



自治基本条例とは何か

株式会社 三菱総合研究所
主任研究員 奥村隆一

構成



- 1 「地方自治」≠「ローカルガバナンス」
- 2 自治基本条例とは
- 3 条例制定の背景と意義
- 4 内容
- 5 作成・制定の進め方
- 6 制定後の取り組み

1 「地方自治」≠「ローカルガバナンス」

(1) ガバメントとガバナンス

From Government to **Governance**

(ガバメントからガバナンスへ)

Governance without Government

(政府なしでのガバナンス)



ガバメント
(政府部門)

ガバナンス (政府部門+非政府部門)

(2) ガバナンスとは

⇒ 「非政府部門をも含めた複数の組織が
自律的かつ自己統制的に連携した
ネットワークによる統治のあり方」

(3) 「これからの地方自治」を考える 上で大切な視点

- ① 「地方自治の主体は『地方自治体
(市長+市役所+市議会)』のみではない」
- ② 「地方分権が進めば、必ずしも地方自治が
進むというわけではない」
- ③ 「公共の領域は時代とともに移り変わる」

(4) ローカルガバナンスとは

⇒ 公共政策の立案や公共サービスの提供などの活動を行政、市民、NPO、企業などの多様な主体が参画し、協働して行うこと

2 自治基本条例とは

■ 【自治基本条例に関する有識者の定義】

- (地方自治総合研究所 辻山幸宣)
- ●「(市民が)自治体政府に対して信託している内容を明示したもの」
- (法政大学名誉教授 松下圭一)
- ●「独自の政策・制度策定をめぐる個別条例、個別施策についての枠組法」
- ●「自治体としてのアイデンティティ」
- (九州大学大学院法学研究員教授 木佐茂男)
- ●「住民自治・市民自治の制度的担保措置」
- (国際基督教大学教授 西尾勝)
- ●「まちの憲法」
- ●「総合計画や他の条例より上位に位置し、これらに指針を与えるもの」
- (中央大学教授 佐々木信夫)
- ●「自治体運営のルール」
- (明治大学助教授 牛山久仁彦)
- ●「自治体の憲法」
- ●「条例、規則や自治体運営の基本」

2 自治基本条例とは(続き)

- 「主権が国民に存することを宣言...、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。」

■ (日本国憲法前文)

