慶應義塾大学学術情報リポジトリ

Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	地方分権と自治基本条例
Sub Title	
Author	佐々木, 信夫(Sasaki, Nobuo)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication	2008
year	
Jtitle	慶應の政治学 日本政治 :
	慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008.) ,p.117- 141
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara id=BA88453477-00000008-0117

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

地方分権と自治基本条例

佐々木

信夫

六 五 四 三 二 -

自治基本条例の背景 自治基本条例の背景 自治基本条例の骨格 自治基本条例の骨格 関する第五次までの勧告が行われた。

地 方分権 の意義

1 地方分権改革

ての「自治基本条例」の制定に関する意義について考察してみたい。 本稿では、 わが国において地方分権改革を進める意義と、その過程で動き出した自治体が自ら定める憲法とし

治維新以降、 中央集権体制の価値は、 一世紀余にわたり、 公共政策において統一性、公平性を国の強い指導力によって実現することにある。 わが国でとられた中央集権体制は「追いつき追い越せ型近代化」を達成するこ 明

とに有効に機能したと評価されよう。

て、 体制の価値である。 共政策において多様性、 そうしたことから、 九五年には政府に地方分権推進委員会 うかし、国民の生活が豊かになり、 わが国の新たな「国のかたち」は地方分権の価値を実態に即して実現していくことにあろう。 九九三年に衆参両院で初めて地方分権の推進に関する国会決議がなされた。 迅速性の発揮が求められ、 価値観の多元化と地域の多様化と都市国家のもつ特性を受けて、 (諸井虔委員長)が設置され、 住民の協働参画が要請されている。 六年間の活動において地方分権改革に この実現こそが地方分権 これを受け むしろ公

係を上下・主従の関係から、 歩みを始めることになった。これを第一期の地方分権改革と呼んでいるが、 まで三二三二市町村であったわが国は、 権の受け皿となる自治体の この勧告に沿って、二〇〇〇年に四七五本の法改正を伴う地方分権一括法が施行され、 体制整備も課題となり、 明確なルールに基づく対等・協力の関係に改めることにあったと言えよう。 一七八四市町村 機を同じくする形で市町村の合併が進められた。 (〇八年一一月現在) その成果は、 へと約四五%減少し、 わが国は分権国家 中央政府と自治体 九 地方分 九 九 0 関 の

規模拡大と

能力の向上をめざしたのであった。

た機関委任事務制度を全廃することで行政権限面での自治体の裁量権を拡大したはずの第 たいわゆる「三位一体改革」は、 しかし、 税財源の分権化により地方の財政裁量権を拡大しようとして○四年度から○六年度にわたって行わ 地方財政の削減政策の色彩を強め当初のねらいとは異なった結果となった。 期分権改革も、 ま n

第二期地方分権改革が進められている。 そこで○七年度以降、 地方分権改革推進法にもとづき地方分権改革推進委員会 道州制構想や地方財政健全化法制の整備等の課題とも絡んで、 (丹羽宇一朗委員長) が設置され

密度の高い個別法に阻まれ、自治体の自由裁量で政策設計できるという状況にはない。

2 自治基本条例の動向

改革は新たな段階に踏み出しつつあるといえよう。

のニセコ町まちづくり基本条例(二〇〇〇年)や東京都杉並区の自治基本条例(二〇〇二年)などを皮切りに、 本条例とは、 りを独自に始めようという自治体の動きが顕在化してきた。その一つが「自治基本条例」 全国の市町村で次々と条例制定が行われるようになってきた。 自治体の自治の方針と基本的ルールを定める条例であり、「自治体の憲法」とも呼ばれる。 ナショナル ・ルールのみではなく、 ローカル・ルールを制定することで自治体の運営、 の制定である。 地域づく 北海道 自治基 近

始まった市町村合併とは趣を異にする「もう一つの体制整備」 新たな国づくりをめざそうとする際、 自治基本条例は、 住民参加や協働を進める上で重要な役割を果たすものと思われる。 各自治体の将来像を明確にし、 各自治体が主体的にロー 首長・議会や住民の「自治」への意識を高めるとともに、 として注目される。 カル・ルールづくりへ動き出した点は、 中央政府主体ではなく、 地方政府主体で 国主導で

二 検証——中央地方関係

1 中央地方関係の類型

の素材としておきたい

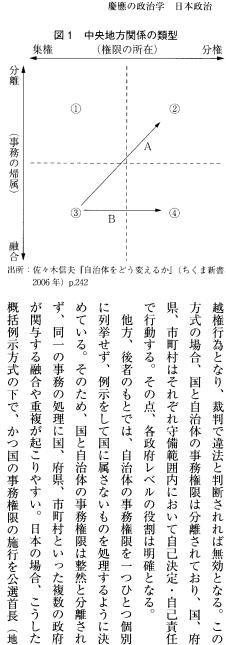
国家といっても、どんな中央地方関係を実現するのか、そのビジョンすら明確とはいえない。まずその点を議論 もとより、 地方分権を新たな国の国家像に据えたとはいえ、 その改革過程は平坦ではない。 まして、 地方分権

