔編著〕(2013)『義務付け・梓付け見直し独自基準事例集』、ぎょうせい。
- 小林良彰(2008)『地方分権時代の市民社会』、慶應義塾大学出版会。
- 坂本治也(2010)「ソーシャル・キャピタルと活動する市民」、有斐閣。
- 佐々木毅(2009)、『政治の精神』、岩波新書。
- 佐藤公俊・門松秀樹(2013)「戦後行財政改革の歴史と理論」大山耕輔〔監修〕、笠原英彦・桑原英明〔編著〕『公共政策の歴史と理論』、ミネルヴァ書房、43-54頁。
- 佐藤徹(2013)「市民参加の基礎概念」佐藤徹・高橋秀行『新説市民参加〔改訂版〕』、公人社、1-27頁。
- 佐藤徹・高橋秀行(2013)「行政参加の手法」、高橋秀行・佐藤徹『新説市民参加』、公人社、65-104頁。
- 財団法人地方自治研究機構(2007)『住民参加・協働に関する調査研究』。
- 篠原一(1973)「市民参加の制度と運動」『現代都市政策Ⅱ市民参加』、岩波書店。
- 渋谷秀樹(2013)『憲法(第2版)』、有斐閣。
- 自由民主党政務調査会(作成年不詳)「チョット待て!議会基本条例」。
- 白石克孝(2005)「サステイナブル・シティ」、植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介(編)、『都市の再生を考える』、岩波書店、169-194頁。
- 杉田敦(2006)「自治体と代表制」年報自治体学 vol.19、第一法規、2-20頁。
- 杉山幸一「自治基本条例による地方自治の成果と課題」八戸学院大学紀要 vol.48、21-34頁。

- 逗子市都市憲章調査研究会(1992)『逗子市都市憲章条例を考える(報告書)』、逗子市。
- 全国革新市長会・地方自治センター〔編〕(1990)『資料・革新自治体(正編)』、日本評論社。
- 高沖秀宣(2013)『「二元代表制」に惹かれて』、公人の友社。
- 武田祐也(2008)「自治基本条例における住民投票条項の一考察」『中央学院大学社会システム研究所紀要』vol.8(2)、117-134頁。
- 田口一博(2008)「自治体間の横の連携」、森田朗・田口一博・金井利之(編)、『分権改革の動態(政治空間の変容と政策革新)』、東京大学出版会、139-170頁。
- 田口一博(2013)「ニセコ町を支えた人々 北海道で自治・議会・基本条例が誕生した理由」金井利之〔編集代表〕『組織・人材育成』、ぎょうせい、326-328頁。
- 竹下譲〔監修〕(2008)『よくわかる 世界の地方自治制度』、イマジン出版。
- 田中富雄(2013a)「議会として自治基本条例をどう活かすか～自治基本条例の制定効果と活用法」、廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編、『議会改革白書2013版』、生活社、96-100頁。
- 田中富雄(2013b)「議会基本条例の制定背景からみた、自治基本条例制定の促進要因」『自治体学』vol.26-2、58-63頁。
- 地方自治センター資料編集委員会(1998)『資料・革新自治体(続編)』、日本評論社。
- 中日新聞(2009.10.28朝刊)。
- 辻山幸宣(2002)「自治基本条例の設計」、地方自治職員研修・臨時増刊号vol.71、公職研、46-59頁。
- 辻山幸宣(2003)『自治基本条例はなぜ必要か』、公人の友社。
- 土山希美枝(2007)『高度成長期「都市政策」の政治過程』、日本評論社。
- 土山希美枝(2009)「直接請求と住民投票」、村上弘、佐藤満〔編著〕『よくわかる行政学』、ミネルヴァ書房。
- 土山希美枝(2011)「〈つなぎ・ひきだす〉って何?」土山希美枝・村田和代・深尾昌峰『対

