

自治基本条例の現段階と可能性（中）

沼田 良
安藤 愛

- | | |
|--------------------------|----------|
| I 自治基本条例の悉皆調査 | |
| 1. はじめに — 視角と方法 | |
| 2. 314条例と10の評価基準 | |
| 3. 評価基準による条例分析 | |
| 4. 小 括 | (以上、2月号) |
| II 先行する自治基本条例論の検討 | (以下、本号) |
| 1. 政治学・行政学における先行研究 | |
| 2. 行政法学における先行研究 | |
| 3. 小 括 | |
| III フィリップ・セルズニックの「法の三類型」 | (以下、次号) |
| IV 自治基本条例の新類型と可能性 | |
| 参考文献一覧 | |

Ⅱ 先行する自治基本条例論の検討

前号のⅠでは、既存の314団体の条例について悉皆調査を行い、10の評価基準を用いて個別に内容を分析し、その結果を自作のグラフと表に集約して示した。続く本稿Ⅱでは、先行する政治学・行政学と行政法学の代表的な自治基本条例論を対象として、同じく10の評価基準によって個別に内容を吟味していく。このⅠとⅡによって、自治基本条例における現状分析と先行研究の検討を行う。

さてⅡでは、先行する自治基本条例論について、代表的な政治学・行政学の論考（松下圭一、西尾勝、神原勝、辻山幸宣、松下啓一、金井利之）と、代表的な行政法学⁽¹³⁾の論考（兼子仁、大橋洋一、斎藤誠）とを総括的に検討する。言うまでもないが、この対象はあくまでも自治基本条例に関して言及されている場合であり、条例論一般を対象にするわけではない。したがってこの問題について直接的に言及していない論者は、有名無名を問わず対象外とする。

自治基本条例に関する代表的な9人の論者の議論のなかで、どのテーマが強調されていて、どのテーマが背景にまわされているのか。前章における10の評価基準について、論者ごとに個別に吟味していく。ちなみに再度示すが、10の評価基準とは、自治体の上位規範、市民の権利・義務、議会の責務、行政の責務、市民参加・協働、住民投票、情報共有、災害時緊急対応、総合計画、自治体の基本権である。

(13) 代表的な行政法学者の塩野宏は、自治基本条例について次のように言及している。「近年、地方公共団体で自治基本条例が制定されている例がみられる（名称はまちまちである）。その内容は多様であるが、実体的政策理念、住民参加・情報共有等の意思形成にかかる基本原則、具体的手続規定などが主なものである」、「これまでに制定されている自治基本条例の内容は、理念的・抽象的なもので、国法、他条例との衝突事例は見当たらない。したがって、現段階では基本条例の最高規範性を論ずるに乏しい」塩野宏（2012）『行政法Ⅲ [第4版] 行政組織法』有斐閣 pp. 137-138。

上記のように塩野による自治基本条例への言及はごく少なく、しかもほとんどが本章で取り上げる斎藤誠などの引用であるため、ここではあえて分析の対象とはしない。

1. 政治学・行政学における先行研究

【松下圭一の自治基本条例論】

松下圭一は、日本で初めて「自治基本条例」という用語を公式に披露した人物とされている⁽¹⁴⁾。

松下は、評価基準1の自治体の上位規範について、「国に憲法、国際連合に憲章があるように、自治体には基本条例が不可欠である」⁽¹⁵⁾という。

評価基準2から4までの各項目、すなわち市民の権利・義務、議会の責務、行政の責務については、特段に言及した箇所が見当たらなかった。

評価基準5の市民参加・協働については、「協働」だけに言及している。松下によれば、「協働とは個別の政策などにおいて、市民と職員とがそれぞれに責任と課題を分担する」⁽¹⁶⁾ことを指す。それは単なる「ナカヨク」という状態だけではなく、協働が本来の「市民主権」の意義を具現化していくためにも、法的な基盤として自治基本条例が必要不可欠⁽¹⁷⁾なのだと考えている。

評価基準6の住民投票については、次のように積極的に主張する。すなわち、国の基本法である憲法においても改正手続には国民投票を要するのだから、自治体の基本法としての自治基本条例の制定や改廃手続における終局点では、住民投票を実施するという条文の規定を置くことが必要⁽¹⁸⁾であると説く。

評価基準の7と8、項目としては情報共有、災害時緊急対応については、特段の記述は見当たらなかった。

評価基準9の総合計画について、松下は「基本条例は各自治体の長期・総合計画をはじ

(14) 神原勝(2012)『自治・議会基本条例論 [増補]』公人の友社 pp. 41-42。

(15) 松下圭一(2002)「なぜ、いま、自治基本条例なのか」『地方自治職員研修 臨時増刊』No.71 p. 10。

(16) 松下・前掲注(15) p. 7。松下は、国際機構・国・自治体の「政府の三分化」を想定しており、近年では、それぞれのレベルの政府が憲章・憲法・基本条例という「基本法」をもつことにより、三層緊張、三層均衡で政府というものを考えていくことの必要性をも強調している。

(17) 松下・前掲注(15) p. 17。これに加え、松下は、「自治体レベルで今日もつづくオカミ崇拜の文脈では、《市民主権》がいつのまにか市民と職員がナカヨクという『協働』にすりかわり、ついに職員による『支援』に化け、この支援は、明治国家とおなじく行政つまりオカミによる『保護・育成』となりがちである」などと今日の協働のあり方について痛烈に批判している。

(18) 松下・前掲注(15) p. 17。

め個別の政策・制度の展開をたえず予測し、かつ結びつかなければならない⁽¹⁹⁾という。ここで総合計画は、自治基本条例にとって必要不可欠な基幹的ファクターと考えられている。さらには「でなければ、基本条例は空文となる⁽²⁰⁾」とまで言い切っている。

評価基準10の自治体の基本権については、特段に言及した箇所が見当たらなかった。

【西尾勝の自治基本条例論】

西尾勝は、自らが条例案の策定に関わった東京都三鷹市の同条例に関する講演会において、以下のように発言している。

評価基準1の自治体の上位規範については、きわめて直截に「まちの憲法」⁽²¹⁾と考えている。すなわち「まちに暮らしている人々が、自ら制定したいわば自主憲法にすることが極めて大事」⁽²²⁾だと断じている。なぜなら「戦後、国のレベルでつくられた新憲法（日本国憲法）については、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）から原案を押しつけられたものとか、だから日本国民が本当に自分たちでつくった憲法ではない、押しつけ憲法だから一日も早くこれを改正して自主憲法にしなければならないとか、様々な議論が日本の政治では長く続いてきた」⁽²³⁾という。

西尾はこれを「こういう経過は不幸なことである」⁽²⁴⁾としながら、「今度は、市民が『憲法』にあたるものを作ろうとしているときに、我々が作ったという実感を持てるような『憲法』制定にすべきだ。そのためには、たくさんの市民が自治基本条例に関心を持ち、議論に参加し、我々が作ったと実感できるようなものにしていくことが一番大事である」⁽²⁵⁾と述べている。

さらに「第1章『総則』は、目的、最高規範性、改廃手続これは憲法にならっているわ

(19) 松下・前掲注(15) p. 15。このとき松下は、総合計画についてだけでなく、市民参加条例・情報公開条例、個人情報保護条例、議会運営条例などを「関連条例」とし、自治基本条例と関連条例の制定の先後についても述べている。どちらを先につくるかは自由であるが、どちらも自治体運営のためには必要不可欠であるという。

(20) 松下・前掲注(15) p. 15。

(21) 三鷹市 フォーラム講演録(2) 西尾勝 基調講演「地方分権の推進と自治基本条例制定の意義」〈http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_service/012/012432.html〉(2015年10月現在)。

(22) 西尾・前掲注(21)。

(23) 西尾・前掲注(21)。「押しつけ憲法論」については、古関彰一(1995)『新憲法の誕生』中公叢書、常岡[乗本]せつ子=チャールズ・ダグラス・ラミス=鶴見俊輔(2013)『日本国憲法をよむ(新版)』柏書房などを参照されたい。

(24) 西尾・前掲注(21)。

(25) 西尾・前掲注(21)。

けです。例えばこの中に、法令の解釈・運用にあたって本条例の趣旨を尊重するとありますが、法令は上位にあり、条例はそれに従うということに対するひとつのチャレンジです。法令はもちろん法令として尊重するわけですが、その解釈・運用にあたっては基本条例というものが基礎になってこれを解釈・運用するという関係が記されているわけです⁽²⁶⁾とも述べる。

評価基準2の市民の権利・義務については次のとおりである。「第2章『市民と市民自治』、この中では市民の範囲、主権者としての立場、まちづくりの主体であることの確認と権利義務を定めています。日本国憲法第3条の国民の権利及び義務に相当するところですが、憲法と少し違うのは、受益と負担の関係について触れていること、市政に参加しないことによって不利益を受けることはないという規定も置いています。それから住民投票について、投票の権利がある人について18歳以上、永住外国人にも投票権を認めたという意味で国法にチャレンジしているわけです。ここの含意としては三鷹市の中での国政選挙もこういう基準でやりたいというのも含まれています⁽²⁷⁾と指摘する。

評価基準3の議会の責務については次のとおりである。「第3章『議会』、この議会の役割、責務についてです。注目点としては、夜間議会。イギリスに留学していたときに、向こうの地方議会はだいたい夜の7時で、非常に出席しやすい。こういう参加のしやすさ、CATVによる中継、市民と議会の協働による立法・調査活動、自由討論の活用など、自由に私たちは提案させていただきました⁽²⁸⁾と指摘する。

評価基準4の行政の責務については次のとおりである。「第4章『執行機関』、これが最も多岐にわたって項目をあげ、48項目中21項目がここに入っています。市長については、市長候補者はマニフェストを作り、当選した暁にはそれについてどれだけ実行したかと説明責任を要求する項目があります。助役、収入役以外の副市長、参与等の役職の設置、市政の基本に非常に重要な効率性、透明性であるとか情報公開、その反面のプライバシー保護、決定前のパブリックコメント手続き、説明責任、こういう重要問題についてここで規定しています。それから主語で、『市長』と『市』が使われていて、いろいろと苦勞する点ですが、『執行機関』というのは市長及び教育委員会などの委員会も含むということであげています⁽²⁹⁾と指摘する。

(26) 西尾・前掲注(21)。

(27) 西尾・前掲注(21)。自治基本条例で外国人に投票権を与えることに関する理論、事実関係、論点などについては、沼田＝安藤・前掲注(10) pp. 27-28などを参照されたい。

(28) 西尾・前掲注(21)。

(29) 西尾・前掲注(21)。

評価基準5の市民参加・協働については、「協働といってもいろいろなタイプがあり、行政主導の協働や、市民が専ら引っ張っていく協働もあり、まったく対等のパートナーというのもある」⁽³⁰⁾という。

