

事務配分問題としての自治基本条例（2）

黒川伸一

目次

1. はじめに
2. 自治基本条例の規定する事務
 2. 1. 検討の目的及び対象
 2. 2. 自治基本条例の規定内容
 2. 2. 1. まちづくり
 2. 2. 1. 1. 対象
 2. 2. 1. 2. 目的
 2. 2. 1. 3. 性質
 2. 2. 1. 4. 主体
 2. 2. 1. 5. 権利・義務・責務としてのまちづくり
 2. 2. 1. 6. 行政事務としてのまちづくり
 2. 2. 2. まちづくりに関する行政事務
 2. 2. 2. 1. 情報共有（以上、前号）
 2. 2. 2. 2. 人材育成、職員に対する指揮・監督
 2. 2. 2. 3. 総合計画、行政評価、行政改革、行政組織、行政手続
 2. 2. 2. 4. 子育て支援・次世代育成、環境保全、学習機会の確保
 2. 2. 2. 5. 危機管理・安全なまちづくり
 2. 2. 2. 6. 連携・協力・交流
 2. 3. 検討（以上、本号）
3. 事務配分問題としての自治基本条例
4. おわりに

2. 2. 2. 2. 人材育成、職員に対する指揮・監督

人材育成・能力向上については^{*54}、市町村長等の責務という表題の下で規定するもの（旭川市条例7条4項、芦別市条例6条3項、岩見沢市条例12条3項、恵庭市条例9条4項、江別市条例11条4項、帯広市条例5条3項、士別市条例15条2項、名寄市条例15条3項、函館市条例15条4項、美唄市条例17条2項、三笠市条例19条3項、留萌市条例12条4項、稚内市条例16条4項、遠軽町条例16条3項、上富良野町条例13条2項、栗山町条例13条2項、鹿追町条例19条3項、斜里町条例14条3項、新十津川町条例20条3項、新ひだか町条例14条4項、美幌町条例33条2項、平取町条例34条3項、別海町条例33条3項、幌延町条例20条4項、むかわ町条例34条2項、湧別町条例33条4項、以上**26条例**）と、別途「職員の育成」等の表題をたてて規定するもの（石狩市条例21条、小樽市条例18条、北見市条例18条2項、札幌市条例15条、上川町条例17条2項、下川町条例17条1項、奈井

*54 自治基本条例における職員政策規定のあり方については、参照、松下・前掲注3、124頁以下。

江町条例16条2項、中頓別町条例17条2項、芽室町条例20条1項、以上9条例)に大別される。後者の場合、人材育成・能力向上の主体の問題が生じるが、多くは市町村長等(その他の任命権者、各執行機関の代表)と明記している(下川町のみ、町とする)。中には、これを市町村の事務とするもの(苫小牧市条例21条2項、登別市条例20条1項、安平町条例18条2項、中札内村条例23条3項、以上4条例)や行政の事務とするもの(中標津町条例31条2項)もあるが^{*55}、これらは少数派である。

他方で、条例上、人材育成や能力向上の具体的内容は明確ではない。一般的に、これらは長による職員の指揮監督に続けて規定されることから、主として職員の育成ないし能力向上を意図していると解することができるが、そのための具体的施策については、若干の条例が研修体制の充実などを挙げるに過ぎず(例えば、鹿追町条例25条3項など)、多くは単に「必要な措置」を挙げるにとどめ、それ以上の具体策はない。細目については別途規則等に委ねているものと考えられる。

次に、職員に対する指揮監督に目を向けてみよう^{*56}。地方自治法154条は補助機関に対する長の指揮監督権を明文化している。そのこともあってか、自治基本条例で職員に対する指揮監督を明示する規定は、人材育成や職員育成に比べると少ない(旭川市条例7条4項、芦別市条例6条3項、恵庭市条例9条4項、帯広市条例5条3項、札幌市条例13条1項、士別市条例15条2項、函館市条例15条4項、三笠市条例19条3項、稚内市条例16条4項、安平町条例34条3項、遠軽町条例16条3項、大空町条例32条3項、上富良野町条例13条2項、栗山町条例13条2項、斜里町条例14条3項、白老町条例23条2項、新ひだか町条例14条4項、美幌町条例33条2項、平取町条例34条3項、別海町条例33条2項、幌延町条例20条3項、むかわ町条例34条2項、湧別町条例33条3項、以上23条例)。ここでは地方自治法に加え、札幌市、函館市、平取町の各条例を挙げておくと、これら23条例の規定内容も、基本的には地方自治法を繰り返し、あるいはその内容を分かりやすく敷衍するにとどまっている。

地方自治法154条「普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する。」

札幌市自治基本条例13条1項「市長は、本市の代表として、事務の管理及び執行、補助機関である職員の指揮監督、内部組織の運営その他の職務を公正かつ誠実に遂行しなければならない。」

函館市自治基本条例15条4項「市長は、職員を適切に指揮監督し、人材を育成するとともに、必要に応じて、専門的な知識、経験等を有する人材を広く求め、その活用に努めなければなりません。」

平取町自治基本条例34条3項「町長は、効率的な行政運営に努めるとともに、職員を適正に指揮監督し、能力を最大限に引き出すよう努めなければなりません。」

*55 このほかに職員自身に能力向上を課す条例も少なくない。例えば、岩見沢市条例13条2項、恵庭市条例11条2項、下川町条例15条2項、八雲町条例38条3項、和寒町条例14条3項など。

*56 自治基本条例における職員に対する長の指揮監督については、参照、松下・前掲注3、116頁以下。

事務配分問題としての自治基本条例（２）

2. 2. 2. 3. 総合計画、行政評価、行政改革、行政組織、行政手続

自治基本条例は「まちづくり」の具体的な進め方として、総合計画、財政運営、行政評価、行政改革、行政手続等を、「健全な市政運営によるまちづくり」（旭川市条例第6章）、「信頼されるまちづくり」（芦別市条例第5章）等の表題を有する章で規定している。条例によっては、表題に「まちづくり」を掲げず、単に「市政運営」（岩見沢市条例第5章）、「行政運営」（恵庭市条例第7章、帯広市条例第5章、江別市条例第5章、小樽市条例第8章、函館市条例第8章）等とするものもある。北見市条例のように、「第5章 市長等」の表題の下、「第2節 市政の運営」との節を設け、先の事務を規定するものもある。

本稿では多くの条例が規定を設けている総合計画、行政評価、行政改革、行政組織、行政手続について、その内容を概観しておく。

2. 2. 2. 3. 1. 総合計画

旧地方自治法2条4項^{*57}は市町村に総合計画^{*58}の策定を要請しており、従前の総合計画に関する自治基本条例の規定は、単にこれを確認し、その策定手続の概要を定めるにとどまるものであった^{*59}。

しかし、平成23年の地方自治法改正により旧2条4項は削除され、市町村が総合計画を策定する必要性は消滅した。もとより、これにより直ちに地方公共団体が計画策定を取りやめたわけではなく、現在でも多くの自治体が総合計画を策定しながら自治をすすめている。そのため、総合計画を策定する法的根拠を設ける必要が生じるのである。この点について、あらためて根拠条例を制定する自治体も多く存在するが、かかる条例を制定しない場合でも、自治基本条例に規定があれば、それを一つの根拠にすることが可能である。

道内の状況をみてみれば、総合計画の根拠条例を新たに制定するものとして、「江別市総合計画の策定等を議会の議決事件として定める条例」、「栗山町総合計画の策定と運用に関する条例」、「鹿部町総合計画の策定に関する条例」、「知内町まちづくり総合計画条例」、「弟子屈町総合政策の策定と運用に関する条例」、「中頓別町総合計画の策定に関する条例」、「南幌町総合計画策定条例」、「福島町総合計画の策定と運用に関する条例」、「芽室町総合計画の策定と運用に関する条例」、「余市町の総合計画を議会の議決事件として定める条例」、「羅臼町総合計画策定条例」を確認できる。その他については、自治基本条例に総合計画に関する規定が設けられている場合には、それが根拠となっ

*57 旧地方自治法2条4項「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」

*58 総合計画（基本構想・基本計画）については、参照、川崎・前掲注3、87頁。

*59 平成23年の地方自治法改正前のものであるが、自治基本条例における総合計画に関する規定のあり方について、参照、松下・前掲注3、102頁以下。

ていると考えられる。

自治基本条例における総合計画に関する規定では、計画策定主体、議会の議決の有無、市民参加の有無、市民への情報提供の有無、計画の内容、進捗状況・評価について、条例間に相違が見られる。

計画策定主体としては、市町村とするものが多いが(旭川市条例17条2項、芦別市条例15条1項、恵庭市条例21条1項、江別市条例13条1項、小樽市条例20条1項、帯広市条例15条1項、札幌市条例17条1項、名寄市条例19条1項、登別市条例15条1項、留萌市条例15条1項、稚内市条例22条1項、厚沢部町条例18条1項、安平町条例23条、遠別町条例5条2項、置戸町条例24条1項、音更町条例19条1項、上川町条例20条1項、上富良野町条例17条1項、栗山町条例25条1項、下川町条例11条1項、秩父別町条例3条、奈井江町条例18条、七飯町条例15条1項、平取町条例16条1項、幌延町条例27条1項、和寒町条例16条1項、中札内村条例29条1項 以上**27条例**)、市町村長等とするもの(石狩市条例16条1項、岩見沢市条例14条1項、北見市条例15条1項、苫小牧市条例17条1項、函館市条例17条1項、三笠市条例22条1項、遠軽町条例25条1項、鹿追町条例31条1項、斜里町条例30条1項、白老町条例27条1項、新十津川町条例27条1項、苫前町条例21条、中標津町条例28条1項、芽室町条例14条1項 以上**14条例**)、行政とするもの(士別市条例19条1項、大空町条例36条1項、新ひだか町条例19条、美幌町条例36条1項、福島町条例18条1項、別海町条例35条1項、むかわ町条例36条、八雲町条例39条1項 以上**8条例**)、行政機関とするもの(湧別町条例36条1項)、主体を明示しないもの(美唄市条例24条1項、中頓別町条例19条1項、ニセコ町条例37条1項、沼田町条例11条1項 以上**4条例**)^{*60}もある。

旧地方自治法では、総合計画策定に際して議会の議決を経ることを求めていたが、この点を自治基本条例中に明記するか否かは分かれている。明記するものとしては、旭川市条例17条3項(平成26年3月制定)、石狩市条例16条2項(平成25年3月改正)、恵庭市条例21条2項(平成25年10月制定)、大空町条例36条7項(平成24年6月制定)、置戸町条例24条2項、音更町条例19条4項、栗山町条例25条3項(平成25年3月制定)、斜里町条例12条4号(平成24年12月制定)、苫前町条例21条、奈井江町条例18条3項、幌延町条例27条2項(平成25年3月改正)、むかわ町条例36条1項(平成24年12月制定)、芽室町条例14条の2(平成24年6月、平成27年12月改正)、八雲町条例39条2項(平成23年9月改正)、中札内村条例29条2項があるが、多くの条例は明記していない。上述の地方自治法の改正により、総合計画の策定そのものが市町村の判断に委ねられることになった結果、平成23

