

【自治基本条例を考える会議資料】

# 自治基本条例とは何か

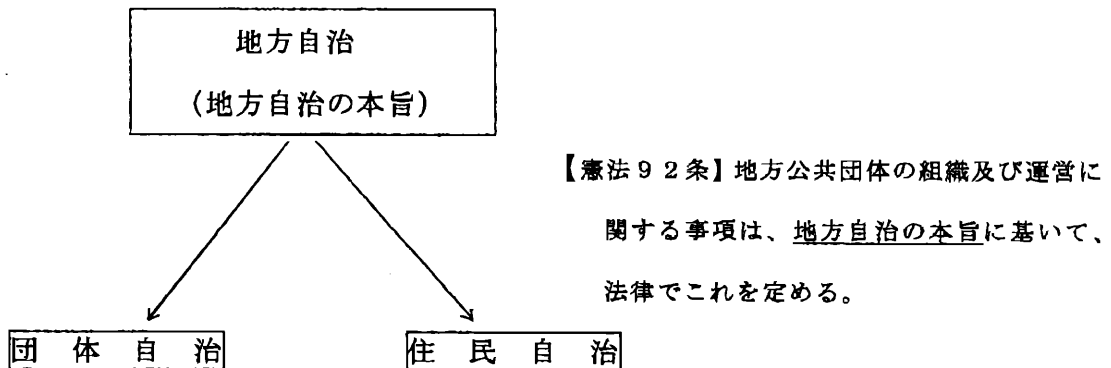
作新学院大学総合政策学部

井上 豊彦

## 自治基本条例とは何か

### I 地方自治とは何か、地方分権による自治権の拡大

#### 1 地方自治とは



「地方自治」とは、国の中の一部の地域（地方）の人々が、その地域内の政治・行政を自ら治めること。

ここでいう

「地方」とは、国に対する共同体としての概念であり、地方を包摂した統治の主体を意味する。（国からの独立性・自立性に着目した概念）

「自治」とは、自らのことを自らの手によって処理し、（その結果として）その責任を負うこと意味する。

憲法でいう「地方自治」の概念（地方自治の本旨）

「団体自治」と「住民自治」の二つの要素で構成される。

「団体自治」とは、国から独立した地域団体を設け、その団体が自己の機関によりその団体の責任において処理すること。

地域の団体の国家からの独立した意思形成の点に着目した概念。

「住民自治」とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること。

意思形成にかかる住民の政治的参加の要素に着目した概念。

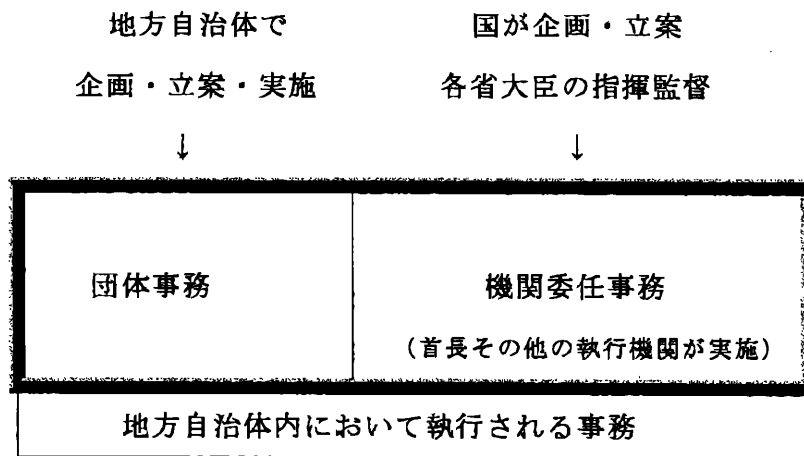
地方自治の本来的意義として、地域の住民が自己決定、自己責任の原則により行

政を執行できる体制を保障するという観点からは、団体自治の充実、つまり国と地方の関係の整理は、住民自治のための一つの手段と考えることができる。したがって、地方自治のこれからの展開様、住民自治の充実・拡大は一層重要な要素となっていく。

