

逐条解説「越谷市自治基本条例」 — 制定過程の条文の変遷を中心に —

櫻井 慶一*

Point-by-point Commentary on the Koshigaya Municipal Basic Regulations - Focusing on the Four Stages of the Text Transition Process

Keiichi SAKURAI

キーワード：地方自治・自治条例・まちづくり・骨子案・素案・答申・条例の変遷

要旨：近年多くの市町村で「地方分権」や少子高齢化社会の進展に伴い、市民と行政による「協働および自治の推進」のために『自治条例』の制定が進んでいる。越谷市も例外ではなく、20年4月に検討のために設置された市民による審議会での1年間の検討を経て、21年6月には議会で承認され、9月から施行されるに至っている。

本稿はその間に策定された「骨子案」(20年8月)、「素案」(20年12月)、最終「答申」(21年3月)を経て、21年6月の「条例」にいたる各条文の変遷を条例解説として比較検討するものである。

はじめに

「越谷市自治基本条例」〔以下、条例〕が平成21年9月1日から施行されて1年半余が経過した。越谷市の「まちづくり」と「自治の進展」に寄与すべく制定された条例の意義、各条文の内容と考え方等については、越谷市が（審議会メンバーとともに）平成21年8月に制定した『条例の手引き』に詳しい。また、その制定経過の概要及び審議会の組織・構成、特徴などは季刊版『広報こしがや』平成21年秋号（NO.1229号）ですすでに分かりやすく簡単にまとめられている。筆者はここではそれらとは視点を変え、条例の①『骨子案』（20年8月）から②『素案』（20年12月）へ、

* さくらい けいいち 文教大学人間科学部

そして③条例『答申』案（21年3月）を経て、④『条例』制定（21年6月）にいたる4段階の条文内容の変遷の主なものの紹介を目的とする。

審議会は、平成20年4月に市長からの諮問を受け、最終答申を提出した平成21年3月30日までの1年間に、全体会、作業部会、運営・調整委員会などの公式会議を総計89回、さらに加えて40回の地区住民やNPO等の各種団体を対象とした懇談会（ヒアリング）や説明会を開催している。筆者は検討のために設置された審議会の30人の委員の一人として参加した者であるが、制定過程の条文内容の変遷をまとめておくことには今後予測される条例改正の場面を考えた時には何らかの参考になるのではないかと考え、以下で簡単な解説を加えることとした。

ここでは公開されている議事録等を中心に、若干の筆者のメモ書きも加え、与えられた紙数の限りでまとめておきたい。当然ながらここでの解説（見解、感想）は、あくまで筆者個人のものであり、審議会全体としてのものではないことをお断りしておく。

1. 条例の全体構造に関連して

条例の全体構造の変遷は、「逐条解説」の域を超えるものであるが、本稿の目次代わりにその構造を示しておきたい。条例の全体構造は下記の表(1)であり、前文から附則までが7章で構成され、本文自体の条文数は29条である。このうち前文及び第1章から第3章までがいわゆる総論であり、第4章から第6章までが各論、第7章及び附則が補則と位置づけられるものである。

条例の構造は『素案』段階から変わらないので、ここでは『骨子案』（20年8月）との比較だけを簡単にとりあげておきたい。骨子案は表(2)のように、前文以下の大分類9項目とそれに対応した中分類30項目とその説明文の簡単なものである。条例との直接的比較にはやや無理があるが、中分類項目は後の条例の各条文に対応しているものも多いので参考までに掲げてみた。

表(1) 越谷市自治基本条例の構造(21年9月)

前文
第1章 総則(第1条-第3条)
第2章 自治の基本理念と基本原則(第4条-第7条)
第3章 豊かな地域環境の創造(第8条・第9条)
第4章 市民・コミュニティ組織(第10条-第12条)
第5章 議会・市長等(第13条-第22条)
第6章 参加と協働(第23条-第27条)
第7章 条例の実効性の確保(第28条・第29条)

表(2) 仮称「越谷市自治基本条例」骨子案(20年8月)

