

自治基本条例と議会基本条例（下）

— 2元代表型自治体における新しい法体系 —

沼田 良

はじめに — 問題圏への視座

第1部 自治基本条例の現在

1. 自治基本条例を再考する
2. 条例制定の背景
3. だれがどのように条例案をつくるのか
4. 条例案づくりの考え方
5. おもな条文構成例
6. 条例制定の内なる効果

<付録> 綾瀬市自治基本条例

(以上 2010年9月号)

第2部 議会基本条例の意味

(以下 本号)

1. 制定状況
2. 背景
3. 外的要因 — 「長高議低」への危機感
4. 内的要因 — 自己決定への変化
5. 条例制定にはどのような効果があるか
6. 経緯と留意点
7. 主な条文構成 — 栗山町のケース

第3部 自治体法体系のこれから

1. 自治体の三要素と四つの基本条例
2. 法段階説を取り入れた新しい体系図
3. 自治基本条例と議会基本条例の関係
4. 新しい自治体の法体系へ
5. 残された個別の課題 — 質疑応答からの再録

むすび — ホーム・ルール・チャーター（自治憲章）を求めて

自治基本条例 — 「市民の政府」のツール

【参考文献】

<付録> 箕面市まちづくり理念条例

第2部 議会基本条例の意味

1. 制定状況

第1部における自治基本条例の現状の検討に引き続き、第2部では議会基本条例の意味について考える。

そもそも議会基本条例とは、自治体における議会運営の基本原則を、当事者である議会が自己決定したものだ。

これを日本で最初につくったのは北海道の栗山町議会である。同町は日本海側の江差の方にある小さい町で、条例制定時の町議会議長は橋場さんという方だった。橋場さんはこれ以後、各地からの講演依頼や視察の対応などで多忙な人になる。もともとは農家の方だという。農業高校のご出身で、農村の青年運動なども経験した人らしい。この人が議長として中心になって、2006年5月18日に初の議会基本条例を制定し、同日施行した。

この町議会はそれまでも、住民からの多様な要望に敏感に応じて、さまざまな議会の改革をやってきた。しかしそれらの改革は単発なものだから、一つひとつが個々に消えていきかねない。これらの諸改革を風化させないために、一本の条例としてまとめたい。議会の内部でこのように考えた人がいて、初の議会基本条例という格好になった。ご本人の橋場さんがそう語っておられる。

留意したいのはタイミングの問題である。よく見ていただくと、自治基本条例の最初は大阪府箕面市が制定した1997年、議会基本条例の最初は北海道栗山町が制定した2006年である。だから10年間のタイムラグがあることになる。

タイムラグは何を指し示しているのか。実はこの10年間こそが、議会基本条例というものの意味とか、性格というものを決めているとわたしは思っている。ちなみにこの2006年末には、栗山町からわずかに遅れて、三重県議会と神奈川県湯河原町議会も議会基本条例を制定している。

だから2006年という年は、自治体の議会にとって極めて重要な1年間だったと思う。そして2010年11月16日現在で、合計135議会がこの基本条例を制定している。都道府県12、政令市3、特別区0、市76、町41、村3である。全国の市は今800くらいだから1割程度というシェアだろう。

2. 背景

さてこの背景であるが、やはり2000年に施行された地方分権一括法の影響が相当に大きいだろう。いわば、これに対する対応策の一環として、議会基本条例も生まれてきたと考える。

たとえば、栗山町議会基本条例ができた同じ2006年の末に、日本世論調査会という団体が、全国アンケートを実施している。これは無作為抽出の方式で、住民に「あなたの自治体の議会に満足していますか」と聞いた設問が含まれていた。その集計結果は相当に深刻なものであった。

自分の自治体の議会に満足している人がわずか10数%、まあまあ満足が20数%、満足していない人が実に5割近くにのぼった。まったく満足していないという回答も10%くらいあった。要するに議会に不満な人が6割強もいたわけである。3人のうち2人が自治体の議会に不満だった。こういう全国調査の結果が発表された。この世論調査の発表と栗山町議会条例の制定とは同じ年である。ちなみに、毎日新聞が2010月10月に同工異曲のアンケート調査を実施している。

それからもうひとつ、議会についてのイメージである。2009年6月に、国の第29次地方制度調査会が「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」を公表した。そのなかで、自治体の議会は「住民自治の根幹」をなす機関だと書いてあった。

一方の不満と他方の根幹、この二つの議会イメージはどうだろうか。同じものについての、この二つの相反するイメージをどう考えたらいいのか。恐らくは、どちらも部分的に正確なのだと思う。正面の顔と裏面の顔、裏表ワンセットで市議会の現状かもしれない。しかしこういう安易な理解は、もしかするとただのご都合主義的ではないだろう。

実はこの状況を見て、座してられないというか、居心地の悪い気分になった人たちが、自治体議員のなかにいたのだろうと思われる。何とかしなければならぬ。この環境のなかで何か効果的な手を打たなければいけないと考えた人たちが全国にいて、だから130あまりの議会が議会基本条例を制定するという状況が生まれてきたのではないのか。そしてその原因には、外側の原因と内側の原因と二つある。

3. 外的要因 — 「長高議低」への危機感

まず外側の原因、つまり外因から検討する。これはある種の危機意識である。自治体の

議会は日本国憲法に明記されていて、地方自治法にも書いてある。だから、存在そのものが無くなることは恐らくないわけだが、しかし存在感はどんどん希薄になっている。存在感の希薄さから生まれる危機意識が、自治体議会のなかにある。

特に地方分権一括法以降の改革が進んでから、住民と議会の関係はさほど変わっていない。しかし住民と自治体の長とは、いわば急接近して、とても親密な関係になりつつある。事業仕分けにおいてもそうだし、行政の外部評価においても蜜月が続いている。

より重要なことだが、自治基本条例を策定する場合にも、長と住民はパートナーシップ協定を結ぶなどして、さらに密接に仲良くなっているわけだ。こういう手順である。まず長が公募で住民を委員に任命する。そして委員としての住民たちが検討を繰り返して原案をまとめる。これをもとに、長が一部修正して行政案を議会に提出する。ここで条例案を無傷で(?) 通過させてしまえば、自治体の議会はただの追認機関にしか見えなくなる。

かつてレーニンが、自らのソビエト制を自讃するために、近代国家の議会制度を「おしゃべりの機関 (talking shop)」と呼んで揶揄した。しかしいまでは「おしゃべり」どころか、機能としては追認用のラバー・スタンプ、つまりゴム印に近くなりつつあるのかもしれない。

地方分権の後、改革派の長があちこちに出始めて、それを応援するような住民がいて仲良くなっている。結果として長と住民はすごく親密になり蜜月状態で一緒になってやっている。

