

## 自治基本条例策定市民会議 各項目の検討

- ・ 市民会議では、同会議で抽出された下記の項目に検討を加え、それぞれの項目について、基本的に「条例での規定の要不要の理由」「条例において規定すべき内容」「条例に規定する場合に考慮すべき事項」という観点から整理を行った。これらは、それぞれ「必要性」「内容」「問題点」の欄に記載されている。

### 1 前 文

### 2 目 的

### 3 基本理念

- 4 権利と義務 ……
- ・ 市民の役割と責務
  - ・ 行政の役割と責務
  - ・ 事業者の役割と責務
  - ・ 議会の役割と責務

- 5 市民協働 ……
- ・ 市民協働のまちづくり
  - ・ 企画段階からの市民協働
  - ・ 審議会委員の市民公募制度
  - ・ 外国籍住民、子どもの参加
  - ・ 市民協働指針の策定

- 6 市民生活の基盤充実 ……
- ・ 個人の尊重
  - ・ コミュニティの醸成
  - ・ 人財の育成、エンパワーメント
  - ・ 子どもオンブズパーソン制度
  - ・ 地域文化の育成

- 7 行政運営 ……
- ・ 団体自治の実現
  - ・ 安心して働ける役所
  - ・ 外部監査制度（オンブズパーソン制度）
  - ・（事業、施策、待遇の）行政評価制度
  - ・ 情報共有制度（公開、提供、説明責任）
  - ・ 行政手続制度の整備
  - ・ 効率的な行政運営
  - ・ 健全な財政運営
  - ・ 内部告発制度
  - ・ 広域、国、府との連携

- 8 直接意思表示制度
- ・ 住民投票制度
  - ・ 市と市民との対話（タウンミーティング）
  - ・ 意見聴取制度（パブリックコメント）

- 9 条例の性質 ……
- ・ 随時または定期的な見なおし
  - ・ 最高規範性
  - ・ 見直しの検討機関の設置

- 10 その他 ……
- ・ まちづくりの企画・立案・実行
  - ・ 市民自治

## 1 前文

### ・ 前文（規定要）

（必要性）

他の市と比較して、大東市にはインパクトのあるものが少ないので、自治基本条例の制定をきっかけとして、市民と行政が一体になって市政の運営を行う。前文は、そのことを条例で明確化するために必要である。

（内容）

市の特色とどういう市になりたいかということ盛り込んだものとする。市の特色とは、「野崎観音」「生駒山」「若い世代が多い」「新旧入り混じっている」「活気のあるまち」など。どういうまちになりたいかは、「住み続けたいまち」「安心して暮らせるまち」「個人の能力を生かして人財を育てるまち」「行政と市民が互いに理解し合って協力し合うまち」「次の世代に少しでも良くして引き継ぐ」などである。

なお、前文を盛りだくさんとするか、簡単なものとするかは更に検討が必要である。

## 2 目的

### ・ 目的（規定要）

- ・ 市民、事業者、行政の協働により、地方自治を実現し、理念（まちのあるべき姿）を成就させる。

## 3 基本理念

- ・ **重要項目**
  - ・ 一生暮らしたいまち
  - ・ 市民が主体の市民協働のまち
  - ・ 環境にやさしいまち
  - ・ 活気あるいきいきとしたまち
  - ・ 人財が育つまち
- ・ **その他項目**
  - ・ 安全・安心なまち
  - ・ 福祉のまち
  - ・ 個を尊重できるまち
  - ・ 共に生きるまち
  - ・ 伝統を尊ぶまち
  - ・ 未来をはぐくむまち
  - ・ 健全な行財政運営が行えるまち
  - ・ やすらぎを感じるまち

## 4 権利と義務

### ・ 市民の役割と責務（規定要）

（必要性）

市民は市の構成員として大多数を占め、もっと市民自身が権利と義務を自覚する必要がある。

（内容）

権利として、「行政サービスを受ける権利」、「行政情報を知る権利」、「自由に意見を言う権利」、「自由に行動する権利」を、義務として、「市政に協力する義務」、「自分の意思だけを主張するのではないことを旨とする「社会全体を考えて行動する義務」、「納税の義務」、「権利と義務の両立」、「もっと市を良く知る義務」を考えている。

