

注目される自治立法に向けての取り組み

社会システムコンサルティング三部

上席コンサルタント 名取 雅彦

1. はじめに

今年4月1日の「地方分権一括法」の施行を機に、自治体における立法(「自治立法」と呼ぶ)に対する関心が高まっている。明治期以来の中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革することを目指す「地方分権一括法」が策定されたことにより、国と自治体の関係は、これまでの上下・主従の関係から、対等・協力の関係へに変革されることとなった。

こうした中で、機関委任事務が廃止されるなど、国の自治体への関与が縮小されたことに伴い、これからの地方分権のあり方はもとより、自治体独自のルールとしての条例の制定に対する関心が高まってきている。例えば、自治体の政策法務の重要性が議論されたり、自治立法に向けたシンポジウム、セミナー、研究会が開催されている。また、こうしたテーマについて内部で研究会をもつ自治体も増えているようである。

現在、各地でいろいろな取り組みがおこなわれているが、自治体全体の位置づけや役割を見直すという意味では、「自治憲章(基本条例)の検討」や「例規集の充実・公開」の取り組みが注目される。前者は、自治体の機構・組織・運営方式等を定めた自治体の憲法ともいえる条例のあり方の検討であり、後者は、自治体の条例や規則などの体系的な整理、公開を目指す取り組みである。いずれも自治体の基本的なあり方を定める規範を明確にすることをねらいとしている。

本稿では、この2つの動きを中心に、自治立法を巡る状況についてレビューすることにした。

2. 自治憲章(基本条例)に対する関心の高まり

自治立法に向けて気運が高まる中で、自治体の憲法ともいべき自治憲章(基本条例)に対する関心が徐々に高まってきている。数年前までは、川崎市(1973年)、逗子市(1993年)、群馬県(1996年)など、一部の自治体で検討が行われている程度であったが、高知県(2000年)が試案を公表するとともに、北海道でも自治政策研修センターの報告が出されている。この他にも研究に取り組む自治体が徐々に増加しつつあるようだ。

自治憲章(基本条例)とは、自治体はその政府形態や権限を自主的に決定する、いわば自治体レベルの憲法に相当する条例である。その具体例は、民主主義の実験場とも呼ばれる米国に見ることができる。

米国では、授権法の伝統があり、法律に基づいて州から自治体に権限が委譲されれば、自治体はその範囲で自由な裁量権をもつことが認められている。その結果、各自治体の存在の基礎を成すとともに、自治の象徴的な意味合いをもつ自治憲章が多くの自治体で制定されている。これによって、各自治体は、その規模や特徴に応じて、独自の組織や財運営の仕組みを取り入れることが可能である。具体的に、米国の自治体の運営体制には、「首長議会方式」「理事会方式」「議会支配人方式」「首長行政管理官方式」があるが、こうした体制の選択なども自治憲章に委ねられているのである。

実は、こうした自治憲章に関する検討は、わが国でも戦後まもなくより行われ、地方制度調

査会などでも再三再四議論が行われてきたが、最高法規としての憲法と抵触するとの議論からこれまでその制定は認められてこなかった（学者の中にも意見の対立がある）。その結果、わが国では、自治体の組織、機能、運営手続きなどは基本的に地方自治法に定められており、全国画一的な統治形態が基本となっているのが現状である。

しかしながら、近年、地方分権の潮流の中で、法令の枠内であることを前提としつつも、こうした自治体の基礎となる条例の制定に前向きに取り組もうという動きが広がりつつある。

例えば、群馬県「新・群馬県行政システム改革大綱」（1999年2月）では、「地方自治推進の

ための基本的理念や自治運営のための基本的制度を規定するとともに、地方分権の推進により増大が予想される個別条例を体系化していくための規範として、県の憲法とも言うべき『群馬県自治基本条例』の制定に向けた検討を行う」ことが明記されている。

