

# 自治基本条例とは

## 1. 自治基本条例制定の動向

地方分権を契機に、地方自治全般にわたる基本理念や基本原則等を明らかにする、いわゆる「自治基本条例」制定の動きが活発になってきています。平成21年度には約200自治体で制定されています。

自治基本条例はその法的性格が確立されたものではなく、どのような内容を盛り込むかは、それぞれの自治体の考え方により異なっており、いわゆる「ひな形」はないとされています。

しかし、地方自治体の組織と運営に関しては、憲法を根拠に地方自治法などの諸法令において詳細な規定が設けられており、これらの点から地方自治体が独自の仕組みを構築することは一般に難しいと考えられています。

このため、これまで制定された条例の多くは、住民自治の充実・強化という観点から、住民の権利・責務や行政の役割・責務を規定し、また、まちづくりのための参加と協働、情報共有・情報公開、行政の説明責任等を定めるとともに、参加手法としての住民投票の根拠や手続きの規定等を置くものとなっています。

なお、初期に制定された条例は、議会に対する条文がありませんでしたが（ニセコ町「まちづくり基本条例」）、近年の条例では、議会の役割や議員の責務を規定するものが増えています。

また、議会独自の議会基本条例を制定する自治体も出てきています。

自治基本条例で最も早いといわれるニセコ町「まちづくり基本条例」は、平成13年4月に制定、平成17年12月の改正により、議会の役割・責務、政策法務の推進等の条項が追加された。

## 2. 自治基本条例の必要性

第一に、「都市化社会から都市型社会、または成熟社会」への移行が挙げられます。高度成長を背景に新市街地に対して都市化を進めた時代から、都市を守り育てていく時代に移り変わってきているというのが、近年にみる大きな変化です。都市化に向けた時代は、全国の高度成長を支えるための画一的な対応が求められ、法律という全国画一の基準によって都市づくりが行われてきました。

しかし、成熟社会においては、いろいろな生活形態、価値観がある中で多様な要請が出てくるようになりました。多様化した要請に応えるためには、行政のみの対応では限界が見え、市民や事業者が参加しそれぞれの能力を生かしてまちづくりを行うことが必要になり、そのためのルールが必要となっています。

第二に、行政主導による公共の限界に対して、市民参加やNPO等の市民活動の気運の高まりによって、特に阪神淡路大震災の際には行政だけでは対応できないところを、多くの市民団体や個人が救援、復興への協力を行ったことは、市民等がその公的役割を担い、新しい公共として、市民が担っていくエリアがあるということが確認されたものであり、参加と協働が重要なテーマとして、行政の役割と責務、市民の権利と役割・責務を定めていくことが必要となっています。

第三に、「地方分権化」の流れがあります。地方分権一括法が制定され、制度的にも分権が加速度的に行われていますが、この主旨は、できるだけ権限を国から地方へ、自治体へという方向のなかで、地域自体が地域の実情を踏まえた個性あるまちづくりを担っていく、主役になっていくという方向です。地方分権化には2つの方向があり、ひとつは前述の国から地方への分権の流れであり、もうひとつは行政から市民への分権も併せて進めるという流れ、これが地方分権化の重要な要素です。特に、これまでは行政への市民参加でしたが、今後は市民自立のまちづくりのための自治体運営のルールが必要になっています。

### 3. 自治基本条例の性格

#### (1)「自治基本条例」の定義

有識者による「自治基本条例」の定義は以下のとおりです。

「(市民が)自治体政府に対して 信託している内容を明示したもの」	地方自治総合研究所 辻山幸宣
「独自の政策・制度策定をめぐる個別条例、 個別施策についての枠組法」	法政大学名誉教授 松下圭一
「自治体としてのアイデンティティ」	
「住民自治・市民自治の制度的担保措置」	九州大学大学院法学研究員教授 木佐茂男
「まちの憲法」	国際基督教大学教授 西尾勝
「総合計画や他の条例より上位に位置し、 これらに指針を与えるもの」	
「自治体運営のルール」	中央大学教授 佐々木信夫
「自治体の憲法」	明治大学教授 牛山久仁彦
「条例、規則や自治体運営の基本」	

