

地方自治特論 B
(市民自治論)

2017 年度秋学期

第 14 (最終) 回 (資料)

2018. 1. 25 (木)

第 3 時限 (13 : 00~14 : 30)

於 3 号館 811 室

片木 淳

katagi@waseda.jp (◎は@)

本日（1月 25 日）24 時までに、A4 で 5 枚以内のレポートを片木宛、メールで提出してください（第 1 回講義資料又は下記ホームページ参照）。

<http://www.f.waseda.jp/katagi/jititokuronB.html>

1 自治基本条例

1.1 自治基本条例とは？

= 地方自治体の自治の理念とその実現のための制度を定めた条例、住民が地方自治体の政策や行財政運営に参画する権利とその具体的な手続きを規定。

平成12年12月、北海道ニセコ町、全国初となる自治基本条例（「ニセコ町まちづくり基本条例」）を制定。

(背景) 地方分権の進展。平成12年の地方分権一括法の制定によって機関委任事務が廃止され、自治体が自主的、主体的に行政運営を行うこととされた。こうした変化に対応して、住民の意思を的確に反映した行政運営を行うために自治運営のための基本的な条例が必要との考えが広がった。

都道府県でも、北海道が平成14年に「行政基本条例」を（平成14年10月18日公布、施行）、また、神奈川県が平成21年に本格的な自治基本条例を制定（平成21年3月27日公布、施行）。

自治基本条例の内容

- ① 自治の基本理念やビジョン
- ② 自治の実現にとって重要な住民の権利や責務
- ③ まちづくりのための制度や仕組み
- ④ 行政・議会の組織・運営・活動に関する基本的事項
- ⑤ 自治体の最高規範として、他の条例や計画などの立法指針・解釈指針となること等

特に、まちづくりへの参加の推進、コミュニティの育成、計画過程への町民、情報明示等住民自治的な要素を強調する点に特色があり、「地域主権」の理念に沿ったものということができる（阿部 昌樹「自治基本条例の普及とその背景」（2009.4、都市問題研究会『都市問題研究』61(4) (通号 700) 参照））

