

自治基本条例は何を目指すのか？ - 原点・現点から考える

平成 29 年 12 月 10 日（日）石狩市役所
北海学園大学法学部 秦 博 美

I 自治基本条例とは — 原点から

1 はじめに

「自治基本条例とは、当該地方公共団体の地方自治の基本的あり方について定めた条例である。2000 年に制定（※ 施行は翌年 4 月 1 日）された北海道ニセコ町の『ニセコ町まちづくり基本条例』がその例である。」（宇賀克也）

2017 年 3 月 27 日現在、全国の 365 自治体で（実質的意味の）「自治基本条例」が制定されている。都府県では、神奈川県自治基本条例（2009 年 3 月 27 日施行）がある。

道内では、北海道行政基本条例（2002 年 10 月 18 日施行）を含め、57 自治体で制定されている。石狩市自治基本条例（施行 2008 年 4 月 1 日）は、全国で 112 番目、道内で 21 番目の施行（179 市町村）。（以上、NPO 法人公共政策研究所調べ）

2 国家と社会（社会契約説）

国家は、社会がその必要に応じて作った、その意味でいわば一種の道具としての一機構（government）として位置づけられるにすぎない。この意味での「機構」は、必ずしも「国」だけとは限られず、市町村・都道府県等の地方公共団体も、そういった性質を持つ機構の一つである。この意味において、「国」と「地方公共団体」との間に本質的違いはないのであり、「国家機能」は、「対等な存在」としての「国」と「地方公共団体」とに分属せしめられているのであり、決して「国家」イコール「国」であるのではない（1997 年の藤田宙靖教授の「自治研究」論文）。

（国≠） 国 家 = 「国（中央政府） + 地方自治体（地方政府）」（地方分権国家）
中央集権国家 ↑↑↑（社会契約説） 行政活動 … 「社会」に対する「国家」の介入
社 会 … 私利私欲によって支配されたカオス（混沌）、弱肉強食

Thomas Hobbes（1588～1679）『LEVIATHAN』（1651）… 国家や制度が存在する以前の段階（自然状態）においては、全ての人間は、他者との奪い合いに勝たなければ、自らの生命の安全を確立することすらできない（万人の万人に対する闘争）。人間が自己保存のために、契約して国家を形成し、これに絶対権を与える必要がある。

John Locke（1632～1704）『TWO TREATISES OF GOVERNMENT』（『統治二論』）（1690）… 自然状態では、人間は自然法の下に自由、平等で、生命、自由、財産を守る自然権を持っている。この自然権を侵害から確実に守るために、契約により国家をつくった。

※ 日本国憲法は、**社会契約説**に立っている（前文「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるのもであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。」）。

3 国と自治体

中央集権国家では、国家 ⇄ 国 (=中央政府)。日本国憲法は、本来、地方分権国家（国（中央政府）＋自治体（地方政府））を想定していたはずであるが、戦前からの**機関委任事務**が戦後も広範に存在し（都道府県の事務の7～8割、市町村の事務の3～4割を占める。）、国—都道府県—市町村という縦の指揮監督関係が温存された。

※ 2000年4月1日施行の地方分権改革のスローガン 「上下・主従から**対等・協力の関係**へ」

4 日本国憲法

(1) 憲法の構造

第4章 国会（41条～64条）24か条	→ 国会法（昭和22年法律第79号）
第5章 内閣（65条～75条）11か条	→ 内閣法（昭和22年法律第5号）
第6章 司法（76条～82条）7か条	→ 裁判所法（昭和22年法律第59号）
第7章 財政（83条～91条）9か条	→ 財政法（昭和22年法律第34号）

第1条「国の予算その他財政の基本に関しては、この法律の定めるところによる。」

第8章 地方自治 （92条～95条）4か条	→ 地方自治法（昭和22年法律67号。以下「自治法」 (local self-government) という。）
------------------------------	---

(2) 憲法92条 「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、**地方自治の本旨**に基いて、法律でこれを定める。」

