

広域自治体における自治基本条例の可能性と課題

—山梨県自治基本条例制定に向けて—

島 田 輝 之

はじめに

中央集権体制の弊害が指摘されて久しい中、地方分権が叫ばれてきた。では、地方分権が目指すあるべき姿とは何であろうか。言い換えるならば、地域住民が自らの英知と労苦によって、理想の地域をつくることができるとしたら、どのような地域をつくるのであろうか。これが、地方分権の出発点であり、本稿のメインテーマである。

結論を先取りすれば、住民が地方分権に目覚め、住民生活に直結する地方自治を実現することである。そして、その突破口を開くものが、「自治基本⁽¹⁾条例」である。

ところで、現代社会には様々な法人が存在するが、それぞれには運営の基本を定めた規定がある。たとえば、株式会社の定款や公益法人の寄附行為などである。しかしながら、自治体は公法人でありながら、これらに該当する規定が実は存在していない。

一方、米国には自治憲章（ホームルールチャーター）が存在する。自治憲章（ホームルールチャーター）とは、地域住民がこういうまちをつくりたいという提案文書を州議会に承認させ、自らの政府と交わす契約書のことである。つまり、地方政府に対して、どのような仕事をさせ、どのように地域を運営するのかということを住民自らが考え、自己決定しているのである。

筆者は、このことが、これからの地方自治の進展を考える上での急所であると考え。そして、そのためには、団体自治もさることながら、住民自治がより重要になってくる。したがって、住民自身が自治基本条例の制定過程に関わることは、まさに住民自治の充実強化そのものといえるだろう。

ここで、自治基本条例の制定状況を確認したい。基礎的自治体である市町村では、北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」を嚆矢に既に250⁽²⁾を超える自治基本条例が制定されたものの、広域自治体である都道府県では、2009年に制定された神奈川県⁽³⁾の1件のみで、市町村ほど進んではいないのが現状である。その理由として「現状で住民にとって有効な条例を制定できるのか、地方分権改革の進展や道州制論議の高まりの中では時期尚早ではないか」などが挙げられている。では、基礎的自治体の市町村だけでなく、広域自治体の都道府県にも自治基本条例が本当に必要なのだろうか。

筆者は今後の地方分権の進展を考える上で、広域自治体こそ自治基本条例が必要であるとの立場を取っている。その理由は大きく分けて三つある。

まず、第一に、基礎的自治体である市町村との関係の明確化である。⁽⁶⁾ 県内市町村からのニーズを正確にくみ取り、広域自治体としての課題を解決できる地方政治・地方行政システムを確立することである。「地域住民の真の生活ニーズに応え、地域住民の憤慨、困惑、不安等をできるだけ緩和または解消し、地域住民がほんとうに必要としている公共サービスを提供する仕組みを設計し構築するのが自治体政策である」(西尾2007:220)との指摘があるが、地域住民を県内市町村に当てはめて考えるとイメージがしやすいだろう。

そのためには、都道府県の市町村への関与の在り方を自己規制として定める「県と市町村の関係に関する条例」の制定と「都道府県議会と市町村議会の協議の場」を制度化する必要がある。そして、「都道府県議

会レベルの議会報告会」を義務付けることで、その成果を県民にフィードバックすることが求められる。

第二に、広域自治体では、広域自治体が基礎的自治体と比べて住民から遠いことから、住民投票をはじめとする間接民主制を補完する制度の充実がより求められる。「規模の大きな地方政府で住民投票の制度化は必要である。(中略)一般に住民投票制度は必要だといえるが、むしろ都道府県レベルでより詳細な議論を展開することを考えてもよい」(江藤 2008: 201)との指摘のとおりである。

第三に、広域的な課題を解決するための「ローカル・ガバナンス」の構築が必要である。広域自治体は基礎的自治体と比べて地域の範囲が広い分、利害関係者(ステイクホルダー)と協働して、広域的な課題を解決するファシリテーターとしての役割が求められるからである。

これらを総じていえば、広域自治体と基礎的自治体の関係の明確化、間接民主制を補完する制度の充実、そして広域的な課題を解決できる「ローカル・ガバナンス」の構築を主権者である都道府県民と合意する基本ルール、これこそ広域自治体の自治基本条例といえよう。

ここで、本稿の構成について述べたい。まず、「基礎的自治体とも共通する自治基本条例の必要性」として、自治基本条例が住民に分かりやすい総合的・体系的な条例であること、そして、持続可能性のある自治体経営としての総合計画との連動について論じる。次に、本稿の核心部分にあたる「広域自治体における自治基本条例の必要性」について、先に述べた三つの観点から考察する。さらに、「自治基本条例の制定過程とその実効性」として、形骸化させない自治基本条例制定過程とその最高規範性について言及した上で、筆者が構想する「山梨県自治基本条例(私案)」の全体像を示す。最後に、地方自治の問題は、住民が賢明となり、政治・行政を監視すること、そのためには、地方自治について学び続けること(広い意味での教育)の重要性に触れ、むすびとする。

I 基礎的自治体とも共通する自治基本条例の必要性

2000年の地方分権一括法の施行により、日本の地方自治は「機関委任事務体制」(辻山幸宣)から「分権時代の自治」として再出発したが、「情報公開, 市民参加, 総合計画, 政策評価などについて一言の規定も存在しない地方自治法(以下「自治法」という)」(神原 2008: 5)だけで自治体を運営できないことは明白である。

また、「国や国際機構が『基本法』としての『憲法』や『国連憲章』を持つように、あらたに独自課題をもつ政府となった自治体でも『基本法』としての『基本条例』が必要となる」(松下 2010: 140)とあるように、自治体が地方政府として役割を果たすためには、自治基本条例が必要である。そこで、広域自治体の自治基本条例の必要性を論じる前に、基礎的自治体の市町村とも共通する自治基本条例の必要性を確認したい。

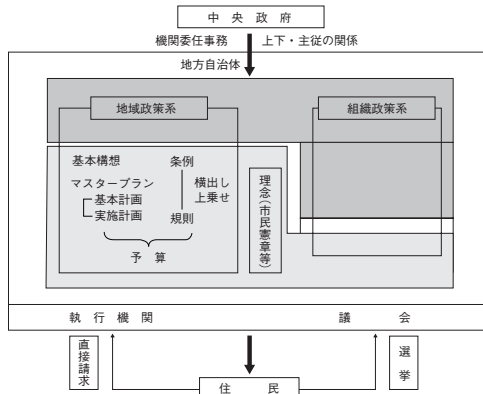
1. 住民にわかりやすい総合的・体系的な条例

「政策には、地域政策とそれを生み出す組織政策とがある」(江藤 2005: 73)。前者の地域政策は、地域秩序を方向づける政策である。一般的には総合計画をはじめ、都市計画や環境基本計画, 介護保険など各分野のマスタープランがある。また、環境, 都市計画, 福祉, 教育などの政策条例も地域政策に含まれる。

これに対して、地域政策を決定し実施するルールにかかわる政策が組織政策である。地域政策を決定する際に、住民の権利や責務, 自治体の権限や責任とともに、自治体と住民, 企業, NPO 等との関係を明確にする政策のことである。例えば、情報公開条例や行政手続条例等がこれに該当する。