て決まる。 差是正などは国の役割として残る。 そこに到る過程改革についての「合意」を得るためには、 ても政策のガイドラインを示す役割は依然必要とされよう。 な役割を国に期待し、 自治体の自治権は、 地方分権を進めても、 仕事の範囲と量は自治体の活動量を規定し、裁量権の程度は自治体の自律度を規定するが、この自治 どんな役割を地方に求めるのか、依然はっきりしない。 どれぐらいの範囲と量の仕事をどの程度の裁量権をもって企画立案、 外交や防衛、 福祉や医療、 危機管理、 司法、 教育、 文化、 金融、 中央地方関係の形態について詰めた議論を要する。 しかし、わが国の地方分権改革をみていると、どん 農政、 通貨管理、 インフラ整備など自治体が担う領域につい 景気対策、 めざす分権国家のあり方について、 国土形成、 実施できるかによっ さらに財源の格

化」と呼ぶことができる。 体の活動量と自律度が拡大する方向に向かうことを「分権化」といい、 自 治体が実施しうる権限を国 一の法律でどのように決めるか (授権方式) 逆に縮減する方向に向かうことを について、 イギリスなどアン グ 口 サ

を採用してい ソン系の国々では制限列挙方式を採っているのに対し、フランスなどヨーロッパ大陸系の国々では概括例示方式

前者のもとでは、 自治体は法律で明示的に授権された事務権限しか行使してはならず、 その範囲を逸脱すると



てきた。 この事務処理における分離か融合かと、 機関委任事務制度がそれだが、 これは二〇〇〇年の地方分権一括法の施行により全廃されてい この権限配分における分権か集権かを組み合わせて、 方機関とみなす)に委任するという機関委任の方式が多用され 国家に お

かつ国の事務権限

国と自治体の事務権限は整然と分離され

府県、

市町村といった複数の政

府

日本の場合、こうした の施行を公選首長

ける統治形態を類型化してみよう。

れを 図1のようにタテ軸に 務 それを の帰属について、 〈分離〉 とおき、 自治体自らが 「事務の帰属」をとり、 他方、 独自に決定、 一つの事務に国と自治体が関わって仕事が完結する Ξ コ軸 実施できる裁量事務が明示的に決めら i 「権限の所在」 をとると、 四つの事象が生まれ れてい (概括例示) る 制 場合、 限列 挙 ح

権

限

の所在について、相対的に中央政

府

国

に権限が集中している場合を

〈集権〉

とし、逆に相対的に地

方

自

(融合)

としよう。

122

玉

府

裁

判で違法と判

断され

n

ば

無効となる。

各政府レベ

ル

[内において自己決定・自己責任

自治体の

事務権限を一つひとつ個 の役割は明確となる。

莂

北欧

諸国に見られる形態である。

治体)へ権限が分散している場合を〈分権〉としよう。

ベルまで出先機関を配置し行政を進めるから自治体の存在自体を必要としない場合も多い。社会主義国家などに ①の集権・分離型では、 国がほぼ完結的に事務処理をしており、 自治体は権限も責任も持たない。 玉 は 地 域レ

見られる形態で戦前の日本も概ねこれに属しよう。

われない。こうした形態では自治体の行うべき事務事業が制限列挙されている場合が多く、 ②の分権・分離型では、 逆に一定領域について自治体の権限と責任で事務処理が独自に行われ、 イギリスなど英米系 玉 一の関与は行

0

「国家に多く見られる形態である。

系の国家に多くみられる形態で、 う事務処理の委任方式が採られる。国に留保された権限、 られる。 ③の集権・融合型では、 この形態では、 自治体に対する国の機関委任事務、 ある事務処理について国が権限、 戦後の日本はこれに属しよう。 財源は自治体の行政執行をコントロールする手段に用 財源を留保し、 団体委任事務が多くを占める。 その執行だけを自治体に委ねるとい フランスなど大陸

が、 ④の分権 実際の事務事業の企画、 ・融合型では、 ある事務処理について国はガイドラインの設計や財源調整という形で外形上関与する 実施、 評価に関する裁量権は自治体が有する。 福祉国家化が進むスウェーデンなど

2 分権国家の選択

からば、 地方自治が充実している国としては、 日本がめざすべき分権国家像はどこなの 分権・分離型国家 **②** と分権・融合型国家 <u>4</u> を挙げることができる。

新憲法制定からまもなくシャウプ勧告があった。 市町村優先を掲げ、 国 府県、 市町村の役割分担を明

戦後、

あったと言えよう。 確化するようにとの勧告であった。そこから解釈すると、 しかし、 戦後日本が選択した形態は集権・融合型(③)であった。 同勧告が日本に求めた国家像は分権・分離型 国と地方を上下主従関係 <u>②</u> で

れる。 体への権限委譲と国の関与の縮小・廃止に止めた。その後の三位一体改革も同様に、 に固定し、国の事務を大幅に自治体に執行委任する機関委任事務、 0 いうことになる。一九九五年に始まった地方分権推進委員会の「中間のまとめ」は、国の役割を限定し、 裁量権、自治権を最大限に増やすよう求めている。その点、矢印のA(③から②への移行)を指向したと見ら さて問題は二○○○年から始まったわが国の地方分権改革である。分権化という以上、 しかし、実際の改革は国の役割を限定する方向とはならず、機関委任事務制度の全廃に見るように、自治 団体委任事務が自治体の大半を占めた。 部の補助金廃止と少額 指向するのは②か④と 自治体

ま の分権・融合型国家を指向しているのか、 ここから読むと、 なし崩し的に分権化を進めているようにも見える。 わが国の分権改革は矢印Aの分権・分離型国家を指向しているのか、 はっきりしない。めざすべき分権国家像が国論として統一 В (③から4へ 一されないま の移行 税源移譲に止まっている

