

神奈川県

自治総合研究センター

平成14・15年度自治総合研究センター独自研究報告書

自治基本条例

2004（平成16）年3月

ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは、研究事業の一環として、研究部の職員が行う「独自研究」事業を実施しておりますが、本報告書は2002（平成14）年度及び2003（平成15）年度の2か年度にわたる「独自研究」の成果をまとめたものです。

今回、研究のテーマとしては、『自治基本条例』を取り上げました。

今、全国の自治体で、自治基本条例制定への取組が始まっています。その契機としては2000（平成12）年を前後して行われたいわゆる地方分権改革に伴うもので、この改革に伴って、自治体がより強く住民自治と団体自治の実現を図っていく必要に迫られていることがあると思います。また、それぞれの自治体が、地域の特性を生かしながら住民自治と団体自治を実現していくには、その組織運営に関する決まりや仕組みを、最高規範としての自治基本条例に結実させていくことが必要との認識が深まってきたことも挙げられると思います。

しかし、自治基本条例制定への取組はそれぞれの自治体によって様々であり、特に都道府県における制定への動きは緒に付いたところです。

そこで、本研究では、自治体運営の理念や原則を総合的に定め、「自治体の憲法」とも言われる自治基本条例について、制定の意味や必要性、果たすべき役割など、基礎的な問題点の解明を進めるとともに、都道府県が制定する自治基本条例に求められる事項と、それを条文の形で整理した「モデル都道府県自治基本条例」を示してみました。

本報告書が、地方分権の一層の推進と、今後制定を検討している自治体の一助となれば幸いです。

なお、調査研究を進めるに当たっては、研究会（座長：辻山幸宣（財）地方自治総合研究所主任研究員）の委員の方々をはじめ、関係各位には様々な角度からご協力をご指導をいただきました。また、全国の関係自治体にはお忙しい中アンケート調査にご協力いただきました。

この場をお借りして厚く感謝申し上げます。

2004（平成16）年3月

神奈川県自治総合研究センター
所長 加賀谷 久

目 次

第 1 部 自治基本条例とは

第 1 章 自治基本条例の意義と必要性	3
1 自治基本条例の意義	3
2 自治基本条例の必要性	4
第 2 章 憲法・法律と自治基本条例	7
1 憲法・法律と自治基本条例の関係	7
2 自治基本条例の最高法規性に関する問題	8
【もう一步前へ 1】 「地方自治基本法構想」の取組等	
3 条例制定権の範囲に関する問題	11
第 3 章 自治基本条例のいろいろな形	18
1 自治基本条例の歴史	18
【もう一步前へ 2】 アメリカ、ヨーロッパの「自治基本条例」	
2 自治基本条例のいろいろな形	22

第 2 部 都道府県自治基本条例に求められるもの

第 4 章 都道府県のこれからの役割	28
1 改めて問われている都道府県の役割	28
2 手掛かりとしての改正地方自治法の規定	29
3 様々な都道府県の役割についての議論	30
4 本研究での分析の視点	35
5 まとめと展望	42
第 5 章 県民自治の確保のために	43
1 県民の権利保障のために	43
【もう一步前へ 3】 自治基本条例で権利保障をすることの意味	
2 議会に関する規定	46
3 県民の参加のために	48
4 県民投票	50
【もう一步前へ 4】 県民投票制度の制度設計に当たって	
5 県民活動支援のために	55

6	県民の権利救済のために	5 6
	【もう一步前へ 5】 自治体と司法権	
▪		
第6章	自治体の自己革新のために	5 9
1	政策方針の明示・明確化のために	5 9
2	自治体組織の自己革新のために	6 2
	【もう一步前へ 6】 首長の多選禁止・自粛条例の意義	
3	市町村に対する役割を明確にするために	6 5
▪		
第7章	自治体の最高法（基本法）として	6 7
1	自治体の最高で基本的な原則の実現のために	6 7
2	政策の総合化のために	6 8
	【もう一步前へ 7】 総合行政の必要性和と条例の歩み	
▪		

第3部 都道府県自治基本条例の設計

第8章	条例の制定に伴う留意点	7 5
1	条例の制定手続	7 5
	【参 考】 自治基本条例の策定過程の事例	
2	条例の実効性の確保	8 3
▪		
第9章	モデル都道府県自治基本条例	9 0
	[構造図]	9 1
	[条 文]	9 2
	[条文ごとの解説]	9 9

資 料 編

資料1	アメリカ大都市における都市憲章の内容	1 3 5
資料2	世界地方自治憲章（抄）	1 3 6
資料3	「自治基本条例に関する調査」結果概要	1 3 8

第 1 部 自治基本条例とは

第1部 自治基本条例とは

第1章 自治基本条例の意義と必要性

本章では、自治基本条例の意義と必要性を明らかにする。

自治基本条例の意義とは、様々な言われ方がされる「自治基本条例」の内容上の統一的な把握を試み、この研究の研究対象を明確にするためのものである。

自治基本条例の必要性とは、自治基本条例の具体的な形が十分に明らかになっていないことや、中には「自治基本条例不要論」が主張される中で、「なぜ自治基本条例の制定が必要なのか」という疑問に答えるためのものである。

1 自治基本条例の意義

「自治基本条例」は法令上の用語ではなく、本研究で自治基本条例として扱っている実際の条例の名称は様々であり（「自治基本条例」、「まちづくり基本条例」、「市民自治基本条例」、「行政基本条例」等）、確立した定義がない状況にある。したがって厳密な定義付けを行うことは難しい。

しかし、自治基本条例の制定が必要な社会・経済状況を探り、実際の自治基本条例の規定例を参考にすることにより、自治基本条例の意義を確認することはできると考え、本研究では、次のように整理した。

自治基本条例とは、**住民自治の一層の促進と、自治体の自己革新を目指した、最高で基本的な法規としての条例** *1 である。

この意義の内容は、3つの要素を含んでいる。まず、**住民自治の一層の促進と、自治体の自己革新**の2つの要素については、基本的には、憲法第92条の「地方自治の本旨」の内容が、「住民自治」と「団体自治」の2つの構成要素から説明されていることがヒントになっている。すなわち、「住民自治の一層の促進」が「住民自治」であり、「自治体の自己革新を目指したもの」が「団体自治」に該当する。

この「住民自治」と「団体自治」という言葉は、法文上の用語ではなく、憲法第92条の「地方自治の本旨」の内容を説明するための講学上の概念であるが、日本国憲法の下

*1 これに近いものとして、木佐茂男「自治基本条例の意義と必要性」の中での定義の説明がある。

そこでは、「その自治体の地方自治（住民自治・団体自治）の基本的な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」としている。（木佐茂男外編『わたしたちのまちの憲法』、日本経済評論社、2003）

での地方自治制度の存在根拠を「制度的保障」とする通説的な立場の下で長らく説明概念として使われ、現在でも通用している概念といえることができる*2。

この制度的保障説という通説的な理解に対しては、多くの通説がそうであるように、折衷的な考え方であり、その核心である「地方自治の本旨」が幅のある概念で、論者によってどのようにでも変わる曖昧なものとの批判もある。しかし、自治基本条例の意義を考える際には、この2つの要素に分けて説明することは有用と思われる。

住民が自らの意思を体现し、自己統治を実現するために欠かせない契機として、「自ら治め、自らの自治体を実現する」ことが自治基本条例を制定する最も重要な目的である。

しかし、それのみでは十分ではなく、その自己統治の受け皿としての自治体組織そのものの自主性・独立性もまた不可欠なものとなってくる。こうした住民による自治とは、一応別個に考えることができる団体自体の自治を取り上げる際に、「団体自治」という概念は有用である。ただし、団体自治という言葉は、もともと「中央政府に対する自治体の対外的独立性」という点がその中心であった。今日の自治体の置かれている状況を考えると、中央政府に対する独立性だけでは十分ではなく、そのほかにも他の自治体に対する自主性や自立性、さらにはこうした自主性や自立性を確保するための内部組織原則なども、団体の自治の内実として考える必要がある。その意味で、本研究では、これを「自治体の自己革新」という言葉で表している。

3つ目の要素は、**最高性・基本性**である。住民自治の促進と自治体の自己革新が自治基本条例の持つ中心的な意義であるが、この2つだけであれば、何も自治基本条例でなくても、「市民・県民自治を促進する条例」と「市政・県政の運営に関する条例」をそれぞれつくればよいことになる。そこで、自治基本条例という単一の条例であるためには、もう1つ「最高性・基本性」という意味が求められてくる。

この「最高性・基本性」というのは、直接には法規の効力が他の法規に優越するという意味になるが、本研究では、法規の優劣関係という意味だけではなく、政策の総合化を達成するためのルールという機能面も重視している。すなわち、今日の自治体に対して住民が求めているものは、満足度が高く、しかも効率的な行政の執行である。そのためには、自治基本条例が、他の個別条例や政策・施策・事業のすべてに対して統制力を持ち（最高性）それにより、自治基本条例が、それぞれの自治体にとっての基本法となって各種の政策・施策・事業に対して縦割りではなく総合的な立場からの関与が可能となる（基本性）という機能が極めて重要と考えたからである。

2 自治基本条例の必要性

次に、自治基本条例の必要性について、以下の3つの点から明らかにすることとする。

(1) 第1に、地方分権改革の一連の動きの中で、**自治体の自己革新に向けたより一層の努力**

*2 法学協会編『注解日本国憲法 下巻』、有斐閣、1954、1355頁以下
成田頼明『地方自治の保障』（日本国憲法体系第5巻）、有斐閣、1964

が求められていることが挙げられる*3。

1995（平成7）年の地方分権推進法に始まり、2000（平成12）年4月の地方分権一括法の施行に至る地方分権改革の大きな流れは、自治体の性格に大きな変化をもたらした。

その特徴は、第1に、国と地方公共団体の関係を上下主従の関係から対等協力の関係に転換したこと、第2に行政の執行に当たったの法治主義ないし法定主義の徹底、第3には公正透明・説明責任の重視という点にある。2000（平成12）年改正の新地方自治法第1条の2第1項では、自治体の役割を「地域における行政を自主的かつ総合的に実施すること」と明記した。また同法第1条の2第2項は、国と地方公共団体の役割に関して、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本と」すべきことを規定している。とりわけ機関委任事務制度の廃止に伴う国の関与の縮減によって、自治体の自己決定にゆだねられる範囲が相対的に拡大することになり、国のモデルに頼ることなく、独自に政策をつくる範囲が拡大したことは重要である。

こうした自治体の自主性・自立性を確保するための具体的な仕組みを地方分権に関わる制度・システムの中に織り込むためには、その自治体の組織・運営に関わる基本原則や基本方針を明確に定め、あらゆる行政執行に対して統制力を持つ仕組みを持つことが重要になる。それに応えるものが自治基本条例であると考えられる。

(2) 第2に、近年の住民意識の変化の中で、住民の自治体運営に対する参加と自己決定の要請が強まってきていることが挙げられる。

地方分権改革の流れの中で、自治体の自主性や自立性を高める必要性が生じてきたことが、自治体組織の側から見た自治基本条例の必要性となるが、住民の側からの参加と協働への活発な動きも自治基本条例の必要性を支える重要な要素となる。こうした住民の側からの参加と協働への要請を具体的な数値データで証明することは難しいが、次のような点から説明をすることは可能と考える。

- ・ 生活が豊かになるにしたがって、多種多様なライフスタイルや価値観が生じ、自治体に対する要望も多様なものとなったこと
- ・ 情報化社会の進展の中で、住民は簡単に情報を入手することができるようになり、自らの問題は自治体に依存して解決を要望するというよりは、まず自らのこととして解決していく必要があると認識するようになったこと
- ・ NPOや地域団体等の準公共的使命を持つ自主的な団体が多く生まれ、それぞれの使命を単独で、あるいは自治体と協働して行う状況が生まれつつあること
- ・ 都市部における自治体を中心として、急激な都市化の中で、開発や生活環境の悪化に対する住民の不安や不満が大きくなり、それぞれの不安や不満に対応するきめの細かな自治体の対応が必要となったこと

*3 地方分権改革を自治基本条例制定の必要性の第1に挙げるのには異論もあるかと思われる。地方分権改革は、国の法改正が中心であり、「上からの改革」であることから、こうしたことは無関係に自治基本条例の制定の必要性を論ずべきとの意見である。しかし、現実の自治体の自治基本条例制定を巡る動きを見ると、地方分権改革の動きは大きなきっかけになっていると思われる。

- ・ 住民は、社会における危険や害悪などの除去をすべて行政の規制によって行うことは現実的には不可能であることを経験的に認識し、それ以外の自主的な運動や自治体との協力によって解決しようとする契機が生まれていること

この住民の側からの参加と自己決定の要請は、自治体実務の変化を迫る現実的なものとなっている。政策の各過程で住民の声を反映した政策づくりのプロセスを工夫しなければ、その政策は、住民の納得を得、実効性のあるものとして展開することができなくなっていると考えられる。

例えば、自治体の独自の「政策」は、それぞれの地域の実情に応じ、そこに住む住民のニーズに添ったものでなければならない。そのためには自治体の持っている情報を広く一般に開示し、政策の決定のプロセスを明らかにするという政策形成に当たっての「透明性」、「信頼性」を確保する必要がある。また、住民がそれぞれの場面で自治体運営に参加をするために必要な仕組みが用意されていなければならない。さらに、自治体職員にとってみれば、政策の決定を行うに当たって住民に対して自らの言葉と責任において説明をしなければならない（アカウンタビリティ）。さらに、こうした説明責任や行為責任を全うするだけの知識と経験を持つ自治体職員を養成する必要がある（政策形成能力の向上・強化）からである。

こうした住民の参加と協働のルールを明確にし、それを自治体運営の基本原則としてあらゆる行政場面で実現するためには、自治基本条例の制定は不可欠と考えられる。

(3) 第3に、近年の自治体を巡る厳しい組織・財政環境の中で**政策立案と実行に対する十分な検証と、効率的で総合的な政策運営**が必要になっていることが挙げられる。

生活の豊かさの向上や生活様式の多様化に伴って様々な行政ニーズが生まれ、自治体はそれに対応するきめ細かな政策展開が求められている。しかし、自治体の行財政環境は長期に及ぶ景気の低迷の影響を受け、税収の伸び悩みや国からの助成の削減等により困難な行財政運営を行っていかなければならない。こうした中で、複雑で多様化するすべての行政ニーズに対応した政策の展開は不可能である。

行財政環境が悪化する中で、自治体に求められることは、すべての政策について費用対効果を厳密に計測すること、人事・組織面での合理化を図っていくこと、その他自治体経営（マネージメント）の観点から効率的な行財政運営に努めていくことと考える。そのためには、真に住民のニーズに即した必要な政策は何なのかを判別し、重要度の高いものは生かし、他方で重要度が低いもの、競合し無駄な投資をしている政策があればそれを改めていくという、選択の作業も必要となる。

こうした政策の取捨選択を行う場面においては、何よりも総合的な視点からの取組が重要である。いくつかの政策をより高い視点から評価し、必要性を判断し、効率的で実効性ある政策展開を行うためには、政策の取捨選択のシステムが必要であり、そのためには自治体にとっての最高で基本的な法規である自治基本条例が必要となり、効率的で総合的な政策運営を行う上での機能を発揮することが重要となってくる。

第2章 憲法・法律と自治基本条例

1 憲法・法律と自治基本条例の関係

自治基本条例は、法令の形式としては、言葉どおり「条例」であり、決して自治基本「法」でも、自治基本「規則」でもない。つまり、条例という法形式を採ることが重要である。

自治基本条例が、「条例」でなければならない理由としては、条例こそが、自治体が自らの自主的な意思によって発案し、かつ手続的にも公選の議員によって構成される民主的な基盤を持つ議会で制定できる法規だからである。つまり、条例には自主性と民主制という正当性の契機がある。

しかし、このように自主性と民主制を根幹とする条例ではあるが、その制定権の根拠は、実は自治体の外に置かれている。それは、日本国憲法（以下「憲法」という）及びそれを受けて制定されている法律（主として地方自治法）であり、次の規定に示されている。

（条例制定権の根拠）

憲法第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。

地方自治法第14条第1項

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。

憲法の規定は、自治体の条例制定権の根拠が法律ではなく、憲法に直接の根拠があることを強調する意味で紹介されることが多いが（したがって、法律で勝手に条例制定権を規制することはできない）、いずれにしても条例制定権の根拠は、憲法という国の法体系に（別な表現をすれば、自治体の外から）求められている。

もう1つの重要な点は、憲法及び法律によって、条例は「法律の範囲内」でのみ制定できるという制限がかけられている点である。この「法律の範囲内」の規定によって、自治体が個々の条例を制定するに当たり、個別の規定事項が法律との抵触がないかを検討した上で策定をする必要があり、結果的には法律との整合性を強く意識し、条例で定めることができる事項が制約を受けることとされている。

このように、条例には、一方では自治体が自主的かつ民主的に自らの意思を体现できる法規という自律的性格を持つとともに、他方では、その制定の根拠と範囲について他の法規に依拠ないし制約を受けているという他律的な性格も持っている。

この自律と他律という、いわば背反する性格が自治基本条例の場合にもいろいろな影響をもたらすことになる。そこで、この点が自治基本条例との関係で具体的に問題となる場面を2つ上げ、本研究での考え方を示すこととする。

2 自治基本条例の最高法規性に関する問題

自治基本条例は、「自治体の最高法規」であるとか、「自治体の憲法」といわれる。住民による自治と自治体運営の根本に関するルールを定めた自治基本条例が実効性を持つためには、その自治体の法体系の頂点に立つ必要があり、そのためには他の法規（具体的には個別条例）に対して優位に立つ効力を持つ最高法規でなければならないという意味が込められている。実務上も、自治基本条例を自治体の最高法規であると位置付けるためにこういった規定内容が可能かを検討する際に、避けて通れない問題といえることができる。

まず、この「最高法規性」という言葉を、法規の効力の優劣関係としてとらえると、一般的には、「ある法規の効力を、他の法規の制定改廃の手續によってはその効力が否定できないこと」を意味し、これを自治基本条例に即して考えれば、「当該自治体の定立する他の法規（具体的には個別条例）では、自治基本条例の制定改廃ができない」という意味になる。

しかし、翻って現行法制度を前提とすると、国法レベルでの憲法 - 法律のような効力関係（憲法第98条第1項）を条例相互間で制度上認める規定は存在していない。すなわち、自治基本条例も個別条例も、法規の効力の優劣としては同位の法であり、例えば、「この基本条例は、 県の最高法規であって、その規定に反する 県の条例、規則及び 県の行為の全部又は一部はその効力を有しない。」といった規定は定められない。

もっとも、正面から自治基本条例を他の条例とは異なる法形式として位置付けることができないとしても、次の方法は現行制度の下でも採り得る方法であると考えられることができる。

(1) 特別な改正要件を設ける

まず、自治基本条例の改正の手續に、一般の条例とは異なり、議会の特別多数や住民投票による過半数の賛成といった特別の手續を用意することが考えられる。自治体の他の条例が議会の過半数の賛成という議決要件で改正される中で、自治基本条例が、特別に加重した要件（特別多数の賛成、ないしは住民投票）によって改正されるとするならば、一般の条例をもって、自治基本条例の効力を否定することはできなくなり、その範囲で、自治基本条例は他の条例に対して優越する地位を持つことができる。

この点については、次に触れる「法律の範囲内の条例」という論点と関連するが、地方自治法第116条第1項が、条例の成立手續を一般的に定めている点との関係が問題となる。つまり、同法は条例の一般的成立手續を定めて、特別の手續を要求する場合を「法律に特別の定めがある場合」として規定しており、この「特別の定め」を限定して解釈すれば、およそ自治体が特定の条例についてだけ議決要件を強化したり、議会の議決だけでは成立しないとした扱いをすることが、地方自治法に抵触して許されないことになるのかという問題である。

この点については、抵触するという立場と、抵触しないという立場がある*4。

本研究では、本来自治体がその団体の意思形成をどのように行うかは、その自治体の自治権に属すること、自治基本条例というその自治体にとっての頂点に立つ条例について、一般の条例に比べてより民主的で正当な契機をもたらすために特別な要件を自ら課したもので、正当な自治権の範囲内にあるといえることから地方自治法が明文で「特別の定め」として置いた場合以外であっても、自治体独自の手続を要するとすることは許されると考えた。

(地方自治法による条例制定の議決要件と「特別の定め」)

地方自治法第116条第1項

この法律に特別の定めがある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

[地方自治法上の特別の定め]

第4条第3項(事務所の設定変更)、第87条(役員解職の議決)、第115条第1項(秘密会開会の議決)、第127条第1項(議員の資格喪失の決定)、第135条第3項(議員の除名の議決)、第176条第2項(再議の議決)、第178条第3項(長の不信任の議決)、第244条の2第2項(特に重要な公の施設の廃止等)

(2) 内容的な最高法規性

さらに、自治基本条例の規定事項の内容自体において最高法規性を発揮する方法がある。

この「最高法規性」という言葉には、形式的意味と実質的意味があるとされ(清宮「憲法」有斐閣25頁、野中・中村等「憲法」有斐閣21頁)今まで述べたことは、法規の効力の優劣関係としてとらえた形式的意味での最高法規性に関わる問題である。

もう1つの、実質的意味の最高法規性は、法規の効力の優劣関係ではなく、法規の規定内容から最高性を見出すという意味で、統治組織の基本原則・原則を定めたり、国民の権利自由の保障を担っていること等の規定内容に最高性を見出すという意味である。最高法規性があることについても前者よりもこちらの方が重要だともいえる*5。

*4 抵触するとするものとして、出石稔「ニセコ町まちづくり基本条例」ぎょうせい『ガバナンス』、2001年5月号、100頁。抵触しないとするものとして、南川諦弘「自治基本条例の最高規範性について(再論)」公職研『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』、2002、76頁

*5 法規の効力が同位のもの同士でも、一方が他方の優位に立つことを解釈上導くことができるとしたものとして、次の判例がある(条例ではなく法律に関してだが)。
「教育基本法は、・・我が国の・・教育の根本的改革を目的として制定された諸立法の中で中心的地位を占めるものであり、・・それ故、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、できるだけ教育基本法の規定及び同法の趣旨、目的に添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(下線自治総合研究センター研究部)。(最高裁昭和51年5月21日大法廷判決、旭川学テ事件)。この判例からわかるように、重要な点は実質的な最高法規性である。

この実質的最高法規性という観点から、自治基本条例の場合について考えると、その規定の内容がその自治体の法規として最高性を持つような内容を盛り込むことが重要となってくる。具体的には、「自治体運営の基本的事項の規定」、「条例の体系化に関する規定」、「自治基本条例の尊重・遵守義務に関する規定」、「最高性の宣言規定」などを盛り込むことである（後述第7章、67頁以下参照）。

【もう一步前へ 1】 「地方自治基本法構想」の取組等

本文で述べたとおり、自治基本条例が形式的にも実質的にも最高法規性を持つためには現行制度上の制約が大きい。そこで、文字どおりの最高法規性を発揮するために種々の提言がなされており、その主要なものを紹介したい。

(1) 「地方自治基本法構想」の取組

1997（平成9）年7月に、自治基本法研究会（代表：篠原一）が、「地方自治基本法構想」中で43箇条からなる「地方自治基本法案」の構想を発表した。この基本法案は、市民自治を基本に据えた地方自治制度であること、真の二元代表制を実現すること、地方自治制度の多様性を高めること、自治体行政の公正・透明性を確保すること、日本国憲法に準ずる基本法であること、などの観点から作成されたもので、その中で、住民投票の手續を付して制定する自治基本条例に関する規定を設けている。そこでは、自治体が定める自治基本条例は、地方自治法その他の法令の規定にかかわらず別の定めをすることができ、本法の授權により法律と同等の効力を有し、かつ一般の条例に優先するものとするとしている。

これは、国の法律自体に授權の規定を置き、その規定を根拠として自治基本条例に一般の条例に優位する効力を認め、その結果として自治基本条例が文字どおりの最高法規性を発揮するという方法である。現状ではこの「地方自治基本法」が制定される状況にはないが、分権型自治の仕組みをさらに具体化していく上での取り組むべき方向といえよう。

(2) 地方特別法（憲法第95条）の活用

憲法第95条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、その地方公共団体の住民の投票において過半数の同意を得なければ、制定することができない」と規定している。この規定による法律は「地方特別法」と言われているが、特定の地方公共団体の区域のみに適用される法律が、その地域の住民による投票手續を介して制定できることを憲法が規定している。そこで、この規定を活用し、地方公共団体の住民による住民投票を通して、自治基本条例を可能にする特別法を制定して自治基本条例の根拠法規としようとするものである。

1991（平成3）年に政令指定都市の市長懇談会のイニシアチブで設置された懇談会の報告書の中で触れられ、地方特別法として大都市特例法を制定し、それを根拠として都市憲章制度（自治基本条例のこと）を確立すべきとした。

3 条例制定権の範囲に関する問題

前述のように自治体の持つ条例制定権の根拠は、憲法及び法律にあり、かつその内容について「法律の範囲内」という制約がかかっている。これは、「条例制定権の範囲と限界」といわれる問題であり、多くの議論がある。

この問題は、憲法が明文で「法律で定める」としている事項（法律の留保）を条例で定められるかという「憲法との関係での限界」、条例は地方の事務に関する事項しか定められず、本来国の事務に属する事項については定めることができないという「事項的限界」、条例で定める内容は、法令に違反しない範囲でしか定めることはできないという「内容的限界」に分けて議論されている*6。

これを自治基本条例の規定内容との関係で考えると、いくつかの問題点が生じる可能性がある。例えば、自治基本条例で財産権に関する規制や、自主課税権に関する規定を盛り込んだ場合は、に關わる問題となり、外交や司法に関する事項を自治基本条例に盛り込んだ場合は、に關わる問題となる。さらに、この、の論点をクリアーしたとしても、立法が予定していない新しい人権を権利規定として盛り込んだり、地方自治法が予定していない自治体の組織に関する仕組みを規定した場合は、が問題となってくる。

このように自治基本条例の場合にも、これらの論点が問題となる可能性があることから、以下のとおり検討を行った。

(1) 憲法との関係での問題

憲法第29条第2項は、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに法律でこれを定める」とし、第84条は「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」とし、第31条は、「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪われ、又はその他の刑罰を科せられない」と定める。

これらの事項について条例で定めることが、こうした「法律主義」を定めた憲法に反しないかという問題である。

これらの点について、今日では、結論として条例で定めることができる点にはほぼ異論がない*7。また、それぞれについても、裁判例ではこれを認めている*8。

その理由としては、憲法第94条が、地方公共団体の権能について憲法上の根拠を与

*6 野中・中村等『憲法』、有斐閣、1993、347頁 松本英昭『要説地方自治法』、ぎょうせい、2002、161頁 等

*7 争いがあるのは、その結論に至る根拠で、憲法が直接これらの事項について条例制定権を直接授権しているのか、それとも法律の委任を介して条例制定権を授権しているのかの点である。この点は、理論上の問題は別にして、実務上は、「条例で規定はできるが、どの程度の規定ができるのか」という問題となるので、次の「法律の範囲内」の問題としてとらえた方がよい問題である。

*8 刑罰に関して、最高裁昭和37年5月30日大法廷判決（大阪市条例第68号事件）、財産権に関して、最高裁昭和38年6月26日（奈良県ため池条例事件）、租税に関して、下級審だが福岡地裁昭和55年6月5日（大牟田市電気税訴訟）

えていることは、地方公共団体の権限行使の内容として、財産権を規制し、自ら租税を賦課徴収し、あるいは刑罰権を行使するということは権力団体としての地方公共団体の性格上、当然予定されているという憲法第94条の存在、あるいは、行政権の専断的な権限行使を抑制し、議会による民主的コントロールを保障しようとするのが憲法の定める法律主義の趣旨であるから、条例という公選の議員による民主的基盤を有している地方議会の制定する法規であればその趣旨に反しないとするものがある。

以上から、自治基本条例中の規定事項に関しても、憲法が法律事項としている事項を条例中に定めることは、それ自体として禁止されているとはいえないと考えられる。

(2) 事項的範囲に関する問題

条例の規定事項は、地方公共団体の事務に関するものでなくてはならず、本来国の事務に属する事項は規定できない。地方自治法第14条第1項が「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。」と規定しているのがこの趣旨を表していると考えられる。

この「本来国の事務に属する事項」は、その裏返しで「したがって地方公共団体の事務ではない」と考えられているのであるが、具体的にどのような事項なのか、以下検討を試みる。

改正前地方自治法第2条では、第2項から第6項において、都道府県及び市町村が処理すべき事務の範囲を定め、「別表」でその内容を例示としてではあるが詳細に示し、さらに第10項で、普通地方公共団体が処理できない国の事務を次のように規定していた。

(改正前地方自治法第2条第10項の「国の事務」)

司法に関する事務、 刑罰及び国の懲戒に関する事務、 国の運輸、通信に関する事務、 郵便に関する事務、 国立の教育及び研究施設に関する事務、 国立の病院及び療養施設に関する事務、 国の航行、気象及び水路施設に関する事務、
国立の博物館及び図書館に関する事務

(なお、このうち、～の事務は「国の」「国立の」という修飾語が付いており、当然の事柄を示したにすぎず、実体法上意味あるのは、司法、刑罰、郵便に関する事務とされていた。)

これらの規定は、地方分権一括法の施行により改正、削除され、現在では条文上は、第1条の2第2項の中で地方公共団体の役割を述べることとの関係で、以下のような規定があるのみである。

(地方自治法第1条の2第2項)

国は・・・国際社会における国家としての存立に関わる事務、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又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つ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・・・(下線自治総合研究センター研究部)

この規定を見る限り、当然の内容を規定しているように見えるが、個々の規定の条文化の作業をイメージしながら考えると、一義的に明確な線引きができるか疑問が残る。

例えば、国際社会における国家としての存立に関わる事務として、外交に関する事項が考えられるが、条約の国内法的施行に当たって、特定の地域のみ国内法的効力が及ぶ場合に、その内容を「自治基本条例」で定められないのか、自治体外交と呼ばれる事項(かつて、自治体で核廃絶宣言が盛んに行われた時期があった)についてはどうか。

司法権は、かつては自治体が処理できないのは当然のこととされていたが^{*9}、住民に身近な司法の実現が叫ばれる今日でも果たしてそうなのか。

全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動とは何か、例えば、国民健康保険制度は、市町村を保険者とし保険料(税)は市町村を単位として拠出される地域の事務であるが、給付は全国一律の観点から統一的行われているので国の事務なのか。

実際、こうした「事項的限界」は、「何に基づいて判断するのかということが漠然としていて・・・結局『法令に違反しない』か・・・という解釈の問題になる」との指摘もある^{*10}。

そこで、この事項的限界の問題に関しては、次のとおり整理しておくこととする。

何が国の事務であるのかの線引きは、漠然としているが、明白にもっぱら国の事務に当たるものについては、自治基本条例の内容として規定することはできない。

国の事務である側面はあるが、同時に地域の利害に関わる事項もあり得、実際こうした関係にある自治体の事務は数多くある。したがって、こうした事項については、一律に条例では定められる、あるいは定められないとするのではなく、規定事項の内容を具体的に考慮し、さらに「法律の範囲内」の解釈を踏まえた上で自治基本条例中に盛り込むかどうかを判断する必要がある。

*9 「地方公共団体が・・・司法権を持つことができるか。これが否定的に答えられるべきことは、異論のないところである」 法学協會編、前掲書、1403頁

*10 松本、前掲書、180頁

(3) 内容的限界に関する事項（「法律の範囲内」に関する問題）

内容的限界に関する事項とは、憲法第94条の「法律の範囲内」、地方自治法第14条第1項の「法令に違反しない限りにおいて」の解釈の問題である。

これらの規定の趣旨は、地方公共団体の自主立法である条例制定権も憲法を頂点とする国法体系に由来するものであり、条例制定権も国法体系と矛盾することなく行使し得ることを明らかにしたものとされているが、問題はこの「法律の範囲内」ということの判定が、決して容易ではなくどう具体的に解するかという問題である。

この点については、多くの研究や解説があるが、本研究では次のとおり留意すべきことを整理しておくこととする。

ア 2000（平成12）年の地方分権改革による立法の改正の動向を知ること

2000（平成12）年の地方分権一括法による地方自治法を中心とした法改正の中で、条例制定権の範囲が制度的に大きく拡大したといわれている。この点に関する、立法の改正の動向は、おおむね次のようなものである。

自治事務と法定受託事務の双方について自治体の条例制定権が及ぶこと

改正地方自治法では、従前の別表で規定された数百にも及ぶ機関委任事務が廃止された。そして自治体の事務は自治事務と法定受託事務に振り分けられたが、その双方について条例制定権が及ぶとされた（地方自治法第14条第1項）。また、従来の機関委任事務とされていた事務に関しても、原則として条例制定権が及ぶこととされた点は実務上大きな変化といえる。

必要的条例事項についての規定（地方自治法第14条第2項）

改正地方自治法第14条第2項は、「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、法令に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」と定めている。これは、改正前の自治法上の事務区分であった行政事務に関する条例主義を、自治体の事務全般に適用される通則として分かりやすく表現したものであり（いわゆる「侵害留保」の原則と言われるが、言い換えると、「権利制限・義務付加事項」の条例主義である。）自治体の事務全般について適用される原則という意味で、条例制定権の拡大の一環といえる。

その他、次のような事項についても条例制定が可能となった。

条例による過料の制定（地方自治法第14条第3項）

分担金、使用料、加入金及び手数料に関する事項の条例化（地方自治法第228条）

地方議会議員定数の上限設定と定数の条例化（地方自治法第90条第1項、第91条第1項）

こうした、条例制定権の範囲の拡大は、実務上は大きな変更といえる。個別の条例制定事項を検討するに当たっては、こうした国の立法による条例制定を巡る周辺状況を押さえていくことが重要である。

イ 判例と学説の動向を踏まえること

「法律の範囲内」か否かは、個々の法律と条例の規定を具体的に比較して解釈に

より判断すべきことが多いことから、この判断フレームについての判例と学説の動向をよく踏まえる必要がある。

そこで「法律の範囲内」か否かの判断基準が問題となるが、この点については、かつては、「法律先占（先専）論」という立場が通説とされていた。この「法律先占（先専）論」とは、「当該事項について、形式上国の法令が存する以上、そしてその法令が条例で特例を規定できることを認めていない以上、これに違反する地域の特殊事情に応ずる条例の定めも、法令に違反する無効の条例である」とするもので^{*11}、昭和20年代から40年代までの行政実例の基礎となる考え方であった。

しかし、この「法律先占（先専）論」は、昭和40年代以降、自治体が公害対策としていわゆる上乘せ・横出し条例を制定する動きが続き、また学説からも、地方公共団体の条例制定権の範囲を著しく狭め妥当ではなく、法律は全国一律のナショナルミニマムを定めたものにすぎないという主張がなされたりする中で、次第に修正されることとなった。

特に、条例制定権の範囲を拡大する契機となった代表的な判例として、徳島市公安条例事件最高裁判決がある。この判決で問題となったのは、道路交通法が道路の使用許可条件を定めているのとは別に、市が公安条例で交通秩序の維持の観点から遵守事項を定めていることが、法令に反する条例といえるのかの点であるが、判決は以下のような基準を述べ、当該条例を適法（合憲）とした。

（徳島市公安条例事件判決要旨 最高裁昭和50年9月10日大法廷判決）

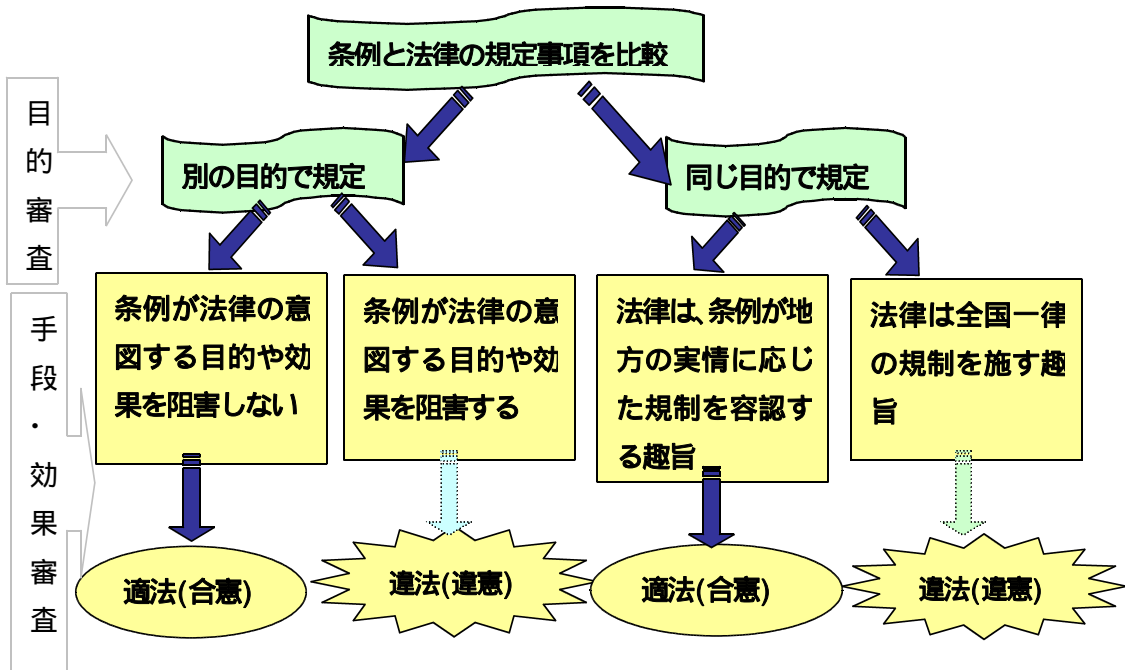
- ・ 条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。
- ・ 特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果を何ら阻害することがないときや、
- ・ 両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間には何らの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じ得ない。

この判例については、判旨でいう「趣旨」、「目的」、「内容」、「効果」のとらえ方に幅があること、その後の判例も必ずしもこの基準に従っていないのではない

*11 田中二郎『新版行政法 中巻』、弘文堂、1976

かとの批判もなされている。しかし、法律と条例の相互の関係を、条文の規定の形式的な比較ではなく、立法趣旨や内容を実質的に比較してその適法（合憲）性を判断する一般的フレームを用意したものとして、リーディングケースとされ、以後の実務に対して大きな影響を与えている。

そこで、実務上条例の規定と法律の規定との整合性が問題となる場合には、この判例のフレームを理解し判定することが現実的に必要と考えられることから、参考までにフローの形で掲げる。



ウ 立法事実を重視し、その集積に努めること

立法事実とは、法令を制定する場合の基礎を形成し、かつその合理性を支える一般的事実、すなわち社会的、経済的、政治的若しくは科学的な事実のことを指している。

この立法事実という言葉は、もともとは、憲法訴訟上のものであり、裁判所が違憲審査権（憲法第81条）を行使するに当たって、法令の憲法適合性判断を行うのに必要な事実を指すものである。通常の訴訟では法律を適用するに際して必要な事実（これは、司法事実とか判決事実といわれる。例えば、債務不履行を認定するために必要な司法事実、金銭消費貸借契約が存在すること、弁済期に支払わなかったことである。）の収集のみが問題となる。しかし、法令の憲法適合性を判断するに際しては、立法を支える社会経済的事実の存在自体が問題となることから、その重要性が強調されるものである*12。

この立法事実を、条例の場合に置き換えると、条例を制定する場合の基礎を形成

*12 芦部信喜『憲法（新版）』、岩波書店、1996、344頁

し、その合理性を支える社会的、経済的、政治的若しくは科学的事実ということになる。

分かりやすく例えると、A市では、従前からコンビニエンスストアが夜間青少年のたまり場となることが多く、盗みが頻発していたことから、青少年の非行防止に関する独自の条例を制定し、深夜時間帯の店主等に対する防犯上の安全確保に関する義務規定を設けているとすれば、下線の部分が地域固有の立法事実となる。

こうした立法事実の存在は、当該条例制定の必要性和合理性を基礎付けるものの他、「法律に反しない」か否かの判断においてもそれを最終的に決定付ける指標として重要な意味を持ってくる。なぜなら、前述の青少年の非行防止に関する条例の場合においても、地域に条例による規制を必要とする立法事実がなければ、その市における青少年の非行防止を進めるためには、刑法や軽犯罪法等の国の法律による一般的な規制で十分であり、それを超える独自の規制をする必要性はなく、条例の規制は「法律に反する」ということにつながりかねない。しかし、地域に固有な事情を立法事実という形で集積しておくことは、法律では不十分な地域独自の規制を条例によって行うことの必要性を訴えることができ、「法律に反しない」ことにつながってくる。

このように、法律との適合性にとって最終的な決め手は、「条例の説得力を増す」ことであり、それは地道な立法事実の集積ということになると考える*13。

*13 条例制定権の範囲と立法事実の関係を指摘したものとして、北村喜宣「条例制定権の範囲を考え直してみよう」(木佐茂男編『自治立法の理論と手法』(分権時代の自治体職員)、ぎょうせい、1998、59頁)

第3章 自治基本条例のいろいろな形

1 自治基本条例の歴史

(1) 自治基本条例の前史

自治基本条例の歴史に触れるに当たり、最初に、日本国憲法制定に当たった経過を見ておくこととする。

第二次世界大戦終了後の日本国憲法制定の経過で重要な点として、いわゆる「マッカーサー草案」がある。このマッカーサー草案第87条では、現行憲法第94条の条例制定権に当たる規定は、アメリカのホームルールチャーターを下敷きにした「憲章」の制定権として構想されていた。

(マッカーサー草案第87条)

Article L . The inhabitants of metropolitan areas, cities and towns shall be secure in their right to manage their property, affairs and government and to frame their own charters within such laws as the Diet may enact.

