予め明確にするとともに、市民の活動が第三者に損害を与えた場合に備えた保険への加入など、適正な運営の要素も一般的に定めておくことが有効です。この点は制度化の課題として後述します。

業務委託による協働基盤の強化：ところで、協働の相手方となる市民に対し自治体が業務の一部を（継続的に）委託することも、協働を推進する手法として注目されます。委託自体は、（契約時点では対等な関係であっても）市民を自治体の手足として用い自治体運営に組み込む手法ですので、むしろ市民参加の性格が強く、自治体によりコントロールされた活動になりますが、組織・財政面が弱い市民の団体に法人格と経営基盤を備えさせることで、継続的な地域公益活動を促進することが期待できます。ただし、自治体の行う委託契約は競争入札が原則であり（自治法234条）、協働相手の育成が目的に含まれるとしても、「**最少の経費で最大の効果**」（自治法２条14項）を意識する必要があります。

２　市民「参加」の制度化

（１）なぜ条例にするのか

憲法は市民参加の導入を必ずしも要求するものではありませんが、いくつかの仕組みは地方自治法で制度化されており、それらは議会を中心とした憲法上の住民自治を補完しています（本章１節４を参照）。

憲法上の住民自治を超えて市民参加を推進することは、各自治体の自己決定として十分ありうるところですが、運営体制に係る重要な自己決定は議事機関たる議会の審議を経て条例制定（自治立法）の形で行われるべきものです。

さらにいえば、案件を限定しない一般的で常設的な市民参加の導入にせよ、個別案件に限っての市民参加の導入にせよ、民主的合意形成を市民参加制度に担わせることは、条例で慎重に根拠付けられなければなりません。例えば、自治体の長が打ち出したある政策について議会の協力が得られない状況において、長が独自に市民会議を創設して第２議会のように機能させ民主的合意を演出するとしたら、どうでしょうか。これは単に自治体運営の混乱を招くだけでなく、憲法が議会に与えた役割を簒奪し憲法と地方自治法が仕組んだ統治の正統化構造を廃れさせるおそれがあります。住民投票でも同様です。

裏返せば、パブリックコメントのように民主的正統性の調達を目的としない市民参加であれば、条例によらず要綱等の内規で制度化することも許容されるでしょうか。ただ、パブリックコメント制度の導入が「行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため」の措置（行手法46条を参照）であるとすれば、内規に基づき裁量的に実施したりしなかったりすることは妥当ではありません。やはり、条例に基づく一般的制度として公布・施行し、案件ごとの恣意的な運用を許さない体制を構築すべきです＊8。

＊8　パブリックコメント制度の実効性

意見提出が低調な状況では、提出意見により原案を改善することや、反対意見との対話により説明責任を果たすことは望みえません。制度を実効的に機能させるには、意見の数と質を充実させるべきです。ただ、原案どおり政策が実現し問題が生じたときには、振り返ってパブリックコメント時にどのような資料が提示され説明されていたのか、検証を受けることになります（文書の電子化が進み保存と公開の障壁も大いに低くなっています）。後の検証に耐える説明を提案時点で尽くすこと自体にも、パブリックコメント制度の効果を期待することができ、参加低調といえども軽視すべきではありません。

（２）市民委員の選任基準

条例化を目指すまでもなく、法律で市民参加が導入される例は、とりわけ審議会等の諮問機関の委員構成について散見されます（【図表６－３－２】参照）。条例にせよ法律にせよ、参加する市民を自治体側で選別する形での制度化には、特段の配慮が必要です。平日昼間の開催では年齢層や職業層が偏りがちですが、市民委員に期待する役割を意識した任命と、その役割が発揮できる開催日程にすべきところです。

自治体から業務を受託している企業・ＮＰＯの関係者や、過去に委員経験があり「安定感」のある市民、あるいは役所の退職者で気心の知れた市民を委員に選任することは、通常、市民委員枠を設ける趣旨には合致しないでしょう。行政の実情を知らず専門家の立場でもない市民委員の率直な質問が、審議会等の場で自治体側に十分な説明を尽くさせることに繋がります。御用学者ならぬ「御用市民」の指定席とするような市民委員枠の運用は、厳に慎まれるべきです。制度の運用にまで視野を広げるなら、市民向け説明会にいわゆる「サクラ」を配置することも、同様の問題といえます。