（問題点等）

市民に対する周知が困難であり、実効性に疑問があるが、時間をかけて継続的に説明していく必要がある。

### ・ 事業者の役割と責務（規定要）

（必要性）

事業者も市の構成員として、権利と義務を自覚してもらう必要がある。

事業者は、周囲の環境に悪影響を与えないようするため責任ある行動を行うべき。

（内容）

内容として、「情報を知る」、「市政に参加する」、「事業者として利益を得る」を、義務としては、「地域環境に配慮する」、「市を構成する一員として自覚する」、「まちの住環境を改善する」、「事業を通じて社会に貢献する」を考えている。

事業者の役割と責務を通じて、開発指導要綱の根拠とする。

（問題点等）

事業者は、過大な負担や、規制、制限を受け入れられない。また、「継続的な理解」も難しい。これについて、全事業者に該当する訳ではないが、権利と義務を果たすことで企業のイメージアップを図ることが解決の糸口ではないか。

### ・ 行政の役割と責務（規定要）

（必要性）

行政は、実行の確実性と、効率的な運営が大前提なので、権利よりも義務が重要である。

（内容）

義務としては、「効率的な行政運営に努めること」、「税金を効率的に活用すること」、「市政を市民に知ってもらうこと」が必要であり、最終的には市全体のレベルの向上を図ることが重要である。導入への問題点は特に意見が出ず、今後精査する。

- ・ **議会の役割と責務（規定要）**

（必要性）

議会は、市政の重要な役割を担っているとともに、議員は、市民の代表者として、市民の信託を受け、責任と自覚ある行動を行うため

（内容）

議員の責務という項目を設け、「市民の代表者として自覚する、市民の信託に応える、市民の信頼に応える、これらの事項に該当するよう研鑽に努める」というキーワードを規定する。議会の責務としては、市民の代表として組織された意思決定機関であり、民意を市政に反映させるよう行動する。また、行政の監視役としての役割や、行政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

（問題点等）

市民会議での提案に対し、最終的に議決を受けることが出来るかどうか最大の問題点であるが、継続的な話し合いを続け、最終的に、議会に判断して頂く。

## 5 市民協働

- ・ **市民協働のまちづくり（規定要）**

（必要性）

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、地域の課題を解決するためには、行政との協働と連携が必要と考えられるから。

（内容）

まちづくりとは、市民の日常的な公共貢献活動から、広く市政全般までを含む大きな概念である。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、市民協働を進めていく必要がある。市民や事業者は、市政運営について参加し、市とともに協働する権利を有し、行政は、市民協働を行っていくために、必要な支援を実施する必要がある。

- ・ **外国籍住民、子どもの参加（規定要）**

（必要性）

本市の外国人登録人口は、増加傾向にあり、地域の担い手となっている。また、子どもも相応の年齢からまちづくりに参加することで自分自身のまちについて考える契機になることが期待されるため。

（内容）

外国籍の住民や子どもについても、「市民」に含まれ、まちづくりに参加出来るような規定とする。

（問題点）

無国籍者に対する対応や、保守的な考えの人たちからの抵抗という問題点に対し、他市の事例を参考とした法律の範囲内での権利ということで対応する。

- ・ **市民協働指針の策定（規定要）**

（必要性）

地域の課題を解決するため市民協働を行うには、市民協働のルールを作っておく必要がある。

（内容）

市民協働を行うにあたって、双方が理解のうえ、事前に協働を行うためのルールを定めておくことが重要である。また、行政は、そのルールに従うとともに、公共の利益や社会貢献を目的として自主的、自発的に活動する団体と連携するための仕組みや、まちづくりを協働で進めるための仕組みを整備する。

（問題点等）

市民協働指針の策定には問題はないと思われるが、その内容について、反対の可能性があり、策定時の精査が必要になってくる。

- ・ **企画段階からの市民協働（規定要）**

（必要性）

市民協働は、往々にして事業実施段階で市民が便利使いされるおそれがあり、真の市民協働を考えるには、企画段階からの市民協働は不可欠と考えるから

（内容）

行政の設定した場やイベントへの参加だけでなく、企画段階から対等のパートナーとして、市民と行政が協働でまちづくりを進める努力規定を設ける。

（問題点等）

現実の問題として、市民側の時間的な問題や、意思や、ノウハウの問題があり、制度を作ったとしても活用されない可能性がある。

- ・ **審議会委員の市民公募制度（規定要）**

（必要性）

現状、市民公募委員が入っている審議会は少なく、入っていても少ない。市民協働の手段として、この制度を確保し、幅広い層の市民から意見を聞く必要がある。

（内容）

附属機関の委員に幅広い層から市民を公募するように努める。

（問題点等）

「公募委員を加えるように努める」や「男女の比率を考慮するように努める」という内容を条例に規定することは問題ないが、実効性が事務局の意思に左右されるので、条文化には実効性を高めるために慎重に行う必要がある。