日本国憲法は、「日本国」という国家を成立・形成させるもの（社会契約の契約書）であるが、連邦制国家の憲法とは異なり、中央政府と地方政府との関係には、無頓着である。

自治基本条例は、米国の自治憲章制度（Home Rule Charter System）との類似性が指摘されている（地方分権推進委員会最終報告（2001年6月14日））。

「最近、地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めている。この種の動きのなかには、米国に見られる自治憲章制度（Home Rule Charter System）に類似した発想、すなわち、地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共団体の組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる。」

※ 自治憲章 … 各自治体はその組織や権限などを規定した地方自治に関する基本法

HR（ホーム・ルール）… 地域のことは、地域において決定し、実行する。

Ⅱ 自治基本条例の論点 — 原点と現点から

石狩市は、条例の逐条解説 (Kommentar) が充実しており、市民に対する説明責任 (accountability) を果たしているといえる。

1 必要性

- (1) 原理的 … 自治基本条例は、各自治体が住民から地方政府への地方統治権の付与 (信託・合意) の形態を決めるもの

憲法前文の「そもそも国政は…」の「国政」には、「中央政府」にとどまらず「地方政府」も含む概念と考えるが (私見)、多数説は、「地方政府」を含まないと解している。多数説の立場では、自治基本条例において、「信託」を創設的に宣言する必要がある (私見では確認的に宣言)。

※ 多数説を採れない理由

国民 → 国 → 自治体 (の自治権は国の統治権から派生する = 国の創造物)。

(憲法上の信託) (国家の内部で)

川崎市自治基本条例 (2005 年 4 月 1 日施行) の前文 「私たち市民は、私たち自身が、このような地域社会の抱える課題を解決する主体であることを改めて確認するとともに、信託した市政が、私たちの意思を反映して行われるよう、その運営に主体的に参加し、また、国や神奈川県と対等な立場で相互協力の関係に立って、自律的運営を図り、自治体としての自立を確保する必要があります。」

石狩市条例 10 条 「市長は、石狩市の代表者として、住民の信託に応えるとともに、…」

石狩市の場合、新たな自治体を創るという要素もある (厚田村・浜益村との編入合併 2005 年 10 月 1 日)。

- (2) 自治法の「住民」概念の限界

憲法 93 条 2 項 … 自治体の長・その議会の議員は、「その地方公共団体の住民が、直接選挙する」

憲法 95 条 … 地方自治特別法は「その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、これを制定することができない」

自治法 10 条 1 項 「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」

自治法制定 3 年後の 1950 年の第 1 次産業従事者の割合は 48.5% であり、特定の自治体に住み、そこで教育を受け、就業し、育児をし、一生を終えるのが代表的な life style だった。

その後、第 1 次産業従事者の割合は、1960 年・32.7%、1985 年・9.3%、2015 年・4.0% と激減した。

井沢八郎「あゝ上野駅」(1964 年)「父ちゃん 僕がいなくなったんで 母ちゃんの畑仕事も大変だろうなあ」

都市化により、自治法の「住民」概念を基調とした自治体運営とまちづくりは困難になったといえる。

(3) 一つの自治基本条例で重要事項・項目を（全て）包括するのか、複数の条例（自治理念条例、市民参加条例、住民投票条例、行政評価条例、協働条例など）で構成する（component）のか。

自治体の最高規範である以上、前者が妥当と考える。

石狩市条例の場合、前者に属するが、石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例（平成14年4月施行）の貴重な実践がある。（いわゆる）「**市民の声を活かす条例**」

(4) 現行制度内で自明の事柄を条例で明文化する必要性

自治法に規定されている事項、情報公開や個人情報保護、行政手続など既に条例化されている事項などを「再掲」する必要があるか。…自治法で定める住民の権利義務(※)のほか、市政へ参画する権利、市政情報を知る権利、住民投票請求権などを明文化するのか。

(※) 行政サービスを等しく受ける権利、選挙権、直接請求権（条例の制定改廃請求、事務の監査請求、議会の解散請求、議員・長等の解職請求）

石狩市条例の場合、再掲している（12条、14条、15条、17条、22条、25条など）。

2 **最高規範性** …自治基本条例の趣旨を尊重し、整合性を図らなければならない。

石狩市条例3条は、同条例は市のまちづくりに関する「最高規範」であり、市及び市民は、同条例の趣旨を最大限に尊重する義務（1項）、市は、条例の制定、計画の策定等市政運営に当たって、自治基本条例との整合を図る義務（2項）を規定している。