- 「自治基本条例」を日本国憲法の理念をヒントにしている



「自治基本条例」とは以下の2つの事項を明確化したもの

- ①自治の主体は市民である
- ②自治体は市民の信託に基づき成立する

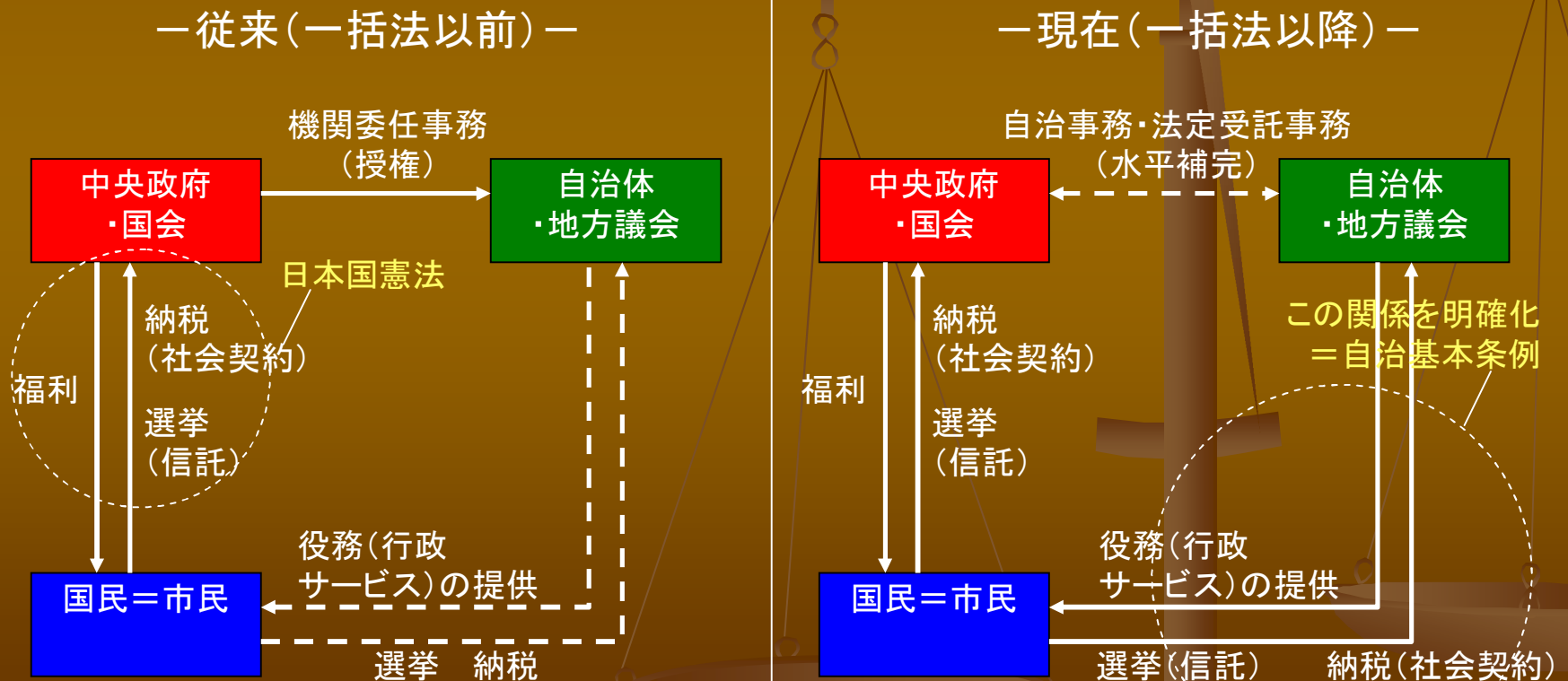
3 条例制定の背景と意義

(1) 条例制定の背景

- 【行政の視点】
 - 自治体の自立性と自主性の強化
- 【市民の視点】
 - 「社会」に対する市民意識の変化

自治体の自立性と自主性の強化

- 自治体と国の関係が変化することで、「信託の形を明確化」する必要性が生じてきた



【条例制定権の拡大】

- 「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」
 - （日本国憲法 第8章 地方自治 第94条）
- 「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」
 - （地方自治法 第3章 条例及び規則 第14条）



- 条例はその自治体の事務に関するものでなければならない
- 法律の委任がなければ条例を制定できない

- 機関委任事務の廃止⇒分権一括法により、多くの事務が「自治体の事務」(自治事務、法定受託事務)となり、条例制定の意義が高まった。

<機関委任事務と自治事務・法定受託事務の法律上の取扱いの違い>

区分	機関委任事務	自治事務	法定受託事務
条例制定権	不可	法令に反しない限り可	
地方議会の権限	検閲、検査等は、地方自治法施行令で定める一定の事務 100条調査権の対象外	原則として及ぶ	
監査委員の権限	地方自治法施行令で定める一定の事務は対象外		
行政不服審査	一般的に、国等への審査請求ができる	原則として国等への審査請求はできない	原則として国等への審査請求ができる
国等の関与	包括的指揮監督権 個別法に基づく関与	関与の新たなルール	

■ 「社会」に対する市民意識の変化

- 物質的に豊かにはなったが、「豊かさ」を感じる事が出来ない。
- 社会が複雑・多様化して全体像が見えなくなった。
- 個人は「社会の一員」としての意識を持ってない。



