

# 条例策定過程における関係主体の役割と相互作用

-篠山市自治基本条例を事例として-

Roles of and Interactions among Stakeholder Groups in the Legislative Process of Municipal Ordinance

-Case of Sasayama Basic Ordinance for Local Government -

窪田和矢 星野 敏 九鬼康彰 橋本 禪

Kazuya KUBOTA Satoshi HOSHINO Yasuaki KUKI Shizuka HASHIMOTO

(京都大学大学院農学研究科)

(Graduate School of Agriculture, Kyoto University)

## I はじめに

### 1 研究の背景

平成12年4月に地方分権一括法がされ、国と地方公共団体あるいは地方公共団体内における都道府県と市町村の主従関係を規定していた機関委任事務が廃止され、中央から地方への権限や財源の委譲が進んだ。これにより、団体自治ならびに住民自治の現場である基礎自治体の主体性やその役割への期待が高まった。地方自治に関する基本事項は地方自治法に定められているが、法に規定されているのは地方自治体の組織及び運営に関する基本事項だけで、行政における市民の参画や協働のあり方、あるいは重要な決定にかかる行政手続や情報公開など、今日の自治体行政において必要とされる事項の規定はされていない。このような中、地方公共団体が独自に条例を制定し、当該自治体における行政のあり方を規定、運用する試みが増加しつつある。とりわけ近年は、地域の必要に照らして政策を立案・実施できる体制づくりを宣言し、必要な制度の導入・継続を保障するための仕組みとして、また、住民が公共領域で果たす役割を重視し、その促進を保障する仕組みとして自治基本条例の制定が必要とされてきている<sup>1)</sup>。2008年4月時点で約150の自治基本条例が制定されており、検討中の自治体も多くあることから、同条例を制定する自治体の数は今後もさらに増加していくと思われる<sup>2)</sup>。しかし、条例策定にあたって役立つであろう情報・知見の多くはいまだ明らかにされていないのが現状である。

### 2 既往研究のレビュー

自治基本条例の制定が進むにつれ、条例に対する行政関係者や研究者の関心も高まりつつあるが、その研究はまだ緒についたばかりである。こうした中、原田ら<sup>3)</sup>は、全国の自治基本条例を対象に、条文に含まれる項目の比較を通じ、条例が含むべき基本項目(情報共有、住民参

加、住民・行政・議会の責務等)を整理した。また、自治基本条例の策定を通じ、市民・行政・議会等の個々の取組をいかに見直し、充実させるかが課題であると述べ、条例の策定過程における住民への情報提供、職員の意識改革の重要性を指摘している。また、松下<sup>3),4)</sup>は、全国の自治基本条例の概観及び項目内容の比較を通じて、自治基本条例の基本構成や規定内容についての基本的な規則性を明らかにするとともに、「条例づくりが成功する条件は、条例がなければダメだ」という強い思いが関係者の間に共有されることが前提」であり、行政職員や市民らが地方自治についての自覚と問題意識を共有し、条例をより実効性の高いものにする必要があることを述べた。また湯淺<sup>5)</sup>は、全国で制定されている多様な自治基本条例の内容を統計的に分析し、構造を解析することによって、一定の共通性や特色の析出を試みている。その中では、自治基本条例を制定している自治体の人口調査の結果も示しており、人口50万人以上の自治体は少なく、比較的小・中規模の自治体が自治基本条例を制定する傾向が強いとしている。

自治基本条例に関する先行研究は、その論点に違いはあるものの、条例の実効性を担保する上で、条例策定の過程における市民や当該自治体職員の意見交換や、情報や課題・問題意識の共有が重要な要素であるという点で共通している。しかしながら、実際の自治基本条例の策定過程において、市民や議会、あるいは行政組織内部の関係者の間で、どのようにして相互の意見交換や情報の共有を進めればよいかは十分に明らかにされていない。

### 3 研究の目的

本研究は、自治基本条例の策定過程における関係主体の役割とその相互作用を精査することにより、条例策定過程において様々な主体の間でどのような形で意見交換や情報の共有が進められたかを明らかにすることを目的とする。

