

平成21年度

地方分権フォーラム記録集

知っていますか？自治基本条例 ～県民が主役の県政へ～



小田原会場

- 会場 小田原箱根商工会議所
(小田原市城内1-21)
- 日時 平成21年10月29日(木)
18時30分～20時30分

横須賀会場

- 会場 ヴェルクよこすか
(横須賀市日の出町1-5)
- 日時 平成21年11月12日(木)
18時30分～20時30分

主催 神奈川県

目次

○ 小田原会場（平成21年10月29日）

- ・ 主催者挨拶 … 1
- ・ 神奈川県自治基本条例の検討経過と条例に基づく取組みについて … 3
- ・ 小田原市の自治基本条例づくりの取組みについて … 6
- ・ 講演「自治基本条例で県はどう変わるのか」 … 9
- ・ 意見交換 … 26
- ・ 地方分権フォーラム（小田原会場）の概要 … 31
- ・ 講演者プロフィール … 32

○ 横須賀会場（平成21年11月12日）

- ・ 主催者挨拶 … 33
- ・ 神奈川県自治基本条例の検討経過と条例に基づく取組みについて … (※)
- ・ 講演「都道府県初の自治基本条例！」 … 35
- ・ 意見交換 … 45
- ・ 地方分権フォーラム（横須賀会場）の概要 … 51
- ・ 講演者プロフィール … 52

※「神奈川県自治基本条例の検討経過と条例に基づく取組みについて」は小田原会場と同内容のため、掲載を省略しました。

○ 参考資料

- ・ 神奈川県自治基本条例 … 53

小田原会場

(平成21年10月29日)

主催者挨拶

広域行政担当部長 江原 正明

皆さん、こんばんは。神奈川県広域行政担当部長の江原と申します。本日はお忙しい中、地方分権フォーラムにご参加いただきまして、誠にありがとうございます。心より感謝申し上げます。

本県では、都道府県では初ということになります。自治基本条例を今年の3月に制定いたしました。条例制定にあたっては、概ね5年間、県民の皆さんや市町村の方々からご意見を頂戴して、検討に検討を重ね、やっと完成したという状況でございます。

自治基本条例が本当の意味でスタートするのは、これからだと考えております。本日はこの後、県の取組みについてもお話させていただきますが、これから一層、条例に基づく取組みを進めて参りたいと考えております。そのためには、まずは私どもの自治基本条例の意義や内容について、皆さんに広くお知らせし、また皆さんからご意見を頂きながら、この条例を大きく育てて参りたいと考えています。そのような趣旨で、この地方分権フォーラムを開催させていただいておまして、今年5月に厚木で開催しており、今回で2回目になります。まもなく横須賀でも開催する予定です。

さて、話は変わりますけれども、地方分権改革にとりまして、今年はどういう年かと申しますと、皆さんご存知のとおり、2007年にスタートした「第二期地方分権改革」の最後の年ということになります。

本来でしたら、地方分権改革推進委員会の最終勧告が出て、それに基づいて政府による推進計画がつけられ、また、新分権一括法がつけられて、来年度には一括法に基づく新しい制度などがスタートする予定で

した。新しい政権が誕生して、まだ評価できるような状況ではありませんが、地方分権改革推進委員会が出す勧告が一体どうなるのか、あるいはその今の第二期地方分権改革のスキームそのものがどうなっていくのかというのが、かなり不透明な状況でございます。

ただ一方で、今回の新政権は、「地方分権改革は一丁目一番地」あるいは「霞が関を解体・再編し、地域主権を確立する」と強く主張しているわけです。地方分権改革は、これまでずっと行われてきていますが、なかなか霞が関の抵抗が強く、少しずつしか進んでいないという状況であります。ですから、改革が新しい政権で一步でも二歩でも前に進んでいくということに対する期待というのは持っております。

このような期待がある一方で、昨今マスコミ等で報道されておりますが、「時々これで本当に大丈夫なのか」ということもございます。例えば、今年度の国の補正予算の凍結について。最初はすべて執行せず凍結するというようなことを言い、最終的には地方に影響のあるものは凍結しないということを行っていましたが、やはりかなり影響が出てくることは確かだと思います。

また、新型インフルエンザのワクチンについて、低所得者の方への対策を行うのは当然だと思いますが、それについても、地方に対して負担を求めてきました。このことは、地方の財政に極めて影響の大きな話ですが、それすら全く地方に相談もなく、情報の提供もなく、一方的に決められたのが現実です。このような事を垣間見ますと、「本当にこれで地域主権と言えるのか」という不安も持っていることは確かであります。

いずれにしましても、新政権の動きについては、期待をしながらも、やはり刮目して、その動向をしっかりと見定め、言うべきことがあれば、言って参りたいと考えて

おります。

さて、本日のフォーラムでございますが、この後、まず私どもの方から、自治基本条例策定までの検討経過や条例に基づく取組についてご説明をさせていただきます。

次に、現在、小田原市においても、現在、自治基本条例を検討されているということで、検討委員会の副委員長さんにその取組状況をご説明いただきます。

続いて、法政大学の廣瀬克哉教授にご講演をいただき、そういう順番になっております。廣瀬先生には、県の条例検討の際に大変お世話になっております。また、先生は本県の他にも、中野区、所沢市、県内では茅ヶ崎市における条例検討に関わられたということで、これまで培われた見識、経験に基づくお話をいただけるものと楽しみにしております。

また、ご講演の後には、会場の皆さんとの意見交換の時間も設けてございますので、この機会にぜひご意見頂戴したいと思しますので、よろしくお願いいたします。

最後になりますが、今回このフォーラムの開催にあたりましては、小田原市役所の皆さま方に大変お世話になりました。この場をお借りして御礼申し上げます。

それでは、本日のフォーラムが実り多いものとなりますことを心からお祈りをいたしまして、開会のご挨拶とさせていただきます。

本日はどうぞ、よろしくお願いいたします。

神奈川県自治基本条例の検討経過と 条例に基づく取組みについて

広域行政課長 和田 久

皆さん、こんばんは。県の広域行政課長の和田と申します。よろしくお願いたします。ただいま、部長の江原から申し上げましたとおり、神奈川県では、都道府県としては全国で始めて、自治基本条例を制定しました。

内容につきましては、後ほど廣瀬先生からお話をいただきますので、私からは条例の検討経過を中心に、簡単にご報告申し上げます。

フェストの中に「自治基本条例の制定」を掲げたという経緯がございます。

当時、自治基本条例が検討され始めていた背景には、平成12年の4月に「地方分権一括法」という法律が施行されまして、国と地方の関係が、今までの「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に変化したことがあります。そのことがきっかけとなり、分権時代にふさわしい自治体の経営や運営の方法が、全国的に議論されるようになりました。

地方分権一括法が施行されるまでは簡単に言うと、地方は国の出先機関のような扱っていたのですが、国と「対等・協力」の関係になった中で、国から言われた通りで

神奈川県における自治基本条例の検討の経過

平成14年 4月～平成16年 3月 神奈川県自治総合研究センターで自治基本条例を研究

平成15年 3月 神奈川県知事選挙 マニフェスト「自治基本条例の制定」

平成16年 3月 「地域主権実現のための中期方針」
(自治基本条例の研究)

平成17年10月 神奈川県自治基本条例検討懇話会を設置
(座長・新藤 宗幸 氏)

平成18年11月 神奈川県自治基本条例検討懇話会から松沢知事
へ検討報告書を提出

平成19年 7月 「地域主権実現のための基本方針」
(自治基本条例の制定に向けた取組)

平成19年10月 「神奈川県自治基本条例(仮称)」第一次素案を作成

平成20年 2月 「神奈川県自治基本条例(仮称)」第二次素案を作成

平成20年12月 県議会へ「神奈川県自治基本条例」案を提出

平成21年 3月 県議会において条例案を修正可決、条例を公布・施行



<平成18年11月 知事へ報告書を提出>

神奈川県では、平成14年から16年にかけて、県の自治総合研究センターで自治基本条例を研究しました。このセンターは、県の出先機関の一つで、県職員の研修や地方自治に関する研究などを行う組織です。ここで、まったくの純粋な研究テーマとして、自治基本条例について2年間、研究が行われておりました。その時期に、現在の松沢知事が県知事選挙におきまして、マニ

はなく、自分たちのまちらしい運営を行っていこうという機運が出てきました。そのような状況で、平成13年4月、地方分権一括法が施行されてから丁度1年後に北海道ニセコ町で「ニセコ町まちづくり条例」が施行されました。この条例が自治基本条例の走りとなったものでありまして、それを契機として、以降、全国的に自治基本条例の制定が広まったということです。

こうした経緯を経て、本県におきましては、平成16年3月、県の中長期的な分権の方針を定めた「地域主権実現のための中期方針」の中で「自治基本条例の研究」を謳いました。

また、翌年には、千葉大学の新藤宗幸先生を座長とした「神奈川県自治基本条例検討懇話会」を設置し、1年余にわたる検討が続けられまして、「検討報告書」を知事に提出していただきました。

この報告書を受けまして、具体的に制定に向けた準備を進め、平成19年7月には、「地域主権実現のための中期方針」の次の取組みであり、やはり中長期的な方針である「地域主権実現のための基本方針」を策定いたしました。この中に、「自治基本条例の制定に向けた取組み」を位置付け、本格的にスタートさせたということがございまして、その前は研究・検討段階で、実質的なスタートはこのあたりではないかと思えます。

市町村の自治基本条例では、かなり大規模な市民会議をつくり、数十回に及ぶワーキング等で議論をするという形もあるのですが、県の場合には、規模の大きさ等の問題があり、また、県の自治基本条例は全国的にも例がなかったことから、白紙の状態でききなり意見を聞くのは難しいという事情がありました。そこで、私どもの場合は、検討報告書や素案をつくった上で、それに対して、皆さんにご意見に賜るという形をとりました。

その後、皆さんからいただいた意見を元に素案に修正を加え、平成20年2月には二次素案をつくり、さらにその二次素案にもご意見をいただき、同年12月、いよいよ県議会へ「神奈川県自治基本条例案」を議案として提出をいたしました。しかしながら、様々な議論がございまして、扱いとしては、継続をして引き続き審議をするということ

になりました。

そして、年が明けて平成21年の2月定例会におきまして、条例案を一部修正の上、可決・お認めをいただきました。こうして、都道府県としては全国初めての自治基本条例が今年の3月27日に施行をされたというところでございます。

以上が、条例制定までの主な検討経過でございますが、条例を制定してお終いということではなく、制定したところがスタートですので、今後は、この条例を使ってどのような取組みを進めていくかということが、また一つ大事な要素でございます。

まず、今現在、条例の周知度が必ずしも十分ではないということから、条例の趣旨・内容の周知に取り組んでおります。

例えば、パンフレットの配布やホームページでの情報提供、あるいは本日のような小規模あるいは大規模な集会の開催を繰り返すといったようなことがあります。また、5人以上の方にお集まりいただければ、神奈川県内どこでも課の職員が出向いてご説明させていただく「地方分権出前講座」というものをご用意しております。地方分権全般のことや自治基本条例の話を聞きたいとか、意見交換をしたいとかいうことであれば、なるべく皆さんに都合を合わせ、お伺いしたいと考えております。

また、自治基本条例は、ある種の憲法のようなものですので、文言だけ見ると、ごく当たり前のことが書いてある部分も多いのですが、条例をつくったことが直接の契機となった制度というのもあります。その一つが県民投票制度です。

県民投票というのは、めったに実施されるものではなく、全国的にも、都道府県単位では、沖縄県が基地問題について実施した経緯があるのみですが、今回、本県の自治基本条例では、「県民投票を実施することができる」という規定を置いたところでご

ざいます。

ただ、県民投票を行うにあたっての細かな制度設計につきましては、「県民投票制度あり方検討会」を設置して、現在、対象の事項や投票結果の効果、発議の要件等について検討を進めているところでございます。

それから、条例制定を直接の契機として創設されたもう一つの制度が、「県と市町村の協議体制」ということとなります。

県の自治基本条例の内容の中で、市町村の条例にないものとしては、県と市町村の関係性を謳っていることだと思いますが、その一つとして、「市町村に関わる県の政策のうち、特に重要な政策について、市町村と協議をするための体制を整備する」ことを定めています。

これまでも、県・市町村間での協議体制というのは事実上存在していましたし、様々な個別の政策においても、県と市町村は密接に相談をしてきました。しかし、特に重要な事項については市町村と協議するというのを、県の条例上に明記をして、制度的に保障したというところに大きな意義があります。

なお、「市町村との協議体制」については、市町村の方々ともご相談の上、すでに要綱を制定し、今年度発足しております。

「県民投票」と「市町村との協議体制」、この2つが自治基本条例の制定を契機とした新たな取組みとして、具体的に始まっているものでございます。

以上、神奈川県自治基本条例の検討経過と条例に基づく取組みについてご報告いたしました。

小田原市の自治基本条例づくりの取り組みについて

小田原市自治基本条例検討委員会
副委員長 廣井 弘義 氏

皆さん、こんばんは。小田原市自治基本条例検討委員会副委員長の廣井と申します。本日は、検討委員会の松下委員長が仕事のため来られないということで、私が代理で喋らせていただきます。副委員長なんていう肩書きがついておりますが、私、普段は小田原市内で農家をやっています。こういう皆さんの前で喋るのは、非常に不慣れなものですので、ぜひ皆さんリラックスしてお聞き願えればと思います。

経過説明ということですので、私たちが取り組んでおります本市の自治基本条例づくりの経過について説明したいと思います。

本年5月ですが、生涯学習センターけやき大ホールで「自治基本条例フォーラム」を開催し、約400名近い参加者が集まりました。まず、小田原市ではそこから始まりました。

そのときにご講演いただきましたのが相模女子大の松下教授です。その松下教授に今、小田原市自治基本条例検討委員会の委員長を務めていただいておりますが、その後、4回のプレ検討委員会という市民勉強会を経まして、8月に5名の検討委員が公募されました。私も公募で選ばれた委員の一人です。それから、団体推薦による5名の委員が加わり、合計10名プラス松下先生の11名で検討委員会をやらせていただいております。

本市の自治基本条例づくりの特徴のひとつとして、オープンスクエアという公開討論会、市民が自由に参加して意見を述べる機会をつくり、検討委員会との両輪という形で進めております。

通常の市の市民参加と言うと、特定の市民による検討委員会だけで検討してしましまして、深い議論はできますが、一部の方だけの議論という感が否めませんでした。

そこで、自由に参加できるオープンスクエアという場をつくることにより、多くの市民意見を踏まえた議論ができるようになりますし、検討委員会の議論においても必要に応じて多くの方に意見を求めて、改善していくことが可能になると思っております。

ただし、理想と現実のギャップというのが若干ありまして、当初はオープンスクエアと我々検討委員会との間で、1対1でキャッチボールのような形で議論を進めていくことを目論んでいたのですが、どうも検討委員会の方の議論は会議の運営に偏っちゃうわけです。「次のオープンスクエアをどうしましょうか」とか、そういった形の検討委員会になりがちになってしまって、本質の部分である深い議論ができないというような問題が出てきてしまいました。

そこで、私たち自治基本条例検討委員会の委員長である松下先生のご指導の下、柔軟に取り組む方を変えなければならないのではないかというような意見もございまして、これからは、どんどんこういった参加説明する機会を捉えて、広がりを図っていきたいと思います。

今まで原稿を読ませていただきましたが、私原稿を読むというのは非常に不慣れなもので、プレ検討委員会から検討委員会という形を通じて、5月から自治基本条例というものに、いわば半年触れてきました。この半年間で、私がちょっと感じたことなどを、少し話していきたいと思っております。

一応、この国が民主主義とか国民主権とかっていうことを言い出してから約60年。経済的にも一定の繁栄を得て、国民の生活は豊かになったかのように思いますが、

ご存知のとおり 90 年代終盤以降、バブルの崩壊とか、収入の低下等ございまして、国民の生活というのはむしろ、今苦しくてどうしようもないというような時代になってきたのではないかと思います。その苦痛にも似た叫びのようなものは、先の総選挙の結果にも示されたのかなと個人的には思っています。

この選挙は、初めて国民が政権を選択した選挙としても報道されておりますが、多分国民一人ひとりがこのままじゃダメなんじゃないかと、何か変えなきゃいけないんじゃないのということを感じて、暴動を起こしたという意味で、時代の大きな転換点になったのではなからうかと思っております。

ご他聞に漏れず、地方は税収の低下ですとか、地域経済の低迷などにより、今までの行政サービスをこのまま維持するというのも、ひょっとしたらつらい、サービスの維持さえできないのではないだろうかというような、そんな気がしています。

私たちは、一応国民主権と言うことで、私たちが選挙によって新しい一步を踏み出した、選択をしたとするのならば、その主権者たる私たちが担うべき相応の責任があるのではなからうかと、私はそう思います。

新しい時代を踏み出したら、新しい形の責任、それは一体どんなものかと申しますと、私の考えたところ、例えば、今まで他人任せにし過ぎていた行政や議会への積極的な監視ですとか、そんな難しいことではなくても、より身近な、例えば地域での能動的な関わり、つまり公に対して個々人が主体性を持って取り組むことが必要な時代になってきているのではなからうかと思っております。そして、その個々人の主体的な公への取組というものを、うまい具合にサポートしてくれるものが自治基本条例になるのではないだろうかということを、先だって自治基本条例検討委員会の中で言わせ

ていただきました。

こういった条例を制定することによって、小田原市の社会の仕組みを定義して、市民や議会、行政の持つマンパワーを有機的に繋いでいって、最大限引き出せるようなシステムを構築できたらいいのかなと理想的にはそう思っております。

