

自治基本条例および議会基本条例の施行状況と議会改革

—新たな視角を交えて—

自治体政策研究者 田中 富雄

要旨

2023（令和5）年10月1日現在、自治基本条例の施行自治体は409であり、議会基本条例の施行自治体は1012である。自治基本条例のみ施行型自治体は120であり、議会基本条例のみ施行型自治体は723となっていた。二つとも施行型自治体は286であった。そのうち、自治基本条例先行型自治体は181、議会基本条例先行型自治体は66、同時施行型自治体は39であった。

自治基本条例と議会基本条例の施行状況の年度別推移では、2006（平成18）年から2008（平成20）年は自治基本条例の新規施行自治体が多い。2009（平成21）年以降は議会基本条例の新規施行自治体が多かった。そのう

ち、二つの条例が施行されている自治体では、2007（平成19）年から2011（平成23）年までは自治基本条例の施行自治体数が多い。2012（平成24）年以降はほぼ拮抗していた。

また、自治基本条例および議会基本条例の施行と議会改革度には、相関関係が見られた。

最後に、今後の「自治体の主体性から見た自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因」について考察した。

キーワード：自治基本条例、議会基本条例、議会改革、相関関係、増加要因

The enforcement situation and assembly reform of the self-government basics ordinances and the assembly basics ordinances, with the novel perspective

Local Government Policy Researcher
TANAKA Tomio

Abstract

As of October 1, 2023, the enforcement local government of the self-government basics ordinances is 409, and the enforcement local government of the assembly basics ordinances is 1012. Only as for the self-government basics ordinances, the enforcement type local government was 120, and, only as for the assembly basics ordinances, the enforcement type local government became 723. The enforcement type local government was 286 with two. In the self-government basics ordinances precedence type local government, in 179, the assembly basics ordinances precedence type local government, 66, the simultaneous enforcement type local government were 39 soon.

By the change according to the year of the enforcement situation of the self-government basics ordinances and the assembly basics ordinances, 2008 has many new enforcement local governments of the self-government basics ordinances from 2006. There

were many new enforcement local governments of the assembly basics ordinances after 2009. In the local government where two ordinances are enforced, there is much number of the enforcement local governments of the self-government basics ordinances from 2007 to 2011. I almost competed after 2012.

In addition, a correlation was seen in the enforcement and the assembly reform degree of the self-government basics ordinances and the assembly basics ordinances.

Finally I examined the future “enforcement rate increase factor of the self-government basics ordinances and the assembly basics ordinances judging from independence of will of the local government”.

Keywords: Self-government basics ordinances, Assembly basics ordinances, Assembly reform, Correlation, Increase factor

1 背景と目的

自治基本条例と議会基本条例は、松下圭一の基本条例論に始まるとされている（土山希美枝 2019：i - ii）（廣瀬克哉 2017：116-119）。そして、嚆矢とされるこの2つの条例¹⁾がはじめて施行されたのは、自治基本条例が北海道ニセコ町の2001（平成13）年4月1日（制定は2000（平成12）年12月27日）であり、議会基本条例は北海道栗山町の2006（平成18）年5月18日（制定も2006（平成18）年5月18日）であった。自治基本条例と議会基本条例については、今日普及状況に差があるものの全国に一定の広がりをもち、かつ一定程度自治体政府の規範となり効果を発揮している。また、ニセコ町まちづくり基本条例の施行から24年近くが経ち、北海道栗山町議会基本条例の施行からも18年以上が経っていることから、自治基本条例と議会基本条例について様々な視点からの評価をする時期にきているといえる。

ところで、今日、国に限らず自治体においても様々な問題が起きている。汚職や公費の不正使用はいつになっても止まらないし、権力者によるパラハラや権力者への忖度も引き続き問題となり、ニュースでも取り上げられている²⁾。このことは、施行後80年近くなる日本国憲法や地方自治法などの国法だけでは、市民が自治体を制御することが難しいことを示している。市民が自治体を制御するためには、本稿で取り上げる自治基本条例と議会基本条例が必要であると考えられる。

本研究では、自治体を「自治基本条例のみ施行型自治体」「議会基本条例のみ施行型自治体」「二つとも施行型自治体」「自治基本条例先行型自治体」「議会基本条例先行型自治体」「同時施行型自治体」「二つとも未施行型自治体」（自治体の7つの型）に分類して検討するという新たな視角を交えて自治基本条例と議会基本条例の施行自治体を把握する。また、「自治基本条例と議会基本条例の施行自治体」と「議会改革上位自治体」の相関関係を検討し、最後に「自治体の主体性から見た自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因」について考察する。これが目的である。

以下、2 自治基本条例と議会基本条例の定義と内容等、3 データと分析視角、4 自治基本条例と議会基本条例の施行状況、5 自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因（考察）、6 結語の順で議論する。

2 自治基本条例と議会基本条例の定義と内容等

自治基本条例と議会基本条例については、様々な定義や考え方があり、自治体ごとで制定された条例の内容

は異なるが、本稿では以下のように考える。

2.1 自治基本条例の定義と内容等

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」とし、それらの内容を含む、まちづくり基本条例、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まれることとし論を進める。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、住民投票制度などの規定が含まれていることが多い。自治体運営については、総合計画に基づくことを規定していることが少なくない（田中富雄 2014：7）。

このような自治基本条例については、憲法や地方自治法では条例間に優劣の関係を定めていないが、他の条例を制定するに当たり自治基本条例の理念や原則を遵守する義務を定めることで、実質的に自治基本条例を他の条例との比較で上位に位置づけるようにすることができる。また、自治基本条例は、自治体において必要となる重要事項を目次としてまとめ可視化する機能を持つため、自治体において必要な重要事項が新たに生じた場合には、改正することが求められる。これらの実現には、関係者（市民、議会〈議員・議会事務局職員〉、行政〈首長をはじめとする執行機関・執行部職員〉）の強い継続的な意志が求められる。

