

自治基本条例の検証に求められる視角

田 中 富 雄

A Sense of Perspective Required for Validation of Basic Ordinances

Tomio TANAKA

要 旨

自治基本条例はどのように運用され、どのように検証されているのであろうか。自治基本条例を制定し運用する自治体のホームページをみるかぎり検証の状況は多様である。しかし、自治基本条例が自治体の最高規範であるとされるのであれば、この条例の検証なしに自治体運営の検証は成し得ないといえよう。では、どのような検証が求められるのか。

「プロセス多層型検証システム」「多元型検証システム」「定時型検証システム」「人材育成型検証システム」という4つのシステムの視角を備えた検証が、自治基本条例に求められる検証である。

キーワード：自治基本条例、自治体基本条例、自治体計画、総合計画、検証、検証システム、評価

Summary

How are basic ordinances operated and validated? Just looking at websites of local governments establishing and operating basic ordinances, situation of validating ordinances varies by local government. However, as long as basic ordinances are the local government's highest laws, it can be said that validation of ordinances is indispensable to validate the management of local government. Now, what validation is expected?

Basic ordinances should be validated from four perspectives of “multilayer”, “multipolar”, “on time”, and “human resource development” systems.

KeyWords : basic ordinance, basic ordinance of local government, planning of local

I. 研究の背景と目的

松下圭一の発想¹から10年、自治基本条例の嚆矢とされる「ニセコ町まちづくり基本条例」は、2001年4月に施行され、その後4回にわたる検証が行われている。検証にあたっては、「ニセコ町まちづくり基本条例」に基づく取り組み状況も確認され、条例見直しの必要性についての議論も行われている。自治基本条例は、自治体議会改革フォーラムが実施した「全国自治体議会の運営に関する実態調査2017」によれば、2017年1月1日現在、326（都道府県2、市区町村324）の自治体で制定され²、「ニセコ町まちづくり基本条例」に続く自治基本条例においても、条例についての検証規定を定める条例が少なからずみられる³。

自治基本条例は、自治体の憲法であるとされたり⁴、自治体の最高規範であると条例中に明記されることもある⁵。また、主権者である市民と市民の信託に基づく自治体政府を構成する議会と長という二つの機関、合わせての三者の関係性を規定し、自治体運営の全体像を示す条例である。自治基本条例の中に位置づけられることの多い総合計画とともに、「自治体運営の全体制御」⁶に必要なものである。その意味では、市民、議会、長（行政）という三者が、それぞれの持つ可謬性を乗り越え⁷、効果的・効率的な自治体運営を行うためにも、それらをわかりやすく理解しあえるためにも、そのことを可能とする自治基本条例が必要とされる⁸。

本稿では、自治基本条例を「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定した条例」（田中2014：14-15）とし、これらの内容を含む、まちづくり基本条例、みんなのまち基本条例、自治体基本条例、市政基本条例など呼び名の異なる条例も自治基本条例に含むものとする。これまで制定されている自治基本条例には、前文、まちづくりの基本原則、情報共有（情報公開）、市民参加（参加）、協働、コミュニティ、議会、長、自治体運営、市民投票制度などの規定が含まれていることが多い。総合計画に基づく自治体運営を行うことを明記する条例も少なくない。他の条例との比較では上位に位置づけられ、前述したように最高規範であるとの表現が条例中にみられる場合もある。

では、このように大きな役割を担う自治基本条例はどのように検証されているのか。条例制定の趣旨に則り運用され、検証されているのだろうか。その状況は、自治基本条例を制定し運用しているいくつかの自治体のホームページをみても多様である。しかし、自治基本条例が自治体の最高規範であるとされるのであれば、自治体運営全般にわたるマネジメントが求められる今日、自治基本条例の検証（条項の見直しや関連政策の進捗管理等）を求められることが必然のものとなる。この検証なしに自治体運営の検証は成し得ない。Ⅲにおいて取り上げた自治基本条例では、すべての条例において何らかの検証が行われている。本稿は、事例を比較する研究という限界があるものの少なからず他の自治基本条例においてもなんらかの検証が行われていることが、ここ

からは推測される。では、期待される自治基本条例の検証とは、どのようなものであろうか。

「自治体運営の全体制御」の機能を自治基本条例とともに担う総合計画については、1969年の地方自治法改正により基本構想の策定が義務づけられた（その後、2011年の改正により義務づけがなくなっている）こともあり、これまで全国自治体の多くにおいて策定されており、その第三層目に位置する実施計画⁹により進行管理をしたり、基本計画に目標値（指標）を明示することなどを通じ、その達成度について評価を行うなどしてきた。総合計画においては、計画の検証手法が計画に位置づけられ、試行錯誤されながら漸進していると考えられることができる。一方、自治基本条例については、このような総合計画をはじめとする自治体計画の取り組みに比べ、その歴史および普及度において後発かつ導入（制定）自治体数が限られた取り組みとなっている。このようなこともあり、自治基本条例の検証についての研究は、自治体計画（総合計画や分野別計画。議会の議決を経していない行政計画を含む。）のそれに比べて限られている。しかし、前述したように、自治基本条例が自治体の最高規範であるとされるのであれば、自治基本条例についての検証が行われなければ、自治体運営の検証は成し得ない。自治基本条例の適切な検証に寄与し得る研究が期待されている。

本稿では、以上のことを踏まえ、これまで検証について一定の実績がある自治体計画についての検証方法も参考にしながら、自治基本条例の検証のあり方について考察する。

本稿の構成は、次のとおりである。本章では研究の背景と目的について述べた。続いてⅡでは評価の条件を導出し、ⅢではⅡの議論を踏まえ9つの事例を比較分析・評価する。ⅣではⅢの議論を踏まえ望ましい検証のあり方を考察し、Ⅴを結語とする。

