

大分市自治基本条例検討委員会
第4回理念部会

平成22年1月28日(木) 14時から
大分市役所 議会棟3階 第5委員会室

次 第

1. 開 会

2. 議 事

(1) 前文について

(2) 目的について

(3) 基本理念・基本原則について

(4) その他(次回開催日程等)

「基本理念」と「基本原則」の考え方

「まちをどのようにつくるのかは、自治基本条例で規定するにふさわしい事項である。基本理念や基本原則という名称で、独自の章を起こしたり、独自の条文を立てるのが一般的である。」(以下出典『自治基本条例の作り方』(松下啓一著、ぎょうせい)とされている。

また、同著において、理念と原則の関係性は以下のように捉えると理解しやすいと紹介されている。

- ・自治の基本理念：まちづくりをする際の「基本的な考え方」「コンセプト」
- ・自治の基本原則：まちづくりをする際の「具体的な進め方」「スタンス」

加えて、前文から目的、理念の関係性を以下の流れで整理する例も紹介している。

前文：条例制定の背景や内容

(目的：条例の狙い)

基本理念：「基本的な考え方」

基本原則：「具体的な進め方」

このラインから考えると、市のバックボーン、市民の理想等が「前文」で表現され、前文に対する基本的な考え方が「理念」で示され、理念を受けて実際にまちづくりのための基本が「原則」となる、と考えると組立てがしやすいと思われる。

前文から導き出される、「基本理念」に関連すると思われるキーワード
「市民が主体」「みんなが参加」「人への思いやり」「地域に対する誇り」等

具体的な取り組みになる、「基本原則」に関連すると思われるキーワード
「住民自治」「みんなが参加」「市民協働」「情報の共有」等

文言は大分市総合計画をベースに抽出

参考例 1：基本理念と基本原則の関係性がわかりやすいと思われる例

草加市自治基本条例第 3 条、4 条の対比が、理念 = 考え方、原則 = 手法という関係性を見るときに参考になる例としている。

(基本方針)

第 3 条 市民、市議会、市は、次の基本方針に基づいて、総合的・計画的・民主的にまちづくりに取り組みます。

- (1)すべての市民が参画できるまちづくりを進めます。
- (2)市民の自立と自律によるまちづくりを進めます。
- (3)市民主体のまちづくりを進めます。

(パートナーシップによるまちづくりの原則)

第 4 条 市民、市議会、市は、次の原則に基づいて、パートナーシップによるまちづくりを進めます。

- (1)主体性 主体性に基づいてまちづくりを進めます。
- (2)対等性 対等の立場に立ってまちづくりに取り組みます。
- (3)協調性 相手を尊重し、相手の立場や主張について理解します。
- (4)柔軟性 従来 of 発想にとらわれることなく、自己改革を進めます。
- (5)公開性 まちづくりに関する情報を広く公開し、共有します。
- (6)普遍性 市のすべての施策や事業をパートナーシップの観点から実施します。
- (7)発展性 従来 of 関係に安住することなく、さらに新しい関係への発展を目指します。

参考例 2：前文からの流れが理念、原則に結びつくのがわかりやすい例

伊賀市自治基本条例（前文、目的、基本理念、基本原則フルセット型）の第 3 条、4 条の対比が、理念を受けて原則が組み立てられているのを理解するとき参考になる例としている。

（基本理念）

第 3 条 市民及び市は、次に掲げる基本理念によりまちづくりを推進するものとする。

(1)補完性の原則に基づき、市民自身あるいは地域が自らの責任のもと、まちづくりの決定や実行を行うとともに、市は、これらの活動を支援し、また市自らも改革を進めるなど、市民が主体となり地域の個性が生きた自治を形成する。

