

松山大学論集  
第二十卷第六号  
平成二十一年二月発行

「自治基本条例」の存在意義とその規範性に関する一考察

妹尾克敏

# 「自治基本条例」の存在意義とその規範性に関する一考察

妹 尾 克 敏

## 目 次

はじめに

一 「自治基本条例」の意義と必要性

1 自治基本条例とは何か

2 自治基本条例制定の背景

3 自治基本条例の存在理由と内容的特質

二 「自治基本条例」の制度設計と規範性

1 「自治」基本条例：再び「自治」とは何か

2 自治「基本」条例：まちづくりの「基本」とは何か

3 自治基本「条例」：なぜ「条例」なのか

おわりに

## はじめに

近年、とりわけ地方分権一括法の制定に先駆けるように一九九〇年代に入って間もない時期から、多くの地

方自治体において、「まちづくり（基本）条例」、「市民参加条例」、「市民協働条例」、「自治基本条例」あるいは「議会基本条例」等と呼ばれる新しい条例が制定されはじめている。<sup>(1)</sup> これらをひとまず「自治基本条例等」と概括的に総称するとしても、なぜ今そのような耳慣れない条例が創られるようになってきたのか、如何なる意味を持ち、どのような内容を持つものなのか、今ひとつ良く分からないまま今日に至っているのである。もっとも、これまでも「まちづくり条例」をはじめ、「環境（保全）条例」、「情報公開条例」、「政治倫理条例」等のように地方自治レベルにおける様々な政策目標や個別具体的な克服すべきテーマ毎の条例が創られてきたところでもあるので、新鮮味に乏しいという印象を与えかねない。ただ、少なくとも、自治体当局の組織的内部規範や職員の指揮命令に関する人事上ないし労務管理上の規範等ではなく、基本的には自治体と住民との関係性を規律し、問い直そうとするものである。したがって、必ずしも住民の個別具体的な権利や義務に関するものではないにしても、主権者たる住民の「定位」を再確認し、主権者としての「任務」を再定義しようとするものであり、特に比較的小規模な自治体とりわけ市町村の姿勢は従来、ほとんど見られなかったものである。昨今の自治体運営のブームともトレンドともなっているこの種の条例制定の歴史的必然性と条例内容の論理的正当性をあらためて検証することが求められているといえよう。

本稿においては、この「自治基本条例」に関する意義と必要性あるいは制定を促した要因や背景を概観しながら、この条例の制度設計の基本的な枠組みを確認したうえで、その規範性や法的拘束力について少しく考察することとしたい。

## 一 「自治基本条例」の意義と必要性

「自治基本条例」という名称は、一体いつ頃から、誰によって喧伝されるようになったのであろうか。多くの自治体の現場では、幾つかの先進的なし先駆的自治体が実験的に制定するものであって、実効性を必ずしも伴うとはいえない「理念表明」型の条例であって、日常的な行政運営に忙しい大半の自治体にとってはほぼ直接的な関係がなく、たとえこの条例を整備していなくても自治体運営は概ね可能であると考えられていたのではないかと推測される。そのような状況は少なくとも平成一二（二〇〇〇）年二月二日に「ニセコ町まちづくり基本条例」が制定されるまで続き、当初は住民間では「なに、それ」という怪訝な感覚を覚えるような受け止められ方が一般的な傾向であったはずである。

この自治基本条例が議論され始めたのは、平成一二年の地方分権一括法の登場によって、旧来の地方自治運営にとっては極めて深刻な桎梏ともなっていた「機関委任事務制度」が廃止され、あくまでも日本型ではあるけれども、それなりに地方分権の進展が始まろうとしていた時期とちょうど重なり合うものであった。基本的には、それまでのように地方自治体というひとつの政府が主権者たる住民の負託を受けて中央政府とは別次元での公共的な行政サービスの提供を一元的に担うことこそが期待され、それに適うようなシステムが模索され、構築され、運用されてきた地方自治行政の運営自体が質的な転換を求められた結果、創出されるようになったわけである。<sup>(2)</sup>要するに、地方分権の進展に伴って、地方自治体政府が独占的、一方的に提供し続けてきた公共サービスのあり方そのものが問い直され始めたということなのである。

## 1 自治基本条例とは何か

かつて多くの地方自治体においては、自らの地域社会運営の基本的な理念や方向性に関しては、わずかにそれぞれの地域的独自性を宣言的に盛り込んだ「自治憲章」等のような形で具体化していたに過ぎなかった。この自治憲章等の原型ないし源流はもっぱらアメリカ合州国の home rule charter に求められることはすでに言うまでもないことと思われるが、それらは従来の個別的な、いわばモザイク的に逐次整備されていった複数の多様な制度の集合体であり、少なからず一体としての制度的体系性はもとより包括性に乏しかったのである。つまり、個々の国の法令によって一定の規律と秩序とを与えられている行政分野の各々について、対症療法的に条例や規則を整備することを事実上義務づけられていた。したがって、その限りでは既存の枠組みに縛られていたところから、地方分権一括法の施行を契機に地方自治体の固有の判断と自らの自治のしくみに対する独自のデザインが必要とされるようになり、従来の常識を超えて自前のルールを創出しなければならなくなったということなのである。たとえば、これまでも多くの地方自治体において続々と整備されてきた「情報公開条例」や「個人情報保護条例」をはじめ、「まちづくり条例」や「土地利用規制条例」、あるいは「環境保全条例」や「景観条例」、さらには「介護福祉条例」や「福祉オンブズマン条例」、加えて「住民参加条例」や「住民協働条例」、「男女共同参画推進条例」等はそれなりの歴史性と必然性を有した条例として記憶に留め置くべきものである。<sup>(3)</sup>ただ、こうした次元の個別具体的政策目的実現のための条例の域を超えた、地方自治体が自らの将来像を明確に示しながら首長と議会という古典的で硬直的な二面関係に留まらない、住民を含めた三者がそれぞれ自治運営の当事者としての自覚ないし意識を高め、彼等によって構成される三面関係を前提として、一体的に推進すべきまちづくりの然るべき方向性を提示するという新たなステップを踏み出すことが求められたのはひとえに我が国においても地方分権時代が幕を開けたことを意味しているのである。<sup>(4)</sup>

