

自治体職員のための政策法務入門

～公共政策立案に必要な法的知識の修得を目指して～

応用的行政手法①

鹿児島大学教授
宇那木正寛

今回のポイント

前々回及び前回で規制的手法及び非規制的手法のうち、多くの法政策に盛り込まれている義務設定手法、許可手法、届出手法、補助手法といった基本的行政手法の立法例を紹介しました。今回から3回にわたり、応用的行政手法の立法例について紹介します。

① 計画手法

計画手法とは、国又は自治体が一定の政策課題に対処するための目標を設定し、当該目標を達成するために必要となる計画を定めることです。景観法、災害対策基本法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律など多数の立法例があります。

【計画手法の例①】

景観法

(景観計画)

第8条 景観行政団体は、都市、農山漁村

その他市街地又は集落を形成している地

域及びこれと一体となって景観を形成している地域における次の各号のいずれかに該当する土地（水面を含む。以下この項、第11条及び第14条第2項において同じ。）の区域について、良好な景観の形成に関する計画（以下「景観計画」という。）を定めることができる。

【計画手法の例②】

災害対策基本法

(市町村地域防災計画)

第42条 市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。）は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない。

【計画手法の例③】

京都市環境基本条例

(環境基本計画)

第9条 市長は、本市の自然的社会的条件に応じ、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、環境の保全に関する基本的な計画（以下「環境基本計画」という。）を定めなければならない。

2 環境基本計画は、次の各号に掲げる事項について定めるものとする。

- (1) 環境の保全に関する長期的な目標
- (2) 環境の保全に関する個別の分野の施策の大綱
- (3) 環境の保全に関する配慮の指針
- (4) その他環境の保全に関する重要な事項

廃棄物の処理及び清掃に関する法律は、行政計画の内容に適合することを許可条件としている立法例です。この場合、許可における行政庁の裁量の範囲は、計画の内容によって大きく左右されることになります。

(一般廃棄物処理計画)

第6条 市町村は、当該市町村の区域内の一般廃棄物の処理に関する計画（以下「一般廃棄物処理計画」という。）を定めなければならない。

(一般廃棄物処理業)

(中略)

第7条 一般廃棄物の収集又は運搬を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域（運搬のみを業として行う場合にあつては、一般廃棄物の積卸しを行う区域に限る。）を管轄する市町村長の許可を受けなければならない。ただし、事業者（自らその一般廃棄物を運搬する場合に限る。）、専ら再生利用の目的となる一般廃棄物のみを収集又は運搬を業として行う者その他環境省令で定める者については、この限りでない。

(中略)

5 市町村長は、第一項の許可の申請が次の各号に適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

- (1) 当該市町村による一般廃棄物の収集又は運搬が困難であること。
- (2) その申請の内容が一般廃棄物処理計画に適合するものであること。
- (3) その事業の用に供する施設及び申請者の能力がその事業を的確に、かつ、継続して行うに足りるものとして環境省令で定める基準に適合するものであること。

2

住民参加手法

(1) 住民参加手法の意義

住民参加手法とは、自治体の政策決定をより民主的なものにするため、政策決定過程における住民の参加を促すものです。

住民参加は自治体経営に欠かせない手法であるとの考えから、ニセコ町まちづくり基本条例のように住民参加を当該自治体の基本理念として定める例もあります。

ニセコ町まちづくり基本条例は、自治体基本条例の先駆けとなった条例です。自治体基本条例は基本理念や自治体運営の基本方針を定める規定が多く、具体的な権利義務に関する事項はほとんどありません。このため、地方自治法上、条例という規範形式で定めることが必ずしも求められているわけではありません。

ではなぜ、条例という規範形式で定められているのでしょうか。それは、長期的な対応が必要な政策や都市経営の基本理念などは、条例化し、団体意思として示すことが必要だからです。また、条例として定めることにより、条例が改廃されるまでは、首長が交代しても自治体の基本理念を示す規範として存続し続けることができるからです。

ニセコ町まちづくり基本条例

(計画過程等への参加)

第36条 町は、町の仕事の計画、実施、評価等の各段階に町民が参加できるよう配慮する。

2 町は、まちづくりに対する町民の参加において、前項の各段階に応じ、次に掲げる事項の情報提供に努めるものとする。

(1) 仕事の提案や要望等、仕事の発生源の情報

(2) 代替案の内容

(3) 他の自治体等との比較情報

(4) 町民参加の状況

(5) 仕事の根拠となる計画、法令

(6) その他必要な情報

以下、住民参加の具体的な手法を見ていきましょう。代表的なものとして、①パブリックコメント手法、②協議会・審議会手法、③住民投票手法があります。

(2) 住民参加の具体的な手法

①パブリックコメント手法

まず、パブリックコメント手法についてです。パブリックコメント手法とは、行政が一定の政策を策定しようとする際に、政策案を住民に公表し、これに対する住民からの意見提出を受け、提出された意見とこれに対する行政の考え方を公表する一連の手続です。