(2)自然との共生を図り、各地域が有する様々な資源を有効に活用するなど次世代に引き継いでいくことができる持続発展可能な循環型の共生地域を形成する。

(3)市民が情報を共有し、自由に行き来できる環境づくりに努めるとともに、地域圏と交流・連携を進めるなど、創造性あふれる地域を形成する。

（自治の基本原則）

第 4 条 市民及び市は、次に掲げる基本原則により自治を行うものとする。

(1)市民は、まちづくりに関する情報を共有する権利を有する。

(2)市民は、まちづくりに参加する権利を有する。

(3)まちづくりは、情報公開と市民参加により策定された計画に基づくものとする。

(4)まちづくりは、まず市民自らが行き、さらに地域や市が補完して行う。

(5)まちづくりは、市民や市など各主体が協働して行うよう努める。

(6)まちづくりの実施後は、その結果について評価を行う。

注

- ・補完性の原則：物事の決定や自治等を、可能な限り小さな単位で行い、その単位で実現不可能な事柄のみをより大きな単位で補完（＝補う）という概念。
- ・市：市議会及び市の執行機関を含めた地方公共団体と定義している。

参考例 3

基本原則を構成すると思われる基本的要素

(1) 住民自治の原則

自治運営(=まちづくり)において最も基本となる原則。市民の参加を得て、市民の意志に基づき、その責任において地域のことに取り組むことを指す。

その前提として

市民一人ひとりが主体

それぞれの人権の尊重

個性及び能力が発揮されること

などが挙げられる。

(2) 情報共有の原則

市民が自ら考え、判断し、行動するための前提となる原則。考え方としては、

行政が所有する情報は、「行政は市民が信託した業務を行っている」という信託論の帰結として、市民との共有物と捉える

市民、議会、行政なども公共の主体と考え、それぞれの持つ情報は個々の所有物というよりも共有すべき財産と捉えるといった2通りの考え方があるとされている。

情報を共有するための制度を条文化する自治体もある。

(3) 参加の原則

主権者である「市民」がまちづくりの当事者として企画・立案、実施、評価の各段階でまちづくりに参加するという原則。近年では「参加」よりも「参画」という表現をされることが多い。

「参画」と「参加」の違い...

「参画」: 企画・立案から主体的に参加していく。積極的な意味合い。

「参加」: 決まったことに従属的に加わる。消極的な意味合い。

(4) 協働の原則

自治基本条例においては、一般的に「市民、議会、行政がそれぞれの責任と役割分担に基づき、互いの特性を尊重し協力する」と定義され、基本的な概念として位置づけられる。

出典『自治基本条例の作り方』(松下啓一著、ぎょうせい P67～83 参照)

目的案

「この条例は、本市における自治の基本理念及び基本原則を明らかにするとともに、市民、議会及び執行機関の役割並びに協働によるまちづくりの基本方針を定めることにより、市民主体による自治の実現を図ることを目的とする。」

(目的案作成の考え方)

まず、本条例の目標は何かと考えたときに、「市民主体の大分市」を創ることと考えたことから、結びを市民主体の自治の実現とした。

また、本条例は、市民や議会、行政が協力し合って地方自治に取り組むためのルールという面があると考えたことから、その役割の明確化を謳い、ともに取り組むという姿勢を打ち出すという文章とした。

自治基本条例における教育との関連性（法制室確認）

他の自治体において自治基本条例上に「教育」が規定されない根拠として、以下の理由が想定される。

1．自治基本条例は教育委員会にも及ぶものである

一般的な自治基本条例では、市の執行機関全般に対して自治基本条例の規定が及ぶようになっており、教育委員会も自治基本条例の適用を受けるものとされている。（一般に「市長等は」というような規定の仕方をしており、「市長等」に教育委員会も含まれる、という構成をしている。）

そのため、教育委員会について特別の規定を設けた場合、教育委員会にのみ適用され、かつ、他の執行機関には適用されないものを規定することとなると考えられる。実際に、教育委員会にのみ適用がある規定というのは見出しにくいのではないかと考えられる。