我々の眼に映る地方自治体運営の実際ないし地域共同体社会の展開過程については、従来は、国の設計した基本的な構造と機能とを兼ね備えた統一的ないし画一的な「行政（活動）主体」の軌跡として跡づけることができ、多くの事例に共通する基準なり尺度なりを見出すことができていた。ところが、地方分権一括法によって、文字通りの地方分権が標榜され始めると、何をするにつけても、国からあらかじめ細かく整備された標準的な「お手本」が用意されたり、押し付けられたりすることがまったくなくなってしまったのである。したがって、あらためて都道府県や市町村においては、何よりもまず自らの判断を基に自治の質量をそれぞれ構築し運営しなければならなくなったというわけである。ここに至って、都道府県や市町村はその規模や性質や能力に関わらず「運営」される行政主体から「経営」されるべき公共サービス提供団体へと変質せざるを得なくなっていたのである。これによって地方自治体の根本的なあり方にも変化が現れることとなる。つまり、その存在の根柢と権限の淵源に関して憲法的な保障を与えられている既存の地方自治体においては、団体自治と住民自治という地方自治の二つの要素については少なくとも再考する必要がある生まれ、既存の地方自治制度と呼ばれる一連のものについても何らかの変更を加えることを余儀なくされることとなったはずである。

要するに、日本という国にとっては、明治維新以来の日常生活の隅々にまで行き渡った肌理細やかで網羅的な事前規制社会から事後評価社会へと構造的な変動がもたらされ、国民や住民が行政サービスの一方的な提供を甘受し謳歌していた消費者と位置づけられていた行政万能の中央集権型国家構造から、国民ないし住民が一気に新自由主義的ないし新保守主義的な地方分権型社会を支える当事者の一員として位置づけられ、公共サービスに関する需要と供給に際して然るべき応分の負担を担う立場へと変貌を遂げることが期待されたのである。ただ、そういう全体的な状況が容易に理解される反面、具体的な自治基本条例の策定過程は少なからず紆余曲折を重ね、いわば手探りの試行錯誤を繰り返すことが多かったはずである。

## 2 自治基本条例制定の背景

かつての地方自治体においては、そのオリジナリティを敢えて表示するために「市民憲章」や「自治憲章」等と称される簡潔な何箇条かの法律の条文のような文章が石碑に刻まれていたり、定期的に配布される行政広報紙等に掲載されていたのであるが、それらに代わるものとして、「まちづくり条例」や「自治基本条例」だけに限らず、ごく最近では「議会基本条例」と呼ばれるようなものまで登場し始めているところである。具体的な政策目標を高らかに掲げながら、「おらがまちの『憲法』」として、これらの新たな形態と内容の自主法が制定されるようになってきたのである。こうした傾向の最大の要因は言うまでもなく、地方自治体自身の総合的な意味での「体力」が減退していったという現象以上に、明治以来の全国に普遍的かつ標準的に存在し、人口の多寡や面積の広狭にはほぼ無関係に、等質的公共的行政サービスを恒常的に提供し続けてきた行政主体が、その総合性を部分的にはあきらめ放棄しようとした自治体体質の変化にこそ求められるものと思われる。つまり、国民も住民も、少なくとも明治維新以後の我が国においては、本来は自らの創意と工夫を凝らしながら自らの経費によって、眼前の克服し解消すべき問題を解決すべきものであるにも拘らず、長らく国の行政を委ねている政府や特定の地域の行政を担わしてきた地方自治体に全面的に任せきっていたのであるが、ここにきてそれらを任せていた国や地方自治体に翳りが訪れはじめ、旧来のように大らかな行政依存環境を国民や住民が消費者として享受することが極めて困難となっていく、それに伴って我が国の美風ともいべき評価の与えられていた濃密な地域社会の人間関係も次第に失われていきはじめたということに最大の原因があるように思われるのである。殊に、第二次世界大戦の敗戦後、いわゆる高度経済成長期には中央政府も地方政府も総合的な公共的な行政サービスの供給者として十分にその規模と能力とを誇っていたために、硬軟さまざまで多様な行政サービスの一方的な消費者たる国民や住民の飽くなく欲求や身勝手な要望にも几帳面に応えることがで

きていたが、反面では自治の本来のあり方からは程遠い他人任せの気風や「隣は何をする人ぞ」という現代的氣質を生み出すこととなってしまったのである。それは一見すると、自由で豊かで民主的な社会環境かと見紛うほどである。そうした状況は、皮肉なことに経済的ないし物質的豊かさに反比例するように、旧来の地域社会における稠密で、それだけ逆にウエットな人間関係のありようを大きく変質させ、家族はもとより、学校における児童生徒や地域社会における町内会や自治会の構成員相互の関係をより希薄にすることに大きく貢献するという結果を招いたのである。それは国土開発等に際しての克服すべき課題として喧伝されるほど一般的な都市化現象とさえなったのである。<sup>(6)</sup>

以上のような時代状況の中で育まれてきた特殊日本的で事大主義的な行政依存体質はそのままごく最近まで堅持され続け、一九九〇年代に入ってからようやくわずかに変動が認められるようになったところである。そこには、絶大な権力をはじめ、文字通り『大きな政府』としてあらゆる生活部面において周到な配慮を行い、十分な給付を持続させてきた国や自治体の行政になお満足し得ない国民や住民が増加したことや、満足できない国民や住民がようやく自分自身で何らかのアクションを起こすことで、既存の陳腐な行政サービスのメニューを充実させていき始めたこと、あるいはそれらの事情を含めて、国にしても自治体にしても近代市民革命によって、その時点での英知を結集して誕生させたはずの政府自体が本来の主権者である国民や住民の求心力を保ち得なくなつて、必ずしも公権力を備えているとは限らない自己統治の可能性が探られ始めたということとを意味しているように思われるのである。この事態こそがガバナメントからガバナンスへの移行を物語っているわけである。

以上の模様を雄弁に語ることのできるメルクマールないштаームが、『新しい公共』であり、それを充実させる『協働のまちづくり』というものである。



### 3 自治基本条例の存在理由と内容的特質

現在、すでにいろいろな名称で各地の自治体で制定され始めた自治基本条例の基本的な性格は、一般的には当該自治体の運営に関する基本的な『理念』ないし『原則』が明記されていて、その理念なり原則が一定の制度として具体化されていることと、当該自治体の全体的な法体系の中で、基本条例の位置づけがその法体系の最高位でなければならないはずである。そして、なによりも他の自治体の模倣ではない当該自治体固有のまちづくりの基本的な方向性とそれを実現するための制度が設計されていなければならないのであり、市役所や町村役場の内部規範に矮小化されるべきものではないということも忘れてはならない点である。要するに、まちづくりの基本的な方向性について、市町村行政を担当する首長とその補助機関たる職員や議会議員はもとより、主権者たる住民の権利と責務も明記され、行政当局と議会自身と住民という三者の相互関係が規定されているとともに、それぞれが、自前のまちづくりの当事者であるという前提に立ったものでなければならないということなのである。換言すれば、主権たる住民を中心に据えながら行政当局と議会とを等距離に置き、それぞれの責務と権利を明確に定義し、一般論ではなく、当該自治体における住民自治と団体自治のあり方を規定し、当該自治体の自主法体系における実質的意味における最高法規であることが求められ、それらの要件を欠く条例は基本条例と称してはいても本来の自治基本条例足りえないこととなるわけである。このことは、当該自治体行政運営の組織や活動や制度や仕組みに関して詳細な定めを置くことを要請しているのでなく、あくまでもそれらに関する基本的な大綱的事項が盛り込まれ明記されていなければならないことを意味しているのである。現に、これまでに制定されている各自治体の具体的な自治基本条例においても、かなりバリエーションに富んでいるのがわかる。北海道の「ニセコ町まちづくり基本条例」の場合には、町の憲法という別名にふさわしく、「前文」を置き、「ニセコ町は、先人の労苦の中で歴史を刻み、町を愛する多くの人々の英知に支えられ

