

図書館閉館の是非をめぐる事例を通して 地方議会改革、住民自治の拡充を考える

片山 善博

大正大学 地域構想研究所 所長

(要旨) 2000年に施行されたいわゆる地方分権推進一括法は、地方自治の二つの重要な要素のうちの団体自治の強化の面では大きな力を発揮したが、もう一方の住民自治の強化の面では見るべき成果はほぼ何もなかった。そのことが、ともすれば随所に散見される住民の意思を軽んじた自治体運営に反映している。

本稿では、一つの自治体の図書館のあり方をめぐって市当局と住民が対立し、市民が住民投票を求める事態に及んでいる事例を取り上げ、そこに含まれる論点を明らかにする。そこから、なぜもう少し賢明な方法により合意を形成することができなかったのか、その原因や背景を探るとともに、住民自治の視点から自治体が留意すべき点、とりわけ地方議会の運営上改善すべき点、さらには国が法律を改正することによって解決すべき課題などを摘出することを通じて、具体的な住民自治の拡充策を提示する。

キーワード：住民自治、地方議会改革、公聴会、直接請求、審決の申請

1. はじめに—地方分権改革を振り返る

現行の地方自治制度が始まってからおよそ 80 年になろうとする。これまで地方自治制度にはさまざまな改正が施されてきたが、最も重要なテーマの一つが、地域のことはできるだけ地域の住民が責任を持って決める仕組みにするための改革、すなわち地方分権改革だった。

この点での大きな節目になったのは、2000 年に施行された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「地方分権推進一括法」という。）である。それまで機関委任事務制度が存在していたことから、国と自治体は実質的に上下の関係にあったが、地方分権推進一括法によって機関委任事務が廃止されたことに伴い、自治体は国の法律には従うものの、国とは対等の関係に立つこととなった。

地方分権推進一括法ではこの機関委任事務を廃止したことのほかに、国が自治体に対して指示したり、国の同意や承認を求めさせたりするために

は、法律上の根拠がなければならないこととされた。これを関与の法定主義という。

このほか、国から自治体に対する権限移譲や規制緩和（関与の廃止ないし縮減）も多少進んだことから、自治体の主体性や自由度はある程度高まったといえる。もっとも、それはあくまでも従来と比較してのことであって、団体自治の強化を図るために権限移譲や規制緩和をいっそう進めるという課題は残った。

また、この時の地方分権改革では、地方自治にとって団体自治と並んで重要な要素である住民自治の拡充についてはほとんど手つかずのままだった。それは、この法案の策定過程において、権限移譲や関与の縮減の調整に手間と時間をとられ、住民自治の拡充にまで手が回らなかったことに起因する。

当時のこうした事情を振り返ると、地方分権推進一括法施行後に、権限移譲や規制緩和をいっそう進めると、住民自治の拡充を図ることが課題として残されていた。

その後、今日までの地方分権改革を概括すると、残された課題のうち権限移譲や規制緩和については、注目に値するほどの改革はなされていないが、それでも実務的な面での改革は継続して進められてきた。

もっとも、新型コロナウイルス対策では、事実上かつての機関委任事務の時代に戻ったような面が見られたり、その後の地方自治法の改正で国が個別の法的根拠がなくても自治体に指示できる仕組みが設けられたりするなど、むしろ団体自治の強化に逆行する動きがあることには注意を要する。

一方の住民自治の拡充については、引き続き今日に至るまで、残念ながら何も進展していない。この稿では、自治体と住民との間の深刻かつ具体的な揉めごとを取り上げている。もし、この間、住民自治の拡充が順調に進んでいれば、そもそもこの揉めごとは起こらなかった可能性が高い。「残念ながら」には、こうした意味が含まれている。

2. 図書館をめぐる事例から見えてくる住民自治の課題

団体自治の強化の面においても、また住民自治の強化の面においても地方分権改革が進まない原因の一つに、これまでの改革が、地方自治の主役である住民から縁遠いところで始められたことが指摘される。

地方分権推進一括法として実を結んだ地方分権改革の構想はもっぱら地方自治を研究する学者たちが練り、それを政府の中に設けられた地方分権推進機関が受け止めるところから始まった。その後の具体的な改革案作成の段階では、その推進機関の中で中心的な役割を担っていた旧自治省（現総務省）の官僚たちと、権限移譲などに消極的な各省の官僚たちとの間で熾烈な攻防が繰り広げられた。