評価基準6の住民投票について、特段の記述は見当たらなかった⁽³¹⁾。

評価基準7の情報共有については、上記の評価項目4の行政の責務のなかですでに述べられている。

評価基準8の災害時緊急対応については、特段の記述は見当たらなかった。

評価基準9の総合計画については次のように指摘する。「第5章『自治運営の基本的な仕組み』については、計画行政のことがひとつの大きな柱です。計画策定の手続き、慣行としては私達が理解しているのもありますが、計画策定の手続きについて明記し、同時にその実行などの評価について規定しています。特に『21会議』でのパートナーシップ協定の実験は、是非これからも続けたいということで条例に盛り込もうという趣旨です」⁽³²⁾という。

評価基準10の自治体の基本権については、直接的な言及は見当たらないが、「その他、前文の中では信託とかキーワードがいくつかあります。日本国憲法、平和主義、基本的人権の尊重あるいは協働です。市民自治というキーワードが、自治の基本理念に関するキーワードとして出ています」⁽³³⁾と自治基本条例の特徴を強調している。

【神原勝の自治基本条例論】

神原勝は、真に「生ける基本条例」であり続けるためには、以下の六原則が必要と考えている。それは、「(1)総合性の原則（重要な制度の項目は最大限網羅する）、(2)水準性の原則（個別の制度の内容を吟味して高いレベルを確保する）、(3)具体性の原則（理念を具現する制度、制度を動かす原則を具体的に規定する）、(4)相乗性の原則（諸制度

(30) 西尾・前掲注(21)。山岡・前掲注(7) p.130の図表では、①市民が自主的・主体的に行う領域、②市民の主体性の下に行政が支援・協力する領域、③市民と行政の双方が主体的に関わり協力し合う領域、④行政の主体性の下に市民が協力する領域、⑤行政が単独で責任を持って行う領域の5種類の協働が挙げられている。

(31) 西尾は言及していないが、内仲英輔(2006)『自治基本条例をつくる「みたか市民の会」がめざしたもの』自治体研究社 p.36で、住民投票には、市民から請求があるたびに条例を設けて実施する方法もあるが、予めルールを定めておく常設方式の方が望ましいので、当局の対応を信頼し、三鷹市自治基本条例には常設の諮問的住民投票制度についての根幹の規定を置き、細目は別途条例を起こして決めると述べられている。

(32) 西尾・前掲注(21)。

(33) 西尾・前掲注(21)。

の相互関係を明確にして相乗効果を発揮させる)、(5)関連性の原則(基本条例にもとづく関連条例の整備を明文で義務化する)、(6)最高性の原則(最高規範性および市民投票による承認を規定する)⁽³⁴⁾である。

評価基準1の自治体の上位規範については、この六原則のうちの(6)最高規範性で述べている。「自治基本条例は自治体の最高規範です。最高規範ということには二つの意味があります。ひとつはこの条例に違反するその他の条例や規則は存在してはならないということです。もうひとつは国レベルの法律とか政策などとの関係の問題です。自治体は国の法律、政策、制度を自由に解釈してよいのは当然ですが、解釈する際の最高基準が自治基本条例だということです。その意味において、自治基本条例は法律に優越します⁽³⁵⁾という。

また「行政法学には、条例間に上下の差はつけられないという説があります。こうした説に幻惑されて、自治基本条例に最高規範を明記することをちゅうちょし、尊重規定でごまかしてしまう向きがありますが、こうした考えはやがて淘汰されるでしょう⁽³⁶⁾」

「違反してはならないという問題を条例間の上下関係として捉えるからおかしな理屈になるのです。違反してはならないというのは、違反状態にならないように条例間を調整するという調整法務ないしは立法法務の原理なのです⁽³⁷⁾と指摘する。

「それから法段階では、最高位に憲法があって、次が法律、その次が条例と上下に序列化します。国民国家の基本法である憲法は別として、分権改革によって国と自治体が対等・協力の関係に変化した今日、なぜ法律と条例の上下の関係は上下の認識のままでよいのでしょうか。よいはずがありません。よいとすればはなはだしい論理矛盾です。ここは百八十度の認識の転換が必要になります⁽³⁸⁾ともいう。

「国と自治体は対等なのですから、当然の帰結として、自治体の条例と法律は横並び、すなわち対等と考えます。たしかに憲法には、条例は法律の範囲内において制定することができる、と書いてありますが、この『範囲内』の意味は、法律と条例の間の調整の範囲の必要の表明したものだといえます。相互間に矛盾があってははいけません。したがって、

(34) 神原・前掲注(14) pp. 96-97。ここで神原が考える理想型に最も近い条例は、多治見市における「市政基本条例」[No.73]であるという。

(35) 神原・前掲注(14) p. 106。

(36) 神原・前掲注(14) p. 107。

(37) 神原・前掲注(14) p. 107。ここでいう調整・立法法務については、川崎政司編(2012)『シリーズ自治体政策法務講座 第1巻総論・立法法務(シリーズ自治体政策法務講座)』ぎょうせいなどを参照されたい。

(38) 神原・前掲注(14) p. 107。

『範囲内』におさまるように、国と自治体のそれぞれの側において、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ます。それを自治体の側から行うのが自治体法務です。法段階説ではなく、このような法調整説で考える方が、実態に適合します⁽³⁹⁾と説く。

「最高規範の根拠は、法的には条例中に最高規範性を明記することによって与えられますが、それだけでなく政治的な意味合いとしては、市民投票による承認手続きによって強化すべきだと考えます。自治基本条例は自治体の基本法ですから、やがては主権者市民による批准投票を考えるべきでしょう⁽⁴⁰⁾と指摘する。

評価基準2の市民の権利・義務については、「義務」に関する問題を中心に述べている。

「自治基本条例を『自治体の憲法』だというのであれば、日本国憲法には『第三章 国民の権利及び義務』があって国民の『義務』をうたっているのだから、自治基本条例にも市民に義務を課す規定を設けるべきではないか、という意見が少なからずある⁽⁴¹⁾という。

しかし神原は、「こうした意見にはあまり与したくない⁽⁴²⁾ともいう。理由の1つは、議論の時間を多く割いてもその割に実りが無い⁽⁴³⁾ことを挙げる。2つ目は、「自治基本条例は市民が自治体という政府の運営をコントロールするために、運営の基本ルールを定めることに主眼がある⁽⁴⁴⁾と考えるからだという。「確かに日本国憲法の第三章のタイトルは『国民の権利及び義務』だが、こうなったのは日本国憲法がそれ以前の大日本帝国憲法の『改正』というかたちをとって、章立てを踏襲した⁽⁴⁵⁾からである。

けれども日本国憲法の第三章は、圧倒的部分が国民の権利条項であり、義務に関しては納税の義務（第30条）、子女に普通教育を受けさせる義務（第26条第2項）、勤労の義務（第27条第2項）があるだけである。また、日本国憲法第99条は「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ」と規定しているが、この義務規定では国民を外している。これはもちろん国民は憲法尊重義務

(39) 神原・前掲注(14) pp. 107-108。国と地方は、2000（平成12）年4月施行の「地方分権一括法」により「対等」な関係になった。同年に、国と自治体との間で、法律・政令の解釈・運営や国の関与をめぐる争いが生じた場合に、両者の間に立ち、公平・中立に調整を図る第三者機関として「国地方係争処理委員会」も設置された。

(40) 神原・前掲注(14) p. 108。

(41) 神原・前掲注(14) p. 77。

(42) 神原・前掲注(14) p. 77。

(43) 神原・前掲注(14) p. 77。

(44) 神原・前掲注(14) p. 77。

(45) 神原・前掲注(14) p. 77。大日本帝国憲法では、第二章に「臣民権利義務」の規定を置いていた。

を負わないという意味ではなく、政府及び政府関係者を国民がコントロールするための基本法が憲法であることを強調した条項⁽⁴⁶⁾だと神原は考えている。

「一生懸命に活動されている町内会の役員などが自治基本条例の内容を審議する審議会の委員になったりする場合、一般の市民が町内会活動にあまり協力的ではない、つまり怠惰にみえることから、何とか積極的にコミュニティ活動に加わるように義務を課すべきではないか⁽⁴⁷⁾と発言をされる。これはコミュニティや協働について、神原が懸念した問題と共通するところがある、という。そのため神原の私案では、「市民にかかる個別の義務規定などはおかず、市民、議員、職員それぞれに自治基本条例の尊重義務を課している⁽⁴⁸⁾のだと説く。

評価基準3の議会の責務については、「議会に関する規定がきちんと入っていれば自治基本条例、入っていなければ行政基本条例ということになる⁽⁴⁹⁾」と言い切る。「議会関連の規定が入っていても、『議会は住民を代表する意思決定機関である』とか『議会は情報公開、市民参加を進める』という程度の具体性のない規定、あるいは関連条例の制定による議会運営のための制度の整備を明記していない基本条例⁽⁵⁰⁾は、神原はあえて「行政基本条例に分類する⁽⁵¹⁾」という。「その意味でいうと、制度項目を総合的に整えた本格的な自治基本条例が登場するのはこれからである⁽⁵²⁾」とも述べている。

評価基準4の行政の責務については、主に自治体職員に関して言及する。「自治基本条例は職員にとっても非常に大きな意義がある⁽⁵³⁾」ものである。なぜなら、自治基本条例には「職員のみなさんが日頃行う行政活動や政策活動においてふまえるべき原則がルール化される⁽⁵⁴⁾」ことになるから、「ある意味で自治基本条例に書かれることは、ほとんどが職員の仕事にかかわってくる⁽⁵⁵⁾」という。

(46) 神原・前掲注(14) pp. 77-78。

(47) 神原・前掲注(14) p. 78。

(48) 神原・前掲注(14) p. 78。2014（平成26）年4月現在、自治基本条例において評価基準1「上位規範」の規定を置いていけば、ほとんど尊重義務がセットで書かれている。

(49) 神原・前掲注(14) p. 73。繰り返しになるが、2006（平成18）年4月までは、議会に関する規定を置く自治基本条例は少なかった（本稿(上) p. 71、pp. 82-90 図表2参照）。

(50) 神原・前掲注(14) pp. 73-74。

(51) 神原・前掲注(14) p. 74。

(52) 神原・前掲注(14) p. 74。神原の著書（前掲注(14)）が出版された2008（平成20）年から、ほぼすべての自治基本条例で評価基準3「議会の責務」の規定が置かれるようになった（本稿(上) p. 82-90 図表2参照）。

