

弘前市自治基本条例市民検討委員会  
自治基本条例 勉強会

# 「自治基本条例」

## ～まちを元気にするための仕組みづくり～

2012. 07. 20.

弘前市自治基本条例市民検討委員会 委員  
青森中央学院大学経営法学部 専任講師

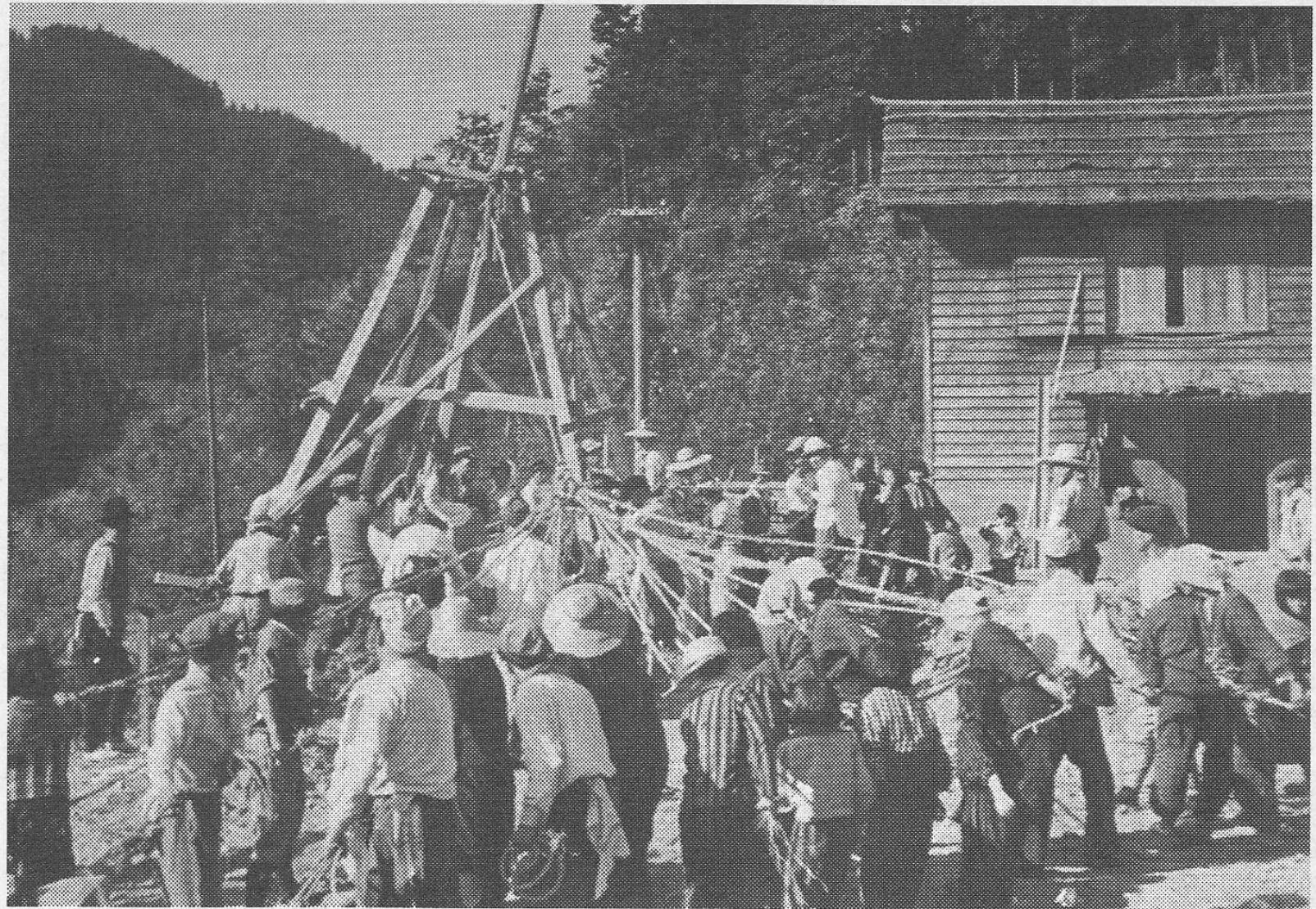
佐藤 淳

# 勉強会の内容

- 1 自治の原点
- 2 自治基本条例の意義
- 3 自治基本条例の分類
- 4 自治基本条例の内容・論点

1

自治の原点



増刊「現代農業」2006年11月号より



増刊「現代農業」2006年11月号より

# 自治とは

自ら治める。  
自らのことを自らの手により処理する。

## 《自治の原点》

昔のムラ社会では、  
方針も自分達で寄って、集まって、決める、  
それを実行するのも自分達が直接行う。

⇒ 寄り合い、話し合い、そして治める  
そしてムラの「決まり」があった。

# 地方自治の本旨 ①

憲法では、92条～95条で地方自治を規定。

## 【 92条 】 地方自治の基本原則

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**に基いて、法律でこれを定め  
る。

本旨 : 本来の目的

\* 法律 ・・・ 地方自治法など

## 地方自治の本旨 ②

### ◆ 「団体自治」

地方自治体の自立。

中央政府から独立、干渉されない。

地方政府の出来ることは、中央政府は、  
してはいけない。

### ◆ 「住民自治」

住民の政治、行政参加。

住民自らの意思に基づいて自己統治を  
行うこと。

# 2 自治基本条例 の 意義

# 自治基本条例とは

- ◇ 弘前市を元気にする為、
- ◇ 暮らしやすいまちにする為の、



をまとめた条例（決まり）。

