

平成21年度

地方分権のつどい記録集

動き出す！自治基本条例



日時 平成21年5月29日(金)
18時30分～20時

会場 あつぎパートナーセンター
(厚木市中町1-4-3)

主催 神奈川県

目 次

○ 主催者挨拶	…	1
○ 神奈川県自治基本条例に関する説明	…	2
○ 講演 「広域自治政府とするための自治基本条例」	…	4
○ 意見交換	…	12
○ 参考資料		
・ 神奈川県自治基本条例	…	15
・ 講演者プロフィール	…	20
・ 地方分権のつどいの概要	…	21

主催者挨拶

広域行政担当部長 江原 正明

みなさん、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、皆様お忙しい中、またお足元が悪い中、「地方分権のつどい～動き出す！自治基本条例～」に多数の方のご参加を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。

さて、本県では、都道府県として全国初となる「自治基本条例」を制定し、今年の3月27日に公布・施行いたしました。この条例は、県民主体の県政運営を行うための基本理念や基本原則などを定めたものであり、これまで約5年の歳月をかけ、県民や市町村、議会の皆様のご意見をいただきながら検討を重ねてきたものでございます。

この間、皆様方には、自治基本条例に対し、多くのご意見をいただくなど、大変お世話になりました。この場をお借りしまして、厚くお礼を申し上げます。

今後は、まだ生まれたばかりである自治基本条例を、実効性のあるものとして、大きく育てていく必要があると考えております。そのためには、県民の皆様には、条例を制定した趣旨・内容を広くご紹介するとともに、より条例を生かしていくには、どのような取組を行っていくべきか、皆様のご意見をいただきながら考えていくことが重要です。そこで、県内で何回か、県民の皆様へ条例のご紹介と意見交換をさせていただきたく、「地方分権のつどい」を開催することとし、本日が、その1回目となるものです。

本日は、まず、県の広域行政課から、本県の自治基本条例制定に至るまでの経緯についてご説明させていただき、つづいて、神奈川県自治基本条例検討懇話会座長を務めていただいた、千葉大学法経学部教授・新藤宗幸先

生から「広域地方政府とするための自治基本条例」と題したご講演をいただきます。

また、ご講演の後には、会場の皆様との意見交換の時間を設けておりますので、この機会に、皆様から率直なご意見を賜りたいと思っております。

簡単ではございますが、以上をもちまして開催にあたっての挨拶とさせていただきます。本日はどうぞよろしく願いいたします。

神奈川県自治基本条例に関する説明

広域行政課長 和田 久

県の広域行政課長の和田と申します。本日は、ご参加いただきまして、ありがとうございます。

では、自治基本条例の制定に至るまでの経緯について、ごく簡単に説明させていただきたいと思います。

ございます。

また、こうした背景として、平成12年4月に地方分権改革一括法が施行され、いわゆる2000年改革によって機関委任事務が廃止される中で、分権型の社会にふさわしい自治体運営として、多くの自治体でまちづくり条例のような形で自治基本条例に向けた検討が進められるということがあったと思います。平成13年4月には、北海道ニセコ町で全国初の自治基本条例が「ニセコ町まちづくり基本条例」として施行されています。



先程、部長の挨拶にもございましたが、都道府県では全国で初めての自治基本条例の制定ということで、3月27日に施行したところでもあります。これに至るまでは、5年程度、検討期間があります。

まず、最初の段階といたしましては、県の職員の研修や研究をする県の出先機関として、自治総合研究センターという組織がございますが、そこで研究テーマとして自治基本条例を2年間にわたり研究しました。また、現在の松沢県知事が平成15年3月に立候補された際に、マニフェストの中で「自治基本条例の制定」が明記されたことが直接のきっかけで

その中で、「地域主権実現のための中期方針」、これは県の中で分権を進めるための取組事項を定めた中期的な計画ですが、その中の一項目で県の中で自治基本条例を研究しようというところが、平成16年3月に盛り込まれ、この段階では県庁の中で職員が研究を進めていたという状況ですが、ある程度、本格的に検討するということに至りまして、翌年、平成17年10月に学識者をはじめ、経営者団体、労働界、あるいは市町村の代表の方等々による「自治基本条例検討懇話会」を設置いたしました。その時に、本日この後ご講演をいただきます新藤先生に座長をお願い

しました。それから、1 年余にわたり検討を続けまして、平成 18 年 11 月に懇話会としての報告書を、資料にあるとおり、知事に提出したところです。

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てまいりまして、平成 19 年 7 月に先程の中期方針の次の取組である「地域主権実現のための基本方針」に、明確に自治基本条例の制定に向けた取組を進めるということを県として決めました。そのような中で平成 19 年 10 月に条例の第一次素案をつくって、これをもとにパブリック・コメント、フォーラム、ワークショップというような形で県民の皆様や市町村から 700 件を超える意見をいただきました。このあたりが市町村が取組んでいる自治基本条例とつくり方が違っているかと思いますが、都道府県の自治基本条例は前例がないものですから、市町村の自治基本条例との差がなかなか固まらない中で、白紙の状態でご意見をうかがうことは難しいということで、たたき台ということで第一次素案をつくり、それに対する意見をいただいたという経緯がございます。

