

## 第1回利根町自治基本条例検討委員会 講話会 記録

- 日 時 平成30年8月10日(金)午後2時40分から午後3時10分
- 場 所 利根町役場1階 多目的ホール
- テーマ 「自治基本条例とは」
- 講 師 流通経済大学法学部助教 加藤 洋平 氏

(司会)

ただいまより講話会を始めさせていただきたいと思います。

それでは、講師の方をご紹介いたします。講師は、検討委員会の委員でもありません、流通経済大学法学部助教の加藤洋平先生でございます。本日、加藤先生には、「自治基本条例とは」というテーマで講話をしていただきます。それでは加藤先生、よろしく願いいたします。

---

### ●講 話

#### 自己紹介【スライド1】【スライド2】

ただいまご紹介に預かりました、流通経済大学の加藤と申します。本日、利根町で自治基本条例を策定するにあたりまして、私の方から30分程度でございますけれども、自治基本条例とは何かということをお話させていただきたいと思います。

まず、自治基本条例についてお話する前に簡単に私の自己紹介をしたいと思います。現在、流通経済大学の法学部に所属しておりまして、専門は「地方自治論」、担当講義としましては「地方自治論」や「公共政策」といったものを担当しております。研究としまして大学院の頃から、地方自治や地方行政について感心を持っていまして、特に「行政組織」について色々と研究をして参りました。

関東に移り住んで2年目でして、出身は名古屋になります。その後、長く京都に住んでいまして、関西でずっと暮らしておりました。流通経済大学に所属して今2年目ということで、今年の4月から着任しまして、関東に移り住みました。関東のことについては逆に皆様から教えていただきたいなと思っているところでございます。

### 本日の内容【スライド3】

本日お話をさせていただく内容としましては、まず今、自治基本条例の現状としてどういった状況にあるのかということをお話した後、自治基本条例とはどういった条例なのかをお話します。そして、なぜ、今、地方自治体で住民自治基本条例を制定する必要があるのか、自治基本条例の制定に向けてどういったことが重要なのか、ポイントとしてどのようなことが必要となってくるのかをお話したいと思います。

### 自治基本条例の現状【スライド4】

それでは自治基本条例の現状についてお話をさせていただきます。まず、日本で一番初めに自治基本条例を制定したのが、北海道のニセコ町です。2001年に制定されたといわれています。ニセコ町で「まちづくり基本条例」というのが制定され、全国へ自治基本条例が波及していったということです。

2018年現在では、全国で371の自治体で自治基本条例が制定されています。

茨城県内では、私が調べた限りではありますが、6自治体で制定されています。最近ですと、平成27年に龍ヶ崎市で制定されています。

### 自治基本条例の制定数【スライド5】

これが、自治基本条例の制定数を折れ線グラフにしたものです。これはNPO 法人公共政策研究所のデータを基に私が作成したものになります。

これを見ると、2001年にニセコ町で条例が制定されてから右肩上がり、条例の制定数が増えています。これには様々な要因が考えられますが、地方分権の時代として、自治体が自治体運営について考え始めたということで、制定数が増えてきている現状があると考えられます。

しかしながら、グラフを見ると、2010年、2011年あたりから数が下がり始めており、現在では条例を作る自治体の数としては落ち着いてきています。ちなみに2018年では現在のところ4つの自治体が条例を制定し、運用を開始しています。

ここまでが、自治基本条例の現状と制定数になります。

### 自治基本条例とは①【スライド6】

ここからが、自治基本条例とは何なのかということで、自治基本条例がどういった条例なのかということをお話していきたいと思います。

ここに、北海道大学の神原先生という方の、自治基本条例の今日的意味という

のを引用しているのですが、これを読み上げますと、「市民主権の民主的な自治体運営と質の高い政策活動を推進するために、条例によって、必要な理念、理念を具現する基幹的な制度、制度を動かす原則を総合的、体系的に整備し、この条例に当該自治体の最高法規ないし最高条例としての位置を与えたもの」というのが自治基本条例だといわれています。

これについて、私の方でももう少し分かりやすく、具体的な話をしていきたいと思えます。

### **自治基本条例とは②【スライド7】**

つまり簡単に説明しますと、「自治体運営の基本的なルール」というのが自治基本条例になります。

それは自治体運営の「理念」であったり、「基本方針」というものが条例に定められるということです。ですので、この条例に「我が町ではこのように自治体を運営していきます」とか、どのようなまちづくりを目指していくのか、また、行政や議会、住民がどのようにまちづくりに関わっていくのか等の、自治体の大きな指針が定められることになります。

そのため、その自治体において、他の条例や、総合計画等の行政計画、政策を作る際の指針や根拠になるのが、自治基本条例です。次で詳しく説明することにはなりますが、自治基本条例が自治体における最高法規や、他の条例とは次元が異なるといわれたりするの、このためです。

