

# 分権改革後のまちづくりと自治立法

- 市民参加の実効性を求めて -

平成 16 年 1 月

財団法人福岡県市町村研究所  
政 策 法 務 研 究 会

## はじめに

いきなりであるが、中学校の修学旅行で、たとえ話をしてみたい。

数年前まで、修学旅行の日程、行き先、宿泊先などは市の教育委員会（国）が決めていた。ところが、昨年からは、校長（市長）が PTA（議会）に諮って決めることができるようになった（地方分権・権限委譲）。

しかし、実際には、校長も PTA もどうすればいいのか十分に議論できず、一昨年までの内容とほとんど変わらないものとなった。生徒（市民）はこの内容に従ったが、決して評判はいいものではなかった。

今年になると、一部の生徒は自分たちで決めたいと言い始めた。学校側（行政）は難色を示したが、一応、アンケートをとってみると、希望は様々であった（価値観の多様化）。

あらかじめアンケートの結果の取扱いについて生徒と取決めをしていなかったため、校長は去年のとおり内容を決めようとした。そのため生徒は「去年はどのような理由に基づいて決めたのか」と尋ね始めた（情報公開の請求）。

生徒が公開された資料をもとに学校側と交渉を始めると、見学施設等について、教育的配慮が優先されているものの、高額であるなど、費用面や効率性からも疑問の多いものであることを互いに認識することができた（情報の共有）。

このため、校長は、学校側の案を提示し、生徒の意見を求め、それに対する回答を行うこと（パブリックコメント手続）、生徒の中から希望者を募り、教師たちとの会議をもってその中で決めていく（審議会委員の公募）、いくつかの案を示して、投票で決める（住民投票）などの方法を提示した。

行き先の議論の中で、繁華街は、生徒に危険なところ、教育上好ましくないと学校側は認識していたが、生徒達はその辺の判断は自分たちでできる、何かあった際には自分たちの力で何とかするものとした（自己決定・自己責任）。

東京ディズニーランドは、費用がかかりすぎて積立金だけでは足りないということだったが、生徒はクラス（地域自治組織）ごとに廃品回収をするなり資金を確保する、教師たちも地域に声をかけて協力を依頼することになった（協働）。

結果として、生徒の意見を取入れた修学旅行は、生徒の評判もよく（公共サービスの質の向上）、引率する教師の手間も少なく済み（行政の効率化）、費用も予算内におさめることができた（財政的效果）。

これに気を良くした生徒が文化祭や卒業式や実際の授業のことでも同じ方法をとって欲しいと言いだしたので、学校側は全てのことに適用することは教育上問題があると判断し、この際、生徒たちとの合意の下きちんとしたルールを作ることを提案した（自治基本条例や市民参加条例の制定）。

長々とたとえ話をしたが、修学旅行と行政のあり方と関心の度合いは違うにせよ、今日

の自治体の現状を考える上でわかりやすいものではないかと思う。

地方分権改革以降特に、地方の政治・行政に対する住民の関心は強くなっている。現在の合併論議の中でも、議論が行政と議会で進められており、住民不在の合併との厳しい意見も少なくはない。合併の形が対等合併であれ、実質的に吸収されるような自治体の住民にしてみれば、自分たちの築いてきたものが否定されるような不安に駆られ、声を挙げずにはいられない、そんな気持ちが強いのであろう。

行政が担っている仕事、そしてその負担と受益のあり方を考えることは、地方自治体にとって、どのような地域社会を目指すのかという「地方のかたち」を描いていくことに他ならない。

「自治基本条例」や「市民参加条例」といったものは、自治体が自治立法により住民と「地方のかたち」について取り交わす契約書と考えるべきであり、おそらくは行政自身が基本的なあり方を大きく変革することが問われ、求められているのであろう。

研究の一応の成果として、両条例の試案を提起するが、もう一度原点に立ち返り、地方自治のあり方、行政と市民との関係から改めて考え、どういった社会を目指すのかを考えてみたい。

なお、研究は「自治基本条例」と「市民参加条例」の2つのグループに分かれて行った。そのため、記述が重複、或いは異なる見解を示しているところがあるが、敢えて調整を行わなかったことをご理解いただきたい。また、今回の研究会での条例試案は、市と町村において地方自治法等の規定に一部違いがあるため、特定の地方公共団体ではないが、ある市を想定した視点で作成した。

平成 16 年 1 月

財団法人福岡県市町村研究所  
政策法務研究会

## 目次

総論	1
1 地方自治のあり方について	1
(1) 地方自治とは	1
(2) 地方自治の機能と役割	1
(3) 新しい課題	2
2 住民の政治的参加について(住民と地方行政との関係)	3
3 どういった社会を目指すのか	4
(1) 公共とは	6
(2) 市民の行政への関与	6
(3) 協働とは	6
4 まとめ	7
自治基本条例	9
1 自治基本条例研究会試案逐条解説	9
2 自治基本条例について	26
(1) 背景	26
(2) 自治基本条例制定の動き	26
(3) 自治基本条例の定義	27
3 本研究会の自治基本条例	28
(1) 理念	28
(2) 原則	28
(3) 特徴的な規定事項	29
4 自治基本条例の検討	29
(1) 条例制定の必要性	29
(2) 検討過程	30
(3) 先進地における検討過程	30
(4) 検討過程における課題	31
5 自治基本条例の運用	32
(1) 周知	32
(2) 信頼関係の構築	32
市民参加条例	34
1 市民参加推進条例研究会試案逐条解説	34
2 市民参加条例について	55

(1)	背景	5 5
(2)	条例化の意義	5 5
(3)	本研究における市民参加条例	5 6
3	条例制定当初の動き	5 6
(1)	条例制定の契機	5 6
(2)	条例の素案作りの手法	5 7
4	条例の運用に当たっての庁内での取組	5 8
(1)	事業計画の見直し	5 8
(2)	職員研修	5 9
(3)	庁内での情報の共有	5 9
(4)	マニュアルの作成	5 9
(5)	庁内での研究・検討	5 9
5	市民参加手続の実施に当たって	6 0
(1)	市民参加手続実施の時期	6 0
(2)	市民参加の手法	6 0
(3)	効率性への配慮	6 0
6	実効性確保のために	6 1
(1)	市民が参加しやすい環境の整備	6 1
(2)	市民参加計画の策定・公表	6 1
(3)	市民参加に関する調査・審議機関の設置	6 1
(4)	説明責任・応答責任	6 2
(5)	情報の共有	6 2
7	市町村合併と市民参加条例	6 2
(1)	合併を見越しての制定～宮代町の事例～	6 2
(2)	合併直後に制定～西東京市の事例～	6 3
8	事例検討～視察を終えて～	6 3
(1)	西東京市の事例	6 3
(2)	和光市の事例	6 4
(3)	宮代町の事例	6 4
9	課題	6 5
(1)	地域に根ざした条例として	6 5
(2)	審議会等のあり方	6 6
(3)	議会との関係	6 6
(4)	市民活動の支援、公共的・公益的団体との協働	6 6
10	自己決定・自己責任に基づく自立都市の創造	
	～さがみはら都市みらい研究所について～	6 7

( 1 ) 市民とのパートナーシップによるまちづくり	6 7
( 2 ) さがみはら都市みらい研究所とは	6 7
( 3 ) 研究所の機能	6 8
( 4 ) 市民研究員について	6 8
( 5 ) 市民と行政の関係について	6 8
資料	7 0
1 自治基本条例研究会試案	7 0
2 市民参加推進条例研究会試案	7 6
参考文献等一覧	8 2

## 総論

### 1 地方自治のあり方について

#### (1) 地方自治とは

憲法第92条には、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定されている。地方の行政は、地方自治の本旨に基づいて行われなければならないということである。

「自治」とは、「自ら治めること、自らのことを自らの手によって処理すること」であり、「地方自治の本旨に基づいて」という地方自治の原則は、「住民自治」と、「団体自治」の二つの要素が備わっていないとされる。

「住民自治」とは、「地域の住民が、地域的な行政需要を、自己の意思に基づき、自己の責任において、充足すること」であり、「団体自治」とは、「国から独立した地域団体を設け、この団体が、自己の事務を、自己の機関により、その団体の責任において、処理すること」をいう。

#### (2) 地方自治の機能と役割

国家の視点から見ると、地方自治の本来の機能や役割については、一般的に次のようなことが指摘されている。

「民主政治の基盤の確立」

「政治行政の現地即応性、現地適格性及び現地効率性・能率性の確保」

「政治・行政の地域総合性の確保」

「政治・行政における先駆的・試行的な政策の展開」

地方自治は、民主主義の政治体制の具体化であり、また国民が民主主義による政治を体験する場である。さらに、その体験が、政治的安定に資するものであることから、民主政治の基盤をなすものである。

住民に最も身近な地域の政治・行政において、民主主義の体制と運営が具体的に確保されるとともに、地域で展開される民主主義的政治・行政のプロセスを通じて住民が民主主義について理解を深め、実践を重ねていくことにより、国家の統治の全般に民主主義が確立されていくことになる。

地域における課題に対しては、地域の実情に即して、地域自らで判断して対処するのが最も適切に処理できるし、また効率的・能率的である。

地域における課題については、住民により近い「地方自治」の場においてよりよく実現できるものである。

地方公共団体は、住民に身近な政治・行政の主体であり、問題や課題等及びそれら

の相互の関連について把握しやすく、また、首長制度で直接公選の首長の下で総合調整をより適切に行い得る仕組みであることから、地方公共団体においては、地域における政治・行政の総合性を確保しやすい。

経済社会の進展、時代の推移等に伴い、政治・行政に対する新しい又は視点を異にしたニーズが次々と生ずるが、地方公共団体は、国民＝住民に身近で、これらのニーズを最も敏感にとらえ、先駆的、試行的に取り組むことができる。

現在の地方行政のシステム、あるいはその活動が、上記のような機能や役割を十分に果たし得ているのか、常に意識されて行政活動が行われているのか、検討されなければならない。おそらく、大半の行政活動が、地方自治の意義を意識せずに、未だ機関委任事務的感覚で日常の業務として対処されているのではないかと思われる。

### (3) 新しい課題

今日の、特に地方分権の推進の視点から、次のような課題が指摘されている。

「地方分権型システムへの転換に対応できる行政システム」

「多様な価値観をもつ社会に対応できる行政システム」

「効率的・能率的な行政システム」

日本の明治期以来の中央集権型のシステムは、先進諸国の水準等を目標としてその達成に向かって国全体を挙げて取り組んでいくような時代、また、早期に復興を成し遂げるべき時代や高度経済成長を目指すような時代には、そのメリットが評価され、一定の成果を上げてきた。しかし、国全体の福祉が一定のレベルに達し、今までのような成長が望めなくなった現在、中央集権型のシステムの弊害・デメリットが急速に顕在化し、システムを維持し続けることに目的を見出すことが出来なくなった。これに対する根源的な解決として、地方分権型システムに転換することが求められている。

住民の価値観が大きく変化し、かつ、多様化している。これまでは、画一性、統一性、均質性、量的物質的豊かさなどが重視されてきたのに対して、個性、創造性、多様性、質的精神的豊かさなどが重視されるようになってきている。今まで効率性といった観点から切り捨てられていた価値観の見直しや新しい価値観の創造は、自主性・自立性を持って息吹くような自由な社会においてこそ可能となるものであり、そのような個性的な地域社会の形成が求められる。

国は国家として本来果たすべき役割を重点的に担い、その機能を充実強化するとともに、地域のことは地方公共団体に委ね、相対的に地方の力を強化する必要がある。つまり、地方公共団体は、国の出先機関ではなく、国と地方が役割を再編、分担することにより、国全体としての政治・行政の効率化を図ることが求められている。

現在進められている地方分権改革は、明治期以来の「中央集権型政治・行政システム」



を新しい「地方分権型政治・行政システム」に転換しようとするものであり、政治や行政の基本構造をその根本から大きく変革しようとするものである。

2000年4月、「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（地方分権一括法）」の施行により、国と地方公共団体の関係は上下・主従の関係から対等・協力の関係になったとされる。その主なものは、国及び地方公共団体が分担すべき役割の明確化、機関委任事務制度の廃止とそれに関連する措置、国の地方公共団体への関与等の見直しである。

その中心は国の機関委任事務の廃止であり、国と地方公共団体の役割分担の明確化により、国は本来的に国の役割とされる事務を行い、その他の事務は地方公共団体が自主性・自立性をもって行うよう改革が行われた。

このことは、特に地方自治の要素の団体自治のあり方を深化させたものと考えられる。すなわち、地方自治体の自己決定・自己責任の原則をより明確に迫ってきたことを意味する。

確かに、地方分権議論が行政に関する財源や権限の委譲に偏り、「上からの地方分権、与えられる自治」として位置づけられ、意識されてきたという側面もある。しかし、「上からの地方分権、与えられる自治」の下での地域づくりやまちづくりは画一的となり、創造の自由を制約するものとなりやすい。だとすれば、地方自治のもう一つの要素である住民自治のあり方について検討されなければならない。このことは国が考えることではなく、地方自らが考え、自主性、自律（立）性を確保する方向で答えを出していかなければならない。

## 2 住民の政治的参加について（住民と地方行政との関係）

地方公共団体の住民は、地方公共団体の人的構成要素であり、地方自治の運営の主体は、住民である。また、住民の福祉の増進こそが、地方公共団体の存立の目的である。

「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う（自治法10）」

「役務の提供」には、地方公共団体による福祉の増進を目的とする住民に対する一切の利便、サービスの提供がすべて含まれており、地方公共団体は、理由なくして住民が役務をひとしく受ける権利を拒否することはできない。

「負担を分任する」とは、地方公共団体が各種の行政活動を行うにあたって要する経費は、その地方公共団体の住民が負担を分担することである。

また、日本国民たる住民は、その地方公共団体の行政に参加する権利（参政権）を有する。その代表的なものが、地方公共団体の長及び議会の議員を直接選挙する権利、直接請求の権利である。

憲法は、議事機関としての議会と執行機関としての長について、それぞれ住民の直接公

選によることとし、間接民主制を基本としている。

地方公共団体の処理すべき事務が広範かつ複雑多岐にわたっており、直接民主制を基本とすることはほぼ不可能であり、また多くの住民にとっては、政治・行政の問題を全般にわたって直接判断するための時間的余裕等を有し難いことなどから、原則としては、間接民主制によらざるを得ない。

しかし、間接民主制による地方の政治・行政において、住民の意思に反するような状況が生じた場合などに、これを是正するために住民の意思を直接地方の政治・行政に反映させ、間接民主制を補完するものとして、自治法において、直接請求制度や住民監査請求制度等の直接参政制度が設けられている。

住民の直接請求の権利として、自治法には、 条例の制定又は改廃の請求、 地方公共団体の事務の監査の請求、 地方公共団体の議会の解散の請求、 地方公共団体の議会の議員や長をはじめとする特定の職員の解職の請求などがある。

例えば、 条例の制定又は改廃の請求については、選挙権を有する者は、その総数の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、その代表者から地方公共団体の長に対し、条例の制定又は改廃の請求をすることができる。

条例の制定又は改廃は、地方公共団体の議会の議決事項であり、その発案権は、原則として長及び議員にある。これが適切に機能しない場合のために、住民に議会に対する発案権を与えるものであり、住民の投票に付して住民自らが決定するわけではない。その請求に係る条例を制定改廃するかどうかは議会の判断に委ねられており、住民の意思が自治体の最終意思となるものではない。

～ の住民監査請求等は行政活動の結果に対しての異議申立てであり、現行の地方自治制度においては、住民自治が憲法上保障され、直接参政の制度など、住民自治に係る制度が設けられていると言えても、総じて住民の行政の意思決定過程への政治的参加が制度的に十分に保障され、活用されているとは言えない。地方行政に対する住民の関心が低い要因の一つと考えられる。

地域によっては、住民の自治意識が希薄と見られる向きもある。また、住民の政治的参加が異議申立てや監視といった対立的なものにとどまっているものもある。しかし、阪神大震災などにおける住民ボランティア活動あるいは市民オンブズマン運動などを引き合いに出すまでもなく、住民の参加が、住民自身による自己決定権の拡張や議会・行政の決定・執行に対する市民の関与を実質化している。そうした動きに対応できるように、住民の政治的参加（行政の政策形成・意思決定）に直接民主主義的手法を導入した新しい地方自治のあり方が求められている。

### 3 どういった社会を目指すのか

日本の官主導型中央集権システムについては、後発国であった日本が、明治維新以後欧

米による植民地化を防ぎ、戦後にあっては欧米並みの豊かさを実現するために、国家的選択として採用されたシステムである。

このシステムは、公共性を官に集中し、完全に委ねることにより、国全体の近代化、戦後の復興期、高度経済成長期には、その目的に沿って、一定の成果を上げ、豊かな社会が急速に実現したといえる。

しかし同時に、その過程において「結い」とか「もやい」といった地域的な自治組織が解体され、その社会的役割が近代化の名のもとに「官」に次第に吸収統合されて、日本社会の官と民の二重構造と住民の官依存体質が定着したと言われている。特に高度経済成長期において、行政サービスの肥大化と、要求と批判のみを繰り返す無責任な住民の増大をもたらし、公共サービスが行政サービス化したとされる。

「公共サービス＝行政サービス」という図式が、何故できたのか。

公共サービスとされた分野は、まず非営利とされ、それ以上に利用者負担についてはコストを度外視した低廉性が求められることがある。対して、民間の経済社会活動の目的は、利潤の追求であり、競争の中で、効率性・先駆性が求められる。このため、民間は自らの活動分野に能力や資源を集中的に投入していった。同時に、公共空間における社会活動に時間や能力を提供する余裕を失わせていった。行政に公共サービスの提供は任せるべきとする認識が拡大し、行政側もそうした認識に応えるため自らの組織や権限の拡大に努力してきた。

また、公共サービスの対象となる事業は、公平性・均一性を確保するという理由の下に、法律等により管理運営の主体が公的機関に限定され、民間の参入を著しく拒んできた。政治・行政は、公共的部分を担う主体として民間をそれほど信用信頼していなかった。公共サービスにおいては、官＝行政がそれを独占することにより、効率性が求められても、競合する相手がいないために十分なインセンティブが働かず、依然として非効率的な状態は改善されていない。

こうした認識と現象が進むことにより、極度に専門的に分業化された社会が生み出され、公共サービスが行政サービス化していったと考えられる。

このような現象は、高度経済成長期における右肩上がりの経済を前提とした財政を背景に、行政サービスを無原則に膨らませた（行政の肥大化）とされる。

しかし、国・地方の財政は、税収が落ち込む中で、ともに巨額の債務残高を有するなど極めて厳しい状況にある。特に地方においては、その借入金残高は平成 15 年度末で約 199 兆円にのぼると見込まれている。

このような状況を踏まえると、今後地方財政全般にわたり歳出の抑制が求められ、各地方公共団体がコスト意識を持って事務・事業に取り組むことは当然として、「公共サービス」を行政が提供することについて再検討することが必要となる。

また、今後、国全体の人口が 2006 年をピークに減少する中で、全国的に高齢化がさらに進んだ地域社会が出現するものと見込まれる。少子高齢化の進行への対応は、国の行政

全般に関わる課題である。しかし、過疎化・高齢化が急速に進む小規模な市町村に与える影響はもっと深刻であり、これまで以上に行財政基盤を維持できない状態に陥り、地方公共団体が住民福祉の増進を図るといった基本的役割を担うことが困難となることが予想される。

### (1) 公共とは

「公共」という言葉は、公共の施設、公共の福祉といったときに使われており、普通「社会一般。おおよげ。(広辞苑)」を意味する。平たく言えば、「みんな」ということであろう。しかし、「公共」とは、個人には属さない全体の利益を表現するものであり、公的作用(権力的・強制的)と共的作用(共同・協同・協力)をもって、個人では実現困難なことを解決するための仕掛けである。

「公共サービス」を行政が提供することについて再検討することは、行政活動の「公共性」を再検討し、極論すれば、行政に「公」を、地域社会に「共」を再配置していくことにつながっていく。

しかし、住民側から考えれば、「公共空間」の整備こそが、住民の福祉を増進させることであり、これは行政の当然の責務である。「公共空間」の整備を行政に要求、依存することは納税者としての住民の当然の権利という考えは根強く浸透している。

地域社会の新たな課題に対して、行政と市民が、役割と責任を共に分担していくことが必要だと理解しても、既存の「公共サービス」を見直すことは、行政の一方的な市民への責任転嫁としか感じられない。それは、行政の政策決定システムが市民に対して排他的であり、議会の議決等の適法なプロセスを経ているとしても、合意したわけではないと感じ、むしろ行政(議会も含めて)に対する不信感を増幅させていくからである。

### (2) 市民の行政への関与

今後の地方行政を考える上で、政策決定過程において可能な限り市民が直接的に関与し、市民としての意見を政策に反映させていくことは前提条件として必要であろう。

また、市民がその意思を形成する上で情報を行政と共有するものでなければ、議論そのものが成り立たない。情報を共有し、認識を近づけることで、対立型ではなく協調型に、政策抵抗型というよりも政策共同提案型に近いものとなりうる。

政策決定過程に市民の参加を得ることをもう一歩進めて、地域が抱える課題の設定を行政任せにせず、協働で抽出し、課題解決に至るまでの検討に市民が関与することで、市民としての役割、行政としての役割をより明確にしていけることができると思われる。つまり、課題請負型から課題協働抽出型への行政の転換である。

### (3) 協働とは

何の為に協働するのか、どのように協働するのか。

行政活動の「公共性」を再検討していく中で、現在の公共サービスをこれまでどおり提供していくこと、あるいは地域社会の新たな問題に対して、行政の枠組みだけで対処していくことが困難であると仮定したら、行政サービスの領域とされている地域社会の問題を、市民が自分たちの問題として捉え直し、公的作用が最低限必要な部分と共的作用が有効に働く部分に分け、各々の責任と役割として担って解決していくこと、それらを一緒に考え、合意していくことが必要となる。

協働の基本的なあり方は、等しい立場で互いの不足を補う形で活動していく水平的な構図であり、単なるサービスの作り手・受け手という垂直的な構図の下での協働ということは考えるべきではない。

その水平的な構図の下での責任と役割を考えると、市民は需要者であり同時に供給者であるという認識に基づくことが必要となる。そこでは、サービスを提供するための資源をどのように負担していくのが適切なのかを考え、最も効率的に、より質の高いサービスとして提供していく方法を市と市民が検討していくことになる。

