
2 自治基本条例の内容～ニセコ町を例に～

2 自治基本条例の内容～ニセコ町を例に～

以上、自治基本条例の内容についての概略をまとめてきた。ここでは、ニセコ町の「ニセコ町まちづくり基本条例」を例に、自治基本条例の構造や範囲、自治基本条例の視点などについて明らかにし、その具体的内容を整理する。

2.1 自治基本条例の範囲と基本的構造

わが国で自治基本条例を最初に制定したのは、北海道ニセコ町であるとされる。「ニセコ町まちづくり基本条例」は全体で 45 条から成り、まちづくりに関する基本的事項が定められている（図表 2-1、2-2）。

図表 2-1 「ニセコ町まちづくり基本条例」（概要）

前文
○目的
○まちづくりの基本原則 情報共有の原則、行政の説明責任、住民参加の原則など
○情報共有の推進 意思決定の明確化、情報共有のための制度保障
○まちづくりへの参加の推進 まちづくりに参加する権利の保護、子どもたちの参加の権利保護、町民の責務
○コミュニティ コミュニティの育成
○町役と責務 町民公募の行政運営、意見・要望・苦情等への応答義務と町民の権利保護、行政職員の専門スタッフとしての役割
○まちづくりの協働過程 町民と行政の協働 計画過程への町民参加と情報明示など
○財政 予算策定過程の透明性確保など
○評価 行政の仕事を町民が評価する仕組みの導入
○町民投票制度
○連携 ニセコファンとの連携、近隣自治体との連携など
○条例制定等の手続
○まちづくり基本条例の位置付け等 他の条例はこの条例を最大限に尊重
○この条例の検討および見直し 4年に1度の条例見直し

各自治体により自治基本条例の内容や構成は様々であるとは言え、ニセコ町の条例はその後に制定された事例にかなり影響を与えたとされており、これをベースとして自治基本条例について理解を深めることが基本になると考えられる。

次に詳しく見ていくが、実は、一般に自治基本条例といわれる事例を見る限り、既に地方自治法

において定められている事項もある。その意味では、いま改めて定める必要はないようにも思えるが、それでもなお条例が注目される背景には、分権時代にふさわしい自立した自治体を目指そうという、各自自治体の強い意思の表れがあると言えよう。

ニセコ町の場合も、それまで進めてきた住民参加の歴史のうえに立ち、町の考え方や個性、独自性など様々な思いを盛り込み、今後のまちづくりに取組もうとする姿勢をこの条例から読み取ることができる。

図表 2-2 「ニセコ町まちづくり基本条例」(全文)

ニセコ町まちづくり基本条例	
	平成 12 年 12 月 27 日 条例第 45 号
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—第 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、育てるよう努める。

(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。

2.1.1 ニセコ町まちづくり基本条例の制定過程

ニセコ町まちづくり基本条例が制定されるまでの過程は、図表 2-3 のとおりである。

逢坂町長のリーダーシップ、「情報共有」のまちづくりを進めてきた経緯、職員も参加した札幌地方自治法研究会のバックアップなどを背景としながら、自治基本条例の検討が進められてきたことに特徴がある。

図表 2-3 ニセコ町まちづくり基本条例の制定過程

時期	経緯
1997 年（平成 9 年）以前	まちづくり懇談会やまちづくり町民講座などにおける町民議論 「町長が替わったら、情報共有や住民参加の仕組みもなくなるのか。」 「どこで、どうやって、行政にものを言ったらよいのか。」などの意見 ↓ 意識醸成 「まちづくり条例のようなものが将来必要ではないか。」
1998 年（平成 10 年）	まちづくり懇談会や広報広聴検討会議で、まちづくり条例について議論。 広報誌で、まちづくり条例について特集。 議会で、まちづくり条例について説明。
1999 年（平成 11 年）	札幌地方自治法研究会で、ニセコ町規模をイメージした自治基本条例の検討開始。 自治体法務合同研究会（島根大会）で報告される。 ↑ ニセコ町職員の研究会への参加。並行して職員によるまちづくり条例の勉強会。 まちづくりを考えるシンポジウムで議論。 議会でまちづくり条例について説明。 広報広聴検討会議、管理職会議で検討。
2000 年（平成 12 年）	札幌地方自治法研究会で自治基本条例試案を完成。 自治体法務合同研究会（熊本大会）で発表。 ↓ 職員による検討チームで条例試案を検討。（途中から町民公募） 条例試案をひな形とするのではなく、必要なところは取入れ、足りないところは新規に追加。 ↓ 議会で勉強会開催。広報広聴検討会議、管理職会議で検討。 まちづくりを考えるシンポジウム、まちづくり町民講座で議論。 町民説明会の開催。 地方自治土曜講座など、町外のさまざまな場で説明・意見交換。 パブリックコメントを求める。 12月、条例可決成立。
2001 年（平成 13 年） 4 月、条例施行	条例の内容について広報誌で特集。 条例のポイント、考え方を整理した手引書を作成。

（出所）『わたしたちのまちの憲法』、2003 年、日本経済評論社

2.1.2 条例全体についての町自らによる解説

ニセコ町では、「ニセコ町まちづくり基本条例の手引き」（平成12年12月27日条例第45号）として、条例全体について次のように解説したうえ、逐条解説を行っている。これによりニセコ町自身による条例に対する基本的考え方を読み取ることができ、また自治基本条例に対する一般的な疑問のいくつかに対する回答を得ることができる。これを踏まえながら、次項においてニセコ町条例の構造を明らかにすることとする。

(1)「自治基本条例」としての性格

本条例は、「自治」の「基本」となる意味で「自治基本条例」の概念を持つものである。「自治基本条例」は、憲法その他国法に準ずべきものがなく、地方分権を進める中での新たな概念である。住民の権利保護やそのための制度保障など、自治実現のための基本となる条例として、また、自治の本旨（住民自治及び団体自治）を法的側面から支える条例として期待される。今後この概念を自治のさまざまな実践の中で定着させていくことが、最も重要である。

(2)「基本条例ありき」ではないニセコ

自治基本条例制定の動きは、ともすれば条例制定そのものが最終目的にすりかわる危険性を持っている。本町では、これまでのさまざまな取組みを法令で裏打ちするために本条例を制定したのであり、条例制定は自治の実践が基盤にあってこそ可能である。

従って、本条例に盛り込まれた制度すべてを新たに運用するものではない。既に運用されている制度も多い。

(3)町民憲章との違い

本条例が基本理念だけを規定したものであれば、町民憲章と変わらない。また、制度だけを規定したものであれば、「基本」とすべき意味がない。本条例は、理念、制度共に盛り込まれた総合的な条例であり、特にわたしたち町民の権利を明示し保護する点、従来の町民憲章とは性質を異にするものである。

そもそも、本条例が理念条例か制度条例かという分類にはなじまない。

(3)「育てる条例」としての位置づけ

本条例は、時代や社会経済の状況に応じ、わたしたち町民で「育てていく条例」である。本条例第43条において、他の条例が本条例を尊重する規定（本町における条例の中の最高法規的性格）を技術的に担保しているが、本条例そのものの改廃については他の条例と同じ手続きを踏むものであり、「育てる」ことを妨げてはいない。

(4)条例に罰則はつきものか

本条例に罰則はない。社会一般に「条例」というと、「住民を縛りつけ、違反者は罰せられる」という捉え方をされがちである。本条例は自治の基本となるものであるため、条例の実効性は、わたしたち町民自らが実践することにより保つものであり、そこにおいては罰則を必要としない。

(5)「自治基本条例」という名称について

「まちづくり憲法」「まちづくりのきまり」など、より分かり易い条例の名称の検討が今後必要である。本条例に「条例」と名付ける必要があるのかという疑問が残ったが、「住民自治＝まちづくり」と捉え、「まちづくり基本条例」とした。

(6)本条例の運用により何が変わるのか

目に見えて変わることは少ない。いままでのニセコ取組みや実践を法令で裏打ちするためのものであり、町民の権利が侵害されたときに大きな力を発揮することとなる。

まちづくりのためのしくみを具体的な権利や制度として定めたものであり、わたしたち町民自らの運用次第で、ニセコのまちづくりそのものも大きく変わる。

(7)「自治基本条例」が「条例」としてこだわる理由

本条例の性格から、「規則や要綱という形をとってもよいではないか」という議論がある。議会、そして町全体で議論して初めて町の憲法的性格を持つ存在となるため、町長の執行権内に留まる「規則」では、こうした存在となり得ない。

そもそも、本条例の制定意図は、まちづくりのための基本的な考え方やしくみを定めるものであり、自治の理念を町の姿勢として明確に持つためのものである。そのためには、自治体独自の最高法令である「条例」として制定することが必要である。

(8)本条例の下に規則や要綱を整備しない理由

自治体の「憲法」として本条例を考えると、理念と制度が混在する本条例に付随する規則や要綱は、かえって法令の体系を複雑化するだけであり、わたしたち町民にとっても分かりにくいものとなるため必要としない。一方で、本条例第 44 条に規定する分野別の基本条例整備は、条例全体の体系化を進めるために必要となる。

(9)自治体「憲法」としての性格

本条例のような自治基本条例が、自治体のいわば「憲法」としての性格を持つという考え方の背景には、以下の 2 つの考え方がある。本条例は以下 2 つの考え方の両面を持ち、どちらにあてはまるかの判断は行っていない。

- A **最高法規説**～自治基本条例は個別条例や基本構想の上位に位置し名実共に自治体の最高条例とする考え方。(条例ピラミッドの頂点に自治基本条例が位置するという考え方。)
- B **「串刺し」説**～自治基本条例は個別条例や基本構想と並列であるが、それぞれのよって立つべき基本理念や原則を総合的に規定し、いわば串刺し的にそれぞれを貫くという考え方。

(10)「行政基本条例」としての性格

自治体職員がまちづくりの「専門スタッフ」として町の仕事を進めるとき、本条例は、そのよって立つべき基本法令としての性格を併せ持っている。

2.1.3 ニセコ町まちづくり基本条例の構成と条文

ニセコ町まちづくり基本条例は、理念、原則条項、制度条項、具体的制度の 4 つの階層（構造）に分けて説明することができる。

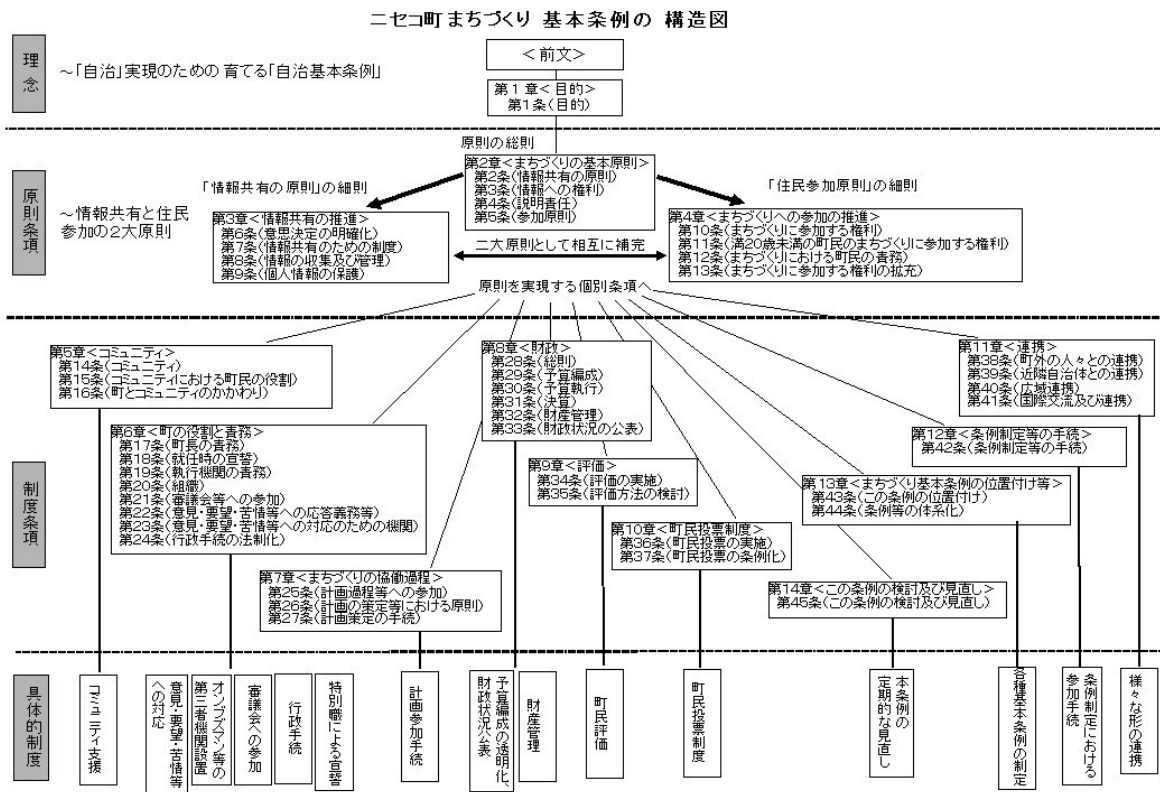
(1) 全体の関係（構造）

全体で 45 条から成る本条例は、条例設置の目的（理念）と、それを実現するための大原則（まちづくりの基本原則）および 2 大原則（「情報共有」と「住民参加」）、それらの原則を実現する個別条項・個別制度、そしてその具体的内容・具体的制度という構造となっている（図表 2-4）。

以降、「ニセコ町まちづくり基本条例の手引き」（平成 15 年 4 月改訂）における同町による逐条解説を各図表で引用しながら、特に注目すべき点や特徴などについて解説する（注記のない限り、

「 」内は本手引きからの引用を示す。

図表 2-4 ニセコ町まちづくり基本条例の構造図



(出所) ニセコ町ホームページ (<http://www.town.niseko.hokkaido.jp/kihon/images/kouzou.jpg>)

(2) 題名

条例、規則には題名がつけられる。題名を付するにあたっては、次の2点に注意する必要がある。

- ① 簡潔であること
- ② 題名からその内容が一応推察でき、他の条例や規則との紛れが生じないこと

この2つの要請は相容れない場合が多く、どちらに重きを置くかは難しいが、一般的には、簡潔性に重きを置くこととされている。

昨今、「まちづくり」という言葉が自治体関係者の間で定着しているように思われるが、もともと「まちづくり」はどちらかというと「ハード」的な意味で用いられてきた。しかし、本条例の場合、「ニセコ町まちづくり基本条例」という題名がつけられており、「ソフト」の意味も含め、まちづくり全般に関わる条例として、自治のあり方を広くその対象としている。

ニセコ町の解説によれば、「この条例は、ニセコのまちづくりを進める上でのわたしたち町民の共通ルールです。この共通ルールは、日本国憲法や地方自治法などの法の精神に基づき、わたしたち町民がまちづくりの主役（主体）として行動するためのものです。」

条例の名前にある『まちづくり』とは、道路や上下水道の整備、市街景観形成などの目に見える『ハード』の側面だけではなく、情報共有や住民参加などの仕組みづくりといった目に見えない『ソフト』の側面も含んでいます。そしてそこから、わたしたち町民が、住むことそのものが誇りに思える『暮らしづくり』を発展させること、それが「まちづくり」に込められた思いです」としてい

る¹⁴。

また、「本条例に『条例』と名付ける必要があるのかという疑問が残ったが、『住民自治＝まちづくり』と捉え、『まちづくり基本条例』とした」が、『『まちづくり憲法』『まちづくりのきまり』など、より分かり易い条例の名称の検討が今後必要である」ともしている。

