

自治基本条例の最高規範性の確保に関する一考察

関東学院大学 出石稔

○要 旨

自治基本条例は、自治体における最高規範として位置づけられる。しかし、地方自治法では条例間に差異はなく、自治基本条例といえども条例の一つに過ぎない。

ではどのようにしたら自治基本条例の最高規範性を確保できるか。多くの自治体で採用されているのは、自治基本条例自身に最高規範性や他の条例等との関係を謳うことである。しかし、それでは運用次第でということになる。

そこで検討できるのが、自治基本条例の制定改廃の手続を加重する硬性憲法的な位置づけを持たせることである。その場合、地方自治法との抵触を慎重に検討することが肝要であるが、その手法として、「議会の特別多数議決」と「住民投票」が考えられる。筆者は後者は可能と考えるが、反面、相当の経費を要する住民投票を行うだけの自治基本条例への市民全体の認識が不可欠である。

他にも条例の体系化や分野別基本条例の制定、条文規定の工夫など自治基本条例の最高規範性とそのための実効性を確保する方法が考えられるが、地域主権時代を迎えたこんにち、最高規範性を確保するための「内容」と「実態」が伴ってはじめて、地域主権型自治基本条例といえる。

はじめに

自治基本条例は、「自治体の憲法」といふべきである。自治体における最高規範的な位置づけを有する。

しかし、自治基本条例といえども法的には他の条例と同等であり、憲法と法律との関係とは基本的に異なる¹⁾。これに対して自治体は、「自治基本条例の位置づけ」、「自治基本条例の尊重」、「自治基本条例を頂点とした条例の体系化」などの規定を自治基本条例自身に設けるなどして、実質的な最高規範性の確保を図ってきた。また、その根底を支えるために、広範な市民参加・協働を得て自治基本条例の制定に及んでいる。

ところが、一部の自治体では、首長の交代に伴い、前政権において制定された自治基本条例が事実上凍結される事態を招いている²⁾。他方では、首長のパフォーマンスなどで自治基本条例が制定されたものの、その効果がほとんど発揮されていない自治体も少なくないようである³⁾。

本稿では、分権時代において、自治基本条例を頂点とした自治体運営を進めるための前提となる、自治基本条例の最高規範性を確保するための規定について、具体的な事例を挙げつつ検証を試みる。加えて、硬性憲法的な仕組み、すなわち、自治基本条例の制定や改正にあたり、議会の特別多数議決や住民投票の実施を組み入れることについても、論じてみたい。

また、自治基本条例に設けられる最高規範性を表す様々な規定は、いずれも間接（感覚）的にその効果を求めるものが多い。そこで、それらの規定により実効性を持たせるための方策について、併せて考えてみたい。

1 自治基本条例における最高規範性に関する規定

これまで制定されてきた自治基本条例には、ほとんどすべてに、自治基本条例が当該自治体において最高規範的な位置づけを有することを明示する規定が設けられている。ただし、その規定ぶりは一様ではない。自治基本条例では、条例間に差異がない以上、憲法と同様に「最高法規」を謳うものは存在しない。最高規範的位置づけを直接的に表記していないものも少なくない。以下に、規定のタイプを分類し、考察する。

（1）尊重型

このタイプの規定は、自治基本条例の嚆矢であるニセコ町まちづくり基本条例（2000年12月27日制定）に設けられ、その後、同町条例がモデルとなって自治基本条例の制定が進んだことから、かなりの自治体の自治基本条例に盛り込まれている。このタイプに該当するものとして、同条例と静岡市自治基本条例（2005年3月15日制定）の規定は次のとおりとなっている。

○ニセコ町まちづくり基本条例

（この条例の位置づけ）

第55条 他の条例、規則その他の規程によりまちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、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。

○静岡市自治基本条例

（この条例の位置付け）

第3条 市民及び市は、まちづくりに関するすべての活動において、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。

2 市は、市の条例、規則等の制定改廃及びまちづくりに関する計画の策定又は変更に当たっては、この条例に定める事項と整合を図らなければならない。

このタイプは、自治基本条例を最高規範とは明示せず、その位置づけとして最大限の尊重を当該自治体に求めていることから、「尊重型」と表せよう。

前述のとおり、条例間に差異がないことから、法の一般原則に照らし、後法優先の原則・特別法優先の原則が該当し、原課では、所管する個別条例を運用することが基本となる。そうすると、自治基本条例は理念的な存在にとどまり、単なるお題目と化してしまうおそれもある。

このような対応を戒めるためにも、自治基本条例の位置づけを明確にする尊重型は一定の意義を持っているといえよう。とりわけ、他の条例の制定・改廃に当たって自治基本条

例を尊重することを求める規定は、条例間の実質的優位関係を明示するものであるし、計画策定の際の尊重や整合を求める規定は、自治体の最高計画と位置づけられる基本構想との関係も整理することができる⁴⁾。ただし、ニセコ町、静岡市とも基本構想とは直接規定されていない。この点を明確にすることが望ましいと考える。