て今日を迎えています。わたしたち町民は、この美しく厳しい自然と相互扶助の中で培われた風土や人の心を守り、「住むことが誇りに思えるまち」をめざします。」と高らかに宣言しているのである。<sup>(7)</sup>そして、それに続いて第一条に「目的」規定を置き、「この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする。」ことを明記しているのである。

ニセコ町の条例を手がかりに、その基本的な性格について、その条例全体の構造から見みると、「行政運営の基本理念ないし基本原則」として第二条以下に個別に「情報共有の原則」、「情報への権利」、「説明責任」、「参加原則」を規定し、住民の権利として「情報への権利」、「まちづくりに参加する権利」、「満二〇歳未満の住民のまちづくりに参加する権利」、「まちづくりにおける住民の責務」、「まちづくりに参加する権利の拡充」、「コミュニティにおける住民の役割」、「意見・要望・苦情等への応答義務等」に関する詳細かつ明確な規定を置いているのが見て取れるのである。さらには、昨今はすでに行政運営上の常識的な制度として受容され制度化されている「行政評価」や「参加と協働の推進」、あるいはより具体的な「参加の権利と責務」、さらには「総合計画等の策定における参加と協働」や「意見の提出及び募集」、加えて「住民投票」や「附属機関等への参加」等の各般にわたる定めを置いているのである。それらの権利や責務あるいは制度の主体が住民自身にはかならないのはいうまでもなく、多くの条文の主語は首長や議会等の機関ではなく、町民なのである。同条例第三条（情報への権利）をはじめ、第一〇条（まちづくりに参加する権利）ないし第一三条（まちづくりに参加する権利の拡充）・第一五条（コミュニティにおける町民の役割）ではそれぞれ、「わたしたち町民は、」等という表現の書き出しになっているのが分かる。そして、権利主体としての町民のために「町」当局は、第五条（参加原則）ないし第七条（情報共有のための制度）、第九条（個人情報保護）や第一九条（執行機関の責務）、

第二条（意見・要望・苦情等への応答義務等）、第三四条（評価の実施）、第三六条（町民投票の実施）等の各般にわたってそれらの権利を行使することができるように一定の制度を設計したうえで、全体としての「まちづくり」のデザインを行っているのである。

地方分権一括法の制定に集約される地方分権の成果として常に例外なく指摘される「機関委任事務の廃止」によって、それぞれの地方自治体自身が自主的かつ主体的に日常的な行政運営を行うことになってからは、どこかに普遍的なモデルが存在するわけではなく、誰かが示してくれる見習うべきお手本もなく、それぞれの地方自治体ごと、とりわけ市町村ごとに、住民自らの意思を「地方自治の戦略と戦術」という形で反映させることが求められるようになったのである。その戦略と戦術を盛り込んだ自主法が「自治基本条例」と呼ばれるものであり、内容的には抽象的なまちづくりの基本的な理念やビジョンに止まらず、既存の執行機関たる長その下で多数の条例や規則や計画が位置づけられていることが不可欠であるが、さらにそれらに関する立法指針や解釈運用指針が盛り込まなければならないとされている。<sup>(8)</sup>

## 二 「自治基本条例」の制度設計と規範性

自治基本条例という新しいタイプの条例の必要性については、以上のとおりであるが、この種の条例が本来の地方自治体の存立根拠として不可欠なものというわけではないし、ましてや統治団体ないし行政主体として何らかの新たな権限を創出し得るものでないことははや言うまでもないところであろう。ただ、「地方自治の本旨」に反しない限りにおいて、広く「住民の福祉の増進を図ることを目的とすることを基本として、地域

における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担う」主体として日本国憲法及び地方自治法によって、その存在意義が与えられている点を踏まえて、当該地方自治体として必要と考えられる事項を定めることは十分に意味のあることであろう。その具体的な制度設計のあり方とそこに認められるはずの規範性について検討を行うこととする。

# 1 「自治」基本条例…再び「自治」とは何か

自治基本条例は言うまでもなく地方「自治」を充実させるために、憲法や地方自治法等の実定法にすでに繰り返し書き尽くされているともいえる地方自治の基本理念や方向性について、「努力義務」的訓示規定や宣言的内容のものを規定するものであるから、条例違反を問うことも制裁を科すこともできないものであるから、必ずしも制定されなければならないものではないという考え方があることは十分承知しているつもりである。しかしながら、すでに多くの地方自治体、とりわけ市区町村レベルの基礎自治体ではこの種の条例が成立しており、その傾向は今後も続いていくことについては如何なる説明をすることができるのであるうか。これに対しては、やはり何某かの必要性を感じたからこそ、わざわざ「条例」という法形式を用いて、つまり首長以下の執行機関で完結するのではなく、当該自治体議会まで関わりを持たせながら自らの考える「自治」を標榜して制定してきたはずである。ここでは、その積極的な理由を模索しておきたい。

本来、「自治」という言葉は、「みずから治める」と読めるだけでなく、「おのずから治まる」とも読むことができるし、どちらの意味にも用いることのできるものであることは言うまでもないところであろう。この言葉の意味ないし用法については、これまでも論議を呼んでおり、いまもお素朴ではあるけれども、古くて新しい重要な論点である。<sup>(9)</sup> 絶海の孤島に暮らしたロビンソンクルーソーの自給自足的生活から経済合理主義の

精神を教訓として学ぶことはもとより必要なことではあるが、彼は漂着した無人島に人間として一人で降り立ったかもしれないが、確か一頭の羊を伴っていたはずである。従って、絶海の孤島においてすら一定の「生活」を営むための「社会」、それも一頭の羊との共同体社会という背景が存在していたのであり、さらにその後は、フライデーという黒人が彼の召使いとなるに至った点を考慮すれば、自分ひとりを自分で治めることは勿論、動物や他人をも含めた、自分とつながっている社会に共通する共同の課題を自主的に処理することこそ「自治」であり、「社会あるところに法あり」という法諺になぞらえれば、「共同体社会あるところに自治あり」ということになるわけである。ただ、我が国における自治の伝統ないし自治制度の変遷から見れば、*Selbst-Verwaltung* な<sup>(9)</sup>し *Selbst-Verwaltung* という欧米の言語を翻訳した概念と同様のものとは考えにくいところであるので、明治維新政府の採用した地方制度の解説においては自治に相当するものとしてはわずかに「住民社会独立ノ区劃」という言葉が用いられていたに過ぎない点を看過してはならないという注意が喚起されていることは忘れられないところであらう。<sup>(10)</sup>