# 条例とは

## 憲法 94条 地方公共団体の機能

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機能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

\* **条例** : 国会で決めるルールが法律。  
地方議会で決めるルールが条例。

## 地域主権とは

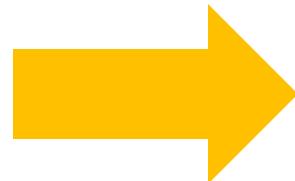
地域のことは地域に住む住民が決める。

明治時代の中央集権体質から脱却し、地域の住民一人一人が自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負う。

平成21年9月16日閣議決定 「基本方針」より

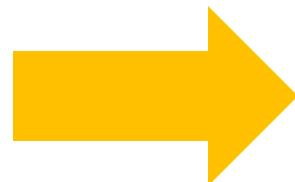
# 今なぜ自治基本条例が必要なのか

- ◇ 地方分権の進展



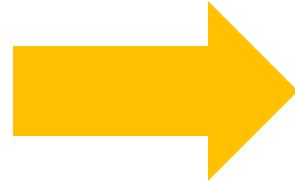
「自立」

- ◇ 人口減少、少子高齢化、財政問題



「市民参加」

- ◇ 自治の意識、地域の絆を取り戻す



「住民自治」

# 必要性をめぐる諸論点 1

- ① 「地方自治法」があるのでから  
⇒ 市民参加や協働、情報公開等のまちを作る為の制度や仕組について触れられていない。
  
- ② あまりに当たり前ではないか  
⇒ 当たり前のことを確實に実行するのは難しい。ルールがなければ時と場合によって対応が異なってくる。

## 必要性をめぐる諸論点 2

- ③ 「総合計画（基本構想）」があるのであれば  
⇒ 総合計画は、まちづくりの各分野  
(福祉・環境・産業・教育等)ごと  
の政策内容が網羅的に記述される。  
市民の責務・権利、各種手続きは  
計画よりも条例が馴染む