自治基本条例の制定については、①自治体政府の規範に重きを置くもの、②市民の活動に重きを置くもの、③市民や自治体政府の協働に重きを置くものがある。すなわち、自治基本条例の制定目的は自治体によって微妙な違いが生じている。

なお、これまで自治基本条例を制定すべきことを国が自治体に働きかけたことは全くなかったという（阿部昌樹 2019：43）。一方、特定の国政政党が作成したパンフレットや特定の団体・個人の活動が、自治基本条例の制定を阻害したことがあった（自由民主党政務調査会〔編〕2012）（村田春樹 2014）（村田春樹 2018）。

自治基本条例の施行状況について2017（平成29）年4月1日時点での数値であるが、阿部昌樹は、2000年以降、全国自治体の2割以上で自治基本条例が制定された事実は、自治基本条例の普及の順調さを示していると考えてよいであろうと述べている（阿部昌樹 2019：43-44）。ただし、近年の新たな施行は少ない状況にある（図1参照）。

このような状況にある自治基本条例であるが、田中がいうように、行き過ぎた行政改革や災害対応に追われ自治基本条例の制定に至っていない自治体も、機を見てそ

の制定に取り組むことが期待される。そして、自治基本条例は、自治基本条例を既に制定している自治体でも、新たに自治基本条例を制定する自治体でも、市民のための「生ける自治基本条例」として、その活用が期待される（田中富雄 2022：1）。

自治基本条例は、選挙公約で首長が発議することが多く、条例案の策定過程は行政主導の市民参加に委ねられる。そのため議会や議員は、せいぜい条例中の「議会」の章を埋める条文を提示する程度の、腰の引けた対応にとどまっている。このような議会の姿勢は何とも情けない。むしろ、議会にとって最大限役立つ自治基本条例案を自ら提案するぐらいの積極性が必要であると神原はいう（神原勝 2019：291）。このような神原の認識は、神原自身がいうように、「行政（首長を含む執行機関・執行機関の職員）活動を律するルールを多く含んでいることから、議会はこのルールの履行状況をチェックでき、政策提言とともに議会の重要な役割である行政監視の有効な武器を手にすることができる」ことから妥当と思われる。なお、これまで自治基本条例案の作成に自ら主導的に関わった議会は限られるが、飯田市議会、栗山町議会などが先駆として知られている。

ところで、自治基本条例は、強制的権限の行使を伴わないという性質を持つ。そのため、関係者（市民・議会・行政）には条例の制定及び運用に当たり、強制的権限の行使を伴う条例よりも強い規範意識が求められるといえよう。なぜならば、強制的権限で罰則を受ける場合は自発的意図がなくとも規定に従うことが珍しくないのに対して、強制的権限で罰則を受けない場合には自発的意図（＝規範意識）がないと規定に従わないことが珍しくないからである。なお、自治基本条例は自治体の自主条例である。

このような自治基本条例は、今日その制定・施行が求められる。国法だけでは、市民が自治体を制御することが難しいことは、全国画一性、省庁縦割性、時代錯誤性という国法・制度の必然的かつ構造的な限界を想起すれば、容易に理解される（田中富雄 2014：i）。

2.2 議会基本条例の定義と内容等

議会基本条例は「議会の役割（使命）を宣言するとともに、議会に対する市民の権利を具体化し、議会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」である。そこでは、市民と議会の関係、議会と長官の関係、議員間関係などが明示される。自治基本条例が国の日本国憲法と対比されるように、議会基本条例は国の国会法に相当するものとみることができる。日本国憲法では、国会について、その役割、構成、議員の任期などが規定されている。この規定を受けて、国会法で

は、召集、会期、役員、議員、委員会、会議などの規定が置かれている（田中富雄 2014：7-8）。

議会基本条例には、前文、議会および議員の活動原則、市民と議会の関係、議会と行政の関係、議会の合意形成および自由討議の保障、議会の組織、議会の運営、議員の身分・政治倫理、議会事務局の体制及び見直しなどの規定が含まれていることが多い。また、自治基本条例よりも個別具体的な内容となっている場合が少なくない。これは、議会の組織・運営について書ける「余白（地方自治法に書かれていない部分）」が多いからである（田中富雄 2014：8）。

議会基本条例は自治基本条例と同じように自治体の自主条例である。神原勝は、松下圭一の『自治体は変わるか』に触発されて、2001（元号不詳）年に「議会基本条例」という言葉を造語し、翌2002（元号不詳）年には条例内容の核心となるべき、①議会と市民の双方向性の確立、②議会と首長の機関緊張のシステム化、③議員間討議の推進の重要性を指摘して、これらの実施と相乗効果による議会再構築を構想したという（神原勝 2019：304）。

議会基本条例は、自治基本条例の基幹的関連条例といえる（神原勝 2019：290）。

ところで、議会基本条例は、自治基本条例と同様に、強制的権限の行使を伴わないという性質を持つ。そのため、関係者（市民・議会・行政）には条例の制定及び運用に当たり、強制的権限の行使を伴う条例よりも、規範意識が強く求められる。なぜならば、強制的権限で罰則を受ける場合は自発的意図がなくとも規定に従うことが珍しくないのに対して、強制的権限で罰則を受けない場合には自発的意図（＝規範意識）がないと規定に従わないことが珍しくないからである。

廣瀬克哉によれば、議会基本条例の嚆矢とされる栗山町議会基本条例は、松下圭一の議会基本条例論から引き継ぐ内容と、議会報告会をはじめとする自らが開拓した実践活動を踏まえた内容の双方によって構成されている。そして、これが今日まで増え続けている全国の自治体の議会基本条例の原型として参照されてきた（廣瀬克哉 2017：116）。

