

『町田市型』自治基本条例の探求

【目次】

第1章 はじめに.....	1
第2章 自治基本条例制定の背景と基調理念.....	9
第3章 自治基本条例の諸類型と構成諸要素.....	20
第4章 町田市の例規・組織・計画の歴史変遷に関する研究の総括.....	34
第5章 市民とともに歩んだまちづくりの歴史.....	42
第6章「町田市型」自治基本条例の探求.....	56
第1節 計画的行政運営.....	56
Ⅰ 計画.....	56
Ⅱ 行政評価.....	76
Ⅲ 組織.....	97
第2節 ガバナンス.....	109
第7章 市民からの提案システムについて.....	128
第8章 まとめにかえて.....	162

【編集者】

人 見 剛 町田市専門委員／東京都立大学法学部教授

【執筆者】

唐 澤 祐 一	企画部行政管理課主事	第4章、第5章、第6章第1節Ⅲ
牧 伸 子	総務部総務課法規係主事	第2章、第3章
山 田 明 樹	総務部市政情報課主事	第7章
石 渡 文 隆	水道部業務課業務係主事	第4章、第6章第2節
内 山 重 雄	企画部政策審議室主査	第6章第2節
水 島 弘	企画部政策審議室主査	第1章、第6章第1節Ⅰ - Ⅱ、第8章

第1章 はじめに

町田市では、2003～2004 年度の2か年における市政の基本的施策に関する調査研究業務の一環として、「政策法務に関する調査研究」を実施した。この調査研究の目的は、2000 年 4 月に施行された地方分権一括法の施行による「地方自治法」を始めとする関係法令の改正により、地方自治体の自己決定権が拡充され、従来制約を受けていた個性あるまちづくりや独自の施策展開が可能となったが、この地方分権改革で拡大された自治権を最大限活かすためには、既存の法体系のもとで、地域の行政ニーズに即した政策を実施するためのツールとして条例・要綱を積極的に活用することについて検討・提案することである。

具体的には、2004 年にスタートした町田市の新しい基本構想・基本計画に掲げた将来目標の実現をはじめとする計画、財政、組織の相互関係を明らかにするとともに、町田市における公共の担い手である市民、事業者、行政相互の関係及び市民相互間の新たなルールづくりに関する例規による裏付けを持たせることを主眼として調査研究をしてきた。

調査研究は、2003 年 4 月から 2005 年 3 月までの間、東京都立大学法学部 人見 剛 教授を専門委員に迎え、アドバイスを得ながら、庁内選抜職員 9 名で構成する「政策法務ワーキングチーム」を組織し、町田市における政策法務の可能性についてあらゆる角度から検討・整理を行った。

1 2003 年度(初年度)の調査研究

(1) 自治体における例規集の体系とそのあり方について

今後の自治体運営という視点から、総合的に市の条例・規則・要綱の体系を見直す作業を行うにあたり、全国の自治体の例規集の体系について調査研究を行った。

この調査研究により、全国の9割以上における自治体例規集は、行政に直接関与する議員や職員の立場に立った、行政分野別の体系を採用しているが、ごく一部ではあるが、東京都江戸川区、新宿区、中野区、練馬区などの自治体では、「住民に関わる分野」「それ以外」に大別した、住民の視点に立った体系を採用していることが判った。これは、地方分権改革により、地方自治法が改正され、機関委任事務の多くが自治事務になり、条例の自主制定権が拡大する流れを先取りしたものと考えられる。今後、地域住民の自己決定権の拡充を図り、住民参画の拡大を図り地域自治の活性化を目指すという地方分権改革の主旨を踏まえ、今後多くの自治体で地域の総合行政を進めるという観点から独自の例規体系を採用することが想定される。

(2) 市条例等に根拠を持たない事務事業に関する研究

例規体系の様々な分類研究を進めるなかで、町田市が実施している事業でありながら、町田市の条例・規則・要綱に何ら根拠を持たない事業や根拠が曖昧、不明なものが相当数見受けられたため、その実態を調査把握し、分析を行った。

この調査研究により、全 755 中事業のうち、97 事業(12.8%)が町田市の条例・規則・要綱に何ら根拠を持たないことが判った。根拠がない主な理由としては、「法律・規則等で詳細が定められている」「都条例・規則等で詳細が定められている」「法定受託事務であり市で定める必要がないもの」が上げられている。しかし、地方分権改革によって、例えば法定受託事務であっても地方の実情を踏まえ、条例等を制定できるようになった。今後、地域自治の観点から地域の実情にあった独自の政策が求められるようになり、再度これらの事例の見直しが必要になると考えられる。

(3) 町田市の例規、組織、計画の歴史的変遷に関する研究

町田市にふさわしい自治基本条例とは、将来に向けた市域の自治運営における普遍的な原理を導きだし法制化する試みである。そして、市域の自治運営の探求には、現在の市域における市民や事業者の活動だけでなく、今までの町田市における行政運営がどのように行われて来たのかを検証する必要がある。そこで、行政運営と密接な関係がある町田市の例規、組織、計画に着目して、その歴史的変遷の検証を試みることにした。

①青山市政時代 一創成期一 1958(昭和 33)年～1970(昭和 45)年

1958(昭和 33)年 2 月に合併により人口 6 万人でスタートした町田市は、当初、最低限必要な例規、組織、計画の体制で動き出したため、青山市政時代において、整備された例規は自治体として必要最低限なものとは財源獲得策に限定され、組織の面も全体としては発展途上であり、計画の面も新市合併処理を狙ったものに限られており、未成熟な状態であった。

②大下市政時代 一成長期・激変期一 1970(昭和 45)年～1990(平成 2)年

1960 年代の高度経済成長期に、首都圏への人口集中は国の予想をはるかに超える勢いで進み、町田市でも、急速な住宅団地建設が進み、急激に人口が増加し、これに伴う関連施設の整備負担は市の財政能力を大きく超え、市民に生活の不便を強いた。そこで、従前の団地誘致から方針を一転、居住人口に応じた学校用地の提供などを求めたが、事態の改善には至らず、1970(昭和 45)年に「団地建設と市民生活」(団地白書)としてまとめ、窮状を公表することとした。

この出来事は、町田市の例規、組織、計画行政に大きな影響を与えることとなり、大下市政時代においては、都市化の波を受けた人口増加に伴う、課題に対応するため、例規の面では要綱行政が行われ、組織の面では急速な組織拡大が実施された。また、計画の面では法定計画を意図的に見送るなど独自の展開となっており、国や都を向いた行政ではなく、市民と共に歩む、現在の町田市における行政運営の基盤が作られた時代だと考えられる。

③寺田市政時代 ―成熟期・計画行政の展開― 1990(平成2)年～

行政を取り巻く課題が一段落したことを受け、新たな視点での行政運営が展開され、未策定であった地方自治法に基づく基本構想を全国の市の中で最も遅く制定するとともに、その改定では新たな手法の計画づくりが行われている。組織面では生活者起点型・環境対応型などの戦略的組織づくりの展開を行い、例規面では従前の要綱行政を一步進める条例整備を基本としたまちづくりが行われ、単なる恰好重視ではない、着実な行政運営が行われてきたと言える。

2 2004 年度(次年度) 調査研究

2004 年度は、前年の研究をベースに、地方自治体が、自主的、自立（律）的に政策を進める上で大きな柱となる「自治基本条例」の構成要素について、調査研究を進めてきた。

この調査研究では、①行政と市民間のルールだけではなく、市民間のルールを定めることにより町田市としての独自の自治運営を目指すこと。②マネジメントサイクルをルール化することで効果的な行政運営を図ること。など、先進都市の例に囚われない、新しいスタイルの基本条例の構成要素を検討した。

(1) 自治基本条例制定の背景と基調理念

2000 年 4 月に施行された「地方自治法」の改正により、地方自治体の自己決定権が拡充され、従来制約を受けていた個性あるまちづくりや独自の施策展開が可能となった。

一方、法律は、全国画一的であり、必ずしも地域の様々な課題に十分に対応できない現実があり、地方自治体は、法律に対する独自の解釈や新たな条例を制定し、地域に根ざした自治運営を補う必要がある。

このようななかで、2000 年 12 月に北海道二セコ町が「二セコ町まちづくり基本条例」を制定し、わずか 4 年余であるが、検討中のところを含めて、全国で少なくとも 20 以上の地方自治体で「自治基本条例」への取組みがなされ、ひとつのブームといった状況となっている。制定の背景は、地域の課題や個別事情により差異があるが、共通背景としては、次のような動向がある。

- ア) 住民の「私」への埋没と公共部門における行政機能の拡大
- イ) 新しい権利の提唱
- ウ) 地方自治制度を制定する法の不備の補完
- エ) 公共を担う主体の多様化
- オ) 地方分権改革

以上の背景を経て、「自治基本条例」の制定は、分権体制下における自治体と地域住民の「憲法」となるべき最高規範、基本ルールの制定を志向する新しい運動であると理解されている¹。

自治基本条例には、まず、住民自治の過小状況を改善するための、自治体行政（自治体政府）の従来活動領域に対する「参加」の原則がある。

また、個々の住民の私的な領域と、行政（自治体政府）の従来活動領域の間に、住民やコミュニティやNPO等の多様な主体が担う「公共性」あるいは「公共空間（ガバナンス）」があり、これを「まちづくり」とほぼ同等の意味と捉え、国や自治体政府もこれを担う多様な主体の一つとして相対化し、主体間の原理や行動の原則を規定すべきだという、「協働」の原則があり、これら二つの原則とこれらの原則を支える制度づくり、仕組みづくりが、現在の自治基本条例での共通の基調理念²あるいは機軸として捉えられている。

(2) 自治基本条例の諸類型と構成諸要素

①自治基本条例の5つの類型

現在のところ、「自治基本条例」の明確な定義は定まっていないが、ここでは、「その自治体の地方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づけられる条例」という定義が普遍的であると判断し、これに沿っていると考えられる、全国で制定された「自治基本条例」は、概ね次のような諸類型に整理される。

- ア) 地域における自治の基本理念や政策分野ごとのまちづくりの方向性の規定を主とした「理念型」
- イ) 市町村（自治体）が自らのまちづくりの理念・目標を掲げ、それを実現するために開発事業の規制、建築行為にかかる調整、住民活動への支援等の総合的措置を定める「まちづくり条例型」³—
- ウ) 行政（自治体政府）活動への住民参加や住民と行政（自治体政府）との協働に焦点を絞った「住民参加・協働支援型」

¹ 日高昭夫『地域のメタガバナンスと基礎自治体の使命』（イマジン出版、2004年）65頁。

² 斎藤誠「自治基本条例の法的考察」『コミュニティガバナンス—誰が何を決めるのか』（自治体学会編、年報自治体学第17号、2004年）59頁。

³ 磯崎初仁「まちづくり条例の可能性（1）」『ガバナンス』（ぎょうせい、2001年）9月号、100頁。

- イ) 地方自治活動の主体のうち行政（自治体政府）のみを対象とし、その活動・運営の原則を規定した「行政基本条例型」
- ロ) その自治体の地方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づけられる「自治基本条例型」⁴

②自治基本条例の諸要素

「自治基本条例」の構成諸要素としては、具体的には次のような項目が挙げられ⁵、これらをすべて網羅したものが自治体の憲法である「自治基本条例」とされる。

- ア) 地域における自治の基本理念規定
- イ) 地域における自治を担う主体（住民・事業者・行政等）の権利又は責務規定
 - 住民の権利 ○住民の責務 ○事業者の権利・責務 ○行政等の責務
- ロ) 行政活動への住民参加の手続や内容、住民自身によるまちづくり活動への参加についての規定
- ハ) 議会・行政の組織・運営・活動に関する基本的事項についての規定
 - 執行機関の組織編制 ○執行機関の運営 ○議会
- ニ) 自治体の最高規範として、他の条例や計画などの立法指針・解釈指針となっていること

③自治基本条例の射程

先に述べた諸要素に不足している要素としては、「公共空間（ガバナンス）における主体とその相互間関係」と「司法分権の可能性」が考えられる。

さらに、地方分権推進委員会中間報告においても、「自治基本条例は、住民自治の拡充、住民の自己決定権の尊重の手段として現れてきた」と述べられおり、このことは、住民個人の考え方に従って本質的価値を認められるという性質と、共生のために互いを認め合う性質の両面を持つと考えられる。そこで、自治基本条例とは、住民同士が、個人・住民の権利を守り、共生が可能な社会を築く視野に立ち、自己統治を行うシステムだと考えられる。

(2) 町田市型自治基本条例の探求

①計画的行政運営

自治体における計画行政は、地方自治法に基づき議会の議決を義務づけられている基本構想を頂点として、「市町村計画策定方法研究会報告書」に準拠し、基本構想の目標を達成するための基本計画、さらに具現化するための事業計画としての実施計画の三層構造で構成されている。この「市町村計画策定方法研

⁴ 木佐・逢坂前掲書 164 頁。

⁵ 基本条例の構成要素については、松下啓一・前掲書 19 頁ほか。

究会報告書」の考えは、高度成長期に作られた計画概念のため、基本的に税収の伸びを政策的経費に充当することを前提としていた。

しかし、バブル崩壊後、税収は伸び悩み、加えて国が主導する定率減税の影響もあり政策的経費に充当する財源はほとんどない状況となった。

そのため、町田市においては、新たな基本構想、基本計画の策定に際し、何を目指すのか、どれだけ達成するのかという目標を明示することにより、市民に成果がわかることを目指すとともに、政策を立案し、目標を示し、その成果を確認する「政策責任」と目標の達成に向けて具体的な事業を立案・推進し、市民に対する説明責任を負う「執行責任」の両立という考えに基づいて策定した。

さらに、基本構想、基本計画に基づく下位計画を新たに町田市部門計画として位置づけることにし、2005(平成17)年度から各部門により策定する準備を進めている。

一方、このような状況のなか、NPMの考え方が欧米から取り入れられると共に、行政評価法の施行もあり、国の省庁をはじめ、都道府県、政令市、中核市など比較的規模の大きい自治体を中心に行政評価制度が導入されている。

町田市においても他市に先駆け行政評価制度の試行を行っていたが、本格実施に向けて現在、全部署において大事業単位での事務事業カルテの策定を進めている。

②自治体ガバナンス

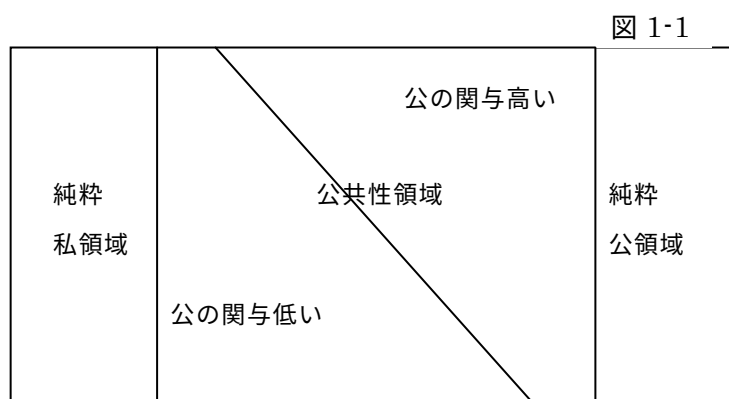
最近「ガバメントからガバナンスへ」という表現に接する機会が多い。英語の辞書ではガバメント(government)は文字どおり政府、支配を意味し、ガバナンス(governance)は統治、管理方式を意味する言葉である。これは、「国家を中心とした政府のための統治から、市民生活や地域社会を中心とした自治への転換」というような意味合いとなる。

7. 公共性概念への試み

行政の役割を考えると
あるいは、行政サービスの
提供の可否を考えると

「公」か「私」の区別をつ
けることになる。このとき
必ず議論になるのが「公共
性」であろう。

では公共性とは何か。そ
の定義は多種多様であり、時代或いは研究者によって様々な解釈がなされてい



る。その一つが市民、企業、NPO、行政など地域の構成者がそれぞれの特性に応じた責任を自覚し、共に公共を支える「共治」である。一方、公共性領域にあって、純粋公領域と関係性を持つ市民の活動は、「協働」と呼ぶことが適切であろう。

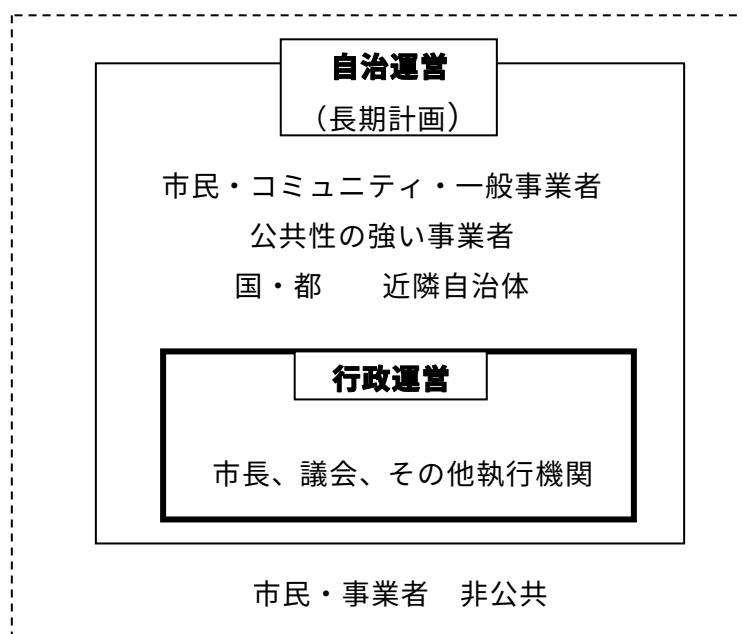
このように共治と協働は良く似た言葉であるが、異なる概念であることに留意する必要がある。

1. 公共の担い手 (アクター)

それではこの「公共性領域」を構成するものは誰かということになる。

これを図に表すと図2のようになる。実線の外側部分は、純粋私領域と重なる。つまり、「私民」であるが、ここには個人だけではなく、公領域に参加しない事業者も入ってくる。扉を開けて公共性領域に踏み出したエリアを「自治運営」と呼ぶことにする。市民、住民、事業者、国・東京都そして町田市を公共の担い手として捉えている。

図 1-2



2. 統治主体としての市の役割

地方分権等これらの時代の要請は、行政運営を行う上で幅広く展開することが可能になる一方で、その調整・整理をする機能が必然的に必要となってくるわけであり、市民と市とのルールなどをあらかじめ自治基本条例として定めておく必要性が生じているのである。

- ・ 公共を担う主体の1人としての市民間における課題解決のためのルールの策定と、市の関わりかたについて。
- ・ 出資団体等に、市と同レベルの責務を規定するなどについて。
- ・ 国や都との関係においては、機関委任事務が廃止されて以降地方自治体と国、都は必ずしも上下関係ではなくなったことにかんがみ、地域住民に目を向け直し地方自治と自治運営の見地に立ち、国や都に尊重させる事項などについて。
- ・ 町田市の東西に長い地域特性を考えた場合に、行政圏と生活圏が必ずしも

一致していないことにかんがみ、生活圏に大きく関わる近隣自治体との相互連携の拡充を図ることなどについて。

以上のほかにも様々なものが考えられるはずであるが、市民と市が協働して本来の「公共社会」を構築するためにも、自治基本条例は必要とされているのである。

(3) 住民からの提案システム

これからの自治体では、地方分権改革の推進を図るために、自分たちの地域を自分たちで治めていくと言うガバナンスの概念を進めていくことがさらに求められ、市民とのパートナーシップのさらなる推進や多様な市民意見を行政運営により適切に反映できる仕組みの構築が必要とされている。

こうした市民意見を反映させる仕組みのひとつとして住民投票が考えられる。原子力発電所の建設をめぐる平成8年8月に新潟県巻町で実施されて以降、多くの自治体で実施されている。住民投票とは、一つのテーマに関して、その賛否や最も適切だと思われる案を有権者自身の直接投票で決めるもの。選挙は「人」を選び、住民投票は「事柄」を決めるということ。有権者自身の直接投票によって主権者の意思を明らかにし、それを行政の施策に反映させるものの⁶である。

ここでは、今まで国内で実施された住民投票や制定されている自治基本条例事例について比較検討すると共に、ドイツ、アメリカの住民投票の制度も研究し、町田市に相応しい住民投票のあり方を考察した。

3 まとめにかえて

さて、第2章以降は、いよいよ「町田市型自治基本条例の探求」の柱となる詳しい調査、検討の内容となっている。

2年間、延べ48回にわたり「政策法務ワーキングチーム」においてメンバーが真摯に調査、検討をしてきた研究の成果をぜひご覧いただくことを願い、この章のまともしたい。

(企画部政策審議室主査 水島 弘)

⁶ 今井一「住民投票」岩波新書 2000 年

第2章 自治基本条例制定の背景と基調理念

いわゆる「自治基本条例」とされる条例は、2001年4月1日の北海道ニセコ町の「ニセコ町まちづくり基本条例」を皮切りに各地で検討され、2005年4月1日までの4年間に、30余の自治体で施行に至り、さらに少なくとも30以上の自治体で検討中である¹。これらの条例の制定の背景には、地域によりそれぞれの個別事情・課題があり、一般論を述べるのは困難だが、共通する背景については、さまざまな視点からの分析がある²。ここでは、共通する背景について、我が国における地方自治をめぐる次のような動きや現状を挙げたい。

(1) 公共部門における行政機能の拡大と住民の「私」への埋没

高度経済成長を経て、経済大国と呼ばれるようになった1970年代以降、人々は、生活のほとんどを公的な供給に依存するようになった。したがって、直接口にする水や食物であっても、消費財がどのような過程で生産されて、自ら排出したごみがどのような過程で処理されていくか知らない状態が普通となった。このような生活スタイルは、個人的に完結するために、人々を孤立化させ、他人と交流を持たない人々を増加させた。地域や周辺のことよりも、まず自らの生活を充実させることに専念し、地域の人々のつながりがなくなり、地域社会の自立性が低下した。そのため、地域による防災・防犯などの機能が働かなくなり、特に都市部の生活環境は、不安で住みにくいものとなった。

一方、戦後経済成長に伴い、行政は、失業者対策、年金政策、教育政策など、個人の生存、生活の維持・発展に必要な条件の確保や社会資本の整備を積極的に行うようになり、国家の基本的な施策決定に中心的な役割を果たすようになった。しかし、行政国家現象といわれるこのような行政機能の拡大は、財政支出の増大と国民の租税・社会保障費負担の増大につながり、国民生活のあらゆる領域に対する政府・行政の恒常的な介入によって、経済・社会システムの官僚制化が進むようになった（「国家の失敗」と呼ばれた）。さらに、大量生産、大量消費の経済活動が、ひいては公害問題を引き起こし、環境破壊を招く結果にもなった。

1980年代以降になると、このような状況を背景として、民営化、規制緩和、行政の減量化、簡素化、効率化といったキーワードを掲げた行政改革が取り上げら

¹ ニセコ町の条例以前に自治基本条例の構想のパイオニア的な例として1972年の川崎市都市憲章条例（案）、1992年の逗子市都市憲章条例（試案）、1996年の群馬県自治基本条例（素案）があるが、これらは施行に至っていない。ニセコ町の条例以外については、章末の資料1を参照。全国の制定状況の網羅的調査については、2004年2月時点の横須賀市の『自治基本条例制定状況調査結果報告書』を参照されたい。

（<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/upi/chosa.html>）

² 松下啓一『協働社会をつくる条例』（ぎょうせい、2004年）5頁ほか。

れるようになる。民間にできることは民間で、政府部門でも市場と同じような競争メカニズムを導入すべきだという、これまでの行政の肥大化とは反対方向の、「小さな政府」への力が働き、公共サービス部門への民間企業の進出、行政サービスの外部委託化が進んだ。この流れに並行して、1993 年頃から、国家は国家にしかできないことに集中し、国内の問題で地方が解決できることは地方で、という考え方のもと地方分権改革が検討されてきた。

一方、1995 年に起こった阪神淡路大震災では、かつて公共投資により整備された高速道路や鉄道などの都市的景観を構成していた巨大な構造物が根元から崩壊し、むしろ、崩壊した構造物が人々の動きを身動きできないものにした。このとき、こうした災害時に人々を救ったのは、地域コミュニティによる早期の活動であった。

このような歴史を経て、経済的に豊かな個人の暮らしだけでなく、よりよい環境における安全で安心できる暮らしが求められ、そのためには、地域における人と人とのつながりが重要であることが認識されてきた。

(2) 新しい権利の提唱

社会情勢や人々の生活様式、価値観の変化に伴い生まれてきた新しい権利、例えば、日照権、環境権、知る権利、外国人の権利、子どもの権利、消費者の権利などは、以前の学説や判例では、憲法に明文上規定された権利と異なり実体的な権利として裁判的救済を受けられるものではないと解されてきた。最近の判例においても、近隣住民らがいわゆる景観権の侵害を理由として建築主らに高さ 20 メートルを越す部分の撤去と損害賠償を求めた国立市マンション訴訟では、東京地裁で景観利益を法律上保護されるものと認めたのに対し、控訴審判決では、個々の国民又は個々の地域住民が私法上の個別具体的な権利・利益として良好な景観を享受する地位を有するものと解することはできないとして、景観権を否定している。

しかし、これら新しい権利のうち日照権は、住民の日照権を守りたいという切実な要求と運動の積み重ねの結果、私法的な権利として裁判的救済を受けられるものとして学説や判例を通じて確立されてきた。自治基本条例の先駆的存在といえる 1973 年の川崎市都市憲章（条例）（案）では、条例そのものは制定には至らなかったが、条文中で日照権の保障を規定しており、自治体の条例が新しい権利を法に先駆けて実体化しようとしていたことが伺える。

こうした社会的な権利は、日々の暮らしの中で認識されるものである。そのため、国よりも住民の日常生活に近い位置にいる自治体行政は、これらの権利に対する住民の意識の高まりを敏感に感じ取れる。地方分権改革を契機として、住民にとっての権利をより具体的に把握するため、住環境をはじめとするまちづくりを担う自治体行政の活動に個々の住民が参加する権利を標準装備として認めると

ともに、自治体行政がその地域の個別事情に応じて、住民の実体的な権利を擁護する可能性が生じてきたといえる。

(3) 地方自治制度を規定する法の不備の補完

憲法は、地方自治制度に住民の意思をよりの確に反映する制度として、長と議会が相互に独立した機関として対立し、牽制し合う二元代表制を用意するとともに、住民による直接請求制度を設けている。しかし、直接請求できるのは、条例の制定や改廃、監査、議会の解散、自治体の長と議員の解職などの場合に限定されており、また、多くの有権者の署名を必要とするなど要件も厳しい。また近年では、直接請求による住民投票条例案が、しばしば民主主義の実現であるはずの議会において否決される例が多く³、利害関係者たる住民の意思との齟齬を生んでいる。

後に触れるが、自治基本条例の主たる要素となる住民参加・情報の共有・説明責任の諸原則は、いずれも議会中心主義的な近代法の原理を補完するものとして、地方分権の流れとあわせ、地域の自治の原理に求められてきたものである。

(4) 公共を担う主体の多様化

1990年代から顕著に見られる住民活動が、近年さらに活発となってきており、全国的に見てもボランティア活動やNPO⁴活動がますます隆盛化している。

1995年の阪神・淡路大震災で、町の被害を最小限にとどめ、復興に貢献したのは、多くのボランティアやNPO、地域におけるコミュニティの連携活動であった。震災直後、道路、水道、電気、電話などの都市機能が麻痺し、消防機関など防災機関の活動は困難を極めたが、地域の住民が、初期消火や救出・救護活動、避難所の運営を自発的に行った地域では、結果的に地震による被害や混乱を最小限に押さえることができたと言われ、また、その後の復興においても仮設住宅やその他の被災地域での生活全般の支援や、復興住宅周辺でのコミュニティ活動の支援に貢献している。

このような、民間の活動が公共に与える影響、地域社会への貢献の実態を受けて、特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）が、1998年に制定された。同法に基づいて設立の認証を受け法人化した団体の数は、法の制定後5年間に累積で10倍以上⁵に増えており、2003年12月現在で14,657団体⁶ある。認証団体の約4

³ 今井一『住民投票』（岩波新書、2000年）巻末表参照。

⁴ Nonprofit Organization 非営利組織、民間非営利団体。福祉や環境、人権問題などの社会的な課題に対し、一般市民が主体的に取組んでいる組織をいう。

⁵ 日本NPOセンターホームページ <http://www.npo-hiroba.or.jp/> NPO法人データ分析より。同センターのデータによると設立認証を受けて法人化した団体の累積数は、1999年に1,125団体であったのが、2003年6月までに11,916団体に増えている。

割は、その主たる活動内容が「保健・医療・福祉」であり、「環境保全」「学術・文化・芸術・スポーツ」「子どもの健全育成」「まちづくり」がそれに続き、上位5分野で全体の約8割を占めている⁷。このことから、従来、行政の担当とされてきた分野へ住民団体が主体的にかかわっていることが伺える。

しかし、いまなお、圧倒的多数を占めているのは、法人格を持たない任意団体による住民活動であるといわれている。例えば、人々のライフスタイルの多様化とともにその担い手が減少し、弱体化していった自治会、町内会などといった地域組織の役割と重要性が、今また見直されてきている。また、消防団、老人クラブ、子ども会などの組織も地域において大きな役割を果たしている⁸。

こうした各主体が、本来の各領域内の活動だけでなく、時と場合によって、各々の特性をもって公共空間に進出した活動の効果は決して無視できない。いわゆる公私二分論では解決できない社会になってきたのである。

(5) 地方分権改革

1995年に制定された地方分権推進法の下で学識者、知事経験者などによる地方分権推進委員会が組織され、その勧告に基づき1998年に「地方分権推進計画」が策定された。これにのっとり、地方自治体の長を国の事務の末端執行機関としていた「機関委任事務制度」の廃止をはじめとする、これまでの中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへの抜本的な変革をもたらす、改正地方自治法が2000年4月に施行された。

機関委任事務制度は、自治体の長が国の機関として国の事務を処理する制度であり、知事や市町村長は、機関委任事務を処理する限りでその事務を所管する主務大臣の指揮監督下に置かれる。機関委任事務とされた事務の処理については、その処理基準の多くが通達の形で規定され、条例制定権などの地方議会の関与も制限されてきた。機関委任事務は、例えば許認可の分野では、都道府県の行うものの8割、市町村が行うものの3～4割を占めていた⁹といわれる。しかし、2000年の制度改正で、地方自治体が行う事務は、自治事務と法定受託事務の2種類に整理され、従来の機関委任事務の約55%が自治事務化された。

自治事務は、憲法の保障する自治権に基づき、各自治体の自主的・自立的な意思が優先され、国が処理基準を定める性質のものではないという考え方のもと、2000年の改正後の地方自治法では、国は自治事務に関しては地方自治体に対し、

⁶ 内閣府ホームページ <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/npo/data/pref.html>

⁷ 日本NPOセンター・前掲ホームページ参照。

⁸ 例えば、車上あらしやひったくりを防いだり、子どもを犯罪から守るなどの防犯対策のため、地域のさまざまな立場・世代の住民が互いに協力し合ってパトロールを行い、犯罪率を減少させた事例がある。(NHK「難問解決!ご近所の底力」ホームページ。
<http://www.nhk.or.jp/gokinjo/>)

⁹ 地方分権推進委員会中間報告(1996年3月29日)。

技術的な助言・勧告などができるにとどまることとなった。法定受託事務は、国が本来果たすべき役割に係るもので、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとされている（地方自治法第2条第9項第1号）が、これについても、地方自治法第2条第2項の地方公共団体の事務に含まれることから、地方自治法第14条の条例制定権の範囲が及ぶとされ¹⁰、地域の特性に応じた事務処理が可能であると解されている。

このように、これまで自治体の処理する事務の中で大きな領域を占めていた機関委任事務の廃止により、自治体の事務における自主裁量の領域が拡大したため、自治体がそれらの事務を処理するにあたってのルール・基準を、自治体と住民の間で適正な手続を経て明確化し、責任ある自立的な自治体運営を行うことが求められるようになった。しかし、2000年の分権改革では地方自治体の権限が拡大された一方で、自治体内部での住民による自治には触れられなかった。こうした未完の分権改革を補完するように、「住民自治」の制度を重んじた自治基本条例の策定が全国的に広まったと考えられる。

(結) 自治基本条例の基調理念

以上の背景を経て、「自治基本条例」の制定は、分権体制下における自治体と地域住民の「憲法」となるべき最高規範、基本ルールの制定を志向する新しい運動であると理解されている¹¹。

その基本ルールとは、まず、住民自治の過小状況を改善するための、自治体行政の従来の活動領域に対する住民の参加の原則がある。

また、個々の住民の私的な領域と行政の従来の活動領域の間に、住民やコミュニティやNPO等の多様な主体が担う「公共性」あるいは「公共空間（ガバナンス）¹²」を見出して、これを「まちづくり」とほぼ同等の意味と捉え、国や自治

¹⁰ 兼子仁『新地方自治法』（岩波新書、1999年）170頁「法定受託事務は、…法律に基づく自治体の事務であるので、まったく国の事務だったかつての機関委任事務とはちがって、議会審議による条例を作ることができる」と解される。櫻井敬子・橋本博之『現代行政法』（有斐閣、2004年）53頁「法定受託事務は、あくまでも地方公共団体の事務であり、法令に違反しない限り、条例を制定することが可能である」。

¹¹ 日高昭夫『地域のメタガバナンスと基礎自治体の使命』（イマジン出版、2004年）65頁。

¹² ガバナンスとは端的には「共治。共に地域を創ること。」といわれるが、白井均他著『eガバナンスー「戦略政府+革新企業」による日本再生ー』（日刊工業新聞社、2003年）では、より正確に、「政府・公共部門のガバナンスとは、個人や企業、NPOなど社会を構成する多様な利害関係者間の調整を行い、社会の長期的な安定と発展に向けた方向付けを行う機能と構造のことであり、個々人や各組織の私的な利益を超えて、社会全体の公益を追求するための仕組みである。ガバナンスの主たる担い手となる政府・公共部門は、場合によっては短期的に私的利益の一部を犠牲にしながら、社会全体の長期的な安定と発展という、公益を推進する役割を担う。近年、先進国においては、効率的で質の高い行政サービスを提供できる政府・公共部門の実現に向けて、政府・公共部門内部のマネジメントを改革するだけでなく、政府・公共部門の役割や利害関係者との関係の見直しなど、ガバナンスの再構築に取り組む流れが生まれている。」と述べられている。

体もこれを担う多様な主体の一つとして相対化し、それぞれの主体間の原理や行動の原則を規定すべきだという「協働」の原則がある。これら2つの原則とこれらの原則を支える制度づくり、仕組みづくりが、現在の自治基本条例の根底に流れる共通の基調理念¹³あるいは機軸として捉えられているのである。

(総務部総務課法規係主事 牧 伸 子)

¹³ 斎藤誠「自治基本条例の法的考察」『コミュニティガバナンス——誰が何を決めるのか』
(自治体学会編、年報自治体学第17号、2004年) 59頁。

自治基本条例制定自治体一覧

表 2-1

施行日	地域	都道府県	市町村	名称	条文数	人口 (※)	面積 (※)	備考
平成13年 4月 1日	北海道	北海道	ニセコ町	ニセコ町まちづくり基本条例	45	4,603	197.13	
平成14年 4月 1日	近畿	兵庫県	宝塚市	宝塚市まちづくり基本条例	18	219,446	*101.80	
平成14年 6月 1日	近畿	兵庫県	生野町	生野町まちづくり基本条例	35	4,946	112.01	
平成14年11月 1日	東北	青森県	倉石村	倉石村まちづくり基本条例	14	3,520	合併前 55.68	H16.7.1に五戸町に編入合併
平成15年 4月 1日	北海道	北海道	美瑛町	住み良いまち美瑛をみんなでつくる条例	28	11,835	677.16	
平成15年 4月 1日	関東	東京都	清瀬市	清瀬市まちづくり基本条例	15	70,148	10.19	
平成15年 4月 1日	北陸	石川県	羽咋市	羽咋市まちづくり基本条例	22	25,548	81.96	
平成15年 4月 1日	近畿	滋賀県	甲良町	甲良町まちづくり条例	44	8,383	13.66	
平成15年 4月 1日	東北	福島県	会津坂下町	会津坂下町まちづくり基本条例	16	19,172	91.65	
平成15年 4月 1日	関東	埼玉県	鳩山町	鳩山町まちづくり基本条例	37	16,529	25.71	
平成15年 4月 1日	九州	熊本県	菊池市	菊池市まちづくり基本条例	—	27,277	182.60	H17.3.29に2町1村合併
平成15年 5月 1日	関東	東京都	杉並区	杉並区自治基本条例	32	512,589	34.02	
平成15年10月 1日	北陸	新潟県	吉川町	吉川町まちづくり基本条例	34	5,515	76.61	
平成15年10月 1日	近畿	兵庫県	伊丹市	伊丹市まちづくり基本条例	13	192,115	24.95	
平成15年10月 1日	北陸	新潟県	柏崎市	柏崎市市民参加のまちづくり基本条例	21	85,511	319.29	
平成15年12月 22日	中部	愛知県	東海市	東海市まちづくり基本条例	19	101,429	43.36	
平成16年 2月 11日	中国	岡山県	大佐町	大佐町まちづくり基本条例	—	3,923	121.25	H17.4.1新見市と合併
平成16年 4月 1日	関東	埼玉県	富士見市	富士見市自治基本条例	28	103,701	19.70	
平成16年 4月 1日	関東	栃木県	南河内町	南河内町まちづくり基本条例	30	21,146	31.35	H17.3.22に4市町村合併
平成16年 7月 1日	関東	栃木県	大平町	大平町自治基本条例	56	28,588	39.80	
平成16年 8月 1日	関東	東京都	多摩市	多摩市自治基本条例	31	141,125	21.08	
平成16年 8月 1日	中部	新潟県	関川村	関川村むらづくり基本条例	24	7,426	*299.61	
平成16年 9月 1日	関東	神奈川県	愛川町	愛川町自治基本条例	34	41,793	34.29	
平成16年10月 1日	関東	埼玉県	草加市	草加市みんなでまちづくり自治基本条例	30	27	27.42	
平成16年12月 24日	中部	三重県	伊賀市	伊賀市自治基本条例	58	101,527	558.17	H16.11.1に6市町村合併
平成17年 3月 1日	北陸	福井県	武生市	武生市自治基本条例	18	71,425	185.32	
平成17年 3月 1日	関東	埼玉県	久喜市	久喜市自治基本条例	29	72,808	25.35	
平成17年 3月 25日	北海道	北海道	遠軽町	遠軽町まちづくり自治基本条例	46	18,312	*210.13	
平成17年 4月 1日	関東	神奈川県	川崎市	川崎市自治基本条例	34	1,270,259	142.70	
平成17年 4月 1日	関東	東京都	文京区	文の京自治基本条例	43	176,033	11.31	
平成17年 4月 1日	中部	静岡県	静岡市	静岡市自治基本条例	28	703,150	*1,374.05	
平成17年 4月 1日	関東	神奈川県	大和市	大和市自治基本条例	33	215,854	27.06	
平成17年 4月 1日	東北	青森県	八戸市	八戸市協働のまちづくり基本条例	25	243,285	214.04	
平成17年 4月 1日	東北	福島県	原町	原町市まちづくり基本条例	28	47,950	198.49	
平成17年 1月31日議会可決	中部	三重県	四日市市	四日市市自治基本条例	25	289,220	197.40	
平成17年 3月議会上程	九州	熊本県	熊本市	熊本市自治基本条例	29	656,969	267.08	
平成17年 3月議会上程	関東	東京都	中野区	中野区自治基本条例	20	297,431	15.59	
平成16年12月10日議会可決	近畿	大阪府	岸和田市	岸和田市自治基本条例	34	202,194	72.09	

※ この資料における自治基本条例型には、最高規範性や国会の制定を待たないものもあるが、自治の基本理念を示し、自治をつくるための制度（主に住民参加に関するもの）が規定されているものは自治基本条例型に分類した。

※ 人口 総務省自治行政局市町村課 住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数（平成16年3月31日現在）http://www.soumu.go.jp/c_gousei/020918c.html

※ 面積 国土地理院H19年平成16年 全国都道府県市区町村別面積調平成16年10月1日時点 http://www.gsi.go.jp/KOKU_YOHO/200410/chiran.htm *付きの数値は境界未定のため参考値

※ この資料は、大和市H19内の自治基本条例関連リンク集 <http://www.city.yamato.kanagawa.jp/bunken/jyousei/02082link.html>、松下啓一「前掲書22、102頁の図表、日高昭夫・前掲書68頁表等」を参考に、各自治体のH19 平成17年3月末現在から筆者が調査・作成したもの（施行日欄：同施行日の中では順不同）であり、必ずしも網羅的ではない。（平成17年3月末現在）

理念型

	施行日その他	地域	都道府県	市町村	名称	条文数	人口(※)	面積(※)	備考
1	平成9年4月1日	近畿	大阪府	箕面市	箕面市まちづくり理念条例	11	122,897	47.84	
2	平成13年4月1日	北海道	北海道	猿払村	猿払村まちづくり理念条例	11	2,958	590.00	
3	平成13年10月1日	関東	埼玉県	志木市	志木市市政運営基本条例	5	66,142	9.06	
4	平成15年10月1日	関東	神奈川県	厚木市	厚木市まちづくり理念条例	14	214,107	93.83	

住民参加・協働型

	施行日その他	地域	都道府県	市町村	名称	条文数	人口(※)	面積(※)	備考
1	平成9年4月1日	近畿	大阪府	箕面市	箕面市市民参加条例	9	122,897	47.84	
2	平成12年7月1日	九州	長崎県	小島井町	小島井町まちづくり町民参加条例	17	—	—	H17.3.1譲与市と合併
3	平成13年1月1日	北海道	北海道	幕別町	幕別町まちづくり町民参加条例	8	25,422	340.46	
4	平成14年4月1日	近畿	兵庫県	宝塚市	宝塚市市民参加条例	9	219,446	*101.80	
5	平成14年4月1日	関東	神奈川県	横須賀市	横須賀市市民パブリック・コメント手続条例	15	434,451	100.68	
6	平成14年4月1日	北海道	北海道	石狩市	石狩市市政活動への市民参加の推進に関する条例	34	56,034	117.86	
7	平成14年7月1日	関東	埼玉県	新座市	新座市パブリック・コメント手続条例	11	149,589	22.80	
8	平成14年10月1日	関東	東京都	西東京市	西東京市市民参加条例	27	183,096	15.85	
9	平成15年4月1日	北海道	北海道	旭川市	旭川市市民参加推進条例	22	360,065	747.60	
10	平成15年4月1日	関東	東京都	狛江市	狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例	35	75,248	6.39	
11	平成15年4月1日	中部	静岡県	浜北市	浜北市パブリックコメント手続条例	12	85,613	66.64	
12	平成15年4月1日	四国	高知県	高知市	高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例	23	326,786	145.00	
13	平成15年4月1日	中部	長野県	高森町	高森町町民参加条例	5	13,057	45.26	
14	平成15年4月1日	北海道	北海道	遠軽町	遠軽町まちづくり町民参加条例	—	18,312	*210.13	
15	平成15年6月1日	九州	鹿児島県	鹿児島市	鹿児島市の市民参画を推進する条例	31	546,599	*289.92	
16	平成15年6月1日	中国	山口県	下関市	下関市市民共同参画条例	20	245,011	224.16	
17	平成15年8月1日	近畿	京都府	京都市	京都市市民参加推進条例	11	1,386,309	610.22	
18	平成15年12月22日	中部	愛知県	東海市	東海市市民参画条例	8	101,429	43.36	
19	平成16年1月1日	関東	埼玉県	和光市	和光市市民参加条例	19	70,358	11.04	
20	平成16年4月1日	関東	東京都	小金井市	小金井市市民参加条例	24	108,531	11.33	
21	平成16年10月6日	中部	長野県	岡谷市	岡谷市市民総参加のまちづくり基本条例	18	55,472	*85.14	
22	平成16年12月議会提出	北海道	北海道	富良野市	富良野市情報共有と市民参加のルール条例	36	25,452	600.97	

※ 上記条例は、住民・住民団体の参加の促進を主眼とし、行政と住民の協働をめざすものである。

このほかの型として、住民団体が自立して公共の担い手となるべく、住民団体等を支援し、その活動を推進することを目的とした、住民活動の促進、育成、支援などを主とした条例がある。詳細は、松下げ一・前掲書136頁表「市民協働支援条例」などを参照。

行政基本条例型

施行日その他	地域	都道府県	市町村	名称	条文数	備考
平成14年10月18日	北海道	北海道		北海道行政基本条例	22	

住民投票条例(常設型)

施行日その他	地域	都道府県	市町村	名称	条文数	人口(※)	面積(※)	備考
1 平成14年 9月 1日	中部	愛知県	高浜市	高浜市住民投票条例	28	39,083	13.00	
2 平成14年 9月 20日	関東	群馬県	境町	境町住民投票条例	21	30,223	31.26	
3 平成14年 12月 20日	関東	埼玉県	富士見市	富士見市住民投票条例	26	103,701	19.70	
4 平成15年 4月 1日	関東	埼玉県	美里町	美里町住民投票条例	26	12,064	33.48	
5 平成15年 7月 1日	関東	群馬県	桐生市	桐生市住民投票条例	15	112,291	137.47	
6 平成15年 7月 1日	中国	岡山県	哲西町	哲西町住民投票条例	27	3,199	76.29	平成17年4月1日新設と合併
7 平成15年 9月 1日	中国	広島県	広島市	広島市住民投票条例	17	1,123,032	742.14	
8 平成15年 10月 1日	関東	茨城県	総和町	総和町住民投票条例	27	48,269	52.80	
9 平成16年 6月 1日	中国	広島県	大竹市	大竹市住民投票条例	26	30,507	78.13	

● 自治基本条例に関する参考WEBページ

- ・ 大和市HP内の自治基本条例関連リンク集
<http://www.city.yamato.kanagawa.jp/bunken/jyourei/020827link.html>
- ・ 田中孝男氏「自治体法務パーク」HP内『自治基本条例論』ほか
<http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/02-050100.htm>
- ・ 洋々亭HP「自治体 Web 例規集へのリンク集」
<http://www.hi-ho.ne.jp/tomita/reikidb/reikilink.htm>
- ・ 北海道町村会 法務支援室 HP
<http://houmu.h-chosonkai.gr.jp/rontenhikaku/jitikihonnn.htm> 他

● 自治基本条例に関する参考文献

- ・ 辻道雅宣『自治基本条例への展望』（公人の友社、1999 年）
- ・ 『政策法務と自治基本条例－自治体は条例や制度をどのように考え、設計するべきか－』（(財)日本都市センター、2001 年）
- ・ 山口道昭『政策法務入門』（信山社、2002 年）60 頁以下
- ・ 『地方自治職員研修（特集：自治基本条例と市民参加条例）』（公職研、2002 年 3 月号）
- ・ 『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方（地方自治職員研修臨時増刊 71 号）』（公職研、2002 年）
- ・ 辻山幸宣『政策法務は地方自治の柱づくり－自治基本条例を考える』（公人の友社、2002 年）
- ・ 辻山幸宣『自治基本条例はなぜ必要か』（公人の友社、2003 年）
- ・ 神原勝『北海道行政基本条例論』（公人の友社、2003 年）
- ・ 神原勝『行政基本条例の理論と実際』（公人の友社、2003 年）
- ・ 三重県政策開発研修センター『地域政策（特集：なぜ自治基本条例か）No.1 1』（公人の友社、2004 年）
- ・ 木佐茂男・逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法』（日本経済評論社、2003 年）
- ・ 松下啓一『協働社会をつくる条例－自治基本条例・市民参加条例・市民協働支援条例の考え方』（ぎょうせい、2004 年）
- ・ 日高昭夫『地域のメタ・ガバナンスと基礎自治体の使命－自治基本条例・まちづくり条例の読み方』（イマジン出版、2004 年） 他

● 自治基本条例に関する自治体による解説書・研究書・報告書

- ・ 杉並区政策経営部企画課『杉並区自治基本条例に関する最終報告』（2002 年）
- ・ 三鷹市企画部企画経営室行政評価担当『三鷹市まちづくり研究所第 2 分科会報告書－三鷹市自治基本条例について』（2003 年）

- ・ 文京区「『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」（2003 年）
- ・ 吉野信吾「自治基本条例の類型と生成過程の考察」『政策研究よこすか第 5 号』（横須賀市都市政策研究所、2003 年）
- ・ （仮称）横須賀市まちづくり基本条例研究会『自治基本条例制定状況調査結果報告書』（2004 年 2 月調査）
- ・ 神奈川県自治総合研究センター『自治基本条例に関する調査報告書』（2004 年）
他多数

● 自治基本条例に関する短著

- ・ 西田裕子「都市憲章、自治基本条例とは何か」木佐茂男編『自治立法の理論と手法』（ぎょうせい、1998 年）
- ・ 福士明「自治基本条例と総合計画」『フロンティア 180 夏季号 38 号』1999 年
- ・ 辻山幸宣「自治体の憲法をつくろう——自治基本条例のすすめ」『月刊自治研』472 号 1999 年
- ・ 鈴木庸夫「第一次分権改革と自治基本条例」『クリエイティブ房総 01、秋 57 号』（千葉県自治センタ、2001 年）
- ・ 佐々木信夫「『自治基本条例』制定への取り組みと課題」月刊 EX2002 年 9 月号、9 頁
- ・ 木村琢磨「自治基本条例（自治体憲章）制定に向けての一考察」千葉大学法学論集 17 巻 1 号（2002 年）
- ・ 辻山幸宣「自治基本条例の構想」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想 4 機構』（岩波書店、2002 年）
- ・ 佐藤克廣「自治基本条例の課題」『地方自治職員研修』2003 年 3 月号
- ・ 福士明「自治基本条例の考え方」『フロンティア 180・春季号・49 号』2004 年
- ・ 斎藤誠「自治基本条例の法的考察」自治体学会編『年報自治体学第 17 号』（第一法規、2004 年）
- ・ 金井利之「広がりを見せ始めた『自治基本条例』」月刊自治研 532 号（2004 年）
- ・ 北村喜宣「地方分権時代の自治体運営と自治基本条例」『分権改革と条例』（弘文堂、2004 年）247 頁
- ・ 森啓「自治基本条例の最高規範性—市民自治の規範論理—」法学研究 40 巻 3 号、2004 年
- ・ 福士明「議会の役割と自治基本条例」『地方自治職員研修 2005 年 2 月号』（公職研、2005 年）
- ・ 松下啓一「住民参加のためのまちづくり条例」『判例地方自治 260 号』（ぎょうせい 2005 年）
他

第3章 自治基本条例の諸類型と構成諸要素

(1) 自治基本条例の5つの類型

人口や面積などが類似する自治体でも、その歴史的背景や直面している課題は、それぞれ固有のものである。そのため自治基本条例及びその類とされる条例も、その名称や具体的な内容、構成は、自治体ごとに多種多様である。しかし、条例の目的、適用範囲、規定内容に着目して、これまでいくつかの類型化の試みがなされてきた¹⁴。それらによれば、概ね次のような諸類型に整理できる。

- ① **「理念型」**……主として、自治の基本理念や政策分野ごとのまちづくりの方向性を定めたもの。
- ② **「開発規制・調整型」**……自治体が自らの都市設計の理念・目標を掲げ、それを実現するために開発事業の規制、建築行為にかかる調整、住民活動への支援等の総合的措置を定めたもの¹⁵。
- ③ **「住民参加・協働型」**……行政活動への住民参加や住民と行政との協働に焦点を絞ったもの。
- ④ **「行政基本条例型」**……地方自治の主体のうち行政のみを対象とし、その活動・運営の原則を定めたもの。
- ⑤ **「自治基本条例型」**……自治体の地方自治の基本的なあり方について規定し、かつ、自治体における自治体法の体系の頂点に位置づけたもの¹⁶。

① **「理念型」**の例としては、箕面市まちづくり理念条例（1997年4月施行）、猿払村まちづくり理念条例（2001年4月施行）、厚木市まちづくり理念条例（2003年10月施行）などが挙げられる。

② **「開発規制・調整型」**は、換言すると、地域の物的環境整備を主眼としたものであり、そのための規制や調整等の手続を含めて規定したものである。例としては、真鶴町まちづくり条例（1994年1月施行）、湯布院町潤いのある町づくり条例（1990年9月施行）などが挙げられる¹⁷。

¹⁴ 木佐茂男・逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法』（日本経済評論社、2003年）163頁以下、吉野信吾「自治基本条例の類型と生成過程の考察—横須賀市における基本条例の制定に向けた条例比較研究—」『政策研究よこすか第5号』（横須賀市企画調整部企画調整課、2003年）、松下啓一・前掲書14頁など。

¹⁵ 磯崎初仁「まちづくり条例の可能性(1)」『ガバナンス』（ぎょうせい、2001年）9月号、100頁。

¹⁶ 木佐・逢坂前掲書164頁。

¹⁷ ②に分類される条例の事例については、平成の初め頃から多数の事例があるため、まちづくり条例研究センターHPの「まちづくり条例データベース」
<http://www.machiken.gr.jp/jyorei/jdbase.cfm>等を参照されたい。

