

地方自治体における自治基本条例について(6)

ー自治基本条例の沿革と広域自治体における策定状況についてー

はじめに

第2クールのまとめとして、自治基本条例の必要性については、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を基本とした「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り、さらに、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とのまとめを行った。次に、現在の自治基本条例に繋がるものと考えられる地方分権改革以前の地方自治体の憲章制定の経緯と直近の広域地方自治体における自治基本条例の制定の両者について論ずるものとする。

1 地方分権改革以前の状況

地方自治体、特に基礎的自治体における自治基本条例の制定は平成13年のニセコ町のまちづくり基本条例が先導的役割を担っている。当該条例の制定後、まちづくり基本条例、自治基本条例の制定は、特定の都市、あるいは一地域に留まることなく全国的な傾向としてとらえることができる。これは地方分権改革の進捗と歩調を合わせるものであるが、ここで地方分権改革以前に行われた地方自治体における憲章の制定について検証することとする。この点について辻山幸宣¹⁾は「日本における自治基本条例はニセコ町のまちづくり基本条例をもって嚆矢とすると先に述べた。だが、制定にはいたらなかったものの、同様の発想から『都市憲章』の制定をめざした動きがあった。それは神奈川県川崎市の『都市憲章(案)』(1973年)であり、同じく神奈川県の逗子市が制定を目指した『都市憲章条例(第一試案)』(1993年)であった²⁾」としている。このように、地方分権改革以前に、機関委任事務の廃止などの外的な環境変化の影響とは別のものとして、現在の自治基本条例に繋がるものが「憲章」という形で制定されようとしていたのである。

¹⁾松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想4 機構』(2002)岩波書店 p.12

²⁾同上

2 「川崎市都市憲章(条例)原案」及び「逗子市都市憲章条例の一試案」について

川崎市都市憲章(条例)原案³は第 11 章第 60 条までなり、現在基礎自治体で現実に制定されている自治基本条例よりも条文数が多く、またその内容也多岐にわたるものである。第 1 編では、平和・市民主権・自治として都市存立の基本要件としているが、現在の自治基本条例とは異なり、平和権、平和都市の建設といった観念的な内容も多数含まれている。また、第 5 条で自治権を規定しているが、都市の自治権を固有権として捉えたうえで同条第 2 項において「市民および市は、自治権を不当に侵害する行為に対して抵抗する権利を有する。」とするなど、現在の自治基本条例に同類の条項は見当たらないものである。一方、第 8 条において現在ではよく見られる条項ともいえる情報の共有、情報の公開とも共通する「知る権利」を定めている。さらに、第 2 編においては「人間都市」川崎の創造として、市民の生活、市民の環境、市民の福祉などについて詳細な規定を置いている。このような、川崎市都市憲章(条例)原案について、山口道昭⁴は、「川崎市条例案は、国との対決を全面に打ち出した挑戦的条例案であった。革新市長としての政治的な姿勢を明らかにするという意味で、わかりやすい条例案であったと考えられる。国との対決に勝つためには、法律の上位に立つ憲法のように、都市憲章は、最低限一般の条令の上位にあることが求められる。それで初めて法令の規定を超える必要条件を満たすことができる。そこで改正手続において、場合によっては住民投票の実施を義務付ける(59 条)とした⁵」と指摘している。同憲章は、情報公開、住民投票といった現在の自治基本条例に共通する条項を含みつつも、全体としては国と地方との対立を機軸にし、革新市長の政治的姿勢が反映したものとして地方分権改革以後の自治基本条例とは内容的に異なるものとして捉えるべきである。

次に、逗子市都市憲章条例の一試案⁶は全体が第 6 章第 35 条から構成されるものである。この憲章は基本的な考え方として、「地球と人にやさしい市民自治都市」を形成し発展させるものとして各条文が規定されている。前述の川崎市都市憲章(条例)原案に共通するものがあるが、現在の自治基本条例に比較してさらに観念的な条文が多くみられる。しかしながら一方で、第 17 条に規定されている「情報への権利」などのように現在の自治基本条例と共通する条文も存在する。山口道昭⁷は、「逗子市条例一試案は、米軍住宅建設(池子弾薬庫跡地)問題に端を発し、その後、自然環境、まちづくり、市民自治などへと広がりを見てきた富野市政の集大成といった趣がある⁸」、「しかしながら、条例制定への推進力が市長主導であることには変わりはなく、富野市長の辞職とともに急激に力を失っていったように思

