

自治基本条例の策定状況と武蔵野市自治基本条例（仮称）骨子について

伊藤久雄（認定NPOまちぼっと理事）

1. 自治基本条例の策定状況

(1) 全国の策定状況

NPO法人公共政策研究所の調査によれば、現在（2018年12月3日）の策定自治体は372を数える。今年度（2018年4月以降）の策定状況は以下のとおり（NPO法人公共政策研究所「全国の自治基本条例一覧」より）。

都道府県	市町村	名称	施行日
京都府	福知山市	自治基本条例	2018年4月1日
北海道	余市町	自治基本条例	2018年4月1日
愛知県	長久手市	みんなでつくるまち条例	2018年7月1日
神奈川県	松田町	自治基本条例	2018年10月1日

近年、策定自治体数の伸びは芳しくないが、それでも確実に増えている。市民、首長、議会それぞれの今後の一層の取組みが期待される。

(2) 東京都の状況

都内の策定状況は以下のとおり（東京自治自治研究センター・地域生活研究所共同発行、基礎自治体データベース「2015年度版」より）。これによれば、策定自治体は次のようにまとめられる。

23区	多摩26市	
自治基本条例	自治基本条例	市民参加条例
8区	7市	4市

東京都は市区に限れば策定自治体4割に近い（市民参加条例をふくむ）。しかし、都内自治体において自治基本条例・市民参加条例を検討している自治体は武蔵野市以外にはないと思われる。

都内においても市民から、策定の運動、働きかけを強め、議会を動かして策定の機運を盛り上げる必要がある。武蔵野市の今回の条例（骨子）の提起が、都内の機運盛り上げにつながることを期待したい。

都内区部と市部の自治基本条例と市民参加条例			
千代田区		八王子市	八王子市民参加条例
中央区		立川市	
港区		武蔵野市	
新宿区	自治基本条例	三鷹市	自治基本条例
文京区	「文の京」自治基本条例	青梅市	
台東区		府中市	
墨田区	協治(ガバナンス)推進条例	昭島市	
江東区		調布市	自治の理念と市政運営に関する基本条例
品川区		町田市	
目黒区		小金井市	市民参加条例
大田区		小平市	自治基本条例
世田谷区		日野市	
渋谷区		東村山市	みんなで進めるまちづくり基本条例
中野区	自治基本条例	国分寺市	自治基本条例
杉並区	自治基本条例	国立市	
豊島区	自治の推進に関する基本条例	福生市	
北区		狛江市	市民参加と市民協働の推進に関する基本条例
荒川区		東大和市	
板橋区		清瀬市	まちづくり基本条例
練馬区	区政推進基本条例	東久留米市	
足立区	自治基本条例	武蔵村山市	
葛飾区		多摩市	自治基本条例
江戸川区		稲城市	
		羽村市	
		あきる野市	
		西東京市	市民参加条例

2. 武蔵野市自治基本条例（仮称）骨子について

(1) 検討の経緯

武蔵野市では、2016年（平成28年）11月に「武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会」を設置し、懇談会での全22回にわたる議論と、素案に対する市民の意見を踏まえて骨子案を作成し、今年（2018年）10月15日に懇談会から市長に報告された。

市はこの骨子案を、武蔵野市自治基本条例（仮称）骨子として取り扱い、今後さらに市民の意見を伺いながら、条例の制定に向けた検討を進めるとしている（市のホームページから）。

武蔵野市自治基本条例（仮称）骨子案（報告）

http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/021/310/kossiannhokoku.pdf

