



自治基本条例と 市民参画・協働



1 自治基本条例の位置付け

最近になって、「自治基本条例」が数多く制定されるようになってきた。これは、条例の名称に関する話でもある。2～3年前でも、「自治基本条例」はほんのわずかで、「条例名は『まちづくり基本条例』であったとしても、内容的には自治基本条例である」といった議論がなされていたものである。この点からしても、自治基本条例をめぐる状況は大きな変化があったといえる。

さて、それでは、名称ではなく、条例の内容面では、どのような変化があったのだろうか。

具体的には、第2項「自治基本条例の特徴」以降で述べるが、劇的な変化はないように思われる。しかし、子細に見れば、項目的には、議会に関する規定を持つことがスタンダードとなり、住民との関係では協働を掲げるなどの広がりが見てとれる。また、項目の内容に関しても深まりがみられる。この点に関しては、第3項「岸和田市条例の特徴」で岸和田市条例を例に詳しくみていくことにするが、総じて、徐々にではあるが変化している、といえよう。

ところで、日本の法制度の中で自治基本条例はどのように位置付けられるのだろうか。これには、大きく2つの見方があるように思われる。

その第1は、自治体の憲法として自治基本条例をとらえる見方である。自治基本条例に最高規範性を持たせ、この最高規範性ゆえに、他の条例や、法令の解釈においても自治基本条例の規定が優先する、とする。もっとも、このような考え方を実体面でも機能させようとするときには、自治基本条例の内容が具体的なものでなければ意味がないであろう。実際に成立した自治基本条例で、このような具体的な規定を持つものは少ない。

第2は、自治基本条例は、訓示的な意味合いはともかく、具体的に法的な権利義務関係を定めたものとはいえず、したがって法的な効力を有しないと見る見方である。この見方の条例観は、条例とは住民との間の権利義務関係

を定めるものであって、このような関係を含まないものは条例にすべきではない、とする。現在制定された自治基本条例は、多くは理念的・訓示的なものであり、この考え方によれば、これらの自治基本条例は意味がない、といえるのかもしれない。そして、さらにいえば、条例という法形式の拡散化をもたらすものであり、かえって有害なものである、とするのかもしれない。

しかしながら、この点に関しては、法もまた社会的な存在であるのだから、たとえ「法的効力」を持ち得ない法（＝条例）であっても、他の社会的影響力を持ち得るのであれば、条例として制定することをためらうべきではない、とも考えられる。例えば、阿部昌樹教授は、「自治基本条例の制定の取組みは、法の現状変革的な構築作用が、他の目的を実現することを企図した活動の副次的な結果として生じている事例としてではなく、そうした効果が発揮されることそれ自体を目的として、条例という法形式が用いられている事例として理解可能なもの」⁽¹⁾としている。おそらく、自治基本条例によって社会変革を図るのではなく、自治基本条例という法を制定する過程自体が社会変革である、と解しているものと思われる。筆者もまた、このような考え方を支持したい。

2 自治基本条例の特徴

(1) 情報共有

さて、名称としての「自治基本条例」であるが、内容的には、少し以前の「まちづくり基本条例」に連続していることはすでに述べた。そこで、ここでは、名称としての「まちづくり基本条例」を含む実質的自治基本条例を対象に、その特徴をみてみたい。

まず、実質的自治基本条例の嚆矢とされるニセコ町まちづくり基本条例（平成12年条例第45号）をみると、「情報共有」と「住民参加」が2つの柱とされている。「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」（<http://www.town.niseko.hokkaido.jp/kihon/>）としている。

そして、この原則は、「自治基本条例」に引き継がれている。住民との情報

共有なくして、まちづくりも住民自治も成り立たない。さらに付け加えれば、団体自治原則が国の法令と抵触しやすいのに対し、このような住民自治原則は、国の法令との抵触が考えにくいと、自治体の基本条例に規定しやすいといえる。

(2) 住民参画・協働

次は、住民と情報共有を図った後に、自治体は何をすべきかが規定される。それが参加・参画、そして、協働である。「参画」という用語の意味であるが、「参加」よりも強い行政へのかかわりが意図されているようである。住民「参加」の場合には、住民の参加の結果が行政の意思決定に反映される保障がないといった懸念があることから、「参画」として行政の意思決定への影響力を確保したい、ということのようである。しかしながら、これらの用語を使い分けて定義している条例はなく、ニュアンスの違い程度のレベルにとどまっているものと考えられる。いずれにしても、最近の流行は、「参加」から「参画」に移っている。

これに対し、「協働」に関しては、参加・参画と対比した定義を置く条例が多い。岸和田市条例でも、参画を「市の政策の立案、実施及び評価に至る過程に、責任を持って主体的に関与することをいう」(2条3号)とし、協働を「市民、事業者及び市が、それぞれの責任と役割分担に基づき、互いの特性を尊重しながら協力しあうことをいう」(2条4号)として、書き分けている。

また、これらの参画・協働は、条例上の原則とされるだけでなく、条例立案過程のキーワードでもある。先に、自治基本条例という法を制定する過程自体が社会変革である、と述べたが、同時に、参画・協働によって自治基本条例を立案しようとする過程自体が自治の基本である、ということもできる。岸和田市条例の制定過程は、特にこのような傾向が強いと思われるため、本書第2章において多面的な検討を行っているところである。

(3) 条例の体系化

自治体では、様々な条例が制定されている。しかし、これらの条例には、自

自治体が地域の課題を設定し自主的に制定したもの（自主条例）のほか、法令の規定に基づき制定したもの（法令事務条例）が多い。したがって、自治体の条例は、体系的に整序されているとはいいがたい。雑多な条例の寄せ集めが、条例集であるともいえる。