なお、「まちづくり条例」という場合、一見すると、従来からの都市計画法の延長としてのそのように見受けられる。

本稿では、ニセコ町の定義「その自治体の地方自治（住民自治、団体自治）の基本的なあり方について規定し、かつ、その自治体における自治体法の体系の頂点に位置付けられる条例」を基本に、基本自治基本条例を「地域の自治に関する基本的な内容についてのきまりを定めたもの」として広義の意味で捉えて定義しており（「1.1 自治基本条例とは」）、この意味からすると単なるまちづくり条例とは位置付けが異なる。

(3) 理念（前文・目的）

前文とは、法令の各本条の前に置かれ、その法令の制定の趣旨、目的、基本原則を述べた文章を言う。

前文は、具体的な法則を定めたものではなく、直接法的な効果が生ずるものではないが、本条とともに、その法令の一部を構成するものであり、各条項の解釈の基準を示す意義を有するとされる。前文の改正には、当該法令の改正手続が必要となる。

最近では、法令の第一条に目的規定、趣旨規定を置くものが多く、前文を置く必要性は少ないと言われているが、条例では、新しい政策を条例化する場合などに前文を置く例が見られる。

自治基本条例においても、この「前文」は大きな特徴となっている。ニセコ町の場合、前文と目的によって、条例制定の趣旨や目指すべき姿などの「理念」を表している。他の事例においても、この前文に力点を置き、自らの歴史やまちづくりに対する思いなどを謳いあげている例が多い。

ニセコ町では、この前文について、「条例の前文をご覧ください。『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（前文より引用）。』としている（図表2-5）。

この前文では、自治の手ごたえをつかんだニセコの現状を表現しています。この「自治」をより本物の自治に発展させること、これがわたしたち町民の最終目的です。そのために、この条例を自治のための基本条例として、わたしたち自身のツール（道具）として使いながら、わたしたち自身が「市民」として主体的に考え、主体的に行動します」と説明している。

ここでは、これまでのまちづくりの歴史の上に立ち、今後もその取組みを発展させ、自らの手で個性あるまちを作り上げようという精神が表現されている。そのため、条例を『『自治』実現のための育てる『自治基本条例』と位置付け、定期的な見直し規定によりまちづくりを検証する機会を設けるほか、従来の条例が「…である」という文体であったのに対し、「…です…ます」というように、市民に身近で理解しやすい文体で書かれていることも特筆すべき特徴となっている。

¹⁴ ニセコ町ホームページ (<http://www.town.niseko.hokkaido.jp/kihon/>)

図表 2-5 ニセコ町まちづくり基本条例（前文、第1章目的）

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のよ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。

【解説】

○「まちづくり」とは

「まちづくり」は、道路や上下水道の整備、市街景観形成などのハード面、情報共有や住民参加などの仕組みづくりのソフト面、それぞれだけを指すものではない。日々人々が生業を営み、よりよい暮らしを個人個人がつくっていく「暮らしづくり」そのものが「まちづくり」である。

従って、「まちづくり」の概念は非常に広く、たとえニセコで定義付けを試みてもさほど意味をなさないことは遊びに終わる可能性があるため、以下のとおり用語としての定義付けは不要と考えた。

○「まちづくり」の用語を定義しない理由

①個々の事例を挙げることはできるが、概念が広く総体で括るのは難しい。

②定義することが、ニセコでの「まちづくり」の意味をかえって狭める。

③定義してもすぐ陳腐化してしまう。（時代とともに変化する。）

④条例という法令のなかで「まちづくり」を定義する必要性が低い。

上記の結果、本条例では「まちづくり」を「自治を基本とする」という趣旨で捉えることとした。

○いままでの取組みのひとつひとつが「自治」への歩み。これを「情報共有の実践により『自治』の実現を学んだ」という前文に落とし込んでいる。

○わたしたち町民が主体のまちづくりについて

過去の日本では行政「サービス」の名の下に、「公共サービス＝すべて行政がやること」と勘違いされてきている歴史がある。さまざまな公共課題の解決は、本来わたしたち町民自身が主体的に考え、解決しなければならない。前文中にある「町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる『自治』」とは、こうした町民主体のまちづくりを意味している。

○公共的な仕事（まちづくり）は、本来、住民が日常生活の中で自らが主体的に行なってきた仕事であり、相互扶助の中で培われてきたものである。しかし、行政が公共サービスの名の下に、本来住民が担ってきた仕事を住民のニーズ等の名の下に引き受けてきた歴史がある。このことによって行政は肥大化し、公共課題の解決はそもそも行政が行なうものとの錯誤が生まれてきた。

本条例は「まちづくりの主体は町民である」との住民自治の原点を立法事実とし、行政（役場）の役割を明確にし、住民自治を将来にわたって実行するために制定されたものである。

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。

【解説】

○ここでいう「自治」とは、自治の本旨（憲法第92条）である住民自治と団体自治の両側面を包含する。

○「まちづくりに関する基本的な事項」とは、情報共有、住民参加を中心とするさまざまな理念、わたしたち町民の権利や責務、制度などをいう。

(4) 原則条項

① まちづくりの基本原則（第2章）

本条例では、まちづくりの2大原則として、「情報共有原則」と「市民参加原則」を掲げており、第2章はそれら「原則の総則」として位置付けられている（情報共有の原則（第2条）、情報への

権利（第3条）、説明責任（第4条）、参加原則（第5条）により構成）。

まちづくりの中心となるプレーヤーを住民とし、町民が主役のまちづくりを推進するためには情報共有（情報へのアクセスや説明責任の確保）が不可欠であることを明らかにしたうえで初めて、町民のまちづくりへの参加が保障されるという構成である（図表2-6）。

図表2-6 ニセコ町まちづくり基本条例（第2章まちづくりの基本原則）

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。

【解説】

○本条は「情報共有原則」の柱となる条項。わたしたち町民自らが考え行動する自治のために必要不可欠なものである。

○用語の定義

「情報共有」～町と町民とが町政に関する情報を保有し、及び活用することをいう。

○情報共有の理念（ニセコ町情報公開条例より抜粋）

「まちづくりの基本は、その主体である私たち町民が自ら考え、行動することにあります。そして、私たちが自ら考え、行動するためには、まちに関するさまざまな情報やまちづくりに対する考え方などが、私たちに十分に提供され、説明されていなければなりません。」

「私たちは、まちづくりの諸活動が、すべての人に開かれ、公正でわかりやすいものとなるよう、情報の公開と共有を進め、住むことに誇りを感じ、喜びをわかちあえる郷土「私たちのニセコ」づくりのために、この条例を制定します。」

○情報共有の概念

情報共有は、行政からの一方的な情報提供だけではなく、町民相互の情報発信があってこそ成り立つものである。

○基本原則の柱

情報共有があって初めて住民参加が意味をなす。

《本条例における基本原則の構成》

① 情報共有の原則

第2条 情報共有を基本としたまちづくり

第3条 情報へのアクセス権

第4条 行政の説明責任

② 住民参加の原則

第5条 行政のあらゆる過程における参加の機会確保

（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。

【解説】

○いわゆる情報への「アクセス権」を町民の権利として明示した。

○用語の定義

「アクセス権」～情報共有の核となる権利。町民が、行政が保有する情報の提供を受動的に受け取るのみならず、主体的にその情報の提供を行政へ要求し取得する権利をいう。（「要求し取得する」とは、例えばインターネット上で町のホームページからまちづくりにかかわる情報を取得するといった行動も含んでいる。）従って、この権利は、わたしたちが町民として主体的にまちづくりにかかわるための基礎的な参加権として位置付けられる。

「町」～町の公的機関（議会、町長の執行機関、委員会、委員及び附属機関）をいう。

○情報取得の機会均等により、誰もが対等な立場でまちづくりのための議論ができることを目的としている。

○「町の仕事」という用語について

わたしたち町民から見て、「政策」「施策」「事業」といった言葉の使い分けに意味があるのかという疑問がある。例えば、「政策」は国（政府）レベルの仕事を指す用語と過去には言われたこともあったが、自治体でも広くこの言葉を用い、名実ともに実行しているところが多い。「施策」も同様である。いずれの言葉もすべて「仕事」という言葉で括ることにより、わたしたち町民にとっての分かりやすさを優先した。

（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。

【解説】

○前条における町民の権利と共に、町の説明責任を規定した。町は、わたしたち町民からの信託を受けて仕事をしているのであり、いわば依頼主であるわたしたち町民に仕事の内容を具体的に説明する義務がある。

○用語の定義

「説明責任」～町の諸活動を町民に説明する責任をいう。

○本条が及ぶ範囲は広く、町の仕事の計画段階（※1）から財政上の情報（※2）などまちづくりの諸活動の成果までを想定している。

※1 例えば、農業振興計画等の各種計画や公共施設の建設計画など。

※2 財政状況調査（借金、貯金等）、監査委員の意見、決算結果など。

（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。

【解説】

○本条は、本条例の基本原則の2点目である「住民参加原則」を規定した。

○町が町民の権利を擁護することをここで宣言している。

○「町民の参加」とは何か

「参加」の概念は本来非常に広範であり、常にその対象や範囲を考える必要がある。

本条例で想定する「参加」とは、以下にいう「①町の仕事への参加」である。

「参加」は依然として行政側の視点に立った用語であり、住民自身が主体的なまちづくりを行う場合の用語ではない。他に適当な言葉がないため「参加」ということばを用いている。

行動としての参加	関心としての参加
①町の仕事への参加 審議会委員としての参加 町民検討会議への参加 まちづくり町民講座への出席 など	④情報へのアクセス 町のホームページからの情報取得 広報誌を読む など
②民間団体行事への参加 ボランティア団体への参加、活動 町内会活動への参加 など	⑤情報の収集、発信 自己のホームページでの情報収集、 発信 など
③個人の取組みへの参加 同じ趣味を持つ者同志の行動 個人によるごみ拾いへの協働 など	行政からの参加 ⑥行政（役場）が町民活動に参加 ～「行政参加」

② 情報共有原則（第3章）

市民が主役のまちづくりを進めようとする場合、情報の共有はその大前提つまり「情報なくして参加なし」であり、情報開示と市民参加は一体と考えるべきである。あるいは、情報開示の徹底により外部から行政活動の監視やコントロールが可能になることから、行政活動への市民参加の第一歩という考え方もできよう。

国レベルでは、時代の要請としての「知る権利」に応じ、国の行政機関の保有する情報を国民に開示するための法律として、1999年に情報公開法（正式名称は「行政機関の保有する情報の公開に

関する法律)¹⁵が成立し、2001年4月に施行されている。

ニセコ町も情報共有を積極的に進めてきており、その歴史がまちづくりの基盤となっているようである。このことについて、ニセコ町では次のように説明している。

「まちづくりの大切な基盤が『情報共有』です。まちづくりにかかわる情報は、町民の共有財産です。わたしたち町民の間でまちづくりに関する情報が共有されていなければ、住民参加も意味をなしません。この条例では、『情報共有』と『住民参加』を車の両輪に同じと考え、一体のものとして、まちづくりのための重要な原則と考えます。」

また、同町が「本町では、これまでのさまざまな取組みを法令で裏打ちするために本条例を制定したのであり、条例制定は自治の実践が基盤にあつてこそ可能である。従つて、本条例に盛り込まれた制度すべてを新たに運用するものではない。既に運用されている制度も多い。」とすつており、「ニセコ町情報公開条例」(平成10年9月25日)と同時に「ニセコ町個人情報保護条例」(平成10年09月25日)が制定済である。

以上の考えは、自治基本条例の第3章でも具体化されている(図表2-7)。

図表2-7 ニセコ町まちづくり基本条例(第3章情報共有の推進)

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。

【解説】

○本章(第6条から第9条まで)は、第2条から第4条における情報共有原則を具体的に規定したものであり、「行政の透明性の確保」を恒常的な姿とするものである。

○意思決定の過程とは、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」に基づき、町長が政策意思を決定するに至る過程、即ち「政策意思の形成過程」全般をいう。

○町長が町の代表者として「どのような情報や案に基づき」「どのような議論を踏まえ」「どのように考え、いつ、どの時点で判断したか」等の政策決定の過程を明らかにすることは当然の責務であり、住民自治を進める最低限の義務である。

○主語を「町は」とし、各執行機関も上記に準じた事務をとり進めなければならないことを規定している。

○政策意思の決定に当たっては、これらの経過を町民に説明する責務=説明責任があり、町は積極的にお知らせ、公表、説明等を努めるよう規定したものである。

(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

¹⁵ 主な内容及び特徴として、「個人情報などは開示されない」、「法人や外国人も情報開示請求できる」、「対象は「国の」「行政機関」であるので、国会や裁判所や地方公共団体には適用されない」、「国の機関の不開示決定、一部開示決定に不服があるときは、行政機関の長に対して、不服申し立てができる。その場合、行政機関の長は情報公開審査会に諮問し、裁決を行う。」、「また、不服申し立てとは別途に、裁判所に対して決定などの取り消しを求める訴訟を提起することもできる。不服提訴は高等裁判所のある地方裁判所に行く。」など。

個人情報の保護に関しては、「個人情報の保護に関する法律(基本法制)」(平成15年5月30日)、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(平成17年4月1日)、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」(同)。

【解説】

○各号は、情報公開条例をその根拠として、具体的に以下の諸制度として運用する。

- (1)→ 『もっと知りたいことしの仕事』（予算説明書）、広報誌、そよかぜ通信 など
- (2)→ プライバシーにかかわる情報を扱う会議を除き、原則公開の諸会議
- (3)→ ニセコ町情報公開条例
- (4)→ まちづくり町民講座、まちづくりトーク、まちづくり懇談会、こんにちは町長室、町民検討会議、まちづくり広聴箱、まちづくり委員会 など

○例えば4号にかかわる事例として、町民検討会議での検討を中心とし道の駅「ニセコビュープラザ」や温泉施設「綺羅乃湯」を建設した事例がある。また、事務局を町内外の住民で構成してワークショップによりまとめた「尻別川宣言」などがある。

○諸制度の内容は、現在実施しているものに限らず、その効果や効率性を考え広く実施の可能性を検討しなければならない。

(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。

【解説】

○「まちづくりに関する情報を正確かつ適正に収集」とは

その時々に応じた的確な情報収集はもちろんのこと、町の将来を考え、町内での話題のみならず町外の話題なども、その時々々の社会情勢に応じ広く積極的に収集することをいう。従って、常に社会経済情勢を広くとらえる視点が必要となる。

○「統一された基準」とは

文書管理規程による行政文書の保存年限管理と「ファイリング・システム」の厳格な運用を指す。

○「ファイリング・システム」

文書の私物化排除、即時検索性や他者検索性の向上を柱に、行政が保有する文書情報を一定のルールのもとに管理する手法。本条例の基本原則である情報共有を実現するための有力なツールとして位置付けられる。

(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。

【解説】

○「ニセコ町個人情報保護条例」を基本とする。

○個人情報保護の理念（ニセコ町個人情報保護条例より）

「町の保有する個人情報の開示、訂正及び削除を請求する個人の権利を保障するとともに、個人情報の適正な取扱いに関して必要な事項を定めることにより、基本的人權の擁護を図り、もって公正で民主的な町政の推進に資する」

