

特集

自治基本条例を考える視点と人権

—— 幾つかの事例を通して ——

中川 幾郎

要 約

自治基本条例は自治体の憲法である。そこには基本理念、基本原則と併せて市民、議会、行政三者の役割と権能が明記されなくてはならない。さらに、議会と行政が担当する団体自治機能と、市民による住民自治機能を明確にするべきである。特に、人権は基本理念であるとともに、団体自治・住民自治双方を貫く行動原則として位置づけられる必要がある。

一 自治基本条例とは何か

自治基本条例づくりの動きは、北海道ニセコ町（二〇〇一年四月）から始まったと言われる。自治基本条例と銘打つ限りは、厳密には自治体を構成する市民、議会、行政三者の役割・権能が謳われていなければならぬ。その意味で、制定当初のニセコ町条例には議会の位置づ

けが規定されておらず、あえていうならば「まちづくり基本条例」ともいえるべき内容であった。しかしながら、その動きの端緒を開いた功績は銘記されて然るべきであろう。（その後、ニセコ町条例は大幅に改正されて、名実ともに「自治基本条例」というべき内容となっている）。

翌年度の二〇〇二年度は、兵庫県宝塚市（まちづくり条例）、兵庫県生野町（現朝来市、これは名実ともに「自治基本条例」というべき内容であったが、合併で失効した）

のわずかに二自治体であった。二〇〇三年度に、東京都清瀬市、石川県羽咋市、福島県会津坂下町、埼玉県鳩山町、東京都杉並区（自治基本条例）、兵庫県伊丹市、新潟県柏崎市、新潟県吉川町、愛知県東海市、岡山県大佐町（現新見市）と相次ぎ、〇四年度に栃木県南河内町（現下野市）、栃木県大平町、神奈川県愛川町、三重県伊賀市と続く（栃木県大平町以後は、「自治基本条例」を標榜した条例が大半である）。

その後、自治基本条例制定の動きは、急速に広がり、二〇〇六年四月末現在では三四の市区市町で制定されており、現在なお制定自治体数が急増している。筆者がその制定に直接に関わりを持った自治体も、兵庫県生野町（現朝来市）、三重県伊賀市、三重県名張市とあり、現在、制定作業に関わっている自治体も大阪府阪南市、奈良県生駒市、奈良県大和郡山市とある。この間、市町村合併特例法による市町村合併の動きが進み、この合併を一大契機として自治基本条例を制定する事例も多かった。合併問題と直面し、対決してきた自治体においては、合併選択であれ合併拒否であれ、改めて自治体経営の自立と地域社会経営の確立を志向して、これらのシステムを条文として明記した「自治基本条例」策定の必要性が強く意識されてきたといえるべきであろう。つまり、住民の参

画と協働による「行政改革」と、住民自治システムの実体化を通じて「地域社会改革」を行おうとする自治体が多数登場してきたのである。

これらに触発されて、首長マニフェスト等による、トップダウン型の動きで自治基本条例制定が唱道され進められるケースも出てきた。制定プロセスのイニシアティブがいずれの場合であっても、自治基本条例の内実と制定プロセスの民主性が問われることは同じである。条件をつけるとすれば、原案策定に関わる住民の属性に、自治体内における地域性、世代性、分野別代表性、その他の属性をこまやかに考慮し多様に担保する必要がある。例えば行政主導の選抜による、ほんの10人足らずの委員会などで原案策定すべきものではない。地域・世代・分野、その他の属性を拾い上げるとすれば、そのような小規模委員会では対処できるはずがないからである。また、そのプロセスに条件をつけるとすれば、少なくとも二年以上は原案策定に時間をかけ、数多くのタウンミーティング、シンポジウム、パブリック・コメント等のプロセスを経るべきものである。つまり、受動的な情報公開のレベルにとどまるべきではなく、市民との積極的な「情報共有」へのアクションがなくてはならない。

