

## 地方自治体における自治基本条例について(5)

### －自治基本条例の必要性について－

#### はじめに

現在も進行している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。それらの定義に関して、「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<sup>1</sup>」、「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<sup>2</sup>」等があり必ずしも定義が確立したものではない。そのような性質をもつ「自治基本条例」について、その必要性和期待される効果について地方自治体を取り巻く環境の変化という観点から論ずるものとする。

#### 1 地方分権改革の進捗

自治基本条例に関しては、地方分権の進捗がその制定に関して大きな影響を与えているが、以下地方分権の推移に関して概観するものとする。地方分権に関しては、1993 年の国会における「地方分権の推進に関する決議」を一つの端緒とするものである。次いで、1995 年に「地方分権推進法」が成立し、同年当該法律を根拠に「地方分権推進委員会」が発足している。同委員会では、1996 年に「地方分権推進委員会第 1 次勧告」を行い、続いて 1997 年に「第 2 次勧告」、「第 3 次勧告」及び「第 4 次勧告」を実施している。さらに 1998 年「第 5 次勧告」を行い、2000 年に地方分権一括法が施行された。同委員会では 2001 年に「地方分権推進委員会最終報告」を行い、未完の分権改革として総括を行っている。これに至る分権改革の中で、国と地方自治体の関係は大きく変化することとなったが、その中の重要な論点のひとつが機関委任事務の廃止である。「地方分権推進委員会最終報告」中、機関委任事務の廃止について、「今次の分権改革では、まず団体自治の拡充方策に取り組むとともに、事務事業の移譲方策よりも広い意味での関与の縮小廃止方策に改革の主眼が置かれる結果になった。なかでも通達等による関与の縮小廃止、機関・職員・資格などにかかわる必置規制の緩和廃止、補助事業の整理縮小と補助要綱・補助要領による補助条件の緩和の 3 点については、きわめて具体的な改革が実現されたところである。特に、これらのうち通達等による関与を縮小廃止するための基本方策として、住民による選挙で選ばれた知事

<sup>1</sup>神原勝(2008)『自治・議会基本条例論』公人の友社 p.2

<sup>2</sup>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』

や市町村長を国の下部機関とみて、国の事務を委任し執行させる仕組みである機関委任事務制度が全面廃止されたことのもつ意義は、きわめて大きい。従前の機関委任事務のうち、ごく例外的にこの機会に事務そのものを廃止したものや国の直接執行事務としたものを除いて、その他の従前の機関委任事務はすべて、自治事務か法定受託事務のいずれかに振り分けられたが、自治事務はもとより法定受託事務もまた『地方公共団体の事務』であることが明確にされた。そこで、平成 12 年度以降は、地方公共団体には、『国の事務』は皆無となった<sup>3)</sup>と述べられている。機関委任事務の廃止に象徴される、国と地方自治体の関係の変化は、①「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」、②「パワーベース」から「ルール・ベース」、③「非公開かつ不透明な関係」から「公開かつ透明な関係」に変容した<sup>4)</sup>。

## 2 法制度

前述の国と地方自治体との関係の変化は地方自治法のうえでも明確に認識されるものである。同法第 1 条の 2 において、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする<sup>5)</sup>」というように地方自治体の役割が明確に定義づけられるとともに、同法同条第 2 項で「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない<sup>6)</sup>」というように、国と地方の適切な役割分担を行うことと、身近な行政は地方公共団体に委ねられるといういわゆる「補完性の原理」が示されているものである。この『自主的かつ総合的に実施する』とは、地方公共団体が、行政の企画・立案、選択、調整、管理・執行などを、自らの判断と責任に基づいて、各行政間の調和と調整を確保しつつ一貫して処理することを意味している。つまり、『自主的』とは、自らの判断と責任に基づくこと、すなわち、『自己決定と自己責任』を原則とすることである。また、『総合的』とは、関連する行政の間の調和と調整を確保するという総合性と、特定の行政における企画・立案、選択、調整、管理・執行などを一貫として行うという総合性との両面の総合性を意味するものと解する<sup>7)</sup>とされる。

