

# 自治基本条例と議会基本条例（上）

## — 2元代表型自治体における新しい法体系 —

沼 田 良

はじめに — 問題圏への視座

第1部 自治基本条例の現在

1. 自治基本条例を再考する
2. 条例制定の背景
3. だれがどのように条例案をつくるのか
4. 条例案づくりの考え方
5. おもな条文構成例
6. 条例制定の内なる効果

<付録> 綾瀬市自治基本条例

(以上 本号)

第2部 議会基本条例の意味

(以下 次号)

第3部 自治体法体系のこれから

むすび — 自治憲章（ホームルール・チャーター）を求めて

<参考文献>

## はじめに — 問題圏への視座

依頼に応じて2009年末から、栃木県鹿沼市において自治基本条例の策定をお手伝いしている。公募市民による「考える会」に参加して、久しぶりにこのテーマにかかわることになった。

わたしは、居住する東京都練馬区と、米軍厚木基地のある神奈川県綾瀬市とで、4～5年前に同条例案の策定作業にかかわった経験がある。ちなみに両案とも「時期尚早」とす

る慎重論のなかで、粘り強い内部調整が行われてきたようだ。しかし、綾瀬市の案は今年の3月議会で可決成立し（末尾の「付録・綾瀬市自治基本条例」を参照）、練馬区でも名称や内容を修正する多数派工作によって制定にこぎつけようとする動きがある。

ともあれ当時の印象は、これは場外乱闘（？）もありうる格闘技のように消耗が激しく、ほぼ全身で向き合わなければならないシンドイ作業だということだった。まさに討議は闘技でもあった。ときには悪夢にうなされることさえあった。だからその後、同条例の策定にかかわりあうことを慎重に避けながら、いくつかの招請などからも可能な限り距離を置いてきた。

しかし今回、図らずも現役に復帰することとなった。そこで、まずはこの間の推移をめぐって、変わったことと変わらなかったことを識別しながら、そのなかで新たな手法を探り、この馴染みのテーマの現在について自分なりに再考することとしたい（第1部、または本稿「上」のテーマ）。

そして一方で、来春の統一地方選挙などをにらみながら、いま各地で議会基本条例の検討や制定が静かなブームになっているようである。すでに制定・施行した自治体は100団体を超えており、自治基本条例の制定団体の半数に迫る勢いだ。

こうした自治体議会の気運はなぜ起こっているのか。この動きの背後には何があるか。条例制定にはどのような意味があるのか。そして、こうしたトレンドはこの国の地域政治を変革していくものなのだろうか。2元代表をめぐる近年の問題などともからめて、この問題圏についての興味は尽きない（第2部、または本稿「下」のテーマ）。

以下は、これまでに各地で行なった自治基本条例と議会基本条例についての講演類を、そのエッセンスを再構成しながら成文化したものである。依頼を受けて短時間で書き改めたが、いささかエッセー風の論文になったようだ。ちなみに本稿の素材は、わたしが特別助言者を務める(社)栃木県地方自治研究センターの機関誌『とちぎ地方自治と住民』に連載した講演概要である。

これらの講演類はわたしにとって、ただ議会基本条例に着目する機会を与えてくれただけでなく、もういちど自治基本条例の意味するものを問い直し、自治体の法体系における位置づけなどを考えさせられる切っ掛けにもなった。

そしてそうした検討は、戦後日本における2元代表型自治体のあり方にまで及んでいった（第3部、または本稿を通底するテーマ）。ご依頼やご協力をいただいた足利市議会などの関係各位に、この場を借りてお礼を申し上げたい。

さて、今月から2回に分けて、2元代表制を採用している日本の自治体における新たな

法体系とその整備手順について、2つの基本条例を素材にできるだけ分かりやすく検討してみようと思う。

## 第1部 自治基本条例の現在

### 1. 自治基本条例を再考する

#### 市民自治のツールか、神棚の供物か

冒頭から種明かしをしてしまうようだが、実はわたしは、自治基本条例があれば議会基本条例はいらないのではないかと漠然と考えてきた。さらに率直に言えば、一部で散見されるような神棚に祀られた供え物のままの自治基本条例も、あればあったほうがいいのだろうけれど、なければなくてもかまわないのではないかといういささかシニカルな印象を持っていた。

しかし今、この考えは少し変わった。この半年ほどの間に、いろいろと資料を調べたり関係者と懇談したり自分なりに熟慮したりするなかで、ある種の誤解がとけはじめたように思う。そして、これまでとは異なった新しいパースペクティブが徐々に見えてきた。そういう微妙な経緯にもふれながら、これらふたつの基本条例の意義について考えたい。

議会基本条例を検討する前提として、まずは先行する自治基本条例についてあらためて検討する必要がある。議会基本条例は、善かれ悪しかれ自治基本条例のつくり出した自治体レベルの法環境のもとで、その影響を受けながら生まれてきたからである。

だから、最初に自治基本条例を再検討して、そのあとで議会基本条例を俎上に載せることとしたい。そして末尾で、これらふたつの基本条例の関係をどう考えるかなどについても、わたしの着想を述べる。この結論部分で、今までほとんど指摘されてこなかった構図についてもお話したいと思う。本稿はそういう手順で進めることにする。

#### パイオニアとしての大阪府箕面市「まちづくり理念条例」

まず自治基本条例だが、これは、まちづくり基本条例とか、いろいろな名称をつけたものがつくられている。この種の条例を現代の日本で最初に制定したのは、大阪府箕面市の「まちづくり理念条例」だとわたしは考えている。これは1997年3月31日に制定されている。

通常、自治基本条例の嚆矢というと、巷間では北海道のニセコ町だということになっているようである。けれども、実はそれに先駆ける先行例が箕面市にあった。有名になったニセコ町での「まちづくり基本条例」制定は2000年であり、箕面市が制定した3年もあとのことだ。

しかも調べてみると、当初、ニセコ町の基本条例には議会に関する条項が盛り込まれていなかった。ここは重要なポイントだろう。同町は数年後に条例を改正して議会の項目を入れたが、しかし最初は議会条項が入っていなかった。

もとより箕面市の理念条例にも議会条項は見られない。条例の区分については後段で詳しく述べるが、これは簡潔なまちづくり条例だから当然なのかもしれない。だとすれば、内容的に勘案しても、むしろ箕面市の条例をパイオニアと見なすことができるだろう。

### 1997年ころからの新しい気運

ところで、この1997年という年は、当時の総理府に地方分権推進委員会が設置されて、分権をどのように進めるかというような素朴な議論を盛んにやっていて、それが新聞などのマスコミにも頻繁に出ていた時期であった。当時、わたしは国立国会図書館に勤務していたが、これからは自治体が変わっていくというような気運を感じていた。

今までの地方自治法などに書いてあるような画一的で平板な自治体運営では、これから先うまくいかない。このことに、どうやら自治体が気付いたらしいという印象であった。そこで、時代の変化について感度のいい人が大阪府箕面市にいて、大学の研究者などとも協力しあって、最初の自治基本条例をつくり上げた。

本当に短い条文であるけれども、さまざまなまちづくり活動の指針として、自分たちのまちの一番重要な法規、根本になるルールが存在しないということに気付いて、それをつくっておかないと、これから市政が立ち行かないということに気が付いた。

だから、この条例のタイトルはまちづくりの理念を定めた条例なのだ。いわば理念だけの、こういうまちをつくるのだという理念だけを書いた条例である。しかも同市は、それと同時にハード面の「まちづくり推進条例」も制定している。

この当時、わたしは驚いた。それまでの条例といえば、迷惑防止条例のように行為を禁止し命令するためのルールで、市民の自由を奪い義務を課すようなものが多くて、お役所の使う道具だというイメージが強かった。