ところで、この手法は、住民からの意見提出を義務付けるものではありませんから条例という規範形式を選択する必要はありません^①。したがって、各行政機関が、各々、規則、規程あるいは要綱といった行政規則により定めることも可能です。

〔パブリックコメント手法を要綱で定めている例〕

岡山市パブリックコメント手続実施

要綱

(目的)

第1条 この告示は、パブリックコメント手続の実施に関し、必要な事項を定めることにより、広く市民等の市政への積極的な参加の機会を確保し、多様な意見を反映させた政策形成を行うとともに、市政の運営における公正の確保と透明性の向上を図ることを目的とする。

(対象)

〔中略〕

第3条 実施機関は、次に掲げる市の基本的な政策等(以下「政策等」という。)の立案に係る意思決定を行うに当たっては、次条から第7条までに規定するところにより、パブリックコメント手続を実施するものとする。

〔以下略〕

しかし、住民参加においてパブリックコメント手法は重要な制度であることから条例で定めている自治体も少なくありません。

次の鹿児島市の市民参画を推進する条例は、政策の決定過程において、原則、パブリックコメント手続を実施することを定めるとともに、審議会等への付議、意見交換会等の開催、ワークショップ方式などの手法も追加的に行うことを努力義務として定めています。

鹿児島市の市民参画を推進する条例

(市民参画手続の実施)

第6条 この条例における市民参画の手続(以下「市民参画手続」という。)の方法は、次に掲げるとおりとする。

(1) パブリックコメント手続の実施

(2) 審議会等への付議

(3) 意見交換会等の開催

(4) ワークショップ方式(市民と市又は市民同士が、相互に議論することにより案を作り上げていく手法で行う市民参画のための手続(第19条において「ワークショップ方式等」という。)の実施

2 実施機関は、次条第1項各号に掲げる施策を行うときは、前項各号に掲げる市民参画手続の方法のうち、いず

れかの方法により市民参画手続を実施するものとする。この場合において、実施機関は、原則としてパブリックコメント手続を実施するものとし、施策の内容に応じ他の市民参画手続の方法を用いることが適当と認める場合にあつては、パブリックコメント手続の実施に代えて、同項第2号から第4号までに掲げる市民参画手続の方法のうち、いずれか適当と認める方法により市民参画手続を実施することができるものとする。

3 実施機関は、前項の規定に基づき市民参画手続を実施する場合には、必要に応じて当該市民参画手続以外の市民参画手続を実施するよう努めなければならない。

〔市民参画手続の対象等〕

第7条 市民参画手続の対象となる施策は、次に掲げるとおりとする。

(1) 市の基本的な政策を定める計画及び個別行政分野における施策の基本的な事項を定める計画の策定又は変更

(2) 公用又は公共用に供される重要な施設の建設等に係る計画の策定又は変更

(3) 次に掲げる条例、規則等の制定又は改廃

ア 市の基本的な方針又は制度を定めるもの

イ 市民に義務を課し、又はその権利を制限することを内容とするもの

ウ 市民生活に重大な影響を及ぼすもの

(4) 前3号に掲げるもののほか、特に市民参画手続を実施する必要があると認められるもの

〔以下略〕

② 協議会・審議会手法

協議会・審議会手法とは、協議会・審議会を地方自治法上の附属機関として設置し、当該附属機関の構成員として住民を委嘱することにより、政策形成過程への住民参加を定めるものです。

【協議会・審議会手法の例】

鳥取県人権尊重の社会づくり条例

(鳥取県人権尊重の社会づくり協議会)

第7条 人権施策基本方針その他人権施策に県内に暮らすすべての者の意見を反映させるため、地方自治法(昭和22年法律第67号)第138条の4第3項の規定に基づき、鳥取県人権尊重の社会づくり協議会(以下「協議会」という。)を設置する。

2 知事は、人権施策基本方針を定めるに

当たっては、あらかじめ、協議会の意見を聴くものとする。

3 協議会は、人権尊重の社会づくりに関する事項に関し、知事に意見を述べることができる。

③ 住民投票手法

ア 住民投票制度の意義

自治体の運営について、住民の直接投票により、その方向性を決する住民投票制度は、地域住民の政策形成への参画手段の一つとして大変重要な制度です。この住民投票制度には、特定事項について問う個別型住民投票制度と特に対象を定めないであらかじめ定めた自治体運営の重要事項について問う常設型住民投票制度があります。

