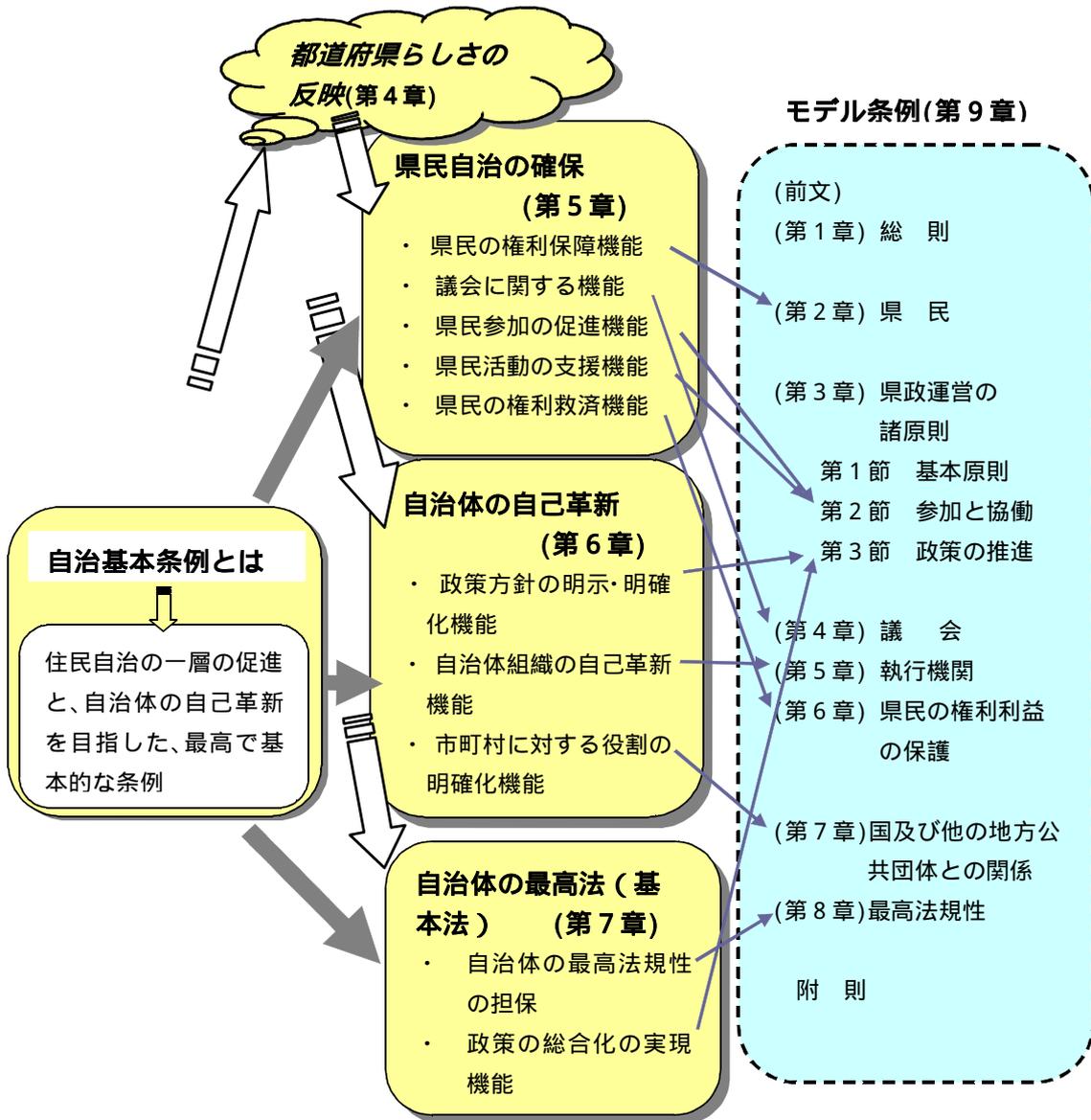


## 第 2 部 都道府県自治基本条例に求められるもの



## 第2部 都道府県自治基本条例に求められるもの

ここからは、都道府県自治基本条例に求められるものの具体的姿を考察する\*16。参考までに、全体図を掲げる。



\*16 なお、本章以降は、都道府県の自治基本条例を具体的に想定して考察したもので、「住民」として表現したものは、原則として、都道府県の住民を代表する表現として「県民」との表現に統一した(住民自治 県民自治、住民参加 県民参加、住民投票 県民投票、等)。

## 第4章 都道府県のこれからの役割

---

前章までの考察で、自治基本条例をつくるに当たっての骨組みを整えてきた。

もう一度まとめると、自治基本条例の骨組みに当たるものは、「住民自治の一層の促進」と「自治体の自己革新」と「最高で基本的な法規」の3つであり、この3つの骨組みのそれぞれに血や肉を付ければ、自治基本条例ができ上がると考える。

次に、この「血や肉」に相当するものについて検討することになるが、それはこの研究の目的が、「都道府県の自治基本条例に求められるもの」を示していく点にあることから、「都道府県」そのものの理解と展望ということになる。

それはちょうど、3つの骨組みにどのような形で血や肉を付けるかの処方箋のようなものであり、この処方箋に当たるものが「都道府県のこれからの役割」と考える。

### 1 改めて問われている都道府県の役割

地方分権改革によって、都道府県は市町村と対等協力の関係に立ったと言われ、現在では、「市町村を包括する（地方自治法第2条）」という規定によって表現されている、都道府県の役割については、非常に流動的な議論がなされている現状にある。

こうした役割論が今日大きな議論となっている原因については、次の3点から説明することができる。

**第1**に、2000(平成12)年の地方分権改革の中で、都道府県知事は市町村長に対する**上級行政庁としての地位が否定**された点である。その中心はいうまでもなく機関委任事務の廃止の点にあるが、それに伴って、改正前地方自治法の 都道府県条例による市町村の行政事務に関する必要な規定の設定、 都道府県知事の市町村長への事務委任、 都道府県知事の市町村職員に対する補助執行、 都道府県の統一的事務処理規定、 都道府県知事の市町村長に対する指揮監督、取消・停止、職務執行命令などの規定は削除され、形式的にも実質的にも市町村に対する上級庁としての都道府県という立場は明確に否定された。

このことから、市町村に対する上級官庁としての都道府県という役割はもはや成り立たなくなっている。

**第2**に、市町村レベルでの相次ぐ**大都市制度等の拡充**の点である。

古くは1956(昭和33)年の指定都市制度に始まるが、1996(平成6)年の中核市制度、2000(平成12)年の特例市制度が創設されることに伴って、従来、都道府県が担っていた事務の大幅な移譲を市が受け、都道府県の行政機能を代替する市が増大している。

こうした都道府県機能を代替する市の増大は、必然的に、都道府県の役割の空洞化という議論に結び付くこととなる。こうした大都市制度の拡充による都道府県の役割の空洞化といった現象は、いくつかの都道府県を除いて共通の現象であるが、首都圏を中心とした大都市圏を多く抱える都道府県にあってはその影響は大きい。

神奈川県では、2003(平成15)年4月の段階で政令指定都市が2つ、中核市が2つ、特例市が5つ、一般の市が10、町が17、村が1という構成となっている。そしてこうした

政令指定都市、中核市、特例市の特例的取扱いを受ける市の区域は、面積で県土の約4割、人口で県人口の約7割にも達しており、影響の度合いは大きい。

第3に、全国で推進されている市町村合併の影響である。「平成の大合併」といわれる市町村合併の動きは、「市町村の合併の特例に関する法律（市町村合併特例法）」による後押し、高度経済成長の終焉やバブル経済崩壊後の景気の長期低迷の動きなどを背景とする市町村の行政執行体制の効率化への強い要請などから現在進行形で進んでいる。2003(平成15)年1月現在で、全国では1,600余の市町村が法定又は任意の協議会を設置し、合併の検討を進めている。

こうした市町村合併の推進は、一面、相当な規模と財政能力を持つ自治体が増加することを意味し、都道府県が持っていた事務の移譲が進むであろうことから、必然的に都道府県の持つ事務のあり方に影響をもたらすことになる。

また他面、地理的な条件から合併が不可能ないしは困難な市町村もあり、基礎自治体間の格差が広まり、力の弱い市町村に対する都道府県の支援や関与のあり方も同時に見直しが必要となり、この面からも都道府県の持つ事務のあり方に影響をもたらす<sup>\*17</sup>。

## 2 手掛かりとしての改正地方自治法の規定

地方自治法第2条第5項では、都道府県の担う事務の範囲について、次の規定を置いている。

### (地方自治法第2条第5項)

都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものを処理するものとする。

この規定が、現状での都道府県の役割を定めた規定であり、しかも、2000(平成12)年という最近の時点で立法化された規定であることを考えると、都道府県の役割論は既に解決済みの事柄であり、この規定に沿って都道府県は事務を遂行していけばよいのであって、新たに「機能」や「役割」を論じる必要はないのではとの疑問も生じる。

この点に関しては、地方自治法の規定は都道府県の行うべき事務を一般的抽象的に定めたものにすぎないといわれている。また、2000(平成12)年改正前地方自治法におけるような都道府県の事務の例示規定も削除されていること等を考慮すると、各都道府県が置かれている状況が多様化していることに鑑みて、各都道府県がそれぞれの地域の社会的・経済的状況に応じ、また市町村の状況を考慮に入れて、それぞれが独自に自らの

\*17 これ以外にも、都道府県の役割や機能が見直されるに至った契機として、「経済のグローバル化の進展」や「都道府県間の広域連携の動き」を挙げるものもある。(第27地方制度調査会・中間報告「都道府県が果たすべき役割と機能」)

役割と事務を決定することを認めた趣旨と考えることができる（**規定の抽象性**）。

また、上記の都道府県の役割が議論されている背景事情を十分斟酌しながら、積極的に都道府県の役割を規定したというよりも、そうした議論を正面から取り込むのではなく、いわゆる「控除説」的発想（地方分権改革の中で、市町村重視の制度改革が先行した結果、諸権力作用のうち、国に属する事務と市町村に属する事務を控除し、残ったものを都道府県の事務として整理したということ）に立って、とりあえずの範囲規定をしたものにすぎないとの指摘もある（**規定の暫定性**）。

上記の都道府県の機能と役割に関する議論が近年になって急速に浮上してきた背景には、既に述べた3つの要因と併せて、こうした改正地方自治法の規定に内在する抽象的性格と暫定的性格もあると考える。

こうした諸要因を考慮すると、都道府県の役割を考察するという作業は、地方自治法が定めた事務の内容を基礎にしながらも、当面それらのうちの何を重点的に担うのかを都道府県自らが、具体的かつ積極的に決定していかなければならないことを意味するものといえる。

### 3 様々な都道府県の役割についての議論

以上のような背景から、「都道府県の役割」については、様々な議論がなされている。

学説の議論まで含めると、とてもこの紙幅の中では整理・紹介はできないが、何らかの形で、都道府県自身が当事者として登場する立場からの主要な議論だけでも、以下のようなものがある。

#### (1) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての答申」2003(平成15)年11月13日

本答申では「2 今後における広域自治体としての都道府県の役割」として、都道府県が自立した広域自治体として、世界的な視野も持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていくためには、広域的課題に対応する能力を高めていくことが求められるとし、その具体的な行政分野として、高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの各分野を挙げている。また、都道府県には国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待されているとし、具体的には、地域交通、産業振興、国土保全などの分野を挙げている。さらに、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要としている。なお、基礎自治体との関係では、都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた役割については、縮小していくとしている。

この答申に先立って行われた「中間報告」では、地方自治法の3つの事務との関係に触れており、そこでは、「広域機能」に関しては、高度なインフラの整備、経済産

業活動の活性化、雇用対策、国土の保全、環境の保全等の機能をさらに充実する必要があり、公共サービスの広域的な提供の面も充実する必要があるとしている。「連絡調整機能」及び「補完機能」に関しては、市町村合併の推進等により、市町村が自立的に事務を執行することが原則となるものと考えられることから、都道府県は、規模が拡大した市町村に対しては連絡調整事務を主に行い、いわゆる補完行政的な事務については一般的には縮小する。そのような中であっても、都道府県が一定の小規模な市町村の機能を代替することとする場合の都道府県の機能は必要だとしている。

なお、報告の中では、規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担との関係で都道府県の役割と機能を考えるなら、都道府県自身の区域を拡大する「都道府県合併」や「道州制」への移行の可能性と、その具体的道筋を構想している点が注目される。

## (2) 第六次自治制度研究会(全国知事会設置)「地方分権下の都道府県の役割」 2002(平成14)年7月

本報告は、1998(平成10)年度から3年間にわたり、学識者を中心として行われた研究会の研究内容をまとめたものである。

報告では、今回の地方分権改革を受けた今後の都道府県のあり方について、特に、地方が処理すべき事務全体の中で、都道府県はどのような役割を担い、どのような存在となるべきかに焦点を当て、都道府県が処理すべき事務か否かを判断する基準となる6つの「メルクマール」を設定した。そして、それらの「メルクマール」を念頭に置きながら、環境・産業・基盤整備等8つの行政分野において、都道府県に期待される役割として、今後重要となるとと思われるものを具体的に例示している。その上で、これからの地方分権時代における都道府県の将来像を描いている。

