

前文

わたしたちのまち越谷市は、古くは日光街道の宿場町として栄えた歴史と伝統のあるまちです。また、「水郷こしがや」と云われるように、多くの河川や用水が流れ、昔から農業が盛んな地域でもあります。

昭和33年(1958年)に市となって以来、都市化が進み、埼玉県東南部地域の中核的な都市として発展してきており、首都近郊にありながら、貴重な農地や広々とした緑地、うるおいのある水辺などの自然空間が随所に残るまちです。

わたしたちは、今後も、このような豊かな自然を大切にするとともに、先人が残した土の香りと人の温もりを感じる風土を受け継ぎながら、自然と都会の良さが調和した持続発展性のある都市、すべての市民が人間として尊重され、人々の和が大切にされる人間性豊かな都市を目指して越谷のまちづくりを進めます。

地方分権の進展や社会環境の大きな変化の中で、わたしたちは、老いも若きも、男も女も市民としてまちづくりに主体的に参加し、それぞれの思いがまちづくりにつながる喜びを実感することをおして、自分たちのまちとして心から愛せるような参加と協働、自主・自立を基本とする自治のまちづくりに取り組むとともに、それを一層進めるための自治力の向上に努めます。

そして、水と緑と太陽に恵まれ、人々のふれあいと連帯の中で、平和で安全・安心・快適に、しかも楽しくいきいきと暮らすことができるより住みよい越谷市、文化の香り高い、スポーツの盛んな魅力と活力のある越谷市の実現に向けて、最大限の努力を続けていきたいと考えています。

これからの越谷市におけるまちづくりは、市民を主体とする「自治の推進」と人と自然を大切にする「豊かな地域環境の創造」を軸に進めることが必要です。

しかし、それには、市民、そして議会や行政が、お互いに共通の理解と認識とをもって、それぞれの役割を果たし、共に支え合い、一体となって行動していかなければなりません。

そこで、これらの主体・担い手が今後、自治のまちづくりに向かって積極的に行動していく上で、互いに共有すべき考え方や実際の市政運営に関する基本的なルール・仕組みを定めるために、ここに市政の最高規範となるこの条例を制定します。

あわせて、この条例が、今後、市政の中にしっかりと根を下ろし、所期の目的を十分達成できるよう、市民、議会、行政は、この条例がより良い市政運営にどう反映されたかを検証し、これを見守り、育てていくことを誓います。

注 福祉や教育の充実、健全なコミュニティの形成を重視することについては、「豊かな地域環境の創造」の中で、より、詳しく触れたい。

【解説】

前文は、本文に先立ち、全体を通しての基本的な理念や考え方を総括的に述べるもので、一般に宣言的色彩の強いものです。

前文では、条例制定の必要性などその意義や背景や越谷市のまちの成り立ちや歴史・伝統を踏まえながら、越谷の特性を踏まえたまちづくりの基本理念と将来に向けての目指すべき基本的方向等について触れるなど、将来の市政に対する市民の思い・願い・決意を簡潔な表現で述べています。

前文では、次の4点について触れています。

- (1) 「人と自然を大切にする住み良いまち 越谷」、「参加・協働と自主・自立を基本とする自治のまち 越谷」を目指し、越谷の特性を踏まえたまちづくりの基本理念と将来に向けての目指すべき基本的方向を明らかにしています。
- (2) これからの越谷市におけるまちづくりには、「自治の推進」と「豊かな地域環境の創造」という二つの面からの取り組みが必要であることを指摘しています。
- (3) 越谷市における自治のまちづくりをより一層推進する力として、市および市民の「自治力の向上」に努める必要のあることについて触れています。
- (4) この条例が制定・施行された後も、本条例が所期の目的を達成できているかどうかについて、市民、議会、行政は、絶えず検証し、確認する中で、ともにこれを育て、見守っていく責任のあることについて触れています。

そして、本条例に対する市民の理解をとおして、一人一人の市民が、市政を自分たちのものとしてより身近に感じ、自ら支えるべきものという意識をもつ中で、越谷市を真に自分たちのまちとして自ら作り上げていこうという気構えをもって積極的に行動していくべきことを強調しています。

(注) 前文は、一般的には、それ自体としては必ずしも法的拘束力をもつものではなく、本文で定める個々の条項と一体となってはじめて法的効果を発揮するものとされています。

