本　文

熊本市自治基本条例について

―― 自治基本条例制定の必要性を中心として ――

【 本　文 】

◇ 日　　時　２００７年（平成１９年）１１月０１日　　１１：３０～

◇ 場　　所　熊本市庁舎　　４階　　モニター室

◇ 自治基本条例検討委員会委員　国立大学法人　熊本大学大学院　法曹養成研究科（法科大学院）　教　授　　林　　勝　美（地方自治法・公共政策法務専攻）

【 目次 】

第１　自治基本条例制定の必要性 …… （３頁）

　１　地方行政システムの変化をめぐる今日的状況 …… （３頁）

　２　自治基本条例制定の必要性の背景 …… （４頁）

第２　機関委任事務廃止後の条例制定権の拡大 …… （５頁）

　１　機関委任事務廃止後の分権基本原則 …… （５頁）

　２　分権基本原則の法的位置づけ …… （５頁）

　３　国の行政権と地方行政執行権の関係 …… （６頁）

　４　政府の地方分権改革推進委員会「基本的な考え方」 …… （７頁）

第３　自治基本条例制定の効果について …… （７頁）

第４　自治基本条例の内容について …… （７頁）

第５　自治基本条例の内容の具体的検討について …… （　８頁）

◇　参考文献 …… （　８頁）

◇ 日　　時　平成１９年１１月１日
　　１１：３０～
◇ 場　　所　熊本市庁舎４階
　　モニター室
◇ 自治基本　国立大学法人　熊本大学
　条例検討　大学院　法曹養成研究科
　委員会委　教授　林　　勝美
　員

熊本市自治基本条例について

―― 自治基本条例制定の必要性を中心として ――

第１　自治基本条例制定の必要性

１　地方行政システムの変化をめぐる今日的状況

「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下「地方分権一括法」という。）は、平成１１年７月１６日に公布され、翌年の平成１２年４月から改正法律の大部分は施行されたところであります。

この地方分権一括法は、法案本文だけでも、１，２２９頁と膨大であり改正法律の数も、４７５本という膨大なものであります。この地方分権一括法により、地方自治は、新時代を迎えることになったものでありました。

いわゆる、機関委任事務の廃止（別添参考資料４頁・５頁参照。）、国と地方の役割分担の明文化（分権基本原則・参考資料１頁・３頁参照。）、国地方係争処理委員会の創設等の大改正であります。

実務の面から見ても、機関委任事務の廃止に伴い、行政権限の拡大が図られ条例の制定範囲が確実に広がり、また、議会の権限が飛躍的に拡大したことは参考資料等からも明らかであります。

特に、条例制定の制約の要因とされていました、旧自治法２条３項の「法律の定めるところにより、・・・地域等に関し制限を設けること。」（旧自治法３項１８号・参考資料２頁参照。）、「法律の定めるところにより、・・・・動産及び不動産を使用又は収用すること。」（旧自治法３項１９号・参考資料２頁参照。）等の規定も廃止された（参考資料３頁参照。）こと等から、各自治体におい

ても、条例により土地利用がらみの規制等に積極的な面が見られるところであります。

さらに、平成１８年法律第５３号として公布された「地方自治法の一部を改正する法律」（平成１８年６月７日公布）により、地方自治体の自主性・自律性の拡大を図るための措置、議会制度の充実を図るための措置等が規定・整備されました。

いずれにしても、国と自治体の関係は、上下主従の関係の象徴であった「通達・行政実例中心、準則条例主義の地方自治」から、「対等・協力関係」の新しい関係に転換したことに伴い、今後自治体は、自主法令解釈による行政の執行、議会においては自治立法活動の充実・活発化がこれまで以上に求められてきます。

すなわち、不十分な三位一体改革後における厳しい財源と定数削減の中、これまで以上に、行政と議会と市民が協働で自治体の運営を図っていかなければならない時代を迎えたということになります。

このような中で、熊本市としては、行政と議会と市民が協働で自治体の運営を図って行くための基本的な原則やルール、市民と行政、議会の役割と責務等を明確に定める必要があります。すなわち、熊本市自治基本条例の制定が必要不可欠な状況が顕在化しているということなのであります。

2　自治基本条例制定の必要性の背景

その背景については、いろいろ議論されているところですが、

(1)　地方分権の進展 ――― 条例制定権の拡大から個別条例を束ねる基幹条例の必要性が高くなったこと。
自らの判断と責任において自治体の運営（行政、議会、市民の３者の協働による。）を図るためには、総合・基幹的な条例の制定が求められてきたということ。

(2)　社会環境の変化――― ＮＰＯ等非営利法人の活動の活発化
官が公共サービスを独占する時代ではないという環境の変化

(3)　住民意識の変化――― 積極的な市民参加・参画意識の向上
行政の情報公開による行政情報の共有化、行政情報に対するアクセスの権利化によって、積極的な市民参加・参画意識の変化が身受けられてきたこと。
少子高齢化社会の登場等を意識した自らのまちは、地域の住民自らが創っていくという地域協働意識の変化が見受けられてきたこと。