(邦訳：87条 首都地方、市及町ノ住民ハ彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ並ニ国会ノ制定スル法律ノ範囲内ニ於テ彼等自身ノ憲章ヲ作成スル権利ヲ奪ハルルコト無カルヘシ) *14

自治基本条例の制定を、「住民自らが自分たちの地域の憲法をつくること」といわれることがあるが、もしこのマッカーサー草案でいう「憲章」がそのまま現行憲法の条文として規定されたとすれば、「憲章の制定」という形で住民が自分たちの自治体をつくることといったことが行われていたかもしれない。

しかし、この憲法レベルでの「憲章」構想は、その後日本政府側の激しい抵抗に遭い、修正され、現行憲法第94条の「法律の範囲内での条例制定権」という形に落ち着いた。

(2) 1970～1990年代の動き

この時期の自治基本条例制定に向けた取組として、1972（昭和47）年の神奈川県川崎市の「都市憲章条例案」を挙げることができる。当時の伊藤三郎市長が、制定を約して当選し、学識者を中心とした起草委員会で原案を作成し、議会に上程した。この条例案は、平和都市・人間都市の宣言規定等の理念的規定のほか、当時では実例のなかった市政に関する資料の公開を「知る権利」として定め、「参加する権利」としての市民会議の設置や、「環境権」の設定、さらには住民投票制度の創設など、市民の権利に関する多くの規定が盛り込まれるなど、今日の自治基本条例の要件をおおむね備えている内容であった。その後、この条例案は議会で否決されている。

*14 1946（昭和21）年2月26日臨時閣議で配布された外務省仮訳

また、やや時期が経過してからであるが、神奈川県逗子市は、1991（平成3）年から都市憲章制定へ向けた研究事業を進めた。当時の富野暉一郎市長の下で、学識者による「逗子市都市憲章調査研究会」の報告、市民をも構成員とする「逗子市都市憲章市民検討協議会」の活動へと進み、条例試案の発表もなされた。特徴としては、当時逗子市池子の米軍住宅建設問題から、地域の課題の自己決定権や、国と地方の法的関係、環境問題、自治体外交などについての規定を設けていること、市民主権の原則を定め、市民の権利に関する規定を多く設けていること等が挙げられる。その後、研究活動は継続したが、1994（平成6）年に、「都市憲章研究事業の凍結」を公約として掲げた新市長が当選して、都市憲章制定の動きは終わった。

(3) 2000年以降

その後1990年代末に至るまで、自治基本条例を巡る目立った動きはなかったが、2000年の地方分権改革という地方自治制度にとって大きなエポックとなった時期に前後して、現実的な課題として、自治基本条例の策定が大きな動きとなった。

2001（平成13）年に、北海道ニセコ町において「ニセコ町まちづくり基本条例」が制定施行されているが、これが今日、自治基本条例として制定が続いているもののいわば最初の例として紹介されることが多い。その後の自治基本条例の制定の動きについては、次のようになっている。

（2003（平成15）年8月現在、自治総合研究センターで把握）

	都 道 府 県	市 町 村
策定済み	北海道、「北海道行政基本条例」 平成14年10月18日施行	北海道ニセコ町、「ニセコ町まちづくり基本条例」 平成13年4月1日施行
		埼玉県志木市、「志木市市政運営基本条例」 平成13年10月1日施行
		兵庫県宝塚市、「宝塚市まちづくり基本条例」 平成14年4月1日施行
		兵庫県生野町、「生野町まちづくり基本条例」 平成14年6月1日施行
		青森県倉石村、「倉石村むらづくり基本条例」 平成14年11月1日施行
		東京都清瀬市、「清瀬市まちづくり基本条例」 平成15年4月1日施行
		石川県羽咋市、「羽咋市まちづくり基本条例」 平成15年4月1日施行
		福島県会津坂下町、「会津坂下町まちづくり基本条例」 平成15年4月1日施行
		埼玉県鳩山町、「鳩山町まちづくり基本条例」 平成15年4月1日施行
		東京都杉並区、「杉並区自治基本条例」 平成15年5月1日施行
		静岡県浜北市、「浜北市民基本条例」 平成15年7月1日施行
		新潟県柏崎市、「柏崎市市民参加のまちづくり基本条例」 平成15年10月1日施行
		新潟県吉川町、「吉川町まちづくり基本条例」 平成15年10月1日施行

		兵庫県伊丹市、「伊丹市まちづくり基本条例」 平成15年10月1日施行 東京都小金井市、「小金井市市民参加条例」 平成16年4月1日施行
策定作業中(含検討中)	高知県、「高知県自治基本条例(仮称)」 平成12年7月25日、県HP上でパブリックコメント開始。 群馬県、「自治基本条例」 県HP上の「地方分権・団体自治の確立」の中で「条例制定に向けた検討を行う」としている。	北海道千歳市 岩手県宮古市 栃木県下都賀郡大平町 埼玉県久喜市、「久喜市自治基本条例(仮称)」 東京都文京区、「『文の京』の区民憲章(仮称)」 東京都多摩市、「多摩市自治基本条例(仮称)」 東京都国分寺市、「国分寺市自治基本条例(仮称)」 東京都東久留米市 神奈川県川崎市 神奈川県横須賀市 神奈川県大和市、「大和市自治基本条例(仮称)」 神奈川県愛川町、「愛川町自治基本条例(仮称)」 静岡市、「静岡市自治基本条例(仮称)」 愛知県東海市、「東海市まちづくり基本条例」 大阪府岸和田市、「岸和田市自治基本条例(仮称)」 大阪府豊中市 大阪府吹田市、「自治基本条例」 香川県丸亀市、「丸亀市自治基本条例(仮称)」 香川県善通寺市、「善通寺市自治基本条例(仮称)」 熊本県熊本市、「自治基本条例」

(4) 都道府県における動き

本研究の目的は、都道府県の自治基本条例の研究であることから、都道府県段階での自治基本条例の策定を巡る動きに特に触れることとする。

群馬県では、1996(平成8)年に群馬県が「群馬県自治基本条例の制定推進」を発表している。これは、職員の手による政策研究報告の形でまとめられたものであるが、その後、県の行政改革の方針の1つとして自治基本条例の策定作業を進めることを掲げている。

現実に条例として誕生したものは、2002(平成14)年に施行された「北海道行政基本条例」である。この条例は、その名称に自治基本条例という用語を使っておらず、また条例提案の説明の中で、行政機関の行政運営に関する基本理念や原則を定めたもので、議会に関する事項を除いていることから、行政基本条例と説明している。しかし、自治基本条例に関する3つの要素をそれぞれ兼ね備えていると評価できることから、本研究では自治基本条例の1つとして整理した。

それ以外では、高知県が2000(平成12)年に県のホームページ上に条例案を掲載し、県民に対するパブリック・コメントを実施している。

このように、都道府県段階での自治基本条例の制定の動きは緒に付いたところである。

【もう一步前へ 2】 アメリカ、ヨーロッパの「自治基本条例」

視点を海外に移し、自治基本条例の理念を理解する点から、アメリカ合衆国の「ホームルールチャーター」と、「ヨーロッパ地方自治憲章・世界地方自治憲章草案」の取組を理解することが参考になる。

(1) アメリカのホームルールチャーター

アメリカ合衆国においては19世紀末以来、州政府が州憲法・州法に基づいて傘下の地方政府（郡市等）に自治憲章（ホームルールチャーター）を制定する権利を認め、それによって大都市の多くは独自の憲章を持っているといわれる。

このホームルールチャーターの内容は都市により違いはあるが、自治基本条例との関係でいえば、単に宣言的なものではなく、地方政府の組織、人事、財政等の基本に関する多くの規定を持っていること、自治権の拡充と市民による政府の監視とチェックに関する配慮がなされていること、制定以来時代に合わせて不断の改正や見直しが行われることが多いこと等の特徴があり、まさに「自治体の憲法」としての位置付けがなされている。

法制度の違う我が国には直ちに導入はできないが、自治基本条例に盛り込む事項を検討する際には参考になるものである。

資料1「アメリカ大都市における都市憲章の内容」(135頁)参照。

(2) ヨーロッパ地方自治憲章、世界地方自治憲章草案

1985年に、ヨーロッパ評議会（CE）の加盟国が、一定水準の地方自治の水準を国際的に保障しようとする世界初の多国間条約として「ヨーロッパ地方自治憲章」を採択した。この動きをさらにグローバルスタンダードとして普遍化する動きが「世界地方自治憲章草案」の採択運動である。国連の場を通じて採択を目指しているが、現在のところは、まだそこまでには至っていない。

世界地方自治憲章草案は、地方自治の国際的なスタンダードの普及を目指すとともに、特に「補完性の原則＝最小自治体優先主義」の原則をうたっている点等に特徴がある。加盟国の採択や憲章自体の法的性格等不透明な点が多いが、自治基本条例との関係では、国際的な運動としても後押しするものとして理解する必要がある。

また、もし将来日本が批准して条約として国内法的な効力を持つものになるとすれば、自治基本条例に特別な地位を付与する根拠法規として位置付けられる可能性も考えられる。

資料2「世界地方自治憲章（抄）」(136頁)参照。

2 自治基本条例のいろいろな形

以上、主に時間の流れに沿って、各自治体の自治基本条例の取組を概観した。本項では、実際の自治基本条例について各自治体に実施したアンケート調査の結果を基に、それぞれの特徴を見てみる。

各自治体の自治基本条例の姿を見てみると、一方では、それぞれに共通する点と他方ではそれぞれによって異なった特色を持っていることがわかる。

このうち、前者の共通する点については、冒頭の自治基本条例の意義で述べたことがそのまま当てはまる。つまり、どの条例も程度や内容の差はあるが、住民自治の一層の促進と、自治体の自己革新を目指すことを目的としており、そのために最高で基本的な法規として条例を位置付けているという点である。これは、自治基本条例として取り上げるものをそうした特徴を持っているものとしたことから、いわば当然といえば当然だが、実際の条例の実例からもそうした共通点で確認することができるという点である。

後者の、それぞれによって異なった特色というのは、自治基本条例をいくつかの類型に分けて見てみたい。

類型化を行うに際しては、その基準が問題となるが、ここでは、平成15年7月に自治総合研究センターで行った「自治基本条例に関するアンケート調査^{*15}」に対する回答結果の中から、実際に自治基本条例を制定した全国の自治体で、アンケート調査に回答のあったもの(16自治体)の中で、条例の規定例を「市民自治に関する規定」と「団体自治に関する規定」のそれぞれに振り分け、そのどちらの比重が大きいかによっている。

その結果から実際の条例を見ると、次のように類型化することが可能である。

「市民自治重視型」：自治基本条例の要素のうち、市民の行政への参加や意見反映等を重視し、市民自治の促進や充実を重視している類型である。自治促進のための方策としては、参加や自治権の保障という権利保障の規定を置くことで達成しようとする場合もあるが、権利保障の形式を採らずに、行政運営の諸原則という形で、自治体側の行為準則の規定を設けることで達成しようとする場合もある。

この類型に近いものとして、実際の条例としては、「会津坂下町まちづくり基本条例」、「浜北市市民基本条例」、「柏崎市市民参加のまちづくり基本条例」、「小金井市市民参加条例」などがこれに当たると考えられる。

「団体自治重視型」：自治基本条例の要素のうち、自治体の行政運営に当たったの基本方針や原則を重視し、これらに関わる規定を重視している

*15 平成15年7月に実施した自治総合研究センターの「自治基本条例に関するアンケート調査」については、巻末資料編に調査票と調査結果の概要を掲載した。

類型である。こうした行政運営の方針や原則の中には、市民の行政参加や自治の促進に関する規定も含まれる場合があるが、どちらかといえば、自治体組織自体の運営に関する諸原則をいろいろな方面から規定し、自らの自治体運営の指針となるべきものとして自治基本条例を制定し、運用を図ろうとしたものと考えられる。

この類型に近いものとして「北海道行政基本条例」、「志木市市政運営基本条例」、「宝塚市まちづくり基本条例」、「生野町まちづくり基本条例」などがこれに当たると考えることができる。

「総合（まちづくり）型」：自治基本条例の要素のうち、市民自治と団体自治の双方をバランスよく盛り込み、両者を総合的にとらえて、規定を盛り込もうとした類型で、これをここでは「総合型」とした。

研究の過程で実施した自治基本条例に関するアンケート調査の結果からは、この種の条例には「自治基本条例」という名称を付す場合のほか「まちづくり基本条例」という名称を付する場合も多い。そこで「まちづくり」型という表現も使用した。

「まちづくり条例」というと、自治基本条例とは異なり、都市計画や良好な都市環境・景観確保等の地域環境整備を重視した個別条例を指す場合もあり、それと自治基本条例との違いが問題となることがある。実際に自治基本条例の条文中でも、都市計画や都市環境・景観確保の観点からの規制条文を定めるものも見受けられる。しかし、ここで「まちづくり型」という言葉で表現しているものは、上述した市民自治と団体自治を総合的にとらえて規定したものという意味である。実際、条例の名称としてもまちづくりという言葉で表現されているものもあるが、これは、自治体の規模や組織の大きさから、市民との協働で地域づくりを行っていくことの表現として「まちづくり」という言葉がふさわしいという意味合いが大きいと考えられる。

この類型に近いものとして「ニセコ町まちづくり基本条例」、「羽咋市まちづくり基本条例」、「杉並区自治基本条例」、「伊丹市まちづくり基本条例」などがこれに当たると考える。

以上、自治基本条例について、3つの類型化を試みた。もともと、類型化というのは「何を基準に類型化」するのかによって全く異なったものになる。またそれぞれの自治体の了解をとったものではないので、この類型化に異論があるかもしれない。さらに、自治基本条例の優劣を明らかにすることを目的にしたものでもない。

本研究の類型化は、その自治基本条例を制定するに当たってどのような目的を重視し、その目的達成のためにどのような事項について条文化したのかを基準にして行ったものである。こうした基準からの類型化が示していることは、それぞれの自治体が、その地域の固有の事情やそれを踏まえた自治体としての進むべき方向性をとらえ、それをその

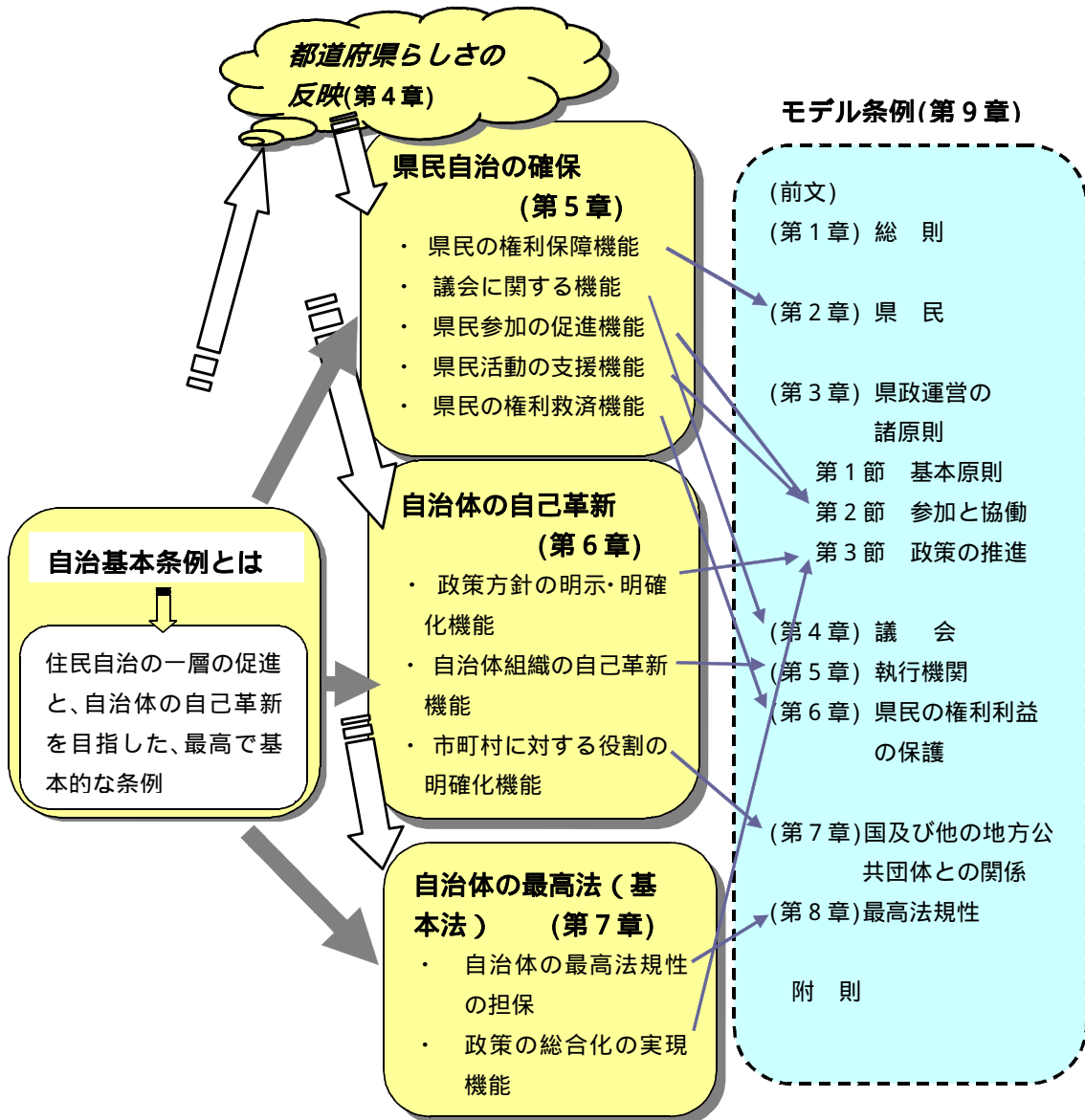
自治体の制定する自治基本条例の「目的」としてとらえているからと考えられる。このことは、自治基本条例を制定するに当たって最も重要なのは、制定する自治体が自己の進むべき方向や目的をどうとらえていくかという点こそが重要であり、その点を強調したいからである。

この研究は、都道府県の自治基本条例に求められているものを示していくことにある。それを上記の点を踏まえて考えると、最も重要なのは、「何がその都道府県にとって最も重要な目的・目標であるか」、「自らはどうあるべきか」を明らかにすることであるといえる。その上で、既に述べた自治基本条例の3つの要素である、住民自治、自治体の自己革新、最高法規のそれぞれをどのように具体化するのかが具体的な作業ということになると考える（次章以下）。

第 2 部 都道府県自治基本条例に求められるもの

第2部 都道府県自治基本条例に求められるもの

ここからは、都道府県自治基本条例に求められるものの具体的姿を考察する*16。参考までに、全体図を掲げる。



*16 なお、本章以降は、都道府県の自治基本条例を具体的に想定して考察したもので、「住民」として表現したものは、原則として、都道府県の住民を代表する表現として「県民」との表現に統一した(住民自治 県民自治、住民参加 県民参加、住民投票 県民投票、等)。

第4章 都道府県のこれからの役割

前章までの考察で、自治基本条例をつくるに当たっての骨組みを整えてきた。

もう一度まとめると、自治基本条例の骨組みに当たるものは、「住民自治の一層の促進」と「自治体の自己革新」と「最高で基本的な法規」の3つであり、この3つの骨組みのそれぞれに血や肉を付ければ、自治基本条例ができ上がると考える。

次に、この「血や肉」に相当するものについて検討することになるが、それはこの研究の目的が、「都道府県の自治基本条例に求められるもの」を示していく点にあることから、「都道府県」そのものの理解と展望ということになる。

それはちょうど、3つの骨組みにどのような形で血や肉を付けるかの処方箋のようなものであり、この処方箋に当たるものが「都道府県のこれからの役割」と考える。

1 改めて問われている都道府県の役割

地方分権改革によって、都道府県は市町村と対等協力の関係に立ったと言われ、現在では、「市町村を包括する（地方自治法第2条）」という規定によって表現されている、都道府県の役割については、非常に流動的な議論がなされている現状にある。

こうした役割論が今日大きな議論となっている原因については、次の3点から説明することができる。

第1に、2000(平成12)年の地方分権改革の中で、都道府県知事は市町村長に対する**上級行政庁としての地位が否定**された点である。その中心はいうまでもなく機関委任事務の廃止の点にあるが、それに伴って、改正前地方自治法の 都道府県条例による市町村の行政事務に関する必要な規定の設定、 都道府県知事の市町村長への事務委任、 都道府県知事の市町村職員に対する補助執行、 都道府県の統一的事務処理規定、 都道府県知事の市町村長に対する指揮監督、取消・停止、職務執行命令などの規定は削除され、形式的にも実質的にも市町村に対する上級庁としての都道府県という立場は明確に否定された。

このことから、市町村に対する上級官庁としての都道府県という役割はもはや成り立たなくなっている。

第2に、市町村レベルでの相次ぐ**大都市制度等の拡充**の点である。

古くは1956(昭和33)年の指定都市制度に始まるが、1996(平成6)年の中核市制度、2000(平成12)年の特例市制度が創設されることに伴って、従来、都道府県が担っていた事務の大幅な移譲を市が受け、都道府県の行政機能を代替する市が増大している。

こうした都道府県機能を代替する市の増大は、必然的に、都道府県の役割の空洞化という議論に結び付くこととなる。こうした大都市制度の拡充による都道府県の役割の空洞化といった現象は、いくつかの都道府県を除いて共通の現象であるが、首都圏を中心とした大都市圏を多く抱える都道府県にあってはその影響は大きい。

神奈川県では、2003(平成15)年4月の段階で政令指定都市が2つ、中核市が2つ、特例市が5つ、一般の市が10、町が17、村が1という構成となっている。そしてこうした

政令指定都市、中核市、特例市の特例的取扱いを受ける市の区域は、面積で県土の約4割、人口で県人口の約7割にも達しており、影響の度合いは大きい。

第3に、全国で推進されている市町村合併の影響である。「平成の大合併」といわれる市町村合併の動きは、「市町村の合併の特例に関する法律（市町村合併特例法）」による後押し、高度経済成長の終焉やバブル経済崩壊後の景気の長期低迷の動きなどを背景とする市町村の行政執行体制の効率化への強い要請などから現在進行形で進んでいる。2003(平成15)年1月現在で、全国では1,600余の市町村が法定又は任意の協議会を設置し、合併の検討を進めている。

こうした市町村合併の推進は、一面、相当な規模と財政能力を持つ自治体が増加することを意味し、都道府県が持っていた事務の移譲が進むであろうことから、必然的に都道府県の持つ事務のあり方に影響をもたらすことになる。

また他面、地理的な条件から合併が不可能ないしは困難な市町村もあり、基礎自治体間の格差が広まり、力の弱い市町村に対する都道府県の支援や関与のあり方も同時に見直しが必要となり、この面からも都道府県の持つ事務のあり方に影響をもたらす^{*17}。

2 手掛かりとしての改正地方自治法の規定

地方自治法第2条第5項では、都道府県の担う事務の範囲について、次の規定を置いている。

(地方自治法第2条第5項)

都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものを処理するものとする。

この規定が、現状での都道府県の役割を定めた規定であり、しかも、2000(平成12)年という最近の時点で立法化された規定であることを考えると、都道府県の役割論は既に解決済みの事柄であり、この規定に沿って都道府県は事務を遂行していけばよいのであって、新たに「機能」や「役割」を論じる必要はないのではとの疑問も生じる。

この点に関しては、地方自治法の規定は都道府県の行うべき事務を一般的抽象的に定めたものにすぎないといわれている。また、2000(平成12)年改正前地方自治法におけるような都道府県の事務の例示規定も削除されていること等を考慮すると、各都道府県が置かれている状況が多様化していることに鑑みて、各都道府県がそれぞれの地域の社会的・経済的状況に応じ、また市町村の状況を考慮に入れて、それぞれが独自に自らの

*17 これ以外にも、都道府県の役割や機能が見直されるに至った契機として、「経済のグローバル化の進展」や「都道府県間の広域連携の動き」を挙げるものもある。(第27地方制度調査会・中間報告「都道府県が果たすべき役割と機能」)

役割と事務を決定することを認めた趣旨と考えることができる（**規定の抽象性**）。

また、上記の都道府県の役割が議論されている背景事情を十分斟酌しながら、積極的に都道府県の役割を規定したというよりも、そうした議論を正面から取り込むのではなく、いわゆる「控除説」的発想（地方分権改革の中で、市町村重視の制度改革が先行した結果、諸権力作用のうち、国に属する事務と市町村に属する事務を控除し、残ったものを都道府県の事務として整理したということ）に立って、とりあえずの範囲規定をしたものにすぎないとの指摘もある（**規定の暫定性**）。

上記の都道府県の機能と役割に関する議論が近年になって急速に浮上してきた背景には、既に述べた3つの要因と併せて、こうした改正地方自治法の規定に内在する抽象的性格と暫定的性格もあると考える。

こうした諸要因を考慮すると、都道府県の役割を考察するという作業は、地方自治法が定めた事務の内容を基礎にしながらも、当面それらのうちの何を重点的に担うのかを都道府県自らが、具体的かつ積極的に決定していかなければならないことを意味するものといえる。

3 様々な都道府県の役割についての議論

以上のような背景から、「都道府県の役割」については、様々な議論がなされている。

学説の議論まで含めると、とてもこの紙幅の中では整理・紹介はできないが、何らかの形で、都道府県自身が当事者として登場する立場からの主要な議論だけでも、以下のようなものがある。

(1) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての答申」2003(平成15)年11月13日

本答申では「2 今後における広域自治体としての都道府県の役割」として、都道府県が自立した広域自治体として、世界的な視野も持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていくためには、広域的課題に対応する能力を高めていくことが求められるとし、その具体的な行政分野として、高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの各分野を挙げている。また、都道府県には国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待されているとし、具体的には、地域交通、産業振興、国土保全などの分野を挙げている。さらに、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要としている。なお、基礎自治体との関係では、都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた役割については、縮小していくとしている。

この答申に先立って行われた「中間報告」では、地方自治法の3つの事務との関係に触れており、そこでは、「広域機能」に関しては、高度なインフラの整備、経済産

業活動の活性化、雇用対策、国土の保全、環境の保全等の機能をさらに充実する必要があり、公共サービスの広域的な提供の面も充実する必要があるとしている。「連絡調整機能」及び「補完機能」に関しては、市町村合併の推進等により、市町村が自立的に事務を執行することが原則となるものと考えられることから、都道府県は、規模が拡大した市町村に対しては連絡調整事務を主に行い、いわゆる補完行政的な事務については一般的には縮小する。そのような中であっても、都道府県が一定の小規模な市町村の機能を代替することとする場合の都道府県の機能は必要だとしている。

なお、報告の中では、規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担との関係で都道府県の役割と機能を考えるなら、都道府県自身の区域を拡大する「都道府県合併」や「道州制」への移行の可能性と、その具体的道筋を構想している点が注目される。

(2) 第六次自治制度研究会(全国知事会設置)「地方分権下の都道府県の役割」 2002(平成14)年7月

本報告は、1998(平成10)年度から3年間にわたり、学識者を中心として行われた研究会の研究内容をまとめたものである。

報告では、今回の地方分権改革を受けた今後の都道府県のあり方について、特に、地方が処理すべき事務全体の中で、都道府県はどのような役割を担い、どのような存在となるべきかに焦点を当て、都道府県が処理すべき事務か否かを判断する基準となる6つの「メルクマール」を設定した。そして、それらの「メルクマール」を念頭に置きながら、環境・産業・基盤整備等8つの行政分野において、都道府県に期待される役割として、今後重要となると思われるものを具体的に例示している。その上で、これからの地方分権時代における都道府県の将来像を描いている。

(6つのメルクマール)

産業(製品・サービスの生産・供給)に係るものであるか	}	「広域事務」に該当する。
法人等に係るものであるか		
行政対象が広域的に一体のものであるか		
行政需要・行政対象が広域的に散在しているものであるか...		「広域事務」又は「補完事務」に該当する。
相当高度の専門性を必要とするものであるか		...「補完事務」に該当する。
市町村を包括する団体という性格に係るものであるか...		「連絡調整事務」又は「補完事務」に該当する。

(行政分野ごとの都道府県に期待される役割)

6つのメルクマールを念頭に置きつつ、「環境」、「保健・医療・福祉」、「生活」、「産業」、「教育・文化」、「産業整備」、「地域振興」、「防災・危機管理」の8つの行政分野ごとに、これからの都道府県に期待される役割について具体的な例示を試みている。

(これからの都道府県の姿)

以下の5つを描き、これからの都道府県には、広域的課題への対応、市町村に対する支援・補完、そして地域の総合的なプロデューサー・コーディネーターという3つの役割を担う存在となることが期待されると指摘している。

広域的課題に対応能力がある都道府県
市町村に対する支援・補完能力がある都道府県
総合的な問題解決能力がある都道府県
効率的に運営されている都道府県
住民に対して応答性がある都道府県

(3) 神奈川県・分権時代における自治体のあり方に関する研究会「分権時代における都道府県のあり方について(最終報告)」 2003(平成15)年3月

学識者5名による研究会で組織し、分権時代における都道府県の機能・役割を中心とし、都道府県制度改革論に対する考え方、さらには具体的な「神奈川県」のあり方などを研究報告している。

分権時代における都道府県の機能・役割については、まず基本的な考え方として、3つの基本的なスタンスを明らかにした上で、地方自治法上の3つの概念をベースとしながら、基本的な機能・役割を次のとおり整理している。

(都道府県の機能・役割を考える際の3つの基本的なスタンス)

分権化による基礎的自治体の強化の促進

国及び市町村との適正な役割分担

市町村の態様に応じた多様な関係の下での、広域的自治体としての役割

(都道府県が果たすべき基本的な機能・役割)

市町村域を超えた対応が必要な課題で、市町村相互による水平的調整では的確な対応が困難なものを行うこと

市町村を包括する関係にあることから担うにふさわしいものを行うこと

高度で専門的な対応が必要な課題、対応に一定の財政規模を要する課題で、市町村が担うことが困難なものを行うこと

なお、及びについては、広域的自治体としての都道府県本来の機能・役割であり、今後とも変わらず果たしていくべきものとし、一方、については、市町村の規模や行財政能力に応じた形で果たしていく機能・役割としている。

さらに、都道府県が今後重点的に取り組む必要がある事務は何なのかという視点で、新たな切り口から次の9つの事務を類型化し整理している。

(都道府県が重点的に取り組むべき9つの事務)

非常時に対応する危機管理：大災害や感染症の発生など非常時を想定したセイフティネット。

新しい課題に対する政策の試行的な実施：モデル事業という形での先導的な取組を実施して、成果をその区域に普及し、国に提案。

受益と負担の広域的な調整：河川上流部の水源涵養と下流部の水の受益者との間の費用負担の調整。

地域における利害調整：利害関係に直接関与せず、現場から距離を置いた「第三者機関」的な調整や裁定。市町村間の調整。

一体的・総合的な環境保全・土地利用：連担する自然環境の全体的な保全やその観点を重視した県土の一体的・総合的な整備。

地域経済・地域産業の振興対策：広域的な観点からの、地域経済の振興に向けた産業の活性化対策、生産・流通基盤の整備や高度化。

広域的に散在する行政ニーズに対応した対人サービス：個々の市町村が完結的に充足させることが困難な高度で専門的な行政ニーズへの対応。

対象が市町村域を超えて移動するものの規制：建設残土等のように規制に差があると別の地域に移動してしまうと考えられるものなどの全域的な規制基準の設定。

公的サービスを担う人材の育成・活用：市町村レベルでの人事管理が難しい専門職の交流などの仕組みづくりへのイニシアティブの発揮、ボランティア・NPO活動拠点整備。

(4) 茨城県・分権時代における県のあり方研究会「調査研究報告書」 2003(平成15)年3月

2003(平成15)年3月に県職員と市町村若手職員21名により構成される研究会での研究報告。報告では、まず都道府県の役割を12の類型で示し、さら個別行政分野ごとに県の果たす役割を具体的に考察している。