## 2 地方分権による自治権の範囲の拡大

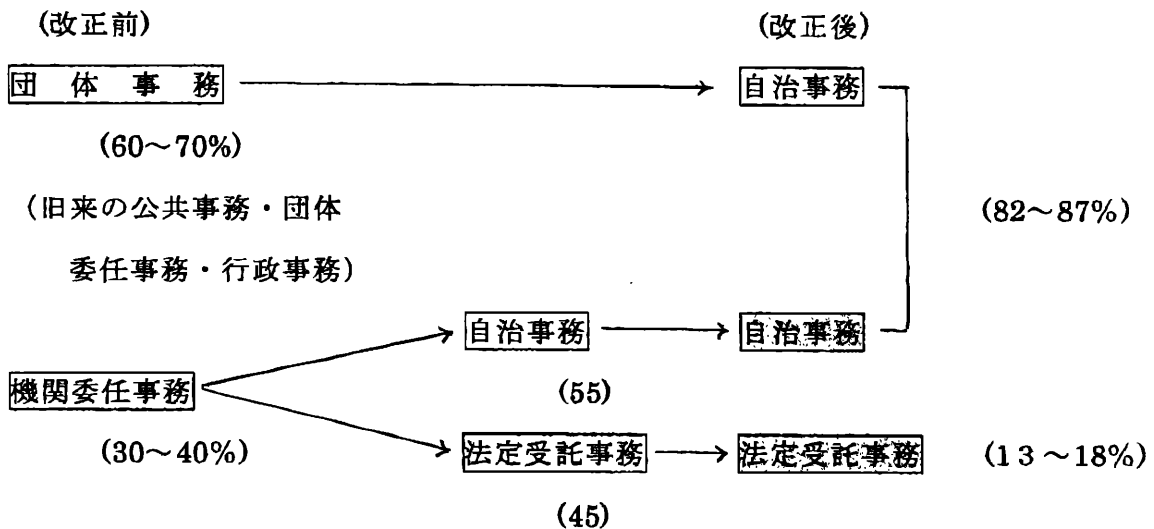
平成11(1999)年改正の地方自治法等によって地方分権が進み、地方自治体の自治権(地方自治体が団体自治、住民自治を行う権能)の範囲が拡大したとされている。その最大の根拠とされているのが機関委任事務の廃止である。

### 【従来の執行事務】

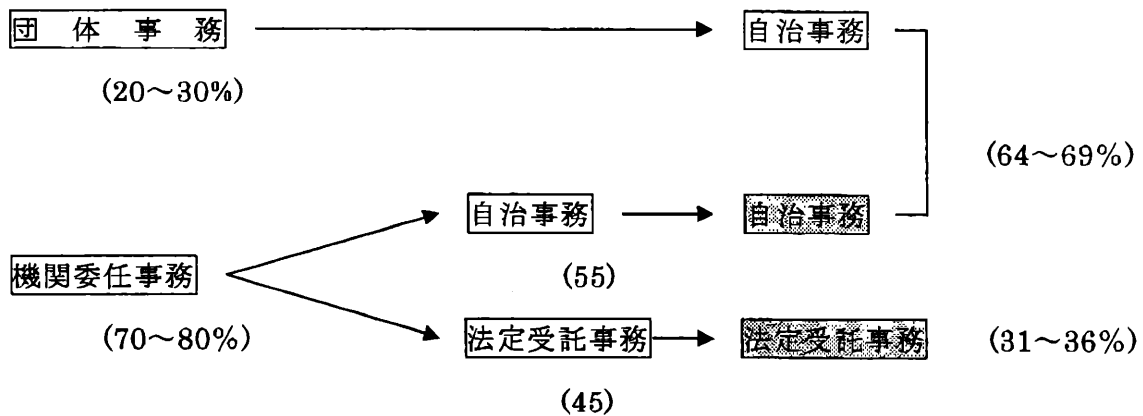


### 【地方分権後の執行事務】

#### [市町村の場合]



[都道府県の場合]



自治権の範囲の拡大のその他の大きな要因として、国と地方公共団体の役割の原則が明確に規定された(自治法第1条の2)ことが挙げられる。

この規定では、地方公共団体は、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されている。

そして、国は、

- ① 国際社会における国家としての存立にかかわる事務
- ② 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
- ③ 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立っ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委ねることを基本として適切な役割分担をすることとされた。

このことから、自治体の役割が地域行政全般を担うこととされ、観念的には自治権の範囲が拡大したが、これを活用できるかどうかは自治体の態度にかかっている。

## II 条例とは何か

### 1 条例とは

「条例」とは、地域における政策課題を解決するため、又は地域の住民がより良い生活を送るために自治立法権に基づいて制定される、その自治体内のみに効力を有する法である。

#### 一自治立法権（条例制定権）の根拠

##### ●憲法

##### 【地方公共団体の権能】

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

##### ●地方自治法

##### 【条例】

第14条 ①普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

② 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令の特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

③ （省略）

- ・ 条例は、地方自治体が定める「法」であるが、「法」とは、強制力や制裁をもって人民の行為に働きかける社会規範である。
- ・ 条例は、憲法や国の法令に違反して定めることができない。（条例制定権の限界）
- ・ 条例は、国の法令に根拠をもつもの（委任条例）と自治体独自の発想で定められる条例（固有条例）があり、また規定内容からみると、地方自治体内部的事項に関する条例、住民の権利を制限し、義務を課す条例、住民の福祉を増進を図るための条例などがある。

