九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

政策法務における住民参加とアカウンタビリティ

田中，孝男
札幌地方自治法研究会 | 札幌大学 : 非常勤講師

https://hdl.handle.net/2324/14622

出版情報：自治体学研究. 89, pp.14-19, 2004-09-30. 神奈川県自治総合研究センター・研究部
バージョン：
権利関係：

政策法務における住民参加とアカウンタビリティ

●
田中　孝男
札幌地方自治法研究会・札幌大学非常勤講師

1　本稿の趣旨と検討の流れ

本稿では、政策法務における住民参加とアカウンタビリティの意義と実践について検討する。もっとも、政策法務は、条例の制定から国法・自治立法の執行・運用、訴訟など幅広い分野にわたる。これらすべての分野で上記のテーマを論じ得るが、本稿では条例の制定改廃における住民参加とアカウンタビリティに議論を絞る。

以下では、まず、政策法務論における「住民参加」、「アカウンタビリティ」の概念と意義を明らかにする(2)。この基礎作業を踏まえ、条例の制定過程における住民参加・アカウンタビリティの確立手段(3)とこれらの条例化(4)について検討する。最後に、今後の検討課題を提示する(5)。

2　住民参加とアカウンタビリティの概念

(1)　住民参加

住民参加[1]は、地方自治の本旨を構成する住民自治の中核に位置する。だが、その具体的な意味内容は明らかでない。特に、最近の公私協働（パートナーシップ）論が住民参加の概念をかえってあいまいにしている。

筆者は、住民参加の意義を①自治体の政治行政への住民の意思の反映、②自治体活動の監視の２点とする見解[2]に与する。条例の制定過程においては前者の意義のみに目が向きがちである。しかし大半の条例案が首長提案である現状においては、当該首長提案の条例案の作成過程における住民参加の監視機能にも注目すべきである。

ただ、これだけでは条例制定過程に必要な住民参加の具体的水準・内容は分からない。しばしば、アーンステインの「市民参加の階梯」[3]の議論が参照されるが、この議論を条例制定過程にそのままあてはめることは難しい。すなわち、条例等の制定過程における住民参加の高次の形態として、住民投票や条例提案権を住民の直接請求に限定する方策が考えられる。ところが、あらゆる条例案に住民投票を求めることは、そのための経費を考えると財政的にほぼ不可能である。また、専門技術的な部分もある条例等の制定改廃をすべて住民が提案しなければならないとすると住民の負担が重い。

従って、個々の案件によって必要な住民参加の水準は異なることを前提に、条例制定過程における住民参加論を組み立てなければならない。

(2)　アカウンタビリティ

行政機関情報公開法第１条に「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」と規定されて以来、行政法理論においても、行政運営の基本原則として「アカウンタビリティの原則」が掲げられるようになった[4]。

ところが、「アカウンタビリティ」の法的な

田中　孝男（たなか　たかお）
北海道内の自治体首長・職員、大学研究者、弁護士らで構成する札幌地方自治法研究会の会員（1988年～）。2003年から札幌大学法学部・同大学院非常勤講師（本職：札幌市職員）。主な著作については参考文献参照。自治体法務のサイト「さっぽろ自治体法務パーク」（下記）の管理人。
http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/ を参照。

1)　自治体の諸活動への住民の様々な形での参加を、本稿では広く住民参加という。住民参画、市民参加、市民参画などと呼ばれることもある。
2)　榊原秀訓「住民参加の展開と課題」室井力（編）『住民参加のシステム改革』（日本評論社、2003年）９～10頁。
3)　前掲榊原論文22～23頁など。
4)　大橋洋一『行政法』（有斐閣、2001年）47頁以下、宇賀克也『行

意味内容について行政法の諸文献は総じてあいまいであり[5]、諸学説は条例制定過程のアカウンタビリティに関する実践的な基準を提供しているとは言い難い。

アカウンタビリティという語は、その語源がaccount（計算）にあることから分かるように、もともとは経営者が経営成績や資金管理・運用に関する会計報告を株主に対して行うべき責任を意味している[6]。そこで、公会計（政府会計）論においては、公共部門のアカウンタビリティは、「自己の行った行動の正当性を説明する責任」[7]とか「政策を立案し遂行する責務を負う人々が、自らの活動について選挙民に説明を行わなければならないという義務」[8]と定義されている。

また、行政学においてアカウンタビリティは、行政責任における四つの局面（任務的責任、応答的責任（Responsibility）、弁明的責任（Accountability）、被制裁的責任）の一つとして、召命者が応答不十分と評価する際に行為者が弁明すべき任務を意味する[9]。これは、単に業務を説明する責任ではなく、不満を解消する責任である[10]。

さらに、民法の「委任」に関する規定の中には、受任者の委任者に対する状況・顛末報告義務がある（第645条）。この報告義務は、公共信託という言葉で示される主権者（住民）と政府（自治体）との間の関係にも適用される原理と考えることができる。