(2) 最高規範明示型

このタイプの規定は、尊重型より一歩進めて、自治基本条例が最高規範であることを自治基本条例自身に明示するものである。多摩市自治基本条例（2004年3月31日制定）など、尊重型からやや遅れて盛り込まれるようになった。

○多摩市自治基本条例

（条例の位置付け）

第2条 この条例は、私たちのまちの自治について、最も基本的な理念及び行動原則を定めるものであり、市が定める最高規範です。

条例間の優位関係をさらに明確にしようとした取組の表れといえ、このタイプも相当数制定されている。規定も比較的シンプルで、「最高規範明示型」と表わせよう。

最高規範明示型は、以下の（3）～（5）のタイプに発展する原型となっており、最高規範と銘打ったことは意義深いものといえる。ただし、最高規範としての実は個別規定に委ねられるが、概して十分な内容とはいえず、理念的な位置づけの感は、かえって（1）の尊重型より強いとも考えられる。

(3) 最高規範明示+遵守義務型

このタイプは、最高規範と謳った上で、その効果として自治基本条例を遵守することを自治体全体（市民・議会・首長・行政）に求めるものである。代表的なものとして、岸和田市自治基本条例（2004年12月10日制定）に設けられた「最高規範性」の規定が挙げられる。

○岸和田市自治基本条例

（最高規範性）

第32条 この条例は、市民自治及び市政に関する最高規範であり、市民、事業者及び市は、誠実にこれを遵守しなければならない。

最高規範たる自治基本条例を尊重しようという趣旨であり、「最高規範明示+遵守義務型」と表わせよう。ただし、具体的に遵守すべき事項は（2）の最高規範型と同様に個別規定に規定され、本規定が最高規範の担保として機能するためには、市民の権利の実質化など実態的な中身が伴わなければ、訓示的な効果にとどまるのではないか。

(4) 最高規範明示+条例制定等尊重型

このタイプは、（1）の尊重型と（2）の最高規範明示型を合わせたもので、（3）の

最高規範明示＋遵守義務型の遵守義務の内容を明確にしたものである。このタイプとしては、大和市自治基本条例（2004年10月7日制定）が挙げられるほか、他にも杉並区自治基本条例、川崎市自治基本条例、三鷹市自治基本条例など多数の自治基本条例に設けられている。

○大和市自治基本条例

（最高規範性）

第2条 この条例は、市が定める最高規範であり、市は、他の条例等の制定及び改廃に当たっては、この条例の内容を尊重し、この条例に適合させなければならない。

大和市は、自治基本条例の制定過程で市民が積極的にかかわる取組をしたことで有名である⁵⁾。この規定ぶりは憲法98条の最高法規の規定を意識していると思われるが、自治基本条例を自治体の憲法として持ちたいという市民の意思がよく表れている。

自治立法である条例について、自治基本条例を最高規範に据え、他の条例等の制定等において単に尊重するのみならず、自治基本条例への適合を求めるこのタイプは、「最高規範明示＋条例制定等尊重型」と表わせよう。ただし、厳格にいうと市に対しての対応を求めるものであり、条例間の法的効果を表わすものではない。したがって、憲法98条のように自治基本条例に反する条例等の効力を否定するような規定は設けられてはいない。

なお、ほとんどの自治基本条例は他の条例との関係から最高規範性を導き出しているが、自治立法だけではなく法令との関係においても、自治基本条例の趣旨に従って解釈運用を行うという義務を設けてはどうだろうか。地方分権改革により、国法といえども自治体解釈権があること、とりわけ自治事務については地域特性に応じて処理することが可能であることが明確になった（地方自治法2条12・13項）。そこで、自治基本条例を踏まえた法解釈ができること、つまり、最高規範性が法解釈にも及ぶことを明らかにすることは可能であると考える。

以上の（2）～（4）のタイプは、最高規範とその実効性を担保する観点から設けられたものであるが、最近制定される自治基本条例では、これらを採用しないものが少なくない。自治基本条例の制定数が増加しつつある中で、前述したように、必ずしも効果を上げていない実態や議会審議における議員からの指摘等を懸念しているのであろうか。やや消極的な動向が感じられる。

（5）自治の基本明示＋条例制定等尊重型

このタイプが近年増えているように思われる。すなわち、自治体運営の basic 理念や基本原則を定めることを明らかにした上で、（4）のタイプの条例制定等の尊重をその効果として規定するものである。このタイプとしては、四日市市自治基本条例（理念条例）（2005年2月4日制定）、神奈川県自治基本条例（2009年3月27日制定）、茅ヶ崎市自治基本条例（2009年12月18日制定）などが挙げられる。

○四日市市自治基本条例（理念条例）

（条例の位置付け）

第23条 この条例は、市の行政運営に関する基本理念を定めたものであり、市が他の条例を制定又は改正するときは、この条例の趣旨を尊重し、この条例の規定との整合性を確保するよう努めるものとします。