けれども箕面市のこの条例は、もしかすると市民生活の道具になる、市民にとってまちづくりの道具に使えるかもしれないと感じた。これは全部で11条と非常に短いシンプルな

条例だが、今までの日本にはなかったタイプの新しい条例だと、わたしは今でも高く評価している。

### 自治体の憲法とも言われる

また、こういう新しいタイプの条例なので、いろいろと破格な特徴が見られる。とくにこの条例は、国の法律を根拠にしていない。自治体の条例のかなりの部分は国法に根拠を置いてつくられているけれども、自治基本条例はそうではない。いわば根拠法というものがない条例なのである。

この条例の根拠は、本当に自治体の市民一人ひとりなのである。したがって、その名称もバラバラ、だから内容もバラバラである。自分たちのまちだけに通用するためにつくった道具なのだから、自治体が違って住民が違えば、バラバラになるのは当たり前だろう。そういう意味であらかじめ決まったものはない。定義ももちろん決まっていない。

条例の名称もさまざまである。たとえば青森県八戸市では協働を全面に出して、「協働のまちづくり基本条例」という名称を使っている。市民参加条例という名にしている自治体もある。そのまちの使いやすい道具としてつくればいいわけなので、実際にはなんでも構わないのだとも思う。

一部のマスコミなどでは「自治体の憲法」だと言われている。これがよく誤解を生んでいる。たとえば、日本国憲法があるのに、なぜまた「自治体の憲法」をつくる必要があるのだ、それは憲法違反ではないのかなどという反対の声も聞かれる。これはただの誤解だが、「自治体の憲法」という呼び方がその種の誤解を生みやすい。的からは外れていないとしても、正鵠を射てはいないという感じだろうか。

### 制定件数は3年間で倍増

わたしは東京都練馬区に住んでいるが、その練馬区でも自治基本条例をつくりたいということで、委員になって起草を担当する副会長として区民案をまとめた。もう4～5年前のことだ。この案は長らくたなざらしになっていたが、とにかく区長の公約どおりにつくることが第一だという不思議な多数派工作によって、ようやく制定にこぎつける動きのようである。

それからもうひとつ、神奈川県綾瀬市で検討に参加した条例案は、担当した行政管理課などの粘り強い内部調整のすえに、とうとう今年（2010年）の3月議会で可決・成立した。同市議会ホームページで本会議の動画を見たときにはちょっと感動した。4年間ほど毎月

2回通って、公募市民の人たちと付き合っ形成した案が、ほぼ全会一致で通るときには、さすがに胸に迫るようなものがあった。

このように、綾瀬市や練馬区で検討していた2006年ころには、まだ全国でも約90団体しかこの種の条例は制定されていなかった。全市町村の5%程度である。言ってみれば、新し物好きな自治体がやっているというくらいのイメージだった。

しかし昨年（2009年）秋に調べてみたら、じつに185団体に増えていた。恐らく今は200団体を超えているにちがいない。全市町村の1割をオーバーしたことになる。最近のサイトが開けなかったので、正確な数字が分からないが、200団体は超えている感じである。

当然ながらこれは首長選挙のマニフェストに標準装備で盛り込まれることが多いので、自治体選挙の前後に増えたりする。いずれにしても90団体（2006年夏）から185団体（2009年夏）へと、この3年間でも倍増しているわけだ。

## 2. 条例制定の背景

### ミレニアムにおける新しい「気」

さて、こういうふうにな国で1割強もの市町村が、自治基本条例を制定している。一体なぜなのか。恐らく、20世紀までの日本の地方自治のスタイルと、それから世紀が変わって21世紀になって、これからやっいてこうとする日本の地方自治のスタイルとが、決定的に違っているからである。

ただ世紀が変わっただけではないかと思うかもしれないが、しかし世紀が変わるというのは、実は世の中の「気」が変わることでもある。正月になったら誰しも気分が変わる。去年は去年でもう終わったみたいな感じになる。「明けましておめでとう」というのは、まさにそういうことなのだ。

したがって世紀が変わるというのは、人々の「気」を変える。しかも2000年のミレニアムなのだ。いい意味で、従来の古いスタイルを卒業して、新規のスタイルで始めたいという「気」が雰囲気としてあるのだろうと思う。こうした世の中の「気」の変化が、1割もの自治体にこの条例をつくらせているのだと思われる。

自治基本条例は自分たちのまちの憲法だと言う人もいる。ではこの「まちの憲法」を求める動きはなぜ生まれきたのか。次にその背景を考えよう。以下に述べるように、条例制定の背景としては、大きく分けて三つの変化がある。

## 自治基本条例の背景 1 — 新しいまちづくりと市民の成熟

変化の一つは、市民の成熟度である。人々のまちに対する思いとか熟度とかが随分と深まってきた。市民の諸活動が活発化していくなかで、新しいまちづくりについての主体的な意識が芽生えてきたことである。

従来のように行政に任せておけばいいとか、取られる税金はできるだけ少なくしたいというだけのような、伝統的な受け身の受益者スタイルを乗り越えつつあることだ。むしろ行政と協力しあいながら、自分たちができることは自分たちでやって、できないことを行政に重点的にやらせたほうが税金の使い方としては有効だと気付いたのだ。

昔であれば、かつての千葉県松戸市の「すぐやる課」のように、自分の家の前にごみが捨てられていたら役所に電話すれば、市職員が駆けつけてきてごみを拾う。これを市長選挙の売りにしていた時代もあった。

しかしよくよく考えてみたら、市職員に家前のごみを拾わせるというのは、これは税金を使ってやらせるわけである。公務員の時間というのは税金だから、市民が自分で拾えば税金を無駄に使わずに済む。すぐやる課は、一見するとサービスがいいように見えるが、実は税金の無駄遣いではないか。このことに市民たちが気付いていった。その種の選挙公約で票をもらおうとしない首長さんや議員さんも増えてきた。

もっと実質的なサービスを、あるいはもっと市民生活の深いところで役に立つような自治体運営をすべきだと市民が気付いてきた。だからすぐやる課はもう人気がない。むしろそのうち無駄遣いの象徴のように言われるだろうと思う。

まちをつくっているのは市民なので、自分たちが主役になって運営していくということだ。行政は個々の市民の力ではできないことをサポートしたり、あるいはネットワークを組んだりするような、コーディネーター的な役割分担に変えていったほうがいい。

お任せ民主主義はよくないということが、しだいに市民意識に広がってきた。洋服でも靴でも、使い勝手を知っているのはユーザー（利用者）の側なのだ。靴の履き心地がいいかどうか分かるのはユーザーである。靴を上手につくれるのは熟練の靴職人だが、その靴の履き心地はユーザーにしか分からない。

そうすると、使い勝手のいいまちをつくるというのは、ユーザーが中心になってつくるほうがいい。それを、職人である行政がサポートするほうがいいものができるのではないか。行政にすべて任せておけばいいという時代は、もうそろそろ卒業したほうがいい。こうしたことに、どうやら人々は気が付きはじめたと思う。

幸いなことにというか、いま自治体は財政難で、行政はなかなかあちこちに手を広げら

れない。今までの市民サービスを維持するだけでも大変になっている。しかも一方で、新規の行政需要がどんどん生まれてくるのである。

たとえば独居老人をどうするか。独居老人が病院に薬をもらいに行く時に、誰がサポートするのか。これは行政がするのか、多分しない。あるいは高齢者がおひとりで暮らしている時に、風邪を引いてしまったら、飼っている犬の散歩はどうするのか。これは行政がするのか、しないだろう。むしろしないほうがいい。これに公費を使わないほうがいいかもしれない。しかし、では放っておくのか。そうではないのだろう。