そして、「よりよい地域政策を策定するためにはよりよい組織政策の策定が重要」(江藤 2005: 73-74)なのだが、従来の自治体の組織政策は

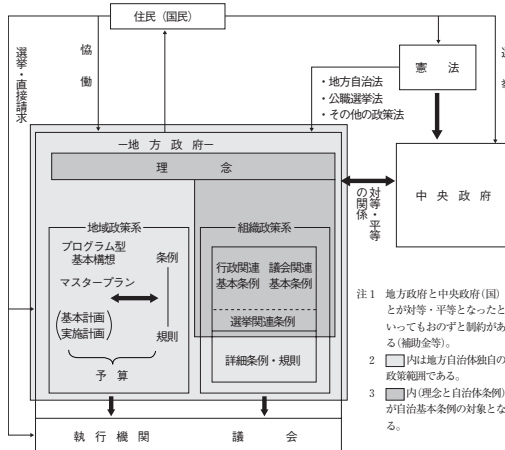
図1 政策をめぐる従来の国と地方関係



- 注1 内は中央政府による関与があるもの(補助金等による関与は示していない)。
 2 内は地方自治体独自の政策範囲。
 3 要綱は省いている。

出所：江藤俊昭「政策における条例の位置と可能性—条例の流れと議会・議員の役割①」『自治体法務研究』2005年冬号

図2 政策をめぐる今後の国と地方関係



- 注1 地方自治体と中央政府(国)とが対等・平等となったとしてもおのずと制約がある(補助金等)。
 2 内は地方自治体独自の政策範囲である。
 3 内(理念と自治体条例)が自治基本条例の対象となる。

出所：江藤俊昭「政策における条例の位置と可能性—条例の流れと議会・議員の役割①」『自治体法務研究』2005年冬号

個別バラバラで体系性に欠けていたため、政策過程が住民にわかりにくいことは否めなかった(図1を参照)。

そこで、登場したのが「自治基本条例」である。「自治基本条例」は、組織の在り方、運営の原則を明記した体系的な組織政策として、地域のルールを総合的かつ体系的に住民にわかりやすく示すことを可能としたのである(図2を参照)。

また、情報公開条例や行政手続条例、個人情報保護条例等を自治基本条例の関連条例に位置づけることで、自治体における住民の権利がより見えやすくなるのである。

2. 持続可能性のある自治体経営としての総合計画

今、日本は少子高齢化の進行が深刻な上、人口減少社会に突入している。日本経済が右肩上がりの時代と異なり、「長期にわたって税収増が見込める環境にまったくない中、縮小する政策資源と新たな政策需要をどう調整するか」(神原 2009:16)という課題についての解決が、地方政府には求められている。そのために有効な手法の一つが、「自治基本条例」と「総合計画」の連動である。

はじめに「総合計画」について簡単に説明したい。総合計画は、一般的には、自治体の将来像や政策の基本的な方向性を長期的な視点で定める「基本構想」を頂点とし、以下、基本構想を実現するために必要となる政策や基本的施策を中期的な視点で定める「基本計画」、基本計画を実現するために必要な事業を短期的なスパンで定める「実施計画」の三層構造となっている。

片山善博は、「自治体行政が総合計画に頼ることは避けた方がいい」として、①議会の議決事項とはされていないことと、②前首長時代の意思決定による事業の継続性の二点を総合計画の問題としている(片山 2010:15-16)。

それでは、これらの問題点を克服した総合計画は存在するのであろうか。西寺雅也(前多治見市長)は、「財政縮小、少子高齢化、人口減少が自治体の状況を表すキーワードであるとすれば、『拡大から縮小』へと

環境が変化している中、自治体においては、事務事業の見直しを迫り『選択と集中』が求められ、それを行い得るのは総合計画において他にない」と述べている（西寺 2010：21-22）。

つまり、右肩上がり時代の総花的な総合計画では意味がなく、首長・議会・住民の合意形成の中で、行政計画ではない「自治体計画」としての総合計画がその実効性を担保するのである。ちなみに、旧自治法2条4項では市町村には基本構想の策定が義務付けられていたが、2011年4月の自治法改正により、その義務化が廃止された⁽⁷⁾。しかし、自治法96条2項の規定により議会の議決事項にすることで総合計画を自治体計画とすることは可能である⁽⁸⁾。

自治基本条例に総合計画を連動させること、つまり、自治基本条例に総合計画に関する事項を挿入することで、地方政府の基本ルールと主要事業の一覧性が担保でき、住民がより自治体を監視しやすくなることは、持続可能性のある自治体経営に繋がるといえる。

多くの自治体が自治基本条例に総合計画の規定をしているが、中でも財政危機を克服して全国に名を馳せたのが、岐阜県多治見市である。多治見市は、第5次総合計画の策定の一つに決算統計の性質別の歳出費目をいったん解体し、あらたな視点から再編することを試み、具体的には、経費区分を「総合計画費（実行計画経費）」「確定経費（人件費、公債費、積立金等）」「通常経費（扶助費、物件費等）」「臨時経費（大規模修繕費、高額備品費、普通建設事業費等）」に再整理し、総合計画費を企画部の所管に切り替えたことで次の成果を残したとされる。

- ①多治見市全体の資産・負債（ストック）の状況が明らかになる。
- ②政策の担当課（企画課）と財政・会計の担当課（財政課・会計管理者）の責任分担も明確になる。
- ③職員だれにも財務の全体構造が見えるようになり、その実態が組織全体で共有され、施策・事業や組織の膨張を抑止しようとする動機が誘発される（大矢野 2008：219）。

さらに、多治見市はこの「多治見方式総合計画」の構築とともに、総合型自治基本条例（神原勝）として、全国でも水準の高い「多治見市市政基本条例」を制定している。多治見市のように、総合計画が機能したことで財政危機を克服したことを考えると、自治基本条例に根拠をおく総合計画策定は地方政府にとって今や必須の制度といえるだろう。

Ⅱ 広域自治体における自治基本条例制定の必要性

都道府県が広域自治体としての役割を果たすためには、機関委任事務体制とは異なる住民、さらには市町村との関係において新たな自治体運営体制を築くことが求められる。そして、その実効性を高めるためには、広域自治体の自治基本条例が必要となる。その理由を次の三つの観点から考察したい。

- ①基礎的自治体・市町村との関係を明確化
- ②間接民主制を補完する制度の充実
- ③広域的な課題を解決できる「ローカル・ガバナンス」の構築

1. 基礎的自治体・市町村との関係

まず、広域自治体の都道府県と基礎的自治体の市町村との関係を明確にすることである。この規定が、広域自治体の自治基本条例を制定する理由の最たるものであろう。現在、都道府県と市町村の間では、二重行政の批判があり、それぞれの役割や連携のあり方を明確にし、効率的かつ効果的な自治体運営を行うことが求められている。

まず、都道府県と市町村が担う役割の違いについて自治法から確認しよう。都道府県、市町村とも、地域における事務及びその他の事務で法律またはこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する（自治法2条2項）。市町村は基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に自治法2条2項の事務

を処理する（同2条3項）。

都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、普通地方公共団体の事務のうち、①広域にわたるもの（広域機能）、②市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整機能）、③その規模または性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの（補完機能）を処理する（同2条5項）。

