

タイトル	自治基本条例が実現する自治体経営(栃内香次教授退職記念号)
著者	水澤, 雅貴
引用	北海学園大学経営論集, 7(3): 11-49
発行日	2009-12-25

自治基本条例が実現する自治体経営

水 澤 雅 貴

目 次

まえがき

1. 自治基本条例と自治体経営のデザイン
2. 自治基本条例づくりのフォーカスポイント
3. 自治基本条例制定のための市民懇話会の運営
4. 自治基本条例づくりのトータルデザイン
あとがき

ま え が き

自治基本条例に関心をもったのは、国が行う全国一律の IT 補助事業が地方自治体では不要のシステムまで導入を迫り、税金の無駄遣いを地方自治体に拡大し、地方自治体が不要と承知で税金を使うことに NO と言えない集団主義¹⁾の実態を市民が主役の自治基本条例が変える手段となると考えたからである。自治基本条例がもたらす自立した自治体経営への転換が地域主権型社会実現につながり、また、官僚主権から市民主権への転換を図り、集団主義の社会から合意と信頼の社会への転換が実現すると考えたからである。自ら北海道内 2 市 3 町の自治基本条例の策定に関わった経験を、今後、自治基本条例の制定をめざしている市民や自治体職員の一助となる自治基本条例制定マニュアルの作成を目的に整理した。

1. 自治基本条例と自治体経営のデザイン

1.1 地方分権改革と自治基本条例

1.1.1 「自治体の発見」と自治基本条例

日本ではじめて自治基本条例が制定されたのは北海道ニセコ町の「ニセコ町まちづくり基本条例」(2001 年 4 月 1 日施行)であった。その後、2009 年 4 月 1 日現在で、全国に約 150 自治体で自治基本条例が施行されている。全国で制定されるに至った自治基本条例は 2000 年 4 月施行の新地方自治法による地方分権改革が契機となっていると言ってよい。松下圭一²⁾は「2000 年の分権改革によって、機関委任事務方式が廃止され、市町村、県は国とおなじく「政府」になった。このため、政府の基本法としての基本条例の制定が、自治体の当然の課題となった」と、また、「国には憲法があり、自治体も政府となるかぎり、自治体にも市民規範にもとづく基本法、つまり市民による政治設計図としての自治体基本条例が不可欠となった」とも言っている。さらに、「自治体、国を問わず、政府が市民の「信託」にもとづいて成立するという考えが基本となる」「政府としての〈自治体の発見〉がすすむ結果、国から派生するとみられていた「地方公共団体」は、市民から独自に信託される自立した「自治体政府」になる」と、2000 年の分権改革で機関委任事務が廃止され、地方自治権が国家の統治権から由来(伝

来)するものとする伝説を否定し、自治体政府は市民からの信託によって初めて成り立つという「自治体の発見」と自治体の憲法としての自治基本条例が必要となったのだとの主張である。

辻山幸宣³⁾は「地方分権への移行を機会に、われわれが自治体政府に対して信託している内容を明示しておくこととしたら、それが自治基本条例である。それは、分権時代の自治のありようを地域ごとに定義し直すことにほかならない。」と、自治基本条例は「自治体政府に対して信託している内容の明示」や「分権時代の自治のありようを地域ごとに定義し直す」ことであると言っている。

松下や辻山は、国民は国と自治体に二重信託をしており、自治体（地方政府）に信託するにあたって、市民が自治体（地方政府）に信託する内容をまとめたのが自治体基本条例であり、第一期地方分権改革の成果である機関委任事務廃止が自治体政府としての〈自治体の発見〉であり、さらに、自治体政府（地方政府）も直接主権者である住民から信託をされる「政府」という認識を得るようになった。このことから、自立した自治体政府（地方政府）には、市民主権と市民からの信託の内容をまとめた条例が必要となったというのが、自治基本条例が必要となった背景の1つである。

「自治体の発見」を自治基本条例の条文に見ることができる。「首長の責務」や「議会・議員の責務」規定に「町長の設置」や「議会の設置」として川崎市自治基本条例第13条では「市に、選挙によって選ばれた市の代表である市長を設置します」、八雲町自治基本条例（行政素案）第28条では「町民の信託に基づき、町民の代表機関として、議会を置きます」と主権者である市民から信託関係を条例に明確に規定している。または、ニセコ町のまちづくり基本条例第26条では「町長の就任時の宣誓」を規定している。「町

長は、就任に当たっては、その地位が町民の信託によるものであることを深く認識し、日本国憲法により保障された地方自治権の一層の拡充とこの条例の理念の実現のため、公正かつ誠実に職務を執行することを宣誓しなければならない」と信託関係、条例の遵守義務を宣誓することで、町民の信託により権限があることを確認している。したがって、このような信託関係の明確化がなされない自治基本条例は「自治体の発見」がされていない、重要な部分が欠落した条例と言わざるを得ない。

このような信託関係を条例に明確化することが、「行政が主役」から「市民が主役」への転換が実現する。しかし、この転換を実現ならしめるのは市民の意思を市政への参加で強く示すことでなければならない。

1.1.2 「市民の発見」と自治基本条例

1.1.1で、地方分権の中で自治体は国から自立した「自治体」を発見したと同時に主権者である「市民」を発見した。これからの「自己決定」と「自己責任」を担う自治体政府としては「市民」の意思をどのように自治体政府の意思に反映するかが最大課題である。

しかし、中央集権型の地方自治法には、分権型の自治体経営を担う主権者としての「市民」に明確な役割が与えられていない。地方自治法に市民の権利に関する規定を見ると、①第10条（住民とその権利義務）、②第11条（住民の選挙権）、③第12条（条例の制定改廃請求権、事務の監査請求権）、④第13条（議会の解散請求権）、⑤第76条（議会の解散請求・投票）、⑥第80条（議員の解職請求・投票）、⑦第81条（長の解職請求・投票）、⑧第242条（住民監査請求）、⑨第242条の2（住民訴訟）の9カ条しかない。住民から見れば、権利の行使としては、使いづらい仕組みしかない。これでは自主的な住民の意欲や意思を引き出す制度とはなっていない

ことから、自治体政府として、市民に新たな権利を創設することで市民に自治の主体としての自覚を持ってもらうことを意図した。

「自己決定」と「自己責任」を担う自治体政府がとった現状打開の方法の一つは、市民と議会及び行政との信頼関係の再構築のための「情報共有」の制度であった。議会及び行政の情報を積極的に提供し、説明を行い、まちの課題の共有を図ることであった。二つ目は、市民に議会及び行政への「参加権」を認めることであった。これは、自治体政府が国の指示命令から解放され、これからは、市民の意思によって運営される政府であるとの強い意志の表れでもある。

そこで、自治体経営を全国一律の法律型から新たに市民に「知る権利」「参加する権利」を認めた条例型に移行することが分権型自治体政府としての必須条件である。市民に新たに権利を認め、積極的に自治体経営に参加してもらうための制度を条例として制定する必要があった。これが、自治基本条例がなぜ必要となったのかという背景の2つ目である。

1.1.1の「自治体の発見」では、信じて託す「選挙権」は間接民主主義を成立させる根拠ではあった。「参加権」は直接民主主義をより意識した制度で、従来は間接民主主義を消極的に補完する制度として位置づけられていた。しかし、自治体政府は「参加権」を間接民主主義を積極的に補完する制度として重視し、より直接民主主義的な自治体経営に転換を図った。なぜなら、自治体政府は主権者である「市民」の直接意思を優先すると宣言することで、間接民主主義との矛盾を回避したと言って良い。このことは、二元代表制による首長及び議員には選挙という一度だけの行為で全て白紙委任ではないと言うことであり、首長及び議員は選挙で信託を受けても、引き続き、主権者である市民の意思を情報共有と市民参加により、行政運営や議会運営に反映しなければならない。このことを首長及

び議員が理解できるかどうか、分権型自治体経営に移行できるかどうかの重要な分岐点でもある。往々にして、1.1.1の「自治体の発見」を明確にしていない自治基本条例は従来型の間接民主主義と新たな直接民主主義との関係が曖昧なままになっている。そのため、市民の「知る権利」「参加する権利」が具体的制度に反映されず、曖昧なままとなっている。

「市民の発見」を自治基本条例の条文に見ると、「市民の権利」として川崎市自治基本条例第5条「(1)市政に関する情報を知ること。(2)政策の形成、執行及び評価の過程に参加すること (3)市政に対する意見を表明し、提案をすること。(4)行政サービスを受けること」と同第15条「2 行政運営は、次に掲げることを基本として行います。(1)市政に関する情報は、市民の財産であり、その適切な発信及び管理を市民からゆだねられていることを踏まえて、情報の共有を推進すること。(2)市民の意思を市政に適切に反映するため、市民の参加を推進すること。(3)市民からの提案等に的確に応答すること」と市民の権利を認め、行政はその運営においても市民の権利を保障することを行っている。また、議会においても、市民の権利を保障する規定をしている。上越市自治基本条例第8条「2 市議会は、次に掲げる事項を基本として運営されなければならない。(1)市議会の審議その他の活動の透明性を確保すること。(2)市民への説明責任を果たし、市民との信頼関係を確保すること。(3)広く市民の意見を聴き、その意見を市議会の運営及び前項各号に掲げる機能の発揮に適切に反映させること。3 市議会は、その権限の行使に当たっては、自治の基本理念及び第4条に定める自治の基本原則（以下「自治の基本原則」という。）のっとり、常に市民の権利を保障することを基本としなければならない」と「市民」の意思をどのように自治体政府の意思に反映させるかについて腐心

しているか良く分かる。したがって、逆に、このような「市民」の意思を自治体政府の意思に反映させることが「…に努める」という努力規定で規定されている自治基本条例は「市民の発見」がされていない条例である。

地方政府である自治体政府の経営は市民の意思に基づくことの確認は経営の根幹である。市民意思の確認の具体は主権者である市民との市政情報の共有と市政への市民参加にある。市民意思による自治体経営を行うことが地域主権型自治体経営への転換の第一歩である。

1.1.3 「地域社会の発見」と自治基本条例

地方分権改革以前はすべてが国によって、全国一律に物事が行われていた。たとえば、補助事業においても全国一律の内容で、その自治体が要不要を問わず一律に事業を受け入れなければ補助対象にはならなかった。そのため、膨大な、無駄な補助事業が全国各地に発生していた。しかし、地方分権改革後、自治体政府は国の全国一律型事業ではなく地域のニーズに従い、地域の特性を生かした地域づくり事業が求められるようになり、全国一律では見えなかった「地域社会」が、自治の対象として発見することができた。

さらに重要なことは、「地域社会」には、住民が信託して作った自治体が担当する公助領域と住民が自ら自治の担い手として担う共助領域（コミュニティ＝市民間自治領域＝協働領域）があるということである。地方分権改革以前は渾然一体とした領域であり、どちらかと言えば、住民は匿名性にまぎれ、自治の担い手として主張はせず、自治体がしかたなく担当する領域として自治体に依存して来た。しかし、地方分権改革後の自治体政府は住民が自ら自治の担い手として担う共助領域の担い手としての「住民」の発見でもあった。

そこで問題となったのが、住民が自ら自治の担い手として担う共助領域は自治基本条例の対象内なのか、それとも対象外なのかであ

る。市民間自治の領域は自治基本条例の対象外であるという主張があるが、しかし、住民が自ら自治の担い手として担う共助領域が常に同一条件ではないということである。はじめは、個別的な要素が強い課題であったが、次第に多くの住民の共通課題となり公共課題となるケースが多々ある。これらの課題は自治体が担当する「公」領域の課題へと変化し、このような課題が地域社会には多数存在しており、迅速に対応するかどうか自治体政府の存在意義ともなる。したがって、重要なのは、理念的に対象外と決め付けるのではなく、状況は常に変化するので、地域社会の課題を住民間で話し合い、地域社会の自治として解決を図るべき課題かどうかを住民間で決める制度が必要である。その制度を条例に定めることで、地域社会における信頼の再構築が可能となったというのが、自治基本条例が必要となった背景の3つ目である。

「地域社会」や「コミュニティ」について自治基本条例で明確な制度として規定している例は少数で、ほとんどが理念的で具体がないのが実態である。その中で、明確な制度として確立しているのが上越市自治基本条例である。同条例第35条「市民は、コミュニティ（多様な人と人とのつながりを基礎として、共通の目的を持ち、地域にかかわりながら活動をする市民の団体をいう。以下同じ。）への参加を通じて、共助の精神をはぐくみ、地域の課題の解決に向けて行動するよう努めるものとする」として、都市内分権、地域自治区、地域協議会の設置を行い、地域社会の自治として地域社会の課題を住民間で話し合い、解決を図るべきルールを規定している。さらに、別な一例を紹介すると、薩摩川内市自治基本条例第21条「市民は、自主的に地域が抱える課題について共に考え、対応し、地域への誇りを深め、生きがいの創出や活力ある地域の創造に努めるものとする」とし、同第22条「市民は、コミュニティ活動を実

現するため、各地区のあらゆる分野の団体から構成される地区コミュニティ協議会を組織し、運営することができる。2 地区コミュニティ協議会は、市民に開かれたものとし、自治会その他組織と連携しながら協力してまちづくりを行うものとする」と地域社会の自治としてのルールを具体的に定めている。このような地域社会の自治のルールも自治基本条例の対象とすべきである。

自治体政府の経営は従来の国から指示されたことだけを行っていれば良かった自治体から脱却し、地域社会で起きていることを中心に課題解決ができる政府に衣替えをしなければならない。そのためにも、地域課題を地区住民で話し合う自治組織が必要である。従来、町内会・自治会が加入率100%の頃は、この機能に近かったが、本来、町内会・自治会は会員の相互扶助組織であるので、地域の代表としては不向きな組織であった。さらに、組織率の減少、担い手不足、高齢化、担い手の固定化などコミュニティの担い手として難しい実態もあり、新たな地区の合意組織（自治組織）づくりが自治体政府の課題でもある。

地域社会の住民には今まで通りの町内会・自治会による自治組織で良いと考える人が多い。特に、高齢者の方にはこの支持者が多く、この組織は集団主義的な運営が行われる傾向がある。今までの延長では高齢者の支援が可能なのか疑問であり、今求められているのは限られた資源を何に使うのかの合意と地域住民の信頼に基づく協力である。このような信頼に基づく地域社会の実現が今必要になっており、これを地域社会の自治として自治基本条例に明記することを提案するものである。

1.1.4 制度としての自治基本条例

自治基本条例は「まちの憲法」や「制度のカタログ」と言われている。神原勝⁴⁾は「自治基本条例には、基幹的な制度がズラリ並ぶ一覧表でありますから、「制度の情報公開」

としての意義」をもっていると言っている。したがって、市民は自治基本条例を見れば、市政がどのようなルールで行われているか理解することができ、市民は自治基本条例を基準に市政を評価し、監視し、意見を述べたりすることができる。議員は、自治基本条例には行政活動のルールが規定されているので、この規定されているルールがルールどおり実行されているかどうかの監視基準を手にすることができ、議員は行政を監視する際の大きな基準を得たことになる。議員は市政や地域社会の課題を発見し、争点化し政策提案をすることができる。首長は、自治基本条例には首長が行わなければならないことが列挙されている。首長は選挙で公約した政策を自らのリーダーシップにより職員を監督し、条例に基づき実現を図ることができる。職員は、自治基本条例には職員が行わなければならない行政活動の原則がルール化されているため、自治基本条例が施行されると職員への影響が一番大きい。神原は、「自治基本条例は職員にとって非常に大きな意義がある」「自治基本条例に書いてあることは、ほとんどが職員の仕事にかかわってくる」「条例の内容が具体的であればあるほど、職員の受ける影響も大きい」「習熟すれば、かえって仕事は楽になる」とも言っており、物事を積極的に前向きに捉える職員の意識改革が生きた自治基本条例になれるかの一つの分岐点ともなる。

自治基本条例が施行されることで市民、議会及び行政の姿が変わる。図1にあるように、町民は議会及び議員の責務や議会運営、市長及び職員の責務や行政運営、情報共有、市民参加、協働などの制度の運営などが自治基本条例通り行われているかを監視することが出来る。また、議会及び議員は市長の責務や行政運営、情報共有、市民参加、協働などの制度の運営などが自治基本条例通り行われているかを監視することができる。自治基本条例はそれぞれの担い手の役割と協力の可視化を