つまり、法令全体を通しての理念を表す精神的規定として、各条文を解釈する上で、その前提となる基準や指針を示すものと位置づけられています。

したがって、前文では、例えば、条例全体の中のキーワードとなる言葉等について頭出し程度に触れるにとどめるなど、その内容については本文におけるそれぞれの条項に委ね、その中で具体的に規定することにしています。

第1章 総則

(条例の目的)

第1条 この条例は、越谷市における自治のまちづくりの基本理念および目標ならびに市政運営の基本的ルールおよび仕組み等、市政に関する基本的事項を定めることにより、「自治の推進」と「豊かな地域環境の創造」を図り、住みよい自治のまちの実現に寄与することを目的とします。

[解説]

条例が定めている内容を明らかにするとともに、条例の制定によって達成すべき究極目的を示すものです。

ここでいう「市政に関する基本的事項」とは、越谷市におけるまちづくり（自治のまちづくり、自治の推進によるまちづくり）の基本理念・目標および自治の基本理念および基本原則ならびに市民の権利・責務、議会および行政の権限と責務、市政運営の基本的ルール・仕組み等をいいます。

また、「自治のまちづくり」とは、自治によるより良いまちづくりを意味し、それは、市民主権に基づく市民主体の「自治の推進」と自然環境・生活環境・人間関係等を含む「豊かな地域環境の創造」を通して、人と自然を大切に作る住みよいまち・越谷、参加・協働および自主・自立を基本とする自治のまち・越谷をつくるという市のまちづくりにおける基本目標を実現するための取り組み・活動をいいます。

つまり、越谷市におけるまちづくりは、「自治のまちづくり」（自治の理念に基づく市民主体のまちづくり）を基本に、「まちをどのように作るか」というまちづくりのルール・仕組みの構築による「自治の推進」と「どのようなまちをつくるか」といったまちづくりの方向・目標（まちづくりの普遍的政策テーマ）としての「豊かな地域環境の創造」といった方法・内容の両面で取り組んでいくことが必要です。

(最高規範としての条例の位置づけ)

第2条 この条例は、市が定める条例、規則等の最上位に位置する市政運営の最高規範であり、市の条例、規則等の解釈・運用ならびに「基本構想」等の諸計画の策定および施策の施行などのすべてにおいて、その拠り所となります。

2. この条例の制定に伴い、既存の他の条例、規則等は、この条例の趣旨にそって整合が図られるとともに、新たに条例、規則等を制定または改廃する際には、この条例の内容を十分踏まえるなど、全体として体系化を図ります。

[解説]

本条例は、市政運営の最高規範（すべての条例や計画等の拠り所となる法規範）であり、したがって、新たに市の条例・規則等を制定する際には、本条例の趣旨に適合するよう十分に配慮するとともに、これまで制定された市の条例・規則等の中に本条例に反する規定がある場合には、市は、その条例・規則等を速やかに改正あるいは廃止をしなければなりません。

(注) 法体系上、一般的には、どの条例もそこに優劣・上下関係はないとされていますが、本条項の規定を設けることによって、本条例が、市が定める他の条例・規則等の解釈運用において、その拠り所となる最高規範性を担保しています。

[主な用語の定義]

第3条

この条例において、次に掲げる用語の定義は以下のとおりです。

- (1) 市民 市内において、住み、働き、学び、活動し、または事業を営む個人および団体をいいます。
- (2) まちづくり 市民生活の様々な分野における市および市民が関わる公共的活動・取り組みの総体をいいます。
- (3) 市 市民の信託を受けてまちづくりを行う市議会および市長その他の執行機関をいいます。
- (4) 市政 市が行うまちづくりを指し、市長その他の執行機関および市議会の行う市の政治・行政に関わる活動をいいます。
- (5) 行政 市長その他の執行機関をいいます。

〔解説〕

(1) 「市民」には、①市内に住所を有する住民（住民登録をしている者）のほか、住民登録をしている住民ではないが、②市内に居住する在住者（実際に市内に居住している者、これには外国人等も含まれる）、③市内で就業する在勤者（市内の事業所等に通勤する者）、④市内で就学する在学者（市内の学校等に通学する者）、⑤市内で活動する者（市内で活動する法人その他の市民活動団体およびその構成員）、⑥市内に事務所を有する事業者（事業等を営む法人その他の団体）などが含まれます。

(2) 「まちづくり」は、福祉・保健、環境・自然保護、防災・治安や教育・文化・スポーツや各種公共施設等の都市基盤の整備などのほか、地域住民相互の交流・連帯や市民参加・社会奉仕など、その領域・分野はハード・ソフト両面に多岐にわたっています。