ただし、議会基本条例の内容には、廣瀬がいうように条例制定までの議会改革の取組みが反映されていたり、議会・行政の意識がどのようなものであるかにより、制定される内容には差異が生じる。そのため、個々の議会基本条例には、それぞれに特徴がある。

では、施行が広がった議会基本条例の果たした役割は、どのようなものであったろうか。廣瀬は、議会基本条例が議会改革に新しくもたらした作用を、①新しい改革理念の明示、②議会改革を総合的に提示するパッケージ化

と改革の推進、③市民との対話の場の多様な展開など新しい改革実践の普及、④改革の制度的定着の4点に整理し、それらを通じて理念的な側面、制度化の効果、実践面での有効性などにまたがる議会基本条例の改革推進機能を確認している（廣瀬克哉 2016：8-9）。

その上で、廣瀬は、残された課題の焦点は議場にあるとする。すなわち、議会基本条例時代の改革理念に照らすならば、議会の活動そのものが、その自治体の政策課題をめぐる多様な意見や情報が飛び交う場となるべきであり、その場での議論それ自体が、論点を社会に発信していく力を持つことが期待されている。多くの市民の関心を引きつけることができなければ、豊富な意見や情報が議会に集まることは期待できず、世論形成は進まない。議会の審議によって民意を反映した議決がなされるという実感も生まれにくい。これは議事機関としての議会の使命の根本に関わることであり、議会活動の本質に直結している。地道にちゃんと活動しているからよいのだといってしまうわけにはいかないという（廣瀬克哉 2016：13）。

そして、議会の活動を議会内だけで完結させてしまうのではなく、それ自体が市民に対して開かれていて、様々な形で参加できる場となっていることが必要だという（廣瀬克哉 2016：13）。議会基本条例の誕生以来の10年間で、市民と議会との多様な意見交換の場は全国に広がった。これまでのところそれは、議場から外に出て、議会側が市民生活の場に出ていくというスタイルで展開されてきた。しかし、議会が議場で行う活動そのものを、市民と議会との対話の場にするに、これからの課題の焦点があるのではないかと。長崎県小値賀町議会の模擬公聴会はそのヒントの一つであるという。そして、このような創意工夫が各地で展開され、効果的な手法がやがて多くの自治体議会で広がっていくことを期待したいという（廣瀬克哉 2016：13）。

さらに、廣瀬は、松下が基本条例の制定について、空文化のリスクがあることを指摘しているとした上で、基本条例の制定状況と、自治体議会の運用実態を対比してみると、最も空文化がうかがわれるのが、自由討議であるとしている。制度上の理念のみ確立され、運用が追いついてきていない議員間討議は課題であると指摘する（松下圭一 2005：108）（廣瀬克哉 2017：133）。議会が議場で行う活動そのものを、市民と議会との対話の場にするに、これからの課題の焦点があるとの指摘と、制度上の理念のみ確立され、運用が追いついてきていない議員間討議は課題である、との廣瀬の指摘は適切であるといえよう。

「制定するだけのアクセサリ―議会基本条例の出現は、議会関係者の「建前としては『議会の最高規範として基

本条例が必要である』という表層心理」と、「本音では他の議会には遅れたくないが『面倒だ』、『混乱したくない』、『時間がかかってしまう』という深層心理」が競い合った帰結といえる。このことについては、全国市議会議長会によると、議会報告会の開催率（41.2%）、住民アンケート調査実施率（12.8%）という市民と議会をつなぐ参加機会設定意識の低さが今日の議会には見られるが、このことが傍証しているといえるのではないかと。松下や廣瀬の指摘する空文化を超克するためには、深層心理を変容することが求められる。

そして、議会基本条例は、議会改革の評価項目となりうることから（行政を含めた自治体改革の評価項目としてもなりうることから）、議会改革の根拠および重要なツールとなりうる。

3 データと分析視角

自治基本条例と議会基本条例に関する2つのデータを使用する。一つは、公共政策研究所のホームページ掲載の「全国自治基本条例・議会基本条例の施行状況〔2023（令和5）年10月1日現在〕〔修正案〕〔2024（令和6）年3月29日付け〕」である。このデータを基に、自治基本条例および議会基本条例の施行状況を新たな視角から整理する。そして、自治基本条例および議会基本条例の施行状況を個別に把握し比較をするだけでなく、これら2つの条例を2023（令和5）年10月1日現在で共に施行している自治体における施行状況を比較することで、自治基本条例と議会基本条例の新たな動向を確認する。

もう一つのデータは早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会の「議会改革度調査2022総合ランキング」〔調査対象期間：2022（令和4）年1月1日～2022（令和4）年12月31日〕の総合ランキングである。このデータからは、自治基本条例施行自治体および議会基本条例施行自治体と、議会改革度の高い自治体との相関関係を整理する。

そして、これらを踏まえ、「自治基本条例と議会基本条例の新規施行数における増減要因」と「自治体の主体性から見た自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因」を考察する。

4 自治基本条例と議会基本条例の施行状況

全国における自治基本条例と議会基本条例の制定状況・施行状況と、その背景（要因）にかかる先行研究は存在する。たとえば、自治基本条例と議会基本条例の施行状況については、既述のように公共政策研究所がホームページで紹介している（公共政策研究所 2024）。二

つの条例についての制定要因と背景にかかる先行研究としては、いずれか一つの条例（自治基本条例あるいは議会基本条例）だけを対象としている研究は阿部昌樹（2019）、江藤俊昭 [編]（2016）、片山健也（2013）、木佐茂男 = 片山健也 = 名越昭 [編]（2012）、田中富雄（2022）、田中富雄（2023a）、田中富雄（2023b）、土山希美枝（2016）、橋場利勝 = 神原勝（2006）、廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム [編]（2016）など少なくないが、二つの条例（自治基本条例と議会基本条例）を対象とする研究は、神原勝（2019）・田中富雄（2013）・田中富雄（2014）・廣瀬克哉（2017）など限られている。しかも、自治基本条例と議会基本条例の施行状況を踏まえた施行率向上の要因に関する研究には、管見の限り田中富雄（2013）、田中富雄（2014）しかない。