Ⅱ. 評価の条件

ここでは、自治基本条例の検証と自治体計画の検証という2つの検証についての先行研究から、自治基本条例の検証において求められる評価の条件を導出する。

（1）自治基本条例の検証可能性

「計画であればともかく条例を検証できるのか」「最高規範とされるような抽象度の高い自治基本条例について検証できるのか」という疑義が生じることがあるかもしれない。全国自治体において制定されている環境基本条例や景観条例は、それぞれの条例に根拠規定をもつ環境基本計画や景観基本計画を策定することで間接的に条例を検証可能としている。このことは条例の検証可能性について、さまざまな議論が起きることを予測させる。しかし、自治基本条例においては、Ⅲに示すように推進計画¹⁰を策定し、その計画の進行管理を通じて条例制度の目的達成度を検証したり、推進のための計画は策定していないが何らかの進行管理をしている場合がある。条項自体の見直しも行われている。たとえば、自治基本条例の嚆矢とされる「ニセコ町まちづくり基本

条例」においても、推進計画は策定していないが、前述したように4回の見直し検証が行われている¹¹。このニセコ町まちづくり基本条例だけでなく、本稿で取り上げる9つすべての事例において、条例に検証条項が位置づけられている。この検証条項は、自治基本条例の大きな特徴である。これらのことは、「自治基本条例は検証できるのか」という問いに対し、「検証し得る」との答えを示すことになる。

本稿においては、このような立場から、最高規範ともいわれ抽象度も高いとされる自治基本条例の検証が可能であるという前提で、自治基本条例の検証のあり方について考える。

(2) 自治基本条例の検証にみる評価の視角（先行研究から）

自治基本条例については、その必要性や意義を取り上げた研究（松下2006）をはじめとしてさまざまな視角からの研究がある¹²。しかし、自治基本条例の検証についての研究は限られている。検証に関する研究としては、木佐ほか（2012）名塚（2011）、西寺（2008）、阿部（2012）のように個別事例を取り上げた研究と、全国調査に基づく研究として阿部（2013）、阿部（2014）がある。

ここでは、今回、個別事例を取り上げた研究が、バイアスを持ちやすい当該条例の制定や運用に関与した関係者による研究であることを踏まえ、全国調査に基づく阿部（2013）、阿部（2014）の研究を取り上げることとする。そこでは、自治基本条例の検証について、主に認知度の視角から、次のような議論が行われている。

阿部は、「自治基本条例の認知度を高めるために何をしたらよいのかという問いに（略）答えるとしたならば、その答えは、「市民の自治体の行財政運営全般への関心を高めるとともに、自治体の行財政運営全般に関心を有している市民に、自治体の広報誌等をおして、確実に自治基本条例に関する情報が届くようにすべきである」というものとなるであろう。この答えは、自治体の広報誌でどれほど大々的に自治基本条例についての特集を組んだとしても、その特集は、自治体の行財政運営への関心が稀薄な市民の目にはとまらず、また、たとえ目にとまったとしても読み飛ばされ、すぐに忘れられてしまう可能性が高く、それゆえ、それらの者の自治基本条例の認知度を高めることにはつながらないということを含意している点において、自治基本条例の認知度を高めるための方策として、無前提に広報の徹底を説くような言説に対する批判として、それなりに価値のあるものであると考えられる」（阿部2012：33）と述べている。

阿部は、「自治基本条例の制定および施行を、市民や職員の意識や行動の変化へと結びつける要因として、制定直後に実施される、自治基本条例が制定されたという事実やその内容等を市民や職員に周知させるための取り組みの多寡や、自治基本条例の規定に基づいて、あるいは、自治基本条例の制定趣旨を踏まえて、新たに実施されるようになった施策の数などが重要であること」「市民の自治基本条例についての認知度を高めるための諸施策は、ある程度の期間継続して実施されてはじめて、市民や職員の意識や行動に変化をもたらすものであること」「職員研修は、時

の経過とともに、おそらくは規模の縮小やマンネリ化により、その市民や職員の意識や行動への影響を低下させていく傾向があること」(阿部2014:42)を明らかにしている。その上で、阿部は、「自治基本条例の制定および施行によって、市民や職員の意識や行動を、これからの時代の自治の担い手にふさわしいものへと変化させていきたいと望む自治体への、実践的な提言を導出するとするならば、その提言は、自治基本条例を制定し、施行すれば、それだけで直ちに市民や職員の意識や行動が変化することなどあり得ないということを肝に銘じ、市民や職員の自治基本条例についての認知度を高め、理解度を深めるための諸施策を、自治基本条例の制定直後のみならず、施行後も一貫して、継続的に実施していくことと、自治基本条例の制定趣旨や基本理念を具体化するための諸施策を、継続的に実施していくことに努めるべきである」「継続は力なり」(阿部2014:41-43)と論を展開している。

これら阿部の議論は、市民や職員を取り巻く膨大な施策の渦の中で、これらの主体が自治基本条例の存在意義を見失うことなく継続して認識するために必要な諸施策の必要性を指摘しているのとらえることができる。自治基本条例の検証においては、このような諸施策が継続的に実施されていることが問われてくる。

(3) 自治体計画の検証にみる評価の視角 (先行研究から)

つぎに、自治基本条例の検証に比べ研究が進んでいると考えられる自治体計画の検証における評価の視角を、いくつかの代表的な先行研究から確認する。その上で、自治基本条例の検証における視角について考える。