【個別型住民投票条例の例】

鳥取市庁舎整備に関する住民投票条例

例

(目的)

第1条 この条例は、本市の庁舎整備について、住民の意思を確認することを目的とする。

(住民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、次の各号の選択肢について、住民による投票(以下「住民投票」という。)を行う。

(1) 旧市立病院跡地への新築移転に賛

成

(2) 現本庁舎の耐震改修及び一部増築に賛成

2 住民投票は、住民の自由な意思が反映されるものでなければならぬ。

【常設型住民投票条例の例】

広島市住民投票条例

(目的)

第1条 この条例は、地方自治の本旨に基づき、市政運営上の重要事項について、市民の意思を問う住民投票の制度を設け、これによって示された市民の意思を市政に的確に反映し、もって市民の福祉の向上を図ることを目的とする。

(住民投票に付することができる重要事項)

第2条 住民投票に付することができる市政運営上の重要事項(以下「重要事項」という。)は、現在又は将来の市民の福祉に重大な影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのあるもの(次に掲げるものを除く。)とする。

- (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
- (3) 専ら特定の市民又は地域に関係する事項

(4) 市の組織、人事又は財務の事務に關する事項

(5) 前各号に定めるもののほか、住民投票に付することが適当でないこと明らかに認められる事項

こうした住民投票制度については、特別法に係る住民投票(憲法第95条)、市町村合併に係る合併協議会の設置(市町村の合併の特例に關する法律第4条第14項)、特別区の設置に關する法律第7条第1項)など、ごく限られた事項以外には、法律に定めがありません。

そのため、自治体で実際に住民投票を行う場合には、住民投票についての制度設計を行う必要があります。この制度設計は、必ずしも条例で行う必要はありませんが、住民投票という自治体にとって重要な制度を構築するため、条例で制度を定めることが一般的です。

住民投票制度のうち、投票の結果が当該自治体の団体意思、議会又は長その他の執行機関の行動を法的に拘束するものを拘束型住民投票といい、議会又は長その他の執行機関が意思を決定する上で、住民の多数意見を知らずに行われるものを諮問型住民投票といいます。投票結果について尊重

義務を負わせるにとどまるものも諮問型住民投票のカテゴリーで論じられます。

【諮問型住民投票条例の例】

大竹市住民投票条例

(投票結果の尊重)

第23条 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。

イ 住民投票制度と憲法

憲法第93条は、「議事機関として議会を設置する」とし、自治体の統治機構は間接民主制により運営されることとしていますが、同規定は直接民主制のシステムである住民投票制度を許容しない趣旨なのでしうか。

憲法は、地方自治において住民自治を柱とし、地方自治特別法の制定について住民の直接投票により当該自治体の団体意思の決定を行い(憲法第95条)、議会の議員とともに長も住民の直接公選制としています(憲法第93条)。こうした重要な問題について住民の意思決定を重視している憲法の態度からして、憲法は自治体の意思決定において住民投票など直接民主制のシステムの導入を拒否するものではないと解されています。こうした解釈から、地方自治法では条例の制定改廃における住民の直接請求(地方自治法第74条)などの直接民主制の

システムが定められています。

なお、自治体が住民投票制度を立案する場合、その制度を条例で定めるかどうかにかかわらず、地方自治法に反して制度設計を行うことはできません（地方自治法第2条第16項）。このため、地方自治法の議会や長の権限を定めた規定に抵触する可能性のある拘束型住民投票制度は地方自治法上、問題があると解されています。

ところで、平成23年9月、総務大臣の下「大規模な公の施設に係る住民投票制度の導入」が検討されました。この制度は、大規模な公の施設の設置について条例で定めるところにより住民投票に付すことができるとするものでした。この制度案では、条例で定める大規模な公の施設の設置を議会が承認した後、住民投票を実施し、住民投票で過半数の同意がなければ当該公の施設の設置ができないとするものです。この住民投票制度案は、住民投票の結果が自治体の意思決定を拘束する拘束型住民投票制度であることから、法律で定めることが検討されました。しかし、この制度案については、なぜ、大規模な公共施設に限るのか、あるいは、なぜ拘束型にする必要があるのかといった問題点が指摘されるなど地方六団体との調整がつかず、法案化は見送られ

ました。

ウ 住民投票制度と外国人

憲法第15条第1項は、国民の参政権を認めています。参政権という統治参加の権利は選挙権、被選挙権及び公務就任権が主な内容ですが、住民投票制度は住民が統治参加する手法なので憲法上は、参政権のカテゴリーに入ります。

