

自治・議会・計画の三条例がそろろう

神原 勝

NPO法人・公共政策研究所の調べによると、二〇〇一年からはじまった自治基本条例の制定数は全国で二九一、うち北海道では四九自治体が制定している（二〇一三年一〇月一五日現在）。これに対して二〇〇六年が初発の議会基本条例は、自治体議会改革フォーラムの調べで、三七一議会が制定、道内では二〇となつている（同年六月二五日現在）。全国レベルで議会基本条例の制定数が自治基本条例を大きく上回っているが、北海道は逆である。

議会基本条例の制定は今日の議会改革を象徴するものだが、まだ制定に至っていないくても改革を忌避しているわけではない。なぜなら、議会基本条例の登場によって改革すべき課題が見通せるようになった今日、その全体像を意識しながら、議会基本条例の制定に先立って個別に改革を積み重ねている議会も少なくないからである。いずれは制定する議会基本条例の制定後の実効性を考えると、個別改革先行型のほうが効果的だから、急ぐ必要はない。

議会基本条例は自治基本条例の基幹的な関連条例という位置をもつ。自治体運営の基本を総合的に定める自治基本条例は、ここに根拠を置いて整備・制定される関連諸条例に

よって具体化されてはじめて、生ける自治基本条例となる。関連条例の整備・制定を伴わない、実効性の乏しい単独型自治基本条例に対して、私は長年、「総合型自治基本条例Ⅱ自治基本条例+関連条例」を推奨してきた。ゆつくりだが、この関連条例にも厚みが増している。

議会基本条例が「基幹的」関連条例という位置をもつのは、同条例が議員だけに関係する議会の内部運営条例ではなく、自治体代表制（二元代表民主制）の運営条例という性格をも有しているからである。どこの議会基本条例も①対市民②対首長③対内（議員相互）の関係を柱にして組み立てられているが、市民に直接の責任を負う首長と議会が、市民意思の反映をめぐる競い合う②の対抗関係が充実しなければ、①と③の実効性も乏しくなる。

自治基本条例に基づくもう一つの基幹的な関連条例が総合計画条例である。その初めての条例が今年、議会基本条例の発祥の地、北海道栗山町で実現した。二〇一一年に地方自治法の基本構想条項が削除されたから総合計画条例（正式名称は「総合計画の策定と運用に関する条例」）を制定したのではなく、二〇〇六年に議会基本条例を制定した直後から、その制定の必要性を認識した議会が主導し行

政との共同作品として実現させた。

自治体は地域社会に生起する公共課題を政策によって解決するために設立される市民の政府である。総合計画条例はその政策の策定と運用の基本ルールを規定するものだから、これを自治基本条例の「基幹的」関連条例と位置づけることにはさして説明を要しないであろう（斬新な計画手法を盛り込んだ栗山町総合計画条例の内容と制定過程については、拙稿「総合計画条例の制定と自律自治体への道」本誌二〇一三年六月号参照）。

単独の条例としては二〇一一年に東京都武蔵野市が優れた総合計画条例を制定しているが、自治基本条例と二つの基幹的関連条例である議会基本条例、総合計画条例の三条例をそろえた自治体が登場したことは、今年の方自治の世界において特筆すべきことである。ここで三条例の内容と相互の関係を詳述することはできないが、これによって前述の生ける総合型自治基本条例体系の整備に向けて、おおきく前進したことは間違いない。

自治基本条例の理念に基づいて制定や内容のレベル・アツプが求められる関連条例は多数ある。情報公開条例、市民参加条例、市民投票条例、政策評価条例、財務規律条例などの個別制度は、議会・計画の二つの基幹的関連条例との関係はもちろん、他制度と縦横に関連づけて運用することで、相乗効果を発揮することができる。その意味で今年、総合型自治基本条例の整備による自律自治体の構築に向けた次なる課題がはつきり見えてきた年でもあった。

へかんばら まさる・北海道大学名誉教授