

美幌町自治基本条例 <参考資料>

【地方分権型社会の進展と新たな行政システムの構築】

…自治基本条例の制定に向けて…

【「自治基本条例」とは、何か】

・自治基本条例の構成と先例・事例

…構成の解説と特徴的な条項、考え方について



美幌町総務部政策財務グループ

【「自治基本条例」とは、何か】

・自治基本条例の構成と先例・事例

…構成の解説と特徴的な条項、考え方について

<目次>

1. 自治基本条例(本則)の構成と条項 p3

1 - 1 目的規定 p3

1 - 2 定義規定 p3

1 - 3 基本原則・基本理念 p4

1 - 4 権利・責務規定 p5

1 - 5 行政運営の柱としての規定 p6

- 総合計画 -

- 財政運営 -

- 行政評価 -

- 情報公開 -

- 個人情報保護 -

1 - 6 今後、行政運営の重要事項として想定される項目 p9

- 職員及び組織 -

- 出資団体・指定管理者 -

- 政策法務 -

- 苦情等への対応 -

- 危機管理 -

- その他 -

1 - 7 参画・協働の柱として規定している項目 p12

- 意見公募手続制度 -

- 審議会委員等の公募 -

- 住民投票制度 -

1 - 8 今後、参画・協働の手段として想定される規定 p16

- 町民会議 -

- 住民アンケート・公聴会 -

1 - 9 その他の規定項目 p17

- 地域コミュニティ -

- 他団体との連携 -

- 最高規範性 -

- 見直し -

2. 自治基本条例における特色のある規定 p19

3. 自治基本条例における地域コミュニティに関する規定 p23

3 - 1 外部監査制度とは p26

1. 自治基本条例(本則)の構成と条項

- 自治基本条例における総則規定について、その規定内容・目的等を解説する。

1 - 1. 目的規定

- 条例の本則には、第1条として、目的規定又は趣旨規定が置かれるのが通例であるが、自治基本条例では、条例の性格上、目的規定が置かれている。(趣旨規定は、施行条例、施設の管理条例等で使われる。)
- 目的規定は、条例の制定目的を明確にし、条例の理解を助けるとともに、条例の運用・解釈にあたっての基準・指針となる。
すなわち、条例に基づき行政運営を行う場合、その目的に従って行わなければならない。

例示・・神奈川県川崎市 自治基本条例参照

(目的)

第1条 この条例は、本市における自治の基本理念と自治運営の基本原則を確認し、自治運営を担う主体である市民、議会及び市長その他の執行機関(以下「市長等」といいます。)の役割、責務等を明らかにするとともに、行政運営、区の在り方、自治運営の基本原則に基づく制度等本市の自治の基本を定めることにより、市民自治を確立することを目的とします。

1 - 2. 定義規定

- 自治基本条例について、目的規定に続いて、定義規定が置かれているのが通例である。
- 定義規定を置く意味としては
 - (1) その条例において何回か用いられる重要かつ基礎的な用語について、その意味が通常、人が判断して一義的に確定しているといい難い場合に、定義づけを行い、その意味内容を明確にするものである。これによって、条例の内容について異なる解釈の余地をなくす点に意味がある。
なお、ある用語について、定義づけをした結果、その内容が社会通念上のその用語の意味と大きくかけ離れるようなことは、避けるべきである。
 - (2) 条例の中で、ある用語を特別に用いて、特定の意味内容をあらわす場合に用いられる。つまり、条例の中で使用するために造られた語句(造語)の意味を示し、重要な役割を与える目的がある。
 - (3) 法規としての条例等が自らある用語に一定の解釈を与える法規的解釈の一つとして用いる。
などが考えられる。

例示・・大阪府岸和田市 自治基本条例参照

(定義)

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、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1)市民 市内に住み、働き、若しくは学ぶ人又は市内に事業所を置く次号に規定する事業者をいう。
- (2)事業者 市内で事業活動を行う者をいう。
- (3)参画 市の政策の立案、実施及び評価に至る過程に、責任を持って主体的に関与することをいう。
- (4)協働 市民、事業者及び市が、それぞれの責任と役割分担に基づき、互いの特性を尊重しながら協力しあうことをいう。

1 - 3 . 基本原則・基本理念

- 自治基本条例では、定義規定の後に、当該自治体の自治の基本原則や基本理念を定めることが通例となっている。
- 前文や目的規定にのっとり、これからの新しい自治の原則や理念を定めるものである。

例示・・熊本県熊本市 自治基本条例参照

(自治の基本理念)

第3条 本市の自治の基本理念は、次のとおりとします。

- (1)一人ひとりの人権を尊重し、市民の意思を適切に反映した市政が行われること。
- (2)自治の主体である市民の自発的、積極的な参画により市政が進められること。
- (3)市民、市議会及び市の執行機関等が、相互に情報を共有し、信頼し合い、協働して市政が進められること。
- (4)市自らの意思と責任のもとで自立した市政が行われること。

1 - 4 . 権利・責務規定(住民・自治体・事業者・議会等)

- 一般的に権利・責務規定は、条例の目的達成のために、地方公共団体、住民や事業者等と与えられた権利・負うべき責務について定めるものである。
- 権利規定については、住民に対してのみ規定されることが多く、最も基本的な権利を確認する意味を含めて規定されている。
- 責務規定については、地方公共団体や、住民、事業者等に対し、一般的な義務を課すものとしての意義を有しているが、これによって具体的な義務が生ずるものではなく、制裁規定も置かれず、訓示規定の性格を持つにとどまっている。
- 責務という語句の強さから、それぞれの果たすべき役割として規定しているものもある。

例示・神奈川県愛川町 自治基本条例参照

(町民等の権利及び責務)

