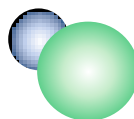

研究テーマ 「自治基本条例」

チームゼロベース



アドバイザー

三海 厚

【目 次】

提言概要図	1
1 はじめに	2
2 研究の目的と進め方	
2.1 研究の背景	3
2.1.1 国の動向	
2.1.2 全国の自治基本条例の制定状況	
2.1.3 三芳町の状況	
2.2 研究の方向性	6
2.2.1 研究の目的	
2.2.2 研究の進め方	
3 先進事例の比較検証	
3.1 研究事例について	8
3.1.1 北海道ニセコ町「まちづくり基本条例」	
3.1.2 東京都三鷹市「自治基本条例」	
3.1.3 岐阜県多治見市「市政基本条例」	
3.2 テーマごとの比較	18
3.2.1 前文	
3.2.2 目的	
3.2.3 条例の位置づけ	
3.2.4 条例の対象	
3.2.5 基本原則と権利・責務	
3.2.6 住民投票	
3.2.7 議会	
3.3 北本市への視察	26
3.3.1 北本市の概要	
3.3.2 北本市自治基本条例の概要	
3.3.3 北本市自治基本条例の策定の過程	
3.3.4 条例制定後の取り組みについて	
4 町ですでに制定されている条例との関係	
4.1 議会基本条例	32

4.1.1	議会基本条例とは	
4.1.2	「三芳町議会基本条例」制定の経緯	
4.1.3	多治見市議会基本条例との比較	
4.1.4	自治基本条例における議会の位置づけ	
4.1.5	議会基本条例と自治基本条例の関係	
4.2	協働のまちづくり条例	40
4.2.1	協働のまちづくりの始まり	
4.2.2	協働のまちづくり推進計画	
4.2.3	協働のまちづくり条例の制定へ	
4.2.4	協働のまちづくり条例の内容	
4.2.5	協働のまちづくり条例と自治基本条例の関係	
4.3	情報公開条例	45
4.3.1	情報公開条例の概要	
4.3.2	情報公開条例と自治基本条例の関係	

5 自治基本条例（仮称）の策定に向けて

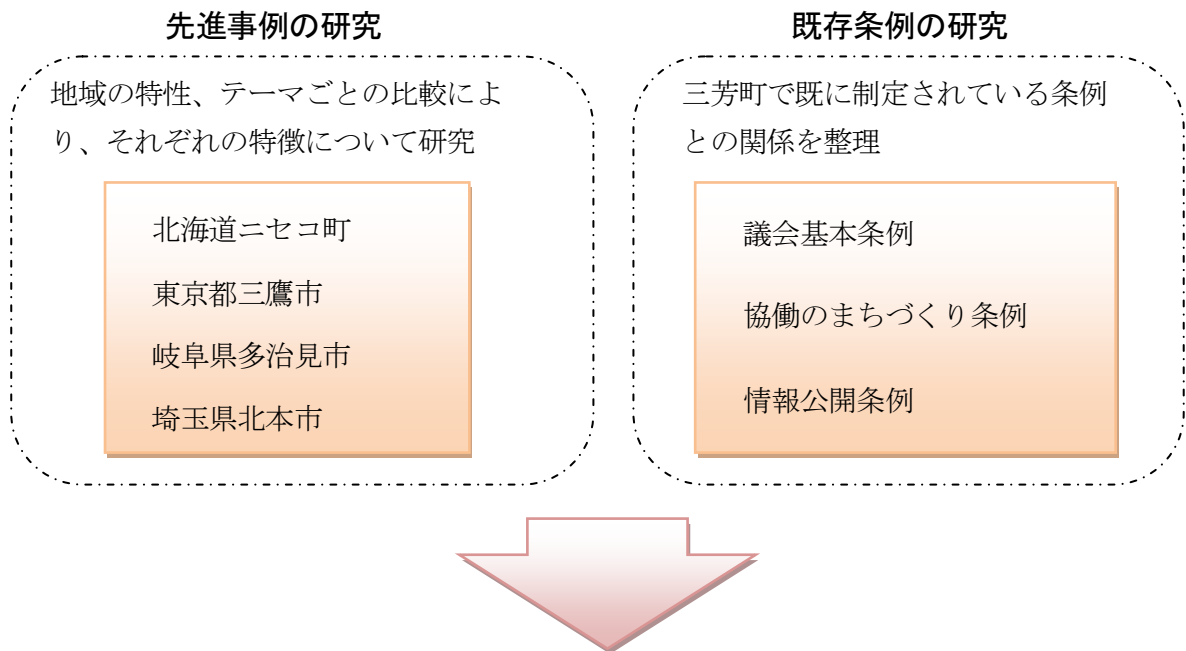
5.1	自治基本条例の内容	47
5.1.1	自治基本条例の構成	
5.2	策定過程の重要性について	50
5.2.1	策定過程と策定後の運用効果の関連	
5.2.2	多くの住民の参加と十分な策定期間が必要な理由	
5.3	策定過程	53
5.3.1	策定に必要な期間	
5.3.2	策定留意事項	
5.3.3	策定の手順	
5.4	組織整備	57
5.4.1	組織体制	
5.4.2	策定チームもしくはグループの選任	
5.4.3	関連する団体などの位置づけ	
5.5	検討を要する課題について	59
5.5.1	用語の定義	
5.5.2	三芳町の独自性をどうするか	
5.5.3	条例の名称をどうするか	
5.5.4	住民投票をどうするか	
5.5.5	コミュニティをどう考えるか	
5.5.6	財政に関して	

- 5.5.7 議会基本条例との関係
- 5.5.8 協働のまちづくり条例との関係
- 5.5.9 情報公開条例との関係
- 5.5.10 その他既存条例とのすり合わせ
- 5.5.11 評価・監査の体制
- 5.5.12 条例改廃の規定

6 おわりに	63
--------	-------	----

提言概要図

【研究内容】

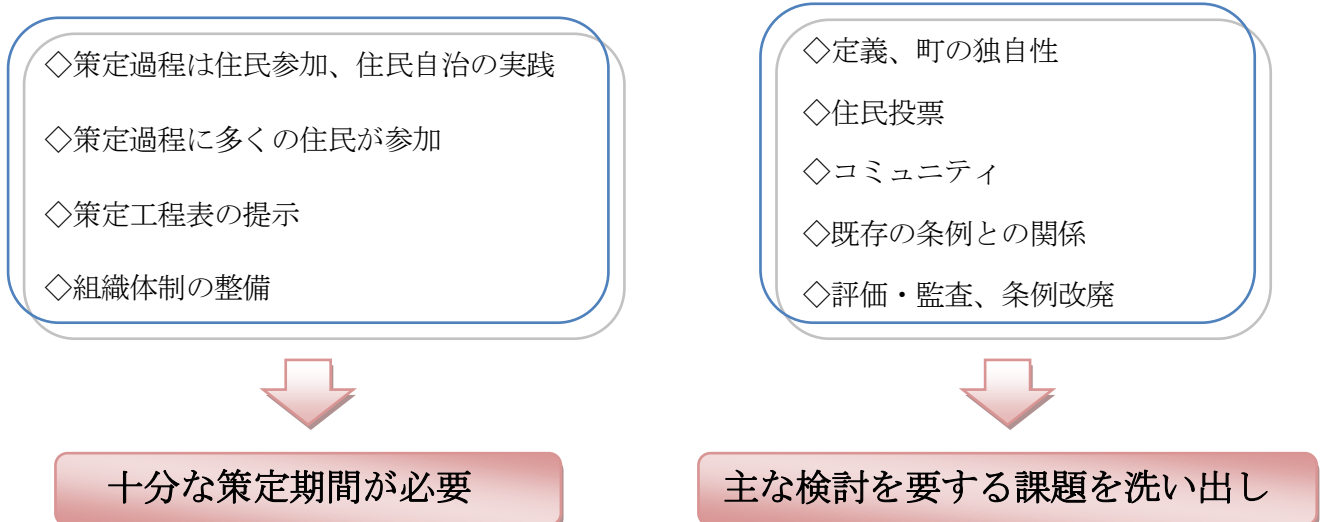


【提言内容】

三芳町で自治基本条例を制定するならば

『自分たちのまちづくりをするための“自分たちの条例”』

にしなければならない



どのようなまちにしたいのか地域全体で考えることが、
よりよいまちづくりの実現に向けた一歩となる

1 はじめに

今、なぜ自治基本条例を検討する必要があるのか。このプロジェクト・チームが設置されたときの研究員の間で広がった率直な疑問だった。理想から言えば、市民活動や協働の取り組みが地域に根付き、「町を発展させたい」「自治を確立させたい」という思いを実現させるという機運が高まり、自治の基本ルールを定めた条例の制定を求める声が湧き上がることから検討が始まるのが望ましいためである。

しかし、検討する“きっかけ”を得て、その検討を通じて住民の関心が高まり、地域の自治に目が向けられ、地域全体が活性化されていく流れも不自然ではないのではないのか。それを検討する“きっかけ”は、待つだけではなかなか得ることはできないのかもしれない。検討する“きっかけ”があるのならば、それを好機と捉え、熟慮する場を設けることに意義があるのではないだろうか。

今回、首長のマニフェストにより「自治基本条例」の検討が投げかけられ、このプロジェクト・チームのテーマとなった。マニフェストは住民の信任を受けたものであり、大きな検討の“きっかけ”と考えることができるものである。こうした考えのもと、この「自治基本条例」の研究に取り組むことになったが、単純に他の市町村を模倣し、形だけの条例になるのでは意味がないという意見で一致した。そこで、このチームで条例案を作成するのではなく、検討の土台作りを最終目標とした。そしてゼロから検討の土台を築きあげることを考え、チーム名を「チーム・ゼロベース」とした。

研究を進める中では、三芳町で検討を進める際の可能性を狭めないことを念頭に置いた。今後の検討が、必ずしも制定されることを前提とするのではなく、制定しないという結果に至ることも想定するなど、それぞれの検討課題に結論を求めず、検討プロセスや課題を示すことにしている。住民が主体となった熟慮の場が設けられ、様々なまちづくりの方向が開かれ、地域の自治が形成されていくことを期待し、この研究がその一歩になるという意識とともに提言したい。

2 研究の目的と進め方

2.1 研究の背景

「自治基本条例」は、地方分権改革が進むなかで生まれてきたものである。三芳町でその制定を検討するのであれば、まずその背景である地方分権改革の流れや、全国の自治体の動向、さらには三芳町の「地域の自治」の状況について把握しておく必要がある。

2.1.1 国の動向

平成12年（2000年）、「地方分権一括法」（「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」）が施行された。475本もの法律を一括して改正した同法の最大の成果は、機関委任事務制度の全面廃止（それに伴う自治事務及び法定受託事務の創設、通達の「技術的助言」化、自治体の法令解釈権の拡大）である。この改革により、国と地方自治体の関係は、それまでの上下・主従から対等・協力へと歴史的な大転換を遂げた。

第1次地方分権改革の基本的な目標は、「従来の中央省庁主導の縦割りの画一行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替えること、『画一から多様へ』という時代の大きな流れに的確に対応すること」であり、国・都道府県及び市町村相互の関係を対等・協力に変えていくことを通して、「地域社会の自己決定・自己責任の自由の領域を徐々に拡大していくこと」にあった（「地方分権推進委員会最終報告」、以下「最終報告」という）。そして、この「ベース・キャンプ」を基点に、現在の「地域主権改革」（第2次地方分権改革）へと続く、地方分権型の社会構築に向けた取り組みが進められている。

しかし、この第1次地方分権改革は、「団体自治」を中心とした改革であった。憲法第92条が規定する「地方自治の本旨」は、一般的に『人（住）民自治』と『団体自治』の二つの意味における地方自治を確立すること（松本英昭『要説 地方自治法 第六次改訂版』）といわれているように、地方自治の拡充には、「団体自治」の拡充と「住民自治」の拡充の2つの方策がある。地方分権推進委員会では、団体自治の拡充方策について、「国、都道府県及び市区町村相互の関係を改善して地方公共団体による自己決定・自己責任の自由の領域を拡充する方策」であり、具体的には「事務事業の移譲方策と広い意味での関与の縮小廃止方策とがある」としたうえで、「今次の分権改革では、まず団体自治の拡充方策に取り組むとともに、事務事業の移譲方策よりも広い意味での関与の縮小廃止方策に改革の主眼が置かれる結果になった」と振り返っている（「最終報告」）。

一方、住民自治の拡充方策とは、「地域住民と地方議会・首長など地域住民の代表機関との関係を改善して地域住民による自己決定・自己責任の自由の領域を拡充する方策」（「最終報告」）である。この「住民自治の拡充」は、第1次分権改革では「未

完」に終わったが、分権時代の到来を受け、自治体レベルで独自の取り組みが進んでいった。住民参画や情報公開・共有の拡充などの基本的なルールを自ら条例で規定する「自治基本条例」の制定は、その大きな成果の一つである。「最終報告」でも、これらの動きの萌芽を、住民自治の拡充に向けたものととらえるとともに、「第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないか」と記している（第2次改革の主なテーマは「地方財政秩序の再構築」と「法令による義務付け・枠付けの緩和」などとしている）。

平成19年（2007年）4月に地方分権改革推進法が施行され、第2次地方分権改革がスタートした（この間の「三位一体改革」や「平成の大合併」を含めて第2次分権改革とすることもある）。この改革では、自治体の自由度を高める「法令による義務付け・枠付けの見直し」や、より住民に近い基礎自治体の充実をめざす「都道府県から市町村への権限移譲」、自治体の事務権限を拡充する「国の出先機関の見直し」などが主要なテーマとして議論され、検討を進めた地方分権改革推進委員会は第4次までの勧告を行っている。同委員会は勧告に先立つ平成19年11月の「中間的なとりまとめ」で、政府関係機関では初めて「地方政府の確立」という概念を掲げ、注目を集めた。

平成21年（2009年）9月に政権交代を果たした民主党政権は、マニフェストに掲げた「地域主権改革」として、この改革を引き継ぎ、平成23年5月と8月に第1次・第2次の「地域主権改革一括法」（「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」）を制定。「市町村への権限移譲」と「義務付け・枠付けの見直し（一部）」、さらに自治体側がかねてから主張していた「国と地方の協議の場の設置」を実現した。現在、地域主権戦略会議で、「国の出先機関の見直し」や、さらなる「義務付け・枠付けの見直し」についての議論を続けている。

一方、地域主権改革と併行して、住民自治の拡充に向けた議論も進められている。平成22年（2010年）1月、総務省が地方行財政検討会議を設置。地方自治法の抜本改正までを見据えた「自治体の基本構造のあり方」や「住民参加のあり方」などをテーマに検討を始めた。同年9月に片山善博・前鳥取県知事が総務大臣に就任すると、鹿児島県阿久根市の議会無視問題や名古屋市の議会リコール問題などを受けて、首長と議会のあり方や直接民主制的手法などに関する議論が急速に進み、平成23年1月、通年議会や議長の招集権を認めるなどの議会権限の拡大や、住民投票制度の法定化やリコール要件の緩和などの住民自治制度の拡充を盛り込んだ「地方自治法抜本改正についての考え方」をとりまとめた。その後、全国知事会など地方団体側から住民投票制度の創設や直接請求の拡大に対して「拙速だ」などとする反論があったため、現在、同年8月に設置された第30次地方制度調査会が議論を引き継ぎ、検討を続けている。

2.1.2 全国の自治基本条例の制定状況

前述したように、地方分権改革の流れを受けて、全国の自治体で「自治基本条例」

を制定する動きが広がった。その先駆けとなったのが、北海道ニセコ町である。地方分権一括法が施行された平成12年（2000年）の12月、同町は、それまで培ってきた情報共有やまちづくりへの住民参加などの取り組みを町の基本ルールとして位置づける「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定した。自治体の自由度が広がるなかで、「住民自治」の視点から行政・議会・住民の責任や義務、まちづくりのルールなどを規定した全国初の「自治基本条例」である。この取り組みはその後徐々に全国に広がり、平成24年1月現在で、220を超える自治体で制定されている（NPO 法人公共政策研究所ホームページ）。

2.1.3 三芳町の状況

三芳町では、地方分権改革以前からコミュニティの充実や住民参加など地域の自治に関する取り組みを積み重ねてきた。昭和56年度（1981年）に策定し、平成7年（1995年）までを計画期間とする総合振興計画の第2次基本構想では、コミュニティ活動を地方自治の原点に位置づけ、行政連絡区や自治会を中心とする取り組みを進めてきた。また、住民が参加しやすい体制づくりを進めるため、地区懇談会などの手法も取り入れている。

続く第3次総合振興計画（平成8年～17年）では「みんなで進めるまちづくり」や「地域と行政が手を結ぶまちづくり」を基本計画として掲げ、コミュニティ活動の促進や町民主体のまちづくりの推進に向けた具体的な取り組みを進めた。

また、平成15年（2003年）には、全国的な「平成の大合併」の気運のなかで、合併の是非を問う住民投票が実施されている。三芳町では反対票が上回り、町は自主自立の道を歩むことになった。

そして、平成18年度（2006年）から27年度までを計画期間とする第4次総合振興計画の策定は、より幅広い住民参加によって行われた。平成17年2月に「町民意識調査」を実施し、その結果などを踏まえて「まちづくり地域懇談会」や「まちづくり住民ワークショップ」「まちづくり団体懇談会」など、多くの住民参加の仕組みを取り入れて、検討を進めた（図表1参照）。

こうして策定された第4次総合振興計画は、基本理念に「パートナーシップのまちづくり」を掲げた。これを受けて町では、「協働のまちづくり」を重要施策として推進し、平成19年（2007年）には「協働のまちづくり推進計画」を策定。さらに平成20年には、「協働のまちづくり」の基本的な考え方を示した「協働のまちづくり条例」を制定した。

一方、三芳町議会でも、平成22年（2010年）に議会の基本ルールとして「議会基本条例」を制定している。

図表 1 第 4 次総合振興計画策定時の住民参加手法

町民意識調査	三芳町に居住する 20 歳以上の男女を対象として、住民基本台帳から無作為に抽出された 2,000 人に郵送による調査を実施。	有効回収数：1,117 票 有効回収率：55.9%
まちづくり地域懇談会	町内の行政連絡区を単位として懇談会（計 14 回）を開催。	参加者数：390 人
まちづくり団体懇談会	町内で活動する団体を対象とした懇談会（計 2 回）を開催。	参加団体数：19 団体 (33 人)
まちづくり住民ワークショップ	住民との協働による計画の作成を目的にワークショップ（計 4 回）を開催し、各行政分野に分かれ施策を立案。	住民参加者数：36 人
その他の住民参加手法	<ul style="list-style-type: none"> ・「まちづくり提案ボックス」 ・町長への手紙 ・Eメール 	提案件数：26 件

