

## 第4提案

# 自治体政府

= 行政依存から『市民自治体』へ

○提案者 『市民自治体』WGより

伊藤 久雄（東京自治研究センター）

河崎 民子（神奈川ネットワーク運動／大和市議）

辻山 幸宣（地方自治総合研究所）

坪郷 實（市民がつくる政策調査会／早稲田大学教授）

苗村 洋子（東京・生活者ネットワーク）

橋本 治樹（市民がつくる政策調査会）

樋口 蓉子（NPOまちぽっと）

廣瀬 克哉（市民と議員の条例づくり交流会議／法政大学

教授）

○進 行 川名 雄児（市民と議員の条例づくり交流会議／武蔵野市議）

# 「市民自治体」をつくる

— 首長が統治する団体ではなく、市民が自治する団体をつくる —  
(行政依存から『市民自治体』づくりへ)

○ はじめに (『市民自治体』とは)

「市民自治体—社会発展の可能性」の中で須田春海氏は、“市民がつくる「団体」として、市民社会のルールを尊重し、市民の課題解決を支援する自治体、略して『市民自治体』と定義しておきたい。”とされました。そして、「市民の常識にもとづいて、自治体が市民社会のルールを受け入れるための『チェック・ポイント 10』」として、①基本的約束を結ぶ、②討議を大切に自主ルールで運営する、③自分たちの財力で地域を経営する、④責任を分かりやすくする、⑤誰もが自由に参加できる仕組みを用意する、⑥仕事はたえず見直す、⑦社会的公平性と多様性を大切にする、⑧重要なことはみんなで決める、⑨目的を共有する団体と協調する、⑩模範的社会組織をめざす、を提示されました。

それを基礎として本WGで検討を重ね、ここで示す「『市民自治体』づくりに向けた8つの指針、15のチェックポイント (『市民自治体』のかたち)」により運営する自治体を『市民自治体』と定義 (提起) したいと思います。

\* なお、今回「『市民自治体』づくりに向けた8つの指針、15のチェックポイント」を提示した目的として、現在それぞれの市民 (個人) が登録している自治体が『市民自治体』としての機能・運営がされているかを自らがチェックし、少しでも近づけるために市民、首長、議員、職員等がそれぞれ何をすべきか、何ができるかを考えるための材料として活用するための指標として作成、共有化しつつあることをお示ししておきます。

2012年1月29日

「新しい社会づくり」市民が描く社会像  
『市民自治体』ワーキンググループ (WG)

## 『市民自治体』づくりに向けた8つの指針、15のチェックポイント ＜第一次案＞

＜『市民自治体』を形成するにあたっての基本的な指針＞

1. 市民がつくる団体として、市民と自治体の間で基本的な市民ルールを決め、自治体の自主運営ルールを決める
  2. 討議を大切にし、誰もが自由に参加できる
  3. 自分たちの財力で地域を経営する
  4. 自治体の責任を明確化し、説明責任を全うする
  5. 自治体の仕事はたえず見直す
  6. 重要なことはみんなで決める
  7. 社会的公正と多様性を大切にする
  8. 目的を共有する団体との協調を図る
- 以上、8つの指針により、模範的社会組織を形成することをめざす。

＜基本的なチェックポイント・項目＞

1. 基本的なルールをつくる
2. 基本的な構想づくりのルールをつくる
3. 市民が直接政策決定に参加するルールをつくる
4. 『市民自治体』による政策立案段階等での市民参加のルールをつくる
5. 『市民自治体』の事務事業等の透明化のためのルールをつくる
6. 『市民自治体』の政策・事務事業等の評価のためのルールをつくる
7. 公共サービスとの担い手（公務を担う人々）のルールをつくる
8. 市民とともに進める立法府としての『市民自治体』議会のルールをつくる
9. 『市民自治体』は参加する市民が拠出する資金を基礎として財源をつくる
10. 目的を共有する他の団体との協調を図り、広域・広範・多様な『市民自治体』をつくる
11. 『市民自治体』は地域、性別、年齢、国籍、財政力などに関係なく、誰もが参加できるルールとする
12. 参加する市民が雇用・就労の確保を基礎とした生活保障が同等に受けられるためのルールをつくる
13. 自治体の首長、自治体議会議員の選挙のルールをつくる
14. 市民の学ぶ場をつくる（ためのルールをつくる）
15. 市民が安心して医療、介護などのサービスが受けられるルールをつくる

## 1. 基本的なルールをつくる

自治体ごとに地域個性に応じて、市民と「市民自治体」・「市民自治体議会」の3者の関係を明確にするために、市民と自治体の間に「基本的な市民ルール」を締結する。

この際、自治体における政治意志の決定のために「合議制機関」である議会が不可欠である。

基本的な市民ルールの締結において、自治体全体の仕組みと運営ルールを規定する「自治体基本条例」を締結する場合、自治体の長と行政機構の仕組みと運営ルールを規定する「自治体行政基本条例」「市政基本条例」を締結する場合、自治体議会の仕組みと運営ルールを規定する「自治体議会基本条例」を締結する場合などが考えられる。

このうち、「自治体基本条例」は、市民主権・市民自治、情報公開、市民参加、行政の施策と組織(総合計画、政策評価、政策法務、政策財務、政策数務)、議会、行政手続き、外部監査、オンブズパーソン、市民投票などを含む自治体運営の基本原則・運営ルールを総合的に定める。

自治体の「最高規範」として「自治体の基本法(憲法)」と位置付ける。この点から、自治体基本条例の中に、関連条例(たとえば、情報公開条例、個人情報保護条例、行政手続条例、公益通報条例、市民参加条例、市民投票条例、オンブズ条例、健全な財政に関する条例、公共サービス基本条例、公契約条例、土地利用基本条例など)の制定をすることを規定し、自治体基本条例と個別条例の関係を明確にする。自治体基本条例の中に、「総合計画(基本構想・基本計画)」をはじめとして、その自治体にとって主要な個別計画のリストを策定する。

- \*事例 北海道ニセコ町「まちづくり基本条例」 2000年12月制定  
岐阜県多治見市「市政基本条例」 2007年1月施行  
北海道栗山町「自治体議会基本条例」 2006年5月制定

## 2. 基本的な構想づくりのルールをつくる

「地方自治法の一部改正(2011年4月28日)」により、市町村の基本構想の策定義務が廃止された。今後は、自治体が、自治体議会の議決事項を拡大し、自治体が独自に「自治体基本条例」などにおいて、「総合計画(基本構想・基本計画)」など、その自治体にとって主要な計画を自治体議会の議決事項にする「主要計画リスト」(土地利用計画など)を明確に規定することが必要である。このことは、市民に対して、その自治体の主要計画・主要政策を明示することになる。

総合計画に関しては、市民参加により原案が策定されているか、議会により議決されているか、計画期間はどのように策定されているか、などの基本的論点がある。計画期間については、「市長の任期ごとに見直すサイクル」を導入しているところもある。

総合計画(基本構想・基本計画)は、自治体が直面している財政緊迫、少子高齢社会への対応、低炭素社会への転換、男女共同参画社会の形成、多世代参加・多様な市民の参加などに関して、自治体の将来予測に基づき、自治体において持続可能な社会を実現していく政策プログラムを明確にし、それを実現するための組織と人員の再編を行う重要な手段である。

情報公開と行政の透明性の向上を図ることを出発点にして、総合計画(基本構想・基本計画)づくりにおいて、次の点が重要なチェック項目である。

- 1) 市民自治と市民参加の自治体計画づくりにすること
- 2) 市民参加は多様な手法(市民会議—公募市民による市民会議など、パブリックコメント、市民アンケート、シンポ、ワークショップ、円卓会議、市民討議会、審議会、公聴会など)を組み合わせる行うこと
- 3) 高齢者政策、子育て政策、環境政策など各政策分野の計画を策定する場合は、基本計画との関係を明確にし、調整を行うこと、つまり、総合計画の策定において個別計画の調整が行われること
- 4) 自治体において優先する政策を明確にし、ふだんに政策の優先順位を見直すこと
- 5) 自治体基準を盛り込んでいくこと
- 6) 財政計画、予算編成と連動すること
- 7) 実効性を伴う計画にすること
- 8) 総合計画に基づく事業の進行を管理する「進行管理」を行うこと
- 9) 自治体の重点政策に従って、自治体の組織と職員配置を再編すること

\*事例 東京都三鷹市「基本構想・基本計画づくり(三鷹市民プラン21会議、パートナーシップ協定)」

岐阜県多治見市「総合計画づくり」

### 3. 市民が直接政策決定に参加するルールをつくる

『市民自治体』の政策決定は、主権者である市民の共同意思に基づかなければならない。日常的には首長や議会に意思決定を信託することになるが、市民が重要と判断する案件については、直接民主主義的な制度として、市民発案（イニシアティブ）を市民投票（レファレンダム）とセットにしたルールを定めておくことは不可欠である。

現状、地方自治法において直接請求制度として条例の制定・改廃、事務監査請求、首長等の解職請求、議会の解散請求などが定められているが、リコールに関して住民投票の規定が定められているものの、条例の制定・改廃については住民投票が制度化されておらず、議会と市民の共同意思が乖離した場合の制度としては不十分であるなど、直接民主主義的な制度が整っているとは言い難い状況である。

『市民自治体』においては、市民が直接政策を決定する下記のようなルールを自治体自らが定める必要がある。またこれらの投票の有権者をどのような範囲とするかについても各市民自治体において条例で定めることができるようにすべきである。

