

2014（平成26）年 7月 14日

政策学研究科長

白石克孝 殿

審査委員会

主 査 富野 暉一郎 印

副 査 本 多 滝 夫 印

副 査 土山 希美枝 印

田中富雄氏の学位授与申請に係る審査報告書

標記の件について、下記のとおり審査を終了いたしましたので報告いたします。

記

1. 件 名 田中富雄氏の学位授与申請にかかる学位「博士（政策学）」
（課程博士）の論文審査
2. 論文題目 「自治基本条例の成立と展開」
3. 審査経緯 対象論文を審査するに際し、当委員会は、2014年6月28日に口述諮問を実施し、別紙のとおり結論に至った。なお、口述試問に先立って同日6月28日に政策学会主催の博士論文研究発表会が開催された。

以 上

別紙

審査報告

政策学研究科博士課程に所属する田中富雄氏の博士論文申請に応じて組織された、本審査委員会は、2014年6月18日の口述試問を経て以下のような審査結果に至ったので報告する。

I 論文の構成

田中富雄氏が提出した論文「自治基本条例の成立と展開」の構成は、以下の通りである。

第1章 本稿の背景

- 第1節 本稿の目的・定義
- 第2節 自治に求められる自治基本条例
- 第3節 自治基本条例の基本構成
- 第4節 先行研究
- 第5節 研究手法・構成

第2章 自治基本条例の誕生

- 第1節 川崎市都市憲章条例案と逗子市都市憲章条例案
- 第2節 ニセコ町まちづくり基本条例の成立
- 第3節 ニセコ町まちづくり基本条例と先行事例の比較
- 第4節 ニセコ町まちづくり基本条例の意義

第3章 自治基本条例と議会基本条例の制定状況と取り巻く環境

- 第1節 なぜ自治基本条例と議会基本条例を比較するのか

- 第2節 自治基本条例の制定状況と取り巻く環境
- 第3節 議会基本条例の制定状況と取り巻く環境
- 第4節 自治基本条例と議会基本条例の制定状況と取り巻く環境
- 第5節 自治体存立の危機意識と自治基本条例

第4章 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

- 第1節 自治基本条例に対する議会の反発
- 第2節 同一自治体内における自治基本条例と議会基本条例の制定状況比較
- 第3節 議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境を整えた事例

終章 自治基本条例のめざすべきもの

- 第1節 二元代表制と自治基本条例
- 第2節 自治基本条例の制定効果と活用法
- 第3節 自治基本条例の制定・運用にかかわる促進要因の構造
- 第4節 議論の効用、気づき、体質改善
- 第5節 残された課題

II 論文の要旨

本論文の要旨は以下のようにまとめられる。

第1章

まず、第1章では、研究の目的が示され、自治基本条例をめぐる現状からその背景また自治基本条例の本質を論じ、先行研究をふまえたうえで、本論文の研究手法と構成が示される。

田中氏は、自治体には、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（松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991年、286-287頁）が

求められているが、その「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した条例」として、自治基本条例が必要であると指摘する。自治体の課題解決には、国法・制度をみずから解釈・運用し、自治立法である条例の制定・運用を行うことと、それを支える政治と行政のシステムが求められる。自治体は、高度成長期以降、そうした地域政府としての役割を拡大し、2000年の分権改革によって国の制度上も自治の領域を大きく広げたのである。

氏は自治体基本条例の本質的機能を「自治体政府の機関である議会や長、そして主権者である市民を加えた3者の役割と関係性という仕組み、及び自治体運営の基本方針」とし、名称は異なってもこれを含むまちづくり基本条例、市政基本条例なども自治基本条例であるとする。また議会基本条例については、その制定動機から基本条例としては個別的条項も多く、国法でいえば憲法に対する国会法に相当する部分を含むことを示しつつ、議会の使命と市民の権利を具体的に保障している基本条例的部分を有するとする。

憲法における「地方自治の本旨」とは市民自治であって、国の行政権は「地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた」（1996年12月6日衆議院予算委員会内閣法制局長官答弁）ものであるならば、自治体は市民自治を基盤に地域課題に取り組む地域の政府であると氏は論じる。自治基本条例について否定的な論調も存在し、とくに行政側の策定意欲をそぐ影響がありうることを指摘しつつも、自治の権限が拡大し自治体のありかたが市民と地域の日常に大きな影響を持つ今日、自治基本条例を策定し条例体系の最上位におくことが必要とする。

