

# 自治基本条例の意義と制定における市民の協働参画 —中野区自治基本条例の一例を中心に—

浜 田 泰 弘

本稿は2000年4月施行の地方分権一括法以降、幾つかの自治体で制定された自治基本条例の取り組みと意義を研究する試みである。まず全国初の自治基本条例となったニセコ町まちづくり基本条例、次に下川町自治基本条例を検証する。さらに自治基本条例の標準モデルとして中野区自治基本条例の制定過程を考察する。本稿の主要な観点は、自治基本条例の最高規範性、市民との協働にある。自治基本条例制定過程を通じて自治体の行政に対する参加意識を市民がより強く認識していくことが期待される。中野区の例を中心に自治基本条例制定の意義と市民・行政の協働の可能性を探りたい。

keywords : 自治基本条例、地方自治行政、ニセコ町まちづくり基本条例、パブリックコメント、中野区自治基本条例

## 目 次

序論

- I 自治基本条例の意義
- II 自治基本条例制定過程と具体例
- III 中野区自治基本条例の取り組み  
結びにかえて

## 序 論

「ニセコ町まちづくり基本条例」を嚆矢として、全国の地方自治体で「自治基本条例」が次々に制定されて拡大普及しつつある。周知のように2000年の地方分権一括法施行により機関委任事務が廃止され、法定受託事務と自治事務に再構成されることになった。この改革は地方自治に決定的な変革の契機をもたらした。これにより市町村、都道府県はこれまで国の出先機関としての地位を脱し、市民から信託を経て、地域の責任を持つ行政機関となることが要請されるに至った。地方分権一括法によって地方自治体が国と同様の政府のような位置づけとなり、そのため地方自治体独自の基本法たる法規としての自治基本条例を制定する必要性が生じた。ニセコ町のまちづくり基本条例はその最初の試みであった。本稿は地方分権化に伴う自治体の基本法たる自治基本条例制定の意義を問うものである。まず、自治基本条例の主要な例を挙げ制定過程を検証する。次に自治体の立

法過程でもある自治基本条例制定過程における市民参加および市民と行政の協働について考察する。具体例として特にこれまで詳述される機会が少なかった中野区自治基本条例の制定過程と内容を取り上げる。このような検証により地方分権一括法施行後の自治基本条例制定の規範性、さらに自治基本条例制定過程への市民の協働参画の意義を探ることが本稿の目的である。

## I 自治基本条例の意義

本章では自治基本条例の意義と制定過程、規範性を検討する。自治基本条例制定は2000年4月、地方分権一括法施行により都道府県、市区町村が国と対等な「政府」と見做されたことが端緒となった。同法により各自治体の一つの政府と見做される以上、国が憲法を持つように地方自治体も独自の存在意義を明文化する法規範を具えるべきものとなったと考えられる。地方分権化一括法においては中央集権的な行政制度の見直しが重視され、国と地方の関係は従来の上下・主従の関係から対等・協力関係に変わり、住民主導の個性的で総合的な行政システムを確立する地方分権改革の理念が示された。具体的な成果としては、地方を国の下部組織として国の事務を行わせる仕組みである機関委任事務制度を廃止し、地方公共団体が処理

する事務を「法定受託事務」と「自治事務」に再構成した点が特に重要である(1)。

神原勝(2)によれば、自治基本条例は以下3つの意味を持つものと理解されている。第一に「市民主権の民主的な自治体運営と質の高い政策活動を推進するために」、第二に「条例によって、必要な理念、理念を具現する基幹的制度、制度を動かす原則を総合的・体系的に整備」すること、第三に「この条例に当該自治体の最高規範ないし最高条例としての地位を与えたもの」である。

先述した地方分権一括法施行により機関委任事務が廃止され、該当する事務が自治体事務になったため、自治体の条例制定権の範囲は拡大した(3)。こうして必然的に自治体の条例が制定される機会が増えた。特に自治体において重要である自治基本条例制定又は改廃に係る案の策定に当たっては、市民の意見を参考にしてパブリックコメントを実施し、市民等から提出された意見等の概要及び市民等から提出された意見に対する市の考え方等を公表する自治体が増えた。また自治基本条例制定に際しては自治体の市民、行政、議会さらにはNPO等の協働参画が重要とされる点も様々なアクターの参画を伴うという重要な意味を持った。

だが地方分権一括法により地方行政の制度改革が促進されていく一方で、地方議会の制度改革は大幅に遅れているのが現状である。そこで差しあたって「行政」の原則を自治体が基本条例化する試みが自治基本条例の制定である。このような経緯で自治基本条例が先行し、議会基本条例はその後に続く形になった。議会基本条例の必要性が説かれ始めたのがニセコ町の基本条例制定時の2001年頃と言われる(4)。そして地道な議会の努力が行われた結果、2006年に北海道栗山町で全国初の議会基本条例が制定された。議会基本条例制定も、行政に比して遅れた地方議会の法制改革の進展を考える上では重要な課題であり、二元代表制を首長と対等に担うべき議会がその制度的作動原則を定める意味を持つが、本稿では「議会基本条例」とは区別し、「自治基本条例」を考察の対象とする。