#### 1) 市民発案制度

##### ① 条例の制定・改廃

- ・ 一定数の署名（条例で定める）をもって、条例の制定・改廃を議会に請求（税の賦課徴収等に関するものも含む）
- ・ 議会で可決 → 条例の制定・改廃
- ・ 議会で否決 → 住民投票へ

##### ② 重要政策（重要な計画等・大規模施設整備等・その他）に関する検討

- ・ 一定数の署名（条例で定める）をもって、当該重要政策について議会における審議・採決を求めることができる
- ・ 議会で可決 → 当該政策の承認（または否認）
- ・ 議会で否決 → 住民投票へ

これらの審議の際は、発案した市民と議会との議論が十分に行われるよう配慮されることが重要である。

#### 2) 市民投票制度

##### ① 上記①の議会での否決を受けた場合に実施

##### ② 上記②の議会での否決を受けた場合に実施

##### ③ 解職・解散請求

- ・ 一定数の署名（条例で定める）をもって、代表者の解職、議会の解散についての投票を実施

#### 4. 『市民自治体』による政策立案段階等での市民参加のルールをつくる

『市民自治体』においては、自治体が策定する基本構想や基本計画、長期財政計画（総合計画）も含めた各種計画や、市民の暮らしに重大な影響を及ぼす政策については、その立案段階からの市民参加が当然考慮されている必要がある。

現状では「自治基本条例」において住民参加の手続きを定めたり、独立した「市民参加条例」を制定する自治体も増加しているが、行政計画が対象外であったり、参加手法がアンケートのみなど、参加の対象やその方法については自治体により大きなばらつきがあるのも事実である。

『市民自治体』における政策立案段階での市民参加のルールは、行政立法の立案段階や、行政計画の立案段階を必ず対象とするものとし、その手法についても、説明会やパブリックコメント、市民アンケート等の他にも、現在さまざまに開発されつつある下記のような多様な方法をとることを「行政行為の基本的手続き」として制度化することが求められる。

（議会における市民参加については「8.市民とともに進める立法府としての『市民自治体』議会のルールをつくる」を参照）。

（1）無作為抽出で選ばれた市民による市民討議会

（参考：市民討議会推進ネットワーク <http://pz-supports.asablo.jp/blog/>）

（2）専門家と市民パネルによるコンセンサス会議。

（参考：科学技術への市民参加を考える会 <http://www.ajcost.jp/>）

（3）多様なステイクホルダーによる合意形成をめざすコンセンサス・ビルディング

（参考：交渉学と合意形成

<http://www.mmatsuura.com/negotiation/lect/lecture11.html>）

（4）その他、集団の相互作用を利用し、アイディアの創出や合意形成を図る各種のワークショップ的手法（ポストイット・ワーク、デザインゲーム、旗上げ方式アンケート、K J法 etc..）

## 5. 『市民自治体』の事務事業等の透明化のためのルールをつくる

『市民自治体』の所有する資料やデータなどは、組織を形成する全ての人々の共有物で、貴重な財産であり、その共有化により参加する市民への説明責任を果たすとともに、誰でもが参加し、重要なことはみんなで決めるための基盤としてその整備が必要である。

具体的には、『市民自治体』が進める政策や事業、施策等について、職員により作成されたメモをはじめとした文書、実施した調査の報告書はもとより資料やデータ、会計・経理に関する資料、自治体議会議員及び議会事務局等により作成された政策・予算等に関する資料やメモなどを『市民自治体』の公共文書」として位置づけ、その作成や保管、保存のためのルールを規定した「(仮)公共文書等の管理に関する制度(条例)」及びそれにもとづく規則等を策定する。

また、その公共文書を広く公開し、情報の共有化を進めるため、市民による情報の公開に関する請求と提供の手続き、公開できない情報に関する事項、請求なくしても公開すべき情報とそのしくみ、などに関するルールを規定した「(仮)『市民自治体』が所有する情報(公共文書等)の公開に関する制度(条例)」及びそれにもとづく規則等を策定する。

さらに、「(仮)公共文書等の管理に関する制度(条例)」と「(仮)『市民自治体』が所有する情報(公共文書等)の公開に関する制度(条例)」にもとづき、『市民自治体』の所有する特に(歴史的に)重要な公共文書等については、その保存と公開を進めるためのしくみを構築し、独自にまたは目的を共有する団体との協調のもとに「公(共)文書館」を設置し、管理・運営を行う。

\*事例 行政情報公開条例  
公文書管理条例(神奈川県、沖縄県、など)

## 6. 『市民自治体』の政策・事務事業等の評価のためのルールをつくる

『市民自治体』が進める政策や事務事業などは、参加する市民の財力を基礎として成り立っている(9参照)。その政策や事務事業の結果等については市民への説明責任を全うし、より効率的に、より質の向上に努めることが求められ、その効率化や質の向上のために誰でもが参加でき、重要なことはみんなで決めるための基盤整備が必要である。そのためには、「政策・事務事業等を評価するためのルール(制度)」が必要であり、その概要を以下に示す。

- 『市民自治体』における「政策・事務事業等の評価」は議会が主体として実施することを原則とし、その実施のため議会に常設の委員会等を設ける。
- 『市民自治体』の基本的な構想づくりのルールにもとづき、基本構想、基本計画、長期財政計画(総合計画)を基礎として進められる政策や事務事業等を、事業体系別に事業名、事業内容、予算、成果などを規定の評価書等に記載し、公表する。
- 政策や事務事業等の評価とともに、市民がどのようなサービスを要求しているのか、そのニーズを収集、把握することが必要であり、アンケート形式や意見の聴取、公聴会の開催などにより、そのニーズを集積し、公表する。
- 市民や専門家、サービスの担い手などの参画のもとに、「(仮)政策・事務事業等評価委員会」を設置し、上記の評価書や市民ニーズの集積結果などをもとに政策や事務事業ごとに評価し、公表する。
- 「(仮)政策・事務事業等評価委員会」で公表された評価を次年度の政策や事務事業等に議会の承認のもとに反映する。

\*事例 熊本県合志市、長野県飯田市、京都市、など

## 7. 公共サービスの担い手（公務を担う人々）のルールをつくる

### 1) 公共サービスの基盤と市民の権利

公共サービスは市民が地域で暮らす基盤となるものであり、豊かな暮らしを維持し、「持続可能な社会づくり」を担う基盤となるものである。もちろんそれは、『市民自治体』における公共サービスの目的であり、公共サービスの享受は市民の権利である。そこで具体的な公共サービスを、誰が、どのように担うのかが問われる。

### 2) 多様化する公共サービスの担い手

現在、公共サービスの担い手は次のように多様化し、提供されている。

- ① 自治体・地方公営企業（公務員）が提供するサービス
- ② 自治体の委託、または自治体との協働によって事業者が提供するサービス
- ③ 自治体から補助金、助成金などの公益的資金の提供を受け活動する事業者、団体（非営利セクター含む）が提供するサービス
- ④ 公益事業（電気通信、電気、ガス、水道・下水道）を担う事業者（地方公営企業を除く）が提供するサービス
- ⑤ 非営利セクター（NPO法人、公益社団・公益財団法人、社会福祉法人、協同組合、労働組合、ワーカーズコープ・ワーカーズコレクティブなど）が自ら資金調達して提供するサービス
- ⑥ 自治会・町内会、商工会・商店会などが自ら提供するサービス
- ⑦ 企業が自ら提供する公共サービス

### 3) 公共サービス基本条例の策定と地域公共サービス市民会議の設置

『市民自治体』は公共サービスに関する基本的な条例を策定し、公共サービスの定義と範囲を地域の実情に即して定めるとともに、「(仮) 地域公共サービス市民会議」を設置する。「(仮) 地域公共サービス市民会議」は次の役割を担う。

- ① 「どこで、どのような公共サービスへのニーズが存在し、それがどの程度充足されているのか」に関する調査を行い、把握すること
- ② 把握された市民ニーズのうち、公共サービスとして充足すべきニーズを行政だけでなく、多様な公共サービス供給主体がどのような役割分担をするかを調整すること
- ③ 以上を『市民自治体』に建議すること

### 4) 『市民自治体』が担う公共サービスの基盤

『市民自治体』は常に非常時の機能維持を考慮しながら、公共サービスの基盤を整備し、維持する。それは市民が、地域社会において安心して豊かな暮らしを維持し、「持続可能な社会づくり」を担う基盤となる。

- ① 公共サービスを担う全ての主体で働く人々の環境の整備、充実
- ② 大災害に迅速に対応できる危機管理体制の構築と首長不在時の体制整備
- ③ 市民自治体の重要機能やコンピュータ機能のバックアップの整備
- ④ 窓口・相談サービス機能の維持、充実。とりわけ支所・出張所の機能維持

## ⑤ 地域公共サービスの拠点（中心）の整備とネットワークの構築

### 5) 『市民自治体』の職員象

『市民自治体』の職員は、公共サービスの直接の担い手であると同時に、地域社会を構成する構成員である。『市民自治体』の職員は、常に地域の市民と情報や課題を共有し、地域社会の一員として地域のまちづくり、新しい社会づくりの一翼を担う。

#### \*参考 公共サービス基本法

第一条(目的) この法律は、公共サービスが国民生活の基盤となるものであることにかんがみ、公共サービスに関し、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、公共サービスに関する施策の基本となる事項を定めることにより、公共サービスに関する施策を推進し、もって国民が安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与することを目的とする。

