

（仮称）和泉市自治基本条例の制定に係る

平成 1 9 年度職員研究部会報告書

平成 2 0 年 2 月

（仮称）和泉市自治基本条例研究部会

はじめに 研究部会の使命、本報告書の目的	1
第1章 和泉市の現状と自治基本条例制定の意義	1
1 背景	1
(1) 地方分権の進展	1
(2) 市民意識の変化	1
(3) 行政改革	1
(4) 総合計画	2
2 和泉市における条例制定の意義・条例の必要性	2
(1) 和泉市における条例制定の意義【研究部会の考え】 テーマ：1	2
(2) 条例化の必要性【研究部会の考え】	2
第2章 条例制定過程における考え方・手法	3
1 考え方	3
2 手法 テーマ：2	3
第3章 自治基本条例に盛り込むべき要素の検討	4
1 条例の名称・条文の表現【研究部会の考え】 テーマ：3	4
(1) 条例名称	4
(2) 条文の表現	4
2 前文、目的	5
(1) 前文 テーマ：4	5
(2) 目的 テーマ：5	5
3 用語の定義（市民、事業者、コミュニティ、参加、参画、協働） テーマ：6	6
4 基本理念、基本原則（情報共有、個人情報の保護、市政への参加・参画・協働）	6
(1) 基本理念・基本原則 テーマ：7	6
(2) 情報共有 テーマ：8、9、10	7
(3) 個人情報の保護 テーマ：10	8
(4) 市政への参加・参画・協働 テーマ：11、12、13	8
(5) 上記以外に組み込むべき原則	9
5 市民（市民の権利と責務） テーマ：9、13、14	9
(1) 市民の権利 テーマ：14	9
行政情報を知る権利 テーマ：9	9
参加の権利 テーマ：13	9
(2) 市民の責務 テーマ：14	10
6 事業者（事業者の権利と責務） テーマ：15	11

7	コミュニティ	テーマ: 16	12
8	議会と議員（議会の役割・責務、議員の責務）	テーマ: 17	14
9	市町村及び執行機関、首長の責務、市の責務、職員の責務		15
	(1) 市町村及び執行機関の基本的な役割・責務	テーマ: 18	15
	(2) 首長の役割・責務	テーマ: 19	16
	(3) 職員の責務	テーマ: 20	16
10	行政運営（総合計画、行政評価、財政運営、組織編成、人材育成、会議の公開、意見・要望・苦情等への対応、行政手続、総合的な行政サービスの提供）		18
	(1) 総合計画	テーマ: 21、22	18
	(2) 行政評価	テーマ: 23	18
	(3) 財政運営	テーマ: 24	19
	(4) 組織編成	テーマ: 25	20
	(5) 人材育成		21
	(6) 会議の公開	テーマ: 26	21
	(7) 意見・要望・苦情等への対応	テーマ: 27	22
	(8) 行政手続	テーマ: 28	22
	(9) 総合的な行政サービスの提供	テーマ: 29	23
11	市民参画手法（パブリックコメント、附属機関等への参加）		23
	(1) 意見の提出及び募集	テーマ: 30	23
	(2) 附属機関等への参加	テーマ: 31	24
12	住民投票	テーマ: 32	25
13	他の機関との連携協力	テーマ: 33	25
14	市外の人々との連携協力	テーマ: 34	26
15	条例の位置付け（最高規範性、他の条例との関係性）	テーマ: 35	26
16	条例の見直し	テーマ: 36	27
17	その他（危機管理、子育て、罰則、地域通貨）		28
	(1) 危機管理	テーマ: 37	28
	(2) 子育て	テーマ: 38	28
	(3) 罰則	テーマ: 39	29
	(4) 地域通貨	テーマ: 40	30
第4章 検討過程における研究部会の取組			31
1	考え方		31
2	ニュースレターの発行		31

3	和泉市地方自治フォーラムへの参加	31
4	その他の取組	31
第5章 今後の検討課題		32
1	20年度研究部会への引継ぎ事項	32
おわりに		33
資料編		1
1	ブレインストーミング結果（第2回研究部会まとめ）	1
2	論点整理票（別冊）	2
3	権利、義務を伴う条例・規則（抜粋）平成19年12月現在	3
	（1）行政（任命権者・実施機関）の責務（18条例）	3
	（2）職員の責務（3条例）	6
	（3）事業者の責務（17条例）	7
	（4）市民の責務（17条例）	11
	（5）市民の権利（3条例）	14
	（6）その他（2条例、1規則）	14
4	自治基本条例と他の条例の関係（イメージ図）	16
5	年少者人口の順位（国勢調査より抜粋）	17
6	会議開催経過	19
7	研究部会委員名簿	23

文中のテーマ番号（例：テーマ1）は、別添資料の論点整理票の番号を示すものです。

はじめに 研究部会の使命、本報告書の目的

本 19 年度研究部会は、(仮称)和泉市自治基本条例庁内検討委員会の下部組織として設置され、委員会の指示に基づき、日々行政に携わる市職員の立場から(仮称)和泉市自治基本条例の目的をはじめ条例に盛り込むべき内容等について調査研究を行うものである。

本報告書は、研究部会での研究成果を委員会に報告するとともに、委員会の承認を経て市民懇談会に提言し、ひいては 20 年度研究部会での条例素案作成の基礎資料としての活用を目的とする。

第 1 章 和泉市の現状と自治基本条例制定の意義

1 背景

(1) 地方分権の進展

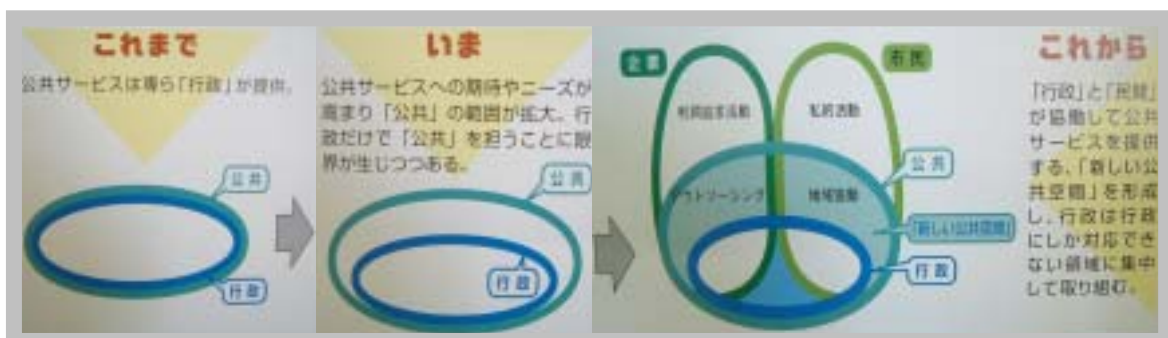
平成 12 年 4 月に地方分権一括法が施行され、国と地方の関係がそれまでの上下・主従から対等・協力へと変わり、その後平成 19 年 4 月には地方分権改革推進法が施行されるなど、今、地方が主役のまちづくりが本格的に進められようとしている。「身近な地域のことは地域で自主的に決定し、その責任も地域が持つ」という地方分権の趣旨及び地方自治法第 1 条の 2 第 2 項の趣旨に基づき、和泉市においてもわがまちの自治のルールである自治基本条例を定める意義があるのではないだろうか。

(2) 市民意識の変化

一方、平成 7 年の阪神・淡路大震災を契機として地域での協働の大切さが見直されている。住環境、ライフスタイルや人々の価値観の変化により、全国的に住民の自治会離れが進む一方で、防犯、防災などにおいては、いざというとき助け合いができる隣近所との関係づくりが重要と再認識されている。また、従来の自治会、町会を中心としたコミュニティ活動に加え、NPO やボランティア団体で活動する市民も増えてきており、「市民でできることは市民で行い、できないことは行政で」と考える市民も徐々にではあるが増えてきている。

(3) 行政改革

右肩上がりの経済状況の時代にあっては、市民ニーズの個別化・多様化にあわせ、公共サービスの拡充を図ってきたが、もはや全ての市民ニーズを行政で賄える時代ではなくなった。質を下げずに公共サービスを提供していくには、公共サービスイコール行政サービスという考え方ではなく、公共サービスを行政、市民、NPO など多様な主体の協働によって担うことがより効果的であると考えられる(「新しい公共」下図参照)。また、市民に協働を求める前提条件として市民と市の情報共有が求められている。



(4) 総合計画

本市においては、平成 15 年度から第 4 次総合計画の策定に着手し、平成 18 年 12 月に計画を策定した。平成 27 年を目標年次とする本計画の将来像は、「人がきらめき 共に育む 元気なまち・和泉」に代表される。この将来像を達成していくための手段として「公民協働の仕組みづくり」が選択され、政策の第一に掲げられている。

この「公民協働によるまちづくり」を進めるために、今、市民と市が住民自治や行政運営を見つめなおし、お互いの協働について熟議し、その結果を自治基本条例として残していくこと、その基本ルールを市及び市民全体で共有し、互いに誠実に実行していくとするものである。

2 和泉市における条例制定の意義・条例の必要性

(1) 和泉市における条例制定の意義【研究部会の考え】 テーマ：1

本市では、一部のセクションにおいては積極的な市民参加の取組が行われているものの、市全体としては、市民と協働して市政を展開する施策に乏しく、職員における市民との協働意識や市民の「自立」意識もまだまだ低いように思われる。このことから市民、職員ともに自治基本条例の必要性を認識している方が非常に少ないと考えられる。

前述の背景でも述べたように、求められる市民ニーズのすべてを行政だけで対応するには、もはや限界がきている。

近畿大学理工学部の久隆浩教授（平成 19 年 7 月自治基本条例に係る全職員研修講師）の講義において、『市民の心の中に自治を取り戻す必要がある』とのお話があった。これからは『頼む側、頼まれる側』、『マスターとお客さん』の関係を避け、市も NPO も町会・自治会もお互いを信頼しあって、それぞれの主体が自らの責任を果たすという『お互いできることをやるためのルール』、『共通のルール』、『自治を語る共通の言葉』を作っていくべきではないだろうか。

『できる人ができることをする』という信念を貫き、制定自体に公民協働の意味を持たせ、『自治基本条例を作ることで我々自身も変わっていく』という姿勢が重要である。

我々研究部会も、日頃の日常業務を公民協働の視点に立って振り返り、そこから様々な課題を出し合い、話し合うことからスタートした。

話し合いの中で、市民サイドの課題としては、『自治会役員と一般市民との意識の乖離』、『市民は自らの発言に責任を持つべき』といった意見が出された。職員サイドの課題としては、『縦割り行政の改善や職員の責務を明文化する必要性』、『行政の使命は地域や市民を支援することである』といった意見が出された。また市民と職員両方に共通する課題として、『情報を共有し、協働のパートナーとなること』が挙げられた。

このことから、条例制定作業を通じて、市民と市が本市の将来の展望、共通のルールなど自治運営について真剣に考える機会を共有し、自治運営の方法をシステム化することが、自治基本条例制定の意義であると言える。

(2) 条例化の必要性【研究部会の考え】

市の考え方を公式に宣明する方法としては、これまでも「都市宣言」、「市民憲章」、「指針」などの方法により行われてきた。

まず「都市宣言」についてであるが、本市では、「核兵器廃絶・平和」、「障害者福祉」など 4 つの都市宣言を行っているが、これについての法律上の根拠はなく、議決を経るか否かについても当該市町村により異なる（ちなみに本市の都市宣言は、いずれも議決を経ている。）。このように法的性格を持たせないことによって、ゆるやかな変化をもたらす意味や、時代の流れに沿った考え方を持っていることを対外的に表明する意味においては効果的であると考えられるものであるが、いずれも個別事象に対する宣言であり、また「スローガン」的な要素が大きいという性格を持つ。

次に「市民憲章」については、市制 15 周年を契機として昭和 45 年 11 月に制定された。本市市民憲章は、社会行動の規範、若い力の育成、労働の喜び、生活向上の励行、自然保全、まちの美化などが掲げられている。