(都道府県の役割の類型)

都道府県の役割として、以下の12類型を設定

- ・ 行政の対象が区域を越えて一体的であるものである場合の対象の整備・管理等
(例：広域道路、広域河川、海岸の整備・管理等)
- ・ 行政の対象が区域を越えて移動する場合の、対象に対する規制等
(例：大気、水、伝染病等に対する規制)
- ・ 行政需要が区域を越えて散在する場合の、需要に対するサービスの提供等
(例：重度心身障害や難病などへの福祉・医療サービス)
- ・ 資源が区域を越えて偏在する場合の、資源配分の調整等
(例：広域水道事業)
- ・ 区域を越えて事業効果が及ぶ事業・施設整備等
(例：企業誘致、拠点的な地域整備、広域公園の整備等)
- ・ 市町村間の施策の調整を行うことが必要な場合の、広域的な計画の策定等
(例：高齢者の保健福祉計画、医療圏の設定、都市計画マスタープランの策定)
- ・ 統一的な基準で行うべき市町村間のネットワークの整備等
(例：防災情報ネットワークの整備等)
- ・ 一定の行政水準を確保することが必要な場合の、市町村への支援
(例：情報通信格差是正や各種施設整備への補助)
- ・ 市町村の行政体制整備に対する支援
(例：市町村の人材育成支援、市町村合併の支援等)
- ・ 国等と市町村との間の連絡調整
(例：国の制度改正に係る市町村への情報伝達等)
- ・ 専門性の高い高度な行政サービスの提供
(例：専門的な試験研究、先端的な科学技術の振興等)
- ・ 非常時の危機管理体制の整備

(例：原子力の安全対策、大規模・特殊災害への対応等)

(個別行政分野における県の役割)

地域振興、環境、保健・福祉・医療、産業振興・雇用、社会資本整備など9分野において、県の果たすべき役割を整理している。

<例> 地域振興：広域交通ネットワーク、高速情報通信ネットワークの整備、科学技術拠点の形成等

環境：大気、水などに対する監視・測定、維持・保全、廃棄物不法投棄に係る市町村との連携

産業振興・雇用：新産業の創出・育成の促進、企業の誘致、広域的な観光振興、人材の育成等

保健・福祉・医療：難病対策、重度障害者へのサービス提供、多様なサービス提供主体との連携、介護保険事業者などの指導、医療圏の設定、救急医療情報システムの整備等

社会資本整備：県道、二級河川、広域公園、流域下水道等の整備等

(5) 三重県・三重県に分権型社会を推進する懇話会「三重県に分権型社会の推進に関する提言」 2002(平成14)年11月

本提言は、県の役割を固有のテーマとしているものではなく、三重県が分権型社会の推進に向けて進めるべき仕組みづくりの内容の1つとして県の役割を論じたものである。

提言では、県は、全県的に対応すべき広域的役割及び市町村に対する必要最小限の補完的役割や連絡調整を行うことを基本としながら、分権型社会の実現に向けての先導的な取組を積極的に担うことも県の役割として求められるとしている。また、県が主体的に行うサービスについては、住民や市町村の参画を得ながら最適な行政サービス水準(ローカル・オプティマム)を設定することも求められるとしている。

さらに、県は、住民に身近な行政サービスは、できる限り身近なところで提供するとの観点に立ち、県本庁と県民局との事務の再配分を行うこと、市町村合併の進展に併せて、県民局を含む県の機能の再編を図ること、市町村合併進展後においても、基礎的自治体を越えた特定の地域課題に対応するため、市町村と協働して広域連携組織の設置について検討すること、県境を越えた広域的な課題に対処するため、都道府県間の連携を一層強化する広域連携組織の設立を検討するとともに、府県の再編について検討することについても、県が積極的に取り組むべき役割であるとしている。

4 本研究での分析の視点

本研究では、こうした議論の流れを踏まえつつも、現在の都道府県の組織・区域を前提として、現に都道府県が担っている事務事業の現状を基礎データとして、実証的な方法で都道府県の役割論に対するアプローチを試みることにした。

視点は2つあり、1つは、実際の事務事業を実証的に把握し、地方自治法の規定を基礎としながらも、何が重点的に担われている事務なのかを確認する作業である(視点1)。

もう1つは、都道府県の役割論が問題とされることの背景として大きな点は、市町村との関係での役割分担であることから、都道府県の市町村への関与の実情がどう推移しているのかを把握する作業である(視点2)。

そこで、ここでは、この25年ほどの間の神奈川県総合計画を例として、現実に都道府県が担ってきた事務事業を、前述の地方自治法の4つ(2000(平成12)年以降は3つ)の事務区分に添って分類し、その推移を見てみることにし(視点1)、また、事務事業の実施主体(県、市町村、県・市町村共同)の区分に添ってどう推移したのか(視点2)を見てみることにした。

次ページ以下の4つの表が、それぞれの総合計画ごとの分類表である。

なお、表中の地方自治法上の3つの事務区分ごとの分類に関しては、次のように具体的な範囲規定をして分類した。

「広域にわたるもの(広域事務)」・・・現に県が担っている個々の事務事業で、行政サービスの提供が、市町村の区域を越えて提供しているもの。この広域事務のうちには、本来は市町村が主体となって提供すべき事務としての性格も持つものがあるが(広域事務と補完事務の双方の性格を持つもの)、下記の「補完事務」としての要素が明確なもの以外は、ここでは広域事務として区分した。

「統一的な処理を必要とするもの(統一事務)」・・・上記広域事務のうち、統一的な指針や規制によって行政サービスの提供を行う必要があると考えられるもの。これは、2000(平成12)年改正地方自治法では削除された事務区分であり、それ以降は、上記の「広域事務」に区分する。

「市町村に関する連絡調整に関するもの(連絡調整事務)」・・・事務事業実施の主体は市町村であり、都道府県は事業実施主体間の連絡調整の限度で関与する事務事業。

「一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの(補完事務)」・・・個々の事務事業の性質上、本来は市町村が主体となって提供すべき行政サービスであることが明白であるが、市町村の組織や財政能力から見て都道府県が事業実施主体となっているもの、現に市町村が事務事業の実施主体となっているが、都道府県がその事務事業に対して支援援助を行っている事業。

表1 新神奈川計画（1978年）

実施計画の事務 事業の柱立て	事務区分				実施主体		
	広域	統一	連絡調整	補完	県主体	県・市町村共同	市町村主体
健康を守り福祉の向上をはかるために	101	12	0	19	74	6	12
	76.5%	9.1%		14.4%	80.4%	6.5%	13.0%
文化をはぐくみ教育を充実するために	52	0	0	8	32	5	6
	86.7%			9.3%	74.4%	11.6%	14.0%
自然を守り住みよい環境をつくるために	98	8	0	8	83	7	4
	86.0%	7.0%		7.0%	88.3%	7.4%	4.3%
生活と調和した産業の発展をはかるために	54	1	0	9	22	6	2
	84.4%	1.6%		14.1%	73.3%	20.0%	6.7%
合 計	305	21	0	44	211	24	24
	82.4%	5.7%		11.9%	81.5%	9.3%	9.3%

それぞれの欄の上段は実施計画に掲載された事業数、下段は全体に対する比率（％）

実施主体の欄は、「県主体」「県・市町村共同」「市町村主体」の3つの区分のみを示しそれ以外の実施主体（例えば「県・民間共同」「市町村・民間共同」など）は除いてあるので、事務区分欄の事業数の合計に一致しない。

表2 第二次新神奈川計画実施計画（1987年）

実施計画の事務 事業の柱立て	事務区分				実施主体		
	広域	統一	連絡調整	補完	県主体	県・市町村共同	市町村主体
ふれあいとやすらぎに満ちた《地域社会》の創造	184	13	0	47	111	16	23
	75.4%	5.3%		19.3%	74.0%	10.7%	15.3%
生きがいと個性を尊重する《人生80年》の創造	136	11	0	17	92	21	8
	82.9%	6.7%		10.4%	76.0%	17.4%	6.6%
みどりと文化が共生する《県土・環境》の創造	126	13	2	23	75	26	16
	76.8%	7.9%	1.2%	14.0%	64.1%	22.2%	13.7%
産業と県土・環境・技術を結ぶ《地域経済》の創造	185	1	0	11	76	7	4
	93.9%	0.5%		5.6%	87.4%	8.0%	4.6%
市民と世界の出会いによる《平和・国際協調》の創造	25	0	1	1	8	7	1
	92.6%		3.7%	3.7%	50.0%	43.6%	6.3%
新世紀の「地方の時代」をひらく《社会システム》の創造	27	0	2	5	24	3	4
	79.4%		5.9%	14.7%	77.4%	9.7%	12.9%
合計	683	38	5	104	386	80	56
	82.3%	4.6%	0.6%	12.5%	73.9%	15.3%	10.7%

それぞれの欄の上段は実施計画に掲載された事業数、下段は全体に対する比率（％）

実施主体の欄は、「県主体」「県・市町村共同」「市町村主体」の3つの区分のみを示しそれ以外の実施主体（例えば「県・民間共同」「市町村・民間共同」など）は除いてあるので、事務区分欄の事業数の合計に一致しない。

表3 かながわ新総合計画2-1(1997年)

実施計画の事務 事業の柱立て	事務区分				実施主体		
	広域	統一	連絡 調整	補完	県主体	県・市町村 共同	市町村主体
健やかな福祉 社会をめざして	141	13	3	41	59	18	36
	71.2%	6.6%	1.5%	20.7%	52.2%	15.9%	31.9%
彩り豊かな生活 をめざして	101	2	3	16	54	20	7
	82.8%	1.6%	2.5%	13.1%	66.7%	24.7%	8.6%
環境との共生 をめざして	42	4	4	7	17	11	2
	73.7%	7.0%	7.0%	12.3%	56.7%	36.7%	6.7%
安全で魅力ある 都市をめざして	290	30	1	21	190	46	20
	84.8%	8.8%	0.3%	6.1%	74.2%	18.0%	7.8%
活力ある地域 経済をめざして	133	0	0	18	36	12	4
	88.1%			11.9%	69.2%	23.1%	7.7%
平和な地球市民 社会をめざして	32	0	0	0	10	9	0
	100.0%				56.2%	47.4%	
共に生きる参加 型社会をめざして	62	0	0	3	30	7	2
	95.4%			4.6%	76.9%	17.9%	5.1%
合 計	801	49	11	106	396	123	71
	82.8%	5.1%	1.1%	11.0%	67.1%	20.8%	12.0%

それぞれの欄の上段は実施計画に掲載された事業数、下段は全体に対する比率(%)

実施主体の欄は、「県主体」「県・市町村共同」「市町村主体」の3つの区分のみを示しそれ以外の実施主体(例えば「県・民間共同」「市町村・民間共同」など)は除いてあるので、事務区分欄の事業数の合計に一致しない。

表4 神奈川力構想・プロジェクト5 1 (2004年)

実施計画の事務 事業の柱立て	事務区分			実施主体		
	広 域	連絡調整	補完	県主体	県・市町村共同	市町村主体
安心してく らせる福祉・医 療の基盤整備	49	0	6	22	2	5
	89.1%		10.9%	75.9%	6.9%	17.2%
県民の安全・ 安心の確保	22	0	1	15	1	1
	95.7%		4.3%	88.2%	5.9%	5.9%
未来を担う人 づくり	40	0	14	27	6	3
	74.1%		25.9%	75.0%	16.7%	8.3%
産業振興によ る地域経済の 活性化	46	0	4	14	7	1
	92.0%		8.0%	63.6%	31.8%	4.5%
地域からの環 境の保全と創 造	26	0	5	10	2	1
	83.9%		16.1%	76.9%	15.4%	7.7%
心豊かなく らしと共生社 会の実現	16	1	0	7	4	0
	94.1%	5.9%		63.6%	36.4%	
個性あふれる 地域づくり	70	0	9	21	12	4
	88.6%		11.4%	56.8%	32.4%	10.8%
合 計	269	1	39	116	34	15
	87.1%	0.3%	12.6%	70.3%	20.6%	9.1%

それぞれの欄の上段は実施計画に掲載された事業数、下段は全体に対する比率(%)

実施主体の欄は、「県主体」「県・市町村共同」「市町村主体」の3つの区分のみを示しそれ以外の実施主体(例えば「県・民間共同」「市町村・民間共同」など)は除いてあるので、事務区分欄の事業数の合計に一致しない。

前記の4つの表を基に、次の2つの表を示す。

表5は、25年間のそれぞれの総合計画に掲げられていた事務事業の内容を、地方自治法上の事務区分に従って区分し、それを時間軸の中でどのような推移をしたかを示したものである(なお、1978年、1987年、1997年の総合計画における「統一事務」の区分は、2004年の総合計画の事務区分との対比ができるように、「広域事務」の区分に合算して表示した。)

この表からわかることは、「広域事務」の比率が圧倒的に大きいこと、次に「補完事務」が続くこと、「連絡調整事務」は極めてわずかであること、そして、これらの事務区分ごとの比率は、時間軸の推移の中でも大きな変化が見られない点である。

もともと、この広域事務は、県が市町村の区域を超えて広域的に実施している事務を広くとったもので、性質上広域といえるものだけではないことから、その比率は高くなっている(もとより客観的に性質上広域の事務のみに限定するのは、都道府県レベル、市町村レベルで供給すべき最適供給規模に関する研究や知見が必要となるため、現在の段階でそれを示すのは難しい)。しかし、注目したいことは、こうした基準で選択した広域事務が時間の経過の中でその占める割合がほとんど変化していないという点である。全体の事務に占める比率の高さとともに、その比率が時間の経過とともにほとんど変動していない点が明らかになった。

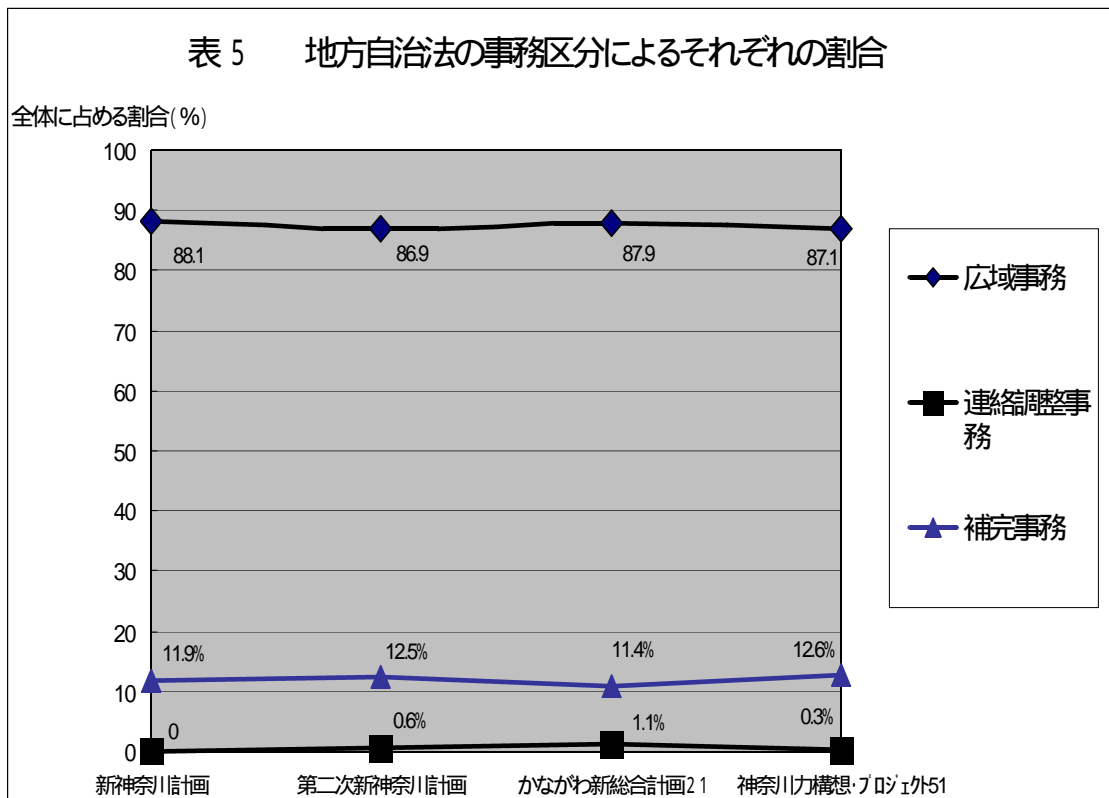
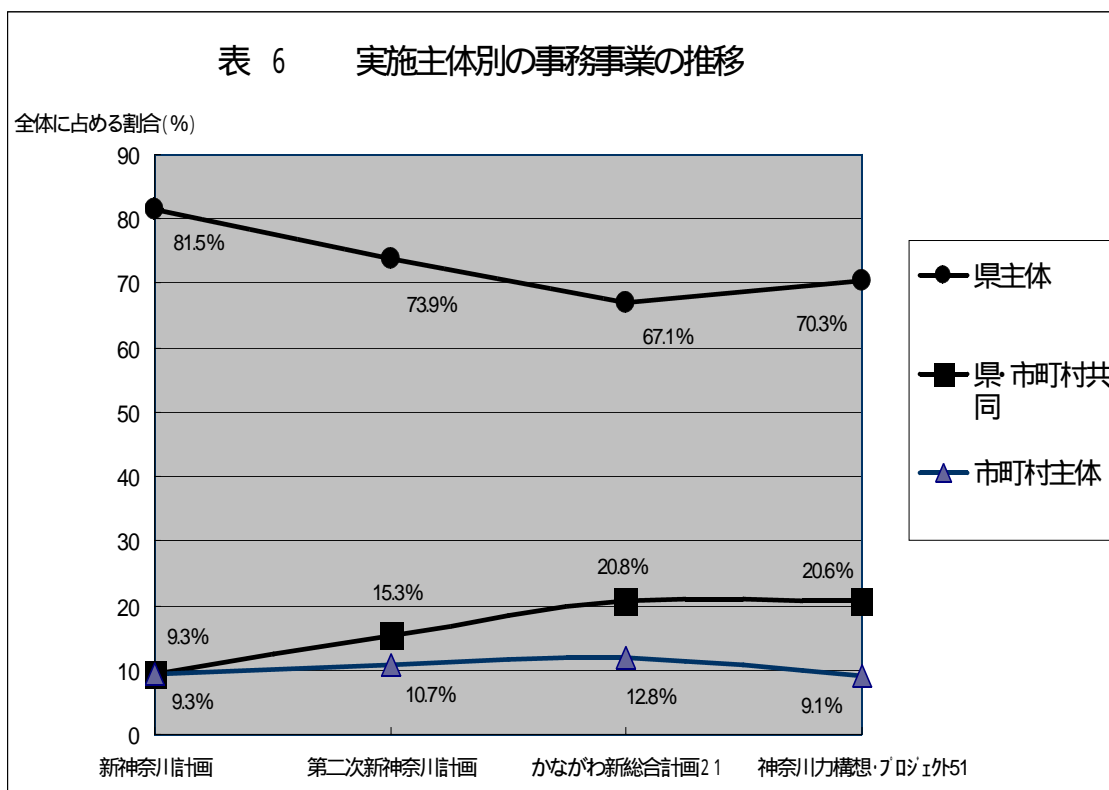


表6は、25年間のそれぞれの総合計画に掲げられた事務事業の内容を、実施主体別に「県主体(事務事業の実施主体が県にあると認められるもの)」、「県・市町村共同(事務事業の実施主体が県と市町村が共同で主体となっていると認められるもの)」、「市町村主体(事務事業の実施主体が市町村にあると認められるもの)」の区分によって分類し、それを時間軸の中でどのような推移をしたかを示したものである。

この表からわかることは、県の総合計画であることから、「県主体」の事務事業の比率が大きいこと、「市町村主体」の事務事業が、おおむね10%前後でどの時期も占めていること、そしてもう1つ特徴的なことは、「県・市町村共同」の事務事業の比率がこの25年間の間に増加しているという点である。

この3つ目の特徴点は、今日県が置かれている状況を特徴的に示していると考えられる。すなわち、県が総合計画の中で実施を位置付けた事業の内に、自らが単独で実施できる事業の比率が減少し、次第に、市町村との共同で実施すべき、あるいは実施せざるを得ない事業の比率が増加していることは、県自身の市町村に対する関与の契機が不可避的に増大していることを意味する。

そしてこの関与ということの具体的内容を考えると、県は、市町村主体の事業に対しては、市町村の自主性を尊重した支援や援助が中心となり、県・市町村共同実施の事業に対しては、対等なパートナーシップによる共同と協力の関係の推進が中心となっていると考えられる。



5 まとめと展望

以上の分析結果を基にして考えると、都道府県が今後重点的に担うべき役割として、**市町村の区域では包括できない広域事務、区域内の市町村に対する支援機能**、の2つを挙げることができる。

その根拠として、の点に関しては、現実に県が担っている事業の中心が広域事務にあること、の点に関しては、現に県が担っている事務事業の内に、市町村との共同実施の事業の比率が増加していることと、市町村主体の事業の比率がおおむね10%程度で推移しており、それに対する県としてのサポートの姿勢を明確にする必要があることが挙げられる。

もとより、この分析結果は、神奈川県という1つの県の総合計画を基にしたものであり、ただちに一般化はできない。

また、重視すべき「広域事務」は、1つの分類の基準であり、広域という概念自体から具体的な内容はあまり出てこない。今後、求められるのはこの広域事務の具体的な内容であり、例えば、都道府県の規模や人口、地理的条件などによって、「新しい行政課題に対するモデル事業の施行」、「非常時に対応した広域的な危機管理」、「専門分野に関する高度・専門的事務」などといった事務の特徴を挙げ、それぞれの都道府県がその内容を具体化・補充していくことと考える。

また、「市町村に対する支援」についても、その支援の具体的な内容が求められ、市町村の規模や財政能力、地理的条件の違いに応じた具体的な支援の手法の選択が求められる。特に今後、市町村合併が進むとすれば、その進捗に応じて市町村の規模・財政能力に応じた支援の濃淡を付けることが求められよう。

この分析結果は、地方自治法で定めた都道府県の担うべき3つの事務のうち、1番目の「広域事務」と、3番目の「補完事務」のうち、市町村を支援・援助する事務が都道府県の担うべき事務の中心的役割を占めるという、当たり前の結果を示しただけかもしれない。しかし当たり前の結果であっても、それを現に県が担っている実際の事業の推移から裏付けたという点では、意味があると考ええる。

以上の点を、自治基本条例の制度設計という場面に当てはめると、次のことが導き出せる。

都道府県自治基本条例の設計に当たっては、都道府県が重点的に取り組むべき役割を明らかにしていく必要がある。そしてその役割とは、**市町村の区域では包括できない広域事務、区域内の市町村に対する支援機能**、の2つである。

したがって、こうした役割やそれに取り組むべき任務を、自治基本条例の「前文」や「基本理念」、「県政運営の基本原則」などの規定の中で明らかにしていく必要がある。

第5章 県民自治の確保のために

本章では、県民自治の確保のために必要な仕組みとその具体化について述べる。

県民自治の確保は、始めに自治基本条例の意義で述べたように、住民が「自ら治め、自らの自治体を実現する」ために不可欠なものであり、自治基本条例にとって最も重要な要素である。

本章では、この県民自治の確保のために必要な仕組みと具体化策を、「県民の権利保障」、「議会」、「県民の参加」、「県民投票」、「県民活動支援」、「県民の権利救済」のそれぞれの場面で明らかにする。

1 県民の権利保障のために

(1) なぜ権利保障なのか

県民自治を具体化する仕組みを自治基本条例に盛り込むに当たり、その具体化方策を「権利」として規定することが有効な方法として考えられる。

自治体の『憲法』との位置付けがなされる自治基本条例に、権利保障の条項を盛り込むことの必要性については、憲法が、国民の基本的な人権を保障した点（憲法＝人権のカタログ）に重要性があることから、自治基本条例にも県民の権利のカタログを規定することが考えられる。

憲法の人権カタログを県民に身近なものとするために、自治基本条例中に、いわば確認の意味で規定を盛り込むことには、人権思想の啓蒙普及の意味からも、県民の権利意識の高揚の観点からも重要であり、こうした観点からの権利規定の位置付けは重要なものと考えられる。

さらに、より重要なのは、地域における県民自治をより一層推進するために、必要なツールとしての権利保障という点である。自治基本条例に権利規定を盛り込むことの意義は、県民自治確保のために必要な手法として、権利保障の方式が有効だという点に求められる。

そこで権利保障の規定が県民自治の観点からなぜ有効なのか、次の3つの点から明らかにする。

創設的効果：権利規定を設けることは、憲法や法律、条例等で既に規定され実定法化されている権利のうち、県民自治の促進の観点から重要と思われるものを確認の意味で規定することにもある（確認的効果）。

しかし、こうした確認的効果にとどまらない積極的な意味も持つ。すなわち、自治基本条例中に盛り込むべき権利規定は、条例の性格上抽象的なものとなり、個別の条例等による具体的な規定の整備と相まって、権利の具体化が図られる。その意味で抽象的な権利である。しかし、抽象的な権利であっても、個々の具体的な権利の存否に関する解釈をその背後から支え、また、将来の具体的な権利創設の根拠とな

るという意味で、創設的な効果がある。

宣言的效果：権利規定の背後には、一定の保障すべき利益がある。例えば、自治体運営のあらゆる場面で県民にはその運営に参加する機会が保障されなければならないから、あるいは、地域の環境問題に対しては県民には情報収集、意見表明、参加の各機会が保障されなければならないから等々。

こうした利益の保障の仕方は、権利保障の方式でしか達成できないものではない。しかし、少なくとも権利規定はその主体が県民であり、自らが、主体的に権利行使することで実現できる利益であることを示すことによって強い宣言的な効果がある。

司法的救済効果：権利規定は、原則として裁判規範性を持つ。

権利規定で保障される利益を行政庁の行為規範の形で定めた場合にも、行政庁の不作为等によって不利益を受けた県民は、行政訴訟によって救済を受けられる可能性があるが、訴えの利益の存否の立証など困難な点が多い。

これに対して、権利規定で県民の利益を定めた場合は、県民が正当な理由なくその権利行使を妨げられた場合には、それを不服として裁判所に訴えることによって救済を受けることができる。

(2) どのような規定が考えられるか

本研究で実施したアンケート調査などから、実際の自治基本条例中に、市民の権利保障規定を設けているものを見ると、「住民の参加する権利」、「住民の知る権利」、「自治権の保障」が多い。それ以外には「満20歳未満の住民の参加する権利(ニセコ町)」、「学ぶ権利」等がある。これらの点を考慮し、かつ前述の、創設的效果、宣言的效果、司法的救済効果、といった要素から考えると、次の規定が考えられる。

ア 自治基本条例の主要な目的である、県民自治の一層の促進という観点から、参加に関わる利益を権利として定めるもの。

憲法・地方自治法・公職選挙法で定めている各種の参政権として、長及び議員の選挙権(憲法第93条第2項、公職選挙法第9条第2項)、長及び議員の被選挙権(公職選挙法第10条)、条例の改廃請求、監査請求、議会解散請求、長・議員の解職請求等の直接請求権(地方自治法第74条～第88条)等の権利がある。こうした諸権利を確認の意味で規定したもののほか、例えば、自治体が独自の制度として県民投票に関する投票の権利を定めた場合の権利も含んだ創設的な意味を持つ。

こうした諸権利を総称して享受し得る権利として定めることが考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県民は、県政の主体として、県政に参加する権利を有する」

イ いわゆる「参政権」としては整理できないが、県民として自治体に対して請求ないし享受し得る住民としての権利を定めることも考えられる。

例えば、法律によって、その自治体の区域の住民に対して行政サービスの提供等について規定した権利等である。これらは主として確認的効果を持つものだが、次のような規定となる。

「県民は、行政サービスの提供をひとしく受ける権利を有する」

ウ その自治体が従前の制度的取組の中で取り組んできたもので、独自に権利として規定するのにふさわしいもの。例えば、公文書開示請求権を条例中に規定することが考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県民は、県政に関する情報を知る権利を有する」

【もう一步前へ 3】 自治基本条例で権利保障をすることの意味

権利保障規定を設けることの是非としては、本文のように自治基本条例の性格上設けた方がよいということになると思われるが、実務的には権利保障規定として設けることのメリットとデメリットをよく考慮する必要がある。

メリットとしては、前述のように権利保障を明文化することで、県民の参加意識を高揚させることができることや、県民からの要望の強い利益を権利保障とすることで、県民の行政への満足度を高めることができること、さらに裁判規範性を持つことにより県民の権利保障の実効性を高めることができる等にある。

しかし、デメリットとしては、十分な議論をしないまま権利規定を設けることにより、ラフな権利が一人歩きし、かえって紛争の元となるおそれがあること、規定の仕方によっては濫訴のおそれがあること、権利の内容によっては、そのための組織整備や予算措置が必要でその点の担保を図る必要があること等も挙げられる。また、権利保障規定と行政庁の行為規範規定が表裏の関係になっており、そのいずれを選択するかといった視点も必要となる。例えば、次のような対比である。

権利規定	行政庁の行為規範規定
「県民の情報を知る権利」	「県の県民に情報を適切に提供する義務」
「県民の県政へ参加する権利」	「県の県民参加のための各種の措置義務」
「県民の意見、提言権」	「県の県民意見、提言尊重義務」

必ずしも、前者の方式（権利規定の方式）がよいとは言い切れない面もある。憲法の新しい人権を認知する際の基準として、それが長い間多数の国民によって確信的に支持されてきた利益といえること、その利益を権利として認めることによって

害される者がいないこと・・・等がいわれており、大変厳しい要件である。

条例による権利の創設は別の基準が妥当するとの考えもあり得るが、裁判規範性に耐えられるかといった点を考えるなら無理をして権利規定とするより、同じ利益を行政庁の側の行為規範規定として盛り込むことで行政庁の一定の裁量を含みつつかえって住民の利益保障に資するということが考えられる。

したがって、実際に権利保障規定を設ける場合には、こうしたメリット・デメリットをよく考慮した慎重な選択が必要となる。

2 議会に関する規定

(1) なぜ議会に関する規定か

既に条例化している自治体の自治基本条例を見ると、そこで規定してある事項は、首長並びに首長によって統括される「行政」の活動領域に限られているものが多い。一方、議会に関する規定を置いている自治基本条例は、アンケート調査の結果等から見てもわずかである（「生野町まちづくり基本条例」「杉並区自治基本条例」など）。

議会に関する規定を置かない理由については様々であり、積極的にその理由を語っている自治体もあれば^{*18}、理由が不明の場合もある。多くの自治基本条例は、議員提案ではなく首長部局の執行部提案で可決・成立しているということも影響していると思われる。

しかし、自治体が、首長と議会という二元的代表制を採っていることを考えると、県民自治の確保という要請を自治体という統治組織全体によりよく及ぼすためには、それを首長部門にだけ及ぼすのでは十分とはいえない。

議会は、県民が直接公選によって選出した代表により構成される合議体として、自治体の意思決定の中心となる基本的な組織である。実際、議会の決定権限は、条例の設定・改廃権や予算を定める権限をはじめ、地方公共団体の財産上の権利義務に関する権限や、訴訟上の権限など極めて多岐にわたっている（地方自治法第96条）。こうした広範な権限を持つ議会について、その組織及び運営全般に関して規定を置くことは、県民自治の確保にとって最も基本的な要請と考えられる。

(2) どのような規定が考えられるか

ここでも、確認的な規定と、創設的な規定が考えられる。

*18 北海道の場合は、もともと「行政基本条例」として行政執行部門の条例であることを前提としているが、道議会の質疑討論の中でも、ゆくゆくは「自治基本条例」を目指していくものとしている。

また、高知県の条例案については、議会に関する規定に関しては、議会の自律権を尊重すべきであることや、すでに地方自治法や既存条例に規定があるので、それを再掲するとかえって県民に親しみにくいものになるから規定しなかった、としている。

ア 確認的な規定

確認的な規定として、議会に関する制度上の規定を、県民自治の確保という観点から抽出し、確認の意味で規定することが考えられる。例えば、地方自治法に規定してある事項であっても、それを自治基本条例に規定することには意味がある。

こうした観点からは、議会の基本的な役割に関する規定として、議事機関としての議会に関する規定、条例制定、予算の議決、重要政策の決定などの基本的権限を行使する機関としての議会に関する規定、行政執行を監視する機関としての議会に関する規定などが考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「議会は、県民から選ばれた代表である議員により構成される議事機関として、常に県民の意思を県政に反映させることを目指し、その権限を行使する」

「議会は、執行機関としての知事と相互に牽制と調和の関係を保持することにより、公正で円滑な県政運営を確保する機能を果たすものとする」

イ 創設的な規定

創設的な規定としては、現行の地方自治法には直接定めていない規定で（法が条例にゆだねた事項も含む）、県民自治の確保という観点から必要と考えられるものである。

例えば、議会を県民に開かれた運営とするための規定として、議会情報の公開に関する規定、説明責任に関する規定、県民と情報を共有する責務に関する規定、県民の信任を受け、県民の声を不断に公開の場に反映させる義務に関する規定などが考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「議会は、県民の信任を受けた議員で構成される合議体として、その活動に関する情報を積極的に提供するとともに、開かれた議会運営に努めるものとする」

また、都道府県の果たす役割のうち、重要な機能ものとして市町村に対する支援という点が挙げられる（前述第4章5、42頁参照）。こうした市町村との関係を、議会に関する規定の中に盛り込むことも考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「議会は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議するに当たっては、関係する市町村の意見に配慮するものとする」

さらに、議会本来の議事活動をより充実したものとするための工夫として、議事事項の追加に関する規定（地方自治法第96条第2項参照）、議会が十分な立法活動を行えるための組織の整備に関する規定（専門で常設な調査組織の設置に関する規定や議会事務局の情報収集やサポート機能の充実に関する規定）、議員の責務に関する規定として政治倫理全般に関する責務規定（資産公開や政務調査費の支給根拠等について条例化した事項も含む - 政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律第7条、地方自治法第100条第13項参照 - ）を盛り込むことも考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「議会は、地方自治法第96条第1項に定めるもののほか、別に条例で定めるところにより総合計画の策定等の重要な案件について、その議決事項とすることができる」
「議会は、立法その他の本来の権限に属する事項を担うために必要な組織の整備に努めなければならない」

3 県民の参加のために

(1) 県民の参加確保の必要性

前述の県民の権利保障規定は、県民自治の確保のための重要な規定であるとしても、こうした権利保障規定以外にも、各種の県民参加を保証する仕組みの規定は、県民自治の一層の進展のために重要である。

県民の参加のプロセスを分析的に見ると、まず、参加に必要な情報を県民が入手するという「**情報収集（県側から見れば情報提供）**」のプロセスがあり、次に、入手した情報を基に、相互に意見交換をしたり、あるいは課題を深めるという「**情報の共有**」のプロセスがある。さらに、参加の究極の形態である「**決定**」、というプロセスもある。

このそれぞれのプロセスは、と、時系列的に進む場合もあるし、問題点や課題の性質に応じてどれかのプロセスになじむといった場合もある。

また、今までの自治体の取組の中で、個別の条例やあるいは内部の要綱などで制度化されているものを自治基本条例の中で改めて位置付ける場合もあるし、新たに、自治基本条例中に制度として創設する場合もある。後者の場合は、創設した制度の実効性や、具体的実現可能性をよく考慮して規定することとなる。

(2) どういった規定が考えられるか

県民の参加のプロセスを、上記、**情報収集**、**情報の共有**、**決定**のそれぞれに分けて具体的な仕組みを考えると以下のものが考えられる。

まず、「**情報収集**」に関わるものとして、

ア 情報開示や広報等パブリシティ活動に関する規定

情報の開示に関する規定は、別に「知る権利」といった権利保障の規定を盛り込まない場合には特別の意味があるし、権利規定と表裏に規定することも考えられる。また、従来から行ってきた広報媒体を通じた情報提供をはじめとする積極的な広報等パブリシティ活動の推進に関する規定が考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県は、別に条例で定めるところにより、県政に関する情報を適正に公開するとともに、積極的に提供するよう努めなければならない」