*60 上川町条例、奈井江町条例、むかわ町条例、中札内村条例は「まちづくり計画」、旭川市条例、小樽市条例は「総合的な計画」、苫前町は「総合振興計画」という名称を「総合計画」の代わりに用いる。なお、旭川市は、実際の計画には「総合計画」という名称を冠している。平成28年度～平成39年度の第8次旭川市総合計画(http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/700/735/736/738/p006642_d/fil/8jisoukoukeikaku.pdf 平成28年11月1日確認)参照。

事務配分問題としての自治基本条例（２）

年以降の自治基本条例の制定ないし改正に際し、この点を明記するものが増えたものと考えられる*61。ここでは旭川市条例、恵庭市条例を挙げておく。

旭川市条例17条3項「前項に規定する総合的な計画の策定に当たっては、その基本的事項について議会の議決を得なければならない。」

恵庭市条例21条2項「市は、基本構想の策定に当たっては、議会の議決を経なければなりません。」

他方で、総合計画策定の際の市町村民の参加を規定する条例は多い（芦別市条例15条3項、恵庭市条例21条3項、江別市条例13条2項、小樽市条例20条2項、帯広市条例15条2項、北広島市条例5条1項1号、北見市条例15条2項、札幌市条例17条2項、伊達市条例7条1項1号、千歳市条例8条1号、名寄市条例19条3項、登別市条例15条1項、函館市条例17条2項、富良野市条例5条1項1号、厚沢部町条例18条5項、安平町条例12条1項、遠軽町条例25条2項、遠別町条例5条2項、大空町条例12条1項、置戸町条例24条3項、音更町条例10条1項、上川町条例20条5項、上富良野町条例17条5項、栗山町条例25条1項、鹿追町条例32条、清水町条例4条、下川町条例8条1項1号、斜里町条例30条2項、白老町条例10条1項、新ひだか町条例19条、弟子屈町条例5条1項1号、苫前町条例23条、奈井江町条例18条7項、中川町条例7条1項、中標津町条例28条3項、中頓別町条例19条2項3号、七飯町条例15条、ニセコ町条例36条、沼田町条例11条2項、美瑛町条例11条2項1号、美幌町条例13条1項1号、平取町条例16条1項、別海町条例13条2項1号、芽室町条例14条3項、八雲町条例14条1項1号、同39条4項、湧別町条例14条1項2号、中札内村条例30条 以上**47条例**）。総合計画策定への市町村民の参加については地方自治法に規定はなかったが、すでに各市町村は「総合計画審議会条例」（芦別市、北見市等）「総合計画策定審議会条例」（石狩市、帯広市等）等を制定して、市町村民参加のルールを条例化していた（なお、大空町条例36条2項、芽室町条例14条2項のように、自治基本条例中に審議会の設置を規定するものもある）。多くの自治基本条例は、改めてこの点を明記して、計画策定に際しての住民意思の尊重を再確認するのである。

市町村民の参加を有意味なものとするためには事前の情報提供が必要であるが、この点を定めるものとして、芦別市条例15条3項、恵庭市条例21条3項、江別市条例13条2項、小樽市条例20条2項、札幌市条例17条2項、名寄市条例19条3項、置戸町条例24条3項、鹿追町条例32条、斜里町条例30条2項、ニセコ町条例38条、別海町条例39条4項、中札内村条例30条の12条例がある。

策定された総合計画の進行管理並びに見直しについて述べる条例は多い。進行管理に言及するものとしては、旭川市条例17条2項、恵庭市条例21条4項、小樽市条例20条4項、帯広市条例15条3項、北見市条例15条3項、苫小牧市条例17条3項、名寄市条例19条2項、函館市条例17条3項、美

*61 この点について、石狩市自治基本条例解説12頁
(www.city.ishikari.hokkaido.jp/uploaded/attachment/2875.pdf 平成28年11月1日確認) など参照。

唄市条例24条2項、遠別町条例5条4項、大空町条例36条5項、音更町条例19条3項、上富良野町条例17条4項、栗山町条例25条6項、下川町条例11条3項、斜里町条例30条4項、白老町条例27条3項、奈井江町条例18条6項、中川町条例15条2項、中標津町条例28条4項、中頓別町条例19条4項、ニセコ町条例37条3項、東川町条例17条3項、美幌町条例36条3項、平取町条例16条3項、4項、福島町条例18条3項、湧別町条例36条3項、和寒町条例16条5項、中札内村条例29条4項の29条例がある。札幌市条例は市民に対する情報提供という側面から進捗状況に関する規定を設ける(同様の規定として、芦別市条例15条4項、名寄市条例19条4項、置戸町条例24条4項、芽室町条例14条3項がある)。また、厚沢部町条例は、執行管理にあたって数値化を求める(他に同様の規定として、上川町条例20条4項、苫前町条例22条5項がある)。

札幌市自治基本条例17条3項「市長等は、総合計画について、指標を用いることなどにより、その内容及び進捗よく状況に関する情報を市民に分かりやすく提供しなければならない。」

厚沢部町まちづくり基本条例18条4項「町は、総合計画の成果を把握し、適切な執行管理を行うため、施策、事業の目標の数値化に努めます。」

進行管理に加え、「社会の変化」、「市民意識又は社会経済情勢等の変化」、「新たな行政需要」、「新たな情勢」に対応するための計画の見直しについて規定するものも多い(石狩市条例16条3項、江別市条例13条4項、小樽市条例20条4項、北見市条例15条4項、名寄市条例19条5項、留萌市条例15条2項、稚内市条例22条2項、下川町条例11条3項、苫前町条例22条3項、ニセコ町条例37条1項、沼田町条例11条1項、東川町条例17条2項、平取町条例16条3項、福島町条例18条2項、幌延町条例27条4項、和寒町条例16条4項、中札内村条例29条1項 以上**17条例**)。

2. 2. 2. 3. 2. 行政評価

行政評価の概念もまた行政法学上確定しているわけではないが、一般に「政策や事務事業の企画立案やそれらに基づく活動が的確に行われるよう、各行政機関が所掌する政策や事務事業について、事前事後などを問わず、その効果を把握し、一定の基準や指標によって、妥当性、達成度や効果などの評価を行うこと」と定義されている^{*62}。国においては「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(行政評価法)が平成14年から施行されており、行政評価の実施が義務づけられているが、多くの自治基本条例も、「まちづくり」に関わる行政運営の一環として、行政評価に関する規定を置いているところである(市民参加推進条例型のものを除けば、行政評価に関する規定を有していない自治基本条例は、旭川市条例、厚沢部町条例、音更町条例、鹿追町条例、清水町条例、秩父別町条

*62 川崎・前掲注3、95頁。会計学の視点から行政評価について分析したものとして、参照、掛谷純子「地方自治体における行政評価の目的とその内容——財務会計と管理会計の視点から——」現代社会研究第17巻(京都女子大学、2014年)5頁以下。行政学の立場から行政評価を説明するものとして、参照、西尾勝『行政学[新版]』(有斐閣、2009年)358頁以下、村松岐夫『行政学教科書』(有斐閣、2010年)250頁以下。

事務配分問題としての自治基本条例（2）

例、猿払村条例の7条例にとどまる）^{*63}。

PDCAサイクルのうち、CheckとActionにかかわる行政評価については^{*64}、評価主体、対象、市町村民の参加、手法に加えて、時期（事前・途中・事後）、結果の公表及び反映について検討が必要となる。

国の行政評価法における政策評価は自己評価であって、原則として行政機関が自ら評価するが（行政評価法3条1項）、自治基本条例の定める行政評価もまた、自己評価を原則としている。すなわち、評価の主体としては、市町村とするもの（芦別市条例16条、恵庭市条例22条、小樽市条例22条、帯広市条例17条、登別市条例17条、留萌市条例16条、稚内市条例23条、安平町条例27条、遠軽町条例28条、遠別町条例14条、置戸町条例25条、上川町条例24条、上富良野町条例22条、下川町条例12条、奈井江町条例20条、七飯町条例28条、二セコ町条例46条、沼田町条例13条、東川町条例19条、幌延町条例30条、和寒町条例17条、中札内村条例32条 以上22条例）、市町村長等とするもの（岩見沢市条例16条、江別市条例15条、北見市条例17条、札幌市条例19条、苫小牧市条例23条、名寄市条例22条、函館市条例23条、斜里町条例32条、苫前町条例25条、芽室町条例17条 以上10条例）、執行機関・行政機関・町の機関とするもの（石狩市条例18条、美瑛市条例26条、三笠市条例25条2項、白老町条例29条、新十津川町条例30条、中頓別町条例20条2項、美瑛町条例16条、平取町条例17条、福島町条例20条2項、湧別町条例38条 以上10条例）、行政とするもの（士別市条例21条3項、大空町条例38条、栗山町条例27条、新ひだか町条例21条、中標津町条例33条^{*65}、美幌町条例38条、別海町条例36条、むかわ町条例38条、八雲町条例41条 以上9条例）に分かれるが、いずれにせよ行政サイドによる自己評価が予定されている。

行政評価の対象としては、行政活動のレベルに応じて、政策評価、施策評価、事業事務評価の分類が説かれ得るが^{*66}、この点に関する自治基本条例の規定は様々である。単に効果的かつ効率的な行政運営を図るために「評価」を実施すると述べるのみで、具体的な対象を明示しないもの（芦別市条例、江別市条例、小樽市条例、北見市条例、札幌市条例、名寄市条例、登別市条例、函館市条例、三笠市条例、大空町条例、置戸町条例、斜里町条例、白老町条例、新十津川町条例、二セコ町条例、沼田町条例、美瑛町条例、東川町条例、平取町条例、福島町条例、別海町条例 以上21条例）、

*63 自治基本条例における行政評価規定のあり方については、参照、松下・前掲注3、93頁以下。

*64 川崎・前掲注3、96頁。自治基本条例で行政運営のPDCAサイクルについて明示するのが、遠別町条例、中頓別町条例である。

遠別町自治基本条例14条2項「まちづくりの施策の評価は、行政運営の循環（計画、実施及び評価が一連のものとして繰り返されることをいう。）の中で、最もふさわしい方法により継続して行わなければならない。」

中頓別町自治基本条例20条1項「町は、政策の立案、決定及び評価という政策の循環過程を確立し、町政の透明性を高めるとともに、限りある財源、人員等の政策資源を効果的に活用し、政策の合理的な選択と質の向上を図ります。」

*65 なお、同条例33条3項では、出資法人に対する調査・検討及び結果の公表を町長の責務として規定するものの、行政評価一般については主体を明示していない。

*66 掛谷・前掲注62、7頁。

あるいは市や町の「仕事」を評価対象とするにとどめるもの（留萌市条例、上富良野町条例、芽室町条例 以上3条例）も多い。他方で、評価の対象を具体的に挙げるものも少なくない。まず、「政策」に言及するものとしては、苫小牧市条例、遠軽町条例、栗山町条例^{*67}、苫前町条例、中頓別町条例、中札内村条例の6条例がある。

