

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

<b>Title</b>	自治基本条例のインパクト
<b>Author</b>	阿部, 昌樹
<b>Citation</b>	大阪市立大学法学雑誌. 60 卷 2 号, p.856-814.
<b>Issue Date</b>	2014-01
<b>ISSN</b>	0441-0351
<b>Type</b>	Departmental Bulletin Paper
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学法学会
<b>Description</b>	大阪市立大学法学部創立六〇周年記念号 (上)
<b>DOI</b>	10.24544/ocu.20180117-055

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

# 自治基本条例のインパクト

## 阿 部 昌 樹

### 目 次

- ・自治基本条例は変化をもたらすか
- ・住民や職員の意識や行動の変化とその規定要因
- ・自治基本条例によって変化をもたらすために

### ・自治基本条例は変化をもたらすか

自治基本条例<sup>1)</sup>の嚆矢とされる二セコ町まちづくり基本条例が制定されたのは2000年12月22日のことであるが、町議会に提出する条例案を作成する過程において、その作成に関わった二セコ町の職員たちが、町議会における審議過程において議員から、そしてまた、条例案が可決され、条例として施行されたならば、その施行状況の視察に訪れる他の自治体の議員や職員から、必ず質問されるであろうと想定した事項のひとつに、「この条例が制定され、施行されることによって、何が変わるのか」というものがあったという。この想定質問に対して職員たちが案出した回答は、「何も変わらない」というものであった。

---

1) 本稿においては、それぞれの地域における自治のあり方を規律すべき基本理念や基本原則を宣言したうえで、自治の主体としての住民が有する、自治体の行財政運営に参加する権利を明示し、それとあわせて、住民、地域の事業者、首長、自治体職員、議会、議員等が自治体の行財政運営に関与するに際して果たすべき基本的な責務を定めるとともに、広範かつ多様な住民参加を前提として遂行される自治体の行財政運営の骨格を示すことを主たる内容とする条例の総称として「自治基本条例」という名称を用いる。各地の自治体で制定されているそうした類型の条例の実際の名称は、「自治基本条例」、「市政基本条例」、「市政運営基本条例」、「まちづくり基本条例」等、様々である。

まちづくり基本条例は、その制定が企図される以前からニセコ町において取り組まれてきた自治の実践を条文化するものであり、それゆえ、この条例が制定され、施行されたからといって、はっきりとそれと知覚可能な変化が生じることはあり得ないはずである。そうした意味で、まちづくり基本条例は「見えない条例」である。もしもこの条例の存在が可視化することがあるとしたならば、それは、町民の、まちづくりに関する情報を取得する権利やまちづくりに参加する権利が侵害されたときである。そのような事態が生じたときには、町民が自らの権利を町に対して主張する法的根拠として、この条例が威力を発揮することになる。しかしながら、そのような事態の発生は、当面は想定できない。したがって、この条例が制定され、施行されても、何も変わらない。これが、条例案の作成に従事した職員たちが到達した回答であった<sup>2)</sup>。

この回答は、条例制定後にニセコ町として作成した「ニセコ町まちづくり基本条例の手引き」に盛り込まれることによって<sup>3)</sup>、そしてまた、ニセコ町職員が地方自治の専門誌に寄稿した論考において披瀝されることによって<sup>4)</sup>、ニセコ町の「公式見解」として、広く知られるところとなっていった<sup>5)</sup>。

- 
- 2) 木佐茂男・逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法』(日本経済評論社・2003年) 126, 141-143頁, 木佐茂男・片山健也・名塚 昭編『自治基本条例は活きているか!?』(公人の友社・2012年) 12-13頁。山本契太「見えない条例～ニセコ町まちづくり条例」木佐・片山・名塚編・前掲37-39頁。まちづくり基本条例制定当時、ニセコ町の広報広聴係長であった山本契太が考え出した回答であったという。
  - 3) 木佐・逢坂編・前掲注(2)に、「附属資料」として掲載されている。
  - 4) 山本契太「ニセコ町まちづくり基本条例について」自治総研27巻4号(2001年) 62, 64-65頁, 加藤紀孝「住民参画での『まちづくり基本条例』と今後の情報が果たす役割」地方財務564号(2001年) 29, 32頁。
  - 5) 神原 勝「ニセコ町『基本条例』が開いた扉」世界686号(2001年) 34, 35頁は、「ニセコ町の営為からは、『自治の実践なきところに基本条例なし』、あるいは『基本条例は自治する慣習の条文化・条例化である』といった教訓を学びとらなければならぬだろう」と述べているが、この指摘は、ニセコ町まちづくり基本条例は、その制定が企図される以前からニセコ町において取り組まれてきた自治の実践を条文化するものであり、それゆえ、この条例が制定され、施行されたからといって何も変わることはないという、ニセコ町の「公式見解」に依拠したものとして理解可能である。

ところが、時の経過とともに、この「公式見解」とはややニュアンスが異なる見解が、条例案の作成に参与したニセコ町職員によって表明されることになる。すなわち、ニセコ町においてまちづくり基本条例の制定に向けての取り組みが進行していた2000年4月に社会人採用で同町職員となり、総務課に配属されて同条例の制定に関わった加藤紀孝は、同条例が制定されてから5年ほどして公表した論考において、同条例の19条2項に、「町職員は、まちづくりの専門スタッフとして、誠実かつ効率的に職務を執行するとともに、まちづくりにおける町民相互の連携が常に図られるよう努めなければならない」と規定されていることに言及し、この規定が存在することによって、ニセコ町職員には、「まちづくりの専門スタッフ」としての高い見識や行動力が求められるし、また、ニセコ町には、そうした職員を養成していくことが求められることを指摘している。そして、そうであるがゆえに、ニセコ町まちづくり基本条例は、職員の質の向上をとおして、「行政のあり方そのものをレベルアップさせる」と結論づけている<sup>6)</sup>。

加藤はまた、そのさらに3年あまり後に公表した論考において、ニセコ町まちづくり基本条例は、町民の意識や行動に変化をもたらしていることを指摘している。加藤によれば、「現状評価を総括すると、やや未発達の点はあるものの、条例を基本としたまちづくりの姿勢や町民の意識は一步ずつ進んで」おり、「条例による地域としての風土、あるいは文化の形成が進んでいるといっても良い」という<sup>7)</sup>。さらに加藤は、「あらためて条例制定後の住民意識のありようを考えて」みるならば、「役場や町のいたるところで日々盛んにまちづくりの議論をしているとか、そうした人々の姿を見たとき、やはり私たち住民の意識そのものが変わっているのではないか、またその意識が変わった人々が外からも人を呼んで、前から町に暮らす人々の意識も更に変った」と感じることもあるし、「基本条例ができたことをきっかけに、『人が人を呼ぶ』で」とあると

6) 加藤紀孝「基本条例を育てる」自治体法務研究3号（2005年）25，28-29頁。

7) 加藤紀孝「ニセコ町まちづくり基本条例のその後」自治体法務研究16号（2009年）18，22頁。

か、「やる気のある人が前に出て町のために活躍するとか、こうした動き、文化が生まれてくるのではないかと、という気」がするとも述べている<sup>8)</sup>。

職員の質の向上にせよ住民の意識や行動の変化にせよ、自治基本条例のように、職員や住民の責務を抽象的に定めはするものの、その違反に対する罰則は設けられておらず、それゆえに、刑罰を賦課する可能性を威嚇として用いることによって、特定の作為もしくは不作為を強制するという機能は発揮し得ない条例が、ただひとつ制定され、施行されることによって、直ちに生じるようなものではないであろう。したがって、ニセコ町まちづくり基本条例の制定段階において形成された「公式見解」と、同条例が施行されてから数年が経過した後の段階における加藤の論述との齟齬は、矛盾であるとは言い切れない。しかしながら、加藤が「文化の形成」と呼んでいるような変化は、同条例の制定段階においてはまったく予想されていなかったものではなく、その時点においても意識され、期待されていたものなのではないかという疑問を呈することは可能であろう<sup>9)</sup>。

また、ニセコ町の事例から離れて、他の自治体の自治基本条例に目を向けるならば、それらの多くは、より直截に、住民や職員の意識や行動に変化もたらすことを企図して制定されたのではないかと推測される。

例えば、2004年に制定された岸和田市自治基本条例では、その前文において「市民が自治の主体、市政の主権者であることを認識し、自らの地域は自らの手で築いていこうとする意思を明確にし、自ら考え、行動することで、常に安心していつまでも住み続けることができる、個性豊かな持続性のある地域社会、すなわち『市民自治都市』の実現を目指」すことが宣言され、同条例はそうした「市民自治都市」を実現していくための基本原理を定めるものであるという位置づけがなされている。そして、同条例の制定後、施行に先だって岸和田市企画調整部が作成した市民向けパンフレットの「Q & A」のコーナーでは、

8) 木佐・片山・名塚編・前掲注(2)13, 17頁。

9) ニセコ町まちづくり基本条例の制定を、「自ら考え、行動する町民」という「集合的アイデンティティ」の構築を企図した取り組みとして解釈した阿部昌樹「集合的アイデンティティの法的構築」和田仁孝・櫻村志郎・阿部昌樹編『法社会学の可能性』(法律文化社・2004年)63-81頁を参照。

「この条例で一体何が変わるのかな？」という設問に対して、この条例は、市民がどのような場合にどのような方法で市政に参画することができるのかを明示するとともに、市民との情報共有や市民への説明責任を市に義務づけるものであるが、そうした条例が制定され、施行されることによって、「市民の意見がより一層市政にいかされることになり、岸和田市は市民自治都市の実現に向けて大きな一歩を踏み出す」ことになるという回答が付されている。「市民自治都市」というビジョンの実現に向けて、すなわち「変化」を求めて自治基本条例が制定されたことは明らかであり、しかも、「市民自治都市」が、「市民が自治の主体、市政の主権者であることを認識し、自らの地域は自らの手で築いていこうとする意思を明確にし、自ら考え、行動する」ような都市であるとしたならば、企図された変化には、市民の意識や行動の変化も含まれていると理解するのが適当であろう<sup>10)</sup>。

岸和田市のこうしたスタンスは、決して例外的なものではなく、むしろ、こうしたスタンスこそが、多くの自治体において共有されているものであるように思われる。自治基本条例を制定することの意義を検討した論考においては、例えば、「分権化時代の地方自治の実現を目指す自治体」では、「『住民自治』に関する改革」がおのずと必要になるはずであり、そのためには、「自前で『住民自治』の基本原則を改めて明確化する作業」を遂行せねばならず、自治基本条例の制定とは、そのような作業にほかならないという認識<sup>11)</sup>や、自治基本条例の制定とは「自治・自治体という政策システムが機能する『場』において、地方分権改革や市町村合併によって変動した価値や情報という磁力線を張り替えることによって、自治体における自己決定・政策形成という現象の活性化を目指す」営為であるという評価<sup>12)</sup>が示されている。こうした認識や評価

