

テーマ別論点集

目次

1. 自治基本条例における「市民」に関する論点	2
2. 自治基本条例における「情報共有」に関する論点	4
3. 自治基本条例における「参加・協働」に関する論点	5
4. 自治基本条例における「コミュニティ」に関する論点	8
5. 自治基本条例における「行政」に関する論点	11
6. 自治基本条例における「議会」に関する論点	17
7. 自治基本条例における「住民投票」に関する論点	20
8. 自治基本条例における「条例の実効性確保」に関する論点	23

1. 自治基本条例における「市民」に関する論点

1. 「住民」とは

1) 地方自治法における住民の規定

地方自治法第10条：市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

2) その他住民の規定

『地方自治の現代用語<第二次改訂版>』2005年・学陽書房

地方自治体の区域内に住所すなわち生活の本拠を有する者をいう。人種・国籍・性別・年齢のいかん、行為能力の有無、自然人、法人のいずれであるか等を問わない。

2. 「市民」とは

1) 地方自治法による「市民」の明確な定義がないため、「市民」の範囲は自治体により様々

自治基本条例の検討において、「まちづくり」や「協働」が主要なテーマとなることが多く、これを背景にして、自治の担い手としての「市民」に「住民」以外を含めて定義する例がある。

■ 「市民」の対象の考え方

	地方自治体の区域内に在住	区域外に在住だが、区域内で活動
個人	「住民」 ※外国人を含む場合と含まない場合がある	・市内に在勤、在学、活動等する人
団体	・市内に事務所のある企業、事業者、法人その他の団体	・市外に事務所があるが、市内で活動する団体（一時的な場合もある）

2) 自治基本条例による「市民」の定義の類型

自治基本条例において、(定義)の章や項目を設け「市民」を明確に定義している場合と、定義していない例がある。

定義を設けた場合、除外規定を設けない限り条例全体に関わる項目となる。

① 条例に(定義)の項目をもうけ、「市民」を定義している例

ア) 個人と団体を分ける事例

個人を「市民」、団体を「事業者(等)」と定義。これらをさらに細分化して定義する自治体もある。

	市内在住	市外在住だが、市内で活動
個人	住民	在勤者、在学者等
団体	市内に事務所のある企業、事業者、法人その他の団体	市外の事業者などの団体

住民：市内在住の個人

市民：市内在住、在勤、在学等の個人

事業者または事業者等など：市内に事務所がある団体等、市外の事業者等団体のうち、市内で活動するもの

イ)個人と団体を分けない事例

個人や団体、市内在住か否かを問わず「市民」と定義。

この定義により、観光客等の一時的な来訪者が対象外となる。

旧久喜市自治基本条例はこれに該当する。

	市内在住	市外在住だが、市内で活動
個人	住民	在勤者、在学者等
団体	区域内に事務所のある企業、事業者、法人その他の団体	市外の事業者などの団体

「市民」

②「市民」を定義しない事例

条文に「市民」という言葉が使われているが、条例内には市民の対象となる範囲の規定がない。

「市民」の対象を規定する事が必要な場合（例えば住民投票に投票する権利を有する者の定義など）は、その都度、個別に定めている。

また、市民の「責務」と「権利」があいまいな表現となる。

3. 「市民」に関する定義・論点

1) 「市民」の範囲と「市民の権利・責務」との関係

- ・「行政サービスを受ける権利」は、市民とそれ以外で同様か。
- ・「市政に参加する権利」は、市民とそれ以外で同様か。
- ・市民として認識・自覚すべきこと、市民として行動・努力すべきこと等を示す「市民の責務」は、市民とそれ以外で同様か。

2) 市民の定義と権利・責務をどの様に示すか

- ・上記1)の市民の範囲と、市民の権利・責務をふまえ、(仮称)久喜市自治基本条例においては、「市民」と「市民の権利・責務」をどのように定義するか。

4. 旧久喜市の自治基本条例

(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 市内に居住し、通勤し、又は通学する者及び市内で事業を営み、又は活動するものをいう。

