

平成23年1月16日（日）午後2時30分から4時30分まで

ふじみ野市自治基本条例策定市民協議会 勉強会

「自治基本条例の制定に向けて」～新たなまちづくりのルールを考える～

関東学院大学法学部教授 出石稔氏

みなさん こんにちは。神奈川の関東学院大学法学部で地方自治を専攻しております出石と申します。市民協議会が今日立ち上がったということで、おめでとうございます。市民協議会が立ち上がって最初の勉強会に私がお話をさせて頂けるということは大変光栄でありますし、これからの検討に少しでも参考になればありがたいと思います。

まずは自治基本条例の背景、根拠を確認したいと思います。とかく、「自治基本条例って本当にいるの？」という議論があるもので、私が今関わっている横須賀市でも議会からでています。その議論については、「絶対無くてはいけないものではないが、あったほうがいい」、そして「あった方がいいなら、作って、それを使って、それを根拠にわが街の自治を進めていこう」というのが自治基本条例の意義なのです。加えて、自治基本条例は作ったら終わりになることが多いのですが、自治基本条例をベースにその後具体的にどう取り組んでいくかが大切なのです。そのためにも、自治基本条例の背景をお話します。

自治基本条例は、その名前のおり「条例」です。そこで、「条例って何だろう。」ということを確認しておこうと思います。条例以外にも自治体には「規則」「要綱」がありますし、そもそも法律がいっぱいあるわけです。その中で、自治基本条例とはどういったものだろうかということから展開していこうと思います。

1 自治基本条例の背景

(1) 地方自治の本来の姿（憲法が保障する地方自治）

ではまず自治基本条例の背景ですが、大きく分けて二つになります。1つは地方分権あるいは地域主権改革という流れ。もう1つは、自治をめぐる大きなうねり、変革、つまり自治が大きく変わっているさなかにあるということ。この二つを述べてみたいと思います。

そもそも地方自治は日本国憲法で保障されています。憲法第92条では「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」となっており、地方自治の原則が明確化されています。地方自治の本旨とは団体自治と住民自治の原則から成り立っており、自治基本条例につながる最大のポイントと言えます。団体自治の原則とは国の介入を排除し、対等に行政を行うこと、つまり自治体は独立しているのだということです。一方、住民自治の原則とは、自分たちのことは自分たちで決める、つまり市民は市長や議員を選び、信託をして行政を担ってもらっているということです。これが地方自治の本来の姿であり、これを実行たらしめるために憲法第93条や94条で自治立法権（条例制定権を中心とする、自治体が法律と同等の規範を制定する権限）や自治行政権（自治体が様々な行政を行う権限）や自治財政権（徴税権などの自主財政権）が自治体に与えられているわけです。地方自治法と憲法はいずれも昭和22年5月3日にスター

トしています。それから中央集権体制（国が自治体を統制する体制）が戦後50年くらい続いていたわけです。例えば生活保護や開発許可など、法律で決まっていることを自治体が執行するにあたり、当時首長は、住民代表であるほか、国の機関でもあったわけです。ああしろこうしろと国が決めて自治体が行うという仕組み、いわゆる通達行政と言われたものです。それから補助金行政です。自治体は財政が厳しいので、公共事業を行うときに国から補助金をもらって行う。ただし、国の基準のとおりには執行しなければならなかった。この二つの統制が働いていました。まさに団体自治がないがしろになっていた。自治行政権と自治財政権を国が縛っていたということになるでしょう。

こういっていると悪いことのように聞こえますが、戦後復興期には、ある意味この中央集権体制が憲法で保障された自治権を侵してさえも急速に高度成長を果たせたことで良かったということが言えます。これだけ裕福になった日本ですから、もう中央統制の下、最低限のインフラや福祉を整備する時代ではない。そこで、全国一律で国が自治体を動かすことによる弊害がでてきました。たとえばマンション開発についても、ウォーターフロントに高層マンションを建てるような弊害のないところと、緑豊かな都市で山を切りくずしてまでも開発が必要なのかというところと、同じ条件ではないのに、適用される今の法律は同じです。中央集権体制は今や制度疲弊を起こしており、むしろ地域で生起する様々な問題を地域で解決していかなければならないという、地方自治本来の姿が1990年代から叫ばれるようになりました。そういうせめぎあいのなかで生まれてきたのが地方分権です。