そもそも市民憲章には、市民の行動規範を市民自らが策定する意味合いが深いことから、今回の取組とは異なるものと考えられる。

最後に「指針」については、本市では、「危機管理」、「公の施設の指定管理者制度」など、随時各課で策定されており、実数を把握できていないのが現状である。これについては、法律からの委任を受けたものや、市町村が任意で策定するものがある。また、審議会や議会の承認を要するものや市長その他の執行機関限りで策定するものなど、策定手続面においても一様ではない。

これらのいずれかをもって本市の「自治の基本」にすることは確かに可能である。しかしながら、市民や議会も含めた「市民の総意」として制定する意味での限界がある。また、実効性や影響力などの面においては、いずれも条例に劣る。さらに、地方分権時代における今後の方向性を明らかにするに当たり、永続的な効果を期待する意味においても不安が残る。

これらについて、『なぜ条例という形式が必要なのか、宣言、憲章、指針ではだめなのか』については、久教授が明快な回答を示してくれている。一つは条例化することで『永続性を持たせることができること』、二つ目は、『直接市民から選ばれた議会で決定されることで、市民全体で制定した』という意味をもたせることができることにある。研究部会としてもこの二つの答えを支持したい。

なお、自治基本条例制定の際には、既存条例との突合と併せて、「都市宣言」、「市民憲章」、「指針」等法規的性格を持たないものとの突合も行っておく必要がある。これについては、条例制定後、施行までの準備期間において行うのが適当である。

住民による公共活動の活発化などを背景に、住民ニーズの多種多様化に対応できなくなった行政のシステムを転換するためには、条例という手段が必要である。

『みんなができることをみんなで実践していく』ためには、明確なルールである条例という法形式の手段が必要である。

第 2 章 条例制定過程における考え方・手法

1 考え方

条例制定で、最も大切なものの一つに「過程」が挙げられる。制定過程において、協働の概念や条例の必要性について、「市民と職員がお互いどれだけ共通認識をもって進められるか。」また、「条例を動かす仕組みや土壌づくりをいかに整えていくのか。」ということが、最も重要なカギになることから、広報・PR については、さまざまな手法を検討し、実践していく必要がある。

制定過程に、できるだけ多くの市民に参加してもらい、策定プロセスを共有してもらうことで、形式だけでなく、市民に身近で実効性のある条例として定着できると考えるものである。

2 手法 テーマ: 2

【説明】

一部の市民と職員がつくった条例ではなく、市民全体で共有するためにはどうしたら

良いだろうか。好ましい条例制定の方法はどのようなものか。市民の関心、職員の関心を高める方法、市民懇談会や本研究部会を核とした PR 活動、その他 PR 活動について検討するものである。

【研究部会の考え】

まず、職員は、「なぜ、自治基本条例の制定が必要なのか」ということを理解し、自治基本条例の必要性を自らの言葉で説明することによって、条例制定の機運を高めていくことが必要である。職員は、家族や友人、地域等で話題にすることによって市民に広めていくことができる。研究部会委員ができることとして、例えば、職員研究部会の内容をメールや掲示板で情報発信したり、職員アンケートや、各所属部局での職員研修を実施するなどの方法が考えられる。

市民に対しては、市から直接市民一人ひとりへ働きかけるのは現実的には難しい。そこで町会・自治会へ直接出向き、意見を求めて、それを汲み上げる方が進めやすいのではないだろうか。あわせて、和泉ふれあいフォーラムなどの場を活用し、個人個人が意見を出しやすく、思いを伝えられる場所を提供していくことも必要である。

条例制定後は、自治基本条例を広く認識してもらうために小中学校の教科書副読本（「わたしたちの和泉市」、「郷土の学習」）に掲載してもらい、学習の機会を設けたり、町会・自治会や各種団体と意見交換を行う場の設定を検討する必要がある。また、職員においては、採用試験に取り入れることも一案である。

第3章 自治基本条例に盛り込むべき要素の検討

1 条例の名称・条文の表現【研究部会の考え】 テーマ：3

(1) 条例名称

名称は、必ずしも「自治基本条例」にこだわる必要はない。ただ、「まちづくり基本条例」とすると、親しみやすい反面、情報共有や住民参加など自治運営の基本となるルールの部分だけでなく、道路や上下水道、福祉、教育など行政各分野の基本方針を定める条例であるかのような誤解も懸念される。この条例は、本市が第4次総合計画に基づき公民協働のまちづくりを進めていくに当たり、自治の基本となるルールを定めることが主たる内容であることから、結論とすれば、「和泉市自治基本条例」で良いと考える。なお、名称と目的規定（P.5、テーマ5）は、セットで考える必要がある。

(2) 条文の表現

条例は、法的な拘束力を持つことから、一つ一つの条文の表現には、慎重な配慮を要する。特に権利制限・権利付与や義務に関わる条文については、法令での規定状況や本市の独自性を踏まえ、個々に判断を行う必要がある。

なお、本研究部会においては、専門的な立場からの議論というよりも、日頃の各職場の業務を通じた率直な思いを中心に議論することとし、法的・専門的な整合性については、今後の素案作成において、法制執務担当の意見を仰ぎ、作成すべきであるとする。

2 前文、目的

(1) 前文 テーマ：4

【説明】

前文は、具体的な法規を定めたものではなく、その意味で、前文の内容から直接法的効果が生ずるものではない（ワークブック法制執務 P.146）。前文は、法令の各本条の前に置かれ、その法令の制定趣旨、目的、基本原則を述べたものをいう。前文は、その法令の制定の理念を強調して宣明する必要がある場合に置かれることが多い（ワークブック法制執務 P.146）。

【研究部会の考え】

前文は、各個別の条文では伝えきれない自治に対する思い、自治基本条例全体を貫く思いをわかりやすい言葉で伝え共有する役割、また、本市の独自性を表す役割として必要であると考え。本研究部会及び市民懇談会からの提言を受け、20年度研究部会において、他の条例との整合性を考慮し、前文を最終立案することとしたい。なお、掲載内容のキーワードとして現時点で以下が考えられる。

歴史的・文化的側面

豊かな地域社会を築くためには、物質面のみではなく、市民としての誇り・和泉市らしさの共有が重要であることから、例えば、本市の歴史・文化的な側面からは、「泉井上神社」「池上曾根遺跡」が、伝説・言い伝え的な側面からは、「桑原の雷井戸」、「葛の葉」などが挙げられる。

産業構造・街並み等からの側面

人造真珠や和泉木綿などの「地場産業」、ガラス細工などの「伝統工芸」、横山地区の「農林業」等が挙げられる。また、トリヴェール和泉に代表される新しいニュータウン地区と古くからの集落地区の混在等も本市の特徴と考えられる。

市の施策等からの側面

詳細は後述するが、15才未満の年少者人口が府内でも上位を占めているなど「子育て（テーマ38）」や近年、社会的に関心を集め、本市においても重要な取組の一つである「災害等に対する危機管理（テーマ37）」が挙げられる。

精神的な側面

協働とは、単に仕事の分担を決めるものではなく、誰もが「まごころ」や「おもいやり」の心をもって自分たちにできることを誠実に実行することによって実現できるという理念や、誰もがお互いの人権を尊重しながら、社会的な責任を果たし、まちづくりに取り組むという理念などが挙げられる。

(2) 目的 テーマ：5

【説明】

目的規定は、一般的な広い意味での「目的」と理解すると、前文、基本理念の条文と錯綜が生じ、条文の整理が困難になる。一方、法制執務上のルールに則ると、当該条例の制定目的を端的に述べるにとどまり、他市の条例との色分けが困難になり、「和泉市らしさ」が表現しにくくなる。この矛盾は、条例制定上の限界とも言える部分であり、どちらかを優先する必要がある。

また、法令によっては、目的規定を置かず、趣旨規定を置くものもある。趣旨規定を置く法令は、上位法に基づく施行令、施行規則に多く見られる。

自治基本条例のように新たな制度を創設する条例の場合、目的規定を選択することが一般的である。

【研究部会の考え】

目的規定では、本条例に通じる一貫的な考え方を述べることが求められるものであるが、研究部会としては、この規定は、法制執務上の目的規定のルールに則り淡々と目的を宣明することとし、「和泉市らしさ」や「独自性」は前文に移し、「基本的な考え方」は基本理念に移すこととしたい。

第1章及び第2章で述べてきたように、住環境、ライフスタイルや人々の価値観の変化に伴い、市民ニーズの個別化・多様化が進む一方で、少子高齢化の進展に伴い、公共サービスの需要は益々増大してきている。必要な人が必要なサービスを受けられる住み良く豊かに暮らせる地域社会を築くためには、市民と行政が協働して、市全体で互いに支えあっていく地域社会の仕組みづくり・自治の仕組みづくりが求められている。

このことから、本条例制定により、地域は地域でできること、行政は行政がすべきことに取り組むことで、市民全体が豊かな公共サービスを楽しむ地域社会を形成することが目的であると言える。

目的規定として、「この条例は、市民と市がそれぞれの役割と責任に基づき、協働することにより、持続的に発展可能な地域社会の実現を図ることを目的とする。」といった内容の条文例が考えられる。

3 用語の定義（市民、事業者、コミュニティ、参加、参画、協働） テーマ：6

【説明】

定義付けの意味は、法制執務上、疑義を生じないようにするものである。本条例では、自治のキーワードを中心に定義規定を考えるものであり、「市民、事業者、コミュニティ、協働」等の定義規定の必要性について、検討するものである。

【研究部会の考え】

キーワードとなる言葉の定義の規定がなければ、誤解を招き、理解しやすい条例にできない恐れがある。基本理念・基本原則を補足する意味でも必要である。

どの言葉を定義するかについては、条例の中身がある程度決まってからになるが、平成19年度の研究部会において以下の用語を用いるときの定義を明らかにする。

- (1) 市民 市内に住み、働き、又は学ぶ人をいう。
- (2) 事業者 市内で事業活動を行う者をいう。
- (3) コミュニティ 法人であるか否かに関係なく、市内で活動する地縁による団体その他営利を目的としない団体をいう。
- (4) 参加 市の政策等の立案、実施に主体的に関わることをいう。
- (5) 参画 市の政策等の立案、実施及び評価に至る過程に、責任を持って主体的に関与することをいう。
- (6) 協働 市民、事業者及び市が、それぞれの責任と役割分担に基づき、互いの特性を尊重しながら協力しあうことをいう。

4 基本理念、基本原則（情報共有、個人情報の保護、市政への参加・参画・協働）

(1) 基本理念・基本原則 テーマ：7

【説明】

基本理念・基本原則は、自治やまちづくりの目標や進め方を明らかにするものである。ただし、条例の目的や実現手法等が前文に書かれることも多いので、前文がある場合は

棲み分けが必要である。

【必要性】

基本理念

他市の自治基本条例では「基本原則」と「基本理念」の両方または一方を条項として設置しているところが大半である（ただし、「基本理念」のみというところは少ない。）また、一般的に自治基本条例の前文中に「～たるべき」といった基本理念が含まれる場合が多く、和泉市版がそれにならうのであれば、あえて「基本理念」条項を設ける必要性は薄い。

基本原則

他市自治基本条例においては、おおよそ装備されているものと思われる。自治基本条例のすべてを網羅的にかつ簡潔明瞭に表現するものとして、必要である。

【研究部会の考え】

基本理念・基本原則の意義

自治基本条例が最高規範性を持つのであれば、当該条例のみならず、本市のすべての条例・規則等に貫徹される普遍的な理念・原則であり、市が行うすべてのサービスの拠り所となるべきもので、これに反する条例等は制定できない。また、市民・事業者の権利・責務の根拠ともなる。

他の和泉市基本条例との整合性

最高規範性の議論とも関わるが、本市の自治基本条例が理念条例とならないのであれば、他の全ての条例・規則等に影響を及ぼすため、基本理念・基本原則と各条例等の目的や原則との整合性を具体的に確保していく地道な作業が必要となる。

