

平成14年度

「かわさき版自治基本条例研究準備委員会」報告書

「かわさき版自治基本条例」の策定に向けて
～市民が主役のまちづくり実現のために～

平成15年3月

かわさき版自治基本条例研究準備委員会

はじめに

平成11年7月に地方分権一括法（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）が成立し、平成12年4月より施行された。この結果、中央集権型行政システムの中核部分を形成してきた機関委任事務制度は廃止され、法律や政令に基づかない国の地方自治体に対する包括的な関与は許されなくなった。さらに、「国地方係争処理委員会」が設置され、「国と地方の対等な関係」を構築するための法整備も行われた。

このような地方分権改革の大きな潮流の中で、各自治体は地域に住む人々と協働し、地域社会の魅力的な整備にとりかかることになる。それは、地方自治の確立に向けた長い道程の一歩として、今回の地方分権改革をとらえ、多くの市民とともに、次のステージに向けて一つひとつの課題と真摯に向きあうことである。

「かわさき版自治基本条例」（以下、「かわさき基本条例」という。）づくりは、分権時代にふさわしい市民自治の拡充を図るために、いま一度、「自治体行政・議会の役割そして市民自身の責務と権利とは何か」、「自治体行政と市民の関係はどうあるべきか」等をあらためて問うものである。そして、その答えを明らかにするためには、「川崎市民」が「川崎市」という地方自治体に信託している内容を形づくる原則、すなわち、①市民の信託に基づいて自治体が事業を遂行するという理念（価値原則）、②市民、首長、行政、議会などの具体的な活動の方針や責任の明確化（機構原則）、③「参加と協働の原則」や「情報の共有化原則」など、自治システムを実現するためのルール（運営原則）を検討し、整理することが必要となる。また、環境・福祉・文化・国際交流などさまざまな分野で、ボランティアやNPOが地域で活発に活動している状況においては、かわさき基本条例で、川崎市を構成する市民と市民の間のルールにまで踏み込んだ規定について更に検討することも必要と考えられる。

本研究は、21世紀の分権型自治システムの構築に向け、市民自治の拡充を図るために必要かつ基本となる仕組みについての検討を行い、今後の「かわさき基本条例」策定に向けた論点の整理・検討を企図したものである。

したがって、その内容は、平成15年度に創設される市民を主体とした委員会の検討において活用されることを意図して、作成されたものであり、多少、踏み込んだ意見提示があるにせよ、それは学識者としての見解を述べたものである。川崎市にとって、真に必要な「かわさき基本条例」の策定は、多様で熱心な議論を通じて策定されるべきものであることを、念のため付け加えておく。

目 次

I	平成14年度における検討について	1
II	基本条例に盛り込むべき事項について	3
1	価値原則（市民の信託に基づいて自治体が事業を遂行するという理念）	3
1-1	前文（自治体の基本理念と条例の目的）	3
1-2	基本理念（政策目標・実現すべき価値）	4
2	機構原則（市民、行政、議会などの具体的な活動の方針や責任の明確化）	5
2-1	市民の権利規定	5
2-2	市民の義務規定	7
2-3	行政、議会に関する規定	9
2-4	行政区・区役所に関する規定（指定都市としての課題）	11
3	運営原則（自治システム実現のためのルール）	13
3-1	行政運営の原則	13
3-2	市民との協働	14
3-3	原則実現のための各種制度	15
3-4	権利救済に関する規定	17
3-5	国や他の自治体等との関係に関する規定	18
4	その他	19
4-1	最高法規性に関する規定	19
4-2	見直しに関する規定	20
III	今後の課題	22
1	基本条例に盛り込む事項の制度的担保	22
2	市民間のルールとしての基本条例	23

I 平成14年度における検討について

「価値原則」「機構原則」「運営原則」という昨年度の報告書における分類を踏まえつつ、「前文（自治体の基本理念と条例の目的）」、「基本理念（政策目標・実現すべき価値）」など以下の検討項目を設け、他都市の自治基本条例（以下、「基本条例」という。）をベースとして、盛り込むべき内容を検討した。

①価値原則（市民の信託に基づいて自治体が事業を遂行するという理念）

- 1) 「前文（自治体の基本理念と条例の目的）」
- 2) 「基本理念（政策目標・実現すべき価値）」

②機構原則（市民、行政、議会などの具体的な活動の方針や責任の明確化）

- 1) 「市民の権利規定」
- 2) 「市民の義務規定」
- 3) 「行政、議会に関する規定」
- 4) 「行政区・区役所に関する規定」（指定都市としての課題）

③運営原則（自治システム実現のためのルール）

- 1) 「行政運営の原則」
- 2) 「市民との協働」
- 3) 「原則実現のための各種制度」
- 4) 「権利救済に関する規定」
- 5) 「国や他の自治体等との関係に関する規定」

④その他

- 1) 「最高法規性に関する規定」
- 2) 「見直しに関する規定」

また、検討に当たっては、以下の12条例^{1,2}を参考としている。

① 箕面市まちづくり理念条例（大阪府箕面市）

¹ 辻山幸宣「自治基本条例の構想」『自治体の構想4—機構』（岩波書店、2002年）によれば、自治基本条例は「住民による自治体行政・議会の役割そして住民自身の責務と権利の定義」であり、「住民と自治体との基本的関係、すなわち住民から自治体への信託のかたち（統治機構）を自治・行政システムとして宣言するもの」である。この点では、①と③の条例は「市長が市民参加の条件を整備する」と規定し、②をはじめとする条例が「わたしたちが」と規定しているのとは異なったものとなっており、本来は、これを対象から除き、検討すべきかもしれない。ただ、本研究では、「自治基本条例時代の嚆矢」として考え、検討の対象としている。

また、自治基本条例づくりでは、先駆的な事例として「川崎市都市憲章条例」が上げられるケースが多い。このため、具体的な検討対象には入れていないが、資料編には基本条例の比較表とともに、「川崎市都市憲章条例」も盛り込んでいる。

² 具体的な条文については、資料編条例比較表参照。

- ② ニセコ町まちづくり基本条例 (北海道ニセコ町)
- ③ 猿払村まちづくり理念条例 (北海道猿払村)
- ④ 志木市市政運営基本条例 (埼玉県志木市)
- ⑤ 宝塚市まちづくり基本条例 (兵庫県宝塚市)
- ⑥ 生野町まちづくり基本条例 (兵庫県生野町)
- ⑦ 清瀬市まちづくり基本条例 (東京都清瀬市)
- ⑧ 北海道行政基本条例
- ⑨ 杉並区自治基本条例 (東京都杉並区)
- ⑩ 多摩市市民自治基本条例 (案) (東京都多摩市)
- ⑪ 高知県自治基本条例 (案)
- ⑫ 群馬県自治基本条例 (素案)

