

第3部 都道府県自治基本条例の設計

第3部 都道府県自治基本条例の設計

第8章 条例の制定に伴う留意点

実際に自治基本条例を制定するに当たっては、条例の内容そのものの検討とともに、あらかじめ留意しておかなければならない事項がある。

その1つは、制定手続に関する問題である。どのような道筋をたどって制定するか、また、その際に、県民参加の手法を取り入れるのか、といった点は、十分検討しておくべきものといえる。

もう1つは、制定された条例をいかに実際に生きたものにするかという、実効性の確保の問題である。実際には条例制定後の問題ではあるが、制定に当たって、あらかじめ検討しておかなければならない事項である。

そこで、条例のいわばプロセスとメンテナンス^{*25}における課題について、既に条例を制定し、施行している自治体や、現在策定中の自治体からその実態を確認するため、本研究において実施した「自治基本条例に関する調査」の結果を踏まえながら検討する。

1 条例の制定手続

自治基本条例の制定に当たっては、その内容はもとより、制定に至る過程も重要な意味を持っている。制定手続については、定型の方法があるわけではなく、自治基本条例の制定に当たって、どのような道筋をたどるのかについては、それぞれの自治体が自治基本条例の制定目的をどのように考えるか、本条例に何を規定しようとするのか、という点に関わっているといえる。

県民自治の確保を目指し、「自治体の憲法」として位置付けられる自治基本条例という性質に鑑みると、その制定手続の中でポイントとなるのは、県政の主体である県民の参加の手法を取り入れるか否か、また、取り入れるとした場合、どのような手法を採用するかという点である。

そこで、まず、自治基本条例を既に制定している、又は制定を予定している自治体の

*25 北村喜宣「地方分権時代の自治体運営と自治基本条例」において、環境基本条例の「教訓」として、条例のプロセスとメンテナンスの重要性について示唆されている。（第一法規出版『自治フォーラム』、522号、2003）

制定手続について、市民*26参加の状況を中心に、「自治基本条例に関する調査」の結果を踏まえて考察することとする。

なお、本調査は次のとおり実施したものである（調査全体の概要については、資料3「自治基本条例に関する調査結果概要」、138頁以下参照）。

【「自治基本条例に関する調査」の概要】

調査目的

自治基本条例を制定し、あるいは策定作業を進めている自治体に対して、自治基本条例制定のきっかけ・発端や目的、制定に当たっての手続、規定事項の内容、実効性を確保する制度、課題等を調査することによって、自治基本条例の制度設計に当たって留意すべき点を把握し、研究活動に資することを目的として実施した。

調査実施時期及び方法

平成15年7月中旬～8月上旬

郵送による調査票の送付と自計式

調査表の送付対象自治体

自治基本条例を制定し、又は検討作業を進めている38自治体（うち制定済みは、16自治体）

回収結果及び有効回答

38自治体中35自治体の回答を得た。（回収率92.1%）

このうち2自治体については、アンケートの回収は行ったが、その内容は「現在、検討作業が白紙に戻ったため回答不能」とのことであったことから、調査結果からは外すこととし、有効回答は33自治体とした。

対象とした具体的な自治体名については、資料3参照（138頁）。

制定手続に関する調査結果について

ア 条例制定における手続

本調査の中で、条例制定に当たり採用した手続（予定している手続も含む。）について、その経過をフローチャート方式により回答をお願いした。このため、調査

*26 本調査は、対象となる自治体のほとんどが市町村であるため、「県民」という表現はなじまないことから、調査項目等において「市民」という表現を用いた。そのため、調査の内容を引用する部分については、「市民」の表現を用いることとする。

結果については、厳密な意味での統計的な整理はできないが、採用した手続の内容は、おおむね次のような状況であった。

- ・ 何らかの形で庁内での検討作業を行っている（今後実施する予定の手続も含む。以下同じ。）ものは、33自治体のうち、25自治体(75.8%)であった。
ただし、この中には、主管部局で素案をつくるケース、プロジェクトチームをつくって素案を策定するケース、市民会議等が作成した素案を基に庁内で検討するケースなど様々なパターンが見受けられた。
- ・ 学識経験者等が構成員となる審議会、研究会などでの検討を行っているものは、22自治体(66.7%)であった。
なお、そのうちの多くが、委員の一部を公募による市民とする方法を採用している。
- ・ 市民参加のワークショップ等で条例案を検討しているものは、17自治体(51.5%)であった。
- ・ 市民討論会、フォーラム等の集会形式で市民から意見聴取を行っているものは、18自治体(54.5%)であった。
- ・ パブリック・コメント制度に基づく意見聴取を行っているものは、16自治体(48.5%)であった。

その他、特色のあるものとして、次のような方法を採用している自治体があった。

- ・ 市町村に対して意見照会を行ったケース
- ・ 議員提案で条例化したケース
- ・ パブリック・インボルブメントの採用を予定しているケース

イ 調査結果からみた条例制定過程のタイプ

条例制定過程をフローチャートで示した回答結果をみると、各自治体では、様々なパターンにより条例化に至っていることがうかがえる。そこで、既に条例を制定済みの自治体（16自治体）のうち、首長の発議により条例を制定した自治体（15自治体）について、制定過程において主導的な立場にあった主体に着目して、次の4つのタイプに大きく分類してみた*27。

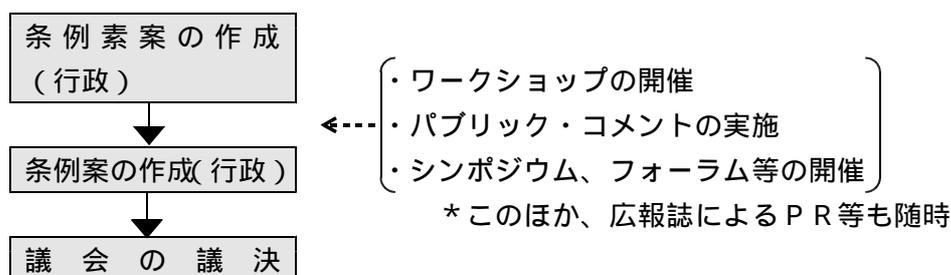
なお、ほとんどの自治体では、この制定過程の中のいくつかの段階で、シンポジウムやフォーラム、ワークショップ、パブリック・コメント等の市民参加の手法を単独又は複数取り入れていることがわかった。そこで、調査結果を参考として、それぞれの段階で取り得る市民参加の手法を併せて記載した（これらの市民参加の手法は、複数の段階で実施し得ることから、可能性のある段階について各々矢印で示している。）。

*27 分類に当たっては、辻山幸宣「自治基本条例の設計」(『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』、公職研、2002)を参考とした。

行政主導型

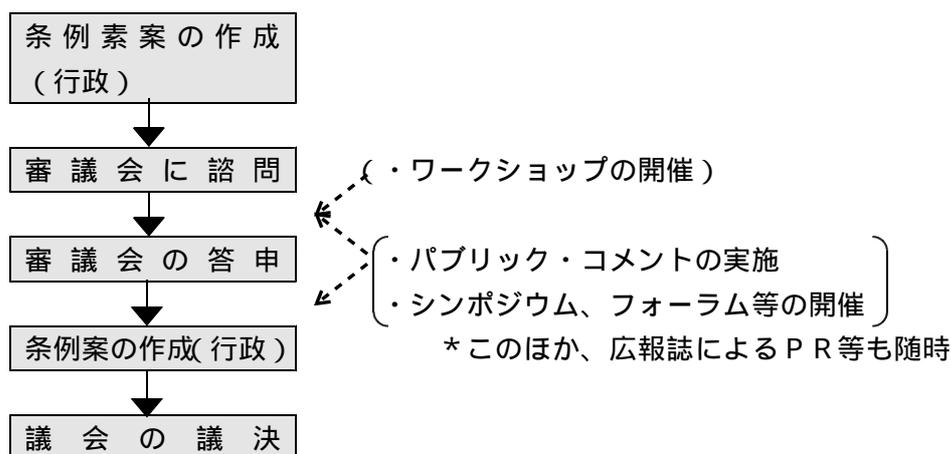
首長の方針に基づき、行政が主導的に制定作業を行ったタイプである。

このタイプに当たると思われる自治体の中でも、制定過程の中で市民参加の手法を取り入れていないところ、逆に市民が中心となったワーキンググループ等との協働による検討を行っているところなど、様々であった（実際には、図に示した段階で、何らかの市民参加の手法が取り入れられることが想定される。）。



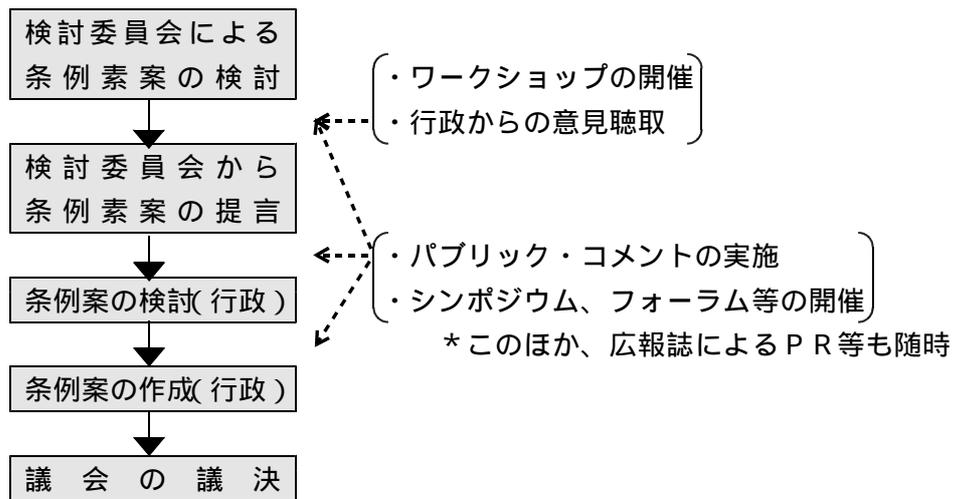
審議会型(学識者等により構成)

学識者や各種団体推薦の委員等から構成される審議会に、行政が作成した条例案を諮問し、答申を受けるといふ、従来からある審議会方式である。



市民参加による検討委員会型(委員の一部に公募市民が参加)

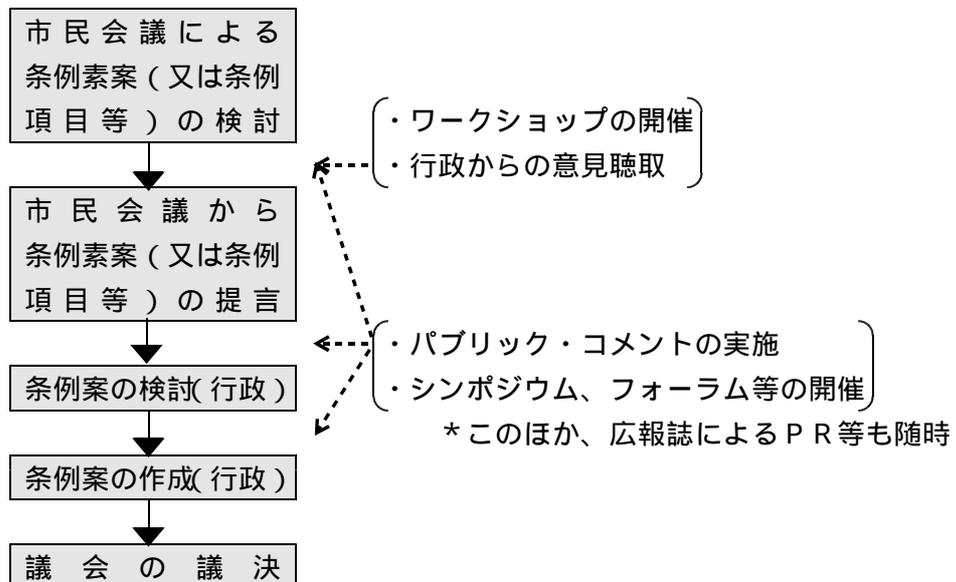
前述の が学識者等のみで構成されているのに対し、委員の一部に公募した市民を加えた委員会を設置したタイプである。と同様、行政が作成した条例素案に意見等を加えて提言するという場合もあるが、素案の作成段階から関わるケースもあり、条例策定における市民の関わり方の度合いは、と比較してより高いといえる。



市民会議型（公募市民が中心）

公募した市民が中心となって市民会議を設置し、条例の素案や項目の検討から行うタイプである。前述の のタイプと比較して、より市民の関わり方の度合いは高くなる。

なお、このタイプにおいては、行政としての関わり方が様々であることが見受けられた。この点に関し、行政と市民により結成された組織において、「パートナーシップ協定」を締結し、相互の関係、役割等を明確にしておくという方法を採用しているところ*28があり、参考となる。

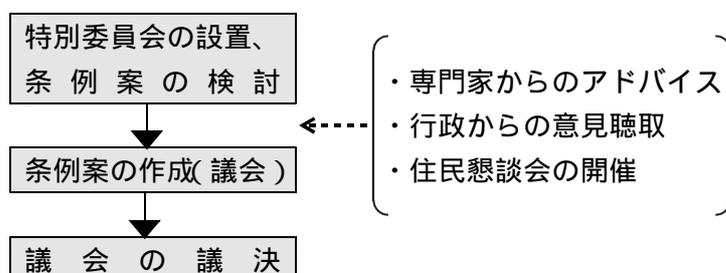


*28 なお、当該自治体については、本調査への回答はなかったため、調査対象外となっている。

[参考] 議員提案型

本調査の対象となった自治体のうち、首長の発議ではなく、議員提案により条例が制定された自治体が、1団体あった。

その具体的な制定過程をみると、議会における検討だけでなく、市民の声を聞く場を設定するなど、いわゆる市民参加の手法を取り入れたものとなっている。



【参考】 自治基本条例の策定過程の事例

それぞれ、ホームページに公表されている条例の策定経緯を基に記載した。

<ニセコ町まちづくり基本条例（北海道）>

ニセコ町では平成7年度より、「まちづくり懇談会」や「まちづくり町民講座」などで、町民主体のまちづくりを実現するために行政情報の住民との情報共有化や住民参加を進めてきた。しかし、今の仕組みの中では、今後も継続して住民の権利が保障されない可能性があること、将来にわたって、まちづくりのための住民の基本的なルールを定めておく必要があるという住民意識が醸成されていたことなどから、町では「まちづくりのための基本的なルールづくり」に取り組むこととなった。

平成10年頃より、「札幌地方自治法研究会」（行政法理論・研究と実務の接近、また、実務の法的水準の向上を目的として、北海道大学法学部・木佐教授（当時）その他の研究者、道内自治体職員等により構成）で、ニセコ町の規模を想定した自治基本条例の検討を開始した。この研究会には、町職員も参加していた。

一方、町でも「まちづくり町民講座」、「広報広聴検討委員会」、「町職員による検討プロジェクト」公開による「町民ワークショップ」の開催などで、条例の内容について議論が重ねられた。ある程度、議論が進められた時点で、広報紙での特集や「まちづくりを考えるシンポジウム」を数回、開催した。また、自治体合同法務研究会（島根大会）などで報告され、全国の自治体職員からもさまざまな条例に対する意見を募った。

平成12年には、「札幌地方自治法研究会」による「自治基本条例試案」がまとめられ、自治体合同法務研究会（熊本大会）で報告された。ニセコ町でも、広報広聴検討会議の継続審議、町議会への説明、管理職会議での検討を続けた。町職員による検討プロジェクトでさらに検討を続け、町民説明会や各種団体への説明、議会へ

の説明を進めた。

こうした経過を経て取りまとめられた条例案が、平成12年12月に議会において可決され、平成13年4月に施行された。

<宝塚市まちづくり基本条例（兵庫県）>

平成10年7月に「地方分権推進懇話会」、平成12年1月に「市民参画検討委員会」をそれぞれ設置し、分権社会に即した新しい行政システムの構築に向けた検討を進めた。

平成13年4月に公募市民も参画した「まちづくりに関する条例検討委員会」を設置（全7回）し、検討を進める一方、「まちづくりワークショップ」を開催（全5回）した。併せて、市のホームページや広報にもまちづくり基本条例の情報を掲載して、市民への周知と意見募集（パブリック・コメント）を行うとともに、「まちづくり市民フォーラム」を開催した。