そうしていただいたご意見を踏まえまして、平成 20 年 2 月に第二次素案を作成しました。これもまた、フォーラムなどにより意見をいただいたところです。条例でございますので、県議会の承認をいただかないといけませんので、昨年の 12 月になりますが、県議会に自治基本条例案を提出いたしました。一つは市町村の一定の理解を得る必要があること、もう一つは条例に基づく新たな制度である県民投票や市町村との協議体制についてさらに検討をした方がよいだろうということで、継続審査になりまして、21 年 3 月に県議会において自治基本条例を一部修正の上、可決いただいて、先程冒頭申し上げたとおり、都道府県では全国で初めての自治基本条例が成立をみたという経緯でございます。

以上、雑駁な説明でございますが、自治基本条例の制定に至る経緯のみ、簡単にご報告

申し上げます。以上でございます。

講演

「広域地方政府とするための自治基本条例」

千葉大学法経学部教授 新藤 宗幸 氏



こんばんは。ただいま、ご紹介いただきました千葉大学の新藤です。

様々な経緯があった中で、ようやく神奈川県自治基本条例が制定されたという感慨もあります。これから約1時間程度お時間をいただいておりますのは、なぜ、今、県のレベルでこうした条例が必要なのかということです。先程来、お話がありますように、都道府県としては初めての自治基本条例です。神奈川県が、都道府県として初めて制定した条例として画期的だったのは、情報公開条例です。神奈川県が制定する少し前に、山形県の金山町が情報公開条例を制定しておりますけれども、県としては初めて制定して、その後、県レベルで制定が続いていきました。そして、ご承知のとおり、ようやく1999年の第145通常国会で、国の情報公開法が成立する。そのさきがけをつくったのが、言ってみれば神奈川県の条例です。

今回のこの自治基本条例が、そのような日本の分権、あるいは日本の国政をリードするような一石になってくれればよろしいと願っている次第です。そして、恐らく、次に続くのは京都府であろうと思います。昨年秋

も押し迫った頃、私も京都府に呼ばれまして、京都府で検討しているメンバーから、神奈川県の条例についての話、我々が作業した懇話会での考え方といった話をしてくれというので、話をしました。

では、なぜ、県レベルで自治基本条例が必要なのか。今日ここにお集まりの100名余りの方々は、県というものがどういうものであり、どういう改革を必要としているのかということについては、ひょっとすると釈迦に説法かもしれません。そうでなければ、金曜の夜に、こういう勉強の場にいらっしゃるということは多分無いでしょう。私だったら、赤提灯に行って一杯やっていたいという気分です。ともあれ、釈迦に説法の部分があるかもしれませんが、なぜ必要なのかといったあたり、県とは一体何かといったあたりから話を進めていきたいと思っております。

ご存知のとおり、都道府県というのは、1947年の地方自治法の施行によって、直接公選の知事を抱える、形としては完全自治体に変ったわけです。それまでは内務省の高級官僚が知事に任命される。そして、内務大臣あるいはその他の各大臣からの指揮命令のもとに各省大臣の仕事を行うという、今日の言葉で言えば出先機関であったわけです。当時の言葉を使えば、普通地方行政機関という性格でした。ですから、これを完全自治体に改めろということは、官選知事を廃止して直接公選の知事に改めろということです。この要求は、GHQから、命令ではないですが、極めて強い指導のもとに進められてきました。当時の旧内務省というのは、1947年12月まで存続しまして、今の地方自治法の原型をつくりました。話が多少逸れますが、そこに戦後60年経っても、いろいろな意味で、戦前との連続面を見ることができるところです。

この地方自治法の制定作業に当たった内

務省の官僚は、GHQに知事直接公選制の導入だけは何とかご勘弁願えないかと、第一生命本社ビルに居を構えたGHQ本部に何度も何度も行っております。

どうなったかと言えば、直接公選は受け入れた、しかし同時に、いわゆる機関委任事務制度というものを考案した。機関委任事務制度というのは、個別の仕事ごとに知事、市町村長、それから市町村や都道府県の行政委員会を、各省主務大臣の地方機関と位置づけて、各省主務大臣の指揮命令、実際には霞ヶ関の官僚が指揮命令するわけですが、そのもつで仕事を処理するものです。

しかし、このため、直接公選の知事にはなかったけれども、実際に、都道府県庁の仕事、機関委任事務の件数は、段々増えていきました。地方自治法施行時の1947年5月の段階では、おおよそ150件、それがこの機関委任事務の廃止に至った、いわゆる2000年の第一次分権改革、この直前で561件となり、都道府県の仕事の7～8割というのは機関委任事務だと言われてきた。どんどん増えてきた。数字を簡単に言っておくと、1960年に350件まで増えるのですが、そこからまた200件ほど増えていったわけです。そうすると、我々は確かに知事を直接公選で県民の政治代表として選ぶ。選ぶのですが、その一方で、知事は、我々の代表である以上に中央の出先機関です。この矛盾が戦後ずっと続いてまいりました。

