

# 自治基本条例と議会基本条例の整合性

## —I 区市町村を事例にして

佐藤克廣

### はじめに—問題の所在

たまたまある自治体の自治基本条例と議会基本条例を見比べた筆者は、両者の条文の規定の違いに違和感をもった。果たしてその規定の違いが、その自治体に特有のものなのか、それほど特殊なケースではないのか、と興味を持ったところに、この小論の出発点がある。

筆者自身は、少数とはいえ、自治体の自治基本条例の策定過程や改訂過程に審議会委員として関わったことがある。しかし、議会基本条例の策定等には、まったく関わったことがない。正直なところ、議会基本条例について、丁寧に調べたことはなかった。

また、一般論として、自治基本条例も議会基本条例も、いずれも議会が議決するものであるから、整合性が保たれていない条例が成立するとは想定していなかった。まして、自治基本条例も議会基本

本条例も、いわばその自治体の花形条例、自治体を象徴する条例であると考えていたので、その二者で規定の仕方が違うとは、まったく考えもしなかったのである。ところが、偶然発見したとはいえ、なぜ条文の書きぶりの違い（基本条例）が成立してしまうのだろうかとの疑念がわくこととなった。

書きぶりの違いは、両者の条例の目的や趣旨が異なる以上、当然とも言えるかもしれない。しかし、筆者が違和感を感じたのは、議会の位置づけや捉え方が、両条例で異なっていることであった。自治基本条例でも、議会について規定している条項がおかれていることが多い。議会基本条例は、当然ながら議会の位置づけを規定している。この二つの規定が異なっているとしたら、住民はどのように考えたらよいのだろうか。

一例を挙げてみよう。多くの自治基本条例は、その条例が当該自治体の最高規範であることをうたい、市民らが、自治基本条例の趣旨を最大限に尊重しなければならな

いことを規定している。そして、当該自治体の条例制定、計画策定、市政運営にあたって、自治基本条例の内容との整合を図ることが求められている。であれば、議会基本条例もそれに従うことになるはずである<sup>①</sup>。たとえば、自治基本条例に「議会は、〇〇市の意思決定機関である」と書かれているのに、議会基本条例では、「議会は、〇〇市の最高意思決定機関である」と書かれていたら、どうであろうか。「最高」というのは、いわば飾りみたいなものだから、無視してもかまわないと考えてよいのだろうか。

そもそも、飾り程度のものなら、議会基本条例案を作る際、ないし、審議する際に、なぜ自治基本条例の規定にも「最高」を付け加えなかったのだろうか。議会は、地方自治法第九六条をわざわざ引き合いに出すまでもなく、条例の制定改廃「事件」を議決する機関である。なぜある条例を議決する際に、他の条例との整合性を気にしないのであろうか。しかも、どちらも「基本条例」である

のに。

いろいろな事情はあると思われるが、その事情を  
探るまえに、まず、右記のような規定の仕方の違  
う事例がどの程度あるのかを調べることにした。

また、自治基本条例が先に制定され、その中に  
議会に関する条項があるのに、後発の議会基本条  
例が、自治基本条例について一切言及していない  
場合もある。もちろん、自治基本条例に議会に関  
する事項をまったく定めていない自治基本条例も  
ある。その場合は、議会基本条例の中に自治基本  
条例についての言及がないのは、当然とも言える。  
ところが、自治基本条例には、議会に関する規定  
がないにもかかわらず、議会基本条例の中に自治  
基本条例を参照する条項がある自治体もあるのだ  
がある。

手始めに、自治基本条例と議会基本条例を有し  
ている自治体を抽出し、違いのある自治体がどの  
くらいあるのかを探すこととした。ところが、こ  
れが意外にも大変な作業で、結局のところ、ある一  
つの県内の市町村についてのみ調べることにした。