第二条(定義) この法律において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であつて、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。

- 一 国又は地方公共団体の事務又は事業であつて、特定の者に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供
- 二 前号に掲げるもののほか、国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為

## 8. 市民とともに進める立法府としての『市民自治体』議会のルールをつくる

市民の意思にもとづいて自治体の意思決定を行う場として、市民自治体の議会をつくる必要がある。市民の考え方や利害関係、ものの見方は多様であり、あらかじめ一つの「市民の意思」が存在するわけではない。市民自治体の意思決定のためには、①多様な市民の考え方や利害関係、ものの見方を反映した政策の判断材料を表出し、それを共有すること、②表出された多様な意見、情報、視座を照らし合わせ、議論、検討することを通して、論点、争点を発見、公開すること、③発見、公開された論点、争点を広く市民に伝え、それを通して形成される世論に耳を傾けながら、多様な意見、利害関係を調整、集約し、市民自治体としてベストと判断される意思決定として決着させること、が求められる。

市民自治体の議会は、このような3つが展開される場として構築されるべきである。

①としての議会の役割は、市民、利害関係当事者、行政、アドボカシーとしての専門家、第三者としての専門家などから、多様な判断材料が提出される場となることである。議会に対する議案およびその説明資料の提出、議案に対する参考意見、情報の提出と、それらの検討のための、審議手続が確保される必要がある。的確な議題設定を可能にするような課題発見のための情報、効果的に政策目的を達成できるように政策を設計するための情報、つくられた政策の案の是非について検討し、判断するための情報を、それぞれできるだけ幅広く多様に確保することが肝要である。

②としての議会の役割は、議会に提出された「生情報」と「二次情報」の両方を含む多様な情報を素材として、合議を行うことを通して意思決定のポイントとなる論点、争点を見出すことである。議会の合議が「三人寄れば文殊の知恵」となり、その知恵が見出されるプロセスごと市民社会に共有し、それが表面的なものにとどまらない世論を形成していくことにつながるように、議会という場での議論を見えやすく、伝わりやすくするための議会運営のルールが必要である。

③としての議会の役割は、②の過程で形成されていく世論を参照しながら、市民自治体構成員の多様な意見、利害関係の調整の場として議会の議論が展開され、この場での集約と決着が、市民自治体としての意思の確定となることである。

このような場としての議会には、市民、行政、議員のそれぞれが課題や情報を持ち寄ることができ、その意味で、これらの各主体がすべて議会の構成員として位置づけられる。選挙で選ばれた代表である議員は、議会という場で検討される案件の判断における審判役としての役割を担うものと位置づけられる。

## 9. 『市民自治体』は参加する市民が拠出する資金を基礎として財源をつくる

『市民自治体』を運営する財源は、『市民自治体』に参加する市民が拠出する資金（税、使用料など）によって賄う。国や広域自治体の財源は、『市民自治体』が分担する。国や広域自治体との財源調整や、『市民自治体』間の財源調整は『市民自治体』の団体間調整による。これらを運用するための主なルール（法律、条例）は次のとおり。

### ○ 国・広域自治体財源分担

国や広域自治体が必要とする財源は『市民自治体』が分担し、毎年度国、広域自治体および『市民自治体』による協議の場において決定する。そのための手続き等を特別法に規定する。

### ○ 『市民自治体』間の財源調整

『市民自治体』間の財源調整の手続きは、特別法で整備する。また、財政再建の基準や再建計画、再建中の財源調整等も規定する。ただしこの法律には、『市民自治体』総数の3分の2の賛成がなければ発効できない規定を設ける。

### ○ 『市民自治体』の条例

- ・ 課税・徴収等条例－『市民自治体』が徴収する税や使用料等の種類、課税等手続き、徴収手続きなどを規定する。
- ・ 財政規律運営・財政規律条例－『市民自治体』における財政運営の原則や財政運営計画、大規模事業の選択基準、健全な財政運営のための基準（指標）等を規定する。  
健全な財政運営のためは、財政情報の全面的な公開による透明性の確保と、財政運営における市民参加が不可欠である。その手続等については、各特別法や『市民自治体』条例に個別に規定する。

## 10. 目的を共有する他の団体との協調を図り、広域・広範・多様な『市民自治体』をつくる

『市民自治体』では、それぞれ主権者市民の共同意思により自治体政府が担うべき役割が決定される。その決定には、自治体内で公共サービスを提供する諸団体の実情が反映する。市民活動が多くサービスを担うところでは、『市民自治体』と諸団体との協調で地域サービスが充足される。そうでないところでは『市民自治体』が多く役割を担うことになる。

こうした諸団体と『市民自治体』との事務事業執行上の調整、相互支援などを協議するため、「地域公共サービス市民会議」（公共サービス基本条例）を設置する。自治体議会はこの会議で討議されるべき公共事務の認定（公共性認定）を行う。

隣接する『市民自治体』間の協力・連絡調整は、相互の自立性を尊重して行われる。この際、自治体間「外交」ともいえるような作法と契約文化を確立し、多彩なアグリーメント（協定）を結ぶ。

＊例．各種施設相互利用協定、学校通学融通協定、災害時相互支援協定、都市計画相互調整協定、移送サービス相互運行協定、〇〇川流域美化・管理協定

なお、遠隔地『市民自治体』間でも、たとえば生産地と消費地などの間、観光（森林浴・スキー・海水浴）など相互訪問、基地所在など同じ課題を持つ自治体間など多彩な関係のアグリーメントを締結する。

広域的な事務事業については「補完性の原理」が適用される。ただし、今日のような国による画一的事務配分は崩れることになるので、都道府県別にそれぞれの『市民自治体』との間で事務配分協定が結ばれることになる。法律で都道府県・『市民自治体』への義務付け事務を定めることはできないこととする。国の法律は、国が責任をもって担当する事項を定めることができる。国が法定しない分野は都道府県・『市民自治体』が行うことができる。いずれが行うかは「補完性の原理」により『市民自治体』が行うこととしたものを除いて都道府県が実施することができる。

国際的な関係についても上の各項と同様に扱う。

## 11. 『市民自治体』は地域、性別、年齢、国籍、財政力などに関係なく、誰もが参加できるルールとする

『市民自治体』は、下記に示す条件を満たせば、居住地域、性別、年齢、国籍、財政力などに関係なく、誰でもが市民となることができる。

- 『市民自治体』の条例その他のルールを遵守するもの
  - 『市民自治体』の運営に対して、自らの持つ知力・財力・労力など何らかの資源を提供するもの
  - 『市民自治体』の実施する各種選挙等に際して、投票をはじめとして参加するもの
  - 何人に対しても差別をしないもの及び差別に対して勇気をもって対応するもの
  - 参加する『市民自治体』に愛着をもち、『市民自治体』の運営及びまちづくり等に参加するもの
- など。

また、『市民自治体』は市民の参加を促すため、

- 職員の採用や各委員等の任用に際して、男女比や職業、年齢等を考慮し、さまざまな人材が参加できるようにする
- 首長や議員等の選挙権及び被選挙権は、できる限り広範な人材が参加できるようにする
- 育児や介護をはじめとする家族ワークについては、男女をはじめとして相互にペイドワークとアンペイドワークが分担しやすい職場環境づくりにする

などについて、積極的に進める。

遠隔地に居住する市民については、複数の自治体間でサービスの調整ルールを自治体間で作ったり、水平的に整理されることをめざす。

## 12. 参加する市民が雇用・就労の確保を基礎とした生活保障が同等に受けられるためのルールをつくる

『市民自治体』は、市民の生活を保障することを旨とし、地域資源を活用した市民の“働く場”や“働く技術の習得の場”を率先して創出することを重要な役割のひとつとする。事業者としての市民と協調のもと、農林漁業などの第一次産業、高齢者や障害者をはじめとする方々へのヒューマンケアなどのコミュニティ・サービス事業、再生可能エネルギーや水道、ガス、電気などの公益事業、などをはじめとする地域産業で、年齢、性別、ハンディなどにとらわれずに働くことができる多くの場の創出により、生活の基盤を整えることを進める。

具体的には、

- 市民が集まり取組む事業への立上げ資金等の支援（低利融資等）
  - 協同組織型でハンディのある人が一定の割合で働く場への支援
  - 市民が協同で行う“働く技術の習得の場”の取組みに対する支援
- などをはじめ、『市民自治体』自らも率先してその取組みに関与する。

また、事故や病気をはじめ様々な事由により働くことができない市民に対しては、住まいや必要なサービスを提供することを必然とし、生活に必要な資金についても提供する。その資金の確保のため市民共済として「(仮)生活基金」を設け、市民による資金のほか『市民自治体』における剰余金等により運営する。

なお、生活に必要な資金の提供については、自立に向けた各種サービスと並行して進めることを原則とする。（現金給付とサービス（現物）給付との相互・並行支援）

### 13. 自治体の長、自治体議会議員の選挙のルールをつくる

市民が選挙、政治活動に自由に参加できるように、選挙運動を一律に規制している公職選挙法を廃止し、新しい「代表者選考に関する法律」を作る。この共通の規定に基づいて、それぞれの『市民自治体』が、自治体の長と自治体議会の議員を選ぶための選挙ルールを策定する。

