



Title	住民投票条例論（一）：住民参加と住民投票
Author(s)	藤島, 光雄
Citation	阪大法学. 2010, 60(4), p. 109-136
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/54968">https://doi.org/10.18910/54968</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 住民投票条例論（一）

——住民参加と住民投票——

藤島光雄

- 一 はじめ
- 二 戦後地方自治制度の特徴
- 三 戦後地方自治制度の変革と住民参加（以上本号）
- 四 住民投票制度
- 五 住民投票条例の類型化
- 六 義務型住民投票条例の制度設計と論点
- 七 終章

## 一 はじめ

戦後地方自治制度の大きな特徴の一つとして、政治に対する住民の参加が大幅に認められたことがあげられる。その程度の最も著しいものが、直接請求の制度である。イギリスの政治家ブライスは、その著『近代民主政治<sup>(1)</sup>』の

なかで、「デモクラシーは本来、投票によってその主権の意思を表示する全国民の支配以上の、或は以下の何ものでも意味しないのである」、「地方自治は、民主主義の源泉であるだけではなく、学校である」と論じ、自治体の政治を住民の意思と責任において行うとともに、地方自治は住民が民主主義の精神とルールを学ぶ学校であると述べている。民主主義の実現を目指す日本国憲法は、國民主権を宣言し、第八章に「地方自治」の一章を設けた。地方の政治を原則的には代表民主制によりながらも、それを補完するために、直接民主制の一つの方式として直接請求制度を定めたのである。

戦後地方自治法は、日本国憲法と同じく、一九四七年五月三日に施行され、条例の制定又は改廃の請求（以下「条例の制定改廃請求」という。）、事務監査の請求、議会の解散請求、議員や長などの解職請求といった四種類の直接請求の制度が設けられた。その直接請求の件数は、地方自治法施行後一〇年間に、計一〇五七件（内条例の制定改廃請求が九三件）、その後の一〇年間では、六五二件（同 三三二五件）、五七二件（同 三四八件）と全体的には減少傾向にあるものの、条例の制定改廃請求だけは増加してきおり、近年においてもその傾向が続いている。<sup>(2)</sup>

こうしたなか、国政レベルにおいては郵政民営化や地方分権を争点とした総選挙が、都道府県レベルでは滋賀県において新幹線新駅の廃止・継続が争点となる県知事選挙が、市レベルでは米軍空母艦載機移転問題や公立病院の廃止・民間委託が争点となる市長選挙が、町レベルでは合併の是非や小学校校舎の改築・保存が争点となる町長選挙が行われるなど、近年個別政策をめぐる選挙が相次いでいる。

一方で、シングル・イシューの判断が住民の意思とかけ離れたことによるリコールが、本来の機能とは別の形で利用される状況が生じており、今や個々の政策決定においてさえ、住民の声を無視して地方行政を行うことはできなくなりつつある。地方分権改革以降、特に地方自治・住民自治を進めるために、住民参加・住民主体のまちづくり

りといったスローガンのもと、多くの自治体において各種の政策が実施されてきたが、これまでの制度・考え方は、あくまでも行政への住民参加であり、行政が主体の域を出ていない。

こうした状況下で、本稿では、住民主権の地方自治を推進するための一つの方策として、住民投票制度の必要性を論じ、そのための一つの手段である住民投票条例の現状と課題について論じることを目的とする。住民投票に関する学問的業績は数多くみられるが、住民投票条例の制定件数が増加してきたのは最近のことでもあり、条例論から本格的な研究はあまりみられない。本稿では、最初に、戦後地方自治制度における代表民主制と直接民主制の現状を分析し、代表民主制を補完するための制度として拡充されつつある条例による住民参加制度の現状と到達点を明らかにする。そして、究極の住民参加制度といわれる住民投票制度のこれまでの歴史を振り返り、どのような経過をたどって今日に至ったのか、さらに平成の大合併以後、各地で制定されつつある住民投票条例の新たな動きについて概観し、住民投票条例の類型に関して新たなカテゴリーを提示し、今後の地方自治制度における住民投票制度の課題と展望について論じる。

## 二 戦後地方自治制度の特徴

### 1 憲法における直接民主制と代表（間接）民主制

憲法は、「主権が国民に存する」（前文）、「主権の存する日本国民」（一条）と規定し、国民主権を宣言する一方で、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、……その権力は国民の代表者がこれを行使し」（前文）、国会を構成する「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」（四三一条一項）として、代表（間接）民主制をとることを明示している。

他方で、憲法の改正には、「各議院の三分の一以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案して……その過半数の賛成を必要とする」（九六条一項）と規定している。また、最高裁判所裁判官に対する国民審査制

を採用し（七九条）、一の地方公共団体のみに適用される特別法については、住民の投票の過半数の同意を得なければ、これを制定することができないとして（九五条）、直接民主主義的制度を導入している。さらに憲法は第八章に「地方自治」という独立の章を設け、九三条一項で議会の設置を定め、同条二項で首長及び議員の直接選挙を規定していることから、憲法は地方政府についても代表民主制を採用したと考えられている。<sup>(4)</sup>

## 2 地方自治法における直接民主制と代表民主制

憲法九二条に規定する「地方自治の本旨」には、住民自治と団体自治の二つの要素がある。住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素であり、団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である。<sup>(5)</sup>とされている。

現行地方自治法は、憲法の規定を受け、代表民主制をもって基本的構造としていると解されているが、地方自治の基本の一つに住民自治があるとすると、憲法が直接民主主義的制度を否定しているものとは考えられないとするのが、一般的な見解である。<sup>(6)</sup>

直接民主主義的制度を国政レベルと地方政府レベルで比較すると、地方自治法では、条例の制定改廃請求（七四条）、事務の監査請求（七五条）、議会の解散請求（七六条）、議員や長などの解職請求（八〇条、八一条）など、国政レベルでは認められていない「住民の直接請求」制度も導入され、さらに議会の設置にかわる町村総会（九四条）の規定も設けられているなど、地方政府においては、より「住民参加」という直接民主制的要素を拡充する必要があるとされている。俵静夫は、「地方自治というとき、地方的利害に関する事務を地方住民の意思に基づいて処

理するという住民自治が、そのもともと基本的な要素をなすものである」、「地方の公共事務に関しては、これを処理するため、地方公共団体の存立を認め、その団体の行政は住民の参与によって行われなければならない」と述べ、地方政府レベルでは、より住民との直接的つながりが必要とされている。

### 三 戦後地方自治制度の変革と住民参加

磯崎初仁<sup>(10)</sup>は、戦後の自治立法の変遷を、①警察型条例の時代（一九四〇年代後半から一九五〇年代後半）、②環境保全型条例の時代（一九六〇年代から一九七〇年代前半）、③住民参加型条例の時代（一九七〇年代後半から一九八〇年代）、④分権型条例の時代（一九九〇年代から二〇〇〇年代）に分けて説明し、住民参加や住民自治を重視する条例が増えていること、従来は単純に行政事務を定める条例が中心であったが、住民参加推進条例、自治基本条例など住民自治の拡充を図る条例が増えていること、他の目的の条例においても行政計画策定への住民参加などの規定が増えていていることを指摘している。この住民参加型条例の時代には、環境行政の分野では、一九七六年に制定された「川崎市環境影響評価に関する条例」、行政全般にわたる条例としては、一九七二年に、山形県金山町、神奈川県が情報公開条例を制定、一九八二年には、町長提案であるが、「壅川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」（高知県）など、住民参加を重視した多くの条例が制定されていった。