## (2)自治体の憲法、最高規範という表現

自治基本条例については、自治体の憲法とか、最高規範という言い方が多くされています。

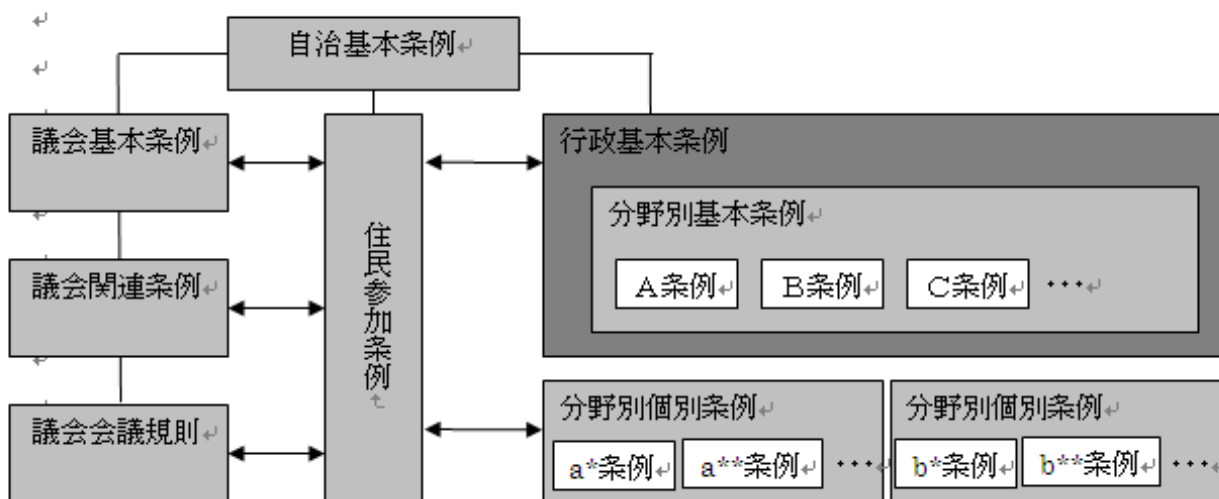
“最高規範”の規範とは、広辞苑によると「のっとるべき規則。判断・評価または行為などを行うときの拠（よ）るべき基準」をいい、市民、行政、議会が、今後、法律などを運用していくときの判断基準にするという意図で、多くの自治体で使用されています。

なぜこのような言葉で表現するのか。地方分権以前の時代は、法律の運用に向けての解釈は、国からの通達という形で細かく指示されてきました。しかし、地方分権になってからは、そのようなことが廃止され、地方自治体の判断で行うことが求められるようになりました。そのため、今後、法律などを運用していくときの判断基準を各自治体を持つことが必要となり、多くの自治体でこのような表現が使われていると考えられます。

## 4. 自治基本条例の目指すもの

自治基本条例とは、まちづくりの基本原理や行政の基本ルールなどを定めた自治体運営の基本となるものです。そのため、自治の仕組みや、まちづくりの基本原則を具体的に規定して、条例という形で法的根拠を持たせるものです。都市宣言や市民憲章とは根本的に異なり、基本構想や基本計画とも位置付けが違います。自治体運営の理念とルールを明示するのが、自治基本条例です。

## 5. 自治基本条例と他条例との関係



※ 1 「A条例、B条例、C条例…」は、例えば「福祉基本条例、環境基本条例、土地利用基本条例…」など。

※ 2 「a\*条例、a\*\*条例…」には、「自主条例」と「法令事務条例」がある。

『自治体法務検定公式テキスト』（2009年、第一法規）32頁より

## 6. 事例:ニセコ町の条例

- ・平成12年12月「ニセコ町まちづくり基本条例」制定
- ・自治基本条例の先駆的な存在
- ・まちづくり懇談会、まちづくり町民講座等による市民主体の制定方法

### ○ニセコ町まちづくり基本条例

平成12年12月27日  
条例第45号

#### 目次

##### 前文

- 第1章 目的(第1条)
- 第2章 まちづくりの基本原則(第2条—第5条)
- 第3章 情報共有の推進(第6条—第9条)
- 第4章 まちづくりへの参加の推進(第10条—第13条)
- 第5章 コミュニティ(第14条—第16条)
- 第6章 議会の役割と責務(第17条—第24条)
- 第7章 町の役割と責務(第25条—第35条)
- 第8章 計画の策定過程(第36条—第39条)
- 第9章 財政(第40条—第45条)
- 第10章 評価(第46条・第47条)
- 第11章 町民投票制度(第48条・第49条)
- 第12章 連携(第50条—第53条)
- 第13章 条例制定等の手続(第54条)
- 第14章 まちづくり基本条例の位置付け等(第55条・第56条)
- 第15章 この条例の検討及び見直し(第57条)

##### 附則

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

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

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

#### 第1章 目的

##### (目的)

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

#### 第2章 まちづくりの基本原則

##### (情報共有の原則)

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

(情報への権利)

