

論文要旨

『自治基本条例の成立と展開』

龍谷大学大学院政策学研究科博士後期課程

H11D003 田中富雄

いま自治体には、「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定する条例」である基本法として、自治基本条例の制定が求められている。

自治体には、全国画一性、省庁縦割性、時代錯誤性という国法・制度の必然的かつ構造的な限界を乗り越え、地域個性、地域総合性、地域先導性ある政策開発によって地域課題の解決に取り組むことが求められる。

都市型社会が成立し分権化がすすむ今日、国法の規律密度が緩和し、自治体による国法解釈の自由度が増すなかで、市民の自治体への地域課題の解決という要請に応えるため、地方自治の仕組みをそれぞれの地域でその地域にふさわしい形に可視化することが重要である。自治基本条例は、自治体における自治の基本法として制定される必要がある。

なぜならば、現行法令では、地域の課題解決ができないことが少なくない。前段でみた、全国画一性、省庁縦割性、時代錯誤性という国法・制度の必然的かつ構造的な限界を想起すれば、このことは容易に理解される。また、国法・制度は、自治体の意向には必ずしも関係なく変更となることがある。自治体には国法・制度の変化を予測しながらも、それらを解釈・運用しつつ、自治立法である条例の制定・運用により、地域の課題を解決していくことが求められているのである。

自治基本条例は、これら国法・制度の解釈・運用や自治立法である条例の制定・運用の自治体における基本法として制定される必要がある。

持続可能な地域の実現を可能にするためには、人々の意識を変革するだけでなく、政治

行政システムの変革もまた不可避である。自治体は高度成長期以降、そして 2000 年分権改革では国制度上も、その役割を大きく変えてきた。自治基本条例の制定は、その政治行政システムを自ら確認し、地域政府としての役割とそれを果たすための情報共有や市民参加などの仕組み、総合計画による自治体運営や財政規律、評価などの運営の基本方針を可視化するものである。このことにより、主権者として一部留保している不可譲な主権の行使時期を明確化させるものである。

しかしながら、全国の基礎自治体における自治基本条例の制定状況は、引き続き制定され続けてはいるものの、図表 1-1、図表 1-2 に示めすように、議会基本条例の制定状況に比べ、近年その伸びが緩く、強く必要性が認識されているといえる状況にはない。

一部には自治基本条例そのものに消極的あるいは否定的な見解さえ、市民、議員、研究者の間にもみられる。自治基本条例を日本乗っ取りの道具として制定に反対する市民団体、議会条項を盾に首長の議会に対する越権行為であるとする議員、法解釈の立場から疑義を呈する研究者、さらには一部国政政党も消極的立場をとっている。

自治基本条例が、主権者である市民の信託を受けた議会や長を通じた自治体運営において、市民の権利を保障するとともに、市民、議会、長の役割と、市民と議会、市民と長、議会と長、さらには市民と議会と長という 3 者の関係性を可視化するものであることから、本稿において筆者（＝田中）は、自治基本条例を「市民の権利と、自治体運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定する条例」と定義する。

一方、議会については、議会基本条例の策定が急速にひろがっている（図表 1-1、図表 1-2）。議会基本条例は、自治基本条例があれば、その関連条例となるものであり、「議会の役割(使命)を宣言するとともに、議会に対する市民の権利を具体化し、議会運営の全体像について、その基本となる仕組みや方針を規定する条例」である。

◎結論

本稿では、次のことが明らかにされた。

1. 自治基本条例は必要である

①市民からの期待を踏まえたうえでの都市型社会への移行に伴い拡大する自治体政府の政策領域への対応の必要性和、「自治体の政府化」という自治体の姿の変化をみることができ。地域の課題に対応する政策主体としての役割が大きく求められるようになった自治体（政府）政策の対象領域が拡大し続けている。これらのことは、自治体の機能・役割（＝自治体とは何か）を大きく変えた。単に拡大したというだけではなく、自治体という存在のいわば質の変化があったから自治基本条例で自治体をもう一度規定しなおす必要があるので。自治体の政策領域の拡大に対応し、求められる「自治体の政府化」という自治体の姿の変化を成文の形にしたものが自治基本条例である。

②拡大する政策領域のなかで、自治体には、求められる役割によりよく応えるため、組織運営、財政規律を含め、自治体政府としての自律が求められている。そのためには、基本的な指針を自治基本条例として可視化することが議会や長にとって必要である。この指針が可視化されていなければ、自らはもとよりのこと他のアクターも互いの役割を認識することができず自治体は迷走することになる。このような状況に陥れば、もはや自治体とは呼ぶこともできない。

③議会や長などの自治体政府は、ときとして市民自治を制約することもあり、ときに不作為も含め、主権者である市民の意にそわない意思決定も行い得る。そのため、自治体政府の活動は制御される必要がある。その制御のための可視化された基本法として、自治基本条例の制定が求められている。

2. 自治基本条例の制定動機

①自治基本条例の制定動機は、1つはそれまでの自治体改革の取り組みの成果を今後も担保するためであり、いま1つは自治基本条例の制定ないしその制定過程を自治体改革に取り組み契機とするものである。このような制定動機は、議会基本条例の制定動機と同一のものである。