4.1 自治基本条例と議会基本条例の施行状況についての先行研究

公共政策研究所が公表している自治基本条例と議会基本条例の施行状況によれば、2023（令和5）年10月1日現在、自治基本条例の施行は、409団体で全自治体1788（全国市区町村1741+全国都道府県47）の22.9%となっている。議会基本条例の施行は、1012団体で全自治体の56.6%となっている。二つの条例を施行している自治体は、286団体で全自治体の15.8%となっている（表1参照）。

4.2 新たな視角を交えた自治基本条例と議会基本条例の類型別施行状況

ここで用いるデータも4.1で使用した公共政策研究所

による自治基本条例と議会基本条例の施行状況である。同じデータを、新たな視角（次段に示す自治体の7つの型）を交えて自治基本条例と議会基本条例の類型別施行状況で分析する。新たな視角を交えた類型別施行状況は表2のようになる。

繰り返すが、ここでは自治基本条例と議会基本条例の施行自治体等を対象とし、自治体を「自治基本条例のみ施行型自治体」「議会基本条例のみ施行型自治体」「二つとも施行型自治体」「自治基本条例先行型自治体」「議会基本条例先行型自治体」「同時施行型自治体」「二つとも未施行型自治体」（自治体の7つの型）に分類して検討を進める。

自治基本条例と議会基本条例の施行類型とその数は、2023（令和5）年10月1日現在、自治基本条例の施行自治体は、409団体で全自治体1788（全国1741市区町村+全国47都道府県）の22.9%となっている。議会基本条例の施行自治体は、1012団体で全自治体の56.6%となっている。自治基本条例のみ施行型自治体は、120団体で全自治体の6.7%となっている。議会基本条例のみ施行型自治体は、723団体で全自治体の40.4%となっている。二つとも施行型自治体は、286団体で全自治体の15.8%となっている。そのうち、自治基本条例先行型自治体は181団体で、二つとも施行型自治体の63.3%となっている。議会基本条例先行型自治体は66団体で23.1%、同時施行型自治体は39団体で13.6%となっている。なお、二つとも未施行型自治体は、659団体で全自治体の36.9%となっている（表1・表2参照）。

表1 自治基本条例と議会基本条例の類型別施行状況 [1]

(全数 1788=1741 市区町村 +47 都道府県)

類型	施行数 (団体)	割合 (%)	備考
A) 自治基本条例の施行自治体	409	22.9	・A、Bは既存研究にあり。 ・C～E、Iは新たな視角を交えた研究。 ・C～E、Iの割合は1788を分母に計算。 ・四捨五入の関係で100%にはなっていない。
B) 議会基本条例の施行自治体	1012	56.6	
C) 自治基本条例のみ施行型自治体	120	6.7	
D) 議会基本条例のみ施行型自治体	723	40.4	
E) 二つとも施行型自治体	286	16.0	
I) 二つとも未施行型自治体	659	36.9	

出所：公共政策研究所（2024）をもとに筆者作成

表2 自治基本条例と議会基本条例の類型別施行状況〔II〕

(全数 1788=1741 市区町村 +47 都道府県)

類型	施行数 (団体)	割合 (%)	備考
E) 二つとも施行型自治体	286	16.0	・E～Hは全て新たな視角を交えた研究。 ・Eの割合は、1788を分母にして計算。 ・F～Hの割合はEの286を分母にして計算。 ・四捨五入の関係で100%にはなっていない。
F) Eのうち、自治基本条例先行型自治体	181	63.3	
G) Eのうち、議会基本条例先行型自治体	66	23.1	
H) Eのうち、同時施行型自治体	39	13.6	