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

(説明責任)

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

(参加原則)

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

### 第3章 情報共有の推進

(意思決定の明確化)

第6条 町は、町政に関する意思決定の過程を明らかにすることにより、町の仕事の内容が町民に理解されるよう努めなければならない。

(情報共有のための制度)

第7条 町は、情報共有を進めるため、次に掲げる制度を基幹に、これらの制度が総合的な体系をなすように努めるものとする。

- (1) 町の仕事に関する町の情報を分かりやすく提供する制度
- (2) 町の仕事に関する町の会議を公開する制度
- (3) 町が保有する文書その他の記録を請求に基づき公開する制度
- (4) 町民の意見、提言等がまちづくりに反映される制度

(情報の収集及び管理)

第8条 町は、まちづくりに関する情報を正確かつ適正に収集し、速やかにこれを提供できるよう統一された基準により整理し、保存しなければならない。

(個人情報の保護)

第9条 町は、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なければならない。

### 第4章 まちづくりへの参加の推進

(まちづくりに参加する権利)

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

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

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

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

(満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利)

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

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

(まちづくりにおける町民の責務)

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

(まちづくりに参加する権利の拡充)

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

### 第5章 コミュニティ

(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。

## 第 6 章 議会の役割と責務

(議会の役割)

第 17 条 議会は、町民の代表から構成される町の意思決定機関である。

2 議会は、議決機関として、町の政策の意思決定及び行政活動の監視並びに条例を制定する権限を有する。

(議会の責務)

第 18 条 議会は、議決機関としての責任を常に自覚し、将来に向けたまちづくりの展望をもって活動しなければならない。

2 議会は、広く町民から意見を求めるよう努めなければならない。

3 議会は、主権者たる町民に議会における意思決定の内容及びその経過を説明する責務を有する。

(議会の組織等)

第 19 条 議会の組織及び議員の定数は、まちづくりにおける議会の役割を十分考慮して定められなければならない。

(議会の会議)

第 20 条 議会の会議は、討議を基本とする。

2 議長は、説明のため本会議に出席させた者に議員への質問及び意見を述べさせることができる。

(会議の公開)

第 21 条 議会の会議は公開とする。ただし、非公開とすることが適当と認められる場合は、この限りではない。

2 前項ただし書により非公開とした場合は、その理由を公表しなければならない。

(議会の会期外活動)

第 22 条 議会は、閉会中においても、町政への町民の意思の反映を図るため、まちづくりに関する調査及び検討等に努める。

2 前項の活動は、議会の自主性及び自立性に基づいて行われなければならない。

(政策会議の設置)

第 23 条 議会は、本会議のほか、まちづくりに関する政策を議論するため、政策会議を設置することができる。

2 前項の会議は議長が招集し、議事運営にあたるものとする。

(議員の役割及び責務)

第 24 条 議員は、町民から選ばれた公職者として自ら研さんに努めるとともに、公益のために行動しなければならない。

2 議員は、基本的人権の擁護と公共の福祉の実現のため、政策提言及び立法活動に努めなければならない。

## 第 7 章 町の役割と責務

(町長の責務)

第 25 条 町長は、町民の信託に応え、町政の代表者としてこの条例の理念を実現するため、公正かつ誠実に町政の執行に当たり、まちづくりの推進に努めなければならない。

(就任時の宣誓)

第 26 条 町長は、就任に当たっては、その地位が町民の信託によるものであることを深く認識し、日

本国憲法により保障された地方自治権の一層の拡充とこの条例の理念の実現のため、公正かつ誠実に職務を執行することを宣誓しなければならない。

2 前項の規定は、副町長及び教育長の就任について準用する。

(執行機関の責務)

第 27 条 町の執行機関は、その権限と責任において、公正かつ誠実に職務の執行に当たらなければならない。

2 町職員は、まちづくりの専門スタッフとして、誠実かつ効率的に職務を執行するとともに、まちづくりにおける町民相互の連携が常に図られるよう努めなければならない。

(政策法務の推進)

第 28 条 町は、町民主体のまちづくりを実現するため、自治立法権と法令解釈に関する自治権を活用した積極的な法務活動を行わなければならない。

(危機管理体制の確立)

第 29 条 町は、町民の身体、生命及び暮らしの安全を確保するとともに、緊急時に、総合的かつ機能的な活動が図れるよう危機管理体制の確立に努めなければならない。

2 町は、町民、事業者、関係機関との協力及び連携を図り、災害等に備えなければならない。

(組織)