③「住民参加・協働型」は、箕面市市民参加条例（1997年4月施行）、石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例（2002年4月施行）、狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例（2003年4月施行）などがある。この類型については、理念、原則のみを謳ったものや、パブリックコメントや公聴会といった各種の住民参加の具体的手続を定めたものがあり、さらに詳細な類型の整理が試みられている¹⁸。

④「行政基本条例型」の例としては、北海道行政基本条例（2002年10月施行）が挙げられる。

これらの類型の中で、その射程範囲や規定内容などの要件について最も問題とされてきたのは、⑤の「自治基本条例型」である¹⁹。この自治基本条例の要件をより明確にする定義として、「住民による自治体行政・議会の役割そして住民自身の責務と権利の定義」²⁰、「住民と自治体との基本的な関係、すなわち住民から行政への『信託のかたち』（統治機構）を自治・行政システムとして宣言するもの」²¹、「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頂点に位置づけられる条例」²²などが提案されている。

一般に「自治」だとか「まちづくり」といったときに、その対象はどのようなものになるだろうか。自治体を構成する要素を考えると、まず人、物、組織が挙げられる。人には、大人、子ども、高齢者、障がい者、通勤・通学者、買い物客、あるいは、外国人や旅行者がいる。物には、マンション、団地などの住宅、道路、公園などの公共施設、工場や商店などの民間施設、官公庁の庁舎、鉄道・バスなどの公共交通機関がある。また行政、議会、NPO、コミュニティといった団体や組織がある。そしてこれら人、物、組織がその自治体に存在する背景となる歴史、文化、環境、景観といった無形なものも、自治体を形づくる重要な構成要素であると考えられる。こうしたさまざまな構成要素全てが、その存在や活動により、互いに何らかの関わり合いを持ち、まちを作り上げていると考え、そのすべてが自治の対象であり、それらに関わるすべての人や組織が自治の主体となる²³。

¹⁸ 松下啓一・前掲書 96 頁以下参照。

¹⁹ 木佐茂男・逢坂誠二編『わたしたちのまちの憲法』（日本経済評論社、2003年）163 頁以下、吉野信吾「自治基本条例の類型と生成過程の考察—横須賀市における基本条例の制定に向けた条例比較研究—」『政策研究よこすか第5号』（横須賀市企画調整部企画調整課、2003年）、松下啓一・前掲書 14 頁などのほか、田中孝男「自治基本条例の要件に関するミニ考察」<http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/10-0201.htm>（2002年、2004年）など。

²⁰ 辻山幸宣「自治基本条例の構想」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想4機構』（岩波書店、2002年）7 頁。

²¹ 秦博美「地方分権一括法案と自治体法務の課題（下）」『フロンティア 180』（北海道町村会、1999年）48 頁。

²² 逢坂誠二・木佐茂男編『わたしたちのまちの憲法』（日本経済評論社、2003年）164 頁。

²³ 松下啓一『協働社会をつくる条例—自治基本条例・市民参加条例・市民協同支援条例の考え方』18 頁。

自治基本条例が自治体の憲法であるとすれば、自治基本条例は、自治体におけるさまざまな主体とその活動全体を対象とし²⁴、かつ、その自治体における自治体法の頂点に位置づけられる条例であると定義するのが最も相応しいと考えられる。

そこで、⑤**自治基本条例型**に分類される条例の規定内容、構成諸要素について、以下、具体的に考察する。

(2) 自治基本条例の諸要素

自治基本条例の条文を構成する諸要素としては、具体的には次のような項目が挙げられ²⁵、これらをすべて網羅したものが自治体の憲法である「自治基本条例」として相応しいと考える。

- a 地域における自治の基本理念についての規定
- b 地域における自治を担う主体（住民・事業者・行政等）の権利及び責務についての規定
- c 行政活動への住民参加の手続きや内容、住民自身がまちづくり活動を行う場合の規定
- d 行政・議会の組織・運営・活動に関する基本的事項についての規定
- e 自治体の最高規範として、他の条例や計画などの立法・立案・解釈の指針となっていること

以下、それぞれの項目について、分析する。

a 地域における自治の基本理念についての規定

これは、基本原則として**前文**にその趣旨が謳われたり、第1条の**目的規定**として置かれたりして、自治・まちづくりの目標・目指すべきまちの像や自治・まちづくりを進めるに当たっての手続きを明文化するものである（杉並区自治基本条例前文・第1条、生野町まちづくり基本条例前文、伊丹市まちづくり基本条例第1条など）。各自治体で目指すべきまちの姿は多様であるが、条例で定める基本理念には、共通の軸として、地域における住民自治の拡充、具体的には先にも触れた、行政・住民との「協働」、住民の「参加・参画」²⁶というキーワードが含まれている。

²⁴ このほか、自治基本条例の対象について、木村琢磨「自治基本条例（自治憲章）の制定に向けての一考察」（千葉大学法学論集第17巻第1号、2002年）28頁。

²⁵ 基本条例の構成要素については、松下啓一・前掲書19頁ほか。

²⁶ 「参加」は「仲間に加わること」、「参画」は「企画や決定の段階から積極的・主体的に参加し、その意見を反映させていくこと」という意味とされている。松下啓一・前掲書3頁。

これらのキーワードは、多くの場合、条例の**定義規定**でそれぞれその内容を明確に示している。「協働」については、「市民及び市が、共通の目的を実現するために、それぞれの役割と責任の下で、相互の立場を尊重し、対等な関係に立って協力すること」（川崎市自治基本条例第 3 条第 3 号）、「参加・参画」については、「政策の立案から実施及び評価に至るまでの過程に主体的に参加し、意思決定に関わることをいう」（杉並区自治基本条例第 2 条第 3 号「参画」の定義。）などと定義され、多くの自治体でほぼ同様に定義されている。

なお、既制定の条例のうち大部分は、**定義規定**の中で、その条例の対象となる「住民」（市の条例では「市民」、町の条例では「町民」）を定義して、その地域の自治の主体を明確に示している。さらに、2004 年に制定された多摩市自治基本条例では「市民」を「多摩市に住み、働き、学ぶ全ての人のこと」（第 2 条第 1 号）と定義しているように、最近制定された条例の多くは、後に触れる「住民投票」などで、まちづくりに関する意思決定への「参加権」を持つ主体の範囲を広く捉える傾向にある。

b 地域における自治を担う主体（住民・事業者・行政等）の権利及び責務についての規定

（i）住民の権利

まず、**住民の権利**に関して、全体に共通するものとして、前述の基本理念で掲げられていた、「まちづくりに参加する権利」が挙げられる。「環境権」などの「新しい権利」は、前章でも触れたように裁判で認められる実体的な権利として認める学説はまだ少ないが、地方自治法で、普通地方公共団体の役務の提供を等しく受ける権利（第 10 条第 2 項）や、普通地方公共団体の選挙に参与する権利（第 11 条）が定められている趣旨からしても、さらに一歩進めて、自治の実現のためにまちづくりの過程に手続的に参加する権利が認められるべきものとして共通の認識を得ているといえるだろう（宝塚市まちづくり基本条例第 6 条、甲良町まちづくり条例第 6 条、浜北市民基本条例第 5 条など）。

また、**情報の開示を求める権利、情報を共有する権利**も、住民の権利として自治体運営の共通の認識となっている。これに伴う「知る権利」は、行政活動に「参加」する前提となる権利として明文で保障するものが多い。情報公開に関する条例の中では、2002 年 4 月 1 日現在、都道府県では 40 団体、政令指定都市では 12 団体全てが、「知る権利」を条例中に明記している²⁷。自治基本条例あるいはそれに類する自治体の条例の中では、住民の「知る権利」を明文化した条例が、ニセコ町まちづくり基本条例、杉並区自治基本条例、宝塚市まちづくり基本条例などに見受けられる。「知る権利」については、学説では概ね情報開示請求権としての

²⁷ 前川秋人「地方公共団体の情報公開制度」地方自治 664 号（2003 年）43 頁。

「知る権利」を認めている²⁸が、表現の自由はあくまでも国家等からの自由権であり、国家等に対する請求権的なものは含まないとする見解も根強く存在する²⁹。また、情報開示請求権としての「知る権利」を認めた最高裁の判例は未だなく³⁰、1999年の情報公開法にも明文化されなかった。もともと、情報公開制度については、法律に先行して1982年山形県金山町の金山町情報公開条例によって初めて明文化され、その後各地の自治体で同様の制度が設けられたことから、わが国では、自治体の条例による位置づけが大きいといえる。

情報に関連して、**個人情報保護**については、別途「個人情報保護条例」を制定している自治体が大半であるが³¹、自治基本条例の中では、「住民の権利や利益が侵害されることのないよう行政が個人情報の保護について必要な措置を講じなければならない」という行政の責務として規定されている。

このほか、**住民の権利**としては、「学習権」を規定した生野町まちづくり基本条例や甲良町まちづくり条例があり、現在だけでなく将来のまちづくりを担う人材の育成をも視野に入れた規定などに、それぞれの自治体のまちづくりへの意気込みが伺える。

(ii) 住民の責務

住民の責務については、共通理念である「行政との協働」（杉並区自治基本条例、箕面市まちづくり理念条例など）のほか、まちづくりにおける自らの責任と役割を自覚し、積極的、主体的にまちづくりに取り組み、他の住民等を尊重しながら連携し、協力することが、多くの条例でほぼ共通の事項として規定されている。

一方、まちづくりに参加しない住民が、そのことによって不利益を受けないこと又は不利益を受けないよう行政が配慮する義務が、ニセコ町まちづくり基本条例、多摩市自治基本条例などに見受けられる。確かに、まちづくりに参加しないからといってその住民に対して行政が不利益な取扱いをすることは許されないが、自治体の構成員としての役割を何も果たさずに行政の行うサービス・恩恵だけを楽しむのは、不公平感が否めない³²。

²⁸ 奥平康弘『知る権利』（岩波書店、1979年）等。

²⁹ 阪本昌成『「知る権利」の意味とその実現』ジュリスト 884号（1987年）207頁以下。

³⁰ 最高裁は、情報受領の自由としての消極的な「知る権利」については認めている。最大決昭和44年11月26日刑集23巻11号1460頁（博多駅テレビフィルム提出命令事件）、第一小決昭和53年5月31日刑集32巻3号457頁（外務省秘密漏洩事件（西山事件））等。

³¹ 平成15年4月1日現在、都道府県及び市区町村においては、全3,260団体中74.0%（約4分の3）に当たる2,413団体が個人情報の保護に関する条例を制定している（総務省自治行政局ホームページ http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/030926_3.html 参照）。

³² いわゆる「フリーライダー」。経済学の用語。道路、公園などの公共財は、利用者を選別したり制限したりすることができない。公共財のこうした特性を悪用し、負担なしにこれを利用（フリーライド：ただ乗り）する人々のことをフリーライダーという。公共財の供給に当たっては、フリーライドを可能な限り防止し、公正な負担と供給を実現することが求められる。

この点、杉並区自治基本条例第5条では、憲法でも謳っている納税の義務を確認的に規定し、受益だけでなく、地域社会の一員として果たすべき役割についての自覚を住民に対し促しており、その具体的な施策として、環境目的税、いわゆる「レジ袋税」を提起している。今後の行政には、住民がまちづくりに参加しない権利を保障するだけでなく、参加するための誘導や支援といった実効的な施策が求められる³³。

(iii) 事業者の権利・責務

事業者も住民の一部であるが、その社会経済活動がまちづくりへ与える影響は大きいと、先に述べた「公共空間（ガバナンス）」を構成する主体の一員として、自然人たる住民とは分けて、自治基本条例の基調理念である「協働」の文脈から規定され得る。この規定を置く条例は、杉並区自治基本条例、柏崎市市民参加のまちづくり基本条例などが挙げられるが、全体の中では多いとは言えない。最近では、文京区の「文の京」自治基本条例、岸和田市自治基本条例などで同様の規定が見受けられる。自治基本条例の射程が、従来の行政の活動領域だけでなく、より広い「公共空間（ガバナンス）」であるとすれば、事業者もその「公共空間（ガバナンス）」を構成する主体として、規定されるべきであると考えられる。ただし、事業者の権利・責務規定においても住民のそれと同様、事業者の理解を深め、また事業者の協力を得るための具体的な施策や手法の構築が重要である³⁴。

(iv) 行政等の責務

行政等は、条文上では具体的に、市区町村、執行機関あるいは市区町村長と表現されている。言葉の意味は厳密には異なるが、必ずしも意識して書き分けられてはいない条文もある。行政等について独立して規定する場合には、市町村の責務・役割として規定されるケースが多く、基調理念である参加・協働の推進、そのための環境整備、説明責任、情報公開・提供、能率的な行政、組織機構・職員の資質向上、地域の主体的なまちづくり活動を支援することなどが規定されている。

先にも述べたとおり自治基本条例が、「公共空間（ガバナンス）」全体を射程としているならば、「公共空間（ガバナンス）」における一主体としての、行政が描かれるべきである。自治体行政の最も重要な役割機能は、住民、事業者、NPO な

れる。

³³ 斎藤誠・前掲書 61 頁には、「他社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」と、自発的参加・協働の努力義務規定を否定する文脈で、「むしろ、自治体政府の人的・物的資源を生かした、参加・協働にむけての支援といった仕組みを構想すべき」と述べられている。

³⁴ 松下啓一・前掲書 48 頁。

ど各主体がそれぞれの特性を生かしながら自立することの支援と「公共空間（ガバナンス）」全体の総合調整である³⁵から、これが条文上確認的にでも明記されることは、地域の公共空間（ガバナンス）を担う各主体の理解を得る端緒にもなるかもしれない。

c 行政活動への住民参加の手続きや内容、住民自身がまちづくり活動を行う場合の規定

住民参加とその制度についての規定は、この種の条例の理念の根幹をなすものであり、自治体の個別の事情により、さまざまな制度・規定がある。具体的には、住民投票、意見提出手続、附属機関への参加、住民委員会の設置、総合計画等への参加・協働、コミュニティ活動の支援など、さまざまなものが挙げられる。ここではそのうちの代表的なものに言及する。

住民投票に関する規定は、住民のまちづくりや行政運営に参加する権利を保障する上で最も直接的な住民参加制度であるといえる。自治基本条例では、ほぼ標準装備となっているといえよう。ただし、制度設計は、自治体によってさまざまである。大別すると、自治基本条例では、個別の問題に際して住民投票制度を設けることができるという規定を置くものと、住民投票制度の要件にまで踏み込んで規定しているものに分けられる。要件として規定されているものには、投票に参加できる年齢（杉並区自治基本条例、吉川町まちづくり基本条例では 18 歳以上、柏崎市市民参加のまちづくり条例では選挙権を有する者、大和市自治基本条例では 16 歳以上とされた。）、外国人の参加（多摩市自治基本条例）、市民の発議（住民 50 分の 1 以上の連署；杉並区自治基本条例、柏崎市市民参加のまちづくり条例、多摩市自治基本条例）、議員の発議（議員定数の 12 分の 1 以上の賛成；杉並区自治基本条例、柏崎市市民参加のまちづくり条例）、長の発議、投票結果の尊重などがある。

住民投票については、どのような問題を投票にかけるべきかという政策的な問題があり、長その他の有力者の恣意が働く可能性も否定できないので、地域住民全てに関わる施策上のテーマとしてできるだけ住民投票の対象となる案件を明確にすることや、外国人の住民や 20 歳未満の者など投票資格者の範囲をできるだけ広くすること、住民への適切かつ十分な情報公開がされること、投票結果の公表と評価は恣意が働くことのないよう結果を十分に尊重した上で行政に任せるこ

³⁵ 日高昭夫・前掲書 59 頁。日高氏は「自治体の使命」と述べているが、2004 年度まで 2 年間にわたり行った町田市の政策法務ワーキングチームにおいても、公共空間（ガバナンス）における自治体（行政）が、各主体間の「なかだち」であり、「扇のかなめ」であることを、再三確認し、本稿でいう地域における「公共空間（ガバナンス）」をよりよいものとするためそれぞれの主体が共同して運営（自治運営）していくための環境整備や、主体間の関係調整を行う「使命」を負うものと議論していた。

となどが、制度として有効に機能する要件として挙げられる³⁶。いずれにせよ、住民投票にかける案件は、個別にさまざまな問題を含んでいるため、自治基本条例で住民投票ができる旨を規定した場合でも、案件ごとに個々の条例をつくり、適正な手続を定めることが必要だと考えられる。

なお、自治基本条例とは別に、2000 年の高浜市住民投票条例をはじめ、2003 年の広島市住民投票条例、桐生市住民投票条例など、いわゆる常設型の住民投票条例を制定した自治体も増えてきている。

また、重要な政策や計画を策定するにあたって住民の意見を聴き、政策形成の公正性・透明性に資するものとして、**パブリックコメント**³⁷がある。パブリックコメントという言葉を用いなくても、重要な政策や計画、条例について住民の意見提出手続を自治基本条例の中で規定しているのは、全体の約半数に及び、住民投票に次いで、住民参加の重要な手法といえる。鳩山町まちづくり基本条例ではパブリックコメントとほぼ同様の、住民意識調査の制度を設けており、中野区では、計画の策定、重要な条例及び広く公共の用に供される大規模施設の建設計画の策定において、原則としてパブリックコメントのほか意見交換会を経ることとして、広く区民の参加を図っている。

コミュニティ³⁸については、「公共空間（ガバナンス）」を構成する主体の一つとして、さらにまちづくりの推進の一翼を担うものとして、自治基本条例の射程に組み込まれるべきものである。多くの自治基本条例において、行政は、「公共空間」を構成する主体のなかでもそれぞれの主体の調整機能を果たし、コミュニティの育成や支援を行う責務を負うものとして努力義務、責務が規定されている。**地域コミュニティ**については、宝塚市まちづくり基本条例、多摩市自治基本条例などの大都市圏の条例にも見受けられるが、ニセコ町まちづくり基本条例、生野町まちづくり基本条例、吉川町まちづくり基本条例、鳩山町まちづくり基本条例など、地方にある自治体の条例に規定が多い。したがって、「公共空間（ガバナンス）」の中での主体間の関係において、行政と地域コミュニティとの関係が特に重視されているのは、比較的地方圏に多い、との指摘もある³⁹。

d 行政・議会の組織・運営・活動に関する基本的事項についての規定

³⁶ 兼子仁『新地方自治法』（岩波新書、1999 年）71 頁、同『自治体・住民の法律入門』（岩波新書、2001 年）231 頁。

³⁷ public comment. 立法やその他一般的な政策又は制度に関する行政機関の意思決定に当たって、最終決定前に案を公表して、公衆からの意見ないし情報の提出・提供を求め、それらの意見や情報を考慮して最終決定を行う仕組み。「意見提出手続」又は「意見募集手続」ともいう。（金子宏他編『法律学小事典』2004 年、有斐閣）

³⁸ 「コミュニティ」とは、一般的に共同体または共同社会と訳され、その中でも「地域コミュニティ」は、特に地域の結びつきが強く、地域性を持った集団のことを指す。（宗像市公式サイトより。<http://www.city.munakata.fukuoka.jp/community/tiiki2.html>）

³⁹ 日高・前掲書 73 頁。

(i) 執行機関の組織編制

執行機関の組織編制については、分権改革前は、法律による規律の度合いが強く、一定の職員・行政機関などの設置が全国一律に義務付けられていた。第一次分権改革では、こうした規制、いわゆる必置規制を緩和することが問題提起され、これらの職員や行政機関などを設置するか否かの判断を自治体にゆだねようとした。

執行機関の組織は、住民ニーズや多様化する課題に的確に対応できるものでなければならない。自治基本条例でそれらを定めることは、執行機関の組織や体制のあり方について、その自治体における行政の基本的な考え方を示すものだといえよう。多くの自治体で、効率的、機動的、機能的、住民ニーズや社会状況に柔軟に対応できる組織でなければならない、といった内容が規定されている。

(ii) 執行機関の運営

執行機関の運営については、自治基本条例の趣旨にのっとり策定された総合計画（基本構想及びこれに基づく基本計画・実施計画）に即した計画的な行政運営を行うべきことを規定している。総合計画はまちづくりの最上位計画であるため、ここに多様な住民参加の規定を置き、住民参加の手続きを確保する自治体が多く見受けられる。また、行政運営の公正と透明化を図るための行政手続についての一般原則を自治基本条例に置いているところも多い。これについては、別に行政手続条例を持つ自治体が大半である。その他「財政運営の基本事項」や「総合的な行政サービスの提供」についての規定などが見受けられる。

(iii) 議会

議会は、自治体の機関であるから、自治基本条例が自治体全体の運営に関する基本事項を定めるものならば、議会に関する事項や長と議会の関係について規定されて初めて自治基本条例に相応しい体裁を整えることになる。しかしながら、議員提案の場合は別として、執行機関の長が提案する条例に、執行機関を監視する立場にある機関である議会を規律する規定を設けることの難しさから、当初は、ニセコ町をはじめ、議会に関する規定を置かない自治体が多かった。しかしながら 2002 年の生野町まちづくり基本条例を先駆けに、最近は増加しつつある。

議会は、立法権限、行政的な意思決定権限、行政監視権限を付与されていると考えられているが、議会がこうした権限の行使によって果たすべき機能としては、立法権を行使した「政策形成機能」と、長の決定・実施を監視・統制する「行政監視機能」の二つに分けられると考えられている⁴⁰。既存の条例の中では、最高意思決定機関であること（生野町まちづくり基本条例、杉並区自治基本条例、柏崎市市民参加のまちづくり基本条例など）、議決機関であること（吉川町まちづく

⁴⁰ 福士朗「議会の役割と自治基本条例」『地方自治職員研修 2005 年 2 月号』（公職研）26 頁。

り基本条例)、行政に関する監視の役割(生野町まちづくり基本条例、鳩山町まちづくり基本条例)などが規定されているが、議会は、住民の代表から構成される議事機関であるため、「政策形成機能」の役割も規定されるべきだという指摘がある⁴¹。

また、議会の「行政監視」、「政策形成」活動においても、自治体運営の主体の一つとしての活動原則を規定することも望まれる。具体的には会議の公開や、インターネット中継、休日・夜間議会などの活動に代表されるような、議会活動に関する情報を住民と共有する仕組みを規定すること、重要な議決を行う場合の住民意見の反映などの住民参加に関する規定を盛り込むことなどである。

e 自治体の最高規範として、他の条例や計画などの立法・立案・解釈の指針となっていること

自治基本条例を自治体の最高規範として位置づけるため、その改正の議決要件を重くして、他の条例に対する優越性を持たせているものもあるが、このことについては、現在の地方自治体は憲法とその付随法令によって存続の基礎などを授与された憲法秩序内の一機構であるとし、地方自治体が自治体の最高規範としての憲法と類似した条例を制定して自らの存立の根拠を定めるのは矛盾であるとする学説もある⁴²。

確かに、自治基本条例は、法的にはあくまでも他の条例と同じ一条例である。しかし現実には、その内容が自治の基本原則を示すことによって、他の条例、規則などの自治立法やその解釈運用の根拠となり得るため、他の条例等との関係についての解釈規定を設けることで、実質的に最高規範性を持たせるものが多い。また、地方自治法に、特に規定する場合以外は、議会の議事は出席議員の過半数で決するという原則規定に従わなければならない旨はどこにも規定されていないため、議会の議決要件を強化したり、住民投票の賛成といった手続を付加する規定を自治基本条例中に設けることも許されると解されている⁴³。自治基本条例と他の条例との関係については、法律における基本法と個別法との関係が参考になるとの意見もある⁴⁴。

なお、社会経済状況の変化に対応すべく、一定期間をおいた後、自治基本条例を見直す措置を規定したものも見受けられる。

(3) 自治基本条例の射程

⁴¹ 福士朗・前掲書 26 頁。

⁴² 原田尚彦『新版地方自治の法としくみ』(2003年、学陽書房) 12 頁。

⁴³ 南川諦弘「自治基本条例の最高規範性について」『自治基本条例・参加条例の考え方・作り方』(2002年、地方自治職員研修臨時増刊号、公職研) 77 頁。

⁴⁴ 逢坂誠二・木佐茂男編著・前掲書 175 頁。

これまで、決して網羅的ではないが、自治基本条例の諸要素について述べてきたが、最後に、これまでの自治基本条例のあり方を確認しながら、これまでの規定に欠ける、あるいは不足している要素で、今後検討を要すると思われる事項について、簡単に述べておきたい。

(i) 公共空間(ガバナンス)における主体とその相互間関係

憲法において保障されている「地方自治の本旨」とは、「住民自治」と「団体自治」をいうとされるが、具体的には何を示すのか、何よりも「自治」という概念がきわめて多義的なものであるため、法という枠組みのなかで捉え難かった⁴⁵。さらに、日本における地方自治の地位は、大陸法の流れを汲む国内法の階層性から、国家行政の下層、あるいは、末端としてしか捉えられていなかったと言える。そのため、条例は国法の下位のもの・行政規則の一種と考えられていた。

しかし、地域住民の生活は、自然的、歴史的、文化的、経済的、政治的に地域それぞれに固有のものであり、地域に根ざしたきわめて住民に近い事柄は国法では想定不可能な部分も多い。地方自治の施策は、国家統治に対して相対的ながら、独立したものとして並立的に存在していると捉えるべきである。したがって、条例は、これまでの法体系概念によっては救済することのできない、地域特有の問題について、その地域独特の施策を実効的なものとする事項を規定すべきである。憲法が地方自治を保障した目的はそこにあると考えられる。

さらに地域に直面する問題については、地域で自主的に解決することが、最も有効で、結果として住民の満足度を得られることが多い。現に、放置自転車対策、町内の落書き対策、生ごみに群がるカラス対策、団地内の迷惑駐車対策などに、商店会、町内会、団地自治会などの地縁的コミュニティの中で自律的に解決していく取り組みが、報道機関などにより採り上げられ、近年数多く報告されている⁴⁶。このように、地域の公共的な問題への対処に関しては、その主体は行政だけではない。住民も地域にかかわるコミュニティも事業者も NPO も、その公共空間を構成する主体である以上、地域問題の原因者とも解決者ともなり得、決して無関係ではいられない。

つまり、住民は、地域を構成する者の誰よりも、地域環境の良し悪しについて

⁴⁵ 住民自治の概念はイギリスにおける地方自治の歴史に由来し、地域の政治や行政を地域住民の意思に基づいて処理することをいう。住民自らが政治の方針を決定し、あるいは決定過程に参加し、または、その代表者を自ら選び、これに政治や行政の権限を委託する地域政治のシステムであり、政治的自治と呼ぶ。団体自治の概念は主としてドイツにおいて発展した考え方で、国から独立した団体としての地方公共団体が存在し、その団体が自己の責任で、自己の固有の任務としての事務を、自らの機関で処理することをいう。団体自治は、地方公共団体に法人格を求めることから、法律的自治と呼ぶ。(『法律用語辞典』2000年、自由国民社の「地方自治の本旨」を参照。)「地方自治の本旨」は、この両方の自治概念が相互に補い合って確立するが、わが国は、歴史上ドイツ法における法治主義の影響を強く受けるため、大陸的な観念が規範性を持つに至った。

⁴⁶ 前掲注8 (NHK「難問解決!ご近所の底力」ホームページ) ほか参照。

日々認識し、さらに、よりよい住環境の整備を望んでいる。自らの住みやすい地域環境をハード的にもソフト的にも保ち、さらに向上させるためには、住民自らの努力が必要である。自治が、「自らのこと自ら処理する」と定義され、その究極の目的が、住民一人ひとりの権利の保護と拡充にあるとすれば、住民は、そこに居住し、自らの生活を営むだけで近隣の住民に何らかの影響を及ぼしているということを常に認識しながら、直接参加するにせよ、間接的にせよ、それぞれの立場で地域自治に協力しなければならないことは、明らかである。そうすると、自治基本条例という以上、自治体行政組織について規定する法律の守備範囲だけでは不十分で、自治に関わるすべての主体について規定が必要となるだろう。

また、現在のところ、地域の構成員としての事業者について、規定する条例は少ないが、その社会経済活動が直接、間接にもたらす環境問題などの現代的な都市問題を考えると、事業者へのまちづくりへの配慮・協力義務を、事業者を含めた地域の構成員の調整役としての自治体行政が規定することは極めて意義深いことだと思われる。さらに、それぞれの住所での一住民でもある事業所の社員・職員が、本来の仕事とは別の、地域のまちづくりなどへ参加しやすい環境づくり（そのための休暇制度など）を事業者に求めることも考えられる。また、事業者のなかでも第三セクターといわれる極めて行政に近い主体には、その運営過程の透明性、公正性、効果を課すなど行政と同等かそれに近い責務が求められるのではないかと考える。

こうした観点からすれば、地域自治全体を射程範囲に置く自治基本条例には、地域の構成員としての住民や事業者の地域自治における立場やその役割のほか、住民どうし又は事業者どうし若しくは住民と事業者の関係・ルールといった観点からの規定も置くべきである。

次に、近隣自治体、都道府県、国など市以外の行政主体の、自治基本条例における規定について見てみると、これらについては、一自治体では対応できない広域にわたる行政課題等に対応するため、他の自治体や都道府県・国と連携しながら、共通課題その他の解決を図るという規定が見受けられる。行政サービスの提供対象の拡大や、情報の共有化など（個人情報の保護の観点からは注意を要する）が考えられるが、町田市政策法務ワーキングチームでは行政サービスの拠点から離れた地域に居住する住民が、隣接他の自治体の行政サービスを受けられるような仕組みの創設といった発案もあった。携帯電話では、契約している通信事業者のサービスを、その事業者のサービス範囲外でも、提携している他の事業者の設備を利用して受けられるローミングサービスと呼ばれるものがあるが、いわば「地域ローミングサービス」といった地域を越える自治体どうしの提携も考えられるだろう。

地域全体を、また、地域を越える範囲を考えると、地域を構成する主体の中でも自治体行政は、地域自治の各主体をとりもつ「なかだち」であり、地域全体の

自治の方向性を促す「かなめ」であると考えられる。地域やまちづくりに関する情報をもっとも多く保有し、地域主体の中でどの主体よりも中立的な立場で、情報の提供や資源の配分、活動の場の提供などの環境整備を行う、地域全体のコーディネーターが、自治体行政である。地域の公共空間における、住民、事業者、そして特に、地域コミュニティの役割は大きく⁴⁷、これらの主体と自治体の関係性、これら主体間の関係性を自治基本条例の射程として検討することは、重要であると考えられる。

(ii) 司法分権の可能性

平成 16 年 5 月 21 日「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」（裁判員法）が成立し、公布の日（平成 16 年 5 月 28 日）から 5 年以内に裁判員制度が実施されることになった。これは、国民に対して、国が用意した公への参加制度である。国民・住民が、地域の構成員として公共的な立場に立って司法のプロである裁判官と協働し、責任をともにしながら、殺人、傷害致死などの重大事件の刑事裁判を行うものである。特に地域で起こった犯罪などは、住民の関心が高いため、地域の構成員によって決定されることにより、同様の犯罪の防止に本質的な効果をもたらすと考えられる。

アメリカなどは、ティーンコートが 1970 年代から広がってきた。18 歳以下の刑事事件の被告人に対し、弁護士、検察官、書記官、ときには裁判官も 18 歳以下の少年少女が担当し、法廷を運営する。行政が、子どもたちの教育的裁判を通して少年の犯罪を少年たち自身によって自立的に解決させるために設けている制度である⁴⁸。

日本では、国権には立法権、行政権、司法権が存在するが、地方自治体においては、司法権がない。住民の法的能力をどう高めていくか、法的思考を育てる場をどのように用意するかがかなり難しい課題となるが、自治基本条例が自治体の憲法であるとするならば、地域における司法権の確立も、今後検討を要する問題であろう。

(4) おわりに

地方分権推進委員会中間報告において、自治基本条例は、住民自治の拡充、住

⁴⁷ 前掲注 8、46 などに触れた事例のほか、伊藤正次「自治体・地域におけるガバナンス改革の構想と設計」（自治体学会編『年報自治体学第 17 号』、2004 年）35 頁によれば、「過疎化・高齢化の進展によって農村地域の伝統的なコミュニティは崩壊の危機に瀕しており、都市地域においてもコミュニティの衰退が治安の悪化につながっているとの議論が有力に展開され…、全国的に進行するコミュニティの衰退とそれに伴う社会問題の発生が、コミュニティの復権を要請するに至っている」との指摘がある。路上喫煙に過料を科す千代田区の生活環境整備条例など、地域に応じた警察機能のあり方が問われてもいる。

⁴⁸ 木佐茂男『地方分権と司法分権』（日本評論社、2001 年）210 頁、日高昭夫・前掲書 93 頁。

民の「自己決定権」の尊重の手段として現れてきたと述べられている。その「自己決定権」について憲法学者佐藤幸治氏は、「自己決定権」は住民である個人がそれぞれの考え方に従って懸命に生きること自体に本質的価値を認められるという性質と、それら個人が共生を図るためにお互いに認め合わなければならない基本的条件があるという性質を併せ持つ、と述べている⁴⁹。

自治基本条例とは、身近な地域で共に暮らす住民どうしが、それぞれ他に譲れない何ものかを持って生きる個人をお互いに尊重し、それら個人・住民が豊かな共生を可能とする「善き社会」を築くという長期的な視野に立って、住民自身が自己拘束をなし、自己統治を行うシステムを構築しようとするものであると考えられる。自治基本条例は、このように、住民の視点から「自治」のあり方を再定義することによって、現代そして将来の人間の生き方を、地域という身近な共同体の営みにおいて問い質すものであると言えよう。

(総務部総務課法規係主事 牧 伸 子)

⁴⁹ 佐藤幸治『憲法とその“物語”性』(有斐閣、2003年)「人格的自律権——個人と共同体」26頁以下ほか参照。

第4章 町田市の例規・組織・計画の歴史変遷に関する研究の総括

1 歴史研究の総括にあたって

町田市にふさわしい自治基本条例というものを探究するということは、将来に向けた市政の普遍的な原理を導き出し、それを法制化していく試みである。しかし、それは単に現在の市政のありようを考察するのみで成し得ない。まずは、過去を振り返って、どのような変遷をたどって今の市政の姿があるのかを検証することが必要であろう。そこで、我々政策法務ワーキングチームでは、政策の形成と執行に密接な関係がある例規、組織、計画に着目して市政の歴史検証を試みた。これは、2004 年の 6 月に「町田市の例規・組織・計画の歴史的変遷に関する研究」として発表しているが、ここではその研究成果を踏まえ、自治基本条例の策定において検討すべき論点を探ってみたい。

2 歴史研究を振り返って

まずは、「町田市の例規・組織・計画の歴史的変遷に関する研究」において論じられた例規、組織、計画のそれぞれの歴史変遷について改めて振り返り、その概略を述べておく。

(1)例規の歴史検証

組織の歴史検証においては、その時代時代で制定された例規の特徴から市政を 6 つの時代に区分し、時代毎の制定された例規の特徴について以下のとおり分析を行った。

① 市制施行期／1958(昭和 33)年～1959(昭和 34)年

町田市制の誕生に伴い、行政運営や行政の組織確立のため必要不可欠である組織に関する例規の制定が行われ、同時に条例の新規制定件数 63 件¹、現在までに最も多いものとなっている。市制施行こそされたものの、当時の市は財政難であったことから、青山市政のもとで財政政策に伴う条例の制定により財政政策が展開されることとなった。

¹ 町田市政策法務ワーキングチーム「町田市の例規・組織・計画の歴史的変遷に関する研究」2004 年 35 頁

② 都市化Ⅰ／1960(昭和 35)年～1968(昭和 43)年

青山市政中期から後期、時代は高度経済成長時代であり、町田市内でもいわゆる都市化に伴う人口増加があり、またこのことは、都市基盤整備の立ち遅れを生じさせることになった。これらの時代の流れから、都市基盤整備を中心とする、消防、交通、住居表示などに関する例規が制定されている。

③ 都市化Ⅱと福祉行政の展開Ⅰ／1969(昭和 44)年～1981(昭和 56)年

その後、さらなる急激な人口増加（都市化）に伴い、公共施設や交通輸送などの生活圏における環境悪化が、行政課題として突きつけられるなか、人口急増の主な要因であった宅地開発に対し、行政に協力させるための条件整備を要綱として制定し、いわゆる規制行政の展開がなされたのである。

また、同時期においては、大下市政のもと福祉行政が展開され、特に手当・助成に関する行政施策の展開のため要綱が制定されている。

④ 都市化Ⅲと福祉行政の展開Ⅱ／1982(昭和 57)年～1988(昭和 63)年

この時期には、現代的な都市へ脱皮するために様々な事業や施策が展開され、施設建設・まちづくりなどの都市基盤整備事業や福祉分野における公共施設の建設などに関する条例が数多く制定された時期である。

⑤ 成熟都市／1989(平成元)年～1994(平成 6)年

大下市政の後期には、内容として先駆的とされる情報 2 条例が制定された。

福祉分野では、ハードとソフトの一体的な政策の展開が図られ、福祉政策にさらなる充実が図られることとなった。

⑥ 安定した市政運営／1995(平成 7)年～2004(平成 16)年

近年、目前に対処すべく行政課題に対応する例規制定は減少し、計画策定に伴う条例が多数制定されることとなる。その背景には、国が地方分権を行ったことなどから、市の権限の拡大など市を取り巻く環境は飛躍的に変化し、国等の法定計画に関連する条例や市の固有の条例などが姿を現すこととなったのである。

(2) 組織の歴史検証

組織の歴史検証においては、時代変遷と組織の傾向から時代を 5 つに区分し、以下のとおり組織の特徴を論じている。

① 町田市の創成期／1958(昭和 33)年～1959(昭和 34)年

市制施行にあわせて、町田市の部課に関する条例をはじめ、その他組織の設置に関する条例・規則を矢継ぎ早に制定しているように、あわただしく市政の執行体制を整備していった様子が窺える。この時代の組織の特徴としては、簡素なが

らも市民生活の基礎となる行政サービスの提供を行っていくための行政機能は備えていたと言えるであろう。

② 人口爆発による組織の拡大／1960(昭和 35)年～1974(昭和 49)年

この頃の組織は急速に組織の拡大・細分化が進んだ傾向が見られる。都市基盤が整わない状況において、急激な人口増加と都市化がもたらした様々な行政課題への対応に迫られていたことが要因であろうと考えられる。

③ 組織の安定化／1975(昭和 50)年～1984(昭和 59)年

昭和 50 年に現在の組織の原型がほぼ整うとともに、これ以降しばらくは大幅な組織の見直しは行われない時期が続く。一時の拡大・細分化の傾向に比較すれば安定傾向といえる。

一次の爆発的な人口増加が沈静化するものの、積み残された行政課題は多かったと想像できるが、大幅に組織の形態を変更させるのではなく事業レベルの工夫で行政機能の強化を図ったようである。

④ 新しい組織の模索／1985(昭和 60)年～1992(平成 4)年

この頃、再び組織改正の動きが高まる。しかし、それは以前のような単なる拡大・細分化とは少し趣が異なる。組織横断的な視点からの組織の切り取りがある半面、朝令暮改ともいべき組織改正の動きもあり、組織変遷の傾向を一言ではいい切れない。総じて言えば、組織のあり方を模索し始めた時期といえる。

⑤ 新しいタイプの組織の誕生／1992(平成 4)年～2004(平成 16)年

新たなタイプの組織が出現する。福祉部に見られた対象者の視点からの組織の再編や政策的な意図をもった戦略的な組織が出現する。既存の縦割り組織の限界、構造的な疲労が認識されるとともに、市の独自の政策展開を考えたとき、これまでの組織と政策が対象とする領域に齟齬が生まれるようになったことが要因ではないかと考えられる。

(3) 計画の歴史検証

計画の歴史検証は、歴代の市長の在任期間に合わせて、青山市政の時代、大下市政の時代、寺田市政前期・後期の 4 つの時代区分に分け、時代毎に策定された計画の特徴を探っている。

① 青山市政時代／1958(昭和 33)年～1970(昭和 45)年

自治法改正により基本構想の議決が法制化され、総合計画（70 年プラン）の策定を試みるものの、それは世に出ることはなかった。その他、この時期は限られた事業計画が策定されたのみある。計画を定めて将来目標に向け計画的に行政

運営を進めていくというよりは、市政の基盤を作ることが最優先されていた。

② 大下市政時代／1970(昭和 45)年～1990(平成 2)年

この時期も、廃棄物処理計画以外に策定された計画はない。さらに、自治法に基づく基本構想の策定を意図的に見送っている。この時期、人口増加と急激な都市化が引き起こした様々な行政課題への対応と厳しい財政状況が計画的な行政運営を困難にしていた。

③ 寺田市政時代・第1期／1990(平成 2)年～1995(平成 7)年

これまで見送られてきた基本構想の議決がなされるとともに、基本計画が策定された。また、法の要請もあり、いくつかの分野において計画の策定が見られる。これらは、単なる事業計画としてではなく、それぞれの分野における政策展開を反映した計画である。

④ 寺田市政時代・第2期／1995(平成 7)年～2004(平成 16)年

先に見られた計画の策定の動きが、この時期には更に加速され、様々な分野で次々と計画が策定されていく。これにより、長期計画（基本構想・基本計画）と各計画の守備範囲とに重複が生じ、計画相互間の調整という新たな問題が起きている。また、基本構想（第二次）が議決を受けるとともに、新たな基本計画が策定された。

3 歴史研究の総括

例規・組織・計画のそれぞれの歴史変遷の概略は以上のとおりである。次にこれらの相互の関連を見るとともに、若干の補足を加えつつ市政の歴史変遷を総括してみたい。

(1) 様々な都市問題の解決へ向けて

市制施行後しばらくは、組織整備や財政基盤の確立を意図した条例・規則の新規制定件数が現在までに最も多い時期であることに見られるように、市政を運営していくための基礎的な行政基盤の確立に向けた取組みが主に見られる。この当時の計画はその数もごく少なく、それも事業計画に限られたものである。市としての産声を上げたばかりの当時を思えば、青山市政において、まずは市政の基礎固めを優先させたことは当然のことであったかと思える。

その後、町田市は、高度経済成長を背景に国の政策もあいまって全国でも類を見ないほどの爆発的な人口増加の時期を迎える。都市基盤が整わない状況における人口増加とそれに伴う都市化の波が、様々な行政課題をもたらした。このような時期に、大下市政は船出をすることになる。これらの社会状況がもたらした行

政課題は、市民の日々の暮らしに直接結び付くような言わば“待ったなし”の課題であつたろうと推測できる。このような行政課題に対応していくため、開発に対する規制行政や福祉分野における給付行政の展開など特色ある施策が条例よりは小回りの利く要綱を活用した形で展開される。組織も行政規模の拡大に合わせて拡大・細分化を続けながら（この傾向は青山市政の中盤あたりから見られる）、遅れていた都市基盤の整備事業や特色ある施策を展開していった。反面、計画の策定はほとんど行われていない。児童数の増加に学校建設が追いつかなかったことや、公共下水道の普及の遅れから、衛生的な生活を求めた多くの不満の声が寄せられるなど、山積みされた“待ったなし”の行政課題を前にして、長期的な視点からの計画的行政運営よりは、今まさに目の前につきつけられた課題の解決を優先させる、言ってみれば課題対応型の行政が展開されていたと言えよう。

(2) 町田市の組織風土

大下市政も中盤に差し掛かり、爆発的な人口増加が沈静化して行くにつれて、組織も一時の拡大・細分化傾向から安定化傾向を見せる。また計画面に目を向けると、自治法に基づく基本構想の議決が見送られている。前大下市長はこのことに関して「自治体の行政は本来、常に住民要求に密着して遂行されねばならず、その住民要求が現行の法律制度の枠をこえて、日々流動発展するものであるとすれば、自治体行政は実験と試行錯誤を避けることができないはずである。実験と試行錯誤が不可避だとすれば、10年、20年先を目指した、行政全般にわたる完全な計画を立案することはおよそ不可能なことだ。道路の舗装であるとか、学校や下水道の建設など、個々の物的な建設事業については、ある程度長期計画をたて、実行することは可能であろうが、もろもろの住民要求を包括した長期総合計画というものは、実現可能なものでなく、夢物語にすぎない。・・・あえて極論すれば、実験と試行錯誤の不断の連続が計画であるとも言えるだろう。かかる意味において、町田市では長期総合計画書なるものを作成することをやめ、考えながら歩くまちづくりを標榜しているのである。」²と述べている。このため、町田市は後に法定計画である基本構想を全国で最後に策定する市となるのである。しかしこの頃は、都市化に遅れをとっていた都市基盤整備事業や多くの公共施設の建設など特にハード面における精力的な事業展開が行われ、福祉施設をも含めた建設に係る条例の制定が集中するなどの施策展開が行われた時期である。このことを見れば、この時期、前述の組織課題対応型の行政スタイルが市の組織風土として根付いていったと見るべきであろう。

こうして町田市は、単なるベッドタウンとしての都市から多様な機能を持った都市へと発展を遂げていく。そして市政は5期20年続いた大下市政から寺田市

² 大下勝正「車いすで歩けるまちづくり」1977年 ありえす書房 P23～P24

政へと引き継がれていく。大下市政において障がい者福祉、乱開発の規制、緑のまちづくり、ごみ処理とリサイクルなど分野で見られる先駆的で特色ある施策展開は、今日においても改めて賞賛されるべきものであり、課題対応型の行政スタイルはその時々の行政課題に対して、迅速かつ適切に対応し、また大胆に市政を運営していくには適していた行政スタイルであったと評価できるのではないであろうか。

また、青山・大下市政におけるもう一つの特色として、市民との協働・連携によるまちづくりの推進が上げられるであろう。福祉や緑、ごみ問題など市民とともに進めた取組みは多岐にわたる。このように町田市は、市民とともに一緒に考え、先駆的、機動的で柔軟な取り組みを展開してきた実績があり、このこと自体は、「町田市らしさ」として大きな財産であり³、それは後の寺田市政にも受け継がれていく。（このことについては次章で触れる。）

(3) 新たな行政スタイルへの転換

寺田市政に入ると、計画策定の動きが徐々に活発化する。この頃策定された計画は、法の要請によるものが多いが、これまでの単なる事業計画とは異なる政策的な意図を持った計画であり、青山市政や大下市政には見られなかった傾向である。例規においても、この流れに沿う形で、計画策定に関連する条例が目立って制定されてくることとなる。そしてついに、市の基本構想の議決と基本計画の策定が行われる。いわゆるハード面の整備が一段落するとともに、様々な施策が効を奏して充実した地域社会が形成されていくとともに、バブル景気もたらした安定した財政基盤の確立（バブル景気の崩壊後もしばらくは市の財政への直接的影響は少なかった。）したことにより、長期的・総合的な視点から市政を捉える環境が整ったことが基本構想の議決と基本計画の策定を後押ししていたのではないだろうか。また、組織の変遷においても（これは大下市政の終盤から現れた傾向ではあるが）一時の安定化の傾向から一転して流動化の傾向が見られる。この傾向も、都市基盤の充実と安定した財政基盤という環境が、これまでとは違った視点で市政のありようを考え出したことによるのではないか。このように、寺田市政に入り、これまで組織文化として根付いてきた課題対応型の行政スタイルでは見られなかった傾向が現れてくる。

寺田市政も中盤にさしかかる頃、バブル崩壊による景気の低迷の影響が国や地方自治体の財政運営においても顕在化してくる。加えて、少子高齢化や急速な情報技術の発展などにより社会環境が大きく変わっていった。

このような社会環境の変化を踏まえ、国において構造改革、地方分権改革など様々な制度改正が行われる。2000(平成 12)年には例規の公布件数が市制施行以来

³ 市民活動の支援に関する検証及びルール化プロジェクト・チーム「協働で進める市民活動のさらなる発展に向けて」2002 年 P1

最も多くなっていることなど、これらの影響は市の例規においても、組織においても、現れている。また、法の要請を受け計画策定の動きは更に加速する。このように急速な社会変化に伴う国の様々な制度改革が、市の行政運営に対して多くの影響を与えたことが窺える。

反面、法や国・都の制度の枠組みの中ではあるが、町田市高齢者住宅計画や町田市保健医療計画など市の政策を反映した計画の策定も数多く見られるとともに、組織編成については、子ども生活部や環境・産業部など市独自の観点から政策的な意図を持った組織の切り取りが見られるようになる。つまり、国主導の制度改革に追随しているだけかと言うと決してそうではなく、市としても独自の政策的な観点から様々な取り組みを見せている。

以上のように例規と組織、そして計画の歴史変遷をたどると、これまで組織風土として根ざしてきた課題対応型の行政スタイルが、行政を取り巻く社会環境の変化の中で行き詰まりを見せ、近年は、政策主導の行政運営への転換が図られている様子が見て取れると言えるであろう。

4 「町田市型」自治基本条例の探求へ向けて

(1) 課題対応型行政スタイルの成果と限界

確かに、拡大基調の財政状況を背景に、様々な行政課題に対して次々と施策を打ち出していく課題対応型の行政スタイルは有効であったと言える。市民の多様なニーズに迅速かつ柔軟に応えていくスタイルは、都市として発展の途上にあった町田市において、次々と発生した行政課題に対して有効に機能してきたことは前述の歴史検証から窺える。

しかし、そうした市政運営は行政課題の増大に比例した組織の拡大とその後の一転した安定化（硬直化と表現した方が適切かもしれない。）をもたらし、中長期的な視点から将来を見越した計画の策定を躊躇させたことは歴史の事実である。また、要綱による規制行政に対しても判例により一定の限界が示されているなど、これまで市の組織風土として根付いてきた課題対応型の行政スタイルに限界が見え始めている。

今日の町田市は、道路や学校、公共下水道など生活に密着した都市基盤の整備が進むとともに、文化・スポーツ施設やコミュニティ施設なども充実し、都市として目覚ましい発展を遂げている。また、社会全体を見ても一定のナショナルミニマムは達成され、成熟した社会が形成されていると言える。そんな中、市民の行政に対する要求は、従来のような日々の市民生活に直接結びつく“待ったなし”の問題から、より豊かな質の高い生活を求め、多様化、高度化、複雑化の度合いを高めている。これらの行政需要にどう応えていくのかということが、今日的な

行政課題なのである。都市としての成熟度が高まっていくにつれ、以前のような日々発生する“待ったなし”の行政課題に追いまくられていた時代から、様々な行政課題に対して長期的・総合的な視点から市の将来を見つめ、目指すべき将来像を市民と共有し、そこに市政のベクトルを合わせていかななくてはならない時代に転換しつつあることを認識すべきではなかろうか。つまり、これまでの課題対応型の行政スタイルから政策目標を主軸に据えた行政運営の転換を図らなければならないと言えるであろう。

一方、バブル景気の崩壊以降の長引く景気の低迷は、市の財政状況に少なからず影響を与えている。また、そうした厳しい社会経済状況において、行政には市民から益々厳しい目が向けられている。限られた行政資源を効果的に配分していくためには、その価値前提という視点からも政策を行政運営の主軸に据えていく必要があるであろう。

(2) 政策主導の計画的行政運営に向けて

政策主導の行政運営を行おうとしたとき、政策目標を定めそれに向けた取組みを計画として示す必要がある。また、計画を実行するにはそれを担う組織が必要になる。政策を法制度として確立するには例規の整備が必要になる。政策主導の計画的な行政運営を進めていくためには、例規・組織・計画を有機的に関連付けていく必要がある。しかし、単に条例を整え、計画を策定し、組織を見直せば、政策主導の行政運営が展開できるものではない。町田市においても、様々な計画が策定され、組織の編成においてもこれまでにない工夫が見られるが、本当の意味での政策主導の行政スタイルが確立されているのかという視点で、今の行政を改めて振り返ってみる必要があるのではなかろうか。

かつての課題対応型の行政スタイルがそうであった様に、組織の風土として根付いたものになってこそ、行政スタイルとして確立できたものと言えよう。組織の風土として根付くと言うことは、それが組織の隅々まで浸透するということである。つまり、職員一人一人が、それぞれが担う業務の目標を常に市の政策に照らして明確化することと、その目標達成へ向けたプロセスを最適化していくという意識付けが必要である。

自治基本条例の策定においては、今後の市としての行政運営の主軸をどこに置くか見極め、それを市の最高法規として定める必要がある。このような視点を踏まえ、第6章で現在の市の計画や組織がどのような関連を見せているのかを分析するとともに、町田市にふさわしい自治基本条例の姿を探求してみる。

(企画部行政管理課主事 唐澤 祐一)

(水道部業務課業務係主事 石渡 文隆)

第5章 市民とともに歩んだまちづくりの歴史

1 はじめに

(1) 歴史検証の意義

町田市には、前章でも若干触れたように、急激な都市化がもたらした様々な行政課題に、迅速かつ柔軟に対応してきた課題対応型の行政スタイルに加え、市民とともにまちをつくり上げてきたというもう一つの特色がある。ここでは、その市民とともに歩んだ市政の歴史に触れ、そこから自治基本条例において示されるべき市政の基本原理を検討する上での論点を探ってみたい。