0) いと思うからである 権限と財源を保有し、 確かに地方自治の質が高く、将来めざすべきは英米系の分権・分離型国家であろう。 地域住民の参画によって地域ニーズに沿った独自の政治・行政が行われることが望まし 都道府県、 市町 村 が固

ろうか。 てきたわが国の歴史を加味して考えると、 インの作成や財政力格差の是正といった外形上の関与の役割に限定する改革に応えなければならない。 しかし、 であるなら、 都市部と農村部では経済格差が著しく、 機関委任事務制度を全廃し、七割近くを自治事務に置き換えた以上、 わが国がめざすべき分権国家像は矢印Bの分権・ 財政力も大きく異なる。こうした現実と集権体制 国は 融合型国家ではなか 政 策 が長 Ò) ひも付き ガ

を進めた結果、これまで以上に政策の多様化が進み、問題処理が迅速化し、政策の総合化が自治体の手で行われ、 補助金の改革で補助率を下げるだけで個別の関与権限を依然残そうとする改革姿勢は基本的に間違っている。 国の関与を制限し、 国民の行政サービスに対する満足度が高まったという結果こそが期待される。よって、 Ŧ [の関与を外形上のものに限定し、実質的に政策形成の権限を自治体に委ねる改革が不可欠となる。 自治体の裁量権を確立する分権・融合型国家像(④)を共有して進めなければならない。 今後の地方分権改革は 地方分権

三 自治基本条例の背景

自治基本条例の意義

1

脱皮させるか、そのことが体制整備のポイントとなる。その点、 れ以上に各自治体の政策能力を高めることが不可欠である。 そこでもう一つ問題となるのが、 自治体側の体制整備である。 自治体を従来の事業官庁からいかにして政策官庁に 自治体をそれぞれ地方政府と捉え、 自治体規模の拡大もひとつの改革手段だが、そ 独自の法的

自治体の憲法とされる 「自治基本条例」は、 次の点で他の条例と異なっている。

内発的な政策官庁づくりとして評価される。

ルールを制定しようという動きがでてきたことは、

もつということ 第一に、その自治体のいわば最高規範として、 (基本条例としての役割)。 他の条例や計画などの策定指針となる基本条例としての性格を

第二に、住民の権利を明確にし、 自治体の組織・ 運営に関する基本的事項を網羅した総合条例としての性格を

こうした条例の性格を捉え、 自治基本条例を「条例の条例」という場合もある。 最近の制定動向をみると、 約

もつということ

(総合条例としての役割)。

市が制定途中ないし制定を予定している状況(検討段階も含め)にあり、こうした動きからすると、 市政策経営室 区を含む)のうち、条例制定済みは一〇四 一八○○市町村のうち制定済みが一四七となっている(ちなみに県は一つに止まっている)。 『調査報告』○八年二月二九日による)。 (約一三%)、町村は約一○○○町村のうち四三である(約四%) 横須賀市の調査等でみると、市においては現在、 内訳は七八三市 数年以内に 三割程 (稚内 度

はいえ、 いということかも知れないが、 合併自治体においてもルールづくりはより緊要と思われるが、 データで見る限り、合併自治体が突出して当該条例を制定している状況にはない。 今後の検討課題であることは間違いない。 平成の大合併に半数以上の市町村が関わったと 体制整備の余裕がな

半数近い市が自治基本条例をもつことになるのではなかろうか。

2 自治基本条例の背景

一つは、也分子を寺代へつけいでうら。

自治基本条例が制定される背景には、大きく二つの理由があると思われる。

一つは、地方分権時代への対応である。

うな理念や仕組みのもとで制定されているかを包括的に一覧できる規定はない。自治体憲法の欠落である。この で自らが自立して活動するには自らの行動を律する基本的なルールを共有する必要がでてきた。 務へと切り替わった結果、各自治体とも七割近くが自己決定・自己責任で行政運営が可能な領域となった。 二○○○年四月の地方分権一括法の施行で機関委任事務制度が全廃され、これまでの委任事務が大幅に自治事 各自治体には国の個別法を受けて制定された条例や独自条例が多数あるが、しかし、それが全体としてどのよ

としての体系化を図ろうという動きとなる。 ままでは法的にみてもバラバラな自治体運営しかできない訳で、そこで自ら憲法的条例を定めることで地方政府 それは自治体現場の経営者の感覚である。

事業者、

自治体のそれぞれの役割と責務を明らかにし、

パートナーとしての連携のあり方を定め、

こうした国の法律や自治体の個別条例に新たな解釈や新たな条例を加えることで、 するために制定された条例であることから、 遅れとなりがちである。 数に縦割りにつくられている国の法律の欠点を補う点も見逃せない。 地方分権時代は、 自治体経営に止まらず、 市町村、 都道府県の多くの条例も法律を施行するためにつくられ、 地域経営に自立的な行動が求められるという点に特徴があるが、 つねに地域にマッチしたものとはなっていない。 国の法律はとかく全国画 地域住民の福祉 行政 従っ Î 縦割り、 の向上に資す の課題に対処 自治体は 無

