

## 自治基本条例の制定における 住民参加のあり方

～制定過程の実態分析を踏まえて～

前大阪府総務部市町村課 幸西 大輔

### 1. はじめに

現在、各地方公共団体において、自治基本条例の制定が活発化している。平成19年4月1日時点で、制定施行されている自治基本条例は80近くあり、さらに50を超える団体が制定に向けた取組を進めている。

自治基本条例とは、地方公共団体がそれぞれの団体の政策や運営についてのあり方を明確に示すために、その基本理念や住民の権利等について規定する、当該団体の最高規範としての条例の総称である。

自治基本条例の定義はまだ定まっておらず、その効果が必ずしも明確でないとの指摘もあるが、住民の手によって暮らしやすいまちづくりを進めるための仕組みという意義を持つことから、大多数の地方公共団体は自治基本条例の制定過程に直接住民を参加させる種々の方法をとっている。

本稿では、住民参加が自治基本条例の重要なポイントであるという認識の下、まず自治基本条例の内容や現在の制定状況を整理・確認したうえで、実際に条例制定に携わった住民の意見から見出した課題を踏まえ、自治基本条例の制定につき、特にその過程を中心とする住民参加のあり方について検討してみることにする。

なお、文中の意見に関する部分はすべて私見であることをあらかじめお断りしておく。

### 2. 自治基本条例制定の背景

わが国で最初の自治基本条例は、平成13年4月1日、北海道ニセコ町において施行された「ニセコ町まちづくり基本条例」とされており、この後、全国

で次々と制定されるようになった（5参照）が、この背景には主に以下の2つの動きがあると考えられる。

#### （1）住民による公共活動の活発化

1990年代半ば以降から、NPOや住民によるボランティア団体の動きが活発化するようになったが、これらの団体が地域の公共サービスを担える大きな可能性を示したことで、地方公共団体がこれらの組織と連携・協力することにより、地域の公共サービスや地方公共団体のあり方を根本的に見直すことができる可能性が生まれた。そして、住民と地方公共団体の連携・協力による地域の公共サービスのあり方や、住民が自治を担い関わっていくことによる暮らしやすいまちづくりのための仕組み・ルールを定めることへの関心が広がりはじめた。

その仕組みは、地域における公共サービスの新たな担い手となる住民の参画を得て決めていくことが必要であると考えられるようになった。

#### （2）地方分権の進展

平成12年4月、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（通称：地方分権一括法）」の施行に伴う地方自治法の改正により、機関委任事務制度が廃止され、地方公共団体の事務は自治事務と法定受託事務に区分された。それに伴い、これまで機関委任事務では認められていなかった条例制定権、議会の権限が自治事務のみならず法定受託事務にも及ぶことになり、これにより地方公共団体の自己決定権、自治への責任がより一層求められることとなった。

また、平成18年12月15日に公布された地方分権改

革推進法に、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、団体自らの責任と判断で行政運営を行っていくべきことが規定される（第2条）など、我が国において地方公共団体がいかに自主性・自立性を高めるかということについて、強い関心が寄せられているという現状がある。

### 3. 自治基本条例の内容

#### (1) 自治基本条例の定義と要件

自治基本条例の定義は、法的根拠がないこともあって必ずしも明確ではないが、例えば「自治体運営の理念・原則、議会の責務、住民の権利・義務などを定めたもの」（参考文献⑤）、「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」（参考文献①）、「その自治体の地方自治（住民自治・団体自治）の基本的なあり方について規定し、かつ、その自治体における自治体法の体系の頂点に位置づけられる条例」（参考文献③）、などとされている。これらも踏まえ、本稿では自治基本条例を「地方公共団体がそれぞれの団体の政策や運営についてのあり方を明確に示すために、その基本理念や住民の権利等について規定する当該団体の最高規範としての条例」と整理しておきたい。

このように自治基本条例は、住民の権利を明確に規定し、住民主体の行政運営を推進するための仕組みについて定めたものであり、そのため制定にあたっては、極力住民が参加することが望ましいと考えられ、実際多くの団体に制定過程に住民が参加する会議が設けられている。この点は自治基本条例の大きな特徴と言えよう。

また、自治基本条例が規定する事項は様々であるが、上記の定義も踏まえ、ここでは「①地方公共団体運営の基本理念・原則、②各地方公共団体の自治を実現するための住民の権利と責務、③地方公共団体の法体系の頂点の位置付け（最高規範性）」について規定されていることをその要件とする。