第 30 条 町の組織は、町民に分かりやすく機能的なものであると同時に、社会や経済の情勢に応じ、かつ、相互の連携が保たれるよう柔軟に編成されなければならない。

(審議会等の参加及び構成)

第 31 条 町は、審査会、審議会、調査会その他の附属機関及びこれに類するものの委員には、公募の委員を加えるよう努めなければならない。

2 前項の委員の構成に当たっては、一方の性に偏らないよう配慮するものとする。

(意見・要望・苦情等への応答義務等)

第 32 条 町は、町民から意見、要望、苦情等があったときは、速やかに事実関係を調査し、応答しなければならない。

2 町は、前項の応答に際してその意見、要望、苦情等にかかわる権利を守るための仕組み等について説明するよう努めるものとする。

3 町は、前 2 項の規定による応答を迅速かつ適切に行うため、対応記録を作成する。

(意見・要望・苦情等への対応のための機関)

第 33 条 町は、町民の権利の保護を図り、町の行政執行により町民が受ける不利益な扱いを簡易かつ迅速に解消させるため、不利益救済のための機関を置くことができる。

(行政手続の法制化)

第 34 条 条例又は規則に基づき町の機関がする処分及び行政指導並びに町に対する届出に関する手続について必要な事項は、条例で定める。

(法令の遵守)

第 35 条 町は、まちづくりの公正性及び透明性を確保するため法令を誠実に遵守し、違法行為に対して直ちに必要な措置を講ずるものとする。

## 第 8 章 計画の策定過程

(計画過程等への参加)

第 36 条 町は、町の仕事の計画、実施、評価等の各段階に町民が参加できるよう配慮する。

2 町は、まちづくりに対する町民の参加において、前項の各段階に応じ、次に掲げる事項の情報提供に努めるものとする。

(1) 仕事の提案や要望等、仕事の発生源の情報

(2) 代替案の内容

(3) 他の自治体等との比較情報

(4) 町民参加の状況

(5) 仕事の根拠となる計画、法令

(6) その他必要な情報

(計画の策定等における原則)

第 37 条 総合的かつ計画的に町の仕事を行うための基本構想及びこれを具体化するための計画(以下これらを「総合計画」と総称する。)は、この条例の目的及び趣旨にのっとり、策定、実施されるとともに、新たな行政需要にも対応できるよう不断の検討が加えられなければならない。

2 町は、次に掲げる計画を策定するときは、総合計画との整合性に配慮し、計画相互間の体系化に努めなければならない。

(1) 法令又は条例に規定する計画

(2) 国又は他の自治体の仕事と関連する計画

3 町は、前 2 項の計画に次に掲げる事項を明示するとともに、その計画の実施に当たっては、これらの事項に配慮した進行管理に努めなければならない。

(1) 計画の目標及びこれを達成するための町の仕事の内容

(2) 前号の仕事に要すると見込まれる費用及び期間

(計画策定の手続)

第 38 条 町は、総合計画で定める重要な計画の策定に着手しようとするときは、あらかじめ次の事項を公表し、意見を求めるものとする。

(1) 計画の概要

(2) 計画策定の日程

(3) 予定する町民参加の手法

(4) その他必要とされる事項

2 町は、前項の計画を決定しようとするときは、あらかじめ計画案を公表し、意見を求めるものとする。

3 町は、前 2 項の規定により提出された意見について、採否の結果及びその理由を付して公表しなければならない。

(計画進行状況の公表)

第 39 条 町は、総合計画の進行状況について、年に一度公表しなければならない。

## 第 9 章 財政

(総則)

第 40 条 町長は、予算の編成及び執行に当たっては、総合計画を踏まえて行わなければならない。

(予算編成)

第 41 条 町長は、予算の編成に当たっては、編成過程の透明性に留意し、予算に関する説明書の内容の充実を図るとともに、町民が予算を具体的に把握できるよう十分な情報の提供に努めなければならない。

2 前項の規定による情報の提供は、町の財政事情、予算の編成過程が明らかになるよう分かりやすい方法によるものとする。

(予算執行)

第 42 条 町長は、町の仕事の予定及び進行状況が明らかになるよう、予算の執行計画を定めるものとする。

(決算)

第 43 条 町長は、決算にかかわる町の主要な仕事の成果を説明する書類その他決算に関する書類を作成しようとするときは、これらの書類が仕事の評価に役立つものとなるよう配慮しなければならない。

(財産管理)