厳密にいえば「自治基本条例」は、住民、議会、行政

の三者に関する役割や行動原則（規範）を規定した条例ととらえ、それ以外のものは、住民参加による地域づくりなどを規定した「まちづくり条例」であるか、行政の基本規範を定めた「行政基本条例」であると考えざるべきであろう。他にも、理念条例としての「まちづくり条例」や手続き条例としての「市民参加条例」「パブリックコメント条例」などがあるが、「自治基本条例」を名乗るには、それらの集合体であるだけでは足りない。自治基本条例は「市民から独自に信託される自立した自治体政府の基本法」^①、つまり自治体の独自最高規範なのである。したがって、憲法、地方自治法に基づく自治システムの再掲と併せて、自治体独自の制度（例、外部監査、住民参画による行政評価制度、住民自治協議会制度、住民投票制度など）も明記した体系的一覧性が求められているのである。

さらに、自治基本条例が自治体の基本規範であることを考慮するならば、自治体運営の基本理念（重視する価値）が明らかにされなくてはならない。また、自治体運営の基本原則（例えば、参画と協働、情報共有の原則など）も明確にされなくてはならない。自治体の基本構想（総合計画）との関係で考えるならば、自治基本条例が当然に上位規範となるのであるから、自治基本条例に謳われ

た理念や諸原則は、総合計画の「基本構想」や「基本計画」に反映されるべきであろう。

例えば「人権尊重」が基本理念であるとするならば、これを現実に具体化する各種政策分野（女性、障がい者、子ども、高齢者、在住外国人、部落問題など）において、市民の「参画と協働」によって基本政策のメリハリをつけ、市民による外部評価システムを導入する、などが考えられなければならない。

二 「市民・政治・行政」三極の基本的関係

地方分権化は、地方自治体内における分権化の促進をもまた意味する。つまり、住民自治のフィールドである地域社会への分権化が促進されなくてはならないのと同様に、団体自治としての自治体政府内部においても分権化（現場への権限移転と政策形成への職員参画）が図られなくてはならない。すなわち、地域社会における住民自治の活性化を追求し、総合的な地域経営が可能となる地域民主主義（共和主義）と市民民主主義（自由主義）を確立すること、これに対応した行政組織の内部的分権化を並行させることが必要になる。

これまでの自治体政府は、形式的平等主義や政治的な

配慮からの地域均衡主義を採用しがちであった。その結果、市民側の地域不均衡に対する不満の対処に追われたり、ややもすると投資効率の悪い施設建設に追い込まれたりする。そこでは、真の意味での市民統制なき団体自治が陥る個別的な地域利益追求型の政治圧力と、総合的視野を欠落させた縦割り行政対応の悪循環が発生する。またここには、政治表現としての温情主義 (paternalism) とパイの分捕りという政治的取引はあっても、自治体政府の自立した地域コミュニティ政策理念も目標も存在せず、まして地域自治や市民自治という思考は存在しない。

基本に戻ってみよう。およそ、①市民 (国民) は政治制度や政治家を選択し (日本の統一的な地方自治制度においては、政治制度の選択はありえないが)、②政治家はその立脚理念を明らかにして、実現すべき価値の優先順位と政策を選択する。③行政は政治家が指し示す理念と政策にしたがって、それらを施策として具体化する。つまり、目標を達成するために施策を立案し、資源の最適な組み合わせを選択し、市民に供給する (図1右回りのサイクル)。

この基本的なサイクルが衰弱し、①においては市民の政治離れ (無関心・低投票率)、②においては政治家の行

政依存による政治機能 (価値選択と政策提示能力) 低下が生じているがため、③における行政の縦割り個別対応型の肥大化現象が発生しているのである。

この事態を克服するためにも、④市民が行政の政策形成、立案・選択、実行、評価の段階に参画する「市民参加、参画」というコースが必要とされ、⑤与野党を問わぬ政治家への行政の政策助言、提案、協働の機能が職務倫理 (協働の規範) として要求されるのである。

