

大東市自治基本条例概要

平成 1 7 年 7 月 2 4 日

大東市自治基本条例策定市民会議

はじめに

大東市自治基本条例策定市民会議では、平成 16 年 8 月 9 日に第 1 回会議を開催後、平成 17 年 5 月までに 14 回の検討会議を重ねてきました。このなかで、自治基本条例について必要と考えられる項目を抽出し、これらの項目の論点を整理し、「大東市自治基本条例概要（案）」としてまとめました。

今後は、この概要をもとに、大東市自治基本条例推進本部と意見交換を行いつつ、大東市議会の意見を反映させ、条例要綱の作成、そして条例試案完成に向けて、継続して更なる案の精査に取り組んでいく予定です。

自治基本条例制定の背景と意義

なぜ、いま自治基本条例づくりが全国で盛んなのでしょうか。各自治体において地域事情等により制定背景は異なると思いますが、一般的に指摘されるような背景を踏まえつつ、大東市における条例制定の背景と意義について考えます。

我が国において明治以降続いてきた中央集権的な行政システムは、今大きな転換期に差し掛かっています。戦後の復興期から高度経済成長期にかけて、国が一丸となって成長を目指していたときは有効に機能し、全国画一的な水準の達成に向けた取組にも大きな効果を発揮しました。しかし、今や社会構造の至る面において制度疲労や規制障害が目立ち、世の中のしくみが立ちゆかなくなった結果、社会構造の改革の動きが加速し、世の流れが中央集権から地方分権へと向かっていったのは周知の事実です。

平成 12 年 4 月に地方分権一括法が施行され、地方分権の時代に突入したと言われます。その進展のためには、三位一体改革で議論されているような国と地方とのあり方に加え、官に偏ってきた公共領域の役割分担を見直し、地域のことは地域住民が主体となって考え、行動するという市民と行政の関係を巡る問題があります。

大東市が分権時代にふさわしい自立的な自治体運営を行っていくためには、自治体として自ら果たすべき役割を明確にし、国や府と対等、協力の関係を築き、地域の行政を自主的、総合的に進めていかなければなりません。そうした足腰の強い体制となるには、大東のまちづくりに携わる多様な主体が連携し合い、協働してまちづくりに取り組んでいくことが重要になってきます。

まちづくりの担い手である市民、事業者、行政それぞれの役割を明らかにし、市政運営に関する基本的な理念や仕組み、まちづくりにおけるルールを定めておく必要があることから、自治基本条例を制定するものです。この自治基本条例は、大東の自治の基本法として、市の他の条例、規則等の制定改廃、解釈及び運用にあたっては最大限尊重するなど最高規範の役割を果たし、大東市の憲法とも言える存在になると考えています。

この自治基本条例の制定を契機として、市政に何が必要なのか、負担も含めて市民と行政が協働で考える体制を整えることにより、市民主体の市政運営を図り、市民自治の実現に向かって歩み出すことが出来ると考えます。

条例に盛り込むべき事項

1 前文

(前文)

市の特色、自治基本条例制定の趣旨、基本原理、制定の決意などについて規定します。
具体には、市民の信託に基づく地方政府として自立した市政の実現、基本的人権の尊重、市民協働によるまちづくり、先人から受け継いだ諸財産を次世代へ継承していく責務、理想とする将来像とその実現に向けた意気込みなどについて規定します。

例えば、古くから交通の要衝地であったこと、北生駒山系に残る豊かな自然、農村地帯から近郊住宅都市へと変ぼうを遂げ、幾多の困難を克服してきた市政の歴史等まちの歴史や文化、環境、特性などを尊重する内容を盛り込みます。

前文は、大東市の憲法として、条例が目指している自治の理想を宣言する必要があると考えるため、設置するものです。

簡潔さ、分かりやすい表現を基本とし、調和の取れた文体で書くように配慮します。

2 目的

(目的)

目的は、条例がどのような目的で制定されたかを簡潔に表現する規定です。

大東市における自治の基本理念を明らかにするとともに、市民、事業者、行政の役割、市政運営の基本原則などの事項を定めることにより、地方自治を実現し、まちのあるべき姿を成就させることを目的とします。

条例に規定する基本的事項に加え、条例で目指すことを明らかにするものです。

前文との関係において、目的規定と内容が重複しないような表現に努める必要があると考えます。

3 基本理念

(基本理念)

