

地方自治体における自治基本条例について(4)

― 県と市町村の現状について ―

はじめに

第1期から引き続く地方分権改革の中で、今後の地方自治体の最終的な理想型は「完全自治体」という文言に集約される。地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方の中で以下のとおり完全自治体の内容が提示されている。「行政面だけでなく、財政面、立法面を含めた分権の実現がとくに強く求められており、国民・住民のための地方自治を担うべき地方政府の確立に向けた分権改革が待ったなしの状況となっている。『平成の大合併』により基礎自治体の体制整備が進んできた。いまこそ、これまでの成果によって築かれた『ベースキャンプ』を発ち、中央政府と対等・協力の関係にある地方政府の確立を目指して、つぎなる分権改革へと大胆な歩みを刻むべき時機である。これは、自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取組みである。その際、とくに基礎自治体について、さらなる体制の充実強化が必要である¹」さらに、「地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある²」という文言に表現されているように、実質的権能として3つの権能を「十分」に具備することが必要不可欠とされている。そのような地方分権の進捗に合わせて、相当数の地方自治体において「自治基本条例」の制定がなされている。自治基本条例に類する性質のものとして捉えられる条例については、いくつかの呼称があり「まちづくり基本条例」、「自治基本条例」、「行政基本条例」等がある。それらの定義に関しても「自治体の憲法ともいえるべき自治体運営を、総合的に定めるもの³」、「①住民自治の一層の促進と、②自治体の自己革新を目指した、③最高で基本的な法規としての条例⁴」等があり必ずしも定義が確立したものではないが、ここでは「まちづくり基本条例」、「行政基本条例」等も包含した形で考察することとする。その中で留意すべき事項として、その殆どが基礎的自治体である市町村において制定されていることである。都道府県で実際に上記の条例が制定されたのは、北海道の行政基本条例だけであったが、平成21年3月27日に都道府県レベルでは初の「自治基本条例」が神奈川県において公布・施行されたのが注目される。このように、①市町村と都道府県に関して策定数の差があること、②策定された

¹ 地方分権改革推進委員会『地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方』(平成19年5月30日)p.1

² 同上 p.2

³ 神原勝(2008)『自治・議会基本条例論』公人の友社 p.2

⁴ 神奈川県自治総合研究センター(2004)『平成14・15年度自治総合センター独自研究報告書 自治基本条例』p.3

条例に含まれる条項・内容について差違がありうるのかについて考察・検証する観点から両者の現状について論ずるものとする。

1 法制度

前述の策定数の差違、策定内容の検証を行う前提として、地方自治体に関する法制度を概観する。そもそも、国と地方公共団体との基本的関係については、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(地方分権一括法)により地方分権の方向に沿って体系的に整備され、特に国と地方公共団体との関係については、「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」に、「パワーベース」から「ルール・ベース」に、「非公開かつ不透明な関係」から「公開かつ透明な関係」に抜本的に転換されることが明確にされたと理解されている⁵。このように国との関係が大きく変化したとされる地方公共団体について地方自治法は次のように規定している。

第1条の3 地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。

2 普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする。

3 特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団とする。

このように、地方公共団体が法律上規定されている中で、現実に自治基本条例等の制定の中心となっているのは普通地方公共団体である「都道府県」及び「市町村」と特別地方公共団体である「特別区」である。さらに、その事務について第2条において次のように定められている。

第2条 地方公共団体は、法人とする。

2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。ただし、第五項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

4 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。

5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。

⁵ 松本英昭(2007)『新版逐条地方自治法<第4次改訂版>』学陽書房 p.9

6 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。

ここで、都道府県の実務に着目してみると同法第2条第5項に規定されているとおり①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整に関するもの、③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものという3点が列挙されている。これについては、それぞれ①について「市町村の区域を超える事務であつて数市町村にわたるもの、全県的なもの、あるいは複数の都道府県又は全国的なものの当該都道府県の区域におけるもの⁶」、②について「国等や都道府県等と市町村との間の連絡調整、市町村相互間の連絡・連携・調整等⁷」、③について「事務の規模が大きいこと、これを処理するのに大きな財政力を必要とし、一般の市町村の負担に耐えられないもの、事務の性質からして高度な技術力や専門的な能力を必要とするため、一般の市町村ではそのような技術・能力を有するスタッフを確保して当該事務を一市町村の区域内において処理することが困難であると思われるもの、対象が散在していることなどから市町村ごとに処理するのは甚だしく非効率であると思われるもの⁸」と考えられている。

