

活きている自治基本条例 —ニセコ町まちづくり基本条例—

札幌地方自治法研究会 釧路市職員

名塚 昭



1 はじめに

北海道ニセコ町で国内初の自治基本条例である「まちづくり基本条例」（2000年12月）が制定されてから10年を超える歳月が流れた。地方自治法制に自治基本条例が加わることとなり、「自治立法としての条例」の可能性が強く意識されるきっかけとなったものである。

いまや、200を超える自治体が自治基本条例またはまちづくり基本条例を制定するに至った。また、ニセコ町が志向したタイプとは趣を異にした第二世代、第三世代と呼ばれる自治基本条例さえ登場している。

10年の歳月を経て、その発祥の地ニセコ町では自治基本条例は、どのようになっているだろうか。まちの自治、まちづくりは、きちんと行われているのだろうか。これは地方自治法制の専門家だけではなく、地方自治に関係する者であれば誰でも関心を持つ事項であろう。

本稿は、ニセコ町のまちづくり基本条例制定に町外から協力したプロジェクトチーム⁽¹⁾の一人として、自治基本条例の論点などについて、条例運用やニセコ町の自治の実践の情報⁽²⁾をもとに、若干の検討をしようとするものである。

2 自治基本条例を求める地方自治の流れ

地方自治にかかる国法には「自治基本条例」という特別な立法形式が存在するものではない。したがって「自

治基本条例」の定義や位置づけは、論者によって異なっている。本稿では、ニセコ町まちづくり基本条例を念頭に置き、自治基本条例とは、「その地方公共団体における政治行政運営全般の基本として他の条例等よりも優先した、最上位的な位置づけを当該地方公共団体が与えている条例」としておく⁽³⁾（以下、特に断らない限り、「自治基本条例」または「基本条例」と表記する。）。

また、ニセコ町基本条例が制定される前には、合衆国の憲章（チャーター）制度にヒントを得た川崎市都市憲章条例案（1972年）、逗子市都市憲章条例一試案（1992年）などが制度化を試みたものの成立には至らなかったことが有名である。これら憲章条例案は、自治基本条例とは求められた時代背景、社会事情は異なるものの、その理論的影響の評価とともに、自治基本条例の前史として説明されているものである⁽⁴⁾。

「自治基本条例」という用語が登場してくるのは、1990年代の地方分権改革の大きな流れの中においてである。基本条例は、自治体独自の政策を実現するための「長期・総合の自治体計画の基本とすべき基準」および「国法運用を含む政策法務の自治体基準」となるべき規範としてその必要性が説かれたものである⁽⁵⁾。それぞれの自治体の基本条例制定の動機はさまざまであろうが、条例史から見れば、自治基本条例は、2000年の第1次地方分権改革後の特色ある典型的な条例であるといえる⁽⁶⁾。

3 自治基本条例制定時の論点等

自治基本条例の論点は、この10年間のうちに一定の整理がされたものと考えることができる。2000年代はじめには、ニセコ町基本条例をモデルにした各地の条例制定がすすんだ。基本条例の必要性（なぜ基本条例が必要なのか）、基本条例の自治への効果（基本条例ができるとまちはどうなる）、基本条例への規定事項（何を基本条例に定めるのか）、最高法規性（まちの憲法という位置づけ）などの基本的論点は、条例制定に関わった者によって議論がされ、基本条例の規定事項の精査もすすみ、個々の論点も条例制定に際しての各種プロセス（有識者の講演、フォーラム、策定委員による討論など）の中で多くのものは整理されている⁽⁷⁾。

しかし、基本条例の「制定」に当たっての論点については、かなりの議論の蓄積が見られるものの、基本条例の「施行・運用」から再度の議論が展開されることはそれほど多くはない。これは、条例制定プロセスの必要以上の重点化から生じる「制度化つかれ」からくるものであろうが、法制評価の方法が確立していないことや条例運用上の論点にかかる情報が自治基本条例を有する自治体から積極的に発信されていないことにも原因があるように思われる。

4 いくつかの基本的論点

(1) 規範性

自治基本条例は①その自治体の目指すべき自治（まちづくり）を理念的に規定する部分、②自治に関わる主体（住民、執行機関、議会など）の部分、③自治への住民参加としてその方式や手続きを定める部分などから構成される。特に①の当該自治体の自治の理念については「宣言」的なものも多く、②自治に関わる主体も標準的な「責務」が規定される。さらに③の自治への住民参加は、制度化を他条例に委ねるだけの規定となるなど、「条例という立法形式をもって定めるべきものなのか」との自治実務家、特に法制担当者の疑問も仄聞するところである。また、「自治行政の基本理念とか基本方針を強く打ち出すために条例形式を用いる例がしばしば見受けられる」