イ 行政手続の整備に関する規定

別に「行政手続上の権利」といった権利保障の規定を盛り込まない場合には、アと

同様、特別の意味があり、権利規定と表裏に規定することも考えられる。

なお、これに併せて、「法令適用事前確認手続（ノーアクションレター制度）^{*19}」をここに規定することも考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県は、公平で公正な行政上の手続を実施するために、行政処分、行政指導及び届出に関し、必要な手続を定め、適正な行政手続を確保しなければならない」

「県は、県民が法令等の適用の事前確認をしようとするときは、文書により遅滞なく回答し、その内容を公表するように努めなければならない」

次に、「情報共有」に関わるものとして、

ウ パブリック・コメント制度に関する規定

パブリック・コメント制度は、政策立案や決定に当たって県民から広く意見を聴取する手法の1つであるが、その特徴は、意見聴取する事項の範囲があらかじめ決まっており、その範囲での聴取が義務付けられる点である。聴かれた意見は、政策決定を拘束するものではないが、この聴取の手続を通じて県民との情報の共有が一層促進される。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県は、重要な政策の立案等に当たっては、事前にその内容その他必要な情報を公表し、広く県民の意見を求めるとともに、提出された意見に対してその取扱い結果を公表しなければならない」

エ 県民参加の機会の拡充に関する規定

県民の県政への積極的な参加は、いろいろな機会や仕組みを用いる中で多面的に保障する必要がある。例えば、県民参加の原則を県政運営の基本原則として宣言する規定を設けたり、あるいは、審議会、研究会などの、県民が参加する合議体に関する規定を設けることなどが考えられる。

ここでは、こうした県民が参加する対話の場が情報共有のための重要な役割を担っている点に着目して、次の規定を示す。

「県は、政策の立案、決定、実施及び評価の各過程において、県民が参加する機会の拡充に積極的に努めなければならない」

「県は、県民との情報共有に努めるために、審議会、研究会などの対話の場を積極的に設置していかなければならない」

「決定」に関わるものとして、直接県民の意思を確認するための直接民主制的制度である「県民投票制度」がある。この点は、項を改めて説明する（次項）。

*19 行政機関による法令適用事前確認手続。民間事業者などが自ら行おうとする具体的な行為について、法令に基づく不利益処分の可能性や、許認可などの手続きの必要性をあらかじめ行政機関に見解を求めることができ、行政機関はこれに対して回答が義務付けられるもの。

4 県民投票

(1) なぜ県民投票制度か

特定の争点に関して民意を的確に把握する方法として、県民投票の導入が必要となる場合がある。例えば、県内で大規模な公共施設を建設する計画が持ち上がったが、それに対する賛否が渦巻き、大きな政治問題となったような場合、あるいは、近隣の都道府県との間で区域の変更や、さらには都道府県間の合併が課題となったような場合である。

当然、広報・広聴制度を活用して県民の声を積極的に収集し、あるいは議会で徹底的な議論をすることが必要となる。しかし、議会においても意見が二分したり、議会と知事との間の基本方針に考え方の違いが出る場合もある。

この場合、知事や議員の任期満了に伴う選挙で改めて県民の真意を問う方法や、議会と知事との間の齟齬を埋める方法として、議会の知事に対する不信任決議や、知事の議会解散権の行使の結果、改めて民意を問うという方法が考えられる（地方自治法第178条参照）。しかし、前者の方法では、常にタイミングよく知事や議員の選挙があるとは限らないし、後者の方法も、いわば知事と議会の対立の末に行うもので、必ずしも調整方法として適当ではない面がある。

県民投票は、争点に関する意見を住民が自らの一票という形で託すものであるから、県民自治のいわば究極の形であるとともに、その結果は直接に民意を反映しているものとして、強い民主的な正当性の契機があり、議会や知事の政策決定に決定的な影響をもたらす。それだけに県民投票は公正な手続に基づいて慎重に実施されなければならない。

そこで、県民投票制度についてはその影響の大きさから、特に項目を設け次に留意点を述べることにする。

(2) どういった点に留意すべきか

県民投票制度を導入するに当たって整理すべき論点として次のものが挙げられる。

拘束型か諮問型か

これは、投票結果の拘束力から見た区別であり、投票結果が知事や議会の判断を拘束するものか否かの観点からの区別である。現実の都道府県と市町村の住民投票制度をみるとすべて諮問型であり、拘束型の住民投票制度は存在しない。

この点に関しては、(ア)一般に、拘束型県民投票制度は、執行機関や議会のほか、県民や第三者にも法的効果が及ぶものだから相当慎重かつ厳格な制度としなければならないこと、(イ)拘束力を持つ投票結果というものが、現行地方自治制度上の議会の条例制定権や予算編成権と抵触するのではないかと、(ウ)拘束型にしなくても、投票結果に対しては知事や議会は事実上尊重する機会が多いから、諮問型で十分ではないかと、などの理由から、諮問型を採るべきとの立場が強い。本研究でも実務上の可能性の高さから考え、諮問型の住民投票制度の採用が妥当と考える。

常設型か非常設型か

常設型とは、自治基本条例によって県民投票制度があらかじめ設置されており、発議や投票に関する手続等の県民投票に関する要件が定められているものをいう。これに対して、非常設型とは、県民投票制度を実施するためには、その都度個別の条例を制定して実施するものをいう。

実際の都道府県、市町村の制定した住民投票条例は、個別条例により案件ごとに住民投票を実施したというものが多く、その意味で非常設型が多い。しかし、自治基本条例の中で県民投票制度を規定するということには、その自治体の意思決定の基本的ルートの1つとして規定するという意味合いが強いことから、常設型の県民投票制度として構想する必要があると思われる。本研究でも、常設型の県民投票制度の導入が妥当と考える。

請求ないし発議の主体（県民、議会、知事）

常設型の県民投票を条例化する場合は、その案件の請求ないし発議の主体をどの範囲とするのか、発議の主体として、県民、議会、知事の全部又はその一部にどのように認めるのかの問題である。

県民投票を導入する本来の契機は、知事や議会が自ら決定すべき事項に関して、本来の手続では十分なコンセンサスが得られないという状況を前提に、あえて直接民主制の手法で意見を求めるということであるから、その発議の主体は、主権者である県民自身にあるということになる。その意味で、発議の主体には最低限県民を置くべきことになる。

しかし、直接民主制の手法で民意を確認する必要性が生じる場合は、単線的ではなく、いろいろな場面がある。例えば、知事自身が、自らの決定に関わる事項について、民意を確かめた方がよいと考えた場合、あるいは議会の中で多数派と少数派の意見が拮抗し、議決に当たって相当の混乱が生じる可能性があり、議会自身が直接民意を確認する方がよいと考えた場合などである。こうした場合には、知事や議会は、本来予定されている権限を行使すればよいのであって、改めて民意を問う必要はないという考えもあるが、「直接民主制による補完」のルートを否定することもない。したがって、知事や議会による提案のルート、すなわち発議の主体に知事や議会も認めることが妥当と考える。

投票資格者の範囲

投票資格者の範囲をどう画するかである。常設型の県民投票制度といっても、投票案件によって投票権者の範囲を変えるということも考えられるが、もし一般的な要件を定めるとすれば、以下のようなものが考えられる。

- (ア) ここで考えている県民投票制度は、条例で創設する諮問型のものであるから、特に法律上の制限があるわけではないが、公職選挙法上の選挙人名簿（公職選挙法第19条以下）が基本になる。これは、名簿管理上のコスト等が主たる理由である。
- (イ) (ア)の範囲の投票権者を基本とするが、県民投票にかける案件は地域の生活に

密着した課題であり、生活上の利害を持つものは広く投票に参加する利益を持つから、これらの者に対する投票資格の付与も考えられる。

具体的には、「日本国籍を有しない者で一定期間その県に在住する者^{*20}」、「県内在勤者」、「未成年者で一定年齢に達した者」である。もっとも、後二者については、基準が不明確な点があり、名簿作成の費用と労力を考えると、投票権者の数が多い都道府県での県民投票の際には、実際に採用するのは困難ではないかと考えられる。

以上、県民投票制度を考えるに当たって重要な論点を挙げたが、これ以外にも、投票事項に関する制限を設けるべきか（実施に多額の費用がかかる県民投票に見合うだけの必要性、重要性のある事項の列挙や、いわゆるネガティブリストをどの範囲、どの程度で設けるか等の問題である。なお、この論点には、少数者の人権や利害に関わる問題のように、多数決になじまない問題をどの範囲で制限するかの問題も含まれる）、県内市町村が同一問題について住民投票を行った場合の県民投票結果の扱い、投票の方式に関する問題（賛否の取り方）、投票を実施する時期（投票事項の問題としての成熟度）などの問題がある。

(3) どういった規定が考えられるか。

上記の「諮問型」、「常設型」、「住民、議会、知事の三者を請求の主体にする」、「投票権者の範囲」を前提にすると、次のような規定が考えられる。もとよりこれらのすべての規定を自治基本条例に盛り込む必要はなく、適宜別の条例等に細目的事項をゆだねることもできる。

ア 県民投票制度の創設に関する規定

自治基本条例中に県民投票の具体的な仕組みを多く盛り込むと、条文数が膨大となり、立法技術上妥当ではなく、別に実施のための条例を設け、県民投票制度の創設に関する規定のみを定めるという方法が考えられる。

「県は、県政に関わる重要事項について、直接県民の意思を確認するために、県民投票の制度を設けることができる。この県民投票の実施に関して必要な事項は、別に条例で定める」

イ 県民投票の実施に関する規定

自治基本条例中に、発議権者やその他の要件をある程度盛り込んだものとして次のようなものも考えられる。

「1 知事は、県政の重要事項について、選挙権を有する者の総数の 分の1以

*20 「満年齢20歳以上の永住外国人で引き続き ヶ月以上県内に住所を有する者」とし、この「永住外国人」を出入国管理及び難民認定法上の永住者と、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法に定める特別永住者とするなどが考えられる。

上の者の連署による県民投票の請求があったときは、県民投票を実施しなければならない

- 2 知事は、議会において、県政の重要事項について県民投票の実施の請求議決があったときは、これを実施しなければならない
- 3 知事は、県政の重要事項について、広く県民の意思を把握するため、自らの発議により県民投票を行うことができる」

ウ 県民投票の効果に関する規定

「知事及び議会は、県民投票の結果を十分尊重しなければならない」

【もう一步前へ 4】 県民投票制度の制度設計に当たって

(1) 制度設計に当たっての視点

本文では、県民投票制度の実施に当たって問題となる8の論点(~)を挙げ、そのうちの重要な4つの論点(~)についてそれぞれ検討した。これらの論点は一つ一つが独立のものとして、それぞれ精査しなければならない問題であるが、ここでは「県民投票の実施のしやすさ」という視点に立って再度考察してみたい。

なぜなら、県民投票制度はよく「最後の手段」だといわれるが、実際の制度設計においては、この「最後の手段性」をどの程度のレベルで考えるかが大きな分かれ目になり、多くの論点はそれによって左右されるからである。そして、この「最後の手段性」のレベルを実務的な制度設計の場面に引き直すと、それは、ほぼ「実施しやすい」「実施しにくい」という言葉に換えられるものだからである。

この「実施のしやすさ・しにくさ」が、県民投票制度の設計に当たって重要な指標であり、それだけに制度設計に当たって最初に明確にイメージを作っておかなければならない点とも考えられる。

(2) 「実施しやすい」県民投票

まず、実施しやすい県民投票制度が考えられる。これは「なるべく多くの機会を設けて、県民の総意を確認することが必要だし、求められているのだからそれに沿うように実施しやすい県民投票制度をつくる」というものである。

こうした制度を目指す背景としては、県民の総意という投票結果をなるべく多くの県政の場に持ち込むことが、県民自治の進展のためには必要だからと考えるからに他ならない。

実施しやすい県民投票制度を前提とすると、その具体的な内容としては、投票結果は、参考意見(諮問型)、いつでも使える(常設型)、いろいろな請求主体から発議が可能(請求主体は、県民、議会、知事の三者)、投票資格者は、

おおむね選挙人の範囲（投票に慣れているから）、投票事項はあまり厳密に制限しない（ネガティブリストは排除するか、あまり厳密なものとはしない）、

市町村の住民投票との競合はかまわない、投票の実施時期もあまり厳密に問題が成熟していなくても投票にかけ得る、ということになる（～の番号は、本文中の整理すべき論点として挙げたものの番号に対応している。）。

しかし、こうした実施しやすい県民投票は、反面弊害も多くある。例えば、似たような争点に関して、県民、議会、知事それぞれから県民投票の請求があり得ること（掛け合い的な県民投票）、投票には多額の実施費用がかかり、それだけの費用をかけてどれほどの意味があるのか（費用負担の問題）、議会や知事の判断にゆだねられなければならない事項に関し、それぞれの判断が尊重されない場合が起こり得るなどである。

(3) 「実施しにくい」県民投票

これに対して、実施しにくい県民投票制度というものが考えられる。これは、「県民投票は、文字どおり最後の手段であり、既存の政策決定システムではいかんともしがたい場合に、伝家の宝刀として県民の審判で物事を決めるシステムである」とする制度である。

実施しにくいということの意味は、実施するに当たってはかなり厳密な要件を定めて慎重に行うものであるが、ただ実施が困難であれば意味がない。反面、それを活かす工夫、つまりそこで得られた投票結果は最終のものであり、まさにその意思で「決定する」ためのものであるという積極的意味を付与する必要がある。

こうした実施しにくい県民投票制度を前提とすると、その具体的内容は、個別の案件が生じた場合にその都度条例を制定して県民投票を実施する（個別型）、請求の主体は、複数ではなく単数であり、それは県民自治の担い手である県民（請求ないし発議主体は、県民のみ）、投票資格者は、その個別の案件ごとに利害関係のある人を広く含める、投票事項は、もともと個別型の県民投票制度であることから、ネガティブリストのようなものは不要となる。

市町村の住民投票との競合は避ける、投票の実施時期は、問題の成熟度が高まったとき、ないしは、県民投票以外の他の政策決定手段が採り得ないとき、ということになる（～の番号は、本文中の整理すべき論点として挙げたものの番号に対応している。）。

(4) 展望

都道府県レベルでの県民投票制度を具体的に考えると、突き当たる壁はいろいろある。実例としても、沖縄県で1件あるのみで、実例を積み上げながら問題点と課題を整理しながら、よりよいものを目指すという方法が最も現実的とも考えられる。

県民投票制度は、議会と首長による二元代表制を補完する直接民主制の仕組みであり、これら代表機関による意思決定が、十分機能しないときに、その修復を目指すためのものである。代表制を補完するための例外的制度であり、この例外性を生

かすための実効性のある仕組みこそが求められる究極の姿である。

こう考えると、求められる県民投票制度の姿は、入口や間口には困難なハードルを設けつつ、同時に、投票結果は制度的に意味あるものとするというものも考えられる。

そこで、展望としては、当面実施しやすい県民投票を目指し、その運用の中で、徐々に実施しにくい県民投票を目指すという方法が妥当ではないだろうか。そして、こうした運用の積み重ねの中から、県民の審判が真に尊重される県民投票の仕組みを作っていくことが重要と考えられる。

(参考文献) 辻山幸宣「住民投票制度の現況と制度設計の論点」

武田真一郎「条例による住民投票の制度設計」 地方自治職員研修臨時増刊71号

森田朗「地方自治と民主主義 - 住民投票制度をめぐって - 」

住民投票が拓く自治2003年9月 公人社

村上順「住民投票をめぐる法律問題」

同

5 県民活動支援のために

(1) 県民活動支援の必要性

NPOを中心とした県民の組織的活動が、自治体政策の立案・実施・評価のそれぞれのプロセスにとって不可欠な存在となっていることは疑う余地はない。1998年に制定・施行されたNPO法（特定非営利活動促進法）及びそれを受けて制定された自治体のNPO条例は、団体に法人格を付与する道を開いた。その後、これらの制定を1つのきっかけとして、NPO法人の数は急速に増加を続けており、その活動は高齢者介護、在宅福祉支援などの福祉分野、環境保全、リサイクルなどの環境分野、生涯学習指導などの教育分野をはじめ、消費者問題、まちづくり、人権、女性問題、平和問題など多種多様な方面に広がりつつある。

こうしたNPOを中心とした県民の組織的活動の活動内容を見て気付くのは、その活動内容と、自治体が政策として担っている活動分野の親近性である。従来の個人のボランティア活動が、自分たちのできるときにだけやる、また自治体など行政に対しては改善の要求を行うという姿勢が強かったのに対して、自らが「新しい公共の担い手」として、自治体と対等で平等なパートナーシップを締結してその活動を進めるといのは、こうした活動分野の親近性が基礎にあると考える。

そこで、こうした公共性を持つNPOを中心とした県民活動の内容に特に着目して、その活動の意義を確認すること、支援や共同で事業を推進する際の仕組みを自治基本条例の中に位置付けることが求められることになる。

(2) どういった規定が考えられるか。

ア 県民自治を促進する媒介としての位置付けに関する規定

県民自治の促進という観点からNPOを中心とした県民活動の意義を考えると、まず、県民自治の促進のための媒介的機能を果たしていることが浮かび上がる。本来、県民自治とは、個人が自治体の政策決定や運営に参加することを意味していた。しかし、多数の個人がバラバラに意見表明するのではなく、特定の「使命(Mission)」の下に人々が結合している団体としてのNPOをいわば媒介してこそ、より有効な県民自治の実現を目指すことができる。そこで、こうした県民自治を促進する媒介としてNPOなどの県民活動の位置付けを表現した規定が考えられる。

「県は、NPOなどの県民活動が、県民自治の促進のために重要な役割を果たすという認識の下に、その活動を促進するため必要な環境整備に努めるとともに、県民活動との協働を積極的に進めるものとする」

イ 政策の担い手としての位置付けに関する規定

NPOなどの県民活動の意義は、県民自治促進のための媒介機能を果たしているだけではなく、「新たな公共」といわれるように、政策の担い手としての機能も重要であり、今後はこうした活動範囲がますます拡大し、自治体側は、適切な役割分担と関係の持ち方についての一般的ルールを用意する必要がある。いうまでもなく、それは自主性・自立性の尊重であり、対等で平等なパートナーシップの確立である。これらを体現すると、次のような規定となる。

「県は、NPOなどの県民活動と協働で政策を実施するに当たっては、その活動の自主性及び自立性を尊重するとともに、対等かつ協力の関係を築きながら進めていくものとする」

6 県民の権利救済のために

(1) 県民の権利救済の必要性

権利救済に関わる規定とは、県民の権利侵害に対する救済を何らかの形で意図している規定である。アンケート調査の結果やホームページの掲載情報などから見ると、いくつかの自治基本条例(条例案も含む。)で規定を設けており、その内容としては、「行政手続法・条例に基づく不利益処分等の救済、苦情の審査義務(北海道)」、「意見・要望・苦情等への応答義務、不利益救済のための機関の設置(ニセコ町)」、「市民の権利侵害の救済を目的とした救済機関の設置(多摩市)」となっている。

こうした権利救済に関わる規定は、自治基本条例が、自治体の「憲法」というようにいわれることから考えると不可欠のものとも考えられるが、司法権が地方自治権の内容となっていない現行制度の下では、相談、意見、要望等の処理機能的なもの、あるいは第三者審査機能的なものによる、紛争の終局的解決というよりはプレ司法審査機能に重点を置いた機関の構想(例えば、部局を横断した総合的な相談、意見、要望等の処理機関の設置、既存の個別条例に基づく審査会的な第三者機関の拡充等)が考

えられる。

しかし、限られた範囲ではあるが、県民の権利救済や紛争解決に果たす自治体の実際上の機能は小さなものではないと思われる。実際に、既存の制度として自治体を持つ行政機関の窓口での相談機能が果たす紛争予防的役割や、個別の条例に基づいて既に設置されている各種の審査会等の果たしている裁定・判断機能は、それぞれの専門の行政分野における知識や経験を基にした判断であったり、執行部門から中立的な組織構成をとっていることから、その機能は有しているものと思われる。

そこで、こうした権利救済に関わる制度や機関については、既存の自治体の持つ救済制度の実体や機能をよく検証し、それらの制度を確認した上で、これらの権利救済に関わる制度のうち重要なものを自治基本条例中に確認の意味で規定すること、あるいは、さらに進んで総合化した制度の構想（前述した、部局を横断した総合的な相談、意見、要望等の処理機関の設置や、審査会等の第三者機関の拡充等）を自治基本条例の中に盛り込むことが考えられる。

(2) どのような規定が考えられるか

ア 総則的な規定として、県民の権利侵害や不利益に対する応答・対応義務を宣言した規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「県は、県政に対する県民の意見、相談、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理することにより、県民の権利利益の保護に努めるものとする」

イ 県民の意見、相談、個別の請求等に対する審査及び、県の行政処分その他の県の行為により不利益を受けた者に対する審査を目的とした第三者機関の設置や、その機関の行使する権限に関する規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「県は、県民からの意見、相談、個別の請求等を審査し、あるいは、県の行政処分その他の県の行為により不利益を受けた者の救済を目的とした第三者機関の設置その他必要な措置を講ずるものとする」

【もう一步前へ 5】 自治体と司法権

本文で述べたことは、現行制度を前提として自治体が「司法権」を担わないことを前提とした上での制度構想であり、訴訟の前段に位置するいわば「プレ紛争解決システム」である。こうした理解の前提には、既に述べたように（第2章3、12頁）、司法制度を自治体が担わないことが前提となっている。

しかし、現在では、こうした前提自体が変わりつつあるといえる。^{*21}

その根拠としては、1つは、地方自治制度側の動きがある。これはいうまでもなく、2000年の地方分権改革の一連の動きであり、改正前地方自治法第2条が国に専属すべき事務として「司法に関する事務」を定めていたこと、及び改正前同法が「別表」という形で、自治体の処理すべき事務を列挙していたことのそれぞれが、改正により撤廃されたことである。これにより、直ちに自治体が司法権を担うことが現実化するわけではないが、少なくとも、従前の「禁止」が「許容」となったと読み込むことは可能であろう。

もう1つの根拠として、司法制度側の動きがある。日本弁護士連合会は、地域における多様な形で生起する紛争に対して、現行の司法制度や裁判所の配置では十分な解決が図られていないとの問題意識の下、域にある諸資源の具体的な活用を通じて紛争解決の実効性を高めていくことへの取組を主張し、その中に、自治体が司法事務を取り扱うことを積極的に位置付けている。また、こうした主張を具体化するために、各都道府県弁護士会は、それぞれの「地域司法計画」の策定を進めている。

ここでいう「司法事務」は、本来の司法作用である民事刑事の第1審に当たる裁判権を自治体を持つようなことから、その自治体に関係する行政事件に関しての裁判権を持つこと、あるいは、司法の利用相談窓口を自治体の中に設置することなどいろいろな具体化の仕方があると考えられる。

いずれにせよ、少なくとも従来のように「聖域」ではなくなりつつあり、国の司法機関や弁護士会などの法律関係団体とともに、地域に根ざした紛争解決システムとしてどのような形態が望ましいのかの協議を進めていく必要があると思われる。特に、受け皿としての自治体の規模を考えると広域自治体である都道府県の役割は大きい。

*21 P H P 総合研究所「地方公共団体における司法的機能の拡充 - 地方政府の確立と司法分権をめざして」、2000 木佐茂男編『地方分権と司法分権』、日本評論社、2001

第6章 自治体の自己革新のために

本章では、自治体の自己革新に関わる仕組みとその具体化について述べる。

自治体の自己革新とは、自ら治め、自らの自治体を実現するという県民自治を実現する受け皿としての自治体組織の自主性・自立性を高めること、さらにこうした自主性や自立性を確保するための内部組織原則のあり方を刷新していくことをいう。

2000（平成12）年の地方分権一括法施行によるいわゆる地方分権改革は、この面で自治体組織のあり方に大きな変化をもたらした。いわゆる「完全自治体化」であり、今までは「制度の制約があるから」「国の監督があるから」といった理由で実現できなかったことが、基本的には通用しなくなったのである。

各自治体での自治基本条例制定の動きが加速してきたのが、この2000年という時期に重なっているのもこうした制度改革の動きとの関連が強いものと思われる。つまり、やる気があり、その力があれば、自治体の自己革新は可能であり、そのやる気を具体的な形で示したものが、自治基本条例といってもよい。

本章では、この自治体の自己革新に関する仕組みとその具体化について、「政策方針の明示・明確化」、「自治体組織の自己革新」、「市町村に対する役割の明確化」のそれぞれの場面から明らかにする。

1 政策方針の明示・明確化のために

(1) 政策方針の明示・明確化の必要性

自治体の持っている政策方針を明示・明確化することは、その自治体の担うべき政策のあり方や範囲をいわば自己表現することであり、自治体の自己革新の第一歩となるものである。また、都道府県自治基本条例という具体的な姿を考えると、都道府県として自らが今後重点を置いて進めていくべき政策分野を明示・明確化することも、極めて重要な意味を持つ。

この政策方針の明示・明確化には以下のような内容が含まれる。

まず、自主行政権の原則に関わるものがある。これには、総合計画の策定や管理に関するもの、それに関わる政策・施策評価に関するもの、施策の重点分野に関するもの、これらに関わる県民参加の手法や手続に関するものなどがある。また、自主立法権に関するものもこの中に含めてもよいと考える。

次に、自主財政権の原則に関わるものがある。この自主財政権に関わるものは、現在でも国の立法や地方交付税制度、補助金などによる制約が多い。したがって、こうした枠の中で、財政民主主義実現の見地からの基本的な指針や制度を挙げることになる。

行政運営に対する県民参加の手法や手続については、端的に「県民の権利保障」として盛り込むことができない場合については*22、ここで、行政運営の原則の1つとして盛り込むことが必要となる。

*22 第5章 1 県民の権利保障のために（43頁）参照

(2) どういった規定が考えられるか

既存の自治基本条例を見ても、すべての条例が行政運営に関する規定に関して多くの条文数を割いて規定している。規定の仕方は、抽象的な方針から、具体的な政策そのもの、さらには、それらを実現するための制度まで様々であり、そのどれをどの範囲で示すかということの整理が必要となる。

また前述のように、県民の権利保障規定として盛り込む事項と表裏の形で、行政運営の原則として規定を盛り込むか否かの調整が必要な場合もある。こうした点を考慮して、具体的に以下の規定を示してみる。

ア 自主行政権の原則に関するもの

- 政策運営の基本原則に関する規定

自治体の政策運営に当たっての基本的方針を「基本原則」という形で規定することが考えられる。内容的には参加の原則、公開の原則、説明責任や応答の義務に関する原則などである。

- 重要な政策方針に関する規定

自治体が重点を持って進める政策方針や政策分野を明示するものである。

政策方針としては、既に述べたように（第4章5、42頁）、都道府県が今後重点を置いて進めるべきものとしての「市町村では担えない広域的な事務」、「市町村に対する支援」という表現が考えられ、政策分野としては、都道府県が重点を置いて政策を進めていく行政分野としての環境、福祉行政、広域防災等の規定が考えられる。

- 総合計画の策定に関する規定

政策の立案(PLAN)段階での、総合計画の策定に関する規定である。計画に基づく政策の展開とともに、計画策定手続における県民参加についての規定、さらには総合計画と連動した、個別行政分野ごとの計画（環境基本計画、保健医療計画、都市整備計画等）の策定義務と整合性に関する規定が考えられる。

規定例としては次のようなものが考えられる。

「1 県は、県政運営の基本的な方向を総合的に示す長期的な総合計画を策定しなければならない。

2 県は、特定課題に対応した個別計画等を策定し、これを推進するに当たっては、総合計画が示す基本的な方向との整合性に配慮しなければならない」

また、財政民主主義の確保の観点から、後述のように、この総合計画に関する規定中に「中長期の財政計画や財政収支見通し」の規定を盛り込むことも考えられる（規定例は、後述62頁参照）。

- 政策の実施に関する規定

政策の実施(DO)段階に関する規定としては、実施の手法に関する規定が考えられる。こうした手法の中には、県民参加、県民との協働で政策を実施するため

にとられる手段という性格も持つことから、前述の県民参加のための各種の規定の中に位置付けられる場合もある（第5章3、48頁参照）が、行政執行上の重要な原則の1つとも位置付けられるので、自主行政権の原則に関する規定として位置付けることも可能である。

具体的には、まず、県民の知る権利に対応する形での県の積極的な情報公開に関する義務の規定がある。また、許認可、行政処分等のいわゆる行政手続上のあり方についての規定を総則的に定めることが考えられる。さらに、近年国の省庁を中心に整備が進んでいる「ノーアクションレター制度」に関する規定が挙げられる（規定例は、第5章3、49頁参照）。

その他、重要な行政執行に関しての手続規定の整備として、公共事業策定執行手続に関する規定、入札や財産契約等の財務上の手続に関する規定、認証などで範囲が拡大している電子行政手続に関する規定などが挙げられる。

- ・ 政策の評価に関する規定

政策の評価(SEE)段階での規定として、行政評価・政策評価に関する規定がある。行政評価・政策評価の実施義務に関する規定のほか、実施の根拠として条例に依拠すべきこと、第三者評価の導入なども併せて規定することが考えられる。

規定例としては、次のものが考えられる。

「県は、県政運営を効率的かつ効果的に推進するとともに、行政の透明性を高め、県民への説明責任を果たすために、別に条例で定めるところにより、政策評価を実施し、その結果を県民に公表しなければならない」

監査に関する規定も、政策評価の一環と位置付け、ここで規定することが考えられる。

地方自治法上の監査委員による監査（地方自治法第195条以下）のほか、都道府県等では必要的に実施する外部監査契約に基づく包括・個別監査契約（地方自治法第252条の27以下）の実施義務の定めを置くことのほか、監査委員や監査契約上の監査人の資格等について独自の定めを置き、公正な監査の実施を担保することが考えられる。

規定例としては、次のものが考えられる。

「県は、監査機能の独立性と専門性を強化するため、監査委員による監査のほか別に条例で定めるところにより、外部監査契約に基づく外部監査人による監査を受けるものとする」

イ 自主財政権の原則に関するもの

自主財政権に関する規定を盛り込む必要性は、いうまでもなく自主組織権の確保を財政的に裏付ける担保策が必要という点と、財政民主主義の確保という点にある。

したがって、規定の内容としては、自主財政権の理念を宣言した規定や、財政民主主義の見地からの、財政情報の開示とアカウンタビリティ（説明責任）に関する規定が最低限のものとして挙げられる。

次のような規定である。

「県は、中長期的な展望に立って、財源を効率的かつ効果的に活用し、自主的な財政運営を行うとともに、財政の健全性の確保に努めなければならない」

「県は、毎会計年度の予算、決算その他の財政に関する事項を、県民に分かりやすい方法で公表するとともに、説明するよう努めなければならない」

なお、自主財政権に関する近年の動きとして、「中長期財政計画・財政見通しの規範化（計画化）」、「事業別予算編成の義務化と公表義務」、「予算編成過程への県民参加」等が挙げられる。これらは、内容的に十分熟していないものもあり、直ちに制度化できない面があるが、こうした要請も加味した規定として次のものが考えられる。

「県は、県民に対して中長期の財政計画及び財政見通しを明らかにするとともに、毎会計年度の予算編成過程に関する情報の提供に努めるものとする」

2 自治体組織の自己革新のために

(1) 自治体組織の自己革新の必要性

自治体が、地域のニーズに根ざした独自の政策を立案、実行するために不可欠な仕組みとして、自治組織権を確立することが挙げられる。この自治組織権の確立は、県民の多様なニーズに迅速に応えながらも、簡素で効率的な行政執行体制が整い、しかも知事以下の職員が意欲を持って行政課題に取り組める組織風土といってもよい。

こうした自治組織権の内容は、組織編成のあり方に関するもの、職務執行体制に関するもの、人事制度（採用、昇任昇格、給与、報償、懲戒など）、職員の責務に関するもの等多様な分野に分かれる。実際の自治基本条例では、抽象的な組織編成や執行体制のあり方について規定したもの、首長も含めた職員の責務を定めたものが見られる程度であり、あまり網羅的に規定したものはない。その理由としては、規定事項の範囲が広く、細目的な事項を規定するには、自治基本条例になじまないこと、自治組織権の基本的事項は地方公務員法など国の立法によって規定されている部分が多く、あまり大胆な規定を設けることができないといった理由があると思われる。

(2) どういった規定が考えられるか

ア 自治体組織編成のあり方に関する規定

前述のように、自治体組織編成のあり方については、法律による規律が強い分野である。都道府県の内部組織の設置（地方自治法第158条）補助機関の定め（同161条以下）地方機関（出先機関）の設置（同155条）等の規定を見ると、あまり大胆な組織編成を規定することは困難である。実際の規定としては、抽象的な組織編成のあり方を述べたようなものになるう。

例えば、次のような規定である。

「県は、多様化する地域課題に的確に対応するために、その組織及び機構を不断に見直すとともに、簡素で効率的な組織運営に努めなければならない」

イ 職務執行体制に関する規定

職務執行体制に関する規定も、内容的には法律による規律が強い分野である。職務の根本基準（地方公務員法第30条）にはじまり、宣誓（同法第31条）、法令・上司の命令に従う義務（同法第32条）、職務専念義務（同法第35条）、政治的行為の制限（同法第36条）等多彩な形での規定がある。これ以外に自治基本条例で規定を設けるとすれば、抽象的な職務執行体制のあり方に関する規定ということになる。

「県は、県民の負託に応え、また、最小の経費で最大の効果を上げるために、その職務執行体制を日常的に点検し、整備する責務を有する」

また、これらの規定を知事や職員の責務という形で規定することも考えられる。

「知事は、県民の代表者として、県民の意思を県政に実現させることを目指して、この条例の理念を実現するために全力を挙げて県政の執行に当たる責務を有する」

「すべての県職員は、この条例の理念を実現する者として、県民の福祉の向上のために全力を挙げて職務を遂行する責務を有する」

ウ 首長の任期に関する規定

上述の首長の責務に関する規定の1つとして位置付けられるものではあるが、首長の任期に関する規定を設けることが考えられる。いわゆる多選の弊害を防止するためのものであるが、規定例としては次のようなものである。

「知事は、連続して3任期を超えて在任しないよう務めるものとする」

【もう一步前へ 6】 首長の多選禁止・自粛条例の意義

(1) 多選禁止・自粛条例を巡る動き

近年、いくつかの自治体で首長の多選禁止や多選自粛に関する規定を、自治体の条例に盛り込もうとする動きが活発になっている。

実際に条例化したものとしては 東京都杉並区、神奈川県川崎市がある。前者は、平成15年3月東京都杉並区（山田区長）が、「杉並区長の在任期間に関する条例案」を議会に提出・可決したものである（3月17日施行）。内容は「区長は通算3期を超えて在任することのないよう努める」というもので、いわゆる多選禁止ではなく、多選自粛条例となっている。

後者は、平成15年6月神奈川県川崎市（阿部市長）が「川崎市長の在任の期数に関する条例案」を議会に提出・可決したもので、同様に多選禁止ではなく、多選自粛条例である。特徴的な点は、条例の失効期限が付されており、事実上現市長の在任に関する制限としてだけ機能するようになっている点である。

これ以外については、実際条例化には至っていないが、平成9年当時の秋田県（条例案提案見送り）、平成15年の長野県（平成15年3月、県議会で継続審議）、平成15年の東京都中野区（平成15年、区議会で審議未了）の例がある。