また、「まちづくり」は、行政が担う市政と市民が関わる市民活動等の両方を含めた広い意味の言葉として捉えられています。

今日、まちづくりは、行政だけで担いきれるものでなく、町会・自治会等の地域活動、NPO等の市民活動、さらには、コミュニティ・ビジネス等の公共的企業活動等を含めた社会総ぐるみの力で進められています。

(3) 「市」には、地理的な「行政区域」を指す場合、あるいは、一定の地域およびそこに住む住民を基礎とし、その地域における政治・行政の権能を持つところの基礎的地方公共団体という「団体」を意味する場合もあります。

しかし、ここでは、住民の信託を受けて、実際にまちづくりを行う行政主体を意味し、議会及び市長等の市の執行機関を含めた組織・機関を指します。

(4) 「市政」とは、(2)の「まちづくり」のうち、(3)でいう「市」（市長等の執行機関および議決機関としての議会）が担う市の政治・行政に関わる活動を指します。

(5) 「行政」とは、(3)の「市」のうち、議決機関としての議会を除いた、市の行政事務を管理・執行する市長およびその他の執行機関をいいます。

執行機関には、市長のほか、合議制の教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会などの委員会や独任制の監査委員があります。なお、これらの執行機関を補佐する補助機関も含まれます。

(注) なお、行政と云う言葉を、「信託者としての『市民』」対「受託者としての『行政（行政機関）』」といった形で捉え、議決機関および執行機関の両者を含めた意味で捉える捉え方もありますが、本条例では、執行機関のみの狭い意味で捉えます。

● 用語の定義

ここでは、「市民」「まちづくり」「市政」「市」「行政」など、条例全体に関わり、かつ、独立の章立てがなされていない部分の用語についてのみ定義することとし、「自治」「自治力」「地域環境」「コミュニティ」「参加」「協働」といった言葉については、それぞれ、関連する章の中で、その具体的内容として記述しています。

◎ 検討すべき内容 —— 「行政」という言葉の概念 ——

政策会議から、「『行政』とは、一般的には、国家の統治作用のうち、立法と司法以外の作用の総称としての「機能概念」であるので、『行政』について、素案のように「機関概念」として定義づけることは法学的な視点から適当でない。以下の条文では、主語として使用している「行政」という言葉をすべて「市長等」に置き換えるべきである」という意見が出た。

1. 「行政」の意義 —— 法学辞典から ——

(1) 国政のレベルにおいては、立法と司法以外の作用の総称を意味する。

すなわち、形式的には、国会等の立法機関の行う作用が「立法」、裁判所等の司法機関の行う作用が「司法」、内閣等の行政機関の行う作用が「行政」ということになる。

(2) 地方政治のレベルにおいては、立法・司法・行政という機能区分はないので、「市民が必要とする公共サービスの積極的充実を目指す活動」といった意味で使われる。

いずれの場合も、あくまで「機能概念」であって、「機関概念」ではない。

2. 「地方行政」

地方公共団体によって行われる行政、すなわち、地方公共団体か、固有の権能および機関により、自己の権限と責任・負担において行うもの（地方自治行政）

3. 「行政機関」

「行政機関」とは、行政組織を構成し、それぞれの所掌事務を有し、それぞれの権限に基づいて行政権の行使にたずさわる機関をいう。

行政は、行政主体がその名と責任で実施するが、行政主体はいずれも団体（法人）であるため、現実に行政を行うためには、行政主体に代わってその手足となって行政権を実際に行使する機関が必要であり、このような職務を行う機関を「行政機関」という。

「行政機関」は、国政レベルと地方政治レベルとでは、その意味合いを若干異にする。

(1) 国政レベルにおいては、行政を行う国家機関。内閣及びその傘下の行政官庁。立法機関（国会）、司法機関（裁判所）対して、行政機関としての内閣およびその傘下の行政官庁をいう。

(2) 地方政治レベルにおいては、議決機関（地方議会）に対する執行機関（地方公共団体の長およびその他の執行機関）を意味する。

ただし、現在の地方自治法では、行政権の行使にあたる機関をすべて行政機関として総称せず、例えば、「普通地方公共団体の長は、……保健所、警察署その他の行政機関を設けるものとする（第156条）」というように、特定の機関だけに限ってその語を用いている。