苫小牧市自治基本条例23条1項「市長等は、効果的かつ効率的な市政運営を図るため、市の政策等について適切な評価基準に基づく行政評価を実施し、その結果を政策等に反映させるよう努めるとともに、行政評価に関する情報を分かりやすく市民に公表するものとする。」

中頓別町自治基本条例20条「町は、政策の立案、決定及び評価という政策の循環過程を確立し、町政の透明性を高めるとともに、限りある財源、人員等の政策資源を効果的に活用し、政策の合理的な選択と質の向上を図ります。」

このほか、「施策」を挙げるものとしては、石狩市条例、岩見沢市条例、帯広市条例、安平町条例、下川町条例、新ひだか町条例の6条例、「事務」「事業」を挙げるものとしては、恵庭市条例、中標津町条例、美幌町条例、むかわ町条例、八雲町条例、湧別町条例の6条例がある。もっとも、「施策」の概念は厳密に用いられているわけではないようである。もともと岩見沢市条例、帯広市条例、下川町条例では「施策等」という表現で含みを持たせているところであるが、「施策」という表現を用いる石狩市条例の解説集では「施策（事業事務、施策、政策）評価」と表記され^{*68}、政策から事業事務まで広く含むことが予定されている点に留意する必要がある。

その他、複数の対象を列挙する条例もある。例えば、士別市条例、遠別町条例、上川町条例、奈井江町条例、和寒町条例は「施策」・「事業」を、稚内市条例は「政策」・「事業」を評価対象としている。また、美瑛市条例、七飯町条例、幌延町条例は「政策」、「施策」、「事業」のすべてを列挙する。

七飯町まちづくり基本条例28条「町は、政策、施策及び事務事業の成果、達成度等を明らかにするため、行政評価を実施し、その結果をわかりやすく町民に公表するとともに、施策及び事務事業に適切に反映するよう努めます。」

行政評価の客観性を高めるため、自己評価に加え、市町村民や専門家による外部評価を導入する条例もある。市町村民の意見の反映や参加を求めるものとして、芦別市条例16条2項、岩見沢市条例16条1項、江別市条例15条2項、帯広市条例17条2項、北見市条例17条2項、苫小牧市条例23条2項、登別市条例17条1項、函館市条例23条2項、安平町条例17条2項、大空町条例38条3項、栗山町条例27条3項、中標津町条例33条2項、中頓別町条例20条3項、ニセコ町条例47条2項、平取町条例17条、別海町条例36条2項、芽室町条例17条2項、八雲町条例41条2項、中札内村条例32条

*67 同条例27条1項は条文中に「政策」という語を用いないが、表題を「政策評価」としている。

*68 同条例の解説集 (<http://www.city.ishikari.hokkaido.jp/uploaded/attachment/2875.pdf> 平成28年11月1日確認) 参照。

事務配分問題としての自治基本条例（2）

3項の19条例がある。

他方、専門家等による外部評価に言及するものとしては、江別市条例15条2項、北見市条例17条2項、札幌市条例19条1項、苫小牧市条例23条2項、名寄市条例22条、美瑛市条例26条2項、置戸町条例25条1項の7条例がある。この場合、外部評価の主体としては「専門家等」「有識者等」とするのが通例であるが（江別市条例、北見市条例、苫小牧市条例、函館市条例 以上4条例）、置戸町条例25条1項のように、「行政評価委員会」とするものもある。

置戸町条例25条1項「町は、効率的で効果的な行政運営を図るために行政評価を実施します。この場合、町は置戸町行政評価委員会による外部評価を行うことで、町民の視点に立った評価を行います。」

行政評価の具体的な手法や評価基準を定める条例はそれほど多くはない。第一に、評価の客観性や効率性を指摘するとどめるものがある（石狩市条例18条1項、帯広市条例17条2項、士別市条例21条3項、登別市条例17条2項、安平町条例27条2項、遠軽町条例28条 以上6条例）。名寄市条例のように、「透明性」に言及するものもある。

名寄市自治基本条例22条「市長等は、効果的かつ効率的な行政運営を進めるため、行政評価に関する制度を整備し、実施するとともに、その結果を市民に公表しなければならない。この場合において、市長等は、透明性を確保するために外部評価を取り入れるなど、市民の視点を重視しなければならない。」

第二に、このような客観性、効率性、透明性は行政評価によって達成されるべき行政運営のあり方として規定しつつ、評価方法ないし基準としては単に「適切な」「適正な」「最善の」「もっともふさわしい」「最良な」等の一般的な表現の規定を設けるとどめる条例も少なくない（岩見沢市条例16条1項、苫小牧市条例23条1項、函館市条例23条1項、留萌市条例16条1項、2項、遠別町条例14条2項、斜里町条例32条、中標津町条例33条1項、二セコ町条例47条1項、美瑛町条例16条、美幌町条例38条1項、別海町条例17条4項、八雲町条例41条1項、湧別町条例38条1項、中札内村条例32条1項 以上14条例）。

函館市自治基本条例23条1項「市長等は、効率的で効果的な行政運営を行うとともに、その透明性を高め、説明責任を果たすため、適切な行政評価を実施しなければなりません。」

第三に、それ以上に行政評価の具体的な基準にまで踏み込んで明示する条例は少ない。この点について、新十津川町は「数値等を用いた客観的な」評価を求め、新ひだか町条例は「費用対効果等の視点」を挙げる。

新十津川町まちづくり基本条例30条1項「執行機関は、効率的かつ効果的で透明性の高い町政運営を図るため、数値等を用いた客観的な行政評価を実施し、その結果を町民に公表します。」

新ひだか町まちづくり基本条例21条「行政は、各種施策の推進にあたっては、社会情勢や町民ニーズの変化、費用対効果等の視点をもって、事前又は事後の行政評価を行い、その目的、成果等を点検しながら、効率的かつ効果的に進めます。」

評価結果の公表を規定するか否かについて、条例の対応は分かれている。規定するものとして、江別市条例15条1項、恵庭市条例22条2項、北見市条例17条1項、札幌市条例19条2項、士別市条例21条3項、苫小牧市条例23条1項、名寄市条例22条、登別市条例17条2項、留萌市条例16条2項、稚内市条例23条1項、遠軽町条例28条、大空町条例38条3項、上富良野町条例22条2項、栗山町条例27条2項、下川町条例12条、斜里町条例32条、新十津川町条例30条1項、苫前町条例25条、中標津町条例33条2項、中頓別町条例20条3項、美瑛町条例17条1項、2項、美幌町条例38条3項、平取町条例17条、別海町条例36条2項、幌延町条例30条1項、2項、むかわ町条例38条2項、芽室町条例17条3項、八雲町条例41条2項、湧別町条例38条2項、和寒町条例17条2項の**30条例**がある。公表を努力目標とするのは、芦別市条例16条3項、岩見沢市条例16条2項、小樽市条例22条2項、帯広市条例17条1項、函館市条例23条3項、美瑛市条例26条3項、安平町条例27条1項、置戸町条例25条2項、七飯町条例28条の**9条例**、規定しないのが石狩市条例、三笠市条例、遠別町条例、上川町条例、白老町条例、新ひだか町条例、奈井江町条例、ニセコ町条例、沼田町条例、東川町条例、福島町条例、中札内村条例の**12条例**である。

行政評価の実施時期である事前・事後に関する規定は、自治基本条例中にはあまり見られない。唯一、上掲の新ひだか町条例が「事前又は事後の」評価を規定するのみである。

これに対し、評価結果の行政への反映、評価結果に基づく政策等の見直しを要請する条例は多い(芦別市条例16条3項、石狩市条例18条2項、岩見沢市条例16条1項、恵庭市条例22条2項、江別市条例15条1項、小樽市条例22条2項、帯広市条例17条1項、北見市条例17条1項、札幌市条例19条2項、士別市条例21条3項、苫小牧市条例23条1項、登別市条例17条2項、函館市条例23条3項、美瑛市条例26条3項、留萌市条例16条1項、稚内市条例23条3項、安平町条例27条1項、遠軽町条例28条、遠別町条例14条1項、置戸町条例25条2項、上川町条例24条2項、上富良野町条例22条2項、栗山町条例27条1項、2項、白老町条例29条2項、新十津川町条例30条2項、苫前町条例25条、奈井江町条例20条2項、中標津町条例33条1項、中頓別町条例20条4項、七飯町条例28条、ニセコ町条例46条、沼田町条例13条2項、美瑛町条例16条、美幌町条例38条1項、別海町条例36条2項、幌延町条例30条2項、むかわ町条例38条2項、芽室町条例17条3項、八雲町条例41条1項、湧別町条例38条2項、和寒町条例17条2項 以上**41条例**)。

事務配分問題としての自治基本条例（2）

2. 2. 2. 3. 行政改革・行政組織

行政運営にあたって、効率性や透明性などの向上を求めて不断の行政改革を要請する規定も、「まちづくり」の在り方を定めるものとして多くの自治基本条例が設けている。これはPDCAサイクルのActionにかかわるものとして前項の行政評価と密接に関係しており、同一条文中に項を分けて規定するものもあるが、行政改革という見出しの下、独立の条文として規定するものもある。ただ、いずれにせよ、行政評価に比して行政改革を独立に規定する自治基本条例の数は、それほど多いわけではない。

行政改革についてのみ規定を設けるもの（2条例）

旭川市条例、厚沢部町条例

行政評価についてのみ規定を設けるもの（35条例）

芦別市条例、岩見沢市条例、恵庭市条例、江別市条例、小樽市条例、帯広市条例、北見市条例、札幌市条例、苫小牧市条例、名寄市条例、登別市条例、函館市条例、美瑛市条例、留萌市条例、稚内市条例、遠軽町条例、遠別町条例、置戸町条例、上富良野町条例、斜里町条例、新十津川町条例、新ひだか町条例、苫前町条例、奈井江町条例、中標津町条例、七飯町条例、ニセコ町条例、沼田町条例、美瑛町条例、別海町条例、幌延町条例、むかわ町条例、芽室町条例、八雲町条例、中札内村条例

行政評価と行政改革を同一条文で規定するもの（6条例）

士別市条例21条、三笠市条例25条、大空町条例38条、白老町条例29条、東川町条例19条、福島町条例20条

行政評価と行政改革を別の条文で規定するもの（10条例）

石狩市条例17条、18条、安平町条例26条、27条、上川町条例23条、24条、栗山町条例27条、28条、下川町条例12条、16条、中頓別町条例20条、24条、美幌町条例38条、39条、平取町条例17条、18条、湧別町条例38条、39条、和寒町条例17条、19条

行政改革について独自の規定を設ける場合、その主体は市町村、その機関ないし執行機関、市町村長、行政に大別できる。この相違は、行政改革と行政評価を同一条文で規定する6条例、別の条文で規定する8条例（石狩市・中頓別町条例を除く^{*69}）では行政評価と同じであり、説明を省略する。なお、行政評価を規定せず、行政改革についてのみ定める旭川条例18条によれば、改革の主体は市であり、厚沢部町条例50条によれば町とされる。