こうした経過を経て取りまとめられた条例案が、平成13年12月に議会において可決され、平成14年4月に施行された。

<生野町まちづくり基本条例（兵庫県）>

平成12年度に「住民参加のまちづくり推進懇話会」（全9回）において、地域づくり生野塾まちづくり委員と地域担当職員のほか、町内の住民組織や企業内のNPO活動組織、商工会青年部や区長会の代表者を交えて、地域づくり生野塾をはじめとする生野町における住民参加システムの検証を、勉強会やワークショップを通じて行った。

平成13年度には、公募による住民・職員で構成する「まちづくり基本条例検討委員会」（全10回）において、前年度の懇話会の報告を基にして、生野町のアイデンティティを基本とした自治基本条例の明文化を目的に、ワークショップなどを通じて議論を積み重ね、条例素案をまとめた。この素案を「動く町長室」などで町民に周知（全8回）し、意見の聴取を行った。

こうした経過を経て取りまとめられた条例案が、平成14年3月に議会において可決され、平成14年6月に施行された。

調査結果を踏まえた考察

ア 制定手続における県民参加の考え方

これまでみてきたとおり、各自治体においては、単独ないしは複数の市民参加の手法を組み合わせ、いろいろな角度から、幅広く市民の意見を聞こうという姿勢が見受けられる。これは、既存の自治基本条例の多くが、当該自治体のまちづくりにおける市民参加のあり方を中心とした規定内容となっていることに鑑みれば、当然ともいえる。

自治基本条例を「地域の憲法」と位置付け、当該自治体が「自ら治める」上での基本とすべき考え方を県民、議会、行政の三者に共通するものとして認識しようとするならば、その制定過程において、自治体の執行機関だけでなく、議会や県民と

制定の段階から情報を共有し、県民が主体的に参加できる仕組みを用意することが重要といえる。

また、自治基本条例の制定を県民と行政の協働の実践ととらえ、制定過程を通して、協働の方策を両者が学ぶことを制定目的の重要な要素と考えるならば、この目的を体現する一環として、自治基本条例の制定の段階からの密度の濃い県民参加の手法の採用は欠かせないものである。

さらに、自治基本条例をその地域における最高法規として他の個別条例に優位するものとするならば、制定過程における県民参加を、その正当性を高めておくための工夫の1つとして、とらえることもできるとの指摘もある*29。

こうしたことを踏まえると、県民参加は、条例制定の目的や規定内容によって採用する手法やそのタイミングは異なるであろうが、自治基本条例の制定過程の重要な要素であるといえよう。県民参加の手法を用いて、県民と行政とのやりとりを活発に行うことにより、相互の理解は深まるとともに、条例の制定過程のみならずその執行の段階においても、互いに当事者としての認識を継続して持ち続けることができるものとする。

イ 制定手続における県民参加の留意点

調査結果からもわかるように、県民参加の手法は様々なものがあり、それぞれ特徴や課題がある。そのため、どれか1つの手法だけを実施したとしてもそれだけでは、県民参加が十分になされたとは言い難い。そのため、自治基本条例の制定手続において県民参加を重要な要素と考えるならば、できる限り多様な手段を様々な段階において併用することが求められることとなる。

また、一般的に県民参加については、成案に近いところで意見募集すればするほど、その意見は先鋭的かつ視野の狭いものになる傾向にあり、行政、県民それぞれにとって信頼感を失う結果となりかねない、との指摘がある*30。こうした指摘は、自治基本条例の制定についても当てはまるであろう。したがって、条例の制定過程に県民参加の手法を取り入れるとするならば、『より早期の参加』、『より熟度が低い段階での参加』が望ましいといえる。

なお、条例の制定に当たって県民参加の手法を取る場合、議会に議案を提案する前に条例案等を県民に公表するという場面も当然あり得ることから、こうした手法を用いることに対する議会の理解を得ることも重要となる。

ウ 制定手続におけるその他の留意点

(ア) 県民投票

「ア 制定手続における県民参加の考え方」において前述したとおり、県民参

*29 辻山幸宣「自治基本条例の構想」『岩波講座 自治体の構想4「機構」』、岩波書店、2002、18頁

*30 北村喜宣「地方分権時代の自治体行政と住民参加」『協働型の制度づくりと政策形成』、ぎょうせい、2000、191頁

加を自治基本条例の最高法規としての正当性を高めるための手段の1つとして考えるならば、その究極の形として、制定過程において県民投票を実施するということが想定される。

既に制定された自治基本条例の中にはこうした事例はないが、例えば、自治基本条例の制定に関する県民投票条例を自治基本条例に先立って制定し、制定の必要性の有無そのものを確認したり、自治基本条例案を議会への提案に先立って県民投票に付し、その賛否を問う（ただし、その結果については、知事の議案提案及び議会の議決を拘束するものではなく、諮問的なものとなる。）といった方法が考えられなくはない。

なお、県民投票の実施については、様々な課題が想定されることは前述のとおりであり（第5章4、50頁参照）、その必要性を十分検討する必要がある。

(イ) 都道府県における制定手続^{*31}

都道府県において自治基本条例を制定するに当たって、特に留意が必要と思われる事項として、「市町村との関係」「市町村条例との関係」をどのように整理するかという点が挙げられる。

具体的には、当該条例の制定により、市町村事務の侵害や制約にならないか等を制定過程において十分に吟味することが求められる。また、都道府県と市町村がともに自治基本条例を制定することも想定されることから、条例間の抵触という観点からも留意する必要がある。

なお、自治基本条例は理念的な規定が多くなることが想定されることから、実際には事務の侵害、抵触等に至ることは少ないと思われるが、そうした場合であっても、広域自治体としての都道府県と基礎自治体としての市町村のそれぞれの役割を踏まえ、都道府県らしい条例の制定を意識するという姿勢が求められる。そうした意味から、都道府県における制定手続については、「県民参加」のみならず、「市町村参加」も重要な要素であり、制定過程のいずれかの時点で、市町村の意見を聴取する機会を設定する必要があると考える。

2 条例の実効性の確保

自治基本条例については、制定すること自体に大きな意味があることはもとよりであるが、制定によって完結するわけではなく、実際に適用され、制定の目的を達成することが重要となる。条例に書かれている内容が、実際に実現されなければ制定した意味がない。前述の「1 制定手続における留意点」においては、条例制定に至る過程の重要性について検討を行ったが、ここでは、制定後、どのようにして自治基本条例が目指す目的を達成していくか、という点に触れておく。

*31 磯崎初仁「都道府県条例と市町村条例の関係はどうなるか」(『自治立法の理論と手法』、1998、ぎょうせい)を参考とした。

そこで、ここでも前述のアンケート調査「自治基本条例に関する調査」の結果を踏まえて考察することとする。

実効性を確保する制度に関する調査結果について

ア 実効性の確保のための具体的な制度や仕組みに関する課題

本調査の対象とした自治体のうち条例を制定済みの自治体(16自治体)に、自治基本条例の理念や目的を実現するための具体的な制度や仕組みについて、その必要性の有無及びそれらの制度の実効性を確保するという観点からみた課題についてたずねた。

その結果、すべての自治体において、何らかの具体的な制度や仕組みの必要性を認識しているとの回答があった。この中で回答の多かった順に並べると、次のようになる。

- ・「市民の参加に関する制度や仕組み」(16自治体、100%)
- ・「行政執行組織に関する制度や仕組み」(7自治体、43.8%)、
- ・「条例の周知や広報に関する制度や仕組み」、「政策の実施に関する制度や仕組み」(6自治体、37.5%)

それぞれに該当する具体的な制度等の内容及びそれらの実効性を確保する上での課題は、次のとおりであった。

市民の参加に関する制度や仕組み

具体的な制度・仕組みとしては、「住民投票制度」(7自治体) 次いで、「パブリック・コメント制度」が3自治体、以下「市民参加の行動計画」「地域づくり塾」「市民委員会の設置」「審議会等の委員の公募」「附属機関等への参加」などが挙げられていた。

実効性の確保という観点からの課題としては、「住民投票制度」について、「実施の際には別に条例を定めるとしているが、まだ未整備であり、議会の議決が得られるかどうか」という点が挙げられていた。

行政執行組織に関する制度や仕組み

ここでは、「審議会等の委員の公募」、「附属機関等の構成」、「総合窓口の設置」などが挙げられていた。

なお、「附属機関等の構成」について、「附属機関等の委員の在任期数や兼務の禁止、公募委員の比率等について規定しているが、現在も委員に就任している市民もあり、その取扱いについては未整備」という点が課題とされていた。

また、「審議会等の委員の公募」について、「委員の公募については、既に所管部局で配慮しているが、総括的な条例づくりは未整備である」という点が挙げられていた。

条例の周知や広報に関する制度や仕組み

ここでは、「広報誌、ホームページ等の広報媒介の活用」(5自治体)、その他

「全職員への研修会の実施」、「情報公開条例の制定」などが挙げられていた。

課題としては、「広報媒介の活用」について、「広報誌の拡充、情報公開施設の拡充、通信情報伝達手段の充実が努力義務とされているが、財政的な措置は行われていない」という点が挙げられていた。

政策の実施に関する制度や仕組み

これについては、「政策評価条例の制定」、「総合計画の進行管理」、「行政評価の実施」、「財産の運営」、「行政手続制度、情報公開制度、個人情報保護制度、パブリック・コメント制度等の個別条例設置」などが挙げられていた。

また、課題としては、「総合計画に基づく市の事務事業を「計画・予算・評価」のサイクルに乗せ、進行を管理するため、事務事業評価制度や、財務会計システムを設ける必要がある」という点が記載されていた。

その他

その他として、次のような制度・仕組みが挙げられていた。

- ・「市民の学習機会の提供に関する制度」及び「市民活動の支援制度」
- ・「市民参加推進会議の設置」
- ・「公共事業市民選択権保有条例」
- ・「集落単位の計画づくりと活動の実践づくりに対する支援」

イ 将来的に生じ得る課題

本調査においては、「実効性の確保」という設問とは別に、自治基本条例を運用していくに当たって、将来的に生じ得ると考えられる課題について、自由意見の形でたずねている。これについては、各々の自治体の状況に応じて、様々な意見が寄せられた。その多くが実効性の確保につながるものであったため、ここで併せて紹介する。

【条例制定済みの自治体の意見】

市民・職員への条例の趣旨・基本理念の普及啓発について

- ・ 条例の実効性を高めていくことが課題である。そのためには、市民・職員へ条例の趣旨の普及啓発を図り、市民の参画と協働を促進するとともに、条例趣旨を積極的に施策・事業に生かしていくなどの取組が必要である。
- ・ この条例は将来的にこの地域が市民社会として成長していくための重要なツールの1つであるため、今後広く地域に根付かせていかなければならない。

しかし、この条例の基本理念を広く根付かせていくための具体的な方策については 条例で設置が規定されている「まちづくり委員会」における試行錯誤の積み重ね以外、明確にされていない。

個別制度の進行管理について

- ・ まちづくり基本条例は、理念部分と具体的な制度部分が混在していることが

当初から指摘されていた。そのため、理念部分については、具体的な制度を規則等で明らかにする必要がある。また、条例で盛り込まれた各制度の進行管理を市民参加の下、チェックする機関が必要と思われる。

見直しの検討について

- ・ 自治基本条例の制定に当たり、議会で「本条例は、新たな自治立法の試みであることから、条例施行後一定期間経過後に検討の上必要な措置を講ずること」との付帯決議が付された。このため、3～4年後に施行状況等を勘案し、見直しなどの検討を行う必要がある。

合併に関連して

- ・ 合併を目前に控え、合併後の条例の扱いが問題である。
- ・ 合併における協議会の段階では、本来議論すべき「まちづくり」については机上の論理だけに終わってしまうのが実情である。成熟社会のための必要な自治基本条例であるが、その存在意義を議論するには当事者互いの成熟したコミュニケーションが必要条件である。

その他

- ・ 行政主導による条例制定であることから、首長が代わった場合に形骸化するおそれがある。
- ・ 市民参加と議会の関係をどう整理するか。
- ・ 法的拘束力を持たないとされる住民投票結果をどのように取扱うべきか。

【条例策定中の自治体の意見】

市民意識の醸成について

- ・ 制定の経緯から、行政主導的な性格が強く、非常に高い関心を寄せている一部の市民活動団体を除き、まだ一般市民の段階では条例の認識は低い状況にある。今後条例制定に向けては、市全体として市民意識を高めていくことが絶対必要であるが、制定目標まで時間的余裕もないため、どのように取り組むかが大きな課題である。
- ・ 市民参加を制度化しても、実際にどれだけの参加があるのか不安である。

個別活動の検証について

- ・ 条例が真にその自治体の「憲法」となるために、その理念が自治体の中で行われる公的な活動に反映されなければならない。そのためには、一つ一つの活動を丁寧に検証する作業も必要である。

時代の変化に対応した見直しについて

- ・ 今後はますます住民要望が多様化・複雑化することが考えられ、住民との合意形成に係る手法も変化、進化していくことが予想される。こうした変化を的

確にとらえながら、条例が常に時代に則したものであり続けるために、適宜見直しをしていくことが制定後の課題と考える。

- ・ 現在、地方自治を取り巻く制度そのものが大きく変わりつつあり、これからの自治体の運営は、常に時代に適したものでなければならない。
そのため、条例は、自治体運営の基本的な考え方を規定するものであるから、こうした時代の変化に対応したものとするための見直しについて規定を盛り込むことが必要である。

司法分権について

- ・ 自治基本条例が自治体の憲法として、市民の参加権などを保障するものならば、そのための仕組みが必要と思われるが、現状では、自治体に司法機能が分権されていない。将来的には「司法分権」が課題である。

その他

- ・ 実質的自治の獲得
- ・ 市民参加、行財政運営、執行組織などに関する実行性確保のための制度整備
- ・ 最高法規性を規定した場合、その遵守
- ・ 条例体系の整備と総合計画をはじめとする行政計画の整合
- ・ 市民、首長、職員、議会の条例への理解の浸透、市政への参画意欲の醸成
- ・ 条例内容が理念的、抽象的なものになるほど、制定したはよいがその後忘れられる存在になってしまう可能性大
- ・ 実効性の担保の仕組みづくり
- ・ 自治体職員への条例の理念等の浸透

調査結果を踏まえた考察（実効性確保に向けての留意点）

自治基本条例の実効性をどのように確保するかという点について、調査の結果をみると、条例制定の発端（首長の強い意向があったのか等）、経過（行政主導で行われたのか、市民参加の下で行われたのか等）、市民意識の熟度、また、現在その自治体がおかれている現状（合併を控えている等）などによって、それぞれ抱えている課題が異なることがうかがえる。

しかしながら、その中でも、自治基本条例はつくるだけでは意味のないものであり、条例制定により明確となった自分たちの自治体の進むべき方向へ、市民とともに確実に前進することが重要なのであり、そのためには条例の的確な運用が求められているという問題意識が共通して感じられた。

そこで、ここでは、課題として挙げられたものの中から、多くの自治体で共通して認識されており、今後条例を策定する上で参考となるとと思われる事項を取り上げ、それぞれについて検討する。

ア 各種制度等の整備及び進行管理

多くの自治体において、条例の運用に当たって将来的に生じ得る課題として挙げられていたものの1つに、条例の中に盛り込まれた各種制度の整備という点がある。

これについては、既に条例を制定している自治体の回答からは、制定時に意図していたように、制度の整備が進まなかったり、適切に運用されていないという状況が多く見受けられた。また、現在条例制定に取り組んでいる自治体からも、そうした懸念が示されている。

自治基本条例の設計において、各種制度の規定の必要性を検討するに当たっては、まず、個別条例等で既に制度として整備が済んでいるものと、新たな制度設計が必要なものとを精査する作業が行われることが想定される。自治基本条例によって新しい制度を導入するような場合には、その制度を早急に整備する必要があるであろうし、場合によっては、個別条例の制定が必要となる場合もある。こうした場合には、その実現可能性を十分考慮した上で、自治基本条例へ当該規定を盛り込むか否かを検討することとなる。

一方、既に当該自治体において運用している制度のみを盛り込んだ条例を策定している場合であっても、自治基本条例の理念を踏まえて、現行制度を再度確認する作業は当然必要となるであろう。この点に関し、自治基本条例で規定する制度の中で、既に制度化が図られているものについては、現状を追認するだけでなく、「(自治基本) 条例に規定される基本理念・原則を踏まえて、一歩進めた内容を規定し、それに照らして現行制度を再検討するようなシステムづくりの指示を、(自治基本) 条例の中で規定することが、適切」*32とする示唆は、大いに参考となる。