- 話と議論で〈つなぎ・ひきだす〉ファシリテート能力育成ハンドブック』、公人の友社、5-23 頁。
- 土山希美枝 (2012a) 「議会改革はほんものか」土山希美枝(編著)『「質問力」からはじめる自治体議会改革』、公人の友社、p. 12-13。
- 土山希美枝(2012b) 「議会改革と一般質問」、土山希美枝(編著)、『「質問力」からはじめる自治体議会改革』、公人の友社、94-96 頁。
- 寺田雅一 (2012) 「地方議会をめぐる最近の動きと今後の課題について」、月刊「地方自治」vol. 781、17-28 頁。
- 所沢市(仮称)まちづくり基本条例案策定に向けた準備等に関する検討懇話会 (2007)『所沢市(仮称)まちづくり基本条例案策定に向けた準備等に関する提案書』。
- 所沢市議会 (2010)『議会改革評価報告書』。
- 所沢市自治基本条例を育てる会〔編書〕(2013)『市民が取り組んだ条例づくりー市長・職員・市議会とともにつくった所沢市自治基本条例』、公人の友社。
- 富野暉一郎(1992)「都市憲章条例への期待ーまちづくりの現場から」日本地方自治学会『条例と地方自治』、敬文堂、71-112 頁。
- 富野暉一郎(2002)「自治基本条例の可能性」、地方自治職員研修・臨時増刊号 vol. 71、公職研、60-70 頁。
- 富野暉一郎 (2006)「座談会 二元代表制の現状と課題」、年報自治体学 vol. 19、第一法規、21-56 頁。
- 富野暉一郎(2007)「市民自治(直接民主主義)と自治基本条例」、市政研究 vol. 157、8-17 頁。
- 中島武津雄 (2007. 1)「市民とともに自治のルールをつくる」、『月刊自治研』vol. 568、68-73 頁。
- 長野県飯田市議会 (2012)『自治基本条例の検証から継続的議会改革へ』、廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編「議会改革白書 2012 年版」、生活社、2012 年。

- 中谷美穂(2008)「地方分権時代の職員と市民参加」小林良彰・中谷美穂・金宗郁〔編〕『地方分権時代の市民社会』、慶應義塾大学出版会、203-223 頁。
- 長野県飯田市議会(2012)「自治基本条例の検証から継続的議会改革へ」、廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2012 年版』、生活社、2012 年。
- 流山市企画政策課(2010. 2. 12)『流山市自治基本条例制定の取り組み』。
- 名塚昭・木村篤子(2003)「自治基本条例プロジェクト」木佐茂男・逢坂誠二〔編〕『わたしたちのまちの憲法』、日本経済評論社、67-106 頁。
- 鳴海正泰(1994)『地方分権の思想』、学陽書房、6-7 頁。
- 鳴海正泰(2002)「戦後自治体改革史」、松下圭一・西尾勝・新藤宗幸、『自治体の構想 1 課題』、岩波書店。
- 鳴海正泰(2003)『自治体改革のあゆみ』、公人社。
- 新川達郎(2005)「総論・自治基本条例の意義と課題」『自治体法務研究』vol. 2005 冬、6-12 頁。
- 西尾勝(1988)「自治型の行政技術」『年報自治体学』vol. 1、良書普及会、2 頁。
- 西尾勝(2013)『自治・分権再考—地方自治を志す人たちへ』、ぎょうせい。
- 西寺雅也(2008)『自律自治体の形成』、公人の友社。
- 日本都市センター(2001a)「調査研究の経緯・位置付け等」日本都市センター『分権型社会における自治体法務』、9-20 頁。
- 日本都市センター(2001b)「まちづくり基本条例の立法過程について」日本都市センター『分権型社会における自治体法務』、288 頁。
- 沼田良(2010)「自治基本条例と議会基本条例(上)」『自治総研』vol. 383、13-41 頁。
- 沼田良(2011a)「自治基本条例と議会基本条例(下)」『自治総研』vol. 388、43-66 頁。
- 沼田良(2011b)「大災害時における政治・行政・自治体のあり方—自治基本条例の意義を転換する」、自治総研 vol. 398、1-16 頁。
- 橋場利勝(2006)「なぜ議会基本条例が生まれたか」橋場利勝・神原勝『栗山町発・議会