## 6 市民生活の基盤充実

### ・ 人財の育成、エンパワーメント（規定要）

（必要性）

自ら考え行動する人（＝人材）を、いかに「人財」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。市民と行政の双方が足腰の強いまちづくりの主体になれば個性豊かなまちづくりは出来ない。

（内容）

人材育成を市民、行政の両面から考える。市民がまちづくりに参画（人財の活用）する場合は、市政への直接参画と地域コミュニティが中心となるが、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。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する。なお、「人財の育成」を「人材の育成」に変える。

（問題点）

まちづくりへの参画は強制できないし、参画者だけに大きな負担が生じれば、人財となりたくても躊躇する。また、職員が職責を全うすることは当然であるが、条文化されると負担感が出てくる。これについては、研修を実施し、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ことで対応する。

### ・ 個人の尊重（規定要）

（必要性）

基本的人権の保障は、日本国憲法の大原則であり、個人の人権は、最も尊重されなければならない項目である。

（内容）

プラスのイメージを持たせるように、個人のオリジナリティが活かされるまちづくりという意味を入れる。オンリーワンを目指すまちづくりや、人権尊重よりも広い意味で個人のオリジナリティが活かされるという視点が大切。既施行の人権尊重のまちづくり条例は現行のまま生かしていく。

### ・ 子どもオンブズパーソン制度（規定不必要）

（必要性）

特に1つの項目として捉えるのではなく、子どもの権利及び義務の中で取り上げるべきである。また、今後、政策を進める中で必要に応じて別の条例で制定するべきで、自治基本条例に入れる必要性はない。

- ・ **コミュニティの醸成（規定要）**

- （必要性）

- コミュニティには、地縁型コミュニティとテーマ型コミュニティがあるが、両者とも、役割も責務も同様なものであり、重要なまちづくりの基本理念達成の担い手である。特に、各地域の意思決定機能は、テーマ型では代替出来ず、市との深い結びつきから、自治の担い手としての地縁型コミュニティを取り入れない訳にはいかない。

- （内容）

- まちづくりには個人の市民だけでなく、団体も参加して努力する必要がある。地縁団体もNPOも1つの団体、まちづくりへ参加することに対して平等に扱われ、排除されないことが大切である。テーマ型コミュニティは、今後の市民協働の担い手に成長する可能性が大きく、行政として適切な支援策を検討する必要がある。また、地縁型コミュニティに対しては、これまでの市政に担ってきた役割を再認識し、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必要がある。

- ・ **地域文化の育成（規定不必要）**

- （必要性）

- 必要性があり、重要なものであるが、前文や基本理念などで規定すれば、特に条文を起こす必要はない。

## 8 行政運営

### ・ 団体自治の実現（規定要）

（必要性）

市は国や府と対等であり、補完性の原理に基づく適切な役割分担を行うべきなので、敢えて書く当たり前のことなので、条文に盛り込む必要はないという意見もある

（内容）

必ずしも1項目を起こす必要はなく、条例全体のバランスを考え、どこかに規定されれば良い。

### ・ 健全な財政運営（規定要）

（必要性）

大切な税金の使い方が、どんぶり勘定では駄目。市がどのような行政サービスを行うべきか、効率的な財政運営を行うべきだということをきちんと書くのは当然

（内容）

総合計画に基づく政策目標を達成するため、財政計画の策定、健全で持続可能な財政運営、財源の効率的かつ効果的な活用（最少の経費で最大の効果）を旨とする「財政運営の原則」、透明性を確保するため十分な情報の提供を旨とする「予算編成過程の原則」と、「財政状況の公表」、財産の適正管理と効果的運用を図ることを旨とする「財産管理」を考えている。

### ・ 安心して働ける役所（規定不必要）

（必要性）

そもそも条例に規定する必要あるのか。行政運営の項目で規定するよりも、「職員の権利と責務」という項目があるなら、職員倫理、公平な評価、住民との協働、職務の専念などを盛り込み、その中で規定する方が良い。