※ 国家行政組織法は、府・省・委員会および庁の4種を行政機関としている。

地方公共団体にも、その行政組織を構成する行政機関があるが、国家行政組織法とは直接関係なく、その設置および職務権限は、一般的には、地方自治法で、特別の行政機関については特別の法律それぞれ定められている。具体的には、市町村等においては、一般行政機関のほか、保健所、福祉事務所、児童相談所、都道府県にあっては警察署など、行政上の必要のために設置された全ての機関・施設を含む。をいう。

4. 「執行機関」

行政法上は、行政庁の命を受けて実力をもって国または地方公共団体の意思を執行

することを任務とする機関（例えば、警察官・収税官吏・徴税吏員など）とされているが、他方、地方行政においては、地方公共団体の議決機関（意思・決定機関）としての議決を実施する地方公共団体の長その他の執行機関を指す場合もある。

● どの言葉を使うか

第3条の「用語の定義」および第18条～第26条において、どの言葉を使うか

- ① 素案のとおり「行政」を使う。
通常、市民の間では、機関としての「行政」という言葉として使われている。
- ② 政策会議提案の「市長等」を使う。
「市長等」の「市長」が、個人を意味するのか、ハッキリしないうらみがある。
- ③ 「執行機関」を使う。
他の条文（第18条～第26条）において使うには、あまり、なじめない言葉である。。
- ④ 「行政機関」を使う。
「執行機関」との違いがはっきりしない。「執行機関」といった場合は、長およびその他の執行機関を意味するが、「行政機関」といった場合は、「執行機関」だけでなく、執行権を持たない「付属機関」（諮問機関等の審議機関を含めて）を含む、より広い概念として捉えるか。

- ◎ 「自治力の向上」についての取り扱い
「自治力の向上」については、前文のみでなく、本文のどこかに、その概念づけを含めて記述する。

〔自治力の向上〕

第〇条

市および市民は、自治のまちづくりのより一層の推進に資するため、自治力の向上に努めます。

- (3) ここでいう「自治力」とは、地方自治体や地域社会の自ら治める力、すなわち、行政や市民・地域住民が主体となって自治のまちづくりをより一層推進する力をいいます。

つまり、「自治力」は、あくまで、市民自治および団体自治という地方自治の本旨（基本理念・考え方）を、具体的に実現していくための地方自治体や地域社会の「自ら治める力」を指します。

真の市民自治および団体自治の確立は、市民および市の「自治力の向上」を図ることによって達成されます。「自治力」は、あくまで、市民自治および団体自治という自治の基本理念・考え方を、具体的に実現していくための地方自治体や地域社会の「自ら治める力」です。

この「自治力」には、市全体レベルの自治力と市内の各地域社会レベルの自治力とがあります。

すなわち、(1)「市という地域全体の次元における自治力」（越谷市に例をとれば、『越谷市力』とも云うべきもので、これには、更に、①越谷市という地域（広域地域社会）における自治力（例えば、市民力、社会基盤力など）と、②自治体力ともいうべき越谷市という行政主体における自治力があり、このほか、(2)の『地域力・コミュニティ力』とも云うべき「それぞれの近隣地域社会（コミュニティ）の次元における自治力」（市の区域の中のそれぞれの近隣地域社会が有する自治能力）があります。

同時に、この2つの自治力は、住民自治と団体自治から成る地方自治の基本理念（本旨）を踏まえれば、その内容は、それぞれ、市民自治的色彩の強い自治力と団体自治的色彩の強い自治力の両面の性格をもった総合的な自治能力でもあります。

1. 「自治」の意味

「自治」とは、一口に云えば、読んで字の如く「自ら治める」、すなわち、「自分たちのことは、自分たちで処理する」ことである。

これを更に学問的に整理すると、「自治」には、「自主・自立 (autonomy)」と「自己統治 (self-governing)」という二つの意味があるとされている。

前者の「自主・自立」は、集団 (あるいは個人) が他者から独立して、その統制に縛られず、自らの意思で自ら自主的・自律的に行動することを指し、これに対して、後者の「自己統治」は、集団として、独自に規律を定め、ルールを取り決めるなどその意思を決定をする場合に、集団のメンバーの参加と同意のもとで行うことを指す。

そして、この二つは、相互に密接に関連し合っており、相互に補完し合うところに意味がある。

この「自治」という言葉は、広い意味では、政治・行政の世界だけでなく、大学の自治とか学生自治会といった言葉があるように、広く社会生活を自主的に営むことを指しているが、一般的には、政治・行政の用語として使われることが多く、「官治」に対する「自治」、あるいは、自治行政の略として用いられている。また、時には、自治共和国、自治州といった言葉があるように、中央国家から独立しているという意味で使われる場合など、「独立」という意味合いをもつ場合もある。

