市民参加・協働条例の現状と課題

大久保　規子

要約

「市民参加・協働」の推進を目的に掲げる条例には，自治基本条例，NPO 支援条例等，多種多様なものがある。それぞれの自治体の事情に応じ，さまざまな方式を組み合わせることになると考えられるが，参加・協働のしくみの全体像，複数の条例相互の役割分担および体系化のプロセスを当初から視野に入れておくことが望ましい。

参加のしくみを定める条例をみると，国の制度より進んでいるとみられる点も少なくないが，なお，①参加権の確立，②参加しやすい環境の整備，③参加手法の選択基準の明確化等の課題もある。また，NPO へのアウトソーシングや支援に関しては，NPO の自律性の確保が重要であり，現在さまざまな形で導入されている登録制には改善すべき点もある。

地方分権改革から数年が経過し，参加・協働の進展状況には，自治体によって大きな格差が生じ始めている。どのような条例をいかなるプロセスで制定・運用するかが，自治体の活力を左右する時代を迎えているといえよう。

キーワード：市民参加，協働，条例，NPO

1. はじめに

この数年，「市民参加・協働」に関する条例が相次いで制定されている。この中には，市民活動支援条例，まちづくり条例，自治基本条例等さまざまなものがあり，参加・協働を名称に掲げる条例も少なくない。数年前までは，自治体の参加・協働施策は，補助金，拠点整備等の市民活動支援が中心であった。

しかし，最近，先進自治体では，住民自治の理念に基づき，重要施策の構想・検討段階から，ワークショップ方式等により原案をつくりあげるところが増えている。また，参加・協働の共通ルールや，多様な参加手法の具体的手続について包括的に定める参加の総合条例も制定され始めている[1]。さらに，NPO への行政事務のアウトソーシングが増加しているばかりでなく，行政と市民・NPO 等との「協働事業」というコンセプトを掲げ，そのルールを条例化する自治体も現れている。

もっとも，一口に参加・協働条例といっても，その内容は，参加の理念を定めるものから NPO 支援の具体的しくみを定めるものまで多種多様であり，個々の条例の名称と内容に必ずしも共通性があるわけではない。また，参加・協働ルールの具体化，明確化を進める自治体が増える一方，比較的簡易な理念条例を制定するにとどまっている場合や，参加・協働条例に関し何ら検討していない自治体も，なお数多く存在する。

そこで，本稿では，市民参加・協働に関するさまざまな条例の特徴を分析するとともに，今後の課題について検討する。

2. 参加・協働条例の展開

2.1. 参加・協働施策の進展

参加・協働の推進は，1990年代後半以降，自治体行政のキーワードとなっている。その背景には，第1に，市民・NPO活動に対する社会的認識の高まりがある。市民・NPO活動は，環境，福祉，消費者保護の分野にみられるように，決して新しい現象ではない。しかし，阪神・淡路大震災（1995年1月）におけるボランティア団体の活躍を契機として，NPOという言葉が一般市民にも浸透し，行政においても，NPOや市民とのパートナーシップの構築がクローズアップされるようになったのである。

従来，日本のNPOは，欧米のNPOと比較して，規模が小さく，財源が限られているなど，組織的基盤が弱いと指摘されてきた。そのため，当初はNPO活動の基盤整備に重点が置かれ，1998年には，NPOが法人格を簡易に取得できるようにすることを柱とする「特定非営利活動促進法」（以下「NPO法」という）が制定された。しかし，NPO法では，税制上の優遇措置が先送りにされたため，活動資金や活動拠点の確保に悩む多くのNPOの間には，自治体独自の支援策を求める声が強まり，各地でNPO活動支援条例・要綱が制定されるようになった。

さらに最近では，福祉，環境，まちづくり等，広範かつ多様な公的任務を行政のみで行うことは不可能であり，多元的価値の創出には，市民・NPOとの協働が不可欠であるとして，条例による協働ルールの確立を目指す自治体も現れている。例えば「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」(2002年)[2]は，さまざまな主体が「相互理解を深めながら対等の関係で協力・連携し，新しい公共の創造に貢献する」ことを「協働の原則」と呼んでいる。

第2に，行政の公正と透明性の確保をめざす一連の行政改革では，まず行政処分の相手方および利害関係人の権利保障に重点が置かれ，その後，市民参加のしくみの充実へと，次第にその射程が広げられてきた。「行政手続法」の制定（1993年）は，法治主義の理論的帰結として，不利益処分の相手方に告知と聴聞の機会を付与し，行政の事前統制を強化することを柱とするものであった。その後，1999年には，閣議決定に基づくパブリック・コメント制度が導入され[3]，また，国民主権の理念にのっとり「情報公開法」が制定された。これら国の動きに呼応し，自治体においても，行政手続条例，情報公開条例が普及し，パブリック・コメントの制度化も進んでいる。

さらに，1997年の「環境影響評価法」では，誰でもが意見を提出することが可能とされ，河川法（1997年）や海岸法（1999年）の改正により計画策定段階での参加手続が設けられるなど，個別法においても，参加の機会と参加権者の範囲の拡大傾向が認められる[4]。もっとも，既存の法律には，未だ参加規定が不十分なものも少なくなく，参加に対する自治体職員の意識や施策の推進状況には，担当部局によってかなりのばらつきがある。市民参加・協働条例の制定は，法律の制度を補完し，当該自治体全体として参加・協働に対する認識を高め，参加・協働を推進するため，重要な役割を果たしている。

第3に，地方分権改革に伴い，自治基本条例やまちづくり基本条例を制定する動きが強まっており，そのさきがけともいうべき「ニセコ町まちづくり基本条例」(2000年)[5]では，住民参加と情報の共有が柱とされている。1999年のいわゆる地方分権一括法では，国と自治体との対等協力関係の確立（機関委任事務の廃止）に主眼が置かれ，住民自治の充実は今後の課題とされたため，地域の特色を活かしたしくみづくりが模索されているのである[6]。

また，最近，とくに市町村合併を契機として，基礎自治体内部に公選の議決機関等を有する近隣政府や地域自治組織を創設するという，都市内分権の考え方が脚光を浴びている[7]。これとともに，既存のコミュニティ施策を刷新し，コミュニティ条例ともいうべき市民参加条例を制定する自治体も現れている。

第4に，最近では，市民に法の監視者としての役割が期待されており，司法制度改革においても，行政の適法性コントロールの強化が掲げられた。2004年の行政事件訴訟法の改正では，原告適格

の拡大や訴訟類型の多様化等，一定の進展がみられ，さらに，公共利益訴訟（市民訴訟や団体訴訟）の導入が課題となっている。このような状況の中，自治体独自の制度として，各種オンブズ制度が充実しつつある。