行政改革の方法については、明文化しないか、するにしても一般的なものとどまらざるを得ない。具体的には、行財政改革大綱・行財政改革大綱の策定（士別市条例21条1項、上川町条例23条1項、下川町条例15条1項、中頓別町条例24条1項、平取町条例18条1項、和寒町条例19条）、かかる大綱を定めた計画の策定（石狩市条例17条2項、栗山町条例28条2項、美幌町条例39条2項、湧別町条例39条2項）、行政改革に関する計画の策定（安平町条例26条、大空町条例38条1項、白老町条例29条1項、東川町条例19条1項、福島町条例20条1項）などが挙げられている。

*69 石狩市条例によれば、行政改革の主体は市長、行政評価の主体は執行機関であり、中頓別町条例によれば、それぞれ執行機関、町である。

次に、組織編成に目を転じてみよう。地方レベルの行政組織編成権の所在がどこにあるかという点は、理論的には興味深い問題である*70。国レベルの編成権であれば、もっぱら行政府と立法府のいずれに組織編成権が帰属するかという点が問われ得るが、地方レベルでは、まず国・地方間の編成権の所在、言い換えれば、自主組織権の憲法上の限界が問われ、次に、地方公共団体内部における長・議会間の編成権の配分が問題となり得る。もっとも、本稿の課題において、この問題の詳細に立ち入る必要はないので、検討は別稿にゆずる。

自治基本条例における行政組織編成規定の特色として、行政改革との関連づけを指摘できるであろう。現状、すでに地方行政組織の骨格部分は憲法及び地方自治法で規定されており、組織編成の問題は主として行政改革の過程で議論され得るからであろう*71。かかる観点から、行政改革と並んで、効率的で柔軟な組織編成を要請する規定を設ける条例も少なくない*72。条文の構成としては、組織編成を行政改革と同一の条文で項を分けて規定するもの、別の条文で規定するもの、組織編成のみ規定するものに分かれる。

行政改革と組織編成を同一の条文で規定するもの (1条例)

旭川市条例18条

行政改革と組織編成を別の条文で規定するもの (14条例)

石狩市条例17条、20条、士別市条例21条、22条、三笠市条例23条、25条、厚沢部町条例16条、50条、安平町条例26条、28条、大空町条例38条、40条、上川町条例17条、23条、下川町条例15条、16条、白老町条例25条、29条、中頓別町条例17条、24条、東川町条例19条、20条、平取町条例18条、32条、福島町条例20条、21条、和寒町条例15条、19条

組織編成のみ条文で規定するもの (22条例)

芦別市条例17条、恵庭市条例24条、小樽市条例23条、帯広市条例18条、北見市条例18条、名寄市条例21条、登別市条例18条、函館市条例18条、留萌市条例18条、稚内市条例26条、遠別町条例23条、上富良野町条例16条、鹿追町条例24条、斜里町条例37条、新十津川町条例23条、新ひだか町条例25条、奈井江町条例16条、二セコ町条例30条、別海町条例38条、幌延町条例23条、芽室町条例19条、中札内村条例22条

編成主体については、組織のあるべき姿に力点を置いて明示しないものと、編成という行為に着目して明示するもの、両者を併記するものに分かれる。数の上では明示しないものが多いが(芦別市条例、石狩市条例、帯広市条例、名寄市条例、登別市条例、遠別町条例、上富良野町条例、鹿追町条例、斜里町条例*73、二セコ町条例、東川町条例、平取町条例、福島町条例、幌延町条例、芽室

*70 なお、国レベルの行政組織編成権については、参照、松戸浩「行政組織編成と立法・行政間の権限分配の原理(一)、(二)、(三)、(四・完)」法学第65巻第2号(東北大学、2001年)37頁以下、同3号42頁以下、法経論集第157号(愛知大学、2001年)41頁以下、同158号(同、2002年)1頁以下、村西良太「憲法学からみた行政組織法の位置づけ——協働執政理論の一断面——」法政研究第75巻第2号(九州大学、2008年)335頁以下、拙稿「行政組織編制権論に関する一考察」旭川大学経済学部紀要第71号(2012年)1頁以下。

*71 この点について、参照、村松・前掲注62、72頁以下。

*72 自治基本条例における組織編成規定のあり方については、参照、松下・前掲注3、125頁以下。

*73 なお、斜里町条例37条は、組織編成について定めた1項に続けて、2項で行政による「総合的かつ、機動的な危機管理体制の確立」を規定する。

事務配分問題としての自治基本条例（2）

町条例、中札内村条例（以上**16条例**）、明示するもの、併記するものも少なくない。ここでは明示しない例として、芦別市条例を挙げておく。

芦別市まちづくり基本条例**19条**「市の組織は、市民にわかりやすく、社会情勢に柔軟で迅速に対応できるものとします。」

後二者の場合、主体を市町村とするのが一般的である（旭川市条例、恵庭市条例、小樽市条例、留萌市条例、稚内市条例、安平町条例、下川町条例、和寒町条例（以上**8条例**）が、市町村長等とするもの（北見市条例、函館市条例、厚沢部町条例、上川町条例、白老町条例、奈井江町条例（以上**6条例**）、「執行機関」（三笠市条例、新十津川町条例、中頓別町条例（以上**3条例**）、「行政」（士別市条例、大空町条例、新ひだか町条例、別海町条例（以上**4条例**）とするものもある。編成主体として機関を名宛てする場合であっても、議会の関与を完全に排除するものと読むことは困難であるから、これらの相違は実際にはそれほど大きなものではないであろう。

組織編成に際して留意されべき観点としては、わかりやすさ（市町村民にわかりやすいこと、利用しやすいこと、透明性）、機能性、柔軟性・迅速性・円滑性（変化やニーズに的確・迅速に対応できること、柔軟であること、弾力的であること、円滑な行政運営が可能であること）、相互連携可能性（横断的であること、情報交換を行うこと）、効率性（効果的であること、簡素であること）、機動性等が挙げられている。もっとも、これらの観点は相互に排他的なものではなく、条文上、重なる部分も少なくない。

わかりやすさ（26条例）

旭川市条例、芦別市条例、石狩市条例、恵庭市条例、小樽市条例、帯広市条例、北見市条例、士別市条例、名寄市条例、登別市条例、函館市条例、三笠市条例、留萌市条例、稚内市条例、遠別町条例、大空町条例、上富良野町条例、新十津川町条例、二セコ町条例、東川町条例、平取町条例、福島町条例、幌延町条例、芽室町条例、和寒町条例、中札内村条例

機能性（24条例）

旭川市条例、芦別市条例、石狩市条例、恵庭市条例、小樽市条例、帯広市条例、北見市条例、名寄市条例、函館市条例、稚内市条例、安平町条例、遠別町条例、大空町条例、上富良野町条例、鹿追町条例、斜里町条例、白老町条例、中頓別町条例、二セコ町条例、東川町条例、福島町条例、幌延町条例、和寒町条例、中札内村条例

柔軟性・迅速性・円滑性（34条例）

旭川市条例、芦別市条例、恵庭市条例、小樽市条例、帯広市条例、士別市条例、名寄市条例、登別市条例、函館市条例、三笠市条例、稚内市条例、厚沢部町条例、安平町条例、遠別町条例、大空町条例、上川町条例、上富良野町条例、鹿追町条例、下川町条例、斜里町条例、白老町条例、新十津川町条例、新ひだか町条例、奈井江町条例、中頓別町条例、二セコ町条例、東川町条例、平取町条例、福島町条例、別海町条例、幌延町条例、芽室町条例、和寒町条例、中札内村条例

相互連携可能性（18条例）

旭川市条例、石狩市条例、恵庭市条例、小樽市条例、名寄市条例、函館市条例、留萌市条例、安平町条例、遠別町条例、下川町条例、斜里町条例^{*74}、白老町条例、中頓別町条例、二セコ町条例、東川町条例、平取町条例、

福島町条例、中札内村条例

効率性 (24条例)

石狩市条例、小樽市条例、帯広市条例、北見市条例、士別市条例、名寄市条例、函館市条例、稚内市条例、厚沢部町条例、大空町条例、上川町条例、上富良野町条例、鹿追町条例、下川町条例、斜里町条例、白老町条例、新ひだか町条例、奈井江町条例、中頓別町条例、平取町条例、別海町条例、幌延町条例、芽室町条例、和寒町条例、

機動性 (4条例)

士別市条例、下川町条例、斜里町条例、平取町条例

以上、組織編成の観点については概ね標準化していることを確認できるであろう。ここでは参考までに、帯広市条例と東川町条例を紹介しておく。

帯広市まちづくり基本条例18条「市の組織は、行政ニーズや社会環境の変化に的確に対応するとともに、市民に分かりやすく、利用しやすい、簡素で効率的かつ機能的なものとしなければならない。」

写真文化首都「写真の町」東川町まちづくり基本条例20条「町の組織は、町民に分かりやすく機能的なものであると同時に、相互の連携が保たれるよう柔軟に編成し、円滑な行政運営を進めます。」

2. 2. 2. 3. 4. 行政手続

行政手続法第2章から第6章で定める手続は地方公共団体の処分や行政指導等には適用されない(行政手続法3条3項)。しかし、処分や行政指導等が適正手続を経てなされるべきは国であると地方公共団体であると変わりはなく、多くの地方公共団体もまた行政手続条例を制定し、適正手続に基づく行政を要請している。さらに自治基本条例においても、行政手続について規定を設けるものが多い^{*75}。

行政手続に関する自治基本条例の規定は、行政手続条例の制定、あるいは先行して制定された行政手続条例の参照を求めるもの(旭川市条例15条、石狩市条例22条、恵庭市条例25条、江別市条例18条、小樽市条例28条、帯広市条例19条、北見市条例21条、札幌市条例20条3項、士別市条例24条、苫小牧市条例22条、名寄市条例23条、函館市条例21条、美唄市条例27条、遠別町条例24条、遠軽町条例27条、栗山町条例29条、鹿追町条例28条、下川町条例22条、斜里町条例33条、新ひだか町条例24条、ニセコ町条例34条、別海町条例39条、幌延町条例31条、むかわ町条例39条、八雲町条例42条、湧別町条例40条、中札内村条例26条 以上27条例)、(すでに制定された行政手続条例にしたがった)適正手続の履行を求めるもの(芦別市条例18条、三笠市条例26条、厚沢部町条例54条、大空町条例42条、上川町条例28条、上富良野町条例19条、新十津川町条例31条、奈井江町条例24条、和寒町条

*74 なお、斜里町条例37条2項は、町民を災害等から保護するために、「町民や防災関係機関と連携し、総合的かつ、機動的な危機管理体制の確立に努めます」と定める。

*75 自治基本条例における行政手続規定のあり方については、参照、松下・前掲注3、126頁以下。

事務配分問題としての自治基本条例（２）

例25条 以上9条例）、両者を規定するもの（留萌市条例20条、安平町条例14条、白老町条例30条、中標津町条例32条、中頓別町条例30条、美幌町条例40条、平取町条例24条 以上7条例）に大別される。いずれにせよ、手続内容については、公正性ないし透明性といった理念を超えて、自ら具体的規定を設けるものは存在しない。