これらを踏まえ、本稿では政策法務のアカウンタビリティ（以下、単に「アカウンタビリティ」という。）を、自治体の法的な諸活動について、その正当性や活動結果を正確に住民に伝え、住民が的確に評価できるようにする自治体の責任と考える。条例等の正確な内容理解とその妥当性やその制定過程・手続の妥当性について住民に的確に伝える責任が、条例制定過程におけるアカウンタビリティといえるであろう。

(3) 住民参加とアカウンタビリティの関係

「情報なくして参加なし」という言葉が表すように、情報公開は住民参加の前提である。そして、前述のとおり情報公開制度は行政がアカウンタビリティを果たすための一つの手段である。

また、住民参加は住民が参加を通じて行政活動の内容をより深く知ることをもたらすから、住民参加を通じて住民は行政活動をより的確に評価できるようになる。その点で、住民参加はアカウンタビリティを全うするための手段でもある。

つまり、住民参加とアカウンタビリティは、それぞれの目的達成のためにお互いを手段としているという意味で、表裏一体のものと考えるべきものである。

(4) 本稿の検討範囲

条例制定過程は、①「条例案の立案→議会への提案」、②「議会での審議、議決（修正議決を含む。）から公布」の２段階に大別される。そして、前者の条例案の立案主体は、(1)首長、(2)議員、(3)住民（直接請求）に分かれる。住民参加とアカウンタビリティの確立は、①(1)～(3)、②の全ての場合・段階において必要である。ただ、制定される条例の大半は首長が提案する形態なので、以下では首長提案の条例案の立案過程に絞って検討を進める。

3 条例制定過程における住民参加とアカウンタビリティの確立

(1) 前提としての情報公開・情報共有

政法概説Ⅰ』（有斐閣、2004年）50頁を参照。

5) ただし、鈴木庸夫「アカウンタビリティと行政法理論」佐藤幸治・清水敬次編『憲法裁判と行政訴訟』（有斐閣、1999年）620頁以下参照。

6) 桜井久勝『財務会計講義（第5版）』（中央経済社、2003年）8頁を参照した。

7) 米国政府会計審議会（Governmental Accounting Standards Board．GASB）の定義。本稿では、吉田寛『公会計の理論』（東洋経済新報社、2003年）15頁によった。

8) 小林麻里『政府管理会計』（敬文堂、2002年）28頁以下を参照した。

9) 足立忠夫『新訂行政学』（日本評論社、1992年）243～250頁（特に247～248頁）参照。

10) 佐々木信夫『地方は変われるか』（ちくま書房、2004年）121頁。

まず、住民参加の前提として、情報公開ないし住民との情報共有が必要となる。これは、住民による参加の程度が深まる手法であるほど、関係情報がより一層積極的に住民に分かる形でなるべく詳しく伝えられるべきことを意味する。

(2) 必要な住民参加の程度

観念的には、あらゆる条例案の立案につき住民参加を構想し得る。ただし、例えば法律改正に伴う引用条項の機械的な変更を内容とする条例案のように、住民参加を充実させてもより良い案ができるとは考えにくいものもある。

そこで、住民の権利義務や生活の基本的な部分に影響を及ぼす条例であれば、その影響が大きいほど住民参加の質的量的な充実が必要という一般的な基準を立てることができる。また、自治体組織の活動を規律する条例も、住民による行政監視という点で、条例の内容が自治体の組織運営の基本にかかわればかかわるほど住民参加の質的量的な充実が必要という基準を立てられる。ただ、この一般的基準では具体的な案件に関して採用すべき住民参加の手段を求められない。

そこで、私は、パブリック・コメント[11]が他の手段と比べ行政側として最も労の少ない手続と思うことから、パブリック・コメントに付すべき基準が条例案立案において制度的な住民参加手続を講じるべき基本的基準になると考える。もちろん、法令や条例で個別に必要な手続を定めているときは、当然、その住民参加手続が必要である。

(3) 代表的な住民参加手段の意義と課題

ここで、代表的な住民参加手段の意義と課題を挙げる。これらのほかにも、「公聴会」、「シンポジウムやワークショップ」、「電子会議室」など多様な手段があり、それぞれ特色や課題を持っている。こうした多様な手段をなるべく複数組み合わせて用いることが重要である。また、これら参加手続についても、全体として公開を旨としなければならない。そうでなければ、アカウンタビリティを果たしたことにはならない。

①住民立案

ここで住民立案とは、条例案の立案を正当な手続により選ばれた住民（の組織）に委ねるものである。自治基本条例案立案に際し、自治体と当該住民組織が協定を締結して住民組織が案を作る場合がその例である。ただし、後述の審議会でもこの形態に近い運用はできる。

