

第2回 自治基本条例づくり講演会 & 懇談会

「自治基本条例とは！」

谷本有美子先生

平成 20 年 5 月 31 日(土)

講演概要

1. “自治”という言葉の意味

【日本の農村型共同体では、自治は「おのずから治まる」ものであった】

- ・ 「自治」という言葉は、「自分たちのことは自分たちの責任において処理する」という意味合いがあり、これを訓読すると、「おのずから治まる」という意味と、「みずから治める」という二つの意味にとれる。
- ・ 「おのずから治まる」という意味での自治は、日本の農村型共同体の中では「暗黙の了解」のような地域の意思決定ルールを基調に、地主や名望家のような地域リーダーを中心に運用されてきた。

【戦後、欧米型の市民が「みずから治める」自治制度を導入したが、まだその仕組みを活用しきれていない】

- ・ もう一つ、自治に「みずから治める」という意味合いがある。これが戦後の地方自治制度における大きな考え方の転換点といえる。それは「自分たちが自分たちの地域意思をもって政府を設立する、あるいは政府を運営していく」という市民自治の考え方だ。
- ・ ただ、制度ができたからといって、私たちの意識や行動様式が急激に変わるわけではなく、戦後 60 年が経過した現在でも、4 年に 1 度の首長や議員の選挙でしか民主主義の機能を使っておらず、「みずから治める」ための意思決定、合意形成を図る経験が不足している。

【自治基本条例にコミュニティの運営ルールを盛り込まないほうがよい】

- ・ 地域社会の中には、「おのずから治まる」ことを志向する人々と、「みずから治めなければいけない」という意見を持った市民が混在している。「おのずから治まる」ことに慣れてきた人々は、異なる価値観を認め合いながら、合意形成を図りつつ、地域社会を運営していくという経験が極めて少ない。
- ・ 一方、自治基本条例をつくるということは市民が「みずから治める」ことを予定した

地方政府（自治体）の制度設計の問題である。主権者である市民が主体的に地方政府（自治体）を設計していく作業と地域社会での合意形成のルールをつくる作業は、次元の異なる問題として捉えておいた方がいい。自治基本条例に地域社会のコミュニティの運営ルールを盛り込むことは、慎重に考えるべき。

2. 今、なぜ自治基本条例が求められるのか

【1970年代まで、「法令先占論」の影響もあり自治体独自の条例制定は消極的であった】

- ・ 地方自治体には、憲法において「法律の範囲内で」条例制定権が、地方自治法において、「法令に違反しない限り」条例制定権が明記されている。かつては、「法令先占論」と言い、法律がカバーしている領域の物事については条例を制定できないという行政法学の解釈が通説であった。戦後憲法は自治体に行政権限の行使を含めた条例制定権を認めたにもかかわらず、1970年代前半頃まではこの解釈が主流であり、自治体が法律の範囲を超えて条例をつくることに対しては否定的な見方が長く続いた。

【地方分権改革につながる前段の動きとしての“準則条例”】

- ・ 80年代に入ると、先進的な自治体が国の施策に先駆けて情報公開条例などの条例を制定する動きが見られる。それでも、多くの自治体では法律に定めがあって、法律が委任した部分をそれぞれの自治体がつくるのが主流だった。自治体が1から条文をつかって組み立てていく作業をトレーニングしていなかった実態がある。

【ニセコ町まちづくり基本条例の先駆性】

- ・ 分権改革の流れの中で先駆的に自分たちの地域のルールづくりをしようと取り組んだのがニセコ町まちづくり基本条例だ。ニセコ町では、情報共有と町民参加を基本的な考え方に据えて、この条例づくりに取り組んだ。
- ・ 従来の、たとえば準則条例のほとんどは、個別政策分野に対応した、縦割りの条例である。それに対しまちづくり条例のようなものは、行政課題を総合的に捉え、個別分野にも横断的に適用されるので、これまでとは異なる工夫が必要になる。

【自治基本条例づくりにおいて、どう市民とキャッチボールするかが課題】

- ・ 「自治基本条例」は「自治体の憲法」とも言われるものであるため、市民の参加、関与が大前提として行われている。
- ・ そのため、たとえば半年程度の期間でつくるというのは拙速で、十分に市民参加で議論できない。自治基本条例づくりにおいてそれが一番の課題である。