調査にあたっては、まず、自治基本条例につい  
ては、「NPO法人 公共政策研究所」（以下、「公  
共政策研究所」という。）が、全国自治体の例規  
集を調べたりリストをホームページで公開してくだ  
さっているのを、これを手がかりとした。議会基  
本条例については、「自治体議会改革フォーラム」  
（以下、「フォーラム」という。）が、全国自治体  
の議会基本条例制定状況を、やはりホームページ

で公開してくださっているので、これを手がかり  
とした<sup>2)</sup>。それにしても、各自治体の条例を網羅的  
に調べるのは、かなり面倒な作業であると思われ  
る。両者のご努力には、まずもって敬意を表したい。

## 1 作業

調査にあたっては、以下の手順を踏むこととし  
た。

- (1) 公共政策研究所とフォーラムのデータをも  
とにして、全国自治体の自治基本条例と議会  
基本条例の制定状況を調査する。
- (2) 自治基本条例と議会基本条例を付き合わ  
せ、どちらか一つのみか、両方を制定してい  
るかを確定する。その上で、両方を制定してい  
る自治体の各条例について、以下の調査を  
行う。
- (3) 各基本条例が、お互いの条例を参照してい  
るかどうかを調べる。参照とは、「議会に関  
する事項についての詳細は、別に定める条例  
による」（自治基本条例）、「議会に関する事  
項については、議会基本条例の定めるところ  
による」（自治基本条例）、「自治基本条例〇  
条に定める議会の責務に基づき」（議会基本  
条例）、「議会は、自治基本条例を推進する市  
の意思決定機関」（議会基本条例）、といった  
条項があることを指す。各自治体の基本条例  
について、両者が参照（両参）しているか、

片方のみが参照している場合は、自治基本条  
例側が参照（自参）しているか、議会基本条  
例側が参照（議参）しているか、両者とも参  
照していない（無参）かで分類する。

(4) 各条例の条文を調べ、整合性があるか（整  
合）否か（非整合）を調べる。整合性につい  
ては、議会の位置づけについて調査する。こ  
の場合、自治基本条例の条項に議会について  
の規定を置いていない場合には、議会基本条  
例との整合性を判断できない（比較不能）こ  
ととなる。

(5) 右記、(3)と(4)の結果を統合し、各自治体  
について、「両方が参照しつつ整合性がとれ  
ている場合」（両参整合）、「両方が参照して  
いるものの整合性がとれていない場合」（両  
参非整合）、「自治基本条例が参照し整合性が  
とれている場合」（自参整合）、「自治基本条  
例が参照しているが整合性がとれていない場  
合」（自参非整合）、「議会基本条例が参照し  
整合性がとれている場合」（議参整合）、「議  
会基本条例が参照しているが整合性がとれて  
いない場合」（議参非整合）、「両者とも参照  
していないが整合性がとれている場合」（無  
参整合）、「両者とも参照せず整合性がとれ  
ていない場合」（無参非整合）に分類する。

(6) 整合性が保たれていない場合、どこが特に  
整合性に欠けるかを調べる

(7) 上記について、さしあたり1県の市町村に

〔図表1-1：自治基本条例と議会基本条例の都道府県別制定件数〕

	自治基本	議会基本	自治のみ	議会のみ	両方
全 国	391	879	134	622	257
北海道	60	41	35	16	25
青森県	9	13	5	9	4
岩手県	8	22	1	15	7
秋田県	4	15	0	11	4
宮城県	5	29	0	24	5
山形県	7	23	1	17	6
福島県	11	27	3	19	8
茨城県	6	25	1	20	5
栃木県	14	17	4	7	10
群馬県	3	18	1	16	2
埼玉県	22	28	10	16	12
千葉県	2	16	0	14	2
東京都	15	15	10	10	5
神奈川県	22	26	6	10	16
新潟県	12	15	3	6	9
富山県	2	8	1	7	1
石川県	6	11	3	8	3
福井県	3	12	0	9	3
山梨県	5	11	3	9	2
長野県	13	37	4	28	9
岐阜県	13	16	6	9	7
静岡県	6	20	0	14	6
愛知県	20	37	2	19	18
三重県	7	16	2	11	5
滋賀県	8	17	1	10	7
京都府	2	20	0	18	2
大阪府	14	16	10	12	4
兵庫県	15	36	0	21	15
奈良県	4	12	1	9	3
和歌山県	1	4	0	3	1
鳥取県	5	15	0	10	5
島根県	5	11	2	8	3
岡山県	5	19	2	16	3
広島県	4	19	0	15	4
山口県	2	8	0	6	2
徳島県	2	5	2	5	0
香川県	4	11	0	7	4
愛媛県	4	15	2	13	2
高知県	4	15	1	12	3
福岡県	11	34	4	27	7
佐賀県	2	14	0	12	2
長崎県	3	12	0	9	3
熊本県	4	17	3	16	1
大分県	8	15	3	10	5
宮崎県	2	18	0	16	2
鹿児島県	3	36	0	33	3
沖縄県	4	12	2	10	2