2 府県制の推移

「1 法制度」で概観したとおり、法改正に伴い地方公共団体そのものの性格が大きく変容したが、それに至るまでの都道府県制度の推移はどのようなものであったのであろうか。都道府県の沿革⁹について、戦前・戦後の状況について後述(1)、(2)のとおりである。結論として、「都道府県の制度は、戦前の広域的な地方制度である府県制から地方自治法の体系へ、そして地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止による自立した広域自治体へと変遷してきたが、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、その名称及び区域はほとんど変更されることなく今日に至っている¹⁰」とされる。このように、都道府県は合併や分割を長い間経験しない形で存在しており、この点については急激な合併を何回か繰り返し、それが現在も進行している基礎自治体としての市町村と対照的である。

(1)戦前の府県¹¹

①1868年（明治元）、地方三治の制

- ・幕府の江戸城明け渡しの翌閏4月の政体書により、地方を府、藩、県に分ける。
- ・藩は、旧来のまま。藩主を諸侯とする。

⁶松本英昭(2007)『新版逐条地方自治法＜第4次改訂版＞』学陽書房 p.36

⁷同上

⁸同上 p.37

⁹第27次地方制度調査会 第16回専門小委員会資料『都道府県の沿革』（平成15年2月14日開催）

¹⁰第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（平成15年11月13日）p.21

¹¹第27次地方制度調査会 第16回専門小委員会資料『都道府県の沿革』（平成15年2月14日開催）より筆者抜粋

②1871年（明治4）7月、廃藩置県

- ・知藩事の職を免じ、藩を廃止。全国に3府302県を設置。’

③府県統合等

- ・1871年（明治4）11月、3府72県
- ・1876年（明治9）、3府35県
- ・1879年（明治12）、琉球藩を廃止し、沖縄県とする。
- ・1888年（明治21）、香川県を設置、現在に至る府県の境界、名前が確立（1道3府43県）

(2)戦後の都道府県¹²

①1946年（昭和21）、東京都制・府県制改正、北海道会法・北海道地方費法廃止

②1956年（昭和31）、地方自治法の改正

- ・都道府県と市町村の地位・権能の明確化

都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体と位置づけ、次のような事務を処理するものとした。

i) 本域にわたる事務

i) 統一的な処理を要する事務

並) 市町村に関する連絡調整に関する事務

加) 一般の市町村が処理することが不相当と認められる程度の規模のもの

③1999年（平成11）地方分権一括法による地方自治法の改正

- ・地方公共団体の処理する事務の例示を削除

・都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として次のような事務を処理するものとした。

i) 広域にわたる事務

i) 市町村に関する連絡調整に関する事務

iii) その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務

3 都道府県のあり方

都道府県について、さらに第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」においては、「地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止による自立した広域自治体へと変遷¹³」したとしているが、同時に「近年においては、経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景として、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開が求められるようになっており、また市町村の規模・能力が拡大しつつある中であって、広域

¹² 第27次地方制度調査会 第16回専門小委員会資料『都道府県の沿革』（平成15年2月14日開催）より筆者抜粋

¹³ 第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（平成15年11月13日）p.21

自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるようになってきている¹⁴」という点について指摘を行っている。今後の都道府県のあり方について、具体的には「自立した広域自治体として、世界的な視野も持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていく¹⁵」ということを目的として第1に、「高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めていく¹⁶」、第2に、「国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待されており、土地利用、地域交通、産業振興、国土保全などを中心に、国から都道府県へ一層の事務権限の移譲が進められるべきである¹⁷」、第3に「行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要¹⁸」、第4に「基礎自治体との関係では、市町村合併の推進等により、今後は基礎自治体が自立的に事務を処理することになると考えられ、都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた役割については、縮小していくと考えられる¹⁹」と指摘されている。以上のような指摘の中で、都道府県の役割については特に「広域性」という観点が重要視されている。同時に国の権限の受け皿としての役割、分権の担い手としての役割が期待されている一方で、市町村との関係においては基礎的自治体である市町村が強化されることに伴い連絡・調整が主となるとされる。これらのことから、都道府県は国の分権の受け皿の役割を担いながら、市町村への権限委譲の進捗に伴い「国と市町村それぞれに対して対等な立場としての広域自治体」として存在するものとして捉えられることとなる。