外国人が参政権の享有主体となり得るか否かについては、参政権が前国家的権利ではないこと、統治は国民主権のもと国民の自律的意思に基づいて行われること、を理由に否定的に解されています。

次に、憲法は外国人に対して参政権の付与を積極的に禁止しているのかどうか問題になります。この点に関し、国政の選挙権に関しては、国民主権に反するとして憲法上許容されないと解されています。しかし、地方レベルの選挙権に関しては、地方自治は「住民」の意思によって行われるものであること、憲法は第15条第1項の「国民」と第93条第2項の「住民」とを使い分けていることなどの理由から積極的に禁止していないと解されています⁴。このため、参政権の一つである住民投票権を自治体の住民である外国人に付与することについて憲法が禁止しているとは解されていませ

ん。次の川崎市住民投票条例のように、永住外国人など一定の定住外国人を住民投票における投票権者とする立法例は少なくありません。

川崎市住民投票条例

（投票資格者）

第3条 住民投票の投票権を有する者（以下「投票資格者」という。）は、本市の区域内に住所を有する年齢満18年以上の者であり、かつ、本市に住民票が作成された日（他の市町村（特別区を含む。）から本市の区域内に住所を移した者で住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第22条の規定により届出をしたものについては、当該届出をした日）から引き続き3箇月以上本市の住民基本台帳に記録されている者であつて、次の各号のいずれかに該当するものとする。

（1）日本の国籍を有する者

（2）日本の国籍を有しない者であつて、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（平成3年法律第71号）に定める特別永住者又は出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）別表第1若しくは別表第2に規定する在留資格をもつて在留し、かつ、本邦

において住民票が作成された日から引き続き3年を超えて住民基本台帳に記録されているもの（同表の永住者の在留資格をもって在留する者にあつては、3年を超えて住民基本台帳に記録されていることを要しない。）

なお、憲法第95条に基づき行われる「一の地方公共団体のみに適用される特別法」についての住民投票では、未だ、永住外国人は投票権を有しません（地方自治法第261条第3項、第262条第1項）。

エ 住民投票制度と議会改革

住民投票制度は、適切に運用されれば、間接（代表）民主制を補完するものとして、有用な手法であると評価できます。また、住民投票の実施が間接民主制を活性化し、住民の政治的関心を高めるといった効用を考えると、住民投票は、間接民主制と相反関係に立つものではなく、これを活性化するという効果を生じさせる場合もあります。

他方で、住民に直接意を問う住民投票制度は、権力者による結果誘導的な宣伝広告等により、民意を自己に有利に利用するための道具として使われてきた歴史もあります。特に問題なのは、住民投票は、そのという制度上、多くの場合、二者択一方式の結論をあらかじめ住民に提示し、投票を行

わざるを得ず、議会の議決のように多様な利害を反映した柔軟な解決が困難になることです。

【二者択一方式の投票を定める住民投票の例】

岸和田市住民投票条例

（住民投票の形式）

第5条 住民投票に付する事案は、二者択一で賛否を問う形式とする。ただし、市長が必要と認めるときは、事案により、複数の選択肢から一つを選択する形式にすることができる。

住民投票制への期待は、議会に対する信頼や議会の持つ本来の機能が失われているのではないかという失望感や危機感がその根底にあるように思われます。確かに、間接民主制を補うものとして住民投票制度を充実するという方向性は、否定されるものではないかもしれません。しかし、住民投票はどのような制度設計しても、既に提示された方向性に対する二者択一的表決の手段でしかありません。

これに対して、議会の議決は住民の代表たる個々の議員が一堂に会し、自由闊達な議論を通じて合意形成を行うものです。こうした議会の機能は、住民投票では得られない機能です。住民の代表者である議員たちが、それぞれの理念、考えの下で議論し、

熟議を重ね結論に至るといふ民主主義において最も重要とされる議会の機能の活性化こそが先決問題といえます。

注

(1) 地方自治法第14条第2項は、「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」と定める。

(2) 議事機関とは、地方公共団体の意思を決定する機関である。

(3) 地方六団体とは、首長の連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会の三団体（執行三団体）と議長連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の三団体（議会三団体）の総称であり、これらの団体はいずれも地方自治法第263条の3に定める全国的連合組織である。

(4) 選挙人名簿不登録処分に対する異議の申出却下決定取消請求事件最高裁判決（最判平21・7・10判時2058号53頁）は、憲法第93条第2項にいう「住民」とは自治体の区域内に住所を有する日本国民を意味するもので外国人に対して自治体における選挙の権利を保障したものとはいえないとした上で、法律をもって自治体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることまで憲法が禁止しているわけではないと判示した。