（「三芳町第 4 次総合振興計画」から作成）

2.2 研究の方向性

こうした自治基本条例を取り巻く状況や三芳町の現況を踏まえ、プロジェクト・チームでは、今回の研究を、三芳町が「自治基本条例（仮）」の策定を検討する際に活用できる基礎的な資料となるものと位置づけ、以下のような方向性で進めることにした。

2.2.1 研究の目的

現在、国が進めている地域主権改革は、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」であり、「単なる制度の改革ではなく、地域の住民が自らの住む地域を自らの責任でつくっていくという『責任の改革』であり、民主主義そのものの改革である」と定義されている。そのなかでも住民にもっとも身近な基礎自治体である市町村は、「地域における行政の中心的な役割を担うもの」と位置づけられ、その「自由度を拡大し、自主性及び自立性を高めていく」とされている（「地域主権戦略大綱」）。

自治体における自治基本条例の制定は、前節で記したように、第 1 次地方分権改革からこの地域主権改革まで続く、地方分権改革の大きな流れのなかに位置づけられる

ものである。このプロジェクト・チームでは、こうした自治基本条例そのものが持つ意味も含めて検討していく。したがってこの研究は、単に三芳町の自治基本条例の制定を検討するだけではなく、三芳町の自治のあり方やその方向性を検討していくうえでの基礎資料となるものであり、三芳町の住民自治を広げ、自治を発展させていく土壌となるものであると思われる。

2.2.2 研究の進め方

プロジェクト・チームでは、北海道ニセコ町、東京都三鷹市、岐阜県多治見市をメインの研究対象に、3つの作業グループに分かれて、それぞれの自治基本条例を研究した。ニセコ町は全国初となる「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定し、多くの自治体が参考としている自治体であり、三鷹市は、長い時間をかけて培われた住民参加・協働の基盤をもち、それに基づいた先進的な内容の条例を制定している。また、多治見市の条例は、名称が「市政」基本条例となっているように、議会と行政との関係や、市民とのかかわりなどの面で特徴的なものとなっている。

基本的にはこの3つの先進事例の比較検証を中心に、その都度必要に応じて他の事例も広く調査することで、自治基本条例の研究を深めていくこととした。先進事例の比較・分析作業は、制定の背景やその策定過程、また条例の意義や条例構成など、条例が持つ特徴をとらえるとともに、三芳町ですでに制定している地域の自治に関する制度などとも比較・整理し、関連性や検討課題を洗い出した。

3 先進事例の比較検証

3.1 研究事例について

前章にも示したとおり、プロジェクト・チームでは、北海道ニセコ町、東京都三鷹市、岐阜県多治見市をメインの研究対象に、先進事例を研究した。

ニセコ町は、全国の自治体の中で初めて自治基本条例を制定した町である。現在では策定にあたって参考となるような事例があるが、ニセコ町では、文字どおり一からすべてをつくりあげた。そこでは、自治基本条例とは何か、条例に何を規定するのか、何をどのようにとらえ定義すべきなのかといった、基礎的な概念や考え方などについて、本質的な議論が行われている。

三鷹市はもともと市民活動が活発な自治体であり、自治基本条例の制定も、その流れのなかに位置づけることができる。このような市民活動の活発さとまちづくりに対する市民の意識の高さから生まれた条例を検討することは、三芳町にとってもまちづくりそのものの参考になる。

多治見市は、条例を「市政基本条例」とし、市を「地域政府」と明記した。住民から信託を受けた「地域政府」が「市政」を行うという構造は、単に自治体と住民とが対等の立場でまちづくりをすることをめざす条例とは一線を画している。

3.1.1 北海道ニセコ町「まちづくり基本条例」

ニセコ町は、道央の西部、後志管内のほぼ中央に位置する、人口4,719人（平成23年12月末現在）の町である。面積は197.13km²で、地形は、羊蹄山など山岳に囲まれた丘陵盆地であり、内陸的気候のため平均気温はおおよそ8.0℃である。冬期の最深積雪は2mにも達し、スキーリゾート地としても知られる。札幌市や千歳空港からは自動車ですべて約120分、小樽市からは自動車ですべて約90分の圏内にある。

地方分権一括法が施行された平成12年（2000年）の12月、同町は全国初の自治基本条例となる「ニセコ町まちづくり基本条例」（以下、「ニセコ町基本条例」という）を制定、翌年4月に施行した。この条例制定の背景には、同町が先駆的に進めてきた情報公開（共有）や住民参加への取り組みがある。政治状況が変わっても、こうした仕組みを担保していくための試みとして基本条例が構想され、職員時代から地方自治制度の研究活動などを続けてきた逢坂誠二町長（当時。現衆議院議員）の思いなども後押しし、検討が進められてきたものである。

検討過程では、町内で検討が進められることに加え、逢坂町長が職員時代に加わっていた北海道各地の自治体職員が集まる札幌地方自治法研究会でも、ニセコ町の規模をイメージした自治基本条例が研究された。その成果は自治体法務合同研究会（島根大会）で全国に報告されることになった。その後、ニセコ町職員も研究会へ参加する

とともに、並行して職員によるまちづくり条例の勉強会も行われた。さらにまちづくりを考えるシンポジウムで議論され、議会でまちづくり条例について説明、その後も広報広聴検討会議、管理職会議で検討が進められた。

平成12年に、札幌地方自治法研究会で自治基本条例試案が完成すると、その試案に基づき、必要なところは取り入れ、足りないところは新規に追加する方針で職員による検討チームで本格的な検討（途中から町民公募）が開始された。

町内での説明、議論の場として、まちづくりを考えるシンポジウム、まちづくり町民講座、さらに町民説明会が開催された。議会でも独自に勉強会を開催し、町全体で検討が行われた。また町外では、地方自治土曜講座（地方自治に関する理論を多角的に学ぶことにより、地方分権の時代を担う自治体職員の能力開発に資することを目的に開催されていた。創設当初は北海道町村会と北海道大学法学部による共催。現在は終了している）などに職員が参加し、他の自治体職員とも意見交換が実施されるなど、多様な場で、多くの意見が取り込まれながら制定に至っている。

ニセコ町基本条例の特徴として、次の4点をあげたい。

- ① 条例の中で「まちづくり」の用語をあえて定義していない
- ② 満20歳未満の子どもたちの参加の権利を保障している
- ③ 「情報共有」をまちづくりの基本原則にしている
- ④ 「育てる条例」としての位置づけ（見直し規定の設定）

ニセコ町基本条例は、名称を「まちづくり」としながら、あえてその用語の定義をしていない。その理由について、「条例の手引き」では、『まちづくり』とは道路や上下水道の整備、市街地景観形成などのハード面、情報共有や住民参加などの仕組みづくりのソフト面、それぞれだけを指すものではない「よりよい暮らしを個人個人がつくっていく『暮らしづくり』そのものが『まちづくり』である」「概念は非常に広く、たとえニセコ町だけで定義付けを試みてもさほど意味をなさないことば遊びに終わる可能性がある」として、以下の理由を挙げたうえで、条例では、「まちづくり」を「自治を基本とする」という趣旨でとらえるとしている。

- ① 個々の事例を挙げることはできるが、概念が広く総体で括るのは難しい
- ② 定義することが、ニセコでの「まちづくり」の意味をかえって狭める
- ③ 定義してもすぐ陳腐化してしまう（時代とともに変化する）
- ④ 条例という法令のなかで「まちづくり」を定義する必要性が低い

ニセコ町基本条例は第11条で、「満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利」として、青少年及び子どもたちにも、まちづくりへの参加の権利を保障している。同条は平成6年（1994年）に日本が批准した「子供の権利条約」の理念を基礎とし、その

権利の具体化を図ったものである。条文には「満20歳未満の青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する」と示されているだけだが、「条例の手引き」では、「子どもたちの参加は、形式（表面）的または一時的な参加ではなく、日常生活や教育現場の中から恒常的に繰り返されることが重要であり、そのための仕組みづくりを進めなければならない。場合によっては、町民投票の有資格者になることも考えられる」として、住民投票の投票権を付与する可能性も示唆している。

「情報共有」はニセコ町基本条例の大きな柱である。条例前文で「まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる『自治』が基本です。わたしたち町民は『情報共有』の実践により、この自治が実現できることを学びました」と述べているように、ニセコ町では条例制定以前から、情報共有をまちづくりの重要な仕組みととらえ、その実践を積み上げてきた。基本条例でも、情報共有をまちづくりの基本原則の第一に位置づけている。

ニセコ町では「情報共有」を「町と町民とが町政に関する情報を保有し、及び活用することをいう」と定義し、「情報共有は行政からの一方的な情報提供だけではなく、町民相互の情報発信があつてこそ成り立つものである」という概念のもとに、情報共有があつて初めて住民参加が意味をなすとしている。具体的には第3章に、町政に関する意思決定の過程を明らかにする「意思決定の明確化」以下、「情報共有のための制度」「情報の収集及び管理」「個人情報保護」を規定している。

ニセコ町基本条例は、第57条で4年を超えない期間ごとに、条例が「町にふさわしいものであり続けているか」検討するという、見直し規定を条例制定時に盛り込んだ。これは同町が、この条例を「育てる条例」と位置づけているためである。

同町ホームページに掲載されている「条例の概要」では、「情報共有や住民参加などをとりまく考え方や社会情勢は刻々変化しています。自治のための新たな発想や仕組みも生まれています。国内外における時代の動きを常に捉えながら、その一歩先の将来を考えていくことが必要です。その意味で、町民が将来にわたり育てていく条例として、この条例を位置付けています。条例見直しのタイミングごとに、自治の方向性やさまざまな制度の点検、見直しを行うことができます」と、その意味を説明している。

「条例の手引き」でも「育てること（定期的な条例の見直し）は、時代経過による条例の形骸化を防止し、町民が本条例に関心を持ち続ける動機付けとなる」とともに、町民の権利保護など条例本来の機能が作用しているか検証することにもなると、意義を強調している。

この規定に基づく条例改正はすでに2度行われている。平成17年（2005年）12月

の第1次改正では、議員提案により第6章の議会の役割と責務（第17条～24条）が追加された。そのほか、政策法務の推進（第28条）、危機管理体制の確立（第29条）、法令の遵守（第35条）、総合計画進行状況の公表（第39条）、評価における町民参加（第47条第2項）が加えられている。

第2次改正は平成22年（2010年）3月に行われ、以下の4点が改正された。

- ①第11条（満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利）について、子どもたちのまちづくりに参加する権利を保障するため、参加の制度を規則その他で具体的に規定する項目を追加。
- ②第31条（審議会等への参加及び構成）について、町が設置する審議会や委員会などへの女性の参加が少ないことから、審議会等の構成は一方の性に偏らないよう配慮する項目を追加。
- ③第41条（予算編成）について、平成22年度予算から実施している編成過程の公開を継続的なものとするための文言を追加。
- ④第54条（条例制定等の手続）について、重要な条例をつくる過程で、町民の参加または町民に意見を求めるための手続を厳格化。町民参加等で策定した条例案は、事前に公表し、町民等の意見を聞き、その意見への回答を義務付けた。

この2次改正では、一般公募及び町長が指名する町民による「ニセコ町まちづくり基本条例検討委員会」が設置され、7回の検討が行われたほか、まちづくり町民講座では「ニセコのまちづくりを検証する」をテーマに、まちづくり基本条例制定後の町の状況や今後の条例のあり方などの意見交換を行っている。

「まちづくり町民講座」とは、役場職員（担当課長や係長）が講師になり、担当している分野の現状や課題を知らせ、町民と一緒に課題について議論する場である。年に数回行われ、課題の共有とともに、住民、職員がともに学ぶ場と位置づけられている。こうした取り組みは、基本条例の制定時から行われている。

3.1.2 東京都三鷹市「自治基本条例」

三鷹市は、都心から西へ約 18km、東京都のほぼ中央に位置し、東は杉並区、世田谷区に、西は小金井市、南は調布市、北は武蔵野市にそれぞれ接している。人口は 176,785 人（平成 24 年 1 月 1 日現在）。昭和 30 年代に、牟礼団地、新川団地、三鷹台団地などの大規模な公団住宅が建設され、都営住宅や民間アパートなどが急増し、10 年間でほぼ倍増した。現在も東京周辺の住宅街として人気がある。

昭和 40 年代から「協働のまちづくり」を基礎とした自治体経営への数々の取り組みが続けられ、日経新聞・日経産業地域研究所の「行政サービス調査（隔年実施）」において、「行政革新度」部門などで何度も日本一に評価されている。また、平成 23 年（2011 年）12 月に公表された全国 809 の市と区を対象とする「第 1 回経営革新度調査」でも、「市民参加度」及び総合で全国 1 位と評価されるほど住民参加の進んだ先進的な自治体である。

三鷹市の自治基本条例の制定は、他の自治体にはない経緯がある。市民から自然発生的に条例制定に対する意見や思いが高まり動き出したという。これは 40 年間培われてきた市と市民との協働の積み重ねによるものである。三鷹市では、昭和 40 年代から市の基本構想・基本計画策定における市民参加の実施、住民協議会によるコミュニティ・センターの管理運営、市民によるまちづくりプランの作成などさまざまな市民参加・協働の取り組みがなされてきた。特に知られるのは基本構想・第 3 次基本計画の検討にあたり、全員公募市民による「市民プラン 21 会議」とパートナーシップ協定を締結し、提出された市民の提言を基に計画がまとめられたことである。この「市民プラン 21 会議」の中から「自治基本条例制定」の提案があげられ、制定へと動き出した。

その後、市・市民・研究者・企業などの協働によるまちづくりシンクタンクである「まちづくり研究所」に第 2 分科会が設置され、「自治基本条例の検討」を研究テーマとした。分科会は大学教授をはじめとする学識委員 3 人と、市民プラン会議メンバー、住民協議会の委員、公募により決定した市民などの市民研究員が構成メンバーで、市民傍聴のもと全 12 回開催された。条例の検討にあたり、「三鷹らしい自治基本条例とは」という共通認識をもって臨んだという。分科会の報告書は市長に提出され、広く市民に伝えるため「みたかの自治基本条例を考えるフォーラム」を開催し、160 人が参加した。平成 16 年（2004 年）7 月、市は分科会提言やフォーラムなどを通して得た意見を踏まえ「三鷹市自治基本条例要綱案」を公表。要綱案は、条例に盛り込む内容を項目ごとに整理し、全体像もわかるようにした。また、公表に伴い「まちづくり懇話会」や職員を市民グループに派遣する「出前説明会」なども行って、広く周知に努めている。

その後、条例要綱案をブラッシュアップし、条例に定める内容を素案としてまとめた「三鷹市自治基本条例検討試案」を平成 17 年 3 月に策定。ここでもまちづくり懇話会、出前説明会を行う。

そして同年 6 月、「三鷹市自治基本条例（以下、「三鷹市基本条例」という）」案を市議会に提出。議会では「自治基本条例審査特別委員会」を設置して審議し、原案どおり可決した。条例は 6 か月間の準備・周知期間を経て、平成 18 年 4 月に施行されている。

三鷹市基本条例には、大きく以下のような特徴がある。

- ①主権者である市民の信託に基づく市政
- ②幅広い「市民」の定義
- ③パブリックコメントを規定
- ④オンブズマン制度の設置

三鷹市基本条例は、前文の冒頭に「主権者である市民の信託に基づく三鷹市政」と掲げ、基本原則として、主権を持った市民の信託によって自治体が成立しているという考え方を表している。そのうえで、市の基本構想や市民憲章にも通じる市民自治の理念を前文に定めた。また「市民にとって最も身近な政府である三鷹市」とあるように、市民に最も身近な存在である基礎自治体の役割の重要性を謳うとともに、そこにおける住民自治の充実こそが、憲法が定める「地方自治の本旨」を実現させるという高い志を示している。

三鷹市基本条例では、対象となる「市民」を「市内に住み、又は市内で働き、学び、若しくは活動する人をいう」と規定し、居住者に加え、市内の事業所に勤務している人や通学している人、さらには市民活動などさまざまな活動を行っている人まで幅広くとらえている。これは三鷹市が市民参加型の会議等への参加を含め、さまざまな形で広範囲な市民との協働を進めてきた証でもある。

また、同条例は第 15 条で、重要な条例及び計画の策定に当たり、「パブリックコメント」を実施することを規定し、それに基づき「パブリックコメント手続条例」を制定している。パブリックコメント手続を条例化する自治体はそれほど多くはない。三鷹市はこれまでも基本計画や重要な条例等についてパブリックコメントを実施してきたが、条例に制度の概要を定め、市の応答義務を明示することで、開かれた市政運営と市民参加の一層の推進を図れるというメリットがある。

三鷹市は、市民の権利利益を擁護し、市政に対する市民の信頼を高め、公正で透明

な市政の一層の推進を図るため、平成 12 年に「総合オンブズマン条例」を制定。同条例に基づき、総合オンブズマンを設置し、市民からの苦情に対応している。申し立てできる対象は、市民だけでなく、市外在住者、外国人、法人なども含まれる。オンブズマンは、市民からの苦情を調査するほか、自らの発意で調査し、調査結果に基づいて市に勧告、是正その他の意見を述べることもできる。市はこの制度の、市独自の「市民救済制度・不服申立て制度」としての位置付けを明確にするため、自治基本条例にも基本的事項を定めた。独自条例とともに、オンブズマン制度を自治基本条例に定めているのはめずらしい。

3.1.3 岐阜県多治見市「市政基本条例」

多治見市は、岐阜県南部に位置する。人口は 114,554 人（平成 24 年 1 月 1 日現在）で、美濃焼の産地としても有名である。岐阜県でありながら、県境を隔てた名古屋市の中心部には電車で 30 分と利便性が高く、そのベッドタウン化が進み、通勤・生活面から名古屋市との結びつきが強い。平成 18 年（2006 年）には、37℃以上を記録した日数が日本で最多であることを逆手にとり、「日本一暑い町」として観光振興も行っている。