〔出典：各種資料を活用し筆者作成〕

前述のように、自治基本条例制定自治体については、公共政策研究所のリストを活用した。また、

議会基本条例制定自治体については、フォーラムのリストを参照した。

定しているかどうかについて、各自治体の例規集を参照し確認した。

## 2 基本データ

ついで作業を進める。本来であれば北海道の自治体を対象とすべきであったかもしれないが、北海道を調査対象としなかったのは、道内全自治体に占める、自治基本条例と議会基本条例の両方を制定している自治体の割合が比較的小なかつたためである。I 県を選んだ理由は、両方の条例を制定している市町村の割合が比較的高かつたこと、また、両方の条例を制定している市町村数も比較的多かつたためである。

公共政策研究所の調べによれば、二〇二〇年四月一日現在、自治基本条例を制定している自治体は、全国で三九一自治体である。また、フォーラムの調べによれば、二〇一九年四月一日現在を二〇一九年一月三日に更新した段階で、全国で七八自治体が、議会基本条例を制定している。フォーラムのデータは、二〇一九年四月一日現在となっている。公共政策研究所のデータは、二〇二〇年四月一日施行の条例まで掲載されている。本稿は、両方の条例がともに制定されているケースに焦点をあてるため、公共政策研究所の調査で、この一年間に自治基本条例を制定したと記載されている三つの自治体が、議会基本条例を制定しているかどうかについて、

その結果、一つの自治体は、自治基本条例制定以前に議会基本条例を制定済みであった。また、一つの自治体は、本年三月二七日現在で議会基本条例を制定していない。残り一つの自治体は、本年四月一日に自治基本条例と議会基本条例を同時に施行している。公共政策研究所のデータに加え、この一年間に自治基本条例が制定された二つの自治体を含めた、全国の両基本条例制定状況は、図表1-1のとおりとなる。

