

広域研究活動報告書

地方分権時代の政策法務



平成16（2004）年2月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
政策法務研究会

はじめに * * * * *

この報告書は、平成14年度・平成15年度の2年間にわたり、財団法人大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修研究センターの広域研究活動支援事業の助成を受けた政策法務研究会の活動報告書である。

政策法務研究会は、大阪府内の約20市で組織するおおさか政策法務研究会に所属する有志のメンバーによる研究会である。

政策法務研究会は、「地方分権時代の政策法務」をテーマに、自治体の政策立案、政策展開を法的視点から総合的に捉え、政策形成に寄与する法務のあり方について調査・研究することを目的に、具体的には、大阪版自治基本条例、住民投票制度（条例）の2つを主たる研究テーマに、政策法務の視点、法務担当者からの視点で、検討を加えてきたものである。

第1章には、政策法務研究会の活動成果を、第2章には、メンバーの個人論文を、第3章には、政策法務研究会活動の記録を収録している。

分権時代の政策法務の今日的な到達点であるといわれる自治基本条例と住民自治・住民参加のキーワードといわれる住民投票制度（条例）について研究を行ったが、どこまで核心に触れることができたか一抹の不安を抱かざるを得ない面もあるが、今後自治基本条例の策定を行おうとする自治体、住民投票制度（条例）を導入しようとする自治体の一助となれば幸いである。

政策法務研究会

* * * * *

目 次

はじめに

第1章 地方分権時代の政策法務（研究報告）	1
第1節 自治基本条例の論点（制度設計・検討課題）	1
1 自治基本条例とは何か	2
2 制定の意義	3
3 最高規範性	4
4 パブリック・コメント制度	9
5 住民投票制度	10
6 自治基本条例の展望	11
第2節 住民投票制度（条例）の論点（制度設計・検討課題）	21
1 法と住民投票の現状	22
2 住民投票の実施段階における問題	22
(1) 住民投票結果の拘束力	22
(2) 住民投票の発議主体	23
(3) 住民投票の対象事項	23
(4) 投票資格者	23
(5) 住民投票の設問の形式	24
(6) 情報提供	24
(7) 決定に至る過程	24
3 住民投票の実施後の問題点	25
4 住民発議の住民投票条例案に対する首長の審査権	25
5 箕面市市民参加条例	25
第2章 個人論文集	27
1 自治基本条例と住民投票制度（藤島光雄）	28
2 「住民自治」の新たな仕組みとしての自治基本条例（槌谷光義）	30
3 自治基本条例における最高規範性について（阿形昭徳）	32
4 自治基本条例がめざすものとその特徴について（藪野英人）	34
5 現在の常設型住民投票条例に関する考察（山田憲二）	36
6 住民投票条例制定のあり方について（塩川英樹）	38
7 住民投票と直接民主制（小倉太一）	40
8 住民投票制度の意味と実行方法について（出野純一）	42
9 住民投票条例の一考察～間接民主主義と拘束力～（稲野文雄）	44
10 住民発議による住民投票条例についての例規担当者の役割（渡辺耕次）	46
11 法律と条例、条例の実効性（柏原孝充）	48
12 指定管理者制度の導入について（原昇）	50
13 政策法務雑感（中岡亘）	52
14 宅地開発指導要綱（尾嶋美紀）	54
15 印影の非開示をめぐる最近の判例の動向（小寺芳政）	56
16 自治体のコンプライアンス（津田啓次）	58
第3章 活動の記録	61

第 1 章 地方分権時代の政策法務

第 1 節 自治基本条例の論点 (制度設計・検討課題)

- 1 自治基本条例とは何か
- 2 制定の意義
- 3 最高規範性
- 4 パブリック・コメント制度
- 5 住民投票制度
- 6 自治基本条例の展望

第1章 地方分権時代の政策法務（研究報告）

第1節 自治基本条例の論点（制度設計・検討課題）

1 自治基本条例とは何か

自治基本条例の概念について、現在、はっきりと定まったものはない。地方分権以前は、まちづくり条例と呼ばれていたものの範疇に入れられていたが、地方分権以後の自治基本条例の概念は、明らかに従来のまちづくり条例とは区別して使われるようになってきている。以下、これまでのまちづくり条例の経過をたどってみる。

① まちづくり条例の系譜

まちづくり条例は、歴史的にはいわゆる開発指導要綱の発展版として、その分野を都市計画から、景観、環境へと広げつつ、紛争調整、住民参加、まちづくりの基本方針をキーワードにした条例へと進化してきた。

1968年金沢市伝統環境保存条例、1969年東京都公害防止条例、1976年川崎市環境影響評価に関する条例、1982年東京都世田谷区街づくり条例、1991年掛川市生涯学習まちづくり条例、1993年真鶴町まちづくり条例、1995年鎌倉市まちづくり条例、1997年箕面市まちづくり理念条例が、その主な例としてあげられる。

② まちづくり条例の分類

まちづくりに関係する条例といっても、その内容は多種多様であり、分類の仕方もいろいろであるが、その一例を挙げると次のように分類される。

- (1) **環境系** 公害の防止、環境影響評価、良好な環境の保全等の提唱（環境基本条例、環境影響評価条例、逗子市の良好な都市環境をつくる条例等）
- (2) **景観系** 景観ガイドラインの設定、景観からの大規模建築物の指定、地区の景観まちづくり条例の誘導、助成（都市景観条例、小樽の歴史と自然を活かしたまちづくり環境条例等）
- (3) **土地利用調整系** 土地利用の調整、開発行為等のコントロール（神奈川県土地利用調整条例、白馬村開発規制条例等）
- (4) **地区まちづくり系** 特定地区のまちづくりの指導と誘導、地区計画の活用、まちづくり活動の支援（世田谷区街づくり条例、鎌倉市まちづくり条例等）

最近では、福祉の視点からバリアフリーのまちづくりを目的に掲げる福祉系の条例、市民との協働、NPOとの連携を模索したり、意思決定過程での住民参加を盛り込んだ条例など、ユニークな取組がなされている。

③ まちづくり条例と自治基本条例の違い

自治基本条例のスタイルとして、行政基本条例、まちづくり基本条例、自治体の憲法の3つのスタイルが考えられるが、ここでは、その名称にこだわらず、「自治体の憲法である」という観点から自治基本条例を捉えることとする。

自治基本条例の草分けといわれているニセコ町まちづくり基本条例は、その前文で「まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる「自治」が基

本です。わたしたち町民は「情報共有」の実践により、この自治が実現できることを学びました。」とあり、同条例第43条で、「他の条例、規則その他の規程によりまちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。」と規定し、また、同条例第44条で、「町は、この条例に定める内容に則して、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。」と規定して、同条例が同町の法体系において最高規範に位置するものである、としている。

辻山幸宣氏は「ニセコ町まちづくり基本条例」をもって自治基本条例時代の嚆矢とし、自治基本条例を「住民による自治体行政・議会の役割そして住民自身の責任と権利の定義、住民と自治体との基本的な関係、すなわち住民から自治体への「信託のかたち」（統治機構）を自治・行政システムとして宣言するもの」としている。住民を行政の客体として構成してきた伝統的な考え方から、「主権者としての住民が主体的・協働的に参画できる仕組みをそれぞれの自治体が創意工夫の上に構築していく」ことへの転換、これが今日的意味であると述べている。

2001年4月のニセコ町まちづくり基本条例に続き、2002年4月には、宝塚市まちづくり基本条例が施行され、まちづくりをすすめるための責務や情報の共有化など、ニセコ町の影響を受け、中身をより抽象化・簡略化したタイプの条例が制定された。同市では、ニセコ町まちづくり基本条例が規定していた、会議公開、委員公募、市民投票制度の別途条例化を主たる内容にした「市民参加条例」を制定施行している。

また、制定手続において特色のある多摩市をはじめ、東京都下の東久留米市、清瀬市、杉並区等、自治基本条例制定を視野に入れた動きは各地で急速に広がって、一種のブームを引き起こしている。ここ大阪でも、現在、岸和田市、池田市、豊中市、高槻市、吹田市等において、制定の取組が進められている。

2 制定の意義

自治基本条例が、これほど全国的に一種のブームを引き起こしているのはなぜなのか。その大きな理由の一つに地方分権改革をあげることができる。

いままでの中央集権的な機構の中で、機関委任事務をはじめとして、地方は国の手足として、国から言われたことをやっていたらそれでよかったのである。逆に3割自治と言われる中で、地方自治体が独自に行える政策は、法律的にも財政的にも極めて限られていたのである。

2000年4月1日地方分権一括法が施行され、国と地方の関係は、これまでの上下関係から、対等協力の関係へと移行し、機関委任事務が廃止され、地方のことは地方で、自己決定・自己責任のもと、一種の独立した地方政府の誕生が可能となったのである。こうした状況の中で、地方政府においても、国政レベルの憲法と同様の機能を持つ「自治体の憲法」が必要となったのである。

松下圭一氏が『市民自治の憲法理論』のなかで、従来の憲法学を「自治体にいかな

る権限・組織を与えるかは、国の立法政策の問題に過ぎない」という解釈に陥っていると批判し、「憲法機構としての市民自治機構」の理論を唱えたが、地方分権改革はこうした理論を制度的に可能とするための第一歩を歩み出したといっても過言ではない。すなわち、国家統治機構の一環として国政の分け前でしかなかった自治体が、国と対等・協力の関係に立つ憲法機構として再構築されたのであると辻山幸宣氏は指摘する。さらに、私たちは自らの政治的権利を国政に対して信託すると同時に、自治体政府に対しても信託しているのである。自治体政府はわれわれが国に期待する目標を地方において達成する役割を負うと同時に、それぞれの地域で信託に基づく目的をも達成する使命を有している。この信託の内容に応えようとしないとき、住民は首長や議員を罷免し、議会を解散させるなどの信託のやり直しをすることができる。そのため多くの自治体では条例の制定や計画の策定に住民の参加を求め、信託された範囲からの逸脱を回避する措置を講じている。そして、この信託があってはじめて国法の委任のない条例に権力性が付与され、国法の委任のない自治体政府の計画に強制力を持たせることができるのである。

しかし、活動のたびに信託の内容を確認することは大変で、地方分権への移行を機会に、住民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ために、自治基本条例を制定するのである。

そのために、自治基本条例には何が規定されていなければならないのか。もちろん決まったものはない。何を定めるかについて討議し合意していくことが重要である。

一方、市民の立場から具体的に自治基本条例制定の意義を述べると、大きく分けて、次の二つをあげることができる。

① 市民の意思の表明

自治基本条例は、行政分野における政策の理念や基本方針を示すものである。普遍的かつ長期的な意義をもつ政策の基本事項について、市民の総意として意思決定される。

② 個別条例や政策の策定指針、解釈指針としての役割

自治基本条例は、単なる宣言ではなく、政策の理念や基本方針を定めるものなので、その行政分野に係る個々の条例や計画等の策定指針や解釈指針としての意義を有する。市民の総意・意思として制定されることから、毎年作られる施策概要の基本方針等とは異なり、たとえ首長が替わったとしてもその指針は生きつづけることになる。

このように自治基本条例は、それぞれの自治体の実現しようとする理念、住民が自治体に対して行使できる権利や担うべき義務、分権時代の自治行政のあり方を構築する「自治体の憲法」としての役割が期待されている。

3 最高規範性

自治基本条例の根源は、アメリカのホーム・ルール・チャーター（自治憲章）だと言われており、このホーム・ルール・チャーター制度は、日本国憲法の制定の過程で、GHQが日本に導入しようとしたことでも知られている。

ホーム・ルール・チャーターは、ホーム・ルール運動の成果であり、その成果が3つあるといわれているが、それは、特別立法の禁止、特別行政機関の設置の禁止、自治憲章の制定権の付与である。

特別立法の禁止は、1865年のミズリー州憲法に規定されたのが最初といわれている。日本国憲法第95条に「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」と規定されているが、この規定は、特別立法の禁止にそのルーツがあるといわれている。

2つ目の特別行政機関の設置の禁止は、1874年のペンシルベニア州の憲法に規定されたのが最初といわれている。

3つ目の自治憲章の制定権の付与は、1875年のミズリー州憲法に規定され、住民に自治憲章の制定権が保障されたのが最初といわれている。

ホーム・ルール運動は、州議会の支配に制限を加えるため、州憲法の改正を求めたものである。自治基本条例は、果たして地方自治体の「憲法」に相当する法規範性、つまり最高規範性を有するか、有するといえるためにはどうすればよいか、について以下、検討をくわえてみることにする。

自治憲章には、通常、地方自治体の区域と境界の確定、地方自治体の組織・形態、地方自治体の職員の任命・選挙、課税・予算・財産取得・資産評価・財務管理等の財務的事項、メリットシステムと人事管理、憲章の改廃、経過措置、イニシアティブ・レファレンダム・リコール、都市計画・ゾーニング・住宅・都市再開発・公益事業規制等の当該地方自治体において処理する事務等が規定されている。

その制定手続は、通常、まず住民が憲章起草委員を選挙で選び、そうして選ばれた委員で構成される憲章起草委員会が自治憲章案を作成し、一定の期間住民の縦覧に供した後、住民投票にかけ、そこで一定割合の賛成を得ることで、自治憲章が制定される。

自治憲章制定権を保障するということは、住民の手作りによる市の設立を認めるものである。したがって、自治憲章は地方自治体の存立の基礎であり、その地方自治体の最高規範である。また、それは、地方自治体の事務に関しては、州の法律にも優先する規範性をもっていることが、判例によっても承認されている。

我が国でも、このような自治憲章制定権を認めようとする動きがあった。いわゆるマッカーサ草案第87条の「首都地方、市及町ノ住民ハ彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ並ニ密会ノ制定スル法律ノ範疇内ニ於テ彼等自身ノ憲章ヲ作成スル権利ヲ奪ハレルコト無カルヘシ」という規定がそれである。

ところが、地方自治に関しては、実際に制定された憲法第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」

と、憲法第94条では「法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定している。同規定は、主体を「住民」ではなく「地方公共団体」に、また、「憲章」の作成ではなく「条例」の制定というように変更され、憲法上の自治憲章制定権が否定されている。

しかし、地方自治体の主体性を確保するため、自治基本条例を制定する試みがなされた。1973年に市議会に2度にわたって提案され、結局否決された川崎市都市憲章条例案は、その最も典型的なドラスチックな例である。その後、1992年には「逗子市都市憲章条例の一式案」が発表されたが、それも実現しなかった。

川崎市都市憲章第1条をみると、「わたくしたち市民は、正義と秩序を基調とする国際平和を希求し、平和のうちに生存する権利を有する」と規定されている。この平和生存権については、都市憲章になじむかどうか、憲法の通説から問題があるといわれている。第5条第1項においては、自治権を基本的人権であるといっている。これも憲法学の解釈の通説のから疑問があるところである。また、都市の自治権が固有権であるという規定については、かなり少数の考え方である。しかし、川崎市の案は、議会の再生を主張しているものであって、好意的に考えてよいのではないかという意見もある。

逗子市都市憲章条例は、富野暉一郎逗子市長のときに積極的に取り組みが行われたが、川崎市の案に比べると理念的過ぎるといわれている。

ニセコ町まちづくり基本条例が、自治基本条例という名称ではないが、最初の自治基本条例であるといわれている。「まちづくり」というのは、非常に広い概念であるので、自治体の行政全般についてであり、まちづくり基本条例は自治体の行政全般に関する条例と考えてもおかしくない。前文において、「まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる『自治』が基本です。」と規定されている。

ニセコ町まちづくり基本条例を自治体の憲法に相当するという条例であるというには、内容的には少し不足していると考えられる。まちづくり基本条例を自治体の憲法であるというには、地方自治体の構造や組織などの基本的な事項が規定されていなければならない。問題は、自治基本条例を制定する場合に、統治機構や組織についてどこまで細かく規定するかである。地方自治法という大きな制約があるので、その制約をどうクリアするかということである。逢坂誠二ニセコ町長自身も、ニセコ町の条例には、議会に関する規定等がないことをあげ、自治基本条例というよりは行政基本条例と呼ぶにふさわしいと自身の論文の中で書いている。

日本国憲法がなぜ国家の最高規範かということ、憲法の第98条第1項に「この憲法は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」と規定しているからか、といえは必ずしもそうではない。なぜかということ、戦前の大日本帝国憲法では、それが最高規範であることを特に規定していないが、それどころか、「不磨の大典」とされていたのであり、そのことを誰も否定しなかったのである。

では、なぜ憲法が最高規範か。それは憲法が、国家の構造や組織、その作用に関す

る基本的な原則を定めているからであり、国家の根本法・基礎法だからである。こういう国家の根本法・基礎法という重要な法であるから、簡単に変えられてはならないので、その改正手続が法律より困難なものとされている。いわゆる「硬性憲法」といわれているのである。要するに、憲法第98条第1項は、憲法の最高規範性を確認的に規定したものである。

それでは、自治基本条例はどうかというと、自治基本条例の法形式が他の条例と同じであるため、たとえそれが、仮に、地方の政治・行政の構造及び組織並びにその作用に関する基本的な事項を定めるものであっても、当然には他の条例に優先する、すなわち当該地方自治体の最高規範である、ということにはならない。自治基本条例に最高規範性をもたせるためには、同条例が最高規範であると位置づける規定を設けることが必要となる。

ただ、憲法第98条第1項のように、「本条例に違反する条例は、その効力を有しない。」とは規定できない。というのは、自治基本条例も他の条例も、ともに憲法第94条及び地方自治法によって承認され、あるいは憲法第94条又は法令によって授権された法規範で、その形式的効力は同一であるからである。

ニセコ町まちづくり条例第43条では、「他の条例、規則その他の規程によりまちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。」と規定している。さらに同条例第44条で、「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。」と規定して、同条例が、同町の法体系において最高規範に位置するものである、としている。同条例第43条と第44条をあわせて、ニセコ町まちづくり条例が、同町の法体系において最高規範性を有するものとして規定している。

こういう規定以外にも、もっとストレートに、「この条例は（本地方自治体の）自治立法体系における最高規範であって、市長及び市議会はこの条例に違反する条例の制定その他の行為をしてはならない。」といった規定を設けることができないものか。実際、川崎市案第60条は、「この憲章は、川崎市の最高条例であって、市長等および事業者等は、市民とともにこの憲章を尊重し擁護する義務を負う。」と規定している。

しかし、自治基本条例が最高規範であると明記したとしても、問題は解決しない。その条例が簡単に改正できたのでは、結局、最高規範としての実効性が確保されないからである。「硬性憲法」という言い方があるので、「硬性自治基本条例」があっても良いのではないか。ほかの条例の制定等は、2分の1議決であるが、自治基本条例は特別多数を必要とする。これを硬性自治基本条例とするのである。もっとも、旧自治省は非公式の照会に対して、極めて違法性が高いと地方分権前に回答している。分権後の総務省はどう回答するか不明だが、自治体独自の判断でやればよいと言う学者もいる。

自治基本条例の改正手続の過重の仕方としては、住民投票手続を加えるとか、議会の特別多数を要するとか、議会の特別多数プラス住民投票とするとかが考えられる。

これも、川崎市案の第59条、逗子市案の第37条に例がある。ただこの点についても、こういった特定の条例について、議会の議決要件を強化したり、議会の議決だけでは成立しないと規定は、地方自治法に抵触する恐れがあるのではないかと、この疑問がある。

しかし、次のような理由から、そのような規定も地方自治法に抵触しない、とする学説がある。というのは、そもそも地方自治体はその団体意思をどのような手続で決定するかというは、自治権に属することがらであるから、法律で制限されていない限り、自由に決めることができなければならない。条例の制定についても同様である。したがって、問題は、憲法第94条が、「地方公共団体は、法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定する、その「法律の範囲内」という意味をどのように解釈するかである。ところで、国の法令との関係における条例制定権の限界については、近時の通説は、最高裁大法廷の1975年9月10日（徳島公安条例事件）の判決が指摘した見解、つまり、国の法令の趣旨を解釈して条例の法令適合性を判断している。

そこで、地方自治法の規定を見てみると、同法は第113条で定足数を議員の定数の半数以上とし、そのただし書で例外の場合を規定している。また、表決については、第116条第1項で同法に特別の定がある場合を除くほか、議会の議事は出席議員の過半数で決すると規定している。しかし、特に規定する場合以外は上記原則規定に従わなければならないとは、地方自治法のどこにも規定されていない。