さらに、⑥政治家も、市民に向けたその活動状況や問題意識の公開、報告が要求されてきている (図1左回りのサイクル)。

つまり、市民、政治、行政の三極において、双方向の

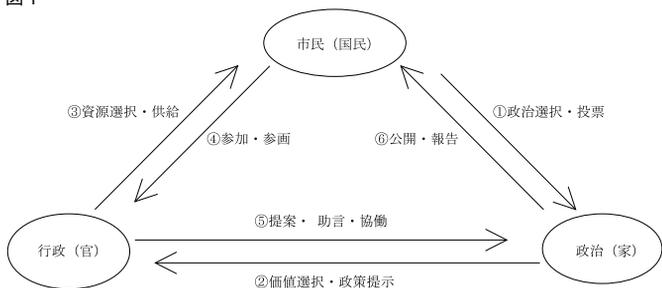


図1

サイクルが成立しなくてはならない。ここで、自治体行政の政策形成における市民との関係を考えてみると、①（政治選択・投票）の機能低下防止と、③（資源選択・供給）のバラマキ型均衡主義の改善を図ること、そして④（参加・参画）の機能を強化し、価値選択の情報を潤沢にする⑤（提案・助言・協働）の機能を活性化するためにも、行政組織内の分権化と住民自治を活性化させることが重要となる。そして、これらの機能活性化は、やがて政治における②（価値選択・政策提示）、⑥（公開・報告）の働きを強めることにもなるのである。

三 団体自治と住民自治の峻別と明確化

自治基本条例は、上記のような市民と政治、行政の三極関係を明確に把握し、そのあるべき姿を示したものでなくてはならないはずである。しかしながら、人口規模または自治体面積が大きい場合は、この三極関係のダイナミズムもまた弱体化・希薄化する。ここでは、狭域的な住民自治と広域的な団体自治との役割分担も、補完性の原理に則って再整理しなくてはならない。

現地方自治法は、そのほとんどの内容が団体自治（議会、行政）に関する規定で占められており、住民自治に

関する実体的規定がない。住民監査請求、特別職解職請求、条例改廃制定請求権は、団体自治に関する住民の統制権規定であり、住民自治の規定ではない。

また、住民投票に関する規定もない。ここに、狭域的な住民自治をシステムとして明確に規定し、さらに団体自治のさまざまな局面への住民参画を新たに制度化しようとする、本来の意味での「自治基本条例」が登場して行くのである（改正自治法では、「地域自治区」が新たに制度化されたが、それは団体自治の分権化であり、住民自治の法制度化ではない。地域自治区の区長は首長任命の行政職員であり、地域自治区に設置される自治法上の「住民協議会」は首長の諮問に応じて答申する諮問機関である）。

三重県伊賀地域（上野市、名張市、阿山町、伊賀町、青山町、鳥ヶ原村、大山田村）においては、昭和の大合併で、本庁への集権化と周辺部の衰弱を実感してきた郡部の人びとの記憶が強く残っており、平成の合併問題に直面して、再び新たな地域社会崩壊への危機感が強まっていた。合併を選択するにしても、地域社会を持続可能な形で維持すること、過剰な集権化を避け、なおかつ行政サービスの水準を維持することなどが、各市町村、各地域で議論されてきた主なテーマであった。ちなみに、これらのタウンミーティングの回数は、全地域三年間で延べ数百

回になるという。この膨大な議論のなかで、地域性、世代性、分野性、その他の属性に関する視点が認識され共有されていったといえよう。その結果、合意されたのが、「面識社会」(J. デューイ)の範囲と想定される概ね小学校区単位(以下)での「住民自治協議会」編成と、それを支える「支所」方式の採用であった。

伊賀地区市町村合併協議会は、最終段階で自治基本条例検討委員会(委員長・岩崎泰典四日市大学教授)を設けて、「伊賀市自治基本条例」原案を作成することになる。そこでは、住民、議会、行政(首長および職員)それぞれの役割と規範が明確に規定されることと併せて、住民自治システムとしての「住民自治協議会」を条例上の組織として規定することが合意された。さらに、当該委員会の作業部会として「住民自治区域検討作業部会」を設置し、住民との対話のうえで、個別の住民自治協議会エリアを特定する作業を行った。一方で、各市町村議会代表議員を中心とした「議会機能検討作業部会」を設けて、議会の役割と権能を明確化するだけでなく、議員倫理規定に至るまで討論を深めてきたのである(二〇〇四年一二月、新伊賀市議会で可決)。この流れが、後に「伊賀市議会基本条例」を制定する基盤ともなっていく。