よう。 寸断された国の法律や都道府県の条例をも統合し、 もう一つは、 の点、 府県の場合は府県自治憲法ともいうべき性格をもつ。 自治基本条例は、単に各自治体の自治立法の頂点にあるだけでなく、その自治体を規律する縦割りに 協働参画など住民活動への対応である。 地域において憲法に準じた役割をもつ市町村自治憲法といえ

るよう補っていく必要がある。

ていくための仕組みだが、 まりはそうした気運の現れである。 っている。 NPOやボランティア活動などが活発になり地域への関心や基礎自治体への協働参画を望む気運が高 住民投票やリサイクル、 しかし実際は、住民自治のルールを自ら明確に定めている規定をもたな 地方自治とはそうした生活の中で生じる様々な生活課題を住民自らが解決し 環境保護などのまちづくり運動、 さらに情報公開や説明責任を求 める声 厂の高

議会の活動など自治体の運営を中心に定めた基本条例である。もう一つは「まちづくり」基本条例ともいえるも 条例ともいえるもので、 自己決定・自己責任に基づく参画の仕組みを制度として保障する法的ルールをつくろうということになる。 もとより、 ひと口に「自治基本条例」といっても、異なる二つのタイプが存在する。一つは「自治運営」 杉並区の自治基本条例、 志木市の市政運営条例などがそれである。 住民の権利や義務、

0

が多いと言える。

ので、 など住民参加を基本に住民らの関わりを中心に定めた基本条例である。 猿払村のまちづくり理念条例や生野町のまちづくり基本条例などがそれである。 まちづくりへの協働参画

V 市 制定済みの の条例は 「自治運営基本条例」的な内容を、人口の少ない町や村の条例は「まちづくり基本条例」的な内容 四七条例を分析してみると、 双方が微妙に入り組むケースも見られるが、 総じていうと人口 の多

兀

自治基本条例の骨格

自治基本条例の骨子

1

大きく前文、人権(権利と義務)に関する規定、統治機構に関する規定、改正手続きの四つが骨格をなすと思わ 東京都杉並区の「自治基本条例」の制定に座長として関わった筆者の経験からその内容を述べておこう。 数が増えるとともに成熟度を増し内容も様々なものになると思われるが、本格的な自治基本条例第一号とされた では自治基本条例に何が盛り込まれているか、 総じて日本国憲法の自治体版に近いものといえよう。 あるいは何を盛り込めばよいのか。この先々、 当該条例は制定 それは

自治基本条例が備えるべき骨格は、 要約的にまとめると概ね表1のようなものと考えられる。 れる。

民の権利と義務である。③から⑦までがいわゆる統治機構の規定であり、⑧、⑨は住民及び自治体間の連携規定、 覧して分かるとおり、 自治基本条例の前文に当たるのが国の自治宣言であり、 人権規定に当たるの が 2 の住

10 山が条例の性格づけ及び改正手続の規定である。

これがモデルであるとか標準を示すものだとか言うつもりはない。

その内容は各自治体によって個性が

128

表 1 自治基本条例のポイント

11住民自らの自治宣言

地域の視点に立った「住民の・住民による・住民のための自治運営」の宣言

②住民の権利と義務

- ①住民は主権者として行政参画の権利を有すると共に、同じ程度の義務を負う
- ②住民は納税の義務を負い、税の使途について自治体に報告を求め監視する権利をもつ
- ③地域で活動する事業者(企業、団体、学校など)も参加の権利と義務を負う

3自治体の運営原則

自治体の経営は市民の信託に応えるべく最小の費用で最大の効果を上げるよう努力する

4 議事機関のしくみと運営

- ①議事機関として議会をおき、それは住民により直接選挙された議員から構成される
- ②議会は条例、予算、主要契約など行政運営に関わる基本的事項を決定する役割を負う
- ③住民に開かれた議会となるよう努力し、議会自ら議員の多選制限など自己規律を保つ

5執行機関のしくみと運営

- ①首長は執行機関を代表し、行政執行については誠実かつ全力で職務遂行に当る
- ②職員は首長の指揮の下で全力を挙げて職務に専念しなければならない
- ③行政機構は簡素で効率的、開かれた組織とし、首長の多選制限など自己規律を保つ

6自治体運営のシステム

- ①自治体の行政運営の指針となる総合計画、分野別基本政策の条例の制定など
- ②住民投票、情報公開、行政評価、行政手続について一般条例化を図る
- ③パブリックコメントや IT 推進、新たな住民参画の方法について前向きに努力をする
- ④住民の権利救済の仕組みを制度化し、必要ならオンブズマン制度の導入も検討する

7 財務会計、財政運営の原則

- ①効率性・公正性の確保、健全性確保、財政秩序の適正化を財政運営の原則とする
- ②課税原則、財務公表の原則、及び企業的会計手法、外部監査制度の創設などを規定
- ③新たな財政確保についても努力し、必要なら法定外目的税等の新税についても創設

8住民との協働

地域ガバナンスを実現する上での NPO、各種団体、企業、市民との協働を明記する

9自治体間、国との連携・協力

隣接自治体、他市町村、都道府県、国、さらに海外自治体との連携協力を強化する

10最高法規性の規定

本条例は基本条例であり他の各条例の上位に位置づけられる最高法規性をもつ旨を明記

11改正手続

与すること。

条例の改正手続について(特別多数を要件とするなど改正の慎重さを確保)について明記

めることができよう。

第一は、その自治体における自治

運営の

仕

組

み

が

分かりやすく示

な指針となる

することができるだろうか。

整理すると、

次の四点にその効果を求

では、こうした自治基本条例

0) 制 ル

定には、

る事柄を含めて、

地域

0)