1.2 全国の自治基本条例普及状況

1. 全国の1788自治体における自治基本条例の施行状況（平成29年11月6日現在）

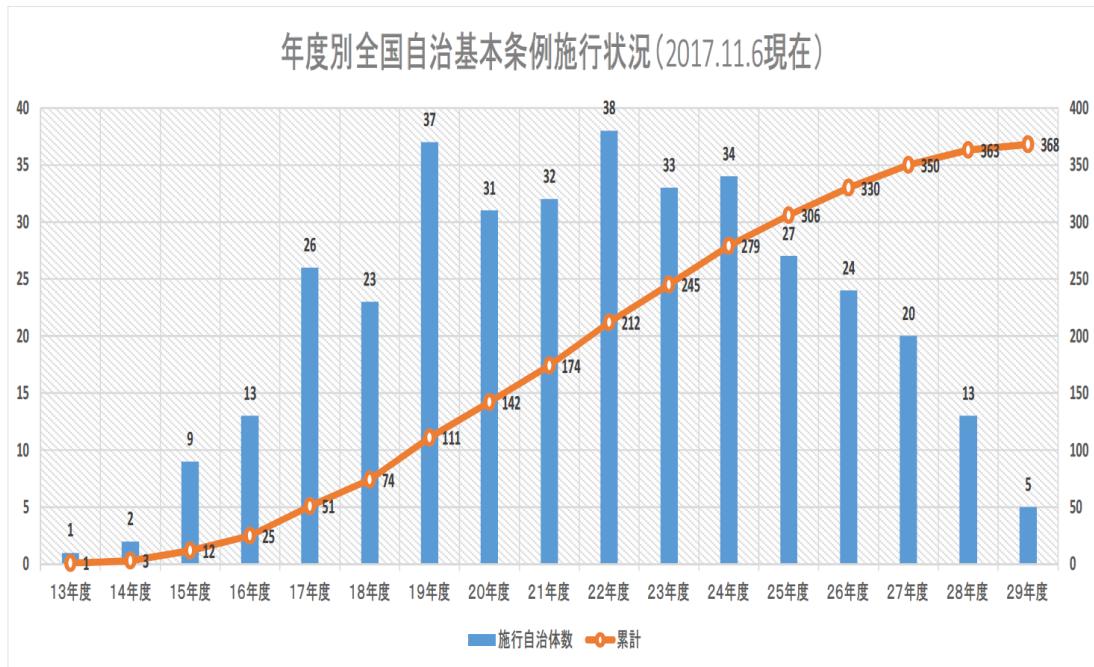
全国の1788自治体における自治基本条例の施行状況

項目	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度
施行自治体数	1	2	9	13	26	23	37	31	32	38	33	34	27	24	20	13	5
累計	1	3	12	25	51	74	111	142	174	212	245	279	306	330	350	363	368
比率	0.1%	0.2%	0.7%	1.4%	2.9%	4.1%	6.2%	7.9%	9.7%	11.9%	13.7%	15.6%	17.1%	18.5%	19.6%	20.3%	20.6%

(注1)市区町村数は平成28年10月10日現在 (注2)都道府県47、市区町村1,741、計1,788

2. 調査概要

- (1) 調査機関 : NPO法人公共政策研究所
- (2) 調査期間 : 平成29年10月30日～11月6日
- (3) 調査方法 : 全国1788自治体ホームページ参照



3. 都道府県別自治基本条例普及状況

自治基本条例の都道府県別普及率(平成29年11月6日現在)

NO	県名	市町村数	条例施行 自治体数	施行率	普及 順位
1	北海道	180	58	32%	8
2	青森県	41	8	20%	
3	岩手県	34	7	21%	
4	宮城県	36	5	14%	
5	秋田県	26	4	15%	
6	山形県	36	7	19%	
7	福島県	60	11	18%	
	東北	233	42	18%	
8	茨城県	45	6	13%	
9	栃木県	26	11	42%	2
10	群馬県	36	3	8%	
11	埼玉県	64	22	34%	7
12	千葉県	55	2	4%	
13	東京都	63	14	22%	
14	神奈川県	34	21	62%	1
	関東	323	79	24%	
15	新潟県	31	11	35%	6
16	富山県	16	2	13%	
17	石川県	20	6	30%	
18	福井県	18	3	17%	
19	山梨県	28	5	18%	
20	長野県	78	11	14%	
21	岐阜県	43	11	26%	
22	静岡県	36	6	17%	
23	愛知県	55	17	31%	10
	中部	325	72	22%	
24	三重県	30	7	23%	
25	滋賀県	20	8	40%	4
26	京都府	27	1	4%	
27	大阪府	44	14	32%	8
28	兵庫県	42	15	36%	5
29	奈良県	40	4	10%	
30	和歌山県	31	0	0%	
	近畿	234	49	21%	
31	鳥取県	20	5	25%	
32	島根県	20	4	20%	
33	岡山県	28	5	18%	
34	広島県	24	4	17%	
35	山口県	20	2	10%	
	中国	112	20	18%	
36	徳島県	25	2	8%	
37	香川県	18	4	22%	
38	愛媛県	21	4	19%	
39	高知県	35	3	9%	
	四国	99	13	13%	
40	福岡県	61	11	18%	
41	佐賀県	21	2	10%	
42	長崎県	22	1	5%	
43	熊本県	46	4	9%	
44	大分県	19	8	42%	2
45	宮崎県	27	2	7%	
46	鹿児島県	44	3	7%	
47	沖縄県	42	4	10%	
	九州	282	35	12%	
	計	1788	368	20.6%	