○神奈川県自治基本条例

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。

○茅ヶ崎市自治基本条例 …実務的

（条例の位置付け）

第2条 この条例は、茅ヶ崎市における自治の基本を定めるものであり、市民及び市は、自治を推進するに当たっては、この条例の趣旨を尊重するものとする。

2 市は、条例の制定、改廃若しくは運用又は政策の策定、改廃若しくは実施に当たっては、この条例に定める事項を遵守しなければならない。

まさに自治の基本を定めた上で、その基本事項に沿って個別の条例等を制定することを求めたもので、「自治の基本明示＋条例制定等尊重型」と表せよう。

なお、例示した条例の事情を考察すると、四日市市は議員提案により制定された経緯もあり、条例名称自体に理念条例と謳われているのと同様、最高規範を定めるまでには至らないという趣旨がくみ取れる。神奈川県は、都道府県で唯一自治基本条例を定めているが、広域自治体として、基礎自治体で制定する自治基本条例とは機能や役割が異なると思われ、やはり最高規範には踏み込んでいないものと思われる。これに対して茅ヶ崎市は、市民検討委員会報告では最高規範と明記されていたが、行政当局での検討の中でこのタイプに收れんされた。この点につき議会で修正案が提起されたものの、原案どおり可決され、最高規範は盛り込まれなかった。この辺りは、前述のとおり、やや後退している面は否めない。

（6）硬性憲法（改正要件強化）型

（1）～（5）までのタイプでは、最高規範の確保はいずれも運用次第となる。すなわち自治基本条例が適切に運用されることで、結果的に最高規範が保たれる。したがって、運用を誤ればその効果は確保できないし、確信的に自治基本条例に反して条例や規則等を制定しても、自治法上の規定を満たしていれば、正当に条例等は存在することになる。

大多数の自治基本条例がこれらいずれかのタイプを採用しているのに対し、米原市自治基本条例（2006年7月1日制定）は、自治基本条例の改正要件を強化することで、法的に最高規範の位置づけも持たせる試みを行っており、注目に値する。

○米原市自治基本条例

第10章 最高規範

第29条 この条例は、米原市における最高規範であり、市民、事業者等および市は、この条例を遵守し、この条例を守り育て、次代に引き継ぐ責務を負う。

第11章 条例の改廃

第30条 市長は、この条例を改正または廃止する場合には、（自治基本条例）推進委員会の意見を求め、市民投票において、その過半数の賛成を得なければならない。ただし、推進委員会が市民投票を不要と判断したとき、または軽微な変更についてはこの限りでない。

米原市自治基本条例は、1章1か条を割いて最高規範を表し、別に条例の改廃の章を設け、改正手続を規定している。条例改正（廃止を含む）は、前述のとおり議会の議決を要する。米原市は、この議決要件に特別多数議決を独自に加えるわけではなく、自治基本条例を改正しようとする場合には、まず市民投票条例を制定し、市民投票を実施し過半数の同意を得た後に改正条例案を提出し、議会が審議するという手法を編み出したものである。

後述するように、憲法改正とは構成がやや異なるが、通常の条例改正手続に住民投票という手続を加えていることから、いわゆる硬性憲法的要素を兼ね備えるものである。したがって、「硬性憲法（改正要件強化）型」と表すことができよう。

ただし、このタイプは自治基本条例の形式的な最高規範性を高め、計り知れない効果が期待できるものの、具体的な条例制定や行政運営において最高規範として機能させるには、やはり運用に頼らざるを得ない。

関連して、住民投票を行う場合、その経費が問題となる場合がある。住民投票条例を定めている川崎市は、住民投票を単独で行うと約3億円かかるという（出石 2009：64）。このように相当の経費を投じる必要のある住民投票を自治基本条例改正の際の要件とすることを、市民がどう考えるかである。たかが理念的な条例だとか市民にはあまり影響がない、関心がないなどといった程度のものであれば、最高規範といつても一部の市民や役所の考えることでしかないわけで、住民投票までは踏み込めまい。かりに首長のパフォーマンスで盛り込んでしまうと、おそらく改正することは半永久的にできなくなるであろう。これに対して、市民、議会、首長の総意で真にわがまちの憲法を創るという強い意思が存在するのであれば、このタイプに限らず、硬性憲法的な仕組みを構築することを目指す意義があるだろう。

2 硬性憲法的位置づけの可能性

憲法は国の「最高法規」として法律よりも上位に位置づけられる。他方、自治基本条例は、前述のとおり、他条例との関係を考慮し「最高規範」などと称される。

「規範」とは、「社会や集団において個人が同調することを期待されている行動や判断の基準。「行動の望ましさ」も含む。法律などの顕現的なものから、個人や人間関係の中

に暗黙のうちに成立しているものまで含まれる」（社会心理学小辞典（有斐閣））などと説明される。したがって、最高規範と規定する自治基本条例でも、裁判規範とまではいいえず、行為規範としての最高性を有するにとどまる。この点は、運用にその効果が委ねられると論じた点と符合する。