ここから自治基本条例の制定数について概観し

ておきたい。既に述べたように北海道ニセコ町のまちづくり基本条例が先例となり、2009年時点の150自治体から比べると2015年8月時点では329と6年間で倍に増加したことがわかる(5)。そのうち最初の自治基本条例となったニセコ町の条例が「まちづくり基本条例」を称したように、自治基本条例に「まちづくり」の名称が入っているものは136、その他のいわゆる自治基本条例は193に区別される。都道府県レベルの自治体で制定されている事例は北海道と神奈川県のみ、政令指定都市単位(2015年8月時点)では札幌市、川崎市、静岡市、新潟市、熊本市、北九州市の6市である。

名称で区別するならば、「協働」の文字が入っている条例は329のうち10である。独特の名称を持つ条例もある。例えば、新潟県柏崎市の「市民参加のまちづくり基本条例」、埼玉県草加市「みんなでまちづくり自治基本条例」、広島県神石高原町「人と自然が輝くまちづくり条例」、東京都文京区「<文の京>自治基本条例」、山形県金山町「自律のまちづくり基本条例」、東京都豊島区「自治の推進に関する基本条例」、広島県三次町「まち・ゆめ基本条例」、神奈川県開成町「あじさいのまち開成自治基本条例」、福岡県福津市「みんなですすめるまちづくり基本条例」、北海道厚沢部町「素敵な過疎のまちづくり基本条例」、東京都練馬区「区政推進基本条例」、山形県庄内町「みんなが主役のまちづくり基本条例」、東京都調布市「自治の理念と市政運営に関する基本条例」、東京都東村山市「みんなで進めるまちづくり基本条例」等が特徴的である。名称は様々であるが自治基本条例を制定する基礎自治体は過去6年で2倍以上に増加していることが確認される。一方で都道府県単位における自治基本条例の制定例は北海道と神奈川県のみにとどまり、依然普及しているとは言いがたい。基礎自治体を複数持つ都道府県行政は複数の基礎自治体を有し、広域に及ぶため、統一的な条例制定には基礎自治体以上に課題が多いためと考えられる。

次に自治基本条例の最高規範性について触れておきたい。自治基本条例の最高規範性を規定している条例としては、長野県飯田市の自治基本条例

や岐阜県多治見市市政基本条例などが挙げられる。飯田市自治基本条例第2条は「この条例は、自治及び市政に関する基本的な原則を定めた最高規範であり、この条例を誠実に遵守するものとします。」と定めている。また多治見市市政基本条例第41条では、「この条例に反することは、その効力を有しません。」(同条2項)とされている。多治見市市政基本条例では他の条例よりも上位にある規範であることを自ら定めているものと解される(6)。

次に自治基本条例を最高規範と見做す自治体がどの程度存在するかを確認しておきたい。2009年1月時点の全国自治体のホームページの自治基本条例の「規範性」の位置づけに関する統計を概観すると、条例を①「最高規範」と位置づけている自治基本条例の比率は全体の58.7%、②「最大限尊重」が28.3%、③「尊重」が10.1%、④「その他」が2.9%である(7)。

また全体の中で自治基本条例制定時を2009年1月迄と限定した場合、各条例の位置づけを①「最高規範」②「最大限尊重」③「尊重」④「その他」と区別すると、①「最高規範」を定めた条例が全体の66%に及び最も多いことが目につく。次いで②「最大限尊重」が19.1%、③「尊重」が14.9%、④「その他」は0.0%という数値になった。全体の中で、①「最高規範」を規定した条例数の推移を時期別に比較した場合、2001～2005年では全体の38.9%、2006～2007年に拡大し65.5%、2009年1月段階では66.0%と時代毎に増加している(8)。このように自治基本条例を制定した自治体で同条例を最高規範と見る自治体は2009年時で66%と約3分の2にも及び、多くの自治体が自治基本条例を最高規範と見做していることが理解される。

ところで自治基本条例の最高規範性を検討するためには、国家の最高規範である憲法との関係、地方自治法との関係についても見ておく必要があるだろう。自治基本条例が最高規範であるという意味としては、主に二つの定義が考えられよう(9)。一つは、この条例に違反する他の条例や規則は制定してはならないということである。これは飯田市自治基本条例と多治見市市政基本条例か