自治基本条例の制定にはその条例の特質から、多様な市民参加手法がとられることが多い。氏はそうした市民参加手法を提示したうえで、自治基本条例の制定過程を主導する主体により、行政主導型、議会主導型、市民主導型、バランス型に分類する。続いて、自治基本条例を構成する主要な要素を「市民、議会、長の役割」「情報共有」「市民参加」「計画的な行財政運営」「危機管理」「最高規範性」「住民投票」と整理する。

自治基本条例については多数の先行研究があるが、氏はそれを丹念に検討し、以下のよう類型化する。すなわち、（1）自治基本条例の制定促進に関する研究、（2）条例の地方自治制度上の位置づけに関する研究、（3）条例の認知に関する研究、（4）条例に消極的な研究、（5）個別の条例についての成立過程に関する研究である。とくに（1）

および（５）に関する研究が本論文の示唆を与えているとしつつも、これら研究では、現状の制定の「伸び止まり」に今後どのような展開がありえ、自治基本条例の制定を促しうるのかを検討した論稿がないことを指摘する。

このように、本章では、自治体の地域政府としての政治行政システムを自ら確認し、情報共有と市民参加という原則と仕組み、総合計画による財政規律ある行政執行、また評価など自治体運営の基本を自治基本条例の制定によって可視化する重要性が主張される。

さらに、氏は、制定が続いてはいるものの伸び止まる自治基本条例の一方で、議会基本条例の制定が急速にひろがっていることを指摘する。両者は別の条例ではあるが、（自治基本条例があれば自治基本条例に含まれるべき）議会の枠組み規定など自治体の政治システムの骨格が議会基本条例に入っていることに着目する。

こうした指摘のうえで、第２章以降の構成が示される。自治基本条例の必要性和誕生の経過をふまえ、全国的な自治基本条例の制定動向を検討し、ついで自治基本条例に内包されるべき部分を持つ議会基本条例の制定動向と比較する。その分析から、一見異なる条例の制定と運用が、自治基本条例の制定環境に影響を与え、伸び止まっている自治基本条例の制定を進めうることを、全国調査などの公表資料、条例策定者への独自インタビューや公刊資料、先行研究によって検討するとされる。

第２章

第２章では、自治基本条例の先駆例と位置づけられる、川崎市都市憲章条例案と逗子市都市憲章条例案、また最初の自治基本条例とされるニセコ町まちづくり基本条例を追い、制定に至らなかった２条例案と制定された１条例について、丁寧な分析がなされている。

氏は、川崎市都市憲章条例案について、その制定の目的、策定にあたっての研究者などの連携、革新首長であった当時の川崎市長伊藤三郎が持つ自治体運営・地域課題への危機感をふまえ、その内容が自治体運営の基本原則だけでなく個別行政分野の方針や国政への要望など、総合計画などに含まれる内容が網羅的に書かれていること、しかしその基本原理には自治基本条例につながる要素、市民主権、市の役割と責務、都市建設の原則、総合計画の公表、憲章の最高性が含まれていることを示す。一方、伊藤市長の政治基盤が安定

し、憲章にあった個別政策を総合計画によって実現できていったことが、3期め以降、議会が「オール与党」体制になっても条例案が再提案されなかった要因ではないかと指摘する。

逗子市都市憲章条例案についても、制定の目的、研究者などの連携、「池子の森」への米軍住宅建設反対運動の経験から、当時の富野暉一郎市長が市政への市民参加と情報公開を進めてきたことから、生存権、市民自治権、情報への権利、環境形成権、環境権など新たな市民の権利を位置づけ、市政の基本システムを描こうとするものであったことを示す。一方で、そうした市政の基本システムは、地方自治法の内容と重なるところも多く、制定の効果が薄いと判断され、首長と緊張関係が続く議会に提案されなかったとする。

ニセコ町まちづくり基本条例についても、その制定の目的、研究者などの連携を示しつつ、氏は、当時2期めであった逢坂誠二町長の改革の蓄積と、その成果を制度化しておかねばという危機意識があったことを重要視する。3つの条例を比較し、ニセコ町まちづくり基本条例が検討された時期には、2000年分権改革の方向性がみえ、自治体の権限拡大とその自律的で適切な運用が求められる時代性を背景に、積み重ねた改革の成果を2期めに形にし、仕組みとして継続する意図があったことが、成立の背景にあったと分析する。