一方、国においても、旧地方分権推進法（平成七年法律第九六号）七条一項では、「地方公共団体は、行政及び財政の改革を推進するとともに、行政の公正の確保と透明性の向上及び住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずることにより、地方分権の推進に応じた地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図る」とあり、地方分権改革を進めるためには、住民参加の充実が必要であるとしている。さらに、二〇〇〇年四月の地方分権の推

進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という。）の施行を機に、機関委任事務が廃止され、自治体が国の関与なしに独自で処理することのできる自治事務が大幅に増加した。自治体は地方政府として、自己決定・自己責任のもと、いかにして実質的な自治を実現していくかを模索し、新しい自治のかたちをつくりあげようと、各自治体ではまちづくり条例、自治基本条例、住民参加条例等の制定に取り組み、そのなかで、さまざまな住民参加システムの規定を設け、住民参加概念の量的・質的拡充が図られてきている。

### 1 住民参加がなぜ必要か

いまなぜ住民参加が求められるかについて、佐藤徹<sup>(1)</sup>によれば、①行政及び議会に対する統制、②個性的で特色ある地域の創造、③合意形成の促進、④多様な主体の連携や協働による公共サービスの提供、⑤施策・事業の優先順位の明確化、⑥地域社会の一員としての住民自身の責務をあげている。

一方、松下啓一<sup>(2)</sup>は、これを行政の側に視点をあて、自治体の仕事の内容が変化し、これまでのように自治体だけで完結できる仕事が減り、ごみの減量化や分別収集などのように、住民の参加や協力がなければできない仕事が増加したこと、自治体の仕事のルールが変わり、住民参加・協働等がデュープロセスの要件となってきたこと等をあげているが、社会的背景からみて次のようなことが考えられる。

#### ① 住民運動、住民意識の変容

経済が右肩上がりの時代では、自治体は潤沢な財源をもとに、それこそ住民のかゆいところに手が届くほどの各種の政策を展開することができた。しかし、近年財政状況が逼迫し、あれもこれもではなく、あれかこれかの選択を迫られる状態となってきた。これに伴い地域住民の要望が必ずしも政策に反映されないこととなり、住民の行政に対する不満が高まる一方で、一九六〇年代の公害反対運動以後の住民運動が、これまでの抵抗型からより行

政への積極的な参加を求める運動へと転換し、住民意識・自治意識の向上と連動して、個別の政策に意思表示をすること・政策に関与を求めることなどが増加したことがあげられる。<sup>(13)</sup>

また一方で、個別の政策の是非を巡るリコールが散見されるようになるなど、<sup>(14)</sup> 住民の政策決定への参加を抜きにして、民主的な行政が成り立ちにくくなっていることがあげられる。

## ② 地方分権改革後の政治システム・社会システムの変容

地方分権一括法の施行を契機に、自治体が独立した地方政府として自己決定の範囲が拡大され、その裏返しとして自己責任の範囲も必然的にそれだけ増すこととなった。住民は自らの意思と責任において地域の自己決定に参加するからこそ自己責任を自らの負担とすることができ、それには自己決定への参加機会が保障されることや多様な参加形態が用意されることが必要とされる。<sup>(15)</sup> このため政策決定に至るまでのいろいろな段階で住民の参加を促し、住民の意向を汲み上げ地方自治を推進するためのいろいろなルートの整備が必要とされる。このため、分権改革後の地方政府、自治のかたちを条例化し、その中で住民参加を担保しようとする傾向が強まったことなどがあげられる。<sup>(16)</sup>

## ③ 間接民主主義の機能不全

生活様式が多様化し、これまでと違い支持政党・支持議員と支持者が、個別の政策で対立したり、時には、別の政党や別の議員の政策の方を支持するといった事態が散見されるようになってきた。<sup>(17)</sup> このため、基本的にはある政党を支持するにしても、個別の政策課題によっては、主権者として政策決定に関与を求めるといった姿勢が、政党政治からの脱却、イデオロギーの多様化とあいまって、ひろがりを見せてきてているのである。たとえ首長や議員が直接選挙で選ばれたとしても、四年間の任期中のすべての政策に対しても白紙委任をしたわけ訛ではないのである。一つの政策をとつてみた場合、住民の意見と首長や議会の判断とに齟齬をきたすことが往々にしてみられ、時には

それが命取りとなり、首長の解職や議会の解散要求につながるといった事態が生じていて。

一方で、議会の機能不全を擧げることができる。本来議会は、行政の活動をチェックし、多様な住民の意見や要望を汲み上げ集約して、自治体の政策や活動に反映されるような機能を期待されているにもかかわらず、十分にその機能を果たしていないことにある。<sup>(18)</sup> 議会を通して自らの主張を政策に反映できないと感じた住民が、議会を通さず、直接自治体の政策決定に参加できるような制度を求めるようになってきたのである。<sup>(19)</sup>

## 2 住民参加システムの現状

### ① 「住民」と「市民」、「参加」と「参画」

憲法一〇条には、「日本国民たる要件は法律でこれを定める」と規定し、これを受け国籍法に規定する日本国籍を有する者が日本国民となる。地方自治法一〇条一項には、「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」とあり、住民とは、「住民自治を担う主体」を意味し、国籍の有無を問わない。つまり、通説的見解では、日本国籍を持つ日本人のみならず、日本国籍を有しない外国人も含まれる。<sup>(20)</sup>

住民とは、その自治体に住む人々である。住民が私的な関心を追求するとともに、公共的関心をもち、自己責任をもって社会に参加する「公的人間」、つまり「市民」に編み上げられていく必要があり、「住民参加」から「市民参加」へと、言葉もその実態も変わることによって本当に成熟した「市民社会」が生まれるとする見解<sup>(21)</sup>、「住民」の概念を地方自治法上の概念として、「市民」より広くとらえようとする見解等がある。一方市民については実定法上の定義規定ではなく、広辞苑（第五版、三省堂）によれば「市の住民。国政に参与する地位にある国民。公民」であるとされ、現代社会における政治的主権者としての構成員であると考えられる。<sup>(22)</sup> いずれにしても、住民参加条例や情報公開条例などの条例では、「市民」や「住民」という用語を使う場合には、必ず定義規定が置かれる。本稿

では、住民投票条例について論じることが目的であり、その際には、外国人も住民に含まれることもあり、特に断りのない限り、その自治体に住む人々という意味で「住民」という用語を使用する。ただ、引用や紹介する条例の条文等で、「市民」という用語が用いられている場合については、そのまま「市民」という用語を使用する。