1995年に地方分権推進委員会がスタートし、その委員会の勧告に基づいて、地方分権一括法が1999年に制定、2000年4月に施行され、機関委任事務制度それ自体は廃止されました。そして、自治事務、それから法定受託事務、これは定義をするのは難しいですが、ごく簡単に言ってしまうと、各省大臣の地方機関として知事、市町村長が仕事するのではなくて、国と地方との間に委託・受託の関係をつくろう、つまりは横の関係になるもので

すが、自治体側は、受託を拒否することはできない。それからごく僅かの直接執行の事務の3つの形態に分けたのです。そして、多くの首長あるいは議員、職員が言いますが、このことにより制度的に対等の関係になったと、これからは分権の時代だと言うわけです。そのこと自体は、私は間違いではないし、まさにそれを実際に身を持ってやっていただきたと思うのですが、1947年から1999年までの50年余の機関委任事務制度の存続・拡大というのは、知事もそうだし、職員に、能動的な志向性を失わせてきたと思うのです。例えば、皆さん方が、厚木の市役所などの庁舎に入っていくと、通知集や行政実例集がある、あるいは個々のセクションごとに弁当箱ぐらいの厚い大きさの道路六法や福祉六法、教育六法が置いてあります。例えば道路六法には、道路法等の基幹的な道路行政に関する法律が始めの部分に収録されておりますが、大半は通知集です。早い話、一種のファーストフード店のマニュアルのごとくこれを使ってきた。例えば、何かの事件があると、こういうふうにやっておけばいいだろう、あるいは通知のとおり仕事をしておけば可もなく不可も無いだろう、そういう消極的な発想、姿勢が続いてきたと言ってよろしいわけです。

私は、様々なところで申し上げているのですが、この2000年改革の画期的なことは、機関委任事務制度が無くなったこと以上に、機関委任事務制度が無くなることで今後、霞ヶ関各省と都道府県・市町村間で、法律の解釈を巡り、係争が生じることが想定されることにあります。ですから、そういう場合に、誰かがジャッジメントしなければいけない。そこで、国会の同意人事である5人の委員会から成る「国地方係争処理委員会」という委員会が設置されている。ところが、これは開店休業状態なのです。逆に言えば、ここに審判を持ち出せるのは、自治体だけありますから、自治体が、法令解釈で霞ヶ関と争ってい

ないのです。

例えば、国土交通省河川局は河川法第〇条をこう解釈してくる。しかし、我々は、単に川という営造物だけではない、地域社会全体を考えたら、河川の管理というものはこう考えるのだとドンパチやってくれればいいのですが、やっていないわけです。これはかなり有力な証左であると申し上げたい。あるいは都市計画、都市計画区域の設定や、いわゆる線引き、その中の市街化調整区域の設定は、基本的に都道府県の自治事務になったのですが、これには国、つまり国土交通省の同意を要する事前協議が必要です。しかし、実際は、公的なフォーマルな事前協議の前に、例えば、神奈川県庁ならば、今はさいたま市にある国土交通省の地方整備局との間で何度も下打ち合わせをやっているのです。これは別に神奈川県だけではありません。そこで、国土交通省の役人、地方整備局の役人が「うん」と言った話を協議にかけるわけですから、同意をしないわけではないのです。ケンカをしてこいと言っているのですが、なかなかケンカをしないという状況です。これは、都市計画だけのことでなく、他のいろいろな領域でも言える話です。

あるいは、私が書いたものをお読みになった方もいらっしゃると思いますが、高校で世界史が必修だが、教えていない県立高校がたくさんあった。そして、みんながバンバン批判するので、自殺してしまった校長先生もいらっしゃった。超法規的措置と書いた新聞もありましたが、卒業間際に単位が満たないから、集中講義を行って単位を出すということが各県でありました。しかし、あの騒ぎのもとになっている学習指導要領は、法律でもないし、政令でもないし、まして省令でもない。あれは単なる文部科学省告示でしかない。はっきり言うと、つい何年か前までは、あれは単なる教える手引き、ガイドラインであると教職免許を取った人達は教わってきたはずなのです。あんなものは告示でしかない。あ

んなものかというと、教育関係者や文部科学省の官僚は怒るかもしれませんが。しかし、それに対して、「そんなものは告示でしかない、我が県の教育委員会はこのようにやるのだ」ということをなぜやらないのかと書いたことも、例の騒ぎの中でございました。

今、申し上げたとおり、本来、1947年の戦後改革の中で処理しておくべき問題がずっと続いてきている。それが職務の中身を義務付け、粹付けてきているから、我々から見ると、県とは一体何なのかという話になるわけです。ご年配の方は、県というのは中二階だど、こういう言葉が言われたのはよくご存知だろうと思います。市町村が、県を経由して霞ヶ関に出す書類というのは、たくさんあります。県は本来、住民の方を見ていけばよいのですが、一体どこを見ているのか。実際に霞ヶ関の方を向いて、出てきた書類をダメと言っているのではないか。