出所：公共政策研究所（2024）をもとに筆者作成

4.3 新たな視角を交えた自治基本条例と議会基本条例の年度別新規施行状況

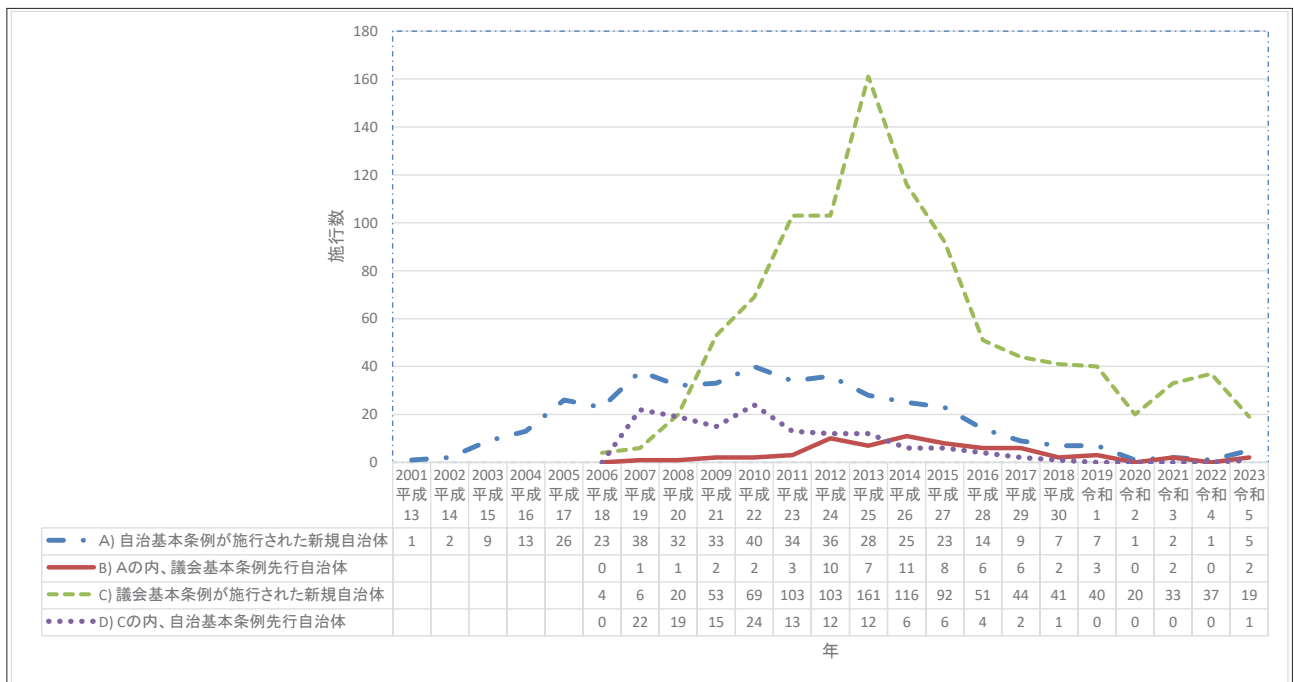
ここで用いるデータも4.1で使用した公共政策研究所による自治基本条例と議会基本条例の施行状況である。新たな視角（「議会基本条例先行自治体における自治基本条例の新規施行自治体」と「自治基本条例先行自治体における議会基本条例の新規施行自治体」の比較）による年度別施行状況は、図1のようになる。

2001（平成13）年から2005（平成17）年までは自治基本条例の施行が先行していたので自治基本条例のみの施行となっている。2006（平成18）年からは議会基本条例の施行が始まっているが、自治基本条例と議会基本条例の年別比較では、2006（平成18）年から2008（平成

20）年の3年間は自治基本条例の施行が多く、2009（平成21）年以降は議会基本条例の施行が多い傾向にある（傾向1）。

また、自治基本条例と議会基本条例の2つの条例が2023（令和5）年10月1日現在で共に施行している自治体の比較では、2007（平成19）年から2011（平成23）年までの5年間は、「議会基本条例を新規施行した自治体における自治基本条例先行自治体」が多く、2012（平成24）年以降は「自治基本条例を新規施行した自治体における議会基本条例先行自治体」と「議会基本条例を新規施行した自治体における自治基本条例先行自治体」はほぼ拮抗している（傾向2）。

図1 自治基本条例と議会基本条例の年度別新規施行自治体



出所：公共政策研究所（2024）をもとに筆者作成（傾向2においては、B欄とD欄の差が3分の1未満は拮抗としている。また、B欄とD欄の差が3分の1以上であっても数が3以下のものも拮抗としている。）

4.4 「議会改革度調査 2022 総合ランキング」に載った自治基本条例施行自治体および議会基本条例施行自治体の状況

早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会の「議会改革度調査 2022 総合ランキング」(調査対象期間：2022(令和4)年1月1日～2022(令和4)年12月31日)と、公共政策研究所の「全国自治基本条例・議会基本条例の施行状況 (2023(令和5)年10月1日現在)《修正版》

(2024(令和6)年3月29日付け)を使用し、総合ランキング(1～300位)に位置づけられた自治体と位置づけられなかった自治体における自治基本条例と議会基本条例の施行状況を把握する。そうすることで、自治基本条例および議会基本条例の施行と議会改革が相関関係にあるか確認する。総合ランキング(1～300位)における自治基本条例と議会基本条例の施行状況は、表3・表4と図2のとおりであった。

表3 「議会改革度調査 2022 総合ランキング」に載った自治基本条例施行自治体および議会基本条例施行自治体の状況

類型別自治体の数と割合 (単位：A～Hは数、I～Oは%)	1 -100位	101 -200位	201 -300位	1 -300位
A) 自治基本条例先行型自治体	20	21	21	62
B) 議会基本条例先行型自治体	11	6	6	23
C) 同時施行型自治体	4	8	5	17
D) 自治基本条例のみ施行型自治体	3	4	6	13
E) 議会基本条例のみ施行型自治体	57	50	50	157
F) 二つとも未施行型自治体	5	11	12	28
G) 自治基本条例施行自治体 (=A+C+D)	27	33	32	92
H) 議会基本条例施行自治体 (=B+C+E)	72	64	61	197
I) 自治基本条例施行自治体の割合 (=G/409)	6.6	8.1	7.8	22.5
J) 議会基本条例施行自治体の割合 (=H/1012)	7.1	6.3	6.0	19.5
K) 二つとも未施行型自治体の割合 (=F/659)	0.8	1.7	1.8	4.2
L) K × 1788/300	4.8	10.1	10.7	25.0
L) 自治基本条例のみ施行型自治体の割合 (=D/120)	2.5	3.3	5.0	10.8
M) L × 1788/300	14.9	19.7	29.8	64.4
N) 議会基本条例のみ施行型自治体の割合 (=E/723)	7.9	6.9	6.9	21.7
O) E × 1788/300	47.1	41.1	41.1	129.3

出所：筆者作成 (%については小数点第2位を四捨五入して記載している。)

ランキングに載っている自治体のうち、自治基本条例施行自治体の割合は、1-100位で6.6%、101-200位で8.1%、201-300位で7.8%とランキングによる差は少なかった。1-300位で見ると22.5%となっており、表1で確認した自治基本条例の施行自治体(409団体)の22.9%と、ほぼ同じであった。自治基本条例のみ施行型自治体の割合においては、1-100位で2.5%、101-200位で3.3%、201-300位で5.0%であり、いずれも割合は小さかった。1-300位で見ると10.8%となる。この数字をランキング300自治体、全国1788自治体で補正すると64.4%となる。このことは、自治基本条例施行自治体よりも、自治基本条例のみ施行自治体の方が、議会改革度が高いことを表している。しかし、その理由を明らかにすることは本研究ではできなかった。