- 基本条例』、公人の友社、3-49 頁。
- 橋場勝利・中尾修・神原勝（2008）『議会基本条例の展開』、公人の友社。
- 原田晃樹・松村亨（2005）「自治基本条例の制度上の位置づけと策定後の課題」、四日市大学総合政策部論集 4（1/4）、49-61 頁。
- 廣瀬克哉（2007）「民主主義の舞台としての議会－合議制の代表機関にしかできないこと」、自治体議会フォーラム〔編〕『変えなきゃ議会！「討論の広場」へのアプローチ』、生活社、9-25 頁。
- 廣瀬克哉（2011a）「議会基本条例の拡がり」と議会改革の方向性』『地方議会人』vol. 41（12）、25-28 頁。
- 廣瀬克哉（2011b）「議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義」マッセ O S A K A 研究紀要 vol. 14、109-120 頁。
- 廣瀬克哉（2013）「自治体議会と市民の関係」ガバナンス（2013. 5）、17-19 頁。
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム（編）（2012a）『議会改革白書 2012 年版』、生活社。
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム（編）（2013a）『議会改革白書 2013 年版』、生活社。
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム（2012b）「全国自治体議会の運営に関する実態調査 2012 調査結果概要」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2012 版』、生活社、116-125 頁。
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編（2013b）「全国自治体議会の運営に関する実態調査 2013 調査集計表」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編『議会改革白書 2013 版』、生活社、134 頁。
- 福島浩彦（2014）『市民自治』、ディスカヴァー携書。
- 堀尾正鞆（2011）「3. 11 原発事故の後、現代技術と人間の関係をどう考えるか－ハイデガー技術論との対話の中から」、龍谷政策学論集 vol. 1、龍谷大学政策学会、43-61 頁。
- 牧原出（2009）『行政改革と調整のシステム』、東京大学出版会。
- 松下圭一（1975）『市民自治の憲法理論』、岩波新書。

- 松下圭一（1991）『政策型思考と政治』、東京大学出版会。
- 松下圭一（1996）『日本の自治・分権』、岩波新書。
- 松下圭一（1999）『自治体は変わるか』、岩波新書。
- 松下圭一（2002）「いま、なぜ基本条例なのか」『地方自治職員研修・臨時増刊号』 vol. 71、6-21 頁。
- 松下圭一〔編著〕（2010）『自治体政策＊歴史と対話』、法政大学出版局。
- 松下圭一（2006）『日本政治＊発想と回想』、法政大学出版局。
- 松下圭一（2009）『国会内閣制の基礎理論』、岩波書店。
- 松下圭一（2010）「なぜ基本条例を制定するのか」松下圭一〔編著〕『自治体政策＊歴史と対話』、法政大学出版局、137-158 頁。
- 松下圭一（2011）「東日本大震災と公共・政府政策」公共政策研究 vol. 11、日本公共政策学会、6-21 頁。
- 松下啓一（2007）『自治基本条例のつくり方』、ぎょうせい。
- 松永邦男（1997）「憲章条例」猪野積（編）『条例と規則（1）』、ぎょうせい、208-230 頁。
- 三郷市（2009）『（仮称）三郷市自治基本条例基礎調査業務報告書』。
- 三郷市（2010）『三郷市自治基本条例ハンドブック』。
- 三田妃路佳（2013）「政策転換論」、大山耕輔〔監修〕、笠原英彦・桑原英明〔編著〕『公共政策学の歴史と理論』、ミネルヴァ書房、265- 283 頁。
- 南川諦弘（2002）「自治基本条例の最高規範性について」『地方自治職員研修・臨時増刊号』 vol. 71、公職研、71-77 頁。
- 南日本新聞（2010. 11. 25 朝刊）
- 南日本新聞（2010. 11. 26 朝刊）
- 武藤博巳（2013）「公共政策研究の新展開」、公共政策志林 vol. 1、法政大学公共政策研究科『公共志林』編集委員会。
- 村田春樹（2014）『日本乗っ取りはまず地方から！』、青林堂。

目黒章三郎 (2012) 「講演録：議長選の敗北を逆手に」 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム (編) 『議会改革白書 2012 年版』、生活社、57 頁。

森脇雅俊 (2010) 『政策過程』、ミネルヴァ書房。

八木秀次 (2014) 『自治基本条例について』 (2014. 2. 1. 鶴ヶ島市役所での講演資料)、1-9 頁。

山口道昭 (2002) 「条例の法的限界と自治基本条例」 月刊・地方自治職員研修編集部 [編] 『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』 (月刊・地方自治職員研修 vol. 490)、公職研、78-89 頁。