\*自治基本条例に規定される制度・手続き  
は、総合計画の策定を規律する。

## 必要性をめぐる諸論点 3

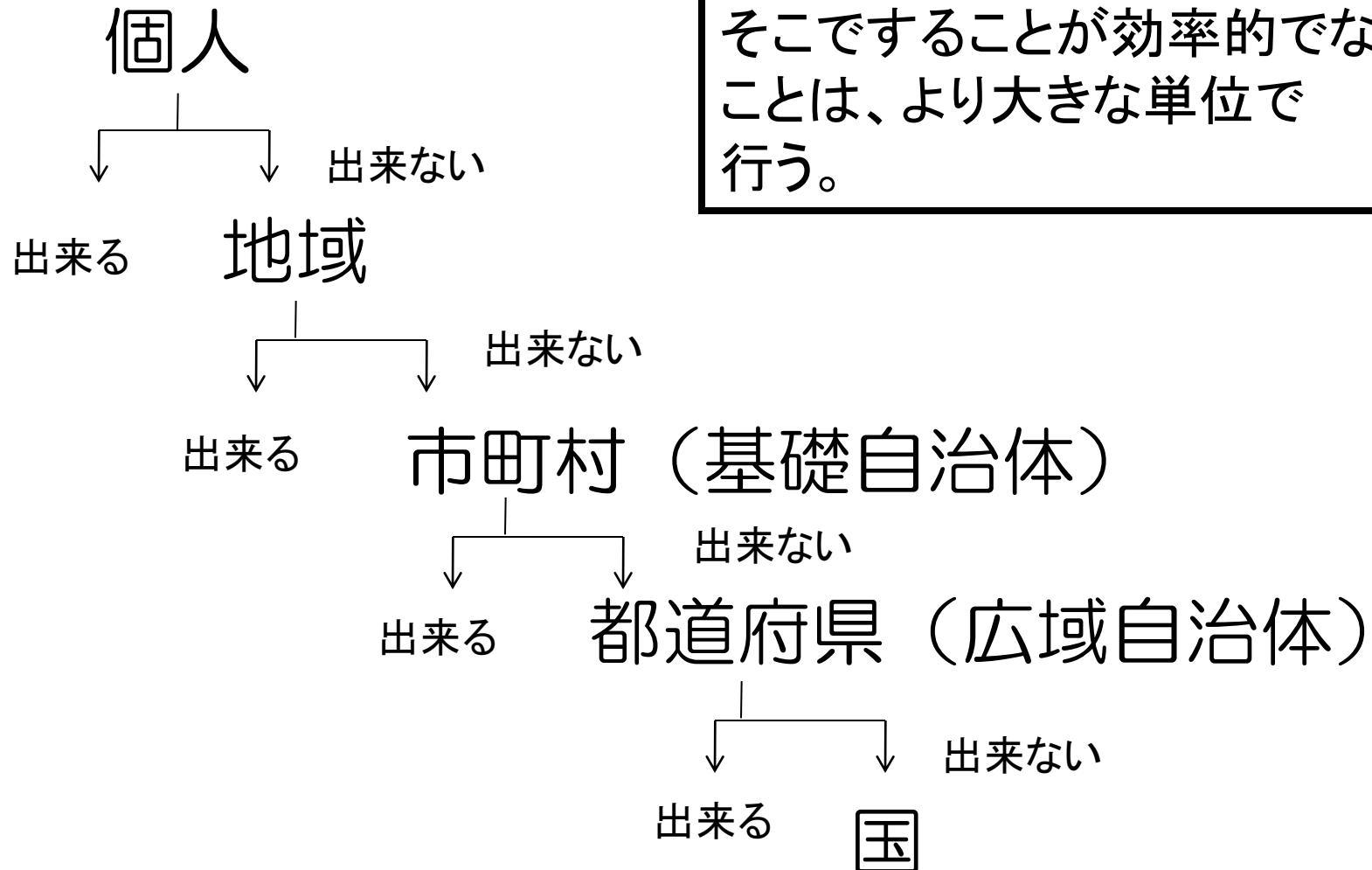
- ④ 「市民憲章」があるではないか  
⇒ 自治基本条例は市民だけではなく、役所や議会に対してもルールを定めるものである。
- ⑤ 市民の盛り上がりがおこってからでも  
⇒ 卵が先か鶏が先か。  
市民のニーズも大事だが、策定過程で盛り上がっていくことも可能。  
その為には、一定の期間（1～3年）も必要になる。

## 必要性をめぐる諸論点 4

- ⑥ 簡単な条文でもいいのではないか  
⇒ 自治のそれぞれの主体が、その役割を自覚、認識していれば簡単で良いが、そうでなければ、長くなる。  
一般的に条文数は多めになっている。
- ⑦ 条例でなくてもいいのでは  
⇒ 実効性を担保するには条例が良い。  
条例制定には、役所、議会、市民等多くの利害関係者が関わることになる。

# どこまでが役所の仕事なのか？

## 「補完性の原理」



## 自治基本条例の意義

- ◇ 弘前市が、地域主権時代を生き抜き、市民が活き活きと活躍できる為の、**地域の基本ルール**を定める。
- ◇ 条例制定のプロセスを通して、市民、議会、企業等、多くの利害関係者が関わることで、弘前市に**自治の意識を醸成**する。



葛西市長マニフェスト  
『市民主権システムの確立』

## 他の都市の自治基本条例制定状況

全国の約1800の自治体の内、  
約1割の自治体が自治基本条例を制定。

青森県内では、40市町村の内、8市町村が  
制定。（2012年3月時点）

八戸市・十和田市・五戸町・三戸町・階上町・  
おいらせ町・田子町・佐井村

\*青森市検討中

# 3 自治基本条例 の 分類

# 自治基本条例の一般的な構成

- まちづくりの基本理念
- まちづくりの主体の役割と責務
  - ・市民
  - ・コミュニティー（町会、NPO等）
  - ・議会・議員・・・「議会基本条例」
  - ・市長
  - ・行政・職員
- まちづくりの基本原則
  - 住民自治、情報公開、参加、協働 等
- まちづくりの仕組み
  - 情報公開、説明責任、評価、総合計画、財政運営、住民投票 等

# 自治条例の分類①（取り扱う範囲による）

## ◇ フルセット型

自治基本条例の要件が全て網羅されているもの

- 自治の基本理念
- 自治の主体（市民、行政、**議会**）
- 自治の基本原則  
(協働、情報公開、参加等)