---

<sup>3)</sup>『地方分権推進委員会最終報告』

<sup>4)</sup>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

<sup>5)</sup>地方自治法第 1 条の 2 第 1 項

<sup>6)</sup>地方自治法第 1 条の 2 第 2 項

<sup>7)</sup>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.12

### 3 自治基本条例の必要性についての考え方

前述の地方分権の進捗に合わせて、自治基本条例の制定が進んできているが、同種の条例の必要性については、そもそも同条例の定義付けが一律ではないため、いくつかの理由付けが見られるところである。神原勝<sup>8</sup>は、①同条例の必要性の問題を分権時代の自治体運営における自己決定・自律責任の問題としてとらえ、分権改革の結果、地方自治体の運営の基本が自治体自体の自己責任、自己規律に入り、そのような状況に耐えうる自治体運営と政策活動のルールづくりが求められている<sup>9</sup>、②自治体が政策活動を行うために必要な資源の減少と少子高齢化にともなう市民需要の変化・増大とのギャップの調整のための役割<sup>10</sup>、③国際連合と国連憲章、国と憲法という関係と同様に自治体レベルでの基本法の必要性<sup>11</sup>という3つの観点から捉えるものである。特に③に関しては、「国際連合には国連憲章という基本法が、国には憲法という基本法がある。それならば、当然、自治体にも基本法があるべきでないか<sup>12</sup>」、「補完性の原理にもとづく政府間関係の再構築と自治基本条例の制定こそが『地方自治の本旨』でなければならない<sup>13</sup>」として論じられている。松下啓一<sup>14</sup>は、①地方分権を自前の自治システムの必要性をもたらすものとして、明治維新における明治憲法、戦後改革のなかの日本国憲法と同様に、地方分権という大改革の結果、自治体の新たな憲法が必要になっている<sup>15</sup>、②少子・高齢化を目下の最大の課題のひとつとして捉え、その中で限られた資源を有効に使うシステムが必要<sup>16</sup>、さらに③自治体メンバー全員が、元気でがんばれるような制度や仕組みを用意する<sup>17</sup>のが、自治基本条例であるとする捉え方である。神奈川県自治総合研究センターの「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」<sup>18</sup>においては、①地方分権改革の一連の動きの中で、自治体の自己革新に向けたより一層の努力が必要であるものとし、このことは、「とりわけ機関委任事務制度の廃止に伴う国の関与の縮減によって、自治体の自己決定にゆだねられる範囲が相対的に拡大することになり、国のモデルに頼ることなく、独自に政策をつくる範囲が拡大したことは重要である。こうした自治体の自主性・自立性を確保するための具体的仕組みを地方分権に関わる制度・システムの中に織り込むためには、その自治体の組織・運営に関わる基本原則や基本方針を明確に定め、あらゆる行政執行に対して統制力を持つ仕組みを持つこと