協働とは、行政に対する過度な依存をやめ、権利主張には一定の限界があることを自覚し、自律した市民が中心となって公共の領域を支え、地域社会全体の大きな推進力となっていく関係を目指すものである。

## 4 まとめ

現在、PPP (Public-Private Partnership) という概念が導入されようとしている。これは、官と民のパートナーシップにより公共サービス全般において民間開放しようとするもので、PFI、民営化、民間委託等の手法により、行政の効率化と公共サービスの質的向上を実現しようとする取り組みである。公共サービスを民間が担う、つまり、企業やNPO等の民間が住民に密着した公共サービスの提供に参画するあり方「協働」を示す概念ともなる。

このPPPは、欧米諸国ではNPM (New Public Management) の流れの中に位置づけられる。NPMとは、1980年代半ば以降、経済の停滞、財政赤字・公的債務の拡大の一方で、経済社会の成熟化・高齢化の進行に伴う公共サービスのニーズの増大という行政需要に応えることを要求された欧米諸国で生み出されたマネジメント論で、民間企業の経営の考え方・手法を公共部門に導入することにより、公共部門の効率化・活性化を図ることを目的としている。その中では、経済性・効率性・有効性の実現が最も重視されている。

政府の進める改革の中で、「政策プロセスの改革」として、公共サービスの提供について市場メカニズムをできるだけ活用していくこととされている。また、その中で「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」との原則の下に、公共サービスの属性に応じて、PFI、民営化、民間委託、独立行政法人化、等の方策の活用に関する検討を進めることとされており、PPPは、今後の行政とりわけ地方行政において、大きな流れとなるであろう。

「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」とは、行政は本来小さくあるべきで

あり、住民にとって必要不可欠なサービスは、限られた財政の負担と利用者の負担により担っていくべきとする考え方である。住民に対する公共・行政サービスは、多様な主体と様々な手法・考え・選択肢が考えられることを可能にした上で、最も効率的な主体が担うこと、費用負担を安くすること、かつ質の高いものを提供することが求められる。

その過程においては、何故民間に委ねるのかという判断基準、如何に供給主体を選定するのか、どのようにしてサービスの質を確保するのかが検討されなければならない。同時に、利用者・納税者としての住民に対し説明責任を果たし、実践の結果が再度フィードバックされ検討されることにより、サービスの向上が図られていくことが重要となっていく。

欧米諸国とでは、その法制度や公共サービスの提供の歴史的な経緯等の違いがあるため、PPP の概念の導入には様々な課題がある。導入にあたって、現在の地方行政組織の運営の管理を規定している法令、あるいは公共・行政サービスを規定している様々な法令などの規制が挙げられる。おそらく自己決定の原則の下、それらが大幅に緩和され、地方自治体自らの判断・決定に委ねられていくことになる。

そういった時代に、「自治基本条例」「市民参加条例」といったものを地方自治体が制定していくことは、地方自治の「住民自治」「団体自治」の原則からして、必然的なものであり、根源的なものと考えべきであるが、今後、それらを手法・ツールとして捉え、より広い視野からより深く地域社会のあり方を変革しようとするものとなりうるのではないかと考える。

政治・行政において、先駆的・試行的に政策を展開していく中で、公共・行政サービスのあり方、地方自治のあり方、市民参加のあり方、協働のあり方も地域それぞれで異なるとして当然とする意識の下で、自己決定・自己責任の原則は実質化していくものとする。

# 自治基本条例

## 1 自治基本条例研究会試案逐条解説

### 自治基本条例研究会試案

#### 目次

##### 前文

- 第1章 総則（第1条・第2条）
- 第2章 まちづくりの基本原則（第3条・第4条）
- 第3章 市民の権利、役割及び責務（第5条 - 第7条）
- 第4章 議会の役割と責務（第8条 - 第11条）
- 第5章 市長等の役割と責務（第12条 - 第20条）
- 第6章 市民参加（第21条 - 第23条）
- 第7章 情報（第24条 - 第28条）
- 第8章 まちづくりの計画と財政（第29条 - 第31条）
- 第9章 評価（第32条 - 第34条）
- 第10章 連携（第35条 - 第37条）
- 第11章 この条例の位置付け等（第38条・第39条）

##### 附則

#### 前文

本市には、豊かな自然と先人から引き継いできた歴史や文化という財産があります。私たちは、この大切な財産を将来へと引き継いでいくとともに、このまちで生活する一人ひとりにとって夢や希望、笑顔にあふれたまちをつくっていかなくてはなりません。

また、地方分権の時代における今日のまちづくりは、地域のことは地域の責任において決定する原則に基づき、私たちが協働してまちづくりを進めることが必要となります。

私たちは、市民一人ひとりの人権が尊重され、このまちで生活することが誇りに思えるまちをつくるため、ここに自治基本条例を制定します。

#### 【解説】

- ・ 条例に前文を置くべきかどうか議論の分かれるところではあるが、本研究会では、自治基本条例を自治体の最高位の条例として位置付けたことから前文を置くものとした。
- ・ 前文の内容については、自治基本条例を制定する自治体の風土、地理及び歴史並びに自治基本条例制定の経緯により、それぞれの自治体で異なるものであり、ここでは一つの案として提示している。

- ・前文の構成として、自治基本条例は、自治体のアイデンティティ（独自性）を示すものであるため、最初に、自然や文化などの特徴、目指す理想像、条例制定の背景などを記述し、次に、この条例の基本理念を示すものである。
- ・本市の目指すまちづくりの理念は「市民一人ひとりの人権が尊重され、このまちで生活することが誇りに思えるまちをつくる」とした。
- ・実際の現場においてのまちづくりは、市民、議会及び市長等が協力して行うことが必要であると考えられるため、「協働」の言葉を用いた。
- ・前文中に用いた「私たち」とは、市民、議会、市長等を指す言葉である。
- ・この条例は、本則及び附則とも、既存の法令の解釈の疑義を避けるため「である」調としたが、条例の理念を示す前文については、「です・ます」調を用いて親しみやすいものとした。

## 第1章 総則

### （目的）

第1条 この条例は、本市のまちづくりにおける市民、議会及び市長等それぞれの役割と責務を明らかにし、協働のまちづくりを推進するための基本となる事項を定めることを目的とする。

### 【解説】

- ・この条は、この条例の目的を定めたものであり、その目的として、まちづくりは、市民、議会及び市長等の協働が不可欠のため、それぞれの役割と責務を明らかにし、まちづくりの基本となる事項を定めるものである。
- ・自治基本条例については、理念だけを定める方式と理念と制度を定める方式があるが、この条例では、理念だけでなく制度についても規定し、その実効性を確保することとしている。

### （用語の定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- （1） 市民 本市に在住し、勤務し、又は就学している個人及び市内に事務所を有する法人その他の団体をいう。
- （2） まちづくり 市民の生活をより豊かにしていくためのすべての取組をいう。
- （3） 協働 市民、議会及び市長等が、それぞれの果たすべき役割と責務を自覚し、相互に助け合い、協力することをいう。
- （4） 市長等 市長その他の執行機関をいう。

### 【解説】

- ・まちづくりには、本市の在住者だけでなく、本市に通勤・通学してくる人の協力も欠かせないため、この条例では「市民」として広く定義した。
- ・「市内に事務所を有する法人その他の団体」は、営利事業者のみならず、NPO 法人やボラ



ンティアグループなども含むものである。

- ・「まちづくり」は、道路や上下水道の整備、市街景観研成などのハード面、情報共有や住民参加などのソフト面だけでなく、市民の生活をより豊かにするための施策、事業等のすべての取組を含むものである。

## 第2章 まちづくりの基本原則

### (協働の原則)

第3条 まちづくりは、市民、議会及び市長等が協働することを基本に進められなければならない。

#### 【解説】

- ・協働は、まちづくりを行っていく上で最も重要かつ不可欠であり、この条例の根幹となるものである。
- ・まちづくりは、市民に対し直接影響を与えるものであり、市民、議会及び市長等のそれぞれの役割と責任において進めるべきものである。このため、まちづくりの基本原則として市民、議会及び市長等の協働を定めるものである。

### (情報共有の原則)

第4条 まちづくりは、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】

- ・まちづくりの方向性や具体的な施策について適切な判断をするためにはまちづくりに関する情報が必要であり、まちづくりを協働で行うためには、それらの情報の共有は必要不可欠である。
- ・この条例でいう情報の共有は、市民から議会や市長等に対して情報公開請求があつてから情報を開示することだけでなく、市民からの請求がなくても積極的な情報を提供することを含むものである。
- ・情報の提供に当たっては市民に対し分かりやすく、内容を容易に理解できるように工夫することが必要である。
- ・情報の共有は、議会や市長等からの情報の提供だけでなく、市民からのまちづくりの情報や意見等についても共有することが重要である。なお、まちづくりの情報には、地域で抱える課題等も含まれる。

## 第3章 市民の権利、役割及び責務

### (参加の権利)

第5条 市民は、まちづくりの主体として、まちづくりに参加する権利を有する。

2 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。

3 市民は、まちづくり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】

- ・この条は、第3条協働の原則を市民の立場から具体的な権利として規定したものである。
- ・市民は、まちづくりの主体として、また、その中心として参加する権利を有する。
- ・市民のまちづくりへの参加は、協働のまちづくりの推進の一手法であり、市民の権利として規定するものである。
- ・将来のまちづくりの中心となるべき満20歳未満の青少年及び子どももそれぞれの年齢に応じてまちづくりに参加することは、現在だけでなく将来のまちづくりを行う上で重要かつ不可欠であり、満20歳未満の青少年及び子どもについてもまちづくりへの参加の権利を明記することとした。
- ・まちづくりに参加することは、権利であり義務ではない。そのため、参加は個人の自由意思によって行われるべきであり、参加又は不参加を理由に差別的な扱いがあってはならない。

#### (情報への権利)

第6条 市民は、市が保有する情報について、その提供を受け、又は自ら取得する権利を有する。

#### 【解説】

- ・この条は、第4条情報共有の原則を市民の立場から具体的な権利として規定したものである。
- ・情報の共有を推進するためには、市民が情報にアクセス（接続・接近・利用）する権利が保障されなければならない。このため、市の情報を自ら取得する権利のみならず、情報の提供を受けることについても市民の権利として規定した。
- ・この条例で「市」とは、議会及び市長等を指すものである。

#### (市民の役割と責務)

第7条 市民は、まちづくりの主体であることを認識して、自らの発言と行動に責任を持つとともに、相互に基本的人権を尊重して、協働のまちづくりに努めなければならない。

#### 【解説】

- ・まちづくりを行っていく上で、市民は、主権者としての役割と責任を負うものであり、まちづくりの主体となり、自らの発言と行動に責任を持ち、お互いの人権を尊重してまちづくりに努めなければならない旨を規定した。
- ・「市民は、まちづくりの主体であることを認識し」とは、市民はまちづくりの中心であり、また、まちづくりは市民の意思によって行われ、市民はその成果を受け、又は負担を負うこととなることを認識することである。

#### 第4章 議会の役割と責務

#### (議会の役割と責務)

第8条 議会は、市民の代表である議員によって組織された意思決定機関であり、市民の意思がまちづくりに反映されるよう活動しなければならない。

2 議会は、市長等が適正な行政運営を行っているかを監視するとともに、市民に対してそれを明らかにするものとする。

【解説】

- ・ 議会は、重要な市の意思決定機関であり、協働の一翼を担うものであるため、議会の役割と責務を規定した。
- ・ 議会は、市民の代表である議員により組織されるものであり、市民の意思がまちづくりに反映されるように活動しなければならない。
- ・ 「市民の代表」とは、選挙権を有する市民だけではなく、本市のまちづくりに参加すべき第2条第1号に規定する「市民」の代表であるということである。
- ・ 「まちづくりに反映」には、議会に求められる重要な機能の一つは立法機能であることから、まちづくりに必要な条例を制定することを含む。
- ・ 議会に求められる重要な役割の一つは、監視機能であり、市長等が適正な行政運営を行っているかを監視し、その結果について市民に明らかにしなければならない。

( 議会の情報公開 )

第9条 議会は、別に条例で定めるところにより、議会が保有する情報を公開するとともに、会議の公開及び情報提供の充実により、市民との情報の共有を推進し、開かれた議会運営に努めなければならない。

【解説】

- ・ この条は、第4条情報共有の原則を議会の立場から具体的な義務として規定したものである。
- ・ 市民、議会及び市長等の情報の共有がまちづくりの原則である。
- ・ 議会が保有する情報は、会議の公開の原則を踏まえ、市民に対しても積極的な公開及び情報提供を行うことが必要である。また、会議の公開及び情報提供の充実は、文書による情報の公開に加え、傍聴者に対する物理的配慮（会議室、傍聴席数等）や、一般的な議会の文書の公開や提供にも努め、積極的に市民との情報の共有を推進することを含んでいる。

( 議員の政治倫理基準の遵守 )

第10条 議員は、別に条例で定めるところにより、その職務の遂行に当たり政治倫理基準を遵守しなければならない。

【解説】

- ・ 市議会議員は、その地位及び役職の重要性並びにその権限の重大性にかんがみ、別に条例で政治倫理の基準を定め、当該基準を遵守しなければならないことを規定するもので

ある。

- ・市議会議員は、その職務が市民の厳粛な信託によるものであることを認識し、その信託に応えるため、市民全体の奉仕者として政治倫理の確立と向上に努める必要がある。
- ・政治倫理基準については、一般的には資産公開の義務等を課した政治倫理条例に規定することとなるが、例示すると、市民の代表者としての品位の保持、人格と倫理の向上、職員採用や市と業者との契約について、特定の者に有利な取り計らいをしない、政治活動に関し企業からの寄付等を受けない等がある。また、これをチェックする機関となる政治倫理審査会の権限についても十分な論議が必要である。

#### (議員の責務)

第11条 議員は、市民の信託に応え、この条例の理念及び目的を実現するため、公正かつ誠実に職務の遂行に努めなければならない。

#### 【解説】

- ・市議会議員が市民により選ばれたこと、また、市議会の運営において重要な役割を担うことにかんがみ、まちづくりを協働して行っていく市民、市長等の責務と同様に、議員についても条例に責務規定を設けるものである。
- ・議員については、執行機関との混同を避けるため職務の「遂行」と規定した。

### 第5章 市長等の役割と責務

#### (市長の責務)

第12条 市長は、市民の信託に応え、市政の代表者として、この条例の理念及び目的を実現するため、公正かつ誠実に職務の執行に当たり、まちづくりの推進に努めなければならない。

#### 【解説】

- ・市長は、選挙により市民から選ばれた市の代表者であり、憲法第92条の地方自治の本旨の具現化を実行する責任者としてこの条例に沿って公正かつ誠実に職務を執行するよう規定したものである。
- ・この条は、地方自治法第138条の2に規定する「執行機関の義務」、同法第147条に規定する「地方公共団体の統括及び代表」及び同法148条に規定する「事務の管理・執行」の規定をこの条例の理念及び目的に沿って具体化したものである。
- ・市長等については、職務の「執行」と規定した。
- ・この章の名称を「市長等の役割と責務」としているが、この章には、市長等の役割の見出しがついたものはない。市長等の役割は、この章全体の中で相対的に規定されるものとする。

#### (就任時の宣誓)

第13条 市長は、その地位が市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の一層の拡充と、この条例の理念及び目的を実現するため、就任に当たっては、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。

2 前項の規定は、助役、収入役及び教育長の就任について準用する。

【解説】

- ・市長が、市民の信託を受けた自らの地位の重さを認識すること、日本国憲法第92条の地方自治の本旨及びこの条例の理念及び目的に基づき職務を執行しなければならないことを更に深く再認識するために市民に対し宣誓を行うものである。
- ・具体的な宣誓の場所、日時及び方法については、別に定める必要がある。
- ・助役、収入役及び教育長は、公選による職ではないが、その地位が、市民の信託によるものであることは事実であることから、その重要性を考慮し、市長と同様に、宣誓の規定を置くものである。

(市長、助役、収入役及び教育長の政治倫理基準の遵守)

第14条 市長、助役、収入役及び教育長は、別に条例で定めるところにより、その職務の執行に当たり政治倫理基準を遵守しなければならない。

【解説】

- ・市長、助役、収入役及び教育長について、その地位及び役職の重要性並びにその権限の重大性にかんがみ、別に条例で政治倫理の基準を定め、当該基準を遵守しなければならないことを規定するものである。
- ・政治倫理基準等については、第10条で解説したとおりである。市長に加えて、助役、収入役、教育長も対象としたのは、第13条の解説のとおり、その地位が、市民の信託によるものであり、重大な職務であることによるものである。
- ・この条例では、政治倫理基準を遵守すべき職として、議員、市長、助役、収入役及び教育長を規定したが、その対象を農業委員、監査委員、教育委員等まで広げるかどうかは、今後の検討課題である。

(執行機関の責務)

第15条 市長を除く執行機関は、その権限と責任において、公正かつ誠実に職務の執行に努めなければならない。

【解説】

- ・市長を除く執行機関について、その職務の執行を公正かつ誠実にを行うよう義務付けるものであり、地方自治法第138条の2をこの条例の理念及び目的に基づき具体化するものである。

(組織)

第16条 市長は、行政組織を、市民に分かりやすく機能的であると同時に、相互の連携が保たれるよう柔軟に編成を行い、社会経済情勢に応じ、常に見直しに努めなければならない。

【解説】

- ・この条は、地方自治法第138条の3をこの条例の理念及び目的に基づき具体化するとともに、市の行政組織について市民に分かりやすいこと及び相互の連携が保たれることが必要であり、また、常に社会経済情勢に応じ見直しに努めなければならないものとしている。
- ・「市民に分かりやすく機能的である」とは、行政内部の視点ではなく市民の視点から部局の担当業務、施策について責任の所在等がわかりやすく機能的に編成されていることをいう。また、市役所の建物内部のレイアウトをわかりやすくすることや窓口の一本化等によるサービスを行うこともこれに含まれるものである。

(説明・応答責任)

第17条 市長等は、まちづくりに関する施策の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、その経過内容及び効果を市民に明らかにし、わかりやすく説明しなければならない。

2 市長等は、市民から要望、苦情等があったときは、速やかに事実関係を調査し、誠実に応答しなければならない。

【解説】

- ・市長等の説明責任について、規定したものである。市長等がまちづくりに関する施策のすべての過程において、その経過、内容及び効果を市民に説明することは、まちづくりにおける協働及び情報共有という二つの原則において必要不可欠なことである。
- ・「施策の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程」とは、施策のすべての段階であり、この規定は、市民からの質問及び疑問に応答するだけでなく、市長等が自ら説明する義務を負うものである。
- ・第2項は、市民からの要望、苦情等に対する市長等の応答義務を規定したものである。市民から要望、苦情等があった場合は、これを放置することなく、速やかに調査し、誠実に応答しなければならない。
- ・パブリックコメント手続も説明責任を果たす一つの方策であるが、この条は、まちづくりに関する施策全般において、説明責任を果たしていく規定である。

(要望、苦情等への対応のための機関)

第18条 市長は、市民の権利の保護を図り、市の行政執行により市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の機関を置くことができる。

【解説】

- ・ 現行の法制度の救済が十分に機能しているとはいいい難い面があり、市民の権利の保護について市民が容易に利用できる制度を設置するものである。
- ・ この条例では、不利益救済のための機関について、その権限、機構等について定めていない。これは、市民の不利益な扱いについて今後多様な場合が想定され、それらの問題について個別に機関の権限や構成を検討し、設置することを想定しているためである。
- ・ 現行の法制度の救済が受けられないものについて、この条で救済する意図である。

(行政手続)

第19条 市長等は、別に条例で定めるところにより、条例又は規則に基づき市長等が行う処分及び行政指導並びに市長等に対する届出に関する手続についての公正の確保と透明性の向上を図らなければならない。

【解説】

- ・ 行政処分、行政指導及び市長等への届出について適正に行うことは、行政運営における公正さと透明性の向上を図り、行政への信頼性を確保するために重要なことである。このため行政処分、行政指導及び市長等への届出に関する手続については、行政手続法の趣旨に沿って、条例によりこれを定めることが必要である。

(職員の資質の向上等)

第20条 市長等は、協働のまちづくりを推進するため、職員の政策形成能力及び資質の向上に努めるとともに、職員の適正な配置を行わなければならない。

【解説】

- ・ 職員の政策形成能力及び資質の向上は、市の行政能力向上の最も重要なものであり、職員の適正な配置は、まちづくりを更に推進するものである。
- ・ 第16条は、大枠の組織編成について、この条は、組織を編成した後の、個々の部課等における職員の資質向上と適正な配置を定めたものである。
- ・ 「職員」は、原則として、市の常勤の一般職員を指すものであるが、職員の資質向上や適正な配置は、非常勤特別職や臨時職員も含めて常に考慮しておかなければならない。

第6章 市民参加

(パブリックコメント等)

第21条 市長等は、別に条例で定めるところにより、まちづくりを総合的かつ計画的に進めていくための基本構想及びこれを具体化するための計画並びにまちづくりに関する重要な施策(以下「総合計画等」という。)の策定並びにまちづくりに関する重要な条例の制定、改正及び廃止をするときには、広く市民に意見を求めるものとする。

【解説】

- ・ 市長等は、総合計画等の策定並びに重要な条例の制定・改廃の際には、あらかじめ広く市民の意見を聴くことを定めたものである。

- ・「まちづくりを総合的かつ計画的に進めていくための基本構想」とは、地方自治法第2条第4項に規定する基本構想である。
- ・この条は、協働によるまちづくりを行っていくための市民参加を具体的に保障するための規定であり、見出しのパブリックコメント等とは、パブリックコメントのみならず必要に応じ、説明会、公聴会等を実施するものである。
- ・寄せられた市民の意見については、その内容の公表を行うとともに、必要があるものについては、応答をし、その応答の内容についても公表することが必要である。
- ・パブリックコメント等の手続については、別に条例で定めることとしているが、パブリックコメントによって意見を求める方法は、インターネット等を含めた幅広い方法により行うことが必要である。
- ・パブリックコメント手続については、国の規制緩和の流れの中から始まった概念であるが、法令の定めにより市町村が行うことを義務付けられているものではない。このため、パブリックコメント手続の実施については、条例や規則の規定がなくても行えるが、市民に、まちづくりへの参加を保障する意味から、また、条例等を議会に提案する以前に市民に周知し、意見等を求める手続であることから、パブリックコメント手続の条例化を行うことが重要であると考えらる。
- ・まちづくりに関する重要な施策及び重要な条例の「重要な」については、検討を行ったが定義することが難しく、定義すると我々が考えるものより広くなるか狭くなるかかかないと思われるので、ここではあえて定義していない。このため「重要な」の判断については、市長等が行うこととなるが、その運用については、この条例の理念及び目的に基づき十分に検討することが必要である。