第5条 町民等は、自治運営の主体であり、自治運営に参加する権利を有する。

2 町民等は、自治運営に参加するときは、自らの発言と行動に責任を持たなければならない。

例示・東京都三鷹市 自治基本条例参照

(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、法令及び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。

例示・神奈川県川崎市 自治基本条例参照

(議会の権限及び責務)

第11条 議会は、市の重要な意思決定、市の事務に関する監視、政策の立案等を行います。

2 議会は、前項の権限を行使するに当たり、市民の意思が適切に反映されるよう必要かつ十分な会議を行うとともに、議会活動について市民との情報の共有化を図り、開かれた議会運営に努めます。

(議員の責務)

第12条 議員は、地域の課題や市民の意見を把握するとともに、市政全体の観点からの確な判断を行うことにより議会が前条第1項の権限を適切に行使できるよう努めます。

2 議員は、市民に開かれた議会運営の実現に寄与するための活動を行うよう努めます。

例示…石川県羽咋市 自治基本条例参照

(市長の役割と責務)

第10 条 市長は、市民生活の安全を守り民主的にして能率的な行政運営を図るよう努めなければならない。

2 市長は、市民がまちづくりの諸活動に参加できるよう市民の知る権利と参加する権利を保障しなければならない。

3 市長は、市民の意見等を進んで聴く機会を設けるよう努めなければならない。

4 市長は、多様化する市民の行政需要に対応した行政運営を行うため、職員の能力や知識の向上を積極的に図らなければならない。

(職員の責務)

第11 条 職員は、市民生活の向上をめざし、市民との協働の原則に基づき職務を遂行しなければならない。

2 職員は、地域の課題に対応する施策を立案し、実現する能力の向上に努めなければならない。

- 自治基本条例における実体的規定のうち、行政運営に関する項目について規定内容・目的等を解説する。

実体的規定 条例の中核的、本体的な部分であり、条例の目的達成のための具体的内容が盛り込まれ、集約されている。

1 - 5 現在、多くの自治体が行政運営の柱として規定している項目

(1) 総合計画

○ 総合計画とは、地域づくりの最も上位に位置付けられる行政計画であり、長期展望に立った計画的、効率的な行政運営の指針を示すものです。

○ 一般に、総合計画は「基本構想」「基本計画」「実施計画」の3本柱で構成され、基本構想については、地方自治法第2条第4項の規定に基づき、議会の議決を経て策定することが義務付けられています。

○ 総合計画については、地方自治法以外、明確な位置付けがなく、自治基本条例に規定することにより、自治体の政策展開の根幹たる地位を確立するとともに、自治体の政策主体性をより鮮明にすることができると考えられます。

例示…兵庫県宝塚市 まちづくり基本条例参照

(総合計画等)

第14 条 市は、総合的かつ計画的な市政の運営を図るための基本構想及びこれを実現するための基本計画(以下「総合計画」という。)を、まちづくりの基本理念にのっとり策定するものとする。

2 市は、総合計画の進行管理を的確に行うものとする。

3 市は、行政分野ごとの計画については、総合計画に即して策定するものとする。

（2）財政運営

- 自治体は、財政の状況を総合的に把握して的確な分析を行い、明確な方針のもとに最少の経費で最大の効果を挙げる効率的・計画的かつ健全な財政運営を行うよう最大限の努力を傾けなければなりません。
- そのためには、自治基本条例の中に、財政計画・予算編成・財政状況の公表・財政管理などについて規定し、透明性の高い、健全な行政運営に努める必要があると考えます。

例示・・大阪府岸和田市 自治基本条例参照

（財政）

第27条 市長及び他の執行機関は、総合計画に基づく政策目標を達成するため、財政計画に基づき、健全で持続可能な財政運営を行わなければならない。

2 市長は、市及び市が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している法人その他の団体については、その財政状況を一体的に捉え、市民にわかりやすく公表しなければならない。

3 市長は、市政運営の透明性を確保するため、市が資本金、基本金その他これらに準ずるものの10分の1以上2分の1未満の割合で出資している法人その他の団体については、その財政状況を市民にわかりやすく公表するよう努めなければならない。

4 市長及び他の執行機関は、市が保有する財産を明らかにし、適正に管理するとともに効果的に活用しなければならない。

（3）行政評価

- 行政評価とは、行政が行う施策や事務事業を「住民にとっての効果は何か」「当初期待したとおりの成果はあがっているか」という視点から客観的に評価・検証を行うもので、評価結果を事務改善・計画の見直しにつなげることで、翌年に活かしていく手段です。また、行政活動の評価に関する情報を公開することによって、説明責任を果たし、開かれた行政運営を目指す観点からも近年導入が求められている制度です。
- 制度の実施は、個別条例により行われることとなりますが、自治基本条例に根拠を置くことにより、町の姿勢・方向性を広く町内外にアピールし、制度の有効な活用に寄与するものと考えます。

例示・・北海道登別市 まちづくり基本条例参照

（行政評価）

第17条 市は、行財政運営を効果的、効率的に行うとともに、透明性を高め、説明責任を果たすため、市民参画による行政評価を実施しなければならない。

2 市は、行政評価について、できる限り客観的な手法を用いて実施することとし、その結果を公表するとともに、まちづくりに反映させるものとする。

（４）情報公開

○ 情報公開制度とは、自治体が保有している情報を住民に公開する制度です。本来は、住民が自ら必要とする情報の公開を町に請求し、この請求に応じて町が情報を公開するものですが、広報紙やホームページ、告示等の手段を使い、積極的に情報を提供する情報公表制度を含むと解釈されます。