ところがそういうなかで、実は議会だけは徐々に存在感が薄れてきている。しまいには、蚊帳の外に置かれかねないような状況にもなっている。たとえば名古屋の市議会は、なぜ議員が半数でいいのかという説明は無い。しかし一部の市民は長を応援している。ああいうわけの分からない怖さ。今もし議員定数を半分に削減したとしたら、もう一回さらに半分でもいいのではないかということになりかねない。根拠のない定数削減の議論だからだ。

報酬だって半分でいいじゃないか。こういう安易な俗論は、俗耳に入りやすい。自分の給料ではないのだから、他人の給料が半分に減っても別に怖くない。議会議員の定数だって半分でいい。何も怖くない。もし仮にホームヘルパーさんの数が半分になるというのならもっと大騒ぎになっているはずだろう。悲しいことに、議会定数の半減というのは、あの程度にしか受け取られない。

つまりあれが、市民や住民が感じている自治体議会の存在感なのだ。こういうふうには、自分たちの立ち位置を認知したほうがいい。そういう意味での危機意識を持ったほうがいいのではないかと思う。

市民参加だとか市民協働だと言いながら、実はそれは、長や行政が市民と仲良くする、密接になるだけのこと、議会は相変わらず蚊帳の外（塀の外？）に置かれる。市民参加とか市民協働だとかの美名の影で、蚊帳の外に置かれて、最後は半減でいいじゃないかとなる。そこまでいくわけだ。これについての危機感が、一部の敏感な議員のなかに生まれてきていると思う。

長の原案を追認するだけの機関、単なる追認機関でいいのか。こう思う有意の議会議員たちが、全国各地に出始めてきている。できあがった自治基本条例をみると、長が発議して住民投票をできる規定をつくっている自治体はかなりある。これを裏返せば、独裁者の信任投票も可能なのだ。住民投票などときれいごとを言っても、こんな恐ろしい使い方もできる。

たとえばいま、鹿児島県にトンデモ市長がいる。市議会を無視して専決処分を繰り返してしまうようなミニ独裁者である。しかし、もしこの人物が「改革」を謳い文句にして住民投票を発議し実施するとしたら、あれで勝ってしまう可能性は決して低くないだろう。そういう怖さがある。

住民投票というものは一種の猛毒で、劇薬みたいなものだからである。実は長の信任投票に使われかねないことがある。この背後にある事情は、自治体議会の存在感が希薄だからということなのである。だから、だんだんと隙間風が吹いてきて背筋を駆け上がっていくように感じている敏感な議員たちが、全国に出始めてきた。かなりの危機意識、これが外的な要因である。

4. 内的要因 — 自己決定への変化

もうひとつは内因である。内側の原因として、地味だけれど堅実な努力の積み重ねが、各地の自治体議会に見られることである。まず自分たちの議会のできることを、少しずつでいいから改革していこうという地道な取り組みが、ジワジワと全国に広がってきた。それが波及効果を生んで、議員たちが研修で視察に行つて、では自分たちの議会でも実行しようとか、そういう本来的な自己改革の積み重ねが行われてきた。そして栗山町のように、これらの努力を風化させないで議会基本条例としてまとめていく。この動きが内因的要因としてある。

詳しくふれる暇は無いが、2000年に福島県月舘町では「基本計画」を議決事件に追加した。つまり議会の権限を増やしたわけである。地方自治法の96条の1項には15件の議決事

件が書いてあるが、これまでこの議決事件の項目は追加できないものとされてきた。地方分権までは、法が列挙するもの以外には追加できないと思われていた。だけど月舘町議会がこのタブーをやぶった。

確かに地方自治法96条第2項には追加してもいいと書いてある。けれど、これは飾りにすぎないと思われてきた。いわゆる国の有権解釈もそういうニュアンスだった。ところが、そんなことは自分たちで考えろと突き放す、分権時代になったときに、初めて基本計画の決定に議会が責任を持つという見識が生まれてきた。そもそも基本構想は抽象的なものだから、基本計画にまで議会が責任を持って承認することが必要なのだ。

そのかわり議員さんたちの勉強は大変になる。これは簡単に言うと、要するに仕事が増えるということである。余談だが、自治体の議会改革も恐らくそうなのだろうと思うけれど、一般に言われている改革というのは結局どうということかということ、個人のレベルでは給料が減って仕事が増えることなのである。これは自治体改革ばかりではなく、再建中のJALでも、いわゆる大学改革でも同じだろう。

さらに2001年には、宮城県の本吉町で議会報告会を始めた。これは、単発ならば全国各地ですでに実施されているが、この本吉町の場合は定例化したのだ。町議会議員たちがチームを組んで、自分の選挙区域をわざわざ外して、見知らぬ有権者と顔を突き合わせて平場でやり合う。さきほどの北海道栗山町議会の議長が、この議会報告会を視察に行って、自分たちもやろうというところから広がっていくのである。2001年のことだ。

同じ時期に、富山県議会や四日市市議会などでは、議員相互が討論する方式を始める。今までの自治体議会は、議員が執行部を相手に質疑するという、一種の国会のスタイルだった。しかし、富山県や四日市の議会では議員相互が闊達に討論する。さらに三重県議会では、議会に附属機関を設置する。これも今まではやってはいけないように誰しもが思っていたのだが、実際には可能になっていた。

このほかにも、会議のテレビ中継とか、政務調査費の使い方などを工夫する。また何かそこで決めるとかよりも、市の担当者が勉強して財政に強くなる研修の場として中長期財政問題調査委員会をつくる。これも見識だと思う。あるいは常任委員会レベルで、自分たちの活動の報告書を年1回必ずつくることなどに着手した議会もある。

すでに述べたように、一般に改革とは給料が減って仕事が増えることだから、これだけ責務が増えるのならもういいやと辞任するような議員がいるかもしれない。こんなことだったら別な職業についたほうがいいという議員さえでてくるかもしれない。それでもなおかつ自分たちの議会を良くしようと思う志のある議員が残る。そういう個別の努力の積

み重ねが成果となって、議会基本条例ができあがっていくと考えるとすれば、これは相当に意味のある条例なのではないか。

つまりこの条例の裏にはさまざまな改革があるが、それは、個々の議員の涙があつて汗があつて、一人ひとりの給料が減って仕事が増えて、自分で自分の首を絞めていくような改革なのだ。そういうことをやるなかで、一定の成果物をつくり残していく。ある意味では尊い作業だろう。

そのように思わないだろうか。そもそもこの改革は、してもしなくてもいいのだから。何にもしなくても、議員だと言っていばつていられる自治体が、まだまだ圧倒的な多数なのである。この基本条例はまだ150程度しかつくられていない。1,800も自治体があるのだから、ほかの1,650団体は寝ているとまではいわないが、制定した150団体の姿勢は尊いことではないだろうか。

5. 条例制定にはどのような効果があるか

次に、議会基本条例をつくった場合に、どのような効果があるかである。法体系としては基本ルールがあつて、その下に個別のルールがぶら下がる。今はまだ、総務省（旧自治省・旧内務省）がつくった標準会議規則が、地方分権になつても相変わらず厳存している。議員ではないただの役人が作文した規則を、議会に対して平気で強制して1世紀近くやってきた。まずこの不思議な事実に驚かないだろうか。