( 審査会等への参加 )

第22条 市長等は、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】

- ・審査会等への公募の委員の参加を市長等の責務として具体的に規定したものである。
- ・公募委員が全委員に占める割合、委員の構成等は規定していない。公募にはさまざまな方法があり、また、審査会等での審議事項もさまざまなものがあり、一律に定めることはできないためである。
- ・「これに類するもの」は、規程、要綱等に基づき設置された委員会等を指すものである。

( 住民投票 )

第23条 市長は、まちづくりに関する重要事項について、直接市民の意思を確認するため、住民投票制度を設けることができる。

2 住民投票に参加できる者の資格その他住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。

- 3 前項に定める条例に基づき住民投票を行うときは、市長は、住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】

- ・市長は、まちづくりに関する重要事項について、直接市民の意思を確認するための手段として、住民投票の制度を設けることができるとしたが、これは、直接民主主義的な制度を恒常的に設ける趣旨のものではなく、現在の地方自治制度である議会制民主主義を補完するための、あくまで一つ的手段として位置付けるものである。そのため、条文も「設ける」ではなく、「設けることができる」と表現した。
- ・住民投票条例は、市民の意思を確認する内容が多種多様である(例：産廃、原発、ダム開発)と思われるため、常設の条例ではなく、事案が発生した段階で制定することとしている。
- ・事案が発生した時点で、投票に参加できる者の資格(未成年者の参加を認めるかどうか等)やその他実施に必要な事項(投票の種類・方法、条例の有効期限等)を条例に盛り込んで策定することとなる。
- ・第3項において、市長は、住民投票結果の取扱いについて、住民投票実施前に、市民に公報、広報、告示、インターネット等の方法により確実に周知を行うものである。

第7章 情報

(情報の共有化の推進)

第24条 市長等は、まちづくりに関する情報を分かりやすく公開し、市民が積極的にまちづくりに参加できるよう情報の共有化を推進する。

2 市長等は、情報の共有化を推進するため、次に掲げる制度を整備するよう努める。

- (1) 市長等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
- (2) まちづくりの施策に関する会議を公開する制度
- (3) まちづくりの施策に関する情報を分かりやすく提供する制度

【解説】

- ・この条は、第2章に定める、協働及び情報共有というまちづくりの基本原則を具体化したものである。
- ・第1項は、まちづくりに関する情報の共有化の推進を市長等に義務付けるものであり、情報の公開は市民に分かりやすく行わなければならない。単に情報のみの公開だけではなく、コメントや解説を付けるなど工夫を行い、分かりやすい情報の公開に努めなければならない。
- ・第2項は、情報共有の推進のための具体的な方法である。
  - (1) 市民の知る権利を制度的に保障した情報公開条例に基づく情報公開制度である。

- (2) 会議の傍聴に関する制度であり、市民に対し原則公開とするものである。当該制度を持つものについては、当該組織の定める規則等に、またそれ以外の会議については、庁内で統一した会議に関する制度（傍聴に関する規定を含むもの）を制定する必要がある。
- (3) 情報の提供についての制度であり、提供する情報、情報を提供する時期、手法及び媒体等を定めるものである。手法については、コメント、解説、図等を用いること、媒体としては、広報、告示、インターネット等の方法により提供することが考えられる。

(まちづくり懇談会)

第25条 市長等は、まちづくりに関する情報の共有化を推進するため、市内の地域及び地区において市民との懇談会の開催に努めるものとする。

【解説】

- ・まちづくり懇談会は、直接市民と市長等が対話し、討論を行う場であり、市長等の情報提供及び市民の意見の聴取の場となるものである。
- ・市長等は、毎回テーマを設定して、まちづくり懇談会を、おおむね小学校区を単位として、定期的に行うものとする。市民は誰でも参加できるものとする。
- ・まちづくり懇談会の記録は、会議録を作成し、情報として市民に提供するものとする。
- ・まちづくり懇談会には、市長、助役、収入役、教育長、各部長及びテーマに係る課長等の出席が想定される。

(情報の管理)

第26条 市は、市が保有する文書その他の記録を、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】

- ・市は、情報を組織的、体系的に整理し、保管、保存又は廃棄する統一した基準により保存するものであり、情報公開及び情報の提供を行う場合に文書が統一した基準（ファイリング・システム）で整理されている必要がある。
- ・通常、文書規程等に文書の整理及び保存に関する規定が存在するが、市に対し明確に文書の整理及び保存を義務付けるものである。
- ・適正な文書管理を行い情報の共有化に寄与するため、文書担当課において各課等の文書整理状態を定期的に点検する必要がある。

(個人情報の保護)

第27条 市は、市民の基本的権利を擁護し、信頼される市政の実現を図るため、個人の権利及び利益が侵害されないよう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。

【解説】

- ・信頼される市政の実現は、個人情報保護の直接的な目的ではないが、市民の基本的人権を擁護することにより、達成されるものである。
- ・情報の共有化を進める上で、個人の権利及び利益が侵害されないために個人情報の保護制度の整備が必要であり、市に対し個人情報保護制度の整備を義務付けるものである。
- ・本人の個人情報の開示、訂正等を求める権利を保障するとともに、市の機関等による個人情報の収集、保管及び利用の適正化を図り、基本的人権の擁護を目的とする。
- ・行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律の規定による、行政機関の職員等の罰則についての条例化も早急に検討を要する課題である。

( 条例による措置 )

第 2 8 条 情報の共有化を推進するための制度及び個人情報の保護に関し必要な制度は、条例で定める。

【解説】

- ・情報の共有化を推進するための制度及び個人情報保護の制度について、具体的な事項を条例で設置するものとすることにより、その実効性を確保するものである。
- ・情報の共有化のための制度と個人情報の保護に関し必要な制度としては、情報公開条例と個人情報保護条例がそれぞれの代表的な制度である。
- ・情報の共有化を推進するための制度については、第 2 4 条第 2 項各号に規定する制度を一つの条例で規定することも、それぞれ別の条例で規定することも可能である。

第 8 章 まちづくりの計画と財政

( 総合計画等の決定 )

第 2 9 条 総合計画等は、この条例に沿って策定されるとともに、新たな課題に対応できるよう、常に検討が加えられなければならない。

【解説】

- ・総合計画等をはじめとする、市の重要な施策の決定は、この条例の趣旨に沿って策定されるとともに、実施計画の策定に当たっては、新たな課題に対応できるように、常に検討が加えられなければならない。
- ・総合計画等は、今後のまちづくりを行っていく上での重要な指針及び計画となることから、この条例との整合性を確保するものである。
- ・この条は、議会の議決により策定された基本構想を安易に変更しようという趣旨ではないが、市民との協働により、総合計画等が時代に適したものになっているかどうかを常に意識する必要があるという趣旨である。

( 財政運営の原則 )

第 3 0 条 市長は、予算の編成及び執行に当たっては、総合計画等を踏まえて実施しなければならない。

2 市長は、財源を効率的かつ効果的に活用し、自主的かつ自立的な財政運営を行うことにより、財政の健全性の確保に努めなければならない。

【解説】

- ・ 予算編成及び予算執行は、市民の参加によってつくられる総合計画等に基づいて行われる必要がある。
- ・ 予算の編成と執行を総合計画等と整合性を確保することにより、総合計画等の実効性を確保するものである。
- ・ 長期的な総合計画と単年度予算との整合性を図り、限られた財源を有効に活用できるように常に財政の健全性の確保に努める必要がある。

( 財政状況の公表 )

第 3 1 条 市長は、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事項を市民に分かりやすく公表しなければならない。

【解説】

- ・ この条は、地方自治法第 2 4 3 条の 3 第 1 項の規定による公表を補完するものであり、具体的な予算の執行状況等を公表するものである。
- ・ 予算は、当該年度の市の施策、事業等を明確に表すものであり、公表に当たっては、分かりやすい工夫をするとともに前条の趣旨を生かすために総合計画等との関係性や事業等の概要を付記することが望ましい。
- ・ 公表に当たっての分かりやすい工夫として、貸借対照表や行政コスト計算書の作成等が考えられる。また、公表の方法についても、検討を要する課題である。

第 9 章 評価

( 評価の実施 )

第 3 2 条 市長等は、まちづくりに関する施策について、その成果及び達成度を明らかにし、効率的かつ効果的な行政運営を行うため、評価を実施する。

【解説】

- ・ 評価とは、施策、事業等について、事前、途中、事後を問わず、経費、時間、人件費などの側面から、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するものである。
- ・ 市民との協働のまちづくりを推進するためには、まちづくりの施策、事業等を評価し、

その評価をもとに、次年度の事業等の再編に活かすようにしなければならない。

- ・まちづくりの施策、事業等は、常に検証し、より良いものにするために市長等に対し施策、事業等の評価を義務付けるものである。

(評価方法の検討)

第33条 前条の評価は、まちづくりの状況の変化に照らし、常に改善を行い、適切な方法により実施しなければならない。

【解説】

- ・評価の具体的な方法や手段は、社会経済情勢や市民意識の変化に即応していくため常に改善しなければならない。
- ・施策、事業等に対する評価の具体的な方法や手段は、現在、様々な方法があり確定していない。行政の施策、事業等の評価の方法や手段の調査、研究を行い最もふさわしい方法を採用するものである。
- ・評価の方法の一つとして、「外部評価制度」についても今後検討を要する。

(評価の公表及び政策等への反映)

第34条 第32条の評価の結果は、市民に分かりやすく公表され、まちづくりに関する施策に反映されなければならない。

【解説】

- ・行政運営の妥当性を検証するためにも、評価を行い、その結果が施策、事業等に反映されることが重要であり、評価の結果を市民に公表することにより市民が検証することが可能となる。また、公表に当たっては、実施した評価が、今後の施策、事業等へどのような形で反映されるのか等について付記することが望ましい。
- ・評価を実施するに当たっては、実態を適切に表せるよう、評価方法を常に検討することが必要であり、成果及び達成度を数値化することなどにより、市民に分かりやすい形で示すことも必要である。

第10章 連携

(市外の人々との連携)

第35条 市は、様々な取組を通じ、市外の人々との連携を図り、知恵や意見をまちづくりに活用するものとする。

【解説】

- ・市民生活は市域の枠を超えて展開しており、また、行政需要の複雑多様化はますます進行している。これらに適切に対応するために、より幅の広いまちづくりを実施することが必要である。
- ・「市外の人々」とは、本市に勤務し、又は就学している人々は市民に含まれることから、

それ以外の本市に観光、仕事、里帰り等で訪れる人や市と何らかの関係を有する人々を指す。市民が気付いていない視点やアイデアを有している場合も考えられることから、これらの人々と連携し「知恵や意見」をまちづくりに活かすことが必要である。

(広域連携)

第36条 市は、他の自治体、国及びその他の機関と連携してまちづくりを推進するものとする。

【解説】

- ・「他の自治体」は、県、その他の市町村、類似団体等を指す。また、「その他の機関」は、公共・公共的団体に限らず、広く民間の団体も含む概念である。
- ・市は、地方自治の拡充がより一層推進されるよう制度の充実や広域的まちづくりの推進を図るため、広域的まちづくりを担う国や県へ、地域のための提言をより積極的に行う必要がある。

(国際交流)

第37条 市は、自治の確立と発展が国際的に重要であることを認識し、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、日本以外の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。この認識のもとに国際交流に努める必要がある。
- ・市内の外国人の増加や国際化の進展にあわせ、市町村レベルの国際交流及び連携について規定したものである。
- ・「国際連携」は「国際交流」の発展形であるとの認識にたち、まずは、幅広く国際交流を推進する必要がある。

第11章 この条例の位置付け等

(この条例の位置付け)

第38条 この条例は、まちづくりの基本事項にかかる本市の最高規範であり、市は、他の条例、規則等の制定及び改廃に当たっては、この条例の理念及び目的を尊重し、整合性を図らなければならない。

【解説】

- ・この条例が市の憲法として位置付けられ(最高条例性)、当然にまちづくりに必要な他の条例や規則は、この条例を尊重することになるものである。
- ・最高規範としての位置づけについては、今回の研究で最も議論を重ねた部分である。法

体系上は、個々の条例にその優劣、高低はなく、最高規範として明確に法的拘束力を持つものではないが、宣言的な条項として規定した。また、基本法は、他の法律に優越する性格を持ち、他の法律がこれに誘導されるという関係に立つものであるという解釈もあることから、他の条例、規則等の制定及び改廃に当たっては、この条例の趣旨に沿って他の条例や規則等も制定されるべきであることを明記した。

(この条例の検討及び見直し)

第39条 市は、この条例の施行後4年を超えない期間ごとに、この条例が本市にふさわしいものであり続けているかを検討するものとする。

【解説】

- ・この条例は、まちづくりにおける基本的な考え方を条例化するもので、条例制定時においてその持続性を担保するために十分な検討を必要とする。しかし、今日の社会経済情勢は急速に変化することが予想され、この条例の見直しが必要となる場合もありえることから、また、将来の新たな状況にも対応することができるよう4年を超えない期間ごとに検討することを規定するものである。
- ・ただし、第38条では、最高規範性について規定をしていることからこの条例を安易に(4年ごとに)改正することを意味するものではない。実際に改正等が必要と判断される場合は、「まちづくりに関する重要事項」となるため、住民投票により市民の判断を仰ぐことも考えられる。

附 則

この条例は、平成 年 月 日から施行する。

【解説】

- ・自治基本条例の理念及び目的を、市民、議会及び職員等に十分周知し理解してもらう必要があることから、条例の制定から施行までは、一定の周知期間(3月~6月程度)を置くことが望ましい。

## 2 自治基本条例について

### (1) 背景

2000年の地方分権改革により、これまでの機関委任事務が廃止され、国の自治体への関与が縮小された。このことにより、従来からの中央集権型の行政システムは、新しい地方分権型の行政システムに変わり、国と自治体の関係は、これまでの上下・主従の関係から対等・協力の関係となり、これからの自治は、各自治体が自ら決定し、自ら責任を持って、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現していくこととなった。

近年の各自治体を取り巻く環境は、長引く景気の低迷による財政問題や少子高齢化等、大きく変化し、厳しさを増している。こうした厳しい社会経済状況の中、市民ニーズはますます多様化しており、地域の課題も複雑化、高度化してきている。このような地域の課題に対してそのすべてを行政のみが担うことは、もはや不可能となりつつある。また、一方では、NPO活動やボランティア活動などの市民活動が活発となるなど、市民の地域への関心は、日々高まってきている。こうした状況を背景として、これまで行政のみが担っていた公共を再構築し、市民が積極的に地域の課題解決に参加する、市民と行政とが協働する、そして、民ができることは、民に任せる、といった新しいスタイルの取組が注目を集めるようになってきた。このような取組を更に推進していくために、自治体では、住民自治の原則に基づき、市民と行政のそれぞれの役割と責任を明確に規定し、市民参加を制度として保障することが求められている。

地方分権改革により、これからの分権時代の自治体のあり方はもとより、自治体独自のルールとしての条例制定に対する関心が高まってきており、例えば、自治体の政策法務の重要性が議論されたり、自治立法に向けたシンポジウム、セミナー、研究会等が各地で開催されている。このような自治立法に向けての気運が高まる中で、自治体運営の原則、とりわけ「自治基本条例」に対する関心が高まってきている。実は、こうした検討は、戦後まもなくから行われ、地方制度調査会などでも再三議論が行われたそうだが、最高法規としての憲法と抵触するとの議論からこれまでその制定は認められなかった。

その結果、行政の組織、機能、運営手続などの基本的な事項は、地方自治法の規定により、全国画一的な統治形態となっている。しかしながら、今日の自治体運営において不可欠となっている、市民参加、政策評価等のシステムが、地方自治の基本的法律である地方自治法には全く示されていない。

### (2) 自治基本条例制定の動き

近年、地方分権の流れの中で、法令の枠内であることを前提としつつも、こうした自治体運営の基礎となる条例の制定に前向きに取り組もうとする動きが全国的に広がりつつある。これまでに自治基本条例は、神奈川県川崎市(1973年)、神奈川県逗子市(1992年)、群馬県(1996年)など一部の自治体で検討されていた。最近では、高知県が試案を公



表し、また、北海道自治政策研修センターが報告書を公表している。

川崎市や逗子市の場合、宣言的な規定が多かったが、近年の検討では、政策評価やオンブズマン、外部監査のあり方など自治体運営の仕組みを実質的に規定することを目指すようになってきている。これは、地方分権、行政改革が推進される中で、単なる住民自治の象徴ではなく、実質的なルールの制定がこれまで以上に重要になってきていることの現れである。

このような状況の中、2001年4月1日、北海道ニセコ町で、全国初となる自治基本条例が施行された。自治基本条例は、「まちづくり条例」とか「行政基本条例」などの名称で呼ばれている場合もあるが、題名はともかく、それぞれの自治体における自治体運営の理念と基本ルールを総合的に定めたものである。また、「自治体の憲法」とも言われ、住民主権のもとに、市民参加、情報公開などの自治体の基幹的なシステムを自治の理念のもとに統合する、自治体の最高規範と位置付けられることが多いものでもある。

### (3) 自治基本条例の定義

自治基本条例の定義は、いまだ確立されておらず、条例に定められるべき内容というものを明示することは難しい。しかし、その制定の目的や位置付けを考えるならば、自治基本条例の内容としては、下記のようなものが考えられる。

ア 市民が行政に対して信託している内容を明示するとともに、市民と行政それぞれの役割と責務を明らかにすること。

イ 行政活動への市民参加に対する制度保障を行い、住民自治を具現化すること。

ウ 自治体が行政を運営する上での総合的な指針となること。

エ 施策等を進める際の指針となるような最高規範性を持ち、それにより条例、規則等の体系化を図ること。

オ まちづくりの理念に基づく原則を明らかにし、原則を具体化する制度も示されていること。

これらに加えて、市民との関係、自治の進め方、組織などを中心にある程度総合的に規定することが望ましいと考えられる。

また、これまでに制定又は制定の過程が公表された例を参考に規定事項を挙げてみると、まちづくりの理念・目標・基本原則、自治体やその機関・市民の役割と責務、行政の進め方、行政組織の基本、情報公開・説明責任・市民参加などの市民との基本的な関係、財政の基本的ルール、行政手続、行政評価、他の自治体との関係などがある。いずれにしても、自治基本条例は、まだ産声を上げたばかりの段階である。それがどのように育ち、定着するかは、先駆の自治体をはじめ、各自治体の姿勢と努力にかかっている。自治基本条例は、各自治体が、市民と一体となって、その自主性、独自性を発揮し、自治の主体となり得るかどうかを試す一つの試金石となっているとも言えるであろう。

### 3 本研究会の自治基本条例

#### (1) 理念

既に自治基本条例を制定している自治体の条例では、自治体運営をかなり包括的、網羅的に規定しているものから、基本原則のような骨子のみを定めたものまで、様々な条例が制定されている。本研究会では、自治基本条例を自治体運営の最高規範として捉え、かなり網羅的に規定した自治基本条例試案を作成した。試案では、市民一人ひとりの人権が尊重され、このまちで生活することが誇りに思えるまちをつくることを目指すべき理念とし、協働の原則と情報共有の原則をまちづくりの基本原則として規定した。

#### (2) 原則

一つ目の原則である協働については、これまでに制定された条例では、「参加」や「参画」といった原則を規定している例も見受けられたが、本研究会では、試案のまちづくりの理念を表すには、「協働」が最も適切であると判断した。試案でいうまちづくりには、市民、議会、市長その他の執行機関が、それぞれの適切な役割分担に基づいて連携して行うことが必要であり、そのためには、市民がまちづくりに「参加」し、あるいは「参画」することも必要となってくる。つまり、役割分担に基づき連携して行うまちづくりは、市民の「参加」や「参画」を得て成り立つものであり、まちづくりに「参加」することや「参画」することは「協働」の一つの手法であると判断したためである。また、これまでに制定された条例で使用されていた「参加」、「参画」、「協働」それぞれについて、その条例中で表している意味についても検討を行った。まず、「参加」は、行政活動に対して何らかの市民参加手続によって市民が意見を述べる意として用いられている例が多い。次に、「参画」については、「参加」よりも行政活動への関与の度合いが強く、意見を述べるだけでなく意思決定過程に関与する意で用いられている例が多い。それから、「協働」は、市民や行政などそれぞれの立場を尊重し、対等なパートナーとして連携する意として用いられる例が多い。以上の検討により、本研究会の試案の原則には、「協働」が、最もふさわしいと判断した。そのため、試案では、市民、議会及び市長その他の執行機関が協働することをまちづくりの基本原則とした。

二つ目の原則である情報共有については、これまでに制定された条例でも規定されており、重要な原則と言える。しかし、これまでの例では、どちらかと言うと、行政と市民との間での情報の共有として行政情報の市民への提供が主目的となっていた。本研究会では、そうした行政と市民の間での行政情報の共有は当然の原則であり、それに加えてまちづくりの情報の共有が不可欠であると判断した。試案においては、まちづくりの情報とは、行政情報だけでなく、各地域で抱える課題も含めており、こうしたものもまちづくりの情報であり、それを共有する必要があることとした。