共通ルールである「代表者選考に関する法律」は、次のような原則に基づく。

- 1) 市民、有権者、候補者、政党の選挙運動について、原則として自由にする。
- 2) 選挙期間の規定を定めず、事前運動と選挙運動の区別をなくす。
- 3) 文書図画(ビラ、文書、選挙マニフェストなど)の規制を撤廃し、選挙マニフェストなどを自由に配布し、各政党、候補者の政策比較ができるようにする。
- 4) 戸別訪問を自由にする。
- 5) 選挙集会、演説会を自由に開催できるようにする。
- 6) インターネットによる選挙運動を自由とする。
- 7) 公務員は一市民としての立場から選挙運動に参加できる。

上記にもとづき、『市民自治体』による独自の選挙ルール（条例）を策定する。

## 14. 市民の学ぶ場をつくる（ためのルールをつくる）

「学び」を「社会で生きていくためのスキルを獲得すること」ととらえ、そのための場を『市民自治体』が整備する。すなわち、幼児においては遊びが学びの基礎であり、成長段階に合わせてコミュニケーションや合意形成の力を培っていく。

### 1) 『市民自治体』の学校

『市民自治体』の学校は、誰でもが設置、参加でき、非営利で運営することを原則とする。その具体は、①『市民自治体』が自ら設置し、運営する学校、②複数の『市民自治体』が協同で設置し、運営する学校、③民間組織が設置し、自らが運営する学校、④民間組織が設置し、『市民自治体』の支援・協力のもとに運営する学校、など。

『市民自治体』に参加する市民は、自らが学ぶ学校を自らが選択することを原則とする。障がいや所得などにより、（選択の自由等に対して）学ぶものに差別があってはならない。違いを認めて一緒に教育をするインクルーシブ教育が基本である。学ぶ場は学校だけでなく、ホームエデュケーションなども選択肢の一つとなるが、『市民自治体』の構成員である市民を育てるという観点から、地域の学校が選択されるような学校づくりが望まれる。そのためには、就学する子どもを含めて地域の市民が学校運営に関わることができるようにする。

学校で学ぶ内容は、基礎的な学力のほか、人とのコミュニケーション、情報リテラシーなどとする。なお、その内容等については、毎年学校ごとに計画し公表するものとする。

### 2) 多様な市民の学ぶ場

学校就学前や就学終了後の市民の学ぶ場など、『市民自治体』は多様な学ぶ場を設けるとともに、市民が協力して行う同様の取り組みに対して支援、協力する。学校の就学時の市民に対しても、補助的・補完的な学ぶ場（放課後学級など）を設けるとともに、市民自ら行う同様の取り組みに対して支援、協力する。例えば、地域の子どもが構成員となる会で、子ども同士や会に関わるおとなとのコミュニケーション力を培ったり、子どもを通じて親同士が知り合い学びあう場がつくられていく。

学び直しができることも重要である。就学年齢の途中で学校から離れた市民が再び学びたいと思ったとき、学校でも受け入れるほか、その他の学ぶ場の体制もつくっておく。

## 15. 市民が安心して医療、介護などのサービスが受けられるルールをつくる

### 1) 『市民自治体』は、日常生活圏域（概ね中学校区）を設定する

この圏域はある程度人の顔が見え、関係性づくりが可能な範囲であり、「たすけあい」が実践できる範囲である。

この圏域で生活実態調査を実施し、地域ニーズを把握し、日常生活圏域の課題を明確化する。それらを踏まえて各種の計画を地域住民の参加で策定し、実行する。

### 2) 『市民自治体』は「連携・協働」を重視する

人は「一人」であるのだから、その人をめぐる施策が縦割りであってはならない。

① 『市民自治体』は、保健・医療・福祉の連携で「地域包括ケアシステム」を確立する。出来るだけ健康に、病気にならないような保健予防策、もし病気になった時の医療、そしてその後の地域・在宅での生活を保障する福祉、それらの諸機関の連携を地域包括支援センターが中心になって図る。この連携には地域の NPO・市民なども参加して、協働のあり方、「新しい公共」モデルを創出する。

② これまで自治体は「医療政策は都道府県の仕事」として、医療政策に取り組んでこなかった。『市民自治体』は、福祉・健康づくりと連動した医療政策づくりに取り組む。

- ・ 高齢化とともに生活習慣病患者が増大する。これらの患者にはその人の体すべてを診ることのできる総合医・家庭医の診療が効果的。高度医療は大学病院の担当とし、地域病院は総合的に患者を診る総合医・家庭医を養成する。
- ・ 退院前からその後の地域・在宅での援助計画を多職種連携で作成し、退院後も医師、看護師、介護職員間の連携を深め、訪問看護、訪問診療、リハビリ等の支援サービスを円滑に進める。
- ・ 地域医療を守るためには、住民意識の変革が必要。自分の体や病気について関心を持ち、適正な受診を心がける。病院も地域との関係性づくりに努める。

### 3) 『市民自治体』は、子育て・子育てを応援する

子どもは自ら育ち伸びる力を持っているが、しかしその環境づくりは大人の大きな仕事であり、社会全体の責任である。子育て・子育てを地域で支え合うしくみをつくる。

### 4) 社会保障施策の実現のための財源

財源をだれがどのように負担するのが問題である。しかし、個別の『市民自治体』だけで解決できるものではなく、その課題を克服するためのさらなる検討が必要である。

# 参考資料

## < 『市民自治体』 >

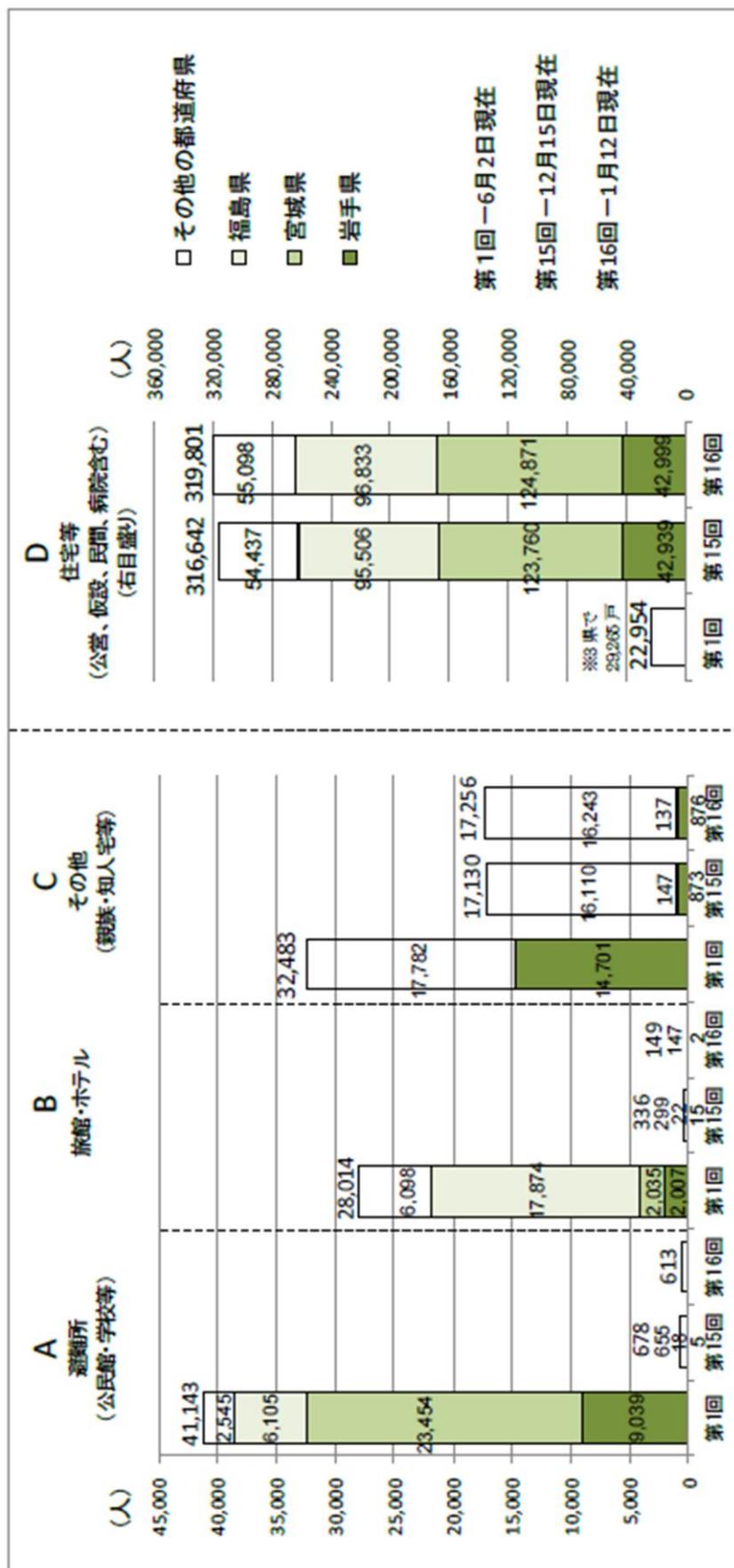
- 全国の避難者等数（平成 24 年 1 月 18 日 東日本大震災復興対策本部事務局）
- 東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律の概要（総務省自治行政局）
- 諸外国及び過去の日本の基礎自治体における執行機関と議決機関との関係（総務省）
- 「中央政府と地方政府の権限のあり方（特に、課税自主権）」に関する基礎的資料（衆議院憲法調査会 統治機構のあり方に関する調査小委員会）