#### (2) 自治基本条例の規定事項

ここで、自治基本条例に規定されている事項につ

いて簡単にまとめることとする。

以下①～③は先述の要件に該当するものであり、一方④～⑥は要件とまでは言えないが、数多くの自治基本条例に見られるものである【別表参照】。

##### ①地方公共団体運営の基本理念や基本原則

住民・議員・首長・職員の連携によるまちづくり、住民・議会・執行機関の情報の共有、住民の市政への参画の保障、住民個人の人権尊重等

##### ②各地方公共団体の自治を実現するための住民の権利と責務

市政に参加する権利、情報を知る権利、行政サービスを受ける権利、市政に参加するにあたって自らの発言と行動に対する責務、自治を推進する責務等

##### ③当該地方公共団体の法体系の頂点の位置付け（最高規範性）

既存の条例・規則は自治基本条例に沿って改正する旨の規定、自治基本条例を最大限に尊重するとの規定等

なお、最高規範性を示す条文は大きく、ア) 当該地方公共団体の最高規範としての役割を持つとの規定、イ) 最高規範という文言を用いず、他の条例は自治基本条例との整合性を図らなければならない旨や尊重する旨を示した規定、の2種類に分けられる。ア)の方が「最高規範」と明確に記載している分、最高規範性が強調されていると言える。

##### ④①の理念に基づいた目的を達成するための仕組みや制度

地域住民のコミュニティ活動に関する仕組み、パブリックコメント制度、情報公開制度、住民投票制度、審議会等のあり方等に関すること

特に住民投票制度に関する規定は平成19年4月1日時点において後述の77条例中68条例で規定されており、ほぼ標準的に装備されていると言えるだろう。

##### ⑤執行機関・議会の組織・運営に関する基本的事項

首長の責務、職員の責務、総合計画を基本理念にのっとり定める責務、客観的な行政評価とその結果の公表、健全な財政運営を行う責務、議会の

機能、開かれた議会運営の義務、議員の職務遂行義務等

議会に関する規定は、ニセコ町まちづくり基本条例には規定されていなかったこともあってか、当初は決して標準装備されるものではなかったが、平成17年度以降制定された自治基本条例は3条例（岡山県瀬戸内市（別表48）・北海道帯広市（別表72）・大阪府柏原市（別表76））を除いて全てに盛り込まれている（平成17年の条例改正により、ニセコ町まちづくり基本条例にも、議会に関する規定が設けられた）。

#### ⑥その他

既存の条例により設けられている制度（例：情報公開制度・個人情報保護制度）に加えて、自治基本条例で新たな制度・規定を設置・明示している団体もある（例：住民による個別条例の見直し検討会議の設置、危機管理に関する規定等）。

## 4. 自治基本条例の役割・機能

自治基本条例は定義にあるように、当該地方公共団体の運営の基本的なあり方を示す理念、原則としての機能を有するが、これに加えて以下のような役割・機能を持つと考えられる。

### （1）住民の自治意識の向上

自治基本条例は、地方自治に対する住民の意識の向上という役割を持っている。自治基本条例は当該地方公共団体におけるこれからの住民自治のあるべき姿を定めている条例であるから、その制定過程（制定後も含む）に住民が少しでも多く参加することが重要であると考えられる。

実際に大多数の地方公共団体では自治基本条例制定過程に直接、住民が参加しており、さらには制定後についても住民による個別条例の見直し検討会議や団体の政策に関するパブリックコメント制度等、直接的な住民参加に関する新たな制度・規定を取り入れているものもある。このように自治基本条例は、住民の地方自治への関心を高める仕組みを有していると言える。

自治基本条例の制定により、住民の自治意識が向上し、政策を決定する過程での活発な住民参加により、政策の質的な向上が図られることも期待できる。

### （2）個別条例の指針

自治基本条例は、当該地方公共団体で制定されている他の条例（以下「個別条例」という。）の指針となる機能を持つと言える。これまで各地方公共団体には、国の法律から授権された条例や独自に制定した条例や規則が多くある一方、それが全体としてどのような理念や仕組みのもとで制定されているかを包括的に一覧できる規定はなかった。

自治基本条例は当該団体の最高規範としての性格を持ち、自治の基本理念を示した条例であることから、個別条例や施策が当該団体の自治の基本理念に則しているかを統一的に判断する基準となる役割を持ち、個別条例の制定・解釈・運用にあたっての指針としての役割を有する。