なお、補完事務については、当該市町村の規模及び能力に応じて、市町村が処理することができることとなった（同2条4項）。補完事務は一市町村の行政需要に対応するために市町村ごとに実施することが効率的でないという理由により都道府県の手務とされているにすぎないから、当該市町村の規模、能力に応じて市町村が処理することを妨げる合理的な理由はないのである。

では、はじめに、「広域機能」と「補完機能」について考察し、その後「連絡調整機能」について言及する。

（１）広域機能と補完機能

まず、広域自治体と基礎的自治体の事務の違いを確認しよう。

一般的に、基礎的自治体である市町村は、生活保護、上下水道、小・中学校の設置・管理、生活道路、国民健康保険、介護保険、消防など市民生活に不可欠なサービスの多くを分担し、広域自治体である都道府県は、1級河川（指定区間）・2級河川の管理、高等学校の設置・管理、警察等がある（表1を参照）。このほか大規模都市計画、流域下水道、広域防災、産廃処理監督等の広域機能があることも異論がないだろう。

では、都道府県の補完機能はどのようなものがあるのだろうか。

これには、一つは自治法や個別法等の規定によって、一定規模に満たない市町村区域において都道府県が処理している事務（保健所、生活保護等）については、都道府県が実施するか市町村が実施するかの二者択一の事務配分が法令等でなされているため、二重行政の問題は生じな

表 1 都道府県と市町村の行政事務

地方公共団体が担う主な事務	
都道府県	
指定都市	・ 児童相談所の設置 ・ 市街地開発事業に関する都市計画決定 ・ 市内の指定区間外の国道や県道の管理 ・ 県費負担職員の仕事、給与の決定 等
中核市	・ 指定区間の1級河川、2級河川の管理 ・ 小中学校に係る学級編成、教職員定数の決定 ・ 私立学校、市町村立学校の設置許可 ・ 高等学校の設置・管理 ・ 警察(犯罪捜査、運転免許等) ・ 都市計画区域の指定 ・ 市街化区域、市街化調整区域の区域区分(線引き) 等
特別市	・ 市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・ 市街地開発事業の区域内における建築の許可 ・ 騒音を規制する地域の指定、規制基準の設定 等
市町村	
	・ 生活保護(市及び福祉事務所設置町村が処理) ・ 特別養護老人ホームの設置・運営 ・ 介護保険事業 ・ 国民健康保険事業 ・ 都市計画決定 ・ 市町村道、橋梁の建設・管理 ・ 上下水道の整備・管理運営 ・ 小中学校の設置・管理 ・ 一般廃棄物の収集や処理 ・ 消防・救急活動 ・ 住民票や戸籍の事務 等

出所：総務省

い。「これに対して、都道府県と市町村の競合が起こりうるものとして、高校、文化・体育施設、病院、産業・観光振興など施設整備や振興行政に多い」(市川 2011：192)との指摘がある。

後者の「二重行政」批判に対し、道州制論者や府県合併論者などは、補完機能を縮小し都道府県が本来の機能である広域機能に純化すべき主張を展開している。そこで、広域機能と補完機能の比率を見てみたい。

表 2 府県の 3 機能の比率

	所掌事務数		総合計画事業数		財政支出* (一般会計) (2005年度)	職員定数* (2006年)	職員定数* (学校教育・ 警察除く) (2006年)
	神奈川県 (2007年)	鳥根県 (2007年)	神奈川県 (2007年)	鳥根県 (2005年)			
広域	26.7	35.4	47.8	43.5	13.8	5.6	19.9
連絡調整	5.3	6.8	1.7	3.8	19.8	42.6	0.9
補完	29.3	33.8	47.2	50.3	39.7	47.6	62.7
その他	38.8	24.0	3.3	2.4	26.7	4.3	16.5
合計	100	100	100	100	100	100	100(%)

出所：市川喜崇「都道府県の性格と機能」新川達郎編著『公的ガバナンスの動態研究』ミネルヴァ書房 2011年(磯崎の表を市川が統合・作成したものを引用)

これは磯崎の分析（2010：31-34）が詳しい（表2を参照）。

すると、所掌事務数と総合計画事業数においては広域機能と補完機能がほぼ同程度であることがわかる。しかし、財政支出と職員定数については、主として補完機能と連絡調整機能に充てられている。

「市町村が成長すれば府県の補完機能が縮小するという先入観や推測は成り立たない」（磯崎 2010：42）との指摘のとおり、平成の市町村合併後においても、決して都道府県の広域機能が拡大したわけではないことがわかる。

この理由の一つに「広域的な自治体とされる都道府県が市町村の補完に精力を注がなければならないのは、小規模の市町村が多数存在しているからだ」（市川 2011：199）との指摘がある。つまり、市町村合併を繰り返しても、小規模町村の存在がある限り、また、基礎的自治体の多様性を認める現在の地方自治制度を維持する限り、都道府県の補完機能をなくすことできない。補完機能を考える際に重要なのは市町村数ではなく、市町村の最低規模なのである。

そうであれば、重要になるのが、都道府県の市町村への関与のあり方である。自治法では、市町村に対する都道府県の関与について、法律またはこれに基づく政令によらなければならない（自治法245条の2）としている。つまり、都道府県条例で市町村への関与を創設することはできない。

ただし、自治法が関与の手続を定めているのは、国（または都道府県）と自治体の関係を公正で透明なものとし、両者の対等・協力の関係を確保しようとするものであるから、「それぞれの府県が市町村の立場に配慮した手続を付加することは、都道府県の自己規制として認められると解すべき」とする理論構築はありえる（磯崎 2000：55）。

自己規制として都道府県の関与を認める以上、市町村における都道府県参加制度として「県と市町村との関係に関する条例」を制定し、次のような参加手続を保証することは認められる（磯崎2000：56-57）。

- ①都道府県が市町村の事務事業に関係する行政計画、条例・規則、予算、要綱等を策定するときは、一定期間前にその案を示して市町村または市長会等の連合組織の意見を聴き、それに対し都道府県が回答する。
- ②都道府県が特定の市町村に影響を与える施設立地の許認可、公共事業の実施、都市計画その他の行政計画の策定等を行おうとするときは、一定期間前にその案を示して当該市町村の意見を聴き、それに対し都道府県が回答する。
- ③市町村の事務事業に関係する事項を審議する都道府県の審議会、審査会、その他の附属機関については、市町村代表者をその構成員とする。
- ④市町村の長、または議会は、都道府県の事務事業等に関して都道府県の知事または議会に文書で意見を述べることができ、この意見の提出があったときは一定期間内に知事等はこれを回答する。⁽⁹⁾

これまでの考察を踏まえて、広域自治体の自治基本条例においては、都道府県と市町村との関係についての基本理念は自治基本条例に規定するだけに終わらず、その詳細は関連条例として「県と市町村との関係に関する条例」の制定が望ましい。

(2) 連絡調整機能

次に、「連絡調整機能」について考察するが、ここで問題提起したいのは、都道府県と市町村との関係を論ずる上で、執行機関だけを取り上げるのではなく、二元代表制のもう一極である議会の役割も同時に考えることである。先に論じた「県と市町村との関係に関する条例」の④における市町村議会と都道府県議会の記述がこれに関連する。「広域機能」と「補完機能」については、主に執行機関が担うべき分野であろうが、「連絡調整機能」については、執行機関もさることながら、議会の役割として考えることも必要ではないだろうか。