行政手続に関する規定を整備する主体としては、市町（旭川市条例、恵庭市条例、小樽市条例、帯広市条例、札幌市条例、函館市条例、留萌市条例、遠軽町条例、栗山町条例、下川町条例、幌延町条例 以上11条例）、市長等・町長・執行機関（石狩市条例、江別市条例、北見市条例、苫小牧市条例、名寄市条例、美唄市条例、斜里町条例 以上7条例）、行政・行政機関（士別市条例、新ひだか町条例、むかわ町条例、別海町条例、八雲町条例、湧別町条例 以上6条例）に分かれる。他方、適正手続履行の名宛人としては、市町（芦別市条例、留萌市条例、厚沢部町条例、安平町条例、上川町条例、上富良野町条例、奈井江町条例、和寒町条例 以上8条例）、執行機関（三笠市条例、白老町条例、新十津川町条例、中頓別町条例、平取町条例 以上5条例）、行政（大空町条例、中標津町条例、美幌町条例、別海町条例 以上4条例）に分かれる。

行政手続条例等で定められるべき事項としては、「行政手続に関して共通する事項」（函館市条例）、「処分、届出、行政指導等に関して、共通する事項」（石狩市条例）、「処分、行政指導及び届出に関する手続並びに規則等を定める手続に関して共通する事項」（苫小牧市条例）などである。この点についてユニークなのが、異議申立てに対する体制整備を定める斜里町条例である。

斜里町自治基本条例33条2項「町長は、行政手続に関する異議申立てに対して、公正かつ、迅速な処理を図るため、必要な体制整備に努めます。」

2. 2. 2. 4. 子育て支援・次世代育成、環境保全、学習機会の確保

前項までは、まちづくり及びその進め方に関する自治基本条例の関係規定を通観してきた。中には札幌市のオンブズマン規定^{*76}のように道内で唯一のものもあるが、多くは標準化されており、類似した規定が設けられている。これに対して、まちづくりの具体的な目標や内容にかかわる規定はそれほど多くない。ここでは子育て支援、環境保全、学習機会の確保に限定して取り上げることにする^{*77}。

2. 2. 2. 4. 1. 子育て支援・次世代育成

北海道は全国的に見ても少子化、高齢化の進行が顕著であり、有効な対策を打ち立てることが地

*76 札幌市自治基本条例20条2項「市は、行政運営における市民の権利利益を擁護し、並びに行政を監視し、及び行政の改善を図るため、別に条例で定めるところにより、オンブズマンを置くものとする。」

*77 その他にも、道内の条例では地域福祉、高齢者福祉、障がい者福祉、地域医療（以上、厚沢部町条例）、医療と福祉の充実（以上、稚内市）などの規定を盛り込んだ条例があるが、これらについては紙幅の関係上割愛する。

方政府に求められている。近時、東川町や東神楽町の人口増加がマスコミ等で紹介されることは多いが、それはこれらの自治体が、一面においては子育て支援を充実させることで、人口増加を達成している点に理由があるといえる。

もともと、子育て支援・次世代育成に関する規定を設ける自治基本条例は珍しい部類に属する。本稿で取り上げる69条例中、子育て関連の規定は市レベルでは稚内市条例30条に限られ、町村レベルでも厚沢部町条例20条、安平町条例18条5項、七飯町条例32条、八雲町条例21条7項^{*78}、幌延町条例34条、むかわ町条例19条6項^{*79}の6条例を確認できるとどまる。

これらの条例は、その主たる担い手を学校を含む行政とするのか、市町村民とするのか、両者とするのか、それ以外とするのかによって規定の仕方に相違を生じている。学校を含む行政とするのが厚沢部町条例^{*80}、安平町条例、七飯町条例、市町村民とするのが八雲町条例、むかわ町条例、両者とするのが稚内市条例、幌延町条例である。

自治基本条例における子育て支援の対象及び支援内容に関する定めは、いずれも抽象的なものとどまる。行政を主たる担当者とする厚沢部町条例は「子育て支援策の充実」を、安平町条例は「子どもが健やかに育つ環境の整備」を要請するのに対し、町民を主体とするむかわ町条例や八雲町条例は場合、町民に対して関係機関や団体との「連携」を求める。いずれにせよ、特定の子育て支援策が自治基本条例から直接導出できる程度に具体化された規定が設けられているわけではない。中には、北見市条例8条1項のように、市町村の事務ではなく、子どもの権利として規定する条例もある（他に、士別市条例6条2項、美唄市条例4条3項なども同様である）。

北見市まちづくり基本条例8条1項「子どもは、より良い環境の中で健やかに育つ権利を有する。」

2. 2. 2. 4. 2. 環境保全

環境保全に関する規定を設ける条例は子育て支援の場合よりも多く、現在15条例（小樽市条例31条、美唄市条例6条、稚内市条例35条、厚沢部町条例29条、36条、遠別町条例13条、置戸町条例7条、上富良野町条例3条5号、釧路町条例7条、白老町条例3条2項、新十津川町条例35条、当別町条例5条4号、七飯町条例34条、福島町条例3条3号、幌延町条例33条、猿払村条例8条、9条）が何らかの規定を置いている^{*81}。地域の自然環境に言及する前文も数に含めるならば、その数はさらに増加する。

*78 ただし、同条項は「町民の基本姿勢と役割」という表題の下で定められた一つの項にとどまる。

*79 同条項もまた、「町民の役割と責務」という表題の下で、子育て支援について規定を設けるにとどまる。

*80 同条例は、条文上は子育て支援の主体を明示していないものの、「第8章 まちづくりの基本施策」という表題の下で規定であることに鑑み、ここに分類する。

*81 なお、札幌市条例2条2項や浦幌町条例2条3号のように、「まちづくり」概念に生活環境の確保などを含めているものもあるが、ここでは取り上げない。

事務配分問題としての自治基本条例（2）

環境保全規定については、まちづくりの理念・目標の一つとして規定するものと、より具体的な責務ないし権限として規定するものにおけることができる。道内の自治基本条例では前者が多いが（美唄市条例、置戸町条例、上富良野町条例、白老町条例、当別町条例、福島町条例、以上6条例）、ここからは具体的な責務や権限を導出することは困難であろう。

自治基本条例の定める環境保全の内容は多岐にわたり、主体についても、その内容に応じてさまざまである。第一に、「自然との共生」、「自然との調和」、「自然環境の保護・保全」（美唄市条例6条、稚内市条例35条、遠別町条例13条、当別町条例5条4号、七飯町条例34条、幌延町条例33条、猿払村条例8条）のように、主に「自然」環境に配慮したまちづくりを要請するものがある。ここでは稚内市条例35条1項を例に挙げておく。

稚内市自治基本条例35条1項「市民と市は、大切な環境を将来に向かって保全し、次の世代に引き継ぐため、人と自然との共生を基本として、本市の豊かな自然環境を活かしたまちづくりを進めます。」

同条例もそうであるが、自然環境保護を規定する条例の多くは、市町村民ないし「わたしたち」を名宛人とするが（遠別町条例、上富良野町条例、幌延町条例、猿払村条例）、稚内市条例のように、「市民」に加え、「市」を主体に含めるもの、町を主体としながらも、町民、事業者、関係機関との協働による施策の実施を定めるもの（当別町条例、七飯町条例）もある。

自然環境の保全に限定せず、社会環境の保全をも要請する条例もある。快適な生活空間や住環境の形成（置戸町条例7条、猿払村条例9条）、「持続的発展が可能な循環型社会」の構築（新十津川町条例35条）、あるいは自然や歴史と調和した景観の創出（小樽市条例31条2項、厚沢部町条例36条、置戸町条例7条、当別町条例5条）などである。ここでは置戸町条例7条を紹介しておく

置戸町まちづくり基本条例7条「町民、議会及び町は、農村の景観や豊かな森林の環境を守るため、自然や環境を活かしながら、潤いのある快適な生活空間を創るまちづくりをめざします。」

他方で、厚沢部町条例36条のように、より具体的な施策について規定するものもある。

厚沢部町素敵な過疎のまちづくり基本条例36条「「自然環境と調和したまち」や「自然環境と調和した住まい」を目指し、町民の景観に対する意識高揚を図り、町民の自主的な取り組みを支援し、町民と行政の協働による景観形成を推進します。また、公営住宅等の計画的な整備を図ります。」

小樽市条例も32条2項において、「市は、豊かな自然環境、歴史的景観等の小樽の特性を生かし、魅力あるまちづくり施策の推進に努めます」と市の責務を規定する。

そのほか、環境教育について定める厚沢部町条例45条、人材育成について定める当別町条例5条3号、「まちづくりに取り組むことができる環境づくり」（釧路町条例7条）などが特筆に値するであ

ろう。

2. 2. 2. 4. 3. 学習機会の確保

市町村民が市町村と協働で「まちづくり」を進めるためには、「まちづくり」について不断に学ぶ必要がある。「市民の市政に対する批判的リテラシーの育成とそのための学習こそが、市政に関心をもつためには不可欠だと考えられる」^{*82}のであれば、自治基本条例に学習の機会を明記しておく意義は小さくはない。

しかし、学習機会の確保について明記する条例はそれほど多くなく、名寄市条例31条、厚沢部町条例27条、安平町条例18条、遠別町条例11条、上富良野町条例3条4号、白老町条例3条2項、14条3項の6条例にとどまる。このうち名寄市条例、厚沢部町条例は、市民による「まちづくりに関する学習の場」の整備、「学習機会の提供」を市・町長等に要請するのに対し、遠別町条例や上富良野町条例は、町民の（生涯）学習を権利として保障し、白老町条例は両側面から学習について規定する。ここでは名寄市条例と遠別町条例を紹介しておく。

名寄市自治基本条例31条 「市長等は、市民がまちづくりに関する情報を共有し、主体的な活動に生かすことができるよう、各地域にまちづくりに関する学習の場を整備しなければならない。」

遠別町自治基本条例11条 「わたしたち町民は、生涯にわたり学習機会を選択して学ぶ権利を有する。」

安平町条例は、「担い手づくり」という表題の下、町による生涯学習計画の策定を要請し、「個人が学習し得られた知が地域社会の中で循環し、さらなる創造を生み出す生涯学習社会の実現」を要請する（安平町条例18条1項、4項）。やや特殊な例として、稚内市条例30条2項がある。これは市の掲げる子育て平和運動の一環として、学習の機会の保障を定めるものである。

稚内市自治基本条例30条2項 「市、学校、地域、家庭とその関係する機関は、平和を願う心を守り育てるため、連携して平和に関する学習と活動の機会の提供に努めます。」

2. 2. 2. 5. 危機管理・安全なまちづくり

自治基本条例が狭い現実領域について規定を設ける例として、危機管理や安全なまちづくりがある。

ひとくちに「危機」といっても、地震などの自然災害や大規模な事故から、犯罪や交通事故のような日常の危機に至るまで、意味するところは多様であり、危機管理にかかわる国の法令も多岐にわたっている。特に、わが国で頻発する地震被害はまちづくりに重大な影響を及ぼし得るため、国