○OECD（経済協力開発機構）の「プライバシー保護8原則」を参照。

「OECD（経済協力開発機構）の「プライバシー保護8原則」

①収集制限の原則

（自治体は）個人情報を無制限に収集することはできない。

②データ内容の原則

個人情報の取り扱いは必要な範囲で正確、完全なものでなければならない。

③目的明確化の原則

個人情報の収集目的は、事前に明確にしておかななければならない。

④利用制限の原則

個人情報は、法律に規定があるもののほか目的以外に利用してはならない。

⑤安全保護の原則

（自治体は）個人情報を紛失、破壊、修正等をされないように安全保護措置を取らなければならない。

⑥公開の原則

個人情報にかかわる（自治体の）開発、運用及び政策の内容は、広く公開されなければならない。

⑦個人参加の原則

個人は、自己に関する個人情報の存在と内容について知る権利がある。

⑧責任の原則

(自治体は) 以上の原則を実施するための法制度に従う義務がある。

③ 市民参加原則 (第4章)

1) まちづくりにおけるプレーヤーとしての町民の位置付け

ここでは、まちづくりへの参加者(プレーヤー)としての町民について規定し、その権利と責務そして住民参加に関して述べている。まちづくりの主役はあくまで町民であるとの姿勢から、行政活動への参画における権利と取り扱いについて、また誰が参画するかといったまちづくりへの参加者(プレーヤー)に関して規定している。

まず、参画における権利過程については、町の重要な計画を作る際には住民参加を前提として定めることとされている。この場合の住民参加は、計画案を行政がある程度お膳立てしてからの参加ではなく、白紙の段階からの参加である。

また、ここで特に注目されるのは、まちづくりへの参加者(プレーヤー)として、これまでどちらかという正式には考えられてこなかった(20歳未満の青少年及び)子どもの参加すなわち「子どもの参加権」について言及している点である。

つまり、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」として、年齢に応じた適切な市民参加についての規定がそれに当たる。

子どもの権利に関して言えば、国際的な共通認識として1989年に国連総会で採択された「子どもの権利条約」がひとつの基準となろう。現在、アメリカとソマリアを除く全世界の国々によって批准されており、日本も1994年に批准している。

子どもの権利条約は、18歳未満の子どもが幸せな子ども期を過ごすためにどうしても欠くことのできない内容を「子どもの権利」として保障している。つまり、子どもの「成長発達権(一人ひとりの子どもがその秘めている能力を最大限に発達させ、自由で民主的な大人へと成長する権利)」を保障し、それを実践するために国連や国・学校など社会がしなければならないことが詳しく規定されているのである。

本条約には様々な権利が定められているが、具体的には、子どもの主体的な成長発達を保障するための「意見表明権」が基本となっている。「意見表明権」とは“子どもが欲求を表現する権利”を指すが、それが重視される理由として、「①人間の尊厳の保障(無視されず、顔を自分に向けてもらう人間関係の形成によって、子どもは一人の人間としての尊厳を確保できる)」、「②居場所の保障(どんなことでも言える、安心と自信と自由を保障してくれる人間関係を通してはじめて、子どもは自律的で責任のある大人へと成長発達できる)」、「③主体的な成長発達=自己実現の機会の保障(人間関係をとおして成長発達過程に自ら参加することにより、今の人生を主体的に生きられる)」という3点があるためだとされている。

そこには、子どもの成長発達権、すなわち「一人ひとりの子どもがその秘めている能力を最大限に発達させ、自由で民主的な大人へと成長する」ためには、いつでも、何でも言える人間関係を形成すること、つまり「意見表明権(欲求表明権)」が必要不可欠だという。

他方、近年わが国においては、将来を担う世代の一人として意思決定に参加する権利を有するとして、住民投票の実施における青年や子どもの参加が議論されている。実際に、16歳以上の参加・投票を認める例も出てきた(神奈川県大和市「大和市自治基本条例」、平成17年4月1日施行)。これまでの議論のなかでは、青年や子どもが正確な情報に基づいて適切な判断・意思決定が可能かどうか、または有権者が増えることによる様々な影響などを考慮して、住民投票における若年層の参加については賛否が分かれているようである。

しかし、少なくともニセコの場合は、まちづくりのメンバーとして子どもを想定し、その能力や

課題に応じた参加や意思表示が可能であると考えている。

それは、まちづくりへの参加の権利は大人たちだけのものではなく、「そもそも自体に関する参政権というのは、胎児の段階から有しているのであり、それが人間の成長、発達にしたがい、質・量ともに増大していくという発想が自治の現場の目からしても自然なのではないか」¹⁶という言葉で表現されている。これには、刑事罰の適用年齢が下げられるなかで、それに相応しい権利が与えられることも妥当ではないかといった考えなどが反映されているようである。

こうした考え方にに基づき、例えば「ニセコ町まちづくり委員会設置要綱」（平成14年3月27日）において、「ニセコ町は、『住むことが誇りに思えるまち』をめざすため、『情報共有』と『住民参加』を基本原則とする『ニセコ町まちづくり基本条例』に基づき、まちづくりの仕事をを行っている。『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』という考え方にに基づき、ニセコ町民がまちづくりの主体として自治にかかわり、様々なまちづくり活動に対する議論の場として『ニセコ町まちづくり委員会』を設置する（第1条）」こととするなかで、これと同時に、「ニセコ町小学生まちづくり委員会設置要綱」（平成14年3月27日）および「ニセコ町中学生まちづくり委員会設置要綱」（平成14年3月27日）において、「ニセコ町まちづくり基本条例（第11条）」を根拠法令とし、子どもたちがそれぞれの視点でまちづくりへの参加が可能となるよう規定している。

これ以外にも同町では、小・中学生による「子ども議会」や高校生による「一日町長」などを実施し、行政活動への参加を推進しているが、これらはまずは町主催により可能なことから実験してみようという意図で実施されていると言えよう。

また、子どもの参加に関する試みについての様々な批判や懸念に対しては、継続しつつ工夫を重ねることが大切であると考えられており、参加の方法は町民全体で考えていく必要があることや、子どもの成長や年齢に応じてどう議論を深め、意見を反映していくのが課題となっている。

図表 2-8 ニセコ町まちづくり基本条例（第4章まちづくりへの参加の推進）

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。

【解説】

○本条は、わたしたち町民のまちづくりへの主体的な参加権を明らかにしている。

○「参加」は住民の権利か責務か

「参加」は町民の当然の権利であり、責務ではない。

強制されることのない機会均等の参加を保障されることが重要であり、結果的平等に到達するための権利保障を意味するものではない。

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。

【解説】

○まちづくりへの参加においては、わたしたち町民が互いに対等の立場であることを明記した。例えば、身体障害等により意思表示ができない人なども、他の人と常に対等な立場で参加できることが保障される。外国籍の町民も、もちろん前項に規定するまちづくりへの参加権を有している。

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。

【解説】

○わたしたち町民の基本的な権利として規定した。

¹⁶ 木佐茂雄・逢坂誠二「わたしたちのまちの憲法」、p.88

- 住民自治は、自主性及び自立性が第一に尊重され、日本国憲法第13条に規定する個人の尊厳、幸福追求権に包含されるものとして尊重されるものである。
- 「町の不当な関与」とは、町が組織的に又は第三者を介して、町民個人の暮らしや日常活動に制限を加える等、公共の福祉に基づかず威圧的に関与することである。
- 個人の尊厳と幸福追求権は、公共の福祉に反しない範囲で尊重されるものであり、情報の共有化と話し合いにより、協調、協働により進められるべきものである。

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。

【解説】

- 前項と同様、わたしたち町民の基本的な権利として規定した。
- 「参加または不参加」のさまざまな場面
参加しようとしたこと、参加しようとしなかったこと、実際に参加したこと、実際に参加しなかったことなど、参加についてはさまざまな場面が想定される。これらを理由として、その後の参加そのものを拒まれ、差別されることがあってはならない。

(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。

【解説】

- 満20歳未満の青少年及び子どもにも、その年齢に応じた参加の形態が必要であり、その意見は町の重要な財産となる。こうした子どもたちの参加の権利が保障されるべきであると考えた。
- 大人たちによるまちづくりの成果は、子どもたちも直ちに享受するものである。一方で、子どもたちへの刑事罰適用年齢を下げながらも、その政治的な参加を求めている。罰することを優先させるのではなく、子どもたちの声を大人たちが真剣に聞き、まちづくりに反映させる仕組みが今後の日本に必要である。
- 子どもたちの参加は、形式(表面)的または一時的な参加ではなく、日常生活や教育現場の中から恒常的に繰り返されることが重要であり、そのための仕組みづくりを進めなければならない。場合によっては、町民投票の有資格者になることも考えられる。
- 子どもたちの参加の具体的制度として、まちづくり委員会、子ども議会、1日町長、事業別ワークショップへの参加などがある。これら制度を固定的に運用するのではなく、より日常的に子どもたちが参加できる制度を柔軟に考えていく必要がある。
- 「20歳未満の町民」とは
青少年及び子どもをいう。未成年で結婚し仕事にも就いているが参政権がないという青年層から、小学生・幼児まで幅広く捉える。
- 民法上の未成年者の権利能力との整合性
本条の権利は、あくまで「まちづくり」への「参加権」である。従って、民法上の効力とは別の概念であり、競合しない。
- 本条は、1994年に日本政府が批准している「子どもの権利条約」を理念の基礎とし、その権利の具体化を図ったものである。

「子どもの権利条約」 1994年日本政府批准

第12条 (意見表明権)

締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。この目的のため、子どもは、とくに、国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与えるあらゆる司法的および行政的手続においても、直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる。

※ 本条例の当初の条文案には「成熟度に応じ」という言葉が「子どもの権利条約」に準じて盛り込まれていたが、障害を持つ人への差別と受け取られる恐れがあるため、本条例からは削除した。

(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。

【解説】

○「総合的視点」とは

まちづくりの議論を進める際、わたしたち町民は私的な利害関係にとらわれることなく公共性を尊重し判断することが必要となる。「総合的視点」とは、こうしたまちづくり全体を見渡した視野を意味し、わたしたち町民自身がまちづくりの担い手であるという自覚を持った言動をとらなければならない。次条と並んで町民の責務をうたっている。

(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。

【解説】

○まちづくりへの参加はわたしたち町民の直接の責務ではないが、さまざまな形でまちづくりに主体的にかかわること(参加しようとする)が、わたしたち町民自らの自治や権利の拡充につながることを規定している。「選挙で投票したから、あとは選ばれた者に任せてある」という白紙委任では、住民自治は発展しない。

2) 市民参加の保障

近年、程度の差や方法の違いはあるにせよ、自治基本条例あるいはそれに類する市民参加条例が定められていないにも関わらず、各自治体では政策形成過程における市民参加手続が盛んに採用されている。こうした状況を考えるに至るとき、あえてなぜいま市民参加を条例により保障するかという疑問が浮上してくる。

この答えとして、ニセコ町では条例を定めることにより「目に見えて変わることは少ない。いままでのニセコの取り組みや実践を法令で裏打ちするためのものであり、町民の権利が侵害されたときに大きな力を発揮することとなる。まちづくりのためのしくみを具体的な権利や制度として定めたものであり、わたしたち町民自らの運用次第で、ニセコのまちづくりそのものも大きく変わる。」と説明したり、『目に見えない条例』がまちづくり基本条例の本質であると表現したりしている。

先に述べた「情報公開条例」「個人情報保護条例」も、当初は「住民が情報を入手する仕組みが整っているから、情報公開制度は必要がない」と考えられていた。しかし、「今はいいが、首長が代わっても情報は出てくるのか」という住民の声や、「一定のルールがないと、職員の判断で情報が出たり出なかったりする『裁量的秘密主義』に陥りやすい」という専門家の指摘に触れ、条例が整備された経緯がある。

これと同様に、市民参加についても条例において定める意義を見出すことができる。自治基本条例において市民参加を定め、統一された普遍的なルールのもとで住民の権利を保障することにより、住民の権利が分かりやすく表現されるとともに行政の恣意性に左右されることのない、「権利のカタログ」が成立することになるのである。

(5) 制度条項

ここでは、自治の基本的なあり方や仕組みについて規定する部分である。その実践において、まちづくりの参加者が誰なのか、またどういった責務に基づいてそれを行うかといった、まちづくりのプレイヤー間を明らかにしたうえで、政策形成過程にどのように関わるか(参加するか)について全体像が明らかにされるとともに、その内容について詳しく述べられている。

① コミュニティ（第5章）

一般に、コミュニティは地域住民が暮らしの基盤を置く基礎的単位である。古くは「結」「講」「座」など¹⁷の自治システムが発達したし、現在では町内会などの地縁型組織が、地域に根ざした活動を通じて区域内の調整機能やコンセンサス形成の役割を担うなど、日本の伝統的なコミュニティ活動を展開している。

しかし、個人の帰属先であるこうしたコミュニティも時代の変化とともに多様な変化を遂げており、従来の地縁・社縁型のコミュニティにおいては、「役員の引き受け手がいない」ことや「役員の高齢化・固定化」に加え、地域活動の多様化も相まって、従来の活動を維持することが困難な状況になりつつある¹⁸。

その一方で、近年では個人の意思・選択を中心としたコミュニティ（例えば、NPOなどの市民活動団体）が形成され、活動が活発化している。

こうした現状を踏まえつつ、ニセコ町条例ではコミュニティの重要性に着目し、不可欠なまちづくりのプレーヤーとして認識している（図表2-9）。したがって、ここで考えられているコミュニティは、まちづくりの参加者としては意識して当然であるにも関わらず、新しい概念であるということが出来る。同町には、地域の特性から農業と観光・リゾートに依拠する団体やネットワークなど、多様なコミュニティが存在しており、これらが念頭に置かれている。

ところで以前、北海道町村会の職員の方からお話を伺ったところ、北海道はあまりに面積が広大であるため、このことが市町村合併が進みにくい理由のひとつにつながるなどといったこともあり、「隣近所」すなわち「コミュニティ」という概念はあまり馴染まないとのことであった。とすれば、いわゆる近所づきあいという概念は当てはまりにくいようにも思える。

しかし、それだからこそ、コミュニティという地域の最小単位がまとまって課題に対して取り組む重要性が十分に認識されているということもできよう。今後の人口減少社会において、地域を維持し持続的に発展させていくためには、より多くの町民が協力してまちづくりを行うことが不可欠となる。全国的には、市町村合併や広域連携・広域自治などに関心が向かっているが、同町は逆に、自治体の中にあるより小さな単位に関心を向けている。それは、同町が「地方自治の規模を地理的空間ではなく、民主主義の密度から問い直す、いわば『狭域自治』という視点を持っている」ためである。

図表2-9 ニセコ町まちづくり基本条例（第5章 コミュニティ）

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。

【解説】

○「コミュニティ」を定義したことについて

本条では、一般に広く使われる「コミュニティ」をニセコの風土や思いなどから独自に定義した。この定義にあたっては、広く一般的な定義をするのか、ニセコのまちづくりを具体的にイメージした定義をするのかという点につき議論を重ね、後者を選択している。ただ、広い定義をするが、反社会的な「コミュニティ」まで含まないよう、まちづくりに貢献するコミュニティを前提とした。

○ニセコが考える「コミュニティ」とは

本条で規定する「コミュニティ」は、旧来の自治会（町内会）組織などの地縁団体のみを指すものではない。ボランティア組織などの目的団体から企業などの営利団体まで広く含めている。更に、わたしたち町民相互の日常のコミュニケーションもひとつの「コミュニティ」として広く捉え、「つながり」という言葉で多様な

¹⁷ 郵政省（現総務省）「21世紀における高度情報通信社会の在り方と行政が果たすべき役割」中間答申、平成11年5月

¹⁸ 上越市2010年デザイン委員会「2010年の上越のあり方に関する提言書」、平成14年3月、p.序-17

コミュニティ（コミュニケーション）の重要性や可能性を表現している。

（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。

【解説】

- コミュニティについてのわたしたち町民の努力義務とは何か、コミュニティとはどうあるべきかということの規定した。
- 「担い手となりうる」という表現は、担い手とならないコミュニティ（反社会的、暴力的集団など）も想定されるため、あえて条文化している。
- 「守り、育てる」という表現は、わたしたち町民が互いに尊重し合い、少しでも人と人のかかわりを持てるようなまちづくりを進めるという意味を持つ。