○ ほとんどの自治体において、住民の知る権利を保障し、公正で開かれた町政の実現を図ることなどを目的に、個別条例にて規定されていますが、近年、高度情報化社会の進展、住民の町政への参画が一段と進む中で、より開かれた町政の実現が求められることから自治基本条例に定義することにより、自治体は情報の公開を総合的に推進していくことが必要であると考えます。

例示・・神奈川県川崎市 自治基本条例参照

（情報提供）

第23 条 市は、市民生活に必要な情報について、市民に積極的に提供します。

２ 情報の提供は、分かりやすく、かつ、適時に行います。

（情報公開）

第24 条 市民は、市政に関する情報について、市にその開示を求めることができます。

２ 市は、前項の請求に対しては、正当な理由がない限り、これに誠実に応じます。

（５）個人情報保護

○ 近年、情報通信技術の発展により、電子化された情報をインターネット・メール等情報通信ネットワークを介して、大量かつ迅速に処理することが可能となり、個人情報の保護の必要性が急速に高まってきました。

○ 国においては、平成15 年に個人情報保護関連法を成立させ、地方自治体においても、関係諸例規を整備するなど、個人情報の保護施策を講じることが重要な課題となっています。

○ 個人情報の適正な取扱いの基本となる原則を確立するためにも、情報公開制度と同様に自治基本条例に定義し、自治体として総合的に推進していくことが必要であると考えます。

例示・・香川県さぬき市 まちづくり基本条例参照

（個人情報の保護）

第12 条 市は、個人の権利及び利益が侵害されることのないよう個人情報の収集、利用、提供、管理等について必要な措置を講じるとともに、個人情報の保護に努めなければならない。

1 - 6 今後、町政運営の重要事項として規定が想定される項目

(1) 職員及び組織

○多様化・高度化する住民ニーズを的確に応え、喫緊の課題に即応するため、町は、公正かつ公平な方法をもって職員を確保し、能力が最大限に発揮できるよう育成に努めるとともに、住民にわかりやすく、効率的で社会情勢に柔軟に対応できる組織づくりに取り組む必要があります。

例示・東京都三鷹市 自治基本条例参照

(職員及び組織)

第20条 市は、広く人材を求め、公正かつ有能な職員の任用に努めるとともに、適材適所の人事配置、効果的な人材育成並びに適切な人事評価及び処遇を行うことにより、職員及び組織の能力が最大限に発揮されるよう努めなければならない。

2 職員は、その職責が市民の信託に由来し、市民全体の奉仕者であることを自覚し、法令、条例等及び任命権者の指示に従い、誠実、公正かつ能率的に職務を行うとともに、創意をもって自治の充実に努めなければならない。

3 市の組織は、市民に分かりやすく、効率的かつ機能的なものであるとともに、社会経済情勢の変化及び市民のニーズに的確に対応するよう編成されなければならない。

(2) 出資団体(第3セクター)、指定管理者等

○出資団体(第3セクター)とは、自治体がその設立に際して出資等をしている団体のことで、地域社会の形成や住民活動の支援など、公共サービスに準じた事業を展開している重要な機関です。

○出資団体に対する指導、監督については、地方自治法の定めにより、町の出資率50%以上の財団法人や株式会社は、その経営状況を議会に報告し、審議されることとなっています。また、出資率25%以上の団体については、監査対象とされており、定期的に財務、事務等の監査を受けています。

○指定管理者とは、公の施設の管理を代行する団体のことで、民間企業を含む法人に加え、NPO(非営利活動法人)及び法人格を持たない団体等の中から公募などの手段により選定された団体を議会の議決を経て指定管理者として指定するものとなっています。

○上記団体以外にも、各種業務を委託したり、各種事業に対し補助を行ったり、様々な形で自治体と関わる団体があり、情報公開や個人情報保護など連携をとって対応していく必要があります。

例示・東京都三鷹市 自治基本条例参照

(出資団体等)

第27条 市長等は、市の出資団体に対して、適切な情報公開及び個人情報の保護が行われるとともに、市の出資した目的が効果的かつ効率的に達成できるよう、必要な支援及び要請を行うことができる。

2 市長等は、他の団体に出資又は業務の委託を行う場合は、必要な範囲で、当該団体の業務及び財務に関する情報の開示を求めることができる。

3 市長等は、補助金の交付を行った団体等による公共的なサービスの提供に関する市民の苦情を受けた場合は、当該団体等の協力を得て、その苦情の内容を調査し、必要と認めるときは、当該団体等に対して意見、助言等を述べることができる。

(3) 政策法務

○政策法務とは、自治体の政策を実現するために法務を活用することです。この政策法務は、地方分権時代において、自己決定を求められている自治体が、その責任を果たすために、法務を活用して政策を実現して行かなければならないために重要になったものです。

○自治体は、政策を実現するために、政策法務を行う組織の整備をするとともに、職員の政策法務能力を高める措置を講じるなど積極的に取り組む必要があります。

例示・大阪府岸和田市 自治基本条例参照

(法務)

第26条 市は、市の事務に関する法令の解釈に当たっては、法令の調査研究を重ね、自主的かつ適正な解釈に努めなければならない。

2 市は、地域の特色をいかした政策を実現するため、条例制定権の活用に努めなければならない。

(4) 苦情等への対応

○複雑・多様化する住民からの苦情、要望、提言、意見等に対し、町職員は誠実に応答することが求められています。

○組織としての対応を確実なものとしていくためには、行政サービスの品質向上に向けた具体的な取り組み(システム化・マニュアル化等)や、職員一人ひとりの意識改革、各種手続きへの対応が可能となるようなレベルアップが必要となります。

○現行の法制度上(行政手続法・行政不服審査法など)においても用意されていますが、住民が容易に利用できるものではないため、窓口で職員が対応できる体制を構築することが不可欠です。