第 44 条 町長は、町の財産の保有状況を明らかにし、財産の適正な管理及び効率的な運用を図るため、財産の管理計画を定めるものとする。

2 前項の管理計画は、財産の資産としての価値、取得の経過、処分又は取得の予定、用途、管理の状況その他前項の目的を達成するため必要な事項が明らかとなるように定めなければならない。

3 財産の取得、管理及び処分は、法令の定めによるほか、第 1 項の管理計画に従って進めなければな



らない。

(財政状況の公表)

第 45 条 町長は、予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する状況(以下「財政状況」という。)の公表に当たっては、別に条例で定める事項の概要を示すとともに、財政状況に対する見解を示さなければならない。

## 第 10 章 評価

(評価の実施)

第 46 条 町は、まちづくりの仕事の再編、活性化を図るため、まちづくりの評価を実施する。

(評価方法の検討)

第 47 条 前条の評価は、まちづくりの状況の変化に照らし、常に最もふさわしい方法で行うよう検討し、継続してこれを改善しなければならない。

2 町が評価を行うときは、町民参加の方法を用いるように努めなければならない。

## 第 11 章 町民投票制度

(町民投票の実施)

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

(町民投票の条例化)

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

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

## 第 12 章 連携

(町外の人々との連携)

第 50 条 わたしたち町民は、社会、経済、文化、学術、芸術、スポーツ、環境等に関する取組みを通じて、町外の人々の知恵や意見をまちづくりに活用するよう努める。

(近隣自治体との連携)

第 51 条 町は、近隣自治体との情報共有と相互理解のもと、連携してまちづくりを推進するものとする。

(広域連携)

第 52 条 町は、他の自治体、国及びその他の機関との広域的な連携を積極的に進めるものとする。

(国際交流及び連携)

第 53 条 町は、自治の確立と発展が国際的にも重要なものであることを認識し、まちづくりその他の各種分野における国際交流及び連携に努めるものとする。

## 第 13 章 条例制定等の手続

(条例制定等の手続)

第 54 条 町は、まちづくりに関する条例を制定し、又は改廃しようとするときは、その過程において、町民の参加を図り、又は町民に意見を求めなければならない。ただし、次のいずれかに該当する場合はこの限りではない。

- (1) 関係法令及び条例等の制定改廃に基づくものでその条例の制定改廃に政策的な判断を必要としない場合
- (2) 用語の変更等簡易な改正でその条例に規定する事項の内容に実質的な変更を伴わない場合
- (3) 前 2 号の規定に準じて条例の制定改廃の議案を提出する者(以下「提案者」という。)が不要と認めた場合

2 町は、前項(同項ただし書きを除く)により作成した条例案をあらかじめ公表し、意見を求めるもの

とする。

- 3 町は、前項の規定により提出された意見について、採否の結果及びその理由を付して公表しなければならない。
- 4 提案者は、前 3 項に規定する町民の参加等の有無(無のときはその理由を含む。)及び状況に関する事項を付して、議案を提出しなければならない。

#### 第 14 章 まちづくり基本条例の位置付け等

(この条例の位置付け)

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

(条例等の体系化)

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

#### 第 15 章 この条例の検討及び見直し

(この条例の検討及び見直し)

第 57 条 町は、この条例の施行後 4 年を超えない期間ごとに、この条例がニセコ町にふさわしいものであり続けているかどうか等を検討するものとする。

- 2 町は、前項の規定による検討の結果を踏まえ、この条例及びまちづくりの諸制度について見直す等必要な措置を講ずるものとする。

附 則

(施行期日)

この条例は、平成 13 年 4 月 1 日から施行する。

附 則(平成 17 年 12 月 19 日条例第 28 号)

(施行期日)

- 1 この条例は、公布の日から施行する。

(ニセコ町環境基本条例の一部改正)

- 2 ニセコ町環境基本条例(平成 15 年条例第 29 号)の一部を次のように改正する。

第 5 条第 4 項及び第 6 条第 2 項中「第 25 条」を「第 36 条」に改める。

(ニセコ町ふるさとづくり寄付条例の一部改正)

- 3 ニセコ町ふるさとづくり寄付条例(平成 16 年条例第 22 号)の一部を次のように改正する。

第 1 条中「第 38 条」を「第 50 条」に改める。

附 則(平成 18 年 3 月 22 日条例第 1 号抄)

(施行期日)

- 1 この条例は、平成 18 年 4 月 1 日から施行する。

附 則(平成 19 年 3 月 16 日条例第 11 号)

この条例は、平成 19 年 4 月 1 日から施行する。

附 則(平成 22 年 3 月 18 日条例第 1 号)

この条例は、平成 22 年 4 月 1 日から施行する。