その攻防の過程では全国知事会や全国市長会などのいわゆる地方6団体の関係者はヒアリングを受けたり、要請活動をしたりする機会に恵まれていたが、肝心の住民は終始蚊帳の外だった。住民とはほぼ無縁のところでは地方分権改革は進められたのである。

とにかく地方分権改革に対する住民の関心が低いことを嘆いたり批判したりする自治体関係者の声を聞くことがあるが、地方分権推進一括法が出来上がるまでの経緯を知れば、その嘆きや批判は必ずしも的を射ていない。

住民を中心に置くという視点は、今後のさらなる地方分権改革を進める上で欠かせない。併せて、この視点は日々の自治体行政を運営する過程でも生かされなければならない。住民の視点を中心に置き、あらためて地方自治の運用を見直すことによって、その改善や改良の必要性が見出されるからである。

本稿では、自治体行政の一つの事例を取り上げ、住民の視点からこれを点検してみることによって、現行の地方自治制度やその運用の具体的な改善策、改良方法を提示することとしたい。

ここで取り上げるのは東京都清瀬市における図書館行政のあり方をめぐる事例である。清瀬市では2024年3月の定例市議会において清瀬市立図書館設置条例の改正が行われた。これまで6館あった市立図書館のうち4館を閉館とし、2館体制にすることなどを内容とする改正だった。

この改正を受け、図書館閉館に反対する市民団体「住民投票で夢のある図書館を創るきよせの会」は2025年1月15日、閉館の是非を問う住民投票を実施するための条例制定を求める請求書を市長に提出した。市議会が決めた条例改正の内容に納得できず、図書館の閉館の是非についてあらためて市民の意思を問おうとする直接請求である。

要点だけを述べれば以上のようなことだが、この間市民と議会との間にはいくつかのやり取りがあった。まず、条例改正が審議されていた2024年3月、市民たちが市議会に対し署名付きの要望書を提出している。

清瀬市は条例案の提出に先立ち、図書館運営に関する方針案を公表し、パブリックコメントで市民の意見を募ったが、意見の提出はなかったと市議会で説明していた。図書館運営に関する方針案に対して市民からの異論や反論はなかったのだから、この条例案は市民の合意が得られているということなのだろう。

ところが、この方針案には「すべての市民が利

用しやすい図書館サービス基盤の整備」などに力点が置かれている一方、肝心の4館を閉館する方針については明示されていなかった。したがって、このパブリックコメントの結果をもって閉館について市民の合意が得られたとは言えず、市議会は条例案に賛成しないしてほしいというのが要望の趣旨だった。ただ、この要望は市議会によって顧みられることのないまま条例案は可決されている。

次の6月市議会には、図書館の閉館を見直すよう求める「清瀬市立図書館の充実・発展の提案に関する請願」が提案された。請願は先の要望書とは異なり、市民の権利として認められた制度であり、議会はこれを所定の手続きに従って丁寧に取り扱わなければならない。清瀬市議会では請願の提出者が請願の趣旨説明をする機会も設けたが、結局2024年6月28日の本会議で請願が不採択とされたことで、閉館の方針に影響を与えることはなかった。その上で、それでもなお閉館に納得できない市民たちが、住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求をするに及んだものである。

3. 市民の合意形成に失敗した議会の機能不全

一連の経緯からは、自治体運営に関していくつもの重要な論点を見出すことができる。その一つは、市民が直接請求という非日常的手段に訴えなくても済むように、議会の審議を通じて大方の市民の理解が得られるような合意形成を図ることができなかったのかという点である。

もとより直接請求は地方自治法に定められている住民の政治参画の権利であり、市民がこれを活用することに何ら問題はない。ただ、直接請求を行うには住民の側に署名集めなどの難儀な作業を強いることになるし、実際に住民投票を行うことになった場合には、自治体の財政面で多額の出費を要することから、頻繁に行われることは想定されていない。