例示・・三重県伊賀市 自治基本条例参照

(苦情等への対応)

第50 条 市は、市民から苦情、要望、提言、意見等があったときは、速やかに事実関係を調査し、誠実に答えるよう努めなければならない。

2 市は、市民から法令に規定する直接請求、争訟制度の手続等の方法について説明を求められたときは、説明をしなければならない。

3 市は、市民の苦情、要望、提言、意見等に対応するため、適正な機関の設置に努めなければならない。

(5) 危機管理

○近年、国内で発生するおそれのある危機は、地震や水害などの自然災害に留まらず、大規模な火災・爆発・放射性物質の漏洩などの事故、テロ災害、公共施設への不審者侵入事件、重篤な感染症・集団食中毒などの健康危機というように、多岐に及んでいます。また、発見当初に原因不明な事象も発生しており、従来型の防災対策だけでは不十分な状況となってきています。

○危機管理の基本は、平常時における危機の把握と発生防止、いざという時の事前準備、危機発生時の迅速・的確な対応による被害の最小化にあります。

○住民の生命を預かる自治体は、いつ起きるともわからない不測の事態に常に備え、住民、関係機関等との協力のもと危機管理体制の確立に努める必要があります。

例示・・三重県名張市 自治基本条例参照

(危機管理)

第27 条 市は、市民、関係機関及び他の自治体等との協力、連携により、不測の事態に備える総合的かつ機動的な危機管理の体制の確立に努めなければならない。

(6) その他、行政運営に関し規定されている項目

○ **情報共有** 自治体(議会含む)は、自治に関する情報の共有化を図り、住民との交流を深めるよう努める必要があります。

○ **説明責任** 計画の策定及び事業の実施に当たって掲げた目標について、達成の有無及び達成状況等の結果を住民に分かりやすく説明する必要があります。

○ **外部監査** 自治体は、効率的かつ効果的な行財政の運営を確保するため、外部機関その他第三者に監査の実施を求める必要があります。

○ 自治基本条例における実体的規定 1のうち、参画・協働に関する項目及びその他の規定並びに雑則規定 2について内容・目的等を解説します。

1 実体的規定 条例の中核的、本体的な部分であり、条例の目的達成のための具体的内容が盛り込まれ、集約されています。

2 雑則規定 実体的規定に付随する事項、また実体的規定に適用されるが総則に置くには適しない事項についての規定。立入検査、行政処分、審議会、適用除外、委任規定などが該当します。

1 - 7 現在、多くの自治体が参画・協働の柱として規定している項目

(1) 意見公募手続制度(パブリックコメント)

○ 意見公募手続制度(パブリックコメント)とは、町が重要な施策を策定するときに、事前に案を公表し、幅広く住民のみなさんの意見を伺い、施策に反映していくものです。具体的な手続方法は次のとおりとなります。

【意見公募手続の対象】

- 1 町の基本構想及び基本計画(総合計画)
- 2 町の各行政分野の基本事項を定める計画(個別計画)
- 3 町の基本事項を定める条例
- 4 行政評価結果 など

【意見を提出できる方】

- 1 町内に住居を有する方
- 2 町内に事務所又は事業所を有する法人、その他の団体
- 3 町外から町内に通勤・通学されている方
- 4 手続に係る事案に利害関係を有する方 など

【意見提出の流れ】

- 1 計画・条例等の策定案の公表

町広報や市ホームページへ策定案を公表し、対象者に意見を求める。

意見公募手続によって聴取した意見・要望は必ずしも住民全体の総意ではないことに充分留意し、決して振り回されることなく、取捨選択することが必要です。

- 2 意見の提出

提出期間内に郵送・FAX・メール等の手段を使い、意見を提出する。

(提出者は意見に住所・氏名等を明示する。) 無記名は受け付けない。

- 3 意見の取扱い

聴取した意見内容について検討し、必要なものは市の考えと併せ公表する。

例示・・大阪府岸和田市 自治基本条例参照

(意見聴取制度)

第18条 市長及び他の執行機関は、次の各号に掲げる事項のうち市民生活に重要な影響を及ぼすものについては、市民に当該事項に関する情報を提供し、意見を求めなければならない。

(1) 計画の策定、変更又は廃止

(2) 条例の制定、改正又は廃止

(3) 施策の実施、変更又は廃止

2 市長及び他の執行機関は、前項の規定により意見を求めるときは、適切な方法を選択し、市民から提示された意見に対して回答し、これを公表しなければならない。

3 前2項に規定する意見の聴取に関する手続その他必要な事項については、別に条例で定める。

(2) 審議会委員等の公募

○町は、附属機関として審議会や審査会等を置くことができます。

○附属機関とは、専門家や住民の意見を行政に反映させるために設けられた、審査・諮問・調査・計画策定・連絡調整等を目的とした機関であり、地方自治法第138条の4第3項及び第202条の3の規定により、法律又は条例に基づいて設置されたものです。

○附属機関の委員の選任権は首長に専属し、従来は、学識経験者や各種団体の長などから選任する場合が主でありましたが、近年は、住民の参画を促進するため、公募という手段をとる場合が増えてきています。

○本町においては、**総合計画策定審議会委員の選定の際、公募を採用しましたが**、今後、自治基本条例や個別例規により明確に規定し、幅広く住民の中から選定することが望ましいと考えます。

○総合計画策定審議会、特別職報酬等審議会、＜環境審議会＞、都市計画審議会等の審議会、＜企業誘致促進委員会＞、＜中小企業融資審査委員会＞、介護認定審査会等の委員会など様々な附属機関が設置されている。