議会基本条例施行自治体の割合は、1-100位で7.1%、101-200位で6.3%、201-300位で6.0%とランキングによる差は少なかった。1-300位で見ると19.5%となっており、

表1で確認した議会基本条例の施行自治体(1012団体)の56.6%とは、大きな差があった。議会基本条例のみ施行型自治体の割合においては、1-100位で7.9%、101-200位で6.9%、201-300位で6.9%であり、その差は小さかった。1-300位で見ると21.7%となる。この数字をランキング300自治体、全国1788自治体で補正すると129.3%となる。このことは、議会基本条例施行自治体よりも、議会基本条例のみ施行自治体の方が、議会改革度が高いことを表している。本研究ではその理由を明らかにすることはできなかったが、議会基本条例のみ施行自治体は、議会基本条例施行自治体(「議会基本条例のみ施行自治体」と「自治基本条例と議会基本条例の両条例を施行して自治体」を含む)に比べ、議会改革に必要となる政策資源(職員・予算・時間等)が自治基本条例の施行と議会基本条例の施行に分散されることが避けられ、議会基本条例の施行に注力できたからかもしれない。

二つとも未施行型自治体については、1-100位で0.8%、101-200位で1.7%、201-300位で1.8%とランキングによる差は少なかった。1-300位で見ると4.2%となっている。この数字をランキング300自治体、全国1788自治体で補正すると25.0%となる。表1で確認した二つとも未施行型自治体の割合は36.9%であった。このことは、自治基本条例ないし議会基本条例の施行自治体が二つとも未施行型自治体よりも、議会改革度が高いことを表している。

このことから、自治基本条例ないし議会基本条例、あるいは両条例の施行が、議会改革度と関係していることをわかる。

そして、自治基本条例および議会基本条例の施行と議会改革度には、相関関係が見られた。具体的には、300自治体当たりの条例施行自治体数を、議会改革度が高い上位300の自治体と301位以下の自治体を比較することで、強い正の相関関係が把握できた(表4・図2参照)。

表4 自治基本条例施行自治体と議会基本条例施行自治体の議会改革度が高い上位300位の自治体数と301位以下の自治体数

区分	1-300位	301位以下 (補正後)	301位以下 (補正前)
自治基本条例施行自治体(数)	92	53	317
議会基本条例施行自治体(数)	197	136	815

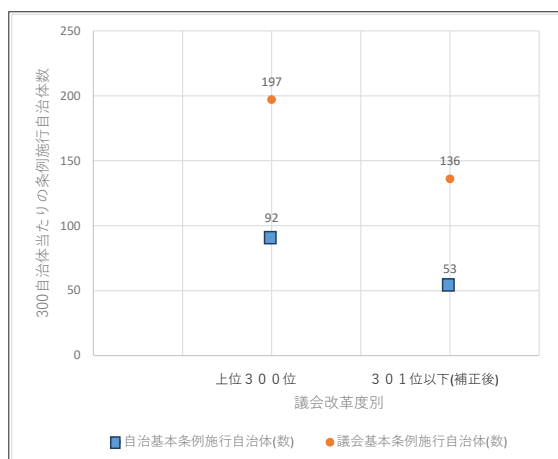
(注1) 筆者作成(301位以下(補正後)は、301位以下の実数に300を掛け、1788で割った補正後の数)

(注2) なお、主な基本統計量については、次のとおり。

主な基本統計量	議会改革度 1-300位の自治体	議会改革度 301位以下の自治体
平均	144.5	94.5
標準誤差	52.5	41.5
中央値	144.5	94.5
標準偏差	74.24621202	58.68986284
分散	5512.5	3444.5
最小	92	53
最大	197	136
データの個数	2	2
共分散	2756.25	
	2178.75	1722.25
相関係数	1	
	1	1

出所：筆者作成

図2 「自治基本条例および議会基本条例の施行自治体」と「議会改革度」の相関関係



(注1) 筆者作成(301位以下(補正後)は、301位以下の実数に300を掛け、1788で割った補正後の数)。

(注2) なお、主な基本統計量については、表4の(注2)のとおり。

出所：筆者作成

5 自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因（考察）

5.1 自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因の先行研究

ここでは、自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因の先行研究を確認する。

田中（2013）、田中（2014）によれば、自治基本条例の制定動機と議会基本条例の制定動機の間には本質的な相違はない。一つは、これまでの改革の取り組みを、今後も担保するために基本条例を制定するというものであり、いま一つは、基本条例の制定過程を通して、あるいはその基本条例の制定により、これからの改革の内容を明らかにし、そして改革の成文根拠として、基本条例を制定するというものである。

その動機を持つに至る背景については、先行研究をあらためて整理すれば、紙幅に関係から詳細に述べることはできないが、自治基本条例と議会基本条例の施行に共通する背景として、自治体（議会）改革の実践の蓄積、市民との信頼関係構築の必要性、地方分権改革などの制度改革の動向、厳しい財政状況、市民からの期待、議会・行政の自らの存在にかかる危機意識（＝議会の自らに対する批判の存在の認知）、二つの条例の制定が必要である自覚を（市民）・議会・行政が持つことを挙げることができる。