（1）都市憲章条例案

では、自治基本条例に硬性憲法的な位置づけを持たせることはできないのであろうか。

この論点については、ニセコ町にはじまる自治基本条例の制定以前の取組として、川崎市と逗子市の事例を取り上げてみたい。以下は、川崎市都市憲章条例案および逗子市都市憲章条例（一草案）の最高規範性に関する規定である。

○川崎市都市憲章条例案（1973年）

第10章 改正

（憲章の改正）

第59条 市長は、この憲章の改正について、有権者総数の3分の1以上の者の連署をもつて住民投票を行なうよう要求があった場合は、市民の意見をきくため住民投票を行なう。

第11章 最高条例

（憲章の最高性）

第60条 この憲章は、川崎市の最高条例であって、市長等および事業者等は、市民とともにこの憲章を尊重し擁護する義務を負う。

○逗子市都市憲章条例試案（1992年）

第6章 本憲章の地位および改正

（本憲章の地位）

第34条 本憲章は、逗子市政にとっての基本原理を定めた条例（基本原理条例）であるという意味において、市のすべての自治立法等に対し、優先する法的地位を有する。

（本憲章の基本原理の解釈）

第35条 本憲章が定める基本原理は、日本国憲法上の「地方自治の本旨」および現代社会の条理に則し、市および市民によって主体的に解釈されていくものとする。

（本憲章の基本原理の効果）

第36条 本憲章が定める基本原理は、市におけるすべての立法および行政に生かされなければならない。

②前項の基本原理は、市にかかる国等の法規の解釈・運用においても十分に生かされるものとする。

（本憲章の改正）

第37条 本憲章の改正は、議会における条例の審議において、総議員の5分の4以上が出席しその3分の2以上の賛成を必要とし、かつ、主権者市民による所定の3分の1以上

の連署をもって要求があったときは、同市民の住民投票において所定の3分の2以上の賛成投票によらなければならないものとする。

これら2条例案が検討された当時は、機関委任事務の時代である。他方、川崎市や逗子市は、置かれた歴史的、地理的、社会的背景も影響し、国主導の政策を実施するだけでは、市民が安心して暮らすことができる地域づくりができるないと判断し、国に真正面から対抗する手段として自治体の憲法としての地位を確保し、あるいは市政の基本原理を定める優位を持った都市憲章条例を定め、これを武器に自治権を主張する先鋭的・革新的な取組だった。しかし、政争の中で消えていき、実現には至らなかつた⁶⁾。

両条例案とも、硬性憲法的な規定を用意していた。川崎市条例案では、議会の議決との関係は明らかではないが、改正に当たっての住民投票が規定され、逗子市条例案に至っては、議会の特別多数議決と住民投票を経る改正手続が設けられている。

これに対して、地方分権時代を迎え、地方自治の本旨を自治体自らが実現しようとするバックボーンとなるべき自治基本条例であるが、より実現性が高くなつたことが、最高規範性についての規定を設けるにあたって自制的・謙抑的に働いているのではなかろうか。

(2) 自治基本条例の硬性憲法的規定

では、こんにちの自治基本条例に設けることができる硬性憲法的規定としてどのような内容が考えられるか考察してみたい。

① 改正手続の加重

硬性憲法的規定としては、憲法にも定められている改正手続の加重が考えられる。

この方法は、制定された自治基本条例で唯一、米原市が実施していることは先に述べた。

ただし、憲法と米原市自治基本条例の改正要件は異なる。つまり、憲法96条の改正規定は、国会議員総数の3分2以上の賛成をもって発議した後に国民投票に付すこととなつており、米原市は逆に住民投票を改正議案の提出の前置としている点が異なつてゐる。また、米原市自治基本条例は、議会の特別多数議決は採用していないので、形式的には議会の議決権との抵触を回避している。

しかし、住民投票の結果を受けて自治基本条例の改正を審議する議会に与える影響は大であろう。市民の大多数が賛成している場合に果たして議会が否決できるだろうかという点を考慮すると、単に市民の総意を踏まえた改正という以上に最高規範性を議会に対しても發揮できると思われる。

一方、この規定は改正案の提出者（通常は市長となると考えられる）に対して制約を課すものとなり、最高規範性がここでも確保できる。ただし、この点については、長の条例提案権を侵さないかという論点もでてくる。そもそも市長が提出した自治基本条例案にこうした規定を盛り込み、議会の議決を経て制定したわけで、市長自らが条例案提出を制約

したという趣旨に立つと、妥当性が高いと考えられるかもしれない。

これに対して議会の特別多数議決は、長の不信任議決など地方自治法などに法定化された議案以外は設けることができないと一般的に考えられてきた。この考え方のもとでは、逗子市市民憲章条例試案37条の総議員の5分の4以上の出席により3分の2以上の賛成という議決要件は、地方自治法違反となり、無効となる（地方自治法2条16・17項）。

この点について筆者は、『特定の条例について、議会の議決要件を強化したり、議会の議決だけでは成立しないとした規定は、地方自治法に抵触する恐れがあると考えられる。』（出石 2001：103）と主張した。