- ボランティアやNPOの活動を通して、社会の中での存在意義を確認したいという欲求が高まっている。
- 「個」と「社会」の新たな関係の構築が求められてきている。

3 条例制定の背景と意義

(2) 条例制定の意義

- ①「市民の地域への愛着を高める」
 - ～都市間競争下の生き残り戦略～
- ②「持続可能な行政体制をつくる」
 - ～行政執行体制の見直しによる行財政基盤の強化～
- ③「地方から国を変える」
 - ～分権改革の推進～

①「市民の地域への愛着を高める」

～都市間競争下の生き残り戦略～

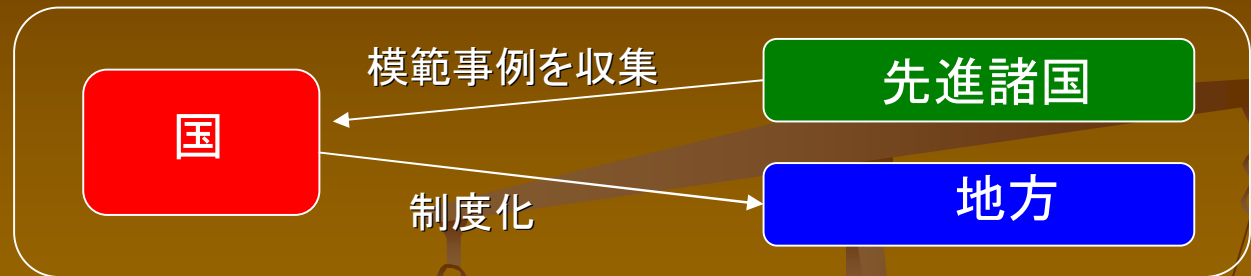
- ・「ゼロサム(マイナスサム)ゲーム下の地域運営では、魅力のある地域には人口が流入し、魅力の低い地域からは人口が流出する」(足による投票)
- ・他地域との差異と売りになる特色を持たない都市は衰退する(都市ブランドの必要性)

②「持続可能な行政体制をつくる」 ～行政執行体制の見直しによる行財政基盤の 強化～

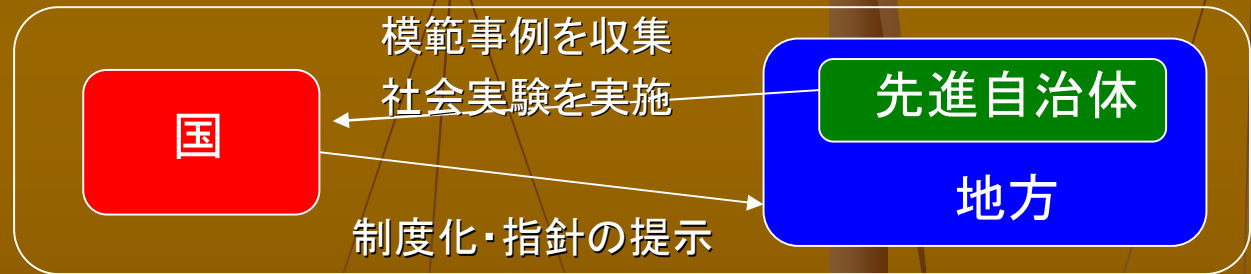
- ・市民の合意を得つつ、コスト削減を断行しなければならない
- ・市民の自立意識を醸成し、自助努力を高める必要がある
- ・市民が担える領域は、思い切って行政の業務から切り離す必要がある