## ◇ サブセット型

上記の要件の内、一部が欠けているもの

\* 近年ではフルセット型が標準的

# 自治基本条例と議会基本条例

自治基本条例 ⇒ 「自治体の憲法」

- まちづくりの基本理念
  - まちづくりの主体の役割と責務
    - ・市民
    - ・**議会**・**議員**・・・
    - ・市長
    - ・行政
  - まちづくりの基本原則
  - まちづくりの仕組み
- 「議会基本条例」  
\*下位に位置する  
分野別基本条例

# 自治基本条例と議会基本条例の関連性

自治基本条例



議会  
基本条例

行政  
基本条例

# 議会基本条例とは

議会の組織及び運営の基本的な事項を定めた条例。

- ①議会運営の原則
- ②議員活動の原則
- ③議会の情報公開、説明責任
- ④議会に対する住民参加
- ⑤議会と執行機関の関係
- ⑥議会の組織と審議
- ⑦議員の政治倫理と研修
- ⑧議会事務局の役割

等を規定する。

## 自治条例の分類②（内容による）

### ◇ 理念型

理念規定が中心で、条文の数が少ない条例。

### ◇ 具体的規定型

理念と共に、具体的な権利や制度・仕組みも規定されている条例。

\* 近年では、大半が具体的規定型の自治基本条例。

## 自治条例の分類③（作成主体による）

### ◇ 行政主導型

行政、首長のリーダーシップにより制定。

### ◇ 市民主導型

市民が主体的に策定。

### ◇ 議会主導型

議会が市民を巻き込み制定。

（例）四日市市 飯田市

\* 佐藤 : 議会主導型が好ましい

# 4 自治基本条例の 内容・論点

## 名称

「自治基本条例」 or 「まちづくり基本条例」

\* 松下先生：一緒に自治（まち）を作っていくという意味で、「まちづくり基本条例」が良い。

## その他の名称

- 「市民自治基本条例」（四日市市）
- 「みんなでまちづくり基本条例」（草加市）
- 「まちづくり自治基本条例」（遠軽町）  
等々

## 前文

前文は、条例制定の由来や背景、自治（まちづくり）の方向性や基本原理、制定者の決意等を述べたもの。

\* 前文は完全に標準装備

### 【前文の基本パターン】

- ① まちの歴史、文化、環境や自治の取組
- ② まちのあるべき姿
- ③ 市民の主体性や参加、協働が重要であること
- ④ 条例を制定する意義や決意

## 目的

この条例の内容や狙いを凝縮して書く。

- ① 最初に、この条例に規定することや明らかにすることを示す。
- ② この条例の最終目的を示す。

では、自治基本条例の最終目的は？

- ◆ 自治の実現
- ◆ まちの実現
- ◆ 自治の実現 + まちの実現
- ◆ その他??

## 条例の位置付け

自治基本条例は、まちづくりの最高規範であり、この条例の趣旨を最大限に尊重してまちづくりを進めることになる。

- \* 条例の位置付けはほぼ標準装備。  
条例の位置付けをどこに書くかが論点。  
総則 or 補則 ??

**最高法規** . . . 「自治体の憲法」

⇒ 自治基本条例が、個別条例や計画の  
トップに位置付けられ、自治基本条例  
を頂点としたヒエラルキーができる。

# 基本となる用語

条例に出てくる用語の中で、様々な意味で解釈される余地がある用語の定義を行う。  
この定義規定はほぼ標準装備。

## 【定義されている用語】

- |         |           |       |
|---------|-----------|-------|
| ● 市民    | ● 参加・参画   | ● 協働  |
| ● まちづくり | ● 市       | ● 自治  |
| ● 地域    | ● 地域組織    | ● 町内会 |
| ● 地区組織  | ● コミュニティー | 等々    |

(例) 市 = 市民 + 議会 + 執行機関

# 自治基本条例の一般的な構成

- まちづくりの基本理念
- **まちづくりの主体の役割と責務**
  - 市民
  - コミュニティー（町会、NPO等）
  - 議会・議員・・・「議会基本条例」
  - 市長
  - 行政・職員
- まちづくりの基本原則
  - 住民自治、情報公開、参加、協働 等
- まちづくりの仕組み
  - 情報公開、説明責任、評価、総合計画、財政運営、住民投票 等

## まちづくりの主体

まちづくりは行政だけではなく、多様な主体  
が考えられる。  
そしてそれが権利と役割、責務がある。

- 市民
- コミュニティー
- 事業者
- 行政 (役所 市長)
- 議会・議員
- その他 ?