大分類	中分類	説明(略)
前文		
総則	目的、最高規範性、定義	
自治の基本原則	参加及び協働の原則、情報共有の原則、法令の自主解釈、財政自治の原則、対等及び協力の原則	
市民	市民の権利、市民の責務、子ども	
コミュニティ	地域コミュニティ、市民活動団体	
市議会	市議会の責務、市議会議員の責務	
市長	市長の代表性と権限、市長の責務	
行政運営	総合振興計画、運営原則、財政運営、組織、説明責任・情報公開、住民参画・協働、行政評価、行政手続き、危機管理、委託・委任、連携・協力、市職員の責務	
住民投票	発議・請求と結果の尊重	

表(1)及び表(2)を比較して最も大きな相違点は2点である。その第一は、後に越谷市の条例の大きな特徴となる「まちづくり」の視点からの後の第3章部分＝「豊かな地域環境の創造」(第8条、第9条)が骨子案では見当たらないことである。この段階では「まちづくり」の視点よりも「市民自治の確立」の「自治力」といった概念の検討が審議会では強く意識されていたからである。

第二には、条例施行後の推進にあたり、その実効性をどう担保すべきかの視点が見当たらないことである。審議会の内部では骨子案段階でもすでに議論はされていたが、中分類の項目に独立して挙げるまでには至ってなかった。その他にも、表(2)の骨子案では「行政運営」にかかわる項目が多く、なんらかの整理が必要と感ぜられるものであった。

2. 逐条解説

第1章 総則

(条例の目的)

第1条 この条例は、本市における自治のまちづくりの基本理念および目標ならびに市政に関する基本的事項を定めることにより、「自治の推進」と「豊かな地域環境の創造」を図り、住みよい自治のまちの実現に寄与することを目的とします。

【解説】

条例の第1条にその目的を置くことは当然であるが、その内容は素案段階までなかなかきめられなかった。自治条例の制定目的として、自治の推進とその結果としての住みよいまちづくりを目的とすることは、『〇〇市まちづくり条例』等他市町村でもよく見られところであるが、越谷市では骨子案段階では「自治力」の向上そのものが課題とされるのか、まちづくりに重点を置くのかの議論がしばらく続けられていたからである。

両者を統合・止揚するものとして具体的なまちづくりの方向として「豊かな地域環境の創造」が平成20年秋の時点で提案・採用されることでようやく「自治の推進」と「まちづくり」を対等な両輪の関係として考える方向でまとめられた。

(最高規範としての条例の位置づけ)

第2条 この条例は、市政運営の最高規範であり、市の条例、規則等の解釈・運用ならびに「基本構想等の諸計画の策定および施策の施行などのすべてにおいて、その拠り所になります。

- 2 この条例の制定に伴い、既存の他の条例、規則等はこの条例の趣旨にそって整合が図られるとともに、新たに条例、規則等を制定または改廃する際には、この条例の内容を十分踏まえるなど、全体として体系化を図ります。

【解説】

本条例が、市が定める条例、規則等の最上位に位置する市政運営の最高規範であるべきことは審議会の開始当初からほぼ委員全員の合意としてすすめられていた感がある。条文中の「基本構想」は、平成21年度中に策定が予想されていた「振興計画」等をイメージしていたが、計画にもさまざまなものがあることからこの表現となった。本条では2項に関連しては、むしろ条例制定後の他の分野別、個別の条例の見直し作業をどう進めるのかが大きな課題であるという意見もあった。

(主な用語の定義)

第3条 この条例において、次に掲げる用語の定義は以下のとおりです。

- (1) 市民 市内において、住み、働き、学び、または活動する個人や団体をいいます。
- (2) 市 市民の信託を受けてまちづくりを行う市議会および市長その他の執行機関をいいます。
- (3) 市長等 市長その他の執行機関をいいます。
- (4) まちづくり 市民生活における市民および市が関わるすべての公共分野での活動をいいます。

【解説】

審議会ではかなり時間をかけて検討した部分である。(1)の市民概念は法令上の規定がないので、地方自治法上の「住民」とどのように区別するかの視点から議論された。結論としては市民の範囲をできるだけ広げ、地域課題の解決のために協働するというねらいもあり、市内において、住み、働き、学び、または活動する個人や団体（企業等もふくむ）とした。