### ・ 内部告発制度（規定要）

（必要性）

公益通報者保護法の施行が検討中

市の透明性が確保出来、納税者である市民の利益、公益になることを考えると内部告発制度を規定するのは当然。また、導入に際して金銭的な負担が少ない

（内容）

内部告発制度のような制度を導入するなど、行政の法令遵守を担保する。

（問題点等）

日本の民族性、文化において、告発制度が日本の社会にはなじまないのではないかと、機が熟しておらず、きちんと運用出来ない、告発者を実際に保護出来るのか。告発先をどこにするのか。という問題点が予想される。 に対しては、最近、内部告発によって、社会の利益、公益が実際に守られるケースが増えてきており、日本の文化もだんだんと変わって来ており、以前よりも市民に受け入れ易くなっている。また に対して、告発先と市の間で「契約を漏らさない」という契約すれば、告発内容や告発者名は漏れることなく保護出来る。

(制度概要)

告発者を実際に保護し、内部の告発先による実効性の疑念を払拭するため、内部告発の処理を、顧問弁護士か第三者的な法律の専門家に依頼する。また、告発件数も少ないと予想されるので、件数による単価契約を結ぶことにより、安価な運営を確保出来る。

・ **外部監査制度(オンブズパーソン制度)(規定保留)**

(必要性)

役所の中をよく知らない外部の人が役所を監査しても、役所の事務は多岐に渡り、しかも量も多いので、本当に隠そうとした事柄を外部監査で見つけることは恐らく難しい。

外部監査には、多額の費用が掛かり、それに見合う効果があるかどうかは疑問。

(内容)

環境や福祉、子どもなどの分野で専門性を持った人とオンブズパーソンとして契約を締結し、調査権限を与えて運営するような制度により協働を行う。

(問題点等)

専門性を持った人が見つかるのかという疑念について、市政に関心を持つ市民も増え、既に市民オンブズマンとして活動している人もいるので、将来的には確保出来るのではないかと。

オンブズパーソン自体の不正に対しては、選考方法で適任者を選び、契約の中で万が一の責任を取る旨を盛り込むなど対処方法を検討する。

・ **(事業、施策、接遇の)行政評価制度(規定要)**

(必要性)

行政の透明性を確保し、効率性を追求し、説明責任を果たすためには、この制度が必要である。経営という概念で考えれば、評価制度の導入は当然である。

(内容)

公正の確保や、説明責任というキーワードを規定し、現行の制度の根拠となるような規定とする。

(問題点)

既に一部導入しているが、あまりうまく機能していないので、実効性に疑問が出ている。

・ **情報共有制度(公開、提供、説明責任)**

(必要性)

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、互いの信頼関係を深めるために必要。行政の情報は市民のものであり、情報の共有は当然

(内容)

まちづくりの基本となる市民の知る権利の保障。現情報公開条例の根拠となるような規定

説明責任は、情報公開に限ったものでなく市政全般にわたって重要なものなので、情報共有の項目とは別に定めることを検討。

個人情報保護は、情報公開制度との一体性から規定すべきという意見と、「個の尊重」などの人権尊重の項目で、人権の1つとして規定すべきという意見に分かれている。

- ・ **行政手続制度の整備（規定要）**

- （必要性）

- 透明性と公平性を確保することで、市民の権利を守るために必要。

- （内容）

- 行政運営における公正の確保、透明性の向上、市民の権利保護といったキーワードを規定し、現行の条例の根拠となるよう規定する。

- （問題点）

- 制度を導入するに当たっては、具体的な根拠となるような事例がないと必要性に説得性がない。

- ・ **広域、国、府との連携（規定要）**

- （必要性）

- 国、都道府県、市町村は、対等協力の関係であり、それを宣言するため、また、事務によるとスケールメリットを追求できるものや、広域的に処理すべきものがあるため。なお、国際交流は、市で行うべき理由が明確でないため規定しない。

- （内容）

- 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。

- （問題点等）

- 一部事務組合など広域的組織は、法人格を持ったものもあるが、直接市民と対峙する制度になっていないため、チェック機能が働きにくく、単独処理よりかえって非効率になる可能性がある。

- ・ **効率的な行政運営（規定不必要）**

- （必要性）

- 健全な財政運営と内容が似ているうえに、概念が不明瞭であり、他の項目と重なる部分も大きいので、他の項目で表現すれば足りる。

## 8 直接意思表示制度

### ・ 住民投票制度（規定要）

#### （必要性）

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である。しかし、安易に使うものではない。

#### （内容）

自治基本条例の中で全ての手続を規定するのは困難なので、詳細な手続は別の条例で規定する。

住民投票の発議は、市民の50分の1の署名により市が条例案を作成し、議会で判断してもらう方式と、3分の1から6分の1程度の多くの市民の署名で議会の関与なしに住民投票実施を決定する方式の2種が意見として出されたが、どれを採用するかは未決定である。