氏は、2000年分権改革により、自治体の権限は国の制度上も拡大した。それはニセコ町に限らずすべての自治体にいえることであり、全国における自治の取り組みの成果でもある。市民、議会、長というアクターの意識変革をともないながら、それを可視化し、自治体のあり方、自治体運営の全体像について基本となる仕組みや運営の方針を定める自治基本条例が必要であると論じる。

第3章

第3章では、自治基本条例と議会基本条例の制定状況が比較される。

一見異なる2つの条例を比較する理由について、氏は、「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した条例」である自治基本条例があれば、本来、議会基本条例はその関連条例として位置づけられるべきものであるが、自治

基本条例を持っていない場合が多いため、議会基本条例が議会について自治基本条例的な「基本となる仕組みや方針を規定」した枠組み条例としての部分を持つことなどをあげる。

自治基本条例の制定動向については、2012年末に制定累計248団体に及びながらも、2010年34団体、11年26団体、12年24団体と伸びが鈍化していることが指摘される。自治基本条例の制定動機としては、ニセコ町まちづくり基本条例また多治見市市政基本条例のようにそれまでの改革の取り組みを制度として担保しようとするもの、飯田市のように基本条例を起点として自治体改革を進めていこうというものがあることを示し、ニセコ町、多治見市を中心に、また議会が制定の主体となった飯田市の基本条例について検討を加えていく。

ここで氏は、自治基本条例策定と議会との微妙な関係に着目する。ニセコ町は当初議会条項がなく、多治見市においては当初提案した自治体基本条例が審議未了廃案となったのち、議会と執行機関との議論をへて市政基本条例が誕生している。両自治体とも、のちに議会での議論と主体的な条例への関与により、自治基本条例における議会条項を追加また充実させ、結果として自治基本条例を進化させたことを指摘する。

一方、議会基本条例は、2006年、北海道栗山町での制定を皮切りに、急速に制定数を伸ばしている。とくに近年、2010年には72団体、2011年に86団体、2012年に104団体と伸ばし、累計で2012年末には339団体に達する（第1章）。その制定動機は、自治基本条例と同様に、改革の取り組みの制度化、あるいは制定を起点とする改革への取り組みであるが、その動機を持つにいたる背景には、自治体議会への市民やマスコミ、自治体によっては首長からの、議会不要論にまで至る厳しい評価に対する危機感があると氏は論じる。議会基本条例の内容面については、近年の制定例からは議会に対する市民参加を市民の権利と位置づけそれを保障する点にまだ充実の余地があることを問題としながら、議論を通じた自治体の意思形成がその議会の機能として明記されていることを評価する。

こうした検討をふまえ、氏は、両条例に共通する動機や背景はあるものの、大きく異なるのは「自らのあり方」への批判に対する危機意識であり、栗山町など改革が進んでいた議会においてもそれが明確にあったことを指摘する。そのことが「自らは何ものであるか」を「基本となる仕組みや運営の基本方針、さらには改革について」を通じて規定する議会基本条例の制定を加速させていると論じ、自治基本条例を制定する側にはその危機感が薄いことを問題とする。また、認識差があるとしても、分権の進展、自治の取り組みの蓄積、

財政はじめ政策資源の減少が予想される将来という背景は共通しており、自治基本条例の制定が求められることをあらためて主張している。

第4章

第4章では、議会基本条例の制定と運用によって、自治基本条例の制定環境がどのような影響をもたらされるかが検討される。

第2章でも触れられたように、自治基本条例の制定にあたっては、議会との関係の影響を濃くみることができる。自治基本条例の制定形態の主流である行政主導型にあっては、議会条項を規定すること自体に議会の反発があることが、議会で条例案を否決された千葉県我孫子市などの例などから示される。一方で、議会基本条例においては議会みずからが自治基本条例の議会条項にあたる部分を制定することになり、それがこの「反発」を軽減させるのではないかと氏は着目する。