【参考】 教育基本法（平成18年法律第120号）18条 「この法律に規定する諸条項を実施するため、必要な法令が制定されなければならない。」

1947年教育基本法は、準憲法的性格を有する法律といわれ、当時他に存在しなかった「**基本法**」という名称をもつ上位の法律によって概括的な理念と制度構造の設定を行い、他の法律をその下位に位置づけて法律の階層構造を設定した。1947年教育基本法11条が本条と同じ趣旨の規定を置くのはそのためであり、この上位法としての位置づけは18条を通じて現行法にも引き継がれている（西原博史）。

※ 1947年教育基本法11条 「この法律に掲げる諸条項を実施するために必要がある場合には、適当な法令が制定されなければならない。」

※ 通常（特別の規定がない場合）は、「① 特別法は一般法に優先する」「② 後法は前法に優先する」の原則が妥当する。

最高裁大法廷昭和51年5月21日判決は、教育基本法の戦後教育改革の諸立法中において占める地位の重要性を認めた上、「同法における定めは、形式的には通常法律規定として、これと矛盾する他の法律規定を無効にする効力をもつものではないけれども、一般に教育関係法令の解釈及び運用については、法律自体に別段の規定がない限り、できるだけ教基法の規定及び同法の趣旨、目的に沿うように考慮が払われなければならないというべきである。」として、準憲法的効力説を否定したものの、他の法令の解釈運用における優先的効力を認めた。

3 「議会の役割と責務」に関する規定について、長に条例提案権があるのか。

事前に協議し、承認・同意を得ていれば問題ないと考える。

石狩市条例の場合、「第3章 議会及び議員」(7条～9条)

石狩市議会基本条例(平成27年石狩市条例第1号)1条「この条例は、二元代表制の下、市民及び市長と議会の関係、議会活動の基本原則を定めることにより、市の最高意思決定機関である議会が積極的な情報開示に努め、市民の負託にこたえ持続的で豊かなまちづくりの実現に寄与することを目的とする。」

4 理念・目標として、基本的人権の尊重を掲げるのか。

憲法第3章の「国民の権利及び義務」は、「対公権力」

「国民」に「住民」が含まれるのか? → 含まれない(国民以外の住民がいる。)

人権 … 理念的には全ての(自然)人が享有する生得^{せいとく}の自然権であるが、憲法上の権利は、国民が国に対して作為又は不作為を請求する、国民の対国家的権利として観念される。

(1) 外国人

「権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべきである」(最大判昭和53年10月4日〔マクリーン事件判決〕)

石狩市条例2条2項の「市民」は、自治法の「住民」を当然に含む。

(2) 法人・団体

「憲法第3章に定める国民の権利および義務の各条項は、性質上可能なかぎり、内国の法人にも適用されるものと解すべきである」(最大判昭和45年6月24日〔八幡製鉄事件判決〕)

石狩市条例2条2項の「市民」は、ウ(「法人又は団体」)で、「法人」に限定していない。

(3) 今日の問題

いじめ、児童虐待、DV(ドメスティックバイオレンス)などへの対応

石狩市条例23条で対応か?

5 住民参加とパートナーシップ(協働)

(1) 理念

住民にとり、「機会均等」で「情報の共有」ができることを基本とする。また、住民の主体性や自主性が根幹にあることが必要

「新しい公共」… まちづくりや介護・福祉といった社会的課題の解決に、政府だけでなく、企業やNPO(Non Profit Organization)をも取り込む構想

「市民の声を活かす条例の考え方」(2008年(平成20年)改訂版)の表紙の自転車のイラスト

ア rider …………… 市民と市役所
イ handlebars …… 市民参加制度調査審議会
ウ front wheel …… 市民参加手続
エ rear wheel …… 市民の思いをつかまえる