これとは別に、隣接する名張市は、住民投票(二〇〇

三年二月)の結果、伊賀地域での合併を見送ることになり、極めて厳しい財政状況のなかで単独自立の道を選ぶことになる。しかし、熱心なタウンミーティングが重ねられてきたことにおいては名張市も同様であり、合併見送りを決定した直後から、住民自治のシステム化を期して、地域公民館を単位とした「名張市地域づくり委員会」が全市で編成される(一四委員会)ことになる。このシステム化が可能であったのは、数多く重ねられたタウンミーティングにおける住民討議の体験と、住民の行財政状況の理解による危機意識の高まりからであった。やがて名張市においても住民自治システムの確立と行財政改革を制度化するべく、「名張市市民自治検討委員会」で自治基本条例が検討されることになる。この委員会が起草した「名張市自治基本条例」もまた、「地域づくり委員会」を条例上の住民自治組織として明確に規定している(二〇〇五年六月名張市議会可決²⁾)。

四 コミュニティとアソシエーションの複合

この住民自治協議会を組織設計していくにあたって、必ず課題となるのが、自治会・町内会などのコミュニティ系団体と、特定目的のために自立した市民が結集する、

NPOなどのアソシエーション系団体との組み合わせである。ついでながら、PTA、防犯組織、公民分館、婦人会、老人会、人権協議会、地域福祉会などの組織も、実質的には地域コミュニティの人的基盤の上に成立しており、多くの構成員も地域コミュニティ団体が持つ人的ネットワークと伝統的コンセンサスのなから選出されるというのが実情である。その意味では、これらは準コミュニティ系団体であるといつてよい。

伊賀市自治基本条例において、住民自治協議会は総合計画における地域計画に相当する「地域まちづくり計画」を策定し、この計画に基づく事業主体となることまでが想定されている。そのため、地域交付金が財源として交付される。また、当該地区に関わる「総合計画」の策定・変更に関する諮問権を有している。さらに、当該地区に関わる事業の同意権、当該地区における事務執行の提案権も規定されている。このように、住民自治協議会が持つ自治基本条例上の権能は大きく、これに関与する構成員の規定は大変重要となる。伊賀市では、住民自治協議会は、個人、事業者、団体全てを構成員としており、市民民主主義と地域民主主義の二つが意識されている（同一地域に二つの協議会設置は認められず、近隣政府として位置づけられている）。

これまで多くの地方自治体は、自治会・町内会・区（長会）などの地域に拠点を置く住民組織を第一に重視してきた。現在の地方自治体の地域政策は、その大半が地域コミュニティ団体政策（むしろ政治的アクターとしての団体「対策」であるのが実態であろう）である。しかしながら、コミュニティ系団体の原基ともいえるべき自治会・町内会は、行政の縦割り機構別に分散編成された上記のような準コミュニティ団体への継続的な人材供出によって、エネルギーを吸収され続けている。そのため、少数の高齢化した役員に日常的な負担が集中しがちである。また、広く地域の課題全般に対処するべき組織であるのに、課題が縦割りで吸い上げられてしまい、残存した日常的な親睦組織としての機能の維持が主となってしまう。その一方で、マンション建設などを契機とした環境悪化への反対運動など、他の準コミュニティ団体が関与しない、外的要因による深刻な課題を最終的に背負うことにもなりがちである。

伊賀市の地域別住民自治協議会システムも、これらの歴史的経過を考慮して、その機関部にあたる運営委員会に、「準」コミュニティ系団体のほとんどを必ず入れることとしている。これは、「はじめに」で述べた協議会内部における地域代表性と分野別代表性の担保である。

その一方で、それぞれの協議会における地域実態をふまえ、住民自治協議会ごとの主体性において、アソシエーション系のNPOや個人としての外国人なども運営委員会に参画できるようになっている（その他属性の担保）。いわば、自由主義的市民民主主義と共和主義的地域民主主義が、運営委員会において対話することが期待されているのである。その結果、伊賀市においては、ほとんどの住民自治協議会が「人権」を担当する部会を持つに至っている。

五 自治基本条例における人権の視点

多くの自治基本条例では、「基本理念」「基本原則」または「市民の役割と権利」を規定する個別条文において人権尊重を明記している。名張市自治基本条例（二〇〇六年一月一日施行）では、第1章「総則」第3条（自治の原則）において、「市の自治は、次に掲げることを原則として推進するものとする。（1）人権尊重 国籍や性別、年齢等にかかわらず、市民一人ひとりの人権が保障され、その個性や能力がまちづくりに生かされること」と規定している。米原市自治基本条例（二〇〇六年九月一日施行）でも、第2章「まちづくりの基本原則」第6