10) 岸和田市自治基本条例に関しては、山口道昭・西川照彦編『使える！ 岸和田市自治基本条例』（第一法規・2005年）を参照。

11) 賀来健輔「住民自治の制度化と運動の必要性」政経研究41巻4号（2005年）487、491-492頁。

12) 岩橋健定「自治基本条例と住民自治」森田 朗・田口一博・金井利之編『分権改革の動態』（東京大学出版会・2008年）171、188頁。

が当を得たものであるとしたならば、それはすなわち、一般論として述べるならば、自治基本条例とは、変化を求めて制定されるものであるということになる<sup>13)</sup>。

もちろん、富野暉一郎が指摘しているように、「自治基本条例の制定事例が増えて一種のブームとなりつつあるなかで、自治体特有の横並び意識に引きずられて基本条例の制定自体が目的化してしまい、その地域独自の条例制定の目的の不明確さ、制定プロセスにおける行政主導・おさなりの住民参加の横行、その結果としての行政の飾り物でしかなく役に立たない自治基本条例の濫造といった負の側面も無視できない状況が生まれている」可能性も否定できない<sup>14)</sup>。そして、そうした可能性をも考慮に入れるならば<sup>15)</sup>、自治基本条例は変化を求めて制定されるという言明は、ニセコ町の事例には妥当しないかもしれないだけでなく、そもそも現状維持を是としない自治体にしか妥当しない、射程の限られたものであるということになるであろう。

13) 山口道昭「自治基本条例のこれまでとこれから」自治体法務研究16号(2009年)12, 17頁は、「自治体における最近の自治基本条例づくりは、地方自治の強化に向けた『運動の制度化』というよりも、『制度化をきっかけにした運動の起点づくり』という面が強いように思われる」と述べているが、この山口の指摘も、「最近の」という限定は付されているものの、自治基本条例が、既に行われていることを定着させるよりも、何らかの変化をもたらすことを企図して制定される事例が多いことを捉えたものである。また、住民の意識や行動の変化に関しては、幸西大輔「自治基本条例における住民参加のあり方」自治大阪58巻1号(2007年)10, 12頁が、より端的に、「自治基本条例は、地方自治に対する住民の意識の向上という役割を持って」おり、「自治基本条例の制定により、住民の自治意識が向上し、政策を決定する過程での活発な住民参加により、政策の質的向上が図られることも期待できる」と述べている。

14) 富野暉一郎「市民自治(直接民主主義)と自治基本条例」市政研究157号(2007年)8頁。ただし、富野は、「自治基本条例の濫造」と見なしうような事例が、どの自治体において観察されるのかは述べていない。

15) ちなみに、松下啓一「自治基本条例の活かし方」市政研究157号(2007年)40, 41頁は、各地の自治体で制定されている自治基本条例のなかには、「つくって終わりという条例も散見される」ことを指摘しているが、この松下の指摘も、富野が言うところの「行政の飾り物でしかなく役に立たない自治基本条例」の存在を指摘するものである。ただし、松下も、「つくって終わりという条例」が、どの自治体において観察されるのかは述べていない。

さらに留意しなければならないのは、自治基本条例が制定される際に、その施行によってもたらされることが期待された変化と、自治基本条例が施行されたことによって実際に生じた変化とは、常に一致するとは限らないということである。ニセコ町において、まちづくり基本条例が制定されてから数年が経過した後、制定時には期待されていなかったような変化が生じているとしたならば、同じことは、他の自治体においても起こっているかもしれない。他の自治体に遅れをとりたくないという「横並び意識」のみに基づいて、明確な目的意識なしに制定された自治基本条例が、施行後時を経るとともに、住民や職員の意識や行動に、制定時には予想されなかったような変化をもたらしているという事例も、まったく想定できないわけではない。また、それとは逆に、住民や職員の意識や行動に大きな変化をもたらすことを企図して制定された自治基本条例が、実際のところは、何の変化ももたらすことなく、その存在すら忘れられようとしているような事例も想定可能である。

こうした想定は、自治基本条例の制定および施行が実際に住民や職員の意識や行動にもたらした変化には、自治体ごとに、それぞれの自治体において、どのような意図で、何を期待して自治基本条例が制定されたのかによっては説明できないような差異があるはずであるという、さらなる想定に結びつく。そして、そうした想定が妥当なものであるとしたならば、自治基本条例の制定および施行が実際に住民や職員の意識や行動にもたらす変化を左右する要因には、立法目的ないしは制定意図以外にも、様々なものがあるということになるはずである。それらの諸要因がどのような状態にあるかは自治体ごとに異なっており、この差異が、自治基本条例の施行後に住民や職員の意識や行動に生じた変化を、自治体ごとに異なったものに行っていると考えられるからである。

以下、本稿においては、そうした自治基本条例の制定および施行が住民や職員の意識や行動にもたらす変化を左右する要因を、2012年1月に、その当時自治基本条例を施行していた市区町村を対象として実施した「自治基本条例の制定経緯および施行状況に関する自治体アンケート調査」<sup>16)</sup>の結果に基づいて探

16) 225の市区町村の自治基本条例所管課宛に調査票を郵送し、143の市区町村が



究していくことにしたい。ただし、この調査は、自治基本条例の施行状況とともに制定経緯をも把握するために実施されたものであり、それゆえ、調査対象には、自治基本条例の施行後間もない自治体や、自治基本条例が制定されているものの、未施行の自治体も含まれているが、前述の通り、自治基本条例のような罰則規定のない条例が、施行後直ちに住民や職員の意識や行動に変化を生じさせることは想定し難いことから、以下における分析には、2012年1月の調査時点において、自治基本条例が制定されてから1年以上経過していた自治体のデータのみを使用する<sup>17)</sup>。

なお、自治基本条例の施行によって生じる変化には、住民や職員の意識や行動の変化に加えて、新たな施策の創設のような制度上の変化もある。例えば、自治基本条例が施行される以前には行われていなかった条例案や計画案に対するパブリック・コメントが、自治基本条例が施行されたことによって、その自治基本条例の規定に基づいて実施されるようになったとしたならば、それも、自治基本条例の施行がもたらした変化である。また、住民投票に関して、自治基本条例には、所定の要件を充たした場合には住民投票を実施する旨の一般的规定と、住民投票の実施手続等については別に条例で定める旨の規定のみが置かれ、自治基本条例の施行後に、そうした自治基本条例の規定を踏まえて住民投票条例が制定されたならば、たとえその住民投票条例に基づく住民投票が以来一度も行われていないとしても、新たな条例の制定それ自体を捉えて、自治基本条例の施行によってもたらされた変化と見なすことが可能である。

そうした制度上の変化の多くは、自治基本条例の規定それ自体に由来するものであり、自治基本条例の制定段階で意図されたとおりの変化であろう。そし

---

ら回答を得ている。この調査の概要および単純集計の結果に関しては、阿部昌樹「自治基本条例の制定経緯および施行状況に関する自治体アンケート調査」法学雑誌59巻4号(2013年)1-55頁(左開き)を参照されたい。なお、以下、本稿においては、この調査を「自治体アンケート調査」と略称する。

17) この限定の結果3自治体が除外され、分析対象は140自治体となり、例えば表1から表6などは、阿部・前掲注(16)に掲載されている単純集計とは、若干数値が異なってくる。

て、そうした変化は、ほぼ確実に生じるものであり、自治基本条例の規定以外の要因が、そうした変化の程度を左右する可能性は、それほど大きくはないと考えられる。それに対して本稿が着目するのは、自治基本条例の制定段階では必ずしも明確には意図されていなかったかもしれない、そしてまた、たとえ意図されたとしても、意図したとおりに実現することが、制度上の変化よりも困難であると想定される、住民や職員の意識や行動の変化である<sup>18)</sup>。それゆえ、以下の分析においては、制度上の変化は、住民や職員の意識や行動の変化を左右する可能性のある一要因として、分析の対象とされることになる。

また、以下の分析においては、自治基本条例が住民や職員の意識や行動に及ぼす影響を左右する要因として、各自治体の自治基本条例の内容的な差異は分析の対象としない。もちろん、各自治体の自治基本条例相互間には、条文構成や用いられている文言、規定されている事項等に無視できない差異がある。しかしながら、そうした自治基本条例の内容的な差異のうちで重要なもののほとんどは、自治体が実施すべき施策や創設すべき機関に関連したものである。したがって、自治基本条例の内容的な差異が、その施行後に生じる住民や職員の意識や行動の変化の程度に影響を及ぼすとしたならば、その影響のほとんどは、新たな施策の実施や新たな機関の創設のような制度上の変化の差異を媒介としたものであると考えられる。したがって、そうした制度上の変化を、住民や職員の意識や行動の変化を左右する可能性のある一要因として分析の対象とするならば、そのうえさらに、自治基本条例の内容的な差異をも分析対象とする意義は乏しい。自治基本条例の内容的な差異を分析対象としないのは、そうした認識に基づいてのことである。

## ・住民や職員の意識や行動の変化とその規定要因

### 1. 従属変数

「自治体アンケート調査」においては、回答した職員の個人的な見解でかま

---

18) 住民や職員の意識や行動に変化をもたらすこと、とりわけ意識に変化をもたらすことの困難さに関して、阿部・前掲注(9)78-79頁。

## 論 説

わないという断り書きを付したうえで、自治基本条例の施行後に、住民や職員  
の意識や行動のいくつかの側面に変化が生じたと思われるか否かを、6つの質  
問によって尋ねている。それぞれの質問への回答の分布は、表1から表6まで  
に示したとおりである。

表 1. 住民の参加意識 / 協働意識

	度数	%	有効%
おおいに高まった	7	5.00	5.15
少しは高まった	99	70.71	72.79
ほとんど高まっていない	28	20.00	20.59
まったく高まっていない	2	1.43	1.47
無回答	4	2.86	
合 計	140	100.00	100.00

〔質問〕 貴自治体では、自治基本条例の施行後に、住民の、役所 / 役場の施策の策定  
や実施に関わっていこうという意識や、役所 / 役場と協働していこうという意  
識が高まったと思いますか。

表 2. 住民の互助意識

	度数	%	有効%
おおいに高まった	7	5.00	5.15
少しは高まった	96	68.57	70.59
ほとんど高まっていない	32	22.86	23.53
まったく高まっていない	1	0.71	0.74
無回答	4	2.86	
合 計	140	100.00	100.00