（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。

【解説】

- コミュニティの活動等は、あくまでも自主性、自立性が尊重されるべきである。（これは第 10 条第 3 項に規定している「町民によるまちづくりの活動」と同様の考え方である。）「まちづくりの重要な担い手となりうる」コミュニティには、町による一方的な関与はあり得ないこと、そのコミュニティの活動は町からの支援が前提としてあるわけではなく、わたしたち町民自身による活動が中心となるべきことを規定している。
- ここでいう「支援する」とは、広い意味を持っている。補助金、助成金及び物品の提供といった財政的な支援だけでなく、むしろ、まちづくりの専門スタッフ（第 19 条第 2 項に規定）である町職員の持ち得る能力（労力、専門的知識や情報等）を積極的に提供することや、コミュニティ間の連携を助けることなどが支援として重要なことと捉えている。

② 町の役割と責務（第 6 章）

地方自治法には、首長の責務を規定する条項は見当たらないなど、原則的なことが抜け落ちている。このことについて同町では、特に住民自治の実現に向けて町政の舵取りを意識させる規定が必要であるとの認識があり、「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（第 17 条）」や「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（第 18 条）」などと規定している。

もともと、条例の素案作成の中心となった札幌地方自治法研究会（北海道大学、道内自治体職員、ニセコ町職員などにより構成）の「自治基本条例プロジェクト」には、「町長が代わっても、先進的な自治の流れは変わらないようにしたい」との思いがあった。つまり、先に述べた町民参加や情報公開条例などと同様に、改めてここで町および首長の責務を規定し、住民からの「信託のかたち」を明文化している（図表 2-10）。

このことにより、住民の代表者として選挙で選ばれた首長であるとはいえ、全ての選挙公約や政策目標などに賛同するというよりむしろ、複数の候補者から相対的に選ばれたことを考えるとき、首長による適切な権限の行使や町政運営あるいはリーダーシップの発揮を実現すると同時に、住民参加によってそれを監視し、コントロールすることが可能になるのである。

なお、この「信託のかたち」と「町民参加の権利」の両者の関係は、「アクセルとブレーキ」の関係に例えることができる。つまり、憲法で保障され、住民によって選ばれた首長のリーダーシップ

をより発揮させる環境を整備する（アクセル）のと同時に、そのリーダーシップを住民自身が統制していく仕組みをどう作り上げていくのか（ブレーキ）、というジレンマが生じるためである。この両者の良好な関係を確保することは困難であると考えられるが、今後、三位一体の改革のさらなる推進に伴って首長の裁量権が拡充されるなか、どの自治体においても主要な課題になることが予想される。

図表 2-10 ニセコ町まちづくり基本条例（第 6 章 町の役割と責務）

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。

【解説】

○地方自治法第 138 条の 2 の規定「執行機関の責務」を本条例の理念に則り、町長の責務という視点から具体化した。

○地方自治法第 147 条は「長の統轄代表権」を、同法第 148 条は長の「事務の管理執行権」を規定している。自治体の代表者として選挙で選ばれた町長は、憲法第 92 条の自治の本旨（住民自治、団体自治）を具現化し、実行する責任者として本条例に沿って公正に職務を遂行するよう規定したものである。

(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。

【解説】

○規定の趣旨は前条に同じである。

○具体的に宣誓することにより、町長は町民の信託を受けた自らの地位の重さを認識すること、わたしたち町民にとっても町長が何を基本（理念）として自らの仕事を進めるのかを再認識することを目的としている。

○宣誓に台本は無い。町長は、自ら考え、自らまとめたことばで町民の前に誓う。

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。

【解説】

○町長だけではなく、助役・教育長・収入役にも前項を適用する。

○前項の規定と共に、わたしたち町民は本条例の趣旨に基づいた行動を特別職がとっているか監視できることを意味している。

(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。

【解説】

○地方自治法第 138 条の 2 の規定「執行機関の義務」を本条例の理念に則り、執行機関全体の責務という視点から具体化した。

○町の執行機関（町長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員会、公平委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会など）は、公正かつ誠実に職務の執行にあたる義務がある。

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。

【解説】

○町長の補助機関としての町職員の責務

町の職員（助役、収入役、事務吏員、技術吏員など）は、法律上（地方自治法第154条「職員の指揮監督」及び第161条から第175条「補助機関」）は長の補助機関と位置づけられており、「長の手足となって働くもの」（ぎょうせい『自治用語辞典』より）であるとの考え方があり。しかし、実際の町の仕事を考えた場合、職員の果たす役割は非常に大きく、単なる「長の手足」との解釈では通用しない。また、「補助機関」の名のもとに、職員一人ひとりの責任があいまいにされてきた歴史もあることから、期待される具体的職員像をここに明文化した。

○「まちづくりの専門スタッフ」とは

特定分野（土木、建築、保健、教育など）に特化したスタッフという意味ではなく、わたしたち町民からみて、まちづくりそのものを恒常的な仕事としている「まちづくりのプロ」という意味で規定した。まちづくりの「専門家」はむしろわたしたち町民の中におり、町の職員はそうした力を借りる努力も怠ってはならない。

○町職員は同時に町民でもあり、わたしたち町民相互の連携を図り、町民主体のまちづくりを進めることが使命である。ただ一方で、常にソフトなイメージの「スタッフ」ではなく、正当な権力を行使して望まなければならない場合もある。

○効率的に仕事を進めるのは町職員として当然であるが、それができていないこと、常に意識することが必要であることにより、条文を「誠実かつ効率的に職務を遂行」とした。

○職員の意向を調査する制度

町長が職員の異動希望や職務の感想・目標を聞くため実施してきた「職員意向調査制度」を発展的に整理し、人事調査・職務目標管理を適確かつ効果的に行うための仕組み作りを進めることが今後必要である。「まちづくりの専門スタッフ」となるべき将来像を職員一人ひとりが明確に設定・申告し、実践する仕組みが求められている。

(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。

【解説】

○自治体の組織は、地方自治法第138条の3の規定「執行機関の組織の原則」において、「系統的に構成しなければならない」「執行機関相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない」と規定されている。本条は、この規定をより深め身近なものとなるよう、ニセコ町としての組織のあるべき姿を表現したものである。特に「柔軟に編成」という視点が重要である。

○「町民に分かりやすく機能的なもの」ということの意味は、地方自治法第1条の規定「この法律の目的」にいう「民主的にして能率的な行政の確保」という自治体の本旨に基づくものである。単に組織の名称を分かり易いものに変えればよいというのではなく、どのような組織体制が町民にとって有益で、機能的に素早い対応が取れるかということも執行機関は常に念頭に置き、組織の編成を考えていかななければならないことを表現した。

○組織を「柔軟に編成」することや「社会や経済の情勢」に素早く対応していくために、首長がもっと自由に組織を編成できるような法律の整備が必要である。しかし、地方自治法第158条第7項では「市町村長は、(中略)条例で必要な部課を設けることができる。」と規定している。この解釈は、「住民生活への影響を考え、執行機関が勝手に内部組織を決めることがないように「部」「課」を条例事項としたもの」(執行機関条例主義)(ぎょうせい『自治体法務入門』木佐茂男編著より引用)である。この地方自治法を受けて課設置条例が存在しているが、前述したとおり、首長がもっと自由に組織を編成できるシステムを論議していく必要がある。

(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。

【解説】

○町民公募の行政運営を責務として具体的に規定した。

○公募委員が全委員に占める割合などは予め規定しない。公募にはさまざまな方法があり、一律に決めるべきことではない。公募を常とする運営そのものが重要である。

(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。

【解説】

○町が応答するものは、「苦情」だけではない。意見、要望などと共に、町民相互の声に総合的に応答する姿勢や仕組みが重要である。

○「苦情」の用語について

「苦情」は歴史的に行政側が主に用いてきた言葉であり、町民主体の用語ではない。従ってこの言葉を使い続けることは本来望ましくないが、「法律上の不利益処分」にまでは至らないが、本人が不利益を受けたと認識し、こうしたことを申し出る」ということを表す適切な用語がないため、「苦情」として整理し残すこととした。

○「不利益処分」～行政手続法第2条第4号における行政の処分をいう。

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。

【解説】

○本条の規定は、不利益処分を受けた者が当然の権利として権利保全を申し出ができることを保証することが主眼となっている。「苦情」が法制面でも正面から問題とされてこなかった経緯をふまえ、具体的に明文化したものである。

○不利益処分に対する権利救済手続を明示することが大切だが、日常の窓口応対や電話応対の中で適切に対応することを規定している。

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。

【解説】

○対応記録について

町が迅速かつ町民の権利保護を前提とした処理を進めるための記録として、町の責任を規定した。対応記録簿の作成等、その対応内容が具体的に分かるものを残す。そうした取組みの中で、町職員が常に紛争解決手段を念頭に置いた対応をできるようになることが重要である。具体的な様式の定めはないが、前2項の対応過程が明確に残る内容とする。

(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。

【解説】

○いわゆるオンブズマンだけを意図しているものではない。わたしたち町民が行政から不利益処分を受けたことに対する権利保全のためのさまざまな機関の可能性を考える。

○本条では不利益救済機関の権限を明示していない。これは、不利益救済機関そのものがどのような組織となるか容易に想定できないためであり、具体的な設置と同時に機関が持つ権限を明示しなければならない。

○行政の行為により不利益を受けた住民の救済手段については、現行の法制度上においても用意されているものの、必ずしも住民が気軽に利用できる制度とはなっていない。そこで、既存制度の隙間をカバーし、簡易迅速かつ適切に対処し、住民サービスの質の向上につなげていく不利益救済機関の必要性について本条でうたっている。これは、いわゆるオンブズマンだけを意図したものではなく、様々な権利保全の機能を有する機関を想定するが、具体的に有すべき権限、機能、役割については、今後さらに議論が必要なところである。この機関が、住民の権利保護に対し、効果的かつ効率的に対応するには、本町単独ではなく、広域で（たとえば支庁や町村会で）置くことが望ましいが、これについても今後の議論が必要である。同時に、司法制度からの視点も検討しなければならない。

(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。

【解説】

○ニセコ町行政手続条例を参照。

③ まちづくりの協働過程（第7章）

近年、市民と行政との「協働」が各自治体において重視されている。協働とは、「身近な地域課題についてはまず個人や家庭が解決にあたり、個人や家庭で解決できない問題は地域で解決し、それでもできない問題は行政が解決する」という「補完性の原理」に基づき、行政が果たすことのできないようなきめ細かな分野に至るまで、市民・自治会・各種団体・ボランティア・NPO団体などが支え合い、相互に補完しあって達成していくことにより、地域社会の維持発展を目指すことを意味する。今後の地域社会の大きなテーマである。

この協働には、さらに「市民相互の協働」と「市民と行政の協働」の2つがあると考えられる。前者は、地域住民が互いに連携を密にし、自治活動の活性化を図るなど市民同士が支え合って地域のまちづくりを進めることであり、後者は、市政全般の広い分野に参画し市民と行政がお互いに学び合い、育ち合うことを意味する。

「第5章 コミュニティ」は前者を意図しているが、「第7章 まちづくりの協働過程」で意図されているのは后者である（図表 2-11）。「第6章 町の役割と責務（第21条）」で、行政運営における町の努力義務として、審議会等への町民参加（各種委員への町民公募）を掲げているが、ここではさらにまちづくりの協働過程（特に行政運営の基本となる計画の策定段階）における各種の町民参加を規定している。

地方自治法においては、間接民主制を基本とするため、一部の直接請求を除きこの「参加」の概念は取り入れられておらず、基本的に住民は自治体の決定に直接は参加できない仕組みになっている。この点で、本章における協働は新しい概念であると言える。

図表 2-11 ニセコ町まちづくり基本条例（第7章 まちづくりの協働過程）

<p>第7章 まちづくりの協働過程 (計画過程等への参加)</p> <p>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。</p> <p>【解説】 ○この条項は、町のすべての仕事における町民参加を町の努力規定とし、町は常に参加を意識しながら仕事を進めなければならないことを規定した。</p> <p>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。</p> <p>(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</p> <p>【解説】 ○本項では、前項の町民参加における情報共有の方法を具体的に例示している。</p> <p>○「発生源の情報」とは、発生の元となった地域や団体、個人等を特定する情報を指すのではなく、仕事の必要性や原因、要因、理由などの情報を指している。</p> <p>(計画の策定等における原則)</p> <p>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。</p> <p>【解説】 ○特に総合計画は町の仕事の最上位の計画であり、総合計画もまた本条例の趣旨に沿って運営されなければならない。</p>

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

【解説】

○町のいかなる計画も、総合計画との位置付け（関連付け）を明確にしなければならない。

○用語の定義

「法令」～法律、政令、省令をいう。

「条例」～本町の条例をいう。

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

【解説】

○総合計画や重要な計画を具体的に進めるための手法を規定した。

(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

【解説】

○本条は、計画づくりの着手前からの町民参加を規定した。

○「総合計画で定める」とは

総合計画で指定する重要な計画づくりには、こうした計画策定時の手続きを必ず踏むということ。ただ、当初から総合計画に記載のない場合でも発展的に個別の仕事についてこうした計画段階からのしっかりした参加が必要となるケースもある。(本町における過去の参加の例では、ニセコ駅前中央地区開発計画から中央温泉建設計画へ、観光インフォメーション設置計画から道の駅「ニセコビュープラザ」建設計画へと発展したケースがある。)

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。

【解説】

○いわゆるパブリック・コメントの手法運営を規定している。

○「パブリック・コメント」～案や関係資料を公表し住民の意見を聞く手続き。

○このパブリック・コメントは範囲が広く、総合計画で定める重要な計画すべてが対象となる。特定の事案（仕事）のみを想定しパブリック・コメントの方法をとることを規定しているのではない。

○意見を求める手法については、会議形式、計画の縦覧方式等、案件により柔軟かつ効果的に対応することが重要である。

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。

【解説】

○計画毎の効率的な運用が必要であり、その計画の特色を生かし、柔軟且つ効率よく取り進めなければならない。

○意見とは、町民から出された意見（町外からも意見を求めた場合は、その対象者の意見）であり、無記名等その意見の主体が明らかでない者の意見は取り扱わないものとする。

○意見の公表にあたっては、プライバシーに配慮するとともに、わかりやすく要約・整理し、採用の是非を明らかにして公表するものとする。

○意見提出者には、取りまとめの結果を通知する。ただし、公表及び広報誌に掲載する等の方法によることも可とする。

④ 財政（第8章）

行政運営において基本となるのは総合計画であり、ここで示された総合的・体系的な各種の政策・施策は予算が伴って初めて実現する。このため、総合計画と同時に予算については多くの感心が集まることになり、これを対象とした情報共有が重要になる。

そこで同町では、総合計画と財政との関係を重視し、これまで財政情報に関する公開を充実させてきた。『もっと知りたいことしの仕事』（町民の誰もが見てわかる、町独自の予算説明書）などの情報提供事業は、自治体関係者の間でよく知られている。

財政に関する基本的事項は、地方自治法や地方財政法に規定されており、既に統一されたルールに則って基本的な財政情報が開示されている。したがって条例であえて書く必要はないようにも思えるが、しかし最近では、自治体版の貸借対照表や損益計算書、キャッシュフロー表の作成など、企業経営を応用した財政情報の説明に関する新たな試みが見られるようになってきた。このことによりより多面的かつ正確に財政情報を理解することができると考えられているためである。こうした流れを受け、本条例ではより具体的で分かりやすい情報提供を実現するため、法令に規定された以外の（それを拡充する）取組みについて定めている（図表 2-12）。