(2)及び(3)における「その他の執行機関」の意味は、市長から独立して専門的な立場で行政に当たる教育員会や選挙管理委員会、農業委員会などをさしている。(3)の「市長等」の表現は素案の段階では「行政」という語句でまとめられていたが、あいまいであることから、最終答申では条文のように市長とその他の執行機関とに分けて記載することになった。(以下の条文でも同様)

第2章 自治の基本理念と基本原則

(自治の基本理念)

第4条 市民および市は、市民一人一人が人間として尊重され、まちづくりの主体であることを基本に、自治のまちづくりに取り組みます。

【解説】

素案、最終答申、条例を通じて文言の変更はなかった。第1条を補強する意味もあり、自治の基本原則の5条、6条、7条の意味を明確にするために、「基本理念」としてその前の位置におかれた条文である。

(参加の原則)

第5条 市は、市民の参加を基本とした市政運営を推進します。

【解説】

骨子案段階では、参加の保障と協働の仕組みづくりは結びついた一つの概念に考えられていたが、素案及び最終答申ではそれぞれ重要なものとして別におかれた。素案及び最終答申では本条は、「市は、市の政策や施策の立案、実施および評価それぞれの過程において、市民の参加を基本とした市政の運営を推進します」となっていたが、成立した条文では「施策の立案、実施、評価」の具体的文言は第23条に移動して、本条のような簡単な表現にまとめられた。

(協働の原則)

第6条 市民および市は、協働を基本としたまちづくりに取り組みます。

【解説】

素案段階では「市民および市は、協働を基本とした市政の運営に努めます」となっていたが、最終答申では「市政の運営に努めます」が「まちづくりに取り組みます」という文言に変更された。市政運営に協働で取り組むことの重要性は当然のこととして、その先にある「まちづくり」の目的を明確にするための変更である。協働の原則の具体的な仕組みについては第6章で規定することで合意した。

(情報共有の原則)

第7条 市民および市は、まちづくりに取り組むうえで必要な市政に関する情報を共有します。

【解説】

自治の基本原則として、特に参加、協働、情報共有の原則の重要性は骨子案段階から委員の多くに共通で認識されていた。情報公開が個人のプライバシー権を侵さないことは当然であるが、議会や行政が所有する情報が分かりやすく市民に伝えられること、市民のもつ情報もまちづくりに重要でありその共有が必要であるということで、素案、答申、条例ともに文言の変更はなかった。

第3章 豊かな地域環境の創造

(豊かな地域環境を創るための基本理念)

第8条 市民および市は、人、自然、文化を財産として大切にしていくとともに、協働して豊かな地域環境を創造し、誰もが安心して、楽しく生活していけるまちを創ります。

【解説】

骨子案段階までは「自治の推進によるまちづくり」という概念はあったが、具体的な「まちづくり」の方向性は前文部分を除いては具体的にはほとんど議論されていなかった。

越谷市の自治条例としての特色、越谷らしさ議論の中から「まちづくり」の方向性について規定する条文が必要と提案され、当初は各論部分の第6章に据えられたが、「まちづくり」はむしろ条例の目的そのものであるという意見があり、総論としての第3章に移動された。

以後、素案、答申、条例を通じて文言の変更はなかった。この条文では、「人」が「自然」や「文化」の前におかれていることが重要であり、第9条とあいまって、「人と人のつながり」を越谷市では最も大切なものにしていくことを協調している。

(協働による豊かな地域環境の創造)

第9条 市民および市は、市民が主体的にかかわりあい、助けあい、学びあいながらいきいきと生活し、未来にわたって豊かな人間関係と、安全で安心な生活環境を受け継いでいけるまちづくりをすすめます。

- 2 市民および市は、自然環境の保護、保全および創出に努めるとともに、人と自然との共生を図り、すべての人が快適で健やかに生活していけるまちづくりをすすめます。
- 3 市民および市は、越谷の歴史、伝統を大切にするとともに、スポーツ・レクリエーションおよび芸術活動を楽しみながら、市民が主体的に新たな文化を育成する、健康で心豊かなまちづくりをすすめます。
- 4 市民および市は、産業の発展と地域環境との調和を図り、持続可能で誰もが働きやすいまちづくりをすすめます。

