

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
【もう一歩前へ 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
【もう一歩前へ 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
【もう一歩前へ 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
【もう一歩前へ 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て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続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続に、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続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、条例の成立手続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続を定めて、特別の手続を要求する場合を「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され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<sup>\*9</sup>、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<sup>\*10</sup>。

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<sup>\*11</sup>、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）**

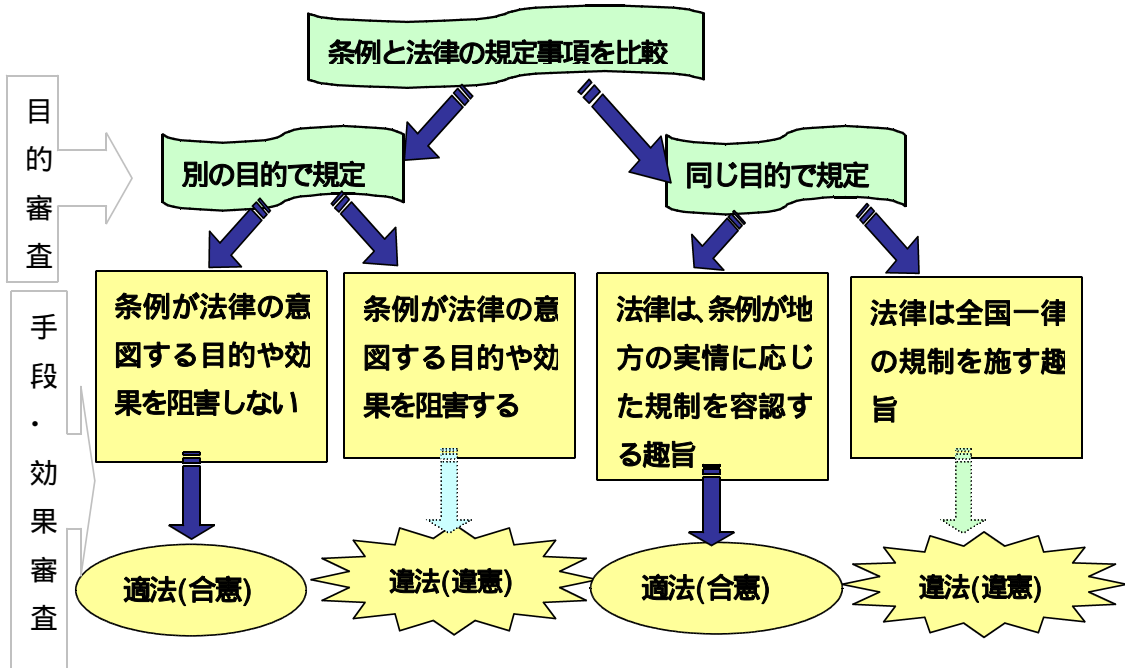
- ・ 条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。
- ・ 特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果を何ら阻害することがないときや、
- ・ 両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別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<sup>\*15</sup>」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）。