議員という条例をつくるプロ集団に向かつて、公務員の採用試験に1回合格しただけの役人が作文したものを全国の自治体議会で押し付ける。こういう状態を分権時代には卒業したほうがいいと思えてならない。会議規則を卒業するということだけに限つても、議会基本条例をつくる意味は充分にある。

標準会議規則をやめて、独自に議会基本条例をつくるとすれば、それは住民の直接請求の対象になる。条例なので制定改廃の請求対象になるわけだ。つまり議会基本条例を制定することは、住民に対しても開かれた議会を演出できることになる。

会議規則は内部規則なので、住民にとっては見えないものだ。だから議会が何をやっているか分からない。会議規則の背景を掘れば、住民に分からないようにしてあるのかもしれない。住民に分からなくするための会議規則とも言える。しかも標準会議規則は、議員になつたことがない役人がつくっている。

だからこそ会議規則をやめて、会議条例をつくれればいい。議会基本条例を議会ルールの

上位規範として、その下にぶら下がる定数条例とか、会議条例などをつくる。会議規則を自分たちの使い勝手のよいものに変えていく。自分たちのルールなのだから、自分たちで決めて会議条例をつくって、住民に公開すればいいのではないか。

そうすると議会基本条例があつて、その下に会議条例があつて、定数条例があつて、あるいは報酬条例とかがあつて、法体系としては非常にすっきりしたものになるだろう。

給料が減って仕事が増える。「そういう改革をわたしたちはやっております」という事実を、市民に対して日常的に見せる。議員の方々の姿勢や活動を市民に明示することである。「わたしは議会改革を推進する議員です。仕事が増え給料が減るようなシビアな議会改革を推進しております。むしろ率先してやっております。」これを市民に見せて、その過程で市民に参加を求めれば、必ず応えてもらえるはずである。

今は、標準会議規則のもとで、自分たちのまちの議会が何をやっているのかがほとんど見えない。しかし改革を積み上げながら、自治体の議会が「討議の広場」として自分たちの力で変わっていく。この「討議の広場」という用語は、栗山町の議会基本条例の前文に書いてあるのだが、これはとても大切なことだろう。

これまでは「言論の府」などと称していたのだが、言論の府というイメージは選ばれた人だけが言論できるような閉ざされた感じである。しかし「広場」というものは誰もが入って来られる。市民も出入りが自由なのだ。その中心に議員たちがいるというイメージだろう。だとすれば「討議の広場」は相当に斬新ではないだろうか。こういうものがあるといいなとわたしは思っている。

ついでだがわたしは、議会は政策をつくるどころ、政策を論じ合うところ、政策が命のところであつてもらいたいと思っている。以前、神奈川県綾瀬市の自治基本条例の市民案に、議員個人は政策研究をするように努力するというような規定を、努力義務として置いたことがある。

政策研究を義務付ける規定ならば、恐らく議会を通らないだろうと思って、「努めるものとする」とかいう緩い努力規定にした。あわせて、政策研究を条例に盛り込むのは全国初の試みだとも告げた。いまがチャンスだからぜひ条例に盛り込むべきだと勧めた。4年前のことである。

議員個人は一人ひとりが政策の研究に努めることとする。だからこの条文の実際的な効果は、してもしなくてもいいということだ。これは市民案の段階ではすんなりと通った。市長の行政案でも、自分たちとは関係のないことだから通った。しかし議会に付議したときに、あっという間に条文が消えてしまった。「議員の役割と責務」という項目そのもの

が消えていた。

だからわたしは、自治基本条例に対しては良いイメージばかりを持っているわけではない。自治基本条例の制定が約200団体だから、それだけあれば当然に自治基本条例のアラも見え始めてきている。議会基本条例はまだ150弱なので、そのうち見えるとは思えけれど、今のところ嫌なイメージはない。

だから今のうちに、「政策研究」を規定してはいかがかとお勧めしたい。もしこれからつくられるのならば、ぜひ全国初で、「政策研究に努めるものとする」などと条文に書いたら斬新ではないか。政策の形成能力とかいうような用語は使われているが、どうも「研究」を避けたらしい。

議員は、研究を旨とする学者のような、口先だけの職業ではないと思っているのかもしれない。しかし本来の政策研究とは、決して口先だけではできない。むしろ仕事をする前の準備段階で、さまざまな調査研究を必要とするわけである。国政調査権という憲法の規定はある。もとより憲法では研究という言葉は使っていない。

自治体レベルで議員さんは政策研究をやろうということに、これほど違和感があるのは奇妙だと思わないだろうか。できれば検討を勧めたい。あの神奈川県綾瀬市のときからすでに4年経っても、全国のどこかの自治体の条例で政策研究が使われたという話を聞かない。

6. 経緯と留意点

次に、経緯と留意点について考察する。議会基本条例を考える場合に、注意する点は何か。さまざまな改革が背景にあって、その成果としてこの条例がつくられているというコースが望ましい。もしかすると理想のコースかもしれない。

仮に、条例だけをつくることに精一杯努力して、そこまででエネルギーを使い果たしてしまい、結果としてつくられた条例は神棚に祀られて埃をかぶっている。これまでの自治基本条例の制定例のなかに、そういうケースが皆無とは言えない。そのうち議会基本条例の実際も分かってくると思われる。

そういう意味では、個別の改革とか、自治基本条例でいえば個別の参加、ある種の成果などの一応の到達点として条例ができあがる、というコースが望ましい。百歩を譲って、仮にそうでない場合でも、条例はないよりはあったほうがいいから、条例を育てていくなかで議会改革をやるとか、最初に目標をつくってそれに向かっていくとかいう迂回作戦も

考えられる。

バックキャストというのが、逃げられないようにまず目標を設定して、それに向かって自分たちが目標に接近していく。そういう改革の過程を通じて条例を育てていく。つくってから育てる、そういう方向も否定しない。それはあっていいことである。

誤解を怖れずに言えば、問題なのは、改革も条例もなにもないことなのだ。少なからぬ自治体議会に見られる今が一番いいというような、ぬるま湯の状態であることである。たとえば「当面、予定はない」というアンケート回答があるが、「当面っていつまでだよ」という感じがする。それは、いつまでもしないという意味なのだ。

条例をつくる前提として個別の改革が先行したほうがいい。けれど、そうでないとしても、やはり議会基本条例をつくるという作業は、住民を巻き込んでいく絶好の機会だと思われる。議会の存在感を示すチャンスだろう。市長だけにいいカッコをさせない(?)というような気概でも、積極的に取り組んでほしいと思う。

努力している自治体議会は、きちんとしたパフォーマンスができています。そういう意味で、この議会基本条例をつくるのはチャンスなのだ。おざなりなパブコメだとか意見聴取だとかでは、やはり不充分ということなのだ。