（2）地方分権改革の推進

地方分権改革は、明治維新・戦後改革に次ぐ、第三の自治制度の改革といわれていますが、具体的には2000年の4月に「地方分権一括法」を施行し実現させました。日本にある約1700本の法律のうち、その四分の一にあたる475本の法律を一度に改正させて地方分権を行ったのです。なぜ地方分権を行ったかという、中央集権体制を地方自治本来の姿に戻すためです。改革のポイントとして、「機関委任事務制度の廃止」とありますが、これが非常に分かりにくいですが、例えばパスポートの発行業務がこれから市町村に変わるとしたら、これは県から市町村への権限移譲となります。しかし、2000年の地方分権は、法律に基づく仕事を今まで市長は国の機関として行っていたものを、自治体の住民代表としてやるようになったということだけなのです。開発許可や生活保護の例でいいますと、2000年の3月に行っていた事務と4月に行っていた事務は基本的に変わりません。

それでは何が変わるのかといえば、今まで市長が国の言いなりになって法律を執行しなさいとされていたことから、地域の代表として地域に合うように執行できるようにしようとなったということです。もう一歩踏み込んで言えば、自治体の可能性が高まったことです。ふじみ野市の市政は、市長、議員が中心となって地域に合うように、新しく条例を作ろうとか、法執行を見直していこうとかいう取り組みを、「しようと思えばできる」ように

なったということです。「思わなければ」このままでいい。従来は、これまでどおりでなければいけなかったわけですね。それを自治体の考えで自由に法の執行から変えられるということなのです。

そして、加えて条例を制定することができるということになります。「失敗する自由が与えられた」という言われ方もあります。それは何かといえば、国が全部決めて、国の言うとおりにやっていたら自治体は失敗することはなかったということです。これは団体自治の強化、つまり国から独立し、指図されないという仕組みを変えただけなのです。これがなぜ地方分権なのかといえば、国と地方を対等協力関係にしましょう（団体自治の充実）ということですが、これはあくまで手段です。大事なのは、市長・議会が自分たちの地域のことを自分たちで決められるということ認識することです。究極的に言えば、地方ではなく、国民全体がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することが目標です。この改革は自治体が取り組みれば変わる、取り組まなければ今までどおりといった性質のものです。

2000年4月には同時にもう1つ法律が施行されました。介護保険法です。これは国民生活に大きく影響するものですが、一方同時に制定された地方分権一括法は当時あまり理解されていないようでした。「地方分権はいいことだ」という感覚的なものでしかなく、それを実現するには、自治体が変わらなければならず、自治体が変わるべき手段が地方分権だということです。

（3）地方分権から「地域主権改革」へ

分権で与えられたのは市長や議会の権限という「団体自治」の部分を中心です。ところが、必要なのは住民自治の強化、みなさんの活動をより積極的にできるようにしようという点です。民主党は「地域主権改革」を1丁目1番地の政策と位置付けていました。内閣府設置法改正案には地域主権改革の定義が書かれています。「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」と言う表現で地域主権改革を表しているわけです。分権で進められた団体自治は前段の「地方公共団体が・・・」の部分ですが、それに対し民主党は「地域住民が・・・」という表現を加えて、これからは住民自治が大切だということを強調したわけです。地方分権の主語は国（国が地方に権限を分ける）ですが、地域主権改革の主語は地方公共団体と地域住民なのです。これが民主党の考えですが、自民党は「主権は国民にあるのであって地域にあるわけではない」として「地域主権」という言葉に反対しているようです。いずれにしても地域主権改革はこれからまだまだ進むということを理解してくださいということです。

（4）自治をめぐる様々な変革

自治基本条例の背景として、地方分権・地域主権改革という自治をめぐる大きな変革がありますが、これに加えて自治体側からの改革が進んでいることも挙げられます。大きく3つありますが、まず地方自治制度の改革として、とりわけ市町村合併です。昭和63年に