(2) 情報共有 テーマ：8、9、10

【説明】

市民との協働によるまちづくりを進めるには、行政情報を共有することが大前提である。本市では、平成11年10月に情報公開条例を施行し、市民との信頼関係を築くため、積極的に情報公開を行うこととした。また、平成18年12月に策定した第4次総合計画においても「行政が果たす役割」として、「政策形成に関する情報や市民サービスに関する情報など、自らが持つ様々な情報を分かりやすく積極的に発信するとともに、市民ニーズに沿った事業を展開するため市民ニーズやアイデア等の情報を収集します」と積極的な情報の受発信を行うことを掲げている。

【必要性】

現状では、市民からは十分情報公開されているとは思われていない。本来情報公開請求が無くても、情報を公開できるものは積極的に情報提供すべきであるが、請求がないものについては、公開する必要がないといった姿勢が見受けられる現状を踏まえると、本条例で規定していく必要がある。

【研究部会の考え】

今後、職員の意識改革を進め、いつでも情報提供できるよう適正な文書管理に取り組み、積極的に情報提供すべきである。その際、市が所有する情報をそのまま市民に提供するのではなく、分かりやすい形でタイミング良く提供する必要がある。また、施策を進める過程において素案を市民に提供する場合は、市政に関心がない市民も多いと思われるので、その周知についても多くの市民が関心を持てるような手法の整備が必要である。

(3) 個人情報の保護 テーマ：10

【説明】

昨今、個人情報の流出などが社会問題となっており、情報の共有や公開・提供の前提条件として個人の権利や利益が侵害されることのないように、個人情報の保護について必要な措置を講じなければならないとするものである。

【必要性】

個人情報は、情報の中でも特に慎重な取り扱いが求められることから、個人の権利利益が侵害されることのないよう保護することは、信頼される市政推進のために必要不可欠である。個人の権利利益が侵害されないように配慮し、適正に管理するという個人情報の保護に対する市の姿勢を積極的に示すため、個人情報保護条例（平成11年10月施行）を踏まえて条例に規定する必要がある。

【研究部会の考え】

行政と市民は、個人情報を保護するためには個人情報保護法等に基づく様々なルールがあることを理解しなければならないが、正確に認識しているとは言い難い。市民及び職員は「『これくらいはいいだろう』という甘い判断はしない、なくす」といった共通の認識を共有しなければならない。

まず、市においては職員が個人情報の定義を正しく理解し、書類・電子データの適正な管理、情報を開示する際には個人情報のみを非公開とする判断の適正化、窓口事務における請求者の本人確認の厳格な執行を徹底すべきである。

次に、市民側についても、本人確認には厳しいチェックが当然であるという認識を含め、個人情報保護に努める意識を持つ必要があると考える。

また、市職員はもとより、市民・事業者も含めた社会のあらゆる場面でプライバシー保護の意識が醸成され、個人情報が適切に利用されるよう研修・啓発も必要であると考え。規定内容として、市民については、「市民は、自分の個人情報を適切に管理するとともに、他人の権利利益（個人情報）を侵害しないように努める責務がある。」、事業者については、「個人情報の取扱いあたり、必要な措置を講ずるとともに、個人情報保護に関する市の施策に協力する責務がある。」というような内容が考えられる。

(4) 市政への参加・参画・協働 テーマ：11, 12, 13

【説明】

自治とは自ら考え、参加・行動すること（協働社会をつくる条例 P.58）であるから、参加・協働に関する規定は、自治基本条例の中心的な規定の一つである。また、第4次総合計画においても、行政に関心を持つこと 地域自治に参加すること 市政に参加することが、市民の果たす役割として掲げられている。

【必要性】

自治体運営を進めるためには市民が民主的に参加し、幅広く市民の意見を反映させるとともに、市民と市が一緒になって協力しながらまちづくりを行う必要がある。

その意味において、この規定を置くことによって、行政の中に新しい風を取り入れ、より市民に身近な行政運営が期待でき、第4次総合計画をより効果的に達成できるものとする。

【研究部会の考え】

本市では、市政に関心を持ち積極的に参加いただいている市民及び団体が存在するが、市民全体を考えた場合に、市政への関心は低いものと思われる。市は、住民自治、公民協働の実現のためには数多くの市民が市政について関心を持ち、自発的に参加する意欲を持っていただくことが重要であると考えている。そこで、市民には是非「和泉市というまち

【研究部会の考え】

を育てる」という視点を持っていただき、まちづくりを他人まかせにせず、例えば政策等の企画・立案に参加できなくても、具体的な行動に参加するというように、自分のできることに積極的に参加していただくことを期待する。

一方で、この規定は、「市民に参加を促す」という直接的な目的のほか、市に対して市民の参加を促す施策を講じる義務を負わせる意味を持つことに留意が必要である。したがって、この規定を設けることによって、市としても単なる前例踏襲の繰り返しではなく、さまざまな問題意識を持ちながら、日々業務改善を行うことが求められるものである。

なお、自治基本条例における条文の表現方法としては、市民の権利として直接規定する方法と行政の行為規範として規定し、権利を保障する方法がある。いずれにおいても、権利を行使できる市民の範囲や、参加できる事象の範囲を明らかにする必要がある。

(5) 上記以外に組み込むべき原則

人権尊重

この原則は、おおよそどの自治基本条例でも組み込まれており、用語の選定(例:「人権」という語を用いるかどうか等)や、表現の強弱が異なる程度であり、和泉市版にもやはりこの原則は必要であろう。

危機管理

「危機管理」の視点から原則へ昇華できそうな表現を模索したが、原則とするより個別の条項として設ける方が、本市らしさやPR効果等の面において適切であると判断した。

5 市民（市民の権利と責務） テーマ：9、13、14

(1) 市民の権利 テーマ：14

【説明】

市民の権利は、地方自治法で「普通地方公共団体の役務の提供を等しく受ける権利（第10条第2項）」、「普通地方公共団体の選挙に参加する権利（第11条）」があるが、それ以外の新たな市民の権利の保障について検討するものである。なお、現在、本市既存条例において、さまざまな権利が規定されている（資料編3-(5)、P.14参照）。

自治基本条例においては、市民の権利に関して包括的な規定になり、その趣旨を尊重することが求められる。また、自治基本条例が制定される際には、既存条例の規定の見直しについても個別に検討する必要がある。

なお、本研究部会においては、本条例制定に深く関わりのある下記の権利について検討する。

行政情報を知る権利 テーマ：9

市民自ら考え、行動する前提として、権利を保障するものであり、情報公開条例第1条において、「この条例は、(中略)市政に関する市民の知る権利を保障するとともに、市の市民に対する説明責任を果たすことにより、市民の市政に対する理解と信頼を深め、市政への参加の促進を図り、もって公正でより一層開かれた市政を推進することを目的とする。」と規定している。

参加の権利 テーマ：13

参加の権利については、市民の権利として直接規定する方法と行政の行動規範として規定し、事実上保障する方法がある。参加は同時に責務を伴う。

市民に市政への参加権を保障する場合、その手法としては、例えば住民投票やパブリックコメントなどが考えられる。

【必要性】

行政情報を知る権利 テーマ：9

情報公開について、平成19年10月9日の「和泉市の自治を考える懇談会」では、「市は情報公開のあり方を見直し、積極的に情報提供を行うべき」との意見があった。

市政への市民参加を促進する前提として、まず市政について市民と市の間で可能な限り情報量の差をなくす必要があるため、自治基本条例において行政情報を知る権利を保障すべきである。

参加の権利 テーマ：13

市民に市政への参加権を認めることにより市民参加を促す意味において有効であると考えられる。また、権利と同時に責任も付随してくることから、市民の自立を促す意味でも有効である。

【研究部会の考え】

権利を保障することは、最終的には、司法的救済が与えられなければならないので、権利をめぐる法的救済の場面としての行政不服申立て・訴訟の場合にその規定がどのような意味をもつかを想定し、その影響を検討の上、規定しなければならないと考える。

行政情報を知る権利

運用面において、市民の権利を保障する以上、市職員は今まで以上に情報公開を前提として職務を執行し、情報公開に対する認識を「請求に来たから情報を出す」から「市民の市政参加のための基礎情報の提供を行う」に変えていかなければならない。市はこのことを念頭に置き、自治基本条例において市民の「積極的な情報取得」の権利を保障すべきである。

なお、商業目的による大量の情報公開請求などの事案が生じており、その点についてもさまざまな議論があったが、ここでは、一般的な知る権利を保障することとし、権利の濫用的な情報公開請求については、個別法・条例での対応としておく。

参加の権利

自治基本条例において地方自治法に明記されていない新しい市民の権利として市政への参加権を認めるにあたって、市はあくまでも「市民がまちづくりの主体」である旨を明らかにした上で、市民が参加しやすい制度・環境を整えることによって参加機会を提供し、かつ参加の権利が開かれていることを多くの市民に周知することによって市民が自発的に参加する意欲を持てるよう促すことに努めなければならない。一例として、「市川市納税者が選択する市民活動、団体への支援に関する条例（通称1%条例）」に見られるように、市民が参加していることを実感できる制度を積極的に研究し、開発していくことが必要となる。

一方で、その権利も濫用されることがないよう一定の制限も併せて検討する必要がある。

参加権を有する者は市民に定義される者すべてとし、権利を行使しない者（いわゆる不参加）に不利益を与えることがないよう配慮しなければならない。また、参加の権利を行使する市民は、前提として権利には責務が伴うものであることを理解していただかなければならない（責務については、下記(2)市民の責務に記載）。

なお、この規定は、包括的・一般的規定とし、例えば住民投票やパブリックコメントなど具体的な規定は、第3章の11及び12番の項目に委ねることとする。

(2) 市民の責務 テーマ：14

【説明】

市民の責務に関しては、憲法において、納税の義務、勤労の義務、教育を受けさせる義務が規定されているが、地方自治全般を通じた包括的な責務を規定した法令は見当たらない。また、地方自治法第14条第1項の規定では、「市町村は、(中略)法令に反しない範囲において条例を制定することができる」とされていることから、自治基本

条例において、新たに市民の責務を規定することは、法令解釈上、可能であると考えられる。

なお、現在、本市既存条例において、さまざまな責務が規定されている(資料編3-(4)、P.11参照)。

【必要性】

本市の自治基本条例が目指す自治の姿を実現するためには、市民にはどのような責務が必要になるかを明らかにするものである。

規定例としては、大きく分けて、自治の主体であることを認識・自覚すべきこと、自治の主体として行動・努力すべきことの2つに分類される(協働社会をつくる条例P.45)。具体的に規定する場合は、第4次総合計画基本構想第5章「市民と行政との役割」において、市民が果たす役割として、市政に関心を持ち、考えること、地域で実践すること、市政に参画することの3つを掲げており、その点に留意すべきである。

【研究部会の考え】

責務については、権利と表裏一体という性格がある。また、自治基本条例の性格を考えると、前文を置くのであれば、上記必要性の自治の主体であることを認識・自覚すべきこと、自治の主体として行動・努力すべきこと、であげられた内容が表現される可能性が高い。そのため、そもそも規定が必要かどうかグループ内で議論があったが、前文と条文の性格の違いや、条例の意義にも通じる重要な内容なので、重複してでも規定すべきとの点から、規定は必要との結論に至った。

規定の内容としては、「市民は自治に関して自分にできることを考える」、「市民は自らの行動、発言に責任を持つ」等が考えられる。

なお、「市民参加」の前提として、市民・行政各主体の自立が必要となり、自助(個人や家族でできることをする)、共助(地域、町会・自治会でできることをする)、公助(自助や共助をもってしても解決できないことを行政が行う)という補完性の原理に基づく考え方・役割分担を市民に理解してもらうことが重要である。