そして、自治基本条例に基づき、個別条例の見直し検討会議の設置等が行われることにより、地方公共団体運営の監視機能が高まることも期待される。

## 5. 自治基本条例の制定状況

先述のとおり自治基本条例は近年各地で次々に制定されているが、地域や団体の種別・規模によって必ずしも一様ではない。

そこで、以下に自治基本条例の制定状況について調査を行い整理した。

### （1）自治基本条例の制定数

まず、自治基本条例の数（平成19年4月1日時点）であるが、3（1）で述べた要件を満たすものは筆者が調べたところ77であった（うち市町村合併により失効しているものは7条例）<sup>（注1）</sup>【別表参照】。

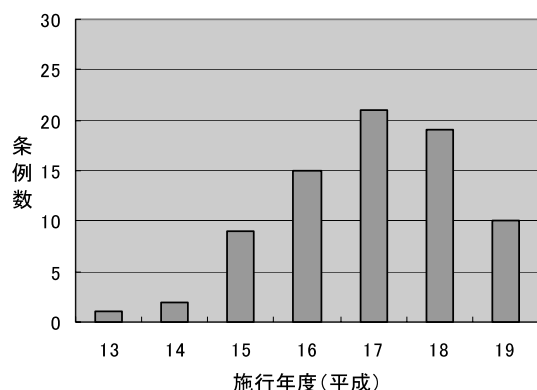
### （2）制定状況の分析

#### ①施行時期別制定状況

自治基本条例はここ2、3年の間で急速に増えている。図1にあるとおり平成16年以降、毎年15

以上の自治基本条例が制定されており、平成19年度も4月1日施行が10条例（17年度、18年度とほぼ同数）と引き続き同様の水準にある。さらに全国で少なくとも51団体が自治基本条例の制定に向けて動いており、当面この流れが続くことは確実だと言える。ただし、今日の市区町村数（平成18年4月1日時点で1,843団体）から見ると、自治基本条例を制定したのはごく一部の団体にとどまっており、自治基本条例制定の動きはまだ初期の段階にあると考えられる。

図1 自治基本条例・年度別制定数

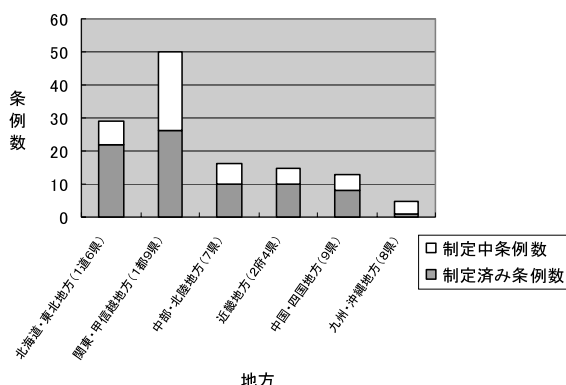


平成19年度は、4月1日施行のもののみ

## ②地域別制定状況

地域によって自治基本条例制定の動きに差があることも1つの特徴である【図2参照】。初の自治基本条例制定団体であるニセコ町のある北海道では、その影響もあってか全国最多の15団体で条例が制定されている。次いで東京都が7団体、埼玉県、神奈川県、大阪府で5団体が制定している。一方、23府県で自治基本条例を制定している地方

図2 自治基本条例・地方別制定数



公共団体がなく、九州では大分県九重町でしか施行されておらず、条例制定の動きは地方によって大きく差がある。また、現在制定中の団体を見ても、関東・甲信越地方で24団体と他の地域に比べ圧倒的に多いことから、これらを見ると、自治基本条例の制定の動きはいわば「東高西低」となっていることがわかる。

## ③団体種別制定状況

次に、平成18年4月1日時点の全国の市区町村のうち、自治基本条例を制定した団体の割合を団体種別にまとめた【表1参照】。すると、政令指定都市は絶対数が少ないこともあり割合が高くなっているが、特例市で自治基本条例を制定している団体が多いことがわかった。特例市では制定済みの9団体に加え、埼玉県所沢市、神奈川県茅ヶ崎市、新潟県上越市（平成19年4月1日から移行）、山梨県甲府市、大阪府豊中市、同寝屋川市、鳥取市の7市でも制定中である。