〔質問〕 貴自治体では、自治基本条例の施行後に、住民の、住民相互で協力し合い、  
地域をより良くしていこうという意識は高まったと思いますか。

自治基本条例のインパクト（阿部）

表 3. 住民・住民団体の意見・要望

	度数	%	有効%
かなり増えた	7	5.00	5.19
少しは増えた	65	46.43	48.15
ほとんど増えていない	59	42.14	43.70
まったく増えていない	4	2.86	2.96
無回答	5	3.57	
合 計	140	100.00	100.00

〔質問〕 貴自治体では、自治基本条例の施行前よりも施行後の方が、住民や住民団体が、役所／役場に対して意見を言ったり、要望を行ったりすることが増えたと思いますか。

表 4. 職員の協働意識

	度数	%	有効%
おおいに高まった	24	17.14	17.65
少しは高まった	98	70.00	72.06
ほとんど高まっていない	12	8.57	8.82
まったく高まっていない	2	1.43	1.47
無回答	4	2.86	
合 計	140	100.00	100.00

〔質問〕 貴自治体では、自治基本条例の施行後に、職員の、住民の声を積極的に聴いていこうという意識や、住民と積極的に協働していこうという意識は高まったと思いますか。

表 5. 職員の丁寧に説明しようという意識

	度数	%	有効%
おおいに高まった	18	12.86	13.24
少しは高まった	101	72.14	74.26
ほとんど高まっていない	14	10.00	10.29
まったく高まっていない	3	2.14	2.21
無回答	4	2.86	
合 計	140	100.00	100.00

〔質問〕 貴自治体では、自治基本条例の施行後に、職員の、役所／役場が行っていることを住民にわかりやすく、丁寧に説明しようという意識は高まったと思いますか。

論 説

表 6. 職員の仕事を効果的・効率的に行っていこうという意識

	度数	%	有効%
おおいに高まった	11	7.86	8.09
少しは高まった	90	64.29	66.18
ほとんど高まっていない	32	22.86	23.53
まったく高まっていない	3	2.14	2.21
無回答	4	2.86	
合 計	140	100.00	100.00

〔質問〕 貴自治体では、自治基本条例の施行後に、職員の、仕事を効果的・効率的に行っていこうという意識は高まったと思いますか。

こうした回答分布からは、自治基本条例が施行されている自治体の多くにおいては、少なくとも自治基本条例所管課の職員には、自治基本条例の施行は、住民や職員の意識や行動に変化をもたらしたと評価されていることがわかる<sup>19)</sup>。ただし、「おおいに高まった」とか「かなり増えた」という回答は、「少しは高まった」とか「少しは増えた」という回答と比較すると、かなり少ない。このことは、自治基本条例所管課の職員の立場から見て、住民や職員の意識や行動の変化は、認められないわけではないが、それほど顕著なものではないということを示している。

ただし、すべての質問において、まったく同様の回答分布があらわれているわけではない。住民の意識や行動の変化について尋ねた3つの質問に対する回答の分布を比較すると、住民や住民団体が役所／役場に意見を言ったり、要望

19) 6つの質問のうち、自治基本条例の施行前よりも施行後の方が、住民や住民団体が、役所もしくは役場に対して意見を言ったり、要望を行ったりすることが増えたと思うかどうかを尋ねる質問を除く5つの質問は、住民もしくは職員の意識に変化が生じたと思うかどうかを尋ねる質問である。しかしながら、他者の意識の変化を知るのには、その他者の行動に変化が生じたことを知覚することによってであるのが通常であろう。それゆえ、住民もしくは職員の意識に変化が生じたと思うかどうかを尋ねる5つの質問は、いずれも、意識に変化が生じたと思うかどうかを尋ねる質問であると同時に、意識の変化を推測させるような行動の変化を知覚しているかどうかを尋ねる質問であると考えられる。

## 自治基本条例のインパクト（阿部）

を行ったりすることが増えたと思うかという質問に対しては、そうした変化はほとんど、あるいはまったく生じていないという回答の割合が、他の2つの質問に対する回答の分布と比較して、かなり高くなっている。多くの自治体の自治基本条例は、そもそも、自治体の行政過程ないしは政策形成過程への、役所／役場からの要請に住民が応じるかたちでの住民参加を活性化させることを意図して制定されたものではあっても、住民や住民団体から役所／役場への無原則な意見表明や要望提出を活性化させることを意図して制定されたものではなく、そうした自治基本条例の制定趣旨が住民にも理解され、その結果として、住民の役所／役場への意見表明や要望提出は、自治基本条例の施行により、それほど増加してはいないということかもしれない。

ほぼ同様の推測が、職員の、仕事を効果的・効率的に行っていこうという意識が高まったと思うかという質問に対する回答の分布にも妥当する。この質問に対しては、おおいに高まったという回答や少しは高まったという回答が、職員の意識や行動の変化を尋ねた他の2つの質問に対する回答の分布と比較して、やや少なくなっている。こうした差異は、多くの自治体においては、職員に対する仕事を効果的・効率的に行うべしという要請は、自治基本条例が制定される以前から、数次にわたる行政改革によってかなり強固なものとなっており、また、職員はそれに対応してきており、自治基本条例の制定および施行によって、そうした状況にさほどの変化が生じたわけではないため、職員の、仕事を効果的・効率的に行っていこうという意識が、自治基本条例の施行により、それ以前よりもさらに高まったとは言いがたいという事実を反映しているのではないかと推測される。

このように、自治基本条例施行後の住民および職員の意識や行動の変化について尋ねた6つの質問への回答の分布は、それぞれに興味深い形状を示しているが、ここで着目したいのは、それぞれの質問ごとの回答分布の差異ではなく、自治体間の回答傾向の差異である。多くの自治体が、自治基本条例の施行によって、住民や職員の意識や行動に、それほど顕著なものではないにしろ、少なくともある程度は変化が生じたという回答している一方で、まったく、あるいは、

ほとんど変化は生じていないと回答している自治体も、少数ではあるが存在している。自治基本条例の施行が住民や職員の意識や行動にもたらした変化についての、自治基本条例所管課の職員の評価は、自治基本条例が施行されているすべての自治体において一様ではないのである。

こうした回答のばらつきは、少なくとも部分的には、それぞれの自治体において「自治体アンケート調査」に回答した職員各自が有している、主観的な評価基準の相違によって生じたものであろう。しかしながら、自治基本条例の施行が住民や職員の意識や行動にもたらした変化の程度は、実際に自治体ごとに異なっており、回答のばらつきが、そうした実際に生じている変化の程度の差異を、不完全にはあれ映し出している可能性もまた否定できない。本稿においては、この後者の可能性を重視し、これらの6つの質問に対する回答を、それぞれの自治体において、自治基本条例の施行が住民や職員の意識や行動に実際にもたらした変化を示すものとして扱い、そうした変化の程度に自治体ごとの差異を生じさせている要因を探究していく。

そのために、次のような手順で、住民の意識や行動の変化を示す変数と職員の意識や行動の変化を示す変数を、それぞれ1つずつ作成した。まず、6つの質問のそれぞれに、「まったく高まってはいない」もしくは「まったく増えてはいない」と回答している場合には1点、「ほとんど高まってはいない」もしくは「ほとんど増えてはいない」と回答している場合には2点、「少しは高まった」もしくは「少しは増えた」と回答している場合には3点、「おおいに高まった」もしくは「かなり増えた」と回答している場合には4点を割り当てた。そして、住民の意識や行動の変化を尋ねた3つの質問への回答に割り当てられた点数と、職員の意識や行動の変化を尋ねた3つの質問への回答に割り当てられた点数とを、それぞれ合算した。こうして、いずれも最小値を3、最大値を12とする、2つの合成変数が得られた。それぞれの合成変数の基本統計量は、表7に示したとおりである。

ちなみに、これらの2つの合成変数は有意に相関しており<sup>20)</sup>、そのことから、

---

20) ピアソンの相関係数の値は0.673であり、1パーセント水準で有意である。

## 自治基本条例のインパクト（阿部）

表 7. 従属変数の基本統計量

	有効回答数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
住民の意識や行動の変化	135	3	12	8.17	1.45
職員の意識や行動の変化	136	3	12	8.85	1.57

住民の意識や行動に大きな変化が生じたと回答している自治体は、概して、職員の意識や行動にも大きな変化が生じたと回答していることがわかる。しかしながら、これらの2つの合成変数の相関は、完全なものではない。このことは、住民の意識や行動の変化の程度を左右している要因と、職員の意識や行動の変化の程度を左右している要因とは、完全には一致しない可能性が高いことを示唆している。それゆえ、これらの2つの合成変数をさらに合成して単一の従属変数を作成することはせず、2つの合成変数のそれぞれについて、その分散を説明する要因を探索することにする。

### 2. 独立変数

自治基本条例の施行後に生じた住民や職員の意識や行動の変化を、自治体ごとに異なったものとしている要因には、様々なものがあると考えられるが、そうした要因を操作化したものと見なしうる独立変数として、「自治体アンケート調査」の各種の質問項目への回答から、以下のものを作成した。

#### (1) 施行後月数

岩崎恭典は、自治基本条例は「じわじわと地域の体質改善を図る漢方薬」であり、「自治基本条例をつくったことによって、地域が直ちに変わるなどという即効性は期待してはならない」と述べている<sup>21)</sup>。この岩崎の指摘が当を得た

21) 岩崎恭典「自治基本条例制定後の状況と課題」自治体法務研究16号（2009年）6，11頁。ちなみに、大和市の職員である柴田豊は、同市の自治基本条例の制定に関わった一市民の「この条例は『即効薬』ではなくて『漢方薬』」という言葉を紹介しているが（柴田豊「市民が中心となって自治基本条例を制定」自治体法務研究3号（2005年）32，36頁），この一市民の指摘は、岩崎の指摘とまったく同趣旨である。また、高橋秀行・都澤慶『市民参加条例の運用と評価』（公人社・2011年）



ものであるとしたならば、自治基本条例が住民や職員の意識や行動に変化をもたらすには、ある程度の期間の経過が必要であるということになる。二セコ町まちづくり基本条例の制定に携わった加藤が、既述のとおり、同条例が施行されてから数年が経過した後に、同条例が二セコ町に新たな文化を産み出していると感じられる旨を述べはじめたことは、そうした推測の妥当性を裏づけている。

「自治体アンケート調査」では、自治基本条例の施行日の記入を求めており、この施行日から調査時点である2012年1月までの月数を算出することが可能である。こうして産出した「施行後月数」の数値が大きいほど、住民や職員の意識や行動の変化は大きなものとなっていることが予想される。