例えば市町村合併の是非を問うなど自治体にとって百年の大計に属するようなことを決める場合には、大いに活用されていい。ただ、図書館のあ

り方など公の施設の取り扱いを決めるような案件では、できるだけ日常的な手続きによって住民の合意を得ることが望ましい。その日常的な合意形成の場として設けられているのが議会であり、そこでの熟議を通じて議員だけでなく市民の間の合意が形成され、その合意に沿って議案が決定されることが本来は期待されている。

このたびの図書館閉館をめぐる案件については、市議会議事録を見る限り、熟議を経たとの評価を与えることはできない。この見方に対しては、市議会関係者からは反論があることが予想される。一般的に持ち出される反論は、議場では一部の議員を除いてこの問題を取り上げてはいないが、すでに各会派の中では十分議論していて、それを含めると熟議を経たことになる、というものである。

この反論には同意できない。先にふれたように、議会に期待されているのは議員の間だけでなく市民をも含めた合意形成のための熟議であり、それには市民もアクセスすることができるオープンな場で議論が交わされることが必要条件だからである。

それでも、4館閉館の条例案は一部の議員を除く賛成多数で可決し、決定されているのだから、立派に合意が形成されているといえるのではないかとの反論もあるだろう。たしかに議会内だけに着目するとそのとおりである。

ただ、結果的に議会の決定に対して承服しがたい市民が数多くいて、その中から直接請求が出てきたということは、議会内での合意と市民の意思との間に大きな開きがあったことを示している。その点で、議会の機能として期待される市民をも含んだ合意形成には明らかに失敗している。

市議会が市民を含めた合意形成を図るという点を重視していれば、4館閉館の条例案を処理する過程で、立ち止まって熟議をする機会があったはずだ。それはこの条例案を審議した2024年3月のことである。

条例案を審議する中で、市民から署名付きの要望書が市議会に提出されている。この要望書には先にもふれたように、条例案が妥当であることを裏付ける資料として市当局が説明したパブリックコメントの信憑性を疑わせる内容が含まれていた。

市当局が説明していた「図書館運営に関する方針案に対する市民合意」に疑義が生じたのだから、市議会では条例案の処理は取り敢えず継続審査にしておき、例えばあらためて4館閉館を明示した上でパブリックコメントをやり直すよう執行部に指示するなどの措置を講じるべきではなかったか。現に何人かの議員から継続審査の動議が出されたが、それを否決した上で条例案を可決した市議会の多数派には熟議の重要性に対する認識が欠けていた。

なお、この種の要望書に署名は必要とされていないのに、この要望書には3,920人の署名が付されていた。しかもその書名はおよそ半月という短い期間で集まったというから、市民の関心が相当高かったことを読み取ることができる。

ちなみに、後日行われた住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求の署名集めでは、清瀬市の場合の必要署名数は1,263人であるところ、わずか一月の間に必要署名数をはるかに上回る8,278人の署名が集まり、そのうち市選挙管理委員会が認定した有効署名数は7,674人に達している。ここからも図書館問題に対する市民の間の強い関心を読み取ることができよう。

市議会は議案の処理に当たって、こうした市民の関心や反応に本来は鋭敏でなければならないのに、多数会派の議員たちはややもすれば市民の動向には無頓着で、もっぱら市執行部とのやり取りや会派間の駆け引きに目を奪われがちである。これでは、議会の審議に期待される熟議は機能不全に陥り、熟議を通じた市民間の合意形成などおよそ縁遠いというほかない。

4. 現行制度で議会が実践できる住民自治の拡充策

それでは、議会が熟議を通じて広く市民の間の合意を形成するにはどうすればいいか。それには二つの側面がある。一つは、議会が必要な議会改革を実行し、自ら変革を遂げることである。他の一つは、その議会改革を促し、助長するために有効な地方自治制度を改正することである。

まず議会の自主的な改革である。議会改革には

これまで多くの地方議会が取り組んできた。例えば「議会基本条例」の制定、質疑の際の「一問一答制」の導入、「議会報告会」の開催などである。それらのねらいはもっぱら住民に議会のことをよく認識してもらい、理解してもらうことにあった。それを通じて議会に対する住民の信頼を得ることをめざしていた。

ただ、これまでの議会改革はねらい通りの効果を発揮することではなく、住民の信頼を得るには至っていない。かつて盛り上がった議会改革の機運も今ではすっかり冷め、最近では議会改革が話題になることすら珍しい。