ただし、こういったものは、一部の市民だけ、もしくは行政に関わるような人たちだけでつくっても全く意味がないのではないかと思います。

言葉は悪いですがけれども、なるべく多くの市民の方に参加していただいて、できたらこの条例づくりの共犯者になっていただきたい。共犯者という言葉は変ですがけれども、多くの人に関わって、多くの人意見を集めて議論をして、なるべく多くの人により幸せになれるような、そんな条例になるといいなと思っております。

先だって、台風 18 号ですか、大きな台風が上陸したときに、私の地元でこんなことがありました。

私の家の前は、小中学校に上がっていく一本道です。その一本道で、小学校の桜の木が風に吹かれて、倒れて落ちこちたんです。

小学校があって、その奥に中学校があるのですが、中学校の教頭先生からうちに「車を置かしてくれよ」という電話がありました。「どうしたの」と聞いたら、「桜の木が倒れてて、中学校まで行けないんだ」ということでした。うちの下に、車を 3・4 台止められるスペースがございしますので、先生はそこに車を停めて、歩いて中学校に行ったようです。

私は地元で農家をしている関係で、ご他聞に漏れず消防団員です。消防団員で責任ある立場の私がそんな話を聞いてしまった以上、見過ごすわけにもいかないなと思っております。いそいそと家のチェーンソーなんかを

用意して、小学校まで出かけていきました。

そしたら、小学校の近くに住んでいる方、その方も農家ですけど、ノコギリを持っていて、すでに木を切り始めているんです。さすがに、長さが8メートルくらいあって、幹も太いのですものですから、ノコギリでは太刀打ちできなかつたので、私が持って行ったチェーンソーで切り刻みました。その切り刻んだ木を、その傍らのうちの軽トラに積み込んでいたら、その方がこう言ったのです。「市役所なんか待っていたら、こんなの半日経ったって通れねえ。俺たちで片付けてしまう方が早いんじゃないのか」そういうことを言っていたんですね。ひょっとしたら、「市民の持つ力は適材適所で最大限発揮できるってこんなことなのかな」とそのとき思いました。

なるほど、その後、倒れた木が小学校の土地の木だったもので、市の教育委員会の課長さんが、わざわざうちに見えて、「今回は、ありがとうございます」というようなことを伝えるに、わざわざ見えたんです。

私は消防団員なので、半分職員みたいなものだから、「どうぞ先に桜の木を切り始めていたお宅に行って、そちらの方へお礼を言ってください」ということで、帰っていただきましたが、あんなに丁寧に挨拶されると、私でも何かいい事しちゃったんじゃないのかな、なんて気持ちになるわけです。

恐らく自治基本条例を制定した暁には、マンパワーを適材適所で引き出せるようになればいいなというのは、きっとこんなことなんだろうな、とその時に思いました。

世間話はこれくらいにして、一応、今後のスケジュールも話しておいてくれということですので、皆さんのお手元の資料の中に、オープンスクエアの日程・テーマ（案）というのが綴じられていると思います。実は今週末、明後日の10月31日、第4回自治基本条例オープンスクエアということで、

土曜日の13時半から、市役所7階において、4回目のオープンスクエアが開催されます。

「さまざまな地域活動があるけれどどんな課題があるの?」というテーマでやるんですけれども、それ以降、11月10日、11月27日、12月13日と、今決まっているもので、4回のオープンスクエア、公開討論会を予定しております。

先程申し上げましたとおり、たくさんの方からたくさん意見を寄せ集めないことには、条例としてうまく機能しないのではないかと思いますので、今後ともぜひ皆さんオープンスクエアの方に来ていただいて、何か発言して、帰っていただけたら、検討委員会としても大変ありがたいことだと思います。

今日は、こういった場で10分ほどお時間をいただいて、小田原市の取組ということで、話をさせていただきました。ぜひ今後とも、推移、経過をお見守りいただきながら、お時間のある際には、オープンスクエアに参加していただいて、私たちに皆さんの力を貸してください。よろしく願います。

以上でございます。ありがとうございます。

講演

「自治基本条例で県はどう変わるのか」

法政大学法学部教授 廣瀬 克哉 氏



はじめに

皆さん、こんばんは。ただ今ご紹介いただきました、法政大学の廣瀬と申します。本日は、神奈川県で自治基本条例ができたことにより、神奈川県という自治体がどのように変わっていくのだろうかということについて、1時間少し話をさせていただきたいと思います。

実は、私は、あるNPOで Manifesto の評価というものをやっております。神奈川県の松沢知事の第1期目の4年間にわたって、1年毎に進捗状況の評価をやるということで、市民団体として、県の機関としてではなく、独立の観点から、Manifesto の進捗の評価をするという活動をやっております。

その1期目の Manifesto に「自治基本条例の制定」という項目があったのですけれども、松沢知事の Manifesto、比較的順調に実現されていったと思います。総合点としては、割と高かったと思います。4年目のところで、一応何割できたかということ、約束の8割くらいできたという評価だ

ったのですが、その中で最も進みが遅かったのが、自治基本条例です。2年くらい経ってやっと懇話会ができたというようなこともありまして、なんでそんなにスピードが出ないのかなと思っていたのですが、他方で、先ほど県の担当部長さんからご挨拶があったとおり、県の自治基本条例というのは、実は初めてのものなのです。

ただ今、小田原市の自治基本条例検討委員会の副委員長さんからも、市の取組みについてご紹介がありましたが、市町村の自治基本条例というのは、非常に具体的なお話も出てきますし、年内にあと4回やるというような頻度で、多くの市民の方にとって生活圏内の身近なところで、関心があったら出かけて行って、一緒に議論の輪に加わる。その中からみんなで一緒になってつくっていく。こういう実感を伴うようなつくり方で、概ねつくられていきます。

ところが、県でそういうプロセスが実際的にできるだろうかということになると、なかなか難しいところがありますし、さあ県の仕事ってなんだろう、身近な行政の仕事、自治体のサービスとは何かを考えた時に、直接県の窓口で何かをしてもらうことや、県の何らかの施設を使うことなど、あまりぱっと思い浮かぶものがなかったりするわけです。

普通の市民の生活に直接かかわる県の仕事というのはあまり多くありません。数えてみるとあつという間に全部数えられるくらいです。たとえばパスポートの申請窓口、子どもさんが高校生になると一番多くの生徒さんが県立高校に通います。小中学校までは地元の市町村立ですが、公立高校のほとんどは県立ですね。それから、警察は神奈川県警ですから、県という単位の仕事です。ですが、警察の仕事というのは、国に大きな権限があり、県だけの判断は政策を決めるというわけにはなかなかいきません。

例えば県警の人数を少し増やす、これだけでも、国との協議が必要であり、県が人件費の予算措置をしたからと言ってすぐには実現できません。

このように、市町村の政策については、ゴミの問題、小中学校、福祉、身近な各種の公共施設等々すぐに思い浮かぶものがありますが、県の仕事についてはそういうものがあまり浮かびません。県が自治基本条例をつくるのであれば、県民は県の政策とどのように関わることができるようになるのか。それによって県のどの政策をどのように変えたいか。具体的なイメージはなかなか浮かばないというのが実際ではないでしょうか。市町村の仕事に対して県がバックアップをしていたり、実際には県民の生活に関わる仕事もいろいろとあるのですが、その部分については、一般の県民の皆さんがあまりご存知ないかも知れませんが、市町村はもちろんよく把握されています。そうなりますと、先ほどご紹介がありましたように、市町村の自治基本条例には絶対入ってこない、「市町村の県政参加」といった要素がやはり重要なものとして浮かび上がってくるものになります。

ようやくこの春、条例が制定をされまして、1期目の松沢知事のマニフェストが出てからということになりますと、平成15年に出ておりますから、6年がかりという感じになりますけれども、これがゴールというよりは、やっとこれによって、県民のための県政としてもう1回スタートを切る、2度目のスタート地点に立った、そのように捉えているところでございます。

さて、今、2度目のスタート地点と言いましたけれども、その話をするのであれば、もう1度、現在の、あるいは戦後の日本の地方自治の原点に一旦戻って、それから考えてみたいことが一つあるのです。

お手元の資料にも、「はじめに」のところ

に引用しているとおり、もうご存知かもしれませんが、実は、日本国憲法というのは占領軍がいる間につくられたものですが、地方自治というものを憲法で保障するというのは、明治憲法にはまったくなかったことです。明治憲法には、地方行政も含めて、地方のことというのは、憲法で定める事項だという考え方ありませんでした。憲法は、専ら国のことを定めるものでした。

それに対して、日本国憲法は、地方自治を憲法によって保障しています。それが、ここに挙げてありますいくつも条文にあるのですけれども、自治体が何をできるかという権限については、94条で次のように規定しています。地方公共団体とは、日常のことばでは地方自治体と呼びますけれども、都道府県や市町村などのことです。これを憲法の言葉で言いますと地方公共団体なのですが、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」というように自治体の仕事、自治体の権能というのが定められています。自治体は、いろいろな公の施設や基金など、様々な財産を管理しています。そして、行政事務を処理し、及び行政を執行する権能、行政権も地方自治体は持っていますと、こういうことを規定しているわけです。

また、自治立法である条例については、法律を超えるというか、法律の範囲を破る自治立法はできない、法律違反の条例はつくれない、つくったとしても無効ということになります。その範囲のなかでは自治体ごとに任意に条例を定めることができるという自治立法権があるということも決められています。この94条以外の条文を含め、地方自治の章が憲法には含まれていて、この日本国憲法によって戦後初めて、地方自治の憲法上の保障が実現されました。

この憲法の条文では、地方公共団体は何ができるかと規定しています。地方公共団体という団体が主語で、この団体の権能として憲法はこういうものを与えましたということが書かれています。これが日本国憲法の決め方です。

ところが、この元になった、元になったと言っていいのかわかりませんが、日本国憲法を策定していくある段階で、GHQから草案が示されています。その前の段階で日本側から示された新憲法の案が、GHQからすると、十分ではなかった。特に民主化が十分ではないなど、いろいろ容認できない点がありまして、「せめてこういう水準の憲法をつくるべきだ」という具体例の案が出たことがあるのです。これをマッカーサー草案と呼んでいます。その87条が、おおよそ現在の憲法94条に相当するものの原型なのですが、この条文の書き方が、現在の憲法とはまったく違う書き方なのです。中身は、ある意味でいうと全く変わるところがないと言ってもいい。ただ、何が違うかという点、主語が違うのです。主語が「住民は」となっています。

地方自治体はいろんな分類がありますから、これについて、一言で言うことができません。英語で言うと、メトロポリスとかシティとかタウンとか、そういう呼び方をするので、その直訳で大都市とか市、町という言い方になっていますけれども、とにかく、自治体で括るなら、自治体の住民というのは、その財産を管理し、住民共通の事務を処理し、住民の政府を運営する。ここの言い方がちょっと違います。「行政を執行する」ではなくて、「政府を運営する」となっている。ガバメントという言葉が使われています。政府を運営し、そして国会の定めた法律の範囲内で「憲章」を制定する権利を保障するとなっている。住民が主語で、住民の権利として、自分たちの地域

共通の財産の管理、共通の事務の処理、住民の政府を運営する権利、そして、この「憲章」というのは英語で「チャーター」というのですけれども、国で言えば憲法、会社で言えば定款です。このような団体を置いて、このような仕事をする、このような手続で組織運営をする、こういった基本を定めたルールである憲章を制定する権利が住民にあるという書き方をしているのです。

現在の日本国憲法は、憲法が設置した地方公共団体という団体に権限があると規定しています。これによって、地方自治体の自治の権限というのが確保されます。それに対して、マッカーサー草案では、憲章というのは、言わば、憲法を定めて政府を設置するような話ですから、住民が憲章を定めて自治体を設置して、その自治体を通して、みんなの財産である公共の財産、市役所の建物や市の基金といった共通の財産を管理し、みんなのための共通事務を行い、みんなに共通する仕事のための政府を運営するのだということが認められています。こういう書き方になっていて、マッカーサー草案とその後制定された日本国憲法は自治体の自治の権限の内容については概ね同じことを言っているわけです。

ただ、内容は同じなのだけれども、憲法が設定した特別な団体の権限としての定め方なのか、市民が地方自治を行う権利としての定め方なのか、という点に違いがあります。地方自治の捉え方として、「市民が地方政府をつくる権利を持っているんだ」という捉え方をするのか、「公共性を担うべき地方公共団体というものをまず設置をして、それがみんなに共通する仕事をするのだ」と考えるのかということに、大きな違いがあると思います。

これまでの法体系は、制定された日本国憲法に沿って後者のような決め方できていたのですが、分権一括法が施行された後、

前者の「住民が地方自治体を設置して、自治を営む権利を保障する」という考え方を、「自治体の憲法」としての自治基本条例を定めることによって、あらためて問い直してみよう、つくり直してみようという考え方が広がってきたと、私は捉えています。

自治体というのは、現実問題として、例えば1947年以降に生まれた方にとってみると、生まれた時にもうあったものです。ですから、自分たちがつくったというのは、言ってみればフィクションで、みんなで約束して実際に契約書にはんこをつけて、自治体をつくりましたというわけではありません。ただ、理念的に言えば、みんなが合意してつくろうということで初めてできたのが自治体だという考え方に立って、みんなの政府としての自治体を運営していきましょう、だから市民には直接参加する権利もあるし、代表機関との関係はこのようにするし、自治体と住民との情報共有はこうでなくちゃいけない、そういうことを決めるのが自治基本条例の出発点なのだということです。考え方の転換として、国が憲法と法律に基づいて公共団体として県をつくりましたということではなく、自治基本条例をつくることによって、県民が県を設置して、広域自治体で、広域でみんなが一緒にやるべき事務をやるのだ。こういう捉え方を基礎に置いているのが自治基本条例です。そういうことを、まず確認をしておきたいのです。

1. 分権時代の条例

2000年4月1日、分権一括法という法律が施行されました。これによって、何が起こったかということ、2000年4月1日をもって、戦後一貫して存在してきた機関委任事務制度が無くなりました。機関委任事務制度とは、一言で言えば、自治体を国の出先機関として位置付けて、大臣が指揮命令を

して、自分の部下として知事や市町村長を使って行政をやらせる仕組みです。法律に基づいて、「国の機関としての知事は何々をしなければならない」「国の機関としての市町村長は何々をするものとする」となっていたものですが、この仕事をするときの知事や市町村長は「国の機関」なので、国の行政の指揮系統のもとに置かれました。国会が法律を決めて、行政権は大臣が運用していて、大臣の命令で知事や市町村長が仕事をする。県議会や市町村議会は、このラインの中に入っていないのです。本来、県や市町村の一番大事な意思決定は、市町村議会や県議会がするんです。県や市町村が1円でもお金を使おうと思ったら、議会が予算を認めていないことには、使うことができません。条例を定めることができるのも議会だけです。

ところが、いま紹介した機関委任事務という仕事については、知事や市町村長を国の行政機関として位置づけて、大臣の指揮命令系統の下で実施させるものですから、地方議会の関与ができなくなっていました。地方議会というのは、地方の住民代表です。地方の住民の意思に基づいて、自治体の意思決定をするのが議会の役割なのですけれども、議会は住民が選挙で選んだ議員で構成された組織であって国の行政機関ではありませんから、機関委任事務の執行についていうと、口出しをしてはならない、できない、という位置づけであったわけです。機関委任事務は全部で500項目ぐらいあり、自治体の担当している仕事のかなりの部分を占めていました。特に都道府県は機関委任事務の占める比率は高かったのです。自治体の仕事の比重の数え方というのは、予算の比率、担当している職員の数、事務や事業の項目の数などいろいろとあり得ますが、おおまかな実感としては、市町村の仕事の半分近く、都道府県の仕事の半分以上は機関委任事務が占めてい

るという感じでした。

つまり、自治体の仕事の半分くらいは、自治体自体の自前の仕事、住民自治の仕事ではなくて、国から下りてきた仕事であって、自分たちで意思決定することができなかった。もちろん国会議員を通して、国民としてその意思決定をコントロールすることはできたでしょうけれども、地元の市役所、県庁がやっている仕事なのに、決めているのは国会、執行するのは大臣、そして、その部下としての知事や市町村長がいる。このような仕組みの中では、地元の住民の意思が自治体の意思決定に及ばなかったのです。

ですから、住民の意思に基づく住民自治と、独立した団体で行う団体自治というのが地方自治の本旨だとよく言われるのですが、戦後の地方自治体というのは、住民の意思に基づいて、国とは独立した団体である地方公共団体によって営まれていましたが、この独立した団体と言われていた地方公共団体は、同時に国の出先機関としても扱われていて、これについては住民自治がまったく及ばない。国民としての民主主義は及ぶにしても、住民自治の対象外。その意味でいうと、100パーセントの自治体ではなかったという言い方もできるかもしれません。

そういう仕事がなくなったことによって、戦後初めて、2000年の4月1日から、自治体は自分の仕事のすべてを自己決定できるようになりました。もちろん今でも自治体の担当している仕事の多くは法律に基づいたものですから、その法律に違反することはできませんが、法律というのはそんなに細かいところまで明確に明細に決めるものではありません。何か許可をする、認可をするといった時にも、こういう考え方に基づいて、何を確認して許可をせよということは書いてあるけど、では許可の基準としてこの数字はいくつ以下でないといけない

といったことを明確にする、あるいはそれを手続する時に、どんなフォーマットで、誰に対してどのように申請するかという細々とした手続や判断基準は実は条例で、法令に書いていない部分については条例で自己決定して、例えば神奈川方式でやるのだということが、現在法律が決められている仕事についても可能になっているのです。

このように全面的に自己決定するということになった自治体としては、自己決定と自己責任、そして、それが住民の意思に基づいたものであることを確保する仕組みが必要だという考え方が登場してきたわけです。