②自治基本条例の制定動機の背景には、自治体改革の実践の蓄積、市民との信頼関係構築の必要性、地方分権改革などの制度改革の動向、厳しい財政状況、市民からの期待をあげることができる。これらは、自治基本条例の制定を支える環境とみることができる。

③議会基本条例については、議会の自らの存在にかかる危機意識（＝議会の自らに対する批判の存在の認知）が条例制定の急速に広がる背景となっており、それが無い自治基本条例の制定は一部自治体の先駆事例にとどまる。

④だが、危機感がないとしても、都市型社会への移行に伴い拡大する政策領域への対応の必要性という変化は、特定の自治体だけに起きるものではないという意味で、自治基本条例は全国の自治体にとって必要である。

3. 議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境を整える

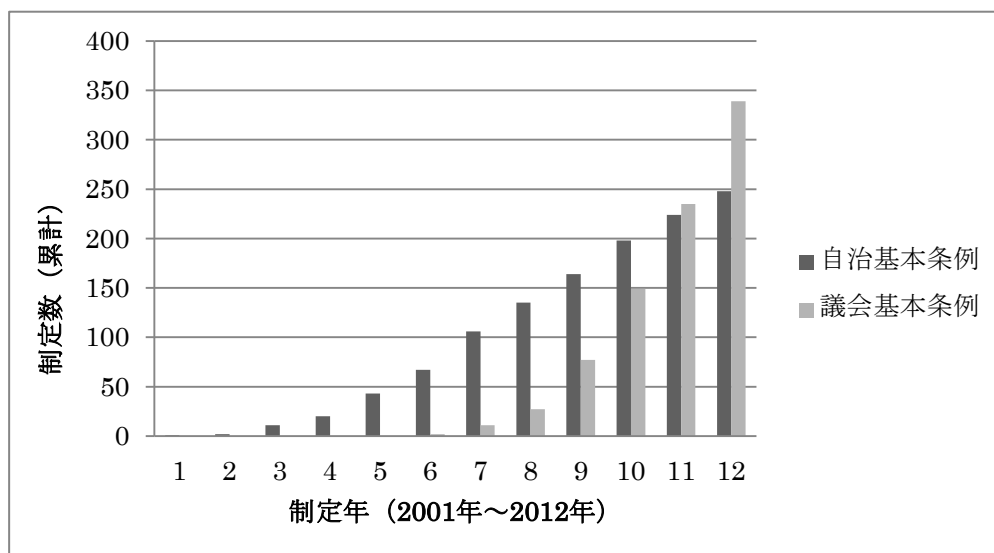
①自治基本条例の制定に比べ後発の議会基本条例は、行政にはない議会の危機感を機動力として、その制定が進んでいる。議会基本条例の制定は、自治基本条例の制定に補完的にかわる。

②1つには、議会基本条例の策定は、自治基本条例における議会条項部分を議会自身が規定することになるため、議会の行政主導で制定される自治基本条例制定に対する抵抗感を軽減することができる。つまり、当事者が当事者として関与していない「本末転倒」な状況がなくなるということである。

③いま1つは、議会基本条例を制定し運用していくなかで、議会が二元代表制のもとにおける自らの役割や自治そのものに対する理解を深めること、特に市民と議会の関係だけではなく市民と議会と行政という3者の関係を自治基本条例として可視化することの必要性に気づくということである。つまり、その制定・運用過程において自治基本条例の必要性に対する共感を惹起し得る議会基本条例が、市民の批判に応えるものとして、また議会改革の取り組みとあわせて認知されていくことは、議会だけでなく広く一般に、自治体運営の全体像を描く自治基本条例の必要性をも理解させる環境を整えるということである。

○図表

図表 1-1 基礎自治体における自治基本条例と議会基本条例の制定（施行）状況



(注) 自治基本条例の制定数については、2001年から2011年までは施行日をもって基準とし、2012年については制定日をもって基準としている。議会基本条例は、全て制定日をもって基準とする。

(出典) NPO公共政策研究所のホームページ

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html> (情報取得 2013.4.15) 、

自治体議会改革フォーラムのホームページ

<http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku-info.html> (情報取得 2013.4.15) 、

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(編)(2013)をもとに筆者作成。

図表 1 - 2 基礎自治体における自治基本条例と議会基本条例の制定（施行）状況

年	自治基本条例		議会基本条例	
	施行数	累計	制定数	累計
2001	1	1	—	—
2002	1	2	—	—
2003	9	11	—	—
2004	9	20	—	—
2005	23	43	—	—
2006	24	67	2	2
2007	39	106	9	11
2008	29	135	16	27
2009	29	164	50	77
2010	34	198	72	149
2011	26	224	86	235
2012	24	248	104	339

(注) 自治基本条例の制定数については、2001年から2011年までは施行日をもって基準とし、2012年については制定日をもって基準としている。議会基本条例は、全て制定日をもって基準とする。

(出典) NPO公共政策研究所のホームページ

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html> (情報取得 2013. 4. 15) 、

自治体議会改革フォーラムのホームページ

<http://www.gikai-kaikaku.net/gikaikaikaku-info.html> (情報取得 2013. 4. 15) 、

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム(編) (2013) をもとに筆者作成。