<地方自治法(昭和22年法律第67号)抜粋>

第138条の4 普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。

2 普通地方公共団体の委員会は、法律の定めるところにより、法令又は普通地方公共団体の条例若しくは規則に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則その他の規程を定めることができる。

3 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための

機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。

第202 条の3 普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基く政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関とする。

2 附属機関を組織する委員その他の構成員は、非常勤とする。

3 附属機関の庶務は、法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、その属する執行機関において掌るものとする。

例示・埼玉県富士見市 自治基本条例参照

(審議会等への参加)

第14条 市は、審議会等(地方自治法(昭和22年法律第67号)第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関又はこれに類するもので市が定めるものをいう。)を設置する場合は、その委員の全部又は一部を公募により選任するよう努めなければならない。

(3) 住民投票制度

【「個別設置型条例」と「常設型条例」】

○住民投票制度とは、一定数以上の署名を集めて行政運営上の重要事項について住民投票を実施するという制度です。

○住民投票は条例に根拠を置き、実施されますが、住民の意思を確認する必要が生じた都度、案件ごとに条例を制定する「個別設置型条例」に根拠を置くものと、あらかじめ住民投票の対象となる事項や発議の方法などを条例化しておく「常設型条例」に根拠を置くものがあります。

○近年、自治基本条例に住民投票について規定し、その規定に基づき「常設型条例」を制定する事例が見受けられます。

【「拘束型住民投票」と「諮問型住民投票」】

○住民投票は、その意味合いから「拘束型住民投票」と「諮問型住民投票」の2つの種類があります。

○「拘束型住民投票」は、住民投票の結果が出た場合、首長や議会がその結果に法的に拘束され、その結果に従わなければならないものです。つまり、住民投票の結果が、そのまま首長や議会の意思表示となり、首長や議会がその結果を実現するために行動する義務を負うこととなります。

○これに対して、「諮問型住民投票」は、前記のような法的拘束力はなく、また、首長や議会の選択や判断を完全に縛ろうというのではなく、その結果を尊重しなければならないものとしています。

○住民投票の結果が首長等を拘束する(又は、住民投票の結果を団体の意思とする)仕組みを住民投票条例に規定することは、違法であるとするのが通説であり、「諮問型住民投票」として制度設計することが妥当であると考えます。

今まで拘束型住民投票が実施された例はない。

【住民投票の対象】

- 住民投票の対象になるのは、「町政運営上の重要事項」です。町のまちづくりや将来計画、あるいは住民生活に重大な影響を及ぼす恐れのあるもので、町や住民全体に直接利害関係のある事項が対象になります。
- 例えば 町の名称や行政区画の変更、町の合併や分離など町の存立の基礎的条件にかかわる事項
特定の施策や事業の実施にあたり、住民に特別の負担を求めることとなるような新たな目的税の創設
住民の健康や財産を脅かす恐れがあるが、その経済的波及効果の大きい施設の建設にかかわる町としての意思表示、又はこれに伴う町有財産の処分
大規模公共事業を実施するにあたって巨額の財政負担が必要となり、将来の行財政運営に影響を及ぼす恐れのある事項などが考えられます。

日米両政府が05 年10 月末に合意した在日米軍再編に関する中間報告には、米海軍厚木基地(神奈川県)の空母艦載機部隊(57 機・兵員1600 人)を岩国基地に移転することが盛り込まれています。

この中間報告を受け岩国市の井原市長は、移転案の「白紙撤回」を政府に求める方針を打ち出し、「民主主義の原点に戻り、直接住民の意思を確認したい」として、「岩国市住民投票条例」(04 年3月制定)に基づき3月12 日に住民投票を実施しました。

ただし、 国や県の権限事項であって町の権限に属さない事項

議会の解散請求、議員または町長の解職請求、合併協議会設置請求といった他の法令で住民投票を行うことができる事項

もっぱら特定の住民又は地域にのみ関係する事項

町の組織、人事及び財務に関する事項

1996 年4 月、新潟県巻町で実施されて以降、10 年間で360 を超す住民投票が行われ、常設型条例を制定している自治体も30 を超している。

等については住民投票の対象とならない案件と考えられます。

例示・東京都三鷹市 自治基本条例参照

(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。

例示・神奈川県川崎市 自治基本条例参照

(区民会議)

第22 条 それぞれの区に、区民(その区の区域内に住所を有する人、その区の区域内で働き、若しくは学ぶ人又はその区の区域内において事業活動その他の活動を行う人若しくは団体をいいます。)によって構成される会議(以下「区民会議」といいます。)を設け、参加及び協働による区における課題の解決を目的として調査審議します。

2 区長及び市長等は、区民会議の調査審議の結果を尊重し、その内容を区における暮らしやすい地域社会の形成及び市政に反映するよう努めます。

1 - 8 今後、参画・協働の手段として規定が想定される項目

(1) 町民会議 ～まちづくり協議会～

○町民会議は、住民・企業・団体等の多くの住民との協働によるまちづくりを推進することを目的として、町の附属機関や私的諮問機関ではなく、住民の自主的な組織として設置されるものです。

○小規模な自治体が、地域自治組織・地域コミュニティに重きを置くのに対し、都市部・大規模自治体が町民会議を設置する事例が多く見受けられます。

(2) 住民アンケート・公聴会

○住民に意見を求めるとともに、参画を促進する手段として、前述の意見公募手続(パブリックコメント)とともにアンケート調査や公聴会の開催等があります。

<アンケート調査>

○総合計画の策定に当たり実施されたように、住民の意見・要望の傾向を調査するには、有効な手段であると考えます。ただし、広報紙やホームページを活用する意見公募手続に比べ、コストと労力がかかるため、その活用方法については留意する必要があります。