3 2 3 2 あった市町村が、現在 1 7 2 5 までになりました。合併とは市町村という基礎自治体を大きくしていくということであり、自治の枠組みの見直しが大きく動いているといえます。

二つ目は、地域の課題の多様性の拡大です。これは社会保障の問題などが代表的でしょう。財源がない、その中で福祉をどうしていくか。このほかに、サービスの選択と集中、行財政改革、都市と農山村との競争などがあります。よく考えていくと、これらはこの 20 年くらいの間の流れなのですね。

三つ目は、自治体行政が大きく高度化しているということです。1980 年代から情報公開はありましたが、行政手続、市民参加・協働といった動きがどんどん進んできて、最近では民間活力の導入といったように、現在は自治の変革期にあるということです。

(5) 地域主権（地方分権）時代の自治体に求められるもの

そういう時代に、法律によって分権が進められていくとしても、住民主役のまちづくりシステムを構築していく必要があるのではないか、すなわち地域主権・地方分権時代には団体自治が強化されたけれど、住民自治が不十分でしたから、自治体自らが取り組んでいく課題について、この住民自治を充実することによって真の自治が目指されるのではないかということです。この手段として自治基本条例や議会基本条例があるわけです。すなわち、一連の自治の変革の時代に、各自治体に取り組まなければならないものの代表格が自治基本条例だということなのです。従来、自治体は「事業自治体」という位置付けでした。つまり国が頭となって政策を作り、自治体は胴体・手足となって事業を実施するのみだったのですが（末端行政）、それが分権によって、住民本位の自治を進めていく「政策自治体」に変わり、自分たちで決めて自分たちで実施する主体（先端行政）にならなくてははいけないということです。

2 「条例」とは

(1) 法律と条例の関係

自治体を取り囲む法環境の状況は理解してもらったと思いますので、次に「条例って何」ということを確認していきます。日本には約 1 7 0 0 の法律がありますが、この法律の多くは自治体が執行しているのですね。法律とはナショナルルール、全国民の代表である国会が作っているものですから民主的正当性が高いと言えるのですが、全国画一ルールです。

それに対して、条例というのはローカルルール、よく自治立法といいますが、憲法 94 条で条例制定権が規定されていて、日本の自治体は二元代表制で、ふじみ野市の代表は市長ですが、条例の決定権は議会が持っているという仕組みです。かつ、ローカルルールですから、地域の実情に即した課題解決を目指す独自のルールなのです。神奈川県では、去年 4 月に公共的施設における受動喫煙防止条例が制定されており、県内ではファミリーレストランなどでも禁煙か分煙のルールに違反すると罰せられるわけですが、埼玉県では条例がありませんから特段かまわないということになります。なお、条例には 2 年以下の懲役刑そして 1 0 0 万円以下の罰金までの刑罰を規定することができ、強制力もあります。

(2) 市民生活を取り囲む法環境

それでは条例はどの範囲に作られるのでしょうか。従来は法律がない部分とされてきました。(法律先占論・・・法律が先に占めているところには条例は作れないという考え)ところが、分権時代の現在は、法律の執行であろうが、市長は地域の代表者として地域にあった執行をすることができます。従来は国の職員が法解釈を示していましたが、現在は自治体に解釈権があるということです(自主法解釈権)。それから、条例は法律のない分野に作ることはもともと可能でした。例えば、路上禁煙条例(一定のエリアではタバコを吸ってはいけない)などの分野にはこれまで法律はなかったわけです。一方で、法律がある分野では法律は全国一律適用でしたが、地域によってはその法律がその地域の課題を十分に解決しきれない場合に、現在は条例が作れるというのがとても大切なことなのです。よく条例が作られるのは風営法の対象となる施設などで、法律よりも厳しい条例を作っているという流れがあります。これが地域主権・地方分権改革の大きな意義だと思っています。自治体で作っている条例の中のひとつは課題解決型条例(禁煙条例やまちづくり条例など)として規制や誘導するような条例は以前からありましたが、もう1つは、自治経営推進条例あるいは制度改善型条例(情報公開条例、市民参加条例など)というような市民にとって重要なものを条例化していこうとするものです。課題解決型条例はどちらかという団体自治の発露ですが、自治経営推進型条例は、ふじみ野市の自治をとどうやって進めていこうかという住民自治の発露であり、その最大の位置付けが、これから皆さんが取り組んでいく自治基本条例と言えます。