本研究で対象とする兵庫県篠山市の「篠山市自治基本条例」は、原田ら<sup>1)</sup>が言うところの、自治基本条例の中で基本となる重要な項目の多くを備えており、自治基本条例として一般的な構成、規定内容を持つ。また篠山市の人口規模は、湯淺<sup>2)</sup>が言うところの自治基本条例の制定傾向が強い小規模自治体に相当する。自治基本条例として一般的な構成を持ち、人口規模が比較的小さい篠山市の条例策定プロセスの精査とそこから得られる知見の整理は、今後同様の条例制定を検討する自治体に有益な示唆になると考える。

## II 調査事例の概要及び調査方法

### 1 篠山市における自治基本条例制定の経緯<sup>3)</sup>

篠山市は、「21世紀の地方分権時代に備えて」旧多紀郡の篠山町、西紀町、丹南町及び今田町が平成11年4月に合併して誕生した、人口4万5千人の基礎自治体である。合併以来、市では「100人委員会」や「まちづくり委員会」、「女性委員会」<sup>4)</sup>などの公募市民により構成される複数の委員会を設置するなど、「市民の参画と協働」<sup>5)</sup>をキーワードとした行政運営を進めてきた。平成13年に策定された篠山市総合計画では、市民生活の向上を第一義に、環境問題や各分野における課題解決への取り組みを推進することが明記された。また、平成16年には行政と市民が協働関係にあることを明示することを目的に「市民参画田園文化都市宣言」を行うなど、市民自治の推進への機運が徐々に高まりつつある。このような中、同市における自治基本条例の制定は地方自治の基本原則と、市民と行政の役割と責務を制度的に規定・担保することを目的として平成16年4月に始まった。

### 2 調査方法

篠山市における自治基本条例の策定過程における各種組織の構成と役割、組織間の相互作用を把握し、条例策定過程において各組織の間でどのような形で意見交換や情報の共有が進められたかを明らかにするため、以下に述べる行政文書の収集・整理と条例策定に基幹的に携わった行政職員並びに市民へのヒアリング調査を行った。

#### (1) 条例策定に関わる資料等の収集・整理<sup>6)</sup>

自治基本条例の策定状況について、HPを通じて市民向けに公表されている情報や、篠山市が管理する内部資料や文書の調査・整理をした。この中には、策定に関係した各種委員会(後述)の議事録も含まれる。

上記の資料等の整理により、2004年4月から2006年6月までの約2年半にわたる条例策定過程の詳細と策定過程における各種組織の役割や相互関係の把握を行った。

#### (2) 条例策定関係者へのヒアリング

上記資料等の収集・整理と並行して、条例策定に基幹的に従事した篠山市職員ならびに市民代表者へのヒアリング調査を行った。ここでいう市職員とは、具体的には条例策定の全過程において事務局として関わった篠山市企画課課長および庁内公募職員1名を指す。また市民代表者とは、条例策定の際に公募により選ばれ、条例の策定や前文・条文の検討に関わった者4名を指す。

## III 条例策定過程の分析

### 1 条例策定に関わった各組織の役割

#### (1) 各組織の役割

以下に、条例策定過程に関与した組織について説明を行なう。ただし、これら全ての組織が条例策定過程全体を通して常時活動していた訳ではない。策定途中で組織が編成されたり、特定の時期のみ活動を行っていた組織もある(詳細は図2を参照のこと)。

**策定委員会** 本委員会の役割は条例素案を作成することである。本委員会は、「市民の視点」を具現化し、それぞれの視座より前文・条文の検討を進めることを目的に、公募による市民委員27名を中心に、学識経験者3名、企画課3~5名、庁内公募職員で構成された。

**条文検討委員会** 策定委員会から選出された約15名の委員と市企画課及び庁内公募職員で構成される。基本的には、庁内関係者は事務局的な役割を果たし、策定委員会委員(公募により選ばれた市民代表者)を中心に条文案を作成するという方法がとられた。

**前文検討委員会** 策定委員会から選出された9名の委員と市企画課及び庁内公募職員で構成される。条文検討委員会と同様の運営方針である。本委員会では、条例の前文案の作成が進められた。

**サポートスタッフ会議** 事務局の事務作業や協議の補助を目的に、庁内公募職員7名により編成された事務局支援組織である。具体的作業としては、委員会や会議等の協議結果の整理や、配布資料の作成、庁内職員に対する条例の周知、視察の準備・実行等が挙げられる。