なお、要件（人口20万人以上）を満たしているが特例市に移行していない10団体のうち、自治基本条例を制定している団体はない。特例市は申し出により移行するものであることから、自主的に自治の権限を拡大させた団体は積極的に自己決定権、自治への責任を明確にしようとする意識が強く、それが自治基本条例の制定という形になって現れているとも考えることができる。

表1 自治基本条例・団体種別制定状況

	自治基本条例制定団体	全団体数	全団体のうち条例制定団体の占める割合
政令指定都市	3	15	20.0%
中核市	1	37	2.7%
特例市	9	44	20.5%
その他の市及び特別区	37	706	5.2%
町	19	844	2.3%
村	1	197	0.5%
計	70	1,843	

※条例制定団体のうち、合併により条例失効した7団体は除く  
 ※全団体数は、平成18年4月1日時点でのもの

#### ④ 団体規模別制定状況

さらに、市町村合併の進展により全市区町村の数が大きく変わった平成16年度以前、17年度、18年度以降に制定時期を分けて全市区町村に占める制定団体の割合を分析した【表2参照】。これによると、自治基本条例の制定は人口10万人以上30万人未満の中規模の市で比較的制定が進んでいるという傾向もあるようにも見える。(②、③を含め、現時点ではまだ自治基本条例制定団体数が少ないため、明確な結論は得がたい。)

表2 自治基本条例・団体規模別制定状況

##### 16年度以前

人口	自治基本条例制定団体	全団体数	全団体のうち条例制定団体の占める割合
5万未満	16	2,648	0.6%
5万以上10万未満	4	231	1.7%
10万以上30万未満	6	169	3.6%
30万以上50万未満	0	45	0.0%
50万以上100万未満	1	20	5.0%
100万超	0	10	0.0%

※全団体数は、平成16年10月1日時点でのもの

##### 17年度

人口	自治基本条例制定団体	全団体数	全団体のうち条例制定団体の占める割合
5万未満	6	1,715	0.3%
5万以上10万未満	5	255	2.0%
10万以上30万未満	5	189	2.6%
30万以上50万未満	2	49	4.1%
50万以上100万未満	2	21	9.5%
100万超	1	10	10.0%

※全団体数は、平成17年10月1日時点でのもの

##### 18年度以降

人口	自治基本条例制定団体	全団体数	全団体のうち条例制定団体の占める割合
5万未満	14	1,279	1.1%
5万以上10万未満	3	279	1.1%
10万以上30万未満	10	199	5.0%
30万以上50万未満	1	50	2.0%
50万以上100万未満	0	22	0.0%
100万超	1	10	10.0%

※全団体数は、平成18年10月1日時点でのもの

## 6. 自治基本条例の一般的な課題

ここで、自治基本条例について一般的に指摘されている課題を整理しておこう。

### (1) 住民参加を進める上での課題

住民の自治意識の向上という自治基本条例の役割を果たすために、大多数の地方公共団体では条例を制定するにあたり住民が参加しているが、そこでは

様々な課題も生じている。これについては、7で述べることとしたい。

### (2) 住民参加の度合い

(1)での住民参加の方法として、住民(公募による参加、住民団体の役員としての参加等がある)、学識経験者等を構成員とする検討会議(以下「住民検討会議」という。)、パブリックコメントやアンケートの実施等による取組があるが、依然として一部の住民の参加にとどまっているとの指摘がある。

### (3) 最高規範性の実質性

自治基本条例と個別条例は、法形式上、一般法と特別法の関係にあると考えれば、特別法優先の原則により、各個別条例の規定が適用されることから、自治基本条例の最高規範性は必ずしも実質を伴わないのではないかという指摘がある。

### (4) 効果の不明確性

自治基本条例は自治の基本理念を示したものであるから、必然的に抽象的な規定が多くなる。このため条例の具体的な効果、すなわち条例によってどのような変化が生じるかがわかりにくいとの指摘もある。

## 7. 自治基本条例の制定における住民参加の実態と課題

自治基本条例の特徴、そして主要な役割の1つは、住民の自治意識の向上である。その役割を果たすための方法には、条例制定過程への住民参加と、条例施行後における住民参加とがある。前者については住民検討会議やパブリックコメントなどの取組があり、後者については条例の見直し検討会議、周知活動への参加などがある。