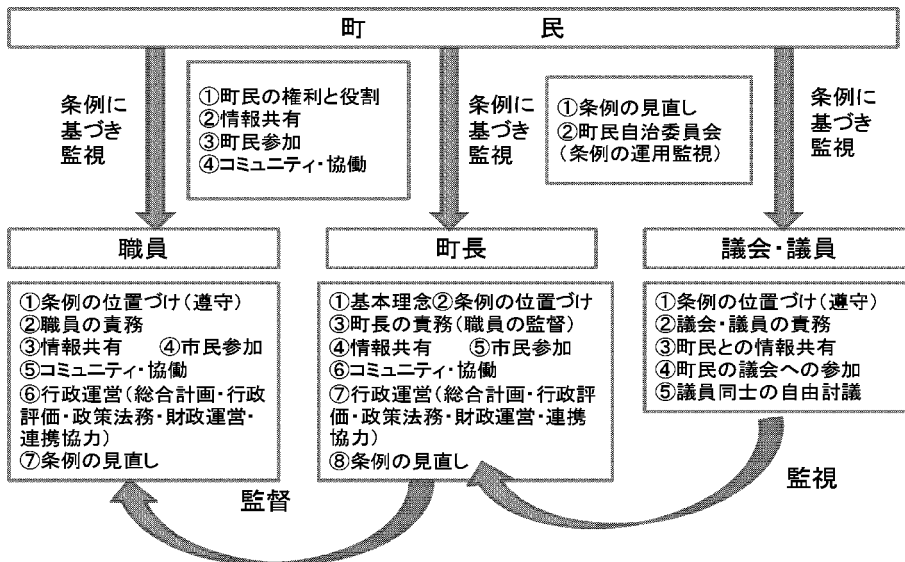


図1：自治基本条例が出来ることで変わる市民・議会・行政の姿

可能とするので、早くこのような視点でお互いを確認、協力することが自治基本条例を形骸化させない秘訣でもある。

1.2 公私二元論と自治基本条例

1.2.1 公私二元論とまちづくり

戦後の日本人が失ったものの一つが、辻山幸宣⁵⁾が言う「『公益』の実現とする気風」であった。最近においても、『公益』や『共益』は見えて見ぬ振り、危うきに近寄らずの風潮が支配的である。この風潮を変えなければ、地域社会の自治が成り立たないことになる。地域社会の自治の再構築は戦後65年間我々の生活に染み付いている公私二元論をどのように解体し、新たな地域社会構築へのチャレンジでもある。2009年8月の衆議院選挙で戦後初めての政権交代が実現したことは国民が『公益』への参加に目覚めた記念すべき事件であった。さらに進めて、『共益』への参加が可能な仕組みと制度を開発しなければ地域社会の再建が難しくなる。制度開発が遅れることは少子高齢化社会になっている地域社会の衰退を早め、社会全体の活力を失うこと

になる。したがって、自治基本条例に新たな地域社会の制度を規定しなければならない。

辻山⁵⁾は日本人が戦前、「滅私奉公」「お国のため」という「公」への奉公の結果が、多くの国民は夫や息子、父を戦場に送り、帰らぬ人となった経験を持っており、敗戦後、日本人は戦場に夫や息子、父を送り出す「公」への奉公から解放され、嫌な「公」への奉公を忘れ去りたかった。その反動で、誰のこともない「自分と家族の幸せ」という個人主義へと傾斜していったのが戦後65年後の今日であると言っている。こうして、我々日本人は「『公』への関心と責任」を放棄してしまったが、皮肉にも、戦後制定された新憲法第92条には「地方自治の本旨」として「団体自治」「住民自治」を地方自治の基本原則とし、住民が主体となった地域社会の運営を行う体制がうたわれているが、新憲法施行時の国民には全く関心がなかった。右肩上がりの高度経済成長は個人の「私」化を促進し、「公」は国や自治体が担うものという風潮と相まって、中央集権による国の政策と符合していた。したがって、この時代は「公共領

域」は「官」が、「私的領域」は「民」が担うという公私二元論によって役割分担が成り立っていた時代であった。また、公と私の分離・分断が効率性や合理性があったと言われた時代でもあった。

しかし、今日、この公私二元論による「公」を「官」が独占し続けることが出来ない事態が起きた。それは中央集権型国家が維持できない非効率が蓄積され、もはや維持ができない事態となっている。その一つが、官僚主権とそれによってもたらされた国や自治体の財政赤字であり、その解決策が地方分権であった。地方分権の進展は、国の指示どおり運営する自治体運営から主権者である市民の意思で地域のことは地域で決める自治体運営にならなければならない。また、巨額の財政赤字は「公」を「官」のみで維持することはもはや出来ない事態を生じさせ、そこで登場したのが新自由主義の市場原理による「新しい公共空間論」⁶⁾であった。「新しい公共空間論」は「公助領域」「共助領域」「自助領域」の公共私三元論であった。公私二元論の「公共領域」を「公」と「共」に分け、「共助領域」を「民」にも担ってもらおうという意図が内在していた。「新しい公共空間論」は、財政赤字の削減としての行政改革の一手段としての活用と、住民を（有償・無償）ボランティアとして活用する「協働」理論や指定管理者制度が根拠となっている。ただ、この解決策は「公」と「共」に分ける分け方を「公」が行い、「民」との合意形成を行っていない。分離された「共」を市場原理でいきなり「民」に担わせるところに「公」の横暴がある。したがって、これでは解決策にはならない。

このような公共私三元論から「私」を除いた公共二元論の別な言葉が「まちづくり」である。各地の自治基本条例では「まちづくり」という重宝な言葉が躍っている。「まちづくり」は曖昧な言葉であり、何気なく見逃

してしまう概念である。「まちづくり」の曖昧さは、当初、「共助領域」の課題を「民」が担うべきか、「官」が担うべきか議論して決めるという公共私三元論であったはずが、議論して決めるルール・仕組みがないため、いつの間にか「共助領域」を従来通り「官」が担うという公私二元論にすり替わる危険を持っている。そこで、私は公共私三元論ではなく、公私一元論を主張したい。もともと、「共助領域」の課題を「民」が担うべきか、「官」が担うべきか議論して決めるというルールがないままに、「共助領域」の課題解決は「官」と「民」が対等の関係で協力して解決を図ること、すなわち協働であるという曖昧な「協働」が先行していることを戒めなければならない。重要なことは、「共助領域」の課題解決の担い手は「官」と「民」が話し合いによって決めるルール・仕組み（地域協議会制度）を構築するということが重要である。話し合いによって担い手を決めるのであって、はじめから担い手が決まっているわけでもない。また、「官」と「民」の両方が担うわけでもない。したがって、課題のケースバイケースによって「官」または「民」が担う、課題によって担い手が異なる領域が「共助領域」なのである。

この「共助領域」の制度化として、上越市の上越市自治基本条例では、「(都市内分権) 第31条 市長等は、市民が身近な地域の課題を主体的にとらえ、自ら考え、その解決に向けた地域の意見を決定し、これを市政運営に反映するための仕組みを整え、都市内分権を推進するものとする」そして、「(地域自治区) 第32条 市は、前条の仕組みとして、市民にとって身近な地域を区域とする地域自治区を設置する。2 市は、地域自治区に地域協議会及び事務所を置く。3 市長は、地域協議会の構成員の選任を、公明で、かつ、地域自治区の区域に住所を有する市民の多様な意見が適切に反映されるものとするため、

市民による投票を主体とした選任手続を採用するものとする。4 前3項に定めるもののほか、地域自治区の設置に関し必要な事項及び地域協議会の構成員の選任の手続等については、別に条例で定める」と地域自治区を設定し、事務の分掌を行い、地域協議会を設置し、構成員は公募公選により選出し、地域課題の掘り起こしを行っている。さらに、重要なことは、地域社会における課題を公に押し付けるのではなく、地域の自治として自ら課題解決することにある。上越市の取組みは注目に値する。このような制度を内在させた自治基本条例は次世代の自治基本条例と言っても良い。

1.2.2 公私二元論と協働

今、自治体は「官」と「民」が対等の関係で協力して課題解決を図ることを協働と称して、その領域拡大に躍起となっている。前項で指摘したように、課題解決を「民」が担うべきか、「官」が担うべきかを議論して決めるルールが確立しないまま、責任や負担を不明確にしたままさらに、協働と称し、行われている。したがって、最終的に「官」に責任や負担が及ぶのは当然のことである。重要なのは、地域の課題解決を行うのが「民」の責任と負担で行うのがよいのか、「官」が良いのかを決める合意の組織としての地域協議会が必要である。そこで、「官」の責任と税金を使うことが妥当としたなら、行政経由で議会において議決を経て自治体として執行する。議会でも否決されたとしても、「民」の責任と負担で解決できない訳でもない。寄付を集め、地域の自治で解決する方法もある。この課題解決の方法が「協働」であって、「官」と「民」が対等の関係で協力して課題解決を図る「協働」というのはおかしいことである。協力して解決を図るということは助け合うとしても、理解し合う程度であって、共に汗を流すことではない。(図9参照)

また、最近、自治体では「参加」と「協働」の言葉の使い方の混乱がはなはだしい。(図10参照)「市民参加による協働のまちづくり」という標語が使用されている。「市民が参加した協働によるまちづくり」とはいったい何のことか? 「官」と「民」が対等の関係で協力して課題解決を図るということのようだ。「参加」には「行政活動への市民参加」や「議会活動への市民参加」、さらに、「地域社会への市民参加」がある。このような参加の概念ではなく、「一緒に」という軽い意味に変質して使用されており、「参加」の持つ自治の重要な役割を見過ごされている。または、自治を軽視する「行政が主役」の自治体の都合の良さが見え隠れする。自治の否定は自治体の存続基盤をも崩壊させる結果になるので、断じて、そのようなことを考えてはならない。

1.3 自治基本条例不要論に見る課題

1.3.1 危機意識の欠如

自治基本条例の提言を作成する市民懇話会が、特に、提言案の自治体職員向け中間報告説明会で、よく職員の意見として出るのが「自治基本条例を制定したからといってその自治体の経営は何も変わっていない。現行制度の充実の方がよりよい効果がある」という意見である。また、「自治基本条例を制定した自治体の経営が変わったという話を聞いたことがない。自治基本条例を制定しても何も変わらないなら制定する労力は無駄である」という意見である。

両者の共通点の1つが「自治基本条例を制定しても自治体の経営は何も変わらない」と言うこと、2つ目が、「自治基本条例の制定より現行制度の充実の方が、効果がある」と言うことである。前段の「自治基本条例を制定しても自治体経営は何も変わらない」と言う主張に対し、自治基本条例を制定したからと言って、直に、目に見えて自治体運営が変

わるものでもない。時間が経過するにしたがって意識が変わり、違いが表れる。もし本当に、「自治体経営が何も変わらない」のであれば、自治基本条例を受けての制度の作りの不備や自治基本条例に制度の具体がないからであるので、自治体は自治基本条例を点検すべきである。また、後段の「現行制度の充実」の主張には、制度の土台が変わっていることへの認識と危機意識が欠如しているので、自治基本条例がなぜ必要になったのかについての職員研修が必要である。

自治基本条例が制定されている「まち」と制定されていない「まち」の差は何かである。それは、「自治」がある「まち」か、「自治」がない「まち」かの差である。「自治」には従属や依存ではない自らの意思による自律や自らのお金による自立がある。自己決定のルールがあるかないかの差は時間と共に大きい違いとなって現れる。

1.3.2 依存意識の存在

これも、前項同様に、よく住民意見として出るのが「住民にこれ以上参加やボランティアしろと言わないで欲しい」や「自治体職員は自宅に帰れば1住民ではないか。地域活動に積極的に参加して欲しい」という依存意識の表れの言葉が良く聞かれる。どちらも、なぜ、「自治」なのか、戦後65年、日本人は国家の拘束から解放され、同時に匿名性の自由を得た。このことが、顔が見えない市民となり、責任のない市民を増大させた。しかし、現在は自治がなければ地域社会が成り立たない事態に陥っている。このことを市民同士がどう理解し合い、行動できるかが試されている。

行政職員に「行政が主役」の意識から、「市民が主役」の意識へ意識改革を求めるのであれば、市民側にも相当の意識改革が求められる。匿名性による顔のない市民から、顔を持った市民として自己の行動に責任を持た

なければならない。問題は、市民側の「住んでいる地域に無関心から関心へ」や「依存から自立へ」の意識改革の具体としての制度を行政側が用意していないことである。たとえば、市民の自治を実践する試みを行うことで市民側の意識改革が行われる。市民に地域の自治を任せる試みの決断が行政側にあるかどうか、「行政が主役」から「市民が主役」への転換のきっかけとなることを行政側は認識すべきである。この決断が出来なければ、いつまでも「行政が主役」の自治体運営を続けなくてはならない。

2. 自治基本条例づくりのフォーカスポイント

2.1 生きた自治基本条例となるための注意点

2.1.1 理想型自治基本条例としない

具体的制度がない規定を条文化した自治基本条例を理想型自治基本条例と言う。具体的制度がない自治基本条例を制定しても何の効果もない。たとえば、自治基本条例に基本原則として、「(1)情報共有の原則 市民及び市がまちづくりに関する情報を共有すること。(2)市民参加の原則 市民の参加の下に市政運営が行われること。(3)協働の原則 市民及び市がそれぞれの役割及び責任に応じ、対等な関係で協力すること」を規定したとしても、情報共有、市民参加、協働の制度が具体的に規定されていなければ、理念的自治基本条例ということになる。したがって、自治基本条例を制定しても何も自治体経営が変わらないのはこのタイプの条例である。

是非、自治基本条例制定を検討の時、見直しの時、生きた自治基本条例とするためには最低限次の4項目を確認することを勧める。(図2参照) ①市民と議会及び行政との情報共有の仕組み ②議会及び行政への市民が参加するための仕組み ③市民と議会及び行政

の地域社会の課題共有の仕組み ④市民が地域社会での課題解決する場合の具体的な仕組みと議会及び行政の支援の仕組み である。このような制度の理念と制度の具体を一体とすることが生きた条例となる条件の一つである。

2.1.2 関連条例の制定を行い条例の体系化を図る

自治基本条例は自治体政府の最高規範であることから、関連条例への委任を行い条例の体系化を図ることが重要である。しかし、条例の体系化、具体化までに時間がかかるという問題がある。その例として、苫小牧市自治基本条例第5条の市民参加では「市は、市政運営への市民の参加（以下「市民参加」という。）を推進するため、別に条例で定めるところにより、市民参加に関する制度を設けるものとする」とある。同条例第5条には、「(1)市民参加の方法及びその適切な選択並びに市民参加の実施の周知に関する事項 (2)審議会等に原則として公募による委員を加えることに関する事項 (3)市民がまちづくりに関する政策を提案するための仕組みに関する事項 (4)その他市民参加に関し必要な事項」と別に定める市民参加条例に委任している。したがって、苫小牧市は自治基本条例施行2年後に市民参加条例を制定している。問題は、関連条例の制定までの2年間、市民参加制度が宙に浮いた格好となっていることである。自治基本条例施行と同時に市民参加条例を施行していれば自治基本条例の理念化を防止で

き、市民が受ける効果は大きい。しかし、自治基本条例と市民参加条例を同時施行することは行政としては大変な労力を要するので実現が難しい現実もある。そこで、市民参加の制度を自治基本条例から市民参加条例に委任する方式の他に、市民参加の制度の具体をある程度自治基本条例に規定し、詳細は規則に委任する方式を検討することをお勧めしたい。

市民参加の制度の具体をある程度自治基本条例に規定している例としては、下川町自治基本条例がそれに該当する。下川町自治基本条例では「(町民参加の推進) 第8条 町は、次の事項を実施する場合は、法令の規定によるものや緊急を要するものを除き、町民の参加を推進し、意向を反映します。(1)総合計画及び分野別の基本的な計画の策定又は見直しをするとき。(2)施策を効果的かつ効率的に推進するための行政評価を実施するとき。(3)町民に義務を課し、又は町民の権利を制限することを内容とする条例の制定、改正及び廃止をするとき。(4)町民の生活に大きな影響を及ぼす施策を決定するとき。(5)広く町民が利用する公共施設の管理運営方法などの決定をするとき。2 前項各号に規定するもののほか、町民が参加できる機会を設け、町政運営に反映するよう努めます」と規定し、審議会については「下川町審議会等の会議の公開等に関する条例」を、パブリックコメント手続きに関しては「下川町パブリックコメント手続規則」を同時施行することで、一気に市民参加制度を確立している。