³明治学院大学法学部立法研究会(1994)『シンポジウム 地方分権と自治体立法―都市憲章の制定をめぐる―』p.113

⁴北村喜宣(2004)『分権条例を創ろう!』ぎょうせい p.65

⁵同上

⁶明治学院大学法学部立法研究会(1994)『シンポジウム 地方分権と自治体立法―都市憲章の制定をめぐる―』p.113

⁷北村喜宣(2004)『分権条例を創ろう!』ぎょうせい p.65

⁸同上

われる⁹⁾と指摘している。このように、当時大きな盛り上がりをもせたと言われる憲章は、結局のところ、いずれも現実には制定されず、またこの動きも特定の都市に限られ全国的な展開を見ることはなかった。この状況について、辻山幸宣¹⁰⁾はこれらの憲章が結果として否決・廃案になったことについて「その背景には、市議会にとって『不穏当なもの』と受け取られた条文が多く含まれていたからであったとされる。たとえば、憲法九条を自治体において具現化した『戦争を目的とする施設、平和に反する施策は認めない』(二条)、自治の侵害に対する抵抗権を定めた『市民及び市は、自治権を不当に侵害する行為に対して抵抗する権利を有する』(五条の二)などであった¹¹⁾としている。同時に憲章の意義として「だが、そのような『斬新性やラディカルな民主制』だけでなく、同憲章(案)は、こんにちでは当然視されている多くの権利を創設しようとしていた。たとえば、環境権や市政についての『知る権利』がそれであり、同憲章を『最高条例』(六〇条)として、その改正には有権者の三分の一の要求があったときは、『住民投票』を行う旨の注目すべき規定をおいていたのである¹²⁾」と述べている。以上のふたつの憲章を筆者として総括するとすれば、①基本的に政治的な観点から国と地方を対立関係としてとらえる中で制定されているもの、②観念的な条文は現在の基礎自治体で制定されている自治基本条例にはみられない種類のものであること、③情報公開、住民投票など一部では共通する条文も存在し、それらは現在の自治基本条例の条項としてある程度当然具備されるものとして扱われる内容のものがあるということである。

3 憲章と自治基本条例

前述のように地方分権改革以前の憲章についてふたつの例を概観したが、どのように現在の自治基本条例の制定の動きと関係づければよいのであろうか。地方分権改革後の自治基本条例は、今日では地域的に限定されてものではなく、また特定の都市に偏ったものでもない。また、国と地方との関係についても、基本的には政治的観点からみた対立関係としているのではなく、対等の関係に置かれるものとして捉えたうえで、そもそも両者の適切な役割分担という考え方が根本にあるものである。従って、条文についても自治体運営のルール化といった条文が多く、さらに国、他の地方自治体との連携・協力といった点について条文化している例が多い。これについて、橋本桂子¹³⁾は、「自治基本条例の具体例においても、今回の地方分権改革の前と後を比較すると、川崎市、逗子市という都市から、都市とは必ずしも言えない自治体も含んだ全自治体へと範囲が広がっていること、条例の内容における重心が都市(地域)の理念・目標から自治の基本原理に異動していることという、

⁹⁾北村喜宣(2004)『分権条例を創ろう!』ぎょうせい p.65

¹⁰⁾松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想 4 機構』(2002)岩波書店 p.12

¹¹⁾同上

¹²⁾同上

¹³⁾田村悦一・水口憲人・水上崇洋・佐藤満『分権推進と自治の展望』(2005)日本評論社 p.127

二つの傾向が読み取られる。現在、自治体で検討されている自治基本条例は、自治の基本原理に関する内容を内容とし、住民参加を取り入れて策定されるものであり、また、全自治体に適用可能なものとして捉えられており、さらに、地方分権改革後の具体例からは、自治体の直面する『課題』がみられなくなっていることも指摘される¹⁴⁾としている。

4 広域地方自治体における自治基本条例の制定(神奈川県を事例に)

前述のとおり、都市憲章の制定の動きを経て、地方分権の進展に合わせて基礎的自治体である市町村において、自治基本条例が制定されているが、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、広域自治体での制定が現実のものとなっている。以下、広域自治体が「自治基本条例」という名称で初めて策定した「神奈川県自治基本条例」について策定の経緯を中心に論ずる。