これに対し、南川諦弘から、『地方自治体がその団体意思をどのような手続で決定するかは自治権に属することがらであるから、法律で制限されていない限り、自由に決めることができなければならない。（中略）条例の制定手続についてもしかりである。（中略）そこで、地方自治法の規定を見ると、同法は113条で定足数を議員の半数以上とし、その但書で例外の場合を規定している。また、表決については、116条1項で同法に特別の定がある場合を除くほか、議会の議事は出席議員の過半数で決すると規定している。しかし、特に規定する場合以外は上記原則規定に従わなければならない旨、地方自治法のどこにも規定されていない。とすれば、基本に立ち返り、議会の議決要件を強化したり、住民投票の賛成といった手続を付加する規定を自治基本条例の中に設けることも許されていると解するのが妥当である。そして、このように解釈することが「地方自治の本旨」に適合し、地方自治体の自治権（条例制定権）を尊重する所以である。』（南川 2002：76-77）との反論がなされた。

この反論に対して筆者は、さらに、『特別多数議決については消極的見解だが、改正時の住民投票規定を盛り込んだ自治基本条例は可能ではないかと考えている。』（出石 2004：82）と述べたところである。

米原市自治基本条例の住民投票要件の付加は、筆者のこの考え方と一致する。

では、特別多数議決の採用はいかがであろうか。南川の主張する地方自治の本旨を踏まえた地方自治法の解釈は魅力的である。そこで地方自治法をみると、前述のとおり2条13項は、法定自治事務について、自治体が地域の特性に応じて処理することができるよう国に特段の配慮を求めている。ところで、条例の議決という事務は、ここでいう法定自治事務に当たるだろうか。そうだとすると、地域の特性があったとしても議会の権能が自治体によって変わってしまうことが認められるかどうかである。そうではなく、自治基本条例の制定、運用は法定外の自治事務であるから、その制定手続も、自治基本条例という最高規範で定める自治体独自の事務であると解し、南川が指摘するとおり、特段の制限が課されていない限り可能であるという説は検討に値しよう。

同様の事例として、川崎市住民投票条例には、以下のような規定が設けられている。

(住民投票の実施)

第12条 市長は、第4条第2項の規定による請求を受けたとき、又は前条に規定する協議を経たときは、住民投票を実施するものとする。ただし、当該協議の結果、議会の議員の3分の2以上の者の反対があるときは、この限りでない。

この規定は、一定数の署名を集めた住民から住民投票の実施の請求があったとき（4条1項）または市長が自ら住民投票を発議しようとするとき（4条3項）は、市長は議会と協議することが求められ（11条），協議の結果、議員の3分の2以上の反対がある場合は、住民投票を実施できないこととなるというものである。表現はともかく、この規定は特別多数議決による住民投票実施の拒否権発動にはかならない（出石 2009：64）。このケースも、住民投票制度自体は川崎市独自の事務であるから、その制度設計の中で議会の関与を規定したものと解釈するということになろうか⁷⁾。

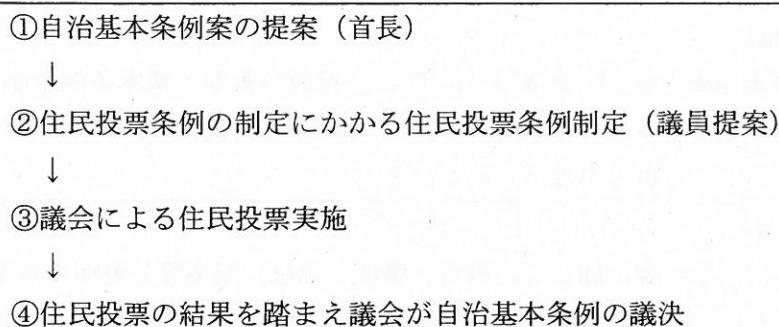
② 制定手続

①は、制定された自治基本条例の改正要件に焦点をあてたものであった。加えて、そもそも自治基本条例の制定の際も、最高規範にふさわしい手続を確保することが求められる。こうした決定手続が保障されることで、市民、議会、首長（行政）とともに、名実ともに自治基本条例の位置づけを認識することができ、最高規範としての地位をゆるぎないものとすることができると考えられる。

この点について、南川は、『自治基本条例にふさわしいものとするため、制定についても住民投票を義務づけることが望ましいと考える。その場合、自治基本条例の制定に関する住民投票条例を制定し、それに基づいて自治基本条例案を住民投票に付すか、自治基本条例の中に「本条例制定後（〇〇ヶ月）以内に住民投票を行い、その（過半数）の賛成がなければ、本条例は効力を失う（又は本条例を廃止しなければならない）。」と規定し、住民投票を行えばよいのではないか。』（南川 2002：77）と主張する。

また、筆者も、『「自治基本条例の制定手続に関する条例」を制定し、自治基本条例案を住民投票にからしめることもできると考える。議会が事前承認（議決）した制定改廃の手続を創設することで、自治基本条例の最高法規性が確保されるものと思量する。』（出石 2004：82）と論じているところである。

両論は、住民投票の実施時期に差異がある。この点、提中富和は、自治基本条例の制定手続に住民投票を加える方策を次のような手順で行うことを表している（提中 2009：116-119）。