(53) 神原・前掲注(14) p. 93。

(54) 神原・前掲注(14) p. 94。

(55) 神原・前掲注(14) p. 94。

「自治基本条例の制定によって日常的にもっとも直接的な影響を受けるのは職員のみなさんである。条例の内容が具体的であればあるほど、職員の影響は大きくなる。条例のルールで職員の仕事を縛るから、はじめはかなりきつい。けれども、やがて習熟しルーティン化すれば、かえって仕事は楽になります。よい自治基本条例を制定すれば、自治体運営にたずさわる市民、市長、議員、職員の四者にとってマイナスになることはまったくない」⁽⁵⁶⁾、と神原はいう。

評価基準5の市民参加・協働について神原は、「具体性のない規定が多い」⁽⁵⁷⁾という。ここでいう具体性のない規定とは、例えば参加であれば「『市民参加を進める』というような内容が空疎で観念的な条文」⁽⁵⁸⁾を指す。これに関連して神原は、「コミュニティという項目を入れないことが望ましい」⁽⁵⁹⁾と指摘する。なぜなら自治基本条例とは、「自治体という地方政府を運営するための基本ルールを定めることであり、市民が自治体という政府権力をコントロールするための『自治体運営基本条例』あるいは『自治体基本条例』なのである。したがって、市民社会において市民が多種・多様・変幻・自在に活動する領域であるコミュニティは、そもそも政府活動とは次元の異なる領域の問題なので、自治基本条例では触れないほうがよいという判断に立っている」⁽⁶⁰⁾という。

また神原は「『協働』という言葉はあえて使わない方がいい」⁽⁶¹⁾ともいう。なぜなら、「本来は『市民主権』であるのに、『協働』という言葉によって、市民と政府の基本的な関係や責任があいまいとなりうるからである」⁽⁶²⁾とする。「むしろ、市民、職員、首長、議員という4つの主体間の関係をルール化して、緊張した自治体運営を行うことが自治基本条例の本来的な課題」⁽⁶³⁾だと考えている。

評価基準6の住民投票について神原は、上記六原則のうちの(6)最高性の原則において、

(56) 神原・前掲注(14) pp. 94-95。自治基本条例の効果については、沼田良(2010)「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』36巻9号(通号383号) p. 33ffなどを参照されたい。

(57) 神原・前掲注(14) p. 74。

(58) 神原・前掲注(14) p. 100。

(59) 神原・前掲注(14) p. 74。ここでいうコミュニティとは、「住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盤に形成する多様なつながり、組織及び集団」を指すと考えられる(北海道ニセコ町[No.2]「まちづくり基本条例」第14条参照)。

(60) 神原・前掲注(14) pp. 74-75。

(61) 神原・前掲注(14) p. 75。

(62) 神原・前掲注(14) p. 76。しかし実際、285もの自治基本条例で、「協働」(「共働」、「共働」などの漢字の違うものも含む)の文言が使われるに至っている(本稿(上) p. 81、pp. 82-90 図表1・2参照)。

(63) 神原・前掲注(14) p. 77。

その重要性を述べている。「最高規範の根拠は、法的には条例中に最高規範性を明記することによって与えられるが、それだけではなく政治的な意味合いとしては、市民投票による承認手続きによって強化すべきだと考えている。自治基本条例は自治体の基本法だから、やがては主権者市民による批准投票を考えるべきである」⁽⁶⁴⁾、という。

評価基準7の情報共有については、「自治基本条例には、基幹的な制度がズラリと並ぶ一覧表でもあるから、『制度の索引』『制度の情報公開』としての意義を持っている」⁽⁶⁵⁾と独自の見解を披瀝する。「これによって、市民、職員、市長、議員がそれらの制度を共有することになれば、有効感のある、求心力のある市政を展開することができるようになるという全体のメリットにつながる」⁽⁶⁶⁾と考えるからである。

評価基準8の災害時緊急対応については、「最近、自治基本条例の制定にともなって、大規模な災害・事故・市民防衛などにかかわる『危機管理』のあり方を議論する自治体が出てきました。この危機管理は政策領域の一つですが、市民の生命・自由・財産を守ることは、自治体の存立目的にかかわる大事な課題ですから、『危機』の想定・予防・対応に関して基本条例に自治体の責務と対処の基本を規定する意義は大きいと思います」⁽⁶⁷⁾と述べている。さらに「私が作成した条例私案には入っておりませんが、改訂版を出す機会があればぜひ挿入したい」⁽⁶⁸⁾とも付け加える。

評価基準9の総合計画について、神原が「一番推奨したいのは、まず総合計画をしっかりと策定するという方法」⁽⁶⁹⁾だという。「なぜこのような総合計画の策定が自治基本条例への最短距離なのか」というと、簡単にいえば、総合計画はほかの諸制度と連動しているから」⁽⁷⁰⁾だと考える。「総合計画に情報公開、市民参加、職員参加、政策評価、財務会計などの市政の基幹的なシステムがみな連動している」⁽⁷¹⁾ためだという。「すべての計画事業は事業ごとの個票で管理され、計画事業の担当部課も一覧できる。さらに、計画事業に関

(64) 神原・前掲注(14) p. 108。

(65) 神原・前掲注(14) p. 90。

(66) 神原・前掲注(14) p. 90。たしかに、「最高規範」の規定を置いている自治基本条例のほとんどに、「住民投票」の規定が置かれている。逆に「最高規範」の規定を置いていない自治基本条例には、「住民投票」の規定を置かない場合が多い(本稿(上) pp. 82-90 図表2参照)。

(67) 神原・前掲注(14) p. 72。

(68) 神原・前掲注(14) p. 72。[増補版]でも同意見が書かれている。なお、[改訂版]は未だ出ていない。

(69) 神原・前掲注(14) p. 113。

(70) 神原・前掲注(14) p. 114。松下(圭)と同じように神原も、「自治基本条例+関連条例」であることが最も望ましいという。

(71) 神原・前掲注(14) p. 114。

する財政は、総合計画経費として企画課が担当する。組織編制も含めて、これら総合計画の関連制度は、みな自治基本条例の基本的な制度項目に該当する。したがって、このような総合計画手法を用いれば、最短距離で高レベルの自治基本条例に到達できる可能性がひろがる⁽⁷²⁾と述べる。「その総合計画の策定は市民参加で行うので、『参加なくして計画なし』といえる⁽⁷³⁾という。

評価基準10の自治体の基本権については、直接的には言及していないが、憲法に規定される「地方自治の本旨」についてふれている。神原は、「補完性の原理に基づく政府間関係の再構築と自治基本条例の制定こそが『地方自治の本旨』でなければならない⁽⁷⁴⁾と考える。「この補完性の原理の観点から、やがては長いあいだ日本国憲法92条『地方自治の本旨』の解釈における公法学の通説であった『団体自治と住民自治』あるいは『制度保障説』も根本から見直しが迫られる⁽⁷⁵⁾と指摘する。

【辻山幸宣の自治基本条例論】

自治基本条例論のパイオニアであり、この分野で日本を代表する論客である辻山幸宣は、評価基準1の自治体の上位規範について、自治基本条例を「自治体の憲法」⁽⁷⁶⁾と位置付けている。そしてそれは「『憲法機構としての市民自治機構』という松下圭一の理論を制度的に表現したもの⁽⁷⁷⁾であるともいう。「この『憲法』としての体裁が自治基本条例には必須⁽⁷⁸⁾だとも考えている。さらには、「自治基本条例を最高条例とし、他の個別条例に優位するものである⁽⁷⁹⁾との表現もある。

評価基準2の市民の権利・義務については、「日本国憲法第3章において国民の権利お

(72) 神原・前掲注(14) pp. 114—115。

(73) 神原・前掲注(14) pp. 101—102。神原の考える「参加」の主体は、市民（法人を含む）・職員・首長・議員の四者である。そう考える理由は、この四者が自治体運営に深く関係しているからであるという。また、総合計画だけでなく、自治基本条例も四者参加でつくることを推進している。

(74) 神原・前掲注(14) p. 87。「地方自治の本旨」については、田中二郎（1976）『新版行政法（中） [全訂第2版]』弘文堂 p. 73などを参照されたい。

(75) 神原・前掲注(14) p. 87。

(76) 辻山幸宣（2002）「自治基本条例の設計」『地方自治職員研修 臨時増刊』No.71 p. 51。

(77) 辻山・前掲注(76) pp. 50—51。

(78) 辻山・前掲注(76) p. 51。辻山は、日本国憲法の前文で、「日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理念を深く自覚する」など、国政運営の基本理念をうたいあげているのと同様に、自治基本条例の前文で自治体運営の理念や今後実現したいことを、明文化するよう推奨している。

(79) 辻山・前掲注(76) p. 57。

よび義務を定めていることになって、住民の権利および義務を明らかにしておくことが考えられてよい⁽⁸⁰⁾という。「自治基本条例の最大の意義は、住民の権利と義務が明らかにされ、それが奪われることのない住民自治権として保障されることにあるとってよい⁽⁸¹⁾と指摘する。

評価基準3の議会の責務については、「憲法第4章が国会に関する規定を設けているように、自治体議会に関する基本規定を定めることが考えられる⁽⁸²⁾という。「『議会を置く』ことを定めることで、住民と自治体との間の信託によって、自治体議会に権能が与えられていることを改めて確認する意味合いもある⁽⁸³⁾とする。

評価基準4の行政の責務については、「憲法第5章が内閣について定めているように、首長や執行部のあり方や責務を明らかにすることが重要⁽⁸⁴⁾だという。まず「あり方」については、「宣誓義務や公正かつ誠実なまちづくりの執行⁽⁸⁵⁾を指す。また、「責務」については、「情報や会議の公開、説明責任、応答責任、行政評価など行政の執行に際して果たすべき事項が宣明されていることが望ましい⁽⁸⁶⁾という。

評価基準5の市民参加・協働については、「施行されている基本条例のうち9割くらいが『参加』を含んでいる⁽⁸⁷⁾と述べた上で、「その表現には大きく二つの類型があるように思われる⁽⁸⁸⁾という。「第1は『市政に参加する権利』というように市民の権利を『市政』に対するものとして構成するもの（川崎市・岸和田市・中野区・武生市・宝塚市・久喜市・越前市など）、第2は『まちづくりに参加する権利』など『まちづくり』というこ

(80) 辻山・前掲注(76) p. 52。

(81) 辻山幸宣(1999)「自治体の憲法をつくろう」『月刊自治研』1月号第41巻通巻472号 p. 52。

(82) 辻山・前掲注(81) p. 52。

(83) 辻山・前掲注(81) p. 52。辻山はここでいう、「住民と自治体との信託」について、国民として国政に信託をしていることと、その地域の住民として自治体政府に信託をしていることの二つの信託がぶつかりあい、矛盾を生じさせることのないように、できるだけこの二つの信託が整理されていることが必要と注意点を補足している(同(2007)『TAJIMI CITY Booklet No.5 自治基本条例はなぜ必要か』公人の友社 p. 62参照)。