とし、「条例形式の濫用が条例一般の法規性を希薄にするような事態を招く」ことを危惧し、指摘する研究者もいる⁽⁸⁾。

たしかに、自治基本条例をはじめ、基本条例という題名の条例の中には、政策の基本方針などがほぼそのまま条文化されたものもあり、法令そのものが本来有すべき規範的要素を持たないもの、または規範的要素がきわめて低いものも存在する。

しかし、自治基本条例の規範的要素の確認は、条文面からの法制的視点だけではなく、この条例が主要事項としている制度や保障（ニセコ町基本条例でいうなら情報共有と住民参加）、さらに他の条例により実現すべき制度（たとえば、自治参加のための手続保障）の根拠となり得ているかなど様々な角度から検証すべきものである。

① 条例の体系性からの検討

ニセコ町基本条例は、条例の体系性の確保を、2つの要請によって行う。ひとつは、条例等による制度設計等に際しては自治基本条例を最大限尊重せよ（55条）という要請であり、もう一つは、教育、環境、福祉、産業等の分野において個別の基本条例制定に努めることにより条例等を整序させよ（56条）という要請である。これらは自治基本条例の最高規範性担保の手法として論じられることもあるが、ここでは「自治基本条例とこの要請を受けた他条例が一体の規範として機能している」という自治の現場に目を向けたい。

近年、ニセコエリアは、リゾート地としての注目が高く、外国資本による森林買収が増えている。このため、水源地の森林保護は喫緊の課題となっている。そこで、ニセコ町では水源地周辺で水環境への影響の大きい施設について、立地規制を行うとともにゴルフ場やリゾート施設の設置に当たっては、事業者規制対象施設であるかどうかの認定のため、事前協議を義務付ける水道水源保護条例（2011年）を制定した。この条例は、自治基本条例の「基本条例制定および条例等整序」要請により環境基本条例（2003年）の体系の下にある条例と位置づけられている（水道水源保護条例1条）。事業者は町長との

協議前に施設にかかる事業内容、水道水源への影響とその防止策について、住民説明会の開催が義務付けられている（同10条）。この義務の履行の有無は、町との関係では、町長の施設認定の事前協議に影響を及ぼす。このような事業者と住民との協議、事業者と町長との協議という非常にまわりくどく見える制度設計をしてまで、住民その他関係者との事前のコミュニケーションを求める法的な理由を、自治基本条例の情報共有原則（2条）に見いだそうとしている⁽⁹⁾。

② 規範意識からの検討

ニセコ町基本条例の主要な柱とされている「情報共有と住民参加」を支えている具体の取り組みとして、住民向けの予算説明書「もっと知りたいことしの仕事」は、全国的に知られているものであり詳細な説明は不要であろう。取り組みは基本条例が成立するよりも5年も早い1995年からである。毎年発行され、町内全戸に配布されている。当初40頁ほどのものが現在では150頁を超えている。

基本条例が制定された2000年前後、多くの自治体は情報公開制度の条例化に力を入れていた。このため「情報公開」という用語は一般的であったが、「情報共有」や「情報の共有」という用語はほとんど使われていなかった。この時期に町政への参加の基本環境として、町政（町のしごと）情報が住民に行き渡り、町政への関心が一定レベルでなければ、住民参加が展開するものではないとニセコ町は気づいていたものである。「もっと知りたいことしの仕事」はそのような中で「情報共有」のシンボリックな取り組みであった⁽¹⁰⁾。

その後、2009年度版の発行をめぐる、その予算編成の過程で「全戸に配布するのは経費の無駄だから希望者に配るだけの数を印刷すればいい」という考えが町の執行部側から持ち上がり、これを知った住民側からかなりの反対意見が出るということがあった。町民講座の席でも話題となり、議論の中ではある町民から「ニセコ町には、わたしたちのまちの憲法（基本条例）がある。これに基づいて説明責任を果たすために全戸配布を続けるべきだ」という意見も出された⁽¹¹⁾。結果、現在まで全戸

配布が継続されている。もちろん、基本条例に「町民向け予算説明書を作成するとか、その配布方法をどうする」などの具体の規定は存在しない。しかし、「もっと知りたいことしの仕事」が情報共有の重要なツールとして定着し、そのことが「基本条例による町の説明責任を果たすこと」と町民の多くが受け止めているとすれば、ニセコ町基本条例は、きわめて高い規範として意識されていると考えることができる。

（2）基本条例は、何を変えるのか

基本条例制定に際してのニセコ町の議員からの質問の多くは、「基本条例を制定すると何がかわるのか」というものであった。これに対する執行部側の説明は、「基本条例は町民にとっては当たり前の権利の保障。その権利が侵害されたときに初めて力を発揮するのだから何も起こらなければ何も変わらない」というものであった⁽¹²⁾。