③「地方から国を変える」 ～新たな自治体の役割～

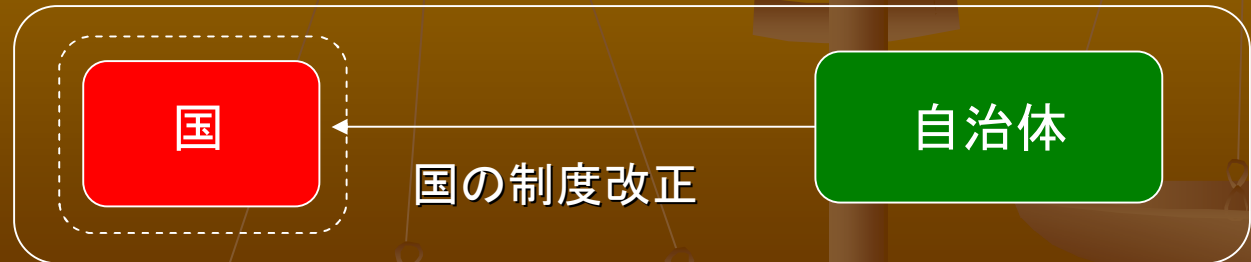
【これまで
(欧米へのキャッチ
アップの過程)】



【現在】



【今後】



4 内容

(1) 構成の考え方～憲法をヒントにすると～

前文

国政運営の基本理念⇒市政運営の基本理念

第1章 天皇 (第1条～第8条)

第2章 戦争の放棄 (第9条)

第3章 国民の権利及び義務 (第10条～第40条)

⇒市民の権利と義務

第4章 国会 (第41条～第64条)

⇒地方議会のあり方

第5章 内閣 (第65条～第75条)

⇒首長および執行補助機関のあり方

第6章 司法 (第76条～第82条)

第7章 財政 (第83条～第91条)

⇒予算編成

第8章 地方自治 (第92条～第95条)

第9章 改正 (第96条)

第10章 最高法規 (第97条～第99条)

⇒最高法規性

(1) 構成の考え方

- 【憲法との違い】
- 戦後半世紀を経て、社会経済環境が変化する中で、重要視されるようになってきた権利などがあり、これらを反映することが望まれる
- ■知る権利
- ■子どもの権利
- ■男女共同参画
- ■まちづくりに参加する権利 etc.