### (6つのメルクマール)

産業(製品・サービスの生産・供給)に係るものであるか	}	「広域事務」に該当する。
法人等に係るものであるか		
行政対象が広域的に一体のものであるか		
行政需要・行政対象が広域的に散在しているものであるか...		「広域事務」又は「補完事務」に該当する。
相当高度の専門性を必要とするものであるか		...「補完事務」に該当する。
市町村を包括する団体という性格に係るものであるか...		「連絡調整事務」又は「補完事務」に該当する。

### (行政分野ごとの都道府県に期待される役割)

6つのメルクマールを念頭に置きつつ、「環境」、「保健・医療・福祉」、「生活」、「産業」、「教育・文化」、「産業整備」、「地域振興」、「防災・危機管理」の8つの行政分野ごとに、これからの都道府県に期待される役割について具体的な例示を試みている。

### (これからの都道府県の姿)

以下の5つを描き、これからの都道府県には、広域的課題への対応、市町村に対する支援・補完、そして地域の総合的なプロデューサー・コーディネーターという3つの役割を担う存在となることが期待されると指摘している。

広域的課題に対応能力がある都道府県  
市町村に対する支援・補完能力がある都道府県  
総合的な問題解決能力がある都道府県  
効率的に運営されている都道府県  
住民に対して応答性がある都道府県

**(3) 神奈川県・分権時代における自治体のあり方に関する研究会「分権時代における都道府県のあり方について(最終報告)」 2003(平成15)年3月**

学識者5名による研究会で組織し、分権時代における都道府県の機能・役割を中心とし、都道府県制度改革論に対する考え方、さらには具体的な「神奈川県」のあり方などを研究報告している。

分権時代における都道府県の機能・役割については、まず基本的な考え方として、3つの基本的なスタンスを明らかにした上で、地方自治法上の3つの概念をベースとしながら、基本的な機能・役割を次のとおり整理している。

**(都道府県の機能・役割を考える際の3つの基本的なスタンス)**

分権化による基礎的自治体の強化の促進

国及び市町村との適正な役割分担

市町村の態様に応じた多様な関係の下での、広域的自治体としての役割

**(都道府県が果たすべき基本的な機能・役割)**

市町村域を超えた対応が必要な課題で、市町村相互による水平的調整では的確な対応が困難なものを行うこと

市町村を包括する関係にあることから担うにふさわしいものを行うこと

高度で専門的な対応が必要な課題、対応に一定の財政規模を要する課題で、市町村が担うことが困難なものを行うこと

なお、及びについては、広域的自治体としての都道府県本来の機能・役割であり、今後とも変わらず果たしていくべきものとし、一方、については、市町村の規模や行財政能力に応じた形で果たしていく機能・役割としている。

さらに、都道府県が今後重点的に取り組む必要がある事務は何なのかという視点で、新たな切り口から次の9つの事務を類型化し整理している。

**(都道府県が重点的に取り組むべき9つの事務)**

非常時に対応する危機管理：大災害や感染症の発生など非常時を想定したセイフティネット。

新しい課題に対する政策の試行的な実施：モデル事業という形での先導的な取組を実施して、成果をその区域に普及し、国に提案。

受益と負担の広域的な調整：河川上流部の水源涵養と下流部の水の受益者との間の費用負担の調整。

地域における利害調整：利害関係に直接関与せず、現場から距離を置いた「第三者機関」的な調整や裁定。市町村間の調整。

一体的・総合的な環境保全・土地利用：連担する自然環境の全体的な保全やその観点を重視した県土の一体的・総合的な整備。

地域経済・地域産業の振興対策：広域的な観点からの、地域経済の振興に向けた産業の活性化対策、生産・流通基盤の整備や高度化。

広域的に散在する行政ニーズに対応した対人サービス：個々の市町村が完結的に充足させることが困難な高度で専門的な行政ニーズへの対応。

対象が市町村域を超えて移動するものの規制：建設残土等のように規制に差があると別の地域に移動してしまうと考えられるものなどの全域的な規制基準の設定。

公的サービスを担う人材の育成・活用：市町村レベルでの人事管理が難しい専門職の交流などの仕組みづくりへのイニシアティブの発揮、ボランティア・NPO活動拠点整備。

#### (4) 茨城県・分権時代における県のあり方研究会「調査研究報告書」 2003(平成15)年3月

2003(平成15)年3月に県職員と市町村若手職員21名により構成される研究会での研究報告。報告では、まず都道府県の役割を12の類型で示し、さら個別行政分野ごとに県の果たす役割を具体的に考察している。

##### (都道府県の役割の類型)

都道府県の役割として、以下の12類型を設定

- ・ 行政の対象が区域を越えて一体的であるものである場合の対象の整備・管理等  
(例：広域道路、広域河川、海岸の整備・管理等)
- ・ 行政の対象が区域を越えて移動する場合の、対象に対する規制等  
(例：大気、水、伝染病等に対する規制)
- ・ 行政需要が区域を越えて散在する場合の、需要に対するサービスの提供等  
(例：重度心身障害や難病などへの福祉・医療サービス)
- ・ 資源が区域を越えて偏在する場合の、資源配分の調整等  
(例：広域水道事業)
- ・ 区域を越えて事業効果が及ぶ事業・施設整備等  
(例：企業誘致、拠点的な地域整備、広域公園の整備等)
- ・ 市町村間の施策の調整を行うことが必要な場合の、広域的な計画の策定等  
(例：高齢者の保健福祉計画、医療圏の設定、都市計画マスタープランの策定)
- ・ 統一的な基準で行うべき市町村間のネットワークの整備等  
(例：防災情報ネットワークの整備等)
- ・ 一定の行政水準を確保することが必要な場合の、市町村への支援  
(例：情報通信格差是正や各種施設整備への補助)
- ・ 市町村の行政体制整備に対する支援  
(例：市町村の人材育成支援、市町村合併の支援等)
- ・ 国等と市町村との間の連絡調整  
(例：国の制度改正に係る市町村への情報伝達等)
- ・ 専門性の高い高度な行政サービスの提供  
(例：専門的な試験研究、先端的な科学技術の振興等)
- ・ 非常時の危機管理体制の整備

(例：原子力の安全対策、大規模・特殊災害への対応等)

(個別行政分野における県の役割)

地域振興、環境、保健・福祉・医療、産業振興・雇用、社会資本整備など9分野において、県の果たすべき役割を整理している。

<例> 地域振興：広域交通ネットワーク、高速情報通信ネットワークの整備、科学技術拠点の形成等

環境：大気、水などに対する監視・測定、維持・保全、廃棄物不法投棄に係る市町村との連携

産業振興・雇用：新産業の創出・育成の促進、企業の誘致、広域的な観光振興、人材の育成等

保健・福祉・医療：難病対策、重度障害者へのサービス提供、多様なサービス提供主体との連携、介護保険事業者などの指導、医療圏の設定、救急医療情報システムの整備等

社会資本整備：県道、二級河川、広域公園、流域下水道等の整備等

**(5) 三重県・三重県の分権型社会を推進する懇話会「三重県の分権型社会の推進に関する提言」 2002(平成14)年11月**

本提言は、県の役割を固有のテーマとしているものではなく、三重県が分権型社会の推進に向けて進めるべき仕組みづくりの内容の1つとして県の役割を論じたものである。

提言では、県は、全県的に対応すべき広域的役割及び市町村に対する必要最小限の補完的役割や連絡調整を行うことを基本としながら、分権型社会の実現に向けての先導的な取組を積極的に担うことも県の役割として求められるとしている。また、県が主体的に行うサービスについては、住民や市町村の参画を得ながら最適な行政サービス水準(ローカル・オプティマム)を設定することも求められるとしている。

さらに、県は、住民に身近な行政サービスは、できる限り身近なところで提供するとの観点に立ち、県本庁と県民局との事務の再配分を行うこと、市町村合併の進展に併せて、県民局を含む県の機能の再編を図ること、市町村合併進展後においても、基礎的自治体を越えた特定の地域課題に対応するため、市町村と協働して広域連携組織の設置について検討すること、県境を越えた広域的な課題に対処するため、都道府県間の連携を一層強化する広域連携組織の設立を検討するとともに、府県の再編について検討することについても、県が積極的に取り組むべき役割であるとしている。

## 4 本研究での分析の視点

本研究では、こうした議論の流れを踏まえつつも、現在の都道府県の組織・区域を前提として、現に都道府県が担っている事務事業の現状を基礎データとして、実証的な方法で都道府県の役割論に対するアプローチを試みることにした。

視点は2つあり、1つは、実際の事務事業を実証的に把握し、地方自治法の規定を基礎としながらも、何が重点的に担われている事務なのかを確認する作業である(視点1)。

もう1つは、都道府県の役割論が問題とされることの背景として大きな点は、市町村との関係での役割分担であることから、都道府県の市町村への関与の実情がどう推移しているのかを把握する作業である(視点2)。

そこで、ここでは、この25年ほどの間の神奈川県総合計画を例として、現実に都道府県が担ってきた事務事業を、前述の地方自治法の4つ(2000(平成12)年以降は3つ)の事務区分に添って分類し、その推移を見てみることにし(視点1)、また、事務事業の実施主体(県、市町村、県・市町村共同)の区分に添ってどう推移したのか(視点2)を見てみることにした。

次ページ以下の4つの表が、それぞれの総合計画ごとの分類表である。

なお、表中の地方自治法上の3つの事務区分ごとの分類に関しては、次のように具体的な範囲規定をして分類した。

「広域にわたるもの(広域事務)」・・・現に県が担っている個々の事務事業で、行政サービスの提供が、市町村の区域を越えて提供しているもの。この広域事務のうちには、本来は市町村が主体となって提供すべき事務としての性格も持つものがあるが(広域事務と補完事務の双方の性格を持つもの)、下記の「補完事務」としての要素が明確なものを以外は、ここでは広域事務として区分した。

「統一的な処理を必要とするもの(統一事務)」・・・上記広域事務のうち、統一的な指針や規制によって行政サービスの提供を行う必要があると考えられるもの。これは、2000(平成12)年改正地方自治法では削除された事務区分であり、それ以降は、上記の「広域事務」に区分する。

「市町村に関する連絡調整に関するもの(連絡調整事務)」・・・事務事業実施の主体は市町村であり、都道府県は事業実施主体間の連絡調整の限度で関与する事務事業。

「一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの(補完事務)」・・・個々の事務事業の性質上、本来は市町村が主体となって提供すべき行政サービスであることが明白であるが、市町村の組織や財政能力から見て都道府県が事業実施主体となっているもの、現に市町村が事務事業の実施主体となっているが、都道府県がその事務事業に対して支援援助を行っている事業。

表1 新神奈川計画（1978年）

実施計画の事務 事業の柱立て	事務区分				実施主体		
	広域	統一	連絡 調整	補完	県主体	県・市町村 共同	市町村主体
健康を守り福 祉の向上をは かるために	101	12	0	19	74	6	12
	76.5%	9.1%		14.4%	80.4%	6.5%	13.0%
文化をはぐく み教育を充実 するために	52	0	0	8	32	5	6
	86.7%			9.3%	74.4%	11.6%	14.0%
自然を守り住 みよい環境を つくるために	98	8	0	8	83	7	4
	86.0%	7.0%		7.0%	88.3%	7.4%	4.3%
生活と調和し た産業の発展 をはかるため に	54	1	0	9	22	6	2
	84.4%	1.6%		14.1%	73.3%	20.0%	6.7%
合 計	305	21	0	44	211	24	24
	82.4%	5.7%		11.9%	81.5%	9.3%	9.3%

それぞれの欄の上段は実施計画に掲載された事業数、下段は全体に対する比率（％）

実施主体の欄は、「県主体」「県・市町村共同」「市町村主体」の3つの区分のみを示しそれ以外の実施主体（例えば「県・民間共同」「市町村・民間共同」など）は除いてあるので、事務区分欄の事業数の合計に一致しない。

表2 第二次新神奈川計画実施計画（1987年）

実施計画の事務 事業の柱立て	事務区分				実施主体		
	広域	統一	連絡調整	補完	県主体	県・市町村共同	市町村主体
ふれあいとやすらぎに満ちた《地域社会》の創造	184	13	0	47	111	16	23
	75.4%	5.3%		19.3%	74.0%	10.7%	15.3%
生きがいと個性を尊重する《人生80年》の創造	136	11	0	17	92	21	8
	82.9%	6.7%		10.4%	76.0%	17.4%	6.6%
みどりと文化が共生する《県土・環境》の創造	126	13	2	23	75	26	16
	76.8%	7.9%	1.2%	14.0%	64.1%	22.2%	13.7%
産業と県土・環境・技術を結ぶ《地域経済》の創造	185	1	0	11	76	7	4
	93.9%	0.5%		5.6%	87.4%	8.0%	4.6%
市民と世界の出会いによる《平和・国際協調》の創造	25	0	1	1	8	7	1
	92.6%		3.7%	3.7%	50.0%	43.6%	6.3%
新世紀の「地方の時代」をひらく《社会システム》の創造	27	0	2	5	24	3	4
	79.4%		5.9%	14.7%	77.4%	9.7%	12.9%
合計	683	38	5	104	386	80	56
	82.3%	4.6%	0.6%	12.5%	73.9%	15.3%	10.7%

それぞれの欄の上段は実施計画に掲載された事業数、下段は全体に対する比率（％）

実施主体の欄は、「県主体」「県・市町村共同」「市町村主体」の3つの区分のみを示しそれ以外の実施主体（例えば「県・民間共同」「市町村・民間共同」など）は除いてあるので、事務区分欄の事業数の合計に一致しない。