各議員が数人のチームをつくって「議会報告会」として住民の前に出て行く。そして平場で住民とやり取りをする。耳の痛い嫌な話も聞いてくる。そうした活動のなかから、議会の応援団やファンをつくっていく。ついでに自分自身のファンをつくっても差し支えないが、とりあえずは議会のファンをつくっていくことをやっていく。これを蓄積すれば、必ず意味のある議会基本条例になる。

基本条例だから、制定のプロセスが何よりも大切なのである。市民の側としても、自分たちが参加して議員に意見を言ったということで、条例のつくり方そのものが強く記憶に残るだろう。ぜひ創意工夫して、こうした過程を進行管理しながら進めてほしいものである。

それほど難しい条文をひねり出す必要はない。基本のルールを長大なものにしてしまうと、あちこちの細部をたびたび改正しなければならなくなる。頻繁に改正しなくていいように、全20条くらいの本当にシンプルなものにしたほうが良い。

日本国憲法でさえ全103条なのに、北海道ニセコ町のまちづくり基本条例は当初は44条もあった。しかも44条も書いてありながら、議会の規定が欠落していた。他方で、大阪府箕面市のまちづくり理念条例は全11条である。基本条例として、コアの部分はこのようにシンプルでいいと思う。あとは、会議条例や定数条例などに委ねる、というような方式で

やったほうがいい。

ところで一部の悪しき事例として、「議会が何か改革していますよ」みたいな宣伝のために、議会基本条例をつくるような自治体も散見される。わたしはこれをアリバイ条例と呼んでいる。世の中の動きに敏感な職員などがネットで先行条例を探してきて、3～4日で案文を作成し、可決してしまった議会も皆無とは言えない。アリバイ条例なら、ないほうがいいかもしれない。

というのも、ひとたび制定してしまうと、あとで市民がその状態を超えるのは容易ではないことになるからである。情報の収集と処理において優秀な職員がいるというのは、逆にマイナスな場合もあるようだ。武骨でもいいから、あるいはシンプルでもいいから、自分たちにとって使い勝手のいい基本条例を地道な正攻法でつくっていく。議会基本条例は、いわば市政の要石にあたるものだからである。

7. 主な条文構成 — 栗山町のケース

次に議会基本条例における最高規範性について述べる。

まず構成例を見ておこう。たとえば北海道栗山町の議会基本条例の場合は、次の主要9項目が盛り込まれている。それらは、(1)目的、(2)議会・議員の活動原則、(3)町民と議会の関係、(4)町長と議会の関係、(5)自由討議の拡大、(6)政務調査費、(7)議会・議会事務局の体制(態勢?)整備、(8)議員の身分・待遇・政治倫理、(9)最高規範性及び見直し手続きである。

末尾に(9)最高規範性がある。ここから本稿の核心にあたるテーマの一つとして、自治基本条例と議会基本条例の関係を考えていく。一見して困るのは、両条例とも最高規範性を規定していることである。

今までのところ両方の基本条例とも制定している自治体はあまりない。千葉県流山市は両条例を同日施行した。近隣では栃木市くらいでさほど多くない。だからどちらも最高規範ということになっていて不都合はない。ただ一般には、二つ最高規範があるというのは、一国二制度みたいな感じもする。この関係をどう考えるかが論点である。

これからつくる場合には、是非その辺の調整をしてほしいものだ。もとより基本条例という名称の条例は、複数あっても構わないと思う。法律レベルでも基本法は沢山あるから、複数の基本条例があるのはいい。けれどもやはり最高規範はひとつでありたい。

だから議会基本条例を制定する場合には、そのへんの自己抑制が不可欠になるだろう。

簡単に改正しなくても済むような、ある種の配慮や抑制が議会側にあることが望ましいかもしれない。両条例をすり合わせる必要があるとすれば、この最高規範に関わるパートだろうと思う。

ここまでは主に古いイメージで、一方に自治基本条例を置き、他方に議会基本条例を置くというような、対極的な感じで論じてきた。しかし実は、従来とはすこし異なるパースペクティブを最近になって気付いた。以下にそれを詳述しよう。

第3部 自治体法体系のこれから

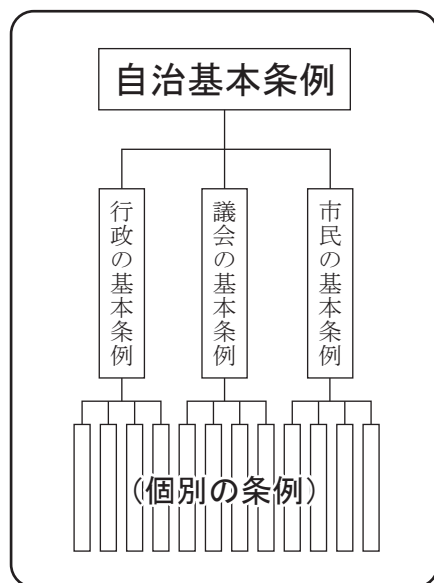
1. 自治体の三要素と四つの基本条例

そもそも自治体は三つの要素から成り立っている。自治体の三要素とは、市民と議会と長である。長の下には職員がいる。つまり自治体には、市民と議会と行政という三要素がある。

これら三つの要素それぞれに基本条例がありうる。すなわち市民の基本条例、議会の基本条例、行政の基本条例である。そして、それら三本の基本条例を統合するのが自治基本条例ということになる。したがってここに、自治基本条例を頂点とする自治体条例の新しい体系を構想することができる。自治基本条例があり、その下位には三つの基本条例が配置され、さらにその下位に個別の条例が置かれることになる。

つまり「図1」のように、これからの自治体の新しい法体系は、自治基本条例を最高規範だとするならば、その下位に三つの基本条例が置かれるわけである。一つは市民の基本条例というか、市民の参加、協働、住民投票などの基本条例がある。二つ目に議会の基本条例がある。三番目に行政の基本条例、ある

図1 自治体における基本条例の体系



いはまちづくり理念条例だ。そしてこれらを含む上位規範として自治基本条例がある。構成としてはこういう条例の体系になるだろう。

2. 法段階説を取り入れた新しい体系図

ここで少し理論的な検討をしておこう。ドイツ法学に「法段階説」という学説がある。これは、20世紀の前半期に活躍したオーストリア出身のハンス・ケルゼンという国法学者が、『純粋法学』（Reine Rechtslehre, 1934）という著書のなかで主張した。

内容を簡単に言ってしまうと、法はその重要性に従って階段のように上下に配置され、上位規範が下位規範に根拠を与えているという考え方である。

つまり憲法が頂点の最上位にあり、その下に基本法があり、さらにその下にさまざまな個別法がある。各規範が段階的に配置されており、一国の法体系がピラミッド状に構成されることになる。