多治見市では、職員の自主研究グループである政策法務研究会で自治基本条例の検討をしていたが、平成 15 年 3 月に西寺雅也市長（当時）が 3 期目の市長選マニフェストで「自治体基本条例」の制定を掲げて当選したことを受け、本格的な検討が始まった。行政主導ではあったが、検討の場として多くの市民や議員、職員が参加できるワークショップ形式の「自治体基本条例市民研究会」を発足。同年 10 月から平成 17 年 2 月の間、ほぼ月 2 回のペースで計 34 回の会議を開催した。研究会には、毎回職員が 3、4 人と、10 人程度の市民が参加している。研究会は平成 17 年 2 月に条例要綱案をとりまとめ、「多治見市における自治体基本条例のあらまし」として市長に提案。その後、研究会の提案をもとに検討が進められ、パブリックコメントや地区懇談会を経て、同年 9 月、「多治見市自治体基本条例」として市議会に上程された。議会では、「自治基本条例等審査特別委員会」が設置され、審議が行われたが、条例名を含めた「自治体」の解釈、同時に提案された関連条例による複雑化や市民投票制度への反対意見などによって議論が紛糾し、2 度の継続審議を経て、平成 18 年 3 月に審議未了のまま廃案となった。ただ、基本条例の必要性という点では、委員会や議会においても一致していたようである。

その後、市では議会で論点となった部分に関して再検討し、条例案を修正。地区懇談会などでこれまでの経緯や修正案を住民に説明し、パブリックコメントを実施したうえで、平成 18 年 9 月議会に「多治見市市政基本条例」（以下「多治見市基本条例」という）として上程され、9 月 28 日に可決された。同条例は、翌 19 年 4 月 1 日に施

行されている。

多治見市基本条例には以下のような特色がある。

- ①市民自治の主権に基づき設置した「地域政府」の「市政基本条例」
- ②「総合計画」に基づく市政運営を明記
- ③「財務原則」を掲げ、財政計画の策定と財政健全化条例の制定を規定
- ④公益通報制度を設けている

多治見市基本条例は、多様な主体が行う公益的な活動全般を「まちづくり」としたうえで、そのうち、市民から「市（＝自治体）」に信託された一部分を「市政」として位置づけ、地域政府である「市」が守るべきルールを定めるという意味で「市政基本条例」と名づけられている。

そのため、条文には、「私たちは、まちづくりの主体として、一人ひとりが自由な意思でまちづくりにかかわるとともに、まちづくりの一部を信託するため、市民自治の主権に基づき、市民生活とその基盤である地域社会に最も身近な地域政府として多治見市を設置します」（前文）、「市民の信託に基づき、市民の代表機関として、議会を設置します」（第8条）、「市民の信託に基づき、市の代表機関として、市長を設置します」（第10条）と規定されている。

市民は「より良い地域社会の形成の主体」であり、「市政の主権者」と位置づけられており、行政と議会が市民の信託によって運営されることを強調するため、市民の義務や責務に関する記述はほとんどない。

「市政基本条例解説」では条例の目的を以下のように記している。

「この条例の目的は、『多治見市の市民自治の確立を図ること』です。そのために、『市政の基本的な原則と制度やその運用の指針や市民と市との役割を定める』こととしています。先述のとおり、この条例の範囲は、市民が市に信託をした市政に関する部分であり、市民間で自発的に行う市政以外の『まちづくり』に関する原則や制度等は、この条例の範疇外としています」

多治見市基本条例では、1章を設けて「総合計画」を規定している。基本構想・基本計画・実施計画からなる「総合計画」は、自治体が展開する政策や施策、事業を総合的、体系的にとりまとめ、長期的な方向性を示すものである。市町村には、基本構想の策定と議会審議が義務づけられていたが、地域主権改革に伴う平成23年（2011年）の地方自治法の改正で、策定義務がなくなった。

多治見市では、これに先立ち、市政基本条例で総合計画の策定と議会の議決（基本構想と基本計画）を自ら義務づけている。条例では、総合計画を市の政策を定める最上位の計画と位置づけ、総合計画に基づいて市政運営を行うことを明記。市民の参加

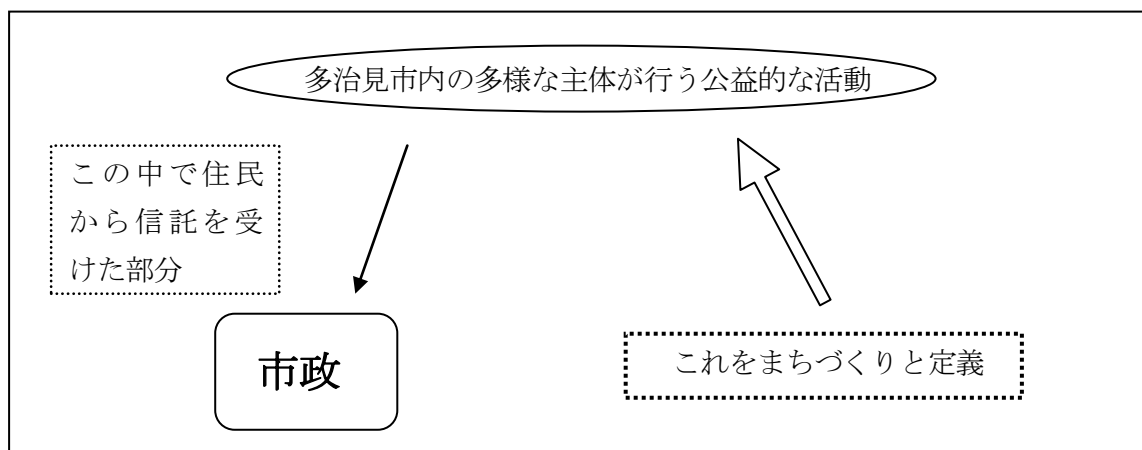
を経て計画案を作成すること、マニフェストにあわせて市長の任期ごとに見直すことも規定している。また、「総合計画に載っていない政策は予算化しない」という原則も確立している。

神原勝・北海学園大学教授は、総合計画や後述する財務原則（財政健全化条例）、公益通報条例、是正請求条例などさまざまな条例や制度と連動した手法を「多治見方式」と称し、生きた自治基本条例と高く評価している。

総合計画の規定とともに多治見市基本条例の大きな特色となっているのが「財務原則」に関する規定である。これはかつて多治見市が財政非常事態宣言を発するほど財政状態が悪かったことに起因している。後に財政を立て直すことはできたが、その経験を踏まえ、多治見市では現在でも、持続可能で透明性の高い計画的で健全な財政運営をめざした取り組みを進めている。その一環がこの条項であり、総合計画に基づく予算編成と財政計画の策定を定めている。また、市民との「財政情報の共有」の観点から、予算編成、財政計画、予算執行と決算認定の状況を分かりやすく公表する義務を課した。さらに多治見市では、この取り組みを一步進め、平成19年（2007年）に、「健全な財政に関する条例」を制定。条例に定めた基本的な原則や具体的な制度に則った財政運営を行っている。

また、多治見市基本条例は公益通報制度を定めている。公益通報は、公益を守るため、市の内部で行われた不正を知り得た職員に対して、放置したり、隠したりせず、通報（内部告発）することを義務づけるものである。また、通報した職員が、それを理由に不利益を受けることがないように、保護規定も設けた。市では、この規定の必要な事項も条例化（職員による公益通報に関する条例）しているが、独立性を担保するとともに、議会の監視機能の強化を図るため、通報先を議会に設置している。

図表3 多治見市市政基本条例におけるまちづくりと「市政」の定義



3.2 テーマごとの比較

以下では、自治基本条例に共通するいくつかのテーマについて、3自治体の条例を簡単に比較してみる。

3.2.1 前文

前文にはその自治体の歴史や文化、今までの自治の歩みが示されるとともに、条例制定の決意が語られている。ニセコ町基本条例では、条文は「である」調だが、住民からの親しみやすさを表現して前文だけ「です・ます」調で記されている。

ニセコ町基本条例

ニセコ町は、先人の労苦の中で歴史を刻み、町を愛する多くの人々の英知に支えられて今日を迎えています。わたしたち町民は、この美しく厳しい自然と相互扶助の中で培われた風土や人の心を守り、育て、「住むことが誇りに思えるまち」をめざします。

まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる「自治」が基本です。わたしたち町民は「情報共有」の実践により、この自治が実現できることを学びました。

わたしたち町民は、ここにニセコ町のまちづくりの理念を明らかにし、日々の暮らしの中でよろこびを実感できるまちをつくるため、この条例を制定します。

三鷹市基本条例

主権者である市民の信託に基づく三鷹市政は、参加と協働を基本とし、市民のために行われるものでなければならない。

市民にとって最も身近な政府である三鷹市は、市民の期待に応え、市民のためのまちづくりを進めるとともに、まちづくりを担う多くの人々が、参加し、助け合い、そして共に責任を担い合う協働のまちづくりを進めることを基調とし、魅力と個性のあふれるまち三鷹を創ることを目指すものである。

三鷹市は、文人たちも愛した緑と水の豊かなまちであり、これまでの歩みの中でも市民生活の向上に積極的に取り組むなど、常に先駆的なまちづくりを進めてきた。

私たち市民は、郷土三鷹を愛し、自然と文化、歴史を大切にし、誇りに思える地域社会を築くとともに、世界平和への寄与、基本的人権の尊重、協働とコミュニティに根ざした市民自治を確かなものとし、日本国憲法に掲げる地方自治の本旨をこの三鷹において実現するために、三鷹市の最高規範として、ここにこの条例を制定する。

多治見市基本条例

私たちは、基本的人権が尊重され、平和のうちに安心して心豊かに暮らせるまちを目指します。私たちは、まちづくりの主体として、一人ひとりが自由な意思でまちづくりにかかわるとともに、まちづくりの一部を信託するため、市民自治の主権に基づき、市民生活とその基盤である地域社会

に最も身近な地域政府として多治見市を設置します。

市は、市民の信託に基づき政策を定め、市政を運営しなければなりません。また、その保有する情報を市民と共有し、市民が市政に参加するための制度を整え、まちづくりを担う多様な主体と連携協力しなければなりません。

私たち市民は、地域政府としての多治見市の成立が市民の信託に基づくものであることを明らかにし、市政の基本的な原則と制度やその運用の指針や市民と市の役割を定める多治見市の最高規範として、ここにこの条例を制定します。

3.2.2 目的

条例の「目的」は、3条例すべてが、住民が主役のまちづくり、住民自治の確立と推進をそれぞれの表現で規定している。

ニセコ町基本条例

第1条 この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする。

三鷹市基本条例

第1条 この条例は、三鷹市における自治の基本理念と基本原則及び自治機構と自治運営の基本的な仕組みを定め、市民の信託に基づく市議会及び市長等の役割と責任を明らかにするとともに、市民自治による協働のまちづくりを推進し、もって日本国憲法に定める地方自治の本旨の実現を図ることを目的とする。

多治見市基本条例

第1条 この条例は、市政の基本的な原則と制度やその運用の指針や市民と市の役割を定めることにより、多治見市の市民自治の確立を図ることを目的とします。

3.2.3 条例の位置づけ

自治基本条例は「自治体の憲法」と称される。3自治体の条例でも、自治体運営の「最高規範」であることを掲げている（ニセコ町条例では「最高規範」という言葉は使っていないが、他の条例・規則・制度との関係で示している）。最高規範とは、個別条例や基本構想の上位に位置する最高法規（規範）として、自治体の条例ピラミッドの頂点に自治基本条例が位置するという考え方である。

ここには、条例を最大限尊重するとか、その他の条例の策定等に当たっては整合性を保たなければならないなど、最高規範を規定する文言が明記される。こうした条文

によって「自治体の憲法」という性格が保たれるのである。

そのほか、三鷹市では新規職員の入庁式の際に「条例の遵守」を宣誓させたり、ニセコ町では町長に宣誓させることが条文化（第26条）されているなど、最高規範性を担保する取り組みが行われている。

ニセコ町基本条例

第55条 他の条例、規則その他の規程によりまちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。

第56条 町は、この条例に定める内容に即して、教育、環境、福祉、産業等分野別の基本条例の制定に努めるとともに、他の条例、規則その他の規程の体系化を図るものとする。

三鷹市基本条例

第3条 この条例は、市政運営における最高規範であり、市は、他の条例、規則等の制定並びに法令、条例、規則等の解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合性を図らなければならない。

2 市民及び市は、地方自治の推進に向けた取組を通してこの条例の不断の見直し及び検証を行い、将来にわたりこの条例を発展させるものとする。

多治見市基本条例

第41条 この条例は、市の最高規範であり、市は、この条例に従い、市政を運営し、他の条例などを制定し、改正し、廃止し、解釈し、運用しなければなりません。

2 この条例に反することは、その効力を有しません。

3 市は、法令を解釈し、運用する場合も、この条例に照らして判断しなければなりません。

3.2.4 条例の対象

条例の対象をどうとらえるかは、その自治体の環境やまちづくりの経緯によって変わってくる。地方自治法が定めるその自治体の「住民」はもちろん、通勤・通学者やNPOなどで活動をする人、さらには法人まで考え方は幅広い。

たとえば三鷹市では、前述したように、居住者だけでなく、事業者や、ボランティア活動する人など、理由は何であれ市内で活動するすべての人を「市民」として定義し、条例の対象としている。ニセコ町と多治見市にはこうした規定はないが、ニセコ町では、20歳未満の青少年や子どもたちがまちづくりに参加する権利を保障している。

三鷹市基本条例

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 市民 市内に住み、又は市内で働き、学び、若しくは活動する人をいう。

ニセコ町基本条例

第11条 満20歳未満の青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する。

- 2 町は前項の権利を保障するため、規則その他の規程により具体的な制度を設けるものとする。

3.2.5 基本原則と権利・責務

自治基本条例では、自治体を構成する住民・行政・議会それぞれの権利と責務を定めている。まちづくりに住民が参加する権利や、それを行政が保障する仕組み、また、条例の遵守や納税の義務なども規定されている。

3自治体の基本条例に共通するのは、「情報」を住民の重要な権利として掲げていることである。前述したようにニセコ町では、まちづくりの基本原則の第一に「情報共有」をあげ、それを受けて、住民が必要な情報を受け、自ら取得できる「情報への権利」と町の「説明責任」を規定している。三鷹市と多治見市ではともに、市政の情報を市民が「知る権利」という表現で、重い位置づけを与えている。「情報」こそがまちづくりの前提条件なのである。

なお、この3つの条例には、責務の一方で、まちづくりや市政に参加しなかったことを理由に不利益や差別的扱いを受けないことも明記されている。

このほか、ニセコ町基本条例では、まちづくりの基本原則として、「情報共有の原則」「情報への権利」「説明責任」「参加原則」をあげ、「この条例では、『情報共有』『住民参加』を車の両輪に同じと考え、一体のものとして、まちづくりのための重要な原則と考えます。同時に、これらにかかわる基本的な権利の保護に努めます」としている（同町ホームページ「条例の概要」）。

ニセコ町基本条例

(情報共有の原則)

第2条 まちづくりは、自らが考え行動するという自治の理念を実現するため、わたしたち町民がまちづくりに関する情報を共有することを基本に進めなければならない。

(情報への権利)

第3条 わたしたち町民は、町の仕事について必要な情報の提供を受け、自ら取得する権利を有する。

(説明責任)

第4条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程においてその経過、内容、効果及び手続を町民に明らかにし、分かりやすく説明する責務を有する。

(参加原則)

第5条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、町民の参加を保障する。

(まちづくりに参加する権利)

第10条 わたしたち町民は、まちづくりの主体であり、まちづくりに参加する権利を有する。

2 わたしたち町民は、それぞれの町民が、国籍、民族、年齢、性別、心身の状況、社会的又は経済的環境等の違いによりまちづくりに固有の関心、期待等を有していることに配慮し、まちづくりへの参加についてお互いが平等であることを認識しなければならない。

3 町民によるまちづくりの活動は、自主性及び自立性が尊重され、町の不当な関与を受けない。

4 わたしたち町民は、まちづくりの活動への参加又は不参加を理由として差別的な扱いを受けない。

(満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利)

第11条 満20歳未満の青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する。

(まちづくりにおける町民の責務)

第12条 わたしたち町民は、まちづくりの主体であることを認識し、総合的視点に立ち、まちづくりの活動において自らの発言と行動に責任を持たなければならない。

(まちづくりに参加する権利の拡充)

第13条 わたしたち町民は、まちづくりへの参加が自治を守り、進めるものであることを認識し、その拡充に努めるものとする。

三鷹市基本条例

(地域における市民の権利、責務等)

第4条 市民は、地域における自治活動、コミュニティ活動、ボランティア活動等の社会貢献活動その他の自主的な活動を推進するために主体的に組織等を作り、他の何人からも干渉されず、自由に自立した活動を営むことができる。

2 市民は、地域の諸課題の解決に向けて自ら行動し、市民自治を実現するため、まちづくりを主体的に行うことができる。

3 市民は、前2項の活動を行うときに、自らの発言及び行動に責任を持つとともに、市民相互の連帯及び責任に基づき、互いの意見及び行動を尊重しなければならない。

(市政における市民の権利、責務等)

第5条 市民は、市政の主権者であり、市政に参加する権利を有する。この場合において、市政に参加しないことによって不利益な扱いを受けない。

2 市民は、市政情報に関し知る権利を有するとともに、自己に係る個人情報の開示及び適正な措置を請求する権利を有する。

3 市民は、法令又は条例の定めるところにより納税の義務を負うとともに、適正な行政サービスを受ける権利を有する。

(事業者等の権利、責務等)

第6条 事業者等は、自由に自立した活動を営むとともに、市民及び市と相互に連携及び協力を図り、協働の担い手としてまちづくりに参加する権利を有する。

2 事業者等は、法令又は条例に定める責務を遵守するとともに、市民とともに地域社会を構成するものとしての社会的責任を自覚し、地域社会との調和を図り、安全でうるおいのある快適な環境の実現及びまちづくりの推進に寄与するよう努めなければならない。

多治見市基本条例

(市の役割)

第4条 市は、市民の厳粛な信託により市政を運営し、より良い地域社会の形成の一部を担います。

2 市は、政策を定め、制度を整備して運用することにより、市政を運営しなければなりません。

(連携協力)

第5条 市民と市は、それぞれの活動において連携協力し、より良い地域社会を形成します。

(市民の責務)

第6条 市民は、主権者としての権利を相互に尊重しなければなりません。

2 市民は、市民の信託に基づき定められた条例と規則など（以下「条例など」といいます。）を遵守しなければなりません。

3 市民は、市政の適切な運営のための費用を負担しなければなりません。

(原則と制度の維持と拡充)

第7条 市民は、市政の原則と制度を継続的な努力により、維持し、かつ、拡充しなければなりません。

(総合的な情報公開の推進)

