



白鷗大学大学院法学研究科
法政研究会

研究報告論文 WP08/08（平成 21 年 1 月）

児玉 博昭

**自治基本条例における
使途選択納税制度と共通施策支援制度の検討**

白鷗大学 栃木県小山市

<http://web.hakuoh.ac.jp/hogaku/pdf/h20houseikennyuukai8.pdf>

無断複写・複製・転載を禁じます。

©児玉博昭

引用する場合は、以下のように記載してください。

児玉博昭「自治基本条例における使途選択納税制度と共通施策支援制度の検討」

白鷗大学法政研究会報告 WP08/08（平成 21 年 1 月）、

<http://web.hakuoh.ac.jp/hogaku/pdf/h20houseikennyukai8.pdf>

自治基本条例における 使途選択納税制度と共通施策支援制度の検討

児玉 博昭

はじめに

(1) 本稿の背景

近年、地方分権などの自治制度改革に呼応して、全国の自治体で自治基本条例の制定をめざす動きが活発である。こうした動きは、市町村レベルで先行し、北海道ニセコ町のまちづくり基本条例や東京都杉並区の自治基本条例がその嚆矢とされる。栃木県内では、宇都宮市、日光市、芳賀町、大平町、高根沢町が制定しており、この他に小山市、栃木市などが制定を検討している。都道府県レベルでも、行政に関する規定のみではあるが、北海道が行政基本条例を制定している。この他に神奈川県や高知県、群馬県などが自治基本条例の制定を検討しているが、現在のところ都道府県で自治基本条例が制定された例はない。

このような中、栃木県においても「とちぎ自治基本条例（仮称）」の検討を進めてきた¹。庁内職員による研究会での検討を経て²、外部有識者による検討懇談会を発足させ、筆者もその検討懇談会の一員として2年間にわたり審議に参画してきたところである³。昨年秋にその報告書が公表されたこともあり、本稿では、栃木県における自治基本条例の検討過程を事例に取り上げる。

(2) 本稿の射程

自治基本条例は、自治体の基本理念、組織運営や活動の基本原則など

¹ とちぎ自治基本条例（仮称）の検討経緯については、栃木県庁のホームページを参照のこと。

<http://www.pref.tochigi.jp/pref/shingikai/kenseizenpan/jichikihon.html>

² 『「とちぎ自治基本条例（仮称）に関する研究会」報告書』2006年6月。

³ 『「とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会」報告書』2008年10月。

を総合的に定めるものである。必然的に検討範囲は自治制度の全般に及ぶことになる。

本稿では、自治基本条例をめぐる様々な論点のうち、他の自治体や従来の論考で扱われていない特異な論点として「使途選択納税制度」と「共通施策支援制度」を取り上げる。これらの制度は知事の公約ではあったが、いずれも制度設計には問題点が多いといわざるを得ない。しかし、筆者の関心は制度自体の是非よりもむしろ制度提案の含意にある。なぜこうした制度が自治制度改革の縮図ともいえる「自治基本条例」の中で提案されたのか。今後の自治制度改革を占ううえでも興味深い。そこで本稿では、制度の内容を具体的に検討したのち、これらの制度に共通する志向性を読み取るとともに、提案の含意を探り今後の自治制度改革の方向性を見定めることにしたい。

1. 自治基本条例の検討

(1) 検討の主要論点

とちぎ自治基本条例（仮称）を検討するにあたり論点となったのは以下の諸点である。

まず、自治基本条例を制定する必要性については、条例が目指す方向性、制定の意義と目的、条例の構成などが論点となる。

次に、自治基本条例に規定する内容については、大きく「基本理念」、「県民」、「県政運営」、「市町村や国等との関係」、「議会」、「最高法規性」に関する事項がある。

第1の「基本理念」に関する事項では、理念規定の必要性、条例の主体と名宛、基本理念の性格と内容、住民自治と団体自治の記述方法、規定の位置（前文か条文か）など。

第2の「県民」に関する事項では、まず、県民の定義に関して、県民の範囲（通勤者・通学者、個人・団体など）や在住外国人の取扱いなど。また、県民の権利に関して、権利の内容、既存の権利の確認、新たな権利の設定、保障を担保する制度など。あわせて、県民の県政参加に関し