以上さまざまな要因により，行政の政策立案から，実施，評価および事後的統制に至るまで，行政過程のあらゆる段階において，参加・協働施策が推進されているといえる。

2.2.　参加・協働条例の制定状況

参加・協働に関連した条例には，実にさまざまな名称のものがあるが，その多くは住民に身近な市町村レベルで制定されている。その内容も理念条例から手続条例まで多様であり，前文を方言で表現したり，条例本文も含めて「です，ます調」を採用するなど，その形式にも特徴がみられる。これらの条例を分類するのは容易ではないが，①自治基本条例，まちづくり基本条例等，自治の基本原則を定めるもの（自治基本条例型），②参加・協働の理念・原則を定めるもの（参加理念・原則型），③ワークショップから，パブリック・コメント，審議会まで，多様な参加・協働手法の総合的な体系化を図るもの（参加総合型），④パブリック・コメント等，個々の参加・協働手法の具体的しくみを定めるもの（参加個別型），⑤市民・NPO 活動の支援・促進に関するもの（支援型），⑥参加・協働に関する規定と NPO 活動の支援・促進に関する規定を１つにまとめたもの（参加・支援総合型），⑦主にコミュニティ組織について定めるもの（コミュニティ型），⑧環境保全，まちづくり，福祉等，個別分野における参加・協働のしくみを定めるもの等に大別できる。これらは相互に排他的なものではなく，複数の条例を同時に，または段階的に整備している自治体も少なくない。以下では，②ないし⑥の類型を主たる分析対象とする。

第１に，自治基本条例型には，参加理念・原則型と同様に，①情報の公開・共有，②行政の各段階での参加・協働，③住民投票等，参加・協働の原則を定めるものが多い（「生野町まちづくり基本条例」，「伊丹市まちづくり基本条例」，「多摩市自治基本条例」等）。ただし，参加理念・原則型では，参加の権利を明記するものがほとんどないのに対し，自治基本条例型では，まちづくりへの参加権または参画権が盛り込まれているのが特徴である（前掲条例のほか，「宝塚市まちづくり基本条例」，「東海市まちづくり基本条例」，「新潟県柏崎市市民参加のまちづくり基本条例」，「吉川町まちづくり基本条例」等）。

第２に，参加理念・原則型のさきがけは，「箕面市市民参加条例」（1997 年）である[8]。①会議の公開，②附属機関の委員の市民公募，③市民投票の３つを柱とする９箇条の短い条例であるが，初期の市民参加条例としての意義は大きい。「小長井町まちづくり町民参加条例」（2000 年），「猿払村村民参加条例」（2001 年），「宝塚市市民参加条例」（2001 年），「名張市市民参加条例」（2002 年），「東海市市民参画条例」（2003 年），「下諏訪町協働推進条例」（2004 年）等がこの類型に属する。箕面市同様，①会議の公開，②市民委員の公募制，③住民投票に関して定め，かつ，住民投票ついては，別途個別条例の制定を予定するものが多い。ただし，「幕別町まちづくり町民参加条例」（2000 年）には住民投票規定がなく，「遠軽町まちづくり町民参加条例」（2003 年）は，住民投票に関して具体的な手続規定を置いている。また，下諏訪町条例は，基本理念と各主体の役割についてのみ定め，具体的施策については協働推進審議会に委ねている。

第３に，参加総合型は比較的新しい類型であり，「石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例」（2001 年）に端を発する[9]。石狩市条例は，参加手続の通則，個別の参加手続に加え，参加手続以外の方法による参加の推進（対話の機会設定，要望・苦情の扱い等）についても定め，大きな注目を集めた。「旭川市市民参加推進条例」（2002 年），「西東京市市民参加条例」（2002 年），「鹿児島市の市民参画を推進する条例」（2003 年），「小金井市市民参加条例」（2003 年），「和光市市民参加条例」（2003 年），「宮代町市民参加条例」（2003 年）等，この類型の条例には意欲的な規定を盛り込んだものが多い。

第４に，参加個別型には，パブリック・コメント条例，常設型の住民投票条例のほか，オンブズ条例（例えば「川崎市市民オンブズマン条例」）等がある。パブリック・コメントに関しては，現状では要綱に基づき実施しているところが多いと

推測されるが，「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」（2001年）を皮切りに[10]，「新座市パブリック・コメント手続条例」（2002年），「浜北市パブリックコメント手続条例」（2002年），「城山町パブリック・コメント手続条例」（2003年），「神戸市民の意見提出手続に関する条例」（2004年）等，個別条例化に踏み切るところが現れている。また，住民投票条例には，個別の政策の存否を問うものか，市町村合併に関するものが多いが，常設型の住民投票条例としては，「高浜市住民投票条例」（2002年），「富士見市民投票条例」（2002年），「境町住民投票条例」（2002年），「大竹市住民投票条例」（2003年），「桐生市住民投票条例」（2003年），「哲西町住民投票条例」（2003年），「広島市住民投票条例」（2003年）等が制定されている。そのほか，行政評価に関しては，宮城県「行政活動の評価に関する条例」が県民参加の章を設け，満足度把握，第三者機関や県民意見聴取等について，比較的具体的に定めている。

第5に，支援型の条例は[11]，NPO法の制定を契機として，まず，都道府県，政令市で制定された。この類型の条例には，①支援の基本原則，施策を列挙する比較的簡単なものか，②支援の基本原則を条例本文で定め，施策の具体化については，条例に基づく計画や方針に委ねるものが多い。これらの条例の最大の意義は，NPO活動とその支援施策を条例により自治体行政に明確に位置づけたことにあるといえる。

この類型に属する条例には，「青森県ボランティア活動等の環境整備に関する条例」（1998年），岩手県「社会貢献活動の支援に関する条例」（1998年），「宮城県の民間非営利活動を促進するための条例」（1998年），「高知県社会貢献活動推進支援条例」（1999年），長崎県「県民ボランティア活動の促進に関する条例」（2000年），「鳥取県非営利公益活動促進条例」（2001年），「京都府社会貢献活動の促進に関する条例」（2003年），「東京都板橋区ボランティア活動推進条例」（1997年），「大口町NPO活動促進条例」（2000年），「横浜市市民活動推進条例」（2000年），「芦別市特定非営利活動促進条例」（2001年），「蒲原町NPO活動促進条例」（2001年），「大阪狭山市市民公益活動促進条例」（2002年），「吹田市市民公益活動の促進に関する条例」（2002年），「平塚市市民活動推進条例」（2002年），「神戸市民による地域活動の推進に関する条例」（2004年）等がある。なお，兵庫県はNPO法の施行条例の中に独自の支援施策を盛り込む方式を採用している。

これに対し，最近の支援条例には，「岡山市協働のまちづくり条例」（2000年）や「池田市公益活動促進に関する条例」（2001年）のように，支援の具体的しくみについて定める条例も現れている。すなわち，まず，「箕面市非営利公益市民活動促進条例」（1999年）を契機として，「犬山市市民活動の支援に関する条例」（2001年），「藤沢市市民活動推進条例」（2001年），「横須賀市市民協働推進条例」（2001年），「石巻市市民公益活動団体との協働及び支援に関する条例」（2002年），「大垣市まちづくり市民活動育成支援条例」（2003年），「小田原市市民活動推進条例」（2003年），「鳥取市市民参画と市民活動の推進に関する条例」（2003年），「羽咋市いきいき市民活動推進条例」（2003年），「留萌市市民活動の推進に関する条例」（2003年）等，NPOの登録制を採用する条例が増えている。登録団体を行政パートナーとして位置づける「志木市市民との協働による行政運営推進条例」（2003年）は，NPOへの事務委託条例としての性格が強い。