これからの議会改革はこれまでとは違った観点、すなわち熟議を重んじるとともに、議会への住民参画の機会を充実させることを念頭においた改革を志すべきである。それが、結果的に議会が住民の関心を集め、その信頼を得ることの近道だろう。ただ、そのためには解決しておくべき課題がいくつかある。

まず、熟議を重んじるということは、議会での審議を通じて議案の処理が決まることを意味する。これまで多くの議会では、与党を自称する会派の議員たちが、長の提案に係る議案の審議を始める前に、すでにそれを可決成立させることを事実上決めている。

議会での審議中に議案の内容について説得力のある異論や反論が出されようと、あるいは先に見た清瀬市の事例のように、議案に関する提案者の説明内容に疑義が挟まれる事態になろうと、議案の処理方針を変えるつもりはない。これは熟議の対極にある形骸化した議会運営である。

こうした議会の形骸化を避けるには、議会の多数会派が、長が提案した議案を無傷で可決させるというこれまでの硬直した考えを改めることである。議案には是々非々の態度で向き合い、議場でのさまざまな意見に謙虚に耳を傾け、議員一人一人が自ら考え、議案に対する表決態度を決めることである。そのため会派拘束は基本的にやめるのが望ましい。

謙虚に耳を傾けるべき相手は議員に限らない。住民の意見にも耳を傾けるべきである。そのためには、議会で条例案や予算案などの議案を審議す

る過程で、広く住民の意見を聴く機会が設けられることが求められる。

例えば、アメリカの自治体議会では、public hearing、public comment、public testimony などの名称で、住民が議案や自治体運営について意見を述べる機会が必ず設けられている。

そこでは市民なら誰でもあらかじめ所定の申請ないし連絡をしておくことによって、2分なり3分なりの発言の機会を与えられる。それに議員が耳を傾け、その後の議員間討議の中で取り上げられたり、各議員の評決態度に反映したりする。もちろん玉石混交の発言なので、まったく取り上げられることも、反映することもない発言も多いが、それでもそれらを含めて住民の意見に耳を傾けるのがアメリカの自治体議会の特徴である。

住民の発言機会を設けるためには、議会の運営を変える必要がある。わが国のほとんどの地方議会では、これまで多くの時間を一般質問に費やし、議案の審議がおざなりになっている面があることを否定できない。もとより一般質問も大切だが、そもそも議会とは議案を処理し決めることが最も重要な役割であることを思い起こせば、議案審議の方に重点を移すべきだろう。

さらに議会の審議を充実させるためには、議会がその権限に基づき自ら調査を行うことが望ましい。全国市議会議長会が公表した「市議会の活動に関する実態調査結果(令和5年中)」によると、パブリックコメントを行った議会は815市のうち48市、住民アンケート調査は104市と限られているが、議案の審議などに必要があれば、これらの調査はもっと積極的に実施されている。

ここで取り上げた清瀬市の例でも、先に指摘したように執行部に対してパブリックコメントのやり直しを指示してもよかったし、議会自身が条例案に即した内容に基づいて市民の意見を募ることがあってもよかったのではないかな。

議会による調査活動に関連して、ここで一つの残念な事例を取り上げる。これは2014年3月の東京都千代田区議会での事例である。千代田区は「三崎町一丁目」を「神田三崎町一丁目」に、「猿

楽町一丁目」を「神田猿楽町一丁目」に変更するなどの町名変更を行うための議案を議会に提出した。

区は、該当地区の住民に対して意向調査を行った上で議案を提出したと説明していたが、議案提出に先立ち一部の区民から、「自然人だけを対象にした調査では不十分、地域で経済活動を行う企業や事業所の意向も調査すべき」、「意向調査の実施から何年も経過しているので、あらためて調査し直すべき」などの意見が数多く区議会に提出されていた。

区議会の該当の委員会ではこうした区民の意見を踏まえ、議案が提出される前に執行部に対してあらためて意向調査を実施するよう求めていたのだが、それが実施されないまま議案は提出されていた。これを受けた区議会は、審議の過程で再度の意向調査が実施されていないことについて執行部を質したり、批判したりはしたものの、結局は付帯決議をつけて可決し、成立させた¹。

