



分権改革に伴う 横須賀市の条例政策



1 自治体改革と条例の位置付け

今、自治体改革の動きが目覚ましい。改革派首長の台頭などと相まって、従来の行政改革から大きく踏み込んだ「行政革命」ともいえるべき変革が進んでいる。

「自治体改革」とは何か。論者によって様々に定義されるが、横須賀市では、「自治体が主体的に現状の行政の根幹にかかわる部分を変革する営み」と位置付けている。国や県に頼らず、自立性と自主性に基づいて行う変革である。

近年、多くの自治体は財政難に直面し、行政改革と財政建て直しに一体的に取り組んでいる。組織の統廃合、職制の簡素化、職員給与の是正・削減、事務事業費の大幅カット、業務のアウトソーシング、適正な受益者負担の導入などであり、本市においても同様である。つまり、財政重視の「行政改革」というのが実情である。しかし、財政改革を前面に据えた場合、財政逼迫ひっばくを乗り切れば行政改革もひと休みということになりかねない。このことは、過去の行財政改革の結果が物語っている。それでは、分権時代における真の「自治体改革」とはいえない。

また、財政面に特化してみても、国は国家政策を推進し、国民生活の向上に資するため、法律を制定するとともに、財政の持つ「資源配分」、「所得再分配」と「景気調節」の3つの機能を効果的に活用している。とりわけ、「景気調節機能」は、金融政策と相まって、国家政策の中枢を担っている。この機能については自治体財政には多くは期待されていない。国家財政と自治体財政の相違から、自治体が財政政策、すなわち予算執行により自治体経営を進めるには、おのずと限界がある。

それでは、自治体は、何を根拠に、どのようにして自治体政策、自治体改革に取り組んでいくべきなのか。

法律と同等の効果を有する自治体の法規範として、「条例」がある。条例は、

①自治基本条例に代表される自治体の理念や行動原理の表明、②市民参加条例や情報公開条例などの自治体行政制度の確立、③環境基本条例などの個別行政分野における政策方針の策定、④まちづくり条例などによる固有の政策推進などのほか、⑤税条例（政策的減免条例を含む）や給付条例等による財政的措置を含め、自治体政策を進める上で必要な、様々な機能や役割を有している。

本市では、分権時代の自治体改革のインフラとして中心的存在となる条例の活用、すなわち「条例政策」の推進を図ってきた。個々の政策や事業の推進と並行して、一步一步階段を上るように、総合的・計画的・段階的に条例整備に取り組んできたのである。

2 計画的・総合的な条例政策の確立

2000年の地方分権改革により、国と自治体は対等・協力の関係へと改められた。とりわけ、国法に対しても、自治体に一定の解釈権が認められ、法令と競合する分野においても、条例を制定できる可能性が飛躍的に高まった。

このことは、国と自治体における、いわゆる「官官分権」とどまるものではない。地域固有のルールを「条例」という自治体の最高法規を用いて実現することが可能になったということに真の意義がある。条例を活用して、地域の課題を解決し、まちづくりを推進していくことが、分権時代には求められるのである。

しかし、自治体改革に積極的な自治体でも、この「条例政策」に真正面から取り組んでいる例は意外に少ない。確かに、個別の課題に対応するため、あるいは自治体の個性を発揮するために、特徴のある条例を制定するという動きは少なくない。それ自体は望ましい姿であるが、「非日常的」な条例を制定する取組みにとどまる。重要なのは、その自治体で条例を活用してまちづくりを進めていくという方向性を明確に打ち出し、実践していくことである。まさに「日常的」な条例政策の確立が求められている。