3.“自治体基本条例”の発案

【“自治体基本条例”をイメージした「市民による政治の設計図」を】

- ・自治体の統治機構を政治主体である市民がどのように構想していくか、それを書くのが自治体基本条例だ。現在、自治体の執行機関等のしくみを定めているのは地方自治法であり、全国共通に適用される。しかし、自治体と地方政府と捉えたならば、地域ごとに政府の構想、「市民による自治体の設計図」を描くことが必要ではないか。それはまさに松下圭一氏が提唱した「自治体基本条例」の意図したところであると捉えている。

【政治主体としての市民の権利を書くことの重要性】

- ・地方自治法では政治主体としての市民の権利が参政権と直接請求権程度で、限定的にしか書かれていないから、むしろ政治主体として、市民が参加・参画する権利はもちろんのこと、その前提として行政側が情報公開・情報提供することを行政の責務としてきちんと盛り込んでいくことが重要だ。

【行政を執行する部門(執行機関)と、議決し意思決定する部門(議会)の両方の設計が不可欠】

- ・現在、各地でつくられている自治基本条例は、執行機関側から提案され、議会の項を入れられないか、せいぜい自治法の中身をそのまま転記するケースが多い。
- ・しかし、自治体基本条例において市民が地域自治政府の制度設計をするという視点に立つならば、行政を執行する部門と、議決し意思決定をしていく部門の両方の設計は不可欠だ。

【自治基本条例に総合計画の位置づけと運用を規定して二つを関連づける方法もある】

- ・自治基本条例の中身を議論する中で、政策分野別のいろいろな理念も盛り込みたいという意見が市民から出る。しかし、政策にかかわる部分は時代に応じてその考え方が変わるものだ。それを自治基本条例の中に盛り込むのはなじまないだろう。
- ・ただ、個別政策を条例と全く切り離してしまうと、条例がうまく機能しないし、今の時代に合わせた市の政策が見えてこない。岐阜県多治見市のように自治基本条例のなかに総合計画を明記し、その運用のルールを規定するというやり方もある。

【自治基本条例に盛り込む内容のメリット、デメリットを考える】

- ・たとえば住民投票のような使用頻度がそれほど多くないものは、具体的な手続きのように細かな規定まで基本条例の中に盛り込んでしまうと、経験がないため想定できな

いことが多々あり、逆に本当に必要なことが出てきたときに、かえって使い勝手が悪い事態が発生する可能性はある。住民投票の規定を盛り込むメリットとしては、個別案件が発生するたびに住民投票実施の条例を制定する必要がなくなるという点がある。

4. 市民は自治基本条例をどう使う？

【市民が使いやすい自治基本条例の検討は、今の条例が使いやすいかどうかの整理から】

- ・ 市民が政治を設計する図として条例を考えていくなれば、今あるものの使い勝手がいいのか悪いのか、よければそのまま条例に盛り込む、悪かったら修正する、このように議論をスタートさせたい。

【条例の中で個々の市民の行動を制約することの可能性と懸念】

- ・ たとえば、市民に地域活動への参加を義務づけるなど、個々の市民の行動を制約する内容を条例に規定することには懸念がある。仮に規定するとしても、多数の市民の意見を聴いて相当な議論をされたほうがいいし、そのうえで合意形成を図りながら、時間をかけてつくられることが重要だ。

【自治基本条例づくりは、これからの地域社会を運営していくトレーニングの場】

- ・ 条例づくりにおいて、市民同士が合意形成を図るトレーニングが実は重要だ。意見が違ふところからスタートし、お互いの考え方をぶつけ合って、なぜそう思うのか、どうしてそれが必要なのかという意見を交わしながら、合意できる到達点を見出していく。これに慣れていかないと、これからの地域社会で多様な価値観を持つ人々が共生するのは難しい。

【市民の参加について、子どもや外国人市民などをどう位置付けるかの議論は大切】

- ・ 子どもや外国人市民の参加をどう担保するのかという論点がある。参加を考えると、マジョリティーの参加だけではなく、参加できない人、参加の権利を持っていない人たちをどうするのかということも、ぜひ議論したら今後の地域社会の運営に役に立つと考える。

【参考文献】

石田 雄『一語の辞典 自治』（三省堂、1998年）

神原 勝『自治・議会基本条例論』（公人の友社、2008年）

公職研『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』（月刊「地方自治職員研修」臨時増刊号