

ニセコ町まちづくり基本条例の手引き

- 条例制定 平成12年12月27日 ニセコ町条例第45号
一部改正 平成17年12月19日 ニセコ町条例第28号(本条例第45条の規定による一次見直し)
一部改正 平成18年 3月22日 ニセコ町条例第 1号(助役による収入役事務兼掌)
一部改正 平成19年 3月16日 ニセコ町条例第11号(助役から副町長への変更)
一部改正 平成22年 3月16日 ニセコ町条例第 5号(本条例第57条の規定による二次見直し)

北海道ニセコ町

[平成14年 2月 作成]

[平成17年12月 改訂]

[平成19年 5月 改訂]

[平成22年 4月 改訂]

ニセコ町まちづくり基本条例（平成12年12月27日 ニセコ町条例第45号）

前 文

- 第1章 目的（第1条）
 - 第2章 まちづくりの基本原則（第2条—第5条）
 - 第3章 情報共有の推進（第6条—第9条）
 - 第4章 まちづくりへの参加の推進（第10条—第13条）
 - 第5章 コミュニティ（第14条—第16条）
 - 第6章 議会の役割と責務（第17条—第24条）
 - 第7章 町の役割と責務（第25条—第35条）
 - 第8章 計画の策定過程（第36条—第39条）
 - 第9章 財政（第40条—第45条）
 - 第10章 評価（第46条・第47条）
 - 第11章 町民投票制度（第48条・第49条）
 - 第12章 連携（第50条—第53条）
 - 第13章 条例制定等の手続（第54条）
 - 第14章 まちづくり基本条例の位置付け等（第55条・第56条）
 - 第15章 この条例の検討及び見直し（第57条）
- 附 則

【記号表記について】

- 印 用語、論点の解説
- 印 条文内容の解説

【条例全般を通じての解説】

○「自治基本条例」としての性格

本条例は、「自治」の「基本」となる意味で「自治基本条例」の概念を持つものである。「自治基本条例」は、憲法その他国法に準ずべきものがなく、地方分権を進める中での新たな概念である。住民の権利保護やそのための制度保障など、自治実現のための基本となる条例として、また、自治の本旨（住民自治及び団体自治）を法的側面から支える条例として期待される。今後この概念を自治のさまざまな実践の中で定着させていくことが、最も重要である。

○「基本条例ありき」ではないニセコ

自治基本条例制定の動きは、ともすれば条例制定そのものが最終目的にすりかわる危険性を持っている。本町では、これまでのさまざまな取組みを法令で裏打ちするために本条例を制定したのであり、条例制定は自治の実践が基盤にあってこそ可能である。

従って、本条例に盛り込まれた制度すべてを新たに運用するものではない。既に運用されている制度も多い。

○町民憲章との違い

本条例が基本理念だけを規定したものであれば、町民憲章と変わらない。また、制度だけを規定したものであれば、「基本」とすべき意味がない。本条例は、理念、制度共に盛り込まれた総合的な条例であり、特にわたしたち町民の権利を明示し保護する点、従来の町民憲章とは性質を異にするものである。そもそも、本条例が理念条例か制度条例かという分類にはなじまない。

○「育てる条例」としての位置づけ

本条例は、時代や社会経済の状況に応じ、わたしたち町民で「育てていく条例」である。本条例第43条

において、他の条例が本条例を尊重する規定(本町における条例の中の最高法規的性格)を技術的に担保しているが、本条例そのものの改廃については他の条例と同じ手続きを踏むものであり、「育てる」ことを妨げてはいない。

○条例に罰則はつきものか

本条例に罰則はない。社会一般に「条例」というと、「住民を縛りつけ、違反者は罰せられる」という捉え方をされがちである。本条例は自治の基本となるものであるため、条例の実効性は、わたしたち町民自らが実践することにより保つものであり、そこにおいては罰則を必要としない。

○「自治基本条例」という名称について

「まちづくり憲法」「まちづくりのきまり」など、より分かり易い条例の名称の検討が今後必要である。本条例に「条例」と名付ける必要があるのかという疑問が残ったが、「住民自治＝まちづくり」と捉え、「まちづくり基本条例」とした。

○本条例の運用により何が変わるのか

目に見えて変わることは少ない。いままでのニセコの取組みや実践を法令で裏打ちするためのものであり、町民の権利が侵害されたときに大きな力を発揮することとなる。

まちづくりのためのしくみを具体的な権利や制度として定めたものであり、わたしたち町民自らの運用次第で、ニセコのまちづくりそのものも大きく変わる。

○「自治基本条例」が「条例」としてこだわる理由

本条例の性格から、「規則や要綱という形をとってもよいではないか」という議論がある。議会、そして町全体で議論して初めて町の憲法的性格を持つ存在となるため、町長の執行権内に留まる「規則」では、こうした存在となり得ない。

そもそも、本条例の制定意図は、まちづくりのための基本的な考え方やしくみを定めるものであり、自治の理念を町の姿勢として明確に持つためのものである。そのためには、自治体独自の最高法令である「条例」として制定することが必要である。

○本条例の下に規則や要綱を整備しない理由

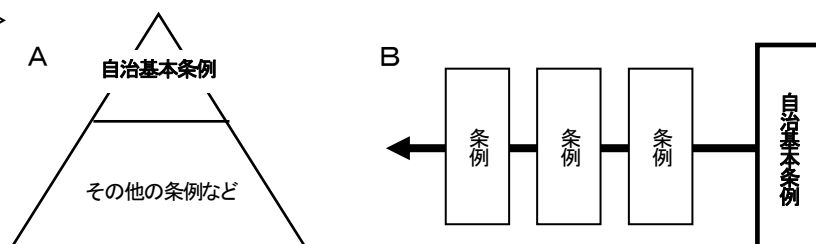
自治体の「憲法」として本条例を考えると、理念と制度が混在する本条例に付随する規則や要綱は、かえって法令の体系を複雑化するだけであり、わたしたち町民にとっても分かりにくいものとなるため必要としない。一方で、本条例第44条に規定する分野別の基本条例整備は、条例全体の体系化を進めるために必要となる。

○自治体「憲法」としての性格

本条例のような自治基本条例が、自治体のいわば「憲法」としての性格を持つという考え方の背景には、以下の2つの考え方がある。本条例は以下2つの考え方の両面を持ち、どちらにあてはまるかの判断は行っていない。

- A 最高法規説～自治基本条例は個別条例や基本構想の上位に位置する最高法規(規範)として、名実共に自治体の最高条例とする考え方。(条例ピラミッドの頂点に自治基本条例が位置するという考え方。)
- B 「串刺し」説～自治基本条例は個別条例や基本構想と並列であるが、それぞれのよって立つべき基本理念や原則を総合的に規定し、いわば串刺的にそれぞれを貫くという考え方。

<概念図>



○「議会基本条例」及び「行政基本条例」としての性格

議会議員が町民からの信託をもとに活動を行うとき、また、町職員がまちづくりの「専門スタッフ」として仕事を進めるとき、本条例は、そのよって立つべき基本法令としての性格を併せ持っている。

※ 議会に関する規定(第6章)は、本条例の一次改正(平成17年12月)により追加。

(前文)

ニセコ町は、先人の労苦の中で歴史を刻み、町を愛する多くの人々の英知に支えられて今日を迎えています。わたしたち町民は、この美しく厳しい自然と相互扶助の中で培われた風土や人の心を守り、育て、「住むことが誇りに思えるまち」をめざします。

まちづくりは、町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる「自治」が基本です。わたしたち町民は「情報共有」の実践により、この自治が実現できることを学びました。

わたしたち町民は、ここにニセコ町のまちづくりの理念を明らかにし、日々の暮らしの中でよろこびを実感できるまちをつくるため、この条例を制定します。

【解説】

- これまでの町の取組みのひとつひとつが「自治」への歩み。これを「情報共有の実践により『自治』の実現を学んだ」という前文に落とし込んでいる。

○「まちづくり」とは

「まちづくり」は、道路や上下水道の整備、市街景観形成などのハード面、情報共有や住民参加などの仕組みづくりのソフト面、それぞれだけを指すものではない。日々人々が生業を営み、よりよい暮らしを個人個人がつくっていく「暮らしづくり」そのものが「まちづくり」である。

従って、「まちづくり」の概念は非常に広く、たとえニセコで定義付けを試みてもさほど意味をなさないことば遊びに終わる可能性があるため、以下のとおり用語としての定義付けは不要と考えた。

「まちづくり」の用語を定義しない理由

- ① 個々の事例を挙げることはできるが、概念が広く総体で括るのは難しい。
- ② 定義することが、ニセコでの「まちづくり」の意味をかえって狭める。
- ③ 定義してもすぐ陳腐化してしまう。(時代とともに変化する。)
- ④ 条例という法令のなかで「まちづくり」を定義する必要性が低い。