さらに、近年の自治憲章（基本条例）に関する検討の動向の特徴として、次の2点が指摘できる。

1) 宣言から実質的規定へ

第1は、自治憲章（基本条例）の内容が、宣言的な内容から実質性を持つものに変化していることである。表1は、現在、公表されている

表1 先進自治体における自治憲章（基本条例）案の構成

川崎市都市憲章条例試案	逗子市都市憲章条例（一試案）	群馬県自治基本条例	高知市自治基本条例	北海道自治研修センターにおける基本条例構成モデル
1973年	1993年	1996年	2000年	2000年
前文 第1編 平和・市民主権・自治（都市存立の基礎要件） 第1章 都市の平和 第2章 市民主権・自治 第2編「人間都市」川崎の創造（都市づくりの基本構想） 第3章 川崎市の未来像 第4章 市民の生活 第5章 市民の環境 第6章 市民の福祉 第7章 市民の文化 第8章 都市の建設 第9章 市の役割と責務 第3編 最高性・改正 第10章 改正 第11章 最高条例 附則	前文 第1章 地球と人にやさしい市民自治都市（都市づくりの根本原理、地球平和都市、市民自治都市、基礎自治体としての市） 第2章 地球市民（地球市民宣言、地球市民の責務ほか） 第3章 市民主権と民主創造市政（市民主権、市民自治、民主創造市政ほか） 第4章 市民人権と共生（生存権、情報への権利、教育・学習への権利、市民文化権ほか） 第5章 逗子のまちづくり（総合計画、環境管理計画、交通計画、市民施設ほか） 第6章 本憲章の地位、改正ほか）	前文 第1章 地方自治の理念（主体性の原則、県民主権の原則、総合行政の原則、連携と協調の原則） 第2章 県民の自治権 自治権の保障、県民の知る権利及び参加する権利） 第3章 地方自治の体制（自治体性の整備及び確立のための措置、行政行動計画の策定、計画の推進及び評価並びに監視体制の整備、県民投票） 第4章 自治体間の関係（都道府県間関係、県と市町村間及び市町村間の関係） 第5章 条例の改正（条例改正手続き）	前文 第1章 県民 第1条（自ら治める） 第2条（理念の共有） 第3条（県政への参加） 第2章 県 第1節 県政の基本原則 第4条（県政の基本原則） 第2節 県における仕事の進め方 第5条（仕事の進め方） 第6条（情報の公開） 第7条（説明する責任） 第8条（県民の参加） 第3節 県の組織及び財政 第9条（組織の構成） 第10条（財政の運営） 第3章 県民と県との関係 第11条（県民との協働） 第4章 市町村等と県との関係 第12条（市町村との関係） 第13条（他の地方公共団体との連携） 第14条（国との関係） 第5章 その他 第15条（尊重、尊守義務） 第16条（改正）	前文（自治体の基本理念と条例の目的） 1. 政策目標と行政運営の原則（政策目標、市民主権の原則、総合行政の原則、協働・連携と協力の原則） 2. 市民の権利（主権者としての市民の権利） 3. 代表機構と職員機構（首長の役割と責務、議会の役割と責務、職員の責務、職員機構） 4. 自治体運営の基本システム（総合計画等の策定、分野別基本政策条例の制定、住民投票、条提供・情報公開、政策評価、財務会計制度、行政手続、住民救済制度、オンブズマン制度、外部監査制度） 5. 市民との協働（市民との協働の原則） 6. 自治体間の連携・協力（道と市町村との連携・協力、他の自治体との連携・協力、海外の自治体との連携・協力） 7. 最高法規性（最高条例性） 8. 改正（条例改正手続き） 9. 附則

注）その他 野村総合研究所「『自治憲章』試案」（知的資産創造 1997年新春号）に試案の骨子が示されている

範囲で各団体の条例の構成・内容を整理したものである。これから分かるように、従前の川崎市や逗子市の取り組みの場合、宣言的な規定が多かった。これに対して、近年の北海道自治政策研修センターの検討では、政策評価やオンブズマン、外部監査のあり方など行政運営の仕組みを実質的に規定することがめざされていることが分かる。