次に、「参画」を「政策の立案から実施、評価に至る各段階において、主体的に参加し、意思形成に関わること」とし、単なる形式的な「参加」と区別して、住民参画や男女共同参画といった用い方も見受けられるが、これらも、その条例や計画の中で定義づけされて初めて意味を持つものである。本稿では、特に区別せずに、形式的な参加から実質的な参加も含めてひろく「参加」という文言を用いることとする。

また、「住民参加」という概念も多義的であり、個人としての住民がその利益を主張する実定法上の法的過程の狭い領域に限定する立場<sup>(24)</sup>から、他方では、これを住民運動と同義語的に用いて、住民運動が地域性、自然発生的性質、脱政党性、一揆性などの特質をそなえるところに着目してその機能を考察するという広い意義付けに至るまで様々な意味で用いられている。阿部泰隆<sup>(25)</sup>は、「住民参加」とは、行政のプロセスに住民の意見を反映させる行政手法であるとし、その形態は種々あるが、①意見情報提供参加、②判断形成の合理性担保参加、③住民（納税者）参加、④権利・利益防衛参加に分けられ、このうち、①と②は参加の影響力の差による分類で、②の方が行政の決定に対する影響力が大きいシステムであるとしている。③の住民参加は、住民として、ないし納税者としての立場における参加であって、主に地方自治法に定める直接請求（七四条以下）とか住民監査請求（二四二条）として、制度化されている。④は特定の者なり集団の利益を守るための事前手続的参加であり、このほか、参加というよりも、⑤住民自身の決定方式である住民投票や住民同意をあげている。

ここでは、住民の意思が今日の地方行政に対していくなる影響力を持っているかをできるだけ多方面から取り上

説  
論  
げ、その問題点を明らかにするという意味で、田村悦一著『市民参加の法的課題』<sup>(28)</sup>での定義とほぼ同義で、「住民参加」を「自治体の行政運営・政策決定の諸過程において、住民の発言権が確保される組織と構造」と定義する。

## ② 現行法制度下での住民参加

行政法学におけるこれまでの「参加」をめぐる議論の代表的なものとして、小高剛<sup>(29)</sup>と田村悦一<sup>(30)</sup>の業績を挙げることができる。いずれも住民参加の様々な機能をあげていて、大きく分けて、「実体的な権利利益の防御の必要性」と「行政過程における民主主義の保障」の二つの見地を共に指摘されている。<sup>(31)</sup>より具体的には、小高剛は、現行法が定める住民参加の方式について、①主として参政権を根拠とし、その行使として行われる住民の地方政治、行政への参加（例、選挙権、条例の制定改廃請求権等）、②地方公共団体の違法な公金支出について、住民の個人的利害とは無関係に、主として納税者の立場で事後的な是正を求める住民監査請求、③請願、陳情、④行政上の苦情申立て、⑤個別的な行政決定過程への参加手続（例、公聴会、意見書の提出等）に分類し、住民参加には権利保護のメントと民主制ないし民主主義のメントがあり、この問題に対する行政法学的アプローチは前者に傾斜した行政手続法論として把握しようとし、政治学的アプローチは後者に傾斜した住民運動論として考察しようとする一般的な傾向があつたのではないかと述べている。<sup>(32)</sup>

現行法制度のもとでの広義の住民参加制度を整理すると、表一のとおりになるが、本稿では、各自治体が、独自の条例の規定で設けられている主な住民参加制度に焦点を当て検討を加えることとする。

## ③ 住民参加条例の現状

住民参加条例とは、文字通り自治体における住民参加に関する制度的な仕組みについて定めた条例であるが、その内容は多種多様である。住民参加条例の嚆矢といわれているのは、一九九七年に制定された「箕面市市民参加条

## 住民投票条例論（一）

表一 広義の住民参加制度一覧

平成22年4月1日現在

種類	方法	根拠法令など	主な条例等
選挙	長及び議員等の選挙	憲法93条、地方自治法17条	
直接請求	条例の制定又は改廃請求	地方自治法74条、74条の2～74条の4	
	事務監査の請求	地方自治法75条	
	議会の解散請求	地方自治法76条、77条～79条	
	議員の解職請求	地方自治法80条、82条～84条	
	長の解職請求	地方自治法81条、82条～84条	
	役員（主要公務員）の解職請求	地方自治法86条	
	教育委員の解職請求	地方教育行政の組織及び運営に関する法律8条	
争訟等	住民監査請求	地方自治法242条	
	住民訴訟	地方自治法242条の2、242条の3	
	選挙に関する争訟（選挙の効力、当選の効力）	公職選挙法202条～204条、206条～208条等	
住民投票	一の地方公共団体のみに適用される特別法に関する住民投票	憲法95条 地方自治法261条、262条	
	合併協議会設置に関する住民投票	市町村の合併の特例に関する法律4条・5条	
	条例の規定に基づく住民投票		高浜市住民投票条例ほか
直接参加	町村総会	地方自治法94条	
その他の住民参加制度	公聴会	地方自治法109条～110条(委員会)	
		都市計画法16条1項ほか	
			石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例ほか
	陳情	地方自治法109条ほか	
	請願	憲法16条、地方自治法124条、請願法	
		条例・要綱等	箕面市市民参加条例ほか
		条例・要綱等	西東京市市民参加条例ほか
	パブリック・コメント	条例・要綱等	横須賀市市民パブリック・コメント手続条例ほか
		条例・要綱等	和光市市民参加条例ほか
	提案・提言制度	条例・要綱等	
苦情処理等	苦情処理制度(簡易監査制度)	条例・要綱等	逗子市市民参加条例ほか (京都府府民簡易監査規程)
	市民オンブズマン制度	条例・要綱等	川崎市市民オンブズマン条例ほか
会議等の公開	議事の公開原則	地方自治法115条	
	審議会等の公開	条例・要綱等	町田市審議会等の会議の公開に関する条例ほか
地域分権等(地域自治区)	地域事業提案制度	条例・要綱等	池田市地域分権の推進に関する条例ほか
	地域協議会委員の準公選	条例・要綱等	上越市自治基本条例 上越市地域協議会委員の選任に関する条例ほか
是正請求	市の行為等に関するは正請求制度	条例・要綱等	多治見市自治基本条例 多治見市は正請求手続条例ほか
その他	説明会・懇談会・フォーラム・シンポジウム等		
	各種住民アンケート調査		

出典：(財)社会経済生産性本部住民参加有識者会議報告書『地方議会と住民参加』(2003年) 40頁、表3-3を参考にして作成

例（以下「箕面市条例」という。）である。この条例は、わずか九か条の条文であるが、「市民参加」とは、「市の意思形成の段階から市民の意思が反映されること及び市が事業を実施する段階で市と市民が協働することをいう」（二条一項）、「協働」とは、「市と市民がそれぞれに果たすべき責任と役割を自覚し、相互に補完し、協力することをいう」（同条二項）とし、会議公開の原則（六条）、附属機関の委員の市民公募（七条）、市民投票（九条）について規定し、その後の住民参加条例・まちづくり条例の制度設計や自治体政策に大きな影響を及ぼした。