そのため社会経済状況の変化に対応するため、法の改正が必要になったとしても、それは下位の規定での細かい改正だけで済ませられる。結果として、上位にある重要な規範ほど少ない改正で済み、法体系が比較的安定するという利点もある。

ところでこの学説は「根本規範」という仮定にもとづいている。根本規範とは全ての法の最上位にある原理であり、たとえば憲法や基本法などとされるものである。この考え方によれば、頂点にある根本規範は、最上位であるがゆえに自らの根拠をもたないことになりかねない。そこから一方で、憲法制定権力説など、さまざまな工夫も生まれている。

また実際には、この学説によって国際法が国内法に優先するという主張が根拠づけられており、国際連合や欧州連合などの主要な国際機関はこの学説にもとづいて運営されている。もとより国内的には、国と自治体との間にタテの支配関係を持ち込む根拠にもなってきたと言える。

しかしこの法段階説は、これからの自治体の法体系を構想する場合に有効な手段になりうると思われる。この考え方を自治体にあてはめたのが「図1」である。

3. 自治基本条例と議会基本条例の関係

だから、自治基本条例と議会基本条例は両方あっていいのだ。むしろどちらかがなければ、自治体の法体系において重要な部分が抜け落ちたままということになりかねない。し

かし全国の200あまりの自治基本条例のなかのかなりの部分は、これが欠けているのではあるまいか。

だから、市民がせっかく自治基本条例の案をつくっているのに、議会が余計な基本条例をつくって、市民の邪魔をしているというわけでは断じてない。これは双方とも不可欠なテーマなのだ。誤解を怖れずに言えば、しなければならないものなのである。

この三つの基本条例がセットになって、そして、これらの上位の根本規範としてシンプルな自治基本条例があれば、自治体の法体系のイメージが非常によく分かってくるだろう。すなわち、さきほど述べた基本ルールとその下の個別ルールの関係である。だからこれはぜひとも必要なものだ。

議会に対して遠慮があったり、当初のニセコ町のように規定が欠けたりしているのは、いわば仏作って魂入れずの自治基本条例になりかねない。議会は「住民自治の根幹」なので、根幹のない自治などはありえないからである。

だから、ここはやはり議会が、自分でこの自治体のなかの議会について自己規定する必要がある。自分で自分を定義しなおす。そういう再定義の道具（ツール）として議会基本条例を使う。これがなかったら自治に魂が入らないというくらいに思って取り組むのが望ましい。

4. 新しい自治体の法体系へ

そうだとすれば、この「**図1** 自治体における基本条例の体系」を見て、たとえばいま鹿沼市の考える会が策定している条例案はどうなるのか。予断は持たないほうがいいだろうが、シンプルな自治基本条例になるか、行政まちづくり基本条例になるか、現状では微妙なところだ。しかし市民案がどちらになっても、いずれにしても議会基本条例は必要である。この重要性は強調しても、しすぎることはないぐらいだろう。この議会についての芯（コア）の部分をしっかりつくってもらえれば、むしろ市民の考える会の作業はかえって楽になると思われる。

もし逆に、自治基本条例のなかに議会規定まで入れるとしたら大変なことになる。単純に考えても条文数がかかり増えざるを得ない。しかも考える会のメンバーは議会についての素人が多いわけだから、とても議会では使えないような案が入るかもしれない。冗談だが「政策研究」とか。だから、ぜひ最終的には議員たちが自分で自分を定義しなおすことを勧めたい。

こう言うのは、決して市民の考える会を邪魔しているのではなくて、むしろそれをバックアップするためだ。市民と議会が協働しながら、両方が相まって新しい市の自治を創造することに貢献する。議会基本条例はこの自治基本条例という仏に魂を入れるものだと考えてもらいたい。

ここで、上記のわたしの話をもとに、鹿沼市の自治基本条例を考える会が、支援委員の職員たちと協力して、各条例の実態を検討し作成した体系図（「**図2** 鹿沼市における自治基本条例の体系図案」）を掲載しておく。寡聞にしてこのような先例を知らないで、もしかすると初の試みなのかもしれない。

5. 残された個別の課題 — 質疑応答からの再録

第3部の結びにあたって、残されたいくつかの個別課題について、質疑応答などのなかから拾い上げて再録しておきたい。

まずは、市民が構成する自治基本条例を考える会と市議会との関係である。

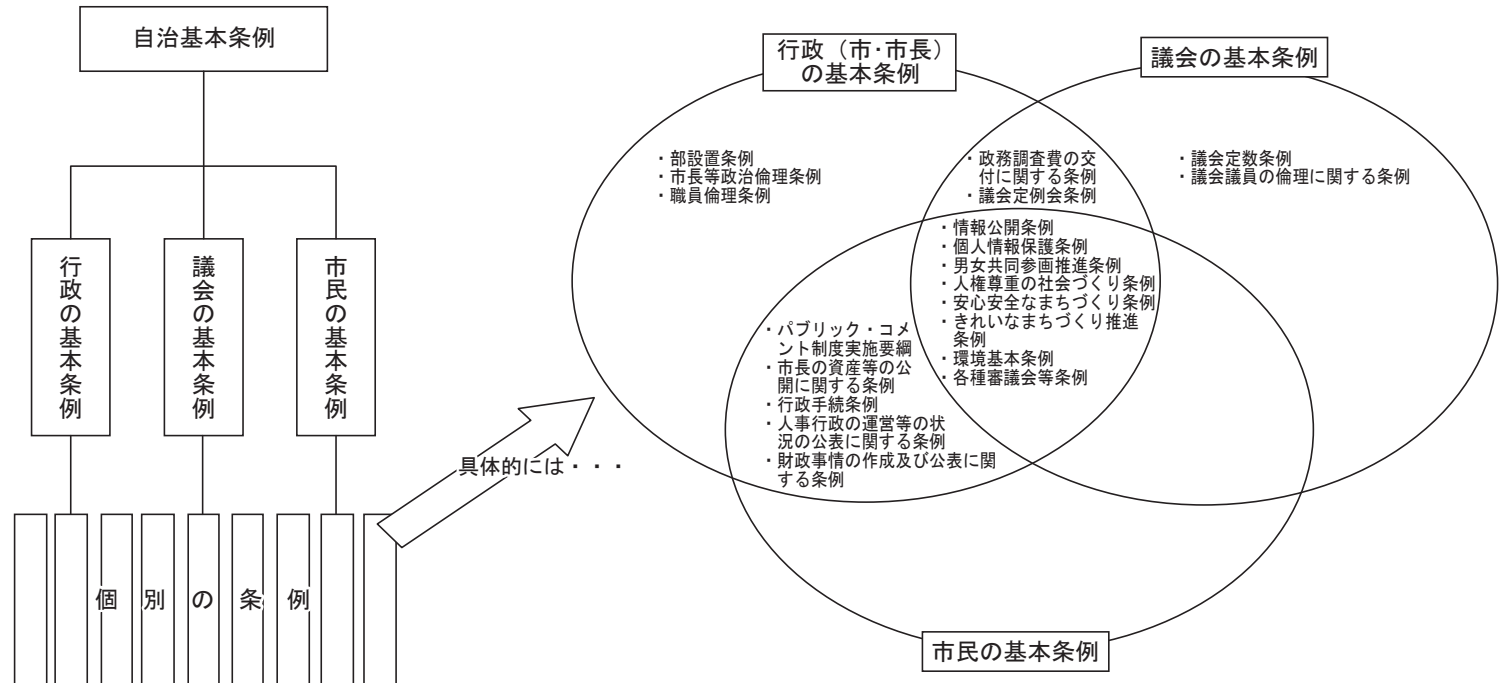
さきほどの議会改革ではふれなかったが、一部の先駆的な議会では一般会議という試みがある。つまり、その問題について、当事者と議会が平場で会議するという改革が実践されている。だから、市民が構成する自治基本条例を考える会と市議会とが、一般会議を開くということは当然あり得るし、むしろ望ましいだろう。