本市では、このような視点に立脚し、分権改革が進行途上にあった段階から5年以上にわたり、計画的かつ総合的に条例整備を図ってきた。

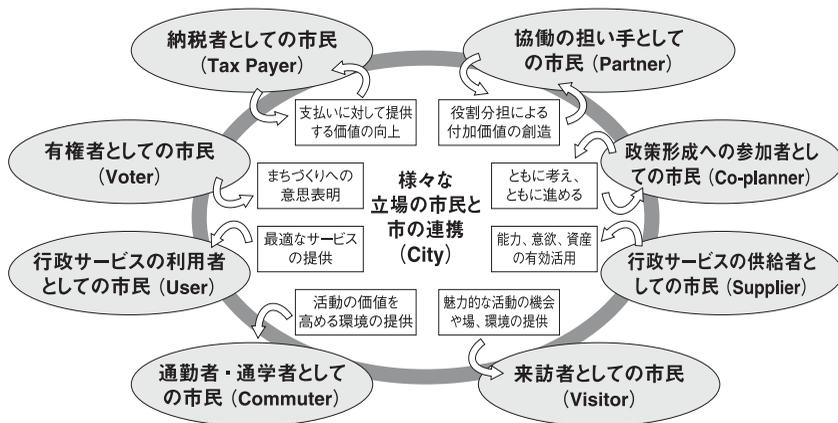
3 条例政策の基本的考え方

(1) 条例政策の柱となる市民

まちづくりは、常に「市民」が主人公であるということは、いうまでもない。しかし、それは、従来のように「行政サービスの受け手（顧客）」としてとらえるだけではなく、多様な立場を持つ市民という概念の上に成り立つと考えるべきである。具体的には、図1-1に挙げるように、市民がそれぞれの立場で市との連携を図ることが不可欠である。

そのためのツールとして条例の役割が期待される。

【図1-1】市民の概念



(2) 条例整備方針の策定

分権改革により大きく変容した条例の機能を踏まえ、本市では、まず、「条例」を自治機能を発揮させるためのインフラとして位置付け、早期に総合的な条例政策の基本的な考え方を打ち出した。地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）が成立して間もない1999年9月に策定した「地方分権に伴う条例等の整備方針」である。同方針に基づき、条例政策への取組みをスタートさせた。

この条例整備方針の根幹をなす考えは、次の3点である。

- i 地方分権を短期的視野と中長期的視野から総合的に展望する。
- ii 地方分権の趣旨を生かし市民本位の取組みとする。
- iii 横並び意識を脱し確固たる信念を持って全庁を挙げて取り組む。

i では、機関委任事務制度廃止後（分権後）の条例整備を、条例化が必須となる事項（必須条例化事項）、条例化を市の裁量に任された事項（任意条例化事項）等の4つのパターンに分類し、各パターンの条例化の検討を、①地方分権一括法施行時、②2年以内、③中長期の3分類の時系列に整理し、一過性でない順序立てた総合的取組みとすることを示した。

ii では、地方分権の目的が個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現であることを十分に認識し、行政機関相互の分権に終わらせることなく、住民自治の充実、すなわち「市民への分権」を推進することを主眼に置いて取り組むこととし、単なる必須事項（最低限）の条例化にとどまらず、市民の立場に立って条例整備を行うことを明らかにした。

iii では、地方分権により可能となる個性的な地域社会の創造に向け、条例面においても、従来の通達頼みの横並びではなく積極的に条例化を進めることとし、たとえ他都市と異なる取扱いとなっても意を強くして進めていくことを打ち出した。

そして、この原則を踏まえ、条例整備方針に基づく条例整備は、2つの視点により進めることとした。

① 形式的条例整備（分かりやすい条例づくり）

条例は、「自治立法」といわれるように地域のローカルルールである。とりわけ、基礎的自治体として住民に最も密接にかかわる市町村においては、条例は市民に身近な存在であるべきである。それには、いかに分かりやすい条例づくりを進めていくかがカギになる。こうした視点から、本市は、他都市で規則や要綱で定めていたとしても、例えば、市民に手続を求めるような事項については基本的に条例に定めることとした。また、数値基準も原則として条例事項とした。このようにして、極力ひとつの条例に一連の内容を分かりやすく盛り込むことを目指した。

この取組みは、条例事項の形式的整理・拡大であり、一見地味かもしれない

【図1-2】「地方分権に伴う条例等の整備方針」の概要（1999（平成11）年9月1日策定）

1 条例案の議会提出時期

地方分権一括法の施行に合わせた条例案は、市民への周知期間等を勘案し、**本年（平成11年）第4回市議会定例会（12月議会）に提案する**。ただし、地方分権一括法に伴う各政省令の公布状況及び神奈川県条例案の動向により、本市の条例の制定・改廃に影響を及ぼす場合は、一部3月議会へ提出することも想定される。