だから「基本計画」とか「基本構想」のように別に条例でなくてもいいのですが、あえて条例化しようとする、法規範、ローカルルールとしようという点が大切なのです。いかに一番上位的な位置づけに据えるかということがポイントになると思います。

3 自治基本条例とは

(1) 自治基本条例の意義

これまで、自治基本条例の背景となった分権とか、自治をめぐる様々な変革を受けて、自治基本条例を作っていこうとなった流れについてご説明しました。そこで、自治基本条例の意義ですが、まずは自治のあり方、自治体運営の理念・基本的指針とか抛るべきルールとしましょう。つまり自治体運営の根拠を自治基本条例として位置づけましょうということです。そして自治の根拠とするなら、自治基本条例がベースとなって、他の様々な条例・行政計画や具体的な施策が導かれてくるべきで、ふじみ野市が作る政策は自治基本条例が根拠・指針となっていくべきであろうということです。三つ目は、団体自治と住民自治という地方自治の本旨を実現する、更に言えば、今の法改正で団体自治は充実してきているけれど、住民自治のエキスを結合することで市民主体のまちづくりの基礎となるものにしようというのが自治基本条例の意義といえます。様々な条例がありますが、そもそも自治基本条例は次元が異なるといえるでしょう。ただ、憲法と法律の関係を思い浮かべてください。法律は衆参両院で過半数で可決すれば制定改廃ができますが、憲法はそれがで

きません。衆参両院の議員の三分の二からの発議され、かつ国民投票で過半数が賛成しなければ憲法は改正できません（硬性憲法）。だから憲法は最高の位置付けになるわけです。

しかし、仕組み上は自治基本条例は他の条例と一緒にです。議員総数の半数以上が出席して過半数が賛成すれば、条例は改正・廃止することができます。そこで、自治基本条例を実質的に最高規範的位置づけを持たせようという動きがあります。

（２）自治基本条例の制定状況等

自治基本条例はおよそ200くらいの自治体で制定されているようですが、現在制定する自治体がどんどん増えています。主な自治基本条例を確認していきます。その前に紹介しておきますが、川崎市と逗子市で自治憲章条例の制定を目指したことがありました。まさに最高規範として住民投票が改正の要件となっていました。いずれも議会を通らず成立しませんでした。

その後、地方分権時代になり、自治体の権限が強化されたこととほぼ符号して、全国の自治基本条例の動きが始まりました。そしてニセコ町が2001年に全国初の自治基本条例といわれる「まちづくり基本条例」を施行しました。その2年後に、杉並区が自治基本条例をつくりました。ニセコの条例には、町長と職員と町民との関係だけが規定され、議会の規定が入っていませんでしたが、杉並区にはここに議会規定を初めて入れて、自治のアクターのすべてにかかわる内容になり、名実備えた自治基本条例の1号といわれています。

2005年に大和市が自治基本条例を制定していますが、PI（パブリックインボルブメント）として170回を超える大小の会議・フォーラム・ワークショップ等を行っており、色々な方法を使って市民が協働し、参画して検討しました。この策定過程はすごく重要で、充実すればするほど最高規範的な位置づけが高まるわけですね。ただ4年前の市長選で市長が交替し、新市長が自治基本条例を改廃したいということをしたのですが、いまだに改正されずにいるのは、実質的な最高規範であることの表れであると思います。

米原市の自治基本条例には「改正の際は住民投票にかける」という規定があります。これには憲法違反ではないかという議論があります。条例は議会が議決するというのが憲法や地方自治法の考え方ですから、住民投票をしなければ、議会が議決しても自治基本条例を改正できないということになります。そこで、改正をするときは、先に市長が住民投票にかけ、過半数が賛成したら議会にかけるというように工夫をしているようです。