らも確認される。第二は国レベルの法律や政策等との関係の問題であり、自治基本条例が最高規範と言えるかどうかという問題である。

ここから第二の定義、つまり自治基本条例の最高規範性について考えてみたい。神原勝によれば、自治体は国の法律、政策、制度を自由に解釈しても良いが、その解釈の最高基準が自治基本条例と理解されている。しかしながら、行政法学的には、条例間に上下の差をつけること、優先順位をつけることはできないという説も存在する。またオーストリアのハンス・ケルゼン『純粋法学』(Reine Rechtslehre, 1934)の法段階説では上位規範が下位規範に法的根拠を与えるものと捉えられている。法段階説によれば、最高位に「根本規範」となる憲法があり、次が法律、その次は条例と上下に序列化された法秩序が存在することを意味する。憲法第94条では「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」とされている。また憲法第94条によれば、憲法から「法律の範囲内」、すなわち国の法令やまた都道府県の例規の範囲内で、条例制定権が自治体に授権されているものと理解される(10)。このように憲法第94条を法段階説に依って解するならば、条例を自治体の最高規範に位置づけることは困難である。

しかしながら地方分権一括法が施行されたことによって、国と自治体が対等な関係にあることが規定された後、法段階説では国と自治体の対等関係を十分に説明できなくなる。自治体の自主性に大幅な裁量を認めることによって自主的に規定された自治基本条例の位置づけ、その解釈の裁量範囲も地方分権一括法施行によって変わったと考えられるのではないかと。

そこで神原は法段階説ではなく、地方分権化に併せた「法調整説」を提唱している(11)。憲法第94条の「範囲内」の意味は、法律と条令の間の調整の必要性を表明したものであり、相互間に矛盾が生じてはいけませんが、「範囲内」で収まるように国と自治体のそれぞれの側の解釈による調整、立法による調整、あるいは司法による調整が行われるべきと解釈できる。地方分権一括法施行

後、憲法と地方自治法、自治基本条例等を総合的に調整して捉えるにあたって、筆者は神原の提唱する「法調整説」を支持したい。

このように自治基本条例の最高規範性は法段階説ではなく、法調整説で理解する方が、現行憲法と地方自治法、さらに各自治体で制定されつつある自治基本条例の動態性を考慮した場合、各法と自治基本条例の関係を総合的かつ柔軟に説明することが出来ると考えられる。先の神原の説に触れたが、行政法学においてもこのような解釈を取る立場がある。例えば兼子仁は、地域自治体は、その自治政策に根ざす条例を創りたいが、国の法律に違反できないので（憲法第94条、地方自治法第14条1項）法律に条令を適合、両立させるような「合法解釈」（法令適応解釈）を固めなければならないと述べている（12）。つまり地方分権一括法施行以降、自治体は自治法制に拠って「法解釈自治権」の保障を受けたと解されるため、自ら政策法務を行うこと求められるようになったと考えられる。

さらに先行する個別条例、例えば情報公開条例や住民投票条例、市民参加条例等の個別条例との相乗性や、関連諸制度の整備、諸制度の配置、つながりを総合的に規定する役割を果たすものが自治基本条例に他ならない（13）。その意味では自治基本条例の制定は、各条例を総合化し、体系化するという点においても重要な意味を持つ。

以上のように、本章では自治基本条例の意義と若干の整理、規範性について検討した。次章では自治基本条例の制定過程と具体例を検討する。

## II 自治基本条例制定過程と具体例

本章では自治基本条例制定過程と幾つかの具体例を挙げてその機能を検討する。兼子仁の解釈を見ると（14）自治基本条例とは、「〇〇都市宣言」のような従来政策理念とは異なり、また川崎市環境基本条例のような行政分野別の条例とも違って、自治体の地域自治の全体にわたる長期的・法的な基本原理を「最高規範」として条例化したものと説明されている。例えば杉並区では杉並区自治基本条例の規範性について、第11章「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、規制等の制定改廃に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、整合性を図らねばならない。」とされている（15）。このように、杉並区においても、自治基本条例は自治体の最高規範と考えられている。自治基本条例の最高規範性については後述する。

以下、具体的に自治基本条例を検討していきたい。まず全国で最初に制定された北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」は45箇条からなっている。

その中では特に「情報の共有」と「住民参加」が重視されている。第2章「まちづくり基本原則」でその二つについての理念を述べている。第3章「情報共有の推進」、第4章「まちづくりへの参加の推進」ではその具体的な推進手続を定めている。第5章以下では、各論が規定されている。すなわち第5章「コミュニティ」、第6章「議会の役割と責務」、第7章「町の役割と責務」、第8章「まちづくりの協働過程」、第9章「財政」、第10章「評価」、第11章「町民投票制度」、第12章「連携」、第13章「条例制定等の手続」、第14章「まちづくり基本条例の位置付け等」、第15章「この条例の検討及び見直し」という構成になっている。