次に，「かながわボランタリー活動推進基金21条例」（2001年），「見附市ボランティア活動推進基金条例」（1990年），「浦安市市民活動基金条例」（2002年）等，支援基金に関しては，独立の条例を設ける自治体があり，また，「宮崎市市民活動推進条例」（2001年），「豊中市市民公益活動推進条例」（2003年），「福井市市民協働の推進及び非営利公益市民活動の促進に関する条例」（2004年）は，資金助成に関し，比較的詳細な規定を置いている。さらに，NPOセンターについても，「北海道市民活動促進条例」（2001年），「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」（1999年）のように，地方自治法に基づく公の施設の管理に関する規定（244条の2参照）を支援条例に組み込んで，指定管理者等について具体的な規定を置く条例も少なくない。

第6に，参加・支援総合型の条例は，ごく最近の条例である。まだ数は少ないが，新たな考え方や実験的な施策が盛り込まれている条例もあり，

そのインパクトは大きい。参加・支援総合型ではあるが，参加のしくみに力点を置いているのは，「二丈町住民参画まちづくり条例」（2002年），「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），「下関市市民協働参画条例」（2003年）等である。また，協働事業の実施ルールに力点を置いているのが，大和市条例のほか，市民協働パイロット事業等について定める「鯖江市市民活動によるまちづくり推進条例」（2003年）である。そのほか，兵庫県「県民の参画と協働の推進に関する条例」（2002年），「京都市市民参加推進条例」（2003年），「呉市市民協働推進条例」（2003年），「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」（2003年），「浜松市市民協働推進条例」（2003年）は，参加と支援の両方の施策に関し，それぞれ比較的簡単な規定を置いている。

第7に，コミュニティ型としては，コミュニティ行政に関し先駆的な役割を果たしてきた武蔵野市が，地域コミュニティ，目的別コミュニティのほか，電子コミュニティという新しい概念を掲げる「武蔵野市コミュニティ条例」（2001年）を制定している[12]。また，「大井川町地域参加のまちづくり条例」（1999年）や「香我美町町民参加のまちづくり推進条例」（2001年）は，①自治会または委員会，②協議会，③評議会という3層構造の地域自治組織について定めており，審議会型コミュニティ組織の制度化を図る条例として注目される。そのほか，住民の自治組織への加入努力義務と指導要綱による加入促進について定める「高森町町民参加条例」（2002年）も，参加条例としては異色であるが，コミュニティ型に位置づけることができよう。

3. 参加・協働の意味と原則

3.1. 定義規定

3.1.1. 「参加」「参画」「協働」の意味

市民参加・協働の推進を目的に掲げる条例では，そもそも，参加・参画，協働，パートナーシップとは何かということが問題となる。初期の条例には，定義規定がないものも珍しくないが，最近では，前文，定義規定または理念・原則規定の中で，これらの用語の意味を具体的に定める条例が増えている。その用語法は必ずしも統一されているとはいえないが，一般的にいえば，「参加・参画」と「協働」を分けて定義するものが多い。

まず，市民参加に関しては，行政活動に関し市民が自己の意思を反映させることを目的として意見を述べ，提案すること（旭川市）または主体的に関わることをいうとするもの（柏崎市）や，「行政活動に市民の意見を反映するため，行政活動の企画立案から実施，評価に至るまで，市民が様々な形で参加すること」をいうとするもの（狛江市）などがある。また，市民参画に関しては，「市の施策の企画立案から意思決定に至るまでの過程において，市民が自己の意思を反映させることを目的として意見を述べ，又は提案を行い，及び市の施策の実施の過程において市民と市が協働することにより，市民が市政に参画すること」をいうとするものや（鹿児島市），「市の施策を立案し，及び決定する意思形成の過程から評価の段階に至るまで，市民が様々な形で市政に参画すること」をいうとするもの（東海市）がある。

これらの規定からは，①行政活動に市民意見を反映させること，②それが行政過程の企画立案から評価に至るあらゆる段階において実現されることが，参加・参画いずれの概念においても重要な要素となっていることがわかる。講学上は，参画は参加よりも発展した段階であるとして，両者を意識的に区別することもあるが，現行条例の規定では，必ずしもそのような違いは認められない[13]。

次に，協働に関しては，「市民及び市が，それぞれの役割と責任に基づき，対等の立場で連携協力して市政を充実させ，又は発展させること」をいうとするもの（小金井市），「町民，公益活動団体，事業者及び町が自主的な行動のもとに，互いに対等の立場で連携し，自らの知恵と責任において，まちづくりに取り組むこと」をいうとするもの（下諏訪町），市民と市がそれぞれの果たすべき責任及び役割を自覚し，相互に補完し，協力し合うことをいうとするもの（柏崎市等）のほか，「市民，市民活動団体，事業者及び市が対等な立場で，お互いによきパートナーとして連携し，それぞれの役割と責任に基づき創造する魅力と活力

ある地域社会」を「協働社会」として定義するもの（大垣市）などがある。また，「市民協働」に関しては，「市の実施機関と市民公益活動を行う団体が，行政活動等について共同して取り組むこと」をいうとするもの（狛江市），「市民，市民活動団体，事業者及び市が，互いの相違を認識し，市民が望むまちづくりを目指して，多角的及び多元的に取り組むこと」をいうとするもの（浜松市），「不特定かつ多数の者の利益の増進を図ることを目的として，市民，市民公益活動団体，事業者等及び市が，その自主的な行動の下に，お互いに良きパートナーとして連携し，それぞれが自らの知恵と責任においてまちづくりに取り組むこと」をいうとするもの（呉市），「市民公益団体及び市が対等なパートナーとして連携し，それぞれが自己の責任の下に行政運営に取り組むこと」をいうとするもの（志木市）などがある。

このように，協働概念では，①それぞれの役割と責任の自覚，②対等・連携，③自主性，④多元性，⑤相互補完，⑥目的の共有，⑦非営利性等がキーワードとなっているが，その定義は，参加・参画概念の場合よりも多様である。また，定義規定には，対等・連携や多元性を明記していないが，理念・原則規定にこれらを掲げる条例もあり，定義規定のみで，概念の相違を判断することは困難である。そのほか，①自治体の協働のパートナーとして，多様な主体を掲げるものと NPO のみを掲げるもの，②協働の対象範囲を行政活動に限定するものと，より広く捉えるものなどの違いも認められる。

3.1.2.　NPO 活動の意味

「参加」「協働」概念と並び重要なのが，NPO 活動および NPO の意味と範囲である。条例の対象となる NPO 活動については，「市民公益活動」（石巻市，大阪狭山市，呉市，志木市，吹田市，仙台市，豊中市，横須賀市），「市民活動」（北海道，大垣市，高知市，下関市，浜松市，平塚市，藤沢市，宮崎市，大和市，横浜市，留萌市），「非営利公益活動」（鳥取県，岡山市），「公益活動」（池田市，下諏訪町），「民間非営利活動」（宮城県），「非営利公益市民活動」（福井市），「社会貢献活動」（岩手県），「ボランティア活動等」（青森県，長崎県）等，さまざまな用語が用いられている。しかし，少なくとも，①民間の非営利活動である，②社会的または公共的な活動である，③法人格の有無を問わないという点では，ほぼ共通性が認められる。また，NPO 法と同様に，宗教的活動や政治的活動を除外するものが多い。