第16条 市民は、市政の主権者として、市政について知る権利があります。

2 市は、市の保有する情報が市民の共有財産であることを認識するとともに、市政に関する正確で分かりやすい情報を市民が迅速かつ容易に得られるよう、情報の公表、提供と開示の総合的な推進に努めなければなりません。

(市民参加の権利)

第18条 市民は、市政の主権者として、市政に参加する権利があります。

2 市民は、市政に参加しないことを理由として、不利益を受けることはありません。

3.2.6 住民投票

住民投票とは、特定の事案について住民が直接賛否の意思を表明する制度である。もともと制度としては、地方自治法が規定するリコールのための住民投票や、合併特例法による住民投票などがあったが、これらとは別に近年、自治体が重要な政策決定をする際に、独自に条例を制定し、直接住民の意思を問う住民投票を実施する動きが出てきた。こうした住民投票条例には、常設型と個別設置型があり、個別設置型は、案件ごとにその実施方法などを含めて個別に条例を制定するものである。一方、常設型は、あらかじめ住民投票の実施に必要な事項を条例で定めておくもので、平成12年（2000年）に愛知県高浜市が初めて制定している。高浜市では、投票資格者を永住外国人を含む18歳以上としたこともあり、注目を集めた。

自治基本条例のなかで、住民投票に関する規定を設ける自治体も多いが、その多くは、個別設置型の住民投票をすることができるとするものである。それらは条例制定の請求の要件を緩和しているものもあるが、基本的には、地方自治法の直接請求と同じ枠組みになっている。

3自治体の基本条例にも、住民投票に関する規定が設けられている。このうちニセコ町と三鷹市は、個別設置型の条例による住民投票ができるというものであるが、三鷹市では18歳以上に条例提案の請求権を与えている。ニセコ町でも条文上には書かれていないが、前述したように、「条例の手引き」の中で、20歳未満の町民のまちづくりへの参加の仕組みとして、「場合によっては町民投票の有資格者になることも考えられる」としている。多治見市では自治基本条例の規定を受けて、常設型の住民投票条例を制定。同条例では18歳以上の市民に投票資格を与えている。

ところで、こうした自治体独自の住民投票には法的拘束力がないが、現在、国で大型施設の建設などに際して、住民投票を実施して法的拘束力を持たせることなどを含めた法改正が検討されている。平成23年（2011年）1月に、地方行財政検討会議が、その方向性をとりまとめたが、自治体側から拙速にすぎるなどとの批判もあり、同年新たに設置された第30次地方制度調査会に議論を持ち越している。

ニセコ町基本条例

(町民投票の実施)

第48条 町は、ニセコ町にかかわる重要事項について、直接、町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設けることができる。

(町民投票の条例化)

第49条 町民投票に参加できる者の資格その他町民投票の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例で定める。

2 前項に定める条例に基づき町民投票を行うとき、町長は町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない。

三鷹市基本条例

(住民投票)

第35条 市内に住所を有する年齢満18歳以上の者で別に定めるものは、市の権限に属する市政の重要事項について、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、条例案を添え、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

2 前項の条例案において、投票に付すべき事項、投票の手続、投票資格要件その他住民投票の実施に関し必要な事項を定めるものとする。

3 市長は、第1項の請求を受理した日から20日以内に市議会を招集し、意見を付けてこれを市議会に付議し、その結果を同項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない。

4 前3項に掲げるもののほか、第1項による住民投票の請求の処置等に関しては、地方自治法第74条第2項、第4項及び第6項から第8項まで、第74条の2第1項から第6項まで並びに第74条の3第1項から第3項までの規定の例による。

多治見市市政基本条例

(市民投票)

第32条 市は、市政の重要事項について、市民の意思を直接に確認し、市政に反映させるため、市民による投票（以下「市民投票」といいます。）を実施することができます。

2 市民投票に関して必要な事項は、別に条例で定めます。

(尊重義務)

第33条 議会の議員と市長は、自らに対する市民の直接の信託に対する責任に基づき、市民投票の結果を尊重しなければなりません。

3.2.7 議会

議会も自治の主体の一つであるため、自治基本条例で、その役割などについて規定されることが多い。一方で近年、議会独自で議会基本条例を制定する自治体も増えており、そのかわり方やスタンスには違いがある。3自治体の基本条例には、現在ではすべてに議会に関する規定があり、多治見市だけ議会基本条例が制定されている。これらの比較は次章で行いたい。

3.3 北本市への視察

プロジェクト・チームでは、実際に自治基本条例を制定している自治体への視察を検討し、県内の北本市を訪ねることとした。これまでの3つの自治体の基本条例の制定経緯やその後の活用状況を見ても、条例そのものの内容とともに策定過程は非常に重要だと思われる。その点、北本市では豊富な時間と幅広い住民参加を経て条例を策定していたため、視察地に選定した。この際、制定後の取り組みや効果を確認するため、制定から少なくとも1年以上経過していることも条件とした。

3.3.1 北本市の概要

北本市は、県内中央部に位置し、大宮台地上のほぼ平坦な地形となっており、武蔵野の雑木林など、魅力ある豊かな自然を残している。市の中央部を国道17号やJR高崎線が縦断し、これに沿って市街地が形成されている。さらに、その外側には緑豊かな田園地帯が広がり、西側には荒川が流れている。北は鴻巣市、東南は桶川市、西は川島町・吉見町に隣接している。

昭和30年代には、1万人台の人口であったが、首都圏45km内という立地条件にも恵まれ、現在では7万人を超える人口規模となっている。

3.3.2 北本市自治基本条例の概要

北本市自治基本条例は、8つの章と附則からなり、全27条で構成されている。条例の位置づけは、「北本市におけるまちづくりの最高規範」（第2条）と規定し、その下に関連する条例がつくられる構造になっている。「まちづくりの基本原則」（第4条）として「情報共有」「参加・参画」「協働」の3原則を挙げ、まちづくりの主体は、「市民」「議会」「市長等」であり、これらは相互に関連しあう。「市政運営」は市が情報公開・説明責任を市民に対して果たし、市民はそれを受けて信託するという流れである。

また同条例は「北本市自治基本条例審議会」を設置することを規定している（第26条）。審議会は、条例の理念に基づき市政運営が進められているかどうかを審議するための機関である。条例は制定して終わりではなく、これにより条例の検証と見直しを図られ、より良い条例へと進化させていくことをめざしている。

3.3.3 北本市自治基本条例の策定の過程

すでに述べたように、視察にあたっては条例の策定過程に重点を置いた。ここでは北本市自治基本条例の策定がどのような過程で行われたのか、詳細を時系列で見っていく。

(1) 策定の目的

北本市の自治基本条例は、市長のマニフェストにより策定が検討された。平成17年（2005年）9月議会で、総合振興計画策定に関連する質問に対し、市長が自治基

本条例等を制定し、そのなかで協働の定義をしたいと答弁したことが発端であった。

(2) 初期段階での取り組みについて

その後、平成 18 年（2006 年）6 月から自治基本条例制定に向けた取り組みに着手した。これは「ゼロ予算」で行われている。北本市では、まず策定までの概略図を作成し（図表 4）、その後、広報、市 HP、市職員による金融機関等へのポスター掲示、駅前ビラ配り等により市民参加を呼び掛けた。

市では検討にあたり、職員 13 人によるプロジェクト・チームを発足し、18 年 7 月から市民ワークショップを開催した。ワークショップは、同年 12 月までの間に計 8 回行われた。ワークショップは、すべて土曜日に開催され、事務局を担当した同市協働推進課の長嶋太一さんは、「市民が対話して合意していくための場であり、『条例の素材探し』の場だった」と振り返る。ワークショップのファシリテーターも市の職員が担当している。

ワークショップでの主な議題は次のようなものであった。「自治基本条例とは何か」「他市における制定の取組事例研究」「北本市のまちづくりの現状把握と理想のまちづくりのための法則の検討」「情報共有のための取組み」などである。ワークショップには当初 93 人の応募があり、初回は 60 人が参加したが、回を追うごとに参加者が減り、最終回は 12 人となっている。その理由について長嶋さんは、「仕事がある方もいたことや興味を持てなかった方などもいたことが原因ではないか」と説明する。ただし、参加者が減少したことは「できるだけ参加する機会と場は提供したので、その結果であれば、仕方がない部分もある。周知不足はあるのかもしれないが、参加機会を最大限設けたということは市民に説明するうえで大きい」とも話してくれた。毎回のワークショップをまとめたレジュメなどは、そのたびごとに当初応募してきた 93 人全員に送り、会議録も HP などですべて公開している。こうした取り組みを経て、19 年 3 月に、「市民と行政との協働推進計画」を策定した。

(3) 条例（案）検討経過について

平成 19 年（2007 年）2 月には、ワークショップに参加していた市民を中心に、市民 23 人と職員 5 人による、「住民自治条例制定研究懇話会」を発足した。懇話会は、「自治条例に関する事項について調査、研究及び検討を行うとともに、条例案を作成し、市長に報告又は提案する」（同懇話会設置要綱）ものである。主な議題は先に実施されたワークショップで抽出された「条例に位置づけすべき項目」や他市町村の条例や市の状況などを研究しながら素案作成に向けた検討を行うことであった。

懇話会では、「行政・議会」「市民」「総則」の 3 つのグループに分かれて検討を進めた。長嶋さんによれば、「最初の 2 か月ほどは、それぞれが思っていることを言うだけに終始してしまい話が進まなかった」という。そこで懇話会が円滑に進むよう、各グループのリーダー、サブ・リーダーが事前に次回の議題等について話し合

を開き、市と市民グループの意思統一を図った。

懇話会は全部で24回開催され、「行政・議会」3回、「市民」4回、「総則」4回のグループ会議が行われている。さらにリーダー、サブ・リーダー会議は10回行われた。

懇話会では、平成20年1月15日に、先進事例として久喜市と熊谷市を視察した。同年4月には、懇話会の任期満了を受けて、新たに「自治基本条例制定研究懇話会」を発足。メンバーは元の懇話会に参加していた20人である。

自治基本条例制定研究懇話会は、条例素案まで検討を進め、9月に素案の中間報告を行った。その後市民からの意見を求めるため、9月から10月にかけて、地域コミュニティ委員会が組織されている8つのコミュニティ地域ごとに、自治基本条例説明会を開催。8つのコミュニティはもともと話し合いの場として機能していたという。懇話会の委員を務め、現在自治基本条例審議会の会長でもある市民の有働秀鷹さんは「それぞれの自治会長さんの協力を得られたため住民への周知がスムーズに行えた」という。

懇話会は同年12月に「北本市自治基本条例に関する研究報告」をとりまとめ、市長に提出。翌21年3月に、研究報告での議論をもとに市が策定した「自治基本条例案」を議会に提出するが、継続審議となった。条例は継続審議となったが、市ではその後、自治基本条例の理念が求める市民参画などの制度を整備するため、7月に「北本市における市民参画及び市民と行政との協働の推進等庁内検討委員会」を設置し、市民参画、協働などの制度などの検討を進めた。

こうした取り組みを経て、翌21年9月、第3回市議会定例会で一部修正のうえ、自治基本条例が可決された。施行は翌22年4月1日である。

(4) 議会への対応について

平成18年(2006年)6月に、市議会全員協議会で、取り組み方法とスケジュールを説明。これ以後、市民ワークショップ開催のつど、ワークショップニュースを議員個人に配布した。

19年5月に議会会派(平成会)の勉強会が開かれ、7月と11月には、総務文教常任委員会に職員が出席し、検討状況等を説明している。その後、20年5月(公明・平成会)と7月(緑風政策フォーラムと日本共産党との合同)、21年2月(緑風政策フォーラム)にも会派の自治基本条例勉強会が開かれた。

21年3月には、総務文教常任委員会に職員が再び出席し、条例案について説明を行っている。

(5) 取り組みの特徴

自治基本条例策定への取り組みの特徴として北本市では以下の3つをあげている。

①行政が案を示しそれを市民に審議してもらうのではなく、一から市民にまちづくりを進めるために何が必要かを考えてもらったこと、②学識経験者や専門家を迎え

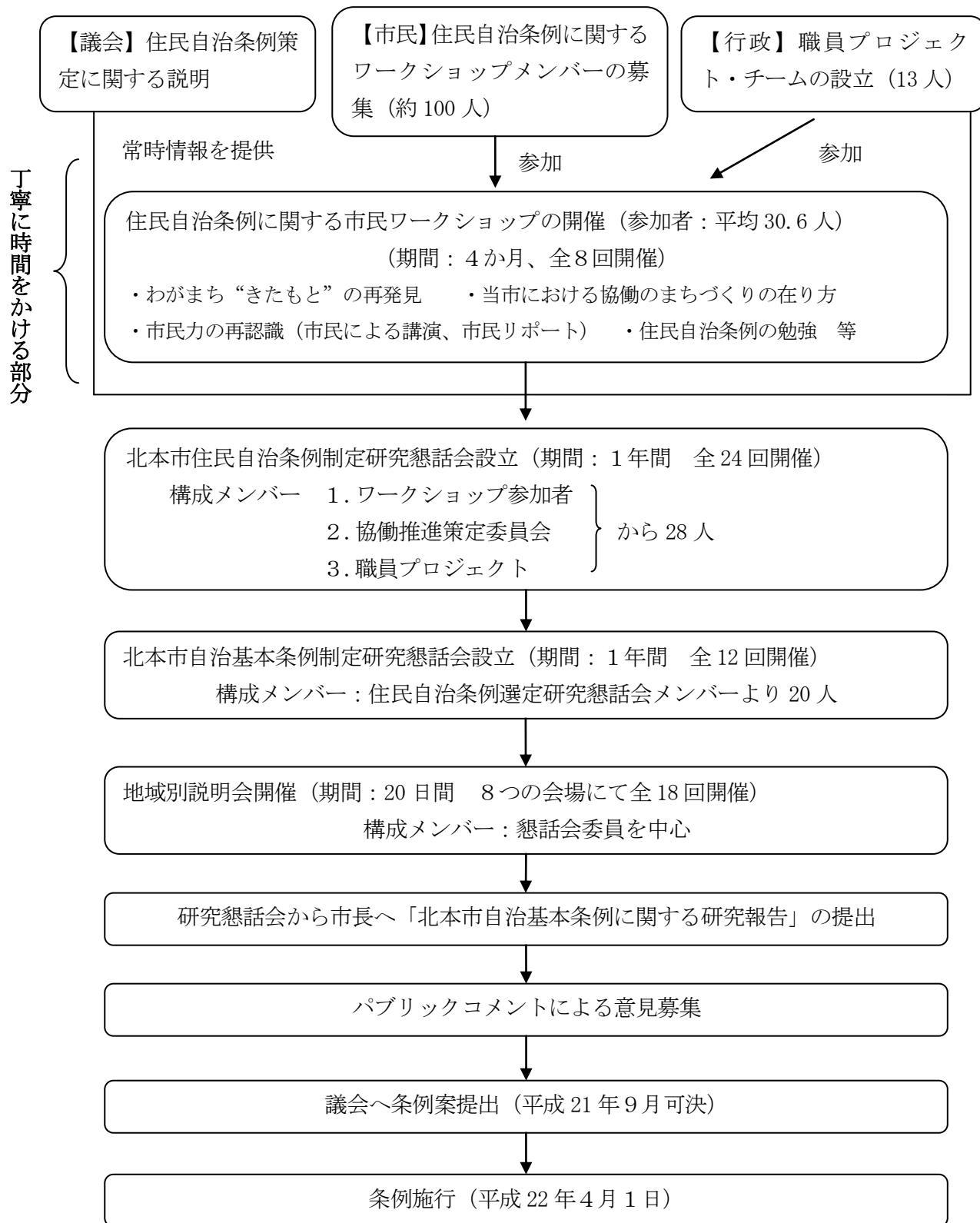
ずに協働で条例案を作成したこと、③自治基本条例の制定が目標ではないことを懇話会委員全員が理解し、委員が自ら市民に対して検討内容を説明する機会を設けたことである。

写真1 北本市視察の様子



図表4 北本市自治基本条例制定までの手順

※ () 内は実施結果



3.3.4 条例制定後の取り組みについて

条例制定後、平成 21 年（2009 年）11 月と 12 月に、全職員を対象とした自治基本条例職員説明会を開催するとともに、22 年 1 月には、市民向けの地域別説明会が 8 会場で 8 回開催された。

市では平成 22 年 4 月、市長、副市長、教育長及び各部部長級職員による自治基本条例推進本部を設置。同月には新入職員向けの研修も実施している。同年 5 月に条例が規定する「自治基本条例審議会」の委員の委嘱（10 人）が行われ、審議会が設置された。同月には、市側の協働推進等庁内検討委員会（庁内関係課長で組織）も設置され、23 年 10 月現在で 9 回会議が開催されている。

22 年 6 月には自治基本条例に基づく「市民参画推進条例」、「協働推進条例」、「市民公益活動の促進施策」を市民の立場から研究してもらうため、市民参画推進条例等市民検討委員会を組織した。委員は 10 人で、23 年 10 月までに 24 回の会議が開催されている。同じく 22 年 6 月には協働推進等庁内検討委員会の作業部会（庁内関係課担当職員で組織）を設置し、23 年 10 月までに 19 回会議が開催されている。22 年 7 月には、庁内の推進体制を強化するため、自治基本条例推進委員を各課から 1 人指名した。10 月には、市民参画推進条例等市民検討委員会から中間報告として「北本市市民参画推進条例に位置づけるべき項目について」が提出されている。

また平成 23 年 2 月 1 日号の広報で、自治基本条例の特集を組み、そのなかでもその後の取り組みを図式入りで説明している。最後に長嶋さんは、「今後、条例を見直す際は条例制定と同様の作業を行う必要があるのではないか」と述べている。

4 町ですでに制定されている条例との関係

三芳町では、まだ自治基本条例は制定されていないが、一般的に自治基本条例に規定される内容と関係があると思われる条例や制度はすでにある。「議会基本条例」や「協働のまちづくり条例」、「情報公開条例」、「個人情報保護条例」、「行政手続条例」、「パブリック・コメント手続条例」などがそうであるが、ここでは特にその関係性や整合性が課題となりそうな「議会基本条例」と「協働のまちづくり条例」「情報公開条例」について、自治基本条例の制定を検討する場合に、その関係や位置づけをどう整理していくべきかを考えてみたい。

4.1 議会基本条例

4.1.1 議会基本条例とは

議会は、住民の直接選挙で選ばれた議員によって構成される住民の代表機関であり、条例の制定をはじめとする立法に関する機能、予算案を審議し議決する機能、決算の認定や行政活動を監視する権限などをもっている。