等々が挙げられるかと思います。

筆者としては、近時自治基本条例制定の必要性が高まった要因としては、議会の権限の拡大、住民意識の変化等とともに、条例制定権の拡大から個別条例を束ねる基幹条例の必要性が高まったことが大きいものと考えております。

そこで、以下この面に少し光を当てて管見してみたいと思います。

第２　機関委任事務廃止後の条例制定権の拡大

１　機関委任事務廃止後は、機関委任事務が、自治事務と法定受託事務に分類され、法定受託事務も含めて自治体の事務とされたことから、自治体の条例制定権の範囲が拡大したことは、明らかであります。

現実の行政実務上では、国からの通達が廃止になり、また、行政実例による事実上の縛りもなくなり、準則条例の事実上の廃止ということから、必然的に自治体の自主解釈権の拡大につながっていった訳ですが、条例制定権とも密接不可分である次の条文が、分権基本原則を定めたものとして極めて重要であります（参考資料１頁・３頁参照。）。

(1)　役割分担の原則　＝地方公共団体の役割と国・地方公共団体の役割についての分担原則、地方公共団体への自主性・自立性の発揮への配慮（法第１条の２）

(2)　立　法　原　則　＝法令の規定は地方自治の本旨に基づいて、かつ、役割分担を踏まえたものでなければならない（法第２条１１項）

(3)　法令解釈運用原則＝法令の規定は地方自治の本旨に基づいて、かつ、役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用しなければならない（法第２条１２項）

(4)　自治事務処理に対する配慮原則　＝国は、地域の特性に応じて事務処理ができるよう特に配慮しなければならない（法第２条１３項）

２　分権基本原則の法的位置づけ

上記原則がなぜ、重要かといえば、(2)の立法原則及び(4)の自治事務処理に対する配慮原則は、(1)の役割分担に関する基本規定とともに、一体として解釈されるべきものであるから、これらの分権基本原則は、国及び地方公共団体にとっての、

①　行為規範となり、
②　係争・紛争解決手続きにおける基準となり、
③　裁判規範として、

機能すべきものとなり得るからであります。
（成田頼明「改正地方自治法の争点をめぐって」自治研究７５巻９号６頁、磯部力「国と自治体の新たな役割分担の原則」西尾勝編著『地方分権と地方自治』８８頁、ぎょうせい、平成１０年発行）
（鈴木庸夫「地方公共団体の役割及び事務」ジュリスト増刊『あたらしい地方自治・地方分権』６３頁、有斐閣、平成１２年発行）。

このようなことから、分権基本原則は単なる「指針」や訓示規定ととらえるべきではないといわなければならなりません。

このことについては、上智大学の北村喜宣教授が、次のように述べております。すなわち、上述の分権基本原則と憲法９２条、憲法９４条に関して、「立法府において、憲法原則を具体的に確認したものが、この分権基本原則（新自治法１条の２、２条１１項、１２項、１３項）といえよう。それは、実質的に言えば、憲法９２条の内容なのであって個別法令も拘束することになる。憲法９４条の『法律の範囲内で条例を制定することができる』という規定中の『法律』には、こうした諸原則が含まれているというべきであって、憲法９４条と整合的に解釈されるべきである。」（北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論（上）」自治研究第７６巻８号５２頁、平成１２年）と、述べております。

さらに、上述の分権基本原則の条文の中に（１１項、１２項）、「地方自治の本旨に基づき」、また、「地方自治の本旨に基づいて」と新に規定されたこともまた、重要であります。

立教大学（当時都立大学）の磯部力教授も、「これらのうち、特に『立法原則』とされるものは、単に国の行政レベルの解釈運用や特別配慮を要求する規定とは異なり、形式的には法律規範に過ぎないとしても、将来の立法を拘束する効果を持つことが期待されていることは明らかである。」との考えを述べております。そして、それ自身が「地方自治の本旨」の具体的中味そのものを構成するに至ると考えたいと主張しております（磯部力「行政法の解釈と憲法理論」『公法研究』２００４年６６号８９頁参照。）。

3　国の行政権と地方行政執行権の関係について（条例制定権とも関係してくる）

政府見解

平成８年１２月６日・衆議院予算委員会

大森　政輔　内閣法制局長官　答弁　（菅　直人議員の質問に対する答弁）

（別紙参考資料６頁参照）

詳細は、別紙参考資料６頁を見ていただくとして、要点としては、

○　憲法９４条の明文規定から、地方公共団体の行政執行権は憲法上保障されていること。

○　憲法６５条の「行政権は、内閣に属する」というその意味は、地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政の主体は、最高行政機関としては内閣であるという意味に解されていること。