【解説】

第8条同様に、骨子案段階では検討されていなかったものである。豊かな地域環境を「人間関係」「自然」「歴史・文化」「産業」等を基本要件に整理した条文である。

素案段階では1項と2項が逆の順になっていたが、「人と人のつながり」のあるまちづくりを重視する立場から、本条のように入れ替えられた。

越谷市の自治条例全体を通じて、他市町村には多い福祉や教育に関する独立条文はないが、この条文はそうした意味合いも包括的に含ませた重要な条文である。当然ながら、答申、条例ともに文言の変更、追加などは無かった。

第4章 市民・コミュニティ組織

(市民の権利)

第10条 市民は、主権者として意見を述べ、活動する等市政に参加する権利があります。

- 2 市民は、市政に関する情報を知る権利があります。
- 3 市民は、安全で安心な生活を営むため、各種の行政サービスを受ける権利があります。
- 4 子どもは、市民として尊重され、年齢に応じて市政に参加する権利があります。

【解説】

市民の権利を具体的に定めた条文であるが、素案段階では2項は「市民は、市が保有する情報を知る権利があります」とされていたが、プライバシー権への配慮が必要であるということで、

答申段階では「市政に関する」という文言が追加された。また、3項は逆に、素案では「各種の行政サービスを公平に受ける権利があります」とされていたが、全ての市民に公平なサービスは本条例の「市民の概念」が広いことを考慮すると現実的には無理があるという意見があり、「公平に」という文言が削除された。

本条で大きな議論になったものの一つが4項である。骨子案段階では子どもに関する規定は次代を担う存在として特に重視すべきだという考え方にたち、独立した条文が必要であると考えられていた。しかし、子どもも市民であることには違いがないのにあえて独立させることの意味が不明であるという意見もあり、素案以後の段階では4項としておくことで決着した。ここでは第27条の住民投票の権利と関連して、満18歳以上の者に住民投票の請求権を付与していることが条例の特徴である。

(市民の責務)

- 第11条 市民は、お互いの人権、意見および行動を尊重し、地域の交流を深めるよう努めます。
- 2 市民は、積極的にまちづくりに参加し、自治を推進します。
 - 3 市民はまちづくりに参加するに当たっては、自らの発言と行動に責任をもつものとします。
 - 4 市民は行政サービスに伴う負担を分任します。

【解説】

本条は第23条、28条、29条などと同様に、審議会が策定した素案及び答申と、それを受けて議会が承認した条例の最終条文とが大きく異なったものである。20年3月の答申では1項及び2項だけで本条は構成されていたが、6月議会の承認を経た条例では3項及び4項が追加された。市民や議員の中にそうした意見が多くあったことも事実ではあるが（他市町村の条例にもそうした表現例もある）、これらの条項の追加により市民の責務のイメージが狭い窮屈なものになった感がある。今後の推進会議の議論を注視したい条文となった。

(地域コミュニティ組織と市民活動団体の役割)

- 第12条 地域を基盤とした地域コミュニティ組織は、その地域の住民相互の親睦、共通課題の解決等の地域社会の形成に役立つ活動を行い、人間性豊かなまちづくりをすすめます。
- 2 市民活動団体は、共通の目的や関心を持つ人が広く自主的に参加することによって構成され、その専門性や行動力を発揮して、市民の生活を支えあい、社会の課題解決に取り組み、市民が明るく楽しく生きるためのまちづくりをすすめます。
 - 3 地域コミュニティ組織と市民活動団体は、連携を図り、協力してまちづくりをすすめます。

【解説】

条例を策定するにあたり、『自治基本条例』が地域を基盤とした従来型の「自治会」組織についての条例ととらえられる場合もあった。地区懇談会等では市民からの質問・意見が多かった条文の一つである。

骨子案段階では市民活動団体は地域コミュニティーに対しテーマコミュニティーという表現でとらえる意見もあったが、分かりにくいという意見もあり2項のような一般的な「市民活動団体」という表現に落ち着いた。

素案、答申、条例を通じて条文に変更は無かったが、タイトルは答申では（地域コミュニティ組織と市民活動団体）となっていたものが、条例では内容を分かりやすくする目的で（地域コミュニティ組織と市民活動団体の役割）に変更された。