口

]

カル

]

ル

が一

覧化される必要がある。 どのような効果を期待

されること。

明

確になること。 第四は、 第三は、 第二は、 その 他 住民の参画やその方法が明示され、 の 条例 自治 体 の指針となり、 が行政を運営する上 その 自治体 一での総合 自治意識の高揚に寄 0 合的 行

敀

(運営の

根

が

や住民ニーズ、 ってこそ自治基本条例ら 独自の ル] Ĺ ル が盛られることが望まし 11 訳であ ŋ そこには当然地 域

ただ、 自治宣言とか、 人権規定、 統治機構、

法の枠組みとして必要な事項は必ず盛り込む必要があろう。 治法や地 方公務員法、 公職選挙法、 地方財政法などに規定されて 改正手続きなど 地方自 0

Ō

事

傏

こともあるのではないか。

2 改革的な争点の扱い

条例内容に改革的な要素をどの程度盛り込むかも大きく影響しよう。 もっとも、これらの効果を期待できるかどうかは、 住民の主体性に依拠するところが大きい。 と同時に、 その

たりするケースが目立つ。多選禁止は分権改革の際も地方行政体制の整備として改革項目に上がったが、 強力な権限を有する首長の多選は、 律に規定することは望ましくないとして各自治体の判断に委ねた経緯がある。 例えば首長の多選に禁止ないし制限を加えるべきかどうかである。 汚職事件を引き起こす要因となったり、自治体組織の非活性化の要因 自治体の予算、 人事、 公共工事の発注 であっ など

抜き出し、独自に「多選自粛条例」という形で定め、実質上多選を禁止する自治体も出てきてい ならば、 もし地域住民の多くが自らの自治ルールとして政治の活性化のために、 総務省の研究会報告でも違憲性は否定されており、一応この種の議論には終止符が打たれている。そのことより、 また、住民投票を規定すべきかどうかである。一般的に直接参加となる住民投票の導入を議会は嫌う傾向にあ 候補の制限は憲法上の解釈から立候補の自由を制限するという問題に絡むため議論 住民の意思で自治基本条例に盛り込むのが選択肢ではないかと考える。 例えば四選禁止を定めた方がよいという 最近は、 の余地がある。 基本条例からこの点を しかし、

かるように事案によっては住民の皆が一票を投じて決めた方が民意が反映され、 が万能と考えるのもどうかである。 確かに議会が住民代表であり制度上も決定者だから、そうした意見が出てくるのも当然である。 市町村合併では二〇〇以上の自治体が住民投票を実施した。この例からもわ より参加意識も高揚するとい しかし議会

票に付される内容によって、 もとより住民投票には、 参考意見を求める諮問型から政策決定を求める決定型まで様々な形態が どの型が望ましいかも違ってこよう。どの型を選ぶかは住民投票実施条例という個 ?ある。 住民投

争は回避されるからである。

例で定める方がよい。そうすることで、各地で繰り返されてきた住民投票条例を定めるかどうかをめぐる政 別条例に委ねることも考えられる。 ただ、 その根拠となる住民投票を行うという一般条例については自治基本条

活区域に関わる帰属自治体の変更という五点は、 過半数の支持を獲得しなければ条例は施行できないとしている。住民に対し一種の「拒否権」を住民投票によっ アメリカの自治体では、住民生活に直接関わる①地方税の増税、 議会で施行条例を議決した場合は、 ②減税、 ③新税の創設、 これを必ず住民投票に付し、 ④起債の発行、

て与えているとみることもできる。

え方の方が進歩的である。日本でもこうした発想で議会と住民投票の関係を規定したらどうか。 て)が目立つ。しかし、 日本では住民投票の項目を基本条例に盛り込むことに議会が抵抗し、 議会の決定を民意に沿わせる形で住民の権利を担保する考えに立つなら、 反対する事例 (議会の権限を奪われるとし アメリカの

指名競争入札しか実施していないという自治体は減ってきている。しかし地元業者保護の観点を打ち出すことで ールを透明化する意味からも、 くの工事や物品を購入する自治体において、効率性を高め、 般競争入札を全面的に採用しようという自治体は少ない。それぞれ理由、言い分はあるが、いずれにせよ、多 さらに、入札改革を盛り込むかどうかも争点となる。確かに汚職等が増えている中、 自治基本条例に入札改革を書き込むべきであろう。 汚職を防止することは必要不可欠である。 随意契約が 注图的: 入札のル

条例 ずれ、 !の中身にどこまで盛り込めるか、この濃淡が住民の関心を呼ぶかどうかの分かれ道でもある。 固有の争点があるとも思われる。新規政策の実施についても然りである。要は、 争点はいくつもあると思われる。 軍事基地や原発、 産廃施設などいわゆる迷惑施設を抱える自治体の 改革的な要素を自治基本

五 自治基本条例の制定過程

住民自治の視点

1

住民参画によって自治基本条例が制定される、これが大原則である。 治基本条例の作成は各自治体の憲法づくりだから、 その制定過程には多くの住民が参画することが望ましい。 ただ実際、作成内容は専門性も高いゆえ大

人数の作成作業には馴染みにくい。 住民らのワークショップにも馴染みにくい点がある

そこでまず条例のイメージを形成し盛り込むべき内容を検討するワーキンググループ

(検討委員会)