### (3) 特徴的な規定事項

本研究会で作成した自治基本条例試案をこれまでに制定あるいは検討されている自治体の条例と比較すると、次の点が特徴である。

- ア 最高規範性を明文化した点。自治基本条例に最高規範性を謳うことは、法体系上は、条例の間で高低はないため、不可能であるとする意見もある。しかし、本研究会では、基本法と個別法の関係で、個別法に特別の規定がない場合、基本法の条文に沿うようにするという解釈があることから、最高規範性を明文化することとした。また、自治基本条例は、これを最高規範として取り扱い、他の条例等との整合性を図れば、実質的に最高規範性をもちうると判断した。ただし、自治基本条例で最高規範性を規定することは、法的拘束力を持つものではないため、あくまでも宣言という取扱いとなる。
- イ 議会に関する章を設けた点。これまでに制定された例では、議会に関する規定を設けていない条例も見受けられるが、本研究会では、議会に関する条文も規定した。協働のまちづくりを推進するためには、市民や市長その他の執行機関だけでなく、議会もまちづくりに関する役割を担う必要があると判断し、議会の役割と責務を規定した。その他、議会に関する章には、議会の情報公開や議員の責務について規定した。ただし、議会に関する条文を規定する際には、条例案の検討当初から議会の理解と協力が必要となる。
- ウ その他の特徴。その他、試案においては、本県でも過去に問題となった政治倫理について、議員及び市長等に規定した点、条例案等を議会に上程する前に市民に周知し、当該案についての意見を求める、いわゆるパブリックコメント手続を条例事項と規定した点、及び情報の共有化の方法として、住民投票や審査会等への委員の公募に加えて、まちづくり懇談会の開催を、条例の中に盛り込んだ点などを特徴としてあげることができる。

## 4 自治基本条例の検討

### (1) 条例制定の必要性

自治基本条例を制定するに当たっては、何のために、どのような理念に基づき、どのような内容を制定するのか、幅広くかつ掘り下げた検討がなされなければならない。自治基本条例はまちづくりの基本的な原則を規定する条例であり、市民に対しては直接的に義務を課したりしないため、条例がなくても普段の市民生活には特に不都合が生じることはない。また、自治基本条例が制定されたとしても現在の市民生活に劇的な変化が訪れるわけでもない。つまり、自治基本条例は、制定しても市民生活には直接的な影響があまりない条例である。また、行政にとっても行政活動を行っていく上で、必要不可欠な条例というわけでもない。そうした条例であるため、制定を検討するに当たっては、なぜ自治基本条例を制定する必要があるのかという条例制定の必要性を十分に検討する必要がある。このことは、自治基本条例を制定してどのようなまちづくりを目指すのかというまちの将来像

の検討を意味する。なぜなら、自治基本条例は、将来のまちの理想像をどのような理念とそれに基づくルールによってつくりあげていくのかを規定したものであり、目指すべきまちづくりを実現させるための手段として活用されるべきものだからである。

この条例制定の必要性、言い換えるとまちの将来像についての検討が不十分であれば、制定した条例も先駆の自治体の条文の寄せ集めでしかなく、空文となってしまうおそれがある。そもそも自治体の文化や歴史といったものは、自治体固有のものであり、同じではない。自治基本条例は、そういった自治体固有の文化や歴史を背景に制定されるものであり、全国一律の基準など存在しないため、自分たちのまちづくりをどのように進め、どのようなまちの理想像を描くのかは、そこに住む市民によって十分に検討されるべきである。

## ( 2 ) 検討過程

自治基本条例は、その名前が示すとおり住民自治、団体自治の基本原則を規定する条例であるため、その検討においては、行政内部や一部の有識者のみで行うのではなく、多くの市民が参加して検討を加えることが必要である。また、その規定する内容に対しては、多くの市民が合意したものである必要もある。多くの市民からの合意がないと、行政からの「押し付け憲法」であるとの批判は免れないものとなる。多くの市民の合意が必要であることは、自治基本条例を市民から行政への信託の内容を明文化した行政と市民の間での契約書であると考えれば分かりやすい。契約は当事者間の合意を前提とするものであり、一方の当事者のみでその契約内容を規定し、契約を締結してしまうことは適正な契約内容であるとは言えないばかりか不当な契約であると考えられる。

このように自治基本条例は、重要な内容を規定し、多くの市民の参加と合意が必要なものであるため、その検討に当たっては、慎重に進めていく必要がある。スケジュールを硬直的に運用すると中途半端な議論しかできずに、自治体の身の丈にあった条例案となるかは疑問が残る結果となるため、行政は、いつまでに議案として議会に上程するという締切りを設けたとしても、柔軟な対応が求められる。時間をかければ良いというわけではないが、スケジュールに追われて十分に議論がされていない条例案となってしまうえば、結果としてその弊害は非常に大きなものとなると考えられる。

## ( 3 ) 先進地における検討過程

今回の研究活動の一環として、自治基本条例を制定又は検討されている東京都杉並区、清瀬市、多摩市、埼玉県鳩山町を 2003 年 11 月に視察した。具体的な条例の検討に当たっては、公募の委員を加えた審議会や制定委員会方式あるいはワークショップ方式など様々な方式が考えられる。視察した先の条例案作成までの手法は、次のようなものである。

東京都杉並区は、「(仮称)杉並区自治基本条例に関する区民懇談会」を設置し、公募の委員 7 名を加えた 15 名で検討した。この懇談会では、条例の素案を作成するのではなく、条例に盛り込むべき内容の検討までを行い、具体的な条文は、行政が作成するという方式

で行った。

東京都清瀬市は、公募の委員 4 名を含む 12 名による「まちづくり基本条例策定委員会」を設置し、検討を行った。委員会で条例案のたたき台ができたところで、市民の意見を聴く場としてシンポジウムを開催するとともに、部課長向けの意見聴取会を開催した。これらで出された意見を再度、委員会で検討し、答申が出された。市では、この答申を最大限に尊重して条例案を作成した。

埼玉県鳩山町は、公募の委員 3 名を含む 10 名による「みんなでつくるまちづくり条例検討懇話会」を設置し、検討した。町では、この懇話会が作成した素案を尊重して条例案を作成した。

東京都多摩市は、審議会や委員会を設置せずに、ワークショップ形式で条例案の検討を行った。このワークショップは、自発的な応募者 64 名で構成され、「多摩市市民自治基本条例をつくる会」に発展した。その後、同会は、市との間にパートナーシップ協定を締結し、市民の手作りによる条例の素案までを作成した。視察した自治体の中で、この多摩市だけが条例の検討段階であったが、2003 年 12 月定例会に、自治基本条例案が上程されて、同定例会では、閉会中の継続審査という結果となっている。

#### ( 4 ) 検討過程における課題

条例案作成までの過程は、自治体によって様々であり、どの手法が良いと一概に言うことはできないが、どのような方式を採用したとしても、検討の過程には多くの市民の参加が望ましいものであるため、次の点に注意を要する。まず、一点目は、公募の市民を加える場合は、市民の応募が予定を大幅に超えた場合にどうするのかを事前に決定しておく必要がある。応募した市民はそれぞれに考えがあったはずなので、たとえ全員を委員とできなかったとしても、そのまちづくりに関する考えや思いを何らかのかたちで聴取できる仕組みが求められる。二点目は、公募委員の選定基準を事前に示したり、委員の男女比や年齢構成にも極力配慮するなどの工夫が求められる。これは、なるべく多様な意見を制定過程に反映させるために必要なことである。三点目は、事前に学習会を開催するなど、市民が議論に参加しやすくなるような工夫が求められる。自治基本条例は、制定までの過程で多くの市民参加を得ることが重要であるため、市民がどの時点であっても気軽に議論に参加できるように常に窓口を開いておく必要がある。

自治基本条例は、議会に関する事項や住民投票に関する事項を規定する例が多く、検討の過程で議論となることも予想される。どのような内容にしろ、条例は、最終的には議会の議決を得て成立するものであるため、自治基本条例に対する議会の理解が重要となってくる。この点で、東京都杉並区では、当初の条例案にはなかった議員の責務に関する規定や条例の最高規範性に関する規定が議会において追加修正がなされており、議会の見識の高さが窺える。

また、住民投票に代表される直接民主主義的な市民参加制度は、議会との関係において

摩擦が生じる可能性もあるが、自治基本条例の目指すまちづくりは、行政と市民だけでなく、議会とも協力して進めていくものであるために、条例の理念を示し、議会にも理解を求めていく必要がある。

自治基本条例の制定のきっかけが、首長の選挙公約であるためにトップダウンで検討が開始されたとしても、規定する内容がまちづくりに関する総合的なものである以上、この条例によってどういうまちをつくりたいのかを市民と一緒にになって議論し、まちの理想像を明確にする必要がある。また、自治基本条例は、その検討に当たって、多くの市民の主体的かつ幅広い参加を得ることで、その検討過程における民主主義が保障されていることが重要である。

## 5 自治基本条例の運用

### (1) 周知

自治基本条例の運用に当たっては、実効性を確保することが何よりも重要である。そのためには、条例の周知徹底を図ることが必要である。条例の周知は、市民向けには自治体の広報紙、ホームページへの掲載やシンポジウムの開催などの手法が考えられる。しかし、どのような取組を行ったにしろ、それまで無関心であった市民が、条例が施行されたからといって急に自治体運営に参加するということはあまり考えられない。条例施行までに、行政がどれだけ市民参加に取り組んできたかによって、条例施行当初の市民参加の度合いも左右されるものである。条例の実効性を確保するためには、条例施行後も市民参加によるまちづくりを推進し、試行錯誤しながら、条例の理念実現に向けた努力を行っていくことが重要であり、着実な市民参加による実践の積み重ねが最も確実な周知方法であると言えるだろう。

また、条例の周知という面では、市民向け同様に執行機関の職員への周知も重要である。これまでに市民参加ということがあまり実践されていなかった自治体の場合、職員への周知が不十分であれば、重要な計画での市民参加が図られないなどの条例違反の事態が起こる可能性がある。有効に条例を運用していくためには、市民への周知を図る前に行政内部での周知が図られている必要がある。自治基本条例を制定しても、条例の存在を知らない職員がいれば、条例の実効性が確保されないばかりでなく、市民からの信頼を損ないかねない。行政職員は、条例の実効性を確保するためには、市民への周知を徹底する必要があると考えるが、市民への周知の前に、職員への周知徹底が必要である。

### (2) 信頼関係の構築

自治基本条例の実効性を確保するには、行政、市民ともにお互いを対等なパートナーとして認め合い、信頼関係を構築することが重要となる。そのためには、行政、市民ともに意識改革を行う必要がある。

行政は、政策の決定過程への市民参加を面倒なものだとする考えや、NPO や市民団体を行政の下請け機関とするような考えを改める必要がある。こうした考えは、条例の理念に反するばかりでなく、まちづくりを真剣に考える市民や団体にとっては迷惑以外の何者でもない。阪神大震災の例を見れば、市民の力が一つの方向に結集した際には、驚異的な力を生み出すことが明らかとなっており、条例の理念によるまちづくりにはそうした市民の力は欠かせないものである。行政職員は、市民の力を認識するとともにこれまでの市民観を改め、行政と市民の役割分担と対等な協力関係が、協働のまちづくりには欠かせないものであることを認識する必要がある。

市民は、まちづくりは行政の仕事であり、市民は公共サービスの需要者であるとの考えを改める必要がある。これまでの行政は、市民サービス向上を大義名分として事業を増大させていき、結果として膨張した組織と膨大な財政赤字が残ることとなった。こうした現状を改善するためには、公共サービスの内容を見直し、行政が担うものと、市民が担うものに分割していく必要がある。そして、市民は、公共サービスの需要者としてだけでなく、公共サービスの供給者としての役割を認識していくことが必要となる。

自治基本条例では、無責任に批判や要求をするばかりの市民や、政策決定過程が不明確で説明責任を果たさない行政によるまちづくりを想定していない。市民に対しては、自立した市民とも言える存在を求めており、それは、無責任な要求や批判をするのではなく、真剣に地域のこと、これからのまちづくりのことを考えた建設的で有用な意見や提案ができる市民のことである。また、行政に対しては、政策の決定過程を明らかにし、市民との協働によるまちづくりを求めている。それは、市民と協働して政策の立案、実施をし、説明責任を果たす行政のことである。まちづくりの理念を現実のものとしていくためには、自治基本条例をまちづくりの手段として有効に使い、条例に掲げられている高い理想に、市民、行政ともに近づくように努力していくことが必要である。

# 市民参加条例

## 1 市民参加推進条例研究会試案逐条解説

### 市民参加推進条例研究会試案

#### 第1章 総則

##### (目的)

第1条 この条例は、地方自治の本旨に基づき、本市の市政運営における市民参加の基本的事項を定め、市民と市相互の協働によるまちづくりを推進し、もって地域社会の発展に資することを目的とする。

地方分権の時代を迎え、各自治体には、自然、歴史、文化、社会経済など、地域が持つ環境や資源を最大限に活用し、自主的かつ総合的にまちづくりを進め、市民の満足度（市民ニーズの満足度）を高めていくことが強く求められるようになった。しかし、市民ニーズの多様化、個別化はエスカレートしており、市民ニーズの満足度を高めるための活動は、行政のみの活動では限界が生じている。

そこで、各自治体では、市民ニーズの満足度を高めるため、市民と市相互の協働によるまちづくり（以下「協働によるまちづくり」という。）を推進し、「自治基本条例」、「市民参加（参画）条例」、「市民協働条例」等を策定し、協働によるまちづくりを推進していくこととなる。

この条例では、「市民参加の基本的事項」として、市民参加のあり方とその制度的な手続を示すとともに、協働によるまちづくりを進めるための方針を明らかにすることにより、従来から進められてきた各自治体の個別の施策を体系的に発展させ、市民参加をより一層推進しようとするものである。そのため、この条例の名称を単に「市民参加条例」とせず「市民参加推進条例」とした。

##### (定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 市民参加 行政活動（地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第2項に規定する事務（同条第5項において都道府県が処理するものとされているものを除く。）を処理するために市が実施する活動をいう。以下同じ。）に関し市民が自己の意思を反映させることを目的として意見を述べ、又は提案することをいう。
- (2) 市の機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び公営企業管理者をいう。



## 【解説】

この条例で定義する用語は、( 1 ) 市民参加、( 2 ) 市の機関の 2 つとした。

この他に「市民」や「協働」の定義が必要ではないかとの意見に対しては、本研究会において十分に討議を行った結果、「市民」については、本条例の市民参加にかかわる施策によって対象となる市民の範囲が異なってくることもあり、改めて定義することは困難であると判断した。この条例において「市民」とは、原則として市内に住所を有する者及び事業所を有する事業者をいうが、市民参加にかかわる施策の内容に応じて、市民の範囲を、市に在住、在勤、在学する者、住民登録の有無、国籍の有無や納税の有無、NPOや自治会などの知縁や地縁の団体か否かなどで制限をすることなく、市を良くしていこうという考えを持つものとして拡大させ、より多くの市民が参加できるようにすることが適当と考える。

「協働」については、その概念が多義的概念であり、一般的には、「行政、市民、団体、事業者等の立場の異なる主体が、それぞれの価値や能力を理解し、尊重すると同時に、相互に批判を受け入れ、共通の認識をつくり、対等なパートナーとして連携し、協力して、さまざまな社会問題や公的課題に取り組むこと」( 広義の協働概念 ) として「パートナーシップ」と同義に用いられることが多い。最近では、「公共サービスの民間開放 ( NPM ( New Public Management ) や PPP ( Public-Private Partnership ) の概念 ) 」( 狭義の協働概念 ) という意味に限定して用いられることも多いが、この条例では、対等性、多元性、自律性、相互理解及び公共性を特徴とする概念として広く捉えることとするため、あらためて定義をしないこととした。

市民参加の定義の中で「行政活動」という言葉は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する( 地方自治法第 1 条の 2 第 1 項 ) 」という自治体の役割を踏まえ、市の機関がその本来の役割を達成するために行うすべての活動を指すものである。

なお、例示として市民参加が想定されるものを示すと次のとおり。

- ( 1 ) 公共の秩序を維持し、市民の安全、健康及び福祉を保持すること。
- ( 2 ) 公園、運動場、広場、道路、河川等を設置し、若しくは管理すること。
- ( 3 ) 学校、図書館、公民館、体育館等の施設を設置し、若しくは管理・運営すること。

市の機関の定義において、「議会」について、この条例における市の機関に含めなかった理由としては、そもそも首長とは異なる代表性を有する機関であり、議事機関として、自治体の主要な意見を決定するとともに、議会は発案権及び長が提出した議案に対する修正権を有すること、並びにこの条例の対象となる市民参加にかかわる施策を実施する機関ではないことと判断したためである。また、「監査委員」、「公平委員会」、「固定資産評価審査委員会」については、直接的に施策を実施しない機関だが、側面から市の施策に関与する機関( 監査委員の場合その立場から市の財務管理や事業の経営管理について監査し、意見を述べる機関 ) であることから、この条例では市のすべての執行機関及び公営企業管理者を市の機関として総称することとした。

(市民参加の権利等)

第3条 市民は、それぞれの立場において、市民参加の権利を有する。

2 満20歳未満の青少年及び子どもは、前項の市民参加を実施するに当たり、その年齢にふさわしい役割を担うものとする。

【解説】

市民は、市民参加の権利を有する。

市民は、参加を通じて主体的に自らの権利を行使するとともに、責任の発生を自覚することも必要であるが、それは自主的に行われるべきこととして、特にこの条例においては規定していない。

満20歳未満の青少年及び子どもについても改めてここに条文を示し、参加の権利と責任の発生を明確にしている。このことは、未来の自治体のために青少年及び子どもの参加は重要なことであると考えたためである。

市民参加の権利は、地域のことは地域の住民の意思に基づいて行うという地方自治の本旨により派生するものである。その実現方法の一手法として、議会制民主主義を定めているが、個々の市民参加の権利を否定するものではない。

市民参加の方式が様々である以上、市民参加の権利は、一律には規定できない。例えば、選挙や直接請求をするには20歳以上でなければならないと公職選挙法に規定されているが、市民参加をするには年齢要件は絶対要件ではなく、その時々々の局面においては、10代が主体であることもあり得る。これらを踏まえ、本条では、その権利を保障することを明文化したものである。

「年齢にふさわしい役割を担う」とは、その年代においては、民主主義のあり方について学ぶこと、自分達にできることは何かを考えることが最も重要であり、成年者が市民参加の権利を行使すること以上に大きな意味を持つことから、その意味で役割と表現したものである。

(情報の共有)

第4条 市は、施策の実施に当たり、市民参加の手續(以下「市民参加手續」という。)を実施しようとするときは、市が保有する当該施策に関する情報を市民が容易に入手できるよう必要な措置を講ずるものとする。

【解説】

情報の共有は、協働によるまちづくりを進めるに当たり、「自治基本条例」、「市民参加(参画)条例」、「市民協働条例」等を策定する場合における共通原則である。この条例は、市民参加のあり方とその制度的な手續を示すものであるが、改めてここに条文を示すことにより、市民と行政が「情報の共有」を意識し、まちづくりの推進に不可欠な「情報の共有」について改めて制度化し、活用を促すものである。

市が施策を実施するに当たり、市民参加を効果的に行うためには、市民と行政との情報

の共有が最も重要となる。

「行政運営の透明性」の確保が十分にできていない中で、施策に関する情報を行政が提供しても、市民は「行政が都合のいいことだけを提供している。」と受け取るだけであるため、「情報」は行政からの一方通行である。このことは、情報の共有ではなく、情報の提供でしかない。情報を共有するためには、市民が必要な情報を選択し、必要とする情報だけを入手できる制度及び容易な入手方法を確立することが急務である。また、これらと併せて、その施策について「いつ」、「どこで」、「どのように」、「どんなことが」実施されるかを随時公表していく必要がある。

なお、市民と協働し、まちづくりを推進するためには市民が抱える「地域の課題」についても「地域の情報」として捉え、行政と地域が一つの情報を共有する必要がある。「地域の課題」を「地域の情報」として捉え、共有することにより、一層の協働によるまちづくりの推進を図るものである。

協働によるまちづくりにおける「情報の共有」の重要性に鑑み、本条では、施策の実施主体を「市の機関」ではなく「市」としている。

## 第2章 市民参加

### (市民参加手続)

第5条 この条例における市民参加手続の方法は、次に掲げるとおりとする。

- (1) パブリックコメント手続(施策の策定途中で、その計画などの素案を公表し、それに対して市民が意見、課題、問題点、情報等を提出し、提出された意見等を考慮して施策を決定していく一連の手続をいう。)の実施
- (2) 審議会等(地方自治法第138条の4第3項に規定する附属機関及びこれに準ずる機関をいう。)への諮問
- (3) 意見交換会(市民と市の機関又は市民同士が、自由な意見交換を目的とする集まりによる手法で実施する市民参加手続をいう。)の開催
- (4) ワークショップ(市民と市の機関又は市民同士が、相互に議論することにより市民意見の方向性を見出すことを目的とする集まりによる手法で実施する市民参加手続をいう。)の開催
- (5) 前各号に定めるもののほか、市民参加の推進を図るために必要な手続

### 【解説】

この条例の中で「市民参加の手続」という言葉は、条例の制定、計画の策定、施設の建設などといった特定の行政活動が市民の意見等を反映したものとなるよう、その企画立案の段階で、日時、場所、進め方などを決めた上で、市民の意見等を聴くことを指すものである。市民参加の手続の方法はさまざまなものが考えられるが、パブリックコメント手続、公募委員の参加する審議会等への諮問、意見交換会の開催、ワークショップなどが代表的なものである。なお、すでに決定した事項を市民に周知するために開催する説明会など(施策を決定する場合において、事前に開催する説明会等は除く。)は、市民参加の手続には該当しない。

また、第5号に該当する市民参加の手続には、出前講座やシンポジウム等があげられる。

(市民の意見等の把握等)

第6条 市の機関は、市民参加手続を実施するときは、その施策にふさわしく、かつ、年齢、性別、職業等の状況により市民参加の機会を失することがないように前条に規定する市民参加手続の方法のうち、適切な方法を選択しなければならない。

2 前項の場合において、市民参加手続に係る施策の対象が満20歳未満の青少年及び子どものときは、市の機関は、第3条第2項の規定により、これらの者が市民参加を実施するに当たり、その年齢にふさわしい役割を担うことができるよう適切な配慮をしなければならない。

3 市の機関は、前条に定めるもののほか、適切な方法により、行政活動に関する市民の意見等を積極的に把握するよう努めなければならない。

【解説】

第1項については、行政活動において市民参加の手続を行うときは、市民が意見等を提出しやすく、かつ、その施策に適した市民参加の最良の手法を前条の市民参加手続の方法のうちから選択し、多くの市民が公平に参加できるような方法の検討を、市の機関に義務付けるものである。

第2項については、満20歳未満の青少年及び子どもは、第3条において市民参加の権利を保障するとともにその年齢にふさわしい役割を担うこととしていることを受けて規定している。市民参加の手続の対象となる施策がこれらの者が対象となる施策の場合は、その権利を行使し、その役割を担うことができるよう適切な配慮をしなければならないこととしている。