ところで、現在制定されている住民参加条例の分類の仕方にはいろいろある。住民参加の手法を列記するタイプの「列記型参加条例」（例、箕面市条例）、一定の行政活動を対象とし、これに参加の手法を組み合わせるタイプの「総合型参加条例」（例、石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例（以下「石狩市条例」という。））の二分類に分けているもの<sup>(33)</sup>、住民参加の一般的な規定を定めた「一般条例」（例、箕面市条例、石狩市条例）と、パブリック・コメントや住民投票のように、個別の住民参加制度や手法を対象に、その意義や内容、手続等を総合的に定めた「個別条例」（例、横須賀市市民パブリック・コメント手続条例）とに分類し、さらに「一般条例」を住民参加の基本原則や関係者の責務などの基本的事項を規定した「理念原則型条例」（例、箕面市条例）と各種の参加制度を列举した「総合メニュー型条例」（例、石狩市条例）とに分類しているもの<sup>(34)</sup>がある。ここでは、条例の概観とその傾向を知るという意味で、箕面市条例のように住民参加の基本的な理念を定めたものを「理念型」、理念だけでなく個別具体的な住民参加の手法・システムについて具体的に規定しているものを「個別具体型」、協働の取り組みについても規定しているものを「協働型」に分類することとし、この分類の仕方に基づくそれぞれのカテゴリーに入る代表的な条例をピックアップして、条例の規定項目を比較すると表二のようになる。この表を見てもわかるように、一般に行われているアンケートや市政モニター以外に、現在条例で規定されている主な住民参加制度として、

## 住民投票条例論（一）

表二 住民参加条例の規定項目比較表

平成21年9月1日現在

比較項目	A 理念型		B 個別具体型		C 協働型	
	箕面市	宝塚市	石狩市(1)	和光市	福岡県二丈町(2)	小金井市
条例の公布日	H9.3.31	H14.12.25	H13.9.27	H15.10.3	H14.12.24	H15.6.27
条例の施行日	H9.4.1	H14.4.1	H14.4.1	H16.4.1	H15.1.1	H16.4.1
改正条例（最終）の施行日	—		H20.7.1		H19.4.1	H21.9.1
目的	1条	1条	1条	1条	1条	1条
定義	2条	2条	2条	2条	2条	2条
基本理念	3条	3条	3条		3条	3条
市・町（長）の責務	4条	4条		4条	4条	4条
住民の責務	5条	5条		3条	7条	5条
議会の役割				5条		
職員の責務					5条	
会議公開の原則	6条	6条	13条	12条 4項	4条	6条
委員の市民公募	7条	7条	12条	12条 1項	9条	9条
諮問事案等の公表			11条・14条	12条 5項		
議事録の作成			15条	12条 6項		
住民投票	8条	8条		14条・15条		16条～23条
協働・ボランティア活動の推進					11条・12条	24条・25条
提言制度				9条	6条 (権利として規定)	15条
制度の改善				4条		
住民参加手続				5条		
住民参加手続の内容及び時期				6条		
提出された意見等の取扱い				7条		
公表の方法等				8条		
住民参加手続の予定及び実施時期の公表				9条	17条	
制度の調整				10条		
パブリック・コメント手続等				16条～19条	10条	
公聴会				20条	11条	
公聴会開催の公表				21条		
公聴会の運営				22条		
調書の作成等				23条		
その他の住民参加手続（ワークショップ等）				24条・25条	13条	
住民が自発的に提出した意見の取扱い等				26条・27条		
住民参加制度調査審議会（推進会議等）				28条～33条	16条	26条～30条
事業評価・評価委員会						13条～15条
条例の見直し				(28条)	18条	(27条)
委任	9条	9条	34条	19条	16条	31条

(1) 石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例

(2) 二丈町住民参画まちづくり条例。福岡県二丈町は、2010年（平成22年）1月1日、隣接する前原市・糸島郡志摩町と新設合併し消滅した。新市名は糸島市で、新たに市民投票、パブリック・コメント、行政評価等を盛り込んだ糸島市協働のまちづくり推進条例が制定されている。

情報公開や会議の公開のほか、審議会、公聴会、ワークショップ、パブリック・コメントなどがある。

### (1) 審議会

審議会といえば、比較的古くから取り入れられ、現在も多くの自治体で活用されている最もポピュラーな制度である<sup>(35)</sup>。審議会は、附属機関として、首長から諮問された事項について、学識経験者や利害関係人などが調査・審議し、意見を答申するという合議制機関であり、本来地方自治法一三八条の四第二項の規定により、法律または条例に基づいて設置されるものであるが、実際には設置根拠が要綱等にあるものも多い。

審議会を活用した諮問行政については、行政過程の民主化や行政の民主的統制のほか、行政過程への専門知識の導入、公正の確保、利害の調整、各種行政の総合調整<sup>(36)</sup>といった行政の科学化・技術的合理化<sup>(37)</sup>にもその存在理由があるとされている<sup>(38)</sup>。しかし、従来から事務局が作成したものを承認するだけ、事前に決まっている方針をオーソライズしているにすぎない。委員も各種団体の長などのあて職や、行政サイドに理解のある委員ばかりが恣意的に選任されるなど、「行政の隠れみの」、「機能の形骸化」、「行政の権威づくり・アリバイづくり」と言われるよう、あまり評判はよくない。このため、国においては、「審議会等の透明化、見直し等について」（平成七年九月二九日閣議決定）、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」（平成二年四月二七日閣議決定）等に基づき審議会等の見直しが行われたが、自治体においても委員の市民公募、会議・議事録の公開などが積極的に取り入れられるようになり、審議会の運営そのものも従前に比べいろいろと改善策がとられるようになってきた。<sup>(40)</sup>

このように審議会は、参加の手法として、明確な目的の設定、委員選定の公正さ、選定基準などが手続きとして整備されておれば、審議会等への付議も住民参加の一として有効に機能することができるかもしない。しかし、最近の国の例であるが、全国で初めての試みとして注目された国土交通省近畿地方整備局の住民参加の諮問機関で

ある「淀川水系流域委員会」<sup>(42)</sup>が、国の意向とは異なる提言をまとめようとしたため、事実上その機能がストップしたように、この制度の問題点・限界を如実にあらわしているように思われる。そもそも審議会自らが自主的に意見具申や建議等をできる権限を持っているものは少なく、受動的側面が強い<sup>(43)</sup>。そのうえ、審議会等の答申や決議などを採用するかどうかの判断は、長の裁量・権限に委ねられており、法的拘束力を持たないため限界がある。

## （2）公聴会

公聴会とは、行政や議会等の公の機関が一定の事項を決定するにあたり、その参考にするため、また、利害を反映させるために、利害関係者、学識経験者等から意見を聴取する会のことをいい、①行政手続きにおいて、申請者ではなく、第三者から意見を聴取する性格をもつもの、②計画策定手続きで、利害関係者のみならず、広く住民から公述人を募集し、意見を述べる機会を設けるもの、さらに③議会が開催するものがある<sup>(44)</sup>。