全体としてみると，NPO 活動または NPO の意味・範囲を比較的広く捉えているといえるが，犬山市，大垣市および留萌市は，市民活動の種類を NPO 法の別表に掲げる活動に限定し，かつ，登録した団体のみを「市民活動団体」として定義している[14]。しかし，①NPO 活動は NPO 法の別表に掲げる種類の活動に限られるものではないがゆえに，法は「特定非営利活動」という用語を用いていること，②NPO は行政と関わりなく活動をすることも少なくないことに鑑みれば，登録団体のみを「市民活動団体」として定義する用語法には疑問がある。なお，芦別市は，NPO 法人のみを各種の助成対象とする点で特殊な条例であるが，用語法については NPO 法と平仄を合わせており，この点では，誤解を招くおそれはない。

3.2.　理念・原則規定

参加・協働条例では，目的規定および定義規定に続き，理念・原則規定と各主体の役割・責務規定を置くのが一般的な構成である。参加・協働は自主性・多元性を本質とするものであるから，本来，責務規定よりも，権利規定を置くことが重要であると考えられる。しかし，現状では，宮代町が条例の目的に参加権の保障を掲げ，狛江市が子どもも含めた市民参加の権利について定め，二丈町が政策提言権と行政過程の各段階における参画権を規定しているものの，全体としてみると参加権を明記する条例は少数にとどまっている。また，小金井市は，積極的に発言しない市民，未成年者，外国人等の意向にも配慮すべき旨を定めており，注目に値する。

参加・協働の理念・原則としては，①多様な価値観の尊重，②自主性の尊重，③対等性，④自律性，⑤機会の平等，⑥公平・公正性，⑦透明性の確保，⑧情報公開，情報の共有，⑨相互連携を掲げるものが多い。比較的詳細な規定を置いているのは石巻市であり，協働の基本原則として，①対等の原則，②自主性尊重の原則，③自立の原則，④相互理解の原則，⑤目的意識共有の原則，⑥公開の原則，⑦非営利・公益性の原則を掲げ，それ

ぞれの原則の意義について定めている。そのほか，①行政活動の効率性の確保（石狩市），②市民参加が市の義務と責任の軽減につながると解してはならないこと（石狩市），③合意に至る過程の尊重（高知市），④市会の権限・役割の尊重（京都市）等を掲げる条例もある。

市民の役割・責務としては，NPO 活動等に対する理解を深めることや，自発的な参加と協力について定めるものが多い。そのほか，全体利益（旭川市）や公共利益（鹿児島市）の考慮を掲げる条例もある。また，NPO の役割・責務としては，通常，自己の活動に対する市民の理解を得るよう努めることが挙げられているが，より具体的に，市民または寄附者等に対する自主的な情報公開（鳥取県等）や説明責任（池田市，留萌市）を定めるものもある。

事業者の役割・責務としては，一般に，NPO 活動等に対する理解を深め，これを促進することが掲げられている。そのほか，鯖江市では，①従業員に対する啓発・研修，②従業員が市民活動に参加する場合の支援についても定めている。

自治体の役割・責務としては，参加・協働や NPO 活動の促進のため必要な措置を採る旨を定め，または具体的施策を列挙するものが多い。そのほか，わかりやすく十分に説明すること（小金井市），市民の意見等を誠実に受け止めるための窓口を保障すること（小金井市），職員への啓発・研修（志木市，浜松市）を掲げる条例もある。また，神戸市のように，職員の責務規定を独立して設け，①市民本位の職務遂行，②参画・協働に必要な知識・技能の向上等を定める条例もある。さらに，和光市は，議会の役割規定を置き，市民との情報共有，協働・参加の促進を掲げている。

4.　参加・協働のしくみ

4.1.　参加のしくみ

4.1.1.　通　　則

参加のしくみについて詳細に定めているのは，参加総合型と参加個別型の条例である。個々具体的な参加手法の選択に際しては，事務の性質，影響を受ける者の範囲，参加手続の実施段階等を考慮することが重要となるが，参加総合型は，参加の通則と参加手法のメニューを示すことにより，参加システムの全体像を鳥瞰図的に把握できるようにし，それぞれの事案に応じた最適な手法の選択に資するという利点を有する。参加実施の際の留意事項として，例えば下関市条例は，①効果が期待できる手法であること，②幅広い参加，③高度な専門性を有する施策にあっては，深い知識を有する市民等の参加，④地域性を有する施策にあっては，当該地域の市民等の参加，⑤営利目的での関与の排除を定めている。

具体的な主な参加通則としては，①参加対象，②参加手法，③実施時期，④公表方法，⑤参加結果の取扱い，⑥実施予定および実施状況の公表，⑦他の制度との調整に関する規定を挙げることができる。

第 1 に，参加の対象事項については，①本文または別表に列挙する方法と，②抽象的な基準を定める方法とがある。列挙方式の場合には，一般に，①基本的な計画，②基本方針・制度またはこれを定める条例，③市民に義務を課し，または権利を制限する条例，④市民生活に重要な影響を及ぼす制度またはこれを定める条例，⑤大規模公共施設の設置計画が掲げられている。その際，①参加手続が法令等により定められているもの，②軽易なもの，③緊急性を有するもの，④定型的なものまたは裁量の余地がないもの，⑤実施機関の内部にのみ適用されるもの，⑥税，負担金等，金銭の徴収に関するものについては，これを参加の除外事項とする条例が多い。また，市民参加を実施しなかった場合については，その理由等の公表（石狩市，鹿児島市）や回答義務（旭川市）が定められている。

これに対し，宮代町は，「市民の生活に密接に関わる行政分野であって，市民の声を反映することが可能なもの」を市民参加の対象としたうえで，政策・事業の優先度を考慮し，最も必要な段階から市民参加を行うとする，独自の規定を設けている。

第 2 に，一般的な参加手法は，①パブリック・コメント，②公聴会，③審議会，④住民投票である。これらに加え，最近では，意識調査・アンケート調査（小金井市，宮代町），意見交換会（鹿

児島市），フォーラム（狛江市，宮代町），シンポジウム（狛江市），ワークショップ方式（鹿児島市）等について定める条例もある。

参加手法の選択については，①優先順位を設けず，対象行為ごとに個別具体的に判断する方式と，②優先順位を設ける方式とがある。優先順位を設けない場合の選択基準としては，参加対象事項の性質，影響等および市民の関心に応じた適切な内容とすると定めるものがある（石狩市，和光市）。これに対し，鹿児島市はパブリック・コメントを原則的な方式とする。また，宮代町は，基本的な計画等については，審議会等のほかに１以上の手法を用いなければならないと定め，継続的かつ集中的に議論することのできる審議会方式を重視する姿勢を明確にしている。そのほか，和光市は，より多くの市民の意見を求める必要があると認めるときは，複数の方法を併用するよう努める旨を明記している。

