

チョット待て!! “自治基本条例” ～つくるべきかどうか、もう一度考えよう～

日本を守る責任。
自民党
www.jimin.jp

注意!

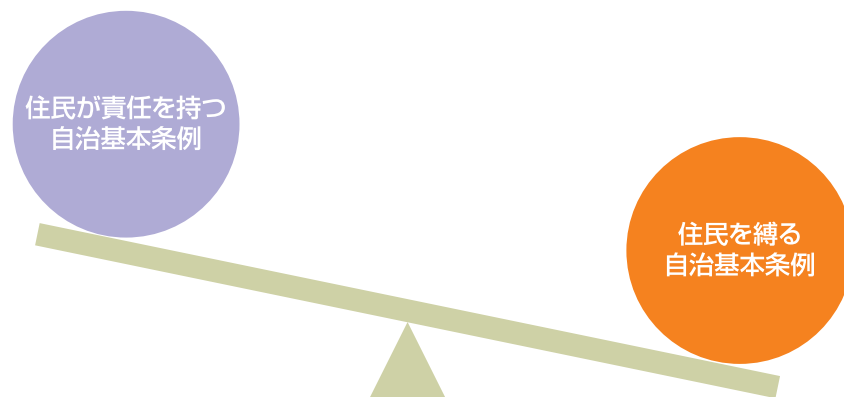
自治基本条例によって、

- 住民生活に本当に役立つか
- 住民間の対立をかえってあおることはないか
- 地方行政の仕事の妨げ、議会の否定にならないか
- 特定団体に地方行政をコントロールされることはないか

など、注意しなくてはならない点が多数あります。

<目 次>

1. 「自治基本条例」ダイジェスト.....	P.1
2. 最近増え始めた「自治基本条例」の制定.....	P.2
3. 「自治基本条例」のパターン化した形式.....	P.2
4. もともと国家より市民に重きを置く「自治基本条例」.....	P.3
5. 「憲法」「法律」と「自治基本条例」の関係.....	P.4
6. 「自治基本条例」の具体例から見る問題点.....	P.4
7. 「自治基本条例」の制定を中止した鎌倉市の例.....	P.6
8. まとめと提言.....	P.8
9. 想定問答集.....	P.9



本来のあるべき姿とは異なる偏った自治基本条例が増えてきている。

1. 「自治基本条例」ダイジェスト

～あなたのまちの「自治基本条例」は、大丈夫？もう一度点検しよう～

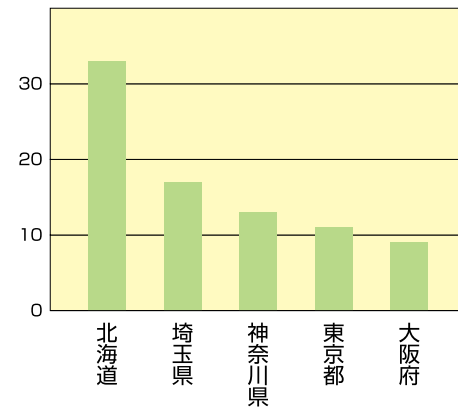
- ◎自治基本条例を制定する自治体(182自治体)が増えています。「自治基本条例」や「まちづくり基本条例」など、名称は様々です。
- ◎自治基本条例の制定そのものに、問題があるわけではありません。しかし、条例にいたるまでの発端を見ると①首長選挙で候補者が住民との一体感を出すために公約に掲げたから、②議会、行政を批判的に見る一部団体が政治的意図と目的を持って主導したもの、などが数多く見られます。「なぜ自治基本条例が必要か」を議会などで十分に議論されないままに出来上がったものもあります。
- ◎制定された自治基本条例を見ると、「複数信託論」や「補完性の原理」という特定のイデオロギーに基づいて条文が規定されているものがあります。これは、地方自治が住民の信託によって成り立つ、地方ができないことを国がやる、国ができないことを国際機関がやるという考え方で、地方自治が法律の範囲内で行われるという憲法の趣旨を大きく逸脱する考え方です。
- ◎この特定のイデオロギーに基づいた自治基本条例は、自治基本条例を最高規範としている、国家の存在を否定している、日本国憲法や地方自治法が保障する地方自治の本旨に反している、などのパターン化した共通の問題点があります。
- ◎自民党は、「自治基本条例」に関するプロジェクトチームを発足させ、有識者や自治体との意見交換会を実施した結果、「自治基本条例」の内容や制定過程に問題が多いことが判明しました。
- ◎地方自治体において自治基本条例を制定する場合には、①条例を作成する住民の公募は特定の集団に偏らない、②特定団体が唱導する自治基本条例は拒否する、などに留意し、多くの住民の意見に耳を傾け幅広く深い論議を尽くす必要があります。
- ◎あなたのまちで検討されている自治基本条例が、こうした観点に照らして本当に適当なものか、よく考えていただきたいと思います。