ちなみに「地方自治」と云う言葉は、地方 (空間的な広がりをもった一定の地域、例えば、都道府県・市町村、あるいは、市町村内の各地域社会・コミュニティ) という地域共同社会に「自治」の原理を適用したものであり、その場合、「自主・自立」の側面に対応するのが「団体自治」であり、「自己統治」の側面に対応するのが「住民自治」であると云える。

この二つは「地方自治の理念」であり、憲法では「地方自治の本旨」と云っている。

※ 「地方自治」と「団体自治・住民自治」

「地方自治」とは、都道府県・市町村など、国家の領土の一定の地域を基礎とし、その地域内に住む住民を人的構成要素として、その地域内の政治・行政を行うために、国から独立した人格を有する地方団体 (法令上は「地方公共団体」、通常は「地方自治体」あるいは単に「自治体」と呼ばれている団体) の存在を認め、一定範囲内でその地域を統治する権限を国家から与えられている政治形態をいう。

この「地方自治」は「住民自治」と「団体自治」の2つの基本理念を要素として形成されると云われている。

「住民自治」とは、一定の地域における政治や行政は、住民自らの意思と責任に基づいて行うべきであるという考え方・理念、つまり、直接または間接の政治参加によって行うべきものとする考え方・理念を云うとされており、これに対して、「団体自治」とは、この住民自治を実現するために、国から独立して固有の機能や機関をもった地方団体を設け、自治体自らの権限と責任において処理すべきであるという考え方・理念、すなわち、地方の政治・行政は、一定の地域を基礎として、国からある程度独立し、自治権として固有の目的・事務・権能・機関を有する地方自治体 (法令上は「地方公共団体」、最近では、法令用語ではないが、地方自治体の中央政府に対する対等独立の存在を強調する意味合いを含めて、「地方政府」という表現もされている) を設け、その団体の権限と責任において処理すべきだとする考え方・理念を云うとされている。

つまり、地方自治の本旨とは、住民生活に密接に関わる地域の共通の仕事 (地域的公共の役割) を国家から切り離して地域協同体の手に委ね、地域住民の意思と責任に基づいて自主的に処理させるべきだとする考え方・理念である。

つまり、まず、自らのことは、自らの意思と責任において行い、その意思と責任による政治や行政を行うために、国家権力から独立した団体を組織し、一定の権能 (地方自治権) を発揮すると云う論理が一般的となっており、住民自治を確保するために団体自治が必要であり、住民自治もそれによって担保されるという論理的構図を基本としている。

ところで、わが国の憲法制度が、もともと、「はじめに、住民の自治ありき」といったイギリスやアメリカ型の樹立自治固有権を前提とした在来説に基づくものではなく、「まず、統一国家ありき」といったドイツやフランス型の国家による承認を前提とした伝来説に近い理論を前提としている。

わが国においては、このように、順序としてはまず「団体自治」があり、次に「住民自治」があるといった論理をとっているが、近時、市民権の原理が一層重視されるに伴い、歴史的経緯はともかくとして、今日では、「住民自治」が基本を成し、それを補う形で「団体自治」があるという考え方が一般的である。

いずれにしても、これらの2つの要素、すなわち、民主政治の原理に基づく「住民自治」と地方分権の原理に基づく「団体自治」とは、車の両輪として相互依存・密接不可分の関係にあり、団体自治が十分に認められていないところでは住民自治も十分に機能し得ないし、逆に「住民自治」のない「団体自治」は、本来の地方自治とは云えない。その意味では、両者は切り離して考えることはできず、結合するところに地方自治の本質があると云える。

※ 「地方政府」

国レベルにおける地方自治に関する検討の中で、平成19年 (2007年) に発足した地方分権改革推進委員会の「基本的な考え方」の中で、「地方政府」という概念を導入し、「中央政府」に対して、地方自治体を自立した「地方政府」として位置づける方針を打ち出している。

このように、政府当局として、はじめに、その正式文書の中で、地方自治体を自立した「地方政府」に変える方針を掲げた背景には、近年、中央政府に対して地方公共団体の統治機構を「地方政府」と呼び、中央政府対地方政府および各地方政府間の関係を「政府間関係」として捉えることが、地方自治概念を構成する上で有効であると提唱されていることが大きく影響している。

なお、他都市の自治基本条例では、このような動きを反映して、既に岐阜市の条例が、また、現在、制定作業進行中の鎌倉市の条例においても、その解説部分でこの概念を導入している。