このように本研究においては、前述の枠組みを前提として、12の条例の内容について整理を行っているが、たとえば、ある条例では「政策目標」として協働をうたっている一方で、別途「市民との協働」などの項目を立てて、その内容について規定しているものもあり、「協働」をどのような区分に位置付けるか、明確な区分は非常に困難である。このため、ここでの分類は、あくまでも一定の整理を行ったものであることをご容赦いただきたい。

また、参考とした条例においては、具体的な制度設計は他条例などに委ねられていることが多いが、杉並区のように、住民投票制度の具体的な内容まで基本条例に盛り込んでいるものも見受けられることから、本報告書で「抽象化した理念にとどまらず、具体的な制度設計が必要である」と言及した場合には、他条例における具体化のみならず、基本条例における制度化をも含んだものとして扱っており、明確な区分は行っていない。

さらに、基本条例で規定されることの多い住民投票制度については、具体的な制度設計にまで踏み込んだ議論が必要であることから、別途「川崎市住民投票制度研究準備会」において、以下の論点について検討を行っている。

- ① 日本の住民投票実施状況等の整理
- ② アメリカ、ドイツ、スイスなどの住民投票制度の研究
- ③ 住民投票制度の課題整理

II 基本条例に盛り込むべき事項について

1 価値原則（市民の信託に基づいて自治体が事業を遂行するという理念）

1-1 前文（自治体の基本理念と条例の目的）

（1） 制定状況

前文は、一般に法規の制定の由来・経緯と、その基本原理を述べたものとされ、参考にした12条例中9条例で当該規定がおかれている。具体的な内容については、当該地方自治体の歴史的な成り立ちに言及するとともに、まちづくりの考え方、自治体と住民の関係、条例の目的を宣言するものが多い。

（2） 検討すべき課題

前文は、法規の本則と一体となる法的性質を持ち、前文自体が直接的に適用されるものではなく、法規の各条文の解釈基準になるものとされる。このため、解釈基準としての前文をどのように規定するかを、各条文との関係から整理しておく必要がある。

実際、これまでも、憲法の前文にある「平和のうちに生存する権利」が具体的な権利を定めたものであるか否かで争いになったケースがある³。この中では、憲法の前文と条文の関係の中で、前文の規定が条文として具体的な権利として規定されていないために、前文の規定だけによって具体的な権利保障を導くことができるかが争点となった。

基本条例においては、この種の争いは基本的に避けることが望ましいと考えられ、基本条例の本則に対する前文の意味を明確化しておく必要がある。

（3） 考え方

基本条例を、行政運営の基本原則や住民の権利等を定めた最高法規として位置づけるならば、憲法と同様に前文を設け、基本条例の制定の経緯と基本的な趣旨、自治体の成り立ち、住民と自治体の関係などについて規定することが望ましい⁴と考えられる。ただ、前文の内容に関する争いを避ける視点から、前文と各条文の規定を整理した上

³ 「昭和34年12月16日最高裁大法廷判決」、その前審である「昭和34年3月30日の東京地裁判決」、両者の結論は正反対だがいずれも前文を解釈基準として用いた。当初から最高裁は前文を直接適用しうる裁判規範としてではなく、憲法の条文の解釈基準としての法的性格をもつものとする態度をとっている。たとえば、昭和24年10月25日の最高裁大法廷判決（前文を解釈基準とし、陪審裁判によらない刑事裁判は違憲ではない）、昭和27年5月13日の最高裁（第三小法廷）判決などにおいて、「前文は具体的事件に対して直接適用されるのではなくて、法律の解釈適用すむもの」とした。（大西芳雄、「前文の内容と効力」、清宮・佐藤編集、「憲法講座1」161頁以下、有斐閣参照）

⁴ 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、地方自治職員研修臨時増刊号71』（公職研、2002年）P52において、国政運営の基本理念である憲法と比較し、「どのような理念で自治体を運営していくのか、なにを実現しようとするのかを前文で書き上げることとしたい」としている。

で、両者で矛盾する事項、あるいは条文として存在しない事項については盛り込まないことが望ましい。

1-2 基本理念（政策目標・実現すべき価値）

(1) 制定状況

基本理念（政策目標・実現すべき価値）については、今回の研究の対象となっているほとんどの基本条例で、条文が盛り込まれている。ただ、その内容をみると、抽象的な宣言としての性格を有しているという点で共通しているにとどまり、規定されている内容については、それぞれの基本条例の性格や立法の意図（立法趣旨）に即する形がとられ、一定の傾向はみられない。

(2) 検討すべき課題

基本理念の規定は、個々の住民の権利規定や、行政運営の原則に関する規定を補完する、より抽象的な原理・原則を宣言することによって、条例の解釈準則としての指導性を高めるというメリットがある。

一方で、あまりに抽象的で、高次の理念を盛り込んだ場合には、条例の解釈に混乱をもたらし、特に実際の制度として理念が担保されない場合には、空虚なものになってしまうというデメリットを持っている。

(3) 考え方

既に平成13年度の研究報告⁵で示したように、基本条例は「分権時代にふさわしい新たな自治システムの構築」を行うものである。すなわち、「信託関係に関する共通ルール」や「自治に関する共通ルール」を定めるとともに、「自治の主体であるべき市民の責務と権利や、市長・行政、議会の役割など、自治システムの再構築を図るものであり、市長や市議会など自治機構の行動指針や判断指針を条例に」書き込むものである。

このため、条例の解釈にいたずらに混乱をもたらすことや、それに対応する実定法上の装置を欠いているために条例の内容が空虚なものとなることを避けることが望ましく、その前提として、川崎市の持つ自治制度の検証と理解が必要となる。この作業の上に、分権時代における自治体のあるべき姿や市民と自治体との信託関係など、条例全体を貫く理念を検討すべきである。

⁵ 川崎市「市民自治の拡充に向けた制度・枠組みの研究～川崎版自治基本条例の策定に向けて」（2002年）

2 機構原則（市民、行政、議会などの具体的な活動の方針や責任の明確化）

2-1 市民の権利規定

(1) 制定状況

市民・県民・住民の権利保障規定を設けている条例は、12条例のうち6条例（ニセコ町、宝塚市、生野町、杉並区、多摩市、群馬県）あり、その内容をみると、最も多いものが「住民の参加する権利」（6条例）、次いで「住民の知る権利」（6条例）、「自治権の保障」（2条例）となっている。その他の規定としては「満20歳未満の住民の参加する権利（ニセコ町）」、「学ぶ権利（生野町）」等がある（次表参照）。

ただし、これらは一応の整理であり、基本条例の性格からも、条文の規定だけで、法的権利が生じるのか、それとも下位の条例等によって具体化された時点で、法的権利が生じるのか、具体的な保障の内容を含めその程度ははっきりしない。