とすれば、基本に立ち返り、議会の議決要件を強化したり、住民投票による賛成といった手続を付加する規定を自治基本条例の中に設けることも許されている、と趣旨解釈することができる。そして、このように解釈することが、「地方自治の本旨」に適合し、地方自治体の自治権を尊重する所以と考えるものである。また特に、地方分権一括法の施行により、このように趣旨解釈することの妥当性が強まったといえることができる。

改正地方自治法では、地方自治体は、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と規定するとともに、第2条第11項では地方自治体に関する立法について、また、同条第12項では地方自治体に関する法令の解釈・運用について遵守されるべきことを確認している。しかも、役割分担原則が両項において「地方自治の本旨」と並列的に規定されていることからいって、同原則は地方自治法という法律に規定されているとはいえ、それは憲法規範的効力をもつと解するのが妥当である。これは、大阪学院大学の南川諦弘教授、東京都立大学の磯部力教授も主張されている。

したがって、法令の趣旨解釈は、条例の法令適合性を原則的に肯定する方向で行われるべきであることが憲法規範的に求められている、といえることができる。これは非常に大事なことである。なお、神戸大学の阿部泰隆教授は、地方自治法第2条第13項の地域特性配慮規定により、条例は原則として国法に違反しないという推定が働くと解すべき、としている。

もう一点、自治基本条例を地方自治体の憲法にふさわしいものとするため、制定に

についても住民投票を義務づけることが望ましい。その場合、自治基本条例の制定に関する住民投票条例を制定し、それに基づいて自治基本条例案を住民投票に付すか、自治基本条例の中に、「本条例制定後〇〇か月以内に住民投票を行い、その（過半数）の賛成がなければ、本条例はその効力を失う（又は本条例を廃止しなければならない）。」と規定し、住民投票を行えばよいのではないか。なお、ニセコ町の研究会草案では、議会の議決後、町民投票の過半数の賛成を得ることになっていたようであるが、条例に取り込めなかった。

このように自治基本条例が自治体の憲法であるためには、自治体の憲法であるための工夫と市民の理解と協力が必要である。

4 パブリック・コメント制度

パブリック・コメント制度（以下「PC制度」という。）は、国が自治体に先行して、1999年4月から「規制の制定又は改廃に係る意見提出手続」（1999年3月23日閣議決定）として導入した。この制度の目的は、「国民等の多様な意見・情報・専門的知識を行政機関が把握するとともに、その過程の公正の確保、透明性の向上を図る」ことにある、とされており、行政の公正の確保、透明性の向上という点では、行政手続法と同様であるが、単に国民に意見発表の機会を提供するだけでなく、行政が取り入れない意見に対しても理由とともに公表するところが、新しい制度であるゆえんであり、行政の応答責任の確立に資する制度であるといえる。

自治体においても、2000年4月には、滋賀県、岩手県など数県がPC制度を要綱等で実施し、2001年9月には横須賀市が条例を制定し、2002年4月から施行された。

平成15年（2003年）4月現在の全国の取組状況の調査（総務省）によると、34都道府県、5指定都市、12中核市、2特例市で導入されており、導入予定・検討中が7都道府県、5指定都市、22特例市となっている。都道府県の内容をみると、パブリック・コメントの対象は、「施策の決定・変更」が31団体で最も多く、次いで「義務を課す条例制定」（25団体）、「施設建設計画の決定・変更」（19団体）となっている。また、33団体では「案の概要・作成趣旨・目的」等をホームページ等で公表しているという。

このように多くの自治体でPC制度の導入が進められているが、ここで問題なのは、個別の案件ごとに当該自治体の判断で任意に実施している場合も見受けられることである。これは個別の市民参加制度に止まり、呼称はともかく正確にはPC手続とはいえない。やはり、恣意的に行われることは避けるべきで、制度として、自治基本条例の中に規定するなり、個別のパブリック・コメント条例を制定すべきである。

自治基本条例は、これまで述べてきたように住民主体の地方自治を育む一つのツールである。住民参加の地方自治・住民の政治参加システムを構築するためのものであるから、このPC制度が有効に機能されるように、自治基本条例自体の規定の中に、市政の重要な政策の決定等に当たっての住民投票制度の実施と併せて、このPC制度をどう位置づけるのか、どう活かすのかが、問われている。

5 住民投票制度

住民投票制度の論点については、第1章第2節で述べることとし、ここでは、自治基本条例との関係についてのみ触れることとする。

ニセコ町まちづくり基本条例においても、第10章（第36条・第37条）に町民投票制度の規定を設けているが、ニセコ町の自治基本条例検討チーム、それを側面から支援する自治プロメンバーが、策定に当たって最後まで苦しんだのが住民投票に関する規定だった、と『わたしたちのまちの憲法』（日本経済評論社）で述べている。

全国的に住民投票の話題が展開する中で、「投票結果の扱い」をめぐり、自治体の意思決定は「首長等の執行機関の権限に属するもの」と「議会の議決に係わるもの」に大別される。住民投票の結果を直ちに自治体の意思とする仕組みは現行法上困難なものと考えており、投票結果に対しては、執行機関、議会とも「投票結果を尊重する」という規定を置くのが一般的とされていたが、ニセコ町の検討チームは、「『尊重する』という表現が積極的な意味合いなのかどうか明確ではないし、ただ『尊重する』というのでは、自治体の首長としては不十分だ」として、「町長は町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない」（ニセコ町まちづくり基本条例第37条第2項）という規定を設けた。これは、住民投票を単なる住民アンケートのようにしか扱わない考え方や意見を聞き置くという諮問型住民投票とも一線を画そうとする思い切った試みでもあった。

ニセコ町の条例解説の中で、「本町にとって町民投票は、住民意思確認の最終手段として位置付ける。まちづくりは、情報共有と住民参加の実践が大切であり、住民投票に至らなくても解決できるケースが多い。従って、本条文も「設ける」ではなく「設けることができる」としており、住民投票制度を恒常的に設けるものではない」としている。住民投票制度においては、直接請求に膨大な住民エネルギーを消耗することを避けるため、制度として明確に位置付けることが重要である。住民投票制度は、現行の地方自治制度を補完するものとして位置付けるものであり、直接民主主義、間接民主主義、どちらが正しい選択というべきものではない。双方が互いに制度の不備を補完しながら、その時々々の社会情勢に則し住民意思をよりの確に反映することが重要なのであり、制度の柔軟な運用が必要である、としている。

さらに、町民投票は、事案によりその内容が多種多様であることが想定される。その中で投票結果をより有効に機能させるため、個別事案が発生した時点で住民投票を制定する。投票資格者は、常に法律で認められる参政権者のみとは限らない。ニセコ町まちづくり条例第11条に「満20歳未満の青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する」とあるように、子どもが投票資格者になることも想定される。

また、投票結果をどう扱うかについては、その都度条例で具体的に定めることとする。ここで初めて、投票結果に町長が従うのかどうかを明確に規定する。これにより町民投票の結果をより有効なものとする可以同时に、町民は投票結果の扱われ方を事前に承知したうえで投票に臨むことができる。投票結果の取扱いを事前に

明らかにするのは町長である。そのため、地方自治法第147条「長の統括代表権」及び同法第148条「事務の管理及び執行権」を侵すことにはならない、とその解説の中で述べられている。

自治基本条例が地方政府・自治体の憲法である以上、重要な個別の政策決定に対して、民意を反映する手段、民意を確認する方法として、住民投票制度の規定が必要である。個別の条例で常設型の住民投票条例を制定する自治体もあるが、ニセコの試みは非常に注目される。

6 自治基本条例の展望

いま自治基本条例が一つのブームを引き起こしている。自治基本条例の定まった概念が確立されていないため、何を持って自治基本条例と呼ぶのかも定かでない状況である。

自治基本条例策定の手続も、①各種団体推薦の委員と学識経験者による審議会方式、②これに市民公募委員を加えた市民参加型審議会方式、③公募委員のみによる市民委員会方式、④職員によるプロジェクト方式等々いろいろな取組が行われているが、いずれにしても、条例の実効性を考慮したならば、できるだけ広範な住民の意見を反映したものであることが基本である。

現にある自治体では、職員のプロジェクトチームが自治基本条例の原案（叩き台）を作って、パブリック・コメントにかけたところ、市民の意見で、最初からやり直すという事態が生じている。自治基本条例の本質を考えると当然の結果ともいえる。自治基本条例は、条例を制定するということそのものよりも、自治基本条例策定過程こそが自治を育むものであり、何も身の丈に合わない立派な条例を作ることが目的ではないはずである。ニセコ町においても、当初から条例づくりを意図していたわけではない。それぞれの自治体に応じたそれぞれのやり方で、身の丈に合った条例作りを行えばよい。条例は、進化し、育てるものであるという視点に立って、それぞれのまちづくりを模索すればよいのではないか。

参考文献

- 1 『特集自治基本条例と市民参加条例（地方自治職員研修2002年3月号）』（公職研2002年）
- 2 『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方（地方自治職員研修臨時増刊71号）』（公職研、2002年）
- 3 木佐茂男・逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法』（日本経済評論社、2003年）
- 4 辻山幸宣「自治基本条例の構想」・松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想4機構』（岩波講座、2002年）
- 5 松下圭一「市民自治の憲法理論」（岩波書店、1978年）
- 6 田中孝男「入門・自治基本条例論」さっぽろ自治体法務（ホーム）パークHP

自治基本条例資料

1 条例の目的

ニセコ町	まちづくり基本条例	第1条	(目的) この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする。
杉並区	自治基本条例	第1条	この条例は、杉並区(以下「区」という。)における自治の基本理念を明らかにするとともに、区民の権利及び義務、事業者の権利及び責務、区政運営の基本原則並びに区民及び事業者(以下「区民等」という。)の区政への参画及び協働の仕組みに関する基本となる事項を定めることにより、自立した自治体にふさわしい自治の実現を図ることを目的とする。
北海道	行政基本条例	第1条	この条例は、道の行政運営に関し、基本的な理念及び原則を定め、並びに知事及び職員の責務等を明らかにすることにより、地方分権の進展に対応した主体的な道政運営を確立するとともに、道民の信頼にこたえる道政を実現し、もって道民の福祉の向上を図ることを目的とする。
宝塚市	まちづくり基本条例	第1条	この条例は、本市のまちづくりの基本理念を明らかにするとともに、市民と市の協働のまちづくりを推進するための基本的な原則を定め、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを目的とする。
倉石村	むらづくり条例	前文	この条例は、むらづくりの基本理念を明らかにするとともに、村が協働を基本としたむらづくりを展開するための基本的な原則を定め、活力あるむらづくりを進めるために制定します。
羽咋市	まちづくり基本条例	第1条	この条例は、本市のまちづくりに関して、市民と市がそれぞれの役割や責任を自覚し、互いに協力してまちづくりを進めるための基本的な事項を定めることを目的とする。
大和市	新しい公共を創造する市民活動推進条例	第1条	この条例は、市民、市民団体、事業者及び市の協働により、新しい公共を創造するための基本理念及び基本的事項を定め、もって多様な価値観を認めあう豊かで活力ある地域社会の実現に寄与することを目的とする。
多摩市	市民自治基本条例案	第1条	この条例は、多摩市のまちづくりにおける、市民、議会、市の役割や責務を明らかにし市民自治の基本原則を定めることを目的とします。
柏崎市	(仮称)市民参加のまちづくり基本条例素案	第1条	この条例は、まちづくりの基本理念を明らかにするとともに、市民と市の協働によるまちづくりを推進するための基本原則を定め、もって自治の実現を図ることを目的とする。

高知市	まちづくり一緒にやろうや条例(仮称)	第1条	この条例は、市民と市の協働によるまちづくりを進めるうえで、必要なパートナーシップを築くための基本的事項を定めることにより、住みよい高知市の実現を目指すことを目的とする。
厚木市	まちづくり理念条例の骨子		条例の目的を次のように定めます。 本市のまちづくりの基本理念を明らかにします。 市民が主役のまちづくり「住んでよかった」「住んでみたい」とすべての市民が心から思えるまちづくりを推進します。 この条例は、より良い地域社会の実現を目指し、本市のまちづくりの基本理念を明らかにするとともに、だれもが住みたい、住み続けたいと心から思える健康で安心して快適に生活できる市民が主役のまちづくりを推進することを目的とします。
東久留米市	基本条例(仮称)研究会資料		この条例は、市民主体のまちづくりの実現を目指すことを目的とすべきこと。
高知県	自治基本条例(仮称)案	前文	ここに、わたしたち県民自らが自らの地域をどのように築いていくのかという決意を示すとともに、県政運営のあるべき姿勢や仕事の進め方の基本的な仕組みを明確に定め、県及びすべての職員が尊重し、遵守すべき基本のものとして、この条例を制定します。

2 まちづくりの理念・原則

二セコ町	まちづくり基本条例	前文	まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる「自治」が基本です。わたしたち町民は「情報共有」の実践により、この自治が実現できることを学びました。(この前文を基礎に第2条から第5条までで、「情報共有」、「情報への権利」、「説明責任」、「参加原則」をまちづくりの原則として規定。)
二セコ町	まちづくり基本条例	第2条	(情報共有の原則) まちづくりは、自らが考え行動するという自治の理念を実現するため、わたしたち町民がまちづくりに関する情報を共有することを基本に進めなければならない。
二セコ町	まちづくり基本条例	第3条	(情報への権利) わたしたち町民は、町の仕事について必要な情報の提供を受け、自ら取得する権利を有する。
二セコ町	まちづくり基本条例	第4条	(説明責任) 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、その経過、内容、効果及び手続を町民に明らかにし、分かりやすく説明する責務を有する。
二セコ町	まちづくり基本条例	第5条	(参加原則) 第5条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの

			過程において、町民の参加を保障する。
杉並区	自治基本条例	第3条	<p>区民等及び区は、一人ひとりの人権が尊重され、人と自然と都市の活力が調和した住みよいまち杉並を、協働により創っていくことを目指すものとする。</p> <p>2 前項の目的を達成するために、区民等及び区は、区政に関する情報を共有し、主権者である区民が、自らの判断と責任の下に、区政に参画することができる住民自治の実現を目指すものとする。</p>
宝塚市	まちづくり基本条例	第2条	<p>まちづくりは、主権者である市民と市が、それぞれに果たすべき責任と役割を分担しながら、相互に補完し、及び協力して進めること(以下「協働」という。)を基本とし、次に掲げるまちづくりを推進するものとする。</p> <p>(1) すべての市民が健康で安心して暮らせ、災害に強く安全でいつまでも快適に住み続けることができる、安全で安心して暮らせるまちづくり</p> <p>(2) 次代を担う子ども達が夢と希望を抱き、健やかに成長し、そして、すべての市民の人権が尊重され、文化の薫り高い、心豊かなまちづくり</p> <p>(3) 豊かな自然環境と歴史・文化の息づく都市の景観が美しく調和し、花や緑があふれ、環境にやさしい、個性と魅力のあるまちづくり</p> <p>(4) 人と人、人と社会のつながりが強く、また、地域活動が活発な、にぎわいと活力に満ちたまちづくり</p>
生野町	まちづくり基本条例	第1条	まちづくりは、町民一人ひとりが自律するとともに、互いに尊重しあい、助け合いながら、継続的、創造的に進めていくことを基本とする。
生野町	まちづくり基本条例	第2条	まちづくりは、町民と町及び町民同士がまちづくりに関する情報を共有しながら進めていくことを基本とする。
生野町	まちづくり基本条例	第3条	まちづくりは、町民の意思を反映していくとともに、町民と町及び町民同士が相互理解のもとに協働で進めていくことを基本とする。
倉石村	むらづくり基本条例	第2条	<p>むらづくりは、村民、集落、その他の団体(以下「村民等」という。)及び村が協働を基本とし、次の各号に掲げる事項を重点的に守り育てることを目指して行うものとします。</p> <p>(1)美しい心と農村環境</p> <p>(2)郷土の文化と学ぶ心</p> <p>(3)世代を越えた人のつながりと助け合い</p> <p>(4)明るく元気な毎日の暮らし</p>

羽咋市	まちづくり基本条例	第3条	市は、市民自治の実現のため、市民参加を基本とした行政運営を行わなければならない。 2 前項の目的を達成するため、市民と市は、まちづくりに関する情報を共有し、協働してまちづくりを行うものとする。
大和市	新しい公共を創造する市民活動推進条例	第3条	市民等、事業者及び市は、相互理解を深めながら対等の関係で協力・連携し、新しい公共の創造に貢献する(以下このことを「協働の原則」という。) 2 市民等、事業者及び市は、協働の原則に基づいて市民活動を推進する。
多摩市	市民自治基本条例案	第3条	市民、議会、市は、この条例を多摩市の最高規範として、尊重する責務を負い、まちづくりの担い手としてそれぞれの立場を理解し、協働しながら、市民自治を推進します。
柏崎市	市民参加のまちづくり基本条例素案	第4条	まちづくりは、市民の尊厳と幸福を尊重して進めるものとする。 2 まちづくりは、自治の意識を持った市民と市が協働して推進し、より多くの市民がその成果を享受していくものでなければならない。
高知市	まちづくり一緒にやろうや条例(仮称)	第3条	(まちづくりへの参加) 市民、NPO及び事業者(以下「市民等」という。)は、住みよいまち・豊かな地域社会で暮らしていく権利をもち、それを実現するために、まちづくりに参加することができる。
高知市	まちづくり一緒にやろうや条例(仮称)	第4条	(自主性の尊重) 市民等のまちづくりへの参加は、自主性が尊重されなければならない。
高知市	まちづくり一緒にやろうや条例(仮称)	第5条	市民等は、相互に、また行政及び学校等の関係機関とも連携して、まちづくりを進めるように努める。
高知市	まちづくり一緒にやろうや条例(仮称)	第6条	(合意形成の過程の尊重) まちづくりに参加する市民等と市は、その実現に向けての合意形成に至る過程を尊重するものとする。
高知市	まちづくり一緒にやろうや条例(仮称)	第7条	(情報の共有化) 市民等及び市は、合意形成を図っていくために必要なまちづくりに関する情報を相互に共有できるように努めるものとする。
厚木市	まちづくり理念条例骨子		まちづくりの主体は市民であり、市は市民参加のまちづくりの条件整備に努め、市民が主役のまちづくりについて意識の高揚に努めることを中心に構成しています。
東久留米市	基本条例(仮称)研究会資料		まちづくりは、基本原則として「協働のまちづくり」をおき、この基本原則を推進するための基本となる考え方として“情報共有”と“市民参加”を据えるべきこと。

高知県	自治基本条例 (仮称)案	第2条	(理念の共有) わたしたち県民は、前条の目標に向けて行動するに当たっては、次に掲げる理念を共有するものとする。 一 すべての人が、互いに、それぞれ一人の人間として尊重し合うこと。 二 人こそがかけがえのない財産であることを踏まえ、互いに協力して人を育むこと。 三 わたしたちの活動が地域環境はもちろんのこと、地球環境のうえに成り立っていることを踏まえ、循環を基調とした持続的発展が可能な社会を目指すこと。
群馬県	自治基本条例素案	第1条	(主体性の原則) 県民、市町村及び県は、豊かで個性あふれる地域社会を創造するため、それぞれの立場で主体性を発揮するとともに、相互に補完し合うものとする。
群馬県	自治基本条例素案	第2条	(県民主権の原則) 県の行う行政は、県民の信託に基づくものであるとともに、県民の総意に基づくものでなければならず、行政への県民意思の反映は、行政への県民の参加手続により担保されなければならない。

3 最高規範性

憲法	第97条	この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であつて、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、優すことのできない永久の権利として信託されたものである。	
憲法	第98条	この憲法は、国の最高法規であつて、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。	
二セコ町	まちづくり基本条例	第43条	(この条例の位置付け) 他の条例、規則その他の規程によりまちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。
二セコ町	まちづくり基本条例	第45条	町は、この条例の施行後4年を超えない期間ごとに、この条例が二セコ町にふさわしいものであり続けているかどうか等を検討するものとする。 2 町は、前項の規定による検討の結果を踏まえ、この条例及びまちづくりの諸制度について見直す等必要な措置を講ずるものとする。