その考え方に立ってつくられたのがニセコ町まちづくり基本条例で、2000年の12月議会で町議会が議決をしました。施行されたのが、2001年の4月になります。「まちづくり基本条例」という名前ですが、それをどう説明するかという解説の中では、自治基本条例としての意義を持つと明記されていました。自治基本条例第一号と呼ばれています。これを皮切りに、全国で自治基本条例という条例の制定が広がっていったわけであります。現在では、100以上の自治体が自治基本条例をすでに制定しておりますが、広域自治体、都道府県としては北海道に「行政基本条例」という、自治体の行政だけを対象とした基本条例はありましたが、自治体全体をカバーした自治基本条例は、この春に神奈川県で初めて誕生したというわけであります。

本日配布されているパンフレットにも条文がついておりますけれども、この広域自治体初の自治基本条例の中では、まず前文において「地方公共団体自らの責任により、自ら決定することができる社会の実現」、つまり、分権改革により自治体が自己決定をする権限・権利が確保される中、その権限・

権利を責任を持って行使し、県政を運営していくための条例だということが書かれています。県が主体的かつ自立的に県政を運営するという事は、団体自治の原則を示しているものでもあります。その根本にあるのは、県民の意思に基づいた政策の実現、つまり住民自治です。憲法のいう「地方自治の本旨」はこの団体自治と住民自治のことですから、今までだってもちろんそうなのですけれども、自治体が自己決定できる範囲が拡大して、これまで以上に自前の自治を行うということであれば、やはり、これまで以上に、県民の意思に基づいた自治をやっていかなければいけないということです。

そして、広域、つまりは市町村があつて、その複数の市町村を包括する広いエリアで県というのがあるわけですから、これまで以上に県民が県政に参加する機会を拡充することに努める、それと平行してというよりは、ある意味で県民が直接県に参加をするのと同時に、県民がそれぞれ地元の市町村を通して県政に参加をする、この2つの参加の仕方があります。県で、オープンフォーラムをやりますと言われても、たとえば月1回、横浜まで行ける県民ばかりではありません。もちろん、もっと県内各地で県民参加の機会を設けるということもあるかもしれませんが、なかなか県という広域になりますと、住民参加をするにしても市町村での住民参加と違って、物理的にも少し遠くなります。まして、北海道となりますと、道内で夜行列車が通っていますから泊りがけで行かないといけないということにもなってしまう。そこは、やはり直接参加のみではなくて、地元の市町村を通してまずは住民の意思を伝え、その市町村が住民の意思を体して、今度は県政や道政に参加するということが考えられます。そこで、市町村と県との対等・協力なつながりと、県政への市町村の参加というものが

重要になります。この部分は、これまで広域自治体の自治基本条例というのがありませんでしたから、前例のない新しい条例ということになるわけでありませぬ。

自治基本条例の制定というのは、自治体としての神奈川県憲法ができたということでありまして、柱はやはり、国で言えば国民主権、県で言えば県民の意思をどう実現するかということになります。その一番直接的なしくみは県民が直接自分の意思を表明指定意思決定をする県民投票というわけです。今、具体化のための検討に入っているとありますが、究極の県民による直接の意思表示です。もう一つは市町村との協議体制、これについても、既に要綱を定めて具体化の段階に入っておられる。

こういうことを通して、県政を変えていくということになりますが、神奈川県について言うと、まだできて半年少しということでもありますので、どこまで来たかというよりは、さあ、これからどのように肉付けをしていくかということが問われているわけです。

2. 自治基本条例のさまざまなねらい

ここで少し、広域自治体と基礎自治体という違いはありますが、先行した自治体ではどのように、どのような根拠によって、どのような自治基本条例の広がりを見せてきたかということをご紹介してみたいと思います。

スタートは北海道のニセコ町でした。まちづくりの活動を町民総出でやる、まちというのは町民みんなのものだという感覚のある、人口規模も5千人弱という非常に少ない自治体で、本当に地域社会の顔が見える関係の中で、直接、地域のみみんなの仕事をみんなで分担し合っているいろいろなことをするという関係の中で、自治基本条例の第1号ができた。

これに非常に魅力を感じて、打てば響くような感じですぐに他の市町村が自治基本条例づくりに取り組み始めましたが、その動機には二つのタイプがありました。

一つのタイプは、やはり同じ北海道の中やそれ以外も含めて、町村の小規模なところで、かつ生き残りに対する危機感のあったところだと思います。これはちょっと、神奈川の都市部、あるいは地域の中心都市である小田原市のようなところでは、少し感覚が違いかもしれませんが、過疎が進んでくる町村、ここではやはり、将来この単位のまちとして生き残っていけるのだろうかということについては、大変な危機感があります。

これを、もう行政任せでおんぶに抱っこでやっていたら、最悪、夕張市のようにになってしまう恐れがある。そうではなくて、「みんなで一緒にやるのだ、町は町民が支えるという形でない」と持たない」という考え方で動いたところがひとつのタイプでした。

それに対して、自治基本条例に早い時期から取り組んだ自治体のもう一つのタイプは、人口も多く、財政的にも相対的には豊かで、それなりに恵まれている、規模もある都市部の自治体でした。例えば、東京都の杉並区が2002年に自治基本条例を制定しています。人口は50万人以上の大都市で、4千人弱の職員がいて、財政規模は1300億円をこえています。しかも全面的に都市化をされた、そんなに面積の大きくないところです。人口5千人弱のニセコ町が豪雪地帯で200平方キロあるのに対して、杉並区は6分の1の34平方キロしかありません。それだけ行政コストは安く済みます。ただ、地域としての一体性、あるいは住民としての地域コミュニティをつくりやすいかということ、人数は多いし流動性は高い。毎年何万人という規模の人口が転入、転出します。それだけ地域の流動性が高いわけ

ですから、自然に地域的な一体感ができるというわけにはいきません。意識的にコミュニティ行政を行って、地域づくりをするという取り組みが求められてくるわけです。東京23区や多摩の市、そして神奈川県下の市などのなかには、こういう新しいコミュニティ行政に熱心だった自治体はいくつもあります。こういったところで、早くから自治基本条例づくりが始まったのです。神奈川県も県内の市町村の自治基本条例制定率が高い地域なのです。

そういう都市型の自治基本条例のなかで、もっとも早かった部類が杉並区でした。市民参加型の区政を旨として動いていたところで、大都市における自治の困難さをコミュニティ政策でカバーしようという意識的な政策展開をしてきたところです。そういう自治体で、だからこそ意識的に、自治の仕組みというものを条例でつくり、それに基づいて区政も、そのルールに従って積極的に動く。そうではないと、区と住民の関係が単なるサービスの供給者と消費者になってしまう。これを変えていこうという課題意識が強かったところが、まず動き出しました。

首都圏の近郊都市では、多摩ニュータウンを抱える多摩市、それから、ここも非常に古い公団の団地を抱えていた埼玉県草加市といったところで比較的早く自治基本条例が制定されています。新興住宅地とは違って、昭和40年代ごろに大規模に開発されて、そこに引っ越してこられた方々がいまでは65歳以上の年齢になっておられる。子どもたちの世代の多くは育った町から巣立っていった。この老朽化してくるニュータウンをかかえて、まちをどうするかが問われている市でした。あらためて今後のまちづくりが問われている自治体だったと言えるでしょう。

そういう中で、まちづくり活動への市民

参加をきっかけとして、まちづくり条例をつくろうというところからスタートをして、最終的には自治基本条例というゴールに辿りついたのが、こういった郊外の古いニュータウンのようなところ。割合に早い段階、2000年代の前半に自治基本条例が制定に至っています。

また、コミュニティ行政で有名だった三鷹市や中野区などが、そのコミュニティ行政を現在に合う形にリニューアルすることもひとつの目的として自治基本条例を定めています。現在、いろいろな形で同じテーマに対する関心が強い人たちが集まってつくるNPOやNGOがあります。例えば、子育てに関心がある人たちのNPO、福祉に関心がある人たちのNPO、環境に関心がある人たちのNPO、まちの景観を維持するためのNPOなど様々なテーマがあります。このようなNPOやNGOの集まり方や活動の仕方は、同じ地域に暮らしているということ为基础とした集まりである、地域コミュニティとはかなり違っています。両者がうまくかみ合って、また、補い合って活動できると地域の活性化や課題の解決にとって大きな力になりますが、発想や活動の仕方が違いますから、必ずしもうまくかみ合うとは限りません。すれ違ったり、場合によっては対立してしまうこともあります。「新しいコミュニティ行政」というのは、早い自治体ではもう30年以上前から行われてきていますので、比較的最近登場してきたNPOやNGOと、コミュニティ組織との関係をあらためて整理して、両者がうまくかみ合って、いい関係で協力していけるような枠組みをつくっていくという課題が登場して来ているわけです。いくつかの自治体では自治基本条例の中でそれに取り組んでいくということを行っています。

それから、神奈川県もそうですが、議会

基本条例と自治基本条例が大体同じくらいの時期に仕上がっていくという自治体が、最近少しずつ出てきております。神奈川県内でも、すでに2006年の暮れに湯河原町が議会基本条例と自治基本条例をほぼ同時に制定されています。神奈川県も議会基本条例が若干早く制定されましたが、ほぼ同時とってよいタイミングでの制定になりました。千葉県の流山市では、自治基本条例の制定に向けての市民参加の取り組みが行われていましたが、議会の側も同様の参加型の取り組みをして議会基本条例の策定に取り組みました。パブリック・インボルブメントという市民の皆さんに広く意見を聴くということを徹底して行ったことが特徴で、自治基本条例づくりについては市民委員会主導でそれを行い、議会基本条例については議会がそれを行いました。市民参加組織と議会が、お互いが競い合うようにパブリック・インボルブメントをやって、ほぼ同時にゴールインしたということです。

そして、自治基本条例の制定に議会が主導権をとるといふようなところも出てきています。もっとも議会中心だったのが、長野県の飯田市です。市民参加の委員会を議会の下に置いて、議会の特別委員会と市民委員会が一体になって検討をして、議員提案で自治基本条例をつくりました。

ただ一方で、自治基本条例をめぐる時は、時として、議会が自治基本条例を敵視してしまう場合があるのです。と言いますのも、直接参加で市政を運営するという側面が前面に出てくると、「議会は要らないと言われているのか」という反応が出てしまうことがあるのです。

私たちは、県議会議員と知事、市町村議会の議員と市町村長というそれぞれ2つの選挙を県と市町村についてするわけです。小田原市だったら、市議会選挙と市長選、神奈川県だったら、県知事選挙と県議会選挙をやっていて、私たちは市町村と県につ

いてそれぞれ2票持っているわけです。2つの代表を送りだしているわけですから、この2つの代表がどのようにそれぞれの特性を生かして、どのように住民の代表として仕事をしてもらうか、そしてその仕事のプロセスにおいては、住民とどのようにコミュニケーションをとってもらうか。それが自治体の民主主義の実質的な内容であり、自治の実体ということになります。その基本的なルールを決めているのが自治基本条例です。単に県民の直接参加とか市民の直接参加だけではなくて、代表制民主主義をどう運営するかということも自治基本条例という条例には定めてあるのです。ですから、自治基本条例が制定されることによって議会が軽視されたり、無視されるということは、本来ないはずなのですが、どうしても市民の直接参加のしくみは自治基本条例で新しく導入されるものですから、その制定によって自分たちがバイパスされると思ってしまう場合がある。時として、市民委員会がまた、そのようなニュアンスのことをつい言ってしまったりもする。「これからは俺たちが市民参加でやるから、あなたたちは要りません」というようなニュアンスで言う場合がありまして、そうすると、議会对市民委員会、あるいは議会对市長プラス市民委員会みたいな感じになってしまって、ここでうまく仕上がらないということが時として起こります。そういうことにならない一つの方法は、自治基本条例の策定を議会と市民と一緒にやることです。

ただ、議会が市民委員会と一緒にやるというのは、これまであまり行われてこなかったことですから、相当議会の側にも、そういう新しいことに取り組むのだという構えがないとできません。恐らく日本全国でも、それがすぐできる議会というのはそんなに多くはないと思います。参考になる例

として新潟県の上越市の自治基本条例の制定はいいやり方だったのではないかと思います。市長の下に市民委員会があり、議会に特別委員会があり、両方が平行して議論をしながら、節目節目で一緒に議論をする。そして、議会も「最終的にこういうようにして欲しい」という意見を市民委員会に伝える時には、議会という機関全体の意思を煮詰めて固めるという作業をする。つまり議会の中にもいろんな意見が出てくるわけですから、議会の中で議論を戦わせて、基本的には、議会全体が一致できる要望を市民委員会に渡す。こういう形で議論を尽くしたもので、しかもいろんな会派が合意できる、みんなが一致できるもので渡していきますから、今度は逆に市民委員会も、「これだけ議会が議論を尽くして、各会派の立場からいってもこれがいい」ということで出てきた要望については、当然それは重んじて受け入れるという形で進めました。会派から個別に出た要望のなかには市民委員会が入れなかったものも少なからずありましたが、議会の特別委員会として全会一致で要望した内容については、市民委員会も全面的に賛同しました。このような形で、市民委員会と議会が本当に二人三脚で、いい形で条例を仕上げていきました。このような歩みもありうるということです。

それから、新しいタイプの自治基本条例がいくつかあります。

さきほど自治基本条例と議会基本条例をセットで制定している自治体のことを紹介しました。神奈川県議会の議会基本条例と自治基本条例、湯河原町の議会基本条例と自治基本条例などです。この二つの条例の関係は、自治基本条例という「自治体の憲法」の下での国会法にあたる部分が議会基本条例と位置付けて良いのではないかと思います。

ところが、自治体によっては、自治基本

条例はないのだけど、議会基本条例はあるというところがあります。代表的なのは、北海道栗山町という、議会基本条例を最初につくった自治体です。

この条例では、町長・議員・議会それぞれの責務を定めるとともに、町民の前に開かれた討論の広場になる議会で、町長・議員・町民が自由闊達に討議をしましょう、これが私たちのまちの自治であると謳っています。こういう条例をつくっています。ですから、議長さんは、「この条例により町民参加で自治体の意思決定を議会で行うこととしている。だからこの場が、私たちの現段階の自治の基本です」と説明されています。自治基本条例はないけど、議会基本条例という形でわたしたちの自治の基本はこうだと定めている。これは2006年にできた条例ですけれども、比較的新しいタイプです。

もう一つは、多治見市という岐阜県の自治体ですが、参加型の計画行政にして、ハコモノのために自堕落にお金を使って火の車にならないよう、思いつきであれが欲しい、これが欲しいという行政をやらない。その代わり、財政難の時代になっても、必ず自治体として確保すべき公共サービス、セーフティネットについては、着実に実行できるような経営体力をつけていく。これを市民合意・市民参加で確保する。市政運営条例という名前の、中身は自治基本条例ですが、こういう条例をつくっております。

その中では、行政計画と言いますか、総合計画も市民参加で案をつくり、議会が議決をして、みんなで執行していく、こういう仕組みになっております。総合計画による自治体経営を、市民、議会、行政がどういう役割分担で実行していくかを自治基本条例で定めているわけです。こういうタイプの条例は新しい。

そして、今年できた最も新しいタイプというのが、都道府県として、市町村の県政

参加というものを定め、広域自治体での住民参加の手法ということに自覚的な、神奈川県自治基本条例ということになります。

3. 自治基本条例で何を実現するのか？

さて、この県の条例で何を実現するのだろうかということですが、一つにはまず、自治の内容を具体的に豊かにするのだという、やや抽象的ですが、そういう狙いがあると思うのです。

基本理念は県民主体の県政である、ということが前文にもあるわけですが、これは理念としては、誰も否定しない。そして条例で決めなくても、どこの県でも県民主体の県政なのだという考え方でやっている、恐らくはおっしゃる。ただ、それを具体的にどんな形で確保をするのかという手段について、これまでは必ずしも明文化したルールを定めてこなかった。それが自治基本条例には具体的に明記されているということなのです。

また、すでに先行して県民の権利として条例によって保障されてきたものも、自治基本条例ができたことによってあらためてその位置づけが明確になったというものもあります。たとえば情報公開条例が神奈川県にはあります。自治基本条例よりずっと以前から存在してきたものですが、改めてこの具体策の意味が自治基本条例によって明らかになる。

情報公開条例ができた時には、まずは、県政情報について県民が「知る権利」を保障するという説明がなされ、その権利を保障するために、情報公開条例を制定するという形で始まっているわけですが、ではその「知る権利」とは何なのか。特に、県政において、「知る権利」がなぜ県民にあるのか。これはつまり、県民主体の県政を運営していくためには、県民が意思決定に参加できないといけない。もちろん必ず直接の

意思決定だけである必要はなく、代表を通しての意思決定でもいいですけども、県民世論がなければ、代表機関も雲を掴むような話ですよ。県民は何を思っているか分からないのに決めないといけなくなる。

もちろん、技術的な細かい詰めまで、県民が全部分かるわけではないかもしれませんが、この政策選択はこういう意味だ、ということ十分に情報提供や説明を受けて、それに基づいて論点を理解したうえで世論が形成される。その上で、世論に耳を傾けながら、代表機関が議会でおおいに議論をした上で意思決定をする。こういうことが求められるわけです。

そのためには、県政に関する情報を県民に公開しないで、県民が理解したり、世論ができたりするわけがありません。県民主体の政策ということになれば、政策情報が県民に提供されるということは、当然の前提条件です。それがなければ、県民主体の県政運営をいうのは、単なる手続上の話に過ぎなくなって、極端に言えば、「4年に1回投票しているんだから、県民主体ですよ」と言われて終わりにになってしまうわけです。

そうではなくて、日々県政情報が提供され、あるいは、これが知りたいと思った時に、公開請求をすれば、その請求によって公開される。それによって、県民は県政に関する情報を知る権利が満たされ、それによって、意味のある県政参加ができる条件が整う。この後半部分については、情報公開条例の中では、必ずしもそこまで踏み込んで位置付けていないのです。

