

自治体の憲法に何を期待するか

慶應義塾大学法学部・同大学院法務研究科教授：駒村圭吾

はじめに

I. 自治基本条例に至る背景はどのようなものか

1. 沿革

- ・第2次大戦終了直後：マッカーサー草案 87条における「自治憲章」
- ・1972年：神奈川県川崎市「都市憲章条例（案）」（知る権利、市民会議、環境権、住民投票）
- ・1991年：神奈川県逗子市の都市憲章条例調査研究（米軍住宅問題との関連で地域の自己決定権を主張）
- ・2001年：北海道ニセコ町「ニセコ町まちづくり基本条例」制定
- ・2002年：北海道「北海道行政基本条例」制定

2. 背景

- i) 自治体の危機：自治体の財政悪化、自治体の破綻、談合、箱物行政、地方間格差の拡大
自治意識や参加意識の高揚という「きれいごと」が指摘されるが、背景には上記のような、より切実な現実があるのではないか？
- ii) 地方分権の推進 —地方分権推進法（95年）から地方分権一括法（00年）へ
 - ・国と地方公共団体の関係の対等化：機関委任事務の廃止、
 - ・「国の事務」の大幅削除：改正前地自法2条10項と現行地自法1条の2第2項の比較
 - ・都道府県と市町村の対等化：①制度的な上級官庁的性格の否定、②大都市制度の拡充（政令指定都市制度→中核都市制度→特例市制度）や平成の大合併による市町村のプレゼンス増大

II. 自治体の「憲法」とは何か

1. 憲法学における地方自治権の本質

法律によっても侵せない自治の「本旨」（憲法92条）とは「住民自治」と「団体自治」であると解されてきたが、それは解釈的余地を多分に含んだ不確定概念。→自治体に解釈させ、具体化させる。

2. 自治基本条例の「最高法規性」

- i) 基本条例と他の条例の効力関係：同等である。「後法は前法を改廃する」という原則が妥当。
- ii) 「基本法」という法類型：ex.教育基本法、男女共同参画社会基本法、中央省庁改革基本法
- iii) Basic Program と Governmental Framework : 自治基本条例は後者である。

Ⅲ. 自治基本条例に盛り込むべき内容とは何か

1. 参加と公開

- i) 一般的抽象的権利の確認：自治権、参加権、知る権利、行政サービスを平等に受ける権利、等
- ii) 行政情報や議会情報（特に政務調査費のチェック）の公開：情報公開条例の解釈指針として
- iii) 政策形成過程への市民参加：パブリック・コメント制度（行政手続条例等との関連で）
- iv) 住民投票の基本原則の樹立
 - ・ 地自法 76 条以下の各リコールの直接請求を行うための住民投票
 - ・ 条例による住民投票の例：
 - 中野区教育委員会準公選条例（78 年）、高知県窪川町原発住民投票条例（82 年）
 - 96 年に新潟県巻町が原発をめぐる住民投票を初めて実施（反対 6 割）。それ以来、危険施設に対する賛否を問う住民投票の例、01 年ごろからの合併の是非を問う住民投票の例が見られる
 - ・ 自治基本条例による住民投票制度の基本原則の定め
 - 〔効果〕：諮問型か、拘束型か
 - 〔制度〕：常設型か、非常設型か
 - 〔請求主体〕：住民だけか、議会や市長を含むか
 - 〔投票資格〕：外国人（永住者）を含むか、未成年者を含むか、市内在勤者を含むか
- v) プログラム条例の策定と住民参加

2. 権利救済と紛争処理

- i) 権利の確認規定：行政訴訟の際の指針に
- ii) 苦情処理
- iii) ノーアクションレター制度
- iv) 地方司法権？

3. 責任と規律

- i) 説明責任：総合的な政策プログラム・中長期的な財政プログラムの提示の義務付け、政策評価制度・監査制度の創設（地自法 195 条の監査委員による監査の外、外部監査契約に基づく外部監査人による監査を受けることなど）
- ii) 職員採用の透明性・公正性
- iii) 組織編制の効率性の観点からの見直し（内部機関、出先機関、補助機関の統廃合の可能性を規定）
- iv) 市長の多選禁止あるいは多選自粛
- v) 天下りの規制
- vi) 不正職員の退職金返還や懲戒処分発動に関する市民審査会

4. 最高法規

- i) 基本条例尊重擁護義務の創設
- ii) 特別な改正要件：議会の特別多数決による発議と住民投票による過半数の賛成 → 制定手続も？
- iii) 総合的体系化：プログラム基本条例による体系化…体系化を意識するよりも重要個別課題に対応

するプログラムであることの方が大切では？

iv) 違憲審査？：議会に特別な機関を設けるか、「基本条例審査委員会」のような第三者機関を設置し、基本条例と他の条例、行政執行の間に矛盾がないどうかを審査する。

IV. 自治体の憲法に何を期待するか

○自治体に求められるもの

特色ある自治体？

あたりまえのことをしっかりやる（安心と安全、教育と共生）

○特色を無理に出そうとせず、基本条例の『制定過程』と『運用実績』で勝負すべきである

Living Constitution の発想を

若者の参加

制定過程の記録

基本条例の「違憲審査」

○Basic Program としての基本条例と Governmental Framework としての自治基本条例の併用によるダイナミックな自治主権の確立を。