	自治権の保障	住民の参加する権利	住民の知る権利
ニセコ町	目的の条項で、「自治の実現を図る」ことを定めている。多摩市や群馬県との規定とは異なる。	「町民自身が、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」 「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」	「私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」
宝塚市	「市民と市が協働のまちづくりを推進する」との規定にとどまり、自治権の保障という言葉はない。	「まちづくりに参加する権利を有する」	「市の保有する情報を知る権利を有する」
生野町	「自律共助の原則」、「学ぶ権利」などの規定はあるが、具体的に自治権は保障していない。	「まちづくりに参加する権利を有する」	「行政活動について必要な情報の提供を自ら取得する権利を有する」
杉並区	目的の条項で、「自治のまちを創っていく」ことを定めているが、多摩市や群馬県との規定とは異なる。	「区政に参画する権利を有する」	「区政に関する情報を知る権利を有する」
多摩市（案）	「市民の自治が保障される地域社会の創造をめざす」	「市の計画立案・策定・決定・実施・評価の各段階に参画すること権利を有する」 さらに、「審議会等への参加、市民意見表明制度」についても言及。	「市のすべての情報について知る権利を有します」
群馬県（素案）	「県民の自治権は、憲法の保障する基本的人権であり、かつ、地方自治の本旨に基づく県民固有の権利である」 さらに、既に憲法・法律で保障されている権利（主として参政権）を確認するとともに、県独自の権利（条例で定める県政への参加を通じた自治権）も創設。	「主権者として、県政に参加する権利を有する」	「主権者として、常に県政の実状を知る権利を有する」

※網掛けしたものが市民の権利に該当する規定内容

(2) 検討すべき課題

権利保障については、価値原則や機構原則、運営原則など市民が地方自治体に信託している内容を明らかにするという基本条例の性格上、規定する必要があるとも考えられるが、この際には、様々な面から検討する必要がある。

権利保障を規定することについて、積極的に評価する立場からは、①権利保障の規定を盛り込むことで、住民の参加意欲が高まるのではないか、②住民からの要望の強い利益を権利として保障することで、住民の行政への満足度が高まるのではないか、③規定の仕方によっては、規定された権利が侵害されたときに司法その他の機関によってその権利が保障される等、住民の権利保障の実効性が高まるのではないか、等の意見が考えられる。

一方、消極的に評価する立場からは、①十分な議論をしないまま権利規定を設けることにより、ラフな権利が一人歩きし、かえって紛争の原因となるおそれがあること、②規定の仕方によっては、その解釈をめぐって不要な争いを招くおそれがあること、③権利の内容によっては、厳しい財政状況下で、その権利の実効性を担保するだけの組織整備や予算措置を現実にはどれだけ行うことができるか等の意見があることが考えられる。

また、市民の権利規定と行政（以下、一般概念）の行為規範規定は次表のように、表裏の関係になっており、基本条例の中で、両方を規定すべきか、どちらか一方でよいのか、検討する必要がある。

市民の権利規定	行政の行為規範規定
市民の情報を知る権利	市の市民に情報を適切に提供する義務
市民の市政へ参加する権利	市の市民参加のための各種の措置義務
市民の意見、提言権	市の市民意見、提言尊重義務

権利規定を盛り込むことについては、①憲法の新しい人権を認知する際の基準として、それが長い間多数の国民によって確信的に支持されてきた利益といえること、②その利益を権利として認めることによって害される者がいないこと・・・等、大変厳しい要件がいわれており、必ずしも前者の方式（権利規定の方式）がよいとはいえない。また、基本条例の意味なども考えあわせると、権利規定とするより、同じ利益を行政の側の行為規範規定として盛り込むことで、行政の一定の裁量を含みつつも実質的に住民の利益保障に資するということも考えられる。

また、政策領域別の基本条例で個別の権利規定が設けられている場合などにおいては、その規定と基本条例に盛り込む規定の関係を検討し、条例体系全体を見据えながら整合性を図る必要がある。

(3) 考え方

以上のようなことから考えると、権利保障規定を設ける場合、次のような基準が妥当なのではないかと思われる。

- ①既に、個別条例等で規定上、あるいは解釈上その具体的権利性が確認されていること
- ②権利の性質にもよるが、個別条例等によって権利救済等の実効性が確保できる制度が予定されていること

このような観点から考えられるものとして、「情報開示請求権」「個人情報保護請求権」「公正・公平な行政手続を受ける権利」等がある。

また、全体の条例体系、特に政策領域別の基本条例で規定されている権利について、自治基本条例でどのように位置づけるのか検討すべきである。

2-2 市民の義務規定

(1) 制定状況

市民の義務規定とは、住民等の義務を定めた規定である。参考にした条例の中では、次表のとおり6つの条例で規定がおかれている。その中身は様々だが「主体的にまちづくりに努める」「自分の行動に責任を持つように努める」「次世代への責務に配慮する義務」等であり、杉並区のように「納税等の負担を分任する義務」として、法律に基づく義務を基本条例の中で再掲しているものも見受けられるが、概して、努力義務規定にとどまっているものが多くなっている。

(2) 検討すべき課題

義務規定の法的性質が問題となるが、この場合、憲法第12条の「自由及び権利に伴う義務と責任」の規定が参考になる。この規定は、義務というよりも道徳的指針を定めたものであって、規定から具体的な法的効果が生じるものではないとされる。

また、自治体レベルで具体的な法的効果が生じる義務規定をおくことも、また、国法上の義務としての納税の義務や義務教育を受けさせる義務を再掲することも考えられる。この場合においては、再掲する場合には再掲の意味を、国法レベルで規定されていない義務を規定する場合についてはその立法事実を十分に検討する必要がある。

さらに、地方自治体独自の自主的な規制条例（飲料容器等の散乱防止に関する条例など）に盛り込まれた義務規定について、それを抽象化した形で、基本条例の中に盛り込むのか、条例体系の中での基本条例の位置づけを整理しておく必要がある。

	市民の義務に関する規定内容
ニセコ町	「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」
宝塚市	「市民はまちづくりの理念にのっとり、主体的にまちづくりに取り組むよう努めなければならない」
生野町	「まちづくりの主体であることを認識して、自らの発言に責任を持つとともに、相互に基本的人権を尊重するまちづくりに努めなければならない」 「社会参加を通して豊かな人間関係の形成に努めなければならない」
清瀬市	「市民は、まちづくりに関して自らの責任と役割を自覚し、積極的な参画に努めるとともに、そ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」
杉並区	「区民は、行政サービスに伴う納税等の負担を分任する義務を果たすとともに、区と協働し、地域社会の発展に寄与するよう努めるものとする」
多摩市	「市民は、自主、自律的な市民の活動をお互いに尊重するとともに、自らの発言と行動に責任を持ちます」 「市民は、その権利の行使にあたっては常に市民全体の公共の福祉、次世代への責務、多摩市の将来に配慮します」