が必要と

なる。 問題はそのワーキンググループを庁内につくるか、 庁外に委ねるかである。

自らの憲法を外部に委託してつくったのでは何の意味もないからである。 庁外に委ねるというと、すぐ民間業者に委託するという自治体が出てきそうだがこれは望ましいとは思えない

首長の諮問に応える審議会型にするか、 するか、 ましいが現実はなかなかそういくまい。 こうした基本条例はその性質からして、住民の内発性に基づいて議員立法か住民らの直接請求による提案が望 その選択肢はいろいろあると考えられる。 総務課に付置する研究会型にするか、 実際は執行機関の提案という形に落ち着くことが多かろう。 いずれにせよ、 有識者のみとか、 一種の政策研究としての提案型に 職員のみといった形は避け その場合、

るべきで各界各層の住民代表を入れたバランスのよい懇談会形式が望ましい。

審議過程はオープンにし、 筆者が関わ の審議会型だったが、 った杉並区の懇談会は、 従来のような首長の諮問に答申をもって答えればよいという形に止まらず、 住民との対話集会も議会との対話も懇談会の責任で行うという新しい形式をとった。 年半の任期で学識者委員と各団体委員、 公募委員の混成チー Ż すべての か らなる

そこで自治基本条例の制定に関する課題をまとめると、

次の六点になると思われる。

住民提案などのいずれか

- 1 いずれのタイプの基本条例とするか (自治運営条例かまちづくり条例か、
- 2 地域 住民 (議会)に自治基本条例制定の意義をどう理解してもらうか
- 3 どのような方法でつくるか(首長提案+職員チーム提案+有識者委員会提案+学識グループ提案+議員立法
- 5 4 条例の議決権を有する「議会」の賛同をどう得るか(他の条例とは違う審議過程が必要) 何をポイントにするか(一般条項以外に、多選禁止や住民投票、入札改革等の位置づけ)
- 6 自治基本条例の制定をテコに、その自治体、地域を社会に向けてどう売り出すか

と議員にどう認識させるかは重要な課題である。しかし案外これがむずかしい。 少し解説すると、 どの自治体でも問題になるのは世論喚起についてである。自治基本条例がなぜ必要かを住民

うもいかない。議会、 そもそもは住民から必要性を求める声があって、初めてこうした条例の制定に動くのが望ましいが、 議員の理解度が低い場合も少なくない。住民を含め議員や地域リーダー、事業者らに対し、 現実はそ

意識の啓蒙、啓発の研修会等を実施する必要もある。

が必要でしょうといったレベルから説明していくしかない。 てみるとその質問も当然なわけで、 ある時、筆者は 地方分権の必要性を説くのと似ているが、自己決定・自己責任で自治体運営をするなら、自分らのルール 「首長の公約だからやるのですか?」との質問に出くわし一瞬答えに窮した経験をもつ。考え 自治基本条例がなければ住民生活が困るというものではないだけに分かりに

係がないとみると無関心になりがちである。 で決めるぐらい 条例の制定過程をいかにオープンにするかも課題となる。自治体の憲法をつくる訳だから皆の住民投票 の参加度が欲しい。 往々にして執行機関は形だけの成果を急ぐ傾向があり、 自治体の立法能力が試される今、これではならない。 議会は自分に利 かつて地方分

たかも知れないが、その分、そうした自治体は地方分権で自分らの何が変わったか今でも分からないのではない 自分らで苦労して初めて分かるはずで、こうした折角の立法機会を自ら放棄してはならない 括法の施行に伴う条例改正を外部委託で済ませた自治体が相当数あったが、 確かにそこでの苦労は少なか

律の範囲内で条例を」という現行法の解釈を大幅に緩めるべきである。 が限定されている。といった具合に、自治体がのびやかに自らの憲法を構想する法環境にはない。 下げようとしても公職選挙法に抵触する、また条例改正の要件を特別多数にしようとしても地方自治法に抵 て現行法の不自由さ、 る可能性が指摘される。執行役員制など特別職枠を拡大しようと考えても、 国も地方分権にそった法環境の整備を進めるべきである。自治基本条例で自治体選挙への参加資格を一 党地性のある問題の解決は現地に委ねるのが地方分権の原則である。 矛盾について法理論に関しての改革方向を具体例で示すべきである。 自治体側は、 であるなら、法秩序の安定を優先した「法 現行の地方自治法では特別職 自治基本条例の作成を通じ 規律密度 の高 八 い地方 歳に

2 地方議会との関係

自治法から緩やかな自治基本法に変わる、

各地の自治基本条例をつくる動きがそうした誘引になれないか。

が自治基本条例制定に反対する動きにあるという点である。 条例制定権をもつ地方議会と自治基本条例の 関係も問題となる。 幾つかの自治体で遭遇している問題は、

だしも、 があり、 を入れるのはおかしい」「そこは外してくれ。必要なら自分らでそこの部分は提案したい」という議会側 つの例だが、 そのような形で抵抗し、 なかなか自治基本条例の審議が進まないという例である。 ある自治体での議論に面白い発想が見られる。「首長が提案する自治基本条例に 自治基本条例の審議のたなざらしが何年も続いているのである。 議会が速やかにその部分を提案するのならま 『議会の規定』