(2) 市民活動の支援に関する検証及びルール化プロジェクト・チームの取組み

町田市では、2000年に町田市における「市民活動」及びその活動に対する支援・関与のあり方を検証し、今後の市民活動と行政との関わり方に関する基本的な考え方を提言することを目的として、職員12名からなる「市民活動の支援に関する検証及びルール化プロジェクト・チーム」（以下、プロジェクト・チーム）を設置した。このプロジェクト・チームでは、町田市における市民活動の実態を明らかにするとともに、そこに内在する課題を洗い出し、2002年に政策提言として報告書⁴を取りまとめている。この報告書の中で、市民活動の歴史についての詳細な調査が行われているので、ここではこの報告書をベースに若干の補足を加えながら市民とともに歩んだ市政の歴史について検証してみる。

2 市民協働の歴史

(1) 歴史検証

町田市における市民活動と市政のかかわりについては、前述したプロジェクト・チームが歴史年表（章末資料参照）と、時代毎の背景や特徴について報告書にまとめている。ここでは、その報告書をもとに、総括的に市民協働の歴史を振り返ってみたい。

⁴ このプロジェクトチームの報告書は、「協働で進める市民活動のさらなる発展に向けて～プロジェクトチームからの提言～」 「町田市の市民活動団体に関する調査」 「町田市の市民活動団体に関する調査＜庁内調査編＞」 「町田市の市民活動団体に関する調査＜市民活動団体・自由記入欄編＞」の4部からなる。ただし、この報告書が調査の対象とした市民活動団体は3627団体に及ぶが、スポーツ施設利用登録団体は除かれている。

① 1960年代後半

市外から住民の流入が増えていくにしたがい、旧来のような行政主導型の市政運営を進めていくことが難しくなってきた。地域内住民同士の意見の調整でも、行政はどっちつかずとなり、住民が独自に解決に向けて動かざるを得ない状況も増えていった。

農村から都市への急激な変化で町田市政はまさしくてんてこ舞いで、きめ細やかな市民ニーズへの対応が期待できないことを市民自身が感じたことで、図らずも自立した市民が続々と誕生していった。

② 1970年代～80年代

1970年代に入っても状況はさほど変わらなかったが、ひとつの転機として革新市政の登場が挙げられる。団地白書を発表し住宅開発を抑制する一方で、古い政治体質からの脱却や市民との新しい関係を創造しようとする試みも行われるようになった。市民と行政との間には当然対立もあったが、手と手を取り合えるものは積極的に、そして自由にルールも関係なしに実験がはじめられた。自然環境の保全、地域・生活環境の整備、健康福祉の推進などの活動や、スポーツや学習の場の整備などで様々な取り組みが行われた。

また一方で、行政がバックアップすることで、市民活動が発展する流れも見られた。例えば、市主催の講座や学級を母体として自主的活動を続けグループに発展した教育・文化団体や、行政による指導や協力で結成に至った福祉団体などがその例として挙げられる。

1980年代に入ると人口の急増は一段落し、中心市街地の再開発、道路や下水道の整備が進展し、「ベッドタウン」から自立した都市へと転換し始めた。地域センターや中規模集会施設等の施設整備も図られ、市民活動の拠点も増えてきた。

市民活動の内容も多様化し、身近な生活環境の保全や改善などの緊急的なテーマから都市のアメニティに視点をおいたまちづくりや文化活動といった生活の質を向上させるテーマへと移行し、行政との関係は持たずに独自に活動を展開する市民活動団体も増え始めた。

③ 1990年代～現在

市民活動の世界でも世代交代が進んでいる。活動の目的や思い入れも時代に応じて変化しており、後継者がいない、会の存続も困難になるといった課題も発生している。

一方、1998年の特定非営利活動促進法（以下NPO法）の制定を契機として、新しい市民活動も次々と誕生している。（NPO法人の活動状況については、後段で述べる。）

そして市民活動を第一線で担ってきた流入第1世代から、流入第2世代が活動

を引き継ぐ、発展させる、または新たな活動を展開していくという大きな転換期にさしかかっている。

(2) 特徴的な事例

ここでは、町田市において市民と行政が協力・連携をしながらまちをつくり上げてきた特徴的な事例に触れてみたい。

① 一人の母親の訴えから～すみれ教室

すみれ教室は、心身に障害を持つ就学前の乳幼児に対し、専門的な訓練により身体的な機能の発展を助長し、基本的な生活習慣、社会への適応指導を行う市の療育施設である。このすみれ教室は、障がい児を持つひとりの母親の訴えから始まっている。

前大下市長は自らの著書の中にこう記している。「ある日、障がい児を持つ1人の母親が市長室に訪ねてこられた。まだ三歳か四歳児であったが、この子の将来を考えると、先が真暗だ。いまのうちに何とかしてやりたいが、医師にも見放されてどうしてよいかわからない。ほかにもこういう子をもって、思い悩んでいる家庭があるはずだ。市としても、何とか考えてほしいと訴えられた。・・・ゆっくり話を聞いているうちに、やっと思いついた答えはこうだった。あなたの知人に、同じ悩みを持った方はおられませんか。もし、おられたら、ご足労でももう一度一緒に来ていただだけませんか。そこで一緒に考えてみましょう、といって別れた。それから、かなりたって三人の母親と連れ立ってこられた。四人の若い母親たちは、それぞれ人知れぬ苦労を涙ながらに切々と話された。団地には、人目をはばかり、愛児と部屋に閉じこもって、泣き暮らしをしている母親が、きっとたくさんいるはずだ。市の広報でよびかけてほしい。とにかくみんなで話し合いたい。その機会と場所を与えてほしい。これからどうするか、なにからはじめるかは、それからでよいということになった。」⁵この事がきっかけとなり、1971(昭和 46)年に、当時庁舎の移転で空き部屋となっていた旧市庁舎の一室に、同じ悩みを持つ母親が障がいを持ったお子さんを連れて集まるようになった。こうして「町田市心身障害者児を守る会(すみれ会)」が結成された。これが、すみれ教室の始まりである。話し合う場ができ、子どもとともに交流するにつれ、母親たちの当面の要望はまた一つにしばられてきた。はじめのうちは、集まって話し合うだけでも、気もはれ、体験の交流もでき意味もあったが、やがてそれも、ものたりなくなってきた。つねに、わが子のよりよき成長を願うのは当然である。とくに肢体不自由児が中心であったので、今のうちに何とか、手足が少しでも自由に動けるようにできないものか。それには機能回復の訓練が必要だ。専門の

⁵ 大下勝正「車いすで歩けるまちづくり」1977年ありえす書房 P90

理学療法士に直接訓練してもらうこと、またその指導をえて、あとは母親が日常、機能回復訓練を、わが子にほどこしていきたいと熱望されるようになった。⁶しかし、市が理学療法士を探してもなかなか見つからなかったようで、そのうち、しびれをきらせた母親たち自らが北里大学病院の理学療法士をすみれ教室に呼び、機能回復訓練を開始した。このように、すみれ教室は市が施設や資金を提供し、運営は親の会が行う形がとられたが、その後、このすみれ教室は活動規模を拡大していくのに伴い、親の会だけでは運営が難しくなり、1972(昭和 47)年に、市立図書館の移転に伴って空いた旧図書館に移転するとともに、市が専門の職員を採用し、「町田市立療育園すみれ教室」として新たに発足することになった。こうして、すみれ教室の運営は親の手を離れ、市の事業として位置付けられていった。

このすみれ教室の例は、一人の市民が抱える悩みから小さな市民の活動が始まり、それが次第に大きな力となって、いつしか行政を動かしていった代表的な事例と言える。

② ごみ、リサイクル、空き缶追放運動

1974(昭和 49)年に「第 1 回あきかん追放キャンペーン」が行われた。当時、“カン” は、その手軽さからほとんどの清涼飲料水の容器として利用されていたが、使用済みとなった空き缶は道路、公園、草むらなどところかまわず捨てられていた。この前年に、市は空き缶の回収・処分に関して事業者に対し一定の責任を追及する「空き缶回収条例」を制定していた。このように事業者責任を追及する一方で、市民総出で市内に投げ捨てられた空き缶を拾い集めようというのがこの「あきかん追放キャンペーン」である。この市の呼び掛けに対し、町内会・自治会、ボーイスカウトなどの市民団体に加え多くの一般市民が参加し、およそ 4 万 5 千個の空き缶が集まったそうである。また、市民参加により「あきかん追放推進委員会」が設置され、市の取り組みに対し市民の側からも積極的な姿勢で取り組んでいく運動が展開されていった。

また、当時、市のごみ問題は危機的状況にあった。1969(昭和 44)年に稼動したごみ焼却場は早くも処理能力が限界にきていて、やむなくごみの一部を埋め立てに回している状況にあった。⁷煤煙や悪臭、ハエの大量発生などこの焼却場と埋め立て場によりその周辺地域の環境はかなりひどい状況にあったようである。こうした問題は、新たな処理施設の建設は言うまでもなく、分別方法の見直しや資源リサイクルへの啓発など市民を巻き込まなければとうてい解決しえないものであった。町田市では 1976(昭和 51)年から新たな分別ルールを定めたが、新ルールに従ってごみを分別・排出するのは市民であり、それは市民の協力なくしては当然に機能しないシステムである。

⁶ 大下勝正「一人ひとりの命を」1985 年日本社会党中央本部機関支局 P16

⁷ 大下勝正「町田市が変わった」1992 年朝日新聞社 P213

以上に挙げた以外にも、町田市ではごみ問題を解決していくため、市民、事業者と行政は互いに連携・協力しながら、様々な取り組みを進めてきた。市内には、ごみ問題に対し自主的・主体的な活動を行っている団体が少なくない。この資源回収の地域リーダーが集まった「町田ゴミニティ」などはその代表的な存在であろう。ここではそれら一つ一つを取り上げることはできないが、今日において、ごみ問題の解決に向けた施策を、市民の協力なくして推し進めていくことは不可能である。

こうしてみると、ごみ問題という社会問題への社会対応は、決して行政主体ないし行政主導の市民参加型・市民協力型の施策によってのみなされているものではなく、市民側の独自の、そして自主的、自発的でしかも独自の諸活動が大きな役割を果たしていることにあらためて注目しなければならない。⁸

③ 市民と進めた花とみどりのまちづくり

町田市は昭和 30 年代後半から 40 年代にかけ大型団地の建設や、民間の宅地造成等により急激に都市化が進み、その急激な都市化がもたらした都市問題の一つに自然環境の破壊があった。この失われていく緑を守り後世へ受け継いでいくことが市の重要施策の一つ⁹となっていた。そうした中、1971(昭和 46)年から始められた、町田市の長期計画策定に向けた市民懇談会での議論がきっかけとなって、1972(昭和 47)年に、市と協働して緑豊かなまちづくりを実現することを目的に「町田市花とみどりの会」が結成された。この花とみどりの会は、本町田団地、山崎団地、つくし野、玉川学園にサルビア 7 0 0 0 本を植える第 1 回サルビア大作戦を皮切りに、花壇コンクール、名木百選、緑の羽根募金（現在は緑の募金）、花壇づくり、植樹活動など市と連携・協働しながら様々な活動を展開していく。この花とみどりの会は、市の下請け団体でも趣味の会でもない、主体性のある市の協力団体として今日も精力的に活動を続けている。

また、1972(昭和 47)年に設置された市営下小山田苗圃も、花とみどりのまちづくりが市民と行政の連携・協力の基に進められてきた事例として挙げられるであろう。この施設は、市の緑化対策の第一弾として、花の苗を育て、その苗を市民に提供する全国でも類を見ない施設として設置されたが、その花の苗は多くの市民・団体の手で市内各所に植えられ、いまでは市内のいたるところで花とみどりにあふれた町並みを見ることができる。この施設は市営という冠が付いているが、用地は地元の方の好意で貸していただいたものであり、さらにその運営も地元の方で組織された管理組合が担っている。まさに、市民と行政の連携・協力に基づく緑化活動を象徴した存在となっている。これ以外にも、市内の主要な駅前広場

⁸ 「住民団体と市町村行政との機能的関係に関する研究（町田市）」1979 年（財）地方行政システム研究所 P27

⁹ 町田市政策法務ワーキングチーム「町田市の例規・組織・計画の歴史的変遷に関する研究」2004 年 P90

や各地域の緑道、公園などに設けられている花壇の植え替えを、業者でなく市内の福祉団体に委託し、ハンディを持った人たちの働く場となっている。

この他にも市内の多くの公園や遊び場の管理を地域の住民にお願いし、さらには、市民の森や緑地保全の森の管理も地域住民が主体となって行っている場合が数多くある。このように、市のみどりを守り後世に受け継いでいくという政策に、多くの市民が賛同し、市民自らが積極的な市民活動を展開している。1999(平成11)年に策定された町田市緑の基本計画の中でも、市民と企業と行政が連携する仕組みを作り、みどりを守り、育んでいくことが基本方針の一つとして掲げられている。

以上、市民と行政が協力・連携してまちづくりを進めてきた事例を見てきたが、これらはほんの一例に過ぎない。これ以外にも、多種多様な市民活動が展開され、その分野も多岐に渡っている。市民の活動から行政が動かされる事もあれば、行政側からの呼び掛けに市民が呼応し、それが市民の自主的・主体的な活動へ発展していく事もある。いずれにしても、地域の課題に対して市民と行政が、ともに考え、ともに活動していくという協力体制が地域社会の問題解決に向けて大きな成果を上げてきたと言えるであろう。

(3) 町田市におけるNPO法人の活動

近年、NPOに代表されるような行政以外の様々な主体が、新たな公共の担い手として認識されるようになった。1998年にNPO法が施行され、町田市でも多くの団体がNPOの認証を受けている。

(図 5-1) また、町田市における 2004 年度の認証取得団体について

て、NPO法が定める17の特定非営利活動の分類に従って、その割合を見てみる。(図 5-2)「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」をする団体の全体に対する割合が 16.0%と最も多いものの、17分類の全てにおいて活動団体があり、様々な分野において活動を展開している様子が窺える。

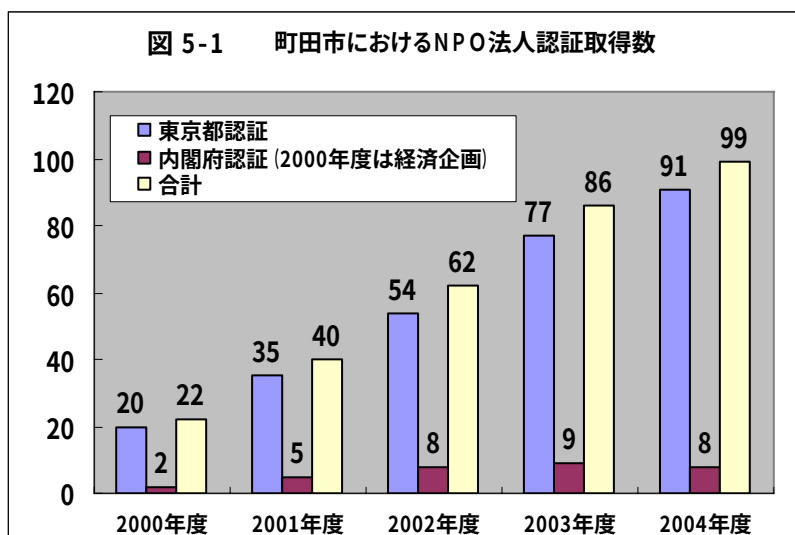
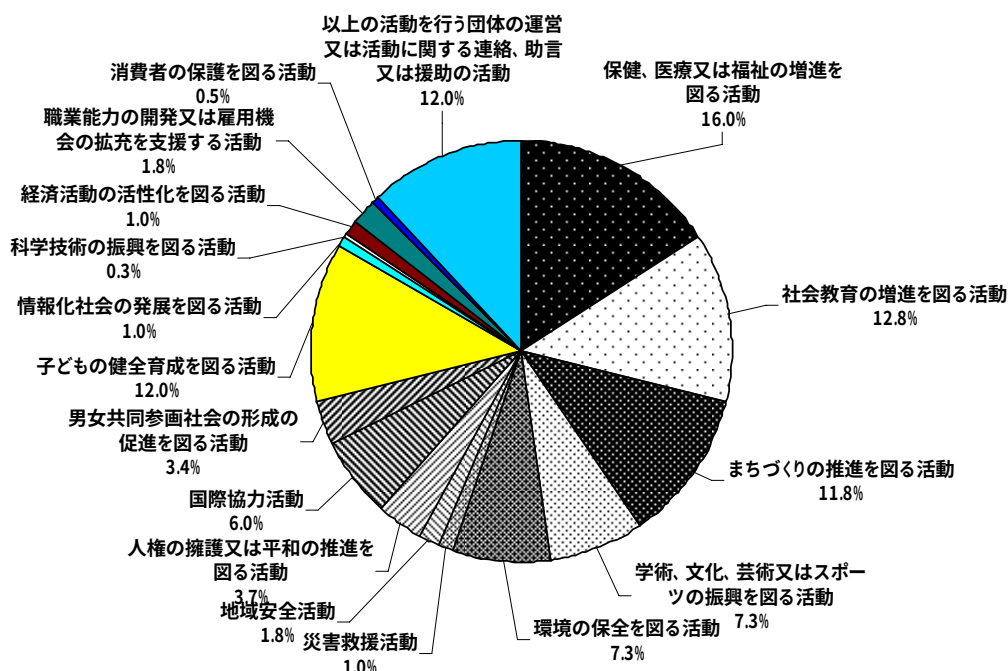


図 5-2 町田市におけるNPO法人の活動種類別割合～2004年度



3 歴史から読み取れること

(1) 市民活動が発展してきた背景

以上のように、町田市にはこれまで様々な市民の活動が展開されてきた。しかし、それは何の必然性もなく生まれてきたものではなく、それなりの背景があったのではないかと考える。

町田市における市民活動が活発化し始めたのは大下市政が誕生した頃からである。このことは、人口急増と社会資本の未整備という急速な都市化の歪みが市民の不満となり、市民の期待を背負って誕生した革新市政とも、多少なりとも因果関係があったと見るべきであろう。よって、ここでは大下市政がその歩みを開始した頃に着目して、町田市において市民活動が活発に展開されてきた背景を探ってみる。

① 都市化と革新政権の誕生

大下市長が日本社会党の推薦を受けた革新市長であったことは周知のとおりだが、今村都南雄が「首長と市民との直結化は、首長の与党が議会で少数派であ

るときに“弱い首長”の立場を補強するためにとられることが多く、その意味で“強い議会”に対する牽制策としての性格を有していた。しかも、それは、いわゆる“革新首長”に率いられた“革新自治体”に多かった。」¹⁰と言うように、革新市長が議会を迂回して市民に直結するのは一般的な傾向であったようである。大下市長の就任時の市議会の会派の構成を見てみると、支持会派である日本社会党が9議席、日本共産党が3議席で、併せても12議席にとどまり、総議席数の36議席に対する3分の1に過ぎなかった。このような少数与党では、首長からすれば「敵地に落下傘で降りる」ようなものと言われるほど¹¹、自らの政策について議会の支持を取り付けることが困難なことは明白であった。このような要因から、大下市長が議会を迂回して直接に市民に訴え、また市民の声を直接行政に取り込む戦略を講じたことは当然に推測でき、そのことが、大下市政において市民活動が活発化して行った一つの背景として捉えられるであろう。

② 多様な人材の流入

昭和40年代に起こった急激な都市化と人口増加が、当時の町田市の脆弱な都市基盤にあって多くの課題をもたらしたことは、これまで折に触れ述べてきた。反面、この人口増加により市民活動の担い手となる多くの人材がもたらされたとも言えるのではないだろうか。良好な住環境を期待して移り住んできた市民にとって、都市化の波に追いつくことが精一杯で環境や福祉などに十分に手が行き届かない行政に対する不満は多かったであろう。そこで、市民は、ともに手を取り、声を大にして行政に訴えていくとともに、自らが積極的に問題を解決していこうという機運が広まったことは想像できる。しかし、そのように市民が主体的に活動していくためには、当然にしてその担い手となる人材が必要となる。町田市には周辺の市町村のみならず、全国から満遍なく市民が転入しており¹²、このことによって豊富な人材が確保されていたことも一つの背景ではなかろうか。

③ 考えながら歩くまちづくりを標榜した行政スタイル

「考えながら歩くまちづくり」を標榜した大下市長の行政スタイルも、町田市において市民活動が盛んに展開されてきた背景として挙げられるであろう。

この、大下市長の行政スタイルについては前章でも触れたが、簡単に言えば、日々流動変化する住民の要求に応えるために、長期計画なるものをあえて策定せずに、実験と試行錯誤を繰り返しながら常に市民に密着した行政運営を行っていくというものである。先に概観したごみ問題における取り組みなどはま

¹⁰ 雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編「現代行政法大系第8巻～地方公共団体の組織構成（今村都南雄著）」1989年第3刷 有斐閣 P80

¹¹ 中西啓之「日本の地方自治」1977年初版(株)自治体研究社 P233

¹² 「協働で進める市民活動のさらなる発展に向けて～プロジェクト・チームからの提言～」2002年 P4

さに実験と試行錯誤の連続であったと言える。それは、市民や市民団体からすれば、市側の要請に基づいて市の施策の実験や試行錯誤に何らかの協力・参加をすることを意味するが、一方、町田市ではむしろ市民団体側が発案や運動の中心となって、あきびん回収やパック追放のための仕組みづくりを民間セクターにおいて実験し、その実現を図ってきた経過も顕著にみられる。¹³このように“実験”とは、市民を巻き込んだ実験であり、そのことにより、市民と行政がともに考え、ともに活動する風土が育まれていったと言えるであろう。

(2) 組織風土としての市民協働と今日的課題

以上のように、町田市には市民とともにまちをつくり上げてきたという誇るべき歴史がある。市民活動団体の種類も、自治会・町内会のような地縁の団体や利害関係団体だけでなく、地域や利害の枠を越えた多種・多様なコミュニティが形成されている。その分野も、福祉やごみ問題、みどりのまちづくり、文化、スポーツなど多岐に渡っており枚挙にいとまがない程である。また、それらはいずれも単なる行政の下請けにとどまらず、自らの手で我がまちをよりよくしていきたいという精神に立脚し、行政との多様な関わり方を持ちながら、それぞれが主体的な活動を展開している。今では地域社会において欠かすことのできない存在となり、市民と行政が協働・連携して地域社会を支えていく構図は、町田市の風土とも言えるほど市民や地域社会、更には行政内部にも根付いたものとなっている。

一方、市はこうした活動に対して補助金の交付や便益供与、業務の委託など、積極的な支援を行ってきた。こうした市民団体に対する支援が長期にわたり特定の団体に対して行われたことにより、今日においてそれらの支援策が既得権益化し、公平性・公正性の観点から疑問の声もあるところである。

また、前述したように、今日、市民団体内で世代交代が進む中、従来からその団体の活動を支えてきた第一世代と、新たにその団体に参加した第二世代との間で、一種のジェネレーション・ギャップのような問題が起こっていることも聞き及ぶ。団体の設立時から参加している世代は、何も無いところから出発し、様々な苦勞を重ねて今日の活動の基盤をつくり上げてきた。その中で、行政との連携や協力の関係を築くとともに、行政の下請けに甘んじることなく自律的・主体的な活動を展開してきた。行政側からの様々な支援は、それら地道な活動の積み重ねがあつてのことである。しかし、第二世代から見れば、行政からの支援はなされて当然であり、その支援を当然のことと考えることで、行政へのもたれあいの傾向が強まり、本来の自主性・主体性が失われつつある。このことも、町田市の市民活動が抱える今日的な課題の一側面として捉えておくべきである。

¹³ (財) 地方行政システム研究所 前掲書 P90

(3) 自治基本条例の基本スタンスとしてのガバナンス

この章では、市民とともに歩んだこれまでの市政の歴史に触れながら、市民と行政の関わり方を見てきた。しかし、町田市における市民と行政との関わりは、ここで述べてきた何倍もの厚みや奥深さがある。本来は、更に時間を掛けその一つ一つを詳細に見て考察すべきであろう。とは言え、町田市では市民の活動が単に行政を補完するだけのものではなく、主体的な活動を展開し、今日では地域社会を支える重要なアクターとして認識されていることは窺い知ることができた。

昨今、“ガバナンス”という言葉を目にする。それは、公共分野においてこれまで行政が独占的な地位を占めてきたことによる非効率、非能率に対する疑問が投げかけられる中、市民やNPO、企業などの行政以外の様々な主体が地域社会において果たす役割を改めて認識し、それらが如何に連携・協力すれば、よりよい地域社会を構築していけるのかという議論を包含する言葉である。また、それは市政の基本原理を検討していく上では避けて通れない論点となるであろう。しかし、既に見てきたとおり町田市には市民と行政がともに地域を支えてきた風土がある。自治基本条例の検討にあたっては、これを下地にして“町田市型のガバナンス”というものを考えていくべきであろう。

(企画部行政管理課主事 唐澤 祐一)

◆町田市における市民活動の歩み

表 5-3

年	町田市における市民活動	市政と町田市における社会情勢	国政と国内外における社会情勢
1958 ～ 1959	58.3 町田市連合青年団結成 58.4 町田市身体障害者福祉協議会結成 58.4 町田市婦人連絡協議会結成 58.6 町内会連合会結成 58.6 商店連合会結成	58.2 市政施行（人口61,105人） 58.3 初代町田市長に青山藤吉郎氏就任 58.8 住宅商業都市に指定 59.10 市全域を都市計画区域に指定 59.10 町田市工場誘致条例公布	58.7 第1次首都圏基本計画策定 58.12 東京タワー完工 59.4 東京都知事に東龍太郎氏就任 59.9 伊勢湾台風来襲
1960 ～ 1964	61.1 学農青年部結成 61.9 町田市商工会結成 62 町田ロータリークラブ結成 63.10 市の郷土芸能指定（矢部八幡獅子舞他） 64.10 手をつなぐ親の会結成	61.12 高ヶ坂住宅入居開始 62.1 新市建設5ヶ年計画策定 62.2 交通安全都市宣言 64.5 人口10万人を越える 64.6 町田市工場誘致条例廃止 64.12 小山田緑地・大戸緑地都市計画決定	60.6 新安保条約の批准書交換、発効 60.7 池田勇人内閣成立 61.9 第2室戸台風来襲 62 キューバ危機 62.11 全国総合開発計画策定 63.11 ケネディ米大統領暗殺 64.10 東京オリンピック開催 64.11 佐藤榮作内閣成立 65.11 戦後初の赤字国債発行決定 66.2 第1回物価メーデー 67.4 東京都知事に美濃部亮吉氏就任
1965 ～ 1969	66 東京町田ライオンズクラブ結成 67.11 町田青年会議所結成	65.4 市立体育館オープン 66.5 青少年健全育成都市宣言 67.9 第1回市民自治意識調査実施 67.12 鶴川団地入居開始 68.4 田園都市線つくし野駅まで開通 68.5 長期総合計画の基本構想まとまる 68.6 境川団地入居開始 68.6 玉川学園を文教地区に指定 68.8 山崎団地入居開始 68.8 人口15万人を越える 69.4 町田木曽住宅入居開始 69.5 東名高速道路全線開通 69.9 第1回市政に関する手紙運動	68.6 小笠原諸島日本復帰 68.10 第2次首都圏基本計画策定 69.5 新全国総合開発計画策定 69.5 東名高速道路全線開通
1970 ～ 1971	71.12 手をつなぐ親の会「すみれ教室」を開設	70.1 市役所新庁舎オープン 70.3 第2代町田市長に大下勝正氏就任 70.8 市民フロアオープン 70.9 人口20万人を越える 70.9 宅地開発指導要綱制定 70.10 団地白書発表 70.11 藤の台団地入居開始 71.2 道路パトロール・すぐやる班設置 71.5 「広報まちだ」インフォメーション欄掲載 71.7 公害監視員制度発足 71.11 花いっぱい運動はじまる	70.3 日本万博博覧会開幕 71.8 円、変動相場制移行

年	町田市における市民活動	市政と町田市における社会情勢	国政と国内外における社会情勢
1972 ～ 1974	72.4 花とみどりの会発足 72.5 町田市消費者の会結成 72.10 再開発研究会発足 73.5 花壇コンクール開始 73.9 23万人の個展開催 74.3 ボランティアの会発足 74.6 第1回空き缶追放市民運動 74 藤の台子ども基金運営委員会発足 74 玉川学園文化センター運営委員会発足 74 町田市立博物館友の会発足	72.4 田園都市線すすかけ台駅まで開通 72.4 老人相談員制度スタート 72.5 「すみれ教室」を市の施設へ 72.10 ゴミ減量作戦スタート 72.11 金森市民の森誕生 72.12 集合住宅建設指導要綱制定 72 スポーツ広場事業創設 73.2 市長への手紙スタート 73.6 第1回生け垣コンクール 73.7 あきかん回収条例制定 73.7 移動スポーツ車“それゆけ広場”発足 73.9 考えながら歩くまちづくりへの提言 まともる 郷土資料館（現・市立博物館）オープン 73.11 市民生活安定対策本部 74.1 玉川学園文化センターオープン 74.5 市民サロン開設 74.6 第1回空き缶追放市民運動 74.8 福祉環境整備要綱制定（日本初のバリアフリー基準） 74.10 エンゼルママさん制度スタート	72.5 沖縄施政権返還 72.7 田中角榮内閣成立、「日本列島改造論」ブーム 73.10 オイルショック 74 安定成長へ 74.12 三木武夫内閣成立 75.6 経済企画庁が「前年度は戦後初のマインナス成長」と発表 76.2 ロッキード事件明るみに出る 76.11 第3次首都圏基本計画策定 76.12 福田赳夫内閣成立 77.6 「君が代」が国歌に、閣議決定 77.11 第3次全国総合開発計画策定 78.6 宮城県沖でM7.5の地震 78.12 大平正芳内閣成立 79 第2次オイルショック 79.4 東京都知事に鈴木俊一氏就任
1975 ～ 1979	75 消費生活センター運営協議会発足 75 「町田ゴミニティ」発足 76.8 桜美林高校全国高校野球大会で優勝 78.4 はたらけバンク事業開始 78.5 障害者をもつ親たちが子どもの一時期かりり所「仲間の家」開設	75.4 人口25万人を越える 75.4 消費者センターオープン 75.6 第1回空き缶について考える市民集会開催 75.11 ゴミ問題市民集会開催 76.7 市民ギャラリーオープン 76.7 第1回市長と主婦の語る会 77.5 原町田市民の森誕生 77.8 忠生市民センターオープン 78.7 函師・小野路歴史環境保全地域指定 78.7 地域資源化推進要綱制定 78.10 市民ホールオープン 78.12 公民館新館オープン 79.4 横浜線成瀬駅開業 79.5 第1回市民福祉のつどい 79.9 成瀬センターオープン	75.6 経済企画庁が「前年度は戦後初のマインナス成長」と発表 76.2 ロッキード事件明るみに出る 76.11 第3次首都圏基本計画策定 76.12 福田赳夫内閣成立 77.6 「君が代」が国歌に、閣議決定 77.11 第3次全国総合開発計画策定 78.6 宮城県沖でM7.5の地震 78.12 大平正芳内閣成立 79 第2次オイルショック 79.4 東京都知事に鈴木俊一氏就任

年	町田市における市民活動	市政と町田市における社会情勢	国政と国内外における社会情勢
1980	80 藤の台ホール運営委員会発足	80.4 小田急線町田駅、横浜線町田駅の両駅統合	80 モスクワ五輪に日本不参加
?	80.3 高齢者事業団発足	80.10 原町田地区市街地再開発事業が完了	80.7 鈴木善幸内閣成立
	81 明るい老後を考える会発足	81.6 手話通訳者派遣制度スタート	81.3 神戸ポートピア開幕
1984	81.8 FCまちだ全国少年サッカー大会で優勝	82.2 リサイクル文化センターオープン	
	81.10 30万人の個展開催	82.5 人口30万人を越える	
	82.7 消費者グループがつくった「まちだ石けん」一般販売を開始	82.10 つくし野センターオープン	
	82.10 花とみどりの会が「緑の交換会」を開催	82.10 木曽山崎センターオープン	82.1.1 中曽根康弘内閣成立
	84 町田市立図書館をよりよくする会結成	83.2 非核平和都市宣言	83 おしんブーム
	84.4 第1回つくし野駅前野外オペラコンサート開催	83.4 堺市民センターオープン	
	84 まちだ語り手の会発足	84.3 ボランティア交流集会	84.3 江崎グリコ社長誘拐事件
1985	85 緑地保全の森管理団体発足	84 小山田桜台団地入居開始	
?		85.6 青少年指導者賠償責任保険制度発足	85.5 男女雇用機会均等法成立
1989	86.1 町田ジュニア鼓笛バンド誕生	85 緑地保全の森事業創設	86.3 首都改造計画策定
		85.1.1 鶴川市民センターオープン	86.5 東京サミット開催
		86.1.1 セリがや会館オープン	86.6 第4次首都圏基本計画策定
		87.3 南市民センターオープン	87 地下狂乱
		87.4 中規模集会所第1号「コミュニティセンター忠生」オープン	87.6 第4次全国総合開発計画策定
	88.5 市民手づくりの「かしの木山自然公園」オープン	87.4 国際版画美術館オープン	87.1.1 竹下登内閣成立
		88.7 尾根緑道が「手づくり郷土賞」を建設大臣から受賞	88.6 牛肉・オレニン交渉決着
	89.1 暖家の会発足（後の「ケアセンター成瀬」へ）	88.8 日中友好祭開催	
	89 町田ヒューマンネットワーク発足	89.3 情報公開条例・個人情報保護条例制定	89.1 昭和天皇崩御
		89.4 地域資源回収奨励金制度スタート	89.3 東京大都市圏西部地域整備構想
		89.4 健康福祉会館オープン	89.6 宇野宗佑内閣成立
		89.8 余裕教室の開放が虫生五小で始まる	89.8 海部俊樹内閣成立
1990	90 第1回まちづくりワイワイ祭開催	89.1.0 室内プールオープン	90 バブル経済崩壊
?		90.2 町田市保健医療計画策定	
1992		90.3 第3代町田市長に寺田和雄氏就任	
		90.9 木曽森野センターオープン	
		90.10 陸上競技場・総合体育館オープン	
		90.1.1 中央図書館オープン	
	91.10 川の水をきれいにする市民会議発足	91.4 京王相模原線多摩境駅開業	91.9 首都圏基本計画・整備計画策定
	91.1.1 町田市生活排水対策協議会が発足	人口35万人を越える	91.1.1 宮澤喜一内閣成立
	92.4 第1回町田市民さくらまつり開催		
	92.4 さくらシンポジウムいん町田開催		
	92.8 町田ごみフェスタ'92開催		92.9 学校週5日制スタート

年	町田市における市民活動	市政と町田市における社会情勢	国政と国内外における社会情勢
1993 ～ 1994		93.3 町田市住宅マスタープラン策定 93.4 市民大学HATSの開校 93.9 町田市基本構想策定 93.10 町田市基本計画策定 93.11 町田市高齢社会総合計画策定 93.12 町田市福祉のまちづくり総合推進条例制定 94.3 まちだ女性プラン策定	93 米不足 93.8 細川護照内閣成立 94.4 羽田孜内閣成立 94.6 村山富市内閣成立
1995 ～ 1999	94.3 市民大学HATS卒業生の会発足 95 手話通訳奉仕員の会結成 96 町田かたかごの森を守る会結成 96.6 地域住民の手による高齢者施設「ケアセンター成瀬」オープン 98.10 町田まちづくり市民会議都市計画マスタープランへの市民提案を提出するNPOが相次いで発足 99 NPO法人6団体発足	95 「鶴見川源流自然の会」へ鶴見川源流・泉の広場管理を委託 95.4 小山センターオープン 96.5 町田市子ども憲章制定 96.6 なるせ駅前市民センターオープン 96.8 OPTIMA21町田市行政改革プラン策定 97 町田市子ども憲章実行委員会発足 98 町田国際協会発足 98.9 町田市障害者計画策定 99.3 町田・相模原両市が業務核都市に位置づけられる 99.5 子どもセンターばあんオープン 99.6 町田市都市計画マスタープラン策定 99.9 町田市緑の基本計画策定 99.11 市民フォーラムオープン	95.1 阪神淡路大震災発生 95.4 東京都知事に青島幸男氏就任 95.5 地方分権法成立 96.1 橋本龍太郎内閣成立 96 O157による食中毒多発 97.1 島根県油に口シタンカー「ナホト力」沈没、重油が流出 97. 第5次全国総合開発計画策定 97.12 介護保険法成立 98.4 NPO法制定 98.7 小渕恵三内閣成立 99.3 第5次首都圏基本計画策定 99.4 東京都知事に石原慎太郎氏就任 99.5 情報公開法制定 99.7 地方分権一括法成立
2000 ～ 2002	00 第1回ワンダフルエイジファッションショー開催 00 NPO法人16団体発足(22団体に) 01.8 日大三高全国高校野球大会で優勝 01 NPO法人16団体発足(38団体に) 02.2 町田市内に事務所を置くNPO法人が40団体になる	00.3 町田市情報化政策基本プラン策定 00.3 まちだエコプラン策定 00.3 町田市子育て・子育て支援計画策定 00 高齢者在宅サービスセンターの管理委託をNPO法人へ委託 00 ファミリーサポートセンターの運営をNPO法人へ委託 00 モデル地区街づくり検討開始(2地区) 00.10 第1回NPOのつどい開催 01.4 サン町田旭町体育館オープン 01.8 非核平和都市宣言20周年イベント開催 02.1 二十祭まちだ(新しい成人式)開催 02.2 人口385,897人	00.4 森喜朗内閣成立 00.7 九州沖縄サミット開催 01.4 小泉純一郎内閣成立 02.5 日韓ワールドカップ開催

※「協働で進める市民活動のさらなる発展に向けて」プロジェクトチームからの提言～2002年

第6章「町田市型」自治基本条例の探求

第1節 計画的行政運営

町田市では、法定計画の事業計画の策定から計画策定を始めたが、その後の急激な人口増加に伴う、社会的インフラの整備に多額な資金が必要になり、財政が逼迫したことで、策定が義務づけられていた地方自治法に基づく基本構想の策定を意図的に見送り、課題対応型の行政運営を行ってきた。

その後、人口急増が落ち着き、比較的安定した財政状況になった 1990 年代に入り、地方自治法に基づく基本構想の策定を最後の市として策定を行い、計画行政を始めることとなった。

しかし、基本構想策定の直後にバブル経済が崩壊したことで、税収の伸びが期待できず、政策的経費に充当できる財源が不足し、行政運営は困難を極めた。

そこで、新たな経営手法 N P M の考えに基づく、行政評価の概念をとり入れた計画的な行政運営に転換を図ろうとしている。

この節では、まず、町田市における計画行政の成り立ち、次に行政評価、最後に組織を検証することで、計画的な行政運営のあり方を考えて見たい。

I 計画

1 町田市における計画行政

町田市の計画行政は、法定計画としての下水道事業計画、防災計画等の事業計画に始まった。その後、1970 年代に入り廃棄物処理法の制定により、一般廃棄物処理計画が策定され、1980 年代後半には、「交通戦争」とも呼ばれた交通事故急増対策のために交通安全対策基本法の制定により、交通安全計画が策定された。

次頁の図 6-1 は、町田市における法定計画を年代順に並べたものであるが、ここからも自治体における計画内容の変化を読みとることができる。これらの計画は、特定の政策内容に関して各自治体が所定のプログラムを執行するための制度であり、個別の法令によって、国・都道府県・市町村それぞれ三段階での計画策定が規定されていることが多い。⁶⁹

そして、1969 年の地方自治法の改正に伴い、本来であれば、策定が義務付けられていた基本構想を、急激な人口増加の影響を受け、都市基盤整備に膨大な財源が必要となり、計画的な行政運営ができる状況ではなかった町田市では、その策

⁶⁹ 自治体における企画と調整 打越綾子(2004 年、日本評論社)p19

定を見送ってきたが、1990年代に入り、バブル絶頂期の比較的安定した市税収入の下、健全な財政運営を担えるようになり、地方自治法に基づく法定計画の町田市長期計画（基本構想・基本計画）を策定している。

さらに、1990年代に自治体における計画策定に変化が見られるようになった。それは、各省庁が地方自治論議の浸透を受けて、それぞれの政策分野の包括的な計画策定権限を自治体に付与するようになったことが影響を与えたことによる。

そして1990年代以降劇的に計画が増加していることが伺える。これにより高齢社会総合計画、都市計画マスタープランをはじめとする政策分野別基本計画を策定することとなったが、あくまでも国が定めた準則に従う形での計画的な行政運営を行ってきた。

ここで言う、政策分野別基本計画とは、各政策分野の課題を体系化し、その解決に向けて手段を整理し、事前の調整を図るシステム⁷⁰を言う。

この計画は、総合計画のように直接的に行政活動全般を束ねる計画ではないが、所管体系を超える基本計画が複数折り重なることにより多様な価値観やニーズをカバー⁷¹するものと考えられている。

一方で、国の法的整備が追いつかず、計画行政の進展や自治体を取り巻く激しい環境の変化を受け、自治体独自の政策展開をする必要性に迫られていた分野では、その後、ある程度、法が整備されたが、環境基本計画や男女平等推進計画などの法に策定の根拠は置くものの義務づけではなく、自治体の判断に基づき制定される計画が増えている。この最終的に自治体の判断へ委ねる計画策定の方法は、地方分権の推進に伴い益々増加すると考えられる。加えて、法定計画で

表 6-1

策定年	法定計画名
1963	町田市公共下水道事業計画
1968	町田市地域防災計画
1973	町田市一般廃棄物処理計画
1988	町田市交通安全計画
1993	町田市高齢社会総合計画
1993	町田市住宅マスタープラン
1993	町田市生活排水対策推進計画
1994	町田市基本構想
1994	町田市基本計画
1996	町田市行財政改革プラン
1997	町田市栄養指導計画
1997	町田市農業振興計画
1998	町田市障害者計画
1998	町田市ふるさと21健康長寿のまちづくり基本計画
1998	町田市都市計画マスタープラン
1999	町田市子育て・子育て支援計画
1999	町田市緑の基本計画
1999	町田市エコプラン
2000	町田市情報化政策基本プラン
2000	町田市保健医療計画
2000	町田市駐車場整備計画
2002	町田市男女平等推進計画
2002	町田市地域高齢者住宅計画
2002	町田市中心市街地活性化基本計画
2002	町田市21世紀商店街づくり振興プラン
2002	町田市環境基本計画
2003	町田市高齢者保健福祉計画
2003	町田市介護保険事業計画
2003	町田市母子保健計画
2004	町田市地球温暖化防止実行計画

⁷⁰ 自治体における企画と調整 打越綾子(2004年、日本評論社)p16

⁷¹ 同上

はあるが国の準則を超える形で基本構想・基本計画が策定されている。

この様に町田市の計画も、初期の事業計画から国の準則に従った形での法定計画、その後の独自の政策的意図を持った計画へと進展を見せている。

2 計画行政の創生

(1)基本構想

地方自治体計画の根幹となる基本構想は、地方自治法第2条第4項で「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」と規定され、策定が義務づけられている。

この義務づけには、当時の自治省の委託研究による「市町村計画策定方法研究会報告書」[1966(昭和41)年]により、基本構想・基本計画・実施計画の三層構造が示され、基本構想は市町村又は市町村の存する地域社会の将来目標及び目標達成のための基本施策を明らかにし、基本計画及び実施計画の基礎となるべきものであるとの役割が明記されたことが背景にある。

これにより、各自治体では、挙って基本構想を議決するとともに、各部門ごとの施策を体系化した基本計画、体系化された施策を実行するための実施計画を策定した。

このような動きの中で、町田市においても青山藤吉郎市長（初代）が長期総合計画策定委員会を発足させ、1970(昭和45)年2月に町田市‘70プラン（長期総合計画）を公表した。このプランは、基本構想・基本計画からなり、基本構想では「高度な文化に支えられ、緑と太陽のひろがる健康で美しい居住の都市」「新しいショッピングと健全な娯楽が楽しめる、豊かな商業都市」の二つの将来都市像を掲げ、基本計画では今後10年間で達成すべき10の主要プロジェクト（町田駅前中心市街地の再開発、大地沢ランドの建設、各地区のコミュニティ市民センター建設など）を定め、その後のハード整備に関する市政運営に大きな影響を与えた。

しかし、町田市では、1958(昭和33)年8月に相模原市と共に首都圏整備法に基づく住宅商業都市の指定を受けたことにより、当時、首都圏における大型開発活性化の影響を受けていた。具体的には、日本住宅公団（現・独立行政法人「都市再生機構」）が鶴川団地、山崎団地、藤の台団地などを、東京都住宅供給公社が高ヶ坂住宅、境川住宅、町田木曽住宅などを始めとする一団地当りの入居者数が一万人を超える幾つもの大型団地開発を行ったことによる急激な人口増加が起っていた。

これにより町田市にも膨大な数の市立小中学校建設⁷²や町田駅までの通勤通学経路を確保するため道路整備などの居住環境整備が求められたことにより財政運

⁷² 現在の市立小中学校総数(59校)の約4割(23校)が1970年代に開校

営が逼迫（ひっぱく）することとなった。そこで町田市‘70プランの実現性は疑問視されると共に、計画の発表直後に市長が交代したことにより、この計画の基本構想は、議会の議決を受けることはなく、法定計画としての認知はされなかった。

(2)町田市長期構想(庁内計画)

1975(昭和 50)年になると、社会動向の変化もあって団地建設は一段落し、学校建設や中心地域の下水道整備など最低限必要な施設整備も一応の展望が見え始めたことにより、市政を取り巻く課題は「団地開発の沈静化に伴う市民の流入から定着傾向へなったこと」「最低限の基盤が整ったこと」「商業文化機能の拡充が求められていること」「充足から充実を求める市民の多様な価値観が芽生えてきたこと」の以上4つの点に要約される大きな転機を見せた。

そこで、町田市でも将来を見据え、市民と行政が主体的な意欲をもって、まちづくりを進めていくため、共通して踏まえるべき基盤、めざすべき方向、共に果たすべき努力を掲げる必要性が求められた。

しかし、当時の大下勝正市長（第2代）が「地方自治法」に基づく基本構想より、より柔軟性のある庁内計画として策定することを打ち出したため、1981(昭和 56)年に市長の私的諮問機関として長期計画審議会（会長 原 定繁 町田市都市計画審議会会長）を組織して検討に着手し、1983(昭和 58)年 3 月に町田市長期構想 答申を公表した。

この長期構想は、将来像「多摩丘陵にはばたく市民文化都市」、将来像を実現するための4つの柱「多摩丘陵の水と緑の織りなす風土に暮らす」「市民の自主性と連帯による文化の創造」「誰もがいきいきと暮らせる福祉社会の実現」「多様な都市環境と地域産業の形成」及び「まちづくり12の構想」で構成され、その後の各分野における市政運営に大きな影響を与え、精力的な事業展開が行われている。

(3)町田市基本構想(第1次)

町田市での行政課題は量の増大もさることながら、質の面でも大きな変化が生じてくることなど、これからの行政課題に円滑に対応すると共に、市民のニーズに即したまちづくり行政を推進するためには、市民にも解りやすいまちづくりの規範を持つことの重要性を認識する機運が高まった。そこで、これまで庁内における行政運営の指針としてきた町田市長期構想[1983(昭和 58)年策定]が策定後、約 10 年間を経たことを機に、この長期構想を継承、発展させていくという考え方に基づいて、寺田和雄市長は、1991(平成 3)年に長期計画審議会（会長 日笠 端 東京理科大学教授）を組織し検討を行い、この審議会の答申をベースに町田市基

本構想（案）を作成し、1993(平成 5)年に地方自治法に義務づけられた基本構想を最後の策定市として、議会の議決を受けた。

町田市基本構想（第 1 次）は、前述の「市町村計画策定方法研究会報告書」に基づき、基本構想・基本計画・実施計画の三層構造が示され、①将来都市像「多摩丘陵にはばたく市民文化都市」、② 5 つの基本目標「多摩丘陵の風土を愛する環境重視のまち」「一人ひとりの個性が光る教育・文化のまち」「自主と連帯の精神でつくる福祉と健康のまち」「明日のメッセージを発信する活力と創造のまち」「多摩の”心”にふさわしい舞台装置充実のまち」、③将来人口「450,000 人」、④将来都市像・基本目標を達成するための「施策の大綱」及び⑤行政運営の基本指針「基本構想の推進に向けて」で構成されている。

この町田市基本構想は 1994(平成 6)年を初年度とし、20 年の計画期間としている。

なお、地方自治法に義務づけられた基本構想の最後の策定市に関しては、自治省振興課（現総務省市町村課）が実施した調査「基本構想の策定状況及び基本構想と関連する基本計画、実施計画の策定状況等についての調査」⁷³からも町田市の基本構想に関する政策の転換が見える。この調査のうち「基本構想未策定市の状況」図 6-2 において基本構想未策定市 6 市のうち、「市長の方針により策定しない」と回答したのは 1989(平成元)年当時では 1 市（町田市）だけとなっている。前述のとおり、1993(平成 5)年に町田市が基本構想の議決を受け法定計画を策定したことにより、1995(平成 7)年の調査結果では、唯一政策的な意図を持って基本構想を策定していなかった市がなくなっている。

基本構想未策定市の状況

表 6-2

	基本構想未策定市	基本構想未策定の主たる理由									
		他の計画により代用可能だと誤認していた	市長の方針により策定しない	財政再建を優先させたい	構想策定のための庁内体制の確立に手間取った	他の計画の策定作業を基本構想策定に優先させた	素案が多いため、計画に重大な影響がある	構想の内容に不確定要素が多いため	既存基本構想の改選時に当分の間、既存基本構想の計画期間終了後に災害が発生し、改定体制の整備が遅れた	既存基本構想の計画期間終了後に災害が発生し、改定体制の整備が遅れた	その他
1989 (平成元)年	6	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1
1995 (平成7)年	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2

⁷³ 野崎喜義「市町村の基本構想等の策定状況について」『地方自治』第 510 号平成 2 年 5 月号地方自治制度研究会 68 頁／伊達雅之「市町村の基本構想等の策定状況について」『地方自治』第 590 号平成 9 年 1 月号地方自治制度研究会 30 頁

(4)町田市基本計画(第1次)

基本計画にとりあげるべき事項を前述の「市町村計画策定方法研究会報告書」では、市町村の規模の大小、社会的経済的構造、自然的条件又は地域としての課題、行財政上の問題等の差異により市町村ごとに重点の置き方があってもよいが、基本計画は行政の総合計画として策定されるべきものであることにかんがみ、すべての行政分野にわたることが必要としている。

町田市基本計画(第1次)でもこれに従い、町田市基本構想(第1次)を達成するための分野別の計画体系を示すとともに、重点的に取り組むべき施策を位置づけるものとした。

そして、基本構想に定めた「5つの基本目標」及び行政運営の基本指針「基本構想の推進に向けて」を第1水準として、次に同じく基本構想に定めた「施策の大綱」を第2水準として、さらに基本計画に定めた「施策展開の方向」を第3水準として、町田市のすべて施策・事業について三段階に分類した基本構想・基本計画体系コードを振ることにした。

これにより、町田市のすべての施策・事業は、従前から位置づけられていた地方自治法に基づく予算科目[款一項一目一節(細節)]に加え、町田市基本構想・基本計画に基づく体系コード[基本目標一施策の大綱一施策展開の方向]を持つことになり、予算体系管理と基本構想・基本計画体系管理による二重管理体制の形態をとることになった。

なお、基本計画(第1次)は、1994(平成6)年を初年度とし10年の計画期間としている。

(5)町田市実施計画(第1次)

実施計画は、前述の「市町村計画策定方法研究会報告書」では、基本計画で定められた施策の大綱を現実するための行財政の中において、どのように実施していくかを明らかにするための計画と位置づけており、計画としてとりあげるべき事項は、事業計画(市が実施の主体となる施策又は事業で計画期間内に実施するものに関する計画で事業の種類、内容、施行箇所、事業量、実施年度、事業及び財源が表記されたもの)及び財政計画から構成するとされている。

町田市実施計画でもこれに従い、各部局における主要な実施事業のうち政策的・投資的な事業に関する3か年計画(種類、内容、施行箇所、事業量、実施年度、事業及び財源を表記)と財源構成表からなる計画として1995(平成7)年に策定された。

この基本構想・基本計画・実施計画からなる三層計画のスタートにより、課題対応型の行政運営から計画行政へ大きく舵を切ることになり、特に町田市実施計画においては3か年の政策的な事業について事業実施を事前査定する仕組みを整

え、将来を見据えた財源の確保及び年度間の財源調整が図られることとなった。このことは、事業量、財源など変動要因を縫合するという性質の計画となったことを意味しており、当初予算見積もりに先立ち、毎年計画のローリングが実務上必要になった。

この町田市実施計画は、基本計画の下位計画として体系上の網羅性を持ったこと及び当初予算見積もりに先立ち毎年計画のローリングを行うシステムを持ったことにより全ての事業が一覧化されるという計画的な行政運営としては利点を得た。しかし、各部局の今後３年間の事業計画が一覧化されたことにより部局間の競争意識を生み出し、結果的に各部局は新規事業を競い合うこととなり、新年度予算の獲得手段になった。これにより、すべての新規事業及び前年度より増額する事業は、町田市実施計画の査定の俎上に上るという「新規事業の呼び込み」が起こることとなった。