「(該当の委員会として)丁寧、かつ、精力的に議論を重ね、執行機関にも意向調査の実施等を要望してきたところである。この度、改めての意向調査が実施されることなく議案として提出されたことは、委員会としても誠に残念なことである」との付帯決議からは、議員たちの無念さが伝わってはくるが、区議会として実に情けない姿勢だと言わざるを得ない。

区議会は町名変更の是非についての決定機関であり、その区議会が再度の意向調査が必要だとの考えを執行部に示していたのなら、その方針を貫徹すべきだろう。要求していたにもかかわらず執行部が再度の調査をやらないなら、区議会が自ら調査を実施すればいいだけのことである。

それには多少の時間と経費、手間がかかるが、熟議を重ねる議会であればそれぐらいのコストは惜しむべきではない。それに区議会がこんな腰砕けの姿勢では、自治体の最終意思決定機関としての権威も何もない。執行部に対して示しがつかないし、区民の信頼も得られない。この時の千代田区議会も、熟議を通じて合意形成を図る議会か

¹ 平成26年10月15日議決

らは縁遠かった。

千代田区議会のこの事例は情けない結果になったが、もし議員たちが毅然とした姿勢で執行部に臨んでいれば、事態を大きく改善し、熟議の議会を実現することができただろう。

千代田区議会を含む多くの議会が、住民自治の拡充と熟議の議会をめざすべく、現行制度のもとでも自主的に改革に取り組むことが期待されるが、それには住民自身がそれを後押しすることが必要である。その点では、議員選挙に際して、有権者として住民自治の拡充を志す議員が一人でも多く当選するような投票態度をとることが有効な手法になり得る。

5. 住民自治拡充に向けて制度上解決すべき課題

ここまで述べたような議会の改革を促し、また、それを実効あるものにするには、地方自治法などに規定されている制度を改正することも必要になる。例えば、先にふれた議会が議案審議の過程で住民の発言機会を設けることについてである。

地方自治法は、議会は予算その他の重要な議案、請願等について公聴会を開き、意見を聴くことができる旨を規定している（11条の2①）。ただ、実際にこの規定に基づいて公聴会を開いている議会は極めて稀である。先の「市議会の活動に関する実態調査結果（令和5年中）」によると、2市議会が議会運営委員会で開催しているだけであり、本会議や常任委員会、特別委員会ではまったく開催されていない。

ちなみに、国会法でも基本的には地方自治法と同じように、公聴会を開き、意見を聴くことができるとしている。ただ、予算や税法などの重要法案を審議する際には公聴会を開くことを義務づけている（51条②）。地方議会でも最低限国会並みに予算案や重要な条例案については公聴会の開催を義務づけるよう、地方自治法の改正が望まれる。

公聴会についてはこれ以外にも改正すべき点がある。例えば、現行地方自治法では公聴会に出席

した者に対し、出席に要した実費を弁償しなければならないこととされている点である（207条）。これは公聴会で発言する公述人を少人数に限定することが前提とされている規定である。現に、各地方議会の公聴会に関する規則では、公述人は議会側が案件に対する賛否の意見のバランスを考えて選定することとされている²。

このように発言できる公述人を少人数に絞り、しかもその選定を議会側が行うやり方の公聴会は、先に述べた「広く住民の意見を聴く機会」とは大きな隔たりがある。アメリカの自治体議会のように、住民なら誰でも所定のルールに基づいて発言することができる公聴会になるように地方自治法や会議規則の改正が求められる。公聴会のあり方がこのように変わると、出席者への実費の弁償は自ずと不要になるだろう。

清瀬市議会に提出されていた請願の制度についても改善すべき点がある。まず、清瀬市議会では請願の提出者に対し請願の趣旨説明を行う機会が付与されていた。地方自治法は説明の機会付与を義務付けていないし、現状でもこの機会付与は各議会ですべて普遍的に行われているわけではない中で、清瀬市議会がこの機会を付与していることは評価に値する。

ただ、この請願は市議会で顧みられることなくあっさりとは不採択にされてしまった。これが後の住民投票を求める直接請求につながったことに鑑みると、請願がもう少し議会内で慎重かつ丁寧に取り扱われるべきだったのではないかな。では、そうあらしめるためには何が必要か。