その意味において「都道府県議会が住民代表機関であるだけでなく、市町村間の調整を積極的に行う機関となることが必要である。別途議会に市町村代表から構成される場を設定し、そこでの議論を基礎とした議会の決定という構図である」（江藤 2004：8）との指摘は重要である。

地方分権時代には、明確に法律違反であると認められること以外は、地方自治を進める提案について、その実現に向けて積極的に努力していくべきである。このことを考える上で、福島県会津若松市議会の「政策サイクル」の取り組みは興味深い。

同市議会は、住民からの「見えづらい」「何をしているかわからない」といった地方議会への批判を「広報広聴委員会」の機能を活かし、変革することに成功した。この「広報広聴委員会」については「意見交換会で出された市民からの意見や要望、相談などを整理・分類し、個別対応や行政に伝えることで完了するものと、議会として政策的な取り組みにつなげることが必要なものを区分けする機能をこの委員会は果たしている。政治の過程において議題設定は、時として最終決定そのものに匹敵するような重みを持つ」（会津若松市議会編：2010）として高く評価されている。

ここで、「広報広聴委員会」での市民と市議会の関係を、都道府県議会と市町村議会に置き換えて考えてみたい。都道府県議会が縦割りではなく全体を視野に入れ調整できる合議体としての特徴を活かし、市町村議会からの立法事実を吸い上げる地方政治システム構築のイメージである。このシステムを機能させるために、具体的には、広域自治体の自治基本条例に「都道府県議会と市町村議会の協議の場」の設置を明記するのである。

次に、都道府県議会レベルでの「議会報告会」について考察したい。

岩手県議会では、都道府県議会で初めての議会報告会（意見交換会）を開催した。そこでは、委員会や会派単位ではなく、議会全体として議員

が地域に出向いて、不特定多数の住民を対象に、議決した予算や条例その他の議会活動についての報告や住民との意見交換を行い、住民から出された意見は政策立案や執行部への提言に活かしている。同報告会は、議会基本条例により県内4ヵ所で年2回の開催を義務付けられている。

また、長野県議会の住民参加では、「ふれあいミーティング」と題して、正副議長が地域に出向き、その地域の議員とともに地元の意見を聞く集会を年1回実施している。また、正副議長と議員がブロック単位で市町村長や市町村議会議員と意見交換する「政策タウンミーティング」も年1回開催している。

岩手、長野両県議会の長所を活用し、筆者が構想する「山梨県自治基本条例（私案）」においても、「都道府県議会レベルの議会報告会」の開催を提案したい。「都道府県議会と市町村議会が協議する場」による議論を通じ、広域自治体としての政策課題を整理した上で政策立案し、その成果については県民に広く共有しフィードバックするのである。開催単位は山梨県内の各圏域（中北・峡東・峡南・富士東部）での開催が望ましい。これを積み重ねる中で、県民の間にも、広域自治体と基礎的自治体の役割の違い、連携の在り方についての理解が深まっていくと思われる。ただし、議会報告会の開催は、自治基本条例の関連条例として「議会基本条例」に明記すればよいであろう。

以上の考察を踏まえて、広域自治体の自治基本条例における市町村との関係について整理すると次のとおりとなる。

- ①都道府県と市町村の関係の基本理念については「自治基本条例」に規定する。
- ②広域自治体における広域機能と補完機能について、市町村への関与の原則を定め、その詳細は「県と市町村との関係に関する条例」を「自治基本条例」の関連条例として制定する。
- ③市町村との連絡調整機能を強化するため、「都道府県議会と市町村議会の協議の場」の設置を「自治基本条例」に明記し、関連条例と

しての「議会基本条例」には都道府県議会レベルの「議会報告会」開催を義務付ける。

2. 間接民主制を補完する制度の充実

次に、間接民主制を補完する制度の充実について考察する。本節では紙幅の関係上、住民投票制度を中心に論じる。

住民投票制度の導入については、基礎的自治体においても同様であるが、広域自治体は基礎的自治体と比べて住民と距離があるため、「住民自治の二つのチャンネル」（江藤）としての間接民主制を補完する住民投票制度は、広域自治体にとってはより重要な規定の一つといえよう。

まず、住民投票条例に関する直接請求の現状を確認したい。「平成15年度～平成20年度までの6か年度における全国の条例制定改廃請求件数は442件であるが、その78%に当たる345件が『住民投票に関するもの』である。しかし、請求が成立した400件中322件が議会によって否決されている⁽¹⁰⁾」ことがわかる。

しかし、これは住民と議会の意思があまりに乖離しているとはいえないだろうか。もちろん議会制度は大事である。だが「民意の多様化が進む現代社会において、何年か一度、複雑で多くの政治的争点をごく短い期間に、また数名の立候補者の主義主張に集約させてしまわざるをえない『選挙』という政治的手法には限界がある」（小室 1997：153）との指摘もあるとおり、首長（または議会）と住民の考えに大きな乖離が生じた場合、住民はリコールするか選挙の際に単一争点（シングルイシュー）で候補者を選ぶ以外に手段がなくなってしまう。そうしないためにも、民意を反映する補完的制度としての住民投票制度を「自治基本条例」に明記することが必要になるといえよう。

さて、自治基本条例における住民投票条項だが、分類するならば「常設型住民投票条例」の一つと考えられる。住民自らが署名を集めて住民投票の実施を求めても議会によって否決されてしまう「個別型住民投票

条例」に対して、一定数の有権者が住民投票を請求すれば、議会の意思とは関係なく実施しなければならない「常設型住民投票条例」を制定する自治体が、2002年の愛知県高浜市での制定を嚆矢に、2010年10月現在で全国の市町村では39自治体が制定している。

「常設型住民投票条例」には、大阪府岸和田市のように「自治基本条例」に規定し、詳細について別の条例で定めるとしているものと前述の高浜市のように、単独で制定しているものがある。

「個別型住民投票」の短所を克服するため制定された「常設型住民投票条例」であるが、現実には様々な課題を有している。岡本三彦が「常設型住民投票条例」の論点として次の三点を挙げている。

①住民投票の対象。

②住民投票の請求（誰が請求資格を有しているのか、また住民が請求する場合の要件、なかでも署名数）。

③投票の成立要件（投票率が開票の可否の要件になっているか）。

まず、①住民投票の対象については、「常設型住民投票条例」を設置しているほとんどの自治体が、市町村の権限に属さない事項をはじめ対象を制限しているが、「住民請求の事案が住民投票の対象となるか否かが争点となることもある」⁽¹¹⁾（岡本2011：314）との指摘もあるとおりに使いかつてがよくない状況が出ている。

②住民投票の請求については、請求資格者に未成年や定住外国人を含めるかという問題がある。そして、住民発議の署名数については、有権者の3分の1から50分の1までかなり幅が広いが、50分の1としている自治体は、自治法の条例制定改廃請求と同じく議会の同意を要件にしている。議会の同意を要件としない場合は、3分の1または4分の1とハードルが高いが、広島市と川崎市は10分の1とその中では最もハードルが低い。