6 事業者(事業者の権利と責務) テーマ: 15

【説明】

事業者を市民の定義の中にも含めることは可能であるが、事業者は社会経済活動を行っていることで、都市問題、社会経済システムとの関係が深いことから、事業者の条項を特別に規定することも可能である。

なお、現在、本市既存条例において、さまざまな責務が規定されている(資料編3-(3)、P.7参照)。

【必要性】

まちづくりに対して、市民と事業者が同じ方向性を持つ必要があるという点においては、市民の権利・責務と一本化すべきであるが、市民と事業者とで相反する部分については別途事業者の義務を定めた方が良いと考える。事業者は一市民と比べ、社会に与える影響が大きい。事業者に特化した規定が必要である。

【研究部会の考え】

事業者の権利

他市においては、事業者に対し市民と同等の権利を付与する条例が多い。本市においても、基本スタンスに変わりはないものの、住民投票など、狭義の市民にのみ付与すべき権利もあることから、条文化の際には慎重な対応が必要であると考えられる。

【研究部会の考え】

事業者の責務

事業者は、環境問題、大規模開発、雇用問題等で市、市民、地域等に与える影響が大きい。例えば、住宅開発の協議において、事業者が「市の条例に規定がない」という理由により地域住民・自治体の要望に応じないケースがある。事業者は経済活動に重きをおいているので要望に合意できないのであろうが、今後、市は事業者にまちづくりを考える機会や地域との協議の場を設定することができる根拠規定を設けることを積極的に検討していくべきである。

自治基本条例においては「事業者もまちづくりの主体」という観点から、個別の問題に対する行政指導の強化という側面からの規定よりも、地域環境との調和や既存の住環境への配慮など「周辺住民の快適な住環境の確保」といった視点や、公平な雇用機会の確保や仕事と家庭の両立の支援など「企業の社会的責任」といった視点からアプローチし、事業者からの理解と協力を求める規定が必要ではないかと考える。

なお、「事業者」という言葉の定義については、同じく「事業者」という言葉を使用している既存の条例等への影響を考慮する必要がある。

7 コミュニティ テーマ：16

【説明】

コミュニティとは、地域性と共同体感情を基盤とするつながり、あるいはこうしたつながりを持つ組織・団体をいう。地方自治は、団体自治（市町村などの団体が、国の統制、監督から離れ、自立しながら仕事をしていくこと）と住民自治（地域のことは地域の住民が自らの意思にもとづいて決定し、自らの責任で処理していくこと）で構成されているが、こうした自治の基礎がコミュニティである。

コミュニティの意義や育成、支援について、地域コミュニティ（地縁を基盤とした団体・活動、自治会等）とテーマコミュニティ（テーマによって結びついた団体・活動、NPO等）それぞれへの積極的参加、公正・民主的な運営、行政支援のあり方等について検討するものである。

【必要性】

地方分権の進展に伴い市町村の役割が重視されているが、同様に地域自治・住民自治を担うコミュニティについても重視されなければならない。本来、コミュニティが地域自治や地域の福祉・教育など行政では手が届きにくいきめ細かい活動を担うことによって、地域に住む住民がより豊かな暮らしを享受できるものである。したがって、コミュニティの活動が停滞することは、すなわち地域自治の停滞を意味するものである。

本市においてコミュニティを取り巻く状況は、都市部と旧集落の間及び世代間で地域に対する愛着心に温度差があることをはじめ、全国的に少子・高齢化が進展する中、大学誘致や大阪都心部へのアクセス向上に伴う単身世帯の増加や家族形態の多様化・個人化により、大きな転換期を迎えているといえる。特に地域コミュニティは、役員の担い手不足などの問題を抱えている。

このような背景のもと、市は住民自治の担い手となるコミュニティの活動が停滞することのないよう、これまでのコミュニティとの関わり方を見直し、公民協働の社会を目指して新たな関係のあり方を模索する必要がある。例えば、町会・自治会などの地域コミュニティとNPO・市民団体などのテーマコミュニティとの中間コーディネート役を担うなどの支援を検討していく必要がある。

自治の基礎、または市民と市の協働という観点からコミュニティの存在は欠かせないものであることから、自治基本条例においては住民自治を実現するためにコミュニティをまちづくりの主体として位置付ける必要がある。

【研究部会の考え】

コミュニティの役割

コミュニティの役割として以下のことが考えられる。

生活に関する相互協力（福祉、教育、防災等）・・・個人や家庭単位で直面する問題や課題に対して、コミュニティ全体で対応し、困難を緩和する必要がある。

伝統文化等の維持（祭、遺跡等）・・・地域の特色・文化・景観などをコミュニティの活動を通じて維持する必要がある。

地域全体の課題に対する意見調整（まちづくり、治安維持、防災等）・・・市民全体で協力しないと実施できないような取組や、利害調整を図る必要がある課題の意見調整をコミュニティ活動を通じて行う必要がある。例えば、町内会などにおいては、行政との連絡、道路や下水管渠の補修・清掃などの調整等

コミュニティと市の関係

本市において、これまでのコミュニティと市の関係は、市が地域コミュニティにイベントへの参加など市政への協力を「お願い」するものや、テーマコミュニティが市の業務の一部を請負うという業務委託の形態が多く見られた。こうした関係は協働の一形態といえることができるものの、今後は前記の【必要性】において述べたとおり公民協働社会を目指す地方自治のあり方を考える上で、両者の関係を改めて見直していく必要がある。

そのためには、まずは地域コミュニティ、テーマコミュニティ及び市がそれぞれ自らの立ち位置、今後のビジョンをしっかりと持った上で、互いの立場や意見を尊重し合い、各主体が抱える問題点や課題を共有することから始めなければならない。それらをもとに、どの主体がどのような責務を担うことが最も適切なのかを十分議論した上で決定することが求められる。本研究部会では、各主体の連携に向けての問題や課題、そして市のスタンスのあり方について考えてみることにした。

コミュニティのあるべき姿

地域コミュニティの担う役割は、上記「コミュニティの役割」で示した地域自治に関する総合的な事項を所管するものである。そのため、例えば高齢者福祉に特化した事業のみを行うことは許されない。

その点、テーマコミュニティの場合、例えば高齢者福祉に特化したNPO法人を設立し、地域コミュニティでは手が届かない、きめ細かいサービスを重点的に行うことができるものである。その一方で、活動機会の確保、活動に関わる人材の募集、資金調達面などが課題となっている。

そこで、いずれの団体にも「性質上の限界」があることを認識した上で、両者がそれぞれの持つ強みを生かしながら相互に補完することによって、お互いの目的達成のために寄与しあうことができ、さらには自らの活動内容を充実したものとすることができるという相乗効果を生むことが可能となるという認識が必要とされる。今後はこの両者が情報交換を行い、様々な場面において連携することによって、誰もが住み良く豊かさを感じることでできる地域社会、誰もが排除されない地域社会（旧来的な慣習にとらわれた価値観への復古を目指すだけでは、村八分といったデメリットもともに復活してしまうおそれがある。地域住民「すべて」が過ごしやすい、誰もが「排除されない」地域社会）の実現を図ろうとする姿が求められる。

コミュニティと市の協働の方向性

地域コミュニティにおいては、防犯、防災、交通安全、子どもの安全、高齢者が集う場づくり等が主要なテーマとなっている。このようなテーマは、地域住民のみんなで行い組まなければ日常生活ができないという性質のものではない。それゆえ「日頃家にい

【研究部会の考え】

ないから地域は関係ない」、「自治会は役が当たるから面倒くさい」等といった理由から、地域活動と関わりを持とうとしない人々が増加していることが問題となっている。そこで、地域住民のみんなを巻き込んでいくことによって地域コミュニティに活力をもたらしていくことが課題となり、その方策として各地域コミュニティが他の団体の成功事例や活性化事例を情報共有し、自らが直面している問題の解決方法や長期的なビジョンや夢を自分達で考え、作り出していくことが一案として考えられる。この過程において、テーマコミュニティや市が連携、協働することのできる可能性を見出すことが有益ではないかと考える。

また、地車など伝統文化と住民自治との関係については、近隣市の視察も踏まえた上で判断すると、必ずしも地車による地域愛、結束力が地域自治力に直結するものではないとの結論に至った。ただし、青年団等におけるこの結束力は大きな力となりうる可能性を秘めているものと考えられる。連絡網が整備されている事などから、何かことが起こったときには、素早い対応が可能である。このような可能性を秘めた組織を地域コミュニティの主な活動に巻き込むことを市全体で検討する意義は大きいものと考えられる。

他方、テーマコミュニティと市の関係を考える上で、市が NPO の認知度や連携を深めるための支援を検討する前提条件として、公平・公正が確保されていなければならない。したがって、NPO 自身も自ら積極的に活動方針、財務状況、活動実績等に関する情報公開を行うことによって、市民に向けて認知度と信頼度を高めていくアピールを行うことが求められる。これに取り組むことによって、自らの活動機会を増やすことが可能となり、目的達成に向けた活動に専念できる環境を作り出すことができると考える。

上記のことを考慮し、市は前述の地域コミュニティとテーマコミュニティ間の中間コーディネート役や各活動主体が情報交換する場の提供など、具体的に実現可能な連携、支援のあり方を考えていく必要がある。この場合、市の基本スタンスのあり方は、「国から地方へ」の流れの次に控えている「地方から地域へ」といった「都市内分権」の考え方を踏まえ、例えば「地域のことは地域運営のプロであるコミュニティ組織に委ねる」という考えから「一括補助金を交付する」ことや、「今後はソフト面での支援を検討、強化する」といった考え方のもと、当該地域に住む職員の中から(仮称)地域スタッフを任命し、地域のコーディネート役を担うなどの独創的な発想を持ってコミュニティとの連携を進めていく必要があるのではないかと考えるものである。

実際、条文化に際してどの範囲までを規定するかは、市民懇談会及び 20 年度研究部会に委ねるものであるが、これらの事項を踏まえた上で、規定内容の議論をお願いしたい。

最後に、町会・自治会への入会を条例で義務づけることができるか否かについて検討したところ、さらなる議論の余地も残されているものの、憲法上の思想・信条の自由にも抵触するおそれがあることや、参加を強制することにより却って町会・自治会の力が減衰するおそれもあることから、本研究部会の結論としては無関心層への動機付け・意識付けを行うものとする努力規定か訓示的規定にとどめ、義務を構成しないように配慮すべきと考えるものである。

8 議会と議員（議会の役割・責務、議員の責務） テーマ：17

【説明】

議会運営に関しては、地方自治法に詳細な規定があるが、議会の政策立案や市民との協働等に関する規定がなく、この点から自治基本条例でどの程度規定すべきか検討するものである。

【必要性】

自治基本条例が自治運営の基本事項を定めるものならば、議会に関する事項は規定すべきだが、議会は自治体の一機関だと認識するのか、しないのかは議会が判断すべきだという考えがある。

【研究部会の考え】

この規定は、議決機関である議会に関する事項であることから、執行機関側が中身を議論し詰めてしまうと越権行為になるおそれがある。そこで研究部会としては、他市の事例や一般論をもとに自治基本条例としての必要な視点を議論し、市民懇談会での研究項目として提示するものである。

近年、議会は行政の監視機能だけではなく、市民の目線に立った条例を議会から提案する政策提言能力の向上が求められている。議会において議会改革や議員倫理についても議論し、独自に条例を提案すること等によって、議会活動が広く市民の目に見えるようにすべきである。

そこで、自治基本条例における「議会」の規定において、執行機関に対する政策提言機能の強化及び監視の充実、市民への説明責任の向上に加えて、夜間・休日議会の開催、インターネット等の活用充実など、議会運営面においても市民との意思疎通を図る取組など、自ら議会改革を行う旨の規定を設けることで、市民の議会への関心を高める契機とすることが望ましいと考える。

9 市町村及び執行機関、首長の責務、市の責務、職員の責務

(1) 市町村及び執行機関の基本的な役割・責務 テーマ：18

【説明】

執行機関は議決機関（議会）と対立する概念で、自治体の行政事務を管理執行する機関を意味する。具体的には首長、各種行政委員会（教育委員会・農業委員会・選挙管理委員会等）がこれに当たるが、この執行機関の責務等を規定するものである。