このように、公と私の間にはグレーゾーンの領域がある。行政も本当は黙っていられないけれども、ただ市民や市民社会だけで担うのも難しい。こういう新しい公共的な需要が、多分これから爆発的に生まれてくるはずなのである。

その時に行政は、幸か不幸か財政難で身動きが取りづらい。容易には手が回らない。そうすると、行政と市民が協力しあいながら、知恵を出しあうという新しい仕組みが必要になるだろう。市民社会と公行政が、どのように得意な分野で協力しあって、新しいまちづくりをしていくか。協働などの新しい公共経営のスタイルをつくっていく必要性が、もう目の前まで迫ってきている。

そのためには、その時その時で個別に協力しあうのも大事だろう。しかしそれ以上に、ある種の基本ルールを事前につくっておいたほうがお互いに参考にしあえる。お互いに守りあうべきルールを、前もってつくっておいたほうがいい。そういう協力関係、そういうルールというものは、行政がつくってくれる、あるいは議会がつくってくれるのではなくて、まず原案は市民がつくるというほうがいい。なぜなら、使い勝手のいいまちのつくり方は、ユーザーが一番よく知っているはずだからである。

まず基本ルールの原案を市民がつくる。議会や行政はその後に、原案を見てプロとして修正したり微調整したりする。そういう手順のほうが本当はいいのだろう。そしてそれは、恐らく今までに経験したことのないことである。変化の一つとして自分たちでまちをつくっていくということだ。決定的なのは、新しいまちづくりについての関心が市民のなかに湧いてきたことだろう。

市民的な成熟の度合いがそこまで変わってきたということだ。要するに、市民がその地域を経営していくということである。ただ苦情を言ったりするだけではなく、自分たちで自主的にまちを経営していく。文字どおりの自営である。

そこから「協治」とかガバナンスとかいう新しい公共経営のスタイルが登場する。市民と市民、市民と行政が、協力しあってそのまちを治めあう。自分たちでルールをつくり



あって、そのルールをお互いに守りあうという新しい考え方だ。

その基準になるものとして自治基本条例がぜひ必要だという、そういう流れになってきた。これは、戦後の民主主義がある程度成熟してここまで到達した成果なのかもしれない。

## 自治基本条例の背景2 — 分権一括法による「他治」からの脱却

2点目は国の変化である。2000年4月に地方分権一括法という法律が施行された。これで国と自治体が対等な関係になったという。そして自治体が、自己決定・自己責任というか、自分たちのルールは自分たちでつくるという、あるいはこの結果についても責任をもつということが初めて公認された。

これまでは、国の法律とか政省令とか通達などで、自治体はがんじがらめにされていた。自治体の事務の7割近くは国が委任する下請け仕事だったわけである。しかも本来なら、自治体に国の仕事をさせているのだから、国が責任をとらなければいけないのに、国はあまり責任をとってこなかった。

たとえばその財源についても、きちんと手当てをしてこなかった。自治体は辛い思いでやってきたが、それは市民の側からはほとんど見えない。だから、日本の地方自治はこんな程度かというふうにはしか見えてこなかったと思われる。それが長く言われてきた「3割自治」というイメージだろう。

一般に市役所とは、市において自治をするという意味での地方自治体のはずだ。しかし、これまでは国や府県の顔色をうかがったりすることに忙しく、結果として、そのまちに住んでない者たちがまちの基本方向さえ決めがちであった。こうして、いわば自治ならぬ「他治」として、奇妙な地方自治が長く続いてきた。

けれども、地方分権一括法によってある種の縛りがとれたので、今までは国や府県にしかな顔を向けられなかった市町村が市民のもとに帰ってきた。これはかなり大きな変化だと思われる。そもそもなぜ国がこういう法律を2000年につくったのか。実はこれまでのスタイルで国が前面に立って国土計画をやったり公共事業をやったりするというのは、もうそろそろ限界に来ていて無理だということが分かったからである。

この段階で国の財政は600兆円くらいの借金をしていた。だから当時から日本国は借金大国だった。2000年になる前に、日本の1年間の国内総生産（GDP）を超えるほどの借金をしていました。EU（欧州連合）に加入するには、1国の財政基準というハードルがある。財政がきちんとしていないと入れてもらえない。

当然ながら借金だらけの国は入れません。日本の財政状況では、今はもちろんだが、こ

の当時でもEUには入れない。だから、できるだけ国が身軽になりたかったという、国の側の切羽詰まった事情もあったのである。

自治体に仕事を任せて国が身軽になり、借金財政を絶ちたいという裏側の事情があって、それで2000年の地方分権一括法が制定された。もちろんそれ以外にも理念はあっただろうが、直接的な動機は国の借金からの解放というか、そういう強い願望があった。否応のない事情としてあったと思う。

そのなかで、ヒョウタンから駒のように、自治体が国からひとり立ちして市民に顔を向ける。市役所が市民社会に帰ってきて、市民のものになるという状況が生まれた。

そうすると、別な難問がもちあがる。今までは、実際の運営は国や府県が基準をつくってくれていた。国や府県の言うとおりにしていればよかったのだ。けれどもここで、国に代わって自前で仕事をしてくださいと言われた場合に、自治体の独自ルールが必要になってくるのだ。

実はこれが今までなかった、むしろ要らなかった。国の言うとおりにしていればよかったからだ。国が法律や制度をつくり、国の指示する「有権解釈」どおりに運営していれば自治体はよかった。むしろ国の解釈どおりにしないことのほうが問題になってきた。

けれども国がもう解釈も判断もしなくなった。有権解釈が制度上はなくなったので、自治体には自分たち独自の運営基準をつくる必要が生まれた。だから行政サイドにしても、この基準がぜひ必要なのだ。実は最低限これがないと、自分たちのまちらしい運営ができない。場合によっては、あっちへフラフラ、こっちへフラフラというような無様な状態になりかねない。

この2000年の時によく言われたエピソードがある。ある自治体が国の事業をする場合に、今までどおりお伺いをした。県を通して国の担当にお伺いを立てた。「これについてはどう考えたらいいでしょうか」というわけだ。しかし国の担当者はこう答えた。「それは自治体が考えることである。分権時代なのだから、それは自分たちで考えてください」と突っ返した。

これは今までなかったことで、恐らく地方分権一括法の効果だろう。自分たちで独自のルールをつくっておく必要性が生まれてきている。その意味で、市民の意向にもとづいて自治体を運営するという、本来的な自治の基本ルールをつくるべき時代が変わった。

地方分権のスローガンは自己決定・自己責任だが、それは自分で決めて、自分で責任をとるという意味である。結果として自己決定・自己責任は一種のブームになった。最近では自己決定があまり言われなくて、自己責任だけ説教されている感じもしないではない。け

れども、これは両方をセットとして考えないとおかしいことになるだろう。

その自己決定・自己責任というスローガンで進められた地方分権のもので、ようやく市役所が市民のもとに帰ってきた。この市民のものになった市役所と市民が、一緒にやっていくルールを、今これからつくるというのが、自治基本条例の最大の眼目だと考える。

この2000年4月の段階で、まちに住んでいる人がそのまちの行く末を決めて、しかも結果に責任をとるという方向に、大きくハンドルが切られたと思う。いわば初めて国と自治体の関係において、自治体の自己規律への歩みが内外で承認されたわけである。これが変化の二つ目である。

### 自治基本条例の背景 3 — 基本ルールによる法体系の整備

さらに第3番目の背景は、その市だけの基本ルールの重要性である。

これからは、地方自治法に書いてあるからとか、日本国憲法があるからというのではダメなのだ。なぜなら、日本国憲法とは日本国における憲法典である。いわば全国どこにでも通用する憲法なのだ。

そして地方自治法は、国が考えた地方自治の定義なのである。つまり国会が考えた地方自治の全国画一ルールである。だからどこの市町村にも通用するようである、実はどこの市町村にも過不足なく適用することが難しい。そうした不思議な汎用性をもっている。