(2) 賛否の論点

多選禁止・自粛条例に関する議論は、おおむね「禁止」条例を念頭に置いてだが、次のような是非の議論がある。

肯 定 論	否 定 論
<p>【独裁的な政治体制の弊害解消】</p> <p>自治体の首長（知事・市町村長）は、二元代表制をとる現在の地方自治制度の下では、たった一人で絶大な権限（人事権・予算編成権・許認可権等）をもっており、長期にわたり在職していくことで、ともすれば独裁的な政治傾向を持つことになる。</p> <p>こうした独裁的な政治傾向を事前に予防するためには、多選を禁止・制限していくことが有効な方法である。</p> <p>【選挙活動の公正がゆがめられる】</p> <p>現職の首長が再度の立候補をし、選挙運動をする際には、現職としての地位を利用した各種の選挙活動を他の候補者に比べて有利に展開することが可能な場合が多く（いわゆる「現職有利」）、選挙運動の公正がゆがめられることがある。</p> <p>再選を重ねることは、決して公正な代表者の選出とはいえ、一定の歯止めをかけることが必要である。</p>	<p>【憲法や法律に違反する疑いがある】</p> <p>憲法15条の定める「公務員の選定罷免権」は、その内容として「立候補の自由」も国民の基本的権利として保障している（最高裁昭和43年1月4日 三井美唄労組事件判決）。また、公職選挙法はそれを受けて、首長の立候補資格として年齢のみを定め（公選法第10条第1項）それ以外の立候補の資格制限等は行っていない。これを、それぞれの自治体が条例をもって制限・禁止することは、憲法・公職選挙法に違反する疑いがある。</p> <p>【多選禁止でかえって良いリーダーを選ぶ機会が失われる】</p> <p>仮に前任の首長が非常に優秀なリーダーであり、選挙民の大多数が元首長を支持している場合には、任期制限が逆効果となる場合があり得る。</p> <p>【そもそも、選挙制度や投票方法の改善で行うことである】</p> <p>本来その都度有権者自身が選挙での投票やリコール等の意思を示すべきことであり、多選禁止や自粛という一律の線引きでやることではない。むしろ低投票率や政治参加のしにくさを変えることが重要なのであって、投票制度のあり方やリコールなど直接請求のあり方等を先決で改善すべきである。</p>

なお、この問題に関する国の考え方については、1999（平成11）年及び2001（平成13）年の衆議院における政府答弁があり、その内容はおおむね、首長の多選禁止を条例によって設けることは、公職選挙法の規定に反し違法であるというものである。

また、1999（平成11）年、当時の自治省が設置した「首長の多選見直し問題調査研究会」（座長・大沢秀介慶大教授）では、自治体の首長の多選問題について、多選禁止が憲法上許される可能性があり、国民の間で十分な論議が必要だとする報告書をまとめている。

(3) 展 望

多選制限に否定的な立場の論拠の最も大きな点は「法律に違反する」という点にあった。しかし、現在ではこうした点を配慮して「多選禁止」ではなく、「多選自粛」条例を目指すというものが強くなっているため、反対する立場の論拠の1つは崩れていることになる。

そうすると問題は、多選制限を条例化することの必要性や妥当性ということになる。

この点については、「多選の弊害」が実際上その自治体にとって具体的なものであり、多くの県民にとって共通の了解事項といえるのかをよく検討する必要があるとともに、条例という手法で、多選の制限を行うことについての議会の理解をよく踏まえる必要がある。

自治基本条例に規定を盛り込むに当たっては、これらの諸点をよく検討・考慮して進めることになる。

3 市町村に対する役割を明確にするために

(1) 市町村に対する役割を明確にする必要性

都道府県の役割として重要なのは、「自らの行う仕事」を明確化するとともに、市町村に対してどのような役割を果たすのかの点である。またそれに関連して国に対してどのような関係を持つのかの点である。

広域自治体としての都道府県は、従来から市町村実施事業に対する補助事業等を積極的に進めてきたが、対等協力関係を前提に今後の市町村との関係を考えた場合、その求められる方向性は基本的には「支援」という表現で括られるものになると思われる。

そこで、こうした「対等協力」という関係を前提にした「支援」という役割を、市町村に対する役割として、自治基本条例において明確に位置付けていくことが求められる。

(2) どういった規定が考えられるか

ア 基礎自治体である市町村の位置付け及び都道府県と対等協力の関係にあることを、確認する規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「県は、市町村が住民に身近なところにあつて地方自治の基礎を成す地方公共団体であるという原則を踏まえ、市町村との適切な役割分担に努めるとともに、対等かつ協力の関係を持つように努めなければならない」

イ 市町村の自主性を尊重するとともに、その自主的な機能をより一層発揮するのに

必要な支援や調整を進める規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「県は、市町村の自主性を尊重するとともに、その自主性の一層の促進の見地から必要な支援と助成に努めるものとする」

ウ 市町村の都道府県政参加に関する規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる重要施策を策定するに当たっては、事前に関係する市町村の意見を求め、提出された意見に配慮しなければならない」

「執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議する審議会その他の附属機関の設置に当たっては、関係する市町村をその構成員とするよう努めなければならない」

第7章 自治体の最高法（基本法）として

自治基本条例が最高法（基本法）であるために、県民自治の確保と自治体の自己革新を有機的総合的に結び付ける仕組みが不可欠となる。

本章では、この最高法（基本法）として自治基本条例を位置付けるために必要な仕組みと具体化策を、「最高で基本的な原則の実現」と、「政策の総合化」のそれぞれの場面で明らかにする。

1 自治体の最高で基本的な原則の実現のために

(1) なぜ自治基本条例が最高法規でなければならないか

自治基本条例は、県民による自治と自治体運営の根本に関するルールを定めたものであり、自治基本条例が実効性を持つためには、実務の中で、その内容が尊重され、実際の政策の中で生かされる仕組みがなければならない。自治基本条例が「最高法規」であるということにはこうした意味合いが込められている。

この「最高法規」に関わる問題は既に触れた（第2章2、8頁以下）。そこでは、この「最高法規」という言葉を、法規の効力の優劣関係としてとらえると、残念ながら現行地方自治制度上は文字どおりには認められていないとした上で、そうであっても、自治基本条例の規定内容を工夫することで最高法規としての機能を発揮することは可能であるとした。

ここでは、その規定の具体的な工夫の仕方を述べることとする。

(2) どのような規定が考えられるか

ア 自治基本条例の尊重・遵守義務に関する規定

他の条例の制定・解釈に当たっては、この自治基本条例に即して行うべきことを定めるという方法である。こうした規定を自治基本条例に盛り込むことによって、自治体が個別の条例を制定、改廃するに当たっては、自治基本条例の内容に沿うように行うであろうし、自ずから条例相互の規定事項の分配が整理され、自治基本条例を頂点とする、自治立法の整備が進むことが期待される。

例えば、次のような規定である。

「県は、他の条例、規則その他の規定によって制度を設け、又は実施しようとする場合において、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない」

イ 特別な改正要件を設ける

これは、自治基本条例の改正の手續に、一般の条例とは異なり、議会の特別多数や住民投票による過半数の賛成といった特別の手續を用意することをいう。自治体の他の条例が議会の過半数の賛成という議決要件で改正される中で、自治基本条例だけが、特別に加重した要件（特別多数の賛成、ないしは住民投票）による改正を

必要とすれば、一般の条例をもって、自治基本条例の効力を否定することはできなくなり、その範囲で、自治基本条例は他の条例に対して優越する地位を持つことができることとなる。

例えば、次のような規定である。

「この条例の改正は、別に定める手続により有権者による県民投票を経て行わなければならない」

「この条例の改正は、議会における出席議員の3分の2以上の賛成によりこれを行わなければならない」

ウ 条例の体系化に関する規定

条例の体系化に関する規定とは、他の自治体法規範（個別条例、規則、その他の規程）が自治基本条例の内容に即して、まさにピラミッドのように体系的に整備されなければならないことを定めた規定である。これによって、自治基本条例が内容上、他の自治体法規範の上位に位置付けられ、その最高法規性を担保したものと解することができる。

例えば、次のような規定である。

「県は、この条例の定める内容に即して、別にそれぞれの行政分野に応じて基本条例を定め、他の条例、規則その他の規程の体系化に努めるものとする」

エ 自治基本条例の目的や性格の宣言規定

上記の各場合の他に、単に宣言するという場合も考えられる。これは、明文で「最高の」という文言は入らないとしても、その内容が自治体運営の基本原則等を宣言することによって、いわば含意として最高性を読みとることが可能であるというものである。

例えば、次のような規定である。

「この条例は、県政運営の基本原則を定めたもので、県民の福祉の向上と自治の実現を目的とする」

2 政策の総合化のために

(1) 政策の総合化の必要性

自治基本条例が最高法規であることを、その機能面から見ると、「政策の総合化」への取組といった点が重要となる。この政策の総合化とは、政策の立案、実施、検証のすべての場面で進められる必要がある。具体的には、厳しい行財政環境の中で、自治体が多様化した県民のニーズに適切に応えていくためには、政策の取捨選択が必要となる。これは、すべての政策についての費用対効果を厳密に計測すること、人事・組織面での不必要な部署を整理統合していくこと、その他自治体経営（マネジメント）の観点から効率的な行財政運営に努めていくことであり、その中から、真に県民のニーズに即した必要な政策は何なのかを判別し、重要度の高いものは生かし、他方で重要度が低いもの、競合し無駄な投資をしている政策があればそれを排除するということとなる。

こうした、政策の取捨選択を行う場面においては、何よりも総合的な視点から取組が重要である。いくつかの政策をより高い視点から評価し、必要性を判断し、効率的で実効性ある政策展開を行うためには、自治体にとっての最高で基本的な法規である自治基本条例の中で、こうした政策の取捨選択のシステムの根幹を位置付け、規定していくことが求められる（前述第1章1、4頁参照）。

(2) どういった規定が考えられるか

ア 行政運営の基本原則に関する規定

行政の総合化は、自治体組織のあり方、政策方針の提示（総合計画等）、それに必要な予算編成システム、さらには、県民とのコミュニケーションの充実によるニーズの把握などいろいろな場面で、全体としてのシステムで進められるものである。自治基本条例は、そうしたシステム全体の運用を、理念を示すことで先導・統制するものであるから、具体的な規定としては、こうした総合的行政の推進を行政運営の基本原則として提示することになる。

次のような規定が考えられる。

「県の行う行政は、豊かで個性あふれる地域社会の創造に向けて、総合的かつ計画的に実施されなければならない」

イ 総合化に向けた取組内容を具体的に示す規定

総合化への取組は、前述のように総合計画の策定実施をはじめとした全体としてのシステムで進められるものであるが、その中で特に重要な、業務の進め方や、その組織体制のあり方について、不断の整備義務という形で規定を設けることは意味がある。

例えば、次のような規定である。

「県は、総合行政の推進に資するために、業務の進め方や、その組織体制のあり方について不断に県民の意見を聞きつつその整備に努めるものとする」

【もう一步前へ 7】 総合行政の必要性と条例の歩み

(1) 「総合行政」、「政策の総合化」とは何か

「総合行政」や「政策の総合化」という言葉の意味をもう少し具体化する必要がある。

一般に総合行政とは、1つの課題に対して必要な施策や事業を有機的に結び付け、分野や部局を超えて総合的に取り組むことによって相乗的に効果を発揮し、効率的な行政運営を目指すものといわれる。

都道府県の実務の中では、「分野や部局を超えて有機的に政策を結び付け、無駄をなくした効率的な行政運営^{*23}」を総合行政で取り組むべき課題としたり、国の政策であるが、特定の行政分野、例えば河川行政の分野で、「現行の個別の行政機関の枠組みを超えた、『流域を単位とした水循環』を一体とした取組^{*24}」を総合行政への取組と表現したりしている。これを行政組織の執行体制の面からみると、キーワードとしては、「部局横断的」ということがかなり近いものとなる。

この「総合行政」の要請を自治基本条例に盛り込むとしても、本文で述べたように、条文の文言としては「総合的な」といった範囲での表現にとどまってしまう。

しかし、この「総合行政」や「行政の総合化」といった要請は、既に個別条例の制定の歩みの中から着実に進められていることを、実際の条例の制定の歩みの中から具体的に明らかにしてみたい。

(2) 総合化に向けた条例制定の歩み

表は、神奈川県を例にとり、戦後制定された条例を基に「横断的条例」、「誘導的条例」、「手続的条例」の占める割合を年代ごとに分類したものである。

ここで「横断的条例」とは、条例の執行が単一の県部局（室課）だけでなく、複数の部局の執行が予定されている条例である。対比する条例は「個別的条例」である。

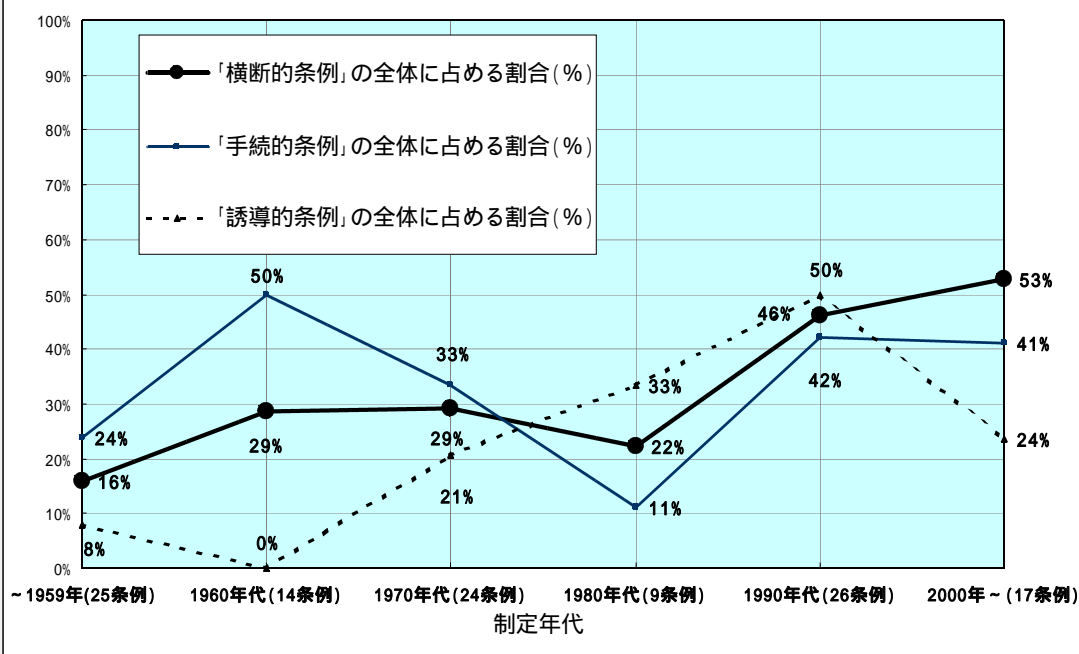
また、「手続的条例」とは、条例の規定事項が、主として行政執行の手続面を規律している条例である（典型例が、「行政手続条例」である。対比される条例は「実体的条例」であり、規定の内容が、実体に関する禁止、規制、誘導の場合は、おおむね、単一の部局による政策が付随するが、手続の場合は必然的にいくつかの部局に横断するものになりやすい）。

さらに、「誘導的条例」とは、条例の規定内容が、権利義務に対する制限・禁止ではなく（これを「規制的条例」とする）、権利の創設、利益の誘導、福祉の増進など、権利利益の創設に関わる条例とした。規制的条例は、規制に必要な取締まりや制裁などの組織が必要となり、「実体的条例」と同様、単一部局所掌型となりやすいが、誘導的条例は、横断的な取組をとる場合が多い。

*23 三重県 平成9年11月 総合計画「総合行政で取り組む八つの重要課題」より

*24 国土交通省 平成11年3月 「河川審議会総合政策委員会」答申より

条例（神奈川県）の制定時期別の性格の推移



対象とした条例は、1948年以降2003年までに神奈川県が制定施行した115の条例（県機関の設置条例や職員人事関係の条例は内部関係の条例として除外した。また、2000年に地方自治法改正に伴って必要的条例事項となった、手数料関係の条例も除外した）。

表からわかるように、「横断的条例」の比率は、1950年代までは、全体の16%だったのに対して、次第に比率を上げ、2000年以降は全体の半数以上となっている。1つの部局（室課）がもっぱら施行するのではなく、条例制定時から複数の部局（室課）が施行することを前提に作られている条例は、十分に「総合的」といえる。

「手続的条例」の比率は、明確に増加傾向にあるとはいえないが、個々の条例の中身をみると、環境影響評価条例、行政手続条例、土地利用調整条例など重要な条例が多く、いずれも多数の行政対象に対して統一的な手続を課すことによって公正で公平な行政を進めるためのものとして、やはり総合的なものであるといえる。

さらに、「誘導的条例」の比率は、やや破行的だが、一定の増加傾向が指摘できる。例としては、各種の基金条例や男女共同参画推進条例などが挙げられるが、「規制の条例」に比べて横断的な取組を求められる場合が多く、総合化への契機を持っているといえる。

このように、行政の総合化への動きは、自治基本条例によって始まるのではなく、既に個別条例制定の取組の中で確実に進められていることがわかる。

第3部 都道府県自治基本条例の設計

第3部 都道府県自治基本条例の設計

第8章 条例の制定に伴う留意点

実際に自治基本条例を制定するに当たっては、条例の内容そのものの検討とともに、あらかじめ留意しておかなければならない事項がある。

その1つは、制定手続に関する問題である。どのような道筋をたどって制定するか、また、その際に、県民参加の手法を取り入れるのか、といった点は、十分検討しておくべきものといえる。

もう1つは、制定された条例をいかに実際に生きたものにするかという、実効性の確保の問題である。実際には条例制定後の問題ではあるが、制定に当たって、あらかじめ検討しておかなければならない事項である。

そこで、条例のいわばプロセスとメンテナンス^{*25}における課題について、既に条例を制定し、施行している自治体や、現在策定中の自治体からその実態を確認するため、本研究において実施した「自治基本条例に関する調査」の結果を踏まえながら検討する。

1 条例の制定手続

自治基本条例の制定に当たっては、その内容はもとより、制定に至る過程も重要な意味を持っている。制定手続については、定型の方法があるわけではなく、自治基本条例の制定に当たって、どのような道筋をたどるのかについては、それぞれの自治体が自治基本条例の制定目的をどのように考えるか、本条例に何を規定しようとするのか、という点に関わっているといえる。

県民自治の確保を目指し、「自治体の憲法」として位置付けられる自治基本条例という性質に鑑みると、その制定手続の中でポイントとなるのは、県政の主体である県民の参加の手法を取り入れるか否か、また、取り入れるとした場合、どのような手法を採用するかという点である。

そこで、まず、自治基本条例を既に制定している、又は制定を予定している自治体の

*25 北村喜宣「地方分権時代の自治体運営と自治基本条例」において、環境基本条例の「教訓」として、条例のプロセスとメンテナンスの重要性について示唆されている。（第一法規出版『自治フォーラム』、522号、2003）

制定手続について、市民*26参加の状況を中心に、「自治基本条例に関する調査」の結果を踏まえて考察することとする。

なお、本調査は次のとおり実施したものである（調査全体の概要については、資料3「自治基本条例に関する調査結果概要」、138頁以下参照）。

【「自治基本条例に関する調査」の概要】

調査目的

自治基本条例を制定し、あるいは策定作業を進めている自治体に対して、自治基本条例制定のきっかけ・発端や目的、制定に当たっての手続、規定事項の内容、実効性を確保する制度、課題等を調査することによって、自治基本条例の制度設計に当たって留意すべき点を把握し、研究活動に資することを目的として実施した。

調査実施時期及び方法

平成15年7月中旬～8月上旬

郵送による調査票の送付と自計式

調査表の送付対象自治体

自治基本条例を制定し、又は検討作業を進めている38自治体（うち制定済みは、16自治体）

回収結果及び有効回答

38自治体中35自治体の回答を得た。（回収率92.1%）

このうち2自治体については、アンケートの回収は行ったが、その内容は「現在、検討作業が白紙に戻ったため回答不能」とのことであったことから、調査結果からは外すこととし、有効回答は33自治体とした。

対象とした具体的な自治体名については、資料3参照（138頁）。

制定手続に関する調査結果について

ア 条例制定における手続

本調査の中で、条例制定に当たり採用した手続（予定している手続も含む。）について、その経過をフローチャート方式により回答をお願いした。このため、調査

*26 本調査は、対象となる自治体のほとんどが市町村であるため、「県民」という表現はなじまないことから、調査項目等において「市民」という表現を用いた。そのため、調査の内容を引用する部分については、「市民」の表現を用いることとする。

結果については、厳密な意味での統計的な整理はできないが、採用した手続の内容は、おおむね次のような状況であった。

- ・ 何らかの形で庁内での検討作業を行っている（今後実施する予定の手続も含む。以下同じ。）ものは、33自治体のうち、25自治体(75.8%)であった。
ただし、この中には、主管部局で素案をつくるケース、プロジェクトチームをつくって素案を策定するケース、市民会議等が作成した素案を基に庁内で検討するケースなど様々なパターンが見受けられた。
- ・ 学識経験者等が構成員となる審議会、研究会などでの検討を行っているものは、22自治体(66.7%)であった。
なお、そのうちの多くが、委員の一部を公募による市民とする方法を採用している。
- ・ 市民参加のワークショップ等で条例案を検討しているものは、17自治体(51.5%)であった。
- ・ 市民討論会、フォーラム等の集会形式で市民から意見聴取を行っているものは、18自治体(54.5%)であった。
- ・ パブリック・コメント制度に基づく意見聴取を行っているものは、16自治体(48.5%)であった。

その他、特色のあるものとして、次のような方法を採用している自治体があった。

- ・ 市町村に対して意見照会を行ったケース
- ・ 議員提案で条例化したケース
- ・ パブリック・インボルブメントの採用を予定しているケース

イ 調査結果からみた条例制定過程のタイプ

条例制定過程をフローチャートで示した回答結果をみると、各自治体では、様々なパターンにより条例化に至っていることがうかがえる。そこで、既に条例を制定済みの自治体（16自治体）のうち、首長の発議により条例を制定した自治体（15自治体）について、制定過程において主導的な立場にあった主体に着目して、次の4つのタイプに大きく分類してみた*27。

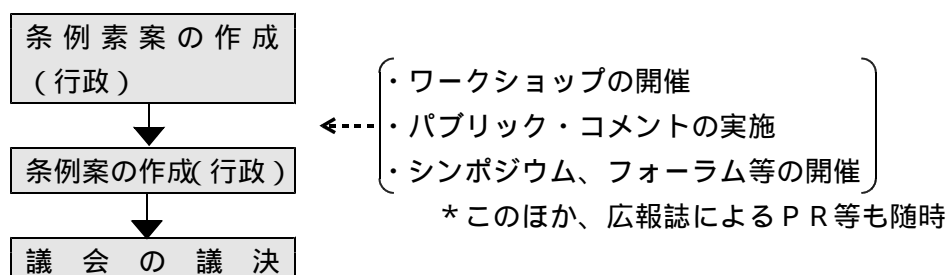
なお、ほとんどの自治体では、この制定過程の中のいくつかの段階で、シンポジウムやフォーラム、ワークショップ、パブリック・コメント等の市民参加の手法を単独又は複数取り入れていることがわかった。そこで、調査結果を参考として、それぞれの段階で取り得る市民参加の手法を併せて記載した（これらの市民参加の手法は、複数の段階で実施し得ることから、可能性のある段階について各々矢印で示している。）。

*27 分類に当たっては、辻山幸宣「自治基本条例の設計」(『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』、公職研、2002)を参考とした。

行政主導型

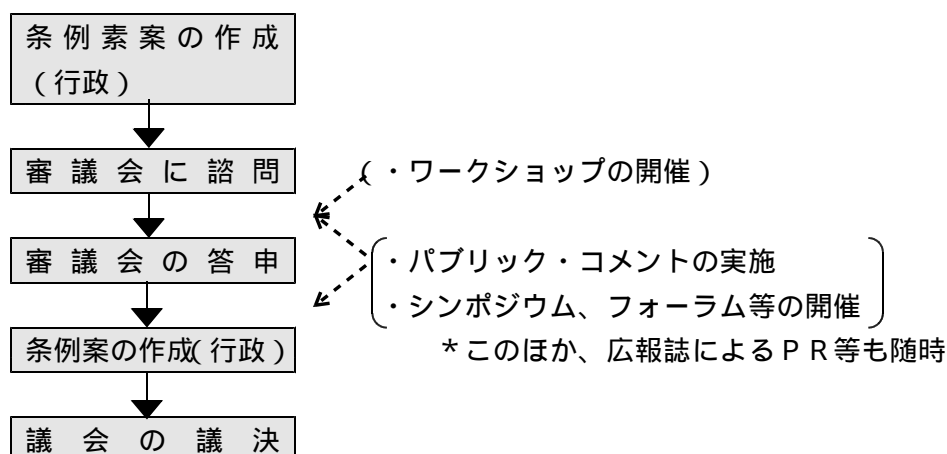
首長の方針に基づき、行政が主導的に制定作業を行ったタイプである。

このタイプに当たると思われる自治体の中でも、制定過程の中で市民参加の手法を取り入れていないところ、逆に市民が中心となったワーキンググループ等との協働による検討を行っているところなど、様々であった（実際には、図に示した段階で、何らかの市民参加の手法が取り入れられることが想定される。）。



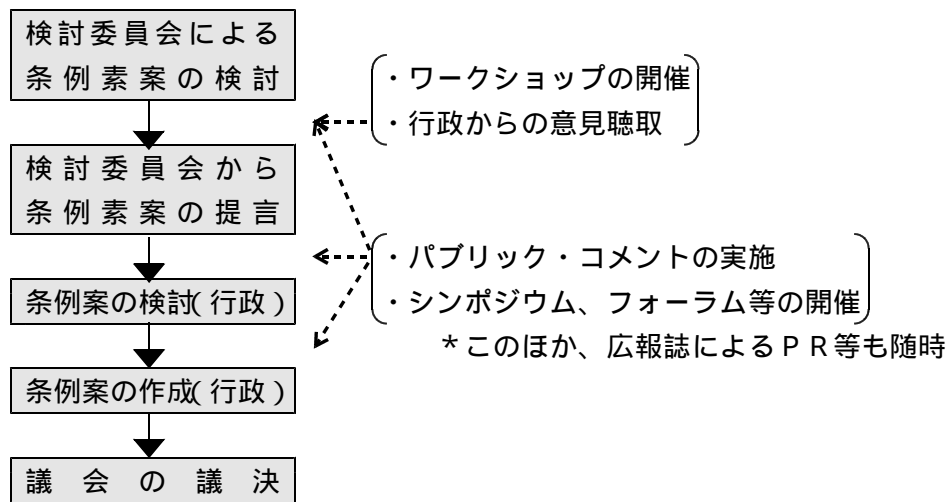
審議会型(学識者等により構成)

学識者や各種団体推薦の委員等から構成される審議会に、行政が作成した条例案を諮問し、答申を受けるという、従来からある審議会方式である。



市民参加による検討委員会型(委員の一部に公募市民が参加)

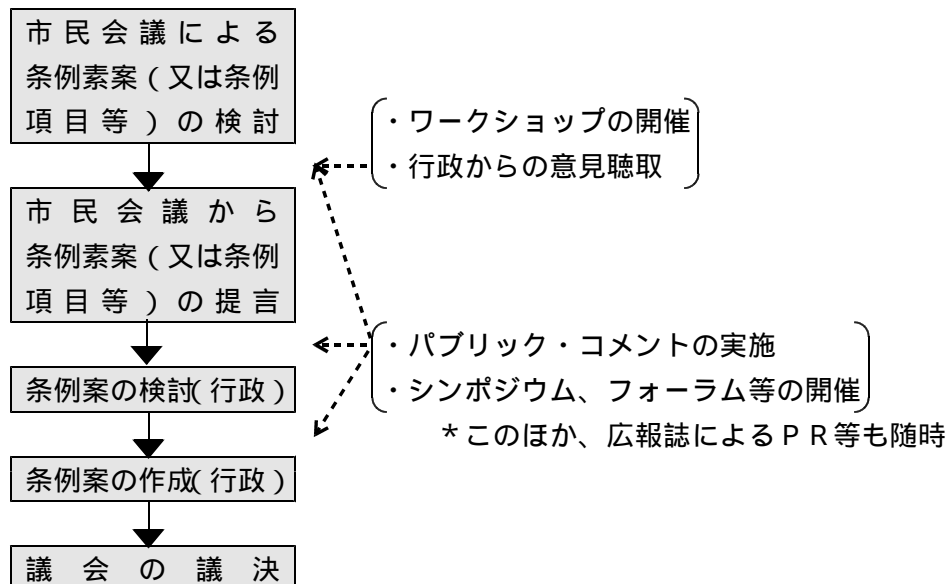
前述の が学識者等のみで構成されているのに対し、委員の一部に公募した市民を加えた委員会を設置したタイプである。と同様、行政が作成した条例素案に意見等を加えて提言するという場合もあるが、素案の作成段階から関わるケースもあり、条例策定における市民の関わり方の度合いは、と比較してより高いといえる。



市民会議型（公募市民が中心）

公募した市民が中心となって市民会議を設置し、条例の素案や項目の検討から行うタイプである。前述の のタイプと比較して、より市民の関わり方の度合いは高くなる。

なお、このタイプにおいては、行政としての関わり方が様々であることが見受けられた。この点に関し、行政と市民により結成された組織において、「パートナーシップ協定」を締結し、相互の関係、役割等を明確にしておくという方法を採用しているところ*28があり、参考となる。

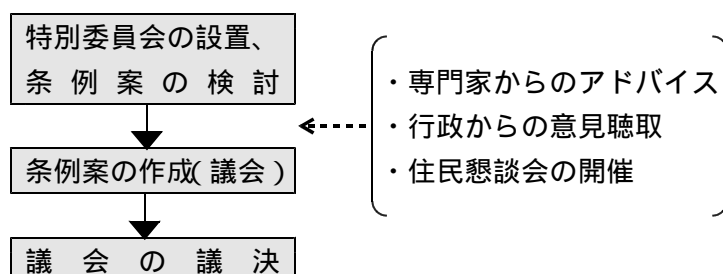


*28 なお、当該自治体については、本調査への回答はなかったため、調査対象外となっている。

[参考] 議員提案型

本調査の対象となった自治体のうち、首長の発議ではなく、議員提案により条例が制定された自治体が、1団体あった。

その具体的な制定過程をみると、議会における検討だけでなく、市民の声を聞く場を設定するなど、いわゆる市民参加の手法を取り入れたものとなっている。



【参考】 自治基本条例の策定過程の事例

それぞれ、ホームページに公表されている条例の策定経緯を基に記載した。

<ニセコ町まちづくり基本条例（北海道）>

ニセコ町では平成7年度より、「まちづくり懇談会」や「まちづくり町民講座」などで、町民主体のまちづくりを実現するために行政情報の住民との情報共有化や住民参加を進めてきた。しかし、今の仕組みの中では、今後も継続して住民の権利が保障されない可能性があること、将来にわたって、まちづくりのための住民の基本的なルールを定めておく必要があるという住民意識が醸成されていたことなどから、町では「まちづくりのための基本的なルールづくり」に取り組むこととなった。

平成10年頃より、「札幌地方自治法研究会」（行政法理論・研究と実務の接近、また、実務の法的水準の向上を目的として、北海道大学法学部・木佐教授（当時）その他の研究者、道内自治体職員等により構成）で、ニセコ町の規模を想定した自治基本条例の検討を開始した。この研究会には、町職員も参加していた。

一方、町でも「まちづくり町民講座」、「広報広聴検討委員会」、「町職員による検討プロジェクト」公開による「町民ワークショップ」の開催などで、条例の内容について議論が重ねられた。ある程度、議論が進められた時点で、広報紙での特集や「まちづくりを考えるシンポジウム」を数回、開催した。また、自治体合同法務研究会（島根大会）などで報告され、全国の自治体職員からもさまざまな条例に対する意見を募った。

平成12年には、「札幌地方自治法研究会」による「自治基本条例試案」がまとめられ、自治体合同法務研究会（熊本大会）で報告された。ニセコ町でも、広報広聴検討会議の継続審議、町議会への説明、管理職会議での検討を続けた。町職員による検討プロジェクトでさらに検討を続け、町民説明会や各種団体への説明、議会へ

の説明を進めた。

こうした経過を経て取りまとめられた条例案が、平成12年12月に議会において可決され、平成13年4月に施行された。

<宝塚市まちづくり基本条例（兵庫県）>

平成10年7月に「地方分権推進懇話会」、平成12年1月に「市民参画検討委員会」をそれぞれ設置し、分権社会に即した新しい行政システムの構築に向けた検討を進めた。

平成13年4月に公募市民も参画した「まちづくりに関する条例検討委員会」を設置（全7回）し、検討を進める一方、「まちづくりワークショップ」を開催（全5回）した。併せて、市のホームページや広報にもまちづくり基本条例の情報を掲載して、市民への周知と意見募集（パブリック・コメント）を行うとともに、「まちづくり市民フォーラム」を開催した。

こうした経過を経て取りまとめられた条例案が、平成13年12月に議会において可決され、平成14年4月に施行された。

<生野町まちづくり基本条例（兵庫県）>

平成12年度に「住民参加のまちづくり推進懇話会」（全9回）において、地域づくり生野塾まちづくり委員と地域担当職員のほか、町内の住民組織や企業内のNPO活動組織、商工会青年部や区長会の代表者を交えて、地域づくり生野塾をはじめとする生野町における住民参加システムの検証を、勉強会やワークショップを通じて行った。

平成13年度には、公募による住民・職員で構成する「まちづくり基本条例検討委員会」（全10回）において、前年度の懇話会の報告を基にして、生野町のアイデンティティを基本とした自治基本条例の明文化を目的に、ワークショップなどを通じて議論を積み重ね、条例素案をまとめた。この素案を「動く町長室」などで町民に周知（全8回）し、意見の聴取を行った。

こうした経過を経て取りまとめられた条例案が、平成14年3月に議会において可決され、平成14年6月に施行された。

調査結果を踏まえた考察

ア 制定手続における県民参加の考え方

これまでみてきたとおり、各自治体においては、単独ないしは複数の市民参加の手法を組み合わせ、いろいろな角度から、幅広く市民の意見を聞こうという姿勢が見受けられる。これは、既存の自治基本条例の多くが、当該自治体のまちづくりにおける市民参加のあり方を中心とした規定内容となっていることに鑑みれば、当然ともいえる。

自治基本条例を「地域の憲法」と位置付け、当該自治体が「自ら治める」上での基本とすべき考え方を県民、議会、行政の三者に共通するものとして認識しようとするならば、その制定過程において、自治体の執行機関だけでなく、議会や県民と

制定の段階から情報を共有し、県民が主体的に参加できる仕組みを用意することが重要といえる。

また、自治基本条例の制定を県民と行政の協働の実践ととらえ、制定過程を通して、協働の方策を両者が学ぶことを制定目的の重要な要素と考えるならば、この目的を体現する一環として、自治基本条例の制定の段階からの密度の濃い県民参加の手法の採用は欠かせないものである。

さらに、自治基本条例をその地域における最高法規として他の個別条例に優位するものとするならば、制定過程における県民参加を、その正当性を高めておくための工夫の1つとして、とらえることもできるとの指摘もある*29。

こうしたことを踏まえると、県民参加は、条例制定の目的や規定内容によって採用する手法やそのタイミングは異なるであろうが、自治基本条例の制定過程の重要な要素であるといえよう。県民参加の手法を用いて、県民と行政とのやりとりを活発に行うことにより、相互の理解は深まるとともに、条例の制定過程のみならずその執行の段階においても、互いに当事者としての認識を継続して持ち続けることができるものとする。

イ 制定手続における県民参加の留意点

調査結果からもわかるように、県民参加の手法は様々なものがあり、それぞれ特徴や課題がある。そのため、どれか1つの手法だけを実施したとしてもそれだけでは、県民参加が十分になされたとは言い難い。そのため、自治基本条例の制定手続において県民参加を重要な要素と考えるならば、できる限り多様な手段を様々な段階において併用することが求められることとなる。

また、一般的に県民参加については、成案に近いところで意見募集すればするほど、その意見は先鋭的かつ視野の狭いものになる傾向にあり、行政、県民それぞれにとって信頼感を失う結果となりかねない、との指摘がある*30。こうした指摘は、自治基本条例の制定についても当てはまるであろう。したがって、条例の制定過程に県民参加の手法を取り入れるとするならば、『より早期の参加』、『より熟度が低い段階での参加』が望ましいといえる。

なお、条例の制定に当たって県民参加の手法を取る場合、議会に議案を提案する前に条例案等を県民に公表するという場面も当然あり得ることから、こうした手法を用いることに対する議会の理解を得ることも重要となる。

ウ 制定手続におけるその他の留意点

(ア) 県民投票

「ア 制定手続における県民参加の考え方」において前述したとおり、県民参

*29 辻山幸宣「自治基本条例の構想」『岩波講座 自治体の構想4「機構」』、岩波書店、2002、18頁

*30 北村喜宣「地方分権時代の自治体行政と住民参加」『協働型の制度づくりと政策形成』、ぎょうせい、2000、191頁

加を自治基本条例の最高法規としての正当性を高めるための手段の1つとして考えるならば、その究極の形として、制定過程において県民投票を実施するということが想定される。