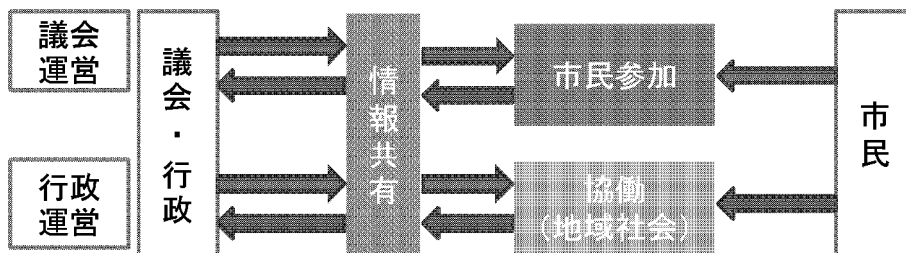


図2：理念と制度の組み合わせ

表1：自治基本条例における市民参加の権利の具体状況

項 目	登別市	札幌市	苫小牧市	留萌市	帯広市	稚内市	美瑛市	石狩市
市民が参加する権利	○	×	○	○	○	○	○	×
市長が市民の参加する権利を保障	×	○	×	×	×	×	×	○
関連条例への委任	×	○	○	×	×	○	×	×
市民参加条例の制定	—	×	○	—	—	×	—	○

自治基本条例が施行されても市民参加条例が制定されていないため、市民参加の制度が理念化している実態がある。表1は北海道内の自治基本条例施行8市における市民参加条例の制定状況を表している。2市のみが市民参加条例が施行されている。また、2市は市民参加条例に委任されているが、いまだ市民参加条例が制定されていない。さらに、それ以外の4市は市民参加について、関連条例への委任すらされていない理念型自治基本条例である。

表1にあるように、市政への市民参加の具体を制度化しない自治体が多いことが、生きた自治基本条例として機能しない原因ともなっている。市民参加の制度の具体を妨げている原因は行政内部に「市民が主役」の意識改革が行われず、相変わらず「行政が主役」の意識構造となっているからである。このような意識改革がされない自治基本条例の特徴は、市長・議会は市民からの信託に基づいて成り立っていることを確認していないためである。すなわち、第1章でも述べたが、「自治体の発見」「市民の発見」がなされていないため、自治の再出発が出来ていない自治体と言わざるを得ない。このような未成熟な自治体が地域主権型社会を構築していけるのか大いに疑問を感じる。

2.1.3 「……に努める」という努力規定の表現を避ける

「……に努める」と言うのは行政の文書にはよく出て来る。「……に努める」は行政の世界では「やりません」と言う言葉の意味で

あると聞く。しかし、自治基本条例という最高規範にもこの表現がよく使われている。札幌市自治基本条例では、「(市政への市民参加の推進)第21条 市は、市政への市民参加を保障するものとし、そのための制度の充実に努めなければならない。2 市は、政策の立案、実施、評価等の各段階において、市民の参加を進め、市民の意見が適切に反映されるよう努めなければならない」と努力義務規定としている。しかし、努力規定であることにはかわりがない。自治基本条例の重要な市民参加の制度を充実に努めなければならないと規定されては自治基本条例の価値が半減してしまう。それに対し、下川町自治基本条例では、「(町民参加の推進)第8条 町は、次の事項を実施する場合は、法令の規定によるものや緊急を要するものを除き、町民の参加を推進し、意向を反映します」と明確に「反映します」と規定している。この差は大きい。

この「……に努める」と言うのは、裁量的ルールで、やるかやらないかの裁量が行政側に残るルールである。「行政が主役」の意識構造の自治体を使う言葉ということである。ここで重要なことは、自治基本条例はそれぞれの主体が一定の条件のときは必ず、行うルールを明記した普遍的ルールによって成り立っていることである。したがって、自治基本条例＝普遍的ルール集でなければならないので、二代表制の当事者が行うべきことを裁量的ルールとして規定することはルール違反である。

2.1.4 作りっぱなしとしない仕組みを自治基本条例に内在させる

ここで重要なことは、自治基本条例は作ることが目的ではなく、自治基本条例を活用することが目的である。故に、自治基本条例は「育てる条例」と言われている。自治基本条例を活用するためには条例の見直しや条例を育てる仕組み（制度）が必要である。

このような仕組み（制度）を自治基本条例に内在されていることが普遍的ルールになっている証である。何も規定していない自治基本条例は裁量的ルールのみである。具体的規定としては、たとえば、苫小牧市自治基本条例第30条では、「（苫小牧市民自治推進会議）市長の附属機関として、苫小牧市民自治推進会議（以下「推進会議」という。）を置く。2 推進会議は、市長の諮問に応じ、この条例の運用の状況及び市民自治によるまちづくりに関する基本的事項について調査審議するほか、市民自治によるまちづくりの推進に関し市長に意見を述べるができる」とその組織は附属機関と位置づけ、組織の役割として市長の諮問答申のほかに市民自治によるまちづくりの推進に関し市長に意見を述べるができるとしている。したがって、条例を育てる意識の継続と市民によるモニタリングが行われることと、さらに、重要なことは、市民による組織であることである。

ここでの問題点は、表2にあるように、北海道内の自治基本条例施行8市では条例を育

てる仕組みとしての「ふりかえり機関」を設置しているのは3市で、「ふりかえり機関」を設置規定しているが実際には設置していないのが1市、まったく「ふりかえり機関」の設置を規定していない市が4市ある。「ふりかえり機関」の設置を規定していない市は、自治基本条例を作ることが目的化し、条例の見直しや条例を育てることを行政側の裁量と考えている。さらに問題なのが、自治基本条例の運用や見直しに市民が意見を言いづらいようになっていることである。果たして、このようなことが、市民が主役を標榜している自治体の姿なのか大いに疑問を感じる。ところが、表3の市民参加条例施行市ではすべてに「ふりかえり機関」が設置され、行政が行う市民参加の運用がモニタリングされている。このようなことが条例を形骸化させないための必須条件である。

2.1.5 「まちづくり」という曖昧な表現をしない

(1) 「まちづくり」という表現の意図

自治基本条例で「まちづくり」という表現が多用されている自治基本条例は生きた条例になっていない可能性が高い。なぜなら、「まちづくり」という概念が曖昧であるからである。「まちづくり」をハードの「都市計画」ではなく、ソフトの「まち」をつくらとしていることが、何でも含まれる重宝な言葉として使用されている。「まちづくり」は一

表2：自治基本条例施行市のふりかえり機関の設置状況

項 目	登別市	札幌市	苫小牧市	留萌市	帯広市	稚内市	美唄市	石狩市
ふりかえり機関の設置規定	○	○	○	×	×	×	×	○
ふりかえり機関の設置実施	○	×	○	—	—	—	—	○

表3：市民参加条例施行市のふりかえり機関の設置状況

項 目	旭川市	富良野市	伊達市
ふりかえり機関の設置規定	○	○	○
ふりかえり機関の設置実施	○	○	○

般的には、市民が信託して行う市政領域（「公」）と市民が自治で行う地域社会（「共」）の2つを対象としている。しかし、使われ方によっては、後者の自治領域としての地域社会のみを「まちづくり」と表現するなど、重宝に、都合よく使われている場合もある。行政側の狙いとしては、市民による自治領域であり、行政依存で行政側が担っている地域社会を市民側に担ってもらいたいという意図を、露骨に、表現できないことから「まちづくり」という曖昧な言葉でカモフラージュしている。したがって、市民が作る自治基本条例では「まちづくり」という行政用語は使用しない方がよい。事例として、帯広市市自治基本条例の「まちづくり」を検証してみると、同条例第4条「(市民の権利及び責務) 市民は、まちづくりに幅広く参加する権利を有する。2 市民は、市の保有する情報を知る権利を有する。3 市民は、自ら情報を共有するように努めるとともに、まちづくりの主体としての意識と責任を持ち、まちづくりを協働で推進するように努めなければならない。4 市民は、まちづくりに参加又は不参加を理由に不利益を受けない」とあり、市民の権利は「まちづくりに幅広く参加する権利」であって、市政に参加する権利とは言っていない。さらに、市民は「まちづくりの主体としての意識と責任を持ち、まちづくりを協働で推進する」とある。これは、市民は「まちづくりの主体」すなわち、行政依存の領域は市民が主体なのだから、市民自ら解決する意識と責任を持ち、市民自ら行政と協働により課題解決を図りますと、まさに、市民に行政依存の脱却を迫った条項と言ってよい。しかし、このような条項を入れたとしても、「まちづくり」という曖昧な表現では、信託領域の市政も自治領域の地域社会も市民が主体だと位置づけたくても、そのことが、市民には理解できない。もし、意図が伝わったとしても、押しつけでは市民は協力したいとは思わない。

したがって、相変わらず、地域社会は行政が主体のままの状況が続くので、「まちづくり」というあいまいな表現をやめて、信託領域の「市政」と自治領域の「地域社会」の2つの分離した概念（言葉）にした方が市民の理解が得られやすい。

さらに、「まちづくり」という曖昧な表現をしていることから、信託領域の市政に関心を持たれないようにして、自治領域の地域社会に市民の関心を向けることを意図した自治基本条例がつくられる。すなわち、信託関係を再定義、再構築しないまま、市民の関心を行政依存の地域社会にだけ向けたいとする意図と、重要な信託関係にはほとんど触れないで、現状のままとする世代前の自治基本条例が存在することである。市民が作る自治基本条例はこのような自治基本条例を作ってはいけない。そのような誘いにも惑わされてはいけないことを理解すべきである。

(2) 自治基本条例が規定している領域から見るタイプ

自治基本条例が規定している領域、すなわち、信託領域の「市政」と自治領域の「地域社会」をどう規定するかによって、次の3タイプがある。1つは「市政型」、2つ目は「まちづくり型」、3つ目は「自治型」である。

1つ目の「市政型」は図3の市政領域のみを規定の範囲としている自治基本条例で、そのタイプの代表が多治見市市政基本条例である。2つ目の「まちづくり型」は図4の信託領域の市政と自治領域の地域社会を渾然一体とした範囲として規定している自治基本条例で、そのタイプは全国に多数ある。3つ目の「自治型」は図5の信託領域の市政と自治領域の地域社会をそれぞれ独立した自治領域として規定している自治基本条例で、そのタイプの代表が川崎市自治基本条例である。市民が自治基本条例を作るときはこれらの特徴を理解し、議論を行い、自分たちの自治体にふ

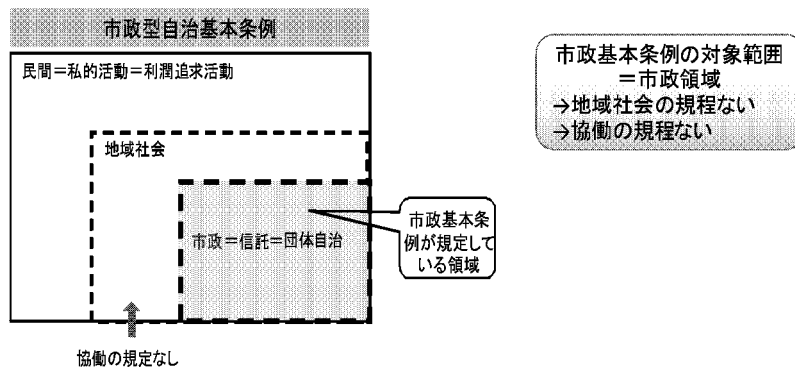


図3：市政型の範囲

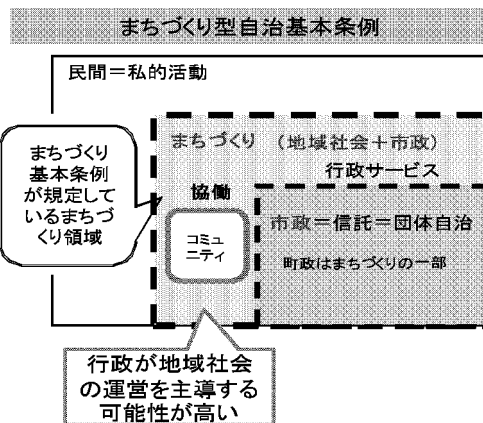


図4：まちづくり型の範囲

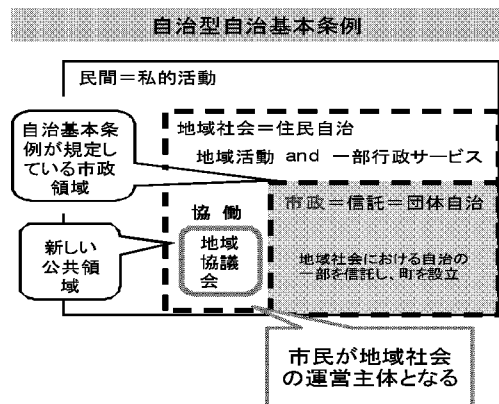


図5：自治型の範囲

さわしいタイプの自治基本条例を選択すべきである。

アドバイスとしては、「まちづくり型」にはしないことをお勧めしたい。しかし、「まちづくり型」を選択する市民が多い。その理由として、「自治」という言葉に「なじみ」がない、「難しい」と言い「まちづくり」を選択する。私は、これを「ニセコ町の呪縛」と言っている。日本で最初の自治基本条例であったのが「ニセコ町まちづくり基本条例」であり、「まちづくり」という言葉が使われていることが悪影響を与えている。

2.2 新しいことへの挑戦

これから自治基本条例を検討する市民懇話会の皆さんに、次のような新しい制度等にチャレンジすることをお勧めする。それぞれの自治体によって事情が異なりますので、どれを選択するかは皆さんの自由であるが、これらのことは非常に重要なことなので、最初に意識していた方が実現しやすい。

- (1) 自治基本条例制定の承認手続きを住民投票で行う。(最高規範の確保)
- (2) 議会運営に関して別に議会（基本）条例を制定する。(条例への委任)
- (3) 常設型住民投票とする（個々の争点について、議会の議決を経ずに住民投票を行え

- る。投票年齢を18歳から認める例もある)
- (4) 地域社会の制度設計(都市内分権と地域協議会の制度設計)
- (5) 市民参加条例や市民活動促進条例、議会基本条例といった条例に委任しないで、自治基本条例にある程度詳細を規定する。
- (6) ○○町自治基本条例制定プロセスを本にまとめる。(他の自治体の参考とする)
- (1)は未だかつて、実現した自治体はない。それくらい難度が高い挑戦である。(2)は最近実現した自治体があった。しかし、自治基本条例を検討する時、議会と連携した動きが取れなければ実現ができないという難度がある。議会との連携は現実には難しいので挑戦の価値はある。(3)は自治基本条例を検討する市民懇話会の検討期間が1～2年間とすると常設型住民投票を検討する時間がないというのが実態である。しかし、最近では発議・投票年齢を18歳にすることについては、国民投票法の成立後、話題ともなり、国民的合意を得やすい状況となってきたことと、住民投票を発議する連署の比率もかなり収斂してきている。したがって、実現の可能性が高くなってきた。(4)は市町村合併の延長や政令市の区のあり方などからアプローチが行われている。しかし、それ以外の自治体における地域社会の自治の具体的問題は、取り組まなければならない喫緊の課題と言ってもよい。(5)はすぐに市民参加の制度の具体を検討したとき出て来る問題である。したがって、自治基本条例から関連条例に委任するのか、自治基本条例本体にある程度規定するのか決めなければならない問題でもある。(6)は、自治基本条例制定プロセスはその自治体にとって初めての市民自治実践のプロセスでもあるので、自治基本条例制定プロセスの記録を冊子という形で残し、市民自治実践のふりかえりができるようにすることをお勧めしている。いずれも、挑戦の価値があるので、初期の市民懇話会で議論されることをお勧めする。

3. 自治基本条例制定のための市民懇話会の運営

3.1 市民懇話会の運営

3.1.1 市民懇話会の運営で考慮しなければならないこと

自治基本条例案づくりの成否は最初の市民懇話会のづくりに係っていると言っても過言ではない。市民懇話会の運営がスムーズに行くかの約7割はスタート時に決まる。そのつくりを行う行政の責任は重大である。行政が条例案づくりを市民懇話会に「白紙委任」するのか、それとも、従来通りの「形式的委任」とするのかによっても異なる。特に、前者であれば市民には条例案づくりに参加した経験がない。また、行政職員にも市民の条例案づくりを支援した経験もない。互いに初めての経験なので、暗中模索の試みである。このような試みは使命感と勇気を持って行うことで道は開ける。そういう意味で、市民懇話会は19世紀フランスの政治学者のトクヴィルの言う「自治を体験学習する場」⁷⁾と言って良い。また、そのことがまちの市民自治の実践モデルケースともなる。市民懇話会の運営で考慮しなければならないことは、図6の(1)市民懇話会運営方針 (2)市民懇話会の委員選考 (3)会長の人選 (4)事務局体制 (5)市民懇話会の進め方 である。

