

## 研究ノート

# 事務配分問題としての自治基本条例（3）・完 "Jichi-kihon-jourei" als Kompetenzverteilungsproblemen (3)

旭川大学経済学部教授

黒川伸一

Shinichi Kurokawa

### 目次

1. はじめに
2. 自治基本条例の規定する事務
  2. 1. 検討の目的及び対象
  2. 2. 自治基本条例の規定内容
    2. 2. 1. まちづくり
      2. 2. 1. 1. 対象
      2. 2. 1. 2. 目的
      2. 2. 1. 3. 性質
      2. 2. 1. 4. 主体
      2. 2. 1. 5. 権利・義務・責務としてのまちづくり
      2. 2. 1. 6. 行政事務としてのまちづくり
    2. 2. 2. まちづくりに関する行政事務
      2. 2. 2. 1. 情報共有（以上 第75号）
      2. 2. 2. 2. 人材育成、職員に対する指揮・監督
      2. 2. 2. 3. 総合計画、行政評価、行政改革、行政組織、行政手続
      2. 2. 2. 4. 子育て支援・次世代育成、環境保全、学習機会の確保
      2. 2. 2. 5. 危機管理・安全なまちづくり
      2. 2. 2. 6. 連携・協力・交流
  2. 3. 検討（以上 第76号）
3. 事務配分問題としての自治基本条例（以下 本号）
  3. 1. 検討課題
  3. 2. 分析の視点
  3. 3. まちづくりにかかわる規定の特徴
    3. 3. 1. 「場所」について
    3. 3. 2. 正当性と体系性について
      3. 3. 2. 1. 情報共有
      3. 3. 2. 2. 市民参加
  3. 4. 小結
4. おわりに

### 3. 事務配分問題としての自治基本条例

本稿は、拙稿「事務配分問題としての自治基本条例(1)」(2016年)\*<sup>1</sup>、同「事務配分問題としての自治基本条例(2)」(2017年)\*<sup>2</sup>に続く研究ノートである。本章では、前章における事務配分にかかわる自治基本条例の規定内容の整理を前提としながら、「まちづくり」概念を基礎としたその評価と、今後の展開に向けた提言を簡潔にまとめることにする。

#### 3. 1. 検討課題

筆者は別稿において、地方自治体からすれば、「まちづくり」とは、転入・転出という形で移動する人々の移転の自由と、当該自治体に居住し続ける住民の居住の自由との間で、移動と居住を促進する施策の策定・実施にかかわって、最適点を見いだす活動であると指摘した\*<sup>3</sup>。自治体が実施する施策には、他の自治体からの／への移動を促進する効果を伴うものもあれば、住民の様々な環境を改善して、引き続き居住し続けることを促す施策もある。移住支援や新規就農支援、小中学校の統廃合や赤字の公共交通機関の廃止などは前者であり、効率的な除雪の実施に関する施策や、街区公園や公民館の整備事業等は後者に該当するであろう。むしろ、住民の移動／居住に及ぼす主たる効果の観点からこれらの施策を截然と分類することは容易ではない。児童の医療費の無償化や高齢者に対する敬老パスの発給などは、その恩恵を受ける住民にとっては引き続き居住しつづけようと思わせると同時に、そのような施策を採用しない他の自治体からの移住を促すであろうし、それら施策の恩恵を全く受けない層にとっては、退出アプローチの採用を検討するきっかけにもなり得る。地域住民のアイデンティティを高めるような伝統的なイベントの主催・共催やそれに対する補助金の支出といった施策も、関係人口を増加させ、他自治体からの転入を促進する効果を有し得るし、イベントの実施方法いかんによっては騒音被害を受ける住民の転出を帰結する可能性もあり得る。

問われるのは、このように多面的な効果を伴う政策・施策について、地方自治体がどのようなウエイトを置いて実施するかである。その際、それが憲法・地方自治法の定める国・地方間の事務配分とどのような緊張状態を生じ、いかなる回避手段が採られているかについて確認しなければならない。このようなウエイトの置き方は、結局のところ、各地域の社会的・経済的・歴史的環境に依存しており、それらを総合的に考慮した上でなされる執行機関の決定に委ねられるのであるから、ここで取り上げる課題は地方政治学の研究対象であるかもしれない。しかし、すでに見てきたように、自治基本条例は「まちの憲法」として機能することが期待されており、その意味において、まちづくりの根本法規として、地方政府の政策判断の方向性を規定している。そうであれば、まちづ