審議会等に市民委員枠を設定する際には、条例でその趣旨を規定しておくことが理想的ですが、一般市民感覚という素質をどう表現すべきかは難問です。元自治体職員や自治体と取引関係にある事業者、また過去数年内に各種委員歴のある者を市民枠から除外する規定を設けることが考えられます。

市民委員のなり手不足を実感する事務局担当者には、このようなアイディアは非現実的と感じられるかもしれません。ただ、何のために市民委員枠を設けるのかを再考し、場合によっては専門家枠や利害関係者（事業者）枠に改編して見かけ上の市民参加制度を廃止することも、あってよいはずです。市民参加制度は自治体の自己決定であり裁量性の高いものですが、市民参加を標榜して民主的な装いを示すことの意味は、深く自覚すべきです[＊9]。

【図表６－３－２】市民参加が想定される法定審議会・委員の例

審議会・委員の名称	根拠法令
市町村都市計画審議会	都市計画法77条の２ →政令で「住民」委員に言及。
地方版子ども・子育て会議（市区町村）	子ども・子育て支援法72条 →同条２項で「地域の子ども及び子育て家庭の実情を十分に踏まえなければならない」とされ、子育て中の保護者等が委員として想定される。
民生委員	民生委員法５条 →同法６条で市区町村議会議員の選挙権を有する者から選ぶことが前提とされている。
空家等対策協議会	空家等対策の推進に関する特別措置法８条 →同条２項で「地域住民」を構成員とすることを明記。

＊９　図書館協議会への市民参加

図書館法14条に基づき公立図書館に設置される図書館協議会に、市民委員枠が設定されることがあります。同法施行規則12条は「学校教育及び社会教育の関係者、家庭教育の向上に資する活動を行う者並びに学識経験のある者の中から任命することとする。」と専門的識見のある委員を想定していますが、同法16条は、この省令基準を「参酌」して条例で定めることとしており、各自治体の自己決定として市民委員枠を設定することができます。

地域公共交通会議 （地域公共交通協議会）	道路運送法施行規則９条の２ →同規則９条の３で「住民又は旅客」が構成員に含められている。道路運送法９条４項で「住民」との協議に言及。地域公共交通の活性化及び再生に関する法律６条の地域公共交通協議会も、構成員として「地域公共交通の利用者」を想定（同法６条２項３号）。

（３）住民投票条例の制度設計

住民投票を条例で規定するとして、具体的にどのように制度化すべきでしょうか。制定のタイミングから考えるなら、特定の案件について住民投票を実施する機運が高まった段階で提案することが多いでしょうから、まずは当該案件に限って有効な条例を制定することが想定されます。そこには、投票権者と管理運営体制のほか、大まかな投票日と投票の対象と方法（賛否択一か、数案からの選択か等）も具体的に規定されることになるでしょう。すなわち、**臨時型（特定案件型）住民投票条例**です[*10]。

ただ、この際だから他の案件にも適用可能な住民投票条例をつくろうという意見も出るかもしれません。すなわち、**常設型（汎用型）住民投票条例**であり、そのような条例の中身は、市民参加の理念に遡って考えることになります。自治基本条例の制定など、市民参加一般のあり方が議論される中では、常設型が意識されるでしょう[*11]。

常設型の投票対象：案件を具体的に特定せずに常設型の条例を構想する場合にも、何を投票対象とするのかが問題になります。軍事基地・発電所・廃棄物処分場の建設や、庁舎・学校等の施設設置等を定型的に列挙し定めることもできますし、条例では明記せず、住民投票条例の発動手続のみ定めておくこともできます。ただ、どのような発動手続にすべきでしょうか。

常設型の発動要件：制定された常設型住民投票条例を参照しますと、地方自治法上の直接請求制度に倣い、有権者の署名により投票実施を請求できる仕組みが採用されているようです。署名数要件は有権者数の数分の一以上と比較的高く設定される傾向にありますが、数例で投票が実施されています。（【図表６－３－３】）