て、住民投票制度の設計など。そして、県民の義務や責務に関して、義務規定の必要性、責務の内容などがあげられる。

第3の「県政運営」に関する事項では、行政運営の基本指針と具体化、規定の内容と構成などが論点となる。個別的には、県政運営の基本原則に関しては、住民自治や団体自治の具体化、県民の県政参加の具体的な制度（例えば使途選択納税制度）など。県行政の推進に関しては、総合計画、政策評価、行政改革ならびに財政運営に関する規定、個人情報保護に関する規定と法令・個別条例との関係など。行政関係者の義務や責務に関しては、知事の義務（多選禁止）、職員の責務（職業倫理）などがあげられる。

第4の「市町村や国等との関係」に関する事項では、市町村との関係に関しては、市町村への支援（例えば共通施策支援制度）、市町村からの意見の反映など。国等との関係に関しては、他の都道府県との連携などがあげられる。

第5の「議会」に関する事項では、議会運営の基本原則（議員定数）、議員の責務など。

第6の「最高法規性」に関する事項では、自治基本条例と他の条例との優劣（条例の尊重）などが論点となる。

（2）検討内容の考察

上記のとおり自治基本条例の論点は多岐にわたるが、検討懇談会で最も議論となったのは、条例制定の必要性和、自治の基本理念に関する事項である。

そもそも県が自治基本条例を制定する必要があるのか。どのような自治基本条例を目指すのか。制定することにはいかなる意義があるのか。何のために自治基本条例を制定するのか。こうした条例の目指す方向性、制定の意義や目的が曖昧なままでは、自治基本条例を制定する必要性は乏しいと言わざるをえない。その意味では、目指すべき自治の姿、自治の基本理念というものを自治基本条例で明確に示していくことが、条例

制定の必要性を裏付けるうえでも重要なかぎを握ることになる。

では、自治の基本理念として何をうたうのか。どのような内容を盛り込むべきか。地方自治の本旨である「住民自治」と「団体自治」の原則を確認することは当然として、問題はこれらを具現化するために県民の県政参加や県民の権利保障、国や市町村との役割分担などをどのように考えていくかである。県民との関係、国との関係のいずれに焦点を当てるかで、「住民自治」と「団体自治」のどちらを重視するか異なってくる。また、市町村との関係では「補完性・近接性」の原理、民間との関係では「協働」の原則などにも言及しなければならないが、補完や協働のあり方は決して一様ではない。

自治基本条例を検討するにあたっては、こうした自治制度改革の方向性を明確にすることが最も肝要であるといえる。

2. 使途選択納税制度の検討

(1) 制度の意義

「使途選択納税制度」とは、納税者が特定税目の納税額の一定割合について使途を特定することができるというものである。関係者の間では「県税の使途の一部を県民が選べる制度」とよばれていたが、非納税者を含めた県民全体の意向を予算編成に直接反映させるような制度と区別するために、本稿では「使途選択納税制度」とよぶことにする⁴。

(2) 検討の背景

実際にこうした制度を制定した例としては、千葉県市川市の「納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例」があげられる。この制度は「市民活動団体支援制度（1%支援制度）」とよばれ、NPOの支援、市民の参加、納税意欲の高揚を目的に、個人市民税の納税者が、一定の要件を充たす市民活動団体を選択すると、納税額の1%相当（ただ

⁴ 使途選択納税制度については、石村耕治「日米におけるタックス・チェックオフの展開」『白鷗法学』第12巻1号（2005年5月）が租税法の観点から詳細に考察している。

し団体の事業費の2分の1を上限とする)を当該団体に支援できるというものである⁵。

(3) 検討の結果

使途選択納税制度に関しては、研究会での課題整理や検討懇談会での議論をふまえ、検討懇談会報告書では、次のように結論付けている⁶。

県税の使途の一部を県民が選べる制度については、納税者が税の使い道に対して自らの意思を反映することにより、県政への県民参加を促すものである。現状において、この制度を創設し実施するためには、憲法上の問題を始め税目の選定、対象事業の選定、費用対効果等様々な問題点があり、必ずしも導入する環境が整っているとは考えられない。自治基本条例との関係で言えば、県政への県民参加を規定することにより、県民の意識の醸成を図るといったことが考えられるが、県政への県民参加を促進し、県政への県民の意思の反映方法するための諸方策については、当該制度に限定せず、幅広く検討すべきであると考え。今後、趣旨を活かしていくためには、まず、寄附制度の拡充について可能性を探る必要があると考えており、納税者の意思を反映する仕組みを持つふるさと納税制度の運営状況なども参考にしながら検討すべきである。