このような「機能」と「権限」をもつ議会が、住民の信託・負託に応えられるよう、その運営手続きなど基本的なルールを定めたものが、一般に「議会基本条例」といわれるものである。近年、自治体では首長・執行部を中心に、さまざまな行財政改革が行われてきたが、一方で、議会に対しては、閉鎖性や不透明性、政治倫理、定数などの面で批判や不信感が寄せられていた。こうしたなかで、二元代表制の一翼を担う機関として、地方分権時代にふさわしい自治体議会をめざした議会改革の動きが始まり、各地で取り組みが進められている。議会基本条例はその一つの到達点といえるものである。

全国で初めて議会基本条例を制定したのは、北海道栗山町議会（平成18年5月）であり、その後、制定の動きが全国に広がった。平成23年（2011年）1～2月に自治体議会改革フォーラムが実施した「全国自治体議会の運営に関する実態調査2011」では、全国164議会が議会基本条例をすでに制定済みで、同年3月の制定見込みが43議会、7月までの制定見込みが9議会となっている（都道府県議会を含む）。したがって23年中には200を超える議会が議会基本条例を制定しているはずである。

同調査では、自治基本条例の制定状況も調べていて、「議会に関する規定を含む自治基本条例（まちづくり基本条例等含む）」を制定済みの自治体が182、「議会に関する規定を含まない自治基本条例（まちづくり基本条例等含む）」を制定済みの自治体が58となっている。総数では、自治基本条例が上回っているが、自治基本条例の制定が5年以上早いことや、議会に関する詳細な規定をもつ自治基本条例があることなどを考えれば、議会基本条例の急速な広がりぶりがわかる。

4.1.2 「三芳町議会基本条例」制定の経緯

三芳町議会が「議会基本条例」を制定したのは、平成22年（2010年）6月。同年第4回の定例会で、「議員政治倫理条例」とともに、全会一致で可決された。これらは全国の自治体議会の流れと同様に、議会改革の動きのなかで、検討が進められてきたものである。その第一歩となったのは、平成19年10月、議会運営委員会によって行われた埼玉県宮代町議会や宮城県本吉町議会への視察であった。

以後、図表5のような過程を経て、条例の制定が検討された。

図表5 議会基本条例の制定経緯

	年 月	取り組み	概 要
1	平成19年10月	議運委員会による埼玉県宮代町議会及び宮城県本吉町議会視察	一般質問の方法、反問権、議会活性化について
2	平成20年10月	福島県会津若松市議会、三春町視察	議会基本条例、政治倫理条例について
3	平成21年5月	第1回議会改革特別委員会	所管事務調査
4	平成21年6月	第2回議会改革特別委員会	①他自治体の事例に対する意見交換 ②議会基本条例及び倫理条例を制定することの意義確認
5	平成21年10月	議会改革公開学習	講師：廣瀬克哉・法政大学法学部教授 「議会基本条例についての取り組み」 藤久保公民館（63人参加）
6	平成21年12月	第1回意見交換会	中央公民館（27人参加）
7	平成22年1月	第2回意見交換会	竹間沢公民館（9人参加）
8	平成22年1月	第3回意見交換会	藤久保公民館（23人参加）
9	平成22年2月	作業部会（基本条例について）	意見交換会の意見を受けて
10	平成22年4月	第23回議会改革特別委員会	住民の意見募集
11	平成22年5月	第26回議会改革特別委員会	議会基本条例、規則の見直し
12	平成22年6月	第27回議会改革特別委員会	議会基本条例及び議会倫理条例の発議について

このように議会基本条例の制定にあたり、議会では住民との意見交換会を開催するなど、住民からの幅広い意見の聴取とその反映に努めている。条例案の議会提案に先立つ、平成 22 年（2010 年）4 月には、条例原案に対するパブリック・コメントを実施。その結果を受けて議会が公表した「議会改革と議会基本条例の考え方」の中で、「議会基本条例の策定は、議会改革を推進していく上での指針であり、議会にとってはめざすべき最高規範であります。高い志をもって、たゆまない改革を進めていく先に、必ずや豊かな三芳町を実現することができると信じています」と議会基本条例の意義と位置づけを述べている。

なお、議会では条例の検討と同時並行で以下のような議会改革を実行した。

- ①一般質問での議員と行政双方の緊張感を持続させるために、一般質問席を設置
- ②平日の昼間に時間の取れない方々に議会を傍聴して頂けるように、夜間議会、休日議会を開催
- ③予算議会の状況を町民に伝えるために、議会報告会を実施
- ④政務調査費にかかわる収支報告書や領収書等の証拠書類をホームページに公表
- ⑤各議案に対する議員の賛否等を「議会だより」に掲載

4.1.3 多治見市議会基本条例との比較

プロジェクト・チームでは、自治基本条例の研究対象として、ニセコ町、三鷹市、多治見市を取り上げてきた。このうち議会基本条例が制定されているのは、多治見市だけである。そこで、まず同市議会基本条例と三芳町議会基本条例とを比較してみたい。

図表 6 多治見市議会基本条例との比較

	三芳町議会基本条例	多治見市議会基本条例
前	地方議会は、地方分権の時代にあって、二元代表制の下、地方自治体における意思決定、事務執行の監視等、議会の権能を十分発揮しながら日本国憲法に定める地方自治の本旨の実現を目指すものである。	多治見市議会は、市民が安心して豊かに暮らせるまちづくりを推進するため、議会における監視機能や立法機能を十分に発揮し、議会改革、政策立案機能の充実などに積極的に取り組みます。
文	議会は町民の意思を代弁する合議制機関であることから、自らの創意と工夫によって町民との協調の下、まちづくりを推進していく必要がある。議会の公正性、公平性及び透明性を確保することにより、町民に開かれた議会及び町民参加を推進する議会を目指した活動のあるべき姿をここに定めるもので	議会は、公正性、倫理性と透明性を確保することにより、市民に開かれた議会と市民参加を推進する議会を目指し、継続的な改革に努めなければなりません。 多治見市議会は、市の最高規範である多治見市市政基本条例の範囲内において、議会の基本理念、議員の責務や活動原則を定め、市

	ある。	民との関係や市長などの執行機関との関係を明確にするとともに、市民の信託に全力で応えていくことを決意し、多治見市議会基本条例を制定します。
目的	第1条 この条例は、三芳町町民（以下「町民」という。）の意思を代弁する合議制機関としての三芳町議会（以下「議会」という。）の役割を明らかにするとともに、議会運営及び三芳町議会議員（以下「議員」という。）に係る基本的事項を定め、議会及び議員の活動により、町民福祉の向上及び豊かなまちづくりを実現することを目的とする。	第1条 この条例は、議会と議員の責務や活動原則などを定めることにより、議会が市民の信託に的確に答え、市民の福祉の向上や市勢の伸展に寄与し、多治見市の豊かなまちづくりを実現することを目的とします。
議会の責務と役割	特になし	第2条 議会は、市民の信託に基づく市民の代表機関としての役割を認識し、立法などの市の重要な政策決定を行うとともに、市長などの執行機関（以下「市長など」といいます。）の事務の執行の監視と評価を行わなければならない。
議会の基本原則	第2条 議会は、次に掲げる原則に基づき活動を行わなければならない。 (1)公正性、公平性及び透明性を確保すること。 (2)町民の多様な意見を的確に把握し、市政に反映させるための運営に努めること。 (3)町民の多様な意見を基に、調査活動や積極的な議論を通じて政策提言を行うことにより、政策立案の強化に努めること。 (4)町民本位の立場から、適正な市政運営が行われているかを監視し、評価すること。 (5)町民に開かれた議会を目指すため、議	第3条 議会は、積極的に情報の公開を図るとともに、課題に関する論点を明らかにし、市民に分かりやすい開かれた議会活動を行います。 2 議会は、市民の多様な意見を的確に把握し、市政に反映させるための活動に努めます。 第4条 議会は、言論の府であることや合議制の機関であることにかんがみ、議員間の自由な討議を積極的に推進します。 2 議会は、議案の審議と審査や政策の立案と提言をするに当たっては、持続的な健全財政の維持向上に留意しなければなりません。 3 議会は、機能の強化と円滑で効率的な議

	<p>会改革を継続的に推進すること。</p> <p>(6)町民の関心が高まるよう、社会情勢の変化に的確に対応した分かりやすい議会運営を行うこと。</p> <p>(7)議会での申合せ事項は、不断に見直しを行うこと。</p>	<p>会運営のために、絶えずその改革に努めます。</p>
町民市民と議会の関係	<p>第5条 議会は、その有する情報を積極的に町民に発信し、説明責任を十分果たさなければならない。</p> <p>2 議会は、常任委員会、全員協議会及び特別委員会（以下「委員会」という。）のほか、議会が主宰するすべての会議を原則公開とする。</p> <p>3 議会は、委員会の運営に当たり、参考人制度及び公聴会制度を十分に活用して、町民、学識経験者等の専門的及び政策的識見を議会の討議に反映させるよう努めるものとする。</p> <p>4 議会は、議員と町民が自由に意見の交換を行うことができる場を設置し、町民の多様な意見を把握するとともに、市民参加の推進に努めるものとする。</p> <p>5 議会は、町民からの請願及び陳情を町民による政策提案と位置付けるとともに、その審議においては提案者の意見を聴く機会を設けるよう努めるものとする。</p>	<p>第9条 議会は、市民に対し議会の情報を積極的に伝え、説明責任を果たします。</p> <p>第10条 議会は、市民の意向を議会活動に反映するため、市民との意見交換の場を設けます。</p> <p>第11条 議会は、前2条の規定に基づいて、市民と議員が自由に意見を交換する市民と議会の対話集会を毎年1回以上開催します。</p>
条例の位置付け	<p>第22条 この条例は議会における最高規範であって、議会は、この趣旨に反する議会の条例、規則等を制定してはならない。</p> <p>2 議会は、議員にこの条例の理念を浸透させるため、一般選挙を経た任期開始後、速やかにこの条例の研修を行わなければならない。</p>	<p>第20条 この条例は、議会における最高規範であり、議会に関する他の条例などを制定し、改正し、廃止する場合には、この条例との整合を図らなければなりません。</p>

三芳町議会も多治見市議会も、地方自治法に定められた議会の機能（役割と責務）を踏まえ、住民の負託・信託に応じていくための議会運営（会派・付属機関の設置など）及び議員活動（委員会の活動・政務調査費など）の基本原則を定めた条例になっている。しかし、大きな相違は、多治見市議会条例が、前文で「市の最高規範である市政基本条例の範囲内において」議会基本条例を定めるとしている点である。

3章でも述べたように、多治見市では、当初の自治体基本条例が議会で否決され、行政側からの視点に力点を置いた「市政基本条例」という形で、自治基本条例が制定された経緯がある。そのため「市政基本条例」では、議会について「市民の信託に基づき、市民の代表機関として、議会を設置します」としたうえで、議会の役割と責務は、以下のような大枠の表現にとどめ、実質的な規定は、「議会と議会の議員の責務などの基本的な原則は、別に条例で定めます」と議会基本条例に委ねることにしている。

- ①議会は、立法などの市の重要な政策決定などを行う。
- ②議会の議員は、市政基本条例の理念や原則と制度を遵守し、市民の信託に対する自らの責任を誠実に果たさなければならない。
- ③議会と議会の議員は、言論の府としての議会の本質に基づき、議員間の自由な討議を重んじなければならない。
- ④議会の議員は、市民の信託を受けた市民の代表であることを認識し、議会は、市民参加の拡充に努めなければならない。
- ⑤議会は、政策提言と政策立案の強化を図るため、調査活動と立法活動の拡充に努めなければならない。

多治見市議会基本条例は、この条項を受けて制定されたもので、議会運営の基本的な原則やルールは議会自らが考え、決定しているが、市政基本条例の理念・原則・制度を上位概念に置いている。自治基本条例と議会基本条例の関係がすべてこうなっているわけではないが、両条例のかかわりを検討するうえで、一つのモデルとなるのではないだろうか。

4.1.4 自治基本条例における議会の位置づけ

一方、ニセコ町と三鷹市では議会基本条例が制定されていない。しかし、それぞれの自治基本条例における議会に関する規定は対象的である。

三鷹市では、2つの条で、議会が選挙によって市民の信託を受けた議員によって構成される意思決定機関であり、事案の決定、市政の監視やけん制を行うことなどを簡潔に定めているが、ニセコ町では、8条にわたって会議の進め方なども含めて議会の役割と責務を規定している。当初、ニセコ町の条例には、議会に関する規定はなかったが、第1次の改正（平成17年）で議員提案によって追加されたものである。

図表7 ニセコ町と三鷹市の自治基本条例における議会規定

ニセコ町まちづくり基本条例	三鷹市自治基本条例
<p>(議会の役割)</p> <p>第17条 議会は、町民の代表から構成される町の意思決定機関である。</p> <p>2 議会は、議決機関として、町の政策の意思決定及び行政活動の監視並びに条例を制定する権限を有する。</p> <p>(議会の責務)</p> <p>第18条 議会は、議決機関としての責任を常に自覚し、将来に向けたまちづくりの展望をもって活動しなければならない。</p> <p>2 議会は、広く町民から意見を求めるよう努めなければならない。</p> <p>3 議会は、主権者たる町民に議会における意思決定の内容及びその経過を説明する責務を有する。</p> <p>(議会の組織等)</p> <p>第19条 議会の組織及び議員の定数は、まちづくりにおける議会の役割を十分考慮して定められなければならない。</p> <p>(議会の会議)</p> <p>第20条 議会の会議は、討議を基本とする。</p> <p>2 議長は、説明のため本会議に出席させた者に議員への質問及び意見を述べさせることができる。</p> <p>(会議の公開)</p> <p>第21条 議会の会議は公開とする。ただし、非公開とすることが適当と認められる場合は、この限りではない。</p> <p>2 前項ただし書により非公開とした場合は、その理由を公表しなければならない。</p> <p>(議会の会期外活動)</p> <p>第22条 議会は、閉会中においても、町政への町民の意思の反映を図るため、まちづくりに関する調査及び検討等に努める。</p> <p>2 前項の活動は、議会の自主性及び自立性に基づいて行われなければならない。</p>	<p>(市議会の役割、責務等)</p> <p>第7条 市議会は、地方自治法（昭和22年法律第67号）の規定に基づき、市民の直接選挙により信託を受けた議員によって構成される意思決定機関であり、市民の信託に応えるため、事案の決定、市政の監視及びけん制を行うものとする。</p> <p>2 市議会は、市民への情報提供を積極的に推進するとともに、市民に開かれた議会運営に努めなければならない。</p> <p>3 市議会は、前2項の役割、責務等を果たすため、市議会の持つ権能を最大限に発揮して活動するものとする。</p> <p>(市議会の立法活動、調査活動等)</p> <p>第8条 市議会は、議会の活性化に努めるとともに、独自の政策提言及び政策立案の強化を図るため、立法活動、調査活動等を積極的に行うものとする。</p>

<p>(政策会議の設置)</p> <p>第23条 議会は、本会議のほか、まちづくりに関する政策を議論するため、政策会議を設置することができる。</p> <p>2 前項の会議は議長が招集し、議事運営にあたるものとする。</p> <p>(議員の役割及び責務)</p> <p>第24条 議員は、町民から選ばれた公職者として自ら研さんに努めるとともに、公益のために行動しなければならない。</p> <p>2 議員は、基本的人権の擁護と公共の福祉の実現のため、政策提言及び立法活動に努めなければならない。</p>	
---	--

4.1.5 議会基本条例と自治基本条例の関係

3 自治体の自治基本条例と議会・議会基本条例との関係は、それぞれ違ってはいるが、共通しているのは、決して両者が対立しているわけではないということである。自治体は住民・行政・議会で構成されているのであり、要はそれぞれの責務や役割、関係性について、自治基本条例と議会基本条例（もちろん制定しないケースもある）のなかで、どのような距離感とバランスで規定するかということなのではないだろうか。例えば、ニセコ町のまちづくり基本条例の制定などにもかかわってきた、神原勝・北海学園大学教授は、近年、「総合型自治基本条例＝自治基本条例＋関連条例」という考え方を提起しているが（関連条例＝議会基本条例、情報公開条例、住民参加条例、住民投票条例、オンブズパーソン条例、財政健全化条例、総合計画条例、政策評価条例など）、この総合型自治基本条例と関連条例で掲げる要素を、どのように構想・構築していくかということなのではないかと思う。

いずれにしても、プロジェクト・チームでは、議会基本条例と自治基本条例は相反するものではなく、相互に補完しながら、住民の福祉を向上し、豊かな町をつくりあげていくためのものではないかと考えている。

4.2 協働のまちづくり条例

「協働のまちづくり条例」は、平成20年（2008年）3月に制定され、同年6月から施行された。同条例は、三芳町が推進してきた「協働のまちづくり」の理念や基本方針、原則などを明文化したものである。条例では、その目的として「まちづくり活動への住民参加を促進し、住民自治の実現に寄与する」ことを掲げ、住民の権利と役割、町の責務、議会の役割などを規定している。同条例には、一般的に「自治基本条例」で規定される内容と重複するものも多いため、自治基本条例の制定を検討するのであれば、協働のまちづくり条例との関係をどう整理していくかは、大きな課題になる。

ここでは、制定経緯も含めて、同条例の概要を確認し、自治基本条例との関係性について考えてみたい。

4.2.1 協働のまちづくりの始まり

第1章第1節で述べたとおり、三芳町では、以前からコミュニティの充実など地域の自治に関する取り組みを進めてきたが、「協働のまちづくり」という新しいステージに引き上げたのは、平成18年（2006年）に策定した第4次総合振興計画である。幅広い住民参画のもとで策定された同計画では、基本理念に「パートナーシップのまちづくり」を掲げ、重点施策の第1を「協働プロジェクト」としている。

同計画が実施に移された18年4月、町は誰もがまちづくりに参加できる環境を整備するため「協働のまちづくり研究会」を設置。住民から公募した9人の研究員が、「協働のまちづくり」を実現していくための研究をスタートさせた。

同研究会は、翌19年3月、研究成果を「三芳町協働のまちづくり研究報告」としてとりまとめ、町長に提出した。同報告では、第4次総合振興計画で掲げた施策・事業について、「住民・行政双方の協働が実現可能なレベルとその効果や心配される点を探り、無理のない実行性のあるしくみ原案を行政と地域に提案することで、今後、一定のルールのもとに各分野で活発に協働実践が展開されることを期待するものである」として、2つの「協働のしくみ」を提案している。