*82 上田・前掲注3、31頁。

事務配分問題としての自治基本条例（２）

や都道府県を含めた広域での対応が必要となり、災害対策基本法をはじめ、多くの法令が用意されている。かくて、危機管理に関する自治基本条例の規定はそれら法令との整合性を問われ得るところである。

災害に関する「危機管理」と防犯や交通安全に係わる「安全なまちづくり」について、いずれの規定も設けないものは市民参加推進条例型の自治基本条例に多い（恵庭市条例、北広島市条例、札幌市条例、伊達市条例、千歳市条例、函館市条例、富良野市条例、留萌市条例、浦幌町条例、遠軽町条例、置戸町条例、音更町条例、上川町条例、清里町条例、釧路町条例、栗山町条例、清水町条例、下川町条例、斜里町条例、新十津川町条例、秩父別町条例、弟子屈町条例、当別町条例、苫前町条例、奈井江町条例、沼田町条例、美瑛町条例、幕別町条例、芽室町条例 以上29条例）。規定を設ける場合では、危機管理のみを定めるもの（旭川市条例、芦別市条例、石狩市条例、岩見沢市条例、江別市条例、帯広市条例、北見市条例、士別市条例、苫小牧市条例、名寄市条例、登別市条例、安平町条例、大空町条例、上富良野町条例、鹿追町条例、中標津町条例、二セコ町条例、東川町条例、福島町条例、美幌町条例、平取町条例、別海町条例、むかわ町条例、八雲町条例、湧別町条例、中札内村条例 以上26条例）、表題上は安全なまちづくりとなっているが、もっぱら危機管理について定めるもの（美瑛市条例、三笠市条例、白老町条例、新ひだか町条例、幌延町条例、和寒町条例 以上6条例）、表題上は安全なまちづくりとなっているが、危機管理をも含めて規定するもの（小樽市条例、遠別町条例、猿払村条例 以上3条例）、両者を別の条文で定めるもの（稚内市条例、厚沢部町条例、中頓別町条例、七飯町条例 以上4条例）といったパターンがある。

まず、危機管理に関する規定を概観してみよう。危機管理の主体としては、市町村（旭川市条例19条1項、2項、芦別市条例20条、恵庭市条例28条、小樽市条例32条1項、2項、帯広市条例22条、登別市条例19条、三笠市条例28条1項、稚内市条例33条、安平町条例29条1項、2項、遠別町条例20条、上富良野町条例33条1項、栗山町条例32条1項、鹿追町条例29条、白老町条例33条1項、新十津川町条例36条、中頓別町条例25条1項、七飯町条例31条1項、二セコ町条例29条、東川町条例21条1項、福島町条例22条1項、幌延町条例32条、和寒町条例22条1項、中札内村条例27条 以上23条例）、行政（士別市条例35条1項、2項、大空町条例44条、新ひだか町条例27条4項、中標津町条例34条1項、2項、美幌町条例42条1項、2項、別海町条例41条1項、むかわ町条例41条1項、2項、八雲町条例44条 以上8条例）、長・執行機関・行政機関（石狩市条例23条、岩見沢市条例17条、江別市条例17条、北見市条例36条1項、2項、苫小牧市条例26条、名寄市条例24条、美瑛市条例33条3項、中頓別町条例25条2項、平取町条例25条1項、湧別町条例42条1項、猿払村条例11条1項 以上11条例）が想定されているが、市町村民ないし「わたしたち」に危機に対する備えを求めるものも多い（旭川市条例19条3項、小樽市条例32条3項、北見市条例36条3項、4項、士別市条例35条3項、美瑛市条例33条1項、2項^{*83}、三笠市条例28条2項、安平町条例29条3項、遠別町

条例12条、上富良野町条例33条2項、34条、栗山町条例32条2項、白老町条例33条2項、新ひだか町条例27条2項、中標津町条例34条3項、4項、七飯町条例31条2項、東川町条例21条2項、美幌町条例42条3項、平取町条例25条2項、福島町条例22条2項、別海町条例41条2項、3項、八雲町条例44条2項、3項、湧別町条例42条2項、和寒町条例22条2項、猿払村条例11条2項 以上**23条例**。その他、新ひだか町条例27条1項、むかわ町条例41条3項、八雲町条例44条3項のように、「町民と行政」を主体とするもの、美唄市条例33条2項、新ひだか町条例27条3項のようにコミュニティを挙げるもの、中標津町条例34条4項のように町内会、町内活動団体を挙げるもの、厚沢部町条例40条のように主体を明示しないものなどもある。

各行政主体による危機管理の対象は、災害、自然災害、緊急の事態、不測の事態、事故、市町村民の生命、身体及び財産に重大な被害を及ぼす事態等である。それ以外のものを挙げる条例としては、十勝岳による火山活動について一条を設ける上富良野町条例34条が特筆すべきものである。

上富良野町自治基本条例34条「わたしたちは、十勝岳から、豊かな自然の恩恵を受けるとともに、その火山活動による幾多の試練を受けてきた経験を生かし、緊急時はもとより、日ごろから火山防災の対策に取り組みます。」

危機管理として要請される措置については、危機発生の前後で異なる。一般に発生前では、危機に適切に対応できる体制の整備、充実、強化を挙げる条例が多く（旭川市条例、芦別市条例、岩見沢市条例、恵庭市条例、江別市条例、小樽市条例、帯広市条例、北見市条例、士別市条例、苫小牧市条例、名寄市条例、登別市条例、美唄市条例、安平町条例、大空町条例、鹿追町条例、白老町条例、新十津川町条例、新ひだか町条例、中標津町条例、中頓別町条例、七飯町条例、二セコ町条例、美幌町条例、平取町条例、別海町条例、幌延町条例^{*81}、むかわ町条例、八雲町条例、湧別町条例、和寒町条例、中札内村条例、猿払村条例 以上**33条例**）、市民、関係機関、他の自治体等との連携・協力を挙げる条例もある（芦別市条例、江別市条例、小樽市条例、帯広市条例、北見市条例、苫小牧市条例、名寄市条例、登別市条例、美唄市条例、三笠市条例、安平町条例、大空町条例、鹿追町条例、中標津町条例、二セコ町条例、幌延町条例、八雲町条例、中札内村条例、猿払村条例 以上**19条例**）。さらに具体的に、必要な計画の策定（士別市条例、上富良野町条例、八雲町条例、湧別町条例 以上**4条例**）、市町村民の防災意識の向上、啓発（石狩市条例、江別市条例、北見市条例、大空町条例、中標津町条例 以上**5条例**）、市民やコミュニティ活動の支援（美唄市条例）、防災訓練の実施（安平町条例、中頓別町条例）を定めるものもある。「支援力」、「受援力」といった概念

*83 美唄市条例33条は1項で「わたしたち市民」、2項で「コミュニティ」の努力目標について規定した後に、3項で執行機関の努力目標を定める。この点は、行政側、市町村民側、双方の努力目標を規定するその他の条例と、順序が逆になっている。

*84 幌延町条例32条1項は、あくまでも「緊急時」における「危機管理体制の確立」を要請している点に注意が必要である。

事務配分問題としての自治基本条例（２）

を用いる新ひだか町条例は、独自の試みとして特筆に値する。

新ひだか町まちづくり基本条例27条1項「町民及び行政は、町民等が安全で、安心して生活を送ることができるよう、日頃から地域における支援力（緊急時等において、町民同士が互いに助け合うことができる環境や知恵をいう。）及び受援力（ボランティア等を受け入れる環境や知恵をいう。）の向上に努めます。」

危機発生時の市町村の職務に言及する条例は少ない。この点に触れる場合、市町村民の生命、身体、財産の保全に努めること（遠別町条例、七飯町条例）は当然のこととして、それ以外には、市町村民、関係機関、他の地方公共団体、国と連携し、協力することを挙げる条例が多い（旭川市条例、岩見沢市条例、士別市条例、稚内市条例、美幌町条例、むかわ町条例 以上6条例）。

他方、安全なまちづくりに関しては、防犯活動、交通安全運動、交通安全教育等の取組の推進（小樽市条例、稚内市条例、厚沢部町条例、遠別町条例、七飯町条例 以上5条例）、自主的な活動の推進（恵庭市条例）、安全意識の向上（恵庭市条例、小樽市条例、厚沢部町条例 以上3条例）、体制ないし環境の整備（稚内市条例、猿払村条例）、町民及び町民組織の活動の支援（中頓別町条例）が具体的な活動内容として挙げられている。

2. 2. 2. 6. 連携・協力・交流

自治基本条例の特徴の一つとして、国、他の自治体、様々な人々との連携・協力・交流を謳う点を指摘できる。ここではその対象を国内・国外にわけて、条例の構成を概観する。

2. 2. 2. 6. 1. 国・道・その他の自治体・組織との連携・協力

国・道・その他の自治体・組織との連携・協力に関し、市民参加条例型の自治基本条例の多くは規定を置かないが（北広島市条例、伊達市条例、千歳市条例、富良野市条例、浦幌町条例、清里町条例、釧路町条例、清水町条例、秩父別町条例、弟子屈町条例、当別町条例、中川町条例、美瑛町条例、幌延町条例、幕別町条例、猿払村条例 以上16条例）、それ以外の多くは何らかの規定を設けている（旭川市条例20条、芦別市条例23条、石狩市条例29条、岩見沢市条例27条、恵庭市条例29条、江別市条例27条、小樽市条例33条、34条、帯広市条例23条、北見市条例37条、札幌市条例30条1項、2項、士別市条例37条、苫小牧市条例27条、名寄市条例34条1項、登別市条例12条、13条、函館市条例28条、美瑛市条例35条、三笠市条例29条、留萌市条例21条1項、稚内市条例29条、厚沢部町条例57条、58条、安平町条例22条、遠軽町条例40条、遠別町条例41条1項、大空町条例46条、47条、置戸町条例27条1項、2項、音更町条例24条、25条、上川町条例31条、32条、上富良野町条例38条、栗山町条例34条、35条、鹿追町条例39条、40条、下川町条例28条、29条、斜里町条例38条、39条、白老町条例32条1項、新十津川町条例32条、33条、新ひだか町条例28条、苫前町条例27条、奈井江

町条例27条、28条、中標津町条例35条、中頓別町条例27条、28条、七飯町条例36条、37条、二七コ町条例51条、52条、沼田町条例18条、東川町条例28条、29条、美幌町条例45条、46条、平取町条例36条、福島町条例30条、別海町条例30条、むかわ町条例43条、44条、芽室町条例11条、12条、八雲町条例45条、46条、湧別町条例44条、45条、和寒町条例28条、中札内村条例39条、40条 以上**53条例**)*⁸⁵。

連携・協力の主体は市町村ないし長とするのが一般的であるが、これに議会を含めるもの(岩見沢市条例、北見市条例、置戸町条例 以上**3条例**)、行政とするもの(斜里町条例、新ひだか町条例)、議会及び行政(機関)とするもの(大空町条例、中標津町条例、別海町条例、むかわ町条例、八雲町条例、湧別町条例 以上**6条例**)もある。他方、連携・協力の相手方は国、北海道、その他の地方公共団体、近隣の自治体、関係自治体、関係機関等であるが、それ以外にも、「町外の法人その他の団体等」(新十津川町条例)、「大学、専門学校、民間団体」(東川町条例)、「研究機関」(留萌市条例)、「広域連合、一部事務組合」「企業・大学・研究機関」(別海町条例)を挙げるものもある。