(4) 検討内容の考察

検討懇談会での筆者の発言を整理しつつ、上記の検討結果について解説しておきたい。

自治基本条例においては、県政運営の基本原則、特に県民との関係を規定する必要がある。県民との関係に関する事項としては、基本的な考

⁵ 市川市市民活動団体支援制度の概要については、いちかわボランティアNPOウェブを参照のこと。

http://www.genki365.com/ichikawa/ichikawa_volunteer/nouzei.htm

⁶ 前掲・検討懇談会報告書 20 頁。検討懇談会の第 6 回議事録も参照のこと。

え方として、県民への説明責任、県民の県政参加のあり方を示すことなどが考えられる。では、さらに具体的な仕組みとして、県民の県政参加について使途選択納税制度のような規定を設けることは妥当といえるか。

まず、そもそもこうした制度を自治基本条例に設けてもよいのか、自治基本条例の性格との整合性が問題となる。確かに、自治基本条例は自治全般の基本的な事項を定めるものであり、個別具体的な制度を設けることはあまりなじむものではない。しかし、一般的抽象的な規定ばかりであれば、逆に条例の実効性に欠け制定の必要性も乏しくなる。現行法のもとでは自治基本条例も他の条例と性格は異なることからすれば、逆に個別具体的な制度を設けてはならないという根拠もなかなか見当たらない。そこで、制度そのものについて先に検討を進めることにする。

県民の県政参加として納税者が特定税目の納税額の一定割合について使途を特定することに関しては、①「県政参加」を促すことになるのか、②「納税者」だけに認めるのか、③「特定税目」とは何か、④「納税額の一定割合」とはいくらか、⑤「使途」はどのように設定するのか、⑥どのように「特定」するのか、⑦「特定」にはどこまで拘束されるのか、といったことが問題となる。

①「県政参加」という目的に関しては、県政に県民の意見を反映させるとともに納税者の意識を高めることにもつながるといった制度の趣旨や効果には一定の理解が得られると思われる。ただし、納税者の権利意識を強調することは、租税の性格との関係で問題がある。やはり租税は、国民が一方的に納税の義務を負い強制的に徴収されるものであり（租税の権力性）、政府に目的に沿って支出する義務を課すものではなく、反対給付との牽連関係はない（租税の非対価性）とするのが通説的な理解であろう⁷。

②「納税者」に限ることに関しては、非納税者との関係で問題が生じ

⁷ 石村・前掲論文 52 頁以降を参照。

る。高額納税者であるほど意見が反映される一方で、非納税者には参加の機会が与えられないことになり、法の下での平等（憲法 14 条）に反するおそれがあるからである。実際、東京都足立区では、非納税者との不平等が問題になり、制度化が見送られている⁸。

③「特定税目」に関しては、個人県民税であれば比較的想定しやすいが、その場合でも県民税は市町村民税とあわせて市町村が賦課徴収を行うため、制度化にあたっては市町村の協力が不可欠となる。

④「一定割合」に関しては、明示はないが、市川市と同じ 1 % が適切な水準とはいえない。市川市の場合は、身近な地域で活動する特定の団体を指名するため、納税者も用途を把握しやすい。一方、栃木県の場合は、単に施策の目的や分野を指図するだけで、納税者は実感しにくいからである。割合が高すぎると財政を硬直化させることになるし、逆に割合が低すぎれば納税者の納得感は得られまい。

⑤「用途」の範囲やレベルに関しては、例えば福祉や環境といった施策レベルで指定するのか、日光杉並木の保存といった事業レベルで指定するのか、設定の仕方がいくつか考えられる。用途を細かく限定すると財政の硬直化を招きかねず、逆に用途を大まかに指定するだけでは実効性に乏しくなる。

⑥「特定」の方法に関しては、例えば申請書に納税通知書番号と用途を記入して郵送してもらうことになる。申請書を送付するとなると、源泉徴収者には新たに郵送しなければならない。申請書を窓口で配付するとなると、納税者がわざわざ受け取りに来なければならない。いずれにせよ申請書の仕分け作業には膨大な事務コストが発生する。実際、北海道札幌市では、費用対効果が問題となり、制度化が見送られている⁹。