(市民の権利)

第4条 市民は、市政に参画する権利を有する。

2 市民は、市政に関する情報を知る権利を有する。

3 市民は、行政サービスの提供を等しく受ける権利を有する。

(市民の責務)

第5条 市民は、主体的にまちづくりに参加し、豊かな地域社会の形成に努めるものとする。

2. 自治基本条例における「情報共有」に関する論点

1. 「情報共有」とは

市民、議会、行政など様々な主体は、自治の担い手として、それぞれが持つ情報を自分たちが活用するだけでなく、市民との共有財産として、相互に活用することを原則とすることを、多くの自治体の自治基本条例において定められている。

ただし、現状では行政の持つ情報が圧倒的に多いため、行政から市民に対する「情報公開」の具体的な取り組みがより前面に出ている。

2. 「情報公開」とは

『地方自治の現代用語<第二次改訂版>』2005年・学陽書房

政府が収集管理している膨大な情報を国民に広く公開すること。情報公開の意義は、第一に、それによってはじめて政治や行政に対する国民の有効な統制が可能になることである。第二に、公共機関が保有する膨大な情報は、本来国民の共有財産であるはずであるが、それは情報公開の手続きがなければ、机上の空論にすぎない。

3. (仮称)久喜市自治基本条例における「情報共有」の考え方

1) 情報共有のイメージ

- ・市民、議会、行政は、それぞれどのような「情報」を持っているのか。
- ・市民、議会、行政は、どのようにしてそれぞれの持つ情報を「共有」すべきか。

2) 情報公開のイメージ

- ・市民は、行政のどのような情報について知る権利があるか。
- ・久喜市では、現在でも、情報公開制度・個人情報保護制度を持っているが、市民の目線からどのような課題があるか。

3) 情報共有・公開をどのように定義するか

- ・久喜市には、上記2)のとおり、情報共有・公開に関連する各種条例や規則等があるが、これらの条例を踏まえ、情報共有・公開をどのように定義するか。

4. 旧久喜市の自治基本条例

第7章 情報の公開及び共有

(情報の公開及び共有)

第18条 市は、別に条例で定めるところにより、市民の知る権利を保障し、公文書の公開制度を確立するとともに、市の保有する情報を積極的に提供する等、市民との情報の共有に努めなければならない。

(個人情報の保護)

第19条 市は、別に条例で定めるところにより、市民が自己に関する情報の開示、訂正、削除又は目的外利用等の中止を請求する権利を保障し、個人情報の保護制度の確立に努めなければならない。

(情報の有効活用等)

第20条 市は、市民との情報の共有及び総合的な情報化の推進を図るため、市の保有する情報を有効的に活用するとともに、適切に管理するよう努めなければならない。

3. 自治基本条例における「参加・協働」に関する論点

1. 「参加」、「協働」とは

1) 「参加」とは

『地方自治の現代用語<第二次改訂版>』2005年・学陽書房

広い意味では、強制によらない、自発的な行動を指す。政治用語としては、政治社会の構成員が公共的な問題をめぐる意思決定に自発的に関与することを指すのが普通である。

参加は規模の問題と密接に関連しており、小規模な地域共同社会を基礎とする地方自治体においては、参加は国の場合よりもはるかに容易であるといつてよく、それだけその重要性も大きいといつてよいであろう。

2) 「協働」とは

『地方自治の現代用語<第二次改訂版>』2005年・学陽書房

ある課題について関係する各主体が、共通の目標に向かって対等の立場で協力しあうこと。単なる参加よりも踏み込んだ、行政と市民（市民団体）、企業などとの新たな関係の在り方として注目されており、パートナーシップといった表現も互換的に用いられている。協働の実現に求められるのは、対等性、自主性の尊重、相互理解、目的の共有、情報の公開、といった原則の徹底である。

3) 「新しい公共」とは

『「新しい公共」宣言』2010年6月4日「新しい公共」円卓会議(内閣府)

人々の支え合いと活気のある社会。それをつくることに向けたさまざまな当事者の自発的な協働の場が「新しい公共」である。

(中略)