条例の制定は、自治体にとって最上位の意思決定方式であるから、こうして意思決定された条例相互間の関係についても見通しをよくしておくことが望ましい。例えば、行政訴訟における原告適格の判断に当たり、2004年に改正された行政事件訴訟法9条2項は、他法令の参照についての定めを置いた。より上位の原則を定めた条例は、下位に位置付けられる条例の解釈指針となるものと考えられよう。こうした考え方をとることで、法令事務条例さえも、総合的な自治体政策遂行の一手段とすることが可能になる。

さて、上記のような考え方に立って、自治体の例規等に関するだけのものであるが、自治基本条例（まちづくり基本条例）を自治体の条例ピラミッドの頂点に位置付けたのが、ニセコ町まちづくり基本条例である。そして、自治基本条例をこのような位置に置く条例は、いわばニセコ町モデルとして、その後制定された各地の自治基本条例（まちづくり基本条例）のスタンダードになっていったように思われる。

3 岸和田市条例の特徴

もちろん、岸和田市条例は、先行条例と比べても多くの特徴を有している。これらについては主に第3章で、条例立案担当者によって詳細に述べられる。また、資料として収録した条例の逐条解説を参照していただきたいが、ここでは、研究者としての筆者の関心に沿って、特徴を挙げることにする。

(1) 最高規範性

第1に、「最高規範」という用語が使用されていることがひとつの特徴である。規範とは、判断・評価・行為などの、拠るべき規則・規準のことであり、同じ法形式の条例でありながら、自治基本条例と他の条例との間に規範上の上下があるのか、あるとすれば、どのような効力の違い、優先効があるのか、

といったことが問題になる。そして、このような問題があるという理由で、ニセコ町モデルの条例は、あえて自治基本条例（まちづくり基本条例）の最高規範性を規定することをためらったといえる。

ところが、杉並区自治基本条例（平成14年条例第47号）を嚆矢とする最近の「自治基本条例」（条例名称もまた「自治基本条例」）では、例えば、[栃木県]大平町自治基本条例（2004年3月22日公布）、多摩市自治基本条例（2004年3月31日公布）、大和市自治基本条例（2004年10月7日公布）、足立区自治基本条例（2004年12月17日公布）、川崎市自治基本条例（2004年12月22日公布）、伊賀市自治基本条例（2004年12月24日公布）、[福島県]三春町町民自治基本条例（2005年3月22日公布）、静岡市自治基本条例（2005年3月15日公布）などのように、最高規範性を規定するものがほとんどである。

「最高規範」とするからには、行政は、他の条例や法令事務の解釈運用に当たり、自治基本条例に縛られた運用が義務付けられるものといえる。一方、この効果として、行政のこれらの義務違反に対しては、市民の請求権が認められる余地がある。ここで、「余地がある」とするのは、訴訟の場で裁判所が果たしてこういった請求権を認めるかどうか予想がつかないためである。しかしながら、行政上の義務として、裁判上、市民がこういった点を理由として争うとき、行政は、この市民の主張に対して反論してはならないといえるだろう。

（２）他の条例への委任

第2に、第1の最高規範性を形式上保障するものとして、条例委任条項がある。条例が他の条例に対して詳細な事項を委任するという関係は、委任元の条例（自治基本条例）が、他の条例の上位に位置していることを示すものである。あたかも、一般の条例が詳細な事項を規則に委任するのと同様である。そして、これら一般条例の制定を義務付け、さらにこれらの一般条例の骨格を規定することで、自治基本条例自体の実効性を確保するという関係を形成することができる。

岸和田市条例の具体的な取組みは、第3章第2節（70頁以降参照）に詳しい。

(3) 常設型住民投票

常設型住民投票に関しては、議会との間で大きな争点になったものであり、この経緯については、第2章第5節(54頁以降参照)に詳しい。策定委員会の条例案と議会提案のそれ(以下「行政案」という)との間で変更があった条文である。

これらの変更点の最も大きなものは、市長による自主実施権の削除である。この点を含め、市民、議会、市長の請求・実施権について検討してみよう。

第1に、市民の請求権である。ここでのポイントは、常設型住民投票制度としているか否かである。各地の自治基本条例では、住民投票制度について規定しながら、その実施については議会の議決を必要とするものが多い。もちろん、学説の中には、日本の地方自治制度が間接民主制を原則としていることを強調し、法律で定められない限り住民投票は認められない、というものも存在する。こういった学説の考え方をとらないことを条例で宣言したことは、それなりの意義が認められよう。

ただし、住民投票が必要なものになって、そのつど住民投票条例を制定するというのでは、あまりにも非効率である。何のために自治基本条例に住民投票規定を置いたのか分からない。したがって、こういった考え方に立ったとしても、住民投票に関する共通事項は別途条例化しておいて、実施の必要性に関してだけ議会の議決が必要だとすべきであろう。

そして、これをさらに進めたのが、そのつど議会の議決を要さず、一定の条件を満たせば市民の請求だけで住民投票を実施することができる常設型の仕組みである。この場合、実施機関である市長は、住民投票の実施を義務付けられる。岸和田市条例は、この水準に到達している。

第2に、議会の請求権である。確かに議会がある案件について個別に住民投票条例を制定すれば、住民投票が可能である。しかしながら、市民請求の場合と同様、そのつど住民投票条例を制定するのでは、非効率である。したがって、議会請求の場合にも、住民投票に関する共通事項は別途条例化しておくことが便利である。そうすれば、議会は、いざ実施の際に、実施の必要性に関してだけ議決をすれば足りる。岸和田市条例では、議会が請求して住民投票を実施させようとする場合、自治基本条例上の住民投票規定を使用でき