第3項については、行政活動に対して意見等を有していても、さまざまな理由によりそれらを表明しない市民も多数いることが想像される。このような市民の考え(意見等)は、市民参加の手続を行うだけでは十分に把握することが難しいのが事実である。

しかし、行政活動への市民参加を進め、多様な案件について市民の知恵を集め、自治体にとってもっとも良い選択をしていくためには、これらのサイレントマジョリティーの埋もれがちな意見等を掘り起こし、市の機関の決定に反映させることが不可欠である。

こうした実情に目を向け、市民参加の手続の実施だけでなく、市の機関が積極的なアクションを起こすことにより、市民の考え(意見等)を把握するよう努めることとしている。

(市民参加の対象)

第7条 市の機関は、次に掲げる施策を実施しようとするときは、市民参加手続を実施しなければならない。

(1) 市の行政活動を実施するに当たり、その基本となる事項に関する計画、方針等の策定又は改定及びこれらを定めることを内容とする条例の制定又は改廃をするとき。

(2) 市民に義務を課し、又は権利を制限することを内容とする条例の制定又は改廃をするとき。

2 市の機関は、前項の施策を実施するに当たり、当該施策が次の各号のいずれかの事由に該当するものは、前項の規定を適用しない。この場合において、第1号に該当することを理由として市民参加手続を実施しないときは、施策の実施後に市民の意見等を聴くよう努めるものとする。

(1) 緊急を要するもの

(2) 軽易なもの

(3) 市の機関の裁量の余地がないと認められるもの

(4) 法令の規定により実施の基準が定められており、当該基準に基づき実施するもの

(5) 審議会等において、市民参加に準じた手続を経て策定した報告、答申等に基づき、施策を決定するもの

3 市の機関は、第1項の施策以外の施策(前項各号のいずれかに該当するものを除く。)にあっても、市の機関が市民参加手続が必要と認めるときは、市民参加手続を実施することができる。

4 市の機関は、行政活動に係る施策の実施に当たり、市民から市民参加手続の実施を求められたときは、第23条に規定する市民参加推進審議会の意見を聴いて、市民参加手続を実施することができる。

5 市の機関は、市民参加手続を実施しなかった場合において、市民からその理由を求められたときは、これを市民に回答しなければならない。

#### 【解説】

第1項については、行政活動において市民参加の手続を実施しなければならない対象を具体的に示している。

自治体は、市民の福祉の増進を目指して様々な事業を展開しており、それを時系列的に大別すると、企画立案、実施、評価の各過程に分けられる。この場合、対象となる事業が「重要事項」という概括的な規定であると、市の裁量が大きく働くことになり、それ自体が、市民参加の障害となってしまうことから、明確に具体例を各号で明示したものである。

市民参加を進めるためには、積極的に行政活動に市民の意見等を取り入れていかなければならない。しかし、今日までの自治体では、一律に市民参加の手続を行うことを義務付けてはいないことから、市の各担当部局において施策に市民参加の手法を取り入れながら進めて

きたものもあるが、その手法は曖昧であり、市民参加の手続を取り入れるかどうかは、市の各担当部局の判断に任されていたため、市民においても、市の機関においても、市民参加への意識は統一されないという問題もあった。

今後は、本条の規定により、市の機関は第1項第1号及び第2号の行政活動を行うに当たっては、市民参加の手続を実施する責務を負うこととなる。

第1項第1号について、「(市の)基本となる事項に関する計画、方針等」とは、基本構想や基本計画等の総合計画、福祉総合基本計画、環境基本計画、都市計画マスタープラン等、全市域を対象として将来の市の施策展開の基本方針や進むべき方向、その他基本的な事項を定める計画等をいい、「構想」、「計画」など名称を問うものではない。また、「これらを定めることを内容とする条例」とは、福祉基本条例、環境基本条例等の市政全般についての基本理念や基本方針等を定める条例をいう。

第1項第2号について、「義務を課し、又は権利を制限することを内容とする条例」とは、情報公開条例、個人情報保護条例、ポイ捨て禁止条例、新税の導入条例等をいう。

なお、地方自治法第14条第2項の規定により、「(市民に)義務を課し、又は権利を制限する」には、条例によらなければならないとされているので、この号においては、市の規則や要綱は含まないものとする。

また、既に市民参加条例やパブリックコメント条例等が制定され、施行されている他の自治体に見受けられる「広く市民に適用され、市民生活に重大な影響を及ぼす制度」や「市民の公共の用に供される大規模な施設(建設計画を含む。)」の策定(設置)や変更(改修・改築)は、広義において、第1号又は第2号のいずれかに含まれることから第1項では、あえてこれらを明示していない。

第2項について、市民参加は、今後のまちづくりを進める上で大変重要なことではある。しかし、市民参加の手続にあまりにも時間をかけすぎて決定が先延ばしとなったり、他の行政活動に振り向ける財源や人員が足りなくなったり、というようなことは、様々な分野において総合的に行政活動を行うことによって市民の福祉を増進するという自治体の本来の役割を果たす上で、支障となってしまうことも考えられることから、第1項に該当する施策の例外として、時間的な制約その他第2項各号に掲げる事由によりやむを得ず市民参加ができないものについて定めたものである。

第1号の「緊急を要するもの」とは、本来、市民参加の手続を行うべき施策であるが、施行時期等の関係上、市民参加の手続を経なかったものをいい、これについては、施策の施行後、市民参加の手続を行うこととしている。

第2号の「軽易なもの」とは、施策の総合性という要素を持たないもの、定型的又は経常的に行うもの等をいう。

第3号の「市の機関の裁量の余地がないと認められるもの」とは、関係法令の改正に伴う制度の改善等をいう。

第4号の「法令の規定により実施の基準が定められており、当該基準に基づき実施するも

の」とは、法令等により、施策の実施に当たり、縦覧等の市民参加の手続が義務付けられているものをいう。

第5号の「審議会等において、市民参加に準じた手続を経て策定した報告、答申等に基づき、施策を決定するもの」とは、審議会等が、施策に関する報告、答申等をするに当たって第5条各号に規定する市民参加の手続を実施した施策をいう。

第3項については、第1項各号に掲げるものは、市の機関が市民参加を求めることが原則として義務付けられているものであるが、これ以外の施策や事業にあってもこの条例が市民参加のための条例であるという趣旨を踏まえ、可能な限り市民参加を経ることが望ましいという考え方から、第1項各号に掲げる施策以外の施策を実施するときであっても、市の機関は、市民参加を求めることができることとした。

第4項については、市民参加を求める施策について、その決定権を市の機関だけが有するのではなく、市民にもその権限を付与するために示すこととした。このことは、軽微事項等の判断において、施策を実施する機関（市の機関）と施策の実施により何らかのかかわりを有する者（市民）との間に温度差があると考えからである。

第5項については、何らかの理由により、市民参加を求めない場合であっても、その理由について市民から説明を求められたときの回答義務について示すこととした。この場合において、

- (1) 第1項に該当しない施策。
- (2) 第1項に定める施策について第2項の規定により市民参加の手続を実施しなかった場合。
- (3) 第4項の規定により市民参加手続の実施が求められた施策について市民参加推進審議会の意見を聴いた場合。

で、市民参加の手続を実施しなかった場合とがあるが、いずれの場合にしてもその理由を求めた市民に対し市の機関は、当該市民に対し回答するのか、すべての市民に対し広く回答するのかは、理由の求めのあった施策により個々に判断することとなる。

なお、原則としては、市民参加推進審議会に意見を聴いた施策で市民参加の手続を実施しなかった場合にあっては全ての市民に、それ以外の施策で市民参加の手続を実施しなかった場合にあっては当該市民に対し、その理由等を公表し、又は回答するものとする。

(実施時期)

第8条 市の機関は、市民参加手続を実施するときは、前条第1項、第3項及び第4項の施策の企画立案から意思決定に至るまでの過程における適切な時期に当該市民参加手続を実施するものとする。

【解説】

市民参加の手続を行う場合には、市の機関内部での一連の検討プロセスのどの時点で行うかという「時期」が重要となるため、ここでは、市民参加の手続の内容と実施時期に関

する原則を示すこととした。

市民の意見等を真摯に検討して行政活動に反映させるためには、正確で十分な情報を市民に提供し、できるだけ早い時期に市民参加の手続を行う必要がある。しかし、ほとんど白紙の状態から市民参加の手続を行ったほうが良いのか、市の機関が提示する原案に対して市民参加の手続を行ったほうがより効果的かなどは案件ごとに異なってくるものと思われるため、そうしたことも考慮した上で、適切な時期に実施するとの表現とした。

(提出された意見等の取扱い)

第9条 市の機関は、市民参加手続を経て提出された市民の意見等を市の施策に反映させるよう努めなければならない。

2 市の機関は、前項に規定する市民の意見等に対する検討を終えたときは、その検討結果等について、速やかに公表するものとする。

【解説】

第1項については、市民参加手続の実施に当たり、いくら市民の意見等を聴いても、その意見等を市の機関が聴きっぱなしにしては何の意味もないことから、ここでは、それらの意見等の実現可能性等を市の施策に反映させるよう努めるとともに、市の既定方針に合わないような意見等であっても簡単に切り捨てたりせず、その意見等を行政活動に反映することができないかどうかをさまざまな角度から検討することを市の機関に義務付けている。

第2項については、市の機関が市民からの意見等を施策に反映し、検討したかどうかを確認できるようにするため、意見等の検討を終えたときに検討の経過、結果や理由を公表することとしている。このことは、市の機関が決定した内容の妥当性を検討する材料を市民に提供したり、意見等を提出した者の意欲や努力に応えるという意味もある。

第2項において「その検討結果等」とは、前述の検討の経過、結果やその理由のほか提出された意見等とし、それらの公表については、具体的かつ詳細に公表するものとする。

なお、公表に当たっては第11条に規定する方法を準用する。

(市民参加計画の策定等)

第10条 市の機関は、毎年度、4月1日を目途として、当該年度内において実施する市民参加を要する施策について市民参加計画を定め、これを公表しなければならない。

2 前項の市民参加計画には、市民参加を実施する施策の名称、内容、市民参加手続の方法、実施時期その他必要な事項を定めるものとする。

3 市の機関は、前項の市民参加計画に係る事項を変更したときは、変更後の当該事項を公表しなければならない。



- 4 市の機関は、少なくとも毎年度1回、10月1日を目途として、第1項の規定により公表した事項を見直し、当該事項に変更がある場合には、変更後の当該事項を公表しなければならない。
- 5 市の機関は、第1項の規定により市民参加計画を定めたとき、第3項の規定により市民参加計画に係る事項を変更したとき、及び前項の規定により市民参加計画を見直したときは、第23条に規定する市民参加推進審議会に対し報告しなければならない。

【解説】

市民参加計画は、行政活動に対して市民参加が適切に行われるかどうかを市民や市民参加推進審議会が監視し、確認するために重要な役割を担うものである。この市民参加計画は、自治体と市民双方の共通情報として、この条例の実効性を担保するために欠かせないものである。市民参加計画を策定し、公表することは、市民が自ら参加したいと思う審議会等を選択することができるとともに、他の市民参加の手續についても事前に市の機関がその対象となる行政活動を公表することによりその行政活動に対する市民の参加意欲の向上に資すると考える。

市民参加計画は、公表する当該年度において市民参加を実施する行政活動について、市民参加計画に公表すべき事項として市民参加を行う施策の名称、内容、市民参加手續の方法、実施時期を規定しているが、これらは、必要最低限の事項であり、当然、これら以外に公表できる事項があれば、積極的に公表していく必要がある。また、当該年度の中途において、市民参加計画の記載事項に変更が生じた場合は、変更事項について公表することを義務付けている。

市民参加計画については、当該年度の中途として10月1日を目途にその見直しに関して規定している。このことは、市の機関が行う行政活動に関し、自らが策定した市民参加計画に沿って計画的に執行しているのかどうかについて市の機関自らが確認し、計画的に行政活動の執行を図るという意味もある。この見直しに関する事項を示すことにより、市の機関の市民参加に関する意識の高揚にもつながり、より一層計画的な市民参加の実施に資するものである。また、第5項において市民参加計画を定めたとき、既に公表した事項を変更したとき及び見直したときは、市民参加推進審議会への報告を義務付けている。このことは、市民参加推進審議会が市民参加の手續の実施状況について市の機関に対し意見を述べることを所掌事務の一つとしていること、及び市民参加が計画的に執行されているかどうかについて第三者的機関である市民参加推進審議会がその進捗状況の管理上必要なことから、第5項において示したものである。

(公表の方法)

- 第11条 前条第1項、第3項及び第4項の規定による公表は、市民の見やすい場所に掲示し、又は市民の閲覧に供する方法で実施しなければならない。
- 2 前項の規定による市民の閲覧は、閲覧所を設け、広報紙に掲載し、又はインターネット

トを利用して閲覧に供する方法によらなければならない。

3 第1項に掲げる方法で公表した場合には、当該年度の3月31日まで掲示し、又は閲覧に供しなければならない。

4 第1項及び第2項の規定は、第9条第2項、第13条、第15条第3項、第16条第2項（第18条第2項及び第19条第2項において準用する場合を含む。）及び第17条（第18条第2項及び第19条第2項において準用する場合を含む。）に規定する公表の方法について準用する。

【解説】

市民参加計画の公表及び市民参加の手續に要する公表の方法については、掲示又は閲覧によることとしている。閲覧については、閲覧所の設置、広報紙への掲載又はインターネットの利用により閲覧に供する方法としているが、市民参加計画と同様に、これらは、必要最低限の事項であり、当然、これら以外に効果的に公表を行う手法があれば、積極的に活用し、公表していく必要がある。また、市民参加計画については、当該年度の3月31日まで公表することを義務付けている。

（パブリックコメント）

第12条 市の機関は、策定しようとする施策に対して市民の意見等を反映させるため、その目的、趣旨、内容等について市民から意見等を受けることが必要な場合には、パブリックコメント手続を実施するものとする。

【解説】

パブリックコメント手続とは、第5条第1項第1号に示したように施策の策定途中で、その計画などの素案を公表し、それに対して市民が意見、課題、問題点、情報等を提出し、提出された意見等を考慮して施策を決定していく一連の手続をいう。この条例では、施策の決定過程における公正性の確保と透明性の向上を図るとともに、市民参加による開かれた行政運営を目指すため、パブリックコメント手続の手法を採用している。

市の機関は、策定しようとする施策に対する市民参加の手續に関し、その施策について、パブリックコメント手続が必要と判断した場合、本条の規定に基づいてパブリックコメント手続を実施しなければならないこととした。

（パブリックコメント手続に係る公表事項）

第13条 市の機関は、パブリックコメント手続を実施するときは、事前に次に掲げる事項を公表するものとする。

- (1) 対象とする施策の内容
- (2) 意見等の提出先、提出方法及び提出期限
- (3) 意見等を提出することができる者の範囲

( 4 ) その他市の機関が必要と認める資料

【解説】

パブリックコメント手続に際して、公表すべき事項を規定したものである。市民に意見等を求めるため、適切に情報を公表することが必要と考え、4つの項目を設けている。

公表する事案及び関連資料等は、市民がその内容(その目的や趣旨を含む。)を十分理解できるよう、難解な表現を避け、分かりやすいものでなければならない。また、このほかに、論点や代替案などを明示し、市民からの意見等を提出しやすくするとともに、適切な判断ができるよう必要かつ十分な量を提供するものとする。

意見等を提出することができる者の範囲については、第2条の市民の定義の考えで述べたようにその施策の内容に応じ、意見等の提出を求める者の範囲が変更するため、公表事項の一つとした。

なお、公表に当たっては、第11条の規定を準用する。

( 意見等の提出方法等 )

第14条 パブリックコメント手続における意見等の提出は、その意見等の記録性及び正確性を確保できるよう、次に掲げる方法により実施するものとする。

- ( 1 ) 市の機関が指定する場所への書面による提出
- ( 2 ) 郵便による送付
- ( 3 ) ファクシミリによる送信
- ( 4 ) 電子メールによる送信
- ( 5 ) 前各号に掲げるもののほか、市の機関が必要と認める方法

2 前項の規定により意見等の提出をする者は、住所及び氏名を明らかにしなければならない。

【解説】

パブリックコメント手続は、市民からの意見等の提出が簡易であることが重要であり、記録性が確保できる手法が肝要である。ここでは、この制度の実施において基本となる方法について定めたものである。第2条の趣旨で述べたとおり、個別のパブリックコメント事項により、意見等を提出できる者の範囲が異なることを想定している。

第1項第1号において、「市の機関が指定する場所」とは、概ね市の機関の窓口であるが、提出が困難な場合等、市の機関以外の場所や複数の場所の指定もできることとした。

第2項において、「住所及び氏名を明らかにする」こととしたのは、責任ある意見等が提出されるためである。匿名とすることによって、個人の誹謗中傷や複数の同一意見等が提出されることを防止する意味もある。

なお、視覚障害者の録音テープ等による意見等の提出や口頭による意見等の提出

についても住所及び氏名を明らかにすることにより、第1項第5号に該当するものとして取扱うこととする。また、口頭による意見等の提出の場合において、市の機関は、所定の用紙を据置きパブリックコメント事項に関する意見等を記載し、確認するものとする。

( 審議会等の委員 )

第15条 市の機関は、法令の定めその他正当な理由がある場合を除き、審議会等の構成員の全部又は一部を公募するよう努めなければならない。

2 審議会等の構成員の任命又は委嘱については、構成員の年齢構成、男女比率、委員の任期数及び他の審議会等との兼職状況等に配慮するとともに、幅広い分野から人材を任用することにより、市民の多様な意見が反映されるよう努めなければならない。

3 市の機関は、毎年度、審議会等の構成員の氏名、選任の区分等を公表するものとする。

【解説】

ここでの「審議会等」とは、(1)地方自治法第138条の4第3項の規定に基づき、法律又は条例により設置するもの、(2)法律、条例等の規定に基づかず、専門知識の導入、利害の調整、市政に対する市民意見の反映等を目的として、要綱等により設置するものをいう。

市民の市政への参加の機会をより拡大し、幅広く市民の声を反映させるためには、審議会等の運営は大変重要なものである。審議会等は限られたメンバーで市の重要事項を審議することとなることから、法令の定めその他正当な理由がある場合を除き、審議会等の構成員の全部又は一部を公募することに努めることとした。

地域の現状や市民の意識を正しく反映し、多様な意見を取り入れ、多くの人が平等に参加の権利を有することができるよう、審議会等の委員に年齢や性別の構成に偏りが出ないように努めることとした。また、審議会等によっては一部の市民が何期にもわたって委員を務めていたり、他の審議会等の委員を兼務していたりという現状がある。新しい市民の参加を促進し、審議会等そのものを活性化するため、任期数や兼職状況に配慮することを示した。

審議会等の委員自らが責任を持って審議会等に参加することと、一般の市民から顔の見える審議会等を目指し、構成員の氏名、選任の区分、審議会等における肩書等を公表するものとした。この場合の公表に当たっては、これらの事項を記載したものを審議会等の資料として作成し、公表することを義務付けたものである。

なお、公表に当たっては第11条に規定する方法を準用する。

( 審議会等の会議公開の原則 )

第16条 審議会等の会議(以下この条及び次条において「会議」という。)は、これを公開するものとする。ただし、不開示情報が明らかになることその他正当な理由があると認められる場合は、この限りでない。

- 2 市の機関は、会議が非公開の場合及び緊急に会議を開催する必要がある場合を除き、会議の開催に当たっては、事前に開催日時、開催場所、議題及びその理由等を公表するものとする。
- 3 市の機関は、会議を公開する場合は、会議に係る資料を提供する等傍聴者が当該会議の内容について理解を深めることができるよう努めなければならない。

【解説】

市民参加を保障するため、市が行う様々な事業の企画や立案、政策の決定などの過程で、広く市民の意見や専門的な知識を反映させるために設けている市の審議会等につき、市民委員を募るとともに、審議会等の会議を原則として公開することを義務付けるものである。審議会等の会議を公開することにより、審議の経過を市民に公開し、適正にその会議が進行されているのか、十分な検討が行われているのかを市民が確認できる機会を確保するものである。また、第1項の「不開示情報」とは、一般に、情報公開条例において不開示とされている情報をいう。

審議会等の会議の傍聴者等に対してもその会議の内容の理解を深めることができるよう、その会議に提出した資料等の提供に努めることとした。このほかに、審議会等の会議が容易に傍聴できるようにするため、その会議を傍聴しようとする者に対して適切な利便の提供、つまり、十分な傍聴席を確保できるような会場を設定したり、審議会等の委員に働きかけて休日や夜間など傍聴しやすい時間帯にその会議を開催するなどの配慮をすることも必要である。

なお、公表に当たっては第11条に規定する方法を準用する。

( 会議録の作成と公表 )

第17条 市の機関は、会議が開催されたときは、その会議の記録を作成し、公表するものとする。ただし、審議会等において会議を非公開と決定した場合は、この限りでない。

【解説】

審議会等の公開制度を担保し、さらに審議会等の会議の傍聴等の機会に恵まれない市民に対する補完措置として、その会議の記録の作成及び公表を義務付けたものである。本条に明示されたことに伴い、市の機関は、審議会等の会議の記録を作成し、これを公表し、市民からの請求がない場合においても、常時、閲覧可能な状態を整備することが義務付けられることとなる。

本条の規定は、次条及び第19条において準用されることとなるが、その場合における会議の記録についての取扱いについては、意見交換会やワークショップでの会議の記録を正確に行うことは困難なことである。そのため、意見交換会やワークショップでは、その概要を記録し、公表するものとする。

なお、公表に当たっては第11条に規定する方法を準用する。

(意見交換会の開催)

第18条 市の機関は、課題、問題点等の説明を通して、市民の意見等を収集する必要がある場合は、意見交換会を開催するものとする。

2 前2条の規定は、前項の意見交換会について準用する。この場合において、「会議が非公開の場合及び緊急に」とあるのは、「緊急に」と読み替えるものとする。

【解説】

「意見交換会」とは、第5条第1項第3号に規定しているように、市民と市の機関又は市民同士が、自由な意見交換を目的とする集まりによる手法で行う市民参加手続をいう。

例えば、市の機関は、若い世代や女性の市民参加への促進を図り、子育て中などであっても市民参加ができるようにするため、参加する際に子どもを一時的に預けることができる一時保育を実施するなどの配慮が必要である。また、特定の場所で多数の市民の参加を求める市民参加手続においては、意見交換会等を開催する曜日、時間等への配慮も必要である。