3.1.2 市民懇話会の運営方針

市民懇話会の運営方針には(1)市民懇話会主導 (2)事務局主導 があり、行政が市民懇話会を始める前に決めておく必要がある。市民懇話会主導は白紙委任型ですべてを市民懇話会に任せる方式である。事務局主導は事務局が市民懇話会の運営を行う方式で、従来型の原案を事務局が作成し、市民懇話会は原案を一部修正する程度の進行となる。これに対し、市民懇話会主導は原案の作成を市民懇話会が行うので、そのための体制づくりが重要にな

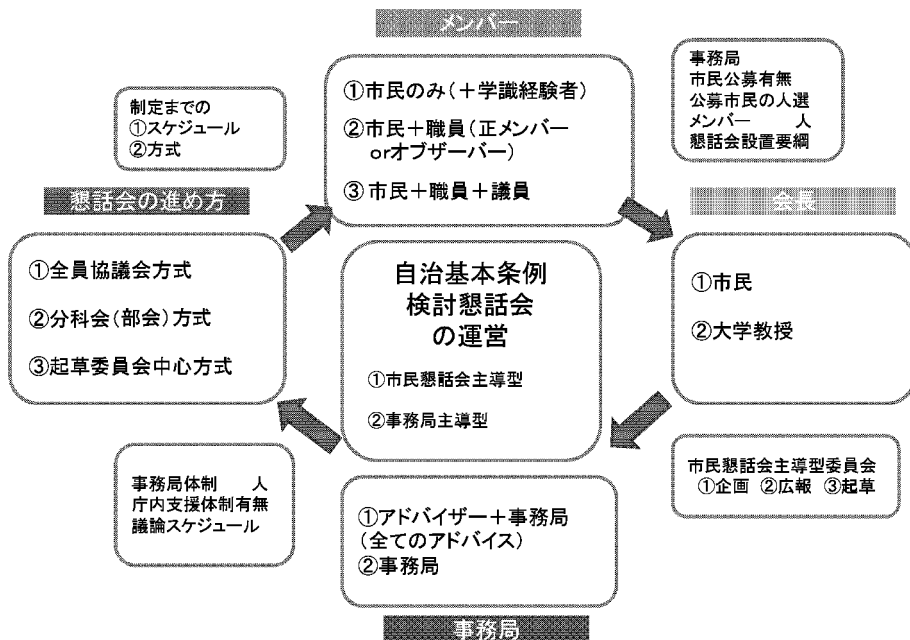


図6：自治基本条例の検討懇話会の運営

る。市民懇話会内に、たとえば、市民懇話会の運営を企画する企画委員会、市民懇話会の委員紹介や検討状況を広報する広報委員会、そして、報告書案を作成する重要な起草委員会を設置することで市民懇話会主導が実現できる。行政としては市民懇話会主導の白紙委任型はまったく経験のないことなので、この後の会長の人選や事務局体制とも関係するが、一大決心がいる。市民懇話会は市民自治の実践モデルケースとなる理由はここにある。これからは市民懇話会主導型のような審議会が当たり前にならなければならない。したがって、行政は市民懇話会設置時にどちらかの方式で運営を行うか方針を決める必要がある。

3.1.3 市民懇話会の委員選考

市民懇話会の委員の構成には(1)市民（学識経験者含む）のみ（2）市民＋行政職員（正委員 or オブザーバー委員）（3）市民＋行政職員＋議員のケースがある。(1)の場合は会長の人選として大学教授等や事務局体制にアドバ

イザーを選任するなどと密接に関連する。たとえば、大学教授を会長に人選する場合は市民（学識経験者含む）とし、アドバイザーを選任する場合は学識経験者を含まない方がよい。(2)の場合は行政職員の位置づけが難しい。なぜ、行政職員が市民懇話会に入るのか。行政職員も市民と同じ1票なのかなど難しい議論になる。そこで、オブザーバー委員とする場合がある。行政にとって自治基本条例の検討過程に行政職員が参加することは実際のマニュアル作成や自治基本条例の運用をする上で貴重な経験と、行政職員への説明のためにも必要なことである。正委員とオブザーバー委員の違いは賛否の決に加われるかどうかの違いで、意見を言うことについては、差はない。(3)の場合は議員を正委員とする。自治体によっては町長も委員となり、会を代表しているところもある。しかし、町長が市民懇話会の委員となると会の性格が難しくなる。基本的には要綱により市民懇話会が設置され、町長からの諮問により報告書を検討し、報告

書を答申する形態をとるので、市民懇話会に町長が委員として入っていると形態がおかしくなり、町長が委員として入ることには賛成しかねる。議員が市民懇話会の委員となることは議会とのパイプ役となれば有益であり、検討の幅が広がり歓迎すべきことである。しかし、このようなケースは少ない。議員が入るには行政と議会との事前折衝が必要であり、市民懇話会の委員として人選される議員の資格等調整が難しい。

行政としては、(1)～(3)の状況から市民懇話会の委員選考をする必要があり、何人の委員で構成するのか、市民委員の公募をどうするか、市民懇話会の設置要綱等を作成するなど行わなければならない。特に、何人の委員で構成するのか、委員の人選が会の性格を決める大きな要素となる。委員の数は10名～20名の範囲が良いと考える。最低10名は必要で、大人数いれば良いというものでもない。意見を交換し、議論し、合意するためには大人数は必要ない。議論の幅や多様な意見を取り入れる必要は認めるが、市民懇話会の中だけではなく、意見をまとめる行程に幅広く市民意見等を反映する行程を内在させておけば大人数である必要はない。

3.1.4 会長の人選

会長の人選には(1)市民 (2)大学教授とする案がある。会長の人選は会の運営上重要である。会長は会を代表するだけでなく、市民懇話会の毎回の議長であり、会の進路を方向付けする役割を担うので重要である。当然、事務局との意思疎通を良くし、委員からの信頼も得られる運営を行える度量も必要である。そのようなことから、会長になることを前提に大学教授を委員として人選する自治体がある。しかし、この場合にもリスクがあることを認識すべきである。そのリスクは市民懇話会の市民委員が自由な意見交換や議論ができるかどうかである。当然、難しい議論や答え

が分からない議論に陥りがちであるが、その時、市民は大学教授の顔を見て、答えを聞いたがる。大学教授は知らないとは言えない立場になり、私見を述べ、全体の意見としてしまいう傾向がある。したがって、市民の自由な議論の中から答えを導き出す市民懇話会の性格上、このような人選は極力避けるべきと考える。市民の中から会長を人選することが重要で、さらに、副会長の人選も実は重要である。会長、副会長は今後の市民向け中間報告会や職員・議員説明会開催時の重要な説明者に、当然ならなければならない立場であるからである。

3.1.5 事務局体制

事務局体制には(1)アドバイザー＋事務局 (2)事務局のみとする形態がある。市民懇話会における事務局は非常に難しい立場を演じなければならない。事務局は市民懇話会の自主性を最大限引き出し、市民懇話会の運営が順調に進むことを裏方として、支えなくてはならない。したがって、そのカバーする範囲が広いと負担が大きい。その負担を分担するために、アドバイザーを人選し、会長と共に市民懇話会を運営することになる。アドバイザーは委員ではないので、アドバイスのみで、「こうすべき」、「こうしたらいい」とは言わない。アドバイザーは色々な案、選択枝を提示し選択の幅を提供することで市民議論の幅を広げることを役割としている。主に、市民懇話会の毎回の議論や報告書のまとめのアドバイスを担当し、事務局はさらに広範囲の事務を担当する。事務局は主に、市民意見の取りまとめなど、ここまでと線を引くことができない事務を担うことが求められる。したがって、事務局の人数を何人とするか、専担とするか、兼担とするか、事務局を支援する庁内支援体制をどうするか、市民懇話会の検討スケジュールをどうするかなど多彩な事務をこなす能力を要求される。事務局の負担軽

減のため、特に、事務局を支援する庁内支援体制を整備する必要がある。市民懇話会の議論と並行して庁内ワーキンググループで自治基本条例の制定を受けての事務マニュアル作りや他の条例、要綱等の改正の必要性、関連条例の制定の検討、職員研修の企画などを担う必要がある。このような体制があることで、自治基本条例制定後の体制の整備が順調に進む。

3.1.6 市民懇話会の進め方

市民懇話会の進め方には(1)全員参加方式(2)分科会(部会)方式(3)起草委員会中心方式がある。(1)全員参加方式は全ての検討事項を委員全員で議論、起草委員会はこの議論を受けて、中間報告案を作成するので、委員が全ての検討事項に関われること、1つの検討分野でより多くの委員の意見を反映できるメリットがある。しかし、スケジュールがタイトで、各分野の議論に時間がかかること、起草委員会の負担が大きいことなどのデメリットがある。(2)分科会(部会)方式は市民懇話会を3つ又は2つの分科会(部会)に分けて議論し、起草委員会はこれを受けて中間報告案を作成するので、各分野の議論に比較的短時間で終われるメリットがある。しかし、委員が他の分科会(部会)の事項に深く関われないこと、意見の多様性を確保しにくいこと、全体の整合性をとるのが難しいことのデメリットがある。(3)起草委員会中心方式は起草委員会で先に議論し、たたき台を作成し、これを基に市民懇話会で質疑・議論、中間報告案を作成するので、委員が全ての検討事項に関われること、比較的短時間での議論が可能であるメリットがある。しかし、起草委員会委員と市民懇話会委員との温度差が大きいこと、起草委員会の負担が大きいことのデメリットがある。このように、市民懇話会の進め方には各案があるが、自治体の実態に合わせてどの方式でいくか決めなければならない。

しかし、市民懇話会の進め方で重要なことは多くの委員の意見を報告書に反映させることで、このことが委員の充実感や満足感・達成感につながり、条例が施行されてから条例への愛着心に基づく最大の支持者になる。このことを理解した市民懇話会の進め方を選択してほしい。

3.2 自治基本条例制定のスケジュール

自治基本条例の制定までの案のまとめ方の方式には大きく図7のように、(1)市民懇話会素案+行政原案方式(2)市民懇話会素案+策定検討委員会原案方式がある。(1)市民懇話会素案+行政原案方式は一般的に行われている方式である。図の例では市民懇話会での検討期間は1年半としているが、1年間で行われている自治体もある。1年間というのは最低限の期間であり、これ以下では十分な検討が難しい。この行程は市民議論が中心であること、短期間でまとめられるメリットはあるが、専門家の意見が入りにくいデメリットがあるが、これはアドバイザーの活用等によって軽減することが可能である。次に、中間報告書を作成し、市民・議員・職員に中間報告書の説明会を行い、意見をもらい、中間報告書の修正をして初めてまち全体の総意となることができるので、この行程を除いてはいけな。できれば、最終報告書案にパブリックコメント手続きを行い、最終的な市民意見を反映する行程も入れるよう試みるべきである。このようにして市民意見を反映した最終報告書を首長に答申として提出される。行政は最終報告書を基に行政原案の検討・作成を行う。主に、条例形式への変更や自治体経営上の実現可能性の検証を行う必要がある。そして、行政原案はパブリックコメント手続きを行い、最終的な市民意見の反映を経て最終の行政原案となる。ここで、注意が必要である。市民懇話会の最終報告書と行政原案の間に修正がある場合は行政からの修正箇所の理由について

形態	スケジュール			メリット	デメリット
	1年目	2年目	3年目		
懇話会素案＋行政原案 方式	懇話会(素案) 各事項の議論まとめ⑦ 全体のまとめ ワークショップ⑩ 中間報告まとめ⑫ 中間報告会⑬ 最終報告まとめ⑮ (市民・議員・職員)	行政(原案) 行政原案策定③ 最終報告提出⑭ (パブリックコメント) 議会審議 議会提案① 議会審議 議会可決⑥ 自治基本条例施行	議会審議 議会提案① 議会審議 議会可決⑥ 自治基本条例施行	・市民議論が中心 ・短期間でできる	・行政の意思がほとんど入らない ・専門家の意見が反映できない
懇話会素案＋策定検討 委員会原案方式	懇話会(素案) 各事項の議論まとめ⑥ 最終報告提出⑪ 最終報告会⑫	懇話会一部メンバー＋専門家 策定検討委員会(原案) 各事項の議論まとめ⑦ ワークショップ 全体のまとめ⑩ 中間報告まとめ⑫ 中間報告会⑬ 最終報告提出⑭ (市民・議員・職員)	議会審議 議会提案① 議会審議 議会可決⑥ 自治基本条例施行	・行政の意思を盛り込める ・時間をかけて検討できる	・市民議論が形式化 ・制定までの時間がかかる

図7：自治基本条例制定までの形態とスケジュール案

説明があるべきであり、また、パブリックコメントへの回答についても丁寧に行うべきである。すでに答申を提出によって役割を終了している市民懇話会ではあるが、どこがどのように修正がされているかについても確認をすべきであり、納得がいかなければ意見を言う義務がある。また、市民懇話会の役割を答申までとしているが、自治基本条例施行までとすることも検討すべきである。そうでなければ、答申から施行まで期間は市民のチェックが入らない形態になるので、改善すべきである。

この行政原案を基に、議会提案が行われる。議会では特別委員会を設置し、審議が行われ、継続審議後の議会で可決されるケースが多い。議会は最終チェック機関である。議論は枝葉末節な議論ではなく、制度の具体が行政原案に規定されていなければ具体を修正案として提案を是非行ってほしい。行政原案の不備を補えるのは議会だけであり、議会の仕事をきちっとしてほしい。行政原案は市民議論、パ

ブリックコメント手続きなどを経た案であるから足すべきものはないなどと考えている議会は、議会の役割放棄である。施行されている自治基本条例を見れば、具体的項目がこれで良いのかと思われる自治基本条例が多数あるからだ。その上で、是非、全会一致で議決することが望ましい。

(2) 市民懇話会素案＋策定検討委員会原案方式はケースとしては少ない。この方式は市民懇話会より策定検討委員会の方を重要視するのが特徴である。したがって、市民懇話会では自治体の現状確認と他自治体の自治基本条例の勉強が中心となり、独自色を出した最終報告書づくりに苦心している。次に、市民懇話会がまとめた最終報告書(素案)をベースに策定検討委員会の議論がスタートする。策定検討委員会は市民懇話会委員の一部と学識経験者が中心の会で、市民懇話会が細部の議論や検討が出来なかった部分の検討が主な役割となる。この方式は、市民懇話会の最終報告書をかなり書き換える結果となる場合が

あり、市民懇話会の最終報告書の修正が納得されるような行程を経ているかが問題である。修正の合意が十分に取れないうちに修正が行われることになれば、この方式の正当性が問われることになるので、この辺を十分注意する必要がある。

この方式は時間を十分掛けて行うことと、行政の意思が十分反映できるというメリットがある。一方、市民意見の反映には形式的となることと、制定までに相当の時間がかかるというデメリットがある。なお、手順的なことは(1)市民懇話会素案＋行政原案方式とほぼ同じである。(1)市民懇話会素案＋行政原案方式の行政原案作成行程を策定検討委員会が行うところが違う。この違いを行政がどう理解するかによって方式が異なる。端的に言えば、(1)市民懇話会素案＋行政原案方式は市民意思を重視した方式であり、(2)市民懇話会素案＋策定検討委員会原案方式は行政意思を重視した方式とすることができる。

4. 自治基本条例づくりのトータルデザイン

4.1 基本的なこと

市民懇話会は首長からの諮問内容として、「条例に盛り込むべき事項」を求められており、市民懇話会の答申としての報告書のスタイルをはじめに決めておく必要がある。スタイルの第1は「骨格」すなわち「章建て」を決めることである。「章建て」が決まれば、次は項目の整理になるが、諮問内容が「条例に盛り込むべき事項」なので、報告書のスタイルは何条という表現は避け、市民懇話会の意思が直接伝わる形式で①条文にあたる内容②なぜそのように考えたかという解説③懇話会で議論がされた内容の3点と補足内容とする形式をお勧めする。

第2は報告書の文書形式を決めることである。報告書の文書形式を「……とする」や

「……とします」という文体のどちらに統一するかである。①「……とする」は条文形式（硬い）②「……とします」は親しみやすい形式（柔らかい）で、懇話会の報告書は市民がつくるので②の親しみやすい形式であるべきであり、市民が読んでわかりやすい形式にすべきである。また、自治体によっては懇話会の報告書の「……とします」のまま条例化するところもある。さらに、自治体によっては、懇話会の報告書を条文形式に変更するとき「……とする」と書き換える自治体もある。今度、それぞれの自治体の自治基本条例を読むとき語尾が何体の文体になっているか気を付けて読まれることをお勧めする。