2. 最近増え始めた「自治基本条例」の制定

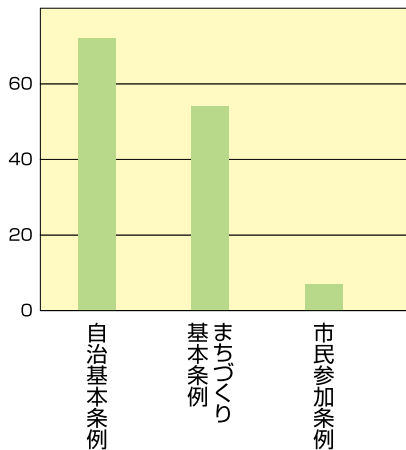
◎全国で182の自治体が何らかの名称で、自治基本条例を制定しています。北海道には33の条例があり、最も多くなっています(平成21年現在)。

◎名称は「自治基本条例」が最も多く、「まちづくり基本条例」がその次となっています。

「自治基本条例」制定自治体の多い都道府県



自治基本条例の名称



3. 「自治基本条例」のパターン化した形式

◎「前文」「総則」「情報の公開と共有」「市民参加の市政の推進」「多様な主体との協力」「行政の政策活動の原則」などの章立てになっています。

◎「前文」は、町の歴史や住民の果たす役割が書かれています。そして、「市民の信託」や「自治基本条例の最高規範性」が盛り込まれているものもあります。ここまでくると、少し難しく、法律的看着見て首をかしげざるを得ない条文も見受けられます。

◎また、各地方自治体の「自治基本条例」はパターン化しているものが多く、背後に何らかの組織的動きがあることも懸念されます。



- 前文
- 総則
- 情報の公開と共有
- 市民参加の市政の推進
- 多様な主体との協力
- ⋮

4. もともと国家より市民に重きを置く「自治基本条例」

◎「自治基本条例は」もともと1970年代、学生運動が盛んなころ法政大学の松下圭一教授が提唱しました。菅直人前首相、仙谷由人元官房長官などの民主党幹部が、松下理論の信奉者です。

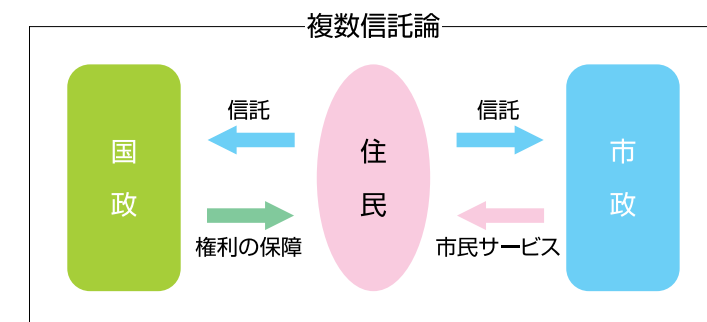
◎その理論とは、国家の概念を否定し、個人やグループの存在と発言に重きを置く運動体の中で生まれました。市民がやれないことを市町村がやり、更に市町村がやれないことを都道府県がやる。都道府県がやれない部分を国がやるという理論が生まれました。いわゆる「補完性の原理」です。そして、国がやれないことを国際機関がやる。「地球市民」などという発想も、こういうところから出て来ています。

◎このため、自治体の権限も財源も、議会も行政も、市民からの「信託」に過ぎない、国家も、地方自治体も、市民の「信託」によって成り立つと理論付けています。これが「複数信託論」です。

◎しかし、これでは議会も行政も法的根拠が不要となり、市民の総意でどのようにでもなるという理論になり、市民の言いたい放題になって収拾がつかなくなる危険性があります。この考え方は、法律の範囲内で地方自治を認めている憲法の考え方とは、大きく異なります。

◎民主党のマニフェストは、松下理論の上に作られており、市民中心の「補完性の原理」と「複数信託論」が反映されています。財源などに責任を持たない、耳に心地よい言葉が並んでいるのも、国家の否定が根底にあるからです。