県民の「知る権利」を保障するためというところが情報公開制度の出発点で明記されたわけですが、それは、ひいては、県民主体の県政を実現する前提条件なのですよということが、自治基本条例で明確になった。また逆に、単なる「知る権利」というよりも、県民主体の県政を実現するために何が必要か、ということになれば、その考

え方に立って、積極的な情報提供ということ県がやる責任も出てまいります。

そうなりますと、「情報公開請求を受けたら、個人情報とかどうしても出せない部分を除いて全面公開しますよ」という受身の情報公開だけではなくて、県政について県民が知るべきことを積極的に情報提供して、県民の皆さんが理解したうえで判断してもらおうということ、これまで以上に、より積極的にやる県の責務というものが明確になってくるわけでありまして。

それから、様々な県民の参加機会を確保する。具体論については、例えば県民投票であれば、県民投票の発議や手続などについて一般的なルールを、恐らくは県民投票条例という形で決めておいて、以下はそれに基づいて、何か発議があれば、発議に沿ってどう行われるかが決まっています実施される。

こういうパターンがあれば、1回1回、例えば非常に大きな地域に影響を及ぼす、また広域的にも影響の大きい公共事業などについて、受け入れるかどうかの意思決定をするための県民投票条例をつくって実施するというパターンもあるかもしれません。

あるいは、県の場合はあまり合併ということはないと言われていますが、将来の道州制の話や、いろいろな県との広域連携、例えば首都圏連合というのを松沢知事が非常に強く主張されていますが、県は残るけれども、これまで県がやっていたことについて、首都圏連合に大幅に権限を持っていくのだということになると、大きな自治体としての仕事のやり方の変化になります。あるいは、県というものの性格を変えることになりますから、そういう時には、1回1回、県民投票条例をつくって意思決定をすることになるかもしれない。

いずれにしても、県民投票をやる必要があるんだということは明確にした。これが

今回の自治基本条例の特徴です。住民投票を含んでいない自治基本条例もたくさんあるわけですが、ここでは、投票という直接参加も含めて、様々な参加機会を確保するんですよということが確認されました。

これまで、いろいろ自治体で、住民参加による自治というのが、既に行われてきているのですが、よく起こるのは、市町村長や知事の交代によって、その住民参加の積極さの度合いが変わってくることです。すごく積極的な首長の場合と、あんまり積極的でない場合があります。また、一貫して積極的にやられる市町村長や知事もいらっしゃるし、普段はあまり関心がないけれど、何か思いついたり、突然ある事項についてだけは熱心というように、市民参加・住民参加にブレが起こり、思いつきで急に進んだり、思いつきで無くなったりする場合があります。

こういうことを起こらなくするのもまた自治基本条例の重要なポイントです。自治基本条例に県民の参加の権利の保障をする。それを具体的に確保するためには、県民参加のルールをこの条例に従って作り、例えば「総合計画であれば県民参加はこのようにやっていきましょう」、あるいは「横断的な計画や都市計画関係だったらこういう市民参加を保障しましょう」とか、福祉関係は当事者の意見をこういう形で反映しますとか、様々な政策分野であるとか、決定するものの形式や性質、つまり、計画なのか条例なのか、あるいはもう少し具体的なアクションプランみたいなものなのかといったような内容によって、参加の手段の組み方はこのようにしていきます、という基準をたてて取り組んでいく。こういうことが行われると、ブレのない参加というものができるようになります。

すでに自治基本条例を定めている自治体

で、何が一番変わったかということ、多くの自治体で出てくる答えが、参加のやり方について基準が明確に定まったので、ブレがなくなりましたということなのです。

それからもう一つは、やはり市町村の県政参加の機会を確保することです。これを理念を謳うだけではなくて、体制整備というところまでちゃんと書いたというところに、市町村の声に耳を傾けた県政という理念に留まらず、特に市町村に影響の強いものについて、協議する体制を整備するというのを明確に条文上で書いたというのが、非常に大きな特徴になっていると思います。

この夏の衆議院選挙に向けて、ちょうどマニフェストについての議論が起こった頃、「国と地方の協議の場」ということがよく報道されていたのはご記憶でしょうか。

知事会の中の有志の知事の何人かが、主要政党のマニフェストを評価しまして、採点をしました。そしてその中では様々な採点基準が取り上げられているのですが、「国と地方の協議の場」を法律に基づいて決めるかどうか、これを非常に重視しました。

先ほど、「昔は機関委任事務があり、今も法律に基づいて自治体が仕事をすることが多い。だけでも法律の粗い網の中で、細かいところは自治体立法で決められますよ」という話をしました。しかし、実際には法令の網が必要以上に細かかったり、あるいは粗い網にしても、地方自治体の意思に関係なしに勝手にどんどん決められたのでは、とてもではないけれども、自治体として承服できないような政策の実施方法というようなものも、時として出てくるわけです。あるいは国の都合で新しい政策を実施すると法律で決めて新年度になる4月からやれと言っているのに、具体的な手続きや基準を国がなかなか詰めてくれないものだから、準備ができないと言って自治体がイライラして待っているというようなこともしばし

ばあります。

つまり、「実施のことまでちゃんと目が届かないで国が政策決定しているではないか。そういうことが起こらないように、ちゃんと地方と協議をして、これならば地方としても納得をして、責任を持って実行できるという、一緒にいい政策をつくるための協議の場が必要だ」ということが知事会からの非常に強い要望となっています。

それを、民主党がこれには1番敏感に反応して、実は7月に最初に発表されたマニフェストにはそこまで明記されていなかったのですけれども、マニフェストを段々固めていって書きぶりを補強するというところで、8月になってから、「法定された国と地方の協議の場をつくります」という約束に変わっているわけです。その項目は大きく言えば、「地域主権」というところで掲げられていますので、この11月、まもなくですけれども、恐らく国会でも議論が出てくると思いますし、その後、間に合うかどうか分かりませんが、通常国会に向けて、法案の準備の中で議論が進んでいくと思います。

ところで、この「国と地方の協議の場」を、県と市町村という場に持ってくると、実は同じ関係になるのが県と市町村の協議の場ということになります。県の政策で、例えば県の公共事業で大きなものがある地域で行われるとすると、その地域の将来にとって非常に大きな影響があります。あるいは、時として起こるわけですが、県がこれまでやってきた補助金を、最近財政が厳しいので、他のより優先度の高いものを充実させて残すためにはやむを得ずここで終わりにすると決めるようなこともあります。ところが、その補助があることを前提に市町村で事業を組み立ててきていると、いきなり放り出されても困るじゃないかというものも出てきたりする。

このように、県と市町村の仕事というのは密接に関わっているし、また、市町村か

らすれば、県の一存で、勝手にどんどん変えられては困るという意見も出てくるわけです。

他方で、市町村としては、県にお願いする場があれば、「あれやって欲しい、これやって欲しい」とお願いしたいという、そういう下心といますか、そういうのもあると言えばあると思いますが、いずれにしても、国と地方の協議の場が必要であるのと同様に、県と市町村の協議の場がやはり必要なのだと思います。

このことを、広域自治体である神奈川県が自治基本条例の下で位置づけて制度化することを明記されたというのは、非常に重要なポイントですし、全国のモデルケースになるということではないかと思います。

それから、もう一度念を押したいという感じなのですが、自治基本条例をどうしても、県民参加・県民主体の県政、こう言いましたから、どうしても直接参加・直接民主制というニュアンスで捉えがちなのですが、決してそれだけではない。もちろん、直接の意思表示の機会も大事なのですけれど、もう一つ、代表制、代表による県民意思の反映ということも重要なポイントになります。

代表というのは、一つはもちろん県議会です。県議会議員を我々はみんな直接選挙で選んでいますから。それぞれの選挙区で、自分たちの代表を選び、その県民代表を通して意思決定をする。また、もちろん知事を選挙で選んでいて、この人が県の行政の責任者と指定仕事をしている。

ただ、もう一つですね、市町村もまた、住民代表によって運営されていて、2通りの経路から、代表による意思決定をしている。市議会と市長選挙です。この2つの代表を持っていて、二元代表で動いているわけですから、市というのも、例えば小田原市が神奈川県と協議をするという時、小田

原市は小田原市民を代表して協議をしているわけです。

連邦制の国の、上院・下院とはぴったり同じではないかもしれませんが、アメリカ合衆国では、上院と下院と二院あるわけです。上院というのは、どんなに人口が多い州も、とても小さいアーカンソーみたいな州も、他の州と同じ人数を送り出します。なぜかという、上院はアメリカという連邦国家を組み立てている50の州の代表が集まってくる場だから、州から同じ人数ずつ集めて、お互いが協力して、一つの連邦国家をつかって、例えば外交をやるということになっています。従って、大使を任命する場合、例えばアメリカを代表して日本に駐在する大使に今度誰を選ぶか、上院が承認の議決をしなければいけないのです。州を代表して、州全体をまとめて外交をやる連邦国家なのだから、その主要な役職者については、州代表である上院の承認をとらないといけない。あるいは行政が条約に調印してきた場合、それを承認するかどうか。日本では国会が承認しますので衆参両院の権限ですが、アメリカでは連邦制で外交を運営しているので、条約の承認は州代表の集まりである上院の権限になっています。このように、連邦政府と州の協議の場が上院なのです。

その代わり、税金というのは一人ひとり払っていますから、人口に比例した組織でまず審議するのが優先だということで、予算などは人口に比例した代表者である下院が優先的に審議することになっています。

そういうようなことが、少しテーマが違うわけですが、市町村を通しての県民の意思の代表と、県議会を通しての県民の意思の代表、こういったことを経て県政というものが運営されていくということになりますし、知事選挙で選ばれた知事に反映されている県民の意思と、県議会議員それぞれに反映されている県民の意思を、大

いに県議会の場で議論をしていただいて、県の意思決定をする。独人制代表である県知事と、合議制である県議会、相互の議論によって神奈川県の意味決定をする。こういうことなのです。

この議会における議論の中身については、神奈川県の場合には、議会基本条例をつくりましたので、議会基本条例が分担して詳細については決めていく。情報公開については、情報公開条例が別にあるように、自治基本条例は基本的な理念や、どういう位置付けかということを示し、具体策は個別の条例が決めるということです。県議会については、議会基本条例が分担をされていて、これは、あまり議会への県民参加ということ意識されたことはなかったかもしれませんが、条例の中では明確に、議会の運営の原則として、県民参加の推進ということ述べておられます。

また、これまでなかった議論の仕方として、意外に思われるかもしれませんが、これまで知事さんは、県議会で議員の質問に答弁をする責任はあるのですが、議員に対して質問をすることはできなかったのです。「議員の質問に答えるのが、執行側の責任者としての役目だ」ということになっていたのですが、議論を深めるためには、お互い相手の言うことに対する疑義を質すということをやらないと深まりません。そこで、最近議会基本条例で、反問権と言いますが、知事の側あるいは行政職員の側から、議員の発言に対して質問を返すということも可能になって、ある意味対等に議論をするという関係で議論を深めている、こういうようなことも盛り込んであります。

もう一つ、分権時代の自治体運営ということで、先ほど、多治見市の市政運営条例の例を挙げましたが、総合計画や財政運

営、あるいは政策評価などを通して、行政経営をしっかりとやりますということも、神奈川県自治基本条例にはちゃんと入っています。

それから、自治体間協力や、国への積極的な提案等を通じて国との関わりを積極的に持っていくということを明確にしている。「国と地方の協議の場」に話を戻しますと、地方六団体という組織があるのですが、行政の側が知事会・市長会・町村会、それから議会の側が都道府県議会の議長会・市議会の議長会・町村議会の議長会という六つの団体が全体の調整をして、自治体としてはこうだという意見を代表するということになるわけですが、どうしてもやはり主導権をもっていくのは、知事というのが多いわけですね。

47人の知事の集まりの中で意思決定をして、あるいはそこからあるプロジェクトチームに権限を委ねて、関心のある、またそういう分野に強い知事さんが集まって、地方の意見はこうだというのを固めていく。そういう形で「国と地方の協議の場」というのは、恐らく、実態としては運用されるだろうと思います。

その中で、神奈川県は積極的な役割を果たすのだということが自治基本条例の中でも宣言されていて、国民としての県民にとっては、国全体として自治体同士がいい行政をできる体制をつくってもらうことは非常に大事なことです。その中で、「わが県は主導権をとって、主導的な役割を積極的に担うのだ」という要素を持っている。そして、このことはどこか神奈川県らしい取組だなと、率直に敬意を表したいと思います。

4. 神奈川県らしさ

神奈川県民の皆さんは県民としてのプライドというか、少し誇らしげな思いというのをお持ちなんじゃないかなと思います。

神奈川県というのは、道府県全体の先陣を切って、最も先進的な取組をしてきた、そういう県の一つであります。他の県がやっていないことをいち早くやる。それも躊躇しながら、おっかなびっくりやるのではなくて、自信を持って、これが将来の広域自治体のあるべき姿だということを、堂々と切り開いていくような、そういう視点のある、伝統を持っている県だと思います。

そういう県として、まさに先進県としての伝統を今回の自治基本条例も持っていると思いますし、その中では、県民投票であるとか、あるいは市町村の県政参加などを行っていくこととしています。

広域自治体だから中二階として、「あんまり直接の県民参加とかそういう話ではないよね」というような妥協をしないで、やはり、住民自治の県政を広域自治体で行うことの難しさは分かりつつも、どうやって乗り越えるかということ、一生懸命開拓しようとしているということなのです。そのことを理念的に宣言するだけではなくて、体制を整備するとか、住民投票できるというような形で明確に手段を確定しているところに、この条例の意義はあります。

自治基本条例にしても、議会基本条例にしても、実は結構こうした理念的なものを決めた自治体は多いんです。誰も反対しないような中身で、全会一致で理念条例をつくと美しいのですが、美しい条例があるから神棚に飾って、後は普段拝んでおくかと。でも神棚というのは高いところであって、別な言い方をすると、棚上げしたままということも残念ながら多いのです。そうではなく、例えば体制整備と書いたからには、棚にはなかなか上げてはいられません。具体的には検討中のこともあると思いますけれども、こうしたことはまさに県民参加で決めるべきではないか。県民が声を出していけば、それがまた県民と県政との新し

い関係をつくっていくことになるのだろうと思います。

もう一つ、道州制については、今回の政権は、恐らく少し消極的です。「地方分権改革推進委員会」という、安倍内閣の時に発足をして動き出した第二期分権改革を進めるための組織は、まもなく最後の勧告を出し、任期は終わりますが、これまでに勧告してきた内容については、地域主権戦略会議などの場に課題を移して実現のための検討に入っていくことになりそうです。一方で、「道州制ビジョン懇談会」というのもありますが、こちらはそのまま解散することになりそうです。分権改革は引き継がれ、道州制についてはいったん区切りになって、具体的な動きは当面止まりそうです。

とはいえ、特に首都圏に住んでいると、少なくとも一都三県について言うと、かなり一体性も強い、生活圏としてもかなり共通をした、またいろいろな面でお互いの政策の影響もあるような、密接な関係の中で生活をしていると思います。松沢知事がおっしゃる首都圏連合というものが、将来的な道州というものに関わってくるのか、ちょっと違うものなのか、これはまだまだ見えませんが、広域連携をどうやっていくかという課題が残っていることは確かです。そして、広域でも単なる行政の実施機関なのではなくて自治体なのだという考え方をしっかりと押さえておかないと、県という広域団体は県民から遠い、国と市町村の間に立って国から市町村への連絡を中継するだけの「中二階」だと揶揄されてしまう現状が、ますますひどくなってしまいかねないと思います。

国の方は道州制について、「地方に出先機関を渡してしまえば、図体が大きくて管理の手間のかかる組織が地方に移って身軽になれる。仕事のやり方については法令で縛っておけば国の思い通りにコントロールで

きる」と思っている節もあります。道州を自治体として設置することで、住民の自治の場のなかで広域の仕事を分担するのだということが棚に上げられてしまって、国が身軽になるための便利な受け皿になってしまうと本当に困るわけですね。

そうではなくて、「広域であっても自治はできる、住民の意思で自治体を運営するんだ」ということを、県の自治基本条例によって神奈川県はパイオニアとして開拓をした。その上で、県同士、県と都、こういった広域連携に積極的に取り組もうというわけです。そこでは、今度はパートナーが問われることになりそうですけれども、神奈川県だけは住民自治だけれども、他はそうではないということでは、対等なパートナーになれないわけです。都民の代表、あるいは埼玉県民の代表、千葉県民の代表という形での都政や県政との連携ということがどうできるか、それを首都圏の都県に対して神奈川県から問題提起がなされたのだと受け止めたいと思います。

道州制については、私の個人的な意見ですが、国がトップダウンで全国この区画で道州制を導入するというやり方は、これはやはり広域行政の制度の導入になり兼ねないと思います。そうではなく、先ほどの話に立ち返りますが、広域の生活を送っているという現実を踏まえた、広域課題への自治体としての取り組みの場を作れるということが求められているのだと思っています。日々の生活実態が、都県の境目を超えて広がっているわけです。例えば私は、埼玉県から東京都に毎日通勤をして仕事をし、折に触れ神奈川県下の市に足を運んで、自治基本条例づくりのアドバイザーをさせていただき、千葉県下の市のまちづくりに関心を持ってゼミ生をつれてフィールドワークをやったりする。日常の生活の範囲内にこういったものが入ってくるわけです。

このように、お互いのことも意識をしな

がら、この三県と一都というのは、政策も実は結構進んでいますし、こういうエリアの住民が、広域で一緒にやることが大事だと思います。こういうことを大事にするための州を設置するのだという態度の第一歩が、単に国から区割りをされて、与えられた枠組みの中に参加するのではなくて、そこで暮らしている者が、自分たちの共通の課題を解決するために自治で取り組んでいくしくみが必要だから、それを実行していくのだということが求められているのです。県民のつくった自治体なのだから、県民主体で県政を運営するという自治基本条例を制定し、それによって広域自治体の自治がさらに一步踏み出した。その自治基本条例が、この神奈川県という広域自治体で生まれたということ。この意味は非常に大きなものなのではないかと思います。