**庁内調整会議** 関係5課(企画課、行革推進課、総務課、秘書広報課、教育総務課)の中堅職員で構成される。本会議は、策定委員会、条文検討委員会、前文検討委員会等の事務的支援や、調査・研究・素案づくりの補助を目的に編成された。条例策定の事務局である企画課が、関係各課の職員に対して条例策定の進捗状況について説明し、これに対して職務内容の異なる関係課職員がそれぞれの専門的見地から意見を述べるという方法が取られた。**庁内調整会議・サポートスタッフ合同会議(合同会議)** 関係5課の中堅職員及び庁内公募職員7名で構成される。

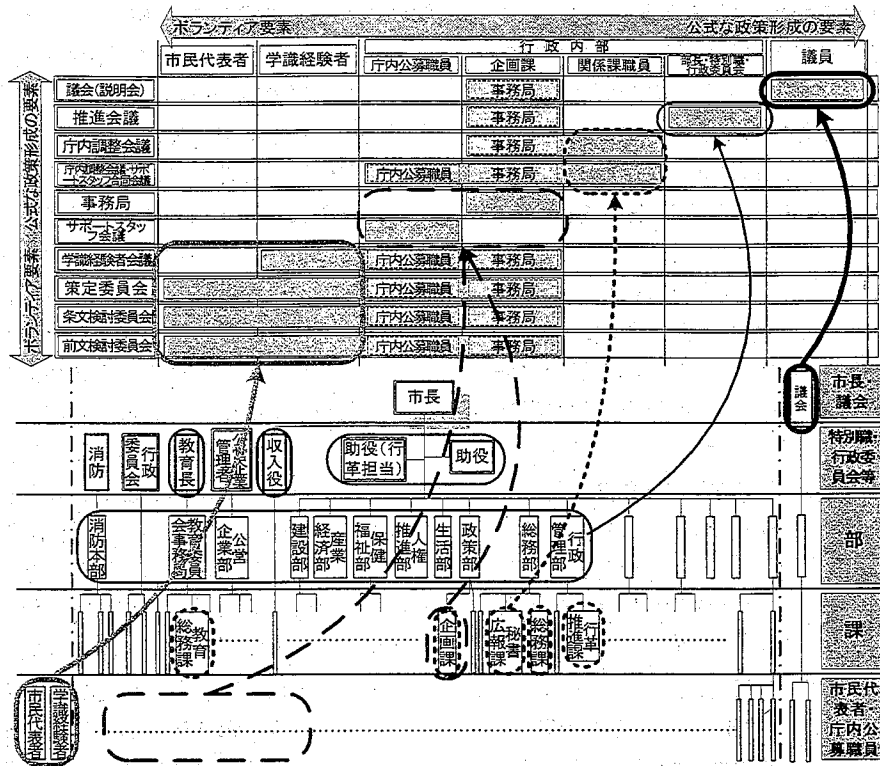


図1 各組織の利害関係者構成図及び篠山市行政機構図

Fig.1 Type and role of Stakeholders involved in the legalization of Sasayama Basic Ordinance for Local Government

組織の役割は庁内調整会議と類似である。合同会議を構成する庁内公募職員は他の委員会や会議も兼任している。そのため、庁内公募職員が他の委員会・会議での条例の策定状況を合同会議にて報告するという方法が取られた。推進会議 助役・収入役・教育長・全部長で構成された。推進会議は、庁内調整会議で検討・具体化された条例策定の方向性を、庁内上位組織として議論・承認する位置づけにある。

(2) 各組織の利害関係者構成

条例策定に関与した委員会および会議がどのような関係者で構成されたのかを示したものが図1の上側の組織編成図である。これを、図1の下側に示した篠山市行政機構図と対応させると、各組織の行政機構における位置づけが明確になる。図1上側にある各条例制定組織では、市行政機関内のより上位の意思決定に繋がる組織ほど、より上位に位置づけられている。逆に、下方に行くにつれて、市民や専門家の参加の要素が強まることになる。