この政府見解としての、内閣法制局長官の答弁の意味することは、自治体の条例制定権が、憲法第４１条（国会は国の唯一の立法機関）の例外として認められるものであるとの考えに立つものではなく、憲法から直接導き出されるものであることを鮮明に示したものとして、極めて重要な意味を有していると理解すべきであります。

4　政府の地方分権改革推進委員会「基本的な考え方」（平成１９年５月３０日）

条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大の考え方を示しました。

今後は、「法令について条例でこれと異なる規定を置いた場合は条例が優先する」等といった内容の規定が、地方自治法か又は個別法令に盛り込まれることになるのか、まだ、明確ではありません。

いずれにしましても、今後はこれまで以上に条例制定権の拡大が図られることになろうかと思います。

第３　自治基本条例制定の効果について

１　自治体の基本理念の明示等を通して、自治体における自治運営の仕組みが分かりやすく示されます。目指すべき行政のあり方や、地域社会の姿の明確化が可能となります。

２　自治体が、行政を運営する上での総合的な指針となります。特に、自治基本条例には基幹的な制度・仕組みが全体的に示されますから、これにより、市民も、議会の議員も、市長を含む職員もこれらの制度・仕組みを共有することになる訳ですから、求心力のある市政運営を展開できるということになります。

３　他の条例を定める際の指針となり、自治体の行政運営の根拠が明確になります。
自治基本条例と個別条例の関係が明確化され、制度的安定性につながります。

４　住民の参画や、協働等の方法が明示され、より一層の自治意識の高揚を望ことができます。また、住民参加等の手続的保障がなされ、住民の行政への主体的参画・協働が可能となります。

第４　自治基本条例の内容について

１　すでに、廃案になってはいますが、私としては、市長提案の「熊本市自治基本条例（案）」を基本的に下敷きにして、その後に盛り込むべき新しい、制度・仕組みを検討していくべきと考えております。

2　ただ、市長提案の条例案の条文の中にも、より明確にしておく必要のある制度・仕組みもあるかと思いますので、自治の充実・拡大に資する方向で検討をする必要があるかと思います。

3　政令指定都市を目指す熊本市としては、後発都市として特色のある自治基本条例の制定を目指すべきかと思いますが、本日（平成１９年１１月１日）会長名で配布されました、すでに制定された各市の自治基本条例の主なる骨子を比較しつつ、検討をしていくことでよろしいかと考えます。

なお、政令指定都市である「川崎市自治基本条例」の内容の検討につきましては、東京大学　金井　利之教授がすでに発表しております（金井利之「自治基本条例（上）」『自治フォーラム』２００６年NO５６０・４７頁、「自治基本条例（下）」『自治フォーラム』２００６年NO５６１・３８頁）。

第５　自治基本条例の内容の具体的検討について

自治基本条例の検討内容につきましては、別添参考資料のとおり、すでに「条例案の策定を目指すべき」との内容で、市議会の特別委員会及び平成１９年第一回定例本会議において審議がなされ、方向性は固まっておりますので（参考資料１３頁及び１４頁・特別委員会、参考資料１７頁・定例会）、本検討委員会では具体的な条文を中心とした条例案の策定について検討をすることになるものと考えます。

◇　参考文献

1　木佐茂男「自治基本条例の論点と展望」木佐茂男・逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法』（日本経済評論社、２００３年）１５９頁以下。
2　木村琢麿「自治基本条例（自治憲章）の制定に向けての一考察」千葉大学法学論集１７巻１号（２００２年）１７頁以下。
3　辻山幸宣「自治基本条例の構想」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座　自治体の構想４　機構』（岩波書店、２００２年）１以下。
4　南川諦弘「自治基本条例の最高規範性について（再論）」『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方（地方自治職員研修臨時増刊７１号』（２００２年）７１頁以下。
5　鈴木庸夫「政策法務の今日的到達点としての『自治基本条例』、『分権型社会における自治体法務』」（都市センター、２００１年）１５８頁以下。
6　金井利之「広がりを見せ始めた『自治基本条例』」月刊自治研、５３２号、２００４年、３８頁以下。
7　斉藤誠「自治基本条例の法的考察」『年報自治体学１７号』２００４年、５１頁以下。

8　山口道昭「自治基本条例　── 自治体法の体系化」同『政策法務入門』（信山社、２００２年）
9　神原　勝『自治基本条例の理論と方法』（公人の友社、２００５年）
10　南川諦弘「ホーム・ルール・シティにおける自治立法権について」『阪大法学第４３巻２・３号下巻』（大阪大学、１９９３年）８４７頁以下。
11　横田　清『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』（敬文堂、１９９７年）
12　金井利之「自治基本条例（上）」『自治フォーラム』２００６年NO５６０・４７頁、「自治基本条例（下）」『自治フォーラム』２００６年NO５６１・３８頁）