(84) 辻山・前掲注(81) p. 52。

(85) 辻山・前掲注(81) p. 53。

(86) 辻山・前掲注(81) p. 53。辻山は、「何を優先する行政なのか明記すること」が重要であるとも強調する。なぜなら、地方分権一括法以降、国の法令を解釈するにあたっては地方自治法2条12項の「地方公共団体の本旨に基づいて、かつ国と地方の適切な役割分担の原則を踏まえて、これを解釈しなければならない」という原則があるが、その解釈の基準が何なのかよくわからないからであるという(同(2007)・前掲注(83) pp. 63-64参照)。

(87) 辻山幸宣(2006)「自治基本条例と住民自治」『都市問題研究』第58巻第8号 p. 8。

(88) 辻山・前掲注(87) p. 8。

とに対する権利として規定するもの（伊賀市・伊丹市・さぬき市など）である⁽⁸⁹⁾という。

評価基準6の住民投票については、特段の記述は見当たらなかった。

評価基準7の情報共有については、「行政の責務として規定するとよい⁽⁹⁰⁾」としている。「施行されている基本条例のうち9割くらいが『情報共有』を含んでいる⁽⁹¹⁾」という。そしてここでは先の参加の場合から類推して、同様の区分を用いて次のように指摘する。

「市政情報とまちづくり情報として、内容的には大きく二つに分かれている。すなわち、その第1は『市政に関する情報を求める権利』というように市民の権利を『市政』に関するものとして構成されている（川崎市・岸和田市・中野区・武生市・宝塚市・久喜市・越前市など）場合である。その第2は『まちづくりに関する情報を知る権利』など『まちづくり』ということに対する権利として規定されている（伊賀市・伊丹市・さぬき市など）場合である⁽⁹²⁾」という。

評価基準8から10まで、項目としては、災害時緊急対応、総合計画、自治体の基本権については特段の記述は見当たらなかった。

【松下啓一の自治基本条例論】

松下啓一は、評価基準1の自治体の上位規範について、「最高法規性⁽⁹³⁾」という項目を設けて次のように述べる。「[安藤註；現行の]法形式上においては、他の個別条例に対する自治基本条例の優越性を規定することは困難である。このため自治基本条例の中に、他の条例との関係に関する解釈規定を設けておくべきである⁽⁹⁴⁾」という。「(当該)条例が最高法規であるという意味は、自治基本条例が個別条例や基本構想の最上位に位置し、その自治基本条例を頂点とするヒエラルキーが構築されること⁽⁹⁵⁾」だとする。

(89) 辻山・前掲注(87) pp. 8－9。

(90) 辻山・前掲注(87) p. 9。

(91) 辻山・前掲注(87) p. 8。

(92) 辻山・前掲注(87) pp. 8－9。なお、ここで挙げられている「権利」について、法律で書かれていることを自治基本条例に再掲するかという論点がある。辻山はこの点につき、「検討しなければならない事項」と消極的に述べている。それに加え、積極的に規定していくことを推奨し、法律で規定の自治のあり方を補完していく論考を展開する学者もいることについて、補足している（堤中富和（2004）『自治体法務の最前線——現場からはじめる分権自治——』イマジン出版 pp. 55－79）。

(93) 松下啓一（2005）「自治基本条例のトレンド分析」『自治体法務研究 2005年冬』No.3 p. 17。

(94) 松下・前掲注(93) p. 17。

(95) 松下・前掲注(93) p. 17。松下はこの「ヒエラルキー」について、具体的には「最大限に尊重」という規定が置かれていることを意味するという。

評価基準2の市民の権利・義務については、「まちづくりに参加する権利と行政情報を知る権利とが、この権利の基本となる」⁽⁹⁶⁾とする。現行の地方自治法においては、「普通地方公共団体の役務の提供を等しく受ける権利」（10条2項）、「普通地方公共団体の選挙に参加する権利」（11条）などの住民の諸権利が規定されている。しかし、自治を実現するために必要な市民の権利としては、このような既存の地方自治法上に定める諸権利だけでは不十分である。したがって自治基本条例においては、新たな市民の権利を法的な権利として規定し保障すべきだと指摘する⁽⁹⁷⁾。

評価基準3の議会の責務については、議会は自治体の重要な機関の1つであるから、自治基本条例が自治体運営に関する基本事項を定めるルールであるのならば、当然に議会に関する事項や首長と議会との関係について規定すべきだ⁽⁹⁸⁾という。また議会運営に関しては、すでに地方自治法に詳細な規定があるものの、そこには議会の政策立案や市民との協働などに関する規定が欠けている。この点でも自治基本条例に議会の規定を置く意味がある⁽⁹⁹⁾とする。

評価基準4の行政の責務について、特段の記述は見当たらなかった。

評価基準5の市民参加・協働については、コミュニティという用語に着目して、概要、次のように述べられている。コミュニティとは、地域性と共同体感情を基盤とするつながりであり、こうした組織・団体の意味としても使われるとする。一般に地方自治は団体自治と住民自治で構成されているが、こうした自治の基礎こそがコミュニティなのである⁽¹⁰⁰⁾という。これは特に重要なファクターであるから、自治基本条例における規定は必要不可欠だ⁽¹⁰¹⁾と考えている。

評価基準6の住民投票については、「直接に市民の意思を問う制度である」⁽¹⁰²⁾という。

(96) 松下・前掲注(93) p. 16。

(97) 松下・前掲注(93) p. 16。加えて松下は「市民の権利」について自治基本条例が「憲法」と呼ばれていることと併せて、いずれの条例も、自治の実現のために市民が持つべき権利が網羅的に記述されておらず、自治の憲法といわれる割にはやや寂しい印象であるとも指摘する。

(98) 松下・前掲注(93) p. 17。

(99) 松下・前掲注(93) p. 17。

(100) 松下・前掲注(93) p. 17。コミュニティを「多様な人と人とのつながりを基礎として、共通の目的を持ち、地域にかかわりながら活動する市民の団体」とする説もある（石平春彦（2009）『「自治体憲法」創出の地平と課題 上越市における自治基本条例の制定事例を中心に』公人の友社 p. 159）。

(101) 松下・前掲注(93) p. 17。

(102) 松下・前掲注(93) p. 17。松下は、「住民投票」に法的な意味は乏しいが、自治の実現に当たっての基本的な制度であることを注意的に規定したことに意味があるとも述べている。

したがって自治基本条例で定めるほかにも、市民参加条例において規定する方法や、独自の住民投票条例を制定する方法もある⁽¹⁰³⁾と述べる。

評価基準7の情報共有については、行政が保有している情報は膨大な量なので、この規定は共有というよりも、行政情報の公開や行政情報へのアクセス権を指す⁽¹⁰⁴⁾という。自治体も市民・NPOもともに公共政策の主体であると位置付けるならば、それぞれの持つ情報は各自の占有物ではなく、共有財産として相互に利用すべきものだ⁽¹⁰⁵⁾と考える。

評価基準8から10まで、項目としては、災害時緊急対応、総合計画、自治体の基本権については特段の記述は見当たらなかった。

【金井利之の自治基本条例論】

金井利之は、評価基準1の自治体の上位規範について、「『自称・自治基本条例』を『最高規範』であるとしたとしても、それは『自称』に留まる⁽¹⁰⁶⁾と指摘する。自称がとれるためには要件がある⁽¹⁰⁷⁾という。「それには『住民の権利保障・実現』⁽¹⁰⁸⁾、『権力者への拘束・統制』⁽¹⁰⁹⁾、『中長期的視座～過去反省・蓄積確認と中長期的将来方向性～』⁽¹¹⁰⁾という3項目が揃っている必要がある⁽¹¹¹⁾と考える。この観点からすると、川崎市の自治

(103) 松下・前掲注(93) p. 17。

(104) 松下・前掲注(93) p. 16。松下の2005(平成17)年11月時点の調査では、情報共有に関する規定の装備率は100%であったという。しかし、本稿の悉皆調査では、大阪府箕面市 [No. 1] と岡山県矢掛町 [No.35] の2自治体で情報共有に関する規定は見られなかった(本稿(上) pp. 82-90 図表2参照)。

(105) 松下・前掲注(93) p. 16。

(106) 金井利之(2010)『実践自治体行政学』第一法規 p. 18。

(107) 金井・前掲注(106) p. 18。

(108) 金井・前掲注(106) p. 19。《実質的意味での自治基本条例》は、究極的には住民の権利を保障・実現することを目指すものである。「住民本位」とは住民が全ての出発点である。自治基本条例の成文に明示的に規定される必要は必ずしもないが、何が究極の目的なのかをはっきり認識していることは重要である、と金井はいう。

(109) 金井・前掲注(106) p. 20。《実質的意味での自治基本条例》は、自治体の権力者が支配のために使う道具ではなく、自治体の権力者を拘束・統制するための道具である。権力者を住民本位で使いこなすことによって、住民の権利も実現する。これが地域民主主義と住民自治であると金井は考える。

(110) 金井・前掲注(106) p. 22。《実質的意味での自治基本条例》は、自治体が進むべき望ましい展望と方向性を、中長期的な視野から示すものであり、価値中立的ではない。具体的には、(ア)間違った過去を反省する(過去反省)、(イ)望ましい過去の蓄積を確認する(蓄積確認・継承)、(ウ)将来に対しては、進むべき方向と、目指す目的を掲げる(中長期的将来方向性)ということであると金井は述べる。

(111) 金井・前掲注(106) pp. 19-23。

基本条例⁽¹¹²⁾は、《実質の意味での自治基本条例》といえ、「最高規範」⁽¹¹³⁾ということになると述べる。

評価基準2の市民の権利・義務については、権利保障こそが実質的な意味での自治基本条例の目的⁽¹¹⁴⁾なのだと力説する。「いわばこれは『権利者への拘束・統制』でもある」⁽¹¹⁵⁾と考える。また、その権利の主体である「市民」を広義に捉えて、「市内に住所を有する人（地方自治上の「住民」であり、外国人・法人も含む）、通勤・通学者、市内活動者」を含む⁽¹¹⁶⁾ものとしている。それに加えて、最高裁判決や地方自治法などに基づいて、この「市民とは法人も含む」⁽¹¹⁷⁾とされる。