また、首長の発議はほとんどの自治体が認め、議員による請求は、議員定数の12分の1以上が提案して、議会において出席議員の過半数が賛

成した場合に実施する自治体が多い。

③投票の成立要件については、投票成立の要件を定めている自治体は多く、「常設型住民投票条例」設置自治体のうち、29自治体では当日の有権者数の2分の1以上の投票によって成立するとしている。その内24自治体は成立しない場合には開票作業を行わないとしている。

以上、「常設型住民投票条例」の論点について言及してきたが、住民投票も万能ではない。意義のある住民投票にするためにも、次のことが求められる。

まずは、議会における「熟議」が重要である。「議会は公開で討議する空間である。住民は討議を観ることによって、また討議に参加することによって意見を発見する」(江藤 2010:27)からである。次に、「住民投票にあたり、住民の賢明な判断のために必要なのは正確な情報が提供されることである。正確な情報が提供されればそれにもとづく議論が可能になる」(上田 2003:194-195)との指摘もあるとおり、住民への正確な情報提供が必要である。本来は、議会における「熟議」がなされ、住民への正確な情報提供と住民同士の「熟慮」を経た上での「住民投票」でなくてはならない。

最後に、広域自治体における住民投票条項についての筆者の考えを示しておきたい。

まず、①の住民投票の対象は、「諮問的住民投票」であれば対象を限定すべきではない。しかし、将来的に法改正がされて「拘束的住民投票」の余地が出てきた場合は、都道府県の権限に属する場合に限定することも検討すべきである。なお、広域自治体における住民投票の具体的な対象としては、大型公共事業、大型箱物施設の建設、一定額以上の起債などその責務が将来世代に及ぶものが考えられる。

②住民投票の請求者については、対象年齢は18歳以上⁽¹²⁾、そして定住外国人も含むことが望ましい⁽¹³⁾。署名数については、「常設型住民投票条例」であるため、直接請求における有権者数とリコール制度における有

権者数の中間の範囲で検討することが妥当である。

また、「常設型住民投票条例」における首長発議は不要であろう。首長発議は、安易な議会回避に通じる可能性があるからである。一方、議会発議についても、不要である。議会自らの権限を行使すればよいからである。しかし、時として、議会で意見がまとまらない課題が出てくることもあるだろう。その場合に、住民発議による住民投票が実施できることが「常設型住民投票条例」の意義なのではないだろうか。

③投票の成立要件については、「法律に基づく住民投票の場合は、拘束的住民投票であるにもかかわらず、こうした規定がない。諮問的住民投票でこのように厳しくするのはなぜなのか」(岡本2011: 315)との指摘と同様の見解である。

3. ローカル・ガバナンスの構築

「あらゆる利害関係者＝ステイクホルダーと協働して、社会の中で課題を発見・共有し、公共価値の実現に向けて、ネットワーク型社会の形成を目指すことが重要」(小林 2011: 3)とあるように、広域自治体は広域的な課題を解決するファシリテーターとしての役割が求められる。

これは、いざという時に機能する「ローカル・ガバナンスの構築」を意味する。「ローカル・ガバナンス」とは、「地方のレベル、とりわけ地方自治体における利害関係者が共同で目標(問題解決)に取り組む」(岡本 2008: 53) ことといえよう。

広域的な課題といっても、産業観光、環境保護、地域医療など様々なものが考えられるが、ここでは、広域防災(危機管理)にスポットを当てて論じたい。まず、政府間関係を中心に考察する。

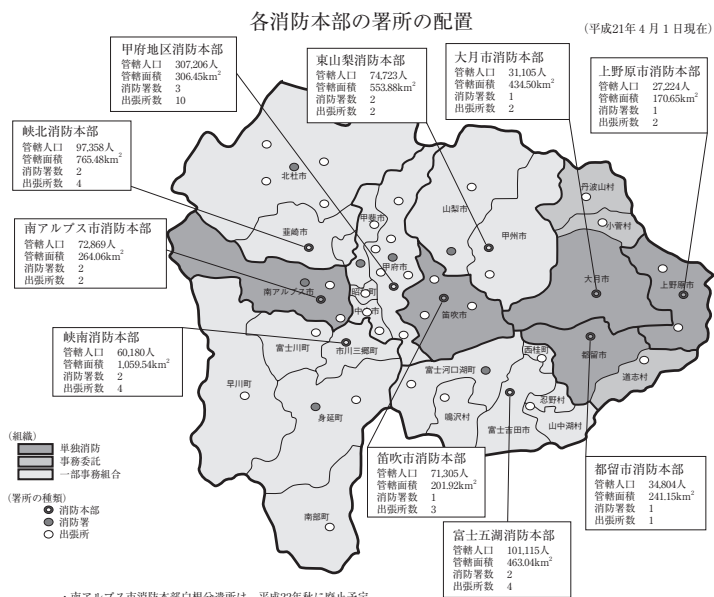
広域防災は、住民の命を守るという観点から都道府県と市町村との連携はもちろんのこと、国や他の広域自治体との連携も重要である。そのためには、平時において災害時における自治体間連携について議論し、その内容について地方政府の最高規範となる自治基本条例に規定するこ

とが重要である。

まず、山梨県の消防組織を例に言及したい。山梨県では、一部事務組合方式による5つの広域消防本部（甲府地区広域事務組合消防本部、富士五湖広域行政事務組合富士五湖消防本部、峡北広域行政事務組合消防本部、峡南広域行政事務組合消防本部、東山梨行政事務組合東山梨消防本部）と5つの単独消防本部（都留市消防本部、大月市消防本部、笛吹市消防本部、上野原市消防本部、南アルプス市消防本部）の計10の消防本部がある（図3参照）。全国的にも消防組織は、一部事務組合方式が多い。

だが、片山善博は一部事務組合方式による消防防災についての弱点を「構成市町村の長のうちの一人が管理者を務めることが通例であるが、被害が広域に及んだ場合、この管理者がもっぱら関心を持つのが、自分

図3 各消防本部の署所の配置



出所：山梨県消防広域化推進協議会「山梨県の消防の現状（署所図）」

が選挙で選ばれている自治体の範囲に限られる」(片山 2007:146)と指摘している。これは片山が鳥取県知事の時に発生した鳥取県西部地震での体験を踏まえた上での発言であるため、説得力がある。

片山は一部事務組合方式の欠点を是正し、大規模災害などに際しても一体的かつ果敢に行動できる組織作りとして次の三つを提案している。

「一つ目は、県と市町村との広域連合方式。二つ目は、市町村から県に対して常備消防の仕事を委託してもらうやり方。三つ目は、全国で市町村合併が進められてきた現状を睨んで、合併した新しい市町村に、現在の一部事務組合に持ち寄っている常備消防の機能を戻す」(片山 2007:148-149)。

いずれの方法においても一長一短はあるが、現行の一部事務組合方式よりは、有事の際におけるリーダーシップは発揮できるとしている。市町村における常備消防と都道府県の防災事務との連携のあり方については、広域自治体と基礎的自治体のあるべき姿を考える上で、必須のテーマといえよう。パブリックコメントの実施をはじめ、議会によるタウンミーティングの開催等を通じてでも、時間をかけ議論することが求められる。このような大災害を想定した広域防災の在り方に関する議論が、いざという時に機能する「ローカル・ガバナンスの構築」に直結する。