以上のような地方自治制度の歴史的な背景からは、我が国固有の「地方」の「自治」の「制度」のありようを規定する要素が含まれていることを認識させられ、半面では、いわゆる戦後地方自治制度の依拠する理念や基本原理が例外なく我が国固有の歴史的な背景の中で育まれてきたものと同じとは言えないということの理解も得られたはずである。つまり、明治維新に際して当時の先進国たるヨーロッパ諸国から「輸入」された「自治」の観念を天皇主権国家に適合的な地方制度として位置づけ、少なくとも一九四五年まで通用させてきたが、第二次大戦後は、アメリカ合衆国を中心とする戦勝国たる連合国側の考え方が「導入」されたわけで、それまでの輸入品とはさらに「自治」の理念も「制度」の設計も異なるものとして定着することとなり、現在に至ったものということができる。これは、かつての我が国における生活上の価値観として「公」と「私」を峻別

して、天皇を頂点とした「公の秩序」の中で、何よりも「滅私奉公」あるいは「自分のことよりも他者のことを優先すること」が美徳とされながら、その最終的な結果として究極的「公の秩序」確立のための戦争を始めたところ、敗戦という結末を迎えたことにより、既存の価値観は崩壊してしまい、その表象はいみじくも隣人や地域共同体あるいは国という、「私」の領域よりも広い領域や分野の事柄を考えられなくなってしまったことにも現れているところであろう。要するに、隣りは何をする人であっても自分さえ健康で幸福でさえあれば良いという「民主主義的価値観」の支配する社会構造が形成され、社会的な共通の価値ないし公共的な目標等とはみごとに極私的・日常的に埋没してしまったのである。そのうえ、本来は自らの問題であり、共同体を単位として対処しなければならなかった道普請や川掃除や夏や秋の祭礼等公共的な課題を明確に認識しなくなっていたために、それらの社会的で公共的なインフラ整備を専ら国と地方の双方の政府の行政部門が引き受けるようになってしまったのである。その結果、自らの私的な生活のことを第一義に考えて「暮らし」の豊かさを追求していった国民や地域社会の住民は、公共的な事柄は何よりもまず行政に依存して、それでも不十分なら共同体全体で対処すべきであるという行政依存的システムを作り上げ、行政活動を担当する政府部門もその期待に応えようとする強固な機構を作り上げたのである。こうして、全体的に「大きな政府」が完成していったのであるが、人間の不健康な内臓と同様に肥大化した行政機構は次第に不健全さを顕現させるようになり、不健全な機構によって提供される一連の公共的行政サービスの品質は知らず知らずのうちに悪化していき、公共的なサービス自体を行政機構だけが独占し独善的に振舞うことに疑問が呈されはじめたのは、それほど遠い過去のことではないのである。<sup>(1)</sup>

かつては、まさしく一握りの選ばれた「公民」によって選出されていた名誉にして無給の公職を担当する者によって運営されていた地方の自治は、その実態が「公民自治」と呼ぶべきものであり、それを維持していた

のはそれぞれの地方の大地主層を基盤とする、いわゆる名望家階層であったが、彼らの経済的基盤の脆弱さが原因となつて、当時の地方、とりわけ町村自治の実態は必ずしも健全ではなかったと言われている。このような地方名望家によつて事実上支配されていた名譽職による地方「自治」は根本的に不安定なものでしかなかった。例えば、町村長への就任拒否、任期途中の辞任に伴う頻繁な交替、事務処理能力に欠ける町村長や自らの職務を他者に任せて責任を取らない町村長も少なくなつたといわれるところである。<sup>(12)</sup>したがつて、このような実態を示していた地方の運営を、一連の「戦後改革」のなかで一新し、民主主義的な地方自治制度が機能し始めたのであるが、平成一二年四月からはさらに地方分権型の地方自治制度として再出発することが大いに期待されたのである。これに伴つて、旧来の行政依存的な体質が改善されなければならず、地方政府の行政部門と当該地方自治体の議会と住民自身の三者の間で、相互に有機的な関係を築きながら、各々が地方分権時代の「自治」の再定義を試みるべき時代状況に立ち至っていることを厳肅に自覚すべき必然性が生じてきたともいえるのである。つまり、住民自身は行政サービスの消費者ではなく、むしろ公共的行政サービスの担い手の人として、意見を表明したり、政策ないし施策の決定に参画したり、その結果を評価したりすべき立場にある当事者という意味なのである。

## 2 自治「基本」条例：まちづくりの「基本」とは何か

現在、すでに多くの市町村レベルの自治基本条例が制定されているが、名称の面でも自治基本条例かまちづくり基本条例かの違い、規定内容の範囲の面でも理念をはじめ、住民の権利及び自治実現のための制度と仕組みの設計の有無、さらには執行機関当局と議会のそれぞれの組織と運営と活動の基本的事項、加えて最高規範性をすべて兼ね備えたフルセット型か一部分を欠くサブセット型か<sup>(13)</sup>、あるいは理念と原則にのみ言及するもの

か具体的な権利や制度や仕組みにも言及するものかの別、市民自身の「参加」を明記しているか市民と行政当局との「協働」を明記しているか、それぞれのまちの地方自治の基本的なあり方を規定しているとはいえ、その類型は極めて豊富である。何よりも当該地方自治体の自治運営にとって「基本」となるものが漏れなく入れられていなければならないはずであるが、それでは自治、ないしまちづくりの「基本」とは一体何なのであるか。

ものごとの基本とは言うまでもなく、枝葉ではなく、「根元」ないし「おおもと」あるいは「根本」、さらには「不可欠の要素や要件」等を表す言葉である。<sup>(14)</sup>そうであるとすれば、「自治の基本」とは、日本国憲法第九二条の明記する「地方自治の本旨」という概念と多分に重なり合うところがあることになる。そして地方自治の本旨とは、文字通り地方自治の本来のあり方を意味し、それが団体自治と住民自治という二つの要素からなることもはや周知のこととして誰からも異論の出る余地はないところであろう。それでは、この団体自治と住民自治という二つの要素が、どのように扱われるのが望ましいのであろうか。その解答こそが自治基本条例の「基本」の意味内容を確定することにつながることになるものと思われるのである。つまり、自治の基本という概念を価値中立的に措定してみても、一般的に基本的人権の尊重や戦争の放棄をいかに声高に叫んだところで、人権保障がそれだけで完全なものになるわけでもないし、ましてや戦争自体が全面的に地球上からなくなるわけでもないのと同様に、ほとんど意味を持たないのである。要するに、良くも悪しくも地方自治体ごとに目標とすべき価値、あるいは実現すべき政策や施策を明確に示し、それを達成するための仕組みや仕掛けを具体的に書き込むこと以外に取るべき途はないのではないかと思われるところである。