上記の結果、本条例では「まちづくり」を「自治を基本とする」という趣旨で捉えることとした。

○わたしたち町民が主体のまちづくりについて

過去の日本では行政「サービス」の名の下に、「公共サービス＝すべて行政がやること」と勘違いされてきている歴史がある。さまざまな公共課題の解決は、本来わたしたち町民自身が主体的に考え、解決しなければならない。前文中にある「町民一人ひとりが自ら考え、行動することによる『自治』」とは、こうした町民主体のまちづくりを意味している。

公共的な仕事(まちづくり)は、本来、住民が日常生活の中で自らが主体的に行なってきた仕事であり、相互扶助の中で培われてきたものである。しかし、行政が公共サービスの名の下に、本来住民が担ってきた仕事を住民のニーズ等の名の下に引き受けてきた歴史がある。このことによって行政は肥大化し、公共課題の解決はそもそも行政が行なうものとの錯誤が生まれてきた。

本条例は「まちづくりの主体は町民である」との住民自治の原点を立法事実とし、行政(役場)の役割を明確にし、住民自治を将来にわたって実行するために制定されたものである。

第1章 目的

(目的)

第1条 この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする。

【解説】

- ここでいう「自治」とは、自治の本旨(憲法第92条)である住民自治と団体自治の両側面を包含する。
- 「まちづくりに関する基本的な事項」とは、情報共有、住民参加を中心とするさまざまな理念、わたしたち町民の権利や責務、制度などをいう。

第2章 まちづくりの基本原則

(情報共有の原則)

第2条 まちづくりは、自らが考え行動するという自治の理念を実現するため、わたしたち町民がまちづくりに関する情報を共有することを基本に進めなければならない。

【解説】

- 本条は「情報共有原則」の柱となる条項。わたしたち町民自らが考え行動する自治のために必要不可欠なものである。

○用語の定義

情報共有～町と町民とが町政に関する情報を保有し、及び活用することをいう。

○情報共有の理念(ニセコ町情報公開条例より抜粋)

「まちづくりの基本は、その主体である私たち町民が自ら考え、行動することにあります。そして、私たちが自ら考え、行動するためには、まちに関するさまざまな情報やまちづくりに対する考え方などが、私たちに十分に提供され、説明されていなければなりません。」

「私たちは、まちづくりの諸活動が、すべての人に開かれ、公正でわかりやすいものとなるよう、情報の公開と共有化を進め、住むことに誇りを感じ、喜びをわかちあえる郷土「私たちのニセコ」づくりのために、この条例を制定します。」

○情報共有の概念

情報共有は、行政からの一方的な情報提供だけではなく、町民相互の情報発信があってこそ成り立つものである。

○基本原則の柱

情報共有があって初めて住民参加が意味をなす。

(本条例における基本原則の構成)

① 情報共有の原則

第2条 情報共有を基本としたまちづくり

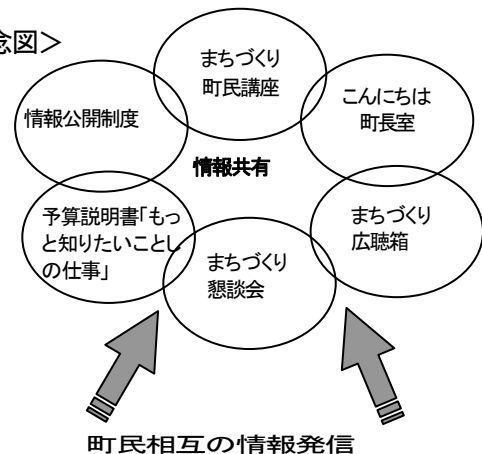
第3条 情報へのアクセス権

第4条 行政の説明責任

② 住民参加の原則

第5条 行政のあらゆる過程における参加の機会確保

＜概念図＞



(情報への権利)

第3条 わたしたち町民は、町の仕事について必要な情報の提供を受け、自ら取得する権利を有する。

【解説】

- いわゆる情報への「アクセス権」を町民の権利として明示した。

○用語の定義

アクセス権～情報共有の核となる権利。町民が、行政が保有する情報の提供を受動的に受け取ることのみならず、主体的にその情報の提供を行政へ要求し取得する権利をいう。(「要求し取得する」とは、例えばインターネット上で町のホームページからまちづくりにかかわる情報を取得

するといった行動も含んでいる。)従って、この権利は、わたしたちが町民として主体的にまちづくりにかかわるための基礎的な参加権として位置付けられる。

町 ～町の公的機関(議会、町長の執行機関、委員会、委員及び附属機関)をいう。

- 情報取得の機会均等により、誰もが対等な立場でまちづくりのための議論ができることを目的としている。

○「町の仕事」という用語について

わたしたち町民から見て、「政策」「施策」「事業」といった言葉の使い分けに意味があるのかという疑問がある。例えば、「政策」は国(政府)レベルの仕事を指す用語と過去には言われたこともあったが、自治体でも広くこの言葉を用い、名実ともに実行しているところが多い。「施策」も同様である。いずれの言葉もすべて「仕事」という言葉で括ることにより、わたしたち町民にとっての分かりやすさを優先した。

(説明責任)

第4条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、その経過、内容、効果及び手続を町民に明らかにし、分かりやすく説明する責務を有する。

【解説】

- 前条における町民の権利と共に、町の説明責任を規定した。町は、わたしたち町民からの信託を受けて仕事をしているのであり、いわば依頼主であるわたしたち町民に仕事の内容を具体的に説明する義務がある。

○用語の定義

説明責任～町の諸活動を町民に説明する責任をいう。

- 本条が及ぶ範囲は広く、町の仕事の計画段階^{※1}から財政上の情報^{※2}などまちづくりの諸活動の成果までを想定している。

※1 例えば、農業振興計画等の各種計画や公共施設の建設計画など。

※2 財政状況調査(借金、貯金等)、監査委員の意見、決算結果など。

(参加原則)

第5条 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、町民の参加を保障する。

【解説】

- 本条は、本条例の基本原則の2点目である「住民参加原則」を規定した。
- 町が町民の権利を擁護することをここで宣言している。

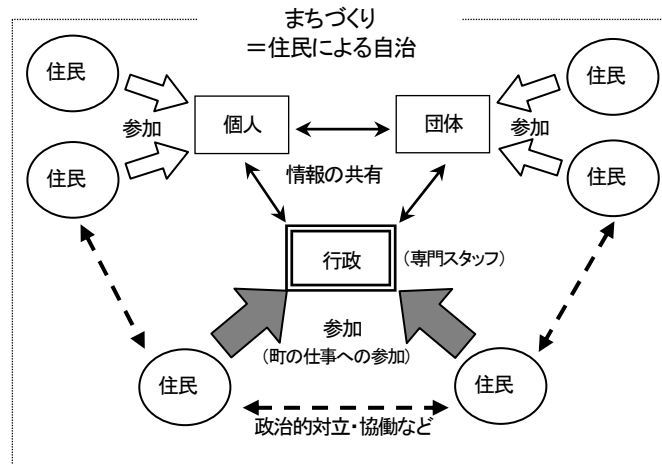
○「町民の参加」(住民参加)とは何か

「参加」の概念は本来非常に広範であり、常にその対象や範囲を考える必要がある。本条例で想定する「参加」とは、以下にいう「①町の仕事への参加」である。

「参加」は依然として行政側の視点に立った用語であり、住民自身が主体的なまちづくりを行う場合の用語ではない。他に適当な言葉がないため「参加」ということばを用いている。

<p>行動としての参加</p> <p>①町の仕事への参加 審議会委員としての参加 町民検討会議への参加 まちづくり町民講座への出席 など</p> <p>②民間団体行事への参加 ボランティア団体への参加、活動 町内会活動への参加 など</p> <p>③個人の取組みへの参加 同じ趣味を持つ者同志の行動 個人によるごみ拾いへの協働 など 関心としての参加</p>	<p>④情報へのアクセス 町のホームページからの情報取得 広報誌を読む など</p> <p>⑤情報の収集、発信 自己のホームページでの情報収集、 発信 など 行政からの参加</p> <p>⑥行政(役場)が町民活動に参加 ～「行政参加」</p>
---	---

<概念図> 本条例における「参加」は、「町の仕事への参加」をいう。



第3章 情報共有の推進

(意思決定の明確化)

第6条 町は、町政に関する意思決定の過程を明らかにすることにより、町の仕事の内容が町民に理解されるよう努めなければならない。

【解説】

- 本章(第6条から第9条まで)は、第2条から第4条における情報共有原則を具体的に規定したものであり、「行政の透明性の確保」を恒常的な姿とするものである。
- 意思決定の過程とは、地方自治法第147条「長の統括代表権」及び同法第148条「事務の管理及び執行権」に基づき、町長が政策意思を決定するに至る過程、即ち「政策意思の形成過程」全般をいう。
- 町長が町の代表者として「どのような情報や案に基づき」「どのような議論を踏まえ」「どのように考え、いつ、どの時点で判断したか」等の政策決定の過程を明らかにすることは当然の責務であり、住民自治を進める最低限の義務である。
- 主語を「町は」とし、各執行機関も上記に準じた事務をとり進めなければならないことを規定している。
- 政策意思の決定に当たっては、これらの経過を町民に説明する責務＝説明責任があり、町は積極的にお知らせ、公表、説明等を努めるよう規定したものである。