他に、制定した後の実効性を確保しているところがあります。多治見市は自治基本条例に「財政健全化の規定」を入れており、自治基本条例を制定をしたあとに、財政健全化条例を作った上で、自治基本条例も改正し、個別条例への委任条項を追加したという取り組みがあります。茅ヶ崎市では、「市民の声をそのまま条例化するといったではないか」という点で市民と行政が対立し、最終的には市民の声を極力尊重するという事で市長が提案しました。3月27日に開催された自治基本条例フォーラムに出席した市長が「毎年自治基本条例の各条の執行状況を市民に報告し、それを検証する」と言明し、そうした取り

組みが進んでいます。神奈川県は全国で初めて県の自治基本条例を制定しており、県下33の自治体のうち14市町で制定済みとなっています。

(3) 自治基本条例の必要性

自治基本条例の必要性の一つ目は、住民自治の確立であり、新しい自治の形である様々な自治を明確にしていく、それを確立した上で自治を進めていこうということが根本になりますから、まさに自治のありかた、理念を確立する点です。

二つ目として、自治体ルールの再構成という点です。他の条例や行政計画の根拠といったところで、最高規範的な位置づけというのがありますが、自治基本条例は、個別条例を統合化する頭にならなくてはならないということです。自治体の様々なルールの再構築のために自治基本条例が必要、それを根拠として体系化していくということです。要は、これまでに実施してきた制度も自治基本条例で明確にしよう、これから取り組むべきルールも自治基本条例に明確化して取り組もうというこの二つのことがここでは出てくるわけです。

三つ目として自治体運営の確立という点です。自治体の執行の仕組みが明確化され、住民が監視もできる。自治体運営は行政が担うなかで住民の取り組みがなされるということなのです。この三つの必要性があって、自治基本条例は分権自治体の標準装備となるといえるでしょう。条例は目的ではなくて手段なのです。

ただ自治基本条例に限っては、一部視点を変えて制定することが目的であってもいいのではないかと思います。つまり自治体間競争として自治基本条例をわがまちの最高規範として作っていくという目的となってもいいのではないかと思います。ただ具体的な政策とつながる必要はあります。

単なる目的化してしまうと作っておしまいになってしまうから、矛盾しているようですけど、政策を実現する手段なのだけれど、作ることはある程度目標となってもいいのではないかと思います。

4 自治基本条例の構想

(1) 盛り込むことが考えられる事項

自治基本条例に盛り込まれるものはどういうものかということですが、本来これは協議会の皆さんが検討していく部分なので、あくまで多くの自治体ではこのような形で作られているというご紹介だけさせていただきます。憲法に置き換えて9点挙げました。

まずは自治の理念です。これは団体自治・住民自治はもとより、その自治体としての自治の理念を明確化するということですが、憲法でいえば前文にあたることです。次に、市民・議会・首長の役割や責務です。これはある意味憲法で言えば権利の保障の規定といえるでしょう。それから自治の原則・自治体運営・財政運営の原則です。財政健全化や行政評価、あるいは市民参加・情報公開ということです。それから最近進められている住民自治を中心とする新しい仕組みである参加と協働、そして住民投票制度があります。まさに住民自治の仕組みの1つであり、これは憲法で言う統治機構にあたるでしょう。それか