さらに、町田市実施計画は、毎年ローリングすることで、事業額が毎年変化することになった。事業額が変化する理由として各部局が今後３年間の財源構成まで見積もるため、補助金、起債等の一般財源以外の財源を最大限に計上することにある。補助金、起債等の額は基本となる補助率は決まっているが、実際には、国、東京都の当該年度の予算額により採択されるものとなっており、100%交付されることは、ほとんどないことによる。このことにより、当該年度における事業を実行するための計画としての精度は向上するという計画管理上の利点を得た。しかし、このことは、財政需要が計画に影響を与えるようになったことを意味しており「お金が計画を引っ張る」こととなった。

[町田市実施計画（第１次）の調製手続]

①実施計画調票

実施計画策定事務要領に従い、各部及び執行機関は、実施計画事業に関して、今後３か年の事業費及び想定される財源構成の見積りを行い、調票及び添付資料を作成し、企画部企画調整課に提出。

②実施計画査定

企画部企画調整課では、各部及び執行機関に対して事情聴取を行うとともに、提出された調票及び添付資料の査定を行い各部に査定結果を内示。

各部では、内示結果に対して復活要求が必要な場合には、まず、助役査定に臨み、復活できない場合はさらに市長査定に臨み、実施計画事業の復活折衝が行われ、再度の査定によって決定。

③予算調整

決定された実施計画に基づき、各部及び執行機関では、実施計画事業として、当該年度分について、予算見積書及び提出書類一覧表に基づく資料を作成し、企画部財政課に提出し、当該年度の予算調製に加えられる。

3 財政が計画に与える影響

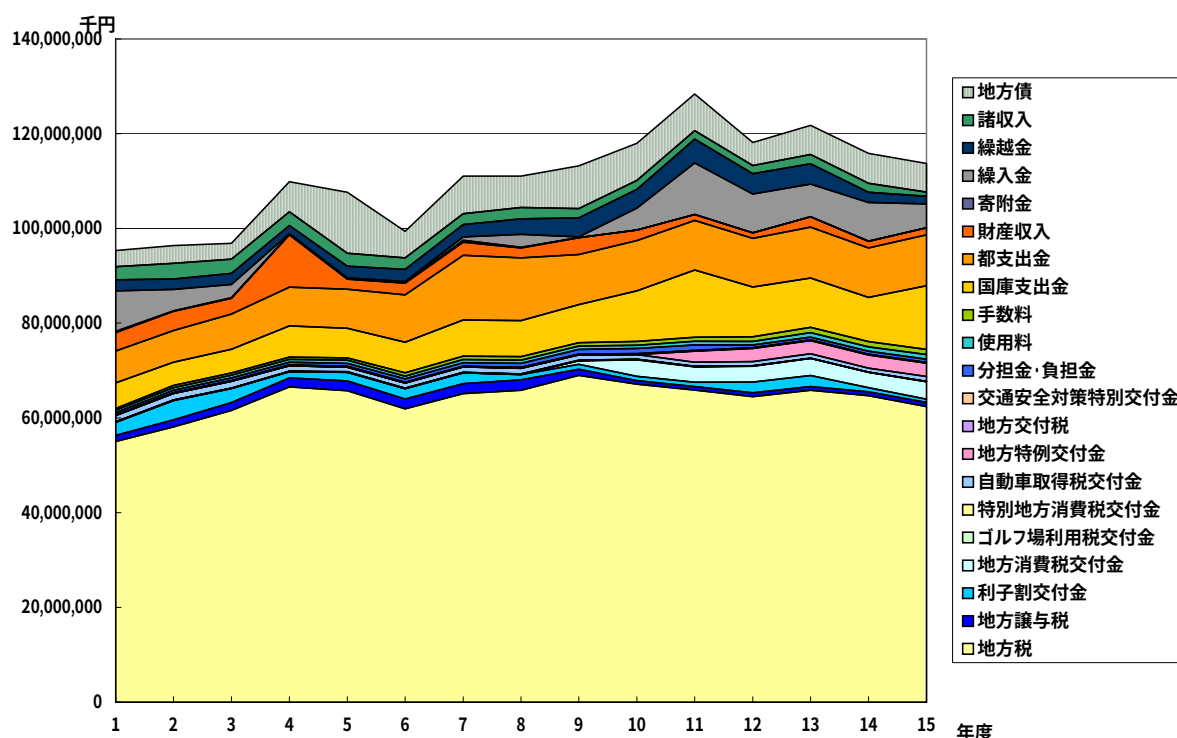
(1) 町田市財政の特徴

町田市は、首都圏の急激な人口増加の影響を受け、中核都市としての成長を続けてきた。この人口増加は、町田市に比較的安定した税収をもたらし、健全な財政運営を行って来た。

そして、歳入面から市の財政状況を見ると、歳入決算額に占める費目別の割合は市民税や固定資産税などの地方税が中心であり、地方税を除くと、国庫支出金、都支出金の割合が比較的高い。この国庫支出金は法定受託事務に対する負担金が多く、都支出金は個別事業に対する補助金を中心であり、町田市の一般財源の使途に応じて変化する。

町田市の歳入財源構成

図 6-3



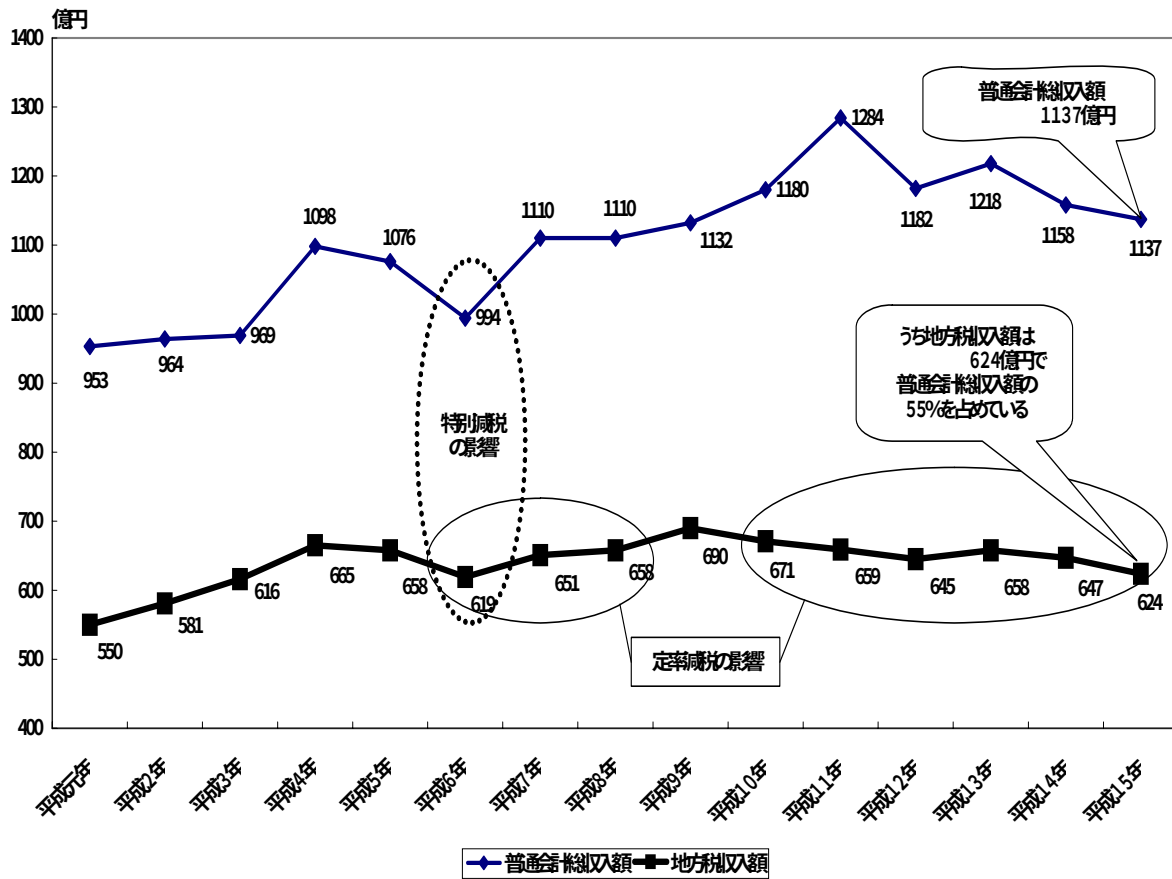
(2) 町田市における総収入額の漸減傾向

町田市の普通会計総収入額において、過去 10 年間の推移では、1994(平成 6)年度に特別減税の影響から大きく減少したものの、全体としては増加しており、2002(平成 14)年度の普通会計総収入額は 1,158 億円となっている。

一方、町田市の基幹収入である地方税は、1994(平成 6)年度における特別減税の影響を受けて 619 億円となり、その後微増傾向が続いていた。しかし、1999(平成 11)年度をピークに減少に転じ、以降毎年漸減傾向が続いている。このことは、町田市の運営にとって政策的に使える自主財源がなくなることの意味している。

歳入決算額の推移

図 6-4



(3) 町田市基本計画(第1次)の改定

町田市基本計画策定後の数年間で社会・経済情勢はかつてないほど急激に変化し、人口・財政など計画策定時の前提条件を大幅に修正し、優先度を意識した施策の選択を行う必要が生じた。

そこで、1997(平成 9)年に長期計画懇話会(座長 荒木重雄 桜美林大学教授)を組織し、懇話会の助言のもと 1999(平成 11)年 3 月に町田市基本計画(前期改定版)を策定した。この改定では、2003(平成 15)年度を目標年次とする後半期の見直しとして町田市基本構想は改定の対象から外したため、計画の構成を改定することは出来ず、「施策展開の方向」についてのみ見直す内容となり、懇話会からの意見を十分には反映することができなかった。そのため、最後に座長から「2004年に始まる新基本計画の策定に際しては、①将来の変化を見通し、先見性のある発想の転換を図るべきである。②政策の優先順位を明確にすべきである。③施策の目標の実現を明確にすべきである。④市民参加システムの確立をすべきである。」との所感が出されることとなった。

(4) 町田市実施計画への財政面による打撃

町田市基本構想・基本計画（第1次）は特別減税があった1994(平成6)年に始まり、ちょうど打撃を受けた翌年の1995(平成7)年に町田市実施計画はスタートした。計画スタート時から荒波を受けた計画運営は、当初の3か年はがまんをしながら展開してきた。当たり前の事ながら、町田市にとって経常経費は通常毎年同額で推移する性質を持っている。そこで、歳入予算が漸減傾向になると、経常経費も低減させないと財政運営上破綻を来す。まして、町田市実施計画における政策的経費は、通常歳入額の伸びを財源として賄ってきた。

つまり、歳入予算が漸減傾向の中で政策的経費を生み出すためには、経常経費を削減させるか、現在実施している事業を廃止するなどスクラップアンドビルドが必要になる。このような状況においても、町田市では、実施計画の仕組みを維持するため、予算編成においても以下のことを実施し、政策的経費を生み出すことの努力をしてきた。

- ① 1998(平成10)年度予算編成では一律マイナス10%の予算シーリング
- ② 1999(平成11)年度予算編成ではマイナス5～10%の予算シーリング
- ③ 2000(平成12)年度予算編成では町田市行財政改革推進計画に基づく1係1事務事業見直しを行い、2000(平成12)年度～2002(平成14)年度の3か年で30億円削減
- ④ 2003(平成15)年度では各部予算枠配当（各部毎の予算上限額を設定）

しかし、景気の回復を期待して続けてきたこれらの努力も6年間で限界となり、2004(平成16)年度から町田市実施計画は、予算編成と同時期に策定することに転換し、予算編成における政策的・投資的経費採否の役割担うこととなり、実質的な計画運営の制度としては財政上の大きな打撃を受け、実施計画は誕生10年でその役目は大きく変化したと考えられる。

4. 新たな計画行政の展開

(1)町田市基本構想(第2次)

このような状況のなかで、町田市では、基本構想・基本計画を全面的に見直すこととした。町田市基本構想（第2次）では、何をを目指すのか、どれだけ達成するのかという目標を明示することにより、市民に成果がわかることを目指すとともに、政策を立案し、目標を示し、その成果を確認する「政策責任」と目標の達成に向けて具体的な事業を立案・推進し、市民に対する説明責任を負う「執行責任」の区分と両立という考えに基づいて策定することとした。

そして、2004(平成16)年に町田市基本構想（第2次）は議決を受け、前述の「市町村計画策定方法研究会報告書」の構成には囚われず、基本構想を「新しい時代の都市経営を行うにあたり、基本理念、町田市が目指すまちのすがた（都市像）、

行政経営のすがた（経営像）を明らかにする、町田市におけるまちづくりの基本指針」として独自の位置づけをしている。

なお、基本構想は、2004(平成 16)年を初年度とし 10 年の計画期間としている。

(2) 町田市基本計画 (第 2 次)

町田市では、町田市基本計画（第 2 次）を「基本構想を受けた市の最上位計画として、都市像の実現に向け達成すべき状態と重点的に取り組む方向を明らかにした『まちづくり編』と、経営像の実現に向け行政経営全体の改革すべき方向を明らかにした『経営編』により、他の計画をコントロールする計画」として独自の位置づけをしている。

基本計画の構成としては、図 6-5、図 6-6 のとおり基本構想に掲げた都市像の実現に向け「基本目標」（人を主体としたまちの達成状態を目標として示したもの）、「重点目標」（基本目標を達成するための下位目標）、「個別目標」（重点目標を達成するための下位目標）からなり、「個別目標」には目標がどの程度達成されたかを評価する「成果指標」を示している。

成果指標とは、個別目標がどの程度達成されたかを測定するための「物差し」であり、成果指標に示した目標値の達成度合いによって評価するものとした。この基本計画は、人の活動を中心とした、行政分野にとらわれない目標体系の計画となっているため、次の視点に基づき成果をとらえることとした。(表 6-7 参照)

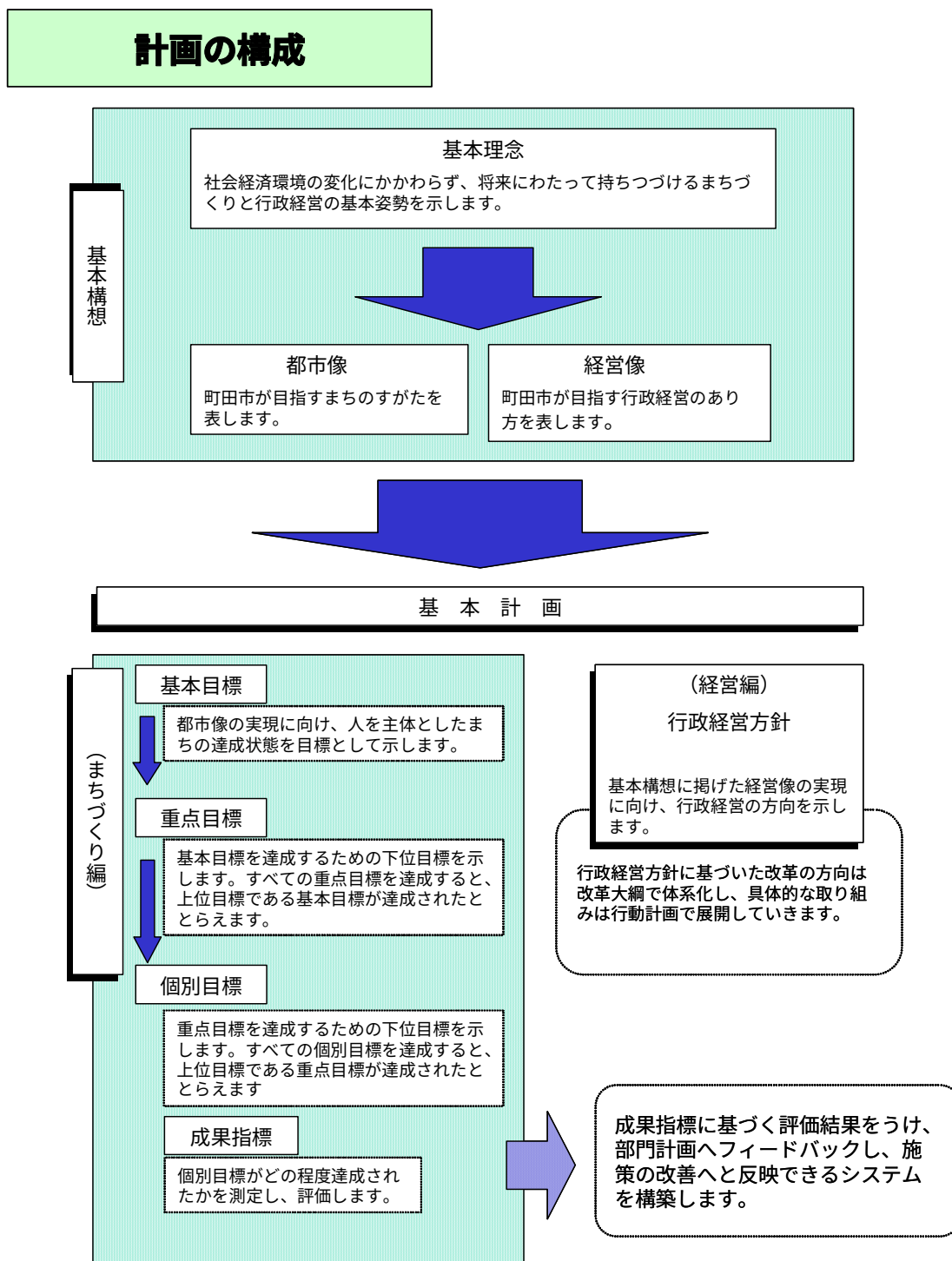
- ① 社会の状態—「人が活動した結果、社会がどのような状態になっているか」という社会成果としての視点。成果は、各種統計調査における社会指標がどのように推移しているかを把握することで測定する。《指標の例》「中心市街地における年間販売額（商業統計）」／「就業者のうち、市内で働く市民の割合（国勢調査）」
- ② 人の状態—「人がどのような状態となっているか」という市民を対象とした視点。成果は、市民意識調査を実施し「実際に行動している市民」や「実感できる市民」の割合がどのように推移しているかを把握することで測定する。《指標の例》「地域の人たちとお互いに挨拶している市民の割合」／「まちの景観に親しみが持てると感じる市民の割合」

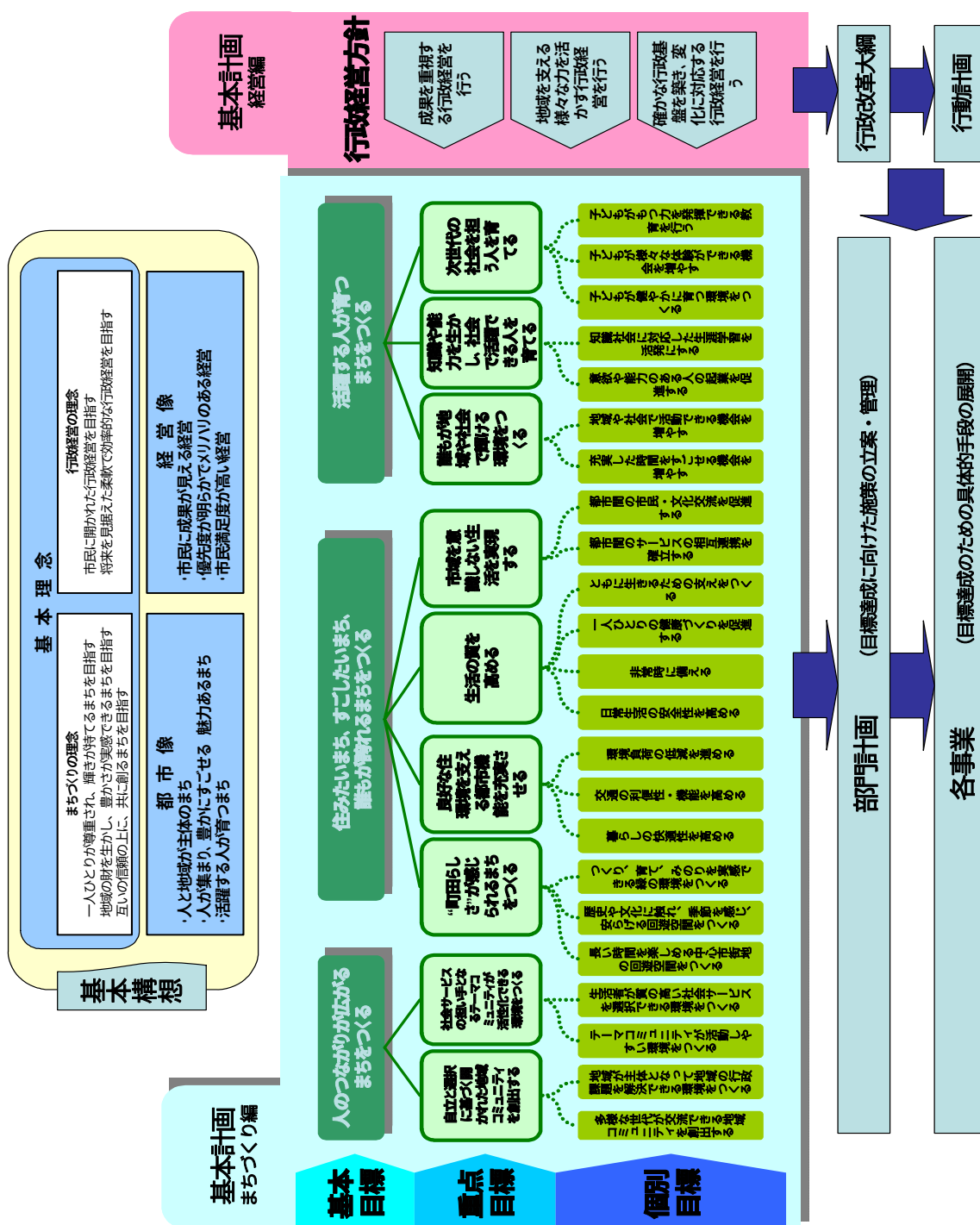
なお、既存の統計資料や意識調査等に成果指標として活用できるデータがなく、現段階では成果指標に現状値、目標値を設定できなかったものについては、既存の市民意識調査や統計資料などから、成果指標を補うことのできるデータを選び、「代理指標」として設定した。

そして、基本構想に掲げた経営像の実現に向け「行政経営方針」を示している。

なお、基本計画の計画期間は、基本構想に合わせ 2004(平成 16)年を初年度とし 10 年の計画期間としている。

図 6-5





成果指標		単位	現状値 (基準時)	目標値 (2013)
基本目標Ⅰ 人のつながりが広がるまちをつくる	重点目標Ⅰ 自立と選択に基づく開かれた地域コミュニティを創造する	多様な世代が交流できる地域コミュニティを創出する		
	地域の人たちとお互いに挨拶している市民の割合	%	---	
	*近所の人と挨拶を交わしたり話をしている市民の割合	%	77.3 (2002)	90.0
	困った時に近所に相談できる人や手助けを求められる人がいる市民の割合	%	---	
	*住民同士のつながりに必要な場や機会が身近にあると感じる市民の割合	%	27.9 (2002)	60.0
	地域コミュニティの活動に参加している市民の割合	%	---	
	*地域の清掃やごみ拾いをしている市民の割合	%	40.6 (2002)	65.0
	*花壇の手入れや落ち葉掃きをする市民の割合	%	45.4 (2002)	60.0
	*地域のお祭りや行事に参加している市民の割合	%	30.5 (2002)	50.0
	地域が主体となって地域の行政課題を解決できる環境をつくる			
	事業実施の優先度が明らかになっている地域コミュニティの割合	%	0 (2003)	100.0
	地域に還元された金額	千円	0 (2003)	
	*地域をよくするための活動を行っている市民の割合	%	20.0 (2003)	45.0
	*自治会・町内会などが担っている公的な地域サービスの数	サービス数	---	
	テーマコミュニティが活動しやすい環境をつくる			
	社会サービスを展開している団体数	団体数	調査中	
	行政から一定期間以上、運営費補助を受けている団体数	団体数	調査中	
	サービス供給者の満足度	得点	---	
	生活者が質の高い社会サービスを選択できる環境をつくる			
	社会サービスの質が高まっていると実感している市民の割合	%	---	
	サービスの情報を開示している団体数	団体数	---	
	社会サービスを利用した人の満足度	得点	---	
基本目標Ⅱ 住みたいまち、すごしたいまち、誰もが誇れるまちをつくる	重点目標Ⅱ 「町田らしさ」を感じられるまちをつくる	長い時間を楽しめる中心市街地の回遊空間をつくる		
	来街者が訪れた平均店舗・施設数	箇所/人	---	
	来街者の平均滞在時間	時間	---	
	町田駅周辺は魅力的な中心街となっていると感じる市民の割合	%	43.6 (2002)	70.0
	中心市街地への来街者数	千人	614	675
	週に一度以上中心市街地を訪れる来街者の割合	%	65.8 (2002)	
	中心市街地における年間販売額	百万円	247,339 (1997)	
	歴史や文化に触れ、季節を感じ、安らげる回遊空間をつくる			
	市内に魅力ある観光・散策スポットやイベントがあると思う市民の割合	%	---	
	*市内に魅力ある散策スポットやイベントがあると思う市民の割合	%	40.9 (2002)	70.0
	*市内の観光スポットや祭り・イベントに出かける市民の割合	%	28.2 (2002)	50.0
	市内の文化施設や公園を訪れた人の満足度(施設、企画等)	得点	---	
	*主要なイベントの集客数	人	144,250	
	市内の散策コースを訪れた人の満足度(アクセス、回遊性)	得点	---	
	*市内の散策コース数	数	10	
	つくり、育て、みのに実感できる緑の環境をつくる			
	自然との触れあいの結果、重要だと感じた市民の割合	%	---	
	*自然に親しみ触れあうことのできる場所や機会があると感じる市民の割合	%	55.4 (2002)	80.0
	里山管理活動、援農活動、自然環境保全活動に関わっている人数	人	---	
	*里山管理活動、援農活動、自然環境保全活動が行われている箇所数	箇所	43 (2004)	
	市内で生産された農産物を買うように心がけている市民の割合	%	---	
	*地場農産物を学校給食で使用している小学校の割合	%	28.2 (2001)	100.0
市内で、みのに(収穫や収穫物の加工)を体験したことがある市民の割合	%	---		

成果指標		単位	現状値 (基準時)	目標値 (2013)	
基本目標Ⅱ 住みたいまち、すこしいまち、誰もが誇れるまちをつくる	重点目標Ⅱ 良好な住環境を支える都市機能を充実させる	暮らしの快適性を高める			
		食料品や日用品などの買い物に困らないと感じる市民の割合	%	72.0 (2002)	85.0
		高齢者や子どもが安心して通行できると感じる市民の割合	%	20.4 (2002)	50.0
		誘導居住水準を満たしている住居の割合	%	40.1 (1998)	67.0 (2015)
		まちの景観に親しみが持てると感じる市民の割合	%	42.1 (2002)	75.0
		街路樹や花壇など身近な緑に親しめると感じる市民の割合	%	64.5 (2002)	80.0
		交通の利便性・機能を高める			
		最寄り駅まで公共交通機関(バス)を利用する市民の割合	%	---	
		*公共交通機関(電車・バス)を利用して通勤・通学する市民の割合	%	49.2 (2002)	60.0
		ラッシュピーク時の、最寄り駅までの公共交通機関による所要時間が15分以内である市民の割合	%	---	
		*最寄り駅までの所要時間が15分以内の市民の割合	%	50.1 (2002)	70.0
		鉄道やバスなどが整っており便利であると感じる市民の割合	%	49.0 (2002)	70.0
		ラッシュピーク時における、町田駅～新宿駅の平均所要時間	分	50	40以下
		ラッシュピーク時における混雑率(小田急線・横浜線)	%	190 (小) 203	
		環境負荷の低減を進める			
		一人一日あたりのごみ・資源排出量	g	738 (2000)	679.0
		一人あたりのエネルギー消費量	GJ	47.36 (2000)	40.73
		ペットボトルやトレイをスーパーやコンビニに持っていく市民の割合	%	56.3 (2002)	65.0
		詰替用製品を購入したり、過剰包装を断っている市民の割合	%	---	
		二酸化炭素排出量	t	1,567,003 (2000)	1,504,323
		水質に関する環境基準達成率 対象河川: 境川・鶴見川・恩田川 対象項目: pH、BOD、SS、DO	%	境川 BOD 85 鶴見川 pH 88 恩田川 pH 75 それ以外の項目は100 (2001)	すべて 100.0
		みどり率	%	47.8 (1997)	

成果指標		単位	現状値 (基準時)	目標値 (2013)	
基本目標Ⅱ 住みたいまち、すこしいまち、誰もが誇れるまちをつくる	重点目標Ⅲ 生活の質を高める	日常生活の安全性を高める			
		生活の安全が守られていると感じる市民の割合	%	---	
		人口千人あたりの犯罪発生件数 (認知件数)	件/千人	16.4 (2002)	
		* 防犯体制が整っており安心でき と感じる人の割合	%	23.5 (2002)	70.0
		大気に関する環境基準達成率	%	SPM 0 Ox 0 その他の 項目は 100 (2001)	すべて 100.0
		法定感染症り患者数	人	2	
		過去5年間に消費者トラブルに巻 き込まれたことのある市民の割合	%	---	
		* 消費相談件数	件	3,749 (2002)	
		非常時に備える			
		非常時に何をすべきか理解してい る人の割合	%	---	
		災害に備えて何らかの対策をして いる人の割合	%	---	
		* 災害発生時の避難場所を確認 している人の割合	%	66.1 (2002)	80.0
		* 建物不燃化率	%	48.0	
		一人ひとりの健康づくりを支援する			
		健康であると感じている市民の割 合	%	---	
	* 国民健康保険加入者の平均受 診回数	回/年	7.5 (2002)		
	日頃から意識的に身体活動や運 動を行っている市民の割合	%	---		
	* 近所を散歩している市民の割合	%	58.7 (2002)	75.0	
	ともに生きるための支えをつくる				
	就業可能な生活保護世帯のうち、 就業できた割合	%	---		
	ドメスティックバイオレンスの相談 件数	件	110		
	介護サービスを利用した人の満足 度 (介護を必要とする人)	得点	---		
	介護サービスを利用した人の満足 度 (介護を必要とする人をかかえ た家族など)	得点	---		
	* 障がいの有無に関わらず同じよ うに暮らせる環境であると感じる 市民の割合	%	21.8 (2002)	60.0	
	障害者雇用率	%	1.31	1.8	
	かかりつけ医を持つ市民の割合	%	56.0 (1999)	100.0	
	救急の場合も安心して利用できる 医療機関があると感じる市民の割 合	%	30.0 (2002)	60.0	
	性別、信条、職業、国籍などによ る差別がないと思う市民の割合	%	---		
重点目標Ⅳ 市域を豊かでない生活を営み続ける	都市間のサービスの相互連携を確立する				
	近隣市のサービスの求める市民 のうち、サービスを受けている市 民の割合	%	---		
	* 近隣市との交流や施設の相互 利用が活発に行われていると感じ る市民の割合	%	14.9 (2002)	55.0	
	都市間の市民・文化交流を促進する				
	国内外の他地域との交流がさか んであると感じる市民の割合	%	---		
	* 国際交流活動がさかんであると 感じる市民の割合	%	6.8 (2002)	45.0	
	市内にいて、他の地方の産物を 買ったり、文化を見ることができ る市民の割合	%	---		
他都市との交流イベントの集客数	人	---			

成果指標		単位	現状値 (基準時)	目標値 (2013)
基本目標Ⅲ 活躍する人が育つまちをつくる	重点目標1 誰もが地域や社会で活躍できる環境をつくる	充実した時間を過ごせる機会を増やす		
		気軽に学習・スポーツ・文化・芸術活動を行える場がある市民の割合	%	---
		*気軽に学習・文化活動を行える場がある市民の割合	%	23.4 (2002)
		*市の主催する学習・講座等に参加している市民の割合	%	11.3
		*自主的な活動を行う機会や場があると感じる市民の割合	%	18.7 (2002)
		様々な芸術・文化にふれることができると感じる市民の割合	%	20.6 (2002)
		趣味や楽しみを持っている市民の割合	%	---
		地域や社会で活動できる機会を増やす		
		地域活動・社会活動が活発だと感じる市民の割合	%	---
		*ボランティア活動に気軽に参加できると思う市民の割合	%	12.4 (2002)
	重点目標2 知識や能力を生かし、社会で活躍できる人を育てる	*障がい者へのボランティア活動をしている市民の割合	%	12.9 (2002)
		*自分たちの活動を地域づくりに役立てることができると思う市民の割合	%	14.3 (2002)
		意欲や能力のある人の起業を促進する		
		市内事業者の取引額	億円	7,831
		*市内には新しい産業や創造的な企業が生まれていると感じる人の割合	%	8.1 (2002)
		就業者のうち、市内で働く市民の割合	%	38.9 (2000)
		*市内には様々な就業の場があると感じる人の割合	%	11.2 (2002)
		知識社会に対応した生涯学習を活発にする		
		過去5年以内に教育機関で学んだ(学んでいる)社会人の割合	%	---
		*知識や技能を習得するための学習の機会があると感じる人の割合	%	17.5 (2002)
		インターネットを利用している市民の割合	%	45.4 (2002)

成果指標		単位	現状値 (基準時)	目標値 (2013)
基本目標Ⅲ 活躍する人が育つまちをつくる	重点目標3 次世代の社会を担う人を育てる	子どもが健やかに育つ環境をつくる		
		子どもが安全で健やかに育つ環境が整っていると感じる市民の割合	%	28.2 (2002)
		子育てがしやすい就業ができる保護者の割合	%	---
		*就業と子育てが無理なく両立できると感じる市民の割合	%	10.9 (2002)
		育児について困ったとき、相談できる場が充実していると感じる保護者の割合	%	---
		子どもを一時的に預けることができる市民の割合	%	---
		*気軽に預けられる保育サービスがあると感じる市民の割合	%	9.0 (2002)
		地域の人と子どもの話をする親の割合	%	---
		子どもどうして遊べたり触れあったりすることができる場の数	箇所	---
		子どもへの虐待・育児放棄件数	件数	---
	重点目標4 子どもが様々な体験ができる機会を増やす	0～5歳人口	人	21,887 (2004)
		子どもが様々な体験ができる機会を増やす		
		将来の目標を持っている子どもの割合	%	---
		自ら進んで新しいことに取り組んだことのある子どもの割合	%	---
		*子どもに野外体験やボランティアの活動の機会を持たせる市民の割合	%	15.0 (2002)
		地域活動に参加している子どもの割合	%	---
		子どもが持つ力を発揮できる教育を行う		
		コミュニケーション力(自分の考えや意見を言える)を備えた児童・生徒の割合	%	---
		家庭内で役割を持っている児童・生徒の割合	%	---
		絶対評価による習熟度達成率	%	---
		*子どもに充実した学校教育を受けさせることができると感じる人の割合	%	19.7 (2002)
		学習が楽しいと感じている児童・生徒の割合	%	---
		*数学が好きと答えた子どもの割合	%	48.0 (1999)

(4)部門計画

町田市では、町田市基本計画（第２次）を推進する下位計画を新たに「町田市部門計画」として位置づけることにし、2005(平成 17)年 4 月から各部門により策定する準備を進めている。

この町田市部門計画では、各部門に掲げられた目標を達成することを各部門の成果として、各部門では町田市基本計画に規定している個別目標を実現するための下位目標を建て、その下位目標が実現するための実効策として事業を位置づけることとしている。

これにより、町田市の計画管理は、今までの直接事業管理をしていたシステム「町田市実施計画」から、各部門の目標を管理することで、町田市全体の目標を統制するシステム「町田市部門計画」に変更されることとなる。「町田市部門計画」では、基本計画の目標を達成するための施策を立案・管理する機能として「部門」を設け、部門ごとに、その目標達成のための施策を明らかにしたものであり、その策定においては、基本計画からの指示の外に、町田市行財政改革プランの行政経営上の指示と個別計画の要請を踏まえ、各事業部課は、部門計画に示された施策に基づいて具体的な事業を展開することを予定している。

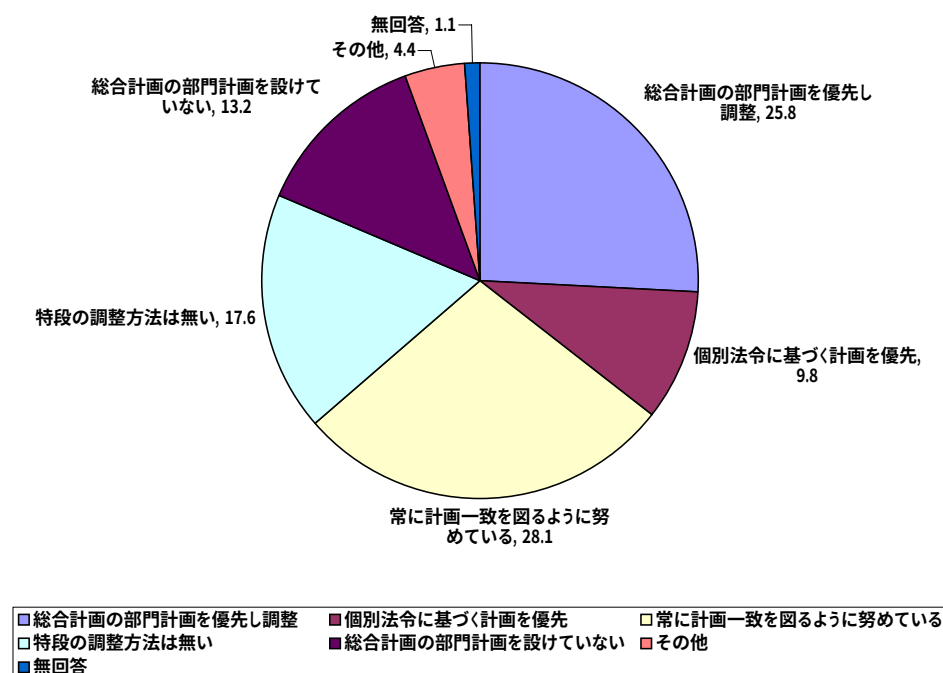
また、これに先立ち、事務事業情報を電子データ化し全庁的に共有する、事業情報を蓄積し共有化することで事業のねらいの明確化、事業課題の明確化、事務引継ぎの簡略化、全事業を洗い出し事業の見直し、事務事業実績と予算との連動、事務事業実績と定数管理を連動、大事業・中事業の体系整理などの内部管理の視点と、市民へ事務事業情報を開示し、説明責任を果たすという市民の視点から 2005 年 6 月のホームページでの公開を目指して「事務事業カルテ」の作業を全庁で取り組んでいる。

5. 計画間調整と市民意見の反映について

(1).政策分野別基本計画と基本構想、基本計画との計画間調整

前述のとおり、政策分野別基本計画とは、各政策分野の課題を体系化し、その解決に向けて手段を整理し、事前の調整を図る計画を言い、環境基本計画や地域福祉計画などがその代表例である。その政策分野別基本計画と自治体における最上位計画である基本構想、基本計画と計画間の調整について、(財)日本都市センターが 2002(平成 14)年に実施した「自治体の計画行政に関するアンケート調査」では、**図 6-8** のとおり「常に計画一致を図るように努めている」が 28.1%と回答した自治体が最も多く、次いで「原則として、総合計画の部門別計画を優先して調整している」が 25.8%と多くなっており、各自治体とも個別法令等に基づく政策分野別基本計画と基本構想、基本計画との間では、何らかの調整を図る仕組みが設けられている。

図 6-8



(2) 町田市における政策分野別基本計画と基本構想、基本計画との計画間調整

町田市では、政策分野別基本計画及び基本構想、基本計画の策定時、市長の付属機関として条例に基づき学識経験者、市民団体代表などから構成される審議会が置かれる。庁内検討組織としては、審議会からの提案事項を調整する検討委員会（助役を長として各部の部長で構成）及び検討委員会の指示に基づき具体的な調査研究をする作業チーム（各部選抜職員で構成）が設置されている。

基本的に計画策定の手順としては、素案を作業チームで策定し、それをベースとして検討委員会でオーソライズされ、庁内案として審議会に付議されている。そして、審議会の意見が付され、再度、作業チームで検討し、検討委員会でオーソライズされ、庁内案として審議会に再付議されるという手順が繰り返され、序序に最終案が取り纏められる。

庁内検討組織の検討委員会は、助役を長として各部の部長で構成されるため、この過程で、全庁的な計画のオーソライズが行われていた。特に、高齢社会総合計画（ゴールドプラン）をはじめ各省庁から計画の目標値が求められ、一定の事業量の決定を伴うものについては、実施計画及び財政の所管である企画部による査定が行われ、計画は実行性持っていた。

しかし、計画の実現を図るための財源は、政策的経費が充当されているために、バブル崩壊後の税収の伸び悩みに伴い、計画の実現が困難な状況となっていることは否めない。

(3) 町田市の計画策定過程における市民意見の反映と議員の関わりについて

町田市では計画策定の際に、専門的知見の反映及び公正の確保を図るため、地方自治法第134条の4に基づく市長の付属機関として学識経験者、市民代表等を構成員とする審議会を組織し検討を行っている。当初、幅広い見地から市民の意思を代表する者として市議会議員も審議会委員として委嘱していたが、1996(平成8)年4月から全国市議会議長会の『地方分権と市議会の活性化』に関する調査研究¹において「特に、法令に定めのあるものを除き、議会は、議員が審議会等の委員に就任することを慎むよう要綱の制定又は申し合わせを行う」との検討が開始されたことを受けて、基本計画(第1次改訂)から図6-9のとおり議員への審議会委員の委嘱をやめている。

表 6-9

計 画 名	策 定期間	審議会				会議公開（傍聴）	会議資料公開	インターネット	パブリックコメント	公聴会（広聴会）	シンポジウム	市民懇談会	地区懇談会	ワークショップ	グループインタビュー	市民アンケート	
		委員総数	議員	市民代表	公募市民												
																	委嘱者数
高齢社会総合計画	1990.10～1993.11	22	6	6	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0
基本構想・基本計画（第1次）	1991.11～1993.7	22	8	2	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
都市計画マスタープラン	1996.11～1999.3	22	8	7	0	0	0	0	0	0	0	2	8	0	0	1	
緑の基本計画	1997.1～1999.3	22	5	8	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	
基本計画（第1次改訂）	1997.1～1999.3	15	0	5	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	
環境基本計画	1999.6～2002.3	15	0	0	5	7	7	7	2	0	2	0	0	0	0	1	
基本構想・基本計画（第2次）	2002.8～2004.3	14	0	8	0	18	18	18	2	3	0	0	1	0	0	1	

また、計画に対する市民意見の反映についても公聴会、シンポジウム、市民アンケートなどを始めとする取組が行われている。

さらに、1999(平成11)年12月の「町田市審議会等の会議の公開に関する条例」

¹ 1996(平成10)年2月『『地方分権と市議会の活性化』に関する調査研究報告書』全国市議会議長会「市長の設置する審議会等に参加することは、立法機関と執行機関との機関対立型をとる民主的な地方制度の趣旨に反する。このことは、執行機関による議員の事実上の「とりこみ」が行われていることを意味するものであり、適当とはいえない。よって、その参加の見直しを図るため、次のような方策を検討すべきである。①特に、法令に定めのあるものを除き、議会は、議員が審議会等の委員に就任することを慎むよう要綱の制定又は申し合わせを行う。②やむを得ず議員が審議会等の委員に就任する場合においては、その役員には就かないようにするとともに、その審議内容については、所管の常任委員会等へ報告する。」と提言。

の制定を受けて、環境基本計画の策定から会議の公開、会議録の書面及びインターネットでの公開が行われると共に、素案、中間案の纏め毎にパブリックコメントが行われ、市民が自宅に居ながら計画検討の進行状況を確認し、常時意見表明ができる仕組みが整えられている。

このように新たな制度の制定が、計画策定におけるアカウンタビリティに大きく影響を与える結果になっており、このことから計画策定手続きを自治基本条例に盛り込むことに意義があると考えられる。

(企画部政策審議室主査 水 島 弘)

II. 行政評価

1. 行政評価の必要性

地方自治体における政策、事業の実施決定について、今までは、事業量を各部署からの要望を基に、財政担当の予算査定により決めていたが、バブル崩壊後の長期不況やそれに伴う定率減税の実施により税収は伸び悩み、財政状況は厳しい状態にある。

予算のシーリングにより、一定程度の経費の節減は試みられたが、それも一時しのぎにしかすぎず、根本的な改善が必要となっている。また、今までは、予算の適正な執行のみに行政の関心は寄せられており、行政システムのなかで、唯一評価的な意味合いを持っていた監査制度においても、法令や積算基準等を満たしていれば適正と判断されていた。たとえば、この考えでは、道路を予算のとおり造れば適正と判断され、本来、その道路が交通渋滞を解消したかなどの成果は判断の俎上にはなかった。

高度成長期であれば、この考えはある程度通用していたが、低成長の時代では、財源は限られており、いくら財源や人員を投入しても成果が上がらなくては意味がないとの風潮が高まってきた。

このようななかで、計画策定、予算査定、事業実施などの行政の一連の活動を明確化し、さらにその結果を客観的に測定評価することにより、政策決定の適正化や市民をはじめとする利害関係者へのアカウンタビリティの確保が求められることとなった。アカウンタビリティ[accountability]は、通常「義務・責任」の意味だが、ここで言うアカウンタビリティとは、(1)自治体が政策や施策の策定・実施の過程や、その内容、結果などについて情報を公開し説明する責任「説明責任」と、(2)自治体が合法的かつ合理的に公益を実現するための政策や施策を実行し、求められる結果を達成する責任「結果責任」を指している。

この行政評価に関する基本的な視点について、(財)日本都市センターが1998(平成10)年、1999(平成11)年の2か年をかけて実施した自主政策研究「都市自治体の行政評価に関する調査研究」(委員長 荒木昭次郎 東海大学政治経済学部教授)では、以下のように集約している。

〔目的〕 アカウンタビリティ明確化／政策マネジメントの高質化・強化／行政改革

〔主体〕 内部評価と外部評価

主要主体の位置と役割（市民・議会・職員）

評価の責任（責任の所在の整理、ある程度の失敗の許容）

〔方法〕 身の丈にあった評価の導入（段階的発展）

評価の導入方法（先行事例の学習と事後評価／計画・予算・決算との連携／結果の公開／限界の認識と長期的視点）

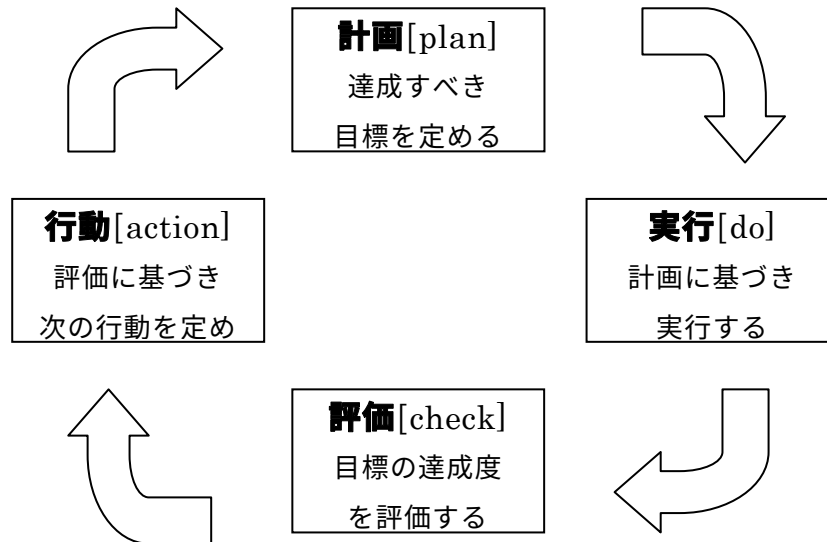
評価システムの制度化

2. マネジメントサイクル

そこで、アカウンタビリティの確保のため、行政評価では、マネジメントサイクル [management cycle] という考え方が取り入れられている。

マネジメントサイクルとは、計画[plan]を実行[do]し、その評価[check]を行い改善行動[action]に結び付ける、一連のプロセスのことを言う。そして、マネジメントサイクルを行うことにより成果を次の計画に生かすことが期待できる。

図 6-10



この考えは、欧米の新しい行政運営理論であるニュー・パブリック・マネジメント (NPM) を基としており、行政に民間企業の経営手法を取り入れるということが基本となっている。

これを町田市に当てはめてみると、計画[plan]については「基本構想・基本計画」を始めとする各種計画や予算の策定になり、実行[do]については予算、組織等の効率的な運営を図ることや助成、許可、規制等の行政運営になると考えられる。そして、評価[check]は政策、施策、事務事業の行政評価になり、行動[action]は評価結果を受けて財政、情報、職員の更なる活用を図りどのように次の行動に結びつけて行くかになると考えられる。

そして、国においても 2001(平成 13)年 6 月に示された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太方針）」において、「4. 政策プロセスの改革」のうち「(2) 新しい行政手法」の 1 項目として「(i)ニューパブリックマネージメント」を掲げ、「国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある。そのための新たな行政手法として、ニューパブリックマネージメントが世界的に大きな流れとなっている。これは、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い

行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方である。その理論は、①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離という概念に基づいている。」として推進を図るものとしている。

3. 行政評価の取組について

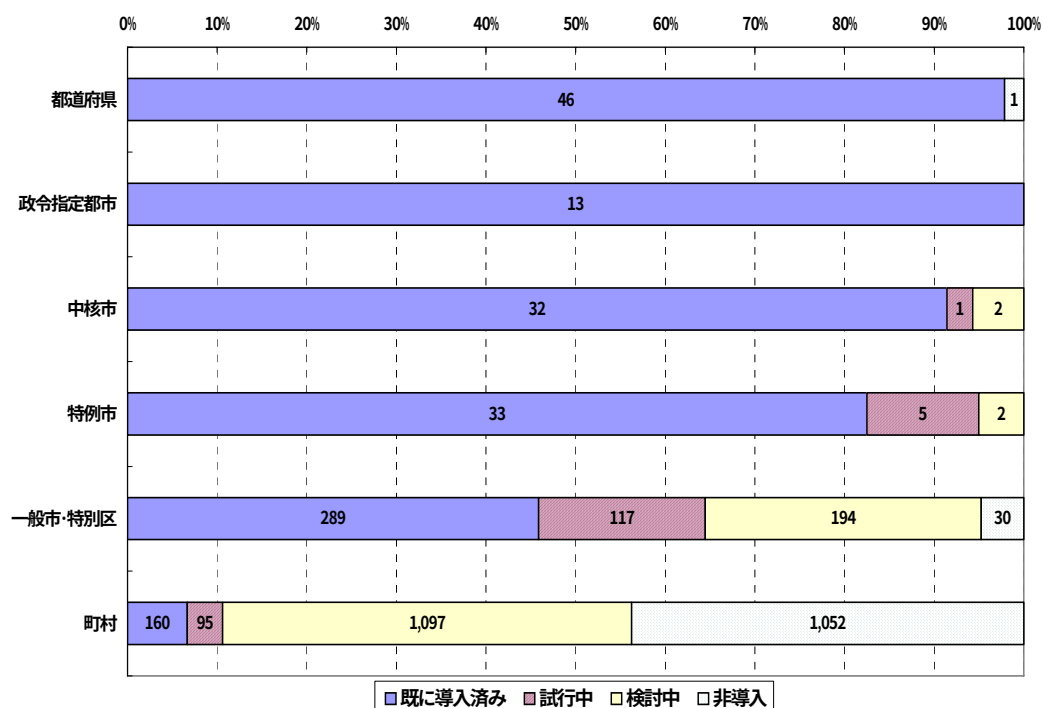
行政評価は、行政機関が行う政策の評価に関する法律[2001(平成 13)年法律第 86 号]の施行もあり、行財政改革の手段や市民への説明責任の手段として、全ての省庁と多くの自治体で取組が進んでいる。

2004(平成 16)年 7 月に総務省が全国の自治体を対象に実施したアンケート調査「地方自治体における行政評価の取組状況」では、図 1 のとおり、都道府県では既に導入済みが 46 自治体、非導入は鳥取県のみであり、政令指定都市では 13 市全てにおいて既に導入済みであり、中核市では全 35 市中既に導入済みが 32 市で、試行中は奈良市のみ、検討中は船橋市、高知市の 2 市、特例市では全 40 市中既に導入済みが 33 市で、試行中は川口市、越谷市、厚木市、茨木市、呉市の 5 市、検討中は函館市、平塚市の 2 市となっており、特例市以上では、ほとんどの自治体で既に導入済みとなっている。一方、一般市・特別区(東京 23 区)では、既に導入済みが 289 市区、試行中が 117 市区、検討中が 194 市区、非導入が 30 市区とやや導入の速度が鈍っている。

さらに、町村では、既に導入済みが 160 町村、試行中が 95 町村、検討中が 1,097 町村、非導入が 1,052 町村となっており行政評価制度導入には自治体の規模の差が歴然とでている。

行政評価の導入状況 [総務省2004(平成16)年7月]