また、こうした制度は整備するだけでなく、日常的に進行管理することも重要であり、このための横断的な体制を整備するなどの全庁的な取組も想定される。これに関連して、調査回答の中で、自治基本条例に盛り込まれた個別制度の進行管理を市民参加の下、実施する機関の必要性について言及する自治体もあったが、このように県民参加の下で実効状況を確認することも有用であろう。

こうした日常的な作業の繰り返しは、時代の変化に対応した条例であり続けるための不断の見直しへとつながり、結果として条例の形骸化を防ぐことにつながるものと考えられる。

イ 条例体系の整備と総合計画等との整合

調査結果において、条例体系の整備及び総合計画をはじめとする行政計画との整合を課題として取り上げた自治体が見受けられた。

自治基本条例を当該自治体における「最高で基本的な法規」と位置付けるとした場合、既存条例との整合性の確認や、各分野別の基本条例の制定などにより、条例全体の体系化を図ることが重要である。自治基本条例を頂点として、当該自

*32 北村喜宣「地方分権時代の自治体運営と自治基本条例」第一法規出版『自治フォーラム』、522号、2003

治体の法規体系を整備する意味で、すべての条例、規則等を総点検し、適切な制定・改廃の作業を行うことが必要となる。こうした条例の体系化が図られることにより、自治体の政策は総合的、効率的に展開することができる。

また、「政策の総合化」という観点からみると、条例の体系化と併せて、総合計画等との整合、調整という作業も欠かせないものである。条例の理念が総合計画等に反映されているかという観点からの点検を行うことにより、総合的、効率的な視点での政策の取捨選択が可能となると考える。

ウ 条例の理念の浸透

条例を運用していくに当たっての課題として掲げられたものの中で特に多かったのが、条例の目的、基本理念の浸透である。この点は、条例の目的を実現する上で、直接的な効果を及ぼす前述の「各種制度等の整備及び進行管理」及び「条例体系の整備と総合計画等との整合」と異なり、間接的な効果ではあるが、実効性を確保する上で重要な意味を持つ。実効性を確保する具体的な仕組みとして、条例の周知や広報に関するものが挙げられているのも、そうした課題認識からと考える。

また、行政が主導的に自治基本条例を制定した自治体においては、首長が代わることに伴う条例の形骸化や、市民意識の醸成の困難さを指摘しているところもある。

自治体にとって、自治基本条例を制定すること自体に意義があることはもとよりであるが、本条例の主体であるべき、県民、議会、行政の三者のすべてにおいて、条例の趣旨や理念の理解が得られなければ、ただ存在するだけの意味のない条例になってしまう。本条例の性格上、その内容は抽象的なものとなることは否めない。そうだとすると、調査の回答にもあったように、「条例内容が理念的、抽象的なものになるほど、忘れられる存在」になってしまう可能性が高い。特に、時間の経過とともに、そのおそれは高くなるであろう。

こうした課題に対応するためには、調査回答に挙げられていた「ホームページ等の広報媒体を活用した市民への条例の周知」や、「職員への研修」等の啓発活動を条例制定直後だけでなく、定期的・継続的に行うことにより、条例を常に意識するような状況をつくり出す必要がある。

特に、県民に対しては、単にでき上がった条例を「周知」というだけでは理念の浸透にまではつながりにくいであろう。そういった意味では、条例の制定過程の段階から様々な形で情報提供を行い、県民参加を促すということが、策定された条例の理解を促進することにつながるものと考えられる。

また、併せて、条例の運用に当たっても、何らかの形で県民の参加を得るといった観点も忘れてはならない。そういった意味からも、アにおいて前述したような条例の進行管理を市民参加の下で実施する仕組みなどは、1つの参考となると思われる。こうした取組を積み重ねることにより、条例に対する県民の意識も高まり、条例の実効性が確保されていくこととなる。

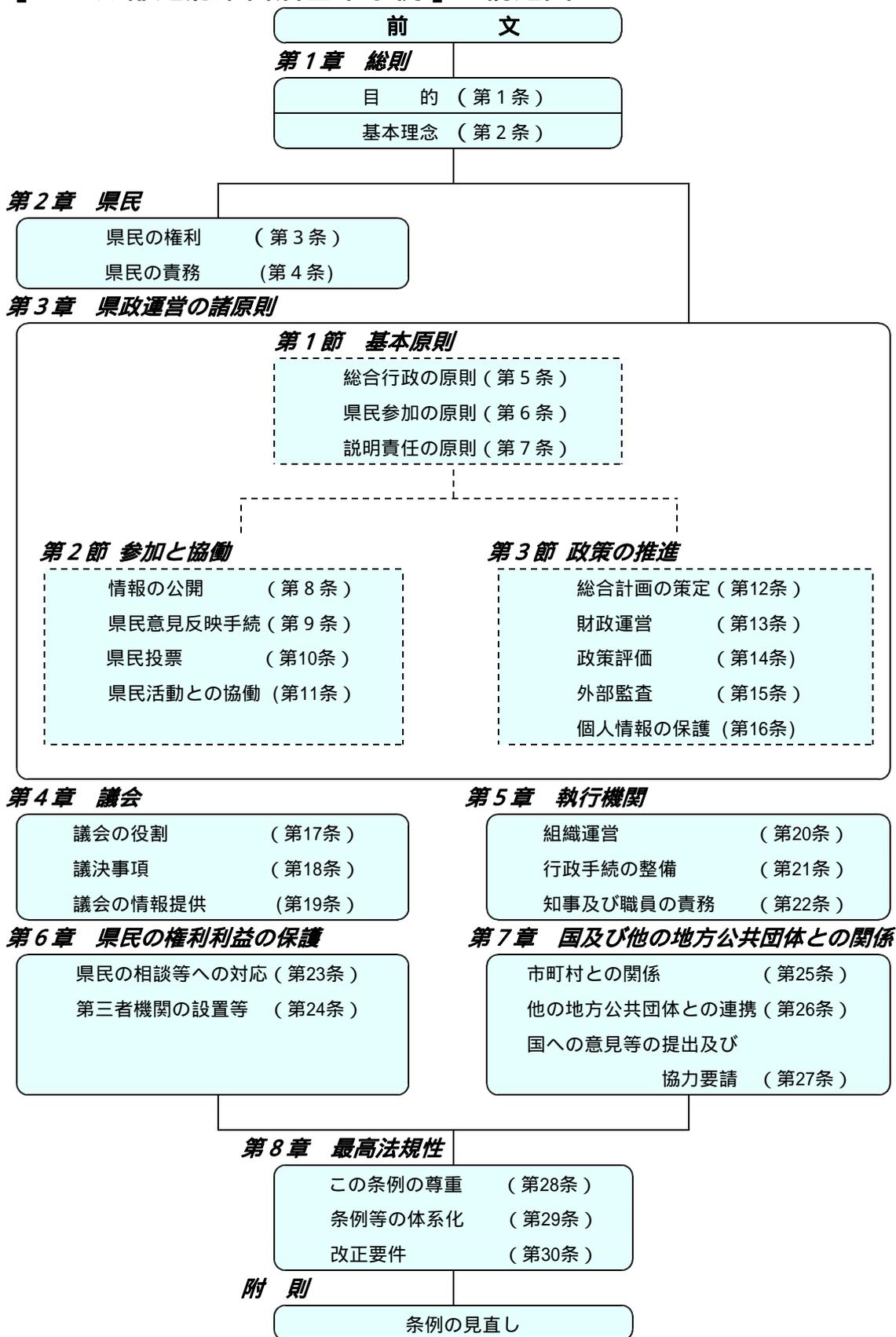
第9章 モデル都道府県自治基本条例

第2部では、都道府県自治基本条例に求められるものの具体的な姿を考察した。これを受けて、本章では都道府県の自治基本条例として盛り込むことが必要な事項について、モデル条例の形で呈示する。

モデル条例を検討するに当たって最も留意したのは、「都道府県らしさ」をいかに表現するかという点である。市町村の自治基本条例との違いを見出すとするならば、「基礎自治体」である市町村の基本条例と、「広域自治体」である都道府県の基本条例の違いということになる。具体的には、本研究において、神奈川県のを例を用いて整理した広域自治体である都道府県の今後の主たる役割（市町村の区域では包含できない広域事務（「新しい行政課題に対するモデル事業の実施」「非常時に対応した危機管理」「専門分野に関する高度・専門的事務」なども含まれる）、区域内の市町村に対する支援機能）を踏まえ（前述第4章5、42頁参照）条文の検討を行った。

そこで、まず「モデル都道府県自治基本条例」の「構造図」と「条文」を掲げ、次に「条文ごとの解説」として、各規定の考え方、留意点等を補足した解説を99頁以下に掲載する。

[モデル都道府県自治基本条例] - 構造図 -



[モデル都道府県自治基本条例] - 条文 -

目次

前文

第1章 総則（第1条・第2条）

第2章 県民（第3条・第4条）

第3章 県政運営の諸原則

第1節 基本原則（第5条～第7条）

第2節 参加と協働（第8条～第11条）

第3節 政策の推進（第12条～第16条）

第4章 議会（第17条～第19条）

第5章 執行機関（第20条～第22条）

第6章 県民の権利利益の保護（第23条・第24条）

第7章 国及び他の地方公共団体との関係（第25条～第27条）

第8章 最高法規性（第28条～第30条）

附則

地方分権改革により、国と地方公共団体の関係が「上意下達・主従の関係」から「対等・協力の関係」へと大きく変化したことに伴い、 県では、自らの地域のことは自らの意思で決定する地域主権の確立を目指し、積極的な取組を展開している。

今後、 県において、地域主権型社会を実現するためには、広域の地方公共団体として、市町村と連携し、協力して総合的に県政を進めていくとともに、自主性や自立性をより一層高めるための更なる自己革新が必要である。

また、自己決定・自己責任の自治を真に県民のものとするためには、県政の主体である県民の県政運営に対する参加機会の拡大が重要となり、そのために必要な仕組みづくりや、積極的な情報の提供が求められている。

このような認識の下に、私たち県民、議会及び行政は、個性豊かで生き生きとした 県を築いていくために、県政運営の基本となる理念及び原則を明らかにし、共有することを目指して、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、 県における自治の基本理念を明らかにするとともに、この基本理念に基づく県政運営の基本原則を定めることによって、県民自治の一層の促進と県政の自己革新を実現し、もって県民の福祉の向上を図ることを目的とする。

(基本理念)

第2条 県民及び県は、公正で開かれた県民主体の県政を目指すとともに、多様で個性豊かな地域社会を築くため、自らの地域のことは自らの意思で決定し、その財源、権限及び責任も自らが持つ、地域主権の確立に取り組むものとする。

2 県は、市町村が県民に最も身近なところにあつて地方自治の基礎を成す自治体であるという認識の下、市町村を包括する広域の地方公共団体としての機能及び市町村への支援の機能を主たる役割として担うとともに、市町村と連携し、かつ、協力しながら、地域の課題に取り組むものとする。

第2章 県民

(県民の権利)

第3条 県民は、県政の主体として、県政に参加する権利を有する。

2 県民は、行政サービスの提供をひとしく受ける権利を有する。

3 県民は、県政に関する情報を知る権利を有する。

(県民の責務)

第4条 県民は、県政の主体として、自らの責任と役割を認識するとともに、自らの意思に基づき、県政への参加を通して多様で個性豊かな地域社会の創造に取り組むよう努めるものとする。

第3章 県政運営の諸原則

第1節 基本原則

(総合行政の原則)

第5条 県は、多様で個性豊かな地域社会の創造に向けて、総合的に県政を運営するよう努めなければならない。

(県民参加の原則)

第6条 県は、政策の立案、決定、実施及び評価の過程において、県民が参加する機会の拡大に積極的に努めなければならない。

(説明責任の原則)

第7条 県は、政策の立案、決定、実施及び評価の過程において、県政に関して、県民に分かりやすい方法により説明するよう努めなければならない。

第2節 参加と協働

(情報の公開)

第8条 県は、公正で開かれた県政の実現を図り、県政に対する県民の理解を深めるため、別に条例で定めるところにより、県政に関する情報を適正に公開するとともに、積極的に提供するよう努めなければならない。

(県民意見反映手続)

第9条 県は、県民生活に広く影響を与える県の重要な政策の立案等に当たっては、別に条例で定めるところにより、事前に内容その他必要な情報を公表し、広く県民の意見を求めるとともに、提出された意見の反映状況を公表しなければならない。

(県民投票)

第10条 知事は、選挙権を有する者の総数の 分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、県政の重要事項について県民投票の実施の請求があったときは、これを実施しなければならない。

2 知事は、議会において、県政の重要事項について県民投票の実施の請求議決があったときは、これを実施しなければならない。

3 知事は、県政の重要事項について広く県民の意思を把握するため、自らの発議により県民投票を行うことができる。

4 知事及び議会は、県民投票の結果を十分尊重しなければならない。

5 投票に付すべき事項その他県民投票の実施に関し必要な事項は、別に条例で定める。

(県民活動との協働)

第11条 県は、多様で個性豊かな地域社会を築いていく上で、県民の様々な活動が重要な役割を果たすという認識の下に、県民活動を促進するための環境整備に努めるとともに、県政運営に当たっては、県民活動との協働を積極的に進めるものとする。

2 県は、県民活動と協働して政策を実施するに当たっては、その自主性及び自立性を尊重し、対等かつ協力の関係を築くよう努めるものとする。

第3節 政策の推進

(総合計画の策定)

第12条 県は、県政運営の基本的な方向を総合的に示す長期的な総合計画（以下「総合計画」という。）を策定しなければならない。

2 県は、特定課題に対応した個別計画等を策定し、これを推進するに当たっては、総合計画が示す基本的な方向との整合性に配慮しなければならない。

3 県は、前2項の計画等を策定するに当たっては、県民及び市町村の参加機会を確

保し、その意向を反映するよう努めなければならない。

- 4 県は、第1項及び第2項の計画等を推進するに当たっては、その基本的な方向に沿った政策を実施するとともに、その推進状況を把握し、県民に定期的に公表するよう努めなければならない。

(財政運営)

第13条 県は、総合計画に即した方針の下に、財源を効率的かつ効果的に活用するとともに、自主的かつ自立的な財政運営を行うことにより、財政の健全性の確保に努めなければならない。

- 2 県は、毎会計年度の予算、決算その他の財政に関する事項を公表し、県民に分かりやすい方法により説明するよう努めなければならない。
- 3 県は、県民に対し中長期の財政計画及び財政見通しを明らかにするとともに、毎会計年度の予算編成過程に関する情報の提供に努めるものとする。

(政策評価)

第14条 県は、県政運営を効率的かつ効果的に推進するとともに、行政の透明性を高め、県民への説明責任を果たすために、別に条例で定めるところにより、政策評価を実施し、その結果を県民に公表しなければならない。

- 2 県は、政策評価に当たっては、県民の意見を適切に反映させるよう努めなければならない。
- 3 県は、政策評価の結果を総合計画の推進、予算の編成及び執行体制の整備等に反映させるよう努めなければならない。

(外部監査)

第15条 県は、監査機能の独立性と専門性を強化するため、監査委員による監査のほか、別に条例で定めるところにより、外部監査契約に基づく外部監査人による監査を受けるものとする。

(個人情報の保護)

第16条 県は、個人情報の取扱いに伴う個人の権利利益の侵害を防止するため、別に条例で定めるところにより、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

第4章 議会

(議会の役割)

第17条 議会は、県民から選ばれた代表である議員により構成される議事機関として、常に県民の意思を県政に実現させることを目指し、その権限を行使するものとする。

- 2 議会は、執行機関としての知事と相互に牽制し、かつ、均衡と調和の関係を保持することにより、公正で円滑な県政運営を確保するものとする。

(議決事項)

第18条 議会は、地方自治法第96条第1項に定めるもののほか、別に条例で定めるところにより、総合計画の策定等の重要な案件をその議決事項とする。

(議会の情報提供)

第19条 議会は、その活動に関する情報を県民に積極的に提供することにより、開かれた議会運営に努めるものとする。

第5章 執行機関

(組織運営)

第20条 執行機関は、社会経済情勢の変化及び多様化する地域課題に迅速かつ的確に対応するために、その組織を不断に見直すとともに、簡素で効率的な組織運営に努めなければならない。

(行政手続の整備)