◎つまり、「補完性の原理」と「複数信託論」をバックボーンとする「自治基本条例」は、現行憲法の予定する国と地方の関係を逸脱し、地方自治に係る国の責任を曖昧にするものとならないか、きちんとチェックする必要があります。



5. 「憲法」「法律」と「自治基本条例」の関係

◎憲法は、国の最高規範です。あらゆる法律は、この憲法に違反することができません。同じように法律の範囲内で条例がつくられます。法律を地方自治体が勝手に解釈することはできませんし、基本的に法律の範囲内で条例は作らなくてはなりません。また、同じ条例の中で上位に位置づけられる条例などはありません。

◎日本の法体系と、連邦制を採り州法が存在するアメリカ合衆国、更にフランスやドイツなどの法体系は、当然異なります。独立戦争や市民革命の結果近代国家が作られた国や州の連合体として国家が形成されている国と、わが国を同列に扱うことはできません。わが国の歴史に根ざした国家の形態と法体系は尊重されなくてはなりません。



6. 「自治基本条例」の具体例から見る問題点

自治基本条例の中には、特定の団体が主導して策定したと思わざるを得ないものが数多くあります。その中にパターン化した共通の問題点があります。自治基本条例の策定に当たっては、まず、策定が必要かどうか、また策定する場合も特定の団体のイデオロギーにとらわれることなく、市町村民全体のことを考え、十分に注意を払う必要があります。

次ページに、具体例を列挙して問題点を指摘します。市町村名は記しませんが、実際、今それぞれの市町村で制定されている条例です。

「自治基本条例」の条文例と問題点

条文例	問題点
この条例は、本市の自治の基本を定める 最高規範であり 、市は、…他の条例、規則等の改廃及び運用に当たっては、…、この条例との整合性を図らなければならない。	日本国憲法は最高規範であり、その下でその他の法律は平等である。同じように、法律に基づいて制定される条例には最高規範はなく、 自治基本条例が他の条例に優越することは、法律上認められない。
この条例は、 市民主権の理念 にのっとり、自治の基本原則及び自治の主体のあり方を明らかにするとともに…。	日本国憲法は、前文で「ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」と、国民主権を高らかにうたっている。「 市民主権 」や「 地域主権 」という言葉は、 曖昧な政治用語であり、法律や条例に文言として使用するべきではない。
市は、 自主的に法令の解釈及び運用を行うこと を原則とする。	法令の解釈は、法令の制定時に厳密に定められている。解釈に疑問がある場合は、最高裁判所等で判示されることがあるが、 地方自治体が法令を勝手に解釈することは、できない。
市長及び市議会は、市民の安全及び安心並びに快適な生活を守るため、 基地の移転が実現するよう努めるもの とする。	基地は 、日本の外交・防衛上、 国の責任において設置されているもの であり、地方自治体の条例においてその可否を規定することは、適切でない。
市民は 、…その総意によって市を設立し、…議会を設置します。…市長を設置します。	日本国憲法は、地方自治について第92条から95条まで規定を置いている。それに基づき、 地方自治法が 、地方の自治権とその精神を保障し、 地方自治に関する諸規定を置いている。市民が議会や市長を設置するものではない。
住民投票の投票権を有する者は、 本市に住所を有する年齢満16年以上の者 とする。	住民投票は、近年、いわゆる迷惑施設の建設や合併問題について行われている。しかし、地方自治法には住民投票についての規定はなく、 法律上の根拠のない住民投票が地方議会の意思を拘束することはできない。また、投票資格についても、年齢や国籍は、地方自治体の参政権に応じて定められるべきである。
子どもは 、社会の一員として自らの意見を表明する権利を有する。	何歳までを子供と定義付けるのか曖昧であり、社会の一員には違いないが社会への責任をどう捉えるかなど、問題は多い。児童に関する法律やその他の法律との関係を考える必要がある。 過度な子供の権利主張は、結果的に大人に悪用されたり、必要以上の社会対立を招くこともある。
市と市民は、地区における課題解決や計画作りのために 地区協議会を設置する 。	地区協議会がいかなる位置づけと権限を持つのか、参加資格をどうするか、十分検討されなければならない。 地域には、自治会・町内会などが既にあり、それらとの関係の整理が必要である。