第３に，参加の実施時期については，できるだけ早い時期（旭川市），参加結果を行政決定に活かすことができる適切な時期（石狩市）等の規定がみられる。

第４に，公表方法については，①本庁舎・担当窓口，②市内掲示版，③広報紙，④インターネットが一般的である。ただし，その全部を義務づけるものと，いずれかの方法で足りるとするものとがある。例えば，本庁舎への掲示のみでは市民への周知が期待できないから，少なくとも広報紙やインターネットを含めた複数の方法を義務づける必要があろう。さらに，例えば石狩市は，報道機関への情報提供等により，市民への周知を図る旨を定めている。

もっとも，これら全ての公表方法を義務づけたとしても，市民への周知徹底を図ることができるかどうかは疑問である。参加の機会が拡大するにつれ，行政活動に対し高い関心を有する市民ですら，さまざまな参加情報を網羅的にチェックすることは，ますます困難となりつつある。この点に関しては，当該年度における市民参加手続の実施予定と実施状況の公表（石狩市，鹿児島市），市民参加計画の作成（宮代町），パブリック・コメントに係る一覧表の作成（横須賀市）を義務づけるなどの工夫もみられる。そのほか，メーリング・リスト等のIT技術を利用して，登録者に対し参加手続の実施について個別に通知する方法も検討に値しよう。

第５に，参加結果の取扱いについては，①意見等の考慮義務[15]，②意見等の概要，検討経過，検討結果とその理由の公表義務を定めるのが一般的である。さらに，旭川市は，原則として，意見を提出した当該市民への速やかな回答をも義務づけている。

第６に，参画・協働の推進体制としては，協議会（杉並区），市民会議（鹿児島市），市民協働推進会議（鯖江市），市民参加推進・評価委員会（宮代町），見守り委員会（高知市）等の名称の第三者機関を置くのが一般的な方法である。また，推進計画の策定について定める自治体も多い（京都市，下関市等）。そのほか，①市会等への年次報告とその公表（兵庫県，下関市等），②協働コーディネーター（鯖江市），推進員（兵庫県），推進団体（下諏訪町）等の設置について定める自治体もある。幅広い層の参加をいかに実現するかは難しい課題であるが，この点に関し，宮代町は「参加しやすい環境づくり」に関する規定を通則に置き，一定時間特定の場所への参加を求める場合における一時保育の実施について定めている。そのほか，参加の前提となる情報公開・提供に関しては，ニセコ町が他の自治体等との比較情報の提供について定めているのが注目される。

4.1.2　個別の参加手続

第１に，パブリック・コメント[16]については，通則で述べたことのほか，①政策案と併せて公表する資料の内容，②提出期間，③提出方法等が問題となりうる。公表資料については，「政策案に関する資料」とのみ定める条例もあるが，①政策案の趣旨・目的，②案作成時に整理した実施機関の考え方や論点等，資料内容を列挙する方式（横須賀等）が望ましい。市民が案を理解するためには，わかりやすい論点資料の作成・提示が，とくに重要である。

提出期間については，20日以上または１月以上とするものがほとんどである。一般市民が意見を作成するためには，少なくとも１月は必要であると考えられるが，政策立案時期との関係でそれが難しい場合には，横須賀市等が定める予告制度の導入も１つの選択肢であろう。また，とくに重要な施策や市民の意見が分かれているような施策

については，政策案の作成より早い段階でのパブリック・コメント，再度のパブリック・コメントの実施，公聴会等その他の参加手法との組み合わせ等も検討すべきであろう。既存の条例の中では，横須賀市が，構想・検討段階におけるパブリック・コメント実施の努力義務について定めている。

提出方法については，多様な方式（持参，郵送，FAX，電子メール等）を認めるとともに，住所・氏名の記載を義務づけるのが通常の方式であるが，住所・氏名の記載については，賛否両論あろう。

第2に，公聴会については，事前の公表事項，公述人の要件，進行方法等，これまで規則で定めていたような事項を条例化しているところが多い。従来，公聴会に対しては，「言いっぱなしに終わる」との批判があり，条例の中には，報告書の作成・公表（公表は努力義務）について定めるものがある（石狩市，狛江市）。また，運用により一問一答方式等を採用する自治体もあるが，最近では，鹿児島市や宮代町のように，公聴会規定を置かずに，意見交換会やフォーラムについて定めるところも現れている。

第3に，審議会については[17]，会議の公開や委員の公募制を定めるところが増え，焦点は委員の選任方法に移行しつつある。最近では，男女比率，年齢，在期数，他の審議会との兼職状況に配慮すべき旨を定めるところが現れており（旭川市，石狩市，狛江市，下関市，和光市等），小金井市は，具体的数値（原則として，公募委員の比率は30％以上，他の2以上の兼職禁止，在期数は3期まで）を定めている。

また，審議会を重視する宮代町は，公募委員を置かない場合の理由の公表，公募方法（公募説明会の実施等），選考基準等に関し，具体的な規定を設けている。ワークショップも含め公募方式が増えるにつれ人材の確保が課題となるが，この点についても宮代町は，公募委員登録制度を設け，登録者への積極的かつ継続的な情報提供について定めている。そのほか，要綱レベルではあるが，「守山市市民100人委員会制度実施要綱」は，基本的な計画・方針等の初期段階において委員会を設置して意見等を聴く制度を設け（市民100人委員会制度），公募による人材の登録（人材バンク）について定めている。このような方式は，公募市民から成る市民会議方式で基本構想・計画のたたき台を作成した，いわゆる三鷹方式の制度化ともいうべき試みとして注目される。

第4に，住民投票に関する条例は，①個別の政策の是非を問うもの（個別型），②住民投票の一般的な根拠規定のみを置き，その詳細に関しては，別途，個別条例に委ねるもの（原則型），③住民投票の対象，資格者，手続等を具体的に定めるもの（常設型）とに分けることができる[18]。当初の条例はすべて個別型であり，原発，廃棄物処分場，米軍基地等，大規模施設・環境分野に関するものが多かった。1997年に箕面市が市民参加条例において，「市長は，市民の意思を直接問う必要があると認めるときは，市民投票を実施することができる」と定めて以降は，自治基本条例，市民参加条例に同種の規定を置く原則型が増えた。常設型は，一番新しい型の条例であり，高浜市がそのさきがけである。数としてはまだあまり多くないが，永住外国人にも投票権を認めるなど，新たな試みがなされている。なお，最近の個別型は，市町村合併の是非を問うものがほとんどである。

条例により大きな違いがみられるのは，発議・請求権者およびその要件である。発議・請求権者については，①首長のみ（箕面市等），②首長および住民（和光市等），③首長，住民および議会（遠軽町），④住民のみ（桐生市等），という4つの類型がある。住民発議・請求に必要な署名の数は，自治体によりさまざまであるが，地方自治法74条に基づく条例の制定・改廃請求の場合と同じ要件（有権者数の50分の1以上の連署）を定めるところが多い[19]。