なお、現在、本市既存条例において、さまざまな責務が規定されている（資料編3-(1)、P.3参照）。

【必要性】

自治基本条例は、自治に関するルールを定める条例である以上、本市においても、市及び執行機関の役割、責務を明記する必要がある。

【研究部会の考え】

表現は、行政側の視点に立つか、市民側の視点に立つかで異なる。市民や議会の規定内容とのボリュームやバランスも考える必要がある。内容についてのキーワードは、「公平・公正な市政の推進、透明性のある開かれた市政、説明責任を果たす、各機関の連携・協力、縦割り行政の解消、効率的な財政運営、最小の経費で最大の効果をあげるなど」が挙げられるが、市民懇談会の意見を尊重する。

市長は、市民の直接選挙で選ばれた市の代表者であることから、条文の表現を市長と執行機関に分けるかどうかは、最終的には(2)の首長の役割・責務（次項目）との関連も考慮して考えることになると思われるが、現時点においては、他市の事例も踏まえた場合、市長には地方自治法上、他の執行機関を総合調整する権限が与えられている（地方自治法第138条の3）ほか、市町村を代表する機関（地方自治法第147条）であることから、他の執行機関と分けることが適切であると考えられるものである。

(2) 首長の役割・責務 テーマ：19

【説明】

首長は、地方自治法上、他の執行機関の権限とされている事項及び議会の権限とされている事項以外のすべての事務を管理・執行する広い権限を持っている。

なお、現在、本市既存条例において、さまざまな責務が規定されている(資料編3-(1)、P.3参照)。

【必要性】

この条例の策定経過を通じて市民全体で築き上げた本市の首長としての責務に対して規定することで、仮に首長が交代し、前首長との間で主義・主張、思想・信条が異なる場合があっても、普遍的かつ連続的な行政運営を行うために、非常に重要な規定である。

【研究部会の考え】

この規定の議論を行うに当たり、前文、基本理念・基本原則との棲み分けが難しく、最後まで議論が難航した。

本研究会としては、おおむね次のような分類を行った。

前文...「大理想」「崇高な理念」に相当する事項。グランドビジョン

基本理念・基本原則...「市全体として担うべき事項」。ビジョン

首長の責務...「市長本人が担うべき責務」。首長自身のミッション

なお、本規定を設ける場合は、以下の点を考慮する必要がある。

首長のマニフェストや思想・信条にとらわれない規定であること。

中長期的な時代の流れも考慮した規定であること。

第4次総合計画における「行政の役割」との整合性も考慮した規定であること。

既存条例で明記してきた各種「市長(市)の責務」との兼ね合い

また、本市の現状をかんがみ、公正・誠実な職務執行、透明性の向上(受身の情報公開ではなく情報を進んで提供すること)、人材育成、公民協働、法令遵守などの条項を設ける必要がある。

なお、「首長の多選による弊害」を防止する条文として、他の条文に規定することになるかもしれないが、公平・公正な行政の推進、市政の硬直化の防止、等の規定が考えられる。

(3) 職員の責務 テーマ：20

【説明】

行政職員は、地方自治法上は長の補助機関であり、長は「その補助機関たる職員を指揮監督する」(地方自治法第154条)とされている。一般に職員は長の手足となって行動するとされるが、それは必ずしも実態を反映していない。職員が果たす役割の重要性から自治基本条例に職員の責務、育成に関する規定を置くものである。

なお、現在、本市既存条例において、さまざまな責務が規定されている(資料編3-(2)、P.6参照)。

【必要性】

他市では「執行機関の責務」として、その中で市長と職員の責務を定めているところもある。重要なのは、市職員とは単なる事務員ではなく、当該市を運営していくプロスタッフであるということであり、その意識をもって日常業務を行う必要がある。職員の果たす役割の重要性から一つの条文としたい。

【研究部会の考え】

自己研鑽・自己啓発

【研究部会の考え】

本市では、平成19年3月に策定した人材育成基本方針において職員の行動指針が示されており、自治基本条例における職員の責務に関する規定はこの内容を踏まえたものとなるであろう。

まず、本市では、ここ数年職員の不祥事が頻発し、市民の信頼を失ってしまう事態となり、いまだ負のイメージを払拭しきれていない状況である。職員は失ってしまった市民の信頼を回復するためには、全体の奉仕者であることを自覚し、高い倫理観の高揚に努め、法令を遵守することを徹底するしかないのである。これらは職員にとって「当たり前のこと」や「今さら言われなくても」と受けとめられる内容であるかもしれないが、評価するのは自分達ではなく、市民から「職員は高い倫理観を持っている」という評価を得ることができてはじめて、職員は理解して実行していることになることを念頭におくべきである。

次に、本市では豊富な行政経験を持つ「団塊の世代」の退職により、職員数の減少と行政ノウハウの喪失が想定されるが、市民に提供する行政サービスは現在と同様の水準を維持することが求められることはもちろんのこと、今まで以上に最小の経費で最大の効果を実現することが求められている。これを実現するためには、職員一人あたりが担当する業務がさらに増大することが明白であり、職員はさまざまな能力を向上させることが求められている。人材育成方針において職員に求められている能力とは、基礎的業務遂行能力、政策形成能力、行政経営能力であり、これらのことを職員各自が認識し、日々能力の向上に努めなければならない。

また、職員の行動基準は公民協働の視点を持ち、市民の目線で考え、行動することが示されている。インターネットの普及により情報社会が高度に発達している現代においては、職員の情報収集能力は飛躍的に向上し、組織内で保有する知識量は増大している。しかし、職員は情報収集することが目的ではなく、収集した多くの情報から有効なものを選択し、組織の目的を達成するために新たな価値を創造しなければならないのである。そのためには、職員は情報の本質を捉え、公正・公平に取捨選択する判断力、それをもとに誠実に実行する力を養うよう、常に自己研鑽・自己啓発に努めることはもちろんのこと、自らまちづくりの推進役として地域において最大限能力を発揮し、積極的に取り組むことも必要である。

「自治基本条例」における職員の責務に関する規定は、上記の「全体の奉仕者」、「公平・公正な職務の執行」、「能力の向上」、「自己啓発」などがキーワードとなり、職員にとって新鮮味のないものとなるかもしれない。しかし、職員は常に評価客体であることを認識し、人材育成基本方針に定める職員像である「市民から信頼され自ら創造できる職員」を目指す上ではこれらは最低限遵守すべきものであることを理解し、行動しなければならないのである。

協働に向けた意識の転換

総合計画の策定、自治基本条例の制定に伴い、本市としても「本格的な公民協働社会」に向けて進もうとしている。

これまでの公民協働と言え、自治会への各種業務委託や市民参画による事業運営など、「行政が行うべき事業」に対する参加であった。

これからの公民協働は、市政への市民参画を促進し、行政情報を市民と共有し、これまで行政が行うべき領域であった、「公共と行政との狭間の部分(P.1の表参照)」つまり、「新しい公共空間」の部分について、職員が明確なビジョンと自らのミッションを市民と共有した上で、今後具体的にどの部分を行政が行うべきで、どの部分を地域の自主的な取組に委ね、どの部分を民間にアウトソーシングしていくか、というマネジメントを行うことが求められる。

わかりやすく言えば、これまでのまちづくりでは職員が市民に「お願い」する関係であったが、これからは職員が市民・地域の「自立・支援」する関係に変わるものである。

私たち職員としては、この条例の制定によって、これまで経験したことのない新しい

【研究部会の考え】

時代に足を踏み入れるに当たり、本質的な転換を求められることになる。

この条文には特に目新しい規定が設けられないかもしれないが、規定の意味する事柄は非常に深く、重要な事項であることは認識しておく必要がある。

10 行政運営（総合計画、行政評価、財政運営、組織編成、人材育成、会議の公開、意見・要望・苦情等への対応、行政手続、総合的な行政サービスの提供）

(1) 総合計画 テーマ：21、22

【説明】

地方自治法第2条第4項で、市町村は、議会の議決を経て総合計画基本構想を定めることが規定されている。この基本構想に基づいて基本計画、実施計画が策定される。本市では平成18年12月に平成27年を目標年次とする第4次総合計画を策定し、「人がきらめき 共に育む 元気なまち・和泉」を将来像キャッチフレーズと定め、公民協働の仕組みづくりと行政経営を政策の第一に掲げている。

【必要性】

総合計画は、まちづくりの最上位計画であり、今後の市の発展に係る最も重要な計画なので、政策立案から実行まで市民と協働して行う必要がある。

仮に自治基本条例で総合計画に関する規定を設けない場合、自治基本条例の趣旨に沿った一貫した考えの下で計画策定が行われないおそれがある。

こうしたことから、条例中に必要な規定を定めておくこととしたい。

【研究部会の考え】

総合計画と自治基本条例の関係

総合計画と自治基本条例はそもそも別の役割（総合計画は、まちづくりの目標とその運営方針を規定するものであり、自治基本条例は、自治のあるべき姿とそれを達成するために情報の共有や協働に関するルールを規定するものである。）があることから、それぞれが補完し合うことにより、求められるまちづくりが達成される。このことから総合計画と自治基本条例は矛盾するものであってはならず、整合性を保たなければならない。

総合計画に基づく行政運営

現状では、職員全体が総合計画の中身を把握できていない。総合計画を進めていくに当たって、まず職員が最低でも自分の所属している課等の計画を把握し、勉強するとともに、組織として総合計画に掲げる目標に対する認識の共有を深めなければならない。

総合計画における市民の参加・参画

地方自治法では、市の総合的な基本構想を定めることについての記述があるだけなので、市の上位計画である総合計画の必要性に基づき、改めて策定義務や策定にあたっての市民参画を保障していくべきである。

(2) 行政評価 テーマ：23

【説明】

行政評価とは、政策・施策・事務事業について、あらかじめ設定した基準や指標に対して、その達成度や成果、妥当性を判定し、継続的に見直しや改善を行うための仕組み

である。また、この結果を市民に情報提供し、市民に対して説明責任を果たすことによって、透明性の高い市政運営を行うものである。

なお、行政評価は、約 20 年前までは「事務改善」として位置付けられており、10 数年前から「行政評価」になり、5 年前あたりからは、「行政経営」という言葉が使われ始めている。

【必要性】

行政評価について、地方自治法では定められておらず、本市においても根拠となる条例はない。「行政評価の実施」及び「行政評価の結果の公表」は重要な事項なので、自治基本条例で条文化し、制度に根本的な位置付けを行う必要がある。

【研究部会の考え】

行政評価は、マネジメントのツールであり、行政のプロである市職員が責任を持って運用すべきである。しかしながら、本市の現状としては未だ「行政評価」の必要性が職員に十分理解されておらず、まずは、行政評価を進めていくために少なくとも自分の所属する課等の評価内容を把握するところに力を入れざるを得ない。

また、評価結果の公表は、当然のことであり、市民からの意見を踏まえ、将来像や指標の設定を必要に応じて変更していく必要がある。

したがって、自治基本条例においては、行政評価が適正に運用されることや結果を公表することなどの内容を盛り込むこととする。

(3) 財政運営 テーマ：24

【説明】

自治体財政は、市民の税金等によって支えられていることから、予算の編成や執行、財政状況等が市民に分かりやすく公表され、また適正かつ効率的に執行されることが必要である。こうした財政運営の基本事項を規定するものである。

【必要性】

財政運営についての規定を持っている自治体は多い。市民の関心の高い事項であること、外部監査的な要素と職員への意識付けの効果を期待し、本条例に規定を設ける必要性は高いと思われる。

今後、公民協働を推進していく上において、職員一人ひとりが財政状況の概要を把握し、市民に説明することが随所で求められることから、行政評価などの個別項目が規定されるのであれば、併せて規定する必要がある。