既に制定された自治基本条例の中にはこうした事例はないが、例えば、自治基本条例の制定に関する県民投票条例を自治基本条例に先立って制定し、制定の必要性の有無そのものを確認したり、自治基本条例案を議会への提案に先立って県民投票に付し、その賛否を問う（ただし、その結果については、知事の議案提案及び議会の議決を拘束するものではなく、諮問的なものとなる。）といった方法が考えられなくはない。

なお、県民投票の実施については、様々な課題が想定されることは前述のとおりであり（第5章4、50頁参照）、その必要性を十分検討する必要がある。

(イ) 都道府県における制定手続^{*31}

都道府県において自治基本条例を制定するに当たって、特に留意が必要と思われる事項として、「市町村との関係」「市町村条例との関係」をどのように整理するかという点が挙げられる。

具体的には、当該条例の制定により、市町村事務の侵害や制約にならないか等を制定過程において十分に吟味することが求められる。また、都道府県と市町村がともに自治基本条例を制定することも想定されることから、条例間の抵触という観点からも留意する必要がある。

なお、自治基本条例は理念的な規定が多くなることが想定されることから、実際には事務の侵害、抵触等に至ることは少ないと思われるが、そうした場合であっても、広域自治体としての都道府県と基礎自治体としての市町村のそれぞれの役割を踏まえ、都道府県らしい条例の制定を意識するという姿勢が求められる。そうした意味から、都道府県における制定手続については、「県民参加」のみならず、「市町村参加」も重要な要素であり、制定過程のいずれかの時点で、市町村の意見を聴取する機会を設定する必要があると考える。

2 条例の実効性の確保

自治基本条例については、制定すること自体に大きな意味があることはもとよりであるが、制定によって完結するわけではなく、実際に適用され、制定の目的を達成することが重要となる。条例に書かれている内容が、実際に実現されなければ制定した意味がない。前述の「1 制定手続における留意点」においては、条例制定に至る過程の重要性について検討を行ったが、ここでは、制定後、どのようにして自治基本条例が目指す目的を達成していくか、という点に触れておく。

*31 磯崎初仁「都道府県条例と市町村条例の関係はどうなるか」(『自治立法の理論と手法』、1998、ぎょうせい)を参考とした。

そこで、ここでも前述のアンケート調査「自治基本条例に関する調査」の結果を踏まえて考察することとする。

実効性を確保する制度に関する調査結果について

ア 実効性の確保のための具体的な制度や仕組みに関する課題

本調査の対象とした自治体のうち条例を制定済みの自治体(16自治体)に、自治基本条例の理念や目的を実現するための具体的な制度や仕組みについて、その必要性の有無及びそれらの制度の実効性を確保するという観点からみた課題についてたずねた。

その結果、すべての自治体において、何らかの具体的な制度や仕組みの必要性を認識しているとの回答があった。この中で回答の多かった順に並べると、次のようになる。

- ・「市民の参加に関する制度や仕組み」(16自治体、100%)
- ・「行政執行組織に関する制度や仕組み」(7自治体、43.8%)、
- ・「条例の周知や広報に関する制度や仕組み」、「政策の実施に関する制度や仕組み」(6自治体、37.5%)

それぞれに該当する具体的な制度等の内容及びそれらの実効性を確保する上での課題は、次のとおりであった。

市民の参加に関する制度や仕組み

具体的な制度・仕組みとしては、「住民投票制度」(7自治体)、次いで、「パブリック・コメント制度」が3自治体、以下「市民参加の行動計画」「地域づくり塾」「市民委員会の設置」「審議会等の委員の公募」「附属機関等への参加」などが挙げられていた。

実効性の確保という観点からの課題としては、「住民投票制度」について、「実施の際には別に条例を定めるとしているが、まだ未整備であり、議会の議決が得られるかどうか」という点が挙げられていた。

行政執行組織に関する制度や仕組み

ここでは、「審議会等の委員の公募」、「附属機関等の構成」、「総合窓口の設置」などが挙げられていた。

なお、「附属機関等の構成」について、「附属機関等の委員の在任期数や兼務の禁止、公募委員の比率等について規定しているが、現在も委員に就任している市民もあり、その取扱いについては未整備」という点が課題とされていた。

また、「審議会等の委員の公募」について、「委員の公募については、既に所管部局で配慮しているが、総括的な条例づくりは未整備である」という点が挙げられていた。

条例の周知や広報に関する制度や仕組み

ここでは、「広報誌、ホームページ等の広報媒介の活用」(5自治体)、その他

「全職員への研修会の実施」、「情報公開条例の制定」などが挙げられていた。

課題としては、「広報媒介の活用」について、「広報誌の拡充、情報公開施設の拡充、通信情報伝達手段の充実が努力義務とされているが、財政的な措置は行われていない」という点が挙げられていた。

政策の実施に関する制度や仕組み

これについては、「政策評価条例の制定」、「総合計画の進行管理」、「行政評価の実施」、「財産の運営」、「行政手続制度、情報公開制度、個人情報保護制度、パブリック・コメント制度等の個別条例設置」などが挙げられていた。

また、課題としては、「総合計画に基づく市の事務事業を「計画・予算・評価」のサイクルに乗せ、進行を管理するため、事務事業評価制度や、財務会計システムを設ける必要がある」という点が記載されていた。

その他

その他として、次のような制度・仕組みが挙げられていた。

- ・「市民の学習機会の提供に関する制度」及び「市民活動の支援制度」
- ・「市民参加推進会議の設置」
- ・「公共事業市民選択権保有条例」
- ・「集落単位の計画づくりと活動の実践づくりに対する支援」

イ 将来的に生じ得る課題

本調査においては、「実効性の確保」という設問とは別に、自治基本条例を運用していくに当たって、将来的に生じ得ると考えられる課題について、自由意見の形でたずねている。これについては、各々の自治体の状況に応じて、様々な意見が寄せられた。その多くが実効性の確保につながるものであったため、ここで併せて紹介する。

【条例制定済みの自治体の意見】

市民・職員への条例の趣旨・基本理念の普及啓発について

- ・ 条例の実効性を高めていくことが課題である。そのためには、市民・職員へ条例の趣旨の普及啓発を図り、市民の参画と協働を促進するとともに、条例趣旨を積極的に施策・事業に生かしていくなどの取組が必要である。
- ・ この条例は将来的にこの地域が市民社会として成長していくための重要なツールの1つであるため、今後広く地域に根付かせていかなければならない。

しかし、この条例の基本理念を広く根付かせていくための具体的な方策については 条例で設置が規定されている「まちづくり委員会」における試行錯誤の積み重ね以外、明確にされていない。

個別制度の進行管理について

- ・ まちづくり基本条例は、理念部分と具体的な制度部分が混在していることが

当初から指摘されていた。そのため、理念部分については、具体的な制度を規則等で明らかにする必要がある。また、条例で盛り込まれた各制度の進行管理を市民参加の下、チェックする機関が必要と思われる。

見直しの検討について

- ・ 自治基本条例の制定に当たり、議会で「本条例は、新たな自治立法の試みであることから、条例施行後一定期間経過後に検討の上必要な措置を講ずること」との付帯決議が付された。このため、3～4年後に施行状況等を勘案し、見直しなどの検討を行う必要がある。

合併に関連して

- ・ 合併を目前に控え、合併後の条例の扱いが問題である。
- ・ 合併における協議会の段階では、本来議論すべき「まちづくり」については机上の論理だけに終わってしまうのが実情である。成熟社会のための必要な自治基本条例であるが、その存在意義を議論するには当事者互いの成熟したコミュニケーションが必要条件である。

その他

- ・ 行政主導による条例制定であることから、首長が代わった場合に形骸化するおそれがある。
- ・ 市民参加と議会の関係をどう整理するか。
- ・ 法的拘束力を持たないとされる住民投票結果をどのように取扱うべきか。

【条例策定中の自治体の意見】

市民意識の醸成について

- ・ 制定の経緯から、行政主導的な性格が強く、非常に高い関心を寄せている一部の市民活動団体を除き、まだ一般市民の段階では条例の認識は低い状況にある。今後条例制定に向けては、市全体として市民意識を高めていくことが絶対必要であるが、制定目標まで時間的余裕もないため、どのように取り組むかが大きな課題である。
- ・ 市民参加を制度化しても、実際にどれだけの参加があるのか不安である。

個別活動の検証について

- ・ 条例が真にその自治体の「憲法」となるために、その理念が自治体の中で行われる公的な活動に反映されなければならない。そのためには、一つ一つの活動を丁寧に検証する作業も必要である。

時代の変化に対応した見直しについて

- ・ 今後はますます住民要望が多様化・複雑化することが考えられ、住民との合意形成に係る手法も変化、進化していくことが予想される。こうした変化を的

確にとらえながら、条例が常に時代に則したものであり続けるために、適宜見直しをしていくことが制定後の課題と考える。

- ・ 現在、地方自治を取り巻く制度そのものが大きく変わりつつあり、これからの自治体の運営は、常に時代に適したものでなければならない。
そのため、条例は、自治体運営の基本的な考え方を規定するものであるから、こうした時代の変化に対応したものとするための見直しについて規定を盛り込むことが必要である。

司法分権について

- ・ 自治基本条例が自治体の憲法として、市民の参加権などを保障するものならば、そのための仕組みが必要と思われるが、現状では、自治体に司法機能が分権されていない。将来的には「司法分権」が課題である。

その他

- ・ 実質的自治の獲得
- ・ 市民参加、行財政運営、執行組織などに関する実行性確保のための制度整備
- ・ 最高法規性を規定した場合、その遵守
- ・ 条例体系の整備と総合計画をはじめとする行政計画の整合
- ・ 市民、首長、職員、議会の条例への理解の浸透、市政への参画意欲の醸成
- ・ 条例内容が理念的、抽象的なものになるほど、制定したはよいがその後忘れられる存在になってしまう可能性大
- ・ 実効性の担保の仕組みづくり
- ・ 自治体職員への条例の理念等の浸透

調査結果を踏まえた考察（実効性確保に向けての留意点）

自治基本条例の実効性をどのように確保するかという点について、調査の結果をみると、条例制定の発端（首長の強い意向があったのか等）、経過（行政主導で行われたのか、市民参加の下で行われたのか等）、市民意識の熟度、また、現在その自治体がおかれている現状（合併を控えている等）などによって、それぞれ抱えている課題が異なることがうかがえる。

しかしながら、その中でも、自治基本条例はつくるだけでは意味のないものであり、条例制定により明確となった自分たちの自治体の進むべき方向へ、市民とともに確実に前進することが重要なのであり、そのためには条例の的確な運用が求められているという問題意識が共通して感じられた。

そこで、ここでは、課題として挙げられたものの中から、多くの自治体で共通して認識されており、今後条例を策定する上で参考となるとと思われる事項を取り上げ、それぞれについて検討する。

ア 各種制度等の整備及び進行管理

多くの自治体において、条例の運用に当たって将来的に生じ得る課題として挙げられていたものの1つに、条例の中に盛り込まれた各種制度の整備という点がある。

これについては、既に条例を制定している自治体の回答からは、制定時に意図していたように、制度の整備が進まなかったり、適切に運用されていないという状況が多く見受けられた。また、現在条例制定に取り組んでいる自治体からも、そうした懸念が示されている。

自治基本条例の設計において、各種制度の規定の必要性を検討するに当たっては、まず、個別条例等で既に制度として整備が済んでいるものと、新たな制度設計が必要なものとを精査する作業が行われることが想定される。自治基本条例によって新しい制度を導入するような場合には、その制度を早急に整備する必要があるであろうし、場合によっては、個別条例の制定が必要となる場合もある。こうした場合には、その実現可能性を十分考慮した上で、自治基本条例へ当該規定を盛り込むか否かを検討することとなる。

一方、既に当該自治体において運用している制度のみを盛り込んだ条例を策定している場合であっても、自治基本条例の理念を踏まえて、現行制度を再度確認する作業は当然必要となるであろう。この点に関し、自治基本条例で規定する制度の中で、既に制度化が図られているものについては、現状を追認するだけでなく、「(自治基本) 条例に規定される基本理念・原則を踏まえて、一歩進めた内容を規定し、それに照らして現行制度を再検討するようなシステムづくりの指示を、(自治基本) 条例の中で規定することが、適切」*32とする示唆は、大いに参考となる。

また、こうした制度は整備するだけでなく、日常的に進行管理することも重要であり、このための横断的な体制を整備するなどの全庁的な取組も想定される。これに関連して、調査回答の中で、自治基本条例に盛り込まれた個別制度の進行管理を市民参加の下、実施する機関の必要性について言及する自治体もあったが、このように県民参加の下で実効状況を確認することも有用であろう。

こうした日常的な作業の繰り返しは、時代の変化に対応した条例であり続けるための不断の見直しへとつながり、結果として条例の形骸化を防ぐことにつながるものと考えられる。

イ 条例体系の整備と総合計画等との整合

調査結果において、条例体系の整備及び総合計画をはじめとする行政計画との整合を課題として取り上げた自治体が見受けられた。

自治基本条例を当該自治体における「最高で基本的な法規」と位置付けるとした場合、既存条例との整合性の確認や、各分野別の基本条例の制定などにより、条例全体の体系化を図ることが重要である。自治基本条例を頂点として、当該自

*32 北村喜宣「地方分権時代の自治体運営と自治基本条例」第一法規出版『自治フォーラム』、522号、2003

治体の法規体系を整備する意味で、すべての条例、規則等を総点検し、適切な制定・改廃の作業を行うことが必要となる。こうした条例の体系化が図られることにより、自治体の政策は総合的、効率的に展開することができる。

また、「政策の総合化」という観点からみると、条例の体系化と併せて、総合計画等との整合、調整という作業も欠かせないものである。条例の理念が総合計画等に反映されているかという観点からの点検を行うことにより、総合的、効率的な視点での政策の取捨選択が可能となると考える。

ウ 条例の理念の浸透

条例を運用していくに当たっての課題として掲げられたものの中で特に多かったのが、条例の目的、基本理念の浸透である。この点は、条例の目的を実現する上で、直接的な効果を及ぼす前述の「各種制度等の整備及び進行管理」及び「条例体系の整備と総合計画等との整合」と異なり、間接的な効果ではあるが、実効性を確保する上で重要な意味を持つ。実効性を確保する具体的な仕組みとして、条例の周知や広報に関するものが挙げられているのも、そうした課題認識からと考える。

また、行政が主導的に自治基本条例を制定した自治体においては、首長が代わることに伴う条例の形骸化や、市民意識の醸成の困難さを指摘しているところもある。

自治体にとって、自治基本条例を制定すること自体に意義があることはもとよりであるが、本条例の主体であるべき、県民、議会、行政の三者のすべてにおいて、条例の趣旨や理念の理解が得られなければ、ただ存在するだけの意味のない条例になってしまう。本条例の性格上、その内容は抽象的なものとなることは否めない。そうだとすると、調査の回答にもあったように、「条例内容が理念的、抽象的なものになるほど、忘れられる存在」になってしまう可能性が高い。特に、時間の経過とともに、そのおそれは高くなるであろう。

こうした課題に対応するためには、調査回答に挙げられていた「ホームページ等の広報媒体を活用した市民への条例の周知」や、「職員への研修」等の啓発活動を条例制定直後だけでなく、定期的・継続的に行うことにより、条例を常に意識するような状況をつくり出す必要がある。

特に、県民に対しては、単にでき上がった条例を「周知」というだけでは理念の浸透にまではつながりにくいであろう。そういった意味では、条例の制定過程の段階から様々な形で情報提供を行い、県民参加を促すということが、策定された条例の理解を促進することにつながるものと考えられる。

また、併せて、条例の運用に当たっても、何らかの形で県民の参加を得るといった観点も忘れてはならない。そういった意味からも、アにおいて前述したような条例の進行管理を市民参加の下で実施する仕組みなどは、1つの参考となると思われる。こうした取組を積み重ねることにより、条例に対する県民の意識も高まり、条例の実効性が確保されていくこととなる。

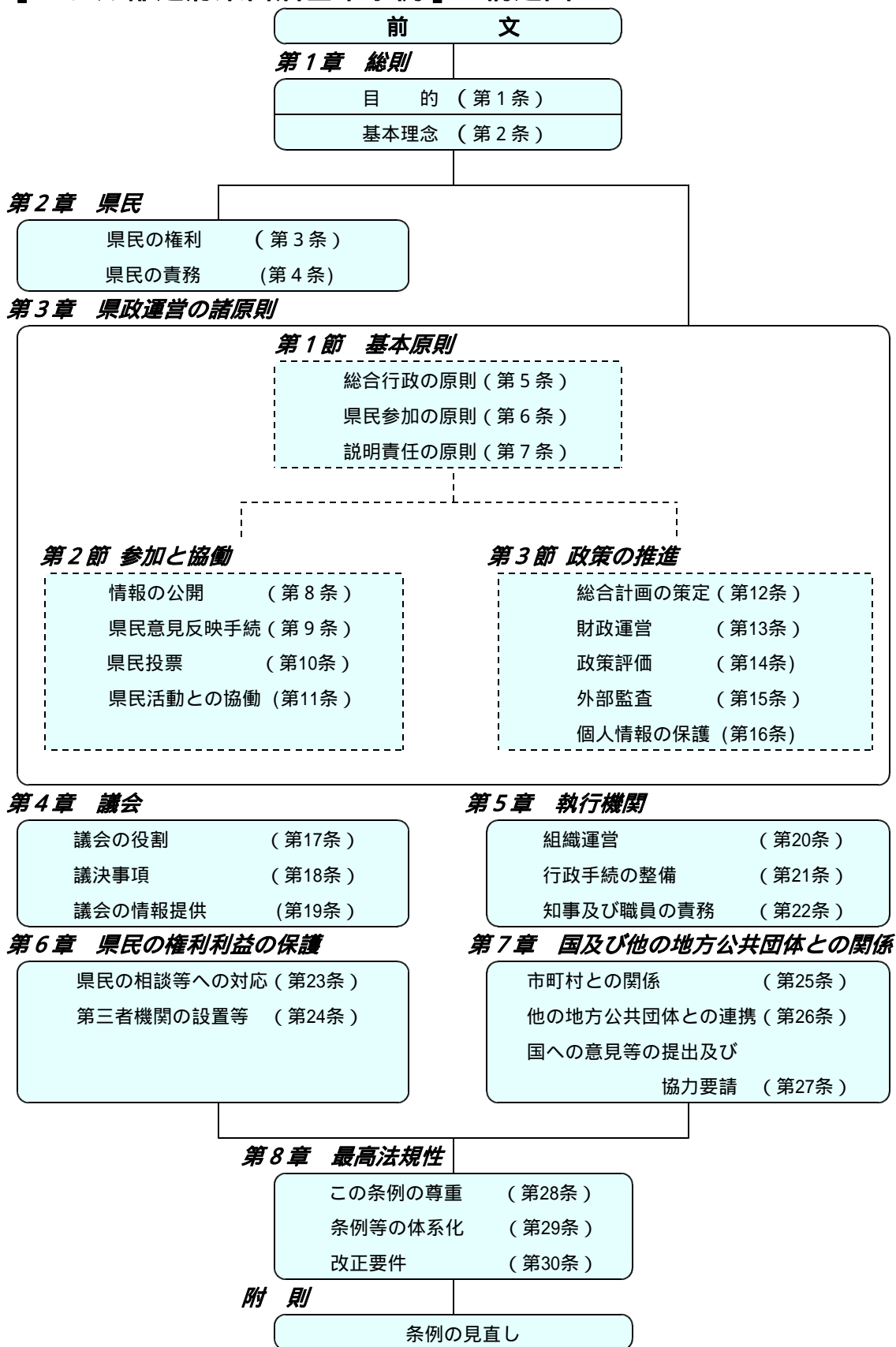
第9章 モデル都道府県自治基本条例

第2部では、都道府県自治基本条例に求められるものの具体的な姿を考察した。これを受けて、本章では都道府県の自治基本条例として盛り込むことが必要な事項について、モデル条例の形で呈示する。

モデル条例を検討するに当たって最も留意したのは、「都道府県らしさ」をいかに表現するかという点である。市町村の自治基本条例との違いを見出すとするならば、「基礎自治体」である市町村の基本条例と、「広域自治体」である都道府県の基本条例の違いということになる。具体的には、本研究において、神奈川県のを例を用いて整理した広域自治体である都道府県の今後の主たる役割（市町村の区域では包含できない広域事務（「新しい行政課題に対するモデル事業の実施」「非常時に対応した危機管理」「専門分野に関する高度・専門的事務」なども含まれる）、区域内の市町村に対する支援機能）を踏まえ（前述第4章5、42頁参照）条文の検討を行った。

そこで、まず「モデル都道府県自治基本条例」の「構造図」と「条文」を掲げ、次に「条文ごとの解説」として、各規定の考え方、留意点等を補足した解説を99頁以下に掲載する。

[モデル都道府県自治基本条例] - 構造図 -



[モデル都道府県自治基本条例] - 条文 -

目次

前文

第1章 総則（第1条・第2条）

第2章 県民（第3条・第4条）

第3章 県政運営の諸原則

第1節 基本原則（第5条～第7条）

第2節 参加と協働（第8条～第11条）

第3節 政策の推進（第12条～第16条）

第4章 議会（第17条～第19条）

第5章 執行機関（第20条～第22条）

第6章 県民の権利利益の保護（第23条・第24条）

第7章 国及び他の地方公共団体との関係（第25条～第27条）

第8章 最高法規性（第28条～第30条）

附則

地方分権改革により、国と地方公共団体の関係が「上意下達・主従の関係」から「対等・協力の関係」へと大きく変化したことに伴い、 県では、自らの地域のことは自らの意思で決定する地域主権の確立を目指し、積極的な取組を展開している。

今後、 県において、地域主権型社会を実現するためには、広域の地方公共団体として、市町村と連携し、協力して総合的に県政を進めていくとともに、自主性や自立性をより一層高めるための更なる自己革新が必要である。

また、自己決定・自己責任の自治を真に県民のものとするためには、県政の主体である県民の県政運営に対する参加機会の拡大が重要となり、そのために必要な仕組みづくりや、積極的な情報の提供が求められている。

このような認識の下に、私たち県民、議会及び行政は、個性豊かで生き生きとした 県を築いていくために、県政運営の基本となる理念及び原則を明らかにし、共有することを目指して、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、 県における自治の基本理念を明らかにするとともに、この基本理念に基づく県政運営の基本原則を定めることによって、県民自治の一層の促進と県政の自己革新を実現し、もって県民の福祉の向上を図ることを目的とする。

(基本理念)

第2条 県民及び県は、公正で開かれた県民主体の県政を目指すとともに、多様で個性豊かな地域社会を築くため、自らの地域のことは自らの意思で決定し、その財源、権限及び責任も自らが持つ、地域主権の確立に取り組むものとする。

2 県は、市町村が県民に最も身近なところにあって地方自治の基礎を成す自治体であるという認識の下、市町村を包括する広域の地方公共団体としての機能及び市町村への支援の機能を主たる役割として担うとともに、市町村と連携し、かつ、協力しながら、地域の課題に取り組むものとする。

第2章 県民

(県民の権利)

第3条 県民は、県政の主体として、県政に参加する権利を有する。

2 県民は、行政サービスの提供をひとしく受ける権利を有する。

3 県民は、県政に関する情報を知る権利を有する。

(県民の責務)

第4条 県民は、県政の主体として、自らの責任と役割を認識するとともに、自らの意思に基づき、県政への参加を通して多様で個性豊かな地域社会の創造に取り組むよう努めるものとする。

第3章 県政運営の諸原則

第1節 基本原則

(総合行政の原則)

第5条 県は、多様で個性豊かな地域社会の創造に向けて、総合的に県政を運営するよう努めなければならない。

(県民参加の原則)

第6条 県は、政策の立案、決定、実施及び評価の過程において、県民が参加する機会の拡大に積極的に努めなければならない。

(説明責任の原則)

第7条 県は、政策の立案、決定、実施及び評価の過程において、県政に関して、県民に分かりやすい方法により説明するよう努めなければならない。

第2節 参加と協働

(情報の公開)

第8条 県は、公正で開かれた県政の実現を図り、県政に対する県民の理解を深めるため、別に条例で定めるところにより、県政に関する情報を適正に公開するとともに、積極的に提供するよう努めなければならない。

(県民意見反映手続)

第9条 県は、県民生活に広く影響を与える県の重要な政策の立案等に当たっては、別に条例で定めるところにより、事前に内容その他必要な情報を公表し、広く県民の意見を求めるとともに、提出された意見の反映状況を公表しなければならない。

(県民投票)

第10条 知事は、選挙権を有する者の総数の 分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、県政の重要事項について県民投票の実施の請求があったときは、これを実施しなければならない。

2 知事は、議会において、県政の重要事項について県民投票の実施の請求議決があったときは、これを実施しなければならない。

3 知事は、県政の重要事項について広く県民の意思を把握するため、自らの発議により県民投票を行うことができる。

4 知事及び議会は、県民投票の結果を十分尊重しなければならない。

5 投票に付すべき事項その他県民投票の実施に関し必要な事項は、別に条例で定める。

(県民活動との協働)

第11条 県は、多様で個性豊かな地域社会を築いていく上で、県民の様々な活動が重要な役割を果たすという認識の下に、県民活動を促進するための環境整備に努めるとともに、県政運営に当たっては、県民活動との協働を積極的に進めるものとする。

2 県は、県民活動と協働して政策を実施するに当たっては、その自主性及び自立性を尊重し、対等かつ協力の関係を築くよう努めるものとする。

第3節 政策の推進

(総合計画の策定)

第12条 県は、県政運営の基本的な方向を総合的に示す長期的な総合計画（以下「総合計画」という。）を策定しなければならない。

2 県は、特定課題に対応した個別計画等を策定し、これを推進するに当たっては、総合計画が示す基本的な方向との整合性に配慮しなければならない。

3 県は、前2項の計画等を策定するに当たっては、県民及び市町村の参加機会を確

保し、その意向を反映するよう努めなければならない。

- 4 県は、第1項及び第2項の計画等を推進するに当たっては、その基本的な方向に沿った政策を実施するとともに、その推進状況を把握し、県民に定期的に公表するよう努めなければならない。

(財政運営)

第13条 県は、総合計画に即した方針の下に、財源を効率的かつ効果的に活用するとともに、自主的かつ自立的な財政運営を行うことにより、財政の健全性の確保に努めなければならない。

- 2 県は、毎会計年度の予算、決算その他の財政に関する事項を公表し、県民に分かりやすい方法により説明するよう努めなければならない。
- 3 県は、県民に対し中長期の財政計画及び財政見通しを明らかにするとともに、毎会計年度の予算編成過程に関する情報の提供に努めるものとする。

(政策評価)

第14条 県は、県政運営を効率的かつ効果的に推進するとともに、行政の透明性を高め、県民への説明責任を果たすために、別に条例で定めるところにより、政策評価を実施し、その結果を県民に公表しなければならない。

- 2 県は、政策評価に当たっては、県民の意見を適切に反映させるよう努めなければならない。
- 3 県は、政策評価の結果を総合計画の推進、予算の編成及び執行体制の整備等に反映させるよう努めなければならない。

(外部監査)

第15条 県は、監査機能の独立性と専門性を強化するため、監査委員による監査のほか、別に条例で定めるところにより、外部監査契約に基づく外部監査人による監査を受けるものとする。

(個人情報の保護)

第16条 県は、個人情報の取扱いに伴う個人の権利利益の侵害を防止するため、別に条例で定めるところにより、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

第4章 議会

(議会の役割)

第17条 議会は、県民から選ばれた代表である議員により構成される議事機関として、常に県民の意思を県政に実現させることを目指し、その権限を行使するものとする。

- 2 議会は、執行機関としての知事と相互に牽制し、かつ、均衡と調和の関係を保持することにより、公正で円滑な県政運営を確保するものとする。

(議決事項)

第18条 議会は、地方自治法第96条第1項に定めるもののほか、別に条例で定めるところにより、総合計画の策定等の重要な案件をその議決事項とする。

(議会の情報提供)

第19条 議会は、その活動に関する情報を県民に積極的に提供することにより、開かれた議会運営に努めるものとする。

第5章 執行機関

(組織運営)

第20条 執行機関は、社会経済情勢の変化及び多様化する地域課題に迅速かつ的確に対応するために、その組織を不断に見直すとともに、簡素で効率的な組織運営に努めなければならない。

(行政手続の整備)

第21条 執行機関は、公正で透明な行政運営を図るため、処分、行政指導及び届出に関する手続に関し、共通する事項を別に条例で定め、適正な行政手続を確保しなければならない。

2 執行機関は、別に条例で定めるところにより、県民が実現しようとする自己の事業活動に係る具体的行為に関し、当該行為の法令等の適用について事前に確認しようとするときは、遅滞なく回答するとともに、その回答の内容を公表するよう努めなければならない。

(知事及び職員の責務)

第22条 知事は、県の代表者として、県民の意思を県政に実現させることを目指して、この条例の基本理念に基づき、全力を挙げて県政の執行に当たる責務を有する。

2 知事は、連続して3任期(各任期における在任期間が4年に満たない場合もこれを1任期とする。)を超えて在任することのないよう努めるものとする。

3 県の職員は、この条例の基本理念に基づき、県民の福祉の向上のために全力を挙げて職務を遂行する責務を有する。

第6章 県民の権利利益の保護

(県民の相談等への対応)

第23条 執行機関は、県民の権利利益を保護するため、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理するよう努めなければならない。

(第三者機関の設置等)

第24条 執行機関は、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理し、県民の権利利益の保護を図るため、第三者機関の設置その他必要な措置を講ずるものとする。

第7章 国及び他の地方公共団体との関係

(市町村との関係)

第25条 県は、市町村が地方自治の基礎を成す地方公共団体であるという原則を踏まえ、広域の地方公共団体として、市町村との適切な役割分担に努めるとともに、対等かつ協力の関係を構築するよう努めなければならない。

2 県は、市町村の自主性及び自立性を尊重するとともに、各市町村の態様に応じた必要な支援を行うことにより、市町村がその機能を発揮し得るよう努めなければならない。

3 議会は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議するに当たっては、関係する市町村の意見に配慮するよう努めるものとする。

4 執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる政策等を策定するに当たっては、事前に関係する市町村の意見を求めるとともに、提出された意見に配慮するよう努めなければならない。

5 執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議する審議会その他の附属機関について、関係する市町村長又は市町村職員をその構成員とするよう努めなければならない。

(他の地方公共団体との連携)

第26条 県は、相互に共通する重要課題の解決を図るため、他の地方公共団体との広域的な連携及び協力に努めるものとする。

(国への意見等の提出及び協力要請)

第27条 県は、国と地方公共団体が対等かつ協力の関係にあることにかんがみ、国に対し積極的に意見を述べ、又は提言を行うとともに、必要な協力を求めるものとする。

第8章 最高法規性

(この条例の尊重)

第28条 この条例は、県政運営における基本理念及び基本原則を定めたものであり、県は、他の条例、規則その他の規程によって制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。

(条例等の体系化)

第29条 県は、この条例に定める内容に即して、それぞれの行政分野に応じて別に基本条例を定めるとともに、他の条例、規則その他の規程の体系化に努めるものとする。

(改正要件)

第30条 この条例の改正は、議会における出席議員の3分の2以上の賛成により行われなければならない。

附 則

- 1 この条例は、平成 年 月 日から施行する。
- 2 県は、この条例の施行後3年を経過した場合において、この条例の規定について見直しを行うとともに、その結果を踏まえ、必要な措置を講ずるものとする。

[モデル都道府県自治基本条例] - 条文ごとの解説 -

目次

前文

第1章 総則（第1条・第2条）

第2章 県民（第3条・第4条）

第3章 県政運営の諸原則

第1節 基本原則（第5条～第7条）

第2節 参加と協働（第8条～第11条）

第3節 政策の推進（第12条～第16条）

第4章 議会（第17条～第19条）

第5章 執行機関（第20条～第22条）

第6章 県民の権利利益の保護（第23条・第24条）

第7章 国及び他の地方公共団体との関係（第25条～第27条）

第8章 最高法規性（第28条～第30条）

附則

前 文

地方分権改革により、国と地方公共団体の関係が「上意下達・主従の関係」から「対等・協力の関係」へと大きく変化したことに伴い、 県では、自らの地域のことは自らの意思で決定する地域主権の確立を目指し、積極的な取組を展開している。

今後、 県において、地域主権型社会を実現するためには、広域の地方公共団体として、市町村と連携し、協力して総合的に県政を進めていくとともに、自主性や自立性をより一層高めるための更なる自己革新が必要である。

また、自己決定・自己責任の自治を真に県民のものとするためには、県政の主体である県民の県政運営に対する参加機会の拡大が重要となり、そのために必要な仕組みづくりや、積極的な情報の提供が求められている。

このような認識の下に、私たち県民、議会及び行政は、個性豊かで生き生きとした 県を築いていくために、県政運営の基本となる理念及び原則を明らかにし、共有することを目指して、この条例を制定する。

【考え方】

- ・ 前文は、本条例を制定するに当たっての基本的な認識、決意等を明らかにするものであり、必ずしも規定する必要はないものであるが、自治基本条例が自治体の最高法規として位置付けられる条例であることに鑑み、日本国憲法にならって規定すること

が望ましい^{*33}。

- ・ モデル条例においては、特定の都道府県を想定していないため、やや抽象的な内容となっている。実際に制定する場合には、それぞれの自治体の歴史的な成り立ちや、条例制定の経緯、趣旨、基本的な理念、目指すべき将来像等が具体的に盛り込まれることが想定される。特に、分権型社会における「都道府県のあり方」をどのように考えるかという視点がポイントになる。

なお、この点について、モデル条例では、「地域主権」という表現を用いている。ここで「地域主権の確立を目指す」とは、地方分権改革が目指す分権型社会の実現に向けて、地域のことは地域自らの責任の下に決定するという基本的認識に立ち、地域の課題に取り組むとともに、そのために必要な権限と財源の確保を目指すことを示している。

「地域主権」の考え方の基本となるのは、「地域における住民ニーズ」である。これらの意思を地域から様々な形でくみ上げ、これに応えた自主的、自立的かつ効率的な県政運営を行い得るような行政システムを構築することにより、「個性豊かで生き生きとした多様な地域社会」が実現すると考える。

こうした考え方について、従来は「地方分権」という言葉で総称されてきたが、「地方分権」という表現では、目線が中央にあり、中央から地方に権限や財源が分け与えられていく印象で受け取られるおそれがあることから、こうした表現を用いたものである^{*34}。

- ・ 本研究では、自治基本条例を「 県民自治の一層の促進（＝「住民自治」）と自治体の自己革新を目指した（＝「団体自治」） 最高で基本的な法規としての条例」と位置付けた（前述第1章1、3頁参照）。したがって、モデル条例は、全体を通してこの整理に基づき規定している。

そのため、前文もこの趣旨を踏まえた内容となっており、第二段落においては自治体の自己革新の必要性を、また、第三段落では県民自治の一層の促進の必要性をそれぞれ述べている。

- ・ また、前文で規定した考え方・理念は、できるだけ具体的に条文に反映されるべきものであることから、モデル条例では、前文で目指した方向を受けて、第1条の「目的」及び第2条の「基本理念」を規定した。

そのほかにも、例えば「広域の地方公共団体として、市町村と連携し、協力して総合的に県政を進めていく」ことについては、本文の中で、県政の基本原則である「総合行政の原則」（第5条）などにより、目指すべき方向として具体的に盛り込んでいく。

また、「自主性や自立性をより一層高めるための更なる自己革新」については、第3章「県政運営の諸原則」の中で、より具体的な原則及び諸制度として担保されることとした。

*33 木佐茂男、逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法』、日本経済評論社、2003、182頁

*34 神奈川県「地域主権実現のための中期方針（仮称）素案」を参考としている。

「参加機会の拡大」に必要な「仕組みづくり」や「積極的な情報提供」については、それぞれ「県政に参加する権利」、「県政に関する情報を知る権利」として「県民の権利」(第3条)に位置付けるとともに、「県民参加の原則」(第6条)、「情報の公開」(第8条)の規定により、県にとっての行為規範としても明示している。

- ・ なお、前文のスタイルについて、モデル条例では本文と同じ「である調」を用いているが、既に制定された自治基本条例をみると、「です・ます調」を用いている場合が多い。どちらの文体を採用するかは、制定手続の中での県民参加における県民の意向等を参考に決めていくことが想定される。

第1章 総則

第1章では、本条例全体を通しての総則的規定として、「目的」及び「基本理念」を規定した。

(目的)