西尾は、「測定可能な一元的な目標の設定はこうしたもの(目標として設定しにくい目標、あるいは小さな目標〔()内筆者=田中補註])を背景に隠してしまうのである。この単純化の弊害を回避しようとして、多様な目的を「計画」の目的として列記すると、それは「計画」の多目的化、「計画」の複雑性の増大になる。そして測定可能な一元的な目標の設定は困難になり、手段の適合性の判定も一層難しくなってしまう」(西尾1990:204)ことを指摘している。このことは、「計画と指標のジレンマ」「評価指標の隠ぺい性」と呼ぶことができよう。このため、このような計画のもつ限界を認識したうえで検証にあたることが求められる。このことを自治基本条例の検証にあてはめれば「条例(具体的条項)の隠ぺい性」ととらえることができる。

斎藤(達)は、「計画は実行され結果をもたらさなければ意味がない。問題は計画の策定と運用を通して達成された結果である」(斎藤1994:1)としている。その上で、斎藤(達)は、「実効性」と「有効性」については、その両者の必要性を指摘するとともに、両者の関係性と相違を「有効性」の確保は、当然ながら「実現性」の確保が前提とされてい(る)。もし計画が実現可能にならなければ、その有効性が問題にされるようなことはあり得ないからである。つまり、「実現性」はいつも「有効性」よりも優先的に扱われ、それを確保するための努力が求められるのは、現実に避けられないのである。そして、その状態が長く続き恒常化していくと、(略)有効性は

どうであっても、目先の「実現性」だけがクローズアップされ、それが行政のなかで自己目的化されることになる」「実現性」と「有効性」とでは、それに対処する方法自体基本的に異なる。(。)

実現性の確保にとって必要とされるのは、計画執行過程の「管理」であるが、それに対し有効性の確保に必要とされるのは、計画の達成成果に関する「評価」である」(斎藤(達) 1994:6)としている。このことは、自治基本条例においてもあてはまるであろう。「とにかく、自治基本条例を制定しよう」という考え方が強くあると、比較的容易に合意形成が可能な条項に限られた条例となる。つまり自治基本条例の制定という政策決定において、段階的な取り組みが求められることになる。このような場合、残された課題を解決するためには、自治基本条例の制定趣旨に沿った条項の見直しが求められることになる。

さらに、斎藤(達)は、「我が国自治体が直面しているさまざまな計画をみると、そこには「先行性」と「総合性」という二つの特徴を備えた「先行的計画」あるいは「総合的計画」といえるものが次第に増えつつある」「これらに共通しているのは、計画の執行過程に現れる様々な変化をチェックし監視する眼を持つことである」(斎藤(達) 1994:9)としている。この計画についての斎藤(達)の議論を自治基本条例に置き換えれば次のようになる。

「先行的自治基本条例」というのは、自治基本条例についての市民の認識がまだ具体的には出現していない状況の下で、その自治基本条例を制定する取り組みが先行的に進められることを意味する。その先行的条例の施行後においては、その自治基本条例の制定趣旨が果たして社会のニーズに合致しているかどうか、制定された条項は妥当といえるのかどうか、自治基本条例の実施により具体的な成果が達成されているかどうかなど——これらの視角からの検証が不可欠となり、その繰り返しによるフィードバックと調整を重ねることが求められる。先行的自治基本条例にとっては、その検証への取り組みが、自治基本条例の制定以上に重視されなければならない。また、ここでは、自治基本条例の制定趣旨をふまえた「有効性」の視点からの検証が不可欠となる。一方、「総合性」を備えた「総合的自治基本条例」(自治基本条例は、自治体の最高規範たる性質をもつことから、本来的に総合性を具備していると考えられる)においては、他の条例や総合計画をはじめとする自治体計画との間に、何らかの関連性の存在が見出される。自治基本条例の制定プロセス段階から、その関連性がどのようなものであり、どのように発生するかを予測し、事前の調整を完全に行うことは容易なことではない。そのため、この「総合性」に対処するためにも、自治基本条例の運用過程でのフィードバックによる調整を繰り返すことが、採用されなければならない基本的な方法となる。要するに、「先行性」「総合性」とともに、自治基本条例の執行過程に現れる様々な変化をチェックする眼を持つことが肝要ということである。このような検証のシステムを組み込んだシステム形成が、自治基本条例の運用に際して求められる。

今里・木原は、自治体の計画間関係について、総合計画が自治体内の諸計画を包摂し、各計画の体系的・競合的な立場と実施を統御する役割を担っていると「ツリーモデル」に対して、被規定性と政治性を軸とする「グリッドモデル」を提示し、自治体における「計画間関係」「総

合計画の総合性」の実態を説明しようとしている（今里・木原1995：1-2）。ここでの、計画についての議論を自治基本条例の議論として置き換えると、次のようになる。

自治基本条例は、自治体の最高規範であることから、個別条例や計画よりも「被規定性」が小さい。「政治性」というのは、自治基本条例にかかわる活動が、交渉、説得、議論等の政治的手法に依る程度のことであるが、「政治性」が大きければ自治基本条例の運用過程全般を政治的手法が支配し、小さければ別な原理が支配することになる。「政治性」は、「目的・手段の「決定」及び「実施」の「困難度」で測ることができる。「目的・手段の「決定」や「実施」が何らかの理由で困難であればあるほど、関係者の同意を政治的手法によってとりつけ、自治基本条例の制定趣旨に沿った運用を確保することが必要となってくるからである。自治基本条例における「被規定性」の小ささと抽象度の大きさを考えたとき、「政治性」は個別の条例や計画よりも自治基本条例において大きくなるものと考えられる。「政治性」が大きいということは、そもそも「目的・手段の「決定」や「実施」が何らかの理由で困難なために政治的な手法による「合意の調達」が必要であるということの意味する。このことは自治基本条例の制定趣旨に沿った運用が必ずしも容易ではない状況にあること、つまり自治基本条例の制定趣旨に沿った運用の実現のためには継続的かつ政治的な手法による「合意の調達」が必要となることを意味する。そのため、このような場合には常に環境からの情報入力を通じて当面の目的や手段、その実施を見直し、環境適応的に合意を維持していく努力が必要となる。