投票成立要件：しかしながら、投票が実施されても、**投票率５割以上でなければ投票不成立**とし開票しない旨の条例規定が発動することがあります。またこのことを念頭に、住民投票の実施に際して棄権を呼びかける向きもあるようです。圧倒的多数の住民が特定の政治問題に注目し、かつ一方の選択を支持しているにもかかわらず議会が対応しないという、かなり例外的な場面でのみ住民投票が機能する制度設計になっているといえます。このことは臨時型住民投票条例の場合でも同様です。

投票対象からの除外事項：ところで、常設型で投票対象案件を「重要な政策課題」というように一般的包括的に定める場合にも、同時に対象除外事項が列記されることがあります。自治体機関の権限外の事項や、特定の住民に関する事項、

＊10　臨時型住民投票条例の具体例
辺野古米軍基地の建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例（平成30年沖縄県条例第62号）。題名からも投票の対象と選択肢が伝わります。

＊11　常設型住民投票条例の具体例
高浜市住民投票条例（2000年制定、2002年全部改正）が嚆矢と言われます。投票対象を「市政運営上の重要事項」とした上で発動手続を定め、投票方法は「二者択一で賛否を問う形式」に絞られています。

自治体の組織・人事・財務事項、地方税の賦課徴収事項などがあり、解釈次第ではかなり広範に及びます。なぜ除外されるのか、原理に遡った思考が必要です。

住民が投票の形で政治的意思を表明すること、またそのような投票制度を運営することに制約があるとすれば、特定の住民の基本的人権を侵害する内容の投票行為やその呼び掛けが想起されます。税の賦課徴収については、税法・税条例レベルでの民主的ルール化が強く要請されており（租税法律主義）、執行レベルでの住民投票でそれが反故にされる危険性に配慮してのこととも言えそうです[*12]。

＊12　執行の民主化
デモクラシー論の古典のひとつである、ハンス・ケルゼン「民主主義の本質と価値」は、執行の民主化に警鐘を鳴らします。

投票結果のもつ意味：確かに、権限外の事項では投票結果に従いようがありませんが、無意味として当然に対象から除外すべきでしょうか。また、組織・人事・財務事項については長と議会の間で権力分立があり、長の裁量が法律上尊重されているとはいえ、住民投票を回避すべき理屈は不透明です。投票により何パーセントの現在住民が何をどう判断しているか明らかになり、それを長が権限行使の参考とすることに、通常は何ら問題ありません。

住民が集団的に政治的意思表明をすること自体に意味があると考えれば、低投票率の場合に開票しないというのも不合理です。同様に、投票方法を賛否択一に絞ることにも、法原理上の根拠は見当たりません。案件ごとに、投票結果を反映させやすいように選択肢を工夫することがあってよいはずです。

住民投票制度を使いづらいものとしているいくつかの「足枷」は、その法的拘束力に過大な期待をするあまり設けられたもののようにもみえます。そのような足枷を付けても、法律上の権限の所在や裁量の範囲は変わらず、結局、法律の内容を書き加えたかのような効果や、条例を新たに制定したかのような効果を投票結果に与えることはできません。常設型で一般的に制度化するなら、執行機関や議会の裁量行使に緩やかに働きかける住民意向聴取の手続として、より広い自由度で制度設計することも一案です。

半面で、臨時型（特定案件型）住民投票条例では、投票結果に強力な法的拘束力を与える制度設計も考えられます。もちろん法律には違反できませんが、自治体独自政策の進め方（例えば新庁舎建設や大規模な契約案件の推進）について、法令の規制内容を精査し、議会として住民投票結果に預ける理由とその部分を具体的に特定するならば、投票結果に反する自治体運営が（住民訴訟で）条例違反と評価されることがありうると考えられます。