条（多様性の尊重）において、「すべての市民は、人として尊ばれ、不当な差別から守られる権利を有する。／2 米原市におけるまちづくりは、文化的、歴史的、地理的及び環境的多様性に配慮し、市民活動及び地域社会の自主性を尊重したものでなければならない」と規定している。

伊賀市自治基本条例（二〇〇四年二月二十四日施行）では、（基本理念条文ではないが）第14条で「市は、まちづくりを行う市民の自主的、自律的な活動を尊重するとともに、国籍、民族、性別、年齢、社会的又は経済的環境等にかかわらず、多様な主体がまちづくりに果たす役割を重視し、人づくりの推進や権利の保障、拡大に努めなければならない」と規定しており、基本理念、基本原則と事実上同等の重みを持っている。ここにいう「自治」は団体自治および住民自治の双方を包含する。また、「まちづくり」は、住民自治と同義である。つまり、団体自治、住民自治の双方において、人権尊重が基本規範として定められている、といつてよい。

ところで、自治基本条例は、基本理念、基本原則や独自制度について具体的な規定を定めず、別途の個別条例にその実現を委ねることが多い（伊賀市の住民自治協議会規定などの例外はあるが）。参画と協働の原則が謳われ

ている自治体に「市民参画条例」が存在するように、外部監査や住民投票の制度を規定した自治体に「外部監査条例」や「住民投票条例」が存在する必要がある。

同じように、環境配慮、文化の重視、人権尊重などを謳う自治基本条例であるならば、環境基本条例、文化基本条例、人権基本条例が一方で存在しなくてはならないはずであろう。この点は、特に指摘しておきたい。二〇〇〇年四月以後、機関委任事務は廃止され、そのほとんどが国と対等な法定受託事務に変わった。さらに、自治体責任により執行される自治事務に関する地方自治体の主体性は法的に強化されているのである。環境、文化、人権に関する事務のほとんどが自治事務となっている現状から、自治立法としての自治体条例の必要性が問われている。その意味で、文化基本条例、人権基本条例を制定する必要がある。特に、二〇〇二年四月以後は、同和对策三法が失効しているのであり、同和行政は地方自治体の自治事務となっているのである。ましてや自治基本条例が人権を基本理念とし、人権尊重を基本原則とするのであるならば、人権基本条例が存在して然るべきであろう。

また、団体自治（自治）の基本原則として人権尊重を掲げるだけでなく、住民自治（まちづくり）のシステ

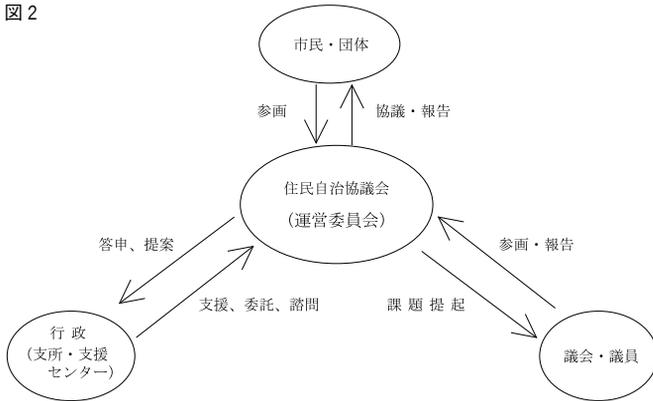
ムを実体化した場合にも人権尊重は原則として貫かれるべきであろう。

例えば、相対的に少数者である在住外国人、障がい者、同和地区住民は、地域社会においてこそ実体的、可視的に存在し、コミュニケーションの当事者として存在するのであり、少数者であるからこそ人権侵害の被害者となる蓋然性がより高い。したがって、面識社会を範囲とした住民自治システムを構築するにあたって、人権を重視することは、極めて重要なことなのである。