公聴会を開催するときは、案件に対して賛成、反対の双方の立場から広く意見を聞き、審議に役立てようとすることでの、政策に民意を反映させる大事な機会となっている。公聴会の利点は、アメリカなどの先進諸外国で活用されているように、意見書提出のような書面主義と異なり、対象事項についての客観的で公正な情報を公開し質疑応答を重ね徹底的に議論をすれば、住民も行政の計画や事業に対する理解を深め、あるいは正しく批判することができます。行政もその問題点の指摘を受けて再検討の機会を持つことができるといった点にある<sup>(45)</sup>。しかしながら、公聴会を開催するかしないかの裁量は、行政に委ねられている場合が多いこと、公聴会の時間等が物理的に限られていることから公述時間や公述人の数が制限されること、さらに、公述された意見が、計画策定手続きなどにどう反映されたのかということも行政側の裁量に委ねられており、「聞きっぱなし」ということにもなりかねない。三鷹市では、ドイツで実施されているプランクスツェレ（Planungszelle）という市民参加の手法を参考にした無作為抽出に

よる集団から選ばれた住民による市民討議会形式の手法を導入しており非常に興味深い。<sup>(46)</sup>

### (3) ワークショップ

西東京市市民参加条例二二条には、「実施機関は、課題、問題点等の抽出と選択を通して、複数の市民との一定の合意形成を図る必要がある場合は、市民と市及び市民同士の自由な議論により市民意見の方向性を見出すことを目的とする集まり（以下「市民ワークショップ」という。）を開催する」、京都市市民参加推進条例九条一項には、「ワークショップとは、「市及び市民による自由な議論により、政策又は事業の方針、内容等に關する意見を集約するための会合」と規定しているように、参加者が集まつて、創造的な作業をとおして、相互の合意形成を重ね、具体的な成果物を形作る集まり・活動ということができる。行政側が作成した素案を提示して、住民から意見を聴取するという方法ではなく、素案を作成する段階から住民に参加してもらい、案そのものを住民と行政とが共同して作成するという作業には、このワークショップ手法が有効であるといわれている。最近では、自治基本条例策定の取組み等いろいろな分野で、このワークショップが取り入れられているが、あらゆる場面に適用できるわけではない。時間的な労力がかかるうえ、構成員の選び方や運営の仕方をあやまると合意形成に失敗することがあり、反対者が少なく目的が明確な場合は機能しやすいが、個々の利害関係が交錯する場面ではうまく機能しない場合が多いといわれている。また、ワークショップで取りまとめられた結論が必ずしも住民を代表するものではなく、どうしても参加者の属性に偏りが生じやすい。<sup>(47)</sup>

### (4) パブリック・コメント

国における意見公募手続実施の流れとは、行政機関が命令等（政令、省令など）を制定するに当たって事前に命令等の案を示し、その案について広く国民から意見や情報を募集するもので、二〇〇七年六月の行政手続法の改正

により新設され、二〇〇六年四月一日から施行された。それまでは「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続（平成一年三月二三日閣議決定）」に基づいて意見提出手続（いわゆるパブリック・コメント手続）が行われてきた。

自治体におけるパブリック・コメント手続とは、政策の立案や決定等を行おうとする際にその案を公表し、此案に對して広く住民や事業者等から意見や情報を提出してもらう機会を設け、提出された意見等を考慮して最終的な意思決定を行うとするものである。総務省の調査等では、パブリック・コメントを制定済の都道府県および市区町村は、二〇〇八年一〇月一日現在で、都道府県及び市町村一八五七団体中、七三五団体、全体の三九・六%である。制定率は都道府県で、九五・七%（二〇〇七年一〇月一日現在では、九一・五%）、市区町村で、三八・二%（同 三〇・八%）となっている。前年度の調査と比較して、増加傾向にあるものの、条例によるものが十七・八%、規則が一・一%，要綱・要領・指針等によるものが八一・一%であり、法的な効力のない要綱・要領・指針等によるものが多く、制度保障という意味では、きわめて不十分であるとしかいえないので実状である。また、パブリック・コメントは、相当の工夫を凝らさない限り、行政が行つた意思決定の根拠を明確にするという意味における説明責任履行の手続きにとどまる可能性があり、いろいろと問題点も多い。<sup>(49)</sup>

#### ④ 新しい動き

先に述べた審議会、公聴会、パブリック・コメント等は、住民参加の標準的な制度として徐々にではあるが定着しつつあり、それらの制度運用そのものについても従前と比べ改善されつつある。しかしながら、これらの制度・運用については、住民の参加を住民の権利として制度的に保障するという点において極めて不十分であり、種々の問題点・限界があることは否めない。このため、制度を運用する立場である行政の姿勢が大きくその成否を左右する。さらに別の観点から、ここで指摘しておきたいもう一つの重要な問題点は、これまでの制度・考え方は、あく

までも行政への住民参加であり、行政が主体の域を出ていないことにある。本来なら、住民の信託による行政であり、住民が行政に物申したいと思うときには、主権者としての意見なり要望が反映されるようなシステムが整備されていなければならぬはずである。つまり、これまでの発想と逆方向の住民参加システムが用意されていなければならないのである。双方向から機能する住民参加システムが整備されてこそ、本来の住民参加システムが有効に機能するものと思われる。しかしながら、この点に関して、一部の自治体であるが、新しい動きが出はじめている。

#### (1) 第三者機関の設置

そのひとつが第三者機関の設置である。住民参加制度の実効性を担保するため、石狩市条例二八条では、この条例の改正又は廃止に関する事項や住民参加手続の実施及び運用の状況の評価に関する事項等について、市の機関の諮問に応じ、又は市の機関に建議するため、石狩市市民参加制度調査審議会を置くとしている。このほか和光市市民参加条例（以下「和光市条例」という。）一六条や小金井市市民参加条例（以下「小金井市条例」という。）二六条のように、単に理念や住民参加の制度を列記規定するだけでなく、参加推進会議のような第三者機関を設置し、実施状況の公表やその評価、条例の見直し等について規定し、住民参加制度を推進し、その運用を改善する仕組みを取り入れている自治体も少しづつはあるがあらわれてきている。

#### (2) 苦情処理機関の設置（オンブズマン制度等）

上記のものをさらに強化したものとして、オンブズマンをはじめとする各種苦情処理制度をあげることができる。逗子市市民参加条例（二〇〇六年四月一日施行）一二条では、住民参加を適正に運営するため、市民参加制度審査会を設置し、市の執行機関が実施する住民参加について、住民からの苦情を受け付け、それについて審議し、必要に応じて市長に勧告等を提出することを規定している。さらに住民参加の実施状況等の報告について評価し、社会

情勢の変化等による新しい住民参加の方法等を研究するとしている。附属機関である審査会に、住民からの苦情処理権限を与える仕組みは、条例に基づく住民の参加権の法的保障が脆弱であること、司法的救済が一般的には容易ではないことを考慮すると、一定の権利保障の実効性を高める制度として評価できるのではないかと思われる。<sup>(50)</sup>