①しくみ1「ルール」

協働の目的や主体者、手法（しかけ）を明示した協働の手引き・ガイドまたは条例

②しくみ2「組織・ネットワーク」

まちづくり各分野にわたって、多くの住民等の主体者に「協働」の輪を広げたり、各活動を尊重しながら、体系化して大きな力にしていくための推進組織

この「協働のしくみ」とは、より多くの住民等が協働に参加しやすくなるシステムのことであり、「当初から細かく規定すると逆に住民の自由で活発な動きを抑えつけてしまう可能性があり、がんじがらめのしくみであるよりは実践活動の中で『育ってい

くしくみ』として大枠をイメージできる柔軟な形でスタートすることが効果的」としている。

報告は、しくみ1の「ルール」の中で「総論」として、「協働の目的・まちづくりの基本方針」「協働の主体者」「協働関連用語の定義」「まちづくりの基本原則」「協働の主体者の権利と役割」を検討し、その結論をもとに『協働のまちづくり条例』などの形に整備することが望ましい」としたうえで、条例原案（たたき台）を示した。報告ではさらに、「他自治体では『自治基本条例』の形式で総括的なまちづくり条例を制定する動きもみられるが、本町の場合、まず、協働を地域に着実に根付かせることを優先し、その実践過程の中で次のステップとして検討すべきものとする」として、協働のまちづくり条例から自治基本条例への展開も視野に入れている。

4.2.2 協働のまちづくり推進計画

この研究報告を受け、町は平成19年（2007年）5月、協働のまちづくりを計画的、効率的に推進するための組織として「行政改革・協働推進本部」を設置。同年10月、研究報告の内容を踏まえ、協働のまちづくりを実践していく道筋を示した「協働のまちづくり推進計画（平成19年度～平成23年度）」を策定した。

図表8 協働のまちづくり推進計画の主な内容

協働のルール策定	協働のまちづくり条例や協働のまちづくりを推進する制度
協働の枠組みと推進組織の結成	協働のネットワークシステムと推進体制
協働のまちづくり事業	協働の具体的な事業
協働のまちづくり年度計画	計画を時系列及び項目別に記載

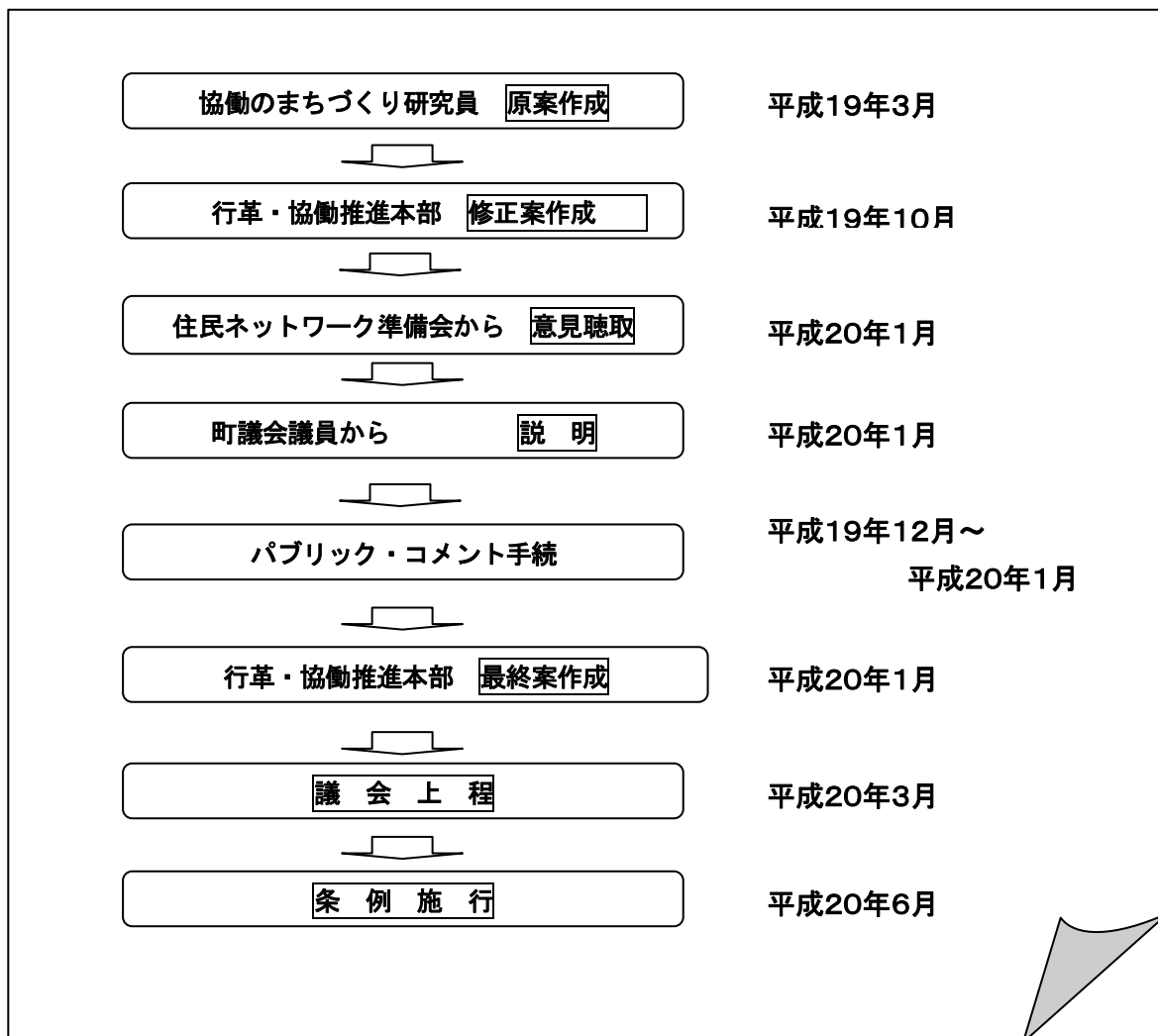
同計画では、協働のまちづくりを体系的に実施するためには、「経験や立場の違う者が行動の拠り所とする協働の理念、その理念を普遍化していく具体的な制度」などの「一定のルール」が必要であるとして、研究会報告でも提案された「協働のまちづくり条例」の制定を改めて打ち出した。ルールを条例化するねらいは、「条例という一般性・公式性の高い形式により協働の理念を制定することによって、住民参加の一般的な枠組みを構築し、協働の継続性や安定性を確保しようとするものである」としている。

4.2.3 協働のまちづくり条例の制定へ

協働のまちづくり推進計画では、平成19年（2007年）度中の条例制定と20年度の施行をめざしていた。もちろん、協働のまちづくり自体が住民参加を基本としているため、その基礎となる条例の制定過程における住民参加や意見聴取、意見反映は不可

欠であり、計画でも「これらの手続を経ながら協働の理念を住民と共有化していくものとする」と明記している。具体的には、図表9のような過程を経て、条例の検討が進められた。

図表9 協働のまちづくり条例制定までの手順



このように協働のまちづくり条例は、協働のまちづくり研究員の研究報告から始まり、住民ネットワーク準備会の公募住民など多くの住民がかかわって制定された。今後、自治基本条例を検討する際には、この経緯を念頭に置いておく必要がある。

4.2.4 協働のまちづくり条例の内容

協働のまちづくり条例が規定した内容は図表10のとおりである。同条例は、住民参加によるまちづくりを謳った理念条例であるため、三芳町の条例では初めて「前文」を入れ、親しみやすいよう「です・ます調」で記されている。

図表 10 協働のまちづくり条例の概要

前 文	協働のまちづくりを住民と行政が一体となって実践していく決意を宣言する構成
目 的	条例の目的を「住民自治の実現」と「住民参加の推進」とした。
用語の定義	
住民	町内に在住、在勤又は在学する個人町内で事業を営み、又は活動を行う個人、法人その他の団体
住民参加	住民が自らの意思を反映させることを目的として、町の施策の企画立案、実施又は評価の過程に主体的に関わること。
協働	住民と町が、それぞれ自らの果たすべき役割を自覚して、対等の立場で協力し合い、補完し合って行動すること。
基本理念	様々な立場のものが協働のまちづくりを実践していく中で核となる理念を定める必要がある。
住民主体	まちづくりは、住民が主役であること。
機会均等	住民参加の機会は、平等であること。
情報共有	住民と行政は、まちづくりの情報を共有すること。
役割・責任の分担	住民と行政は相互の役割と責任を分担すること。
対等なパートナー	住民と行政は、対等のパートナーであること。
立場の尊重	住民と行政は、相互の立場を尊重し合って行動すること。
権利・役割・責務	住民、行政、議会等まちづくりの構成メンバーそれぞれの役割を明白にし、それぞれの立場、責務等を定める必要がある。
住民参加の方法及び組織の設置義務	当該条例は、あくまでもまちづくりの基礎となる理念的な条例であることから、これを具体的な実行に移すための協働推進計画、組織又は機関が必要となる。
委任	条例の施行に関し必要な事項は、規則で定めるものとする。

4.2.5 協働のまちづくり条例と自治基本条例の関係

これまで述べてきたように、協働のまちづくり条例は、「協働のルール」として、協働の理念を普遍化する具体的な制度を構築していくために制定されたものである。他の自治体で策定されている自治基本条例と、形式も似た部分があり、「まちづくり」などの用語も使われているが、あくまで「協働」に特化して制定されている。そのため、今後、自治基本条例の制定を検討するのであれば、両条例の位置づけについて、次のような整理が考えられる。

- ①協働のまちづくり条例を自治基本条例に一本化して、「協働のまちづくり条例」を廃止する。
- ②協働のまちづくり条例から、自治基本条例に吸い上げる部分と協働のルールとして残していく部分に分け、協働のまちづくり条例を再構築する。

いずれにしても協働のまちづくり条例は、多くの住民参画のもとに制定されたものであるから、条例も含めてこれまでの「協働のまちづくり」の成果についての検証を行ったうえで、さらに多くの住民がかかわる形で自治基本条例が検討されていくことが望ましい。

なお、平成19年に策定された協働のまちづくり推進計画は平成23年度が最終年度であるため、現在、平成24年度からの第2次推進計画の策定が進められている。同計画では自治基本条例に関する記述も検討されているようなので、その調整も必要になるとと思われる。

4.3 情報公開条例

昭和 57 年（1982 年）に山形県金山町で制定されたことを皮切りに、全国で情報公開条例の制定が進められた。国でも平成 11 年（1999 年）に「情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）」を制定し、地方自治体の情報公開について規定したため、この動きが加速し、現在では、ほとんどの地方自治体が情報公開条例を整備している。

三芳町では、平成 4 年度からファイリングシステムを導入し、文書の検索・活用の効率化を図る文書管理の環境整備を進めた。平成 10 年には情報公開検討委員会で、情報公開制度の推進について協議を重ね、その報告に基づき平成 11 年に情報公開条例を施行した。

その後、住民基本台帳ネットワークや総合行政ネットワーク等の電子自治体化が推進されるなど、個人情報保護への意識の高まりを含めて情報公開を取り巻く社会情勢が大きく変化した。平成 17 年には条例の適正な運用を担保するために設置されている情報公開運営審議会が、情報公開制度の運用上の問題点の解消や充実を図るため提言し、同年に条例が改正されている。

4.3.1 情報公開条例の概要

情報公開条例の概要は次のとおりである。

(1) 目的（第 1 条）

この条例は制定当初「町民の情報の公開を求める権利を明らかにする」こととして「開かれた町政の一層の推進」を目的としていたが、平成 17 年（2005 年）の改正で、「町民の知る権利の保障」と「町がその諸活動に関し町民に説明する責務」が明記され、「地方自治の本旨」など憲法に根ざす権利を示したうえで、「公正で民主的な町政」を最終目標としている。

(2) 定義（第 2 条）

定義では、「実施機関」と「公文書」について示している。「実施機関」は、議会、町長、教育委員会、行政委員会を範囲としている。また、制定当初は公開の対象を「情報」と定義していたが、条例改正で「公文書」に改めた。この改正で、請求の対象が、「決裁、供覧等の手続きが終了しているもの」から、例外はあるが「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」に広がった。

(3) 実施機関の責務（第 3 条）

実施機関は、公開請求の権利を尊重し、個人情報の保護に最大限の配慮をしなければならない。

(4) 公文書の公開請求権者（第 5 条）

当初は町内に住所を有する者や町内勤務者、在学者、団体とされていたが、条例改正で、すべての人（「何人も」）が公開を請求できることとした。

(5) 公文書の公開義務（第6条）

例外規定はあるが、実施機関は、原則として請求に対して、公開しなければならない。

(6) 情報提供の推進（第23条）

実施機関は、町の保有する情報が適時に、かつ、適切な方法により町民に明らかにされるよう、情報の提供の推進に努めなければならない。

(7) 会議の公開（第25条）

審議会等の附属機関やそれに準ずる機関は、町政の透明性を高めるため、審議過程の公開に努めなければならない。この規定に基づき、平成21年に「審議会等の会議の公開に関する指針」が定められた。

このほかにも、公開の手続きや不服申立てに関する条項など、情報公開制度を構築するための規定が定められている。

また、制度の運営を担保するため設置されていた情報公開運営審議会は、制定当初は条項で設置が規定されていたが、平成22年に施行した「情報公開・個人情報保護審議会条例」に基づく審議会へと形を変え、個人情報保護を含めた制度の円滑な運営を担っている。

4.3.2 情報公開条例と自治基本条例の関係

情報公開条例では、「町民の知る権利」を保障し、町の「町民に説明する責務」が定められている。また、情報提供の推進に努めることも明記されている。しかし、公開請求に対する住民の権利は保障されているものの、情報提供についてはまだ深く踏み込んだ内容にはなっていない。「町民の知る権利」や「町民に説明する責務」「情報共有」の意味を踏まえながら、実効性のある制度に向けた方向性を検討する余地はあるのではないか。

5 自治基本条例（仮称）の策定に向けて

5.1 自治基本条例の内容

プロジェクト・チームでは、既存の自治基本条例や研究者の論文などを比較検討してきたが、自治基本条例の構成などに関して明確な定義はないように思われる。総務省では、平成22年（2010年）1月に「地方行財政検討会議」を設置し、地方自治法の抜本改正に向けた議論を本格化させた。同年6月22日に同省が公表した「地方自治法抜本改正についての考え方」では、現在の地方自治の課題や自治体の基本構造のあり方について触れ、「時代の潮流の中で、住民に身近な行政の役割は従来に増して大きくなることを見込まれ、地方公共団体は、これまで以上に住民の付託に応えられる存在に進化を遂げなければならない」そのため「自らの暮らす地域のあり方について地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が求められている。これは、一つには、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにすること」「もう一つには、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにすること」と述べている。

そして、地方自治体の基本構造の決定方式として、「地域住民が自らの判断と責任において、地域の諸課題に取り組むことができるようにする観点からは、地方公共団体の組織及び運営や住民自治の仕組みについても、法律によって定められる基本的事項の枠組みの中で可能な限り選択肢を用意し、地域住民自身が選択できるような姿を目指すべきである。この場合の選択の方法としては、通常の条例のほか、通常の条例の上位に位置する基本条例（「自治憲章」）を考えることもでき、また、住民投票制度の導入を構想することもできよう」と、自治基本条例や住民投票の法定化についても言及している。

今後、自治基本条例を具体的に検討するにあたっては、

- ①町が抱える諸課題は何かを明らかにする
- ②それに取り組むために住民に対してどのような選択肢を用意するか、どのような仕組みでそれを実現していくのか

について十分な議論をしなければならない。

第3章では先進事例について条例の内容を比較検証したが、それぞれ歴史的背景や自治体の状況が異なることから、共通的项目であっても微妙な表現の違いや視点の違いがあることがわかった。ここでは、三芳町における自治基本条例の構成内容は、どのような項目とするべきなのか、町の特色をどのように盛り込むかなど具体的な策定作業に取り掛かるときに留意する事項などについて検討していく。

5.1.1 自治基本条例の構成

先進事例の検証で明らかのように、自治基本条例の内容は共通的な項目が多くあり、一般的には次のような内容で構成されている。

- まちづくりの方向性、将来像
- 住民の権利（生活権、市政への参加権、情報公開請求権など）
- 市（首長、議会、職員）の義務・責務
- 市民の責務、事業者の責務
- 住民参加の手続き・仕組み
- 住民投票の仕組み
- 市民協働の仕組み、NPO への支援など
- 分野別施策の方向性
- 他の施策・条例との関係

(Wikipedia:フリー百科事典「自治基本条例」より)

三芳町の既成の条例などに上記の項目をあててみると、自治基本条例の構成要素となるものがいろいろな条例に含まれている。

主な項目に関連する既存の条例に記載されているのは次のとおりである。

①まちづくりの方向性、将来像など

「町民憲章」や「協働のまちづくり条例」の前文に記載されている。キーワードとなるのは以下のようなものである。

- みどり豊かな自然環境
- 人々の暮らしと自然が調和した美しい風土は貴重な財産
- 自立した活力のあるまち、住民自らが誇れる魅力あるまち
- 福祉のまちづくり
- 住民がまちづくりの情報を共有し、知恵と力を出し合う
- 尊重し合って主体的に行動するまち

②住民の権利

協働のまちづくり条例では、「まちづくり活動への住民参加を促進し、住民自治の実現に寄与する」ことを目的に、以下の基本理念を掲げている。

- 住民参加の機会が平等に与えられる
 - 住民と町が情報を共有し、役割と責任を分担
 - 住民と町が対等なパートナーとして、相互の立場を尊重
- そして、具体的な「住民の権利」として、次のような項目を規定している。
- 町政の情報を知る権利
 - 町政に参加する権利
 - 町政について学ぶ権利

③住民の責務

同条例では以下を「住民の役割」としている。

- まちづくり活動への積極的な参加と良好な地域コミュニティの形成に努める
- 協働のまちづくりに協力する

④行政や議会の義務、責務

同条例では、「議会の役割」と「町の責務」について次の事項を掲げている。

- 議会は、住民の意思が適切に反映されるよう調査及び監視を行う
 - 議会は総合的な観点から政策を審議して町の意味を決定する
 - 町は、町政運営に当たって、住民参加の機会を確保するように努める
 - 町政に関する情報を積極的に、分かりやすく住民に提供
 - 住民がまちづくりに参加しやすい環境づくりに努める
- また、行政手続条例にも、以下の規定がある。