---

\* 1 旭川大学経済学部紀要第75号15頁以下。

\* 2 旭川大学経済学部紀要第76号109頁以下。

\* 3 拙稿「法概念としての「まちづくり」」旭川大学経済学部紀要第81号(2022年3月)41頁以下。

くりを考察する際に、自治基本条例における事務配分問題を取り上げる必要性は依然として認められるであろう。本稿では、このような理解を基礎にした上で、自治基本条例の定める諸規定に立ち戻り、その課題を明らかにした上で、今後に向けて提言を行う。

### 3. 2. 分析の視点

本稿が自治基本条例の分析にあたって留意したのは以下の諸点である。第一に、憲法・地方自治法上の限界である。固有条例の制定を認める通説の立場に依拠しても、憲法・法律に反する条例の制定が認められないのは当然である。自治基本条例に「まちの憲法」という位置づけが与えられたとしても、憲法や地方自治法に反する事務配分規定を条例中に設けることは許されない。しかし、言い換えれば、憲法・法律に反しない限り、自治基本条例に独自の事務規定を設けることは、地方公共団体の自主組織権や自主行政権からも認められるべきである。自治体が自治基本条例を制定する動機の一つがここにある。そこで、憲法・地方自治法の制約の下で、自治基本条例がどのような事務配分規定を設けているのか、確認し、評価する必要がある。

第二は「物語」への留意である\*4。「まちづくり」概念は主体によって可変的な概念であり、普遍的な定義が存在するわけではない。各種の政策・施策の実施を通じて住民の福祉を促進すべき地方自治体からすれば、「まちづくり」概念は上述のように理解できる。他方で、地域の人々を主体とする「まちづくり」は、阿部昌樹のいう「地域の物語」\*5（あるいは、光本伸江の用語に従えば「自治体／地域の物語」\*6）へ参加することを通して、自らの位置を「地域の物語」の中に同定し、地域の一員としてのアイデンティティーを高めていく活動ともいえる。このようにして語り継がれていく「地域の物語」は自治体の政策・施策や事務のあり方をも方向づけ、ひいては公定された「地域の物語」として広く地域の人々の生活を規定していく\*7。もちろん、物語り（narrative）に参加せず、場合によっては地域から退出するアプローチを採ることで、消極的に物語の変容を促すことも可能

\* 4 他の注で引用したものの他、物語論について本稿が参照したものとしては、野家啓一『物語の哲学』（岩波現代新書、2011年）、愛敬浩二『立憲主義の復権と憲法理論』（日本評論社、2012年）117頁以下、巻美矢紀「日本国憲法の「物語（narrative）」はあるか—主権と人権・再訪」辻村みよ子・長谷部恭男編『憲法理論の再創造』（日本評論社、2011年）63頁以下、藤井聡・長谷川大貴・中野剛志・羽鳥剛史「「物語」に関わる人文社会科学の系譜とその公共政策的意義」土木学会論文集F5（土木技術者実践）67巻1号（2011年）32頁以下など。

\* 5 阿部昌樹『ローカルな法秩序 法と交錯する共同性』（勁草書房、2003年）160頁。阿部によれば、法社会学における「地域の物語」とは、「地域社会を取り巻く自然環境、地域社会の歴史、そしてその歴史のなかでの先人たちの営為について語る、地域社会の成り立ちについての物語であり、また、そうした自然と歴史とが相まって、今在る地域社会をかけがえのないものとしており、そこに住まう人々は、そこに住まうというまさにそのことによって、その自然と歴史の受益者であるとともに、それらを未来へと継承すべく義務づけられた存在であることを語る、地域社会の歴史的連続性についての物語」とされる。

\* 6 光本伸江「「自治体／地域の物語」論 序説—自治体は「自治の言葉」を取り戻せるか—」法学新報第118巻第3・4号（中央大学、2011年）627頁以下。光本によれば、「自治体／地域の物語」とは、「自治体または地域による、自治体または地域に関する物語」である。