## (2) 先行制定条例数

まちづくり基本条例の制定後間もない頃の二セコ町の「公式見解」を前提とするならば、自治基本条例の制定以前に、充実した住民自治を実現するための、そしてまた、自治体の行財政運営の健全性や効率性を高めるための、様々な取り組みが実践されており、自治基本条例は、そうした先行する自治の実践を集大成することを主目的として制定された自治体においては、住民や職員の意識や行動の変化は、自治基本条例の制定以前に既に生じており、それゆえに、自治基本条例が施行されることによって生じる変化は、ほとんどないか、あったとしてもごくわずかであると推測される。

「自治体アンケート調査」においては、住民投票条例、パブリック・コメント手続条例、住民参加条例、審議会や委員会の委員の公募に関する条例、公益活動支援条例、公民協働推進条例、地域分権推進条例、公益通報条例、オンブズマン条例、男女共同参画推進条例、議会

---

114頁は、「市民参加条例は市民参加推進のための即効薬ではない」と述べ、市民参加条例が住民の行動に変化をもたらすには、ある程度の期間が必要であることを指摘しているが、罰則を設け、刑罰を賦課するという威嚇によって人々の行動選択に変化をもたらすような類型の条例ではない点においては、高橋らが分析対象としている市民参加条例ないしは住民参加条例と自治基本条例は同様であり、したがって、彼らの指摘は、自治基本条例にも敷衍可能なものとして読むことが可能であろう。

## 自治基本条例のインパクト（阿部）

基本条例、情報公開条例、審議会等会議公開条例、個人情報保護条例、首長や議員の資産公開条例、財政健全化条例、行政評価条例／政策評価条例／事務事業評価条例、外部監査条例の18の条例を挙げ、それぞれについて、「自治基本条例の制定後に、自治基本条例の規定を踏まえて、あるいは、自治基本条例に規定された事項を実施するために、新たに制定した」か、「自治基本条例の制定後に、自治基本条例とは無関係に制定した」か、「自治基本条例の制定前に制定されていたものを、自治基本条例の制定後に、自治基本条例の規定に合わせて改正した」か、「自治基本条例の制定前に制定されており、自治基本条例の制定後も改正されていない」か、「自治基本条例と同時期に制定した」か、それとも、「まだ制定されていない」かの、いずれであるかを尋ねている。それらの質問に対する回答から、18の条例のうち、自治基本条例が制定されるよりも前に制定されていたものがいくつあるかを、自治体ごとに計算した。こうして算出された「先行制定条例数」が多いということは、自治基本条例の制定以前に多様な自治の実践がなされていたということの意味するはずであり、それゆえ、「先行制定条例数」が多い自治体ほど、自治基本条例の施行後に生じた住民や職員の意識や行動の変化は小さなものにとどまっていると予想される。

### （3）先行実施施策数

自治基本条例が制定される以前に既に取り組みされていた自治の実践としては、条例の制定だけではなく、要綱等に基づいて実施されていた様々な施策も考慮に入れる必要がある。「自治体アンケート調査」においては、条例案や計画案について検討する審議会や委員会の委員の公募、審議会や委員会の議事録のウェブサイトでの公開、条例案や計画案について住民が相互に議論するためのワークショップ、条例素案や計画案に対するパブリック・コメント、NPO等の公益活動を行っている住民団体に対する支援、役所／役場で立案した施策の、役所／役場とNPO等の公益活動を行っている住民団体との協働による実施、NPO等の公益活動を行っている住民団体から提案さ

れた施策の、役所／役場と提案した住民団体との協働による実施、住民が自治体の施策について意見交換することができるインターネット上の電子会議室の設営、自治体の区域よりも狭い地域を単位とした住民協議会やコミュニティ自治組織の創設、首長や議員の資産公開、行政評価、事務事業評価、または、政策評価、外部監査、オンブズマン制度の13の施策をあげ、それぞれについて、「自治基本条例の制定前から実施されていた」か、「自治基本条例の施行後に、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実施されるようになった」か、「自治基本条例の施行後に、自治基本条例とは無関係に実施されるようになった」か、それとも「実施されていない」かの、いずれであるかを尋ねている。それらの質問に対する回答から、13の施策のうち、自治基本条例が制定されるよりも前から実施されていたものがいくつあるかを、自治体ごとに計算した。こうして算出された「先行実施施策数」が多いということは、「先行制定条例数」が多いことと同様に、自治基本条例の制定以前に多様な自治の実践がなされていたということの意味するはずであり、それゆえ、「先行実施施策数」が多い自治体ほど、自治基本条例の施行後に生じた住民や職員の意識の変化は小さなものにとどまっていると予想される。

#### (4) 制定過程での取り組み類型数

北村喜宣は、自治基本条例の制定に際しては、「条例案策定過程における庁内外の議論を通じて、行政職員、行政組織、そして、住民は、将来の自治体運営についての学習をする」のであり、それゆえに、「条例制定過程は、制定後には『とりかえしのつかない時間』であることを指摘し、「自治基本条例を自治体に根づかせるためのコストのかかる地道な作業は、すでに制定過程からはじまっていることを、銘記すべきである」と述べている<sup>22)</sup>。自治基本条例を実効性のある条例として機能させていくためには、まずもって、その制定過程に

22) 北村喜宣「地方分権時代の自治体運営と自治基本条例」同『分権改革と条例』（弘文堂・2004年）247、256頁。

## 自治基本条例のインパクト（阿部）

において、住民や職員が、自治基本条例の施行によって実現されるべき自治とはどのようなものであるかを「学習」しなければならないという趣旨であろう。そして、北村が想定している「学習」は、ただ単に、自治基本条例に基づいて行われる「将来の自治体運営」がどのようなものであるかについての知識を獲得するというにとどまらず、そうした「将来の自治体運営」に積極的にコミットしていこうという意欲を高めることをも包含するものであるように思われる。北村の指摘をこのように理解するならば、自治基本条例の制定過程において、住民や職員が自治基本条例について考え、議論する機会がどれほど提供されたかが、自治基本条例の施行後に生じる住民や職員の意識や行動の変化の程度を左右するという推測が成り立つ。

「自治体アンケート調査」においては、どのような条例にするかを検討するための委員会等の設置、自治基本条例についての住民向けの講演会やシンポジウムの開催、自治基本条例についての職員向けの研修、住民が参加して自治基本条例について考えるワークショップ、すべての住民を対象とした自治基本条例素案についての説明会、学区等の自治体の区域よりも狭い地域を単位とした、地域ごとの自治基本条例素案についての説明会、自治基本条例素案に対する住民の意見を求めるパブリック・コメント、自治基本条例の制定に取り組んでいることやその取り組みの進捗状況についての広報誌での住民への周知、自治体のウェブサイトにて自治基本条例のページを設けることによる、自治基本条例の制定に向けての取り組みの進捗状況の広報、および、住民に自治基本条例の制定について知らせたり、自治基本条例に住民の意見を反映させたりするための、その他の取り組みのそれぞれを、実施したか否かを尋ねている。これらの質問において実施したか否かを尋ねている取り組みは、職員向けの研修以外は、住民の自治基本条例の制定過程への参加の促進や、自治基本条例の制定に向けての取り組みの住民への広報のためのものであり、主として住民の自治基本条例についての「学習」については住民の意識や行動の変化に結びつくものであると考えられるが、職員もまた、そうした取り組みに職務として関与することにより、自治基本条例へのコミットメ

ントを強め、そのことが、自治基本条例施行後の職員の意識や行動の変化へとつながっていくかもしれない。

そこで、それらの質問に対する回答から、「その他の取り組み」を含む10種類の取り組みのうち、実施したものがいくつあるかを、自治体ごとに計算した<sup>23)</sup>。こうして算出された「制定過程での取り組み類型数」が多いということは、住民や職員が自治基本条例の施行によって実現されるべき自治とはどのようなものであるかを「学習」する機会が豊富に提供されていたということの意味するはずであり、それゆえ、この「制定過程での取り組み類型数」が多い自治体ほど、自治基本条例の施行後に生じた住民や職員の意識や行動の変化は大きなものとなっていると予想される。

#### (5) 制定直後の取り組み類型数

住民や職員が、自治基本条例の施行によって実現されるべき自治とはどのようなものであるかを「学習」する機会は、自治基本条例の制定過程において提供されるそれに限られない。自治基本条例が制定され、施行された後にも、自治体は、住民や職員が自治基本条例に基づく自治体運営のあるべき姿について「学習」する機会を、様々なかたちで提供することが可能である。

そうした住民や職員への「学習」機会の提供に関連した質問として、「自治体アンケート調査」においてはまず、自治基本条例の制定後間もない時期に、自治基本条例を住民や職員に周知させるために、すべての住民を対象とした講演会、シンポジウム、説明会等の開催、学区等の自治体の区域よりも

---

23) 「その他の取り組み」について、「自治体アンケート調査」には、それがどのようなものであったのかを記入する欄があり、そこに複数の取り組みを記入している自治体もあったが、それらの自治体についても「その他の取り組み」は1として、制定過程での取り組み類型数を算出した。「その他の取り組み」を実施したと回答してはいるものの、それがどのようなものであったのかは記入していない自治体が少なく、それらの自治体については、「その他の取り組み」の数を把握できないことを踏まえての対応である。なお、後述の制定直後の取り組み類型数、認知度向上のための施策類型数、職員研修実施類型数、新規制定条例数、および新規実施施策数の算出に際しても、その他の取り組み、その他の施策、その他の研修、その他の新規制定条例、その他の新規実施施策については、同様の扱いをした。

## 自治基本条例のインパクト（阿部）

狭い地域を単位とした，地域ごとの説明会等の開催，自治基本条例を特集する広報誌の特別号の発行，広報誌の通常号への自治基本条例の解説の掲載，自治基本条例の内容を簡潔に解説したリーフレットやチラシの作成，自治基本条例の逐条解説の作成，職員を対象とした自治基本条例に関する研修，および，その他のことが，それぞれ行われたかどうかを尋ねている。それらの質問に対する回答から，「その他のこと」を含む8つの取り組みのうち，行われたものがいくつあるかを，自治体ごとに計算した。こうして算出された「制定直後の取り組み類型数」が多いということは，自治基本条例の制定後間もない時期に，住民や職員が自治基本条例の施行によって実現されるべき自治とはどのようなものであるかを「学習」する機会が豊富に提供されていたということを意味するはずであり，それゆえ，この「制定直後の取り組み類型数」が多い自治体ほど，自治基本条例の施行後に生じた住民や職員の意識や行動の変化は大きなものとなっていることが予想される。