すでに公聴会のところでふれたように、現行地方自治法は、請願についても公聴会を開いて意見を聴くことができるとしている。先に予算案や重要な条例案については公聴会の開催を義務づけるべきとしたが、請願の処理においても同様の取り扱いをすることが求められる。ただ、請願の場合には提出者の意向を踏まえる必要があるため、提出者が希望した場合に限定して公聴会開催を義務づけるのがよいだろう。

公聴会を開くと、それに参加した住民の人数や

² 例えば、横浜市民会議規則 65 条の 4 など

そこでの発言ぶりなどから、その請願の内容が住民の間にどれほどの共感を呼んでいるのかを議会はおおよそ把握することができよう。それは議会が請願を処理する上で、議員の有力な判断材料の一つになるはずだ。

次に、清瀬市では図書館閉館をめぐって住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求が行われたが、この直接請求の制度にも改善の余地がある。地方自治法では条例の制定改廃を求める直接請求は、必要な数の署名を集めるなど所定の要件を満たした上で自治体の長に対して行うこととしている。

それを受け取った長は、請求の内容について意見を付した上で、議案として議会に付議することとなる。条例の制定改廃に係る案件なので長を通して議会に提出すべきとの考えから、こうした仕組みにしているのだろうが、この仕組みは改められるべきである。

このことを清瀬市の例で説明すると、そもそも図書館の閉館を推し進めているのは市長である。その方針に反対する市民たちが住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求を行ったのに、その条例案を当の市長を通じてしか議会に提案できないのは、市民たちにとって不本意この上ないことだと推察する。

しかも、市長はその条例案に対する自らの意見を付して議会に付議するのだが、これまでの経緯からして、条例案を可決すべきなどとする意見を付すはずはない。おそらくは住民投票を実施することは適切でないことをあれこれ指摘する意見になるだろうことは容易に想像がつく。こんな意見を付されて議会に提案されることは、請求をした市民たちにとっては屈辱的であるに違いない。

ではどうすればいいか。現行の地方自治法では議会に対して条例を含む議案を提出することができるのは、当の議会（議員または委員会）あるいは長に限られていて、住民には提出権はない。ただ、所定の署名数を集めて成立した直接請求の場合には、例外的に市民を議案の提出者に位置づけることがあってもいいはずだ。

議案の提出者が長であるか市民であるかによって、議案提出後の議会の審議には大きな違いが生

じる。現行制度のように長が提出者だと、議案を審議する議員からの質問に対する答弁は長ないし執行部の職員が行うことになる。

ちなみに清瀬市の例では、この稿を書いている時点ではまだ直接請求に係る議案が議会で審議されていない。ただ、それが審議される際の市長の答弁は、条例案を可決することは適切ではないとの内容に終始するはずだ。その際、直接請求の代表者にも発言の機会が与えられるが（地方自治法74条④）、議案提出者ではないので、その存在感は薄くならざるを得ない。

一方、制度を改正することによって直接請求の当事者が議案の提出者になった場合には、議員たちの質問にはその代表者が答弁することになるので、図書館閉館に賛成した議員たちに対して、堂々と受け答えをする場面が想像される。その際、長が議員から意見を求められて発言する機会があったとしても、あくまでも脇役にすぎない。

ことほどさように、誰が議案の提出者になるかによって、議場のありさまには大きな違いが出てくる。直接請求した市民に屈辱感を与えることなく、公正に遇するための制度改正が求められる。

6. おわりに

以上、本稿ではもっぱら地方議会における住民参画を念頭におき、住民自治の拡充策に関して、現行制度で運用の改善が図られるべき点、関連する制度自体の改正がなされるべき点を中心に論を進めてきた。

もとより住民自治が発現される場合は議会に限られない。選挙権及び被選挙権の行使や直接請求などを除いた日常的な制度として、例えば情報開示の請求はその有力な手法の一つだといえる。情報公開を通じて自治体はコンプライアンスを重視せざるを得なくなるし、説明責任を求められることになる。

また、住民監査請求の制度は自治体の財務の適正化を図ることが主たる目的であることはたしかだが、これを住民自治発現の手法の一つだにとらえることもできる。しかも、数多くの署名を集めなければ行使できない直接請求とは異なり、住民

