

浦安市の「まちづくり基本条例」を巡って

—市民契約説ではなく「国体」に基づく地方自治を

折本 龍則

はじめに

去る令和四年三月十一日、私が市議を務める浦安市において「まちづくり基本条例」が制定された。この条例は、いわゆる自治基本条例のことである。自治基本条例は一般的に、まちづくりの基本原則や市民参加の方法などを規定する条例であり、「自治体の憲法」とも称される。平成十三年の北海道ニセコ町を皮切りに、全国四百近くの自治体で制定されているが、一部の自治体がこの条例に基づいた住民投票の投票資格者に外国人を含めたことから、事実上の外国人参政権に道を開くものであるとして問題視された。こうしたこともあり、同条例は旧民主党政権下の平成二十二年をピークに下火になり、令和二年にはわずか一件の制定に留まった。しかしその一件である武藏野市は、昨年に留まった。しかしその一件である武藏野市は、昨年に

同条例に基づいた住民投票条例案において、住民投票資格者に日本国民と同じ条件（18歳以上で3か月以上在住）で全ての外国人を含めたことから全国的な問題となり、本誌編集長の金子宗徳氏が市民の先頭に立った広汎な反対運動の結果、僅差で否決されるもいまだ予断を許さぬ状況が続いている。

こうしたなか、今度は私の地元である浦安市において自治基本条例が制定されることになったことから私は危機感を募らせ、金子氏が主催された武藏野市の市民集会にも参加すると共に、自身のSNS上でも警鐘を鳴らしてきた。とはいえ、浦安市の条例案を見ると、武藏野市の自治基本条例における住民投票条項のような具体的な規定は何もなく、いかにも無味乾燥とした内容であるため、当局や賛成派の市議たちは、浦安の条例は武藏野市とは無関係である、外国人参政

権とは関係がないと反論している。私も最初はそう思っていたが、調べるうちに外見は違つても自治基本

条例としての本質に変わりはないとの結論に至った。そこで、十一日の議案採決に至るまでの間、短い期間ではあつたが反対運動に努め、そのなかで金子氏とオンライン対談もさせて頂いた。市民からは、浦安ご在住で私も日ごろからご指導を頂いている高池勝彦弁護士が「浦安市まちづくり基本条例について考える会」の代表として運動された。

そして採決に当たり、私は反対討論を行い他の議員の説得に努めたが、結果は、反対は私一人のみであり、議長を除く他の十八名は全員賛成して条例は可決成立了。結果は残念な事になつたが、本条例案についてはメディアで報じられたこともあり市の内外から大きな反響があつた。当局や賛成派の議員にも相当電話やメールがいったそうである。私にも全国から多くの賛同や激励の声を頂いた。この場を借りて重ねて謝意を申し上げる。反対討論は、かなりの長文になつてしまつたので自安の時間を大幅に超過し議長に制止される一幕もあつたが、手短に話せるような内容ではないので最後まで断行した。以下に全文を掲げる。

反対討論

それでは議案第十六号、「浦安市まちづくり基本条例（案）」に対する反対討論を行います。以下に私が本条例案に反対する理由を述べます。

まず第一に、条例の必要性が判らないことです。市は、本条例の「制定背景・目的」として、本市の高齢化に伴い「市税が減収する一方、社会保障関連経費が増大し、様々な地域課題の解決を行政が一手に引き受け、解決することはこれまで以上に困難になる」とし、そのことを理由に、市民の「多様な主体が担い手となつてまちづくりを進めていくことができるよう……まちづくりの基本原則やルールを明らかにする必要がある」と説明しています。しかし、この説明では、市の人口構造の変化による財政悪化を理由に、本来行政が担うべき責任を市民に転嫁しているよりも聞こえます。市民は日々忙しく働き、公共サービスの対価である納稅義務を果たしています。したがって、市政運営の一義的な責任は行政や議会にあります。市民にとって市政への参加は義務ではなくて権利です。財政逼迫を理由に市民に参加を求める前に、先ずは市が長期的な先を見据えた人口戦略や公有財産の戦略的活用に