などから抜粋

【別紙1】

全国の避難者等の数(都道府県別・施設別／平成24年1月12日現在)

- 1 避難所(公民館・学校等 A)にいる者は、2都県で約610人(前回(12月15日現在)と比べ約70人減)。
- 2 住宅等(公営住宅・応急仮設住宅・民間賃貸住宅・病院等 D)に同居済みの者は、全国で約32万人(前回と比べ約3,200人増)。
- 3 全国の避難者等の数は、(A)+(B)+(C)+(D)で、約33万8千人(前回と比べ約3,000人増)。
- 4 全国47都道府県、1,200以上の市区町村に所在している(別紙2)。



注 1. 各都道府県・市区町村の協力を得て、平成24年1月12日現在の避難者等の数を集計したものである。

2. 宮城県と福島県の住宅等(D)には、病院等は含まれない。

3. 自県外に避難等している者の数は、福島県から60、496人(563人増)、宮城県から8、633人(36人増)、岩手県から1,550人(5人増)である。

所在都道府県別の避難者等の数(平成24年1月12日現在)  
(下段のカッコ書きは、前回(12月15日現在)からの増減数)

(単位:人、団体数)

| 所在<br>都道府県 | 施設別                       |                 |                           |                                 | 計                    | 所在判明<br>市区町村数    |
|------------|---------------------------|-----------------|---------------------------|---------------------------------|----------------------|------------------|
|            | A<br>避難所<br>(公民館、<br>学校等) | B<br>旅館・<br>ホテル | C<br>その他<br>(親族・<br>知人宅等) | D<br>住宅等<br>(公営、仮設、民<br>間、病院含む) |                      |                  |
| 1 北海道      | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 935<br>(+ 4)              | 2,082<br>(- 10)                 | 3,017<br>(- 6)       | 100<br>(0)       |
| 2 青森県      | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 602<br>(+ 21)             | 514<br>(- 7)                    | 1,116<br>(+ 14)      | 27<br>(+ 1)      |
| 3 岩手県      | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 876<br>(+ 3)              | 42,999<br>(+ 60)                | 43,875<br>(+ 63)     | (※1) 27<br>(- 1) |
| 4 宮城県      | 0<br>(- 5)                | 0<br>(- 15)     | 137<br>(- 10)             | 124,871<br>(+ 1,111)            | 125,008<br>(+ 1,081) | (※1) 35<br>(0)   |
| 5 秋田県      | 0<br>(0)                  | 0<br>(- 3)      | 676<br>(+ 3)              | 895<br>(+ 7)                    | 1,571<br>(+ 7)       | 20<br>(0)        |
| 6 山形県      | 0<br>(0)                  | 67<br>(- 16)    | 655<br>(- 11)             | 13,001<br>(+ 39)                | 13,723<br>(+ 12)     | 34<br>(0)        |
| 7 福島県      | 0<br>(- 18)               | 2<br>(- 20)     | -                         | 96,833<br>(+ 1,327)             | 96,835<br>(+ 1,289)  | (※1) 47<br>(0)   |
| 8 茨城県      | 0<br>(0)                  | 0<br>(- 8)      | 649<br>(+ 21)             | 2,899<br>(+ 272)                | 3,548<br>(+ 285)     | 41<br>(+ 1)      |
| 9 栃木県      | 0<br>(0)                  | 0<br>(- 1)      | 973<br>(+ 50)             | 1,803<br>(+ 108)                | 2,776<br>(+ 157)     | 25<br>(0)        |
| 10 群馬県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 317<br>(- 1)              | 1,731<br>(- 44)                 | 2,048<br>(- 45)      | 27<br>(- 1)      |
| 11 埼玉県     | 607<br>(- 41)             | 1<br>(0)        | 0<br>(0)                  | 4,217<br>(- 48)                 | 4,825<br>(- 89)      | 56<br>(0)        |
| 12 千葉県     | 0<br>(0)                  | -               | 3,643<br>(+ 41)           | -                               | 3,643<br>(+ 41)      | 46<br>(0)        |
| 13 東京都     | 6<br>(- 1)                | 0<br>(- 143)    | 2,571<br>(+ 110)          | 6,529<br>(+ 107)                | 9,106<br>(+ 73)      | 56<br>(0)        |
| 14 神奈川県    | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 0<br>(0)                  | 2,852<br>(+ 109)                | 2,852<br>(+ 109)     | (※1) 2<br>(0)    |
| 15 新潟県     | 0<br>(0)                  | 1<br>(0)        | 441<br>(- 7)              | 6,639<br>(- 7)                  | 7,081<br>(- 14)      | (※1) 30<br>(0)   |
| 16 富山県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 94<br>(- 11)              | 304<br>(- 8)                    | 398<br>(- 19)        | 11<br>(0)        |

| 所在<br>都道府県 | 施設別                       |                 |                           |                                 | 計               | 所在判明<br>市区町村数 |
|------------|---------------------------|-----------------|---------------------------|---------------------------------|-----------------|---------------|
|            | A<br>避難所<br>(公民館、<br>学校等) | B<br>旅館・<br>ホテル | C<br>その他<br>(親族・<br>知人宅等) | D<br>住宅等<br>(公営、仮設、民<br>間、病院含む) |                 |               |
| 17 石川県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 140<br>(+ 7)              | 379<br>(- 18)                   | 519<br>(- 11)   | 13<br>(0)     |
| 18 福井県     | 0<br>(0)                  | 18<br>(- 2)     | 85<br>(- 8)               | 372<br>(- 7)                    | 475<br>(- 17)   | 16<br>(0)     |
| 19 山梨県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 260<br>(- 7)              | 573<br>(+ 14)                   | 833<br>(+ 7)    | 21<br>(0)     |
| 20 長野県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 198<br>(- 18)             | 976<br>(+ 46)                   | 1,174<br>(+ 28) | 48<br>(+ 1)   |
| 21 岐阜県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 184<br>(- 3)              | 243<br>(+ 6)                    | 427<br>(+ 3)    | 29<br>(0)     |
| 22 静岡県     | 0<br>(0)                  | 10<br>(- 6)     | 446<br>(- 8)              | 981<br>(- 14)                   | 1,437<br>(- 28) | 32<br>(- 1)   |
| 23 愛知県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 250<br>(- 5)              | 1,012<br>(+ 12)                 | 1,262<br>(+ 7)  | 45<br>(0)     |
| 24 三重県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 81<br>(- 19)              | 344<br>(+ 21)                   | 425<br>(+ 2)    | 13<br>(- 3)   |
| 25 滋賀県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 261<br>(+ 2)              | 130<br>(- 1)                    | 391<br>(+ 1)    | 16<br>(0)     |
| 26 京都府     | 0<br>(0)                  | —               | 246<br>(- 1)              | 804<br>(- 1)                    | 1,050<br>(- 2)  | 18<br>(0)     |
| 27 大阪府     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 294<br>(0)                | 1,171<br>(+ 18)                 | 1,465<br>(+ 18) | 34<br>(0)     |
| 28 兵庫県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 401<br>(- 10)             | 655<br>(- 2)                    | 1,056<br>(- 12) | 27<br>(0)     |
| 29 奈良県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 64<br>(- 3)               | 87<br>(- 3)                     | 151<br>(- 6)    | 16<br>(- 1)   |
| 30 和歌山県    | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 46<br>(0)                 | 83<br>(+ 6)                     | 129<br>(+ 6)    | 14<br>(0)     |
| 31 鳥取県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 45<br>(+ 2)               | 136<br>(+ 4)                    | 181<br>(+ 6)    | 15<br>(0)     |
| 32 島根県     | 0<br>(0)                  | 0<br>(0)        | 21<br>(0)                 | 124<br>(- 1)                    | 145<br>(- 1)    | 12<br>(0)     |
| 33 岡山県     | 0<br>(0)                  | 2<br>(+ 2)      | 199<br>(+ 13)             | 418<br>(+ 24)                   | 619<br>(+ 39)   | 18<br>(0)     |

| 所在<br>都道府県 | 施設別                       |                 |                           |                                 | 計                    | 所在判明<br>市区町村数 |
|------------|---------------------------|-----------------|---------------------------|---------------------------------|----------------------|---------------|
|            | A<br>避難所<br>(公民館、<br>学校等) | B<br>旅館・<br>ホテル | C<br>その他<br>(親族・<br>知人宅等) | D<br>住宅等<br>(公営、仮設、民<br>間、病院含む) |                      |               |
| 34 広島県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 179<br>(+ 5)              | 342<br>(+ 9)                    | 521<br>(+ 14)        | 14<br>(+ 1)   |
| 35 山口県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 80<br>(+ 1)               | 116<br>(+ 3)                    | 196<br>(+ 4)         | 13<br>( 0)    |
| 36 徳島県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 72<br>( 0)                | 93<br>( 0)                      | 165<br>( 0)          | 14<br>( 0)    |
| 37 香川県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 34<br>(- 1)               | 63<br>( 0)                      | 97<br>(- 1)          | 8<br>( 0)     |
| 38 愛媛県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 181<br>(+ 2)              | 85<br>(- 6)                     | 266<br>(- 4)         | 12<br>( 0)    |
| 39 高知県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 82<br>(+ 2)               | 59<br>(+ 6)                     | 141<br>(+ 8)         | 16<br>(+ 1)   |
| 40 福岡県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 195<br>(- 22)             | 511<br>(- 8)                    | 706<br>(- 30)        | 37<br>( 0)    |
| 41 佐賀県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 72<br>(+ 5)               | 247<br>(+ 1)                    | 319<br>(+ 6)         | 12<br>( 0)    |
| 42 長崎県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 64<br>(- 5)               | 115<br>(+ 3)                    | 179<br>(- 2)         | 14<br>( 0)    |
| 43 熊本県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 117<br>(+ 1)              | 171<br>( 0)                     | 288<br>(+ 1)         | 23<br>( 0)    |
| 44 大分県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 89<br>(- 17)              | 268<br>(+ 8)                    | 357<br>(- 9)         | 15<br>( 0)    |
| 45 宮崎県     | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 99<br>( 0)                | 153<br>(+ 6)                    | 252<br>(+ 6)         | 13<br>( 0)    |
| 46 鹿児島県    | 0<br>( 0)                 | 0<br>( 0)       | 104<br>(+ 1)              | 165<br>(+ 2)                    | 269<br>(+ 3)         | 26<br>(+ 1)   |
| 47 沖縄県     | 0<br>( 0)                 | 48<br>(+ 25)    | 98<br>(- 1)               | 756<br>(+ 15)                   | 902<br>(+ 39)        | 23<br>(+ 1)   |
| 合 計        | 613<br>(- 65)             | 149<br>(- 187)  | 17,256<br>(+ 126)         | 319,801<br>(+ 3,159)            | 337,819<br>(+ 3,033) | 1,211<br>( 0) |