〔図表1-2：自治基本条例と議会基本条例の制定数割合  
(単位：%)〕

	市区町村数	自治割合	議会割合	自治のみ割合	議会のみ割合	両方割合
全 国	1741	21.9	49.2	7.5	34.8	14.4
北海道	179	33.3	22.8	19.4	8.9	13.9
青森県	40	22.0	31.7	12.2	22.0	9.8
岩手県	33	23.5	64.7	2.9	44.1	20.6
秋田県	25	15.4	57.7	0.0	42.3	15.4
宮城県	35	13.9	80.6	0.0	66.7	13.9
山形県	35	19.4	63.9	2.8	47.2	16.7
福島県	59	18.3	45.0	5.0	31.7	13.3
茨城県	44	13.3	55.6	2.2	44.4	11.1
栃木県	25	53.8	65.4	15.4	26.9	38.5
群馬県	35	8.3	50.0	2.8	44.4	5.6
埼玉県	63	34.4	43.8	15.6	25.0	18.8
千葉県	54	3.6	29.1	0.0	25.5	3.6
東京都	62	23.8	23.8	15.9	15.9	7.9
神奈川県	33	64.7	76.5	17.6	29.4	47.1
新潟県	30	38.7	48.4	9.7	19.4	29.0
富山県	15	12.5	50.0	6.3	43.8	6.3
石川県	19	30.0	55.0	15.0	40.0	15.0
福井県	17	16.7	66.7	0.0	50.0	16.7
山梨県	27	17.9	39.3	10.7	32.1	7.1
長野県	77	16.7	47.4	5.1	35.9	11.5
岐阜県	42	30.2	37.2	14.0	20.9	16.3
静岡県	35	16.7	55.6	0.0	38.9	16.7
愛知県	54	36.4	67.3	3.6	34.5	32.7
三重県	29	23.3	53.3	6.7	36.7	16.7
滋賀県	19	40.0	85.0	5.0	50.0	35.0
京都府	26	7.4	74.1	0.0	66.7	7.4
大阪府	43	31.8	36.4	22.7	27.3	9.1
兵庫県	41	35.7	85.7	0.0	50.0	35.7
奈良県	39	10.0	30.0	2.5	22.5	7.5
和歌山県	30	3.2	12.9	0.0	9.7	3.2
鳥取県	19	25.0	75.0	0.0	50.0	25.0
島根県	19	25.0	55.0	10.0	40.0	15.0
岡山県	27	17.9	67.9	7.1	57.1	10.7
広島県	23	16.7	79.2	0.0	62.5	16.7
山口県	19	10.0	40.0	0.0	30.0	10.0
徳島県	24	8.0	20.0	8.0	20.0	0.0
香川県	17	22.2	61.1	0.0	38.9	22.2
愛媛県	20	19.0	71.4	9.5	61.9	9.5
高知県	34	11.4	42.9	2.9	34.3	8.6
福岡県	60	18.0	55.7	6.6	44.3	11.5
佐賀県	20	9.5	66.7	0.0	57.1	9.5
長崎県	21	13.6	54.5	0.0	40.9	13.6
熊本県	45	8.7	37.0	6.5	34.8	2.2
大分県	18	42.1	78.9	15.8	52.6	26.3
宮崎県	26	7.4	66.7	0.0	59.3	7.4
鹿児島県	43	6.8	81.8	0.0	75.0	6.8
沖縄県	41	9.5	28.6	4.8	23.8	4.8

〔出典：政府統計を活用し筆者作成〕

註1：北方領土6村は除いている。

註2：割合の計算では都道府県数をそれぞれ加えている。

条例名を採用している場合がある。これらについても、「基本条例」としているところを重視して、また、「公共政策研究所のデータに掲載されていることを踏まえて、自治基本条例の範疇にいれることとした。議会基本条例については、ほぼすべての自治体が「議会基本条例」としている。

全国、及び、各都道府県の基本条例制定自治体の各都道府県自治体に占める割合は、**図表1-2**に示したとおりである。基本条例が制定されていない自治体が全くない都道府県はないが、徳島県は、両方を制定している自治体はなさそうである。

当初は、自治基本条例と議会基本条例の両方を

制定している全国の自治体を調査しようと考えたが、数が多いため、前述の理由により、今回は、そのうち1県の市町村だけを対象とすることにした。

### 3 作業結果

(1) 1県の市町村数は五四である。  
 (2) そのうち、いずれかの基本条例を制定している市町村は、三九市町村である。1県の全市町村に占める割合は、七二・二%となっている。

(3) 自治基本条例のみを制定している市町村

は、二である。  
 (4) 議会基本条例のみを制定している市町村は、一九である。

(5) 両方を制定している市町村は、一八である。  
 (6) 両方を制定している市町村一八の、それぞれの条例制定年月日、及び、施行年月日は、**図表2**のとおりである。**図表2**の「制定順」とあるのは、どちらの条例が先に制定されたかを示している。また、「施行順」とあるのは、どちらの条例が先に施行されたかを表している。