各論の章には、第3章第7条（情報共有のための制度）では、「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。」とされており、第1項では「町の仕事に関する町の会議を公開する制度」、第2項「町の仕事に関する町の会議を公開する制度」、第3項「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」、第4項「町民の意見、提言等がまちづくりに反映される制度」と定められている。

特に第4章「まちづくりへの参加の促進」ではまちづくりへの町民参加について述べられている。第4章第10条（まちづくりに参加する権利）では、「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。」とされている。第2項は「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りことを認識しなければならない。」、第3項では「町民により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」とされ、第4項「わたしたち町民は、まちづくりの活動への参加又は不参加を理由として差別的な扱いを受けない」とされている。

第11条では「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。」とされており、満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利の規定という点で特徴的である。

第8章「まちづくりの協働過程」（計画過程等への参加）では、より具体的な協働の理念が示されている。「第36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」、同条第2項「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。」以下同条2項各節は次のものである。「(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」と定められている。

このように、ニセコ町まちづくり基本条例は住民参加を組み込んだ固有の原則が書かれている。住民参加の内容や情報公開への努力が明記されており、この点は留意すべきであろう。第11条のように二十歳未満の青少年や子どもの参加の権利の保障条項があり、そこでは様々な主体の協調によるまちづくりが提唱されており、協働の理念が際立っている。

またニセコ町まちづくり基本条例は、基本理念を規定しただけのものではなく、理念、制度共に盛り込まれた総合的な条例である点に特徴を見ることが出来る。ニセコ町条例の最大の功績は個別の条項を自治基本条例として「体系化」し、「総合化」した点にあると言えよう。自治基本条例の体系性、総合性の重要性が理解される(16)。

次に市民参加の方法を対象として北海道下川町

の自治基本条例を見ておきたい。例えば北海道下川町自治基本条例第9条第1項1号から5号では、第1号、「審議会等（地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関又はこれに類するもので町が定めるもの）」、第2号「意見交換会」、第3号「アンケート」、第4号「パブリックコメント手続（意思決定過程で素案を公表し、町民から出された意見等を考慮して決定する制度）」、第5号「その他適切な方法」とされている(17)。

下川町自治基本条例においては条例第9条において1号～5号のうちの意思決定過程においては、意見の公募や選定、行政機関や審議会等の参加もまじえた公開討論等、最終決定などの複数のプロセスを経ることになるであろう。その場合それぞれの段階で1号から5号の様々な組み合わせが想像される。特に審議会や意見交換会は複数のアクターの参加が考えられる。すなわち選定過程においても、意見の公募や選定、洗い直し、最終決定等の複数の段階の手続きが行われるため、複数の手続過程においては9条の一つの号の形式のみならず、段階に応じて1号から5号までを採用する、様々な組み合わせ方が考えられる(18)。

市民参加の方法を実施する上で、市民公募のパブリックコメントのように、下川町自治基本条例第9条の①から⑤の方法を1つ以上行うことが段階に応じて選ばれるべきと考えられる。その場合、審議会等で議論した内容を意見交換会で市民に説明、市民意見をもらうとした方が審議会等の審議内容が充実するものと思われる。しかし1つ以上となれば、パブリックコメントのみで要件を満たすことになるのでこれでは不十分ではないか。つまり2つ以上とする方がより効果的な手続となる。2つ以上の場合、審議会等と意見交換会若しくはパブリックコメント手続のどちらかが行われなければならないことを意味するため、少なくとも審議会か意見交換会系の議論と公募アイデアの両方を満たすことになるからである。より包括的な参加を伴い、慎重に審議を尽くすことが望ましいが、行政の負担や市民参加のコストや時間的制約、効率性も考慮せねばならず、下川町自治基本条例を例に見れば選定過程においては、1号か

ら5号のうちの「2つ以上」を組み合わせ採用するのが望ましいと思われる。このように複数の形式の意思決定方法を制定過程に組み込めば、行政と市民の協働を効果的に実践することが可能となるであろう。

### III 中野区自治基本条例の取り組み

前章までは先駆的事例としてニセコ町等の事例、また北海道下川町のような条例制定のための市民参加のプロセスの形を検討してきた。本章では首都圏の基礎自治体の一例であり、これまであまり取り上げられてこなかった中野区の自治基本条例の内容と制定過程を検討する。

日本経済新聞社産業地域研究所が2013年11月～12月に実施した全国市区経営革新度調査をもとに平井光雄が自治基本条例実施自治体と施行していない自治体群との比較を行った際に(19)、グループごとに点数化して政策の経営革新度をもとに総合評価し比較した分析調査が行われている(20)。それによれば自治基本条例を制定している東京都特別区で見ると新宿区80点、文京区70点、中野区60点、杉並区70点、豊島区60点、練馬区70点、足立区70点で平均68、57点と特別区の点数は高く、中野区が特別区内では最低水準であるが自治基本条例を制定している特例市(春日部市60点、茅ヶ崎市60点、甲府市55点、大和市70点、太田市60点、熊谷市55点、小田原市60点等)の22市の平均点は59.35点と特別区よりは低い数値となっている。つまり中野区は特別区の平均値よりはかなり低いものの、首都圏近郊に位置する特例市の平均水準にほぼ等しい位置にある。このように同区の条例は、特別区レベルでは高い評価を与えられたものではなく、むしろ特例市との比較では標準レベルの評価点と見て良い。