署名の資格者は、法定の有権者に、永住権を持つ外国人を加えた者とする。これは、納税義務を持ち、日本人と同様の生活を送っており、市の住民として区別する必要がないと考えるから。

投票実施時に2分の1以上の投票がなければ、全体の意見を反映しているとは考えられないので、無効にすべきである。

また、投票による結果は、一定の拘束力を持たせ「尊重すべき」とする。

### ・ 意見聴取（パブリックコメント）制度（規定要）

#### （必要性）

市民が意見を述べる機会を設定するという意味で必要なものである。

#### （内容）

意見聴取の制度が必要であることを規定する。

#### （問題点等）

既に実施している制度でもあり、特に問題点はないと考えられる。しかし、市民も興味を持って、既に存在する制度を活用しないと制度が廃止される。

### ・ 市と市民との対話（タウンミーティング）（規定要）

#### （必要性）

市長や、市役所の職員と直接対話することによって、お互いに理解出来、協力できるようになる効果がある。これは市民協働につながることであるので、何らかの形で規定すべきであると考えられる。

#### （内容）

出前講座など Face to Face で相互理解する機会を設ける。

#### （問題点等）

折角の制度も市民が利用されないと廃止される。行政は、市民が利用しやすいように制度運営することを心掛け、市民も積極的に参加すべきである。

## 9 条例の性質

### ・ 随時または定期的な見直し（規定要）

（必要性）

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ことは良くないが、時代の趨勢に合致しなくなれば改正が必要であることと、積極的な見直しが必要になることが予想されるから。

（内容）

市民が市に対して条例の見直しを提起出来、生きた条例として市民の意見を反映させることを明記する。また、条文に入れるかどうかは別にして市民と共に育てていく条例と位置付ける。さらに、見直しの経過を市民に対して情報公開しながら行う。

（問題点）

恐らく市長や議員の任期が4年である関係から、4年の見直し年数が多く見受けられるが、根拠が不明瞭である。また、見直し年数に縛られるとタイムリーな改正が出来ないという意見も出た。その対応策として、岸和田市が5年である理由を調査するほか、先進事例を参考に、見直し年数の考えを整理しておく必要がある。

### ・ 見直しの検討機関の設置（規定要）

（必要性）

見直しにおいて、この機関を設置し、市民の意見を反映させる必要があるため。

（内容）

自治基本条例の適切な運用状況のチェックを行う機関、市民の参画を主体にした組織、市民会議の後継組織となる機関として設置根拠は書くが、細かな規定を盛り込むかは議論を要する。

（問題点）

見直しについて、市民から直接請求による自治基本条例の改廃請求があった場合、見直し機関はどう取り扱われるのかという疑問が出されたが、その対応策として、見直し機関は、市民の意見も検討出来る機関として、直接請求前に事前チェック出来る体制を備えておく。

### ・ 最高規範性（規定要）

（必要性）

自治基本条例は、自治の基本として、市政運営の基本方針としていくことから、他の条例の規範となるべきである。また、最高規範性を「明確で分かりやすく」表現し、他の条例との違いを明らかにするために、「最高規範性」をキーワードとして条文に使用すべきである。

（内容）

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、条例の趣旨を尊重して解釈、立法する。新たな条例の制定や既存の条例等の見直しは、この条例との整合性を図る。計画等はこの条例に整合するように解釈するなど、実質的に最高規範として運用を図ることを規定する。また、市長、議員、職員はこの条例を尊重し、当然市民にもこの条例を尊重する。

## 11 その他

- ・ **まちづくりの企画・立案・実行（規定不必要）**

（必要性）

「まちづくりの企画・立案・実行」は、それ自体が、自治基本条例の実効性を確保していくことであり、新たな制度を設けることでない。従って、「市民協働のまちづくり」や「企画段階からの市民協働」で必要事項が規定されれば、それ以外に特に「まちづくりの企画・立案・実行」として条文を起こして規定する必要はないと考えられる。

- ・ **市民自治（規定不必要）**

（必要性）

市民自治とは、行政や市民など多様な主体が、地域課題の担い手としてその解決に向けて支え合い、協働と連携を図っていくことである。つまり、市民自治の概念は、自治基本条例の前提であることから、新たに条文を起こして市民自治について規定するよりは、基本理念や前文で規定する方が望ましいと考えられる。