また、今里・木原は、目的についての合意をはかりながら同時に解決の方法を模索し、経験と評価を重ね新たな情報を入力することによって、たえず目標や手段の見直しをはかる「適応・学習的計画」について、「被規定性」が弱く「政治性」が高いということは、計画機関の裁量が広く、政治的手法に依る必要性が多いということの意味している」（今里・木原1995：8）と指摘している。ここでの議論を、自治基本条例に置き換え考えると、自治基本条例においては「被規定性」が小さく「政治性」が大きいことから自治基本条例の制定から運用に至るまでの広範な政治的調整が必要になる。このような場合においては、目的についての合意を図りながら同時に具体的な運用方法を模索し、経験と評価を重ね新たな情報を入力することによって、たえず検証する「適応・学習的自治基本条例」が必要となる。このように、自治基本条例の状況対応的な運用を選択することによって自治基本条例をより実効的なものにすることができる。

さらに、今里・木原は、計画体系間の調整を、総合計画策定時における「総合計画の制定」と総合計画の実施・評価時における「総合計画による調整」に大きく分類されるとする（今里・木原1995：11-13）。ここでも計画を自治基本条例に置き換えれば、自治体の条例体系における条例間においては、スケジュール情報（これからどのような条例をどのような内容で制定または改廃しようとしているか）とフィードバック情報（条例の制定または改廃の影響、結果がどのようなものであったか）が縦横に行き交うことになる。

江口は、市町村の計画行政水準を評価するにあたっては、計画の有する機能を理解し、さらに

手順、内容、定着のための努力などさまざまな角度から評価が行われなければならないとした上で、6つの基準を挙げている（江口1995：34-35）。本稿との関連において着目するのは、周知度基準、実効度基準、そして歴史的基準である。ここでも、江口の議論について、計画を自治基本条例に置き換えてみると次のようになる。

周知度基準は、策定された自治基本条例がどの程度、市民、職員、さらには関係団体等に周知され、自治基本条例がどれ程さまざまな人々に広く浸透しているかを評価するものである。現段階においては、この周知度（普及度）ということが最大の課題となっているとみるべきであり、その対策こそ望まれている。実効度基準は、自治基本条例の制定趣旨の実現に向けて実効度の確保がどのような場で、どう行われているかを把握し、評価基準とするものである。実効度基準を高めるには、（ア）利用度、活用度を高める、（イ）検証システムの確立と運用、（ウ）実績評価と市民への公表が求められる。自治基本条例に関する取り組みは、これまでの自治体運営のあり方を変えるものであり、この自治基本条例にもとづく運営が行われるためには首長はもとよりのこと市民、議員、職員などの意識変革と理解、推進のためのさまざまな修練が必要とされる。したがって、ある程度の時間と経験が必要である。歴史度基準においては、（1）過去において、自治基本条例や議会基本条例等の自治基本条例関連条例を制定したり改定しているか、（2）過去における制定作業、改正作業における問題点を把握し、それを解決するための努力がなされているか、（3）過去の制定や改正の作業を通じて市民や職員の間、自治体運営についての推進者、支援者、批判者などが育っているかどうかが問われてくる。また、それぞれに問題点があればそれを克服する努力の積み重ねが求められる。

江口は、歴史度基準について、もっとも問題とされることは「計画の悲劇性」であると指摘している（江口1995：36-37）。ここでも計画を自治基本条例に置き換えてみると次のようになる。現場における「自治基本条例」には二面的な評価がなされる。一つはいうまでもなく自治基本条例の体系性、指針性といった自治基本条例の機能に対する高い評価である。これに対して、もう一つの評価は、自治基本条例の政治的道具性という評価である。アクセサリ一条例との揶揄もあるように（磯崎2012：48-49）、条例は、しばしば首長の政治的道具機能、特に選挙運動用具機能をもつものとして制定される。そのため自治基本条例の制定目的を実現するための実効性ということあまり問題とならず、スローガンの内容が自治基本条例の内容となることが考えられる。このため、自治基本条例は当初から自治基本条例の生命というべき「実効性」が疑問視され「悲劇性」を持つことになる。そこでは、「自治基本条例を制定する」ということが重視され、「自治基本条例の制定趣旨を実現する」ということは無視ないし軽視されることにつながる。このような「自治基本条例の悲劇性」を生む理由の一つは、首長個人の政治ビジョンといったものを自治体のビジョンとするための努力と過程が省略されがちであり、その過程において市民参加や職員参加による十分な議論がなされないということである。もう一つの理由は、いわゆる制定時期が複数年にわたるということもあり、選挙直前に条例が制定ないし検討される場合が少なくないこ

とに起因しているとみることができよう。このような「自治基本条例の悲劇性」を払拭し自治基本条例に対する信頼をとりもどすためには、条例制定過程での市民参加や職員参加による議論が必要なことはもちろんであるが、自治基本条例制定後においても条項自体の見直しや関連条例の制定、あるいは条例に基づく推進計画のような計画の取り組み実施状況（達成率）の公表など地道な努力を行なうことが求められてくる。歴史度基準から自治基本条例に関する取り組みを考える場合、過去における条例の制定や改正についての体制、市民参加や職員参加の取り組み、条例の条項や運用状況についての問題点を把握するとともに、それに対して厳しい反省を加え、改めるべきところは改めて一步一步あるべき自治基本条例の運用へと努力することなしに、「自治基本条例の悲劇性」を払拭することはできない。