本稿では、自治基本条例の制定の動きが全国的にまだ初期の段階にあり、今後も制定に向けた取組が進むことが予想されることから、6で挙げた課題の中から、特に条例制定過程を中心とした住民参加に焦点をあて、その有効な方策を探っていくこととし



たい。

### (1) 制定過程における住民参加の実態分析の手法

まず、制定過程における住民参加のあり方について検討するにあたり、その実態と課題を明らかにする。

まず、実態については、条例を制定した77の地方公共団体のホームページから会議の開催回数、パブリックコメント募集実施の有無、公募委員の人数等について調べた（上記事項を掲載していたのは57団体）【別表参照】。

続いて課題については、上記77団体のうち特に住民検討会議の会議録を公表している40団体から得られた住民委員の意見を参考とすることとした。

自治基本条例をつくるにあたって、住民検討会議の会議録が公開されているケースが多い。そこで示された問題提起、意見、批判といったものは、当該条例の制定過程における「課題」を（全てではないにせよ）示すものとして貴重な資料になるものと考えられる。そして、実際の各地方公共団体の条例制定過程における課題を把握することは、より効果的な住民参加の方法を見出すヒントになると思われる。

### (2) 制定過程の実態【別表参照】

77団体のうち、制定過程の詳細を公表している57団体から、自治基本条例を制定する際の住民検討会議の開催回数の平均を算定すると、18.7回であった。また、住民検討会議の検討期間は平均12.3ヶ月であり、平均して1ヶ月に1.5回の会議を開催していることとなる。条例検討のスケジュールの目安を1年としている団体が多かったことを踏まえると、この数字は自治基本条例の制定過程の平均的な姿を表すものと言えよう。

パブリックコメントは、少なくとも40団体で行われており、これは制定過程を公表している57団体のほぼ7割にあたる。パブリックコメントがそれほど時間や費用をかけずに住民の意見を集めることができる手法であることから、実施している地方公共団体は比較的多いと考えられる。

### (3) 会議録の分析から見出された課題

#### ①住民検討会議の進め方にかかわる課題

##### 1) 検討期間の設定

住民検討会議における意見で最も目立ったものが、会議の運営、その中でも検討期間に関するものである。

多数の地方公共団体で、あらかじめ会議の検討スケジュールが事務局により定められ、それに沿って期間内に所定の回数で結論を導くというスタイルがとられていた。このうち、特に会議開催回数の少なかった、また期間の短かった地方公共団体では、満足した議論ができなかった等の意見が目立った。

##### 2) 事前研修の実施

住民検討会議の委員が、自治基本条例についての十分な理解や現在の当該団体の状況把握ができていなければ深い論議ができない。委員からは条例の検討に入る前に研修をしてほしかったという意見が多く見られたが、これは委員自身が事前学習の必要性を認識していることの表れであろう。

#### ②住民検討会議以外での住民参加に関する課題

自治基本条例制定過程では、住民検討会議の他にも、パブリックコメント、アンケート、住民説明会といった住民参加方法が実施されている。

これらの実施目的は幅広く住民の意見を得ることであるが、例えばパブリックコメントでは、意見が2件しかなかったという例もあるなど、広く意見を募るといふ所期の目的を達成できていないと思われる場合もある。また、これらの実施時期と住民検討会議による検討時期にずれがあることで、住民検討会議ですでにまとまった部分について再び議論を行うことへの不満も見られた。

これらの様々な住民参加方法により、どれだけ多くの意見を得ることができるか、という点も重要な課題である。

#### ③住民検討会議と議会の関係に基づく課題

議会は住民の代表機関であり、団体の意思決定機関でもある。自治基本条例では住民が制定に参加し、長がそれを踏まえて議会に提案する。その

際、住民の意見を踏まえた長の考えと議会の考え方に違いがあり、場合によっては対立することも考えられる。条例制定に住民が参加することは執行機関たる長の意思とも言えることから、これは長と議会がともに直接選挙により選ばれるという二元代表制をとっている地方自治制度に由来する課題とも言えよう。

住民は長時間をかけて検討した条例案が、議会で修正されることに抵抗感を持っている。実際に住民による条例案が議会で大幅に修正議決されたことに対して、当初の趣旨が損なわれるとの批判があった市もあり、またある市では条例案の文中に議員定数を決定するにあたりパブリックコメントの手続きをとらなければならないという規定を設けたが、「議員定数は条例で市議会が決定するもので、市民の意見を聴く手続を義務付けることはできない」との理由で議会で否決されたという事例もある。