発想自体がおかしい。

治体の憲法に当たる総合条例に自治体の主要な政治機関である「議会」の規定を書き込むのはおかしい、という 二元代表制を根拠にこうした考えをとるのも理解できないわけではないが、首長が提案するからと言って、自

行為でおかしいといっているのに等しい。そうした地方議会は、本当に住民が信託するに値する議会かどうか。 例えば国会が憲法改正を行う際、内閣提出の憲法改正案に「国会」の規定が入っているのは、 権限を逸脱する

長だから、首長が議会のことを書くのはおかしい、という発想自体、議会の立場をわきまえない議論としか言い 筆者は議会が自らの「議会基本条例」をつくることには大いに賛成である。しかし、自治基本条例の提案者が首

だろうか。答えは否と思う。 機関のあり方や予算編成、執行、職員の人事権など首長に専管される執行権について書くのはおかしい」と言う もし、そこまで固執するなら議会が議員立法として自治基本条例を提案したらどうか。その際、首長は ようがない。

ことを忘れていないだろうか。コップの中で首長との権力抗争に明け暮れている間に、「議会不要論」 増幅してきていることを恐れるべきではないか。議会が条例の決定者であるだけに、常識を大切にする議会であ はおかしい」と言うだろうか。おそらく違うと思う。議会は住民の民意を鏡のように反映する機能を持つ、この るよう望みたい。 議会を「住民に開いた状態」にしてみて、なおかつ、住民は首長提案の自治基本条例に 問題は議会の規定に何を書き込むか、そのことを議論すべきである。 「議会のことを書くの

されていないという顔をする。これは地方分権を手にとって議論する場がないということとも関係しているよう といっても政策現場の職員自身ピンとこない顔をしている。まして住民となると一体何が変わったか自体、 ともかく、自治基本条例の制定作業は地方分権の意義を学習する過程ともいえる。地方分権改革が進められた 方が一つあろう。

地方自治は、

一定地域の住民が、

国の法律と中央政府の制約を受けつつも、

その地域の公共的な事柄を自

に思う。

基本条例の起草作業が生きた立法活動の学習機会ともなろう。そうした視点から地域の自治体にどんどん自治基 自己責任」時代が始まったのだという認識が生まれてこよう。 形成」は自治体の政策法務能力の向上に大いに役立つ。この辺から独自の地方政府として行動する「自己決定・ えたものともいえる。実践活動を通じて「成功する自由」を結実させることが大切である。 本条例を提案することも大切ではなかろうか。 その手ごろな学習機会が自治基本条例の作成である。 地方分権は「成功する自由」と「失敗する自由」を各自治体に与 手がかりもモデルもない、 加えるなら、各地の法科大学院においては、 国の法律にもない中での「法 自治

六 自治立法権の考察

政策法務の視点

1

治基本条例についていうなら、 最近、 自治体法務とか、政策法務という表現で自治立法に関する議論が盛んだが、そのひとつの典型となる自 その考察のし方はいろいろあるのではない か。 例えば地方自治は市民 の固

最後に自治立法権との関わりにおいて自治基本条例を制定する意義を吟味しておきたい。

利だという英米流の考えに立ち、市民信託に基づいて基本条例を作成すべきだという「固有権」 説的な説明のし 有の権

に決定し処理することだから、 固有権説的な理解も成り立つ。

しかし、筆者は固有権説にたつ説明には少し無理があると考える。 というのは、 日本の地方自治は歴史的にい

必要と思われる。

それとは大きく異なる。現行法のように「法律の範囲内で条例を定めるべきだ」という考え方をとると、 うなら市民革命を経て固有に形成された地方自治ではないからである。 英米社会の自治体の成り立ちとわ 固有権

張)。そこで固有権説に立つのは無理があるとしても、地方分権時代を受けて従来と異なった解釈をすることは 説的な説明はむずかしくなる。かといって伝来説的な解釈では自治基本条例は生まれない。 一期地方分権改革の中で法律の「上書き権」を積極的に認める主張が出ている(地方分権推進改革委員会の主

事務の執行であった。国の事務である場合、当然といえば当然だが、全国各地が平等であることが原則となる。 しかし、気象条件も人口密度も産業構造も地域によって異なるのが実情である。そこに一律の法律の適用のむず 戦後六○年近く続いた機関委任事務制度だったが、それが撤廃されるまでは、県や市町村の多くの仕事は国の 問題解決能力の齟齬が生じる。

例で、 乗せ」)ができるという内容である。 準を定めることができる。」とある。国の基準に加え地域の実情に合わせて厳しく自治体が基準を定めること(「上 これまでの法律で「上書き権」的な考えを示しているのは「水質汚濁防止法」であろう。同法三条三項 同項の排水基準にかえて適用すべき同項の排水基準で定める許容限度より厳しい許容限度を定めた排水基 「~条

田尚彦 『行政法要論』(学陽書房、二〇〇〇年) から、この種の議論の評価を引用しておこう。

事項の公開 もとより許されるべきではない。 法律による規定がすでになされている事項につき、自治体が条例で法令の執行を妨げるような規定を設けることは 地方税法上の非課税物件への課税などを定めれば、 これを積極的抵触という。 例えば、 いずれも法律と積極的に抵触し、 条例で法律による公害規制 の緩和

ある。

よりきびしい、 問題は、 法律がある事項につき一定限度の規制を定めている場合に、 いわゆる上乗せ・横だし規制を設けることができるかどうかである。 条例で、 同一事項につき同一目的で法律の規制