## まちづくりの主体① 市民

市民はまちづくりの主体であることを認識・自覚し、また自治の主体に相応しい行動をとることを期待される。

では市民とは？

- ①市内に住所を持っている人
- ②市内に居住する者    ③市内で就業する者
- ④市内で就学する者
- ⑤市内に事務所を有する法人その他の団体
- ⑥市内で活動する法人その他の団体
- ⑦市内で活動するもの    ⑧納税者              等々

## まちづくりの主体② コミュニティー

### コミュニティー

#### □ 地域コミュニティー

地縁を基盤とした組織・活動。

(例) 自治会、町内会 等

\* 青森市における地域の単位は？

#### □ テーマコミュニティー

テーマによって結びついた組織・活動

(例) NPO 等

## まちづくりの主体③ 事業者

一般には事業者も市民に含まれる定義が多い。

あえて事業者の規定を置く場合には、市民の責務との書き分けが必要。

(例)

事業者は、地域社会の一員として、地域社会との調和を図るとともに、従業員の行う地域活動に配意し、まちづくりに寄与するものとします。（飯田市）

## まちづくりの主体④ 行政

市長や補助機関である職員、執行機関である市長部局、教育委員会等の行政委員会は、まちづくりの重要な担い手である。

### 行政

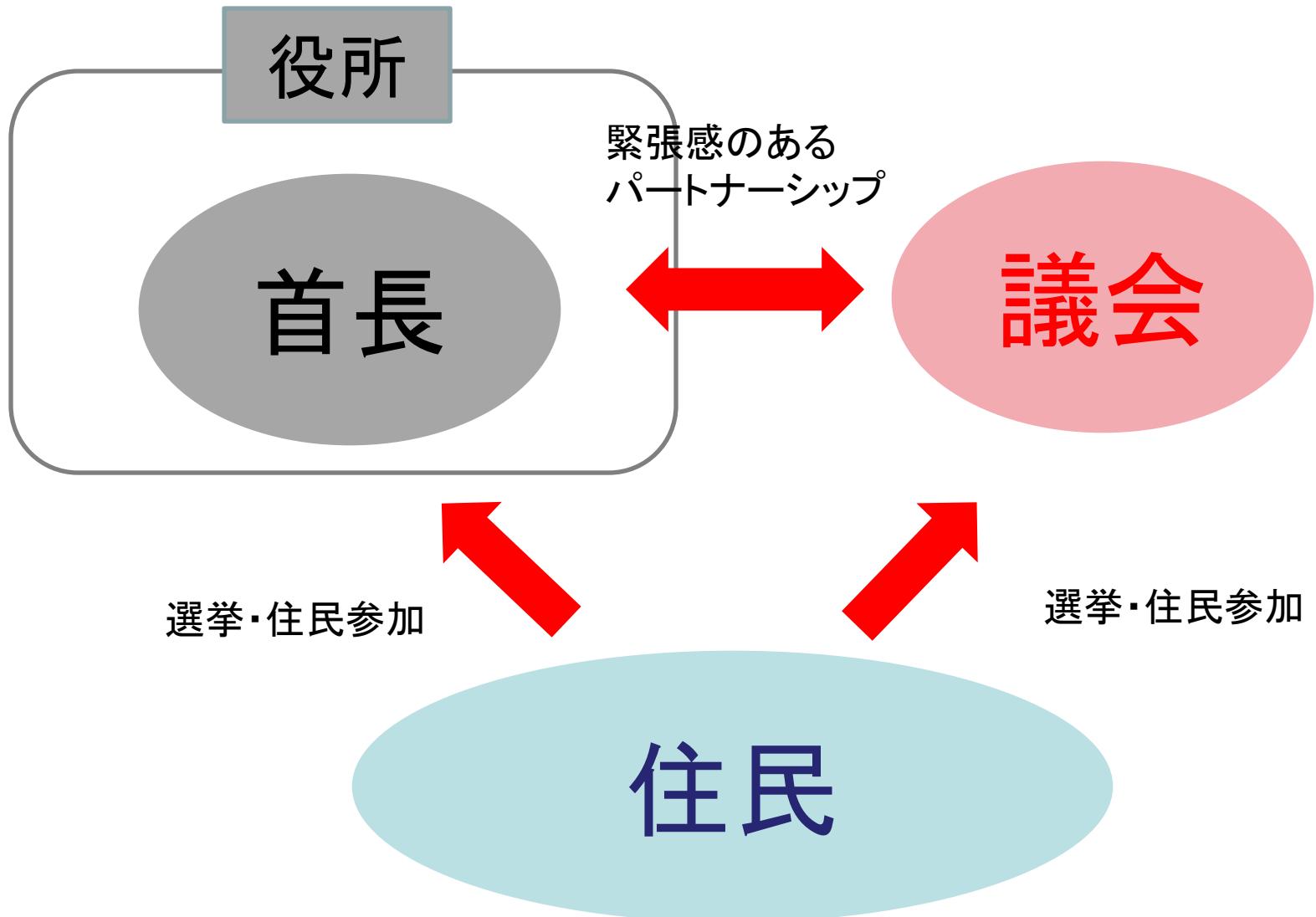


## まちづくりの主体⑤ 議会・議員

### 議会のあるべき姿

- 多様な民意の反映、様々な利害の調整、住民の意見の集約
- 二元代表制の一翼として、緊張感を持った執行部との協調関係
- 議会の権限、役割を十分に果たす
- 政策形成過程全般への積極的関与