これは、古くからの日本の地域や民間の中にあつたが、今や失われつつある「公共」を現代にふさわしい形で再編集し、人や地域の絆を作り直すことにほかならない。

・・・

- ・旧久喜市自治基本条例の定義：新しい公共の原則 市民及び市が協働による自治の下で、それぞれ適切に役割を分担して、公共の領域を担うことをいう。

2. 「参加」と「協働」の具体的な方法に関する事例

自発的な参加・協働が「自治」の大きな柱となるため、参加と協働に関する規定は自治基本条例の大きな柱の一つになると考えられる。

自治基本条例において参加や協働を述べる場としては、以下のものが考えられる。

○基本原則

○参加・協働に関する市民の権利

○意見提出制度

○附属機関への参加

○自治基本条例委員会への参加（旧久喜自治基本条例）

○総合計画等の行政計画への参加・協働

○他自治体等との連携

○その他（コミュニティ活動への支援、議会への参加、行政評価への参加、対話の場の設定、市民意識調査等）

1)参加の対象(案件)

- ・「市の実施する行政活動」のうち、必ず参加のプロセスを取り入れるべき対象は何か。

2)参加の方法、及び誰もが参加しやすい配慮

- ・「立案」「実施」「評価」の各段階への参加を具体的に保障するには。
- ・市政への参加を具体的に保障するための仕組みの設定。
(市民参加条例、市民活動推進条例等)
- ・審議会、ワークショップ、市民意見提出制度、パブリックコメントなどへの参加。
- ・年齢・世代、障がいの有無など、「参加したくてもできない」という声への配慮。
平日に参加できない市民に配慮した土日の会議開催、手話通訳、乳幼児のいる市民に配慮した保育室やベビーシッター制度等。

3)市民意見の扱い

- ・行政が市民の意見を受け取った後、どのように扱うのかの定義。

4.)協働を具体的に行うための配慮

- ・市民からの提案により、協働を実践する仕組みの設定。
協働事業提案制度、活動への補助金制度、等
- ・公共サービス等を行政だけでなく市民や地域等と協働で担って行く「新しい公共」を実現するために、行政と市民、地域コミュニティや事業者・NPOなどの団体等との協働のあり方の設定。

3.「参加」「協働」規定の主な論点

1)自治基本条例における「参加」「協働」の定義の考え方

- ・久喜市には、参加・協働に関連する各種条例や規則等があるが、これらの条例を踏まえ、参加・協働の定義をどのようにするか。

2)「新しい公共の原則」の定義の考え方

- ・久喜市において、行政と市民、地域コミュニティ等が「新しい公共」を実現するために、参加・協働のあり方や「新しい公共」の定義をどのようにするか。

4. 旧久喜市の自治基本条例

(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。

(2) 参画 政策の立案、実施、評価等の各段階に市民が主体的に参加し、市の意思決定にかかわることをいう。

(4) 新しい公共の原則 市民及び市が協働による自治の下で、それぞれ適切に役割を分担して、公共の領域を担うことをいう。

(参画及び協働の推進)

第22条 市は、政策の立案、実施、評価等の各段階において市民が参画できるよう、別に条例で定めるところにより、その機会の拡充に努めるものとする。

2 市民及び市は、新しい公共の原則に基づき、相互に信頼し、尊重し合い、及び協働するよう努めるものとする。

(市民意見提出制度)

第 24 条 市は、別に条例で定めるところにより、政策の立案、計画の策定及び条例の制定で重要なものについて市民が意見を述べるができる機会を保障するため、市民意見提出制度の確立に努めなければならない。

(国及び他の地方公共団体との連携及び協力)

第 25 条 市は、共通する課題を解決するため、国、県及び他の市町村と相互に広域的な連携を図りながら、協力するよう努めるものとする。

(国際社会との交流及び連携)