杉並区	自治基本条例	第31条	この条例は、区政の基本事項について、区が定める最高規範であり、区は、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、整合性を図らなければならない。
北海道	行政基本条例	前文	道政運営の全般にわたる指針として、基本となる理念及び原則を明らかにすることにより、新しい時代に対応した道政運営を確立し、道民及び市町村と一体となって、活力に満ち、ゆとりと豊かさを実感できる北海道を築いていくため、この条例を制定する。
宝塚市	まちづくり基本条例	第18条	市は、行政分野ごとの基本条例の制定に努めるとともに、他の条例、規則その他の規程によりまちづくり制度を設ける場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。
生野町	まちづくり基本条例	第34条	この条例は、生野町のまちづくりの基本原理を定めた条例であり、他の条例を制定する場合は、この条例に定める事項を遵守しなければならない。
倉石村	むらづくり条例	第3条	村は、この条例に定める事項が、他の条例、規則その他の規定に反映されるように努めなければなりません。 2 村は、この条例に定める事項が、村が策定する構想及び計画に反映されるように努めなければなりません。 3 村は、この条例に定める事項が、村が実施する事務・事業に反映されるように努めなければなりません。
倉石村	むらづくり条例	第14条	この条例は、施行後むらづくりの展開にあわせて点検し、その時点で実現可能で実効性のあるものとなるよう、必要に応じて改正し、村民等と村でつくり育てていきます。 2 この条例を改正しようとする場合には、村民等の参加を図るとともに、意見を適切に反映させる措置を講じるものとします。
羽咋市	まちづくり基本条例	第21条	市は、他の条例や規則などにより、まちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合は、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。
羽咋市	まちづくり基本条例	第22条	市長は、この条例が市民参加のまちづくりに寄与するよう条例の施行後4年以内ごとに見直すものとする。 2 市長は、前項の見直しにより、市の施策について市民参加のまちづくりが進むよう必要な措置を講ずるものとする。
多摩市	市民自治基本条例案	第27条	2 議会及び市は、既存の条例、規則その他の規程を、この条例に沿って改正します。 3 議会及び市は、新たに条例、規則その他の規程を定めようとする場合においては、この条例に定める事項を遵守します

柏崎市	市民参加のまちづくり基本条例素案	第3条	市民は、市民参加のまちづくりを推進するに当たり、この条例の目的及びまちづくりの基本原則を尊重するよう努めるものとする。 2 市は、条例、規程又は市の基本方向を示す各種計画の策定に当たり、この条例の趣旨を最大限に尊重しなければならない。
高知市	まちづくり一緒にやろうや条例(仮称)	第24条	他の条例、規則その他の規程によりまちづくりに関係する制度を設け、又は実施しようとする場合には、この条例に定める事項を尊重しなければならない。
東久留米市	基本条例(仮称)研究会資料		他の条例や規則等は、まちづくりに関して、本条例を尊重すべきこと。
高知県	自治基本条例(仮称)案	前文	県政運営のあるべき姿勢や仕事の進め方の基本的な仕組みを明確に定め、県及びすべての職員が尊重し、遵守すべき基本のものとして、この条例を制定します

4 住民投票

ニセコ町	まちづくり基本条例	第36条	町は、ニセコ町にかかわる重要事項について、直接、町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設けることができる。
ニセコ町	まちづくり基本条例	第37条	町民投票に参加できる者の資格その他町民投票の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例で定める。 2 前項に定める条例に基づき町民投票を行うとき、町長は町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない。
杉並区	自治基本条例	第4条	2 区民は、地方自治法(昭和22年法律第67号)で定めるところにより、行政サービスを等しく受ける権利、選挙権、被選挙権、条例の制定改廃請求権、事務の監査請求権、議会の解散請求権並びに議員及び長等の解職請求権等を有するほか、第27条で定める住民投票を請求する権利を有する。
杉並区	自治基本条例	第26条	区長は、区政の重要事項について、広く区民の総意を把握するため、区議会の議決を経て、当該議決による条例で定めるところにより、住民投票を実施することができる。 2 前項の条例において、投票に付すべき事項、投票の手続、投票資格要件その他住民投票の実施に関し必要な事項を定めるものとする。

杉並区	自治基本条例	第27条	<p>区に住所を有する年齢満18年以上の規則で定める者は、規則で定めるところにより区政の重要事項について、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から区長に対して住民投票を請求することができる。</p> <p>2 区議会の議員は、区政の重要事項について、議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て住民投票を発議することができる。</p> <p>3 区長は、区政の重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。</p> <p>4 第1項の規定による住民投票の請求の処置等に関しては、地方自治法第74条第2項から第8項まで、第74条の2 第1項から第6項まで及び第74条の3第1項から第3項までの規定の例によるものとする。</p>
北海道	行政基本条例	第4条	<p>4 道は、道民生活にかかわる道政上の重要な課題に関し、広く道民の意思を直接問う必要があると認めるときは、当該課題に関し、別に条例で定めるところにより、道民による投票を行うことができる。</p>
宝塚市	まちづくり基本条例	第17条	<p>市長は、広く市民の意思を直接問う必要があると判断した場合は、市民投票を実施することができる。</p>
生野町	まちづくり基本条例	第31条	<p>町は、生野町にかかわる重要事項について、直接町民の意思を確認するために住民投票の制度を設けることができる。</p>
羽咋市	まちづくり基本条例	第20条	<p>市長は、市民の生活に影響を与える重要な政策の決定や変更に関して、市民の意思を直接問う必要があると認めるときには、住民投票を行うことができる。</p> <p>2 前項の場合において、住民投票の実施に関する手続きその他必要な事項は、別に条例で定めなければならない。</p>
多摩市	市民自治条例案	第24条	<p>市は、多摩市にかかわる重要事項について、直接、住民(住民基本台帳に記録され、又は外国人登録原票に登録された者を言いません。以下この条において同じものとします。)の意思を確認するため住民による、住民投票制度を設けることができます。</p> <p>2 住民、議会、市は、住民投票を発議することができます。</p> <p>3 住民は、多摩市にとって重要と認める事項について有権者の50分の1の連署で、市長に、住民投票を発議するよう提案することができます。市長は、住民の意思を尊重して取り扱います。</p> <p>4 住民投票を行うときは、市長は、住民投票の目的を事前に明らかにし、その結果を尊重します。</p> <p>5 住民投票に参画できる者の資格、その他必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例で定めます。</p>

柏崎市	市民参加のまちづくり条例素案	第19条	市は、広く市民の意思を直接問う必要があると判断した場合は、住民投票の制度を設けることができる。 2 住民投票の制度及び実施に関し必要な事項は、それぞれの事案に応じ、その都度条例で定める。
群馬県	自治基本条例素案	第11条	県は、基本構想の変更又は県政の重要な事項に関し、法令による通常の選挙以外の場合において、民意の確認の必要があると認めるときは、別に定める手続により県民投票を実施することができる。
群馬県	自治基本条例素案	第14条	この条例の改正は、県民意見の聴取その他県民の意思を集約するための措置を講ずるとともに、別に定める手続により有権者による県民投票を経て、行うものとする。

第1章

第2節 住民投票制度（条例）の論点

（制度設計・検討課題）

- 1 法と住民投票の現状
- 2 住民投票の実施段階における問題
 - (1) 住民投票結果の拘束力
 - (2) 住民投票の発議主体
 - (3) 住民投票の対象事項
 - (4) 投票資格者
 - (5) 住民投票の設問の形式
 - (6) 情報提供
 - (7) 決定に至る過程
- 3 住民投票の実施後の問題点
- 4 住民発議の住民投票条例案に対する首長の審査権
- 5 箕面市市民参加条例

第2節 住民投票制度（条例）の論点（制度設計・検討課題）

住民の自治意識の向上、首長及び議会の議員の直接選挙を通じて住民の意思を行政運営に反映させる現行制度への不信、不満もあって、代表民主制を補完する制度のひとつとして住民投票を制度化し、条例を制定する動きが各地で活発になってきている。

こうした状況の中、住民投票制度の条例化を含め、住民投票の対象事項、投票資格者、投票の形式、首長及び議会との関係、投票結果の拘束力等、解決しなければならない問題が山積みしている。

1 法と住民投票の現状

わが国における地方自治制度は、代表民主制を基本としている。住民の意思を反映する手段として憲法第93条第2項は、首長及び議会の議員を住民が直接選挙することを規定している。

地方自治法には、代表民主制を補完する制度として、条例の制定又は改廃の請求、議会の解散、主要公務員の解職に係る直接請求及び住民投票制度が制定当初から用意されているが、住民投票制度について定めた一般的な法律はない。

第26次地方制度調査会は、自己決定・自己責任の原則を踏まえた地方分権時代の住民自治制度の更なる充実方策として住民投票制度をとりあげた。同調査会は、複雑化した現代社会において、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要であり、このため様々な住民意思の把握手法が活用されているところである。いくつかの地方公共団体において実施されている住民投票も、こうした観点から行われているものと考えられるが、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化の検討は、住民自治の充実を図るという観点から、重要な課題であるとの問題意識のもと、住民投票を代表民主制の補完的な制度として構築できないか検討を行い、「その制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力のあり方等、種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化については、その成案を得るに至らなかった。」とし、今後の検討課題とした。

ただし、市町村合併については、(1)まさに地方公共団体の存立そのものに関わる重要な問題であること、(2)地域に限定された課題であることから、その地域に住む住民自身の意思を問う住民投票制度の導入を図ることが適当である。その場合、自主的な市町村合併の推進という観点を踏まえ「市町村の合併の特例に関する法律」において位置付けることとし、制度化に当たっては関係団体の意見を十分聴取の上、円滑な運用が図られるものとするのが適当である。

2 住民投票の実施段階における問題

(1) 住民投票結果の拘束力

住民投票を条例で制度化した場合には、憲法、地方自治法等との抵触が問題になる。地方自治法第148条は「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」と規定し、首長が普通地方公共団体の事務の包括的な管理執行権を有することとしていることから、条例により住民投票条例の結果に法的拘束力を持たせることは難しい。しかし、住民投票条例の結果に対する首長の尊重義務を定めるだけで法的拘束力を持たない諮問型の制度の場合は、地方公共団体の最終的な意思決定でない以上、憲法及び地方自治法との整合性に問題は生じない。

(2) 住民投票の発議主体

住民投票の発議主体については、首長、議会、首長及び議会の合意、首長及び議会の双方並びに住民が考えられる。第一には、地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する責任を有する首長を住民投票の発議主体とするべきであろう。ただし、最近、行われている住民投票が住民投票への期待、あるいは住民投票そのものへの支持というよりも、地方公共団体の首長及び議会へ批判の現われとみるならば、住民が発議主体となる場合もあり得ると考えられる。

(3) 住民投票の対象事項

法的拘束力を持たない諮問型の制度の場合は、どのような事項であっても住民投票の対象としてよいという考えがある一方、住民投票の結果の持つ影響力の大きさから、一定の歯止めが必要であるという考え方もある。ただし、地方公共団体に決定権限のない事項については、検討する必要がある。

第16次地方制度調査会は、住民投票に適した事項として、自治体の名称変更、合併・分離、重要な案件について首長と議会が対立している場合、自治体の将来を長く決定する事項に関して住民の意見が二分されている場合を挙げている。

また、住民投票になじまない事項として、重要であっても一部特定の住民ないし地域に関わる事項、総合的で長期的な検討を要し、多様な可能性が存在する問題、高度に技術的な問題、自治体の権限に属しない事項等を挙げている。

(4) 投票資格者

住民投票の投票資格者について、最近、投票資格者の範囲が拡大され、国籍要件の撤廃や年齢要件の引下げが行われる傾向がある。

永住外国人については、地域の重要課題について地域住民として参加する権利を保障すべきであるという考え方が浸透してきている。また、満20歳以上という年齢要件についても、何歳をもって、地方参政権を認める適当な年齢であるかが改めて議論されるようになってきている。

このようなことから、選挙権については、公職選挙法に基づいて国籍や年齢の制限が設けられていることから、普通地方公共団体の裁量権の及ぶ余地はないが、地方参政権の一部である住民投票権については、公職選挙法が適用されないことから、普通地方公共団体が制定する住民投票条例において、住民投票の資格者の範囲を自由に設定できると考えられる。

ただし、永住外国人に投票資格を認めた場合に、公職選挙法の規定が適用されないこと

から、年齢満20歳以上の永住外国人で引き続き3箇月以上当該市町村に住所を有する者の欠格事項の適用をどうするのかということが、実務上、問題となってくる。

公職選挙法第11条第3項では、本籍地の市町村長は、その市町村に本籍を有する者で他の市町村に住所を有するものについて、「後見の開始又は犯罪により選挙権及び被選挙権を有しなくなるべき事由が生じたこと又はその事由がなくなったことを知ったときは、遅滞なくその旨を住所地の市町村の選挙管理委員会に通知しなければならない。」と規定されている。

この規定によって、住所地の市町村の選挙管理委員会は、選挙人の欠格事項を把握し、選挙人名簿を調製することができるのであるが、外国人については、このような制度が整備されておらず、住民投票を実施する市町村において、日本国民と同様に、永住外国人の住民投票の投票資格者の欠格事項を把握することは、非常に困難であると思われる。

また、住民投票を首長や議会議員選挙との同時に実施し、同じ投票所で行った場合、投票権を持たない永住外国人が投票所に入ることが、選挙人、投票所の事務に従事する者等以外の者の投票所への立ち入りを禁じた公職選挙法第58条の規定に抵触することになる。これを回避するためには、投票所とは別に住民投票専用の投票所を設置しなければならないことになる。

(5) 住民投票の設問の形式

住民投票制度は、選挙のように特定の人物や政党を選ぶのではなく、一定の事項についての判断、決定を行うものである。したがって、住民投票における設問の形式、つまり、選択肢をどのように設定するかが、重要になる。

地方公共団体の意思決定を拘束する以上、住民投票の設問の形式は、原則として住民投票の結果に解釈の余地を残すことのない二者択一とするべきであろう。しかし、いかなる場合においても二者択一でなければならないというわけではない。問題の内容によっては三以上の選択肢もあり得るであろう。

もっとも、三以上の選択肢を設定しなければならないような対象事項は、まだ、議論の余地が残っているというべきであり、住民投票を実施する以前に議会等において議論を尽くすべきである。

(6) 情報提供

住民投票の実施に当たっては、有権者が賛否両方の主張を十分に理解した上で意思決定できるように、適切な情報の提供が不可欠である。

行政には、住民に対して十分な情報提供を行い、話し合いを十分なすことが求められる。そうでなければ、投票そのものの正当性が否定されかねない事態になることもあると思われる。

(7) 決定に至る過程

住民投票の問題点は、決定に至る過程がほとんどない、ということである。通常、政策決定において行われるプロセス、つまり、議論により問題点を明らかにし、相手の意見を聞き、互いに歩み寄り妥協を積み重ねて、合意点を見出すということがない。

住民投票制度になじむもの、住民投票にはなじまないものを精査する必要がある。

3 住民投票の実施後の問題点

(1) 投票の成立要件

長期にわたって地方公共団体及び住民に影響を及ぼすような事項を、住民投票によって決定するには、必要最低投票率を定めておくことが必要であるという考えもある。一方では、必要最低投票率を定めたことにより、ボイコット運動をおこして意図的に住民投票を不成立にすることをねらった行動が生じることも懸念される。

また、これまで実施された住民投票は比較的高い投票率を示しているが、最近の都市部における地方公共団体の首長選挙の投票率からみて、高い投票率は期待できない。投票の成立要件として投票資格者の2分の1以上の投票率とするのは酷かもしれない。

ボイコットも意思表示の1つであるともいえる。しかしながら、住民の意思を問うために住民投票条例を制定しながら、ボイコットにより住民投票を不成立にできる制度には矛盾がある。

過半数の得票を可決要件にすれば、低い投票率の場合、少数派が投票結果を制する危険性がある。高い投票率を成立要件にすれば、投票の不成立をねらったボイコット戦術を招く可能性がある。この2つをクリアーするため、投票資格者の一定割合以上の得票を要件とする「絶対得票率」を可決要件として採用することも考えるべきである。

4 住民発議の住民投票条例案に対する首長の審査権

住民投票条例案に対する首長の審査権について、旧制度によれば「市長（町村長）ハ原案ノ趣旨ニ反セズト認ムル範囲内ニ於テ之ヲ修正シ原案ヲ添ヘテ市会（町村会）ニ付議スルコトヲ得」（旧道府県制79、旧市制89ノ29、旧町村制72ノ2）と規定されていた。

現行の地方自治法第74条にはこのような規定はないので、「条例案とは、形式が一応整備されておれば足りるものと解すべきであり、規定のうえの立法技術上の多少の不備は問わないというべきである。議会において審議し修正することも可能である以上、立法技術上も完全な条例を要求しているものとは考えられない。」とされている。しかし、法律が予定している「議会において審議し修正すること」は、地方議会による条例の提案状況等をみる限り期待できない。

また、判例は、条例案が条例で規定できない事項を内容としていても、それを理由に代表証明書の交付を拒否することは違法であるとし、首長の事前審査権を否定している。（東京地昭和43年6月6日判、東京高昭和47年12月12日判等）

現行法上は、住民発議の条例案について首長が規定の不備を修正することができず、地方自治法第74条第3項により原案をそのまま議会に付議する際に、規定の不備も意見として付ける以外にないことになる。住民発議制度もより利用しやすいものにするために、検討が求められる。

5 箕面市市民参加条例

平成9年に制定された箕面市市民参加条例は、第8条において「市長は、市民の意思を直接

問う必要があると認めるときは、市民投票を実施することができる。」と規定し、常設型の住民投票制度を設けている。

この条例の一番評価すべき点は、市の重要施策を決定していく政策形成過程のなかで住民参加の手続を保障したことにある。

住民投票の発案を市長にだけ認めたのは、議会は議案の提案権があり、市民には直接請求権があるという理由からのようであるが、市の政策形成過程のなかでの住民参加の手続としての市民投票であるならば、住民投票の発案権は、市長に限定すべきではないと考える。

第 2 章 個人論文集

自治基本条例と住民投票制度

岸和田市 藤島 光雄

今、新聞紙上では、市町村合併の是非を問う住民投票等が大きく報道されているが、ここでは、市政の重要な施策への市民参加の手法としての住民投票制度のあり方について考えてみる。

平成12年4月の地方分権一括法の施行をはじめとする地方分権の進展により、機関委任事務が廃止され、自分たちのまちは自分たちで作る時代となってきた。自治体は、自治体運営の基本原則、理念を明確にし、行政の基本ルール（市民の権利と責任、参加の仕組み等）を具体的に定めた自治体の基本条例が必要となり、今各地で自治基本条例の検討が行われており、大阪府内でも、岸和田市、高槻市、池田市、豊中市、吹田市等において、取組の検討が行われている。

自治基本条例は、「自治体の憲法である」とよく言われるが、それは、その自治体における自治立法の最高規範的条例として、位置付けられることによるものである。自治基本条例は、行政分野における政策の理念や基本方針を示すものとして、普遍的かつ長期的な意義をもつ政策の基本事項について、市民の総意として意思決定され、個別条例や政策の策定指針、解釈指針としての役割を有し、市民の総意・意思として制定されることから、毎年作られる施策概要の基本方針等とは異なり、たとえ首長が替わったとしてもその指針は生きつづけることになる。

自治基本条例は、住民主体の地方自治を育む一つのツールとして、市政への市民参加を構築するものである。

私は、自治基本条例のなかで、市政の重要事項の決定に際して、民意を問うものとして、市民の市政への参加のツールとして、住民投票制度を規定すべきであると考えている。言うまでもなく、住民投票制度は、市民生活に係る重要事項について、市民の意思を直接に確認し、民意を市政に的確に反映することにより、公正で民主的な市政を推進しようとするための制度である。

住民投票制度の特長は、①住民の意思を直接的に正確に把握できること、②現行地方自治制度における代表民主制を補完し、市民の市政への参加の機会を制度的に保障できること、③住民の自治意識・市政への参加意識の高揚が図られること、等があげられている。

一方、①重要事項の解決を住民投票に委ねるのは、議会の軽視であり、長の責任回避である、②二者択一になり、事柄の性質上複雑な選択肢の多い問題には限界がある、③住民の投票行動は、理性よりも情緒に左右される懸念がある、④結果が僅差な場合、住民間に感情的な対立を残すおそれがある、等の問題点が指摘されている。

また、投票の効力についても、投票結果が法的な拘束力を持つものにするのか、諮問・助言のように法的な拘束力を持たないものにするのか、といった課題もあり、投票の手續についても、投票の発議を、住民の請求、議会の請求、市長発議にするといった選択肢が考えられている。

投票資格者についても、未成年者、永住外国人まで拡大するのかといったことも、検討する必要がある。

上記の事柄に対しても、投票の内容によって、条例の構成が変わってくることもあるのではないかと考えている。

こういった状況下で、住民投票条例を単独で制定するには、解決されなければならない問題点が数多く見られる。

また、現行法制下では、住民投票条例の制定請求制度があるものの、一般私人が条例を作ることは現実には極めて難しく、これまで出された条例案については、いくつもの条文上の不備が指摘されている上、制定にこぎつけたものも極めて少ないのが実状である。