- 町の行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、町民の権利利益を保護する

⑤住民参加の手続き、仕組み

「協働のまちづくり条例施行規則」で以下の諸制度を規定している。

- まちづくり懇話会、出前講座等まちづくり学習制度、地域懇談会、町長への手紙、審議会委員公募制度、ワークショップ手法等による施策立案会議制度など
- また、パブリック・コメント手続条例で町の重要施策を策定・改定する場合、住民の意見を反映させるためにパブリック・コメントを実施するとしている。

⑥分野別施策の方向性

協働のまちづくり条例で、「協働推進計画」の策定を義務付けている。

⑦関係団体などとの関係

地域コミュニティに関するものとして「三芳町行政連絡区の設置及び区長、副区長の組織並びに運営に関する規則」がある。

自治基本条例の基本的な構成要素といわれる内容は三芳町ではすでに各条例に少しずつ規定されている。今後具体的に検討していく中で、既存条例と新しく制定される条例の整合性を図ることが必要になる。また、先進事例で検討した多くの自治体では条例前文で、地理的、文化的、歴史的なそれぞれの自治体の特色を記載しているが、実際の条文では前文で記載している自治体の特色や将来像などが反映されているものはあまりない。三芳町も歴史や環境に恵まれた地域であるが、その特色を活かすために条例にどのように反映していくのかは重要な課題になる。

5.2 策定過程の重要性について

5.2.1 策定過程と策定後の運用効果の関連

自治基本条例を制定することによって制定前後で何が変わるかという疑問は当然多くの方から寄せられるのではないかと思う。先進地の北本市の視察時に、制定前後で何か変化があったかどうかを質問してみたが、「他の条例のように住民に特別な恩恵が生じる条例ではないので、おそらく大きな変化はないと思います」との回答であった。

したがって、自治基本条例の必要性をいかにして住民に理解してもらうか、制定後に住民生活に起きる変化は何かをどのようにして理解してもらうかは大変に難しい問題である。自治体の政策は私たちの生活に最も密接にかかわっている。そのため、現状でも三芳町において、私たちの要望や意見を政策に反映するための手段は、それぞれ既成の条例などに定められている。しかし、実際にはそれぞれの制度や仕組みをよく知らないと行動に移すことができない。また、条例に規定されていてもそれを行政が確実に実行するという保証はされておらず、住民の参加度合いは行政側の判断によりなされているのが現状である。さらに首長が変われば、その首長の考えでも住民の参画度合いは変わる可能性がある。

自治基本条例の制定目的は「住民主権」を具体化し、自治体において政策を決定する際に住民参加を保障するための仕組みづくりであると考えられる。すでに全国で200以上の自治体が自治基本条例を制定しているが、一般に自治基本条例の策定を行政主導で実施し、短期間で制定した自治体の条例は、条文の記載が画一的であり、内容に乏しいという傾向がある。条例制定後の追跡調査までは実施していないので、比較検討は難しいが、策定時における住民参加の状況で制定後の運用に大きな差が出るのが予想される。自治基本条例は、制定することが目的ではなく、制定後にその内容や仕組みが住民に理解され、支持を受け、主権者である住民が十分に活用することと、行政側がそれを保証することが本来の目的である。

条例の策定過程そのものが自治基本条例の目的である住民主権の具体化、実践にほかならないものである。策定過程に多くの住民が参画することにより、制定後の実効に寄与すると考える。

5.2.2 多くの住民の参加と十分な策定期間が必要な理由

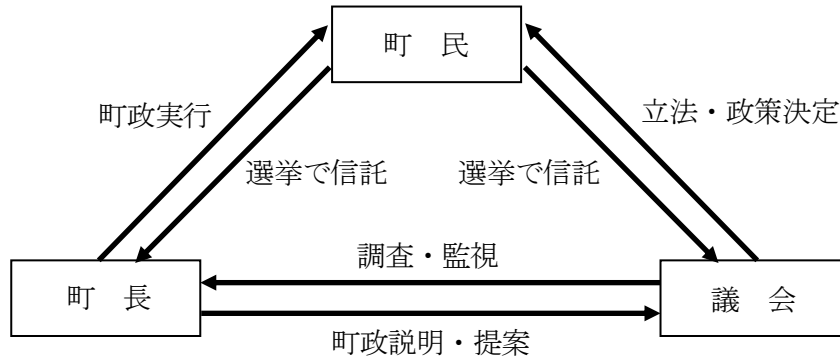
自治基本条例を住民に理解、活用してもらうために、制定後に条例の内容を周知徹底する方法と策定過程から条例の趣旨などの理解や制定後の活用を考えたルールづくりを検討する方法がある。前項で述べたとおり、自治基本条例の趣旨が住民主権で行政にかかわることから、策定作業には多くの住民が参加することが望ましく、そのことによる利点や留意点は次のとおりである。

- ①多くの住民の意見や要望を条例に取り入れることができる。
- ②策定作業を通じて基本条例の目的や内容が多くの住民に理解され、制定後の運用を円滑に行うことができる。
- ③策定過程には行政、住民一体で取り組むことになるが、その過程で住民と行政の一体感が醸成されるし、行政側も制定後にその理念を活かした運用をする立場になるので、実際に携わることになる職員も策定過程を通じて十分な理解をすることになる。
- ④自治基本条例では住民、行政だけではなく、議会も重要な主体であり、地元の事業者や諸団体、コミュニティなども多く関係するので、それらの意見も反映した内容にしていくためにも十分な時間が必要である。
- ⑤多くの自治体が自治基本条例を自治体の最高規範と位置づけているので、十分な検討を行い、既存条例等とのすり合わせなどを慎重に実施しておく必要がある。そのためには十分な検討時間が必要になる。

自治基本条例制定前と後で何が変わるかを図表 10 に示してみる。

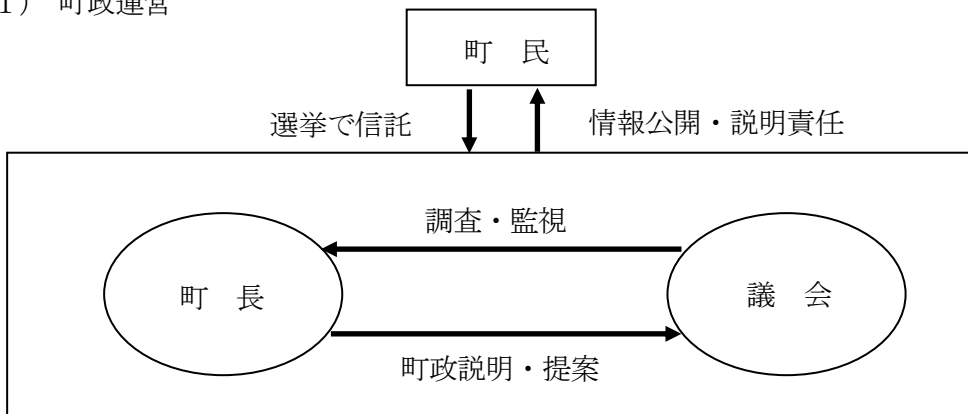
図表 11 自治基本条例で何が変わるか

1. 現在

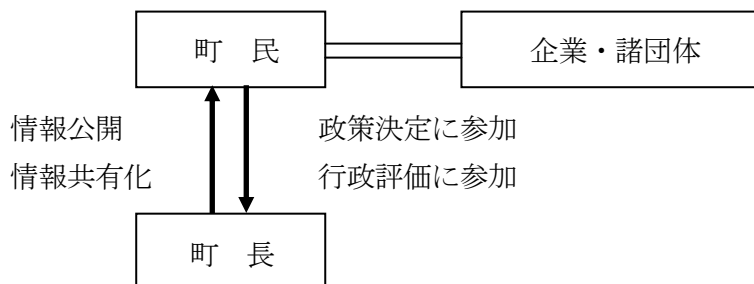


2. 制定後

(1) 町政運営



(2) 住民参加



5.3 策定過程

5.3.1 策定に必要な期間

策定過程に多くの住民が参加し、多様な意見を反映することが制定後の運用の成否にも関係してくる。策定過程に十分な時間と多くの住民の参加を求めるために必要なことについて検討する。

先進事例などすでに自治基本条例を制定した自治体の例を調べたところ、策定までの期間は1年から3年程度かかっている。行政主導で策定したところでは1年で策定した自治体もあるが、前節でも記したとおり、行政主導により策定された条例は、模範解答のように必要な項目は網羅されているが、特色もなく、住民の意見も反映されていないことから制定後の運営でどの程度の実効性があるのかは疑問である。先進事例の中で住民の自主的な活動が活発で、地域コミュニティが確立していて住民の意見や要望が行政に日常的に届く仕組みをつくり上げていた三鷹市のような自治体では多くの住民の意見を取り上げるために着手から5年以上の時間をかけている。視察した北本市の例でも着手から4年かかっている。同市では実際の条例づくりに入ってから当初2年間の予定で策定作業を進めていたが、途中でより多くの住民の意見を取り入れるために予定期限を大きく伸ばし、結果的に3年間余りの時間がかかった。時間の長短が条例の良否などに比例するわけではないが、住民の協力と理解には比例すると思われる。

策定過程は住民に見えるような状況にしておく必要があるし、途中で関心をもった新たな参加希望者がでることも想定しておく必要がある。意見や要望を寄せる住民もいるだろう。自治基本条例の理念からしてもプロセスの透明性確保は基本である。そのためにはあらかじめ策定過程の工程表を作成し、住民に開示することで、どの段階の作業をしているのか、住民の意見や要望はどのように表明できるのかわかるようにする。

工程表は、策定作業に実際にかかわる人もその時々で、①最終目標のどの段階にあるのか、②今後、何をすべきなのか、③必要な手続きが抜けていないか、④工程の再検討は必要ないかなど、チェックリストとしても活用できる。現時点で考えられる策定留意事項や策定手順を次の項で検討してみる。これは策定作業着手から、最終案のとりまとめまでの必要な期間と、途中で考えられる住民の参加による意見交換なども考慮している。

5.3.2 策定留意事項

策定過程の中でも自治基本条例の考えを理解してもらうことには十分な時間をかける必要がある。実際、一番多くの住民がかかわるのが取り組み始めではないだろうか。①まず自治基本条例の策定作業を始めることを周知する必要がある。先進事例からは、駅や人目につく場所でポスター掲示やチラシ配布、広報誌を通じた告知などが考え

られる。

- ②行政連絡区など地域コミュニティの位置づけも始めるにあたり検討しておくことが必要である。制定後の自治基本条例の運用も考えた地域コミュニティのあり方を想定し、どのように定義するのかを明確にしておく必要があるのではないかと。
- ③町内には、商工会をはじめ様々な団体があり、住民と密接な関係をもって活動している。諸団体からの要望や意見を把握するため、これらの団体に策定過程の中でどのように関与してもらおうか配慮が必要である。
- ④役場の職員は自治基本条例施行後の運用で重要な役割を担う。先進地域の三鷹市では、入庁した新職員に自治基本条例を学んでもらい遵守することを宣誓させている。自治基本条例は行政の根幹にかかわる条例なので、役場の職員も策定過程から幅広く参加し、行政の立場で発言し、円滑な運用につながるようにしていく必要がある。

5.3.3 策定の手順

策定の手順として、どのような段階を踏むのがよいか考察してみた。

(1) 策定準備段階

- ①三芳町政策研究所・未来創造みよし塾のプロジェクト・チームの研究レポートで自治基本条例に関する基本的な資料はある程度揃ったと考える。
- ②自治基本条例の策定に着手することを周知する。
そのためには例えば、人目につく場所にポスターを掲示する、広報誌を使って周知する、行政連絡区の回覧などの活用も考えられる。また、町内の諸団体へのダイレクトメールの活用なども考えられる。
- ③一般になじみの少ない自治基本条例であるので、多くの住民を対象とする基本的な勉強会、ワークショップなどが必要である。この成果が次のステップになる策定委員の募集につながる。時期、会場、対象者、開催回数なども効果を考慮して慎重に検討する。
- ④多くの住民に参加してもらうためには、開催時間も考慮する必要がある。
- ⑤町議会議員にも説明し、理解と協力を求める。
- ⑥役場職員は全員に関心をもってもらう必要がある。
以上の過程には十分な時間をかける必要がある。この段階で理解が進むかどうか具体的な策定作業の成果につながるからである。

(2) 策定作業段階

条例の素案づくり、検討を行う段階である。まず、策定作業を実施する委員（仮に委員とする）の選出をどうするかが大事な課題である。

- ①住民による策定委員の選出を実施する。
自治基本条例の趣旨からも必ず住民から選出された委員が多数いなければなら

ない。選出方法は公募、無作為抽出などが考えられるが、性別、年齢、職業などできるだけいろいろな背景の住民がバランスよく参加することが望ましい。

②役場職員の中から委員を選出する。

行政の専門家の立場と制定後実行する立場になることから、策定過程には必ず参加することが求められる。他の条例とのすり合わせや条例制定上の調整が可能な各分野の職員を選出するように配慮すべきである。

③専門家の助言も必要である。アドバイザーとしての参加がよいと思われる。

④策定作業中は情報公開を原則とし、住民から寄せられた要望、意見も検討の対象とする。議事録の公開を原則にする。

⑤策定方針、条例の構成などができ上がるなどそれぞれの段階で、ワークショップや地域コミュニティとの意見交換を実施するのがよい。

こうした段階を着実にクリアーしていき誤解がないようにして進める。

(3) 策定最終段階

条例の素案ができ上がったときには、住民、役場職員、議会、関係諸団体などに十分な説明を行う必要がある。

①でき上がった条例案を広報誌などを通じて一般に周知する。

②意見交換会を開催して、直接住民へ説明し、意見交換をする。その結果、検討課題とするべき意見に関しては、委員会で討議する。

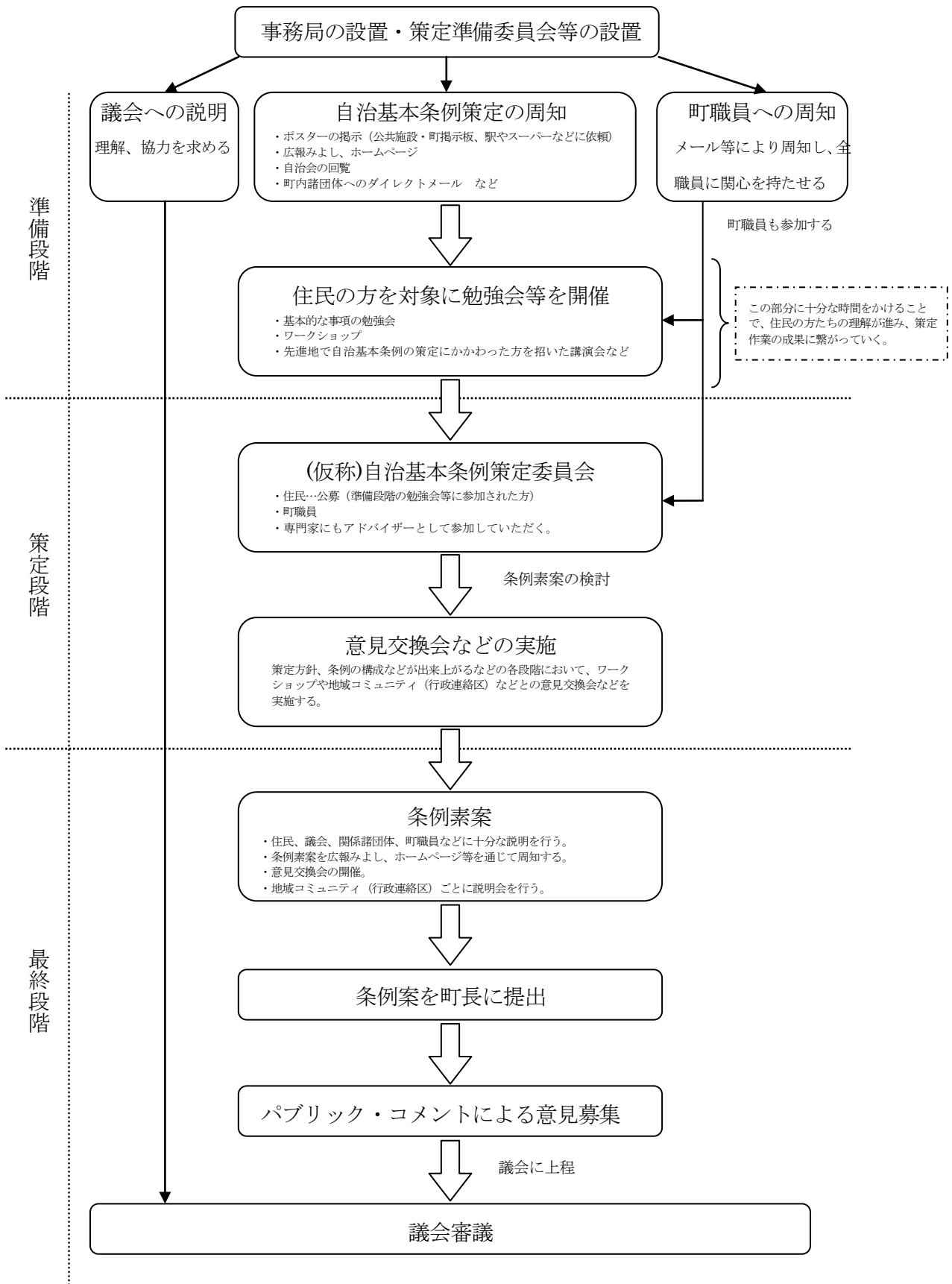
③地域コミュニティへの説明会を実施し、地域ごとに要望等を聞く。

④パブリック・コメントによる意見募集を行う。

最終的に取りまとめて町長へ素案を提出することになる。

以上の策定過程をまとめると図表 12 のようになる。

図表 12 自治基本条例の策定過程



5.4 組織整備

策定過程にいかにより多くの住民が参加するかがその後の運用に大きく影響する。

組織をどのようにつくるかは自治基本条例の理念などと大きくかかわる。特に住民のかかわり方であるが、対象となる住民をどのように定義するかは重要である。既存の「協働のまちづくり条例」では住民以外の三芳町への通勤、通学者や事業者なども参加できるとしている。今回、策定するのは全ての条例の上位に位置することになる基本条例であるので、対象者はその条例策定過程で決めてもよいのではないかと考える。まずは住民（地方自治法でいう「住民」……その地方自治体内に居住する人）を中心に考えてよいのではないだろうか。一部に町内の諸団体、企業も対象とする。その場合は代表者が他の自治体在住者でも可とする。

長期間になることと多くの人がかかわり、途中で入れ替わりなども想定されることから、策定作業の始めから最終まで取りまとめに一貫してかかわる事務局が必要である。参加する住民をどのようにして選任するかも難しい問題である。十分な周知をし、全ての住民に参加の可能性を確保したうえで、選出することが必要である。