(7) 1県で自治基本条例と議会基本条例の両方

〔図表2：I 県市町村の条例制定・施行年月日：自治基本条例制定日順〕

自治体名	自治制定年月日	自治施行年月日	議会制定年月日	議会施行年月日	制定順	施行順
A	2003年12月22日	2003年12月22日	2013年9月25日	2013年9月25日	自治	自治
B	2005年3月28日	2005年4月1日	2013年3月27日	2013年4月1日	自治	自治
C	2005年5月18日	2005年10月1日	2009年5月18日	2009年5月18日	自治	自治
D	2007年4月1日	2007年10月1日	2011年3月2日	2011年4月1日	自治	自治
E	2008年3月25日	2008年10月1日	2014年3月5日	2014年4月1日	自治	自治
F	2009年6月22日	2009年6月22日	2014年12月22日	2015年5月1日	自治	自治
G	2009年10月1日	2010年4月1日	2014年12月24日	2015年1月1日	自治	自治
H	2010年6月29日	2011年1月1日	2016年12月20日	2016年12月20日	自治	自治
I	2010年12月24日	2011年4月1日	2011年3月30日	2011年4月1日	自治	同時
J	2010年12月22日	2011年4月1日	2013年9月30日	2013年10月1日	自治	自治
K	2011年3月23日	2011年4月1日	2013年12月24日	2014年4月1日	自治	自治
L	2012年12月20日	2013年4月1日	2011年9月21日	2011年10月1日	議会	議会
M	2012年12月25日	2013年4月1日	2011年3月7日	2011年5月1日	議会	議会
N	2013年3月23日	2013年4月1日	2014年9月27日	2014年10月1日	自治	自治
O	2014年12月26日	2015年4月1日	2017年12月26日	2017年12月26日	自治	自治
P	2015年3月24日	2015年4月1日	2015年9月15日	2015年10月1日	自治	自治
Q	2018年3月30日	2018年7月1日	2014年12月26日	2015年4月1日	議会	議会
R	2019年6月28日	2019年7月1日	2011年9月27日	2011年10月1日	議会	議会

〔出典：各自治体の例規集を参照し筆者作成〕

を制定している一八市町村について、例規集から、各条例の関連する規定を引用して、**図表3**を作成した。

**図表3**では、自治基本条例と議会基本条例に「最高規範」条項があるかどうかを示した。

(8) **図表3**を元に、各条例の参照の有無、整合性の有無を調べ、その結果を**図表4**にまとめた。

(9) **図表4**を元に、各条例の制定順ごとの類型を、**図表5**にまとめた。I 県においては、議会基本条例が先に制定されている場合には、議会に関する事項が非整合となつている市町村はなかった。また、議会基本条例が先に制定されている自治体の自治基本条例は、いずれも議会基本条例を参照していた。これについても、他の都道府県の自治体にも共通する傾向なのかどうかは、今後調査を進めていき明らかにしたい。

#### 4 まとめ

(1) 公共政策研究所とフォーラムのデータを総合すると、全国的には、一〇・二三の自治体で、自治基本条例か議会基本条例か、あるいはその両方が制定されている。これは、全国自治体の五六・七％にあたる。

(2) 自治基本条例については、全国的には、まだ二割を少し超える自治体でしか制定されていないことが、公共政策研究所のデータから明らかとなった。

(3) 全国的に議会基本条例の制定が進められており、全国のほぼ半数の自治体（都道府県を含む）において議会基本条例が制定されていることが、フォーラムのデータから明らかとなった。

(4) 都道府県別の自治基本条例制定状況を見ると、県内の五割を超える自治体で制定されている県もあれば、一割未満の自治体でしか制定されていない府県もある。今回は、こうしたばらつきの原因については調査できなかった。

(5) 都道府県別の議会基本条例制定状況を見ると、県内の八割を超える自治体で制定されている県もあれば、一割強や二割台の自治体でしか制定されていない県もある。このばらつきの原因についても、今回は調査できなかった。