よつて税収を確保する政策を打つと共に、徹底的な行財政改革を断行する事によつてまちの持続的発展を図る努力を尽くすべきではないでしょうか。その様な努力を尽くさずして、人口構造の変化や財政の逼迫傾向をあたかも所与の前提とし、だからこれ以上行政は面倒を見切れないで市民の皆さんも頑張つてまちづくりに参加して下さいと言うのは筋違いではないでしょうか。本条例案で（まちづくりの基本的な考え方）を規定した第四条二項には「市民はまちづくりを進めるに当たり、自らできることは自ら、自分たちでできることは自分たちで考えて実践します」とあります。また（市民の役割）を規定した第七条では「市民は、まちづくりの主体であることを認識し、参加するよう努めるものとします」とあり、さらに第一項で「市民は、まちづくりへの参加に当たっては、互いの立場及び考え方を尊重すると共に、自らの発言及び行動に責任を持たなければなりません。」とあります。行政側が出てきた素案であるにも関わらず、上から目線で市民に対する自助努力を促し、努力義務や倫理規範を課すかのような表現に強い違和感を覚えます。これは私だけの感想ではなく、同様の意見が、本条例に関連して市が実施したパブリックコメントにおいても複数寄せられました。

主体を担い手とするまちづくりを目的とし、条例案第七条では、市民がまちづくりの主体であることを明記し、さらには第七章で市民の「参加と連携協力」を謳っています。しかしこの条例やその制定プロセス自体が、市民が主体とはとても言い難い行政主導にして上意下達式のものになってしまっています。

通常、自治基本条例は、一般公募により開かれた協議会を条例に基づいた付属機関として設置し、多くの市民や団体などのアクターがまさに「参加と連携協力」によって合意を形成する中で初めて有効に機能します。しかし本市は、条例制定に際して市民会議と条例懇話会を設置したものの、条例懇話会は条例に基づく付属機関ではなく、要綱のみによる私的諮問機関の位置づけに過ぎず、市民会議に至っては要綱すらも定めない単なる意見聴取の場としての位置づけしかありませんでした。また会議のメンバーも、市民会議は一般公募ではなく当局が無作為に抽出したとする三千人の市民のながら申し込みのあつた百三人の市民で構成され、しかもその内、すべてオンラインで五回だけ開催された市民会議に参加したのは、一回目は基調講演、二回目で八十人、三回目で六十六人、四回目で五十五人、五回目で五十二人と、回を経るごとに減つていつ

ており、参加者が最も多かつた二回目の八十人で計算しても、十七万人の市人口に占める割合は僅かに約〇・四七%に過ぎません。つまり九九・九%以上の市民は議論にすら参加していないのです。これのどこが市民の多様な主体を担い手とする「参加と連携協力」のまちづくりなのでしょうか。事実、私の周りでも、まちづくり基本条例の内容はおろか、その名前すら知らない市民が大半であり、このような状況で市民参加を促す条例を制定することは矛盾も甚だしいと言わざるを得ません。

第三に、制定に至るまでのプロセスが極めて拙速であることです。たしかに、自治基本条例の制定は内田市長の一期目の選挙公約であり、内田市長が市議であられた頃から一般質問などで必要性を訴えておられたことも承知しております。しかし、内田市政の一期目の間、同条例に関するほとんど表立った動きはなかったにも関わらず、任期満了の直前である昨年一月に突如として市民会議が立ち上がり、市長選挙の直前の一月二十九日に第一回目の会議が開かれたことはいささか奇異の感が否めませんでした。しかも、内田市長が再選を果たされて以降も、前述したように市民会議は全てオンラインで五回しか開催されず、条例懇話