このように、若い世代や女性の市民参加に対し十分に配慮する場合は、一時保育の実施は不可欠であるが、一時保育の担い手や保育を行う会場が十分でないという状況も考えられることから、この条例施行後、一時保育の担い手の育成などに資する施策も積極的に展開し、子育て世代が参加しやすくなるよう努めることが必要となる。

なお、公表に当たっては第11条に規定する方法を準用する。

(ワークショップの開催)

第19条 市の機関は、課題、問題点等の抽出と選択を通して、市民との一定の合意形成を図る必要がある場合は、ワークショップを開催するものとする。

2 第16条及び第17条の規定は、前項のワークショップについて準用する。この場合において、「会議が非公開の場合及び緊急に」とあるのは、「緊急に」と読み替えるものとする。

【解説】

「ワークショップ」とは、第5条第1項第4号に規定しているように、市民と市の機関又は市民同士が、相互に議論することにより市民意見の方向性を見出すことを目的とする集まりによる手法で行う市民参加手続をいう。

ワークショップの開催においても意見交換会等と同様に、市の機関は、開催する曜日、時間等に配慮することが必要である。

なお、公表に当たっては第11条に規定する方法を準用する。

(市民参加手続を経ずに提出された市民からの意見等の取扱い)

第20条 市の機関は、第12条から前条までの規定による市民参加手続を経ずに提出された市民からの意見等で、その内容がこの条例の目的に合致すると認められるものについては、第9条に規定する市民参加手続を経て提出された市民の意見等の取扱いに準じて取り扱う

よう努めなければならない。

【解説】

行政活動の幅広い分野で市民参加の手続を行うことは、市の機関が自ら市民の意見等を聴く機会を設定することである。市民参加の手続は、その性質上、市の機関が何らかの行政活動をしようとするときにしか行われぬが、市民参加の手続のテーマとされている行政活動以外にも、市の機関に対してさまざまな意見、疑問、提案等を有しており、これらがきちんと行政活動に活かされることを望んでいる市民も多いものと思われる。

このため、本条では、市民参加の手続以外の場合に市民から自発的に提出される意見等についても、この条例の目的である「協働によるまちづくりの推進」に合致すると認められるものは、市民参加の手続で提出された意見等と同様に取り扱うよう努めることとした。

(市民参加促進員制度)

第21条 市の機関は、行政活動に対する市民の参加を促進するため、本市の行政運営に関する関心及び参加意欲を有する市民を募集するものとする。

【解説】

第2条解説において示したように、「協働」の意義として「パートナーシップ」が同義に用いられることがある。ここでは、その「パートナーシップ」を促進する制度として、「市民参加促進員制度」を創設するものである。

パートナーシップの相手方は、行政からみた場合は「市民」であるが、市民からみた場合は「市と市民」である。市民は、その地域において他の市民とパートナーシップを構築（地域のつながり。）している。そのため、市が、この制度により促進員となった者に対し、市民参加の手続に関する詳細情報その他行政活動に関する情報を電子メール等で 定期的、十分な量、 正確に提供することにより、その市民が地域のつながりにより他の市民に情報を提供していくこととなると考える。

また、この制度を通じて市が市民から正確な「地域の情報」を知ることができ、まちづくりに対する問題意識の喚起や課題の共有を図れることから、市は、市民にとってより一層身近な行政活動を実施することができると考える。

(市民参加手続実施責任者)

第22条 市の機関は、第12条から第20条までの規定による市民参加手続の適正な実施を確保するため、市民参加手続実施責任者を置くものとする。

【解説】

市民参加の手続に関し、個々の案件についての実施の有無の判断については、それぞれの市の機関の施策を担当する部署において判断するため、その責任の所在を明確にすること、及び市民参加の手続についての実効性の確保を図ることを目的に市民参加手続実施責任者を設置することとした。

### 第3章 市民参加推進審議会

#### (設置)

第23条 本市の市民参加の推進について、調査審議させるため、市民参加推進審議会（以下「審議会」という。）を置く。

#### 【解説】

この条例に定めた市民参加の制度を、時代に則したより良い制度として高めていく必要があるという観点から、地方自治法第138条の4第3項の規定による附属機関としてこの審議会を設置するものである。

#### (所掌事務)

第24条 審議会の所掌事務は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 市民参加の推進状況について意見を述べること。
- (2) 市民参加の新たな方法の調査及び研究に関すること。
- (3) この条例の見直しに関し必要な事項に関すること。
- (4) その他市民参加の推進に関し必要な事項に関すること。

#### 【解説】

この条例に託された市民参加の推進が実効あるものとして、広く市民に分かりやすく浸透するよう、審議会に市の機関に対して市民参加の推進状況等について報告を求めること、及びこれらを評価し、又は検討すること、並びに市の機関に意見を述べる権能を有することを定めることによって、この制度の円滑な運用を図るものである。また、市が推進する市民参加の取り組みについての検討を審議会に委ねることにより、この制度が行政側の意図に左右されず透明性をもって推進されることを担保するものである。

審議会の所掌事務については、次のとおり。

- (1) この制度が運用されてから一定期間が経過した後、市民参加に係る運用状況と進捗度を総合的に評価し、市長に対し意見を述べること。  
この場合において「一定期間を経過した後」とは、数年後や年度を通じてのみならず、第10条第4項の規定により市民参加計画の見直しの報告を受けた後も含むものとする。
- (2) 本制度をさらに推進させるため、制度のさらなる検討と改善について調査・研究すること。
- (3) 前号の調査・研究を具現化するためのこの条例の見直しについて、審議会において十分に審議し、市長に対し意見を述べること。
- (4) 前各号に掲げるもののほか、この制度の推進に関する必要な事項について調査審議し、市長に対し意見を述べること。

#### (組織)



第25条 審議会は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する委員15人以内をもって組織する。

- (1) 市長が実施する公募に応じた者
- (2) 学識経験者
- (3) その他市長が必要と認める者

【解説】

審議会の委員構成について定めたものである。市民の健全で多様な感覚に基づいて審議を行う必要性から、市民の委員への任用を明記した。

委員構成の選定に当たっては、第15条（審議会等の委員）の規定を尊重しなければならないのは当然である。

第2号の「学識経験者」とは、審議会において専門的知識を持ち、審議会に適切な意見とアドバイスを与えることができる者をいう。

(任期)

第26条 委員の任期は、2年とする。ただし、委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 委員は、再任されることができる。

【解説】

審議会の委員の任期について定めたものである。

審議会の委員の任期は、審議の内容が単年度で判断できるものでなく、時代の推移を把握する必要性から、継続して審議するものであるため、2年とした。

また、委員の任期満了により、次の委員を任用する場合には、この審議会の所掌事務から委員の継続性が必要となるが、安易に全員を再任することなく、計画的に委員の任用について考える必要がある。

(審議会の構成員の選考等)

第27条 審議会の構成員の選考、会議の公開等については、第15条から第17条までに定めるところによる。

【解説】

審議会の委員の選考方法、会議の公開について定めたものであるが、この条例が市民参加のための条例であるということから、この条例において設置する市民参加推進審議会に関し、その構成員の選考、会議の公開等について、再度示したものである。

第4章 雑則

(制度の改善)

第28条 市は、この条例に定める市民参加手続を推進するための制度が市民の考え方を

適切に反映したものとなるよう、必要に応じ、随時その見直しを実施するものとする。

【解説】

審議会からの意見により、市が推進する市民参加の取組みについての改善事項について、時代の推移を把握し、市民参加を推進し、もってこの条例の目的である「協働によるまちづくり」を進めるため、適宜この制度の見直しを行うことを定めたものである。

( 委任 )

第 2 9 条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

【解説】

この条例の施行に当たり、必要な事項を規則等により定めることとしたものである。

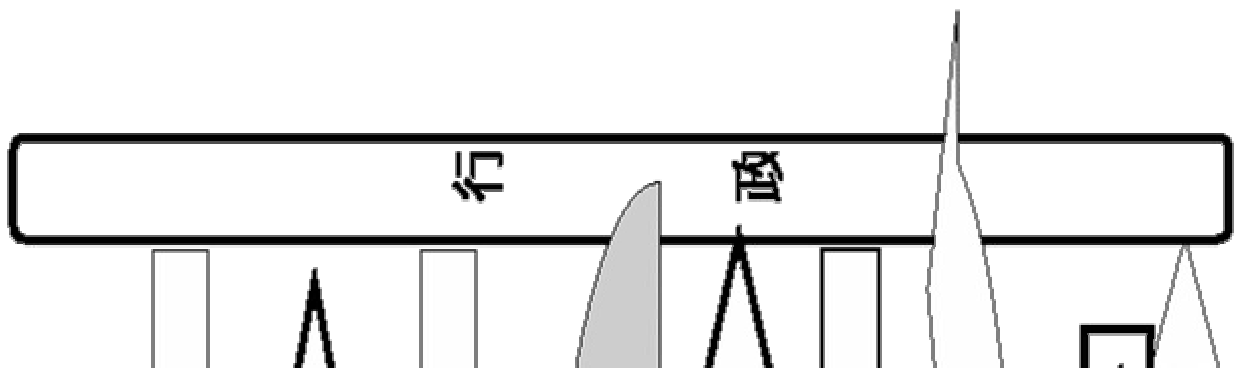
附 則

この条例は、公布の日から施行する。

参考資料

- ( 1 ) 審議会の所掌事務及び市民参加の手続に関するフロー図 ( 別図 1 )
- ( 2 ) 市民参加促進員制度に関するフロー図 ( 別図 2 )





## 2 市民参加条例について

### (1) 背景

近年、自治体では市民参加条例を制定する動きがますます盛んになっている。

そもそも、このような条例が注目されるようになった大きな理由として、地方分権改革が挙げられる。これを機に、国や県からの指示による画一的な行政運営ではなく、各自治体に「自己決定・自己責任」が求められるようになった。つまり、各自治体が、自らが責任を持って地域に根ざした行政運営を行うことが必要となったのである。そして、その際にもっとも重要となるのが、自治の主体として市民自らが積極的に行政運営に携わっていくということである。

最近制定された条例では、単なる「参加」ではなく、「市民、ボランティア団体、NPO、企業、行政が、それぞれの主体性と自発性のもとに互いの特性を認識し、尊重し合いながら、対等な立場で、共通の目的を達成するために協力・協調する」という意味で、「協働」、「パートナーシップ」などが強調されているケースが多いようである。

市民参加条例制定の動きは、地方自治の本旨に基づく住民自治の実現に向け、市民参加の必要性、重要性を行政自身が認識してきていることを示すものであるといえる。

### (2) 条例化の意義

市民参加は、必ずしも条例がなければできないというものではない。では、あえてそれを条例化することにはどのような意義があるのだろうか。

大まかに考えると、以下の3点があげられる。

#### ア 市民参加の手続的保障

市民参加を法的手続として整備することで、市民の参加する権利が明確になり、行政にはそれを確実に実施する義務が生じることになる。

単なる理念にとどまらず、具体的な市民参加の基準や実施方法などを明文化することにより、それが市民と行政との共通のルールとして認識される。

市民は、適切な時期に行政に意見を述べることができるといった、有効な参加の機会を保障されることになり、それと同時に、市民の意見等に対する行政の応答義務が生じる。

#### イ 行政の基本的姿勢の明確化

市民参加でまちづくりを進めていくという行政の姿勢がはっきりするため、行政運営全体を貫くものとして市民参加を位置づけることができる。

部署によって市民参加実施の基準等が異なったり、行政に都合のいいものだけに市民参加を求めたりといった不均衡をなくすることができる。

#### ウ 安定性

条例化することにより、そのときどきの首長の判断により市民参加に関する取組がま

まったく変わってしまうといった首長交代による影響を少なくすることができる。規則等と違って、条例であれば、その制定・改廃に当たって市民の代表である議会の審議・議決を必要とするため、行政の考えだけで変更することができない。

また、議会の承認を得ることで、議会と行政との共通認識として市民参加を推進していくことが可能である。

### (3) 本研究における市民参加条例

市民参加条例には、こういった内容を規定しなければならないというモデルはない。どのようなことを盛り込むのか、何を基本として規定するのかといったことは、各自治体の判断にゆだねられる。しかし、各自治体の事例から、いくつかの類型が可能である。

大別すると、市民参加の理念のみを規定したもの、市民参加の手続について総括的に具体的に規定したもの、個別参加手続を取り上げて規定したもの（例：パブリックコメント条例など）である。

本研究会においては、このタイプの市民参加条例を研究課題とし、検討を行ってきた。その理由としては、市民参加のさまざまな手続について総合的に検討し、各自治体で市民参加を進めていくに当たってどのような視点が必要か、ポイントとなるのはどのようなことかといった手がかりを、多少なりとも見つけ出したいと考えたからである。

現在、全国の自治体で、それぞれの地域に根ざした市民参加条例が制定され、または、制定の検討がなされている。私たちは、今回の研究に当たって、東京都西東京市、埼玉県和光市、埼玉県宮代町、神奈川県相模原市を視察した。こうした事例を参考に、以下、市民参加条例の特色、課題、市民と行政の関係等について検討する。

## 3 条例制定当初の動き

### (1) 条例制定の契機

何をきっかけとして市民参加条例を制定するか、ということについては、大きくは次の三つに分けられる。

#### ア 市民参加の盛んな地域特性によるもの

そもそもの行政運営の基本として、日常的に市民と行政との対話の場がもたれ、各種の市民参加手続を実施してきた実績があるなど、もともと市民参加が盛んな自治体において、それらを明文化するものとして市民参加条例が制定されるという例がある。この場合、市民から制定を望む声があがるケースと、行政側から制定に向けて取り組むケースとがある。

もともと市民参加が盛んであるといっても、実際に市民参加が盛んであると感じている度合いについては、市民と行政との間に認識のズレがある。条例として市民参加を明文化することにより、市民と行政の意識の統一をはかり、市民参加をさらに進めていこ

うとするものである。

#### イ トップダウンによるもの

首長が公約に掲げていたことが条例制定のきっかけになったという自治体も多い。これまでの市民参加の実績の有無にかかわらず、首長の強力なリーダーシップのもと、まず条例を制定し、それを機に市民参加を進めていこうとするものである。

また、最終的に首長自らが制定の決定をするトップダウン方式であっても、その土台として、職員が事前に庁内プロジェクトチームや自主研究グループ等で研究を行っていたものや、政策提案制度等を利用した職員による条例制定の提案など、職員の提案により制定に向けた取組が行われていたものもある。

#### ウ 議員提案によるもの

市民の代表としての議会ということを考えたとき、首長によるトップダウンを待たずとも、議員提案により市民参加条例が制定されるといった可能性もある。

市民参加条例案制定に当たっては、さまざまな市民の意見を取り入れる必要がある。そのため、ここでいう議員提案とは、議員の手による条例案が議会に直接提案されるということではなく、むしろ、一般質問等の中から首長へ条例制定に向けた取組を行うよう投げかけるといったことが想定される。

### (2) 条例の素案作りの手法

市民参加条例の制定に当たっては、その制定過程そのものが市民参加のモデルとなる必要がある。このため、各自治体とも、市民参加による条例策定作業が行われている。

素案作成に当たっての手法は、自治体によって異なる。

#### ア 市民公募委員のみによる作成

条例案を作成するに当たって、市民公募委員を募り、まったくゼロの状態から条例案を作成してもらうというケース。メンバーについては、学識経験者などの枠を設けず、公募に応じた市民の自由かつ自主的な議論の中から、自分たちの住む地域にあった条例案を作り上げてもらうというものである。

この場合、先進自治体の事例を参考にしながら条例案を作成する場合と、あえて他の条例等を参考とせず、オリジナルで作り上げる場合とがある。

#### イ 職員による素案の作成

あらかじめ、職員が条例のたたき台に当たるものを作成し、それについて市民からの意見を求めるケース。条例案に近いものを公募委員に提示し、その案をたたき台として市民公募委員に検討を行ってもらうというものである。

西東京市では、市民会議での検討前に、庁内でプロジェクトチームを立ち上げて検討を行っており、ここでの検討事項をもとに、市民会議での検討、提案等を行ってもらっている。

#### ウ アドバイザーの有無

条例作成に当たってアドバイザーを置くかどうかという違いもある。

アドバイザーを置かないことについては、財政的な理由もあるが、そもそもアドバイザーなどを置かなくても、市民同士、または市民と行政との間で十分な検討が可能であるという考えがある。

今回の視察先のケースでは、和光市がアドバイザーを置いている。和光市の場合、当初、「市民参加条例は、市民自らが作り上げるもので、アドバイザーは不要ではないか」との議論もあった。しかし、条例案作成に当たってのアドバイスのほか、市民委員と行政との架け橋となって調整的な役割も担ってもらい、重要な役割を果たしてもらったとのことである。

アドバイザーの存在をどのように位置づけるのか、アドバイザーにどの程度の役割を求めるとということによって、その重要度、必要性はおのずと変わってくる。

場合によっては、アドバイザーの存在が会議の進行に大きく影響することも考えられるため、その選任に当たっては、知識の有無だけでなく、多面的な検討が必要である。

#### エ 職員の関与について

職員が条例案作成のチームに加わるかどうかについては、賛否両論である。

職員が加わることで市民委員が萎縮したり、率直な意見が出にくくなるというデメリットの反面、意見を交わしていく中で市民と行政との距離が縮まり、信頼関係が芽生え、真のパートナーシップにつながるというメリットもある。

宮代町では、職員 12 人と公募委員 16 人による市民参加条例制作チームを立ち上げ、条例案の作成を行っている。当初は住民と職員との間にさまざまな視点の相違や意見のくい違いがあったが、話し合いを重ねるごとに両者の溝がなくなり、結果的に住民と行政の信頼関係を構築することができたということである。

一方、西東京市と和光市においては、職員はあくまでも事務局という位置付けで、条例案作成の議論そのものには加わっていない。両市の共通した意見として、市民による自由で活発な議論が行われ、素案から市民の手による条例を作成できたことは、大変有意義であったとのことである。しかし、両市ともに、「市民と行政との協働」ということを考えれば、職員が参加する必要もあったのではないかと感じているとのことだった。

## 4 条例の運用に当たっての庁内での取組

### (1) 事業計画の見直し

これまで行政のみで行ってきたことの中にも、実際には市民参加が不可欠なものや、市民参加が可能なものがあると考えられる。また、新たな事業をおこす場合は、当然に市民参加の考えが基本となる。市が行ってきたこと、市が行おうとすることについて、すべてを市民参加という観点から見直してみる必要がある。



宮代町では、そうした見直しのため、次年度予算編成に当たって市民参加推進担当課が事業計画を抽出し、市民参加の観点から、どの施策、どの計画で市民参加制度を利用し、市民参加手続を行うかという指導を各課に行い、予算にも反映させるとのことである。

## (2) 職員研修

職員の市民参加に対する意識の統一をはかる有効な手段として、研修がある。条例の趣旨や、どのようなものに対して市民参加が必要であるかといったことを、職員一人ひとりが意識することにより、条例のスムーズな運用をはかることができる。

西東京市では、条例の施行に当たり、係長以上の職員に研修を行い、その内容を係内で共有することで、職員の市民参加に対する意識の統一をはかっている。

自治体の規模によっては、全職員を対象に直接研修を行うということも可能であろう。

また、条例の運用状況をみながら、再度確認の研修を行ったり、実際の運用事例に基づく研修を行うことなども有効であると考えられる。

## (3) 庁内での情報の共有

市民参加を実施するに当たって、職員にさまざまな疑問や戸惑いが生じることがある。それらに対応する庁内の窓口が必要である。通常、それは市民参加推進担当課が担うことになる。

西東京市では、市民参加推進の担当である企画課が、職員からの疑問や相談を受け付けている。そして、その内容をQ & Aにして庁内LANで公開しており、市民参加推進に当たっての庁内の情報の共有をはかっている。

## (4) マニュアルの作成

市民参加条例が、どの課においても、どの担当者においても適切に運用されるためには、その解釈に当たって各人の誤差がないよう、配慮する必要がある。

通常、どこの自治体においても、市民参加条例を作成した場合は、逐条解説を併せて公開している。このことにより、庁内はもちろん、市民との意識の統一をはかることができる。しかし実際には、行政が市民参加手続を行う段階で、逐条解説だけではカバーしきれなかった細かな手続や手法についての疑問が生じる。もちろん、すべてをマニュアル化することがよいとは言えないが、事務手続の基準について庁内で意識を統一することによって、条例のスムーズな運用をはかることが可能になる面もある。

すでに複数の自治体で市民参加条例を補完するものとして、市民参加推進の手引きや指針などが作成されている。

## (5) 庁内での研究・検討

市民参加条例を運用していく中で、見えてくることが数多くあると考えられる。行政の

当然の責務として、常に市民の声に耳を傾け、市民参加条例の運用状況等を常に検討、検証し、新たな手法等について研究を行いながら、必要に応じて随時見直しを行うという姿勢が必要である。

## 5 市民参加手続の実施に当たって

### (1) 市民参加手続実施の時期

市民参加の実施に当たっては、それを適切な時期に行うということが大変重要である。

行政が単なるつじつまあわせのためではなく本当に市民の参加を求めようとするならば、この時期でないと市民の関心が向かない、この時期でないと意見が反映されない、案の修正ができないという「この時期」をしっかりと見極める必要がある。

例えば、どれだけ市民から意見が出されたとしても、時間的な理由等で案を変更することができないのであれば、そもそも市民参加を実施した意味がない。

市民参加の実施にもっとも適した時期とは、事案によっても、その手続によっても変わってくる。早すぎても遅すぎても十分な参加を得ることができない。行政はこのことをしっかりと認識した上で市民参加を実施する必要がある。

### (2) 市民参加の手法

市民参加の手法として、パブリックコメント、ワークショップ、アンケートなどさまざまな手法が考えられる。

市民参加の実施の時期と併せて、どのような市民参加手続を実施するのかを適切に選択するということが大変重要である。

個々の事案に応じてどの手法を用いるかをしっかり検討しなければならない。より多くの参加を得るため、複数の手法を組み合わせる、時期をずらして異なる手法を用いるなどといったことも考えられる。

西東京市では、総合計画についてのパブリックコメントを実施するに当たって、事前に出前講座を行って内容の説明を行っていた結果、パブリックコメントで大変多くの意見が寄せられたということである。