第5章 議会・市長等

（議会の役割と責務）

- 第13条 議会は、市民の意見を代弁する合議制の意思決定機関であり、市政運営に関する監視および評価の充実を図り、公益の実現に努めます。
- 2 議会は、市民の意見を積極的に反映させるために、立法および政策立案機能の向上に努めます。
 - 3 議会は、その活動に関する情報を市民に提供して、開かれた議会運営に努めます。
 - 4 議会は、市民に対し、議会の役割とそのあり方を明確にするよう努めます。

【解説】

市町村で進められている「自治条例」作りに対応し、近年では議会も独自の「議会基本条例」を策定する動きもある。次の第14条とも関連するが、市民自治がややもすれば「直接民主制」を意味することもあり、「間接民主制」を理念とする議会との関連には微妙なものがある。審議会でも条例中に議会に関する項目を設けるか否かが大きな争点となり、最終的に多数決によらざるを得なかった唯一の条文である。

素案および答申段階までは第1項は、「・・市民の意見を代弁する合議制の決定機関であり、行政運営に関する監視および評価の充実を図り」となっていたが、条例ではその権能や語句の意味を明らかにするために「・・合議制の意思決定機関であり、市政運営に関する・・」という表現にあらためられた。

（議員の責務）

- 第14条 議員は、市民の意見を積極的に把握して、市政に反映させるよう努めます。
- 2 議員は、市民の意見を尊重しながら、審議および政策立案の活動に努めます。
 - 3 議員は、議会における活動に関する情報を市民に提供して、分かりやすく説明するよう努めます。

【解説】

素案、答申、条例を通じて文言に変更はなかった。多様化する市民意見を踏まえて、個々の議員に政策立案能力を求める本条は、多くの地方議会の現状とはまだ乖離があるが、当然の方向と考えられる。3項の「分かりやすく説明する」ということの具体的内容、方法は一般にはあまり意識されていないが、審議会ではその内容や方法についての議論もあった。

(市長の責務)

- 第 15 条 市長は、本市を統轄し、代表する者として、公正かつ誠実に市政を執行し、市民の信託に応えます。
- 2 市長は、この条例を遵守し、本市における自治を推進します。

【解説】

本条 1 項は素案段階では「市長は、本市の代表者として、公正かつ誠実に市政を執行し、」となっていたが、条例では地方自治法 147 条の規定を入れた「統括代表権」という考え方に踏まえ、「統括」の文言が付け加えられた。市長の責務をさらに強調する表現となった。

(市職員の責務)

- 第 16 条 市職員は、法令等を遵守し、この条例の趣旨に則して公正に職務を遂行します。
- 2 市職員は、市民のために働く者として、その能力の向上を図ります。

【解説】

素案、答申、条例を通じて文言に変更はない。骨子案でも市職員の責務として、次の第 17 条にある公益通報とともに採りあげられおり、本条 2 項の資質の向上も課題も当初から条例に盛り込まれるべき項目とされていた。上位規定として地方公務員法にも同様なものがあるが、本条例が越谷市職員にとって遵守すべきもの（「宣誓義務」）であることから、あえて別に規定したものである。

(公益保全のための通報)

- 第 17 条 市職員は、行政運営上の公正を妨げ、市政に対する市民の信頼を損なう行為、または、公益に反するおそれがある事実を知った場合は、その行為または事実を通報しなければなりません。
- 2 市職員は、通報したことにより不利益な取扱いを受けることはありません。

【解説】

本条は、素案の段階では 1 項のみの構成となっていたものであるが、審議会では通報により当該職員に不利が生じてはならないという意見が出され、答申以後では 2 項が付け加えられた。越谷市には従来から「越谷市職員の公益通報に関する要綱」があり、また、一般的な労働者による公益通報者にはすでに国による『公益通報者保護法』があるが、条例に規定することで、職員にさらにその奨励をすることがねらいの条文である。

(市政運営の原則)

- 第 18 条 市長等は、公正で公平な視点に立って、効率的で効果的かつ透明性のある行政運営を迅速に推進します。
- 2 市長等は、多様な市民の要望を把握し、行政サービスの向上につなげ、市民福祉の増進に努めます。
- 3 市長等は、市政に関する情報を市民に提供するにあたっては、情報を市民に分かりやすく、広くいきわたるよう努めます。