図6-11

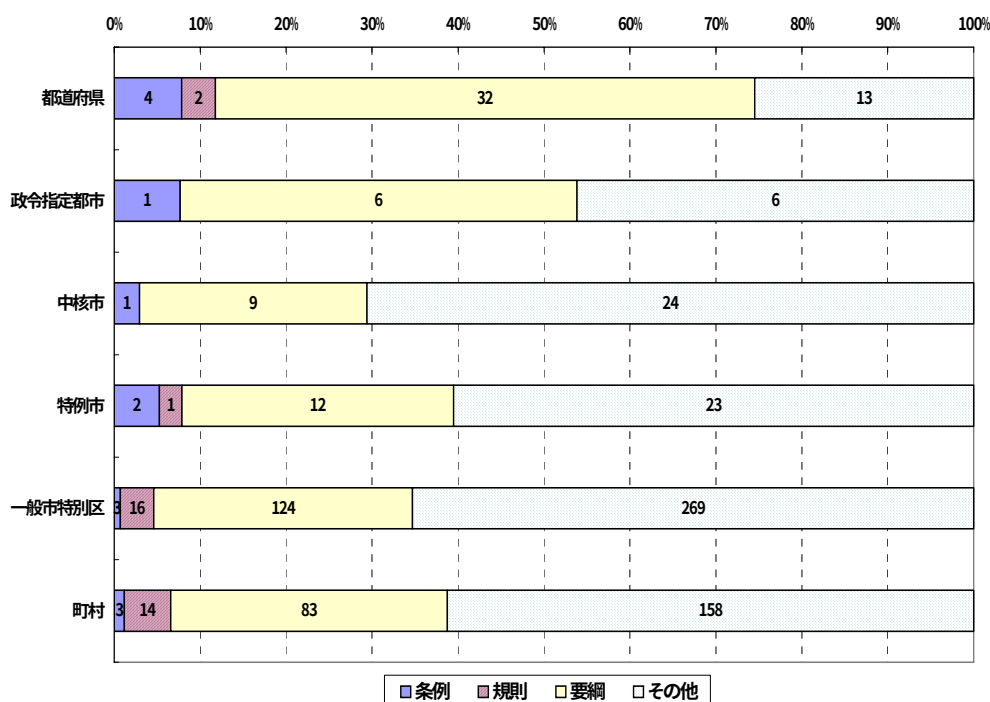


4 行政評価の実施根拠について

行政評価の実施根拠については、前述のアンケート調査「地方自治体における行政評価の取組状況」では、図6-12のとおり、都道府県では条例が4自治体、規則が2自治体、要綱が32自治体、その他が13自治体となっており、政令指定都市では条例が1市、要綱が6市、その他が6市、中核市では条例が1市、要綱が9市、その他が24市、特例市では条例が2市、規則が1市、要綱が12市、その他が23市、一般市・特別区では条例が3市区、規則が16市区、要綱が16市区、その他が124市区、町村では条例が3町村、規則が14町村、要綱が83町村、その他が158町村となっており実施の根拠については、要綱、その他が主流になっており自治体の規模の差は見られない。

行政評価の実施根拠 [総務省2004(平成16)年7月]

図6-12



※ 実施根拠の数については、複数回答の自治体があるため、図1「既に導入済み」自治体数とは整合しない。

5 条例を根拠に行政評価を実施している自治体

「行政評価の制度を条例化することは、地方分権を進めている自治体における行政運営を実施するための重要なルールを決定することである。首長と議会がともに住民から選らばれる二元的代表制であることを踏まえ、議会の審議を経た上で決定する条例形式とすることが、制度の実効性の向上、市民の信頼性の確保などの面で意義がある」⁷⁵との考えのもと、宮城県で2001(平成13)年4月に行政評

⁷⁵ 「行政評価制度に関する条例制定に係る基本的な考え方について（答申）」宮城県行政評

価に関する手続きの制度として「行政活動の評価に関する条例」が施行された。続いて、「北海道政策評価条例」が2002(平成14)年4月に、「秋田県政策等の評価に関する条例」も2002(平成14)年4月に施行され、さらに岩手県において「政策等の評価に関する条例」が2004(平成16)年1月に施行され、現在のところ4道県で行政評価に関する条例が施行されている。

そして、政令指定都市では「神戸市行政評価条例」が2004(平成16)年4月に唯一施行されている。中核市では、岡山市が2001(平成13)年4月に施行した「岡山市の組織及びその任務に関する条例」を、特例市では、埼玉県草加市が2004(平成16)年10月に施行した「草加市みんなでまちづくり自治基本条例」を、兵庫県宝塚市が2002(平成14)年4月に施行した「宝塚市まちづくり基本条例」を根拠としているが、いずれも内容は評価項目の目出し条例となっている。

一方、一般市・特別区でも、杉並区が2003(平成15)年5月に施行した「杉並区自治基本条例」を、兵庫県伊丹市が2003(平成15)年10月に施行した「伊丹市まちづくり基本条例」を根拠としているが、これらも内容は評価項目の目出し条例であるが、唯一、埼玉県志木市では2002(平成14)年7月に評価手続条例としての「志木市行政評価条例」を施行している。

6 行政評価条例の比較について

ここで、評価手続条例として施行されている宮城県、北海道、秋田県、神戸市、埼玉県志木市の行政評価条例を項目ごとに並べて傾向を調べて見た。なお、宮城県のみ施行規則があるため一覧表に取り入れている。(一覧表で施行規則の条文は網掛けとしている。) 一覧表から以下の傾向を見ることができる。[章末・行政評価条例一覧参照]

- ①前文…最近の政策的な条例では前文を設ける傾向にあるが、北海道のみ前文を規定している。
- ②目的…手続条例のため各自治体ともほぼ同様の条文になっている。
- ③定義…手続条例のため各自治体ともほぼ同様の条文になっている。
- ④実施機関の責務…手続条例のため各自治体ともほぼ同様の条文になっている。
- ⑤評価…評価の概念規定が定まっていないため、各自治体の特色が見られる。
- ⑥実施計画…秋田県のみ評価に関する実施計画を定める規定を設けている。
- ⑦書面の作成…手続条例のためほぼ同様の条文になっている。
- ⑧市民参加の機会の確保…宮城県のみ参加に関する規定を設けている。
- ⑨市民の満足度等の把握等…評価方法の違いのため宮城県のみ規定している。
- ⑩市民の意見の徴収等…宮城県、北海道で規定している。

- ⑪評価書の作成等…宮城県のみ規定している。
- ⑫評価結果の反映等…宮城県、秋田県、岩手県、志木市で規定している。
- ⑬議会への報告…神戸市を除き規定している。
- ⑭首長以外の実施機関が行う評価…宮城県、岩手県、神戸市で規定している。
- ⑮実施機関の相互協力…宮城県、秋田県で規定している。
- ⑯付属機関の設置…評価結果の公平性の確保のため全ての自治体で規定している。

7 町田市での評価に関する取り組みについて

(1) 評価手続の検討

町田市では、1996(平成8)年8月に「町田市行財政改革プラン[オブティマ21]」において、改革施策の大綱「政策の形成・管理システムの整備」として「行政評価の推進」を掲げ、政策立案や事業実施過程において、計画や行政成果の評価を適時、的確に実施するため、行政過程指標、有効度調査といった行政評価のための基準を整備し、評価手続きの制度化を掲げている。

(2) 行政評価のための基準の検討

町田市基本計画の改訂に並行して、1997(平成9)年1月に各部選抜職員からなる「公共サービスリサーチワーキングチーム」を組織し、市民意識調査(3,000人対象)を1997(平成9)年6月に実施した。そして、この調査結果に様々な視点から検討を加え、同年10月に「町田市公共サービスリサーチ事業報告書」を作成し、行政過程指標、有効度調査といった行政評価のための基準の整備を試みた。

(3) 子事業単位での予算編成の実施

行政評価実施の前提条件を整備するため、現状の問題点と課題を整理し、1997(平成9)年6月に「予算事業名の見直し」方針を決定した。これにより、それまで一体化していた事業名を「親・子・孫」3層制の事業名(約4,300事業)へ分解整理を行い、新たに位置づけ直しを行った。そして、「親・子・孫」3層制の事業名をベースに同年7月に「事務事業実施状況調査」を実施し、約2,000事業の調査シートを作成することで、事務事業を見直し、町田市行財政改革推進計画に反映させた。

さらに、子事業単位での予算編成を実施するため、企画・財政担当において1998(平成10)年1月から「事業名の再見直し」を行い、この再見直しを基にした「事業名の見直しに関する調査」を同年5月に全部局を対象として実施し、新事業名を確定した。そして、同年9月に新事業名に基づく子事業単位での予算編成

を実施した。

(4) 評価基盤の検討

行政評価の検討機関として1999(平成11)年4月に評価情報基盤整備検討委員会〔行政管理課、企画政策課（現・企画調整課、政策審議室）、財政課、情報システム課の管理職により構成〕を発足させ、その作業チーム〔上記各課の職員により構成〕が評価情報基盤整備事業に着手し、2000(平成12)年3月に「町田市を目指す行政評価」をまとめた。報告書では、予算と計画の連携による効率的な行政運営をめざすことと、市民などの利害関係者へのアカウンタビリティの確保を果たすことを評価の目的とし、これを実現するためのアプローチとして、執行重視から政策主導型行政への転換と成果主義と情報の共有化を掲げている。

(5) 評価情報基盤の整備

評価情報基盤整備事業として2000(平成12)年8月から一般会計の「基本事業情報調査」を実施し、事務事業体系の見直しと整理を行うとともに、中事業単位で成果指標・事業の狙い・対象を設定した。さらに、同年12月に第三者評価を行う町田市行政評価委員会(委員長 辻琢也 政策研究大学院大学教授、他3名で構成)が発足し、審議を開始した。

行政評価委員会設置の目的としては、①行政評価の客観性・透明性・公開性を高める、②市民への説明責任の遂行、③総合計画の実効性の確保、④効率的な行政運営の推進を掲げている。

(6) 事務事業評価の試行

町田市行政評価委員会が2001(平成13)年7月に「町田市を目指す行政評価(評価導入にあたっての提言)」を市長に答申した。

この答申では、①事務事業カルテ、②事務事業の単位設定および管理、③システム連携、④施策評価、⑤政策評価、⑥市長・議会との関係、⑦監査との関係、⑧評価結果の公表、⑨市民参画、⑩評価条例を主な内容としている。

これに平行して、2000(平成12)年度に実施した評価情報基盤整備事業の成果として、庁内資料「行政評価制度導入のための基本事業情報調査報告書」を作成、同年9月から48課48事業を対象とした事務事業評価の試行を開始し、試行結果は、同年12月にホームページにて公表するとともに、2002(平成14)年2月に「事務事業評価試行のまとめ」として纏めた。

(7) 施策評価の試行

これを受けて、2002(平成14)年9月から特定分野に対する課題解決・施策立案型のプログラム計画に関する試行を行った。

そして施策評価の試行にあたり、規制、誘導分野における事務事業評価と施策評価の実施可能性を検証するセクションとして建設部交通安全課を、計画策定、政策研究分野における事務事業評価と施策評価の実施可能性を検証するセクションとして企画部政策審議室を対象とした。

そして、これらの試行の結果を町田市行政評価委員会の意見を踏まえて修正し、2004(平成16)年2月に「2002年度施策評価試行のまとめ」として発刊した。

さらに、この成果を踏まえ2003年度は、評価実施対象を「課」から「部」の単位に拡大し、子ども生活部の全事務事業を対象に事務事業評価と施策評価を試行し、2002年度と同様に、町田市行政評価委員会の意見を踏まえて修正し、2004(平成16)年12月に「2003年度施策評価試行のまとめ」として発刊した。

(8) 行政評価の実施に向けて

町田市では、基本構想・基本計画が政策体系と親和性が図られていれば、評価を行う際のシステム構築をより立てやすくなるため、基本構想・基本計画を全面的に見直し、2004(平成16)年3月に町田市基本構想・基本計画（第2次）を策定した。これにより、評価を行う基盤が整備された。

そして、行政評価は、政策、施策、事務事業の3つのレベルで実施することを基本としている。そこで、行政評価を実施する条件整備として、まず、内部管理の視点から「事務事業情報を電子データ化し全庁的に共有化」「全事業の洗い出しによる事業見直し」「事務事業実績と予算の連動」「事務事業実績と職員定数管理の連動」「大事業と中事業⁷⁶の体系整理」のため、次に、市民の視点から「事務事業情報を開示し、説明責任を果たす」ため、2005(平成17)年2月に全部署で事務事業カルテ（大事業単位）の策定を進め、2005(平成17)年度中にホームページでの公開を目指している。

さらには、部門における目標を明確にするために、市の最上位計画である基本構想・基本計画の下位計画として『部門計画＝部門の施策』を2005(平成17)年度から策定する準備を進めている。

8 自治基本条例における計画と評価の位置づけの明確化

⁷⁶ **中事業** 施策の課題を解決もしくは達成させるためのある特定の行政の「狙い」を持った事業。

日本における行政手続の規範としては行政手続法が施行され、それを受けて町田市でも行政手続条例が施行されているが、これら行政手続に関する法令、例規では、申請に対する処分、不利益処分、行政指導及び届出に関するものに限りて規定されている。

これは、手続き法制化については1983年11月、行政手続法研究会（当時の行政管理庁）で提起されたが、行政手続法(1994年10月施行)では、その実現が見送られたためである。しかし、2004年12月、行政手続法検討会（総務省）が報告書を出し、行政立法手続き法制化について具体的な検討結果を示したのを受けて、2005年3月第162回通常国会に「行政手続法の一部を改正する法律案」が上程された。主な改正点としては、法律に基づく命令又は規則、審査基準、処分基準、行政指導処分を定める場合は、意見公募手続（パブリック・コメント）を行うこととし、一定の前進を見せている。

しかし、これからの自治運営は、地域を構成する多様な主体による統治、いわゆるガバナンスにより運営されることを目指しており、計画策定手続き、評価手続きなど意思決定や行政執行に関する手続きについても明らかにすることが求められている。そのため、自治運営の規範である自治基本条例においてこれらの位置づけを明確化する必要があると考えられる。

（企画部政策審議室主査 水 島 弘）

行政評価条例一覧

表 6-13

	行政活動の評価に関する条例(宮城県)	秋田県政策等の評価に関する条例	政策等の評価に関する条例(岩手県)	北海道政策評価条例	神戸市行政評価条例	志木市行政評価条例
施行期	宮城県条例第七十号 平成13年12月26日 平成14年4月1日	平成14年4月1日	宮城県条例第六〇号 平成12年10月6日 平成16年1月1日	平成14年4月1日	平成16年4月1日	平成14年7月1日
目的	第一条 この条例は、県が県民の参加を得てその行政活動について自ら評価を行うことと自治体の一層の発展を図る上で極めて重要な事項であることにかんがみ、県が行政活動の評価に関し必要な事項を定めることにより、県民の視点に立つて成果を重畳する県政を推進することを目的とする。	第一条 この条例は、県が行政政策、施設及び事業（以下政策等）といふ。の計画、実施及び事業の進捗状況並びにその結果の政策への反映を図ることを目的とする。	第一条 この条例は、県が行政政策、施設及び事業（以下政策等）といふ。の計画、実施及び事業の進捗状況並びにその結果の政策への反映を図ることを目的とする。	第一条 この条例は、政策の客観的な評価、評価結果の公表、市民の意見の聴取、市民の視点に立つて成果を重畳する県政を推進することを目的とする。	第一条 この条例は、政策の客観的な評価、評価結果の公表、市民の意見の聴取、市民の視点に立つて成果を重畳する県政を推進することを目的とする。	第一条 この条例は、政策の客観的な評価、評価結果の公表、市民の意見の聴取、市民の視点に立つて成果を重畳する県政を推進することを目的とする。
定義	第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。	第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。	第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。	第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。	第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。	第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。
政策	県の行政活動における特定の目的を達成するための基本的な方針をいう。	県が行政活動の計画、実施及び事業の進捗状況並びにその結果の政策への反映を図ることを目的とする。	特定の行政活動の計画、実施及び事業の進捗状況並びにその結果の政策への反映を図ることを目的とする。	特定の行政活動の計画、実施及び事業の進捗状況並びにその結果の政策への反映を図ることを目的とする。	特定の行政活動の計画、実施及び事業の進捗状況並びにその結果の政策への反映を図ることを目的とする。	特定の行政活動の計画、実施及び事業の進捗状況並びにその結果の政策への反映を図ることを目的とする。
施設	政策を達成するための個々の具体的な方針をいう。	政策を達成するための個々の具体的な方針をいう。	政策を達成するための個々の具体的な方針をいう。	政策を達成するための個々の具体的な方針をいう。	政策を達成するための個々の具体的な方針をいう。	政策を達成するための個々の具体的な方針をいう。
事業（事務事業）	施設を達成するための手段として実施される個々の行政活動をいう。	施設を達成するための手段として実施される個々の行政活動をいう。	施設を達成するための手段として実施される個々の行政活動をいう。	施設を達成するための手段として実施される個々の行政活動をいう。	施設を達成するための手段として実施される個々の行政活動をいう。	施設を達成するための手段として実施される個々の行政活動をいう。
実施機関	知事、公営企業管理者、病院事務管理者、教育委員会、公安委員会及び警察本部長をいう。	知事、教育委員会、公安委員会、警察本部長及び公営企業管理者をいう。	知事、教育委員会、公安委員会、警察本部長及び公営企業管理者をいう。	知事、教育委員会、公安委員会、警察本部長及び公営企業管理者をいう。	知事、教育委員会、公安委員会、警察本部長及び公営企業管理者をいう。	知事、教育委員会、公安委員会、警察本部長及び公営企業管理者をいう。

	行政活動の評価に関する条例(宮城県)	秋田県政策の評価に関する条例	政策等の評価に関する条例(岩手県)	北海道政策評価条例	神戸市行政評価条例	志木市行政評価条例
市長評価						第13条 市長評価は、前2条の評価を基として、説明責任を遂行するための総合評価とする。
公共事業 歳計画	《公共事業再評価の趣旨》 第22条 条例第4条第1項第2号の規則で定める公共事業は、単に事業主である公共事業であって、次のいずれかに該当するものとする。 一 事業着手をした年度から起算して5年度以内に用地買収の手続き又は工事のいづれも行われないうちが見込まれるもの 二 事業着手をした年度から起算して10年度(国庫補助事業であって別に定めるものについては、5年度)以内に事業の完了が見込まれないもの 《国庫補助事業であって、事業着手した年度から起算して11年度以内に事業の完了が見込まれるものを除く。》 三 第2条第2項第2号の公共事業再評価(以下、単に「公共事業再評価」という。)が行った年度の翌年度から起算して5年度(国庫補助事業であって別に定めるものについては、10年度)以内に用地買収の手続き(又は工事のいづれも行われないうちが見込まれるもの)又は事業の完了が見込まれないもの(国庫補助事業であって、公共事業再評価を行った年度の翌年度から起算して6年度以内に事業の完了が見込まれるものを除く。) 四 事業の準備又は計画に係る調査費(国庫補助の対象となるものに限る。)が予算に計上された年度から起算して5年度以内に事業着手しないことが見込まれるもの(他都市圏格差格差事業及びびくま事業に限る。) 五 社会経済情勢の急激な変化、住民の要望の激化等事業の円滑な推進に課題を抱えており、特に今後の展開について判断が必要とされるもの (甲一五規則一九・一部改正) 《公共事業再評価の時期》 第23条 公共事業再評価は、次の各号に掲げる公共事業再評価の方法 《公共事業再評価の方法》 第25条 公共事業再評価は、その対象とする公共事業(以下対象公共事業)という。)ごとに、前条の基準について定性的又は定量的に分析した後、市民の視点に立って、当該対象公共事業を継続することが適切であるかどうかを決定することにより行うものとする。 《市民意見聴取の時期》 第26条 第11条の規定は、公共事業再評価における市民意見聴取の時期について準用する。 (甲一五規則一九・全改) 《市民意見聴取の方法》 第27条 第12条第1項から第3項までの規定は、公共事業再評価における市民意見聴取の方法について準用する。 (甲一五規則一九・全改) 《公共事業再評価に係る評価書の作成》 第28条 条例第10条第1項第4号の規則で定める事項は、公共事業再評価については、評価の経過及び評価に係る委員会の意見とする。 《国庫補助事業に関する特例》 第29条 国庫補助事業について公共事業再評価を行うに当たり、当該国庫補助事業を所管する者から公共事業再評価のための指針等が示された場合は、この規則によるほか、当該指針等に基づいて公共事業再評価を実施するものとする。 2. 知事は、国庫補助事業を所管する庁の担当部長と、項目協議を実施するなど、密接な連携及び調整を図るものとする。					

	行政活動の評価に関する条例(宮城県)	秋田県政策等の評価に関する条例	政策等の評価に関する条例(岩手県)	北海道政策評価条例	神戸市行政評価条例	志木市行政評価条例
事業箇所 評価	(事業箇所評価の範囲) 第三十条 第二、第三項の事業箇所評価(以下「事業箇所評価」といふ)は、事業種別ごとの実施予定箇所(の優先度)について透明性を高めることにより、事業の効率性等の向上に資するため行ふものとする。 (事業箇所評価の範囲) 第三十一条 事業箇所評価は、次に掲げる事業の実施予定箇所のうち、事業箇所評価を実施する年度の翌年度以降三年以内で実施を予定しているものについて行ふものとする。 一 県が事業主体である公共事業 二 県以外が事業主体である公共事業で県がその経費を助成しているもの 2 前項の規定にかかわらず、次に掲げる事業については、事業箇所評価は行わないものとする。 一 災害の復旧又は防止のため、緊急に行ふ必要がある事業 二 維持管理事業その他の現状の維持を確保するための事業 三 実施予定箇所が一箇所である事業 (事業箇所評価の時期) 第三十二条 事業箇所評価は、毎年度、十月一日から十一月三十日までの間で行うものとする。 (事業箇所評価の委嘱) 第三十三条 事業箇所評価は、事業の必要性、有効性及び効率性を基準として行ふものとする。 2 知事は、事業の特性に応じ、前項の基準以外の委嘱を追加することができるとする。 (事業箇所評価の方法) 第三十四条 事業箇所評価は、前条の基準により事業ごとに定めた評価指標を使用して、実施予定箇所ごとに優先度を数値化して比較することにより行ふものとする。					
実施計画		第五五条 実施機関は、基本方針に基づき、当該実施機関の所管に係る政策等について、毎年度、政策等の評価に関する実施計画(以下「実施計画」といふ。)を定めなければならない。 2 実施計画においては、次に掲げる事項について定めるものとする。 一 政策等の評価の事項に関する考え方 二 政策等の評価の時期に関する事項 三 政策等の評価の範囲に関する事項 四 政策等の効果の把握に関する事項 五 報告評価に関する事項 六 中間評価に関する事項 七 事後評価に関する事項 八 政策等の評価の計画に係る評価調整に関する事項 九 政策等の評価の結果の公表に関する事項 十 政策等の評価の結果の公表に関する事項 十一 政策等の評価の結果の公表に関する事項 十二 秋田県政策評価委員会への諮問に関する事項 十三 その他政策等の評価の実施に関し必要な事項 3 実施機関は、実施計画を定めたと否は、遅滞なく、これを公表しなければならない。 4 前項の規定は、実施計画の変更について準用する。				

書面の作成等	第5条 知事は、前条第一項第一号又は第二号の評価を行うに当たっては、当該評価の対象となる政策、施策又は事業の概要、それらの国民生活及び社会経済に対する効果その他の当該評価に係る事項を記載した書面を作成しなければならない。 2 知事は、前項の書面を作成したときは、速やかに、当該書面及びその要旨を公表しなければならない。 3 前項の規定による公表は、書面及びその要旨を掲載し得るほか、インターネットの利用その他の国民が情報に容易に入手することができる方法で行われなければならない。	第6条 実施機関は、政策等の評価を行ったときは、次に掲げる事項を記載した評価報告書を作成しなければならない。 一 政策等の評価の対称とした政策等の概要 二 政策等の評価を実施した時期 三 政策等の評価の観点 四 政策等の効果の把握の手法及びその結果 五 秋田県政策評価委員会の意見 六 政策等の評価を行うに当たって使用した資料その他の情報に関する事項 七 政策等の評価の結果 2 実施機関は、前項の規定により評価報告書を作成したときは、速やかに、これを公表しなければならない。	第5条 知事は、前条第一項の評価を行うに当たっては、次に掲げる事項を記載した評価報告書を作成しなければならない。 (1) 評価の対象とした政策、施策又は事業の概要 (2) 前号の政策、施策又は事業の目的又は目標 (3) 評価の観点に関する事項 (4) 評価の結果 (5) その他規則で定める事項 2 知事は、前項の評価報告書を作成したときは、速やかに、これを公表しなければならない。	第7条 実施機関は、政策評価を行ったときは、評価報告書を作成しなければならない。 2 実施機関は、前項の規定により評価報告書を作成したときは、速やかに、これを知事に通知しなければならない。 3 知事は、前項の規定により通知した評価報告書を公表しなければならない。 第10条 知事は、第9条第一項の規定により政策評価を行ったときは、評価報告書を作成しなければならない。 2 知事は、前項の規定により評価報告書を作成したときは、速やかに、これに必要な意見を付して関係する実施機関に通知するとともに、当該評価報告及び意見の内容を公表しなければならない。	第6条 市長は、行政評価を実施したときは、その結果を速やかに公表するものとする。 2 市民は、行政評価の制度、結果その他の事項について、実施機関に意見を述べることができ、 3 実施機関は、前項の意見を考慮して、必要と認める措置を講ずるものとする。	第14条 実施機関は、自己評価を行ったときは、評価の対象とした事業の概要その他の必要な事項を記載した評価書を作成しなければならない。	第15条 市長は、自己評価、市民評価及び市長評価の評価結果を取りまとめ、毎年1回、若本市公告式条例(昭和48年若本市条例第26号)にのっとり公表するとともに、市民に分かりやすい形式で書籍を作成し、ホームページ、広報誌等により公表するものとする。
公表							
市民参加の確保	第6条 知事は、第四條第一項の評価を行うに当たっては、市民の参加の機会を確保する措置を講ずるよう努めなければならない。						
市民の満足度等の把握	第7条 知事は、第四條第一項第一号の評価を行うに当たっては、その所管に係る政策、施策及び事業に関する市民の満足度、重視度その他の意識に関する情報、社会調査その他の構成員の意識その他の社会の事情に関する調査等の一一定の技術的な手法を用いて、必要な情報を社会の構成員から直接又は間接に収集、整理し、及び分析することにより把握し、当該評価と適切に反映させるものとする。 2 知事は、前項の規定により把握した市民の意識に関する情報を分かりやすく整理し、市民が理解し得る書籍を作成し、作成した書籍を速やかに、これを公表しなければならない。 3 第三項の規定を適用する。 4 第一項の規定により市民の意識に関する情報を把握する場合におけるその時期及び方法については、規則で定める。						
	《市民満足度調査の時期》 第8条 条例第7条第一項の規定による満足度等を把握するための社会調査(以下「市民満足度調査」という。)の時期は、一般市民満足度調査、利用者満足度調査及び対象者満足度調査とする。 《市民満足度調査の時期》 第9条 市民満足度調査における調査書の発送及び回収は、政策評価及び施策評価を行う年度の前年度の末日までに行うものとする。 2 前項の規定により回収した調査書の内容については、集計及び分析した後、政策評価及び施策評価を行う年度の六月三十日までに取りまとめ、当該政策評価及び施策評価に反映させるものとする。 3 前二項の規定にかかわらず、前条の対象者満足度調査については、同条の一般市民満足度調査及び利用者満足度調査の結果に代りて、又は政策評価及び施策評価の実施に当たり、知事が必要と認める時期に行うものとする。						

	行政活動の評価に関する条例(宮城県)	秋田県政策等の評価に関する条例	政策等の評価に関する条例(岩手県)	北海道政策評価条例	神戸市行政評価条例	志木市行政評価条例
	《県民満足度調査の方法》 第十条 県民満足度調査は、次の各号に掲げる調査の種類に応じ、当該各号に定めることにより行うものとする。 一 一般県民満足度調査 無作為に抽出した県民を対象として、調査票を送付し、及び回収する方法により、個人ごとに満足度を調査する。 二 有識者満足度調査 無作為に抽出した有識者を対象として、調査票を送付し、及び回収する方法により、個人ごとに満足度を調査する。 三 対象者満足度調査 県の特定の施策又は事業により提供される行政サービスの利用者等を対象として、調査票を送付し、及び回収する方法その他の方法により、個人又は団体に満足度を調査し、当該調査又は事業に係るものに関する調査をする。 (中一一五規則一九、一部改正) 《県民意見聴取の時期》 第十一条 政策評価及び施策評価における条例第九条第一項の規定による県民の意見の聴取(以下政策評価及び施策評価における県民意見聴取という。)は、条例第五十二条第二項の規定により同条第一項の決定を公表した後遅やかに、二週間以上の期間を定めて行うものとする。 (中一一五規則一九、一部改正) 《県民意見聴取の方法》 第十二条 県民意見聴取は、条例第五十二条第一項の決定に対する意見を公募することにより行うものとする。 2 前項の規定による公募は、郵便、ファクシミリ、電子メール等県民が意見を容易に表明できる手段を用いて行えるようにしなければならない。 3 聴取した県民の意見については、宮城県行政評価委員会(以下委員会という。)の審議に資するため、情報公開条例(平成十一年宮城県条例第十号)第八十一条各号のいずれかに該当し、で非公開となる情報を除き、当該意見に対する見解を加えた上で取りまとめた、委員会に提出するものとする。 《政策評価及び施策評価に係る評価書の作成》 第十三条 条例第十一条第一項第四号の規定で定める事項は、政策評価及び施策評価について、は、評価に係る委員会の意見及び当該意見に対する県の意見の両方からなるものとする。 第十四条 知事は、毎年度、翌年度の政策、施策及び事業に関する通年計画、翌年度の予算の編成並びに翌年度の中期の運営方針の決定を行うに当たっては、政策評価及び施策評価に関する情報(政策、施策及び事業に関する企画立案を行う場合に限る。)並びに政策評価及び施策評価の結果を重要な情報として活用、当該企画立案の編成及び中期の運営方針の決定に適切に反映させるものとする。					
市民の意見の聴取等	第九条 知事は、第四十条第一項、号又は第二項の評価を行うに当たっては、県民の意見を聴き、その意見を当該評価に適切に反映させるものとする。 2 知事は、前項の規定により県民の意見を聴いたときは、当該意見をとりまとめた書面を作成し、作成した後遅やかに、これを公表しなければならない。 3 知事は、第一項の規定による県民の意見の反映の状況を分かりやすい形で説明する書面を作成し、作成した後遅やかに、これを公表しなければならない。 4 第五十二条第三項の規定は、前二項の場合について準用する。 5 第一項の規定により県民の意見を聴く場合におけるその時期及び方法については、規則で定める。				第十二条 道民は、政策評価の制度及び結果その他の政策評価に関する事項について、実施期間に意見を述べることができる。 2 実施機関は、道民が意見を述べる機会が確保されるよう努めるものとする。 第十三条 実施機関は、道民の意見の政策評価への適切な反映に努めるものとする。 2 実施機関は、毎年度、道民の意見の政策評価への反映状況を公表しなければならない。	

	行政活動の評価に関する条例(宮城県)	秋田県政策等の評価に関する条例	政策等の評価に関する条例(岩手県)	北海道政策評価条例	神戸市行政評価条例	志木市行政評価条例
評価書の作成等	第十条 知事は、第四条第一項の評価を行ったとき、次に掲げる事項を記載した評価書を作成し、公表しなければならない。 一 評価の対象とした政策、施策又は事業の概要 二 前号の政策、施策又は事業の県民生活及び社会経済に対する効果並びにその把握の方法 三 評価の結果 四 その他規程で定める事項 ２ 知事は、前項の評価書を作成したときは、速やかに、当該評価書及びその要旨を公表しなければならない。この場合において、第五条例第三項の規定を準用する。	第七条 知事は、政策等の評価の結果を子どもの権利及び県の総合的かつ基本的政策の達成に役立てるものとする。	第六条 知事は、第四条第一項の評価の結果を政策等の企画立案、予算の編成等に適切に反映させるものとする。			第17条 実施機関は、市民から評価結果その他の評価に関する事項について、意見が寄せたときは、その意見を当該評価へ適切に反映させるものとする。 第18条 実施機関は、評価結果を予算、人事管理等の政策等の策定及び実施に活用するものとする。
評価結果の反映等	第十一条 知事は、第四条第一項の評価の結果をその所管に係る政策、施策及び事業の向上を図るに役立てなければならない。 ２ 知事は、前項の規定による評価の結果の反映の状況について説明する書面を作成し、作成した後速やかに、当該書面及びその要旨を公表しなければならない。この場合において、第五条例第三項の規定を準用する。					第16条 市長は、毎年一回、自己評価の現状状況及び市民評価に対する評価結果の市評への反映状況に関する報告書を作成し、議会に報告するものとする。
議会への報告	第十二条 知事は、第四条第一項第一号及び第二号の評価の結果の概要を、当該評価に係る議会の議長に提出しなければならない。 ２ 知事は、第四条第一項第一号及び第二号の評価の結果の概要に係る同条第二項の書面を作成した後速やかに、議会に報告しなければならない。	第八条 実施機関は、毎年度、政策等の評価の結果の概要及び当該政策等の結果の概要等への反映状況に関する報告書を作成し、知事に対して提出しなければならない。 ２ 知事は、前項の規定により送付を受けた報告書を受け、速やかに、議会に提出するとともに、公表しなければならない。	第九条 知事は、第四条第一項及び前条第一項の評価の結果の概要及び当該政策等の結果の概要等への反映状況に係る議会に報告するとともに、公表しなければならない。	第十二条 知事は、毎年度、政策評価(特定政策評価を除く)の結果に関する報告を議会に提出するとともに、公表するものとする。 ２ 実施機関は、速時に、特定政策評価の結果に関する報告を議会に提出するとともに、公表するものとする。		
首长以外の実施機関が行う評価	第十三条 知事以外の実施機関は、その所管に係る政策、施策及び事業について、前項に規定する知事が行う評価に準じて評価を行うものとする。		第七条 知事以外の実施機関は、前条に規定する知事が行う評価に準じて評価を行うものとする。 ２ 知事以外の実施機関は、前項の規定により評価に係る報告書を作成したときは、速やかに、知事に当該報告書を送付しなければならない。 ３ 知事は、前項の規定による評価の際、実施機関が行う評価の一体性及び社会性を確保するために必要があるとき、知事以外の実施機関に意見を述べることができる。	第七条 知事以外の実施機関は、前条に規定する知事が行う評価に準じて評価を行うものとする。 ２ 知事以外の実施機関は、前項の規定により評価に係る報告書を作成したときは、速やかに、知事に当該報告書を送付しなければならない。 ３ 知事は、前項の規定による評価の際、実施機関が行う評価の一体性及び社会性を確保するために必要があるとき、知事以外の実施機関に意見を述べなければならない。	第八条 市長が基本金その他これらに準ずるものを出資している法人で組織で定めるもの(以下「出資法人」という。)は、神戸市民の意見提出系統に関する条例(平成16年、月条制定、号)第六条第四号に規定する規則で定める大規模の通評事業の評価について、この条例の趣旨にのっとり、必要な措置を講ずる上、努めなければならない。必要とする措置を講ずるために必要な指導及び助言を行うよう努めなければならない。	
相互協力	第十四条 実施機関は、行政活動の評価が県と一体的かつ総合的に行われるよう相互に必要な協力を進めようとする。	第九条 実施機関は、政策等の評価を適切に実施するため、相互に必要な協力を進めようとする。				
評価体制の整備	第十五条 実施機関は、行政活動の評価を適切に行うため、必要な体制の整備に努めるものとする。					

	行政活動の評価に関する条例(宮城県)	秋田県政策等の評価に関する条例	政策等の評価に関する条例(岩手県)	北海道政策評価条例	神戸市行政評価条例	志木市行政評価条例
専門委員会		第十四条 委員会に、次の各号に掲げる専門委員会を設置し、当該各号に定める事項を調査審議する。 一 公共事業評価専門委員会 公共事業のうち基本方針で定めるものの評価に関すること。 二 研究評価専門委員会 政策研究開発を推進することを目的とする事業のうち基本方針で定めるものの評価に関すること。 三 委員会に、前項の規定により専門委員会の所掌に属せられた事項(以下「所掌事項」という。)の調査審議をため、専門委員会を置く。 四 専門委員は、所掌事項に関する知識経験のある者のうちから、知事が任命する。 五 専門委員会に属すべき委員及び専門委員は、十五人以上とし、委員長が指名する。 六 第十一條第三項及び第四項の規定は専門委員会について、前二条の規定は専門委員会について準用する。この場合において、これらの規定中「委員長」とあるのは「専門委員長」と、「委員」とあるのは「専門委員」と、「委員」とあるのは「専門委員」と、「委員」とあるのは「専門委員」と読み替えるものとする。 七 所掌事項については、専門委員会の議決をもって委員会の議決とする。	第十五条 委員会に、次の各号に掲げる専門委員会を設置し、当該各号に定める事項を調査審議する。 一 政策評価専門委員会 政策評価及び事務事業評価に関すること。 二 公共事業評価専門委員会 公共事業計画に関すること。 三 大規模事業評価専門委員会 大規模事業計画に関すること。 四 専門委員会に属すべき委員は、委員長が指名する。 五 委員会は、その定めるところにより、専門委員会の議決をもって委員会の議決とすることができる。 六 前3条の規定は、専門委員会について準用する。この場合において、これらの規定中「委員長」とあるのは「専門委員長」と、「副委員長」とあるのは「副専門委員長」と、「委員会」とあるのは「専門委員会」と、「委員」とあるのは「専門委員」と読み替えるものとする。	第十八条 政策評価委員会に参考を置くことができる。 二 参考は、知事が任命する。 三 参考は、調査審議に参画する。		
参 与			第十六条 委員会に、前条第三項の規定により専門委員会が調査審議する事項に関し、専門的又は技術的な観点から意見を聴くため、参考を置くことができる。 二 参考は、知事が任命する。 三 参考は、専門委員会の調査審議に参画し、当該専門委員会が調査審議する事項に関する調査審議が終了したときは、解任されるものとする。	第十八条 政策評価委員会に参考を置くことができる。 二 参考は、知事が任命する。 三 参考は、調査審議に参画する。		
座 席			第十七条 委員会の座席は、総合政策室において処理する。			第22条 委員会の座席は、企画部政策評価室において処理する。
委員長への委任			第十八条 第9条から前条までに定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が委員会に諮って定める。			
推進体制						第23条 市長は、事業の成果の把握の手法その他の計画の方法に関する調査及び研究を推進するための体制を整備するとともに、必要な措置を講ずるものとする。
委 任	第十六条 この条例に定めるもののほか、この条例の実施のため必要な事項は、実施機関が別に定めて定める。	第十五条 この条例に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が委員会に諮って定める。	第十九条 この条例に定めるもののほか、この条例の実施に関し必要な事項は、実施機関が別に定める。	第二十條 この章に定めるもののほか、政策評価委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。		第24条 この条例に定めるもののほか、この条例の実施に関し必要な事項は、規則で定める。
	(委 任) 第三十五条 この規則に定めるもののほか、知事が行う行政活動の評価について、条例及びこの規則の施行に関し必要な事項は、別に定める。					

III 組織

1 組織の考察にあたって

(1) 先例条例の考察

自治基本条例の先例条例には組織に関する規定がいくつか見て取れる。(表 6-14) これらの規定を概観してみると、「分かりやすく」「機動的」「柔軟」「効率的」「迅速」「機能的」等々の表現を用いて組織のあるべき姿が規定されている。組織や機構は、市民ニーズや多様化する課題に的確に対応できるものでなければならないから、執行機関の組織、執行体制のあり方に関する基本的な考え方を自治基本条例で規定する意義がある⁷⁷といえる。しかし、これらの組織に関する諸規定は、組織のあるべき姿としてどのような状態を期待して設けられているのだろうか。自治基本条例を策定しようとしたとき、単にこれらを模倣すれば済むものではないだろう。ここでは、政策主導の計画的な行政運営を推進するという視点に立ち、政策目標とその実現へ向けたプロセスを描く計画と、それに基づいた具体的な活動を担う組織とがどのように関連付けられるべきかという点に着目し、「町田市型」自治基本条例の策定における論点を探ってみたい。

【表 6-14】先行条例における組織規定

ニセコ町まちづくり基本条例	北海道ニセコ町 (平成13年4月1日施行)	(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。
杉並区自治基本条例	東京都杉並区 (15年5月1日施行)	(執行機関の組織及び職員) 第13条 区は、執行機関を構成する組織について、効率的かつ機動的なものとなるよう、常に見直しに努めなければならない。
生野市まちづくり条例	兵庫県生野市 (平成14年6月1日施行)	(効率的な組織の構成) 第22条 町は、多様化、高度化する町民ニーズに柔軟、迅速、的確に対応できる組織づくりとともに、行政各分野にまたがる課題等に総合的に対応できる執行体制づくりに努めなければならない。
清瀬市まちづくり基本条例	東京都清瀬市 (15年4月1日施行)	(市の責任) 第13条 市は、まちづくりに関する市民の要求や社会環境変化に的確に対応できるよう組織及び機構を編成しなければならない。
伊丹市まちづくり条例	兵庫県伊丹市 (平成15年10月1日施行)	(市の責務) 第5条 3 市は、市民にとってわかりやすい組織及び市民ニーズに的確に対応できる体制を整備するとともに、職員の資質の向上に努めなければならない。
鳩山町まちづくり基本条例	埼玉県鳩山町 (平成15年4月1日施行)	(行政組織の構成) 第13条 町の行政組織及び機構は、次に掲げる事項に基づき構成されなければならない。 (1) 町民に分かりやすいこと。 (2) 簡素で効率的であること。 (3) 地域の実情に即した施策を効果的に展開できること。 (4) 社会経済情勢、行政需要及び政策課題の変化に柔軟かつ弾力的に対応できること。
柏崎市市民参加のまちづくり基本条例	新潟県柏崎市 (平成15年10月1日施行)	(執行機関の責務) 第16条 2 執行機関の組織は、市民に分かりやすく簡素で機能的なものとしておかなければならない。
吉川町まちづくり基本条例	新潟県吉川町 (平成15年10月1日施行)	(組織機構) 第16条 町は、まちづくりや住民の多様な行政要望に柔軟かつ迅速に対応でき、住民に分かりやすい組織機構の編成に努めます。
北海道行政基本条例	北海道 (平成14年10月18日施行)	(執行体制の整備) 第10条 道は、社会経済情勢の変化及び多様化する課題に的確に対応するため、組織及び機構の不断の見直し、民間能力の活用等により効果的に効率的な執行体制を整備しなければならない。
多摩市自治基本条例	東京都多摩市 (平成16年8月1日施行)	(市の組織体制) 第16条 市の執行機関は、総合計画、条例、予算その他市議会の議決に基づく施策及び事業並びに法令等に定められた事務について、公正かつ迅速に執行できる組織体制を整備しなければならない。

※松下啓一「協働社会をつくる条例」2004年 (株)ぎょうせい P259～P260 (一部編集)

⁷⁷ 松下啓一「協働社会をつくる条例」2004年 (株)ぎょうせい P79

(2) 法による組織原則

行政組織については、憲法をはじめ地方自治法等の法律に定められた原則がある。計画と組織を関連付けるといっても、これら法が定める行政組織の原則を無視することはできない。よって、まず始めに法が定める行政組織の原則を確認しておく。

言うまでもなく、我が国の地方公共団体には、議決機関である議会と執行機関として地方公共団体の長及び行政委員会が置かれている。執行機関においては長のもとに補助機関が置かれるほか、それぞれ独立した権限を持った行政委員会を置く多元主義を採っている。憲法第92条では「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定され、それを受けて地方自治法では「地方自治の本旨に基づいて、…地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、…民主的にして能率的な行政の確保を図る…」と規定している。(地方自治法第1条)、また、「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努め…なければならない(同第2条15項)」と規定している。このように、「民主・自治」と「能率化・合理化」ということは、地方公共団体の組織機構の基本原則である。¹

また、このように自治組織権はこれらの法律の範囲において認められるものであって、この意味では限定的なものである。しかし、法律が定めている組織原理は民主性や合理性の観点から、理念や組織機構の枠組みを定めているに過ぎない。法の定める組織原則に沿ったものであれば、自治組織権は最大限尊重されると考えるべきであろう。²だからこそ、その責任において合理的な組織編成に努めなくてはならない。自治体の組織編成に関しては、住民に目を向けた総合化の視点に依拠した編成ではなく、中央省庁の縦の系列の影響を受けたものにとどまった³という評価もあり、改めて市の組織のありようを見つめてみる必要があるであろう。

(3) 組織目的の必要性

組織は活動の単位であり、意思決定の単位である。予算や人員などの経営資源の配分も組織を単位に行われる。条例・規則・要綱などの例規もそれぞれの所管が決められ、それによって様々な制度が運用されている。つまり、組織はある目標に向け経営資源を投入して活動を行い、成果を生み出していく単位である。と言うことは評価の単位でもある。

C. I. バーナードが「組織は…共通の目的の達成を目指すときに成立する。」

¹ 松本英昭「要説地方自治法」2002年初版 株ぎょうせい P239

² 平成15年に地方自治法158条が改正され、市町村の組織編制に関する規定は都道府県と同一となり、一層拡大された。

³ 大橋洋一「行政法 現代行政過程論」2002年第3刷 (株)有斐閣 P241

⁴とるように、組織が組織として成立するにはある一定の目的が必要である。また、P. F. ドラッカーも「組織はつねに、目的をもたなければならない。さもないと、組織は混乱し、麻痺し、破壊される。」⁵と組織における目的の必要性を論じている。逆に言えば、組織とは目的を達成するための手段であると捉えることができる。前掲のドラッカーも「組織はそれ自体が目的ではない。事業の活動や業績という目的のための手段である。」⁶と論じている。組織の管理者が最適な（又はより適切な）意思決定を行うためにも、その組織に属する個人の能力がある一定のベクトルに向かわせ組織として機能させるためにも、その組織目的が明確になっていなくてはならない。

この組織目的は組織の使命や組織の目標を掲げることで明確化することができる。使命とは、その組織の存在理由であるとともに、終局的な価値前提として与えられるものであり、目標とは、その使命を受け、その組織が進むべき方向性や活動の到達点を表すものである。また、この使命や目標を組織目的として明らかにすることにより、その達成へ向けた戦略を構築することができ、さらには組織における個々の活動を体系化することができる。

組織とは目的を達成するための手段であり、その目的とは組織に与えられた使命や目標によって明確化できるとするならば、次に行政組織の使命や目標をどのように設定していくべきかを考える必要がある。部や課・係などの一つ一つの組織に使命を与え、明確な目標を掲げられるようにするためには、その上位の市全体としての組織目的を明らかにする必要がある。まずは、市全体を一つの組織として捉え、その使命や目標を明らかにして、その上で部や課などの各部門の組織目的を明確化することが必要となる。

2 町田市の計画と組織

(1) 町田市の組織目的

市の使命とは、“市”という組織の存在理由であり、それは究極的な価値前提となる。行政は市民の信託の上に成り立っているものだとなれば、それは市民の信託の内容を具現化したものである。また、それは究極的な価値前提であるから

⁴ C. I. バーナード「経営者の役割」（山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳）2004年第55刷 ダイヤモンド社 P85 バーナードは、組織を「意識的に調整された人間の諸活動ないし諸力の体系」とし、協働体系の一部として捉え、組織の成立の不可欠の条件として、①協働に対する積極的意思、②組織の共通目的、③伝達の三つを挙げるとともに、組織の存続のために、少なくともある特定の共通目的が常に達成されていること（有効性）、各個人の動機がなんらかの形で満たされていること（能率性）が必要であると指摘している。（柴田啓次「経営・管理」1969年第10版 第一法規出版(株) P118）

⁵ P. F. ドラッカー「[新訳]経営者の条件」（上田惇生訳）1995年 ダイヤモンド社 P75

⁶ P. F. ドラッカー「[新訳]現代の経営 下」（上田惇生訳）1996年 ダイヤモンド社 P4

して市の最上位に位置づけられるべきであろう。地方自治法は「住民の福祉の増進」という使命を地方公共団体に与えているが、これに加えて町田市独自の使命があるとするならば、それは市の最高規範である自治基本条例において示されるべきである。次に、市の目標は既に「町田市基本構想」のもと「町田市基本計画」において示されている。計画と組織とを有機的に関連させた政策主導の行政運営を進めるという視点に立てば、この基本計画に掲げる目標を達成するための組織という点をまずは考える必要がある。我々が考えなくてはならないのは、市民から与えられた使命に基づき、市民と合意した目標を達成していく上で最も合理的な組織であり、最終的には、そこに働く職員が政策や施策の実現を自己の組織の目標と認識できるようにしなければならない。⁷

(2) 町田市基本計画と組織

町田市の基本計画は、成果を重視した行政経営という観点から、何をやるのかという従来型の計画ではなく、何を達成していくのかという成果（アウトカム）に着目して、政策目標を体系化させたものである。しかし、その目標へ向けた戦略や具体的な取組は描かれていない。また、その目標体系は組織の所管体系との親和性はなく、各事業セクションからこれら市の政策目標を見たときに、具体的に何を取り組みとして行っていかななくてはならないのかがよく分からない状況にある。しかし、そもそも基本計画がその策定過程において踏まえるべき地域の課題や市民のニーズなどの政策課題は、行政組織の所管体系にあわせて都合よく存在するものではない。それらは、市民の日々の暮らしや様々な活動に立脚したものである。であるからして、政策目標と組織の所管体系とが一致しないことは当然の帰結であるといえる。よって、これら政策目標の実現へ向けた個別具体の取組を導き出し体系化させなければならない。そのためには、政策の展開領域である政策分野を明らかにして、その政策分野ごとに計画を立て、更にそれを実行する手段として組織を考えていく必要がある。

政策分野とは政策を展開させる領域であり、いたって概念的なものである。一般的には「環境」「福祉」「まちづくり」「交通」「教育」「文化」などが政策分野として考えられているが、これらはどのような視点から捉えられるべきかを考察してみる。ひとつは行政の様々な活動をその属性毎にあるレベルでまとめ上げ、一つの固まりとして概念的に捉えた行政活動の領域であると定義できる。道路用地の買収、設計、工事という活動をまとめて「道路建設」という捉え方もできれば、道路整備計画の策定、道路の建設事業、道路管理という活動をまとめて「道路行政」という捉え方もできる。さらには、道路行政と交通政策、緑地政策、下水道事業などをまとめて「都市基盤整備」と捉えることもできる。まとめ上げるレベ

⁷ INPM バランススコアカード研究会（石原俊彦編）「自治体バランススコアカード」2004年 東洋経済新報社 P226

ルや視点によって様々な捉え方ができる。しかし、このように既存の行政活動をベースに下から積み上げる形で政策分野を設定すると、今ある行政の活動範囲のみがその対象範囲となってしまう。まちづくりとは行政だけが行うべきものでなく、行政以外の主体が担うことにより、よりよい成果が期待できる領域もある。また、国の施策動向や社会環境の変化により、行政の活動領域は変化していく。今ある行政の活動範囲だけを領域として捉えると、このような行政外部の活動領域や、社会変化を予測した新たな活動領域の認識が欠落するおそれがある。よって、政策分野とは今ある行政活動を積み上げるだけではなく、地域の課題や市民ニーズに着目して捉えるべきである。このように政策分野が行政活動を積み上げただけのものではないとすると、それも既存の組織の所管体系との親和性はないと言える。また、政策分野によっては市の全組織が取り組まなければならない分野もあると考えられる。つまり、政策分野ごとの計画がそのまま部や課などの各部門の組織目的にはならない。逆に言えば、一組織部門の努力だけではそれぞれの分野における計画目標を達成していくことはできないのである。

また、都市マスタープランや環境マスタープラン、子どもマスタープランなど政策分野ごとに定められた様々な基本計画が、それぞれの分野における政策目標やそれに向けた取組みを掲げているが、これら政策分野ごとに政策体系を構築する政策分野別基本計画⁸の展開領域も既存組織の所管体系とは一致しないことも踏まえておかなくてはならない。

3 計画と組織の親和性の観点から

(1) 目的別組織

このように、市の政策目標や政策分野別の計画が展開される領域と既存の組織の所管体系とに新和性がないとすれば、これら政策・施策と組織との関連付けはどのようにすればよいのかを整理する必要がある。

その解決策として考えられる一つとして、政策分野に合わせた形で組織を再編成する方法がある。そうすれば、政策分野毎の計画の立案とそれに基づいた取組みが同一の組織において行われることとなり、目的と手段の関係は明確化できる。つまり、個々の取組みと上位施策との関係が明らかになるのである。仮にこれを政策目的毎に切り取られた“目的別組織”と定義してみる。このように目的別に組織を編成できれば目的と手段の関係は明らかとなり（政策分野と組織の所管体系は親和性を持ち）、それは目標達成へ向けた最も有効な組織であるといえる。町田市の組織変遷においても、かつての経済部や2003年に編成された子ども生活部などは、この目的別組織の類であると言える。