杓子定規ではなく、異なったつくり方ができるはずである。たとえば、議会の特別委員会に考える会の市民代表を呼んで意見を聞くとか、お互いに交流しあうことが必要だと思われる。

それでは、市の自治基本条例のなかで、議会の項目をどうするのかという疑問がありうるだろう。これについては、あまり先例はないようだけれど、詳細は議会基本条例に委ねるなどの規定を一項目だけ自治基本条例に入れ込むという方法もある。そうすると、法段階説の考え方で言えば、自治基本条例が法形式の上では、議会基本条例の根拠規定になるわけである。

確かに自治基本条例は上位規範であるけれども、議会の基本条例についてはほぼ完全に議会に委ねるといような、そういう妙手は実はあるはずだ。わたしはこれからはそうした新手法を採用していくべきだと個人的には秘かに考えている。もとより、これから考える会などで十分に検討してほしい。

図2 鹿沼市における自治基本条例の体系図案



- 市民
- 鹿沼市情報公開条例
 - 鹿沼市個人情報保護条例
 - パブリック・コメント制度
 - 各種審議会
- 議会
- 鹿沼市議会議員定数条例
 - 鹿沼市議会委員会条例
 - 鹿沼市議会政務調査費の交付に関する条例
 - 鹿沼市議会議員の倫理に関する条例

- 市長（市）
- 鹿沼市部設置条例
 - 政治倫理の確立のための鹿沼市長の資産等の公開に関する条例
 - 鹿沼市行政手続条例
 - 鹿沼市男女共同参画推進条例
 - 鹿沼市人権尊重の社会づくり条例
 - 鹿沼市人事行政の運営等の状況の公表に関する条例
 - 鹿沼市長等政治倫理条例
 - 鹿沼市職員倫理条例
 - 鹿沼市財政事情の作成及び公表に関する条例
 - 鹿沼市公の施設における指定管理者の指定の手続等に関する条例
 - 鹿沼市安全安心なまちづくり条例
 - 鹿沼市環境基本条例
 - 鹿沼市きれいなまちづくり推進条例

それから2元代表制のもとでの長と議会の関係についてである。

やはり長は一人で独任制の機関なので、なにかと小回りが利いてしまう。だから、日常の行動がニュースとしてマスコミなどにも取り上げられやすいということだと思う。一方で議会は議員たちの集団であり合議機関だから、合意を形成しながら議会全体として何かをするというのはなかなか難しい。

だからむしろ、議회를分割して小集団になって活動した方がいい。議員単独ではしないほうがいいとは思うけれど、いくつかの活動グループに分かれて（会派ではなく）、いわば小さな議会をつくって市民の前に出る方法がいいかもしれない。恐らく議員が2、3人いたら、市民は「ミニ議会」というようなイメージを持つはずだ。

もし議員が1人で来たら、これは個人の選挙（集票）活動としか思わないのではないかな。しかし会派の異なる議員たちが3人そろって地域に行けば、議会活動の一環として自分たちの地域に来たと思うはずである。これからは議員が全員そろって何かをするのは、本会議とか全員協議会くらいでいいのかもしれない。

むしろそれとは別に、3人くらいの活動グループで小回りを利かせて、市民に向かって日常的に何かを働き掛けるということを考えてもいい。そのときのテーマとして、議会基本条例の原案部分を練っていくさなかに、市民に説明し意見を聞くのがいいと思う。文字どおり立案のプロセスを市民に示し、開かれた議会に市民を巻き込むためには、これほど好適な材料はないはずである。

次に、議会基本条例の制定のタイミングについてである。たとえば市議会議員の改選までに、原案か要綱をまとめるのが望ましいだろう。むしろ条例制定にまでいかななくてもいいかもしれない。議会は原案を示して、任期満了で解散する。そして、この原案に賛成か反対かを選挙公約に盛り込み、議員一人ひとりが選挙戦でそれについて有権者市民に訴える。

そうすると、この市議会議員選挙の争点はなんだろうかなどという呑気な見方はなくなる。議会基本条例の制定を最大の争点にして、市議会議員の選挙が行われる。これが本来の選挙の姿だろうから、前段階は当然ながら議会基本条例案の話にならざるを得ない。どういう条例をつくるのか。どの案に賛成なのか。個々の有権者の意見はどうか。それらの結果として、選挙の準備と議会基本条例案の策定とが連動してできることになる。

これはごく内輪の話になるが、こうしたプロセスに持ち込めば現職の強みが発揮できる。新人候補は議会としての案づくりに参加できないからだ。改選まではあつという間なので

スケジュール管理も欠かせないだろう。原案か要綱くらいまで、あるいは委員長私案でもいいけれど、とにかく案文をまとめて、議員一人ひとりがこれに賛成か反対か、きちんと理由も付けて、それで選挙をするのが望ましい。

そうしたら長と市民が主役になりがちな自治基本条例などは、もしかするとその瞬間には吹っ飛んでしまうかもしれない。生まれ変わろうとする議会の勢いに押されて、少なくとも影は薄くなるはずだ。むしろそれくらいの方がいいとさえわたしは思っている。それができれば、2元代表制のもとであっても議会は長部局に勝てる。なにしろ向こうは、長一人のマニフェストでしかないのだから。

民主党政権の実態（失態？）を反映してか、いまマニフェストの評判がどうもイマイチのようだ。もとよりわたしは、当初から、これは「可能性のアート」としての政治の自殺行為だと思っていた。ギリシア語のカイバナン（統治）とは船の舵取りのことであり、刻々と変化する状況に対応しながら何とか理念の実現に近づいていこうとする営みこそが政治だからである。本家とされるイギリス政界でも、昨今の日本のような使われ方にはなっていない。