4.2 総則

4.2.1 目的

目的には①条例の目的（どのような目的で制定されたか）タイプと②条例制定の目的（どのような事項を規定したいのか）タイプの2タイプがある。現在は、②の条例制定の目的タイプが主流となっている。②の条例制定の目的タイプは、条例の構成と条例がどのような項目でなっているかを説明している。

次に、条例の適用範囲を①町政とするタイプと②〇〇町とするタイプの2タイプがある。②の〇〇町とするタイプは町政と地域社会の2つの領域を想定している。①のタイプは町政のみで、地域社会を条例の適用範囲外としている。例としては下川町自治基本条例が該当する。

目的で重要なことは条例が実現するのは「まちづくり」なのか「自治」なのか、条例の名称とも関係がある。ニセコ町まちづくり基本条例のような「まちづくりに関する基本的な事項」なのか、白老町自治基本条例のような「白老町における自治の基本理念」なのかの「まちづくり」か「自治」かである。「まちづくり」は「自治」の別称であるから、なじみやすいこと、ソフトな印象があり市民

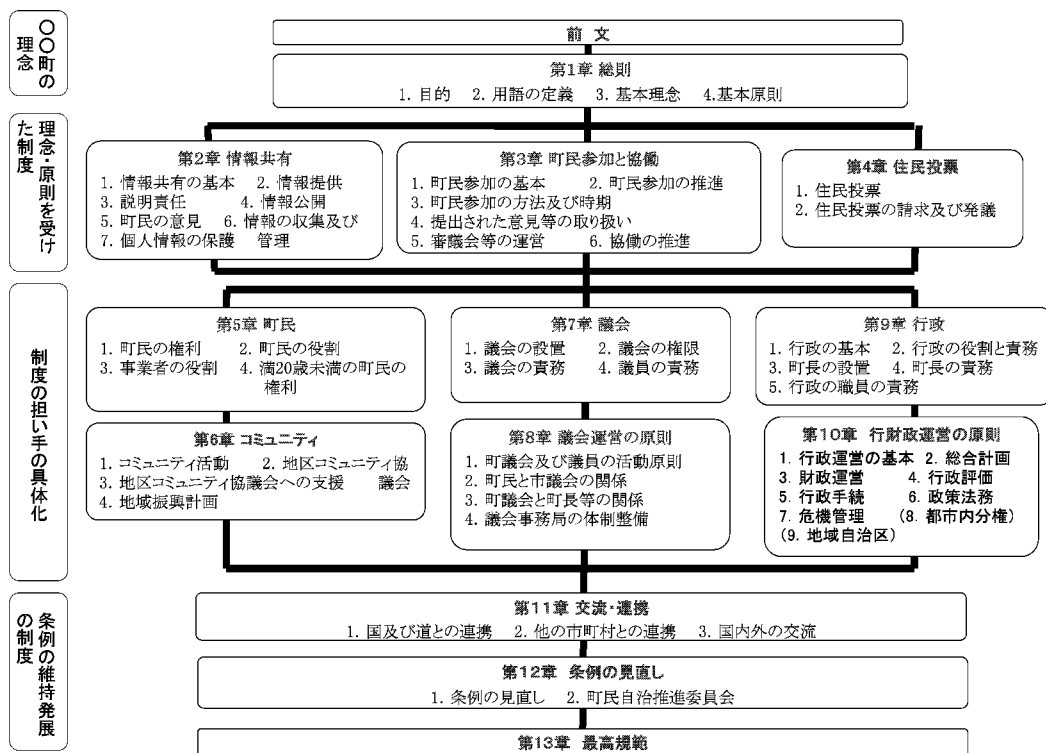


図8：自治基本条例の構成（骨格）

に受け入れやすいということด้วยいられている。その反論として、「自治」という意味が曖昧になり、市民が主体の自治を自覚できないという意見もある。私の立場は「まちづくり」を用いることに反対の立場である。条例の適用範囲が町政と地域社会の2つの領域で、総称として「まちづくり」と言うは何を言っているか市民にわかったようでいて、わからないからだ。それより、町政の自治と地域社会の自治と分けて規定した方が市民にはわかり良い。

最後に、何を条例の目的とするかについても2タイプある。①「自治を実現する」タイプと②「地域社会の実現する」タイプであり、法則的な組み合わせではなく、自治体によって区別である。

4.2.2 用語の定義

用語の定義の対象は、最初は最低限のものを規定し、懇話会の議論が進む中で必要があれば追加すれば良い。最低限の用語としては「町民」と「行政」の2つが基本である。従来、「町民」は住民であったが、自治基本条例では「町民」を広い概念で捉え、「市内に住所を有する者、市内で働き、又は学ぶ者及び市内で活動する法人その他の団体をいう」（苫小牧市自治基本条例第2条）と定義している。なぜ、町民を幅広く捉えるかについては、町内・外の色々な人々の知恵の連携・ネットワークを活用することがまちの自治には必要であるとの考えに基づいている。

次に、「行政」については「市長等」や「執行機関」という表現があるが、馴染みにくいので、「行政」としてはどうかという提案である。

ここで注意点がある。それは、「市」や「町」という定義である。「町」とは議会及び執行機関のことであるが、誤った使い方をしていることが多々ある。たとえば、行政運営の章で「市は、総合計画の策定に当たっては、……」や「市は、中期的な財政見通しのもとに……」といった議会を含めては誤解を生む表現となるので、「行政は……」といった表現にすべきである。また、議会と行政の両方が主語になる場合は「議会及び行政は……」といった表現が誤解を招かない。

蛇足であるが、良く市民意見に「参加」と「参画」とを分けた定義をすべしとの意見がある。参加にも消極的参加と積極的参加があり、参加する側の姿勢や状態によって区分すべしとのようであるが、私は反対である。参加に濃淡を付けるべきではないし、誰が判断するのか如何わしいので「参加」一本でよいと考えている。

4.2.3 基本理念

基本理念のところで良くある混乱は、「条例の目的」と「条例の基本理念」と混同し、目的があれば基本理念は不要ではないかと勘違いする人がいる。「条例の基本理念」ではなく「自治体の基本理念」である。まちのあるべき理想の姿であり、まちの共通の価値を規定する、この条例の命とも言うべきところである。したがって、「目的」とは異なることを理解すべきである。

次の勘違いは「前文」と「基本理念」との関係で、「前文」に記述したまちの理想が「基本理念」と重複することから「基本理念」を削除するという考えの自治体がある。現に、「基本理念」がない自治基本条例がある。しかし、重複しても条例本文にまちのあるべき理想を「基本理念」として規定する方が正論である。

今までの基本理念づくりではまちの町民憲章や総合計画からまちの価値や理想に当たる

部分を活用してきた。これらは、色々な人たちが幅広く議論されている内容であるので、基本理念を考える上で必ず参照すべき資料である。

4.2.4 基本原則

基本原則は基本理念実現のための原則が列挙され、基本原則に基づき制度設計が行われる。基本理念として「市民自治の確立」とする自治体が多いことから、基本理念実現のための基本原則としては、①情報共有の原則（市政に関する情報を共有する＝信頼の基礎）②参加の原則（市民の参加の下で市政が行われる＝人と人の絆の復活であり、公共心習得の場）③協働の原則（暮らしやすい地域社会の実現に寄与するよう協働を行う＝住んでいる地域に関心を持つ社会の実現）の3つが基本である。これらの基本原則は具体的制度設計に関係することから市民、議会及び行政がどのようなまちの課題を想定し、制度を設計するかによって基本原則が定まるといっても良い。

4.3 情報共有

情報共有は基本原則の一つであり、市民の知る権利の具体でもある。情報共有は、自治体政府の信頼の基礎となる自治基本条例の中で最も重要な規定の一つである。戦後日本の65年は国家が公共を独占した時代であった。中央集権による情報公開や説明責任を十分に果たさない官僚主権の集団主義による無駄な公共事業等のコストを国民は多く負担して来た。情報共有が実現した信頼社会は無駄なコストを負担しなくても良くなると同時に自治体政府の官僚主権の払拭にも効果がある。自治基本条例の情報共有には山岸俊男⁹⁾が言う「人々が集団の利益に反するように行動するのを妨げるような社会のしくみ」すなわち「集団主義社会の終焉」と「信頼社会」の実現がサブテーマとしてもある。

情報共有は市民と議会及び行政が市政情報をどのように共有するかが重要であり、市民の知る権利を保障し、制度としてどのように具体化するかである。ここでは、議会であれば本会議、委員会の公開は基より、これらにおいて何が議論され、何が首長との争点となっているかの説明がなされ、それに対する議会・議員の意見の表明そしてその合意した内容がプロセスごとに分かりやすく説明されることが求められる。具体的には議会報告会が該当するが年1回では形式的でありすぎる。したがって、市民と議会・議員との情報共有は議事プロセスの説明責任を果たすことにある。

また、首長には行政全体の情報共有の重要な責任と義務がある。行政が自ら行う総合計画や財務状況、行政評価などの計画・執行・評価のプロセスや市民参加で行う審議会等への諮問・検討内容を分かりやすく説明する責任がある。さらに、議会及び行政において適切な情報提供がない場合は市民からの情報公開請求ができることにもなっている。当然、これらの情報共有には個人情報の保護がされなければならない。

では具体的な情報共有のツールとしては広報誌やホームページがあるが、広報誌は昨今の自治体の財政緊縮のあおりを受け、発行回数の減、ページ数の減と情報量を減らしている。また、ホームページは若者には重宝であるが、高齢化の折、インターネットアクセスが出来ない高齢者が増加しており、情報共有のツールに課題がある。財政緊縮の課題解消のためには、インターネットの活用による市政情報の共有希望者を登録し、登録者向け情報共有システムをネットワーク化することも一つの方法である。高齢者向けには、連合町内会等を単位に出前説明会の開催をお勧めしたい。

神原勝⁴⁾は「情報なくして参加なし」とよく言っているように、情報共有は市民参加を

担保する重要な役割を担う。また、自治体経営の信頼を確保する車の両輪である。したがって、議員・首長・職員は市民との情報共有に積極的に取り組まなければならない。

4.4 市民参加

市民参加の制度は基本原則の一つであり、市民の権利の具体でもある。自治基本条例の中で最も重要な規定の一つである。したがって、市民参加の制度が理念的な曖昧な規定になっていれば、ほとんど意味を持たない自治基本条例となる。具体的な市民参加手続きの対象となる基準と逆に市民参加手続きを行わない基準、そして市民参加手続きを行わなかったときの理由の公表が規定されている必要がある。

市民参加には「行政への参加」と「議会への参加」、そして「地域社会への参加」の3つがある。「議会への参加」については「議会運営」の項で、「地域社会への参加」については「協働と地域社会（コミュニティ）」の項で規定される。

市民参加の論点としては、(1)①市民参加の具体は別に定める条例に委任するタイプと②自治基本条例に具体をある程度規定し、細目は規則に委任するタイプがあるが、どちらにするか、決める必要がある。最初にこの区分の選択が重要である。この選択によって自治基本条例の性格が決まる。①のタイプ論点としては、市民参加条例に定める事項を自治基本条例でどれだけ規定すべきかである。苫小牧市自治基本条例第5条では「(1)市民参加の方法及びその適切な選択並びに市民参加の実施の周知に関する事項 (2)審議会等に原則として公募による委員を加えることに関する事項 (3)市民がまちづくりに関する政策を提案するための仕組みに関する事項 (4)その他市民参加に関し必要な事項」と委任される市民参加条例に定める事項をあらかじめ規定している。したがって、市民参加条例の骨格を自

治基本条例が定めていることになる。

②のタイプの論点は、(1)自治基本条例に具体をある程度規定するタイプの論点 ①市民参加手続きの対象となる基準 ②市民参加手続きを行わない基準 ③市民参加手続きを行わなかったときの理由の公表の規定の内容 (2)市民参加の方法の内容 (3)市民参加の方法は1つ以上でよいか2つ以上か (4)市民参加手続きを行う基準に金銭徴収を入れるか逆に市民参加手続きを行わない基準に金銭徴収を入れるか の4点である。

(1) 自治基本条例に具体をある程度規定する場合の①市民参加手続きの対象となる基準については、八雲町自治基本条例（行政素案）第14条では「①総合計画及び分野別の基本的な計画の策定又は見直しをするとき ②町民に義務を課し、又は町民の権利を制限することを内容とする条例の制定、改正及び廃止をするとき ③広く町民が利用する公の施設の利用方法及び管理運営方法の決定をするとき ④公の施設を新設し、改良し、又は廃止するとき ⑤行政が行う事務及び事業を効果的かつ効率的に推進するための行政評価を行うとき ⑥町民の生活に大きな影響を及ぼす施策を決定するとき ⑦前記各項のほか、町民参加が有効と思われる事業の選択及び実施を決定するとき」と市民参加手続きの具体が規定されている。このように市民参加を実施する基準（ポジティブ・リスト）を明確にすることが重要である。

また、②市民参加手続きを行わない基準については、「①軽易なもの ②緊急に行わなければならないもの ③市の機関内部の事務処理に関するもの ④法令の規定により実施の基準が定められており、当該基準に基づき行うもの ⑤前各号に掲げるもののほか、これらに準ずるもの」と市民参加を実施しない基準（ネガティブ・リスト）を明確にすることが重要である。

さらに、③市民参加手続きを行わなかった

ときの理由の公表の規定の内容については、苫小牧市市民参加条例第6条第2項では、「市は、前項の規定により市民参加手続きを行わなかったときは、速やかに次の各号に掲げる事項を公表しなければならない。①市民参加手続きを行わないこととした政策の内容 ②市民参加手続きを行わない理由」とすべきである。

(2) 市民参加の方法の内容 については、下川町自治基本条例第9条では「①審議会等（地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関又はこれに類するもので町が定めるもの） ②意見交換会 ③アンケート ④パブリックコメント手続（意思決定過程で素案を公表し、町民から出された意見等を考慮して決定する制度） ⑤その他適切な方法 2 前項各号の方法に関し必要な事項は、別に定めます」と具体的な参加手法を列挙している。「必要な事項は、別に定めます」は規則に委任する方式を採っている。ただし、附属機関を含む審議会等の内容は条例で規定しなければならない。

(3) 市民参加の方法は1つ以上でよいか2つ以上か については、市民参加の方法を実施するときは(2)の方法を1つ以上行うという意味は、審議会等で議論した内容を意見交換会で市民に説明、市民意見をもらうとした方が審議会等の審議内容が充実する。その上でパブリックコメント手続を行えば、意見提出0件ということとはなくなる。問題は1つ以上なので、パブリックコメント手続のみの1つでも良いことになる。2つ以上であれば、最低審議会等と意見交換会かパブリックコメント手続のどちらかが行わなければならない。要するに、行政の負担は2つ以上の方が重い。しかし、市民は参加する機会は多い。一方、1つ以上は行政の負担は軽い。しかし、市民は参加の機会が少なくなる。したがって、市民参加制度のさじ加減がここで行われるので

「市民参加の方法は1つ以上でよいか2つ以上か」は行政裁量が働く重要な選択であるので注意を要する。

(4) 市民参加手続きを行う基準に金銭徴収を入れるか、逆に市民参加手続きを行わない基準に入れるか については、市民参加条例において意見が分かれている。久喜市市民参加条例第5条第2項では、市民参加を求めないものに「(5)市税の賦課徴収その他金銭の徴収に関するもの」としている。それに対し、石狩市市民参加条例第5条別表では、あらかじめ市民参加手続きを行わなければならないものに「(1)分担金、使用料、加入金、手数料その他これらに類する料金の額、市税の税率(国民健康保険税にあっては、課税要素の額の算定方法)及び介護保険料の料率並びにそれらの減免等について定める規定」と規定している。両者は全く異なる判断をしている。久喜市の久喜市市民参加条例の解説によれば、「地方自治法第74条第1項の規定において「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収」が条例の制定又は改廃の直接請求の対象とされていないことを理由として、市民参加を求めない」としている。石狩市の市民の声を活かす条例の考え方によれば、「市が行う金銭の賦課徴収については、多くの市民が多大な関心を持っていると考えられます。このため、市税を初めとする公法上の金銭徴収に関する事項のうちの金額と減免、徴収猶予等について定める規定の制定改廃を市民参加手続の対象とすることとしています」とある。市民参加の視点に立てば使用料及び手数料、公の施設の維持管理費用や、証明書や許可証の発行、ごみ処理など公共料金の改正についても審議会で審議し、パブリックコメント手続きでの市民参加が行われるべきではないかと考える。