⁸ 打越綾子「自治体における企画と調整」2004年第1刷（株）日本評論社 P29

しかし、この“子ども生活部”でも、「子ども」という政策分野が持つ領域全てをカバーすることはできない。子ども分野が対象とすべき領域は子ども生活部以外にも、健康福祉部、学校教育部、生涯学習部など他部門に及んでいる。例えば、乳幼児の健康に関することは健康福祉部が担っており、就学に関することは学校教育部が担っている。このことを見れば、施策の展開領域に組織を一致させることは不可能であることは明白であり、完全な目的別組織の編成は成し得ないことが分かる。

また、目的別組織の編成は様々な弊害が起こることも予想される。かつて福祉部門において対象者に着目して組織を再編成したことがある。⁹障がい者を対象とした障害福祉課、児童を対象とした児童福祉課などがそうである。それらは、その部門が対象となる市民にとっての一種の福祉総合窓口として機能してきた。しかし、目的別組織になると同じ対象者でも窓口が分かれてしまうことも考えられる。目的別組織を編成することによって、組織の合理性が失われてはならない。

さらに、地域自治区¹⁰が組織機構の中に置かれるとすれば、地域別の政策の立案や地域別の予算配分などが求められてくることは必至であり、その組織はおよそ全ての政策分野に関わりを持つことになり、目的別組織の編成は困難となる。

行政組織は、政策分野に沿った形で編成することがまずは必要かと思われるが、それに以上に、対象（市民）、地域、施設、事業展開の場面、業務の性質や種類、国の省庁の所管体系、その他業務の効率性や有効性の観点など様々な要因に基づいて合理的に編成されるべきであり、さらには、その時々政策課題や自治体を取り巻く環境の変化に応じて柔軟に変化できるものでなくてはならない。

(2) ファンクショナル組織

このように、組織が政策目標以外の要因によって編成させるとき、政策目標と組織が1対1の関係にならなくなり、目的と手段の関係が複雑化する。つまり、政策目標が組織横断的に存在するとともに、一つの組織が複数の政策目標を担うこともありうる。政策の目標体系と組織の所管体系の一致がありえないとすると、上位目標とそれを実行する組織との複雑な関係を明確にする必要が出てくる。

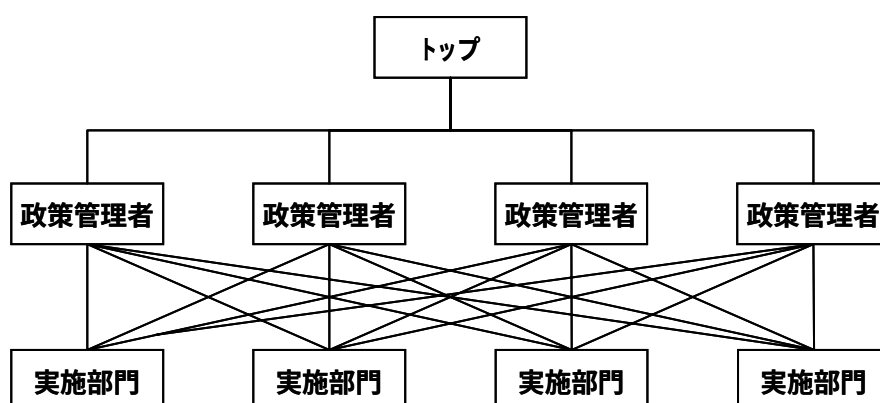
この複雑な関係を組織構造に落とし込もうとすると、F．W．テイラーが提唱したファンクショナル組織に似た組織構造になる。（図 6-15）政策の目標毎に政策管理者を置き、事業の実施部門はそれぞれの政策管理者に対して責任を負うことになる。この組織形態をとれば、政策目標が組織の所管体系に横断的になったとしても、各政策管理者がそれぞれの責任において政策を管理していくことができる。このファンクショナル組織は、職能組織ともいわれ、責任と権限が、職能

⁹ 町田市政策法務ワーキングチーム「町田市の例規・組織・計画の歴史変遷に関する研究」2004年 P84 参照

¹⁰ 2004（平成16）年の地方自治法の改正で地域自治区が一般制度化された。

的に分解されて行使される組織構造である。各職能の専門家は自分の専門分野で最高責任者になり、実施部門はそれぞれの専門家に対して責任を負うというものである¹¹が、複数の管理者から命令、指示を受けることになるので、命令一元化の原則¹²に反し、現実の組織においては混乱を生ずる恐れがある。¹³また、仮に論理的には実現可能であるとしても、政策管理者を誰が担うのか、個人なのかそれとも機関なのか、それは実施部門からは独立した存在として位置付けるのか、それとも実施部門がその役割をも担う二面性をもつのか、など解決しなければならない問題が数多く残される。

図 6-15 ファンクショナル組織



(3) マトリクス組織

また、この組織の所管体系と政策分野の領域の関係を縦軸と横軸の関係で捉え、一種のマトリクス型の組織¹⁴をとることも概念的には考えられる。(図 6-16)このマトリクス組織において職員は、所管体系のもとにそれぞれの組織に所属しながら、自らが受け持つ業務が関連する政策目標に応じて、各政策管理者の指示も同時に受けながら業務を執行していくことになる。しかし、このマトリクス組織では、その組織に属する職員が組織の統制ラインとは別の目標管理ラインによって

¹¹ 経営管理研究会「基本解説 組織管理」1990年初版 公務職員研修協会 P137

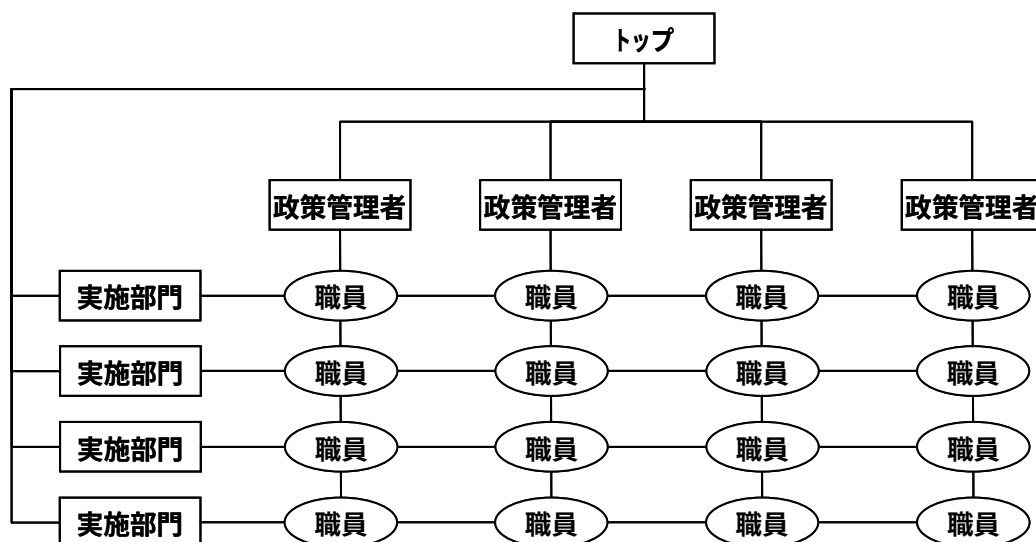
¹² 経営管理論において「命令一元性の原則」「専門化の原則（分業の原則）」「権限委譲の原則」「権限責任一致の原則」「統制範囲の原則（管理スパンの原則）」が組織の原則として唱えられている。これらは、古典的な管理論として位置づけられているものの、組織管理の原則として今もなお耳にするところである。

¹³ 東京都市町村職員研修所編 「東京都市町村職員ハンドブック98」1998年 (株)ぎょうせい P339

¹⁴ マトリクス組織とは、縦割りと横割りの二つの異なった基準で編成される経営組織である。いくつかの部門に関連した問題が発生すると、その解決のためにプロジェクトチームが編成されるが、マトリクス組織は、こうした縦割りとヨコ割りの構成基準、すなわち職能別と目的別基準を組織全体までに拡大して適用した組織である。(東京都市町村職員研修所編 「東京都市町村職員ハンドブック98」1998年 (株)ぎょうせい P341)

統制を受けることになり、これも命令一元化の原則からみればそれは机上の空論にとどまる。組織に属する人は基本的にはその組織の一元的な指揮命令の下に統制されるべきであり、全庁的にマトリクス的な組織統制をとることは困難である考えた方がよいだろう。(事業別に組まれた予算を政策分野毎に整理し直すマトリクス予算を否定するものではない。)

図 6-16 マトリクス組織



4 政策主導の計画的行政運営に求められる組織

(1) 政策目標と組織目標の関連付け

これまで述べてきたとおり、組織には明確な目的が不可欠である反面、市の政策目標やその政策目標から政策分野ごとに展開される計画は組織横断的に存在している。また、政策分野に準じた目的別組織の編成は、一面では有効であると考えられるが、問題点も多い。また、ファンクショナル組織やマトリクス組織のような組織構造をとることは非合理であるという結論に至った。もはや、計画と組織を関連付けた政策主導の行政運営は不可能であるかに思える。

しかし、組織横断的な政策分野毎の計画をそれぞれの組織目的に整理し直すことができれば、計画と組織の有機的な関係を構築できるのではないだろうかと考える。この観点から、計画と組織のフレームを考えてみる。(図 6-17)まず、市の基本計画を受けた分野毎の計画の目標を整理して、部や課などの各組織に使命を与える。さらに、これらの使命に基づいた組織毎の目標を設定し、その目標の下にそれぞれが行っている様々な取り組みを体系化させる。

このように、計画と組織の関係を目標という接点で繋げていけば、組織横断的な政策の展開領域とそれぞれの組織部門が担うべき領域の関連が明確になり、最

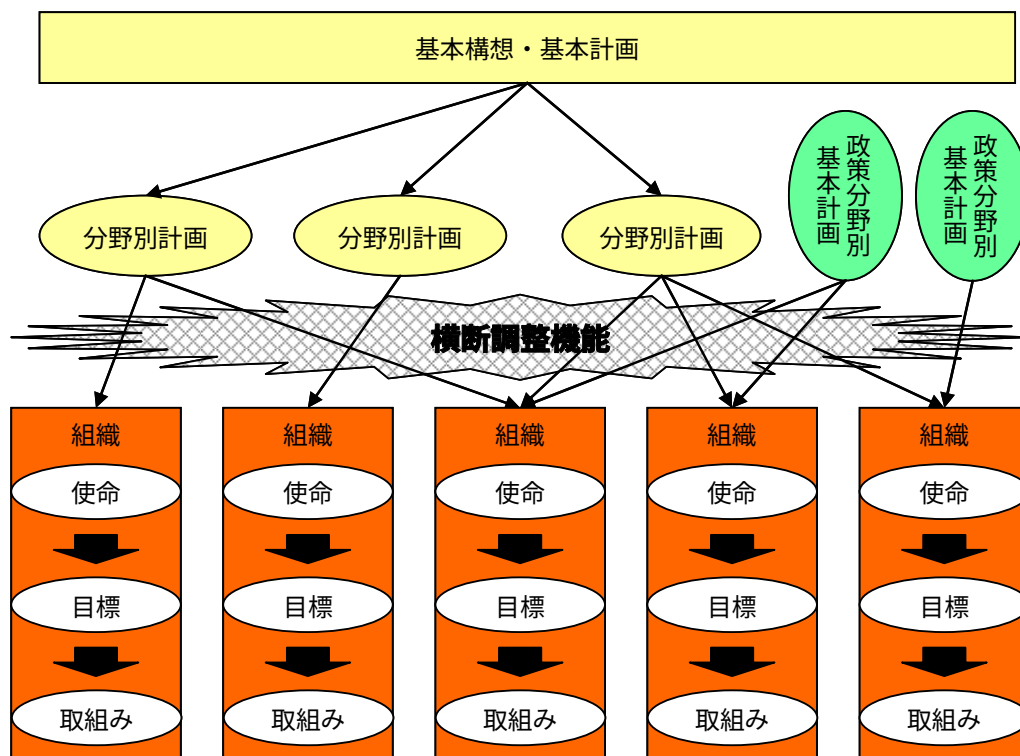
終的には、最上位の基本政策と個々の取り組みとの関係を一本の軸で結び付けることができる。また、組織目的が明確になることにより、組織が意思決定する上での価値前提が明らかとなるとともに、そこに属する職員一人一人が自らの目標を掲げられるようになる。

さらに、これを実現していくためには、政策推進の観点から水平方向の組織横断的な調整機能が重要となる。計画と組織の関連付けという観点から、この水平方向の調整機能を有効に働さなければならない場面として考えられるのは、各部門の使命・目標を設定又は修正する場面、それに基づいた経営資源の配分を調整する場面、各部門の活動の成果を評価する場面、その評価を次の政策展開や部門の活動に活かしていく場面などがあるだろう。つまり、政策の目標体系と組織の所管体系との不整合を調整する場面で重要な役割を担うのである。

既に、組織横断的な水平方向の調整機能として、企画部・総務部というスタッフ部門が置かれている。しかし、企画部や総務部の機能は市としての全庁的な視点からトップマネジメントを補佐するものであり、全ての政策分野をカバーしようとするれば、スタッフ部門の肥大化を招き、組織の効率性という観点からも疑問が生じる。更に各部には部門総務課や管理主幹などスタッフ機能が置かれている。また、一事業実施主体が、部門を超えた調整機能として動くこともある。

これらの水平方向の調整機能について今一度その有り様を検証し、組織に対して横断的に働く政策管理機能を構築していく必要があるであろう。

図 6-17 計画と組織のフレーム



(2) 計画と組織の有機的な関連付け

ここで、これまでの述べてきた論点を整理しておきたいと思う。まずは、市をひとつ組織として捉え、その組織目的を明らかにしなければならない。この組織目的は、市の使命と目標を掲げることにより明確化できる。市の使命は自治基本条例で、市の総合的な政策目標は基本構想・基本計画に掲げられるべきである。また、総合的な政策目標を各政策分野に展開させた計画が必要になってくる。その上で、各事業部門の使命と目標を明確に定める。こうすることにより、各組織で行われている事業と上位の政策目標が体系的に整理されるとともに、一元的な組織の統制ラインを維持できる。しかし、組織横断的な政策分野別の計画から各部門の組織目的を導き出すためには、組織横断的な調整機能を有効に働かせなければならない。さらに、組織の目的をその組織を構成する職員一人一人が共有することができれば、そこから個人の目標を導き出すことができる。

このように計画と組織とを有機的に結び付けることができはじめて、政策主導の計画的な行政の推進が可能となる。

5 さらなる議論の展開に向けて

(1) 組織論の限界

冒頭で述べたように、これまで、政策主導の計画的な行政運営を推進するという視点に立ち、政策目標とその実現へ向けたプロセスを描く計画と、それに基づいた具体的な活動を担う組織とがどのように関連付けられるべきかという点に着目して、計画や組織について論じてきた。しかし、これは単に目標という視点から計画と組織を整理しただけである。この整理によって、直ちに政策主導の計画的な行政運営がなされるとは考えられない。

ここに、ある一つの政策目標があったとする。その目標達成には、予算措置が必要であるかもしれない。予算措置が必要なくとも必要な人員を配置しなければならない。もしくは、専門的な技術や知識を持った人材が必要な場合もある。また、行政内部の努力だけではなく、民間活力の活用や市民との協働による事業展開など、事業手法を最適化すれば実現できる場合もある。制度が老朽化していることで、目標を達成できない場合もある。逆に、これらの視点から目標自体を再構築しなければならない場合もあるかもしれない。

このように、目標の実現に向け、市政を運営していくためには、組織以外にも、予算・人員などのリソースの問題や人事配置、人材の育成などの問題、業務プロセスの最適化など、多角的な視点から様々な検討が加えられなくてはならない。それら全てを、総合的に捕らえて行政運営を論じなければならない。

つまり、いかに行政をマネジメントするかということが重要になる。もはや、

政策主導の計画的な行政運営なるものを、計画論や組織論だけで論じることはいえない。

(2) 政策実現へ向けたマネジメントスキームの提言

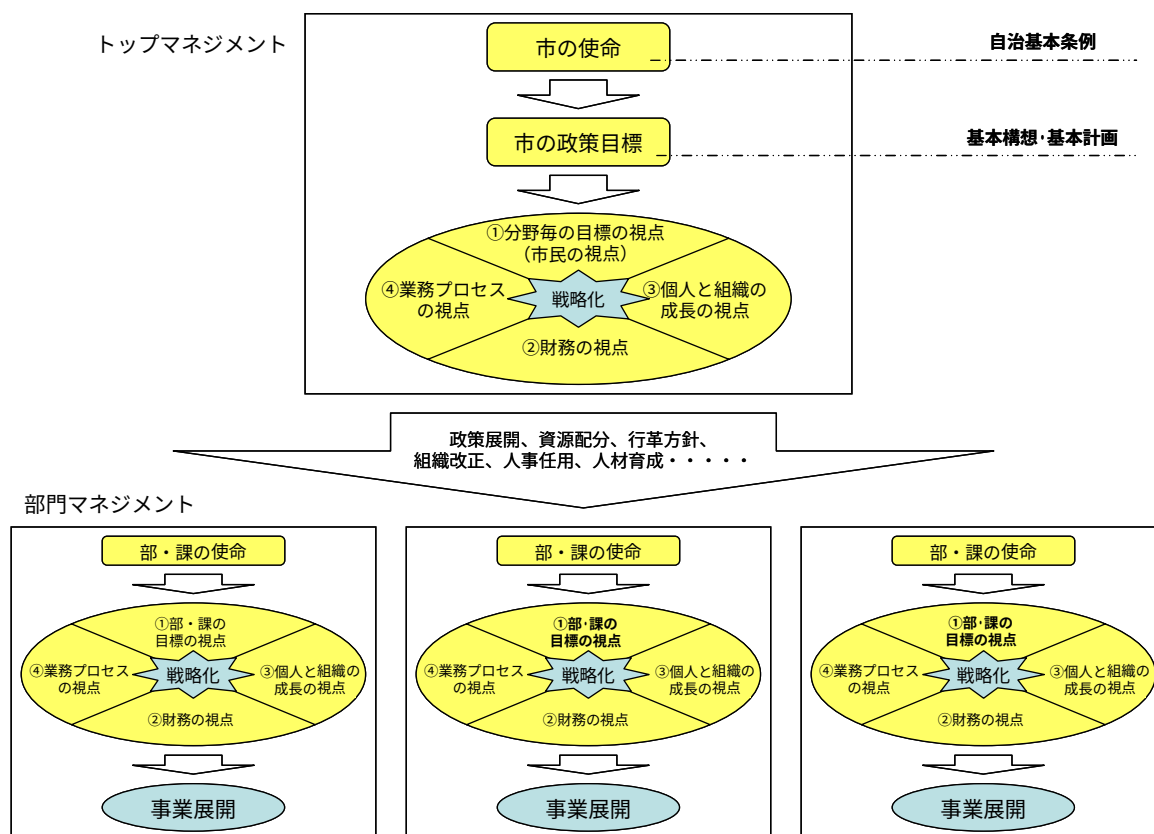
ここで、一つのマネジメントスキームを提案してみたい。(図 6-17)これは、先に示した計画と組織のフレームを基に、政策を軸に必要なマネジメントの要素を概念的に示したものである。市の使命や目標の下に、①政策目標を受けた政策分野毎の「目標の視点」(目標とは市民の日々の生活や地域社会の課題に着目して定められるものであるので「市民の視点」と表現してもいいかもしれない。)、②予算・定員・財産などの行政資源をどのように投入していくかという「財務の視点」、③職員をどのように配置していくか、人材をどのように育成していくか、組織はどうあるべきか、経験やノウハウは組織で共有され活かされているかというような「個人と組織の成長の視点」、④目標実現へ向けた事業手法や制度等は最適であるかという「業務プロセスの視点」、以上4つの視点を同じプラットフォームに載せ、それらを有機的に関連付けて、目標の実現へ向けた戦略を描いていくことが必要になる。そのうえで、各組織に使命を与えると同時に、この戦略に基づいて、各組織に対する資源の配分を行い、組織を見直し、人事任用、人材の育成、改革の方向性の提示などを行っていく。ここまでがトップマネジメントの役割となる。これを受けた各組織は、同じように組織の使命の下、目標と戦略を構築し、それを下位の組織単位に落とししていく。事業の実施単位となる組織は、その戦略の基に事業を展開していければ、政策を軸に、様々なマネジメントの視点を有機的に関連付け、その上で事業を展開していくことができる。また、このプラットフォームに行政評価を重ねていくことも可能であろう。

このマネジメントスキームについては、これ以上の検討を進める時間の余裕がなかったため、大括りな概念整理にとどまった。

しかし、今の町田市の行政運営のあり方を振り返った時、政策・予算・定数・行財政改革・組織・人事などのマネジメントの諸要素が関連付けられているとは言いがたい。例えば、政策調整会議で事業決定がなされても、その事業に必要な予算や定数が担保されるわけではない。また、予算編成においても、政策や計画の推進という観点から予算配分の優先性が議論されることは少ない。さらには、基本計画が新たに策定されても、それに沿った組織改正はいまだ行なわれていない。これ以外にも、組織や定数、人事、行財政改革などそれぞれ別々に検討され、戦略性はあまり感じられない。

自治基本条例を課題対応型の行政運営から政策主導の計画的な行政運営の推進への転換という軸で描いていくとするならば、計画的な行政運営に必要な要素を一つのプラットフォームに描いたこのマネジメントスキームから次の議論の展開が図れるのではないだろうか。

図 6-18 政策主導の計画的な行政運営に向けたマネジメントスキーム



(企画部行政管理課主事 唐 澤 祐 一)

第2節 ガバナンス

最近「ガバメントからガバナンスへ」という表現に接する機会が多い。英語の辞書ではガバメント (government) は文字どおり政府、支配を意味し、ガバナンス (governance) は統治、管理方式を意味する言葉である。双方とも語源は govern であり「船の舵をとる」から来ている。当然その文言から意図するところは理解しがたいが、「国家を中心とした政府のための統治から、市民生活や地域社会を中心とした自治への転換」というような意味合いとなる。更に言えば、「公治から、共治への転換」とも解釈される言葉である。本章では、ガバナンスのあり様について基本に遡って検討してみることにする。

1 ガバナンスの今日的課題

2 年間における政策法務WT研究で町田らしいガバナンスについて議論を深めてきた。そこでの議論は概ね次の4点に集約できる。

- ① 公共を担うもの (アクター)
- ② 市議会の役割
- ③ 市行政の役割
- ④ 地域社会における新たなルールづくり

①は公共性の議論を踏まえ、公共を担うものはどういう範囲に設定すべきか。或いはそれぞれのアクターの役割はどうあるべきかという視点に立ったものである。②は市長権限との対比の中で市議会の現状とあるべき論、更に、新たに議員に求めることの可能性を追究している。③は社会状況を踏まえ自治運営における行政と公共のアクターとの関係を追及したもので、ガバナンスの主題といえる。④は今後展開されるガバナンスを想定したとき、民民間の関係のルール化の可能性や、事業者を求めるものは何かを追究したものである。

稲生信男はガバナンスを「組織や人間が相互に関係する社会を統治する仕組み (構造) とプロセス (過程)」⁹²という概念として捉えている。「相互に関係する社会」とはまさしくWTが自治基本条例の主題として捉えてきたものであり、以下に上記4点の視点から、その考え方をまとめることとする。

2 公共性概念への試み

1960年代の高度経済成長期に都市部へ人口の流入が急激に増加した。この結果、都市部の自治体は、道路建設等の都市基盤整備や増加する児童に対応するための

⁹² 稲生信男 「行政経営とガバナンス型 Balanced Scorecard(BSC)に関する一考察」『会計検査研究』第30号 12頁

学校建設に追われることになった。建設等のハード事業には多額の財政負担があることから、当然住民サービス等のソフト事業への予算配分は相対的に少なくなる。一方、地方から出てきたばかりの市民には地域での人間関係が未成熟であり、頼れる相手がいないことからその矛先は行政に向かうこととなった。自分でできないことは、当然の要求として行政に持ち込まれたのである。こうした要求は従来の行政需要にとどまらず、従来組織の枠を超えた需要となり、これに応えきれない行政は「たらい回し」という非難を浴びることとなった。これに対応した結果が松戸市をさがしとす「すぐやる課」の登場である。当時はマスコミで大きく取り上げられた影響も考えられるが、行政としても市民の要望に対応するのは当たり前という風潮が醸成されていた。こうして、行政の役割の検討よりも住民の要求に対する機能的な対応が重視されたのである。本来都市部の問題として発生した行政依存的風潮が「すぐやる課」現象をとおして全国に広がることとなった。

その後も経済成長は続き、税収の伸びを背景に行政も「前向きに」対応してきた経過がある。事実、町田市で 1980 年代に入ってもなお、「隣家の落ち葉が我が家の庭に落ちるのは公害である。市で対応すべきではないか。」という要望が当時の生活環境課に寄せられたことがある。この顛末は不明であるが。

こうした状況に対し、第 2 次臨時行政調査会は昭和 57 年（1982 年）7 月の第 3 次答申において「行政の責任領域の見直しによって、今後の国民負担の上昇の抑制と新しい行政需要に対応していくために行政の弾力性を確保しなければならない」と提言している。しかしながら、行政にとっては不幸にもこの後にバブル時代を迎えたことによりその体質を変えることなくバブル崩壊を迎えることとなった。

バブル崩壊後の失われた 10 年を経てもなお経済が低成長を続けるなか、人、モノ、カネ、情報のグローバル化やそこから来る市民意識の変化、国の地方分権政策⁹³等の社会環境の変化もあり、あらためて行政の役割の見直しが求められている。

行政の役割を考えると、あるいは行政サービスの提供の可否を考えると、「公」か「私」の区別をつけることになる。このとき必ず議論になるのが「公共性」であろう。では公共性とは何か。その定義は多種多様であり、時代或いは研究者によって様々な解釈がなされている。以下その一例を掲げてみる。

- 公共性とは人間の生の営みにおける共同性を前提とし、その共同関係を普遍化したものに他ならない。⁹⁴

⁹³ 地方分権推進委員会最終報告 2001 年 6 月 参照

⁹⁴ 山本英治「公共性と共同性」『公共性の政治経済学』宮本憲一編 48 頁 自治体研究社

- そのサービスが不特定多数の利益になるか否か。(公共共担論)⁹⁵
- 公害裁判における国の公共性論
 - 1 権力―服従の垂直的關係にあるもの
 - 2 社会的有用性

また、行政の守備範囲論という考え方もある。地方自治研究資料センターが定めた守備範囲の基準⁹⁶では、①民間でできるものは民間に委ねる。②権力性の有無③外部効果の程度④規模の利益⑤安定性の要否⑥必需性の有無⑦不平等取扱の排除⑧民間部門の活動に対する支援が挙げられているが、③の外部効果の程度とは、経済学の公共財理論である。その内容は、典型的な公共財（公共サービス）を市場メカニズムによって供給される私的財と比較した場合の特徴として、

非競合性（特定個人の消費が他の人の消費と競合しない。）

非排除性（ひとたび供給されると誰もその利用から排除されない。）

非選択性（財がひとたび供給されると、誰も自由に数量的な選択をすることができない。）

が挙げられるとしている。この公共財理論は公共性を論じるときに提起されることが多い。

しかし、西尾勝は「公共財理論では、公共財の提供には費用がかかることを当然の前提としている。(中略) 私的財か公共財かの問題がただちに市場か政府かの問題に置き換えられてしまっている。」と指摘し、更に「公共財を提供する方法は本当に政府による行政活動しかないのでしょうか。」と疑問を投げかけている。⁹⁷

また、間宮陽介は「人々が非政治化し、私民となるから公が独り歩きし、政府や国家として実体化する。人々が公的領域から疎外されるということは公共性が人々の間から疎外され、政府・国家が公共性を占取して公的領域となる」としている。個人が完全な「私」の世界に埋没している限り「公共性」は生まれず、完全な「公」の世界となるという警告と捉えられる。また、間宮は「橋や道路の公共性の内実が多数性と必要性」であり「沖縄の米軍基地での民有地の強制収用の公共性は私益を犠牲にしての国益」であるとして「日本語の公共性という言葉は利益という意味合いを内包している。」とする。更に、「利益概念を核にもつ日本語の「公共性」と違って、公共性と訳されるドイツ語の *Öffentlichkeit* は「開かれている」という状態を表す名詞である。(略) つまりここでの公共性は狭い広いという(利益の)量的広がりに関する概念ではなく、内と外、内面と外面という内外二つの領域の関係に関するものである。」⁹⁸としている。まさしく公共性を捉え

⁹⁵ 松下啓一「協働社会をつくる条例」 9頁 ギョウセイ

⁹⁶ 地方自治研究資料センター「都市化時代の行政哲学」170頁

⁹⁷ 西尾 勝「行政の活動」15頁 有斐閣

⁹⁸ 間宮陽介「グローバリゼーションと公共空間の創設」 『2025年日本の構想』山口

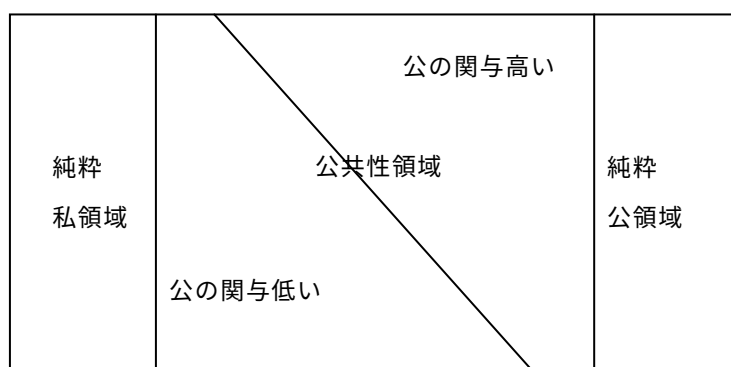
なおす動きの方向性を示しているといえる。

前置き及び引用が長くなったが、町田市のカバナンスの骨格を成すものとしてWTが検討したことのひとつは、従来の公共性を見直しである。これを分かりやすく図に表すと図1のようになる。純粹私領域とは外部との関係を持たない個人生活の部分である。この扉を「開き」、外部と何らかの関係を持つように活動することにより公共性の領域に入ることになる。これは後に述べる自治運営の範囲に関わる問題であるが、公共性領域に入って初めて「私民」から自治運営の主体となる市民ということになる。

そこで留意すべきことは、公共性領域にあっても、なお純粹公領域と関係性を持たない市民（外部との関係を持つ以上個人ではないと思われる。）が存在することである。例えば法人格を持たないNPOであり、マンションの管理組合、地域の活動グループが該当する。こうした共存状態を「共治」と定義できる。共治は後に述べる地域経営と密接な関係があるが、ここでは先に進むこととする。

一方、公共性領域にあって、純粹公領域と関係性を持つての市民の活動は、「協働」と呼ぶことが適切であろう。第5章で見た空き缶追放運動や花とみどりのまちづくり運動などはその典型である。このように共治と協働は良く似た言葉であるが、異なる概念であることに留意する必要がある。

図 6-19



さて、ここで問題になるのが、公共性領域と純粹公領域の違いであるが、これは消去法によって理解したほうが妥当と思われる。つまり、純粹公領域以外のものを公共性領域と解釈するということである。純粹公領域は一般には規制と給付であるとされる。つまり公権力の行使に関わる部分である。更に言うならば、社会保障等のいわゆるセーフティネットもこの領域に入るものと思われる。

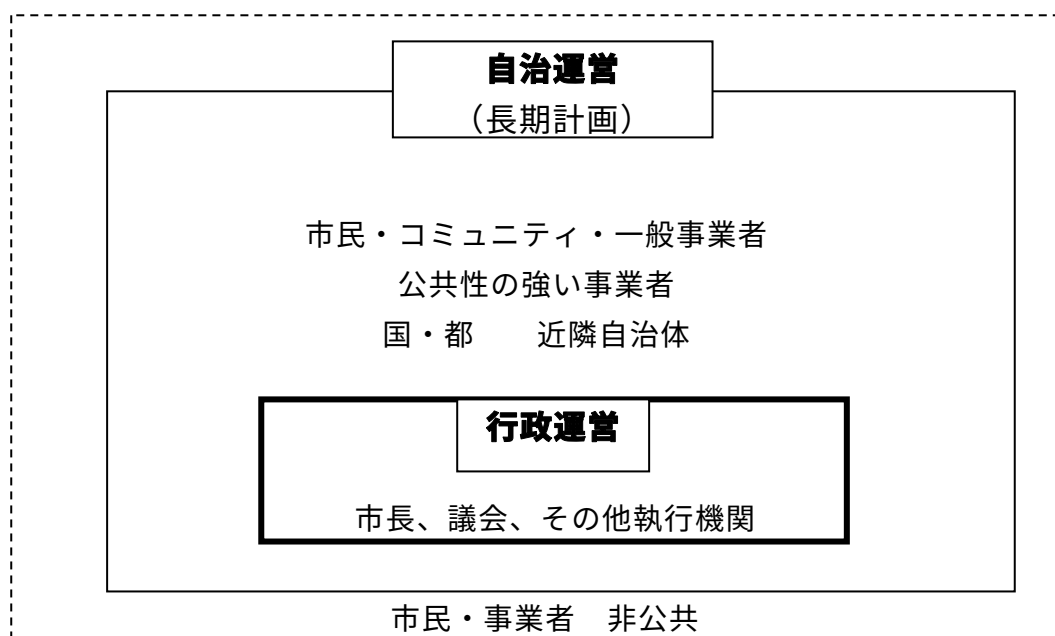
3 公共の担い手（アクター）

（1）様々な主体

前節では「私」と「公共性領域」、「公」の位置関係を示し、新しい「公共性」

町田市の情報公開条例第4条に「何人も、実施機関に対し、公文書の公開を請求することができる。」とある。条例制定自体は決して早いほうではなかったものの、請求権者を「何人も」としたことなどは先駆的と評価されている。これらは町田市の懐の深さを表した条例であり、町田らしい条例といえる。WTでは自治基本条例にもこの趣旨を反映し、また基本構想・基本計画に沿うものとして、その対象を広く取るべきであるという結論になった。これを図に表すと図6-21のようになる。実線の外側部分は、図6-19の純粹私領域と重なる。つまり、「私民」であるが、ここには個人だけではなく、公領域に参加しない事業者も入ってくる。扉を開けて公共性領域に踏み出したエリアを「自治運営」と呼ぶことにする。図6-21にあるとおり、WTでは、市民、住民、事業者、国・東京都そして町田市を公共の担い手として捉えている。ここで市民とは、住民だけではなく、たまたまそこで活動していた人すべてという概念である。事業者については一般事業者とその事業内容が公共性の強い事業者という区分けをした。ここでいう公共性の強い事業者とはインフラ整備等市民生活に密接に関連した事業者を想定しており、例えば災害時に特別な働きを求めるなどである。ただし、この点については、どこまでをその範囲に据えるか、どこまでを求めるかという議論が今後必要である。近隣自治体については後に生活圏という概念の説明で述べる。国・東京都は行政体という意味で、町田市域内でそれぞれの行政をおこなうものである。この点については詳しく述べる必要がある。

図 6-21



（２）国・東京都に求めるもの

2000 年 4 月の地方分権一括法の施行により、地方自治法が改正され、国と地方自治体は対等・協力の関係となった。従前は、機関委任事務に代表されるように、事実上の上下関係にあり、その中間組織として東京都が存在していた。このため、市町村レベルでの施策に国や東京都が俎上に上ることはほとんど無かったといってよい。これは単純な上下関係意識に起因する遠慮という面と、上からの「絶対間違ったことはしない。」という自負と、下からの「絶対間違ったことはしない。」だろうという思い込み（遠慮）の奇妙なバランスのなせる技であったともいえるが、「協力して」という以上の表現は無かった。また、法律からもその優位性が見られるものがある。（2004 年 12 月時点の調査による。）例えば、「森林法施行規則」の伐採及び伐採後の造林の届出を要しない場合（第 8 条の 4）や、「農地法」の農地又は採草放牧地の権利移動の制限（第 3 条第 3 号）、農地転用の制限（第 4 条第 3 号）、「道路法」の国の行う道路の占用の特例（第 35 条）などが挙げられる。これらはいずれも国や都道府県のみを適用除外とするものである。こうした国優遇の規定は都条例でも見られる。「東京都福祉のまちづくり条例」第 27 条では国等に関する特例として、特定施設の整備に関する規定のある第 4 章全体を適用除外としている。こうした規定は地方分権という流れの中でどのような位置づけを持ち続けるのか疑問の残るところではある。

それでは現在の対等・協力関係の下で、自治運営の主体として国・東京都に何を求めることになるのか。それは市民・事業者への率先垂範の姿勢であろう。従来の殻を破り積極的に、文字通り公共の担い手としての役割を果たすことが期待される。更に言えば、町田市域での活動であるがゆえに町田市が主導権を握りつつ、民間事業者にはできないレベルでの自治運営活動への貢献を求めている。

（３）実績のある市民活動

町田市には現在（2004 年 12 月現在）99 の認証 N P O があり、様々な分野で活躍している。この数値は多摩地区では最大であり、人口当たりで見ても 5 指に入る。このほか、町田市には 3500 もの市民団体があると言われ、市民活動が非常に活発に行われている。この理由として、町田市には早くから市民活動が展開されてきた歴史があることが挙げられる。その胎動は 1960 年代に見られるが、充実した活動が展開されたのは 1970 年代の人口急増期である。当時の町田市は、長期計画を持たず「考えながら歩くまちづくり」⁹⁹を標榜していた時代で、『市民と行政の間には当然対立もあったが、手と手を取り合えるものは積極的に、そし

⁹⁹ 1973 年長期計画研究会 答申その 1 より。この主旨は、町に出て現実の具体的課題を取り上げ、解明し解決策を見出していくという面と、試行錯誤を続ける中で、将来を構想していくという面を持っている。

て自由にルールも関係なしに実験がはじめられた』¹⁰⁰という行政経験がある。例えば、1972年4月に「町田市花とみどりの会」（緑の保全、緑化推進）、1973年9月に「町田ゴミニティ」（ごみ減量、資源保護、リサイクル推進）、1974年3月に「町田ボランティアセンター（市民サロン）」（ボランティアの支援）等が設立され、現在も活動中である。（現在ボランティアセンターは社会福祉協議会に統合されている。）この様に、時には行政が市民団体を支援するなど、市民の要望にも柔軟に対応してきた結果が市民活動を活発にさせ、現在の市民活動の隆盛につながっていると言えよう。こうした先進的取り組みの実績は、今後の自治運営の大きな推進力になるものと期待される。

（４）近隣自治体との連携 ― 生活圏

町田市の地理的特性としては、島しょを除くと、東京都の最南端に位置し、神奈川県に半島のように突き出た形をしていることである。このため神奈川県の自治体との交流が多く、市民間での交流も多いといえる。相模原市との公共施設の相互利用は平成10年から始まり、対象施設も広がりを見せている。また、米軍厚木基地に関連した航空機騒音問題では、厚木基地騒音対策協議会構成7市との連携も図っているところである。市民生活レベルでは、市の西部、堺地区では交通手段の関係から、ＪＲ橋本駅を利用することが多くなっているし、京王線の開通によって多摩センターへ出る機会も増えている。一方、市の北部でも、上小山田地区や小野路地区は多摩センターへの利便性が高いといわれている。こうした状況から、行政区域に囚われない生活圏という概念が出てくる。市民生活は水道やごみ収集など行政と無関係に暮らすことはありえないが、日常の意識の中では町田市という自治体の構成員の一人という意識は皆無に近いと言っても過言ではない。追加の費用さえかからなければ、水は蛇口から出れば誰が供給しても問題としないし、ごみは近所に出せば誰が収集してもかまわないものである。しかし実際には、隣の相模原市や多摩市ではこうしたサービスは受けられない。そこで生活実態に即した生活圏での行政サービスを享受できるよう、近隣自治体との連携に努め、市域環境を整えるような仕組みづくりが今後必要となる。

以上公共の担い手をさまざまな主体を例に見てきたが、こうした主体が集まって有機的に機能したときに、公共的領域での良好な環境が実現し、新たな団体自治が実現するのではないかと考えられる。

¹⁰⁰ 市民活動の支援に関する検証及びルール化プロジェクトチーム「協働で進める市民活動の更なる発展に向けて」5頁 2002年3月発行 町田市

4 統治主体としての市の役割

(1) 議会と首長

地方自治は憲法において、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。(第92条)」と規定されており、これをうけ地方自治法でその詳細が定められている。また議会は、憲法第93条第1項において「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」とされ、更に第93条第2項において「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と規定している。同様の規定は地方自治法にも見られる。第17条で「普通地方公共団体の議会の議員及び長は、別に法律の定めるところにより、選挙人が投票によりこれを選挙する。」として同一条文に議員と長を位置づけ、この段階では同等の扱いをしており、車の両輪といわれる自治の形を示しているといえる。しかしながら同法第147条では「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統括し、これを代表する。」としており、松本英昭は『統括』とは、当該普通地方公共団体の事務の全般について当該普通地方公共団体の長が総合的統一を確保する権限を有することを意味する。¹⁰¹としている。長の優越を定めた規定であるが、これは議会と長の見解が分かれたときを想定すれば、同等であることの不合理が容易に理解できる。そこで議会の役割が問われることになる。

前節まで公共性の概念、そこで活躍する主体（アクター）とそこに求めるものを見てきたが、それらの主体は時により個々に、あるいは分野ごとに活躍が期待される。しかし、時によっては自治運営として全体のまとまりの中での活動が求められる場合もある。そうしたときに公である市はどうすべきかを議会と行政の観点から以下に見ていくことにする。

(2) 議会の役割

地方分権によって議決機関としての議会の役割が高まっている。地方分権一括法施行以前は機関委任事務が存在し、これに関する議会の関与は認められていなかった。また、補助金についてはいわゆるひも付きで、自治体自体の自由度が大幅に制約されていた。こうした制約が地方分権により解消された現在、議会の活躍する場面は大きく広がっている。

地方自治法第96条で「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。」とし条例の制定・改廃、予算・決算の議決・認定、地方税の賦課徴収などが列挙されている。議会の本質的な議決権に関するものであるが、これらの他、議会には住民の代表として行政を監視し、けん制する機能や政策立

¹⁰¹ 松本英昭「逐条地方自治法」442頁 学陽書房

案機能が今後はより強く求められると思われる。こうした作用が十分に働いて適度に緊張感のある行政運営が実現できることになるといえよう。

それでは現状と問題点はどのようなものであろうか。地方分権推進委員会の第二次勧告に地方議会の活性化が掲げられている。その議会の運営の項では、「議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日、夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めるものとする。」としており、裏返せば、議会の住民からの乖離を示しているといえる。また、江藤俊昭は「日本の地方自治は中央政府の議院内閣制とは異なった二元代表制を採用しており、議会とともに首長も住民が選出するという機関対立主義に基づいている。」としてチェックアンドバランスを期待しているものの、その機能が十分に働いていないことから、「全体としての議会は、首長をはじめ執行機関をチェックする野党の立場にあることを再確認することが必要である。」¹⁰²と指摘している。

議会内部の問題としては、議員同士の討議という場・機会の不足という面がある。この点については本会議の議決前に議案に対する賛成討論・反対討論という場があるが、一方的な意見表明の場という感を否めない。活発な意見交換が議会の活性化には不可欠である。このことに関しては議会の経験優遇体質というべきものも影響していると思われる。つまり、選挙を経て当選した議員には平等に議決権が付与されるが、国会でも見られるように当選回数の多い議員の発言力が強くなる傾向がある。また、会派の決定に従う場合もある。このような点を改善し、自由な討議が展開されることが、住民に分かりやすい、より身近な議会へと繋がるものと思われる。

マニフェストが話題となった統一地方選挙から2年が経過した。任期半ばでの自己の掲げたマニフェストの成否が問われる時期ともいえる。マニフェストとは少し異なるが議員には選挙公約がある。この公約を実現する場面で政策立案機能が求められる。選挙において住民に公約しても、それを具体化する術が無ければ画餅であり、公約に期待し投票した住民を裏切ることになる。それを回避するためには議員個人の能力向上も必要だが、それ以上に議会事務局の充実が求められることになる。町田市議会の過去の議員提出議案を見ると、その大多数が意見書や決議であり条例はほとんど無いのが実態である。¹⁰³市長提案を追認するのではなく、対案を出し、討議できるような水準を達成したとき、住民からの信頼がより深いものになるのではないか。

選挙公約という選ばれる側の意思表示に対して、今日は住民からの意思表示の

¹⁰² 江藤俊昭「協働型議会の構想」 35頁 信山社

¹⁰³ 「議案の提出や修正動議の発議には議員定数の1/2分の1以上の賛成を必要とするため無

所属議員などが単独で議案を起草し、提出にこぎつけるのは難しい。」大山礼子「首長・議

会・行政委員会」『自治体の構想 機構』岩波講座 23頁

流れがある。住民投票である。新潟県巻町の原子力発電所の建設に関する住民投票や岐阜県御嵩町の産業廃棄物処理場建設に関するものが有名であるが、これとは異なった動きとして、市町村合併特例法に基づく合併の流れの中で、住民にその意思を問う住民投票も注目されている。ここで問題になるのは、住民投票の結果と議会の立場である。議会は住民投票結果に拘束されうるのか。さまざまな議論があるが、江藤俊昭は「議会は正当に選挙された唯一の合議体である。執行機関への住民参加とは根本的に異なる議会の役割を再度確認すべき時期に来ている」¹⁰⁴としている。ただし、住民投票を否定しているわけではなく「住民投票については、それが議회를軽視、否定するのではまったく無いこと、議会への補完を超えて（略）議会が活性化するという側面がある」¹⁰⁵ともしている。いずれにしても、今後ますます住民投票制度制定への動きは高まってくると思われるが、議会は決して受身になることなく、議会ならではの幅広い情報を総合した長期的な視点に立った判断をすることが求められよう。

議員の権限の源泉は住民の信託である。従って常に住民の声を聞く姿勢が重要である。この本来的に住民の意思を行政に反映させるルートが十分に機能してこなかったがために、今日の住民参加の動きがあるともいえる。（この点に関しては逆に、若者の政治離れに拍車をかけたという指摘もできる。）このことについては町田市議会では、一昨年新たな動きがあった。インターネットを利用した議会中継である。従来のように、直接来庁しての議場での傍聴や議会終了後しばらくして結果が議会だよりとして家庭に配布されるという方法ではなく、家庭にいながらにして傍聴できるというものである。情報の方向としては逆向きであるものの、二つの効果が期待できる。一つは情報を流すことによって、住民に興味を持たれ、その反応が期待できること。二つ目は放映による、議員及び首長とその補助機関の適度な緊張である。映像は大きなPR効果も期待できることから、一層の活性化も期待できる。これは議会中継の例だが、こうした新たな取り組みを続けることにより、住民からの信頼も集まり、充実した議会へと発展していくものと思われる。

（３）行政の役割

一般に高福祉・高負担社会は福祉国家社会といわれる。その財政面を取り上げ「大きな政府」と表現されることもあるが、これからの行政の役割を展開するにあたり、まず福祉国家の流れを押さえておく必要があると思われる。

広井良典によると「福祉国家の基本的な柱をなす様々な社会保障制度は、基本的には（英国の）18世紀後半以降の「産業化」ないし工業化の進展という経済システム全体の構造的な変化とともに展開してきた」ものであり、またその性格を

¹⁰⁴ 月刊地方自治職員研修 2005年2月号 28頁

¹⁰⁵ 江藤俊昭 前出 5頁

「社会保障は、産業化による『共同体の解体』そして大量の都市労働者の発生という新しい状況のなかで、それまで（農村）共同体が果たしていた相互扶助機能を人為的な形で国家が代替するものとして登場した。」¹⁰⁶としている。やがて経済の成熟とともに社会保障制度もその性格を変えてくる。ケインズ主義的福祉国家の登場である。「ここで言う『福祉国家』とは社会保障制度のみに限定されるものではなく、公共事業を始めとする政府による積極的な財政政策及びそれによる『完全雇用』の実現といった、ケインズ型の積極的な経済政策全体を指して言われていた」（以上前掲書）ものである。日本における社会保障は欧米に比べ後発的といわれるが、このケインズ型福祉国家に現在の高福祉・高負担の起源を求めることができる。経済成長を背景に増大してきた大きな政府は肥大化したがゆえに非効率も目立ってきた。また、経済のグローバル化という面も看過できない。近年の経済活動は従来の政府の枠組みではおさまりきらない規模と早さで展開するようになった。「ここでの象徴的な存在は、やはり国境を超える企業の活動である。アメリカや東南アジアで現地の人々を雇用しつつ工場を営む日本の企業が『日本籍』であるということにどれだけの意味があるのか。しかもこうした多国籍企業は国家と肩を並べるほどの巨大な存在でもある。」¹⁰⁷という指摘が、グローバル化による政府という枠組みの限界を如実に示している。

以上財政的側面から政府の限界を見てきたが、機構的・構造的な面でも指摘ができる。この面については国の地方分権推進委員会中間報告が詳しい。同報告に見る地方分権推進の背景・理由として次の5点が掲げられている。¹⁰⁸

- 1 中央集権型行政システムの制度疲労
- 2 変動する国際社会への対応
- 3 東京一極集中の是正
- 4 個性豊かな地域社会の形成
- 5 高齢社会・少子化社会への対応

上記のうち1の中央集権型行政システムの制度疲労を見てみると、次のように説明されている。「（略）この明治以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することに適合した側面を持ち、これが当時はまだ後発国であったわが国の急速な近代化と経済発展に寄与し、比較的に短期間のうちに先進諸国の水準に追いつくことに大きく貢献してきた事実は、否定できないところである。

しかしながら、中央集権システムにはそれなりの弊害も伴う。すなわち国民国家の統一のために地域社会の自治を制約し、国民経済の発展のために地域経済の

¹⁰⁶ 広井良典「日本の社会保障」岩波新書 3頁

¹⁰⁷ 同上 152頁

¹⁰⁸ 地方分権推進委員会ホームページ

<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/01.html> より

存立基盤を掘り崩す。権限・財源・人間、そして情報を中央に過度に集中させ、地方の資源を収奪し、その活力を奪う。全国画一の統一性と公平性を重視するあまりに、地域的な諸条件の多様性を軽視し、地域ごとの個性ある生活文化を衰微させる。(中略) このように、中央集権行政システムには功罪両面があるのであるが、わが国の政治・行政を取り巻く国際・国内の環境はここのところ急速に大きく変貌してきている。そしてその結果として、今日では中央集権型行政システムが新たな時代の状況と課題に適合しないものとなって、その弊害面を目立たせることになったのではないか。(略)」として中央集権型行政システムの限界を示している。

また、更に情報技術の発展は、情報を管理し統治手段としてきた国の機能にも大きな影響を及ぼすようになった。ユビキタスという言葉に象徴されるように、誰もがいつでも何処でもあらゆる情報を得られるような時代に向かいつつあり、情報に対する意識が大きく変化してきている。このことは情報の受け手としての住民の意識にも影響を与えているといえる。このように様々な面で政府による「統治」の限界が指摘されている現在、地方の役割はますます大きなものになっている。つまり、失われた「共同体が果たしていた相互扶助機能」や「地域ごとの個性ある生活文化」の復権（再生）であり、新たな地方自治の創造が求められているといえる。ここまで国政レベルで見てきたが、分権の動きは町田市内部にも繋がる。市民意識調査¹⁰⁹を見ると地域によりまちづくりのイメージや生活環境への評価やニーズが異なっていることがわかる。地域の本当のニーズに対応していかなければ無駄な投資になることは国政と同じであり、自治体内での分権をも検討する必要があるといえる。¹¹⁰

第3節では自治運営におけるあらゆるアクターを検証してきた。そこに「公」としての行政はどう関わるのか。本節2で見た純粋公領域における役割と公共性領域における役割とは区別して考える必要があると思われる。まず純粋公領域であるが、ここにおける役割は従来から言われる「規制」と「給付」が挙げられる。今日の行財政改革の流れの中で今後ますますアウトソーシングやPFI¹¹¹、指定管理者制度の拡大が進むと予想されるが¹¹²、「規制」と「給付」は行政独自の最後の砦として存続していくものと思われる。なぜならこの両者の組み合わせにより社会の安定化が図られ、自治運営の基盤が形成されるからである。言い換えれば自治運営の舞台づくりの機能が純粋公領域の行政の役割といえる。