ニセコ町の場合には、基本条例に先立つ取り組みとして、進んだ情報公開制度、前述の町民向け予算説明書の作成、まちづくり懇談会など密度の濃い情報共有施策を数多く実施していたこともあり、基本条例制定時には、このような説明がきわめて自然であったといえる。

しかし、基本条例の施行は、町と町民の関係の転換をもたらしている。いくつかの事例を眺めてみる。

① 町民の権利の確立（意見表明権）

町政情報への権利については、情報公開条例が公文書の開示請求権を認めてはいたが、基本は請求者に対する公開を基本とした制度であった（ニセコ町情報公開条例は先進的内容を有するものではあるが本稿では触れない）。基本条例は、情報共有の原則を2条に置き、情報共有の総合的な体系をなす制度のプログラムを7条に示す。すなわち、情報提供制度、会議等公開制度、情報公開制度、町民意見等反映制度である。これらは、町民の権利として構成される。特に町民からの意見、提言は従来であれば苦情レベルで見られたものが、基本条例はこれらを権利の行使として扱うこととなる⁽¹³⁾。具体には、基本条例32条が「意見、要望、苦情等への町の応答義務」を定め、「町民の意見表明権」というべきものを保障し

ている。

② 町民参加を求める条例の制定手続

2005年に行政手続法が改正され、政省令等の命令改正に際しての意見公募手続（パブリックコメント手続）が法制化された。自治体においても、条例、規則等の制定改廃に際してパブリックコメント手続を実施しているところが増えている。

ニセコ町基本条例の54条は、条例の制定手続等として、町民参加や意見を求めるべきことを規定している。基本条例制定時からの規定であり、先進性が評価される場所である。しかし、ここで特筆されるべきは、条例案の議会への提出時の提案者への義務付けである。提案者は、議案提出に当たっては、町民参加の手続を採ったかどうか、さらに参加の状況はどのようであったかを、議案に付さなければならない（具体には議案の説明に加えなければならない）。また、参加の手続を採らなかったときはその理由を示さなければならない。

一見、どこにでもありそうな手続に受け取られがちであるが、町民の権利、義務をはじめ、まちづくり（自治）に関連する条例案は、事前に町民参加の手続がとられたかどうか、議会サイドでもチェックされるということである。自治体現場からすれば、事前の町民参加の手続は、時間もかかり業務量も増加し、煩わしいものである。できれば手続の回避という傾向になりがちである。基本条例制定前において条例等の制定改廃への町民参加は特別（例外的）な手続であったが、基本条例制定後は原則的手続となった。

5 育てる条例（基本条例の検討・見直し）

ニセコ町基本条例は、「4年を超えない期間ごとに、この条例がニセコ町にふさわしいものであり続けているかどうか」を検討し、この「検討の結果を踏まえ」見直しすることを定めている（57条）。「定期的な検討・見直し」をたとえば「育てる条例」と表現したものであるが、時代経過による条例の形骸化を防止し、町民が基本条例に関心を持ち続ける動機付けが意識されている（ニセコ町基本条例手引書）。

ニセコ町では、この見直し規定により大きく過去2回の点検作業が行われている。1次の見直しは2005年に行われたが、「議会の役割と責務」の規定が加わることとなった。自治基本条例プロジェクトチーム（札幌地方自治法研究会）が条例制定検討時にニセコ町に提供した「条例試案（2000年6月）⁽¹⁴⁾」には議会にかかる規定が含まれていたが、当時のニセコ町議会は基本条例そのものに否定的な意見も多かったところから、成文化がされることはなかった。基本条例は、まちづくりへの住民の意識を高め、議会の役割として「将来に向けたまちづくりの展望をもった意思決定の重要性」これを支える「住民との情報共有および意見聴取の必要性」が基本条例の町民検討会などでも議論がされている⁽¹⁵⁾。

2次の見直しは、2010年である。1次の検討見直しに比して、基本条例の運用評価に力が注がれた。基本条例制定から一定の年数を経ることによって、基本条例が存在することが当然のこととなり、条例の価値が必ずしも住民に浸透していないことが、条例検討委員会から指摘されている⁽¹⁶⁾。検討に伴う基本条例の主な改正は、①子どもの参加権の具体的保障、②予算編成過程の透明性確保、③女性の参加拡充、④パブリックコメント手続の拡充である。

2次検討において、改正項目以上に注目したいのは、基本条例にプログラム化されているものの、具体の実施に至っていないものをニセコ町が明らかにしていることである。財産管理計画（44条）、まちづくりの評価制度（46条）、苦情相談対応のための第三者機関設置（33条）などが実施に至っていないとされる。いずれも自治法制レベルでほとんど制度化がすすんでいない分野といえる。

評価の分野では相当数の自治体が行政評価に取り組んだが、事務量が多い割には際立った効果をあげているわけではない。外部の目からは「もっと知りたいことしの仕事」こそ、優れた「評価書」ではないかと思われる。そして、2次改正で整備された予算編成過程の透明性確保（具体の取り組みとしては、予算要求から予算が組み立てられていく段階を町長ヒアリングも含めて公開していくも