5.4.1 組織体制

策定作業が相当長期間にわたること、住民を含め多くの関係者が参加すること、その間に人の入れ替わりも予想されること、また、策定作業の途中には策定作業の内容などを周知する広報活動も必要になるなどから、策定作業開始の時にはしっかりした組織体制を構築しておく必要がある。その一例として、次のような組織が考えられる。

- ①事務局を設置する。事務局には役場職員があたる。
- ②策定準備段階における勉強会、ワークショップ等を円滑に進め、策定作業に移るまでの準備期間として、準備委員会等の設置も考えられる。
- ③策定作業を実行する委員会もしくはプロジェクト・チームあるいは懇談会、研究会などの組織を設置する。テーマによっては、細分化して検討チームなどの設置も考慮しておく必要がある。
- ④策定チームもしくはグループの構成は、住民代表、役場職員代表、地域を含む諸団体などとアドバイザーとして専門家に参加していただく。

5.4.2 策定チームもしくはグループの選任

策定作業を進めるメンバーの選定も重要である。多くの住民の意見を公正に自治基本条例に取り入れるためには、関係する人の選任の透明性が重要である。上記の組織体制を前提として、選任方法を考えてみる。

(1) 選任方法

①住民選出委員

- 一般公募もしくは無作為抽出で選任する。

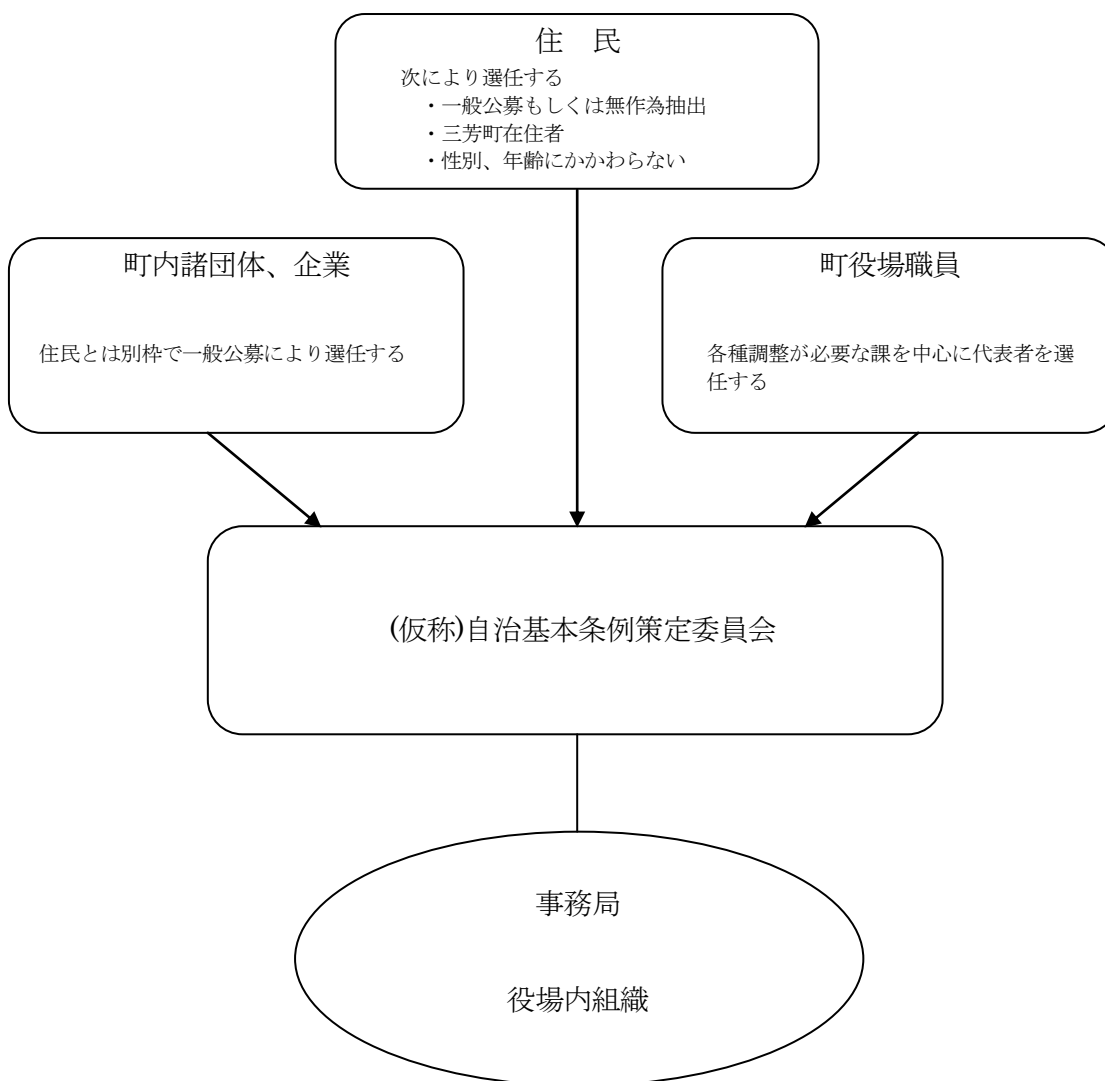
- 三芳町在住者とする。
- 性別、年齢などによる差別はしない。
- ②役場は、調整面などを考慮して各分野の職員を選出する。
- ③諸団体、企業の代表者などは住民とは別枠で一般公募とする。

5.4.3 関連する団体などの位置づけ

自治基本条例では町内の企業や諸団体も主体となって行政に参画する可能性もあるので、それらの代表者も策定グループに入っているほうがよい。策定過程でどのようなかかわりを持っていくのか、位置づけを明確にしておくほうがよいと考える。

町長への提言を取りまとめる組織を示すと図表 13 のとおりである。

図表 13 自治基本条例策定の組織体制



5.5 検討を要する課題について

5.5.1 用語の定義

既存の条例、例えば協働のまちづくり条例、議会基本条例などにおいて用語の使い方が異なっている。「住民」は地方自治法では、当該自治体に居住すると定義されているが、既存の条例では町以外の居住者も住民と表現されている。

多くの先進事例では、「市民」「事業者等」「市長等」「参画」「協働」など基本的な用語については定義をして使っている。策定過程では、かかわる関係者がそれぞれ異なる意味で使う可能性もあり、住民と意見交換するに際してもあらかじめ明確な定義をすることは誤解を招かないために必要である。

(1) 「住民」の範囲をどうするか

この中でも議論となるのは、「住民」をどのように定義するかである。町内居住者に限定するのか。町外からの通勤、通学者も加えるのか。あるいは、年齢制限はどうかである。選挙権を持たない住民も参画できるようにするのか。先進事例のニセコ町では、20歳未満の青少年及び子どもに関してもその年齢にふさわしいまちづくりへの参加を規定している。

この定義はまちづくりの方向性や町の将来像にもかかわることであるので十分な議論と多くの住民の理解と共通認識が必要である。

5.5.2 三芳町の独自性をどうするか

三芳町の既存の条例では、他にはない条文として協働のまちづくり条例で町民の「町政について学ぶ権利」が定められている。このような三芳町の独自性をどこまで条例に盛り込んでいくのか。例えば三鷹市の事例では、オンブズマンの設置を定めている。

策定議論のなかで再度三芳町の歴史やよいところ、他の自治体と異なるところは何かなどの意見交換をするのも独自性を考える手立てになると思われる。

5.5.3 条例の名称をどうするか

先進事例で多いのは「自治基本条例」である。他に「まちづくり基本条例」「協働のまちづくり基本条例」などの名称がある。また、名称とともに条例の位置づけが重要である。多くの自治体が他の条例の上位に位置する「最高規範」としている。

5.5.4 住民投票をどうするか

住民投票については、地方自治法にリコールに伴う投票の規定などがあるため先進事例においても法令の規定以上に踏み込んで規定しているところはあまりない。投票結果の拘束力については、議会の議決権との問題も絡むため、条例中に住民投票を定めている場合でも結果を政策決定の参考にするという表現にとどめている。ただし、投票要件などでは、三鷹市の例では、18歳以上の居住者が住民投票を請求することを

定めている。ニセコ町の場合は、町民投票に参加する資格などは、都度条例で定めると規定しているが、「条例の手引き」で20歳未満の町民の住民投票の権利についても示唆している。

また、愛知県高浜市では、自治基本条例第14条に「市政に関する重要事項について、市民の意思を確認するため、投票資格を有する市民の請求又は議会若しくは市長の発議により、別に定めるところにより、住民投票を実施することができます」と定め、これに基づく常設の住民投票条例を制定し、投票資格を18歳以上の永住外国人も含むとしている。ただし、投票結果については同条例では、市長、市議会は住民投票の結果を尊重しなければならないと記載しており、他の自治体と結果の取り扱いは変わらない。多治見市も住民投票条例で18歳以上に投票権を与えているが、結果については、自治基本条例のなかで尊重義務にとどめている。

5.5.5 コミュニティをどう考えるか

三芳町では、「三芳町行政連絡区の設置及び区長、副区長の組織並びに運営に関する規則」により行政連絡区の設置や区長・副区長の組織運営について定められている。また、行政連絡区の中には自治会があり、住民が自主的に組織・運営している。しかし、最近では集合住宅の増加などで自治会への加入率が減少傾向にある。自治会の中でも地域の居住者の高齢化などにより、積極的に活動をしているところと活動に苦心しているところがある。行政連絡区や自治会は地域のコミュニティを支える基盤であり、地域全体でその充実に向けて取り組む必要がある。

先進事例では、自治基本条例の制定過程や制定後の住民参加においてコミュニティの役割を非常に重視し、その活性化に力を入れている。住民参加といっても町が直接個人に訴えかけるのと、地域から意見や要望が自発的に出てくるのでは影響が違うのではないかと。コミュニティのあり方に目が向けられ、議論される場が設けられる機会があれば、地域の自治が前進することが期待できる。

5.5.6 財政に関して

先進事例の中では財政の問題を詳しく規定しているところがある。多治見市では財政問題を重視しており、条例のなかに「財務原則」を掲げて、「財政計画、予算編成、予算執行と決算認定の状況を、毎年度、市民に分かりやすく公表しなければ」と規定し、さらに別途「健全な財政に関する条例」を制定している。三芳町は、地方交付税の不交付団体であり、財政面では比較的安全だと言われている。しかし、人口の減少に伴う経済活動の縮小により、今後税収は減少していく。自治体間では、これから住民の獲得競争や企業誘致競争などが激しくなっていくと思われる。そのなかで財政問題は重要な問題であるため、条例中に規定するのがよいかどうか十分に議論するべきと考える。

5.5.7 議会基本条例との関係

第4章で制定経緯や他の自治体の条例と比較検討しているが、「議会基本条例」は第1条「目的」で、「議会運営及び議員に関わる基本的事項を定める」と規定している。自治基本条例は住民が町政に参加する仕組みを保障するものであるため、基本的には齟齬はないと考える。これから制定する自治基本条例は議会や行政と住民との関係を規定する条例であるため、全ての条例の上位に位置すると規定しても矛盾はないのではないかと考える。一般的に自治基本条例が規定している議会に関する項目で既存の「議会基本条例」にないものがあれば、自治基本条例の中に記載するのか、議会基本条例を見直すのかなどのすりあわせが必要である。

5.5.8 協働のまちづくり条例との関係

同じく制定経緯などを第4章で検討したが、協働のまちづくり条例制定時の経過を見ると自治基本条例を念頭に置きながら経過的に策定したとの記述がある。今後、自治基本条例が制定されれば、多くの条文が重なる可能性がある。協働のまちづくり条例には、一般的に自治基本条例のなかに盛り込まれている項目で、規定されていないものもある。自治基本条例の制定が進められるなかで、協働のまちづくり条例のあり方について検討する必要があることが考えられる。

一方、すでに「協働のまちづくり条例」に基づいて、住民と町の協働活動が実施されている。現在の活動は協働のアクション（作業）が主になっていることから自治基本条例中で「協働」の用語を使用する場合は留意する必要がある。現状の実態から「協働」が連想されると誤解が生じる可能性があるため、定義も含めて「協働」の意味を再確認する必要があるのではないかと考える。

5.5.9 情報公開条例との関係

第3章で検討した自治体では「情報」について、ニセコ町は前文で「わたしたち町民は『情報共有』の実践により、この自治が実現できる～」、三鷹市は第14条で「市の保有する情報が市民の共有財産であり」、多治見市は前文で「その保有する情報を市民と共有し」などと記し、その「共有」が重要な言葉になっている。三芳町の「情報公開条例」では「町民の知る権利」と町の「説明する責務」が規定されている。しかし、情報公開の対象は「公文書」と定義されていること及び情報公開は「利用者の公文書公開請求に基づいて公開される」と規定されていることから、住民主体の自治を推進するうえで現行の条例内容でよいかどうかを検証する必要がある。

5.5.10 その他既存条例とのすり合わせ

自治基本条例が制定された後に住民にかかわる既存条例の内容や用語の使用について見直しが必要になり、その結果修正すべきところがあれば速やかに修正の手続

きをする必要がある。

5.5.11 評価・監査の体制

自治基本条例は制定することが目的ではなく実際に運用をされなくては意味がない。そのためには、制定後の運用の結果を評価・監査する仕組みを条例で規定しておく必要がある。先進事例の条例では評価や監査について、確実に実行するために具体的に定めている。三鷹市では「オンブズマンの設置」「監査委員の設置」、多治見市では、市長の任期ごとに市政の根幹をなす「行政改革大綱」の見直しや政策評価の実施を定めている。北本市では、制定後の運用実効性確保のために「自治基本条例審議会」の設置を定めている。評価や見直しの実効を確実にするためには、条例の中に具体的な方法や組織の設置を規定しておくことも重要である。

5.5.12 条例改廃の規定

条例は制定された後、時代の変化とともに加除する必要がある。先進事例でもあらかじめ改廃手続きを定めているところがある。ニセコ町は4年を超えない期間ごとに検討すると規定している。一般的には、不断の見直し、検証もしくは社会や経済の変化等に対応させるために、「必要に応じて検証し、見直す」などと規定している。

検証や見直しの実効性を確保するためには、条例の中で定期的に検証し、見直すことと、実際にそれを行う組織なども規定しておくほうがよい。前項の評価・監査の結果をどのように反映させていくかということにも深くかかわることであるので、慎重に検討する必要がある。

6 おわりに

第5章で記したとおり、自治基本条例を制定したからといって、すぐに住民の生活に特別な恩恵がもたらされたり、劇的な変化が生まれるわけではないだろう。だが、先進事例として取り上げた自治体のまちづくりのように、条例によって担保された権利や決められたルールが活用されることで、住民主体のまちづくりは間違いなく進んでいく。自治基本条例は、まちづくりや地域の“自治”を進め、深めるためのツールなのである。

このプロジェクト・チームでは、そうした視点から研究を進めてきた。すでに現在、220を超える自治体が自治基本条例を制定している。だが、はたしてそれらの自治体のなかで、どれだけの住民が条例を認知しているのだろうか。住民にとっての恩恵は直接目に見えるものではなく、なかなか関心をひき出すことは難しい。そのような状況で、形だけでなく、いかに“生きた”条例として「地域の憲法」としていくことができるのか。そのカギを握るのは、提言で示したように、策定期間であると思われる。

もし自治基本条例を制定するのであれば、住民自らの手で検討、策定し、自分たちのまちづくりのための“自分たちの条例”としてつくり上げていかなければならない。そして、自らの地域の課題を明確化し、その課題にどう向き合っていくのか、丁寧に議論し、検討していく必要がある。そうしたことから、提言では、策定期間に時間をかけること、住民参加の機会をできる限り設けること、そしてそれを実行するための組織体制をきちんと立ち上げることを大きな柱として掲げた。こうした過程を通じて、自分たちの地域について深く思いを巡らせ、さまざまなまちづくりの姿を描くことができるのではないだろうか。

プロジェクト・チームでは、市民研究員と職員研究員が手を携え、情報を共有し、同じ目的をめざし進んできた。実はこの取り組みそのものが、自治基本条例に掲げるまちづくりに通ずるものがあるのではないかと感じている。この研究が地域全体で三芳町について考える“きっかけ”となり、よりよいまちづくりに向けた一歩につながる事がチーム全員の願いである。

最後に、研究の機会を与えていただいた町長、政策立案の基礎からご指導いただいた牧瀬政策アドバイザー、視察を快くお受けいただき、懇切丁寧にご説明いただいた北本市の皆様、忙しい中にも職員研究員を送り出していただいた上司や同僚の皆様、そして先進事例として取り上げた自治体の先人の方々に心から感謝申し上げます。

【参考文献、ホームページ】

地方分権推進委員会最終報告（2001）

松本英昭（2009）『要説 地方自治法第六次改訂版』 ぎょうせい

神原勝「自治体政策の10年——自治体が市民の政府として運営されるために」『ガバナンス』2011年4月号 ぎょうせい

NPO 法人公共政策研究所ホームページ

(<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/index.html>) 2012年1月19日アクセス
ニセコ町 ホームページ（最終アクセス日はいずれも2012年1月20日）

町の概要 (<http://www.town.niseko.lg.jp/goannai/gaiyou.html>)

手引き (<http://www.town.niseko.lg.jp/machitsukuri/jyourei/images/kihon17.pdf>)

まちづくり町民講座の説明

(<http://www.town.niseko.lg.jp/machitsukuri/joho/chominkoza.html>)

まちづくり基本条例

(<http://www.town.niseko.lg.jp/machitsukuri/jyourei/kihon.html>)

三鷹市 ホームページ（最終アクセス日はいずれも2012年1月20日）

三鷹市自治基本条例制定までの経過

(http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/003/003885.html)

広報みたか自治基本条例特集号

(http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/002/002199.html)

第2分科会報告書 (http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/012/012423.html)

多治見市ホームページ(<http://www.city.tajimi.gifu.jp>)2012年1月27日アクセス

草津市ホームページ (<http://www.city.kusatsu.shiga.jp/>)2012年1月27日アクセス

北海道地方自治研究所(<http://www.hokkaido-jichiken.jp/>)2012年1月27日アクセス

八千代市議会議事録・総務常任委員会視察報告書

北本市ホームページ (<http://www.city.kitamoto.saitama.jp/welcome/profile.htm>)

2012年1月27日アクセス

三芳町協働のまちづくり研究報告

三芳町協働のまちづくり推進計画（平成19年～平成23年）