また、最初の公的オンブズマン制度で、一九九〇年一月一日から施行された川崎市市民オンブズマン条例一条には、「市民主権の理念に基づき、市民の市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告するとともに、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図り…、市民オンブズマンを置く」とし、川崎市では一定の成果を挙げている。しかし、今後この制度が単なる苦情処理機関にとどまらずどう定着するのか、また、市民オンブズマンの人選や独立して公正中立な調査がどこまでできるのか、費用対効果の面等でも課題が残る。なお、府民の申立てにより監査委員が財務会計行為に限らず、一種の苦情処理的なものまでも対象とした監査を行う京都府の「府民簡易監査制度」のようなユニークなものもある。

### （3）実施主体への議会の参加

本来民意は、住民の代表である議会を通じて反映されることが理想であり、議会が行政をチェックし、その機能を十分発揮できていれば、住民参加システムの制度設計も自ずと変わってくるはずである。しかしながら、現実には有効に機能できていないところに、住民参加制度の必要性が叫ばれているのである。和光市条例五条では、「議会は、市民と情報の共有を図り、市民や市の機関と協働し、市民参加を進めるよう努めるものとします」と、議会の役割について規定しており、議会自らも住民参加を進めるように努力義務を課している。住民参加を進めることは議会の役割を軽視するものではなく、議会の活性化を図る上でも必要なのである。さらに進んで、多治見市市民参加条例（二〇〇八年一月一日施行）、苦小牧市市民参加条例（二〇〇九年四月一日施行）では、住民参加の実施機関

として、その定義規定の中に議会が含まれている。実施機関として、議会がどれだけ条例に規定する住民参加のシステムが機能するかは未知数であるが、当面考えられるものとして、議会基本条例制定の場合が思い浮かべられる。

#### (4) 地域分権等

池田市地域分権の推進に関する条例二条には、「地域分権とは、「地域内における共通の課題の解決及び公共の利益の増進を図るために実施する必要がある事業について、それぞれの地域は市に対し提案する権利を有すること及び市はその提案に基づき予算上の措置その他必要な措置を講ずる責務を負うこと並びにその他これらに関連するあらゆる取組みをいう」と規定し、一定額の予算の使い道を小学校校区を単位として設立された「地域コミュニティ推進協議会」に、地域課題を解決するための予算提案権を認めている。東京都足立区では、区や地域が抱える様々な問題を、区民・団体・企業が協働して解決するため、NPOや企業から地域課題の解決を図る事業を提案してもらい、区とともに実践する足立区提案型協働推進事業を実施している。このほか、名張市の「ゆめづくり地域予算制度」や住民の自主的な活動に対し、個人市民税納税者が支援したい団体を選び、個人市民税額の一%相当額（団体の事業費の二分の一が上限）を支援することができる市川市の「市川市納税者等が選択する市民活動団体への支援に関する条例」など、ある意味で予算編成段階における住民参加も行われている。<sup>[31]</sup>

また、上越市では、二〇〇四年の地方自治法改正により法定化された「地域自治区」（二〇二条の二）を設置し、しかも、地域協議会員を公募に応じた者について投票を行い、その結果を尊重して、市長が選任するという「準公選制」を導入している。<sup>[32]</sup> そのほか、逗子市市民参加条例、伊達市市民参加条例、北広島市市民参加条例のように、市民参加の対象事項に、地方自治法七四条一項の規定で条例の制定改廃請求の対象から除外されている使用料等の徴収など金銭徴収に関する事項を含める自治体もあらわれてきている。

### 3 住民参加の課題と展望

このように一部の自治体であるが、これまでにない新しい動きが出ている。しかしながら、住民参加の制度的・法的保障という点では、次のような課題をあげることができる。

#### ① 提案・提言等応答義務制度

これまでの審議会制度や公聴会、タウンミーティングなどでは、法的な裏づけがないために、答申の内容や意見が結果としてどう反映されたのかは、行政側の裁量に委ねられており、「言いつぱなし」、「聞きっぱなし」ということにもなりかねない。このため、住民からの提案・提言等については、結果として政策等にどう反映されたのか、なぜ反映されなかつたのかについて、応答義務を課し説明責任を明らかにし、これを公表する仕組みが必要である。

これに関しては、小金井市条例のほか、和光市条例九条では、年齢一八歳以上の市内に住所を有する者の一〇人以上、宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例一五条では、一八歳以上の住民投票資格者五〇〇人以上の連署で、市民政策提案を行うことができ、この提案内容・検討結果等の公表を義務付けしている。

#### ② 手続的権利としての参加保障制度

これまでの条例には、市や市長の責務規定と共に、住民の責務規定を設けるものが一般的で、二丈町住民参画まちづくり条例六条のように、「政策の提言を行う権利を有する」、「第一条に規定する各段階において参画する権利を有する」といったような住民の参加権を保障する規定を設ける条例は、柏江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例四条、逗子市市民参加条例四条一項等、まだまだ少数派である。<sup>(53)</sup>自治の担い手である住民に、市政の運営や行政の意思決定過程に意見や提言等を提出する権利を保障するシステムは、地方自治の本旨に基づく住民自治の理念に照らして当然に要請されるべきものである。ただ、権利として明記しても、その保障を可能な限

り実効的なものとして機能させる仕組みが用意されていなければ、単なる理念的な意義しか持たないことになる。<sup>(54)</sup>

### ③ 権利救済制度

先に述べた石狩市条例のように、住民参加システムが適正に運営されているかどうかを監視する第三者機関の設置が必要であるとともに、住民参加制度が適正に運営されずに不利益を被ったとして、住民が苦情・不服申立てをした場合に、その適否を判定して適切な救済措置を講ずる権限を当該監視機関に付与する仕組みが必要である。これに関しては、現在検討されている行政不服審査法改正案の内容を先取りしたような制度を盛り込んだ条例が登場した。多治見市では、市政基本条例三〇条の規定を受け、市の行為等に関するは是正を求める請求について定めた「多治見市是正請求手続条例」<sup>(55)</sup>が、二〇一〇年四月一日から施行された。

### ④ 住民投票制度の導入

住民の声を市政に直接的に反映する究極の住民参加制度といわれる住民投票制度の導入である。一九九六年八月四日、新潟県巻町（現新潟市）で「原子力発電所の建設」を争点とする条例によるはじめての住民投票が実施された後、徐々に増加し、いわゆる「平成の大合併」を争点とする住民投票でピークを迎えた。しかしその後、急減した住民投票であるが、今新たな動きを呈している。<sup>(56)</sup>これまでの住民投票条例の制定を求める直接請求が、議会の厚い壁によりことごとく否決され続けてきたことを受け、高浜市住民投票条例のように、一定の署名等を集めれば、議会の議決を得なくとも、一定の争点全般を対象に自動的に住民投票が実施される「義務型（議決不要型）住民投票条例」と呼ばれる類型の住民投票条例を制定する自治体が登場し、少しづつではあるが増加しているのである。<sup>(57)</sup>現在制定されているこれらの義務型住民投票条例は、投票結果に対して、法的義務付けを行うことは違法とされるため詰問型であるものの、条例の制度設計の仕方を工夫すれば、実質的に同じような効果が期待される。