ここで注目されるのは、本条例を元にして新たな取組みを始めるのではなく、これまで同町が行ってきた取組みを念頭に置き、それが条例において裏打ちされている点である。これは、他の条例についても同じことが言える。

図表 2-12 ニセコ町まちづくり基本条例（第8章 財政）

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。

【解説】

○予算は、計画性と即応性といった相反する二面性を持ち合わせており、これを考慮しながら常に総合計画に即し考えていくことが必要である。

○従来の行政運営は、総合計画と予算を連動させることに積極的ではなかった。これは、総合計画の長期性と単年度予算とのミスマッチが原因だが、予算編成においてこれをできるだけマッチングさせていくことをうたっている。

（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。

【解説】

○ここでは、予算策定過程及び策定結果の透明性を確保し、地方自治法第条 211 第 2 項に定める「予算に関する説明書」のほか、より具体的な予算説明資料や『もっと知りたいことしの仕事』（町民誰もが見てわかる予算説明書）などの情報提供を規定した。

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。

【解説】

○「分かりやすい方法」の具体例として、予算編成会議（夏季開催）、予算編成方針、まちづくり懇談会（広報広聴集会）、各課予算見積書（1月作成）、財政見通し、『もっと知りたいことしの仕事』などがある。これらの取り組みは、この規定をよりどころとして発展的に展開される。

（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。

【解説】

○地方自治法第220条第1項「予算の執行及び事故繰越し」、地方自治法施行令第150条「予算の執行及び事故繰越し」及び財政状況の公表に関する条例に基づき、予算執行の仕事を進めることを原則事項として規定している。

（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。

【解説】

○「主要な成果を説明する書類」について
現在町が作成している書類の具体的な様式を作成する必要がある。現在の「主要な施策成果の説明」に「課題」、「問題点」、「苦労した点」等の評価視点を加えたものなどを作成しなければならない。これは従来町民に公開されてこなかったが、非公開とする理由はなく、積極公開していく必要がある。

（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。

【解説】

○財産の台帳を適切に管理すると同時に、明確な管理計画に基づいた財産管理を進めることを規定している。

○「財産」の定義について

本町ではバランスシート（貸借対照表）を作成しているが、会計用語上の「財産」＝「資産」との整合性を図ることが課題である。（土地、建物、備品、道路、有価証券、基金、職員、…）

○企業会計におけるバランスシート上の「貸倒引当金」「出資損失引当金」などの財産管理貸借について、今後は想定する必要がある。

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。

【解説】

○本項に規定する管理計画は、具体的な財産運用や保全の状況が明らかになるものである。

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。

【解説】

○地方自治法第237条から241条「財産、債権、基金」、地方財政法第8条「財産の管理及び運用」、ニセコ町公有財産規則に基づき、管理計画を前提とした効率的かつ効果的な財産運用及び保全が必要となる。

（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。

【解説】

○財政状況の公表については、地方自治法第243条の3第1項「財政状況の公表等」及び財政状況の公表に関する条例において基本的事項が規定されている。これに加えて「財政状況に対する見解」を付し、数値の羅列ではなくわたしたち町民にとって意味のある決算ディスクロージャー（決算情報の公開）を目指すものである。また、

従来の公会計から一歩進み、バランスシート（貸借対照表）などの有用なツールを使うこと、長期的な財政計画を策定することなどを進め、外部監査（第三者による監査）などについても今後検討しなければならない。

⑤ 評価（第9章）

これまでの行政運営においては、「予算至上主義」「計画偏重主義」と揶揄されるように、行政活動においてどれだけの予算や資源を投入するかという財政面や、その元となる各種計画など、インプット面に関心が集中し、その結果どのような成果が得られたかについてはあまり重視されてこなかった。

しかし、住民からの負託に基づく行政運営においては、特に重要となる財政について、本来は当然のこととしてその用途や効果に対する説明がなされるべきである。近年、これまでの反省のうえに立ち、「説明責任（アカウンタビリティ）の確保」の重要性が議論され、見直されるようになった。したがって、その対象とされるのは、財政情報のみならず政策形成過程（計画策定・実施・結果）の全般である。

ニセコ町でもこの評価の重要性が認識されているものの、評価方法などが開発・定着していないことなどから、「まちづくりの評価を実施する」との規定にとどめられている（図表 2-13）。今後行われる見直しのなかで、手法の開発状況や実施状況、定着状況などに応じて、条例における位置付けも定まっていくものと思われる。

図表 2-13 ニセコ町まちづくり基本条例（第9章 評価）

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。

【解説】

- 「まちづくりの評価」とは
まちづくり全体について、特に総合計画を柱とする各種計画の運営全般を評価すること。具体的には以下の「評価」が挙げられる。
 - ① 町の仕事の評価
 - ② 町職員の職務評価
 - ③ 外部による評価

○評価の手法そのものが定着していない現状では、評価の実施をまず責務とした。

（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。

【解説】

○具体的な評価の手法は、社会情勢や町民意識に即応していくため常に改善していくことを基本としている。

⑥ 町民投票制度（第10章）

1) 住民投票制度とは

先に、住民投票制度について次のように説明した。

住民投票とは自治体における直接民主制の方式で、一定の事項の可否をその地域の住民の投票によって決定する制度であり、現在、法律上、住民投票に付することが制度として認められているものとしては大きく分けて2つがある。

一つは、憲法第95条にもとづき、議会の解散請求、議員・長の解職請求や、特定の地方公共団体だけに適用される特別法を制定する場合などに行われるもの（自治法第261条）。

もう一つは、平成14年3月に改正された合併特例法において、自主的な合併の推進という観点から、住民の意向がより反映されるようにするため創設された住民投票制度であり、合併協議会設置の賛否を問う住民投票（市町村の合併の特例に関する法律第4条第10項）である。しかし、一般的な手続を定めた法律は存在しない。

すなわち、現在は「①議会の解散請求、②議員の解職請求、③市長の解職請求、④合併協議会設置請求」の4つについて、住民投票を行えることが法律によって決められている。

この補足説明として、次の点を確認しておく¹⁹。

住民投票は、「一定の事項の可否をその地域の住民の投票によって決定する」というよりも、ある争点に関する住民の賛否を明確に示す機能を果たしている。

住民投票の結果には民意が端的に反映されており、強い民主的正当性があるので、議会や行政の政策決定を大きく制約することになる。それだけに住民投票は公正な手続に基づいて慎重に実施されなければならないが、日本には住民投票について定める法律は事実上存在しないため、これまでの主な住民投票はいずれも投票を実施した自治体の条例に基づいて行われている。

2) 住民投票の種類

住民投票についての基本的な認識は以上のとおりだが、さらに大きく分けて次の3つの観点から整理することができる²⁰。

まず、「決定型（拘束型）」と「非決定型（非拘束型）」である。これは、投票結果の拘束力から見た区別であり、投票結果が首長や議会に与える影響により区別される。条例により住民投票に法的拘束力を持たせることは困難であり、実際にこれまでのところ決定型の住民投票条例は存在しない。

次に、「常設型」と「非常設型」である。常設型とは住民投票制度が常設されており、投票の対象や発議に必要な署名数などについて、当該条例が定める要件を満たしたときはいつでも住民投票が実施できるものを言う。一方、非常設型とは、住民投票制度が常設されておらず、住民投票を実施するためにはその都度条例を制定する必要があるものを言う。これまでの住民投票条例はほとんどが非常設型である。

最後に、「表決型（反対型）」と「発案型（提案型）」である。

ある政策の賛否を問うための投票を表決（レファレンダム）と言う。これは「住民に拒否権を与える」ものであり、例えば、住民が実施を望まない提案を議会が可決した場合、住民がそれにストップをかけるために実施される。議会や行政が決定した政策はふつう実施されるものなので、賛成のための住民投票がわざわざ行われることは考えにくく、表決の投票は多くの場合、住民が議会や行政の政策に疑問を持ったために行われるという傾向がある。つまり、表決の投票は反対型の投票とすることができる。実際に、これまでに実施された住民投票はいずれも表決の投票であり、実施の根拠となった住民投票条例はいずれも表決型である。

これに対し、ある政策の実施を市民の側から提案するためには、単に当該政策の賛否を問うだけでは不十分であり、政策を実施するための条例案を提案してその制定を求める必要がある。条例案や法律案を提出し、その制定を求める投票が発案の投票（イニシアチブ）であり、「住民に提案権を与える」ものであり、例えば、住民が「実現を望む提案」を議会や市町村長が提案しようとしないうち、住民自らが発議して住民投票にかけて賛否を問うなどである。しかし、賛否を問うだけであれば性質的には表決というべきであり、発案の投票制度を設けている住民投票条例は今のところ存在

¹⁹ 武田真一郎「条例による住民投票の制度設計」『地方自治職員研修』

²⁰ 同著

しない。

なお、住民投票という直接民主制には「表決」「発案」「罷免」の3種類があるので、罷免方の住民投票という類型も考えられる。しかし、罷免のための投票については地方自治法が詳細に規定しているため、条例で定めることはできない。

これまでに実施された住民投票はすべて表決の投票であるから、根拠条例はすべて表決型であり、同時に非決定型、非常設型である。この型の条例は、賛否いずれか過半数の結果を首長や議会は尊重しなければならないという構成になっている点で共通している。

非決定型であれば、投票結果に法的拘束力がないためさほど厳格な手続きを設ける必要はなく、さらに非常設型であれば、投票の発議の要件を定めておく必要もない。したがって、条例そのものは比較的簡明なのが通例である。

3) 住民投票制度における最近の動向

これまでの住民投票条例は、ほとんどが非常設型で、決定型のものは存在しない。また、いずれも表決（反対型）の投票で、実施の根拠となった住民投票条例はいずれも表決型である。発案の投票制度を設けている住民投票条例は今のところ存在しない。

つまり、あるテーマについて住民の賛否を示すために住民投票が実施されており、その結果には民意が反映されるため、議会や行政の政策決定に少なからず影響を与えることになるが、住民投票について定める法律は事実上存在しないため、いずれも投票を実施した自治体の条例に基づいて行われているということになる。

そこでの特徴としては、資格要件を満18歳以上とするなど、投票年齢の引き下げが一つの傾向となっている²¹。例えば、神奈川県大和市の「自治基本条例」（平成16年10月4日可決、平成17年4月1日施行）における「常設型の住民投票制度」（第30条住民投票、第31条住民投票の請求等）の規定では、全国で初めて16歳以上の住民に対し、請求権および投票権を認めることとしている。

4) 住民投票制度における課題

ところで、この住民投票の賛否に関しては様々な議論がある。

代表的意見は、例えば次のようなものである。これは、比較的中立な論調と言えよう²²。

「住民投票に消極的な者は、すでに代表機関として議会が存在すること、行政の専門性や継続性の必要性などの理由から、政策問題に対する住民投票は不適切であるとする。しかし、議会の判断を常に絶対的なものとするのはおよそ住民参加一般を否定することに通じかねないし、間接民主主義の枠内でも首長の交代等によって行政政策は変更されることがあり、行政の専門性といっても最終的には政策的な判断がなされる。」

また、法体系との整合性と地方自治のあり方の観点から、否定的な意見もある。

つまり、「日本国憲法は、国民が直接、多数決で政治のあり方を決める直接民主制を一部の例外を除いて原則的に排除している。地方自治についても、基本的に議員と首長の選挙によって住民が参加するようになっている。直接民主主義だと、住民の多数派が十分な知識や議論もなしに感情に任せて政治を動かしかねない懸念があるためであり、そういった民主主義の弊害の解消に向け、間接民主主義が採用されているのである。したがって、様々な課題を中長期的に見て、高い視点から判断する役割を背負っているのが住民の代表である議会や首長であり、いずれも住民の意思を直接反映するためのものではない。自治体の政策を直接、住民が多数決で決める住民投票は憲法違反ではないか。」というものである²³。

²¹ 産経新聞（14面）平成14年11月21日付「住民投票・責任なき選択⑧投票年齢の引き下げ」

²² 室井力・兼子仁（編集）『別冊法学セミナー 基本法コンメンタール 地方自治法（第四版）』、日本評論社

²³ 高崎経済大学八木秀次助教授の意見を要約（産経新聞（14面）平成15年1月15日付「住民投票・識者に問う③」）

一方、積極的な意見は、例えば次のようなものである。

すなわち、地方自治体においては、条例の提案権は議会と市町村長のそれぞれに、予算の提案権は市町村長にあり、いずれも議会には議決権がある。しかし、現在の地方自治は間接民主制を基本としており、住民にはいずれも認められていない。

住民が直接参加できる方法としては、現在、一部の直接請求の制度が整備されている。地方自治法における「①議会の解散請求、②議員の解職請求、③市長の解職請求」といったリコール制度がそれであり、このほかにも、監査請求や条例の制定・改廃請求が行えることとなっている。しかし、監査請求は何か新しいことを決めるという機能は有しておらず、また条例の制定・改廃請求でも、署名が集まり請求が成立した後、首長は意見を付してその条例案・改廃案を議会に諮り、審議の結果を通知・公表する義務を負うものの、議会はその条例案・改廃案を廃案にすることができる。

このように、基本的に住民は地方自治体の決定に直接には参加できない仕組みであることを指摘し、その必要性を説くものである。

いずれの考え方も説得力をもち、どちらが正しいというものではない。こうした議論は非常に長い歴史を持ち、現在でも活発な議論が繰り返されているが、相互の制度を補完しつつ、的確な住民意思の反映を実現する方法を選択することが重要であると言える。

4) 自治基本条例における住民投票制度の位置付け

では、ニセコ町の場合はどうか。

第36条では、その位置付けを「町民投票は住民意思確認のための最終手段」とし、情報共有と住民参加の実践により住民投票に至らなくても解決できるケースが多いため、住民投票制度を「設ける」ではなく「設けることができる」としている。つまり、「非常設型」の住民投票制度をイメージしている（図表2-14）。

また、第37条の1では、住民投票の実施に必要な事項は別に定めるとしているが、前条で町民投票制度を設けることができるのは（議会も含む）町であるとしているため、住民の直接参加の機会を保障するものではなく、自ずと「発案型（提案型）」の投票制度ではないと理解される。

ここで注目すべきは参加者資格である。本条例の第11条に「子どもの参加」がうたわれていることから、投票資格に子どもが含まれる場面も想定される。

第37条の2では、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としている。そのため、「決定型（拘束型）」であるとも「非決定型（非拘束型）」であるとも言えないが、これまでの例では決定型の住民投票条例は存在しない。また、町長に最終的な判断が委ねられていることから、地方自治法第147条「長の統轄代表権」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している。

図表2-14 ニセコ町まちづくり基本条例（第10章 町民投票制度）

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。

【解説】

○本条例における町民投票制度の位置付け

本町にとって町民投票は住民意思確認のため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。

○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、制度として確立し住民の権利として明確に位置付けることが重要である。

○町民投票制度を設けることができるのは「町」＝「議会」も含まれる。

○住民投票制度を採用することは議会制民主主義（間接民主主義）を否定することになるのか？

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る。自治の本旨においては、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志をより的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。

（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。

【解説】

○町民投票は、事案によりその内容が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投票条例を制定する。

○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。本条例第 11 条に規定する子どもの参加を求める中で、子どもが投票資格者になることも想定される。

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。

【解説】

○わたしたち町民の間で事前の論議が十分に尽くされることが大切であり、結果をどう扱うかについては、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、わたしたち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。