# 二元代表制とは



# 二元代表制とは

- ・市民から選挙によって選ばれた「議員」により構成される「**議会**」と、
- ・同じく市民から選ばれた「**市長**」が
- ・ともに市民の信託を受けて、
- ・それぞれの特性（**合議制**、**独任制**）を活かして、市民の意思を適格に反映させる為、
- ・競い合い、協力し合いながら、最良の意思決定を導いていく。

## 各主体の権利・責務① 市民

地方自治法で規定された住民の権利

- ◇ 行政サービスを等しく受ける権利  
(10条2)
- ◇ 選挙に参与する権利 (11条)

新たな権利

- ◇ 参加の権利
- ◇ 情報を知る権利
- ◇ 学ぶ権利
- ◇ その他
  - 幸福追求に対する権利
  - まちづくりを行う権利 等

# 各主体の権利・責務① 市民

## 市民の役割（責務）

- ① 自治（まちづくり）の**主体であること**  
**を認識・自覚すべきこと。**
- ② 自治（まちづくり）の**主体として**  
**行動・努力するべきこと。**

\* あるべき市民像を議論していくことで、  
市民の役割も明確に。  
・・・既存の市民憲章も参考に。

【注】そもそも「義務」なのか「責務」なのか。

## 各主体の権利・責務② コミュニティー

コミュニティーの主な構成要員は

- 市民
- 市民活動団体
  - ◇ 地域コミュニティー  
(地域活動団体、自治会・町内会)
  - ◇ テーマコミュニティー  
(NPO等非営利活動団体)

それぞれについて役割を規定していく。

## 各主体の権利・責務② コミュニティー

具体的に規定するのは、

- 1 自治（まちづくり）の担い手として位置付
- 2 市民の認識・行動  
市民が市民活動団体の役割を認識し、  
積極的に参加。
- 3 行政の対応・支援  
相談、場所、情報、資金、人材、  
組織作り、公共サービスへの参入機会等。
- 4 連携・協力  
対行政、対議会、相互間

## 各主体の権利・責務③ 行政（首長）

- 地方自治法に規定された役割  
　　統括代表権（147条）  
　　事務管理及び執行権（148条）  
　　職員の指揮監督権（154条）  

- 具体的に首長が行うべきことや、首長の統率力・指導力を規定する。

弘前市にどのようなリーダーが好ましいのか、しっかり議論して規定。

## 各主体の権利・責務③ 行政（首長）

多選禁止（自粛）をどのように考えるか。

【賛成】 絶大な権限を持つ首長が長期に渡り在職すれば、独裁や腐敗が起きる。

【反対】 憲法15条の公務員の選定罷免権は立候補の自由も含んでいて、それを禁止するのは憲法、公選法違反。

\*多選禁止（自粛）を規定したものは、東京都中野区の条例のみ。

## 各主体の権利・責務③ 行政（執行機関）

執行機関は、議決機関（議会）と対立する概念で、自治体の行政事務を管理・執行する機関（市長部局＋行政委員会）。

執行機関の役割は

- 行政サービスの提供
  - 執行機関相互の連携・協力
  - 最小の経費で最大の効果
  - 公平かつ効率的で質の高い行政サービス
  - 住民要望の的確な把握
  - 市民満足の実現
- 等々

## 各主体の権利・責務③ 行政（職員）

自治の重要な担当者である職員の心構えや具体的に行うことを規定する。

### ■ 職員の心構え・自覚

全体の奉仕者、市民本位の立場、地域社会の一員。

### ■ 職員が行うべきこと

住民との信頼関係を築く、市民の視点に立って仕事をする、まちづくりの支援、政策能力の向上。

職員政策、職員の人材育成をどのようにやるか。

## 各主体の権利・責務④ 議会

議会は重要な自治の当事者。議会の活動原則を明確にする必要がある。  
(議会の活動原則)

- 自治運営の重要事項の決定や執行部の監視・評価を的確に行う。
  - 市民に対する説明責任を果たす為に、積極的に情報の公開を図り、市民が参加し易い開かれた議会運営を行う。
  - 政策立案や政策提言を積極的に行う。
- \* 地方自治法には、議会の構成や運営の規定はあるが、政策立案、市民参加の規定は殆どない。