⑦「特定」の効果に関しては、知事の予算編成権および議会の議決権

⁸ 松下啓一・茶屋順子『新しい公共を拓くパーセント条例』慈学社（2006 年）24 頁、39～43 頁を参照。

⁹ （仮称）札幌市市民活動促進条例素案に関するパブリック・コメントの結果を参照のこと。

http://www.city.sapporo.jp/shimin/support/jyourei/j02_sakutei.html

との関係で問題がある。県民の意向を予算編成に直接反映させることは、知事や議会の判断を著しく制約することになり、知事の予算編成権（地方自治法 149 条 2 号）および議会の議決権（同法 96 条 2 号）に抵触するおそれがあるからである¹⁰。納税者の意向と知事や議会の判断が異なった場合はどのように対処するのか。この点は、知事や議会が予め指定した選択肢の中から納税者が選択するという形式をとれば、知事や議会の権限に抵触することは避けられるかもしれない。

このように使途選択納税制度の導入には問題点も多い。自治基本条例で一般的な制度と位置づけるのはなおさら難しい。そこで、使途選択納税制度の代替案を検討しなければならないことになるが、より現実的な提案としては、いわゆる「ふるさと納税」制度と同様に、寄附金税制を拡充し、寄附金に対する税額控除を活用することが考えられる。

控除は租税支出（租税歳出）ともよばれるが、財政支出と同様の効果がある¹¹。しかも、税金の場合はいったん県に入金されるため財政統制を貫徹せざるを得ないのに対し、寄附金の場合は県に入金されないため財政統制を緩和する余地があり、納税者の主体性をより尊重することができる。そう考えると、必ずしも使途選択納税制度の導入に固執しなくともよいのではなかろうか。

あるいは、県民の県政参加が目的ならば、むしろ県民投票を制度化するほうがよい。すなわち、県が県民に重大な影響を与える政策を決定する場合には、県民の意思を確認する仕組みを設けることを条例に規定する。住民投票に関しては、合併や施設建設をめぐりすでに多くの自治体で実施されているが、個別設置型か常設型か、諮問型か拘束型かなど、いくつかの制度設計が考えられる。県民本位をうたうならば、使途の特定よりも民意の反映こそ重要であり、こうした制度を自治基本条例の中に規定することのほうが重要であると考えられる。

¹⁰ 石村・前掲論文 53 頁、松下・茶屋、前掲書 43～45 頁を参照。

¹¹ 石村・前掲論文 54 頁も参照のこと。

3. 共通施策支援制度の検討

(1) 意義

「共通施策支援制度」とは、県内の3分の1以上の市町村が取り組んでいる共通施策については、県が自動的に支援するというものである。関係者の間では「3分の1条項」とよばれていたが、本稿では一般化して「共通施策支援制度」とよぶことにする。

(2) 検討の背景

実際にこうした制度を制定した例があるわけではないが、知事公約となった背景には、具体的には乳幼児医療費助成制度の拡充をめぐるいきさつがあったと思われる¹²。

乳幼児医療費助成制度とは、乳幼児が医療機関を利用した場合に医療費の自己負担額を市町村が助成する制度であるが、従来の制度では、助成の対象が就学前の児童に限られていた。市町村が独自に対象年齢を拡大している場合があり、市町村ごとに制度にばらつきがある。また、助成の方法も隣接する他の県では現物給付方式であるのに対して、栃木県では立替えを必要とする償還払い方式であった。そこで、子育て家庭の経済的負担を軽減するため、市長会や町村会は数年来、県に対して対象年齢の拡大と現物給付方式の導入など制度の拡充を要望してきた。

福田富一知事は、知事就任前の宇都宮市長のときからこの問題を認識しており、知事選では、「小学校3年生までの医療費無料化」、さらには「未就学児童の医療費の現物給付の実現」までを公約に掲げた。福田知事は就任後から市町村長との「政策懇談会」において乳幼児医療費助成制度の拡充に向け協議を始めたが、新たな財政負担を伴うため、財政力の乏しい一部の市町村は、制度の拡充に消極的であった。何とか合意にこぎつけたものの、なかなか市町村の足並みがそろわないという状況がしばらく続いたのである。

¹² 乳幼児医療費助成制度の拡充に関する知事の見解については、知事定例記者会見（平成17年度第1回、第4回、第5回、第8回）の会見録などを参照のこと。

福田知事は、おそらくこうした経験もあって、市町村の個別事情にかかわらず、県全体として容易に制度の底上げができるような仕組みとして、この制度を自治基本条例に規定することを提案したものと推察される。