○住民投票の結果を単に「尊重する」として一律に規定することはできない。個別の命題が発生した時点で結果の扱いを決めることにより、町民総意の結果をあいまいに扱わないこととする。

○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 1 4 7 条「長の統轄代表権」及び同法第 1 4 8 条「事務の管理及び執行権」を侵すことにはならない。

⑦ 連携（第 11 章）

この章では、団体自治に関連する内容、すなわち自治体間の協力関係やそのあり方について規定している（図表 2-15）。

第 38 条では、積極的に外部との協力関係を構築することにより 4,600 人あまりの住民が取り組むまちづくりをより充実させようとのねらいがあるものと思われる。ファンを増やすことで交流人口が増加し、町外の活力や支援を積極的にニセコに活用することができるなど、実際の人口以上の力が発揮されるためである。

第 39 条から第 41 条では、国内外を問わず、連携の重要性を規定している。比較的小規模な自治体であるからこそ、広い視点からの積極的な人的・物的・文化的交流や連携が重要であり、それらを通じてまちの活性化を図ることができる。ここでは、そうした重要性や認識が示されていると考えられる。

図表 2-15 ニセコ町まちづくり基本条例(第 11 章 連携)

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。

【解説】

○さまざまな分野からニセコに関心のある町外の人々を「ニセコファン」ととらえた。「ニセコファン」は町民が気づかない(見落とししている)視点を持っており、そうした知恵や意見を有意義に活用する旨をうたっている。

(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。

【解説】

○近隣自治体間での情報共有を図り、さまざまな分野(医療、福祉、教育、衛生、消防、農業、環境、観光など)で総合的視点に立った連携を図ることをうたっている。

(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。

【解説】

○近隣自治体間での連携のみならず、さまざまな分野で状況に応じた広域連携を進めることをうたっている。

(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。

【解説】

○住民自治の考え方は、世界各国の自治体においてもまちづくりのための重要な柱として位置付けられている。その認識のもとに国際交流や連携を広めていくことをうたっている。

○国際連携に発展する前の段階として、国際交流からまず進める。

⑧ 条例制定等の手続(第 12 章)

いずれの規定内容についても言えることだが、ニセコ町の場合、「ある制度を条項によって定めることにより新たにスタートさせる」のではなく、基本的には「これまでの制度を拡充する、あるいはあらためて規定しなおす」というスタンスである。

第 12 章では、重要な条例を制定・廃定するときの住民参加の手続を定めているが、町政運営の基本が「情報共有」であり、それに伴い実際に取組みが進められていることから、町にとっては極めて自然な規定ではないかと思われる(図表 2-16)。

しかし、それをここで改めて定めることにより、説明責任を継続的に果たすことが可能になる。また、「参加」や「情報共有」を当然のこととすることで、自ずと職員の意識改革が図られる効果もあるものと思われる。

なお、条例に対して住民からの意見を求め、それに対する考え方を回答するパブリック・コメント制度と共通する部分もあると思われるが、町による解説によれば、その範囲と程度、方法において一歩踏み込んだ手続がイメージされている。

図表 2-16 ニセコ町まちづくり基本条例（第 12 章 条例制定の手続）

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

【解説】

○まちづくりに関する条例の制定や改廃について参加や意見を求める。この制度は、いわゆる「パブリック・コメント」手続きより一歩進めた仕組みである。日本で一般的なパブリック・コメントの手続きは、大きな計画とのセットで進められることが多い。ニセコでは条例制定の際に恒常的に実施するので、対象範囲が非常に広い。例外規定の運用が課題となる。

○「まちづくりに関する重要な」とはどんな場合をいうのか

本条第 1 号から第 3 号を除き、広く町民生活全般にかかわる場合をいう。単に大きな計画づくりにかかわる条例だけを指すものではなく、広範である。

○第 1 号から第 3 号は、必要最小限の例外規定として設けている。

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。

【解説】

○議案提出の際に住民参加の状況を明示することにより、町民及び議会双方への説明責任を果たす。

○参加が無のときも理由を明示することにより、透明性を確保（恣意性を排除）することを目的とする。

⑨ まちづくり基本条例の位置付け等（第 13 章）

第 43 条および第 44 条は、まちづくり基本条例を「自治体の総合条例」「自治体の憲法」として位置付けるものである（図表 2-17）。

条例間に上下関係はないものとして通常は理解されているが、ニセコ町では過去の判例を根拠に条例の体系化を目指している。仮に、法的な説明が不可能であったとしても、「尊重しなければならない」あるいは「〇〇の理念に従って町政を推進する」といったように、本条例に規定する内容がユニーク（他の条例にはないオリジナルな内容が規定されている）であれば、他の条例は本条例と整合を図らざるを得ないため、自ずと優越が生じてくるものと思われる。したがって、上下関係は技術的に成立可能であり、また合理的な説明も可能であると考えられる。

ニセコ町では本条項を足がかりとし、各種基本条例を中心に自治体としての運営ルールの体系化を図っている。このことにより、まちづくりの仕組みの全体像が一覧でき、町民にとって分かりやすいものとなることを目指している。地方自治法および自治法から個別法に委ねられた内容について、改めて自治基本条例で定めることのメリットの一つがこの「一覧性」にある。

図表 2-17 ニセコ町まちづくり基本条例（第 13 章まちづくり基本条例の位置付け等）

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。

【解説】

- 本条例が「自治基本条例」として、すべての条例の基盤となることをうたっている。この条例がニセコにおける条例ピラミッドの頂点に立つという考え方、他の条例と併存するが基本的なことを串刺しにしたという考え方、いずれもある。
- 条例に上下を設けることの是非については、「教育基本法の教育原理が他の教育法令の運用・解釈を拘束するもの」とした最高裁の判例（昭和 51 年 5 月 21 日刑集 30 卷 5 号 6 1 5 頁）で公認されたといえる。
- 本条例は、憲法で規定している主権在民、基本的人権と公共の福祉並びに幸福追求権等の各原則を受け、その政策目標実現のためにある機構としての自治体の「自治の理念と政策の基本原則及びその手続き」を規定するものである。
よって、本条例は自治権の主体としての自治体の基本法であり、憲法第 9 2 条に規定する「自治の本旨」を直接受けているものといえる。本基本条例と他の条例との法的な性格は、憲法と法律との関係の理論を適用することができ、他の条例より上位にあり、他の条例が本基本条例に従わなければならないという拘束力を有するものと解釈することも可能である。

（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。

【解説】

- 各種基本条例制定の範囲は、ニセコ町が重要と判断する分野すべてが対象となる。具体的な対象範囲は予め整理していない。
- 各種基本条例を中心として町のきまりを体系化することにより、まちづくりの仕組みの全体像がわたしたちにとって分かり易いものとなるようにする。

⑩ この条例の検討及び見直し（第 14 章）

ここでは、主に条例の見直しについて規定している（図表 2-18）。

全国で初の自治基本条例ということもあり、また普遍的な内容を盛り込みつつも、社会情勢等に応じてそれが変わってくることも考えられる。そこでこの見直し規定を設けたものであり、同時に町民参加の成熟度に応じてその内容を拡充することも視野に入れていることから、自ら「育てる条例」と位置付けている。

なお、見直しの期間を 4 年間としたのは、町（首長および議会）の任期に合わせたためである。町の責任が持てる範囲のなかで、この条例を運用していこうとする考えが反映されたものと理解される。また、住民自治と一言でいっても、一朝一夕に目に見えて何かが変わったり、成長したりするものではない。このためある程度の期間が必要であり、その意味からも、4 年という期間が一つの区切りとして意識されたものと捉えることができる。

図表 2-18 ニセコ町まちづくり基本条例（第 14 章 条例の検討及び見直し）

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。

【解説】

○本条例は「育てる条例」として位置付ける。育てること（定期的な条例の見直し）は、時代経過による条例の形骸化を防止し、町民が本条例に関心を持ち続ける動機付けとなることである。更に、条例本来の機能（町民の権利保護）が期待されたとおりに作用しているかどうか検証することができることなど、さまざまな機能を併せ持っている。

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。

【解説】

○条例の見直しと同時に、諸制度の見直しも実施し、本条例の実効性を常に保証していくことが重要である。

(6) まとめ

以上のニセコ町の規定をここで再度整理し、確認しておきたい。

- ・ 条例を定めることで具体的には「何も変わらない」。「情報共有」「参加」といった住民の権利が侵害されたとき初めて、その効果が発揮される
- ・ また、これまでの取組みを条例にただけと説明するとおり、この条例を契機として新たな取組みを開始するのではなく、これまで行ってきた各種の取組みを規定しなおしている
- ・ 条例は、自治体の運営ルールと住民の権利・役割・責務によって構成された、いわば「運営ルール＋権利のカタログ」的になっている
- ・ さらにその構造は、自治体内部における関係と自治体外部との関係に分けられる
- ・ まちづくりへの参加者（プレーヤー）とは誰か、その役割や責務は何か、相互の関係はどういったものかについて書いている
- ・ 住民が首長や議会を選出し、町政運営を行うことがアクセルであるとすれば、本条例は住民の直接参加によりその行為を監視・コントロールするブレーキの役割を果たす。首長が住民により選ばれ、リーダーシップを発揮して自治体運営を行うということは憲法および地方自治法で保障されているため、双方が補完しあいつつ、バランスをとりながら進めることが求められる
- ・ 議会に関する規定がないから「自治基本条例」ではないとする意見もある。例えば、北海道行政運営条例における議論がそうである。ただ、議会はその自立性に基いて運営されるべきであることや、これによって一般に執行部（首長）提案の条例では議会に言及しにくいことがある。ニセコ町においても、議会に関する規定こそないものの、最大限に理解を得つつ制定が進められた。現行法（地方自治法等）に反しない範囲で、可能な内容を書いたとする評価が一般的である
- ・ 町政運営の基本を示した「情報共有の原則」は、例えば『もっと知りたい今年のしごと』に代表されるように、具体的な取組みに裏打ちされたものである。しかし同時に、人口 5 千人未満の比較的小規模な自治体であるからこそ可能であるとも考え、自治体の規模や事情の違いによって、それにマッチした情報共有のあり方や参加の方法などもまた異なってくるものと思われる。

2.1.4 ニセコ町における条例制定の効果と今後の課題

(1) 条例制定後の状況とその評価

条例制定にあたっては、ニセコ町では「今までのまちづくりの活動を法的に裏付けしただけなので、特に目に見えて変わったことはない」と説明している。

しかし、制定から4年を経た平成17(2005)年現在、「この間を振り返ると、条例に基づき数多くの取組みや変化があった」²⁴として、条例制定後の状況について自ら次のような評価を与えている。

1つめに、職員の意識の変化である。条例制定前は漠然としていたまちづくりの手法もはっきり目に見える形になり、仕事が進めやすくなった。その一方で、職員はある一定のまちづくりのためのハードルを常に意識しながら超えていかなければいけないという試練も明確になった。やりやすくなった分、厳しさも伴う形となったのである。

町民側の意識はどうかと言えば、制定から4年を経て、この間に住民の条例に対する認知度が上がったと言う。いざというときに、情報公開や住民の権利に関してこの条例が生かされることを知っている住民も多い。

2つめに、こうした意識の変化に伴って、具体的な仕組みも整った。町が保有する情報を迅速・適切に提供するため導入した「ファイリングシステム」がその一つである。これは、乱雑だった情報管理を整備し、照会があれば担当外のどの職員でも30秒以内に必要な情報を取り出せるよう工夫したもので、このシステムは住民との情報共有にとって大きな力となっている。

また、第11条のこどものまちづくりへの参加権の保障の具体的事例として、ここ数年「小・中学生まちづくり委員会」の設置や「高校生による一日町長」、「子ども議会」など、合成活動への参加を推進している。

さらに町民の目線による評価として、非効率な補助金を精査し、効率的な運用を目指す「補助金等検討委員会」(公募住民を中心とした8人で構成)を設定した。このほかにもいくつかの取組みを進めてきている。

(2) 今後の課題

施行後4年が経過したことを受け、平成17(2005)年現在、見直し作業が進められている。条例の内容全体について、実態に合ったかたちで若干の修正が加えられるとのことだが、今回の改正にあたり重要なポイントとして、ニセコ町では次の2点を指摘している。

1つめに、議会の規定を追加することである。この条例を制定したとき、議会の規定について議論が行われたが、議会側の議論が成熟せず、規定を見送った経過がある。自治体は二元代表制(議会と首長)であり、議会の意思を尊重したことによるものである。そこで今回は、議会運営の基本的な事項である、議会や議員の責務や議員の役割、反問権、町民の議会に対する権利、会期外活動などを盛り込む予定とのことである。

2つめに、住民の自主的活動の促進である。これは、条例の内容そのものの修正ではなく、条例の運用における大きな課題である。この条例では住民にまちづくりへの参加を保障しているが、まちづくりにある程度の満足感が達成されると、逆に活動自体が沈滞する傾向が見られるという。住民の安心感とも呼べるものが、時にはまちづくりを進めるための大きな障害物となる。地域における課題は山積しており、住民一人ひとりのさらなる意識と活動の向上が必要とされている。

以上のことから、条例は制定が目的(ゴール)ではなく、その運用が重要であることが理解される。特に、町が「生きた条例」「育てる条例」「身の丈に合った条例」などと表現するように、条例

²⁴ 福原一広(ニセコ町総務課企画調整係長)『協働の今—自治体からのレポート:北海道ニセコ町「ニセコ町まちづくり基本条例—身の丈のまちづくりとは』、NIRA政策研究、2005年2月号、pp26・29

をあるべき姿や理想形に位置付け、そこをスタートラインとして諸施策や活動を始めるのではなく、実践活動や実態を非常に重視し、それにあつたかたちで運用を図ることにより「住民の条例」「住民のための条例」であろうとする姿勢もまた特徴的である。

2.2 自治基本条例における地方自治の新たな視点～地方自治法との比較から～

2.2.1 現在の市民参加制度（直接民主主義制度）の現状と課題

(1) 地方自治の基本構造

現在の地方自治制度は、憲法に基づいて規定されている。憲法は自治体に議事機関としての議会と執行機関としての長を置き、それぞれ住民が選挙により選出することになっている。つまり、地方自治においても代表民主制（間接民主制）が採用されている。

しかし、その基本となるのは住民であり、地方自治の基本の一つに住民自治があるとされることから、憲法は民主主義制度を否定するものではないと一般には理解されている²⁵。

(2) 代表民主制と直接民主制の関係

地方自治の基本構造が代表民主制を採用している理由の一つは、物理的・技術的に直接民主制の実現が困難なためである。もう一つは、十分な情報に基づく総合的判断を可能とするためであり、いわゆる「ムード」などによって適切な判断が歪められることのないようにとの認識からであると言われる。

直接請求等の直接民主制は、代表民主制（間接民主制）を補完するものである。代表者と住民の意思が乖離した場合にそれを矯正するものであり、このため限定的に認められる例外的制度として設けられていると考えられる。

代表民主制と間接民主制の関係については、直接民主制が代表民主制の補完物であるという考え方が一般的見解である²⁶。

(3) 地方自治制度の現状

現在の憲法および地方自治法は、制定から長期間が経過していることもあり、現状にそぐわない内容も多い。例えば、「知る権利」や「プライバシー」について何も語らない。近年、盛んに推進されている市民参加についても同様であり、国政レベルに比較すれば充実してはいるものの、一部の直接参加にとどまるなどその内容は限定的である（図表 2-19）。これは、「1.2.2 自治基本条例制定の意義」で既に述べたとおりである。

これらの規定が現在の住民の考えや市民参加の動きと一致していないことから、広範な市民参加を制度的に拡充・保障する自治基本条例が必要とされており、同時に国法を補完する役割を担っていると見える。