山口道昭 (2004) 「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、65-73 頁。

山口道昭 (2012) 『入門地方自治 (第一次改訂版)』、学陽書房。

山口道昭・西川輝彦 [編著] (2005) 『使える! 岸和田市自治基本条例-活用のための制度設計』、第一法規。

山下茂 (2010) 『体系比較地方自治』 (明治大学社会科学研究所叢書)、ぎょうせい。

寄本勝美 (1990) 『自治の現場と「参加」』、学陽書房。

M. ラムザイヤー, F. ローゼンブルース (2006) 『日本政治と合理的選択』 (河野勝 [監訳] 青木一益、永山博之、斉藤淳 [訳])、勁草書房。

R. A. ダール (2012) 『現代政治分析』 (高島通敏 [訳])、岩波書店。

(ホームページ)

〈各章共通〉... (特に明記したものを除き、情報取得 2013. 4. 15)

飯田市のホームページ、

http://www.city.iida.lg.jp/iidaspyher/www/assembly_info/detail.jsp?id=4108。

草津市のホームページ、

<http://www.city.kusatsu.shiga.jp/www/contents/1246067331860/>。

自治体議会改革フォーラムのホームページ、

<http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku-info.html>。

自治基本条例に反対する市民の会、

<http://hanjichikihon.kesagiri.net/> (2013. 11. 23 情報取得)。

自由民主党政務調査会のホームページ、

https://www.jimin.jp/policy/pamphlet/pdf/jichikihonjyourei_01.pdf。

多治見市のホームページ、

<http://www.city.tajimi.lg.jp/gyose/shisaku/jore/index.html>。

自治基本条例に反対する会のホームページ

<http://hanjichikihon.kesagiri.net/regulation.html>。

所沢市のホームページ、

<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/shiseijoho/keikaku/machidukurijorei/index.htm>。

流山市のホームページ、

<http://www.city.nagareyama.chiba.jp/information/82/435/438/index.html>。

ニセコ町のホームページ、

<http://www.town.niseko.lg.jp/machitsukuri/jyourei/kihon.html>。

彦根市のホームページ、

http://www.city.hikone.shiga.jp/kikakushinkobu/machizukuri/kihonjourei_soanteian.html。

四日市市のホームページ、

http://www.city.yokkaichi.mie.jp/shimin_jichi/。

大和市のホームページ

<http://yamato.gijiroku.com/voices/CGI/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTY>

P=2, 3&KGTP=1, 2&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82P%82X%94N%81@%81@%82U%8C%8E%81@%92%E8
%97%E1%89%EF%81%7C06%8C%8E18%93%FA-02%8D%86&SFIELD1=HTGN&SKEY1=%8E%A9%8E%A1%8
A%EE%96%7B%8F%F0%97%E1&SSPLIT1=+%2B%2F%21%28%29-&KGN0=541&FIN0=1065&HUID=1278
74&HATSUGENMODE=0&HYOUJIMODE=0&STYLE=0。

N P O 公共政策研究所のホームページ、

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html>。

〈第2章〉

地方分権推進委員会最終報告

<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/4.html> (2013. 10. 13 情報取得)

地方六団体地方分権改革推進本部のホームページ <http://www.bunken.nga.gr.jp/> (情報
取得 2013. 7. 25)

山口道昭のホームページ「川崎市都市憲章(条例)原案〔川崎市都市憲章起草委員会 (1973
年2月7日)

http://homepage3.nifty.com/yama2009/kawasakishi_kensyou.html (2012. 11. 23 情報取
得)

山口道昭のホームページ「逗子市都市憲章(条例)原案〔逗子市都市憲章調査研究会 (1992
年3月23日)

http://homepage3.nifty.com/yama2009/zushishi_kensyou.html (2012. 11. 23 情報取得)

