

## 「とちぎ自治基本条例（仮称）」検討のための論点（資料編）

### 1 自治基本条例の類型について

#### (1) 理念中心型

当該地方自治体の自治体運営やまちづくりに関する基本的な考え方、理念を中心に定め、具体的な制度等に関する事項はあまり規定せず、主に理念的な条文で構成されるもの。

#### (2) 行政指針型

当該地方自治体の行政運営の基本原則、基本方針等を中心に定めるもの。

#### (3) 住民自治型（具体的制度規定型）

当該地方自治体の住民自治の理念を明らかにするとともに、その仕組み等を中心に定めるもの。

自治体運営等に関する基本的な考え方、理念だけでなく、それを具体化するための仕組みや制度に関する事項についても定めるもので、近時制定される自治基本条例は、この類型のものが多くなっている。

### 2 自治基本条例制定の考え方について

自治基本条例制定に係る積極的な考え方	自治基本条例制定に係る消極的な考え方
<p><u>社会情勢の変化への適切な対応</u> 地方自治に対する考え方や住民の地方自治体に対する期待に適切に対応するため制定が必要である。</p> <p><u>ア 自治体行政の再編成に向けた取組として制定</u> 最も合理的、効率的な自治体運営に係る考え方や仕組みを明らかにするため制定する。</p> <p><u>イ 基礎自治体である市町村と広域自治体である都道府県との関係、役割を明確にするための取組として制定</u> 都道府県と市町村との関係、それぞれの役割などに関する基本的な考え方などを明らかにするために制定する。</p>	<p><u>都道府県の事情</u> 規模の小さな自治体の方が住民との距離が短く、住民自治をより充実させやすい環境にあるため、市町村などの小規模自治体での自治基本条例制定が進んでいると思われる。</p> <p>特に都道府県では、住民との間に市町村という基礎自治体が介在するなど、住民との接触もより間接的になりがちであり、道州制や大都市制度など地方自治制度そのものに係る議論もあり、その方向を見定めるべきとの考え方もある。</p>

地方自治の本旨の充実に向けた対応

地方自治の本旨である「住民自治」と「団体自治」、とりわけ「住民自治」の一層の充実を図るため制定が必要である。

ア 「住民自治」及び「団体自治」の充実  
に資する「自治体の自主、自立性」と「手続きの民主化」を  
確実なものとするための取組として制定

「自治体の自主、自立性」と「手続きの民主化」に関する自治体の考え方、具体的な仕組みや制度などを定めるために制定する。

イ 住民の意向を十分に踏まえた「住民主体の自治体づくり」  
に向けた取組としての制定

「住民主体の自治体づくり」の理念や方策、さらには、住民の権利、自治体の責務などを明らかにするために制定する。

ウ 住民に対する自治体の説明責任を  
明確にするための取組として制定

住民に自治体行政に関する情報が十分に提供されるとともに、自治体が住民に対する説明責任を十分に果たすための取組として制定する。

エ 法令等を補完する取組として制定

情報公開や住民投票といった、各自治体の裁量に委ねられている制度を総合的に制定する。

オ 首長の交替や議会の構成等の変化  
などがあっても影響を受けるべきでない  
普遍的な事項について明確にするための取組として制定

地方自治の根幹にかかわる基本的かつ普遍的な事項について条例で明らかにするために制定する。

個別の条例や要綱による対応

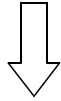
制度の具体的な内容は、行政分野ごとの個別の条例や要綱などに委ねられるため、個別の条例等を制定すれば足りる。

内容の硬直化

当該自治体の理念等について普遍化が図られる一方、その改正に厳格な手続きを要することとした場合、結果的に条例内容が硬直化することにつながる危険性もある。また、理念等については、条例の有無にかかわらず普遍的であるという考え方、あるいは、逆に時代の流れの中で変化していくべきものであるという考え方もある。

# 憲法、法律、条例との関係

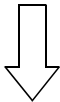
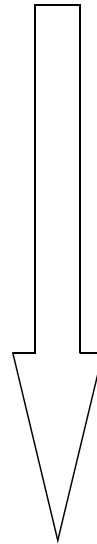
憲法第92条  
地方自治の本旨（人権保障、住民自治と団体自治、補完性・近接性の原則）