\*憲法第94条に規定する「条例（regulation）」という用語は、連合国軍総司令部の当初の提案では「charter（憲章）」となっていた。（その意味後述）

## 2 条例制定権の拡大

自治権の範囲が拡大したことにより、条例制定権の範囲も拡大した。つまり、

- ① 機関委任事務が廃止され、自治事務が拡大したこと。条例の対象範囲が拡大する。
- ② 自治法第1条の2で国家の役割が限定され、自治体の役割が地域行政全般を広く担うこととされたこと。法律の対象分野が相対的にせまくなる。

ことなどから、条例制定権の範囲が拡大したとされる。

しかし、これは「可能性の拡大」であって、条例制定権の裁量範囲が広がったとみるべきで、その意味では質的な拡大であり、それはひとえに自治体の立法意欲にかかっている。

### Ⅲ 自治基本条例とは何か

#### 1 自治基本条例とはどのように定義づけされているのか

自治基本条例は「自治体の憲法」ともいわれ、その呼称から自治に関する基本的なこと、自治の基本理念や自治の基本的仕組み、自治体・住民の責務や権利などを定めている条例であると推量できるが、法律上の概念でなく、そもそも自治に関する基本的事項とは何かについて共通の認識がなされていないことから、確たる定義が固まっているわけではない。しかし、研究者のなかではその定義づけを試みられており、その主なものとして次のような定義がなされている。

- ① その自治体の地方自治（住民自治、団体自治）の基本的あり方について規定し、かつ、その自治体における自治体法の体系の頂点に位置づけられる条例
- ② 住民による自治体行政、議会の役割そして住民自身の責務と権利の定義

自治基本条例はいまだ進展途上の制度であり、それぞれの自治体がそれぞれ異なった政治・行政風土や地域基盤にたつて独自の制度創りが試みられていることから、共通の認識や理解が得られていない。今後各自治体で創られる条例や既存の条例の分析を進めるなかでその定義づけも見えてくると考えられる。

#### 2 自治基本条例はどのような背景から制定されるようになったのか

近年、各自治体において自治基本条例の制定の動きが顕著となった背景には、主として次のような要因があるといわれている。

##### (1) 地方分権の進展

地方分権の具体化で、機関委任事務が廃止され、自治権・条例制定権の範囲が拡大した。自治体は地域の総合行政を進めていかなければならないが、そのためには市民の権利や自治体運営に関する基本的事項を明確にし、市民参加や市民との協働の仕組みを整える必要がある。つまり、地方分権の推進で、自治の枠組みや自治を実現する仕組みを整えることが必要となってきた。そのため自治の基本条例づくりが注目されるようになってきた。

##### (2) 地方自治に関する仕組みの法上の補完

地方自治に関する基本事項は、地方自治法に定められている。しかし、この法

律には、自治体の組織及び運営に関する事項がかなり細かく規定されている。しかし、自治行政の住民の信託、市民参加や市民協働、あるいは情報公開など、今日的な自治運営にあたっての基本となる事項に関する規定がない。そこでこれらを補完するものとして自治体独自の制度として創るツールの一つとして登場したのが自治基本条例であった。

### (3) 確立された基本理念・基本的事項に基づく継続的自治運営の要請

自治運営は、二元代表制の下、良くも悪くもその大半は首長の強いイニシアティブのもとで進められる。しかし、こうした首長個人の指導性に多くを依存している場合、首長が代わるといままでの積み上げが簡単に覆ってしまう。それはそれで、究極には住民の選択によることになるが、そこに住民が望む自治の基本理念や基本的事項が用意されていたらどうなるか。こうしたシステムとして自治基本条例が活かされるなら、住民が真に望む継続的な自治運営が推進されることになる。

## 3 自治基本条例の意義

- ① 地方分権により機関委任事務が廃止され、自治体事務はすべて団体事務となった。国の関与は制約され、自治体は自主・自立的に自己決定、自己責任で自治体運営をせざるを得ない。自治体運営をするうえで判断基準（正統性）は国でなくなり、その正統性を自治基本条例よって住民に求めることができる。
- ② その当然の帰着として住民自治を自治基本条例という手段で確立することになる。
- ③ 自主・自立的に自治体運営するうえで、自治体と住民との間の信託関係を明らかにすることが必要となるが、自治基本条例で明確にすることができる。
- ④ 自治基本条例に自治体運営の基本ルールや市民の権利・責務が規定されることによって、ルールや権利・責務が明確になり、時の事情に左右されることのない自治運営ができる。
- ⑤ 自治基本条例にまちづくりの目的や基本理念が規定されることによって、個別政策分野も基本条例にそって事業の立案、推進が行える。自治基本条例を基本として、普遍的かつ長期的な政策がつくられることになる。