(2) 住民参加

住民参加とは、「住民が公共政策の立案・決定・実施の諸過程に参画すること」。

その手法には、請願（憲法 16 条、請願法）、公聴会（議会は、自治法 109 条 5 項、115 条の 2）、直接請求（同法 12 条）、住民監査請求（同法 242 条）、審議会（同法 138 条の 4）などがある。

ほかに、住民投票、PC、公募委員、ワークショップ、意見交換会、アンケート、情報公開等がある。

行政活動への市民参加推進条例（市民の声を活かす条例）

(3) パートナーシップ（協働）

住民と自治体は、目指すべき目標の実現のため協働していくのか、そもそも両者は協働の関係なのか。

石狩市条例 2 条 6 号の「**協働**」の定義は、「複数の主体が、まちづくりに関する共通の目標を達成するため、それぞれの役割を果たしながら、相互に補完し、協力すること」をいう。

6 住民意見反映（パブリックインボルブメント）とパブリックコメント

住民政策提案制度

市民の声を活かす条例第 7 条、第 27 条

住民意見反映（パブリックインボルブメント）… 行政による計画の策定を、住民や市民の参加を積極的に募って行うこと。「**住民参画**」と言い換えることができる。

パブリックコメント（public comment）は、行政が案を示して住民に意見を求める制度であり、主として意思決定段階での住民の意見の反映であるのに対し、パブリックインボルブメント（public involvement）は、住民に計画の策定への参画を求めるものであり、検討の早期の段階から住民の参画を得て案を作り上げていくもの

Involvement … ～の関わり合い、…への参加

7 女性委員の登用

石狩市条例 25 条 3 項 「執行機関は、審議会等に市民の多様な意見を反映するため、委員の公募、男女比率への配慮その他の必要な措置を講じるものとする。」

8 住民の不利益救済制度（スウェーデン ombudsman）

応答義務と説明責任

ニセコ町まちづくり条例 32 条（意見・要望・苦情等への応答義務等）、33 条（意見・要望・苦情等への対応のための機関）

9 住民投票

(1) 積極説と消極説

ア 積極説 … 直接民主主義が理想だが、物理的・技術的に困難なので、次善の策とし

て代表民主主義を採用した。

イ 消極説 … 代表民主主義が有効に機能しない場合に限って例外的に正当化される代表民主主義を補完する制度

(2) 常設型と個別対応型

常設型住民投票条例と個別事案ごとの個別対応型条例

ア 常設型（一般的な住民投票の条例化）… 1997年制定の大阪府箕面市市民参加条例、2003年制定の広島市住民投票条例など

杉並区は、自治基本条例の中に住民投票に関する規定（26条・27条）を設けている。

イ 個別対応型（個別事案ごと）

石狩市条例 27条 1項は、個別問題ごとに条例を制定して実施する。

(3) 発動要件

ア 有権者の一定割合以上の請求に基づくのか、長・議会の発案で行うのか。

イ 投票権は有権者に限るのか（外国人である住民、年齢要件など）

一定の定住外国人に対する地方参政権の付与 「許容説」だが、

ウ 最低得票率の設定

エ 選択肢をどうするのか（賛成、条件付き賛成、反対など）

※ 杉並区自治基本条例 27条は、「住民投票の請求及び発議」を規定している

- ・ 請求 … 国に住所を有する 18歳以上の総数の 50分の1以上の賛成
- ・ 発議 … ① 区議会議員の議員定数の 12分の1以上の賛成、② 区長

石狩市条例 27条 3項 「その都度別に条例で定める。」

(4) 諮問型か拘束型

住民に決定権を与えるというというより、住民意思の表明権を定めるもの（諮問型）

石狩市条例 27条 「市長及び議員は、住民投票の結果を最大限尊重しなければならない。」

10 見直し条項

石狩市条例 30条 「市は、5年を超えない期間ごとに…」

「10年一昔」

Ⅲ 自治基本条例の課題・展望 — 現点から

1 何を目指すのか（まちづくりの仕組み・仕掛け）

(1) 住民自治（目的）… 市民のまちづくりへの参加・参画の仕組み

(2) 団体自治（手段）… 自治体政府の統治の仕組みと運営責任（監督と統制）