(2) 基本構成

- ①前文
- ②総則
- ③基本原則・基本理念
- ④市民等の権利・責務・役割
- ⑤自治体(執行機関・議会)の権限・責務・役割

(3) 自治基本条例の基本類型

A: 地方自治法に定められている事項を、地域(市民、自治体)で改めて明らかにする

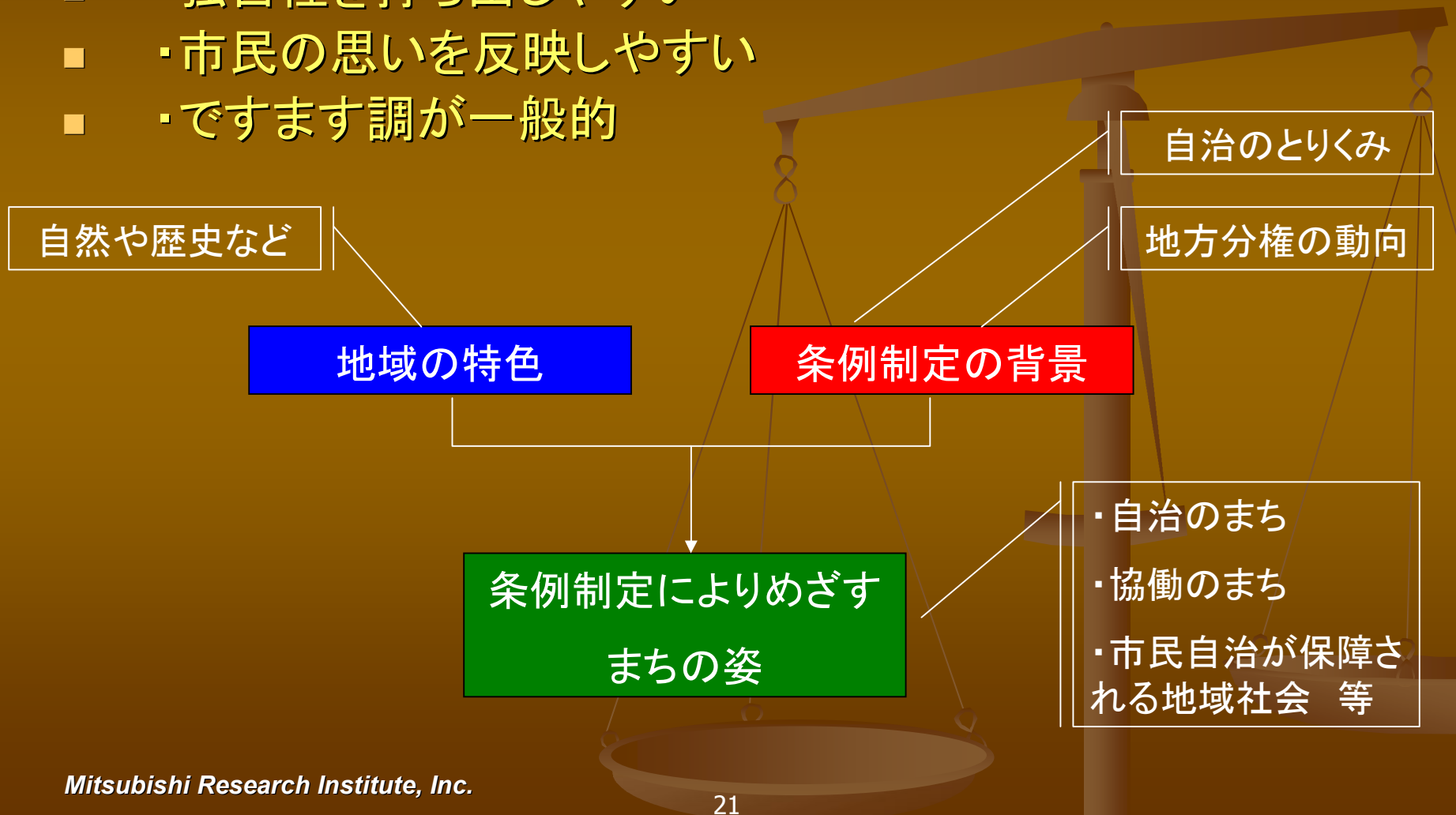
B: 今まで明文化されていなかったことを、市民の権利、自治体の責務などとして、明らかにする

C: 「信託」がより有効に機能するようなルールを作る

①前文

条例制定の背景や条例の位置づけなどを示す部分

- ・独自性を打ち出しやすい
- ・市民の思いを反映しやすい
- ・ですます調が一般的



②総則


- 条例制定の目的
- 条例で規定する重要な「用語の定義」

などを記述

■ 条例制定の目的

- 主に以下の事項を定めることを目的にしているケースが多い

- 「まちづくりの基本理念や基本的な考え方を明らかにする。」
- 「行政運営の基本原則を定める。」
- 「行政運営への参画や協働の仕組みを示す。」
- 「住民の権利と責務などを明らかにする。」
- 「市民、議会、執行機関の役割を明確化する。」 等々

- 
- 条例の役割を明確にする上では、「市民の役割と責務、議会・執行機関の責任・権限・役割を定める」旨を明記することが望ましい

2) 条例で規定する重要な「用語の定義」

■ 定義が示されている主な用語

(例)