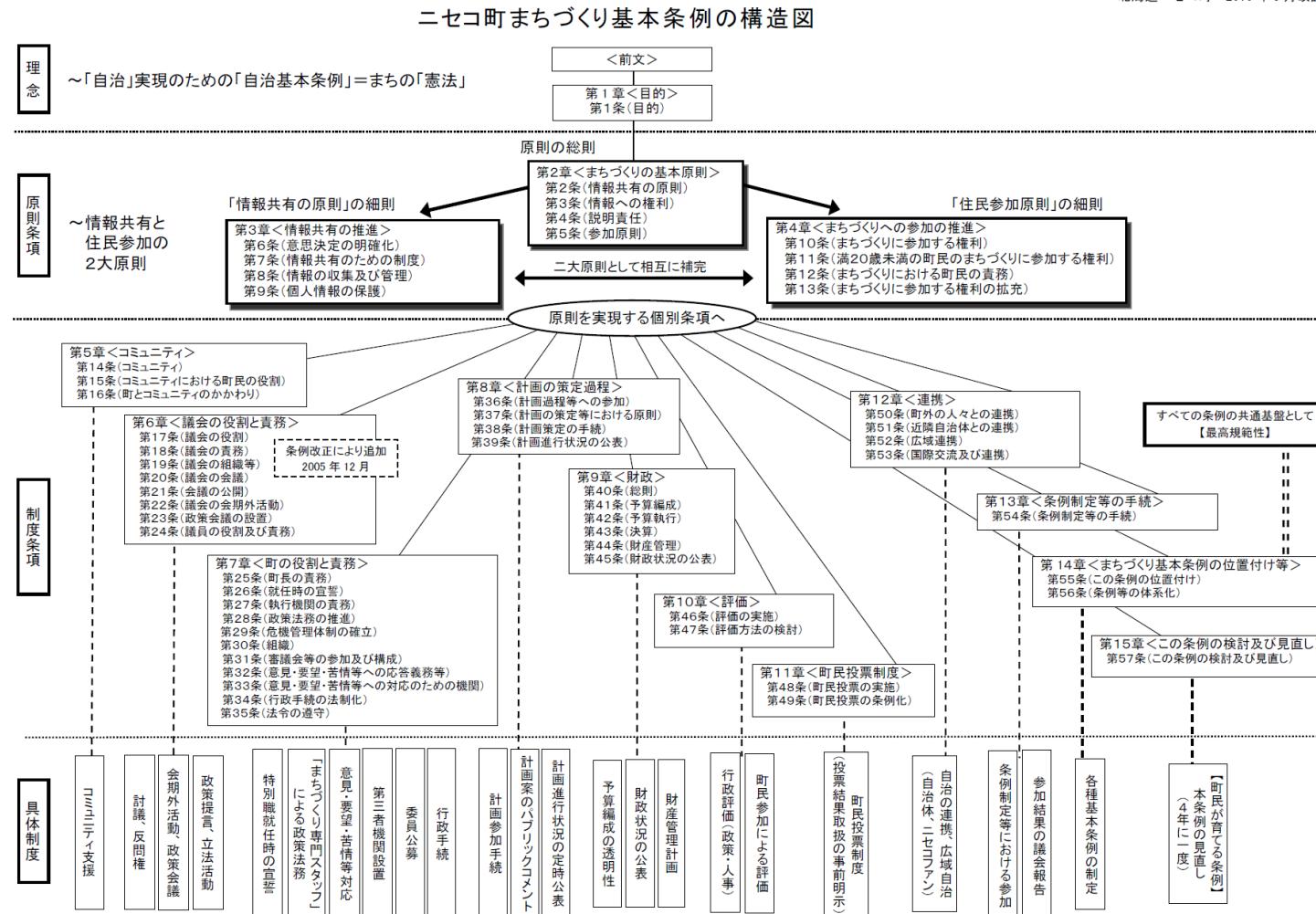
(注)都道府県別市区町村数一覧(平成28年10月10日現在)

(注2)都道府県47、市区町村1,741、計1,788

【出典：N P O 法人公共政策研究所 HP「自治基本条例の都道府県別普及状況（平成 29 年 11 月 6 日現在）」。2018.1.8 取得】

1.3 ニセコ町まちづくり基本条例（構造図）

北海道ニセコ町 2010年3月改訂



2 地方自治の二重信託論

2.1 「主権」と「自治権」

○ 「国民主権」原理

- = 抽象的で觀念的な「国民 nation」のみが单一・不可分の統治権を持つ。
 - 「地方団体」には固有の「自治立法権」、「自治行政権」は認められない（伝來說）

○ 「人民主権」原理

- = 各市民・住民（「人民 people」）が統治権を分有。
 - 自治体に、直接、自主立法権も自主行政権も、国（中央政府）と並列的に与えられている（新固有権説、二重信託論）

（小滝敏之『地方自治の歴史と概念』（平成 17 年、公人社）121 ページ以下。杉原泰雄『地方自治の憲法論—「充実した地方自治」を求めて』（平成 14 年、勁草書房）148 ページ以下参照。）