また、自治基本条例は自治体を持つ様々な制度、例えばここに書いたような、「情報公開制度」「総合計画」「政策評価制度」「住民参加」「財務会計」等の個別の制度をこの条例によって総合的かつ体系的に整備、整理するものであり、この条例を見ればその自治体が、どのような制度を持ち、また、制度をどのように運用しているのか、一目瞭然で分かるということになります。

### **条例の最高法規性①【スライド8】**

先ほども少し説明しましたが、自治基本条例はいわゆる「まちの憲法」といわれています。わが国には日本国憲法があり、日本国憲法は日本の最高法規であるとされていますが、それと同じように、自治基本条例は自治体の最高法規に位置づけられるといわれています。そういう意味で「まちの憲法」といわれています。

総合計画、様々な条例の上位に位置し、それらに指針を与える「まちの憲法」であり、法令の解釈や運用にあたってはこの基本条例が基礎になるということになります。

したがって、主に行政職員が法の解釈や運用をするにあたり、困った際には、この自治基本条例の指針、理念に戻って、解釈や運用を行うということにもなり

ます。

### **条例の最高法規性②【スライド9】**

これが具体例になります。神奈川県川崎市の自治基本条例にも「最高法規」について条文として定められています。これは川崎市の自治基本条例の第2条に定められていまして、この条例が最高規範であるとか、他の条例、規則等の制定改廃及び運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図るといったことが、しっかりと明記されています。

ほとんどの自治体の自治基本条例には、こうした「最高法規」というような規定がされています。

### **自治基本条例と他条例との関係①【スライド10】**

最高法規性をイメージ図で表すとこのようになります。自治基本条例が上にあり、その下に情報公開条例や市民参加条例、住民投票条例等が体系的に整理されます。

### **自治基本条例と他条例との関係②③【スライド11】・【スライド12】**

これも先ほどの川崎市の例になりますが、川崎市では2005年に自治基本条例が作られまして、第31条には住民投票に関する規定を設けています。

川崎市の自治基本条例は2005年の4月に施行され、その後、2005年10月から2006年9月まで住民投票条例が検討され、2009年4月から施行されました。これは自治基本条例の理念、原則の規定をもとに、住民投票条例が制定された、ひとつの例であるといえます。

先ほどから何度も申ししていますが、自治基本条例が最上位にあり、その下に様々な条例、制度といったものが体系的に整理され運用されるということになってきます。

以上が自治基本条例とはどういったものなのか、ということになります。

### **自治基本条例の内容【スライド13】**

では具体的にどのようなことが規定されているのかといいますと、ここに例を挙げていますが、このような内容が規定されることが多いです。

先ほどから説明している最高法規性、市民の権利、議会と行政の責務や役割、市民参加や協働、川崎市の例のような住民投票、情報共有、また最近は大きな災害が多く発生していることから災害対応や危機管理に関する内容を規定する自治体も増えてきています。

### **なぜ、自治基本条例を制定するのか？①【スライド14】**

こうした自治基本条例が、そもそも、自治体でなぜ制定するのか、その必要性について説明していきたいと思います。

まず1つ目として、自律した自治体運営が今日求められてきていることがあります。皆様ご承知のとおり、2000年の地方分権改革立法により、法の解釈、政策形成、まちづくりは自治体が自律して行う必要性が出てきました。地方分権改革が行われる以前は機関委任事務の下、法の解釈等について中央省庁の役人にお伺いを立て、判断を仰ぐというのが地方自治体の仕事のやり方でした。しかし、2000年の地方分権改革以降、法の解釈や政策立案等については自分たちで自律して考えていく必要があるという中で、各自治体が地域の現状や町の現状を踏まえた上で、独自に行っていく必要性が、今日、出てきています。その際に、法解釈や政策形成のひとつの拠り所として、町の指針や理念が定められた自治基本条例が必要になってくるということです。

2つ目として、住民自治のさらなる推進があります。今日、行政単独でサービスを提供することは不可能ですので、NPOや市民団体と協働していくことや、住民参加といったことが必要になってきます。また、協働や住民参加を進める上では、情報公開といったことも必要になってきます。ですので、そういった「住民主体のまちづくり」を自治体は進めていかなければならないという中で、それをどのように行っていくのか、その指針、理念、方針といったことを、自治基本条例には明確に規定する必要があります。また、具体例として、三重県伊賀市では、コミュニティにおける新たな組織として、小学校区単位で住民自治協議会という制度を作っています。そして、その組織や制度について自治基本条例の中に規定しまして、住民主体のまちづくりをしっかりと行いますということを、明記しています。こうした住民主体のまちづくりについても、自治基本条例の中にしっかりと盛り込んでいく必要があります。