広域自治体の自治基本条例はこれが第一号ですし、これから数年は、まだまだ条例を具体化していく段階だと思います。例えば、県民投票ではぜひ県民にも関心を持っていただいて、「県民投票を実施する場合にはこんな発議の仕方が欲しい」など様々な声を上げていただく。それを受けて、県では、そういう声をどう取り上げるかということもまた、自治基本条例を鍛えていくプロセスになるのではないかと思います。

ぜひ神棚に上げないで、自治基本条例を県民生活の中での日々の道具として積極的に使っていただきたいと思います。どうも、ご清聴ありがとうございました。

意見交換

質問者 A

実は今日、小田原市の市議会議長さんとお話をしてきましたが、私たちは「小田原市議会を考える市民の会」というのを立ち上げました。

これまで何が足りなかったかというところ、いろんな問題がありますが、やはり自分のできることをやって、自分が変わるしかないと思っています。例えば、議会に対して、「ここが悪い、そこが悪い」という注文をしたり、文句を言うのではなく、私自身が市政に対して非常に無関心で、勉強不足であるということを反省して、これを改善していく努力をする。そして、市民側からの努力として、私がそうであったような、無関心の市民に関心を持っていただくための場を作る必要があるのではないかとこのことに気づきまして、私も世話人の一人となって、会をスタートしました。

そこで、議長さんにこういう会が発足しましたというご挨拶をさせていただいたのですが、今日廣瀬先生のお話を聞きまして、やはり議会と自治基本条例の関係が、ぎくしゃくするのではないかなと心配しています。

先ほど、先生から、議会が自治基本条例を敵視する場合があるというお話がありましたが、それでは、どのようにしたら円滑に進むのか、その辺を詳しくお聞きしたいと思います。

廣瀬先生

時として敵視するような感覚が議会の中に出てくることがあるということで、必ずぶつかるものというものではありません。議会は議会基本条例を持てるのだから、むしろ、自治基本条例の中の位置づけを得て、今度は議会がどうするのかということ、

議会基本条例の中で議会の責務や議会の活性化の方策などを充実させていけば、市政が自治基本条例で盛んになっていくのと平行して、議会も活性化していけると思います。議会も、「われわれには議会基本条例があるから、自治基本条例と両輪になって、うまく市政を進めていけるんだ」と納得をして動いていくという場合もあるんです。千葉県の流山市では、そのような印象を強く受けています。

あるいは、三重県伊賀市の場合ですが、伊賀市では自治基本条例が先に制定されましたが、自治基本条例ができて、地域自治区など様々な取組が地域に密着した自治のやり方として進んでいく中で、「議会が取り残されないようにするにはどうすればよいか、議会としては自らどう変わろうか」という方向に議論が進んで、議会基本条例がつけられました。

自治基本条例と一緒に市民が参加をしてつくるのはいいのですが、議会基本条例についても市民が参加をしてつくる、議員と市民が一体になって何かをやるという経験を持てれば、決して議会も市民参加を敵だと思わず、むしろ、市民参加をやることにより議会が尊重される、議会は大事だと尊重されるような存在になれるという実感を持てるようになっていきます。流山市の例を見ると、そのような印象を持ちます。

ぜひ、そういう関係づくりを目指していただきたいと思いますし、特に「市議会を考える市民の会」という形で、市民も変わろうとしながら、議会に関心を持って、アプローチをして一緒に何かをおやりになったということだと思います。これは大変貴重なことですし、また、こうした会のような存在があればこそ、議会も市民自治の仲間の一つとして、一緒に行動ができる素地ができるのではないかと思います。

そのような点で、大変期待できるのではないかと思います。

質問者B

ちょっと変わった質問をします。今日のお話の中で「県民主体」という言葉が出てきました。国の場合、「国民主権」という言葉を使いますが、「主権」と「主体」の違いは何か、どういう意味で両者を使い分けているのか、その辺のお考えがあればお聞きしたい。

廣瀬先生

「主権」という言葉で有名なのは「国家主権」というものです。あるいは「主権者としての国民」というもので、国民主権による日本国憲法ですから、国という政府の組織により、国民の権利を保護し、みんなに共通する仕事を一緒に行うという意味でよく使われます。

ただ、各都道府県や市町村においても、みんなに共通する仕事を実施するための政府をつくっていることは同じなのだから、「主権」という言葉を使おうと考える自治体もありますし、実際、市町村の自治基本条例で「主権者としての～」というように、「主権」という言葉を使っているところもあります。

ただ、国以外のところで「主権」という言葉を使うのは、まだ一般的には馴染まないのではないかとこの配慮をして、ただし、県民が主人公であり、そこが出発点だということを示す言葉として、神奈川県では「主体」という言葉が使われた。恐らく、そのようなお考えがあったのだらうと思います。

現政権は、「地域主権国家」ということをスローガンとして掲げていますが、「地域主権」の「主権」はなにかというのは、必ずしもまだ明確には説明されていません。しかし、国という単位以外でも主体性を持って行動する権利があるという広い意味で

「主権」という言葉を使ってよいのではないかとこの流れに今後はなっていくかも知

れません。

ですから、私としては、あまり厳密な違いはないと思っていただいてもいいのではないかと思います。

質問者C

県自治基本条例のフォーラムへの参加は、今日で3回目です。1回目は海老名で、2回目はこの間の厚木、そして今日になります。

最初の時には、自治基本条例の中にある費用分担義務について質問しました。水源環境を保全するための税ということで、言い方はおかしいかもしれませんが、私どもはいわゆる税負担をさせられました。その時聞いたお話では、いろいろ苦勞されたようですが、結局、費用分担義務を条例に入れてしまえば、今後新しく課税をする場合に議会を通すのが簡単になるのかなと思いました。

また、厚木で新藤先生が触れられ、今日廣瀬先生もチラッと触れられましたけれども、県民投票のことです。なかなか簡単にできるものではありません。新藤先生は特にその点、「県が勝手に市町村にやれと言っても、市町村がどうするのか」と話され、また、私自身も県民投票をやるのであれば、そのための経費が掛かるのではないかなどと心配するわけです。

思いつきの例を話しますと、山北町を県内のゴミ捨て場にしてしまえというような、廃棄物の処理場をつくるというような場合には、住民投票は山北町だけで実施するのでしょうか。

それから、税収のところで第21条の財政運営。私には公務員の感覚というのは分かりませんが、こういうところでうまくぼかして、公務員の方はなかなかうまく表現をするんだなというような事を考えま

した。

和田広域行政課長

2点ございまして、一つは県民投票の話がございました。条例の中には、「県民投票を実施することができる」という規定がありますが、今のお話のように、極めて地域的な、山北町なら山北町という地域の課題について、横浜の人も川崎の人もいれて全部で県民投票を実施するというのは問題があると思います。

ですから、仮に投票を実施する場合には、テーマの選び方や時期、方法などが問題になるわけですし、費用の点も含めて、どのような形で制度をつくっていくかが大事になると考えております。

自治基本条例を検討している段階でも、その点が議論になりましたが、やはり地域的なものではなく、全県に及ぶような、みんなが同じような条件で判断し得るような課題でなければ県民投票のテーマには成り得ないだろうと考えています。

もし、県単位で投票を実施するのであれば、県民全体が同じような関わり方を持ち得ることをテーマとしなければならないでしょうし、極端な例ですが、ある町のことを隣の市で投票したらおかしいわけです。前提として、そのようなことがあると思います。

もう一点ですが、財政運営のことについて、海老名でお話をいただいたとのことでした。私は海老名の時のことは承知していませんが、第3条の第3項に「県民の権利及び義務」というのが入ってまして、県が提供するサービスを等しく受ける権利を有する一方で、その費用を分担する義務を負うという内容です。これは、水源環境を保全するための税など個別のことではなく、一般的な県民の権利と義務のことを定めているものですが、いただいたお話は、そのあたりの検討の過程でのお話だと思います。

ます。

この条例では、県政運営の基本原則などと併せまして、一般的な知事の責務や議会の責務などを定めておりますが、その中の一つとして、県民の義務についても一般的な義務として定めているということでございます。

質問者 C

実は、もう一つ気になるのは、西湘地区の合併問題です。合併すると、山北町の場合、都市計画税が新しく課税されることもあって、そういうことを踏まえると、変な言い方ですけども、年貢を取り立てる悪代官という印象を持ちます。

和田広域行政課長

この条例の規定は、県政運営全般の基本的なルールであることから、一般的な義務を定めたものです。従いまして、個別の事を想定しているものではなく、何かの課税の根拠にしようとか、そういうことは全くございません。

質問者 C

課税するための手法として、この条例を利用できるのではないのですか。

廣瀬先生

税というのは、個別に税率等を含めた具体的な条例がないと課税できませんので、この条例を根拠に課税することは有り得ません。それは安心していただいていると思いますが、ただ、「一般的な義務としてはこうだ」ということを定めているという趣旨だと思います。

質問者 D

小田原市の自治基本条例のことに、
廣井副委員長さんからご報告いただきましたが、私も、先日オープンスクエアで廣井さんと同じグループで議論をさせていただきました。ありがとうございました。

また、廣瀬先生には、実は先週、金沢で全国市議会議長会主催の研究フォーラムがあり、大変分かりやすい分権等のお話をいただきました。今日もまた改めて、自治基本条例に関して、分かりやすいお話をいただき、感謝いたします。

そこで、いろいろ質問したいことはあるのですが、かいつまんでお聞きします。

まずは、県の自治基本条例のご説明を課長さんからお伺いする中で、一人の県民としては、「県政というのは身近なようで遠いなあ」というそういう思いも改めてしています。

例えば、県知事の権限に属する許認可行政などがあるわけですが、今、私は地元の住民の一人として、国府津山への巨大墓地建設計画に反対する運動に取り組んでいます。「墓地、埋葬等に関する法律」という法律がありまして、神奈川県でも、この条例に関する県条例があるわけですがけれども、墓地等の経営の許可権限は県知事に属しています。

一連の地元住民の反対運動の中で、8,000人を超える反対署名を添えて、県知事さん等に要望活動を行っていますが、実際問題として、この基本条例にあるような県民に県政に関する正確で分かりやすい情報を提供するということが、必ずしも守られているとは思えない実態があります。

この条例は、県政運営の基本原則や基本理念を定めるものですから、この条例の趣旨に沿って仕事をしていただくよう、県職員の方々には、なお求めていかなければいけないという気持ちです。

それから、市議会のことに関して、先ほど「考える会」の方からのお話をごさ

した。議長さんから、どの程度ご説明があったかについてはお話がありませんでしたが、実は小田原市議会でも、すでに6月の定例会後に、勉強会というレベルですが、議会基本条例の検討委員会をスタートさせておまして、3回の会議を終えております。一部ホームページでも、その動きを公表しておりますので、ご覧いただければと思います。まだ議会基本条例をつくと合意をしているわけではありませんが、少なくとも、市が自治基本条例の作業を進めているということで、私たち議員も危機感といいますか、それこそ取り残されないようにということではありますが、議員全員が市民の皆さんの直接関与を敵視しているとか、そういうことでは決してありませんので、一括りにして見ていただきたくないという事だけは申し上げておきます。

最後に質問ですが、一つは県の課長さんに質問です。

今回の制定された自治基本条例の中で、「県民」という言葉がたくさん出てきておりますが、この「県民」の定義についてお伺いします。

例えば、個人県民だけではなくて、法人県民も含んでいるか、あるいは外国籍県民も含んでいると解釈していいのかをお伺いしたい。

それから、廣瀬先生には、この神奈川県の自治基本条例で、第18条に「市町村の県政参加」というのがありますが、今日、県と市は、平等だということからすると、今後検討される予定の市の基本条例などでは、逆に「県の市政参加」というような概念は考えられるのかどうかをお伺いしたいと思います。

和田広域行政課長

1点目の「県民」の定義についてお答えいたします。

この条例における県民の定義というのは、

基本的には地方自治法上の住民を対象としています。

ただ、条項の内容により相対的でありまして、例えば、県政情報を知る権利やサービスを等しく受ける権利については、職場だけ神奈川県にある方など、県内の住所の有無に関わらず、実際には広く捉えるということがありますので、厳密に、住所が熱海市で働いているのが湯河原町だから県民であるとかないとか、そのような形では特段除外していないところでございます。

廣瀬先生

2点目の「県の市政参加」についてですが、これまでの市町村の自治基本条例では、「県との連携・協力」ということを定めている例は多いですが、市政への県の参加について定めている例は、私の知る限りではないと思います。

「県の市政参加」を定めるということは、可能性としてはあり得るとは思います。ただ、広域自治体である県の仕事は市町村の様々なことに影響を与えますが、各市町村の仕事で、どのようなことに県が参加をしなければいけないか、どのようなシチュエーションを想定するのかを考える必要があると思います。「このような市の政策には、県に参加をしてもらって、県政との間のすり合わせをしっかりとやらないといい政策にならないから参加してもらおうべきだ」というような論点といたしますか、具体的な課題があるのであれば、非常に面白いですし、有効な選択肢になると思います。もし、そのようなことがなくて条項のみ定めた場合には、恐らく条項はあるけれど、具体的にはなかなか動かないということになるかもしれない。そのような気がいたします。

地方分権フォーラム（小田原会場）の概要

- 日 時 平成21年10月29日（木） 18時30分から20時30分
- 会 場 小田原箱根商工会議所（1階ホール）
（小田原市城内 1-21）
- 参加者 51名
- 主催 神奈川県
- プログラム

時 間	プ ロ グ ラ ム （敬称略）
18:30～18:35	主催者挨拶 広域行政担当部長 江原 正明
18:35～18:45	神奈川県自治基本条例の検討経過と条例に基づく取組みについて 広域行政課長 和田 久
18:45～19:00	小田原市の自治基本条例づくりの取組みについて 小田原市自治基本条例検討委員会 副委員長 廣井 弘義氏
19:00～20:00	講演 「自治基本条例で県はどう変わるのか？」 法政大学法学部教授 廣瀬 克哉 氏
20:00～20:30	意見交換

地方分権フォーラム（横須賀会場）の概要

- 日 時 平成21年11月12日（木） 18時30分から20時30分
- 会 場 ヴェルクよこすか（6階ホール）
（横須賀市日の出町1-5）
- 参加者 53名
- 主催 神奈川県
- プログラム

時 間	プ ロ グ ラ ム （敬称略）
18:30～18:35	主催者挨拶 広域行政担当部長 江原 正明
18:35～18:50	神奈川県自治基本条例の検討経過と条例に基づく取組みについて 広域行政課長 和田 久
18:50～19:50	講演 「都道府県初の自治基本条例！」 学習院大学法学部教授 常岡 孝好 氏
19:50～20:30	意見交換

講演者プロフィール

廣瀬 克哉（ひろせ かつや）法政大学法学部教授

法政大学法学部助教授を経て現職。専門は行政学、自治体学。

他に、中野区自治基本条例に関する審議会会長、所沢市まちづくり基本条例案策定に向けた準備等に関する検討懇話会委員、自治体学会運営委員、日本行政学会事務局担当理事、日本自治学会理事、自治体議会改革フォーラム代表などを歴任。

<主な著書>

『電子自治体の情報政策』 ぎょうせい 2006年

『情報改革』 ぎょうせい 2005年

『電子自治体システムの構築と実践』 地域科学研究会 2003年

『インターネットが変える世界』 岩波新書 1996年

<主な論文>

「民主主義の舞台をめざして-自治体議会の新展開」

『ガバナンス』 2007年4月号から2009年3月号まで連載

「民主主義の舞台としての議会－合議制の代表機関にしかできないこと」

『月刊自治研』 2007年1月号

横須賀会場

(平成21年11月12日)

※ 「神奈川県自治基本条例の検討経過と条例に基づく取組みについて」は小田原会場と同内容のため、掲載を省略しました。

主催者挨拶

広域行政担当部長 江原 正明

皆さん、こんばんは。神奈川県広域行政担当部長の江原と申します。本日はお忙しい中、地方分権フォーラムにご参加いただきまして、誠にありがとうございます。心より感謝申し上げます。

本県では、都道府県では初ということになりますが、自治基本条例を今年の3月に制定いたしました。条例制定にあたっては、概ね5年間、県民の皆さんや市町村の方々からご意見を頂戴して、検討に検討を重ね、やっと完成したという状況でございます。

このように、まだ生まれたばかりの条例でございますが、これから条例に基づく取組みを進めていくにあたっては、まずは私どもの自治基本条例の意義や内容について、皆さんに広くお知らせし、また皆さんからご意見を頂きながら、取り組んでいくことが必要であろうと考えております。その一環として、この地方分権フォーラムを開催させていただいておまして、今年は1回目を5月に厚木で、先日、2回目を小田原で開催いたしまして、今回が3回目となります。

さて、話は変わりますけれども、地方分権改革にとりまして、今年はどういう年かと申しますと、2007年にスタートした「第二期地方分権改革」の最後の年ということになり、そういう意味では非常に重要な年となります。

ただ、皆さんご存知のとおり、新しい政権が誕生して、前政権のもとで進められてきた改革の先行きがどのようなことになるか、かなり不透明な状況でございます。例えば、先日、地方分権改革推進委員会の最後の勧告である「第4次勧告」が政府に提出されましたが、新政権のもとで勧告はどのような扱いになるのか、また、第二期地方分権改革のスキ

ームの部分がどうなるか、

一方で、今回の新政権は、「地方分権改革は一丁目一番地」あるいは「霞が関を解体・再編し、地域主権を確立する」と強いメッセージを出しているわけです。新たに就任いたしました原口総務大臣も、その点はかなり力説されており、強い意気込みが感じられます。このようなことから、これまでは、なかなか霞が関の抵抗にあってなかなか進まなかった地方分権改革が、一步でも二歩でも前に進んでいくということに対する期待というのは持っております。