表3 かながわ新総合計画2-1(1997年)

実施計画の事務 事業の柱立て	事務区分				実施主体		
	広域	統一	連絡 調整	補完	県主体	県・市町村 共同	市町村主体
健やかな福祉 社会をめざして	141	13	3	41	59	18	36
	71.2%	6.6%	1.5%	20.7%	52.2%	15.9%	31.9%
彩り豊かな生活 をめざして	101	2	3	16	54	20	7
	82.8%	1.6%	2.5%	13.1%	66.7%	24.7%	8.6%
環境との共生 をめざして	42	4	4	7	17	11	2
	73.7%	7.0%	7.0%	12.3%	56.7%	36.7%	6.7%
安全で魅力ある都市 をめざして	290	30	1	21	190	46	20
	84.8%	8.8%	0.3%	6.1%	74.2%	18.0%	7.8%
活力ある地域 経済をめざして	133	0	0	18	36	12	4
	88.1%			11.9%	69.2%	23.1%	7.7%
平和な地球市民社会 をめざして	32	0	0	0	10	9	0
	100.0%				56.2%	47.4%	
共に生きる参加型社会 をめざして	62	0	0	3	30	7	2
	95.4%			4.6%	76.9%	17.9%	5.1%
合 計	801	49	11	106	396	123	71
	82.8%	5.1%	1.1%	11.0%	67.1%	20.8%	12.0%

それぞれの欄の上段は実施計画に掲載された事業数、下段は全体に対する比率(%)

実施主体の欄は、「県主体」「県・市町村共同」「市町村主体」の3つの区分のみを示しそれ以外の実施主体(例えば「県・民間共同」「市町村・民間共同」など)は除いてあるので、事務区分欄の事業数の合計に一致しない。

表4 神奈川力構想・プロジェクト5 1 (2004年)

実施計画の事務 事業の柱立て	事務区分			実施主体		
	広域	連絡調整	補完	県主体	県・市町村共同	市町村主体
安心してく らせる福祉・医 療の基盤整備	49	0	6	22	2	5
	89.1%		10.9%	75.9%	6.9%	17.2%
県民の安全・ 安心の確保	22	0	1	15	1	1
	95.7%		4.3%	88.2%	5.9%	5.9%
未来を担う人 づくり	40	0	14	27	6	3
	74.1%		25.9%	75.0%	16.7%	8.3%
産業振興によ る地域経済の 活性化	46	0	4	14	7	1
	92.0%		8.0%	63.6%	31.8%	4.5%
地域からの環 境の保全と創 造	26	0	5	10	2	1
	83.9%		16.1%	76.9%	15.4%	7.7%
心豊かなくら しと共生社会 の実現	16	1	0	7	4	0
	94.1%	5.9%		63.6%	36.4%	
個性あふれる 地域づくり	70	0	9	21	12	4
	88.6%		11.4%	56.8%	32.4%	10.8%
合 計	269	1	39	116	34	15
	87.1%	0.3%	12.6%	70.3%	20.6%	9.1%

それぞれの欄の上段は実施計画に掲載された事業数、下段は全体に対する比率(%)

実施主体の欄は、「県主体」「県・市町村共同」「市町村主体」の3つの区分のみを示しそれ以外の実施主体(例えば「県・民間共同」「市町村・民間共同」など)は除いてあるので、事務区分欄の事業数の合計に一致しない。

前記の4つの表を基に、次の2つの表を示す。

表5は、25年間のそれぞれの総合計画に掲げられていた事務事業の内容を、地方自治法上の事務区分に従って区分し、それを時間軸の中でどのような推移をしたかを示したものである(なお、1978年、1987年、1997年の総合計画における「統一事務」の区分は、2004年の総合計画の事務区分との対比ができるように、「広域事務」の区分に合算して表示した。)

この表からわかることは、「広域事務」の比率が圧倒的に大きいこと、次に「補完事務」が続くこと、「連絡調整事務」は極めてわずかであること、そして、これらの事務区分ごとの比率は、時間軸の推移の中でも大きな変化が見られない点である。

もともと、この広域事務は、県が市町村の区域を超えて広域的に実施している事務を広くとったもので、性質上広域といえるものだけではないことから、その比率は高くなっている(もとより客観的に性質上広域の事務のみに限定するのは、都道府県レベル、市町村レベルで供給すべき最適供給規模に関する研究や知見が必要となるため、現在の段階でそれを示すのは難しい。)。しかし、注目したいことは、こうした基準で選択した広域事務が時間の経過の中でその占める割合がほとんど変化していないという点である。全体の事務に占める比率の高さとともに、その比率が時間の経過とともにほとんど変動していない点が明らかになった。

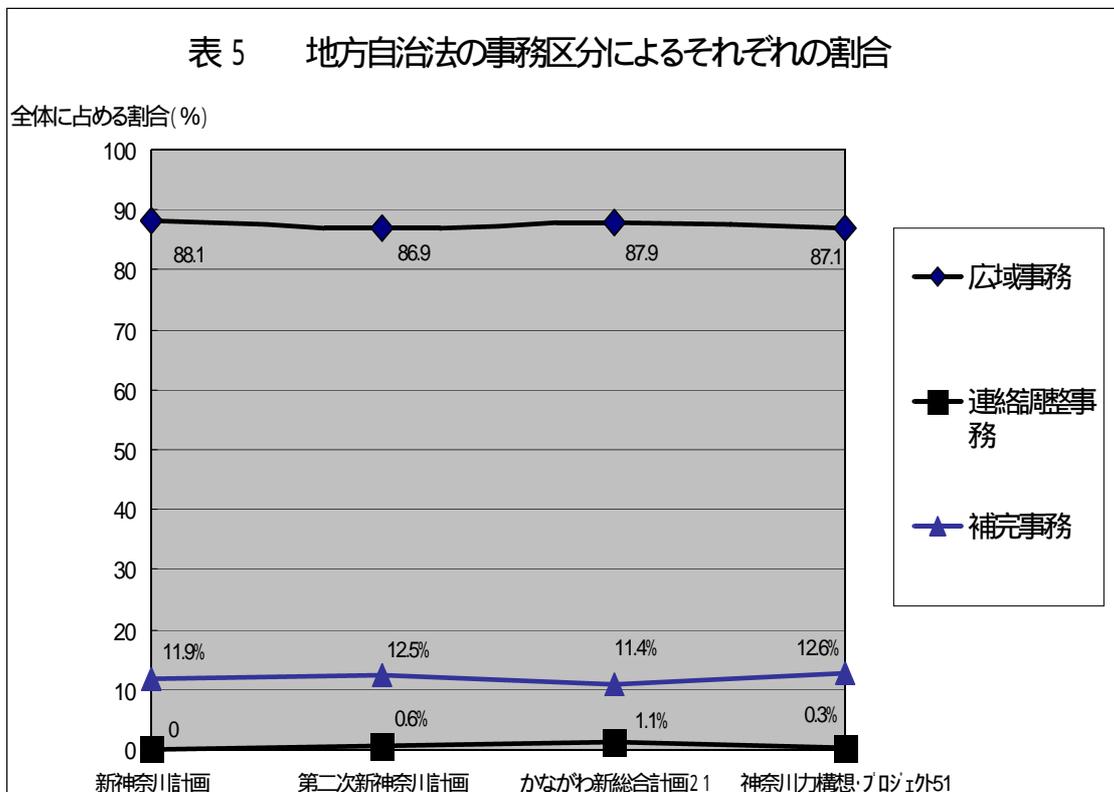
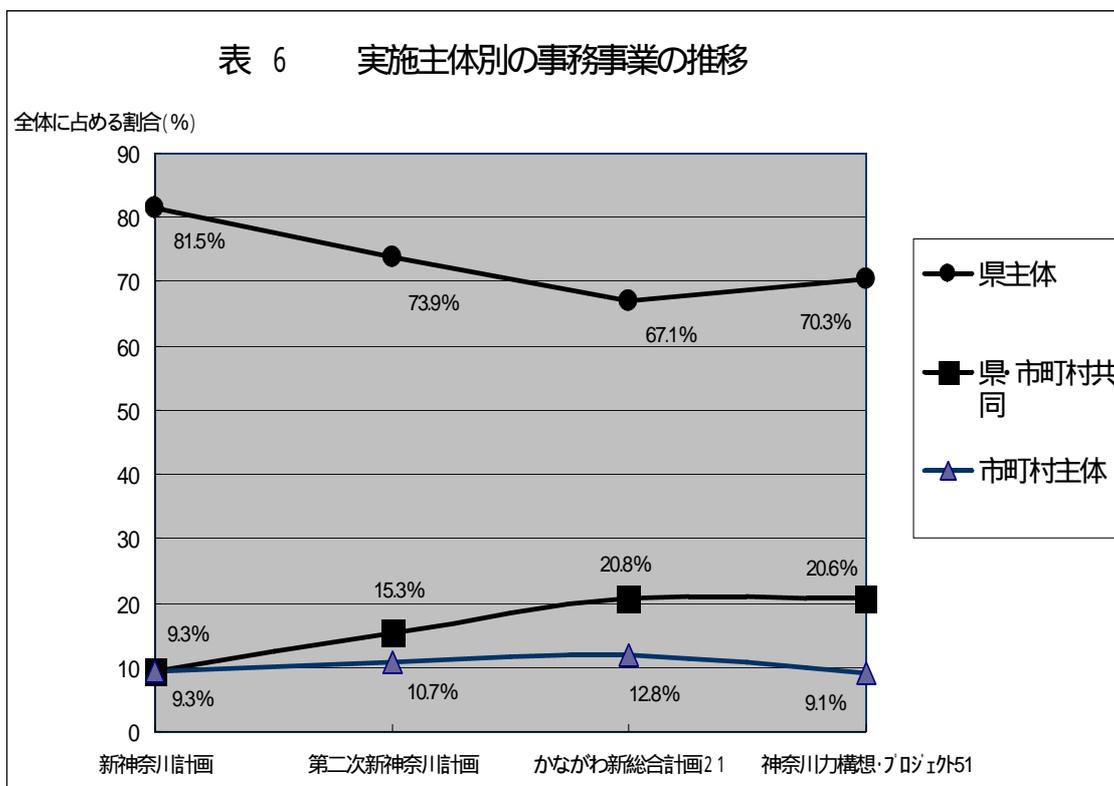


表6は、25年間のそれぞれの総合計画に掲げられた事務事業の内容を、実施主体別に「県主体(事務事業の実施主体が県にあると認められるもの)」、「県・市町村共同(事務事業の実施主体が県と市町村が共同で主体となっていると認められるもの)」、「市町村主体(事務事業の実施主体が市町村にあると認められるもの)」の区分によって分類し、それを時間軸の中でどのような推移をしたかを示したものである。

この表からわかることは、県の総合計画であることから、「県主体」の事務事業の比率が大きいこと、「市町村主体」の事務事業が、おおむね10%前後でどの時期も占めていること、そしてもう1つ特徴的なことは、「県・市町村共同」の事務事業の比率がこの25年間の間に増加しているという点である。

この3つ目の特徴点は、今日県が置かれている状況を特徴的に示していると考えられる。すなわち、県が総合計画の中で実施を位置付けた事業の内に、自らが単独で実施できる事業の比率が減少し、次第に、市町村との共同で実施すべき、あるいは実施せざるを得ない事業の比率が増加していることは、県自身の市町村に対する関与の契機が不可避的に増大していることを意味する。

そしてこの関与ということの具体的内容を考えると、県は、市町村主体の事業に対しては、市町村の自主性を尊重した支援や援助が中心となり、県・市町村共同実施の事業に対しては、対等なパートナーシップによる共同と協力の関係の推進が中心となっていると考えられる。



## 5 まとめと展望

以上の分析結果を基にして考えると、都道府県が今後重点的に担うべき役割として、**市町村の区域では包括できない広域事務、区域内の市町村に対する支援機能**、の2つを挙げることができる。

その根拠として、**1**の点に関しては、現実に県が担っている事業の中心が広域事務にあること、**2**の点に関しては、現に県が担っている事務事業の内に、市町村との共同実施の事業の比率が増加していることと、市町村主体の事業の比率がおおむね10%程度で推移しており、それに対する県としてのサポートの姿勢を明確にする必要があることが挙げられる。

もとより、この分析結果は、神奈川県という1つの県の総合計画を基にしたものであり、ただちに一般化はできない。

また、重視すべき「広域事務」は、1つの分類の基準であり、広域という概念自体から具体的な内容はあまり出てこない。今後、求められるのはこの広域事務の具体的な内容であり、例えば、都道府県の規模や人口、地理的条件などによって、「新しい行政課題に対するモデル事業の施行」、「非常時に対応した広域的な危機管理」、「専門分野に関する高度・専門的事務」などといった事務の特徴を挙げ、それぞれの都道府県がその内容を具体化・補充していくことと考える。

また、「市町村に対する支援」についても、その支援の具体的な内容が求められ、市町村の規模や財政能力、地理的条件の違いに応じた具体的な支援の手法の選択が求められる。特に今後、市町村合併が進むとすれば、その進捗に応じて市町村の規模・財政能力に応じた支援の濃淡を付けることが求められよう。

この分析結果は、地方自治法で定めた都道府県の担うべき3つの事務のうち、1番目の「広域事務」と、3番目の「補完事務」のうち、市町村を支援・援助する事務が都道府県の担うべき事務の中心的役割を占めるという、当たり前の結果を示しただけかもしれない。しかし当たり前の結果であっても、それを現に県が担っている実際の事業の推移から裏付けたという点では、意味があると考ええる。