地方分権、行政改革が推進される中で、単なる市民自治の象徴ではなく、実質的なルールの制定が従来以上に重要になっていることの現われているといえよう。

2) 住民参加による検討へ

第2は、こうした自治憲章（基本条例）を、自治体庁内の研究に終らせず、住民とともに検討しようとする取り組みがみられることである。例えば、わが国で、もっとも早く自治憲章（基本条例）に関する検討を行った川崎市は、最近になって再度、「都市憲章」の検討を行っている。特に、1998年11月から翌年3月にかけて、7回

の「市民立法ゼミナール」を開催し、公募による多数の参加者とともに、「都市憲章」の検討を行った取組みは注目に値する。検討経緯や多様な参加者の意見、感想もホームページ上で公開されており、興味深い。

また、高知県では、本年、「自治基本条例案検討プロジェクトチーム」が、県政全体の指針を示す「自治基本条例」を取りまとめたが、これをホームページに公開し、意見募集を進めている。いわゆるパブリックコメントを自治憲章（基本条例）について行う取組みといえる。

3. 例規集の充実・公開

自治憲章（基本条例）を導入できるようにするためには、憲法との抵触の問題等を整理するとともに、関連制度の改正が必要と考えられる。これに対して、もう少し足元から条例・規則を見直す取組みとして、自治体における例規集の充実・公開があげられる。

図1 仙台市例規集の体系目次（部分）

第1編 総規	第1編 総規
第2編 人事	第1章 通則
第3編 給与	第1節 市制、市章
第4編 財務	市制ノ施行
第5編 民生	隣接市町村の合併
第6編 衛生	仙台市紋章制定
第7編 環境	第2節 基本構想
第8編 経済	仙台市基本構想
第9編 開発	第3節 公告式、公報
第10編 建設	仙台市公告式条例
第11編 教育	仙台市公告式規則
第12編 消防	仙台市公報発行規則
第13編 公営企業	第4節 表彰
	仙台市名誉市民条例
	仙台市名誉市民章の様式を定める規則
	仙台市市政功労者等表彰規則
	仙台市職員表彰規程
	第2章 議会
	仙台市議会定例会の回数に関する条例
	：
	：
	：

例規集とは、自治体の条例や規則を体系的に集大成した法令集に近いもの（要綱などが含まれている場合もあり、厳密には法令集とはいえない）であり、自治立法を考える上での基礎となる情報である。例えば、仙台の例規集は下記のように13編から構成され、それぞれについて、制定年月日、種別が記載されている。これによって、自治体の機構・組織、仕事の内容を体系的に理解することができる。

もちろん、現在の自治体の条例は、自治体の基本的なあり方については、自治法上の規定に委ねられていること、個別分野の条例は、関係する行政分野ごとの法令を所与として、その隙間を埋めるように構成されていること等から、例規集だけで自治体の行動規範が全て分かるわけではない。しかしながら、十分とはいえないまでも、自治体の全体像を理解する上で基本的な内容が含まれているといえる。

一方、例規集は、小規模な町村も大都市も発行部数が同じという研究成果があるように、印刷部数も限定されてきた。そのため、自治体の基礎的な情報であるにも係わらず、これまで職員はもとより、一般市民の目に例規集が触れることは、ほとんどなかったといってよい。

しかしながら、今日、インターネットを利用して、例規集の公開を実施する自治体が輩出しつつある。

都道府県レベルでは、愛知県・静岡県が、市町村レベルでは、岩手県大槌町・仙台市・米沢市・太田市・市川市・川崎市・新潟市・新潟県佐和田町・碧南市・金沢市・可児市・京都市・大東市・松原市・尼崎市・高知市・浦添市などが、全例規をインターネット上で公開している（この1年間で相当増加している）。

また、条例に関する情報共有のプラットフォームになっているサイトも形成されてきた。例えば、鹿児島大学法文学部法政策学科が約1年前に開設した「全国条例データベース」（<http://joreimaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/>）で