また，地方自治法に基づく条例の直接請求の場合には，議会の同意が得られないことが多いという問題点が指摘されてきたが，住民投票の実施に議会の議決を要するしくみでは，従来の問題の解決にはつながらない。これに対し，常設型の条例では，一定数の署名さえ集めれば，議会の議決なしに住民投票を実施することが可能とされている。二者択一式の住民投票が，政治的，社会的な重要事項に関し，市民自らの意思を示す最後の切り札であることを考えると，議会の議決を要しないしくみを設けることが重要であろう。

第5に，案の作成自体を協働で行うワークショップ方式や，一般的な提案制度について条例化し

ている自治体は，まだ数少ない。石狩市条例をはじめ，いくつかの参加総合型条例は，基本的な参加類型とは別に，市民参加手続を経ずに提出された市民からの自発的な意見等について，市民参加手続に準じた扱いをする努力義務を定めている。また，ごく最近では，鹿児島市が，意見交換会およびワークショップ方式を，パブリック・コメントおよび審議会に並ぶ基本的な参画類型として位置づけ，京都市，下関市も，ワークショップの実施について明記するなど，従来，インフォーマルに行われてきた手法の制度化が進んでいる。とくに多様な手法を明記しているのは二丈町であり，①現地調査，②アンケート調査，③広報・ホームページ等の活用，④懇談会の開催，⑤公募による住民会議等，⑥モニター制度，⑦その他町長が必要と認める方法を，住民参画の手法として列挙している。

また，提案制度に関しては，参加・協働施策に関し意見等の提出があった場合に，その調査・審議・検討を義務づける条例はあるが（呉市等），一般的な提案制度を定めるものはほとんどない。提案制度について比較的詳細に定めているのは，大和市である。同条例では，新しい公共の創造に係る市の施策・計画等に関する提案がなされた場合には，第三者機関である協働推進会議が公開の場で協議を行ったうえで当該提案と意見書を市長に送付しなければならないとされ，市長の検討義務と結果説明義務が定められている。そのほか，コミュニティ型条例は，その性質上，コミュニティ組織の提案権を重視した構成となっている。

4.2. アウトソーシングのしくみ

最近では，行政事務のNPOへのアウトソーシング[20]や行政とNPOとの協働事業にも，注目が集まっている。例えば，杉並区条例は，NPO等の特性を活かせる業務についてはNPO等に委ねるという考え方を明記している。行政とNPOによるイベント開催等，インフォーマルな協働は，かねてより行われてきたが，協働の相手方，事業範囲が拡大するとともに，そのしくみの制度化が進んでいるのが最近の特徴である。

従来，NPOへのアウトソーシングは，NPOの支援施策として位置づけられることが多かった。日本のNPOは，活動財源の確保に苦心しているところが少なくないため，NPOの間には，行政の財政的支援に対する期待が高い。財政支援の方法としては，補助金，負担金等もあるが，補助金には継続性がないことなどから，より安定した財政支援の手法として，NPOへのアウトソーシングを行うという考え方が生まれたのである。

その先駆けとなったのは，箕面市非営利公益市民活動促進条例である。この条例の特色は，NPOの登録制度を設け，登録団体に対して公共サービスへの参入機会を提供するというしくみを採用したことにある。その後，いくつかの支援型条例において同様のしくみが導入され（池田市，大垣市，横須賀市等），アウトソーシングのしくみの1つのモデルとなっている。もっとも，登録団体であれば自動的に自治体の事業・事務委託を受けること等ができるわけではない。それぞれのアウトソーシングの種類に応じ，随意契約に関する要件（自治法234条2項）や公の施設の指定管理者制度に関する要件（自治法244条の2）等を満たす必要があるが，登録制度により，受託先等に選定される機会が広がることが期待されているのである。

このような登録制は，1つのモデルではあり得るが，この場合に問題となるのは登録要件である。箕面市条例は，①規約等，②役員名簿（定数3人以上）のほか，③会員名簿の提出を要件とし，規約等には，NPOの①目的，②名称，③活動内容，④所在地，⑤役員・会員に関する事項，⑥会計に関する事項，⑦その他運営に関する事項を記載しなければならない旨を定めており，類似の要件を定めるところが多い（大垣市，志木市，横須賀市）。これらの要件のうち会員名簿の提出は，その必要性に乏しく，不適切であると考えられるが，会員名簿要件を設けていないのは，石巻市，犬山市，狛江市等，少数である。また，池田市は，第三者機関の意見聴取を経て「市と協働するにふさわしい団体」を登録するという抽象的な要件を設けているが，登録基準については条例に具体的に明記することが望ましい。

箕面市モデルが，NPOの登録制度を柱とし，主として事務・事業の委託を念頭に置いているのに対し，最近では，「協働事業」という新たなコンセプトが登場している。これは，鯖江市や大和市が採用する方法であり，新しい公共を創造する

ため，市とNPOとが協働で行う事業について，市民等の提案制度を設け，第三者機関による審査等を行い，協定を締結し，当該事業を実施するという手法である。鯖江市は，市民協働パイロット事業の提案権を，市民，NPO，事業者および市に認め，第三者機関である市民協働推進会議にパイロット事業の指定権限を付与しているところに特色があり，民主的コントロールに関しては，情報公開，事業に対する意見提案を定めている。また，大和市は，市民等，事業者および市が協働で行う事業（協働事業）に関する協定・登録制度を設けるとともに，市民等に協働事業の提案権を認め，協働推進会議における協議を経て，市長が判断するしくみを採用している。

そのほか，岡山市は，特定非営利公益事業の指定という，独自の制度を設けている。これは，「特に，国際的水準等に照らし先進的な事業」で，市の「まちづくりの基本目標の実現に著しく寄与する」ものを，審査機関の審査を経て市長が指定し，土地，施設等の無償貸し付け等の支援を行うしくみである。

NPOへのアウトソーシングは，NPOの特性を活かし事業等の質を向上させることが目的であるから，単に経費の観点から委託先等を選定すべきではないのは当然である。また，安定的・継続的な活動を行う団体であるか否かは重要な判断要素ではあるが，新規参入を促進する観点から，実績を過度に強調することなく，企画コンペ等も含めて総合的に評価する必要がある。委託基準等について，比較的具体的に定めているのは志木市条例であり，①専門性，地域性にかんがみ，当該団体の特性を活かす分野の業務であること，②業務内容，委託先の選考方法，契約期間等についてあらかじめ定めること，③受益者である市民がサービスについて懸念することのないよう十分配慮することを挙げ，委託先である登録団体（行政パートナー）に対し，①法令等および業務委託契約の遵守，②信用失墜行為の禁止，③秘密の保持，④プライバシーの保護を義務づけている[21]。

4.3. 支援のしくみ

NPO活動の支援に関しては，活動の自主性を損なわないようにし，その公正性，透明性を確保する必要がある。例えば，留萌市は，①自主性と自立性尊重，②公平で公正な手続，③支援内容の透明性確保を支援の基本方針として定めている。