〔図表3：I 県市町村の両条例の規定〕

自治体	自治最高	議会最高	自治基本条例	議会基本条例
A	△	○	自治基本条例に議会規定なし	「まちづくりの基本理念であるA市まちづくり基本条例を推進する市の意思決定機関」(前文)「議会は、市政における最高の意思決定機関」(2条)「議会は議事機関としての機能強化のため」(19条)
B	△	○	「市議会は、市民の意思を代表し、議決権、調査権等を持つ合議制の意思決定機関として」(7条)	「市の意思決定機関である市議会」(1条)「議会は、市民に開かれた議会を目指すとともに、議会及び市長の二元代表制の下、B市まちづくり基本条例第7条及びこの条例に規定する責務及び役割を自覚し」(2条)
C	△	○	「議会は、直接選挙により選ばれた代表者である議員によって構成される意思決定機関である」(10条)	「市議会は、市民の直接選挙によって選ばれた議員で構成する市の最高の意思決定機関であり、まちづくり基本条例に規定する議会及び議員の責務に基づき」(前文)「議会は、市政における最高の意思決定機関として」(2条)
D	○	○	「市議会は、市の意思決定機関として」(12条)	「市議会は、市の最高規範である自治基本条例における役割と責務に基づく市の意思決定機関であり」(前文)
E	○	○	「議会は、市民の意思を反映し、合議制の意思決定機関として」(8条)	「市民により選ばれた議員と、同じく市民により選ばれた市長とともに二元代表制の緊張関係を保ちながら、市民の信託にこたえる重要な役割と責任」(前文)
F	×	○	「住民を代表する意思決定機関として」(7条)	「議会は、住民を代表する議事機関であることを常に自覚し」(2条)
G	○	△	「議会は、市の意思決定機関として」(10条)	「市議会は、自治基本条例に規定する議会の責務に基づき」(前文)
H	△	△	「議会は、選挙により選ばれた議員によって構成される市の意思決定機関」(18条)	「地方自治制度の二元代表制の下、選挙により選ばれた市民の代表者である議員によって構成される最高の意思決定機関」(前文)「議会は、市の唯一の議決機関」(2条)「議会は、自治基本条例第18条に規定する議会の役割及び責務を果たす」(3条)
I	○	○	「議会は、市民の代表による意思決定機関であるとともに」(9条1項)「議会は、自らの機能と責務に関する基本的な事項について、別に条例で定めます。」(9条4項)	「市議会は、市民の直接選挙によって選ばれた議員で構成する市の意思決定機関であり、自治基本条例に規定する議会及び議員の役割と責務に基づき、」(前文)
J	○	○	「議会は、市政の意思決定機関として」(6条)	「選挙で選ばれた議員で構成する市の最高の意思決定機関」(前文)
K	△	×	「議会は、直接選挙により選出された議員によって構成される法の規定に基づく議決機関」(15条1項)「前項に規定する議会の役割その他議会運営に関して必要な事項は、別に条例で定めます。」(15条2項)	「市民の信託を受けた市長とともに二元代表制の一翼を担う市議会は」(前文)「この条例は、まちづくり基本条例第15条第2項の規定に基づき、」(1条)
L	△	○	「議会は、直接選挙により選ばれた代表者である議員によって構成される意思決定機関であることから」(10条第1項)「議会基本条例で定めるところにより」(10条4項)	「議会は、市民主体のまちづくりを推進するため、行政運営に対して調査及び監視機能を十分に発揮するとともに、政策立案機能の充実などに積極的に取り組み、市の重要な意思決定を行います。」(前文)
M	○	△	「議会は、市民の信託を受けた議員によって構成される唯一の議決機関」(7条1項)「その他、議会及び議員の基本理念及び基本的事項については、別に条例で定める」(7条3項)	「唯一の議決機関として」(前文)「二元代表制の一翼を担う議会は、市の基本事項を議決する団体意思の決定機能を持ち」(3条)
N	△	○	自治基本条例に議会規定なし	「住民を代表する唯一の議事機関として」(前文)「市の意思決定機関である市議会」(1条)
O	○	○	「市議会は、市民の信託を受けた議事機関として、市民の意思を市政運営に適正に反映させるため、法に定めるところにより、市政運営を監視します」(7条)	「市議会は、有権者である市民の直接選挙で選ばれた議員で構成する市の最高意思決定機関であり、市長その他の執行機関との緊張ある関係を保ちながら、二元代表制のもと、それぞれの異なる特性を生かし、市政に対する市民の信託に応える責務があります。」(前文)「市の意思決定を行う議事機関」(3条)
P	△	×	「議会は、まちづくりの基本理念及び基本原則にのっとり、政策を議論し、責任を持ってその権限に属する事項を議決しなければなりません。」(8条1項)	「議会は、二元代表制のもと、市民の意向を市政に反映させるため、議論を尽くし、市政における唯一の議決機関として、」(2条)
Q	△	×	「議会は、議決機関としてその責任を深く認識し、結果について市民に対して説明するよう努めるとともに、市政運営を監視する役割を果たさなければなりません。」(7条)議会に関する事項は、議会基本条例の定めによります。」(7条2項)	「議会は、行政運営について審議し、議決機関としての責務を果たさなければならない。」(2条)
R	△	○	「議会は、市民に開かれたわかりやすい議会運営に努め、市民の意見を反映した政策立案を行うとともに、市政運営が適切に行われているかを監視し、評価します。」(11条)「議会、議員は、この条例の目的を達成するために、議会基本条例に掲げる原則に基づき活動します。」(11条3項)	「意思決定機関である市議会は、市民の多様な意見を代表して議論し、市長その他の執行機関の活動を監視する機能、市長等の政策を適正に修正する機能、民意を集約し政策を形成する機能などの役割を負っています。」(前文)