### （6）認知度向上のための施策数

住民や職員が自治基本条例に基づく自治体運営のあるべき姿について「学習」する機会に関連した質問として，「自治体アンケート調査」においてはさらに，自治基本条例の施行から調査の時点までに，住民に自治基本条例をよく知ってもらうために，広報誌での自治基本条例の特集，自治基本条例に関連したテーマを扱うシンポジウムや講演会，自治会等の要望に応じて行う自治基本条例についての出前講座，小学校・中学校・高等学校の児童・生徒を対象とした自治基本条例についての学習会，自治基本条例の内容を解説したビデオやDVDの貸し出し，自治基本条例に関するポスターの公共施設等への掲示，自治基本条例の内容を簡潔に解説したリーフレットやチラシの公共施設等への配備，公用封筒の裏面や公用葉書の表面下欄等への自治基本条例についての広告の掲載，および，その他の施策を実施したことがあるか否かを尋ねている。

それらの質問に対する回答から，「その他の施策」を含む9つの施策のうち

で実施されたものがいくつあるかを、自治体ごとに計算した。こうして算出された「認知度向上のための施策数」が多いということは、住民に、自治基本条例の施行によって実現されるべき自治とはどのようなものであるかを「学習」する機会が豊富に提供されてきたということの意味するはずである。したがって、この「認知度向上のための施策数」が多い自治体ほど、自治基本条例の施行後に生じた住民の意識や行動の変化は、大きなものとなっていると考えられる。また、職員にとっても、これらの施策の実施に関与することは、意識や行動を変化させる契機となる可能性があり、それゆえ、この「認知度向上のための施策数」が多い自治体では、職員の意識や行動の変化も大きいであろうという予測が成り立つ。

#### (7) 職員研修類型数

職員に自治基本条例に基づく自治体運営のあるべき姿について「学習」する機会を提供するものとしては、自治基本条例の内容や自治基本条例に基づいて職務を遂行していくうえでの留意事項等をテーマとした職員研修もまた重要である。そうした職員研修が定期的実施されているということは、それに参加する職員に「学習」の機会を提供するのみならず、そうした職員研修の定期的な実施それ自体が、それに参加しない職員に対しても、自らが勤務する自治体では、職務の指針ないしは規範として自治基本条例が重視されているというメッセージを伝達し、そうしたメッセージを踏まえた行動を促す効果を持ちうるのではないかと考えられる。また、研修への参加をとおして職員の意識に変化が生じ、その結果、職員の住民との接し方が変わっていったならば、それに反応して、住民の意識や行動にも変化が生じるかもしれない

「自治体アンケート調査」においては、職員の自治基本条例についての理解度を深めるために、全職員を対象とした、原則として参加が義務付けられる研修、全職員を対象とした、原則として任意参加の研修、新規採用職員を対象とした研修、採用された後、一定年数を経過した職員を対象とした研修、その年度に係長や課長等の管理職に昇進した職員を対象とした研

修，事務職，現業職，福祉職等の特定の職種の職員を対象とした研修，および，その他の研修を，それぞれ実施しているかどうかを尋ねている。それらの質問に対する回答から，「その他の研修」を含む7種類の研修のうちで実施されているものがいくつあるかを，自治体ごとに計算した。こうして算出された「職員研修類型数」が多い自治体ほど，職員の意識や行動に生じている変化は，そしてまた，間接的な効果として，住民の意識や行動に生じている変化も，大きなものとなっていることが予想される。

### （8）例規の確認状況

自治基本条例に関連した職員研修の実施には，職員に対して，自らの勤務する自治体では自治基本条例が重視されているというメッセージを伝達するという効果が期待できるとしたならば，自治基本条例の制定後に，それ以前に制定されていた条例，規則，要綱が自治基本条例の規定と矛盾していないかどうかをチェックすることにも，同様の効果を期待することができるであろう。

多くの自治体において，自治基本条例は，最高法規的な性格を有する条例として位置づけられている。自治基本条例それ自体のなかに，それが最高法規的な性格を有するものであることを謳う条文が盛り込まれていることが多い。そうした条文の存在が，法的観点から見て，自治基本条例に憲法に類似した最高法規的性格を付与すると考えることは困難であるが，しかし，自治体の行財政運営に関与する諸アクターが，自治基本条例を最高法規的性格を有するものとして扱ったならば，事実上，自治基本条例が最高法規的性格を有するものとして通用していくということはありうるであろう<sup>24)</sup>。重要なのは，自治基本条例にその最高法規的性格を謳う条文を盛り込むことよりもむしろ，自治基本条例を最高法規的性格を有するものとして扱うことであると考えられる。

そして自治基本条例を最高法規的性格を有するものとして扱う具体的な取り組みとして重要なのが，自治基本条例の制定後に，それ以前に制定されていた

24) 自治基本条例の最高法規性に関する考察として，斎藤 誠「自治基本条例の法的考察」年報自治体学17号（2004年）51，57-59頁，岩橋・前掲注(12)181-187頁。



条例，規則，要綱が自治基本条例の規定と矛盾していないかどうかをチェックすることである。自治基本条例が最高法規であるとしたならば，その自治基本条例の規定と内容的に矛盾するような条例，規則，要綱の存在は許されないはずであり，それゆえ，自治基本条例の施行に際しては，それ以前に制定されていた条例，規則，要綱を精査し，適宜に改正すべきであると考えられるからである。

「自治体アンケート調査」においては，自治基本条例が制定された後に，それ以前に制定されていた条例，規則，要綱が自治基本条例の規定と矛盾していないかどうかを，どの程度厳密にチェックしたかを，「すべての条例の確認を行った」，「一部の条例の確認を行った」，「すべての規則の確認を行った」，「一部の規則の確認を行った」，「すべての要綱の確認を行った」，「一部の要綱の確認を行った」のうちで該当するものすべてを選択するという方式で回答するよう求めている。この質問への回答に基づいて，条例，規則，要綱のそれぞれについて，自治基本条例制定後に，すべての確認を行った場合には1，一部の確認を行った場合には0.5を割り当て，自治体ごとにその合計を計算した。こうして算出された「例規の確認状況」の数値が大きいほど，条例，規則，要綱の厳密なチェックが行われたということであり，それはすなわち，自治基本条例を最高法規的性格を有するものとして扱っていかうという姿勢が確固としたものであることを意味している。そして，そうした自治体の姿勢はおのずから職員に伝わり，職員の意識や行動の変化を大きなものとするとともに，そのことを媒介として，住民の意識や行動の変化をも大きなものとすると考えられる。

### (9) 新設セクションの有無

自治体が職員に対して自治基本条例の重要性を伝達する方法としては，自治基本条例の施行に責任を負うセクションを新設するというものも考えられる。首長が自らの政策的指向を明示するために行政組織を改編するということが，多くの自治体でしばしば行われているが，同様の手法は，自治基本条例が重要な条例であることを示すためにも利用可能なのである。

「自治体アンケート調査」においては、自治基本条例や自治基本条例の規定に基づいて制定された条例を施行するために、あるいは、自治基本条例の規定に基づいて創設された施策を実施するために、役所/役場内に新設されたセクションがあれば、その名称、そこに配属されている職員数、および、そのセクションの長の職制上の地位を記入するよう求めている。この質問への回答から、新設セクションがあれば1、なければ0の値をとるダミー変数を作成した。この「新設セクションの有無」の値が1である自治体の方が、0である自治体よりも、職員に、自らの勤務する自治体では自治基本条例が重視されているというメッセージが強く伝わっているはずであり、それゆえ、職員の意識や行動の変化は大きなものとなっており、また、そのことを媒介として、住民の意識や行動の変化も大きなものとなっていると予想される。

#### (10) チェック機関の有無

自治基本条例を施行している自治体のなかには、自治基本条例それ自体の規定に基づいて、自治基本条例の施行状況を監視し、必要に応じて首長に対して提言を行う審議会や委員会を設けているところもあれば、自治基本条例にはそのような機関を設ける旨の規定はないものの、審議会等設置条例に根拠規定を置くといった方法により、同様の審議会や委員会を設置しているところもある。そうしたチェック機関の創設には、住民や職員に自治基本条例の重要性を伝達し、その意識や行動を、自治基本条例の立法目的や基本理念に適合的なものへと変化させるという効果が期待できる。そのうえさらに、そのチェック機関が、自治基本条例の施行状況の点検や首長に対する改革提言を積極的に行い、それに加えて、住民の自治基本条例についての認知度を高めるためのイベント等も企画し、実施したならば、そうしたチェック機関の活動は、住民や職員の意識や行動の変化を、より大きなものとするであろう<sup>25)</sup>。

「自治体アンケート調査」には、そうしたチェック機関を「自治基本条例の

---

25) 自治基本条例が実効性を持つためには、こうしたチェック機関を創設することが必要であるという指摘として、山口・前掲注(13)15-16頁。

規定に基づいて設けている」か、「自治基本条例にそのような組織を設ける旨の規定はないが、設けている」か、「設けていない」かの、いずれかを選択することを求める質問がある。この質問への回答から、チェック機関が設けられていれば1、設けられていなければ0の値をとるダミー変数を作成した。この「チェック機関の有無」の値が1である自治体の方が、0である自治体よりも、自治基本条例施行後の住民や職員の意識や行動の変化は大きなものとなっていると予想される。

#### (11) 新規制定条例数

自治基本条例の施行後に、自治基本条例の規定に基づいて、新たな条例が制定されたならば、そのことは、それ自体として、自治基本条例の施行によってもたらされた変化と見なうことは既述のとおりであるが、そうした制度上の変化には、自治基本条例が着実に実施されているというメッセージを、住民や職員に伝達する効果があると推測される。そして、そうしたメッセージは、住民や職員の自治基本条例についての認知度を高めるとともに、その受容を加速し、その結果、住民や職員の意識や行動に変化をもたらす可能性が高いように思われる。

既述のとおり、「自治体アンケート調査」においては、18の条例を挙げ、それぞれについて、「自治基本条例の制定後に、自治基本条例の規定を踏まえて、あるいは、自治基本条例に規定された事項を実施するために、新たに制定した」か、「自治基本条例の制定後に、自治基本条例とは無関係に制定した」か、「自治基本条例の制定前に制定されていたものを、自治基本条例の制定後に、自治基本条例の規定に合わせて改正した」か、「自治基本条例の制定前に制定されており、自治基本条例の制定後も改正されていない」か、「自治基本条例と同時期に制定した」か、それとも、「まだ制定されていない」かの、いずれであるかを尋ねている。それらの質問に対する回答から、18の条例のうち、新規制定条例、すなわち、「自治基本条例の制定後に、自治基本条例の規定を踏まえて、あるいは、自治基本条例に規定された事項を実施するために、新た