第1条 この条例は、県における自治の基本理念を明らかにするとともに、この基本理念に基づく県政運営の基本原則を定めることによって、県民自治の一層の促進と県政の自己革新を実現し、もって県民の福祉の向上を図ることを目的とする。

【考え方】

- ・ モデル条例の制定の目的を、「県民自治の一層の促進」と「県政の自己革新」を実現し、最終的には県民の福祉の向上を目指すものとして、明らかにした規定である。
- ・ 「自治の基本理念を明らかにする」とは、当該自治体が「自ら治める」上での基本とすべき考え方を条例として明示することであり、これによって、県民、議会、行政の三者において共通するものとして認識しようとするものである。
- ・ 「基本理念に基づく県政運営の基本原則を定めることによって、県民自治の一層の促進と県政の自己革新を実現」するとは、基本理念を実現するための基本となる制度や施策を定めることによって、県民が自らの意思を体現し、自己統治を実現するとともに、その受け皿となる自治体も自主性、自立性を高め、県政の充実を図ることにより、「地方自治の本旨」の内容である「住民自治」と「団体自治」を実現することを示す。
- ・ なお、「基本理念」の内容は、次の第2条に規定しており、「県政運営の基本原則」については、第3章において「県政運営の諸原則」として具体的に規定している。

(基本理念)

第2条 県民及び県は、公正で開かれた県民主体の県政を目指すとともに、多様で個性豊かな地域社会を築くため、自らの地域のことは自らの意思で決定し、その財源、権限及び責任も自らが持つ、地域主権の確立に取り組むものとする。

2 県は、市町村が県民に最も身近なところにおいて地方自治の基礎を成す自治体であるという認識の下、市町村を包括する広域の地方公共団体としての機能及び市町村への支援の機能を主たる役割として担うとともに、市町村と連携し、かつ、協力しながら、地域の課題に取り組むものとする。

【考え方】

・ 本条は、前文及び前条を受け、当該自治体を目指すべき方向、県政の根幹となる考え方を基本理念として明らかにするものである。

・ 第1項において、「県民及び県」を主体として規定したのは、本条例が「地域における憲法」として位置付けられることについて、行政のみならず、県民からも認知され、行政側の一方的な決意表明となることなく、県民、議会、行政の三者間に共通の理念として共有することをねらいとしたものである。

モデル条例において、「県」とは、地方自治法に規定する普通地方公共団体としての「県」を指す。(以下、「県」としている場合は同じである。)

一方、「県民」については、モデル条例においては幅を持った使い方をしている。これは、権利規定をはじめとする各規定において、対象となる範囲が異なり、一般的な適用範囲として規定することは困難なためであり、本条例を受けた個別条例等で個別の領域ごとに県民の範囲を規定することで整理されるべきと考えたためである。

本項において県を目指すべき方向として掲げたのは、「県民主体の県政」と、「地域主権の確立」である。「県民主体の県政を目指す」とは、主権者である県民が「自らのことは自ら決める」という認識の下、県政に主体的に関わっていくとともに、県は、県民の参加機会の拡大等を通して、県民の意思を的確に反映した県政運営を行っていくことを示している。なお、「地域主権の確立」については、前述したとおりである(前文、100頁参照)。

・ 第2項では、県政を担う県が、地方分権改革における国・都道府県・市町村の役割の明確化を受けて、広域自治体である都道府県としての役割を明確化するとともに、地域の課題に取り組むに当たり、県民に最も身近な基礎自治体である市町村との連携協力をより一層進めていくことを基本理念として明示したものである。自治基本条例が、地方分権時代の自治体運営の指標としての役割を果たすものであるならば、その基本理念という位置付けにおいて、地域主権型社会における広域自治体としての都道府県の役割を明記しておくことは重要であると考えられる。

なお、具体的な役割については、地方自治法第2条第5項において、都道府県は、「市町村を包括する広域の地方公共団体」として、「広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模及び性質において一般の市町村が処理することが適当でない」と認められるものを処理するもの」とされている。

これを踏まえて、本研究においては、神奈川県を例にとり、都道府県のこれからの主たる役割として、新しい行政課題に対するモデル事業の実施、非常時に対応した危機管理、専門分野に関する高度・専門的事務なども含んだ「広域事務」、「市町村に対する支援機能」の2つが中心となると整理している（前述第4章5、42頁参照）ことから、本条においてもこの2つの機能を「主たる役割」として規定したものである。実際に条例を制定するに当たっては、これらの機能の内容をより具体化することにより、それぞれの自治体が重点的に取り組んでいく自らの方向性を明示することにもつながることとなる。

第2章 県民

第2章では、県民の権利及び責務について規定している。

県政の主体として位置付けた県民の権利及び責務を明らかにし、その実践を通して、県民自らがその役割を自覚していくことは、県民自治の一層の推進という本条例の目的達成のためには大きな意味がある。

また、県民、議会、行政が「自ら治める」上での基本とすべき共通の理念、原則を定めた自治基本条例において、県民が自らの権利・責務を規定することは、本条例を「自治体の憲法」として位置付け、三者において共有する上でも非常に重要なことといえる。

（県民の権利）

第3条 県民は、県政の主体として、県政に参加する権利を有する。

2 県民は、行政サービスの提供をひとしく受ける権利を有する。

3 県民は、県政に関する情報を知る権利を有する。

【考え方】

- ・ 本条では、県民の権利を規定している。

本条で規定した権利は、自らが県政の主体として県民自治を促進するという観点において重要な権利であり、自治基本条例に権利規定として明示することによって、自らが主体的に権利行使することで実現できる利益であることを示すという宣言的な意味において有効と考えられる権利を、ここで規定したものである。

- ・ 本条で規定する権利の法的性格が問題となるが、この権利の内容には、既に法律等で保障された権利だけでなく、本条例の制定により新たに保障された権利も含まれる。また、今後新たに制定される条例により保障される権利についても、将来的に含まれるということを否定するものではない。その意味では、本条は権利の創設的效果（前述第5章1、43頁参照。）を持つものといえる。

ただし、本条で規定される権利が具体的な請求権となるためには、個別条例等の制

定が必要となり^{*35}、個別条例の規定の整備とあいまって具体化が図られる権利としての性格を持つといえる。

- ・ なお、権利保障規定と行政庁の行為規範規定は、表裏の関係となっており、両者を規定すべきか、いずれかを選択すべきかという点も検討する必要がある(前述第5章1【もう一步前へ】、45頁参照)。その点について、モデル条例においては、その重要性に鑑み、両者を重ねて規定することとした^{*36}。
- ・ 第1項に規定する「県政に参加する権利」は、県民が主権者として憲法、地方自治法等で既に保障されている参政権や条例の制定改廃、議会の解散請求権、議員等の解職請求権等の直接請求権のほか、各種法令等で規定されている審議会等に参加する権利などが含まれる。

権利規定を設けるに当たっては、これらの権利を列記する方法も想定される。しかしながら、ここでは、こうした権利とともに、より具体的な県政への参加も保障する意味で、本条例第10条で創設される県民投票制度に基づく発議権や投票権等、本条例の制定により新たに保障された権利も含む、県民自治の促進という目的を達成するための包括的な権利として整理している。

したがって、県政における「参加」という観点からみて様々なものが含まれているが、主権者として意思決定に参画することをはじめ、これらの権利を総称する意味で、モデル条例では「県政に参加する権利」と表現した。

なお、前述したとおり、本項で規定する参加する権利については、今後個別条例等により新たな権利が保障された場合には、これらも含まれることとなる。

- ・ 第2項は、地方自治法第10条により「住民の権利」として保障されている「役務の提供をひとしく受ける権利」をはじめとする、行政サービスの提供をひとしく受ける権利を包括して規定したものである。

県民が本権利を有するのは当然のことながら、県政の主体として本権利を行使することを自覚することは、県民自治の推進という観点からみて、基本となるものであり、自治基本条例に明示することによって改めて認知する意味から、ここで規定したものである。

- ・ 第3項は、自治体において従前からの制度的取組として、既に個別条例において実定化されており、多数の県民によって権利として認知され、行使されてきたもののうち、県民自治の一層の促進という観点から重要な権利を、確認的、宣言的な意味で規定したものである。したがって、本項で規定する「県政に関する情報を知る権利」だけでなく、当該自治体において既に制定されている個別条例に規定され、県民の権利として自治基本条例において位置付けておくべきものがある場合には、ここで併せて規定することも想定される。

なお、本項で規定する権利は、前述のとおり、個別条例の規定によって具体化され

*35 芦部、前掲書、161頁の「知る権利」についての記述を基にした。

*36 例えば、第3条第3項で規定した「県政に関する情報を知る権利」については、第8条「情報の公開」において、県の行為規範としても併せて規定している。

るものである。したがって、既存の情報公開制度にしばられるものではなく、将来的な制度の充実にも対応するものである。

(県民の責務)

第 4 条 県民は、県政の主体として、自らの責任と役割を認識するとともに、自らの意思に基づき、県政への参加を通して多様で個性豊かな地域社会の創造に取り組むよう努めるものとする。

【考え方】

- ・ 県民が「自ら治める」上で、様々な権利があることを前条で明記したが、本条では、こうした権利を行使することに伴って生まれる、県政の主体としての責任と役割を自覚すること、また、県民の権利の 1 つである「県政に参加する権利」を行使することを通じて地域社会づくりへ主体的に取り組むことを併せて規定している。
自治基本条例の中でこれらを「責務」として規定することにより、県民自らが改めてその意味を確認することは、県民自治の推進という観点からみて必要不可欠なことといえる。
- ・ なお、本条の責務とは、強要されるべきものではなく、自主性を重んじるべきものである。その意味で本条は訓示的な規定であり、これに反したことにより何らかの不利益を受けるといった性格のものではない。

第 3 章 県政運営の諸原則

第 3 章では、第 2 条で規定した基本理念を実現するため、県（議会及び執行機関）が県政運営していくに当たっての基本となる諸原則及び諸制度を定めたものである。

自治体の自己革新の第一歩として、自らの県政運営方針をこの基本条例に明確に根拠付けることは重要であり、こうした形で自治体として進むべき方向を県民に対して明らかにすることによって、県民・議会・行政の三者共通の認識として確認することができる。

第 1 節 基本原則

第 1 節では、県政運営に当たり、県が自らの方針として常に認識し、守るべき最も基本となる事項を「基本原則」という形で明らかにした。

ここで整理した 3 つの原則は、第 2 節以降で規定する諸制度を導き出す前提となる考え方である。したがって、第 2 節以降の規定は、この基本原則に沿ったものであり、これをより具体化した規定といえる。

(総合行政の原則)

第5条 県は、多様で個性豊かな地域社会の創造に向けて、総合的に県政を運営するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 本条は、地方自治法第1条の2^{*37}に規定する地方公共団体の役割を踏まえた規定である。
- ・ 多様化する県民のニーズに適切に対応するためには、様々な県政課題を横断的にとらえて、政策を総合的な立場から効果的に推進していくことが求められる。また、限られた行財政資源を有効に活用する上でも、総合的な視点からの政策の取捨選択が必要であり、効率的、効果的な行財政運営に向けた自己革新という意味で、「政策の総合化」への取組は重要なものである(前述第7章2、68頁参照)。

こうした政策の総合化は、政策の立案、決定、実施、検証のすべての過程で進めるべきものであり、具体的には自治体組織のあり方や、総合計画等の基本方針の提示、予算編成、政策評価等のあらゆる場面で、全体として体系的に進められる必要がある。こうしたことから、当該自治体の最高法規である自治基本条例において位置付け、規定することが求められる。

本条は、こうしたことを踏まえ、政策の総合化への取組の重要性を県政運営の根幹の考え方として位置付け、基本原則として明確化したものである。

(県民参加の原則)

第6条 県は、政策の立案、決定、実施及び評価の過程において、県民が参加する機会の拡大に積極的に努めなければならない。

【考え方】

- ・ 地方分権が進展していく中で、県民自治の一層の進展に向け、県政の主体である県民の県政への積極的な参加が求められている。第3条では、「参加する権利」を県民の権利の1つとして規定しているが、この権利を担保する意味からも、県として、県民が県政に参加する機会を保障し、県民の意思を広く政策に反映させていくことを規定する必要がある。

本条は、県政のあらゆる場面において、こうした認識を持って県政運営を行うことを基本原則として明確に規定したものであり、第2条の基本理念に規定する「県民主体の県政」を実現する上でも重要であると考えられる。

^{*37} 「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、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する。」なお、ここでいう「行政」とは、地域における統治の作用の全般を指すものと解されている(松本、前掲書、114頁)。

- ・ この県民参加を実効性あるものとするために、本条を受けて、第2節において県民参加を保障する具体的な制度のうち重要な仕組みを規定している。
- ・ なお、実際の政策の立案から評価に至る過程においては、参加の手法も様々なものが想定される。そのため、それぞれの段階に見合った仕組みが組み合わされて採用されることとなる。

(説明責任の原則)

第7条 県は、政策の立案、決定、実施及び評価の過程において、県政に関して、県民に分かりやすい方法により説明するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 県民の権利として規定した「県政に関する情報を知る権利」を保障するとともに、県民が「県政に参加する権利」を行使する上での前提条件となる、県民に対する県の「説明責任」について、県政運営のあらゆる過程における根本的な原則として位置付けたものである。
- ・ この「説明責任」には、政策形成過程における情報の積極的な提供等も含まれる。こうした取組は県民の参加を促すのみならず、県政の透明性の確保にもつながるものであり、自治体の自己革新に向けた基本的要請ともいえる。
- ・ 本原則を受けた具体的な制度として、第2節において情報公開、パブリック・コメント等の重要な仕組みが規定されている。
- ・ なお、この「説明責任」とともに「情報公開」も「県民参加」の前提となるものであり、これを第1節において、「情報公開の原則」として基本原則の1つに位置付けることも想定されるが、情報公開は既に個別条例により具体的な制度として定着していることを踏まえ、次の第2節で規定することとした。

第2節 参加と協働

第2節では、県民自治の一層の進展のため、第1節の基本原則で規定した県民参加の原則を尊重し、実現を図るための具体的な仕組みや、県政の主体である県民の様々な活動との協働に係る基本的な考え方を規定したものである。

このうち県民参加を保障する具体的な仕組みについては、県民の参加のプロセス(情報収集～情報の共有～決定)に留意して、それぞれの段階で基本的なルールとして位置付けられるべきものを規定した。

この中には、既に個別条例等で制度化されているものだけでなく、自治基本条例の制定に併せて個別条例が制定が必要となるものも含まれている。本研究では、県政運営における基本的なルールとなるべきものであり、県民への影響の大きい重要な制度については、議会の議決を経て制定される条例の形で規定されるべきと考え、個別条例に依拠することとした上で、本条例において規定し、体系化を図るものとしている。

実際に自治基本条例を制定するに当たっては、創設しようとする制度の実効性や、

具体的実現可能性等を考慮して、個別条例の整備についても併せて検討することとなる。

(情報の公開)

第8条 県は、公正で開かれた県政の実現を図り、県政に対する県民の理解を深めるため、別に条例で定めるところにより、県政に関する情報を適正に公開するとともに、積極的に提供するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 県民参加の前提として、「県政の透明性の確保」という観点が非常に重要となる。これが実現されることによって、県民と県との信頼関係はより深まるとともに、県民の参加が一層促されることとなる。
その根幹となる基本的な仕組みとして、県民への説明責任を踏まえた情報の公開及び積極的な提供を規定する情報公開条例に基づく情報公開制度について、自治基本条例で改めて位置付けたものである。
- ・ なお、県民の県政に関する情報を知る権利については、既に第3条第3項において「県民の権利」として権利保障規定を設けているものであるが、その重要度に鑑み、自治体にとっての行為規範規定としても重ねて規定することとした。これにより、県民の知る権利が制度としても担保されることとなる。

(県民意見反映手続)

第9条 県は、県民生活に広く影響を与える県の重要な政策の立案等に当たっては、別に条例で定めるところにより、事前に内容その他必要な情報を公表し、広く県民の意見を求めるとともに、提出された意見の反映状況を公表しなければならない。

【考え方】

- ・ 政策形成過程における県民参加の基本的な手法として、いわゆるパブリック・コメント制度^{*38}について規定するものである。
- ・ パブリック・コメント制度は、その一連の過程を通じて県と県民との間で情報が共有化され、より一層の県民参加の促進が図られるとともに、政策形成過程を明らかにするという、県政の公平性、透明性の確保にもつながる重要な仕組みである。こうした点を踏まえ、本制度を自治基本条例において明確に位置付けるものである。

*38 パブリック・コメント制度とは、行政機関が政策の立案等を行おうとする際にその案を公表し、これに対して広く意見等を提出する機会を設け、提出された意見等を考慮して最終的な意思決定を行う制度である。

【個別条例に向けて】 県民意見反映手続（パブリック・コメント制度）

パブリック・コメント制度については、国において、平成11年3月に閣議決定され、同年4月より実施されている。都道府県では、事実上行われているものも含めると、その多くで制度として導入しているものの、現時点で条例化が図られているところはなく、市町村において、神奈川県横須賀市等わずかではあるが条例化されているのが現状である。

これは、政策評価制度等と同様、まだ制度として定着しておらず、要綱等で実施した結果を踏まえた上で、条例化につなげようとの判断によるものと思われる。

しかしながら、県民参加という観点からみると、審議会やフォーラム等ではどうしても特定の県民のみの意見聴取となってしまうのと比較して、パブリック・コメントでは誰でも意見を提出することができ、その反映状況も確認できるという、県民参加の手法としては優れた制度であり、県民自治の推進への影響は非常に大きい制度といえる。こうした制度の枠組みを条例で決めておくことは、県民自治を促進する意味でも大切なことであり、県政の透明化を図る意味でも重要と思われる。

このような観点からパブリック・コメント制度の条例化を図る場合、次のような内容が想定される。

- ・ 目的
- ・ 定義（「実施機関」等）
- ・ 手続の対象（手続の対象となる政策等の範囲）
- ・ 適用除外（軽微なもの、緊急を要するもの等、条例の規定を適用しないもの）
- ・ 案の公表（公表時期、公表する内容、公表方法、公開する資料の範囲等）
- ・ 意見等の提出（提出期間、提出の方法等）
- ・ 意思決定に当たっての意見等の反映状況（提出された意見に対する実施機関の考え方、意見に基づき修正された内容等を公表すること）
- ・ 実施状況の公表（手続中の案件の一覧を情報提供すること）

〔個別条例の参考例〕

横須賀市

横須賀市市民パブリック・コメント手続条例

(<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/cof/pc/jourei.html>)

(県民投票)

第10条 知事は、選挙権を有する者の総数の 分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、県政の重要事項について県民投票の実施の請求があったときは、これを実施しなければならない。

2 知事は、議会において、県政の重要事項について県民投票の実施の請求議決があったときは、これを実施しなければならない。

3 知事は、県政の重要事項について広く県民の意思を把握するため、自らの発議により県民投票を行うことができる。

4 知事及び議会は、県民投票の結果を十分尊重しなければならない。

5 投票に付すべき事項その他県民投票の実施に関し必要な事項は、別に条例で定める。

【考え方】

・ 「県民投票制度」は、県民が直接的に行政に対して意思表示を行い、その意思決定に参加することができるという県民参加を保障する究極の仕組みといえる。本条は、基本理念である県民主体の県政の実現に向けて、この県民投票制度を自治基本条例に位置付けたものである。

・ モデル条例においては、県民参加を保障する仕組みとして様々な制度を規定している。実際には、こうした取組を充実させ、十分に機能させることが重要であるが、一方で、県政運営上の重要事項に係る意思決定に当たっては、直接的に県民の総意を把握する必要が生ずることはあり得るものとする。県民投票制度は、そうした場合の最終的な手段として機能する仕組みである。

・ 県民投票制度を導入するに当たっては、主な論点として、法的拘束力(「拘束型」か「諮問型」か)、条例の形態(「常設型」か「非常設型」か)、請求ないし発議の主体(県民、議会、知事)等がある。これらについて、本研究では、は「諮問型」、は「常設型」を採用し、については「県民、首長、議会の三者を請求の主体とする」制度が妥当であると結論付け(前述第5章4、50頁以下参照)、本条は、この結論に沿って規定している。

・ まず、第1項から第3項において、「請求ないし発議の主体」を県民、議会、知事の三者と明確に規定した。請求・発議の主体については、県民のみに発議権を与えるべきとする考え方や、議会と知事が同意した場合にも実施できるとする考え方など様々な意見があり、既に制定された常設型住民投票条例でも規定の仕方が分かれているところである。

これについて、モデル条例においては、県民、議会及び知事のそれぞれに対し請求ないし発議する権限を与えることにより、三者の間に牽制、緊張関係を持たせることになるという面を重視し、三者に請求・発議権を認める規定を置いた。

・ 第1項の県民からの発議については、署名数をどの程度とするか、それぞれの都道府県の規模等によって、妥当な要件を設定する必要があるものと思われる。

参考となる法律上の制度としては、地方自治法第74条第1項による条例制定の直接

請求に必要な署名数の規定があり、それによれば、有権者の「50分の1」となっている。ただし、この場合、条例案を提案できるのみで、議会の議決がないと成立しない仕組みとなっているため、一定の歯止めとなるが、県民からの発議をそのまま県民投票に結び付ける制度設計においては、「50分の1」では県民投票の乱発となる可能性がある。

一方、同法において、議員・首長の解職請求及び議会の解散請求に必要な署名数は有権者の「3分の1（その総数が40万を超える場合にあっては、その超える数に6分の1を乗じて得た数と40万に3分の1を乗じて得た数とを合算して得た数）」となっている。この署名数については、従前は一律に「3分の1」とされていたものであるが、有権者数の多い自治体においては「3分の1」というハードルは高すぎて、実質的には困難であったことから、平成14年に改正されたものである（同法第76条、第80条、第81条）。

こうした経緯等も踏まえると、モデル条例ではあえて明記していないが、本研究においては、有権者の「10分の1」程度が適当と考える^{*39}。

なお、実際に条例を策定するに当たっては、県内一律の署名数とした場合、都道府県という区域の特性を考えるならば、結果として人口の大きな一部の地域の意見だけが反映されるという状況が起こり得るということにも留意しておく必要がある^{*40}。

- ・ 第2項の議会からの実施の請求議決については、実際の手続としては、地方自治法第112条による議員の議案提出権において認められている「12分の1以上の者の賛成」により議案の提案があり、同法第116条第1項により「出席議員の過半数」で決するという事となる。
- ・ 第4項では、県民投票の結果は民意を直接に反映しているものであるという点を踏まえ、法的拘束力はない諮問型の制度ではあるが、県民参加を保障する究極の仕組みとしての趣旨を生かし、その結果を知事・議会が尊重すべきことを明示している。
- ・ 投票を実施するに当たっての具体的な事項のうち、モデル条例では請求・発議の主体のみを定めており、投票権者その他の事項については、第5項で個別条例に委ねている。

県民投票に関しては、実施に当たって混乱等が生じないように、その仕組みを県民に対し明らかにしておく必要がある。そのためにはある程度詳細な制度設計を条例において行う必要がある。しかしながら、自治基本条例の役割は、当該自治体の根幹となる制度の基本的な枠組みを明示することであり、これらをすべて本条例で規定することは適当ではない。そこで、実施についての具体的な事項は、別に個別条例を設け、

*39 このほか、県民投票の実施に係る県民からの発議に必要な署名数を検討するに当たり、参考となるものとして、住民投票の立法化を目指す「住民投票立法フォーラム」が作成した法案がある。この法案では、住民投票の実施の請求について、自治体規模に応じて投票資格者数の一定割合からの請求をもって住民投票の発案ができる仕組みとなっているが、投票資格者数が100万を超える部分については、その100分の5とされている。

*40 このことについては、本研究の研究会において、委員より指摘があったもの。

ゆだねることとした。

この実施についての個別条例の策定作業を含めて、常設型の県民投票制度の整備が整うことになる。

【個別条例に向けて】 県民投票制度

前述のとおり、本研究においては「常設型」の県民投票制度が妥当とした上で、自治基本条例において制度化することとしているが、本条例において、当該制度のすべてを設計することは困難であり、実施に当たっては、個別条例の策定が必要となるとしている。

しかし、現在のところ、自治基本条例において住民投票を規定した自治体の中で、個別条例を制定しているところはまだない。そこで、自治基本条例に基づき、個別条例を定める場合、参考となるのは、自治基本条例での位置付けがなく制定されている常設型住民投票条例である。

この常設型住民投票条例については、2000年12月に初めて「高浜市住民投票条例」が制定され、その後、群馬県中里村(2003年4月、合併に伴い失効)、境町、埼玉県富士見市、岡山県哲西町、広島市等、市町村で広がりがあるものの、都道府県では制定された例はない。

これまで制定された常設型住民投票条例を参考に、県民投票制度の条例化を図る場合、次のような内容が想定される。

- ・ 目的
- ・ 定義
- ・ 投票の対象となる事項（ポジティブ・リスト又はネガティブ・リスト）
- ・ 投票資格者（投票資格者の範囲、投票資格者名簿の調製等）
- ・ 投票の請求及び発議（請求・発議の要件等）
- ・ 県民投票の形式（二者択一形式等）
- ・ 住民投票の執行（執行権者、選挙管理委員会の事務等）
- ・ 県民投票の期日（投票日、告示日）
- ・ 投票所（投票所の設置、投票所において投票すること等）
- ・ 不在者投票（不在者投票の要件等）
- ・ 県民投票の成立要件等（投票総数が投票資格者の2分の1に満たない場合には成立しないこと、投票の結果は有効投票総数の過半数で決すること等）
- ・ 情報の提供（知事、選挙管理委員会等の情報提供の内容・方法等）
- ・ 投票結果の告示等（投票結果が確定した際の告示、議会及び県民請求に係る代表者への通知）
- ・ 投票結果の尊重（議会及び知事の尊重義務）
- ・ 請求の制限期間（同一、同旨の事項についての請求を一定期間制限すること）
- ・ 投票及び開票（投票及び開票に係る詳細な事項については、公職選挙法等の規定の例によること）
- ・ 規則への委任

〔個別条例の参考例〕

高浜市

高浜市住民投票条例

(http://www.city.takahama.lg.jp/reiki_int/reiki_menu.html)

広島市

広島市住民投票条例

(<http://reiki.city.hiroshima.jp/reiki/reiki.html>)

(県民活動との協働)

第11条 県は、多様で個性豊かな地域社会を築いていく上で、県民の様々な活動が重要な役割を果たすという認識の下に、県民活動を促進するための環境整備に努めるとともに、県政運営に当たっては、県民活動との協働を積極的に進めるものとする。

2 県は、県民活動と協働して政策を実施するに当たっては、その自主性及び自立性を尊重し、対等かつ協力の関係を築くよう努めるものとする。

【考え方】

- ・ 第1項は、県民活動との協働の推進について規定している。

多様化する地域課題や県民ニーズに対し、行政だけで取り組むことが困難な状況である一方、県民の参加意識は高まり、NPOをはじめとする様々な県民活動が活発化している中、県は、こうした活動の重要性を認識し、「県民主体の県政」の実現に向け、県民活動との協働を積極的に進めていこうという考え方を示したものである。

本項で規定する「協働」とは、「それぞれの立場や特性を認め合い、共通する課題の解決に向け、公共サービスの形成や提供などについて、対等な立場で役割分担・責任分担により実施する関係」*41を示すものとする。

各自治体では、県民活動を促進するための環境整備や県民活動との協働に向けた各種の施策は、既にいろいろな形で進められているところであるが、自治基本条例中に明示することにより、こうした施策の拠り所とすることができる。

- ・ 第2項では、協働するに当たっての基本的ルールとして、「自主性・自立性」を尊重し、「対等・協力」の関係を築くことを努力義務として規定したものである。

第3節 政策の推進

第3節では、第1節の県政運営の基本原則を踏まえ、当該自治体の自己革新の実現を目指し、政策方針の明確化を図るため、政策形成のそれぞれの過程における県政運

*41 かながわ県民活動サポートセンター『～ボランティア団体等と行政のパートナーシップの構築にむけて～協働の手引き』(2003年3月発行)より引用した。

営の基本となる仕組み、具体的な制度を規定した。

この内容としては、自主行政権の確立に向けた規定として総合計画の策定(第12条)、政策評価の実施(第14条)、外部監査(第15条)、個人情報の保護(第16条)、また、自主財政権の確立に向けた規定として財政運営の原則(第13条)を、それぞれ定めている。

(総合計画の策定)

第12条 県は、県政運営の基本的な方向を総合的に示す長期的な総合計画(以下「総合計画」という。)を策定しなければならない。

2 県は、特定課題に対応した個別計画等を策定し、これを推進するに当たっては、総合計画が示す基本的な方向との整合性に配慮しなければならない。

3 県は、前2項の計画等を策定するに当たっては、県民及び市町村の参加機会を確保し、その意向を反映するよう努めなければならない。

4 県は、第1項及び第2項の計画等を推進するに当たっては、その基本的な方向に沿った政策を実施するとともに、その推進状況を把握し、県民に定期的に公表するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 本条は、当該自治体が政策を推進する上での最も基本的な指針である「総合計画」の策定を明確に位置付けたものである。これにより、総合的に政策を推進する拠り所ができることとなる。
- ・ 第5条に規定した「総合行政の原則」を実現するためには、県の政策の根幹である総合計画の策定が基本となる。財政運営(第13条)や政策評価(第14条)は、この総合計画に即して行われるべきであり、その評価をさらに総合計画へ反映させる、という流れを作り上げることにより、「政策の総合化」が図られ、総合行政は確立されることとなる。

こうした体系化された一連の仕組みは、「自治体の憲法」として位置付けられる自治基本条例に規定することにより、明確化されるべきものと考ええる。

- ・ 第1項は、総合計画の策定を義務付けた規定である。
都道府県の総合計画の策定については、市町村の基本構想が地方自治法上位置付けられているのとは異なり、法的な根拠規定等はない。したがって、この自治基本条例において策定を義務付けることによって、総合計画を策定する上での根拠規定としての意味を持つこととなる。
- ・ 第2項では、総合計画と特定課題に対応した計画、指針等との関係を明確にする意味で、両者の整合性に関する規定を設けた。
特定課題に対応した個々の行政分野における個別計画や指針は、総合計画に基づいて策定され、それぞれの施策が実施される。こうした一連の過程を経ることにより、当該自治体における「計画の体系化」が図られることとなる。
- ・ 第3項では、計画の策定段階での県民及び市町村の参加を規定した。

政策形成過程の県民の参加機会の確保に関しては、第6条の「県民参加の原則」において、また市町村の意見聴取に関しては、第25条の「市町村との関係」においてそれぞれ県政全般にわたる原則として規定しているが、県政推進における指針となる総合計画及び各行政分野の基本計画の策定という重要な事項であることに鑑み、第3項で具体的に規定することとした。

- ・ 第4項は、県民への説明責任の確保の観点から、総合計画等の推進に係る具体的な仕組みとして、進捗状況の把握、公表について規定したものである。
- ・ なお、総合計画等の策定については、モデル条例第18条において、議会の議決事項とするべきものと位置付けている。

(財政運営)

第13条 県は、総合計画に即した方針の下に、財源を効率的かつ効果的に活用するとともに、自主的かつ自立的な財政運営を行うことにより、財政の健全性の確保に努めなければならない。

2 県は、毎会計年度の予算、決算その他の財政に関する事項を公表し、県民に分かりやすい方法により説明するよう努めなければならない。

3 県は、県民に対し中長期の財政計画及び財政見通しを明らかにするとともに、毎会計年度の予算編成過程に関する情報の提供に努めるものとする。

【考え方】

- ・ 本条は、自主財政権の理念を明らかにする意味で、財政運営に関する基本的な考え方を明示するとともに、財政情報に係る説明責任を明確化したものである。

自治体として求められている役割を果たすために、いかに財政運営を行っていくかという方針を県民に明らかにすることは、自治体の自己革新を図る上でも、また県民自治を促進する上でも重要なことであり、自治基本条例において明示しておくべきものとする。

- ・ 第1項は、県政運営の基本的方向を示す総合計画に即した中長期的な展望の下に、財政運営を行うとともに、自主財源の確保などの取組により、財政運営の自主性、安定性を確保することによって、財政の健全化を図ることを規定したものである。

本規定において、財政運営についても総合計画に即した視点が必要なことを規定することにより、政策と財政の一体化を図り、県政の総合化を目指すことを明示している。

- ・ 第2項については、財政民主主義の見地から、主権者である県民に対する財政情報の開示と説明責任について明示した。分権化に伴い、自治体の自己決定、自己責任の範囲が拡大するとともに、財政運営に係る説明責任はより一層重要性を増すものと考えられることから、ここで規定したものである。

財政状況については地方自治法第243条の3により、条例を制定し、公表することが義務付けられている。また、予算についても同法第219条により、要領を公表するものとされている。そのため従前より同条に基づき公表を実施してきたが、昨今では、

発生主義等の企業会計の考え方を導入してバランスシート等を作成し、情報提供するなど、公表する内容についても質的な拡充が図られているところである。本条で「分かりやすい方法により説明する」と規定したのは、こうした状況を踏まえ、より時代に即した手法で財政状況を説明することにより、県民に対する説明責任の向上を図ることを意図したものである。

- ・ 第3項でも、前項と同様の趣旨により、中長期を見据えた財政運営を行うための計画化とその公表、予算編成過程に関する情報の提供を規定している。

予算編成過程に関する情報提供については、三重県や島根県、高知県等、既にいくつかの自治体において行われているが、ここでも、更なる財政民主主義の進展に向けて、県民に対する説明責任を徹底するため、中長期の計画・見通しとともに、予算編成過程の情報を提供することとした。これにより、県民が県政に参加する前提となる重要な情報を、県と共有することが可能となる。

(政策評価)

第14条 県は、県政運営を効率的かつ効果的に推進するとともに、行政の透明性を高め、県民への説明責任を果たすために、別に条例で定めるところにより、政策評価を実施し、その結果を県民に公表しなければならない。

2 県は、政策評価に当たっては、県民の意見を適切に反映させるよう努めなければならない。

3 県は、政策評価の結果を総合計画の推進、予算の編成及び執行体制の整備等に反映させるよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 本条は、政策評価を実施すること、併せて実施に当たっては条例に依拠することを規定したものである。

政策評価は、行政内部のマネジメントのための単なるツールにとどまらず、政策形成過程における基本的な仕組みであり、県民に大きな影響を与えるものであることを踏まえ、本条例に位置付けた。

- ・ 第1項では、限られた財源、人材等の行政資源を効果的に配分し、合理的・効率的な事業選択を実現するとともに、行政の透明性を確保し、県民への説明責任を果たす具体的な仕組みとして、政策評価を実施し、その結果を県民に公表することを規定した。

- ・ 第2項は、政策評価の段階において、県民参加を行うことを規定したものである。

本項は、県政運営のあらゆる場面での県民参加の必要性を規定した第6条の「県民参加の原則」を具体的に保障する規定の1つとして、評価に関する情報を提供するとともに、寄せられた県民意見を真摯に受け止めて評価に反映させる仕組みとなっている。

- ・ 第3項は、政策評価の結果を県政運営の様々な段階で反映させることを努力規定とした。制度としての実効性を担保する意味から、反映させる対象を具体的に例示して

いるものである。

このように、県政運営における基本的な制度を連動させることにより、「政策の総合化」が図られることとなる。

【個別条例に向けて】 政策評価制度

政策評価制度は、国においては「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（いわゆる「政策評価法」）が平成13年6月に公布、翌14年4月に施行され、本格的に実施されている。都道府県においては、それ以前から、一部で既に制度自体は導入されていたが、同年4月に北海道、宮城県、秋田県で一斉に政策評価条例が施行された。

その後、他の都道府県においても制度の導入は進んでいるが、その手法、評価の対象等については、各自治体において様々であり、定まった方式にはなっていない。そのうちの大多数は、要綱等を根拠としており、条例を制定している自治体は少数にすぎないのが現状である。これはおそらく、政策評価がまだ制度としては発展途上であり、条例化するには時期尚早との判断によるものと思われる。

しかしながら、本研究においては、当該制度を情報公開や個人情報保護と同様、県政運営の根幹となる基本的制度としてとらえ、個別条例を設置すべきと整理した。条例化することにより、県民や議会への説明責任が明確になり、行政の透明性が図られるとともに、政策評価に対する県民参加が可能となり、県民自治の一層の促進が図られることとなる。