滋賀県豊郷町の例にあるように、必ずしも民意と議会、町長の考えが一致しないようなことが今後とも考えられ、個別の政策の決定と選挙結果とは必ずしも一致しないことは、充分予想されることである。

こういった現状を考えると、制度として、住民投票制度を設ける必要性があるものの、常設型の住民投票条例を単独で制定するには、時期尚早であると考えている。むしろ、自治基本条例の中で、住民投票制度を住民の権利として保障し、その問題に応じて、個別に住民投票条例を制定する方がよいのではないかと考えている。

ニセコ町まちづくり条例第36条には、「町は、ニセコ町にかかわる重要事項について、直接、町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設けることができる」と規定し、常設型の住民投票制度ではないものの、第37条では、「町民投票に参加できる者の資格その他町民投票の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例で定める」とし、さらに同条第2項で「前項に定める条例に基づき町民投票を行うとき、町長は町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない」と規定し、これまでのスタイルと一線を画したものとなっている。

また、平成9年に制定された箕面市市民参加条例第8条には、「市長は、市民の意思を直接問う必要があると認めたときは、市民投票を実施することができる。」とある。当時は先進的な取組として注目を浴びたが、市民投票の発案権は市長に限定している。

自治基本条例は自治体の憲法であるとするならば、重要な政策決定における住民参加を図り、住民の意思を確認するためにも、住民投票をもっと使い易い、条件の緩やかなもので、市民や議会にも発案権を加えたものとし、現行地方自治制度における代表民主制を補完するものとして機能し、住民の発言権・意思表明を保障する形での規定を自治基本条例のなかで、住民の権利として設けることが望まれる。

「住民自治」の新たな仕組みとしての自治基本条例

豊中市 槌谷 光義

1 はじめに

2000年12月に北海道ニセコ町において「ニセコ町まちづくり基本条例」が制定されて以来、現在にいたるまで既に複数の地方自治体において「自治基本条例」が制定され、また、全国の多くの地方自治体において「自治基本条例」の制定について具体的検討が行われています。なぜ、今、まちの憲法といわれる「自治基本条例」の制定への取り組みが多く、地方自治体において検討されているのか、また、何をその「自治基本条例」に盛り込むべきであるかを考察します。

2 憲法が保障する地方自治

「地方自治」は、憲法92条において「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と規定し、「地方自治」の基本原則を明らかにし、その「地方自治の本旨」とは「住民自治」と「団体自治」の2つの要素を含むといわれています。「住民自治」とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足することをいい、「団体自治」とは、国から独立した団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関により自己の責任により処理することをいい、それぞれ、「住民自治」は憲法93条において地方公共団体の議会及び執行機関の直接公選制による団体の機関の民主化を定めることによって、「団体自治」は憲法94条において地方公共団体の自治権を定めることによって具体化されています。

3 分権改革

ところが、このように憲法上保障された「地方自治」が、地方公共団体の機関を国の出先機関とする機関委任事務に端的に見られたように、必ずしも十分に保障されていませんでした。

このような状況のもと、1993年6月に衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」に始まり、1995年の「地方分権推進法」の制定、そして、1999年の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（地方分権一括法）の制定により、地方自治制度は、明治維新、戦後の地方自治改革に次ぐ「第3の改革」ともいわれる改革が行われました。その内容は、①国と地方の役割の明確化、②機関委任事務の廃止、③関与法定主義の採用、④自治体の条例制定権の事項的拡充、⑤国地方係争処理制度の創設などです。

これら一連の分権改革は、基本的には、地方自治を構成する2つの要素である「団体自治」と「住民自治」のうちの「団体自治」について、その拡充を高めることを主たる目的としたものであり、「住民自治」については、その拡充の具体策は盛り込まれず、その結果、今後、「住民自治」をどのように保障し、拡充していくのかということが重要な課題として残されることになりました。

4 「住民自治」の仕組み

「住民自治」の最低限の仕組みは、既に、憲法や地方自治法などの国の法律で定められています。憲法は自治体の首長及び地方議会の議員は住民の直接選挙によらなければなら

いとし、地方自治法には条例の制定改廃の請求、監査の請求、議会の解散請求、議員・長・役員の解職請求といった直接請求権が規定されています。

これらの制度はすべて、全国画一の「住民自治」の仕組みであり、かつ、非常に要件が厳しく敷居が高いものです。もちろん、その効果の面からすると非常に重要な制度ではあるわけですが、このような国の法律で規定されている「住民自治」の仕組みだけでは、わがまちの意思決定のプロセスとしては不十分であり、さらに住民が積極的に地方の公共的事項に関わる仕組みが必要であると考えたならば、地域独自の仕組みを自らの手で作っていくことが可能であり、必要となります。

たとえば、ニセコ町においては、情報共有を基本とする「住民自治」を、より確実なものとするため、ニセコ町のまちづくりの基本姿勢などを明らかにし、住民と行政、議会が協働してまちづくりを進めるための取組みを、仕組みとして保障するために、「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定したとのことです。また、多くの自治体で、いわゆる「情報公開条例」、「個人情報保護条例」、「まちづくり条例」などを制定し、地域独自の仕組みを充実させてきたわけです。

5 「自治基本条例」に盛り込むべき事項

これまでに作られた「住民自治」の地域独自の仕組みを、これからも活かしていくことは重要なことです。しかし、複雑化する社会、多様化する住民のニーズに対して的確に、かつ、迅速に対応していくためには、地域社会を構成する住民(団体も含めて)の参加をより一層充実していくべきであるといえます。そこで「自治基本条例」により、「住民自治」の仕組みを体系化していく新たな地域独自の「住民自治」の仕組みを創設していくことが考えられます。たとえば、住民投票制度ですとか、パブリックコメント制度、外国人市民や未成年者市民の参加権、世代別意見集約の場なども、財政の危機的状況における行財政改革、国際化及び少子高齢化などの地域課題を解決するために重要な仕組みであると考えられます。重要な(基本となる)計画の作成手続への市民参加の一般規定を設けることも必要と考えられます。もちろん、「団体自治」のカテゴリーに含まれるもので「自治基本条例」に盛り込むべき事項も「住民自治」の地域独自の仕組みを実効性のあるものとするため、分権改革により明記された法令解釈権の活用などについて規定することも考えられます。

6 むすび

「自治基本条例」において、現在のところ規定すべき内容について定まったものはありません。そこに盛り込むべき事項は、その自治体の実状によって特色が現れてくるものと考えられます。しかしながら、「住民自治」の仕組みを拡充するものであるならば、まさにその制定過程こそが最も重要となってきます。実際のところ、これが最大の悩みであるわけですが、それを踏まえ、わがまちの「自治基本条例」を策定していきたいものです。

参 考

1. 阿部昌樹 豊中市における講演（豊中市ホームページ掲載）
2. 松本英昭 要説地方自治法第1次改訂版（ぎょうせい）
3. 野中俊彦ほか 憲法Ⅱ第3版（有斐閣）
4. 木佐茂男・逢坂誠二編 わたしたちのまちの憲法（日本経済評論社）

自治基本条例における最高法規性について

泉佐野市 阿形 昭徳

平成12年12月に北海道ニセコ町が「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定した。自治体の憲法とも位置付けられるこの条例は、地方分権の時代における新たな地方自治の流れに一石を投じたものとして、自治体関係者はもとより、各方面から多大な評価を受けた。以後、自治基本条例の制定に向けての動きが全国に広がり、大阪府下においても検討に入っている自治体があると聞いている。ここでは、自治基本条例における最高法規性について、私見を交えて検証してみることにする。

日本国憲法（以下「憲法」という。）は、第10章で最高法規であることを規定し、第98条では「その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」こととしている。また、憲法が国内法の中で最高位の法規範であるという意味は、その改正手続が一般の法律に比べて厳しい要件が課されているいわゆる硬性憲法であるという点からも読み取ることができる。しかし、憲法の最高法規性は、それが明文をもって規定されていること及び硬性憲法であるという形式的な内容を備えているだけでなく、その実質的な内容において、憲法が、国家の構造、組織及び国家作用等の基本原則を定める国家の基本法であるからである。

これらのことから単純に考えると、自治基本条例が自治体の憲法として最高法規性を有することとするならば、少なくとも、当該条例が「最高条例である」旨を明記し、その改正手続について他の条例よりも厳格な要件を定め、当該自治体の構造、組織及び行政作用等の基本原則について規定することが必要であると考えられる。しかし、憲法は、第92条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」と規定し、第94条で「法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定している。また、地方自治法第14条第1項では、「法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」と規定している。したがって、自治基本条例の制定に当たっては、当然のこととして憲法及び法令の制限を受けることとなる。その制限の下において最高法規性を確保していくことの問題点は、「最高条例である」旨を明記すること及び改正手続の要件をどのように厳格化していくかという形式的内容を備えることであると考えられる。

制定には至らなかったが、ニセコ町まちづくり基本条例（以下「ニセコ町条例」という。）に先行するものとして、川崎市都市憲章条例案（昭和48年。以下「川崎市条例案」という。）及び逗子市都市憲章条例一試案（平成4年。以下「逗子市条例一試案」という。）がある。これらを見てみると、川崎市条例案は、国との政治的対立から法令に優先する地位を条例に与えようと意図し、第60条で「この憲章は、川崎市の最高条例であって」と規定している。非常に先駆的な試みであったことは評価できるが、自治体は、あくまで法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができるのであって、条例が法令に優先す

るような規定を条例で定めることは、地方自治法に抵触するおそれがあると考えられる。また、逗子市条例一試案は、あえて法令との関係に触れることなく、第34条で「市のすべての自治立法等に対し、優先する法的地位を有する。」と規定している。しかし、この規定にしても、憲法及び法令においては、条例の形式的効力は同じであり、条例に上下関係を付けることは想定していないことから、「最高条例」と規定したところで、あくまで理念的な規定にとどまり、あまり意味はないように思われる。一方、ニセコ町条例は、最高法規性を具体的に明記することなく、第43条で「まちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。」と規定し、第44条で「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、」他の条例等の体系化を図るものとしているにとどまっている。憲法が国家の基本法であるが故に最高法規であるように、ニセコ町条例においても自治体の基本原則について規定することにより、他の条例に優先する地位を与えているものと考えられる。このように「最高条例」又は「最高法規」であると明記することが自治基本条例の最高法規性を具体化させる有効な方法ではないと考えるならば、その形式的内容において、改正手続に厳格な要件を規定するほかはないものと思われる。

改正手続の要件を厳格にする方法としては、住民投票の実施及び議会における特別多数議決が考えられる。川崎市条例案は、住民投票の可能性を規定したにとどまり、逗子市条例一試案は、議会の議決を3分の2以上の特別多数議決とし、かつ、市民の3分の1以上の請求があった場合は、住民投票の実施も義務づけている。一方、ニセコ町条例においては、あえて特別な要件を課していない。これは、特別多数議決については、地方自治法第116条が「この法律に特別の定がある場合を除く外」、過半数議決により議事を決することから、特別多数議決を制限列挙しているものと解され、条例で特別多数議決を規定することは、地方自治法に抵触するおそれがあると考えられること、また、住民投票については、条例制定の際に実施しなかったことから、改正についてのみ実施することとなると均衡を欠くことになると判断したことによるものと思われる。改正手続の要件の厳格化についても、「法令に違反しない限り」のハードルは、高いと感じざるを得ない。

以上のことから、自治基本条例の最高法規性を具体化させるための形式的内容を規定するならば、その制定も含めて、改廃手続について住民投票を義務づけることとするのが、自治基本条例の有する性格からも最良の方法ではないかと思われる。

このような自治基本条例が制定されることとなってきたのは、地方分権の流れの中で、条例制定権が拡大され、自治意識が高揚してきたことによるものであろう。先駆的な自治体においては、十分な検討を加え、確固たる理論と根拠を持って条例を制定したものと思われる。しかし、自治基本条例は、まだ一部の自治体において制定され、間も無い条例である。今後、全国の自治体において、様々な観点から独創的な自治基本条例が制定され、条例が進化していくことを期待するものである。

自治基本条例がめざすものとその特徴について

松原市 藪野 英人

序章

分権改革の2000年前後から自治体レベルでの基本条例の制定が広く問題となり、市民によるその政策が日本の政治・行政改革の日程にのぼってきました。2000年の分権改革によって、明治以来の中央集権の機関委任事務方式が廃止され、ようやく、市町村、都道府県は国とともに、同じく「政府」になりました。このため、政府基本法としての基本法条例の制定が、今日、自治体の課題となりました。

戦後、アメリカ・モデルの発想を受けて、自治体のレベルでは市民憲章、都市憲章等の名を含め、自治体憲章を策定する様々な先駆的な模索が試みられてきました。基本法として、国に憲法、国際連合に憲章があるように、自治体には、基本条例が不可欠であります。私たち市民は、それぞれのレベルの政府が持つ基本法としての基本条例、憲法、憲章の三層緊張、三層均衡で考えることが必要となったのであります。

本論

「対等協力の関係」という新たな行政システムにおいては、国民はその主権を国政に対して信託すると同時に、自治体に対しても信託していると考えられます。したがって、自己決定・自己責任の原則に基づき自治体が活動を行うには、自らを規するルールとしての自治の理念や政策の基本原則を明確にする必要があるのではありませんか。

一方では、多様化する行政課題に対する行政の限界が明らかとなり、行政課題の全てを行政が担うのではなく、市民が積極的に行政に参加する、市民と自治体が協働して行う。そして、市民ができるものは市民に任せる、といった新しいスタイルの取り組みが既に始まっています。こういった取り組みは、NPO活動やボランティアにより行われ、このような活動が活発となり、市民の地域への関心は日々高まっています。

このような取り組みを更に推進していくため、住民自治の原則に基づき、市民と自治体のそれぞれの役割と責任を明確に規定し、市民参加の取り組みを制度として保障することが求められてきました。

そこで、自治基本条例がめざすものを具体的に次のとおりまとめてみました。

- ① 市民が自治体に対して信託している内容を明示するとともに、市民と自治体双方の権利・義務を明らかにすること
- ② 行政活動への市民参加に対する制度保障を行い、住民自治を具現化すること
- ③ 自治体が行政を運営する上で総合的な指針となること
- ④ 他の条件を定める際の指針となるような最高規範性を持ち、それにより法の体系化を図ること

しかしながら、自治基本条例の定義はいまだ確立していませんので、条例に定められるべき内容を明示することは難しいです。そこで、「ニセコ町まちづくり基本条例

」の特徴を、以下のようにまとめてみました。

- ① 目的規定:まちづくりの基本的事項を定めること及び町民の権利と責任の明確化による自治の実現
- ② まちづくりの基本原則:情報共有及び町民参加
- ③ 町民の情報へのアクセス権及び行政の説明責任
- ④ 町民及び満20歳未満の町民のまちづくりへの参加権
- ⑤ 町民の責務・町長の責務・執行機関の責務
- ⑥ パブリックコメント制度
- ⑦ 財政(予算・決算・財産管理等)
- ⑧ まちづくりの評価の実施
- ⑨ 町民投票制度
- ⑩ 条例の制定・改廃手続への町民参加
- ⑪ 条例の位置付け及び条例等の体系化
- ⑫ 条例の検討及び見直し

これらの特徴が、ニセコ町における自治基本条例の目指すのであると考えられます(議会に関する規定がないので行政基本条例ではないかという説もありますが)。実際に各自治体において自治基本条例を作成するときには、自らの自治体の現状を踏まえて検討を加えていく必要があります。ただ、ニセコ町まちづくり基本条例は町を良くするために作られた点で、本質的な部分は各自治体と重なる部分も多く非常に参考になるものと考えます。たとえ町長が替わっても将来の町の方針が自治基本条例で定められておれば、別の町長が就任したときであっても町を良くするための進むべき方向はおのずと決まってくると思います。自治基本条例は、このような性格を持つ条例であることから、“自治体の憲法”と呼ばれています。国(政府)では、憲法に基づいてさまざまな法令が制定され、進むべき方向に向かってさまざまな政策が行われています。自治体においても自治基本条例を作ったらそれまで、というのではなくて、当該条例に基づき様々な政策を実行していかなければなりません。そのためには、条例策定段階においてこの条文を規定することでどういう施策を実行させることができるかといった議論を平行して行う必要があります。自治基本条例を絵に描いた餅にしてはいけません。

結論

現在、全国の各地域で政策法務研究会が立ち上げられ、異なる自治体の職員同士が、まちを良くするために様々な課題等に向かい互いに情報の交換を行い、白熱した議論を行っています。ニセコ町まちづくり基本条例においても、住民、職員、大学教授等の多くの人たちの協力によって成された大事業です。自治体のこれからの進むべき方向を決定付ける自治基本条例は、まちを良くするという熱意をもつ仲間がそれぞれの垣根を取り払った議論の上で制定することが、今後の日本の地方分権をより一層発展させる上でも重要になってきます。

現在の常設型住民投票条例に関する考察

岸和田市 山田 憲二

平成8年8月に新潟県巻町において全国初の条例による住民投票が実施され、近年は市町村合併に関連して住民投票を実施する例が急増している。これについては、地方公共団体の重要な政策に住民の意向を直接反映できることは住民自治の充実に資する、あるいは住民の自治意識の向上を促すといった面から積極的に評価する意見が多い。

しかし住民投票制度に消極的な立場からは、間接民主主義を弱体化させる、情緒的な判断に陥りやすい、長や議会の責任回避となる、などの批判や疑問が提起されている。

ところで地方自治法においては、首長や議員、議会のリコール、条例の制定改廃請求等の直接請求制度が設けられているが、問題点が少なくない。例えばリコール制度については、人口規模の大きな自治体における署名の収集は困難を伴うこと、リコール成立後の選挙でリコールされた人物が当選することがあること、人物を代えることができても政策が変わる保障がないこと等。さらに条例の制定改廃請求については、首長には条例案に意見を付けて議会に付議する義務があるだけで、もし当該会期中に採決されず会期が満了した場合、その条例案は廃案となってしまう、請求者の意思はそこで閉ざされてしまう。

住民投票は、住民が直接に多数意思によって重要問題について判断しようとするものであり、地方公共団体の重要な政策の決定に住民の意思を反映させるのにきわめて有効な手段である。これまで多くの住民投票条例が、例えば巻町の原因建設問題のように特定の事案につきその都度制定され実施されてきたが、これは投票までに議論が尽くされる点や、その事案に応じた規定を盛り込める点において適当だと思われるが、現行法上の直接請求制度による住民投票条例の制定は非常に困難である。住民自治を醸成する意味でも、住民から発案できる住民投票を制度化すべきではないか。

しかし住民投票を制度化するには、投票結果の法的拘束力や投票対象事項、投票資格者、投票の成立要件等、議論すべき問題が多い。そこで、現在制定されている常設型住民投票条例について、愛知県高浜市、岡山県哲西町、埼玉県富士見市、群馬県境町、群馬県桐生市、広島県広島市の例について、どのような特徴があるのか検討したい。

1. 住民投票の請求権者について

①投票資格者住民、首長、議会のいずれか（高浜市、哲西町、富士見市、境町）

②投票資格者住民のみ（桐生市、広島市）

②のように、投票資格者住民に限定しているのは、首長が議会を回避して住民投票を利用することを防止する意味があると思われる。

2. 投票資格者について

①公職選挙法第9条第2項に規定する選挙資格を有する者（富士見市、境町、桐生市）

②永住外国人を含む年齢満18年以上の者で3ヶ月以上住所を有する者

（高浜市、哲西町、広島市）

住民投票については公職選挙法の適用を受けないので、投票資格を自由に設定できると思われるが、住民投票が公職選挙法に基づく選挙と同時に行われる場合に、公職選挙法の投票資格を持たない者はその投票所に立ち入ることが禁じられており、住民投票の投票所

を別に設ける等の取扱いが必要となる。

3. 住民投票の対象事項について

いずれの自治体も、市(町)政運営上の重要事項から「市(町)の権限に属さない事項」や「特定の住民又は地域にのみ関係する事項」等を除外する規定を設けている。これにより原発や産廃施設の設置等、国や県の権限に属する事項や、迷惑施設の建設については、住民投票の対象から除外されることになる。しかし「住民投票に付することが適当でない事項」を除くとしたのは、住民投票に付することが適当でない事項が明確に規定されていない以上、市長の判断で住民投票を実施しないことも可能となり、問題があるのではないか。