<公聴会>

○町が推進する広報広聴の一環として、住民と直接対話し、意見・要望を聴取する手段としては有効であり、町政懇談会や地域座談会として積極的に実施するべきであると考えます。

○以上のように必要性は認めるものの、今までの行政運営上の参画の手段としては一般的なものであり、改めて規定する必要性がないためか、自治基本条例に規定している例はあまりありません。

例示・・・三重県名張市 自治基本条例参照

(政策形成及び実施過程への参画)

第28 条 市は、市民の政策形成及び実施過程への参画を保障するため、市民生活に大きな影響を及ぼす計画の策定、条例の制定改廃又は施策を実施しようとするときは、市民に情報を提供し、意見を求めなければならない。

ただし、緊急を要する場合はこの限りでない。

2 市民に意見を求めるときは、パブリックコメントやアンケート調査の実施、公聴会の開催など適切な方法を選択するとともに、原則として提示された意見に回答し、公表しなければならない。

1 - 9 その他の規定項目

(1) 地域コミュニティ

○参画・協働の項目とは別に、自治基本条例中に地域コミュニティ(地域自治)について規定している事例が、農村部・小規模自治体に多く見受けられます。

○ほとんどの事例が、平成13年に施行された全国で初めての自治基本条例である「ニセコ町まちづくり基本条例」の規定内容を参考に構成されています。

- 1 コミュニティの定義
- 2 コミュニティに対する住民の役割
- 3 コミュニティへの支援

例示・・・北海道ニセコ町 まちづくり基本条例参照

(コミュニティ)

第14 条 わたしたち町民にとって、コミュニティとは、町民一人ひとりが自ら豊かな暮らしをつくることを前提としたさまざまな生活形態を基礎に形成する多様なつながり、組織及び集団をいう。

(コミュニティにおける町民の役割)

第15 条 わたしたち町民は、まちづくりの重要な担い手となりうるコミュニティの役割を認識し、そのコミュニティを守り、育てるよう努める。

(町とコミュニティのかかわり)

第16 条 町は、コミュニティの自主性及び自立性を尊重し、その非営利的かつ非宗教的な活動を必要に応じて支援することができる。

(2) 他団体との連携

○今後、行政運営を行っていく中で、広域的な事務処理や、災害時の相互応援など、行政の垣根を越えて積極的に他の自治体と協力・連携を行っていくことを規定しています。

例示・・・静岡県静岡市 自治基本条例参照

(国及び他の地方公共団体との関係)

第16 条 市は、まちづくりに関する国及び静岡県の政策又は施策に対して、積極的に意見、要望等を述べるよう努めなければならない。

2 市は、まちづくりを推進するため、国及び他の地方公共団体と相互に連携し、協力するよう努めなければならない。

(3) 最高規範性

○自治基本条例のほとんどは、この条例を「最高規範」と位置付けていますが、その尊重義務、他の条例・規則等の適合と体系化の義務を規定するにとどまっています。

○このように「最高規範」としての自治基本条例は、日本国憲法のような「硬性」憲法ではなく、「軟性」条例の特徴をもっています。それは、条例の見直しと改正を将来の長や議会に対して開くとともに、新しい状況への適合と、条例の改正・不改正の理由の説明責任の遂行を要求しています。

例示・・・香川県善通寺市 自治基本条例参照

(位置付け)

第25 条 この条例は、自治の基本的事項について善通寺市が定める最高規範であり、他の条例、規則等の制定改廃に当たっては、この条例の趣旨を尊重しなければならない。

(4) 見直し

○自治基本条例については、前述のとおり、時代の変化に対応した新しい状況への適合が求められていることから、期間を定めて、常に見直しをすることを定めています。

○見直しをする必要があるときは、審議会・意見公募手続などの手段により、住民の意見を聴いて、改正などの措置を講じることが望ましいと考えます。

例示・・・石川県羽咋市 自治基本条例参照

(条例の見直し)

第22 条 市長は、この条例が市民参加のまちづくりに寄与するよう条例の施行後4年以内ごとに見直すものとする。

2 市長は、前項の見直しにより、市の施策について市民参加のまちづくりが進むよう必要な措置を講ずるものとする。

2. 自治基本条例における特色のある規定

【基本原則】

福島県三春町

(学習と能力向上)

第7条 町民、議会及び町は、郷土の歴史、地方自治及び民主主義等について自ら学び、その能力の向上を図りながらまちづくりを進めることを原則とする。

(男女共同参画)

第8条 町民、議会及び町は、男女の平等を基本にして、男女の参画する機会の均等を図ることによりまちづくりを進めることを原則とする。

(子どもの参画)

第9条 町民、議会及び町は、子どものそれぞれの年齢にふさわしい参画によりまちづくりを進めることを原則とする。

【住民の責務】

栃木県大平町

(次世代への責務)

第18条 わたくしたち町民は、その権利の行使に当たっては、常に公共の福祉、大平町の将来に配慮し、次世代への責務を負う。

2 わたくしたち町民は、みどり豊かな大平町の自然を守り、限りある資源の再生利用を推進し、次世代のために環境の保全に努めなければならない。

【参画・協働】

三重県名張市

(地域づくり)

第34条 市民は、個性的で心豊かな地域をつくるため、一定のまとまりのある地域においてコミュニティ活動を行う組織として、別に条例で定めるところにより、地域づくり組織を設置することができる。

2 地域づくり組織は、当該地域の市民に開かれたものとし、市及びその他の組織と連携しながら地域づくりを行うものとする。

3 市は、地域づくりの活動に対して必要な支援を行うことができる。

4 市は、各種計画の策定や政策形成に当たっては、地域づくり組織の自主性及び自立性に配慮するとともに、その意思を可能な限り反映しなければならない。

5 市は、地域づくり組織の意向により、事務事業の一部を当該組織に委ねることができる。この場合において、市は、その実施に係る経費等について必要な措置を講じなければならない。