2.2 地方自治の新固有権説と二重信託論

- * 「日本国憲法の国民主権原理はルソー以来の「人民主権」原理と解することができ、この『人民主権』原理が『充実した地方自治』の体制を求める趣旨であると解釈できる」。

（杉原泰雄『地方自治の憲法論—「充実した地方自治」を求めて』（平成 14 年、勁草書房））

- * 「地方政府」としての自治体に主権の行使として認められる自主立法権、自主行政権等も、国民から国（中央政府）に信託された主権の行使の権能の一部が地方自治体に再委任されているわけではない。国と並列的に、憲法により直接地方自治体に与えられたものであるということになる。国民は中央政府としての國に主権の行使の全てを信託したのではなく、國家レベルのことは國に、地方レベルのことは自治体にそれぞれ信託しているとする考え方である（二重信託論）。

（拙著「地域主権と地方政府の確立」（『公営企業』2010 年 5 月号。なお、幸田雅治・安念潤司・生沼裕『政策法務の基礎知識』（平成 16 年、第一法規）2 ページ参照。）

2.3 松下圭一「市民による政府信託論」(抜粋)

「 だが、私は、図1(国家主権と国民主権の構造対立)で国レベルをモデルにまとめたような政府信託論を基礎に、図4(政治イメージの模型転換)に図示した<政府三分化説>を提起してきました。市町村・県の自治体、省庁からなる国、それから国連をはじめとする国際機構も、それぞれの意味で市民の信託による政府であると考えた方がいいのではないか。 」

図1 国家主権と国民主権の構造対立

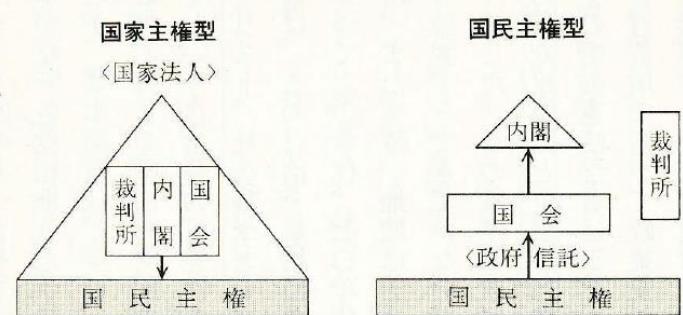
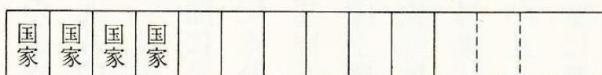
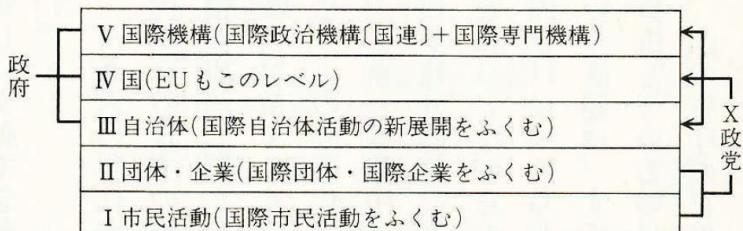


図4 政治イメージの模型転換

在来型



転換型



X政黨は、各レベルでの〈政治媒体〉と位置づける。

(以上、松下圭一「日本の自治・分権」(1996年、岩波新書)P.21, 36, 171)

「 市民自治の視点にたつならば、憲法構造は、国→都道府県→市町村→住民という下降型ピラミッドから、市民→市町村→都道府県→国の上昇型ピラミッドに、置換しなければならないのみならず、分節構造をもたなければならない。立法権、行政権は、国に独占されるのではなく、市民が原初的にもち、基礎自治体=市町村、広域自治体=都道府県も、それぞれ国民主権の分節化による憲法機構として、自治立法権、自治行政権を、独自に市民から信託されて保持しているといわなければならない。 」

それゆえ『第四章国会』、『第五章内閣』は、国レベルの憲法機構を規定しているのであって、『第八章地方自治』は、自治体レベルの憲法機構を規定していると理解すべきである。そこには自治立法権(九三、九四条)、自治行政権(九三、九四条)がおかれており、国レベル自治体レベルの制度的調整手続が九二条の弾力性をもった「地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」という条文の意味である。こうして、国レベルの立法・行政は、自治体レベルの独自の立法・行政の相互調整ないし戦略先導として位置づけられてくる。」