ただここ数ヶ月、このような期待をしている一方で、例えば、最終的には地方に影響のあるものは見送ることになりましたが、今年度の国の補正予算を執行停止にすると言ったり、あるいは、新型インフルエンザのワクチンについて、低所得者の方への対策費を地方に負担するようを求めてきたりしました。

こういったことの情報が事前に地方に全く伝わらない、国が一方的に決めてしまったという実態があります。口では「地方分権改革」と言いながら、本当にこれで大丈夫なのかという懸念があるということです。

いずれにしましても、新政権は毎日少しずつ動いておりますので、やはり刮目して、その動向を注視し、言うべきことがあれば、言って参りたいと考えております。

さて、本日のフォーラムでございますが、この後、まず私どもの方から、自治基本条例策定までの検討経過や条例に基づく取組についてご説明をさせていただきます。

その後には、学習院大学の常岡孝好教授にご講演をいただくことになっております。常岡先生には、県の条例検討の際に「神奈川県自治基本条例検討懇話会」の委員を務めていただくなど、大変お世話になりました。この分野における深い見識や経験に基づくお話をいただけるものと楽しみにしております。

また、ご講演の後には、会場の皆さんとの

意見交換の時間も設けてございますので、この機会にぜひご意見頂戴したいと思いますので、よろしくお願いいたします。

それでは、本日のフォーラムが実り多いものとなりますことを心からお祈りをいたしまして、開会のご挨拶とさせていただきます。

本日はどうぞ、よろしくお願いいたします。

講演

「都道府県初の自治基本条例！」

学習院大学法学部教授 常岡 孝好 氏



はじめに

学習院大学法学部の常岡と申します。行政法を専攻しております。本日のフォーラムに声をかけていただいたのは、私が神奈川県自治基本条例の検討懇話会のメンバーであったからであります。懇話会では、行政法を専門としている見地から、自治基本条例のあり方について、いくつか提案をさせていただきました。本日は、そういうことも踏まえ、講演をさせていただきます。

今日はすごく風が強いですけれども、お昼にテレビを見ておりましたら、ちょうど横須賀の海上自衛隊で満艦飾という式が行われたというニュースをやっていて、艦に飾られた万国旗が風にはためいておりました。別のニュースでは、「事業仕分け」が取り上げられていました。事業仕分けとは、ご承知のとおり、政治家などが役所の人間を呼びつけて、役所が行っている様々な事業について、本当に必要なのか、必要だとして果たして国が行うべきなのか等々を検討するものです。また、この事業仕分けの場は市民の参加を仰いでいることから、非常に公開性・透明性に富んだプロセスを経た予算の査定方法でもあります。

この事業仕分けのポイントとして、4つのことが挙げられると思います。第一に、市民の方も自由に傍聴して作業を監視できるという点です。ある意味で、市民参加が行われていることがポイントです。第二に、事業仕分けには、予算に一番深く関係する財務省が絡んでおります（政治家主導なのになぜ官僚が絡んでくるのか不思議な気もしますが、そこは知恵を拝借するという事なのでしょう）。財務省との連携です。ここから連携ということもポイントです。第三に、事業仕分けは、予算が無駄に使われないか、事業が無駄に行われていないかをチェックするものですから、事業の有効性や効率性を考えているということもあります。最後に、事業仕分けは、市民が監視できるということで透明性という要素もあるかと思えます。

これらの事柄は、本日お話しする神奈川県自治基本条例の根本に流れている思想・発想でもあります。参加、連携、有効性・効率性、透明性、こうした基本的な発想は自治基本条例の中にしっかりと根付いています。本日は、こうした自治基本条例の意義について、1時間ほどお時間をいただき、若干詳しくお話をさせていただきたいと思えます。

本日のお話の骨子は、レジュメにあるとおり4点です。まず1点目は、先ほど県の課長さんから説明があったとおり、分権改革が2000年にございしましたが、その結果、自治体の地位がどう変わったかということについて話をします。2点目は、自治体の地位が変わったことに応じて、自治体にも自治体版憲法というのが必要になってきたということについて話します。3点目は、今回、平成21年3月27日施行されました神奈川県自治基本条例の内容をかいっまんでご説明しまして、その意義や画期的な規定について述べさせていただきます。最後

に4点目として、自治基本条例が積み残したものですとか、まだ条例で達成されていないこと、つまりは課題についてお話をさせていただきます。

1. 分権改革と自治体の地位

第1点目ですが、2000年の地方分権一括法の施行により、自治体の地位が大きく変わったことについてです。

この地方分権一括法の目標というのは、大きく3つぐらいあります。1つ目は、中央集権のあり方を改めること。かつて、私の生まれた田舎では、小さな町でも「〇〇銀座」というのがありました。今でも多分あると思いますが、そういうまちは全国津々浦々にありました。全国的に画一的なまちづくりがされていたわけですが、それが地方分権一括法の施行により画一的・統一的なやり方ではまずいということが改めて確認されて、もっと地域の独自性・特殊性が発揮されなくてはまずい、地域独自の運営があって良いということになったわけです。

市町村や都道府県というのは縦割り行政の弊害が比較的少ない行政運営をしているとあってよいと思います。ご存知のように、国レベルでは、各省庁、あるいは、各部局と言った方がよいかもしれませんが、それぞれが縦割りの行政活動をしていて、横の連携が取れていない。そのため、同じような事業が複数の部局で同時並行的に行われていて、予算の奪い合いをしているといった状況がありました。ところが、自治体レベルでは、こうしたことが比較的少ない状況でして、総合行政がやりやすい体制になっています。そこをもう少し促進しようというのが2つ目の目標としてございました。

そして、3つ目として、何といたっても地方分権というのは、地方の活力を取り戻すところに最終的な目的があったかと思えます。私の田舎も、ゴーストタウンというの

は言いすぎかもしれませんが、昔賑やかだった商店街がシャッターを下ろして閑散としていて、歩いているのは年配の人ばかりという有様でして、本当に元気がない、活気がないという状況です。こうした状況を地方から改めていく、改善していくことによって、日本全体が元気を出すことが必要です。そうだとしたら、地方の問題について地方の現場でより良く解決できる仕組みというのをつくっておく必要があるのではないか、そのためにも地方分権が重要ではないかということになるわけです。

地方分権一括法が施行されて、結果どうなったかということですが、まだまだ地方分権の動きは中途段階、発展途上の段階ではありますが、一定の成果は出ています。特に重要なのは、機関委任事務制度の廃止です。先ほど、県の方からお話がありましたが、機関委任事務制度とは、要するに国が自治体を手足として、あるいは部下として国の事務を行わせるという仕組みです。ですから、機関委任事務が行われている中では、国がいわば主人、あるいは上司で、地方自治体が部下、あるいは下僕になります。このような支配・服従の関係ができあがっているので、機関委任事務がある限り、自治体の主体性はなかなか発揮できないということになります。ずっと前の話になりますが、「3割自治」という言葉が流布していた時代がありました。要するに、自治体は自前の事務は3割程度しかやっておらず、7割程度国の事務を行っているという話です。国から命令されて下請け機関としてやっていた事務が、都道府県や市町村の行う事務の全体の7割ぐらいあったということです。その7割を抜本的に解決してしまおうというのが、地方分権一括法の主眼でありまして、機関委任事務の多くは自治事務、つまりは自治体が本来行うべき事務になったわけです。ただ、完全に中央からの拘束

が外れたかと言うと、必ずしもそうではなく、問題は残っています。

ともあれ、機関委任事務はなくなりましたので、自治体は名実ともに大きな権限を持つ団体になりました。統治団体になったと言っても過言ではありません。ただ、統治団体と言っても、司法権については、依然として国の裁判所に委ねられています。諸外国の中には、地方レベルで独自に裁判所を持っている国、例えば、国には三審制による地方裁判所・高等裁判所・最高裁判所がある一方で、地方には地方独自の三審制による裁判所制度を持っている国もあります。それと比べると、日本では自治体ごとの裁判所制度はありませんので、自治体が統治団体であるということは少しおかしいのですが、自治体は実際に自治立法権や自治行政権をしっかりと持っていて、しかも地方分権一括法によって、こうした権限の中身が拡大・充実しましたので、自治体は名実ともに統治団体的な能力を持つようになったと言ってよいのではないのでしょうか。

2. 自治体「憲法」の必要性

ただし、自治体の権限が強化されることになると、逆に責任も増えることに注意しなければなりません。例えて言うと、これまで親と言いますか、国の庇護のもと、自治体は事務を行ってれば良かったし、失敗すると親、つまり国が面倒を見てくれるという面がありました。しかし、今後はこうしたことは許されません。自治体が独り立ちして、大人として成長していく必要があります。独り立ちですから、当然、自分でやったことは自分で責任を取ることが要求されることとなります。

このように責任を多く背負うことになると、失敗をしないための基本的な自治体運営のルールがあっても良いという話になってまいります。つまり、自治体が統治

団体となり、大きな権限を持つようになったのだから、統治のための、県で言えば県政をうまく運営していくための基本的なルール、基本的な原則、基本的な理念をしっかりと押さえておく必要があるということです。自治体は国と同格の統治団体になったのだから、国に憲法があるのと同様に、自治体にも自治体版憲法があってもよいだろうという話になります。

実は、憲法というのは中央政府の専売特許ではありません。西欧諸国を見ますと、例えば、アメリカでは、地方政府のレベルで憲法を持っているところがいくつかあります。日本でいう自治体という地方政府において、憲法、つまりは自治基本条例になりますが、憲法があってもおかしくないという話であります。ところが、これまで自治体は憲法を持ってきませんでした。これにはいくつか理由があります。先ほど、機関委任事務制度について説明しましたが、そうした制度の下では自治体は国の下請け機関なので、下請け機関に憲法のような立派なものを持たせる必要はないだろうという理解がありました。また、日本国憲法には既に自治体についての定めがあり、敢えて自治体レベルで憲法を別に制定する必要はないだろうということも言われていました。

それから、最も重要な点は、地方自治法という中央レベルの法律において、自治体の組織や運営の方向性について事細かく条文が設けられていて、それに則って自治体の行政は運営されていることです。従って、地方自治法以外に基本的なルールなど必要ないのではないかとということです。しかし、これは考えてみればおかしな話です。なぜ中央レベルのルールが地方自治体の活動の基本原則となるのでしょうか。そもそも、中央レベルのルールが地方自治体の組織を規律することが許されるのでしょうか。地方には地方の独自性があり、地方の政治や

行政は地方で決めて良いのではないのでしょうか。それが地方分権の発想です。地方自治法というのは矛盾した法律で、地方自治を尊重するかのようで、実際には地方の自主性・主体性を阻害しているとも見ることができます。とにかく、地方自治法が地方の政治行政のあり方について事細かに規律しているのです、それ以上に地方に憲法など必要ないだろうという考え方があったということです。今回の懇話会の座長であった新藤先生は、懇話会の席上で、「地方議会は今一院制だが、これは地方自治法によって拘束されていることである。このような縛りは取っ払って、地方議会を二院制にしたらどうか」と述べられました。地方自治法を乗り越えようという発想ですが、それは今後の一つのあるべき姿かもしれません。とにかく、地方自治法という中央レベルのルールが、地方の政治行政のあり方まで事細かく縛っている。そこが問題だということ、まず押さえておいていただければと思います。

最後に、自治体に憲法が必要ない理由として、自治体には統治権がない、特に司法権がないということが言われていました。しかし、先ほど述べたように、こうした状況は大きく変わりました。自治体にはやはり憲法が必要だろうとなったのです。これまでに申し上げたように、地方分権一括法により自治体は名実ともに統治団体へ変わった。まだまだ財源が不足している、税源が不足しているなどの問題はありますが、従来より格段に権限が増え、統治団体としての能力を十分に発揮できる体制になったのです。そうだとすれば、根本法、自治体版憲法があってもよいということです。

それでは、自治体版憲法ということで問題になる憲法とは何なのか、それをおさらいしておきたいと思います。憲法にも色々な種類のものがあります。独裁国家でも憲

法があったりします。それから、貴族政治が行われている国や、軍人が政権を握っている国にも憲法はあります。しかし、現在の日本や西洋の民主主義国家、すなわち、アメリカ・イギリス・ドイツ・イタリア・フランスなどの憲法は、似たような原理、発想を持った憲法になっています。その原理とは、国民主権、民主主義、自由主義、基本的人権の尊重、三権分立などです。このような、いくつかの基本原則を全て踏まえた憲法を「近代立憲主義憲法」と呼ぶことができます。

近代国家が成立する過程で、民主主義、自由主義、三権分立などの原理が、次第に重要性を増していき、憲法に結晶化してゆきました。日本国憲法も、今申し上げたような民主主義、国民主権、自由主義、基本的人権の尊重、三権分立という原理を全て取り入れています。また、日本国憲法は、他の国の近代立憲主義憲法と同様、理念、基本権、統治の仕組みの3点セットを含んでいます。この3点セットが日本国憲法の構成要素になっています。

自治体に憲法が必要であると言うならば、今申し上げたような理念、基本権、統治の仕組みという3点セットが盛り込まれている必要があるだろうと思います。加えて、自治体によっては自治体の特殊性や独自性がありますので、こうした特殊性・独自性を踏まえた内容の憲法であってもよいと思います。例えば、自治体に特有の基本権が盛り込まれた憲法があってもよいかもしれません。

神奈川県の特徴として、西部は非常に緑が豊かであるということがあります。実際、神奈川県の西部は緑が豊かなので、この緑を守ることが県民の願いだとしましょう。そうだとすれば、緑を守る手立てとして「環境権」というのを神奈川県版憲法に織り込むというのも一つの手かもしれません。実は、似たようなことが既に県の条例で行わ

れています。神奈川県環境基本条例という条例があり、その前文には、「良好な環境の下で健康で安全かつ文化的な生活を営む権利」というのが謳われています。これは、ある種の「環境権」の発想を踏まえたものと言うことができます。こうした発想に関連して、県の環境農政部森林課では、「成長の森」事業というのをを行っています。この事業は、お子さんやお孫さんが生まれたご家族から広葉樹の苗木を寄付してもらい、そのお金を基にして植栽し、一本一本の木が、お子さんの成長を表すという取組みです。

また、神奈川はもともと海外に開かれていた土地柄であり、開国が日本の中で比較的早かった、開明的・先進的な土地柄でもあります。こうしたことから、外国人に対して特別な人権を保障することがあってもよいかもしれません。

以上は、あくまで私的なアイデアですが、このような神奈川の特殊性に応じた基本権が仮に何かあるとすれば、神奈川県版の憲法の中で正面から保障していくことがあってよいと思います。

続いて統治の仕組み、県政運営の仕組みのレベルの話に入りたいと思います。神奈川県の県政が他の自治体の政治行政と比べて全く異質・特殊な部分があるとすれば、そのことをうまく踏まえて、独自の憲法、独自の統治システムをつくっていてもよいのではないかとということです。

神奈川県の特性として重要な点は、政令指定都市、中核市、特例市など自立的な市が多いということです。そろそろ、神奈川県では3つ目の政令指定都市が誕生することになります。その分、県庁の役割はある意味空洞化することになるかもしれませんが、市町村で自立的な団体が多く存在している。これが神奈川県の特性です。3つの政令指定都市を抱える都道府県は他にあり

ません。本当に珍しいことなので、そのような特殊性を踏まえた県政運営のルールがあってもよいかもしれません。

さて、これまでは県の特殊性に根ざした基本ルールを定めるのがよいのではないかという話をしたのですが、特殊事情ではなく全国どこでも起こるような問題に対処するための基本ルールがあってもよいはずで、神奈川県も含めて全国のどこの自治体でも抱えるかもしれない課題や問題のいくつかを紹介したいと思います。もちろん、これから紹介することが確実に神奈川県で生じると申し上げるつもりはありません。「もしかしたら、神奈川県でも起こるかもしれない」ぐらいの感覚で聞いていただければと思います。

まず1点目として、県政の腐敗が起こるかもしれないということです。これまでも、宮崎県や福島県の知事が官製談合を取り仕切っていたということが実際にあったようです。2点目として、財政が危機的段階にある自治体が結構たくさんあります。だからこそ、先ほどご紹介した事業仕分けなどをやっているわけですが、財政危機をどう乗り切るかということが全国の自治体に共通した大きな課題だと思っています。さらに、3点目として、自治体によっては、首長が独断専行して、市民・住民が望まない方向に行政を運営してしまうことが起こりえます。このことについては、後ほど例をご紹介します。最後に4点目として、先ほど、県の方からも市町村との連携が大切だという話がありましたが、これまで国と県、あるいは県と市町村との連携が必ずしもうまくいっていなかったという問題があります。実際、その種の例は枚挙に暇がありません。現在も連携がうまくいかないで揉めている例がありますので、後でご紹介したいと思います。

さて、1つずつ見ていきましょう。最初

の課題は県政の腐敗です。先日、千葉県の知事さんが一生懸命謝罪していました。なぜ謝罪したかという、県の職員が不正経理を働いたためです。県の職員を代表して知事が謝っているわけですが、こうしたことは何処の自治体でも起こりうることであり、こうした事態を招かないため基本ルールを予め定めておく意味があると考えます。