全国共通ルールだから、それぞれのまちにとっては、はみ出したり足りなかったりする。そもそも全国1,800市町村のすべてに通用する汎用ルールをつくれるのだろうか。しかも、まちづくりの基本ルールである。1,800団体のすべてに妥当するルールを、一本の法律だけでつくることは、神ならぬ身には土台無理な話なのだ。

地方自治法という名称ではあるが、それは国が考えた地方自治のルール、全国共通の一律ルールにすぎない。したがってそれは、実際に地方で自治をしたり、まちづくりをしたりする場合の根拠規定にはならないものなのだ。いわば国と地方の関係を、国の側から定義しているという性格の法律だと思う。

そうすると自治体としては、自分で自分を定義する、あるいは自分たちのまちの自治をもう一回定義し直すということになる。その作業を担うのは市民である。そうでなければ、その市では奇妙な法システムのままになる。

たとえば、国のレベルでは憲法があってその下に地方自治法がある。基本法があって各種の個別法がある。そういう法体系になっている。けれども日本の市町村の場合には、基本法に当たるルールが、今までずっと空白だった。個別の条例はたくさんあるけれども、

国でいう日本国憲法に当たる自治体の基本ルールが実は今まで欠落していた。

一般的な法体系は、基本法があってその下に個別法がぶら下がるという構成である。大学でも、学則があって、その下に細かな規則がある。会社でも、定款とか寄付行為という名の設立文書があって、その基本ルールの下に、個別の規則がいろいろとある。だから、基本法がなくて個別ルールだけあるというのは、法の構成としても実は奇妙なのである。

しかし日本の自治体は、長らく基本ルールがなくても済んできた。国レベルの憲法を代替して使ってきたからだ。あるいは地方自治法をそのような基本ルールと見なして使ってきた。だから、それで大過なく済んできたのではないかという見方もあるだろう。

今まで無くて済んでいるのになぜ余分なものをつくるのだという反問は、ある意味で当然と言えば当然なのかもしれない。しかし実はそうではない環境、そうではない時代がすでにやってきている。ここで市民が、本来の基本ルールを定義し直すことは欠かせないだろう。このまちにとっての一種の最高法規をつくる必要性が生まれてきたのである。

先に述べたように自治体が自己規律をするには、なによりも自治の基本的なルール（公準）、あるいは市政運営の基本的なルールを、あらかじめきちんと定めておく必要がある。

そしてこの公準としての基本ルールは、市民との関係でもつくっておく必要がある。つまり市民と自治体の関係において、自治体に対する市民の信託のルールが定められるということでもある。これはいわば市民自治への本格的な歩みが公認されたということでもある。

### 3. だれがどのように条例案をつくるのか

#### 市民が会議を自治する

次に、だれがどのように条例案をつくるのかという話をする。

まず「だれが」についてである。自治基本条例というように、名称に「自治」がついている。だから、自治基本条例を考える会をだれか他の人が運営するというのでは、これは名前倒れになる。

自治基本条例を考える会であれば、会議そのものを市民委員が自治するということがとても大事だ。会議の運営のなかに、もうすでに市民自治があるという状態になっていないと、それは自治基本条例を考える会とはいえない。

たとえば男女共同参画を考える会議があるとしよう。そこで委員の大半が男性であったり、運営が男性主導でなされたりしたならば、これも看板倒れでおかしい。しかし現実

は、こうした羊頭狗肉のような状態は決して少なくないのだ。

自治基本条例を考える会の運営を、行政主導でやってきたというのも同じように奇妙なことなのだ。自治を考える会であるならば、名実ともに、会の運営そのものをメンバーが自治すべきである。そうでなければ本末転倒な話になってしまうだろう。

だから、自治基本条例がつくられた後の状態、事後のまちのイメージが、すでにその会のなかに醸成されていなければならないはずである。あの会で自治基本条例案をつくった、その雰囲気がかまち全体に広がるのだなということが、委員ではない多くの市民の方々に実感として分かってもらえるような会の運営をする必要がある。だからこそ市民による会議の自治が大事なのだ。

会議を自治するということが、この自治基本条例検討の眼目だと思う。そういう意味で自治基本条例とは、市民が参加して、市民がその運営をするということを、最初から予定しているような条例案なのだろう。これはだれかが決めたのではなくて、そもそもそういう性格の条例案なのだ。

それを考える会というのは、当然ながら市民が自主的に運営する、あるいは主体的に最後まで責任をとって運営する。行政の都合で介入するようなことは簡単には認めない。そういうスジの通った運営が必要なのだとわたしは思っている。

その考える会の運営自体が、その後のまちづくりの運営のひな型というか手本になるような、そういう運営をこの会議でやっていくということが必要なのだ。だからこそ、運営に創意工夫をこらす。運営そのものに気を配る。どういう条文をつくったらいいかということよりも、むしろ会の運営のほうに頭を使う。そのなかから自ずと案文は生まれ浮かんでくるだろう。

難しいことを書く必要は全然ない。みんなが使うルールだから、あるいはみんなが使う道具だから、むしろ難しくしてはならない。今までの法律用語のような「なんとかに鑑みる」などというのは論外だ。

小学生や中学生が読んで理解できないような文章ではダメで、そういうところまで案文を練り込んでいく必要がある。しかしそれは、大人が参加しているわけだから、実は至難なことになる。大人はいろいろと知りすぎているので、そこまで案文をシンプルなものにしていくというのは逆に大変なのだ。これは運営の一環として、みんなで知恵を出しあっていくということになるのだろう。

## 条例案の策定には5種類のスタイルがある

今までに各地で実施されてきた条例案の策定には5種類くらいのタイプがあるとされる。

1番目は「審議会」の方式である。これは従来からよくやってきたスタイルだ。学識経験者とか団体代表とか、役所が指名した人たちが集まって、役所が出した原案にもとづいて審議をして、原案をちょっと直して時間がきたら終わりというような会議である。

日本の行政にとってはお馴染みの、いわば得意技なのである。ひところカレル・ファン・ウォルフレンが痛烈に批判していた「ザ・システム」の中核にある方式だろう。しかし自治基本条例を考える場合には、この方式ではほとんど意味がない。むしろこれならやらないほうがいいとさえ思うが、初期を中心にこの従来方式を採用していた自治体が散見された。

2番目に「参加型審議会」の方式である。これは、審議会のなかに一部の公募委員を入れるものだ。審議会方式よりはややましになることもありうるだろうが、しかしまだまだ充分とは言えない。むしろ不満が残るものだろう。審議会よりはいいけど、なんだかなあという感じだ。

もっとも行政サイドとしては運営に安心できるのか、かなりの自治体で活用（多用？）されている方式である。ちなみにわたしが練馬区で自治基本条例を検討した時には、団体推薦と区民公募とを併用するこの参加型審議会方式が採られていた。

3番目に「市民委員会」タイプである。これは会のメンバー全員が公募の委員である。あるいは全員とはいわないまでも、多数の公募委員を中心にして進めていくタイプである。場合によっては、公募委員だけで会の運営を担うこともある。

さらに場合によっては、行政の職員がこの市民委員会を支援するための小委員会をつくるときもある。行政が事務局を担う場合には支援委員会という性格にはならないが、市民が事務局を担う場合には行政は別に支援委員会というをつくることもある。

4番目のタイプは「行政職員研修」である。行政職員だけで主に原案をつくっていくというスタイルだ。これはちょっと聞いただけでは驚くかもしれない。しかし現にそういうケースもある。ただしこれは従来方式の研修などとは少し性質が異なる。