六 地域社会改革と行政・政治改革の連動

住民自治協議会システムを設定するということは、まさに地域社会改革を行うことである。そのためには、行政もまたこれに対応した行政改革を行い、地域社会に向けて分権化したシステムで対応しなくてはならない。分権的な支所方式の意義は、もはや合併後も現行水準の行政サービスを維持しようという、過渡的かつ消極的なものではない。むしろ住民自治協議会を支援することを通じて、「社会資本（社会関係資本）」としての地域社会や集団へ積極的に投資し、最終的には団体自治においても行政効果を高めようとするためのものである。

図2



つまり、住民自治協議会システムを採用するということは、行政の分権化を不可避とするのである。この場合の分権化とは、本庁主導型の縦割り集中方式による効率性追求ではなく、現場主導型の総合調整機能を備える、ということに他ならない。これは、行政において、広域化・集中化を図って経営効率を高めようとする分野・部門と、狭域性・拠点性を尊重し、効果性を高めようとする分野・部門とが峻別されない、ということでもある。そ

の意味では、行政職員自身にも、「参画と協働」を具体化することの理解、人権、環境、文化などに関する基本的な認識が不可欠となる。

さらに、直接民主主義的な住民自治協議会が活性化し自立の方向に向かうほど、間接民主主義の機能を担う議会の役割は、広域的な課題を取り扱う方向に向かうことが、将来的には予想できる。しかし、現実には過渡期が続く、むしろ議員個々人の地域利益代表機能がさらに強く働き、住民自治協議会をベースとした議員個々人の活動報告、協議会構成員と議員との意見交換が活発化することが想定される。それは決して否定されるべきことではない。住民自治協議会の場が、議員活動を地域に公開し、政策的な課題提起をし、議員としての問題意識を明らかにしていく場ともなり、有権者からの評価を鮮明にしていく「公開」「公論」の場にもなるからである。むしろ警戒すべきは、地域利益を代表する議員としてのアイデンティティ不安から、住民自治協議会の実体化を阻止したり、非協力的な立場をとる議員行動であろう。

市民個々人にとっても同じである。新伊賀市でも名張市でも、定着・定住市民の多くが、それぞれが行政経営のあり方を見つめ直し、自分も何らかの形で地域経営に関わらざるを得ないという自覚を持つ段階にきている。

およそハンナ・アレントが言うように、「世界を失い、世界から遠ざかっている現代人」は、人間としての自己回復を必要としている。彼女は、たんなる批判者にとどまりがちな現代人の自己回復のために、「労働＝Labour」「仕事＝Work」「活動＝Action」の三つの人間行動のうち、特に活動（＝政治的活動）の必要性を説いたのである。³住民自治協議会システムもまた、市民にとっての身近な政治的活動の場であり、鍛錬の場である。

このように、自治基本条例の制定に際しては、その制定に至る前段階において、ともすると抽象的となりがちで、地方自治における住民自治と団体自治の関係を明確に示さなくてはならない。さらに、住民自治の実体的受け皿である市民集団や、経営当事者としての地域社会の意思をつくり上げることが大切なのである。そのためには、数多い地域単位のタウンミーティング開催を避けて通ることはできない。また、団体としての議会や議員個人々人という政治機能との真摯な対話、討論も避けて通ることができない。そのなかでも、人権侵害の当事者となりがちな人びとの存在と意思を無視することはできない。これらをさしおいて、スケジュール先行で条例を作文し、議会の多数合意だけで制定しても、それは絵に描いた餅に終わる。自治基本条例は、地域別、世代別、分野別、

属性別の多様な市民の間でのコミュニケーションを経ること、そしてこれら市民と、議会、行政、三者の真剣勝負の対話からのみ実体化するものだからである。

注

(1) 松下圭一「なぜ、いま基本条例なのか」(『地方自治職員研修』二〇〇二年一月号増刊(特集…自治基本条例・市民参加条例の考え方・作り方)一〇頁～一一頁)。

(2) 名張市の「地域づくり委員会」システムは、自治基本条例に規定された組織であったが、具体的な設置、運営規定条例が存在せず、試行的な運営を重ねてきた。近時、地域交付金、および区長制度、自治会制度等との整合性を図り、条例設置とすべく準備中とのことである。

(3) 篠原一「市民の政治学」(岩波新書、二〇〇四年)一五四頁。

付記 本稿は、『市政研究』(大阪市政調査会)二〇〇五年夏号(第一四八号)に掲載した「自治基本条例とローカルデモクラシー」を大幅に加筆修正したものである。