<sup>8</sup>神原勝(2008)『自治・議会基本条例論』公人の友社 p.79、p.82、p.86、p.87

<sup>9</sup>同上 p.79、p.82

<sup>10</sup>同上 p.82

<sup>11</sup>同上 p.86

<sup>12</sup>同上 p.86

<sup>13</sup>同上 p.87

<sup>14</sup>松下啓一(2007)『自治基本条例のつくり方』ぎょうせい p.7、p.8、p.11

<sup>15</sup>同上 p.7

<sup>16</sup>同上 p.8

<sup>17</sup>同上 p.11

<sup>18</sup>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.4、p.6

が重要になる。それに応えるものが自治基本条例であると考え<sup>19)</sup>とされ、続いて②住民側からの観点として、住民の自治体運営に対する参加と自己決定の要請が強まっており、この住民の側からの参加と自己決定の要請は、自治体実務の変化を迫る現実的なものであり、政策の各過程で住民の声を反映した政策づくりのプロセスを工夫しなければ、その政策は、住民の納得を得、実効性のあるものとして展開することができない<sup>20)</sup>、③近年の自治体を巡る厳しい組織・財政環境の中で政策立案と実行に対する十分な検証と、効率的で総合的な政策運営が必要になっており、政策の取捨選択を行う場面においては、何よりも総合的な視点からの取組が重要で、いくつかの政策をより高い視点から評価し、必要性を判断し、効率的で実効性ある政策展開を行うためには、政策の取捨選択のシステムが必要であり、そのためには自治体にとっての最高で基本的な法規である自治基本条例が必要となり、効率的で総合的な政策運営を行う上での機能を発揮することが重要となってくる<sup>21)</sup>というものである。以上の3つの考え方を概観したが、もちろん自治基本条例を策定した地方自治体ではこれらの考え方とは異なる理由付けによるものがあることは否定できない。なぜならば、自治基本条例の定義は必ずしも一律ではないうえに、それぞれの地方自治体の置かれている状況もまた同一ではありえないからである。しかしながら、前述の3つの考え方の共通事項を比較しながら、地方自治体を取り巻く環境の変化という観点からの自治基本条例の必要性を捉えた場合、第1に、地方分権の進捗に伴い地方自治体に「自律性」、「自己規律」が求められることにより、そのための自治体運営のルールが必要となるということがある。このことは、第1期地方分権改革の結果のひとつとして機関委任事務が廃止されたことが象徴的であるように、地方自治体の性格が大きく変わったことが理由である。第2に、地方分権とは別要因として自治体の取り巻く環境が大きく変化しているということである。この環境の変化は地方自治体の財政の逼迫、少子・高齢化の進行であり、これらの課題に対応するために継続的な自治体運営の検証及びその結果としての効率的な運営が迫られている。また、現在市町村において制定されている多くの自治基本条例の条項として概ね共通してみられる「協働」、「住民参加」、「情報公開」、「行政評価」などについては地方自治法に必ずしも規定されているものではなく、このことから自治体運営の基本軸としての自治基本条例という根本的な法規に沿って運営をしていくことが必要とされているものである。

#### 4 現時点における自治基本条例の必要性について

上述のように、地方自治体を取り巻く環境の変化という観点からの自治基本条例の必要性は、①地方分権の進捗(特に機関委任事務の廃止)に伴う地方自治体の自立的運営の必要性、

---

<sup>19)</sup>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.4

<sup>20)</sup>同上 p.6

<sup>21)</sup>同上 p.6

②地方自治体を取り巻く環境の変化(財政状況の逼迫、少子・高齢化)があるが、現時点ではさらに次のような点について自治基本条例の必要性を見出す必要がある。すなわち地方分権の進捗が機関委任事務の廃止に留まることなく、現在も進行中であるという点である。現在の地方分権改革において、留意すべき事項として条例制定権の範囲の拡大という点がある。このことについては、「第1次地方分権改革では、広い意味での関与の縮小廃止方策に改革の主眼が置かれた。特に、通達等による関与を縮小廃止するための方策として、機関委任事務制度を全面廃止した上で、地方自治体の事務を新たに自治事務か法定受託事務のいずれかに区分したが、原則として自治事務とすることとし、法定受託事務については、その定義とメルクマール（判断基準）を定めた上で、これに該当するものに限った。また、自治事務、法定受託事務の区分に応じて、地方自治体の事務に対する国、都道府県の関与について、その基本類型を定めるとともに、自治事務について基本類型以外に特別な関与（同意、許可・認可・承認、指示）を許容する場合のメルクマールを定めた。しかしながら、『地方政府』の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠である。このため、条例により法令の規定を『上書き』する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡充の必要があり、法制的な観点から、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築することが必要である<sup>22</sup>」とされる。このことは、地方自治体に対して拡充された条例制定権を利用した自律的運営を要求するものであり、また「上書き」による条例制定に統一性が必要とされるため、自治基本条例のような根本的な規範を中心として種々の条例の体系化を要求するものである。しかしながら、前述のように地方分権の進捗の結果としての各種の制度改正がなされているが、その一方で自治体職員の意識を含めて必ずしも十分な地方分権への備えがなされているとは言い難い。自治基本条例は、①地方分権の進捗(機関委任事務の廃止・条例制定権の範囲の拡大)に伴う地方自治体の自律的運営の必要性、②地方自治体を取り巻く環境の変化(財政状況の逼迫、少子・高齢化)に伴う効率的な自治体運営の必要性が制定の理由であるが、さらに「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」の確立のために役立つものと認識すべきものである。