4. 住民投票の成立要件について

富士見市が投票資格者数の3分の1以上を成立要件としているのに対し、その他は2分の1以上としている。成立要件を厳しくすると、ボイコットにより投票そのものを阻止しやすくなる。投票不成立になった場合の選挙費用や手間の無駄を考えると、投票結果について法的拘束力を持たせないのであれば、投票の成立要件は緩やかにしてもよいのではないだろうか。

5. 投票結果の拘束力について

いずれの自治体も、投票結果の尊重義務を課しているが、あくまで尊重であり法的拘束力を持つものではない。法的拘束力を持たせると地方自治法等との抵触が問題となり、尊重義務にとどめたのは妥当だと思われる。しかし尊重義務だけでなく、もう少し実効性を持たせる方法はないだろうか。例えば首長に対し、住民投票実施後の議会の招集と住民投票の結果に基づく議案の提出の義務を課すことを条例に規定することはできないだろうか。

ところで投票結果の尊重義務者の範囲については、富士見市の場合、住民に対しては尊重義務を課していない。住民に尊重義務を課すことの法的意味が明確でないからだろうか。

6. その他

高浜市、境町、富士見市、哲西町の条例には「条例の制定又は改廃に係る市民請求の特例」として、地方自治法第74条第1項による条例制定改廃請求の結果に不服がある場合について住民投票を請求できるとしている。しかし投票実施後の当該条例案の取扱い等については明確な規定がなく、疑問が残る。

また富士見市の条例には、「投票人以外の市民の意思の把握」として、市長は、年齢満18年及び満19年の日本国籍を有する者及び年齢満18年以上の永住外国人に対し、投票事案に関する賛否の意思について、別に規則に定めるところによりその把握に努めるものとする旨の規定をおいている。賛否の意思の把握の方法については、条例に規定する住民投票に準じて行われる投票の結果により把握することされ、実質的に永住外国人等にも住民投票の資格を与えていると考えられる。

以上のように常設型住民投票条例については、まだ検討すべき問題があると思われる。本当は住民投票の必要のない、住民と議会と首長の関係を築くことが大切なものかもしれないが、住民が地方自治へ参加することを保障する1つの制度として、住民投票制度が必要ではないだろうか。

住民投票条例制定のあり方について

池田市 塩川 英樹

1. なぜ今、住民投票条例なのか

地方分権一括法が2000年4月に施行されて以来、4年近くの月日が流れた。また、地方分権推進委員会の最終報告が2001年6月に公表されてから、すでに2年以上が経過している。

分権改革は、地方自治体（以下「自治体」という。）の自立的運営を可能ならしめるものである。言い換えれば自治体は今、いかにして住民の意向をくみ上げるのか、その能力を問われているところでもあり、従って直接民主制を求める住民投票の流れもその視野に入れておかなければならない。

本稿は、各自治体が主体的に住民投票条例を制定する可能性に鑑み、そのあり方について考察するものである。

2. 常設型住民投票条例か自治基本条例か

住民投票条例を制定する方法としては、①常設型住民投票条例を定める。②自治基本条例等で住民投票ができることを宣言的に盛り込み、具体的にはその都度別途条例で定める。③ある争点が発生した場合に、その都度個別の住民投票条例を定める。といった3つが考えられる。ここでは①及び②の具体例に着目し、その特徴について考察したい。

①「高浜市住民投票条例」の特徴（常設型住民投票条例の例として）

議会の議決なしで投票を実施できるため、社会の急速な変化により生じた事案について、柔軟かつ速やかに対応できるという点が最大の特徴である。同市条例はさらに、市長発議、議会請求だけでなく、有権者の三分の一以上の署名によっても投票を発議できるとしている。一方で、対象事項から「市の権限に属さない事項」等を列記して除外している点や、投票率が50%を超えなければ不成立として開票を行わない点なども特徴的である。

②「箕面市市民参加条例」の特徴（自治基本条例等の中で宣言した例として）

「市長は、市民の意思を直接問う必要があると認めるときは、市民投票を実施することができる」としており、市長発議による住民投票を規定している。どのような場面で「市民の意思を直接問う必要」が生じるかは市長が判断する。ただし、市長がその必要を認めた場合であっても、手続き等を定めた実施条例を市議会に諮り制定しなければならず、要するに投票の実施のためには別条例を必要とする。

常設型住民投票条例では、議決なしの投票実施を可能にする代わりに、成立要件のハードルを高めに設定する必要がある。結果、反投票発議側が投票そのものをボイコットすることで意図的にこれを不成立に持ち込む公算も大きくなるが、これは制度上の限界でありやむを得ないところであろう。また、投票の対象事項について、ポジティブリスト（積極カタログ）方式またはネガティブリスト（消極カタログ）方式もしくはこれらの組み合わせにより、明文化しておくことも必要条件である。

一方、自治基本条例等に住民投票条例制定の根拠を置いた場合は、前述のとおりその制定に際して必ず議会のチェックを受けなければならない。これは、議会の権限を侵すことなく、間接民主制と住民投票との整合性を保つためには、意思決定のプロセスそのものを重要視すべきであるという考え方に基づくものである。

以上両者を考察するに、住民の政治的成熟度が未知数である多くの自治体において住民投票制度を実現しようとするれば、自治基本条例等の中でそれを宣言し別途条例制定により制度化するという方法がより現実的な対応であると思われる。

3. 諮問型住民投票の結果にいかにして実効性をもたせるか

「首長は住民投票の結果に従う」といった拘束型の規定を住民投票条例の中に盛り込むことは、地方自治法に定める「首長の権限」に制約を加えることになり、条例は法律の範囲内で制定することができるとした憲法 94 条の規定に抵触する。従って、現行法の下で実施可能なものは諮問型住民投票のみとなり、これによる結果にいかにして高い実効性をもたせるかがポイントとなる。

そこでよく用いられるのが、首長に尊重義務を課す方法である。首長は住民投票の結果を「尊重しなければならない」とか「尊重して行なうものとする」という表現を用いて政治的な縛りをかけようというものである。結果を尊重しない首長に対するリコールという対抗手段と抱き合わせで、法的拘束力に近い実効性が期待できる。

今ひとつは、投票率の下限の設定である。これは投票そのものに対して、単なるアンケートでなく実質的な意思決定の意味をもたせるために必要である。さらに、下限の設定は自治体の規模によって異なるのが普通であり、規模が大きければ大きいほど下限を下げるのが一般的であると思われる。先に触れた「高浜市住民投票条例」は投票率の下限を 50% に設定しているが、大都市においては 50% の確保は困難な場合もあり得るからである。また、その設定については、住民投票条例が常設型か否か、あるいは争点のいかんによっても配慮すべきであろう。

4. 住民投票条例制定に際して認識すべきことは何か

最近の住民投票に対する期待の高まりは、住民投票そのものに対する支持に由来しているというよりも、寧ろ地方議会に対する住民の不信に由来していると解釈すべきなのかもしれない。しかしながら地方議会の議員を選出したのもまた住民自身に他ならない。自らと政治的見解が全く同一の候補者など存在し得ないとする反論もあるだろうが、地縁を重視する余り政治的見解を軽視しがちな風潮が地方を支配しているのも事実である。

住民投票実現の先決問題として、住民が地方議会の議員あるいは候補者にその政治的見解を問い質す姿勢を持つことが必要不可欠である。無論議員側には住民の求めの有無にかかわらず自らの政治的見解をより広く明らかにする義務があるのだが。

住民投票は一見して民意反映のための便利な制度であるように見受けられるが、結論に審議の過程を欠いており、熟慮の結果としての住民の総意を見出すという点において万能とは言えないため、間接民主制を補完する制度にとどまるのみである。

地方分権が推進される今日にあっても、住民投票条例の制定は上記の認識の上になされなければならないことを最後にあえて付け加えておきたい。

住民投票と直接民主制

寝屋川市 小倉 太一

- 1 戦後の日本国憲法は、その「前文」において「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。」という民主主義の理念を掲げ、国民主権を宣言した。ここでは、「国民の代表者」が権力を行使するといういわば間接民主制の濃いものとなっているが、それでも憲法は、「国民による憲法改正の承認」のほか、「最高裁判所の裁判官の国民審査」、「地方自治特別法に対する住民投票」など国政レベルにおいても直接民主制を導入している。本論文においては、民主主義の原則的形態である間接民主制から直接民主制への流れとそれと住民投票との関わりについて説明していく。
- 2 戦後、日本国憲法では、戦前、日本が地方を無視し全体主義化へ走ってしまったことへの反省から、第8章に「地方自治」の章を設け、地方自治を憲法上の制度として厚く保障した。そこでは、「地方自治の基本原則（92条）」「地方公共団体の機関・直接選挙（93条）」「地方公共団体の権能（94条）」「特別法と住民投票（95条）」を規定し、地方自治の基本原則は「地方自治の本旨」に基づくこととされた。ここにいう「地方自治の本旨」とは地域団体が国とは別個の団体としての別個の自治の権能をもつことを意味する団体自治と地域団体内の権能を住民の自主的な意思と責任において行使することを意味する住民自治の二つを合わせ持っている。そしてそのなかの住民自治は単なる間接民主制だけではなく、地方レベルにあっては直接民主制の導入がなければ住民自治とは言いがたいというべきである。その意味で、現行の地方自治法がかなりの直接民主制を採用しているのは憲法の精神に添ったものといっていいたいだろう。現行地方自治法は直接請求として「条例の制定改廃請求権」「事務の監査請求権」「議会の解散請求権」「議員・長等の解職請求権」「住民による監査請求」「住民訴訟」などが規定されている。
- 3 そのなかで、近年、わが国で各地で住民投票の動きが広がりつつある。例えば1996年から1998年にかけて、新潟県巻町での原発計画、沖縄県での基地問題、岐阜県御嵩町での産業廃棄物処理場の建設問題、その他宮崎県小林市、沖縄県名護市、岡山県吉永町などで住民投票が実施された。また、滋賀県での「びわこ空港」の計画の是非をめぐり、「直接意思表示をしたい」という住民投票条例案が1999年議会で否決された例、建設省の吉野川可動堰計画の是非をめぐり住民が直接請求した住民投票条例が否決された例などがあげられる。

このように住民投票を求める住民の動きは全国的に広がりを見せているが、ここにきて「なぜ、今住民投票なのか」ということが言える。直接民主制への動きは、1960年代以降、高度経済成長による生活環境の破壊などにより、強まってきたのであるが、地方議会が全国的にオール与党体制となり、そのチェック機能を放棄するにいたったと住民は見ているのではないか。そのような政治体制は首長にとっては好都合であるが、議会がその批判機能を失うということは住民にとっては不都合なものであり、そのような政

治状況のなかに地方自治の閉塞状況があるといえる。そのような閉塞状況のなか住民投票の動きが全国的な広がりを見せるようになったのである。

現行憲法は国民主権を宣言しながら国政の重要な問題について国民が国家意思を最終的に直接、決定する手段を認めていない。しかし、主権が国民にあるというのなら、議会が国民の意思と違った行動を取っている場合には、これを是正する手段をもたなければならないのであり、そうでなければ、主権が国民にあるとは言えないのである。かかる住民投票制度への動きは、国民主権を宣言した現行憲法の原点に立ち戻る動きではないだろうか。かといって直接民主制が間接民主制にとって代わろうというものではなく、あくまで国民主権を実現するうえで間接民主制の足りないところを補完しようとするものである。その意味で、住民投票の結果の拘束力の問題があるが、法的拘束力を与えるのは、間接民主制があくまでも原則である国民主権のもとでは無理なのであろう。

- 4 住民投票の是非をめぐっては、否定的な見解の代表的なものに古くから言われる「国民は愚かである。したがって政策決定に参加させるべきではない」という「衆愚論」があるが、これは本末転倒の考え方である。というのは、国民を愚かにしてきたのは従前、情報公開等によって知識・情報を与えてこなかった官の方であり、高等教育が普及したり、情報公開法・情報公開条例が制定されてきて制度的に情報公開がなされるようになった今となつては「衆愚論」は通用しない。今こそ、住民も積極的に情報公開などの手段を用い、政治・行政に関心を向け、そして官も条例レベルではなく、法律レベルで住民投票制度を制定するべきであり、真の意味での「国民主権」を実現させるべきである。

住民投票制度の意味と実行方法について

寝屋川市 出野 純一

「市民との協働」という表現をよく聞くが、実体はというと、市政について市民からなる審議会等に諮問したり、パブリックコメント制度を利用して住民の意見を問うたりする程度であろう。つまり、協働といっても住民は求められた意見を出すだけで、住民自体が市政について提案し、住民自体が決定する制度は、手間のかかる直接請求しかない。そこで考えられるのが、現在注目を集めている住民投票制度である。

住民投票制度は、地域住民に深くかかわる特定の問題について、議会に任せるとはではなく、住民自身の直接投票で決めてしまおうという制度である。こう聞くと、住民自治の原則から考えてごく当たり前の制度のように感じられるが、現在の議会制間接民主主義に反するのではないかという懸念や、住民の意見を問うならパブリックコメント制度やアンケートで十分なのではないかという批判もある。

住民投票制度は確かに「住民の意思を問う」という意味もあるので、このような懸念や批判はもつともであるが、前述の通り住民投票制度は住民自身が提案し、決定していくところにもその特長があるので、行政側の提案に対して応えるためのパブリックコメント制度やアンケート等だけでは住民投票制度の代用はできないであろう。

また、議会制民主主義に反するというのも、本来間接民主主義制というのは、直接民主主義は時間と手間がかかりすぎるため、迅速さと簡便さを考慮した結果生まれたものであり、間接民主主義に反するから否定するというのはいささか本末転倒であろう。

さらに、例えば、まちづくりについて非常に優れた見識を持つ者を議員として選出したが、その議員が福祉についてはまったく無知で、高齢者等に過酷な条例・施策を策定しようとしている場合、まちづくりか福祉かの二者択一を住民に強いるより、まちづくりを議員に任せ、福祉については住民自身が提案・決定していく方がより正確に民意を反映することになろう。これは極端な例であるが、このように、たとえ議会が正常に機能していたとしても、その議会が住民の意に反する施策を行うことはあり得ることである。

もちろん、首長・議会が住民の意見をすべて反映した施策を行うことができれば問題はないが、それはこの価値観が多様化した現在においては不可能である。したがって、住民に少しでも市政への提案・決定のための途を開くため、住民投票制度を条例で制定することについて、考える必要があるのではないか。

もちろん、一概に住民投票制度を条例で制定せよといっても、住民投票結果の拘束力、投票者の対象決定等、その制度の内容についての問題は山積している。ここでは、住民投票制度は住民による市政への提案・決定のためのもので

あるという前提から、住民投票の提案方法について考えていきたい。

住民投票はその性質上、投票対象となる提案内容は住民が決定すべきであり、また、選択肢の書き方次第によって投票結果が違ってくることが想定できるため、よくよく住民間や官民間で話し合いをする必要がある。しかし、住民は仕事として市政に参加しているわけではないので、どうしても時間や知識の不足により提案内容が甘くなってしまうことが多々ある。条例策定について、全国的に見ても住民提案の条例がほとんど通っていないことはそれが理由であろう。かといって住民投票の提案内容について、ことごとく市がチェックしていくというのは不可能である。

そこで、住民自治に詳しいNPO団体と連携して、住民投票の提案内容の完成度を上げられるようにしてはどうだろうか。少なくとも最初だけは行政側が市民を誘導し、いずれ自立できるまで協力するべきではないだろうか。具体的には、住民自治センター等の名前で、いつでも住民投票のことについて相談できるような窓口を作ってしまうかどうか。

住民自体が市政について提案し、住民自体が決定する制度として、住民投票は大きな可能性を秘めている。できないからやらないではなく、なんとかやれるように制度を考えていくことが重要なのではないだろうか。

住民投票条例の一考察 ～間接民主主義と拘束力～

箕面市 稲野 文雄

住民投票、殊に住民投票条例による住民投票に対する批判や課題は、さまざまな論争の積み重ねの中で、現在ほぼ固まってきている。その中から本論では、「住民投票は直接民主主義であり、地方自治本来の議会制間接民主主義を否定することになる」という批判と、「投票結果に法的拘束力を持たせられるか」という課題の2点について考察を行うこととする。なお、本論は私見であることをあらかじめお断りしておく。

1. 住民投票は議会制間接民主主義の否定か？

この批判に対しては、「住民投票は間接民主主義を否定するのではなく、首長や議会と民意とのズレを補完し、議会制民主主義を活性化させる」という説明で対応がなされているが、この論は以下述べるように修正が必要である。

住民投票条例は住民が提案して実現するものというイメージが強い。しかし、実際に条例が提案され可決された事例の分析によると、可決数及び可決率とも、むしろ首長と議員の方が圧倒的に高い。「住民投票制度は、住民が自ら提案することで勝ち取った、直接民主主義の切り札だ」という考えは、幻想と化してしまっている。結果的に首長や議員から住民投票条例の提案が増えたということは、住民の意思を確認することが政策上必要かつ有利だと首長や議員自らが認識していることにほかならない。また逆に、住民の方も首長や議員をうまく利用していると言える。

さらに、これまで首長と議会とを間接民主主義の枠でまとめていたが、区別するべきであろう。住民投票の対象案件の賛否について、首長と議会が対立している自治体は多くある。どちらが住民の支持を得るか、住民はどちらと組んで実利を得るか。住民や議員の中にも様々な考え方をしたグループがあり、分裂・対立している状態の方が普通なので、住民、首長、議会の関係は複雑である。もともと住民投票の対象事項は全てその自治体の政策上の重要案件であって、その可否等の行方はその後の自治体運営に大きな影響を及ぼす。住民投票条例制定を求める運動や投票運動そのものは、まさに政治的な行為である。

以上のように、「住民投票（直接民主主義）VS 代議制（間接民主主義）」という構図はもはや成り立たない。住民投票は代議制を強化しつつ、住民の政治参画を促した。この結果をもたらしたのは全国で実施された住民投票やその運動であり、その意味で、平成の大合併が進められる中での市町村の合併に関する住民投票は、大いに評価されてよい。

2. 投票結果の拘束力

次に課題としての拘束力について述べると、間接民主主義を否定しない法解釈上の論拠として、現在ほとんどの住民投票に関する条例の規定では、投票結果を「尊重」しており、首長の判断が拘束されないようにしている。実際、沖縄県名護市での名護ヘリポート市民投票訴訟の那覇地裁判決では、投票条例の尊重義務規定は、間接民主制の制度原理と整合しないので法的拘束力を持たないとしている。すなわち、司法の場では、住民投票条例は拘束力がないと決着がついているのである。しかし、この結論にあえて反論するために、

何のために住民投票をするのかを考えてみたい。

住民にとっては、前項で述べたように、投票することで具体的な個別の政策決定に関わることができるということであろう。裏を返せば、首長や議会は、政治的計算があるかもしれないにせよ、住民に関わらせようとしているのである。いずれにせよ住民参加を図ろうとしていることに間違いはない。住民参加の手法としては、首長と議員の選挙、パブリックコメント、委員公募、情報公開等がある。住民投票をそれらと比較すると、選挙と並んで多数の住民の意見を反映できること、ほとんど二者択一なので意見の集約が容易であることというメリットの反面、多額の経費と多大な労力が必要になること、画一的な意見表明にしかならないことというデメリットに加えて、立案や実施ではなく成案化の段階の住民参加であるという特徴が挙げられる。住民参加を図る手段として考えた場合、住民投票は必ずしもベストではない。それでも住民投票を行おうとするのであれば、それぞれの自治体において、条例を中心とした法制度全体を設計して目指すべき姿を整え、その中の住民参加という分野の一部に住民投票(特に常設型の住民投票条例)を位置づけるのである。住民投票条例が明確な法制度設計上生まれたものならば、それに実効性を持たせるのは当然であるし、またそうしなければ無意味な条例になってしまう。したがって、住民投票の投票結果について、議会制民主主義の権能を侵すことなく拘束力をもたせる仕組みを条例で規定すべきである。より具体的には、投票結果の取扱いをあらかじめ投票前に議会で審議しておく手法がある。例を挙げると、北海道ニセコ町では、ニセコ町まちづくり基本条例で「町長は町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない。」と規定し、条例で具体的に定めることとしている。

その他、投票結果に100%でなくても部分的に拘束力を持たせる考え方がある。前述のように、住民投票は多大な公費と労力を費やすのだから、投票結果を無にするような無駄使いは避けなければならないし、尊重するとした条例の趣旨に反して投票結果を認めないという非良心的な行為が、道義上許されるはずがない。少なくとも、投票結果と異なる判断をした首長は説明責任がある。多数派住民からの提訴やリコールもあるだろう。