【注】

(※1) 当該欄の数値以外に、避難者が所在する市区町村があり得る場合を示している。

# 東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律の概要

平成23年11月  
総務省自治行政局

東日本大震災における原子力発電所の事故による災害の影響により多数の住民がその属する市町村の区域外に避難し、又は住所を移転することを余儀なくされた事態に対処するため、以下の課題に対応する措置を定める。

- ① 市町村の区域外に避難している住民（避難住民）に対する適切な行政サービスの提供
- ② 住所を移転した住民と元の地方自治体との関係の維持

## 1 避難住民に係る事務処理の特例

指定市町村・指定都道府県は、法律又は政令により処理することとされている事務のうち避難住民に関するものであって、自ら処理することが困難である事務について、以下の手続を経て、避難先団体が処理することとすることができることとする。

※ 指定市町村…東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に関して設定された警戒区域等を含む市町村で、あらかじめ関係都道府県の意見を聴いて（都道府県は関係市町村の意見を聴いて）総務大臣が指定した市町村

指定都道府県…指定市町村の区域を包括する都道府県

### ①市町村の指定（総務大臣の告示）

- ・ あらかじめ都道府県に意見聴取（都道府県は市町村に意見聴取）

指定市町村（平成23年9月16日告示）  
いわき市、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、川内村、葛尾村、飯館村

### ②指定市町村・都道府県が自ら処理することが困難な事務を総務大臣に届出

### ③総務大臣による避難先団体が処理する事務の告示

- ・ あわせて、国の関係行政機関の長に対して通知

### ④避難先団体に避難住民の情報を通知

- ・ 指定市町村の告示後、避難住民が氏名、生年月日、性別、住所、避難場所を指定市町村に届出（告示日前に届出に相当する行為をした避難住民は届出義務なし）
- ・ 届出のあった避難住民に関する情報を、指定市町村・指定都道府県から避難先団体に通知（指定都道府県・避難先の都道府県を經由）
- ・ 告示された事務のうち、特定の避難先団体においては処理することを要しないものについては、当該団体に対しその旨通知

### ⑤避難先団体が事務処理を実施

- ・ 事務処理に要する経費は、原則として、避難先団体が負担
- ・ 国は必要な財政上の措置を講ずる

※ 現行の地方自治法では、他の地方自治体に自らの住民に関する事務を処理してもらうためには、個々に協議して事務の委託をすることが必要。

## 2 住所移転者に係る措置

- (1) 指定市町村・指定都道府県は、住所移転者（指定市町村以外の市町村に転出した者）のうち申出をしたものに対し、以下の措置を講ずることとする。
- ① 指定市町村・指定都道府県に関する情報を提供する。
  - ② 指定市町村の区域への訪問の事業その他指定市町村の住民との交流を促進するための事業の推進に努める。
  - ③ その他指定市町村・指定都道府県と申出をした住所移転者との関係の維持に資する施策を講ずるよう努める。
- (2) 国は、指定市町村・指定都道府県が(1)の施策を実施するために必要な財政上の措置を講ずるよう努めることとする。
- (3) (1)の施策について意見を聴くため、指定市町村は、条例で定めるところにより、申出をした住所移転者から選任した者で構成される住所移転者協議会を置くことができることとする。

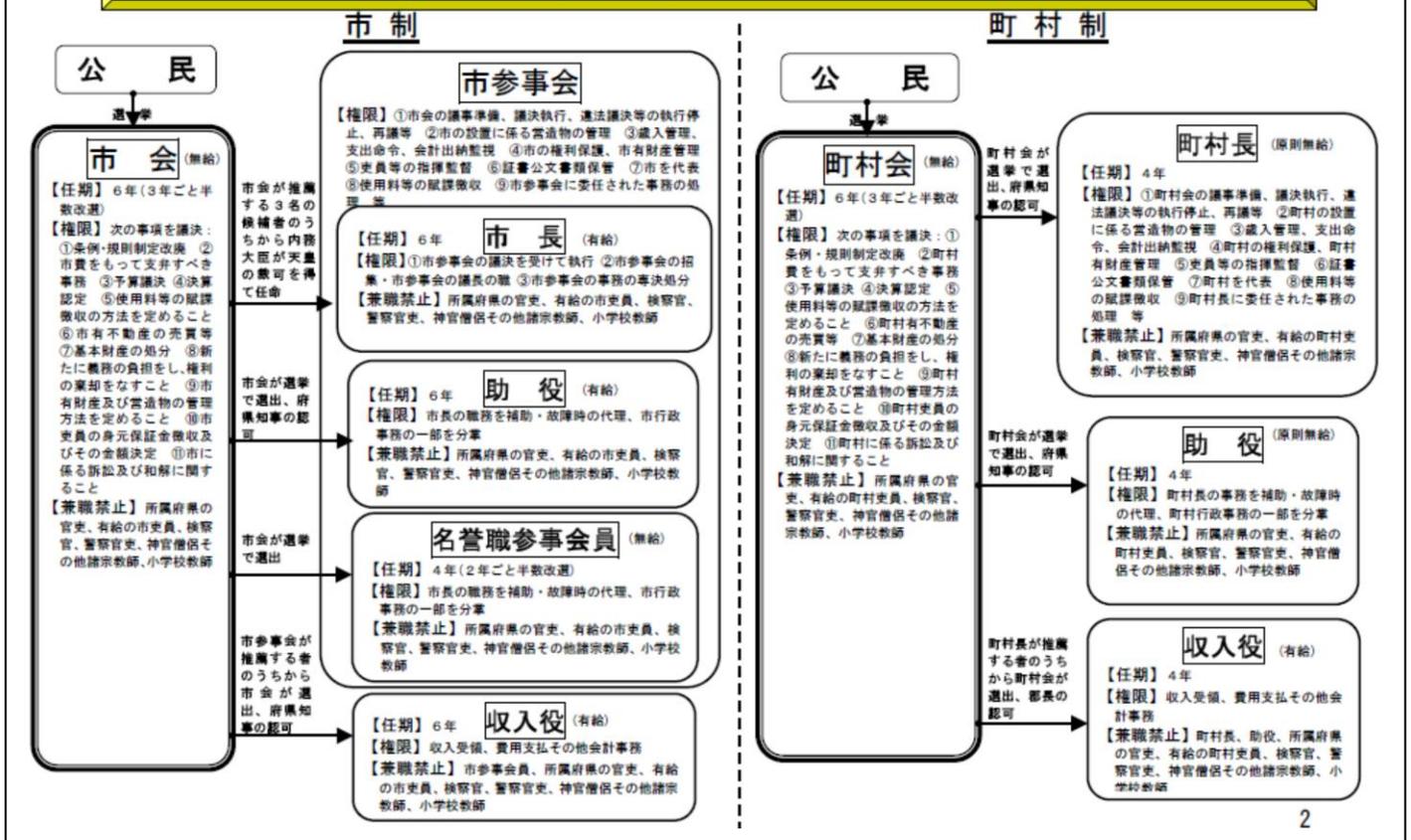
## 3 東日本大震災に係る避難者に対する役務の提供に関する措置

国は、この法律に定めるもののほか、東日本大震災の影響により市町村の区域外に避難することを余儀なくされている住民に対し、地方公共団体が適切に役務を提供することができるようにするため、必要な措置を講ずるものとする。