【研究部会の考え】

総合計画との連動

総合計画の目標達成に向けた財政運営が求められている。第 4 次総合計画は、「いつまでに」「どのセクションが」「どれだけ」の成果を達成するかを市民と約束する計画である。総合計画との連動の意味においては、中期的な財政計画を職員に周知することで、各セクションにおける目標設定レベルの精度をより高めることが期待できる。したがって、中期的な財政計画を策定した場合に、職員や市民に周知する旨を自治基本条例に規定することは有効であると考えられるものである。

予算編成・財政計画

予算編成や財政運営計画などに関しては、非常に短い期間で高度に専門的な分析作業を必要とすることから、これらの過程に市民が参画することは現実的に厳しいだけでなく、そもそも具体的にどの事業にどれだけの投資を行うかについては、マネジメントの分野に属することから、その部分は行政のプロである職員が責任をもって行い、議会の

【研究部会の考え】

議決を経た後、結果を広く市民に公表することが適切である。

結論とすれば、編成、執行過程への直接の市民参加は困難と思われるが、市民への報告・公表は、積極的にわかりやすく行うべきである。

なお、
・ について、より専門的な議論は引き続き平成 20 年度でも必要と考える。

(4) 組織編成 テーマ：25

【説明】

地方自治法第 158 条第 7 項で「市町村長は、条例で必要な部課を設けることができる」と規定しており、これを受けて各自治体では事務分掌条例が制定されている。組織や機構は、市民ニーズや多様化する課題に的確に対応できるものでなければならないから、執行機関の組織、執行体制のあり方に関する基本的な考え方を検討するものである。

【必要性】

組織・機構は、総合計画や財政運営、人材育成と並んで行政経営のための重要な要素であるが、自治基本条例に規定する必要性については、他の規定と併せて判断する必要がある。

【研究部会の考え】

組織とは、一定の目的または意思を達成するために、複数の人々又は共同体によって構成されるシステムであり、組織に所属する個人や共同体は、この定義を理解し、組織の目的に協調して活動しなければならない。本市では、平成 18 年に策定した第 4 次総合計画の達成を目的として、平成 19 年 4 月に機構改革を行ったところである。職員が組織編成を検討するときは、まずこの機構改革が実施された主たる目的を共通理解することが出発点となり、この目的を達成するためには機構改革後の現在、組織が目的どおり機能しているかどうかのチェックが必要となる。

一方、市民懇談会においては、市の施策が市民のニーズを反映していないということが指摘されている。この市民のニーズを市政に反映するためには、さらなる組織内分権を進めることにより、市民と直接接する機会の多い現場に近いところに権限を移譲すると同時に、責任の所在を明確にすべきである。この場合、各業務の担当者は政策形成能力を向上させ、説明責任を果たすことが要求され、現在よりも高度な能力を獲得する必要があることを認識し、自己の能力開発に努めなければならない。

また、組織編成においてはソフト面（組織の相互連携や人材育成等）と、ハード面（庁舎構造やシステムの統合等）があるが、ハード面の大幅な変更は、本市の置かれている現状を考慮すると優先的に対応することが困難であり、各課等の連携をより深めるなどソフト面を工夫・充実することにより、市民にとって分かりやすい組織を編成しなければならない。

これらを踏まえ、市民の観点に立ち、分かりやすい組織編成を行い、これからの行政に強く求められている社会情勢の変化に柔軟に対応でき、責任の所在が明確化された組織を構築するため、自治基本条例においては、組織編成のキーワードとして以下の理念を謳い込む。

簡素で効率的かつ機能的
地域実情を政策に生かす
柔軟かつ弾力的
慎重かつスピーディーに対応
責任の所在の明確化

(5) 人材育成

【説明】

平成 19 年 3 月に策定された人材育成基本方針において、今後の人材育成の基本的な考え方が明らかにされた。人材育成には、主に人事当局が行う OFF-JT (off the job training: 職場外研修) と各職場で実践される OJT (on the job training: 職場内研修) のほか職員自らが行う自己啓発などがあり、これらの研修と職場のミッションとが相まって、初めて職員個人の能力が高まる土壌が整うものである。

人材育成が職員の職制や職種、職歴に応じて計画的かつ適切に行われることが求められている。

【必要性】

地方分権時代にふさわしい人材を育成するに当たり、職員の個性に応じて計画的に必要な能力開発を行うことは、職員のやりがいを増進するだけでなく、ひいては市民に対して良質なサービスを継続的・安定的に提供することにつながるものである。

なお、自治基本条例に規定する必要性については、総合計画や財政運営その他の規定と併せて判断する必要がある。

【研究部会の考え】

この項目は当初のテーマ設定にはなかったが、全体会議の議論において、これからの市政を考える中で、たびたび人材育成の重要性が指摘され、研究部会において必要であるとの認識により、ここにテーマ出しをしたものである。

自治基本条例に盛り込む手段としては、首長の責務に盛り込む、職員の責務に盛り込む、組織の責務に盛り込む方法などが考えられるが、その重要性から一つの項目として、条文を規定した方が良いと考える。

なお、実際に条文を規定するかどうかも含めて平成 20 年度においても、引き続き議論が必要と考える。

(6) 会議の公開 テーマ: 26

【説明】

自治体の政策形成に影響のある議論は、できる限り公開で行う方が好ましい。それによって市民も適切な判断・決定ができるし、結果的には市民の信頼を得ることになるからである。

【必要性】

会議の公開については、現在は「審議会等の設置及び運営に関する要綱(平成 17 年 4 月 1 日施行)」に基づき各種の審議会、協議会等による自主的な判断に委ねられている(努力義務としている)。会議の公開は、市政の公平性・透明性の推進のため本市が今後取り組まなければならない重要なことのひとつである。

【研究部会の考え】

会議の公開に関しては、原則公開という新たな統一したルールづくりが必要である。なお、非公開とした審議会等は、公開できない理由を明らかにし、その理由を公表すべきである。会議録等に関しては、個人情報に抵触しない範囲は全て公開する体制をつくる必要がある。

また、会議は平日に開催されることが多く、傍聴が難しい市民もあり、今後は土日や夜間に開催することも含めて、多くの市民が傍聴できる体制づくりの検討も必要である。多くの市民に議論の過程や結果を公開することで、透明性の高い市政運営につながり、ひいては市民の信頼を得ることができる。

【研究部会の考え】

なお、議会の会議(本会議以外の会議)の公開については、議会の責務に含めることとし、議会自身に判断を委ねるものとする。

(7) 意見・要望・苦情等への対応 テーマ：27

【説明】

市民からの意見、要望、苦情等に対しては、速やかに応答しなければならない。自治体にとっては当然のことであるが、きめ細かな対応が必要とされる。

【必要性】

意見・要望・苦情等は、良い意味でも悪い意味でも、市民が行政に関心がある結果と認識し、職員は、市民への情報提供意識を高め、迅速に回答・対応できる体制を築く必要がある。

なお、自治基本条例に規定する必要性については、総合計画や財政運営その他の規定と併せて判断する必要がある。

【研究部会の考え】

情報を公開しきれていないことや業務対応マニュアルの不備等から、同じような苦情や問合せが市民から寄せられている。このため、苦情等を一カ所で集約できる市の体制づくりを検討すべきである。方法としては、それぞれの所管課等で作成したFAQ(Frequently Asked Questions「頻繁に尋ねられる質問」の略。)や庁内に意見・要望を投函できる目安箱を設置し、その結果を「各課の質問コーナー」として、市民相談室やホームページ、あるいは広報に回答を掲載すれば、市民も比較的容易に情報を得ることができ、行政側としても、意見・要望・苦情等の処理時間を減らすことができると思われる。

また、意見・要望・苦情等があることを想定し、積極的に情報を提供するなど、行政側から対策をとることで、苦情等を減らすことができると思われる。職員数が多い職場では、職員全員に対し情報が行き渡りにくいという実態を踏まえ、質問等に回答する際は、決裁をとり、結果を残すことやこまめに回覧・供覧する等、創意工夫をして職場全体で情報共有を図ることも重要である。

これに関しては、平成20年1月に施行された「職員の公正な職務の執行の確保に関する条例」第3条第4項において、「職員は、その職務に関して要望等を受けたときは、原則として記録」することとなったところである。本規定の内容を検討する際は、この「職員の公正な職務の執行の確保に関する条例」との整合性も考慮する必要がある。

また、得られた情報を政策判断へ生かしていくことも重要である。

(8) 行政手続 テーマ：28

【説明】

行政運営の公正と透明化を図り、市民の権利利益の保護に資するための行政手続に関する規定である。多くの自治体で行政手続条例が制定されているが、これを自治基本条例で保障するものである。

【必要性】

行政手続に関するルールをあらかじめ市民に明らかにすることは、公正の確保と透明性の向上を図るためには当然の措置である。なお、情報公開・個人情報と同様、行政の透明化の一環として捉え、これらと併せて規定すべきか否かの判断を行う必要がある。

【研究部会の考え】

本市の「行政手続条例」は手続きに関する規定であることから、行政運営の公正・透明化に向けての理念・必要性について「自治基本条例」で規定すべきである。

(9) 総合的な行政サービスの提供 テーマ：29

【説明】

行政サービスの基本指針として、縦割り行政を排し、総合的な行政サービスの提供を規定するものである。職員の責務・育成、組織編成、財政運営とも関連する。

【必要性】

この規定は、「組織」に焦点を当てている市や「行政サービス」に焦点を当てている市など、光の当て方がさまざまである。本市としてはどの部分を規定するのかを議論する必要がある。

【研究部会の考え】

従前から問題となっている「縦割り行政」の弊害を減らすためにも、係制からグループ制に組織を編成することや、複数部門で処理すべき行政需要に横断的に対応し、迅速に行政サービスを提供するために、本規定は必要である。今後の行政サービスのあり方には、「効率的、機動的、簡素、柔軟、的確、迅速、相互連携、組織横断的」等がキーワードになるであろう。市民の視点を重要視して考えるべきである。条例に盛り込む場合は、市民が最も求めるであろうキーワードに限定し、また、市が総合サービスの提供にあたり一番重要視したい点を、絞り込むべきである。

一例として、総合窓口については、本市の置かれている現状を考慮すると、ハード面（庁舎構造やシステムの統合等）の整備は、優先的に対応することが困難な状況にあり、ソフト面（組織の相互連携や人材育成等）から改善していくべきである。また、職員数が減り、業務が膨大化する中、効率的な業務遂行のため、日常業務のマニュアル化・システム化等も必要である。この件に関しては、今後、既設の窓口事務改善研究委員会（昭和63年5月12日設置）に委ねたい。

総合窓口に限らず市民ニーズを実現するにあたっては、組織を越えて複合的な視点でサービスを行う必要がある。

11 市民参画手法（パブリックコメント、附属機関等への参加）

(1) 意見の提出及び募集 テーマ：30

【説明】

政策づくりにおいて市民参加を促し、政策形成過程を公開し、透明性の高い市政運営を行うためには、重要施策の策定・改廃の際には事前に内容を公表して意見を聴き、その意見をもとに意思決定を行うという一連のプロセスが重要である。

【必要性】

自治基本条例においては、具体的な意見の募集方法を明記することよりも、案の公表、案についての意見聴取、意見に対する行政の対応の公表というプロセスを明文化することにより、市民ニーズを取り入れた市政運営を行う姿勢を示すことが重要である。なお、具体的手法を条例に明記するかは広く、深く議論する必要がある。

【研究部会の考え】

現在、市ではパブリックコメントや公聴会の手続を運用すること等によって市民の意見収集に取り組んでおり、自治基本条例において意見提出の手続に関する条文を定めること

【研究部会の考え】

は、これらの意見聴取手続を運用する根拠となるものである。ただ、現状はこの取組に対する市民の関心が低く、テーマによっては「パブリックコメントなし」や「公述申出なし」という結果に終わっており、十分な効果を発揮しているとは言えない状況である。