(3) 考え方

基本条例の性格を考えれば、市民がまちづくりへの参加の権利を行使する過程において、市民が自主・自立的な互いの行動を尊重しあい、自らの発言と行動に責任を持つことなどを規定として盛り込むことが必要である。

市民は、あるまとまりを持った地域で豊かな暮らしを実現しようとするために、お互いが多様なつながりを持ちながら、地域におけるコミュニティを形成しているといえる。こうしたコミュニティこそ、市民自治の原点であることを認識し、市民一人ひとりがお互いの立場を認め合い、育ち合う心豊かな地域社会を目指すことが重要である。

このためには、義務規定を盛り込む場合には、まちづくりへの主体的な参加や市民社会の最低限のルールとして、互いの立場を尊重すべきことなどを規定として盛り込むことが望ましい。

また、条例全体の体系の中で、地方自治体独自の規制条例（飲料容器等の散乱防止に関する条例など）における義務規定については、基本条例において抽象的な義務として規定すること（地域の環境美化の促進、周辺の環境と調和した良好な環境の形成など）も検討すべきである。

2-3 行政、議会に関する規定

(1) 制定状況

行政のあり方については、9 条例（ニセコ町、宝塚市、生野町、清瀬市、北海道、杉並区、多摩市、高知県、群馬県）で、首長の役割や責務、職員の責務などが規定されている。

また、議会に関する規定をおいているものは、参考にした 12 条例の中では、次の 3 条例となっている。

	議会に関する規定内容
生野町	第 10 条 議会は、町民の代表として選ばれた議員によって組織された生野町における最高意思決定機関であり、町民の意思が町政に反映されることを念頭において活動しなければならない。 第 11 条 議会は、行政活動が常に民主的で、効率的に行われているかを調査・監視するとともに、町の政策水準の向上及び行政運営の円滑化に努めなければならない。 第 12 条 議会は、議会活動に関する情報を町民に分かりやすく説明する責任を有するとともに、情報公開請求に関しては誠実に応えるよう努めなければならない。
杉並区	第 6 章 区議会 （区議会に関する基本的事項） 第 8 条 区議会は、地方自治法で定めるところにより、区民の直接選挙により選ばれた代表者である議員によって構成される意思決定機関であるとともに、執行機関の区政運営を監視し、及び牽制する機能を果たすものとする。 2 区議会は、地方自治法で定めるところにより、条例の制定改廃、予算、決算の認定等を議決する権限並びに執行機関に対する検査及び監査の請求等の権限を有する。 （区議会の情報の公開及び提供） 第 9 条 区議会は、別に条例で定めるところにより、区議会が保有する情報を公開するとともに、会議の公開及び情報提供の充実により、区民等との情報の共有を図り、開かれた区議会運営に努めるものとする。 （区議会議員の責務） 第 10 条 区議会議員は、区民の信託にこたえ、区議会が前二条に規定する機能等を果たせるよう、誠実に職務遂行に努めなければならない。
多摩市（案）	第 4 節 議会の役割 （議会） 第 7 条 市民の総意に基づき、多摩市に議事機関として議会を設置します。 2 議会は、市民自治の役割を認識して、その構成する組織及び運営を定めます。 3 議会は、市民の多様な意思を反映するため、常に市が適正な行政運営を行っているかを監視するとともに、市民に対してそれを明らかにします。 4 議会は、議事機関として、多摩市の重要な政策決定等を行います。 5 議会は、議員が立法の活動を迅速に行えるように自律的な組織体制を整備します。 6 議会は、市民と意見交換を十分に行い、立法過程から情報を共有します。 7 議会は、公開とし、市民に開かれた場とします。

なお、次の団体においては、議会に関する規定をおこなった理由を次のように説明している。

ニセコ町	具体的な説明とはいえないかもしれないが、本条例は、「自治体職員がまちづくりの専門スタッフとして、まちの仕事を進める時に、そのよって立つ基本法令としての性格を」併せ持っているとし、それを「行政基本条例としての性格」と説明している。
北海道	北海道の場合は、もともと「行政基本条例」として行政執行部門の条例であることを前提としており、道議会での質疑討論の中でも、「自治基本条例」とは別のものとして説明している。ゆくゆくは「自治基本条例」を目指すという説明はあった。
高知県（案）	・議会の組織運営や会議運営方法の決定に関する議会の自律権を尊重すべきである。 ・既に地方自治法や既存条例に規定があるので、それを再掲すると却って県民に親しみにくいものになる。

(2) 検討すべき課題

行政については、行政運営の原則など全体の中で論じているため、ここでは、議会についての規定を中心に検討した。

基本条例に、議会に関する規定を盛り込むことについては、

- ① 条例に議会に関する事項を設けることができるかという条例制定範囲の問題
- ② 首長が提案する条例に議会に関することを設けることができるかという発案権の問題

に留意する必要があると思われる。

①については、「条例制定権の範囲に、議会に関する事項がいかなる範囲で含まれるか」という問いと同義であり、その答えは「憲法、地方自治法等の現行法制と矛盾しない範囲で可能」ということになり、およそア・プリオリに議会に関する事項を盛り込むことができないということにはならないと考えられる。一方で、②については、基本条例が首長側、つまり執行部提案の条例案として提案されとした場合、議会に関する事項は議会に発案権が属するのではないか、仮に共管事項だとしても、首長から提案する内容には、一定の限界があるのではないかという問題である。

(3) 考え方

基本条例に議会に関する事項を盛り込むかどうかは、北海道やニセコ町が説明しているように、制定しようとする基本条例の趣旨がどこにあるのかによって決められることになる。

基本条例を「自治体の憲法」として位置づけ、分権時代における自治体と市民の関

係を明らかにするものであるとするならば、議会が自治体の機関である以上、議会の規定を盛り込むのは自然ともいえよう。いずれにせよ、基本条例に議会に関する事項を規定するためには、議会との密接な意見調整が必要であろう。

2-4 行政区・区役所に関する規定（指定都市としての課題）

（1） 制定状況

行政区・区役所（区行政）に関する規定とは、より小さな区域における住民自治の強化の方向性が問われている中で、指定都市である川崎市において、どのような行政区、区役所をおくべきかとの規定に関するものが想定されるが、指定都市において基本条例が策定された事例がないことから、当該規定を持つ基本条例はみられない。

ただ、川崎市都市憲章条例においては、「市民の地域的生活の基礎単位である区を中心とした地域完結機能の整備拡充をはかるとともに、全市的にみて有機的統合性をもつ一体的都市機能の強化充実をめざして計画する。（第49条（2））」「市長は、市民サービスの向上をはかるため、各区の特性に合致した行政を総合的に運営するようつとめなければならない。（第57条の2）」との規定があり、当時においても市民生活に対応した行政の基礎的な単位として、市民サービスの向上が重要であるとの認識が底流にあったと考えられる。