この論は、首長が積極的に市民参加を実施した上で策定した自治基本条例案を議会が審議する参考とするため、議員提案により住民投票条例を制定し、議会が住民投票を実施した上で、最終的に議会が判断しようという制度設計である。仕組みとしては同調できる。

なお、実際に自治基本条例の制定手続きに関する条例を定めている例として、東村山市の「(仮称)自治基本条例」をみんなで考えるための手続に関する条例（2010年3月16日制定）があるが、同条例には住民投票の規定は存在しない。

3 最高規範性（実効性）を確保するための仕組み

自治基本条例の最高規範性を確保するためには、2で述べた硬性憲法的仕組みの確保とともに、運用による実効性を確保する仕組みづくりも欠かせない要素である。現実の自治基本条例を見ても、この点に工夫が凝らされている。

具体的には、他の条例に優位するように仕組むことが考えられる。その一端が1のタイプ分類でみた（4）や（5）の条例制定等尊重型に表れている。しかし、これは訓示的に働くが、運用上の担保は定かではない。

自治基本条例を「条例の条例」あるいは「ルールのルール」と言えるようにするための条例間関係の整理として、以下に5点挙げてみたい。

①自治基本条例を頂点とした条例の体系化

岸和田市自治基本条例には、以下のような規定が設けられている。

第32条

2 市は、この条例の理念にのっとり、市政運営及び施策の実現に向けた基本的な制度の整備に努めるとともに、条例及び規則等の体系化を図らなければならない。

他にもニセコ町、宝塚市などで条例の体系化が盛り込まれている。この規定は、個別条例の上位に自治基本条例を置き、個別条例を体系づけることになるため、条例間関係が構築されることになる。

しかし、自治体は一般に200件以上の条例を有しており、そのなかには法令で条例制定を求められるものも少なくない。規則なども合わせて体系化することは容易ではなかろう。長期的な視野で取り組むことが求められる。

②分野別基本条例の取組

①と関連するが、自治基本条例と個別の政策条例の間に、行政分野別の中間の基本条例を制定し、3層の条例体系を構築することを表す自治基本条例も存在する。例えば、ニセコ町まちづくり基本条例には以下のような規定が設けられている。

(条例等の体系化)

第56条 町は、この条例に定める内容に即して、教育、環境、福祉、産業等分野別の中間の基本条例の制定に努めるとともに、他の条例、規則その他の規程の体系化を図るものとする。

このように、条例の体系化の一環として、分野別基本条例を制定することで、条例のピラミッド構造が確立され、条例による自治の推進を図ることができよう。ただし、この対応も現時点ではあまり進捗していない状況にあるようである。

なお、議会基本条例はこの分野別基本条例の1つとして挙げられるが、議会側は自治基本条例と議会基本条例を対等関係と見る向きが少なくない。自治基本条例が首長提案であり、議会基本条例が議員提案であることにかんがみ、二元代表制の趣旨からこのように考えるものと思われるが、これは誤りである。北海道のように行政基本条例を制定した場合は、この論は当てはまる。つまり、かたや首長が行政運営の基本や行政と市民との関係を規律する基本条例を提案し制定するのであれば、これと対等な関係で議会の基本事項を定める議会基本条例が成り立つ。しかし、自治基本条例とは、議会をも含む自治の最高規範を定めることに意義があるのであり、それを踏まえて議会基本条例が導出されるべきであろう。この点、多治見市では、2010年に議会基本条例を制定したが、その際、市政基本条例を改正し、議会と議会の議員の責務などの基本的な原則について、別に条例で定める旨の規定を追加した（9条6項）。これらの対応により、市政基本条例を基に議会基本条例が制定されたことが明確になっている。

③自治基本条例から個別条例への委任

分野別基本条例のみならず、重要な政策条例は、自治基本条例を拠り所に個々に制定されることが望ましい。そうすることにより、自治基本条例の最高規範性が保たれる。

川崎市は、自治基本条例制定後に、区民会議条例、パブリックコメント手続条例、住民投票条例を制定している。また、すでに市民オンブズマン条例を同市は制定しているが、これら自治の根幹となる規定の根拠は、いずれも自治基本条例に置かれている。ただし、自治基本条例の根拠規定に条例委任規定ではなく、個別条例にも自治基本条例を根拠として引用する規定も置かれていません。つまり、憲法と個別法の関係と同様の形式となっている。

これに対して、岸和田市は、意見聴取の手続に関する条例、審議会等の委員の公募に関する条例、審議会等の会議及び会議の公開に関する条例、住民投票条例、外部監査計画に基づく監査に関する条例の5条例について、各第1条に「岸和田市自治基本条例第〇条の規定による」という文言を盛り込むとともに、それぞれの自治基本条例の根拠条項には「別に条例で定める」と規定する相互参照の形式を採ることで、条例間関係を明確にしている。