☑ 市民

■ 市内に居住する者、働く者、学ぶ者並びに市内で事業を営むもの又は活動する団体等

☑ コミュニティ

■ 市民が互いに助け合い、心豊かな生活をおくることが目的として、自主的に結ばれた組織及び団体

☑ 参画

■ 市民がまちづくりに主体的に参加し、行動すること

☑ 協働

■ 市民、市議会及び市の執行機関が、それぞれの役割と責任のもとで、まちづくりのために、ともに考え協力し、行動すること



- あたりまえのように使われている言葉であるが、
定義を明記する方が望ましい

③基本原則・基本理念

- 先行条例で取り上げられている基本原則や基本理念

- ・情報の共有
- ・参画と協働
- ・自立共助
- ・基本的人権の尊重
- ・まちづくりにおける男女共同参画 等

③基本原則・基本理念

【記載が望まれる事項】

- ✓ 自治体の基本的な特性と地域づくりの方向性(アイデンティティの明確化)
- ✓ 相互補完性(補完性の原理)
- ✓ 市民自らの主体的な意思決定による地域づくり(自己決定と自己責任)
- ✓ 地域コミュニティの自主性と自立性(自主的な組織と運営)

④住民等の権利・責務・役割

先進事例で上げられている住民等の権利・責務・役割

<権利>

- ・行政情報を知る権利
- ・まちづくりに参加する権利
- ・不参加の権利
- ・子どもがまちづくりに参加する権利
- ・選挙権、住民投票の請求権 等

<責務と役割>

- ・まちづくりへの積極的な参加
- ・コミュニティの維持・育成
- ・豊かな人間関係の形成
- ・基本的人権の尊重
- ・納税等の負担の分任
- ・公共の福祉、次世代および市の将来への考慮
- ・自治の発展への寄与 等

市民

NPO・市民団体

事業者

コミュニティ

④自治体（執行機関・議会）の 権限・責務・役割（理念部分）

一般的な例

- | | |
|---|----|
| <ul style="list-style-type: none">■ 市民の市政への参画の機会を確保■ 市民と協働して、まちづくりを推進■ 国と対等の立場に立つ | 全体 |
| <ul style="list-style-type: none">■ 自治の発展・公共の福祉の向上に必要な施策を講じなければならない | 首長 |
| <ul style="list-style-type: none">■ 市民本位の立場に立ち、協働の視点で職務遂行に努める | 職員 |
| <ul style="list-style-type: none">■ 市民の信託にこたえ、誠実に職務遂行に努める | 議会 |

④自治体（執行機関・議会）の 権限・責務・役割（具体的な取り決め）

A: 業務の推進・政策形成

行政組織の編成
行政手続き
計画の策定
予算・財政
職員の育成・自己啓発

C: 民意の反映

民意の反映（総論）
審議会等への参加
公聴会・市民説明会
パブリックコメント
住民投票

B: 情報共有

情報公開・提供・共有
個人情報保護
説明責任・応答責任

D: 活動支援

活動支援
活動推進・促進
団体登録・指定

E: 進行管理・評価・検証

進行管理
評価
見直し
オンブズマン

5 作成・制定の進め方

- (1) 市民参加について
- (2) 職員参加について
- (3) 議会との関係について

5 作成・制定の進め方

(1) 市民参加について

- ①本条例の性格上、何らかの形での市民参加は不可欠
- ②「公募」、「組織代表」のどちらがよいか？
- ③市民の自主性にどこまでゆだねるか？
- ④定員を設けるか？
- ⑤参加した市民の意見の扱いは？
- ⑥合意形成を図るには？

(2) 職員参加について

- ① 条例の浸透を図るためには、職員の参加が望まれる
- ② 市民組織と別立てがよいか？
- ③ 全庁的な取り組みにするには？
- ④ 各部門からの「斡旋」か、「公募」か？