### (3) 効率性への配慮

時間や手間、経費を考慮しなければ、多種の市民参加手続を実施することは可能であろう。しかし、時間や経費を多くかけたからといって、それに見合うほどの市民参加が得られるとは限らない。

本来、最少の経費で最大の効果を生むことが行政運営の基本原則である。そのためには、ただ単に多くの市民参加手続を実施することを目的とするのではなく、時間や経費にも配慮し、効果的、効率的に市民参加を得るにはどうすればよいかということを十分に検討し

なければならない。

## 6 実効性確保のために

### (1) 市民が参加しやすい環境の整備

どの自治体の市民参加条例においても、通常、市民参加手続を行う場合は、市民が参加しやすい環境づくりに努める旨の規定がある。具体的な取組の例としては、より多くの市民が参加できるよう、意見交換会等を休日や夜間などに開催することなどである。

宮代町では、条文の中に「特に子育て世代の市民の参加を促進するため、一時保育を原則として実施するものとします」との規定がある。これは、若い世代や女性の市民参加が十分でないという現状を踏まえ、子育て中の人でも気軽に参加ができるようにするために設けられたものである。

一時保育については、逐条解説の中でとりあげている自治体は多いが、それを条例の中で規定している事例はあまりない。条例に規定したことを受けて、宮代町では、併せて一時保育の担い手の育成に関する施策も積極的に展開していくよう努めることが必要とされている。単なる規定のみにとどまらず、このように実効性を確保するための取組を行うことを掲げていることも重要である。

### (2) 市民参加計画の策定・公表

行政がどのようなかたちで市民参加を行おうとしているのか、その計画を策定し、年度当初などにあらかじめ公表することは、行政にとっても市民にとっても効果的であると考えられる。

行政は、この計画にあわせて確実に市民参加を実施していくこととなり、また、市民も、どの時期にどのような活動が行われるかをあらかじめ把握できるため、参加意欲の向上などにつながると考えられる。

### (3) 市民参加に関する調査・審議機関の設置

市民参加の実効性を確保するに当たって、市民参加について調査・研究を行ったり、市民参加の適正な実施について首長に建議したりする機関の設置の検討も必要である。

このことに関しては、「市民参加推進審議会」などといった名称で市民参加条例の中に規定しているところが増えてきている。

今後さらに、市民参加の実施について第三者的な立場で、あるいは市民が中心となって監視する機関や、市民参加が適正に行われなかった場合の救済機関の役割が重要になってくると考えられる。こうした機関が、市民参加についての市民からの提案や苦情などを直接受け付ける窓口としての役割を担うことも考えられる。どのような委員の構成にするのか、どこまでの権限を持つことが可能かといったことについて十分な検討が必要である。

#### (4) 説明責任・応答責任

市民参加の推進のためには、行政の基本姿勢として、説明責任・応答責任をきちんと果たす必要がある。

例えば、行政の案について市民の意見を求める場合、どのような見解に基づきその案を作成したのか、根拠となる資料、問題点、検討の経緯をきちんと説明することが前提である。そして、市民から意見が提出された場合は、その意見に対する行政としての見解を示さなければならない。意見を出してもらっても何の応答もしないのであれば、市民からの信頼を得ることはできない。

#### (5) 情報の共有

市民参加を実施するに当たって、もっとも重要なことは、情報の共有であるといえる。

情報公開条例に基づく非開示情報など公開することが適当でないものを除き、原則として情報はすべて公表すべきである。

情報の公表に当たっては、行政に都合のいい情報だけを公表するのではなく、市民が必要な情報をいつでも入手できるよう、その提供の仕方を工夫する必要がある。

そのための基本的な姿勢として、ホームページのリアルタイムでの更新、わかりやすい資料の提供（難解な言葉を避けるなど）、誰もが気軽に情報を入手できる環境の整備などがあげられる。

また、行政だけが情報の発信を行うわけではない。市民から発信されるさまざまな情報をキャッチし、市民と行政とが地域の課題を共有するためには、市民が情報を発信しやすい環境づくりや、市民から発信される情報をもらさず受けとめるといったことが重要である。

## 7 市町村合併と市民参加条例

### (1) 合併を見越しての制定～宮代町の事例～

宮代町は、2005年3月に、隣接する春日部市等との合併を控えている。合併前にあえて市民参加条例を作成する意味があるのかという意見もあった。しかし、合併により自治体の規模が大きくなることにより、行政に対する住民の声が届かなくなる懸念があった。

合併予定の1市3町のうち、市民参加条例を制定しているところはどこにもなかったため、宮代町で先行的に条例を制定し、それを新市に継承していきたいとの思いがあり、あえて合併前に市民参加条例の制定に取り組んだ。合併を控えている場合、新たな制度や行政運営の基本にかかわる条例の制定を躊躇する自治体が多いと思われるが、今、この時期に市民参加条例の制定を行ったということに、市民参加に対する強い思いが感じられる。

なお、合併後は、宮代町の条例をたたき台として、3年以内に新市の市民参加条例を制定する予定とのことである。

## ( 2 ) 合併直後に制定～西東京市の事例～

西東京市は、2001年1月に田無市と保谷市の合併により誕生した。合併協議の段階から、新市のまちづくりの基本的な考え方の一つとして、「市民参加のまちづくり」が掲げられていた。両市の合併は新設合併（対等合併）であったため、両市がそれぞれ定めていた各種計画等をすべて新市として新たに作り直す必要が生じた。これらの計画策定に当たっては、市民参加が基本となるため、市民参加に当たってのルール作りが必要であった。

そのため、合併直後から市民参加条例制定に着手した。

新市として新たに作る計画等はすべて市民参加手続の対象となるため、条例施行以後、数多くの事案に対し市民参加手続を実施している。

合併により、ある意味でゼロからのスタートとなったことによって、逆に市民参加についての市の姿勢が統一され、職員一人ひとりにも意識づけられているといえる。

## 8 事例検討～視察を終えて～

### ( 1 ) 西東京市の事例

西東京市の事例において注目すべき点として、条例の運用に当たって、庁内での意識統一に力を入れたということがあげられる。

まず、条例制定のための市民会議の設置前に庁内プロジェクトチームを立ち上げ、独自に条例についての研究、検討を行っていた。

また、市民参加に関する暫定的な取扱方針として「西東京市における市民参加の基本方針」及び「附属機関等の委員の市民公募に関する基本方針」を定めるなど、条例制定前から、全庁統一的に市民参加の推進に取り組んでいた（なお、これらの基本方針は、条例施行をもって廃止されている）。

条例施行に当たっては、係長以上の全職員（約200名）を対象に、市民参加条例についての研修を行い、それを係内で共有してもらうことにより、全職員へ周知をはかっている。

その他、市民参加についての疑問、相談等を企画課で受け付けており、各課から受けた質問などをQ & Aにして庁内LANで公開し、庁内での情報の共有化をはかっている。

こうした取組の結果、市民参加に対する職員の抵抗や戸惑いは少なくなっていると考えられる。また、合併という特殊な状況のもと、新市の計画等をすべて市民参加で作り上げていこうとする市の姿勢も統一されている。

市民参加条例は、まったく白紙の段階から市民が作りあげてこそ意味があるということもいわれるが、西東京市においては、「政策立案に当たって市民参加を基本とする」という庁内での意識統一に早くから取り組んでいた結果、施行当初から条例運用がスムーズに行われたといえる。

## (2) 和光市の事例

和光市の条例の特徴として、市民政策提案手続についての規定があげられる。和光市では、「年齢満 18 歳以上の市内に住所を有する者が 10 人以上の連署をもって」市の機関に対し政策の提案を行うことができると規定している。「10 人」という規定には、「ある 1 人の提案についての 9 人の署名」ということではなく、「10 人全員が顔をつきあわせて案をつくる」という意図が込められている。

本来、自治の主役は市民であり、市民が政策を提案することができるのは当然のことであるといえる。しかし、実際には市民からの提案があっても十分に生かされず、その手続については明確にされていないのがほとんどである。和光市においてその手続について条例として明文化したことは、大変興味深い。

視察時(2003 年 11 月)においては条例が未施行(2004 年 1 月 1 日施行)であり、実際の運用に当たっては、政策案と単なる要望とが混同されないかということや、政策案にどの程度の完成度を求めるのか、といった問題が想定されている。また、その政策案が実施に向けて採用されることとなった場合、提案者にどのようなかたちで関わってもらうかという問題もある。

いずれも、実際にこの提案制度が活用されてみないとわからない部分が多いが、試行錯誤しながらも条例の趣旨を最大限生かして取り組むことが求められる。

和光市の条例においてもう一つ注目すべき点は、住民投票の直接請求に必要な署名の人数要件を緩和して規定していることである。地方自治法において 50 分の 1 以上が要件とされているが、和光市では 1,000 人という定数で規定している。自治法の規定どおり 50 分の 1 とした場合、和光市においては 1,131 人がその要件となる(条例案作成時)。1,000 人としたことについては、自治法の趣旨を生かしつつ端数を切り捨てて要件を緩和したということだけではない。和光市は東京都心からも近く、現在も住宅都市として発展を続けており、今後ますます人口が増加していくことが予想される。そのため、今後の人口増にかかわらず、1,000 人という定数で直接請求が可能ということになる。

市の人口増を見据えた上で定数規定をおいたということに大きな意味がある。

## (3) 宮代町の実例

宮代町の事例において特徴的なのは、先進事例をまねるのではなく、あくまでもオリジナルの作成にこだわった、まさに手作りの条例であるということである。

条例案の策定に当たっては、まず公募職員 12 人でプロジェクトチームを作成し、その後、公募による委員 16 人を加えた 28 人で「市民参加条例制作チーム」を設置した。宮代町の条例は、職員と住民による共同作業で作られられたものである。委員の数が 28 人となったことから、制作チームを 3 つの部会に分け、それぞれの部会ごとに「市民参加の基本理念の確立」、「市民参加の促進手法の確立」、「行政と住民の責務の明確化」のテーマを設定し、部会の運営を行った。制作チーム内において、一つの部会の審議結果に対し他の部会

が意見を述べるといったパブリックコメント的な手法を用いて、効果的な運用を行っている。

また、市民参加にかかる基本的事項として、情報公開、情報共有に力を入れている。

特に、公式ホームページについては、職員がリアルタイムで更新しており、常に最新の情報を提供している。また、行政にとって都合のいい情報だけを提供するのではなく、原則として保有する情報を全て提供し、住民と情報の共有をはかっている。

条例の特徴としては、公募委員を募集する審議会等についての「公募委員登録制度」や「市民参加計画の策定制度」がある。

「公募委員登録制度」は、まちづくりに参画する意欲のある市民を公募し、まちづくりを担ってもらう人材として登録し、将来に向かって審議会等への市民参加を促進していこうとするものである。登録者へは、審議会等の公募に関する情報のほか、まちづくりに関する情報をダイレクトメールなどで積極的に提供していくこととしている。

種々の制度の調査審議を行う審議会等に公募委員が加わることは、市民と行政とのパートナーシップを深めるとともに、参加した市民が自らの地域で他の市民と別のパートナーシップを広げることにより、市民と行政とのパートナーシップを更に広める手法であると考えられる。公募委員登録制度は、そのための人材確保、人材発掘の手段として有効であるといえるだろう。

また、「市民参加計画の策定制度」は、審議会等の新たな設置や行政が実施する施策についての計画を策定し、あらかじめ公表するものである。このことにより、市民がその施策に関し事前に準備ができることから、その施策に対して実施する市民参加手続が効果的なものになると考えられる。

## 9 課題

### (1) 地域に根ざした条例として

市民参加条例は、それをつくることが目的なのではない。生きた条例として、市民と行政との間に根付いて初めて意味を持つものである。それぞれの自治体が試行錯誤しながら自分たちの地域にあった条例を制定し、運用していくことが求められる。

ある意味で、行政は自分たちの判断だけですべて決めてしまえばラクであり、また、関心のない市民にとっては、さまざまな場面で意見を求められることが苦痛にも感じられるであろう。しかし、このようなやり方では今後のまちづくりはできない。そのことを、市民と行政とが真に理解し合わなければならない。

市民参加の実施には、時間も費用も手間もかかる。一方で、行政運営には当然効率性が求められる。効率性に配慮しながらも、いかに効果的な市民参加を実施するか、どれだけ適切な参加の機会を保障することができるかといった検討を続けていかなければならない。

また、市民参加の手続をいくら法的に整備したとしても、参加するのは結局一部の市民

だけにとどまってしまう可能性もある。声をあげない多くの市民（サイレントマジョリティー）の声をいかにしてとりあげるか、また、それらの人々にいかにして関心を持ってもらうかといったことは、継続的な課題であるといえるだろう。

## （２） 審議会等のあり方

市民参加手続の一つとして、審議会等の委員への任用がある。行政は、審議会等を設置する場合、「市民参加手続の実施」という視点から公募委員の任用について考慮する必要があるが、そもそも「審議会等をなぜ設置するのか、何を所掌事務とするのか、審議会等に何を求めるか」といったことをしっかりと認識しておく必要がある。

行政が設置する審議会等においては、その内容に応じた多種多様な人材が求められる。公募委員の任用のほか、学識経験者等の任用に当たっても、十分な検討が必要である。審議会等においては、学識経験者から専門的な「知識」を学ぶ傾向にあるが、今後、協働によるまちづくりを推進していくためには、民間ならではの「知恵」を取り入れ、行政活動に広く反映させるといった姿勢も必要である。そのため、状況に応じて審議会等の委員に民間企業のトップマネジメント経験者等を任用することについて、積極的に検討されてもよいのではないだろうか。

## （３） 議会との関係

市民参加の推進に当たり、「市民参加は議会軽視ではないか」との意見も一部にある。

その理由としては、市民参加といってもすべての市民が参加しているわけではないため、市民参加という言葉のもとに執行部の恣意が働くのではという批判や、市民参加で案を作ったと言われれば、議会でそれを議論する余地がなく、極論すれば間接民主制を否定していることになるというものである。

しかし、市民参加を推進する多くの自治体の見解としては、市民参加は政策立案過程における参加を求めるものであり、市民参加の実施に伴い、より成熟した案、議論を尽くした案を議会に提案できるということから考えれば、決して議会軽視などではないとしている。

そもそも、本来的に考えると、議会そのものが市民参加を制度化したものであるといえる。市民の代表である議会ということを考えたとき、議会が議会として独自に市民参加について検討すべきこと、実施すべきことがあるのではないだろうか。

一般的に、市民参加といえば行政活動への市民参加ばかりがイメージされるが、議会活動そのものにも何らかの市民参加を求めることが必要となってきているのではないだろうか。

## （４） 市民活動の支援、公共的・公益的団体との協働

市民と行政との協働ということ考えたとき、個人としての市民にとどまらず、さまざま



まな市民団体や公益的な活動を行う団体との協働も不可欠である。

このことに関しては、市民参加と市民との協働を一体のものであるとして、市民参加条例の中にこのような団体との協働についてうたい、公益活動を行う団体に対する財政的支援、活動場所の提供、情報環境の整備などに努めるように規定しているところも増えている。

また、市民参加条例の中に規定を設けるのではなく、そうした団体との協働に関する条例を別に定めているところもある。一本化した条例を作るか、個別の条例にするかということ自体は、それほど重要ではないと考えられる。ただし、今後の行政運営に当たっては、個人としての市民のみならず、団体としての市民との協働がますます重要になってくるため、そのルールを規定することは必要であるといえるだろう。

## 10 自己決定・自己責任に基づく自立都市の創造 ～さがみはら都市みらい研究所について～

市民参加条例の検討を行う中で私たちが感じたのは、市民と行政が互いの信頼関係を築くということの大切さ、そのための情報共有の大切さである。このようなことを見据え、市民とともにまちづくりを進めている取組の一つとして、今回の視察先である「さがみはら都市みらい研究所」について報告したい。

### (1) 市民とのパートナーシップによるまちづくり

相模原市では、自己決定・自己責任に基づく自立都市の創造を目指し、市民との協働を一層進めるため、2003年2月に「さがみはらパートナーシップ指針」を策定し、公共的な役割を市民、行政がともに担う、市民社会の実現に向けての取組を進めている。

ここでのパートナーシップとは、一般的にいわれる「市民(個人)と行政のパートナーシップ」だけではない。個人や地域団体、NPO、企業などこれからの相模原のまちづくりを担う可能性をもつすべての主体を「市民」と定義し、さらに、「市民(大学)と市民(企業)」「市民(地域団体)と市民(NPO)」「市民(個人)と市民(個人)」といったさまざまな結びつきの可能性を想定している。

### (2) さがみはら都市みらい研究所とは

上記のようなパートナーシップの考えを土台とし、2003年4月に市が中核市へと移行したことを契機に、さがみはら都市みらい研究所が設置された。この研究所は、地方分権時代の自己決定・自己責任に基づく自治体運営をより一層進めるために、長期的ビジョンに立った先駆的な都市戦略を推進するための組織という位置づけである。

行政職員のみではなく、市民、学識経験者、NPOなど多様な主体の英知を集めて、市の地域特性に即した政策研究を行っていくことを目的としている。

具体的には、地域の状況を正確に把握すること、またその情報を市民にも提供すること、地域が必要としている施策の分析、さらに、市民や職員等の交流、情報交換の場としての役割も担っている。

### (3) 研究所の機能

この研究所の機能としては、次の三つがある

#### ア 研究機能

市が抱えるさまざまな問題等を研究する。

#### イ 政策形成促進機能

研究員が研究を行う上でのアドバイザーや、政策や各担当部局が抱える問題についてのアドバイザーを設置する。

#### ウ 情報発信機能

さまざまな情報収集を行い、併せてホームページなどで積極的に研究成果などの広報を行っていく。

### (4) 市民研究員について

研究に当たっては、市民研究員を公募している。

市民研究員の研究スタンスとしては、市が抱える全庁的、先駆的、中長期的な課題を研究テーマとし、学識経験者や公募職員などとともに研究に関わってもらうケース（共同研究）と、まちづくりや子育て、環境問題など、個人自らがテーマを設定し自主的に研究を行うケース（自主研究）とがある。共同研究は、月に2回程度、ワークショップ形式で開催されている。自主研究については、研究の手法や進行なども含めてすべて本人に一任され、研究中は定期的に研究所に進捗状況の報告をするのみである。

市民研究員については、あくまでもボランティアとしての位置づけであり、月額2,000円の図書券が支給されるのみである。研究所の支援としては、場所や資料の提供、行政職員との仲介などである。また、研究にかかる情報公開に関しては、出せる資料はすべて提供するというスタンスである。

### (5) 市民と行政の関係について

相模原市の取組について考えたとき、その根底として、市民への信頼があることを感じる。市が、地域の人材としての市民の力を十分認識しているということである。

これまで、行政は市民の力を過小評価し、あるいは市民の存在を忘れていた。まちづくりや地域づくりはすべて行政だけで決定し、また、市民の側も当然それは行政が行うべきものと感じていると考えていた。近年になって、ようやく住民自治の精神に立ちかえり、特に市民参加や協働についての取組が各地で盛んに行われてきている。その一方で、「行政が市民の意見を聞いてあげる」「行政が主体となって自立した市民を育てる」といった、お

上意識がどこかにあるのではと感じることがある。しかし、市民は決して行政に頼るだけの存在ではない。今まさに市民の持つ豊かな経験、知識、地域への思い、行動力が必要とされている。行政、個人、事業者、市民団体など、あらゆる繋がりにおける信頼関係が重要である。

相模原市の場合、地域の人材、熱意を持つ市民、さまざまな団体といったあらゆる地域の力の存在を認識し、その力を行政運営にいかし、課題解決や将来設計をともに考えていこうという姿勢である。

問題点、課題なども含めて、市と市民がさまざまな情報を共有し、ともに考え、ともにまちづくりを進めていこうとするその姿勢は、まさに自治体運営の基本となるものではないだろうか。

## 資料

### 1 自治基本条例研究会試案

#### 自治基本条例研究会試案

#### 目次

##### 前文

- 第1章 総則（第1条・第2条）
- 第2章 まちづくりの基本原則（第3条・第4条）
- 第3章 市民の権利、役割及び責務（第5条 - 第7条）
- 第4章 議会の役割と責務（第8条 - 第11条）
- 第5章 市長等の役割と責務（第12条 - 第20条）
- 第6章 市民参加（第21条 - 第23条）
- 第7章 情報（第24条 - 第28条）
- 第8章 まちづくりの計画と財政（第29条 - 第31条）
- 第9章 評価（第32条 - 第34条）
- 第10章 連携（第35条 - 第37条）
- 第11章 この条例の位置付け等（第38条・第39条）

##### 附則

本市には、豊かな自然と先人から引き継いできた歴史や文化という財産があります。私たちは、この大切な財産を将来へと引き継いでいくとともに、このまちで生活する一人ひとりにとって夢や希望、笑顔にあふれたまちをつくっていかなくてはなりません。

また、地方分権の時代における今日のまちづくりは、地域のことは地域の責任において決定する原則に基づき、私たちが協働してまちづくりを進めることが必要となります。

私たちは、市民一人ひとりの人権が尊重され、このまちで生活することが誇りに思えるまちをつくるため、ここに自治基本条例を制定します。

#### 第1章 総則

##### （目的）

第1条 この条例は、本市のまちづくりにおける市民、議会及び市長等それぞれの役割と責務を明らかにし、協働のまちづくりを推進するための基本となる事項を定めることを目的とする。

##### （用語の定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- （1） 市民 本市に在住し、勤務し、又は就学している個人及び市内に事務所を有する

法人その他の団体をいう。

(2) まちづくり 市民の生活をより豊かにしていくためのすべての取組をいう。

(3) 協働 市民、議会及び市長等が、それぞれの果たすべき役割と責務を自覚し、相互に助け合い、協力することをいう。

(4) 市長等 市長その他の執行機関をいう。

## 第2章 まちづくりの基本原則

### (協働の原則)

第3条 まちづくりは、市民、議会及び市長等が協働することを基本に進められなければならない。

### (情報共有の原則)

第4条 まちづくりは、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。

## 第3章 市民の権利、役割及び責務

### (参加の権利)

第5条 市民は、まちづくりの主体として、まちづくりに参加する権利を有する。

2 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。

3 市民は、まちづくり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。

### (情報への権利)

第6条 市民は、市が保有する情報について、その提供を受け、又は自ら取得する権利を有する。

### (市民の役割と責務)

第7条 市民は、まちづくりの主体であることを認識して、自らの発言と行動に責任を持つとともに、相互に基本的人権を尊重して、協働のまちづくりに努めなければならない。

## 第4章 議会の役割と責務

### (議会の役割と責務)

第8条 議会は、市民の代表である議員によって組織された意思決定機関であり、市民の意思がまちづくりに反映されるよう活動しなければならない。

2 議会は、市長等が適正な行政運営を行っているかを監視するとともに、市民に対してそれを明らかにするものとする。

### (議会の情報公開)

第9条 議会は、別に条例で定めるところにより、議会が保有する情報を公開するとともに、会議の公開及び情報提供の充実により、市民との情報の共有を推進し、開かれた議会運営に努めなければならない。