地方自治の本旨に基づき法律で定める

地方自治法及び各法律  
都道府県の事務 { 広域にわたる事務  
市町村連絡調整事務  
市町村の補完支援事務

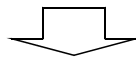
法律・政令で規定  
されていないもの



法律・政令で規定するもの

## 自治基本条例

- ・自治体を運営するための基本理念
- ・具体的な制度と基本原則
- ・県民参加、協働
- ・行政運営
- ・総合計画、政策評価、行政改革等
- ・協働、市町村との連携等
- ・議会と知事等との関係
- ・県民、知事、議員、職員の責務等



最高法規性  
（自治基本条例と個別条例の整合性）

個別条例（情報公開条例、行政手続条例、個人情報保護条例等）

## 憲法 第八章

### 【地方自治の基本原則】

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

### 【地方公共団体の議会】

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

### 【地方公共団体の権能】

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

## 地方自治法

### （この法律の目的）

第1条 この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。

### （地方公共団体の役割と国による制度策定等の原則）

第1条の2 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。

国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

(地方公共団体の法人格とその事務)

第2条 地方公共団体は、法人とする。

普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。ただし、第五項に規定する事務のうち、その規模又は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については、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。

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、第二項の事務で、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及びその規模又は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する。

都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

特別地方公共団体は、この法律の定めるところにより、その事務を処理する。

この法律において「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。

この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(以下「第一号法定受託事務」という。)

二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(以下「第二号法定受託事務」という。)

この法律又はこれに基づく政令に規定するもののほか、法律に定める法定受託事務は第一号法定受託事務にあつては別表第一の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に、第二号法定受託事務にあつては別表第二の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に掲げるとおりであり、政令に定める法定受託事務はこの法律に基づく政令に示すとおりである。

地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。

地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、

これを解釈し、及び運用しなければならない。

法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。

地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。

地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。

前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

( 条例の制定及び罰則 )

第 1 4 条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、二年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

### 3 自治基本条例の目的及び構成について

#### (1) 制定目的例

##### 北海道行政基本条例制定の趣旨（北海道ホームページから）

北海道において、地方分権の目指す姿である、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現していくためには、「地域のことは、地域自らの責任の下に決定する」という考え方に立って、北海道の将来を展望しながら、地域の実情に即した政策を展開していくことが必要です。また、こうした分権時代にふさわしい行財政システムの整備、充実に向けて、改革を進めていかなければなりません。

さらに、道政を、道民の皆さんにとって分かりやすく、身近で、信頼できるものとするためには、道が、どのような基本的な考え方に基づき、どのような仕組みとルールによって仕事を進めようとしているのかを明らかにすることが求められています。

行政基本条例は、このような考え方の下に、これまでの道政改革の取り組みも踏まえて、地方分権の進展に対応した主体的な道政運営を確立するとともに、道民の信頼にこたえる道政を実現していくため、道政運営の基本となる理念と原則を明らかにしようとするものです。

##### 神奈川県自治基本条例検討の趣旨（神奈川県ホームページから）

地方自治体の運営上の基本的な方針や考え方は、規模や歴史、固有の課題の差異などに応じて異なっている。加えて、近年は地方分権一括法の施行や三位一体改革の進展、多様な主体との連携や協働、情報公開や住民参加の拡充等を背景として、一層、多様化する方向にある。

こういった中で、地方自治体の運営の基本ルールを全国画一的な地方自治法だけに求めるのではなく、これを自治体ごとに補完する考え方から、「自治基本条例」といった安定的な形式による自主的な規範を定める意義が高まっている。

そこで、「地域主権型社会・神奈川」の実現を目指した県政の運営理念や基本原則、それらを具体化する仕組みや手続等について規定する、「神奈川県自治基本条例」の制定に向け、検討を進める。

## 高知県自治基本条例検討の趣旨（高知県ホームページから）

高知県では、これからの自治のあり方や県政運営のあるべき姿などを県民のみなさまとともに作り上げていくため、その第一歩として、この5月8日に庁内プロジェクトチームを設置し、検討を進め、高知県の自治基本条例の案という形にまとめました。このたび、3ヶ月の検討期間を終え、その成果品である試案を公表します。