(松下圭一「市民自治の憲法理論」(1975年、岩波新書)PP.168-169)

3 ドイツの「市民自治体」構想

3.1 自治体をめぐる5つの長期トレンド

ドイツでは、地方自治体をめぐる政治・社会状況が 1990 年代以降激変し、この傾向が今後も続くと考えられている¹。

すなわち、

- ① すべての州（都市州²を除く）を席巻した市長の直接選挙（「南ドイツ評議会制の無敵の進軍」³）と市民請求・市民決定の制度化⁴により、市民の影響力が増加し、自治体の首長と議会議員は、その行政サービスや計画プロジェクトに対する市民満足度を重視せざるをえなくなった（直接民主主義 Direkte Demokratie）。
- ② 政党の危機（たとえば、党員の減少）や政治に対する市民の批判・無関心等、政治（家）不信 Politik(er)verdrossenheit が蔓延し、市民を自治体の民主主義的意思決定に直接参加させることによりこれを克服することが必要となった（正統性の危機 Legitimationskrise）。
- ③ 家庭、教会、ミリューゼ⁵関係組織 milieugebundene Organisationen 等の社会組織が個人主義化 Individualisierung と価値観の多様化 Wertewandel により危機に陥り、伝統的な統合とコミュニケーションの形式が機能不全に陥り、新しい統合等の形式が必要となった。加えて、「義務的遂行から自己実現へ」⁶ボランティアの意識が変化したため、地方自治体が提供する市民参加の機会は、期間を限定した個別テーマごとの

¹ Bogumil/ Holtkamp (2002) PP.5-9、同 (2007) PP.6-7、Osthorst/ Prigge PP.19~

² ドイツ連邦共和国を構成する 16 州のうち、ベルリン、ハンブルクおよびブレーメンは、州であると同時に市でもあり、「都市州 Stadtstaat」と呼ばれる。

³ 片木 (2005) PP.56~

⁴ 同上書 P.64

⁵ 「考え方や行動様式が似た人々の集団」(松谷ほか P.85)。

⁶ ドイツにおいては、1808 年のプロイセン都市令以来の伝統を誇り、ドイツ自治制度に特徴的な制度である「名誉職 Ehrenamt 原理」により自治体の一定の職に無報酬で従事することは、市民の義務とされている。

ものとせざるを得なくなった（社会組織の危機 Krise gesellschaftlicher Institutionen）。

- ④ 自治体が厳しい財政危機に見舞われ、自らの力だけでは十分にその事務を遂行できなくなったため、できるだけ多くの事務を市民に肩代わりしてもらう必要が生じた。とりわけ「任意的給付行政⁷」の徹底した節減が求められる中で、個人と社会の自己責任を強化し、財政負担の軽減を図る必要が生じてきた（財政危機 Haushaltsskrise）。
- ⑤ 予算と法令による古典的な制御（コントロール）方法では、政策目標の達成が困難になった。すなわち、問題が解決困難な段階になってから介入するのではなく、問題が生じ始めた段階で制御できるようにするために、自治体は他のアクターに依存せざるを得なくなった（制御の危機 Steuerungskrise）。

3.2 「市民自治体」構想の登場とその目標

以上のような自治体をめぐる複雑、困難な状況に対して、それまでドイツで行われてきたNSM（新制御モデル）⁸のような企業経営的なコンセプトだけでは対応できないことが明らかとなり、「市民自治体 Bürgerkommune」構想へと方針を転換する自治体が増えてきた⁹。

「市民自治体」構想は、上に掲げた5つの危機に対応して、図1に示したような5つの目標を持つ¹⁰。① 受容 Akzeptanz とは、自治体の行政サービスや計画プロジェクトに対する高い市民満足度の達成、② 民主化 Demokratisierung とは、民主主義的意思決定への市民の参加の強化と自治体デモクラシーの再活性化、③ 連帯 Solidarität とは、市民の支援ネットワークの強化、④ 効率 Effizienz とは、自治体財政の負担軽減、⑤ 効果 Effektivität とは、政策目標のよりよい成果の達成を意味する。