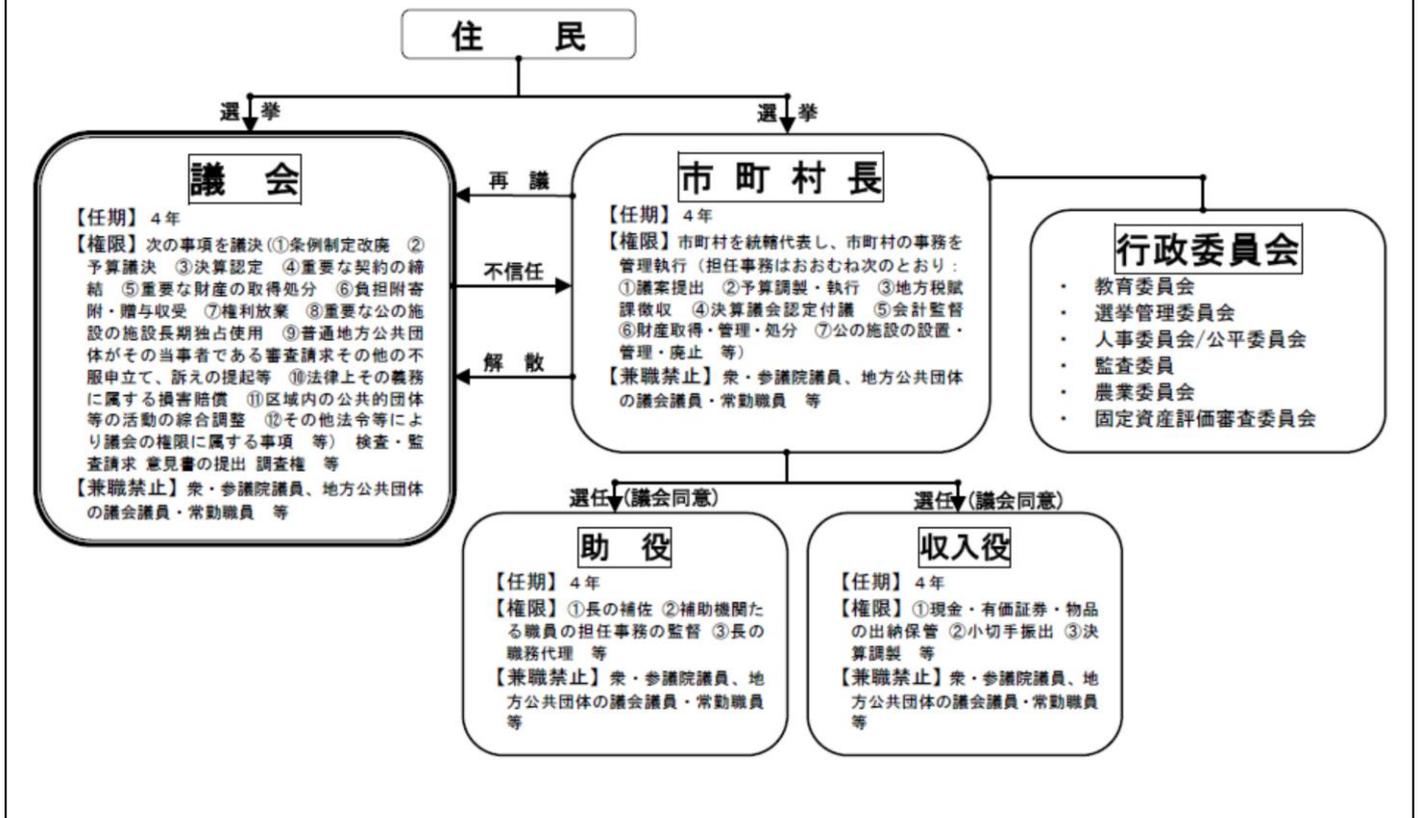
## 4 公布・施行日

平成23年8月12日

# 市制・町村制制定時(明治21年)の日本

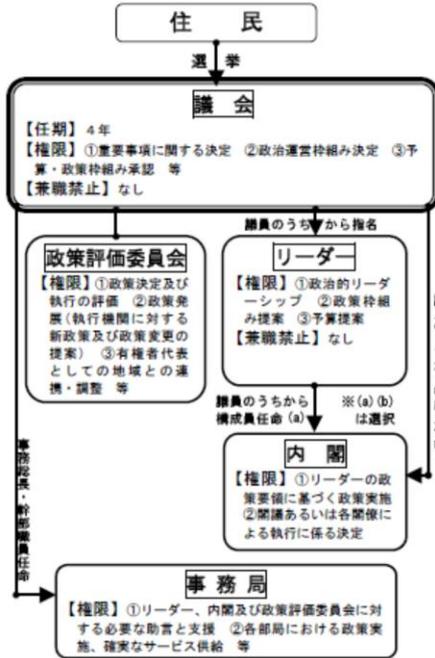


# 現在の日本

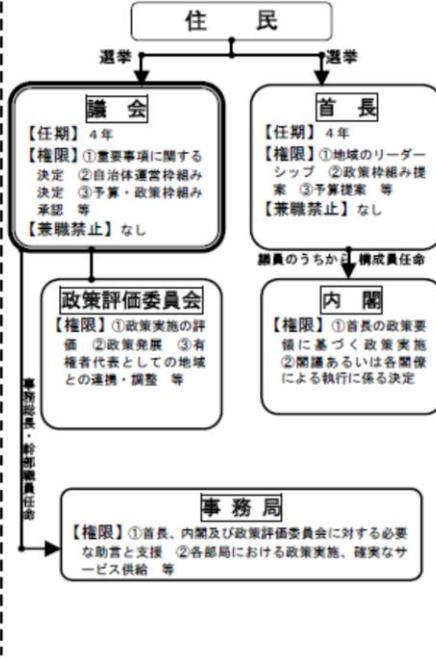


# イギリス

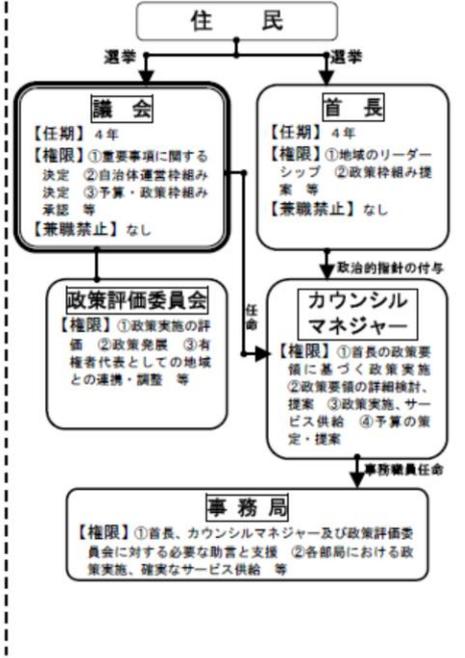
## ① リーダーと内閣制度



## ② 公選首長と内閣制度



## ③ 公選首長とカウンシルマネージャー制度



(注1)：「2000年地方自治法」(イングランド及びウェールズ地方に適用)で、従来型の議会全体で行ってきた政策決定とその評価に係る責任の所在を、政策決定に責任を持たせるエグゼクティブ(内閣構成議員)と政策評価を担当するバックベンチャー(一般議員)に明確に区分する3つの地方自治体構造モデルを示し、すべての地方公共団体(人口85,000人未満の小規模自治体は除く。)にこのいずれかを選択することを義務付けた。  
 (注2)：人口85,000人未満の地方公共団体等は、上記3類型に加えて従前の委員会制も選択可能。  
 (注3)：イングランドとウェールズの6大都市圏及び各カウンティに公安委員会が設置されている。  
 出典：自治体国際化協会『イギリスの地方自治』(2003.1)、山下茂他『比較地方自治』(増補改訂版 第一法規1996.9)

# スウェーデン

住民

選挙

コミュン議会

【任期】4年  
 【権限】以下の事項について議決：①事業の目標と方針 ②予算、課税及びその他の重要な財政的問題 ③専門委員会の組織と活動形態 ④委員会及び起草委員会の委員及び委員代理の選出 ⑤監査委員及び監査委員代理の選出 ⑥政治的代表者に対する経済的な報酬の基準 ⑦各年度の活動報告の承認及び責任解除 ⑧住民投票等  
 【兼職禁止】事務職員の最高職

執行委員会

委員長、副委員長(1,2名)

【任期】4年  
 【権限】①地方公共団体の活動を指揮調整 ②他の委員会の事務を監督 ③他の委員会その他の機関に対して必要な提案を行う。④対外的にコミュンを代表 ⑤議会で審議される議案の作成・公表 ⑥財務管理 ⑦議会の議決の実施 ⑧議会から委任された任務の遂行等  
 【兼職禁止】事務職員の最高職及び当該委員会の活動を担当する職員  
 (注) 委員会の構成員の数(5名以上)は、代理委員とともに議会で決定。通常、委員は議会における各党の議席数に応じて比例代表的に選出。委員は必ずしも議員である必要はない。

その他の委員会

(選挙管理委員会(必置)、公安委員会(必置)、その他任意の委員会設置可)

【権限】各委員会が所掌する使命の遂行その他の事業  
 ※【任期】【兼職禁止】(注)は、執行委員会と基本的に同じ。

監査委員

監査委員代理

【任期】4年(少なくとも3名ずつ)  
 【権限】各委員会の活動及び会計の監査(各監査委員は独立)  
 【兼職禁止】事務職員の最高職  
 (注) 監査対象事務に責任を有する本人又は近親者は監査委員就任不可。

出典：自治体国際化協会『スウェーデンの地方自治』(2004.3)、山下茂他『比較地方自治』(増補改訂版 第一法規1996.9)、阿部照哉他『世界の憲法』(第2版 有信堂1998)

# ドイツ

(バーデン・ヴュルテンベルク州の例)

住民

選挙

選挙

**ゲマインデ議会**

【任期】5年

【権限】①法律により長の権限とされている場合及び議会が長に特定の事務を委託した場合を除き、ゲマインデのすべての事務について決定 ②自らの議決の施行状況を監視し、ゲマインデ行政に不都合な事態が生じた場合は、長にそれを除去させるよう配慮 ③予算条例の審議及び議決等