(1) 研究報告における指摘

実際の自治基本条例策定に向けた取組みが行われる以前に、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」が作成されている。この中で①都道府県の役割、②策定手法、③策定後の課題について述べられている。

第 1 の課題として、都道府県の役割については次のように分析を行っている。「都道府県が今後重点的に担うべき役割として、①市町村の区域では包括できない広域事務、②区域内の市町村に対する支援機能、の 2 つを挙げることができる。その根拠として、①の点に関しては、現実に県が担っている事業の中心が広域事務にあること、②の点に関しては、現に県が担っている事務事業の内に、市町村との共同実施の事業の比率が増加していることと、市町村主体の事業の比率がおおむね 10%程度で推移しており、それに対する県としてのサポートの姿勢を明確にする必要があることが挙げられる¹⁵⁾とする。このような都道府県の基本的役割を踏まえ、さらに自治基本条例の制度設計について「都道府県自治基本条例の設計に当たっては、都道府県が重点的に取り組むべき役割を明らかにしていく必要がある。そしてその役割とは、①市町村の区域では包括できない広域事務、②区域内の市町村に対する支援機能、の 2 つである¹⁶⁾とする。

第 2 の課題として、策定までの手法・手段について現実に策定した地方自治体を調査した結果として、単独ないしは複数の市民参加の手法を組み合わせ、いろいろな角度から、幅広く市民の意見を聞こうという姿勢があると結論付けている¹⁷⁾。「自治基本条例を『地域の憲法』と位置付け、当該自治体が『自ら治める』上での基本とすべき考え方を県民、議会、行政の三者に共通するものとして認識しようとするならば、その制定過程において、

¹⁴⁾ 田村悦一・水口憲人・水上崇洋・佐藤満『分権推進と自治の展望』(2005)日本評論社 p.127

¹⁵⁾ 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』

¹⁶⁾ 同上

¹⁷⁾ 同上

自治体の執行機関だけでなく、議会や県民と制定の段階から情報を共有し、県民が主体的に参加できる仕組みを用意することが重要といえる¹⁸⁾としている。特に住民(県民)との関係について「自治基本条例の制定を県民と行政の協働の実践にとらえ、制定過程を通して、協働の方策を両者が学ぶことを制定目的の重要な要素と考えるならば、この目的を体現する一環として、自治基本条例の制定の段階からの密度の濃い県民参加の手法の採用は欠かせないもの¹⁹⁾」とされ、県民参加が、自治基本条例の制定過程の重要な要素であり、県民と行政とのやりとりを活発に行うことが、相互の理解を深め、条例の制定過程のみならずその執行の段階においても、互いに当事者としての認識を継続して持ち続けることができる²⁰⁾と指摘している²⁰⁾。具体的な策定手法について研究会報告書は、その形として4つの型を例示している。第1に、首長の方針に基づき行政が主導的に制定作業を行った「行政主導型」、第2に、学識者や各種団体推薦の委員等から構成される審議会に、行政が作成した条例案を諮問し、答申を受ける「審議会型(学識者等により構成)」、第3に、委員の一部に公募した市民を加えた委員会を設置した「市民参加による検討委員会型」、第4に、公募した市民が中心となって市民会議を設置し、条例の素案や項目の検討から行う「市民会議型」である。

第3の課題として、行政が主導的に自治基本条例を制定した自治体においては、①首長が代わることに伴う条例の形骸化、②市民意識の醸成の困難さ²¹⁾があるとされる。このことは「自治体にとって、自治基本条例を制定すること自体に意義があることはもとよりであるが、本条例の主体であるべき、県民、議会、行政の三者のすべてにおいて、条例の趣旨や理念の理解が得られなければ、ただ存在するだけの意味のない条例になってしまう。本条例の性格上、その内容は抽象的なものとなることは否めない。そうだとすると、調査の回答にもあったように、『条例内容が理念的、抽象的なものになるほど、忘れられる存在』になってしまう可能性が高い。特に、時間の経過とともに、そのおそれは高くなるであろう²²⁾」という指摘に繋がっている。この課題の解決策として「『ホームページ等の広報媒体を活用した市民への条例の周知』や、『職員への研修』等の啓発活動を条例制定直後だけでなく、定期的・継続的に行うことにより、条例を常に意識するような状況をつくり出す必要がある²³⁾」とする。