第21条 執行機関は、公正で透明な行政運営を図るため、処分、行政指導及び届出に関する手続に関し、共通する事項を別に条例で定め、適正な行政手続を確保しなければならない。

2 執行機関は、別に条例で定めるところにより、県民が実現しようとする自己の事業活動に係る具体的行為に関し、当該行為の法令等の適用について事前に確認しようとするときは、遅滞なく回答するとともに、その回答の内容を公表するよう努めなければならない。

(知事及び職員の責務)

第22条 知事は、県の代表者として、県民の意思を県政に実現させることを目指して、この条例の基本理念に基づき、全力を挙げて県政の執行に当たる責務を有する。

2 知事は、連続して3任期(各任期における在任期間が4年に満たない場合もこれを1任期とする。)を超えて在任することのないよう努めるものとする。

3 県の職員は、この条例の基本理念に基づき、県民の福祉の向上のために全力を挙げて職務を遂行する責務を有する。

第6章 県民の権利利益の保護

(県民の相談等への対応)

第23条 執行機関は、県民の権利利益を保護するため、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理するよう努めなければならない。

(第三者機関の設置等)

第24条 執行機関は、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理し、県民の権利利益の保護を図るため、第三者機関の設置その他必要な措置を講ずるものとする。

第7章 国及び他の地方公共団体との関係

(市町村との関係)

第25条 県は、市町村が地方自治の基礎を成す地方公共団体であるという原則を踏まえ、広域の地方公共団体として、市町村との適切な役割分担に努めるとともに、対等かつ協力の関係を構築するよう努めなければならない。

2 県は、市町村の自主性及び自立性を尊重するとともに、各市町村の態様に応じた必要な支援を行うことにより、市町村がその機能を発揮し得るよう努めなければならない。

3 議会は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議するに当たっては、関係する市町村の意見に配慮するよう努めるものとする。

4 執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる政策等を策定するに当たっては、事前に関係する市町村の意見を求めるとともに、提出された意見に配慮するよう努めなければならない。

5 執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議する審議会その他の附属機関について、関係する市町村長又は市町村職員をその構成員とするよう努めなければならない。

(他の地方公共団体との連携)

第26条 県は、相互に共通する重要課題の解決を図るため、他の地方公共団体との広域的な連携及び協力に努めるものとする。

(国への意見等の提出及び協力要請)

第27条 県は、国と地方公共団体が対等かつ協力の関係にあることにかんがみ、国に対し積極的に意見を述べ、又は提言を行うとともに、必要な協力を求めるものとする。

第8章 最高法規性

(この条例の尊重)

第28条 この条例は、県政運営における基本理念及び基本原則を定めたものであり、県は、他の条例、規則その他の規程によって制度を設け、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。

(条例等の体系化)

第29条 県は、この条例に定める内容に即して、それぞれの行政分野に応じて別に基本条例を定めるとともに、他の条例、規則その他の規程の体系化に努めるものとする。

(改正要件)

第30条 この条例の改正は、議会における出席議員の3分の2以上の賛成により行われなければならない。

附 則

- 1 この条例は、平成 年 月 日から施行する。
- 2 県は、この条例の施行後3年を経過した場合において、この条例の規定について見直しを行うとともに、その結果を踏まえ、必要な措置を講ずるものとする。

[モデル都道府県自治基本条例] - 条文ごとの解説 -

目次

前文

第1章 総則（第1条・第2条）

第2章 県民（第3条・第4条）

第3章 県政運営の諸原則

第1節 基本原則（第5条～第7条）

第2節 参加と協働（第8条～第11条）

第3節 政策の推進（第12条～第16条）

第4章 議会（第17条～第19条）

第5章 執行機関（第20条～第22条）

第6章 県民の権利利益の保護（第23条・第24条）

第7章 国及び他の地方公共団体との関係（第25条～第27条）

第8章 最高法規性（第28条～第30条）

附則

前 文

地方分権改革により、国と地方公共団体の関係が「上意下達・主従の関係」から「対等・協力の関係」へと大きく変化したことに伴い、 県では、自らの地域のことは自らの意思で決定する地域主権の確立を目指し、積極的な取組を展開している。

今後、 県において、地域主権型社会を実現するためには、広域の地方公共団体として、市町村と連携し、協力して総合的に県政を進めていくとともに、自主性や自立性をより一層高めるための更なる自己革新が必要である。

また、自己決定・自己責任の自治を真に県民のものとするためには、県政の主体である県民の県政運営に対する参加機会の拡大が重要となり、そのために必要な仕組みづくりや、積極的な情報の提供が求められている。

このような認識の下に、私たち県民、議会及び行政は、個性豊かで生き生きとした 県を築いていくために、県政運営の基本となる理念及び原則を明らかにし、共有することを目指して、この条例を制定する。

【考え方】

- ・ 前文は、本条例を制定するに当たっての基本的な認識、決意等を明らかにするものであり、必ずしも規定する必要はないものであるが、自治基本条例が自治体の最高法規として位置付けられる条例であることに鑑み、日本国憲法にならって規定すること

が望ましい^{*33}。

- ・ モデル条例においては、特定の都道府県を想定していないため、やや抽象的な内容となっている。実際に制定する場合には、それぞれの自治体の歴史的な成り立ちや、条例制定の経緯、趣旨、基本的な理念、目指すべき将来像等が具体的に盛り込まれることが想定される。特に、分権型社会における「都道府県のあり方」をどのように考えるかという視点がポイントになる。

なお、この点について、モデル条例では、「地域主権」という表現を用いている。ここで「地域主権の確立を目指す」とは、地方分権改革が目指す分権型社会の実現に向けて、地域のことは地域自らの責任の下に決定するという基本的認識に立ち、地域の課題に取り組むとともに、そのために必要な権限と財源の確保を目指すことを示している。

「地域主権」の考え方の基本となるのは、「地域における住民ニーズ」である。これらの意思を地域から様々な形でくみ上げ、これに応えた自主的、自立的かつ効率的な県政運営を行い得るような行政システムを構築することにより、「個性豊かで生き生きとした多様な地域社会」が実現すると考える。

こうした考え方について、従来は「地方分権」という言葉で総称されてきたが、「地方分権」という表現では、目線が中央にあり、中央から地方に権限や財源が分け与えられていく印象で受け取られるおそれがあることから、こうした表現を用いたものである^{*34}。

- ・ 本研究では、自治基本条例を「 県民自治の一層の促進（＝「住民自治」）と自治体の自己革新を目指した（＝「団体自治」） 最高で基本的な法規としての条例」と位置付けた（前述第1章1、3頁参照）。したがって、モデル条例は、全体を通してこの整理に基づき規定している。

そのため、前文もこの趣旨を踏まえた内容となっており、第二段落においては自治体の自己革新の必要性を、また、第三段落では県民自治の一層の促進の必要性をそれぞれ述べている。

- ・ また、前文で規定した考え方・理念は、できるだけ具体的に条文に反映されるべきものであることから、モデル条例では、前文で目指した方向を受けて、第1条の「目的」及び第2条の「基本理念」を規定した。

そのほかにも、例えば「広域の地方公共団体として、市町村と連携し、協力して総合的に県政を進めていく」ことについては、本文の中で、県政の基本原則である「総合行政の原則」（第5条）などにより、目指すべき方向として具体的に盛り込んでいく。

また、「自主性や自立性をより一層高めるための更なる自己革新」については、第3章「県政運営の諸原則」の中で、より具体的な原則及び諸制度として担保されることとした。

*33 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、182頁

*34 神奈川県「地域主権実現のための中期方針（仮称）素案」を参考としている。

「参加機会の拡大」に必要な「仕組みづくり」や「積極的な情報提供」については、それぞれ「県政に参加する権利」、「県政に関する情報を知る権利」として「県民の権利」(第3条)に位置付けるとともに、「県民参加の原則」(第6条)、「情報の公開」(第8条)の規定により、県にとっての行為規範としても明示している。

- ・ なお、前文のスタイルについて、モデル条例では本文と同じ「である調」を用いているが、既に制定された自治基本条例をみると、「です・ます調」を用いている場合が多い。どちらの文体を採用するかは、制定手続の中での県民参加における県民の意向等を参考に決めていくことが想定される。

第1章 総則

第1章では、本条例全体を通しての総則的規定として、「目的」及び「基本理念」を規定した。

(目的)

第1条 この条例は、県における自治の基本理念を明らかにするとともに、この基本理念に基づく県政運営の基本原則を定めることによって、県民自治の一層の促進と県政の自己革新を実現し、もって県民の福祉の向上を図ることを目的とする。

【考え方】

- ・ モデル条例の制定の目的を、「県民自治の一層の促進」と「県政の自己革新」を実現し、最終的には県民の福祉の向上を目指すものとして、明らかにした規定である。
- ・ 「自治の基本理念を明らかにする」とは、当該自治体が「自ら治める」上での基本とすべき考え方を条例として明示することであり、これによって、県民、議会、行政の三者において共通するものとして認識しようとするものである。
- ・ 「基本理念に基づく県政運営の基本原則を定めることによって、県民自治の一層の促進と県政の自己革新を実現」するとは、基本理念を実現するための基本となる制度や施策を定めることによって、県民が自らの意思を体現し、自己統治を実現するとともに、その受け皿となる自治体も自主性、自立性を高め、県政の充実を図ることにより、「地方自治の本旨」の内容である「住民自治」と「団体自治」を実現することを示す。
- ・ なお、「基本理念」の内容は、次の第2条に規定しており、「県政運営の基本原則」については、第3章において「県政運営の諸原則」として具体的に規定している。

(基本理念)

第2条 県民及び県は、公正で開かれた県民主体の県政を目指すとともに、多様で個性豊かな地域社会を築くため、自らの地域のことは自らの意思で決定し、その財源、権限及び責任も自らが持つ、地域主権の確立に取り組むものとする。

2 県は、市町村が県民に最も身近なところにおいて地方自治の基礎を成す自治体であるという認識の下、市町村を包括する広域の地方公共団体としての機能及び市町村への支援の機能を主たる役割として担うとともに、市町村と連携し、かつ、協力しながら、地域の課題に取り組むものとする。

【考え方】

・ 本条は、前文及び前条を受け、当該自治体を目指すべき方向、県政の根幹となる考え方を基本理念として明らかにするものである。

・ 第1項において、「県民及び県」を主体として規定したのは、本条例が「地域における憲法」として位置付けられることについて、行政のみならず、県民からも認知され、行政側の一方的な決意表明となることなく、県民、議会、行政の三者間に共通の理念として共有することをねらいとしたものである。

モデル条例において、「県」とは、地方自治法に規定する普通地方公共団体としての「県」を指す。(以下、「県」としている場合は同じである。)

一方、「県民」については、モデル条例においては幅を持った使い方をしている。これは、権利規定をはじめとする各規定において、対象となる範囲が異なり、一般的な適用範囲として規定することは困難なためであり、本条例を受けた個別条例等で個別の領域ごとに県民の範囲を規定することで整理されるべきと考えたためである。

本項において県を目指すべき方向として掲げたのは、「県民主体の県政」と、「地域主権の確立」である。「県民主体の県政を目指す」とは、主権者である県民が「自らのことは自ら決める」という認識の下、県政に主体的に関わっていくとともに、県は、県民の参加機会の拡大等を通して、県民の意思を的確に反映した県政運営を行っていくことを示している。なお、「地域主権の確立」については、前述したとおりである(前文、100頁参照)。

・ 第2項では、県政を担う県が、地方分権改革における国・都道府県・市町村の役割の明確化を受けて、広域自治体である都道府県としての役割を明確化するとともに、地域の課題に取り組むに当たり、県民に最も身近な基礎自治体である市町村との連携協力をより一層進めていくことを基本理念として明示したものである。自治基本条例が、地方分権時代の自治体運営の指標としての役割を果たすものであるならば、その基本理念という位置付けにおいて、地域主権型社会における広域自治体としての都道府県の役割を明記しておくことは重要であると考えられる。

なお、具体的な役割については、地方自治法第2条第5項において、都道府県は、「市町村を包括する広域の地方公共団体」として、「広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模及び性質において一般の市町村が処理することが適当でない」と認められるものを処理するもの」とされている。

これを踏まえて、本研究においては、神奈川県を例にとり、都道府県のこれからの主たる役割として、新しい行政課題に対するモデル事業の実施、非常時に対応した危機管理、専門分野に関する高度・専門的業務なども含んだ「広域事務」、「市町村に対する支援機能」の2つが中心となると整理している（前述第4章5、42頁参照）ことから、本条においてもこの2つの機能を「主たる役割」として規定したものである。実際に条例を制定するに当たっては、これらの機能の内容をより具体化することにより、それぞれの自治体が重点的に取り組んでいく自らの方向性を明示することにもつながることとなる。

第2章 県民

第2章では、県民の権利及び責務について規定している。

県政の主体として位置付けた県民の権利及び責務を明らかにし、その実践を通して、県民自らがその役割を自覚していくことは、県民自治の一層の推進という本条例の目的達成のためには大きな意味がある。

また、県民、議会、行政が「自ら治める」上での基本とすべき共通の理念、原則を定めた自治基本条例において、県民が自らの権利・責務を規定することは、本条例を「自治体の憲法」として位置付け、三者において共有する上でも非常に重要なことといえる。

（県民の権利）

第3条 県民は、県政の主体として、県政に参加する権利を有する。

2 県民は、行政サービスの提供をひとしく受ける権利を有する。

3 県民は、県政に関する情報を知る権利を有する。

【考え方】

- ・ 本条では、県民の権利を規定している。

本条で規定した権利は、自らが県政の主体として県民自治を促進するという観点において重要な権利であり、自治基本条例に権利規定として明示することによって、自らが主体的に権利行使することで実現できる利益であることを示すという宣言的な意味において有効と考えられる権利を、ここで規定したものである。

- ・ 本条で規定する権利の法的性格が問題となるが、この権利の内容には、既に法律等で保障された権利だけでなく、本条例の制定により新たに保障された権利も含まれる。また、今後新たに制定される条例により保障される権利についても、将来的に含まれるということを否定するものではない。その意味では、本条は権利の創設的效果（前述第5章1、43頁参照。）を持つものといえる。

ただし、本条で規定される権利が具体的な請求権となるためには、個別条例等の制

定が必要となり*35、個別条例の規定の整備とあいまって具体化が図られる権利としての性格を持つといえる。

- ・ なお、権利保障規定と行政庁の行為規範規定は、表裏の関係となっており、両者を規定すべきか、いずれかを選択すべきかという点も検討する必要がある(前述第5章1【もう一步前へ】、45頁参照)。その点について、モデル条例においては、その重要性に鑑み、両者を重ねて規定することとした*36。
- ・ 第1項に規定する「県政に参加する権利」は、県民が主権者として憲法、地方自治法等で既に保障されている参政権や条例の制定改廃、議会の解散請求権、議員等の解職請求権等の直接請求権のほか、各種法令等で規定されている審議会等に参加する権利などが含まれる。

権利規定を設けるに当たっては、これらの権利を列記する方法も想定される。しかしながら、ここでは、こうした権利とともに、より具体的な県政への参加も保障する意味で、本条例第10条で創設される県民投票制度に基づく発議権や投票権等、本条例の制定により新たに保障された権利も含む、県民自治の促進という目的を達成するための包括的な権利として整理している。

したがって、県政における「参加」という観点からみて様々なものが含まれているが、主権者として意思決定に参画することをはじめ、これらの権利を総称する意味で、モデル条例では「県政に参加する権利」と表現した。

なお、前述したとおり、本項で規定する参加する権利については、今後個別条例等により新たな権利が保障された場合には、これらも含まれることとなる。

- ・ 第2項は、地方自治法第10条により「住民の権利」として保障されている「役務の提供をひとしく受ける権利」をはじめとする、行政サービスの提供をひとしく受ける権利を包括して規定したものである。

県民が本権利を有するのは当然のことながら、県政の主体として本権利を行使することを自覚することは、県民自治の推進という観点からみて、基本となるものであり、自治基本条例に明示することによって改めて認知する意味から、ここで規定したものである。

- ・ 第3項は、自治体において従前からの制度的取組として、既に個別条例において実定化されており、多数の県民によって権利として認知され、行使されてきたもののうち、県民自治の一層の促進という観点から重要な権利を、確認的、宣言的な意味で規定したものである。したがって、本項で規定する「県政に関する情報を知る権利」だけでなく、当該自治体において既に制定されている個別条例に規定され、県民の権利として自治基本条例において位置付けておくべきものがある場合には、ここで併せて規定することも想定される。