埼玉県草加市

(まちづくりの相談)

第23 条 市民は、他の市民と市にまちづくりに関する相談をすることができます。

(まちづくり活動の登録など)

第24 条 市民は、パートナーシップによるまちづくりに取り組むときは、市にまちづくり活動の登録をすることができます。

2 市民は、一定の地域のパートナーシップによるまちづくりに取り組むときは、地域まちづくり団体を作り、市にまちづくり活動の登録をすることができます。

3 第1項と第2項により、まちづくり活動の登録をした市民(以下「まちづくり登録員」といいます。)は、他の市民と連携し、主体的にまちづくり活動を行うとともに、まちづくり計画の作成に積極的に取り組みます。

(まちづくり計画の提案)

第25 条 まちづくり登録員は、次条のみんなでまちづくり会議の場で、まちづくり計画を提案することができます。

(みんなでまちづくり会議)

第26 条 市は、次の事項について市民の参画を実現するため、まちづくり登録員で構成するみんなでまちづくり会議を開催します。

(1)前条のまちづくり計画の提案

(2)パートナーシップによるまちづくりの政策提言

(3)この条例の運用の監視

(4)この条例の調査・研究

(5)その他この条例に基づくまちづくり

2 市は、前項の内容を公表します。

3 市は、みんなでまちづくり会議において提案され、話し合われた事項について、市政に反映するよう努めます。

4 市は、前項の反映結果について公表し、みんなでまちづくり会議で説明をします。

5 みんなでまちづくり会議は、前項の反映結果について納得できない場合は、別に定めるところにより、市議会で意見を述べる機会を求めることができます。

6 市議会は、前項の意思を尊重します。

三重県伊賀市

(住民自治協議会の定義・要件)

第24条 住民自治協議会とは、共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、解決できるよう、地域住民により自発的に設置された組織で、各号に掲げる要件を満たすものをさす。ただし、一つの地域は、複数の住民自治協議会に属することができない。

- (1) 区域を定めていること。
- (2) 会員には、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等であれば、誰でもなれること。
- (3) 組織設置の目的が、その区域に住む又は活動する個人、団体、事業者等の相互の連絡・親睦、地域環境の整備など良好な地域社会の形成に関するものであること。
- (4) 目的・名称・区域・事務所の所在地・構成員の資格・代表者・会議などを明記した規約を定めていること。
- (5) 組織全体の運営に当たる役員や代表者は、地域、性別、年齢、国籍などに配慮し、民主的に選出されたものであること。

(住民自治協議会の設置)

第25条 前条に規定する住民自治協議会が設立された場合、その代表者は、市長に設置の届出をする。

2 市長は、住民自治協議会の設置の届出があった場合、当該協議会を市長の諮問機関及び市の重要事項に関する当該地区の同意・決定機関とする。

(住民自治協議会の権能)

第26条 住民自治協議会は、市長の諮問に応じ、当該地区に係る次の号に掲げる事項を調査審議し、市長に答申する。市長は、住民自治協議会の答申を尊重しなければならない。

- (1) 新市建設計画の変更に関する事項
- (2) 市の総合計画の策定及び変更に関する事項
- (3) その他市長が必要と認める事項

2 住民自治協議会は、当該地区において行われる住民に身近な市の事務の執行等について、当該組織の決定を経て、市長に提案することができる。市長は、住民自治協議会の提案を尊重する。

3 市長は、当該地区において行われる住民生活と関わりの深い市の事務で、当該地区に重大な影響が及ぶと考えられるものについて、あらかじめ住民自治協議会の同意を得るものとする。住民自治協議会の同意を必要とする市の事務については、市長が別に定める。

4 市長は、当該地区において行うことが有効と考えられる市の事務について、住民自治協議会が当該事務の受託を行う意思を決定した場合は、その決定を尊重する。

5 住民自治協議会は、提案、同意、決定に必要な情報を求め、又は質問をすることができる。その場合、市長は住民自治協議会に情報を提供し、又は質問に対して回答しなければならない。

(住民自治協議会への支援)

第27条 市は、住民自治協議会が設置された場合には、次の各号に掲げる支援を行う。

- (1) 住民自治の活動拠点の提供
- (2) 住民自治活動に対する財政支援
- (3) その他住民自治の推進に関すること。

2 前項に定める支援の単位は、別に定める機関により審議決定する。

【その他・審議会等の設置】

静岡県静岡市

(静岡市市民自治推進審議会の設置)

第27条 市長は、この条例を守り育て、適切なまちづくりの推進を図るため、静岡市市民自治推進審議会(以下「推進審議会」という。)を置く。

2 推進審議会は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項を審議し、その結果を答申する。

- (1) まちづくりの推進に関する重要事項に関すること。
- (2) この条例の適切な運用に関すること。
- (3) この条例の見直しに関すること。
- (4) 前3号に定めるもののほか、まちづくりの推進のため、市長が必要があると認める事項に関すること。

埼玉県久喜市

第11章 自治基本条例委員会の設置

第27条 市に、久喜市自治基本条例委員会(以下「委員会」という。)を置く。

2 委員会は、市長の諮問に応じ、この条例に関する事項について調査審議する。

3 委員会は、地方自治に関し識見を有する者及び市民による10人以内の委員をもって組織する。

4 委員の任期は2年とし、委員が欠けた場合の補欠委員の任期は前任者の残任期間とする。

5 前各項に定めるもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

3. 自治基本条例における地域コミュニティに関する規定

【地域コミュニティ(地域自治)に関する規定についての考察】

- 自治基本条例中に地域コミュニティ(地域自治)を規定している事例は、農村部・小規模自治体に多く見受けられる。
- 都市部・大規模自治体は住民を個人でとらえ、参画・協働を推進している。(地域コミュニティの実質的崩壊)
- 平成13年に施行された全国で初めての自治基本条例である「ニセコ町まちづくり基本条例」の規定内容を参考に構成されている。