※ 「住民自治」と「市民自治」

最近、「住民自治」を、より拡大した理念・考え方として「市民自治」という言葉がよく使われる。

すなわち、近時におけるNPO等の市民活動団体の活発化等による地域社会の変化などといった今日的状況に合わせて、従来のような単にそこに居住する在住者といった狭い意味での「住民」による自治ではなく、在勤・在学者等を含めたより広い意味での「市民」による自治と捉えるのがより現実とふさわしいと考えられるようになってきた。

また、この「市民」という言葉について、社会の一員としての正しい市民意識・住民意識、すなわち市民・地域住民としての義務と責任を自覚し、自主・自立性、自律性をもって行政に対し積極的に関わっていく良識ある実践的な市民という理念的な概念として捉えようとする考え方もある。つまり、市民自らも自治の主人公として、自己の要求のみならず、利害の調整や公共政策の選択において主体的な自己決定する市民としての意味合いを持たせており、行政への積極的な参加・参画と協働（パートナーシップ）などの必要性を強調している。

2. 地方分権・地域分権の流れ

昨今、「地方の時代」といわれ、平成7年(1995年)の「地方分権推進法」及び平成12年(2000年)の「地方分権一括法」等の制定により、国から各地方自治体への自治事務の大幅移譲、すなわち「地方分権」の拡大が行われているが、各市町村にあっては、更に、その事務・権限を、地域社会の実態に即して地域へ移譲することを模索している。

つまり、「第3の分権」とも云われる「地域分権」（国から都道府県への権限委譲といった「第1の分権」、都道府県から市町村、あるいは国から直接市町村への権限委譲といった「第2の分権」に対して、市町村から地域住民組織への事務権限の移譲を「第3の分権」と呼んでいる）を行い、地域と行政の協働の下にまちづくりを進めていこうとしている。

この「地域分権」（「都市内分権」とも云う）は、「地方分権」の理念（地方のことはできるだけ地方自治体で決めるという考え方）を踏まえ、自分が住んでいる身近な地域をどんな地域にするかを、これまでのように役所まかせ、議員まかせにするのではなく、その地域に住む自分たちで考え、選択・決定し、しかも、その決定に基づき、責任をもって行動するという自己決定・自己責任の原則に基づいている。

それは、地域分権を拡充し、地域のことは地域の住民が自ら考え、実行することができるように、行政の権限の一部を地域組織に委ねようとするものであり、このことは地方自治の重要な要素である。

このような考え方から、今日の地方自治は、従来のような「地方自治」という地方自治体レベルの狭い意味での地方自治だけではなく、「地域自治」というその地方自治体内の各地域社会レベルの地方自治を内包した形より広い意味で捉える必要があり、このため「地方自治」とは云わずに単に「自治」という言葉がより多く使われている。

そして、この「地域分権」がスムーズに行われるためには、その受け皿として、「地域自治」を基調とする自立した地域社会・組織としての「コミュニティ（地域共同社会・地域共同体）」の存在は不可欠である。

※ 「地域自治」

「地域自治」とは、地方自治の二大理念であるところの「団体自治」と「住民自治」の考え方を、市町村レベルだけでなく、市町村等の基礎的公共団体の区域中の個々の地域社会レベルにまで発展させたもので、地域社会が、市町村からある程度自立したコミュニティとして、「自分たちのまち・地域の運営は自分たちの責任で進める」、「地域のことは、地域の住民が自ら考え、実行する」、「自分たちのまち・地域は自らの手でつくる」という考え方・理念である。

ちなみに、平成16年(2004年)の地方自治法改正で、団体自治・住民自治の充実強化を図る観点から、市町村内の一定区域を単位として、地域住民の意見を行政に反映させるとともに、行政と住民との連携を強化するために、市町村の判断によって「地域自治区」と称する学区などを単位とした行政区型の新しい行政区域を設置することができるようになった。

云うまでもなく、まちづくりは、基本的には「市民・行政・議会」の三者が共同して行うものである。しかし、その主体は、あくまで主権者としての「市民」であり、その信託を受けて、実際のまちづくりを行う機関が、一つは市長をトップとする「行政（執行機関）」（市長およびその他の執行機関を含む）」であり、いま一つは「議会（議決機関）」であるという位置づけである。

つまり、主体としての市民と実際の担い手である行政や議会とは、信託・受託の関係にあり、主権者としての市民が、市政の運営を行政主体・地方政府としての市に信託し、行政主体・地方政府としての市は、この市民の負託に応、市民の総意に基づいて市政を実際に運営するといった関係になる。