は、3500程度の条例が閲覧可能である。一般的な法令データベースサイト（例えば「法庫」（<http://www.houko.com/>）等）と併用することによって、情報共有はかなり行いやすくなったといつてよい。

その意味で、自治立法を支える基盤としても、データベース、インターネットなどの情報基盤の活用が重要であることがわかる。近年、「ワンストップ・サービス」「ノンストップ・サービス」「アクセスポイントの拡大」等を指向する電子政府に対する取り組みが推進されているが、法令、判例など大量の文章情報を扱う必要のある政策法務の面でも、「電子情報共有」「電子情報公開」を支える情報基盤技術の活用が普及促進上の重要なキーファクターになっているといえよう。

4. 今後の自治立法の普及に向けて

自治憲章（基本条例）、例規集の面からみると、今後の自治立法に向けた課題として、以下の諸点があげられる。

1) 自治憲章（基本条例）・例規集の役割、あり方に関する検討

自治体の基本的な要件を規定する最高条例としての自治憲章（基本条例）の導入を実現するためには、自治制度等の見直しが必要である。その意味で一朝一夕に導入することは困難かもしれないが、研究者による検討とあわせて、個々の自治体における試案の策定など、今後の地道な取り組みが期待される。

また、例規集についても、基本構想、要綱の扱い等について、内容がまちまちであるとの問題が指摘されている。自治体の行動規範を示す基本文書として、こうした点について、今後、役割、あり方に関する検討を深めていくことが重要である。

2) 自治体における政策法務のための体制づくり

自治立法を進める上で、対応が求められる重要な課題が自治体において法務を担当できる人材の育成、組織の確立である。

人材について、一般に都道府県はともかくとしても、市町村では人材不足が問題とされている場合が多い。適性を備えた人材の募集を進めるとともに、効果的な研修システムの導入等についても検討すべきである。

組織面では、文書課などが対応しているケースが多いが、東村山市のように政策法務課を設置する例などが出てきている。今後、条例の制定などが増えてきた場合、従前の体制では対応できなくなることも想定されるため、組織の位置づけ、機能強化などについて検討を進める必要がある。

3) 自治立法に関する意識啓発

実際に取り組みを推進するのは、自治体の職員や住民であり、こうした関係者の意識を啓発し、問題意識を高めていくことが重要である。その意味では、職員のみならず、住民も巻き込んで、自治憲章の取り組みを進めている川崎市や高知市の取り組みは注目に値するといえよう。

これまで住民参加は、自治体の「政策内容」を検討する総合計画や市町村マスタープラン等の取り組みに当たって行われることが多かった。しかしながら、真の住民自治を確立するためには、自治憲章（基本条例）を始めとする自治体の「行動規範」の検討についても参加の場を充実することが重要である。住民の参画を通じて自治体の行動規範を定める仕組みが確立されれば、住民に信託された政府としての自治体の位置づけと役割が明確になると考えられる。

こうした観点から、できるだけ多くの関連主体を対象として、地方分権、自治立法に関する意識啓発を進めていくことが必要である。

5. おわりに

地方分権に対応し、自治体の自己決定権を高めていくためには、条例・規則など行政の行動規範を自ら定める自治立法にむけての取り組みが不可欠である。さらに、自治の仕組みの透明性と一貫性の向上を図る上でも、こうした取り組みが重要である。地方分権の定着に向けて、これまで以上に取り組みを、広げていくことが望まれる。

参考文献

- 黒田稔「都市憲章条例の構想」：『ジュリスト』
1975年4月増刊号
「創・自治立法」：島根自治体学会1996年
「政策研究会報告書」：群馬県1996年
『『自治憲章』試案』：NRI 地方制度研究会『知的資産創造』1997年新春号
北海道政策研究フォーラム「地方分権時代における自治体の機能と責務」：政策研究フォーラム2000年

筆者

名取 雅彦（なとり まさひこ）
社会システムコンサルティング 三部 上席コンサルタント
専門は行政マネジメント、都市・地域計画