（2） 検討すべき課題

今後の区行政のあり方として検討すべき課題として以下のものが想定される。

- ① サービス拠点として、区行政をいかに構築すべきか
- ② 区行政における住民意見反映の場をいかに設けるか
- ③ 区における自己決定権をいかに拡充するか

現在、第27次地方制度調査会でも大都市のあり方が検討されており、中間報告では、行政区を単位として地域自治組織を検討していくことが盛り込まれている。

また、本市においても以下の検討が進められている。

- ・ 区長の政治職化とその権限の拡大
- ・ 区民会議の設置とその決定権限

こうした検討の状況を踏まえるとともに、その条文の記述については、詳細に規定するか、総論的に述べるにとどめるのかについて検討する必要があると考えられる。

(3) 考え方

指定都市としての川崎市が基本条例を策定した場合、行政区や区役所についての記述は必要であると考えられるが、基本条例という性質からいえば、行政区・区役所に関する個別の争点について詳細に記述することは適当でないと考えられ、一定の方向性を基本条例で定めた上で、他の条例や規則で詳細について定めることが望ましいといえる。

3 運営原則（自治システム実現のためのルール）

3-1 行政運営の原則

(1) 制定状況

基本条例で規定されている「市民主権の原則」や「総合行政の原則」といった行政運営の原則に関する規定を整理すると、次表のようになる（協働の原則は後述）。

「市民主権の原則」とは、市民自治の実現のため、主権者である住民の参加を基本とする行政運営を図ることであり、「総合行政の原則」とは、主権者である市民のニーズに的確に応え、豊かで個性ある地域社会などの政策目標のために総合的な行政運営を図ることである。これらの原則は、ほとんどの条例において規定されているが、その規定の仕方や内容は条例によって異なっている。

	市民主権の原則	総合行政の原則
箕面市	市民はまちづくりの主体	
ニセコ町	「わたしたち町民は」との規定 「町長は町民の信託に応え」との規定	計画の策定などにおける基本構想及び 総合計画との整合性及び体系化
猿払村	村民はまちづくりの主体	
志木市	市民自らが主体	
宝塚市	主権者である市民	総合的な市政の推進
生野町	町民はまちづくりの主体	効率的な組織の構成
清瀬市	市民はまちづくりの主体	
北海道		
杉並区	主権者である区民	総合的な行政サービスの提供
多摩市	市民は市民自治の主体	
高知県	自らおさめる	
群馬県	県民の自治権の保障	県の行う行政は・・・総合的かつ計画的 に実施されなくてはならない

(2) 検討すべき課題

どの原則も抽象度が高いが、理念の具現化には具体的な制度設計が必要となるため、単なる宣言的な意味や指針としての意味にとどまることなく、いかに具現化できるかが課題といえる。

特に、「総合行政の原則」といった場合、ひとつの価値理念に基づいた行政運営をどのように担保していくのかといった視点も重要である。

(3) 考え方

平成13年度の研究会では、基本条例には、「市民の信託（価値原則）に基づく自治機構（機構原則）の内容を定めるだけでなく、市政を運営するにあたっての原則（運営原則）を定めておくことが必要」であるとした。

行政運営の原則に関する規定を実際に検討する上では、単なる抽象的な理念にとどまることなく、具体的な制度との関連を考えていくことが重要になる。

3-2 市民との協働

(1) 制定状況

市民との協働・市民の参加については、対象とした全ての基本条例で規定されており、その内容は協働のまちづくりなどの原則を掲げた上で、行政（長）が条件整備を進めるものや、具体的に企画・実施・評価という各段階での参加を規定するもの、基本構想への参加を規定するものがある。

また、基本条例の中でパブリックコメント制度に言及するなど、具体的な制度として担保するものも見受けられる。

	「協働原則」に関する規定内容	「参加原則」に関する規定内容
箕面市	市民と市が協働してまちづくりの推進を行なう	市長は市民がまちづくりに参加できるように、その条件の整備及び情報の公開に努める
ニセコ町	まちづくりの協働過程	企画・実施・評価における町民の参加の保障
猿払村	村民と村が協働してまちづくりの推進を行なう	長は市民がまちづくりに参加できるように、その条件の整備及び情報の公開に努める
志木市	まちづくりは、市民及び市が協働して推進する	市民の市政への参画のための必要な措置を講ずる
宝塚市	市民と市の協働のまちづくり	まちづくりに参加する権利の保障
生野町	まちづくりは町民の参画を得て協働で実行する	まちづくりは町民の参画を得て協働で実行する
清瀬市	市民はまちづくりに関する自らの責任と役割を自覚し積極的に参画に努める	基本構想などへの市民参画の推進
北海道	道民との協働	道民の参加
杉並区	参画及び協働の原則	参画及び協働の原則
多摩市	計画・実施・評価への参画	市政の重要課題に市民と協働して解決するために審議会などの設置
高知県	県民との協働	県民の参加
群馬県	県政に参画する権利	県民・市町村・県は、豊かで個性あふれる地域社会を創造するため、それぞれの立場で主体性を発揮すると共に、相互に補完しあう

(2) 検討すべき課題

基本条例ごとに表現の差異はみられるものの、どの原則も抽象度が高く、当該原則を実効性のあるものとするためには、これを具現化するための制度設計が必要となる。このため、単なる宣言的な意味や指針としてではなく、真の「参加と協働の原則」として具体的に機能する制度を検討していくには、施策の計画・実施・決定・評価の各段階への参加と協働についてどのように盛り込むべきか、いかに具現化できるかが課題となる。

(3) 考え方

市民との協働・市民の参加に関する原則を盛り込む場合には、その規定を単に抽象的な内容とするのではなく、制度的に担保される具体的な規定を併せた形で盛り込むことが望ましい。このため、市民の権利・義務規定などと同様に、既存の協働・参加の制度を検証するとともに、たとえば総合計画への参加をうたった場合には、その具体的な参加に関するルールを規定することも必要となる。

3-3 原則実現のための各種制度

(1) 制定状況

原則実現のための各種制度については、今回の検討の対象となっている多くの基本条例で規定されており、その内容は多岐にわたっている。このような行政運営に関する規定の傾向を、「①多くの条例で、おおむね規定されているといえる事項」、「②複数の条例で規定されているもの」、「③その他」というように、基本条例において盛り込まれているレベル（採用度）に着目し、整理すると、次のようになる。