今までは、それぞれの職務にかかわる条例案だけを、行政職員が仕事として作成してきた。しかし自治基本条例案に関しては、行政の内部で職員に向けて委員を公募して、日常業務やルーティンの分担などとは関係なく公募の職員が集まって条例案をつくる。

したがってここでは、細分化された日常の職務分担にかかわる狭い視野を乗り越えて、広く市政全体を見渡すようなトータルな視点が必要になる。だからこそ、ある種の職員研

修の一環になる場合がありうるのだ。ちなみに綾瀬市のときには、公募委員に加えて、この職員委員を組み合わせた方式を採っていた。

それから最後の5番目は「議員立法」の方式である。有志の議会議員たちが集まって、自分たちで条例案を策定して議員立法をやる。これは近年の傾向として、国会でも自治体議会でも、議員立法の件数がかかなり増えているということと符合するものなのかもしれない。

もとより、議員立法のスタイルと、今までの法律や条例との立法スタイルとが適合しない場合もあり、その擦り合わせが大変だという話も聞こえてくる。しかし、そういう状態は一種の過渡期にありがちなことなので、この議員立法のスタイルは、これはこれで興味深いとわたしは思っている。

#### 参加方式に独自の創意工夫を — 鹿沼方式か？

ちなみに、わたしが「考える会」に参加している鹿沼市では、独自のスタイルを模索しているようで、3番と4番と5番の方式を合わせたような形になっている。

すなわち、考える会は市民委員会が中心で、委員全員が公募である（3番）。そして、市民委員会の有志メンバーが事務局を担い、事務局会議で協議しながら、考える会を自分たちで運営している。いわば会議を自治しているわけだ。

考える会には、県議会議長を歴任された長老が、「最後のご奉公」と言われてヒラ委員として参加されている。わたしのゼミ生たちも、市の住民である学生は公募委員として、市外に住む学生たちは傍聴人として参加している。いわば会がゼミ活動にもなっているわけだ。会の会長は昨年度、大学でわたしの講義の熱心で優秀な科目聴講生でもあった。

そして、各課から選ばれた行政の若手職員が支援委員会をつくっている（4番）。しかも特筆すべきなのは、市の担当部長が毎回参加して委員たちの討議の輪に加わっていることだ。さらに、この市民委員会のなかに、市議会から送られた議員が3名参加している（5番）。これらの方々は、市議会の議会基本条例調査特別委員会の有力メンバーでもある。

これらをすべて実施しているが、全国でもあまり聞いた例がないくらいの画期的なスタイルかもしれない。事務局メンバーも、それに伴走する行政の担当者も、それぞれが大変にしんどいはずである。しかしこれを軌道に乗せられれば、すでに良い条例案をつくるのが約束されているようなスタートだろう。

あとはどれだけ根気よくやるかだ。しかもこれは修行ではないので、あくまでも楽しく

やらなければ続かない。できるだけ楽しくするためにも、人から指示されないで自分たちで自発的に知恵を出しあって協力しあう。そういうところから、きっと楽しさが生まれてくるはずだ。

市民による考える会の運営は、行政に丸投げされたと思えば不快になるかもしれない。しかし、市行政にそういう意図はないはずなので、ぜひ楽しくやっていきたいものだと思うている。

## 4. 条例案づくりの考え方

### ダメなつくり方 — パッチワーク方式

自治基本条例のつくり方には二種類ある。ダメなつくり方と本格的なつくり方だ。

まず一つ目は、ダメなつくり方である。すでに全国で200程度も制定されているので、文章としての条例案をつくるだけならば、先行事例をインターネットで検索していいところをピックアップしてつなぎ合わせても何とか格好はつくだろう。

これをパッチワーク方式と呼ぶが、要するにつぎはぎ細工である。これはごく短時間で済む。おいしいところだけをつまみ食いすれば、1週間足らずで出来てしまうだろう。しかも一人でも可能だ。これを議会が通してくれればそれで終わりということになる。

ただしこれでは何の意味もない。本当に空しい作業である。それは自治でもなんでもない。だから、そういうことをしてはいけない。これをやってしまうと、みんなの「まちの憲法」にはならない。つくった人にとっても身にはならないだろう。

やはり、自分たちのルールをつくるというのは、お互いの考え方を議論しあい、相手の言っていること、相手の立場を理解しあうことに尽きる。それぞれ環境が違うので、他者の立場を理解するには時間がかかる。練馬区で起草部会長をしたときに最初は違和感を感じた委員もいたが、1年近く一緒にやってきて最後は友人になった。こうしてお互いに理解しあって、合意にもとづくルールが出来ていく。

そうするためには、パッチワーク方式ではダメなのだ。全国200ぐらいの条例を一瞥したかぎりでは、時間を使っている自治体もかなりあるようだ。しかしこのパッチワーク方式を全く取り入れていないと言い切れる団体は、どれほどあるのだろうか。むしろ微妙にパッチワーク方式を借用している自治体が少なくないかもしれないと感じる。



## 本来的な自治基本条例の作り方

もう一つの作り方は、本格的な方法である。本来的な自治をするためには、自治基本条例という「まちの憲法」を本格的につくる、そういう作り方がありうる。時間に余裕を持たせて、正攻法で粘り強く議論を進めていくのが望ましい。地道な、あるいは愚直な議論の仕方、進め方、作り方というのがあっていい。

200団体もつくっているので、いまさら全国で最初に自治基本条例をつくりましたという名誉(?)はもうすでにない。こんなにユニークな条例をつくりましたということでニュースになる必要もさらさらない。しかし正攻法で市民が議論を積み重ねて、自分たちのルールをきっちりをつくった、オンリーワンの条例をつくれたということは、実はまだそれほどない。

### (1) 現状 — いま「自治」が求められているのはなぜか

ではどういう作り方かという、本格的な作り方には3段階ある。

第1段階は、現状の認識である。そもそも論によって共通認識を持つことである。つまり、いまこのまちで市民が自治をすることが何故必要なのかという初歩について議論することだ。それは、日本国憲法に書いてあるからとか、あるいは地方自治法に書いてあるからとかいうようなことではない。

そうではなく、切実な行政の実態とか、こうした現状ではダメだとかいう批判、あるいは違うものが必要だというような要望などから始めていく。自治を実現するためには市役所はどういう仕事の仕方がいいのか。このまちの自治をどう改革したらいいのかということ、一人ひとりが考え直していこうということである。そういう認識をまず各自が共通に持つ必要がある。これが第1段階としての現状の認識である。

### (2) 理念 — どのような状況になれば「自治」が実現したことになるのか

それを踏まえて、第2段階として、どういう状態になったらこの市で自治が実現できたといえるのかということを考える。これを理念の段階と呼ぶ。

どういう状況になればこのまちで市民による自治が実現したといえるのか。その理想的な状態をイメージしていくのである。実は、この段階が多くの自治体の事例において希薄な部分なのである。さまざまな自治基本条例を見ても、なかなか明記されていない。これはありそうでいて、意外とないものなのである。

何処にもないということで一見するとユートピアみたい聞こえるかもしれない。

しかし、実はこれがとても大切である。自分にとって、このまちで市民が自治をするということはどういう状態かということ、きちんとイメージする必要がある。そしてそれを、委員の共通理解にしていくことが大切だ。

これが出来れば、条例案の半分以上は仕上がったと言っていいくらいだ。もとより実際には、なかなかそこまで到達するのが難しい。出来そうでいて出来ないのである。

この困難さは、日常生活を省みるとすぐに分かる。自分の家の夫婦の関係が今どういう状態か。家人は自分をどういうふうに認識しているのか。そうした現状をきちんと理解できるかということだ。読者各位は理解できておられるかもしれないが、わたし自身はとても不安である。