凡例：最高規範については、「最高規範」が条文にあれば「○」とし、「尊重する」「整合性をとる」といった文言があれば「△」とした。

〔出典：各市町村条例集より筆者作成〕

〔図表4：各自治体の類型〕

自治体名	制定順	施行順	両参整合	両参非整合	自参整合	自参非整合	議参整合	議参非整合	無参整合	無参非整合	比較不能
A	自治	自治									○
B	自治	自治					○				
C	自治	自治						○			
D	自治	自治					○				
E	自治	自治							○		
F	自治	自治								○	
G	自治	自治					○				
H	自治	自治						○			
I	自治	同時	○								
J	自治	自治								○	
K	自治	自治	○								
L	議会	議会			○						
M	議会	議会			○						
N	自治	自治									○
O	自治	自治								○	
P	自治	自治						○			
Q	議会	議会			○						
R	議会	議会			○						

〔出典：筆者作成〕

〔図表5：制定順と類型〕

制定	両参整合	両参非整合	自参整合	自参非整合	議参整合	議参非整合	無参整合	無参非整合	比較不能
自治先	I, K				B, D, G	C, H	E, P	F, J, O	A, N
議会先			L, M, Q, R						

〔出典：筆者作成〕

- (6) 自治基本条例と議会基本条例の両方を制定している自治体は、全国的には一四・四％のみであった。しかし、自治基本条例を制定していて、議会基本条例を制定していない自治体は、わずか七・五％にすぎない。
- (7) I県で両方の条例を制定している一八市町村について、自治基本条例に「最高規範」が明記されているのは、七市町村に過ぎないことがわかった。ただし、「最高規範」とは明記されていなくても、他の条例制定その他の規則制定にあたって「尊重する」や「整合性をとる」といった文言が記載されていた条例は、一〇条例あった。一条例は、こうした記載のない条例であった。
- (8) 同じく、一八市町村の議会基本条例については、「議会に関する最高規範」と明記しているのは、二二条例あった。他の条例等が議会に関して定めるときには「整合性をとる」とするような文言を記載しているのは、三条例であった。この点について記載のない条例も三条例あった。
- (9) 一八市町村の自治基本条例と議会基本条例が、それぞれの条例を参照しているか否かを調査したところ、両方が参照しているのが二市町村、自治基本条例のみが議会基本条例を参照しているのが四市町村、議会基本条例のみが自治基本条例を参照しているのが六市町村、どちらの条例も参照条項がないのが六市町村であった。図表4と図表5で「比較不能」となっている市町村のうち、一つは議会基本条例が自治基本条例を参照しており、一つはどちらも参照していなかった。
- (10) 一八市町村の自治基本条例と議会基本条例の、それぞれの議会の位置づけについての条項を調査したところ、両方で整合性がとれていると考えられるのが、一一市町村、非整合と考えられるのが、五市町村、自治基本条例に議会についての記載がなく比較不能だったのが二市町村であった。
- (11) 自治基本条例に「最高規範」が明記されているのに、議会基本条例と非整合なのは、I県では、二市町村（JとO）であった。これらの市町村は、いずれも自治基本条例が先行し、約二年ほどのちに議会基本条例が制定されている。
- (12) 自治基本条例に「他の条例や規則を作る際