具体的内容としては，①財政支援，②拠点整備，③備品・器具の整備，④情報ネットワークの構築等の情報収集・提供，⑤人材派遣，研修会，⑥学習機会の提供等の人材育成，⑦連携・交流の促進のほか，⑧損害補償制度利用の啓発（岩手県），⑨就業環境の整備（鳥取県）について定めるところもある。また，登録制のような具体的なしくみまでは定めずに，単にNPOへの参入機会の提供を支援策の1つとして掲げる条例も少なくない（蒲原町，高知市，浜松市）。

もっとも，これらの措置の多くは条例に列挙されているのみであり，その具体的しくみについてまで定める条例は少ない。比較的詳細な規定が置かれているのは，財政支援と拠点整備である。

第1に，財政支援に関しては，財源の確保の方法，支援の要件，民主的コントロールの可能性等が問題となる。財源の確保に関しては，基金条例または支援条例（池田市，犬山市，杉並区，浜松市，宮崎市，留萌市等）の中で基金方式について定めるところが増えている[22]。基金は自治体の拠出金と市民等からの寄附金等で賄われるとされているものがほとんどであり，その中でも，池田市は，公益活動促進のために市または市長の指定する団体（池田市公益活動促進協議会等）に贈られた寄付金の額と同額を市が支出し，基金に積み立てるマッチング・ギフト方式と呼ばれる独自の制度を採用している。このマッチング・ギフト方式は，市民が市の一般財源の使途に直接関与できる制度として注目される。また，運用益金の使途に関しては，神奈川県の規定が具体的であり，①協働事業に対する負担，②NPO活動の補助，③NPOの表彰の3種類を明記している。

財政支援の要件に関しては，参入機会の提供の場合と同様，登録制をとるところがある（犬山市，大垣市，留萌市等）ほか，豊中市は，市の他の制度により助成を受けているNPOを明文で除外している。

民主的コントロールに関しては，①資金助成審査に第三者機関を関与させるもの（神奈川県，犬山市，大垣市，杉並区，豊中市等），②事業報告書等の提出・閲覧（犬山市，豊中市，横浜市等）や市民への説明（留萌市）を義務づけるものがあ

る[23]。

第2に，拠点整備に関しては，NPOセンターの設置とその管理運営方法について定めるものが多い[24]。センターの利用については，アドホックな利用もさることながら，オフィス・スペースの継続的な専用使用に対する需要が大きい。この点，石巻市は，施設の専用使用については登録団体であることを要件とし，使用許可を受けた者に対し，目的外使用や使用権の譲渡等の禁止を義務づけている。また，仙台市は，①事務用ブースの使用者の公募と公正な方法での選考（使用期間は最長3年），②ロッカー使用の公募と公正な方法での抽選等，比較的詳細な規定を置いている。

センターの管理については，従来，公の施設の管理委託の制度を利用し，これを特定のNPOまたはNPOの連合体による自主管理に委ねるところが少なくなかった。2003年の地方自治法改正により，管理委託制度に代えて営利企業にも管理を委ねることのできる指定管理者制度が導入されたため，管理委託制度を採用している団体は条例を改正する必要がある。とくに重要な事項や裁量判断をともなう業務について指定管理者に委ねることは適切ではないと考えられるが，既に指定管理者制度を採用している仙台市では，事務用ブースの使用に係る許可を指定管理者の業務から除外している。また，犬山市等は，運営・活動の重要事項に関し，第三者機関の意見聴取を義務づけている。

第3に，相互連携・交流の促進に関しては，兵庫県が「活動」の登録と情報提供について定めている。そのほか，石巻市条例も，登録制の目的として，NPO情報のネットワーク化を掲げている。

5. 今後の展望

以上のように，参加・協働に関連した条例にはさまざまなものがあり，同じ市民参加・協働という名称を掲げていても，その内容は，理念・原則型から，コミュニティ型まで多種多様である。それぞれの自治体の事情に応じ，さまざまな方式を組み合わせることになると考えられるが，現状をみると，例えば，同一の自治体において，住民投票に関する同じような原則規定が自治基本条例と参加条例の両方に置かれているという状況も生じている。それゆえ，参加・協働のしくみの全体像，複数の条例相互の役割分担および体系化のプロセスを当初から視野に入れておくことが望ましい。例えば，まず理念条例をワークショップ方式で作り上げることにより，多様な主体の交流，相互理解を深め，次に参加・協働のしくみの具体化を図るという，積み上げ方式も考慮に値しよう。また，最近では，条例のコンメンタールを作成するところも増えているが，基本理念，原則については条例本文か，少なくとも条例に基づく方針等に位置づけるべきであろう。

参加のしくみを定める条例をみると，例えば，パブリック・コメントや審議会の公募委員の活用に関する規定等，国の制度より進んでいるとみられる点も少なくない。また，審議会，意見提出，公聴会という伝統的な手法に加え，ワークショップ方式，協定，協議会等，参加の手法も多様化している。これら新たな手法の特徴は，構想・検討段階等，より早い段階からの参加と，直接的・継続的な協働関係の構築を目指すものであるという点にある。参加の手法が多様化するにつれ，それぞれの事務の性質や行政プロセスの段階に応じ最も適した手法を選択することが重要となる。行政の任務はさまざまであることから，一律のルールを定めるのは容易ではないが，参加総合型の条例は，参加制度の鳥瞰図を示すものとして注目される。

もっとも，参加条例には，①参加権の確立，②コミュニティ組織を通じた参加と，それ以外の参加手法との住み分け，③参加制度の実効性を確保するための参加しやすい環境の整備，④サイレントマジョリティーも含めた幅広い意見の把握等の課題もある。また，多様な参加手法を並列列挙し，その選択を行政に委ねる条例もあるが，例えば，広報への掲載と意見交換会の開催を同レベルに扱うことはできないであろう。従前から行われてきた広報への掲載を条例に明記しただけで参加手続が実施されたものと扱われれるのであれば，実態として市民参加が進展したとはいい難い。参加手法の選択基準や各手法相互の優劣を検討すべき時期に来ているといえよう。

また，NPOへのアウトソーシングや支援に関しては，NPOの自律性の尊重，公平性・公正性および透明性の確保が重要となる。現在さまざまな形でNPOの登録制が導入されているが，登録制をとる場合には，それぞれの目的に応じ，必要かつ最小限の要件を設定する必要がある。現状では，登録団体のみを条例に基づく市民公益団体として定義したり，登録のメリットが大きくないにも関わらず，会員名簿の提出を登録要件とする条例があるなど，必ずしも適切な制度構築がなされていない。NPOへのアウトソーシングに関しては，細かな登録要件を設けるよりも，むしろ事後の事業評価が重要であろう。また，財政的助成については，登録団体でなくとも特定の新規事業等について助成を必要とする場合もあると考えられるから，例えば，助成対象リストを公表して支援基金への寄附を募るというような場合を除き，登録制度の必要性には疑問がある。施設の優先的使用等を認める場合や登録団体に継続的な情報提供（例えば，参加手続の開始に係る個別通知）が行われる場合には，登録制のメリットがあると考えられるが，その場合でも，登録の要件は，登録制度の目的・効果に応じ，必要最小限にとどめるとともに，非登録団体の参画・協働の機会の確保にも留意することが重要である。具体的には，組織構造・運営の民主性，透明性，活動の継続可能性等が基準とされるべきであろう。