今回公表する案は、県としてオーソライズされたものではありませんし、本来、「自ら治める」という自治の考え方のもとでは、このような条例は、県民の皆様が考え、自らの条例として制定していくことが望ましいと考えられます。

従って、今後、自治とは何か、自治基本条例といったルールは必要か、また、どんな内容が望ましいかについて、県民の皆様の間で大いに議論をしていただきたいと思います。今回の試案がそのきっかけになれば幸いです。



## (2) 条例の構成例

### 北海道行政基本条例

#### 前文

第1章 総則（第1条） 目的

第2章 行政運営の基本理念（第2条）

第3章 行政運営の基本原則

第1節 情報公開と道民参加の推進（第3条 第6条）

情報の公開、道民の参加、附属機関等の委員の公募等、意見、提言等への対応

第2節 総合的、効果的かつ効率的な政策の推進（第7条 第12条）

総合計画の策定等、政策評価の実施等、財政運営等、執行体制の整備、外部監査人の監査、法令の解釈等

第3節 道民の権利利益の保護（第13条 第15条）

許可等の処分等に関する手続、苦情の審査等、個人情報保護

第4節 道民との協働（第16条）

第5節 市町村等との連携協力（第17条 第19条）

市町村との連携協力、都府県等との連携協力、国への協力要請及び意見等の提出、

第4章 知事及び職員の責務等（第20条 第22条）

知事の責務、職員の責務、職員の育成等

### 高知県自治基本条例案

#### 前文

第1章 県民（第1条 - 第3条）

自ら治める、理念の共有、県政への参加

第2章 県

第1節 県政の基本原則（第4条）

県政の基本原則

第2節 県における仕事の進め方（第5条 - 第8条）

仕事の進め方、情報の公開、説明する責任、県民の参加

第3節 県の組織及び財政（第9条、第10条）

組織の構成、財政の運営

第3章 県民と県の関係（第11条）

県民との協働

第4章 市町村等と県の関係（第12条 - 第14条）

市町村との関係、他の地方公共団体との連携、国との関係

第5章 その他（第15条、第16条）

尊重、遵守義務、改正

## 群馬県自治基本条例素案

### 前文

#### 第1章 地方自治の理念（第1条、第2条）

主体性の原則、県民主権の原則

#### 第2章 県民の自治権（第3条 - 第6条）

総合行政の原則、連携と協調の原則、自治権の保障

県民の知る権利及び参加する権利

#### 第3章 地方自治体の体制（第7条 - 第11条）

自治体制の整備及び確立のための措置、県の基本構想のための措置、

行政基本計画及び県民行動計画の策定、

計画の推進及び評価並びに監視体制の整備、県民投票

#### 第4章 自治体間の関係（第12条、第13条）

都道府県間関係、県と市町村及び市町村間関係

#### 第5章 条例の改正（第14条）

条例改正手続

## モデル都道府県自治基本条例（神奈川県自治総合センター作成）

### 前文

#### 第1章 総則（第1条、第2条） 目的、基本理念

#### 第2章 県民（第3条、第4条） 県民の権利、県民の責務

#### 第3章 県政運営の諸原則

##### 第1節 基本原則（第5条 - 第7条）

総合行政の原則、県民参加の原則、説明責任の原則

##### 第2節 参加と協働（第8条 - 第11条）

情報の公開、県民意見反映手続、県民投票、県民活動との協働

##### 第3節 政策の推進（第12条 - 第16条）

総合計画の策定、財政運営、政策評価、外部監査、個人情報保護

#### 第4章 議会（第17条 - 第19条） 議会の役割、議決事項、議会の情報提供

#### 第5章 執行機関（第20条 - 第22条）

組織運営、行政手続の整備、知事及び職員の責務

#### 第6章 県民の権利利益の保護（第23条、第24条）

県民の相談等への対応、第三者機関の設置等

#### 第7章 国及び他の地方公共団体との関係（第25条 - 第27条）

市町村との関係、他の地方公共団体との連携、

国への意見等の提出及び協力要請

#### 第8章 最高法規性（第28条 - 第30条）

この条例の尊重、条例等の体系化、改正要件

#### 附則 条例の見直し