7. 「自治基本条例」の制定を中止した鎌倉市の例

I. 自治基本条例の制定に取り組んだ理由と中止した経緯

(1) 市長の公約が自治基本条例制定に取り組む発端

- 平成17年11月、鎌倉市長選挙で市長が条例の制定を公約
- 同年、鎌倉市は、総合計画、実施計画の中に「自治基本条例」の制定を明記。「市民自治の基本となる理念や原則を定める条例を市民との協働により制定する」と記述。

(2) 自治基本条例の作成過程～「鎌倉市自治基本条例策定市民会議」の発足

- 平成18年5月、鎌倉市が協力員を公募。100人による「鎌倉市自治基本条例策定市民会議」を発足させる。
- 第1期は、1年間をかけ、課題を抽出。第2期は、2年間をかけて素案を策定。
- 1期、2期の3年間にわたり、全体会合55回、策定委員会56回、そのほか各分野にわたるグループ討議、各種団体への説明などを実施。

(3) 自治基本条例案崩壊の経緯～自治労系案・保守系案・折衷案の対立

- 第1期の問題抽出は、順調に推移。
- 第2期に入り、NPO代表で自治労系の元県議会議員がリード。少数意見が無視され始める。
- 平成21年2月、市民会議は、鎌倉市自治基本条例素案大綱を強行採決。総数46人中賛成23人。
- 危機感を持ったグループが独自に素案を提言。3月に3素案が同時提言となった。
 - ①自治労系の条例
 - ②保守系の条例
 - ③折衷案の条例

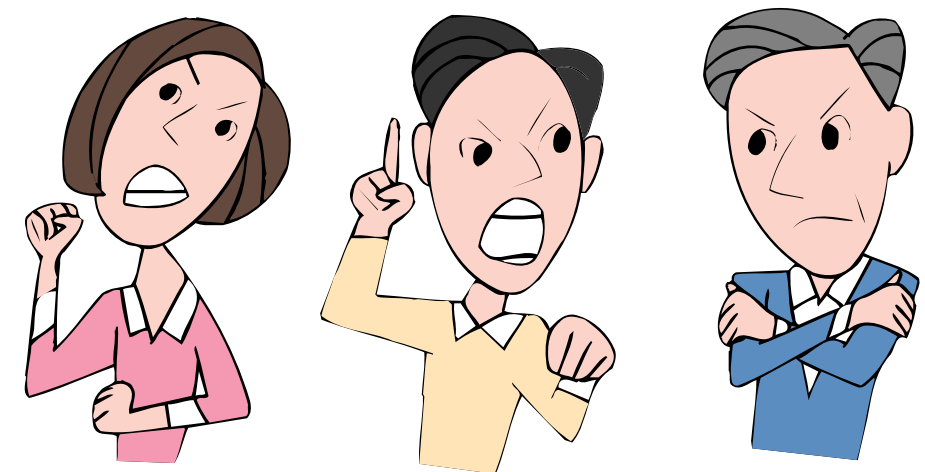
(4) 策定作業の中止

- 平成21年11月、市長選挙により市長交代。策定作業は、中止となった。

II. 自治基本条例の制定過程で明らかになった問題点

鎌倉市の自治基本条例に関する3つの素案には、以下のような論点に埋めることのできない対立点があった。

- ①市民と行政、市民と議会との関係に市民参加・市民自治をどう位置づけるか。**自治行政権、自治立法権、自治財政権を持った「地方政府」**という考え方を条例に入れることの適否。
- ②自治基本条例を**最高規範**とすることが果たして妥当か。
- ③「**市民**」「**協働**」の定義。「市民」の定義を外国人を含む国籍を問わない広い市民とすることは、適切か。「協働」という概念は、市民、議員、市長を対等の関係におき、行政が本来やるべきことを市民に押し付けることにならないか。
- ④「**地区協議会**」の役割。自治・町内会が存在する中で「地区協議会」がどのような役割と権限を持つのか。
- ⑤**住民投票のあり方、有権者の資格、発議のあり方**。自治基本条例に住民投票を定めることが適当かどうか。
- ⑥「**市民委員会**」の存在理由。議会や審議会との関係がどうなるか。屋上屋を架すものではないのか。
- ⑦自治基本条例推進の仕組み。**条例推進のために「自治基本条例推進会議」を設置**することが妥当かどうか。



8. 「まとめと提言」

自民党では「自治基本条例」に関するプロジェクトチームを平成23年5月に発足させ、3か月間にわたって有識者の意見を聞き、自治体との意見交換会も実施してきました。その結果、地方分権が叫ばれる中、地方自治体で「自治基本条例」が制定されている所がありますが、その内容や制定過程に問題が多いことが判明しました。