また、大規模な地震や災害が起きた場合、基礎的自治体においては行政機能が瞬時に崩壊する恐れがある。「国からの応急対策ないし緊急出動、あるいは全国規模での市民ボランティアや団体・企業等の応援、または自治体間の広域支援あるいは国際協力があっても、土地勘のある現地市町村や現地県が指揮しない限り、外からの緊急出動、緊急応援も効果的に作動しない」(松下 1996:11-12)との指摘もある。

その場合、広域自治体である都道府県の役割は大きいはずである。大規模な災害が起きた際、基礎的自治体において行政機能が崩壊した場合を想定した都道府県の市町村支援の在り方を検討しておくべきだろう。その中には、都道府県職員が基礎的自治体の職員を代行することも想定

される。そのためにも、都道府県職員と市町村職員の人事交流が重要になってくる。お互いの組織の違いをよく認識するとともに、過去の人事交流職員がどの部署で勤務したかのデータの蓄積が必要である。それがどの職員をどの自治体に派遣するかの判断材料になる。

また、災害時における議会（議員）の役割も重要である。中越大震災発生時に、避難所と行政の連携が上手く機能していなかったとき、両者の間に入り、必用な情報の伝達をする役割を果たしたのが市議会議員だったとの証言もある（長岡市災害対策本部 2005：25-26）。縦割りではない議会におけるネットワークという長所が機能した好例といえよう。

さらに、危機管理においては政府間関係だけではなく企業、NPO、ボランティア団体等との連携も重要である。むしろ災害時に活躍するのはこれら民間セクターともいえる。ある意味、それぞれがプロフェッショナルな専門家なのである。平時においてこれらの団体とよく議論し、災害時に機能するネットワークを形成しておくことも「ローカル・ガバナンス」の構築を担う広域自治体の役割ではないだろうか。

ちなみに、大阪府箕面市は1997年3月31日にまちづくり理念条例を制定し、同条例11条に「安全のまちづくり」という項目があり、同条2項には緊急時の「市民互助」と「社会連帯」の必要性について規定している。同様に、広域自治体の自治基本条例には、基礎的自治体をはじめ、他の広域自治体や国との政府間関係や他のステイクホルダーとの連携を危機管理条項として明記するとともに、詳細については、地域防災計画等で住民にわかるようにすべきであろう。

ここまでの考察をまとめると、広域自治体の自治基本条例は、首長や議員、また職員が仕事をする基本ルールであり、市町村をはじめとする政府間関係や企業やNPO等との連携の在り方をわかりやすく住民に示す地域のルールでもあるといえる。そして、広域自治体の自治基本条例を制定することで、自治体運営が透明性を持ち、地域経営を安定させ、

よりレベルの高い政策執行が可能となる。

しかし、その自治基本条例をせつかく制定しても、単なる「作文条例」となってしまう場合がある。神原勝は、その理由として、「条例内容（特に具体性）と制定過程に問題があること」を指摘している（神原 2008：97）。そこで、自治基本条例を形骸化させないための方策として、自治基本条例の制定過程とその実効性を担保する最高規範性について次章で考察したい。

Ⅲ 自治基本条例の制定過程とその実効性

1. 自治基本条例の制定過程（住民・議会・執行機関での討議）

自治基本条例の制定過程には、住民、議会、執行機関による三者の討議が必要である。これまで全国で制定された自治基本条例の制定過程を大別すると次の形態に分けることができる⁽¹⁴⁾。

- ①行政主導型
- ②審議会型
- ③住民参加による検討委員会型（委員の一部に公募市民が参加）
- ④市民会議型（公募市民が中心）

筆者は、広域自治体の自治基本条例制定には、③の住民参加による検討委員会（学識者含む）＋公募職員（一部市町村職員含む）方式が望ましいと考える。住民参加では、公募住民はもちろんのこと、民間企業やNPO法人関係者の参加を重要視したい。

これは、2011年3月11日に発生した東日本大震災以降、住民の自治体に対する見方が変わりつつあることに起因する。被災地の復旧・復興支援は、決して、国や自治体だけが担うのではなく、企業、NPO、ボランティア団体、そして地域住民の力なしにはあり得ないことを私たちは目の当たりにしてきた。

だからこそ、広域自治体の自治基本条例の制定過程においては、自治体が果たす役割、企業が果たす役割、NPO が果たす役割など新しい「公共のかたち」を再考することが、広域自治体における自治基本条例の制定過程に求められる。また、広域自治体の自治基本条例における「市町村との関係」条項については、市町村関係者の意見を反映させることが重要である。

したがって、「山梨県自治基本条例（私案）」を構想する際には、現在山梨県に派遣されている市町村職員に兼務してもらうことが望ましいと考える。⁽¹⁵⁾ 山梨県に派遣されている市町村職員を含めた公募職員による山梨県自治基本条例制定プロジェクトチームを編成するのである。公募職員は、通常業務とは別に山梨県自治基本条例制定の業務を受け持つことになる。

公募職員の参加を求める理由は、自治基本条例制定後に行政を執行するのは、首長の補助機関である職員が担う部分が大きいため、自治基本条例の意義や実効性を担保するためにも職員参加は不可欠であるからである。なお、職員は本庁係長になる前の年代（30代半ばから40代前半位）が望ましいであろう。ある程度行政経験があり、かつ、今後それぞれの地方政府を担う世代であるからである。

最後に、議会との討議について言及しておきたい。条例という性格上、議会の議決を得られるか否かが最終的な壁になることも多い。したがって、自治基本条例に対して議会が可決した事例、否決した事例を蓄積し、何がその要因なのかを見定めておくことも必要であろう。しかし、少数ではあるものの、議員が活発に議論し、議員提案による条例案を策定する自治体も存在する。⁽¹⁶⁾ これからの地方自治を考える上で、注目に値する取り組みといえよう。

また、自治基本条例制定過程において、議員参加を進めるには、首長参加を進めることが重要な要件であろう。「首長が、自分は何のため

をきちんと述べなくてはならない」(神原 2008:119)との指摘もある。

いずれにしても、たとえ時間はかかっても、住民・議会・執行機関の三者によるしっかりとした討議がなされて、「生きた自治基本条例」となることは間違いない。そのための時間を惜しんではならない。それは、「容易には形骸化しない、実効性のある頑健な自治基本条例を制定するために必要な時間」(阿部 2009:99)であるからである。

2. 自治基本条例の最高規範性

自治基本条例は、「自治体の憲法」という位置づけがされることが多い。日本国憲法は、「その条規に反する法律、命令…その他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない」(98条1項)とあるように、その最高法規性は明らかである。一方、自治基本条例の場合、これに反する条例・規則の制定その他の行為が「効力を有しない」とまで規定できるかという点、おそらくそこまではいえないため、「この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない」または「この条例に定める事項を遵守しなければならない」といった条文案案になると思われる。

この論点は、第2回地方行財政検討会議(2010年2月15日)において、西尾勝が問題提起した「地方政府基本法についての意見」にもあるとおり、通常法律より優越する法的効力を有する憲法実施法が制定され、通常の条例に上位に位置する基本条例(自治憲章)の制定が可能となれば、自治基本条例の最高規範性の問題は解消されるが、現状はなかなか難しいようである。