大変意義深い取組であろう。

多治見市もまた興味深い対応をしている。前述した議会基本条例のほか、多治見市では市政基本条例に盛り込まれた事項を実現するために、健全な財政に関する条例、是正要求手続条例を制定しているが、これらの条例を制定する際に、市政基本条例を改正し「別に条例で定める」旨を追加している。

④見直し規定の是非

自治基本条例には、一定期間経過ごとに見直し、改善等の措置を講ずる規定を設けるものがある（下表はニセコ町の例）。

第14章 この条例の検討及び見直し

（この条例の検討及び見直し）

第57条 町は、この条例の施行後4年を超えない期間ごとに、この条例がニセコ町にふさわしいものであり続けているかどうか等を検討するものとする。

2 町は、前項の規定による検討の結果を踏まえ、この条例及びまちづくりの諸制度について見直す等必要な措置を講ずるものとする。

これは、常に最高規範としての実質を確保するため、不断の見直しを市民に約束するもので、評価できる。ただし、見方を変えると、自治基本条例をコロコロと変えてよいものかとの疑問も少なからず生ずる。最高規範としての法的安定性の確保も反面で必要と思われる。この点からは、やはり改正要件の強化を検討すべきであろう。

これと同様の視点から、自治基本条例の運用状況のチェック機関として置かれる推進委員会等の存在がある。最高規範の番人的な使命を持つのであれば、人選も慎重に行う必要があろう。私見では、自治基本条例の進行管理は、市民全体が関われる仕組みを構築したうえで、議会が担うべきと考える。

茅ヶ崎市は、自治基本条例の達成状況を毎年公表することとし、条文ごとの年度目標を立てて進捗管理を行う「自治基本条例施行に伴うアクション・プラン」⁸⁾を作成し、明快な取組を行っており、注目される。

⑤その他規定上の工夫

その他、最高規範性を確保するためと取組として、筆者が策定にかかわった厚木市の事例を挙げる。厚木市は、前述の大和市の市長交代後の動向を踏まえ、自治基本条例の改正の過程を市民の視点で縛るため、改正規定として、制定時に行った市民参加手続と同等以上の手続を確保する旨を、次のようなかたちで盛り込んでいる⁹⁾。

厚木市自治基本条例案

第12章 自治基本条例の改正

第40条 市長は、この自治基本条例を改正しようとするときは、この自治基本条例の目的、位置づけ等を踏まえ、この自治基本条例の制定に際して行った市民の参加その他の方法により行わなければならない。

また、ユニークな取組として、自治基本条例中に条例自身に言及する場合、通常「この条例」とするところを「この自治基本条例」と13か所すべて表記している。これは、自治基本条例を最も尊重すべき条例と位置付けることから、他の条例と区別することを条文上でも明らかにするためであり、憲法に倣ったものである。

4 自治基本条例に設けられる市民の権利

自治基本条例には、一般的に市民の権利が規定されている。また、行政運営の原則も定められているが、これも市民に身近な自治体（市町村）が担う行政の基本事項を定めることで、市民の権利化につながっている。

しかし、これらの規定を総合的にみると、憲法が保障する基本的人権とは異なり、行政に対する市民の権利が主である。参加権、情報アクセス権などである。そして、これらの権利は裁判規範となるものは少なく、自治体独自に苦情処理規定等を設けるものもごく一部に限られる。したがって、自治体行政の行為規範反作用としての市民の権利化にとどまるといえよう。

このような内容の自治基本条例であるが故、最高規範と称したとしても、理念的・訓示的な位置づけとみなされるわけである。

ところが、情報公開条例に基づく開示・不開示の是非は訴訟で争うことが可能であるが、近年、同条例1条に「知る権利の保障」を加える自治体が増えてきている。そうすると、情報公開の根拠として自治基本条例に知る権利を謳えば、個別条例で権利の保障を担保することが可能になる。同様に市民参加権なども、自治基本条例の根拠の下、参加手続を行政に義務づける条例を定め、さらに独自の救済手続（川崎市の市民オンブズマン条例や多治見市のは正請求手続条例など）を加えることで、市民の権利性がより高まるであろう。将来的には裁判規範に整理できることも考えられる¹⁰⁾。

今後の進展によっては、自治基本条例が市民の実質的権利を定められることで、最高規範性が高まることが期待できる。

おわりに

これまで制定してきた自治基本条例は、地方分権改革に呼応した自治体運営を進めるための地方分権型自治基本条例であった。それももちろん必要なことだが、地域主権時代にシフトしつつある¹¹⁾こんにち、自治基本条例の役割が一層高まることは間違いない。自治基本条例の実効性を確保するためにも、名実ともに最高規範性を備えた自治基本条例、

すなわち、最高規範性を確保するための内容と実態が伴ってはじめて、地域主権型自治基本条例といえるのではないか。

政府においては地方政府基本法の検討が進んでいる。検討においては、自治基本条例についても議論されている。この動向も注視する必要があるが、今後は、自治体が自治基本条例を制定し、これに基づき地域自治を行うことが原則となるべきであろう。