第 26 条 市は、まちづくりにおいて国際社会との関係が重要であることを認識し、国際社会との交流及び連携に努めるものとする。

4. 自治基本条例における「コミュニティ」に関する論点

1. 「コミュニティ」とは

1)1969年(昭和44年)国民生活審議会コミュニティ問題小委員会答申

「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」より

生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家族を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互の信頼感のある集団をわれわれはコミュニティと呼ぶ。

2)2005年(平成17年)国民生活審議会総合企画部会報告

「コミュニティ再興と市民活動の展開」より

コミュニティとは、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有するもの同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体のことをいう。

2. 「コミュニティ」規定の主な論点

1)新久喜市における「コミュニティ」の形と役割はどのようなものか

- ・旧1市3町における、地域に根付くコミュニティの形はどのようなもので、地域においてどのような役割を果たしているか。
- ・町内会や自治会に代表される『地域(地縁)型コミュニティ』、市民活動団体やNPOなどに代表される『団体(テーマ)型コミュニティ』があるが、それぞれの役割はどのようなものか。

2)行政の「コミュニティ」に対する支援

- ・コミュニティ活動の推進にあたって、行政からどのような支援や環境整備を必要とするか。

3. 旧久喜市の自治基本条例

(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。

- (5) コミュニティ 今暮らしている地域をより良くすることを目的とし、多様な活動への参画を通して形成されるつながり、組織及び集団をいう。

第8章 コミュニティ活動の推進

第21条 市民は、地域の自主的な課題解決のため、コミュニティづくり及びコミュニティ活動(以下「コミュニティ活動」と総称する。)に関心を持ち、自発的に参加するよう努めるものとする。

- 2 市は、活力のある地域社会の実現に寄与するコミュニティ活動の推進を図るため、別に条例で定めるところにより、これを支援するものとする。

参考:コミュニティ政策の動き

第1期 包括的コミュニティに重心 (1970年代)

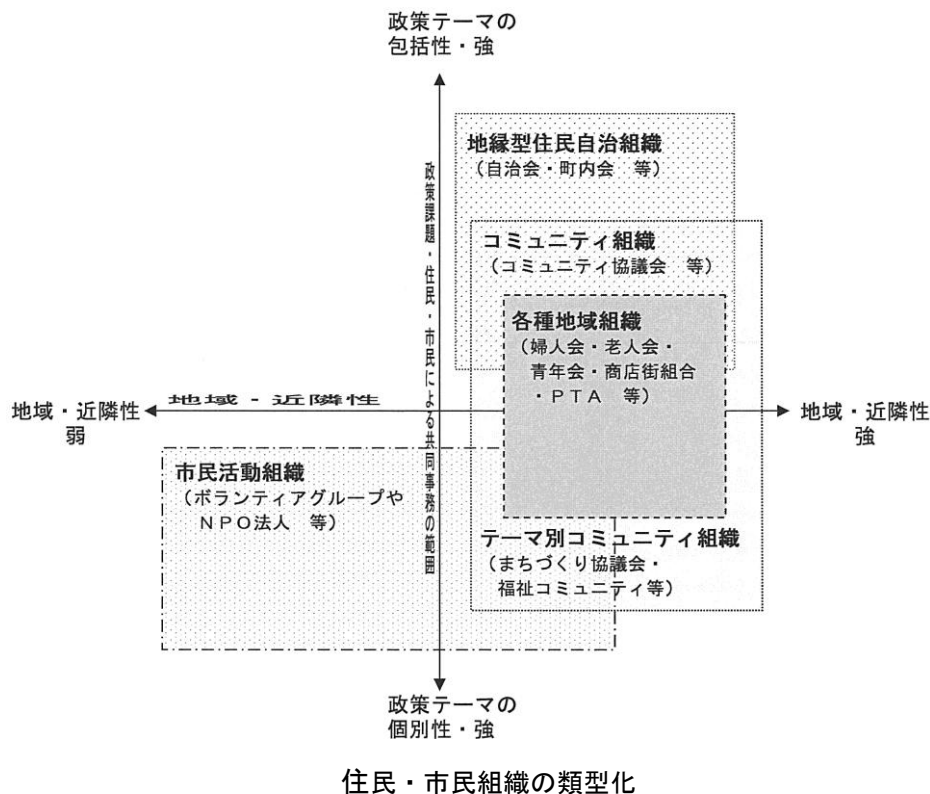
- ・ 日本社会の急速な都市の流れの下に、新しい地域コミュニティを再構築する必要性が認識され、包括的かつ総合的に地域の政策課題を住民自らが解決していく基盤としてコミュニティ形成が注目された。
- ・ この時期のコミュニティ政策は、地域住民のコミュニティ活動の拠点となるコミュニティ施設整備に重点が置かれた。