なお、本項で規定する権利は、前述のとおり、個別条例の規定によって具体化され

*35 芦部、前掲書、161頁の「知る権利」についての記述を基にした。

*36 例えば、第3条第3項で規定した「県政に関する情報を知る権利」については、第8条「情報の公開」において、県の行為規範としても併せて規定している。

るものである。したがって、既存の情報公開制度にしばられるものではなく、将来的な制度の充実にも対応するものである。

(県民の責務)

第 4 条 県民は、県政の主体として、自らの責任と役割を認識するとともに、自らの意思に基づき、県政への参加を通して多様で個性豊かな地域社会の創造に取り組むよう努めるものとする。

【考え方】

- ・ 県民が「自ら治める」上で、様々な権利があることを前条で明記したが、本条では、こうした権利を行使することに伴って生まれる、県政の主体としての責任と役割を自覚すること、また、県民の権利の 1 つである「県政に参加する権利」を行使することを通じて地域社会づくりへ主体的に取り組むことを併せて規定している。
自治基本条例の中でこれらを「責務」として規定することにより、県民自らが改めてその意味を確認することは、県民自治の推進という観点からみて必要不可欠なことといえる。
- ・ なお、本条の責務とは、強要されるべきものではなく、自主性を重んじるべきものである。その意味で本条は訓示的な規定であり、これに反したことにより何らかの不利益を受けるといった性格のものではない。

第 3 章 県政運営の諸原則

第 3 章では、第 2 条で規定した基本理念を実現するため、県（議会及び執行機関）が県政運営していくに当たっての基本となる諸原則及び諸制度を定めたものである。

自治体の自己革新の第一歩として、自らの県政運営方針をこの基本条例に明確に根拠付けることは重要であり、こうした形で自治体として進むべき方向を県民に対して明らかにすることによって、県民・議会・行政の三者共通の認識として確認することができる。

第 1 節 基本原則

第 1 節では、県政運営に当たり、県が自らの方針として常に認識し、守るべき最も基本となる事項を「基本原則」という形で明らかにした。

ここで整理した 3 つの原則は、第 2 節以降で規定する諸制度を導き出す前提となる考え方である。したがって、第 2 節以降の規定は、この基本原則に沿ったものであり、これをより具体化した規定といえる。

(総合行政の原則)

第5条 県は、多様で個性豊かな地域社会の創造に向けて、総合的に県政を運営するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 本条は、地方自治法第1条の2^{*37}に規定する地方公共団体の役割を踏まえた規定である。
- ・ 多様化する県民のニーズに適切に対応するためには、様々な県政課題を横断的にとらえて、政策を総合的な立場から効果的に推進していくことが求められる。また、限られた行財政資源を有効に活用する上でも、総合的な視点からの政策の取捨選択が必要であり、効率的、効果的な行財政運営に向けた自己革新という意味で、「政策の総合化」への取組は重要なものである(前述第7章2、68頁参照)。

こうした政策の総合化は、政策の立案、決定、実施、検証のすべての過程で進めるべきものであり、具体的には自治体組織のあり方や、総合計画等の基本方針の提示、予算編成、政策評価等のあらゆる場面で、全体として体系的に進められる必要がある。こうしたことから、当該自治体の最高法規である自治基本条例において位置付け、規定することが求められる。

本条は、こうしたことを踏まえ、政策の総合化への取組の重要性を県政運営の根幹の考え方として位置付け、基本原則として明確化したものである。

(県民参加の原則)

第6条 県は、政策の立案、決定、実施及び評価の過程において、県民が参加する機会の拡大に積極的に努めなければならない。

【考え方】

- ・ 地方分権が進展していく中で、県民自治の一層の進展に向け、県政の主体である県民の県政への積極的な参加が求められている。第3条では、「参加する権利」を県民の権利の1つとして規定しているが、この権利を担保する意味からも、県として、県民が県政に参加する機会を保障し、県民の意思を広く政策に反映させていくことを規定する必要がある。

本条は、県政のあらゆる場面において、こうした認識を持って県政運営を行うことを基本原則として明確に規定したものであり、第2条の基本理念に規定する「県民主体の県政」を実現する上でも重要であると考えられる。

^{*37} 「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」なお、ここでいう「行政」とは、地域における統治の作用の全般を指すものと解されている(松本、前掲書、114頁)。

- ・ この県民参加を実効性あるものとするために、本条を受けて、第2節において県民参加を保障する具体的な制度のうち重要な仕組みを規定している。
- ・ なお、実際の政策の立案から評価に至る過程においては、参加の手法も様々なものが想定される。そのため、それぞれの段階に見合った仕組みが組み合わされて採用されることとなる。

(説明責任の原則)

第7条 県は、政策の立案、決定、実施及び評価の過程において、県政に関して、県民に分かりやすい方法により説明するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 県民の権利として規定した「県政に関する情報を知る権利」を保障するとともに、県民が「県政に参加する権利」を行使する上での前提条件となる、県民に対する県の「説明責任」について、県政運営のあらゆる過程における根本的な原則として位置付けたものである。
- ・ この「説明責任」には、政策形成過程における情報の積極的な提供等も含まれる。こうした取組は県民の参加を促すのみならず、県政の透明性の確保にもつながるものであり、自治体の自己革新に向けた基本的要請ともいえる。
- ・ 本原則を受けた具体的な制度として、第2節において情報公開、パブリック・コメント等の重要な仕組みが規定されている。
- ・ なお、この「説明責任」とともに「情報公開」も「県民参加」の前提となるものであり、これを第1節において、「情報公開の原則」として基本原則の1つに位置付けることも想定されるが、情報公開は既に個別条例により具体的な制度として定着していることを踏まえ、次の第2節で規定することとした。

第2節 参加と協働

第2節では、県民自治の一層の進展のため、第1節の基本原則で規定した県民参加の原則を尊重し、実現を図るための具体的な仕組みや、県政の主体である県民の様々な活動との協働に係る基本的な考え方を規定したものである。

このうち県民参加を保障する具体的な仕組みについては、県民の参加のプロセス(情報収集～情報の共有～決定)に留意して、それぞれの段階で基本的なルールとして位置付けられるべきものを規定した。

この中には、既に個別条例等で制度化されているものだけでなく、自治基本条例の制定に併せて個別条例が制定が必要となるものも含まれている。本研究では、県政運営における基本的なルールとなるべきものであり、県民への影響の大きい重要な制度については、議会の議決を経て制定される条例の形で規定されるべきと考え、個別条例に依拠することとした上で、本条例において規定し、体系化を図るものとしている。

実際に自治基本条例を制定するに当たっては、創設しようとする制度の実効性や、

具体的実現可能性等を考慮して、個別条例の整備についても併せて検討することとなる。

(情報の公開)

第8条 県は、公正で開かれた県政の実現を図り、県政に対する県民の理解を深めるため、別に条例で定めるところにより、県政に関する情報を適正に公開するとともに、積極的に提供するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 県民参加の前提として、「県政の透明性の確保」という観点が非常に重要となる。これが実現されることによって、県民と県との信頼関係はより深まるとともに、県民の参加が一層促されることとなる。
その根幹となる基本的な仕組みとして、県民への説明責任を踏まえた情報の公開及び積極的な提供を規定する情報公開条例に基づく情報公開制度について、自治基本条例で改めて位置付けたものである。
- ・ なお、県民の県政に関する情報を知る権利については、既に第3条第3項において「県民の権利」として権利保障規定を設けているものであるが、その重要度に鑑み、自治体にとっての行為規範規定としても重ねて規定することとした。これにより、県民の知る権利が制度としても担保されることとなる。

(県民意見反映手続)

第9条 県は、県民生活に広く影響を与える県の重要な政策の立案等に当たっては、別に条例で定めるところにより、事前に内容その他必要な情報を公表し、広く県民の意見を求めるとともに、提出された意見の反映状況を公表しなければならない。

【考え方】

- ・ 政策形成過程における県民参加の基本的な手法として、いわゆるパブリック・コメント制度^{*38}について規定するものである。
- ・ パブリック・コメント制度は、その一連の過程を通じて県と県民との間で情報が共有化され、より一層の県民参加の促進が図られるとともに、政策形成過程を明らかにするという、県政の公平性、透明性の確保にもつながる重要な仕組みである。こうした点を踏まえ、本制度を自治基本条例において明確に位置付けるものである。

*38 パブリック・コメント制度とは、行政機関が政策の立案等を行おうとする際にその案を公表し、これに対して広く意見等を提出する機会を設け、提出された意見等を考慮して最終的な意思決定を行う制度である。

【個別条例に向けて】 県民意見反映手続（パブリック・コメント制度）

パブリック・コメント制度については、国において、平成11年3月に閣議決定され、同年4月より実施されている。都道府県では、事実上行われているものも含めると、その多くで制度として導入しているものの、現時点で条例化が図られているところはなく、市町村において、神奈川県横須賀市等わずかではあるが条例化されているのが現状である。

これは、政策評価制度等と同様、まだ制度として定着しておらず、要綱等で実施した結果を踏まえた上で、条例化につなげようとの判断によるものと思われる。

しかしながら、県民参加という観点からみると、審議会やフォーラム等ではどうしても特定の県民のみの意見聴取となってしまうのと比較して、パブリック・コメントでは誰でも意見を提出することができ、その反映状況も確認できるという、県民参加の手法としては優れた制度であり、県民自治の推進への影響は非常に大きい制度といえる。こうした制度の枠組みを条例で決めておくことは、県民自治を促進する意味でも大切なことであり、県政の透明化を図る意味でも重要と思われる。

このような観点からパブリック・コメント制度の条例化を図る場合、次のような内容が想定される。

- ・ 目的
- ・ 定義（「実施機関」等）
- ・ 手続の対象（手続の対象となる政策等の範囲）
- ・ 適用除外（軽微なもの、緊急を要するもの等、条例の規定を適用しないもの）
- ・ 案の公表（公表時期、公表する内容、公表方法、公開する資料の範囲等）
- ・ 意見等の提出（提出期間、提出の方法等）
- ・ 意思決定に当たっての意見等の反映状況（提出された意見に対する実施機関の考え方、意見に基づき修正された内容等を公表すること）
- ・ 実施状況の公表（手続中の案件の一覧を情報提供すること）

〔個別条例の参考例〕

横須賀市

横須賀市市民パブリック・コメント手続条例

(<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/cof/pc/jourei.html>)

(県民投票)

第10条 知事は、選挙権を有する者の総数の 分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、県政の重要事項について県民投票の実施の請求があったときは、これを実施しなければならない。

2 知事は、議会において、県政の重要事項について県民投票の実施の請求議決があったときは、これを実施しなければならない。

3 知事は、県政の重要事項について広く県民の意思を把握するため、自らの発議により県民投票を行うことができる。

4 知事及び議会は、県民投票の結果を十分尊重しなければならない。

5 投票に付すべき事項その他県民投票の実施に関し必要な事項は、別に条例で定める。

【考え方】

・ 「県民投票制度」は、県民が直接的に行政に対して意思表示を行い、その意思決定に参加することができるという県民参加を保障する究極の仕組みといえる。本条は、基本理念である県民主体の県政の実現に向けて、この県民投票制度を自治基本条例に位置付けたものである。

・ モデル条例においては、県民参加を保障する仕組みとして様々な制度を規定している。実際には、こうした取組を充実させ、十分に機能させることが重要であるが、一方で、県政運営上の重要事項に係る意思決定に当たっては、直接的に県民の総意を把握する必要が生ずることはあり得るものとする。県民投票制度は、そうした場合の最終的な手段として機能する仕組みである。

・ 県民投票制度を導入するに当たっては、主な論点として、法的拘束力(「拘束型」か「諮問型」か)、条例の形態(「常設型」か「非常設型」か)、請求ないし発議の主体(県民、議会、知事)等がある。これらについて、本研究では、は「諮問型」、は「常設型」を採用し、については「県民、首長、議会の三者を請求の主体とする」制度が妥当であると結論付け(前述第5章4、50頁以下参照)、本条は、この結論に沿って規定している。

・ まず、第1項から第3項において、「請求ないし発議の主体」を県民、議会、知事の三者と明確に規定した。請求・発議の主体については、県民のみに発議権を与えるべきとする考え方や、議会と知事が同意した場合にも実施できるとする考え方など様々な意見があり、既に制定された常設型住民投票条例でも規定の仕方が分かれているところである。

これについて、モデル条例においては、県民、議会及び知事のそれぞれに対し請求ないし発議する権限を与えることにより、三者の間に牽制、緊張関係を持たせることになるという面を重視し、三者に請求・発議権を認める規定を置いた。

・ 第1項の県民からの発議については、署名数をどの程度とするか、それぞれの都道府県の規模等によって、妥当な要件を設定する必要があるものと思われる。

参考となる法律上の制度としては、地方自治法第74条第1項による条例制定の直接

請求に必要な署名数の規定があり、それによれば、有権者の「50分の1」となっている。ただし、この場合、条例案を提案できるのみで、議会の議決がないと成立しない仕組みとなっているため、一定の歯止めとなるが、県民からの発議をそのまま県民投票に結び付ける制度設計においては、「50分の1」では県民投票の乱発となる可能性がある。

一方、同法において、議員・首長の解職請求及び議会の解散請求に必要な署名数は有権者の「3分の1（その総数が40万を超える場合にあっては、その超える数に6分の1を乗じて得た数と40万に3分の1を乗じて得た数とを合算して得た数）」となっている。この署名数については、従前は一律に「3分の1」とされていたものであるが、有権者数の多い自治体においては「3分の1」というハードルは高すぎて、実質的には困難であったことから、平成14年に改正されたものである（同法第76条、第80条、第81条）。

こうした経緯等も踏まえると、モデル条例ではあえて明記していないが、本研究においては、有権者の「10分の1」程度が適当と考える^{*39}。

なお、実際に条例を策定するに当たっては、県内一律の署名数とした場合、都道府県という区域の特性を考えるならば、結果として人口の大きな一部の地域の意見だけが反映されるという状況が起こり得るということにも留意しておく必要がある^{*40}。

- ・ 第2項の議会からの実施の請求議決については、実際の手続としては、地方自治法第112条による議員の議案提出権において認められている「12分の1以上の者の賛成」により議案の提案があり、同法第116条第1項により「出席議員の過半数」で決するという事となる。
- ・ 第4項では、県民投票の結果は民意を直接に反映しているものであるという点を踏まえ、法的拘束力はない諮問型の制度ではあるが、県民参加を保障する究極の仕組みとしての趣旨を生かし、その結果を知事・議会が尊重すべきことを明示している。
- ・ 投票を実施するに当たっての具体的な事項のうち、モデル条例では請求・発議の主体のみを定めており、投票権者その他の事項については、第5項で個別条例に委ねている。

県民投票に関しては、実施に当たって混乱等が生じないように、その仕組みを県民に対し明らかにしておく必要がある。そのためにはある程度詳細な制度設計を条例において行う必要がある。しかしながら、自治基本条例の役割は、当該自治体の根幹となる制度の基本的な枠組みを明示することであり、これらをすべて本条例で規定することは適当ではない。そこで、実施についての具体的な事項は、別に個別条例を設け、

*39 このほか、県民投票の実施に係る県民からの発議に必要な署名数を検討するに当たり、参考となるものとして、住民投票の立法化を目指す「住民投票立法フォーラム」が作成した法案がある。この法案では、住民投票の実施の請求について、自治体規模に応じて投票資格者数の一定割合からの請求をもって住民投票の発案ができる仕組みとなっているが、投票資格者数が100万を超える部分については、その100分の5とされている。

*40 このことについては、本研究の研究会において、委員より指摘があったもの。

ゆだねることとした。

この実施についての個別条例の策定作業を含めて、常設型の県民投票制度の整備が整うことになる。

【個別条例に向けて】 県民投票制度

前述のとおり、本研究においては「常設型」の県民投票制度が妥当とした上で、自治基本条例において制度化することとしているが、本条例において、当該制度のすべてを設計することは困難であり、実施に当たっては、個別条例の策定が必要となるとしている。

しかし、現在のところ、自治基本条例において住民投票を規定した自治体の中で、個別条例を制定しているところはまだない。そこで、自治基本条例に基づき、個別条例を定める場合、参考となるのは、自治基本条例での位置付けがなく制定されている常設型住民投票条例である。