\* 7 光本も「自治体にとって振り返るべき歴史やあるべき将来像は、その自治体の「自治の在り方」そのものの基底をなす」と指摘している。光本・前掲注6、627頁。

であろう。赤字鉄道路線の廃止容認の方向性に対して、他自治体へ転出する／考慮する住民の声をもとに、自治体が存続に向けた利用促進策を策定して、政策転換するのはそのような例である。いづれにせよ、住民の側からすれば、地方自治体には、このようにして紡がれていく住民の物語りを促し、あるいは、この物語りに参加しない者に別の選択肢や可能性を提示することが求められている。

地域の人々が物語りに参加する前提として、それを可能とする開かれた「場所」が必要である。もちろん、このような「場所」は、基本的には家庭や地域社会が用意するべきものであろう。しかし、現代社会では、「居場所づくり」の議論に見られるように\*8、場所（私的なものであれ、公的なものであれ、それらの中間的なものであれ）の確保は容易ではない。ベンジャミン・R・バーバーは、市民社会を育成し、強めるために、「公共の空間を拡大し強化する」ことを立法作業のリストのトップに掲げる\*9。これは市民性の陶冶に必要な公共空間を問題にしているのではあるが、現代社会では、「場所」の確保に公の関与が必要であることを示唆している。自治体も、条例、計画、施策等を通して「地域の物語」の語り手になり得るのではあるが、そのような物語は「政治権力的な物語」\*10であり、その公定には慎重になるべきであらう。むしろ、地域の人々が語り手となり、聞き手となりながら紡いでいく地域の物語りに「場」を用意することこそが自治体の主たる任務となるべきである。実際、自治体がこの意味における場所の提供を重要な事務と捉えていることは、自治基本条例からも看取することができる。そこで、自治基本条例における「場所」の確保に関する規定について検討を行う。ここでは、物理的な「場所」に加えて、学習の「機会」といった非物理的な「場」の確保についても簡単に触れることにする。

第三は、地域の物語りに参加せず、場合によって退出を選択する住民の利益保護である。これは単純に個人的な利益を優先して他の自治体の政策を選好する場合だけでなく、政策の変更を迫るために、自治体の語る物語のプロットを積極的に拒否する場合も考えられる\*11。このような選択は、地域住民の共同実践としてのまちづくりにとっては好ましいものではないかもしれない。しかし、「足による投票 (voting with one's feet)」は自治体間の政策競争を促進し、結果的には住民の福祉を増進させ得るのであるから、退出アプローチを採る者の利益を保護することもまちづくりの発展にとって有意味である\*12。この点について、本稿では移転の前提条件である情報公開・情報共有に限

\* 8 居場所づくり論については、参照、拙稿・前掲注3、51頁以下。

\* 9 ベンジャミン・バーバー／山口晃訳『＜私たち＞の場所 消費社会から市民社会をとりもどす』（慶應義塾大学出版会、2007年）109頁。

\* 10 光本・前掲注6、634頁。

\* 11 光本によれば、地域の物語のプロットは、「大抵は、成功—失敗—災難の組み合わせ」であり、そこからの帰結として地域の将来像と言った長期的な物語が導かれるが、このような物語はすべての住民に受け入れ可能というわけではない点に留意すべきであると指摘する。光本・前掲注6、638頁。

\* 12 なお、「ふるさとの商品化」を介した自治体間競争や、それによる他の自治体や地域との差異化について否定的なものとして、参照、光本・前掲注6、648頁。

定して、規定のあり方について検討を加え、簡単な考察を行う。

以下、第2章で具体的に概観した自治基本条例の規定内容に立ち戻って、以上の視点から検討及び評価を進めていくことにする。

### 3. 3. まちづくりにかかわる規定の特徴

すでに見てきたように、自治基本条例は「まちの憲法」として自治の理念や基本方針を定めるものが多く、事務に関する規定を置く場合でも、抽象的なものにとどまることが少なくない。その意味では、規定の特徴や課題をことさら取り上げる必要はない。しかし、ここでは、そのような批判があることを理解した上で、各条例の規定について、いま一度「まちづくり」の視点から確認していくことにする。