そこで、自治基本条例の最高規範性を担保するために考えられるのが、「住民投票」によって自治基本条例を制定することが考えられる。「住民投票にかけない自治基本条例はその名に値しない」との意見もあるが、理念的にはそうだとすると、この考えだとせっかく日本の地方政治・行政の土壌に育ちつつある自治の芽を摘んでしまうことになりかねない。

そのため、自治基本条例を他の条例より上位に位置づけるため、当面は日本国憲法第94条が規定する自治体の条例制定権を直接行使して制定する「自治型」（神原勝）の自治基本条例を住民参加などの運動論を通じて制定することで、政治的な意味合いを高める以外ない。しかし、将来的には住民投票による承認手続きを取るべきであろう。

「さしあたり、自治体議会での、通常の立法手続で基本条例を制定し、今後、逐次、自治体改革の深化とともに条例改正をつみあげ、20年ほどの時間がたって、条文としても成熟したと判断しうる状態がきたとき、はじめて住民投票をおこなえばよい」（松下2010：153）とあるが、現状においては妥当な考えといえよう。

最後に、筆者が考える「山梨県自治基本条例（私案）」の体系を示しておきたい。

「山梨県自治基本条例（私案）」	*は自治基本条例の関連条例
前文	
第1編 総則（目的、基本理念）	
第2編 県政運営の基本原則	
第1章 県民の権利と義務	
第2章 市町村との関係	*「県と市町村との関係に関する条例」
第3編 県の組織	
第1章 議会（都道府県議会と市町村議会の協議の場を設置）	
	*「議会基本条例（都道府県議会の議会報告会を義務付け）」
第2章 長と行政機構	
第4編 県政運営の基本原則及び制度	
第1章 県政情報の共有	*「情報公開条例」
第2章 県民の県政参加	*「パブリックコメント条例」
第3章 総合計画	*「総合的な計画の議決等に関する条例」

第4章 県政の諸原則 * 「行政手続条例」「個人情報保護条例」
など

第5章 県民投票 * 「県民投票条例」

第6章 危機管理

第7章 自治体外交

第5編 最高規範と改正

第1章 最高規範性

第2章 改正

各編のポイント

【前文】広域自治体における自治基本条例の必要性やその経緯，目指すべき将来像などが中心となる。その上で，山梨県らしさを出す工夫が必要となる。

【第1編】本条例を制定する目的や自治の理念など地域経営の原理・原則を規定する。

【第2編】まず，県民の主権者は県民であることを明記し，県と市町村との関係は対等な政府間関係にあり，県が市町村に関与する場合の原則として「県と市町村の関係に関する条例」を自治基本条例の関連条例として定めるべきである。

【第3編】県の組織では，まず県民から選出された県議会議員から構成された「県議会」の役割と責務を規定する。その中には都道府県議会と市町村議会の協議の場の設置も含む。関連条例としての「議会基本条例」には都道府県議会レベルの議会報告会を義務付ける。

次に，県議会と同じく県民から選出される「知事」が執行機関の長としての役割や果たすべき責務を規定する。また，教育委員会や公安委員会などの行政委員会⁽¹⁷⁾，そして地方公営企業についても「第3編」の中で規定すべきである。

【第4編】ここでは，情報公開条例，パブリックコメント条例，行政

手続条例，個人情報保護条例，県民投票条例など県民の諸権利に関する関連条例が中心となる。また，持続可能性のある自治体経営を行うための総合計画条項や他の自治体，企業，NPO との連携としての危機管理条例もここで謳うべきである。

【第5編】本条例を最大限尊重する義務がある最高規範性と見直し時期などの改正に関する規定となる。

むすびにかえて

地方自治の問題は，最終的には住民が賢明になり，地方政治，地方行政をしっかりと監視していくことが不可欠である。そして，議会，首長，職員，住民が緊張関係を持ちながら，相互にレベルアップしていくことが必要である。そのための自治の仕組みが，自治基本条例であろう。地方自治の問題は，自治基本条例を制定して終わりではない。むしろ始まりである。

このことを考えると最終的には「公共性」と何かということに行きつく。公共性については多様に論じられているが，今村都南雄の「私たちはもはや，公共性とはなにかの判定権を国の政府や自治体の行政にゆだねることはできない。（中略）伝統的な国家と社会の關係に即して端的に言えば，公共性は国家が設定するものではなく，社会的に形成されるものである」（今村 2002：12-13）との指摘は重要であろう。国民あるいは住民一人一人にとって「公共性」を考えることなしには，住民自治は進展しないからである。そのための教育が大切となる。

自治基本条例制定過程こそ，住民自治を考える最良の学習機会であることはいうまでもないが，その後，地域の自治がどこまで進展するかは，住民一人一人にかかっている。そのために必要なことは広い意味での教育である。R.A. ダールも『デモクラシーとは何か』の中で，市民教育の重要性について言及している。「正規の学校教育だけではなく

て、公共のディスカッション、討議、ディベート、論争なども必要であるし、信頼できる情報があらかじめ利用できるようになっていいるなど、自由社会の多様な制度が必要」としている (R. A. ダール2001: 108)。

最後に、これまでの考察を踏まえた上で、広域自治体における自治基本条例の制定をより活かすためにも、住民自治における市民教育の可能性について考えてみたい。

2010年に、マイケル・サンデルの『これからの「正義」の話をしよう』の翻訳版が発刊され、政治哲学という分野の本としては異例の大ベストセラーとなった。ベストセラーの要因として、マイケル・サンデル教授の講義は、「正義」という大変難しいテーマを身近な話題から論じ、しかも一方通行ではなく、学生と双方向の対話形式によって、一つの正解を出すのではなく、一人一人に考えさせていこうとする手法が日本人にとって新鮮に映ったからではないかと筆者は感じている。

このことは、地方自治、特に住民自治の実践にも同じことがいえないだろうか。もっといえば、前世紀の中央集権体制は、全国一律のルールのもと、全国どこの自治体も一つの正解を国に求めて、自治の実践を行ってきたとはいえないだろうか。右肩上がりの時代ならいざ知らず、今日そのような手法は通用しなくなり、2000年の地方分権改革に繋がったとすれば、これからは一つの正解を他者（たとえば国）に求めるのではなく、それぞれの自治体が、自分たちで考えていくことが何より重要になってくる。

「あらかじめ決まっている答えを探すのではなく、正解のない答えを自分なりに考えて見つけていく時代」(池上彰)に入っているのである。

正解のない答えを自ら見つけ考えていくための教育、これこそ、今、日本に求められているといえないだろうか。学校教育においても、社会科または総合学習で郷土の歴史、文化などを学びながら、地域における身近な課題を考えていく取り組みが必要であろう。

大学や学術機関では、世界各国との地方自治を比較研究することで、

地方自治における多様性や普遍性を世界の学生とともに論じ合うことも民主主義の発展に資するであろうし、大学の夏季公開講座などで、広く一般市民に対して、身近な地方自治や民主主義の問題を考える裾野を広げることも有益であろう。

方法は一つではないが、地方自治、特に住民自治を支える市民を広く輩出していく取り組みが不可欠である。民主主義の問題も法や制度だけで解決するわけではない。法を運用するのは人、一人の人間としていかに生きるのかという哲学の問題に行きつくといえる。そして、その一人を育てるのは、広い意味での教育なのである。