## 各主体の権利・責務④ 議会（議員）

議会の機能を担うのは議員であり、議員のあるべき姿や心掛けるべきことを規定する。

### （議員の役割・責務）

- 公正・誠実な職務の遂行
- 自己研鑽・政治倫理の確立
- 住民との意見交換・参加
- 市民全体の利益
- 政策提案能力の向上

\* 四日市市、飯田市では、議長の責務についても触れている。

# 自治基本条例の一般的な構成

- まちづくりの基本理念
- まちづくりの主体の役割と責務
  - ・市民
  - ・コミュニティー（町会、NPO等）
  - ・議会・議員・・・「議会基本条例」
  - ・市長
  - ・行政・職員
- **まちづくりの基本原則**
  - 住民自治、情報公開、参加、協働 等
- まちづくりの仕組み
  - 情報公開、説明責任、評価、総合計画、財政運営、住民投票 等

# まちづくりの基本原則

まちをどのようにつくるのか、その作り方を整理したもののが「まちづくりの基本原則」。代表的なものは、以下の4つ。

- ◆ 住民自治の原則
- ◆ 情報共有の原則
- ◆ 参加の原則
- ◆ 協働の原則

## 住民自治の原則

住民自治とは、地域のことは市民の参加を得て、市民の意思に基づき、その責任において行うこと。

ベースになる考え方は「**補完性の原理**」。  
「公的な責務は、一般に市民に最も身近な当局が優先的に遂行するものとする。」

(ヨーロッパ地方自治憲章)

「より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できることをより大きい、より高次の社会に委譲するのは不正である。」

(カトリックの社会理念)

# 情報共有の原則

- 市民自らが考え、的確な判断が下せ、行動できる為には、正しい情報が欠かせない。
- まちづくりに参加したいという市民の興味や意欲を喚起し、実際に参加を得るには、行政や議会が保有する情報を市民に提供する必要がある。



住民自治、市民参加の大前提。

## 「情報公開」から「情報共鳴」へ

- \* 住民参加、協働の前提是「情報公開」
- ◆ 「情 報 公 開」 言われてから情報を出す。  

- ◆ 「情 報 提 供」 積極的に情報を出す。  

- ◆ 「情 報 共 有」 情報に対する住民との  
共通認識を持つ。  

- ◆ 「情 報 共 鳴」 住民とともに、問題解決  
を図る。

## 参加の原則

まちは、まちづくりの各主体が積極的に参加してはじめて作ることが出来る。

\*自治基本条例において、参加の原則を定めることによって、その重要性を再確認する。

### ◆ 「参加」と「参画」の違い

「**参加**」 ⇒ 決まったことに形式的に加わる  
といった消極的な意味合い。

「**参画**」 ⇒ 企画・立案の段階から主体的に  
参加していく意味合い。

## 市民参加のステージ

- ◆ 【周知】 インフォーミング、情報の提供
  - ◆ 【形式参加Ⅰ】 形だけの意見聴取  
(聞くだけ)
  - ◆ 【形式参加Ⅱ】 形だけの協議の場あり
- 参画
- ◆ 【実質参加Ⅰ】 決定の協議の場に参加
  - ◆ 【実質参加Ⅱ】 協議の場でのイニシアチブ

## 参加の制度・システム

市民がどういった具体的な制度・システムで市政に参加・参画できるか。

- 住民投票制度
- 意見聴取手続き
- 付属機関（審議会等）への参加
- 総合計画等への参加
- 議会への参加（議会報告会等）
- 市民委員会の設置
- 政策提案制度（1%システム等）
- その他

## 協働の原則

協働は、行政、議会、市民がそれぞれの責任と役割分担に基づき、互いの特性を尊重しながら協力しあうこと。

\*市民と行政が一緒にやること。

### ○協働の当事者

行政、議会、市民、地域コミュニティー、  
テーマコミュニティー、事業者 等

### ○協働の為の措置

行政、議会は協働の為に必要な措置をとる。

# 自治基本条例の一般的な構成

- まちづくりの基本理念
- まちづくりの主体の役割と責務
  - ・市民
  - ・コミュニティー（町会、NPO等）
  - ・議会・議員・・・「議会基本条例」
  - ・市長
  - ・行政・職員
- まちづくりの基本原則  
住民自治、情報公開、参加、協働 等
- **まちづくりの仕組み**  
情報公開、説明責任、評価、総合計画、財政運営、住民投票 等