(3) 議会との関係について

- ①議会に関する規定をどこまで盛り込むか？
- ②自治基本条例を議会で通すには？

6 制定後の取組み

■ (1) 総合計画の新たな位置づけ

総合計画 基本構想

自治基本条例

自治基本構想

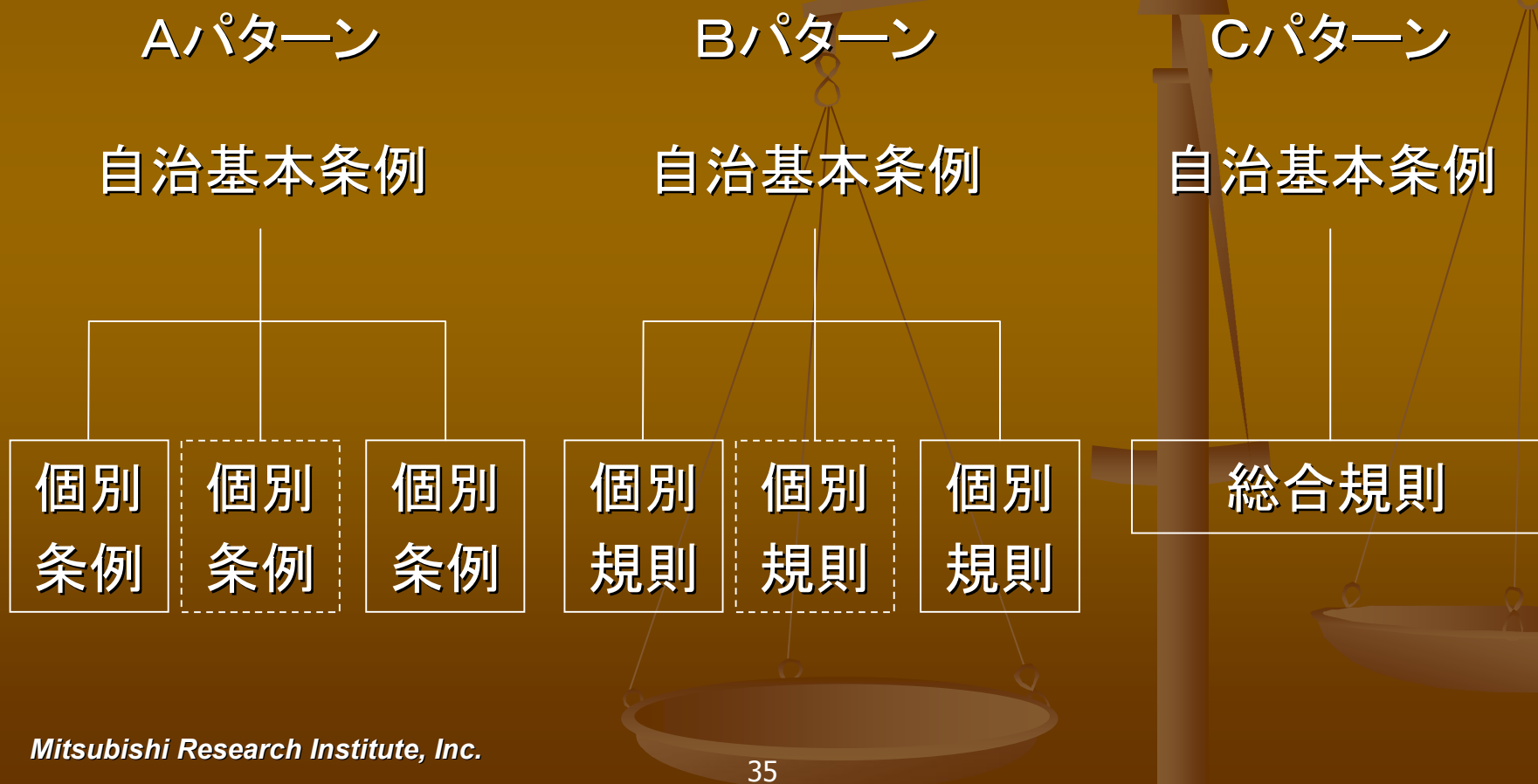
議会の
議決事項

総合計画 基本計画

自治基本計画

6 制定後の取組み

■ (2) 条例の理念を実現する制度づくり



6 制定後の取組み

- (3) 条例推進組織の設置
- ① 推進組織の位置づけ
- ② 執行補助機関との関係
- ③ 既存の外部組織との関係