ています。

また市は、条例の制定が必要なもの一つの理由として、本市の「情報公開条例」や「個人情報保護条例」「市民参加推進条例」など、既存の条例の関係性や位置づけが不明確であるため、まちづくり全般に関する基本的な考え方や基本原則を明らかにすることで、それらの個々の条例を有機的に結び付ける必要がある。また、総合計画を個別の実施計画に対する最上位計画として条例で位置づける必要がある等と説明しています。しかし、上述した本市の情報公開条例などの既存の条例は、それぞれの条例においてその意義や位置づけが明確に規定されています。またそれらの条例を有機的に結びつけるとは言つても、本条例案を見ると「情報公開」や「個人情報保護」「市民参加」といった言葉を羅列的に条文化しているだけであり内実はあります。また、総合計画を最上位計画と位置付けるのであれば、個別の策定条例で明記すれば済む話であり、わざわざその為に自治基本条例を制定する必要を認めません。以上の理由からも、本条例を制定する必要性がわかりません。

第二に、本条例が全く市民主体の条例になつてないことです。上述した様に、本条例は、市民の多様な

会は昨年八月に初めて開催されて以降、四回しか開催されていません。また市民との直接対話によるタウンミーティングや条例の趣旨に関する当局から議員や市民への説明会なども一回も開かれておりません。こうしたなかで、市民会議の発足から僅か一年にも満たない昨年末に、当局から本条例の素案が示され本定例会に議案として上程されています。

これに対し、例えば同じ県下で自治基本条例を制定した流山市は、平成十七年九月から平成二十一年三月まで約三年半もの歳月を費やし、「パブリック・インボルブメント」という対話集会方式を用いて、本市のような無作為抽出ではなく、公募市民による市民協議会を主体として、自治会や議員、NPO、商工会議所、高校生やPTA等の様々なアクターと延べ百二十四回もの対話を重ね、約七千件もの意見を集約する中で広汎な合意を形成し同条例を制定しています。この違いは一体どこから来るのでしょうか。

もちろん、コロナ禍で市民との直接的な対話の機会は制約されていますが、だとするならばコロナを理由に性急に制定するのではなく、一旦コロナが収束するのを待ち、かかるのちに条例の必要性に関する検討も含めて十分な議論を尽くすべきです。先日の総務常任

な問題を引き起こした武藏野市の住民投票条例案ですが、その法的根拠になつたのが令和二年に同市で制定された自治基本条例でした。私は本市で「まちづくり基本条例」に名を変えて、いままさに制定されようとしている自治基本条例が、武藏野市の轍を踏むことにならないかを大変危惧しております。

たしかに本条例案では、住民投票の規定は盛り込んでおりませんが、第十七条では「市長は、社会経済情勢等の変化に対応するため、必要に応じて、この条例を見直すための措置を講じる」と記されており、当局は条例懇話会において、住民投票については今後状況に応じて別途検討すると述べております。したがって、今後も現状のままであり続ける保証は何処にもありません。

また本条例は第六条において市民がまちづくりに「参加する権利」を明記し、第十三条では「市及び議会は、まちづくりに関して、市民の参加する権利を保障するとともに、参加を促進し、支援します。」と記しています。したがって、今後「社会経済情勢等の変化」に応じて、市民参加の権利を具体的に保障する手段として住民投票が規定される場合、その根拠となる本条例は本条例に他ならず、同時に、本条例の制定プロセ

委員会質疑において、市は本条例の趣旨について市民に対する説明が十分でなかったことを反省していると述べました。そして今後、条例の趣旨を周知するシンポジウムの開催やリーフレットの配布を行うと述べましたが、その様な事は条例を制定した後ではなく、前に行うことではないでしょうか。市が自ら説明が十分でなかつたと認めるのであるならば、そのような状況で制定を強行するのではなく、一旦立ち止まって議論をやり直すべきではないでしょうか。プロセスがあまりにも拙速であり強引です。