#### 4 今後の住民参加に求められるもの

アメリカの社会学者、シェリー・アーンスタインは、住民参加の形態を、①あやつり、②セラピー、③お知らせ、④意見聴取、⑤懐柔、⑥パートナーシップ、⑦委任されたパワー、⑧住民によるコントロールの八段階に分け、一  
〇一段階は住民参加ではなく、三〇五段階は印としての参加（形式的な参加）であり、六〇八段階で、はじめて真  
に住民の力が生かされる参加になるとしている（表三<sup>59</sup>参照）。これに対し松下啓一は、「参加のステージ」を提唱  
している（図一<sup>60</sup>参照）。市民によるコントロールまで市民参加として論じるのは無理があり、参加のステージでは、  
階段が上になればなるほど難易度が高まるが、ステージが上だからといって優れているわけではない。これまでの参  
加は行政が主体であり、市民がそれに加わることをいう。つまり主導権は、あくまで行政にあり、そこに最初から  
加わるか（参画）、途中から加わるか（参加）の違いであるという。その逆に、市民の活動に、行政が参加、参画  
する場合もあり得るとしている。これに対して、協働は、行政と市民の両方が主体となり、自主的に活動し、お互  
いが対等であることが基本となる。自治を担うのは行政だけでなく、市民・NPO（企業も含む）も自治の担い手  
(公共主体)であるとして、公私協働としての市民参加の必要性を提唱している。<sup>61</sup>

いずれにしても、住民参加は、政策決定に至るまでの種々の段階において、多様な方法で行われるとともに、形  
式的な参加ではなく実質的な参加が必要である。また、間接民主主義の誤作動を防止するための一種のセイフティ  
ネットとして、時には住民の意思が政策決定に直接関与できるシステムが必要とされる。そこで、現行地方自治制  
度の代表民主制の欠陥を補完し、もっとも直接民主主義的であるとされるのが住民投票であり、この住民投票制度  
について、次章以下で検討を加えることとする。

表三 シェーリー・アーンスタインの「住民参加のはしご」の8段階

8	住民によるコントロール（住民が決定する） (Citizen Control)	住民の力が生かされる住民参加 (Degrees of Citizen Power)
7	委任されたパワー（行政から住民へ権力が委譲される） (Delegated Power)	
6	パートナーシップ（Partnership）	
5	懐柔（行政と住民が歩み寄る）(Placation)	
4	意見聴衆（Consultation）	印としての住民参加（形式的な参加） (Degrees of Tokenism)
3	お知らせ（情報提供）(Informing)	
2	セラピー（Therapy）	住民参加とは言えない (Nonparticipation)
1	操り（行政が住民を操る）(Manipulation)	

出典：世古一穂『協働のデザイン』（学芸出版社、1999年）40頁を加筆

図一 市民参加のステージ

実質参加II 協議の場でイニシアティブ発揮

実質参加I 決定の協議の場に参加

形式参加II 形だけの協議の場あり

形式参加I 形だけの意見（聴取聞くだけ）

周知 インフォーミング、情報の提供



出典：松下啓一「政策条例ができるまで」自治体法務 NAVI Vol.22 （2006年）55頁。

（阪大法学）60 (4-132) 850 [2010.11]

- (1) James Viscount Bryce 著・松山武訳『近代民主政治第一巻』（岩波書店、一九八四年）八頁、一六〇頁。
- (2) 喜多道夫「直接請求に関する実態調査の概要について」『地方自治三八二号』（一九七九年）七三～八三頁、自治立法研究会編『市民立法総覽 直接請求編』（公人社、一〇〇三年）四八頁以下。
- (3) 公立病院の廃止問題等で、佐賀県武雄市、千葉県銚子市、大阪府松原市等。一〇〇九年三月二九日付け朝日新聞記事。
- (4) 清宮四郎『憲法I』（第二版）（有斐閣、一九七九年）八四頁以下、塩野宏『行政法III』（第三版）（有斐閣、二〇〇六年）一九〇頁、松井幸夫「住民投票 憲法の争点」（一〇〇八年）三二〇・三二一頁。
- (5) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第四版』（岩波書店、二〇〇七年）三五〇頁。
- (6) 鶴飼信成「地方自治法における直接民主政治」法律時報二巻七号（一九四九年）一九頁、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『憲法IV』（青林書院、一〇〇四年）一三一頁以下。
- (7) わが国においては、町村制が施行されていた当時、神奈川県足柄下郡（現在箱根町の一部）に町村総会の例があつたが、同村は昭和三年四月以降議会を設けた。地方自治法施行後においては、東京都八丈支庁管内宇津木村（人口六一人）にその例があつたが、町村合併により、八丈町の一部となり、現在は町村総会の例は存在しない。松本英昭『新版 逐条地方自治法』（学陽書房、一〇〇九年）三三七頁、高寄昇三『住民投票と市民参加』（勁草書房、一九八〇年）一八頁。
- (8) 佐藤達夫『憲法講話「改訂版」』（立花書房、一九六〇年）二二四頁以下、兼子仁『行政法学』（岩波書店、一九九七年）二六二頁以下。
- (9) 俵静夫『地方自治法（第三版）』（有斐閣、一九八九年）二、一二頁。
- (10) 磯崎初仁「自治立法の可能性」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想一 制度』（岩波書店、一〇〇二年）九四頁以下、磯崎初仁「自治体立法法務の課題」ジユリスト一三八〇号（一〇〇九年）八五・八六頁。
- (11) 佐藤徹「市民参加の基本的視座」増田正・櫻井常夫・友岡邦之編『地域政策と市民参加』（ぎょうせい、一〇〇六年）八頁以下。
- (12) 松下啓一『協働社会をつくる条例』（ぎょうせい、一〇〇四年）九六頁以下。
- (13) （財）社会経済生産性本部『住民参加有識者会議報告書』（地方分権と住民参加を考える）（一〇〇一年）三頁。森田朗「地方自治と民主主義」森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治』（公人社、一〇〇三年）四頁以下。