に制定した」条例がいくつあるかを、自治体ごとに計算した。「自治体アンケート調査」にはまた、18の条例以外に、「自治基本条例の制定後に、自治基本条例の規定を踏まえて、あるいは、自治基本条例に規定された事項を実施するために、新たに制定した」条例があれば、その名称を記入するよう求める質問項目もある。そこで、この質問に具体的な条例名を挙げて回答している自治体については、質問票に列挙されている18の条例のうちの、その自治体における新規制定条例数にさらに1を加え、それを新規制定条例数とした。こうして算出された「新規制定条例数」が多い自治体ほど、自治基本条例の施行後に生じた住民や職員の意識や行動の変化は大きなものとなっていると予想される。

#### (12) 新規実施施策数

新規制定条例に関して妥当することは、新たに条例を制定することなく、自治基本条例の規定それ自体に基づいて、あるいは、自治基本条例の制定趣旨を踏まえ、要綱等を根拠として、新たに実施されるようになった施策にも妥当するはずである。

「自治体アンケート調査」においては、既に述べたとおり、13の施策をあげ、それぞれについて、「自治基本条例の制定前から実施されていた」か、「自治基本条例の施行後に、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実施されるようになった」か、「自治基本条例の施行後に、自治基本条例とは無関係に実施されるようになった」か、それとも「実施されていない」かの、いずれであるかを尋ねている。それらの質問に対する回答から、13の施策のうち、新規実施施策、すなわち、「自治基本条例の施行後に、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実施されるようになった」施策がいくつあるかを、自治体ごとに計算した。「自治体アンケート調査」にはまた、13の施策以外に、「自治基本条例の施行後に、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実施されるようになった」施策があれば、その名称を記入するよう求める質問項目もある。そこで、この質問に具体的な施策名を挙げて

回答している自治体については、質問票に列挙されている13の施策のうちの、その自治体における新規実施施策数にさらに1を加え、それを新規実施施策数とした。こうして算出された「新規実施施策数」が多い自治体ほど、自治基本条例施行後に生じた住民や職員の意識や行動の変化は大きなものとなっていると予想される。

以上のように、「自治体アンケート調査」の各種の質問項目への回答から、自治基本条例の施行によって生じた住民および職員の意識や行動の変化の程度を示していると想定される2つの合成変数の値の、自治体ごとの相違を説明する可能性のある、12の独立変数を作成した。それぞれの独立変数の基本統計量は表8に示したとおりであり、独立変数相互間の単純相関は表9に示したとおりである。

独立変数相互間の単純相関は、それ自体として、興味深い事実を明らかにしている。すなわち、「施行後月数」が、多くの他の独立変数と有意な相関を示しているが、このことは、自治基本条例を比較的早い時期に制定し、それゆえ、「施行後月数」が大きな自治体と、自治基本条例をより近年になってから制定し、それゆえ、「施行後月数」が小さな自治体とでは、自治基本条例制定前の

表 8 . 独立変数の基本統計量

	有効回答数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
施行後月数	140	15	116	59.12	26.03
先行制定条例数	140	1	9	3.71	1.45
先行実施施策数	140	0	12	6.29	2.98
制定過程での取り組み類型数	138	0	10	5.25	2.54
制定直後の取り組み類型数	139	0	8	2.93	1.93
認知度向上のための施策数	138	0	17	2.85	3.56
職員研修実施類型数	138	0	5	0.85	0.91
例規の確認状況	140	0	3	1.56	1.16
新設セクションの有無	140	0	1	0.25	0.43
チェック機関の有無	138	0	1	0.38	0.49
新規制定条例数	140	0	8	1.07	1.46
新規実施施策数	140	0	8	1.83	2.01

状況、自治基本条例制定過程における取り組み、および自治基本条例制定後の取り組みに、異なった傾向が認められるということの意味している。

まず、「施行後月数」が、「先行制定条例数」や「先行実施施策数」と有意な負の相関を示しているということは、比較的早い時期に自治基本条例を制定した自治体においては、自治体の行政過程への住民参加や住民と自治体の行政組織との協働を促進するための施策や、自治体の行財政運営の健全性を高めるための施策が、条例に基づくものもそうでないものも、自治基本条例制定前には、それほど多くは実施されていなかったのに対して、より近年になってから自治基本条例を制定した自治体においては、それらの施策のうちで自治基本条例制定前から実施されていたものが多いということの意味している。早くに自治基本条例を制定した自治体には、まず自治基本条例を制定し、そのうえで、その自治基本条例の立法目的や基本理念を実現するための諸施策を制度化していくという選択をしたものが多いのに対して、それらの自治体よりも遅れて自治基本条例を制定した自治体には、まずは個別施策の充実を図り、それがある程度の段階に達した後に自治基本条例の制定に着手するという選択をしたものが多いのではないかと推測される。

同様のことが、「施行後月数」と「新規制定条例数」や「新規実施施策数」との間に、有意な正の相関が認められることから確認できる。すなわち、早くに自治基本条例を制定した自治体においては、自治基本条例制定後に、その立法目的や基本理念を実現するために新たに制度化しなければならない施策が多く、それゆえに、「新規制定条例数」や「新規実施施策数」が大きくなっているのに対して、それらの自治体よりも遅れて自治基本条例を制定した自治体では、自治基本条例の立法目的や基本理念を実現するために必要な施策のうちの相当数が、自治基本条例が制定される以前に制度化されており、それゆえに、「新規制定条例数」や「新規実施施策数」は小さくなっているのではないかと考えられる。

こうした、自治基本条例の制定を先行させるか、それとも個別条例の制定や個別施策の実施を先行させるかという選択の相違に加えて、早くに自治基本条

表 9. 独立変数相

	施行後月数	先行制定条例数	先行実施策数	制定過程での取り組み類型数	制定直後の取り組み類型数
施行後月数		- 0.257	- 0.263	- 0.320	- 0.232
先行制定条例数	**		0.482	0.365	0.125
先行実施策数	**	**		0.521	0.032
制定過程での取り組み類型数	**		**		0.414
制定直後の取り組み類型数	**			**	
認知度向上のための施策数	**			*	*
職員研修実施類型数			**	**	**
例規の確認状況			*	*	
新設セクションの有無					
チェック機関の有無					
新規制定条例数	**	**	*	*	
新規実施策数	**		**	*	

例を制定した自治体と比較して、それらの自治体よりも遅れて自治基本条例を制定した自治体では、自治基本条例制定過程における住民参加や、住民の自治基本条例についての認知度を高めるための取り組みを、より充実したものとする傾向があることを、「施行後月数」が、「制定過程での取り組み類型数」、「制定直後の取り組み類型数」、および「認知度向上のための施策数」と有意な負の相関を示していることから窺い知ることができる。条例の内容に関しては、ある特定のタイプの条例の制定に他の自治体よりも遅れて着手した自治体は、同じタイプの条例を早期に制定した自治体のその条例を参照し、そのうえで、そこにさらに独自の工夫を加えて自らの条例を制定するということが恒常的に行われており、そうしたプロセスをとおして、条例が徐々に進化していくことが指摘されている<sup>26)</sup>。そうした指摘は自治基本条例にも妥当すると考えられるが<sup>27)</sup>、それに加えて、自治基本条例に関しては、条例制定過程における住民参

26) 伊藤修一郎『自治体発の政策革新』（木鐸社・2006年）。

27) 「自治体アンケート調査」には、自治基本条例を制定する際に、他の自治体の自治基本条例を参考にしたり、他の自治体の自治基本条例の条文を採り入れたりし

自治基本条例のインパクト（阿部）

互間の単純相関

認知度向上のための施策数	職員研修実施類型数	例規の確認状況	新設セクションの有無	チェック機関の有無	新規制定条例数	新規実施施策数
- 0.309	- 0.128	0.114	0.135	0.077	0.282	0.436
0.135	0.164	0.146	0.094	0.005	0.071	- 0.218
0.038	0.254	0.210	- 0.074	0.007	0.074	- 0.612
0.217	0.479	0.171	0.055	0.119	0.187	- 0.187
0.188	0.326	0.060	0.151	0.150	0.056	0.059
	0.391	0.001	0.067	0.118	- 0.123	- 0.116
**		0.180	0.043	0.114	0.122	- 0.058
	*		- 0.018	0.063	0.137	- 0.025
			**	0.268	0.051	0.206
					0.149	0.146
			*		**	0.259

\*\* = 1%水準で有意, \* = 5%水準で有意。

加や、住民の条例についての認知度を高めるための取り組みにも、自治体間の参照とそれを基礎とした進化が進行しているのではないかと考えられる。

こうした独立変数相互間の関係とそれが示唆する諸事実についての認識を前提にしたうえで、以下では、これらの独立変数が、自治基本条例施行後の住民や職員の意識や行動の変化の程度に、どのような影響を及ぼしているのかを分析していくことにしたい。

3. 分 析

住民の意識や行動の変化の程度と職員の意識や行動の変化の程度に対して、12の独立変数のそれぞれが、他の独立変数の影響を制禦したならば、どのような影響を及ぼしているかを、重回帰分析によって算出した。その結果は、表

たか否かを尋ねた質問があるが、この質問に、他の自治体の自治基本条例は検討すらしなかったと答えている自治体は、5.71%にとどまっている。また、それと、他の自治体の自治基本条例を検討したが、参考にはならなかったと答えている自治体(2.14%)とを合わせても7.85%であり、大多数の自治体は、他の自治体の自治基本条例を検討し、かつ、参考に行っていることがわかる。阿部・前掲注(16)7-8頁。



論 説

10および表11に示したとおりである。

表10．住民の意識・行動の変化を従属変数とした重回帰分析（1）

	非標準化係数		標準化係数 ( )	t	有意確率
	B	標準誤差			
(定 数)	5.372	0.625		8.601	0.000
施行後月数	0.016	0.006	0.295	2.845	0.005
先行制定条例数	-0.072	0.095	-0.071	-0.755	0.452
先行実施施策数	0.118	0.066	0.242	1.796	0.075
制定過程での取り組み類型数	0.075	0.066	0.131	1.139	0.257
制定直後の取り組み類型数	0.210	0.068	0.284	3.065	0.003
認知度向上のための施策数	0.015	0.037	0.036	0.396	0.693
職員研修実施類型数	0.068	0.154	0.043	0.441	0.660
例規の確認状況	0.071	0.104	0.057	0.686	0.494
新設セクションの有無	0.064	0.282	0.020	0.228	0.820
チェック機関の有無	-0.304	0.249	-0.102	-1.220	0.225
新規制定条例数	-0.040	0.087	-0.041	-0.459	0.647
新規実施施策数	0.167	0.085	0.236	1.964	0.052

n = 133, R<sup>2</sup> = 0.252, 調整済みR<sup>2</sup> = 0.178.