このような観点から政策評価制度の条例化を図る場合、次のような内容が想定される。

- ・ 目的
- ・ 定義（「実施機関」「政策」「施策」「事業」等）
- ・ 評価の基本的なあり方（評価の観点、評価結果を政策等に反映させること、評価に関する情報を公表すること等）
- ・ 評価の基本方針（基本方針の策定及び基本方針で定める事項等）
- ・ 評価の種類とその内容（基本的な評価として「政策評価」「施策評価」「事業評価」、特定目的の評価として「公共事業評価」「特定政策評価」等）
- ・ 評価調書の作成及び公表
- ・ 評価への県民参加（評価に県民の意見が適切に反映されること）
- ・ 評価結果の議会への報告及び公表
- ・ 政策評価委員会の設置（所掌事項、組織、任期等）

〔個別条例の参考例〕

北海道

北海道政策評価条例

(<http://www.reiki.pref.hokkaido.jp>)

宮城県

行政活動の評価に関する条例

(http://www.pref.miyagi.jp/sibun/reiki_int/reiki_menu.htm)

秋田県

秋田県政策等の評価に関する条例

(http://www.pref.akita.jp/kaikaku/reiki_int/reiki_menu.html)

岩手県

政策等の評価に関する条例

(<http://www.pref.iwate.jp/~hp0103/houki/index.html>)

(外部監査)

第15条 県は、監査機能の独立性と専門性を強化するため、監査委員による監査のほか、別に条例で定めるところにより、外部監査契約に基づく外部監査人による監査を受けるものとする。

【考え方】

- ・ 地方自治法第252条の27に定めのある外部監査契約に基づく外部監査制度の実施について規定したものである。
- ・ 外部監査制度は、より公正で効率的な行政を確保するため、執行機関内部の自己評価、自己チェックにとどまらず、外部から統制するシステムの整備の一手法として平成10年に創設された制度である。地方自治法上、外部監査制度には、包括外部監査契約に基づく監査（第252条の36以下）^{*42}及び個別外部監査契約に基づく監査（第252条の39以下）があり、このうち個別外部監査契約を締結するに当たっては条例で定める必要がある。
- ・ 本制度は政策の評価の一環として位置付けることが可能であるとともに、「自己決定・自己責任」の徹底という意味でのチェック機能の強化という面から、自治体の自己革新を目的とする本条例において本制度は重要な制度であること、また、個別条例と本条例の体系化を図る意味から改めてここで明記するものである。

(個人情報の保護)

第16条 県は、個人情報の取扱いに伴う個人の権利利益の侵害を防止するため、別に条例で定めるところにより、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

*42 都道府県の長は、地方自治法第252条の36第1項において包括外部監査契約を締結しなければならないとされている。

【考え方】

- ・ 県が収集し、保有する個人情報の取扱いに係る基本的な事項を明らかにすることは、県政の透明性を確保し、県民からの県に対する信頼を深める上で、大きな意味がある。そこで、公正で開かれた県政を実現する上で欠かせない基本的な制度として、個人情報保護条例に基づく個人情報保護制度を、本条例において改めて位置付けたものである。

第4章 議会

第4章では、議事機関として執行機関とともに自治体を構成する「議会」に関する規定を設けている。

議会に関する規定については、既に制定された条例の中でも、規定を置いたものと置かないものがあり、その判断は分かれている（前述第5章2、46頁参照）。

議会は県民の直接選出による代表により構成される合議体として、自治体の意思決定を行う基本的組織であり、広範な権限を持っていることから、こうした議会について規定することは、県民自治の確保という観点からみて最も基本的な要請であること、また、自治基本条例を「自治体の憲法」として位置付ける以上、自治体を構成する三者（県民、議会、行政）すべてを対象に含める^{*43}必要があると考え、モデル条例では本章を設けたものである。

本章では、既に地方自治法等において定められている議会に関する制度上の事項を確認的な意味で規定したものと、議会の基本的な役割に関する規定（第17条）、議会の積極的な情報提供に関する規定（第19条）を定めた。

また、新たに創設する規定として、地方自治法第96条第2項に係る議決事項の追加に関する規定（第18条）を定めた。

（議会の役割）

第17条 議会は、県民から選ばれた代表である議員により構成される議事機関として、常に県民の意思を県政に実現させることを目指し、その権限を行使するものとする。

2 議会は、執行機関としての知事と相互に牽制し、かつ、均衡と調和の関係を保持することにより、公正で円滑な県政運営を確保するものとする。

【考え方】

- ・ 憲法第93条第1項に基づき議事機関として設置された議会の役割について規定したものである。
- ・ 第1項では、第2条に規定した基本理念を受けて、県民主体の県政の実現を目指し

*43 北村喜宣「地方分権時代の自治体運営と自治基本条例」第一法規出版『自治フォーラム』、522号、2003

てその権限を行使することを明示した。

- ・ 議会については、憲法において、その議員が地方公共団体の長とともに、住民の直接選挙によって選ばれるものとされていることから、両者が独立して対等な立場で相互に牽制し均衡と調和の関係(いわゆる「首長制」)を採用したものとされており*44、第2項においては、こうした関係に基づき、公正で円滑な県政運営を確保する機能を果たすことを規定している。

(議決事項)

第18条 議会は、地方自治法第96条第1項に定めるもののほか、別に条例で定めるところにより、総合計画の策定等の重要な案件をその議決事項とする。

【考え方】

- ・ 地方自治法第96条第2項に規定する議決事項の追加に関する規定である。当該規定は、地方公共団体の意思の決定機関としての議会の機能を強化するため、同法第96条第1項に限定的に列挙された事項に加えて、必要と認められるものを条例で議会の議決事項に追加指定することができるようにしたものである*45。
- ・ 本条は、この規定に基づき設置したものであり、政策の実現に向けて、議会が計画の段階から積極的な役割を果たすことにより、県政の透明性が確保されるとともに、執行機関に対する議会の牽制機能の強化という面でも意味があるものと考え、規定した。
- ・ 「重要な案件」としては、総合計画の策定のほか、特定課題に対応した個別計画・指針の策定などが想定される。

【個別条例に向けて】 議事事項の追加

総合計画をはじめとする県政に係る基本的な計画の策定等を議決事項とする条例は、まだ少数であるものの、三重県、宮城県等で既に制定されている。これらはすべて、独立した個別条例として設置されているものである。

議事事項の追加については、地方自治法第96条第2項で「条例で・・・定めることができる」とされていることから、本条例で規定すればそれで足りると考えられるが、議決が必要な範囲やその内容等の基本的事項を規定するためには、独立した条例を別途制定するのが望ましいと考える。

このような観点から条例化する場合に盛り込む規定としては、次のような内容が想定される。

*44 松本、前掲書、241頁

*45 松本、前掲書、262頁

- ・ 目的
- ・ 議決の対象となる計画（行政全般に係る政策及び施策の基本的な方向を総合的かつ体系的に定める計画、行政の各分野における政策及び施策の基本的な方向を定める計画等）
- ・ 議決の内容（対象となる計画を策定、変更、廃止するに当たって議決を経なければならないこと）
- ・ 計画の実施状況の報告（議決の対象となる計画についての実施状況を毎年度議会に報告し、公表する等の規定）
- ・ 意見の申出（計画の変更、廃止等が必要と認めるときに、執行機関へ意見を申し出ることができる等の規定）
- ・ その他（計画の立案過程における議会への報告及び公表に関する規定、執行機関の説明責任に関する規定等）

〔個別条例の参考例〕

三重県

三重県行政に係る基本的な計画について議会が議決すべきことを定める条例
 (http://www.houmu.pref.mie.jp/d1w_reiki/reiki.html)

宮城県

宮城県行政に係る基本的な計画を議会の議決事件として定める条例
 (http://www.pref.miyagi.jp/sibun/reiki_int/reiki_menu.htm)

岩手県

県行政に関する基本的な計画の議決に関する条例
 (<http://www.pref.iwate.jp/~hp0103/houki/index.html>)

長崎県

長崎県行政に係る基本的な計画について議会の議決事件と定める条例
 (<http://www.houki.pref.nagasaki.jp/>)

（議会の情報提供）

第19条 議会は、その活動に関する情報を県民に積極的に提供することにより、開かれた議会運営に努めるものとする。

【考え方】

- ・ 「説明責任」及び「情報の公開」については、議会も含めた県政全体に係る規定として第7条及び第8条においてそれぞれ位置付けているが、本条では、議会として、さらに積極的な情報提供により、開かれた議会運営に努めることを重ねて規定することとした。

当該自治体の組織及び運営に係る基本的事項に関し、意思決定を行うという位置付けにある議会自らが、その活動に関する情報を積極的に公開していくことは、県民の

- 県政へのより積極的な参加を促し、県民主体の県政の実現につながるものとする。
- ・ ここで規定する積極的な情報提供としては、委員会審議の公開、インターネットを利用した会議の中継や会議録等の公開など、様々な形が考えられ、こうした仕組みを個別条例等で規定することも想定される。

第5章 執行機関

第5章では、議会とともに自治体を構成する「執行機関」に関する規定を設けている。

本研究においては、「自治体の自己革新」とは、県民自治を実現する受け皿としての自治体組織の自主性・自立性を高めること、さらに、こうした自主性や自立性を確保するための内部組織原則のあり方を刷新していくこととしている(第1章1、4頁)。この自治体の自己革新を図る上で、組織運営のあり方をはじめとする執行機関に関する基本的事項を県民に明らかにすることは、自治基本条例において必要不可欠である。

こうした点を踏まえ、モデル条例では、「組織運営」(第20条)、「行政手続の整備」(第21条)、「知事及び職員の責務」(第22条)について規定したものである。

(組織運営)

第20条 執行機関は、社会経済情勢の変化及び多様化する地域課題に迅速かつ的確に対応するために、その組織を不断に見直すとともに、簡素で効率的な組織運営に努めなければならない。

【考え方】

- ・ 「地域主権」(前述、100頁参照)を確立するためには、多様化、高度化する地域課題を地域自らの責任において解決することが求められる。こうした状況に迅速、的確に対応できる柔軟な組織体制を目指し、常に見直しを図るとともに、限られた行財政資源を有効に活用できる簡素で効率的な組織運営に努める必要があることを、ここで明示したものである。
- ・ もとより、組織の見直しに際しても、県政の総合化の観点から、総合計画等に掲げる政策、事業等の効果的・効率的な実施や、自主的かつ健全な財政運営の実現等への配慮が求められることとなる。

(行政手続の整備)

第21条 執行機関は、公正で透明な行政運営を図るため、処分、行政指導及び届出に関する手続に関し、共通する事項を別に条例で定め、適正な行政手続を確保しなければならない。

2 執行機関は、別に条例で定めるところにより、県民が実現しようとする自己の事業活動に係る具体的行為に関し、当該行為の法令等の適用について事前に確認しようとするときは、遅滞なく回答するとともに、その回答の内容を公表するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 行政手続に関するルールをあらかじめ県民に明らかにすることは、第16条の個人情報保護制度と同様、行政の透明性を図る上で基本的な要請である。そのため、既に個別条例において制度化が図られている行政手続条例に基づく行政手続の明確化について、県政における重要な仕組みとして改めて明示したものである。
- ・ 第2項は、法令適用事前確認手続（いわゆるノーアクションレター制度）について規定したものである。

本制度は、県民が自己の事業活動に係る具体的な行為が許認可、届出等の対象となるか否かなどをあらかじめ確認しようとする場合に関し、照会・回答の手続及びその内容の公表を定めるものである。

国においては、既に実施されているものの、自治体にとってはまだ新しい仕組みであり、事実上、本条例において創設される制度となると思われる。法令適用事前確認手続は、今後、行政手続における基本的な仕組みとして位置付けられるべきものであり、県民にとって影響の大きい制度であることなどの点を踏まえ、本条例において規定することとした。

【個別条例に向けて】 法令適用事前確認手続（ノーアクションレター制度）

国においては、2001年3月の閣議決定で、IT・金融等新規産業や新商品・サービスの創出が活発に行われる分野について、民間企業等がある行為を行おうとする際に、法令の規定の適用の対象となるかどうかを、事前に所管する行政機関に照会できるようにするとともに、行政の公正性を確保し、透明性の向上を図るため、当該照会内容と行政機関の回答を公表する手続の指針を定めている。これは、いわゆる「日本版ノーアクションレター制度」といわれるものであり、各省庁では、規則等により制度の導入を図っている。

一方、自治体では、福岡県で要綱に基づき、「福岡県法令適用事前確認手続」を導入するなど、一部で既に実施されているものの、その取組はまだ少数にすぎない。そのため、自治体におけるノーアクションレター制度については、まだその概要は定まったものとは言えないが、今後、その導入が期待されるところである。

自治体にとって、こうした新しい制度ではあるものの、行政手続条例を補完する

意味でも県民にとって影響の大きい仕組みであること、また、行政の説明責任の観点からも重要な手続であることから、当該制度は、基本的な制度として行政手続の一連の流れに組み込まれるべきものであり、条例により制度化を図るべきものと考えらる。

条例化するに当たっては、個別条例として策定する方法も想定されるが、前述のとおり、行政手続の一連の流れととらえ、既存の行政手続条例を改正することにより対応する方法も考えられる。

個別条例として規定する場合には、次のような内容が想定される。

- ・ 目的
- ・ 制度の対象（対象とする法令等の条項の範囲）
- ・ 照会の方法（照会の対象者、具体的な手続等）
- ・ 回答の方法（回答期間、具体的な手続、回答内容、回答を行わない場合の基準等）
- ・ 公表（照会者名、照会及び回答の内容等を公表すること）

なお、自治体においてノーアクションレター制度を導入する場合は、国の制度をそのまま採用するのではなく、許認可事務の実態等を踏まえて改めて制度設計をすることとなる。特に制度の対象範囲をどの程度とするかについては、十分な検討が必要と思われる。

〔参考～国の法令適用事前確認手続〕

総務省

総務省法令適用事前確認手続規則

(http://www.soumu.go.jp/kyoutsuu/010822c_2.html)

（知事及び職員の責務）

第22条 知事は、県の代表者として、県民の意思を県政に実現させることを目指して、この条例の基本理念に基づき、全力を挙げて県政の執行に当たる責務を有する。

2 知事は、連続して3任期(各任期における在任期間が4年に満たない場合もこれを1任期とする。)を超えて在任することのないよう努めるものとする。

3 県の職員は、この条例の基本理念に基づき、県民の福祉の向上のために全力を挙げて職務を遂行する責務を有する。

【考え方】

・ 本条では、執行機関の長としての知事と、その補助機関である職員の責務に関する規定を設けている。

基本理念に基づき、県政の執行及び職務の遂行に当たることを知事と職員それぞれの「責務」として位置付け、県民に対して明らかにすることは、本条例の実効性を高

める上で重要であるものとする。

- ・ 第1項では、知事の責務について規定した。

知事は、執行機関の長として、その地位や権限を選挙によって県民から与えられており、そうした意味で県民の意思を県政に反映させ、本条例の理念の実現、ひいては地方自治の本旨の実現に向けて県政を執行することをその責務としたものである。

- ・ 第2項は、知事の大選自粛について規定している。

首長制を採るとされる^{*46}現行の地方自治制度の下では、首長の権限、影響力は絶大であり、長期にわたって同一人物がそうした地位に就くことは、状況によっては行政の停滞、硬直化等を招くおそれがある。このような状況を未然に防止するという観点から、大選自粛について、ここで併せて規定することとした。

大選「禁止」規定については、憲法の保障する立候補の自由や職業選択の自由を侵害すること等を理由として消極的な意見が根強く、既に制定されている多くの条例においても、首長の大選の「自粛」を定めている。そこで、モデル条例においても、大選「自粛」規定として整理した。

なお、首長の大選について条例で規定することについては、「独裁的な政治体制の弊害を解消できる」とする肯定論、「憲法や法律に違反する疑いがある」、「大選禁止により良いリーダーを選ぶ機会が失われる」とする否定論があり（前述第6章2、63頁参照）議論の多いところである。こうした点を踏まえ、実際に制定する際には、その必要性について、県民や議会の理解等を踏まえた十分な検討が必要となる。

- ・ 第3項では、職員について、モデル条例第2条で規定する基本理念の実現に向けて職務を遂行することをその責務とし、公務員のサービスの根本基準（地方公務員法第30条）の規定を踏まえて明示した。

第6章 県民の権利利益の保護

自治基本条例を「自治体の憲法」と位置付けていることを踏まえれば、県民の権利侵害に対する何らかの司法救済に係る規定が求められるところであるが、司法権が地方自治の内容となっていない現行制度上、自治体が直接的に果たし得る役割は限られているといえる。

しかしながら、既存の法令等に基づき行われている各種の審査会等の紛争処理機能など、県民の権利救済や紛争解決に果たす自治体の機能は決して小さなものではない。

さらに、総合行政を推進するに当たっては、こうした個別の制度の意義や機能を踏まえた上で、県民の権利利益の保護に係る横断的・総合的な制度を新たに創設するなどの方策も重要と思われる。

こうしたことから、県民の権利利益の保護に係る自治体の持つ機能を、第6章として規定したものである。

*46 松本、前掲書、237頁

(県民の相談等への対応)

第23条 執行機関は、県民の権利利益を保護するため、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 県民の権利利益の保護に関する総則的な規定として、県民からの相談等への対応義務について明示したものである。
- ・ こうした県民からの申立てについては、従来「苦情」と表現されている。しかしながら、「苦情」という言葉は、あくまでも行政側からみた表現であって適当ではないこと、また、県政に対する様々な個別の請求を、モデル条例第6条で規定した「県民参加の原則」を踏まえ、県民参加の一形態として積極的にとらえるという意味から、モデル条例においては、「苦情」という表現は用いていない。

(第三者機関の設置等)

第24条 執行機関は、県政に対する県民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理し、県民の権利利益の保護を図るため、第三者機関の設置その他必要な措置を講ずるものとする。

【考え方】

- ・ 本条は、県民の権利利益を保護することを目的として、第三者機関の設置をはじめとする措置の必要性について規定したものである。
- ・ ここでいう「第三者機関」は、県民の権利救済に果たす自治体の実際上の機能を踏まえると、紛争の終局的な解決を目指すものというよりも、総合的な相談等の処理を行うために部局横断的に設置されるものである。具体的には、執行機関から中立的な立場で、専門的な知識、経験を基に一定の調査、判断等を行い、その結果、必要な改善の勧告や意見表明等を行い得る機関を想定している。
- ・ 行政不服審査法に基づく不服申立てや、行政事件訴訟法に基づく行政訴訟、その他既存の制度として個別の法令等に基づき設置されている各種の審査会等の紛争処理機能に加え、こうした横断的な機関を設置することは、総合的行政を推進する上でも大きな意味があるものと思われる。

【参考事例】 都道府県における行政オンブズマン制度*47

行政オンブズマン制度については、1995年に都道府県で初めて沖縄県において要綱により制度（「沖縄県行政オンブズマン」）が導入されたのを皮切りに、宮城県（「宮城県県政オンブズマン」）、山梨県（「山梨県行政苦情委員」）、秋田県（「秋田県県民行政相談員」）においても同様に要綱により制度が設けられた。その後、1999年に北海道で条例によるオンブズマン制度（「北海道苦情審査委員」）が初めて設置された。

以下、参考として、「北海道苦情審査委員」制度の概要を掲載する*48。

「北海道苦情審査委員」制度の概要

- ・ 目的： 権利利益の救済等の諸制度を補完し、簡易迅速に道民の権利利益の保護を図り、もって開かれた道政を一層推進するとともに、道政に対する信頼の確保に資する。
- ・ 名称： 北海道苦情審査委員
- ・ 定数： 2名（現在は、弁護士、家裁調停委員に委員を委嘱）
- ・ 資格要件： 人格が高潔、行政に関し優れた識見を有する者（知事が委嘱）
- ・ 任期： 2年（1期に限り再任可）
- ・ 所掌
 - (1) 道の機関の業務の執行に関する苦情の審査をすること。
 - (2) 道の機関の業務の執行に関し、その是正又は改善の措置を講ずるよう勧告し、及び制度の改善を求める意見の表明をすること。
 - (3) 勧告、意見の表明等の内容を公表すること。
- ・ 対象機関
知事、教育委員会、選挙管理委員会、連合海区漁業調整委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会、公営企業管理者
- ・ 審査対象外事案
 - (1) 判決、裁決等により確定した権利関係
 - (2) 裁判所において係争中の事案、行政庁において不服申立ての審理中の事案

*47 オンブズマンの定義には様々なものがある。一例としては、「市民からの苦情の申出に対応して、行政活動の合法性のみならず妥当性に関しても調査を行い、当該活動ないしはその活動の基となる制度について改善・是正を勧告することができる、第三者性を備えたシステム」としている（大橋洋一『行政法』、有斐閣、2001、183頁）。なお、ここでは、民間レベルの市民オンブズマンと区分する意味で「行政オンブズマン」とした。

*48 制度の概要については、北海道のホームページより抜粋。

(<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-skdsd/kujyou/top.htm>)

- (3) 監査委員又は外部監査人に監査請求を行っている事案
- (4) (3)の場合のほか、監査委員又は外部監査人において現に監査を行っている事案
- (5) 議会に請願又は陳情を行っている事案
- (6) 職員の自己の勤務条件に関する事案
- (7) 苦情審査委員の行為に関する事案
- (8) 申立人の自己の利害にかかわらないとき
- (9) 事実のあった日の翌日から起算して一年を経過しているとき
- (10) 虚偽その他正当な理由がないこと
- (11) (1)～(10)に掲げる場合のほか、審査することが適当でないとき

第7章 国及び他の地方公共団体との関係

第7章は、地方分権改革により、国と都道府県、市町村が「対等・協力」の関係にあると位置付けられたことを踏まえ、改めてそれぞれとの関係についての基本的な考え方を明示したものである。

広域自治体としての役割については、第2条の基本理念において規定しているが、本章はこれを踏まえて、都道府県としての役割をより具体的に明示した規定であるといえる。

(市町村との関係)

第25条 県は、市町村が地方自治の基礎を成す地方公共団体であるという原則を踏まえ、広域の地方公共団体として、市町村との適切な役割分担に努めるとともに、対等かつ協力の関係を構築するよう努めなければならない。

2 県は、市町村の自主性及び自立性を尊重するとともに、各市町村の態様に応じた必要な支援を行うことにより、市町村がその機能を発揮し得るよう努めなければならない。

3 議会は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議するに当たっては、関係する市町村の意見に配慮するよう努めるものとする。

4 執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる政策等を策定するに当たっては、事前に関係する市町村の意見を求めるとともに、提出された意見に配慮するよう努めなければならない。

5 執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議する審議会その他の附属機関について、関係する市町村長又は市町村職員をその構成員とするよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 基礎自治体としての市町村と広域自治体としての県の関係における基本的な原則を改めて明確にし、それを踏まえた上で、市町村の県政への参加について規定したものである。
- ・ 第1項では、地方分権改革の理念に基づき、県としての役割を十分に果たせるように努めるとともに、県と市町村の間で「対等かつ協力の関係」を築く必要があることを明示したものである。
- ・ 第2項は、県の主たる役割の1つである市町村への支援に当たっては、一律のものとして考えるのではなく、人口や財政力、地勢等、市町村の態様に応じて対応する必要があることを規定したものである*49。
- ・ 第3項は、議会における市町村への支援の一方策として、議事事項について関連する市町村の意見を踏まえることを明示したものである。
第2条の基本理念では、議会を含む県としての市町村への支援機能をその重要な役割として位置付けているが、議会における支援機能を具体的に明らかにする意味で、本項において重ねて規定したものである。
- ・ 第4項及び第5項では、第1項の考え方を踏まえた政策を推進するため、その政策形成過程における市町村参加について、執行機関の努力規定として明示した。こうした参加は、個別の制度の中には既に考慮されているが、行政運営における基本的な原則として位置付ける意味から、規定する必要があるものと考えた。

(他の地方公共団体との連携)

第26条 県は、相互に共通する重要課題の解決を図るため、他の地方公共団体との広域的な連携及び協力を努めるものとする。

【考え方】

- ・ 県内にとどまらず県域を越えた地域の重要課題に対応するため、都道府県をはじめとする他の自治体との連携や協力を広域的に進めることを規定したものである。
- ・ 「広域的な連携及び協力」とは、具体的には協議の場の設置、共同した国への働きかけ、共通条例の設置等が想定される。

*49 神奈川県分権時代における自治体のあり方に関する研究会『分権時代における都道府県のあり方について(最終報告)』、2003、を参考とした。

(国への意見等の提出及び協力要請)

第27条 県は、国と地方公共団体が対等かつ協力の関係にあることにかんがみ、国に対し積極的に意見を述べ、又は提言を行うとともに、必要な協力を求めるものとする。

【考え方】

- ・ 地方分権改革により、国と地方公共団体の関係は、「上下・主従」から「対等・協力」の関係へと大きく転換した。こうした点を踏まえ、都道府県としても国に対し協力を求めるとともに、制度改正等を働きかけるなど、意見・提言を行うことを通して、国政に積極的に参加していく姿勢を明確にしたものである。

第8章 最高法規性

第8章は、自治基本条例の「最高法規性」について規定したものである。

本条例は、県民による自治と自治体運営の根本に関するルールを定めたものであり、当該自治体にとって「基本法」に位置付けられるものである。しかしながら、現行法制度上は、法規の効力の面からみる限り、条例相互間で優劣関係を認める規定はない（前述第2章2、8頁参照）。そのため、事実上の「最高法規」と位置付けるため、本章を設けたものである。

(この条例の尊重)

第28条 この条例は、県政運営における基本理念及び基本原則を定めたものであり、県は、他の条例、規則その他の規程によって制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。

【考え方】

- ・ 本条例が当該自治体運営の基本となるものであることを宣言するとともに、他の条例等に基づき制度をつくり、実施するに当たっては、本条例に即して行うべきことを規定している。これにより、実質的な意味での最高法規性を担保しようというものである。

(条例等の体系化)

第29条 県は、この条例に定める内容に即して、それぞれの行政分野に応じて別に基本条例を定めるとともに、他の条例、規則その他の規程の体系化に努めるものとする。

【考え方】

- ・ 本条は、環境基本条例等の各種基本条例や他の自治体法規範が本条例の下に体系的に整備される必要があることを規定するものであり、これによって前条と同様、実質的意味において最高法規性を担保するものである。

本条により、当該自治体における条例の体系化が図られることとなり、前条と併せて規定することにより、自治基本条例を頂点とする当該自治体の自治立法の整備が可能となると考える。

- ・ 本条例の制定に当たっては、新たに制定される条例、規則等はもとより、既に制定されているものについても、本条例に基づく体系化の観点から、不整合等が生じないよう十分配慮する必要がある。

(改正要件)

第30条 この条例の改正は、議会における出席議員の3分の2以上の賛成により行われなければならない。

【考え方】

- ・ 本条例の改正要件として、議会の特別多数による議決を求めることにより、一般の条例によって自治基本条例の効力を否定することができなくなるという法形式的意味において、一般の条例に対し優位性を持たせる規定として設置したものである。
- ・ 議会の特別多数を求めることについては、条例の一般的成立手続を定めている地方自治法第116条第1項の規定に抵触するという考え方もある。これについて本研究では、本来自治体はその団体の意思形成をどのように行うかは、その自治体の自治権に属することと考えられること、また、その自治体の条例体系の頂点に位置付けられるべき自治基本条例について、一般の条例と比較して、より民主的で正当な契機をもたらすために特別な要件を自ら課したもので、正当な自治権の範囲内の規定であることから、同法同条において「特別の定め」として規定したものには該当しない場合ではあるが、自治体独自の手続を定めることは認められると考え、整理したものである(前述第2章2、8頁以下参照)。

附 則

- 1 この条例は、平成 年 月 日から施行する。
- 2 県は、この条例の施行後3年を経過した場合において、この条例の規定について見直しを行うとともに、その結果を踏まえ、必要な措置を講ずるものとする。

【考え方】

- ・ 第2項は、県政運営における最も基本的な法規に位置付けられた本条例について、より慎重な対応をする意味から、一定期間を経過した後に条例を再度評価することを規定したものである。

本条例を実際に運用する中で検証を十分に行い、その結果を踏まえて的確な見直しを行うという観点から、本附則を設けた。

- ・ 条例の見直しについては、自治基本条例を「自治体の憲法」として位置付け、「最高法規性」を付与する以上、規定に永続性を持たせるべきであり、安易に見直しをすべきではない、とする見解もある。

しかしながら、県政のあり方、基本的な枠組みを形づくる最高の法規として位置付けるがゆえに、社会状況の変化に的確に対応する必要があるとともに、条例の機能が形骸化することのないよう留意する必要があると考える。

したがって、本文に見直しに関する規定を設けていないからといって、見直しを制限することを意味するものではなく、見直しは不断に行われるものであり、必要があれば改正も検討されることとなる。

資 料 編

資料1 アメリカ大都市における都市憲章の内容

モデル都市憲章 第7版(1989年)	ニューヨーク市憲章 改訂版(1989年)	ロサンゼルス市憲章 1990年版の第7次 改訂版(1997年)	サンフランシスコ 市憲章 (1996年制定)
(1)市の権限	序文 (12)市の責務	(1)市の併合、権限	序文
(2)市議会の権限 と仕事 (3)市支配人の権 限と仕事	(3)市長、議会の権 限と仕事 (4)議会の権限と仕 事 (5)会計検査官の権 限と仕事	(3)議会の権限と仕 事 (6)市職員の権限と 仕事(市長、市法 務官、市書記官、 会計検査官、市 技官、市行政官、 出納官、 など)	(1)市長、議会など 市の機関の権限 と仕事(義務)
	(2)地区コミッショ ン (4)区長 (69)コミュニティー 地区とサービス (70)コミュニティー 地区の市役所	(30)区	(6)市の中の区やコ ミュニティー地 区とその権限、 仕事
(4)行政各部局の 組織、権限と 仕事	(16)行政部局の長の 権限と仕事 (17)～(44)、(48)、 (49)、(56)～(67)、 (71)～(74)行政各 部局の組織、権 限と仕事 (8)都市計画	(6)～(26)行政各部 の組織、権限と 仕事	(2)行政各部局の組 織、権限と仕事
(5)財務手続	(6)(9)(10)予算、 (11)独立予算室 (13)購買、(14)財務、 (15)市の財産	(28)財務(予算、支 出計画、ファン ド、契約、購買、 売却その他) (29)予算と効率	(3)財政・財務手続
		(5)給与、雇用契約 (34)年金等	(4)職員の人事、給 与、年金
(6)選挙 (6)イニシアティ ブ、レファレン ダム等の直 接参加制度	(46)選挙、選挙広報	(27)選挙、選挙広報 (27)イニシアティ ブ、レファレン ダム、リコール	(5)選挙 (6)イニシアティブ、 レファレンダム、 リコール等の直 接参加制度
(7)一般規定 (8)憲章の改廃手 続 (9)経過規定	(45)行政手続法 (45)行政訴訟 (47)会議と情報の公 開 (7)タックスアピー ル (51)経過規定 (52)一般規定 (68)利害衝突に関す る規定	(35)倫理規定 (31)その他規定 (32)経過規定	(7)一般規定や経過 規定 (8)憲章の改廃手続

注) 表中の番号は、条文番号を示す。

出典：木佐茂男編『自治立法の理論と手法(第2章4「都市憲章、自治基本条例とは何か」)』、ぎょうせい、1998

資料2 世界地方自治憲章（抄） (WORLD CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT)

第4条 地方自治の範囲

(Article 4. Scope of local self-government)

1 地方自治体は、法律により自らの権限から除外されている事項又は他の行政主体に付与されている事項を除いて、地方行政に係る事項について自らの発意に基づいて行動する自由を有する。

(1. Local authorities shall have full discretion to exercise their initiative with regard to all local matters which are not excluded by law from their competence nor assigned to any other authority)

2 (略)

3 行政の責務は一般的に市民に一番近い行政主体によって行われるべきである、ということの意味する補完及び近接の原理に基づき、地方自治体の責務の中央政府等他の行政主体への移転は、技術的・経済的な効率性の要請に基づくものであり、また、市民の利益により正当化されるものでなければならない。

(3. In accordance with the principle of subsidiarity and proximity, which means that public responsibilities shall generally be exercised by those authorities which are closest to the citizen, any allocation of responsibility to another authority must be based on the requirements of technical or economic efficiency and shall be justified only by common interest of citizens.)

4 権能及び責務は、通常、完全・排他的な形で地方自治体に与えられ、他のレベルの行政主体と権能を共有することは避けるべきである。それらは、侵されてはならず、法による規制及び指針以外によっては、中央政府等他の行政主体によって制限されてはならない。

(4. Powers and responsibilities given to local authorities shall normally be full and exclusive, avoiding competencies shared with other levels of government. They should not be undermined, and may not be limited by another authority except on the basis of regulations and guidelines as provided for by law.)

5 ~ 7 (略)

第9条 地方自治体の財源

(Article 9. Financial resources of local authorities)

1 地方自治体は、自らの業務と責務を実行するため、様々な財源を有しなければならない。地方自治体は、自らの権能の枠組みの中で使用する、自らの、又は自らに移転される適当な財源についての権能を有しなければならない。

(1. Local authorities shall have access to a broad variety of financial resources to carry out their tasks and responsibilities. They shall be entitled to adequate resources of their own or transferred to them, which they may use or dispose of within the framework of their powers.)

2 地方自治体の財源は、業務と責務に対応したものであり、また、財政の持続性と信頼を保障するものでなければならない。国によるすべての業務・責務の移転は、対応する適当な財源を伴うものでなければならない。

(2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with their

tasks and responsibilities and ensure financial sustainability and self-reliance. Any transfer or delegation of tasks or responsibilities by the state shall be accompanied by corresponding and adequate financial resources.)

3 地方自治体の財源のかなりの割合は地方税手数料又は負担金の枠組み(税率階層)又は立法による調整にかかわらず、提供するサービスの費用を賄うため、自ら率を決定する権限を有する地方税、手数料又は負担金によるものでなければならない。

(3. A significant proportion of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes, fees and charges to cover the costs of services provided by them and of which they have the power to determine the rate, notwithstanding their framing (tax brackets) or coordination by legislation.)

4 地方自治体が賦課する権限を有する税、又は割当を保証されている税は、業務と需要に対応したものであり、かつ、地方自治体の担う責任に見合っているよう、十分に一般性、伸張性、柔軟性を備えたものでなければならない。

(4. Taxes which local authorities shall be entitled to levy, or of which they receive a guaranteed share, shall be proportional to their tasks and needs and of a sufficiently general, dynamic and flexible nature to enable them to keep pace with their responsibilities.)

5 脆弱な地方自治体のため財政の持続性を垂直的(国と地方自治体間)、水平的(地方自治体間)又はその両方であるとを問わず、特に財政調整制度により保護しなければならない。

(5. Financial sustainability, especially for weaker local authorities should be protected through a system of financial equalization, be it vertical (between state and local authorities) or horizontal (among local authorities.) or both.)

6 垂直的・水平的な均等化を含む財政調整制度のルールを決める過程への地方自治体の参加を、法律で保障しなければならない。

(6. Legislation shall guarantee the participation of local authorities in framing the rules governing the general apportionment of redistributed resources including both vertical and horizontal equalization.)

7 できる限り、地方自治体への財政配分は地方自治体の優先事項を尊重し、また、特定の事業を指定することのないようにしなければならない。交付金の支給は、自らの司法権の範囲内で政治的行動の自由を行使する地方自治体の基本的な自由を妨げるものであってはならない。

(7. As far as possible, financial allocations to local authorities shall respect their priorities and shall not be earmarked for specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.)

8 設備投資のための借入のため、地方自治体は国内及び国際資本市場を利用できないなければならない。

(8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national and international capital markets.)

出典：内閣府地方分権改革推進会議資料

自治総合研究センター独自研究「自治基本条例」研究会委員名簿等

(研究会委員)

氏 名	職 名
辻山 幸宣	(財)地方自治総合研究所主任研究員
江藤 俊昭	山梨学院大学法学部教授
磯崎 初仁	中央大学法学部教授

(事務局)

原 洋一	神奈川県自治総合研究センター 研究部長
吉田 博道	神奈川県自治総合研究センター 研究部主幹
菊間 一郎	神奈川県自治総合研究センター 研究部副主幹
小川 恵美	神奈川県自治総合研究センター 研究部主査
福井 千穂	神奈川県自治総合研究センター 研究部主任主事

は執筆担当

報告書名 自治基本条例

発行日 2004(平成16)年3月31日

編集・発行 神奈川県自治総合研究センター
〒247-0007 横浜市栄区小菅ヶ谷1丁目2番1号-3
電話 045-896-2932 FAX 045-896-2928
e-mail soken.1119@pref.kanagawa.jp

印刷
