

共同研究報告

自治体施策研究会成果報告・後篇

安達和志

はじめに

—— 共同研究「分権型社会における自治体施策の現状と課題」のこと

本稿は、神奈川大学共同研究奨励制度による2001～2002年度共同研究「分権型社会における自治体施策の現状と課題」について、前号に掲載された「自治体施策研究会成果報告・前篇」と題する研究代表者・交告尚史氏の報告に引き続き、その「後篇」を受け持つ責任を果たすべく、研究メンバーの一人である筆者の分担範囲を中心に研究の経緯と成果をまとめたものである。もっとも、本研究の趣旨と経緯については、すでに交告報告で概略的に述べられているので、それとなるべく重複しないよう補足的に記述するにとどめる。なお、本研究の途上で、司法制度改革の一環としての「法科大学院」構想がにわかに現実化することとなった。このため本研究分担者の大部分が法科大学院の開設準備に多大の時間を費やすことを余儀なくされ、こうした事情から当初の研究計画をかなり縮小せざるをえなかったことを付記しておきたい。

本研究は、初年度における文献資料収集と数次の内部研究会の開催の後、2年目には、国内外のいくつかの自治体に対する訪問調査を行ったほか、自治体関係者等を講師に招いて次のような公開研究会を開催した。

・2002年7月27日 「青森県政の現状と課題－男女共同参画行政・児童福祉行政・政策評価を中心に」

山谷文子氏（青森県政策推進室広報担当主幹）

・2003年3月18日 「透明な自治体運営を求めて－
市民と弁護士の共働のあり方」

吉岡和弘氏（仙台弁護士会）

それぞれの分野、それぞれの自治体の実情に応じて、各自治体における問題意識、施策的な取り組みや研究の進展状況には自ずから相違があるが、これらの研究活動を通じて、解決が容易でない現代の様々な難題に最先端で直面している地域・自治体の悩み、困惑とともに、諸課題に住民の生活感覚と住民の自治・参加を意識しながら対処しようとする各地域の動きを見ることができたように思う。以下では、筆者が主として担当した情報公開施策と広域行政施策に関する報告を行うこととする。

Ⅰ 情報公開施策

1 情報公開法制定後の条例改正の動向

行政機関等が保有する公文書の原則公開を義務づける情報公開の制度化に関しては、周知のとおり、1980年代初め以来自治体による条例制定が先行し、今や“つくる時代”から“使う時代”へ移行したともいわれている。2001年4月に施行された国の情報公開法（正式には「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」）は、自治体のこうした条例運用の経験と諸外国の立法例を参考に規定内容が周到に配慮され、なお不備な部分が残されてはいるものの、概してよく練られた立法となった。同法41条「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」との規定は、情報公開条例が未だなかった自治体にその制定を促すとともに、現に情報公開条例を制定していた自治体においても、「法律の趣旨に」のつとった見直し・改正の動きを全国的に生じさせることとなった。

一般に国の法律がこのように一種の立法モデルを示して、同種の条例等の制定を促している場合の自治体の対応として、次のパターンが考えられる。第1に法律に規定された事項の全体をほとんどそのままの文言で条例

に引き写すケース、第2に基本的には法律規定の体裁を踏襲しつつ、地方の実情等に応じて規定事項や内容に部分的な追加・変更等を行うケース、第3にその自治体独自の発想・考え方を生かした条例づくりをするケースである。第1のケースは“コピー条例”とか“写経型条例”、さらに皮肉を込めて“パクリ条例”などと呼ばれることがあり、またいわゆる“ユニーク条例”は第3のケースに当てはまることになる。この3パターンは、対象分野や関係法制の状況により、どれがよいと一概にいえない場合もあり、コピー条例にも、制定の容易性・迅速性、運用の確実性などそれなりの利点がないわけではない。しかし、地方分権の趣旨からすれば、条例の規定事項・内容等に地方的自主性ができるだけ発揮されるようではなくてはならず、また、住民自治を大きな柱とする自治体が情報の公開度において国と横並びでよいとするのは不条理であろう。

現に情報公開法制定に前後して改正が行われた情報公開条例には、第1のケースまたは第2のケースがかなり多いようであるが、それも子細に検討すると都道府県条例にそのような傾向が窺われる。それに対して、市町村（特別区を含む）の条例の中には、第2のケースまたは第3のケースに当たるものが少なからず存在することが注目されよう。

2 市町村条例の多様性

全国の市町村条例に関する網羅的かつ詳細な比較対照はなお今後の課題として、ここでは、国の情報公開法の規定とは異なる独自の定めがあるものの1部を例示的に挙げておくこととしたい。