表11．職員の意識・行動の変化を従属変数とした重回帰分析（1）

	非標準化係数		標準化係数 ( )	t	有意確率
	B	標準誤差			
(定 数)	6.218	0.645		9.636	0.000
施行後月数	0.018	0.006	0.301	3.038	0.003
先行制定条例数	-0.120	0.099	-0.111	-1.213	0.227
先行実施施策数	0.074	0.070	0.139	1.056	0.293
制定過程での取り組み類型数	0.142	0.069	0.231	2.053	0.042
制定直後の取り組み類型数	0.161	0.072	0.200	2.219	0.028
認知度向上のための施策数	-0.001	0.039	-0.002	-0.025	0.980
職員研修実施類型数	0.258	0.163	0.150	1.585	0.116
例規の確認状況	0.018	0.110	0.013	-1.888	0.869
新設セクションの有無	-0.013	0.297	-0.004	-0.975	0.966
チェック機関の有無	-0.495	0.262	-0.154	-2.332	0.061
新規制定条例数	-0.090	0.092	-0.085	-0.975	0.331
新規実施施策数	0.210	0.090	0.271	2.332	0.021

n = 134, R<sup>2</sup> = 0.287, 調整済みR<sup>2</sup> = 0.217.

## 自治基本条例のインパクト（阿部）

住民の意識や行動の変化の程度に対しても、職員の意識や行動の変化の程度に対しても、独立変数のすべてが有意な影響を及ぼしているわけではない。

まず、住民の意識や行動の変化の程度に対しては、「施行後月数」と「制定直後の取り組み類型数」が1パーセント水準で、「先行実施施策数」と「新規実施施策数」とが10パーセント水準で、それぞれ有意な影響を及ぼしている。

ただし、「先行実施施策数」の影響は、予想とは逆に、自治基本条例の制定に先行して実施されていた、自治体の行政過程への住民参加や住民と自治体の行政組織との協働を促進するための施策や、自治体の行財政運営の健全性を高めるための施策の数が多いほど、自治基本条例施行後の住民の意識や行動の変化は大きいというものである。このことは、自治基本条例の制定に先行して、参加や協働あるいは行財政運営の健全化を企図した諸施策の実施に積極的であった自治体の住民の方が、そうではなかった自治体の住民よりも、自治基本条例の立法目的や基本理念を受け容れる心理的な準備が整っており、それゆえに、自治基本条例の施行後、それが想定する住民のイメージに合致するような意識や行動を、すみやかに身に付けていったということを意味しているのではないと思われる。そうであるとしたならば、自治基本条例の制定および施行が、そのみで住民の意識や行動を変化させる可能性はそれほど大きなものではなく、自治基本条例の制定および施行はむしろ、それ以前から参加や協働あるいは行財政運営の健全化を企図した諸施策の実施によって徐々に変化しつつあった住民の意識や行動の、その変化を加速させることに、より大きな効力を発揮すると言いうことができるかもしれない。

これに対して、「制定直後の取り組み類型数」が1パーセント水準で、「新規実施施策」が10パーセント水準で、それぞれ有意な正の影響を及ぼしているのは、予想されたとおりである。しかしながら、この分析結果もまた、自治基本条例の制定および施行が、それ自体として住民の意識や行動に及ぼす変化は、限定的なものであることを含意している。自治基本条例制定直後の、それを周知させるために自治体が発する種々の取り組みに触れることをとおして、そしてまた、自治基本条例の立法目的や基本理念を実現するための新たな施策の

実施を目の当たりにすることをとおして、住民は、自治基本条例に基づく自治体運営のあるべき姿について「学習」し、自らの意識や行動を変化させていくのであり、そうした「学習」の機会がなければ、自治基本条例の制定および施行それ自体が住民の意識や行動に及ぼす変化は、わずかなものにとどまると推測されるのである。

次いで、職員の意識や行動の変化の程度に対しては、「施行後月数」が1パーセント水準で、「制定過程での取り組み類型数」、「制定直後の取り組み類型数」、および「新規実施施策数」が5パーセント水準で、「チェック機関の有無」が10パーセント水準で、それぞれ有意な影響を及ぼしている。

興味深いのは、「チェック機関の有無」については、予想に反して、チェック機関が設けられている自治体の方が、そうでない自治体よりも、職員の意識や行動の変化が小さなものにとどまっているということである。大多数の職員にとっては、公募に応じた住民や有識者によって構成されるチェック機関は他者的な存在である。そうした機関が自治基本条例の施行状況を監視するために創設されるということは、職員の立場からすれば、自治基本条例の十全な実施に責任を負っているのは、自らではないという認識につながりやすいのかもしれない。そして、この責任は自らにはないという認識が、自治基本条例が想定している職員像に接近するような方向での意識や行動の変化を小さなものにとどめているのかもしれない。

それ以外の、「制定過程での取り組み類型数」、「制定直後の取り組み類型数」、および「新規実施施策数」の影響は予想どおりであるが、住民の意識や行動の変化の程度に有意な影響を及ぼしている諸要因と比較すると、「先行実施施策数」の影響が有意なものではなくなり、「制定過程での取り組み類型数」の影響が有意なものとなっている。制定過程での取り組みとして「自治体アンケート調査」でその実施の有無について回答を求めているのは、職員向けの研修を除けば、自治基本条例の制定過程への住民参加を促し、自治基本条例の内容に住民の意見を反映させるための取り組みや、住民の自治基本条例への関心を高めるための取り組みであるが、それらの取り組みをどれだけ実施したかが、住

民の意識や行動の変化の程度よりもむしろ、職員の意識や行動の変化の程度に強い影響を及ぼしているのである。自治基本条例の制定過程において試みられる住民と職員とが向き合う様々な実践をとおして、自治基本条例の施行によって実現されるべき新たな自治がどのようなものであるかを「学習」するのは、住民よりもむしろ職員であるということかもしれない。

ところで、住民の意識や行動の変化の程度にも、職員の意識や行動の変化の程度にも、有意な影響を及ぼしている変数として、「施行後月数」がある。「施行後月数」が大きい自治体ほど、すなわち、自治基本条例が施行されてから長い期間が経過している自治体ほど、住民や職員の意識や行動が大きく変化しているという知見は、自治基本条例は「じわじわと地域の体質改善を図る漢方薬」のようなものであり、即効性は期待できないという指摘<sup>28)</sup>の妥当性を裏づけるものである。しかしながら、時の経過は、本当に、それ自体として、有意な影響を住民や職員の意識や行動の変化の程度に及ぼすものなのであろうか。

もしそうであるとしたならば、住民や職員の意識や行動に対してのみならず、自治体の行財政運営のあり方に対してすら、何ら変化をもたらず意図などなく、制定することそれ自体を目的として制定されたような、「行政の飾り物」<sup>29)</sup>でしかない自治基本条例や「つくって終わり」<sup>30)</sup>という自治基本条例であっても、施行後ある程度の期間が経過したならば、住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るということになるが、そうなのであろうか。「認知度向上のための施策数」や「新規実施施策数」等の他の独立変数の影響を制禦してもなお、「施行後月数」は、住民や職員の意識や行動の変化の程度に、有意な正の影響を及ぼしているという重回帰分析の結果は、そうした理解の妥当性を裏づけているように見える。しかしながら、自治基本条例が制定され、施行されたならば、たとえその内容を住民や職員に周知させるための取り組みがまったく行われなくても、そしてまた、その立法

28) 岩崎・前掲注(21)11頁。

29) 富野・前掲注(14)8頁。

30) 松下・前掲注(15)41頁。

目的や基本理念を実現するための新たな施策が何一つ実施されなくても、ただそれが有効な条例として例規集のなかに存在しているだけで、住民や職員意識や行動が変化していくという知見は、常識に反しているように思われる。

統計的分析の結果と常識との間にこうした齟齬が生じる原因のひとつとして考えられるのは、「施行後月数」が、時の経過の長短を示す変数であることに加えて、それ以外の何かの代理変数としての役割をも果たしてしまっているということである。その点を念頭に置いて改めて独立変数のそれぞれを見直すと、それらには、自治基本条例の規定に基づいて始められた施策が繰り返し実施されることに伴う効果や、自治基本条例を施行するために新設された機関やセクションがその活動を継続することに伴う効果が、適切に反映されていないことがわかる。例えば、自治基本条例が制定されてから毎年一度は、「自治基本条例に関連したテーマを扱うシンポジウムや講演会」が開催されていたとしても、「認知度向上のための施策数」の値は、そうした施策をまったく実施していない場合よりも1大きくなるにすぎない。また、自治基本条例の実施状況を監視するためのチェック機関が、創設後一貫して、その任務を真摯に遂行し、毎年一度は首長に対して改革提言を行い、それに加えて、住民との対話集会の開催などにも取り組んでいたとしても、チェック機関が創設されて間がなく、その活動がようやく緒に就いたにすぎない自治体と同様に、「チェック機関の有無」の値は1である。このように、施策の実施や機関やセクションの活動の継続性の程度が、自治基本条例の施行後の状況にかかわる独立変数に適切に反映されていないことの結果として、「施行後月数」が、時の経過の長短を示す変数であるとともに、施策の実施や機関やセクションの活動の継続性の程度の代理変数にもなってしまう可能性が高い。

この点について確認するために、「認知度向上のための施策数」、「職員研修実施類型数」、「新設セクションの有無」、「チェック機関の有無」、および「新規実施施策数」のそれぞれに「施行後月数」を掛けることによって、施策の実施や機関やセクションの活動の継続性の程度を示す5つの独立変数を新たに作

## 自治基本条例のインパクト（阿部）

成した。「認知度向上のための施策数×施行後月数」、「職員研修実施類型数×施行後月数」、「新設セクションの有無×施行後月数」、「チェック機関の有無×施行後月数」、「新規実施施策数×施行後月数」の5つである。これらの変数は、新たな施策がすべて、自治基本条例の施行と同時に実施されるようになり、新たな機関やセクションがすべて、自治基本条例の施行と同時に創設されるという、実際とは異なる想定を基礎とするものである。しかも、当初は試行錯誤的に実施され、さほど多くの意見を集めることができなかったパブリック・コメントが、その実施手法が確立するとともに、徐々に住民に認知され、多数の意見を集めるようになるとか、当初は活発に活動していたチェック機関が、次第にその活動量を低下させていくとかいった、時の経過とともに生じる施策の実施状況や機関やセクションの活動状況の変化は、これらの変数によっては捉えることができない。しかしながら、「施行後月数」が担ってしまっている単なる時の経過以外の事象の代理変数としての役割を、これらの変数が、少なくとも部分的には肩代わりすることは期待できる。