### **なぜ、自治基本条例を制定するのか？②【スライド15】**

3つ目として、民主的な自治体運営ということです。それはいわば権力者への統制だともいえます。自治基本条例は、自治体運営の基本的なルールを明確に規定しているということになるので、権力者といわれる人たちはそれを遵守しなければなりません。ここでいう権力者とはどういう人達かというと、ここに東大の金井先生のを書いていますが、首長、議員、行政職員、公共サービスに関わる団体といった、広い意味での権力者ということになります。そういった人達が活動をする際の基本的なルールとして、条例に基づいて仕事を行うことで、民主的な自治体運営が可能となるといわれています。

### 自治基本条例の制定に向けて①【スライド16】

では最後になりますが、自治基本条例の制定に向けてどういったことが必要になるのかということ、どういったことを踏まえて制定する必要があるのかということをお話したいと思います。

自治基本条例というのは先ほどから何度も申し上げているとおり、原則であって、指針というものが規定されることが多いです。ですので他の自治体の例でもそうですが、自治基本条例を制定しただけでは基本的に何も変わりません。ですので必要になるのは、自治基本条例を制定し、それに基づいて具体的な制度をしっかりと整備するということです。そしてそれを、条例で定められている理念、原則に基づいて運用していく必要があります。条例を制定するだけでなく、その後の取り組みが重要であるということです。

### 自治基本条例の制定に向けて②【スライド17】

また、制定する際に他自治体の条例を参考にして、それをそのまま条文に規定しても意味はないと考えられます。策定する自治体のそれまでの取り組みであったり、その自治体の個性、特徴をしっかりと再確認して、今までやってきた積み重ねや蓄積を、条例にできるだけ盛り込むということが重要となります。他自治体の条例を参考にすることも必要ではありますが、やはり、その自治体のそれまでの取り組みや個性、特徴をしっかりと盛り込むことにより、オリジナリティが生まれるのではないかと思います。

また、こういった自治基本条例を作るということは、自治体の基本方針をつくる唯一の機会ともいえると思いますので、できる限り住民や多くの関係者を巻き込んで、作っていくことが必要だと思います。

### 自治基本条例の制定に向けて③【スライド18】

それから、現状を確認するだけではなく、町の中長期的なビジョン、展望も踏まえて、どのような町にしていきたいのか、しっかりと明記する必要があるということです。今後における自治体の目標も盛り込んでいく必要があると思います。

そして、先ほども少し申し上げましたが、多くの住民に関心を持ってもらうことも重要ですので、条例策定時から、多くの住民に関心を持ってもらい、その多くの住民や関係団体の意見をしっかりと取り入れていくことによって、よりよい条例になっていくと考えられます。

ということで、私からの話は以上になります。ご清聴ありがとうございました。

---

(司会)

ありがとうございました。自治基本条例とは何か、その役割、必要性について大変分かりやすくお話をしていただきました。当町では、自治基本条例の検討を本日からスタートしたばかりでございますので、非常に意義深いお話をお聞きすることができたのではないかと思います。

---

## ●質疑応答

(司会)

それでは、折角の機会でございますので、ご質問等がございましたらお願いいたします。

(委員)

資料2の3ページ【スライド5】ですが、2001年ニセコ町から始まって、2007年がピークで、2013年くらいから右肩下がりになってきたということでしたが、要因というのはいかなるようなことが考えられるのでしょうか。

(加藤)

私は、2001年から2000年代の前半については、ひとつのブームであったと思っています。ニセコ町から始まって、それが、良い取り組みだということで、広まっていったということがありますが、どの政策でも同じでことですが、やはり自治体によっては自治基本条例を策定したが、策定しただけで終わり、というところも増え、あまり活用されていない事例もあり、自治基本条例を策定しても意味がないんじゃないかと考える自治体もあったのではないかと考えています。そういったことから、ある意味落ち着いてきたともいえるのではないかと 생각합니다。

(委員)

資料の自治基本条例に向けて③【スライド18】についてですが、「多くの住

民に関心を持ってもらい、多くの住民の意見を取り入れていく」とありますが、これは非常に重要なことだと思います。それで、この関心を持ってもらう、あるいは、住民の意見を取り入れる方法として様々なものがあるのですが、いくつか教えていただきたいです。

(加藤)

住民の方々に関心を持ってもらうということに関しては、例えば、地域ごとに説明に行ったりして、まずは、自治基本条例とは何かということを理解してもらうことが必要だと思います。特に一般の住民の方からすると、自治基本条例について関心がなく、そもそも何なのか分からないということが多いと思いますので、地域ごとに説明に行ったり、また、若い人に関心を持ってもらうために、中学校、高校に説明に行くなど、地道にやっていくことが必要だと私は考えています。

---

(司会)

それでは、質問がないようですので、以上をもちまして講話会を終了させていただきます。加藤先生、ありがとうございました。

以上