マニフェスト政治が不評のなかで、その意味では、議会基本条例案というこれほど具体的な争点があって、これに賛成か反対かで選挙をする。まだ全国でも先行例を聞いたことがない。これは是非おすすりめかなと思う。しかも現職が有利だろう。

最後に、国が何らかの意図で自治体に基本条例をつくらせているのではないか、という問題である。確かにどのようなものにも、必ず何らかの裏側があるのだろうとは思う。そしてこれまでのところ、国が自治基本条例や議会基本条例をある意味で黙認（？）してきているようにも見える。

たとえば、裏面の事例として言えば、平成の市町村合併は公選の議員とか市町村長の人数を減らすためにやったという裏事情があった。要するに公選職をはずす、あるいは削減する確実な手法として、そんなことはおくびにも出さずに、全国的なスケールで市町村を大合併に追い込んでいく。現に自治体議員の総定数は、合併によって3分の1程度は減ったのではないか。いわば日本の民主主義が3分の1縮減されたわけだ。

自治基本条例についても、確かに自己決定はいいとしても、それとセットで自己責任を言うところに、国の衣の下に鎧が見えるだろう。そうだとすると、ただそのことにも、まだもう一つ、裏の裏があるとわたしは見ている。誤解を怖れずに言えば、国が自治体に責任を丸投げしてサボってくれるのは、実はそれほど悪いことではないのかもしれない。む

しろあえて、今のダルな国の状態に期待したいとさえ思うときがある。

国が一生懸命になにかをやってくれば、良い日本がつくりあげられていくというような、気恥ずかしいほどに健全で前向きな姿勢には、へそ曲がりのわたしはどうしてもなれないからだ。むしろ国は適宜サボってくれたほうが、かえって地域にとってはラッキーかもしれないという感じさえする。できるだけ国に頼らないでいたいものである。

そもそも国は、すでに往時の面影もなく、さほどの力量も残しておらず、自分とはとてもなく巨額の借金を背負っているのに、他人に向かって「借金するな」などと説教している。落語の小言幸兵衛のような、ああいうウザイおじさんとは縁を切って、自分たちのことを肅々とやっていけばいいのではないか。

だから裏面では、国が適宜サボってくれるのは構わない。むしろカネを出さないのならばクチも出すなよと言えばいいわけだから。そういうクールな中央地方関係に、お互いになっていく。今がちょうど端境期で、境目なのではないか。自治基本条例も議会基本条例も、そういう裏・表の両用の使い方があって、制定して国から自立して距離を置くほうがいいとこのごろ思っている。

むすび — ホーム・ルール・チャーター(自治憲章)を求めて

さて、このあたりで本稿も一応の中仕切りをしておこう。

アメリカやカナダの場合は、ホーム・ルール・チャーター(自治憲章)という自治体の憲法がある。それは、原野のなかにまちをつくるからだ。全く人がいないところに、人が住みついて、人がしだいに何人か集まって、まちをつくらうとする。公園が必要だ、学校が必要だ、水道も必要だという話になって、自分たちでまちの公共施設とか、市役所の仕事の量や守備範囲とか決めて、税金の額も決める。人々が合意して決めたことを憲章にまとめる。

この憲章に賛成する人が住民としてまちに住む。それで、こういうまちをつくりたいということを、属している州の議会に提案する。その提案文書がホーム・ルール・チャーター(自治憲章)である。そして州議会がその憲章を承認したら、そこで初めて自治団体になる。文字どおり市民がまちをつくる、市民がまちの政府を立ち上げるわけである。

その設立文書を、ホーム・ルール・チャーターという。日本でいう自治基本条例の原型にあたるものである。当初、日本で自治基本条例を考えたころの手本は、おもにこの自治

憲章であった。このホーム・ルール・チャーターに類するようなものを、日本でもつくりたいということだ。

たとえば法人をつくる時には定款や寄附行為があり、それにもとづいて会社などを設立していく。アメリカでは自治体も同じ仕組みで創設される。チャーターという憲章をつくって、それに賛成する人がまちの住民になる。

しかし日本は契約も信託もなしで、事実として自治体が存在してしまっていて「従前の区域による」市町村によって百何十年もやってきたわけである。ふと気付いたときに、実はまちにこの設立文書がなかった。市民と市役所との間の契約文書が存在しないままだと気が付いた。

日本には憲法や地方自治法があるから、それで充分ではないかという人もいる。しかし、日本国憲法はおもに全国レベルにおいて国民と国との関係を規律している基本ルールである。自治体において役所と市民が契約を交わす信託文書が実は存在しない。アメリカやカナダならば最初に自治体を立ち上げるときに必要不可欠な文書だが、日本はこれ無しでやってきたということに、ようやく気が付いた。

遡って言うと、日本国憲法94条には、自治体は条例をつくる権利があると書かれている。この「条例」という文言は、マッカーサー草案の段階では「憲章」(Charter)と書かれていた。アメリカと同じように、日本の自治体もホーム・ルール・チャーターをつくる権利がある。このことがマッカーサーの憲法草案には書かれていた。それを日本政府の側で「時期尚早」と反対して、現行の「条例」に差し換えたのである。

だから憲法94条の重要性はやや低くなってしまったかもしれない。いずれにしても憲法草案では、それぞれの自治体がまちの「憲章」をつくる権利を持つことを認めようとしていた。それから60年あまり経った今、世紀が変わって地方分権の時代になって、ようやくその状態の一步手前にいて、その状態に手がかかるころまできている。

その舞台がひとつ回ったようななかで、ぜひ独自の運営の仕方で、そのまちらしい条例案を検討/再検討していただきたいものだ。その意味では、日本の地方自治は一步前に進んだはずである。一見不安定にも見えるが、良きことを生み出すための一種の陣痛だと捉えればいいとわたしは思っている。

自治基本条例 — 「市民の政府」のツール

むすびに研究者のためのファーザー・インフォメーションを添えておきたい。

先日、箕面市まちづくり理念条例の音読を聞いていて、改めて気付いたことがある。末尾の第7章第11条に「安全のまちづくり」という項目があり、同条2項は緊急時の「市民互助」と「社会連帯」が必要だと書いてあるのだ。

こうである。「市民は、緊急時の市民互助が機能するための社会連帯の醸成に努めるものとする。」正直なところ、いままでこの文言の真の意味がもう一つ分からなかった。

先日、講義のなかで取り上げて、どこかの国会のように学生たちと熟議(?)していたときに、偶然ひらめいたことがある。それはいわば天啓のようなものであった。なぜ1997年4月の制定なのか、そしてなぜ大阪府の箕面市なのか。ここで想定している緊急時とはいったい何であったのか。

いうまでもないだろう。1995年1月17日の阪神・淡路大震災である。この震災は、条例制定の2年前に、箕面市の足元でおこった。他人事であるはずがない。目の前で公行政がほぼ瓦解して機能を喪失してしまったときに、その瓦礫のなかからいかに「市民の政府」を立ち上げて作動させていくのか。