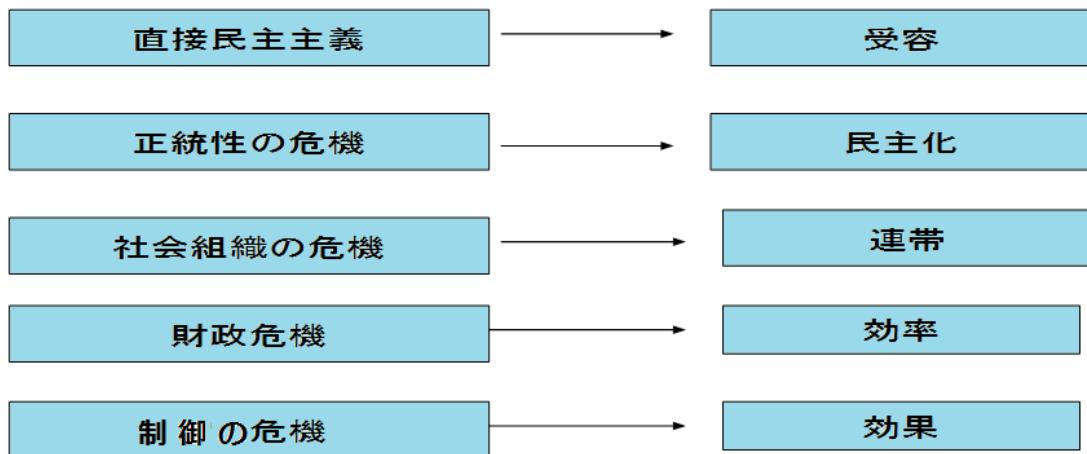
⁷ ドイツの自治体の「自治事務」は、市町村が「何を、いつ、どのように実施するか」を決定する権限を有する「任意的自治事務」と、州が市町村にその実施を義務付けている「義務的自治事務」に分かれる（片木（2003）P.229-230）。

⁸ Neue Steuerungsmodell。ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management NPM）のドイツ版。石川（2007）PP.130～および片木（2007）PP.173～参照。

⁹ 片木（2005）PP.56～および自治体国際化協会 PP.106-107

¹⁰ Bogumil/ Holtkamp（2007） P.10

図1 地方自治体をめぐる状況の変化と市民自治体の目標

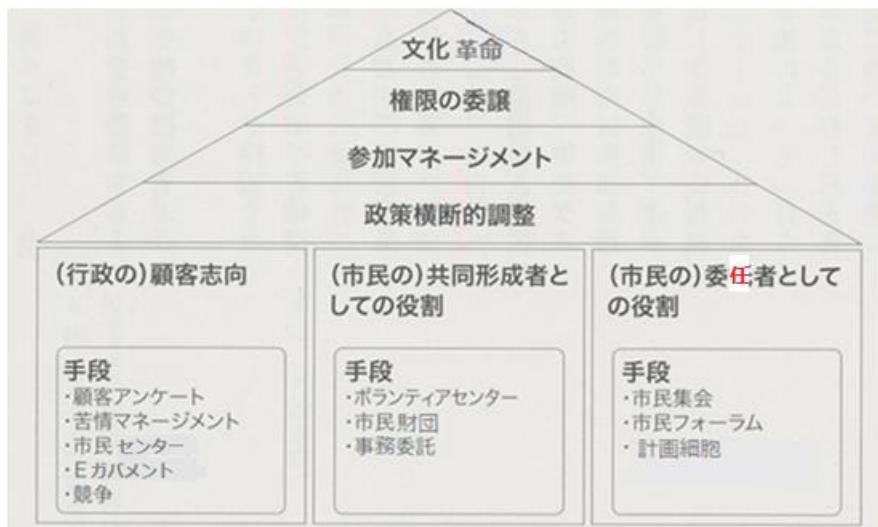


(出所) Bogmil/ Hollkamp (2007) P.8による。

3.3 「市民自治体」構想の特質と3つの「市民」

また、ボグミル、ハルトカンプ両氏によれば、「市民自治体」構想の特質は、市民と議会と行政の三者の関係を新しく構築していこうとするところにあるとされ¹¹、その体系は次図のように示される¹²。