機能していない理由としては、宣伝不足や市が情報をさらけ出していない（一部の情報のみの公開に留まっている）点にあるのではないかと。また、市民の立場に立って考えると公の場で意見を表明する行為は勇気のいることであり、言いたいけれども躊躇している市民も多数いるということも考えられる。

意見聴取によって市が実現すべきことは、単なる「市は市民の意見を聞く機会を設けている」という形式づくりではなく、「市民の意見を施策に反映するために意見提出の手続きを定め、運用する」体制作りを行うことである。そのためには、市は「意見募集の機会を可能な限り幅広く設け、収集した意見は責任を持って取り扱います」という強い意思の表明と、意見を踏まえた施策展開を行うプロセスを確立することが求められる。具体的には、

政策案を公表する基準

意見への応答の責務

応答までの期間

市の対応の公表

をそれぞれ明確にし、市民との信頼関係を構築することに努めることが必要となる（特に

・ ・ は、「第3章10(7)意見・要望・苦情等への対応」と密接に関連してくる。)

その一方で、市は市長が主要施策を掲げて選挙に臨み当選した場合において、その施策について改めて市民の意見を聴取すべきか、仮に聴取した結果反対意見の方が多い場合どのように意見を取り扱うかなど、あらかじめ様々なシチュエーションを想定し、考えを整理しておく必要がある。

自治基本条例では、多様な意見聴取の手続きを個別に定めるのではなく、市民が市政へ参加するプロセスの一つとして市は意見聴取を行うと定めることが望ましいという結論である。

(2) 附属機関等への参加 テーマ：31

【説明】

「附属機関」は、専門家や市民等の意見を行政運営に反映するため、法律や条例に基づいて設けられた審議会や委員会などで、審査や調査、計画策定などを行う機関である。

【必要性】

現在本市で活動している附属機関は40あり、その設置目的や内容からして市の政策形成に大きな役割を果たしており、附属機関への参画は市民参加の重要な手段と考える。既に実施されているところであるが、自治基本条例で保障して一般化していく必要がある。

【研究部会の考え】

附属機関の委員構成については、充て職で入る方が多いと思われるが、多様な意見を取り入れるため、充て職を制限し、年齢、性別も考慮にいれて委員構成を決定すべきである。委員については、一般市民公募を行い、幅広く人材を選出し、より多様な意見を取り入れることができるようにするべきである。法令の定め、あるいは、規定の制約等がなく、一般市民公募を行わない場合は、委員構成について説明責任を果たさなければならない。

また、会議の進行についても行政主導型でなされ、審査や調査についても行政が全てお膳立てして行われている場合が多いと思われるので、会議の趣旨に応じて会議等の運営方法も検討していく必要がある。

12 住民投票 テーマ：32

【説明】

自治基本条例には、市民のまちづくりや自治運営に参加する権利が保障されているが、直接、市民の意見を問う制度が住民投票制度である。

【必要性】

地方自治は、あくまで市長、市議会議員を住民の代表とする間接民主制が原則であるが、住民投票はそれを補完し、自治を充実させる制度として必要である。条文化に当たっては、常設型か個別案件型か、発議の仕方、対象とする施策、投票権の有権者の範囲、結果の扱い、乱用の歯止め等について考える必要がある。

【研究部会の考え】

考え方として、下記のように分類した。

自治基本条例の中に、住民投票に関する規定を置くが、実施に当たっては、手続きや投票事項等を別に条例で定める必要がある場合

（理念型） 「住民投票をすることができる。」

（常設型） 「住民投票の実施に関しては、別に条例で定める。」

（個別案件型） 「住民投票の実施に関しては、その都度、条例で定める。」

という内容の条文であるケース

自治基本条例の中に、住民投票に関する手続きまで盛り込み、本条例により住民投票が実施できることとする場合

別に条例を定める必要がなく、実効性のある規定を目指すケース

常設型の住民投票条例制定を視野に入れて、自治基本条例に規定しない場合

自治基本条例の中には、一般化して保障はしないが、常設型の住民投票条例制定を目指すこととするケース（住民投票の権利を自治基本条例において保障するかどうかの点では、 の場合とは異なるが、手続き等を定めた条例を制定しないと、住民投票は実施できない点においては、 の場合と同じと言える）

自治基本条例の中にそもそも規定しない場合

あくまでも間接民主制が基本というスタンスから規定をしないケース（住民投票は必要ないという考え方）

研究部会グループ別討議では、上記 の常設型が適当ではないかとの意見でまとまったが、その後、全体会でメリット・デメリットを考えた上で再度議論をしたが、結論を導くまでには至らなかった。

そもそも住民投票の権利を保障し、一般化すること自体について、議論を深めていく必要があることから、20年度研究部会に引き続き考え方の整理・検討をお願いしたい。ただし、立案に当たっては、市民に直接大きく関わることであり、市民懇談会での意見を尊重したい。

13 他の機関との連携協力 テーマ：33

【説明】

一自治体では対応できない行政課題が増えている中で、他の自治体や県・国と連携しながら、共通課題の解決を図るという規定である。法規範としての意義は乏しいが、自治の基本ルールとして連携の必要性を宣言・確認するものである。

【必要性】

国、自治体等他機関との連携協力が必要な分野は多種多様であり、その必要性も非常に高い。しかし国、都道府県、市町村が連携すること自体、もはや自明のことであり、行政運営の前提でもあるので、わざわざ項目として条例におくことは根拠が乏しい。趣旨を汲んで、「広域課題解決」等の項目をおこす方が効果的である。

【研究部会の考え】

市の「自立」という観点

そもそも市が他機関から支配されずに自立的に運営を行うという前提のもとで他機関との連携協力を語るべきであり、また道州制の導入の可能性等、今後の地方制度を見据えた上で変動に耐えうる協力体制を想定して規定をおくことが望ましい。

民間団体との協力関係

大規模災害や公害など、市の枠をこえた広域的で複雑な課題を解決するためには公と公の協力だけでは不十分であり、新しい公共の担い手である民間の各種団体との協力体制についてもまちの憲法たる自治基本条例中に規定しておくことが望ましい。

14 市外の人々との連携協力 テーマ：34

【説明】

まちづくりに市外居住者の知恵や意見を取り入れようというものである。法規範としての意義は乏しいが、自治基本条例でその意義を確認するものである。

【必要性】

自治基本条例において、「市外の人々との連携」を規定している自治体は少ない。どちらかというと、小規模な自治体において規定している傾向があり、必要か否かは議論が分かれるところである。

【研究部会の考え】

上記必要性で述べたとおり、規定の条文化については、他の規定との兼ね合いや条例全体のボリュームや構成内容も考慮し、今後の議論に委ねる。内容については、和泉市民と市外の市民との連携に関しては、市民懇談会での議論に委ねる方がよいと考える。市と市外の市民との連携に関しては、市に有益な知恵や意見は、広く取り入れるべきものと考え。ただし、現在のところ連携の手法は確立されておらず、今後インターネット、電子会議室その他の導入可能な手法を検討する必要がある。また、求める意見の対象をどのようなものにするかの検討も必要である。パブリックコメントにおいては、資格者の制限をしている場合等があるからである。

15 条例の位置付け（最高規範性、他の条例との関係性） テーマ：35

【説明】

自治基本条例は、自治の基本かつ最上位の条例として位置付けられているが、議決要件を重くすること等によって他の条例に対する優越性を規定することは困難である。そのため、自治基本条例の中に、他の条例との関係に関する解釈規定を設けておくことで、基本性や最上位性を明らかにするものである。

【必要性】

自治基本条例は、自治に関する包括的規定であるため、他の条例との関係性を整理する必要がある。

【研究部会の考え】

自治基本条例は、自治の基本となるルールを定めたものであり、市の最上位の条例として位置付け、他の条例に対して優越性を持たせるため、最高規範性を条例中に明記すべきである。条文の位置は、条例の冒頭又は前文に謳い込む方法と、条例の末尾で確認的に規定する方法の2通りがある。これは、他の条文との兼ね合いを踏まえ全体のバランスを考慮して決定することになると考えられるが、自治基本条例の位置づけを明確にする意味合いを考慮すると条例の冒頭又は前文に謳い込むのが適当である(資料編4 自治基本条例と他の条例の関係(イメージ図)P.16参照)

16 条例の見直し テーマ: 36

【説明】

一定期間が経過した後に、条例を見直し、この条例が自治の基本条例としてふさわしいかどうか等を検討するものである。条例は一度制定されると事実上見直しが行われにくいという現状を踏まえ、規定の必要性の有無、見直し期間、市民意見の反映措置等、条例を生きたものにするための方策について検討するものである。

【必要性】

自治基本条例に最高規範性を持たせるという前提で議論を進めた結果、本条例を和泉市の憲法としてふさわしい形で実質的に機能させるためには、何年かに一度見直し検討する必要がある。また、見直しの期限を設けることで、時代経過による条例の形骸化を防止し、その時代に即した条例に育てていくことができる。

【研究部会の考え】

期間

期間については、社会経済情勢の変化に対応するためには、少なくとも4~5年以内に一度見直しを行う必要がある。また、総合計画に合わせる場合は、5年あるいは10年が適当ではないかと考える。

これらの議論の一方で、「市の憲法を頻繁に見直すのが適切か」といった議論も行われたが、結果的には、改正するか否かは別として、「確認」の意味で、見直しを行うことが必要との結論に至ったものである。

見直し作業

市民の意見を盛り込む手段として、市民委員会等の何らかの機関を設置することの検討が必要であるし、パブリックコメント、市ホームページでの意見受付なども有効な手段である。法的根拠のある意見を求める場合は、審査、審議、調査等を行う附属機関(地方自治法第202条の3)として条例上、位置付けることが望ましい。

見直しの範囲

条例全般にわたるものとする。

17 その他（危機管理、子育て、罰則、地域通貨）

(1) 危機管理 テーマ：37

【説明】

平成19年4月に市長直轄の危機管理室を設置、9月に危機管理指針を策定しているが、本市既存条例の中に危機管理を含んだものはなく、危機管理の中でも、特に災害などへの備えの要素を自治基本条例に組み込むことは有効であると考えられる。危機管理には、一般的には「災害対策」と「国民保護」の二つの側面があるが、「国民保護」の要素は、一義的には国の施策であり、自治基本条例にそぐわないと考えられる。

【必要性】

危機管理室は組織設置1年目ということもあり、市長直轄の組織としての各課への影響力、調整力等は未だ感じられない。例えば、震度5弱以上の地震が発生した際、どのような配備につくのか等きちんと把握している職員がどれだけいるか疑問である。市民意識については、地震等の自然災害への危機意識は非常に高いレベルにあると考えられるが、その一方で普段から備えを行っている市民は少ないという印象がある。条例に規定した場合、実効性の確保ができるかという危惧もあり、今後の市の取組と啓発への期待を込めて条文化するか否かについて議論を要する。

【研究部会の考え】

上記の状況を踏まえ、「市を挙げて」危機管理への対応を行う姿勢を示している中で、条例としてのバックアップが必要である。その方法の一つとして、危機管理の条文を新設することは、市の考え方に一致するものであり、「追い風」を吹かせる意味でも有効である。この点を重視すれば、今後の市の取組への期待を込めて条文化するののも一つの方法である。

また、市長直轄組織という位置付けや、職員への意識啓発、市民啓発を率先するという意味合いでは、「市長の責務」の条文に規定する方法もあるが、この場合、インパクトに欠ける。「思い」、「必要性」としては、条文を起こして規定したいが、「実効性」を考えると前文や市長の責務等の条文に落とし込むほうが良いという意見もあった。

実際の条文をどうするかについては、20年度研究部会に委ねることとするが、検討するに際しては、実効性を確保できるか否かの点について、そのリスクについても十分議論した上で、結論を出してほしい。前文への規定、市長の責務への規定あるいは条文新設のいずれになるかは今後の議論に委ねるとしても、少なくとも「文言としては規定すべき」と考える。