(2)策定までの経緯

このような研究報告が前提として存在するが、実際に行政の実務としてあらわれたのは平成16年3月「地域主権実現のための中期方針」に取組施策に「自治基本条例の調査・研究」

¹⁸⁾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』

¹⁹⁾同上

²⁰⁾同上

²¹⁾同上

²²⁾同上

²³⁾同上

が位置づけられたところからである。ここでは、「地域主権」という考え方を基本としてその中で自治基本条例の必要性に言及されている。地方自治のあり方は、自らの地域のことは自らの意思で決定し、その財源・権限と責任も自らが持つこととし、この考え方が、これまで「地方分権」という言葉で総称されてきたが、この地方分権という言葉が、目線が中央にあり、中央から地方に権限や財源が分け与えられていく印象で受け取られかねないことから、「地域主権」という概念を新たに導入している²⁴。さらに、広域自治体としての役割について、地方自治法上の「広域」、「連絡調整」、「補完」の3つに加え、①国や市町村との役割分担の適正化、②基礎自治体の機能充実の支援、③市町村の態様に応じた多様な関係のもとでの広域自治体としての役割²⁵があるものとし、この認識を前提として自治基本条例の研究を行うとしている。

その後、平成16年度に所管課による自治基本条例の調査・研究を実施した後、平成17～18年度に(平成17年10月6日～平成18年11月22日合計11回)有識者等を委員とする「神奈川県自治基本条例検討懇話会」が設置され具体的な検討が行われた。この検討結果として、「平成18年11月に「神奈川県における自治基本条例に関する検討報告書」が提出されている。この中で、自治基本条例の制定理由として「自治基本条例は基礎自治体レベルに加えて、広域自治体である府県レベルでの制定を必要としていよう。府県は長いこと『中二階』『各省の出先』といわれてきたように、市町村からは統制主体のようにみなされてきた。2000年改革は市町村と府県との関係についても、法制度上対等な関係へと改めるものであった。この改革の趣旨を踏まえるならば、府県もまた住民こそが主人公であることを明確にすると同時に、市町村をベースとした真の広域自治体へと自らを改革していかなければならない。このためにも自治基本条例の制定を必要としている²⁶」とする。また、条例の基本的性格として第1に、「①県民が主人公であることを明示すること、②県民が自らの意思に沿って広域自治体としての神奈川県を運営することができるために必要な基本ルールを定めた条例であること²⁷」、第2に、「県民にとって最も身近な市町村の自治を何よりも優先することを基本として、県と市町村との関係の基本ルールを定めた条例であること²⁸」、第3に、「県政を運営する上での『最高規範』であることを宣言する条例であること²⁹」をあげている。但し、第3については「条例相互の間には、憲法と法律の関係のような優劣関係はつぐれない。また、特定の条例の改正等の際に特別の手続を行う『特別議決』なども、法令上、予定されていないことから、自治基本条例が『最高規範』であることを法的に保障す

²⁴神奈川県『地域主権実現のための中期方針』<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0111/torikumi/honbun.pdf>
(最終閲覧日平成21年7月1日)

²⁵同上

²⁶『神奈川県における自治基本条例に関する検討報告書』
http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0111/jiti_jorei/konwa/houkokusho.pdf (最終閲覧日平成21年7月1日)

²⁷同上

²⁸同上

²⁹同上

ることは難しい³⁰」と指摘していることに留意しなければならない。

平成 19 年に入ると、1 月に地方分権フォーラムを開催し、懇話会報告書をもとに意見交換等を実施、さらに引き続き同年 5 月に地方分権フォーラムを開催し、懇話会報告書をもとに意見交換等を実施した後、同年 7 月「地域主権実現のための基本方針」を提示し、「神奈川県自治基本条例検討懇話会」の検討結果等を踏まえ、条例の内容などについて県民、市町村、議会と幅広く意見交換を行うなど、条例の制定に向けた取組みを行っていく³¹としている。その後、同年 8 月に、地方分権フォーラムを開催し、懇話会報告書をもとに意見交換等を実施した後、10 月に「神奈川県自治基本条例（仮称）」第一次素案を作成し、10～11 月にかけてパブリック・コメント、地方分権フォーラム、地方分権・県民ワークショップなどにより意見募集を実施している。このパブリック・コメントの結果をみると、意見提出者数 226 人、延べ件数 500 である。その内訳は、条例素案全般等に関する意見等 175 件、前文 26 件、目的及び基本理念 6、県民の権利及び義務 26 件、県政運営の基本原則 10 件、議会・知事・職員 45 件、基本原則に基づく制度・手続 194 件、条例尊重義務 18 件となっている³²。平成 20 年に入ると 2 月に、「神奈川県自治基本条例（仮称）」第二次素案を作成し、4 月から条例第二次素案について、地方分権フォーラム、地方分権出前講座などにより意見募集を実施している。その後、平成 20 年 12 月に神奈川県自治基本条例案が県議会に提出され、平成 21 年 3 月に県議会で条例案を修正可決された。