登録団体の民主的コントロールに関しては，登録内容の公表・公開，登録取消・抹消のみを定めるところがほとんどであるが，登録取消・抹消に際しては，第三者機関の意見聴取を義務づけているか否かに違いがある。そのほか，毎年度の活動報告とその公表について定める自治体もあるが，登録の各効果（参入機会の付与，財政助成，施設の優先使用等）に応じた段階的なコントロールのしくみを設けるべきであろう。

最後に，理念・原則型の条例にしろ，総合型の条例にしろ，実際に条例をどのような形で運用していくかが重要となる。現状では，参加・協働の推進体制として，第三者機関を設けるところが多い。通常，このような第三者機関は附属機関として位置づけられているが，大和市のように，組織の自主性，独自性を尊重するため，敢えて地方自治法上の附属機関（行政機関）としては位置づけないという自治体も現れている[25]。注目すべき試みであるが，その場合には，意思形成の民主性，透明性が確保されるよう，組織の基本構造を条例に定めておくことが重要であろう。

地方分権改革から数年が経過し，参加・協働の進展状況には，自治体によって大きな格差が生じ始めている。条例制定の目的として，都市間競争を明記する自治体もあるが，どのような条例をいかなるプロセスで制定・運用するかが，自治体の活力を左右する時代を迎えているといえよう。

［注］

⑴ 各地の参加条例の分析として，福士（2002），松下（2002），高橋（2004），松下（2004）参照。

⑵ 井東（2002）参照。

⑶ パブリック・コメントについては，2004年4月に設置された行政手続法検討会（http://www.soumu.go.jp/singi/kanri_1.html）において，現在，法制化に向けた検討が進められている。

⑷ 環境行政の動向については，大久保（2002a）参照。

⑸ 加藤（2001），木佐・逢坂（2003）参照。

⑹ 例えば「犬山市市民活動の支援に関する条例」は，地方分権および地域間競争の中で都市としての魅力を創造・保持することをその目的に掲げている。

⑺ 例えば，日本都市センター（2004）参照。

⑻ 橋本（2002）参照。

⑼ 藤田（2002）参照。

⑽ 出石（2002）参照。

⑾ 支援型の条例については，例えば，松下（1998）参照。

⑿ 土方（2002）参照。

⒀ ただし，二丈町条例は，参画とは「まちづくりに対して住民が単に参加するものではなく，自主的に取り組む幅広い活動のことをいう」として，参加と参画を区別する。

⒁ これらの条例は，助成対象を登録団体に限定したために，このような定義規定を置いたものと推測されるが，仮にそうであるとすれば，「登録団体」という名称を用いれば足りると考えられる。

⒂ 意見等の考慮方法については，「総合的かつ多面的に検討」する（石狩市），「施策に反映させるよう努め」る（鹿児島市）など，さまざまな表現が用いられている。

⒃ パブリック・コメントの課題については，常岡（2002），豊島（2003a）およびこれらに掲

げられた文献参照。

⑰ 従来の問題点については，例えば，豊島（2003b）参照。

⑱ 住民投票条例については，例えば，森田・村上（2003），上田（2003），榊原（2003）参照。

⑲ このような規定については，自治法の焼き直しにすぎないとの批判がある（高橋［2004］40頁参照）。

⑳ アウトソーシングの現状と在り方については，例えば，山本（2002），松本（2002）参照。

㉑ ただし，志木市の行政パートナー制度は，職員および予算の大幅削減を掲げる市の「地方自立計画」の一環として位置づけられており，財政改善の手法として位置づけられている面は否めない。

㉒ 支援基金の現状と課題については，例えば，末久（2002）参照。

㉓ 財政支援の憲法上の限界については，青柳（1999）参照。

㉔ NPOによる公の施設の管理の現状と課題については，例えば，大久保（2002b）98頁以下，加藤（2002）参照。

㉕ 同条例の解説22頁以下参照（http://www.city.yamato.kanagawa.jp/katudo/kyoudo/jyorei/jyorei-kaisetu.pdf）。なお，協議会方式の評価と課題については，大久保（2004）240頁以下参照。

［文献］

青柳幸一（1999），「憲法89条後段と『協働』社会」ホセ・ヨンパルトほか編『法の理論18』成文堂：87-134。

出石稔（2002），「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」『地方自治職員研修』35巻3号：36-38。

井東明彦（2002），「『大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例』の制定に向けて」『地方財務』577号：12-23。

上田道明（2003），『自治を問う住民投票』自治体研究社。

大久保規子（2002a），「市民参加と環境法」淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念『環境法学の挑戦』日本評論社：93-108。

――――（2002b），「NPOと行政の法関係」山本啓・雨宮孝子・新川達郎編著『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房：79-114。

――――（2004），「市民と行政法解釈」『公法研究』66号：236-246。

加藤哲夫（2002），「NPO支援センターとは何か」『地方自治職員研修』35巻8号：22-25。

加藤紀孝（2001），「住民参画での『まちづくり基本条例』と今後の情報が果たす役割」『地方財務』564号：29-45。

木佐茂男・逢坂誠二編（2003），『ニセコ町の挑戦』日本経済評論社。

榊原秀訓（2003），「住民投票制度」室井力編『住民参加のシステム改革』日本評論社：212-235。

末久秀子（2002），「杉並区NPO支援基金創設」『地方自治職員研修』35巻8号：32-33。

高橋秀行（2004），『市民参加条例をつくろう』公人社。

常岡孝好（2002），「パブリック・コメント制度と公益決定」『公法研究』64号：187-205。

豊島明子（2003a），「パブリック・コメントの意義と課題」室井編，前掲書：174-197。

――――（2003b），「審議会における住民参加の課題」室井編，前掲書：198-211。

日本都市センター（2004），『近隣自治の仕組みと近隣政府』。

橋本卓（2002），「箕面市『まちづくり理念条例』と『市民参加条例』」『地方自治職員研修』35巻3号：32-35。

土方弘子（2002），「武蔵野市コミュニティ条例の制定」『地方自治職員研修』35巻10号：39-41。

福士明（2002），「市民参加条例の現在と展望」『地方自治職員研修』35巻3号：25-27。

藤田正人（2002），「石狩市市民の声を活かす条例」『地方自治職員研修』35巻3号：39-41。

松下啓一（1998），『自治体NPO政策』ぎょうせい。

――――（2002），「公共の再構築と新しい条例」『地方財務』577号：2-11。

――――（2004），『協働社会をつくる条例』ぎょうせい。

松本美穂（2002），「自治体のNPOへの事業委託の課題と方向性」『地方自治職員研修』35巻8号：26-28。

森田朗・村上順編（2003），『住民投票が拓く自治』公人社。

山本啓（2002），「行政からNPOへのアウトソーシング」山本・雨宮・新川編著，前掲書：138-183。