#### 4 自治基本条例にはどのようなことを定めるのか

自治基本条例の基盤となる自治に関する基本的事項については、前述したように共通の認識があるわけではない。したがって、どんな構成要素を充たせば自治基本条例といえるのかそのスタンダード（標準）は現在のところは確立していない。そのため何を定めたらいいのかそれぞれの自治体が独自の考えのなかで創りあげていくことになる。ただ、近時まで制定されてきた各自治体の自治基本条例の傾向をみるなかで、自治体の憲法としての視点からみると、その規定事項にいくつかの共通要素がある。その内容を整理すると次のようになる。

- ① 自治の基本的なあり方（基本理念やビジョン）を示している。
- ② 自治の実現にとって重要な市民の基本的権利や責務を規定していること。
- ③ 行政・議会の組織・運営・活動に関する基本的事項を定めていること。
- ④ 市民参加、市民と自治体との協働に関する指針や仕組みを定めていること。
- ⑤ 自治体の最高規範として位置づけ、他の条例や計画などの立法指針・解釈指針となっていること。（最高法規性・体系性）

#### 5 自治基本条例の大まかな変遷

・当初自治基本条例は、理念型ものから始まりをみせた。「理念型条例」は自治の基本理念や政策分野ごとのまちづくりの方向性が規定されている条例である。そのため条文の少ない簡潔な条例となる。

この典型とされるのが最初の自治基本条例といわれている箕面市まちづくり理念条例（1997年3月制定）であり、全7章11条で構成されている。この条例では、第1章、第2章で条例の目的やまちづくりの基本理念や市民のまちづくりを宣言したうえで、第3章から第7章までに、健康と福祉、文化創造、地球環境、個性あるまち、安全なまちといった各政策テーマごとに、まちづくりの意義と行政・市民の責務を規定している。この条例は極めて理念的で今日的にいわれている自治基本条例とは、やや異なったものといえよう。

・次にでてきたのは、「まちづくり基本条例」という名称の条例である。まちづくり基本条例のうちでも、「ニセコ町まちづくり基本条例」（200<sup>0</sup>年12月制定）は、わが国初の本格的な自治基本条例とされている。ニセコ町の条例は、前記3

の自治基本条例の五つの構成要素のほぼ全部を充たすものの、議会に関する基本的事項が外されている。したがって行政基本条例といったほうがふさわしいが、後の各自治体の自治基本条例制定に大きな影響を与えることになった。

ここでいう「まちづくり」とは、「道路や上下水道の整備、市街景観形成などのハード面、情報共有や市民参加などの仕組みづくりのソフト面、それだけを指すものではない。日々人々が生業を営み、よりよい暮らしを個人個人がつくっていく「暮らしづくり」そのものが「まちづくり」である」としている。つまり「まちづくり」は自治と同じ意味をもつことになる。したがって、この意味で創られている「まちづくり基本条例」は、自治基本条例と同じことになる。

・次に登場するのは「自治基本条例」の名称の条例である。その先鞭をきいたのは都の「杉並区自治基本条例」(2003年5月制定)であった。以後富士見市(2004年4月制定)、大平町(2004年7月制定)、多摩市自治基本条例(2004年8月制定)、川崎市(2004年12月制定)などが続くが、これらの市町の条例は前記3の五つの構成要素をほぼ充たしており、その内容からしても自治基本条例といってもいい体裁が整えられている。

## 5 指摘される問題点

- ① 前述のとおり条例は自治体の「法」である。「法」が法たるゆえんは実効力ある社会規範として強要性を有することが必要となる。今日まで制定されている自治基本条例は、どちらかというとな理念的な規定の列挙が多く、議会が制定したという意味で形式的に条例の体裁(形式的意義)は整えてはいるが、実質的な意味での条例(実質的意義)とはいえないのではないかと。条例を制定することで住民の意識を喚起するという社会的意義はあるが、厳密な意味では法規範性を有しているとはいえない、との指摘がある。
- ② 自治基本条例の多くは、最高条例として最高法規と位置づけられている。このことは、自治基本条例が他の条例や計画に比べて上位にあり、他の条例・計画等の解釈指針となると同時に今後つくられる条例・計画等の立法指針となることをねらったものである。しかし、自治法では条例はすべて同列であって、上位条例などは想定しておらず、また、議会の特別多数議決によろうとしても、自治法上その行使は限定されている。最高法規性を法的に認めることはできないとの指摘がある。