勿論、憲法に規定されている地方自治の「基本的」な枠組みは、そのまま活かしながら、それぞれの地方自治体がそれぞれ「身の丈」に合わせた自治の基本理念やビジョンを書き込むということは「言うは易く、行う



は難し」であつて、この点こそが従来どおりの画一的で均質な行政サービスの供給の仕方に慣れ親しんだ地方自治体が地方分権型社会に適合的に脱皮し成長することが不可欠であるとも言われる所以なのである。つまり、その地方自治体の置かれていく地理的ないし自然的な土地形状等の環境をはじめ、人口の多寡ないしその年齢構成、あるいは気候風土に基づく歴史性や文化性の特色、農業や漁業等の特色に基づいた地域の特産物のように、当該地方自治体の独自性を担保し得るような材料を見出すことからはじめることによって、制定されるべき条例の基本的な骨格がつくられていくはずである。かつて、大分県で通産官僚出身の知事が「一村一品運動」を主唱し、全国的にまちづくりや村おこしの一大ブームを巻き起こしたことがあったが、今一度そのときの状況を思い起こすべきであろう。要するに、特産品としての物産が自他共に最も伝わりやすいメルクマールたり得るのであり、現在も先ごろ当選した東国原宮崎県知事も自ら第一線の「セールスマン」と称して、前職を活かしながらメディアに頻繁に露出しているところなどからも判るように、自らの存在意義を示し続ける一つの手段をも踏まえたものとしてこの自治「基本」条例の設計を行う必要があると考えられるのである。<sup>(15)</sup>

抽象的ないし一般的にいくら自治基本条例が必要であるといってみても、具体的な内容を帯びていなければ住民にその真意が伝わらないことが心配されるので、あらかじめそのような危険性を回避しておくこと、あるいはそのための配慮が求められるのである。

また、最近では国会においても「基本法」と称する数々の法律が制定されているが、地方自治体として扱うべき努力のなかには、それぞれの基本法ごとに、即応するような基本条例を整備しているところがないわけではない。例えば、環境基本法に呼応する環境基本条例、男女共同参画社会基本法に應える男女共同参画基本条例等はその典型的な一例であるが、自治「基本」条例は、これらの個別条例とは別の次元に立つ当該地方自治体全体の「基本」条例でなければならず、さまざまな政策や施策や計画あるいはテーマにそのつど対応した並列

的な条例を単に束ねただけのものではなく、それらの諸条例のいわば実質的な上位規範として体系化することができるような位置づけが与えられなければならないという意味なのである。<sup>16)</sup>したがって、自治基本条例の「基本」性を確保するためには、個別的に対症療法的な、従来どおりの縦割り行政分野ごとの条例から脱却して、総合的な公共性を担保するという観点によって、各々の行政分野を貫通する共通の基本的な目標や住民にとっては統一性が取れていないために極めて理解し難い複雑な状態に甘んじている多数の施策や法規を体系的に再編することが不可避の作業となるはずであり、そのために図らずも既存の自治体サービスの再点検と再評価の機会に恵まれることもなるのであり、自治体の提供する行政サービスの内容と方法とが誰の眼から見ても無理がなく、実質的にも整合性を保つうえでは、不可欠のチェックが行われる可能性が含まれているのである。

いづれにしても、当該地方自治体の産業振興のあり方や文化振興の方向性や福祉施策の方針等が明示される地域共同体として向かうべきベクトルと自治体運営のルールや住民の権利ないし責務が書き込まれることによって示される行政主体ないし統治団体としての姿勢が盛り込まれた自治基本条例の究極の存在理由は、そうしたベクトルや姿勢が、首長や議員の交代や変動といった政治的要因に左右されない普遍性にあるということ(17)を忘れてはならないであろう。

### 3 自治基本「条例」…なぜ「条例」なのか

自治基本条例と呼ばれる「法規範」の自治性や基本性について概観してきたが、なお、最後になぜ、まちづくりの基本方針や基本姿勢を示すのに、「条例」という法形式でなければならないのか、今ひとつ判然とはしないままである。かつて多くの市町村に採択されていた美文調の憲章でもなく、首長の権限で制定することのできる「規則」でもなく、ましてやまちづくりの大まかな柱立てを集約したキャッチフレーズのような要綱で

もなく、「条例」でなければならぬ必然性は一体奈辺に存するのか、という素朴な疑問である。自治基本条例の評価や設計に関する論考は少なくないが、この点に關して明確な分析ないし指摘を行うものはそれほど多くないように思う。ただ、この条例が、自治体の既存の自主法体系の頂点に位置する最高法規であるという点だけは、多くの論者が一致して主張するところである。<sup>(18)</sup>そして、さらには条例そのものの必要性についても、ニセコ町まちづくり基本条例等の先例を見てもそこに書き込まれている内容は、「情報公開」や「住民参加」や「住民投票」等という、いまどき当然のことであつたり、標準的な制度としてすでに設けられているものばかりであつて、あらためて別立てに規定を置くまでもないのではないかと思われる向きもある。また、我が国における地方自治の基本的な枠組みについて約三二〇箇条を費やしてまで規定している地方自治法という実定法が存在するのであるから、「屋上に屋を重ねる」までもないと思われるであらう。しかも、憲法とともに制定され施行されてから数え切れないほどの改正を重ねてもいるので、それなりに今日的でもあるはずであるから、自治運営上何らかの不都合が生じたら、地方六団体等を通じて法改正を促す努力や運動を行えば大半のことには対処できるのではないかと考えられるところもある。そのうえ、現在の地方自治体はすべからくいわゆる「三計画体系」と呼ばれる行政計画の最高位の「基本構想」とそれに次ぐ「基本計画」、さらに最下層に「実施計画」を策定することによつて、<sup>(19)</sup>その時々<sup>(19)</sup>の首長や議会の思いつきや直感や利害關係によつて議会で可決された予算措置を施して実施し、将来にその「つけ」を回すような短絡的な行政運営を回避しようというシステムが法定されているのであるから、それだけで十分ではないのであらうかという疑問が持たれるものもあながち失当とはいえないところであらう。ましてや、そういう「専門的」な事柄こそ、プロである首長とその補助機関たる執行機関の職員や議会議員の仕事であるから、素人の住民の出る幕でもなからうし、住民がこの条例を制定してほしいと要望しているわけでもないのであるなら、敢えて条例化の必要はないのではないか