このうち、まちづくりの主体である市民には、個人としての「住民」と集団としての「地域」があり、後者に相当するのが近隣地域社会としての「コミュニティ」である。

これからの地方行政は、個人としての市民、そしてその集合体としての地域を抜きにして進めることはできず、コミュニティの存在は益々重要視されることになろう。

3. 「自治力」——「全市レベルの自治力」と「地域レベルの自治力」から成る自治力

「自治力」とは、一口に云えば、「自らのことは自ら治める力」である。しかも、地方の政治・行政における自治力、地方自治における自治力である。

先に触れたように、今日の地方自治が、従来のような地方自治体レベルの「地方自治」だけでなく、その地方自治体内の各地域社会レベルの自治（「地域自治」）を内包したより広い意味で捉えたとすれば、ここにいう「自治力」という概念も、そのような視点を前提に捉えるべきである。

そこで、ここで云う「自治力」とは、地方自治体レベルの「地方自治」と地域社会レベルの「地域自治」の両者を視野に入れ、かつ、市民自治・団体自治という自治の基本理念を具現し、これを担保するための「地方自治体や地域社会の『自ら治める力』」であり、それは、市民自治（住民自治）および団体自治の一層の推進が図るための力であり、それは、(1)「全市レベルでの自治力」と、(2)「それぞれの近隣地域社会（コミュニティ）での自治力」の2つで構成されるということになる。

具体的に云えば、「自治力」には、“こしがや・パワー”とも云うべき『越谷市力』（市力・市域力）と、例えば“蒲生コミュニティ力”とでも云えるような市内各地区のコミュニティ力としての『地域力』の2つから成り立つということである。

市民自治および団体自治という自治の基本理念・考え方を、具体的に実現していくためには、地方自治体・市民および地域社会・地域住民が、その実現に必要な「自治力」を身につけ、向上させることが不可欠であり、この自治力の向上を図ることによって、住民自治（市民自治）および団体自治の一層の推進が図られることになる。

つまり、基礎的公共団体としての市を例にとれば、市政への関心や積極的な参加・参画・協働、自治の推進に関わる市民自身の学習、地域課題の解決に対する積極的な関わり等を通しての市民・地域住民力の向上、あるいは、行政主体としての市自身の行政運営上の統治能力（ガバナンス力）や財政力の向上およびそれを担う職員の資質向上、更には、市という地域が有する物的資源・人的資源等の社会基盤力の拡充とその活用等々を通じて、自治力を向上させることにより、真の市民自治や団体自治の確立が可能となるのである。

これを更に詳述すれば、次のようになる。

まず、(1)の「全市レベルでの自治力（“市力・都市力”）」（市という基礎的公共団体の区域である地域（市域）全体をいって「基礎力」として自治）には、①「団体自治的な要素の強い自治力」と、②「市民自治的な要素の強い自治力」とがある。

前者の①の団体自治的な要素の強い自治力とは、「地方分権」の理念を前提とした団体自治を実現するための自治力であり、これには、更に、(a)越谷市という独立した地域における団体自治的な要素の強い自治力と、(b)越谷市という独立した行政主体（地方自治体）における団体自治的な要素の強い自治力とがある。

(a)の越谷市という独立した地域における団体自治的な要素の強い自治力は、越谷市（市域という広域な地域社会、つまり越谷市全体という、市内の個々の近隣地域社会を超えた行政区域（市域）としてのより広い地域社会）という独立した地域が、今後とも自主・自立性、自律性をもって存続・発展していくに足る能力を云う。

それは、(i)越谷市という地域（基礎的公共団体である越谷市という行政区域）における「社会基盤力」と (ii)越谷市という行政主体（地方自治体）の「行財政力」や“議会力”とも云うべき議決機関としての議会の審議・立案能力などを内容をとしている。

※ 社会基盤力

越谷市というより広い地域社会においてその基礎を成す都市基盤・産業経済基盤等のインフラや自然資源などの「物的資源」および豊富な知識・技術・経験や健全な市民意識・良識・旺盛な意欲・活力をもった市民等の「人的資源」等から成る社会資源（ソーシャル・リソース）等の社会的な基盤力をいう。

※ 行財政力

越谷市という行政主体の行政運営上の経営能力・統治力（ガバナンス力）および財政力をいう。

一方、後者の②の「市民自治的な要素の強い自治力」とは、「市民主権」の理念を実現するための自治力であり、越谷市全体という地域における『市民力』（Citizen power）とも云うべき住民自治的な要素の強い自治力である。それは、健全な越谷市民として越谷市政に積極的に参加・参画する越谷市民の自治力である。