わたしに対する家人の認識の半分も分かっているかどうか自信がない。家人は我が家の運営をどうしようとしているか、実のところわたしにはよく分からない。そういう意味で、現状をきちんと理解できているか。そうではないのか。どういう状態が協力しあって運営しているということなのかは、なかなか言えそうで言えないのだ。

さらに、何となく分かっているにしても、言葉できちんと説明するのはとても難しいものである。言葉で表現することと、実際に分かっていることとは違う。むしろ大事なのは、何となく暗黙で分かっていることを、他の人たちにも分かるように具体的な言葉で表現することなのだろう。

ルールづくりというのは、まさにそこから始まる。いま市民による自治が必要なのは何故か、という現状をきちんと理解する。そして自分たちの言葉で表現することである。どういう状態になったら、この市に市民の自治があると言えるのかを具体的にイメージすることである。

### (3) 課題 — 「自治」を実現するためには何が必要なのか

3番目の段階として、現状と理念の落差が課題になる。これを埋めるにはどうしたらよいかを考える。現状が理念に近づいていくには何が必要なのか。そのための手段をみんなで探っていくわけだ。

たとえばその手段とは、市民に対しては、実体上かつ手続上のさまざまな権利を付与することである。一方、議会や執行機関に対しては、作為または不作為の義務を課したり、努力目標を設定したりすることであろう。ともあれ、まずは現状よりも一歩でも前に進むためにはどうしたらよいかということをもみんなで工夫していくことが大切である。

肝心なのは、自治基本条例に一定の拘束力を持たせ、その実効性を確保していくことである。そのための具体的な手段を具体的に考慮しなければならない。最高規範と銘打つのであれば、そこに規定された内容が関係者に無視・軽視されるようなことがあってはならないはずだからである。

しかし、実際の公判手続きにおいて、自治基本条例に形式的に反することをもって、議会や執行機関の活動を無効とするのはかなり難しいだろう。そこで、これまでの自治基本条例の内容は法的な拘束力のない、将来の努力目標を理念的に掲げることになりがちであった。法的には、一種の宣言であり精神訓話にとどまりかねない。しかし、これでは実はあまり意味がないので、議会や執行機関に自治基本条例の内容を遵守させるための創意工夫がぜひ必要になっている。

仮に市民の考える会が、この具体策を工夫して条例案に盛り込んだとしよう。しかしここから難問が生まれる。市長と職員に新たな義務を課す市民案を行政側が受け入れ、さらに議会と議員に新たな義務を課す市民・行政案を議会が素直に可決するだろうか。道のりは厳しい。のちの論点を先取りしておけば、議会基本条例の意味のひとつはここにあるのかもしれない。

これら3つのことを検討していく。ある意味ではとても単純だが、これが自治基本条例案の策定における正攻法の考え方である。本格的な自治基本条例案のつくり方として、ポイント中のポイントだと言える。そしてこれは、参加者にとってはかなり辛い作業になる。手本や参考書が全くないからだ。何かを真似るといような簡単なことではなく、自分自身を省みて、周辺を振り返る必要があるので、これは相当に大変なのだ。

ただしそれをしなければ本来の自治はないとわたしは考えている。一部の制定・施行された自治基本条例に散見されるように、神棚に祀られて供え物としてホコリをかぶっているようなことを避けて、市民自治の道具として作り上げていくためには、やはり策定過程においてそうした難作業が求められているのだろう。

自分たちのまちのことを自分たちで決める。「まちの憲法」というルールを決める。そのためには自分を省みる必要がある。正攻法で策定していくには、自分たちのまち、自分たちのコミュニティを省みることが欠かせない。それがシンドイなので、その辺は避けてパッチワークでつくるというような安易な方向に流れやすいのかもしれない。この条例案を自分たちでつくったときちゃんと実感するためには、正攻法でオンリーワンの条例をつくる気構えが必要だろう。

## 5. おもな条文構成例

### 類似している自治基本条例の条文構成

すでに200近くある自治基本条例の条文の構成を見ると、実際にはそれほど大きな違いがないという印象を持つ。これは、先のパッチワーク方式も含めて、案文の検討に際して先行事例を調査・研究することもあるからで、あまり突飛なものはできていないようだ。

盛り込まれている項目は、おおよそ以下のような9項目に集約できる。以下、それぞれについて簡単に説明しておこう。

### 基本方向・市民の範囲

1番目はそのまちづくり、市政運営の基本的な方向はどうあるべきなのかということである。条例の性質上、不可欠な内容と言えるだろう。

2番目は市民の権利と責任である。市民とはそもそもどういう人で、それは「住民」とどう違うのか。また、この市民のなかに事業者を含むのかどうか、これはいろいろなところで議論になっているテーマである。

なぜ市民のなかに事業者を入れようとするのかというと、たとえば全国チェーンのような大手企業は各地に出張所や支店をつくる。そこで美味しいところだけつまみ食いして、不味くなったら逃げ出してしまうないように、まちの一員としてまちづくりの責任をきちんと負わせる必要がある。そのためには、事業者を市民に加えるほうが都合がいいと考える人たちがいるわけである。

わたしが練馬で検討した時に、商店街の代表の方はこの項目を入れるために委員の募集に応じたと言われていた。クリームスキミングをさせないという意味で、事業者の扱いは重要だろう。

### 代表・投票・参加・協働

3番目は代表機関の問題で、長とか議会とか議員の役割と責務である。

それから4番目として、もし入れるのならば住民投票の内容をどうするか。

さらに5番目として、市民参加の手続きや仕組みはどうか。

また6番目として、市民協働と呼んでいるけれども、市民と行政が協力しあう関係とか、NPOに対する支援とか、自治会に対する位置づけとか、そういう項目をどうするか。

## 政府関係・位置づけ・見直し

7番目に、他の政府（国・都道府県・他市町村）との関係をどうするかという問題がある。政府間、国と自治体の関係、それから市と県の関係、異なる市町村と市の関係、異なる公共団体との関係などをどうするか。

8番目には、この条例の位置づけである。市のなかの個別条例や規則などのひとつ上をいく「最高規範性」を盛り込むことも多い。つまり自治基本条例の原理原則に沿って、個別の計画・条例・規則などをつくったり、見直したりすべきだということである。

それから最後に9番目として、自治基本条例そのものの改正とか見直しの問題がある。当然ながら世の中は移り変わるので、「不磨の大典」ではない以上、自治基本条例の改正や見直しが必要になる。

## 6. 条例制定の内なる効果

### 漢方薬のような内的な効果

さて自治基本条例を制定したとして、その施行後にどのような効果があるのか。今までは無くて済んでいたものをつくってどんな効果が望めるのだろうか。

よく質問されることだけれども、その場合わたしは「即効性はほとんどありません」と応えることにしている。恐らく自治基本条例をつくってから1年経っても2年経っても、具体的な効果はなかなか外側からは見えてこないはずである。これは即効薬ではないからだ。まちが変わったというようなことは、よほど注意深く見なければ分からないだろう。

ただ、じわりじわりと内的に効いてくる。たとえば、5年、10年と経った時に、これがあってよかった、これができていたからこういうふうになったのだ、と気付く時が必ず来るにちがいない。そういう意味で、即効性はあまり期待しないほうがよい。

自治基本条例は劇薬ではない。むしろ漢方薬のように、じわりじわりと持続的に内部で効いて、自治体の体質を変えてまちを健康な状態にしていく。いつの間にか健やかなまちになっている。あるいは打たれ強く、しかも快適なものに、漢方薬のようにじわりじわりとまちの体質を変えていく。

それは一見するだけでは分からない。ゆるやかな内なる効果だけれども、内的に体質を変えていくというのは意味のある効果だと思う。長い物差しで辛抱強く時の経過を見る必要がある。だから効果は長い目で検討したほうがよい。