大東市における自治の目標や進め方を明らかにするために規定します。

自治基本条例には前文を置くため、基本理念は不要という考え方もありますが、市民会議では、前文との重複を避け、基本となる考えや規範、ルールなどを簡潔に表現することとしています。

市民会議では、「市民が主体の市民協働のまち」「一生暮らしたいまち」などを重要項目とし、基本理念のポイントとして、今後の精査においてこれらの項目を整理し、基本理念を組み立てていきます。

4 役割と責務

(市民の権利と責務)

法令に規定されている権利に加え、市民はまちづくりの主体として、次の権利を有すると同時に責務を持つことを規定するものです。

市民の権利として、行政サービスを等しく受ける権利、行政機関のもつ情報を「知る権利、市政等に関し意見を提案する権利、市政に参画し、多様な主体と協働する権利を規定します。

市民の責務として、市政に積極的に協力する責務、社会全体を考えて行動する責務、自己の発言と行動に責任を持つ権利と責務の両立、市政や地域に関心を持ち、市のことをもっと良く知る責務を規定します。

市民の権利と責務については、市民に対し責任と役割の自覚を訴える規定であるため、負担感ばかりが増大するものとならないよう、更なる検討を行い、精査を図ります。

(事業者の役割と責務)

事業者が行う経済活動は、まちづくりに大きな影響を与えることから、地域社会において事業者の果たすべき役割と責務を規定するものです。

事業者の役割として、市政に関する情報を知る、市政に参加するということを規定します。

事業者の責務として、地域環境に配慮する責務、市を構成する一員として自覚する責務、まちの住環境を改善する責務、事業を通じて社会に貢献する責務を規定します。

事業者も市の構成員として、果たすべき役割と責務を自覚してもらう必要があり、事業者の役割と責務を通じて、事業者の主体的な地域への関わりを喚起し、市民生活の基盤を支えるとともに、良好な都市環境の形成に資することを期待して盛り込むものです。

当該規定が事業者の負担感が増大しないよう、更なる検討を行い、精査を図ります。

(行政(市長等)の役割と責務)

行政(市長等)は、市政運営にあたって、市民の信託に応え、市民満足度の高い行政となるよう役割と責務を果たすことを規定します。

行政の責務として、効率的な行財政運営に努める責務、税金を効率的に活用する責務、市政を市民に知ってもらう責務、協働のまちづくりの推進とそれに必要な支援を行う責務を規定します。

行政(市長等)は、まちづくりの主体は市民であるとの認識のもと、健全な行財政運営を行い、情報共有と市民協働を保障するため、行政として果たさなければならない役割や責務を明らかにするものです。

行政(市長等)の役割と責務は、自治の仕組みに関わる重要な規定であることから、更なる検討を行い、精査を図ります。

(議会の役割と責務)

議会の役割としては、市民の代表として組織された意思決定機関であり、行政（市長等）の監視役であることを規定します。

議会の責務としては、民意を市全体の大きな視点から市政に反映させるよう行動し、行政（市長等）の事務について調査した事項の説明責任があることを規定します。

また、議員の責務という項目を設け、市民の代表者として市民の信託や信頼に応えるように研鑽に努めるという旨を規定します。

議会は、市政の重要な役割を担っており、議員も1人ひとりその重責を担うことから、自治基本条例に規定することが必要だと考えます。

市民会議でも提案を行います。最終的には、議会で判断して頂く事項です。

5 協働のまちづくり

(協働のまちづくりの内容)

まちづくりにおいて、市民はお互いに尊重しつつ、個性が活かされるまちづくりを目指すことを規定します。

まちづくりとは、市民の日常的な公益活動から、広く市政全般までを含む大きな概念です。まちづくりを行うにあたって、市民の多様なニーズに的確な対応をしていくためには、市民と行政の協働のまちづくりを進めていく必要があります。

市民や事業者は、市政運営について主体として参加し、協働してまちづくりを進める権利を有し、行政は協働のまちづくりを行っていくために、必要な支援を実施する責務があることを規定します。

この規定は、協働のまちづくりの原則を定めるものです。地域の課題を解決するためには、市民、事業者、市民活動団体、地域活動団体などの多様な主体が相互に連携・協力し合う協働のまちづくりが必要不可欠であり、大東市の自治基本条例において最も重要な基本原則であることから、その推進に向け積極的な対応を盛り込むものです。

(市民協働指針の策定)