ら自治基本条例の位置づけ、実行性の確保です。これは憲法で言えば最高法規性の部分です。自治体でいえば最高規範性といえると思います。

ただ、自治基本条例は「自治体の憲法」と言われますが、あまり期待しすぎてはいけないということを言っておきます。というのは、自治基本条例で定められているのは「行政に対する市民の権利（参加権）」です。従来自治が担われていた役所に市民が参加する、裏返せば行政の責務として、参加を義務付けられるとか情報を積極的に提供するというものなのです。一方憲法で保障されている権利というのは生存権だとか財産権など、裁判規範となるものですから、これに反したらその処分は取り消されたりするわけです。しかし憲法でいう基本的人権に当たるものを自治基本条例に明確に創設しているものはいまだ見たことがありません。検討してみる価値はあると思います。例えば「知る権利」を入れているところは有ります。ただし、権利を与えるということは、救済をしなくてはならないということも反面出てきます。知る権利が侵されたら、それを救済する仕組みを作らなければならないのでよく検討してみるべきです。多治見市では「是正措置の制度」を規定しており、行政が市民に対して行った様々な措置、例えば行政指導や窓口対応について不服があるときは、是正という救済措置が自治基本条例に明確化されているという、一部踏み込んだ制度を設けています。

（２）既存法や制度との関係から

それから既存の自治制度との整合性を整理する必要があります。特に地方自治法では、財務執行や議会の仕組みなど、こと細かいことまでが決められています。一方、市民参加とか協働などは地方自治法には載っていないので、こういったところは自治基本条例できめたらどうですかということです。他方、法定事項、例えば議会や監査などは重要なので自治基本条例にも規定しておけば一覧性が保てます。それから法令に基づく自治制度、資産公開条例などは法律もありますし、個別条例で設けられる独自の自治制度、そして個別政策との関係は自治基本条例との連携を図るために、各制度の根拠規定を自治基本条例に入れておこうと考えることは出来ます。それと自治のアクターである市、市民、議会の個々の責務ならびに相互関係は自治基本条例に書いておくことは一定の規定として必要ではないかと考えます。

5 自治基本条例の制定手続

（１）最も大切な策定プロセス

自治基本条例をまさに自治体の最高規範的な位置づけとするならば、多くの関係者が策定に関わる必要があります。これまでの単なる市民参加ではなく、重層的な市民参加・協働手法を取り入れる必要があるでしょう。これは自治基本条例の適正手続きの確保といえます。

（２）市民のための自治基本条例

市民のニーズを汲み取って市民の合意を得て策定し、自治基本条例に魂を入れることが必要です。これは自治の深化と言えます。

(3) まちの個性を盛り込み、反映させる

自治基本条例は、とかく他市と類似したものになりがちですが、ふじみ野市独自のキラリと光るものがあってほしいです。前文あたりに自治の理念が出てきますが、わがまちにふさわしい言葉が書けると思います。

6 自治基本条例の運用と展望

(1) 最高規範性の確保

先程は自治基本条例を作る過程が大事だと言いましたが、今度は作った後が大事ですよということなのです。作る過程では最高規範性を担保し、自治基本条例をどうやって最高規範的なものにするのか。1つは、米原市のように自治基本条例の改正に住民投票を組み込むなどの手法です。住民投票は住民自治の最たるものです。代表民主制である長や議会が決める前提に住民全員の賛否を図ろうとするものですからすごく重要ですが、忘れてはならないのがそれに関わる経費です。今私が策定に関わっている横須賀市では8000万円、川崎市では3億円かかると試算されています。とかく市長や議会の責任を問うようなイメージが多いけれど、本当は市民にも責任が問われるという事を忘れないでほしいと思います。

(2) 実効性の確保・効果を発揮するための取り組み

私が策定に関わった厚木市の自治基本条例では「改正する際は、制定時と同等の手続きを行わなければならない」としています。さらに、特別に思い入れがあるのは、憲法にならって条文のなかに自治基本条例自身を指す場合、「この自治基本条例」と明記したことです。

(3) 自治基本条例制定に伴う条例等の見直し

自治基本条例の制定に併せて、個別条例の見直しは絶対に必要です。今ある個別条例を適切に見直していく、あるいは指導要綱があったら、条例化するなど、既にある条例の再整理、要綱の条例化、あるいは新たな制度の条例化などを適切に行うことです。

(4) 自治基本条例を受けた条例等の整備

例えば住民投票などについて、自治基本条例に根拠となる条文を設けた場合、具体的な条例を的確に整備するということです。

(5) 地方政府基本法制定の動きとのリンク

イントロだけにしておきますが、現在の民主党政権下では、地方自治法を抜本的に改革して地方政府基本法を制定しようという動きがあります。地方自治制度については枠組みを法定化した上で、具体的な内容は条例で定めるという方向性のようですが、これが実現したら、ますます自治基本条例の必要性が高まります。さらに、地方自治法の改正のなかで住民投票を入れようという動きもあります。