この住民立案は、住民参加が最も進んだようにも見えるが、行政当局側が住民組織側を半ば強引に誘導し行政の隠れ蓑にしている疑いのある例も見られる。また、住民組織のメンバーの選出方法・結果に皆が納得するような正当性がなければ、行政側が住民組織に案立案をいわば丸投げし、責任を放棄している印象を与える。

そこで、この手法にあっては、住民組織における参加者の選出方法や会議の進め方に関する正当性の担保、住民組織と自治体側の役割分担と関与のあり方、自治体側の当該案を議会に提出するためのアカウンタビリティの果たし方を事前に明確にし、少なくとも住民組織との協定等で明記する必要がある。

②住民投票

市町村合併を中心に住民投票制度の導入が進んでいるが、議会に提出しようとする条例案自体について住民投票に付す例はほとんど

11) 行政が政策や施策を決定する前に、その原案などを広く一般に公表し、そこで得た意見を踏まえて案を確定すること。

想定できない。もっとも、新税導入のための税条例や自治基本条例などの自治体運営の基本となるような条例案については、議会とは別に住民投票に付す可能性がある。

住民投票は、投票結果に対する拘束度を高めれば高めるほど、高次の段階の住民参加手段に見えるが、同時に決定に対する住民投票結果の重みが増す。だが、偏った情報を住民に提供するなどにより、投票が為政者の恣意に悪用されるおそれもある（これは、直接民主主義に対する古典的な批判に通じる。）。そこで、投票に至る情報の公開と当該情報の的確性についての住民・第三者による監視がより一層重要になる。

③制度化されたパブリック・コメント

既に多くの自治体が、住民の権利義務にかかわる条例案などについてパブリック・コメントを導入している。また、国においても法律による制度化を視野に入れたパブリック・コメントの整備が検討されている。

もちろん、適用除外の考え方などで私見からは不十分な点もあるが、先行例や国の基準は差し当たりの最低水準になろう。

パブリック・コメントについて、アカウンタビリティという観点からいうと、住民からの意見について行政当局側がどのように考えて決定をしたのか、その考え方と理由を明確にして公表すること、それを担保する措置（対応が不十分な場合の是正・救済手続など）を整備することが課題である。

④審議会やその類似機関

審議会やその類似機関（以下「審議会等」という。）の運営について、住民参加という視点でその意義を高めることについては、会議の公開や公募委員の導入など、既に各地で数多くの取組が進んでいる。具体的には、設置根拠の条例化の検討、委員選任手続の公正・透明性の確保、審議会等の目的・権限・審議手続の明確化、審議手続の公開等が課題となる。

なお、審議会等が答申する内容を、条例の基本的な考え方のレベルにするか、制度の詳細まで詰めるかという点で、審議会等の果たす役割が大きく異なってくる。制度の詳細化を要求すればするほど、審議会等そのものが単なる利害調整を超えて、具体的な法制度の設計能力を相当程度備えていなければならなくなる。そうでなければ、事務局に誘導されてしまうだろう。

(4) 条例立案のアウトソーシング

住民参加と錯綜して論じられている公私協働論の中には、公共部門の活動を民間（特に企業）が担うことを主眼とするものがある。条例制定の分野においても、従来自治体の組織・職員が直接行ってきた仕事・事務を民間企業が担う例が増えてきた。いわゆる条例立案のアウトソーシングである。

特に、行政手続法対応を契機に、法制執務の専任職員を擁することの難しい小規模自治体においては、関係法令・規定の洗い出しから改正条文の立案までを例規集の追録業者に委託し始めた。これは、期限が迫っている中で止むを得なかった面もあるが、委託は地方分権一括法対応、市町村合併時の例規整備と拡大している。委託の内容も、機械的な改正条例立案にとどまらず、合併後の条例のあり方を含む法務の頭脳部分までに及びつつある。残念ながら、都道府県の市町村合併支援もこの点にほとんど手が回っていない。

皮肉であるが、地方分権が進めば進むほど、

民間企業が法令立案能力を高め、中央省庁の指導に代わり自治体に対する法令コンサルタントの役割を果たしつつあるように感じられる。

自治体の組織のみが条例立案を秘術のように独占する時代ではなくなったが、民間企業に条例化に当たっての企画までも委ねることは、問題である。

もちろん、条例制定事務の効率化、条例制定の原価削減の一手段として業務の部分的な外部委託はあり得るし、委託により優れた条例制定モデル（内容面・手続面）を作り、それを組織内で活用する仕組みを構築するといった戦略を持った委託には有益性もある。法科大学院や公共政策関係大学院との連携も、より積極的に模索されるべきであろう。