レベルによる分類	規定されている原則実現のための制度
①多くの条例で、おおむね規定されているといえる事項	情報提供・公開・共有（10条例：ニセコ、志木、宝塚、生野、清瀬、北海道、杉並、多摩、高知、群馬） 個人情報の保護（6条例：ニセコ、宝塚、生野、北海道、杉並、多摩） 説明責任（6条例：ニセコ、宝塚、生野、杉並、多摩、高知） 財政制度（6条例：ニセコ、宝塚、生野、北海道、杉並、高知） 政策評価の実施義務（6条例：ニセコ、宝塚、生野、北海道、杉並、群馬）
②複数の条例で規定されているもの	計画過程への参加（5条例：ニセコ、生野、清瀬、北海道、群馬） 行政手続に関すること（5条例：ニセコ、宝塚、生野、北海道、杉並） 審議会等への参画（4条例：ニセコ、北海道、杉並、多摩） 住民救済制度（3条例：ニセコ、北海道、多摩）
③その他	パブリックコメントの実施（2条例：杉並、多摩） 外部監査（1条例：北海道）

(2) 検討すべき課題

行政運営の原則を実現するための制度に関する規定は、多くの条例で定められており、当該規定を設ける必要性については争いがないと思われる。問題は、上記の分類に掲げた事項について、どのように規定すべきかという点になる。

その視点として、第1に、規定の意味の総合的な分析がある。行政運営に関する規定は、各条例とも、その立法目的、基本原則との関係などとの関係で 様々な規定の体裁をとっており、上記の分類は、各規定を文言の類似性から行ったもので、その規定の意味は、立法全体の体系の中で総合的に分析し、その必要性を検討しなくてはならない。実際、「情報提供・公開・共有」についても、行政情報の公開原則、情報の共有化の推進、情報の収集及び管理などがあり、類似した事項について様々な視点から規定を盛り込んでいるともいえ、基本条例の体系の中で各条文の関係を分析する必要があるといえる。

第2に、「2-1 市民の権利規定」の中で触れたように、権利規定と行政の行為規範規定は表裏の関係にあり、両者の間の規定の（実質的な）分配という視点も必要となる。たとえば、情報公開について、行政が積極的に情報公開するような努力義務を構成するか、住民の情報公開権（知る権利）を明記するのか、検討しなくてはならない。

第3に、実効性を担保する方策の検証の視点がある。行政運営に関する規定が、行政の行為規範として機能するためには、それを実施するための具体的装置が必要な場合が多い。そこで、それらがすでに、既存の個別条例、その他の法規、あるいは組織・人員によって具体的な手だてがなされているのか、あるいは基本条例の制定に連動してなされようとしているのかという「実効性を担保する方策の検証」もあわせて行う必要がある。

(3) 考え方

「多くの条例で、おおむね規定されているといえる事項」は、規定として盛り込む必要性を示すひとつの指標と考えられる。しかし、具体的に規定する場合には、条例等で制度的に担保されているものと、新たな制度設計が必要なものに分けて考える必要があり、既存の制度で担保されている事項（「情報公開」「個人情報の保護」等）を規定することについては比較的問題はないと考えられる。一方、具体的に実施するためには条例等の整備が必要であったり、実施を義務づける範囲を明確化する作業が必要なもの（「政策評価の実施」「住民投票」「パブリックコメント」等）については、個別に当該規定を盛り込むことの必要性と、実現可能性を精査していく必要がある。

このため、既存の個別条例の規定に照らして、基本条例の規定の実効性を担保する制度の検証作業とともに、既存の条例の総合化や、部局横断的规定への昇格を目指した方がよいと思われるものの抽出作業も行う必要がある。

3-4 権利救済に関する規定

(1) 制定状況

権利救済に関する規定とは、住民の権利侵害に対する救済を何らかの形で意図している規定である。参考にした条例では、3条例で規定が設けられており、その内容としては、「苦情の審査義務（北海道）」、「意見・要望・苦情等への応答義務、不利益救済のための機関の設置（ニセコ町）」、「市民の権利侵害の救済を目的とした救済機関の設置（多摩市）」となっている。

(2) 検討すべき課題

権利救済に関する規定は、基本条例が、「自治体の憲法」といわれることから考えると不可欠なものとも考えられるが、司法権が地方自治権の内容となっていない現行法制度の下では、もとより完全なものとして規定することは難しい。

そのため、法的な権利救済というよりは、苦情処理・相談機関的なもの、あるいは第三者審査機関的なものによる、実質的（事実上の）救済に重点をおいた機関（たとえば、部局を横断した総合的な相談や苦情処理機関の設置、既存の個別条例に基づく審査会的な第三者機関の拡充等）の設置による権利救済になると思われる。

(3) 考え方

住民の権利救済において、自治体が果たす役割は限定的とならざるを得ないが、その効果は小さなものではないと思われる。実際に、既存の制度として自治体が有する行政機関の窓口での相談機能が果たす実質的（事実上の）救済や、個別の条例等に基づいた既設の各種審査会等が果たしている裁定・判断機能は、それぞれの専門の行政分野における知識や経験をもとにした判断であったり、執行部門から中立的な組織体制をとっていることから、その機能には一定の評価が与えられるべきである。

そこで、「かわさき基本条例」において、こうした権利救済に関わる制度や機関を規定する場合には、川崎市の持つ救済制度（オンブズマン制度、オンブズパーソン制度など）の実体や機能をよく検証し、それらの制度を確認した上で、現行制度を規定するとともに、総合化した制度の構想（前述した、部局を横断した総合的な相談・苦

情処理機関の設置や、審査会等の第三者機関の拡充等）を基本条例の中に盛り込むことは可能な方向だと思われる。

3-5 国や他の自治体等との関係に関する規定

(1) 制定状況

国や他の自治体等との関係に関する規定については、参考にした条例中8条例が規定を設けている。その多くが「都道府県との関係」と「市町村との関係」の双方についての規定を設けており、国との関係について規定している条例は、5条例である。また、国際間の連携ないしは国際交流の推進について規定している条例が2条例、区域外の人（個人）との交流について規定している条例が3条例ある。

また、一部の県条例については、重要な政策課題に関する政策形成過程における市町村の意見を求め、反映するように努めること（北海道）、市町村が地域社会を形成する基礎的自治体であることを確認する（群馬県）など、単なる宣言的な協力を超えて、市町村との関係やその位置づけが規定されているものもある。

(2) 検討すべき課題・考え方

単に宣言として協力関係を述べるものについては、あまり意味がないと考えられるため、当該規定を盛り込むことの必要性について検討する必要がある。

4 その他

4-1 最高法規性に関する規定

(1) 制定状況

最高法規性といっても、その規定は様々であり、条例の中で制度として規定しているものや、明確にはうたっていないけれども含意として最高法規性が導けるものなど様々であり、その区分は非常に困難であり、ここでは、次のような区分で整理した。