住民投票条例を常設することが住民自治の推進上望ましいという論調もあるところですが、議会を議事機関とする憲法の趣旨を汲むなら、過去の議会が将来の住民投票結果に一般的包括的に政策判断を委任するような制度設計が妥当とは思われません。少なくとも自治体運営に対する拘束力は、臨時型の制度設計を前提に議論すべきでしょう。

【図表６－３－３】常設型住民投票条例に基づく住民投票の例

常設型住民投票条例（制定年）	発動要件（署名に関して）	開票要件	実施案件（実施年）	投票結果
高浜市住民投票条例（2002年）	有権者総数の1/3以上	投票率５割以上	公民館取り壊しの賛否（2016年）	開票せず
輪島市住民投票条例（2007年）	有権者総数の1/6以上	投票率５割以上	産廃処理施設設置の賛否（2017年）	開票せず
野洲市住民投票条例（2009年）	有権者総数の1/4以上	投票率５割以上	市立病院整備計画の賛否（2017年）	開票せず

※住民署名のみならず長や議員の発議も可能。

３　市民「協働」の制度化

（１）なぜ条例にするのか

市民協働を市民参加と原理的に区別せず、市民と自治体の連携手法として市民参加は古典的で市民協働は発展的、という程度の認識もありうるところで、制度化において参加と協働が同一の条例に盛り込まれることもあります。

市民協働という呼び名やその理念こそ21世紀になって浸透しつつあるものですが、その実践は、自治会・町内会の活動に代表されるようにむしろ市民参加より歴史があり、日本地方自治の原像ともいえるでしょう。それを改めて条例で制度化するのは、ひとつには古くからの協働実践が縮小しつつあることから「梃（てこ）入れ」の意味合いで、またひとつには、旧態依然の地域共同体のあり方が個人を尊重し基本的人権を保障する憲法とマッチせず、自治体が協働する相手方にも変化が求められているためと考えられます。もちろん、「**新しい公共**」等の主張が理念的な刷新を後押ししていることも背景にあります。

市民協働の推進は（市民参加とは異なり）議会の役割を侵害するとは考えにくく、慣行に則り協働を続ける分には、窮屈な条例化の話を敢えて持ち出すこともなさそうです。しかし、伝統があるからこそ変革にはエネルギーが必要で、現代的な生活スタイルや権利意識に合わせた新しい協働の手続や手法を導入し、また自治体との（時に情実にとらわれた）関係性を規律し透明化するのに、条例化が有効です。

形式的に市民参加と別条例とするかどうかは重要ではありません。こうした条例化の機運は、地方分権の流れに乗って自治体運営の基本方針を全体的に見直す中で高まりをみせ、市民参加とともに**自治基本条例**で規定されることも少なくありません。

（２）市民協働条例の制度設計

パートナーシップの構築：市民協働においては、協働する市民と自治体との間に対等なパートナーシップが結ばれ、維持されていかなければなりません。条例

にそのことを明記するとともに、**パートナーシップ協定**の形で予め文書化することを市民協働の基本手続として定めます。また、**協働事業提案制度**のように市民からの発案を尊重する手続を設けることも、検討されるべきです。

前述のように（本節１（３））、パートナーシップ協定に協働目的を記すに際しては、必然的に目的の協調が行われます。お互いの目的が一致する必要はないものの、どの部分で歩み寄り、同じ価値の実現を追求できるのか、重なり合いを探ることになります。続けて市民・自治体間の役割分担と協働内容を明確化しますが、対等な協働においては、とりわけ市民の側が自律的に活動することを重視すべきで、自治体側に監督・指導者のような規制主体の役割を割り振ることは、協定内容としては妥当ではありません。次に述べるように、市民協働条例で**協働市民側のガバナンス**（組織規律）について一般的に定めておくことが、制度化のポイントとなりえます。

協働相手の運営基盤強化：協働も市民社会の法ルールから自由に振る舞えるわけではなく、協働市民が不法行為に加担すれば自治体も責任を問われる可能性があります。市民同士の団体では、法人格もなく組織としての**意思決定と責任の体制**が脆弱で不透明な例も見受けられます。自治体が市民団体の運営に個別介入することはパートナーシップにそぐわないというべきですが、あくまで市民の自主性を重んじつつ、協働のパートナーとして公的な役割を担うにふさわしい運営体制の規律（**差別の排除・運営の透明化**等）を一般的に定め、またそうした体制の導入を支援することは、あって然るべきです。法人化の支援や外部監査のための資金補助等を、市民協働条例で自治体の一般的任務とすることが考えられます。