## 市政の方針が分かりやすくなる

それから、この条例を育てていくという視点を持つことも大切だろう。つくりっぱなしでは駄目で、育てていく視点が欠かせない。この条例をつくと、最も好ましいことは、市政の方針が分かりやすくなることだ。文章に書かれるので、その市のまちづくりや市政運営の基本方針が一目瞭然になる。

とくに自治基本条例に前文を置く自治体が多いけれども、この前文の趣旨に照らすとどのようなまちを目指しているかというイメージが浮かびやすい。だから小学生でも、その市の未来が見やすくなる。分かりやすくなる。一目瞭然になるという関係がある。

まして、市民の「考える会」に参加すると、自分たちで条例の原案をつくるわけで、市民にとってさらに分かりやすいものになり得る。

## 自治体における法体系の整備

これはかなり重要なことだが、法の体系というものは、まず基本法があって、その下に個別の法規がぶら下がるという状態が普通である。「基本ルール」－「個別ルール」という階層的な構造である。かつてはケルゼンなどが主張した「法段階説」という学説もあった。

国のレベルで言えば、日本国憲法があって、その下に地方自治法とか、環境基本法だとか、さまざまな個別法が配置されている。いわば、中心になるひとつの規範が上位にあって、その下位にさまざまな個別ルールがぶら下がる。こういうピラミッド型の構造が、法体系として安定的な標準である。

しかし今まで日本の自治体には、上位の基本法に当たる基本ルールが欠落していた。ただ個別の条例が並列的に並んでいただけの状態だった。だから上位規範としての自治基本条例は、自治体の憲法だと考える人もいるわけだ。こうしたスタンスで判断すると、確かに一理あるのかもしれない。

したがってこれがつくられると、自治体の各種ルール、それから総合計画などの計画類などが、この自治基本条例の主旨や文言に合わせて、次第に統一されていくことになる。新規の条例とか、あるいは改正される条例は、必ずこの自治基本条例に準拠して、矛盾しないような文言にしていかなざるを得ない。既存の変えない条例であっても、運用の仕方を変えてみたり、あるいはどうしてもその自治基本条例に抵触するような場合には、その部分について改定するということになる。

すべての個別ルールは、自治基本条例の枠内で運用していく必要がある。しかしだから

とって、自治基本条例ができたのだから一気にすべての条例や計画を見直せ、というのは無茶でしかない。それは現実的ではないし、仮に実施してもあまり意味がない。むしろ、しばらく動かしてみるなかで、次第にじわりじわりと個々のルールを全体として統一していくべきだと考える。

### 公職者が替わっても基本方針は安定的

それから自治基本条例を一度つくると、まちの方針が安定的になり、分かりやすくなっていく。それは市民にとってだけではなく、市の各種公務員にとっても、方針が分かりやすいものになっていくだろう。

同時に、自治体のメンバーというのは不断に入れ替わる。市長が替わったり、議員が替わったり、市の幹部職員が替わったり、それから職員さんでも人事異動で異なる部署へ行ったりして、常に人が替わる。組織というのは基本的に人が替わるシステムなのである。

担当の職員が異動で替わって、ついでに執行の方向も変わったなどというニガイ経験をすることは少なくない。けれども自治基本条例ができたなら、人が替わってもまちづくりの基本的な方針は変わらないという状態になる。市長、議会議員、職員などが替わっても、市政の基本方針が揺らがない。大幅にぐらつくことがない。そういう効果やメリットがある。

神奈川県のあるまちの市長選挙で、多選気味の前市長が敗れた。そこで、選挙に勝利した新市長は、前市長がつくった条例だから廃止すると頑張ったことがあったという。しかし結局は直接的な廃止を断念し、総合計画を改定するなどの迂回戦術に切り替えたと聞いている。

これは市長が替わったくらいでは、自治基本条例を変えることはできないという、ある意味で教訓的な先例なのかもしれない。公職につく者が替わっても、まちづくりの基本方針はぐらつかない。それは、市長や議会会派の支持基盤が変わったとしても同じことだ。民主党の支持であろうが、自民党の支持であろうが、基本方針は変わらないということである。

### 国の法命、府県の例規を自主的に解釈する基準

自治基本条例をつくると、日本における国の法律・命令とか府県の条例・規則などを、その市のなかで適用する場合に自主的に意味を解釈する基準に使える。これはあまり知られていないことだが、とても重要である。地方分権の本質的な効果はここにあると言って

よい。

つまり、その市をどういうふうに運営するかについて、解釈の基準になるのが自治基本条例なのである。今までは、国が法律・命令を有権的に解釈してきたが、すでにそうした集権時代は終わった。国の法令などを解釈する基準は、そのまちの自治基本条例なのであり、その市独自の解釈で運用すればいいわけだ。もし両者の解釈に相違があった場合は、国地方係争処理委員会に持ち込んで対等な立場で議論しあう。そういう新たな仕組みに地方分権以来変わった。

その意味では、実は自治体の側が解釈の独自の基準を持っていなければ、国と対等にはなれないということになる。地方分権が進んでから聞いた話だが、ある自治体が今までのように国にお伺いを立てたらしい。「こういう問題について、どう考えたらいいのでしょうか」というわけだ。

しかし国の役人が、それは地方が自分たちで考えることだ、と突っぱねたという。地方分権とはこういうことなのかと思うし、もしかすると国は瑣末なことに責任をとりたくなかったのかもしれない。ただその場合、国に突っ返されても困らないように、自治体は解釈の基準を独自に持っている必要がある。

### 委員たちが能動的な市民に生まれ変わる

ある市役所の担当課長さんが言っていた。市は、市民の人たちにいろいろと研修や勉強をしてもらおうとするけれども、なかなか集まってもらえないし単発では効果はすぐに消えてしまう。けれども自治基本条例の検討に数年間を使って、まちのありようや市役所の仕組み、市政全体の流れなどを考えて、じっくりとフォローしあっていく。そこから能動的な市民が生まれてくる、と。

つまり、これが一番大切なかもしれないが、関係者たちは結果として人が変わったようになる。自治基本条例の原案策定にかかわった人たちが、やがて能動的な市民になるという効果がある。まちづくりを担うような中心的なメンバーがそこから生まれてくる。

40～50回近く会議をやってきて、そのうち前後に小さい会議をはさむということになると、委員たちはほとんど市政の細部まで勉強することになる。当然ながら、市政のエキスパートになる。これほどすばらしい市民学習はない。いわばオン・ザ・ジョブトレーニングである。

市政について相当に詳しくなり、市役所の職員からするとうるさ型の市民が、できれば避けたいような市民たちが生まれてくる。けれども逆にいうと、きちんと話せば道理



の分かる市民が生まれることでもある。考える会のメンバーは、ほぼ全員がそうなるだろう。

しかも、パブリック・インボルブメント（P I）と称して、市内各地で説明会を開催し、他の市民と向きあいやりあう。やがてそれぞれがまちづくりの新しいリーダーに成熟していく。その人たちがさまざまな事業の中心メンバーになっていく。それはやっぱりムダではない。これが多分、当面は目に見える一番大きな効果だろう。市役所としては願ってもないことだろう。

こういう重要な役目として、市民委員会があるのだとわたしは考えている。結果として、能動的な市民たちが今までの自治を定義し直す、市民による「自治」の再定義ということが、自治基本条例の大きな効果なのかもしれない。

### 議会への配慮・遠慮がブレーキに？

ただし、ここから議会基本条例につなぐ話になるが、これまでの自治基本条例を見ると、当初のニセコ町のように議会の規定がない。仮に議会規定があっても、住民の代表で選ばれた議員で構成されているとか、おざなりと言っていいくらい当たり前な条文が、議会については見受けられる。いま現実に動いている基本条例にもそうした例がある。