基本条例の尊重・遵守義務を定めたもの	6 条例
基本条例の改正に関しての住民意見の反映を定めたもの	3 条例
基本条例に基づく条例等の体系化を定めたもの	3 条例
基本条例の改正に際しての住民投票	1 条例

なお、基本条例が、その内容を実施するために「別に条例で定めるところにより・・・実施する」との「条例の留保」を規定しているものもある。

たとえば、道民投票の実施（北海道）、行政手続の法制化、財政状況の公表、町民投票の実施（ニセコ町）、行政手続（生野町）、住民投票、市民自治推進委員会の設置（多摩市）、行政手続、財政状況の公表、区税等の賦課徴収、住民投票（杉並区）がある。

この種の規定も、基本条例が一般の条例の上位条例であることを含意しているとも考えられ、最高法規性に関する規定ともいえる。

(2) 検討すべき課題

基本条例は、市民の自治体に対する信託内容を明示するものであり、「自治体の憲法」のような役割を担うものとすることができる。そこで、この最高法規性をどのように担保するかが次の論点となる。

(3) 考え方

最高法規性に関して、議決要件の強化や住民投票などの手続を盛り込むことも考えられる。しかし、議決要件の強化、すなわち特別多数決の規定を盛り込むには地方自治法（第113条の定足数の規定、第116条の表決・特別多数決の規定）との関係を整理する必要がある。とりわけ、時代状況の変化に即して、市民と行政との関係にも変更が必要になる可能性があるため、これに弾力的・機動的に対応していくためにも、基本条例に改正可能な「軟性的」性質を持たせつつ、最高法規性を持ったものと

する仕組みについても検討することが望ましい。

基本条例は、「川崎市民」が「川崎市」という地方自治体に信託している内容を形づくる原則をその内容に含むものである以上、他の条例はそれとの整合性が問われるものである。このような意味で、基本条例が地方自治体の最高法規とも位置づけられることができるものである以上、それを明文でもって担保する必要があるか、必要があるとしたら、どのように規定すべきかを前述した考え方を参考としながら慎重に検討すべきである。

なお、仮に明文の規定をおかず、その結果、基本条例が、他の条例に対して法的に優先するものではないと考えられた場合でも、当該基本条例の趣旨とはずれる条例が規定されれば（たとえば、市民参加をまったく盛り込まない意思決定手続に関する条例）、基本条例を根拠として市民はその制定理由、根拠などの説明を求めることができることは当然である。

4-2 見直しに関する規定

(1) 制定状況

見直しに関する規定とは、条例施行後に条例の規定内容等について、見直しの期間や方法等を具体的な形で予定しているものをいう。

参考にした条例では、2条例が規定をおいている。

「知事は、この条例の施行後3年を経過した場合において・・・検討を加え・・・必要な措置を講ずる・・・」（北海道）

「町は、この条例の施行後4年を超えない期間ごとに・・・検討する・・・」「町は、・・・検討の結果を踏まえ・・・必要な措置を講ずる・・・」（ニセコ町）

(2) 検討すべき課題

社会経済情勢の変化や立法を支える事実の変化が生じた時に、条例を改正する必要があるというのは、立法過程においていわば当然のことで、あえてこのような見直しに関する規定をおくことにはいかなる意味があるのかということが問題となる。

見直しの中で行うべきことは「必要な措置」であるが、これは単なる検討から改正、廃止まで幅広い意味に解せるため（このような抽象的な措置を定めることの意味も問題となると思われる）、具体的な効果が生じる点は「期間」の点ということになる。

そこで、この期間を定めたことの意味について、北海道やニセコ町の条文解説やHP上の審議経過やパブリックコメントの意見等をみると、3年や4年という「短い期間ごとに見直す」といった意図が感じられる。これは、「①地方分権や地方自治の動

向は、現在進行形で進んでいるので、たびたび見直した方がよい」、「②基本条例は、住民参加でつくり、育てていくものだから、いつも関心を持ち参加をしていく機会を作る必要がある」といった考え方に基づくものと考えられる。

(3) 考え方

前述のように、見直しに関する規定を特におく意義が問題となるが、地方自治の動向が流動的であるため、不断に住民の関心と参加を促すためといった理由には、一定の理解が得られると思われる。

他方で、最高法規条例としての基本条例は、本来「硬い」もので、見直しを機械的に行うべき規定を盛り込むべきではないとの疑問も生じる。

そこで、考え方としては、基本条例を不断に見直すことの必要性と、基本条例が硬性の条例であることの必要性をそれぞれ具体的に検討したうえで、このような規定を設けることの是非を判断すべきではないかと考えられる。

III 今後の課題

1 基本条例に盛り込む事項の制度的担保

これまで、基本条例に盛り込むべき事項は、当該自治体の制度として担保されているもの、または担保が予定されているものであるべきであり、それが抽象論にとどまることのないようにすべきであると述べてきた。

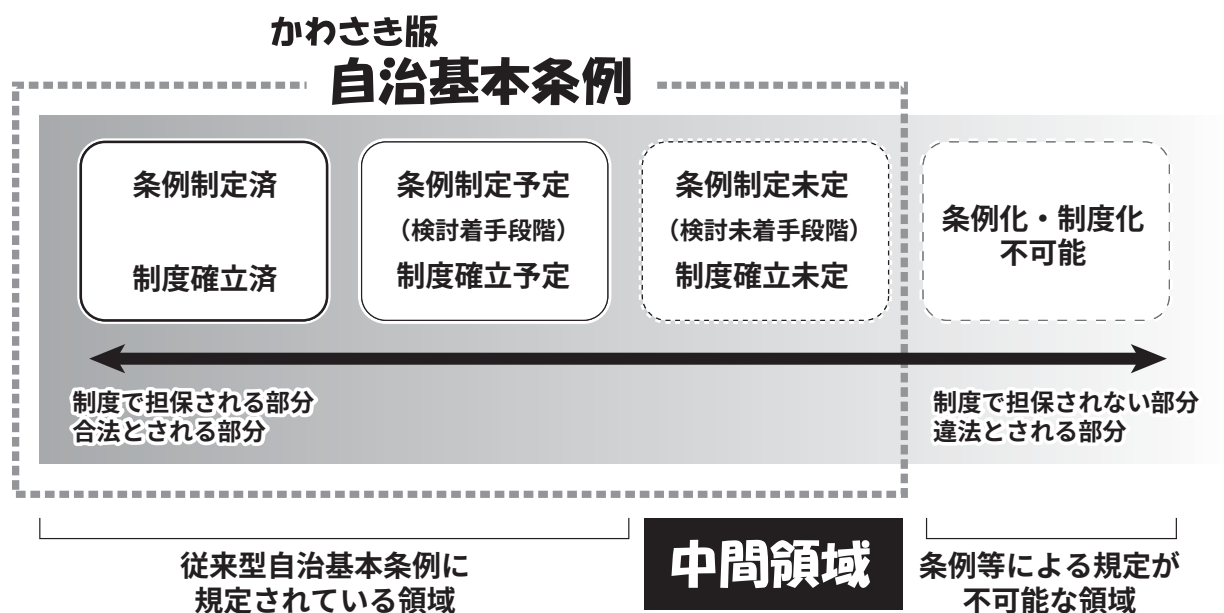
ただ、基本条例を住民からの信託の中身を形にしたものとして捉えたとすれば、信託、受託の関係から、行政が制度の検討に未着手であることを理由に、条例に規定しないのは、市が信託を拒否したとみなされることも否めない。