そもそも協働主体としての市民が現れず、また組織化されにくい状況を想定して、自治体が市民団体の立ち上げを促進する制度を設けることも、検討に値します。活動拠点の提供は、公の施設の運営により常設化する場合、条例で規定しておくことが適切です（自治法244条の２第１項）。自治体が活動資金や情報を提供し、また研修会等を実施することは条例に基づく必要はなく、要綱等の内規で可能です。用具の貸付け・譲与には条例の規律があるはずです（自治法237条２項）。市民協働条例では、公の施設を活動拠点として提供することや用具の貸付け等に便宜を図ることを基本方針として定め、具体的には各施設の設置条例や公有財産の貸付け等に関する条例を参照しつつ、制度を整えることになります。

なお、資金助成は確かに協働を活性化させるかもしれませんが、同時に自治体からの監督を伴います（憲法89条）。組織立ち上げ時の広告や施設・用具の経費等、自立を促進する短期間の措置とすることを敢えて条例に規定し、情実に満ちた地縁団体等との旧弊を打破し特権的ＮＰＯの登場を牽制することも、制度化の視点として意識されます。

（３）自治基本条例

市民協働の制度化が、いわゆる「自治基本条例」において自治体運営のひとつ

の柱として明記され、方向付けられることがあります。

自治基本条例そのものは、団体自治のための体制を強化し、また法治主義・適正手続という自治体行政の基本法理を徹底する意味合いでも制定されています。しかし、中でも住民自治を運営理念として明確に提示する自治基本条例には、憲法上重要な意味があります。

憲法は、地域の公共的課題には地方政府たる自治体が責任をもって対処することとし、同時にローカル・デモクラシー（身近な民主政）の実現に向けて議会制を採用しました。そこには、地域の行政を地域住民等の民間主体で処理する体制を示唆する規定はありません。

ただ、憲法94条は自治体に条例制定権を与えました。この権能は、自治体のあり方を自己決定する「**自治立法権**」です。憲法94条に基づく地域の自己決定として市民協働を導入することは妨げられませんし、むしろ、そうして国内の統治体制が多様化することは、憲法が目指す権力分立の趣旨に沿うものといえます。

半面で、市民協働は、行政の効率化に資するからと安易に個別制度化されてよいものではないとも考えられそうです。憲法上の地方自治「基本セット」に収まらない構想である以上、自治体の行政責任や議員の職責に支えられた議会の役割とどうバランスを取るのか、自治体運営の憲法（＝基本設計図）とも称される自治基本条例で俯瞰的に整理し方向付けることは、理に適っています。

（４）「指定地域共同活動団体」制度

2024年の地方自治法改正で「**指定地域共同活動団体**」（以下では「指定団体」と表記）制度が導入されました。

すなわち、地方自治法260条の49は、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、その事務を処理するに当たり、地域の多様な主体の自主性を尊重しつつ、これらの主体と協力して、住民の福祉の増進を効率的かつ効果的に図るようにしなければならない。」という基本認識を明示し（１項）、継続的な資金源や活動拠点を欠きがちな住民主体の地域的な共同活動を促進すべく、市区町村長による指定を受けた団体について、必要な活動支援を行うと共に、他団体との調整、行政財産の使用、随意契約による業務委託といった点で市町村が便宜を図ることができることとしました（２項以下）。

この改正は、自治体が統治主体として負う責任のあり方について、地域の多様な自主的主体との協働という方向付けを与える形で、従前の憲法論より一歩踏み込んだ考えを示したものなのでしょうか。つまり、市民協働の推進は憲法92条「地方自治の本旨」に含まれるという現代的再解釈の可能性です。もっとも、立法の出発点となった第33次地制調答申は、人口減少社会の資源制約による公共業務の担い手不足を念頭に、多様な主体の連携・協働の必要性を述べており、市民協働を憲法上に位置付けるものではなさそうです[＊13]。