一人でも自治体の財務上の違法または不当な行為を是正するよう求めることができるのだから、住民にとっては比較的簡便に行使できる貴重な手段である。

これら以外に、本稿で取り上げた清瀬市の事例に即していえば、「審決の申請」を住民自治充実の有力な手段として位置づけることができる。審決の申請とは、行政不服審査制度のいわば枠外に設けられていて、できる限り幅広く住民の不服申し立ての機会を認めるための仕組みである（地方自治法255条の4）。

自治体の機関が行った決定などの処分については、行政不服審査法などの個別の法律に根拠規定がある場合に限り、異議の申し出や審査請求など行政不服審査の対象とされている。逆に言えば、法律に根拠規定がなければ、決定などの処分に対して不服があったとしても異議の申し出や審査請求をすることはできないのが原則である。

議会における条例などの議案の処理は、行政不服審査法などの個別法に根拠規定がないことから行政不服審査の対象にされていないが、そういう場合でも、その処分により違法に権利を侵害された場合など一定の条件を満たせば不服申し立てをする道を開いているのが地方自治に特有の制度としての審決の申請である。

清瀬市の図書館閉館を内容とする条例の可決については、これを直ちに違法だということはできないだろう。ただ、条例案についての市当局の説明、すなわち市民に対するパブリックコメントによって市民の合意が得られていると判断したとの説明に疑義を残したまま可決したという点では議会の決定手続きに瑕疵があったとみなすことは十

分可能である。そうであるなら、その瑕疵ある議決によって図書館を利用する権利が著しく制約されることになる市民から審決の申請をすることはあってもよかったように思われる。

審決の申請は決定などの処分があった日から21日以内に行わなければならないとされているので、すでにその機会を逸している。ただ、もしその期間内に東京都知事³に対して審決の申請がなされていて、都知事が例えば「パブリックコメントの内容と図書館閉館を決めた条例との間には大きな齟齬があるので、あらためて正確な内容でパブリックコメントをやり直すべき」などの決定を下していたとすれば、その後の事態は現実起こっていることとは大きく違っていただろう。

せつかくの審決の申請は、地方自治関係者の間でもほとんど知られておらず、現実に活用されることはごく稀である。住民自治を拡充するという観点に立てば、市民の側もまずはこうした既存の制度を熟知し、知的に「武装」しておくことが望ましい。その上で、議会などに対して現行制度で考えられる住民自治を発現する場の設定を要求するとともに、現行制度上の改正すべき点などを地方自治の現場から問題提起することが肝要である。

最後に、この稿を書き上げる時点では、清瀬市の住民投票を実施するための条例制定を求める直接請求の行方がまだ決まっていない。住民投票を実施するための条例を制定するかどうかは市議会が決定する。その決定によって今後の市の図書館行政は左右されるし、市政に対する市民の意識や評価も違ってくるだろう。それらについては別の機会に論ずることとしたい。

³ 審決の申請は、市町村の機関（市議会が市の機関に該当する）が行った処分については、都道府県知事に対して行わ

れる。都道府県の機関が行った処分については、総務大臣に対して行われる。

参考資料・参考文献

- 1) 清瀬市議会会議録 令和 6 年 3 月定例会第 2 日（3 月 4 日）
- 2) 『きよせ市議会だより』（No. 242）令和 6 年 8 月 15 日
- 3) 清瀬市選挙管理委員会告示第 42 号 令和 6 年 12 月 2 日
- 4) 清瀬市 HP：清瀬市立図書館の設置に関する住民投票制定の直接請求について
(<https://www.city.kiyose.lg.jp/siseijouhou/senkyo/1014521.html>)
- 5) 千代田区議会議事録 平成 26 年第 3 回定例会（第 4 日） 2014 年 10 月 15 日
- 6) 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果（令和 5 年中）」
- 7) 西尾勝『自治・分権再考』 ぎょうせい、2013 年 3 月 20 日
- 8) 斎藤誠『現代地方自治の法的基層』 有斐閣、2012 年 12 月 15 日
- 9) 今井一『住民投票一観客民主主義を超えて』 岩波書店、2000 年 10 月 20 日
- 10) 宇賀克也『地方自治法概説〔第 10 版〕』 有斐閣、2023 年 3 月 27 日