4.5 住民投票

川崎市住民投票制度検討委員会⁹⁾では「住

民投票制度の最大の意義は、市政に係る重要事項に関する意思決定過程に、投票を通じて、住民が直接的に参加することができるという点にある」「住民自らが議論に参加することで、住民は市政に係る重要事項に関心を持つことになり、それにより、地域の課題は自分たちの知恵や行動を通して解決を図っていくとする自治の風土が、醸成されていくものと考えられる」と住民投票制度創設の意義を強調している。

住民投票は市民参加手法の一つではあるが、議会と首長の判断が異なるときの最終意思を市民が投票によって決めるという重要な事項であるので独立の章としている条例が多い。

住民投票には拘束型住民投票と諮問型住民投票とがある。現状では住民投票に法的拘束力を持たせると議会という代表民主制の決定権を侵害するとの理由から拘束型住民投票は認められていない。したがって、住民の投票結果を尊重する諮問型住民投票になっている。

住民投票は自治基本条例で定義している「市民」とは違い、住所を有する「住民」だけが対象となるので、広義の市民ではなく狭義の市民(住民)にしか投票資格がない。したがって、定義に「住民」を追加している自治基本条例もある。

諮問型住民投票には個別設置型住民投票と常設型住民投票の2つがある。個別設置型住民投票は個別案件ごとに地方自治法の直接請求等による住民投票条例を制定して住民投票を実施するタイプで、案件ごとに時間をかけて議論されるメリットがある。デメリットとしては、議会で否決される可能性があるのも、住民が直接市政に参加する自治の気風を損ねる結果となることである。常設型住民投票は一定の基準を満足していれば、個々の争点について一々議会の議決を経ずに住民投票が実施できるタイプで、メリットとしては、住民が直接市政に参加する自治の気風を醸成することができる。デメリットとしては、住民投

票の乱用が挙げられる。

住民投票の論点は(1)住民投票が行える「市政の重要な課題」とは (2)住民投票の除外事項（ネガティブ・リスト） (3)直接請求による個別設置型の請求者、発議者は (4)個別設置型の投票資格者は (5)常設型住民投票の投票資格者総数は (6)常設型住民投票の投票資格者の年齢は (7)常設型住民投票の投票資格者外国人の扱い (8)投票結果の扱い (9)常設型住民投票のその他の課題 の9点である。

(1) 住民投票が行える「市政の重要な課題」とは、北広島市市民投票条例解説では、「市民全体にかかわる事項であって直接市民にその賛否を問う必要が特にあると認められるものをいう」とある。「市民投票の案件は、地域社会の状況を踏まえ、個々に判断されるものであり、あらかじめ確定的に定めることは困難です」「市民投票制度が、市民の市政参加を進めていく上での重要な制度として活用されていくためには、なるべく対象となる事項を限定しないほうが望ましいと考えるからです」としている。しかし、住民投票では「市政の重要な課題」か、どうか、市に権限がある課題かどうかの論議がされる場合が多い。したがって、住民投票の除外事項を明確にする必要がある。

(2) 住民投票の除外事項（ネガティブ・リスト）については、北広島市市民投票条例第2条では「①市の権限に属さない事項 ②議会の解散の請求その他法令（この条例及びこの条例に基づく規則その他の規程を除く。）の規定に基づき投票を行うことができる事項 ③特定の市民又は特定の地域にのみ関係する事項 ④市の機関の内部事務処理に関する事項 ⑤前各号に定めるもののほか、市民投票を行うことが適当でないと認められる事項」となっている。北広島市市民投票条例解説では①は日本国憲法の改正、防衛・外交、経済政策など、国の権限で行うものであって、市の権限に属さないものは除外される。②は地

方自治法では、議会の解散の請求（第76条）、議員及び長の解職の請求（第80・81条）、地方自治特別法の制定に伴う住民投票（第261条）が定められているほか、市町村合併の特例等に関する法律において、合併協議会設置協議に伴う住民投票が定められている。これらについては、法律上の制度があるため、市民投票制度から除外されている。③は、市民投票は、全市域の市民を対象として実施されるものであることから、その影響が特定の市民及び地域に限られるような事項については、除外事項としている。④は、市の組織や会計、職員の人事など内部事務処理事項は、市民投票の対象事項としてなじまないものとして除外事項としている。このような住民投票の除外事項を定めておく必要がある。

(3) 直接請求による個別設置型の請求者、発議者は については、住民は選挙権を有する者の総数の1/50以上の者の連署により首長に条例制定の直接請求をすることができる。議員は地方自治法第112条の規定に基づき、住民投票条例の制定を議会に発議することができる。町長は、住民投票条例の制定を議案として議会に提出することにより、自ら発議することができる。なお、自治基本条例で個別設置型を規定する場合は、法律に規定していることではあるが、あえて、請求者、発議者を規定した方が市民には分かり良い。

(4) 個別設置型の投票資格者は については、個別設置型は案件ごとに条例で投票資格者の年齢を定めることができるので、案件にふさわしい投票資格年齢を柔軟に定められるメリットがある。したがって、案件によって、投票資格者の年齢を16歳、18歳と設定できる。

(5) 常設型住民投票の投票資格者総数は については、①有権者の1/10以上 川崎市住民投票条例逐条解説書では「政令市広島市の事例や本市における過去の直接請求の署名収集事例などを参考として、実際に署名収集

が可能であり、また、発議の乱発防止という点も考慮し、投票資格者総数の1/10以上」としている。②有権者の6分の1以上 市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）では「住民が有権者の6分の1以上の連署により住民投票の請求を行うことができる。住民投票により有効投票の過半数の賛成があった場合には、議会が可決したものとみなす」とある。③有権者の1/4以上 上越市自治基本条例に関する逐条解説書では「地方自治法に基づく市議会の解散や市長の解職請求の要件（請求権者の3分の1以上の連署）を踏まえ、これに次ぎ厳格性を担保するために請求権者の4分の1以上とした」としている。④有権者の1/3以上 大和市自治基本条例逐条解説では「住民からの住民投票実施の請求に必要な署名の数は、地方自治法の規定にある市長等の解職（リコール）請求に準じ「3分の1以上」としています」とある。ここで言う有権者とは投票資格者年齢になる。

(6) 常設型住民投票の投票資格者の年齢はについては、①投票資格者の年齢16歳 大和市自治基本条例逐条解説では「義務教育を修了し、社会人として働くことができる年齢であることや、住民投票の対象となる事項は、市の将来を左右する重大な問題のほずであり、できるかぎり幅広い層の住民の意見を聴くべきであるという考えに立っています」としている。②投票資格者の年齢18歳 川崎市住民投票条例逐条解説書では「年齢要件については、投票資格者になることによって、投票運動などで受ける精神的影響なども考慮し、18歳以上を投票資格者としています」とある。常設型住民投票では18歳が多い。平成19年に成立した日本国憲法の改正手続に関する法律（国民投票法）第3条では投票権者は18歳以上の日本国民としている。同附則第3条では、18歳以上の者が国政選挙で投票できるように公職選挙法の選挙権の年齢や民法の成人年齢（20歳以上）などの規定に

ついて検討し必要な法制上の措置を講じて、18歳以上の者が国政選挙で投票することができるよう改正するまでは、国民投票の投票権者も20歳以上とするとあり、法律改正の状況が常設型住民投票の投票資格者年齢への影響がある。なお、公職選挙法では「日本国民たる年齢満20年以上の者で引き続き3箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する」とある。常設型住民投票の投票資格者の年齢は自治体独自の判断が必要である。

(7) 常設型住民投票の投票資格者外国人の扱い については、ほぼ、「永住者及び特別永住者並びに日本に在留資格をもって3年を超えて在留している者」が標準となっている。ただし、少数ではあるが、「永住者及び特別永住者」に限定した住民投票条例もある。

(8) 投票結果の扱い については、住民投票は住民の投票結果を尊重する諮問型であることから、個別設置型も常設型も投票結果を尊重となっている。問題は尊重する当事者は、下川町自治基本条例（個別設置型）の「町長及び議会は」なのか、上越市自治基本条例（常設型）の「市民、市議会及び市長等は」なのか、住民の投票結果の尊重に住民が入るのかである。権限を持つのは議会及び市長であり、住民には権限がないので尊重の対象に入れないのが良い。

(9) 常設型住民投票のその他の課題 については、高浜市住民投票条例のような直接請求で条例制定請求を議会が否決したことに不服がある場合の特例として投票資格者総数の3分の1以上の者の連署で、市長に対して書面により住民投票を請求できるケースと上越市自治基本条例のような請求権者の総数が50分の1以上の者の連署の場合は、市長は意見を付けて市議会に付議される。しかし、請求権者の総数が4分の1以上の者の連署があれば市長は速やかに市民投票を実施しなけ

表4：常設型住民投票条例の比較

		川崎市住民投票条例 (132万人)	上越市市民投票条例 (20万人)	北広島市市民投票条例 (6万人)	大和市住民投票条例 (22万人)
住民投票の 請求及び 発議	住民 (請求者)	投票資格者の1/10以上の署名	請求者の総数の1/50以上の連署 請求者の総数の1/4以上の連署	投票資格者の1/6以上の署名	その総数の1/3以上の者の連署
	議員	議員定数の1/12以上の賛成	議員定数の1/12以上の賛成 常任委員会の決定	議員定数の1/12以上の者の賛成	議員の定数の1/12以上の者の賛成
	首長	自ら発議	自ら発議	自ら発議	自ら発議
投票資格者	住民	満18歳以上の日本国籍を有する者	満18歳以上の市民	18歳以上の日本国籍を有する者	本市に住所を有する年齢満16年以上の者
	外国人	満18歳以上の永住者及び特別永住者並びに日本に在留資格をもって3年を超えて在留している者	外国人登録法に基づき、本市に外国人登録原票が登録された日から3箇月以上本市の外国人登録原票に登録されている永住外国人（永住者及び特別永住者）	18歳以上の永住者及び特別永住者並びに日本に在留資格をもって3年を超えて在留している者	16歳以上の永住者及び特別永住者並びに日本に在留資格をもって3年を超えて在留している者
議会への協議		請求代表者から実施の請求が行われた場合及び市長が自ら発議する場合、議長は、議会に取りまとめた意見を市長に送付し、その結果、住民投票を実施することについて、議員の2/3以上の反対があるときは、市長は、住民投票を実施しない	なし	なし	なし
成立要件		成立要件は設けない	投票した者の総数が当該市民投票の投票資格者の総数の2分の1を満たしたときに成立する。市民投票が成立しない場合にあっては、市民投票の開票を行わなければならない。	投票した者の総数が当該市民投票の投票資格者の総数の2分の1を満たさないときは成立しないものとする。ただし、当該市民投票の開票については、行うものとする。	なし
投票結果		議会及び市長は、住民投票の結果を尊重します	市民、市議会及び市長等は、市民投票が実施されたときは、その結果を尊重しなければならない	議会及び市長は、住民投票の結果を尊重します	市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない

ればならない。このように、上越市自治基本条例は請求権者の総数の割合によって議会に付議されるかどうかを制度として包含されている。また、上越市市民投票条例では「投票した者の総数が当該市民投票の投票資格者の総数の2分の1を満たしたときに成立する」と市民投票の成立要件が定められていることと同一案件では「2年を経過する日までの間は、請求等を行うことができない」と再投票請求の期間制限も設け住民投票の乱用防止を図っている。高浜市住民投票条例においても、投票資格者総数の3分の1以上の者の連署を

設けているのも住民投票の乱用防止を図っているといつて良い。さて、どちらの常設型住民投票を設定するか検討がいる。

4.6 協働と地域社会

従来、地域社会＝コミュニティという理解であったが、今は地域社会≠コミュニティではないとの前提で再度確認すべきである。「コミュニティ」には、町内会、婦人会、青年会、子供会、老人会、PTA、消防団、NPO法人、住民組織、ボランティア団体などの多種多様な団体が含まれ、今は、町内会

が地域社会を代表してはいない。したがって、地域社会の住民全員を構成員とする新たな地域社会の自治を担う、合意形成する組織を構築する必要がある。

自治基本条例では協働やコミュニティの規定は理念的規定となっており、定見が定まっていない規定でもある。協働やコミュニティについては市政型自治基本条例では対象外であるので、規定しないことは理解できるが、しかし、まちづくり型や自治型の自治基本条例は対象であるのも関わらず、協働やコミュニティについて規定していない自治基本条例がある。当然、協働を規定していない自治基本条例は基本原則には挙げられていない。また、基本原則に協働を規定しているがコミュニティについて規定していない苫小牧市自治基本条例のような自治基本条例もある。協働やコミュニティに関する自治基本条例の規定

は理念的で具体がほとんどない。そのため、自治基本条例に規定することを見送る場合もある。

自治基本条例では協働やコミュニティの規定ではなく、協働と地域社会の規定とすることを提案したい。(図9参照) 協働と地域社会は同じ領域のこととして考えるべきであり、協働と地域社会を別領域として捉えれば両者の関係が見えないことになる。さらに、参加と協働の区別が付いていなければ、特に、協働の規定を誤る。参加は「合意」、協働は「実行」であるので自ずと役割が異なる(図10参照)。地域社会をどのように捉えなおすかであるが、2万人規模のまちであれば小学校区や防災区域などを単位に、住民全員が地域社会の構成員となる。従来の会員相互扶助団体の町内会(自治会)や公益組織のNPOといったコミュニティのメンバーを構成員と

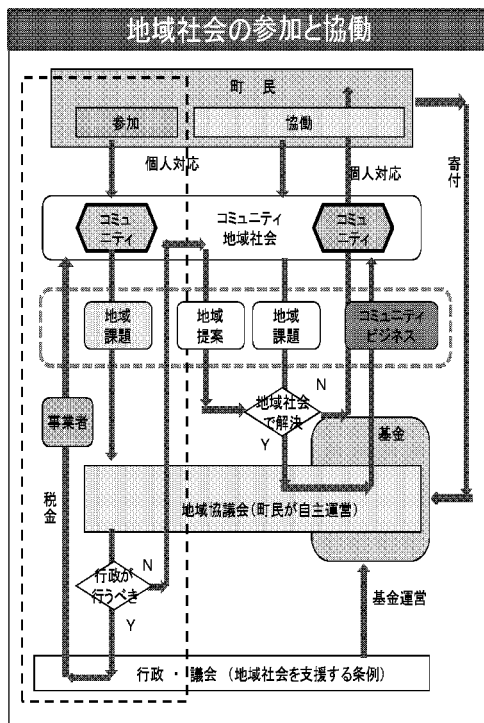


図9：地域社会の参加と協働

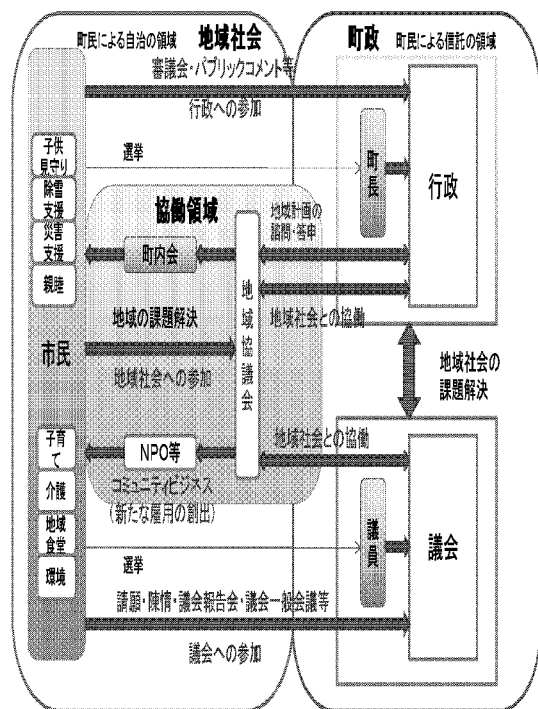


図 10：参加と協働の違い

規定してしまうと住民全員による組織ではなくなり、見える範囲が限定的になる。従来の町内会（自治会）やNPOはそれ自体独立した団体であり、課題解決の協働の対象者には成り得るが、地域を単位とした全員参加型組織にはならない。したがって、地域社会を全員参加型組織として捉えなおすことが重要である。従来は、コミュニティを担い手として捉えていたため、面として地域社会が見えなかった。また、その具体も見えなかった。したがって、地域社会には、住民参加による合意の自治組織である地域協議会を設置し、住民の代表を公募公選により選考し、地域の課題出しや解決策の合意を行い、地域住民が拠出したお金で、町内会（自治会）やNPOが課題解決を担う。この課題解決の実行が協働である。したがって、協働と地域社会は不可分の関係と捉えるべきである。