(3) 検討の結果

共通施策支援制度に関しては、研究会での課題整理や検討懇談会での議論をふまえ、検討懇談会報告書では、次のように結論付けている¹³。

これは、県内の3分の1以上の市町村が取り組んでいる施策について、県が自動的に支援する内容を持つ条項を自治基本条例に規定するものである。しかし、県と市それぞれの自治体としての主体性、知事の予算執行権や議会議決権を考えるとこのような内容を持つ条項を自治基本条例に規定することは難しいと考える。自治基本条例には、県と市町村の関係や、それぞれの役割分担を規定すべきであり、それらの趣旨に沿って市町村の県政への意見反映の仕組みを工夫すべきであると考えており、現在、県と市町が協議を行う場である市町村長会議や政策懇談会等において、このための仕組みは用意されていると考えている。今後は、市町村長会議や政策懇談会等を更に活用して、県と市町村がそれぞれ事務レベルから連携し、政策研究の段階から調整を重ねる等、より市町村の意思を反映できるルートを増やすべきであると考えている。

(4) 検討内容の考察

前項と同様、検討懇談会での筆者の発言を整理しつつ、上記の検討結果を評釈する。

自治基本条例においては、市町村との関係を規定する必要がある。市町村との関係に関する事項としては、基本的な考え方として、県と市町

¹³ 前掲・検討懇談会報告書 20頁。検討懇談会の第8回議事録も参照のこと。

村との役割分担、県から市町村への権限移譲、市町村の県政参加のあり方を示すことなどが考えられる。では、さらに具体的な仕組みとして、県の市町村に対する支援について共通施策支援制度のような規定を設けることは妥当といえるか。

まず、使途選択納税制度の場合と同様に、そもそもこうした制度を自治基本条例に設けてもよいのかが問題となるが、ひとまず制度そのものについて検討を進めることにする。

市町村への支援として県内の3分の1以上の市町村が取り組んでいる共通施策を県が自動的に支援することに関しては、①「市町村への支援」につながるのか、②なぜ「3分の1以上」なのか、③「共通施策」をどうとらえるか、④「自動的に」支援してよいのか、⑤どのように「支援する」のか、といったことが問題となる。

①「市町村支援」という目的に関しては、県政に市町村の意向を反映させるとともに市町村間の格差を是正するといった制度の趣旨そのものには異論は少ないように思われる。都道府県は、基礎自治体である市町村を包括する広域自治体として、広域的機能、連絡調整機能および補完機能を担っており（地方自治法2条5項参照）、共通施策支援制度は、地方自治法の規定とも合致する。ただし、地域間の格差を是正することが支援になるとは必ずしもいえない。施策の画一化が地域の個性を喪失させてしまうこともある。

②「3分の1以上」という基準に関しては、過半数とか3分の2以上ではなく、なぜ3分の1以上を基準とするのか合理的な根拠に欠ける。また、市町村の規模は考慮せずに、単純に市町村の数だけで判断しているのか疑問が残る。何より問題なのは、3分の1の市町村が取り組むということは、3分の2の市町村が取り組んでいないということである。残る多数の市町村の意向を無視し、施策を強制することになってしまう。

③対象となる「共通施策」に関しては、施策の性格や内容によって支援の要否も異なりうる。施策といっても、自治体間で政策的な協調が必要なものから、各自治体が地域事情に応じて独自に対応するものまであ

る。支援の要否は、市町村の実施状況だけでなく、施策の重要性や緊急性、さらには財政状況などを含めて総合的に判断されなければならない。

④「自動的」という基準に関しては、行動選択の判断としてあまりに一方的、機械的すぎる。そもそも県と市町村は対等・協力の関係に立つ。それは県の意向を一方的に押し付ける関係でもなければ、市町村の意向を一方的に受け入れる関係でもない。また、県は連絡調整機能を担っている。機械的に対応することは、県本来の役割を放棄するものであり、市町村との対話を軽視することにもなりかねない。

⑤「支援」の内容や方法に関しては、財政的支援、技術的支援、人的・組織的支援など多様な形態が考えられる。県の補助負担を増額する以外にも、県の規制条例を制定する、県の職員を派遣する、県の出先機関に逆委託するといった措置も含めてよい。広く解すれば、県の優先課題と位置づけ協議の場を設けることも含まれるかもしれない。