(情報共有のための制度)

第7条 町は、情報共有を進めるため、次に掲げる制度を基幹に、これらの制度が総合的な体系をなすように努めるものとする。

- (1) 町の仕事に関する町の情報を分かりやすく提供する制度
- (2) 町の仕事に関する町の会議を公開する制度
- (3) 町が保有する文書その他の記録を請求に基づき公開する制度
- (4) 町民の意見、提言等がまちづくりに反映される制度

【解説】

- 各号は、情報公開条例をその根拠として、具体的に以下の諸制度として運用する。
 - (1)→ 『もっと知りたいことしの仕事』(予算説明書)、広報誌、そよかぜ通信(電話回線を使用したお知らせ放送) など
 - (2)→ プライバシーにかかわる情報を扱う会議を除き、原則公開の諸会議
 - (3)→ ニセコ町情報公開条例
 - (4)→ まちづくり町民講座、まちづくりトーク、まちづくり懇談会、
こんにちは町長室、町民検討会議、まちづくり広聴箱 など
- 例えば4号にかかわる事例として、町民検討会議での検討を中心とし道の駅「ニセコビュープラザ」やニセコ駅前温泉施設「綺羅乃湯」を建設した事例がある。また、事務局を町内外の住民で構成してワークショップによりまとめた「尻別川宣言」(平成10年)などがある。

- 諸制度の内容は、現在実施しているものに限らず、その効果や効率性を考え広く実施の可能性を検討しなければならない。

(情報の収集及び管理)

第8条 町は、まちづくりに関する情報を正確かつ適正に収集し、速やかにこれを提供できるよう統一された基準により整理し、保存しなければならない。

【解説】

○「まちづくりに関する情報を正確かつ適正に収集」とは

その時々に応じた的確な情報収集はもちろんのこと、町の将来を考え、町内での話題のみならず町外の話題なども、その時々々の社会情勢に応じ広く積極的に収集することをいう。従って、常に社会経済情勢を広くとらえる視点が必要となる。

○「統一された基準」とは

総合的な行政文書の管理システム(ファイリング・システム)の運用における文書管理条例(平成16年12月制定)に基づく諸基準を指す。

○「ファイリング・システム」

文書の私物化排除、即時検索性や他者検索性の向上を柱に、行政が保有する文書情報を一定のルールのもとに管理する手法。本条例の基本原則である情報共有を実現し説明責任を果たすための基本ツールとして位置付けられる。

(個人情報の保護)

第9条 町は、個人の権利及び利益が侵害されることのないよう個人情報の収集、利用、提供、管理等について必要な措置を講じなければならない。

【解説】

- 「ニセコ町個人情報保護条例」を基本とする。

○個人情報保護の理念(ニセコ町個人情報保護条例より)

「町の保有する個人情報の開示、訂正及び削除を請求する個人の権利を保障するとともに、個人情報の適正な取扱いに関して必要な事項を定めることにより、基本的人権の擁護を図り、もって公正で民主的な町政の推進に資する」

- OECD(経済協力開発機構)の「プライバシー保護8原則」を参照。(以下)

OECD(経済協力開発機構)の「プライバシー保護8原則」

- ①収集制限の原則
自治体は、個人情報を無制限に収集することはできない。
- ②データ内容の原則
個人情報の取り扱いは必要な範囲で正確、完全なものでなければならない。
- ③目的明確化の原則
個人情報の収集目的は、事前に明確にしておかななければならない。
- ④利用制限の原則
個人情報は、法律に規定があるもののほか目的以外に利用してはならない。
- ⑤安全保護の原則
自治体は個人情報を紛失、破壊、修正等をされないように安全保護を取らなければならない。
- ⑥公開の原則
個人情報を扱う自治体の事務事業の内容は、広く公開されなければならない。
- ⑦個人参加の原則
個人は、自己に関する個人情報の存在と内容について知る権利がある。
- ⑧責任の原則
自治体は、以上の原則を実施するための法制度に従う義務がある。

第4章 まちづくりへの参加の推進 (まちづくりに参加する権利)

第10条 わたしたち町民は、まちづくりの主体であり、まちづくりに参加する権利を有する。

【解説】

- 本条は、わたしたち町民のまちづくりへの主体的な参加権を明らかにしている。

○「参加」は住民の権利か責務か

「参加」は町民の当然の権利であり、責務ではない。

強制されることのない機会均等の参加を保障されることが重要であり、結果的平等に到達するための権利保障を意味するものではない。

2 わたしたち町民は、それぞれの町民が、国籍、民族、年齢、性別、心身の状況、社会的又は経済的環境等の違いによりまちづくりに固有の関心、期待等を有していることに配慮し、まちづくりへの参加についてお互いが平等であることを認識しなければならない。

【解説】

- まちづくりへの参加においては、わたしたち町民が互いに対等の立場であることを明記した。例えば、身体の障害等により意思表示ができない人なども、他の人と常に対等な立場で参加できることが保障される。外国籍の町民も、もちろん前項に規定するまちづくりへの参加権を有している。

3 町民によるまちづくりの活動は、自主性及び自立性が尊重され、町の不当な関与を受けない。

【解説】

- わたしたち町民の基本的な権利として規定した。
- 住民自治は、自主性及び自立性が第一に尊重され、日本国憲法第13条に規定する個人の尊厳、幸福追求権に包含されるものとして尊重されるものである。
- 「町の不当な関与」とは、町が組織的に又は第三者を介して、町民個人の暮らしや日常活動に制限を加える等、公共の福祉に基づかず威圧的に関与することである。
- 個人の尊厳と幸福追求権は、公共の福祉に反しない範囲で尊重されるものであり、情報の共有化と話し合いにより、協調、協働により進められるべきものである。

4 わたしたち町民は、まちづくりの活動への参加又は不参加を理由として差別的な扱いを受けない。

【解説】

- 前項と同様、わたしたち町民の基本的な権利として規定した。

○「参加または不参加」のさまざまな場面

参加しようとしたこと、参加しようとしなかったこと、実際に参加したこと、実際に参加しなかったことなど、参加についてはさまざまな場面が想定される。これらを理由として、その後の参加そのものを拒まれ、差別されることがあってはならない。

(満20歳未満の町民のまちづくりに参加する権利)

第11条 満20歳未満の青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する。

【解説】

- 満20歳未満の青少年及び子どもにも、その年齢に応じた参加の形態が必要であり、その意見は町の重要な財産となる。こうした子どもたちの参加の権利が保障されるべきであると考えた。
- 大人たちによるまちづくりの成果は、子どもたちも直ちに享受するものである。一方で、子どもたちへの刑事罰適用年齢を下げながらも、その政治的な参加を求めている。罰することを優先させるのではなく、子供たちの声を大人たちが真剣に聞き、まちづくりに反映させる仕組みが今後の日本に必要なものである。

- 子どもたちの参加は、形式(表面)的または一時的な参加ではなく、日常生活や教育現場の中から恒常的に繰り返されることが重要であり、そのための仕組みづくりを進めなければならない。場合によっては、町民投票の有資格者になることも考えられる。

○「20歳未満の町民」とは

青少年及び子どもをいう。未成年で結婚し仕事にも就いているが参政権がないという青年層から、小学生・幼児まで幅広く捉える。

○民法上の未成年者の権利能力との整合性

本条の権利は、あくまで「まちづくり」への「参加権」である。従って、民法上の効力とは別の概念であり、競合しない。

○「子供の権利条約」を基本

本条は、1994年に日本政府が批准している「子供の権利条約」を理念の基礎とし、その権利の具体化を図ったものである。

「子供の権利条約」 1994年日本政府批准

第12条(意見表明権)

締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。この目的のため、子どもは、とくに、国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与えるあらゆる司法的および行政的手続においても、直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる。

※ 本条例の当初の条文案には「成熟度に応じ」という言葉が「子供の権利条約」に準じて盛り込まれていたが、障害を持つ人への差別と受け取られる恐れがあるため、本条例からは削除した。

2 町は前項の権利を保障するため、規則その他の規程により具体的な制度を設けるものとする。

【解説】

- 本項は、本条例の二次見直し時(平成22年3月)に追加。
- 子どもたちの参加は、形式(表面)的または一時的な参加ではなく、日常生活や教育現場の中から恒常的に繰り返されることが重要である。つまり、この項の追加の目的は、子どもの参加の制度保障の意味合いがある。すなわち、この制度保障が、子どもたちの権利をより明確化させ、まちづくりへの意見をより反映させることにつながると考えたからである。