第2期 テーマ型コミュニティの誕生・形成 (1980~90年代)

- ・ 包括的コミュニティと並列して、あるいはそれを基盤としつつ、コミュニティ政策のテーマが個々の個別分野に展開・深化していった時期。とくに、まちづくり、地域福祉、地域防災、生涯学習等のテーマに特化している特徴があった。

第3期 自治的コミュニティの構築へ (2000年代~)

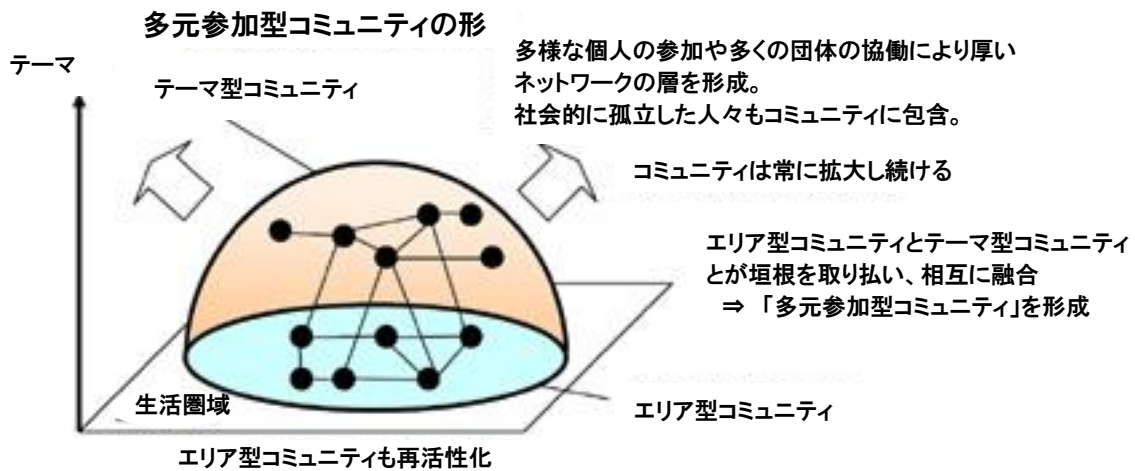
- ・ 今後は、コミュニティにおける公共分野を地域住民が主体的に、かつ総合的に担うという、総合化の方向に向かうと考えられる。
- ・ 多種多様な政策テーマを重視しながらも、地域の総合的な視点から、住民自治・近隣自治を確立していくことに重点が置かれる。
- ・ さらに、地縁型住民自治組織とボランティア、NPOなどの市民活動組織との連携によるコミュニティ活動の展開が重要になる。



(政策課題・住民・市民による共同事務の範囲、地域・近隣性の強弱による分類)
『近隣自治とコミュニティ~自治体のコミュニティ政策と「自治的コミュニティ」の展望』
財団法人 日本都市センター 平成13年3月