この他に本図から、企画課が殆どの委員会・会議の事務局を兼務していたことが把握できる。

2. 策定過程の時系列分析

(1) 時系列図の作成

条例策定に関与する各組織が、策定過程の中でどのように関わり合いを持ったのかを明らかにするため、議事録をはじめとする市行政の内部文書や公表資料を基に、

表1 時系列図(図2)中の略語の説明

Table.1 Abbreviations used in the time series figure (Fig.2)

略語	説明
その他	下記の利害関係者以外のことであり、一般市民や法律専門家、先進事例等の条例策定に直接関与しない者・組織のことを指す。
市民代表	条例を策定するにあたって、公募によって選出された市民代表者27名及び学識経験者3名のことを指す。
公職・企画	策定過程の中で事務局としての役割を果たす企画課及びそのサポートを行う庁内公募職員のことを指す。
関	自治基本条例策定に関係のある5課の中堅職員のことを指す。
部長	推進会議を構成する助役・収入役・教育長・全部長等の庁内上層部職員のことを指す。
議員	そのまま議員のことを指す。
庁内調整会議・サポ合同会議	庁内調整会議・サポートスタッフ合同会議のことを指す。
サポ会	サポートスタッフ会議のことを指す。

条例の策定過程全体の時系列図を作成した(図2)。表1に、時系列図の最上部に示される略語の説明を記した。図2中に示した略語は、左側に進むほど市民参加の要素が、右側に進むほど行政組織や議会などのフォーマルな意思決定の要素が強まるような配置になっている。

策定過程全体は、「組織設立期」、「条例の枠組み設定期」、「条文検討期」、「前文検討期」および「条例素案最終調整期」の5期に区分できる。以下に、各期における検討・作業の内容を示す。

第1期(2004年5月~9月6日): 組織設立期

条例の策定に取りかかるための準備段階である。ここでは、先行自治体の事例を参考にしながら、庁内で策定体制や今後の策定の流れについての話し合いがもたれた。第2期以降の各委員会に参加する学識経験者の決定や市民代表者の公募も本期間に行なわれた。

**第2期(2004年9月7日～2005年3月14日): 条例の枠組み設定期**

条例の枠組みや前文について検討を行う時期である。策定委員会の活動は第2期から始まった。なお、より密な議論を行なうため、策定委員会は3つの小委員会に分けられ、各小委員会で協議を行ない、これを全体協議にてとりまとめるという方式がとられた。

**第3期(2005年3月15日～9月5日): 条文検討期**

本期間では、条文検討委員会を中心に、主として条文の内容について協議が進められた。条文検討委員会で行なわれた条文の協議内容は、策定委員会で共有されている。策定委員会では、条文の検討に加え、市長提出に向けた第一次素案のとりまとめが行われた。

**第4期(2005年9月5日～11月24日): 前文検討期**

前文検討委員会を中心に、条例前文の検討が行われた。前文検討委員会での協議内容は、策定委員会で共有されている。策定委員会では、前文と条文の整合性を考慮しつつ、条例素案の検討が行なわれた。

**第5期(2005年11月25日～2006年6月13日): 条例素案最終調整期**

本期間は、条例素案が議会で可決されるよう、その内容の最終調整が行われた時期である。ここでは条文の内容についての最終検討が行われ、文言や表現等について関連法規との関係の整理が行なわれた。

(2) 策定過程全体の時系列分析

策定過程全体を通じ、事務局の会議が各委員会・会議の開催前後に開催され、各委員会・会議間の情報伝達を円滑にしていることが分かる(図2)。また、前文検討期から最終調整期にかけて、徐々に策定に関わる主体が左

側に示される組織から右側に示される組織へと移動してきたことがわかる。これは、条例素案ができ上がるにつれ、庁内上層部への確認の機会と、議会に対する折衝頻度が増加したためである。

組織間の情報の流れに着目すると、次のようなパターンが読み取れる。すなわち、条例策定においては、企画課と庁内公募職員も参加する委員会の中で、市民代表者、学識経験者によって協議が繰り返され、ある程度の段階まで進むと、関係課職員による話し合いの場が持たれる。そして、さらに協議が進み、策定体制や今後の流れが決定した際や、条文素案が完成した際、また条例素案の完成が近づいてきた時などの節目に、行政組織におけるより上位の意思決定に関わる職員により編成される推進会議が開かれ、行政組織内部の方向性が確認・承認される。