以上の点を、自治基本条例の制度設計という場面に当てはめると、次のことが導き出せる。

都道府県自治基本条例の設計に当たっては、都道府県が重点的に取り組むべき役割を明らかにしていく必要がある。そしてその役割とは、**市町村の区域では包括できない広域事務、区域内の市町村に対する支援機能**、の2つである。

したがって、こうした役割やそれに取り組むべき任務を、自治基本条例の「前文」や「基本理念」、「県政運営の基本原則」などの規定の中で明らかにしていく必要がある。

## 第5章 県民自治の確保のために

---

本章では、県民自治の確保のために必要な仕組みとその具体化について述べる。

県民自治の確保は、始めに自治基本条例の意義で述べたように、住民が「自ら治め、自らの自治体を実現する」ために不可欠なものであり、自治基本条例にとって最も重要な要素である。

本章では、この県民自治の確保のために必要な仕組みと具体化策を、「県民の権利保障」、「議会」、「県民の参加」、「県民投票」、「県民活動支援」、「県民の権利救済」のそれぞれの場面で明らかにする。

### 1 県民の権利保障のために

#### (1) なぜ権利保障なのか

県民自治を具体化する仕組みを自治基本条例に盛り込むに当たり、その具体化方策を「権利」として規定することが有効な方法として考えられる。

自治体の『憲法』との位置付けがなされる自治基本条例に、権利保障の条項を盛り込むことの必要性については、憲法が、国民の基本的な人権を保障した点（憲法＝人権のカタログ）に重要性があることから、自治基本条例にも県民の権利のカタログを規定することが考えられる。

憲法の人権カタログを県民に身近なものとするために、自治基本条例中に、いわば確認の意味で規定を盛り込むことには、人権思想の啓蒙普及の意味からも、県民の権利意識の高揚の観点からも重要であり、こうした観点からの権利規定の位置付けは重要なものと考えられる。

さらに、より重要なのは、地域における県民自治をより一層推進するために、必要なツールとしての権利保障という点である。自治基本条例に権利規定を盛り込むことの意義は、県民自治確保のために必要な手法として、権利保障の方式が有効だという点に求められる。

そこで権利保障の規定が県民自治の観点からなぜ有効なのか、次の3つの点から明らかにする。

創設的効果：権利規定を設けることは、憲法や法律、条例等で既に規定され実定法化されている権利のうち、県民自治の促進の観点から重要と思われるものを確認の意味で規定することにもある（確認的効果）。

しかし、こうした確認的効果にとどまらない積極的な意味も持つ。すなわち、自治基本条例中に盛り込むべき権利規定は、条例の性格上抽象的なものとなり、個別の条例等による具体的な規定の整備と相まって、権利の具体化が図られる。その意味で抽象的な権利である。しかし、抽象的な権利であっても、個々の具体的な権利の存否に関する解釈をその背後から支え、また、将来の具体的な権利創設の根拠とな

るという意味で、創設的な効果がある。

宣言的效果：権利規定の背後には、一定の保障すべき利益がある。例えば、自治体運営のあらゆる場面で県民にはその運営に参加する機会が保障されなければならないから、あるいは、地域の環境問題に対しては県民には情報収集、意見表明、参加の各機会が保障されなければならないから等々。

こうした利益の保障の仕方は、権利保障の方式でしか達成できないものではない。しかし、少なくとも権利規定はその主体が県民であり、自らが、主体的に権利行使することで実現できる利益であることを示すことによって強い宣言的な効果がある。

司法的救済効果：権利規定は、原則として裁判規範性を持つ。

権利規定で保障される利益を行政庁の行為規範の形で定めた場合にも、行政庁の不作为等によって不利益を受けた県民は、行政訴訟によって救済を受けられる可能性があるが、訴えの利益の存否の立証など困難な点が多い。

これに対して、権利規定で県民の利益を定めた場合は、県民が正当な理由なくその権利行使を妨げられた場合には、それを不服として裁判所に訴えることによって救済を受けることができる。

## (2) どのような規定が考えられるか

本研究で実施したアンケート調査などから、実際の自治基本条例中に、市民の権利保障規定を設けているものを見ると、「住民の参加する権利」、「住民の知る権利」、「自治権の保障」が多い。それ以外には「満20歳未満の住民の参加する権利(ニセコ町)」、「学ぶ権利」等がある。これらの点を考慮し、かつ前述の、創設的效果、宣言的效果、司法的救済効果、といった要素から考えると、次の規定が考えられる。

**ア** 自治基本条例の主要な目的である、県民自治の一層の促進という観点から、参加に関わる利益を権利として定めるもの。

憲法・地方自治法・公職選挙法で定めている各種の参政権として、長及び議員の選挙権(憲法第93条第2項、公職選挙法第9条第2項)、長及び議員の被選挙権(公職選挙法第10条)、条例の改廃請求、監査請求、議会解散請求、長・議員の解職請求等の直接請求権(地方自治法第74条～第88条)等の権利がある。こうした諸権利を確認の意味で規定したもののほか、例えば、自治体が独自の制度として県民投票に関する投票の権利を定めた場合の権利も含んだ創設的な意味を持つ。

こうした諸権利を総称して享受し得る権利として定めることが考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県民は、県政の主体として、県政に参加する権利を有する」

**イ** いわゆる「参政権」としては整理できないが、県民として自治体に対して請求ないし享受し得る住民としての権利を定めることも考えられる。

例えば、法律によって、その自治体の区域の住民に対して行政サービスの提供等について規定した権利等である。これらは主として確認的効果を持つものだが、次のような規定となる。

「県民は、行政サービスの提供をひとしく受ける権利を有する」

ウ その自治体が従前の制度的取組の中で取り組んできたもので、独自に権利として規定するのにふさわしいもの。例えば、公文書開示請求権を条例中に規定することが考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県民は、県政に関する情報を知る権利を有する」

### 【もう一步前へ 3】 自治基本条例で権利保障をすることの意味

権利保障規定を設けることの是非としては、本文のように自治基本条例の性格上設けた方がよいということになると思われるが、実務的には権利保障規定として設けることのメリットとデメリットをよく考慮する必要がある。

メリットとしては、前述のように権利保障を明文化することで、県民の参加意識を高揚させることができることや、県民からの要望の強い利益を権利保障とすることで、県民の行政への満足度を高めることができること、さらに裁判規範性を持つことにより県民の権利保障の実効性を高めることができる等にある。

しかし、デメリットとしては、十分な議論をしないまま権利規定を設けることにより、ラフな権利が一人歩きし、かえって紛争の元となるおそれがあること、規定の仕方によっては濫訴のおそれがあること、権利の内容によっては、そのための組織整備や予算措置が必要でその点の担保を図る必要があること等も挙げられる。また、権利保障規定と行政庁の行為規範規定が表裏の関係になっており、そのいずれを選択するかといった視点も必要となる。例えば、次のような対比である。

権利規定	行政庁の行為規範規定
「県民の情報を知る権利」	「県の県民に情報を適切に提供する義務」
「県民の県政へ参加する権利」	「県の県民参加のための各種の措置義務」
「県民の意見、提言権」	「県の県民意見、提言尊重義務」

必ずしも、前者の方式（権利規定の方式）がよいとは言い切れない面もある。憲法の新しい人権を認知する際の基準として、それが長い間多数の国民によって確信的に支持されてきた利益といえること、その利益を権利として認めることによって

害される者がいないこと・・・等がいわれており、大変厳しい要件である。

条例による権利の創設は別の基準が妥当するとの考えもあり得るが、裁判規範性に耐えられるかといった点を考えるなら無理をして権利規定とするより、同じ利益を行政庁の側の行為規範規定として盛り込むことで行政庁の一定の裁量を含みつつかえって住民の利益保障に資するということが考えられる。

したがって、実際に権利保障規定を設ける場合には、こうしたメリット・デメリットをよく考慮した慎重な選択が必要となる。

## 2 議会に関する規定

### (1) なぜ議会に関する規定か

既に条例化している自治体の自治基本条例を見ると、そこで規定してある事項は、首長並びに首長によって統括される「行政」の活動領域に限られているものが多い。一方、議会に関する規定を置いている自治基本条例は、アンケート調査の結果等から見てもわずかである（「生野町まちづくり基本条例」「杉並区自治基本条例」など）。

議会に関する規定を置かない理由については様々であり、積極的にその理由を語っている自治体もあれば<sup>\*18</sup>、理由が不明の場合もある。多くの自治基本条例は、議員提案ではなく首長部局の執行部提案で可決・成立しているということも影響していると思われる。

しかし、自治体が、首長と議会という二元的代表制を採っていることを考えると、県民自治の確保という要請を自治体という統治組織全体によりよく及ぼすためには、それを首長部門にだけ及ぼすのでは十分とはいえない。

議会は、県民が直接公選によって選出した代表により構成される合議体として、自治体の意思決定の中心となる基本的な組織である。実際、議会の決定権限は、条例の設定・改廃権や予算を定める権限をはじめ、地方公共団体の財産上の権利義務に関する権限や、訴訟上の権限など極めて多岐にわたっている（地方自治法第96条）。こうした広範な権限を持つ議会について、その組織及び運営全般に関して規定を置くことは、県民自治の確保にとって最も基本的な要請と考えられる。

### (2) どのような規定が考えられるか

ここでも、確認的な規定と、創設的な規定が考えられる。

\*18 北海道の場合は、もともと「行政基本条例」として行政執行部門の条例であることを前提としているが、道議会の質疑討論の中でも、ゆくゆくは「自治基本条例」を目指していくものとしている。

また、高知県の条例案については、議会に関する規定に関しては、議会の自律権を尊重すべきであることや、すでに地方自治法や既存条例に規定があるので、それを再掲するとかえって県民に親しみにくいものになるから規定しなかった、としている。

## ア 確認的な規定

確認的な規定として、議会に関する制度上の規定を、県民自治の確保という観点から抽出し、確認の意味で規定することが考えられる。例えば、地方自治法に規定してある事項であっても、それを自治基本条例に規定することには意味がある。

こうした観点からは、議会の基本的な役割に関する規定として、議事機関としての議会に関する規定、条例制定、予算の議決、重要政策の決定などの基本的権限を行使する機関としての議会に関する規定、行政執行を監視する機関としての議会に関する規定などが考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「議会は、県民から選ばれた代表である議員により構成される議事機関として、常に県民の意思を県政に反映させることを目指し、その権限を行使する」

「議会は、執行機関としての知事と相互に牽制と調和の関係を保持することにより、公正で円滑な県政運営を確保する機能を果たすものとする」

## イ 創設的な規定

創設的な規定としては、現行の地方自治法には直接定めていない規定で（法が条例にゆだねた事項も含む）、県民自治の確保という観点から必要と考えられるものである。

例えば、議会を県民に開かれた運営とするための規定として、議会情報の公開に関する規定、説明責任に関する規定、県民と情報を共有する責務に関する規定、県民の信任を受け、県民の声を不断に公開の場に反映させる義務に関する規定などが考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「議会は、県民の信任を受けた議員で構成される合議体として、その活動に関する情報を積極的に提供するとともに、開かれた議会運営に努めるものとする」

また、都道府県の果たす役割のうち、重要な機能ものとして市町村に対する支援という点が挙げられる（前述第4章5、42頁参照）。こうした市町村との関係を、議会に関する規定の中に盛り込むことも考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「議会は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議するに当たっては、関係する市町村の意見に配慮するものとする」

さらに、議会本来の議事活動をより充実したものとするための工夫として、議事事項の追加に関する規定（地方自治法第96条第2項参照）、議会が十分な立法活動を行えるための組織の整備に関する規定（専門で常設な調査組織の設置に関する規定や議会事務局の情報収集やサポート機能の充実に関する規定）、議員の責務に関する規定として政治倫理全般に関する責務規定（資産公開や政務調査費の支給根拠等について条例化した事項も含む - 政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律第7条、地方自治法第100条第13項参照 - ）を盛り込むことも考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「議会は、地方自治法第96条第1項に定めるもののほか、別に条例で定めるところにより総合計画の策定等の重要な案件について、その議決事項とすることができる」  
「議会は、立法その他の本来の権限に属する事項を担うために必要な組織の整備に努めなければならない」

### 3 県民の参加のために

#### (1) 県民の参加確保の必要性

前述の県民の権利保障規定は、県民自治の確保のための重要な規定であるとしても、こうした権利保障規定以外にも、各種の県民参加を保証する仕組みの規定は、県民自治の一層の進展のために重要である。

県民の参加のプロセスを分析的に見ると、まず、参加に必要な情報を県民が入手するという「**情報収集（県側から見れば情報提供）**」のプロセスがあり、次に、入手した情報を基に、相互に意見交換をしたり、あるいは課題を深めるという「**情報の共有**」のプロセスがある。さらに、参加の究極の形態である「**決定**」、というプロセスもある。

このそれぞれのプロセスは、と、時系列的に進む場合もあるし、問題点や課題の性質に応じてどれかのプロセスになじむといった場合もある。

また、今までの自治体の取組の中で、個別の条例やあるいは内部の要綱などで制度化されているものを自治基本条例の中で改めて位置付ける場合もあるし、新たに、自治基本条例中に制度として創設する場合もある。後者の場合は、創設した制度の実効性や、具体的実現可能性をよく考慮して規定することとなる。