長洲知事の県政時代に、私もいろいろお手伝いさせていただきましたが、その時に、神奈川県職員が「本省に行って相談してこなければ」と言うわけです、一人や二人じゃないです。「あなた、ちょっと待ってください、あなた建設省の役人？農林省の役人？違うでしょ、神奈川県庁の職員でしょ。だとしたら本省という言葉を使いなされるな」と何度も申し上げました。これもさっき言ったような機関委任事務制度のもとで、国の出先機関的な色彩がずっと続いてきた結果、そういう一種の言葉、文化になっているわけです。

ですから、そういう県を、本当の意味で広域的な地方の政府、地方の自治体に変えるということが、今、一番問われているわけです。もともと県は、明治20年代に国の行政区画としてつくられて、冒頭で申し上げたような、官選知事の体制がずっと続いてきている。だけでもそこから脱却しなければ、いくら分権改革や地域の民主主義、自治と言ってみても、なかなかこれは実を結ぶわけではない。そう

考えてまいりますと、まさに今、県には、市町村以上に、住民を構成員とする自治政府なのだという認識を持ってもらいたいし、持つことが問われているのです。

そして、今回の自治基本条例は、二重の色彩があるように私には思えるのです。一つは、一種の理念の宣言。厚木市なども宣言しているかもしれませんが、非核平和都市宣言が多くの自治体で行われています。そういう宣言的な面と、後でも詳しく申し上げますが、一種の制度論、市町村との関係の制度論、事務処理の制度論、手続論という二つの面があるかと思えます。特に、理念の部分は誰が書いてもほとんど同じですが、やはり手続論の部分を、県民は、それ以上に県知事、職員は、しっかりと実体化していかなければなりません。

一昨年になりますが、丹羽宇一郎さんを委員長とする地方分権改革推進委員会がスタートしており、現在までのところ、第2次勧告まで出している。6月に第3次勧告を出すという予定でしたが、結局、それは取りやめた。取りやめた理由はいろいろあるようですが、この政治状況では第3次勧告を今の首相に提出してみても、皆さんお分かりのとおりかと思えますが、それが実現の方向に向けて担保される条件がほとんど見えない。ならば、いずれにしろ、すぐに迫った総選挙後の新しい政権に提出する方がまともであろうということで、第3次勧告は見送った。それは確かに、今の政権党による政権が続くか、野党による政権が生まれるか、どちらにしても国民の審判を受けた政権ですから、今の首相に提出するよりはまともであろうと思うのです。ただし、昨年12月の第2次勧告以降、委員会がずっと問題にしている、義務付け・枠付けの廃止・見直しについては、見送った第3次勧告とは別に、第2次勧告よりもう少し詳細な中間報告が、6月に提出される予定です。

義務付け・枠付けというのは、簡単に言えば自治体行政への規制です。確かに機関委任事務制度はなくなったので、徹底的に国と闘えば良いのですが、政令・省令レベルで細かい自治体行政への義務付け・枠付けがあり、闘う姿勢をブロックしているのです。細かくやり出すと、大学の行政学か地方自治の議論みたいになってしまいますが、一例だけ申し上げますと、児童福祉施設最低基準というものがあります。その中に児童養護施設の最低基準が定められている。これは児童の居室、生活する部屋が一人あたり3.3㎡以上、一室15人以下と決められている。これは以上、以下と言っているが、実際の基準となっている。皆さんは大きな児童養護施設に行けば、お分かりだと思いますが、その居室には畳だけではなく、いろいろな家財道具もありますから、狭いわけです。だから、虐待で入ってきて、今度は施設で仲間からあるいは指導員から虐待されるという悲劇があちこちで報道されるのです。

他方で、老人福祉施設にも同様に、最低基準があります。皆さんはどうお考えになるか分かりませんが、特別養護老人ホームについて言うと、一人10.65㎡以上、一室4人以下です。政令市も含めて、県庁の中がいかにか縦割りかということを実に示しているのではないのでしょうか。10.65㎡、一室4人以下のものを私は狭めろとは言いません。もっと個人的利害で言いますと、自分もお世話になる年齢に段々近づいていくから、それ以上狭くすると言いたくなるのですが、他方で育ち盛りの子どもが一室15人以下とは何事かと言いたい。本来は、知事がリーダーシップを発揮すべき話なのだけれど、福祉関係のセクション間の協議がなく、それぞれ基準に基づいて仕事をやっているだけだから、いつまで経ってもこれは解決しない。そこで、先程申し上げている、義務付け・枠付けの方を大幅に緩和しようという議論です。そうすれば、そこに自治体の裁量が広がるのではない

か、知事のリーダーシップの如何によるのですが、今話したようなことが調整されて解決されていくことはあり得る。

ただ、この話で注意しなければいけないのは、3.3 m²や 10.65 m²が廃止、又は規制力がかなり緩和されたとして、その時に市民自治として新しい施設を考えるのか、緩やかになったから民間の企業に投げるのかは大きな分かれ目です。話が若干横道に逸れるようですが、3年前、ふじみ野市のプールで女の子が亡くなりました。見ていて腹が立ってくるのだけれど、民間委託だといって民間企業にプールの管理を委託しました。その企業はさらに下請けに出した、市から見て孫請けに出した。出した理由は、ふじみ野市との契約書の中に、「下請けに出してはならない」と書いてないからというわけです。結局、最初に受けた企業は中間マージンを取っただけで、自分は現場には全くタッチしていない。市の職員は5年間、一度も夏休みにそのプールに行ったことがないという実態です。義務付け・枠付けを緩和することは私は大賛成です。ただし、それを分権自治の観点から自分で行うのか、市場に投げてしまうのか。県民が主役、県議会も県知事も御用聞きであるということを宣言するならば、こういうことをいかにきちりと行うか。住民の意思に応える責務があるということを、条例という法文の形で宣言しているのですから、仮に民間に投げることになれば、皆さんも「それは自治基本条例違反ですよ」という一種の武器を入手したと言えるわけです。