#### 3. 3. 1. 「場所」について

はじめに、上記視点の第二にかかわる「場所」の問題を取り上げる。本稿では空間や場所に関する哲学的議論には立ち入らないが、「まちづくり」のための場所としては、単に物理空間が用意されていけばよいというわけではない。中心市街地の活性化を通して伝統的な商店街の復活が目指される場合、単に多くの商店が入って、売買活動が活発になればよいというわけではなく、買い物を通じたコミュニティの形成が含意されている。つまり、単なる商業空間ではなく、コミュニティが形成されるような場所が求められるのであり、そのためにはその場所において経験される「地域の歴史」や「地域の物語」といったものが必要なのである。

地域の人々が集って、「地域の物語」を語り合う場として期待されるものの一つに、自治体が設置する公共施設がある。これには市町村が地方自治法244条の「公の施設」\*13として条例によって設置するものと、図書館法等の個別法の委任条例を制定して設置するもの（例えば、公民館、博物館、公立図書館、文化会館等）とがある。前者については地方自治法自身が設置、管理、廃止について規定を設けており（同法244条の2）、後者についても個別法及びその委任を受けた政令が設置基準を定め、地方公共団体が条例で設置することになっており（例えば、図書館法7条の2、10条など）、いずれの場合でも自治基本条例で総則的規定を設ける必要は認められない。

もっとも、単に公共施設を設置して物理空間を用意すれば、「まちづくり」のための場所が完成するわけではない。B・バーバーが公共空間に多様性とそれを支える伝統を求めたように\*14、真の意味で地域の人々に共有された「まちづくり」の場所となるためには、建設から管理運営まで含めた

\*13 いうまでもなく、地方自治法244条の「公の施設」は、普通地方公共団体が設置する「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」であって、「まちづくり」のための場所、地域の物語を語る場所と同義ではない。

\*14 B・バーバー／山口訳・前掲書注9、113頁以下。



公共施設のあり方も問われる。「地域の物語」では、「論理的な説得力とは異なる属性を有する語り」、「本質的に情緒的な」語りが必要であるとの指摘がなされているが<sup>\*15</sup>、物理空間のあり方や、設置後の運営、その利用方法等についても、それとパラレルに考えることが求められるのである。図書館法一図書館設置条例による公共図書館の設置は一般公衆の「教養、調査研究、レクレーション等に資する」ことを目的とするが(図書館法2条1項)、地域の図書館が「まちづくり」で重要な役割を担っていることは確かである。そうであれば、公共図書館の設置及び運営は「まちづくり」についても留意することが求められる。しかし、図書館を含め、公共施設の設置について、かような観点から具体的な基準を明示する自治基本条例は見当たらない。

その意味において、平成15年(2003年)に地方自治法を改正して導入された「指定管理者制度」は、その運用いかんによっては(つまり、単に経費削減等の経済的効率性に着目するのではなく)、まちづくりに資する余地がある<sup>\*16</sup>。そもそも「その施設[公の施設 筆者]の管理をどのような需要者を対象にして、どのような需要に応えるために提供するのが明示されていない」との指摘があるが<sup>\*17</sup>、そうであれば、指定管理者の選定ないしその後の管理基準について自治基本条例が介入する余地はあり得る。

以上の点に関して自治基本条例の規定を確認すれば、以下のことが判明する。第一に、公の施設の設置及び管理の基準に関して、直接、総括的な規定を置くものは、学習環境づくりについて規定する厚沢部町条例<sup>\*18</sup>を除くと、管見ではみられない。他方で、指定管理者及び指定管理者として受託することの多い出資団体について規定をおく条例は少なくない。ただ、その場合でも、施設の管理基準を法定するのではなく、業務の目的達成の検証と、必要な指導及び助言を行うことを定めるにとどまっている。帯広市条例21条が「市は、出資またはその他の支援等を行う団体等及び指定管理者が行う市と関連する業務等について、その目的が適切に達成されるように必要な指導及び助言ができるものとする」と規定するのが一例である。その意味では、これらの規定は「まちづくり」における公の施設の重要性を十分に反映しているわけではない。むしろ、個々の公の施設の設置条例や、実際の運用でかかる点については考慮されるとは考えられるが、まちづくりの観点から、施設管理の基準について、自治基本条例が独自性を打ち出すことは可能であるように考えられる。