本章で取り上げる中野区自治基本条例制定過程は中野区ホームページの「中野区自治基本条例の制定の経緯」で公開されている情報(21)から確認される。

まず2004年11月1日に中野区田中区長は、大学教授等の学識経験者4名と市民委員4名から成

る仮称中野区自治基本条例に関する審議会から「中野区の自治の発展の方向と『(仮称)中野区自治基本条例』に盛り込むべき内容について」答申を受けた。これは、2004年5月に同区長から諮問を受けた同審議会が、6か月間にわたり審議を重ね答申としてまとめたものである。同審議会答申をもとに、さらに「自治と参加を考えるシンポジウム」(2004年11月7日開催)や、2004年11月区内3か所で実施された区民との意見交換会の提案意見などを参考にして「(仮称)中野区自治基本条例に盛り込むべき主な項目と考え方」がより具体的にまとめられた。この条例に盛り込むべき主な項目と考え方については、パブリックコメント手続(意見募集期間2005年1月26日～2月15日)が行われ、これにあわせて2005年2月に意見交換会(全3回)も開催されている。

こうして中野区自治基本条例は2005年4月に施行された。同条例はその後2011年、2014年に一部改正されている。同条例は、前文、第1章(総則、第1条—第7条)第2章(行政運営、第8条—第13条)第3章(区民の参加、第14条—第16条)第4章(区民の合意事項の尊重、第17条)第5章(条例の位置付け、第18条)第6章(雑則、第19条・第20条)附則、という構成になっている。

中野区自治基本条例は、このように有識者4名(大学教授等)と市民委員4名によって構成された審議会答申を基に提出された条例案を叩き台として、さらにパブリックコメントや意見交換会を経て、検討された後に制定された。この組織にはいわゆる審議委員が参加する。

ここで「参加型審議会」について説明しておきたい。この参加型審議会は審議会の中に一部公募委員を入れるものであり、完全に公募型ではないものの、行政が実質的に主要なアクターとなるため運営面では効率的であり、実際にこの参加型審議会方式はかなり多くの自治体で採用されている。

「市民委員会」方式は、全員が公募委員である方式である。最も開かれた組織であるが、行政と市民の協働参画という点から見るとある意味で不十分であり、さらに一般市民のみの条例制定は効

率面で問題があり、補佐するために行政職員が市民委員会を支援するために小委員会を作る場合もある(22)。

中野区の審議会は、完全公募ではないため、上述の「参加型審議会」と市民による「市民委員会」の中間にあたるものと思われるが、市民と行政職員の構成バランスは4人と4人でバランスが取れた適切な構成組織とも言える。同条例は成立要件や内容において特別に際立った成立要件の条項があるわけではないが、条例制定時の意見交換会や、パブリックコメント手続における意見の概要と、それに対する区の考え方が質疑御応答形式で中野区のホームページに掲載されており、条例制定過程の一部を閲覧することが出来、多様な市民の意見とそれに対する行政職員の応答などが詳細に確認できるため、中野区の自治基本条例の審議過程は興味深い視点を含んでいる。

中野区がホームページで公表している「パブリックコメント手続における意見の概要とそれに対する区の考え方」では、「区民の代表」についての市民の意見と区の考え方の相違が見られ、興味深い。次に自治基本条例に関する捉え方の一例として区民の意見の一例を取り上げたい。これは「区民の代表は区長と区議会議員であり、区議会こそ『区民の意思に基づく決定』がなされる場である『審議会』、『委員会』などで出された意見は区民を代表するものではない。本条例は区議会を可能な限り無力化し、『委員会』などに参加する区民に事実上の代表権を与えることになる。間接民主制の否定であり、公権力の私物化である(23)。」と自治基本条例制定における中野区行政に批判的な意見を示すものである。この意見は既存の審議会や委員会が参加者自体行政に指名され、行政機関、首長を補佐する諮問機関というイメージに依っているもののように思われる。だが自治基本条例制定に参画する住民はまだまだ少なく、市民の認識度は未だ不十分であることを端的に示す一例とも言えよう。

これに対する区の回答は以下である。「自治基本条例は間接民主制を基本とし、区が施策等を決定していくにあたり、専門的な知見等を得るために、さまざまな『審議会』や『委員会』での区民