### (議員の政治倫理基準の遵守)

第10条 議員は、別に条例で定めるところにより、その職務の遂行に当たり政治倫理基準を遵守しなければならない。

(議員の責務)

第11条 議員は、市民の信託に応え、この条例の理念及び目的を実現するため、公正かつ誠実に職務の遂行に努めなければならない。

第5章 市長等の役割と責務

(市長の責務)

第12条 市長は、市民の信託に応え、市政の代表者として、この条例の理念及び目的を実現するため、公正かつ誠実に職務の執行に当たり、まちづくりの推進に努めなければならない。

(就任時の宣誓)

第13条 市長は、その地位が市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の一層の拡充と、この条例の理念及び目的を実現するため、就任に当たっては、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。

2 前項の規定は、助役、収入役及び教育長の就任について準用する。

(市長、助役、収入役及び教育長の政治倫理基準の遵守)

第14条 市長、助役、収入役及び教育長は、別に条例で定めるところにより、その職務の執行に当たり政治倫理基準を遵守しなければならない。

(執行機関の責務)

第15条 市長を除く執行機関は、その権限と責任において、公正かつ誠実に職務の執行に努めなければならない。

(組織)

第16条 市長は、行政組織を、市民に分かりやすく機能的であると同時に、相互の連携が保たれるよう柔軟に編成を行い、社会経済情勢に応じ、常に見直しに努めなければならない。

(説明・応答責任)

第17条 市長等は、まちづくりに関する施策の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、その経過内容及び効果を市民に明らかにし、分かりやすく説明しなければならない。

2 市長等は、市民から要望、苦情等があったときは、速やかに事実関係を調査し、誠実に応答しなければならない。

(要望、苦情等への対応のための機関)

第18条 市長は、市民の権利の保護を図り、市の行政執行により市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の機関を置くことができる。

(行政手続)

第19条 市長等は、別に条例で定めるところにより、条例又は規則に基づき市長等が行う処分及び行政指導並びに市長等に対する届出に関する手続についての公正の確保と透明性の向上を図らなければならない。

(職員の資質の向上等)

第20条 市長等は、協働のまちづくりを推進するため、職員の政策形成能力及び資質の向上に努めるとともに、職員の適正な配置を行わなければならない。

#### 第6章 市民参加

(パブリックコメント等)

第21条 市長等は、別に条例で定めるところにより、まちづくりを総合的かつ計画的に進めていくための基本構想及びこれを具体化するための計画並びにまちづくりに関する重要な施策(以下「総合計画等」という。)の策定並びにまちづくりに関する重要な条例の制定、改正及び廃止をするときには、広く市民に意見を求めるものとする。

(審査会等への参加)

第22条 市長等は、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。

(住民投票)

第23条 市長は、まちづくりに関する重要事項について、直接市民の意思を確認するため、住民投票制度を設けることができる。

2 住民投票に参加できる者の資格その他住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。

3 前項に定める条例に基づき住民投票を行うときは、市長は、住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。

#### 第7章 情報

(情報の共有化の推進)

第24条 市長等は、まちづくりに関する情報を分かりやすく公開し、市民が積極的にまちづくりに参加できるよう情報の共有化を推進する。

2 市長等は、情報の共有化を推進するため、次に掲げる制度を整備するよう努める。

(1) 市長等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

(2) まちづくりの施策に関する会議を公開する制度

(3) まちづくりの施策に関する情報を分かりやすく提供する制度

(まちづくり懇談会)

第25条 市長等は、まちづくりに関する情報の共有化を推進するため、市内の地域及び地区において市民との懇談会の開催に努めるものとする。

(情報の管理)

第26条 市は、市が保有する文書その他の記録を、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。

(個人情報の保護)

第27条 市は、市民の基本的人権を擁護し、信頼される市政の実現を図るため、個人の権利及び利益が侵害されることが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。

( 条例による措置 )

第 28 条 情報の共有化を推進するための制度及び個人情報の保護に関し必要な制度は、条例で定める。

#### 第 8 章 まちづくりの計画と財政

( 総合計画等の決定 )

第 29 条 総合計画等は、この条例に沿って策定されるとともに、新たな課題に対応できるよう、常に検討が加えられなければならない。

( 財政運営の原則 )

第 30 条 市長は、予算の編成及び執行に当たっては、総合計画等を踏まえて実施しなければならない。

2 市長は、財源を効率的かつ効果的に活用し、自主的かつ自立的な財政運営を行うことにより、財政の健全性の確保に努めなければならない。

( 財政状況の公表 )

第 31 条 市長は、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事項を市民に分かりやすく公表しなければならない。

#### 第 9 章 評価

( 評価の実施 )

第 32 条 市長等は、まちづくりに関する施策について、その成果及び達成度を明らかにし、効率的かつ効果的な行政運営を行うため、評価を実施する。

( 評価方法の検討 )

第 33 条 前条の評価は、まちづくりの状況の変化に照らし、常に改善を行い、適切な方法により実施しなければならない。

( 評価の公表及び政策等への反映 )

第 34 条 第 32 条の評価の結果は、市民に分かりやすく公表され、まちづくりに関する施策に反映されなければならない。

#### 第 10 章 連携

( 市外の人々との連携 )

第 35 条 市は、様々な取組を通じ、市外の人々との連携を図り、知恵や意見をまちづくりに活用するものとする。

( 広域連携 )

第 36 条 市は、他の自治体、国及びその他の機関と連携してまちづくりを推進するものとする。

( 国際交流 )

第 37 条 市は、自治の確立と発展が国際的に重要であることを認識し、国際交流及び連携に努めるものとする。

#### 第 11 章 この条例の位置付け等



(この条例の位置付け)

第38条 この条例は、まちづくりの基本事項にかかる本市の最高規範であり、市は、他の条例、規則等の制定及び改廃に当たっては、この条例の理念及び目的を尊重し、整合性を図らなければならない。

(この条例の検討及び見直し)

第39条 市は、この条例の施行後4年を超えない期間ごとに、この条例が本市にふさわしいものであり続けているかを検討するものとする。

附 則

この条例は、平成 年 月 日から施行する。

## 2 市民参加推進条例研究会試案

### 市民参加推進条例研究会試案

#### 目次

第1章 総則（第1条 - 第4条）

第2章 市民参加（第5条 - 第22条）

第3章 市民参加推進審議会（第23条 - 第27条）

第4章 雑則（第28条・第29条）

#### 附則

##### 第1章 総則

###### （目的）

第1条 この条例は、地方自治の本旨に基づき、本市の市政運営における市民参加の基本的事項を定め、市民と市相互の協働によるまちづくりを推進し、もって地域社会の発展に資することを目的とする。

###### （定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

（1） 市民参加 行政活動（地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第2項に規定する事務（同条第5項において都道府県が処理するものとされているものを除く。）を処理するために市が実施する活動をいう。以下同じ。）に関し市民が自己の意思を反映させることを目的として意見を述べ、又は提案することをいう。

（2） 市の機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び公営企業管理者をいう。

###### （市民参加の権利等）

第3条 市民は、それぞれの立場において、市民参加の権利を有する。

2 満20歳未満の青少年及び子どもは、前項の市民参加を実施するに当たり、その年齢にふさわしい役割を担うものとする。

###### （情報の共有）

第4条 市は、施策の実施に当たり、市民参加の手續（以下「市民参加手續」という。）を実施しようとするときは、市が保有する当該施策に関する情報を市民が容易に入手できるよう必要な措置を講ずるものとする。

##### 第2章 市民参加

###### （市民参加手續）

第5条 この条例における市民参加手續の方法は、次に掲げるとおりとする。

（1） パブリックコメント手續（施策の策定途中で、その計画などの素案を公表し、それに対して市民が意見、課題、問題点、情報等を提出し、提出された意見等を考慮して

施策を決定していく一連の手続をいう。)の実施

- (2) 審議会等(地方自治法第138条の4第3項に規定する附属機関及びこれに準ずる機関をいう。)への諮問
- (3) 意見交換会(市民と市の機関又は市民同士が、自由な意見交換を目的とする集まりによる手法で実施する市民参加手続をいう。)の開催
- (4) ワークショップ(市民と市の機関又は市民同士が、相互に議論することにより市民意見の方向性を見出すことを目的とする集まりによる手法で実施する市民参加手続をいう。)の開催
- (5) 前各号に定めるもののほか、市民参加の推進を図るために必要な手続(市民の意見等の把握等)

第6条 市の機関は、市民参加手続を実施するときは、その施策にふさわしく、かつ、年齢、性別、職業等の状況により市民参加の機会を失することがないように前条に規定する市民参加手続の方法のうち、適切な方法を選択しなければならない。

2 前項の場合において、市民参加手続に係る施策の対象が満20歳未満の青少年及び子どもときは、市の機関は、第3条第2項の規定により、これらの者が市民参加を実施するに当たり、その年齢にふさわしい役割を担うことができるよう適切な配慮をしなければならない。

3 市の機関は、前条に定めるもののほか、適切な方法により、行政活動に関する市民の意見等を積極的に把握するよう努めなければならない。

(市民参加の対象)

第7条 市の機関は、次に掲げる施策を実施しようとするときは、市民参加手続を実施しなければならない。

- (1) 市の行政活動を実施するに当たり、その基本となる事項に関する計画、方針等の策定又は改定及びこれらを定めることを内容とする条例の制定又は改廃をするとき。
- (2) 市民に義務を課し、又は権利を制限することを内容とする条例の制定又は改廃をするとき。

2 市の機関は、前項の施策を実施するに当たり、当該施策が次の各号のいずれかの事由に該当するものは、前項の規定を適用しない。この場合において、第1号に該当することを理由として市民参加手続を実施しないときは、施策の実施後に市民の意見等を聴くよう努めるものとする。

- (1) 緊急を要するもの
- (2) 軽易なもの
- (3) 市の機関の裁量の余地がないと認められるもの
- (4) 法令の規定により実施の基準が定められており、当該基準に基づき実施するもの
- (5) 審議会等において、市民参加に準じた手続を経て策定した報告、答申等に基づき、施策を決定するもの

- 3 市の機関は、第1項の施策以外の施策（前項各号のいずれかに該当するものを除く。）にあっても、市の機関が市民参加手続が必要と認めるときは、市民参加手続を実施することができる。
- 4 市の機関は、行政活動に係る施策の実施に当たり、市民から市民参加手続の実施を求められたときは、第23条に規定する市民参加推進審議会の意見を聴いて、市民参加手続を実施することができる。
- 5 市の機関は、市民参加手続を実施しなかった場合において、市民からその理由を求められたときは、これを市民に回答しなければならない。

（実施時期）

第8条 市の機関は、市民参加手続を実施するときは、前条第1項、第3項及び第4項の施策の企画立案から意思決定に至るまでの過程における適切な時期に当該市民参加手続を実施するものとする。

（提出された意見等の取扱い）

第9条 市の機関は、市民参加手続を経て提出された市民の意見等を市の施策に反映させるよう努めなければならない。

- 2 市の機関は、前項に規定する市民の意見等に対する検討を終えたときは、その検討結果等について、速やかに公表するものとする。

（市民参加計画の策定等）

第10条 市の機関は、毎年度、4月1日を目途として、当該年度内において実施する市民参加を要する施策について市民参加計画を定め、これを公表しなければならない。

- 2 前項の市民参加計画には、市民参加を実施する施策の名称、内容、市民参加手続の方法、実施時期その他必要な事項を定めるものとする。
- 3 市の機関は、前項の市民参加計画に係る事項を変更したときは、変更後の当該事項を公表しなければならない。
- 4 市の機関は、少なくとも毎年度1回、10月1日を目途として、第1項の規定により公表した事項を見直し、当該事項に変更がある場合には、変更後の当該事項を公表しなければならない。
- 5 市の機関は、第1項の規定により市民参加計画を定めたとき、第3項の規定により市民参加計画に係る事項を変更したとき、及び前項の規定により市民参加計画を見直したときは、第23条に規定する市民参加推進審議会に対し報告しなければならない。

（公表の方法）

第11条 前条第1項、第3項及び第4項の規定による公表は、市民の見やすい場所に掲示し、又は市民の閲覧に供する方法で実施しなければならない。

- 2 前項の規定による市民の閲覧は、閲覧所を設け、広報紙に掲載し、又はインターネットを利用して閲覧に供する方法によらなければならない。
- 3 第1項に掲げる方法で公表した場合においては、当該年度の3月31日まで掲示し、

又は閲覧に供しなければならない。

4 第1項及び第2項の規定は、第9条第2項、第13条、第15条第3項、第16条第2項（第18条第2項及び第19条第2項において準用する場合を含む。）及び第17条（第18条第2項及び第19条第2項において準用する場合を含む。）に規定する公表の方法について準用する。

（パブリックコメント）

第12条 市の機関は、策定しようとする施策に対して市民の意見等を反映させるため、その目的、趣旨、内容等について市民から意見等を受けることが必要な場合には、パブリックコメント手続を実施するものとする。

（パブリックコメント手続に係る公表事項）

第13条 市の機関は、パブリックコメント手続を実施するときは、事前に次に掲げる事項を公表するものとする。

- （1） 対象とする施策の内容
- （2） 意見等の提出先、提出方法及び提出期限
- （3） 意見等を提出することができる者の範囲
- （4） その他市の機関が必要と認める資料

（意見等の提出方法等）

第14条 パブリックコメント手続における意見等の提出は、その意見等の記録性及び正確性を確保できるよう、次に掲げる方法により実施するものとする。

- （1） 市の機関が指定する場所への書面による提出
- （2） 郵便による送付
- （3） ファクシミリによる送信
- （4） 電子メールによる送信
- （5） 前各号に掲げるもののほか、市の機関が必要と認める方法

2 前項の規定により意見等の提出をする者は、住所及び氏名を明らかにしなければならない。

（審議会等の委員）

第15条 市の機関は、法令の定めその他正当な理由がある場合を除き、審議会等の構成員の全部又は一部を公募するよう努めなければならない。

2 審議会等の構成員の任命又は委嘱については、構成員の年齢構成、男女比率、委員の任期数及び他の審議会等との兼職状況等に配慮するとともに、幅広い分野から人材を任用することにより、市民の多様な意見が反映されるよう努めなければならない。

3 市の機関は、毎年度、審議会等の構成員の氏名、選任の区分等を公表するものとする。

（審議会等の会議公開の原則）

第16条 審議会等の会議（以下この条及び次条において「会議」という。）は、これを公開するものとする。ただし、不開示情報が明らかになることその他正当な理由があると認めら

れる場合は、この限りでない。

2 市の機関は、会議が非公開の場合及び緊急に会議を開催する必要がある場合を除き、会議の開催に当たっては、事前に開催日時、開催場所、議題及びその理由等を公表するものとする。

3 市の機関は、会議を公開する場合は、会議に係る資料を提供する等傍聴者が当該会議の内容について理解を深めることができるよう努めなければならない。

( 会議録の作成と公表 )

第17条 市の機関は、会議が開催されたときは、その会議の記録を作成し、公表するものとする。ただし、審議会等において会議を非公開と決定した場合は、この限りでない。

( 意見交換会の開催 )

第18条 市の機関は、課題、問題点等の説明を通して、市民の意見等を収集する必要がある場合は、意見交換会を開催するものとする。

2 前2条の規定は、前項の意見交換会について準用する。この場合において、「会議が非公開の場合及び緊急に」とあるのは、「緊急に」と読み替えるものとする。

( ワークショップの開催 )

第19条 市の機関は、課題、問題点等の抽出と選択を通して、市民との一定の合意形成を図る必要がある場合は、ワークショップを開催するものとする。

2 第16条及び第17条の規定は、前項のワークショップについて準用する。この場合において、「会議が非公開の場合及び緊急に」とあるのは、「緊急に」と読み替えるものとする。

( 市民参加手続を経ずに提出された市民からの意見等の取扱い )

第20条 市の機関は、第12条から前条までの規定による市民参加手続を経ずに提出された市民からの意見等で、その内容がこの条例の目的に合致すると認められるものについては、第9条に規定する市民参加手続を経て提出された市民の意見等の取扱いに準じて取り扱うよう努めなければならない。

( 市民参加促進員制度 )

第21条 市の機関は、行政活動に対する市民の参加を促進するため、本市の行政運営に関する関心及び参加意欲を有する市民を募集するものとする。

( 市民参加手続実施責任者 )

第22条 市の機関は、第12条から第20条までの規定による市民参加手続の適正な実施を確保するため、市民参加手続実施責任者を置くものとする。

### 第3章 市民参加推進審議会

( 設置 )

第23条 本市の市民参加の推進について、調査審議させるため、市民参加推進審議会(以下「審議会」という。)を置く。

( 所掌事務 )

第24条 審議会の所掌事務は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 市民参加の推進状況について意見を述べること。
- (2) 市民参加の新たな方法の調査及び研究に関すること。
- (3) この条例の見直しに関し必要な事項に関すること。
- (4) その他市民参加の推進に関し必要な事項に関すること。

(組織)

第25条 審議会は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する委員15人以内をもって組織する。

- (1) 市長が実施する公募に応じた者
- (2) 学識経験者
- (3) その他市長が必要と認める者

(任期)

第26条 委員の任期は、2年とする。ただし、委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 委員は、再任されることができる。

(審議会の構成員の選考等)

第27条 審議会の構成員の選考、会議の公開等については、第15条から第17条までに定めるところによる。

#### 第4章 雑則

(制度の改善)

第28条 市は、この条例に定める市民参加手続を推進するための制度が市民の考え方を適切に反映したものとなるよう、必要に応じ、随時その見直しを実施するものとする。

(委任)

第29条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

#### 附 則

この条例は、公布の日から施行する。

## 参考文献等一覧

### 【文献】

著者・编者	文献名	発行所	発行年
杉田定大・光多長温・美原融	21世紀の行政モデル日本版 PPP 公共サービスの民間開放	東京リーガルマインド	2002年
松下啓一	新しい公共と自治体	信山社	2002年
月刊「地方自治職員研修」編集部	地方自治職員研修臨時増刊号 71 自治基本条例・参加条例の考え方・作り方	公職研	2001年
月刊「地方自治職員研修」編集部	地方自治職員研修臨時増刊号 74 住民参加の考え方・すすめ方	公職研	2003年
木佐茂男	分権時代の自治体職員 3 自治立法の理論と手法	ぎょうせい	1998年
松本英昭	入門地方自治法	学陽書房	2003年
富野暉一郎	月刊地方分権 2001年4月号 市民参加の今後	ぎょうせい	2001年
分権条例研究会	ガバナンス 2001年5月号～2003年3月号 分権条例の構造と論理	ぎょうせい	2001年
経済産業省 PPP研究会	日本版 PPP の実現に向けて-市場メカニズムを活用した経済再生を目指して(中間とりまとめ)		2002年

### 【Web サイト】

サイト名	URL
「分権ネット」 地方六団体 地方分権推進本部	<a href="http://www.bunken.nga.gr.jp/">http://www.bunken.nga.gr.jp/</a>
「行政のための PPP ニュース」 行政のための PPP ニュース事務局	<a href="http://www.pppnews.org/">http://www.pppnews.org/</a>
「PPP 推進会議」 東京リーガルマインド	<a href="http://www.pppweb.jp/">http://www.pppweb.jp/</a>
「PHP 総合研究所」 PHP 総合研究所	<a href="http://research.php.co.jp/">http://research.php.co.jp/</a>



政策法務研究会会員名簿

	氏名	所属
会長	中村 雅彦	飯塚市 総務部総務課法制係
副会長	園田 孝	中間市 総務部総務課文書法制係
会員	市場 和義	大牟田市 行政管理部総務課文書法制担当
"	伊藤 かおり	春日市 総務部人事法制課総務法制担当
"	田中 和雄	宗像市 総務部総務課法制係
"	小金丸 敏浩	前原市 総務部総務課情報公開係
"	森 康弘	稲築町 総務課人事係
"	松井 武	財団法人福岡県市町村研究所 調査研究部門

## おわりに

自治体が、自らの判断と責任においてその事務を執行する時代を迎えて、種々の政策を進めるにあたり、自立した自治体にふさわしい政策決定とそれを裏付ける自治立法が、ますます重要になってくる。行政職員だけでなく、住民を広く巻き込んだかたちでの政策決定、自治立法こそが、政策をより実質化、実効化させていくものと考えている。

研究会が、研究テーマとして「自治基本条例」と「市民参加条例」を選んだ経過はいろいろあるが、今となっては、よくこんな課題を選んだものとの思いがある。

両条例ともに、実際に制定していく過程で、市民の参加なくして進められることは、まず考えられない。研究に際して、他にアプローチの方法もあったと思うが、試案の策定は、先進自治体の条例から直接学ぼうとした。このため、条例の基本的な理念、原則といった大事なものが、きちんと地に着いたものとなり得なかった感がする。

その反省を踏まえれば、この研究を、今後、両条例を制定・運用していくときの大きな糧とすることができるような気がする。研究を単なる研究にとどめず、実際に生かしていく形での研究結果を求めていきたいと思う。

最後に、研究を進めるに当たり、両条例試案に対して的確な助言・指導をいただいた西南学院大学法学部教授の石森久広氏、福岡県総務部地方課行政係長の小林功氏、また、先進地視察として快く受け入れていただき、懇切丁寧な説明、指導をいただいた東京都杉並区、多摩市、清瀬市、西東京市、埼玉県鳩山町、宮代町、和光市、神奈川県相模原市の職員の皆様に対して深く感謝するとともに、この場を借りて厚くお礼を申し上げたい。

平成 16 年 1 月

財団法人福岡県市町村研究所  
政策法務研究会