それから、県議会は県議会で、議会基本条例を制定しましたが、今度の自治基本条例で、議会に住民の意思に応える責務があると宣言しているわけです。さっき、県行政とは何か、未だに長年の伝統、因習から抜け出せていないという話をしましたが、これは県議会、市町村議会を含めてそうです。よく自治体行政や自治体議会関係者は、長と議会は車の両輪

だと言います。皆さんも何度かお聞きになった方がいらっしゃるのではないのでしょうか。我々も、小学校の時から、自治体の意思というのは長と議会のチェックアンドバランスで決まるのだと教わってきました。ところが、さっきから話をしているように、長の権限の大半が機関委任事務であった。知事の生身の身体を裂いてしまうわけにはいかないけれど、仮に裂いてみて、2割が我々の代表機関だとして、残りの8割の部分について神奈川県議会は関与できないわけです。車の両輪だというのはいいのですが、もともと車輪の大きさが違うわけです。長の車輪の方が大きいのです。議会の車輪の方が小さい。それに車軸を通して、車軸の真ん中を蹴り飛ばしたら、その場でぐるぐる回っているだけです。

しかし、機関委任事務が無くなった。さらにそれに続いて、義務付け・枠付けの緩和をするという話になって、ようやくその車輪の大きさが一緒になったわけです。本来は前に進んでもらわなければいけないのです。しかし、私の見てきた限りだと、車の両輪だと言いながら、車輪の大きさが違うということ、議会の皆さんは薄々感じてきたのではないか。だから、身の回りの諸要求を行政側に反映させることをもって政治だと考えてきたのではないか、というのが私の所見です。

しかし、今や制度論的には前に一直線で進める真の意味のチェックアンドバランスになってきていますし、議会に責務があるということ、この条例は宣言しているわけですから、議会も真っ直ぐ進むのだということ、理解して、いろいろな政策の展開に携わってもらわないと困るのです。つまり、先程、国地方係争処理委員会が開店休業状態だと申し上げたけれど、自治体の議会の側から様々な条例の提案があっという間に、法令の議会側の解釈があっという間だと思います。そういう意味で、両方に自治基本条例が突きつけた課題は、極めて重いと言ってよろしいのです。

お手元に条例の条文が配布されているかと思いますが、私が、条例の検討懇話会の座長として、この条例が単なる宣言条例ではないということを強調しておきたいのは、その第 16 条の県民投票と、第 18 条第 3 項の市町村との協議です。高いところから自慢話をするつもりは毛頭ございませんが、特に第 18 条第 3 項について、はっきり申し上げれば、私が、懇話会の中で座長としてというよりも一委員として、提起したものです。それは県議会を二院制にしようというものです。今は一院制ですが、横浜市、川崎市の選出の議員が、県議会の過半数を占めている。私の昔からの持論は、全県一区の比例代表制にしろというのですが、ともかく住民の代表だと言うのだけれど、地域的にかなり偏在してしまっている。二院制とは、国会で言えば衆議院、全体的な代表機関と、もう一つはアメリカ連邦議会に例えれば、上院です。人口規模に関係なく、各州 2 人の議員を選ぶ。あるいは、ドイツで言えば連邦参議院。分権改革で、県知事をはじめ県側は、これからは市町村が最も大切な時代ですと言う。言うのならば、もう一院あって良いのではないか。だいたい私が国政についても長く言っているのは、衆議院の一票の格差問題を是正しろということに加え、ご参加の方にはご異論があるかもしれませんが、参議院は 47 都道府県各 2 人程度の代議制機関に改めなさいということです。両方の選出原理がほぼ一緒の二院をつくっておく意味は全然無いし、地方の時代だ、分権時代だ、県の国政への参加、市町村の県政への参加だというならば、代表原理を異にするもう一院があってしかるべきだという観点から、提起しました。

もちろん私の思っている通りにそうそう事は進みません。何しろそれを決めるのは、県議会ですから、私が一人の研究者として思っていることが実現するとは到底始めから思っていないんですが、一つはそういう問題提起の結果として第 18 条第 3 項ができたという

ことであるわけです。もちろん、これを具体的にどういう協議機関として位置付けて、制度設計するかというのは、これからの課題として、県庁の職員の知恵が必要ですし、市町村と協議をしていくのでしょうか。お集まりの皆さんに余計なことを言ってくれたおかげで、職員としての仕事が忙しくなってしまうと担当課は言うかもしれませんが、基本的に代表原理を異にする第二院をつくるのだという観点から、皆さんお考えいただきたい。だから、人口 360 万人の横浜市であろうが、140 万人の川崎市であろうが、清川村であろうが、持っている表決数は同じという審議機関、議事機関があって、そこで初めて市町村の県政参加、あるいは市町村重視の県政という話に近づいていくのだと思います。ですから、これからの作業過程を皆さん方が注目されるのと同時に、もともとの提案の趣旨にご賛同いただいて、そういう方向に出来る限り近づけるというように皆さんが言っていたければ、私は幸せであると言いたい。