等の意見を伺っています。区は、区民全体の公益を実現していく区政運営を行うことが重要であると考えます。『委員会』などに参加する区民が全体の代表であるという位置づけは行っていません。」

このように先の住民の批判的な意見は自治基本条例を「区民の代表たる議会を軽視し、間接民主制を形骸化するもの」という誤解に基づき質問を行ったものと見られる。この住民の意見は、間接民主制の意義に適うはずのものが議会基本条例であり、自治基本条例は議会という住民代表の意思を反映せず、行政主導の意思のみを重視したものと誤解していることに原因があると思われる。自治基本条例は本来、議会基本条例を包括する規範であるが、自治基本条例は全国自治体において制定する自治体が増えているにも関わらず、その本来的な意義や目的は、住民間で十分認識を得られたものとは言えないかもしれない。

先のパブリックコメントに関する住民の意見に対する区の回答とは別に、中野区自治基本条例の《考え方》が別ファイルで公開されている(24)。同条例2条1項の〈自治の基本原則〉は、区民の自治の活動と区民の自発的な公共的課題解決による豊かな地域社会づくりと位置づけている。また同項にいう「共通する幸福と豊かさ」は、区民が共通の目的として求めていくべき「公益」を表しているとされている。

第二項では区民が選挙に参加するだけでなく、区政に関心をもち、区政運営に区民の意見を反映させるという住民自治の実現を図り、より良い区政をめざすことを定めているとされる。ここで区が述べる「参加」は、区の意見交換会に出席し、区議会への請願・陳情を行うことのみならず、様々な機会を通じて区民が自らの意見を区に表明し、それを区が受けとめることを意味している。「監視」とは区民が関心をもって区政を見守り、適正な区政運営の確保のために、情報の公開を求め、意見を述べることを意味するとされている。自治体は二元代表制であり、日本国憲法の定める間接民主主義を超えない範囲で、自治体ごとに法令解釈が可能となり、それに基づき、条例制定やパブリックコメントに際して自治体独自の審議会や市

民懇話会等を組織化し、条例制定の主要組織とさせることは可能であり、これは間接民主制と決して矛盾するものではない。地方分権一括法施行後、参加するアクターが多様化し委員会や市民懇話会等の活用は条例制定のためにはむしろ必要であると考えられる。自治基本条例策定の過程自体がそのような附設組織を通じて複雑化した自治体行政スタッフと市民が協働で策定していこうとする試行プロセスの一つであり、その取組の実践と、意思決定方法の発展によって、地方の間接民主制を補完する機能を持つものと解すべきであろう。

次に見る中野区の自治基本条例に関する考え方は、「(仮称)中野区自治基本条例に盛り込むべき主な項目と考え方」として公表されている。「**〈考え方〉**〇この条例制定の目的は、安心していきいきと暮らせる地域社会の実現であり、そのために、区民の意思を反映させた区政運営と区民の自治の活動の推進が必要であると考えます。〇この条例の目的から、条例の名称を「中野区自治基本条例」とすることを考えています。」(25)

中野区自治基本条例においては、さらに区民に対して協働責任が求められている。中野区自治基本条例第3条3項では「区民が、区政への参加に当たって自らの発言と行動に責任を持ち、安心して生き生きと暮らせる地域社会の実現に向けて努めるものとする」と明記されている。これは区民にも住民としての協働の権利があり、区民が能動的な政治的主体となって区政に協働責任を負うものと見ることも可能であろう。

ここまで「パブリックコメント手続における意見の概要とそれに対する区の考え方」を見てきたが、次にウェブ上で公開されている「意見交換会における意見・質問の概要」(26)を見ておきたい。これを確認することによって、自治基本条例制定に至る過程で市民の意見が十分反映されているか、市民と行政の対話は十分なものであったかという点に対して判断することができる。

上述の「意見交換会における意見・質問の概要」では中野区自治基本条例制定に際し行ったパブリックコメント、市民の意見・質問とそれに対する区の回答が示されている。この中の幾つかの項目を概観したい。まず「区民の参加手続」に関す

る質疑であるが、区民の意見は「自治基本条例についてのパブリックコメントの期間が短い。意見交換会の最終回から1週間にも足りないのは疑問である。」と審議する期日の短さを指摘する質問を行っている。これに対する区の回答はこうである。「自治基本条例のもととなる自治と参加については、基本構想を描く区民ワークショップ等での検討、審議会、シンポジウム、意見交換会を経てきている。」パブリックコメントの情報などは区の広報を読むか、またはホームページを閲覧する市民に参加可能性が限られるため、情報の浸透面で不十分であることはやむを得ないが、意見交換会最終回からパブリックコメントの締め切り期間が1週間という期日はあまりに短い。やはり市民が熟慮し提案するための期間として1週間は十分な時間とは言えず、公募期間の拡張が必要であるように思われる。