制定の動向は、こうした氏の着目を裏付けるものとなっている。自治基本条例と議会基本条例をともに制定している自治体における、両条例の制定時期を分類してみると「自治基本条例先行型」「同時制定型」「議会基本条例先行型」に分けることができるが、「自治基本条例先行型」は2010年で姿を消し、「同時制定型」また2013年には「議会基本条例先行型」のみが出現しているのである。

議会基本条例の制定が数として自治基本条例を大きく上回っているという状況もあるが、氏は、議会基本条例の制定を通じて、以下の変化がおこることが「議会基本条例先行型」の増加にあると氏は論じる。すなわち、議会基本条例において「基本的な仕組みと運営の方針」という自治基本条例と重なる部分が定められることで、行政主導による自治基本条例への議会条項の組み込みという緊張を招く状況が回避されること。また、そうした部分を自ら定めることで基本条例への認識が深まること。さらには議会基本条例の運用を通じた改革の実施によって自治のシステムと取り組みが進化し、そのことが自治における市民と議会の関係、その向こうにある自治体の自治における市民と議会と長との3者の関係を再構築・再認識させること。こうした変化が、自治体のあり方を可視化する自治基本条例の必要性が理解され、その制定環境を整える影響を持つと氏は論じる。

その具体例として、所沢市自治基本条例、栗山町自治基本条例の制定がとりあげられる。両自治体は「議会基本条例先行型」であり、とくに栗山町では議会報告会で自治基本条例の必要性が指摘され、その論点が議論されていたことが示される。

さらに、氏は、議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境に影響を与えるだけでなく、自治基本条例における議会条項自体がより具体的、本質的なものになっていることを指摘する。議会基本条例の改革条例としての部分が、改革の実践によって市民と議会の関係を深化させ、自治基本条例はそれを反映した、つまり従来型よりも充実した内容を持ちうることを示されるのである。

議会基本条例の制定は調査によって今後も加速すると予測されている。氏はそこに自治基本条例の制定と自治の深化の可能性を読んでいる。

終章

終章においては、氏は、自治基本条例がアクセサリー条例として形骸化する怖れがあることも指摘しつつ、市民、議会、長（と職員）の開かれた対話を基礎に、実効性ある条例として制定、運用される必要性を論じる。制定の効果を整理しながら、とくに、それを実質的に左右するこれらアクターの関係性が、議論を通じて深まり、自治体の組織文化や行動様式を変え、自治の基盤をより強固なものにすることとその重要性が指摘される。2000年分権改革の年に初めて制定された自治基本条例が、自治体の自律を支える必須のものとしてすべてのアクターに活用されることで、分権が自治として実体化することを氏は示唆している。

III 論文の評価

本論文については、提出後の2014年6月28日（土）公開の論文報告会が行われ、その後審査委員会が行われた。そこでの議論もふまえ、本論文の評価を行なった。

1. 論文の特徴と意義

氏の関心の根幹には、都市型社会の成立と2000年分権改革をへて、自治体は市民の信託に応える「自治体政府」として自律するために「基本的な仕組みと運営の方針」を「自治基本条例」によって可視化する必要があるという明確な問題意識がある。だが、自治基本条例の制定は一定広がったものの、伸び止まっている。

本論文の大きな特徴は、「必要でありながら制定数の伸びが止まっている」自治基本条例について、その必要性和、制定数の伸び止まりをとともに検証し、先行研究にはない、「現状の『伸び止まり』がどのような展開をみせ、制定を促しうるのか」という独自の視点を持つところにある。制定された条例がどう他条例の制定に影響したかを、その実績によって解明する事例研究は数多くあるが、運動論にとどまらない「今後どうなるか」の検討に踏み込んだ野心的な研究である。

先行研究では、自治基本条例の必要性や特徴、地方自治制度上の位置づけ、認知について論じたもの、また否定的に評価する研究があり、それらを踏まえて検討が勧められる。しかし、今後、その制定がどのように広がりうるのかを主題とした研究はほとんどない。その検討にあたって着目されるのが議会基本条例の制定動向とその内容であるが、両条例の関係についてこうした視点から検討した論稿はなく、本論文の大きな特徴である。議会基本条例と自治基本条例という二つの条例策定パターンが、「自治基本条例先行型」から「同時制定型」「議会基本条例先行型」へシフトしていることに着目し、これを分析することで、議会基本条例の制定が自治基本条例の制定環境に影響を与え、制定を促しうることを論証するのである。