- 4 市長等は、政策や施策の立案から実施、評価のそれぞれの過程において、その手続き、経過、内容、効果を市民に分かりやすく説明します。
- 5 市長等は、市の課題や市民の要望に対応するため、法令等をその範囲で弾力的に解釈・運用するよう努めます。
- 6 市長等は、国や県、他の自治体と対等な立場で連携を図り、協力して自治の推進に努めます。

【解説】

素案では本条の「市長等」の表現は第3条の解説に述べたように全て「行政」となっていたが、答申、条例はこの表現となった。また、1項に関しては、「行政の無作為」行為が行われないようにすべきだという視点から、「迅速に推進」が付加され、答申段階からは条文のように修正された。

本条5項は骨子案の自治の基本原則の中分類にあった「法令の自主解釈」の文言を分かりやすく表現して行政運営の原則としたものである。

(財政運営)

- 第19条 市は、自主財源の確保に努めるとともに、国や県に対して財源移譲を積極的に働きかけるなど、財政基盤の強化に努めます。
- 2 市長等は、長期的な展望に立って財政計画を策定し、「基本構想」をはじめとする重要な計画および行政評価等の結果を基に予算編成するとともに、計画的で健全な財政運営に努めます。
 - 3 市長等は、予算編成、予算執行および決算等の財政状況に関連する十分な情報を市民に分かりやすく公表します。

【解説】

本条は骨子案にあった自治の基本原則のうちの中分類の「財政自治の原則」を明文化したものである。素案では、条例にある「自主財源の確保に努める」の文言はなかったが、地方分権の実現には財源の担保がなければ意味がないという意見があり、答申及び条例では追加されたものである。

(行政評価)

- 第20条 市長等は、効率的で効果的な市政運営を図るため、執行機関内部および外部による評価を実施します。
- 2 市長等は、前項による評価の結果を市民に分かりやすく公表するとともに、市政に反映させるよう努めます。

【解説】

素案では第6章の22条におかれていたものであるが、行政全般にかかわる内容から判断して第5章が適当であるとされ、答申及び条例では第20条におかれた。すでに越谷市では現在でも内部による事務事業評価及び外部有識者等により外部評価は実施されているので、この条例により特に何か変えることはないが、2項にも規定されているように、その透明性をより高めかつ分かりやすい方法での行政評価を求めたいということで、あらためて規定されたものである。

(組織)

- 第 21 条 市長等は、その組織が政策課題に的確に対応できるよう機能的であるとともに、組織相互の連携を保ちつつ横断的な調整を図ります。
- 2 市長等は、その組織が市民にとって分かりやすく、社会経済情勢の変化に対応できるよう、必要に応じて見直しを図ります。

【解説】

「市長等」の表現が素案では「行政」となっていたのは、第 18 条、19 条、20 条等と同様であるが、その他には素案、答申、条例を通じて条文に変更はなかった。

第 18 条の「行政運営の原則」との関連が強い条文であるが、縦割り行政の弊害をできるだけなくし、機能的な行政サービスによる市民の生活満足度の向上がそのねらいである。

(危機管理)

- 第 22 条 市長等は、市民の生命、身体および財産に重大な被害が生じ、または生じるおそれがある事態等に的確に対応するための体制を整備し、市民生活の安全確保に努めます。
- 2 市民は、災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、近隣同士で助け合えるように日常的な交流を通じて、相互の信頼関係を築くことに努めます。

【解説】

素案では 1 項の末尾が「・・努めなければならない」という強い義務規定であったが、答申および条例では他の条文と同じように「・・努めます」に変更された。その変更に関してはむしろ、1 項に「戦争やテロ」などのような文言を具体的にいれるかどうかの議論もあり、結論的には全体として穏やか上記のような表現にまとめられた。

2 項は「無縁社会」が広がりつつある大都市の実態を、個人情報保護との関連もふくめ何とか改善したいという委員共通の思いからの規定である。

第 6 章 参加と協働

(市民の市政への参加)

- 第 23 条 市長等は、市民の市政への参加を保障するため、政策や施策の立案、実施および評価のそれぞれの過程において、多様な参加が可能となる制度の整備に努めます。