次に中野区自治基本条例第3章「区民の参加」第14条「区民参加の手続等」を見てみよう。「第14条 行政運営への区民の参加の手続は、行政活動の内容、性質及び重要性に応じ、個別意見の提出、意見交換会、パブリックコメント手続等の執行機関の定める適切な形態及び方法によるものとする。この場合において、次に挙げる事項の決定については、原則として、意見交換会及びパブリックコメント手続を経るものとする。(1) 区の基本構想及び宣言等の策定又は改廃 (2) 基本計画及び個別計画の策定又は改廃 (3) 次に挙げる事項に関する条例の制定若しくは廃止又は当該事項に係る改正の案の策定 ア 区政運営に関する基本的な方針を定めることを内容とするもの イ 広く区民に義務を課し、又は権利を制限するもの (4) 広く公共の用に供される大規模施設の建設に係る基本的な計画の策定又は変更」、と規定されており、パブリックコメントの公募期間の短さなどの問題はあっても、それ以外に区民ワークショップ、審議会、シンポジウムなど複数の場で市民との質疑を持つ機会を実施した点を考慮すると、中野区自治基本条例制定に至る市民参加の機会は相応に提供されたものと見て良い。このような検討を踏まえると中野区自治基本条例制定に至る参加形式は市民参加や意見反映という面では一



定の評価を与えても良いものではないだろうか。

最後に自治基本条例全般に関する質問として、「自治基本条例と基本構想との関係性、またこれが国の憲法に類するものであるのか」という最高規範性に関する区民の質問を見てみたい。この質問に対する中野区の回答は次のものである。「基本構想は地方自治法で定められているもので、行政の基本計画にあたる。一方、自治基本条例は自治体の基本的な方向を示す自治体政府の基本法であり、自治体運営の基本原則を定めるものと考えられる。憲法では基本的人権といった、権利性の内容まで規定しているので、それに比べると自治基本条例は憲法のように幅を持つものではない。ただ、自治体における一番上位の条例に位置づけられるという意味で、最高法規性という側面はあると考えている。基本構想については国においては、同等の位置づけのものは存在しないと思う。」(27)

自治基本条例の最高規範性について、中野区自治基本条例では明確に規定されていないが、上述した区行政の回答においては、自治体の法解釈により「最高法規制」を具えるものと理解されていることが推察される。中野区の回答で述べられた「最高法規制」は本稿で扱う「最高規範性」とほぼ同義と考えて良いと思われる。既に見たように、自治基本条例を制定している自治体のうち、自治基本条例の最高規範性を認識している自治体は2009年時点でおよそ3分の2に及ぶ。しかし、最高規範性を疑問視する見解もあるため、最高規範性を条例の条文に明記している自治体は少なく、中野区もそのような立場からその明記を避けているものと思われる。

最後に自治体における自治基本条例の最高規範性をまとめて整理しておく、法段階説に依るものではなく、地方分権一括法施行後は、自治体の法解釈の裁量に委ねられるものとして柔軟に解し、法調整説に基づき理解する方が合理的であると筆者は考える。なぜなら、この法調整説に基づくならば、既存の憲法や自治体法等個別法に対しても併存可能であり、矛盾なく調和的に併存可能となり、既存の法や政府や都道府県自治体との関係においても、より柔軟に最高規範性を解釈する

ことが可能となると考えられるためである。そして法調整説に立つことによって、自治基本条例の意義を地方分権一括法施行後もより適切に説明することが可能となるのではないか。

## 結びにかえて

本稿では自治基本条例の先行事例としてニセコ町まちづくり基本条例や下川町自治基本条例を検討し、さらに特別区である中野区の条例制定過程の検証等を通して、条例案の制定過程と市民の参加について主に論じてきた。地方分権化が促進される中、全国に自治基本条例は普及しつつあり、その存在意義は重要となりつつある。しかしながら、先述した中野区住民の批判的な意見の事例にあるように、自治基本条例の意義は住民において適切に認知されているとは言えない部分も見られる。仮に自治基本条例制定に際して、市民参加が十分保障されていない場合は、条例の意義が失われることになりかねない。住民と行政が最高規範である自治基本条例の策定作業に協働参画することに、自治基本条例の本来の意義があるとも言えよう。

今後の課題としては、住民参加に関する住民投票の条項や、制定後の見直し条項や監査等について検討される余地がある。さらには議会基本条例の問題も本稿で扱えなかった課題として残されている。

また紙面の都合上、十分検討できなかった課題としては、自治体行政職員の政策法務の問題が考えられるだろう。すなわち、地方自治体の条例制定等の役割が重要となり、さらに市民と行政の協働が重視されつつある現状を顧みれば、自治体職員における政策法務のスキルアップは焦眉の課題となるためである(28)。そのために具体的には今後政策法務の専門知識と経験を持つ自治体職員の育成が重要となるだろう。自治体職員と市民で構成される「公私協働体」は、自律した独自の政策案を自治体行政に提案することを可能とすであろう。市民と行政の協働による政策企画は市民の成熟度を高めるだけでなく、条例制定への住民参加を通じた市民意識の自覚、さらには行政職員