北海道・ニセコ町情報公開条例13条では、「公開請求に係る町政情報が存在しないときは」、「当該町政情報が不存在であることを理由として公開をしない旨の決定をする」か、「当該公開請求に係る町政に関する文書等を新たに作成し、又は取得して、当該文書等を請求者に対して公開する旨の決定をする」かの「いずれかの措置を執らなければならない」として、請求に応じ必要な情報を作成・取得するいわゆるオーダー・メイド条項を

設けている。また、同条例35・36条では、町の出資法人等と町から年間100万円以上の補助金を受けている団体について、実施機関がこれらの出資法人・補助団体等から情報を取得して当該情報を公開するよう、努力義務を課している。

横須賀市情報公開条例には、情報公開法7条に規定されている「公益上の理由による裁量的開示」条項（行政文書に非公開とすべき情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときには、公開することができるとする定め）が設けられていない。これは、請求対象文書が非公開情報に当たるか否かの判断に「公益上の必要」の有無についての比較衡量がすでに含まれており、それに加えて非公開情報の裁量的開示をあえて認める実益に乏しいという地方自治的判断によるものと考えられる（世田谷区条例も同旨）。

II 広域行政施策 —— 市町村合併問題

前号の交告報告で紹介されているとおり、2002年9月30日に、本研究分担者のうちの4名が共同で函館市役所の訪問調査を行った。その際、筆者は、国の地方分権施策に関わる自治体の対応を主にヒアリング調査することとして、函館市企画部企画管理課の岡崎圭子広域行政係長からお話を伺った。岡崎氏には、長時間懇切にお相手をしていただいたことに、この場を借りて御礼を申し上げたい。以下に、その概要の一部を簡潔にまとめておくこととする。

1 市町村の広域的協力体制づくり

(1) 青森・函館ツインシティ交流

1988年3月に青函トンネルが開通したことを契機に、津軽海峡を挟んで“陸続き”となった青森市と函館市との間で、1989年3月に「ツインシティ（双子都市）提携」の盟約が締結された。同年4月、青森・函館ツインシティ推進協議会が設けられ、それ以来、両市の施設見学会、ツインスクー

ル交流、青函対抗総合体育大会、青森ねぶたまつり・函館港まつり交流、青函合同物産展、社会教育施設相互利用など144の交流事業が行われている。新青函経済文化圏の形成をめざして、幅広い分野で交流の活発化と連携の強化が企図されている。

(2) 地方拠点都市地域の指定

1992年に「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」が制定・施行されたのをうけて、1994年9月に「函館圏地方拠点都市地域」が指定された（構成市町村は函館市、上磯町、大野町、七飯町の1市3町）。1994～2003年度の10年間を基本計画期間として、“歴史と文化が香る国際交流都市圏”を圏域の将来像に据え、南北海道の発展を牽引する地方拠点都市の形成をめざすものである。

(3) 特例市への移行

2000年4月の地方分権一括法施行により、政令指定都市、中核市に加えて、人口20万人以上の政令で指定する市を「特例市」にする制度が新たに創設された。函館市は、同年8月公布の政令によって特例市の指定を受け、同年11月、特例市に移行した。これにより、地域の実情に応じた個性あるまちづくりを展開していくことができるようになるとともに、まち全体が活性化し、経済の振興につながることを期待されている。

2 市町村合併についての考え方

(1) 道の方針

地方分権等への対応を謳う“平成の市町村大合併”が国策として強力に推進されている中で、北海道は、自主的な市町村の合併の気運が醸成されるための取り組みとして、「北海道市町村合併推進要綱」を作成している。同要綱には、道内市町村の合併パターンがモデルとして示されており、函館市との関係では、パターン①（函館市、戸井町、恵山町、楳法華村、南茅部町）とパターン②（函館市、上磯町、大野町、七飯町、戸井町）の2つが挙げられている。

(2) 隣接町村の状況と市の姿勢

パターン①は函館市とその東部にある3町1村との組み合わせであり、比較的人口規模が小さく、必ずしも交通至便といえない3町1村の方からは合併への賛意が多いと考えられる。パターン②は函館市とその西部にある4町との組み合わせであり、その中には経済的に自立性が高い町も含まれているため、必ずしも合併への要望が強いとはいえない状況にある。他方、市としては、函館市が周辺市町村との間でこれまで築いてきた上記のような圏域づくりの歴史をふまえる必要もあり、現段階では道が示したパターンをもとに合併を積極的に進めるという判断には至っていない。