一方、自治基本条例の中の議会に関する規定の検討については、「議会機能検討部会」といった、住民は参加せず議員のみで構成される組織によることとしている団体が見受けられる。そこでは、議員が住民参加の活発化による議会の権能の形骸化を危惧する意見も見られた。

このように、住民検討会議に反映された住民の意思と議会の意思をどう調整するかという点も大きな課題となる。

#### ④自治基本条例施行後の住民活動に関する課題

自治基本条例の制定に関わった住民にとって、その施行後の住民への周知や運用状況は当然大きな関心事となる。したがって、周知活動の強化や住民検討会議の継続設置により条例の運用状況の監視を行うべきといった意見が多くみられた。これは住民に広く自治基本条例を知らしめ、さらに自治基本条例の実効性を確保すべきという趣旨と考えられる。

例えば、住民検討会議を、自治基本条例に則した団体運営等が進んでいるかを監視する役割を持つ「住民による条例内容検討機関」に機能変更することによって継続させる提案等が挙げられてい

る。

また、住民のうち希望者に自治基本条例を地域に広める役割を持つ委員として任命・委嘱する案等、住民に対する周知活動の強化の必要性が指摘されている。

## 8. 住民参加のあり方

自治基本条例はしばしば「住民の手による条例」と言われる。これは多くの地方公共団体で条例制定過程において住民参加を実施していることが一因である。しかしその方法は団体ごとに異なっており、例えば住民検討会議を開催するにしても、検討期間、構成員の身分や人数、そこで出される意見等は様々である。

そこで、条例制定等における住民参加のあり方として、どのような点が重要となるか述べることとしたい。

### (1) 住民検討会議の運営

自治基本条例の制定時期については、何らかの目標があることが一般的であり、会議運営スケジュールもそれに応じたものとなる。しかし、会議を進める中で予定外の課題も起こりうるから、十分な議論が必要である。

したがって、当初のスケジュールにとらわれず、会議開催回数を増やす、期間を延長する、といったことも考えてよい。また、少しでも効率のよい会議運営のためには、検討委員の学習を促すための事前研修のような支援により、結果としてよりよい自治基本条例をつくることになり、住民意識の向上も図ることができる。自治基本条例については本稿に示すとおり、制定過程がオープンにされていることから、過去の他団体の事例の検討により課題を把握し、それを生かすことも重要である。

### (2) 住民の意思の反映

条例制定に関与する住民が多いほど、住民の自治意識の向上につながる機会は大きくなる。住民検討会議だけでは、住民による検討が十分になされた



は言えず、いかに広く住民の声を取り入れるかが重要である。パブリックコメントなどはその1つの手法であるが、単に「意見募集」するだけでは多くの意見を集められる保障はないから、それだけにとどまらず新たな方策を練るなどもっと積極的に行うべきである。

したがって、いかに多くの住民の意思を反映させるかは条例制定期間が長期化することを留意しても十分考慮すべき大きなポイントであり、むしろより多くの住民の意思の反映を可能にする制定過程を策定すべきであろう。

例えば、神奈川県大和市（別表31）は、より住民の意思を反映させるため、パブリック・インボルブメントという手法<sup>(注2)</sup>を用いた。36人中35人が公募住民によって構成される住民検討会議が、誰でも参加できる意見交換会のほか、議員、高校生、町内会、市職員というように対象を定めた意見交換会、フォーラム等を開催し、多くの住民との議論を試みた。多くの意見を集約することにより検討期間は約2年半に及び、その結果、住民検討会議の開催回数は119回、住民検討会議以外の住民との意見交換会は63回にも及んだ。

### （3）住民と議会との相互理解

自治基本条例の制定は、住民と議会の相互理解により行うことも重要なテーマである。

#### ①相互理解の必要性

自治基本条例は「条例」である以上、地方自治法の規定に基づき、最終的には議会の議決によってその内容が決定される。

また、当該地方公共団体の全住民の代表としての議会による自治基本条例の検討は6（2）のように一部の住民による条例制定であるとされる課題を補うとも考えられ、重要な意義を持つものである。

しかし、議会に提出される条例案の中で、自治基本条例は個別条例に比べ制定過程に住民が関与する度合いがはるかに大きい。そのため議会審議の段階で条例案の修正または否決がなされると、その内容によっては条例案に反映された住民の意