この常設型住民投票条例については、2000年12月に初めて「高浜市住民投票条例」が制定され、その後、群馬県中里村(2003年4月、合併に伴い失効)、境町、埼玉県富士見市、岡山県哲西町、広島市等、市町村で広がりがあるものの、都道府県では制定された例はない。

これまで制定された常設型住民投票条例を参考に、県民投票制度の条例化を図る場合、次のような内容が想定される。

- ・ 目的
- ・ 定義
- ・ 投票の対象となる事項（ポジティブ・リスト又はネガティブ・リスト）
- ・ 投票資格者（投票資格者の範囲、投票資格者名簿の調製等）
- ・ 投票の請求及び発議（請求・発議の要件等）
- ・ 県民投票の形式（二者択一形式等）
- ・ 住民投票の執行（執行権者、選挙管理委員会の事務等）
- ・ 県民投票の期日（投票日、告示日）
- ・ 投票所（投票所の設置、投票所において投票すること等）
- ・ 不在者投票（不在者投票の要件等）
- ・ 県民投票の成立要件等（投票総数が投票資格者の2分の1に満たない場合には成立しないこと、投票の結果は有効投票総数の過半数で決すること等）
- ・ 情報の提供（知事、選挙管理委員会等の情報提供の内容・方法等）
- ・ 投票結果の告示等（投票結果が確定した際の告示、議会及び県民請求に係る代表者への通知）
- ・ 投票結果の尊重（議会及び知事の尊重義務）
- ・ 請求の制限期間（同一、同旨の事項についての請求を一定期間制限すること）
- ・ 投票及び開票（投票及び開票に係る詳細な事項については、公職選挙法等の規定の例によること）
- ・ 規則への委任

〔個別条例の参考例〕

高浜市

高浜市住民投票条例

(http://www.city.takahama.lg.jp/reiki_int/reiki_menu.html)

広島市

広島市住民投票条例

(<http://reiki.city.hiroshima.jp/reiki/reiki.html>)

(県民活動との協働)

第11条 県は、多様で個性豊かな地域社会を築いていく上で、県民の様々な活動が重要な役割を果たすという認識の下に、県民活動を促進するための環境整備に努めるとともに、県政運営に当たっては、県民活動との協働を積極的に進めるものとする。

2 県は、県民活動と協働して政策を実施するに当たっては、その自主性及び自立性を尊重し、対等かつ協力の関係を築くよう努めるものとする。

【考え方】

- ・ 第1項は、県民活動との協働の推進について規定している。

多様化する地域課題や県民ニーズに対し、行政だけで取り組むことが困難な状況である一方、県民の参加意識は高まり、NPOをはじめとする様々な県民活動が活発化している中、県は、こうした活動の重要性を認識し、「県民主体の県政」の実現に向け、県民活動との協働を積極的に進めていこうという考え方を示したものである。

本項で規定する「協働」とは、「それぞれの立場や特性を認め合い、共通する課題の解決に向け、公共サービスの形成や提供などについて、対等な立場で役割分担・責任分担により実施する関係」*41を示すものとする。

各自治体では、県民活動を促進するための環境整備や県民活動との協働に向けた各種の施策は、既にいろいろな形で進められているところであるが、自治基本条例中に明示することにより、こうした施策の拠り所とすることができる。

- ・ 第2項では、協働するに当たっての基本的ルールとして、「自主性・自立性」を尊重し、「対等・協力」の関係を築くことを努力義務として規定したものである。

第3節 政策の推進

第3節では、第1節の県政運営の基本原則を踏まえ、当該自治体の自己革新の実現を目指し、政策方針の明確化を図るため、政策形成のそれぞれの過程における県政運

*41 かながわ県民活動サポートセンター『～ボランティア団体等と行政のパートナーシップの構築にむけて～協働の手引き』(2003年3月発行)より引用した。

営の基本となる仕組み、具体的な制度を規定した。

この内容としては、自主行政権の確立に向けた規定として総合計画の策定(第12条)、政策評価の実施(第14条)、外部監査(第15条)、個人情報の保護(第16条)、また、自主財政権の確立に向けた規定として財政運営の原則(第13条)を、それぞれ定めている。

(総合計画の策定)

第12条 県は、県政運営の基本的な方向を総合的に示す長期的な総合計画(以下「総合計画」という。)を策定しなければならない。

2 県は、特定課題に対応した個別計画等を策定し、これを推進するに当たっては、総合計画が示す基本的な方向との整合性に配慮しなければならない。

3 県は、前2項の計画等を策定するに当たっては、県民及び市町村の参加機会を確保し、その意向を反映するよう努めなければならない。

4 県は、第1項及び第2項の計画等を推進するに当たっては、その基本的な方向に沿った政策を実施するとともに、その推進状況を把握し、県民に定期的に公表するよう努めなければならない。

【考え方】

・ 本条は、当該自治体が政策を推進する上での最も基本的な指針である「総合計画」の策定を明確に位置付けたものである。これにより、総合的に政策を推進する拠り所ができることとなる。

・ 第5条に規定した「総合行政の原則」を実現するためには、県の政策の根幹である総合計画の策定が基本となる。財政運営(第13条)や政策評価(第14条)は、この総合計画に即して行われるべきであり、その評価をさらに総合計画へ反映させる、という流れを作り上げることにより、「政策の総合化」が図られ、総合行政は確立されることとなる。

こうした体系化された一連の仕組みは、「自治体の憲法」として位置付けられる自治基本条例に規定することにより、明確化されるべきものと考ええる。

・ 第1項は、総合計画の策定を義務付けた規定である。

都道府県の総合計画の策定については、市町村の基本構想が地方自治法上位置付けられているのとは異なり、法的な根拠規定等はない。したがって、この自治基本条例において策定を義務付けることによって、総合計画を策定する上での根拠規定としての意味を持つこととなる。

・ 第2項では、総合計画と特定課題に対応した計画、指針等との関係を明確にする意味で、両者の整合性に関する規定を設けた。

特定課題に対応した個々の行政分野における個別計画や指針は、総合計画に基づいて策定され、それぞれの施策が実施される。こうした一連の過程を経ることにより、当該自治体における「計画の体系化」が図られることとなる。

・ 第3項では、計画の策定段階での県民及び市町村の参加を規定した。

政策形成過程の県民の参加機会の確保に関しては、第6条の「県民参加の原則」において、また市町村の意見聴取に関しては、第25条の「市町村との関係」においてそれぞれ県政全般にわたる原則として規定しているが、県政推進における指針となる総合計画及び各行政分野の基本計画の策定という重要な事項であることに鑑み、第3項で具体的に規定することとした。

- ・ 第4項は、県民への説明責任の確保の観点から、総合計画等の推進に係る具体的な仕組みとして、進捗状況の把握、公表について規定したものである。
- ・ なお、総合計画等の策定については、モデル条例第18条において、議会の議決事項とするべきものと位置付けている。

(財政運営)

第13条 県は、総合計画に即した方針の下に、財源を効率的かつ効果的に活用するとともに、自主的かつ自立的な財政運営を行うことにより、財政の健全性の確保に努めなければならない。

2 県は、毎会計年度の予算、決算その他の財政に関する事項を公表し、県民に分かりやすい方法により説明するよう努めなければならない。

3 県は、県民に対し中長期の財政計画及び財政見通しを明らかにするとともに、毎会計年度の予算編成過程に関する情報の提供に努めるものとする。

【考え方】

- ・ 本条は、自主財政権の理念を明らかにする意味で、財政運営に関する基本的な考え方を明示するとともに、財政情報に係る説明責任を明確化したものである。

自治体として求められている役割を果たすために、いかに財政運営を行っていくかという方針を県民に明らかにすることは、自治体の自己革新を図る上でも、また県民自治を促進する上でも重要なことであり、自治基本条例において明示しておくべきものとする。

- ・ 第1項は、県政運営の基本的方向を示す総合計画に即した中長期的な展望の下に、財政運営を行うとともに、自主財源の確保などの取組により、財政運営の自主性、安定性を確保することによって、財政の健全化を図ることを規定したものである。

本規定において、財政運営についても総合計画に即した視点が必要なことを規定することにより、政策と財政の一体化を図り、県政の総合化を目指すことを明示している。

- ・ 第2項については、財政民主主義の見地から、主権者である県民に対する財政情報の開示と説明責任について明示した。分権化に伴い、自治体の自己決定、自己責任の範囲が拡大するとともに、財政運営に係る説明責任はより一層重要性を増すものと考えられることから、ここで規定したものである。

財政状況については地方自治法第243条の3により、条例を制定し、公表することが義務付けられている。また、予算についても同法第219条により、要領を公表するものとされている。そのため従前より同条に基づき公表を実施してきたが、昨今では、

発生主義等の企業会計の考え方を導入してバランスシート等を作成し、情報提供するなど、公表する内容についても質的な拡充が図られているところである。本条で「分かりやすい方法により説明する」と規定したのは、こうした状況を踏まえ、より時代に即した手法で財政状況を説明することにより、県民に対する説明責任の向上を図ることを意図したものである。

- ・ 第3項でも、前項と同様の趣旨により、中長期を見据えた財政運営を行うための計画化とその公表、予算編成過程に関する情報の提供を規定している。

予算編成過程に関する情報提供については、三重県や島根県、高知県等、既にいくつかの自治体において行われているが、ここでも、更なる財政民主主義の進展に向けて、県民に対する説明責任を徹底するため、中長期の計画・見通しとともに、予算編成過程の情報を提供することとした。これにより、県民が県政に参加する前提となる重要な情報を、県と共有することが可能となる。

(政策評価)

第14条 県は、県政運営を効率的かつ効果的に推進するとともに、行政の透明性を高め、県民への説明責任を果たすために、別に条例で定めるところにより、政策評価を実施し、その結果を県民に公表しなければならない。

2 県は、政策評価に当たっては、県民の意見を適切に反映させるよう努めなければならない。

3 県は、政策評価の結果を総合計画の推進、予算の編成及び執行体制の整備等に反映させるよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 本条は、政策評価を実施すること、併せて実施に当たっては条例に依拠することを規定したものである。

政策評価は、行政内部のマネジメントのための単なるツールにとどまらず、政策形成過程における基本的な仕組みであり、県民に大きな影響を与えるものであることを踏まえ、本条例に位置付けた。

- ・ 第1項では、限られた財源、人材等の行政資源を効果的に配分し、合理的・効率的な事業選択を実現するとともに、行政の透明性を確保し、県民への説明責任を果たす具体的な仕組みとして、政策評価を実施し、その結果を県民に公表することを規定した。

- ・ 第2項は、政策評価の段階において、県民参加を行うことを規定したものである。

本項は、県政運営のあらゆる場面での県民参加の必要性を規定した第6条の「県民参加の原則」を具体的に保障する規定の1つとして、評価に関する情報を提供するとともに、寄せられた県民意見を真摯に受け止めて評価に反映させる仕組みとなっている。

- ・ 第3項は、政策評価の結果を県政運営の様々な段階で反映させることを努力規定とした。制度としての実効性を担保する意味から、反映させる対象を具体的に例示して

いるものである。

このように、県政運営における基本的な制度を連動させることにより、「政策の総合化」が図られることとなる。

【個別条例に向けて】 政策評価制度

政策評価制度は、国においては「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（いわゆる「政策評価法」）が平成13年6月に公布、翌14年4月に施行され、本格的に実施されている。都道府県においては、それ以前から、一部で既に制度自体は導入されていたが、同年4月に北海道、宮城県、秋田県で一斉に政策評価条例が施行された。

その後、他の都道府県においても制度の導入は進んでいるが、その手法、評価の対象等については、各自治体において様々であり、定まった方式にはなっていない。そのうちの大多数は、要綱等を根拠としており、条例を制定している自治体は少数にすぎないのが現状である。これはおそらく、政策評価がまだ制度としては発展途上であり、条例化するには時期尚早との判断によるものと思われる。

しかしながら、本研究においては、当該制度を情報公開や個人情報保護と同様、県政運営の根幹となる基本的制度としてとらえ、個別条例を設置すべきと整理した。条例化することにより、県民や議会への説明責任が明確になり、行政の透明性が図られるとともに、政策評価に対する県民参加が可能となり、県民自治の一層の促進が図られることとなる。

このような観点から政策評価制度の条例化を図る場合、次のような内容が想定される。

- ・ 目的
- ・ 定義（「実施機関」「政策」「施策」「事業」等）
- ・ 評価の基本的なあり方（評価の観点、評価結果を政策等に反映させること、評価に関する情報を公表すること等）
- ・ 評価の基本方針（基本方針の策定及び基本方針で定める事項等）
- ・ 評価の種類とその内容（基本的な評価として「政策評価」「施策評価」「事業評価」、特定目的の評価として「公共事業評価」「特定政策評価」等）
- ・ 評価調書の作成及び公表
- ・ 評価への県民参加（評価に県民の意見が適切に反映されること）
- ・ 評価結果の議会への報告及び公表
- ・ 政策評価委員会の設置（所掌事項、組織、任期等）

〔個別条例の参考例〕

北海道

北海道政策評価条例

(<http://www.reiki.pref.hokkaido.jp>)

宮城県

行政活動の評価に関する条例

(http://www.pref.miyagi.jp/sibun/reiki_int/reiki_menu.htm)

秋田県

秋田県政策等の評価に関する条例

(http://www.pref.akita.jp/kaikaku/reiki_int/reiki_menu.html)

岩手県

政策等の評価に関する条例

(<http://www.pref.iwate.jp/~hp0103/houki/index.html>)

(外部監査)

第15条 県は、監査機能の独立性と専門性を強化するため、監査委員による監査のほか、別に条例で定めるところにより、外部監査契約に基づく外部監査人による監査を受けるものとする。

【考え方】

- ・ 地方自治法第252条の27に定めのある外部監査契約に基づく外部監査制度の実施について規定したものである。
- ・ 外部監査制度は、より公正で効率的な行政を確保するため、執行機関内部の自己評価、自己チェックにとどまらず、外部から統制するシステムの整備の一手法として平成10年に創設された制度である。地方自治法上、外部監査制度には、包括外部監査契約に基づく監査（第252条の36以下）^{*42}及び個別外部監査契約に基づく監査（第252条の39以下）があり、このうち個別外部監査契約を締結するに当たっては条例で定める必要がある。
- ・ 本制度は政策の評価の一環として位置付けることが可能であるとともに、「自己決定・自己責任」の徹底という意味でのチェック機能の強化という面から、自治体の自己革新を目的とする本条例において本制度は重要な制度であること、また、個別条例と本条例の体系化を図る意味から改めてここで明記するものである。

(個人情報の保護)

第16条 県は、個人情報の取扱いに伴う個人の権利利益の侵害を防止するため、別に条例で定めるところにより、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

*42 都道府県の長は、地方自治法第252条の36第1項において包括外部監査契約を締結しなければならないとされている。

【考え方】

- ・ 県が収集し、保有する個人情報の取扱いに係る基本的な事項を明らかにすることは、県政の透明性を確保し、県民からの県に対する信頼を深める上で、大きな意味がある。そこで、公正で開かれた県政を実現する上で欠かせない基本的な制度として、個人情報保護条例に基づく個人情報保護制度を、本条例において改めて位置付けたものである。

第4章 議会

第4章では、議事機関として執行機関とともに自治体を構成する「議会」に関する規定を設けている。

議会に関する規定については、既に制定された条例の中でも、規定を置いたものと置かないものがあり、その判断は分かれている（前述第5章2、46頁参照）。

議会は県民の直接選出による代表により構成される合議体として、自治体の意思決定を行う基本的組織であり、広範な権限を持っていることから、こうした議会について規定することは、県民自治の確保という観点からみて最も基本的な要請であること、また、自治基本条例を「自治体の憲法」として位置付ける以上、自治体を構成する三者（県民、議会、行政）すべてを対象に含める^{*43}必要があると考え、モデル条例では本章を設けたものである。

本章では、既に地方自治法等において定められている議会に関する制度上の事項を確認的な意味で規定したものと、議会の基本的な役割に関する規定（第17条）、議会の積極的な情報提供に関する規定（第19条）を定めた。

また、新たに創設する規定として、地方自治法第96条第2項に係る議決事項の追加に関する規定（第18条）を定めた。

（議会の役割）

第17条 議会は、県民から選ばれた代表である議員により構成される議事機関として、常に県民の意思を県政に実現させることを目指し、その権限を行使するものとする。

2 議会は、執行機関としての知事と相互に牽制し、かつ、均衡と調和の関係を保持することにより、公正で円滑な県政運営を確保するものとする。

【考え方】

- ・ 憲法第93条第1項に基づき議事機関として設置された議会の役割について規定したものである。
- ・ 第1項では、第2条に規定した基本理念を受けて、県民主体の県政の実現を目指し