連携・協力の具体的内容については、それほど明確には規定されていない。具体的内容を規定する場合、国や広域自治体としての北海道等に対しては、「まちづくりに必要な協力を求め、及び必要な施策の提案等を行う」(石狩市条例9条2項)、「関係する制度の整備等の提案」を行う(北見市条例37条2項、札幌市条例30条2項、遠軽町条例27条2項)、「政策及び制度の改善等に関する意見・提案を積極的に行う」(登別市条例13条)といった提案型(他にこれに属するものとして、江別市条例27条2項、苫小牧市条例27条2項、中標津町条例35条1項、別海町条例12条2項)、「情報共有と相互理解」(名寄市条例34条1項)、「町の課題解決に向けて情報交換を積極的に行う」(安平町条例22条1項)といった情報型、「広域連携等の制度を積極的に活用」する(七飯町条例37条)との広域連携利用型がある。中頓別町条例は「補完協力関係」という用語を用いて、町と国・道との関係を規律する。

中頓別町自治基本条例28条「町は、国及び道と対等な立場であることを踏まえ、地域において無駄のない合理的な自治を実現するため補完協力関係を築くように努めます。」

また、八雲町条例、湧別町条例は町と国・道との役割分担にまで踏み込んだ規定を置き、当別町条例は国や道へ支援・協力を要請することを定める。

八雲町自治基本条例45条「議会及び行政は、地方分権の趣旨に基づき、国及び北海道との適切な役割分担を図り、連携した関係を構築するとともに、地方自治の拡充を図るものとします。」

*85 自治基本条例における国や他の自治体との連携・協力規定のあり方については、参照、松下・前掲注3、166頁以下。

事務配分問題としての自治基本条例（２）

湧別町自治基本条例45条「議会及び行政機関は、課題の解決を図るため、国及び北海道との役割分担に基づき、相互に連携するものとします。」

美しいまち当別をみんなでつくる条例2条3項「町は、必要があると認めるときは、国、道等に対し美しいまちづくりを推進するための支援や協力を要請します。」

いずれにせよ、これらの条文から読み取れる連携・協力の具体的内容は、それほど多くはなく、詳細は長や議会に委ねられることになる。このような不確かさは、北海道以外の地方公共団体、近隣の自治体との連携・協力が要請される場合でも基本的に同じである。

町村の自治基本条例の中には一部事務組合や広域連合の活用を挙げるものがある（厚沢部町条例57条、上川町条例31条、上富良野町条例38条2項、奈井江町条例27条、中標津町条例35条3項、中頓別町条例27条、七飯町条例36条、別海町条例44条、八雲町条例46条2項、和寒町条例28条2項、中札内村条例40条2項 以上11条例）^{*86}。ここでは例として上川町条例を挙げておく。

上川町まちづくり基本条例31条「町は、広域連合や一部事務組合などを活用し、他の市町村との連携、協力を積極的に進め、効率的な町政運営と町民サービスの向上に努めます。」

また、国や道との連携・協力と同様に、情報交換・情報共有を挙げる条例も少なくない（名寄市条例34条1項、稚内市条例29条2項、安平町条例22条1項、置戸町条例27条1項、音更町条例24条、鹿追町条例40条、七飯町条例36条 以上7条例）。

その他として興味深いのが、他の自治体等の「先進的な取組みを学」ぶことを挙げる芽室町条例12条1項である。また、新ひだか町条例28条3項が「他の自治体が災害その他の事情により危機的な状態に陥った場合には、可能な限りの支援及び協力を」行う旨を規定するのも、特徴的である。

2. 2. 2. 6. 2. 国内の人々との交流

国や他の地方公共団体との連携・協力に加えて、国内の他の地域の人々との連携協力、交流を定める条例も多い（石狩市条例28条、岩見沢市条例27条3項、北見市条例38条、士別市条例36条、登別市条例11条、美瑛市条例36条、留萌市条例21条2項、厚沢部町条例59条、遠軽町条例39条、遠別町条例41条2項、大空町条例48条、置戸町条例27条3項、音更町条例26条、上川町条例33条、上富良野町条例37条、鹿追町条例42条、下川町条例30条、斜里町条例40条、白老町条例32条2項、新十津川町条例34条、新ひだか町条例29条、苫前町条例26条、奈井江町条例29条、中標津町条例36条、ニセコ町条例50条、東川町条例28条、美幌町条例44条、平取町条例37条、福島町条例29条、別海町条例42条1項、2項、むかわ町条例42条、八雲町条例47条、湧別町条例43条、中札内村条例41条

*86 なお、中標津町条例、八雲町条例、中札内村条例は、一部事務組合や広域連合ではなく、共同で「組織」を設置できると規定するにとどめている。

以上**34条例**)*⁸⁷。その多くは、次項で挙げる国際交流をも含めて、「国内外の人々との交流」として規定するが、国内交流と国際交流では異なる問題もあり、本稿では分けて検討する。

「交流」主体については、市町村（行政）・長（執行機関、行政機関）のほか、議会及び市町村民を含めるのが一般的であるが、「私たち市民・町民」、「私たち」、「わたしたち」とするもの（登別市条例、上富良野町条例、ニセコ町条例、むかわ町条例 以上**4条例**）、「市民及び市」、「町民及び町」とするもの（石狩市条例、遠別町条例、音更町条例、福島町条例 以上**4条例**）、単に「町民・村民」とするもの（遠軽町条例、鹿追町条例*⁸⁸、苫前町条例、中札内村条例*⁸⁹ 以上**4条例**）、「町」とするもの（新十津川町条例）、「執行機関」とするものも（白老町条例）もある。

「交流」の相手方は「市民以外の個人及び団体」（岩見沢市条例）、「市外・町外の人々」（士別市条例、登別市条例、留萌市条例、遠軽町条例、遠別町条例、下川町条例、白老町条例、新十津川町条例、苫前町条例、美幌町条例、ニセコ町条例 以上**11条例**）、「他の市町村の人たち」（厚沢部町条例）、「他の地域の人々」（鹿追町条例、中札内村条例）等である。特徴的なのは、自町出身者を挙げる福島町条例である。

福島町まちづくり基本条例29条 「町民及び町は、様々な活動や交流を通じて、福島町出身者をはじめとした町外の人々の知恵や意見をまちづくりに活用するように努めます。」

「交流」の内容については、「交流」「連携」「協働」という語以上に具体的に明記するものはわずかであり、若干の条例が情報発信に言及するにとどまる（留萌市条例、遠別町条例、置戸町条例 以上**3条例**）。多くは「交流」や「情報発信」等を通じて得られた知恵・知識・意見・経験をまちづくりや市町村政運営、あるいはそれらに関する問題解決に取り入れるよう要請するにとどめる（北見市条例、美瑛市条例、留萌市条例、厚沢部町条例、遠別町条例、大空町条例、置戸町条例、音更町条例、上川町条例、上富良野町条例、鹿追町条例、下川町条例、斜里町条例、苫前町条例、奈井江町条例、中標津町条例、平取町条例、福島町条例、別海町条例、八雲町条例、湧別町条例、中札内村条例 以上**22条例**）。

「交流」の具体的内容について紹介に値する例が、登別市条例11条、遠軽町条例39条、新ひだか町条例29条、ニセコ町条例50条、東川町条例28条、むかわ町条例42条1項、2項である。これらの条例は、具体的に、教育、文化、スポーツ、学術、産業、経済等の交流を挙げている。ここでは登別市条例及びニセコ町条例を紹介しておく。

*87 自治基本条例における市外の人々との交流規定のあり方については、参照、松下・前掲注3、164頁以下。

*88 ただし、同条例42条2項は「町は、前項の活動に対する支援をします。」と定め、町の関与を要請している。

*89 同条例41条2項も「村は、前項のような活動に対する支援に努めます。」と定め、村の関与を要請している。

事務配分問題としての自治基本条例（2）

登別市まちづくり基本条例11条「私たち市民は、福祉、環境、経済、観光、教育、文化、学術、芸術、スポーツ等の様々な分野に関する取組を通じて、市外の人々と連携・協力するとともに、市外の人々の意見や提言等をまちづくりに活用するように努めなければならない。」

ニセコ町まちづくり基本条例50条「わたしたち町民は、社会、経済、文化、学術、芸術、スポーツ、環境等に関する取組を通じて、町外の人々の知恵や意見をまちづくりに活用するよう努める。」

2. 2. 2. 6. 3. 国際交流

多くの自治基本条例は、日本以外の国・地域・及びその諸都市との友好促進にかかわる規定、いわゆる自治体外交^{*90}にかかわる規定を含んでいる^{*91}。

そもそも外交関係の処理を内閣に配分する憲法73条2号、あるいは地方公共団体の事務の例示から外交を除外する旧地方自治法2条3項からすれば、外交は内閣の専権に属し、地方公共団体の事務ではない。憲法73条2号が内閣に排他的に配分する「外交関係の処理」とは、「全権委任状や大使、公使の信任状の発行、批准書その他の外交文書の発行（認証は天皇が行う。7条5号・8号）など、外交関係に関する事務すべて」^{*92}であって、中央政府にかかる事務が配分されるのは、日本国が主権国として他の主権国と関係を締結する能力を有していることに基づく。逆に言えば、日本国憲法上、地方公共団体は主権国ではなく、外交権も認められないので、外交事務の管轄を有さないのである^{*93}。しかし、最近では、地方公共団体が、単なる姉妹都市・友好都市の締結を超えて、国外の諸都市と積極的に政治的・経済的交流を図る例が増えており、自治基本条例においてかような活動の推進を要請することも多くなっている。では、各地方公共団体の自治基本条例は「自治体外交」についてどのような規定を設け、何を要請しているのだろうか。

道内の自治基本条例における国際交流規定は、1条ないし1項を設ける簡素なものにすぎず、規定内容に大差はない。そこで本項では簡単に、主体・対象・国際交流の具体的内容に基づいて、類型化しながら紹介していく^{*94}。

第一に、交流型とも呼ぶべきもので、国内交流・国際交流を同一の条文で規律し、国際交流を国内交流の延長線上に位置づけるパターンがある（北見市条例38条、美唄市条例36条、遠別町条例42条、大空町条例48条、音更町条例26条、上川町条例33条、上富良野町条例37条、斜里町条例40条、中標津町条例36条、七飯町条例38条、東川町条例28条、平取町条例37条、八雲町条例47条、湧別町

*90 自治体外交については、参照、新村・前掲注24、114頁以下。自治基本条例における国際交流規定のあり方については、参照、松下・前掲注3、167頁以下。

*91 なお、条例の中には国際交流については明確に規定しないものの、例えば「市外の人々との連携・協力」（土別市条例36条）という形式で、国外との交流を読み取ることの可能なものもあるが、本項ではこれらについては除外した。