一般市民に対しては、第1期から第5期にかけて意見聴取・情報提供の機会(パブリックコメント計3回、市民アンケート1回、意見交換会計6回、説明会1回、広報紙発行)が頻繁に設けられていたこともわかる。既往文献では、自治基本条例の実効性を高めるために、その策定段階から地域住民の理解や合意を得る必要があることが指摘されている<sup>3)</sup>。篠山市におけるこうした取り組みは、策定過程の中で市民との情報の共有を行い、市民の理解を得ることで施行後の実効性を高めるための姿勢として理解できる。

市行政職員への情報提供は、条例の策定過程全体で満遍なく行なわれている(専門家による講演会計2回、職員向け広報誌全15号の発行等)。自治基本条例は、「実際に機能するもの」であることが重要である。既往文献では、上記の市民とのコミュニケーションの他に、行政組織内部での条例への理解の向上が重要であるとも言われている。実際の条例の運用を担うのは行政職員である。したがって市職員への情報提供は、条例の施行前から自治基本条例への理解を深め、施行後の業務に対する意識を向上させることを企図したものと考えられることができる。

表2 各期間における委員会・会議等の開催回数と期別シェア(%、シェア最大期にハッチング)<sup>注3)</sup>

Table 2 The number and the share of meetings organized in the legislation

	策定に直接関わらない者・組織とのやりとり					策定に直接関わる組織						
	法律専門家との協議	一般市民への説明会	職員への説明会	議員説明会・協議	視察	策定委員会	条文検討委員会	前文検討委員会	サポートスタッフ会議	庁内調整会議サポ合同会議	庁内調整会議	推進会議
第1期 (組織設立期)	0 0%	0 0%	0 0%	1 14%	2 40%	-	-	-	2 6%	2 50%	2 22%	1 17%
第2期 (条例の枠組み検討期)	0 0%	0 0%	1 50%	0 0%	1 20%	7 32%	-	-	6 19%	1 25%	0 0%	0 0%
第3期 (条文検討期)	2 33%	0 0%	0 0%	1 14%	1 20%	6 27%	8 100%	-	7 22%	1 25%	2 22%	1 17%
第4期 (前文検討期)	0 0%	6 86%	0 0%	0 0%	1 20%	4 18%	0 0%	5 100%	8 25%	0 0%	1 11%	0 0%
第5期 (条例素案最終調整期)	4 67%	1 14%	1 50%	5 72%	0 0%	5 23%	0 0%	0 0%	9 28%	0 0%	4 45%	4 66%
合計	6	7	2	7	5	22	8	5	32	4	9	6