\*15 阿部・前掲書注5、157頁。

\*16 公の施設の運用や指定管理者制度については、参照、松本茂章「「芸術創造拠点と官民パートナーシップ」：開設5周年を迎えた京都芸術センターの運営」同志社政策科学研究第7巻第1号(同志社大学、2005年)203頁以下、倉澤生雄「地方自治法244条「公の施設」と個別法との関係―指定管理者制度の導入と図書館法―」法学新報第112巻第11・12号(中央大学、2006年)217頁以下、望月正光「指定管理者制度の検討」関東学院大学経済経営研究所年報第28巻(2006年)33頁以下など。

むしろ、指定管理者制度は「公の施設の設置の目的を効果的に達成する必要があると認めるとき」に採用されるのであり、制度導入の背景には、経費削減等の観点が重視されたことが大きい。

\*17 望月・前掲注16、37頁。望月は、神奈川県議会において「公共的性格を持つ「公の施設」をどのように住民に利用してもらうかという公共サービス供給の議論が十分になされていない」と指摘する。同上41頁。

\*18 厚沢部町素敵な過疎のまちづくり基本条例第2節こころ豊かな人を育むまちづくり(25条～29条)参照。

第二に学習の機会についてである。まちづくりにとって地域の人々の学習が重要であることはすでに指摘されているところであるが<sup>\*19</sup>、学習には、そのための物理空間に加えて、学習の機会が必要である。すなわち、まちづくりのための講座、研修、各種イベントの機会の提供である。もっとも、学習の機会について規定する場合でも、その多くは学習に関わる抽象的な規定にとどまり、地域の歴史など、具体的な学習内容にまで言及するわけではない。

### 3. 3. 2. 正当性と体系性について

すでに見てきたように、自治基本条例の機能の一つに、自治体が実施する個々の施策に正当性と体系性を付与することがある。すなわち、自治体に取り組む施策について、自治基本条例に根拠を置くことで法的な正当性を付与し、それらの施策の間に「まちづくり」の観点から体系性を付与する機能である<sup>\*20</sup>。この点に関する自治基本条例の規定は多いが、本稿では住民との協働に不可欠な情報共有と市民参加を取り上げる。これらは自治基本条例が描く自治に関わるグランド・デザインの必須の内容とされるからである<sup>\*21</sup>。

#### 3. 3. 2. 1. 情報共有

前章でみてきたように、多くの自治基本条例は情報共有に関する規定をおいている。その規定の仕方は、地方公共団体が市町村民等とまちづくりに関する情報を共有すること、これを具体化するために、情報公開条例や個人情報保護条例を整備することというものであった。もっとも、かかる諸条例の整備以上に、情報共有にかかわる具体的な事務が条例中に規定されるわけではない。

情報共有について検討すべきは以下の二点ある。第一は、市町村と市町村民等とが共有すべき「まちづくり」に関する情報の不明確さである。この点が明らかにならなければ、情報共有から導かれる市町村の具体的な事務は判明しない。確かに、制度の詳細は情報公開条例や個人情報保護条例の規定するところに委ねられており、「まちづくり」情報と言っても狭く限定する意図はなく、広く自治に関する情報全般と捉えるべきであろう。しかし、条例が単なる情報ではなく、わざわざ「まちづくり」に関する情報と規定する以上、市町村民等と共有すべき情報は単なる客観的な統計情報等にとどまらず、恣意的で、情緒的な評価や判断を伴う「地域の物語」に関わる情報を含み得ると捉えることもできよう。加えて、情報共有と規定する以上、自治体が物語の語り手になり、住民が

\*19 例えば、参照、上田孝典「自治基本条例と住民の学習—つくば市自治基本条例の策定をめぐって—」筑波大学「地域と研究」研究会報第3号（2012年）25頁以下。

\*20 自治基本条例と他の条例間に階層性を設けることが法制度上可能かという論点があるが、本稿では取り上げない。この点について、参照、斎藤誠『現代地方自治の法的基盤』（有斐閣、2012年）375頁以下。

\*21 斎藤・前掲書注20、372頁。なお、既に見てきたように、多くの自治基本条例は議会に関する比較の詳細な規定を設けている。しかし、議会の権限事項はすでに憲法及び地方自治法で詳細な規定が設けられており、自治基本条例で独自の規定を設けることは困難である。この点につき、参照、同上、373頁。