(まちづくりにおける町民の責務)

第12条 わたしたち町民は、まちづくりの主体であることを認識し、総合的視点に立ち、まちづくりの活動において自らの発言と行動に責任を持たなければならない。

【解説】

○「総合的視点」とは

まちづくりの議論を進める際、わたしたち町民は私的な利害関係にとらわれることなく公共性を尊重し判断することが必要となる。「総合的視点」とは、こうしたまちづくり全体を見渡した視野を意味し、わたしたち町民自身がまちづくりの担い手であるという自覚を持った言動をとらなければならない。次条と並んで町民の責務をうたっている。

(まちづくりに参加する権利の拡充)

第13条 わたしたち町民は、まちづくりへの参加が自治を守り、進めるものであることを認識し、その拡充に努めるものとする。

【解説】

- まちづくりへの参加はわたしたち町民の直接の責務ではないが、さまざまな形でまちづくりに主体的にかかわること(参加しようとする)が、わたしたち町民自らの自治や権利の拡充につながることを規定している。「選挙で投票したから、あとは選ばれた者に任せてある」という白紙委任では、住民自治は発展しない。

第5章 コミュニティ

(コミュニティ)

第14条 わたしたち町民にとって、コミュニティとは、町民一人ひとりが自ら豊かな暮らしをつくることを前提としたさまざまな生活形態を基礎に形成する多様なつながり、組織及び集団をいう。

【解説】

○「コミュニティ」を定義したことについて

本条では、一般に広く使われる「コミュニティ」をニセコの風土や思いなどから独自に定義した。この定義にあたっては、広く一般的な定義をするのか、ニセコのまちづくりを具体的にイメージした定義をするのかという点につき議論を重ね、後者を選択している。ただ、広い定義をするが、反社会的な「コミュニティ」まで含まないよう、まちづくりに貢献するコミュニティを前提とした。

○ニセコが考える「コミュニティ」とは

本条で規定する「コミュニティ」は、旧来の自治会(町内会)組織などの地縁団体のみを指すものではない。ボランティアなどの目的団体から企業などの営利団体まで広く含めている。更に、わたしたち町民相互の日常のコミュニケーションもひとつの「コミュニティ」として広く捉え、「つながり」という言葉で多様なコミュニティ(コミュニケーション)の重要性や可能性を表現している。

(コミュニティにおける町民の役割)

第15条 わたしたち町民は、まちづくりの重要な担い手となりうるコミュニティの役割を認識し、そのコミュニティを守り、育てるよう努める。

【解説】

- コミュニティについてのわたしたち町民の努力義務とは何か、コミュニティとはどうあるべきかということの規定した。
- 「担い手となりうる」という表現は、担い手とならないコミュニティ(反社会的、暴力的集団など)も想定されるため、あえて条文化している。
- 「守り、育てる」という表現は、わたしたち町民が互いに尊重し合い、少しでも人と人とのかわりを持つようなまちづくりを進めるという意味を持つ。

(町とコミュニティのかかわり)

第16条 町は、コミュニティの自主性及び自立性を尊重し、その非営利的かつ非宗教的な活動を必要に応じて支援することができる。

【解説】

- コミュニティの活動等は、あくまでも自主性、自立性が尊重されるべきである。(これは第10条第3項に規定している「町民によるまちづくりの活動」と同様の考え方である。)
「まちづくりの重要な担い手となりうる」コミュニティには、町による一方的な関与はあり得ないこと、そのコミュニティの活動は町からの支援が前提としてあるわけではなく、わたしたち町民自身による活動が中心となるべきことを規定している。
- ここでいう「支援する」とは、広い意味を持っている。補助金、助成金及び物品の提供といった財政的な支援だけでなく、むしろ、まちづくりの専門スタッフ(第19条第2項に規定)である町職員の持ち得る能力(労力、専門的知識や情報等)を積極的に提供することや、コミュニティ間の連携を助けることなどが支援として重要なことと捉えている。

第6章 議会の役割と責務

(議会の役割)

第17条 議会は、町民の代表から構成される町的意思決定機関である。

【解説】

- 本章各条の規定については、本条例の一次見直し時(平成17年12月)に追加。
- 町議会は、執行機関と同様に民意の代表機関として独立性を有しており、重要な事項についてその意思を決定する作用を担っている。地方分権の進展に伴い、自治体の責任の範囲、条例制定権の範囲や自主課税権の行使の余地が拡大することを考慮すると、意思決定機関としての地方議会と首長の責任は格段に重くなる。これらを総合的に考慮し、町議会を意思決定機関として位置づけた。
ただし、ここでいう意思決定とは、最終的かつ無限定な意思決定を意味しているわけではない。

2 議会は、議決機関として、町の政策の意思決定及び行政活動の監視並びに条例を制定する権限を有する。

【解説】

- 議会の役割は地方自治法96条により条例を制定する権限、町の方向性を意思決定する権限、行政活動をチェックする権限があるとする考えに基づき規定した。地方議会の持つ権能を最大限に評価し、議会の権限として明示したものである。

(議会の責務)

第18条 議会は、議決機関としての責任を常に自覚し、将来に向けたまちづくりの展望をもって活動しなければならない。

【解説】

- 議会は将来のまちづくりのあり方を示し、住民の代表機関として責任をもって活動を努めなければならない。また、町の発展と住民生活の安心・安全を図り、安定した住民自治のまちづくりを進めなければならない。つまり、議会における重要な責務として、将来展望を持った総合的な視野を持った判断、活動が求められる。

2 議会は、広く町民から意見を求めるよう努めなければならない。

【解説】

- 議会は、町民から広く意見を求め、情報共有化へ向けた取り組みを進め、住民参加による議会活動の基本として町民に開かれた議会としなければならない旨を規定した。

3 議会は、主権者たる町民に議会における意思決定の内容及びその経過を説明する責務を有する。

【解説】

- 議会活動において、意思決定における議論の過程を明らかにするとともに、その経過をまとめ、町民にわかり易く説明・公表する責務があることを規定した。

(議会の組織等)

第19条 議会の組織及び議員の定数は、まちづくりにおける議会の役割を十分考慮して定められなければならない。

【解説】

- 議会の組織及び定数については、地方自治法第91条で市町村議会の議員の定数が規定されている。しかし、まちづくりの視点から議会の役割を考慮すると、議会の組織及び定数は自主的な判断に基づいて決定していくことが望ましいという視点からあえて規定した。

(議会の会議)

第20条 議会の本会議は、討議を基本とする。

【解説】

- 議会は住民の代表機関であると同時に、議論し、意思決定をしていく機関でもある。議会でのオープンな議論の積み重ねが、意思決定過程を透明化し、住民の意思を反映した決定とすることが可能であるという考えを基に「議論の重要性」について規定した。

2 議長は、説明のため本会議に出席させた者に議員への質問及び意見を述べさせることができる。

【解説】

- 一般に、議会の会議(特に本会議)では、議員による質問、意見の表明があるものの、さらにまちづくりをより良い形で進めるためには、多様な意見と議論が必要であり、説明員との実質的な議論ができない状況を改善する必要がある。説明のため本会議に議長が出席させた者(執行機関からの説明員等)が議員からの質問に答える「1問1答」方式ではなく、双方向の議論ができるしくみとしての運用を想定した。
- 実際の運用は、議長が会議の状況を見て判断することとなるが、議論できる仕組みは政策意思決定において、重要な過程であると考えられる。

(会議の公開)

第21条 議会の会議は公開とする。ただし、非公開とすることが適当と認められる場合は、この限りではない。

【解説】

- 議会を町民に開かれた機関とするため、議会での審議過程を明らかにするとともに、町民が自由かつ積極的に傍聴できるような仕組みにする「会議の公開原則」を規定した。
- 地方自治法第115条で議会の会議は原則、公開としているが、個人情報など日本国憲法第11条における基本的人権を侵すような場合やニセコ町個人情報保護条例の理念に基づき、公開することが適当でない場合には秘密会として例外を認め、非公開とすることができる旨、規定した。

2 前項ただし書きにより非公開とした場合は、その理由を公表しなければならない。

【解説】

- 秘密会を開会する場合には、会議趣旨の透明性を確保することを目的としている。
- 議会の会議が非公開とする場合は、個別具体的に説明できるような理由を公表しなければならない。説明理由が具体性に欠ける場合には、非公開とすることができない。

(議会の会期外活動)

第22条 議会は、閉会中においても、町政への町民の意思の反映を図るため、まちづくりに関する調査及び検討等に努める。

【解説】

- 議会は会期中のみの活動に留まらず、会期外活動も積極的に行うことが必要である。
- 議員は、町民の代表者として選ばれたことを自覚し、会期以外(閉会中)においてもまちづくりのために活動しなければならないことを規定した。