これはなぜなのか。わたしも練馬と綾瀬という二つの市民委員会に参加して、この理由に気が付いた。つまり自治基本条例の法形式は、文字どおり「条例」なので、市民の原案を最後に決裁するのは市議会である。議会に認めてもらわなければ条例にならない。可決してもらいたいので、ある種の遠慮というか、議員さんたちのご機嫌を損なわないようにという配慮がどうしても働いてしまう。そのため、なかなか強い調子で書けないことになる。

練馬で検討した時には、区民の原案に「区議会は最高機関」だと書いてあったほどである。これくらいしないと駄目なのだとすることで入れたが、結局は長くたなざらしになっている。そういう及び腰な気分が議会に対してある。これはやむを得ない。自分たちで決められない。議会を通らないと条例にならないわけだから、そういう意味ではクールな視点で議会についての規定を書きにくい。自分自身の反省も含めてそう思う。この話が実は次の議会基本条例の意味につながっていく。ごく最近考えついたことだ。（この項続く）

（ぬまた りょう 作新学院大学総合政策・経営学部教授）

<付録>

綾瀬市自治基本条例

平成22年3月25日

条例第3号

目次

前文

第1章 総則(第1条・第2条)

第2章 自治の基本理念(第3条)

第3章 自治の基本原則(第4条・第5条)

第4章 自治の担い手

第1節 市民(第6条・第7条)

第2節 市議会(第8条)

第3節 市長(第9条)

第4節 市の執行機関(第10条)

第5章 国、他の自治体等との連携(第11条)

第6章 厚木基地(第12条)

第7章 住民投票(第13条)

第8章 市政運営の原則(第14条—第20条)

第9章 その他(第21条・第22条)

附則

わたしたちのまち綾瀬市は、市民主権の自治を基本理念とし、本市の自治の更なる進展のために、ここに綾瀬市自治基本条例を制定します。

わたしたちのまちは、約4万年前の旧石器時代の人々の営みに始まり、綾なす川が豊かな自然をはぐくむ中で、文化や風土が培われてきました。明治22年(1889年)には、江戸時代の8か村が一つになり、その後、新たな市町村合併をせず、首都圏域の住宅都市として成長し、農畜産業などの地場産業や製造業などの工業、商業が発展してきました。

わたしたちは、次代を担う子どもたちをはぐくむためにも、市政に主体的に参加し、住民自治を実践する中で、本市の自然や文化、風土、先人たちの足跡などを受け継ぎ、更に平和で希望に満ちた市政を創造し、発展させなければなりません。

また、地域主権型社会を目指す今日、基地のあるまちとしての課題や様々な社会的課題に対応するためには、自己決定と自己責任に基づく新たな自治の仕組みを定めることが求められています。

そこで、本市では、自治の主体である市民や市議会、市の執行機関のそれぞれの果たすべき責務や市政運営の原則など、自治体としての基本的な枠組みを定め、市民主権の自治を進めます。

## 第1章 総則

### (目的)

第1条 この条例は、本市の自治の基本的な理念及び原則を明らかにするとともに、市民の権利及び責務、市議会及び市の執行機関の責務等を定めることにより、市民主権の自治を実現し、本市の自治を更に進展させることを目的とします。

### (条例の位置付け)

第2条 市民、市議会及び市の執行機関は、この条例に定める事項を最大限に尊重します。

2 この条例は、本市の条例、規則等の制定改廃並びに法令、条例、規則等の解釈及び運用に当たっての基本とします。

## 第2章 自治の基本理念

### (基本理念)

第3条 市民、市議会及び市の執行機関は、本市の自治が市民のためのものであることを認識し、市民主権の自治を目指します。

## 第3章 自治の基本原則

### (市民参加)

第4条 市民は、地域及び社会的な課題について、互いに助け合い、課題を共有し、解決に向けて自ら市政に参加するよう努めます。

### (情報共有)

第5条 市民、市議会及び市の執行機関は、互いに市政に関する情報の共有に努めます。

## 第4章 自治の担い手

### 第1節 市民

#### (市民の権利)

第6条 市民は、人として尊重され、安全で安心な生活を営み、幸福を追求する権利を有します。

2 市民は、市政に参加する権利を有します。ただし、この権利の行使又は不行使によって、不利益な扱いを受けないものとします。

3 市民は、市政に関する情報を知る権利を有します。

#### (市民の責務)

第7条 市民は、互いに尊重し合い、協力して、自治を推進します。

2 市民は、市政に参加するに当たっては、自らの発言及び行動に責任を持ちます。

3 市民は、市が定めた市政運営に係る経費を公正かつ適正に負担します。

### 第2節 市議会

#### (市議会の責務)

第8条 市議会は、市民のための開かれた議会運営に努めます。

2 市議会は、市民の意見を反映するように努めるものとします。

### 第3節 市長

#### (市長の責務)

第9条 市長は、市民の意向を適正に判断し、この条例の本旨に基づいて市政運営を行い、市民主権の自治を推進します。

2 市長は、市の執行機関の機能及び能力を最大限に活用し、市民の信託にこたえます。

#### 第4節 市の執行機関

(市の執行機関の責務)

第10条 市の執行機関は、公正な市民福祉の拡充に努めます。

2 市の執行機関は、市政の課題に的確に対応するため、効率的かつ効果的な組織運営を行います。

3 職員は、職務遂行に必要な能力、知識、技術等の習得に努めます。

#### 第5章 国、他の自治体等との連携

(国、県等との連携)

第11条 市は、市政運営上の諸課題を解決するため、国及び県と対等な立場で相互に連携を図りながら協力します。

2 市は、共通する課題の解決及び友好親善を図るため、他の自治体その他公共的団体と相互に連携を図りながら協力するとともに、交流に努めます。

#### 第6章 厚木基地

(厚木基地)

第12条 市は、厚木基地の問題を重要課題として取り組みます。

2 市は、市民の安全及び安心並びに快適な生活を守るため、航空機騒音等の問題解決に努めます。

#### 第7章 住民投票

(住民投票)

第13条 地方自治法(昭和22年法律第67号)に規定する直接請求によるもののほか、市長は、市政に関する特に重要な事項について、広く住民の意思を直接問う必要があると判断した場合は、住民投票を実施することができます。

2 市議会及び市の執行機関は、住民投票の結果を尊重しなければなりません。

3 住民投票の実施に関し必要な事項は、その都度条例で定めます。

#### 第8章 市政運営の原則

(市民提案)

第14条 市の執行機関は、市政について、市民が意見を表明し、提案する権利を保障します。

2 市の執行機関は、前項の規定による提案の概要及び検討結果の公表に努めるものとします。

(総合計画)

第15条 市の執行機関は、この条例の理念に基づき、市政運営の基本となる基本構想及びこれを具体化するための計画(以下「総合計画」といいます。)を策定します。

2 市の執行機関は、総合計画が社会情勢の変化に対応できるように、必要に応じ、見直しを行います。

(情報管理)

第16条 市の執行機関は、市政に関する情報を適切に管理し、個人に関する情報は、これを保護します。

(情報公開)

第17条 市の執行機関は、市政に関する情報を適正に公開し、及び提供します。

(説明責任)

第18条 市の執行機関は、市政に関する重要な事項について、市民に説明する責務を有します。

(財政運営)

第19条 市長は、財源確保を図り、規律を持ち、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければなりません。

(行政手続)

第20条 市の執行機関は、市政運営における公正の確保及び透明性の向上を図るため、適正な行政手続の確保に努めます。

第9章 その他

(条例の推進)

第21条 市長は、この条例の目的を達成するため、この条例の内容が適切であるか否かを検討し、必要と認めたときは、条例の改正その他の措置を講ずるものとします。

(委任)

第22条 この条例の施行に関し必要な事項は、市の執行機関が別に定めます。

附 則

この条例は、公布の日から施行します。