このように共通施策支援制度の導入にも問題点も多い。自治基本条例で一般的な制度と位置づけるのはなおさら難しい。そこで、共通施策支援制度の代替案を検討しなければならないことになるが、より現実的な提案としては、県と市町村の政策対話を制度化することが考えられる。すなわち、県が市町村に重大な影響を与える政策を決定する場合（条例の制定、計画の策定など）には、知事と市町村長が事前に協議する場を設けることを条例に規定する。知事と市町村長が意見交換を行う場としては、すでに「市町村長会議」や「政策懇談会」が設置されているが、制度上の位置づけは必ずしも明確ではない。市町村重視をうたうならば、自動的な支援よりも県と市町村の対話こそ重要であり、こうした制度を自治基本条例の中に規定することのほうが有意義であると考えられる。

4. 制度提案に共通する志向性

(1) 制度の目的—県政参画

まず、制度目的をみると、「使途選択納税制度」は、県政に県民の意思を反映させるものであり、「共通施策支援制度」も、県政に市町村の

意向を反映させようとするものである。ともに開かれた住民本位・市町村重視の県政をめざす県の姿勢を示すものである。

住民自治の観点からすれば、県政運営を担うのは県民から選ばれた知事と議会である。県民の信託を受けた知事や議会には、県政運営にあたっては、県民の意思を反映させることはもちろん、県民の主体的な県政参加を促すことも求められよう。また、住民自治に最も重要な役割を果たすのは、基礎自治体である市町村である。「補完性・近接性」の原理から考えても、住民に身近な市町村が優先され、その市町村を補完するのが広域自治体である県の役割である。県政運営にあたっては市町村の意向を軽視することは許されない。県の自治基本条例の中で住民本位や市町村重視の県政をうたっているのは、広域自治体が自治基本条例を制定する意義を強調するためとも考えられる。

しかし逆に、この「補完性・近接性」を理由として、広域自治体が自治基本条例を制定することに否定的な意見もある。すなわち、住民に身近な基礎自治体である市町村ならば、自治基本条例を制定する意義もあるが、住民とは市町村を介してより間接的な関係にしか立たない広域自治体では、制定の必要性が乏しい。また、市町村が制定した自治基本条例と県の自治基本条例が抵触することも想定されるというのである。たしかに県の自治基本条例の制定の仕方によっては、規律密度を高めてしまい、市町村の自由度を狭めかねないことには留意が必要だろう。

（２）制度の手段—自動制御

次に、制度手段をみてみると、「使途選択納税制度」は、納税者が県税の使途を直接的に特定することで、いわば財政運営を自動的に制御しようとするものである。「共通施策支援制度」も、県が市町村の施策を自動的に支援することで、いわば行政運営を自動的に制御しようとするものである。いずれの制度も県政運営の自動制御という点では共通している。そこで、この自動制御の是非を考えてみる。

組織における行動の決定は、状況の判断と行動選択の判断からなる。

状況が流動的で行動選択が複雑な場合には、連絡・調整や報告・指示が逐一必要となるが、こうした「手動制御」の状態は情報伝達に多大なコストを必要とする。これに対して、状況が予測可能で行動を定型化できる場合には、事前に判断基準や行動類型を規則等に定めておくことができる。規則等に基づいて決定する「自動制御」の範囲を広げることで、組織は効率的に行動できるようになる¹⁴。

しかし、こうした自動制御を適用できる場面は限られている。高度な判断を要する場合にまで過度に自動制御化すると、対応に柔軟性を欠き、かえって混乱を招くことになる。

また、県政運営の自動制御化は、首長や議会、広域自治体のもつ調整機能を没却するものでもある。その意味では、自治基本条例によって広域自治体の存在意義を明らかにするどころか、広域自治体にとっては自己否定につながりかねない。なぜこうした提案が当事者からなされるのか理解に苦しむところだが、裏を返せば、知事や議会、県の調整能力が機能不全に陥っているということなのかもしれない。

（3）制度の位置づけ—手続条例化

制度と自治基本条例との関係を見ると、「使途選択納税制度」と「共通施策支援制度」のいずれの制度もかなり具体的な手続を規定する点では共通している。

自治基本条例といっても形式に決まりはなく、自治体の基本理念を中心に定める「理念型条例」から、団体の組織運営や活動の基本原則を中心に定める「指針型条例」、さらには、住民自治のための具体的な制度を定める「制度型条例」まで、多様な形態を想定できる。

「理念型条例」は、初期の自治基本条例に多く見られたが、従来の都市憲章などと大差がなく、あえて法規範性を有する条例として制定する意義を見出しがたい。そこで、近時の自治基本条例は、具体的な制度を規定する「制度型条例」が多くなっている。