2 前項の活動は、議会の自主性及び自立性に基づいて行われなければならない。

【解説】

- 議員は町民の代表者としての信託を受けたことを自覚し、町政への民意の意思反映を図るため、自主的な活動を進めることを規定した。

(政策会議の設置)

第23条 議会は、本会議のほか、まちづくりに関する政策を議論するため、政策会議を設置することができる。

【解説】

- 地方自治法第110条に基づく特別委員会のひとつとして、政策会議を位置付けた。政策会議の内容、議題は議会の裁量に委ねられるが、まちづくりに関する政策を総合的かつ集中的に自由な議論が可能となる。

2 前項の会議は議長が招集し、議事運営にあたるものとする。

【解説】

- 政策会議の運営は議長に委ねられる。

(議員の役割及び責務)

第24条 議員は、町民から選ばれた公職者として自ら研さんに努めるとともに、公益のために行動しなければならない。

【解説】

- 議員の資質向上と、公益のための活動原則を規定した。
- 議員は自らの見識を深め、議会における政策活動を活性化させるために、審議能力、政策調査能力、政策提言能力の向上に努めなければならない。

2 議員は、基本的人権の擁護と公共の福祉の実現のため、政策提言及び立法活動に努めなければならない。

【解説】

- 議員の政策提言能力向上、政策法務活動の活性化への努力義務を規定した。

第7章 町の役割と責務

(町長の責務)

第25条 町長は、町民の信託に応え、町政の代表者としてこの条例の理念を実現するため、公正かつ誠実に町政の執行に当たり、まちづくりの推進に努めなければならない。

【解説】

- 地方自治法第138条の2の規定「執行機関の責務」を本条例の理念に則り、町長の責務という視点から具体化した。
- 地方自治法第147条は「長の統轄代表権」を、同法第148条は長の「事務の管理執行権」を規定している。自治体の代表者として選挙で選ばれた町長は、憲法第92条の自治の本旨(住民自治、団体自治)を具現化し、実行する責任者として本条例に沿って公正に職務を遂行するよう規定したものである。

(就任時の宣誓)

第26条 町長は、就任に当たっては、その地位が町民の信託によるものであることを深く認識し、日本国憲法により保障された地方自治権の一層の拡充とこの条例の理念の実現のため、公正かつ誠実に職務を執行することを宣誓しなければならない。

【解説】

- 規定の趣旨は前条に同じである。
- 具体的に宣誓することにより、町長は町民の信託を受けた自らの地位の重さを認識すること、わたしたち町民にとっても町長が何を基本(理念)として自らの仕事を進めるのかを再認識することを目的としている。
- 宣誓に台本は無い。町長は、自ら考え、自らまとめたことばで町民の前に誓う。

2 前項の規定は、副町長及び教育長の就任について準用する。

【解説】

- 町長だけではなく、副町長、教育長にも前項を適用する。
- 前項の規定と共に、わたしたち町民は本条例の趣旨に基づいた行動を特別職がとっているか監視できることを意味している。

(執行機関の責務)

第27条 町の執行機関は、その権限と責任において、公正かつ誠実に職務の執行に当たらなければならない。

【解説】

- 地方自治法第138条の2の規定「執行機関の義務」を本条例の理念に則り、執行機関全体の責務という視点から具体化した。
- 町の執行機関(町長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員会、公平委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会など)は、公正かつ誠実に職務の執行にあたる義務がある。

2 町職員は、まちづくりの専門スタッフとして、誠実かつ効率的に職務を執行するとともに、まちづくりにおける町民相互の連携が常に図られるよう努めなければならない。

【解説】**○町長の補助機関としての町職員の責務**

町の職員(副町長、事務吏員、技術吏員など)は、法律上(地方自治法第154条「職員の指揮監督」及び第161条から第175条「補助機関」)は長の補助機関と位置づけられており、「長の手足となって働くもの」(ぎょうせい『自治用語辞典』より)であるとの考え方がある。しかし、実際の町の仕事を考えた場合、職員の果たす役割は非常に大きく、単なる「長の手足」との解釈では通用しない。また、「補助機関」の名のもとに、職員一人ひとりの責任があいまいにされてきた歴史もあることから、期待される具体的職員像をここに明文化した。

○「まちづくりの専門スタッフ」とは

特定の分野(土木、建築、保健、教育など)に特化したスタッフという意味ではなく、わたしたち町民からみて、まちづくりそのものを恒常的な仕事としている「まちづくりのプロ」という意味で規定した。まちづくりの「専門家」はむしろわたしたち町民の中におり、町の職員はそうした力を借りる努力も怠ってはならない。

- 町職員は同時に町民でもあり、わたしたち町民相互の連携を図り、町民主体のまちづくりを進めることが使命である。ただ一方で、常にソフトなイメージの「スタッフ」ではなく、正当な権力を行使して望まなければならない場合もある。
- 効率的に仕事を進めるのは町職員として当然であるが、それができていないこと、常に意識することが必要であることにより、条文を「誠実かつ効率的に職務を遂行」とした。

○職員の意向を調査する制度

町長が職員の異動希望や職務の感想・目標を聞くため実施してきた「職員意向調査制度」を発展的に整理し、人事調査・職務目標管理を適確かつ効果的に行うための仕組み作りを進めることが今後必要である。「まちづくりの専門スタッフ」となるべき将来像を職員一人ひとりが明確に設定・申告し、実践する仕組みが求められている。

(政策法務の推進)

第28条 町は、町民主体のまちづくりを実現するため、自治立法権と法令解釈に関する自治権を活用した積極的な法務活動を行わなければならない。

【解説】

- 本条は、本条例の一次見直し時(平成17年12月)に追加。
- 地方自治の本旨(憲法第94条)である条例制定権を有効に活用し、自治体自らで法律を解釈し、運用させ、条例を制定改廃する活動を自治体の明確な権利と捉え、より積極的に運用していくことを規定した。これにより、社会経済情勢に応じ、自治体固有、独自の政策を進めることを政策法務の推進としてとらえている。

(危機管理体制の確立)

第29条 町は、町民の身体、生命及び暮らしの安全を確保するとともに、緊急時に、総合的かつ機能的な活動が図れるよう危機管理体制の確立に努めなければならない。

【解説】

- 本条は、本条例の一次見直し時(平成17年12月)に追加。
- 防災体制の確立をまちづくりの基本として規定。
- 防災体制の他に、事件、事故などの不測の緊急事態に対する組織的な対応体制の確立も目指す。条文中、「総合的」とは町の組織全体として対応を意味する。また、「機能的」とは迅速かつ効率的な活動を意味する。

2 町は、町民、事業者、関係機関との協力及び連携を図り、災害等に備えなければならない。

【解説】

- 防災体制の確立における連携強化について規定した。
- 緊急時において相互に助け合って、危機を克服しなければならない。緊急時に備えるため、普段から相互連携を深めるために規定した。

(組織)

第30条 町の組織は、町民に分かりやすく機能的なものであると同時に、社会や経済の情勢に応じ、かつ、相互の連携が保たれるよう柔軟に編成されなければならない。

【解説】

- 自治体の組織は、地方自治法第138条の3の規定「執行機関の組織の原則」において、「系統的に構成しなければならない」「執行機関相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない」と規定されている。本条は、この規定をより深め身近なものとなるよう、ニセコ町としての組織のあるべき姿を表現したものである。特に「柔軟に編成」という視点が重要である。
- 「町民に分かりやすく機能的なもの」ということの意味は、地方自治法第1条の規定「この法律の目的」にいう「民主的にして能率的な行政の確保」という自治体の本旨に基づくものである。単純に組織の名称を分かり易いものに変えればよいというものではなく、どのような組織体制が町民にとって有益で、機能的に素早い対応が取れるかということを経営機関は常に念頭に置き、組織の編成を考えていかなければならないことを表現した。

- 組織を「柔軟に編成」することや「社会や経済の情勢」に素早く対応していくために、首長がもっと自由に組織を編成できるような法律の整備が必要である。しかし、地方自治法第158条第7項では「市町村長は、(中略)条例で必要な部課を設けることができる。」と規定している。この解釈は、「住民生活への影響を考え、執行機関が勝手に内部組織を決めることがないように「部」「課」を条例事項としたもの」(執行機関条例主義)(ぎょうせい『自治体法務入門』木佐茂男編著より引用)である。この地方自治法を受けて課設置条例が存在しているが、前述したとおり、首長がもっと自由に組織を編成できるシステムを論議していく必要がある。

(審議会等の参加及び構成)

第31条 町は、審査会、審議会、調査会その他の附属機関及びこれに類するものの委員には、公募の委員を加えるよう努めなければならない。

【解説】

- 町民公募の行政運営を責務として具体的に規定した。
- 公募委員が全委員に占める割合などは予め規定しない。公募にはさまざまな方法があり、一律に決めるべきことではない。公募を常とする運営そのものが重要である。