市民と行政が協働のまちづくりを行うにあたっての基本的な考え方と今後の取り組むべき方向性などを示す指針の作成することを規定します。

市民と行政は市民協働指針に基づき、協働のまちづくりを推進していきます。

市民と行政が協働を進めるにあたり、相互の役割を認め合い、適切な分担を行うためには、協働のためのガイドラインを定めておくことが重要だと考えます。市民と行政の協働指針は、平成17年度中の作成を目指して作業中です。

(企画段階からの市民協働)

市民協働にあたり、重要な施策の企画立案・実行・評価の各段階において、各施策に応じて適切な市民協働手法を出来る限り行政(市長等)が用意すべきことを規定します。

各施策に応じた効果的な市民協働手法を用意する努力規定を行政(市長等)に課すことによって実効性を担保しようというものです。

(審議会等委員の市民公募)

市民協働の1手段として、政策決定において大きな役割を果たす審議会等に、公募市民委員を幅広い層から出来るだけ登用すべきことを規定します。

この制度は大東市では平成14年度から導入していますが、政策形成過程において市民の意思を直接聴取できる機会を保障する当制度の重要性を改めて認識し、規定するものです。

6 まちづくりの基盤充実

(人材の育成)

人材育成を市民、行政の両面から考えます。市民がまちづくりに参画する場合は、市政への直接参画とコミュニティ活動が中心となりますが、行政は生涯学習の観点も視野に入れて、市民活動の環境を整備、支援することを規定します。

また、まちづくりに必要な専門能力を身につけることを職員の責務とし、そのために必要な環境整備を市長等の責務とします。

市民と行政の双方が足腰の強いまちづくりの主体にならなければ個性豊かなまちづくりは出来ません。自ら考え行動する人をいかに育てるかが、これからのまちづくりの鍵を握ることになるので積極的対応が必要だと考えます。

職員が職責を全うすることは当然ですが、過度に負担感が大きくなならないよう、適正な研修の充実を実施し、やる気を起こさせる体制、頑張った人が報われる環境の制度的確立に努めていく必要があると考えます。

(コミュニティ)

地縁型コミュニティがまちづくりに果たしてきた役割と、今後の役割を認識し、住民自治の要として活動出来るような環境を整備する方法を検討していくとともに、市民は積極的にその活動に協力しなければならないことを規定します。

また、テーマ型コミュニティ（市民活動団体）は、今後の重要なまちづくりの担い手であることと、経済基盤や担い手不足等の不安定性を認識しつつ、その公益的活動に対し必要に応じて支援することを規定します。

地縁型にしる、テーマ型にしる、自主性と自立性を尊重するとともに、まちづくりに参加することに対して平等に扱われ、排除されてはならないことを規定します。

コミュニティとは、一般に地縁型コミュニティとテーマ型コミュニティに分かれます。これまで住民自治の基礎を担ってきたのが地縁型コミュニティであり、現在も子育てや地域福祉、環境、防犯等の地域課題の担い手として、その重要性は増えています。

また、新たな公共の担い手として台頭してきた NPO・ボランティア団体等はテーマ型コミュニティと言われ、使命（ミッション）とテーマ解決への共感をもとにつながりを持つ団体だといえます。

地縁型やテーマ型の区分は、団体両者の中間に位置する団体もあり、明確な線引きは特に必要ないと考えますが、地域の意思を反映する機能は地縁型にしか成し得ないものですし、先駆性や機動力などはテーマ型コミュニティの得意とされることです。

以上の認識を踏まえ、行政はコミュニティの自主性・自立性を重んじつつ、コミュニティを今後もまちづくりの重要な担い手と位置づけ、市民みんなで守り育てるという視点に立ち、それぞれに適切な支援策を講じる必要があることから、積極的に盛り込むものです。

7 行政運営

(自治体経営)

行政（市長等）は、事業の実施にあたり、最少の経費で最大の効果を上げるよう努めるとともに、地域資源を最大限に活用した事業の戦略的な展開を図り、市民志向かつ成果志向の自治体経営を推進することを規定します。

基本構想と基本計画からなる総合計画を策定し、これに即して総合的かつ計画的な市政運営を図ります。

行政の透明性を確保し、効果的な行政資源の配分のチェックや説明責任を果たすために事業や施策を評価する制度を規定します。

行政評価により、行政の透明性と公平性の確保につながり、市民の権利を守ることが出来ると考えます。

成果検討にあたっては、出来る限り客観的な指標により行政評価を行い、その結果を市民に明らかにし、市民満足度の向上を目指します。

(健全な財政運営)