〈第3章〉

飯田市議会『自治基本条例への取り組み』、

[http://www.city.shinshiro.lg.jp/index.cfm/7,16714,c,html/16714/20100309-09103
0.pdf#search='%E9%A3%AF%E7%94%B0%E5%B8%82%E8%AD%B0%E4%BC%9A+%E8%87%AA%E6%B2%B
%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%9D%A1%E4%BE%8B%E3%81%B8%E3%81%AE%E5%8F%96%E3%82%8A%E7%](http://www.city.shinshiro.lg.jp/index.cfm/7,16714,c,html/16714/20100309-091030.pdf#search='%E9%A3%AF%E7%94%B0%E5%B8%82%E8%AD%B0%E4%BC%9A+%E8%87%AA%E6%B2%B%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%9D%A1%E4%BE%8B%E3%81%B8%E3%81%AE%E5%8F%96%E3%82%8A%E7%)

B5%84%E3%81%BF' (2012. 12. 2 情報取得)。

栗山町議会のホームページ

http://town.kuriyama.hokkaido.jp/gikai/activity/file/a_004.pdf (2014. 5. 17 情報取得)。

自治体議会改革フォーラムのホームページ、

<http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku-info.html> (2012. 12. 2 情報取得)。

大和市のホームページ

http://yamato.gijiroku.com/voices/CGI/voiweb.exe?ACT=200&KENSAKU=1&SORT=0&KTY P=2,3&KGTP=1,2&TITL_SUBT=%95%BD%90%AC%82P%82X%94N%81@%81@%82U%8C%8E%81@%92%E8 %97%E1%89%EF%81%7C06%8C%8E18%93%FA-02%8D%86&SFIELD1=HTGN&SKEY1=%8E%A9%8E%A1%8 A%EE%96%7B%8F%F0%97%E1&SSPLIT1=+%2B%2F%21%28%29-&KGNO=541&FINO=1065&HUID=1278 74&HATSUGENMODE=0&HYOUJIMODE=0&STYLE=0

N P O 公共政策研究所のホームページ、

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html> (2012. 12. 2 情報取得)。

〈第4章〉

N P O 公共政策研究所のホームページ、「自治基本条例の都道府県別普及状況(2013. 4. 1 現在)」、

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/image/2013jiti.pdf> (2013. 11. 28 情報取得)。

あとがき

筆者は、全国自治体のなかでも極めて普通の自治体の職員として 36 年余の歳月を過ごしてきた。そこでは、首長の交代や議会の議員構成の変動により政策の内容が変動してきた。ときには、そのような変動がなくとも政策の内容が変動してきた。それらの変動があるたびに、それはなぜかという素朴な疑問を抱いてきた。そのなかには、政治的主権者である市民と市民の信託に基づく政府機関としての議会や首長との関係、議会と首長の関係、議会内部の関係なども含まれていた。

そのような日々を送る中、筆者の勤務する自治体においては、自治基本条例を制定することになる。筆者は、それを担当する職にあった。自らの前段に示した疑問に対する回答を模索することも含め、微力ながら全力で自治基本条例の制定に取り組んだ。自治基本条例は成立したものの、この疑問に対する回答の全てを得るまでには至らなかった。むしろ、いっそう広く深い課題となっていた。また、全国自治体における自治基本条例の制定状況は、後発の議会基本条例との比較において必ずしも順調な伸びをしているとはいえない状況にあった。それはなぜかという疑問も湧いてきた。

今日の市民自治・地方政治・地方議会・地方行政がめざす方向性、地域社会の構造をとらえるためには、その起点として自治基本条例の必要性和自治基本条例の制定が広がる環境をあらためて模索することが必要であると考えた。もとより身に余るテーマではあるが、本稿で途上の結節としてとりまとめることをめざしたものである。

自治基本条例は多くの先達の試行錯誤そして悪戦苦闘する自治の取り組みを経て、一つの結晶として開花したものである。その取り組みの時代性や地域性をとらえることは、つねに難しい課題であった。

さらに、筆者は、勤務自治体において自治基本条例の運用をとりまとめる部門の責任者の立場に現在もある。自治基本条例に対しては、わが子のような想いを持っている。ゆえに、当事者特有のプラス・マイナスのバイアスは拭いきれないであろうが、努めて、冷静

かつ客観的に分析記述したつもりである。

自治基本条例の制定と運用にかかわった一人の自治体職員の拙稿が、自治基本条例の制定と運用にひろがりをもたらすことを願っている。