【解説】

本条は素案及び答申段階でのタイトルは「市民の行政への参加」として次の 24 条と一緒にまとめられていたものである。条例では 1 項だけを別に採り出して「市民の市政への参加」として単独条文として独立させたものである。市政への参加がたんに審議会等への参加だけでないこと、政策の立案段階からの参加（画）を重視することから独立されたものである。

(審議会等への参加)

第 24 条 市長等は、審議会に公募の委員を加えるよう努めます。

2 市長等は、前項の公募に当たっては、参加しやすい環境の整備に努めます。

【解説】

素案及び答申では直前の 23 条と合わせて「市民の行政への参加」として 3 項構成でまとめられていたものである。審議会等への公募市民を一層促したいという趣旨から出来上がった条例では独立した条文とされた。

本条の 2 項は素案では、「行政は、前項の市民公募を行うにあたっては、障がい等により自らの意思を伝えることが困難な市民の参加が可能になるよう努めます」とかなり具体的であったが、答申段階では審議会への参加の障壁は「障がい」者だけではなく、子ども連れの人、就業している人、高齢者などの様々な人があるという意見があり、「障がい等により」の語句が削除され、さらに条例では「参加しやすい環境の整備に努めます」という包括的な表現にまとめられたものである。

(地域コミュニティ組織・市民活動団体との協働と活動への支援)

第 25 条 市長等は、地域コミュニティ組織や市民活動団体との協働を推進します。

2 市長等は、地域コミュニティ組織や市民活動団体の主体的な公共分野での活動に対し、その活動推進のための支援に努めます。

【解説】

骨子案段階から、地域コミュニティ組織と市民活動団体との協働は大きな具体的な検討テーマであった。素案では 24 条におかれ、その 2 項は、「行政は、地域における多様なつながりを基礎とした自主的な団体、組織および集団の役割を認識し、これを尊重・支援します」とされていたが、答申では「市長等は、地域における多様なつながりを基礎とした自主的な団体、組織および集団の役割を理解・尊重して、連携・協力します」とされ、「支援」の文言はその部分からは消えた。さらにその後の条例では、素案の段階では 25 条として独立しておかれていた「市長等は、市民による主体的な公共活動に対し、その自主性や自立性を尊重したうえで、活動促進のための支援に努めます」が上記のようにまとめられた。

(意見公募手続)

第 26 条 市長等は、「基本構想」をはじめとする重要な計画等の策定にあたっては、あらかじめ計画案等を公表したうえで、市民から意見を募る手続を行います。

2 市長等は、前項の手続きにより提出された意見に対する考え方を取りまとめて公表します。

【解説】

いわゆるパブリックコメントのことであるが、素案、答申、条例を通じて全く文言に変更の無かった条文である。今回の自治基本条例の策定に当たってもパブリックコメントは、骨子案が策定された後の 20 年 9 月と素案が策定された後の 21 年 1 月～2 月の 2 回にわたり行われている。パブリックコメントはできるだけ多様な方法で分かりやすい内容にして実施することで、市民の意見を幅広く拾いあげることが行政計画では必要であることはいうまでもない。

(住民投票)

- 第 27 条 市内に住所を有する年齢満 18 歳以上の者で別に規則で定めるものは、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ます。
- 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ます。
 - 3 前 2 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 項から第 4 項までおよび第 6 項から第 8 項まで、第 74 条の 2 第 1 項から第 6 項までならびに第 74 条の 3 第 1 項から第 3 項までの規定の例によります。
 - 4 市は、住民投票の結果を尊重します。

【解説】

条例をできるだけ分かりやすいものにするということは当初からの審議会の一貫した基本スタンスであったが、この条文に関しては地方自治法の規定による住民投票に必要な要件を厳密にクリアしなければならないということから、素案段階から事務局の意見をいれ、本条例中で最も長く、しかも難解な条文となってしまう。その結果、答申、条例ともに条文表現に変更はない。

本条に関しては、当初の議論はその形式として住民投票条例を「常設型」とするか、「非常設型」とするかにあった。しかし、ここでは年齢満 18 歳以上の市内に住所を有する者に住民投票の請求権を認めたことの意義はあるが、2 項では投票資格要件は別に定めるとなっており、「非常設型」となった。実際の住民投票のハードルはかなり高いとも感じられるものである。