#### (2) どういった規定が考えられるか

県民の参加のプロセスを、上記、**情報収集**、**情報の共有**、**決定**のそれぞれに分けて具体的な仕組みを考えると以下のものが考えられる。

まず、「**情報収集**」に関わるものとして、

##### ア 情報開示や広報等パブリシティ活動に関する規定

情報の開示に関する規定は、別に「知る権利」といった権利保障の規定を盛り込まない場合には特別の意味があるし、権利規定と表裏に規定することも考えられる。また、従来から行ってきた広報媒体を通じた情報提供をはじめとする積極的な広報等パブリシティ活動の推進に関する規定が考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県は、別に条例で定めるところにより、県政に関する情報を適正に公開するとともに、積極的に提供するよう努めなければならない」

##### イ 行政手続の整備に関する規定

別に「行政手続上の権利」といった権利保障の規定を盛り込まない場合には、アと

同様、特別の意味があり、権利規定と表裏に規定することも考えられる。

なお、これに併せて、「法令適用事前確認手続（ノーアクションレター制度）<sup>\*19</sup>」をここに規定することも考えられる。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県は、公平で公正な行政上の手続を実施するために、行政処分、行政指導及び届出に関し、必要な手続を定め、適正な行政手続を確保しなければならない」

「県は、県民が法令等の適用の事前確認をしようとするときは、文書により遅滞なく回答し、その内容を公表するように努めなければならない」

次に、「情報共有」に関わるものとして、

#### ウ パブリック・コメント制度に関する規定

パブリック・コメント制度は、政策立案や決定に当たって県民から広く意見を聴取する手法の1つであるが、その特徴は、意見聴取する事項の範囲があらかじめ決まっており、その範囲での聴取が義務付けられる点である。聴かれた意見は、政策決定を拘束するものではないが、この聴取の手続を通じて県民との情報の共有が一層促進される。

これらを体現すると、次のような規定となる。

「県は、重要な政策の立案等に当たっては、事前にその内容その他必要な情報を公表し、広く県民の意見を求めるとともに、提出された意見に対してその取扱い結果を公表しなければならない」

#### エ 県民参加の機会の拡充に関する規定

県民の県政への積極的な参加は、いろいろな機会や仕組みを用いる中で多面的に保障する必要がある。例えば、県民参加の原則を県政運営の基本原則として宣言する規定を設けたり、あるいは、審議会、研究会などの、県民が参加する合議体に関する規定を設けることなどが考えられる。

ここでは、こうした県民が参加する対話の場が情報共有のための重要な役割を担っている点に着目して、次の規定を示す。

「県は、政策の立案、決定、実施及び評価の各過程において、県民が参加する機会の拡充に積極的に努めなければならない」

「県は、県民との情報共有に努めるために、審議会、研究会などの対話の場を積極的に設置していかなければならない」

「決定」に関わるものとして、直接県民の意思を確認するための直接民主制的制度である「県民投票制度」がある。この点は、項を改めて説明する（次項）。

---

\*19 行政機関による法令適用事前確認手続。民間事業者などが自ら行おうとする具体的な行為について、法令に基づく不利益処分の可能性や、許認可などの手続きの必要性をあらかじめ行政機関に見解を求めることができ、行政機関はこれに対して回答が義務付けられるもの。

## 4 県民投票

### (1) なぜ県民投票制度か

特定の争点に関して民意を的確に把握する方法として、県民投票の導入が必要となる場合がある。例えば、県内で大規模な公共施設を建設する計画が持ち上がったが、それに対する賛否が渦巻き、大きな政治問題となったような場合、あるいは、近隣の都道府県との間で区域の変更や、さらには都道府県間の合併が課題となったような場合である。

当然、広報・広聴制度を活用して県民の声を積極的に収集し、あるいは議会で徹底的な議論をすることが必要となる。しかし、議会においても意見が二分したり、議会と知事との間の基本方針に考え方の違いが出る場合もある。

この場合、知事や議員の任期満了に伴う選挙で改めて県民の真意を問う方法や、議会と知事との間の齟齬を埋める方法として、議会の知事に対する不信任決議や、知事の議会解散権の行使の結果、改めて民意を問うという方法が考えられる（地方自治法第178条参照）。しかし、前者の方法では、常にタイミングよく知事や議員の選挙があるとは限らないし、後者の方法も、いわば知事と議会の対立の末に行うもので、必ずしも調整方法として適当ではない面がある。

県民投票は、争点に関する意見を住民が自らの一票という形で託すものであるから、県民自治のいわば究極の形であるとともに、その結果は直接に民意を反映しているものとして、強い民主的な正当性の契機があり、議会や知事の政策決定に決定的な影響をもたらす。それだけに県民投票は公正な手続に基づいて慎重に実施されなければならない。

そこで、県民投票制度についてはその影響の大きさから、特に項目を設け次に留意点を述べることにする。

### (2) どういった点に留意すべきか

県民投票制度を導入するに当たって整理すべき論点として次のものが挙げられる。

#### 拘束型か諮問型か

これは、投票結果の拘束力から見た区別であり、投票結果が知事や議会の判断を拘束するものか否かの観点からの区別である。現実の都道府県と市町村の住民投票制度をみるとすべて諮問型であり、拘束型の住民投票制度は存在しない。

この点に関しては、(ア)一般に、拘束型県民投票制度は、執行機関や議会のほか、県民や第三者にも法的効果が及ぶものだから相当慎重かつ厳格な制度としなければならないこと、(イ)拘束力を持つ投票結果というものが、現行地方自治制度上の議会の条例制定権や予算編成権と抵触するのではないかと、(ウ)拘束型にしなくても、投票結果に対しては知事や議会は事実上尊重する機会が多いから、諮問型で十分ではないかと、などの理由から、諮問型を採るべきとの立場が強い。本研究でも実務上の可能性の高さから考え、諮問型の住民投票制度の採用が妥当と考える。

### 常設型か非常設型か

常設型とは、自治基本条例によって県民投票制度があらかじめ設置されており、発議や投票に関する手続等の県民投票に関する要件が定められているものをいう。これに対して、非常設型とは、県民投票制度を実施するためには、その都度個別の条例を制定して実施するものをいう。

実際の都道府県、市町村の制定した住民投票条例は、個別条例により案件ごとに住民投票を実施したというものが多く、その意味で非常設型が多い。しかし、自治基本条例の中で県民投票制度を規定するということには、その自治体の意思決定の基本的ルートの1つとして規定するという意味合いが強いことから、常設型の県民投票制度として構想する必要があると思われる。本研究でも、常設型の県民投票制度の導入が妥当と考える。

### 請求ないし発議の主体（県民、議会、知事）

常設型の県民投票を条例化する場合は、その案件の請求ないし発議の主体をどの範囲とするのか、発議の主体として、県民、議会、知事の全部又はその一部にどのように認めるのかの問題である。

県民投票を導入する本来の契機は、知事や議会が自ら決定すべき事項に関して、本来の手続では十分なコンセンサスが得られないという状況を前提に、あえて直接民主制の手法で意見を求めるということであるから、その発議の主体は、主権者である県民自身にあるということになる。その意味で、発議の主体には最低限県民を置くべきことになる。

しかし、直接民主制の手法で民意を確認する必要性が生じる場合は、単線的ではなく、いろいろな場面がある。例えば、知事自身が、自らの決定に関わる事項について、民意を確かめた方がよいと考えた場合、あるいは議会の中で多数派と少数派の意見が拮抗し、議決に当たって相当の混乱が生じる可能性があり、議会自身が直接民意を確認する方がよいと考えた場合などである。こうした場合には、知事や議会は、本来予定されている権限を行使すればよいのであって、改めて民意を問う必要はないという考えもあるが、「直接民主制による補完」のルートを否定することもない。したがって、知事や議会による提案のルート、すなわち発議の主体に知事や議会も認めることが妥当と考える。

### 投票資格者の範囲

投票資格者の範囲をどう画するかである。常設型の県民投票制度といっても、投票案件によって投票権者の範囲を変えるということも考えられるが、もし一般的な要件を定めるとすれば、以下のようなものが考えられる。

- (ア) ここで考えている県民投票制度は、条例で創設する諮問型のものであるから、特に法律上の制限があるわけではないが、公職選挙法上の選挙人名簿（公職選挙法第19条以下）が基本になる。これは、名簿管理上のコスト等が主たる理由である。
- (イ) (ア)の範囲の投票権者を基本とするが、県民投票にかける案件は地域の生活に

密着した課題であり、生活上の利害を持つものは広く投票に参加する利益を持つから、これらの者に対する投票資格の付与も考えられる。

具体的には、「日本国籍を有しない者で一定期間その県に在住する者<sup>\*20</sup>」、「県内在勤者」、「未成年者で一定年齢に達した者」である。もっとも、後二者については、基準が不明確な点があり、名簿作成の費用と労力を考えると、投票権者の数が多い都道府県での県民投票の際には、実際に採用するのは困難ではないかと考えられる。

以上、県民投票制度を考えるに当たって重要な論点を挙げたが、これ以外にも、投票事項に関する制限を設けるべきか（実施に多額の費用がかかる県民投票に見合うだけの必要性、重要性のある事項の列挙や、いわゆるネガティブリストをどの範囲、どの程度で設けるか等の問題である。なお、この論点には、少数者の人権や利害に関わる問題のように、多数決になじまない問題をどの範囲で制限するかの問題も含まれる）、県内市町村が同一問題について住民投票を行った場合の県民投票結果の扱い、投票の方式に関する問題（賛否の取り方）、投票を実施する時期（投票事項の問題としての成熟度）などの問題がある。

### (3) どういった規定が考えられるか。

上記の「諮問型」、「常設型」、「住民、議会、知事の三者を請求の主体にする」、「投票権者の範囲」を前提にすると、次のような規定が考えられる。もとよりこれらのすべての規定を自治基本条例に盛り込む必要はなく、適宜別の条例等に細目的事項をゆだねることもできる。

#### ア 県民投票制度の創設に関する規定

自治基本条例中に県民投票の具体的な仕組みを多く盛り込むと、条文数が膨大となり、立法技術上妥当ではなく、別に実施のための条例を設け、県民投票制度の創設に関する規定のみを定めるという方法が考えられる。

「県は、県政に関わる重要事項について、直接県民の意思を確認するために、県民投票の制度を設けることができる。この県民投票の実施に関して必要な事項は、別に条例で定める」

#### イ 県民投票の実施に関する規定

自治基本条例中に、発議権者やその他の要件をある程度盛り込んだものとして次のようなものも考えられる。

「1 知事は、県政の重要事項について、選挙権を有する者の総数の 分の1以

---

\*20 「満年齢20歳以上の永住外国人で引き続き ヶ月以上県内に住所を有する者」とし、この「永住外国人」を出入国管理及び難民認定法上の永住者と、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法に定める特別永住者とするなどが考えられる。

上の者の連署による県民投票の請求があったときは、県民投票を実施しなければならない

- 2 知事は、議会において、県政の重要事項について県民投票の実施の請求議決があったときは、これを実施しなければならない
- 3 知事は、県政の重要事項について、広く県民の意思を把握するため、自らの発議により県民投票を行うことができる」

#### ウ 県民投票の効果に関する規定

「知事及び議会は、県民投票の結果を十分尊重しなければならない」

### 【もう一步前へ 4】 県民投票制度の制度設計に当たって

#### (1) 制度設計に当たっての視点

本文では、県民投票制度の実施に当たって問題となる8の論点( ~ )を挙げ、そのうちの重要な4つの論点( ~ )についてそれぞれ検討した。これらの論点は一つ一つが独立のものとして、それぞれ精査しなければならない問題であるが、ここでは「県民投票の実施のしやすさ」という視点に立って再度考察してみたい。

なぜなら、県民投票制度はよく「最後の手段」だといわれるが、実際の制度設計においては、この「最後の手段性」をどの程度のレベルで考えるかが大きな分かれ目になり、多くの論点はそれによって左右されるからである。そして、この「最後の手段性」のレベルを実務的な制度設計の場面に引き直すと、それは、ほぼ「実施しやすい」「実施しにくい」という言葉に換えられるものだからである。

この「実施のしやすさ・しにくさ」が、県民投票制度の設計に当たって重要な指標であり、それだけに制度設計に当たって最初に明確にイメージを作っておかなければならない点とも考えられる。

#### (2) 「実施しやすい」県民投票

まず、実施しやすい県民投票制度が考えられる。これは「なるべく多くの機会を設けて、県民の総意を確認することが必要だし、求められているのだからそれに沿うように実施しやすい県民投票制度をつくる」というものである。

こうした制度を目指す背景としては、県民の総意という投票結果をなるべく多くの県政の場に持ち込むことが、県民自治の進展のためには必要だからと考えるからに他ならない。

実施しやすい県民投票制度を前提とすると、その具体的な内容としては、投票結果は、参考意見(諮問型)、いつでも使える(常設型)、いろいろな請求主体から発議が可能(請求主体は、県民、議会、知事の三者)、投票資格者は、

おおむね選挙人の範囲（投票に慣れているから）、投票事項はあまり厳密に制限しない（ネガティブリストは排除するか、あまり厳密なものとはしない）、

市町村の住民投票との競合はかまわない、投票の実施時期もあまり厳密に問題が成熟していなくても投票にかけ得る、ということになる（～の番号は、本文中の整理すべき論点として挙げたものの番号に対応している。）。