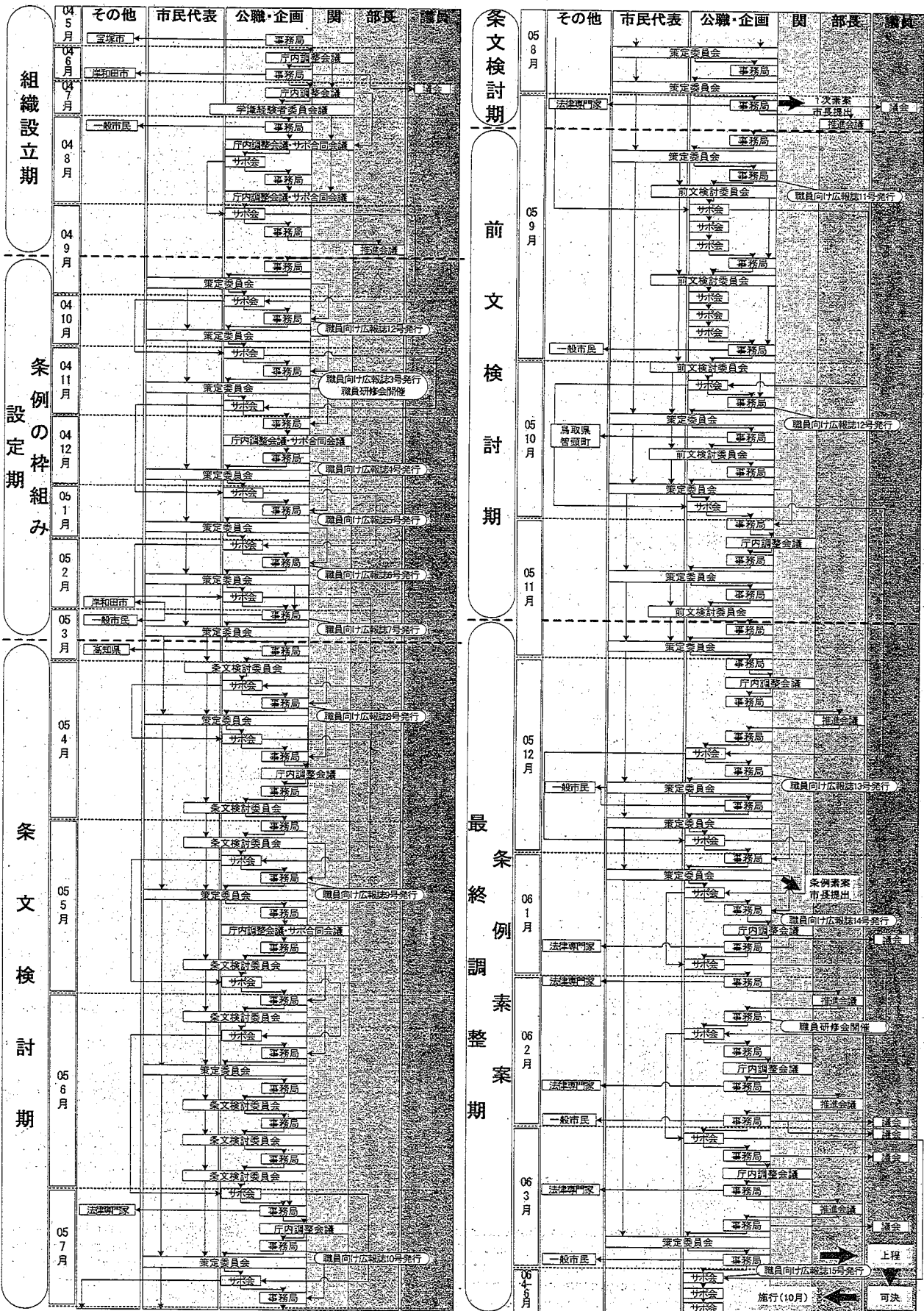


図2 篠山市自治基本条例の策定過程の時系列図(注3)  
 Fig.2 The time series figure of the legislative process of Sasayama Basic Ordinance for Local Government

### (3) 期間別分析

条例策定に関与する各組織がどの期間において中心的な役割を果たしたかを把握するため、各期間における委員会・会議等の開催回数と期別のシェアについて分析を行った(表2)。

・時系列図の分析でも言及したが、事務局のサポート業務を担うサポートスタッフ会議は、最初から最後まで頻繁に開催されていたことがわかる(計32回)。各委員会や会議での検討事項の整理や情報収集など、大量の事務作業を支援し、協議の手助けを行う庁内公募職員が担った役割の重要性が示されている。

・法律専門家との協議は条文検討期に2回、条例素案最終調整期に4回行われていた。条文検討期は、条文を含む内容の決定が主な目的であり、第一次素案を市長に提出する際に文言の法律との整合性を図るために2回行われれば十分であった。これに対して、条例素案最終調整期は最終的な文言や表現の適法性を図ることが目的であり、法律専門家との協議が頻繁に行われたと考えられる。

・議員説明会・協議の72%が第5期に開かれている。条例は最終的に議会で議決されなければならない。条例素案最終調整期では、そのための準備に議会との折衝が頻繁に行なわれている。

・一般市民への説明会は第4期に6回行われた。これらはいずれもタウンミーティングによる市民への情報の周知と意見交換を目的としている。策定委員会により具体化された条例の素案を、庁内での最終調整に入る前に市民に報告し、意見を求める手順が取れたと説明できる。