次に公共性領域であるが、この領域における役割はコーディネートと言うこと

¹⁰⁹ 町田市市民意識調査報告書 2003年1月 町田市

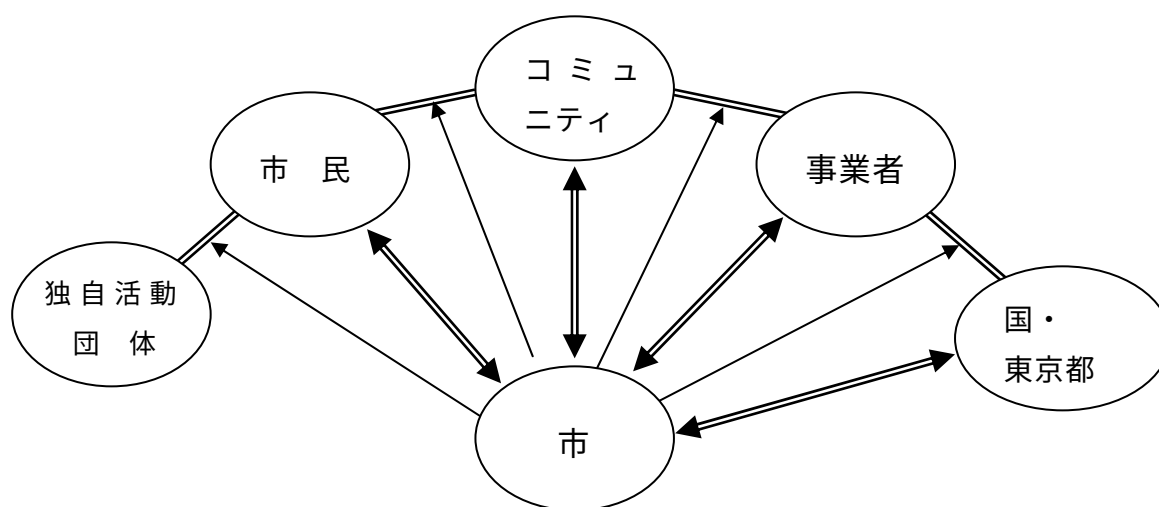
¹¹⁰ この点については、すでに平成16年12月の改正により、「地域自治区」が地方自治法に規定（第202条の4）されており、法制度的環境は整っている。

¹¹¹ PFI（private finance initiative）公共事業などの社会資本整備に民間活力を導入することをいう。

¹¹² 社会保険庁の市場化テストは具体的日程となっている。

ができる。その関係を表すと図 6-22 のようになる。この図は、町田市域の自治運営の各主体間の“なかだち”及び“かなめ”として、自主性自立性を発揮した計画的運営を行うことを表している。ここで市と関係を持たず独自に活動する団体（この図では独自活動団体として矢印はない）との関係は「共治」を示しており、行政と連携して課題解決していくことを「協働」とすることは前に第 2 節の「公共性概念への試み」で述べたとおりである。この図では市と各主体とは双方向の矢印で表しているが対等の関係であり、各主体間の関係に“なかだち”として調整することを示している。この共治と協働を合わせて推進することをガバナンスという概念で捉えている。

図 6-22



これからの時代、自治運営を行う上で様々な主体が幅広く展開する社会にあっては、その主体間の調整・整理をする機能が必然的に必要となってくると思われる。この点について中邨章も「協治」（ガバナンスをこう表現している。筆者注）の時代になると、異なる組織の関係は水平になるだけに複雑化し、いつも協調で推移するとは限らない。むしろ紛争が絶えず、競合や対立が起こりやすくなる可能性も出てくる。これからの政府には、異なる機関の競合や摩擦、それに衝突を緩和し調整する機能がことのほか重要になる。」¹¹³として、コーディネート の必然性を述べている。

さて、順序は逆になるがコーディネートの前段に協働があることは言うまでもない。

図 6-22 では扇の要の位置にあるが、行政（市）も自治運営の主体のひとつであり自治運営に積極的に関わっていくことは当然である。更にその上にコーディネートが必要ということである。この協働について宮脇淳は、その必要性を次のように述べている。「急激な環境変化に対して政策等を担う行政組織の対応スピードは相対的に遅い。外部環境変化の認識に始まり、政策形成、政策発動、政策効果

¹¹³ 中邨 章「行政学の新潮流」季刊行政管理研究 2001,12 №96 6 頁

の帰着、いずれの段階においても「時間的ラグ」が発生する。このスピードの格差が経済社会の不安定を生み出す大きな要因となる。こうしたスピード格差を克服する重要な手段の一つがパートナーシップである。(略) 情報化社会によってもたらされる経済社会の変化スピードそのものを官民双方の意思や行動によってコントロールすることが可能になる。」¹¹⁴これは行政の対応速度に視点を当てたものであるが、従来の行政サービスの役割分担の他に、行政自体の欠点を補完する面もパートナーシップにはあるという指摘である。

それでは、具体的に協働を進めるにあたってはどのような点を留意することになるのか。久保田治郎は非営利民間団体との関係において、次のように注意喚起をしている。「地方自治体の行政サービスを地域における非営利民間団体との長期的な協定により提供しようとする場合は、提供主体となる非営利民間団体は、地方自治体との対等な立場に立った信頼関係—パートナーシップに則った行動が当然期待される。この場合におけるパートナーシップの形成は、地方自治体の側における住民福祉の向上という公共団体としての目的意識と非営利民間団体の側における特定の分野における社会貢献意識が相互に十分理解、共有されて初めて可能になる。言い換えれば共通の公共目標の実現に向けて、地方自治体と非営利民間団体が相互に協力し合うことがパートナーシップの本質的要素であり、この点義務の履行と対価の提供という利益交換関係を基本とする契約の場合とは、アクターの行動原理が大きく異なることに注意しなければならない。」¹¹⁵この相互に目的意識を十分に理解・共有することは、今後様々な主体と協働していく上で非常に重要な点である。運命共同体的なべったりした関係でなく、互いに立場を尊重し、適度な距離を保っていくことがよりよい関係を維持していく上で必須の条件であろう。

協働を進める上でひとつのハードルがある。これまで行政の立場から論じてきたが、市民からの参加を如何に推進するかという点である。行政がいくら旗を振ろうとも、根本であり、絶対多数派である市民の理解なくして自治運営の推進は見込めない。こうしたことに配慮して地方分権推進委員会最終報告は次のように呼びかけていることは興味深い。¹¹⁶

「地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである。地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる。また地方税の納税者として、地方公共団体の行政サービスの是非を受益と負担の均衡という観点から総合的に評価し、これを厳しく取捨選択する姿勢が期待される。自己決定・

¹¹⁴ 宮脇 淳 「公共経営論」 PHP 研究所 41 頁

¹¹⁵ 久保田治郎 「公益ネットワーク型地域統治論」自治研究第 78 巻第 6 号 42 頁

¹¹⁶ 地方分権推進委員会最終報告

<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/1.html> より

自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められるのである。そしてまた当面する少子高齢社会の諸課題に的確に対応していくためにも、行政の総合化を促進し、公私協働の仕組みを構築していくことが強く求められている。公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造してほしい。」

町田市には、第5章で見てきたとおり地域の総合行政としてこれまでも市民と協働して空き缶追放運動や花いっぱい運動を展開するなど、先駆的に取り組んできている実績がある。他自治体とは条件が異なっており、協働を進めるには有利な条件にあるが、更に一層市民の理解を得ていくには、行政への市民の参加機会を増やす工夫も必要なことと思われる。例えば住民参加条例のようなものが考えられよう。「行政と住民等の関係は、支援・協働・参加という関係に整理される。支援とは、住民等の自主的活動を行政が支援することであり、協働とは行政と住民が自主独立の立場で共通の公共政策を役割分担しつつ協力して遂行することで、参加とは、行政活動に対し住民が意見や提案を提出して参加することである。そうした関係を前提として、住民参加条例を制定する自治体が増加している。

住民参加条例とは、この行政活動に対する住民の参加の関係を一般的に規律するものである。」(第7章「市民からの提案システム」参照)

こうしたあらゆる手段を駆使して市民の理解を得ながら協働をすすめていく必要があると思われる。

5 地域社会における新たなルール作り

第4章では、その時代に置かれていた市の抱える現在の課題に対処するという、いわゆる課題対応型とされる行政主導の行政運営を展開してきた跡をたどり、近年、課題対応型行政運営の役割は終焉したことを見てきた。行政は時代の変化に対応した役割の創出に務めることとなり、ここでは、課題対応型行政からのノウハウや市民ニーズの多様化といった背景及びデフレ時代における財政状況など、このような背景を踏まえ今までに培ったその経験を活かし、時代時代により翻弄されることなく市として確固たる揺るぎない基盤を築くために、今までには定義のなかった分野での集大成としてのルールづくりが必要とされている。

宮脇淳は公共サービスの行政サービス化の理由として第1に経済成長とともに職業の専門化、第2に時間的余裕の欠如を挙げている。そして「高度に専門化された分業社会では、社会自体が強固な縦割り構造となり、その中で横割りたるコミュニティの位置づけが希薄化する実態をもたらす。加えて、相互間の軋轢が

高まるため、それを調整する行政コストも更に拡大する。」と指摘している。¹¹⁷つまり前節で述べたコーディネートには相応のコストが見込まれるということである。今後の自治運営を考えたとき、この行政コスト（即ちコーディネートの費用であり、投下労働量である。）を如何に低く抑えるかが、成否を分けるといっても過言ではない。また、中邨章は「NGOのなかには、使命感や責任感が乏しく、民主度を下げることに働く団体もあるかもしれない。また、公共の福祉よりも私的な利益の追求に励む組織も増えるはずである。」¹¹⁸とも指摘している。

この課題をクリアする方法として、民民間のルール化が考えられる。つまり条例等による、行政のコーディネート活動を補完するものとしての位置づけである。地方自治法第14条第2項に「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」との規定がある。ここまで厳しいルール化が必要かどうかは別として、市民も公共アクターの面で条例としてルール化が可能であると思われる。

それでは具体的に何をもとめるのか。民民間のルールとして有名な事例は建築基準法第69条に基づく建築協定である。これは土地の所有者等が一定区域を定め、その区域内における建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する基準についての協定を締結するもので、特定行政庁の認可により法律効果を有するものである。同様の協定に都市緑地法第45条に基づく緑地協定がある。これは都市計画区域内における相当規模の一団の土地又は道路、河川等に隣接する相当の区域にわたる土地の所有者等が、市街地の良好な環境を確保するため緑地の保全又は緑化に関する協定を締結するもので、協定に違反した場合の措置も盛り込まれている。この緑地協定については当該市町村長の認可により効力を有することになるものである。

これら二つの例は法律に規定された民民間の取り決めであるが、両協定とも土地所有者等の合意が前提となっていることに限界がある。町田市の例を見ると建築協定区域内にあっても土地所有者が同意しないことから規制が掛からない例が散見される。つまり公共財理論のフリーライダーの出現であり、この協定制度の有効性を阻害しているといえる。

次に、条例ではどのようなものが挙げられるか。町田市個人情報保護条例第4条に事業者の責務を規定し、「個人情報の取扱に当たっては、市民の基本的人権を侵害することのないよう慎重かつ公正におこなう」ことを求めている。そして、第5条では市民の責務として、「この条例により保障された権利を行使する主体であることを認識し、相互に個人情報を尊重する」と定めている。また、町田市住宅開発事業に関する条例第7条では「事業者は、事業計画について、近隣住民等から説明を求められたときは、誠意をもって説明しなければならない。」としてい

¹¹⁷ 宮脇 淳 前出 24 頁

¹¹⁸ 中邨 章「行政学の新潮流」季刊行政管理研究 2001,12 №96 12 頁

る。これらは責務規定であるが、かなり規制的・強制的な概念を包括している例である。条文上では民民関係に言及しているものの行政の存在を前提としたものになっている。自治基本条例に想定するものは更に行政の影響から離れた、互いに守るルール的な内容の規定である。そのような観点で条例を俯瞰してみると該当するのは1件のみとなる。町田市住みよい街づくり条例である。第5条第1項において市民の責務を次のように規定している。「市民は、自らの創意工夫及び市民相互の協力によって主体的な街づくりを推進し、実現するよう努めなければならない。」また、事業者については「事業者は、自らが地域社会の一員であることを自覚し、その事業活動が地域社会に密接な影響を与えることに配慮し、市民全体の街づくり推進活動に対し、積極的に寄与するよう努めなければならない。」

（第6条第1項）としている。話は逸れるが、これらの条文の「街づくり」を「自治運営」と置き換えても十分に通用する内容であり、このことは先行する自治基本条例制定自治体と街づくり条例制定自治体の条文においてその区分が極めて困難であることを裏付けるものであろう。

以上民民間のルールについて見てきたが、直接条文として規定する方法の他に、公害防止協定¹¹⁹のように協定の根拠だけを条文に示す方途も検討の可能性があると思われる。こうした民民間のルールの存在は、「お互いに決まりは守る」という同意の上に立った信頼関係を生みだし、自治運営の発展に大きく寄与するものと考えられる。

（水道部業務課業務係主事 石渡文隆）

（企画部政策審議室主査 内山重雄）

¹¹⁹ 地方公共団体又は地域住民と当該地域に立地しようとする企業との間で自由意志に基づき締結される文書による合意をさす。行政が全く関与しない例もある。

参考：町田市における「ガバナンス」の事例

(財) 相 原 保 善 会

「財団法人相原保善会」は、町田市の中でも特に豊かな自然に恵まれる相原地域（旧・堺村）にあった、かつての共有地「入会地」に運営の基盤をおいて発足した財団法人であり、その成り立ちは約 400 年前に遡ることができるという。

入会地とは、堺村の農耕に従事する村落の人たちが、自給肥料や燃料を確保する場所として共同利用していた土地である。

大地沢、七国、御殿にそれぞれ有した広大な入会地は、地域住民の貴重な共有財産であり、1873(明治 6)年明治新政府の地租改正公布で官有地に編入される危機も必死の嘆願運動で乗り切り、1905(明治 38)年、南多摩郡の参事会及び東京府の許可を得てついに所有権が認められた。

この間、相原小学校建築にあたり、資金難から入会地の売却も考えられたが、住民の寄付による苦しいやりくりでのいだエピソードが残っている。

1958(昭和 33 年)に、堺村は町村合併により町田市として統合した。しかし、入会地を管理していた相原財産区管理会の登記簿上の所有者が「堺村」ではなく、「堺村相原」になっていたため、地方自治法に定める財産区の認定を受けることができず、入会地は宙に浮くことになった。

そのため、町田法務局をはじめ関係機関との協議の結果、1968(昭和 43 年)に相原財産区管理会が管理していた入会地の一部の土地を市庁舎建設金として町田市に寄付（現・町田市役所本庁舎建設費に充当）、残りの土地を基本財産として、同地域の公共福祉のために財団法人・相原保善会を設立して財産を活用することで合意ができ、今に至っている。さまざまな経緯で、共有地管理のために地元住民が集まり、財団法人を組織して公的事業に取り組む、全国でも非常に珍しいケースとなっている。

なお、相原保善会のメンバーは、相原地区の 11 の町内会から選出されたメンバーで構成されている。

相原保善会の活動としては、町内会や子ども会、老人会などにも毎年助成を行うほか、郷里の詩人「八木重吉」詩碑の建立、同地域の「ホタルの里作り」計画に助成しホタルが飛び交う夏を取り戻すなど、住民の福利に資する活動を行っている。

第7章 市民からの提案システムについて

1 はじめに

今後地方自治体には、分権改革の成果を踏まえながら、市民とともにまちづくりを進めていくことがさらに求められ、市民とのパートナーシップの構築、多様な市民意見を市政運営により適切に反映できる仕組みの構築が不可欠となっている¹²¹。こうした市民意見を反映させる仕組みのひとつとして住民投票が考えられる。原子力発電所の建設をめぐる平成8年8月に新潟県巻町で実施されて以降、多くの自治体で実施されている。

巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、巻町における原子力発電所（以下「巻原発」という。）の建設について、町民の賛否の意思を明らかにし、もって町行政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的とする。

当該投票においては、その争点として、原子力発電所建設についての賛否を問うもので、議会からの条例提案の形をとり、個別に住民投票条例が制定された。そして、その効力として、有効投票の賛否のいずれか過半数を尊重することとされた。このように、住民投票とは、一つのテーマに関して、その賛否や最も適切だと思われる案を有権者自身の直接投票で決めるもの。選挙は「人」を選び、住民投票は「事柄」を決めるということ。有権者自身の直接投票によって主権者の意思を明らかにし、それを行政の施策に反映させるもの¹²²である。

通常、「特定地域の住民にかかわる重要な問題について、その住民が直接投票することにより可否を決する投票」と定義されている¹²³。

2 住民投票とは何か

考え方として消極説と積極説2つの考えがある。

消極説とは、現行の地方自治制度が、代表民主主義を基本原則としていると考え、可能な限り代表制を尊重し、それが有効に機能しない場合にのみ、住民投票制度のような直接民主主義の制度を補完的に用いるべきであると限定的に捉えるもので、ドイツの制度の考え方に近い。一定の条件の下で、議会ないし首長の意に基づきそれを補完する制度として位置づけられる。

積極説とは、現行の地方自治制度が代表制を採用しているのは、直接民主主義

¹²¹ 川崎市「平成14年度住民投票制度に関する検討事業報告書」平成15年3月

¹²² 今井一「住民投票」2頁 岩波新書 2000年

¹²³ 川崎市「平成14年度住民投票制度に関する検討事業報告書」平成15年3月

が技術的・物理的に困難であるからで、直接民主主義の制度導入が可能ならば、積極的にそれを導入すべきであると考ええる。アメリカの制度のそれに近いといえようか。議会や首長の意に基づきそれを補完する制度ではなく、それらの権限を統制する機能を期待されている。住民からの発案に基づく法律案（条例案）がそのまま投票にかけられる直接イニシアティブがその典型例である。

なお、**イニシアティブ(直接発議)**とは、①直接イニシアティブと②間接イニシアティブとがある。

①直接イニシアティブとは、住民が、有権者の一定の数又は一定の率の署名を集めて請求し、法案（条例案）を有権者の表決に付す制度。集められた署名については、審査され、署名数が十分であることが証明された後に、提案された法案（条例案）が表決に付せられるもの。

②間接イニシアティブとは、住民の署名が要件を満たして受容された際、法案（条例案）をまず議会に送付する制度。議会がそれを可決して法律とするもの。この場合、有権者の表決に付す必要はなくなる。議会が法案（条例案）を否決もしくは修正したとき、有権者の表決に付せられ、一定数に達した場合に法律（条例）となる。

それに対して**レファレンダム(直接表決・住民投票)**とは、①強制的なレファレンダム、②任意的なレファレンダム（又は諮問的レファレンダム）、③抗議レファレンダムがある。

①強制的なレファレンダムとは、一定の課題については、義務的に有権者の表決による承認が必要とされる制度。アメリカの多くの州では、憲法や憲章の修正、公債の発行、超過課税、境界変更などの問題についてこうした規定が設けられているもの。

②任意的なレファレンダム（又は諮問的レファレンダム）とは、住民投票を行うことについての裁量が議会に委ねられている制度。地域において意見が大きく分かれる問題、議会関係者が立場表明をしにくい場合に住民の意思を知る手段として利用される事が多い。

③抗議レファレンダムとは、議会により制定された法律・条例の発行を阻止する手段として使用される。この制度をもっている州、自治体は、議会を通過した法律又は条例は一定期間、発行しないことが明記されており、その期間中、署名による請求が受理されれば、有権者の賛否の表決に付せられる。

わが国の地方自治体に住民投票制度の導入を検討する場合に、どちらの考え方に基づいて制度を検討すべきかは、わが国の地方自治制度が上記いずれかの見解を採用しているかによるが、現憲法下の地方自治制度としては、直接イニシアティブなどの採用は困難と考えられる。

また、次の問題として発動要件があるが、それには以下のようなものがある。

① 住民の条例制定請求とリンクさせて、一定要件を満たす請求があった場合

には、自動的に住民投票にかけるという制度で、直接イニシアティブである。

② 住民の条例制定改廃請求があった場合、議会で審議して裁決することになるが、条例案が議会で否決された場合には、自動的に住民投票に付す制度。

③ 一定のあらかじめ規定された事項について、住民投票を実施する制度。

④ 住民投票にかけるか否かが、議会や首長等の代表機関の決定による場合。代表機関内部で意見が対立したり、代表機関が代表しているはずの住民の意思が明確に把握できない場合や、代表機関が責任を全うできないと自らが判断した場合に、住民投票が実施されることになる。

現行の日本の地方自治制度の下では、①の直接イニシアティブや、②のような、住民の条例制定改廃請求があった場合、議会で審議して裁決することになるが、条例案が議会で否決された場合には、自動的に住民投票に付す制度を採用する可能性は現実的でない。

住民投票の発議の主体については、論理的には4つが考えられる。

① 首長のみが決定

② 議会のみが決定

③ 首長と議会双方の同意による決定

④ 首長ないし議会のいずれか一方が決定

①②について問題となるケースとして、首長と議会の間で意見が対立している場合、議会内に厳しい対立が存在している場合が考えられる。

代表機関内の対立の構図とは、異なる住民の意見の分布が予想される場合に、住民に直接意思決定を委ねるという制度の趣旨を考えるならば、首長、議会いずれか一方だけに発動の権限を限定することは望ましくないかもしれない。

③のように双方の同意を要件とする場合。首長と議会が対立しており、しかも住民の意思が一方に有利であると予想される場合に、もう一方が住民投票に同意するとは考えにくい。

④の場合、それぞれが自己に有利な状況を形成しようとして、住民投票に訴え制度の濫用を招く事態も想定できる。

それゆえ、議会でも発動できるが、首長の拒否権ないし何らかの関与を認める方法も検討に値するのではなかろうかという意見もある。

また、投票率が著しく低い場合、しかも僅差で条例の採否が決定された場合には、実質的にごく少数の人々の意見によって自治体全体にかかわる制度が作られることになる。

投票しなかった人々の意思をどのように理解するかという問題がある。自治体の一部の地域にかかわる問題が争点になっているがゆえに、他の多くの地域に住む人たちが関心をもたなかったのだとすると、その時点における当該問題に関心を持つ人たちの意向だけで、長期にわたって適用される一般的な制度が形成される事になりかねない。諸外国のように、成立要件としての最低投票率を定めるこ

とは検討に値する。

対象事項として、委任ないし契約等によって地方自治体が他の機関の事務を実施しているものもある。それらの事務に関する条例等についても、住民投票によって採否を決定することができるのか。それとも、一定の性質を持つ事項については、住民投票になじまないという理由で、その対象から排除すべきなのだろうか。前述の積極説を採るならば、事項による制限は加えられるべきではない。消極説に接近するほど、その事項に内在的な制約を広く認めることになる。後者に立つならば、代表機関が決定するのではなく、住民の直接的決定に委ねた方がよい事項だけを選択的に投票にかけるという考え方、**ネガティブリスト方式**、**ポジティブリスト方式**がある。

ポジティブリスト方式として考えられるものは、以下のとおりである。

- ①当該自治体の存立の基礎的条件に関する事項、たとえば地方自治体の合併、分離など
- ②特定の重大施策、たとえば大規模公共施設の設置・廃止
- ③事業実施経費にかかる住民の特別の負担、たとえば課税、起債
- ④重要な案件について議会と首長が対立している場合
- ⑤地方自治体の将来を長く決定する事項に関して住民の意見が二分されている場合。

ネガティブリスト方式として考えられるものは、以下のとおりである。

- ①重要であっても一部特定の住民ないし地域にかかわる事項、たとえば自治体の区域内の一部に建設され、他の部分に大きな影響を与えないような公共施設等
- ②総合的で長期的な検討を要し、多様な可能性が存在する問題
- ③高度に専門技術的な問題
- ④地方自治体の権限に属さない事項
- ⑤予算・決算・公務員の待遇給与等、行政の組織・人事・財務に関する事項

3 住民投票のさまざまな形態

住民投票には、憲法上の制度として、あるいは法律上の制度として、または条例にもとづくものなど、さまざまな形態がある。

(1) 憲法上の制度

たとえば憲法上の制度として、憲法95条に定められている「地方自治特別法」の制定要件としての住民投票がある。

憲法

第95条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

特定の地方自治体のみに適用される特別な法律を制定するためには、国会がこの法律を議決したあと、さらに当該自治体で住民投票を実施し、投票者の過半数の同意を得る必要がある。この形の住民投票は、1951年の軽井沢町以降1度も実施されていない。

また、憲法79条の国民審査、憲法96条の国民投票などが考えられる。

憲法

第79条 (略)

2 最高裁判所の裁判官の任命は、その任命後初めて行はれる衆議院総選挙の際国民の審査に付し、その後10年を経過した後始めて行はれる衆議院総選挙の際更に審査に付し、その後も同様とする。

これは、準リコールの制度である。

憲法

第96条 この憲法の改正は、各議員の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

これは義務的なレファレンダムにあたると考えられる。

(2) 法律上の制度

法律上の制度として、地方自治法76条、80条、81条に定める議会の解散請求と議員・長のリコールが考えられる。

地方自治法

第76条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の3分の1以上の連署を以て、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該地方公共団体の議会の解散の請求をすることができる。

第80条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、所属の選挙区におけるその総数の3分の1以上の者の連署を以て、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該選挙区に属する普通地方公共団体の議会の議員の解職の請求をすることができる。この場合において選挙区がないときは、選挙権を有する者の総数3分の1以上の者の連署を以て、議員の解職の請求をすることができる。

第81条 選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の3分の1以上の者の連署を以て、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の長の解職の請求をすることができる。

この直接請求は、有権者の3分の1以上の署名により住民投票が行われ、過半数の同意があれば自動的に議会の解散、議員や首長が解職される。しかし、このハードルが高いため、人口の多い自治体ではなかなか請求までにたどりつくには容易ではないのである。

また、合併特例法 4 条、4 条の 2 に定める住民投票などが考えられる。

市町村の合併の特例に関する法律

第 4 条 選挙権を有する者（市町村の議会の議員及び長の選挙権を有する者（公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）第二十二条の規定による選挙人名簿の登録が行われた日において選挙人名簿に登録されている者をいう。）をいう。以下同じ。）は、政令で定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、市町村の長に対し、当該市町村が行うべき市町村の合併の相手方となる市町村（以下この条において「合併対象市町村」という。）の名称を示し、合併協議会を置くよう請求することができる。

第 4 条の 2 合併協議会を構成すべき関係市町村（以下この条において「同一請求関係市町村」という。）の選挙権を有する者は、政令で定めるところにより、他の同一請求関係市町村の選挙権を有する者がこの項の規定により行う合併協議会の設置の請求と同一の内容であることを明らかにして、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、同一請求関係市町村の長に対し、当該同一請求関係市町村が行うべき市町村の合併の相手方となる他の同一請求関係市町村の名称を示し、合併協議会を置くよう請求することができる。

(3) 条例上の制度

また、条例に基づいて行なわれる住民投票がある。多くの自治体で行われている住民投票は、上記のような法律等に定められた制度ではなく、地方自治法 7 4 条の住民による条例制定請求等を経て制定された住民投票条例に基づいて実施されているものである。

地方自治法

第 7 4 条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（以下本編において「選挙権を有する者」という。）は、政令の定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる。

自治体が地方自治法に則った条例制定の手続きで「住民投票条例」を制定し、これに基づいて住民投票を行なうものである。

このタイプの例として、「南知多町が美浜町と合併することの是非を住民投票に付すための条例」がある。地方自治法 7 4 条 1 項（直接請求権）により提出されたことを受けて平成 1 6 年 1 2 月 2 4 日に南知多町議会が開催され可決されたので、平成 1 7 年 2 月 2 7 日に住民投票が実施された¹²⁴。

¹²⁴ 「南セントレア市」不成立 住民投票で合併反対

隣接する市に開港した中部国際空港の愛称にちなんで合併協議会が決めた新市名「南セントレア市」を、住民の反対で白紙に戻した愛知県の美浜町と南知多町で 27 日、合併の是非を問う住民投票があり、即日開票の結果、両町で反対票が上回った。美浜町では投票率 72.79%で合併への反対 10,878 票、賛成 3,384 票。南知多町では投票率 68.87%で反対

条例に基づく住民投票を実施するには、それぞれの自治体で住民投票条例を制定し、そこに盛り込まれたルールに則って住民投票を行なうことになる。

4 個別型住民投票条例

日本の場合、条例に基づく住民投票を実施するには、まずそれぞれの自治体で住民投票条例を制定し、そこに盛り込まれたルールに則って住民投票を行なうことになる。この住民投票条例は、ほかの条例制定の手続きと同様に、地方自治法74条の「直接請求」、「首長提案」、「議員提案」の3つのパターンにより制定される。

自治体名	沖縄県	長崎県小長井町	徳島県徳島市
公布日	1996/6/24	1999/1/5	1999/6/30
対象	日米地位協定の見直しおよび基地の整理縮小	採石場の新設、拡張計画の賛否	吉野川可動堰建設の賛否
住民投票実施理由	住民からの直接請求	首長からの条例提案	議会からの条例提案

①「直接請求」 有権者の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者が、地方公共団体の長に対し、条例の制定を求め、長が意見を付けて議会に付議し、議会の審議を経て制定されるもの。たとえば沖縄県¹²⁵のものがある。

日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例

(目的)

第1条 この条例は、本県に存する米軍基地が県民生活に多大な影響を及ぼし、ひいては県民が憲法上の権利を享受することを困難にしている現状及び日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（昭和35年条約第7号。以下「日米地位協定」という。）の内容及び運用が県民の生命・財産の安全に多大な影響を及ぼしている現状にあって、日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に対する県民の賛否を問う方法により県民の意思を明らかにし、もって県において、これらの現状の改善に努める際の資とすることを目的とする。

1996年5月に、連合沖縄は同労組の当時の会長を請求代表者とし、「日米

8,063票、賛成票4,701票。一方、住民投票に併せて両町で行われた新市名の住民アンケートで「南セントレア市」は、「南知多市」10,296票、「美浜市」2,253票に続く3位の1,988票だった。合併協会長の斎藤宏一美浜町長、同副会長の森下利久南知多町長は同日夜、「住民の審判を真摯に受け止め、合併はしない」などと協議会解散を示唆。新市名論争は、その前段の合併が消滅したことで終止符が打たれることになった。

¹²⁵ 「県民投票は、通常の選挙とは異なり、有権者が候補者に投票するものではありません。「日米地位協定の見直すことと基地を整理縮小すること」について、県民自らが直接、賛成か反対かの意思を明らかにする全国初の意義深い投票です。」当該県民投票に関するHPの内容から

地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民条例」の制定を求める署名を集め、知事に対して直接請求を行った。5月20日に県議会の臨時議会が開かれ、知事は賛成の意見書を添えてこの条例案を付議し、5月21日同条例案及び「一般会計補正予算」を、賛成多数（26対17 自民党は反対）で可決した。

②「首長提案」 地方公共団体の長が議会に条例案を提案し、議会の審議を経て制定されるもの。たとえば長崎県小長井町のものがある。

小長井町における採石場の新規計画及び採石場の拡張計画についての住民投票に関する条例

（目的）

第1条 この条例は、小長井町において新たに操業しようとする岩石採取場の新規計画（以下「採石場の新規計画」という。）及び既に操業している岩石採取場の拡張計画（以下「採石場の拡張計画」という。）について、町民の賛否の意思を明らかにし、もって町行政の円滑な運営に資する。

メモ

「平成11年7月4日行われた「採石場の新規計画と拡張計画の賛否を問う住民投票」は、新規・拡張ともに賛成が反対を上回る結果となりました。しかしながら賛否の割合はほぼ拮抗しており、町民の採石場に対する思いが微妙で複雑であることを表す形となりました。町ではこの住民投票の結果をもとに、内部検討会や行政視察、専門委員会の発足等、今後の行政あり方について真剣に取り組んでいます。」小長井町のHPから。

また、当該住民投票に関して、町民の中から採石場問題に対して住民投票を行うことを求める署名運動など具体的な行動は起こってはならず、住民投票は不要ではないかという問いに対して、町は、そのことが採石場問題に対する住民の関心の低さを表しているわけではないと判断した。理由として、住民投票という制度がよく知られていないことということ、また知っていたとしても実際に条例文案を作るとなると、そうしたことに全く馴染みのない人にとっては簡単なことではないということ。また、採石業者も同じ町民の方ばかりなので、住民間で利害の対立があっても共同体意識の中に埋没し、それを顕在化させることをさけようとする傾向があると考えたのであった。これまで全国で条例制定が試みられた住民投票は、住民の反対運動との関連で取り上げられることが多かった、つまり、何か特定の施策に対して、いわゆる「反対派」と呼ばれる住民が、住民投票を行うことを要求して署名集めの運動を始めるというパターンである。しかし、このような住民投票の目的や方法のほかにも町民が町政へ積極的に参加することを促し、採石場問題のような重要事項について賛成であれ、反対であれ、住民の明確な意思の表明を引き出して行政施策に反映させていくことを主たる目的とした住民投票を、町長なり議員なりが発議するということがあってもよいということで、住民の直接請求以外の住民投票を不要ではないと考えたという。

また、採石場の問題はその周辺地域の住民に限られた問題であり、採石場の近くの住民にと

っては切実な問題だが、それ以外の住民はそれほど関心がないのではないかと、地域的に限定された問題を町民全部にその賛否を問い、その結果が採石場近くの地区住民の大半の意志と違った結果になった場合、果たして採石場近くの地区住民はその結果に納得できるのかという問題もあった。採石業は、町経済の基幹産業だが、反面、公害発生型、自然破壊型の産業で、採石業のマイナスの影響は採石場周辺のみならず、ダンプ公害、河川や水路の汚濁水の問題、一部の地域では地下水位の低下、ため池の漏水との因果関係も問われるなど相当広い区域に及んでいる。しかし、これらのマイナス影響をすべての住民が一律に受けているわけではないので、地域によって住民の関心の程度に濃淡の差があるのは確かだとして上で、関心の程度が一律でなくても小長井町には、廃業したものも含めて約32箇所もの採石場があり、多くの住民が採石業に対する認識を共有していると考えた。一方、採石業のプラスの影響である経済効果によって生計を立てている住民は地域的に限定されておらず、採石業について賛否を問う場合、町内全域を対象とすることに問題はないと考えたという。

③「議員提案」 地方公共団体の議会の議員が議会に条例案を提案（議員定数の12分の1の賛成が必要）し、議会の審議を経て制定されるもの議員が条例案を議会に提案し、審議を経てこれを議決する議員提案型、たとえば徳島県徳島市のものがある¹²⁶。

当初、当時の徳島市の有権者総数の約48%にあたる署名を集め直接請求を行った。しかし、議会でこれを否決した。条例の制定を求める有権者が、当時の市議会議員が先の選挙で得た票の総数を上回ったにもかかわらず、議会が拒否権を発動できるのはおかしいということで、議会提案の可決を目指し、市民グループが独自候補を立てるなどして、議会の構造を一変させたのである。この時点まで、住民投票の実施を拒んだ議会の賛否の構成を選挙で逆転させてこれを実現した自治体はなかったという¹²⁷。

¹²⁶ 当該投票は、全国で10例目となるが、大型公共事業を対象とするのは初めて。成立の条件となっている「投票資格者（有権者）の二分の一以上の者の投票」に満たない場合は開票されないため、投票率が最大の焦点となった。住民投票に法的拘束力はないが、結果次第では建設省の事業計画に大きな影響を与えるのは確実で、徳島市民の判断が注目された。徳島市の住民投票は可動堰建設について「賛成」「反対」のいずれかに○を付ける方式で行われ、投票日当日も街頭宣伝などは制限されていないが、建設反対派は、街頭で投票を呼び掛け、追い込みの運動を展開した。建設賛成派は一部が電話などで投票ボイコット運動を続けた。不在者投票は21日までに7,113人が投票。住民投票条例制定の賛否が争点となった昨年4月の徳島市議選（投票率59.67%）での7日間の5,279を大幅に上回った。

結果は、投票率55.0%、投票総数113,996票で、全有権者に占める反対票の割合は、49.75%に達したという。

¹²⁷ 今井一「住民投票」165頁 岩波新書 2000年

吉野川可動堰建設計画の賛否を問う徳島市住民投票条例

（目的）

第1条 この条例は、現在の吉野川第十堰を撤去し、新たに可動式の堰を建設する建設省の計画（以下「可動堰建設計画」という。）に対して、市民の賛否の意思を明らかにするための公平かつ民主的な手続を確保することにより市民の市政への参加を推進し、もって市政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的とする。

（住民投票の成立）

第3条 住民投票は、第9条に規定する投票資格者の2分の1以上の者の投票により成立するものとする。

（投票資格者）

第9条 住民投票における投票の資格を有する者（以下「投票資格者」という。）は、投票日において本市の区域内に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日において本市の選挙人名簿（公職選挙法（昭和25年法律第100号）第19条に規定する名簿をいう。以下同じ。）に登録されているもの及び告示の日の前日において選挙人名簿に登録される資格を有するものとする。

各地で起こっている住民投票運動のほとんどは、直接請求型である。

5 常設型住民投票

(1) 歴史上の分類

1970年後半以降の日本における住民投票の歴史は、住民投票の直接請求が行われるようになった第1期(1979～85年)高知県窪川町の住民投票条例が可決されて以降の第2期(1985～96年)、新潟県巻町で住民投票が実施されて以降の第3期(1996～2000年)、愛知県高浜市で常設型の住民投票が制定されて以降の第4期(2000年12月末以降)に分類されている¹²⁸。

ここでは、第3期の特徴として、この時期には首長や議会による決定、または国や都道府県、ほかの自治体による決定に対して「反対」の意思を表明するための住民投票の実施や住民投票条例の提案が多かったのに対して、第4期に入ってから自治体の意思を「決定」する手段としての住民投票も実施されるようになったとしている。

上記の例における住民投票については、「個別課題型」の住民投票と考えられている。しかし、「常設型」の住民投票を制度化する自治体も見受けられるようになった。なお、「個別課題型」とは、個別の具体的な課題に対応し、その都度条例

¹²⁸ 森田明・村上順編「住民投票が開く自治」207頁 公人社 2003年 野口暢子「2001年以降の住民投票」2003年9月10日公人社

を制定して実施するものであり、住民投票の一般的制度をあらかじめ条例化し、課題が生じたときにその制度を利用するものを「常設型」と考えるものとする¹²⁹。

(2) 常設型住民投票の意義

上の分類でいけば、第4期以前の住民投票条例は非常設型で、「個別課題型」条例の場合は、住民投票の案件ごとに新たに条例の制度設計をするので、労力もかかり、そのため「常設型」の条例と比較すると住民投票の実施の可能性は低くなると考えられている。というのは、その都度条例を制定しなければならず、また、議会が条例案を否決すると投票は実施できないということであり、当該ケースが圧倒的に多かったのである。議会の壁は住民投票を実施する上での最大の壁となっていたのである¹³⁰。

それに対して「常設型」の条例は、対象事項や発議の方法をあらかじめ設定しておく条例で、つまり、「常設型」の条例では、議会の議決なしでも一定数の署名を集めれば政策の是非を問う住民投票が実施できるので、議会の壁といった障害は除去されるということである。

高浜市住民投票条例

第4条 条例の制定又は改廃に係る市民請求は、地方自治法第74条第1項の規定による条例の制定又は改廃の請求を行なった場合において、同条第3項の結果に不服があるときについてのみ行なうことができる。

この高浜市住民投票条例は、全国初の「常設型」条例である。直接請求された住民投票条例が全国各地の議会で次々に否決される状況の中、「セーフティネット」として常設型住民投票条例が必要」と考えた市長が行政の担当者とともに住民投票条例を作成したという¹³¹。

当該条例制定以降、広島市、富士見市、境町、上里町、美里町、哲西町、桐生市などで当該型の条例が制定されている。

なお、常設型の条例の論点として、表7-1¹³²を参考にしたい。

¹²⁹ この区分けは上記の川崎市の報告書による。

¹³⁰ 武田真一郎「常設型住民投票条例の問題点」『地方自治職員研修』38頁 公職研 2003年

¹³¹ 野口暢子「2001年以降の住民投票」森田明・村上順編「住民投票が開く自治」210頁 公人社 2003年 2003年

¹³² 福士明「住民投票条例の考え方（住民投票条例論点比較票）」『フロンティア180』2005新春号」46頁 北海道町村会企画調査部 2005年

表 7-1

大項目	選挙日 の可否	同日 実施 可否	投票 結果 の取扱い	成立要件	投票 形式	投票資格者			発案権者										投票の対象								
中項目	不可	可	一定 条件 の場合 尊重 する	尊重 する	投票 総数	二者 択一	永住 外国人	18 歳以上 の住民 有権者	法律上の 有権者	首長	議 員		住 民						対象とならない事項			対象となる事項					
小項目			賛否の過半数が資格者総数の3分の1以上の場合		投票資格者の2分の1以上 同右3分の1以上					みずから	議員定数の過半数 議員定数の12分の1以上の提案で、出席議員の過半数	議員定数の3分の1以上の提案で、出席議員の過半数 議員定数の10分の1以上の提案で、出席議員の過半数	同右の6分の1	同右の5分の1	法律上の有権者の3分の1	同右の10分の1	同右の6分の1	同右の5分の1	投票資格者の3分の1	その他不適切な事項	組織・人事・財務関係事項	特定市民・地域関係事項	法令による住民投票事項	権限外事項	条例の制定改廃	自治体運営に重大な影響を与える事案	自治体運営上の重要事項
高浜市	×	○	×	○	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	×	○
堺町	×	×	×	○	×	○	○	×	×	○	○	×	×	×	○	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×
富士見市	×	×	×	○	○	×	○	×	×	○	×	×	○	×	○	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	×	○
上里町	×	○	×	○	×	○	○	×	×	○	○	×	×	×	○	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	×	○
三里町	×	×	×	○	×	○	○	○	○	○	×	×	×	×	○	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	×	○
哲西町	×	○	×	○	×	○	○	○	○	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	×	○
広島市	×	×	×	○	×	○	○	○	○	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	○	○	○	○	○	×	×	○
桐生市	×	×	×	○	×	○	○	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	○	×	○	○	○	○	○	×	×	○
総和町	×	○	×	○	×	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	○	×	○	○	○	○	○	○	×	○
三野町	×	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	○	×	○	○	○	○	○	×	○
押水村	×	×	×	○	×	○	○	○	○	○	×	×	○	×	×	×	○	×	×	○	○	○	○	○	×	×	○
大竹市	×	○	×	○	×	×	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	×	×	○

(3) 制度設計の基本要素

この常設型の住民投票条例を策定する場合における、制度設計の基本要素として、①投票の対象事項②発案権者③投票資格者の範囲④投票の形式⑤成立要件⑥投票結果の取扱いなどが考えられる。

①対象事項

住民投票の対象事項の規定方法については、大きくポジティブリスト方式とネガティブ方式に分けることができる。

高浜市や広島市のものでは、「市政運営上の重要事項」とした上で、限定列挙された5項目を除外する方法をとっている。つまり、ポジティブリスト方式とネガティブ方式の2つを組み合わせたものといえる。

たとえば広島市の条例では、住民投票の対象となる事項について市民生活に重大な影響を及ぼす市政運営上の重要事項が対象となり、次の場合は対象から除い

ている。

- (1) 市の機関の権限に属しない事項
- (2) 法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項(議会の解散請求、議員・市長の解職請求、合併法定協議会の設置協議)
- (3) 特定の市民又は地域に係る事項
- (4) 市の組織、人事又は財務の事務に関する事項
- (5) 上記(1)から(4)のほか、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項

高浜市の場合では、住民投票の対象となる内容は、市民に直接その賛否を問う必要があると認められるまちづくりや将来計画、あるいは市民生活に重大な影響を及ぼす事案であって、市や市民全体に直接の利害関係がある「市政運営上の重要事項」に限られている。

具体的には、

- ア)市の存立の基礎的条件にかかわる基本的な選択（市の名称や行政区画の変更、市の合併や分離など）
- イ)特定の重要施策や事業の実施にあたって、市民に特別の負担を求める場合（新しい目的税の創設など）
- ウ)市民の健康や財産をおびやかすおそれがある反面、経済的波及効果の大きい迷惑施設の建設にかかわる市としての意思表示、またはこれに伴う市有財産（かわる場合）の処分
- エ)大規模公共施設の設置など、特定の施策・事業を実施するにあたって巨額の財政負担が必要となり、将来の行財政運営に影響を及ぼすおそれのある事案
- オ)市の将来を長く決定するような事項に関し、市民の意見が二分されている事案である。

ただし、次の場合は対象から除くとされている。

- ア)市の権限に属さない事項

住民投票の結果に基づいて何かの施策を実施するとしたときに、それが市の権限に属さないもの〔国（大臣など）・県（知事）の権限〕である場合は、市が住民投票の結果を尊重し、必要な措置を講ずることができないため、対象から除かれている¹³³。

¹³³ 市の権限に属さない事項の「権限に属する事項」の意味について、①当該自治体が許認可権限を有する事項、②当該自治体に法令上の関与の余地がある事項③当該自治体に何らかの関与の余地がある事項④当該自治体の事務などの解釈がありえるが、どれを選択するかによって、投票の対象が大きく変わってくるという。この指摘によると、①の解釈を選択すると、原子炉の設置許可や一級河川の管理は国の機関である主務大臣の権限であるから、自治体の住民は原子力発電所や可動堰の建設について投票を求めることができなくなると考えられる。このように、①の解釈には、疑問が残り、これまでの投票の事例について、この解釈によると行われなくなる可能性が指摘されている。

武田真一郎「常設型住民投票条例の問題点」『地方自治職員研修』38頁 公職研 2003年

1)法令の規定に基づき住民投票を行うことができる事項

法律などの規定によって住民投票が可能な事項については、その法律などの手続きを優先するというもので、現時点では、A 議会の解散請求、B 議員の解職請求、C 市長の解職請求、D 合併協議会設置請求の4つが該当することとなる。

2)特定の市民または地域にのみ関係する事項

一部の市民または一部の地域にのみ利害関係が限定された事項については、市全体にわたって実施する住民投票にはなじまないことから対象から除かれている。

I)市の組織・人事・財務に関する事項

市の行政組織（部や課などの設置）・職員人事・予算・決算・会計といった事項は、法律上、「市長の段階で独自に決定できる事項である」「議会が議決すべき事項である」「あくまでも行政の内部的な決定事項である」などの理由から住民投票にはなじまないものと判断し、対象から除かれている¹³⁴。

3)住民投票を行うことが適当でないと明らかに認められる事項

以上の4つの除外項目以外にも、住民投票を行うことが適当でないと「明らかに」認められる事項については、住民投票の対象から除かれている。

これについては、次のような事項が考えられている。

ア)さまざまな視点で長期的な検討をする必要があり、多くの可能性や選択肢があると考えられるため、すぐに結論を出すことが難しいと認められる事項

イ)非常に高度で専門的・技術的な内容であるため、一般市民が賛否を判断することが困難であると認められる事項

ウ)公序良俗に反する事項

エ)基本的人権を侵害するおそれがあると認められる事項

いずれにしても、適当でないと客観的にも「明らかに」認められる事項でなければ、市長の判断で除外することはできないことになっている¹³⁵。

②発案権者

住民投票の発案権者については、A 住民、議員、首長とするものと、B 住民とするものに分かれる。高浜市は、A タイプに分類される。

¹³⁴ ③と④について、これらの事項について現実に重大な問題が発生し、所定の署名数を超える住民が投票を求めているとしたら、それを排除する理由はないという指摘もある。

武田真一郎「常設型住民投票条例の問題点」『地方自治職員研修』38 頁 公職研 2003 年

¹³⁵ ③④⑤について非常識な投票を危惧してのものとと思われるが、投票結果が危惧したとおりになる現実性は乏しく、また、仮にそうだったとしても、住民が責任を負えばよいということで、13、14 の脚注もかんがみて、特に住民投票の対象を制限する必要はないとしている。拘束力のない住民投票であれば、当該結果に拘束力はなく、庁や議会に投票結果に沿うように政治的努力をすることが求められるだけで、投票の対象と自治体の権限をリンクさせる必然性はないと指摘している。

武田真一郎「常設型住民投票条例の問題点」『地方自治職員研修』38 頁 公職研 2003 年

高浜市住民投票条例全部

（住民投票の請求及び発議）

第3条 第11条の規定による投票資格者名簿の登録が行われた日において当該投票資格者名簿に登録されている者は、市政運営上の重要事項について、その総数の三分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、市長に対して書面により住民投票を請求することができる。

3 市議会は、議員の定数の十二分の一以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決された市政運営上の重要事項について、市長に対して書面により住民投票を請求することができる。

4 市長は、市政運営上の重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。

一方、広島市はBタイプである。投票できる人の総数の10分の1以上の署名を集めて、住民投票を請求できるとされている。

広島市住民投票条例

（市民からの請求による住民投票）

第5条 投票資格者は、規則で定めるところにより、前条第1項各号に掲げる者の総数の十分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、市長に対し、重要事項について住民投票を実施することを請求することができる。

2 市長は、前項の規定による請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。

当該条例は、市長が常設型住民投票条例の制定を公約にして当選し、市長提案の上記Aタイプの条例案が出されたが、議会が修正を加えたものである¹³⁶。

③投票資格者の範囲

広島市の条例では、投票資格のある人は、満18歳以上の日本人と永住外国人（永住外国人とは、『出入国管理及び難民認定法』別表第2の上欄の永住者の在留資格をもって在留する者及び『日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法』に定める特別永住者を指す。）で、それぞれひきつづき3か月以上広島市の住民基本台帳及び外国人登録原票に記録及び登録されている者とされている。

高浜市の条例では、改正前は、引き続き3か月以上市内に在住し、日本国籍を有する満20歳以上の方とされていた。しかし、引き続き3か月以上市内に在住する、満18歳以上の日本国籍を有する者および満18歳以上の永住外国人（考え方は広島市と同様）で、引き続き3か月以上市内に住所を有する者改正された。

高浜市では、18歳以上に拡大した理由として、若者の社会参加を促進し、大人としての権利と責任の自覚がなされると考えられるからとしている。18歳は経済的自立が可能な年齢であり、現に結婚や深夜労働、有害危険業務への従事、普通免許の取得、働いている場合は納税者であることなど、社会生活の重要な部

¹³⁶ 野口暢子「2001年以降の住民投票」森田明・村上順編「住民投票が開く自治」210頁 公人社 2003年

分で成人としての扱いを受けており、また、諸外国の選挙制度をみると、アメリカ、イギリス、フランスなど主要な先進国の年齢要件は 18 歳以上とされているからとしている。

また、永住外国人を加えた理由として、まちづくりなどの地域社会の問題や身近な課題について、市民が参画することは日本人も外国人も関係なく、また、永住外国人も納税して、市民の役割を果たしていること。また、いっしょに暮らす住民として「パートナーシップ」という考え方を基本として、国際化が進んでいく中で、日本人と外国人という垣根を作らず、連帯意識をもって行動していくことが、住みよいまちづくりにつながると考えたとしている¹³⁷。

④投票の形式

両者ともに二者択一である。

⑤成立要件

住民投票は、投票率が 50 % 以上の場合に成立するというのが多数であり、両市も例外ではない。投票率が 50 % 以上の場合に住民投票が成立し、成立しなかった場合は開票作業を行わないこととされている。

⑥投票結果の取扱い

高浜市条例は、市民、市議会および市長は、「結果を尊重しなければならない」としている。また、広島市は、有効投票の過半数で決するとし、投票の結果がそのまま市の決定となるものではないが、市民・市議会・市長は住民投票の結果を尊重しなければならないと規定している。

なお、欧米では住民投票の結果に法的拘束力を持たせている国が多いが、日本の場合諮問方が多い。

「尊重しなければならない。」「尊重して行なうものとする。」

首長の意思とは異なる結果が出た場合、首長は、自らの意思に反する行政上の行為を強いられることになる。自治法上の「首長の権限」に制約を加えることで、憲法 94 条に抵触する可能性があるとも考えられている。

(4) 実際の事例

この「常設型」の条例に基づいて住民投票が行われた事例として、埼玉県富士見市と同県美里町のものがある¹³⁸。

¹³⁷ 高浜市の HP を参考にして

¹³⁸ 富士見市は、上福岡市・大井町・三芳町と合併することの賛否について、市民の意思を確認するため、2003 年 10 月 26 日（日）に市民投票を実施した。このことは、市政運営上の重要事案について、民意の反映を図り市民自治の発展を目指すため、昨年 12 月に制定

埼玉県富士見市の例では、埼玉県富士見市議会は 2002 年の 12 月議会で、「常設型」の住民投票条例「富士見市民投票条例」を可決したが、これまで愛知県高浜市、群馬県中里村、境村に同様の条例があり、富士見市の条例は全国で 4 番目となる。

これまで大阪府箕面市の「市民参加条例」など、市長だけが住民投票を発議できるとしたものがあったが、「常設型」住民投票条例では市民からの請求も可能な点が特徴である。富士見市の条例は、有権者の 5 分の 1 以上の請求、議会の定数の 3 分の 1 以上の賛成、市長の発議の 3 ルートがあるが、先行する高浜市の有権者の 3 分の 1 以上、議会の 12 分の 1 以上で提案・過半数の賛成という条件に比較すると、より条件が緩和されており、また住民投票の成立要件も、高浜市が投票率 50%以上としているのに対し、富士見市では 3 分の 1 以上とゆるやかである。また投票資格に関しては、高浜市と同様に 18 歳以上、永住外国人にも投票資格を認めている。

また、この「常設型」条例のなかには、たくさんの署名を集めて条例の制定改廃の直接投票を行っても、議会で否決されれば条例が制定できないという直接請求制度の仕組みを乗り越え、議会で否決されたときにはもう一度署名を集めれば、条例の制定・改廃の是非を問う住民投票を実施することができる内容のものである。