市は、条例素案に寄せられた意見を踏まえて、自治基本条例案を確定し、2019年度中を目標に、議会に上程する予定となっている。

(2) 骨子案の概要（ホームページより）

□ 自治基本条例（仮称）制定の目的

自治及び市政運営に関する基本的な事項を定めるとともに、市民、市議会、市長等それぞれの役割を明確にし、市民自治のさらなる推進を図ることを目的とする。

□ 基本原則

次の4つを基本原則とする。

- ・計画に基づく市政運営
- ・情報共有
- ・市民参加
- ・協働

□ 市民、議会、市長等の役割

自治の主体である市民と、市民により選ばれた議員、その集合体である議会、市民により選ばれた市長、それぞれの役割について規定する。

□ 参加と協働

情報共有や、武蔵野市がこれまでも伝統的に行ってきた市民参加、協働、コミュニティなどについて規定する。

□ 議会と市長との関係

ともに市民に選挙により選ばれた代表である議会と市長との関係について規定する。

□ 行政の政策活動の原則

基本原則の1つであり、武蔵野市の特徴とも言える長期計画に基づく計画的な市政運営などについて規定する。

□ その他

国や都との関係や友好都市・近隣自治体との連携、平和と国際交流などについて規定する。

(3) 武蔵野市条例の課題

以下は筆者が考える課題である。したがって、すべての論点を網羅したものではない。

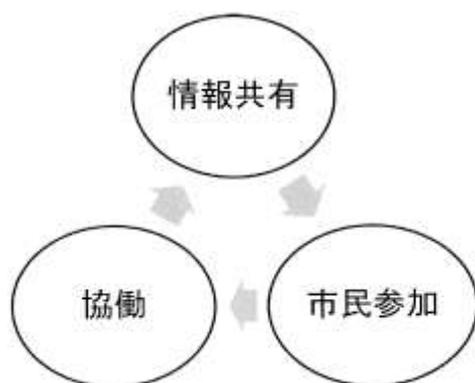
■ 基本原則

基本原則として、以下の4点を規定している。

- ① 計画に基づく市政運営
- ② 情報共有
- ③ 市民参加

④ 協働

特にその説明として、情報共有、市民参加、協働の3つをサイクルとして、そのサイクルが回ることによって自治の推進が図られることを強調し、情報共有、市民参加、協働を3つの大きな柱として規定しているところに特徴がある。



そこで協働が大きな意味をもつことになるが、その点は後述する。

■ 議会の責務

条例骨子では「市」を「市長等及び議決機関（議会）」と定義し、その上で以下の4点を責務として定めている。

- ・ 議会は、自治の発展に努めることとする。
- ・ 議会は、市民の意思を政へ反映させるよう努めるものとする。
- ・ 議会は、市長等を監視するとともに、自らも政策の立案等を行う。
- ・ 議会は、開かれた運営に努める。

なお、検討すべき事項として「議会に関する事項については議会と十分に協議を行い、議会で検討中である議会基本条例との整合を図ったうえで規定する必要がある」としており、検討課題を残している（武蔵野市は議会基本条例も未策定である）。

■ 情報共有

条例骨子では、情報公開に関する具体的な事項は「武蔵野市情報公開条例」で定めるとし、また個人情報保護に関する具体的な事項は、「武蔵野市個人情報保護条例」で定めるとしている。会議公開については原則公開とする。同時に会議録及び会議に提出された資料についても公開するとし、「ただし、非公開とするべき正当な理由がある場合を除く」としている。

なおこの項では、武蔵野ふるさと歴史館条例、武蔵野市歴史公文書等の管理に関する条例には触れていない。

■ 市民参加

市民参加については、市民が市政に参加する権利を保障し、参加の機会を整備（保障、用意）するとして原則を定めた上で、具体的には以下の3点を規定している。

- ・ 委員会等への市民委員参画、広聴（アンケートなど）、市民ワークショップ、パブリックコメントの募集及び意見交換会の実施など適切な方法を取り入れる。
- ・ 上記の市民参加の方法について、以下の対象事項については、原則としてパブリックコメントの募集及び意見交換会の実施の手続を経ることとする。
 - ① 長期計画、調整計画の策定
 - ② 重要な計画の策定、重要な条例の制定・改廃
 - ③ 市民生活に大きな影響を及ぼす事項
- ・ 上記の①から③までの対象事項以外で、市が行う公共施設建設等により生活に影響を受ける地域の市民に対し、市は意見を述べる機会を確保するよう努めるものとする。パブリックコメントについては、市民からみると「意見が反映されない」「ガス抜きだ」などの批判が強い。具体的にこれまでどう運用し、改善していくのが課題である。