その事例としては、上越市自治基本条例第31条では、「(都市内分権)市長等は、市民が身近な地域の課題を主体的にとらえ、自ら考え、その解決に向けた地域の意見を決定し、これを市政運営に反映するための仕組みを整え、都市内分権を推進するものとする」第32条では、「(地域自治区)市は、前条の仕組みとして、市民にとって身近な地域を区域とする地域自治区を設置する。2 市は、地域自治区に地域協議会及び事務所を置く。3 市長は、地域協議会の構成員の選任を、公明で、かつ、地域自治区の区域に住所を有する市民の多様な意見が適切に反映されるものとするため、市民による投票を主体とした選任手続を採用するものとする。4 前3項に定めるもののほか、地域自治区の設置に関し必要な事項及び地域協議会の構成員の選任の手続等については、別に条例で定める」と新しい地域社会の自治の制度化をした画期的規定である。このような地域社会の自治をそれぞれの地域に合った形態で再構築することが今求められている。

4.7 市民の権利と役割

市民の権利と役割の論点は(1)市民は役割か責務か (2)市民の権利と役割の規定の順番は権利が先か、役割が先か (3)市民の位置づけ (4)市民の権利の内容 (5)市民の権利に協働が入るか (6)権利の不行使による扱い (7)市民の役割の内容 (8)事業者の役割 (9)市民の役割規定は努力規定 の9点である。

市民の権利と役割の規定は理念的な規定で、その具体はそれぞれの制度の中で規定されている。

(1) 市民は役割か責務かについては、市民は主権者であり、法律や条例により権限が付与されていないことから、首長及び職員や議会及び議員の責務とは同等ではない。したがって、責務ではなく役割とすべきである。市民に責務と規定する自治基本条例は市民に多くの期待を込めて役割を強く求めたいという意図がある。このことは、かえって、市民の自主性を損なう逆効果を招くことを認識すべきである。

(2) 市民の権利と役割の規定の順番は権利が先か、役割が先かについては、これは、幾つかの自治基本条例を見ると下川町自治基本条例では「役割」しかない。白老町自治基本条例では第12条「役割」、第13条「権利」と、「役割」が「権利」より先になっている。また、苫小牧市自治基本条例では第8条「権利」、第9条「責務」と、権利が先となっている。順番はその自治体が市民に何を重要視しているかの表れで、役割が先に来る自治体は市民に役割を強く印象付けたいというメッセージで、「権利」が先に来る自治体は市民に「権利」を中心に新しい自治体の制度設計を印象付けたいというメッセージである。さすが、「責務」とした自治基本条例で、「責務」、「権利」という順番の自治基本条例は見ることがない。

(3) 市民の位置づけについては、下川町自治基本条例第31条では「町政の主権者」、白

老町自治基本条例第12条では「まちづくりの主体」、上越市自治基本条例第5条では「自治の主体」と位置付けている。市民の位置づけを「まちづくりの主体」と規定する自治基本条例が多いのも事実であるが、「まちづくり」という曖昧な表現ではなく、「自治の主体」と具体的に市民の位置づけをする方が良いと考える。

(4) 市民の権利の内容については、川崎市自治基本条例第6条にあるように、①市政に関する情報を知ること ②政策の形成、執行及び評価の過程に参加すること ③市政に対する意見を表明し、提案をすること ④行政サービスを受けること が市民の権利の基本である。「知る権利」「参加する権利」の2つが必須事項であり、市民の権利を受けた制度が具体的に規定されている自治基本条例は生きた条例である。是非、我がまちの自治基本条例の制度の具体を確認していただきたい。

(5) 市民の権利に協働が入るかについては、上越市自治基本条例第5条では①市民の代表を選ぶ権利 ②条例の制定、改正又は廃止等の直接請求を行う権利 ③市政運営に関する情報を知る権利 ④市民参画をする権利 ⑤協働をする権利 が規定され、「協働」が権利になっている。「協働」が権利なのかという疑問でもある。「協働」を市民の役割に挙げている自治基本条例はあるが、「協働」を権利としている自治基本条例は少数である。その理由としては、「協働」そのものが、捉えどころがない概念であり、「協働」の具体がイメージできないこと、「協働」を具体化するとしたら、地域社会における自治を市民が有償・無償のボランティアで担うこととした場合、地域社会は本来、市民自由領域であり、市民の自由意思に基づく領域なので、信託した市政への「知る権利」「参加する権利」とは異なるからである。したがって、上越市は協働による地域社会の再生を意図しており、市民に権利を付与することで積極的な地域社

会の再生に加わることを強く意識しているようだが、「協働」を権利と規定することには異論がある。

(6) 権利の不行使による扱いについては、どの自治基本条例にも規定されていないので、この扱いをどうするか判断がある。苫小牧市自治基本条例第8条では市政への「知る権利」「参加する権利」の「権利を行使し、又は行使しないことを理由に不利益な取扱いを受けない」と規定されている。また、ニセコ町まちづくり基本条例第10条では「わたしたち町民は、まちづくりの活動への参加又は不参加を理由として差別的な扱いを受けない」とある。実は、権利の不行使の領域が異なっている。苫小牧市自治基本条例では市政領域を対象としているのに対し、ニセコ町まちづくり基本条例では地域社会領域を対象としている。地域社会における市民活動への参加又は不参加を理由として差別的な扱いを受けないのは当然であり、地域社会への参加が権利と規定した場合はニセコ町まちづくり基本条例のような規定は必要である。一方、苫小牧市自治基本条例のような市政領域を対象としている権利の不行使による扱いは、市民には代替手段が多くあることから規定する必要はないのではないのか。

(7) 市民の役割の内容については、川崎市自治基本条例第7条にあるように、①互いの自由と人格を尊重し合うこと ②参加及び協働に当たり、自らの発言と行動に責任を持つこと ③次の世代に配慮し、持続可能な地域社会を築くよう努めること ④市政の運営に伴う負担を分担すること が基本的役割規定である。④市政の運営に伴う負担を分担することと市民の権利の行政サービスを受けることは対をなす規定で、地方自治法第10条第2項で規定されている住民の権利義務を再定義した規定である。

(8) 事業者の役割については、規定されている自治基本条例と規定されていない自治基本

条例があり、規定の有無を検討する必要がある。事業者については市民の定義に包含されていることから、あえて規定しないという考え方もある。逆にあえて規定している川崎市自治基本条例第8条では、「事業者は、地域社会を構成する一員としての社会的責任を自覚し、地域社会との調和を図り、暮らしやすい地域社会の実現に寄与するよう努めるものとします」と事業者に社会的責任を自覚することを求めている。また、CSR（Corporate Social Responsibility）に見られるように、事業者が利益追求のためだけに事業活動を行うのではなく、事業活動が社会へ与える影響に責任を持つことを求めた主張を規定している自治基本条例もある。八雲町自治基本条例（行政素案）第23条第2項では「事業者は、社会的な役割を認識し、従業員の行う地域活動にも配慮して、町民が行うまちづくりの活動を尊重し、住みよい地域社会の実現に寄与するよう努めます」と事業者に従業員の行う地域活動にも配慮することを求めている。この試みは、非常に時代背景を反映した新しい試みである。

(9) 市民の役割規定は努力規定については、「条例規定の基本」としてあることを理解してほしい。なぜ、市民の役割は努力規定とするかについては、市民が主権者であり、市民に特別な権限が付与されていないからである。主権者である市民には「こうしなければならない」という規定は行うべきではない。

4.8 首長及び職員の責務

首長及び職員の責務の論点は(1)首長への信託の内容の確認 (2)この条例の尊重規定 (3)新しい職員の責務 (4)首長及び職員の責務に「……に努める」努力規定を用いない の4点である。

(1) 首長への信託の内容の確認については、川崎市自治基本条例第13条では「市に、選挙によって選ばれた市の代表である市長を設

置します」また、八雲町自治基本条例（行政素案）第36条では「町民の信託に基づき、八雲町の代表機関として町長を設置します」と首長の地位は市民の信託に基づくものであることを再確認している。同じく首長が市民の信託に基づくものであることを再確認するために、ニセコ町まちづくり基本条例第26条では「町長は、就任に当たっては、その地位が町民の信託によるものであることを深く認識し、日本国憲法により保障された地方自治権の一層の拡充とこの条例の理念の実現のため、公正かつ誠実に職務を執行することを宣誓しなければならない」と目に見える形で町長の地位は町民の信託に基づくことを確認しており、このような再確認が「自治体の発見」であり、自治基本条例の形態としては重要な規定である。

(2) この条例の尊重規定については、下川町自治基本条例第32条では「町長は、この条例の理念や原則とこれらに基づいて創設される制度を守り、町民の信託に対する責任を誠実に果たします」や八雲町自治基本条例（行政素案）第37条第1項では「町長は、この条例の基本原則及び制度を遵守し、基本理念を実現するために、町民の信託に応え、全力を挙げてまちづくりを推進する責務を有します」と町長はこの条例を尊重する規定がされている。職員については、下川町自治基本条例第34条第1項では「職員は、常に町民が町政の主権者であることを認識し、この条例の理念や原則とこれらに基づいて創設される制度を守り、公正で誠実に職務を遂行します」や八雲町自治基本条例（行政素案）第38条第1項では「行政の職員は、常に町民が主権者であることを認識し、公正かつ適正に職務を遂行する責務を有します」と町長と同様に職員にもこの条例を尊重することが規定されている。

(3) 新しい職員の責務については、上越市自治基本条例第14条第1項では「市の職員

は、全体の奉仕者として、法令を遵守し、公正かつ誠実に全力を挙げて職務を遂行しなければならない」と少し古い職員像になっている。それに対して、白老町自治基本条例第24条第2項では「職員は、まちの課題に対応する施策の立案や町民が求め望むことに的確に対応できる職務能力の向上に努める責務を有します」と新しい職員像としてまちの課題や町民が望むことに対応する職員像になっている。こんなことは当たり前のことであるとも言える。八雲町自治基本条例(行政素案)第38条第3項では「行政の職員は、まちづくりの課題に対応するため、互いに横断的連携を密にするとともに、施策の立案及び町民の求めることに的確に対応できる知識の習得及び能力の向上に努めるものとします」と、まちづくりの課題に対応する場合は縦割りではなく、横の職員との連携により課題解決を図るということは新しい職員像と言える。

(4) 首長及び職員の責務に「……に努める」努力規定を用いないについては、首長及び職員は権限を行使する立場にあるのに「……に努める」という努力規定を用いることは不適切な規定である。苫小牧市自治基本条例第13条第3項では「市長は、常に簡素で効率的な組織の運営に努めなければならない」と市長が行う組織運営は簡素で効率的であるのは当然なことであって、努めなければならないというのは市民を馬鹿にしているかである。したがって、「市長は、常に簡素で効率的な組織の運営を行わなければならない」ではないか。また、苫小牧市自治基本条例第15条第2項では「職員は、まちづくりの課題に適切に対応する能力の向上に努めなければならない」とあるが、職員の仕事であるまちづくりの課題を解決する能力の向上に努めるだけでは、困るのは市民であることへの認識がないのではないか。「職員は、まちづくりの課題に適切に対応する能力の向上に取り組まなければならない」とあるべきでは

ないか。

4.9 行政運営

行政運営の論点は(1)行政運営の中に基本原則である市民との「情報共有」や「市民参加」、「協働」がどのように具体化されているか (2)行政運営に当たって基本政策と関連政策の区分と連携が図られているか (3)行政が条例制定し、運用する行政運営に「……に努める」努力規定を用いない の3点である。

(1) 行政運営の中に基本原則である市民との「情報共有」や「市民参加」、「協働」がどのように具体化されているか については、行政運営においても、市民への情報公開や分かりやすい説明、市民意見の把握、市民との情報共有が図られなければならない。具体的には、総合計画の策定や行政評価は市民参加によって行わなければならない。重要なことは、このようなことが条例に規定されていることである。八雲町自治基本条例(行政素案)第39条第3項では「行政は、総合計画及び分野別の主要な計画の策定及び見直しを行うにあたっては、町民の参加を図り、検討内容を町民にわかりやすく提供するものとします」、同第41条第2項「行政評価の実施にあたっては、町民参加による外部評価を行うとともに、行政評価に関する情報をわかりやすく公表するものとします」と総合計画や行政評価に市民が参加、情報提供や公表が条例で具体的に規定されている。

なぜ、「情報共有」や「市民参加」が必要かについては、行政の政策にとって、今起きていることの情報を市民から入手し、課題の発見を行い政策に反映することをプロセスとしている。また、市民が政策への参加は公共への関心を高める効果がある。

(2) 行政運営に当たって基本政策と関連政策の区分と連携が図られているか については、行政運営は縦割りの分断した政策では何ら効果を発揮しない。相互連携によって効果

が上がる。たとえば、総合計画と財政運営、行政評価と財政運営、行政評価と総合計画と連携することで政策の効果が上がる。このことを条例で規定していることが重要な点である。八雲町自治基本条例（行政素案）第40条第1項では「行政は、総合計画に基づいて予算を編成し、中長期的な財政見通しに留意しながら計画的かつ健全な財政運営を図るものとします」、同第41条第1項「行政が行う事務及び事業について適切な評価基準に基づく行政評価を実施し、その結果を予算、事務及び事業へ反映させるものとします」と総合計画・財政運営・行政評価と連携することが条例で具体的に規定されている。

(3) 行政が条例制定し、運用する行政運営に「……に努める」努力規定を用いないについては、たとえば、「財政の健全性の確保に努めます」はおかしな規定である。行政は財政の健全性は努力するが、できない場合もあるということが許されるのか。「行政は財政の健全性を図ります」ではないか。苫小牧市自治基本条例第18条第1項では「財政運営に関する計画を定めることにより、財政の健全な運営に努めなければならない」、同条第2項「市長は、予算の編成に当たっては、総合計画との整合性を確保するとともに、行政評価の結果を反映させるよう努めなければならない」とあるが、努力規定とすると、やるかどうかは市長の裁量になる。果たして、これでよいのか疑問がある。八雲町自治基本条例（行政素案）第40条第1項のように「行政は、総合計画に基づいて予算を編成し、中長期的な財政見通しに留意しながら計画的かつ健全な財政運営を図るものとします」とすべきではないか。まったく、裁量が入る余地を作らない規定とすることが普遍型ルール集である自治基本条例づくりの重要な点である。

行政運営は①総合計画 ②財政運営 ③行政評価 ④行政手続 ⑤政策法務 ⑥危機管

理の6つが基本と言える。さらに、それぞれのまちの状況によって職員政策、公益通報、外部監査など入る場合がある。ただ、公益通報については、公益通報者保護法が平成18年4月に施行されており、行政運営の標準装備とすべき時期に来ていると考える。

4.10 議会及び議員の責務、議会運営

議会の論点は(1)議会は何に機関か (2)議会への信託の内容の確認 (3)議会は「役割と責務」なのか、「権限及び責務」なのか、「責務」だけなのか (4)議会運営の中に市民との情報共有や市民参加がどのように具体化されているか (5)議会及び議員の責務、議会運営に「……に努める」努力規定を用いないの5点である。

(1) 議会は何に機関か については、ニセコ町まちづくり基本条例第18条では「議会は、議決機関」としている。白老町自治基本条例第15条では「議会は、選挙で選ばれた町民の代表から構成する議事機関として、議決事項を慎重に審議し、合議制によって、町意思を決定する役割を有します」とあり、議会は「議決機関」なのか「議事機関」なのかである。地方自治法第96条には「議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない」とあり、議会は「議決機関」というのが一般的答えである。しかし、憲法第93条では「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」とあり、議会は「議決機関」とする考えには賛成しかねる。佐藤克廣⁹⁾が言うように議会は「『議事機関』ではなくあえて『議決機関』といい、議論・討論を後景に迫りやることにどんな意味があるのか、(中略)議決の前に行われる議論・討論が白日にさらすかもしれない都合の悪い問題を隠しておけるからである」と厳しい意見もある。議論・討議をして初めて議決であるので、前半に着目すべきか、後半に着目すべきかではあるが、市民は前半

の議論・討論を議会の使命として求めているので、議会は「議事機関」としたい。

(2) 議会への信託の内容の確認 については、川崎市自治基本条例第10条「市に、議事機関として、選挙によって選ばれた議員で構成される議会を設置します」と、また、八雲町自治基本条例(行政素案)第28条「町民の信託に基づき、町民の代表機関として、議会を置きます」と議会は市民の信託に基づくものであることを再確認している。このような再確認が「自治体の発見」であり、自治基本条例の形態としては重要な規定である。