具体的な改革の目玉は、市区町村が協働主体に対して行政財産を活動拠点とし

＊13　第33次地制調答申
地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申（令和５年12月21日）」

て貸し付け、また随意契約により業務委託できるという、運営基盤強化手法の創設です[＊14]。地方自治法上の制限により自治体の創意工夫では乗り越えられなかったこれらの障碍が、指定団体になることで解消されます。そこで、指定要件を確認しておきましょう。

【図表６－３－４】地方自治法上の指定要件

地方自治法260条の49第２項

市町村長は、前項の規定の趣旨を達成するため必要があると認めるときは、地域的な共同活動を行う団体のうち、地縁による団体その他の団体（当該市町村内の一定の区域に住所を有する者を主たる構成員とするものに限る。）又は当該団体を主たる構成員とする団体であつて、次に掲げる要件を備えるものを、その申請により、指定地域共同活動団体として指定することができる。

一　良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動であつて、地域において住民が日常生活を営むために必要な環境の持続的な確保に資するものとして条例で定めるもの・・・を、地域の多様な主体との連携その他の方法により効率的かつ効果的に行うと認められること。

二　民主的で透明性の高い運営その他適正な運営を確保するために必要なものとして条例で定める要件を備えること。

三　目的、名称、主としてその活動を行う区域その他の総務省令で定める事項を内容とする定款、規約その他これらに準ずるものを定めていること。

四　前三号に掲げるもののほか、条例で定める要件を備えること。

このように、内容の具体化は概ね条例に委ねられています。包括的な市民協働条例において、指定団体とは異なる要件の下に協働主体支援を制度化していたとしても、地方自治法260条の49第２項との抵触が問題とはならないことはもちろんですが（同項は市民協働全般を規律するものではない）、支援制度の体系的な明快性を保つには、包括的な市民協働条例の中に指定団体制度（要件規定）を組み込むことが考えられます。その際には、一般的な市民協働の支援要件との異同が整理検討課題となることでしょう。

指定対象を、例えば（同項柱書より狭く）住所を有する者の団体に条例で限定しても、制度趣旨から逸脱するとは言えません。しかし、地域を超えて活動する営利団体にまで指定対象を拡げるとすれば、逸脱の疑いが生じます。また、指定団体が条例で定められた活動範囲（同項１号）を超えて活動しても法律上の支援に差し支えないかは不透明で、団体の自主性を尊重する（１項）ならばダイナミックな運営を許容すべきところですが、活動拠点の設置や委託事業で法律上の特例扱いを受ける以上、無限定ではありえないという見方も可能です[＊15]。

こうした思考は、指定外の市民協働支援全般についても、改めてその制度趣旨と要件を問い直す契機となります。地方自治法上の指定団体制度は、法人格を持たない住民団体（いわゆる任意団体）の活動をも取り込みつつ、地域の多様な主体が相互に連携して安定的に活動を継続していく状態を志向しており、それが市民協働の理想像となりうるか、各市区町村（議会）において実情を踏まえた議論が求められます。

＊14　協働主体間調整の重要性

本書では市民間協働を説明から除外していますが（本節＊５参照）、市民（団体）間の適切な分担・補完関係を築くことで市民協働が一層効率的に促進される場合があり、自治体に主体間の調整役を担わせる規定（260条の49第５項）には、協働関連情報の集約化による成果が期待されます。

＊15　指定団体制度のインパクト

この指定要件は、あくまで法律上の特例を認めるための特殊な条件づけであると割り切るべきでしょうか。現実には、指定団体が受ける特例扱いの恩恵が大きければ、「地域の多様な主体」は本来の自主的なあり方を放棄し、構成員を「住所を有する者」を中心に絞り、活動範囲を限定する方向で再編するか、そのような体裁を整えることになるでしょう。自治法260条の49は、第１項の基本認識に対して第２項以下の仕掛けではやや柔軟性を欠いており（とりわけ柱書と１号の枠付け）、市民協働の多様性を損なわせる懸念もあります。