5.2 自治基本条例と議会基本条例の新規施行数における増減要因

5.2.1 自治基本条例と議会基本条例の新規施行数が増加する要因

先行研究の他には、自治基本条例と議会基本条例の新規施行数が増加する要因として、第一に、長期的に見ると大規模災害や新型コロナウイルス対応など「重大事件の発生」が挙げられる。事件の収束や回復に当該自治体の力を傾注することになるため、事件が落ち着くまでは自治基本条例や議会基本条例の制定は当該自治体にとっての負担になるので、アジェンダ設定³⁾における優先順位は劣後となるが、落ち着いた後は、新規制定や改正の可能性が高まる。

第二に、自治基本条例や議会基本条例の施行自治体が、これらの条例を「生ける条例」として活用することと、自治体の相互参照を経た政策波及⁴⁾が挙げられる。ニセコ町まちづくり基本条例や栗山町議会基本条例をはじめとして、先駆的な自治基本条例や議会基本条例の施行自治体には多くの視察が訪れていることが、その証左である（片山健也 2013：8）、（神原勝 2019：242）。

第三に、自治基本条例や議会基本条例が成熟と洗練を

経たなかで、憲法等に位置づけられることが挙げられる。このことは、情報公開法施行前後の情報公開条例の施行状況の変化を見ることで推測できる。

第四に、自治体関係者（市民・議員・首長・職員等）が、自治体の自律性を追求する姿勢を持つことが挙げられる。自治体の無律性が指摘され、国からの他律性が高まることも懸念される今日⁵⁾、自治体の自律性⁶⁾が求められ、その規範として自治基本条例や議会基本条例は機能しているからである。

5.2.2 自治基本条例と議会基本条例の新規施行数が減少する要因

自治基本条例と議会基本条例の新規施行数の減少する要因としては、第一に短期的に見ると大規模災害や新型コロナウイルス対応など「重大事件の発生」が挙げられる。事件の収束や回復に当該自治体の力を傾注することになるため、事件が落ち着くまでは自治基本条例や議会基本条例の制定は当該自治体にとっての負担になるので、アジェンダ設定における優先順位は劣後となり、新規施行数は減少する。

第二に、行き過ぎた議会改革・行政改革による、職員の量と質の減少・低下ということが挙げられる。主要な政策資源である職員の量と質の減少・低下の下では、条例の新規施行数は減少せざるをえない。

第三に、自治基本条例や議会基本条例の制定・施行への反対ないし無関心が挙げられる。建設的でない反対には説得に時間がかかるし、無関心者が自ら関心を持つよう習慣づけることは容易でなからう。

5.3 自治体の主体性から見た自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因

ここでは、5.2を踏まえ「自治体の主体性から見た自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因」を考察する。増加する要因の考察にあたっては、自治体だけで主体的にできる事項に限定する。なお、要因の実現に必要な時間が不明な場合や、発生時期が不明な要因については、自治基本条例と議会基本条例の施行状況の増加する要因からは除外している。

このような基本的考え方を、5.2自治基本条例と議会基本条例の新規施行数の増減する要因に当てはめると、次のようになる。

自治基本条例や議会基本条例を憲法等に位置づけることは、自治体の意向だけでは実施できないことから、ここでは自治基本条例と議会基本条例の増加要因から除外する。また、自治基本条例や議会基本条例の制定・施行への反対者ないし無関心者に対する説得や習慣化についても、必要な時間が不明なことから二つの条例の増加要

因から除外する。さらに、増減両方の要因になりうる「重大事件の発生」は時期が不明であるとともに、事件の発生時期により施行状況が増減することから除外する。

以上のことを踏まえ、自治体の主体性から見た自治基本条例と議会基本条例の施行率増加の要因としては、次のことが考えられる。一つは、自治基本条例や議会基本条例の施行自治体がこれらの条例を「生ける条例」として活用することと、自治体の相互参照を経た政策波及である。いま一つは、行き過ぎた議会改革・行政改革をなくし職員の量と質の増加・向上を図りもたらすことである。

6 結語（まとめ、本研究の限界と今後の課題）

本研究の成果は、次のとおりである。一つは、「自治基本条例のみ施行型自治体」「議会基本条例のみ施行型自治体」と「二つとも施行型自治体」の数と割合を明らかにした(4.2)。二つ目は、「二つとも施行型自治体」における、「自治基本条例先行型」「議会基本条例先行型」「同時施行型」の数と割合を明らかにした(4.2)。三つ目は、「自

治基本条例と議会基本条例の年別自治体数」と「自治基本条例と議会基本条例の2つの条例が施行されている自治体の年別自治体数」を明らかにした(4.3)。四つ目は、「自治基本条例施行および議会基本条例施行」と議会改革度には、強い正の相関関係が見られることを明らかにした(4.4)。五つ目は、「自治基本条例と議会基本条例の新規施行数における増減要因」(5.2)と「自治体の主体性から見た自治基本条例と議会基本条例の施行率増加要因」(5.3)を考察した。

本研究の限界は、一つには、「自治基本条例施行および議会基本条例施行」を原因として「議会改革」が変動するという因果関係を示すことができなかったことである。いま一つは、「自治基本条例施行自治体よりも、自治基本条例のみ施行自治体の方が議会改革度が高い理由を明らかにすること」、同じく「議会基本条例施行自治体よりも、議会基本条例のみ施行自治体の方が議会改革度が高い理由を明らかにすること」が明確に示すことができなかった点である。これら二つの限界は、残された課題でもある。

注

- 1) ただし、自治基本条例については、ニセコ町まちづくり基本条例を嚆矢としない見解もある。たとえば、沼田良(2010:16-17)は1997(平成9)年3月31日に制定された大阪府箕面市の「まちづくり理念条例」を自治基本条例の嚆矢と考えている。
- 2) たとえば、「千葉県発注の道路工事めぐる贈収賄事件 癒着の実態と背景」(<https://www.nhk.or.jp/shutoken/chiba/articles/101/005/91/>)や、NHKスペシャル取材班が実施した「NHK 地方議員アンケート調査」(NHKスペシャル取材班2020:52, 73-84, 108-111)の記述等から、これらのことがいえる。
- 3) アジェンダ設定については、伊藤修一郎(2019a:58-62)を参照されたい。
- 4) 相互参照および政策波及については、伊藤修一郎(2019b:258)を参照されたい。
- 5) 国からの他律性が高まる懸念については、今井照(2018)を参照されたい。
- 6) 自律性については、金井利之(2018)を参照されたい。