には整合性をとるようにしなければならぬ」といった文言が入っているのに、議会基本条例と自治基本条例が異なる規定をしているのも、二市町村（CとH）であった。これらの市町村も、自治基本条例が先行し、数年遅れて議会基本条例が制定されている。

(13) I県においては、両基本条例ともに参照しているのに、議会に関する事項が非整合となつている市町村はなかった。また、自治基本条例が議会基本条例を参照しているのに非整合となつている市町村もなかった。これが、他の都道府県の自治体にも共通する傾向なのかどうかは、今後調査を進めていき明らかにしたい。

## おわりに

今回の調査は、自治基本条例と議会基本条例とで、議会についての位置づけ、規定の仕方が異なる自治体があることへの疑問から始められた。両条例を制定している自治体において、議会の位置づけの規定の仕方が異なるケースがあることがわかった。しかし、調査した範囲では、整合性のとれている市町村が大半であることも明らかになった。

今後の課題としては、第一に、できるだけ調査自治体数を増やして、全国でどれだけ自治体に、基本条例における議会の位置づけが異なるケースがあるのかを明らかにすることがあげられる。第

二に、こうした非整合が生じる原因がどこにあるのかについて、当該自治体の基本条例制定過程を調査しなければならないだろう。

当然のことであるが、本小論の意図は、整合性に欠ける基本条例を制定している自治体を非整合することにあるのではない。むしろ、このような非整合を手がかりにして、自治体における政策形成について探求することにある。議会基本条例は、ほとんどの場合、議員たち自らが起草し、その作成に関わるものと思われる。それが、「素人の手料理」<sup>4</sup>であるために、整合性を欠いた条例が作られるのであろうか。

へさとう かつひろ・北海学園大学法学部教授／当研究所理事長

## へ註

(1) もちろん、自治基本条例と議会基本条例の成立に時間差があることは多い。そして、議会基本条例が先に制定されている場合には、自治基本条例がそれに従わなければならないことになるかもしれない。のちに述べるように、現在は、議会基本条例を制定している自治体の数が、自治基本条例を制定している自治体の数の二倍を超えている。

しかし、歴史的には、自治基本条例が先に世に出ている。このため、両方の条例を制定している自治体では、自治基本条例が先に制定されている可能性が高い。実際には、のちに出てくるように、議会基本条例が先に制定されて、あとから自治基本条例が制定される自治体も存在する。

(2) いずれのホームページについても、最終参照は、六月一日である。しかし、両者の調査日付は異なる。このため例えば、今年（二〇二〇年）四月一日に、東京都武蔵野市において、議会基本条例と自治基本条例が同時に施行された。これが、

フォーラムのホームページには、まだ反映されておらず、公共政策研究所のホームページでは掲載されている、といった違いがある。なお、両者のURLについては、煩雑を避けるため省略する。

(3) 公共政策研究所のホームページでは、自治基本条例の施行日が記載されているが、制定日は記載されていない。フォーラムのホームページでは、議会基本条例の制定年が記載されているが、施行日は記載されていない。今回の調査ではそれぞれ、制定日と施行日を補うこととした。

(4) 金井利之『自治体議会の取扱説明書―住民の代表として議会に向かうために―』（第一法規、二〇一九年）、一五二頁。