自治基本条例を制定した自治体においては、少なからず、その定着と推進に向けての努力がなされ、一定の成果をみている。今後においても、自治基本条例の検証などを通じて、一步一步努力を積み重ねていかなければならない。そこでは、理論的見地からの検討ももちろん重要であるが、それぞれの自治体で起きてきた自治基本条例をめぐる課題を一つ一つ克服して、自治基本条例についての周知度、実効度、歴史度を上げていくことが求められる。

佐藤（徹）は、自治体における政策評価モデルの課題として、ロジック（論理構造：目的と手段）の可視化、評価対象に相応しい評価指標の設定、政策体系の総覧化や職員意識の改革という政策体系の意義を踏まえた政策マネジメント機能の強化の重要性を指摘している。また、ロジックモデルを公表するか非公表とするか、専門家の活用が行われているかなどロジックモデル導入時の留意点を示している。そのうえで、理想的なプログラム評価の条件として、最高経営幹部、プログラム責任者、評価担当者という人材の必要性を指摘し、政策評価の継続性への課題として、人材不足への対応、評価人材の戦略的育成をあげている（佐藤（徹）2017：2, 3, 16）。

これらのことを自治基本条例に置き換えれば、自治基本条例の制定運用について検証する際の課題として、「インプット→アウトプット→アウトカム→インパクト」というロジックの可視化、評価対象に相応しい評価指標の設定をあげることができる。視野を広げれば、自治体におけるコンプライアンスなどの「規範体系の総覧化」やモラル向上など職員意識の変革を踏まえた「規範マネジメント機能の強化」の必要性が指摘できよう。また、検証にあたり期待される条件として、検証過程の公表とその過程への市民参加、専門的知見の活用と、最高経営幹部、プログラム責任者、検証担当者という各レベルでの検証人材の戦略的育成をあげることができる。

（４）自治基本条例の検証における評価の条件（（２）（３）を踏まえて）

ここでは（２）（３）での議論を踏まえた上で、若干の項目を追加し、自治基本条例と自治体計画の特徴を比較する。整理したものが図表１である。

図表１において特徴的なことは、自治体計画よりも自治体基本条例のほうが、①抽象性が大きい、②隠ぺい性が大きい、③指標がない、④市民の有効性意識（期待）が小さい、⑤実施段階の

コントロール可能性が小さい、ということである。また、⑥自治体基本条例には、図表2に示めす見直し期間についての規定はあるものの、それ以外の条項にかかわる期間の定めはない。

このような自治基本条例の特徴は、自治基本条例における主要な条項ともいえる情報公開（情報共有）と市民参加にかかわる条項が、いわゆる「鉄の三角同盟」の既存権益を打破する、あるいは、そのような「鉄の三角同盟」を形成させないという方向性を持つことから、その制定はもとよりのこと運用にあたって、さまざまな取り組みが、内容的には妥協的になり、時間的には先延ばしされる傾向になることが想定される。そのため、自治基本条例の適正な制定と運用は容易ならざるものとなり、本稿で取り上げた自治基本条例の検証自体も難易度の高いものとなる。

しかし、前述したように自治基本条例の制定と運用にあたっての検証は、自治体運営の基幹システムとして求められるものである。図表1にみられる自治基本条例の特徴を考慮しながら、自治基本条例の可能性を活かし、これまで行われてきた検証の取り組みの限界を超えるような検証（条項の見直し、関連条例の制定、関連施策の取り組み等）が求められよう。そのとき、①具象性が大きいのか、②公開制が大きいのか、③指標があるか、④市民の有効性意識（期待）が大きいのか、

図表1 自治基本条例と自治体計画の比較

評価項目	自治基本条例	比較	自治体計画
期間（目標年次）の有無	なし	—	あり
罰則の有無	なし	—	なし
推進計画の有無	あり（の場合もある）	<	あり
抽象性	大	>	小
政治性	大	≒	大
規定性	大	>	大
指標の有無	なし	<	あり
隠ぺい性	大	>	小
実現性意識（期待）	大	<	大
有効性意識（期待）	小	<	大
先行性	大	>	大
総合性	大	≒	大
合理性（体系性）	大	≒	大
実施段階のコントロール可能性	小	<	大
周知度…基準（向上）	必要	≒	必要
実効度…基準（向上）	必要	≒	必要
歴史度…基準（向上）	必要	≒	必要
悲劇性	あり	≒	あり
ロジックの可視化	必要	>	必要
評価指標の設定	必要	>	必要

（注）「比較」欄は、自治基本条例と自治体計画における比較を表す。例えば、両者の各項目欄の記載内容が「大」「大」と同じであっても、両者の比較において自治基本条例の方が、より大きい場合は、比較欄に「>」を記入している。

⑤実施段階のコントロール可能性が大きいか、⑥見直し期間が具体的に明文化されているかということが、自治基本条例の検証における評価の条件となる。

Ⅲ. 事例の比較分析と評価

ここでは、事例として、日田市、茅ヶ崎市、三田市、生駒市、新宿区、上越市、寝屋川市、杉並区、ニセコ町という9つの自治体における自治基本条例をとりあげる。取り上げた条例は、Web検索により条例の制定時期が初期のものから比較的近年のものまで含まれるように選出している。

比較する項目は、Ⅱにおける議論を踏まえ、「推進計画の有無」「条例（自体）の検証実績」「条例施行年月」「根拠規定」「計画規定」「見直し期間」「検証主体」「検証主体の構成員又は調整関係者」「検証の時期」「検証の期間」「検証の視角」「他の検証手続」という12の項目としている。