参考文献

- 阿部昌樹(2019)『自治基本条例一法による集合的アイデンティティの構築』木鐸社。
- 飯田市議会ホームページ「飯田市自治基本条例のあらまし」(<https://www.city.iida.lg.jp/site/assembly/jitkihonn01.html> [2024(令和6)年9月7日確認])。
- 飯田市議会ホームページ「わがまちの“憲法”を考える市民会議記録」(<https://www.city.iida.lg.jp/site/assembly/list191-576.html> [2024(令和6)年9月7日確認])。
- 伊藤修一郎(2019a)「アジェンダ設定」秋吉貴雄＝伊藤修一郎＝北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣、58-62頁。
- 伊藤修一郎(2019b)「公共政策管理のシステム」秋吉貴雄＝伊藤修一郎＝北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣、258頁。
- 今井照(2024)「『国の補充的指示』権の法制化について—33次地制調答申「第4-3-(1)の論点整理」『自治総研』vol.545(2024(令和6)年3月号)、53-85頁。
- 江藤俊昭[編](2016)『自治体議会の政策サイクル 議会改革を住民福祉の向上につなげるために』公人の友社。
- NHKスペシャル取材班(2020)『地方議員は必要か 3万2千人のアンケート』文藝春秋。
- 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～」『計画行政』vol.36(2)、5-10頁。
- 金井利之(2018)「自治体議会の監視機能」『経済学論纂(中央大学)』vol.58(3・4)、79-93頁。
- 神原勝(2019)『議会が変われば自治体が変わる【神原勝・議会改革論集】』公人の友社。
- 木佐茂男＝片山健也＝名越昭[編](2012)『自治基本条例は活かしているか!? ニセコ町まちづくり基本条例の10年』公人の友社。
- 栗山町議会ホームページ「議会基本条例」(<https://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/site/gikai/211.html> [2024(令和6)年9月7日確認])。
- 公共政策研究所(2024)「全国自治基本条例・議会基本条例の施行状況(2023(令和5).10.1現在)《修正版》」[2024(令和6)年3月29

- 日付け]、(<https://koukyou-seisaku.com/image/2023.10.1jitigikaiseikoujyukyoku2.pdf> [2024 (令和6)年8月9日確認])。自由民主党政務調査会 [編] (2012)『チョット待て!!自治基本条例～つくるべきか どうか、もう一度考えてみよう～』。
- 全国市議会議長会 (2024)『令和6年度 市議会の活動に関する実態調査結果 (2023(令和5)年1月1日～2023(令和5)年12月31日)、74-77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」龍谷大学大学院博士学位申請論文。
- 田中富雄 (2022)「自治体議会の特質から政策を考える - 第12回 政策 (自治基本条例) と機能・意志・目的・活用法」『議員 NAVI [2022 (令和4) .12.13]』
(<https://gnv-jg.d1-law.com/login/article/20221213/44586/> [2024 (令和6)年9月7日確認])。
- 田中富雄 (2023a)「自治体議会の特質から政策を考える - 第14回 政策 (議会基本条例) と議会・議員 (上)」『議員 NAVI [2023 (令和5) .2.10]』
(<https://gnv-jg.d1-law.com/login/article/20230210/47367/> [2024 (令和6)年9月7日確認])。
- 田中富雄 (2023b)「自治体議会の特質から政策を考える - 第15回 政策 (議会基本条例) と議会・議員 (上)」『議員 NAVI [2023 (令和5) .3.10]』
(<https://gnv-jg.d1-law.com/login/article/20230310/48538/> [2024 (令和6)年9月7日確認])。
- 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。
- 土山希美枝 (2019)『質問力で高める議員力・議会力』中央文化社。
ニセコ町ホームページ「ニセコ町まちづくり基本条例」
(https://www.town.niseko.lg.jp/chosei/keikaku/machizukuri_jorei/ [2024 (令和6)年9月7日確認])。
- 沼田良 (2010)「自治基本条例と議会基本条例 (上) —2元代表型自治体における新しい法体系—」自治総研 vol.383号 (2010 (平成22)年9月号)、13～41頁。
- 橋場利勝 = 神原勝 (2006)『栗山町発・議会基本条例』公人の友社。
- 廣瀬克哉 (2016)「議会基本条例で進んだ改革、これからの課題」(廣瀬克哉 = 自治体議会改革フォーラム編著『議会改革白書 2016年 (平成28) 版』) 生活社、8～13頁。
- 廣瀬克哉 (2017)「松下圭一の『基本条例』論と議会基本条例10年の展開」『法学志林』vol.114 (3)、115～141頁。
- 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム [編] (2016)『議会改革白書 2016年 (平成28) 版』生活社。
- 松下圭一 (1999)『自治体は変わるか』岩波書店。
- 松下圭一 (2005)『転型期日本の政治と文化』岩波書店。
- 村田春樹 (2014)『日本乗っ取りはまず地方から! 恐るべき自治基本条例』青林堂。
- 村田春樹 (2018)『ちょっと待て!!自治基本条例 まだまだ危険、よく考えよう』青林堂。
- 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部会ホームページ「議会改革度調査 2022 総合ランキング」(2022 (令和4)年1月1日～2022 (令和4)年12月31日) の総合ランキング (http://www.maniken.jp/gikai/2022rank_sougou.pdf [2024 (令和6)年9月7日確認])。