2．自治基本条例の性質による

自治基本条例に係る文献をひも解くと以下のような記述がある。

「自治基本条例とは、自治体運営の『理念』と、その理念を具体化する『制度』と、制度を動かす『原則』をきちんと盛り込んだものである。

「制度だけでは無味乾燥だから、政策を盛り込むべきではないかと考えがちなのですが、そうした思いは抑制すべき」ものである。

「政策上の基本理念は条例の前文で表現する」ものである。

出典『自治基本条例の理論と方法』（神原勝著、公人の友社P34,36参照）

「政策内容は、条例よりも基本構想、基本計画、実施計画に記述すべき」である。

「自治基本条例は自治体運営（まちづくり）のための基本理念とそれを実現するための制度・権利・手続きが詳細に規定される」ものである。

「総合計画は各政策分野ごとの計画が明らかにされる」ものである。

出典『協働社会をつくる条例』（松下啓一著、ぎょうせいP24参照）

「基本構想と自治基本条例の役割分担が明確でなかったために、初期の条例には政策テーマ型の自治基本条例が散見されたが、最近ではこのタイプはきわめて少なくなっている。」

出典『自治基本条例の作り方』（松下啓一著、ぎょうせいP25,26参照）

以上のように、一般的には、自治基本条例は自治体運営のための制度や手続きなどを規定するものであり、政策的なものは総合計画で明らかにする、という役割分担が考えられていると思われる。

このことから、自治基本条例の性質上、「教育」などの具体的な分野の政策を盛り込む余地がなかったのではないかと考えられる。

その他確認事項

定義づけた事項

市民：大分市に住む人、働く人、学ぶ人を言う。

協働：市民、議会、行政が対等の立場で各々の役割分担のもと、共通の課題解決に取り組むことを言う。

市、市長等：現状では固定的に定義をせず、条文の主語は明確な言葉で取り扱う。（「市長及び執行機関は～」等）最終的な条文となったときに類似の主語を取りまとめていく中で改めて定義づけを行うように提案する。

(以下政策を規定する場合)

もし、独自に大分市における自治基本条例にそのような政策的なものを規定するとしても、総合計画との役割分担を明らかにしたうえで、総合計画に具体的な強制力を及ぼさないような内容とした方がよいと考えられます。

また、「教育」についての政策的なものを規定した場合、教育の方針が変わったときなど、自治基本条例とのズレが生じてしまうこともありうる。(自治基本条例と異なる取扱いをしなければならなくなり、全国的な方針の中で行っていることであるにも関わらず、条例違反という状態が起こりうる。)この点については、「教育」に限らず政策的な規定を入れる場合に問題となると考えられます。

3つ目としては、自治基本条例に政策的なものを規定する以上、その政策が大分市における柱であると外から捉えられることとなるため、本当にその政策を柱としてよいか、また、今後もそのような考えでよいか、ということを検討する必要があると思います。

(3) 「教育」の特殊性

「教育」は、全国統一の基準で行われる部分が多い分野であると考えられ、その中でどこまで大分市独自に「教育」について規定することができるか、ということが問題となると考えられます。

3 他市の「教育」の規定についての検討

上記の検討を踏まえて、他市の「教育」の規定について以下検討します。

(1) 三鷹市自治基本条例第33条

内容としては、主に学校運営のための手続きを規定したものと考えられます。しかしながら、政策的な意味合いも入っており、また、市政運営全般に係る市民参加について規定しているのにも関わらず、あえて学校運営について重複し、特化して、さらに詳細に規定する必要があるか、という点については疑問が残ります。

(2) 多摩市教育委員会における多摩市自治基本条例の施行に関する規則

この規則は自治基本条例の細則を定めたものであり、教育委員会独自の政策や手続きを規定したものではありません。条例は当然に教育委員会に及ぶのですが、市の規則が教育委員会に及ばないため、市の規則と同じ内容を教育委員会で教育委員会規則を定めたに過ぎない(法的にこのように

せざるを得なかった)ものと思われます。大分市でもし規則を定めることとなれば同じ手法をとることになるものと考えられます。