定して自主的に対策を講じることができなくなる(いわゆる逆しめつけ現象)。そこで公害問題が激化し深刻となった 昭和四〇年代に入ると、先占理論に疑問が提起された。 あるとした。条例による公害の上乗せ・横だし規制などは、 的でかさねて規制を加えることは、 かつての通説は、 先占理論を貫くと、 法律の規制は、 国が法律を定め規制に乗り出すと、 法律に特段の定めがない限り、 当該事項に関わる必要かつ十分な措置とみるべきであるから、 法律と消極的に抵触するとして許されないとしたのである。 それがゆるやか過ぎても、 法律の先占 (専占) 領域を侵すことになり、 地方公共団体は条例を制 条例が法律と同じ目

ることも許されると判示するに至った 規制をめざしている場合には、 ル・ミニマムの規制を定めているにすぎないとみられるときは、 (中略)こうした状況を背景にして最高裁も、先占理論の一律適用を排し、 条例で上乗せ・横だし規制を定めることは許されないが、 (最判昭和五〇年九月)。 法令の趣旨解釈によって、 地方公共団体が地域特性を配慮し条例で規制強化を図 法律の規制の趣旨が全国一律の均一 逆に法律が最小限のナショナ 先占理論を緩和したもので 的 な

当該事項は条例制定権の範囲外とされてしまう。それでは「地方自治の本旨」に即した地方自治の形成はむずか 自治にとっていかに重要な事項であっても、 趣旨解釈を万能視していたのでは結局、 つながると評価してよいのではないか。 この原田 の説明をもとに思考すると、 条例制定権の範囲は国の立法政策の自由に委ねられることになる。 もとより、これを理論的に突きつめると、 先占理論の緩和によって打ち出した当該最高裁の判例理論は地方分権に 国が法律の明文でこれを条例制定権の範囲から除外してしまえば、 最高裁の判決のように法令の

を付加することができると考えるのである。

しくなる

用される最小限規制立法とみなし、それが地域の自治にとって不十分と考える時は、自治体が条例で独自の規制 ていると解すべきだと筆者は考える。こうした領域に関する法律は、 そこで、地方自治の核心にかかわる事務領域は、いわば「固有の自治権」として、憲法上、自治体に留保され 立法者の意図がどうあろうが全国 律に適

ある。 固定的に限定されていると考えるのではなく、時代の要請に応じ動態的に形成され発展していくと考えるべきで 通じて「自治権の領域」を形成していくことを認めることのほうが優先されるべきである。「自治権の領域」を 方分権が始まった現在、 もとより、この「固有の自治権」がどの範囲を指すか、その範囲が定かでないとの批判もあろう。 地方自治とは何かの本質的な議論が成り立つのである。 自治基本条例を定める際、 国の法秩序の安定を優先するより、 自ら最高法規範を条例として持つ固有の自治権の領域であるという解釈をする 地域に自治権を尊重し、自治体が地域政策の実践を しかし、

2 自治立法権の形成

余地がある。ただ、「上書き権」を認めても、既存の法律を視野の外において発想することの限界はあろう。 本条例であり、国からの執行委任条例の作成でもない。その点、市民自治の固有権的な発想は理念としては入る 以上述べたとおり、自治基本条例は普通の条例と異なり、 自治体に多くみられる法律の実施条例とは異なる基

する考えもあろう。 地方分権時代にはそぐわない。伝来説的な立場に立つと、 議論としては自治基本条例を制定する根拠について、もう一つの自治観念である「伝来説」的な立場から説明 ただこれでは、 これまでの中央集権的な機関委任事務制度下の地方自治の時代ならともかく 自治基本条例は不要ともなりかねない。 なぜなら多く

西尾勝

『地方分権改革』

(東京大学出版会、二〇〇七年)

原田尚彦『行政法要論』(学陽書房、二〇〇〇年

能する領域は少なく有効性は疑わしいからである。 は 国 「の事務の執行であり、 裁量権が狭い中で自治的な営みは極めて限定され、そこに自治基本条例を定めても機

あると理解するのである(原田尚彦『行政法要論』でいう地方分権主義の考え方を参照)。 よっても制約できないものだという考えに立つ。自治基本条例は住民の自治権を法的に表現しようとするもので 筆者は日本国憲法の地方自治に関する解釈として、市民に一定の自治権を憲法は保障しており、 それは法律に

玉 もしれない。 本条例とはどのようなものかを探る自治形成の営みが、いま始まった自治基本条例制定の現代的意義と言えるか の法解釈権から生まれるのではなく、住民自治の営みの中から育まれ生成されていくものであると考える。 制度的に保障された自治権は何か、制度的に保障されていない部分は何かを選別しながら、 その内容は時代の推移とともに進化していくであろう。 分権国家における自治立法権の豊かさは、 V ま可能な自治基

参考文献

佐々木信夫『自治体政策』(日本経済評論社、二〇〇八年) 佐々木信夫『自治体の改革設計』(ぎょうせい、二〇〇二年) 佐々木信夫『自治体の改革設計』(ぎょうせい、二〇〇二年) 佐々木信夫『自治体の改革設計』(ぎょうせい、二〇〇二年) 佐々木信夫『自治体をどう変えるか』(筑摩書房、二〇〇八年) 大森彌 『変化に挑戦する自治体』(第一法規、二〇〇八年)