それらのことを踏まえると、拘束力を持たないとする司法判断は、確かにその条例の規定上はそうかもしれないが、実質的にはいく分かの拘束力を持ち、将来、条例の規定の仕方次第では、十分法的に拘束力を持ちうるのである。

〔参考文献等〕

- ・澤谷和広「住民投票制度の導入と課題について」自治大阪 2003年4月号
- ・辻山幸宣「住民投票制度の現況と制度設計の論点」マッセ OSAKA 研究紀要第6号
(財)大阪府市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター(平成15年3月)
- ・共同研究報告書「自治体法務」(財)大阪府市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター(2002年2月)
- ・那覇地裁平成12年5月9日判決(名護ヘリポート市民投票訴訟)
- ・ニセコ町まちづくり基本条例、ニセコ町まちづくり基本条例の手引き

住民発議による住民投票条例についての例規担当者の役割

柏原市 渡辺 耕次

1 はじめに

全国自治体法務合同研究会福井大会において、おおさかグループからは住民投票条例について発表した。その際、おおさかグループが例規担当で構成されていることから、従来からの住民投票条例に関する論点だけでなく、例規担当者からの視点を加えられないかと考えた小テーマのひとつがこの「住民発議の条例案に法制技術上の不備があった場合に例規担当者として何ができるか」であった。

しかし、住民投票条例の発表そのものについては、大阪での実例等に対し、いろいろ質問も出され、議論がされる中で、このテーマに関しては「なぜ原案をさわる必要があるのか」という質問が出た以外は触れられることなく、理解してもらえなかったようである。事前のおおさかグループでの打合せでも、例規担当者以外は興味が無いのではといった危惧の声があったが、ほぼそのとおりであった。

そこで、基本的な住民投票条例の論点からは外れていることは間違いないが、例規担当者が何を気にしているのかについて、再度述べてみたい。

2 条例の提案者と議会の可決状況

法制技術上の不備とは、極端な例を挙げれば、題名も附則も無いとか、条建てでなく箇条書きになっているような場合である。他にも条文見出しが付いていないとか送り仮名の誤り、「及び」「並びに」など法令用語の使い方の誤り、配字の誤り等の不備が考えられる。日頃例規審査を黙々とこなしている担当者からするとこのような条例が成立するとなると、どうにも気持ちが悪い。

長提案の条例は当然例規担当者の審査を経ている。議員提案の場合もこれまでは、事案の性質上議員にしか提案権がないためやむを得ず議員提案になっているものが大半で、これについては条例案はもちろん議案説明原稿まで長部局（せいぜい議会事務局）の職員が作ってきたのが小規模自治体の実情ではないだろうか。したがって、これらの場合法制技術上の不備は問題とならない。

問題となるのは、少数野党会派からの議員提案の場合と今回テーマにしている住民発議の場合であるが、これらは過去ほとんどすべて議会で否決されている。

このようにこれまで法制技術上の不備があるような条例が成立する可能性は、ほとんどなかった。しかし、現在では市町村合併の是非を問うための住民投票条例など住民発議の条例が成立する可能性が高くなっている。

成立する可能性が低くても、不備のある条例を議会に付議することに抵抗のある例規担当者にとって、この状況は、ある意味条例内容以上に気になるところなのである。

3 長の審査権

旧制度では、原案の趣旨に反しないと認められる範囲で長が原案を修正することは可能であった（旧市制 89 の 29 等）。

しかし、現行の地方自治法第74条にはこのような規定はなく、判例も条例案について議会の審議を受ける機会が奪われる結果とならないよう長の事前審査権を否定している（東京地判昭43.6.6、東京高判昭47.12.12等）。

すなわち、現行法では「条例案とは、形式が一応整備されておれば足りるものと解すべきである。規定のうえの立法技術上の多少の不備は問わないというべきである。議会において審議し、修正することも可能である以上、立法技術上も完全な条例案を要求しているものとは考えられない。（松本英昭逐条地方自治法）」とされており、長には原案をそのまま議会に付議することが求められている。

つまり、長は地方自治法第74条第3項により条例案を議会に付議する際に付ける意見の中で規定の不備についても触れる以外になく、後は議会による修正に委ねることになる。

4 法制技術上の不備の修正の可能性

地方自治法第74条第3項により長が付ける意見は、本来条例の内容そのものについてであろう。当該条例案が法律上規定し得ないものを規定しているとか一部特定の住民にしかあてはまらないので条例化は不相当といったものが考えられる。そもそも長が反対の意思を表明している条例案について、成立を前提にしたような規定上の不備を意見として付けるとは思えない。大阪府下の状況では、高石市が意見の中で規定の不備を指摘しているが、池田市、大東市では問題点があると思いつつ、規定の不備については意見に記載していない。

また、議員にとっては、立法技術上の不備などはよほど極端なものでない限り気にならないと考えられ、議員提案条例もほとんど例規担当者が事前に相談を受けている現状では、議会での修正は、ほとんど期待できない。

5 おわりに

先に述べたように、住民発議制度は完璧な条例案を求めるものではない。しかし、例規担当者が送り仮名や語句の用法を修正しても請求の趣旨を損なうことは決してなく、法令用語の使い方の誤り等により請求者の意図しない解釈ができる部分などを整理できれば、むしろ請求の趣旨により近づけることができるのではないだろうか。また、このような枝葉末節とも言うべき部分に議会審議の時間を費やすような無駄を防げるはずである。

もちろん、請求の趣旨を損なうような修正は断じてあってはならないが、請求者の意見を聴きながら例規担当者が条例案の体裁を整えることができればいいと考えている。また、市民が条例案について例規担当者に事前相談できるような制度があれば、住民発議制度もより利用しやすいものになると考えるが、長が反対の立場の条例案であれば、職員としての立場は難しくなるかもしれない。

現実的には、議会で否決されるか、長の意見の中で規定の不備についても言及し、例規担当者として議員の修正案の相談にのることになって、今まで述べてきたことはつまらなく解決されることになるのだろうか。

法律と条例、条例の実効性

池田市 柏原 孝充

憲法第94条は、「地方公共団体は、法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定し、地方自治法第14条第1項も、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条2項の事務に関し、条例を制定することができる。」と規定している。

この規定は、普通地方公共団体の条例制定権を保障するとともに、その範囲と限界を定めるものである。

パチンコ店の建築について、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律及びこれに基づく県の同法施行条例よりも強度の規制を定めた伊丹市教育環境保全のための建築等の規制条例が憲法29条2項に違反しないとされた事例と宝塚市パチンコ店等、ゲームセンター及びラブホテルの建築等の規制に関する条例による建築工事続行禁止請求事件の判決から、法律と条例の関係及び条例の実効性を考える。

伊丹市教育環境保全のための建築等の規制条例は、

- ① 教育環境保全の観点から原則として建築を不同意とする対象区域を明確に限定している。
- ② 同意又は不同意の処分をするに当たり、審査会に諮問するとともに、利害関係を有する者に聴聞の機会を与えるという慎重な手続を定めていると認められる。
- ③ 条例に基づく市長の同意を得ないで建築をした場合、市長は、当該建築物の建築の中止を命ずることのほか、不同意建築物に対して、制裁措置をとることができるとする規定は、置かれていない。
- ④ 不同意に係る建築物の建築主が、市長の中止命令に従わないときは、市長は、工事中止を求める訴えの提起又は仮処分の申請をすることにより、裁判所を通じて、その目的を達することとなる。
- ⑤ 風営法では、同法に基づく許可を得ないでされた営業に対して、刑罰をもってその実効性を担保しようとしているのと比較すると、制裁の内容、程度において、格段に差があり、その達成しようとする目的に照らし、その規制方法は、決して不合理なものということとはできない。

などを理由として、神戸地方裁判所は、パチンコ店建築にかかる同意申請に対する同条例に基づく市長の不同意処分は、合理的相当性があるとした。

一方、宝塚市のパチンコ店の建築工事続行禁止請求事件において、最高裁判所は、「地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということとはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではなく、法律に特別の規定がある場合に限り、提起することが許されるものと解される。そして、行政代執行法は、行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、同法の定めるところによるものと規定して(1条)、同法が行政上の義務の履行に関する一般法であることを明らかにした上で、その具体的な方

法としては、同法2条の規定による代執行のみを認めている。また、行政事件訴訟法その他の法律にも、一般に国又は地方公共団体が国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟を提起することを認める特別の規定は存在しない。したがって、地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、裁判所法3条1項にいう法律上の争訟に当たらず、これを認める特別の規定もないから、不適法というべきである。」と判示した。

条例が法令に違反するかどうかは、両者の趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによって決定すべきであるとされている。伊丹市の例は、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律及び県条例では、地域の実態に即した教育環境の保全はできないと独自の条例を制定したことについて、合理性を認められたケースであった。

これまでは、法律と条例の関係を適法か違法かという法的是非についてのみ、注目してきた。

しかし、適法とされた伊丹市の条例は、建築の中止を命ずることのほか、不同意建築物に対して、制裁措置をとる規定を置いていない。また、建築主が市長の中止命令に従わないときは、市長は、工事中止を求める訴えの提起又は仮処分の申請をすることにより、裁判所を通じて、その目的を達することとなるなどにより、規制方法が法律より強い規制をする必要性に比例したものであることが、上乘せを容認した理由になっている。

仮に、市長がパチンコ店の建築に同意しないにもかかわらず建築する業者に対しては、市長は建築中止命令を発して、これに応じないときは、工事中止を求める訴えの提起又は仮処分の申請をするという行政上の義務の民事執行を行わざるを得ないことになるが、最高裁判所は、地方公共団体が専ら行政権の主体として私人に対して行政上の義務の履行を求める訴訟の適法性を否定した。

この最高裁判所の判決は、パチンコ店の規制のみならず、広く影響を及ぼすであろう。規制方法は、規制の必要性に比例したものであり、合理性が求められているが、それらを考慮の上、条例の実効性を行政上の義務の民事執行に頼らず、刑事罰により条例の実効性を確保することも考えなければならない。

地域の実情に即した行政の執行が求められる分権の時代にあつて、その大きな手段の一つである条例の適法性のみならず、その実効性を確保する仕組みをどう用意するか、改めて検討する必要がある。

指定管理者制度の導入について

茨木市 原 昇

1 さあ大変!?

平成15年6月13日に地方自治法の一部を改正する法律が公布され、同年9月2日に施行された。その焦点はやはり「公の施設の管理に関する事項」である。従来の「管理委託制度」が「指定管理者制度」に改められたのだ。官報においてその改正文を読んだとき、「ああ、まだ時間がある。」と思えた人と「ええ！ どうするの？」と考え込んでしまった人がいると思うが、正直、私は当初、前者であった。ところが、新しい公の施設の開設が予定され、担当課がその管理を従来どおり「管理委託制度」のもとで行おうと考えていたのを知ったとき、「ちょっと待てよ、ゆっくりしてられないぞ。」と思い始めた。担当課の職員は「指定管理者制度」に改正されたことをまだ知らなかった。「管理の委託先を条例に載せるだけでは駄目だよ。」という法務担当からの一言は、彼等にとっては、まさに青天の霹靂だったかもしれない。「ええ！ どうしたらいいの!?!」

2 何が変わったの？ 指定管理者って何？

今回の改正内容を一言で言うと、従来の、地方公共団体の出資法人等に対する管理の委託制度（管理委託制度）から、出資法人以外の民間事業者を含む地方公共団体が指定するものによる管理の代行制度（指定管理者制度）への転換、ということになる。その目的はと言えば、ずばり①住民サービスの向上（より満足の高いサービス、使用料の引下げ等）、②行政コストの縮減等、であり、長い目でみれば地域の振興や活性化、行政改革の推進へとつながることが期待されているのである。

では、具体的にこの2つの制度がどう違うのか、概要については主に次の3点である。

まず第1に、「指定管理者制度」は、指定という行政処分により公の施設の管理権限を当該指定を受けたものに委任するもので、条例を根拠に締結される具体的な委託契約により管理の委託が行われる「管理委託制度」とは異なる。（清掃、警備等といった事実上の業務を私法上の契約によって外部委託する「業務委託」とも異なるものである。）

第2に、管理委託制度は、委託先を地方公共団体の一定の出資法人や公共団体、公共的団体に限っていたが、指定管理者制度では、指定管理者の範囲については特段の制約を設けず、株式会社等の民間の営利法人にまでその範囲を拡げている。ただし、法人その他の団体が対象であるから、従前どおり個人は除かれている。

そして第3に、管理委託制度のもとでは、管理受託者は設置者である地方公共団体との契約により具体的な管理の事務又は業務の執行を行っていたが、公の施設の管理権限及び責任は地方公共団体が有しており、処分に該当する使用許可等は委託できなかった。一方、指定管理者制度は、管理の権限を委任するもので、当該使用許可等も行えることとなった。指定管理者は毎年度終了後、地方公共団体に事業報告書の提出が義務付けられ、地方公共団体は設置者としての責任を果たす立場から、指定管理者に対し、指示、指定の取消し等を行うことができる。なお、使用料の強制徴収や公物警察権については、従来どおり委任

することは認められていない。

3 なにをどう変えればいいのか？ 手続は？

指定管理者の導入に当たっては、とにもかくにも、指定の手続等について条例の制定又は改正が必要であること、そして指定管理者の指定については議会の議決が必要であること、の2点が重要事項として挙げられる。

地方自治法では、指定管理者に公の施設の管理を行わせるために次の事項について、条例に定めるべきものとしている。（法244の2③、④関係）

(1) 指定の手続 (2) 業務の具体的範囲 (3) 管理の基準 (4) その他必要な事項

具体的には、(1)については申請、選定、事業計画の提出等が、(2)については施設・設備の維持管理、個別の使用許可等が、(3)については休館日、開館時間、使用制限の要件等が、そして(4)については指定の期間等が想定されている。(1)に係る選定基準については、請負ではないので長や議員の兼業禁止規定の適用はないが、これに相当する基準を検討すべきではないか。また、(3)の管理の基準として、指定管理者が取り扱うこととなる個人情報の取扱いについても、法において守秘義務等の規定がない以上、個人情報保護条例の改正とも併せ、検討すべき課題である。

指定の手続を横断的、包括的な条例として規定するか、個別条例に盛り込むかの問題はあるが、少なくとも、現行の公の施設の設置条例の規定整備は必要である。

この規定整備が行われた後、条例で定められた指定の手続に従って一の候補団体が選定された場合は、指定についての議決を経ることになる。具体的な議決事項としては、法で定められた指定の期間に加え、施設の名称、指定管理者となる団体の名称等である。また、議決に当たって、議会は、自らが指定管理者を選定するものではない。

4 やっぱり、大変…？

以上、指定管理者制度の導入手続について簡単に触れてみた。条例案等の作成に当たっては、たとえば、指定と併せて取消しの手続や事業報告に関する手続について、また、選定委員会の設置、指定の期間、従来から認められている利用料金制度などについて、どう規定すべきか、何を規則に委任するか等についての検討が行われていくことになる。各自治体においても、今後、指定管理者制度への移行が着々と進むものと思われる。

しかし、今、本当に考えなければならないことは、規制緩和、地方分権という時代の流れの中で、民間やNPO等の活力を導入し、よりよい行政サービスを提供できる公の施設を整備していくことなのである。そう、現在、管理委託制度を採っている公の施設の管理のあり方や委託先についての再検討が不可欠なのである。ちまたで言われる公設民営しかり、独立地方行政法人しかり。ただ単に、指定管理者制度に看板を架け替えただけでは、意味がないのである。市民に「利用してよかった。」と思われる公の施設の管理を行うために、今まで以上にコストやサービスに対する事後評価が重要となり、その検討作業は、施設がある限りこれからもずっと続くのである。やっぱり、大変…？

あなたは今年、公の施設を利用しましたか？ 不満はないですか？ 本当に。

政策法務雑感

大東市 中岡 亘

今までの多くの自治体は、眼前に発生した事件や問題に対する「対策」を作ることには得意であるが、問題に関して長期かつ根本的で総合的な「政策」を自ら立案することは不得手であった。それは、中央集権という仕組みの中にあつて、自治体が自ら考えなくても、国で政策が作られ、自治体はそれを実行するという仕組みが出来上がっていたことによるものである。このような状況下にあつて、自治体の法規の分野においても同様のことが言えるのである。たとえば、例規を制定する場合には、国が示す準則がなければどうにもならないという状況が、さらには慌てず騒がず国の準則を待つという姿勢が、一部先進的な自治体を除いて長らく続いてきた。

ところが、地方分権が実際に動いている現在、自治体が立案できる政策の範囲は大きく広がっている。自治体は、今まで以上に色々な政策を自ら立案し、施策を策定しそして事業を進めていくことができるようになった。自らの地域のことについて、どの様にするのかということを決めることができるようになったのである。できるようになったはずである。と同時に法務の分野においても、地方分権によって自らの地域のことを自ら決めるということの意義が増してきている。すなわち自治体が自ら政策を立案し、施策を策定し事業を実施する全ての段階で、今までのように法務とは全く関係なく政策、施策、事業を策定、実施するのではなく、既存の法律との関係において妥当性や正当性などがあるかどうかの確認をすること、さらには政策、施策及び事業の策定段階から法制度との整合性を図ること等によって、より内容が充実した実現性の高い政策、施策及び事業の策定を目指していかなければならないようになっている。

以上のように、分権までの政策と分権以後の政策ではその中味が大きく変わっており、これと同じように、政策の変化に応じて自治体の法務についてもその中味は変化しているのである。

私は、「政策法務」を上にも述べたように、政策を策定し、実施していくにあたって、その内容と実現性をより確かなものとするために、法務を役立てようとするものであると理解している。そしてこれから「政策法務」の質を、より一層高めていかなければならないと考えている。しかしながら、今の私は観念的にそのような理解をしているだけであつて、本当のところは、「政策法務」とは一体何なのか、具体的にどの様なものであるかということについては、論述できるほど完全に理解しているとは言い難い。ただ、少なくともこれからの自治体にとって「政策法務」が不可欠なものであることは、十分に理解しているつもりである。

ところで、近年民間企業では「法務政策」と称して、「法務」を有効活用することによって、他からの権利侵害を防いで自らの権利を保護し、さらには積極的に利益を生み出そうとすることが行われるようになってきている。

自治体においては、全く民間企業と同じように考えることはできないだろうが、こ

のような「法務」を活用しようとする意味においては、「政策法務」に通じるものがあると考えられる。今までの自治体にとっては名ばかりであった政策と法務を生かして、質の高いより実現性のある政策、施策及び事業を策定し、それを効率的に実施し、その成果として市民生活を向上させていかなければならないのである。

私の担当は「法規事務」「情報公開・個人情報保護」及び「訴訟」であるが、日々仕事をしていて痛感していることは、私を含め、多くの自治体職員には「政策法務」に対する認識があまりに低いことである。無論、それ以前に「政策形成能力」の低さと、「法務能力」の低さという問題も大いに影響しているのだが。そこで、このような自治体における政策法務とは何か、またその意義を明らかにし、そして政策法務をより多くの自治体職員に認識してもらおうようにしたいと考えている。そうすることで、政策法務を認識している職員が増え、自治体が大きく変化していくであろうと思われる。さらに、自治体の政策、施策及び事業のレベルアップにつながり、市民生活が少しでも向上していくことを期待している。

宅地開発指導要綱

東大阪市 尾嶋 美紀

1 宅地開発指導要綱の内容

宅地開発による地域環境の悪化や財政負担の増大に対処し、法律の不備を補うため、多くの市町村においては宅地開発指導要綱を策定し、それに基づく行政指導を行ってきた。この要綱は、開発に伴う周辺環境の破壊が問題となったうえ、宅地開発により新たに住民となった者に対する道路、水道、学校等の公共施設を整備することが急務となったため、次のような内容を含むものが一般的である。

- ① 法律よりも厳しい建物、道路等の設置基準の規定例
 - ・ 開発事業の施行に伴い、設置を必要とする公共施設等については、開発区域内外にわたり事業者が整備するものとし、その費用については、事業者が負うものとする。
 - ・ 中高層建築物の敷地には、快適な生活環境を作るため、緑地の確保並びに緑化の推進を図るとともに、広場等を設置するように努めなければならない。
- ② 公共施設の用地の無償提供又は開発協力金の徴収等の規定例
 - ・ 事業者は、住宅を建築しようとする場合は、公益施設整備等への協力金として、次表により算出した額の合計額を本市に納付するものとする。(表省略)

2 宅地開発指導要綱の法的性質

要綱は、行政当局が行政の指針として制定する内部規範であって、その規定に違反しても拘束力はなく、要綱違反行為に対して、行政が権限を行使することは許されないとすることについては、次の判例がある。(武蔵野市マンション建設指導要綱事件)日照の影響について付近住民の同意を得ること、開発協力金の納付などの要綱の規定に基づく行政指導が行われていたが、事業主がこの指導に従わなかったため、市が給水拒否を行った事例で、次のような判示がなされた。