【兼職禁止】ゲマインデの職員、行政団体の職員、その他公法人の幹部職員、ゲマインデによって管理される公法上の財団職員、ゲマインデの法監督庁、上級及び最上級法監督庁並びにゲマインデ検査施設の幹部職員、郡に属するゲマインデにおいては、その郡の幹部職員

**首長=議会議長**

【任期】8年

【権限】①議会の会議及び委員会の準備・議決の執行 ②行政事務の指揮監督 ③法令及び規則に基づきゲマインデに委託された任務の処理 ④議会等から委託された事項の処理 ⑤議会議長として議会を代表 等

違法議決等  
に対する異  
議申立て

選任

**副首長**

【任期】8年

【権限】首長の職務の範囲内において、恒常的にその職務を代行。副首長のうちの1人は財政部長(Kammerer)となる。

(注)：ゲマインデが出納業務をゲマインデ行政の外部の部署に処理させない場合に、ゲマインデが会計職(Kassenverwalter)を選任する。会計職の権限は出納業務である。会計職は、会計検査庁の長及び検査員との兼職が禁止されている。

出典：自治体国際化協会『ドイツの地方自治』(2003.3)、山下茂樹『比較地方自治』(増補改訂版 第一法規1996.9)、阿部照哉他『世界の憲法集』(第2版 有信堂1998)

# アメリカ

① 市長-議会型  
(ニューヨーク州ニューヨーク市の例)

住民

選挙

選挙

**議会**  
【任期】4年  
【権限】①市法制定 ②調査・行政監査 ③市長による委員会等委員の任命に対する助言・同意 ④予算議決等

**市長**  
【任期】4年  
【権限】①政策立案執行 ②行財政運営 ③運営報告書(Management Report)の作成・公表・議会へ提出 ④市法制定に対する拒否権 ⑤予算案作成・議会提出等

任命

**副市長 (5人)**  
【権限】市長が決定する任務の執行 等

市政監督官  
(Public Advocate)  
【任期】4年  
【権限】①市長の職務執行の監視 ②市長に対して区の要望・提言・苦情を報告 ③公聴会開催 ④市予算案に対する助言 等

選挙

選挙

**区長 (Borough Presidents)**  
【任期】4年  
【権限】①区が締結する契約の監視及び助言 ②市長に対して区の要望・提言・苦情を報告 ③公聴会開催 ④市予算案に対する助言 等

**会計管理官 (Comptroller)**  
【任期】4年  
【権限】①議会・市長に対する財政状況に関する助言等 ②市財政の監査 ③外郭団体の監査 ④予算案の分析 ⑤支出命令の確認 等

② 議会-支配人型  
(ヴァージニア州スタンตัน市の例)

住民

選挙

**議会**  
【任期】4年  
【権限】①条例制定 ②財産処分に係る議決 ③予算議決 等

任命

**議長=市長**  
【任期】2年  
【権限】①市の代表 ②議会を主宰 等

財務監督官  
(Treasurer)  
【任期】4年  
【権限】①会計監査 ②特別会計の検査 ③支出命令の確認 ④税徴収 ⑤財産評価 ⑥公金の支出 等

選挙

**支配人 (City Manager)**  
【任期】不定(議会の意向による。)  
【権限】①議決された事項の執行 ②全行政部局の指揮監督 ③議会の全委員会に出席(議決権なし) ④議会への助言 ⑤契約執行 ⑥予算案作成・予算執行 ⑦議会に対する財政状況報告 ⑧人事権 等

任命

**財政部長 (Chief Financial Officer)**  
【権限】①財政・予算運営の監督 ②課税資産評価、会計・財政資料の作成管理、物品管理の監督 ③支出命令 ④債務管理 ⑤月例/特別財政報告 等

議員のうちから選挙

③ 評議会型

住民

選挙

**評議会**  
【権限】立法機関の役割を果たすと同時に、各理事が部局長を兼任し、行政機関としての役割も果たす。行政・立法一体型。  
①条例の制定 ②議員の任命 ③税の徴収 ④支出の決定 等

**市長=評議会議長**  
**評議員**  
【権限】部局の責任者として特定部局の活動に責任を負う。

(注1)：①は全体の4割以上、②は全体の約56%、③は全体の約2%。

(注2)：①の類型は、市長が優位に立つ「強市長・議会型」と、議会が優位に立つ「弱市長・議会型」とに分類できる。「強市長・議会型」は、市長が予算及び各事業の執行など幅広い権限を持ち、行政の全責任を負い、拒否権の行使等により立法過程にも関与できるもの。「弱市長・議会型」は、主要な行政官が議会の指名や公選によるなど、市長の行政権限が限定されているもの。

(注3)：行政委員会として、例えばニューヨーク州下の市町村では、都市計画委員会、人権委員会、麻薬利用防止委員会、環境保護委員会、住宅委員会、障害者委員会等が存在する。

(注4)：②の類型には、直接公選の首長が置かれるものもある。

出典：小滝敏之『アメリカの地方自治』(2004.6)、山下茂樹『比較地方自治』(増補改訂版 第一法規1996.9)

## 1 憲法における地方自治の保障（特に課税自主権の根拠）

### （1）憲法 92 条の意義

#### 憲法 92 条（地方自治の本旨の確保）

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。

#### ア 地方自治の本旨

92 条は、地方自治の基本原則を明らかにした第 8 章地方自治の総則的規定である。本条を受けて、住民自治については 93 条が、団体自治については 94 条が規定している。

92 条の「地方自治の本旨」の意味について、憲法は具体的にその内容を規定していないが、一般には、住民自治と団体自治の二つの原則によって構成されているものとされる。

#### ○住民自治

地方自治体の行う行政について、できるだけ広い範囲にわたって、地域住民の参加の機会を認め、住民自身の意思と責任において当該団体の運営が行われるという民主主義的要素である。

#### ○団体自治

地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である。

国等からの関与をできるだけ必要最小限度にとどめ、当該団体の自主性・自律性を最大限に発揮させ公的事務を処理することが要請される。

（樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法』下巻 1384 頁（中村睦男執筆部分）青林書院 1988 年）

このうち、**住民自治の原則**は、93 条で地方公共団体の議会の設置及び執行機関の直接公選制による団体の機関の民主化を定めることによって、また、**団体自治の原則**は、94 条で地方公共団体の自治権を定めることによって、それぞれ具体化されている。

## (2) 憲法 94 条の意義

### 憲法 94 条（地方公共団体の権能）

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。

#### ア 団体自治の原理

94 条は、地方自治の本旨のうちの**団体自治**の原理に基づき、地方公共団体の権能として、行政的権能と立法的権能を保障している。

行政的権能としては、財産の管理、事務の処理、行政の執行が、立法的権能としては、条例の制定がこれに相当する。

#### イ 94 条の「条例」の意味

94 条のいう「条例」の意味については、次のように見解が分かれているが、**(C) 最広義説**が多数説となっているとされる（野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法Ⅱ〔第3版〕』358頁（中村睦男執筆部分）有斐閣 2001年）。

##### (A) 狭義説：(宮沢)

普通公共団体の議会の議決によって制定される条例（地方自治法 14 条 1 項、96 条 1 号）のみが本条の「条例」に当たると解する見解。

##### (B) 広義説：(室井)

議会の議決によって制定される狭義の条例のほかに、長の制定する規則（地方自治法 15 条）が本条の「条例」に当たると解する見解。

##### (C) 最広義説：(佐藤（功）、伊藤、清宮、橋本)

議会の制定する条例、長の制定する規則のほかに、各種委員会の定める規則その他の規程が本条の「条例」にあたりと解する見解。

#### ○地方自治法（抄）

第 14 条 1 項 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる。

（第 2 条 2 項 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又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。）

第 96 条 1 項 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

第 15 条 普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。

**条例制定権の根拠**については、次のように見解が分かれている。判例は B 説ないし C 説の立場に立っているとされるが、B 説と C 説の間に実質的な差異はないものと解されているとされる（野中他・前掲『憲法Ⅱ〔第3版〕』359頁（中村睦男執筆部分）<sup>1</sup>）。

## ウ 条例と課税権

憲法 84 条は、「新たに租税を課し、または現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」(租税法律主義)と定めているため、条例で課税できるか、即ち 84 条の「法律」に条例が含まれるかが問題となる。この点、租税法律主義の目的は、行政権による専断的な課税を防止するところにあること等から、学説では、一般に民主的な手続によって制定された条例は「法律」に準ずるものと解されている。

また、裁判例は、憲法 84 条にいう『法律』には条例を含むと判示している<sup>2</sup>。

## エ 条例制定権の限界

憲法 94 条は、地方公共団体は「法律の範囲内」で条例を制定することができる旨を定め、さらに、地方自治法 14 条 1 項は、「法令に違反しない限りにおいて」、同法 2 条 2 項の事務に関し条例を制定できることを定めている。

1969 年 7 月に制定された東京都公害防止条例に始まる各地方公共団体の公害規制条例が、国の法令で定める規制基準よりも厳しい基準を定める「上乘せ条例」であったり、法令の規制対象以外の事項について規制を行う「横出し条例」であったりする場合がしばしば見られ、このような「上乘せ条例」や「横出し条例」が、「法律の範囲内」のものであるかどうか、あるいは「法律に反しない」かどうかという形で問題にされた。