学習のポイント

1　市民参加・市民協働とは何か

■憲法上に市民参加・市民協働の規定はありませんが、条例制定によりこれらを導入することは、地域の自己決定として大いに想定されます。

■市民参加という際の「市民」とは、自治体区域外からの通勤通学者や地域で活動する事業者・ＮＰＯ等も含みうる表現であり、広い意味での自治体運営の利害関係者として想定されます。

■市民参加の代表的な手法として、①住民投票、②パブリックコメント、③審議会等への参加、④個別事務における住民同意・手続参加、⑤個別事務に係る市民提案、等が挙げられます。

■市民参加は、自治体運営の過程が部分的に市民による討議や意見提出手続と接続するイメージであり、自治体のコントロール下で追加的・補充的に機能することが予定されます。

■市民協働は、市民が自治体運営に組み込まれて活動するイメージではなく、自治体と対等に協力するパートナーシップ関係において地域的公益活動に従事することを指します。

■市民協働の一般的メニューとしては、①活動拠点の設置に関する協働、②自主的市民活動に関する協働、③協働事業に関する協定と提案、が挙げられます。加えて、協働する市民側の経営基盤が脆弱な段階では、自治体からの業務委託も協働手法のひとつとなりえます。

2　市民「参加」の制度化

■民主的合意形成を市民参加制度に担わせることは、憲法が議会に与えた役割を簒奪し憲法と地方自治法が仕組んだ統治の正統化構造を廃れさせるおそれがあり、条例で慎重に根拠付けられなければなりません。

■自治体から業務を受託している企業・ＮＰＯの関係者や、過去に委員経験があり「安定感」のある市民、あるいは役所の退職者で気心の知れた市民を審議会等の委員に選任することは、通常、市民委員枠を設ける趣旨には合致しません。市民委員の率直な質問が、審議会等の場で自治体側に十分な説明を尽くさせることに繋がります。

■住民投票条例には、特定の案件に絞って制度化する臨時型住民投票条例と、対象案件を絞らず一般的に制度化する常設型住民投票条例とがあります。

■住民投票条例には、投票の管理運営体制のほか、投票対象、発議手続、投票の方法等が定められ、投票率５割以上でなければ投票不成立とし開票しない旨の規定がおかれることもあります。

■常設型住民投票条例の投票結果に法律や条例の制定と同等の効力（自治体行政に対する拘束力）を認めることはできません。半面で、執行機関や議会の裁量行使に緩やかに働きかける住民意向聴取の手続として、より広い自由度で制度設計することも一案です。

■臨時型住民投票条例では、条例制定権の範囲で（法律に違反しない限りで）、投票結果に何らかの拘束力を付与することも考えられます。

3　市民「協働」の制度化

■市民協働の実践は、自治会・町内会の活動に代表されるようにむしろ市民参加より歴史があり、日本地方自治の原像ともいえます。

■現代的な生活スタイルや権利意識に合わせた新しい協働の手続や手法を導入し、また自治体との（時に情実にとらわれた）関係性を規律し透明化するのに、条例化が有効です。

■市民協働条例においては、協働する市民と自治体とが対等なパートナーシップを構築すべきことを明記するとともに、パートナーシップ協定の締結や市民からの協働事業提案制度を市民協働の基本手続として定めます。
■あくまで市民の自主性を重んじつつも、協働のパートナーとして公的な役割を担うにふさわしい運営体制の規律（差別の排除・運営の透明化等）を市民協働条例で一般的に定め、自治体がそうした体制の導入を支援することは、あって然るべきです。
■市民協働を導入する場合、自治体の行政責任や議員の職責に支えられた議会の役割とどうバランスを取るのか、自治基本条例で俯瞰的に整理し方向付けることは、理に適っています。
■地方自治法の指定地域共同活動団体制度は、市民協働のひとつの制度化モデルを示していますが、各自治体が創意工夫で進めてきた多様な市民協働を型枠にはめるものではありません。その導入に当たっては、地域の実情を踏まえて市民協働の理想像を議論することが求められます。