第四に、本条例案は、外国人参政権につながりかねない危険性を孕んでいます。昨年末、東京武藏野市で上程された住民投票条例案が大きな物議を醸しました。同条例案は、十八歳以上で三ヵ月以上武藏野市に居住する全ての外国人に住民投票資格を付与する内容であったことから、これが事実上の外国人参政権に繋がるとして広範な反対運動を巻き起きました。周知の様に、現行憲法では第十五条において参政権は国民固有の権利と規定しており、外国人参政権は明確な憲法違反であり重大な主権侵害です。武藏野市の住民投票条例案は、僅差で否決されたものの、今後も予断を許さない状況が続いているります。このように大き

くにどのようなく、「市民」が関与したのかが極めて重要なになります。

その際、本条例案は「市民」の定義について、第三条で「市内に住所を有する者及び市内において働き、学び、又は活動する個人又は団体をいう」として、外国籍の住民や市内で活動する政治団体をも含む漠然とした定義をしているだけでなく、前述した市民会議を構成するために市が無作為に抽出した三千人の市民の中に、特別永住者はおろか、留学生や技能実習生等の中長期滞在者をも含めていたことは、本市の将来に重大な禍根を残すことになるでしょう。というのも、今後「社会経済情勢の変化」に応じて、仮に住民投票が検討されることになった場合に、その根拠となる本条例を制定するプロセスには、日本国民と同等に全ての外国人を参加させておきながら、住民投票の資格者がからは除外することなど到底出来うるはずがないからです。市は本条例案に関して繰り返し、住民投票は想定していないし外国人参政権とは関係がないと強調していますが、為政者は変わつても条例は残ります。たとえ制定者に悪意はなくとも、今後首長が変わつたり、社会経済情勢が変化することによって、我が国に悪意を持つ内外の特定勢力に本条例が悪用され市政が左右

される可能性は排除できません。したがって、その様な危険性を孕み、我が国の主権と独立にも関わる様な重大な条例を、市民の広汎な合意も得ずに拙速なプロセスで制定することなど絶対に許されません。

第五に、本条例案の根幹をなす原理として当局がたびたび引き合いに出している「補完性原理」の問題です。この補完性原理は、戦後を代表する左翼政治思想家である丸山真男氏の門下で法政大教授の松下圭一氏が提唱した考え方であり、本市における条例懇話会の会長を務め第一回の市民会議において基調講演をされた関谷昇千葉大教授もまた松下氏の思想系統に属しております。しかしてその内容はというと、個人を政治社会の基本単位とし、個人で出来ないことは家族で、家族で出来ないことはコミニティで、コミニティで出来ないことは基礎自治体で、基礎自治体で出来ないことは国家で、国家で出来ないことは世界政府で補完するという考え方です。しかしこの考え方は、一方で市場原理に基づいて国家が地方政府への補助を切り捨てたり、地方政府が公共サービスを提供する責任を放棄して自助社会を正当化する論理として悪用されかねない危険性を孕んでおります。本市が本条例案において、

財政逼迫を理由に、市民にまちづくりへの参加の努力義務を課しているのも、こうした考えと無縁ではありません。さらに問題なのは、この「補完性の原理」は、国家よりも個人により身近な地方政府を優位に位置づけることから、国家主権を相対化・否定し、国家統治権に基づいた地方自治の原則を破壊する危険性を孕んでいます。この「補完性原理」は、旧民主党政権の政策集である『インデックス2009』に取り入れられ、民主党政権下において全国の地方自治体で統々と制定された自治基本条例の根底思想に据えられました。また「補完性原理」と同様に、自治基本条例の根底を成すとされる「複数信託論」は、市民主権の概念に基づき、地方政府の根拠を最高規範である憲法や地方自治法ではなく、無国籍市民の直接的信託に求める考え方であることから、外国人参政権の理論的根拠ともされ、本条例案においても（市長の責務）を定めた第八条で「市長の地位」が憲法や地方自治法ではなく「市民からの負託による」と規定していることからもその影響は明らかです。