また義務（責務）については、「『ものとする』というややマイルドな表現で規定される」⁽¹¹⁸⁾という。その内容は主に「他の市民の権利への配慮としての責務」⁽¹¹⁹⁾だと考えている。そもそも「自治基本条例は、権利・義務カタログ」⁽¹²⁰⁾であるとする。

評価基準3の議会の責務については、長と並列的に述べられている。金井は主に議員の責務について言及しており、それは「市民会議の結果の尊重義務」⁽¹²¹⁾を指すという。

評価基準4の行政の責務については、議員・市長の責務と同様に、主に「市・職員が拘束されるもの」⁽¹²²⁾だとする。行政体としての市の義務については、「市民が参加・協働を

(112) 金井・前掲注(106) pp. 24-42。金井が2003（平成15）年10月より具体的な検討を始めた自治基本条例である。施行は2005（平成17）年4月から（本稿(上) pp. 82-90 図表2も参照）。金井本人がその制定に携わっていたということもあり、一定程度は《実質の意味》を有していることが観察できるという。しかし、《実質の意味》の有無は、まさに、中長期的な経年のなかで、蓄積・成長または形骸化していくものであるとも述べている。

(113) 金井利之（2004 a）「広がりを見せ始めた『自治基本条例』」『月刊自治研1月号』Vol. 46 No.532。金井はこの点について、辻山の論文（前掲注(76)）などを参照されたい、とする。

(114) 金井・前掲注(106) p. 19。

(115) 金井・前掲注(106) p. 20。金井の考える《実質の意味での自治基本条例》は、権力者が背負うべき十字架であり、“不磨の大典”として後の政権を“呪縛”しなければならない、などというような過激な意見も見受けられる。

(116) 金井・前掲注(106) p. 27。

(117) 金井・前掲注(106) p. 27。

(118) 金井・前掲注(106) p. 28。金井は、権力への拘束を主とする《実質の意味での自治基本条例》には、義務は不要であるという。具体的な義務を課すのは《並の条例》の任務で、金井の携わった川崎市自治基本条例でも義務規定はないという。

(119) 金井・前掲注(106) pp. 28-29。

(120) 金井・前掲注(113)、金井・前掲注(106) p. 26。松下（圭）は、これに対し、「なんでも権利として実体化する法学者の思考には反対」と痛烈に批判している（松下・前掲注(15) p. 13）。

(121) 金井・前掲注(106) p. 32。

(122) 金井・前掲注(106) p. 33。

しないことによって不利益を被らないようにする『配慮義務』または特別の不利益を受けない『努力義務』⁽¹²³⁾を指すと考える。

さらに職員については、「『市民と共に自治を担うものとしての認識に率』って、自治基本条例などを『遵守し、誠実かつ公正に執行しなければならない』ことを意味」⁽¹²⁴⁾するという。遵守義務については「削除される場合もありうる」⁽¹²⁵⁾ともいう。なぜなら、「市民と市の関係では、そもそも法制上は、議会・市長が矢面に立つため、職員への直接的統制が規定しにくい。そのうえ、『市民全体に対する奉仕者（サーバント）』というよりは、あたかも市民と職員が対等な関係にあって、『共に自治を運営する』存在に位置づけられている」⁽¹²⁶⁾ためである。

市長は議員と並び立つものとして認識されている。市長の義務については主に「宣誓義務」⁽¹²⁷⁾を指す。しかし、市長が義務というフレーズを嫌う場合には、市民と並列的に「『この条例に定められたそれぞれの役割、責務等に従』うという訓示規定になる」⁽¹²⁸⁾ともいう。

評価基準5の市民参加・協働については、上記のように、行政体としての市の義務として規定されることが多いという。川崎市自治基本条例を例にして、その基本原則の1つとして協働を掲げ、さらにこれらの基本原則を具体的な制度に連結するため、基本的な制度のメニューを列記している。つまり、《実質的意味での自治基本条例》における（憲法学でいう）制度的保障⁽¹²⁹⁾と考える⁽¹³⁰⁾。

(123) 金井・前掲注(106) p. 33。金井は、「行政の責務」について、本当は「行政職員をいかに市民が統制するかが重要」であると力説しているが、現実にはなかなかうまくいかないという。

(124) 金井・前掲注(106) p. 33。

(125) 金井・前掲注(106) p. 33。

(126) 金井・前掲注(106) p. 34。行政職員は自治基本条例では要の位置にいる（堤中富和＝藤島光雄（2009）『自治基本条例をつくることになったけれど（自治体職員のための政策法務入門1総務課の巻）』第一法規）。しかし、「《民主主義体制のなかの非民主主義的な主体》である行政職員が、自治基本条例の制定過程の中心に常に存在し、その結果、できあがった自治基本条例では、統制されるべき客体としての行政職員は、巧みに姿が見えないようになっている」と金井は述べている。

(127) 金井・前掲注(106) p. 32。金井は「宣誓義務」を課す理由として、《実質的意味での自治基本条例》が権力者にとって「耳の痛いこと」だからなのであると述べている。

(128) 金井・前掲注(106) p. 32。

(129) 一定の制度そのものを保障することによって、権利や自由の保障を間接的に確保することを目的とするという意味。三省堂編修所（2015）『デイリー法学用語辞典』三省堂。

(130) 金井・前掲注(106) pp. 30－31。金井は、どんなに「市民参加」の検討会議体による原案をもとにしたとしても、権力者が自己に都合の悪そうな内容があれば、拘束・統制を排除するために、骨抜きにしようという誘因が働く可能性は否めないともいう。

評価基準6の住民投票についても前記5と同様、川崎市自治基本条例を例に、その基本原則の1つとして住民投票を掲げ、さらにこれらの基本原則を具体的な制度に連結するため、基本的な制度のメニューを列記している。つまり、《実質的意味での自治基本条例》における（憲法学でいう）制度的保障と考えている⁽¹³¹⁾。

評価基準7の情報共有についても、前記5および6と同様、川崎市自治基本条例を例に、その基本原則の1つとして情報共有を掲げ、さらに、これらの基本原則を具体的な制度に連結するため、基本的な制度のメニューを列記している。つまり、《実質的意味での自治基本条例》における（憲法学でいう）制度的保障と考えている⁽¹³²⁾。

評価基準8の災害時緊急対応については、特段の記述は見当たらなかった。

評価基準9の総合計画については、次のように指摘する。「手続を踏めば、内容は何を決めてもよいというような懸念の残る条文がある。より具体的に設定するのの一つ」⁽¹³³⁾である、という。自治基本条例では、将来的に目指すべき方向性を、しかも将来の政権交代を超えて目指すべきものを規定すべき⁽¹³⁴⁾であるという。そうでなければ、総合計画のリーディング・プロジェクト程度の位置付けで充分であるとし、さらに現政権がしたいことを記載するのであれば、マニフェストや総合計画で充分である⁽¹³⁵⁾という。

評価基準10の自治体の基本権については、特段の記述は見当たらなかった。

2. 行政法学における先行研究

【兼子仁の自治基本条例論】

兼子仁は、評価基準1の自治体の上位規範について、自治基本条例を「自治体憲法」⁽¹³⁶⁾と考える。なぜなら自治基本条例は、その自治体に固有の「地域自治の基本原則」を規定しているもので、その内容の包括さによって上位規範といえるからである⁽¹³⁷⁾。そして、

(131) 金井・前掲注(106) pp. 30-31。

(132) 金井・前掲注(106) pp. 30-31。

(133) 金井・前掲注(113)。

(134) 金井・前掲注(106) p. 37。これに関連し、金井は、川崎市自治基本条例に「見直し規定」がないことを挙げている。観念的に“不磨の大典”のごとく、改廃を想定していないからなのであるという。

(135) 金井・前掲注(106) p. 37。

(136) 兼子仁(2010)『地方自治ことばの基礎知識 キーワードを通して地域主権を考える』ぎょうせい p. 6。

(137) 兼子・前掲注(136) p. 6。

憲法は「最高法規」とされるが（98条1項）、現に制定済みの数多くの自治基本条例でも「最高規範」と書かれているとも指摘⁽¹³⁸⁾する。いわば、その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だからである⁽¹³⁹⁾。

評価基準2の市民の権利・義務については、市民の権利のみに言及しており、それは「市民主権」のこと⁽¹⁴⁰⁾だという。また、その市民の範囲について、（1）居住者「住民」（住民票住民）、（2）在勤・在学者住民（広義の住民）、（3）法人・団体住民、（4）納税者住民、（5）参政権者住民の5種類がある⁽¹⁴¹⁾としている。

評価基準3の議会の責務と、評価基準4の行政の責務とについては、一括して同じ項目で述べられている。「（日本では地方自治法で、詳しく自治体組織の全国ルールは書かれているものの、アメリカ諸州の市自治体が憲章で大きな組織選択ができるのと異なるため）自治基本条例で、議会、長その他の自治体行政組織のあり方を、市民自治や住民協働の原理につながる『責務』として定めている⁽¹⁴²⁾という。

評価基準5の市民参加・協働については、参加・参画・協働の三段階がある⁽¹⁴³⁾とする。それらを法的しくみとして論じている⁽¹⁴⁴⁾。まず「住民参加（日常的行政参加）とは、行政個別措置の前後の手続で住民個人々の意思を反映させるしくみ⁽¹⁴⁵⁾である。「住民参加の第一レベルの事例としては、許可・給付処分の申請、行政への苦情申出その他『不服申立て』などを通じ、住民が自分の権利利益を守るのに伴って行政改善の効果を挙げることを指す。第二レベルの事例としては、行政による説明会やパブリックコメントにおける住民の意思表示・質疑、住民メールアンケート、市政モニター、さらには、情報公開請求・不服訴訟や、委員会・審議会の会議傍聴が挙げられる⁽¹⁴⁶⁾という。

次に、「住民参画（行政の施策・計画等の内容に有力な影響を与える手続的関与）とは、

(138) 兼子・前掲注(136) p. 6。兼子による2010年10月までの自治基本条例の調査。

(139) 兼子仁（2012）『変革期の地方自治法』岩波新書（新赤版）p. 113。

(140) 兼子・前掲注(136) p. 8。

(141) 兼子・前掲注(139) pp. 116-118。

(142) 兼子・前掲注(136) p. 9。ここでいうアメリカ諸州の市自治体の憲章とは、ホームルール・チャーターのことであると考えられる。なお、ホームルール・チャーターについては、本稿（下）第4章第2節（3）で述べているので、そちらを参照されたい。

(143) 兼子・前掲注(139) p. 120。

(144) 兼子・前掲注(139) p. 120。

(145) 兼子・前掲注(139) p. 120。

(146) 兼子・前掲注(139) p. 120。横倉節夫（1998）『協働と自治の地域社会論』自治体研究社のように、住民参加の局面について、（1）政策・計画策定への参加、（2）政策執行への参加、（3）政策執行責任への参加、（4）政策結果・評価への参加の4局面に分ける場合もある。