6 自治基本条例に基づく住民投票制度

上記で見てきたように、住民投票を定める条例には、個別型のものと、常設型のものがある。また他に自治基本条例の中に住民投票について定める型がある。

近年自治基本条例を制定する自治体が増加している。それらの中には、条例の中に具体的な市民参加を進めていく制度としての住民投票を定める自治体が多く見られるようになってきているのである。そもそも、自治基本条例とは何であろうか。岸和田市の HP には、いわゆる「自治基本条例」、「まちづくり条例」と呼ばれるものの中身は、これを策定しようとする自治体によってその内容が異なり、必ずしも一定ではないとされている。同市では、行政が仕事を進める上での市民との関係などを盛り込んだものとなる予定とのことだった。

大和市では、地方分権の時代、地方自治体には自主・自律の自治体運営が求められているなか、大和市が抱える地域社会の課題などに対し、どのようなことを

した常設型の「市民投票条例」に基づき行われるもので、常設型としては全国で初めて実施されるものである。投票の結果は、市議会と市長が富士見市、上福岡市、大井町、三芳町(2 市 2 町)の合併の是非を最終的に判断する際に、尊重することとなっていた。また、美里町住民投票の場合では、美里町の合併の是非を問う住民投票が行われ、即日開票の結果、合併反対票が賛成票を上回った。投票率は 59.29%で、当日の投票資格者数は 9,907 人であった。美里町は本庄、上里、神川、児玉、神泉の五市町村と 2003 年 4 月に法定合併協議会を設置。これまでに 14 回の合併協議会を開いてきたが、美里町の住民投票で反対多数になったことで、結果的にこの枠組みが壊れてしまった。

大事にし、どのような方法により取り組むべきか、自治体運営の基本的な理念や仕組みを、具体的に条例という形で法的に規定するものが、「自治基本条例」としている。

多摩市では、まちづくりの基本は、市民・市議会・市長をはじめとする市の執行機関が互いの能力を発揮し、それぞれの役割に応じて連携・協力して、自らの責任で決定し行動することで、豊かな社会の実現を図っていくこととしている。そしてそのためには、市と市民との共有財産である市政情報が分かりやすく市民に提供されると共に、計画等の立案・実施・評価の各段階で参画・協働が可能な仕組みを導入する必要があるとしたうえで、自治基本条例は、その権利の保障と基本ルールを定めると共に、前提となる情報の共有や市の説明・応答責任を明確にするものとしている。

そして、この条例の効果として、審議会・懇談会、公聴会、ワークショップ、パブリックコメント、アンケート等の多様な市民の参画形態、住民投票などの仕組みが整えられ、そのために必要な市政情報の提供、行政評価の実施・公表、市民に対する説明・応答責任、協働による自治が推進されているかなどの答申や提言を行う附属機関としての自治推進委員会の設置が、市に義務付けられた。

ニセコ町では、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新たな概念と考え、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とらえている。また、ニセコ町は同条例に対して、理念だけを規定したものであれば、町民憲章と同じであり、制度だけでは「基本」とすべき意味がないと考え、同条例は、理念、制度共に盛り込まれた総合的な条例であり、町民の権利を明示し、保護する点に町民憲章と性質が違うとしている。

つまり、この条例ができることにより、住民が自治体の政策に参画するための仕組みが整えられるということである。そして、住民投票は、その仕組みの一つとして位置付けられているのである。

ニセコ町まちづくり基本条例

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。

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なうとき、町民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。

ここでは、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られている。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。したがって、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。

また、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、制度として確立し町民の権利として明確に位置付けることが重要であると考えられている。

そして、住民投票は、事案によりその内容が多種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としている。そのなかで、町民の間で事前の議論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、その都度、条例で具体的に定めることされ、投票結果に町長が従うのかどうかを明確に規定する。これにより住民投票の結果をより有効なものとするができると同時に、町民は投票結果の扱われ方を事前に承知した上で、投票に臨むことができるとしている¹³⁹。

この、ニセコ町の条例では、上記で見たように住民投票の制度を設けることができること、投票結果の扱いをあらかじめ明らかにすること以外については、別の条例にゆだねている。

この、別に条例で住民投票を定める方法について、各自治体により異なっている。

例えば杉並区では、参画・共同のための手段として「審議会や懇談会等への参加」や、「パブリックコメント」と並んで、住民投票が位置付けられている。

杉並区自治基本条例

(住民投票)

第26条 区長は、区政の重要事項について、広く区民の総意を把握するため、区議会の議決を経て、当該議決による条例で定めるところにより、住民投票を実施することができる。

2 前項の条例において、投票に付すべき事項、投票の手続、投票資格要件その他住民投票の実施に関し必要な事項を定めるものとする。

(住民投票の請求及び発議)

第27条 区に住所を有する満年齢18歳以上の規則で定める者は、規則で定めるところにより区政の重要事項について、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から区長に対して住民投票を請求することができる。

2 区議会の議員は、区政の重要事項について、議員の定数12分の1以上の者の賛成を得て住民投票を発議することができる。

3 区長は、区政の重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。

4 第1項の規定による住民投票の請求の処置等に関しては、地方自治法第74条第2項から第8項まで、第74条の2第1項から第6項まで及び第74条の3第1項から第3項までの規定の例によるものとする。

この条例では、請求および発議の内容が定められているが、発議できる区民の要件および発議に係る地方自治法の規定の準用を除き、具体的な内容については

¹³⁹ ニセコ町「ニセコ町まちづくり基本条例の手引き」平成15年4月改訂を参考

区議会による議決を経た条例で定めるところにより実施されると規定されている。つまり、個別型の条例を想定しているのである。

多摩市自治基本条例

(住民投票)

第 28 条 市長は、市政に係る重要事項について、広く市民の意思を確認するため、必要に応じて住民投票を実施することができます。

2 市長は、住民投票で得た結果を尊重しなければなりません。

3 住民投票を行う場合はその事案ごとに、投票権者、投票結果の取扱い等を規定した条例を別に定めるものとします。

(住民投票の発議・請求)

第 29 条 市長は、住民投票を規定した条例を市議会に提出することにより住民投票を発議することができます。

2 市議会議員は、法令の定めるところにより、議員定数の 12 分の 1 以上の市議会議員の賛成を得て、住民投票を規定した条例を市議会に提出することにより住民投票を発議することができます。

3 住民のうち、選挙権を有する者は、法令の定めるところにより、その総数の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、住民投票を規定した条例の制定を市長に請求することができます。

多摩市の条例においても、請求や発議の内容が定められているが、その他具体的な内容については、別に条例で定められているが、ここでも、個別型の住民投票が想定されている。当該条例の規定は、自治法の規定と同内容であり、その趣旨は、自治法の規定は知る人しか知らないもので、それを一般の人にも知らしめるという意味を含んでいるという。住民投票は、あくまでも最終手段であり、その課題について、そのときに最適の手段を講じればということであろうか。

このことについて、「住民投票には、参考意見を求める諮問型から政策決定を求める決定型まで様々な形態がある。付される項目によってどの型が望ましいかも違ってくる。だからどの型を選ぶかは住民投票実施条例という個別条例に委ねることが望ましかろう。」¹⁴⁰という意見がある一方、「これらの条例では、『首長（または市町村）は住民投票を実施することができる』とさだめられているのみであることが多く、常設型住民投票条例のように住民発案による住民投票や住民立法についての制度を定めているものではない。常設型住民投票条例と自治基本条例が一体となった条例の制定は今後の課題である。」という意見がある¹⁴¹。

先に常設型住民投票条例が制定されている富士見市の場合、住民投票の規定については、当該条例に基づく投票を活用するという規定になっている。

¹⁴⁰ 佐々木信夫「『自治基本条例』制定への取り組みと課題」月刊 EX9 頁 ぎょうせい 2002 年 7 月号

¹⁴¹ 野口暢子「2001 年以降の住民投票」森田明・村上順編「住民投票が開く自治」211 頁 公人社 2003 年

富士見市自治基本条例

（市民投票制度の活用）

第23条 市は、市政運営上の重要事項に係る意思決定については、富士見市市民投票条例（平成14年条例第29号）に定める市民投票の制度の活用に努めなければならない。

また、大和市の場合、今後住民投票条例が策定される予定というが、その策定されるという条例は、常設型の住民投票条例の策定を目指しているという。

大和市自治基本条例

（住民投票）

第30条 市長は、市政に係る重要事項について、住民の意思を市政に反映するため、住民投票を実施することができる。

2 市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

（住民投票の請求等）

第31条 本市に住所を有する年齢満16年以上の者は、市政に係る重要事項について、その総数の3分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

2 市議会は、市政に係る重要事項について、議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て議員提案され、かつ、出席議員の過半数の賛成により議決したときは、市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

3 市長は、市政に係る重要事項について、自ら住民投票を発議することができる。

4 市長は、第1項又は第2項の規定による請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。

5 住民投票の投票権を有する者は、本市に住所を有する年齢満16年以上の者とする。

6 住民投票について必要な事項は、別に条例で定める。

7 他国の制度について

(1) アメリカにおける制度

アメリカにおける住民投票制度は、腐敗した都市政治を市民の手に取り戻すため、19世紀から20世紀初頭にかけて行われた市政改革運動の中で、改革のための手段の一つとして導入されるに至っているという。¹⁴²住民投票自体は、間接民主制を補完するものとして、存在自体に意義あるものと捉えられているという。アメリカの住民投票制度としては、イニシアティブ、レファレンダム、リコールとある。イニシアティブ、レファレンダムは、日本の住民投票が請求権に止まるのに対し、有権者による「直接立法」を意味し、これらは、州、および地方政府レベルで行われている。

イニシアティブとは、憲法の修正、法律、条例などの制定を一定の法定数の有

¹⁴² 川崎市「平成14年度住民投票制度に関する検討事業報告書」平成15年3月

権者によって請願し、それが受理されて、次いで一般投票、または特別投票に際して投票が行われ、否決されたり可決されたりすることである。議会が拒んでいる法案を有権者が直接立法できるところに意義があると考えられている。

その対象として、憲法や法令の改正とともに、公選者の任期制限、増税の制限、政治資金の制限、ギャンブルの公認、犯罪者の重罰化、犯罪被害者の権利保護、税・財政運営をも含む広範なものである。

レファレンダムは、州議会、または地方政府理事会によって制定された法律、条例を発行前に阻止することを目的としている。そして、このレファレンダムは、①義務的レファレンダム②任意的レファレンダム③抗議的レファレンダムの3つに区分される。

①については、州憲法、地方政府憲章の修正、公債の発行、超過課税、境界変更などの問題で強制的に有権者に対する付託が行われ、表決による承認を得なければならないものである。

②については、住民投票にかけるかどうかの決定は議会の裁量にゆだねられ、激しい論争が展開されている場合、州・地方の議会関係者が、あからさまに意思を表明することがはばかれる場合に用いられることが多い。競馬事業の公認やアルコール飲料の販売の是非などで実施されている。

③については、議会により制定された法案について、発行前に有権者の必要数が署名した請願が受理された場合、その法案が有権者の賛否表決に付されるもので、議会により制定された法律の発効を阻止する手段として使用される。

(2) ドイツにおける制度

具体的に我が国における住民投票制度の導入を展望した時、ドイツのそれが参考になるという考えもある。あくまで間接民主制を基本として、拘束力を市民投票に認める議会制補完型の投票制度をつくっているからである¹⁴³。このような、議会制補完型の拘束的市民投票制度を「ドイツ型市民投票制度」¹⁴⁴という。当然州すべて同じ制度ではなく、それぞれに特色がある。なお、単なる市町村居住者「住民」といい、市町村議会議員の選挙権を有する者を「市民」というので、投票については「市民」投票制度、参加については「市民」でなくてもいいので「住民」参加制度という。

イニシアティブ型もレファレンダム型もある。

また、市民発案の一般的成立要件として、有権者の10%のところもあれば、15%、20%の所もある。人口規模別制を採用しているところもあれば、していないところもある。

¹⁴³ 稲葉馨「ドイツにおける市民投票制度の特色」森田明・村上順編「住民投票が開く自治」47頁公人社 2003年

¹⁴⁴ 同上48頁

なお、議会発案市民投票はだいたいの州にある。

表 7-2 ドイツ・市町村における市民発案・投票制度の概要 (対象事項以外)

	バーデン＝ヴュルテンブルグ	バイエルン	ブランデンブルグ	ヘッセン	メクレンブルグ＝フォアポンメルン	ニーダーザクセン	ノルトライン＝ヴェストファレン	ラインラント＝プファルツ	ザールラント	ザクセン	ザクセン＝アンハルト	シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン	テューリンゲン
市民発案の一般的成立要件 (署名数/有権者数%)	10	なし	10	10	10	10	なし	15	15	15	15	10	20
人口規模制の採用 その段階数	あり 4段階	あり 7段階	なし	なし	あり 2段階	あり 5段階	あり 8段階	あり 4段階	あり 4段階		あり 3段階	なし	なし
市民投票成立要件 有効投票	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
市民投票成立要件 有権者数	30%	10～ 20%	25%	25%	25%	25%	20%	30%	30%	25%	25%	25%	25%
議会の議決に対する発案期間	4週間		6週間	6週間	6週間	3ヶ月	6週間	2ヶ月	2ヶ月	2ヶ月	6週間	4週間	1ヶ月
議会発案市民投票	*	*	注1		*	注2	注2		注2	*	*	*	
発案成立要件/議員定数	2/3	1/2	1/2		1/2	1/2	1/2		1/2	2/3	2/3	2/3	

注1 合併についてのみ、議会発案が認められている。

注2 成立した投票を改廃するときに限り、議会発案制度が存在する。

出典)稲葉馨「ドイツにおける市民投票制度の特色」森田明・村上順編「住民投票が開く自治」49 頁公人社 2003 年

ドイツ型市民投票制度の特徴として、以下のようなものがある。

- ①対象事項が限定されていること。自治体自身の事項として、法定受託事務的なものは含まないもので、自治事務的なものだけが対象となるのが大前提である。なおかつ、ネガティブリスト(表 7-3 参照)を採用している。対象事項の限定により、代表民主制の原則性を維持し、市民投票制度は、その自治体における意思決定システム全体の中で、補完的な性格をもつものと考えられる。

表 7-3 ドイツ・市町村における市民発案・投票制度の対象事項

	バーデン＝ヴュルテンブルグ	バイエルン	ブランデンブルグ	ヘッセン	メクレンブルグ＝フォアポンメルン	ニーダーザクセン	ノルトライン＝ヴェストファレン	ラインラント＝プファルツ	ザールラント	ザクセン	ザクセン＝アンハルト	シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン	テューリンゲン
〈対象事項一般〉													
除外事項以外すべて		*	*				*		*				
重要な市町村事項	*			*	*			*			*	*	*
議会所管事項					*	*				*			
〈具体的対象事項〉													
公共施設の設置・廃止	*				*			*			*	*	
区域変更	*				*			*			*	*	
地域別選挙の導入・廃止	*												
地(市)区制の導入・廃止	*				*			*			*		
市町村名の変更					*								
財団の目的変更・改廃等					*								
法律上の義務なき事務引受					*							*	
行政共同体の設立等											*	*	
(限定列举か例示か)	限定				例示			限定			限定	例示	
条例による追加が可能	*							*			*		
〈除外事項〉													
議会の権限外事項			*				*		*				
委任事務/指図書事務	/ *	(*)	* / *	/ *	* /	(*)	(*)	(*)	(*)	/ *	* /	(*)	(*)
市町村内部組織	*	*	*	*	(*)	*	*	*	*	*	*	*	*
長・議員・職員の法関係	*	*	*	*	(*)	*	*	*	*	*	*	*	*
法律上長に課せられた事項	*	*	(*)	*	(*)		(*)	*		(*)	*		*
議会に留保された事項					*							*	*
予算・決算・租税等	*	*	*	*	(*)	*	*	*	*	*	*	*	(*)
訴訟上の決定	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
違法目的	*	(*)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	(*)	*
正式行政手続事項			*		*	*	*	*	*			*	
建設管理(都市)計画			*		(*)	*	*	*	*			*	
契約締結・利用強制条例			*										
基本組織条項					(*)							*	
投票済事項(禁止期間)	* 3年			* 3年	* 2年	* 2年	* 2年	* 3年	* 2年	* 3年	* 3年	* 2年	* 2年

注：(*)は、明文上は直接具体的に列挙されていないが、ほかの規定との関係で解釈上該当すると解される場合を意味する。
 なお、事項に関する表現についてはおよその目安を示す例もある。

出典)稲葉馨「ドイツにおける市民投票制度の特色」森田明・村上順編「住民投票が開く自治」51頁公人社 2003年

- ②議会議決に反対する場合の署名収集期間の制限については、議会の議決に反対する場合には、行政の停滞を防ぎ、議会の決定を尊重するために、期間制限を

設けているのである。つまり、議会の権限の尊重と乱用防止の観点から、制度的な制約を課しているということである。

- ③議会による市民発案の適法性審査であるが、発案についての対象事項とか期間制限などの制約があるので、これをクリアしているかどうかの審査を、ほとんどの州は議会自身が議決という方式で行っている。
- ④間接型の市民発案・投票制度、間接イニシアティブのことである。発案が要件を満たし適法だと議会が認定した後、まず議会が審議して受け入れるかどうかを決める。受け入れない場合に投票に付されるということである。
- ⑤市民発案に停止効を認めるかという問題である。発案の趣旨に反するような議会の議決や執行行為を一時的に差し止める効力を認めることであるが、明文の規定がないので、市民発案に停止効を認めるかどうかの問題が考えられる。一般的には認めていないという。
- ⑥法効果面における市民投票と議会議決との同等扱いの問題で、市民投票とは、議会が定めるべき事を、一定の事項について、一定の要件のもとに市民が議会に代わって直接決めるという制度として作られている。したがって、市民投票結果は、法的な効果としては、議会の議決と同一に扱われるということである。
- ⑦法定得票制（定足数制度）の問題では、投票の過半数でなおかつ有権者の25%とか30%が支持したところで決定する。単に過半数ではなく、一定の得票率を達成しなければならない。少数支配を防ぐという意味があると考えられている。
- ⑧法令上実現可能な費用提案の義務づけということで、市民発案の段階から、この発案が最終的に成立したらいくらかかるのかという費用面の説明を付けさせるというもの。市民自身に結果に対する自己責任の意識を持たせるためのものである。

また、重要なポイントとして2点指摘されている¹⁴⁵。

第1に多様な住民・市民参加制度の一環として市民投票制度が位置付けられていることである。市民投票制度を目玉としてというよりも、他の参加制度を充実させながら市民投票制度も積極的にとりいれていくということである。

また、比較的新しい制度化が図られている州においては、明示的に、市町村が権限をもつ都市計画については対象事項外となってきた。このことは、参加制度全体の中で市民投票と公衆参加手続との役割分担を図っていく。そして、市民投票制度への負担を軽くするという意味で、対象事項外とする考えかたである。

そういう意味で、市民投票制度を広く参加制度のなかに位置づけると同時に、どういう参加のシステムがふさわしいかということが、それぞれの課題ごとに考えられているということである。

¹⁴⁵ 稲葉馨「ドイツにおける市民投票制度の特色」森田明・村上順編「住民投票が開く自治」53頁～55頁 公人社 2003年

なお、それぞれの制度の特徴に関して、表 7-4 を参考にしたい。

表 7-4

項目	アメリカ	ドイツ
目的をどこにおくか	拘束型を採用しており、結果そのものが州や地方政府を拘束することから、政策決定への反映そのものが目的となっている。	拘束型を採用しており、住民請求、住民発案を経た重要な政策課題について、政策決定を行なうことに目的が置かれている。
常設型、個別型	設定された事項については、常に義務的レファレンダムとして住民投票を実施する必要があるほか、一定数(率)の有権者によって請求できる常設型の住民投票制度であるといえる。	規定された事項については、常に義務的レファレンダムとして住民投票を実施する必要があるほか、一定数(率)の有権者によって請求できる常設型となっている。
対象事項	州によって、さらにイニシアティブ、レファレンダムの別によって異なるが、カリフォルニア州の提案13号によって減税が求められ、この結果を踏まえ減税が行なわれた事例に代表されるように、税・財政運営を含む広範な事項が対象となっている。	当該州政府・地方政府の権限内の事項が対象となっている。また、ネガティブリスト方式が多いが、ポジティブリスト方式も一部採用されており、ポジティブリスト方式の除外事項としては、委任事項、予算、決算などが挙げられる。
発議要件	住民発議については、発議資格者(有権者と同様)の一定数(率)の署名によって、議会発議については、義務的レファレンダムの対象として規定される特定事項については全て、及び任意の事項については一定の手続きを経て可能となっている。この中では、行政からの発議は想定されていない。	発議については、一定数(率)の有権者の署名により、発案を行い、住民投票が行なわれる。また、発案の前段階で、少ない署名で議会審議にかけることができる請求制度を有するものもある。法律レファレンダムなどについては、一定の手続きを経れば、政府・議会からの発案を認める州もある。
成立(開票)要件	投票結果そのものが議会を拘束するため、成立要件については、特に規定がない。	住民投票は常に開票されるが、最終得票が有権者の一定割合に満たない場合には成立しないとするものもある。
実施日	通常、住民投票は、選挙と同時期に行なわれることとなっているが、まれに別の時期に行なわれることもある。	住民投票は、発案から一定期間を経て行なわれるものであり、選挙と同時期とは想定されていない。
設問項目	拘束型という性格から、すぐに意思決定への反映が可能となるよう、設問項目は賛成・反対という二択がとられている。	全て、賛否を問う内容となっている。
資格者	発議資格者、投票資格者ともに有権者となっている。	資格者は、有権者と同様となっている。
結果の効力	議会による諮問型レファレンダムを除き、拘束型が採用され、住民投票結果が政策決定となる。また、諮問型レファレンダムについては、特に規定がもうけられていないものの、当該結果に政策決定が拘束されるという規定を持つものなど、全く諮問に過ぎないものなど州、地方政府によって異なっている。	最終得票が有権者の一定割合以上の得票といった成立要件を定めているものもあるが、住民投票が成立すれば、政策決定を拘束する。

出典) 川崎市「平成14年度住民投票制度に関する検討事業報告書」平成15年3月

8 町田市における住民投票制度について

以上若干の研究をふまえて、ほかの自治体で行われている住民投票の制度はそれとして、町田市の特性なども考慮して、可能性の一環として町田市独自の住民投票の制度の可能性を探ってみた。

参考 地域コミュニティ投票(案)

第〇章 地域コミュニティ構成員投票

(地域コミュニティの指定)

第〇条 市は、市の特定地域にかかわる行政課題について、解決できる環境を創出するために、特定地域コミュニティの範囲を指定できる。

(地域コミュニティの請求)

第〇条 市民は、市に対して、前項に掲げる地域コミュニティの範囲について、範囲の指定を請求できる。

たとえば町田市基本構想・基本計画に定める地域コミュニティ¹⁴⁶を支える制度として、地域コミュニティ投票などを検討してみたものの、実際に行うとして地域コミュニティ自体具体的に動いていない段階での構想では、実現可能性は低いであろう。

2 地域コミュニティの範囲の指定の請求できる者の資格、その他必要な事項は、別に条例で定める。

(地域コミュニティ指定の決定)

第〇条 市は、第〇条の地域コミュニティの範囲の指定若しくは第〇条の範囲の指定の請求があった場合には、遅滞なく町田市市民自治審査会に諮問し、その答申に基づき当該指定若しくは当該請求について決定を行わなくてはならない。

(地域コミュニティ構成員投票)

第〇条 市は、範囲を指定した特定地域コミュニティにかかわる行政課題について、直接地域コミュニティの構成員の意思を確認するために、地域コミュニティ構成員投票の制度を設けることができる。

2 前項に掲げる地域コミュニティ構成員投票に参加できる者の資格その他当該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。

(結果の公表)

第〇条 市は、前条に掲げる地域コミュニティ構成員投票を行なった場合、その結果を公表しなければならない。

(市の責務)

第〇条 市は、地域コミュニティにかかわる行政課題について、実施された地域コミュニティ構成員投票の結果を参考にしなければならない。

(構成員の責務)

第〇条 構成員は、当該投票の結果の当否について、各構成員に対し不利益を生じるような行為を行なってはならない。

第〇章 公聴会

(結果に対する意見の縦覧)

第〇条 市は、前章で定める地域コミュニティ構成員投票の結果について、市全体の行政課題と認定した場合は、当該投票の結果とその結果に対する市の意見を公告し、当該意見について理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から二週間公衆の縦覧に供しなければならない。

2 前項の規定による公告があつたときは、地域コミュニティ外の市民及び利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された市の意見等について、市に意見書を提出するとともに公聴会の開催を請求することができる。

¹⁴⁶ 一般に、自主性と責任を自覚した個人を構成主体として、地域性と各種の共通項目を持った開放的で構成員相互に信頼感のある集団のこと。ここでは、地域によるつながりを地域コミュニティと呼んでいる。町田市「町田市基本構想・基本計画」2004年

(公聴会の開催等)

第〇条 市は前条第2項に基づき公聴会の開催の請求があったときは、町田市市民自治審査会に市民公聴会の開催の請求ができる。

また、ほかの自治体ではアンケート的なものとして、たとえば、真鶴町では、湯河原町との合併について2004年8月住民投票が行われた¹⁴⁷が、その前に住民意向調査が行われた。調査方法は、郵便調査法（配布・回収とも郵送）がとられた。また、平成16年3月1日現在で真鶴町・湯河原町に住んでいる昭和61年4月1日以前に生まれの住民登録している者を調査対象¹⁴⁸として行われた。

そこで、ほかの自治体で行われている住民投票より重くはなく、アンケートより重く、費用がかからず、簡易簡便な方法を探ってみた。

参考

(市民掲示板)

第〇条 市民は、市内に在住している者10名の連署をもって、市民掲示板（以下「掲示板」という。）の設置を求めることができる。

(結果に対する意見の縦覧)

第〇条 市は、掲示板の設置の請求があったときには、速やかに請求の趣旨及びその請求に対する市の意見を公告し、当該公告の日から二週間公衆の縦覧に供しなければならない。

2 前項の規定による公告があつたときは、市民及び利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された市の意見等について、市に意見書を提出することができる。

(意見の公表)

第〇条 市は提出された意見書の意見を公表しなければならない。

(市民意向調査)

第〇条 市は、掲示板に掲載された意見のうち、市民意向調査（以下「意向調査」という。）を開催する旨の意見が3分の2以上しめた場合には、市の重要な施策と認定して、意向調査を行うことができる。

2 前項に定める意向調査に参加できる者の資格その他当該投票の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に定める。

(結果の参考)

第〇条 市は、前条に定める意向調査の結果を市民に公表するとともに、その結果を参考にしなければならない。

しかし、郵送で行うにしても、実際には予想したよりも費用はかかることが想定され、その意味では当初のテーマから外れることでもあり、実現はむずかしい

¹⁴⁷ その際に、拘束型がとられ、結果反対票が28票上回り、合併推進派の町長が辞職した。

¹⁴⁸ 平谷村では、中学生以上の村民を対象に、住民投票が行われた。

であろう。

そもそも、住民投票とは、市民意見を反映させる仕組みのひとつとして考えられているが、町田市の制度設計として、ほかの市民意見を反映させる仕組みを見直すことから、あらたな可能性が生まれるかもしれない。

9 町田市における市民提案制度

従来、市民意見を反映させる仕組みとしては、情報公開制度を利用し、市の行う事業の情報を入手することや、審議会、公聴会への参加や条例案への住民意見の反映をめざすパブリックコメントなどが考えられる。

たとえば情報公開を行なうことにより、行政は住民に対して、公文書の公開が義務付けられる。また、非公開の場合の救済措置として、住民は、不服申立ても行なうことができる。しかし、市民がその情報にアクセスしたときには、もうすでに当該事業は動き始めていることが多く、情報を入手しても後追いとなることもある。

会議公開制度を利用し、各種審議会等へ参加することにより、今まさに進められている事業についての情報を入手することができる。しかし、傍聴人等に決定権はなく、また、当該会議が非公開になったとしても不服申立て等の救済措置はない。

パブリックコメントも行政から発せられたものについて、意見を述べるもので、市民側にイニシアティブはない。

果たしてまちづくりとは、行政が発するメッセージを市民が受け取り、それを返信していく。そうしたスタイルのみが、住民とのパートナーシップの構築、多様な市民意見を市政運営により適切に反映できる仕組みなのだろうか。市長への手紙等で垣間見られる。ともすれば自己の利益の追求になりかねない市民からの要望に関して警戒をしているのであろうか。確かに、そうした側面を持っていることは否定できない。しかし、それを何らかの形でクリアし、磨き上げることができたのならば、行政のみの偏った考えではなく、柔軟な発想を持ったアイデアが隠されているのかもしれない。それが、しいては市の財産になるやもしれない。

しかし、それをどう拾い上げるかが問題である。

そこで、要件を個人の権利・義務に関するものをあらかじめ外してみてもどうであろうか。たとえば、先の住民投票の例でみられるようにポジティブリスト・ネガティブリストなどを導入してもいいのではなかろうか。

また、入り口に行政を介在させると、やはり先に挙げた問題と重なるかもしれない。そこで、公的な第三者機関を設置して、寄せられた市民からの要望を審査して、審査をとったものを行政に提案するというシステムはどうであろうか。この第三者機関は、オンブズマン的な要素も含んでいるが、その取り上げる問題

としては、自治運営に限るものと想定している。

住民投票の制度に関しても、この制度を利用できないだろうか。住民投票の発議に関して、この第三者機関を利用できないかということである。たとえ、市民一人の発議であっても、この第三者機関が審査をして、場合によっては修正をするなりして、行政に対して住民投票の提案を進言する。

実際に投票に移る前に、アンケート調査などを行い、民意を問うこともできるのではないだろうか。その際、調査に関して市民代表である議会に協力を依頼することなども検討の余地があるのではなかろうか。

参考 市民からの提案に関するシステム

第01条 住民は、市長に対し、第2条第8号に規定する自治運営に関して、当該自治運営を発展させるための提案をすることができる。

第02条 市長は、前条に定める自治運営に関する提案があったときには、当該提案を住民に公表しなければならない。また、当該提案の顛末についても、順次公表しなければならない。

第03条 市長は、第01条に定める提案について、個人の権利、義務等に関するものや地域に関する問題、また、当該業務を遂行する機関で解決できるものと判断したものについては、市長への手紙等当該案件にふさわしい方法で対応するものとする。第04条 市長は、第01条に定める提案について、自治運営に関するものと判断したものについては、町田市自治運営審査委員会に諮問をして、その答申を尊重して、当該提案について決定しなければならない。ただし、当該提案が住民投票の開催に関するものについては除く。

2 市長は、審査会に対し、速やかに諮問をするよう努めなければならない。

第05条 市長は、第02条に定める市民からの提案等を審査するため、町田市自治運営審査委員会（以下「審査会」という。）を置くことができる。

2 審査会は、当該提案が住民投票に関するものに関しては、市長に対し、住民の意見を確認する旨の進言をすることができる。

3 審査会は、当該審査を通じて必要があると認めるときは、市長に意見を述べることができる。

4 審査会は、3名の委員で組織する。

5 委員は、自治運営に関し優れた識見を有する者のうちから、市長が議会の同意を得て委嘱する。

6 委員の任期は2年とし、再任を妨げない。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

第06条 審査会は、必要があると認めるときは、市長に対し、審査を進めるために、当該提案について、審査会の指定する方法により分類し、又は整理した資料を作成し、審査会に提出するよう求めることができる。

第07条 審査会は、前条に定めるもののほか、当該提案に関し、提案者又は市長に意見書

又は資料の提出を求めること、適当と認める者に当該提案について陳述させることその他必要な調査をすることができる。

第08条 審査会の行う手続は、公開しない。

参考 アンケート前置の住民投票

第01条 市長は、住民投票を行わない事項について、別表に掲げるとおり、あらかじめ住民に公表するものとする。

第02条 住民は、第01条に掲げる事項以外のことについて、住民投票の開催を求めることができる

2 住民は、住民投票の開催の要望をする場合、市民提案制度により行うものとする。

第02条 市長は、住民投票に関し、審査会から住民の意思を確認する旨の進言を受けた場合、議会に対し、住民投票を行うかどうかの調査の協力を求めることができる。

第03条 議会は、前条に定める協力を受け、調査を行うものとする。

第04条 議会は、当該調査を行うに当たり、市内全域から有権者の内、有権者数の10%の数の住民に対して、第02条の規定により市長が協力を求めた日の翌日から起算して30日以内に、住民投票を行うかどうかの意見を把握するよう調査を行う。

2 議会は、やむを得ない理由により、前項の期間内に調査を行う事ができないときは、第02条の規定により市長が協力を求めた日の翌日から起算して60日を限度として調査の期日を延長することができる。

第05条 議会は、前条の調査の結果を、市長に報告する。

第06条 市長は、前条の報告を受けて、住民投票の開催について決定する。

別表

市の内部組織に関すること
長・議員・職員の法関係に関すること
訴訟上の決定に関すること
予算・決算に関すること
違法目的であること
投票済事項（禁止期間）
地域的な問題で、地域で解決する問題
法令・計画等の部分的な改定に関するもの
民間の行う事業等について
国、都、市が建設する施設の建設について

10 むすび

自治基本条例を制定するにあたり、住民投票に関する規定を設けないという選択も充分ありえるだろう。先にあげた例（脚注4を参考）でもあったように、かなりの割合で出来上がっていた施策が、住民投票をすることにより混乱をきたすこともありうるだろう。

私事ではあるが、2年前に徳島の吉野川可動堰の問題について、住民グループの方たちの話をうかがう機会があった。当然片方の意見しか聞いていないので、多少割り引いて考えなければならないが、250年もの歴史があるその第十堰を見ながら、住民グループの話を聞くと、これから国の行う事業について、非常に憤りを感じたのである。果たして、自分のまわりの環境を著しく変化させる出来事が行政主導で進められ、そのままで過ごせるのであろうか。

しかし、一方情報公開の席上で、そういったグループと行政とのやり取りをかいまみて、違和感を感じることもある。ボタンの掛け違いの一言で片付けられない問題も多々見受けられる。

行政のための行政であってはならないはずであるし、また、すべての問題を総論賛成・各論反対で押し切られてもならないはずである。時に感情だけで、地域の利益を優先し、町田市全体としてみればマイナスとしか思えないこともある。しかし、私情ではあるが、実際吉野川の自然を前に住民グループの話を聞き、彼らの活動の拠点の「おせき」¹⁴⁹のなかで、数々の経過を記した写真を見るにつけ、こういった活動もまた、「住民自治」のひとつの形態だと思わずにはいられないのであった。

行政と住民とのバランス感覚をとるための制度として住民投票を活用できないのだろうか。確かに、住民投票を行うためには、多額の費用を必要とし、また、伝家の宝刀的な最終手段として存在してるのだという考えもある。

しかし、住民投票というものを、団体自治と住民自治をつなぐ架け橋として、活用するために、簡易簡便な方策を探ってみた。先の例であげた掲示板などは、そうした思いから、千葉県鎌ヶ谷市のヒヤリハットの事例¹⁵⁰などを意識して妄想したものである。

また、情報公開の請求で、マンションの建設に関する請求が意外と多いのである。大規模マンションの開発に対して、地域の住民が情報公開をとおして、情報

¹⁴⁹ 住民グループが作ったログハウス。そこでは、当該活動だけではなく、いろいろなアウトドアのイベントも行われ、CW ニコルや椎名誠らも参加するのだという。

¹⁵⁰ 千葉県鎌ヶ谷市で行われた「市民参加型交通安全対策」のこと。ヒヤリ情報を市民から収集し、「交通事故データ」と「ヒヤリハット情報」を基にした道路危険箇所を情報公開して、市民の意識啓発を行った。さらに、危険箇所に基づく交通安全対策箇所の抽出及び対策案の検討を行う。そして、対策案に対し意見を収集して、対策案を決定して工事を実施するという。市民と一体となった取り組みにより、市民の目線に立った道路整備を可能となったという。

を入手し、行政や事業者とわたりあっている場面をかいまみることにより、地域コミュニティ投票をおもいついたのである。確かに、この案件は、事業者の行うことであり、その事業活動に○×をつけられるものではない。しかし、地域に関する重要な問題として、将来市内分権が進んだ際には、有効な手段となるのではなかろうか・・・。

直接請求制度を改正し、議会の議決を経なくても最終的に住民投票にかけることによって住民発案による条例制定ができるようにすべきであるということは、これまでも指摘されてきた。実施された住民投票の事例を考察すると、「発案者が誰なのか」ということが住民投票の性質を決定するひとつの要因となっていることがわかる。とくに首長や議会が住民の意思とは異なる決定を行ったときに住民発案によって住民投票を制度化しておくことが、首長・議会の決定を住民の意思に基づくものにするために必要であるという。また、常設型住民投票条例が制定されていることによって、議会は住民意思に基づかない決定をしづらくなる。つまり、常設型住民投票条例は、首長・議会・住民がそれぞれの長所を活かし、緊張関係を保ちつつ、熟慮に基づいた決定を行うための道具であるといえるのだという意見がある。

このように、現状では一般的に個別型より常設型のほうが優れているような印象をうける。しかし、住民投票とは、コストもかかり、あくまでも最終手段で、課題によっては、様々な形態を採らざるを得ず、付される項目によってどの型が望ましいかも違ってくる。だからどの型を選ぶかは住民投票実施条例という個別条例の方が望ましいという意見も、もっともである。そこで、課題によっては、様々な形態を採らざるを得ず、付される項目によって、どの型が望ましいかをも違うというスタンスをとったとして、個別型条例を策定するとした場合に、考えてみたものが、9の制度である。

個別型のデメリットとして、個々に条例を作成するのでその分労力がかかり、なおかつ「議会の壁」などが考えられる。そこで、市民からの提案というスタイルをとることにより、その当該労力をクリアできないだろうか。しかし、あまりにも簡単すぎやしないかとも思われるかも知れないが、この制度のもとでは、入り口は簡易だとしても、その審査の過程の中で、自治運営審査会というプロの目が光ることになるので、地域エゴのような提案は、はじかれることになり、なおかつ、よしんばプロの目をクリアできたとしても、住民投票を行うかどうか民意を確認する作業をしなければならないのである。ここで、議会を調査のために使うのは、「議会の壁」対策である。つまり、直接意見を集約する議会が、住民の生の声に触れることにより、議会での議決に際して、より慎重になるのではということからである。

常設型の条例を策定するにせよ、個別型を選択するにせよ、住民自治を担保する手段として住民投票制度は必要ではなかろうか。情報公開制度があります、個人情報保護制度もあります、会議公開も、パブリックコメントもやります。しかし、材料だけ与えられて、肝心のそれらの制度を生かす手段がなければ、それは単なる制度のカatalogでしかあり得ないのではなかろうか。自治基本条例を策定するにあたり、当該条例を単なる制度のカatalogではなく、血の通ったものとするためには、自治運営なるまだ未知なるものを、行政も住民も理解できなければならない。その地味で気の遠くなる作業の一環として住民投票制度が構築されるのであるならば、常設型条例を策定したとしても、そうやみくもに、刀を抜かれることはないと思うのである。

(総務部市政情報課主事 山田明樹)

第8章 まとめにかえて

2003年4月から2005年3月までの2年間、延べ48回にわたり「政策法務ワーキングチーム」において政策法務ワーキングチームメンバーが人見先生のアドバイスを得ながら「町田市型自治基本条例の探求」に向けて、様々な角度から議論を進め調査、検討をしてきた成果を各章において述べてきたが、その検討の経過は表8-1、構成メンバーは表8-2のとおりである。

この開催回数は、人見先生を交えて行った公式なものだけの回数であり、後半においては、論文等の調整のため、政策法務ワーキングチームを開催しない週にも、メンバーのみで調整会議を開催しており、それに加えると延べで60回を超える会議を開いたことになる。さらに、基礎データの調査、収集の際や共同執筆をした章の担当は、担当間の調整のために何度もメールを送ったり、お互いの職場を行き来しており、その打合せの回数は、とても数えることは出来ないほどの手間を取らせたことになる。

そして、このような状況においても、政策法務ワーキングチームメンバーは、政策法務ワーキングチームに関する調査研究に加えて、当然のことながら所属する部署の通常の業務もメンバー以外の職員と同様に従事しており、その努力には敬服申し上げたい。

また、日常業務が多忙ななかでも政策法務ワーキングチーム会議や打合せに、快く送り出してくれた、各メンバーの所属長及び同僚の皆様にも感謝申し上げます。

なお、人事異動、相模原市への派遣、業務の都合などにより残念ながら今回の執筆には、加わることができなかったメンバーも基礎データの調査、収集等においては、多大な尽力をいただいております、併せてご紹介申し上げます。

加えて、専門委員としてご指導いただいた人見先生には、所属する東京都立大学のあり方が根本的に変わるという大変な状況となり、何度も緊急の教授会が開催されるという非常事態さながらの状況下においても、その空いた貴重な時間を政策法務ワーキングチームの検討に参加し的確なアドバイスをされ、また、時にはメールや電話でもご指示をいただくなど本当に親身となってメンバーに接して下さり、お願いした以上の時間と労力を割いていただき、心より感謝申し上げます。

ところで、町田市では、地域性を踏まえた町田市に相応しい条例のあり方を検討するため、地方自治法第138条の4に基づく長の附属機関として、町田市自治基本条例検討委員会を2005年5月から組織すべく現在準備を進めている。

この検討委員会は、学識経験者3名、市民団体代表5名での構成を予定しており、会議公開、議事録のホームページでの公開に加えて、市民アンケート、パブ

リックコメント、公聴会など様々な形で市民の意見を取り入れることを計画している。

そこで、私たち「政策法務ワーキングチーム」としては、この「報告書」を議論の基本として検討委員会や市民意見において活用され、町田市型の自治基本条例に関する活発な議論が展開されることを願って筆を置くことにしたい。

(企画部政策審議室主査 水 島 弘)

政策法務ワーキングチーム開催日程

表 8-1

	日 程	会 議 内 容
1	2003(平成16)年4月22日(火)13:15～15:30	◇町田市の新しい例規体系を検討
2	2003(平成16)年5月16日(金)13:30～17:15	◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について(行政内部管理、市民生活に影響を与えるものに基づく分類/わたしの便利帳)目次に基づき分類(各課)
3	2003(平成16)年5月27日(火)16:00～18:15	◇先進事例(他市の新しい分野設定などの調査)◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について◇町田市計画体系リスト・都条例からの町田市への事務委任リスト
4	2003(平成16)年6月13日(火)13:30～17:15	◇先進事例(他市の新しい分野設定などの調査)◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について◇行政内部管理、市民生活に影響を与えるものに基づく分類「わたしの便利帳」目次に基づき分類。法 例等からの委任等に基づく分類◇町田市計画体系リスト・都条例からの町田市への事務委任リスト
5	2003(平成16)年6月24日(火)13:30～17:15	◇先進事例(他市の新しい分野設定などの調査)◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について◇行政内部管理、市民生活に影響を与えるものに基づく分類「わたしの便利帳」目次に基づき分類。法 例等からの委任等に基づく分類◇町田市計画体系リスト・都条例からの町田市への事務委任リスト
6	2003(平成16)年7月11日(金)13:30～18:15	◇先進事例(他市の新しい分野設定などの調査)◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について◇組織の歴史の変遷◇町田市計画体系リスト◇各課事務事業一覧◇自治基本条例
7	2003(平成16)年7月22日(火)15:30～19:00	◇先進事例(他市の新しい分野設定などの調査)◇組織の歴史の変遷◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について◇「わたしの便利帳」目次に基づき分類。法例等からの委任等に基づく分類◇各課事 務事業一覧
8	2003(平成16)年8月5日(火)13:30～17:30	◇組織の歴史の変遷◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について◇法例等からの委任等に基づく分類「わたしの便利帳」目次に基づき分類◇各課事務事業一覧◇先進事例(他市の新しい分野 設定などの調査)
9	2003(平成16)年8月26日(火)13:30～17:40	◇組織の歴史の変遷◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について◇法例等からの委任等に基づく分類「わたしの便利帳」目次に基づき分類◇自治体計画のあり方について◇先進事例(他市の新しい 分野設定などの調査)◇各課事務事業一覧
10	2003(平成16)年9月12日(金)13:30～17:20	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について◇法例等からの委任等に基づく分類「わたしの便利帳」目次に基づき分類◇自治体計画のあり方につい て◇「自治基本条例」の先行事例の紹介と若干の分析について◇各課事務事業一覧
11	2003(平成16)年9月26日(金)14:00～17:15	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇各課事務事業一覧◇自治体計画のあり方について「子ども行政一元化に向けた組織改正について」◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定について
12	2003(平成16)年10月10日(金)14:00～17:45	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係、歴史的変遷については、組織、計画、法規を分担して担当◇各課事務事業一覧◇自治体計画のあり方について(※みどり行政、ゴミ行政について※子ども行政につ いて)
13	2003(平成16)年10月24日(金)13:45～17:45	◇「自治基本条例」の先行事例の紹介と若干の分析について◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について(※組織の変遷について※計画の変遷について※法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要 綱について)◇自治体計画のあり方について(※子ども行政について)◇各課事務事業一覧
14	2003(平成16)年11月7日(金)13:30～17:00	◇「自治基本条例」の先行事例の紹介と若干の分析について◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について(※組織の変遷について※計画の変遷について※法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要 綱について)◇自治体計画のあり方について※子ども行政について◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定「法例等からの委任等に基づく分類について」◇各課事務事業一覧
15	2003(平成16)年12月5日(金)9:15～12:10	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇組織の変遷について◇法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要綱について◇自治体計画のあり方について◇子ども行政について
16	2003(平成16)年12月16日(金)13:55～17:00	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇組織の変遷について◇法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要綱について◇自治体計画のあり方について◇子ども行政について
17	2004(平成16)年1月9日(金)9:10～12:30	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇組織の変遷について◇法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要綱について◇自治体計画のあり方について◇子ども行政について
18	2004(平成16)年1月23日(金)13:15～18:00	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇組織の変遷について◇計画の変遷について◇法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要綱について◇自治体計画のあり方について◇子ども行政について
19	2004(平成16)年2月6日(金)13:30～18:00	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇組織の変遷について◇組織の変遷について◇法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要綱について◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定「法例等か らの委任等に基づく分類について」◇各課事務事業一覧
20	2004(平成16)年2月20日(金)13:45～19:30	◇各課事務事業一覧◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要綱について◇組織の変遷について◇計画の変遷について◇行政委員会(教育・農業)の あり方について◇例規集、要綱要領集の新しい分野設定「法例等からの委任等に基づく分類について」
21	2004(平成16)年3月2日(火)13:40～17:15	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要綱について◇組織の変遷について◇計画の変遷について◇行政委員会(教育・農業)のあり方について◇自 治基本条例について(全体討議)
22	2004(平成16)年3月19日(火)14:00～17:15	◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要綱について◇組織の変遷について◇計画の変遷について◇行政委員会(教育・農業)のあり方について
23	2004(平成16)年4月9日(火)13:45～16:15	◇「わが国における地方自治体のあり方に関する一考察」◇法令(例規)、計画、組織の相互関係について◇法令、例規の変遷、政策上重要な条例、要綱について
24	2004(平成16)年4月23日(金)13:40～18:15	◇町田市の例規、組織、計画の歴史的変遷に関する研究※町田市の例規の歴史の変遷に関する研究

	日 程	会 議 内 容
25	2004(平成16)年5月7日(金) 13:30～17:00	◇「実行行政計画法」西谷 剛 著 要約について◇町田市の計画における市民・職員参加について◇行政委員会(教育・農業)と市長部局とあり方について◇自治基本条例に盛り込むべき内容について◇町田市の例規の歴史的変遷に関する研究 ＊町田市の例規の歴史的変遷に関する研究
26	2004(平成16)年5月21日(金) 13:30～17:45	◇町田市の例規・組織・計画の歴史的変遷に関する研究◇自治体における企画と調整 打越綾子 著 要約について◇自治基本条例に盛り込むべき内容について
27	2004(平成16)年6月11日(金) 13:30～16:45	◇「自治体における企画と調整」について
28	2004(平成16)年6月18日(金) 13:30～18:00	◇神奈川県自治研究センター報告書「自治基本条例」について◇「計画の政策分野別分類」について◇「自治基本条例(案)」について[行政評価値の観点から][市民の視点から]
29	2004(平成16)年7月2日(金) 13:30～18:00	◇「行政(政策)評価条例」について◇「自治体における企画と調整」【7月1日(木)研修会報告 ◇「計画の政策分野別分類」について◇「自治基本条例(案)」について[行政評価値の観点から][市民の視点から]◇「自治体における企画と調整」について
30	2004(平成16)年7月16日(金) 13:30～18:15	◇「基本構想・基本計画」について◇「行政経営方針」について◇「事務事業評価」について◇「評価条例」に求められる要素／行政の流れに即した、透明性、効率化、効率化を図るためについて◇「自治基本条例(案)」について[實務規定][町田市オリジナル項目]◇「住民投票条例」について
31	2004(平成16)年7月30日(金) 13:30～18:15	◇「自治基本条例(案)マネージメントサイクルの視点」について◇「目標と施策の関係」について◇「自治基本条例(案)」について[實務規定][町田市オリジナル項目]◇「住民投票条例」について◇団体自治の考え方のポイントについて
32	2004(平成16)年8月10日(火) 13:45～18:15	◇「自治基本条例(案)マネージメントサイクルの視点」について◇「財産区」について◇「基本計画における機能関係図」について◇「自治基本条例(案)」について[實務規定]
33	2004(平成16)年8月20日(火) 14:00～18:15	◇「認定NPO法人制度」について◇「相原保善会」について◇「自治基本条例(案)」について[實務規定][住民投票]◇「自治基本条例(案)マネージメントサイクルの視点」について
34	2004(平成16)年9月10日(金) 13:20～16:45	◇「これからの組織に関する一考察」について◇「環境の定義」について◇「前文(案)」◇「自治基本条例の検討資料」について◇「住民投票(案)」について◇「基本構想・基本計画用語定義」「政策法務WT検討項目」「Plan-Do-Seel」について
35	2004(平成16)年9月24日(金) 13:30～17:45	◇Plan-Do-Seelについて◇自治基本条例における環境について◇「環境都市・山梨」づくりプランの概要について
36	2004(平成16)年10月8日(金) 14:15～17:15	◇前文について◇環境に関して◇公共財と準公共財について◇ Plan-Do-Seelについて
37	2004(平成16)年10月22日(金) 13:30～17:15	◇ Plan-Do-Seelについて◇住民投票制度について◇行政の守備範囲について◇環境に代わる表現について
38	2004(平成16)年11月5日(金) 13:30～17:15	◇組織について◇住民投票制度について◇ マネジメントサイクルについて◇市の存在意義・事業者の責務・市民の責務・国・都との関わりについて◇自治基本条例の責務について◇行政の守備範囲について
39	2004(平成16)年11月19日(金) 13:30～17:45	◇基本条例(案)について◇自治運営エリアにおける条文案について◇公共サービスについて◇行政の守備範囲について◇組織について◇住民投票制度について
40	2004(平成16)年12月3日(金) 13:45～18:00	◇基本条例(案)について
41	2004(平成16)年12月10日(金) 13:30～18:00	◇国・東京都と事業者との申請手続き等が異なる法令について◇住民投票制度(案)について◇基本条例(案)について
42	2005(平成17)年1月6日(金) 14:00～18:20	◇基本条例(案)について
43	2005(平成17)年1月21日(金) 13:30～17:00	◇報告書構成(案)について
44	2005(平成17)年2月4日(金) 13:30～17:50	◇報告書構成(案)について
45	2005(平成17)年2月15日(金) 13:30～18:10	◇報告書構成(案)について
46	2005(平成17)年3月4日(金) 14:00～18:30	◇報告書構成(案)について
47	2005(平成17)年3月11日(金) 13:50～18:00	◇報告書構成(案)について
48	2005(平成17)年3月18日(金) 13:50～18:30	◇報告書構成(案)について

政策法務ワーキングチームメンバーリスト

表 8-2

氏 名	所 属
人 見 剛 教授	町田市専門委員 東京都立大学法学部法律学科
牛 腸 哲 史 主事	総務部付（相模原市派遣研修） 〔企画部企画調整課〕
唐 澤 祐 一 主事	企画部行政管理課
佐々木 啓 主事	総務部総務課法規係
牧 伸 子 主事	総務部総務課法規係 〔総務部付（東京都立大学派遣研修）〕
山 田 明 樹 主事	総務部市政情報課
川 島 剛 司 主事	健康福祉部福祉総務課総務係
石 渡 文 隆 主事	水道部業務課業務係
内 山 重 雄 主査	企画部政策審議室 （事務局兼務）
水 島 弘 主査	企画部政策審議室 （事務局兼務）

注) [] は、発足時の所属

町田市政策法務ワーキングチーム報告書
『町田市型』自治基本条例の探求
2005（平成 17）年 3 月

発 行 町 田 市
〒194-8520
東京都町田市中町 1-20-23
Tel042-722-3111
編 集 町田市企画部政策審議室
印 刷 町田市総務部総務課
刊行物番号 04-86