(4) 地方自治制度の課題

法律で規定されている市民参加（直接民主制）の具体的内容には、直接請求と住民監査請求・住民訴訟がある（図表 2-20、図表 2-21）。

²⁵ 地方六団体 地方分権推進本部『「地方分権時代の条例に関する調査研究」の中間まとめⅡ』、平成 15 年 3 月、P.9

²⁶ 同著、P.10

図表 2-19 日本国憲法と地方自治法の対応

日本国憲法 (昭和21年11月3日制定)

- 前文
第1章 天皇 (第1条-第8条)
第1条 [象徴天皇制]
第2条 [皇位の継承]
第3条 [国事行為に対する内閣の助言と承認]
第4条 [国政に対する無権能・国事行為の委任]
第5条 [摂政]
第6条 [内閣総理大臣、最高裁判所の長の任命]
第7条 [国事行為]
第8条 [皇室財産]
第2章 戦争の放棄
第9条 [戦争の放棄]
第3章 国民の権利及び義務
第10条 [国民の要件]
第11条 [基本的人権の享有]
第12条 [自由及び権利に対する国民の責任]
第13条 [個人の尊重]
第14条 [法の下での平等]
第15条 [公務員]
第16条 [請願権]
第17条 [国家賠償]
第18条 [奴隷的拘束、苦役の禁止]
第19条 [思想・良心の自由]
第20条 [信教の自由]
第21条 [表現の自由]
第22条 [居住・移転・職業選択・国籍離脱の自由]
第23条 [学問の自由]
第24条 [婚姻・両性の平等]
第25条 [生存権]
第26条 [教育を受ける権利・義務教育]
第27条 [勤労の権利・義務]
第28条 [勤労者の権利]
第29条 [財産権の保障]
第30条 [納税の義務]
第31条 [適正手続の保障]
第32条 [裁判を受ける権利]
第33条 [逮捕の制限]
第34条 [抑留・拘禁の制限]
第35条 [搜索・押収の制限]
第36条 [拷問・残虐な刑の禁止]
第37条 [刑事事件の被告人の権利]
第38条 [自白の証拠能力等]
第39条 [刑事責任の不遡及等]
第40条 [刑事補償]
第4章 国会 (第41条-第64条)
第41条 [国会の役割]
第42条 [国会の構成]
第43条 [国会議員]
第44条 [国会議員の資格]
第45条 [衆議院議員の任期]
第46条 [参議院議員の任期]
第47条 [選挙]
第48条 [両院議員の兼任禁止]
第49条 [議員の歳費]
第50条 [議員の不逮捕特権]
第51条 [議院における演説等の責任の限界]
第52条 [常会の招集]

- 第53条 [臨時会の招集]
第54条 [衆議院の解散、総選挙、参議院の緊急集会]
第55条 [議員の資格争訟]
第56条 [議事の成立、議決の要件]
第57条 [会議の公開等]
第58条 [議院の運営]
第59条 [法律案の議決]
第60条 [予算の議決]
第61条 [条約の承認]
第62条 [国政に関する調査]
第63条 [国務大臣の議員への出席]
第64条 [弾劾裁判所]
第5章 内閣
第65条 [行政権の帰属]
第66条 [内閣の組織、責任等]
第67条 [内閣総理大臣の指名]
第68条 [国務大臣の任免]
第69条 [内閣の不信任]
第70条 [内閣の総辞職]
第71条 [内閣総理大臣任命までの経過措置]
第72条 [内閣総理大臣の職務]
第73条 [内閣の行う事務]
第74条 [法律等への大臣の署名]
第75条 [国務大臣の訴追]
第6章 司法 (第76条-第82条)
第76条 [司法権の帰属等]
第77条 [最高裁判所の規則]
第78条 [裁判官の罷免、懲戒等]
第79条 [最高裁判所の裁判官]
第80条 [下級裁判所の裁判官の任命、報酬]
第81条 [違憲立法審査権]
第82条 [裁判の公開]
第7章 財政
第83条 [財政処理の権限]
第84条 [租税法律主義]
第85条 [国費の支出・債務の負担]
第86条 [予算]
第87条 [予備費]
第88条 [皇室財産]
第89条 [公の財産の支出利用の制限]
第90条 [会計検査院]
第91条 [財政状況の報告]
第8章 地方自治
第92条 [地方公共団体の組織及び運営]
第93条 [地方公共団体の議会、選挙]
第94条 [地方公共団体の権能]
第95条 [一の地方公共団体のみに適用される特別法]
第9章 改正 (第96条)
第96条 [改正]
第10章 最高法規 (第97条-第99条)
第97条 [基本的人権の不可侵]
第98条 [最高法規]
第99条 [憲法の尊重・擁護]
第11章 補則 (第100条-第103条)
第100条 [施行期日]
第101条 [参議院成立までの経過措置]
第102条 [第1期の参議院議員の任期]
第103条 [公務員の地位に関する経過措置]

内容を具体的に規定

地方自治法 (昭和22年4月17日制定)

- 第一編 総則
第二編 普通地方公共団体
第一章 通則
第二章 住民
第三章 条例及び規則
第四章 選挙
第五章 直接請求
第一節 条例の制定及び監査の請求
第二節 解散及び解職の請求
第六章 議会
第一節 組織
第二節 権限
第三節 招集及び会期
第四節 議長及び副議長
第五節 委員会
第六節 会議
第七節 請願
第八節 議員の辞職及び資格の決定
第九節 紀律
第十節 懲罰
第十一節 議会の事務局及び事務局長、書記長、書記その他の職員
第七章 執行機関
第一節 通則
第二節 普通地方公共団体の長
第一款 地位
第二款 権限
第三款 補助機関
第四款 議会との関係
第五款 他の執行機関との関係
第三節 委員会及び委員
第一款 通則
第二款 教育委員会
第三款 公安委員会
第四款 選挙管理委員会
第五款 監査委員
第六款 人事委員会、公平委員会、地方労働委員会、農業委員会その他の委員会
第七款 附属機関
第八章 給与その他の給付
第九章 財務
第一節 会計年度及び会計の区分
第二節 予算
第三節 収入
第四節 支出
第五節 決算
第六節 契約
第七節 現金及び有価証券
第八節 時効
第九節 財産
第一款 公有財産
第二款 物品
第三款 債権
第四款 基金
第十節 住民による監査請求及び訴訟

市民参加(直接参加)について規定している部分

- 第十一節 雑則
第十章 公の施設
第十一章 国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係
第一節 普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等
第一款 普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等
第二款 普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等の手続
第二節 国と普通地方公共団体との間並びに普通地方公共団体相互間及び普通地方公共団体の機関相互間の紛争処理
第一款 国地方係争処理委員会
第二款 国地方係争処理委員会による審査の手続
第三款 自治紛争処理委員
第四款 自治紛争処理委員による調停及び審査の手続
第五款 普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与に関する訴え
第三節 普通地方公共団体相互間の協力
第一款 協議会
第二款 機関等の共同設置
第三款 事務の委託
第四款 職員のパ遣
第四節 条例による事務処理の特例
第五節 雑則
第十二章 大都市等に関する特例
第一節 大都市に関する特例
第二節 中核市に関する特例
第三節 特例市に関する特例
第十三章 外部監査契約に基づく監査
第一節 通則
第二節 包括外部監査契約に基づく監査
第三節 個別外部監査契約に基づく監査
第四節 雑則
第十四章 補則
第三編 特別地方公共団体
第一章 削除
第二章 特別区
第三章 地方公共団体の組合
第一節 総則
第二節 一部事務組合
第三節 広域連合
第四節 全部事務組合
第五節 役場事務組合
第六節 雑則
第四章 財産区
第五章 地方開発事業団
第一節 総則
第二節 組織等
第三節 財務
第四節 雑則
第四編 補則
附則

直接請求については、その利用状況から次のような点が課題として指摘されている。

1つめに、そもそも首長や議会の施策に反対の立場から請求されるケースが多いため、議会も条例案を否決することが多く、請求が成立しても、条例の制定改廃に係る最終的な決定権は議会にあるという制度上の課題である。

2つめに、特定の政策課題について、その賛否を問う住民投票が制度化されていないため、解職請求制度が首長・議員の個人的政治資質を問う本来の機能ではなく、個別の政策・事業決定をめぐる住民投票の代替手段として多用されているという現状である。

3つめに、解散・解職請求に係る必要署名数要件（3分の1以上）が厳しく、都道府県・大都市での実施が困難であるという点である（要件については次表のとおり一部緩和された）。

図表 2-20 市民参加（直接民主制）の現状

区分（根拠）	主体	必要署名数	請求の効果	備考
条例制定改廃請求 （自治法 12①、74）	日本国民たる普通地方公共団体の住民（選挙権を有するもの）	50分の1以上	議会への付議（最終的な条例の制定改廃権は議会）	請求対象となる条例から、地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料の聴取に関する条例は除かれる
事務の監査請求 （同法 12②、75）		50分の1以上	監査委員の監査	監査結果報告の決定、請求代表者への送付、公表、議会、長等への提出義務
議会解散請求 （同法 13①、76）		3分の1以上 （※）	住民投票の実施（最終決定権は住民）	過半数の同意で解散
長・議員・主要公務員の解職請求 （同法 13②、81）		3分の1以上 （※）	《長・議員》住民投票の実施（最終決定権者は住民）	過半数の同意で失職
			《主要公務員》議会への付議（最終的判断は議会）	定員数3分の2、4分の3以上の同意で失職
合併協議会設置請求 （市町村合併特例法 4⑩⑪）		50分の1	各市町村議会への付議	（議会への付議の是非は、各関係市町村長の判断）
	6分の1以上	住民投票の実施	過半数の賛成で、合併協議会設置の議会の議決があったものとみなす（請求の前提として、住民発議の合併協議会設置を設置請求市町村の議会が否決した場合に限定）	

（※）地方自治法の一部を改正する法律により、解散・解職請求に係る必要署名の3分の1条項が改正された。選挙権を有する者の総数が40万人を超える自治体についての要件緩和であり、必要署名数は、40万を超える数に6分の1を乗じて得た数と40万人に3分の1を乗じて得た数とを合算して得た数とされた（平成14年9月1日施行）。

また、自治体の税制上の行為や財産の管理の適正を期すために、監査委員が置かれ、財務等の監査にあっている。この監査委員監査制度によるチェック機能とは別に、地方自治法は前述の事務の監査請求と、住民監査請求・住民訴訟の制度を設置している。これは、本来されるべきことがなされていない場合に機能するもので、このため署名数が少なく設定されている。地方の財務行政に対する住民の参加により監査委員の業務を助け、財務の適正化を図る制度として重要な役割を担っている。

図表 2-21 住民監査請求・住民訴訟制度の現状

区分（根拠）	主 体	必要署名数	対 照	請求の効果等
住民監査請求・住民訴訟 （自治法242、242の2）	住民（※）	なし （1人でも行使可能）	違法、不当な公金の 財務会計上の行為 （個別非違行為の 是正）	監査委員の監査 （監査結果や是正 措置等に不満があ るときは、住民訴訟 の提起が可能）
（参考） 事務の監査請求 （同法12②、75）	日本国民たる住民 （選挙権を有する者）	50分の1以上	当該自治体の事務 の執行全般	監査委員の監査 （監査結果に不服 がある場合の対抗 手段はない）

（※）住民監査請求・住民訴訟における住民は、国籍・年齢・自然人・法人を問わない

2.2.2 自治基本条例の新たな視点《地方自治法との比較から》

住民の権利や責務、自治体運営における財政の仕組み、情報公開や個人情報保護などは、すでに個別法に基づき条例で定められている場合が多い。このため、運営ルールにおける新たな視点は、特に市民参加である。また、ここで言う市民とはまちづくりの参加者・担い手（プレイヤー）を指すが、自治基本条例においては、「子ども・青少年」や「地域コミュニティ」も新たな参加者として登場している。

ここでは、地方自治法と自治基本条例を対比させ、こうした新たな視点の検証などを通じて、自治基本条例に対する理解を深めることとする。

(1) 地方自治法の構造

地方自治法は、地方自治に関する基本法である。ただし、地方自治に関する事項のすべてを定めたものではなく、多くの地方自治関連の法律の基本法であり、地方自治法制全体を統括する位置づけとなる。

現在の地方自治法は、地方自治に関する複数の要素から成立している。一般の地方自治体（例えば市町村）における自治に関して言えば、大きく言って図表 2-22 のように3つのパート（①～③）の構成によって説明することができる。

1つめに、「①目的、原理・原則」である。ここは、地方自治に関する基本的事項に関する内容である。主に、「国一都道府県・市町村」という自治の構造と、相互の役割およびそれに基づく仕事について、そして地方自治運営の基本原則が書かれている。

2つめに、「②まちづくりの参加者（プレイヤー）」である。ここでは、まちづくりの担い手、参加者すなわちプレイヤーは誰かといった問題を取り扱っている。住民・議会・執行機関がそれにあたり、その権利・責務や役割、運営ルール、相互の役割分担に基づく参加者プレイヤー間の関係が示されている。このように、自治体内部における住民の自己統治（自治）を対象とし、その内容について定められている部分である。

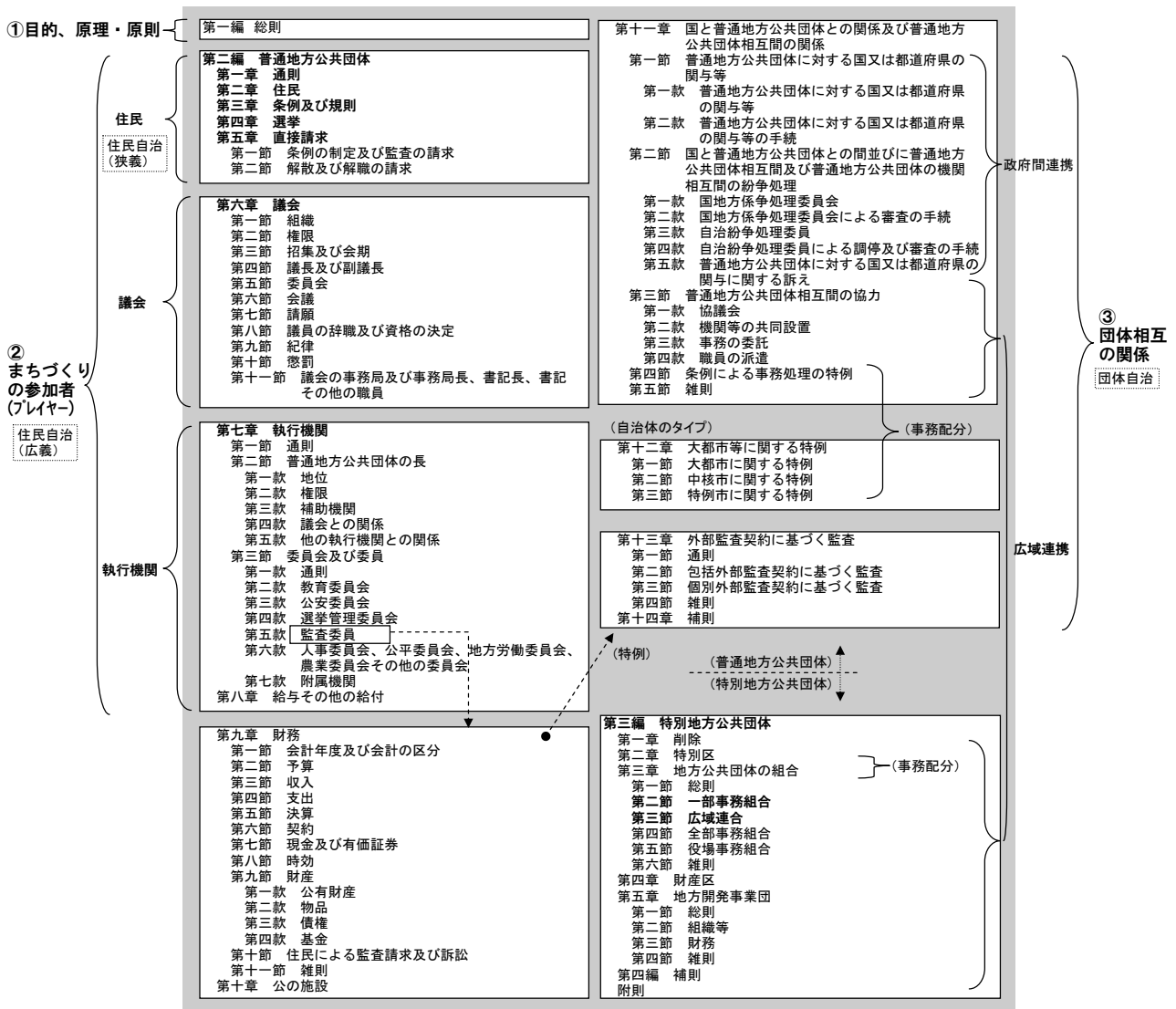
なお、より狭い意味においては、参加者のうち、特に“住民”の部分が住民自治の内容に該当する。現在、いわゆるリコール権や監査請求権など、一部の直接請求を除いて住民が自治体の自己決定に直接参加する権利は限定されている。地方分権一括法によって団体自治に関する部分の是正が図られたものの、この住民自治に関しては未着手のままであり、今後の課題の一つであるとされて