2 前項の委員の構成に当たっては、一方の性に偏らないよう配慮するものとする。

【解説】

- 本項は、本条例の二次見直し時(平成22年3月)に追加。
 - 男女共同参画を積極的に推進するため、具体的に明記した。
 - 一方の性に偏らないとしたのは、男女という区分に拘らず、社会のあらゆる多様性を享受しようとするものであり、構成を均等化することで、多様な意見を審議会に反映させることを狙いとしている。
 - 本項は、クォータ制を意識している。
- クォータ制とは、民主主義社会の帰結として国民構成を反映した政治が行われるよう、地方自治体の審議会や、公的機関の委員の人数を制度として割り当てることで、社会に残る性差別による弊害を解消していくために、積極的に格差を是正して、政策決定の場の性の比率に偏りが無いようにする仕組みのことである。(フリー百科事典『ウィキペディア (Wikipedia)』より引用)

(意見・要望・苦情等への応答義務等)

第32条 町は、町民から意見、要望、苦情等があったときは、速やかに事実関係を調査し、応答しなければならない。

【解説】

- 町が応答するものは、「苦情」だけではない。意見、要望などと共に、町民相互の声に総合的に応答する姿勢や仕組みが重要である。
- 「苦情」の用語について
「苦情」は歴史的に行政側が主に用いてきた言葉であり、町民主体の用語ではない。従ってこの言葉を使い続けることは本来望ましくないが、「法律上の不利益処分」にまでは至らないが、本人が不利益を受けたと認識し、こうしたことを申し出る」ということを表す適切な用語がないため、「苦情」として整理し残すこととした。
なお、不利益処分とは、行政手続法第2条第4号における行政の処分をいう。

2 町は、前項の応答に際してその意見、要望、苦情等にかかわる権利を守るための仕組み等について説明するよう努めるものとする。

【解説】

- 本条の規定は、不利益処分を受けた者が当然の権利として権利保全を申し出ができることを保証することが主眼となっている。「苦情」が法制面でも正面から問題とされてこなかった経緯をふまえ、具体的に明文化したものである。
- 不利益処分に対する権利救済手続を明示することが大切だが、日常の窓口対応や電話対応の中で適切に対応することを規定している。

3 町は、前2項の規定による応答を迅速かつ適切に行うため、対応記録を作成する。

【解説】

○対応記録について

町が迅速かつ町民の権利保護を前提とした処理を進めるための記録として、町の責任を規定した。対応記録簿の作成等、その対応内容が具体的に分かるものを残す。そうした取組みの中で、町職員が常に紛争解決手段を念頭に置いた対応をできるようになることが重要である。具体的な様式の定めはないが、前2項の対応過程が明確に残る内容とする。

(意見・要望・苦情等への対応のための機関)

第33条 町は、町民の権利の保護を図り、町の行政執行により町民が受ける不利益な扱いを簡易かつ迅速に解消させるため、不利益救済のための機関を置くことができる。

【解説】

- いわゆるオンブズマンだけを意図しているものではない。わたしたち町民が行政から不利益処分を受けたことに対する権利保全のためのさまざまな機関の可能性を考える。
- 本条では不利益救済機関の権限を明示していない。これは、不利益救済機関そのものがどのような組織となるか容易に想定できないためであり、具体的な設置と同時に機関が持つ権限を明示しなければならない。
- 行政の行為により不利益を受けた住民の救済手段については、現行の法制度上においても用意されているものの、必ずしも住民が気軽に利用できる制度とはなっていない。そこで、既存制度の隙間をカバーし、簡易迅速かつ適切に対処し、住民サービスの質の向上につなげていく不利益救済機関の必要性について本条でうたっている。これは、いわゆるオンブズマンだけを意図したものではなく、様々な権利保全の機能を有する機関を想定するが、具体的に有すべき権限、機能、役割については、今後さらに議論が必要なところである。この機関が、住民の権利保護に対し、効果的かつ効率的に対応するには、本町単独ではなく、広域で(たとえば北海道の出先機関である支庁、町村会などで)置くことが望ましいが、これについても今後の議論が必要である。同時に、司法制度からの視点も検討しなければならない。

(行政手続の法制化)

第34条 条例又は規則に基づき町の機関がする処分及び行政指導並びに町に対する届出に関する手続について必要な事項は、条例で定める。

【解説】

- ニセコ町行政手続条例を参照。

(法令の遵守)

第35条 町は、まちづくりの公正性及び透明性を確保するため法令を誠実に遵守し、違法行為に対しては直ちに必要な措置を講ずるものとする。

【解説】

- 本条は、本条例の一次見直し時(平成17年12月)に追加。
- 法令遵守(コンプライアンス)について規定した。違法行為への町の誠意かつ迅速な対応を想定した。地方公務員法第32条において自治体職員の法令遵守の規定があるが、職員だけではなく、町全体においても法令遵守するよう規定した。

第8章 計画の策定過程

(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。

【解説】

- この条項は、町のすべての仕事における町民参加を町の努力規定とし、町は常に参加を意識しながら仕事を進めなければならないことを規定した。

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

【解説】

- 本項では、前項の町民参加における情報共有の方法を具体的に例示している。
- 「発生源の情報」とは、発生の元となった地域や団体、個人等を特定する情報を指すのではなく、仕事の必要性や原因、要因、理由などの情報を指している。

(計画の策定等における原則)

第37条 総合的かつ計画的に町の仕事を行うための基本構想及びこれを具体化するための計画(以下これらを「総合計画」と総称する。)は、この条例の目的及び趣旨にのっとり、策定、実施されるとともに、新たな行政需要にも対応できるよう不断の検討が加えられなければならない。

【解説】

- 特に総合計画は町の仕事の最上位の計画であり、総合計画もまた本条例の趣旨に沿って運営されなければならない。

2 町は、次に掲げる計画を策定するときは、総合計画との整合性に配慮し、計画相互間の体系化に努めなければならない。

- (1) 法令又は条例に規定する計画
- (2) 国又は他の自治体の仕事と関連する計画

【解説】

- 町のいかなる計画も、総合計画との位置付け(関連付け)を明確にしなければならない。

○用語の定義

法令～法律、政令、省令をいう。
 条例～本町の条例をいう。

3 町は、前2項の計画に次に掲げる事項を明示するとともに、その計画の実施に当たっては、これらの事項に配慮した進行管理に努めなければならない。

- (1) 計画の目標及びこれを達成するための町の仕事の内容
- (2) 前号の仕事に要すると見込まれる費用及び期間

【解説】

- 総合計画や重要な計画を具体的に進めるための手法を規定した。

(計画策定の手続)

第38条 町は、総合計画で定める重要な計画の策定に着手しようとするときは、あらかじめ次の事項を公表し、意見を求めるものとする。

- (1) 計画の概要
- (2) 計画策定の日程
- (3) 予定する町民参加の手法
- (4) その他必要とされる事項

【解説】

- 本条は、計画づくりの着手前からの町民参加を規定した。

○「総合計画で定める」とは

総合計画で指定する重要な計画づくりには、こうした計画策定時の手続きを必ず踏むということ。ただ、当初から総合計画に記載のない場合でも発展的に個別の仕事についてこうした計画段階からのしっかりした参加が必要となるケースもある。(本町における過去の参加の例では、ニセコ駅前中央地区開発計画から中央温泉建設計画へ、観光インフォメーション設置計画から道の駅「ニセコビュープラザ」建設計画へと発展したケースがある。)

2 町は、前項の計画を決定しようとするときは、あらかじめ計画案を公表し、意見を求めるものとする。

【解説】

- いわゆるパブリック・コメントの手法運営を規定している。

○用語の定義

パブリック・コメント～案や関係資料を公表し住民の意見を聞く手続きをいう。

- このパブリック・コメントは範囲が広く、総合計画で定める重要な計画すべてが対象となる。特定の事案(仕事)のみを想定しパブリック・コメントの方法をとることを規定しているのではない。
- 意見を求める手法については、会議形式、計画の縦覧方式等、案件により柔軟かつ効果的に対応することが重要である。

3 町は、前2項の規定により提出された意見について、採否の結果及びその理由を付して公表しなければならない。

【解説】

- 計画毎の効率的な運用が必要であり、その計画の特色を生かし、柔軟且つ効率よく取り進めなければならない。
- 意見とは、町民から出された意見(町外からも意見を求めた場合は、その対象者の意見)であり、無記名等その意見の主体が明らかでない者の意見は取り扱わないものとする。
- 意見の公表にあたっては、プライバシーに配慮するとともに、わかりやすく要約・整理し、採用の是非を明らかにして公表するものとする。

- 意見提出者には、取りまとめの結果を通知する。ただし、公表及び広報誌に掲載する等の方法によることも可とする。

(計画進行状況の公表)