## 5 期待される効果(総合計画とマニフェストとの関連)

前述のとおり、自治基本条例の必要性について論じてきたが、さらに当該条例に期待される効果として、総合計画とマニフェストとの関連について以下論ずるものとする。まず初めに、マニフェストと自治基本条例の関連についてであるが、現在の選挙においては、マニフェストは既に選挙における必須条件とさえなりつつあると言ってよいだろう。しかしながら、マニフェストは単に選挙に勝つための一つの道具として悪用されることもあり、

---

<sup>22</sup> 『地方分権改革推進委員会第2次勧告』

さらにはポプリズム(大衆迎合主義)に陥る危険性が多分にあると指摘されている<sup>23</sup>。確かにマニフェストは、自らが作成した成果目標を主権者に提示することで他候補者との相違点を明確にし、結果として主権者の意思をより反映することができるものであるが、政治状況によってはその後の検証を度外視した、あるいは主権者にとって選挙時には判断不可能なマニフェストが提示・評価される場合もありうる。このことは、地方分権が進捗するにあたり、その選択の結果が最終的に主権者に直接的に影響していくことになる。これは「マニフェストによって政策の大転換や『大政治』を行うことができるが、一方で、たった一人の首長に四年間もまとのすべてを託することができるか、という非常に危うい面もある<sup>24</sup>」という危惧に表される。このようなマニフェストが持つ面に対して自治基本条例の制定は一種の安全装置としての役割を担うことが期待される。つまり、①マニフェストを自治基本条例に定められた当該自治体の基本的理念に照らし合わせられることで、主権者にとってマニフェストの意味する内容をより具体的なものとして判断することができる、と同時に候補者側からの観点では、②候補者がマニフェストを作成するにあたって当該地方自治体の基本方針に沿った具体的・効果的なものとしなければならないということである。さらに言えば、仮に候補者が自治基本条例に規定されない範疇のマニフェストを作成するとすれば、その理由を明らかにするかあるいは当該条例の改正そのものをマニフェストにすれば良いということになる。このようなマニフェストと自治基本条例との関連については、「地方分権時代に自治体を間違いなく経営していくためには、一定のまちづくりのルールを定めたそのまちの憲法、つまりは『自治基本条例』が必要になる。自治基本条例を定めて、その範囲内でマニフェストを書くようにすれば大きなぶれを防ぐことができる<sup>25</sup>」、「自治基本条例を制定し、その上でマニフェストを書いて、選挙に臨むようなシステムをつくる。そしてどうしても自治基本条例がそのまちの将来に禍根を残すような場面かでてきたとしたら、議会や市民の議論を経るなど相当なエネルギーを使わなければ変えられないようにしていくことが民主主義の欠点を補うことになる。そのような全体最適のシステムができていくことで、本当の自治の領域に近づいていくことになるのではないか<sup>26</sup>」と指摘されている。次に、マニフェストと総合計画との関連について論ずるものとする。マニフェストは「現時点での有権者の意思を表すものといえるが議会での討議を経ていないことや長期的な視野が欠けている<sup>27</sup>」という弱点があるが、首長の基本的な考え方を示し、自治体行政への積極的な関与を行うための推進力となるものといえる。しかしながら、現実問題としては、マニフェストを総合計画や組織改革に反映する試みは行われているにもかかわらず、十分な成果があがっていない実態も見られ取り組みが成果を上げるにはまだ時