例えば、生活者住民による、法令・条例に基づく事業規制を求める申出、まちづくりなど行政計画案づくりにおけるワークショップ方式やパブリック・インボルブメント、町会自治会・消防団・社協（社会福祉協議会）・シルバー人材センターやボランティア団体などの行政受託活動、コミュニティセンターの『指定管理』、審議会・懇談会等の非常勤委員・住民委員や相談員・美化推進員への就任などである⁽¹⁴⁷⁾という。また「事業者市民による、公の施設の『指定管理』、PFI契約での公共事業参画、商工団体を通ずる行政業務受託（防災・地域福祉への貢献をふくむ）もある⁽¹⁴⁸⁾と説く。

「自治体財務の責任を迫及する住民監査請求・住民訴訟は、広く認められた自治法上の参画制度にほかならない。そして、住民協働（行政とともに住民が行政の内容決定をするしくみ）とは、上記の参画のなかの『指定管理』、共同まちづくり計画や「住民訴訟」などは、その実績によって『協働』の一場面ともなりえる⁽¹⁴⁹⁾という。それ以上に、「参政権者住民の協働としては、かねて自治法所定の条例請求、役職リコールなど『直接請求』制度は協働的はたらきにほかならない⁽¹⁵⁰⁾と指摘する。

「さらに今日的に主要な協働には、市町村合併や公共施設受入れなどにかかわる『住民投票』制がある。」⁽¹⁵¹⁾と述べる。投票を協働とするのはユニークな指摘である。「これは諮問投票であっても実際上の効果が注目されており、自治基本条例によるその常設化は大きな意味を持っている⁽¹⁵²⁾という。

「住民協働のしくみは自治体組織編成の改革にもつながるほどのもので、今後どれほど進展しうるか計りしれないところがある。新条例の根拠が必要な場合は、住民サイドで直接請求条例づくりに取りくめばよく、今後とも協働のしくみ自体、住民参画の成果品たりうるのだと考えている。〔安藤註；兼子は〕かねてより地方自治に関して生活者住民参加を重んじてきたのだったが、地域自治にあって住民の参画・協働が拡充されていく今日では、わたしたち生活者住民は、ライフワーク・バランスを含めて、日頃から住民参画・協働に時間的な準備をするよう努めていく必要があるほどだと思われる⁽¹⁵³⁾と述べる。

(147) 兼子・前掲注(139) p. 121。

(148) 兼子・前掲注(139) p. 121。

(149) 兼子・前掲注(139) pp. 121-122。兼子は主に、手続的なものを参加（もしくは参画）とし、請求や訴訟などを「協働」として考えているといえる。

(150) 兼子・前掲注(139) p. 122。

(151) 兼子・前掲注(139) p. 122。

(152) 兼子・前掲注(139) p. 122。兼子は「諮問投票」について、首長などが投票結果を参考にするための投票と考えている。

(153) 兼子・前掲注(139) p. 122。

評価基準6の住民投票については、日本国憲法の改正が国民投票にゆだねられる（96条）のに似て、自治体憲法である自治基本条例を改正するには、住民投票にかけられるべきことを定めるのが普通⁽¹⁵⁴⁾だとする。そして自治基本条例は、一般的に住民投票を規定する点にこそ特徴がある⁽¹⁵⁵⁾ともいう。また諮問住民投票でも、結果に示された住民意思は事実上重く、地域自治・住民主権の見地からますます評価されて良い⁽¹⁵⁶⁾と述べる。

評価基準7の情報共有については、川崎市の自治基本条例を例に挙げながら、「市政に関する情報を市民及び市が共有すること」⁽¹⁵⁷⁾であるとする。

評価基準8から10まで、項目としては、災害時緊急対応、総合計画、自治体の基本権については特段の記述は見当たらなかった。

【大橋洋一の自治基本条例論】

大橋洋一は、自治基本条例については特に市民参加に着目し、それを中心的な論点に据えて論じている。

評価基準1の自治体の上位規範については、特段の記述は見当たらない。

評価基準2の市民の権利・義務について、間接的に「参加資格の拡大」⁽¹⁵⁸⁾のところで、市民（権利の主体としての市民）の範囲について述べる。「ジェンダーバイアスの強い日本社会において、女性の積極的な参画をうたう男女共同参画型、18歳以上の未成年者に住民投票条例の投票権、外国人の参加を認めることなどが代表例」⁽¹⁵⁹⁾であるとする。

評価基準3の議会の責務については、「市民参加制度を充実させるうえで重要なのが、当該制度と議会との関係調整」⁽¹⁶⁰⁾であるとする。「市民参加型の制度が発展している自治体を見て気が付くことは、そこでは、地方議会の影が薄いという点である。こうしたことから、一部には、市民参加が議会権限を侵食するのではないかなど、議会主義に立脚した市民参加消極論も見られるところである。しかし、問題の根本は地方議会が活性化していない点にあり、市民参加の活性化によって議会は本来何も失うものではない。この点を再認識する必要がある。むしろ、情報と問題意識を共有した市民による監視・批判の存在は、

(154) 兼子・前掲注(136) p. 7。

(155) 兼子・前掲注(136) p. 9。

(156) 兼子・前掲注(139) p. 123。

(157) 兼子・前掲注(136) p. 8。川崎市自治基本条例第5条1項1号参照。

(158) 大橋洋一（2003）「市民参加型行政手続条例の課題」『月刊 自治フォーラム』3月号 Vol. 522 p. 12。

(159) 大橋・前掲注(158) p. 12。

(160) 大橋・前掲注(158) p. 12。

議会による行政統制によってもプラスであると捉えるべきである。」⁽¹⁶¹⁾という。

評価基準4の行政の責務について、特段の記述は見当たらない。

評価基準5の市民参加・協働については、市民参加の前提条件の整備と、市民参加のための法的ツールの整備・開発という2段階に分けて論じている。まず、市民参加の前提条件整備においては、市民共働の宣言、参加資格の拡大、参加主体の育成、情報の共有、早期の参加実現、組織改革・組織のフラット化、議会と参加制度との関係整備が必要とする⁽¹⁶²⁾。

次に、市民参加のための法的ツールの整備・開発においては、「制度作り、準則制定に向けた対話型手続整備」として公募委員制度の提案、多段階型公聴会システムの工夫、ワークショップ型参加制度の活用、代替案提示型モデルの活用、自治体レベルにおけるパブリック・コメント手続の活用、住民投票条例、計画理由付記制度が必要としている。そして、「行政手続対応の事後手続整備 — オンブズマン制度を始めとする苦情処理システムの進展」が欠かせないとする⁽¹⁶³⁾。

評価基準6の住民投票については、主要な論点としての言及は見当たらない。しかし、市民参加のための法的ツールの整備・開発のところで、住民投票条例についてふれている。従来は、廃棄物処理場や原子力発電所などの施設の設置をめぐる、住民投票の活用が図られてきたが、最近では、合併に関して住民投票条例を利用するほか、対象を限定しない一般型の住民投票条例も登場してきている⁽¹⁶⁴⁾と述べる。

評価基準7の情報共有については、市民と行政の情報共有が市民参加の大前提となるとする。そのための手法の例としては、電子自治体の進展のような情報提供強化のほか、議会、地方三公社にまで情報公開の範囲の拡大、自治体におかれる各種会議の公開、難解で市民のアクセスが困難であった財政情報（予算情報・決算情報）の共有を図ろうとするこ

(161) 大橋・前掲注(158) p. 12。繰り返しになるが、たしかに、2006（平成18）年4月までは、議会に関する規定を置く自治基本条例は少なかった（本稿(上) p. 71、pp. 82-90 図表2参照）ため、自治基本条例が出始めの頃、「地方議会の影が薄い」ことについては同意見である。

(162) 大橋・前掲注(158) pp. 11-12。

(163) 大橋・前掲注(158) p. 13。また、大橋は、参考にした箕面市やニセコ町など11種類の自治基本条例を挙げたあと、「市民参加の前提条件整備」という項目において、近時の条例では、自治体行政の運営にあたり、条例の前文や目的規定などに市民の参画を得ながら進めていく旨の宣言がなされることが多いと述べる。そのなかで、市民の参画を参加権として規定するのか、参加原則に止めるのかという選択の余地があるという。参加権については、行政訴訟で侵害を争うことが難しいため、参加が妨げられた場合の救済・是正ルートとして、オンブズマン制度や政策評価システムなどの制度設計をきちんとしているかが実質的な意義をもつと考えている。

(164) 大橋・前掲注(158) p. 13。

となどを挙げている⁽¹⁶⁵⁾。

評価基準8の災害時緊急対応について、特段の記述は見当たらない。

評価基準9の総合計画については、「市民参画を図る上では、当該自治体の重点施策なり、自治体戦略が明確に示されている必要がある⁽¹⁶⁶⁾とする。「市民参加との連携を重視する計画として位置づけ、職員からも、市民からも、具体的な指標として信頼されるような機能的総合計画を確立することが問われている⁽¹⁶⁷⁾」と考える。

評価基準10の自治体の基本権について、特段の記述は見当たらない。

【斎藤誠の自治基本条例論】

斎藤誠は自治基本条例の定立目的を次の二点としている。目的の第一は、自治体の今後のあり方についてグランド・デザインを自ら描くこと、そして第二は、他の条例制定を含む個々の政策の展開に体系性を与えることである⁽¹⁶⁸⁾。

このうち、第二の「他の条例制定を含む個々の政策の展開に体系性を与えること」について、基本条例定立の手續や規定そのものによってこれを確保しようとする場合には、現行の地方自治法では法的な制約が存在する⁽¹⁶⁹⁾という。つまり、評価基準1の自治体の上位規範について斎藤は、「他の条例に法的効力の面で優越する条例を創出することはかなり困難である⁽¹⁷⁰⁾」と考える。

その理由は二つある。「第一に、そのような特別な条例の類型を認める規定は、憲法、地方自治法、その他の法令上、存在しない。条例の類型や効力といった『地方自治に関する基本的な準則』（地方自治法1条の2）については、憲法と法律が規定するという立場からは、現行法上は同一の自治体が定立するいずれの条例も同一の平面にあることになる。基本条例と他の個別条例の関係には、後法が前法を破り、特別法が一般法を破る、という一般原則が妥当することになる⁽¹⁷¹⁾」という。

(165) 大橋・前掲注(158) p. 12。

(166) 大橋・前掲注(158) p. 14。大橋は、これまでの総合計画について「多くは美辞麗句の並んだ計画、使われることの予定されていない計画、コンサルタントに作らせればいいだけの計画、各部門からの提出文書を束ねただけのホッチキス計画など、実務家の評価はさんざんであった」と痛烈に批判している。