その聞き手となる場合だけでなく、その逆のパターンも含意され得る<sup>\*22</sup>。

情報公開・個人情報保護は、地方による制度化が国に先行した領域であるが、現在では、全国的に概ね標準化されてきている。したがって、自治基本条例においても、独自の事務のあり方を規定することは容易ではない。実際、多くは各市町村の定める情報公開条例・個人情報保護条例にしたがって情報を公開・共有すると規定するとともに、もっぱら条例間の体系性に留意して規定を設けるにとどまる。しかし、上記のように「まちづくり情報」という言葉の含意は広く、情報の内容に着目して、独自の規定を設ける可能性はあるであろう。

第二に、市町村による情報公開・開示の方法に特に留意する必要がある。現在でも自治体は市町村民等に必要な情報を公開するために様々な媒体を用いているが、単なる行政情報ではない、「地域の物語」にかかわる情報は従来の情報伝達手段では十分には伝えきれないところがある。まさに「自治体政治の言葉＝「自治の言葉」は、聞き手＝他者＝受信者を前提として「語られる」もの」なのであり<sup>\*23</sup>、媒体について、「地域の物語」の特徴をも考慮した規定を設けることも考えられるべきである。

加えて、多くの条例が単なる情報の公開でなく、「共有」という語を選択している点にも注意が必要である。情報公開の媒体として「広報紙、公式ホームページ」を列挙するものがあるが（例えば、芦別市条例7条3項等）、広報紙にせよ、公式ホームページにせよ、情報の一方的な提供にとどまれば、共有の「場」としては機能しない。「地域の物語」を共有するためには、これらの媒体が住民の自発的な参加（例えば、編集作業への参加など）に開かれていることが求められる。上述したように、「本質的に情緒的な」語りである「地域の物語」とその他の行政情報とをいかに分けしながらか共有していくかは情報発信の媒体に課された重要な課題である。最近では、多くの自治体が広報紙の発行に工夫を加えているが、この点で住民参加を求めることは少なからぬ意義があるであろう。

### 3. 3. 2. 2. 市民参加

市民参加についても、先行する市民参加推進条例等によって制度化されているところ、自治基本条例においてその根拠規定を設け、当該条例に正当性と体系性を付与するものが多い。ここで具体的に想定される市民参加とは、委員の公募、パブリックコメント、市民説明会、住民投票などであり、旭川市条例のように、個別の条例制定の根拠規定を置くのみで、詳細はすべて市民参加条例に委ねるものと、恵庭市条例や北見市条例のように、自治基本条例においてこれら市民参加の方法を明示するものがある。いずれにせよ、自治基本条例に市民参加に関わる規定を設けることで、「まち

---

\*22 地域の物語における語り手と聞き手、特に語り手としての自治体について言及するものとして、光本・前掲注6、633頁以下。

\*23 光本・前掲注6、630頁。



づくり」にかかわる基本的な手続、方式が法定されることになる。

元来、まちづくりの中核をなす主体が地域の人々である以上、「まちづくり」において市民参加が重要な機能を営むことは疑いようがなく、自治基本条例におけるこれら手続の法定は、国との関係では、「住民自治の過少状況を改善しようとする」ことに認められる<sup>\*24</sup>。実際にも、かような手続を通して示された住民の意思が国の施策に影響を及ぼしたケースは少なくない。かくて、市民参加制度は、国に対する地域の「抵抗の物語」に資する、団体自治の重要な手段となり得る。

課題は内に向かつての（すなわち、自治体の内部の人々に対する）市民参加制度の機能である。斎藤誠は、市民参加制度を「自治体政府の（従来の）活動領域に対する参加」と「まちづくり」への参加とを分けるが<sup>\*25</sup>、ここで取り上げるのは後者の参加であり、市民等やコミュニティの「まちづくり」への参加を推進・支援する規定が該当する（例えば、恵庭市条例12条、14条など）。この意味における「まちづくり」への参加が含意するのは、「地域の物語」を核にした、市民等もその担い手である「拡大された公共空間」<sup>\*26</sup>の創出に他ならない。このことの法定について、斎藤は「拡大された公共空間の領域においては、各主体に妥当する原理・行動準則は、良くも悪くも未開拓であり、自治体政府の役割も含めて、協働原則とその仕組みを自治基本条例に規定することの意義も認められよう」と指摘している<sup>\*27</sup>。