- 1 コミュニティの定義
- 2 コミュニティに対する住民の役割
- 3 コミュニティへの支援

北海道ニセコ町 まちづくり基本条例抜粋

(コミュニティ)

第14条 わたしたち町民にとって、コミュニティとは、町民一人ひとりが自ら豊かな暮らしをつくることを前提としたさまざまな生活形態を基礎に形成する多様なつながり、組織及び集団をいう。

(コミュニティにおける町民の役割)

第15条 わたしたち町民は、まちづくりの重要な担い手となりうるコミュニティの役割を認識し、そのコミュニティを守り、育てるよう努める。

(町とコミュニティのかかわり)

第16条 町は、コミュニティの自主性及び自立性を尊重し、その非営利的かつ非宗教的な活動を必要に応じて支援することができる。

香川県さぬき市 まちづくり基本条例抜粋

(地域コミュニティ)

第3条 地域コミュニティとは、市民が互いに助け合い、豊かな暮らしを築くことを目的として自主的に構成する地域社会の多様な集団及び組織をいう。

2 市民は、地域コミュニティの担い手であることを認識し、これを守り育てるよう努めるものとする。

3 市は、地域コミュニティを地域社会の重要な組織として位置付け、その自主性及び自立性を尊重しなければならない。

4 市は、公共性、公平性及び必要性を総合的に判断して、自主性及び自立性を妨げない範囲で地域コミュニティに対し支援をすることができる。

埼玉県鳩山町 まちづくり基本条例抜粋

(コミュニティの形成)

第7条 町民及び町は、地域課題解決の主体者として、コミュニティの形成に努めるものとする。

2 町長は、コミュニティの役割を認識し、その活動を促し、協働してまちづくりを進めるものとする。

(コミュニティ活動の支援)

第8条 町長は、まちづくりの基本理念にのっとり実施される地域の主体的なコミュニティ活動を支援するものとする。

山形県川西町 まちづくり基本条例抜粋

(地域コミュニティと地域自治)

第13条 町民は、地域コミュニティの役割を認識し、将来にわたり良好な地域コミュニティを守り、育て、地域自治の確立を目指すものとする。

2 町は、地域コミュニティの自主性及び自立性を尊重し、地域自治の確立に向け、その非営利的かつ非宗教的な活動を必要に応じて支援するよう努めるものとする。

栃木県大平町 自治基本条例抜粋

(地域共同体)

第20条 わたくしたち町民は、自らの生活に身近な地域共同体の役割を認識し、これを守り、育てるように努めるものとする。

(地域共同体の支援)

第21条 町は、地域共同体の自主性及び自立性を尊重し、その活動を必要に応じて支援することができる。

埼玉県久喜市 自治基本条例抜粋

第8章 コミュニティ活動の推進

第21条 市民は、地域の自主的な課題解決のため、コミュニティづくり及びコミュニティ活動(以下「コミュニティ活動」と総称する。)に関心を持ち、自発的に参加するよう努めるものとする。

2 市は、活力のある地域社会の実現に寄与するコミュニティ活動の推進を図るため、別に条例で定めるところにより、これを支援するものとする。

栃木県南河内町 まちづくり基本条例抜粋

(コミュニティの形成)

第15 条 住民は、自律的で自発的なコミュニティの形成に努めるものとします。

(まちづくり活動支援)

第16 条 町は、第2章の基本原則に基づき、第3章で掲げたまちづくりのための自律的で自発的なコミュニティの形成を尊重し、まちづくり活動の支援に努めるものとします。

2 町は、第2章の基本原則に基づき、住民主体のまちづくりを推進する人的資源の有効活用に努めるものとします。

3 町は、活動支援の対象や内容については、必要に応じて、個別条例や規則等において別途詳細を定めるものとします。

< 外部監査制度とは >

- 外部監査制度は、監査委員制度とは別に、地方公共団体の組織に属さない公認会計士などの高度な専門的知識を有する外部監査人によって監査を実施することにより、監査機能の独立性・専門性・透明性をより強化するとともに、監査機能に対する住民の信頼感を向上させるために導入された制度です。
- 外部監査には、包括外部監査と個別外部監査の2種類があり、全国的には、都道府県、政令指定都市、中核市のほとんどにおいて導入されています。

(参考)

< 監査委員制度 >

- 監査委員は、町長その他の任命権者から独立した地位を有する機関で、主として、町の財務に関する事務及び経営に係る事業の管理が適正かつ効率的に行われているかなどについて、監査を行います。
- 監査委員の定数は、都道府県及び政令で定める市にあっては4人、その他の市町村にあっては条例の定めるところにより3人又は2人と定められており、美幌町においては、条例により2人と定めています。
- 監査委員の選任は、町の財務管理、事業の経営管理その他行政運営について優れた識見を有する者及び議員のうちから、町議会の同意を得て、町長が選任します。

< 包括外部監査 >

- 毎会計年度、町と包括外部監査契約を締結した外部監査人が、自らの判断で特定の監査テーマを定めて財務監査を実施することです。

< 個別外部監査 >

- 事務監査の直接請求や住民監査請求などで、監査委員の監査に代えて外部監査人による監査を求めることができるものです。
- 住民監査請求では、監査委員が外部監査人による監査を相当と認める場合に、外部監査人による監査が実施されることとなります。