- ・ 要綱は、条例規則のような正規の法規ではなく、また法律上の根拠に基づいて制定されたものでもないことから、関係業者等に対し指導方針を明示したものにすぎず、行政上の法律関係において直接的な強制力をもつものでないと解するのが相当であり、したがって指導要綱の規定に違反することにより給水契約を拒むことが直ちに水道法所定の正当の理由に該当するとはいえず、給水契約を拒むに至った原因事実につき具体的に正当の理由に該当するか否かを判断すべきである。
- ・ 事業主が指導要綱に違反して建築を強行した場合、違反した行為が個々的には前記(水道法所定の)正当の理由に該当しない場合ではあっても、それらの違反行為の性質、内容、態様や違反行為を為すに至った経緯その他諸般の事情を併せ考えれば給水契約の申し込みをなし承諾を強要することが権利の濫用となる場合もあり、かかる場合にはもちろんその承諾を拒むことは右正当の理由に該当する。

3 開発協力金について

宅地開発指導要綱による開発協力金については、事業者が一度納付した後、協力金の返還を求めたり、国家賠償請求を行ったりする訴えの提起がなされ、行政側の敗訴の例も勝訴の例もあるが、いずれも協力金の納付を求めること自体を違法とはしていない。神戸地方裁判所判決では、協力金の納付が建築確認の要件にはなっておらず、

不納付の場合に建築確認が拒否されるわけではないこと、協力金の運用についても、公共施設の整備の費用に充てておくことを確認した上で、要綱に基づく協力金の納付は、新規の開発事業者又はその利用者が専ら受益する施設の整備については、開発者に相応の負担を求めることは負担及び受益の実質的公平を図るためやむをえない措置と認められると判示して行政側を勝訴させた。行政側を敗訴させた裁判例は、協力金の徴収の態様が強制的であったとする事案である。(堺市、武蔵野市)

宅地開発要綱及びこれに基づく行政指導については、良好な都市環境を形成するうえで一定の役割を果たしてきたところであるが、反面行き過ぎがあるとして、建設省は平成7年「宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針について」という通達を発しており、その内容は次のとおりである。

I 要綱が多く制定された当時と比べて次のような変化がある。

- ・ 行政手続法が制定され、その趣旨を踏まえ、行政指導に係る公正の確保と透明性の向上を図る必要性が高まっている。
- ・ 地価が大幅に上昇していた時期においては相当の開発利益が見込まれたことなどから、かならずしも根拠が明確でない負担を事業者に求めていた場合が少なくなかったと考えられるが、地価が停滞し、厳しい市場環境に置かれている現状においては、根拠が明確でない負担を見直す必要がある。

II 見直しの指針

- ・ 行政指導は、あくまで事業者の理解と協力の下にその実現を図るべきものであって、その内容と手続きについて適正なルールをあらかじめ徹底した上でそれを明文化するとともに公表することが適当である。
- ・ 負担内容は、必要かつ合理的な範囲内のものとする。

4 まとめ

裁判例、旧建設省の通達を検討すると、宅地開発指導要綱の内容自体は、無軌道な開発を防ぎ、相応の負担を求めるものとして一概に不当なものとは評価されていないようである。ただし、その履行を行政指導によっていることから、手続きが不透明であったり、事実上の強制に当たる場合に問題があるとされている。そこで、この要綱について条例化するという方法が古くから提唱されてきているところであるが、財産権に対する規制である等ハードルが高くあまり制定された例はない。また、一概に行政指導という手法をとることが不適当とは言えず、行政指導により同様の効果が得られるのであれば、それを否定する必然性もないと思われる。したがって、①宅地開発については、その申請過程において業者に行政指導を受けるよう義務付けし、②行政側には、その指導事項を書面により交付させる、③業者が不服のある場合には、どの指導には従わないのかを書面で応答する義務があるとし、これは開発者の権利を制限し、義務を課す内容であるから条例を制定する。書面により指導することとすれば、行政の一担当者によって恣意的に指導されることがあるという弊害が起案決裁という手続きを経ることで解消されるし、行政指導について、相手方が真摯かつ明確に従わない旨を表明すればそれ以上指導してはならないことについての確認をすることができ、相手方としても後日裁判での証拠として利用できることとなるので事後的救済の一手段となり、建設省通達の方角にも合致すると考える。

印影の非開示をめぐる最近の判例の動向

摂津市 小寺 芳政

1 通帳から無くなる副印鑑

多くの金融機関は、ここ数年の間に通帳の見返し部分に押印された預金者等の印鑑、いわゆる副印鑑を廃止した（※1）。盗難通帳から印鑑が偽造され、不正引出しが多発した（※2）ことに対する予防措置として、印鑑照合システムを導入する金融機関が増えた（※3）ためである。

2 幅を利かす印鑑

わが国では、印鑑の役割は重要で押印が法的に義務づけられているもの（※1）以外でも、借家の賃貸契約、住宅ローンの申込み、宅配便の受領など日常生活のあらゆる場面で印鑑が求められている。

印鑑がこれだけ幅を利かせる理由は、民事訴訟法第228条第4項にある。同項は、「私文書は、本人又はその代理人の署名又は押印があるときは、真正に成立したものと推定する」と規定し、本人の印が押された文書は、本人の意思に基づき作成されたものと推定される（※2）。したがって、仮に契約書等で本人が知らない間に押印されていた場合、それを否定するには本人側が立証しなければならない。

このように重要な役割を担う印鑑つまり印影（※3）が、情報公開条例に基づき公開請求された文書中にある場合、当該印影を開示してよいか非開示とすべきか実務上悩ましいところである。そこで、この点をめぐる最近の判例の動向を探ってみよう。

3 最近の判例の動向

印影を非開示とした処分が争点となった最近の判例を調べると、判決の内容により次のように分類することができる。

まず、実施機関が印影を非開示とした処分を否定した判決で最も多い理由は、印影が単なる認印であれば偽造し悪用される可能性が低いから、個人情報ではあっても公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがないというものである。このほか個人の権利利益を害するおそれの具体的な危険性や蓋然性の立証がないことが指摘されたもの、個人情報には該当するが公益上の必要性から非開示が認められなかったものなどがみられた。なお、特殊な例として出勤簿に押印された印影中氏名表示部分を除いたもの（印影の縁）に印影の存在意義を認め非開示を否定したものもあった（※1）。

一方、実施機関が印影を非開示とした処分を肯定した判決では、個人の実印は法的保護に値すると認められたもの、法人の実印や銀行印は犯罪に結びつく可能性があるとし事業者の正当な利益を保護する必要性が認められたもの、他の情報と照合することにより個人が識別されるおそれがあるため個人情報として保護する必要性が認められたもの、公益上の利益よりプライバシーを優先し入札代理人の印影を個人情報として保護する必要性を認めたもの、事業者の印影は営業上のノウハウであり非開示事由に該当するとしたもの、自動車運転手という職務性から当該運転手の印影の開示義務を認めず非開示を肯定したものなどがみられた（※2）。

4 行政側に厳しい立証責任

ある情報が条例の非開示情報に該当するかどうかの判断は、実施機関が行うものであるが、立証責任はどの程度まで要求されるであろうか。

平成15年3月、広島高裁は「ある情報が非開示情報に該当することについての立証責任は実施機関側にあり、当該情報が非開示情報に該当することが証明されなかった場合には、当該情報を非開示とすることは許されず非開示とする旨の処分は違法である」（※1）と実施機関に立証ができない非開示処分は違法であると判示した。この姿勢は行政側に厳しい。例えば「公共の安全や秩序の維持への支障のおそれ」について具体的なおそれを立証することができるであろうか。警察官の氏名や印影を開示すれば危害等が加えられるおそれがあるので非開示とした場合「警察官に危害が加えられたという事件の発生がなければ、具体的なおそれは立証できないであろう」との指摘がある（※2）ように、行政側にとって誠に困難な注文がつけつけられている。

5 まとめ

印影の非開示をめぐる最近の判例を調査した結果、得られたことは次のとおりである。

- (1) 印影が認印である場合、これを非開示処分にする場合を除き、まず適法とは認められない。
 - ア 開示により被るプライバシーの侵害が、開示により得られる公益上の利益を上回るとき。
 - イ 他の情報と照合することにより個人が識別されるおそれがあるとき。
- (2) 印影が実印又は金融機関への届出印である場合、現時点では非開示処分が適法と認められる可能性は非常に高い。
- (3) 「利益を害するおそれ」を理由として非開示処分をする場合は、そのおそれの内容を具体的に立証できるようにしておく必要がある。

[注]

1 通帳から無くなる副印鑑

- ※1 例えば『「印鑑照会システム」ネットワークを全店に導入 ～あわせて通帳の副印鑑を廃止し、印鑑偽造による犯罪対策に役立てます～平成12年7月21日静岡銀行』
- ※2 全国銀行協会の調査によると、平成14年度における盗難通帳による不正引出しは1,231件、約37億円に上っている。郵便局での被害を合わせると65億円以上という。
- ※3 全国銀行協会会員、135行のうち約6割が導入済（平成15年9月現在）。なお、日本郵政公社は未導入

2 幅を利かす印鑑

- ※1 不動産登記法第36条「申請書ニハ…署名、捺印スルコトヲ要ス」、戸籍法第29条「…署名し、印をおさなければならぬ」、マンションの建替えの円滑化等に関する法律施行令第5条「解任請求代表者は…署名簿に署名及び押印をすることを求めなければならない」など。
- ※2 昭和39年5月12日、最高裁は「私文書の作成名義人の印影がその者の印章により顕出されたものであるときは、反証のない限りその印影は、その者の意思に基づいて押捺されたものと推定」と判示し、私文書成立に関するリーディングケースとなった（同旨最判昭和43年6月21日、最判昭和63年9月29日など）。なお、当時の民事訴訟法の規定は「第326条 私文書ハ本人又ハ其ノ代理人ノ署名又ハ捺印アルトキハ之ヲ真正ナルモノト推定ス」となっており、平成8年法律第109号により現行規定（第228条）に引き継がれた。
- ※3 印鑑は、印の印影を指す。印そのものを指す用法もあるが「鑑」は「かがみ」であるから、印を押して紙に写された状態、つまり印影を指すのが本来である。ちなみに、印鑑証明は地方自治法成立当初、本人の印鑑を証明するいわば直接証明であったが、昭和49年の自治省行政局振興課長通知で「印鑑の登録を受けている旨を証する書面」を印鑑登録証と定義されたことにより、登録された印鑑と同一性を証明する間接証明となった。

3 最近の判例の動向

- ※1-1 印影が認印の場合、悪用されるおそれが低いと認め、非開示を否定した判例
 - ◇鳥取地判平成14年4月23日 a (dの原審)
 - ◇大阪地判平成14年5月30日
 - ◇最判平成14年9月12日 b (iの上告審)
 - ◇岐阜地判平成14年9月25日 c (eの原審)
 - ◇広島高判平成15年3月14日 d (aの控訴審)
 - ◇名古屋高判平成15年5月29日 e (cの控訴審)
- ※1-2 事業者等の権利利益を害する具体的な危険性や蓋然性を認めず、非開示を否定した判例
 - ◇奈良地判平成10年3月4日 f (iの原審)
 - ◇名古屋高判平成14年2月12日
- ※1-3 公益上の必要性から非開示を否定した判例
 - ◇岐阜地判平成14年9月25日 g (hの原審)
- ※1-4 印影中氏名表示部分を除いたもの（印影の縁）に存在意義を認め非開示を否定した判例
 - ◇東京地判平成15年6月27日
- ※2-1 個人の実印の非開示を肯定した判例
 - ◇奈良地判平成14年9月25日
- ※2-2 事業者の実印、銀行印の非開示を肯定した判例
 - ◇奈良地判平成14年9月25日
- ※2-3 他の情報と照合することにより個人が識別されるという理由で非開示を肯定した判例
 - ◇神戸地判平成15年1月17日
- ※2-4 入札代理人の印影にプライバシーを認め非開示を肯定した判例
 - ◇名古屋高判平成15年5月29日 h (gの控訴審)
- ※2-5 事業者の印影に営業上のノウハウを認め非開示を肯定した判例
 - ◇大阪高判平成11年1月21日 i (fの控訴審、bの原審)
- ※2-6 自動車運転手という職務性から当該運転手の印影に開示義務を認めず非開示を肯定した判例
 - ◇東京地判平成15年6月27日

4 行政側に厳しい立証責任

- ※1 広島高判平成15年3月14日
- ※2 佐伯彰洋同志社大学教授。季刊情報公開2002年12月号

自治体のコンプライアンス

松原市 津田 啓次

最近、新聞などでよく見る言葉の1つに“コンプライアンス”というのがあります。辞書によると「～に従う」などと訳されるみたいですが、新聞などでは「法令等遵守」と訳され、法令・規則など各種ルールのほか、倫理や社会規範等に従って行動することを指すものとして使われています。それが取りざたされるようになった背景には、さまざまな規制緩和が進められる中で、企業活動における遵法性が強く要請されるようになったことがあげられます。

そんな中で自治体においても、近江八幡市や長岡京市のように「コンプライアンス条例」や「法令遵守条例」として制定しているところがありますが、自治体ではどういう役目を果たすものと考えられるのでしょうか。

そもそも自治体職員には、日本国憲法第99条による憲法尊重擁護義務のほか、地方公務員法第32条で「職員は、…法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に…従わなければならない」と法令遵守義務がありますから、それに照らせば違法な行為はあってはならないし、あるはずがないという見解があるように思われます。

しかしながら、職員の中には違法であるか否かを判断する知識が不足していたり、違法性の認識が甘かったりと現実的には十分でないことは否めない事実と思われます。よく不祥事としてあげられるような個人が不当に利益を得るいわゆる「私利私欲のため」という全体の奉仕者としての意識に著しく欠ける行動だけでなく、「組織のため、円滑に業務を遂行するため」という名目を掲げたり、皆で渡れば怖くない方式に「今までこれでやってきたから」などとその行為に対する言い訳をあたかも当然のことであるかのように捉え、違法性の認識が不十分なままになされることがあると思われます。さらに結果的には問題になることなく事務が滞っていないことから適法であったと考え、それがまた同様の行為を助長する要因になるように思われます。また、法令に反し、又は公正な職務の遂行を損なうおそれのある行為と認識しつつも、その不当な要求を断り切れずそれを受けた職員が個人で抱え込み、窮地に追いやられるおそれもあります。

そういった場面を未然に防ぎ、又は早期に発見するためには、法令遵守の意識向上などと自己の啓発にのみに委ねるといったようなことではなく、職務を遂行するに当たって、より能動的なものとして自治体のコンプライアンスが必要になっていると思われます。その取組のツールとしては、近江八幡市や長岡京市が採用した内部告発に関する公益通報制度の導入や不当要求行為に対処する体制の確立があげられます。

公益通報制度は、指摘事項の改善から行政組織全体の自浄作用を増進させるものとして有効に用いられています。具体的には、違法行為であるとして監査

請求や訴訟になったり、マスコミに取り上げられて社会的批判を受けたりと、当該職員個人だけでなく行政組織として過大な損失を招くことがないように、公益通報により行政組織自らが見つかった内容に基づき、事実の確認や詳細な調査から適切な対策を講じます。加えて事態の性質から必要であればその情報を公表することも必要になってきます。

また、不当要求行為へは、要求行為があったと思料すれば市長直属の「法令遵守マネジャー」に相談したり、「法令遵守委員会」に諮って相手方に警告書を送付したりと要求行為に屈することなく行政組織が一丸となって対処する体制づくりがなされます。

とりわけ、公益通報制度の設置については、その内容ゆえ制度趣旨や目的の周知方法を誤れば職員同志がぎくしゃくしかねないため特に注意しなければならないと指摘されている点を考慮する必要があります。

主なものとして①通報者の守秘義務が遵守される受付窓口の設置②通報者の匿名・実名の選択③通報受付後の対応スケジュール④内部調査機関の効果的な活動⑤通報者が不当に不利益を受けないための保護措置⑥通報者本人が違法行為当事者の場合における対処があげられています。

いずれにしても同じ行政組織内の職員がリークする制度なのであまり気持ちの悪いことはありませんし、不当要求行為であると位置付けることは容易ではないかもしれませんが、しかし、人の価値観が多様化し、その対応に苦慮するからと言ってその場しのぎの安易な対応により行政組織に多大なダメージを被らせることがあってはならないことですから、性善説の下、ただ法令遵守を説くだけで律する手法から脱却するものとして“コンプライアンス”は必要ではないでしょうか。

(参考文献)

内部告発・相談制度～法令遵守・公務員倫理の徹底に向けて～

(区政会館だより平成15年9月10日号)

研究会風景



第 3 章 活動の記録

平成14年度・15年度活動実績

	開催日	テーマ (内容)	講師等	参加者
1	平成14年5月27日	住民投票条例	大東市・高石市	23
2	7月12・13日	改革と自立の時代の自治体法務	第8回自治体法務合同研究会	8
3	7月31日	自治基本条例の検討課題	大阪学院大学教授 南川 諱弘	23
4	9月4日	分権時代の政策と法務	寝屋川市総務部長	14
5	10月27日	自治基本条例と パブリック・コメント制度	立正大学教授 山口 道昭	17
6	11月20日 (豊中市主催)	分権時代の法務能力	九州大学教授 木佐 茂男	15
7	11月20日 (夜)	開発指導要綱の条例化 政策法務の意義と条例づくりの 可能性	中央大学教授 磯崎 初仁	21
8	平成15年1月16日	自治体の法令解釈権	大阪市立大学教授 阿部昌樹	18
9	2月3日 (岸和田市と共催)	分権時代の自治体職員 に求められる法務能力	上智大学教授 北村喜宣	19 +53
10	5月16日	平成15年度活動計画		12
11	6月5日	住民投票制度 I		13
12	7月2日	住民投票制度 II	近畿大学講師 上田道明 高石市	15
13	7月11・12日	地方行財政制度改革と 自治体法務	第9回自治体法務合同研究会	8
14	8月4日	いわゆる「要綱」について	泉佐野市	14
15	9月9日	指定管理者制度について	箕面市	20
16	9月24日	要綱行政の功罪	岸和田市	9
17	10月3日 (豊中市主催)	自治基本条例制定に向けて	横須賀市 出石 稔	13
18	10月27日	事例研究	東大阪市	12
19	11月11日	地方分権時代の政策法 務 I	これまでの活動のまとめ	8
20	12月9日	地方分権時代の政策法 務 II		9
21	1月23日	事例研究	寝屋川市	10

資 料

目次

前文

- 第1章 目的（第1条）
- 第2章 まちづくりの基本原則（第2条－第5条）
- 第3章 情報共有の推進（第6条－第9条）
- 第4章 まちづくりへの参加の推進（第10条－第13条）
- 第5章 コミュニティ（第14条－第16条）
- 第6章 町の役割と責務（第17条－24条）
- 第7章 まちづくりの協働過程（第25条－第27条）
- 第8章 財政（第28条－第33条）
- 第9章 評価（第34条・第35条）
- 第10章 町民投票制度（第36条・第37条）
- 第11章 連携（第38条－第41条）
- 第12章 条例制定等の手続（第42条）
- 第13章 まちづくり基本条例の位置付け等（第43条・第44条）
- 第14章 この条例の検討及び見直し（第45条）

附則

ニセコ町は、先人の労苦の中で歴史を刻み、町を愛する多くの人々の英知に支えられて今日を迎えています。

わたしたち町民は、この美しく厳しい自然と相互扶助の中で培われた風土や人の心を守り、育て、「住むことが誇りに思えるまち」をめざします。

まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる「自治」が基本です。わたしたち町民は「情報共有」の実践により、この自治が実現できることを学びました。

わたしたち町民は、ここにニセコ町のまちづくりの理念を明らかにし、日々の暮らしの中でよろこびを実感できるまちをつくるため、この条例を制定します。

第1章 目的

（目的）

第1条 この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする。

第2章 まちづくりの基本原則

（情報共有の原則）

第2条 まちづくりは、自らが考え行動するという自治の理念を実現するため、わたしたち町民がま

ちづくりに関する情報を共有することを基本に進めなければならない。

(情報への権利)

第3条 わたしたち町民は、町の仕事について必要な情報の提供を受け、自ら取得する権利を有する。

(説明責任)

第4条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、その経過、内容、効果及び手続を町民に明らかにし、分かりやすく説明する責務を有する。