図表2からは、事例として取り上げた9つの自治基本条例について、以下のことが確認できる。「推進計画」については、推進計画を策定すると明示した条例はなかったが、日田市、茅ヶ崎市という2つの事例において「推進計画」が策定され、検証（進行管理等）が行われている。このことは、図表1において自治体計画との比較においてみられる「抽象性が大きい」「隠ぺい性が大きい」「指標がない」「市民の有効性意識（期待）が小さい」「実施段階のコントロール可能性が小さい」など自治基本条例の課題を克服することにつながり得る。

「条例（自体）の検証実績」については、条例の施行年が新しい日田市を除く8つの事例すべてにおいて検証が行われている。ただし、施行が早かった2つの事例においては、これまでニセコ町においては4回の検証が行われているのに対して、杉並区においては早い段階での検証は行われているが近年は検証が行われていることが確認できない。杉並区以外の事例における「見直し期間」についての規定は具体的な年限が示されているのに対し、杉並区の条例の場合には「一定の期間」という文言となっており、他の事例に比べて規範性の弱い内容となっていることもその要因の一つと考えられる¹³。これらのことから、条例の検証を定められた時期に確実に実施する（させる）ためには、「見直し期間」を具体的に明文化しておくことが期待される。

「条例施行年月」の違い、すなわち自治基本条例の制定時期の違いによる条例間の検証についての取り組みの大きな相違は、前段に示した杉並区の検証実績に関する相違以外には、限られた事例数ではあるがみられない。このことは、自治基本条例の検証方法が条例制定自治体間において参照のうえ波及していると捉え得ること、併せて、全国自治体に先行的に普及していた総合計画をはじめとする自治体計画という政策集の検証方法が、自治体内において自治基本条例という異なる政策に「自治体内政策間波及」したものとみることにもできる。検証を行うことの明示的な「根拠規定」が全ての事例において認められ、おおむね「根拠規定」において示された年限において検証が行われている。「検証主体」も行政が自己評価を行うことは勿論のことであるが、さ

図表2 事例の比較表

項目	日田市	茅ヶ崎市	三田市	生駒市	新宿区	上越市	寝屋川市	杉並区	ニセコ町	
1	推進計画の有無	あり	あり	なし	なし	なし	なし	なし	なし	
2	条例(自体)の検証実績	なし	あり	あり	あり	あり	あり	あり	あり	
3	条例施行年 月	2014.4	2010.4	2012.7	2010.4	2011.4	2008.3	2008.4	2003.5	2001.4
4	根拠規定	26条	30条	48条	54条	25条	44条	27条	31条	57条
5	計画規定	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし
6	見直し期間	4年以内	4年以内	5年毎	5年以内	4年以内	5年毎、必要時	5年以内	一定期間毎	4年以内
7	検証主体	行政	行政	議会行政	行政	行政	市民会行政	行政	行政	行政
8	検証主体の構成員又は調整関係者	行政市民	市民会行政学識者	市民会行政	市民会行政学識者	区行政学識者	市民会行政学識者	市民会行政学識者	区議会行政	町議会行政
9	検証の時期	2017.9	2013.1	2017.7-	2015.1	2015.3	2013.9	2012.8 2012.12	2008.3	2005.12 2010.3 2014.4 2017.5-
10	検証の期間	2014-2017	2013-2016	2012-2016	2010-2014	2011-2014	2008-2012	2008-2012	2003-2007	2014-2017
11-a	検証の視角1		P D C A					形骸化防止		
11-b	検証の視角2		庁内連携					市にふさわしいか		
11-c	検証の視角3		条例の周知啓発					基本条例にふさわしいか		
11-d	検証の視角4		市民参画							
12-a	他の検証手続1		学識者の意見聴取							
12-b	他の検証手続2		アンケート(市民)							
12-c	他の検証手続3		素案説明会(兼)意見交換会							
備考	日田市自治基本条例推進アクションプラン	茅ヶ崎市検証等の手続に関する基本的な考え方	三田市まちづくり基本条例検証報告書	生駒市自治基本条例検証報告書	新宿区自治基本条例検証報告書	上越市自治基本条例の検証に関する報告書	寝屋川市の取組み(検証会議)	杉並区自治基本条例の見直しに関する検討結果	ニセコ町ホームページ(検証の期間は最新のもの)	

(注1) 各自治体の自治基本条例及び備考欄に示した資料をもとに筆者作成。(文末注11を参照)

(注2) 各事例に共通する「検証の視角」としては、表中に記載していないが「社会環境への適合」が考えられる。

(注3) 各事例に共通する「他の検証手続」としては、表中に記載していないが「パブリックコメント手続」が考えられる。

さまざまな形での市民参加や議会参加を経ながら検証が行われている。上越市では、議会が主体的に検証過程に関わっていることを同市のホームページで確認することができる¹⁴。

「検証の視角」については、茅ヶ崎市、上越市、2つの事例において示されていることが確認された。そこでは、P D C A（政策リサイクル）、庁内連携、条例の周知啓発、市民参画、形骸化防止、当該自治体にとってのふさわしさ、基本条例としてのふさわしさなどの視角が示されている。自治体計画における検証についての留意事項と重なる視角であるといえよう。

「検証手続」については、茅ヶ崎市において学識者の意見聴取、アンケート（市民）、素案説明会（兼）意見交換会などの多様な手続が示されている。ここでの検証手続は、自治基本条例の制定過程における「制定検討手続」と類似しており、自治基本条例という政策の「形成過程」と「検証過程」の間において、「手続の同一政策内波及」があったとみることができる。