と考える向きがあっても不思議ではないのである。

それでもなぜ、条例という法規範をもって規定しなければならないのであろうか。実態から帰納的に推論すれば、自治基本条例という法規範の内容として不可欠なのは、まちづくりの主役、つまり主権者が「住民」に他ならないという観点から、首長以下補助機関までを含めた地方自治法上の「執行機関」の全体と「議会」という機関とに対比される当事者として全体としての「三面」関係を前提とするのであれば、特に「住民」の権利と義務を明記してなお法的拘束力を伴わせるには条例を置いて他にないと考えられるからであろう。また、条例以外の形式によることができるのであれば、これまでも採用されてきた公害防止や廃棄物処理の適正化等に代表される「行政協定」なり、暴力追放や交通事故ゼロ、あるいは核廃棄物持ち込み反対等の「まちづくり宣言」を用いたり、場合によっては、議会の「決議」や首長からの「呼びかけ」によることも許されることになるが、そういう形式は採用されていない。法的拘束力だけでなく実効性すら薄いと思われるがちな方法が避けられ、首長部局と議会と住民あるいはその集合体でもある民間事業者や任意団体とがそれぞれ日常的に利害関係を有していながらも、同じ次元で参加することができる枠組みは、相互に自らの課題として認識できる形で条例づくりに関わり始めるところから始まるともいえよう。要するに、まちづくりのルールづくりの機会を設定することで自らが自治の主役であることを自覚できる契機を生み出し、その契機を享有することが可能となるわけである。しかも、条例という法形式であれば、実効性と拘束力とを備えさせるための予算と組織と人員とを準備するうえで好都合であり、完成し、公布され施行されると、広くメディア等によってアナウンスされるという伝播力を持つているために、条例であることが必要とされるとも言われている<sup>(20)</sup>。

本来は高い規範性を伴った内容の自治運営の基本条項が定められるべきものとして自治体の憲法とも呼び習わされていた自治基本条例に罰則等を盛り込んで文字通りの強制力を発揮させる必然性があるのであれば、地

方自治法所定の二年以下の懲役若しくは禁錮をはじめ、一〇〇万円以下の罰金、拘留、科料、没収、さらには五万円以下の過料という罰則を加えられることが留保されるような制度設計も十分考慮に値するところであろう。<sup>(21)</sup>ただ、制定された多くの自治基本条例が、理念表明に止まるものや政策提言的な支援体制や政策実現に向けて一定程度の誘導的なシステムを指向している現状ではいまだ、ないものねだりでしかなかりう。

## おわりに

本稿では、最近特によく議論され、すでに多くの市町村において成立している自治基本条例というものの性格を概観してきた。市町村レベルではいまやいずれにおいてもその制定が一般的になりつつあるところであるが、「条例」という名の当該市町村の「憲法」というのであれば、それに先立って、何よりも求められるのはそれぞれの市町村の成り立ちや行く末を当事者間で共有しておくことである。つまり、首長部局だけが認識していて議会が蚊帳の外であったり、議会は理解できているが、住民や民間事業者にはなお十分に伝播していない当該市町村の将来像等については、首長と議員が知らせなければならない義務を負っているということになるのである。ところが、未だに、こうした環境に到達していない市町村が少なくないわけで、住民の意識それ自体が旧来の、首長から議会議員へ、議会議員から支持者たる有権者住民へという縦型構造の中で生活することに甘んじている限りは、百年河清を待つようなものではない。

これから地方分権改革がさらに一層進行していくと、「協働」というメルクマールによって少なからず住民に負担が強いられる場面が発生する可能性もある。したがって、旧来の行政観ないし公共的行政サービスの消費者的意識のままでは、もしかしたら平均的で小市民的な生活すら営めなくなる可能性すら内包されているわ

けである。これからの自治体、とりわけ基礎自治体たる市町村は、平成の大合併によって規模的な拡大が果たされたとはいえ、自前の「まちづくりの青写真」はもはや誰も用意してくれなくなったわけで、自分たちの創意と工夫を積み上げて蓄積しておくためのオリジナルルールブックを調達するうえで、真似事や借り物でない固有の自治基本条例を装備し、成熟した地域社会づくりを志向することは、特に我が国の現在においては焦眉の急と言えるであろう。

## 註

- (1) 現実には、平成一三年四月一日に施行された北海道の「ニセコ町まちづくり基本条例」を嚆矢として、東京都でも平成一五年五月一日施行の「杉並区自治基本条例」、平成一六年八月一日施行の「多摩市自治基本条例」が登場し、その後三重県の「伊賀市自治基本条例」(平成一六年一二月二四日施行)、神奈川県「大和市自治基本条例」(平成一七年四月一日施行)等のような多くの地方自治体、とりわけ市町村においても続々と制定されるようになり、平成二〇年四月現在において確認することができる当該条例の実例はすでに百を超える状況であり、いわば「標準装備」の条例とでも言うべきものとなり得ているようである。そして、これらの条例に通底する普遍的意義や必要性や動向に関する一般論については、すでに多くの文献や資料が存在し、本稿においてもそれらを逐次参照しているところである。例えば、片木淳(編集代表 著者)『最新地方行政キーワード―地方行政改革の論点―』一六〇一―一六〇六頁(ぎょうせい、平成一七年)、松下啓一『協働社会をつくる条例―自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方―』(ぎょうせい、二〇〇四年)、松下啓一『自治基本条例のつくり方』(ぎょうせい、二〇〇七年)、辻山幸宣(編著)『新しい自治のしくみづくり』(『シリーズ新しい自治がつくる地域社会』①)(ぎょうせい、二〇〇六年)、辻山幸宣『自治基本条例はなぜ必要か』(TAJIMA CITY Booklet No. 5)(公人の友社、二〇〇三年)、森田朗、田口一博、金井利之(編)『分権改革の動態』(『政治空間の変容と政策革新3』(東京大学出版会、二〇〇八年)、牛山久仁彦(監修) 大和市企画部(編著)『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、二〇〇五年)等を参照。

- (2) 現時点においては取り敢えず、自治基本条例を「自治体の運営全体に対して、その理念、原則、制度を定めるもの」あるいは「その自治体の団体自治及び住民自治の基本的なあり方について規定し、かつその自治体における自治体法の体系の頂