(参加原則)

第5条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、町民の参加を保障する。

第3章 情報共有の推進

(意思決定の明確化)

第6条 町は、町政に関する意思決定の過程を明らかにすることにより、町の仕事の内容が町民に理解されるよう努めなければならない。

(情報共有のための制度)

第7条 町は、情報共有を進めるため、次に掲げる制度を基幹に、これらの制度が総合的な体系をなすように努めるものとする。

- (1) 町の仕事に関する町の情報を分かりやすく提供する制度
- (2) 町の仕事に関する町の会議を公開する制度
- (3) 町が保有する文書その他の記録を請求に基づき公開する制度
- (4) 町民の意見、提言等がまちづくりに反映される制度

(情報の収集及び管理)

第8条 町は、まちづくりに関する情報を正確かつ適正に収集し、速やかにこれを提供できるよう統一された基準により整理し、保存しなければならない。

(個人情報の保護)

第9条 町は、個人の権利及び利益が侵害されることのないよう個人情報の収集、利用、提供、管理等について必要な措置を講じなければならない。

第4章 まちづくりへの参加の推進

(まちづくりに参加する権利)

第10条 わたしたち町民は、まちづくりの主体であり、まちづくりに参加する権利を有する。

- 2 わたしたち町民は、それぞれの町民が、国籍、民族、年齢、性別、心身の状況、社会的又は経済的環境等の違いによりまちづくりに固有の関心、期待等を有していることに配慮し、まちづくりへの参加についてお互いが平等であることを認識しなければならない。
- 3 町民によるまちづくりの活動は、自主性及び自立性が尊重され、町の不当な関与を受けない。
- 4 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。

(満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利)

第11条 満20歳未満の青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する。

(まちづくりにおける町民の責務)

第12条 わたしたち町民は、まちづくりの主体であることを認識し、総合的視点に立ち、まちづくりの活動において自らの発言と行動に責任を持たなければならない。

(まちづくりに参加する権利の拡充)

第13条 わたしたち町民は、まちづくりへの参加が自治を守り、進めるものであることを認識し、その拡充に努めるものとする。

第5章 コミュニティ

(コミュニティ)

第14条 わたしたち町民にとって、コミュニティとは、町民一人ひとりが自ら豊かな暮らしをつくることを前提としたさまざまな生活形態を基礎に形成する多様なつながり、組織及び集団をいう。

(コミュニティにおける町民の役割)

第15条 わたしたち町民は、まちづくりの重要な担い手となりうるコミュニティの役割を認識し、そのコミュニティを守り、育てよう努める。

(町とコミュニティのかかわり)

第16条 町は、コミュニティの自主性及び自立性を尊重し、その非営利的かつ非宗教的な活動を必要に応じて支援することができる。

第6章 町の役割と責務

(町長の責務)

第17条 町長は、町民の信託に応え、町政の代表者としてこの条例の理念を実現するため、公正かつ誠実に町政の執行に当たり、まちづくりの推進に努めなければならない。

(就任時の宣誓)

第18条 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。

2 前項の規定は、助役、収入役及び教育長の就任について準用する。

(執行機関の責務)

第19条 町の執行機関は、その権限と責任において、公正かつ誠実に職務の執行に当たらなければならない。

2 町職員は、まちづくりの専門スタッフとして、誠実かつ効率的に職務を執行するとともに、まちづくりにおける町民相互の連携が常に図られるよう努めなければならない。

(組織)

第20条 町の組織は、町民に分かりやすく機能的なものであると同時に、社会や経済の情勢に応じ、かつ、相互の連携が保たれるよう柔軟に編成されなければならない。

(審議会等への参加)

第21条 町は、審査会、審議会、調査会その他の附属機関及びこれに類するものの委員には、公募の委員を加えるよう努めなければならない。

(意見・要望・苦情等への応答義務等)

第22条 町は、町民から意見、要望、苦情等があったときは、速やかに事実関係を調査し、応答しなければならない。

2 町は、前項の応答に際してその意見、要望、苦情等にかかわる権利を守るための仕組み等について説明するよう努めるものとする。

3 町は、前2項の規定による応答を迅速かつ適切に行うため、対応記録を作成する。

(意見・要望・苦情等への対応のための機関)

第23条 町は、町民の権利の保護を図り、町の行政執行により町民が受ける不利益な扱いを簡易かつ迅速に解消させるため、不利益救済のための機関を置くことができる。

(行政手続の法制化)

第24条 条例又は規則に基づき町の機関がする処分及び行政指導並びに町に対する届出に関する手続について必要な事項は、条例で定める。

第7章 まちづくりの協働過程

(計画過程等への参加)

第25条 町は、町の仕事の計画、実施、評価等の各段階に町民が参加できるよう配慮する。

2 町は、まちづくりに対する町民の参加において、前項の各段階に応じ、次に掲げる事項の情報提供に努めるものとする。

- (1) 仕事の提案や要望等、仕事の発生源の情報
- (2) 代替案の内容
- (3) 他の自治体等との比較情報
- (4) 町民参加の状況
- (5) 仕事の根拠となる計画、法令
- (6) その他必要な情報

(計画の策定等における原則)

第26条 総合的かつ計画的に町の仕事を行うための基本構想及びこれを具体化するための計画(以下これらを「総合計画」と総称する。)は、この条例の目的及び趣旨にのっとり、策定、実施されるとともに、新たな行政需要にも対応できるよう不断の検討が加えられなければならない。

2 町は、次に掲げる計画を策定するときは、総合計画との整合性に配慮し、計画相互間の体系化に努めなければならない。

- (1) 法令又は条例に規定する計画
 - (2) 国又は他の自治体の仕事と関連する計画
- 3 町は、前2項の計画に次に掲げる事項を明示するとともに、その計画の実施に当たっては、これらの事項に配慮した進行管理に努めなければならない。
- (1) 計画の目標及びこれを達成するための町の仕事の内容
 - (2) 前号の仕事に要すると見込まれる費用及び期間
(計画策定の手続)

第27条 町は、総合計画で定める重要な計画の策定に着手しようとするときは、あらかじめ次の事項を公表し、意見を求めるものとする。

- (1) 計画の概要
 - (2) 計画策定の日程
 - (3) 予定する町民参加の手法
 - (4) その他必要とされる事項
- 2 町は、前項の計画を決定しようとするときは、あらかじめ計画案を公表し、意見を求めるものとする。
- 3 町は、前2項の規定により提出された意見について、採否の結果及びその理由を付して公表しなければならない。

第8章 財政

(総則)

第28条 町長は、予算の編成及び執行に当たっては、総合計画を踏まえて行わなければならない。

(予算編成)

第29条 町長は、予算の編成に当たっては、予算に関する説明書の内容の充実を図るとともに、町民が予算を具体的に把握できるよう十分な情報の提供に努めなければならない。

- 2 前項の規定による情報の提供は、町の財政事情、予算の編成過程が明らかになるよう分かりやすい方法によるものとする。

(予算執行)

第30条 町長は、町の仕事の予定及び進行状況が明らかになるよう、予算の執行計画を定めるものとする。

(決算)

第31条 町長は、決算にかかわる町の主要な仕事の成果を説明する書類その他決算に関する書類を作成しようとするときは、これらの書類が仕事の評価に役立つものとなるよう配慮しなければならない。

(財産管理)

第32条 町長は、町の財産の保有状況を明らかにし、財産の適正な管理及び効率的な運用を図るた

め、財産の管理計画を定めるものとする。

2 前項の管理計画は、財産の資産としての価値、取得の経過、処分又は取得の予定、用途、管理の状況その他前項の目的を達成するため必要な事項が明らかとなるように定めなければならない。

3 財産の取得、管理及び処分は、法令の定めによるほか、第1項の管理計画に従って進めなければならない。

(財政状況の公表)

第33条 町長は、予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する状況(以下「財政状況」という。)の公表に当たっては、別に条例で定める事項の概要を示すとともに、財政状況に対する見解を示さなければならない。

第9章 評価

(評価の実施)

第34条 町は、まちづくりの仕事の再編、活性化を図るため、まちづくりの評価を実施する。

(評価方法の検討)

第35条 前条の評価は、まちづくりの状況の変化に照らし、常に最もふさわしい方法で行うよう検討し、継続してこれを改善しなければならない。

第10章 町民投票制度

(町民投票の実施)

第36条 町は、ニセコ町にかかわる重要事項について、直接、町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設けることができる。

(町民投票の条例化)

第37条 町民投票に参加できる者の資格その他町民投票の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例で定める。

2 前項に定める条例に基づき町民投票を行うとき、町長は町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない。

第11章 連携

(町外の人々との連携)

第38条 わたしたち町民は、社会、経済、文化、学術、芸術、スポーツ、環境等に関する取組みを通じて、町外の人々の知恵や意見をまちづくりに活用するよう努める。

(近隣自治体との連携)

第39条 町は、近隣自治体との情報共有と相互理解のもと、連携してまちづくりを推進するものとする。

(広域連携)

第40条 町は、他の自治体、国及びその他の機関との広域的な連携を積極的に進めるものとする。

(国際交流及び連携)

第41条 町は、自治の確立と発展が国際的にも重要なものであることを認識し、まちづくりその他の各種分野における国際交流及び連携に努めるものとする。

第12章 条例制定等の手続

(条例制定等の手続)

第42条 町は、まちづくりに関する重要な条例を制定し、又は改廃しようとするときは、次のいずれかに該当する場合を除き、町民の参加を図り、又は町民に意見を求めなければならない。

- (1) 関係法令及び条例等の制定改廃に基づくものでその条例の制定改廃に政策的な判断を必要としない場合
- (2) 用語の変更等簡易な改正でその条例に規定する事項の内容に実質的な変更を伴わない場合
- (3) 前2号の規定に準じて条例の制定改廃の議案を提出する者（以下「提案者」という。）が不要と認めた場合

2 提案者は、前項に規定する町民の参加等の有無（無のときはその理由を含む。）及び状況に関する事項を付して、議案を提出しなければならない。

第13章 まちづくり基本条例の位置付け等

(この条例の位置付け)

第43条 他の条例、規則その他の規程によりまちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。

(条例等の体系化)

第44条 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。

第14章 この条例の検討及び見直し

(この条例の検討及び見直し)

第45条 町は、この条例の施行後4年を超えない期間ごとに、この条例がニセコ町にふさわしいものであり続けているかどうか等を検討するものとする。

2 町は、前項の規定による検討の結果を踏まえ、この条例及びまちづくりの諸制度について見直す等必要な措置を講ずるものとする。

附 則

(施行期日)

この条例は、平成13年4月1日から施行する。

目次

- 第1章 総則(第1条・第2条)
- 第2章 市民主体のまちづくり(第3条・第4条)
- 第3章 健康と福祉のまちづくり(第5条)
- 第4章 文化創造のまちづくり(第6条・第7条)
- 第5章 地球環境を視野に入れたまちづくり(第8条)
- 第6章 個性あるまちづくり(第9条・第10条)
- 第7章 安全なまちづくり(第11条)

附則

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、市の目指すまちづくりの理念を明らかにすることによって、基本的人権と良好な環境を大切にす風土をはぐくみ、市及び市民が協働してまちづくりを推進することを目的とする。

(まちづくり規範)

第2条 市及び市民は、前条の目的を達成するため、次に掲げる規範に基づき、それぞれの役割と責務に応じ、行動するよう努めるものとする。

- (1) まちづくりは、すべての人の基本的人権の尊重のもとに進める。
- (2) まちづくりは、市と市民との信頼を深めることにより進める。
- (3) まちづくりは、市民相互の信頼及び社会連帯を深めることにより進める。
- (4) まちづくりは、文化の多様性を尊重して進める。
- (5) まちづくりは、地球環境保全の視点から進める。
- (6) まちづくりは、都市の個性を表現するものとして進める。

第2章 市民主体のまちづくり

(まちづくりの主体)

第3条 市民は、まちづくりの主体であって、まちづくりに参加することにおいて平等であり、市民相互に協働するとともに、市と協働してまちづくりの推進に努めるものとする。

(市民参加のまちづくり)

第4条 市長は、市民がまちづくりに参加することができるように、その条件の整備及び情報の公開に努めるものとする。

2 市長は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の形成を図るため、自主・自立のまちづくりに努めるものとする。

第3章 健康と福祉のまちづくり

(健康と福祉のまちづくり)

第5条 市及び市民は、福祉の向上を図るため、地域社会における市民の社会連帯を深めるよう努め

るものとする。

- 2 市長は、市民の健康増進、生活援助及び社会参加を進めるとともに、都市環境整備に当たっては、市民に心理的及び物理的障壁を感じさせないまちづくりに努めるものとする。

第4章 文化創造のまちづくり

(文化創造のまちづくり)

第6条 市民は、感動を分かち合える文化創造のまちづくりに努めるものとする。

- 2 市民は、市民生活に潤いと豊かさをもたらす自然の恵み及び歴史の継承並びに伝統文化の保護及び継承に努めるものとする。

(文化創造への支援)

第7条 市長は、市民の文化創造を活性化するために生涯学習の機会の増大を図るよう努めるものとする。

- 2 市長は、市民の文化創造に係る活動に対して必要な支援をすることができる。

第5章 地球環境を視野に入れたまちづくり

(環境との調和と共生)

第8条 市及び市民は、日常生活の負荷によって環境が損なわれることのないように負荷の低減に努めるとともに、環境と調和し、及び共生するまちづくりに努めるものとする。

第6章 個性あるまちづくり

(自然との調和)

第9条 市及び市民は、自然との調和を図りながら、安全かつ快適な住環境の形成及び個性あるまちづくりに努めるものとする。

(多世代の共生)

第10条 市及び市民は、地域産業及び文化の活性化並びに市民の利便性の向上を図り、多世代が共生する躍動感あふれるまちづくりに努めるものとする。

第七章 安全なまちづくり

(安全なまちづくり)

第11条 市長は、災害、事故、公害、犯罪等の緊急時における危機対応の体制を整備することにより、市民の生命及び財産を守るとともに、都市としての安全性及び安定性の向上に努めるものとする。

- 2 市民は、緊急時の市民互助が機能するための社会連帯の醸成に努めるものとする。

附 則

この条例は、平成9年4月1日から施行する。

箕面市市民参加条例

平成9年3月31日条例第5号

(目的)

第1条 この条例は、まちづくりにおける市民参加の基本的な事項を定めることにより、市と市民が協働し、地域社会の発展を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「市民参加」とは、市の意思形成の段階から市民の意思が反映されること及び市が事業を実施する段階で市と市民が協働することをいう。

2 この条例において「協働」とは、市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力することをいう。

(市民参加の推進に関する基本理念)

第3条 市民参加の推進は、市民のもつ豊かな社会経験と創造的な活動を通して、市と市民が協働して市民福祉の向上と将来のより良いまちづくりの実現を図ることを基本理念として行われるものとする。

2 市民参加は、地方自治の本旨に基づき適正に運営されなければならない。

(市長の責務)

第4条 市長は、市民自らがまちづくりについて考え、行動することができるよう市民参加の機会の提供に努めるとともに、市民参加を円滑に推進するための行政情報の公開に努めなければならない。

(市民の責務)

第5条 市民は、市民参加によるまちづくりの推進について、自らの責任と役割を自覚し、積極的な参加に努めるものとする。

(会議公開の原則)

第6条 市の執行機関に置く附属機関の会議は、規則で定める場合を除き、公開するよう努めなければならない。

(委員の市民公募)

第7条 市の執行機関は、市民の資格において附属機関の委員を任命しようとする場合は、その全部又は一部の委員を公募により選考するよう努めなければならない。

2 前項の公募の方法については、別に定める。

(市民投票の実施)

第8条 市長は、市民の意思を直接問う必要があると認めるときは、市民投票を実施することができる。

2 前項の市民投票の実施に関し、投票に付すべき事項、投票の期日、投票資格者、投票の方法、投票結果の公表その他必要な手続については、別に条例で定める。

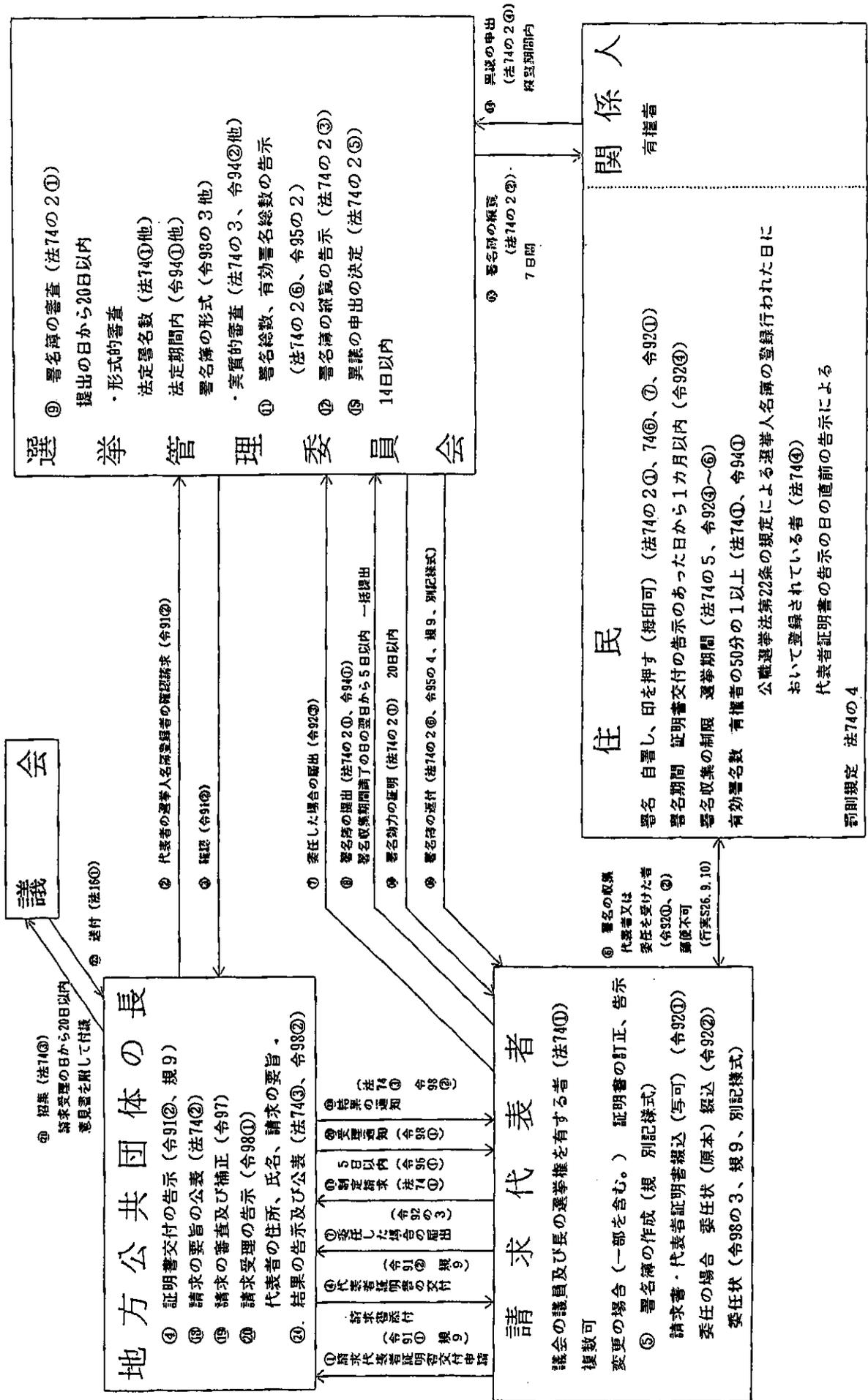
(委任)

第9条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、平成9年4月1日から施行する。

条例制定（改廃）請求の流れ



編集後記 * * * * *

残念ながら、いろいろな制約と力量不足のため、当初の目標にたどり着くことはできなかった。現時点、通過点での報告書とご理解願いたい。引き続き研究活動は、続けていきたいと思っている。

また、当初、第3章活動の記録に掲載する予定であったレジメ、資料、会議録、講演会の記録等については、諸般の事情により、割愛せざるを得なくなった。必要な方は、申し出ていただきたい。

分権時代の自治体法務、とりわけ政策法務の役割が、今後益々その重要性を増してくるなかで、その最前線にいる自治体職員として、今後とも頑張っていきたいと思っている。

政策法務研究会

* * * * *

<p>広域研究活動報告書 地方分権時代の政策法務 2004年（平成16年）2月 財団法人 大阪府市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター</p>



古紙配合率100%再生紙を使用しています