IV. 望ましい検証のあり方

ここでは、Ⅲにおいて示した事例分析の結果と評価から、望ましい検証のあり方に的を絞って考察する。

自治基本条例の検証において求められる視角は、第一に、計画化の視角である。自治体計画は、自治基本条例よりも具象性が大きいなどⅡ（4）においてみた特徴をもつことから検証しやすいといえる。このことから、自治基本条例の検証は、（条例制定⇒取組み実施⇒評価）型でなく、（条例制定⇒推進計画策定⇒取組み実施⇒評価）型が望ましく考えることができる。また、（条例制定⇒推進計画策定⇒取組み実施⇒評価）型を採用することにより、あらためて推進計画策定時に議論の機会を創出することができる（議論の機会の創出は、公開性を高めることにもつながり得る）。このことから、条項自体の見直し検証規定とともに、推進計画の策定を自治基本条例の中に明記することが望ましいと考えることができる。これらのことを通じて、自治基本条例についての「プロセス多層型検証システム」が形成されることになる。

第二に、自治基本条例の検証において求められる視角は、検証のためのさまざまな機会創出を伴う多様な主体による検証である。そもそも自治基本条例は市民、議会、長（行政）という三者の関係性を規定する内容を含むものであり、それぞれの立場から検証することが求められる。もちろん複数の評価が異なる結果となることが十分に想定されるが、その場合の最終評価（最終判断）に至るプロセスをあらかじめ定めておくことが求められよう。ここでは、自治基本条例についての「多元型検証システム」が形成されることになる。多様な主体が検証にかかわることは、市民の自治基本条例に対する有効性意識（期待）が高まり得る。もちろん、どのような指標を用いて評価するかということも事前に議論しておくことが求められる。

第三に、自治基本条例の検証において求められる視角は、自治基本条例の検証時期である。「一定期間ごと」というようなあいまいな表現ではなく、たとえば「4年ごと」「5年ごと」という

ように具体的な期限を条項に明記することが期待される。こうすることで、定期的な見直しが実施されることにつながる。このことは、自治基本条例の実施段階におけるコントロール可能性を高める。ここでは、自治基本条例についての「定時型検証システム」が形成されることになる。

第四に、自治基本条例の検証において求められる視角は、第一から第三の検証システムを担う市民、議会、長（行政）という三者における人材を戦略的に育成する仕組みづくりである。そこでは、さまざまな経験の蓄積と幅広い学習を可能とする自治基本条例の制定・運用・検証にかかわる人材が育つ「人材育成型検証システム」が求められることになる。

ここにあげた「プロセス多層型検証システム」「多元型検証システム」「定時型検証システム」「人材育成型検証システム」という4つのシステムの存在は、自治基本条例の検証において求められる視角である。このような視角を備えることにより、自治基本条例は、図表1において示した自治基本条例の特徴である、期間（目標年次）がない、罰則がない、抽象性が大きい、政治性が大きい、規定性が大きい、指標がない、隠ぺい性が大きい、実現性意識（期待）が大きい、有効性意識（期待）が小さい、先行性が大きい、総合性が大きい、合理性（体系性）が大きい、実施段階のコントロール可能性が小さい、低い周知度、見えにくい実効度、必ずしも高いとはいえない歴史度、悲劇性、ロジックの可視化、評価指標の設定という20の評価項目についての特徴が抱える課題を超えることにつながり得る。また、II（2）においてみた阿部の議論を踏まえれば、これら4つのシステムは市民、議会、長（行政）という三者の自治基本条例についての認知度や理解度を高めることにつながり得る。

V. 結 語

本稿は、自治基本条例の検証に用いる評価の条件を導出したあと、その条件を踏まえながら9つの自治基本条例を取り上げ比較分析・評価した上で、望ましい検証のあり方を考察した。そして、自治基本条例の検証には、「プロセス多層型検証システム」「多元型検証システム」「定時型検証システム」「人材育成型検証システム」という4つのシステムの視角を備えた検証が求められることを示した。

これまで、自治基本条例の研究においては、その制定意義や制定過程についての研究が多く、運用過程についての研究は限られている。本稿は条例の検証という条例の運用過程についての研究であることから、自治基本条例についての研究の全体像を示すことに寄与し得るのではなかろうか。また、自治基本条例の制定が最盛期に比べれば緩やかになっている中で、自治基本条例の制定自治体における適切な検証と改善の取り組みが、未制定自治体における条例制定の機運を盛り上げることにもつながり得るであろう。

全国自治体における自治基本条例の制定・運用・検証には、そのことを担う人材（人財）が必要である。市民、議会、長（行政）という三者における人材を、戦略的にどう育成する仕組みを

つくるか、その探求を課題としたい。

(たなか とみお・高崎経済大学地域政策学部非常勤講師)