の政策実務の最良の練習機会ともなる。このように自治体の最高規範と言うべき自治基本条例の制定機会は、市民の価値観や住民の持つ地域の重要な知識、情報、そして意見を条例制定過程に十分反映させ、行政と市民の協働を促進する機会となり得るに違いない。

## 注記・引用文献

- (1) 地方分権化  
[http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/jcki\\_jorei\\_pp.pdf](http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/jcki_jorei_pp.pdf)の進展過程については、磯崎初仁・金井利之・伊藤正次著『ホーンブック 地方自治』北樹出版、2007年、34-42頁参照。また内閣ウェブ [http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st\\_03\\_bunkenkeiji.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st_03_bunkenkeiji.pdf)
- (2) 神原勝『自治・議会基本条例論—自治体運営の先端を拓く』公人の友社、2012年、46頁。
- (3) 磯崎・金井・伊藤、前掲書、105頁。
- (4) 神原、前掲書、126頁。
- (5) NPO 法人公共政策研究所  
<http://koukyou-seisaku.com/policy3.html>
- (6) 杉山幸一「自治基本条例による地方自治の成果と課題」『八戸学院大学紀要』第48号、32頁。
- (7) 中野輝行（徳島地方自治研究所常務理事）、「全国の自治基本条例等策定状況と課題—自治体の憲法づくりを」、『徳島自治』、公益社団法人徳島地方自治研究所、2010年8月、No.9,7-9頁。統計は2009年1月時点のインターネットの自治体の検索結果に基づいている。
- (8) 同書、7-9頁。
- (9) 神原、前掲書、106-109頁。
- (10) 杉山、前掲書、32頁。
- (11) 神原、前掲書、106-109頁。
- (12) 兼子仁『変革期の地方自治法』岩波新書、2012年、96、97頁。自治体の法解釈の裁量については最高裁大法廷判決（昭五〇・九・一〇判時七八七—二二）で徳島市公安条例が、道路交通法に違反しないという判例がある。
- (13) 地方分権一括法案施行後は、法的齟齬が生じた場合は国地方係争処理委員会に持ち込み対等な立場で自治体と国が議論し合うことになった。この点も国と自治体の対等関係を明らかにしたものとも言える。
- (14) 兼子、前掲書、114-115頁。
- (15) [http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/jcki\\_jorei\\_pp.pdf](http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/jcki_jorei_pp.pdf)
- (16) 神原、前掲書、2、3頁。
- (17) <https://www.town.shimokawa.hokkaido.jp>
- (18) <https://www.town.shimokawa.hokkaido.jp>
- (19) 平井光雄「地方自治体のガバナンスに基づく自治基本条例に関する一考」『自治総研』通巻441号、2015年7月号、64-67頁。
- (20) 同書、64-67頁。
- (21) [http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278\\_d/fil/pbcm\\_](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278_d/fil/pbcm_)
- (22) 沼田良「自治基本条例と議会基本条例（上）—2元代表型自治体における新しい法体系—」『自治総研』通巻383号、2010年9月、26、27頁の整理を参考にイメージを整理した。
- (23) [http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278\\_d/fil/ikenkoukankaikekka.pdf](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278_d/fil/ikenkoukankaikekka.pdf)（別添え2 意見交換会における意見・質問の概要）
- (24) [http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278\\_d/fil/pbcm\\_ikenboshuukekka.pdf](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278_d/fil/pbcm_ikenboshuukekka.pdf)（別添え1・パブリック・コメント手続における意見の概要とそれに対する区の考え方）
- (25) [http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278\\_d/fil/pbcm\\_jitjoureian.pdf](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278_d/fil/pbcm_jitjoureian.pdf)
- (26) [http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278\\_d/fil/ikenkoukankaikekka.pdf](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278_d/fil/ikenkoukankaikekka.pdf)
- (27) [http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278\\_d/fil/pbcm\\_](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278_d/fil/pbcm_)  
 なお、中野区自治基本条例は2011年11月1日、2014年3月27日と二度部分改正されている。2011年改正時の新旧対照表は、[http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278\\_d/fil/sinkyuutaisyouhyouH231101.pdf](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278_d/fil/sinkyuutaisyouhyouH231101.pdf) 2014年改正の新旧対照表は、[http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278\\_d/fil/sinkyuutaisyouhyouH260327.pdf](http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/101500/d005278_d/fil/sinkyuutaisyouhyouH260327.pdf)
- (28) 山口道昭『政策法務の最前線』第一法規、2015年、6頁。