・部長・特別職で構成された推進会議は組織設立期の終わりに1回、条文検討期の終わりに1回、条例素案最終調整期に4回開かれている。ここから推進会議は、重要事項を決定する際に開かれ、最終的な承認を行う立場にあったことが確認できる。時系列図と併せて見ると、条例素案最終調整期では、推進会議の開催の前後に必ず庁内調整会議が開かれていたことがわかる。すなわち、推進会議にあたっては、より現場に近い関係5課を交えた協議を行い、十分な意見調整を行った上で、推進会議による確認・承認に備えたという流れが読み取れる。

## IV おわりに

本研究では、篠山市自治基本条例の策定過程における

関係主体の組織編成とそれぞれの役割、主体間の相互作用について詳細な分析を行い、以下の4点が明らかになった。第一に、条例策定に関与する組織のうち、庁内公募職員のみで構成されるサポートスタッフ会議を除く全てに事務局が参加し、組織間の情報伝達を円滑にしていることが分かった。事務局が担う作業量は膨大で、そのサポートを行う庁内公募職員の役割も重大であることが分かった。第二に、策定に直接関わる者・組織での協議の流れをみると、市民代表者や所管課などで練られた案が、段階的に庁内上層部、つまりより公式な政策決定の場で協議されるようになっていく様子が明らかになった。第三に、期間別に見た場合、まず条例策定の着手前の段階では、庁内で先進事例を参考に体制や策定の流れが決定され、次に条例策定の着手後は、市民代表者を中心に前文・条文作成が行われ、そして自治基本条例の具体化の段階では、議会で可決されるための最終調整として、法律専門家との協議や議会との折衝、庁内上位組織への確認行為などが頻繁に行われていることが分かった。第四に、条例の策定過程において、市民・職員・議会への情報提供の機会が、時期を限定せず度々設けられていることが分かった。

既往研究では、条例の実効性をより高めるために市民や職員、議会等の関係者間での問題意識・情報の共有や意見交換が重要であると指摘しているが、条例策定を具体的にどのように進めるかについては十分な示唆がなかった。その意味で、本研究により得られたこれら知見は、今後自治基本条例を策定する自治体に対して、策定に関わる組織の編成や、策定過程における所管課及び関係職員の役割分担や参画、市民参加や市民との情報共有のあり方等について有益な示唆を与えようと考えられる。

【謝辞】今回のヒアリング調査に際し、篠山市役所企画課課長の上田英樹氏、庁内公募職員の方ならびに市民代表者の方々には多大なご協力を賜った。ここに記して謝意を示す。

【注釈】注1) 10人委員会、まちづくり委員会、女性委員会の内、現在も継続して活動中であるのは女性委員会のみである。注2) 「参画」とは、市の施策や事業等の計画、実施及び評価等、まちづくりの過程で、市民が主体的にかかわることである。「協働」とは、市民と市または市民と市民とが、それぞれの役割と責任を担いながら、対等の立場で相互を保障し協力することを言う。注3) 図中の推進会議に関しては、実際は企画課も参加しているが、ここでは図を分かりやすくするため省略している。

【引用・参考文献】1) 原田晃樹・松村亨(2005):自治基本条例の制度上の位置づけと策定後の課題、四日市大学総合政策学部論集、4(1/2)、pp49-61。

2) 湯浅聖道(2008):自治基本条例の構造と動態、九州国際大学法学論集、15、pp73-108。

3) 松下啓一(2004):協働社会をつくる条例-自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方-、株式会社さぎょうせい、東京、pp167-190。

4) 松下啓一(2007):自治基本条例のつくり方、株式会社さぎょうせい、東京、pp176-191。

5) 篠山市役所(2006):篠山市自治基本条例(平成18年篠山市条例第32号)逐条解説。

6) 兵庫県篠山市:策定委員会開催報告と会議録集:篠山市自治基本条例ホームページ:<<http://www.city.sasayama.hyogo.jp>>2006年11月29日、2008年5月15日

### Summary

In order to help municipal governments which are going to establish their own ordinance on local government, we closely examined the roles of and interactions among stakeholder groups in the legislative process of municipal ordinance using Sasayama Basic Ordinance for Local Government. Various stakeholders such as residents, experts, government officials and city councilors were involved in the legislative process in Sasayama. Our study clarified how authorization procedure inside the government including public participation proceeded and pointed out the importance of the roles played by the secretariat as intermediaries between different organizations involved in the processes.

(2009年5月15日 受付)  
(2009年11月14日 受理)