- 「なぜ自治基本条例が必要か」「地域の自治憲章ではいけないのか」
- 条例は、憲法や法律の枠内であるべきであり、地方自治体の裁量権の拡大と住民の自治意識を強調する余り、憲法や法律を逸脱していないか。
- なぜ、これほど条例の構成がパターン化し、特殊な用語の使用が多いのか。どこかでマニュアルを準備して組織的に自治体に広げているのではないか。

など様々な疑問が出て来ました。

地方分権を推進する上で、自治基本条例が制定されること自体に問題があるわけではありませんが、条例の基本理念や条例の位置付け、条文の文言に細心の注意を払わなければ、かえって住民自治の否定や議会や行政の軽視につながりかねないという結論に達しました。

地方自治体において自治基本条例を制定する場合には、下記の点に留意し、多くの住民の意見に耳を傾け、憲法の規定する地方自治の本旨に反することのないよう幅広く深い論議を尽くすことを期待します。

〈自民党「自治基本条例」に関するプロジェクトチームの提言〉

- ①自治基本条例制定の発端が何であるか。選挙の際の公約か、議会からの提案か、住民団体からの陳情かなどを明らかにする。
- ②その結果、作られようとする自治基本条例制定の目的を明確にする。制定そのものが目的化している場合は、制定の目的を十分議論する。
- ③自治基本条例作成に当たっての組織作りには、十分注意を払う。住民公募による100人委員会などは、一見公平のようであるが、結果的に、**条例制定に関心を持つ特定の集団に属する人に偏りがちであることに注意する**。議会や既存の各種団体の代表も加え、特定の団体に偏らないようにする。
- ④「自治基本条例は、最高規範」、「市民主権の理念にのっとり」など、**特定団体が唱導するパターン化した自治基本条例は拒否する**。
- ⑤憲法や法律との整合性を十分に検討し、議会や行政の責務や役割と抵触しないようにする。
- ⑥「協働」や「信託」など、**偏った社会学的用語はできるだけ用いない**。
- ⑦**住民投票の有権者資格**については、公職選挙法で規定する満20歳以上の日本国籍を持つ者とする。
- ⑧住民投票は、あくまで住民の意思として参考にとすることとし、**最終的には行政と議会が責任を持つ**。

9. 想定問答集

Q. 自治基本条例は、なぜ広まったのですか？

- A. 平成21年現在で182の自治体が、自治基本条例を制定しています。法政大学の松下圭一教授が提唱し、公益財団法人自治総合研究所や自治労などが中心になって、自治基本条例の制定を推進してきました。
- 自治総研などの推進する自治基本条例には、条例を最高規範とする、自治体や国は市民の信託によって作られる、等々の憲法や地方自治法を逸脱した類型化した問題点・危険性があります。

Q. 自治基本条例は、必要ですか？

- A. 鎌倉市の例では、自治労が推進する案と保守的な案の溝は深く、話し合っても埋めることはできず、制定に至りませんでした。特定団体によるパターン化した自治基本条例は、拒否すべきです。
- 仮に、策定する場合は、多くの住民が参加できる組織を作り、特定の団体や住民、組織に偏らないように注意を払う必要があります。

Q. 自治労などが主張する「補完性の原理」、「複数信託論」とは、どのような考え方ですか？

- A. 憲法と自治基本条例の関係を松下圭一教授は、「複数信託論」、「補完性の原理」という独自の概念によって説明しています。

「信託論」については、

憲法前文の「国政は、国民の厳粛な信託による」を根拠として、国や自治体は市民の「信託」によって成り立つという、通説とは異なる独自の主張をしています。

「補完性の原理」については、

“自治体をいわゆる国家の付属物とみなす国家統治という考え方から脱却して、今日では理論的常識となった「補完原理」に基づいて、市民が順次、市町村→県→国→国際機構へと〈補完〉しながら「複数信託」する”

と述べ、「補完性の原理」と「複数信託論」を展開しています。

この松下圭一理論は、国家を否定し、憲法や地方自治法を逸脱した危険な考え方といえます。

Q. 自治基本条例は、最高規範としていいのですか？

- A. 自治基本条例を自治体の「最高規範」としている例がありますが、条例の位置づけは平等であり、自治基本条例のみが、通常の条例に優越することはありません。