2番目の課題についてですが、大阪にワールド・トレード・センター・ビルディングという建物があります。ここが赤字を垂れ流し、出資していた大阪市の財政が火の車になってしまったといういわくつきのビルです。私も実際に中に入ったことがあります。学会の帰りに夕食をとろうと足を運んでみたのですが、人が多くいそうな週末の夕方だったにもかかわらず、展望台にもレストラン街にも本当に人が少なくて、店に入るのが怖いくらいでした。私が入ったのは日本食のレストランでしたが、私の後に人が入ってきた気配がなく、店員さんは本当に手持ち無沙汰で悄然としていたことを覚えています。つい最近ですが、そのビルを大阪府が買い取って府庁を移転させるという計画を知事さんが打ち出しましたが、議会の反発にあって、現在のところ計画は頓挫しているようです。ともあれ、このケースは財政が危機的な状況になってしまったケースですが、そうなる前に市民や議会のチェックが掛けられなかったのか、この点が大きな問題です。財政をどのように立て直すかは、大阪市のみならず神奈川県でも対応すべき課題ではないでしょうか。そうだといたしますと、財政規律をしっかりするための基本原則や基本ルールが予めあったらよいのではないかと思います。

続きまして3点目ですが、千葉県銚子市の例です。銚子市に銚子市立総合病院という病院がありましたが、ある時期に市長さんがこの病院を休止するという方針を発表しました。この市長は「病院を何とかしま

す」という公約を訴えて当選した方でしたが、公約とは大きく違った行動をとったため、市民からは独断専行だという声が上がりました。結果的にはリコールが成立し、出直し市長選が行われ、新しい市長が当選しました。この市立病院休止という決断は市長も色々と考えての行動だったと思いますが、市長のリコールが成立するということは、市長の方針に対するそれだけ多くの反対があったということであり、まさに市長の行動は独断専行と言えます。このような独断専行が起こらないような手立てを考えておく必要があるのではないのでしょうか。つまり、このようなことが生じないよう基本ルールや基本原則を確立しておく必要があると言えます。

最後ですが、自治体間または国と自治体との連携がうまくいっておらず問題になっている事件として、八ッ場ダム建設中止問題があります。民主党政権になって建設中止の方針が打ち出されましたが、地元の市町村や流域の都県などが猛反発しています。神奈川県は直接の関係はないと思いますが、国の意向と地元自治体・関係都県の意向が真二つに分裂しています。相互の連携がうまくいっていないケースになりますが、このようなことが起こらないような体制を予め構築しておく必要があるのではないかと考えられます。そのためにも基本ルールが必要でしょう。

3. 神奈川県自治基本条例

以上のように、全国のどこでも起きそうな問題に対応するため、県としての基本ルールを予め定めておく必要があるというのが私の考え方です。それから、先ほどお話したように、県には独自性・特殊性というのがありますので、そうした点を踏まえた基本ルールを定めていくのもよいのではないのでしょうか。ともあれ、県は統治団体と

なりましたので、この際、県政運営をうまく行っていくための基本原則、基本ルールをしっかりと定めておくべきだと思います。

そこで、神奈川県版の自治基本条例ですが、まさに全国どこでも起こるような問題、それから、神奈川県に特殊な問題をしっかりと踏まえて、自治の基本ルールを盛り込んだものとなっています。自治の基本ルールを定めているという意味で、神奈川県版の憲法であると言っても過言ではありません。条例の中身を見てみますと、憲法が一般的に定めている理念や基本権について定めていますし、さらには、県政運営の基本原則や制度、憲法で言えば統治の項目に当たりますが、そうした項目も定めています。まさに、憲法の体裁を踏まえた構成、内容になっています。

条例の内容をかいつまんで説明しましょう。まずは理念についてです。理念は大きく分けて2つありまして、一つ目は県民が主人公であるということです。「県民主権」と言ってもよいでしょう。二つ目は市町村の尊重です。ここが神奈川県版の自治基本条例の特異な点です。都道府県レベルでは、どうしても市町村との関係を視野に入れて自治基本条例をつくっていく必要があります。特に神奈川県の場合、自立的な市町村が多いので、市町村の自主性や主体性を尊重する必要があるわけですが、そのことを保障するため、市町村の尊重という理念を打ち出しているのです。

理念の次、基本権についてです。基本権について定めるのは憲法の常です。神奈川県版の自治基本条例で定めている基本権は、数としては、それほど多くありませんが、中身としては、ある意味で画期的な内容になっています。一つ目は知る権利、二つ目は参加権、三つ目はサービス受給権となっていますが、このうち知る権利や参加権というのは日本国憲法では正面からはっきり

とは書かれていません。こうした新しい権利を自治体レベルで自治体版憲法に盛り込んだ意義は大きいし、素晴らしいことだと思います。

続いて統治の分野に入りますが、自治基本条例にはいくつかの基本原則が定められています。一つ目は先ほどの参加権と関連しますが、参加の原則を謳っています。二つ目は、これも市町村の尊重と関連しますが、県と市町村との役割分担の原則について定めています。このことは、後ほど詳しく説明します。以下、三つ目は、透明性・公正性の原則、四つ目は、効率性・有効性の原則、五つ目は、連携の原則となっています。

冒頭にご紹介した事業仕分けの特徴を思い出していただきたいのですが、事業仕分けの特徴として、市民が傍聴、監視しているということで、参加の原則が加味されていました。また、市民に公開されているということで、透明性が確保された仕組みであるという話もさせていただきました。さらに、事業仕分けは、限られた予算を有効・効率的に使って、より良い事業を実施するためのものであり、まさに有効性・効率性を確保しようとする取り組みでした。最後に、財務省の官僚の知恵を借りながら（一方で財務省の掌で踊っているといううがった見方もあります）、財務省との連携を図りつつ、予算を圧縮していくという面もありました。以上のように、神奈川県版の憲法は、事業仕分けが持っていた特徴（参加、透明性、有効性・効率性、連携）をすべて取り込んだ形でできあがっていると言ってよいかもしれません。今の世の中、国でもどの自治体でも、この種のいくつかの原則を全て踏まえた政治行政を行っていくことが強く要請されているということで、事業仕分けにこうした原則がたまたま出てきているというだけのことです。神奈川県自治基本条例は、まさに、これらの原則をうまく取

り込んで、県政を進めていくことを目指しています。

では、こうした原則が、実際にはどのような制度・手続で実施され、県が広域行政を運営していくのか、いくつか例を示して見ていきたいと思えます。その前に関係機関の責務について説明します。

お手元のパンフレットに条文がありますが、第10条と第11条をご覧ください。ここに自治立法権を担う、議会に關係した規定が出てきます。なぜ議会の規定があるのかですが、それは、議会を含めて自治というものが実現されるからです。地方自治、あるいは県政というのは知事だけが推し進めているわけではなく、議会と知事が互いに連携や牽制、あるいは協力することを通じて行われています。議会も知事も県民の選挙によって選ばれています。県民の二元代表がいて、お互いが牽制や協力をしながら、県政を前に進めています。ですから、当たり前のお話ですが、自治の基本ルールであるならば、議会を取り込んだ形で定められる必要がありますし、知事のことだけを定めるのならば、県政の車の両輪の一つしか書いていないもので不十分なものと言えます。日本国憲法には、国会・内閣・裁判所と3つの章がありますが、自治基本条例に議会についての定めがなければ、国会の章がない憲法のようなものになります。自治基本条例に議会についての条文が盛り込まれている、このことがいかに大きな意味があるか、強調しておきたいと思えます。

自治基本条例に似たものとして行政基本条例というものがあります。議会についての定めを全く含んでいない、首長の部局のことしか規定していない基本条例のことを行政基本条例というのですが、行政基本条例と自治基本条例では意味合いがまったく

違います。行政基本条例は自治の両輪の一方しか定めていません。これに対して、神奈川県自治基本条例は、議会と知事という自治の大きな担い手を二つとも取り込んでいて、まさに行政と立法を含んだ自治を相手にした条例であると言えます。

さて、先ほど確認したいくつかの基本原則が実際にどのように具体化されているか、かいつまんで説明させていただきます。これは、数が多いので特徴的なものに焦点を当てて説明させていただきます。

まず、参加の原則についてですが、情報公開・情報提供が第14条で、県民参加が第15条と第16条で定められています。先ほど、県の方から話があったように、第16条では「県民投票ができる」ということしか規定されておらず、実施の細目が書かれていません。この点は、現在検討中とのことで、今後、県民投票条例案を議会へ提案するのだらうと思えます。いつになるかわかりませんが、なるべく近いうちに提案されることを期待しています。とにかく、県民投票という手段により県民の意思を確認していくというあり方がここに書かれている、県民参加が県民投票という方法を通してできるんだということです。

それから、少し変わった権利として、県民だけではなく市町村も県政に参加できるという、「市町村の県政参加権」が書かれています。例えば、県と市町村との協議体制を整備して、その中で、市町村が県に対して注文できるようにしています。

さらに、県は国政に対しても参加することとしています。今まで、県は一方的な国の方針を受動的に受け止めて、従うことが多かったかもしれませんが、これからは、県は国が行うことに対して注文を付けたり、県は自らが行おうとすることを積極的に国に提言して国にやらせたりする。こういうことも視野に入れていきます。

先ほど事業仕分けの話の中で効率性・有効性の原則に触れましたが、効率性・有効性の原則は政策評価とも関連が深いものです。政策評価とは、ご存知の方もおられると思いますが、県が実施している事業のサイクルを計画・実施・検証の3段階程度に分けて、実施した効果があったのか、効率的なやり方ができていたのかななどを様々な角度から検証し、悪かった点があればそれを改めるという仕組みのことで、政策評価と事業仕分けというのは、ある意味似ています。事業仕分けでは、各省庁がやっている事業を説明させて、何のために、どんな効果が出ているのか問いただします。その結果、効果が出ていない、実施効率が悪いなどの事実が明らかになったならば、予算を切り詰めることもやりますが、同時に、より効率的で有効に事業を実施することも目指しています。こういう面から、事業仕分けと政策評価は似ているということです。県では既に政策評価を実施しています。まさに事業の効率性・有効性を上げるという目的で実施しており、効率性・有効性の原則にとって非常に重要な取組みになっています。

また、民間や自治体との協力・連携ということも謳われています。今の世の中、行政だけで公共的な活動をまかない切ることには不可能です。財政的にも人員的にも限界があると思います。足りない部分は民間の力を借りる必要があります。民間も営利追及だけではなく、公共的な活動をする場合には行政が支援することで、公・民がうまく協調して公共的な活動を実施していこうということです。自治基本条例の第24条では「民間活動との連携協力」が定められていますが、これは民間にも大きな期待を寄せているということです。

4. まとめと課題

以上、神奈川県自治基本条例の色々な特

徴を見てきましたが、基本的にはどこの自治体でも抱えている課題をいかに処理するかという基本ルール、基本原則を打ち立てようというものでありますし、また神奈川県の特異性を踏まえた内容になっていると言えます。神奈川は開明的で先進的な土地柄であると言われていています。そうであれば、県民の皆さんの開明的で先進的な観点に期待して、政治や行政に参加していただき、行政の中身をもっと良いものにするため協力していただいた方がよいのではないかと。そのために参加権を手厚く保障するということが必要で、そのためにも、神奈川県自治基本条例は、知る権利や参加権など、新しい権利を真正面から保障しています。

神奈川県の自治基本条例は、都道府県レベルで初めて制定された自治基本条例であり、自治体版の憲法と言って良い内容を備えています。非常に画期的で意義あるものではあります。これで完璧というわけではありません。条例を制定したのはスタートであり、ゴールではありません。ゴールを目指すためには、自治基本条例で構想した中身をもっともっと現実化する必要があります。そのためには、例えば、県民投票条例をつくって、県政全体における重要な争点について1回県民投票を実施してみるのも、県民の関心を高める一つの手だてになります。

また、先ほど申し上げました政策評価について、まだまだ県民一般の認知度が高まっていませんので、もう少しPRをしていただいて、どのように政策評価を実施し、成果をどのように県政にフィードバックしているのか県民に分かりやすい仕組みをつくっていただきたいと思っています。政策評価の過程を公開したり、もっと市民参加を行ったりして、政策評価の実際のあり方を変えていただくことも必要かもしれません。

神奈川県自治基本条例では、知る権利や参加権が手厚く保障されましたので、県民はこうした権利を存分に活用して、県政に関する情報を集める。そして、問題点を発掘し、解決していくための手立てを他の住民やNPOの方、県の職員と一緒に考え、提言していく。こうしたことが重要です。つまり、この条例の中で保障された権利をしっかりと活用していく姿勢が県民には求められています。

また、議会や知事、県の職員は、この条例によって保障された様々な権利を手厚く保護するような県政を行っていただきたい。あるいは、基本原則として定めた参加の原則や効率性・有効性の原則などを踏まえた県政運営を行っていただきたい。そのためにも県民はしっかりと県政を監視する、あるいは参加するということが必要になると思います。

自治基本条例を制定したのは一応の通過点で、まだまだゴールは先にあります。より豊かな県政を実現するのが最終目標になると思いますが、その過程では、基本条例で謳われた権利や仕組みや制度をしっかりと活用していくことが、県民に求められていると思います。

以上で、私の話を終わりにさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

意見交換

質問者 A

地方分権の中では、国から地方自治体への「権限」と「財源」の移譲が車の両輪ではないかと思います。

しかしながら、いろいろと地方分権のお話を聞いてみても、やはり「財源」の移譲について、なかなか明確な方策がないように思えます。

先程のお話にもありましたが、ややもすると、こうしたことが地方自治法で全部曲げられてしまっているような感じがします。自治基本条例の第 25 条に「国への提案」という条文がありますが、地方自治法に書いてあることまで触れるようなことができるのでしょうか。

また、今の政権の方針がどうかではなく、「大きい政府」であると、中央が財源を持って、地方へは中央が集めたお金が配られることになり、「小さい政府」であると、財源は地方自治体に移譲されると聞きます。これについては、どうお考えでしょうか。

それから、憲法と条例、あるいは法律と条例の関係についてです。実際問題として、この条例が裁判にかかることはないと思うのですが、例えば、この条例が裁判にかかったとき、法律との優劣はどうなるのでしょうか。

最後にもう 1 点は、今「事業仕分け」というものが行われていますが、神奈川県ではまだやったことがないという新聞記事を見ました。例えば、岩手・秋田・宮城・三重・高知県では 2002 年に事業仕分けが行われており、神奈川県内でも厚木市や三浦市で行われているようです。神奈川県はすでに事業仕分けに似たことをやっておられるから本格的にこういうことをやらなくていいという解釈なのかもしれませんが、なぜしなかったのか、あるいはなぜしようとし

ないのかをお伺いします。

常岡孝好 学習院大学教授

自治基本条例と日本国憲法、国の法律との関係をどう考えるかについてですが、まず、日本国憲法が自治基本条例よりも強い効力があることは、これはもう明らかです。日本国憲法に反するような自治基本条例は、違憲として無効になります。

次に法律、特に地方自治法との関係についてです。例えば、地方自治法の中で、自治基本条例に反するものが規定されている場合、その部分をどう考えるかですが、法律の方が条例よりも効力が上だと普通は理解されています。ですから、地方自治法は自治基本条例に勝るとというのが一般的な理解です。

しかしながら、地方自治法も憲法の拘束を受けておりますので、地方自治法とはいえ、憲法で保障された「地方自治の本旨」に反することは許されません。ですから、仮に自治基本条例の規定と地方自治法の規定が矛盾していて、「法律に抵触しているのだから、自治基本条例の方が無効じゃないか」と言われた場合でも、その抵触する部分についての地方自治法の定めが、憲法の保障している「地方自治の本旨」に反していれば、つまり、地方の自主性や主体性を殺すようなものであれば、その規定自体が違憲となりますので、抵触する部分についても自治基本条例の定めが生きてくる可能性が出てきます。結局は、「地方自治の本旨」をどう考えるかによって話は変わってくるということです。

続いて、「大きな政府」の場合には、中央でたくさん税を取って地方にお金を分配し、逆に「小さな政府」の場合には、財源を移譲するのではないかというお話がありましたが、恐らく「大きな政府」だから税財源の移譲が実現しない、「小さな政府」だから税財源の移譲が実現しやすいという話では

ないのだと思います。中央政府と地方政府が税財源や人的資源等を綱引きしているようなもので、それがどう解決されるかで、税財源の移譲が決まってくるのだと思います。

だからこそ、国に対して強く要求していくために、第25条のみならず、第24条の「他の地方公共団体との連携協力」という規定があるとおり、他の自治体と連携して国へ提案してゆくことが求められると思います。

質問者 A

第25条を根拠にして、国に対し財源の移譲を要求する裁判を起こしたような場合、国と地方、どちらが勝つのでしょうか。神奈川県はまだ豊かな方かもしれませんが、税収の少ない自治体への配慮は必要だと思います。

常岡教授

自治体が国を相手取って、「財源をもっとよこせ」というような裁判はあり得る、想定できることだとは思いますが、果たして自治体に裁判を提起する資格があるのかという事が、まずは問題になりそうですし、資格が自治体にあるとしても、財源の移譲を求める根拠がどこにあるのかということが、次に問題になると思います。

そこで、この自治基本条例が国から財源を取ってくるための根拠条文になるかという点、それは難しいと思います。まずは第24条・第25条あたりを活用しながら国へ強く要求していくことが重要だと思います。

広域行政課長

3点目で「事業仕分け」のお話をいただきました。今、注目されている「事業仕分け」というのは、行政刷新会議の事務局長が代表を務めている「構想日本」というシンクタンクが採用している方式で実施され

ているものです。

他の自治体でも同様だと思いますが、県の場合、予算査定段階で「事務事業評価」というのをやってきており、平成18年度から平成20年度にかけては、3,000以上の事業を対象に、最終的には県民や市町村の方が外部点検を行い、事業の廃止や改善をやってきております。

そういう意味で、現在の政権が進めている、いわゆる「事業仕分け」というものは行っていないということであり、そのような事業の評価を全く実施していないということではありません。

質問者 A

それでは、なぜ報道では神奈川県では実施していないことになっているのでしょうか。

常岡教授

実際に多くの自治体は政策評価について条例あるいは規則等を設けて、その枠内で事務事業評価を行っています。「事業仕分け」というのは、事務事業評価の中でも特殊な形態です。事務事業評価の一種として「事業仕分け」という形態があるのご理解いただければよいと思います。