¹⁴ 森田朗『改訂版現代の行政』放送大学教育振興会（2000年）95～98頁を参照。

自治基本条例を制定することには、そもそも懐疑的な見方も根強い。もともと自治基本条例は、一般的抽象的な規定が多く、条例としての実効性に欠けるため、あえて制定する必要性に乏しいというのである。県知事が公約で自治基本条例に具体的な制度を設けようとしたのは、自治基本条例を制定する必要性を強調したかったからとも考えられる。

しかし、こうした具体的な制度の規定に関しては、制度の具体的な内容は個別の条例や要綱などにゆだねられるため、個別の条例等を制定すれば足りるといった反論がある。また、自治基本条例には首長の交替や議会の議員構成の変化があっても影響されない普遍的な事項を規定すべきであり、知事公約を盛り込むべきではないとか、自治基本条例の改正に厳格な手続が要求された場合、詳細な手続を規定することで条例の内容が硬直化してしまうといった批判もある。

5. 自治制度改革に対する含意

(1) 団体自治の拡充から住民自治の確立へ

西尾（2007）は、第1次分権改革の成果と限界について、機関委任事務の全面廃止、関与の定型化・ルール化と係争処理制度の創設、必置規制の緩和などを成果としてあげる一方、地方税財源の充実確保、法令の規律密度の緩和、事務権限の移譲、地方自治制度の再編成、住民自治の拡充、「地方自治の本旨」の具体化を残された課題にあげている。

地方自治の本旨には、住民の自己統治を意味する「住民自治」と、地方政府の自律を意味する「団体自治」が含まれる。従来の自治制度改革は、機関委任事務の廃止など、団体自治を充実させるという面では大きな成果をあげたといえるが、住民自治を確立させるという面では不十分であったといわざるを得ない¹⁵。

そう考えると、自治基本条例の検討課題とされた「使途選択納税制度」には、住民（納税者）不在の自治制度改革に対する不満が見てとれる。だとすれば、今後の自治制度改革、特に広域自治体での自治基本条例の

¹⁵ 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会（2007年）、II章およびIII章。

制定にあたっては、「住民自治」の確立に力点を置き、統治権力との距離を縮め「住民の自己統治」を実現することが課題になるように思われる。

（２）総合性指向・普遍主義から多様性指向へ

金井（2007）は、分権改革に存在する傾向性・拘束性として、自治制度および自治制度官庁には「総合性」指向が存在するという。ここでいう「総合性」とは、①国と自治体を相互に関連させて自治制度を構築するという「融合性」と②自治体レベルで各種の行政分野を可能な限り広く包含しようとする「統合性」を合わせたものである。この「総合性」は、個々の自治体にとっては、自己の管轄を限りなく膨張しようとする「膨張主義」となる。他方、自治制度を一般的に全自治体に適用できるように構築しようとする「普遍主義」がある。この「総合性＝膨張主義」と「普遍主義」は、ともに自治制度官庁、自治制度、自治体に内在する傾向性であると指摘する¹⁶。

そう考えると、自治基本条例の検討課題とされた「共通施策支援制度」は、県と市町村を相互に関連させようとする「融合性」を含む総合性指向、自治制度を全市町村に適用できるようにしようとする「普遍主義」など、従来の自治制度改革の傾向性が自治体にも根強いことをうかがわせる。しかし、こうした傾向性には強い疑問がもたれている。例えば近年の市町村合併（平成の大合併）は、全ての自治体は総合的な行政体にふさわしく合併して規模を拡大する必要があるといった、まさに「総合性＝膨張主義」と「普遍主義」の論理が支配していたが、合併後の検証で厳しい批判にさらされている。最近では「合併・統合」型の改革に加えて「自立・連合」型の改革が模索されている¹⁷。こうしたことをふまえると、今後の自治制度改革、特に広域自治体での自治基本条例の制定にあたっては、むしろ「多様性」指向への転換を図り、多様な統治形態

¹⁶ 金井利之『自治制度』東京大学出版会（2007年）、序章およびⅠ章。

¹⁷ 加茂利男「平成の地方自治改革—これまでとこれから」『日本型地方自治改革と道州制』自治体研究社（2007年）、9-55頁。

を認めつつ「自立の共通基盤」を構築することが広域自治体の役割となるように思われる。