まちづくりへの参加を地域の物語り活動への参加と捉えるならば、自治体の側には、前項であげた物語の場の創出が求められるし、市民の側にはかかる活動への自発的な参加・不参加が求められる。後者については、自治体による参加に向けたインセンティブの仕組みの導入が求められるが<sup>\*28</sup>、この点で重要な役割を果たすのが、学習の機会の保障であり、かかる規定を充実させることが自治基本条例の今後の課題であろう。

### 3. 4. 小結

以上、「まちづくり」の視点から自治基本条例の規定について簡単な検討を加えた。現在の自治基本条例は自治の基本方針を定め、その制定を通じて個々の条例に正当性と体系性を与えるという点に重点が置かれており、「まちづくり」、すなわち「地域の物語」への参加という観点から設けられた事務規定は、あるとしても抽象的なものにとどまり、十分に具体化されているわけではない。

このような自治基本条例の状況は、「法律の範囲内」という条例制定権の限界を顧慮するならば、首肯できるところではあるが、「まちづくり」の基本条例としては今後の展開が期待されるところで

\*24 斎藤・前掲注20、383頁。

\*25 斎藤・前掲注20、383頁以下。

\*26 斎藤・前掲注20、384頁。

\*27 斎藤・前掲注20、384頁。

\*28 斎藤・前掲注20、384頁。

もある。「まちづくり」を中核概念として掲げる以上、地域の物語という視点から、それぞれの事務規定を深化させていくことが求められている。

#### 4. おわりに

阿部昌樹はロバート・N・ベラーの「記憶の共同体」概念に依拠しつつ<sup>\*29</sup>、地域住民による共同実践の創発について、次のように指摘する。

「しかしながら、地域社会が一丸となって共同実践が創発するためには、そこに暮らす人々が、集合的な歴史の物語を過去から引き継ぎ、未来へと継承する共同の責任を負った、地域社会という「記憶の共同体」の一員として自らを同定するとともに、その「記憶の共同体」における善き隣人として行動すべく動機づけられなければならない。」<sup>\*30</sup>

自治基本条例はこのような「地域の物語」を法の言葉で語るものである。多くの条例が前文で地域開発の苦難の物語を語り、豊かではあるが過酷な自然環境を語り、一部の条例が「です・ます」調を用い、規定の主語に「わたしたち」といった表現を用いながら、地域の人々の情緒をかき立てているのは、その文脈において理解できる<sup>\*31</sup>。他方で、自治基本条例は憲法を頂点とする法体系中に位置づけられる条例であり、「固有の語彙や文法」によって語られた「法の語り」である。阿部が指摘するように、そこには法の素人にとっては「疎外感を感じやすい」危険がある<sup>\*32</sup>。このように、自治基本条例は「地域の物語」を「法の語り」で地域の人々に語りかけるというパラドキシカルな課題に直面しているのである。本稿で見えてきたように、現在の自治基本条例は「まちづくり」概念を十分に顧慮しているとは言い切れないが、条例として課されている限界からは、やむを得ない部分も少なくない。今後、この問題についていかに取り組むのか、地域の人々をも含む広い意味での条例制定権者に課された重責と言えよう。

ところで、現代におけるモビリティの発展は人々の移動コストを時間の面でも、金銭的にも大きく減少させた。また、人々はインターネットや電子デバイスの普及により、名前も知らない自治体のまちづくりへの取り組みについて、必要な情報を瞬時に獲得することも可能になった。ふるさと納税やクラウドファンディングなどは、「遠きにありて思ふ」だけの故郷のまちづくりに対して、具

---

\*29 ロバート・N・ベラーの議論については、参照、R・N・ベラー、R・マドゼン、S・M・ティプトン、W・M・サリヴァン、A・スウィドラー／島蘭進・中村圭志共訳『こころの習慣 アメリカ個人主義のゆくえ』（みすず書房、2000年）。

\*30 阿部・前掲書注5、159頁。

\*31 この点について、参照、拙稿・前掲注3、49頁以下。

\*32 阿部・前掲書注5、162頁、168頁。

### 事務配分問題としての自治基本条例（3）・完

体的な行動を可能にしている。そのような意味において、地域の物語の内容も、その共有の仕方も、急速な変化にさらされているのかもしれない。この点について、いかに条例に反映させていくのか、このこともまた、今後のまちづくりの実務とも相まって、残された課題と言えるであろう。