【参考】 国民生活審議会総合企画部会報告「コミュニティ再興と市民活動の展開」より抜粋

- ・ コミュニティとは、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有するもの同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体のことをいう。
- ・ 経済社会の変化の中で、企業や行政だけでなく、人々の暮らしを支える主体として、自己解決能力を備えたコミュニティの役割が再び注目されている。
- ・ 同じ生活圏域に居住する住民の間でつくられるエリア型コミュニティが停滞する一方で、特定のテーマの下に有志が集まって形成されるテーマ型コミュニティが登場している。しかし、現状では、この2つのコミュニティの間において理解不足などの垣根が存在している事例が見られる。
- ・ コミュニティを再興していくためには、①多様性と包容力、②自立性、③開放性という3つの条件を備える必要がある。
- ・ そのためにも、エリア型コミュニティとテーマ型コミュニティとが補完的・複層的に融合し、多様な個人の参加や多くの団体の協働を促していく形が考えられ、いわば多元参加型とも呼べる新しい形のコミュニティを志向することが求められる。
- ・ 現在、各主体の連携を通じて様々な活動が進められているが、今後地域全体に広めていく上で、コミュニティ内外にネットワークを拡大・融合しうる市民活動団体の役割が期待される。



5. 自治基本条例における「行政」に関する論点

1. 法律で定められている役割

1)市の機関(組織)とは

市は法人であり自然人^{※1}ではないので、代わりに動く自然人が必要であり、その自然人や集合のことを機関(組織)という。

市の機関には、議決機関(議会)、執行機関、補助機関の3つがある。

議決機関である議会と執行機関(市長)は、地方自治制度における二代表性といわれるもので、いわゆる国会の議員内閣制とは異なり、市長及び議会の議員をともに住民の直接選挙によって選ぶ、いわゆる首長主義(大統領制)といわれる。

首長主義のもとにおいては、一般に、議決機関たる議会と執行機関たる市長がともに直接住民を代表し、それぞれ明確に職務権限を分担し、その職務についてはそれぞれ住民に対して直接責任を負うものとなっている。

一般に、執行機関を行政と表現されている。

※1 自然人：法律上の用語。法律では単に人と言えば法人(行政や企業、NPO 団体等)も含むので、法人に対して個人を“自然人”と表現する。

2)執行機関(行政)

(1) 執行機関の構成

執行機関は、市長、及び教育委員会・農業委員会等の委員会、監査委員などの行政委員会・委員で構成され、市の事務を自らの判断と責任において管理執行できるとされている。

(2)市長(首長)の役割

市長は選挙によって選ばれ、任期は4年である。市長は、行政事務を自らの判断と責任において管理執行できるという強い権限が与えられている。

市長は、委員会など他の執行機関とともに、市の事務を管理執行する機関であるが、特に市長は、各執行機関の組織等に関する総合調整権が与えられているところから、市の執行機関の主たる地位にあるといえる。

市長は、国会議員、地方公共団体の議員、地方公共団体の常勤職員との兼職は禁止されているが、地方公共団体の非常勤職員との兼職は可能である。

(3)行政委員会・委員の役割

行政委員会・委員(教育委員会、選挙管理委員会、監査委員等)は、教育や選挙事務などの政治的な中立性が必要な行政分野に置かれる、合議制の意思決定機関。行政委員会・委員は、地方自治法等で設置が義務付けられ、市長に権限が集中するのを防ぐとともに、自らの判断と責任において事務を管理執行できる権限を持っている。

政治的中立性、専門技術性、あるいは民意反映、利害調整の必要性という目的のために、長から独立した合議制機関として行政権の一部を分担させるものであり、行政の民主的運営の実現を意図したものである。なお、委員会は合議制が原則だが、監査委員は独任性である。また、これらの委員は議会の同意や選挙を経て選ばれる。

3)補助機関

(1)補助機関とは

補助機関とは、一般に執行機関の職務執行を補助することを任務とする機関であり、特別職の副市長などのほか、一般職の職員までをいう。

(2)副市長(特別職)の性格

副市長は、地方自治法第161条の規定に基づき設置され、定数は条例により定められる。法改正により、平成19年4月、従来の「助役」から「副市長」と名称が変更されるとともに、市長を支えるトップマネジメントを強化するため副市長の職務が強化された。

副市長は議会の同意により選ばれる。任期は4年で、任期中でも議会の同意を得ずに、市長の権限で解職することができる。

副市長は、市長を補佐し、市長の命を受け政策及び企画をつかさどり、その補助機関である職員の担当事務を監督し、長に事故あるとき又は欠けたときは長の職務を代理するなど、最高の補助機関であり、市長に次ぐナンバー2となる。