4 市町村のあり方

前述のとおり、都道府県のあり方が「広域性」を重要視されていることに対し、市町村について「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では、基本的な考え方として「国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していく²⁰」ということを前提としている。そのための条件として、「基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必

¹⁴ 第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（平成15年11月13日）p.21

¹⁵ 同上

¹⁶ 同上

¹⁷ 同上 pp.21-22

¹⁸ 同上 p.22

¹⁹ 同上

²⁰ 同上 p.2

要²¹」として、「基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい²²」ものとしている。さらに、基礎自治体を取り巻く状況として、第1に「今後地方財政全般にわたり歳出の抑制が求められ、各地方公共団体は、コスト意識を持って事務・事業に取り組み、地域における郵便局との連携をはじめ、多様なサービスの提供方法の検討など、より一層効果的かつ効率的な行財政運営を行うことが必要となる²³」と指摘している。第2に、少子高齢化の影響として「2030年には人口5千未満の市町村が現在の約700団体から1,200団体近くに増加²⁴」すると予想し、「特に小規模な市町村に与える影響は深刻であり、これまでのような行財政基盤を維持できない状態に陥る²⁵」とし「住民福祉の増進を図るという基本的役割を担うことが困難となることを想定せざるを得ない²⁶」と結んでいる。その結果、対応策として市町村合併を引き続き推進することによりそれらの課題に対応することを求めている。この方向性のもとに現在に至るまで市町村合併が急速に進み、その数は3,232(平成11年3月31日現在)²⁷から1,777(平成21年3月31日現在)²⁸になるまでに至っている。

5 都道府県及び市町村に関する新たな動き

都道府県及び市町村に関しては、前述のようにその事務に関しては機関委任事務の廃止に象徴されるように、国との関係は、「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」となり、また市町村においてはその後合併が進んできたわけであるが、現在さらに別の課題が都道府県及び市町村に関して提起されている。市町村に関しては「合併後の市町村のあり方」ということであり、都道府県に関しては、「道州制」の導入の検討ということである。前者の課題に関しては、合併の効果の検証を行うことが必要であるということが意識されつつあり、さらに合併後の市町村がより広い連携を模索する方向に進むことが示されている。一例として、総務省が提言する定住自立圏構想では、単独の市町村によるフルセットの生活機能の整備という方向ではなく「政府は、強いリーダーシップを発揮して、『集約とネットワーク』の考え方で地方に関する政策を再構成すべきである。幸い平成の合併によって、中心となって地域を牽引できる都市が各地で形成されつつある。これからは、このような都市の生活機能の整備に政策の重点をおかなければならない。中心市の機能と周辺市町村に確保されるべき機能が有機的に連携して、『定住』のための暮らしに必要な諸機能を確保するとともに、『自立』のための経済基盤や地域の誇りを培い、全体として魅力あふれる地域を形成していく。この考え方のもとに地方に関するすべての政策を展開す

²¹ 第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（平成15年11月13日）p.2

²² 同上 p.3

²³ 同上 pp.4-5

²⁴ 同上 p.5

²⁵ 同上

²⁶ 同上

²⁷ 「総務省合併相談コーナー」<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>（閲覧日 2009/05/04）

²⁸ 同上

ることによって、局面を打開しなければならない²⁹⁾」という考え方を基本とし、一律の市町村合併推進からより広域的な市町村連携へ移行・誘導する方向にある。この点については、都道府県が具備する「広域性」とは別の観点から、基本的に隣接する市町村同士の「広域」連携という考え方がありうるということである。次に、後者に関しては道州制ビジョン懇談会「中間報告」(平成20年3月24日)では、地方分権をさらに進めるものとしながらも、今後のあるべき姿は「みずからの創意と工夫と責任で地域の特性に応じた地域づくりを行なえる統治体制、すなわち、国政機能を分割して自主的な地域政府『道州』を創設することである。道州制は、国のかたちの問題、国全体の体制の問題であり単なる都道府県の再編に矮小化すべきではなく、都道府県の合併を前提とする必要はない。そのことは、中央政府の権限を国でなければできない機能に限定し、日本の各地域が、地域の生活や振興に関しては独自の決定をなしうる権限を行使できる『主権』をもつ統治体制、すなわち『地域主権型道州制』を打ち立てることにほかならない³⁰⁾」としている。そこでは、都道府県の存在は必ずしも前提とはされておらず「道州制の制度設計を行う上での前提は、国と道州、そして基礎自治体が担うべき役割を明確に分割分担することである。現在、国、都道府県、市町村が担っているすべての役割を、まず、それが『公』が果たすべきものであるかどうかを吟味し、その後、地域住民ができないことは基礎自治体が、基礎自治体ができないことは道州が行なうこととする³¹⁾」という基本的理念のもと「『国の権限は国家に固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補充は道州が行なう』という構造に転換する³²⁾」とする。