点に位置づけられる条例」と定義することができるが、この種の条例が登場した背景や経緯についても一応標準的な認識を共有しておくべきであろう。

- (3) このような個別具体的なテーマごとに、微に入り細に入った状態の「指導」や「助言」を受けながら、「どこを切っても金太郎飴」的な画一的でステレオタイプの条例が驚くほど多数に上っていたのはすでに過去のことになってしまったのであろうか。つまり、本文に示した「情報公開条例」や「個人情報保護条例」はもとより、「土地利用規制条例」といい、「環境保全条例」や「景観保全条例」といい、さらには「介護福祉条例」や「福祉オンブズマン条例」、加えて「住民参加条例」や「住民協働条例」、「男女共同参画推進条例」等と呼ばれるものはそれぞれ国会制定法として情報公開法が周到に何本かがまとめて制定されたことや個人情報保護法が追加的に整備されたこと、あるいは土地基本法や国土総合開発法、国土利用計画法等のハコモノないしハード整備に関連する一連の実定法が整えられたこと、さらには環境基本法、介護保険法、男女共同参画型社会基本法等のいわゆる「基本法」群の成立に呼応するように全国にわたって限なく、しかも短期間のうちに内容的にも似通ったものとして「条例」という自主法に形を変えて伝播していったものではなかったのかという予測も成り立つのである。なお、「まちづくり条例」等も、この段階では、専らハード面の整備を視野に入れたものでしかなく、都市計画法や建築基準法等が下敷きにされていたものではないかと考えられるのである。

- (4) この背景には、一面においては財政的に厳しい環境に置かれていた閉塞的な状況をどうにかして打開し、一個の地方自治体としての存続を図ろうとして苦心の末に考え出された新自由主義的なし新保守主義的な発想を前提としたものであると見ることができるはずである。

- (5) 本文で述べたように、これらの「憲章」は、その大半がおそらくアメリカ合衆国の home rule charter がその原型とされていたのではないかと思われる。ただ、アメリカのそれはかなり法規的な拘束力を備えたものであって、かつて我が国の地方自治体、とりわけ小規模な市町村に散見されたスローガンのものではないことに留意しておくべきであろう。こうした点については、さしあたり、前掲、辻山編著『新しい自治のしくみづくり』六七―七六頁所収の、江藤俊昭「第2章 住民自治を促進する方と条例」第3節 住民自治を促進する条件整備―体系的包括的な自治基本条例の可能性―などを参照。

- (6) かつて、田中角栄が描き、良くも悪くも当時一世を風靡し、大規模な国土再開発の福音とも評された『日本列島改造論』のはしがきには、かつて我々日本人がうさを追った緑なす山も小鮒を釣った小川も高度経済成長の下で行われた開発の影響でほとんどなくなってしまったといい、新たな視点による国土開発が必要であると力説した部分があったのである。

- (7) さらに続けて、「まちづくりは、町民一人一人が自ら考え、行動することによる「自治」が基本です。わたしたち町民は、

「情報共有」の実践により、この自治が実現できることを学びました。わたしたち町民は、ここにニセコ町のまちづくりの理念を明らかにし、日々の暮らしの中でよろこびを実感できる町をつくるため、この条例を制定します。」と結んでいる。二〇〇一年一月に制定されたこのニセコ町まちづくり基本条例のほかにも、このような前文を置く自治基本条例を制定した自治体は案外、多いことにあらためて気づくところである。たとえば、東京都杉並区自治基本条例（二〇〇二年一月）をはじめ、兵庫県宝塚市まちづくり理念条例（二〇〇一年二月）、兵庫県生野町まちづくり基本条例（二〇〇二年三月）、東京都清瀬市まちづくり基本条例（二〇〇二年九月）、倉石村むらづくり基本条例（二〇〇二年九月）、石川県羽咋市まちづくり基本条例（二〇〇二年二月）、熊本県菊池市まちづくり基本条例（二〇〇二年二月）、福島県会津坂下町まちづくり基本条例（二〇〇二年二月）、兵庫県伊丹市まちづくり基本条例（二〇〇三年三月）、鳩山町まちづくり基本条例（二〇〇三年三月）、美瑛町住み良いまち美瑛をみんなでつくる条例（二〇〇三年三月）、新潟県柏崎市市民参加のまちづくり基本条例（二〇〇三年三月）、吉川町まちづくり基本条例（二〇〇三年三月）、甲良町まちづくり条例（二〇〇三年三月）、高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例（二〇〇三年四月）、静岡県浜北市市民基本条例（二〇〇三年六月）、北海道行政基本条例（二〇〇二年一〇月）、等がある。

(8) 片木、前掲書一六〇―一六〇二頁、松下、前掲『協働社会をつくる条例―自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方―』一四―三一頁等を参照。特に、松下、前掲書二七―二八頁によると、我が国の自治基本条例の歴史的起源は、一九七三年の『川崎市都市憲章条例』であると言われているが、この前年の一九七二年に川崎市が政令指定都市に移行したのを契機として、「都市憲章起草委員会」によって全一章六〇箇条からなる都市憲章条例（案）を市議会に上程したが、審議未了・廃案となったものであるということである。

(9) 高木鉦作「自治という言葉―自治体学会編『自治の原点』年報自治体学第2号二〇―二四頁等を参照。ここでは、「若し人生の理想から言ふならば、特に多くの技巧工夫を加へず、おのづから治まつて居る社会を持つことが最も望ましいであらう。然しそれは人口密集し、社会の各要因が各々異つた利害關係を有する近代社会に於て到底実現し得べくもない。西洋の諺に、「田舎は神が作り、都会は人が作る」とある。何も都会が神に見離された訳ではないが、田舎なら自然に神が作ったままの環境裡に長閑に共同生活が営まれる。これに反して、都会はただ神様任せに自然社会たるを許されぬ。いったんその経営を緩うすれば「必要の害悪」たることを特長とする都会生活は、その害悪の方面を遺憾なく發揮して、住むに堪へざる地獄とも化するであらう。その一端は山積の塵芥を如何に処分するかの問題でも判る。人類の持つ科学的知識も人文的知識も、いまだこの大都会の塵芥処理に対して十分満足すべき解答を与へて居らぬことによつても、如上の説が誇張でないのを知得るで



あらう。従て、吾人の属する地方団体が大都市であればあるだけ、不断的努力によつて「みづから治める」の喫緊なるを知る。」という、当時の文部大臣であつた前田多門の論説の一部を紹介している。さらに、この前田多門の恩師たる新渡戸稲造の一九〇六年の韓国視察の際に、ある郡役所の入り口にあつた額の中の自治という文字について、「自ら治まるならば人間が手を出す必要はない。此の郡がおのづから治まれば郡守たる君は寝て居ても良い。併し自ら治むるという意味ならば、大なる努力と耐忍を要する。一国を治むるは己を治むるよりも難しと古の聖人も言はれて居る程であるから、此の意味にとれば安閑と寝ているわけには行かない」という論説も併せて紹介しながら、それがただ自分のことは自分ですることだけではなく、また、人に迷惑をかけないことでもなく、あるいは人に依頼しないということだけではなく、何らかの公共の意味を含んでいることを指摘している。さらに、東京市長を一九二〇年から一九二三年まで務めた後藤新平が「自治といっても、それにはおのづから治まるという自然の義と、みづから治めるといふ自主自立自衛の義すなわち主導的の義との差があり、吾人の自治は後者の主導的の義である。しかし、唯今使用されているところの自治という文字は外国語の翻訳である、」という内容の講演を行ったことを紹介しながら、後藤自身が「自治」と「自治制」とを混同しないことが重要であると強調していたことを指摘し、人類の「本能」より出たものとも言える「自治」について極めて詳細に解説している。