なお、市民の責務としての危機管理の項目を設けることの検討も必要である。

(2) 子育て テーマ：38

【説明】

「和泉市らしさ」をテーマにフリートークを行う中、15歳未満の「年少者人口」が府内上位にあり、また市の施策としても中学校給食や民間を含めた保育サービスの充実に取り組んでいることから、このメリットを生かせないかという議論になったものである。

【必要性】

府内市町村の自治基本条例で「子ども」を条文においている自治体はない（平成20年1月現在）。条例に規定する場合、客観的な根拠が必要であるが、府内32市（町村除く）のうち、年少者人口の順位は、平成17年国勢調査で和泉市は2位である（資料編5年少者人口の順位（国勢調査より抜粋）P.17参照）。

「和泉市らしさ」を考えたとき、子育てにターゲットを絞ることは、客観的に見ても妥当であり、社会的な必要性から見ても適切であると考えられる。

【研究部会の考え】

条文化する場合に必要な条文としては、次のような規定が考えられる。

市は、子どもが健やかに育つ環境をつくる責務を有する(大和市 11 条)。

以下は、和泉市オリジナル

権利：市は、子どもの権利を最大限尊重する責務を有する(ex:子ども議会)。

子育て：市は、市民等が自主的に行う子育て支援に関する取組に対し、必要な支援を行うものとする(ex:子育てサロン)。

子育て：市は、子育て支援施策の実施に際し、市民の視点に立ち、庁内横断的な調整を行う責務を有する(ex:未就学児と就学児、学童保育と放課後子どもプラン)。

安全：市は、子どもの安全を確保するため、地域連携の仕組みづくり、意識啓発等の施策を講じる責務を有する(子ども安全パトロール)。

安全：コミュニティ組織は、子どもの安全を確保するため、各地域内で自主的な取組を行うものとする(ex:世代間交流イベント)。

安全：市民は、子どもの安全を確保するため、地域での子育て施策に積極的に参加する責務を有する(ex:通学見守り隊)。

家庭：子どもを持つ親は、子どもの権利を尊重しつつ、親として責任をもって、子どもの躰、社会性を身につけるよう、努めなければならない。

地域：コミュニティ組織は、地域で子育てができるよう、学校及び家庭と連携しなければならない(ex:地域教育協議会、かがやけ子ども)。

学校：学校は、子どもが健やかに育つ環境を確保するため、地域及び家庭と連携し、役割分担をしなければならない。

各主体の責務：子どもを支えるすべての主体は、子どもの権利、安全等を確保し、子どもが健やかに成長する環境を確保するため、責任を転嫁することなく、自らができることを行う責務を有する。

なお、この規定は、「個別施策」と考えられる条文となることから、仮に規定する場合は、「環境」「教育」など、他の懸案課題について規定するか否か、その理由等も含めてきちんと整理しておく必要があるが、この点については、20年度の政策判断に委ねたい。

(3) 罰則 テーマ：39

【説明】

地方自治法第 14 条第 3 項には、「普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に条例に違反した者に対し、二年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。」と規定されており、罰則の条項を設けるかを検討するものである。

【必要性】

他市において、罰則を設けているところは見当たらないことを踏まえ、その理由を整理・分析した上で、規定を設けるか否かを判断する必要がある。

【研究部会の考え】

罰則規定の必要性について、まず、この条例の位置づけから考えると、行動規範として設置するか義務的な位置づけとするかによって異なると考えられるが、通常、自治基本条例が市町村の憲法と位置づけられる場合、行動規範として設置されることが想定される。

次に、法制上の観点から考えると、自治基本条例の各条項中に反則行為なり義務を構成する規定が存在しない。仮に今後の条文規定の変更に伴い義務規定が設けられた場合においても、罰則をもって遵守を担保すべきものか、そもそも罰に相当すべきかについて、他の法令等も含め慎重な検討が必要である。

【研究部会の考え】

これらの事項を踏まえた場合、現時点で罰則の対象規定がなく、今後対象規定が現れた場合においても、罰をもって対応するかについては、限りなく消極に解するものである。

(4) 地域通貨 テーマ：40

【説明】

公と民の協働社会・住民主体の市政運営を積極的に推進するため、今後も大きく注目される「地域」のあり方・展望を見定め、これを具体的に市政へ反映し、実効的な条例とするための一手法として「地域通貨」について整理するものである。

「地域通貨」とは、互いに助けられ支え合うサービスや行為を、時間や点数、地域やグループ独自の紙券などに置き換え、これを「通貨」としてサービスやモノと交換して循環させるシステムのことをいいます。「国民通貨」である「円」などとは違った「もうひとつのお金」ともいうべき働きをするものです。(略)地域のグループなどがそれぞれに名前や表現の方法を決めて独自に発行し、サービスやモノの価値を自由に決めて交換していくのが「地域通貨」です。地域通貨は、市場では価値が決められない様々なボランティア活動や眠っている能力や才能を引き出し、地域で活かすことができる仕組みの一つです。ですから、地域通貨という表現はしていますが、私達みんながもっている感謝の「心」をカタチにする表現手段といえます。～さわやか福祉財団HPより引用～

【必要性】

地域通貨に関しては、本市での活動主体の有無、機運など、現状に即して客観的に考えた上で規定するか否かの判断を行う必要がある。

【研究部会の考え】

地域通貨（目的）について

「市民参加」=「市民が市政へ参加すること」とした場合の規定は、他項（第3章4-(4)市政への参加・参画・協働）に譲る。しかし、公と民ではなく民と民、市民相互の交流を図ることを目的とした規定であれば、その手段として「地域通貨」が考えられる。「地域通貨」は、市民相互の連携機会を創るコミュニケーションツールであることから、エリアとテーマの両コミュニティをつなぐものとなればなお良い。「地域通貨」という具体手法は別にしても、今後地域の中での連携・協力体制を強化し、地域が自ら力をつけていくための何らかの仕組み・ツールが必要である。なお、考え方のみ示す場合は、第3章7コミュニティの項目に包括した方が良い。

「地域通貨導入」について

現在その役割を担うNPOも市内に存在せず、またそのような市民意識の高まりも特段見られない現状にかんがみると、具体的な一事業としての「地域通貨」を項目として取り上げる必要はないと結論する。もう少し当該事業が現実味を帯びてきたときに必要であればフォローしていく。

第4章 検討過程における研究部会の取組

1 考え方

自治基本条例を作ることで、我々自身も変わっていくという姿勢・意識を職員・市民とともに共有したい。そのためには、宣伝活動が重要である。

2 ニュースレターの発行

研究部会の活動をPRする手段として、庁内メールを利用し、ニュースレターを発行することとした。3回に分け、研究部会委員の紹介等を行った。

3 和泉市地方自治フォーラムへの参加

平成19年12月22日開催の「和泉市地方自治フォーラム」のPR活動として、「商工まつり」、「北松尾校区ふれあいフェスタ」等のイベントでちらしを配布した。また、当日の来場者用記念品の袋詰作業や受付・案内を行った。

4 その他の取組

(1) 視察

兵庫県伊丹市では、条例制定後4年を経過し、市民委員会方式で条例の評価・見直しを行っており、その市民委員が企画したフォーラム(平成19年10月6日(土))に参加した。

行政サイドの生の声を聞き、今後の取組に役立てるため、先進地の視察を行った。平成19年11月5日(月)に岸和田市へ、11月6日(火)に寝屋川市を訪問した。

(2) 市民懇談会との意見交換

平成20年1月16日(水)開催の第13回和泉市の自治を考える懇談会に、上部組織である庁内検討委員会の委員5名とともに11名の研究部会委員が出席し、市民との意見交換を行った。

第5章 今後の検討課題

1 20年度研究部会への引継ぎ事項

「第3章 自治基本条例に盛り込むべき要素の検討」において、下記の事項について20年度研究部会へ引継ぐものとする。

ページ	目次	内容(研究部会の考え)
5	2 前文、目的 (1) 前文	本研究部会及び市民懇談会からの提言を受け、20年度研究部会において、他の条例との整合性を考慮し、前文を最終立案することとしたい。
6	3 用語の定義	どの言葉を定義するかについては、条例の中身がある程度決まってからになる。
12	7 コミュニティ	条文化に際してどの範囲までを規定するかは、市民懇談会及び平成20年度の研究部会に委ねる。
19	10 行政運営 (3) 財政運営	より専門的な議論は引き続き平成20年度でも必要と考える。
21	10 行政運営 (5) 人材育成	実際に条文を規定するかどうかも含めて20年度において引き続き議論が必要と考える。
25	12 住民投票	住民投票の権利を保障し、一般化すること自体について、議論を深めていく必要があることから、20年度研究部会に引き続き考え方の整理・検討をお願いしたい。立案にあたっては、市民に直接大きく関わることであり、市民懇談会での意見を尊重したい。
28	17 その他 (1) 危機管理	実際の条文をどうするかについては、20年度研究部会に委ねる。検討に際しては、実効性を確保できるか否かの点、そのリスクについても十分議論した上で結論を出してほしい。
28	17 その他 (2) 子育て	この規定は個別施策となることから規定する場合は、「環境」、「教育」など他の課題について規定するか否か、その理由等も含めて整理しておく必要があり、この点については20年度の政策判断に委ねる。

おわりに

平成 19 年、本市は住民自治の実現のため自治基本条例の制定を目指すという 51 年の建制市政史上にはない新たな地平へ旅立った。私達、(仮称)自治基本条例研究部会は平成 19 年 8 月、行政の立場から自治基本条例の調査研究を行うという命を受け発足した。私達のなすべきことは評判の高い既製品(他市の条例)を輸入することではなく、まず自分達の足元(和泉市の現状)を見つめ直し、自分達の手によって土台作りを始めることであることを確認しあった。

しかし、既存にはない何か新しいことをやろうとするとき、困難が伴うことが多い。組織によっては、非常にやっかいなことに捉えられる面もある。総論賛成、各論反対という構図、意見や質問を言う人と答える人という従来の図式を避け、様々な職種にある者がそれぞれの持てる力を出し合うことで相乗効果を生み出すということが、この研究部会の自治基本条例について研究するという活動を通じて実現すべきことであったかと思う。18 人の職員が手作業で一つ一つレンガを積み上げるように研究を行ってきた。

3つのグループに分かれ、それぞれで研究を進めていく中、はじめは何ができて上がるのかもわからず、最終形が見えてこないという声もたくさんあったが、レンガを積み、1軒の家が建った今、次のようなことが見えてきた。

住民自治を推進するためには、まず、市の現状をよく把握し、職員が市民への説明責任を果たす必要がある。そのためには、職員が自己の業務はもちろんのこと、横のつながりも持ちながら、和泉市の現状、法律、国や地方の動き等について職員同士がしっかりと意見を交わし、自信を持って市民に説明できるようにならないといけない。

また、「自分たちの和泉市をどうしたいのか。」「それぞれの分野をどうしたいのか。」という目標を共有し、そのために組織として何をすべきか、そこから自己の役割を見出すことが求められている。

しかしながら、当研究部会の活動を通じて、行政内部の問題点として情報共有ができていないため、組織が協調的に活動していないということが何度も議論に出た。それでは、情報共有するために必要なものは、システムなのか、それとも、それぞれの意識なのか。それを実現するには、ばらばらの個人の思いではなく、上からおりてきた強制的なつながりではないネットワーク、自発的な個人の力が結びついたネットワークが必要だと思う。この必要性を困難な作業を通じ、身をもって感じる事ができた私達 18 人は、このようなネットワークの構築を一過性のものとせず、率先して主体的に行動していかなければならないことを認識している。

自治基本条例の研究を通じてできたこのつながりと積み上げたレンガの家(報告書)を自治基本条例制定における我々職員の旅のベースキャンプとして活用し、たくさんの方がこの家に興味を持ったり、訪れてくれたり、また、修理すべきところがあったら、手助けをしてくれたりということを期待し、条例制定という目標達成を目指す仲間を増やしていきたいと思う。