■ 協働

協働は以下のように規定している。

- ・ 市は、公共的な課題の解決に向けて多様な担い手が主体的に参加し、協力しあう協働の取り組みを推進する。
- ・ 協働のそれぞれの主体は対等な立場とする。

この規定や、趣旨・説明を読んでも、「市」の位置づけが不明確である。説明では、「「協働」の中には「市の主体的な取組に市民の協力を得るもの」に限らず、「市民の主体的な取組に市が協力するもの」や「市民同士の協力」などさまざまな形があり、それぞれの活動が推進されるべき」であるとしているが、そうすると「市」もそれぞれの主体の1つという位置づけなのかと想像される。

筆者は、自治基本条例や市民参加条例などにおける協働とは、「市」と「市民」との関係について、「平等」（対等）「連携・協力」の関係として位置づけるものとして考えている。最近の例では、行政と市民との関係を規定するのではなく、行政も主体の1つとして「それぞれの主体は対等な立場」とするところが増えているのかと思うが、それは違うのではないかというのが筆者の意見である。

■ 住民投票

条例骨子では「常設型」の住民投票条例を定めるとしている。そして、住民投票の種別として、市の廃止、設置、分割、合併や市境の変更など（廃置分合と境界変更）を問う投票と、それ以外を問うものの2つに区分して規定するとしている。

小平市の都市計画の是非を問う住民投票条例で問題となった「成立要件」については「廃置分合と境界変更」を問う投票については成立要件を設けず、「それ以外を問うもの」については成立要件を設けるとしている（ただし、成立したかどうかに関わらず投票結果は公表するとしている）。

成立要件を設けるとしてことに関する趣旨・説明では、「現行の制度上は、住民投票の結果に法的な拘束力を持たせることはできないため、投票の結果について、市長及び議会は「尊重する」という規定となる。とはいえ、住民投票の結果には実質的な拘束力が生まれるものと考えられるため、投票しない人が多い場合についてまで「尊重する」ことはふさわしくない。したがって、一定の成立要件を設ける必要がある」。

しかしこの説明では、万人が納得できるとは思われない。いずれにしても「住民投票の具体的なルールは、別に条例を定める」とされているので、今後、成立要件をはじめ、市民発議の要件、外国人の投票権などの議論が継続されるので、活発な議論が行われることを期待する。

■ 議会と市長との関係

従来から、議会と市長との関係について自治基本条例においてどこまで踏み込むのかについてはさまざまな議論がある。条例骨子においても、「議会に関する事項については議会と十分に協議を行い、議会で検討中である議会基本条例との整合を図ったうえで規定する必要がある」としている。

■ 文書の作成・保存・管理

「行政の政策活動の原則」の中で、この間、国や東京都においても問題となった文書の作成・保存・管理については、以下のように規定してある。

- ・ 市における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに市の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。
- ・ 文書の作成・保存・管理に関する事項については、別に「武蔵野市文書管理規則」「武蔵野市歴史公文書等の管理に関する条例」で定める。

この項では、「武蔵野市歴史公文書等の管理に関する条例」に言及している。その趣旨・説明では、「公文書の作成・保存・管理の具体的事項については、「武蔵野市文書管理規則」で、歴史資料としての重要な公文書の管理の具体的事項については、「武蔵野市歴史公文書

等の管理に関する条例」で定められている。自治基本条例では総括的な規定のみを定めることとする」としている。

確かに、「武蔵野市歴史公文書等の管理に関する条例」は「歴史資料としての重要な公文書の管理」に重点を置いたものであり、公文書一般について定めたものではない。筆者は、文書管理規則と歴史公文書等の管理に関する条例とを一体化した条例を新たに策定すべきだと考える。

■ 広域的な連携及び協力

条例骨子では、「市は、地域の相互発展や、市民へのサービス向上のため、また、災害時に相互に協力・支援を行うために、友好都市や近隣自治体と連携を図る」と規定し、平常時の市民や職員の交流に加え、災害時の協力や支援についても規定した。この点は評価できると考える。

■ 平和及び国際交流

この項の中で、「市は、日常の友好関係を通じて多文化共生社会の実現と平和的な活動へとつなげていくため、国際社会との交流及び連携を推進する」と規定し、「地域が外国人にとって開かれた場所になっていけるよう、日常の友好関係を通じて平和を希求するという市の姿勢を規定する」と説明されている。

条例施行が、外国人との日常の友好関係を通じて、平和を希求する市民が増えていくことが期待される。