(167) 大橋・前掲注(158) p. 14。

(168) 斎藤誠(2012)『現代地方自治の法的基層』有斐閣 p. 372。

(169) 斎藤・前掲注(168) p. 372。

(170) 斎藤・前掲注(168) p. 379。

(171) 斎藤・前掲注(168) p. 379。

「第二に、制定手続に関しても、地方自治特別法（憲法95条）のような、住民投票を要件とする特別条例規定は、憲法と法律において存在せず、また、議決の特別多数決については、地方自治法116条1項は、『この法律に特別の定めがある』場合以外は、議会の議事は過半数で決すると定めている。実際に制定された自治基本条例において、他の条例制定・解釈時の尊重義務や、条例の体系化、長の尊重義務、最高規範性の言明といった政策宣言、解釈規定ないし象徴的文言が採用されるにとどまっている所以である」⁽¹⁷²⁾と指摘する。

「もっとも理論上は、憲法上の地方自治保障を根拠に、地方自治法は、条例の類型・効力・手続について排他的に規律し尽くしてはいないとする立論もあり得る。しかし、その場合も、実体的な効力について自治基本条例が優越するという極点まで理論構成しないと、以下のような後法優位の議論の堂々めぐりを生ずる」⁽¹⁷³⁾と説く。

「例えば、制定手続について『自治基本条例を制定する手続条例』を制定し、そこで、住民投票ないし議会の特別多数決を自治基本条例の成立要件にしたとする。しかし、実際に制定された自治基本条例について、そのような手続がとられなかったとして、後者は無効なのか？ 手続条例自体を改廃する権限は、後の議会に留保されているから、制定された基本条例は無効ではない。基本条例の改廃に特別多数決を要する旨、基本条例自体に規定しても同様の状況が生ずる」⁽¹⁷⁴⁾と述べる。

「ゆえに、手続という形式ではなく、規定内容という実質において、法的優位を確保するという考え方もある。(a)地方自治法に導入された役割分担原則を憲法レベルの原則の擬態化条項として把握し、あるいは、(b)国の個別基本法の諸原則や計画策定方針を個別法に優越すると解する、のとパラレルに、基本条例上の諸制度・原理を把握するというアイデアである。しかし、(a)については、憲法上の地方自治保障自体の解釈の問題であって、法律に規定がおかれたことは、それとは無関係であるという反論があり、(b)については、法形式として同じ法律である以上、基本法の内容優越は導けないとするのが、通説

(172) 斎藤・前掲注(168) p. 379. 斎藤は例として、ニセコ町条例17条および13章（現25条および14章）、宝塚市条例18条、[旧]生野町条例9条および7章、杉並区条例11章などを挙げている。

(173) 斎藤・前掲注(168) p. 379.

(174) 斎藤・前掲注(168) pp. 379—380. 斎藤はここで、三鷹市市民案（第2次試案）3条「この条例は施行後二年以内に住民投票によって信任を得なければならない。信任後の改廃は議会の議決に加えて、住民投票によらねばならない。住民投票を最初に行うまでの間は、通常の議決によって改正することができる。有効数の過半数の信任が得られなかった場合は失効する」を挙げている。

的見解でもある」⁽¹⁷⁵⁾という。

「敢えて再抗弁するとすれば以下のような行論であろうか。(c)憲法上の地方自治保障が、自治体の組織・運営に関する基本事項について、個々の自治体の規範定立権限を認めるだけでなく、他条例と異なる階層にそれを布置することを許容しており、なおかつその内容は、(a)とは異なり憲法上の原則のレベルであることを要しない。しかし、階層性構築の許容という判断自体は、憲法上のものと解されるので、法律で一律に定めるべき『地方自治に関する基本的な準則』（地方自治法1条の2）からは除かれる。(d)住民参加、行政手続といった制度を、ある程度具体的に保障する基本条例（ないしその条項）があるとして——例えば、権利義務規制にかかわる条例制定において、パブリックコメント手続に付す旨規定する——ある個別条例でその手続が履践されなかったとする。通説的な見解によれば、個別条例がそれに違反する場合のみになるが、憲法レベルの原理・ルールと法律・条例レベルのその間に、一般原理としての原理・制度を措定できないか」⁽¹⁷⁶⁾と論じている。

「いずれにせよ、自治体事務の大勢は、形式上の階層性の構築や改正に関する『硬性』性の保証、とは別のベクトル——例えば、①見直しの可能性確保（ニセコ町の『育てる条例』構想）や、②各種計画との対比で、条例という形式を採用することによる、後の首長に対する拘束力、を考慮して制度を設計しているのであり、(c)(d)いずれも、議会に対する法的拘束力をなんとか視野に入れようという、やや迂遠な試論にとどまる」⁽¹⁷⁷⁾と説く。

「それに対して、法的な優位を認めない見解は、一見後ろ向きのようなではあるが、基本条例による政策の構築について、議会・首長に対して『政治の領域』での責任を課していることになる——それは、基本法・基本条例からの離反についての説明責任に端的に表れる」⁽¹⁷⁸⁾と指摘する。

評価基準2の市民の権利・義務について、斎藤は「政策の実施にあたり、その根拠として必ず置かなければならない規定」⁽¹⁷⁹⁾だという。その場合の市民の範囲は、「住民、在勤者、当該自治体に事業所・工場等を持つ団体を問わ」ない⁽¹⁸⁰⁾と述べる。

(175) 斎藤・前掲注(168) p. 380。

(176) 斎藤・前掲注(168) pp. 380—381。斎藤は、制定された条例では一義的な規定もあれば、市民参加の類型選択につき、裁量を認めるものもあると補足する。

(177) 斎藤・前掲注(168) p. 381。

(178) 斎藤・前掲注(168) p. 381。

(179) 斎藤・前掲注(168) p. 391。

(180) 斎藤・前掲注(168) p. 391。つまり、市民に法人を含むということであると考えられる。

評価基準3の議会の責務については、やや消極的な見解を提示する。すなわち、「地方議会議員の選挙制度を条例で改変することはできないし、地方議会と首長の権限関係に関してもしかりである。実定化された自治基本条例における地方議会や首長の権限・責務事項は、憲法及び地方自治法に規定された内容をトレースし、あわせて両者と抵触しない事項に若干（機能的な指標が多い）を付け加えることにとどまる」⁽¹⁸¹⁾という。

また、長の権限に属する個別執行行為そのものを条例で決定することは、執行機関の権限との関係で問題となることもあるが、基本的規範・基本的決定にとどまる限り、自治基本条例に規定しても問題は生じない⁽¹⁸²⁾ともいう。

評価基準4の行政の責務について、住民・事業者等の「権利義務」に関わる事柄に関して、行政の具体的措置についての公正性・透明性を確保し、あわせて住民に対する説明責任を果たすための条文を条例に盛り込むことが考えられる⁽¹⁸³⁾という。

評価基準5の市民参加・協働について、「規定の内容・実質の面では、参加と協働の原理・仕組みが、現在の自治基本条例での基調理念（Leitidee）をなしている。他方で（議会・執行機関を包摂した）自治体政府と住民の『協働』、住民と行政の協働が、今後の自治システムにとって持つ意味については、自治体行政学の論者により『原理的な』疑問も呈せられている」⁽¹⁸⁴⁾とする。

「法的考察の世界でも、新概念（のようなもの）の一人歩きは危険であるが、基本条例上の参加・協働の構想については、観点を分節して擁護することも可能であろう。①自治体政府の（従来の）活動領域に対する参加——「参加原則」として、政策形成過程から評

(181) 斎藤・前掲注(168) p. 373。

(182) 斎藤・前掲注(168) p. 393。この例としては、「ニセコ町まちづくり基本条例」第17条の「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」であるとか、「杉並区自治基本条例」第8条1項の「区議会は、地方自治法で定めるところにより、区民の直接選挙により選ばれた代表者である議員によって構成される意思決定機関であるとともに、執行機関の区政運営を監視し、及び牽制する機能を果たすものとする」などが挙げられる。

(183) 斎藤・前掲注(168) p. 373。

(184) 斎藤・前掲注(168) pp. 382-383。新藤宗幸（2003）「『協働』論を超えて」『地方自治職員研修』2003年3月号 p. 9は、雇い主としての住民は雇われ人としての行政機構と協働する必要はなく、協働が、組織・事業のスクラップについての便法になっていると指摘する。今村都南雄（2003）「『新しい公共』をめぐる」『自治総研』29巻8号（通号298号）巻頭コラムも、「新しい公共」概念についての同様の疑問に言及する。金井利之（2004b）「第一章・自治体経営 第二章・協働」『特別区職員ハンドブック2004』p. 9以下は、「住民は行政の客体」「住民は行政の主人」「住民と行政は対立」という観点から、協働への疑問を整理・分析する。

価までの参加を保障するニセコ町条例5条や、住民投票（同第10章。宝塚市条例17条）、パブリックコメント（鳩山町条例32条）など、制度上の表現は様々であるが — は、当該領域・過程における住民自治の過小状況を改善しようとするものである⁽¹⁸⁵⁾という。

「直接民主主義のモメントは、当然ながら地方自治の憲法保障のなかに含まれているのに対して、現在の法律上の直接参加制度は十分なものとは言い難い。現行法体系が可能とする範囲で、その上積みをするのが、このタイプの参加規定といえよう。この領域で協働という言葉が使われることもあるが（計画の策定・実施過程への参加を規定するニセコ町条例第7章のタイトルは『まちづくりの協働過程』であり、生野市条例16条は、総合計画等の実施にあたっての協働をいう）、自治体政府と住民がそれぞれの過程で、法的に対等当事者として協働する（極点には、両者が決定権を分有する制度が位置しよう）ことが規定されているわけではない⁽¹⁸⁶⁾と説く。

「自治体政府の権限に対して、参加制度による権利が対峙し、かつそれは自治体政府の決定過程に組み込まれているのであり、住民と自治体政府は、法的な協力義務を発生させる契約をとり結ぶわけではない。この領域での協働という言葉は、両者の協調行動への期待なり、自治体政府に対して、当該過程で『お上の』に振舞うなという、多分に衆生的な意味を持つにとどまる。住民と自治体政府の協調的行動の結果、『権力的な』規制を課されることになる者の権利保護にも留意が必要である⁽¹⁸⁷⁾と指摘する。