しかし、こうした実施しやすい県民投票は、反面弊害も多くある。例えば、似たような争点に関して、県民、議会、知事それぞれから県民投票の請求があり得ること（掛け合い的な県民投票）、投票には多額の実施費用がかかり、それだけの費用をかけてどれほどの意味があるのか（費用負担の問題）、議会や知事の判断にゆだねられなければならない事項に関し、それぞれの判断が尊重されない場合が起こり得るなどである。

### (3) 「実施しにくい」県民投票

これに対して、実施しにくい県民投票制度というものが考えられる。これは、「県民投票は、文字どおり最後の手段であり、既存の政策決定システムではいかんともしがたい場合に、伝家の宝刀として県民の審判で物事を決めるシステムである」とする制度である。

実施しにくいということの意味は、実施するに当たってはかなり厳密な要件を定めて慎重に行うものであるが、ただ実施が困難であれば意味がない。反面、それを活かす工夫、つまりそこで得られた投票結果は最終のものであり、まさにその意思で「決定する」ためのものであるという積極的意味を付与する必要がある。

こうした実施しにくい県民投票制度を前提とすると、その具体的内容は、個別の案件が生じた場合にその都度条例を制定して県民投票を実施する（個別型）、請求の主体は、複数ではなく単数であり、それは県民自治の担い手である県民（請求ないし発議主体は、県民のみ）、投票資格者は、その個別の案件ごとに利害関係のある人を広く含める、投票事項は、もともと個別型の県民投票制度であることから、ネガティブリストのようなものは不要となる。

市町村の住民投票との競合は避ける、投票の実施時期は、問題の成熟度が高まったとき、ないしは、県民投票以外の他の政策決定手段が採り得ないとき、ということになる（～の番号は、本文中の整理すべき論点として挙げたものの番号に対応している。）。

### (4) 展望

都道府県レベルでの県民投票制度を具体的に考えると、突き当たる壁はいろいろある。実例としても、沖縄県で1件あるのみで、実例を積み上げながら問題点と課題を整理しながら、よりよいものを目指すという方法が最も現実的とも考えられる。

県民投票制度は、議会と首長による二元代表制を補完する直接民主制の仕組みであり、これら代表機関による意思決定が、十分機能しないときに、その修復を目指すためのものである。代表制を補完するための例外的制度であり、この例外性を生

かすための実効性のある仕組みこそが求められる究極の姿である。

こう考えると、求められる県民投票制度の姿は、入口や間口には困難なハードルを設けつつ、同時に、投票結果は制度的に意味あるものとするというものも考えられる。

そこで、展望としては、当面実施しやすい県民投票を目指し、その運用の中で、徐々に実施しにくい県民投票を目指すという方法が妥当ではないだろうか。そして、こうした運用の積み重ねの中から、県民の審判が真に尊重される県民投票の仕組みを作っていくことが重要と考えられる。

(参考文献) 辻山幸宣「住民投票制度の現況と制度設計の論点」

武田真一郎「条例による住民投票の制度設計」 地方自治職員研修臨時増刊71号

森田朗「地方自治と民主主義 - 住民投票制度をめぐる - 」

住民投票が拓く自治2003年9月 公人社

村上順「住民投票をめぐる法律問題」

同

## 5 県民活動支援のために

### (1) 県民活動支援の必要性

NPOを中心とした県民の組織的活動が、自治体政策の立案・実施・評価のそれぞれのプロセスにとって不可欠な存在となっていることは疑う余地はない。1998年に制定・施行されたNPO法（特定非営利活動促進法）及びそれを受けて制定された自治体のNPO条例は、団体に法人格を付与する道を開いた。その後、これらの制定を1つのきっかけとして、NPO法人の数は急速に増加を続けており、その活動は高齢者介護、在宅福祉支援などの福祉分野、環境保全、リサイクルなどの環境分野、生涯学習指導などの教育分野をはじめ、消費者問題、まちづくり、人権、女性問題、平和問題など多種多様な方面に広がりつつある。

こうしたNPOを中心とした県民の組織的活動の活動内容を見て気付くのは、その活動内容と、自治体が政策として担っている活動分野の親近性である。従来の個人のボランティア活動が、自分たちのできるときにだけやる、また自治体など行政に対しては改善の要求を行うという姿勢が強かったのに対して、自らが「新しい公共の担い手」として、自治体と対等で平等なパートナーシップを締結してその活動を進めるといったのは、こうした活動分野の親近性が基礎にあると考える。

そこで、こうした公共性を持つNPOを中心とした県民活動の内容に特に着目して、その活動の意義を確認すること、支援や共同で事業を推進する際の仕組みを自治基本条例の中に位置付けることが求められることになる。

## (2) どういった規定が考えられるか。

### ア 県民自治を促進する媒介としての位置付けに関する規定

県民自治の促進という観点からNPOを中心とした県民活動の意義を考えると、まず、県民自治の促進のための媒介的機能を果たしていることが浮かび上がる。本来、県民自治とは、個人が自治体の政策決定や運営に参加することを意味していた。しかし、多数の個人がバラバラに意見表明するのではなく、特定の「使命(Mission)」の下に人々が結合している団体としてのNPOをいわば媒介してこそ、より有効な県民自治の実現を目指すことができる。そこで、こうした県民自治を促進する媒介としてNPOなどの県民活動の位置付けを表現した規定が考えられる。

「県は、NPOなどの県民活動が、県民自治の促進のために重要な役割を果たすという認識の下に、その活動を促進するため必要な環境整備に努めるとともに、県民活動との協働を積極的に進めるものとする」

### イ 政策の担い手としての位置付けに関する規定

NPOなどの県民活動の意義は、県民自治促進のための媒介機能を果たしているだけではなく、「新たな公共」といわれるように、政策の担い手としての機能も重要であり、今後はこうした活動範囲がますます拡大し、自治体側は、適切な役割分担と関係の持ち方についての一般的ルールを用意する必要がある。いうまでもなく、それは自主性・自立性の尊重であり、対等で平等なパートナーシップの確立である。これらを体現すると、次のような規定となる。

「県は、NPOなどの県民活動と協働で政策を実施するに当たっては、その活動の自主性及び自立性を尊重するとともに、対等かつ協力の関係を築きながら進めていくものとする」

## 6 県民の権利救済のために

### (1) 県民の権利救済の必要性

権利救済に関わる規定とは、県民の権利侵害に対する救済を何らかの形で意図している規定である。アンケート調査の結果やホームページの掲載情報などから見ると、いくつかの自治基本条例(条例案も含む。)で規定を設けており、その内容としては、「行政手続法・条例に基づく不利益処分等の救済、苦情の審査義務(北海道)」、「意見・要望・苦情等への応答義務、不利益救済のための機関の設置(ニセコ町)」、「市民の権利侵害の救済を目的とした救済機関の設置(多摩市)」となっている。

こうした権利救済に関わる規定は、自治基本条例が、自治体の「憲法」というようにいわれることから考えると不可欠のものとも考えられるが、司法権が地方自治権の内容となっていない現行制度の下では、相談、意見、要望等の処理機能的なもの、あるいは第三者審査機能的なものによる、紛争の終局的解決というよりはプレ司法審査機能に重点を置いた機関の構想(例えば、部局を横断した総合的な相談、意見、要望等の処理機関の設置、既存の個別条例に基づく審査会的な第三者機関の拡充等)が考

えられる。

しかし、限られた範囲ではあるが、県民の権利救済や紛争解決に果たす自治体の実際上の機能は小さなものではないと思われる。実際に、既存の制度として自治体を持つ行政機関の窓口での相談機能が果たす紛争予防的役割や、個別の条例に基づいて既に設置されている各種の審査会等の果たしている裁定・判断機能は、それぞれの専門の行政分野における知識や経験を基にした判断であったり、執行部門から中立的な組織構成をとっていることから、その機能は有しているものと思われる。

そこで、こうした権利救済に関わる制度や機関については、既存の自治体の持つ救済制度の実体や機能をよく検証し、それらの制度を確認した上で、これらの権利救済に関わる制度のうち重要なものを自治基本条例中に確認の意味で規定すること、あるいは、さらに進んで総合化した制度の構想（前述した、部局を横断した総合的な相談、意見、要望等の処理機関の設置や、審査会等の第三者機関の拡充等）を自治基本条例の中に盛り込むことが考えられる。

## (2) どのような規定が考えられるか

**ア** 総則的な規定として、県民の権利侵害や不利益に対する応答・対応義務を宣言した規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「県は、県政に対する県民の意見、相談、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理することにより、県民の権利利益の保護に努めるものとする」

**イ** 県民の意見、相談、個別の請求等に対する審査及び、県の行政処分その他の県の行為により不利益を受けた者に対する審査を目的とした第三者機関の設置や、その機関の行使する権限に関する規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「県は、県民からの意見、相談、個別の請求等を審査し、あるいは、県の行政処分その他の県の行為により不利益を受けた者の救済を目的とした第三者機関の設置その他必要な措置を講ずるものとする」

## 【もう一步前へ 5】 自治体と司法権

本文で述べたことは、現行制度を前提として自治体が「司法権」を担わないことを前提とした上での制度構想であり、訴訟の前段に位置するいわば「プレ紛争解決システム」である。こうした理解の前提には、既に述べたように（第2章3、12頁）、司法制度を自治体が担わないことが前提となっている。

しかし、現在では、こうした前提自体が変わりつつあるといえる。<sup>\*21</sup>

その根拠としては、1つは、地方自治制度側の動きがある。これはいうまでもなく、2000年の地方分権改革の一連の動きであり、改正前地方自治法第2条が国に専属すべき事務として「司法に関する事務」を定めていたこと、及び改正前同法が「別表」という形で、自治体の処理すべき事務を列挙していたことのそれぞれが、改正により撤廃されたことである。これにより、直ちに自治体が司法権を担うことが現実化するわけではないが、少なくとも、従前の「禁止」が「許容」となったと読み込むことは可能であろう。

もう1つの根拠として、司法制度側の動きがある。日本弁護士連合会は、地域における多様な形で生起する紛争に対して、現行の司法制度や裁判所の配置では十分な解決が図られていないとの問題意識の下、域にある諸資源の具体的な活用を通じて紛争解決の実効性を高めていくことへの取組を主張し、その中に、自治体が司法事務を取り扱うことを積極的に位置付けている。また、こうした主張を具体化するために、各都道府県弁護士会は、それぞれの「地域司法計画」の策定を進めている。

ここでいう「司法事務」は、本来の司法作用である民事刑事の第1審に当たる裁判権を自治体を持つようなことから、その自治体に関係する行政事件に関しての裁判権を持つこと、あるいは、司法の利用相談窓口を自治体の中に設置することなどいろいろな具体化の仕方があると考えられる。

いずれにせよ、少なくとも従来のように「聖域」ではなくなりつつあり、国の司法機関や弁護士会などの法律関係団体とともに、地域に根ざした紛争解決システムとしてどのような形態が望ましいのかの協議を進めていく必要があると思われる。特に、受け皿としての自治体の規模を考えると広域自治体である都道府県の役割は大きい。

\*21 P H P 総合研究所「地方公共団体における司法的機能の拡充 - 地方政府の確立と司法分権をめざして」、2000 木佐茂男編『地方分権と司法分権』、日本評論社、2001

## 第6章 自治体の自己革新のために

---

本章では、自治体の自己革新に関わる仕組みとその具体化について述べる。

自治体の自己革新とは、自ら治め、自らの自治体を実現するという県民自治を実現する受け皿としての自治体組織の自主性・自立性を高めること、さらに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のあり方を刷新していくことをいう。

2000（平成12）年の地方分権一括法施行によるいわゆる地方分権改革は、この面で自治体組織のあり方に大きな変化をもたらした。いわゆる「完全自治体化」であり、今までは「制度の制約があるから」「国の監督があるから」といった理由で実現できなかったことが、基本的には通用しなくなったのである。

各自治体での自治基本条例制定の動きが加速してきたのが、この2000年という時期に重なっているのもこうした制度改革の動きとの関連が強いものと思われる。つまり、やる気があり、その力があれば、自治体の自己革新は可能であり、そのやる気を具体的な形で示したものが、自治基本条例といってもよい。

本章では、この自治体の自己革新に関する仕組みとその具体化について、「政策方針の明示・明確化」、「自治体組織の自己革新」、「市町村に対する役割の明確化」のそれぞれの場面から明らかにする。

### 1 政策方針の明示・明確化のために

#### (1) 政策方針の明示・明確化の必要性

自治体の持っている政策方針を明示・明確化することは、その自治体の担うべき政策のあり方や範囲をいわば自己表現することであり、自治体の自己革新の第一歩となるものである。また、都道府県自治基本条例という具体的な姿を考えると、都道府県として自らが今後重点を置いて進めていくべき政策分野を明示・明確化することも、極めて重要な意味を持つ。

この政策方針の明示・明確化には以下のような内容が含まれる。

まず、自主行政権の原則に関わるものがある。これには、総合計画の策定や管理に関するもの、それに関わる政策・施策評価に関するもの、施策の重点分野に関するもの、これらに関わる県民参加の手法や手続に関するものなどがある。また、自主立法権に関するものもこの中に含めてもよいと考える。

次に、自主財政権の原則に関わるものがある。この自主財政権に関わるものは、現在でも国の立法や地方交付税制度、補助金などによる制約が多い。したがって、こうした枠の中で、財政民主主義実現の見地からの基本的な指針や制度を挙げることになる。

行政運営に対する県民参加の手法や手続については、端的に「県民の権利保障」として盛り込むことができない場合については\*22、ここで、行政運営の原則の1つとして盛り込むことが必要となる。