おわりに

自治基本条例はトレンドではありますが、はやりだから作るということだけではなく、自治体のアイデンティティーを具現化するものです。市民がハッピーになるための前提で

す。

ただ、自治基本条例に即効性を期待してはいけません。横須賀市のフォーラムで「開発を阻止するために自治基本条例に条文を入れてくれ」という意見がありましたが、それは個別政策の話です。逆に言えば、個別政策を条例化すればいいのです。既に横須賀市では、土地開発の適正化を図るため、罰則付きで条例化しました。それでは自治基本条例とはなんなのかといえ、そうした個別政策条例のさらにその根拠となるわけです。例えば緑であれば「わがまちの緑は極力子孫に残していく」と自治基本条例に明記し、そのための施策を市は講じなければならないと規定した上で、その後「緑を守っていく条例」を作っていくのです。自治基本条例はそのベースとなるもの、市民みんなが共感できる部分を、合意できる部分を市民総意で議会にかける、そして市民、議会、行政の総意で様々な施策を実行していくということです。自治基本条例は魔法の杖ではないということです。

そして自治基本条例には作り方に決まりはなく、市民力が試されるところでもあります。

最後になりますが、ある自治基本条例に関するイベントの際、登壇していた多摩市の市民の方が「自治基本条例ができて職員が変わりました」と発言していたのが印象に残っています。職員が変わると行政が変わり、市民が変わり、地域が変わります。

個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に向けて、最大の規範が自治基本条例ですから是非皆さんの力で作り上げて頂きたいと思います。

以上で私からの講演とさせていただきます。

質疑応答

（質問）自治基本条例は自治体の中の最高規範であり、最高位に位置するとされていますが、憲法の場合、憲法と違った場合は違憲審査などがあって是正する措置があるわけですが、自治基本条例については、審査とか是正についてどのような仕組みを考えていけばいいのでしょうか。

→（回答）憲法94条では「地方公共団体は法律の範囲内で法律を制定することができる」とされています。自治基本条例もこの制約を受けますから、もし法律に違反するとすれば違法・違憲となり、無効となります。ただ、違憲立法審査権に基づく条例の違法性を問えるのは、条例の執行により権利を侵害された人しかできません。例えば、私が開発業者で、ふじみ野市にラブホテル規制条例があったとして、ふじみ野市から不許可とされたとしますと、私が不利益を受けたということで、このラブホテル規制条例が違法だと訴えることができます。すると最終的にはこの処分は違法だから取り消す、となるわけです。もし具体的に自治基本条例のなかに「～できない」という実体規定があり、これに違反し

て、このことで不利益を受けたという人がいれば、その人が訴えることは可能です。要するに違憲立法審査権は条例すべてに適用されるが、それによって不利益を受けた人が訴えることができるということです。

(質問) 憲法の場合は最高裁判所が判断するわけですが、自治基本条例の場合はどこが判断することになるのでしょうか。

→ (回答) 権利侵害があれば、条例でも最高裁判所まで行きます。多治見市の例のように自治基本条例の中に是正措置の手続き規定があれば、いわゆるオンブズマンのような救済機関に訴えることもできます。公権力の行使ではないので、この場合は裁判には行かず、行政サービスに対して何か不満があるといったときに、今まで受け皿がなかったので、自治基本条例の中で救済措置を独自に作ったということです。

(質問) すると自己完結的な審査的な仕組みを作ることが可能ということですか？

→ (回答) そうですね。川崎市の自治基本条例のオンブズマン制度などがその例です。

(質問) 自治基本条例の運用というところで疑問があります。レジュメの6の(3)(4)にあるように、見直しとか整備というのは、市民協議会から手が離れた後は議会がやるということですか？

→ (回答) それは自治体ごとに考えればいいことですが、議会が入る場合はあまりないようです。