それから、もう一つの第 16 条は県民投票です。これはもともと松沢知事のマニフェストにも当然書いてあった話でして、私も、住民投票の立法フォーラムという市民団体の共同代表を務めた時もあります。これを改めて自治基本条例の中に具体的に規定した。ただ、これもどういう県民投票をするのかというのは、今後、別途条例をつくるということになると思います。日本の自治体、国政も含め、あまりにも間接民主主義に偏っているというか、間接民主主義をあまりに崇高なものと思いきっていないかというのが私の長年の考えです。例えば、神奈川県をはじめ、皆さんがお暮らしの市町村も財政状態は決して良くないでしょう。そういう中で、地方債の累積、返済をどうするのかという話になっていると思います。

この点、アメリカの都市自治体の大半では、地方債の発行は、住民投票の対象案件です。

その時に例えば、日本円で 10 億円の地方債を発行したいから、いかがですかという問題の問いかけは有り得ません。こういう施設を造っていきたいのだ、例えば、周産期医療の完璧なものを造りたいので 10 億円の発行を認めて欲しいと、事業とセットにして当然住民投票に掛けますよね。何するか全然言わないけど、ともかく 10 億円借金するのを認めていただきたいというのは有り得無いのです。逆に言えば、地方債の発行を住民投票の対象にしていれば、ここまで無茶苦茶な財政破綻になってないのです。そんなものは今、造らなくてよいだろうという話になるわけです。

しかし、この手の住民投票といった直接民主主義的要素を、この国はかなり無視してきた。国政レベルだって国民投票といって良いのは、法律ができた憲法改正の問題、後はあえて言うならば、特定の自治体にしか権能を持たない法律を制定する時に、当該自治体の投票を必要とする憲法第 95 条がある。ただ、これは全国民の投票を必要とするものではないです。確かに自治体運営で考えても、長と議会にそれなりに日常的、あるいは重要な案件の決定を委ねて、それが名実ともにきちんと政策能力を発揮して、活動をしてもらいたいと思います。そう思います。例えば、2 年前の統一地方選挙の段階で全く想定できなかったような事態が、在任中に出てくるようなことはあり得るわけです。選挙のときは皆様の一票をお願いしますとっておきながら、いざそういう話になって住民投票だと言うと、何言っているのだ、議決機関は我々だということで大半はきたのです。間接民主主義をより豊かにするためにも、県民投票を制度化していくことが重要であろうと思います。

もちろん、その時に住民投票の対象範囲はどういうものにするのか、あるいは発議権はどういう条件で誰を発議者にするのか、長も議会も含むのか、県民だけなのか。その時の

発議の有効性の条件はどうか、例えば、有権者の何十分の一か。それから、住民投票の結果について鍵括弧つきであれ、拘束力を持たせるのか。住民投票を県民投票としてやる以上は、単なる県民意識調査ではないので、何らかの鍵括弧つきの拘束力を制度論的に持たせないわけにはいきませんので、そのあたりの問題です。

そして、後で県庁職員に怒られるかもしれませんが、県庁職員の気楽さがあります。だいたい衆議院選挙の日程について、あの日が濃厚だと新聞や自民党の政治家が言うと、既に民間団体に貸してあった契約を解除するという自治体がたくさんあるわけです。でも、これは市町村の職員がてんでこ舞いするだけで、ある意味で、県職員がてんでこ舞いするわけじゃないのです。では、県庁職員、約 1 万名が自ら投開票事務をするのかというと、そういう話になるとなかなかそれも上手くいかないでしょう。多分、結局は、市町村の職員にお世話になる以外ないのです。だけど、市町村の方はある日、突然、県が県民投票ですと言われて、衆議院選挙と同じように、突然振って湧いたのでは困る。そうすると、いつ県民投票をするのか。だから、アメリカの場合では、大統領選挙の日、この日には上下両院全議員選挙もあるのですが、そこで州民あるいは市民投票がたくさん行われるのです。そうでなければ、コストの問題が出てくるでしょう。そのあたりをどう考えるのかというのは、県庁内部でもいろいろ苦勞されるはずでしょう。

自治基本条例の意義は、まさに住民こそが主権者なのだということを宣言して、県はサーバントですというところにあります。そうだとすれば、皆さんは、今、申し上げたような県民投票の中身、論点について個々にお考えいただいて、こういう方向はどうかという活発なご意見を県に寄せるといったことが必要だと思います。