---

\*22 第5章 1 県民の権利保障のために（43頁）参照

## (2) どういった規定が考えられるか

既存の自治基本条例を見ても、すべての条例が行政運営に関する規定に関して多くの条文数を割いて規定している。規定の仕方は、抽象的な方針から、具体的な政策そのもの、さらには、それらを実現するための制度まで様々であり、そのどれをどの範囲で示すかということの整理が必要となる。

また前述のように、県民の権利保障規定として盛り込む事項と表裏の形で、行政運営の原則として規定を盛り込むか否かの調整が必要な場合もある。こうした点を考慮して、具体的に以下の規定を示してみる。

### ア 自主行政権の原則に関するもの

- ・ 政策運営の基本原則に関する規定

自治体の政策運営に当たっての基本的方針を「基本原則」という形で規定することが考えられる。内容的には参加の原則、公開の原則、説明責任や応答の義務に関する原則などである。

- ・ 重要な政策方針に関する規定

自治体が重点を持って進める政策方針や政策分野を明示するものである。

政策方針としては、既に述べたように（第4章5、42頁）、都道府県が今後重点を置いて進めるべきものとしての「市町村では担えない広域的な事務」、「市町村に対する支援」という表現が考えられ、政策分野としては、都道府県が重点を置いて政策を進めていく行政分野としての環境、福祉行政、広域防災等の規定が考えられる。

- ・ 総合計画の策定に関する規定

政策の立案(PLAN)段階での、総合計画の策定に関する規定である。計画に基づく政策の展開とともに、計画策定手続における県民参加についての規定、さらには総合計画と連動した、個別行政分野ごとの計画（環境基本計画、保健医療計画、都市整備計画等）の策定義務と整合性に関する規定が考えられる。

規定例としては次のようなものが考えられる。

「1 県は、県政運営の基本的な方向を総合的に示す長期的な総合計画を策定しなければならない。

2 県は、特定課題に対応した個別計画等を策定し、これを推進するに当たっては、総合計画が示す基本的な方向との整合性に配慮しなければならない。」

また、財政民主主義の確保の観点から、後述のように、この総合計画に関する規定中に「中長期の財政計画や財政収支見通し」の規定を盛り込むことも考えられる（規定例は、後述62頁参照）。

- ・ 政策の実施に関する規定

政策の実施(DO)段階に関する規定としては、実施の手法に関する規定が考えられる。こうした手法の中には、県民参加、県民との協働で政策を実施するため

にとられる手段という性格も持つことから、前述の県民参加のための各種の規定の中に位置付けられる場合もある（第5章3、48頁参照）が、行政執行上の重要な原則の1つとも位置付けられるので、自主行政権の原則に関する規定として位置付けることも可能である。

具体的には、まず、県民の知る権利に対応する形での県の積極的な情報公開に関する義務の規定がある。また、許認可、行政処分等のいわゆる行政手続上のあり方についての規定を総則的に定めることが考えられる。さらに、近年国の省庁を中心に整備が進んでいる「ノーアクションレター制度」に関する規定が挙げられる（規定例は、第5章3、49頁参照）。

その他、重要な行政執行に関しての手続規定の整備として、公共事業策定執行手続に関する規定、入札や財産契約等の財務上の手続に関する規定、認証などで範囲が拡大している電子行政手続に関する規定などが挙げられる。

- ・ 政策の評価に関する規定

政策の評価(SEE)段階での規定として、行政評価・政策評価に関する規定がある。行政評価・政策評価の実施義務に関する規定のほか、実施の根拠として条例に依拠すべきこと、第三者評価の導入なども併せて規定することが考えられる。

規定例としては、次のものが考えられる。

「県は、県政運営を効率的かつ効果的に推進するとともに、行政の透明性を高め、県民への説明責任を果たすために、別に条例で定めるところにより、政策評価を実施し、その結果を県民に公表しなければならない」

監査に関する規定も、政策評価の一環と位置付け、ここで規定することが考えられる。

地方自治法上の監査委員による監査（地方自治法第195条以下）のほか、都道府県等では必要的に実施する外部監査契約に基づく包括・個別監査契約（地方自治法第252条の27以下）の実施義務の定めを置くことのほか、監査委員や監査契約上の監査人の資格等について独自の定めを置き、公正な監査の実施を担保することが考えられる。

規定例としては、次のものが考えられる。

「県は、監査機能の独立性と専門性を強化するため、監査委員による監査のほか別に条例で定めるところにより、外部監査契約に基づく外部監査人による監査を受けるものとする」

## イ 自主財政権の原則に関するもの

自主財政権に関する規定を盛り込む必要性は、いうまでもなく自主組織権の確保を財政的に裏付ける担保策が必要という点と、財政民主主義の確保という点にある。

したがって、規定の内容としては、自主財政権の理念を宣言した規定や、財政民主主義の見地からの、財政情報の開示とアカウンタビリティ（説明責任）に関する規定が最低限のものとして挙げられる。

次のような規定である。

「県は、中長期的な展望に立って、財源を効率的かつ効果的に活用し、自主的な財政運営を行うとともに、財政の健全性の確保に努めなければならない」

「県は、毎会計年度の予算、決算その他の財政に関する事項を、県民に分かりやすい方法で公表するとともに、説明するよう努めなければならない」

なお、自主財政権に関する近年の動きとして、「中長期財政計画・財政見通しの規範化（計画化）」、「事業別予算編成の義務化と公表義務」、「予算編成過程への県民参加」等が挙げられる。これらは、内容的に十分熟していないものもあり、直ちに制度化できない面があるが、こうした要請も加味した規定として次のものが考えられる。

「県は、県民に対して中長期の財政計画及び財政見通しを明らかにするとともに、毎会計年度の予算編成過程に関する情報の提供に努めるものとする」

## 2 自治体組織の自己革新のために

### (1) 自治体組織の自己革新の必要性

自治体が、地域のニーズに根ざした独自の政策を立案、実行するために不可欠な仕組みとして、自治組織権を確立することが挙げられる。この自治組織権の確立は、県民の多様なニーズに迅速に応えながらも、簡素で効率的な行政執行体制が整い、しかも知事以下の職員が意欲を持って行政課題に取り組める組織風土といってもよい。

こうした自治組織権の内容は、組織編成のあり方に関するもの、職務執行体制に関するもの、人事制度（採用、昇任昇格、給与、報償、懲戒など）、職員の責務に関するもの等多様な分野に分かれる。実際の自治基本条例では、抽象的な組織編成や執行体制のあり方について規定したもの、首長も含めた職員の責務を定めたものが見られる程度であり、あまり網羅的に規定したものはない。その理由としては、規定事項の範囲が広く、細目的な事項を規定するには、自治基本条例になじまないこと、自治組織権の基本的事項は地方公務員法など国の立法によって規定されている部分が多く、あまり大胆な規定を設けることができないといった理由があると思われる。

### (2) どういった規定が考えられるか

#### ア 自治体組織編成のあり方に関する規定

前述のように、自治体組織編成のあり方については、法律による規律が強い分野である。都道府県の内部組織の設置（地方自治法第158条）、補助機関の定め（同161条以下）、地方機関（出先機関）の設置（同155条）等の規定を見ると、あまり大胆な組織編成を規定することは困難である。実際の規定としては、抽象的な組織編成のあり方を述べたようなものになるう。

例えば、次のような規定である。

「県は、多様化する地域課題に的確に対応するために、その組織及び機構を不断に見直すとともに、簡素で効率的な組織運営に努めなければならない」

## イ 職務執行体制に関する規定

職務執行体制に関する規定も、内容的には法律による規律が強い分野である。職務の根本基準（地方公務員法第30条）にはじまり、宣誓（同法第31条）、法令・上司の命令に従う義務（同法第32条）、職務専念義務（同法第35条）、政治的行為の制限（同法第36条）等多彩な形での規定がある。これ以外に自治基本条例で規定を設けるとすれば、抽象的な職務執行体制のあり方に関する規定ということになる。

「県は、県民の負託に応え、また、最小の経費で最大の効果を上げるために、その職務執行体制を日常的に点検し、整備する責務を有する」

また、これらの規定を知事や職員の責務という形で規定することも考えられる。

「知事は、県民の代表者として、県民の意思を県政に実現させることを目指して、この条例の理念を実現するために全力を挙げて県政の執行に当たる責務を有する」

「すべての県職員は、この条例の理念を実現する者として、県民の福祉の向上のために全力を挙げて職務を遂行する責務を有する」

## ウ 首長の任期に関する規定

上述の首長の責務に関する規定の1つとして位置付けられるものではあるが、首長の任期に関する規定を設けることが考えられる。いわゆる多選の弊害を防止するためのものであるが、規定例としては次のようなものである。

「知事は、連続して3任期を超えて在任しないよう務めるものとする」

## 【もう一步前へ 6】 首長の多選禁止・自粛条例の意義

### (1) 多選禁止・自粛条例を巡る動き

近年、いくつかの自治体で首長の多選禁止や多選自粛に関する規定を、自治体の条例に盛り込もうとする動きが活発になっている。

実際に条例化したものとしては東京都杉並区、神奈川県川崎市がある。前者は、平成15年3月東京都杉並区（山田区長）が、「杉並区長の在任期間に関する条例案」を議会に提出・可決したものである（3月17日施行）。内容は「区長は通算3期を超えて在任することのないよう努める」というもので、いわゆる多選禁止ではなく、多選自粛条例となっている。

後者は、平成15年6月神奈川県川崎市（阿部市長）が「川崎市長の在任の期数に関する条例案」を議会に提出・可決したもので、同様に多選禁止ではなく、多選自粛条例である。特徴的な点は、条例の失効期限が付されており、事実上現市長の在任に関する制限としてだけ機能するようになっている点である。

これ以外については、実際条例化には至っていないが、平成9年当時の秋田県（条例案提案見送り）、平成15年の長野県（平成15年3月、県議会で継続審議）、平成15年の東京都中野区（平成15年、区議会で審議未了）の例がある。

## (2) 賛否の論点

多選禁止・自粛条例に関する議論は、おおむね「禁止」条例を念頭に置いてだが、次のような是非の議論がある。

肯 定 論	否 定 論
<p><b>【独裁的な政治体制の弊害解消】</b></p> <p>自治体の首長（知事・市町村長）は、二元代表制をとる現在の地方自治制度の下では、たった一人で絶大な権限（人事権・予算編成権・許認可権等）をもっており、長期にわたり在職していくことで、ともすれば独裁的な政治傾向を持つことになる。</p> <p>こうした独裁的な政治傾向を事前に予防するためには、多選を禁止・制限していくことが有効な方法である。</p> <p><b>【選挙活動の公正がゆがめられる】</b></p> <p>現職の首長が再度の立候補をし、選挙運動をする際には、現職としての地位を利用した各種の選挙活動を他の候補者に比べて有利に展開することが可能な場合が多く（いわゆる「現職有利」）、選挙運動の公正がゆがめられることがある。</p> <p>再選を重ねることは、決して公正な代表者の選出とはいえ、一定の歯止めをかけることが必要である。</p>	<p><b>【憲法や法律に違反する疑いがある】</b></p> <p>憲法15条の定める「公務員の選定罷免権」は、その内容として「立候補の自由」も国民の基本的権利として保障している（最高裁昭和43年1月4日 三井美唄労組事件判決）。また、公職選挙法はそれを受けて、首長の立候補資格として年齢のみを定め（公選法第10条第1項）それ以外の立候補の資格制限等は行っていない。これを、それぞれの自治体が条例をもって制限・禁止することは、憲法・公職選挙法に違反する疑いがある。</p> <p><b>【多選禁止でかえって良いリーダーを選ぶ機会が失われる】</b></p> <p>仮に前任の首長が非常に優秀なリーダーであり、選挙民の大多数が元首長を支持している場合には、任期制限が逆効果となる場合があり得る。</p> <p><b>【そもそも、選挙制度や投票方法の改善で行うことである】</b></p> <p>本来その都度有権者自身が選挙での投票やリコール等の意思を示すべきことであり、多選禁止や自粛という一律の線引きでやることではない。むしろ低投票率や政治参加のしにくさを変えることが重要なのであって、投票制度のあり方やリコールなど直接請求のあり方等を先決で改善すべきである。</p>

なお、この問題に関する国の考え方については、1999（平成11）年及び2001（平成13）年の衆議院における政府答弁があり、その内容はおおむね、首長の多選禁止を条例によって設けることは、公職選挙法の規定に反し違法であるというものである。

また、1999（平成11）年、当時の自治省が設置した「首長の多選見直し問題調査研究会」（座長・大沢秀介慶大教授）では、自治体の首長の多選問題について、多選禁止が憲法上許される可能性があり、国民の間で十分な論議が必要だとする報告書をまとめている。

### **(3) 展 望**

多選制限に否定的な立場の論拠の最も大きな点は「法律に違反する」という点にあった。しかし、現在ではこうした点を配慮して「多選禁止」ではなく、「多選自粛」条例を目指すというものが強くなっているため、反対する立場の論拠の1つは崩れていることになる。

そうすると問題は、多選制限を条例化することの必要性や妥当性ということになる。

この点については、「多選の弊害」が実際上その自治体にとって具体的なものであり、多くの県民にとって共通の了解事項といえるのかをよく検討する必要があるとともに、条例という手法で、多選の制限を行うことについての議会の理解をよく踏まえる必要がある。