*92 野中・中村・高橋・高見・前掲注21、206頁。

*93 この点について、参照、新村・前掲注24、117頁以下。

*94 自治基本条例における国際交流規定のあり方については、参照、松下・前掲注3、167頁以下。

条例43条 以上14条例)。この型では、主体・客体・内容はいずれも前項の交流と同じであり、ここではこれ以上取り上げない。

第二は、姉妹都市交流型とも呼ぶべきもので、市が主体となり、客体である国外の都市（姉妹都市）等と連携・協力することを規定するものである（旭川市条例20条3項、札幌市条例30条3項、稚内市条例31条、鹿追町条例41条、新ひだか町条例29条^{*95} 以上5条例）。中でも稚内市条例は客体について「サハリン州」と具体例を挙げており、また、国際交流の目的に「世界平和」を明記するなど、特筆に値するものとなっている。

旭川市まちづくり基本条例20条3項「市は、国内及び国外の都市等と連携し、友好的な交流の推進や共通する課題の解決を図るよう努めるものとする。」

稚内市自治基本条例31条「市は、世界平和と地域の発展に貢献するため、サハリン州をはじめとする海外の自治体や団体などとの経済、教育、文化などの多様な分野での交流の推進に努めます。」

第三は、国際交流の主体について規定するものの、客体については明示せず、単に国際交流全般を包括的に規定するものである（登別市条例14条、遠軽町条例41条、栗山町条例36条、ニセコ町条例53条、美幌町条例47条、芽室町条例13条 以上6条例）。ここでは登別市条例、美幌町条例が主体を「市民、市及び議会」「町民、議会及び行政」とするのに対し、遠軽町条例、栗山町条例、ニセコ町条例、芽室町条例は主体を「町」に限定する。

登別市まちづくり基本条例14条「市民、市及び議会は、国際社会における自治体の責任と役割を深く認識し、まちづくりにおける国際的な交流・連携に努めるものとする。」

遠軽町自治基本条例41条「町は、地方自治の確立と発展が国際的にも重要なものであることを認識し、まちづくりその他の分野における協力、支援等を通じて国際交流に努めるものとする。」

2. 3. 検討

ここまで道内の自治基本条例の主要規定についてやや詳細に紹介してきた。最後に、本章を総括し、簡単な分析を加えた上で、次章の検討につなげていくことにする。

以上の紹介から判明する道内各自治基本条例の全体的な特徴として、規定内容の（ある程度までの）画一性を指摘できる。このことは多くの先行研究の明らかにしているところでもあるが、まちづくりへの参加・協働、議会及び議員、行政運営・まちづくりの進め方、連携・協力・交流、危機管理等が、いわば共通の章立てとして多くの自治基本条例に設けられている。もちろん、既述のように、どこまで個別の規定を設けるかに応じて「サブセット型」と「フルセット型」の、いかなる

*95 同条例は「交流」という表題の中で、国内の様々な人々との交流を定めているが、その一環として、姉妹都市との国際交流についても言及している。

事務配分問題としての自治基本条例（2）

章や規定に比重を置くかによって「まちづくり基本条例型」と「市民参加推進条例型」の相違を語ることはできるが、最近の道内の状況を俯瞰すれば、自治基本条例の画一化の傾向は顕著であるといえよう。そのような画一化の流れの中で、あるいは前文に工夫を凝らしたり、あるいは地域色の強い規定を挿入したりして、各自治体はそれぞれの独自色を打ち出そうとしているのである。

課題としては、規範性の弱さを指摘できるであろう。すでに原田尚彦は「〇〇基本条例」という表題の条例に対して、「条例形式の濫用が条例一般の法規性を希薄にするような事態を招くのは適当でない」との危惧を述べている^{*96}。もちろん、斎藤誠の指摘するように、条例事項が権利・義務といった伝統的な意味における「法規」に限定されるわけではないことは当然であるとしても^{*97}、かかる原田の指摘は、法規以外の内容を豊富に有する道内の自治基本条例にとって重要な指摘を含んでいる。

規範性の弱さの原因としては、次の三点を指摘できる。第一は、本来、権限行使に対する外部からの制約という法律ないし条例の基本的性格とは異なって、自治基本条例が主に「わたしたちのまちづくり」に対する自己規制として構成されている点である。自己規制としての性格はすでに多くの条例の前文に表れているが、本文においても「わたしたち」「私たち」「私たち市民」という主語が多用されていることにも看取できる（例えば、芦別市条例9条、11条、士別市条例3条、登別市条例7条、10条、11条など）。もちろん、規範性の弱さの原因はこの点だけではないが、「私たち市民は」…「努めなければならない」（例えば、登別市条例11条）という形式の努力目標規定は、まさに規範性の弱さを示す典型であるといえよう。

第二は、もともと自治基本条例は「まちづくり」に対して包括的に理念や原則を定めること主眼を置く条例であって、条件関係で定式化される典型的な行為規範とは性格を異にする点である^{*98}。このことは、自治体の最高法規として、「まちづくり」や「自治」のあり方を包括的に示すことが期待される自治基本条例にとって不可避的であるが、これにより個々の規定が規範性のある程度犠牲にせざるを得ないのも確かである。

第三は、自治基本条例の中核概念である「まちづくり」（ないし「自治」）概念の不明確さである。自治基本条例は、「まちづくり」を市町村民の権利及び責務として規定すると同時に、これを市町村・長・執行機関・行政等の責務であるとする。しかし、市町村民と行政との協働によって実施される「まちづくり」のうち、行政側の責務とされる部分が、地方自治法上市町村に配分される「地域における事務」（地方自治法2条2項）といかなる関係にあるのか、明確ではない。すなわち、「まちづくり」は「地域における事務」の単なる言い換えに過ぎないのか、それとも「地域における事務」を

*96 原田尚彦『地方自治の法としくみ 全訂三版』（学陽書房、2002年）163頁。

*97 斎藤・前掲注3、375頁。

*98 この点について指摘するものとして、斎藤・前掲注3、376頁以下。

超える事務を包摂し得るのか^{*99}、仮に、包摂し得るとして、それは地方自治法上どのように評価されるべきか、判然としないのである^{*100}。この疑念はいくつかの条例における定義規定を参照しても解消するものではない。

もっとも、このような概念の不明確さは、そこから導出される具体的な事務規定のある程度の画一性に鑑みれば、実際には立法者の間では統一的に理解されているのかもしれない。すなわち、総合計画、財政運営、行政評価、行政改革、行政手続、行政組織、政策法務、公益通報、出資団体、危機管理といった自治基本条例中の行政運営に典型的な規定は、行政が担当すべき「まちづくり」について一定の共通理解が存在していることを示唆しているとも考えられる。もちろん、これらは行政運営のあり方にかかわるものであって、実質的な「まちづくり」作用に直接かかわるものではないとしても、運営のあり方の画一性は、「まちづくり」に関する統一的理解を措定することを容易にする。

他方で、かようにして「まちづくり」概念の中核部分を把握できたとしても、依然として外延部分の画定は困難な問題として残る。この問題は「まちづくり」には該当し得たとしても、地方自治法における「地域における事務」に該当するか否かが微妙な事務に発現する。一例として国際交流に関する規定を振り返ってみよう。本稿で取り上げた69の自治基本条例中、まちづくりや自治への市民参加を主たる内容とする北広島市条例、伊達市条例、千歳市条例、富良野市条例、浦幌町条例、清里町条例、釧路町条例、弟子屈町条例、中川町条例、美瑛町条例、幕別町条例の11条例を除く58条例について見れば、国際交流を定めるものは25条例であり、国際交流を単独で規定するもの（上記、交流型を除くもの）は11条例にとどまる。他方で、国や他の自治体間連携を定めるものは53条例あることを考えれば、自治基本条例の定める国際交流のすべてが「地域における事務」に該当するかは明確ではなく、自治体間で理解が分かれていることを推察できる。いずれにせよ、「まちづくり」概念の不明確さが、自治基本条例の規範性を弱めている一因とみることは可能であるように思われる。

自治基本条例の規範性の弱さは原理構成することで回避し得るとの指摘がなされている。すなわち、斎藤誠は、原理としての性格こそが、古典的な法規を内容としない自治基本条例が「当該条項だけでは一義的に確定しないが、具体化および原理との衡量が可能な法原理として、規範性を主張

*99 一般に、地方自治法2条2項の「地域における事務」とは「地域の利害にかかわる公共的事務のうち、地方公共団体が自主的判断で企画・制度化して、実施することのできる事務」と定義されている。参照、村上順・白藤博行・人見剛編『別冊法学セミナー新基本法コンメンタール 地方自治法』（日本評論社、2011年）22頁。

*100 斎藤誠は、憲法・地方自治法と自治基本条例の関係について、「実際に制定された自治基本条例における地方議会や首長の権限・責務条項は、憲法および地方自治法に規定された内容をトレースし、あわせて両者と抵触しない事項若干（ママ）（機能的な指標が多い）を付け加えるものとなる」と指摘しているが、このようなトレースと若干の付加は「まちづくり」と「地域における」事務の関係についても、基本的に妥当すると考えられる。斎藤・前掲注3、373頁。

事務配分問題としての自治基本条例（２）

する通路」であると指摘している*101。ただし、この点に関しては、仮に「まちづくり」が原理であると解され得るとしても、それが他のどのような原理と衡量されるべきか明確ではない点に留意が必要である。人権であれば、他者の人権と衡量がなされるのであるが、「まちづくり」と衡量されるべきはどのような原理なのか、市町村の「まちづくり」参加権なのか、あるいは（ルールとしての）都道府県ないし国の権限なのか、判然としないのである。

最後に、事務配分の側面から、自治基本条例の有用性を指摘しておく。法制度に関しては、自治基本条例が包括的な規定を設けることで、地方議会を拘束し、条例による整備が容易になるだけでなく（立法を行う際に、改めてその権限上の根拠を問題にする必要がなくなる）、各法制度間の整合性や体系性を維持するのに役立つ*102。自治基本条例制定以前では、情報公開条例、個人情報保護条例、行政手続条例、行政評価条例、コンプライアンス条例、議会基本条例、市民参加推進条例等の自主条例が個別に制定されていたが、自治基本条例により、これらが体系的に整備されるようになることが予想される。

本章では自治基本条例の検討を通じて、以上のような知見を得ることができた。これらの自治基本条例の特徴は、国・地方間の事務配分に関してどのような問題を含んでいるのであろうか。次章では視点を変えて、憲法の事務配分論に焦点を当てながら、議論を進めていくことにする。

*101 斎藤・前掲注3、375頁。なお、規範をルールと原理に二分して捉えるRobert Alexyの原理理論については、参照、R.Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1994, 71ff., 亀本洋「法におけるルールと原理（一）（二）・完——ドゥオーキンからアレクシーへの議論の展開を中心に——」法学論叢第122巻第2号18頁以下、第122巻第3号95頁以下（京都大学法学会、1987年）、長尾一紘「基本権制限の法理——『一応の権利』から『確定的権利』へ——」中央ロー・ジャーナル第1巻第2号（2005年）87頁以下等。

*102 自治基本条例の目的の一つに「体系性」があることを指摘するものとして、斎藤・前掲注3、372頁。