健全で持続可能な財政運営を行うとともに、財産の適正管理と効果的な運用を図ることを規定します。

市の財政は、市民の税金等によって支えられていることから、こうした財政運営に関する基本的な原則をあえて盛り込むものです。

(情報共有（公開、提供、説明責任）)

まちづくりへの参加の基本となる市民の知る権利を保障し、市政の多くの場面にわたり説明責任を負うことを規定します。

市民との協働を行う上で行政情報の共有は欠かすことが出来ないし、互いの信頼関係を構築するため必要不可欠なものです。大東市では平成9年から情報公開条例が施行されています。

(個人情報保護)

個人の権利利益が侵害されことのないように、個人情報の保護について、適切な措置を講じなければならないことを規定します。

大東市では、平成9年から個人情報保護条例を施行しています。

（行政手続）

行政運営における公正の確保、透明性の向上、市民の権利保護を目的にして、行政手続の基準を明確にする制度を規定します。

大東市では、平成 11 年度から行政手続条例が施行されています。

（公益通報）

職員が公益通報をする際の手続を定め、公益に反する事態が発生する恐れがある場合に、相談出来る窓口の設置を規定します。

公益通報者の保護を目的とした公益通報者保護法が平成 18 年 4 月から施行されますが、法律とこの制度の活用により、職員の公益通報に対する不安を解消し、行政の法令遵守が担保され、市民の利益、公益を守ることが出来ます。

（広域、国、府との連携）

国、府との適切な関係が確立できるよう関係機関に対して、制度、政策などの改善に向けた取り組みを進めるとともに、関係団体や市民と協力し、自治の基盤の強化に努めることを規定します。

広域的に処理することで市民の利益になる事務があれば、地方自治法に規定されている制度などを活用し、積極的に協力関係を進めることを盛り込みます。

国、都道府県、市町村は、対等協力の関係であり、実質的な団体自治の実現を目指す必要があると考えます。

事務によって、スケールメリットを追求できるものなど、広域的に処理した方が市民サービスの向上に寄与するものがあると思われます。

8 直接意思表示制度

（市民と行政との対話）

市民と行政が相互に果たすべき役割などへの理解を深め、協力関係を築くためには、情報を共有していくことが重要であることから、直接市民と対話する機会を設けることを規定します。

市民と市長等が直接対話する機会を多く出来るよう努めます。

（意見聴取制度）

市民に権利義務を課す条例や市民生活全般に広く影響を与えるような重要な計画等が策定される前に市民が意見を述べる機会を設けることを規定します。

大東市においては、意見聴取の1手段として平成15年度から重要な計画等が策定する前に、市民の意見を聴取する機会を設け、提出意見に対し市長等は回答責務を負うというパブリックコメント制度を実施しています。

（住民投票制度）

住民投票制度は、重要な事項に対する市民の声を市政に届ける最終手段として必要だと考えます。

詳細な手続は別の条例で規定しますが、住民投票の対象、発議の方法、投票が少ない場合の取り扱い、有効な結果の市政への反映の方法などの事項に関する精査が必要です。

9 条例の性質

(随時または定期的な見直し)

市民と共に育てていく条例と位置付け、社会情勢の変化等により見直しが必要になった場合は、市民の意見を踏まえつつ、速やかに見直しを図ることを規定します。

自治基本条例は最高規範であり、安易に見直し年数を入れるべきではないと考えますが、自治体の憲法として住民福祉の増進につながる内容が欠如していたり、時代の趨勢に合致しなくなったりすれば改正が必要になるために、この規定を盛り込むことを提案しています。

(最高規範性)

実効性を担保するため、自治基本条例は最高規範であり、実質的に他の条例や規則等の上位に位置付け、その趣旨に基づいて解釈することを規定します。

新たな条例の制定や既存の条例等の見直しや計画などの立案はこの条例に整合させるなど、実質的に最高規範として運用することを規定します。

市長、議員、職員のほか、市民もこの条例を尊重することを規定するものです。

自治基本条例は、自治の基本として、市政運営の基本方針を定める条例としていくことから、他の条例などの規範となるべきです。また、最高規範性を「明確で分かりやすく」表現し、他の条例などとの違いを明らかにするために、「最高規範性」を条文に使用すべきだと考えます。