- (10) 高木、同書二四―二九頁等を参照。それによれば、郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則からなる三新法が一八七八年に制定されてはじめて明治政府による近代的地方制度が誕生したのであるが、当時の大久保利通内務卿から三条実美太政大臣に上申された「地方之体制等改正之儀」の中で用いられた字句であると言われている。そして、その後は山県有朋内務大臣の下で、ドイツから招聘したお雇い外国人アルバート・モッセの作成草案を下敷きにした、周知の一八八八年の「市制町村制」の「理由」においてさらにこの「住民社会独立ノ区劃」が市町村という地方団体の制度とされ、この時点においてはじめて「自治」あるいは「分権」という用語が用いられ始めたということである。

- (11) 辻山、前掲『自治基本条例はなぜ必要か』八―一八頁等を参照。

- (12) 高木、前掲書二八―四一頁等を参照。

- (13) 松下、前掲『協働社会をつくる条例―自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方―』一五―一六頁によると、このサブセット型には、さらに理念条項だけに終始する①理念条例、規律対象から議会が除外されている②準自治基本条例、行政運営関連条項のみで、住民の権利に関する規定を欠く③行政基本条例、の三者に細分化している。

- (14) 新村出編『広辞苑』（第六版）（二〇〇八年 岩波書店）によれば、「物事がそれに基づいて成り立つような根本」と定義されている。

(15) メディアに露出することだけが重要でないことは言うまでもないが、他の地域や自治体への波及効果がなければ、閉鎖的な地域社会における自己満足ないし独善的な行政運営を許してしまうことにつながりかねず、夕張市の破綻を横目にしながら、基礎自治体レベルで初めての「議会基本条例」を成立させた北海道栗山町の例等もあり、どこかで誰かに見られているとか注目されているといったある種の緊張感が今後の自治体運営に求められるところでもある。一見して、薄っぺらなパフォーマンスにも見えかねない危惧を覚える当事者も少なくはないと思われるが、地方自治体の憲法とも言われる自治「基本」条例であればこそ、対外的にわが町の「売り」を明記するうえからもうこうしたアクションは決して無駄ではなからう。

(16) 環境基本法（一九九三年一月）や男女共同参画社会基本法（一九九九年六月）以外にも、例えば、その抜本的な改正法が大きな議論を巻き起こした教育基本法（二〇〇六年二月）をはじめ、土地基本法（一九八九年二月）や犯罪被害者等基本法（二〇〇四年二月）等の成立を契機にした各地法自治体における関連条例の制定も相次いだことはまだ記憶に新しいはずである。なかでも、「安全で安心なまちづくり条例」や「子供育成条例」等と呼ばれるものについては、条文の中に不確定概念とも言うべき文言が用いられている点に着目して、その問題性が厳しく指摘され、明確に反対の意思が表明され、この反対運動は全国的に一定の組織化も行われたはずである。

(17) 松下、前掲『協働社会をつくる条例―自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方―』二九―三〇頁等を参照。従来の行政（執行機関）主導による住民自治的側面を有する情報公開条例や住民参加条例や住民投票条例等はいわばモザイク的にその都度必要に応じて積み上げられ、整えられてきたものであり、然るべき評価に値するものである。しかしながら、それらはやはり全体としてみたとき、いかにも雑然とした「虫食い状態」であるかのような印象を与えるものであり、一定の体系性と包括性を備えていないという恨みが残るものであったために、それを克服する基軸となるべきルールを創出することが求められていたということなのである。そして、その当事者たる地方自治体当局と住民とは対立軸でなく、「協働」の関係として捉えながら統治権の発動に関する原理と原則を創設したり、憲法や地方自治法や公職選挙法等と重なり合うとしても確認的に規定したりする必要が出てきたということの意味するのである。

(18) 片木、前掲書一六〇―一六〇六頁、松下、前掲『協働社会をつくる条例―自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方―』二―六頁、松下、前掲『自治基本条例のつくり方』二―三頁等を参照。

(19) 地方自治法第二条第四項は「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」と定めている。ここでいう「基本構想」は従って、市町村にとっては策定が義務付けられていることになるのであり、多くの市町村では「総合

（振興）計画」という名称を採用しているところであり、基本計画と実施計画は必ずしも冊子体の文書の体裁をとっているわけではないが、大体は「総合（振興）計画」に含まれており、一〇～二五年の基本構想及び基本計画と、三～五年の実施計画という構造が一般的である。ただ、これらの計画ないし計画文書そのものには法的拘束力がないために、往々にして多くの市町村ではまさしく「絵に描いた餅」になってしまっていることも少なくないのが現実である。最近では、これに加えて、首長自身が極めて具体的な数値目標を書き込んだ「マニフェスト」という名の政権公約を掲げたり、政策評価ないし行政評価という名で政策や事務事業の到達度を図ることが通例になりつつある。この点については、磯崎初仁、金井利之、伊藤正次『ホーンプブック地方自治』（北樹出版 二〇〇七年）九七～一〇〇頁等を参照。

（20） 松下、前掲『自治基本条例のつくり方』一一～一七頁等を参照。

（21） 法的拘束力とは、同時に当該条例違反者に一定の制裁を科すことのできる可能性が留保されていることを意味するはずであるが、条例にも従来からいわゆる努力義務に終始する訓示規定のみのものが少なくなかったところ、いきなり制裁規定をこの自治基本条例の中に盛り込むことは考えにくいのかも知れないが、住民に対してまちづくりの主体者としての権利を保障するのであれば、その反面に単なる責務ではなく、厳密な意味での「法的義務」を課す余地は残されているものと思われる。かつて武蔵野市で争われたマニション等の建築基準やそれにまつわる建築要綱に対する違反への対応については、現時点においてはあらためて建築基準法違反と建築要綱違反のいずれについても可罰的違法性を認定すべき可能性が残っているとも考えられるのである。ただし、制裁規定は自治基本条例そのものの中に盛り込まれる必要はなく、何某かの委任規定に従って、別次元で対応することを考慮して差し支えないものと思われる。

\*本稿は、平成一八（二〇〇六）年度松山大学特別研究助成の成果の一部である。