注

- 1 松下(2006:160)は、自治体、国、国際機構という三層の政府に共通して基本法(自治体においては自治基本条例〔松下の用語としては、「自治体基本条例」〕)が必要となるとし、その理由として、「なぜ、自治体に基本条例が必要なのかは、自治体が政府としての政治責任をもつかぎり、自治体の政治・行政(略)には、成文の市民合意が基本」であることを指摘している。神原(2012:41-42)は、自治基本条例については、松下圭一が提唱したものであると記している。
- 2 市民と議員の条例づくり交流会議2017(2017.2.29-30開催)における長野基の報告(2017.7.29)において使用された資料「全国自治体議会の運営に関する実態調査2017調査結果報告」による(長野2017:2)。
- 3 「全国の自治基本条例一覧(更新日:平成29年11月7日)」(<http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>)には、全国自治体で制定された自治基本条例の条文にリンクが貼られており、多くの自治基本条例にアクセスすることができ、このことを確認できる(2018.1.28最終確認)。
- 4 たとえば、ニセコ町の広報誌「広報ニセコ」(2017年7月号)の特集は、「わがまちの憲法」となっており、まちづくり基本条例検討委員と片山健也町長との対談記事が6ページにわたり掲載されている(広報ニセコ2017.7:1-6)。また、辻山(2002:42)は、自治基本条例を「自治体の憲法」と位置づけている。他にも、自治基本条例を「自治体の憲法」とする論者は少なくない。
- 5 本稿の事例として取り上げる9つの自治基本条例中、5つの自治基本条例において、最高規範の位置づけ明記されている。
- 6 土山(2016)は、「自治体運営の全体制御」の用語を用いて、全体制御に必要な自治基本条例と総合計画の必要性を指摘している。
- 7 田中(2017:34-35)は、職員も含めた、市民、議会(議員)、長、職員という4者の役割特性から、これらアクターの可塑性を指摘している。
- 8 田中(2014:14-15)は、自治体運営の実態からも、自治基本条例の必要性を指摘している。
- 9 (佐藤(徹)2013:19)は、総合計画が、基本構想、基本計画、実施計画という三層構造になっている場合が多いことを示している。
- 10 自治体により、計画の名称は、「推進計画」「アクションプラン」など多様である。
- 11 ニセコ町まちづくり基本条例の検証については町のホームページに詳しく掲載されている。現在、4回目の検証中である。<http://www.town.niseko.lg.jp/machitsukuri/jyourei/kihon.html> (2018.1.28最終確認)。
- 12 例えば、大災害時における政治・行政・自治のあり方から取り上げた研究(沼田2011)、制定要因について取り上げた研究(田中2013)(真下2017)、自治基本条例における市民等の定義について取り上げた研究(土山2014)、自治体制御の視角から取り上げた研究(土山2016)、個別自治体の事例について取り上げた研究(片山2013)(木佐ほか2012)(名塚2011)(西寺2008)、自治基本条例の最高規範性について取り上げた研究(金井(恵)2011)(斎藤(誠)2012)がある。
- 13 なお、杉並区においては、自治基本条例の制定を含め、区政改革を強力に押し進めていた山田宏区長が2010年5月31日をもって辞職したことの影響があったことが予測される。
- 14 上越市のホームページ。<http://www.city.joetsu.niigata.jp/soshiki/jichi-chiiki/jichikihonjoreigikai.html>。(2017.9.27最終確認)

[参考文献]

- 阿部昌樹(2012)「自治基本条例の認知を規定するもの」、大阪市立大学法学雑誌vol.58(3・4)、1-34頁。
- 阿部昌樹(2013)「自治基本条例の制定経過および施行状況に関する自治体アンケート調査」、大阪市立大学法学雑誌vol.59(4)、1-55頁。
- 阿部昌樹(2014)「自治基本条例のインパクト」、大阪市立大学法学雑誌vol.60(2)、1-43頁。
- 磯崎初仁(2012)『自治体法務講義、第一法規』。
- 今里滋・木原佳奈子(1995)「自治体学再考」、年報自治体学vol.8、1-18頁。
- 江口清三郎(1995)「計画行政の現状と課題」、年報自治体学vol.8、33-49頁。
- 片山健也(2013)「自治基本条例の制定とニセコ町の今:まちづくり基本条例施行から11年を経て(自治基本条例は今)」、計画行政vol.36-2、5-10頁。
- 金井恵里可(2011)「自治基本条例に最高規範性を与える法解釈の可能性」、都市問題2011.5、83-95頁。
- 神原勝(2012)『自治・議会基本条例論(増補)』、公人の友社。
- 木佐茂男ほか(2012)「自治基本条例は活きているか!?—ニセコ町まちづくり基本条例10年」、公人の友社。
- 斎藤達三(1994)『総合計画の管理と評価』、勁草書房。
- 斎藤誠(2012)『現代地方自治の法的基層』、有斐閣。
- 佐藤徹(2013)「行政経営システムにおける総合計画の構造と機能」、地域政策研究(高崎経済大学地域政策学会)vol.16-1、15~32頁。
- 佐藤徹(2017)「自治体行政へのロジックモデルの導入戦略」、評価クウォーターリー vol.42、2-17頁。

- 田中富雄（2013）「議会基本条例の制定背景からみた、自治基本条例制定の促進要因」、自治体学vol.26-2、58-63頁。
- 田中富雄（2014）「自治基本条例の成立と展開」龍谷大学大学院政策学研究科博士学位申請論文、<http://repo.lib.ryukoku.ac.jp/jspui/handle/10519/5657>。
- 田中富雄（2017）「無謬性神話の超克①」地方自治職員研修vol.697、公職研、34-35頁。
- 辻山幸宣（2002）『政策法務は地方自治の柱づくり 自治基本条例を考える』、公人の友社。
- 土山希美枝（2014）「自治基本条例と「市民」の定義－市民と自治体と自治のかたちをめぐって－」、龍谷政策学論集vol.4-2、65-78頁。
- 土山希美枝（2016）「自治体運営の〈全体制御〉とその手法－資源と事業の均衡ある運営のための制御のシクミを考察する－」、龍谷政策学論集vol.5-2、43-54頁。
- 長野基（2017）「全国自治体議会の運営に関する実態調査2017調査報告結果」市民と議員の条例づくり交流会議（2017.7.29-30開催）報告配布資料、2頁。
- 名塚昭（2011）「活きている自治基本条例－二セコ町まちづくり基本条例－」、調査研究情報誌ECPR2011（2）、20-24頁。
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』、東京大学出版会。
- 西寺雅也（2008）『自律自治体の形成－すべては財政危機との闘いからはじまった』、公人の友社。
- 沼田良（2011）「大災害時における政治・行政・自治体のあり方－自治基本条例の意義を転換する－」、『自治総研』vol.398、1-16頁。
- 真下英二（2016）「自治基本条例の制定要因に関する一考察 制度的変化をもたらす影響から」、尚美学園大学総合政策学部論集vol.23、1-23頁。
- 松下圭一（2006）『現代政治＊発想と回想』、法政大学出版会。