¹⁾ 地方自治法 113 条（定足数）および 116 条（表決）では、同法に特別の定めがある場合を除き、議会の会議は議員の半数以上の出席により行われ、議事は出席議員の過半数で決することとなっている。したがって、同法 96 条の議決事件として挙げられる「条例を設け又は改廃すること」についても、すべてこの要件により議決される。

²⁾ 大和市の市長交代時（2007年）にこのような事態が生じた。この経緯については、山口道昭（2007）「大和市自治基本条例が危ない！ 政権交代で葬り去られる！？ “自治体の憲法”」地方自治職員研修通巻563号47-50頁を参照。

³⁾ ニセコ町、川崎市、多治見市、岸和田市などでは、自治基本条例を積極的に活用している。とりわけ、川崎市、多治見市、岸和田市は自治基本条例施行後、個別条例の制定を積極的に行っていている。しかし、他の自治体においては、施行後間もないということもあるが、目に見える活用の事例はあまりないようである。

⁴⁾ 176 国会で審議中（本稿執筆時）の地方自治法改正案が成立すると、市町村の基本構想の策定義務（2条4項）が撤廃される。今後、自治体は基本構想を維持する場合や、議会の議決を存置する場合も、その根拠を条例で定めることが必要であろう。自治基本条例を有する自治体は、この点も踏まえて自治体計画との関係も明確することが望ましい。出石稔（2010）「地方自治法改正案への自治体の対応—自治体の自由度の拡大を図るための措置」月刊ガバナンス 116 号 96-97 頁参照。

⁵⁾ 大和市は、パブリックインボルブメント（P I）の手法を採用し「自治基本条例をつくる会」が中心となって 170 回を超える議論を重ね、市民主体で条例素案を策定している。取組の経緯については、大和市企画部編著（2005）『ドキュメント・市民がつくったまちの憲法—大和市自治基本条例ができるまで』ぎょうせい、が詳しい。

⁶⁾ 両市の都市憲章条例案の概要とその背景などについては、政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』（加除式）第一法規、833-836 頁に詳しく論じられている。そのなかで、川崎市都市憲章条例案は「自治体の憲法施行型」と、逗子市の都市憲章条例試案は「市政に関する基本原理型」と整理されている。兼子・北村・出石（2008）『政策法務事典』ぎょうせい、97 頁も参照。

⁷⁾ 本稿では、紙幅の都合上、これ以上踏み込んだ論証ができない。この点については他日を期したい。

⁸⁾ 茅ヶ崎市（2010）

http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/dbps_data/_material/_localhost/010soumu/020gyousou/actionplan.pdf 2010/11/14 アクセス

⁹⁾ 厚木の自治基本条例案は、2010 年の 9 月議会に提案されたが、本稿執筆時点では継続審査となっている。

¹⁰⁾ 行政手続条例の定めにより必要となる意見公募手続を行わざにある許可の審査基準を設定したとして、この審査基準に従い不許可処分を行った場合、相手方は、審査基準策定手続の違法を主張して、不許可処分の取消訴訟ができるだろうか。裁判所は容認するだろうか。この点、まだ事例もないが、行政手続は行政に対する義務付けであって、市民の権利間で保障するものではないという考え方から一步踏み出すことは、今後想定できるのではな

いか。

¹¹⁾ 2010年に国会に提出された地域主権推進一括法より設けられる地域主権改革の意義は、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようになるとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようとするための改革」とされる（内閣府設置法4条1項3号の3）。この定義から、自治体と地域住民が本来的に責任と権限をもって自治を担うという趣旨を明確にしたものである。出石（2010）「「地域主権改革と自治体実務」連載に当たって」月刊ガバナンス110号96-97頁参照。

参考文献

- 政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』（加除式）第一法規
兼子仁・北村喜宣・出石稔（2008）『政策法務事典』ぎょうせい
大和市企画部編著（2005）『ドキュメント・市民がつくったまちの憲法－大和市自治基本条例ができるまで』ぎょうせい
出石稔（2010）「「地域主権改革と自治体実務」連載に当たって」ガバナンス110号96-97頁
出石稔（2010）「地方自治法改正案への自治体の対応—自治体の自由度の拡大を図るための措置」ガバナンス116号96-97頁
出石稔（2009）「住民投票条例」自治体法務研究19巻57-65頁
提中富和（2009）「プロジェクト市民力—自治基本条例」出石稔監修『自治体職員のための政策法務入門1 総務課の卷』第一法規、106-119頁
山口道昭（2007）「大和市自治基本条例が危ない！ 政権交代で葬り去られる！？ “自治体の憲法”」地方自治職員研修通巻563号47-50頁
出石稔（2004）「ニセコ町まちづくり基本条例－全国初の自治基本条例の制定－」北村喜宣編著『分権条例を創ろう！』ぎょうせい、74-82頁
南川諦弘（2002）「自治基本条例の最高規範性について（再論）」『自治基本条例・参加条例の作り方』地方自治職員研修35巻通巻490号71-77頁
出石稔（2001）「ニセコ町まちづくり基本条例－全国初の自治基本条例の制定－」ガバナンス25号101-104頁