実はこのような、本条例案を含む自治基本条例の根底にある「補完性原理」や「複数信託論」といった特

超えて、全国の地方自治の将来を占う試金石になつており、全国の国民が我々市議会議員の一挙手一投足を固唾を呑んで見守っております。ですから最後のお願いです。本条例案に反対して下さい。宜しくお願ひ申し上げます。

国家の構成原理Ⅱ「国体」を見直さねばならない

定のイデオロギーについては、学者の中でも憲法違反の疑いがある異端学説であるとの見解があるだけでなく、平成二十三年に自民党政調会が作成した「チョット待て!!自治基本条例」というパンフレットの中で「國家を否定し、憲法や地方自治法を逸脱した危険な考え方」であるとして警鐘が鳴らされています。これは自民党的公式見解です。自民党的市議の皆さん、大丈夫ですか？本条例案は住民投票の規定はなく外国人参政権とは関係ない、武藏野市や他の自治体の自治基本条例とは性格が異なると安易に考えておられるかもしれません、根底にある思想は全く同じです。自治基本条例としての本質は何も変わらないのです。

最後に、昨今のロシアによるウクライナ侵攻を目撃し、改めて我々市民の平和と繁栄は、国家主権の独立と国民の統合によつて初めて保障され得るという現実をさまざまと見せつけられました。しかしながら、このような状況下で、国家主権を解体し、国民を分断する危険なイデオロギーに基づいた条例を本市が制定しようとしていることに疑問と憤りを禁じえません。これまで縷々述べてきた問題点や危険性を孕む本条例案に関しては、市の内外から大きな反響と多くのご意見を頂いております。本条例案は、もはや本市の問題を

以上が反対討論である。一般に自治基本条例は外国人参政権の絡みで引き合いに出されることが多く、私も如上の反対討論でその問題について触れたが、実は現行憲法の判例では首長や議員、公務員の任免に関する地方参政権については、平成七年判決の「傍論」において「我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であつてその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至つたと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させべく、法律をもつて、地方公共団体の長、その議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相当である」とし、「部分的許容」を示唆している。現在の通説ではこの「部分的許容説」は違憲とされているが、現行憲法が国家

成立以前の自然状態における個人の平等な契約によつて政府が樹立されたと仮想するジョン・ロック的な市民契約説に立脚する以上、原理的には地方自治も、國家統治権の地方への移譲としての地方自治ではなく、自治基本条例の生みの親とされる松下圭一氏が唱えた市民自治論におけるように、地方政府といえども国籍を問わず市民として存在する個人の直接的信託によつて樹立されたと思念するような学説を招来せざるを得ない。

したがつて、国家を基礎づける構成原理そのものを見直すことなくしては外国人参政権の根本的な問題は解決できないと思つてゐる。敗戦まで、この国家の構成原理は「國体」という言葉で表現された。また、仮に外国人参政権が違憲だとしても、ならば日本国籍を取得すれば良いのかといえばそう簡単な問題ではない。なぜなら、参政権が欲しいなら日本人になれば良いというなら、では「日本人とは何か」「日本国籍取得の要件は何か」という問題に移行するだけだからである。元来アメリカのような契約国家とは異なり、我が国の国籍法は血統原理に基づいてゐる。にもかかわらず、自民党政権はネオリベ政策の一環で事实上の移民を大量に受け入れ、リベラルが点火した外国人参政