第39条 町は、総合計画の進行状況について、年に一度公表しなければならない。

【解説】

- 本条は、本条例の一次見直し時(平成17年12月)に追加。
- 総合計画は町の仕事の最上位の計画であり、まちづくりが計画どおり進められているかどうかを町民に定期的に公表し、政策の評価へ結びつけるようにしなければならない。

第9章 財政

(総則)

第40条 町長は、予算の編成及び執行に当たっては、総合計画を踏まえて行わなければならない。

【解説】

- 予算は、計画性と即応性といった、相反する二面性を持ち合わせており、これを考慮しながら常に総合計画に即し考えていくことが必要である。
- 従来の行政運営は、総合計画と予算を連動させることに積極的ではなかった。これは、総合計画の長期性と単年度予算とのミスマッチが原因だが、予算編成においてこれをできるだけマッチングさせていくことをうたっている。

(予算編成)

第41条 町長は、予算の編成に当たっては、編成過程の透明性に留意し、予算に関する説明書の内容の充実を図るとともに、町民が予算を具体的に把握できるよう十分な情報の提供に努めなければならない。

【解説】

- ここでは、これまで慣習的に公開してこなかった予算ヒヤリング作業などを公開し、予算編成過程の透明性を確保するために規定した。また策定結果の透明性を確保するため、地方自治法第211条第2項に定める「予算に関する説明書」のほか、より具体的な予算説明資料や『もっと知りたいことしの仕事』(予算説明書)などの情報提供を規定した。

○ 予算説明書『もっと知りたいことしの仕事』

町民誰もが見てわかる予算の説明書として、平成7年度から毎年全世帯へ配布。

自治体の財政事情が厳しさを増す中、行政が住民に対し積極的に説明責任を果たしていくための重要なツールとして位置づけている。

2 前項の規定による情報の提供は、町の財政事情、予算の編成過程が明らかになるよう分かりやすい方法によるものとする。

【解説】

- 「分かりやすい方法」の具体例として、予算編成会議(夏季開催)、予算編成方針、まちづくり懇談会(広報広聴集会)、各課予算見積書(1月作成)、財政見通し、『もっと知りたいことしの仕事』(予算説明書)などがある。これらの取組みは、この規定をよりどころとして発展的に展開される。

(予算執行)

第42条 町長は、町の仕事の予定及び進行状況が明らかになるよう、予算の執行計画を定めるものとする。

【解説】

- 地方自治法第220条第1項「予算の執行及び事故繰越し」、地方自治法施行令第150条「予算の執行及び事故繰越し」及び財政状況の公表に関する条例に基づき、予算執行の仕事を進めることを原則事項として規定している。

(決算)

第43条 町長は、決算にかかわる町の主要な仕事の成果を説明する書類その他決算に関する書類を作成しようとするときは、これらの書類が仕事の評価に役立つものとなるよう配慮しなければならない。

【解説】

○「主要な成果を説明する書類」について

「主要な施策の成果を説明する書類」は地方自治法第233条第5項に規定される法定書類(議会への提出書類)であるが、従来町民に積極公開されてこなかった。「課題」、「問題点」、「苦労した点」等の評価視点や財政分析などを加え内容を充実していくとともに、図書館(あそぶっく)への備え付けなど積極公開し町民に説明していく必要がある。

(財産管理)

第44条 町長は、町の財産の保有状況を明らかにし、財産の適正な管理及び効率的な運用を図るため、財産の管理計画を定めるものとする。

【解説】

- 財産の台帳を適切に管理すると同時に、明確な管理計画に基づいた財産管理を進めることを規定している。

○「財産」の定義について

本町ではバランスシート(貸借対照表)を試行作成したが、会計用語上の「財産」=「資産」との整合性を図ることが課題である。(土地、建物、備品、道路、有価証券、基金、職員...)

企業会計におけるバランスシート上の「貸倒引当金」「出資損失引当金」などの財産管理貸借について、今後は想定する必要がある。

- 2 前項の管理計画は、財産の資産としての価値、取得の経過、処分又は取得の予定、用途、管理の状況その他前項の目的を達成するため必要な事項が明らかとなるように定めなければならない。

【解説】

- 本項に規定する管理計画は、具体的な財産運用や保全の状況が明らかになるものである。

- 3 財産の取得、管理及び処分は、法令の定めによるほか、第1項の管理計画に従って進めなければならない。

【解説】

- 地方自治法第237条から241条「財産、債権、基金」、地方財政法第8条「財産の管理及び運用」、ニセコ町公有財産規則に基づき、管理計画を前提とした効率的かつ効果的な財産運用及び保全が必要となる。

(財政状況の公表)

第45条 町長は、予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する状況(以下「財政状況」という。)の公表に当たっては、別に条例で定める事項の概要を示すとともに、財政状況に対する見解を示さなければならない。

【解説】

○財政状況の公表について

地方自治法第243条の3第1項「財政状況の公表等」及び財政状況の公表に関する条例において、基本的事項が規定されている。これに加えて「財政状況に対する見解」を付し、数値の羅列ではなくわたしたち町民にとって意味のある決算ディスクロージャー（決算情報の公開）を目指すものである。

また、従来の公会計から一歩進み、バランスシート（貸借対照表）などの有用なツールを使うこと、長期的な財政計画を策定することなどを進め、外部監査（第三者による監査）などについても今後検討しなければならない。あわせて「主要な施策の成果を説明する書類」との関係も整理する必要がある。

第10章 評価

（評価の実施）

第46条 町は、まちづくりの仕事の再編、活性化を図るため、まちづくりの評価を実施する。

【解説】

○「まちづくりの評価」とは

まちづくり全体について、特に総合計画を柱とする各種計画の運営全般を評価すること。具体的には以下の「評価」が挙げられる。

- ①町の仕事の評価
- ②町職員の職務評価
- ③外部による評価

- 評価の手法そのものが定着していない現状では、評価の実施をまず責務とした。

2 町が評価を行うときは、町民参加の方法を用いるように努めなければならない。

【解説】

- 本項は、本条例の一次見直し時（平成17年12月）に追加。
- 町民参加による評価手法を基本とすることを規定した。
- 評価方法は社会情勢や町民意識に即応していくが、常に町民参加の手法を取り入れることが重要である。

（評価方法の検討）

第47条 前条の評価は、まちづくりの状況の変化に照らし、常に最もふさわしい方法で行うよう検討し、継続してこれを改善しなければならない。

【解説】

- 具体的な評価の手法は、社会情勢や町民意識に即応していくため常に改善していくことを基本としている。

第11章 町民投票制度

（町民投票の実施）

第48条 町は、ニセコ町にかかわる重要事項について、直接、町民の意思を確認するため、町民投票の制度を設けることができる。

【解説】

○本条例における町民投票制度の位置付け

本町にとって町民投票は住民意思確認のための最終手段として位置付ける。まちづくりは、情報共有と住民参加の実践が大切であり、住民投票に至らなくても解決できるケースが多い。従って、本条文も「設ける」ではなく「設けることができる」としており、住民投票制度を恒常的に設けるものではない。

また、住民投票制度においては、直接請求に膨大な住民エネルギーを消耗することを避けるため、制度として確立し町民の権利として明確に位置付けることが重要である。

- 町民投票制度を設けることができるのは「町」＝「議会」も含まれる。

○住民投票制度を採用することは議会制民主主義(間接民主主義)を否定することになるのか？

住民投票制度は、現行の地方自治制度を補完するものとして位置付けるものである。自治の本旨においては、直接民主主義、間接民主主義、どちらが正しい選択というべきものではない。双方が互いに制度の不備を補完しながら、その時々々の社会情勢に則し住民意志をよりの確に反映することが重要なであり、制度の柔軟な運用が必要である。

(町民投票の条例化)

第49条 町民投票に参加できる者の資格その他町民投票の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例で定める。

【解説】

- 町民投票は、事案によりその内容が多種多様であることが想定される。その中で投票結果をより有効に機能させるため、個別事案が発生した時点で投票条例を制定する。
- 投票資格者は、常に法律で認められる参政権者のみとは限らない。本条例第11条に規定する子どもの参加を求めると、子どもが投票資格者になることも想定される。

2 前項に定める条例に基づき町民投票を行うとき、町長は町民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにしなければならない。

【解説】

○投票結果の扱いをあらかじめ明示する意味

わたしたち町民の間で事前の論議が十分に尽くされることが大切であり、結果をどう扱うかについては、都度、条例で具体的に定めることとする。ここで初めて、投票結果に町長が従うのかどうかを明確に規定する。これにより町民投票の結果をより有効なものとしてできると同時に、わたしたち町民は投票結果の扱われ方を事前に承知したうえで投票に臨むことができる。

住民投票の結果を単に「尊重する」として一律に規定することはできない。個別の命題が発生した時点で結果の扱いを決めることにより、町民総意の結果をあいまいに扱わないこととする。