つまり、個々の近隣地域社会・コミュニティを超えたより広い地域社会としての越谷市全体というより広い視点から、一越谷市民（個人もしくは団体）として、越谷市の現在や将来を考え、積極的に参加・参画・協働して行動する意識・態度・能力である。

次に、②の「それぞれの近隣地域社会（コミュニティ）レベルでの自治力（“地域力・コミュニティ力”）」（それぞれの近隣地域社会・コミュニティの“基礎力”としての自治力）にも、①「団体自治的な要素の強い自治力」と、②「市民自治的な要素の強い自治力」とがある。

前者の①の団体自治的な要素の強い自治力とは、「地域分権」の理念を前提とした団体自治を実現するための自治力であり、越谷市という地方自治体の区域内における個々の近隣地域社会・コミュニティにおける団体自治的な要素の強い自治力である。それは、個々の近隣地域社会・コミュニティが、自主・自立性、自律性をもって活動を実践するに足る地域組織としての自治能力を指す。つまり、個人としての地域住民から成る集団としてその住民力の集積であり、地域課題解決に向けての“ご近所、そして地域の底力”とも云える自主的な組織としての自治能力である「地域組織力」を指す。

後者の②の市民自治的な要素の強い自治力とは、「市民主権」の理念を実現するための自治力であり、それは越谷市内の個々それぞれの近隣地域社会（コミュニティ）という次元における『地域住民力』(Residents power)とも云うべき住民自治的な要素の強い自治力である。それは、近隣地域社会に積極的に関わり、そこで 現実に起こる様々な地域課題を解決に努力していく一地域住民として行動する意識・態度・能力である。

つまり、自分たちが今住んでいる近隣地域社会（コミュニティ）という限定された地域において、良識ある地域住民としてその使命・役割を自覚し、近隣地域社会に対する関心・理解・意欲を示し、地域参加・参画等の積極的な行動をとるといった「地域住民力」（地域住民としての住民自治能力）をいう。

このように、越谷市において、自治のまちづくりを推進していくためには、市およびそれを構成する近隣地域社会における自治能力としての総合的な「自治力」を一層高めることが大切である。

以上を図式的に整理すると以下のようになる。

「自治力」の体系図

	内 容
全市レベルでの自治力（個人および集団としての自治力） —— “越谷市力” とも云うべき『市力・都市力』 ——	① 団体自治的な要素の強い自治力 (a) 越谷市という独立した行政区域における『社会基盤力』（越谷市という地域が有する物的資源・人的資源から成る社会資源力（ソーシャル・リソース）等の社会基盤力） (b) 越谷市という独立した行政主体（地方自治体）における『行財政力』（越谷市という行政主体がもつ行政運営上の経営能力・統治力（ガバナンス力）や財政力のほか、議決機関としての議会がもつ審議・立案能力に代表される議会力など、「自治体力」とも云うべきもの） ② 市民自治的な要素の強い自治力 越谷市全体という地域における一市民（越谷市というまち全体を視野において行動する個人および集団）としての自治力 —— 『市民力』 ——
近隣地域社会（コミュニティ）レベルでの自治力（個人および集団としての自治力） —— 『地域力・コミュニティ力』 ——	① 団体自治的な要素の強い自治力 越谷市という地方自治体の区域内における個々の近隣地域社会・コミュニティにおける地域集団・組織としての自治力 —— 『地域組織力』 —— ② 市民自治的な要素の強い自治力 越谷市という地方自治体の区域内における個々の近隣地域社会・コミュニティにおける一地域住民（地域社会を視野において活動する個人）としての自治力 —— 『地域住民力』 ——

◎ 地方自治体のエンパワーメント

◎ 自治力の中身

- ① 自己決定力
- ② 自己解決力（主体的実行力）
- ③ 自己責任力

◎ 越谷市において「自治のまちづくり」を一層すすめるためには、基礎的自治体としての市およびそれを構成する市民や、行政体としての「市」（市長等の執行機関や議決機関としての議会）およびそれを構成する市長をはじめとする職員や議員、さらには、各地域における地域住民組織等の「自治力」を高める必要がある。
らない。

市民・議会・行政がそれぞれの立場から住民福祉の向上を目指して、自治体を運営するための「自治力」をつけなければならない。

市民・議会・行政という土壌を豊かにしてこそ、その上に大きな樹木が茂り得る。