

自治基本条例に関する基礎知識②

1. 前回の復習

- 憲法は、国家（統治者）から守られるべき国民の基本的権利（人権）を定めるとともに、**国民が国家を縛るための基本的構造**を定めている。
 - …国民代表の議会（国会）が定める法律により、国家権力をコントロールする。
 - …日本国憲法は、地方自治についての条文を用意しており、「**国家＝国＋自治体**」という統治構造を採用している。
 - 憲法 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、**地方自治の本旨**に基づいて、**法律**でこれを定める」と規定する。
 - 憲法 94 条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、**法律の範囲内で条例を制定**することができる」と規定する。
- 条例は「**法律の範囲内で**」制定できるとされており、他方で、法律は「**地方自治の本旨**」に基づいていなければいけない。
 - 地方自治の本旨とは、地方の政治行政を国から独立した団体に委ね（**団体自治**）、地方の住民の意思に基づいて行う（**住民自治**）ことを意味する。
 - 「法律の範囲内で」とは、「**法律に違反しない限りで**」という意味である。
- 地方分権改革によって、自治体の権限が拡大した結果、**地域的な課題には各自治体が自律的に対応する**という建前がとられるようになった。
 - 自治体が権力を恣意的に濫用しないようにするために、自治体の根本的ルールとして、**自治基本条例**が必要になる。
 - ↓
- 自治基本条例は、市民が自治体を縛る基本ルールであるが、これを**自治体の最高規範**と位置付けることはできるのか
- 自治基本条例の内容になり得る「**自治の基本原則**」にはどのようなものがあるのだろうか。

2. 自治基本条例の最高規範性

- 自治基本条例が自治体の根本的ルールとして機能するためには、**同条例が他の条例に優先する最高規範**である必要がある。
 - 他の条例と同じ手続で制定される自治基本条例に「最高規範性」を認めることはできるのか。**
 - 自らが最高規範であると宣言することで「最高規範性」を認めることができるのか。**
- 自治基本条例が自治体の根本的ルールであることを強調するために、自治基本条例の最高規範性を謳う場合には、条例の「**硬性化**」を試みているものがある。

Ex. 三鷹市自治基本条例試案

 - 特別多数決や住民投票を条例成立要件にすることが考えられるが、これは地方自治法 116 条 1 項で禁止されているという解釈が通説である。

3. 自治の基本原則

- ・地方自治の本旨は、**対外的自治**と**対内的自治**からなる。
- ・対外的自治＝団体自治の原則
 - 地方分権改革により、国と地方自治体の関係は上下・主従関係から対等・協力関係に。
 - …市町村こそが基礎的な統治団体となる（**国と地方の役割分担原則**）。
 - 各自治体には、自らの役割について**自主立法権**、**自主行政権**が認められる。
 - …地方自治体は、国の法令を自主的に解釈することができる（**自主法令解釈権**）
 - 自治基本条例は、当該自治体において、国の法令の**解釈基準**として機能する。
- ・対内的自治＝住民自治の原則
 - 市民が自治体の意思決定過程に参加するには、**市民参画**と**情報共有**が不可欠である。
 - …市民参画も情報共有も、市民、議会、行政の**三者相互**の形をとることが重要である。
 - 多様化する地域課題や市民ニーズに対して、議会と行政のみが対応することは困難であり、市民との「**協働**」を原則として掲げる自治体が多い。
 - …「協働」という名前の下に、本来議会や行政が行うべき仕事を市民が行うことにならないように、**言葉を具体的に定義**することが重要である。
 - …**NPO**や**地域コミュニティ**も、協働の主体として把握することが可能である。

4. 各主体の役割

(1) 市民

- ・市民には、自治体に対する権利として基本的人権が保障される。
 - 自治基本条例では、**自治体運営に関わる市民の権利**や、**当該自治体に特有の新しい権利**を保障することが重要である。
- ・市民には、住民自治の観点から、**自治の推進主体**としての責務があると考えられている。
- ・市民の定義については、昼間住民や事業者を含むべきか否かなどの論点がある。
 - 通勤・通学者など、いわゆる「**昼間住民**」も市民に含むべきという見解が有力である。
 - 事業者については、「**市内で活動するもの**」として市民に含むという見解と、「**市政に参画するものではない**」として市民には含まないという見解がある。

(2) 議会

- ・議会には、**市民の代表**として自治を推進し、与えられた職務を執行する責務がある。
 - 地方自治法に定められた議会の権限を行使するとともに、市民の権利に対応するべく**説明責任**を果たすことが求められる。
- ・議会と議員を区別して定義すべきか否かについては、見解が分かれている。
 - 個々の議員の役割**を重視すれば、議員の権限や責務を個別に規定する意義がある。

(3) 行政

- ・行政は、**市長**、**その他の執行機関**、**市職員**から構成されており、それぞれには、権限に応じた職務を執行する責務がある。
 - 市長は、**市民の信託を受けた市政の代表者**として自治を推進する責務がある。
 - その他の執行機関は、それぞれの職務の範囲内で、**市長や他の執行機関と協力して市政運営に当たる**責務がある。
 - 市職員は、**市民全体の奉仕者**として職務を遂行する責務がある。