図2 自治体をめぐる環境の変化と「市民自治体」の目標



(出所) Bogmil/ Hollkamp (2007) P.10による（坪郷P.81を参考に筆者作成。）

すなわち、市民の次の3つの側面が区別され、それぞれが「市民自治体」という建物の

¹¹ Bogumil/ Holtkamp (2002) P.5

¹² Bogumil/ Holtkamp (2007) P.10。なお、Bogumil/ Holtkamp (2002) P.12参照。

3つの柱に対応している¹³。

- ① 行政サービスの顧客としての市民
- ② 自治体の構成員（共同形成者）としての市民
- ③ 政治的委任者としての市民

市民は、①単に「顧客」として自治体の行政サービスを享受するだけでなく、②自治体という共同体を構成する一員としてその任務を分担し、行政サービスの提供に協力、参加し（アウトプットの共同形成者）、さらには、③自治体の運営を選挙によりその代表に委任するとともに、必要な場合には自ら直接これを担う者であるとされ、自治体は、これら市民の3つの側面を平行して促進すべきものとされたのである¹⁴。

また、その重点は、図2の屋根の部分に掲げられているように、

- | | |
|------------|--|
| ① 政策的調整 | = 政策領域を超える調整 縦割りの除去（「ワン・ストップ参加」を含む。） |
| ② 参加マネジメント | = 参加過程を組織化し、市民参加が自治体の政策決定にどのように反映されるのか明かにする。 |
| ③ 権限の移譲 | = 市民参加の行われるレベルに権限を移譲（都市内分権を含む。） |
| ④ 文化革命 | = 政治と行政が積極的に市民参加を求めていく文化への転換（Kulturwandel） |

である¹⁵。

【参照：拙著「2章 ドイツの『市民自治体』構想と市民参加の諸手法」「ドイツの『市民共同体』構想と市民参加の諸手法」（アーバンハウジング『ドイツの市民参加の都市政策、都市と住宅地再生の動向調査』2012年4月）

<http://www.f.waseda.jp/katagi/doitusiminsanka.pdf>】

※

なお、2013年に提言された KGSt（自治体行政経営センター）による「自治体制御モデル（Kommunales Steuerungsmodell, KSM）」については、2017年度秋学期「地方分権論B（地域公共経営論）」第13回（資料）を参照のこと。

¹³Bogumil/ Holtkamp (2002) P.11、同 (2007) PP.8-9

¹⁴同上

¹⁵ Bogumil/ Holtkamp (2002) PP.13-15、同 (2007) PP.10-11 および Osthorst/ Prigge P.20

4 ペリクレスの葬送演説（BC.431年）



(アテネ市内のペリクレス像、片木撮影)

「われらは質朴なる美を愛し、柔弱に墮することなき知を愛する。われらは富を行動の礎とするが、いたずらに富を誇らない。また身の貧しさを認めることを恥とはしないが、貧困を克服する努力を怠るのを深く恥じる。そして己れの家計同様に國の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達をはげむかたわら、

国政の進むべき道に充分な判断をもつように心得る。ただわれらのみは、公私両域の活動に閑与せぬものを閑を楽しむ人とは言わず、ただ無益な人間と見做す。そしてわれら市民自身、決議を求められれば判断を下しうることはもちろん、提議された問題を正しく理解することができる。

」

「まとめて言えば、われらのポリス全体はギリシアが追うべき理想の顕現であり、われら一人一人の市民は、人生の広い諸活動に通暁し、自由人の品位を持し、己れの知性の円熟を期することができると思う。そしてこれがたんなるこの場の高言ではなく、事實をふまえた真実である証拠は、かくの如き人間の力によってわれらが築いたポリスの力が遺憾なく示している。なぜならば、列強の中でただわれらのポリスのみが試練に直面して名声を凌ぐ成果をかちえ、ただわれらのポリスに対してのみは敗退した敵すらも恐怖をつよくして恨みをのこさず、従う属国も盟主の徳をみとめて非難をならさない。かくも偉大な証績をもってわが国力を衆目に明らかにしたわれらは、今日の世界のみならず、遠き末世にいたるまで世人の賞嘆のまととなるだろう。」

【出典：ペロポネソス戦争の最中に行われたペリクレスの有名な葬送演説（BC.431年）、久保 正彰訳 『トゥーキュディース 戦史』（1966年、岩波文庫）より抜粋、第3回講義資料参照】

—————><http://www.f.waseda.jp/katagi/jitimeigen.html#chapter1> （片木 HP、
自治名言「ペリクレス」）