いる。近年における市民参加が活発化している流れは、これを補強しようとするものであると言える。

3つめに、「③団体相互の関係」である。これは、いわゆる団地自治の内容に相当し、国と地方公共団体（自治体）との関係や、自治体間関係および協力のあり方、またその方法や程度について規定している。ある自治体とその外部との関係、すなわち自治体外部との関係における自治を対象とし、その内容について定められている部分である。

なお、地方自治はこの住民自治と団体自治の2つの原理から構成されるが、これらが可能な限り保障され、貫徹されていることが必要であるとされている。

図表 2-22 地方自治法の構成

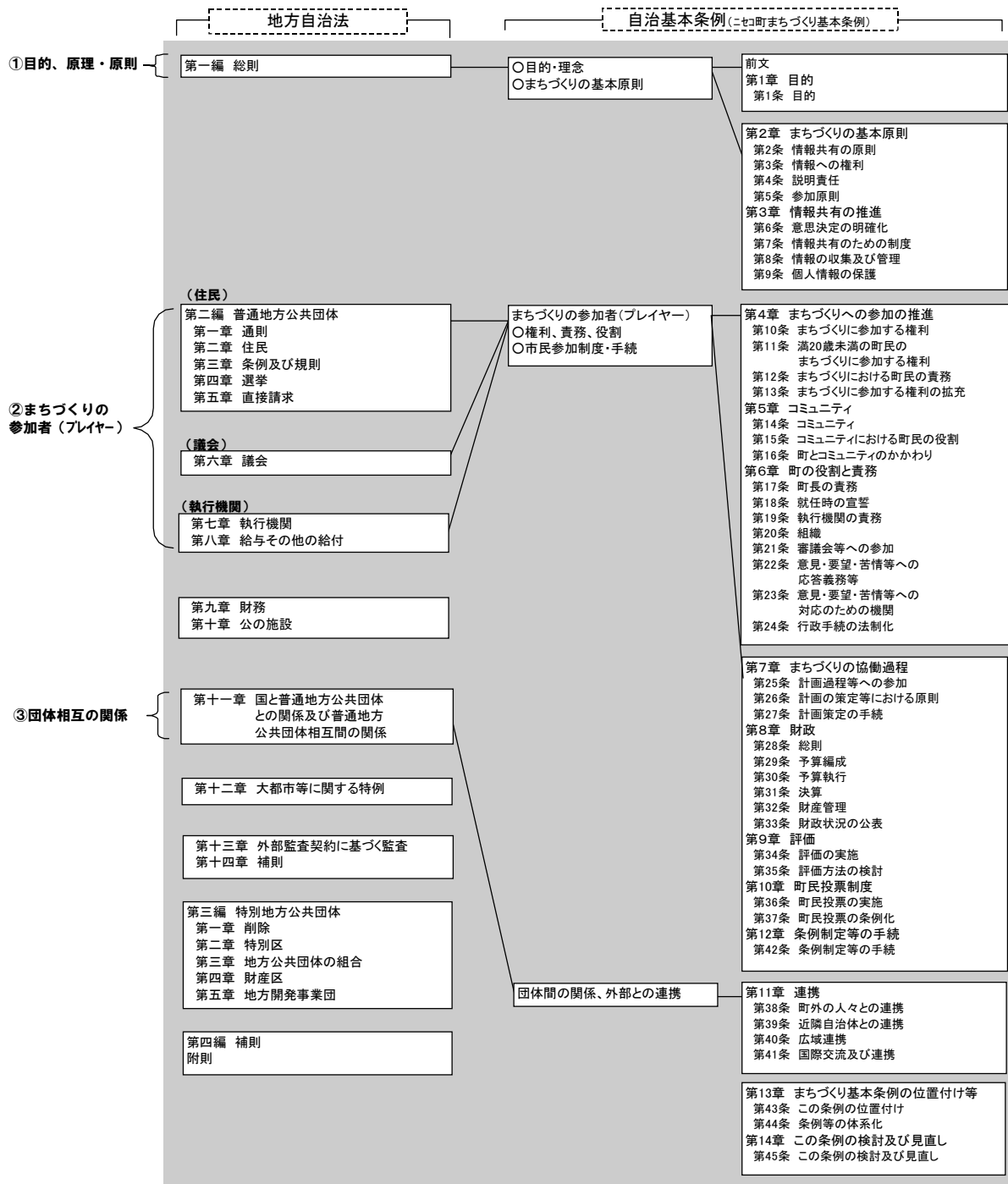


(出所) 上越市創造行政研究所作成

(2) 地方自治法と自治基本条例の構造比較

地方自治法と自治基本条例の構造は似ており、各要素は大枠の部分で対応する。ニセコ町の条例を例にとれば、双方の基本構造は図表 2-23 のようになる。

図表 2-23 自治基本条例と地方自治法



(出所) 上越市創造行政研究所作成

ここで両者を対応させて説明するねらいとして、次の3点がある。

1つめに、様々な条例の事例を理解しやすくするためである。自治基本条例についての統一された定義がない現在、様々な事例を参照する場合には、それらについて明確な視点を持ちながら全てを理解することは大変困難である。しかし、国の法体系における地方自治法と自治体における自治基本条例が同じ上位法としての位置付けを与えられ、双方の基本的要素が対応関係にあるとなれば、自治法の構造を一つの基本とすることによって、各自治基本条例で書かれた内容に対する理解が容易となる。

2つめに、自治法と自治基本条例の重複部分を確認するためである。条例は「法令に反しない限り定めることができる」とされているため、自治基本条例の内容は、法令が規定する内容以上を基準とする「上乘せ」や対象を拡大する「横出し」、または全く法令にない事柄ということになる。とすると、何がすでに法令として定められている事項であり、何がそうでないのか確認する必要がある。このとき、自治基本法は地方自治法制の頂点に立つものであり、ここにその基本的事項が書かれているので、自治法を参照すればだいたいその内容が見て取れることになる。自治基本条例に書けることとそうでないことが、ここから推測可能というわけである。ただし、情報公開や個人情報保護、男女共同参画など、自治基本条例に関係すると思われる一部重要な要素は含まれない。

3つめに、新たな視点を提示するためである。これは第2点目を別の視点から言い換えたものとなるが、自治法にない要素は、自治基本条例において初めて登場する新たな要素ということになる。例えば情報公開や個人情報保護、男女共同参画、市民参画などがそれに当たるが、前者の3つについては、個別法が制定済みである。

このうち、「市民参画」の規定が自治法にもその他の法令にも取り上げられていない新しい要素であり、市民が行政活動に直接参加することに関して定めた部分である。憲法に基づき、地方自治のあり方として間接民主主義を採用しているため、自治法ではこうした市民参加が想定されていない。これは現実的な動きに沿ったものではなく、このため自治基本条例が必要とされてきた背景があり、このとき直接的な行政活動への市民参加をどのように位置付けるかという課題がある。直接民主制・間接民主制いずれの制度においてもメリット・デメリットがあり、どちらが優れているというものではないため、それぞれの仕組みが相互の欠点を補完しあうあり方を追求することが必要である。そこで、このバランス（市民参加の程度としくみ）が自治基本条例における重要なテーマの一つになるものと思われる。

(3) 自治基本条例における新たな視点と特徴

①「まちづくりの参加者（プレイヤー）」に関連して

おおよその骨格における対応関係から、自治基本条例では特に「まちづくりの参加者（プレイヤー）」に関する事項が充実していることが分かる。その内容が列挙されるとともに、それらの責務・役割や参加手法に関して定められている。とりわけ、次の点が新たな試みとして注目される。

まず、「満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利（第4章、第11条）」である。ここでは、子どもや青少年など、どちらかと言えばまちづくりの参加者として一般には認識されてこなかった人々を参加者として認定し、その権利・責務や参加手法について述べている。これは、子どもたちへの刑事罰適用年齢が下げられる一方で、子どもたちに責任ある政治参加が積極的に認められていない状況にあることを鑑みて規定されたものである²⁷（先のニセコ町条例の解説を参照）。

この条項は、様々な市民参加制度に関連する。例えば住民投票条例に関して言えば、青少年（仮に18歳以上）に参加資格を認めた場合、新たに有権者が増加することとなり、その結果にこれまでとはまた異なる影響を与えることも考えられる。また、そもそも十分な知識や見識に基づき適切な判断が可能か否かといった議論も出てこよう。ニセコ町の場合、結果の取り扱いを本条例では決め

²⁷ 福原一広（ニセコ町総務課企画調整係長）『協働の今—自治体からのレポート：北海道ニセコ町「ニセコ町まちづくり基本条例—身の丈のまちづくりとは』、NIRA 政策研究、2005年2月号、pp26-29

ておらず、個別の事務条例に委ねることになっている。また、諸外国における有権者では18歳以上に投票資格が与えられている場合が多く、その実態も考慮しているようである。

次に、「第5章 コミュニティ（第14条～第16条）」である。今日、地域の自治活動に関わる団体としてNPO団体や地縁型コミュニティなどが多数存在し、まちづくりには不可欠の存在となっている。最近では、個々人の力が及ばない課題についても、これらを基盤としつつ対応する動きが高まっており、その重要性が改めてとらえなおされている。こうした背景を受け、対象をあえて“地域コミュニティ”に限定することなく、「ボランティアなどの目的団体から企業などの営利団体まで広く含め、ニセコ町民相互の日常コミュニケーションもひとつのコミュニティとしてとらえる」（ニセコ町の解説より）こととしている。

以上は、まちづくりの参加者（プレイヤー）に関する内容のうち、その責務や役割について触れた部分である。ここからは、参加者の参加制度がカタログ的に列挙された部分であり、こうした手続そのものが一部の直接請求を除く自治法にはない新しい視点である。

まず、総論的に「まちづくりの協働過程（第25条～第27条）」が書かれており、ここで行政活動全般における市民参加が掲げられている。市民参加を実現・拡充していくためには、大前提として「情報共有の推進（第3章）」を欠かすことはできず、このうえではじめて様々な市民参加が実現されることになる。ここではその手法や過程を対象としている。

例えば「財政（第28条～第33条）」では、予算や決算に関する行政の責務と必要な手続について書いている。例えば、ニセコ町では「予算編成（第29条）」に基づき、写真などを多用して平易な表現に努めつつ、予算の内容を極めて具体的に説明した『もっと知りたい今年の仕事（ニセコ町予算説明書）』を毎年発行し、配布している。予算書は一般に公開され、自由かつ容易に参照できるが、市民の側から積極的に情報を入手するのではなく、市民の当然の権利であり行政の当然の責務として、予算に関する説明責任を果たすことを目指すものである。これは「まちづくりの基本原則（第2章）」及び「情報共有の推進（第3章）」に根ざしたものであると言える。

ところで、この内容は、全く新たな視点というよりも、法に定められた内容をさらに強化・拡充しようとする内容である。財政の基本的事項についてはすでに自治法で書かれており、地方財政法も存在する。しかし、財政はまちづくりの実現を裏付けるうえで極めて重要な項目であるため、法体系と重複しない部分における独自の取組みが対象となっている。このように、現在の法体系の規定に上乗せして独自の規定を盛り込んだ部分も多い。

なお、男女共同参画やユニバーサルデザイン（障害や能力の差に関係なく、誰もが等しく社会参加する権利）など、ここには登場しないが検討に値する重要な視点もある。

②条例の位置付けに関連して

自治基本条例の特徴の一つに、「第13章 まちづくり基本条例の位置付け等」及び「第14章 この条例の検討及び見直し」の規定がある。いずれも、この条例の実効性を担保するために設けられたものである。

第13章は、ニセコ町の条例や規則、計画などにおいて最高法規性を担保しようとする尊重条項である。最高法規性については限界もあるが、これに基づいて諸施策・計画を体系的に実行し、まちづくりの方向を正しく見据えていく意味において本条項が大きな意味を持っている。また、第14章の見直し規定は、激変が続く社会情勢に柔軟に対応し、時代に合った具体的な施策の実施を行えるように設けられたものである。これらの条項があることでゆがむことのないまちづくりが進められ、この条例の実効性と効果を生み出すことにもつながっていく。

これらの条項は他の条例には見られない規定であり、自治基本条例がしばしば「総合条例」「まちづくりの憲法」などと呼ばれる所以であると言えよう。

(4) 自治基本条例と市民参加条例

ところで、自治基本条例と並び制定されるようになった条例に、市民参加条例と呼ばれるものが

ある。市民参加条例はいまでは多くの自治体に見られ、協働条例などの名称で呼ばれる場合も見られる。これは、自治基本条例の類似例であると言える。

上記の図表 2-23 で説明すれば、特に「②まちづくりの参加者（プレイヤー）」の部分を特化しており、参加者とは誰か、その権利や責務、参加手法について書かれたものが市民参加条例となる。特に、参加手法を詳しく列記したものが多く、目的条項を置くなどした結果、参加条例と呼称しつつ自治基本条例に極めて似通っているものもあり、ニセコ町では「その境界線はなくなりつつある」と認識している。

つまり、「条例に何を書き込むか」「何を条例で定めるか」といった条例制定の所期の目的の違いから条例の名称は異なるものの、それを実現するうえでは自治のルールに関する基本的事項（理念や権利、基本原則など）も不可欠であることから、これらを書き込むことにより結果的に類似の条例となったものと理解される。

さらには、「まちづくり理念条例」のようなものもある。これは、大阪府箕面市などで見られるものである。上記の図表 2-23 で説明すれば、「①目的、理念・原則」の部分を特化したものであり、具体的なまちづくりの目標を政策的に述べている。しかし、これは市民参加のしくみを列記したものではないため、自治基本条例との区別は比較的容易である。

いずれにせよ、このように自治基本条例の要素と他の条例の要素を比較することで、実際の制定にあたっては目指す姿の参考としたり、あるいは異なった新たな視点を見出すこともできる。これについては、第 3 章の内容に関連して詳しく述べる。