さらに言うなら、首長に宣誓を求めるなら、議会議員にも議員としての地位が市民からの信託によるものであることを深く認識してもらう宣誓を行うべきである。そのことによって、市民の権利が選挙期間だけでないことを確認できるのではないか。

(3) 議会は「役割と責務」なのか、「権限及び責務」なのか、「責務」なのか については、「役割」と「権限」は同じ意味合いで、権限と言うと露骨なので、役割と言っている場合が多い。市民の場合は「役割」は「責務」の言い換えであったとは異なる。議会の権限を再確認が必要かどうかであり、議会を再定義する意味であれば規定した方が良い。したがって、「権限」と「責務」を分けて規定するのが明確である。権限については、上越市自治基本条例第7条「(市議会の権限)市議会は、市民の信託を受けた議事機関として、市民の意思を市政運営に適正に反映させるため、地方自治法に定めるところにより、市政運営を監視するとともに、条例の制定、改正及び廃止、予算の決定、決算の認定その他市政運営の基本的な事項を議決し、市の意思を決定する」と権限として信託内容を明確に確認している。

「責務」については、議会と議員の責務がある。議会の責務は権限の裏返しではあるが、この条例の遵守規定は当然である。八雲町自

治基本条例(行政素案)第31条「(議会の責務)議会は、この条例の基本理念、基本原則及び制度を遵守し、将来に向けたまちづくりの展望をもって課題を的確に把握し、活動する責務を有します。2議会は、町民からの意見を聴取し、議会運営について町民に説明する責務を有します」と理念的ではあるが議会に市民意見の反映、議会運営の説明責任を規定している。この責務についても、自治基本条例で新たに信託された内容を規定している。

したがって、議会の「権限」として法律で規定している内容を再確認し、「責務」で、新たな役割を自治基本条例で規定することを行っている。

議員の責務については、上越市自治基本条例第9条「(市議会議員の責務)3市議会議員は、次に掲げる事項について、市民への説明責任を果たし、市民との信頼関係を確保しなければならない。(1)自らの議会活動 (2)市政運営に関する自らの考え」と市民への説明責任を責務としている。

(4) 議会運営の中に市民との情報共有や市民参加がどのように具体化されているか については、議会運営に具体的に情報共有や市民参加が規定されているかではあるが、自治基本条例にはほとんどが理念的で具体が規定されていない。行政が制定する自治基本条例に議会運営について規定することは越権行為であり、条例制定の議会審議に支障をきたすとの思いから規定されていないのが実態である。行政と議会が自治基本条例制定時に話し合い、議会規定については議会側で案を出す方法もある。しかし残念ながら自治基本条例制定時、行政と議会が話し合われた例は余り例を知らない。例外としては、福島町まちづくり基本条例では議会の役割と責務の具体については福島町議会基本条例に委任している例がある。

ただ、議会運営について議会基本条例に委任することは理論的には可能ではあるが、委

任してしまうと市民の手の届かないとこでの議論と成り兼ねない。それでは、市民が創る自治基本条例の趣旨から離れるので、自治基本条例素案には市民が必要と考える規定を盛り込むべきである。それが市民の役割であり、議会に議会基本条例づくりを委任することは役割の放棄になる。

自治基本条例に議会運営を規定するとしたら、市民と議会の関係と議会と首長との関係を具体的に規定することを提案する。市民と議会の関係の例として、栗山町議会基本条例第4条では、①議会主催の一般会議を設置、②参考人制度及び公聴会制度の活用、③請願及び陳情時の町民意見を聴く機会の設定、④町民、町民団体、NPO等との意見交換の政策会議の場の設定、⑤重要な議案に対する各議員の態度を議会広報で公表、⑥議会モニターの設置、⑦議会報告会の開催が情報共有や市民参加を具体的に規定されている。また、議会と首長との関係の例として、栗山町議会基本条例第5～8条では、①一問一答の方式、②反問権、③計画、政策、施策、事業等を提案するときは政策等の形成過程の説明や議会は立案、執行における論点、争点の提示、首長が予算案及び決算を議会に付議する場合は分かりやすい施策別又は事業別の政策説明資料を作成、④議決事項の追加が規定されており、このような具体を議会運営に規定することを提案したい。

(5) 議会及び議員の責務、議会運営に「……に努める」努力規定を用いない については、(4)でも指摘したが、行政が議会提案する自治基本条例に議会に関することを規定することは非常に遠慮されるため、議会に関するきつい表現は「……に努める」と規定される。こんな遠慮はすべきではない。努力規定は「やらない」に等しいので、やらないことを自治基本条例に規定するのは自殺行為なので避けるべきである。

4.11 条例の見直しと町民委員会

条例の見直しの論点は、(1)条例の見直し周期 (2)条例見直し機関の設置 (3)条例見直しの発議者 の3点である。

自治基本条例は「育てる条例」とも言われている。初めから100点の自治基本条例はないことや社会情勢の変化にも対応しなければならない。したがって、見直し規定は必須条件である。しかし、自治基本条例の中には見直し規定がない条例があるが、これは大いなる忘れ物をした条例である。最高規範の条例を見直しするのはおかしいという人がいるが、見直しができない条例は生き続けることを前提にしていない。したがって、生きた条例になるためには見直し規定は必須である。

(1) 条例の見直し周期 については、①4年を超えない期間ごとに ②5年を超えない期間ごとに の2つがほとんどである。4年は選挙を意識し、5年は総合計画を意識している。したがって、前者は政策実現において足らざるものを補うことであり、後者は計画が実現出来なかったことを補うために見直しが必要になる。最長が4年や5年であり、その前でも見直しが出来ようになっているので、柔軟に見直しを行うべきである。

(2) 条例見直し機関の設置 については、条例見直しは重要なことであり、条例見直しが曖昧な規定は良くない。たとえば、上越市自治基本条例第44条では「市長は、この条例の改正を提案しようとする場合（地方自治法第74条の規定に基づく付議である場合を除く。）は、この条例の趣旨を踏まえ、あらかじめ広く市民の意見を聴くために必要な措置を講じなければならない」と曖昧な規定がされている。また、八雲町自治基本条例（行政素案）第48条第2項では「町長は、前項に規定する検討にあたっては、次条に定める委員会（八雲町民自治推進委員会）に、必要な意見を求めるものとします」と明確にしている。両方を比較すると、前者より後者の方

が具体的で明確である。

(3) 条例見直しの発議者 については、①住民は、地方自治法第 74 条の規定に基づき、条例の制定又は改廃を首長に直接請求することができる。②議会の議員は、地方自治法第 112 条の規定に基づき、条例の制定又は改廃を議会に発議することができる。③首長は、条例の制定又は改廃を議案として議会に提出することにより、自ら発議することができる。このことは、基本的には住民にも、議員にも発議できる。しかし、条例見直しという重要なことは市民参加による町民委員会の審議結果を答申としてされてものを行政が条例改正案として議会提案することで、議会での議論がされ、まち全体の総意が反映されるので、議員提案があった場合も町民委員会の審議結果を受けて議論されるのが好ましい。

町民委員会の論点は、(1)町民委員会の必要性 (2)町民委員会の役割 (3)町民委員会の組織構成 の 3 点である。

町民委員会の意義は、条例を育てる担い手は市民であると条例で位置付けていることである。条例を創るプロセスに市民が参加し創った最初の条例が自治基本条例であり、育てる担い手は市民としたことが重要である。自治基本条例は市民主体の自治を実現することが条例の目的としており、まさに、町民委員会は市民主体の自治の実践の場に当たる。

問題は、町民委員会の制度がない自治基本条例が多数あることである。このことは、自治基本条例を育てることを制度として内在させていない条例で、自治が曖昧となっている。

(1) 町民委員会の必要性 については、町民が自治基本条例の運用状況を監視できる仕組みを担うことが重要である。また、市民懇話会の議論では自治基本条例を検討する過程で検討が十分に出来なかった項目が残っている場合が多々ある。たとえば、「協働」「コミュニティ」や「常設住民投票」などが時間的な制約があり十分条例に反映できないまま

条文化してしまったという思いを持つ委員もいる。是非、町民委員会で継続検討し、見直し時に反映してほしい。また、町民委員会は常設なのか随時開催なのかという意見も出るが、基本常設で、年何回を固定し、必要に応じて臨時開催とする運用が想定される。

(2) 町民委員会の役割 については、苫小牧市自治基本条例第 30 条第 2 項では「推進会議は、市長の諮問に応じ、この条例の運用の状況及び市民自治によるまちづくりに関する基本的事項について調査審議するほか、市民自治によるまちづくりの推進に関し市長に意見を述べることができる」と役割を規定している。また、八雲町自治基本条例(行政素案)第 49 条第 1 項では「この条例を守り育て、実効性を高めるため」第 2 項では「町民委員会は、町長の諮問に応じ答申し、又は次の事項を審議し、意見を具申するものとします。①この条例に基づく政策の制度化、町民参加の状況、条例の運用状況に関する事項 ②この条例の見直しに関する事項 ③住民自治によるまちづくりの推進に関する基本的な事項」と町民委員会の役割を具体的に規定している。具体的規定が重要である。

(3) 町民委員会の組織構成 については、苫小牧市自治基本条例第 30 条第 3 項では「推進会議は、委員 10 人以内をもって組織する」第 4 項では「委員は、市民及び学識経験者のうちから市長が委嘱する」第 5 項では「委員の任期は 2 年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする」と規定している。また、八雲町自治基本条例(行政素案)第 49 条第 3 項では「町民委員会は、委員 10 人以内をもって組織します」第 4 項では「委員の任期は、2 年とし、再任を妨げないものとします。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とします」と町民委員会の組織構成について具体的に規定しているが、ここで問題なのは、苫小牧市は町民委員会の再任規定を条例に規定していないことと、

八雲町は「再任は妨げない」となっているが、これで良いのかである。自治体の審議会委員の現状は委員の成り手がいないことを背景に再任の繰り返し、委員の併任が多くあり、審議会委員の成り手不足が自治を硬直化させている。委員の成り手を増やし、再任は3回までとし、多くの市民に審議会委員を経験する機会をつくることが重要であり、これによって、健全な自治が持続できる。審議会委員を補充するための審議会委員希望者登録制度など行うべきである。苫小牧市も八雲町も委員のうち市民の選任方法が公募によるのか首長の指名なのか、男女比率が規定されていない。これを規則で定めることには疑問がある。たとえば、10名の町民委員のうち6名は公募市民とし、公募市民の男女比率は半々とする。残りの委員は首長が指名するなどとする案が考えられるが、詳細は今後の検討に任せたい。

4.12 広域連携と最高規範性

最高規範性の論点は(1)この条例の位置付け(2)この条例の尊重規定(3)条例等の体系化の3点である。

自治基本条例が最高規範になるのはこの条例の最高規範であると規定したから最高規範になるわけではない。市民懇話会による自治基本条例検討プロセスや議会での全会一致の議決などがあり、市民、議員からの支持があることを背景としていなければならない。

(1) この条例の位置付け については、下川町自治基本条例は「町政運営における最高規範」としているのに対し、川崎市自治基本条例は「本市の自治の基本を定める最高規範」と規定している。この違いは自治基本条例が規定している領域が異なるからである。下川町自治基本条例は市政型であるので町政運営の最高規範となる。それに対し、川崎市自治基本条例は自治型であるので信託領域の市政と自治領域の地域社会を独立した自治を領域として規定しているので、本市の自治の

基本を定める最高規範としている。したがって、主語は「この条例は」となっている。

最高規範については、白老町自治基本条例では、「本町の自治制度に関する最高規範であるこの条例」と「本町の政策執行に関する最高規範である総合計画」のように、2つの最高規範を設けている点が特筆に値する。

(2) この条例の尊重規定 については、川崎市自治基本条例は「市は、自治運営に関する他の条例、規則等の制定改廃に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図ります」と議会及び行政はこの条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図ることを最高規範の中で規定することで、最高規範であることを宣言している。非常に重い規定である。市民は自治基本条例の尊重規定を監視しなければならない。

(3) 条例等の体系化 については、ニセコ町まちづくり基本条例では「町は、この条例に定める内容に即して、教育、環境、福祉、産業等分野別の基本条例の制定に努めるとともに、他の条例、規則その他の規程の体系化を図るものとする」と最高規範である自治基本条例を頂点とした自治基本条例から関連条例への委任による条例等の体系化を図ること規定している。このことも、最高規範であるが故の規定である。

あとがき

自治基本条例の規定を個々に検討しては全体像が見えなくなるので、自治基本条例の全体像を念頭に置いた自治体経営の制度設計をすべきである。たとえば、市民参加制度の設計をする場合においても、どのレベルの市民参加制度を設計するかを想定しておく必要がある。その点について、市民参加の全体像を見る上で、示唆に富んだ指摘を高橋秀行¹⁰⁾が行っている。「行政への参加制度の実質度」としてレベル1からレベル6までラン

クを設定している。「レベル1は、参加を保障する制度や仕組みがなく、市民参加手続きの選択も行政裁量に任されている自治体。レベル2は、パブリックコメント手続は要綱等で定められているが、それ以外の参加手続きは行政裁量に任されている自治体。レベル3は、自治基本条例を施行して、参加の保障や参加の制度の整備をうたっているが、パブリックコメント手続や審議会等への市民公募枠の設置にとどまる。さらに、住民投票の規定は個別設置型の自治体。レベル4は、①参加の対象となる行政活動メニュー ②市民参加の方法のメニュー ③市民参加の対象方法の組み合わせ ④市民参加実施予定の年度当初の公表と実施結果の公表 ⑤市民参加推進会議の設置 ⑥市民政策提案手続の6つがメニュー型の市民参加の規定がある自治体。レベル5は、常設型住民投票条例の制定している自治体。レベル6は、参加の対象となる行政活動の範囲を金銭徴収事項まで拡大し、常設型住民投票条例の制定している自治体」と市民参加のレベルが立体的に表現され理解がしやすい。

また、自治基本条例検討懇話会の議論を「自治基本条例とは」から入ることは良い方法ではない。なぜなら、なぜ、「情報共有」や「市民参加」、「コミュニティ」や「協働」、「市民の役割」「町長の責務」「議会の責務」等の規定がなぜ必要となったかを理解できない委員が多くいるからである。これは、「今、起きていること」に気が付かないことから起こる。「今、起きていること」を知ることは簡単なことではない。しかし、このことを懇話会で共通認識にしなければ、このあとの議論がわからないまま進行する。したがって、「今、起きていること」すなわち、「なぜ、自治基本条例が必要か」を議論してから「自治基本条例とは」を議論することをお勧めする。その上で、市民参加の具体や常設型住民投票、町民委員会の設置、地域協議会、協働などを

市民懇話会の初めの頃に議論すべきである。

最後に、自治基本条例検討市民懇話会の委員の皆さんは最終報告書が提出されるまで、毎日、自治基本条例のことが頭から離れることなく過ごしている。そのようにして出来た最終報告書を基に、行政が作成する行政原案は、行政に都合の良い修正がされる場合がある。行政が行政原案をまとめる時に、最終報告書を修正する場合は修正するに至った理由を市民懇話会委員や市民に説明し、公表する責任が首長にある。この理由の説明や公表もなしに修正することは市民に対する背信行為である。このようなことは、もっとも慎まなければならない行為である。また、議会もこの点を良く見て欲しい。自治基本条例はまちの総意で出来るものであるもので、総意には従うのは民主主義の常道ではあるが、市民・議員・首長が互に役割を果たしての総意である。したがって、自治基本条例を見れば、そのまちの市民力のレベルが良くわかる。

参考文献

- 1) 山岸俊男「安心社会から信頼社会へ」中央公論新社(2009)
- 2) 松下圭一「なぜ、いま、基本条例なのか」地方自治職員研修臨時増刊号71(公職研2002)
- 3) 辻山幸宣「自治基本条例の設計」地方自治職員研修臨時増刊号71(公職研2002)
- 4) 神原 勝「自治基本条例の理論と方法」公人の友社 2005
- 5) 辻山幸宣「新しい自治のしくみづくり」ぎょうせい 2006
- 6) 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」2005.3
- 7) 小山勉「トクヴィル」筑摩書房 2006
- 8) 川崎市住民投票制度検討委員会「住民投票制度の創設に向けた検討報告書」2006
- 9) 佐藤克廣「自治体議会は議決機関か?」北海道自治研究2003.9(NO.416)
- 10) 高橋秀行「自治を実現する市民参加制度を」地方自治職員研修2010.1