当初に作成した12の独立変数に加えて、これらの5つの変数をも独立変数として投入した重回帰分析の結果は、表12および表13に示したとおりである。

予想のとおり、5つの新たな独立変数を投入する前と比較して、「施行後月数」が住民や職員の意識や行動の変化の程度に及ぼしている影響は、いくらか小さくなっているし、この変数の住民の意識や行動の変化の程度への影響は、なお10パーセント水準で有意なものであるものの、職員の意識や行動の変化の程度への影響は、もはや有意なものではなくなっている。5つの新たな独立変数が、自治基本条例施行後の施策の実施や機関やセクションの活動の継続性の程度を操作化したものとしては、きわめて不完全なものであることを踏まえるならば、それでもなお、これらの変数を重回帰分析に独立変数として投入することによって、「施行後月数」の住民や職員の意識や行動の変化の程度への影響が低減しているということは、自治基本条例施行後の施策の実施や機関やセクションの活動の継続性の程度をより適切に操作化した変数を用いたならば、「施行後月数」の住民や職員の意識や行動の変化の程度への影響は、さらに小

論 説

表12．住民の意識・行動の変化を従属変数とした重回帰分析（2）

	非標準化係数		標準化係数 ( )	t	有意確率
	B	標準誤差			
(定 数)	5.500	0.734		7.497	0.000
施行後月数	0.015	0.009	0.277	1.725	0.087
先行制定条例数	- 0.159	0.096	- 0.157	- 1.657	0.100
先行実施施策数	0.153	0.065	0.313	2.357	0.020
制定過程での取り組み類型数	0.089	0.064	0.157	1.391	0.167
制定直後の取り組み類型数	0.198	0.066	0.268	2.982	0.003
認知度向上のための施策数	- 0.172	0.087	- 0.427	- 1.971	0.051
職員研修実施類型数	0.759	0.326	0.482	2.327	0.022
例規の確認状況	0.080	0.101	0.064	0.790	0.431
新設セクションの有無	- 0.294	0.748	- 0.089	- 0.393	0.695
チェック機関の有無	- 1.463	0.636	- 0.493	- 2.299	0.023
新規制定条例数	- 0.053	0.086	- 0.054	- 0.612	0.541
新規実施施策数	0.458	0.203	0.647	2.257	0.026
認知度向上のための施策数 × 施行後月数	0.004	0.002	0.482	2.294	0.024
職員研修実施類型数 × 施行後月数	- 0.014	0.006	- 0.522	- 2.420	0.017
新設セクションの有無 × 施行後月数	0.004	0.011	0.084	0.335	0.738
チェック機関の有無 × 施行後月数	0.018	0.010	0.425	1.828	0.070
新規実施施策数 × 施行後月数	- 0.004	0.003	- 0.448	- 1.399	0.164

n = 133, R<sup>2</sup> = 0.334, 調整済みR<sup>2</sup> = 0.236.

さなものとなる可能性が高いことを示唆していると考えてよいであろう。ただ単に自治基本条例が有効な条例として例規集のなかに存在しているというだけで、時の経過とともに住民や職員の意識や行動に変化が生じていくということは、やはりあり得ないことなのである。

それとともに、この5つの新たな独立変数を、当初に作成した12の独立変数とともに投入した重回帰分析の結果は、いくつかの興味深い知見を与えてくれるものである。

まず、「認知度向上のための施策数」は、住民の意識や行動の変化の程度に

自治基本条例のインパクト（阿部）

表13．職員の意識・行動の変化を従属変数とした重回帰分析（2）

	非標準化係数		標準化係数 ( )	t	有意確率
	B	標準誤差			
(定 数)	6.547	0.777		8.431	0.000
施行後月数	0.013	0.009	0.210	1.326	0.188
先行制定条例数	- 0.175	0.101	- 0.162	- 1.732	0.086
先行実施施策数	0.097	0.070	0.183	1.395	0.166
制定過程での取り組み類型数	0.150	0.068	0.243	2.191	0.030
制定直後の取り組み類型数	0.160	0.071	0.198	2.250	0.026
認知度向上のための施策数	- 0.255	0.093	- 0.581	- 2.734	0.007
職員研修実施類型数	0.988	0.349	0.576	2.831	0.005
例規の確認状況	0.053	0.108	0.039	0.493	0.623
新設セクションの有無	- 0.480	0.798	- 0.134	- 0.602	0.549
チェック機関の有無	- 0.849	0.678	- 0.264	- 1.253	0.213
新規制定条例数	- 0.090	0.092	- 0.085	- 0.976	0.331
新規実施施策数	0.228	0.217	0.295	1.050	0.296
認知度向上のための施策数 × 施行後月数	0.006	0.002	0.607	2.935	0.004
職員研修実施類型数 × 施行後月数	- 0.015	0.006	- 0.515	- 2.426	0.017
新設セクションの有無 × 施行後月数	0.005	0.012	0.098	0.399	0.691
チェック機関の有無 × 施行後月数	0.004	0.011	0.096	0.418	0.677
新規実施施策数 × 施行後月数	0.000	0.003	0.013	0.040	0.968

n = 134, R<sup>2</sup> = 0.353, 調整済みR<sup>2</sup> = 0.259.

は10パーセント水準で、職員の意識や行動の変化の程度には1パーセント水準で、それぞれ有意な負の影響を及ぼしている。これに対して、「認知度向上のための施策数×施行後月数」は、住民の意識や行動の変化の程度には5パーセント水準で、職員の意識や行動の変化の程度には1パーセント水準で、それぞれ有意な正の影響を及ぼしている。

「認知度向上のための施策数」が、有意な負の影響を住民や職員の意識や行動の変化の程度に及ぼしているということは、自治体が、住民の自治基本条例についての認知度を向上させるための施策を積極的に実施したとしても、当初



は、そうした自治体の積極性が、自治基本条例とは、自治体が住民に対して参加や協働を強いるものであるという、ネガティブなイメージを住民に与える結果となり、自治基本条例が想定する住民イメージに接近するような住民の意識や行動の変化を妨げる可能性があるし、同じ自治体の積極性が、職員にとっては職務上の負担増となり、その結果、職員もまた、自治基本条例についてはネガティブなイメージを形成し、自治基本条例が想定する職員イメージに接近するような職員の意識や行動の変化が、阻害される可能性が高いことを示唆している。そして、そのようにして、住民と職員の双方にもたらされた自治基本条例についてのネガティブなイメージを払拭し、住民や職員の意識や行動を、自治基本条例が想定するようなものへと変化させる効果を発揮するためには、住民の自治基本条例についての認知度を向上させるための施策は、数年間継続して実施されなければならないが、継続しさえすれば、それらの施策は決して無駄ではないことを、「認知度向上のための施策数×施行後月数」が、住民の意識や行動の変化にも職員の意識や行動の変化にも、有意な正の影響を及ぼしていることが示している。

重回帰分析の結果はまた、自治基本条例の実施状況を監視するためのチェック機関の創設が、住民の意識や行動の変化の程度に及ぼす効果についても、同様の時の経過に伴う変化が認められることを示している。

これに対して、自治基本条例をテーマとして様々な種類の職員研修を実施することが、住民や職員の意識や行動の変化の程度に対して及ぼす影響の、時の経過とともに生じる変化は、まったく逆のものである。すなわち、「職員研修類型数」が、住民の意識や行動の変化の程度には5パーセント水準で、職員の意識や行動の変化の程度には1パーセント水準で、それぞれ有意な正の影響を及ぼしている一方で、「職員研修実施類型数×施行後月数」は、住民の意識や行動の変化の程度にも職員の意識や行動の変化の程度にも、5パーセント水準で有意な負の影響を及ぼしている。このことは、様々な種類の職員研修を実施することが住民や職員の意識や行動に及ぼす影響は、自治基本条例制定後間もない頃に最も高く、時の経過とともに低下していくことを示している。自治基

本条例の施行後間もない頃は、自治基本条例をテーマとした様々な種類の職員研修が熱心に行われていたが、時の経過とともに、それらのうちで実施されないものが増え、また、実施されるにしても、なおざりなものとなり、そうした自治体の取り組みの変化によって、自治基本条例をテーマとした職員研修の職員の意識や行動への影響や、それを媒介とした住民の意識や行動への影響が、徐々に小さなものとなっているというのが、多くの自治体における実状なのではないかと推測される。

こうした5つの新たな独立変数を投入した重回帰分析の結果から推測される変化に加えて、時の経過とともに自治基本条例に関連した施策の実施態様や機関やセクションの活動実態に生じる変化には、様々なものがあるであろう。それらの変化のうちには、住民や職員の意識や行動の変化を加速させるものもあれば、減速させるものもあるし、住民や職員の意識や行動を、自治基本条例が施行される以前の状態に引き戻す効果を伴うものもあるはずである。しかしながら、各地の自治体における自治基本条例制定後の種々の実践の実際を前提とするならば、それらの変化は、その総体としては、住民や職員の意識や行動の変化を加速させる方向に作用してきた。それが、当初の12の独立変数のみを投入した重回帰分析において、「施行後月数」が、住民の意識や行動の変化の程度にも職員の意識や行動の変化の程度にも、有意な正の影響を及ぼしていたことの意味であると考えられる。自治基本条例施行後の時の経過それ自体が、たとえそれが、自治体としてさしたる取り組みを行うことなく、無為に過ぎていく時間であったとしても、それでもなお、住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るなどということは、あり得ないのである。

## ・自治基本条例によって変化をもたらすために

以上、本稿においては、ニセコ町まちづくり基本条例の制定および施行に、同町職員としてかかわってきた加藤紀孝の、ニセコ町まちづくり基本条例は、その施行後数年を経て、ニセコ町に新たな文化を形成しつつあるという言明に

示唆を受け、この二セコ町まちづくり基本条例を嚆矢とする自治基本条例が、新たな文化の形成すなわち住民や職員の意識や行動の変化に、どのように結びついていくのかを、「自治体アンケート調査」の結果の分析をとおして探究してきた。

その結果、自治基本条例の制定および施行を、住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は、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住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が明らかとなった。また、住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、住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や、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、その住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なども判明した。自治基本条例の施行が、住民や職員の意識や行動の変化へと結びついていくためには、ある程度の時の経過が必要であるが、しかし、月日がたてばおのずから、住民や職員の意識や行動に変化が生じるわけではなく、施策の実施や機関やセクションの活動が継続することが重要であることについても示唆が得られた。

こうした分析結果から、自治基本条例の制定および施行によって、住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、それだけで直ちに住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、住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というものとなるであろう。「継続は力なり」というのは、いかにもありふれた教訓ではある。しかしなが

## 自治基本条例のインパクト（阿部）

ら、「自治体アンケート調査」の結果の分析をとおして得られる、自治の現場においてそれなりに価値のある教訓は、結局のところ、「継続は力なり」ということに尽きるのである。