2 条例等の整備に関する本市の基本姿勢

次の2大方針に基づき、条例等の整備を行う。

- ① 地方分権一括法が要請する事項への対応（全自治体で取り組むべき事項）
- ② 分かりやすい条例、規則体系の整備（本市独自に取り組む事項）

なお、今般の条例等の整備は、機関委任事務制度の廃止、不備規制の見直し、手数料に関する事項など、条例化すべき事項及び関連する規則等にしばって行うこととし、地方分権時代にふさわしい法体系を確立した上で、引き続き、中核市移行も視野に入れ、まちづくりの推進や政策的事項に関する条例化に取り組んでいく。

3 条例等の整備に関する考え方

次の4点から条例等の整備に関する考え方を整理し、具体的な整備作業を行う。

- ① 条例で整備すべき事項（必須条例事項）
 - ・義務を課したり権利を制限したりする事項・手数料事項など
- ② 条例で整備することとする事項（任意条例事項）
 - ・市民に手続など一定の作為を求める事項など
- ③ 規則で整備すべき事項（必須規則事項）
 - ・地方分権一括法の中で、規則に委任されている事項
- ④ 規則で整備することとする事項（任意規則事項）
 - ・許認可申請の詳細手続（様式指定、添付資料、提出部数など）を定める事項など

4 条例等の整備に当たっての重要ポイント

特に次に掲げるポイントは、市民に分かりやすい条例、規則体系の整備を行うために本市が独自に推進しようとするものである。

- ① 従来規則等で定めていた事項の条例化を積極的に進める。
 - ア 機関委任事務制度の廃止に伴い、権利義務規制（地方自治法14条2項）に該当するもののみならず、市民に手続等を求めるものを条例で規定する。
 - イ 徴収金の徴収に関するものは、原則として条例で規定する。
- ② 手数料の徴収根拠がすべて条例に統一されることから、原則的に全手数料を網羅する一覽性に優れた分かりやすい一括手数料条例を制定する。
- ③ 要綱により実施している貸付金の貸付け、物やサービスの給付等に関する事務に法的根拠を持たせるため、共通する規則を制定する。

いが、前述の多様な市民の立場すべてにかかわる条例政策の基盤ともいえる。

② 実質的条例整備（政策条例づくり）

条例の形式的整備は、いわば本市における条例整備のルール（＝作法）の取決めであった。さらに、これをベースにした上で、いかに横須賀の実情に即したまちづくりを進めていくための条例を創造するかが重要である。これが実質的条例整備であり、条例政策の中心的位置付けとなる。

条例整備方針は、整備すべき条例が何かを示すのではなく、条例政策を分権改革に対応するだけの一過性のものに終わらせず、継続的に取り組んでいくという方向性を明確に示すことを主眼とした。すなわち、地方分権一括法が施行される2000年4月までの形式的条例整備期を「ホップ（第1段階）」とし、本市が中核市に移行し、県から様々な権限移譲を受け自己責任と自己決定が拡大する2001年4月までの中核市移行対応期を「ステップ（第2段階）」と位置付けた上で、その後の中長期的な視点に立った実質的条例整備期を「ジャンプ（第3段階）」として、条例政策の方向性を表した。この方針を受けて、さらに具体的な条例整備の方向性や条例の内容を市民全般に示していくとする段階的取組みであることを、明らかにしたのである。

ちなみに、本書で紹介する土地利用調整関連条例の整備は、まさしく第3段階における条例となるが、第1段階の形式的整備（条例づくりのルール）は現在も生きており、これにのっとった条例とすることが求められていることを付け加えておきたい。

4 市民と行政との関係と条例政策

(1) 「ガバナンス機能」を持つ条例

条例整備方針で実質的条例整備への取組みを打ち出したとはいえ、実際どのような内容の条例づくりを行うべきなのかについては、明確にされたわけではない。言い換えれば、条例整備方針は、条例づくりの目標を表したという意味での条例政策であり、これを具現化するための踏み込んだ第2弾の条例政策が不可欠である。それも個別部局単位ではなく、市全体で着実に歩を進めるため、新たな道標の設定が求められる。