權問題の燃に薪をくべるような愚行を続けてきた。そうした中で我々は日本人としての「国民統合の原理はなにか」という問題について再検討を余儀なくされている。そして、この問題は取りも直さず、上述したような「國体」を考究する営みに他ならないのである。最後に、私は今回の条例を巡る議論を通じて、外国思想の受け売りではない「日本の自治」の姿とは何なのかを考えていた。昨今の政治的無関心を見るにつけて、歐米の近代個人主義に基づいた現行憲法や地方自治の制度が有効に機能していとはとても言い難い。それは詰まるところ、現在の制度が我が国の往古の国柄（國体）や伝統に根ざしたものではないからである。かといって我が国の歴史上に自治の伝統がないのかといえどそんなことはない。私はかねてより山崎闇斎が創始した崎門学や大アジア主義を勉強してきたが、例えば崎門学者の中沼了三の門下が幕末維新期の隱岐の島で尊皇自治政府を樹立した「隱岐騒動」や農本主義者として知られる権藤成卿が唱えた「社稷自治」など、我が国にも自治の伝統は存在する。よつて、それらの歴史的知見に拠りながら、現行の自治制度を受肉化していく営みが必要であろう。

ニュースハ紹



その生命の本質を法則として認識実践するは一切の個体现象中たゞ人類のみであり、同じ人類の中でも、この生命の本義に徹底せる者ほど高き存在となる」と指摘している。

〔東山邦守〕

現代日本に明治国粹主義の思想を取り戻せ——小野耕資氏が東都で講演

〔二月二十七日〕

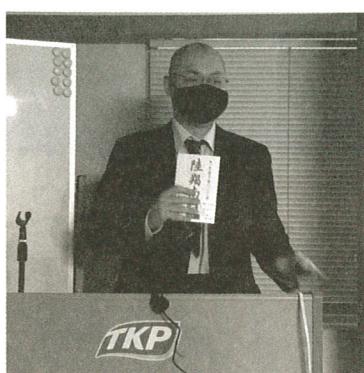
粹主義の思想を取り戻せ——对外硬と弱者救済」と題して講演した。本欄でも既報の通り、令和二年十月に『筆一本で権力と闘いつづけた男 陸羯南』を上梓した小野氏は翌月に都内で出版記念講演を行つてゐるが、その思想的営みの現代的意義を中心語つた。

一月二十八日晚、オンラインで国体思想研究会「一月二十八日オンラインで国体思想研究会——オンラインで国体から人格的本仏へ——オンライ

想研究会が開催され、金子編集長が主導して里見博士の『吼えろ日蓮』を輪読した。

今回も、前回に引き続き、第四章「日蓮の研究方法と末代信徒の固定的イデオロギー」の「六、三身常住三世益物の本仏を見せる」を読み進める。

本仏を巡る法華經や日蓮聖人御遺文の言説を吟味した里見博士は、「本仏とは元來、生命の表現語であつて、その生命は総じて無始無終の実在であるが、それの発現の最低の段階は、植物、動物等であり、それの一層高度の段階は人類である。而してこれらの生命の本質はそれ自身つねに愛護し建立し念々息まgarるものである。この生命の本質を確実に把握し、



自著を片手に熱弁を揮う小野耕資氏

二月二十七日午後、都内の会議室にて東京新風俱楽部主催の講演会が開催され、小野耕資氏（里見日本文化研究所研究員）が、「筆一本で権力と闘いつづけた男 陸羯南」——現代日本に明治国

で日本国憲法の前文と九条の暗唱をさせられ、その胡散臭さに気付いた。その後、大学在学中に、小泉純一郎内閣が「民間にできることは民間に」をスローガンにして推進した郵政民営化に疑惑を懷く。そうした小野氏に、古書店で出会った陸羯南の著書は大きな示唆を与えた。

今は亡き松本健一の「近代日本で権力を握つたのは右翼や左翼でなく、バランスを取つたりベラルであり、彼らが近代化をおおすすめた」（思想としての右翼）という言葉を引いた小野氏は、岸田政権の主張する「新自由主義からの転換」は口だけではないかと疑義を示し、同胞意識や自然との共存など土着的な思想の重要性を訴えた。〔五十嵐智秋〕