氏は、要約でみたように、自治基本条例の本質と機能をふまえ、自治基本条例に標準的に組み込まれている要素を整理したのち、最初の基本条例といわれるニセコ町まちづくり基本条例と、その先駆で制定に至らなかった川崎市・逗子都市憲章条例案を比較し、ニセコ町まちづくり基本条例の制定が、改革の取り組みの蓄積を制度化すべきという意識に加え、自治体における自治・分権の拡大という時代性を背景として実現したとし、それらは全国の他の自治体にもあてはまると指摘する。その必要性がなぜ制定の広がりにつながらないかという問いを、氏は、一見異なるが、自治基本条例に本来は含まれる議会の「基本

的な仕組みと運営の方針」と、市民と議会との関係を通じて「議会とは何ものか」を規定しており、近年制定が加速して広がる議会基本条例に着目する。

氏は、その制定動機や状況、内容の一部の共通点をふまえ、一方で議会基本条例の制定のひろがりには、議会自体への不要論も含めた厳しい批判に対する独自の「危機感」があることを指摘する。だが、議会基本条例の制定のひろがりには、そうした批判に対応する消極的な意味だけではなく、「基本的な仕組みと運営の方針」の可視化を通じ議会の存在意義を確認することの重要性の認知、行政主導型となることが多い自治基本条例の策定に対する議会の緊張感の軽減という効果があり、さらに、議会基本条例による議会改革の取り組みの蓄積が自治基本条例に反映され、従来型より充実した、市民と議会と長とで構成する自治のシステムの「基本的な仕組みと運営の方針」としての自治基本条例の制定を促しうるという結論にたどり着いた。

このような、2つの基本条例から「今後」を実証的に読み解く試みは、確立した方法論のない領域である。自治基本条例には多くの先行研究があるが、氏はこれを丁寧に分析し類型化することから始め、先行研究では解けない領域について、公刊資料、また先駆事例や特徴的な事例とされる両条例の関係者へのインタビューを基礎に分析を行っている。このような氏の視角の基盤には、とくに議会および議会基本条例と自治基本条例の関係性への着目には、自治基本条例の制定に深く関わった実務家としての専門性が活かされている。

自治基本条例は2000年に、議会基本条例は2006年に最初の条例が制定され、その意味では歴史的評価の固まっていないものである。また、現在の動向から「今後」を読み解くという試みも、ややもすれば予想の範囲を超えられない期待の宣明にとどまりうる。そうした特性から、報告会また口頭試問では、自治基本条例と議会基本条例の制定と運用の実態、現在の政治的動向について氏の認識が確認されることとなった。両条例による自治体の自治の深化が、具体的にどう展開されていくかについては、本論文の次の課題として認識されており、なお今後の多くの事例を追っていく必要はあるものの、本論文を論証しうる事例をとまなっていることが示された。

2. 本論文の今後の課題と展望

本論文の野心的な問題設定はまた、確立されていない方法論のなかで論証を進めることになったが、議会基本条例に着目し、その内容と動向を分析し、自治基本条例の「今後」を論証的に読み解くという独自の手法にたどりついた。ただ、その研究手法の理論的枠組みについては、模索を積み重ねた手探り感があり、今後さらなる明瞭化が求められる。

また、主張に対する論証の細部については、荒削りな部分も認められ、論証の充実が求められよう。この点に加え、さらに、自治基本条例、また議会基本条例が自治の深化にとってどのような役割を果たすか、その相関が具体的に見られるかどうかは、今後の研究による検証が必要となろう。

しかし、氏の分析は、終章にみるように、市民、議会、長（と行政）というアクターへの着目とその底流にあるが、それは、氏が、埼玉県三郷市で自治体職員として長くキャリアを重ね、条例提案側の豊かな経験に裏付けられた目線を持つためである。自治基本条例の策定に取り組んだ氏の熱意は、〈自治・分権〉における自治体とその基本的なあり方の可視化と氏が位置づける自治基本条例の今後の研究につながることを十分に感じさせるものである。

IV 結論

審査委員会は、田中富雄氏の論文を評価した結果、同氏が高度の専門職業人としての職業能力にくわえて一定の研究能力、また豊かな学識を有しており、審査基準を基本的に満たしているものと判断し、博士（政策学）の学位を授与されるに十分な資格を有するものと判定する。