*43 北村喜宣「地方分権時代の自治体運営と自治基本条例」第一法規出版『自治フォーラム』、522号、2003

てその権限を行使することを明示した。

- ・ 議会については、憲法において、その議員が地方公共団体の長とともに、住民の直接選挙によって選ばれるものとされていることから、両者が独立して対等な立場で相互に牽制し均衡と調和の関係(いわゆる「首長制」)を採用したものとされており*44、第2項においては、こうした関係に基づき、公正で円滑な県政運営を確保する機能を果たすことを規定している。

(議決事項)

第18条 議会は、地方自治法第96条第1項に定めるもののほか、別に条例で定めるところにより、総合計画の策定等の重要な案件をその議決事項とする。

【考え方】

- ・ 地方自治法第96条第2項に規定する議決事項の追加に関する規定である。当該規定は、地方公共団体の意思の決定機関としての議会の機能を強化するため、同法第96条第1項に限定的に列挙された事項に加えて、必要と認められるものを条例で議会の議決事項に追加指定することができるようにしたものである*45。
- ・ 本条は、この規定に基づき設置したものであり、政策の実現に向けて、議会が計画の段階から積極的な役割を果たすことにより、県政の透明性が確保されるとともに、執行機関に対する議会の牽制機能の強化という面でも意味があるものと考え、規定した。
- ・ 「重要な案件」としては、総合計画の策定のほか、特定課題に対応した個別計画・指針の策定などが想定される。

【個別条例に向けて】 議事事項の追加

総合計画をはじめとする県政に係る基本的な計画の策定等を議決事項とする条例は、まだ少数であるものの、三重県、宮城県等で既に制定されている。これらはすべて、独立した個別条例として設置されているものである。

議事事項の追加については、地方自治法第96条第2項で「条例で・・・定めることができる」とされていることから、本条例で規定すればそれで足りると考えられるが、議決が必要な範囲やその内容等の基本的事項を規定するためには、独立した条例を別途制定するのが望ましいと考える。

このような観点から条例化する場合に盛り込む規定としては、次のような内容が想定される。

*44 松本、前掲書、241頁

*45 松本、前掲書、262頁

- ・ 目的
- ・ 議決の対象となる計画（行政全般に係る政策及び施策の基本的な方向を総合的かつ体系的に定める計画、行政の各分野における政策及び施策の基本的な方向を定める計画等）
- ・ 議決の内容（対象となる計画を策定、変更、廃止するに当たって議決を経なければならないこと）
- ・ 計画の実施状況の報告（議決の対象となる計画についての実施状況を毎年度議会に報告し、公表する等の規定）
- ・ 意見の申出（計画の変更、廃止等が必要と認めるときに、執行機関へ意見を申し出ることができる等の規定）
- ・ その他（計画の立案過程における議会への報告及び公表に関する規定、執行機関の説明責任に関する規定等）

〔個別条例の参考例〕

三重県

三重県行政に係る基本的な計画について議会が議決すべきことを定める条例
 (http://www.houmu.pref.mie.jp/d1w_reiki/reiki.html)

宮城県

宮城県行政に係る基本的な計画を議会の議決事件として定める条例
 (http://www.pref.miyagi.jp/sibun/reiki_int/reiki_menu.htm)

岩手県

県行政に関する基本的な計画の議決に関する条例
 (<http://www.pref.iwate.jp/~hp0103/houki/index.html>)

長崎県

長崎県行政に係る基本的な計画について議会の議決事件と定める条例
 (<http://www.houki.pref.nagasaki.jp/>)

（議会の情報提供）

第19条 議会は、その活動に関する情報を県民に積極的に提供することにより、開かれた議会運営に努めるものとする。

【考え方】

- ・ 「説明責任」及び「情報の公開」については、議会も含めた県政全体に係る規定として第7条及び第8条においてそれぞれ位置付けているが、本条では、議会として、さらに積極的な情報提供により、開かれた議会運営に努めることを重ねて規定することとした。

当該自治体の組織及び運営に係る基本的事項に関し、意思決定を行うという位置付けにある議会自らが、その活動に関する情報を積極的に公開していくことは、県民の

- 県政へのより積極的な参加を促し、県民主体の県政の実現につながるものとする。
- ・ ここで規定する積極的な情報提供としては、委員会審議の公開、インターネットを利用した会議の中継や会議録等の公開など、様々な形が考えられ、こうした仕組みを個別条例等で規定することも想定される。

第5章 執行機関

第5章では、議会とともに自治体を構成する「執行機関」に関する規定を設けている。

本研究においては、「自治体の自己革新」とは、県民自治を実現する受け皿としての自治体組織の自主性・自立性を高めること、さらに、こうした自主性や自立性を確保するための内部組織原則のあり方を刷新していくこととしている(第1章1、4頁)。この自治体の自己革新を図る上で、組織運営のあり方をはじめとする執行機関に関する基本的事項を県民に明らかにすることは、自治基本条例において必要不可欠である。

こうした点を踏まえ、モデル条例では、「組織運営」(第20条)、「行政手続の整備」(第21条)、「知事及び職員の責務」(第22条)について規定したものである。

(組織運営)

第20条 執行機関は、社会経済情勢の変化及び多様化する地域課題に迅速かつ的確に対応するために、その組織を不断に見直すとともに、簡素で効率的な組織運営に努めなければならない。

【考え方】

- ・ 「地域主権」(前述、100頁参照)を確立するためには、多様化、高度化する地域課題を地域自らの責任において解決することが求められる。こうした状況に迅速、的確に対応できる柔軟な組織体制を目指し、常に見直しを図るとともに、限られた行財政資源を有効に活用できる簡素で効率的な組織運営に努める必要があることを、ここで明示したものである。
- ・ もとより、組織の見直しに際しても、県政の総合化の観点から、総合計画等に掲げる政策、事業等の効果的・効率的な実施や、自主的かつ健全な財政運営の実現等への配慮が求められることとなる。

(行政手続の整備)

第21条 執行機関は、公正で透明な行政運営を図るため、処分、行政指導及び届出に関する手続に関し、共通する事項を別に条例で定め、適正な行政手続を確保しなければならない。

2 執行機関は、別に条例で定めるところにより、県民が実現しようとする自己の事業活動に係る具体的行為に関し、当該行為の法令等の適用について事前に確認しようとするときは、遅滞なく回答するとともに、その回答の内容を公表するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 行政手続に関するルールをあらかじめ県民に明らかにすることは、第16条の個人情報保護制度と同様、行政の透明性を図る上で基本的な要請である。そのため、既に個別条例において制度化が図られている行政手続条例に基づく行政手続の明確化について、県政における重要な仕組みとして改めて明示したものである。
- ・ 第2項は、法令適用事前確認手続（いわゆるノーアクションレター制度）について規定したものである。

本制度は、県民が自己の事業活動に係る具体的な行為が許認可、届出等の対象となるか否かなどをあらかじめ確認しようとする場合に関し、照会・回答の手続及びその内容の公表を定めるものである。

国においては、既に実施されているものの、自治体にとってはまだ新しい仕組みであり、事実上、本条例において創設される制度となると思われる。法令適用事前確認手続は、今後、行政手続における基本的な仕組みとして位置付けられるべきものであり、県民にとって影響の大きい制度であることなどの点を踏まえ、本条例において規定することとした。

【個別条例に向けて】 法令適用事前確認手続（ノーアクションレター制度）

国においては、2001年3月の閣議決定で、IT・金融等新規産業や新商品・サービスの創出が活発に行われる分野について、民間企業等がある行為を行おうとする際に、法令の規定の適用の対象となるかどうかを、事前に所管する行政機関に照会できるようにするとともに、行政の公正性を確保し、透明性の向上を図るため、当該照会内容と行政機関の回答を公表する手続の指針を定めている。これは、いわゆる「日本版ノーアクションレター制度」といわれるものであり、各省庁では、規則等により制度の導入を図っている。

一方、自治体では、福岡県で要綱に基づき、「福岡県法令適用事前確認手続」を導入するなど、一部で既に実施されているものの、その取組はまだ少数にすぎない。そのため、自治体におけるノーアクションレター制度については、まだその概要は定まったものとは言えないが、今後、その導入が期待されるところである。

自治体にとって、こうした新しい制度ではあるものの、行政手続条例を補完する

意味でも県民にとって影響の大きい仕組みであること、また、行政の説明責任の観点からも重要な手続であることから、当該制度は、基本的な制度として行政手続の一連の流れに組み込まれるべきものであり、条例により制度化を図るべきものと考えられる。

条例化するに当たっては、個別条例として策定する方法も想定されるが、前述のとおり、行政手続の一連の流れととらえ、既存の行政手続条例を改正することにより対応する方法も考えられる。

個別条例として規定する場合には、次のような内容が想定される。

- ・ 目的
- ・ 制度の対象（対象とする法令等の条項の範囲）
- ・ 照会の方法（照会の対象者、具体的な手続等）
- ・ 回答の方法（回答期間、具体的な手続、回答内容、回答を行わない場合の基準等）
- ・ 公表（照会者名、照会及び回答の内容等を公表すること）

なお、自治体においてノーアクションレター制度を導入する場合は、国の制度をそのまま採用するのではなく、許認可事務の実態等を踏まえて改めて制度設計をすることとなる。特に制度の対象範囲をどの程度とするかについては、十分な検討が必要と思われる。

〔参考～国の法令適用事前確認手続〕

総務省

総務省法令適用事前確認手続規則

(http://www.soumu.go.jp/kyoutsuu/010822c_2.html)

（知事及び職員の責務）

第22条 知事は、県の代表者として、県民の意思を県政に実現させることを目指して、この条例の基本理念に基づき、全力を挙げて県政の執行に当たる責務を有する。

2 知事は、連続して3任期(各任期における在任期間が4年に満たない場合もこれを1任期とする。)を超えて在任することのないよう努めるものとする。

3 県の職員は、この条例の基本理念に基づき、県民の福祉の向上のために全力を挙げて職務を遂行する責務を有する。

【考え方】

・ 本条では、執行機関の長としての知事と、その補助機関である職員の責務に関する規定を設けている。

基本理念に基づき、県政の執行及び職務の遂行に当たることを知事と職員それぞれの「責務」として位置付け、県民に対して明らかにすることは、本条例の実効性を高

める上で重要であるものとする。

- ・ 第1項では、知事の責務について規定した。

知事は、執行機関の長として、その地位や権限を選挙によって県民から与えられており、そうした意味で県民の意思を県政に反映させ、本条例の理念の実現、ひいては地方自治の本旨の実現に向けて県政を執行することをその責務としたものである。

- ・ 第2項は、知事の大選自粛について規定している。

首長制を採るとされる^{*46}現行の地方自治制度の下では、首長の権限、影響力は絶大であり、長期にわたって同一人物がそうした地位に就くことは、状況によっては行政の停滞、硬直化等を招くおそれがある。このような状況を未然に防止するという観点から、大選自粛について、ここで併せて規定することとした。

大選「禁止」規定については、憲法の保障する立候補の自由や職業選択の自由を侵害すること等を理由として消極的な意見が根強く、既に制定されている多くの条例においても、首長の大選の「自粛」を定めている。そこで、モデル条例においても、大選「自粛」規定として整理した。

なお、首長の大選について条例で規定することについては、「独裁的な政治体制の弊害を解消できる」とする肯定論、「憲法や法律に違反する疑いがある」、「大選禁止により良いリーダーを選ぶ機会が失われる」とする否定論があり（前述第6章2、63頁参照）議論の多いところである。こうした点を踏まえ、実際に制定する際には、その必要性について、県民や議会の理解等を踏まえた十分な検討が必要となる。

- ・ 第3項では、職員について、モデル条例第2条で規定する基本理念の実現に向けて職務を遂行することをその責務とし、公務員のサービスの根本基準（地方公務員法第30条）の規定を踏まえて明示した。

第6章 県民の権利利益の保護

自治基本条例を「自治体の憲法」と位置付けていることを踏まえれば、県民の権利侵害に対する何らかの司法救済に係る規定が求められるところであるが、司法権が地方自治の内容となっていない現行制度上、自治体が直接的に果たし得る役割は限られているといえる。

しかしながら、既存の法令等に基づき行われている各種の審査会等の紛争処理機能など、県民の権利救済や紛争解決に果たす自治体の機能は決して小さなものではない。

さらに、総合行政を推進するに当たっては、こうした個別の制度の意義や機能を踏まえた上で、県民の権利利益の保護に係る横断的・総合的な制度を新たに創設するなどの方策も重要と思われる。

こうしたことから、県民の権利利益の保護に係る自治体の持つ機能を、第6章として規定したものである。

*46 松本、前掲書、237頁

(県民の相談等への対応)

第23条 執行機関は、県民の権利利益を保護するため、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 県民の権利利益の保護に関する総則的な規定として、県民からの相談等への対応義務について明示したものである。
- ・ こうした県民からの申立てについては、従来「苦情」と表現されている。しかしながら、「苦情」という言葉は、あくまでも行政側からみた表現であって適当ではないこと、また、県政に対する様々な個別の請求を、モデル条例第6条で規定した「県民参加の原則」を踏まえ、県民参加の一形態として積極的にとらえるという意味から、モデル条例においては、「苦情」という表現は用いていない。

(第三者機関の設置等)

第24条 執行機関は、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理し、県民の権利利益の保護を図るため、第三者機関の設置その他必要な措置を講ずるものとする。

【考え方】

- ・ 本条は、県民の権利利益を保護することを目的として、第三者機関の設置をはじめとする措置の必要性について規定したものである。
- ・ ここでいう「第三者機関」は、県民の権利救済に果たす自治体の実際上の機能を踏まえると、紛争の終局的な解決を目指すものというよりも、総合的な相談等の処理を行うために部局横断的に設置されるものである。具体的には、執行機関から中立的な立場で、専門的な知識、経験を基に一定の調査、判断等を行い、その結果、必要な改善の勧告や意見表明等を行い得る機関を想定している。
- ・ 行政不服審査法に基づく不服申立てや、行政事件訴訟法に基づく行政訴訟、その他既存の制度として個別の法令等に基づき設置されている各種の審査会等の紛争処理機能に加え、こうした横断的な機関を設置することは、総合的行政を推進する上でも大きな意味があるものと思われる。

【参考事例】 都道府県における行政オンブズマン制度*47

行政オンブズマン制度については、1995年に都道府県で初めて沖縄県において要綱により制度（「沖縄県行政オンブズマン」）が導入されたのを皮切りに、宮城県（「宮城県県政オンブズマン」）、山梨県（「山梨県行政苦情委員」）、秋田県（「秋田県県民行政相談員」）においても同様に要綱により制度が設けられた。その後、1999年に北海道で条例によるオンブズマン制度（「北海道苦情審査委員」）が初めて設置された。

以下、参考として、「北海道苦情審査委員」制度の概要を掲載する*48。

「北海道苦情審査委員」制度の概要

- ・ 目的： 権利利益の救済等の諸制度を補完し、簡易迅速に道民の権利利益の保護を図り、もって開かれた道政を一層推進するとともに、道政に対する信頼の確保に資する。
- ・ 名称： 北海道苦情審査委員
- ・ 定数： 2名（現在は、弁護士、家裁調停委員に委員を委嘱）
- ・ 資格要件： 人格が高潔、行政に関し優れた識見を有する者（知事が委嘱）
- ・ 任期： 2年（1期に限り再任可）
- ・ 所掌
 - (1) 道の機関の業務の執行に関する苦情の審査をすること。
 - (2) 道の機関の業務の執行に関し、その是正又は改善の措置を講ずるよう勧告し、及び制度の改善を求める意見の表明をすること。
 - (3) 勧告、意見の表明等の内容を公表すること。
- ・ 対象機関
知事、教育委員会、選挙管理委員会、連合海区漁業調整委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会、公営企業管理者
- ・ 審査対象外事案
 - (1) 判決、裁決等により確定した権利関係
 - (2) 裁判所において係争中の事案、行政庁において不服申立ての審理中の事案