- 投票結果の取扱いを事前に明らかにするのは町長である。そのため、地方自治法第147条「長の統轄代表権」及び同法第148条「事務の管理及び執行権」を侵すことにはならない。

第12章 連携

(町外の人々との連携)

第50条 わたしたち町民は、社会、経済、文化、学術、芸術、スポーツ、環境等に関する取組みを通じて、町外の人々の知恵や意見をまちづくりに活用するよう努める。

【解説】

- さまざまな分野からニセコに関心のある町外の人々を「ニセコファン」ととらえた。「ニセコファン」は町民が気づかない(見落としている)視点を持っており、そうした知恵や意見を有意義に活用する旨をうたっている。

(近隣自治体との連携)

第51条 町は、近隣自治体との情報共有と相互理解のもと、連携してまちづくりを推進するものとする。

【解説】

- 近隣自治体間での情報共有を図り、さまざまな分野(医療、福祉、教育、衛生、消防、農業、環境、観光など)で総合的視点に立った連携を図ることをうたっている。
- 新たな自治の仕組み(広域連合などの活用)の検討、実践も視野に入る。

(広域連携)

第52条 町は、他の自治体、国及びその他の機関との広域的な連携を積極的に進めるものとする。

【解説】

- 近隣自治体間での連携のみならず、さまざまな分野で状況に応じた広域連携を進めることをうたっている。

(国際交流及び連携)

第53条 町は、自治の確立と発展が国際的にも重要なものであることを認識し、まちづくりその他の各種分野における国際交流及び連携に努めるものとする。

【解説】

- 住民自治の考え方は、世界各国の自治体においてもまちづくりのための重要な柱として位置付けられている。その認識のもとに国際交流や連携を広めていくことをうたっている。
- 国際連携に発展する前の段階として、国際交流からまず進める。

第13章 条例制定等の手続**(条例制定等の手続)**

第54条 町は、まちづくりに関する条例を制定し、又は改廃しようとするときは、その過程において、町民の参加を図り、又は町民に意見を求めなければならない。ただし、次のいずれかに該当する場合はこの限りではない。

- (1) 関係法令及び条例等の制定改廃に基づくものでその条例の制定改廃に政策的な判断を必要としない場合
- (2) 用語の変更等簡易な改正でその条例に規定する事項の内容に実質的な変更を伴わない場合
- (3) 前2号の規定に準じて条例の制定改廃の議案を提出する者(以下「提案者」という。)が不要と認めた場合

【解説】

- まちづくりに関する条例の制定や改廃について参加や意見を求める。条例についても計画策定と同様に今後のまちづくりを左右することから、厳格なパブリックコメント手続きを規定する必要がある。日本で一般的なパブリック・コメントの手続きは、大きな計画とのセットで進められる場合が多い。ニセコでは条例制定の際に恒常的に実施するので、対象範囲が非常に広い。例外規定の運用が課題となる。

○「まちづくりに関する」とはどんな場合をいうのか

本条第1号から第3号を除き、広く町民生活全般にかかわる場合をいう。単に大きな計画づくりにかわる条例だけを指すものではなく、広範である。

○今般(第2次)の改正において「まちづくりに関する重要な…」から「重要な」を削除した

当該条例に「重要な…」規定があることで、公開されるべき条例を「重要」と解さず、公開手続きを経ずに制定又は改廃する状況が散見された。

未だ「まちづくりに関する…」の解釈基準に課題は残るものの、公開手続きを経ずに条例改正等が行われる状況を廃するために「重要…」を削除した。

- 第1号から第3号は、必要最小限の例外規定として設けている。

○「前2号の規定に準じて」というのは

用語等の簡易な改正以外で、報酬の改定等、町民参加まで行う必要がないと判断される場合をいう。第3号の規定を適用させる場合には、必ず町民参加を必要としない明確な理由を提案に記載する必要がある。なぜなら、前2号の規定に準ずる必要があり、準ずる理由が明確でなければ、準じているかどうか判断できないからである。

2 町は、前項(同項ただし書きを除く)により作成した条例案をあらかじめ公表し、意見を求めるものとする。

【解説】

- 本項は、本条例の二次見直し時(平成22年3月)に追加。
- 条例についても計画策定と同様に今後のまちづくりを左右することから、事前に条例案を公表する必要がある。
- 意見とは、町民から出された意見(町外からも意見を求めた場合は、その対象者の意見)であり、無記名等その意見の主体が明らかでない者の意見は取り扱わないものとする。

3 町は、前項の規定により提出された意見について、採否の結果及びその理由を付して公表しなければならない。

【解説】

- 本項は、本条例の二次見直し時(平成22年3月)に追加。
- 意見の公表にあたっては、プライバシーに配慮するとともに、わかりやすく要約・整理し、採用の是非を明らかにして公表するものとする。
- 意見提出者には、採否の結果及びその理由を通知する。ただし、公表及び広報誌に掲載する等の方法によることも可とする。

4 提案者は、第1項に規定する町民の参加等の有無(無のときはその理由を含む。)及び状況並びに、第2項で求めた意見の取扱いに関する事項を付して、議案を提出しなければならない。

【解説】

- 議案提出の際に住民参加の状況を明示することにより、町民及び議会双方への説明責任を果たす。
- 参加が無のときも明確な理由を明示することにより、透明性を確保(恣意性を排除)することを目的とする。

第14章 まちづくり基本条例の位置付け等

(この条例の位置付け)

第55条 他の条例、規則その他の規程によりまちづくりの制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。

【解説】

- 本条例が「自治基本条例」として、すべての条例の基盤となることをうたっている。この条例がニセコにおける条例ピラミッドの頂点に立つという考え方、他の条例と併存するが基本的なことを串刺しにしたという考え方、いずれもある。(前出の【条例全般を通じての解説】を参照。)
- 条例に上下を設けることの是非については、「教育基本法の教育原理が他の教育法令の運用・解釈を拘束するもの」とした最高裁の判例(昭和51年5月21日刑集30巻5号615頁)で公認されたといえる。
- 本条例は、憲法で規定している主権在民、基本的人権と公共の福祉並びに幸福追求権等の各原則を受け、その政策目標実現のためにある機構としての自治体の「自治の理念と政策の基本原則及びその手続き」を規定するものである。

よって、本条例は自治権の主体としての自治体の基本法であり、憲法第92条に規定する「自治の本旨」を直接受けているものといえる。本基本条例と他の条例との法的な性格は、憲法と法律との関係の理論を適用することができ、他の条例より上位にあり、他の条例が本基本条例に従わなければならないという拘束力を有するものと解釈することも可能である。

(条例等の体系化)

第56条 町は、この条例に定める内容に即して、教育、環境、福祉、産業等分野別の基本条例の制定に努めるとともに、他の条例、規則その他の規程の体系化を図るものとする。

【解説】

- 各種基本条例制定の範囲は、ニセコ町が重要と判断する分野すべてが対象となる。具体的な対象範囲は予め整理していない。
- 各種基本条例を中心として町のきまりを体系化することにより、まちづくりの仕組みの全体像がわたしたちにとって分かり易いものとなるようにする。

第15章 この条例の検討及び見直し

(この条例の検討及び見直し)

第57条 町は、この条例の施行後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等を検討するものとする。

【解説】

- 本条例は「育てる条例」として位置付ける。育てること(定期的な条例の見直し)は、時代経過による条例の形骸化を防止し、町民が本条例に関心を持ち続ける動機付けとなることである。更に、条例本来の機能(町民の権利保護)が期待されたとおりに作用しているかどうか検証することができることなど、さまざまな機能を併せ持っている。
- 2 町は、前項の規定による検討の結果を踏まえ、この条例及びまちづくりの諸制度について見直す等必要な措置を講ずるものとする。

【解説】

- 条例の見直しと同時に、諸制度の見直しも実施し、本条例の実効性を常に保証していくことが重要である。

附 則

(施行期日)

この条例は、平成13年4月1日から施行する。

一部改正(本条例第45条の規定による一次見直し)

附 則(平成17年12月19日条例第28号)

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(ニセコ町環境基本条例の一部改正)

2 ニセコ町環境基本条例(平成15年条例第29号)の一部を次のように改正する。

第5条第4項及び第6条第2項中「第25条」を「第36条」に改める。

(ニセコ町ふるさとづくり寄付条例の一部改正)

3 ニセコ町ふるさとづくり寄付条例(平成16年条例第22号)の一部を次のように改正する。

第1条中「第38条」を「第50条」に改める。

一部改正(助役による収入役事務兼掌)

附 則(平成18年3月22日条例第1号抄)

(施行期日)

この条例は、平成18年4月1日から施行する。

一部改正(助役から副町長への変更)

附 則(平成19年3月16日条例第11号)

(施行期日)

この条例は、平成19年4月1日から施行する。

一部改正(本条例第57条の規定による二次見直し)

附 則(平成22年3月16日条例第5号)

(施行期日)

この条例は、平成22年4月1日から施行する。