## まちづくりの仕組み

まちづくりの原則をより具体化したもののが  
「まちづくりの仕組み」、対象は行政が中心。

- ◆ 情報公開
- ◆ 個人情報の保護
- ◆ 説明責任
- ◆ 評価
- ◆ 総合計画
- ◆ 財政運営
- ◆ 意見聴取手続き
- ◆ 意見・要望・苦情等への応答義務
- ◆ 付属機関等の運営
- ◆ 住民投票

# 情報公開

市政は市民の信託を受けて行われるものであるから、行政や議会は信託者である市民に対して、その諸課題について説明する責務をおっている。

大半の市町村は、「情報公開条例」を整備しているので、細部はその条文に委ねる。

論点は、

- 分り易い情報提供
- 収集した情報の有効活用
- 行政の会議の公開
- 出資団体の情報公開

# 個人情報の保護

個人情報の保護に関する法制化（「個人情報保護法」、「住民基本台帳法」）の流れにより、ほとんどの自治基本条例で規定されている。

- \* 個人情報の保護は行政だけではなく、議会、市民活動団体等、他のまちづくりの主体も配慮しなければならない。

# 説明責任

説明責任は、市民参加や市民との協働、情報の共有化を進める上での前提となる制度。

論点は、

- 説明責任の主体  
行政、議会、市民（補助金受領者）
- 説明の対象  
計画、財政、条例、事業評価
- 説明の方法  
分り易く、市民に理解されるように

## 評価

評価は、政策（施策、事務事業）について、あらかじめ設定した基準や指標に照らして、その達成度や成果、執行状況の妥当性等を判定するもの。まちづくりを効果・効率的に行う為には、評価は不可欠。

論点は、

- 評価の対象  
(総合計画、政策、施策、事務事業等)
- 評価の反映の仕方
- 評価への市民参加
- 外部監査

## 総合計画①

### 地方自治法 2条4項

「市町村はその事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに則して行われなければならない。」

\*H23年の自治法改正で策定義務廃止

総合計画は自治体の最上位の計画

■ 総合計画 基本構想

■ 基本計画

■ 実施計画

## 総合計画②

- ◇ 総合計画に基づいて、まちづくりは推進されなければならない。
- ◇ 総合計画は、当然、まちづくりの最高規範である自治基本条例で定めている基本理念や手続きによって定めなければならない。

論点は、

- そもそも総合計画を作成するか
- 総合計画策定への市民参加
- 事前の情報提供
- 進捗状況の評価・見直し

# 財政運営

まちづくりは財政面からの裏付けがあってはじめて確固たるものになる。

## ■ 財政運営の原則

- ・健全で持続可能な財政運営
- ・中長期的な財政計画の策定
- ・効率的で効果的な施策の展開

論点は、

- 予算・決算について
- 財政状況の公表
- 財産管理
- 対象団体

# 意見聴取手続き

重要な施策等の策定・改廃の際には、事前に内容等を公表して、市民の意見を聴くとともに提出された意見を勘案して意思決定を行う。

## ■ 意見聴取手続きの種類

- ・ 意見提出手続き  
(パブリックコメント)
- ・ 公聴会手続き

- \* 自治基本条例では基本的事項を定め、手続き等は下位の条例や規則に委ねる場合が多い。

## 意見・要望・苦情等への応答義務

市民からの意見・要望・苦情等に対して、的確な対応を図り、サービスの改善に活かしていくことは、市民からの信託を受けています以上当然である。

- 応答義務  
速やかに事実関係を調査し、誠実に答える義務。

## 付属機関等の運営

付属機関（審議会等）は政策決定に大きな役割を果たしている。

- 付属機関への市民参加  
市民委員の公募の原則。
  
- 付属機関の会議の公開  
審議会等は公開が原則。  
例外の場合はその事由を明確に規定。

## 住民投票

地方自治体における住民の直接参加制度。  
間接民主制を補完し、住民の総意を把握する。  
(法的効力有)

- ◆ 憲法の規定による住民投票（95条）
- ◆ 地方自治法の規定による住民投票  
直接請求に因る、議会の解散、  
議員、長の解職。

(法的効力無)

- ◆ その他の住民投票  
地域において影響の大きい事例（合併等）  
に対して、住民投票を実施し、その意向  
を問うことは、法律上禁止されていない。

# 住民投票制度の要件

論点が沢山ある。

## □ 発議の仕方

- 市民の発議 (1/100以上の署名)
- 議員の発議 (1/100以上の賛成)
- 市長の発議

## □ 投票に参加出来る人

- 年齢 20歳以上、18歳以上、16歳以上
- 外国人の参加

## □ 開票・投票結果の扱い

- 投票総数が有権者の1/2以下の場合は開票しない 等
- 投票結果をどのように扱う