思との間に齟齬が生じる恐れがあり、場合によっては住民側に議会への不信感が生じる恐れもある。その一方で、議員の意見の中には住民参加の活発化により議会の役割を危惧するものもある。

したがって、制定過程において住民と議会との意思疎通、相互理解が重要になるのである。

#### ②相互理解のための方策

そのためには住民検討会議が進める条例制定においては、その過程で議会の意見をなるべく多く聴取し、そこで議会が持つ疑義に答え、また、理解を得ながら進めていくことが重要になると考えられる。

一方で、主張すべきところは明確に主張することが必要である。住民検討会議のメンバーはそれぞれ、条例制定に加わった住民の1人として、特に修正によって制定の趣旨が損なわれる可能性がある条文案については、強い意思をもってその根拠を表示することが必要である。

条例を制定するにあたっては、このようなことに留意しながら住民と議会の意思疎通を促すため、また住民の意思を汲んだ条例にするための有効な方策をたてなければならない。つまり、住民と議会の双方が明確な意思表示をすることができる状況をつくる必要がある。

例えば、神奈川県寒川町（別表75）では住民検討会議を18回行っているが、その間7度も町議会総務常任委員会協議会に条例制定の経過報告を行っている。そこで、その時点で住民検討会議が検討した事項について執行機関が議会から質問を受け、理解を得たうえで住民検討会議が次の事項の検討に進む、という手法をとった。7回の協議会の中では条例案の修正案を聴取せず、議会の各会派からの意見は全て一般の住民と同様にパブリックコメント方式で受けて検討した。その結果、町議会において原案どおり可決している。

#### ③議会に関する規定の検討への住民参加

住民が検討した条例内容について議会の理解を得なければならないとする一方で、7（3）③で述べた議会のみで構成される「議会機能検討部会」の運営についても議論のあるところと考える。

議会は選挙で選ばれた議員による住民代表機関であるが、だからと言って個別の政策課題（条例中の議会に関する規定の検討）について住民の声を聴かなくてもよいということにはならない。今日のように議会に厳しい視線が向けられている中では、むしろ積極的に取り入れることが求められている。ここにも住民の意見を聴く仕組みを入れて然るべきであろう。

#### （４）条例施行後の動き

自治基本条例は当然その施行後において、規定どおりの行政運営、政策展開がなされているかが重要である。また、住民の自治意識の向上という観点からは継続した住民参加が必要とされることから、条例施行後の住民参加も考慮すべき点として重要である。

実際、住民による条例見直し機関の設置が19条例で規定されており、個別条例の監視機関が設置されるケースや、数年に1度の条文見直しについて規定するケースもある。

## 9. おわりに

自治基本条例は、住民による自治を実現させる役割・機能を持ち、現在制定の動きが全国的に活発化している。そして、ある程度の一般的な捉え方も構築されてきており、自治基本条例も誕生期から次の段階へ移ろうとしている。ただし、制定することが一種のブームのようになり、制定すること自体が目的となってしまうことも危惧される場所である。

本稿では、自治基本条例の制定に関わった住民の生の声を拾ったが、条例制定に参加しようとする住民の方々は自分たちのまちをよくしようとする意識を持った人々であろうと思われる。こうした声はこれから自治基本条例を制定しようとする地方公共団体には、貴重なものとなろう。住民の自治意識の向上につながるような自治基本条例の制定に向けて、本稿が少しでも役に立てば幸いである。

（注1）別表は、平成19年4月1日から自治基本条例施行予定である稚内市のホームページで公開されているものをベースとし、筆者が独自に調査したものを加えたもの。

（注2）パブリック・インボルブメント…初期の段階から多くの住民の意見を反映する機会を設けるため、1つの住民検討会議が様々な住民及び住民団体と意見交換を行う手法。

#### 主な参考文献

- ①辻山幸宣「自治基本条例の構想」（松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想4 機構』岩波書店、2002）
- ②佐々木信夫「自治基本条例を読む」（『地方財務』578、579号、2002）
- ③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、2003）
- ④新川達郎「総論・自治基本条例の意義と課題」（『自治体法務研究』3号、2005）
- ⑤原田晃樹・松村亨「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学部論集』4巻1.2合併号、2005）
- ⑥川崎政司「基本法再考（六・完）－基本法の意義・機能・問題性」（『自治研究』83巻第1号、2006）