質問者 B

条例の中で使われている用語について、質問及び意見が3点ほどあります。

まず、条例の中で「県」という言葉が多く使われていますが、この「県」は、何を意味しているのでしょうか。行政の「県」ということなのでしょう。条例には「県の意思決定」などの用語もありますが、それならば、私は知事や議会だけで収まるものではないと思います。

2点目ですが、「職員の責務」という条文についてです。職員は、あくまでも県知事

の下で使われている人であって、何か自己主張ができる立場ではないはずです。「職員」に関することを自治基本条例の中に書くのはおかしいと思います。私は、この条文を削除すべきだと思います。

3点目は、「県民投票」についてです。県民投票制度の詳細は、今後検討していくとのお話がありましたが、発議については、知事に限定するのではなく、議会も、県民も提案できるようにするべきだと私は考えています。

また、県民投票の結果の取扱いについてですが、県民投票は、県民の意思を直接聞くものですから、本来なら、代表の決定よりも強いのが普通の話です。ところが、自治基本条例にはこのような記述がありません。これは、ガス抜き以外の何物でもありません。大変な費用と時間をかけてやるのだから、「この意思決定に県は従う」という条文を一刻も早く入れてほしいと思います。逆に、知事も議会も県民投票の結果に対しては文句を言えないというぐらいの強いものでなければ、県民投票を実施する意味がないと思いますし、そうでなければ、この条文も削除すべきです。

広域行政課長

まず、「県」の意味についてですが、これは地方公共団体としての、地方自治体としての県ということで、一般的に使用しております。例えば、県と市町村の関係を書いているときは、「市町村長」と「県知事」と書くのではなく、地方公共団体としての「県」と「市町村」と表現しています。つまり、団体間の関係性を書くときには、「県は」という言い方をしています。

一方、「県」の中でも、議会や知事の責務を規定しようとするときは、「議会は」、「知事は」という書き方をしております。ですから、内容によって主語は使い分けているということがございます。

また、関連しまして、第13条の「職員の責務」についてです。ご意見の内容は、職員は知事に使われている立場なので、責務を書くのはおかしいのではないかとということだと思いますが、ここでは、知事から職員までが日頃の職務を通じて、この条例で掲げた基本理念や基本原則を尊重して、努力しなければいけないという趣旨で掲げております。

質問者B

そうしますと、一職員が主張することを、何の根拠で拘束するのですか。一職員が「私はこう思う」と言った場合に、それを抑える根拠がなくなってしまうでしょう。今おっしゃったような、単なる職員の話であるならば、この条文はなくすべきです。

広域行政課長

職員の規定については、「基本理念にのっとり、及び基本原則に基づいて職務を遂行しなければならない」、「職務の遂行に必要な能力の向上に努めなければならない」という2つのみ規定しています。職員が自分の判断で、何でも責任を持ってやっていいと書いているわけではありませんので、その点については、ご理解いただければと思います。

質問者B

「職員の責務」を自治基本条例に入れる意味を説明していただきたいのです。この文章がないと困るような理由があるのでしょうか。それがなければ、自治基本条例に入れるべき文章ではないと思います。

広域行政課長

努力義務を定めることにも、意味があると考えています。第2項にある「職員は、職務の遂行に必要な能力の向上に努めなければならない」というのは、ある意味当然

かもしれませんが、一般的な職員の責務として掲げております。

また、3点目の県民投票についてですが、「実施できる」という規定だけではなく、その意思決定に県は拘束されるとの一文を入れるべきとお話でした。

県民投票制度の制度設計については、今年度から、別途、検討を進めているところですので、今後詰められることとなりますが、現在の法制度では間接民主制をとっていて、行政の執行権と議会の議決権が定められています。したがって、県民投票の結果に首長や議会が拘束されるとなると、これらの権利を侵害することになってしまいますので、県民投票で示された結果どおりにすべてが動くという仕組みにはなっていないのが現状でございます。

質問者B

それでは、県民投票など実施しなくても、アンケート調査で十分なのではないですか。

広域行政課長

実際にあった例を申し上げますと、神奈川県旧津久井郡で、合併の際に住民投票が行われ、結果は合併反対でしたが、町議会で合併が議決され、合併が実現したという例もありました。

いただいたご意見を実現することは、原則として法律が優先する今の仕組みの中ではなかなか難しいと考えています。

常岡教授

質問の趣旨をうまく理解できているかどうか分かりませんが、第13条の意味について私なりの考えを述べたいと思います。

第13条第1項は職員の義務を定めていて、第2項は職員の努力義務を定めています。なぜそのような規定を置くのかというと、やはり県政を県民のためにしっかりと動かしていくための手足となるのが職員で

すので、その職員の資質は向上する必要がある、そのために第2項があるのだと思います。

また、今回せつかくこのような県政運営のルールを定めたので、これは知事だけではなく、部下である職員にもしっかりと守っていただく必要があり、そのために第1項があるのだと思います。

質問者B

「職員として、このことを守りなさい」というレベルならば、自治基本条例に書く必要はないはずですので、この職員の責務規定は、県知事と同じ責任を職員に与えたように読めると思います。

そうでないならば、職員の責務という非常にレベルの低い話を、知事の責務という非常にレベルの高い話と一緒に並べて規定しているのはおかしいと思います。

常岡教授

法律レベルの話になりますけれども、関係する主体それぞれの責務規定を法律に置くことは、普通にあると思います。また、その場合でも、それぞれの主体が重い責任を負っている主体であることもありますし、そうではないこともあります。

ですので、並べて書いてあるからといって、職員が知事や議員と同じような責任を持っているという意味で読む必要はありません。やはり職員の責務について1条を設けていた方が、職員がしっかりと仕事をしていく励みにもなるし、刺激にもなると私は思っています。

質問者C

今回、県政を運営するための自治基本条例ということで、具体的にわかりやすい理念が示され、大変重要なものができたと思っております。

1点、先生にお伺いしたいのは、仮に今後道州制が導入され、枠組みが大きく変更された場合、この自治基本条例の考え方は当然、道州制の枠組みの中でも引き継がれるべきものと私は考えています。先生はどのようにお考えですか。

常岡教授

私も同感です。現在の地方自治の仕組みは、市町村レベルと都道府県レベルの2層構造です。

道州制になると、都道府県レベルが一体どのようになるのかは不透明ですが、仮に2層が3層になることがあるとするなら、道州のレベルでもこの条例と同じようなことを謳っていくことは、当然考えられるだろうと思います。

地方分権フォーラム（横須賀会場）の概要

- 日 時 平成21年11月12日（木） 18時30分から20時30分
- 会 場 ヴェルクよこすか（6階ホール）
（横須賀市日の出町1-5）
- 参 加 者 53名
- 主 催 神奈川県
- プログラム

時 間	プ ロ グ ラ ム （敬称略）
18:30～18:35	主催者挨拶 広域行政担当部長 江原 正明
18:35～18:50	神奈川県自治基本条例の検討経過と条例に基づく取組みについて 広域行政課長 和田 久
18:50～19:50	講演 「都道府県初の自治基本条例！」 学習院大学法学部教授 常岡 孝好 氏
19:50～20:30	意見交換

講演者プロフィール

常岡 孝好（つねおか たかよし）学習院大学法学部教授

1998年より現職。専門は行政法。

他に総務省行政手続法検討会委員（平成16年）、神奈川県個人情報保護審査会副会長、神奈川県土地収用事業認定審議会委員、神奈川県自治基本条例検討懇話会委員などを歴任。

<主な著書>

『行政救済法』 弘文堂 2007年

『パブリック・コメントと参加権』 弘文堂 2006年

『行政立法手続』 信山社出版 1998年

<主な論文>

「アメリカにおける環境市民訴訟—水質浄化法の市民訴訟規定を中心に—」

『世界の環境法』所収 1996年

「パブリック・コメント制度と公益決定」 『公法研究』64号所収 2002年

「司法審査基準の複合系—行政裁量論の転換を目指して」

『原田尚彦先生古稀記念 法治国家と行政訴訟』所収 2004年

「自治体による住基ネット接続義務確認訴訟と司法権」

判例時報1962号164頁 2007年

「裁量権行使に係る行政手続の意義—統合過程論的考察」

磯部・小早川・芝池編『行政法の新構想II』所収 2008年

「行政手続法改正法案の検討」

ジュリスト1371号20頁 2009年

参考資料

神奈川県自治基本条例

目次

前文

第1章 総則（第1条・第2条）

第2章 県民の権利及び義務（第3条）

第3章 県政運営の基本原則（第4条～第9条）

第4章 議会、議員、知事及び職員の責務（第10条～第13条）

第5章 基本原則に基づく制度及び手続（第14条～第25条）

第6章 条例尊重義務（第26条）

附則

神奈川県は、これまで県民に開かれた県政を進め、県民の生活環境を守るために、情報公開制度や環境影響評価制度の整備などに取り組むとともに、県民生活に身近な行政を担っている市町村への権限移譲を着実に進めてきた。先駆的な施策を展開してきた。

近年、地方分権改革が進展する中で、地方公共団体自らの責任により、自ら決定することができる社会の実現に向けた取組として、主体的かつ自立的な県政運営を確立するとともに、県民の意思に基づいた政策の実現を図ることが、一層求められている。

また、今日、これからの自治の在り方として、まず県民自らができることは自ら行い、個人で担うことができない公共的な課題には、

相互に助け、支え合い、さらに、多様な担い手が協働して対応することが期待されている。そして、そのような対応によっても担い切れない課題については、市町村や県が、それぞれの役割と責任の下で解決していくこととされている。

このようなことから、広域の地方公共団体である県は、県民の多様なニーズや行政課題にこたえていくために、これまで以上に県民が県政に参加する機会を拡充することに努め、併せて、市町村とは対等な立場に立って連携協力を強めていかなければならない。

このような認識の下に、私たちは、県民からの信託を受けた議会と知事による県民主体の県政運営を実現することを目指し、その基本となる理念や原則を明らかにするため、県政において最大限に尊重すべき基本条例として、この条例を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、県の自治の基本理念、県民の権利及び義務並びに県政運営の基本原則を定め、並びに議会、知事等の責務を明らかにするとともに、県政運営の基本原則に基づく制度及び手続の基本となる事項その他必要な事項を定めることにより、県民主体の県政を確立し、もって県民の権利の保障及び福祉の向上を図ることを目的とする。

(基本理念)

第2条 県の自治は、県民の意思及び責任に基づき、並びに主体的かつ自立的に県政を運営することによって、県民が望む地域社会の実現を目指すことを旨として行われなければならない。

2 県の自治は、県民の意思が県民に最も身近な市町村を通じて表明され得ることにもかんがみ、市町村の意見を尊重して行われなければならない。

第2章 県民の権利及び義務

第3条 県民は、県政に参加する権利を有し、その責任を負う。

2 県民は、前項の権利を行使し、及び責任を果たすため、県が保有する県政に関する情報を共有することができるよう、当該情報を知る権利を有する。

3 県民は、県が提供する役務（以下「行政サービス」という。）を等しく受ける権利を有し、その費用を分担する義務を負う。

第3章 県政運営の基本原則

(県政運営の基本原則)

第4条 県政は、第2条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、かつ、この章に定める基本原則（以下「基本原則」という。）に基づいて運営されるものとする。

(県民参加による県政運営)

第5条 県政は、県政に対する県民の理解を促進し、かつ、県民が自発的かつ積極的に参加することができるよう運営されるものとする。

(市町村との役割分担及び市町村の参加による県政運営)

第6条 県政は、市町村が地域における政策を総合的に推進する重要な役割を果たすことができるように県が広域的にこれを補完し、並びに市町村が県と相互に対等な関係の下に、県政に対する提案及び意見を通じて参加することができるよう運営されるものとする。

(透明かつ公正な県政運営)

第7条 県政は、透明性の向上を図ることにより、県民に対する説明責任を果たし、公正を確保することができるよう運営されるものとする。

(効率的かつ効果的な県政運営)

第8条 県政は、最少の経費により最大の効果を挙げるよう運営されるものとする。

(連携による県政運営)

第9条 県政は、民間の団体、他の都道府県その他の多様な団体と連携して運営されるものとする。

第4章 議会、議員、知事及び職員の

責務

(議会の責務)

第10条 議会は、議事機関として、県民の多様な意見を集約し、県の意思決定を行わなければならない。

2 議会は、知事との牽制及び調和の関係の下に、県政運営を監視しなければならない。

3 議会は、県民に開かれた議会運営を行わなければならない。

(議員の責務)

第11条 議員は、県民の信託にこたえ、県民の意思を県政に反映させるよう活動しなければならない。

(知事の責務)

第12条 知事は、県民の信託にこたえるよう、基本理念にのっとり、及び基本原則に基づいて、県政を運営しなければならない。

2 知事は、基本原則に基づく制度及び手続の整備及び充実に努めなければならない。

3 知事は、県民の意思を迅速かつ的確に県政に反映させることができる組織の編成に努めなければならない。

(職員の責務)

第13条 職員は、基本理念にのっとり、及び基本原則に基づいて、職務を遂行しなければならない。

2 職員は、職務の遂行に必要な能力の向上に努めなければならない。

第5章 基本原則に基づく制度及び手続

(情報提供及び情報公開)

第14条 県は、県政に関する正確で分かりやすい情報を、多様な媒体の活用等により、県民に積極的に提供するよう努めなければならない。

2 県は、県民の求めに対し誠実に応答し、行政文書の公開を適正に行わなければならない。

3 県は、県が保有する個人情報の取扱いに

関し、県民の権利利益が侵害されることのないよう適切な措置を講じなければならない。

(県民参加の機会の確保)

第15条 県は、政策の立案、実施及び評価の過程において、県民が提案をし、及び意見を提出し、又は県と対話をし、若しくは協議をするための多様な機会の確保に努めなければならない。

2 県は、県民の県政に関する提案、意見等を迅速かつ誠実に処理するよう努めなければならない。

3 県は、県民が県政への参加の機会を的確に把握できるよう、あらかじめこれを公表しなければならない。

(県民投票)

第16条 県は、県政に関する重要な事項について県民の意思を問うため、県民による投票を実施することができる。

(市町村との役割分担及び市町村への権限移譲)

第17条 県は、市町村の主体性及び自立性を尊重し、適切な役割分担を図るよう努めなければならない。

2 県は、その権限に属する事務のうち、市町村が処理することが適当な事務については、当該市町村との協議を経て、移譲するものとする。

3 前項の場合において、県は、当該市町村に対し、当該事務の執行に要する経費の財源について必要な措置を講じなければなら

ない。

(市町村の県政参加)

第18条 県は、県政に関する情報を、市町村に積極的に提供するよう努めなければならない。

2 県は、市町村に関わる県の政策のうち、重要な政策の立案、実施及び評価の過程において、市町村が提案をし、及び意見を提出する機会の確保に努めるとともに、当該提案及び意見を尊重しなければならない。

3 県は、市町村に関わる県の政策のうち、特に重要な政策について、市町村と協議をするための体制を整備するものとする。

(行政手続)

第19条 県は、県政運営における公正の確保及び透明性の向上を図るため、処分、行政指導及び届出の手続に関し、共通する事項を定め、これを公表しなければならない。

(総合計画)

第20条 県は、県の政策の基本的な方向を総合的に示す計画（以下「総合計画」という。）を策定しなければならない。

2 県は、総合計画の策定及び変更にあつては、県民及び市町村の意見が十分に反映されるよう努めなければならない。

3 県は、総合計画に定める政策の基本的な方向に従い、効率的かつ効果的に政策を推進するとともに、政策の実施の状況を定期的に公表しなければならない。

(財政運営)

第21条 県は、総合計画等に定める方針に沿

って、財源の確保及び効率的かつ効果的な活用を図ることにより、財政の健全な運営に努めなければならない。

2 県は、その財政状況を定期的に公表しなければならない。

(政策評価)

第22条 県は、効率的で質の高い行政サービスを県民に提供するために、政策の評価を適切に実施し、その結果を公表しなければならない。

2 県は、前項の評価の結果を、政策の立案、予算の編成等に適切に反映させるよう努めなければならない。

(民間公共活動との連携協力)

第23条 県は、県民、事業者又はこれらの者の組織する民間の団体が主体的に行う公共的な活動（以下この条において「民間公共活動」という。）を尊重しなければならない。

2 県は、より質の高い行政サービスを県民に提供するため、必要に応じ、適切な役割分担の下に、法人その他の団体が行う民間公共活動と連携し、及び協力するものとする。

3 県は、民間公共活動が積極的に推進されるために必要な環境の整備を行うよう努めなければならない。

(他の地方公共団体との連携協力)

第24条 県は、広域的な見地から課題を解決し、より質の高い行政サービスを県民に提供するため、他の地方公共団体と連携し、

及び協力するよう努めなければならない。

(国への提案)

第25条 県は、県民の意思に基づく自立的な県政運営を推進するため、県と対等の立場にあり、かつ、相互に協力する関係にある国に対して、県政運営に関係する政策及び制度の整備、充実、改善等に関し、積極的に提案しなければならない。

第6章 条例尊重義務

第26条 この条例は、県政運営の基本理念及び基本原則を定めるものであり、県は、他の条例、規則その他の規程によって制度を設け、又は実施しようとする場合には、この条例の趣旨を最大限に尊重しなければならない。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

平成 21 年度地方分権フォーラム記録集

知っていますか？自治基本条例～県民が主役の県政へ～

発行：平成 22 年 3 月

* この記録集は、地方分権フォーラムの概要を事務局で取りまとめた
ものであり、文責は神奈川県にあります。

本書に関するお問い合わせは下記までお願いします。

神奈川県 広域行政課

〒 2 3 1 - 8 5 8 8

横浜市中区日本大通 1

電話：0 4 5 (2 1 0) 3 1 5 0 (直通)



神奈川県地方分権キャラクター

いちょう侍