- (14) 最近の例では、滋賀県安土町の合併問題（一〇〇九年八月、三日失職）、千葉県銚子市の公立病院存続問題（一〇〇九年三月二九日失職）などがある。
- (15) 第一法規政策情報センター編『多様化する住民参加条例』（第一法規、一〇〇四年）二六頁。
- (16) 田中孝男「自治基本条例のつくり方」（北海道町村会フロンティア一八〇・一〇〇〇年）三三一号。
- (17) 橋本晃和『無党派層の研究』（中央公論新社、二〇〇四年）二八頁以下。
- (18) 関東弁護士会編『地方議会と住民投票』（一〇〇一年）四五頁。
- (19) （財）社会経済生産性本部・前掲註(13)、六頁。岩崎恭典「地方議会と住民投票制度」寄本勝美編『公共を支える民』（コモンズ、一〇〇一年）八四頁以下、上田道明「自治を問う住民投票」（自治体研究社、一〇〇三年）四二頁。
- (20) 杉村敏正編『行政法』（日本評論社、一九七五年）四二頁、松本英昭『要説地方自治法 第五次改訂版』（一〇〇七年、ぎょうせい）一二三頁。
- (21) 高橋秀行『市民参加条例をつくろう』（公人社、一〇〇四年）一〇頁以下。
- (22) 田村悦一『市民参加の法的課題』（有斐閣、一〇〇六年）三頁以下。
- (23) 新田浩司「市民参加を担保する法的枠組み」増田ほか・前掲註(11)、二五六三頁。
- (24) 柳瀬良幹『住民参加』の定義』（自治研究五〇巻一号（一九七四年）五一頁以下。
- (25) 佐久間彌「住民参加論について」（自治研究五二巻三号（一九七六年）四二頁以下。
- (26) 阿部泰隆『行政の法システム（下）新版』（有斐閣、一九九九年）五四〇頁。
- (27) 山村恒年『環境アセスメント』（有斐閣、一九八〇年）二三八頁。
- (28) 田村・前掲註(22)、三頁。
- (29) 小高剛『住民参加手続の法理』（有斐閣、一九七七年）。
- (30) 田村・前掲註(22)。
- (31) 角松生史「決定・参加・協働」新世代法政策学研究 Vol.4 (一〇〇九年) 六頁以下。
- (32) 小高剛「住民参加」成田頼明編『行政法の争点（新版）』（有斐閣、一九九〇年）一一四・一一五頁。
- (33) 福士明「市民参加条例の現在と展望」月刊『地方自治職員研修』編集部編『自治基本条例・参加条例の考え方・作り

- (34) 方』（公職研、一〇〇一年）一五二頁以下。
- (35) 松下・前掲註(12)、九八頁以下。
- (36) 金子正史『審議会行政論』雄川一郎・塙野宏・園部逸夫編『現代行政法大系第七巻』（有斐閣、一九八五年）一一三頁以下に詳しい。
- (37) 佐藤功「審議会」田中一郎・原龍之介・柳瀬良幹編『行政法講座第四巻』（有斐閣、一九六五年）一〇八頁。審議会の存在理由として「行政に関する国民の直接的参加」を挙げ、「現代国家においては行政機能の量的増大と質的分化・専門化の傾向は否定できないのであるが、そうなつてくるとその行政を統制するために、またさらにはその行政の機能そのものを効果的に発揮せしめるためにも、議会や行政部自身だけでなく、国民―利害関係者あるいは一般国民―の直接的参加の拡充が要請される」としている。
- (38) 室井力『行政改革の法理』（学陽書房、一九八二年）九三頁。
- (39) 佐藤・前掲註(11)、二〇頁。豊島明子「審議会における住民参加の課題」室井力編『住民参加のシステム改革』（日本評論社、二〇〇三年）一九八頁以下。
- (40) 阿部・前掲註(26)、六〇六頁以下。
- (41) NPO法人まちづくり支援・東京ランボが一〇〇〇年に行った、東京・埼玉・千葉・神奈川の市區一四三（当時）を対象とする「市民公募委員制度実態調査」では、一九九七（平成九）年・九九（平成一二）年に公募委員を採用した審議会等があるとした自治体は、八五・三%（有効回答二九のうち一一〇）にも上り、市民公募という方式が広がっていることが伺える（庄嶋孝広「市民参加において『公募』が持つ意味」『自治体法務 NAVI Vol.3』（一〇〇五年）六四頁）。
- (42) 札幌地方自治法研究会「住民参加の条例化論」「自治体法務 NAVI Vol.7」（一〇〇五年）九頁。
- (43) 宮本博司「淀川水系流域委員会のめざすもの」「市民のための環境監視」（アットワークス、一〇〇八年）一五頁以下。
- (44) 都市計画法七七条の二に規定する都市計画審議会は、「都市計画に関する事項について、関係行政機関に建議することができる」（同条二項）とされているが、こういった審議会は少ない。
- (45) 政策法務研究会編『政策法務の理論と実践』（第一法規、一〇〇三年）二九三二頁以下参照。
- 阿部・前掲註(26)、五四四頁。

- (46) 希望者が参加する方式では、特定の人ばかりが参加して意見が偏るのではないかという反省から、平均的な市民の意見を聞く方式として注目されている。ただ、この方式も、参加者の質と言う点では限界を抱えている。松下啓一「政策条例ができるまで」『自治体法務 NAVI Vol.22』(1100八年) 五九頁、樺嶋秀吉「『声なき声』を吸い上げ、まわげくに反映」ガバナンス1100九年一月号九二頁、篠藤明徳「ドイツの市民参加の方法『プラーナンクスツッケ』と日本での展開」日本地方自治学会編『格差は正と地方自治』(敬文堂、1100八年) 一一七～一四五頁。
- (47) 政策法務研究会編前掲註(44)、119三八頁以下。中野民夫『ワーカシヨップ』(岩波新書、1100一年) 100頁以下。
- (48) 総務省HP <http://www.soumu.go.jp/liken/index.html> ([www.soumu.go.jp/main\\_content/000013165.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000013165.pdf))
- (49) 豊島明子「ペアリック・コマハムの意義と課題」室井・前掲註(38)、119二頁。
- (50) 豊島明子「住民参加制度の展開と法的課題」1100八年度日本地方自治学会分科会資料六頁。
- (51) 柿崎平、入山泰郎、石井涉「住民参加の動向と課題」地域政策研究第三五号(1100六年)三六・三七頁。
- (52) 吉田利宏「いまどきの自治基本条例(一)―都市内分権」自治実務セミナー1100八年九月号五六・五七頁。
- (53) 大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」公共政策研究四(1100四年)二九頁、最近では、善通寺市自治基本条例四条や柏原市まちづくり基本条例六条などのように、基本条例に参加権を規定しているものある。
- (54) 田村・前掲註(22)、1111頁、豊島・前掲註(50)、六頁。
- (55) 藤島光雄「住民投票条例に関する一考察」阪大法学五八卷一号(1100八年)一一五～111九頁。
- (56) 上田道明・藤島光雄・稻野文雄「住民投票の制度化はどう進んでいるか」季刊 自治と分権第二〇号(1100八年)四一～八〇頁。
- (57) 那覇地判平成一二年五月九日判決、判例時報一七四水印(1100一年)1111頁。
- (58) Amstein.Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation" JAIP, Vol.35, No.4, July 1969, pp.216-224°世古一穂『協働のデザイン』(新星出版社、一九九九年)三九頁以下。
- (59) 世古一穂『市民参加のデザイン』(新星出版社、一九九九年)五二頁。
- (60) 松下啓一『自治基本条例のつくり方』(あふうせい、1100七年)三〇頁。
- (61) 松下啓一『市民協働の考え方・作り方』(萌書房、1100九年)六頁以下。