また、既に個別条例等に基づいて制度として確立されているもの及び条例制定（制度確立）が予定されているものと、行政による条例化・制度化が不可能なものとの間にある「中間領域」に位置しているものが重要であるという認識を共有するならば、条例でその領域を積極的に盛り込まなければ、市民の合意は得られず、条例の意味そのものが問われることになる。

このため、自治体の制度として担保されていない（または予定されていない）部分についても規定として盛り込むことを検討すべきであり、その際には、この中間領域が重要なポイントとなる。この中間領域をいかに規定すべきかについては、新年度に予定されている検討組織の中で議論されるべきと考える。

■自治基本条例が対象とする範囲のイメージ

（中間領域を含めた自治基本条例に）



2 市民間のルールとしての基本条例

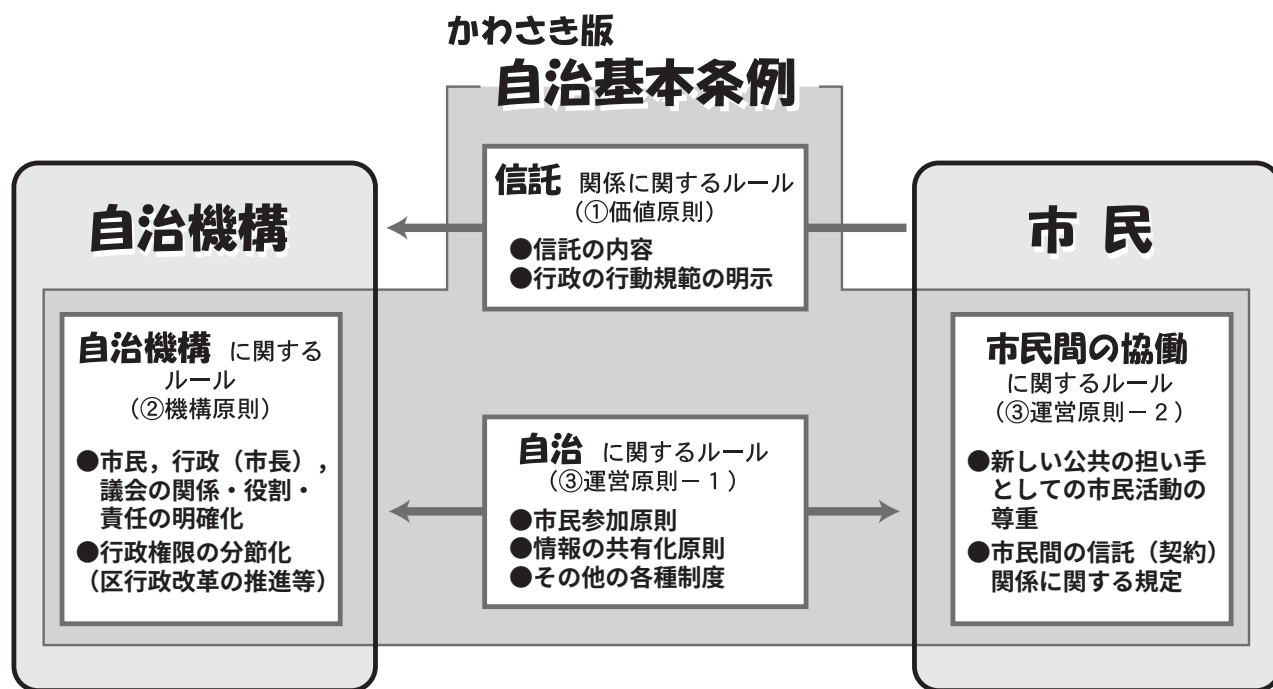
これまで、市民が行政に信託するという関係の中で、個別の事項を検討してきたが、様々な分野で、地域を拠点として市民が活発に活動している中では、市民が市民に信託（契約）するという信託の形も想定される。具体的には、NPO、身近な自治組織等に市民が会員として、会費を支払い、サービスの提供を受けるような形が想定され、この結果として、お互いに市民として守るべきマナーなど、「市民間の協働に関するルール」に発展することもありえよう。

ただ、自治体の条例を考えた場合には、地域的な制約があるほか、民民間の問題を取り上げ、結果としてその関係性を縛ることになるのは望ましくない。

しかしながら、これまでの基本条例のように、公権力主体としての自治体と市民といった規定の内容でなく、市民間の協働に関するルールを規定することができれば画期的であるといえる。

■自治基本条例に盛り込むルールのイメージ

（市民間の協働に関するルールを盛り込んだ自治基本条例に）



■平成 14 年度 かわさき版自治基本条例研究準備委員会

◆メンバー◆

(委員長) 辻山 幸宣 氏	(財) 地方自治総合研究所理事・主任研究員
人見 剛 氏	東京都立大学法学部教授
小島 聡 氏	法政大学人間環境学部助教授
金井 利之 氏	東京大学大学院法学政治学研究科助教授

(事務局) 川崎市総合企画局

◆検討経過◆

○第 1 回委員会

1. はじめに
2. 平成 14 年度の検討スケジュール・検討組織について
3. 平成 13 年度の研究成果概要について
4. 第 1 回準備委員会の検討事項
5. その他

○第 2 回委員会

1. はじめに
2. 第 1 回研究準備委員会議事内容について
3. 第 1 回研究準備委員会での課題等について
4. 第 2 回準備委員会の検討事項
5. その他

○第 3 回委員会

1. はじめに
2. 第 2 回研究準備委員会議事内容について
3. 自治基本条例に盛り込むべき事項について
4. 市民フォーラムの開催内容について
5. その他

○第4回委員会

1. はじめに
2. 第3回研究準備委員会議事内容について
3. 市民フォーラムの開催内容について
4. 自治基本条例に盛り込むべき事項について
5. 他都市の自治基本条例策定状況調査について
6. その他

○第5回委員会

1. はじめに
2. 第4回研究準備委員会議事内容について
3. かわさき版自治基本条例フォーラムについて
4. かわさき版自治基本条例研究準備委員会報告書（案）について
5. その他