*47 オンブズマンの定義には様々なものがある。一例としては、「市民からの苦情の申出に対応して、行政活動の合法性のみならず妥当性に関しても調査を行い、当該活動ないしはその活動の基となる制度について改善・是正を勧告することができる、第三者性を備えたシステム」としている（大橋洋一『行政法』、有斐閣、2001、183頁）。なお、ここでは、民間レベルの市民オンブズマンと区分する意味で「行政オンブズマン」とした。

*48 制度の概要については、北海道のホームページより抜粋。

(<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-skdsd/kujyou/top.htm>)

- (3) 監査委員又は外部監査人に監査請求を行っている事案
- (4) (3)の場合のほか、監査委員又は外部監査人において現に監査を行っている事案
- (5) 議会に請願又は陳情を行っている事案
- (6) 職員の自己の勤務条件に関する事
- (7) 苦情審査委員の行為に関する事
- (8) 申立人の自己の利害にかかわらないとき
- (9) 事実のあった日の翌日から起算して一年を経過しているとき
- (10) 虚偽その他正当な理由がないこと
- (11) (1)～(10)に掲げる場合のほか、審査することが適当でないとき

第7章 国及び他の地方公共団体との関係

第7章は、地方分権改革により、国と都道府県、市町村が「対等・協力」の関係にあると位置付けられたことを踏まえ、改めてそれぞれとの関係についての基本的な考え方を明示したものである。

広域自治体としての役割については、第2条の基本理念において規定しているが、本章はこれを踏まえて、都道府県としての役割をより具体的に明示した規定であるといえる。

(市町村との関係)

第25条 県は、市町村が地方自治の基礎を成す地方公共団体であるという原則を踏まえ、広域の地方公共団体として、市町村との適切な役割分担に努めるとともに、対等かつ協力の関係を構築するよう努めなければならない。

2 県は、市町村の自主性及び自立性を尊重するとともに、各市町村の態様に応じた必要な支援を行うことにより、市町村がその機能を発揮し得るよう努めなければならない。

3 議会は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議するに当たっては、関係する市町村の意見に配慮するよう努めるものとする。

4 執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる政策等を策定するに当たっては、事前に関係する市町村の意見を求めるとともに、提出された意見に配慮するよう努めなければならない。

5 執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議する審議会その他の附属機関について、関係する市町村長又は市町村職員をその構成員とするよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 基礎自治体としての市町村と広域自治体としての県における基本的な原則を改めて明確にし、それを踏まえた上で、市町村の県政への参加について規定したものである。
- ・ 第1項では、地方分権改革の理念に基づき、県としての役割を十分に果たせるように努めるとともに、県と市町村の間で「対等かつ協力の関係」を築く必要があることを明示したものである。
- ・ 第2項は、県の主たる役割の1つである市町村への支援に当たっては、一律のものとして考えるのではなく、人口や財政力、地勢等、市町村の態様に応じて対応する必要があることを規定したものである^{*49}。
- ・ 第3項は、議会における市町村への支援の一方策として、議事事項について関連する市町村の意見を踏まえることを明示したものである。
第2条の基本理念では、議会を含む県としての市町村への支援機能をその重要な役割として位置付けているが、議会における支援機能を具体的に明らかにする意味で、本項において重ねて規定したものである。
- ・ 第4項及び第5項では、第1項の考え方を踏まえた政策を推進するため、その政策形成過程における市町村参加について、執行機関の努力規定として明示した。こうした参加は、個別の制度の中には既に考慮されているが、行政運営における基本的な原則として位置付ける意味から、規定する必要があるものと考えた。

(他の地方公共団体との連携)

第26条 県は、相互に共通する重要課題の解決を図るため、他の地方公共団体との広域的な連携及び協力を努めるものとする。

【考え方】

- ・ 県内にとどまらず県域を越えた地域の重要課題に対応するため、都道府県をはじめとする他の自治体との連携や協力を広域的に進めることを規定したものである。
- ・ 「広域的な連携及び協力」とは、具体的には協議の場の設置、共同した国への働きかけ、共通条例の設置等が想定される。

^{*49} 神奈川県分権時代における自治体のあり方に関する研究会『分権時代における都道府県のあり方について(最終報告)』、2003、を参考とした。

(国への意見等の提出及び協力要請)

第27条 県は、国と地方公共団体が対等かつ協力の関係にあることにかんがみ、国に対し積極的に意見を述べ、又は提言を行うとともに、必要な協力を求めるものとする。

【考え方】

- ・ 地方分権改革により、国と地方公共団体の関係は、「上下・主従」から「対等・協力」の関係へと大きく転換した。こうした点を踏まえ、都道府県としても国に対し協力を求めるとともに、制度改正等を働きかけるなど、意見・提言を行うことを通して、国政に積極的に参加していく姿勢を明確にしたものである。

第8章 最高法規性

第8章は、自治基本条例の「最高法規性」について規定したものである。

本条例は、県民による自治と自治体運営の根本に関するルールを定めたものであり、当該自治体にとって「基本法」に位置付けられるものである。しかしながら、現行法制度上は、法規の効力の面からみる限り、条例相互間で優劣関係を認める規定はない（前述第2章2、8頁参照）。そのため、事実上の「最高法規」と位置付けるため、本章を設けたものである。

(この条例の尊重)

第28条 この条例は、県政運営における基本理念及び基本原則を定めたものであり、県は、他の条例、規則その他の規程によって制度を設け、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。

【考え方】

- ・ 本条例が当該自治体運営の基本となるものであることを宣言するとともに、他の条例等に基づき制度をつくり、実施するに当たっては、本条例に即して行うべきことを規定している。これにより、実質的な意味での最高法規性を担保しようというものである。

(条例等の体系化)

第29条 県は、この条例に定める内容に即して、それぞれの行政分野に応じて別に基本条例を定めるとともに、他の条例、規則その他の規程の体系化に努めるものとする。

【考え方】

- ・ 本条は、環境基本条例等の各種基本条例や他の自治体法規範が本条例の下に体系的に整備される必要があることを規定するものであり、これによって前条と同様、実質的意味において最高法規性を担保するものである。

本条により、当該自治体における条例の体系化が図られることとなり、前条と併せて規定することにより、自治基本条例を頂点とする当該自治体の自治立法の整備が可能となると考える。

- ・ 本条例の制定に当たっては、新たに制定される条例、規則等はもとより、既に制定されているものについても、本条例に基づく体系化の観点から、不整合等が生じないよう十分配慮する必要がある。

(改正要件)

第30条 この条例の改正は、議会における出席議員の3分の2以上の賛成により行われなければならない。

【考え方】

- ・ 本条例の改正要件として、議会の特別多数による議決を求めることにより、一般の条例によって自治基本条例の効力を否定することができなくなるという法形式的意味において、一般の条例に対し優位性を持たせる規定として設置したものである。
- ・ 議会の特別多数を求めることについては、条例の一般的成立手続を定めている地方自治法第116条第1項の規定に抵触するという考え方もある。これについて本研究では、本来自治体はその団体の意思形成をどのように行うかは、その自治体の自治権に属することと考えられること、また、その自治体の条例体系の頂点に位置付けられるべき自治基本条例について、一般の条例と比較して、より民主的で正当な契機をもたらすために特別な要件を自ら課したもので、正当な自治権の範囲内の規定であることから、同法同条において「特別の定め」として規定したものには該当しない場合ではあるが、自治体独自の手続を定めることは認められると考え、整理したものである(前述第2章2、8頁以下参照)。

附 則

- 1 この条例は、平成 年 月 日から施行する。
- 2 県は、この条例の施行後3年を経過した場合において、この条例の規定について見直しを行うとともに、その結果を踏まえ、必要な措置を講ずるものとする。

【考え方】

- ・ 第2項は、県政運営における最も基本的な法規に位置付けられた本条例について、より慎重な対応をする意味から、一定期間を経過した後に条例を再度評価することを規定したものである。

本条例を実際に運用する中で検証を十分に行い、その結果を踏まえて的確な見直しを行うという観点から、本附則を設けた。

- ・ 条例の見直しについては、自治基本条例を「自治体の憲法」として位置付け、「最高法規性」を付与する以上、規定に永続性を持たせるべきであり、安易に見直しをすべきではない、とする見解もある。

しかしながら、県政のあり方、基本的な枠組みを形づくる最高の法規として位置付けるがゆえに、社会状況の変化に的確に対応する必要があるとともに、条例の機能が形骸化することのないよう留意する必要があると考える。

したがって、本文に見直しに関する規定を設けていないからといって、見直しを制限することを意味するものではなく、見直しは不断に行われるものであり、必要があれば改正も検討されることとなる。

資 料 編

資料1 アメリカ大都市における都市憲章の内容

モデル都市憲章 第7版(1989年)	ニューヨーク市憲章 改訂版(1989年)	ロサンゼルス市憲章 1990年版の第7次 改訂版(1997年)	サンフランシスコ 市憲章 (1996年制定)
(1)市の権限	序文 (12)市の責務	(1)市の併合、権限	序文
(2)市議会の権限 と仕事 (3)市支配人の権 限と仕事	(3)市長、議会の権 限と仕事 (4)議会の権限と仕 事 (5)会計検査官の権 限と仕事	(3)議会の権限と仕 事 (6)市職員の権限と 仕事(市長、市法 務官、市書記官、 会計検査官、市 技官、市行政官、 出納官、 など)	(1)市長、議会など 市の機関の権限 と仕事(義務)
	(2)地区コミッショ ン (4)区長 (69)コミュニティー 地区とサービス (70)コミュニティー 地区の市役所	(30)区	(6)市の中の区やコ ミュニティー地 区とその権限、 仕事
(4)行政各部局の 組織、権限と 仕事	(16)行政部局の長の 権限と仕事 (17)~(44)、(48)、 (49)、(56)~(67)、 (71)~(74)行政各 部局の組織、権 限と仕事 (8)都市計画	(6)~(26)行政各部 の組織、権限と 仕事	(2)行政各部局の組 織、権限と仕事
(5)財務手続	(6)(9)(10)予算、 (11)独立予算室 (13)購買、(14)財務、 (15)市の財産	(28)財務(予算、支 出計画、ファン ド、契約、購買、 売却その他) (29)予算と効率	(3)財政・財務手続
		(5)給与、雇用契約 (34)年金等	(4)職員の人事、給 与、年金
(6)選挙 (6)イニシアティ ブ、レファレン ダム等の直 接参加制度	(46)選挙、選挙広報	(27)選挙、選挙広報 (27)イニシアティ ブ、レファレン ダム、リコール	(5)選挙 (6)イニシアティブ、 レファレンダム、 リコール等の直 接参加制度
(7)一般規定 (8)憲章の改廃手 続 (9)経過規定	(45)行政手続法 (45)行政訴訟 (47)会議と情報の公 開 (7)タックスアピー ル (51)経過規定 (52)一般規定 (68)利害衝突に關す る規定	(35)倫理規定 (31)その他規定 (32)経過規定	(7)一般規定や経過 規定 (8)憲章の改廃手続

注)表中の番号は、条文番号を示す。

出典：木佐茂男編『自治立法の理論と手法(第2章4「都市憲章、自治基本条例とは何か」)』、ぎょうせい、1998

資料2 世界地方自治憲章（抄） (WORLD CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT)

第4条 地方自治の範囲

(Article 4. Scope of local self-government)

1 地方自治体は、法律により自らの権限から除外されている事項又は他の行政主体に付与されている事項を除いて、地方行政に係る事項について自らの発意に基づいて行動する自由を有する。

(1. Local authorities shall have full discretion to exercise their initiative with regard to all local matters which are not excluded by law from their competence nor assigned to any other authority)

2 (略)

3 行政の責務は一般的に市民に一番近い行政主体によって行われるべきである、ということの意味する補完及び近接の原理に基づき、地方自治体の責務の中央政府等他の行政主体への移転は、技術的・経済的な効率性の要請に基づくものであり、また、市民の利益により正当化されるものでなければならない。

(3. In accordance with the principle of subsidiarity and proximity, which means that public responsibilities shall generally be exercised by those authorities which are closest to the citizen, any allocation of responsibility to another authority must be based on the requirements of technical or economic efficiency and shall be justified only by common interest of citizens.)

4 権能及び責務は、通常、完全・排他的な形で地方自治体に与えられ、他のレベルの行政主体と権能を共有することは避けるべきである。それらは、侵されてはならず、法による規制及び指針以外によっては、中央政府等他の行政主体によって制限されてはならない。

(4. Powers and responsibilities given to local authorities shall normally be full and exclusive, avoiding competencies shared with other levels of government. They should not be undermined, and may not be limited by another authority except on the basis of regulations and guidelines as provided for by law.)

5 ~ 7 (略)

第9条 地方自治体の財源

(Article 9. Financial resources of local authorities)

1 地方自治体は、自らの業務と責務を実行するため、様々な財源を有しなければならない。地方自治体は、自らの権能の枠組みの中で使用する、自らの、又は自らに移転される適当な財源についての権能を有しなければならない。

(1. Local authorities shall have access to a broad variety of financial resources to carry out their tasks and responsibilities. They shall be entitled to adequate resources of their own or transferred to them, which they may use or dispose of within the framework of their powers.)

2 地方自治体の財源は、業務と責務に対応したものであり、また、財政の持続性と信頼を保障するものでなければならない。国によるすべての業務・責務の移転は、対応する適当な財源を伴うものでなければならない。

(2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with their

tasks and responsibilities and ensure financial sustainability and self-reliance. Any transfer or delegation of tasks or responsibilities by the state shall be accompanied by corresponding and adequate financial resources.)

3 地方自治体の財源のかなりの割合は地方税手数料又は負担金の枠組み(税率階層)又は立法による調整にかかわらず、提供するサービスの費用を賄うため、自ら率を決定する権限を有する地方税、手数料又は負担金によるものでなければならない。

(3. A significant proportion of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes, fees and charges to cover the costs of services provided by them and of which they have the power to determine the rate, notwithstanding their framing (tax brackets) or coordination by legislation.)

4 地方自治体が賦課する権限を有する税、又は割当を保証されている税は、業務と需要に対応したものであり、かつ、地方自治体の担う責任に見合っているよう、十分に一般性、伸張性、柔軟性を備えたものでなければならない。

(4. Taxes which local authorities shall be entitled to levy, or of which they receive a guaranteed share, shall be proportional to their tasks and needs and of a sufficiently general, dynamic and flexible nature to enable them to keep pace with their responsibilities.)

5 脆弱な地方自治体のため財政の持続性を垂直的(国と地方自治体間)、水平的(地方自治体間)又はその両方であるとを問わず、特に財政調整制度により保護しなければならない。

(5. Financial sustainability, especially for weaker local authorities should be protected through a system of financial equalization, be it vertical (between state and local authorities) or horizontal (among local authorities.) or both.)

6 垂直的・水平的な均等化を含む財政調整制度のルールを決める過程への地方自治体の参加を、法律で保障しなければならない。

(6. Legislation shall guarantee the participation of local authorities in framing the rules governing the general apportionment of redistributed resources including both vertical and horizontal equalization.)

7 できる限り、地方自治体への財政配分は地方自治体の優先事項を尊重し、また、特定の事業を指定することのないようにしなければならない。交付金の支給は、自らの司法権の範囲内で政治的行動の自由を行使する地方自治体の基本的な自由を妨げるものであってはならない。

(7. As far as possible, financial allocations to local authorities shall respect their priorities and shall not be earmarked for specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.)

8 設備投資のための借入のため、地方自治体は国内及び国際資本市場を利用できないなければならない。

(8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national and international capital markets.)

出典：内閣府地方分権改革推進会議資料

自治総合研究センター独自研究「自治基本条例」研究会委員名簿等

(研究会委員)

氏 名	職 名
辻山 幸宣	(財)地方自治総合研究所主任研究員
江藤 俊昭	山梨学院大学法学部教授
磯崎 初仁	中央大学法学部教授

(事務局)

原 洋一	神奈川県自治総合研究センター 研究部長
吉田 博道	神奈川県自治総合研究センター 研究部主幹
菊間 一郎	神奈川県自治総合研究センター 研究部副主幹
小川 恵美	神奈川県自治総合研究センター 研究部主査
福井 千穂	神奈川県自治総合研究センター 研究部主任主事

は執筆担当

報告書名 自治基本条例

発行日 2004(平成16)年3月31日

編集・発行 神奈川県自治総合研究センター
〒247-0007 横浜市栄区小菅ヶ谷1丁目2番1号-3
電話 045-896-2932 FAX 045-896-2928
e-mail soken.1119@pref.kanagawa.jp

印刷