自治基本条例に規定を盛り込むに当たっては、これらの諸点をよく検討・考慮して進めることになる。

## **3 市町村に対する役割を明確にするために**

### **(1) 市町村に対する役割を明確にする必要性**

都道府県の役割として重要なのは、「自らの行う仕事」を明確化するとともに、市町村に対してどのような役割を果たすのかの点である。またそれに関連して国に対してどのような関係を持つのかの点である。

広域自治体としての都道府県は、従来から市町村実施事業に対する補助事業等を積極的に進めてきたが、対等協力関係を前提に今後の市町村との関係を考えた場合、その求められる方向性は基本的には「支援」という表現で括られるものになると思われる。

そこで、こうした「対等協力」という関係を前提にした「支援」という役割を、市町村に対する役割として、自治基本条例において明確に位置付けていくことが求められる。

### **(2) どういった規定が考えられるか**

**ア** 基礎自治体である市町村の位置付け及び都道府県と対等協力の関係にあることを、確認する規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「県は、市町村が住民に身近なところであって地方自治の基礎を成す地方公共団体であるという原則を踏まえ、市町村との適切な役割分担に努めるとともに、対等かつ協力の関係を持つように努めなければならない」

**イ** 市町村の自主性を尊重するとともに、その自主的な機能をより一層発揮するのに

必要な支援や調整を進める規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「県は、市町村の自主性を尊重するとともに、その自主性の一層の促進の見地から必要な支援と助成に努めるものとする」

ウ 市町村の都道府県政参加に関する規定が考えられる。

例えば、次のような規定である。

「執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる重要施策を策定するに当たっては、事前に関係する市町村の意見を求め、提出された意見に配慮しなければならない」

「執行機関は、市町村に与える影響が大きいと考えられる事項を審議する審議会その他の附属機関の設置に当たっては、関係する市町村をその構成員とするよう努めなければならない」

## 第7章 自治体の最高法（基本法）として

---

自治基本条例が最高法（基本法）であるために、県民自治の確保と自治体の自己革新を有機的総合的に結び付ける仕組みが不可欠となる。

本章では、この最高法（基本法）として自治基本条例を位置付けるために必要な仕組みと具体化策を、「最高で基本的な原則の実現」と、「政策の総合化」のそれぞれの場面で明らかにする。

### 1 自治体の最高で基本的な原則の実現のために

#### (1) なぜ自治基本条例が最高法規でなければならないか

自治基本条例は、県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ものであり、自治基本条例が実効性を持つためには、実務の中で、その内容が尊重され、実際の政策の中で生かされる仕組みがなければならない。自治基本条例が「最高法規」であるということにはこうした意味合いが込められている。

この「最高法規」に関わる問題は既に触れた（第2章2、8頁以下）。そこでは、この「最高法規」という言葉を、法規の効力の優劣関係としてとらえると、残念ながら現行地方自治制度上は文字どおりには認められていないとした上で、そうであっても、自治基本条例の規定内容を工夫することで最高法規としての機能を発揮することは可能であるとした。

ここでは、その規定の具体的な工夫の仕方を述べることとする。

#### (2) どのような規定が考えられるか

##### ア 自治基本条例の尊重・遵守義務に関する規定

他の条例の制定・解釈に当たっては、この自治基本条例に即して行うべきことを定めるという方法である。こうした規定を自治基本条例に盛り込むことによって、自治体が個別の条例を制定、改廃するに当たっては、自治基本条例の内容に沿うように行うであろうし、自ずから条例相互の規定事項の分配が整理され、自治基本条例を頂点とする、自治立法の整備が進むことが期待される。

例えば、次のような規定である。

「県は、他の条例、規則その他の規定によって制度を設け、又は実施しようとする場合において、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない」

##### イ 特別な改正要件を設ける

これは、自治基本条例の改正の手續に、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續を用意することをいう。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、自治基本条例だけが、特別に加重した要件（特別多数の賛成、ないしは住民投票）による改正を

必要とすれば、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ととなる。

例えば、次のような規定である。

「この条例の改正は、別に定める手続により有権者による県民投票を経て行わなければならない」

「この条例の改正は、議会における出席議員の3分の2以上の賛成によりこれを行わなければならない」

#### ウ 条例の体系化に関する規定

条例の体系化に関する規定とは、他の自治体法規範（個別条例、規則、その他の規程）が自治基本条例の内容に即して、まさにピラミッドのように体系的に整備されなければならないことを定めた規定である。これによって、自治基本条例が内容上、他の自治体法規範の上位に位置付けられ、その最高法規性を担保したものと解することができる。

例えば、次のような規定である。

「県は、この条例の定める内容に即して、別にそれぞれの行政分野に応じて基本条例を定め、他の条例、規則その他の規程の体系化に努めるものとする」

#### エ 自治基本条例の目的や性格の宣言規定

上記の各場合の他に、単に宣言するという場合も考えられる。これは、明文で「最高の」という文言は入らないとしても、その内容が自治体運営の基本原則等を宣言することによって、いわば含意として最高性を読みとることが可能であるというものである。

例えば、次のような規定である。

「この条例は、県政運営の基本原則を定めたもので、県民の福祉の向上と自治の実現を目的とする」

## 2 政策の総合化のために

### (1) 政策の総合化の必要性

自治基本条例が最高法規であることを、その機能面から見ると、「政策の総合化」への取組といった点が重要となる。この政策の総合化とは、政策の立案、実施、検証のすべての場面で進められる必要がある。具体的には、厳しい行財政環境の中で、自治体が多様化した県民のニーズに適切に応えていくためには、政策の取捨選択が必要となる。これは、すべての政策についての費用対効果を厳密に計測すること、人事・組織面での不必要な部署を整理統合していくこと、その他自治体経営（マネジメント）の観点から効率的な行財政運営に努めていくことであり、その中から、真に県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排除するということとなる。

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、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の中で、こうした政策の取捨選択のシステムの根幹を位置付け、規定していくことが求められる（前述第1章1、4頁参照）。

## **(2) どういった規定が考えられるか**

### **ア 行政運営の基本原則に関する規定**

行政の総合化は、自治体組織のあり方、政策方針の提示（総合計画等）、それに必要な予算編成システム、さらには、県民とのコミュニケーションの充実によるニーズの把握などいろいろな場面で、全体としてのシステムで進められるものである。自治基本条例は、そうしたシステム全体の運用を、理念を示すことで先導・統制するものであるから、具体的な規定としては、こうした総合的行政の推進を行政運営の基本原則として提示することになる。

次のような規定が考えられる。

「県の行う行政は、豊かで個性あふれる地域社会の創造に向けて、総合的かつ計画的に実施されなければならない」

### **イ 総合化に向けた取組内容を具体的に示す規定**

総合化への取組は、前述のように総合計画の策定実施をはじめとした全体としてのシステムで進められるものであるが、その中で特に重要な、業務の進め方や、その組織体制のあり方について、不断の整備義務という形で規定を設けることは意味がある。

例えば、次のような規定である。

「県は、総合行政の推進に資するために、業務の進め方や、その組織体制のあり方について不断に県民の意見を聞きつつその整備に努めるものとする」

## 【もう一步前へ 7】 総合行政の必要性と条例の歩み

### (1) 「総合行政」、「政策の総合化」とは何か

「総合行政」や「政策の総合化」という言葉の意味をもう少し具体化する必要がある。

一般に総合行政とは、1つの課題に対して必要な施策や事業を有機的に結び付け、分野や部局を超えて総合的に取り組むことによって相乗的に効果を発揮し、効率的な行政運営を目指すものといわれる。

都道府県の実務の中では、「分野や部局を超えて有機的に政策を結び付け、無駄をなくした効率的な行政運営<sup>\*23</sup>」を総合行政で取り組むべき課題としたり、国の政策であるが、特定の行政分野、例えば河川行政の分野で、「現行の個別の行政機関の枠組みを超えた、『流域を単位とした水循環』を一体とした取組<sup>\*24</sup>」を総合行政への取組と表現したりしている。これを行政組織の執行体制の面からみると、キーワードとしては、「部局横断的」ということがかなり近いものとなる。

この「総合行政」の要請を自治基本条例に盛り込むとしても、本文で述べたように、条文の文言としては「総合的な」といった範囲での表現にとどまってしまう。

しかし、この「総合行政」や「行政の総合化」といった要請は、既に個別条例の制定の歩みの中から着実に進められていることを、実際の条例の制定の歩みの中から具体的に明らかにしてみたい。

### (2) 総合化に向けた条例制定の歩み

表は、神奈川県を例にとり、戦後制定された条例を基に「横断的条例」、「誘導的条例」、「手続的条例」の占める割合を年代ごとに分類したものである。

ここで「横断的条例」とは、条例の執行が単一の県部局（室課）だけではなく、複数の部局の執行が予定されている条例である。対比する条例は「個別的条例」である。

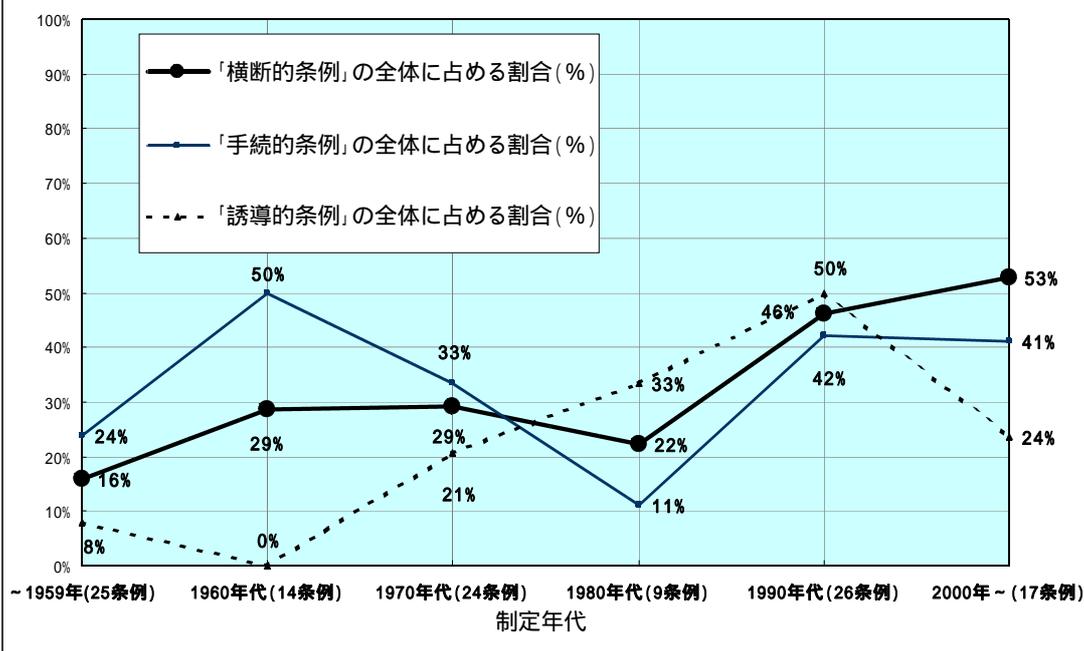
また、「手続的条例」とは、条例の規定事項が、主として行政執行の手続面を規律している条例である（典型例が、「行政手続条例」である。対比される条例は「実体的条例」であり、規定の内容が、実体に関する禁止、規制、誘導の場合は、おおむね、単一の部局による政策が付随するが、手続の場合は必然的にいくつかの部局に横断するものになりやすい）。

さらに、「誘導的条例」とは、条例の規定内容が、権利義務に対する制限・禁止ではなく（これを「規制的条例」とする）、権利の創設、利益の誘導、福祉の増進など、権利利益の創設に関わる条例とした。規制的条例は、規制に必要な取締まりや制裁などの組織が必要となり、「実体的条例」と同様、単一部局所掌型となりやすいが、誘導的条例は、横断的な取組をとる場合が多い。

\*23 三重県 平成9年11月 総合計画「総合行政で取り組む八つの重要課題」より

\*24 国土交通省 平成11年3月 「河川審議会総合政策委員会」答申より

## 条例（神奈川県）の制定時期別の性格の推移



対象とした条例は、1948年以降2003年までに神奈川県が制定施行した115の条例（県機関の設置条例や職員人事関係の条例は内部関係の条例として除外した。また、2000年に地方自治法改正に伴って必要的条例事項となった、手数料関係の条例も除外した）。

表からわかるように、「横断的条例」の比率は、1950年代までは、全体の16%だったのに対して、次第に比率を上げ、2000年以降は全体の半数以上となっている。1つの部局（室課）がもっぱら施行するのではなく、条例制定時から複数の部局（室課）が施行することを前提に作られている条例は、十分に「総合的」といえる。

「手続的条例」の比率は、明確に増加傾向にあるとはいえないが、個々の条例の中身をみると、環境影響評価条例、行政手続条例、土地利用調整条例など重要な条例が多く、いずれも多数の行政対象に対して統一的な手続を課すことによって公正で公平な行政を進めるためのものとして、やはり総合的なものであるといえる。

さらに、「誘導的条例」の比率は、やや破行的だが、一定の増加傾向が指摘できる。例としては、各種の基金条例や男女共同参画推進条例などが挙げられるが、「規制の条例」に比べて横断的な取組を求められる場合が多く、総合化への契機を持っているといえる。

このように、行政の総合化への動きは、自治基本条例によって始まるのではなく、既に個別条例制定の取組の中で確実に進められていることがわかる。