いずれに致しましても、県は、真の意味で市町村自治を原則とした上で、市町村間にまたがる問題を広域的に調整する機能に純化する。日本の戦後の歴史では、県が広域的調整だと言いつつ、実は統制している要素があった。そして、県に対しては国が調整だと言いつつ、国が具体的に統制している。国土利用計画などはその典型です。とにかく、調整という名を借りた統制ではなくて、真の意味の調整に純化していくということが県に問われている。そういう方向に県が動いていくにあたって、今回の条例は大きな武器になるだろう。巷で言われるように、仏つくって魂入れずという話になるのか、神棚に飾っているだけなのか、それとも、魂を入れて、今申し上げたような方向に動かしていくのかは、まさに神奈川県民の知恵の発揮どころだと申し上げて、終わりたいと思います。

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

先生が最後の方でご説明になった第 18 条第 3 項が二院制だということを聞きまして、県西部の小都市のものとしてはありがたいという思いです。県議会は、先生がおっしゃったように、横浜市・川崎市の選出の県議会議員が半数いて、今度、相模原市が政令指定都市になれば、もっと大都市の代表機関になってしまう。そうすると、相模川から西側に住んでいるのは 100 万人に過ぎませんから、我々の意見はどんどん脇へ追いやられてしまうのではないかと。松沢知事が頑張られまして、水源環境税というのができました。あれは県西部の人間としては本当にありがたかったです。

それで第 18 条第 3 項について伺いますが、これを今後、実現化していくための機関、委員会のようなものは既に青写真が定まっているのでしょうか。条文には「体制を整備するものとする」と書いてあるから、「～ねばならない」よりは弱いけれど、「～してもよい」「～できる」よりも強いと思います。その辺はいかがでしょう。

広域行政課長

実際の懇話会での議論の過程は、県のホームページの方に全文載せておりますので、懇話会の席上で新藤先生が第二院をつくった方がよいのではないかとのお話をされたくたりは、後ほどホームページをご覧頂きたいと思えます。その時もお答えしたのですが、地方自治法の範囲内での制度を予定しているので、いわゆる拘束力のある第二院というのは難しいという議論をいたしました。

今、お尋ねの件につきましては、条例の規定に沿って、具体的に協議の場について検討を進めています。まだ案の段階ですけれど、

すべての市町村にお示しをしていますし、5 月上旬に市長会議と町村長会議というそれぞれ市長と町村長が集まる場があったのですが、その席上で案の全体像をお示ししています。それから一昨日、市町村の地方分権を担当している課長に集まっていたいて会議を開いたのですが、その席上でも、市町村課から詳しく内容を説明しました。現在のところ、具体的に詰めているという段階です。

いわゆる第二院として県議会を統制・競合する形には成り得ませんけれど、市町村参加の制度的保障の場ということで、既存の会議とのすみ分けをしたうえで、協議の場を正式に設置するという方向で検討しており、ほぼ概ね固まりつつあります。近々、正式につくるという段階になっております。

質問者 A

各市町村から一人選ばれるとして、その選出方法というのは市町村で決めてもよいのですか。

広域行政課長

今、準備していますのは、県と市町村が協議するための場ということで、行政同士の協議の場という形になっています。いわゆる第二院という形で別の議会をつくるという準備ではありません。第 18 条第 3 項は「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、市町村と協議するための体制を整備する」とありまして、県と市町村が協議する場を条例に基づいてつくるという形になっていますので、先程お話があったように市民の中からそれぞれ代表を選んでいただいて、いわゆる第二院のような第二議会という形で組織するという内容ではありません。

質問者 A

代表を選ぶのは県の方で選ぶのですか。

新藤宗幸 千葉大教授

代表は首長になるのでしょうか、その形で言うと。県の職員は議会との関係もあるだろうし、当面は行財政関係の協議会ということかもしれないけど、提案申し上げたのは実質上の二院制にせよということですか。とりあえずスタートしてから、後でみんなを変えていけばよいのではないのでしょうか。

質問者B

自治基本条例により県民の意思、県民が主権者であることを重要視された中で、今日、とても新鮮だったのが、新藤先生が、議会と知事とが両輪であり、知事の方の車輪が大きかったが、2000年からは対等になり、もっと先に進んでもらわなければいけないとおっしゃったことです。直接民主制としての県民投票については第16条として条例に規定されたのですが、議会は間接民主政治であり、知事は直接県民が選んでいるのですが、その関係が良く分からないので教えていただきたい。

それから新幹線の新駅の問題で、滋賀県知事と県議会が対立しましたが、知事の方が弱かった。他の自治体でも首長が頑張っても議会で通らないことがある。伊勢原市では予算案が2回も否決され、3回目になってようやく認められるということがあり、予算が全然決まらないという状況で、市長よりも議会が強かった。住民が選んだ首長が負けているということになり、主権者としての有り様が混乱しているので、説明していただけますか。

新藤教授

少し誤解されていると思いますが、私が申し上げたのは、二元代表制で、両方とも直接公選で選んでいる。ところが、2000年4月の分権一括法までで言えば、機関委任事務制度が存在していましたから、車輪の大きさが違ったわけです。結局は、そのことを議会はうすうす分かっていたから、身近な諸要求を行政にやらせることをもって政治と考えていた

のではないかと思います。ところが、車輪の大きさが一緒になったというのは、そこで初めて抑制・均衡、対抗関係が生じたのです。真っ直ぐ進むというのは別に、一緒になって真っ直ぐ行けと言っているわけではなく、両者の対抗関係が勢力的に同じになったということですので、そういう意味で緊張を持って運営できる状況になったということを確認してもらわないと困るという意味です。