6 自治体基本条例策定への影響

以上、都道府県と市町村の現状等に関し概観したが、命題である自治基本条例の策定に関してどのような影響を与えているとしてよいのであろうか。はじめに策定数という観点では、現在のところ基礎的自治体である市町村が策定することが殆どであり、「自治基本条例」という名称で都道府県が策定した例は「神奈川県自治基本条例」が初めてのものである。この差違に関しては、第1に、地方分権が進捗するにあたって「補完性の原理」が強く意識される点にあると考えられる。「補完性の原理」が強調されることは、即ち住民に最も身近である市町村において「まちづくり」、「住民自治」が重視され、その結果として「まちづくり条例」あるいは「自治基本条例」の策定に積極的なものと考えられる。また、基礎的自治体である市町村は、常態として直接的に住民に接する機会が多いことから、必ずしも条例策定に限定されたものではないが、住民を直接的に巻き込んだ活動が都道府県に比して生じやすい。これに対して、都道府県は広域自治体としての特質ゆえに、住民側か

²⁹⁾ 『定住自立圏構想研究会報告書』(平成20年5月)p.1

³⁰⁾ 道州制ビジョン懇談会『中間報告』(平成20年3月24日)p.8

³¹⁾ 同上 p.12

³²⁾ 同上

らの提案による当該地方自治体全体を巻き込んだ条例策定のための動きは必ずしも大きくない。第2に、都道府県の場合は別の課題として道州制の問題が存在している。国のかたちを変えるという前提のもとに主張されている道州制が既に身近に迫っているという捉え方をされることによって、そもそも都道府県が今後とも適切な規模の広域団体であるのかという点において疑問が呈される。その結果として、自治基本条例のような根本的な法規範の策定を喫緊の課題として捉える事には消極的である。次に、策定数とは別に策定内容という観点では市町村のような「基礎的自治体」と都道府県のような「広域自治体」では、そもそも規定する条項そのものが異なる場合があるのか、あるいは同じ条項であってもその意味するところが異なる場合があるのかということを検討する必要がある。例えば、前者についていわゆる「住民投票」について都道府県において必要不可欠なものとするべきかということが考えられる。基礎的自治体においては、住民全体に係る課題(自治体病院の存廃、ゴミ焼却施設の設置等)が生ずることがあり、これに対して住民全体的意思表示を確認するという点で住民投票の実施が想定される。他方、広域自治体においては、地域毎にその地域に係る課題は当然存在するが、広域自治体の住民全体的意思表示を住民投票で確認しなくてはならないという場合は、基礎的自治体に比較すれば非常に限定的なものと捉えられるからである。後者については、仮に「他自治体との連携」という条項を規定した場合、都道府県においては「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」における「広域的な課題に対応する能力を高めていく」という観点から別に解釈する必要があるかということが考えられる。基礎的自治体において、一般に隣接自治体との連携が一義的には想定されるのに対し、広域自治体においては、例えば第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」で言及されている「広域防災対策」あるいは「経済活動の活性化」としての特定産業の振興(自動車産業の誘致協力、特産農産物の販売促進活動協力等)に見られるように必ずしも常に隣接広域自治体のみを念頭におく必要はない。

おわりに

都道府県と市町村の現状がもたらす自治基本条例策定の影響に関して、上述のような指摘を行ったが、道州制の課題についてみれば、道州制の内容は論者によって同一ではなく、その導入に関しても必ずしも確立されたものではない。都道府県が、現行法制度上で明確に位置づけられ、かつ広域自治体として現実に重要な役割を担っていることを考えれば、自治基本条例の策定を否定する理由としてことさら道州制の問題を掲げることは妥当ではない。今後、策定内容の検証にあたっては、基礎的自治体については各市町村が実際に策定したいくつかのまちづくり条例、自治基本条例の内容を比較・検証するものとし、広域自治体については神奈川県を具体的事例として次クール以降整理する。