5 神奈川県自治基本条例の特徴

前述のように、平成 16 年 3 月「地域主権実現のための中期方針」に取組施策に「自治基本条例の調査・研究」が位置づけられてから、概ね 5 年の期間を経て広域自治体として初めての自治基本条例が可決されている。当該条例の策定経緯、内容について前述の研究報告書で指摘されている、①都道府県の役割、②策定手法について見てみる。①都道府県の役割に関して、「①市町村の区域では包括できない広域事務、②区域内の市町村に対する支援機能、の 2 つである³³」と指摘されているが、この県の役割について実際の条例では、県政の基本原則に規定されている。この点について同条例第 6 条で「県政は、市町村が地域における政策を総合的に推進する重要な役割を果たすことができるように県が広域的にこれを補完し、並びに市町村が県と相互に対等な関係の下に、県政に対する提案及び意見を通じて参加することができるよう運営されるものとする。」と定められている。このように条文では特に市町村が地域政策を推進する重要な役割を果たせるように、広域自治体

³⁰ 『神奈川県における自治基本条例に関する検討報告書』

http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0111/jiti_jorei/konwa/houkokusho.pdf（最終閲覧日平成 21 年 7 月 1 日）

³¹ 神奈川県『地域主権実現のための基本方針』

<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0111/torikumi/kihon/kihon.pdf>（最終閲覧日平成 21 年 7 月 1 日）

³² 『神奈川県における自治基本条例に関する検討報告書』

http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0111/jiti_jorei/konwa/houkokusho.pdf（最終閲覧日平成 21 年 7 月 1 日）

³³ 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』

である県が「補完」する役割をもつこととしている。②策定手法について、研究報告書³⁴では4つの型を示しているが現実の策定手法は、首長の方針に基づき行政が主導的に制定作業を行った「行政主導型」と学識者や各種団体推薦の委員等から構成される審議会に、行政が作成した条例案を諮問し、答申を受ける「審議会型(学識者等により構成)」の双方の特徴を持っている。同条例の策定に関しては、首長である知事の方針に基づき、全体を通じて行政が大きな役割を果たしている。同時に有識者等を委員とする「神奈川県自治基本条例検討懇話会」を設置し、その結果として「神奈川県における自治基本条例に関する検討報告書」を受けることで検討を進めてきたものである。このように、「市民参加による検討委員会型」、「市民会議型」は採用されなかったが、条例策定への県民参加を促すため、地方分権フォーラム、地方分権・県民ワークショップなどにより意見募集を行っている。研究報告書の指摘と対比した場合に、以上のような特徴がみられるが、「市町村との役割分担及び市町村参加」は、広域自治体が自治基本条例の策定に取り組む際に考慮しなくてはならない共通した重要な要素であるものと考えられる。

おわりに

地方分権改革以前に行われた地方自治体における憲章の制定及び神奈川県自治基本条例を実例とした広域自治体における自治基本条例について検討を行った。地方分権以前の憲章は、①基本的に政治的な観点から国と地方を対立関係としてとらえる中で制定されているもの、②観念的な条文は現在の基礎自治体で制定されている自治基本条例にはみられない種類のものであること、③情報公開、住民投票など一部では共通する条文も存在し、それらは現在の自治基本条例の条項としてある程度当然具備されるものであるという特徴がある。これに対して、現在の自治基本条例は、国と地方を対等のものとして、より連携・協力を指向するものであり自治体運営のルールを規定することに重点があると考えられる。また、現在の自治基本条例の中でも、広域自治体に関しては、①広域自治体と市町村との役割分担、②広域自治体運営への市町村の参加を規定することが重要な課題のひとつである。

³⁴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』