後者の方の問題について言えば、当然そういう問題があると思います。7分しかかからないようなところに新幹線新駅をつくることを滋賀県知事は無駄だと言う、私もそう思う。ただ、議会の多数派はつくりたいと言う。議会の方がややこしいのは、ある党派一色ではないからです。そこで両者の対立が出てくるのは当然です。そこは、両者の討議の中で解決すればいい話です。

伊勢原市の話も、2回も否決されるのには意味があるのです。例えば、岩国市でも何度も否決されましたが、それは、岩国基地の拡張をすることにより米軍基地の交付金をもらえという議会の多数派と、これ以上拡張しませんよという岩国市長の対立により、それが予算の否決という話になったのです。もちろん、争点があるわけです。

だから、争点が出てきた時に、最終的な決着として、本来は両方で話し合って結論を得るべきだけど、住民投票の制度を用意しておくべきという話です。

質問者B

結局は、選挙の結果として多数派がいて、そうになってしまうのだと思います。

新藤教授

それは仕方ないでしょう。多数派が気に食わないというなら、今の衆議院と同じように選挙で逆転すればいいだけの話です。それは政治の当然の話です。

質問者C

質問が二つあります。自治基本条例と議会基本条例がほとんど同時に成立しましたが、この検討経過の中で、両者の検討の連携についてアウトラインを教えてください。

また、県の議会基本条例には見直し条項が入っていますが、県の自治基本条例には入っていません。この違いを教えてください。

広域行政課長

自治基本条例と議会基本条例が時期を同じくしてということではありますが、一つには議会は議会制度改革という大きな流れがあり、議会の内外から議会の活性化ということが大きなテーマとして検討されてきています。その中で、直接影響しているか分かりませんが、先に三重県や県内のいくつかの市町で議会基本条例が制定されているという状況がありました。県議会として議会基本条例をつくることになった直接のきっかけというのは承知しておりませんが、私ども行政の側で自治基本条例を検討している時に平行して議会基本条例が検討されました。また、自治基本条例の中で議会の責務を規定しようと考えておりましたので、議会基本条例が議会に提出されている中で、議会側の検討との整合を踏まえたうえで、準備段階において自治基本条例の中の議会規定を整理していったという大筋です。

それから、見直し条項ですが、県は条例の見直し条項について基準をつくっておりました、一定の基準に該当するものについては、見直し条項を附すということです。ただ、このような基本的な条例については見直し条項を附す基準に該当しないということで、特に見直し条項はつけていません。ただし、条例ですので、必要であれば、毎年でも改正は自在です。それは見直し条項の有無に関わらず、どんどん見直し改善していくという事はあり得ることです。見直し条項があるかどうかは、県の定めている基準に由来するものだという事です。

質問者C

見直し条項について特段の考えはないということですか？

広域行政課長

見直し条項をつける場合の条件に該当する条例については、見直し条項をつけましょうということを実部で設定しており、それ以外のものにはつけていないという状況があります。もう一つ申し上げたのは、見直し条項がないからといって、見直ししないのかということとそんなことはなくて、明記していなくても条例ですので、毎年でも改正できます。

質問者C

その発議は議会側ですか、知事側ですか？

広域行政課長

条例ですので、議会側からでも知事側からでも可能です。

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。

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。

講演者プロフィール

新藤 宗幸（しんどう むねゆき）千葉大学法経学部教授

中央大学大学院法学研究科修士課程修了。（財）東京市政調査会研究員、専修大学法学部助教授、立教大学法学部教授、英国シェフィールド大学客員教授などを経て現職。専門は、行政学、政治学。

他に、分権型政策制度研究センター・センター長、東京市政調査会理事、日本自治学会理事・企画委員長、日本行政学会顧問、自治体学会顧問などを務める。

<著書>

- 『講義 現代日本の行政』（2001年 東京大学出版会）
- 『技術官僚 —その権力と病理—』（2002年 岩波新書）
- 『地方分権 第2版』（2002年 岩波書店）』
- 『概説 日本の公共政策』（2004年 東京大学出版会）
- 『財政投融资』（2006年 東京大学出版会） など多数

地方分権のつどいの概要

- 日 時 平成21年5月29日（金） 18時30分から20時
- 会 場 あつぎパートナーセンター（4階集会室）
（厚木市中町1-4-3）
- 参加者 105名
- 主催 神奈川県
- プログラム

時 間	プ ロ グ ラ ム （敬称略）
18:30～18:33	主催者挨拶 広域行政担当部長 江原 正明
18:33～18:43	神奈川県自治基本条例に関する説明 広域行政課長 和田 久
18:43～19:33	講演 「広域地方政府とするための自治基本条例」 千葉大学法経学部教授 新藤 宗幸 氏
19:33～20:00	意見交換

地方分権のつどい記録集

発行：平成21年7月

* この記録集は、地方分権のつどい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。

神奈川県政策部広域行政課

〒231-8588

横浜市中区日本大通1

電話：045（210）3150（直通）