---

<sup>23</sup>北川正恭(2006)『マニフェスト革命－自立した地方政府をつくるために－』ぎょうせい p.78

<sup>24</sup>同上 pp.78-79

<sup>25</sup>同上 pp.78

<sup>26</sup>同上 pp.78-79

<sup>27</sup>磯崎初仁・金井利之・伊藤正次(2007)『ホーンブック 地方自治』北樹出版 p.100

間がかかるという指摘がある<sup>28</sup>。他方で、「マニフェストが総合計画の総花化を抑制する可能性があることも示された。マニフェストが政治の選択を反映し総合計画が行政組織の利益の抛り所だとみるならば、両者の葛藤は不可避とも言えようが、この発見が示唆するのは、マニフェストが総合計画を制御することで相乗効果が生まれる—マニフェストの着実な実行と計画本来の機能の発揮が実現される—可能性もありうる<sup>29</sup>」という点も同時に指摘されている。ここでいうマニフェストと総合計画の間の葛藤については、「マニフェストを掲げて首長に当選した場合、その実行体制はいかにあるべきか。特に新人で当選するとまず、既存の総合計画との整合性が問題となる。マニフェストという政治家が掲げたビジョン、ビジョンに基づいた体系だった政策がでてくると、必然的に総合計画とバッティングするため当然、その見直しに着手しなければならない<sup>30</sup>」ことから生ずるものである。地方自治体にとって総合計画が重要な位置を占めていることは当然のことであるが、一方でマニフェストが選挙における必須条件とすると、任期中の成果目標を求めるマニフェストと相対的に長期にわたる総合計画の間に齟齬をきたし、どのように両者の整合性を取りながら主権者にとって最終的に資するものとするかという判断が必要となる。これは、「バッティングが起こることで初めて問題意識が発生する。ところが、いい加減なマニフェストを書いた候補者が当選すると、体系だった計画をつくることができない。よりよい総合計画を策定するには、候補者は質の高いマニフェストを書かなければいけないという良循環を起こすための仕掛けにもなる<sup>31</sup>」という指摘のとおりである。このように、場合によっては一種の葛藤をもたらすことのあるマニフェストと総合計画両者との関係における自治基本条例の役割は、①総合計画の策定が自治基本条例の条項に定められることで、その位置づけが明確となる、②総合計画とマニフェストに対して自治基本条例がそれらの上位に位置する規範として、両者の齟齬に一定の統一された方向性を示すということである。また、自治基本条例、総合計画、マニフェストの3者間の関係は、それぞれが固有の価値・目的をもつことはもちろんであるが、総合計画とマニフェストの例のように場合によって2者間の整合性に齟齬をきたす場合に自治基本条例によって一定の統一した解釈が誘導されることが期待されるように、地方自治体に3者が全て存在することによって当該地方自治体の運営全体の最適化・円滑化が図られることが期待されるものである。具体的に総合計画及びマニフェスト双方に関して定めた具体的な自治基本条例の条項ほとんど見当たらないが、関連するひとつの例として鳥取県北栄町自治基本条例の中に次のような条項がある。

（町長の政権公約）

第25条 町長選挙の立候補予定者は、町民が政策を選択できるよう政策の理念と目標を明確にして、達成したかどうか検証可能な具体的な公約（以下「政権公約」という。）を作成するよう努める。

<sup>28</sup>村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター(2009)『分権改革は都市行政機能を変えたか』第一法規 p.37

<sup>29</sup>同上 p.37

<sup>30</sup>北川正恭(2006)『マニフェスト革命—自立した地方政府をつくるために—』ぎょうせい p.67

<sup>31</sup>同上 p.67

2 町は、立候補予定者が政権公約を作成できるよう、その求めに応じて必要な協力をしなければならない。

3 町長は、町民の信託を受けた政権公約を、町政に反映させるよう努めなければならない。

これによれば、①政権公約の作成について当該自治体が協力するということが自治基本条例に定められていること、②政権公約の町政への反映が自治基本条例に定められていることが特徴的である。もちろん、立候補予定者のマニフェストの作成に関して当該地方自治体に対し法的な協力義務を定めることは、立候補予定者の自由でより革新的なマニフェストの作成を阻害する可能性も懸念されるところである。しかしながら、自治基本条例、マニフェスト、町政への反映(総合計画への影響の可能性)の関連が具体的文言として定められている点について独自の考え方を示すものとして注目されるものである。

## おわりに

自治基本条例の制定理由は、①地方分権の進捗(機関委任事務の廃止・条例制定権の範囲の拡大)に伴う地方自治体の自律的運営の必要性、②地方自治体を取り巻く環境の変化(財政状況の逼迫、少子・高齢化)に伴う効率的な自治体運営の必要性であるが、さらに「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」の確立のために行われるべきものである。また、自治基本条例、マニフェスト、総合計画が相互に作用することでより主権者の意思に沿った地方自治体の運営がなされることが期待されるものである。