「②協働関係規定には、自治体政府の直接活動領域だけでなく、『まちづくり』における住民、コミュニティ、NPOの役割や相互の関係、及びその支援といった自治体政府の間接的関与、を規定するものも多い。その共通の背景的公共の間に多様な主体が担う『公共性』『公的空間』がある、という発想であり、国家・自治体政府の側も主体の一つとして相対化され、他とネットワークを形成し、拡大された公共空間も含めて、主体間に適用される原理・行動準則が『協働』であるという議論であろう（ガバメントからガバナンスへ）⁽¹⁸⁸⁾ともいう。

(185) 斎藤・前掲注(168) p. 383。

(186) 斎藤・前掲注(168) p. 383。「生野市まちづくり基本条例」第16条 町は、総合計画等の実施、評価等の各段階において、町民の参画を得て、協働で実行していかなければならない。

(187) 斎藤・前掲注(168) p. 383。

(188) 斎藤・前掲注(168) p. 384。「公共性」とは何かについては、様々な学問領域において多くの議論があり、その意義についても様々である。最近の研究成果については、斎藤純一（2000）『公共性』岩波書店、藤原保信（2005）『公共性の再構築に向けて』新評論、井上達夫編（2006）『公共性の法哲学』ナカニシヤ出版、西尾勝ほか編（2004）『自治から考える公共性』東京大学出版など多数ある。

「既にみたように、①の領域においては、政策形成・決定過程における個々の『参加』構成要素を切り出すと、この意味での協働が見出し難い局面もある。権力的な行為を行うことも委託された者＝自治体政府に対するコントロールをどう確保するか、という非対称の関係も存続する。それに対して、拡大された公共空間の領域においては、各主体に妥当する原理・行動準則は、良くも悪くも未開拓であり、自治体政府の役割も含めて、協働原則とその仕組みを基本条例に規定することの意義も認められよう。もちろん、基本原則—具体的仕組み—実施のそれぞれにおいて、解決すべき法的課題も多い。例えば、

(i) 各主体間の調整や支援、場合によっては、各主体によって提供されるサービスの保証人的役割、を自治体政府に割り振るとして、それが実効的に確保されるメカニズムの構築。自治体政府は、当該領域について、十分な知識がないにもかかわらず、枠組みを形成して、結果を点検しなければならないことにもなる（国家が舵を取り、社会が漕ぐという幻想？）

(ii) 自発的参加（この言葉自体ある種のトートロジーであるが）へのインセンティブの仕組み。基本条例では、一方では参加（と協働）に、住民が参加しないことによる不利益取扱の禁止を規定するものがあるが、他方では参加・協働の努力義務をおくものもある⁽¹⁸⁹⁾とする。

「他者の権利を侵害しない限り、自らの選好による行動（行動しないことも含む）の自由を保障するのが、現代日本法システムの大前提（憲法上の個人の自己決定権なりプライバシー権と翻訳しても良い）であるから、努力義務として、一步引いた形であっても、規定としての座り心地の悪さは否めない。むしろ、自治体政府の人的・物的資源を活かした、参加・協働にむけての支援（場の提供、ひとづくりも含む）といった仕組みを構想すべきであろう⁽¹⁹⁰⁾という。

「(iii) コミュニティの位置づけ。一方には、コミュニティを基盤に、近隣政府・地域自治組織といった形で、自治体より住民に近いレベルで、自治体に『相似』の機構を編成する構想がある。そこに②の活動領域を取りこむヴァージョンとは別に、拡大した公共空間において、コミュニティレベルで存在する町内会、自治会という主体をどう位置付け、課題型のNPO等との連携をどうはかるのか。自治基本条例上は、各主体の権利・義務に

(189) 斎藤・前掲注(168) p. 384。ここでいう、「住民が参加しないことによる不利益取扱の禁止を規定するもの」とは、ニセコ町条例第10条4項を指しており、「参加・協働の努力義務規定をおくもの」とは、三鷹市条例第4条を指していると、斎藤は補足している。

(190) 斎藤・前掲注(168) p. 385。

加え、調整者としての自治体政府ないし、調整の仕組みの創設につき規定する方向がある」⁽¹⁹¹⁾と説く。

「③自治体の活動領域（①）のうち、政策の実施過程への参加・協働（最近の動向では、村民総ボランティア、アダプト制度、行政パートナー……、概念・言葉の新旧にはことかかない）については、結果的に（ないし意図された便法として）機能としては、民営化（民間化）とオーバーラップする面も否めない。この場合での住民・NPOの参加・協働についての正当性を、効率性という指標だけで獲得することはできないことに留意が必要である。住民自治のモメントにより短期的な効率性が落ちてでも行うべき政策形成における参加や②の領域における協働原理の延長上に捉えられるかどうかという問題になる」⁽¹⁹²⁾とする。

「同時に、②の領域、あるいは私的領域の活動プロセスから、自治体政府が正面から採りあげるべき物事が出てくれば、インソーシングも可能にする、場面転換のための仕組みや手続を、基本条例において設定しておくことも考えられる」⁽¹⁹³⁾という。

「協働・参加といった条例上の概念・理念が、微視的な法的考察では捉えきれない面を持つことは自覚している。個々の要素に分解すると、個別の行政契約、民間委託という既存の法的言語に還元されてしまうが、自治基本条例が指向する協働の具体化に該当するであろう一つの例を挙げて結びとする」⁽¹⁹⁴⁾としている。

「1999年策定の文京区緑の基本計画では、都市緑地保全法の定める市民緑地制度 — 地方公共団体や緑地管理機構との5年以上の契約で、樹林を解放した場合、樹林所有者の固定資産税等を非課税とする制度（同法20条の2以下） — の活用が採りあげられた。区における市民緑地の第一号として契約が締結された『千駄木ふれあいの杜』について、そのプロセスで開催された地域住民説明会を機縁に、ボランティア団体としての『千駄木の森を考える会』が結成され、同会は区と協定を締結し、市民緑地の日常的な管理を行うとともに、自然観察会などの活動を行っている」⁽¹⁹⁵⁾と言及する。

(191) 斎藤・前掲注(168) p. 385。文京区企画政策部企画課（2004）「『文の京』の区民憲章についての区民会議の提案」参照。

(192) 斎藤・前掲注(168) p. 385。

(193) 斎藤・前掲注(168) p. 385。

(194) 斎藤・前掲注(168) p. 387。

(195) 斎藤・前掲注(168) p. 387。文京区企画政策部企画課（2003）「『文の京』の区民憲章制定に向けて — 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会報告書」p. 15、地域雑誌（2001）「谷中・根津・千駄木」67号を参照。

評価基準6から8まで、項目としては、住民投票、情報共有、災害時緊急対応について、特段の記述は見当たらなかった。

評価基準9の総合計画については、自治体の基本的な方針を、より具体的な計画や施策に反映させ、行政評価を経て基本的な方針の反映へと至るフィードバックの手法を見通しよく提示することも有用だと述べる⁽¹⁹⁶⁾。

評価基準10の自治体の基本権について、特段の記述は見当たらなかった。しかし先日、地方自治総合研究所の研究会で、金森徳次郎の「基本的自治体権」に言及して報告したという（今村都南雄口述）。

その他として、「自治基本条例であれば、自治体の諸活動に対する住民・NPO・事業者の参画・参加のあり方を類型として提示する」⁽¹⁹⁷⁾のもよいと付け加えている。また、行政分野ごとの基本条例にするならば、「当該分野における行政の行動準則、個別施策の執行と当該準則の整合性を確保するための手法、行政と住民・NPO・事業者との具体的な役割分担・協働のあり方を規定する」⁽¹⁹⁸⁾のもよいという。

3. 小 括

このような各論者の指摘を項目ごとに整理して自作の表に集約すると、以下の「**図表3** 先行理論における評価基準ごとの分布状況」になる。ここで、評価基準の10項目すべてに言及しているのは神原勝ただ1人であることが分かった。

そして、評価基準5の市民参加・協働については、9人の論者すべてが何かしら言及していることから、ここで論じられている自治基本条例のイメージは、市民（参加or協働）の基本条例という意味合いが強いと考えられる。それに次いで、評価基準1から3までの

(196) 斎藤・前掲注(168) p. 395。

(197) 斎藤・前掲注(168) p. 395。これは、原田尚彦の市民憲章条例や各種基本条例についての「条例は本来、住民の権利義務にかかわりのある法規の定立形式である。〔中略〕基本理念や基本方針は、あえて条例の形式をとるまでもなく、議会ないし長が宣言しこれを公告すれば足りることであるが、おそらく、条例は地方公共団体の最高意思の表明形式と受けとられているため、好んで条例の形式が採用されているのであろう。〔中略〕条例形式の濫用が条例一般の法規制を希薄にするような事態を招くのは適当でない。そうしたことのないよう慎重に配慮して条例制定にあたる必要がある」（原田尚彦（2001）『地方自治の法としくみ〔全訂三版〕』学陽書房 p. 163）という批判に対しての斎藤の反論である。「基本的規範」として、意味を持った内容を取り入れる必要があり、「総合計画」については、そのなかの一つであるという。

(198) 斎藤・前掲注(168) p. 395。

＜図表3＞ 「先行理論における評価基準ごとの分布状況」

NO	論者	上位規範	市民の権利・義務	議会の責務	行政の責務	市民参加・協働	住民投票	情報共有	災害時緊急対応	総合計画	自治体の基本権
1	松下 圭一	○				△ (協働)	○			△	
2	西尾 勝	◎	○	○	○	△ (協働)		○		○	△
3	神原 勝	◎	△ (義務)	○	○	○	○	○	○	○	○
4	辻山 幸宣	◎	○	○	○	△ (参加)		○			
5	松下 啓一	◎	○	○		コミュニ ニティ	○	○			
6	金井 利之	◎	○	○	○	△ (協働)	○	○		○	
7	兼子 仁	◎	△ (権利)	○	○	○	○	○			
8	大橋 洋一		○	○		○ (共働)	○	○		○	
9	斎藤 誠	○	○	○	○	○				△	※ (研究会 報告)

(各論者の著述や上記注(14)－(198)に挙げた文献をもとにして、安藤愛が作成)

上位規範、市民の権利・義務、議会の責務についての言及が多い。特に評価基準1の上位規範については「自治体の憲法」「最高規範」と述べる論者が目立った。

一方、評価基準8の災害時緊急対応と10の基本権については言及が少ない。これら両者に正面から言及しているのは神原勝だけであった。この点からすると、評価基準1から7までのグループと、義務づけが解除された総合計画を含む同基準8から10までのグループとは、内容的にある種の異質性を感じさせるものがある。

(ぬまた まこと 東洋大学法学部教授)

(あんどう あい 東洋大学大学院法学研究科博士前期課程)

キーワード：自治基本条例／議会基本条例／災害時緊急対応／
基本的自治体権／P.セルズニック／
意味の構造化（従来型・将来型・本来型）