(なお、本稿は全て筆者の個人的な見解であり、筆者が所属する山梨県の公式見解ではないことをお断りしておきたい。)

【注】

- (1) 自治基本条例の明確な定義はないのだが、本稿では「その自治体の地方自治（住民自治・団体自治）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」との木佐・逢坂（2003）の定義を参照する。
- (2) 沼田良は、日本で最初に自治基本条例を制定したのは、大阪府箕面市の「まちづくり理念条例」であるとの見解を示している（沼田2010：15）。
- (3) 2012年12月現在、NPO 法人公共政策研究所調を参照。
- (4) 北海道は2002年に「北海道行政基本条例」を制定・施行したが、「自治基本条例ではない」との見解を示している。群馬県は1996年に「群馬県自治基本条例の制定推進・政策研究報告書」の中で「群馬県自治基本条例素案」という名称が使用されているが内部的な研究の公表にとどまり、条例化されていない（牧瀬2009：176）。高知県はHPで公開しながら作業も進めたが作業自体は停止状態に近く（木佐2002：34）、栃木県では2006年以降検討はしたが、制定には至らなかった（とちぎ2006：1）。
- (5) とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会を参照。
- (6) 基礎的自治体の多様性を認める現在の地方自治制度を維持する限り、広域自治体である都道府県の果たす役割として補完機能を完全になくすことはできない。広域自治体の補完機能については、道州制導入の議論（都道府県の広域機能を拡大し補完機能を縮小する議論）と関連するわけだが、筆者は地方分権の途上にある現段階での道州制導入には全否定しないものの慎重であるべき立場

を取っている。地方分権につながらない道州制になると「国の第一級総合出先機関」(西尾勝)になってしまう可能性があるからである。

- (7) 財団法人生産性本部の実態調査によると、全国でも約4割の市区町が今後の総合計画策定について未定の状態である(月刊ガバナンス2011年10月号を参照)。
- (8) 山梨県をはじめ、多くの都道府県は自治法96条2項の規定により総合計画を「自治体計画」としている。
- (9) 澤俊晴も条例制定における都道府県と市町村間の事前協議の必要性について論じている(2007:115-122)。
- (10) 総務省「地方自治月報」第54号及び第55号を参照。
- (11) 2010年9月に市民団体が、旧広島市民球場の解体の賛否と球場跡地利用計画の是非を問う住民投票の請求を行ったが、広島市は「市政運営上の重要事項に該当しない」として署名を集める前に却下した。
- (12) 世界189ヶ国・地域のうち170カ国・地域が選挙権を18歳までに与えていることを考えれば、もはやグローバルスタンダードといっても良い。国立国会図書館調査及び立法考査局(2008年12月)調べを参照。
- (13) 定住外国人を住民に含めるか否かは、地方政府における住民自治を考える上で避けて通れない課題の一つであるが、最高裁判例(平成7・2・28民集49巻2号639頁)は、「定住外国人に法律で地方選挙権を付与することは憲法上禁止されていない」としている。
- (14) 神奈川県自治総合研究センター(2004:78-79)を参照。
- (15) 山梨県と県内市町村との間では職員交流を行っている。山梨県・市町村交流実施要綱では、原則として勤務経験6年以上のおおむね20歳代後半から40歳代までの職員とされている。
- (16) 四日市市市民自治基本条例(2005年2月)や飯田市自治基本条例(2006年9月)などの例がある。
- (17) 教育委員会をはじめとする行政委員会については、本稿ではその内容まで考察できなかったが、中でも地方政府における都道府県警察をどう位置付けるかという課題がある。地方自治の観点から都道府県警察制度における問題点として、都道府県警察の職員定数の基準を国の政令で定めていることと、警視庁・道府県警察本部に勤務する警視正以上の身分を国家公務員としている地方警務官制度がある(西尾 2007:168)。今後、さらに地方分権改革を進める上で避けて通れない課題の一つであろう。

【参考文献】

- 会津若松市議会編集(2010)『議会からの政策形成』ぎょうせい
- 阿部昌樹(2009)「自治基本条例の普及とその背景」『都市問題研究』第61巻第4号
- 磯崎初仁(2000)「分権改革の焦点は都道府県にあり—新しい『都道府県のかたち』の創造」西尾勝編著『都道府県を変える!—国・都道府県・市町村の新しい

- 関係（分権型社会を創る2）』ぎょうせい
- 磯崎初仁編著（2010）『変革の中の地方政府』中央大学出版部
- 市川喜崇（2011）「都道府県の性格と機能」新川達郎編書『公的ガバナンスの動態研究』ミネルヴァ書房
- 今村都南雄編書（2002）「公共空間の再編」『日本の政府体系』成文堂
- 上田道明（2003）『自治を問う住民投票』自治体研究社
- 江藤俊昭（2004）『協働型議会の構想』信山社
- 江藤俊昭（2005）「組織政策における条例の位置と可能性—条例の流れと議会・議員の役割①」『自治体法務研究』2005年冬号
- 江藤俊昭（2008）「住民参加と地方議会」『入門政治行政』山梨学院大学政治行政研究会 公人の友社
- 江藤俊昭（2010）「住民自治制度の住民投票と議会はどう向き合うか」『地方自治職員研修』2010年5月号
- 岡本三彦（2008）「ローカル・ガバナンスと意思決定への参加」山本啓編『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』法政大学出版局
- 岡本三彦（2011）「二元代表制における政治的意思決定への住民参加」寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ
- 大矢野修（2008）「分権社会の基盤としての人的資源」『分権改革の動態』森田朗・田口一博・金井利之編 東京大学出版会
- 片山善博（2007）『市民社会と地方自治』慶應義塾大学出版会
- 片山善博（2010）「総合計画に頼らない計画性」『ガバナンス』2010年4月号
- 神奈川県自治総合研究センター（2004）『平成14・15年度自治総合研究センター独自研究報告書 自治基本条例』
- 神原勝（2008）『増補 自治・議会基本条例論』公人の友社
- 神原勝（2009）「総合計画の策定と議会基本条例」『年報自治体学第22号自治体計画の現在』第一法規
- 木佐茂男（2002）「自治基本条例の論点と到達点」『地方自治職員研修』臨時増刊71号
- 木佐茂男・逢坂誠二（2003）『わたしたちのまちの憲法』日本経済評論社
- 小林麻理編著（2011）『地方自治体は重い負担に耐えられるか』早稲田大学出版部
- 小室明子（1997）「住民投票をどのように行うのか」横田清編『住民投票Ⅰ』公人社
- 澤俊晴『都道府県条例と市町村条例』（2007）慈学社
- とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会（2008）『とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会報告書（中村試案）』
- 長岡市災害対策本部編集（2005）『中越大震災』ぎょうせい
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』財団法人東京大学出版会
- 西寺雅也（2010）「高まる総合計画の必要性」『ガバナンス』2010年4月号
- 沼田良（2010）「自治基本条例と議会基本条例（上）」『自治総研通巻383号』
- 牧瀬稔（2009）『条例で学ぶ政策づくり入門』東京法令出版

松下圭一 (1996) 『日本の自治・分権』 岩波新書

松下圭一 (2010) 『自治体改革』 法政大学出版局

Robert, A . D (1998), On Democracy (中村孝文訳 [2001] 『デモクラシーとは何か』 岩波書店)