わが国初の自治基本条例づくりの根幹にある問題意識は、実はこのことだったのだ。本稿の前段に見るようにわたしを含めて、ひところ枕詞のように使われていた地方分権の推進などは、このことからすれば一片の瑣事にすぎず、背景要因のひとつでしかない。

改めて確認しておこう。そもそも自治基本条例とは、自治の原型である「市民の政府」を立ち上げるためのツールだったのである。この点が当事者たちに明確に意識されていないからこそ、多くの同条例が神棚に祀られた供え物としてホコリをかぶったままなのである。「市民の政府」を立ち上げ作動させうるように、いかに自治基本条例を構成していくか、まだ検討は始まったばかりなのである。

(ぬまた りょう 作新学院大学総合政策・経営学部教授)

【参考文献】

- 江藤俊昭（2008年）『図解地方議会改革：実践のポイント「100」』学陽書房
- 江藤俊昭（2009年）「住民自治時代の議会の役割と課題——神奈川県における地方議会改革を考える」『自治研かながわ月報』115号
- 加藤幸雄（2009年）『議会基本条例の考え方：分権と自治の扉をひらく』自治体研究社
- 神原勝（2005年）『自治基本条例の理論と方法』（地方自治土曜講座ブックレット；No.103）公人の友社
- 神原勝（2009年）『自治・議会基本条例論：自治体運営の先端を拓く（増補）』公人の友社
- 自治体議会改革フォーラム編（2007年）『変えなきゃ！ 議会：「討論の広場」へのアプローチ』生活社
- 辻山幸宣（2002年A）「自治基本条例の設計」『地方自治職員研修』臨時増刊71号
- 辻山幸宣（2002年B）「自治基本条例の構想」『岩波講座自治体の構想4』岩波書店
- 辻山幸宣（2003年）『自治基本条例はなぜ必要か』公人の友社
- 沼田良（2008年）「大合併による『民主主義の赤字』を解消できるか——新しい地域自治と都市デモクラシーの試み」『地方自治職員研修』臨時増刊88号
- 沼田良（2009—10年）「自治基本条例の今昔（Ⅰ）—（Ⅳ）」『とちぎ地方自治と住民』440—445号
- 沼田良（2010年）「議会基本条例のススメ（Ⅰ）—（Ⅴ）」『とちぎ地方自治と住民』449—453号
- 橋場利勝、神原勝（2006年）『栗山町発・議会基本条例』（地方自治土曜講座ブックレット；No.113）公人の友社
- 橋場利勝、中尾修、神原勝（2008年）『議会基本条例の展開：その後の栗山町議会を検証する』（北海道自治研ブックレット；No.2）公人の友社
- 廣瀬克哉、自治体議会改革フォーラム編（2009年）『議会改革白書：議会改革最前線・議会基本条例の展開と実践 2009年版』生活社
- 福士明（2004年）「アメリカのホーム・ルール・チャーター制度と自治基本条例」『世界地方自治憲章と各国の対応』自治体国際化協会
- ケルゼン・ハンス（1935年）『純粋法学』横田喜三郎訳、岩波書店

<付録> 箕面市まちづくり理念条例

平成九年三月三十一日
条例第四号

目 次

- 第一章 総則（第一条・第二条）
- 第二章 市民主体のまちづくり（第三条・第四条）
- 第三章 健康と福祉のまちづくり（第五条）
- 第四章 文化創造のまちづくり（第六条・第七条）
- 第五章 地球環境を視野に入れたまちづくり（第八条）
- 第六章 個性あるまちづくり（第九条・第十条）
- 第七章 安全なまちづくり（第十一条）
- 附 則

第一章 総 則

（目的）

第一条 この条例は、市の目指すまちづくりの理念を明らかにすることによって、基本的人権と良好な環境を大切にす風土をはぐくみ、市及び市民が協働してまちづくりを推進することを目的とする。

（まちづくり規範）

第二条 市及び市民は、前条の目的を達成するため、次に掲げる規範に基づき、それぞれの役割と責務に応じ、行動するよう努めるものとする。

- 一 まちづくりは、すべての人の基本的人権の尊重のもとに進める。
- 二 まちづくりは、市と市民との信頼を深めることにより進める。
- 三 まちづくりは、市民相互の信頼及び社会連帯を深めることにより進める。
- 四 まちづくりは、文化の多様性を尊重して進める。
- 五 まちづくりは、地球環境保全の視点から進める。
- 六 まちづくりは、都市の個性を表現するものとして進める。

第二章 市民主体のまちづくり

（まちづくりの主体）

第三条 市民は、まちづくりの主体であって、まちづくりに参加することにおいて平等であり、市民相互に協働するとともに、市と協働してまちづくりの推進に努めるものとする。

（市民参加のまちづくり）

第四条 市長は、市民がまちづくりに参加することができるように、その条件の整備及び情報の公開に努めるものとする。

- 2 市長は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の形成を図るため、自主・自立のまちづくりに努めるものとする。

第三章 健康と福祉のまちづくり

(健康と福祉のまちづくり)

第五条 市及び市民は、福祉の向上を図るため、地域社会における市民の社会連帯を深めるよう努めるものとする。

2 市長は、市民の健康増進、生活援助及び社会参加を進めるとともに、都市環境整備に当たっては、市民に心理的及び物理的障壁を感じさせないまちづくりに努めるものとする。

第四章 文化創造のまちづくり

(文化創造のまちづくり)

第六条 市民は、感動を分かち合える文化創造のまちづくりに努めるものとする。

2 市民は、市民生活に潤いと豊かさをもたらす自然の恵み及び歴史の継承並びに伝統文化の保護及び継承に努めるものとする。

(文化創造への支援)

第七条 市長は、市民の文化創造を活性化するために生涯学習の機会の増大を図るよう努めるものとする。

2 市長は、市民の文化創造に係る活動に対して必要な支援をすることができる。

第五章 地球環境を視野に入れたまちづくり

(環境との調和と共生)

第八条 市及び市民は、日常生活の負荷によって環境が損なわれることのないように負荷の低減に努めるとともに、環境と調和し、及び共生するまちづくりに努めるものとする。

第六章 個性あるまちづくり

(自然との調和)

第九条 市及び市民は、自然との調和を図りながら、安全かつ快適な住環境の形成及び個性あるまちづくりに努めるものとする。

(多世代の共生)

第十条 市及び市民は、地域産業及び文化の活性化並びに市民の利便性の向上を図り、多世代が共生する躍動感あふれるまちづくりに努めるものとする。

第七章 安全なまちづくり

(安全なまちづくり)

第十一条 市長は、災害、事故、公害、犯罪等の緊急時における危機対応の体制を整備することにより、市民の生命及び財産を守るとともに、都市としての安全性及び安定性の向上に努めるものとする。

2 市民は、緊急時の市民互助が機能するための社会連帯の醸成に努めるものとする。

附 則

この条例は、平成九年四月一日から施行する。