の。)との連動により、予算・決算のしくみを利用した評価も考えられるところである。

6 おわりに

基本条例制定後10年のニセコ町の自治への取り組みは、地方自治の関係者に、自治基本条例の論点だけでなく、自治そのものの課題や今後の方向性について、多くの示唆を与えている。現行法制上、自治基本条例に他の条例に優越するような特別な立法形式が与えられていない中において、「自治体の憲法」であると評価が与えられるのは、そのまちの最高法規にふさわしい条例内容とそれを支える自治の取り組みがあつてのことである。今後とも、ニセコ町まちづくり基本条例の成長に注目していきたい。

- (1) ニセコ町まちづくり基本条例の制定に当たっては、札幌地方自治法研究会（代表・木佐茂男北海道大学法学部教授（現九州大学大学院法学研究院教授）自治基本条例プロジェクトチームが条例試案を提供するなど法制面からのバックアップを行った。この記録については、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）に詳しい。
- (2) ニセコ町の自治の実践については、「地方自治のパラダイム転換」研究会（独立行政法人日本学術振興会平成23～25年度科学研究費（基盤研究(A)）の成果の一つである、木佐茂男・片山健也（編）『自治基本条例は生きているか！？—ニセコ町まちづくり基本条例の10年』（公人の友社、2012年3月、以下『基本条例の10年』という。）およびニセコ町総務課長加藤紀孝氏から多くの情報提供をいただいた。
- (3) 田中孝男「地域自主性—一括法対応の条例などから見た条例論の課題(1)」自治研究88巻2号（2012年）57頁。
- (4) 神原勝『自治・議会基本条例論—自治体運営の先端を拓く』（公人の友社、2008年）46頁以下。
- (5) 松下圭一『日本の自治・分権』岩波新書（1996年）106頁以下。ここでは「自治体基本条例」と表記されている。
- (6) 田中・前掲注(3) 53頁。ただし、条例論のパラダイム転換の検討に際して、とらえ方を示したものである。
- (7) 基本条例を制定する自治体が論点を必ずしも法的に整理しているものではない。法的な論点整理をするものとして、岩橋健定「自治基本条例と住民自治」森田朗・田口一博・金井利之（編）『分権改革の動態』（東京大学出版会、2008年）171頁以下。
- (8) 原田尚彦『新版 地方自治の法としくみ』（学陽書房、2005年）157頁。
- (9) 前掲注(2) 『基本条例の10年』139頁。また、旧紀伊長島町

水道水源保護条例事件最高裁判決（最二小判平成16年12月24日）は、事業者に対する「協議配慮義務」を行政庁に求めている。ニセコ町において同様の事例が発生したときは、どこまでの内容の協議を行っていくべきかの判断に自治基本条例、環境基本条例による情報共有原則、対話義務などが考慮されていくことになる。

- (10) 島田恵司「住民参加は発展するか—制度改革の視点から—」早稲田法学87巻3号（2012年）170頁は、自治体財政の現状を分かりやすく住民に伝えれば、自治体への住民の関心は否応なく高まるものであるが、ニセコ町と同様の動きが広がっていないことを指摘する。
- (11) 前掲注(2) 『基本条例の10年』41頁、219頁。
- (12) 前掲注(1) 126頁。
- (13) 前掲注(2) 『基本条例の10年』216頁〔逢坂誠二発言〕。
- (14) 前掲注(1) 附属資料36頁。
- (15) 加藤紀孝「基本条例を育てる—まちづくり基本条例のその後」自治体法務研究3号（2005年）29頁。
- (16) 加藤紀孝「自治基本条例（2次改正を迎えたニセコ町を例に）」プラクティス3号（北海道市町村振興協会、2010年）61頁（<http://www.do-shinko.or.jp/seisaku/upload/201005061273107475.pdf>）

Profile 名塚 昭（なづか あきら）

中央大学法学部法律学科卒業
 昭和55年 釧路市役所勤務（現在に至る）
 札幌地方自治法研究会会員。ニセコ町まちづくり基本条例の制定を法制面からバックアップした同研究会の自治基本条例プロジェクトのメンバーの一人。
 平成15～20年度 札幌大学法学部非常勤講師（自治体法務論）
 平成19～23年度 札幌大学大学院法学研究科非常勤講師（法制執務特論）。
 著書 木佐茂男・逢坂誠二（編）『わたしたちのまちの憲法—ニセコ町の挑戦』（共著、日本経済評論社、2003年）
 木佐茂男・田中孝男（編）『自治体法務入門第3版』（共著、ぎょうせい、2006年）
 「身近な問題とどう向き合うのか—空き家・廃屋対策」アカデミア92号（2010年）