第 7 章 条例の実効性の確保

(推進会議)

- 第 28 条 市長は、この条例の実効性を確保するために、別に条例で定めるところにより、付属機関として、自治基本条例に関する推進会議を設置します。

【解説】

骨子案策定段階から議論されていた、条例の実効性の担保としての推進会議の設置である。しかしながら素案及び答申内容と、条例条文がかなり異なったものとなった。答申では本条は 4 項から構成されていたが、条例では 1 項だけとなった。

当初の答申の 2 項では、「推進会議は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項について調査および審議します」とされ、その具体的内容として「(1) この条例の適切な運用に関すること。(2) この条例の普及に関すること。(3) この条例の見直しに関すること。」が具体的にその所管事項として規定されていた。また 3 項では「推進会議は、前項各号に掲げる事項について、市長に意見を述べるすることができます」とされていた。

これらの事項が条例化の段階で削除されたことには、新たにできる推進会議の方向性や検討内容等をしる懸念があるということで条例のような表現にまとめられたのだと推測される。しか

し、筆者自身は、審議会自体でもこの条文に関しては不十分な審議であったと感じており、今後の推進会議の議論に注目しているところである。

(条例の見直し)

第 29 条 市長は、この条例の内容について検証し、必要に応じて見直します。

条例の見直しについては、他市町村の条例では数年ごとに定期的に行うことが明記されているものもあるが、越谷市はそうした立場をとらなかった。

素案ではこの条文は「市長は、この条例の改正にあたっては、推進会議の意見を尊重します」とされており、さらに答申でも、「市長は、この条例の見直しにあたっては、推進会議の意見を尊重します」とされていたものである。いずれも推進会議の役割が極めて大きかったことが特徴である。しかし、最終的にできあがった条例では市長の附属機関である推進会議にその権限は付与されず、改正は市長の専権事項となっている。今後の推進会議の議論を見守りたい条文である。

おわりに

ここまでで簡単ではあるが、越谷市の『自治基本条例』の条文内容の変遷を解説した（「前文」部分は紙数の関係で省略せざるを得なかった）。条例中の大半の条文は、審議会での「素案」（20年12月）および最終「答申」がそのまま採用されたことが分かった。しかし、幾つかの条文についてはここで紹介したように、（審議会の手を離れて議会で最終承認された）条例では、修正が加えられた結果になった。ただし筆者は、あえて誤解の無いように断れば、そのこと自体は条例が審議会委員だけのものでない以上「当然」のことであり、今後も市民や市長の提案で改正が行われることも大いにありえることと考えている。

答申案の策定には、委員だけでなく、毎回の審議会には多くの傍聴者があり、パブリックコメントや地区懇談会、素案説明会などを通じて多数の市民の参加があった。それらの人たちの意見が具体的に条例の文言に反映されたものも多い。

策定にあたっては30人の委員中26人までが公募委員であったこと（別に4人が学識者）、会議運営および議事のとりまとめなども市内のNPO団体によるものであったことなども記しておきたいことである。作業は文字通り一字一句から、「市民主体にゼロから積み上げる」方式で最後まで行われており、それ自体も『自治条例』の名に恥じないものであったことも特筆すべきことと考えている。

審議会全体を通じて委員一人ひとり役割は大きかったが、中でも、前年からの自治条例制定準備のための市民による勉強会の中心的役割を果たし、審議会でも副会長として（運営・調整委員長）、全体のとりまとめをして下さった佐々木一彦委員の活躍には特筆すべきものがあつた。その他にも筆者に審議会への参加を促して下さった長澤宏委員、広報活動の中心として頑張ってく下さった高橋良江委員等々多くの人の努力によりこの条例は制定にこぎつけることができたものである。記して深く感謝申し上げたい。

最後になったが、策定作業は全国各地の既定の自治条例の勉強会として19年度からスタートとしており、2年間におよぶ事務局（企画課）の裏方としての作業量は膨大であった。記して多くのスタッフの皆様へ心から敬意と感謝の意を表する次第である。