企画業務をコンサルタント会社に丸投げして地域が良くならなかった悪しき前例を条例制定の分野で繰り返すことは避けなければならないだろう。

なお、まちづくりのコンサルタントやNPO組織が、自治基本条例制定に係る住民組織の事務局サポート業務などを通じて、立法（条例立案）能力を着実に身に付けつつある。

その点で、単に委託という視点からだけでなく、住民参加の視点から条例立案の民間化を構想することが大切である。

(5) 条例制定とアカウンタビリティ

条例案の立案過程における住民参加手続とその公開性については上記のとおりだが、これに加え、条例制定に関してアカウンタビリティを果たすための具体的措置について、内容面と手続面に分けて検討する。

まず、内容面については、首長が議会に条例案を提出するとき、条例案とあわせて以下を議会に提出するとともに、一般に公表する必要がある。

① 条文の逐条解説
② その条例を制定改廃する理由
③ 具体的な立法事実（現行制度で政策目標が達成できない具体的な理由）
④ 議案の法的仕組み以外の代替案の検討状況と議案の仕組みを選択した理由
⑤ 他の条例等との体系上の位置づけ・関係
⑥ 少なくとも初年度の条例施行による政策達成目標および財政負担額
⑦ パブリック・コメントを実施したときは意見の内容とその意見に対する案の考え方
⑧ 規則などに委任を予定する事項
⑨ 条例案提案までに要した経費等の計算書類

経費等の計算書類の作成を求めるのは、条例制定に要した経費を明確にし、当該条例制定過程の効率性についてのアカウンタビリティを果たすためのものである（これは原価計算をすることを意味する。拙稿の参考文献４を参照）。

次に手続面については、条例案の議会提案時に①住民参加措置の実施の有無、②実施時におけるその内容、③未実施時におけるその理由を、あわせて議会に示すとともに、一般に公表すべきである（北海道ニセコ町まちづくり基本条例第42条第２項参照）。

4 住民参加とアカウンタビリティ確保の条例化

政策法務に関する住民参加とアカウンタビリティの確立には、これらについて規定する条例の制定と当該条例に基づく的確な執行が望まれる。以下、条例制定過程の住民参加と

アカウンタビリティに関する条例の内容について要点をみていきたい（目的、定義、責務といった総則的項目は挙げない。）。前提となる情報公開・情報共有化については省略する。

(1) 住民参加

自治体の行政活動への住民参加条例は、理念・責務型、個別手法（例、審議会委員の公募）羅列型から、施策の総合化・体系化をするものに進化してきている（北海道石狩市の「市民の声を活かす条例」など）。自治基本条例がこれに類する内容を持つ場合もある。また、横須賀市市民パブリック・コメント手続条例のように個別の住民参加手法について手続を条例で細かく規定する例も出てきている。住民参加条例の主要な論点は、他の文献[12]に委ねるが、条例制定過程における住民参加についていえば、①参加手法選択の基準、②実施状況の公表義務、③実施状況の第三者による監視、④実施状況が不適切な場合の実効性ある是正措置（責任者の処罰や、独自の救済制度構築）に関する規定が重要になると思われる。

(2) アカウンタビリティ

条例制定過程のアカウンタビリティの条例化に関しては、上記**3**(5)に提示する事項を条例で規定する必要がある。構成的には議会提案時の提出書類について規定するだけでなく、執行機関の組織内における条例案立案手続と住民参加手続が規定されることになろう。

また、個別の条例において、条例の本則や附則の中で、一定期間後における見直しとその結果講じようとする措置やその理由の公表を義務付けるものが増えている。このような既存の条例の見直しと結果の公表は、内容面からは条例の評価活動（本号の論文：出石稔「政策法務と法制評価」を参照）を構成するものであるが、評価を踏まえた新たな条例制定についてアカウンタビリティを果たすための法的仕組みを構成するものということもできる。

12) 『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）所収の各論文を参照。

5 今後の検討課題

本稿は、首長提案の条例制定過程に焦点を当てて、住民参加とアカウンタビリティの意義と実践に関する基本的な内容を概観した。今後、条例制定過程のうち議員提案と直接請求の場合や議会における条例案審議、さらには条例以外の政策立案実施評価過程の場合といった、自治体のより広い活動分野における住民参加とその法統制について考察が必要である。また、法務以外の計画、財務、その他の行政執行分野に関するアカウンタビリティについて総合的な考察が必要となる。

（たなか　たかお）

参考文献（拙著・拙稿の関係）

1．田中孝男『条例づくりへの挑戦』（信山社、2002年）第3章。
2．田中孝男・木佐茂男『テキストブック自治体法務』（ぎょうせい、2004年）77〜78頁。
3．田中孝男「新自治体基盤形成のための条例制定」木佐茂男監修・今川晃編集『自治体の創造と市町村合併』（第一法規、2003年）85頁以下。
4．田中孝男「政策法務のマネジメント」磯崎初仁編『政策法務の新展開』第4章（ぎょうせい、近刊）。