(3)会計管理者(一般職)の性格

会計管理者は、市の会計事務をつかさどるために置かれる必置機関で、会計事務について、独立の権限を有し、一般職の職員の中から市長が任命する。法改正により、平成19年4月、従来の特別職の「収入役」から一般職の「会計管理者」となった。

(4)職員の性格

市に職員が置かれるが、その任免は市長が行い、定数は条例で定められる。

職員の任用等の身分の取扱いについては、地方自治法で定めるほか、地方公務員法で規定されている。

4)市長と議会との関係

(1)市長と議会

長(執行機関)と議会(議決機関)は互いに独立し、対等関係にある。

行政運営にあたって、法的にはあたかも車輪の両輪のように協力することを期待するとともに、相互牽制によって、互いの独断専行を防ぎ、公正かつ民主的な行政を図ることを意図して定められている。

現行の法制度では、両者の間に意見の対立が生じた場合において、対立を調整する手段を双方に与えている。それは、以下の方法である。

① 一般的拒否権(長の権限)

議会の議決した条例の制定や改廃、予算等の議会の議決に対して異議のある場合は、長は議決の連絡を受けた日から10日以内に理由を示した上で、再議に付することができる。これを一般的拒否権という。

② 特別的拒否権(長の権限)

議会の議決または選挙が違法と認めるときは、長は再議決をするか再選挙を行わせなければならない。議会の議決が、収入又は支出に関し執行することができないものがあると認めるときには、長は再議決ができる。これを特別的拒否権という。

③ 専決処分(長の権限)

議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がない

ときや、議決すべき事件を議決しないときなどには、長がその議決すべき事件を処分（決定）することができる。なお、長は次の会議にこれを議会に報告し、その承認を求めなければならない。

④ 不信任議決(議会の権限)

議会は市長を辞めさせることができる。これを不信任議決という。これには3分の2以上の議員が出席し、その4分の3以上の賛成が必要である。不信任を議決された長は10日以内に議会を解散するか辞職するかを選択しなければならない。長が議会を解散した場合、議員を選ぶための再選挙が行われる。そして新たに招集された議会でもう一度、不信任の議決がなされた場合には市長は職を失う（3分の2以上の議員が出席し、その過半数の賛成が必要）。

2. 地方分権により、行政の役割はどのように変わったか

1) 国と地方の役割分担の明確化

(1)地方公共団体の役割

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役割を担う（地方自治法第1条の2）こととなり、分権改革により、国が法律に基づく事務の一部の負担（機関委任事務）や法律の解釈に基づく処理の指示（通達等）が廃止され、地方自治体の自立性と責任が大きくなった。

(2)地方公共団体の事務の再編と機関委任事務の廃止に伴う影響

①自治立法権行使、自己決定権の拡大

従来から行われてきた、国・県からの市町村への機関委任事務が廃止され、地方分権一括法により、市町村を主体とする自治事務・法定受託事務に再編された。

かつての機関委任事務における国の包括的指揮監督権（行政事務処理の方法を国が決め指示する）が廃止され、市町村は地域の実情に沿った行政事務処理の運用が可能となった。

②政策法務能力の行使

機関委任事務に関わる通達の廃止により、多くの行政事務が法令に抵触しない限り地域の実情にあった運用が可能となり、そのための根拠となる法制度の解釈や運用、市町村独自の条例による運用が可能となり、職員の法的な能力を行使し市民のニーズに応えていくことが求められている。

2)地方分権改革により自主自立の自治体として求められるもの

(1)政策執行主体から、政策を立案・執行する自治体へ

地域のことは、地域の意思に基づき、地域の責任において決定し、地域の負担において実行するという仕組の確立が求められる。（市民参加のルール、決定ルール、透明性、説明責任等）

(2)自主自立の運営を可能とする判断能力、政策立案能力、政策実行能力

上記のように、地方分権改革により市町村が国や都道府県と対等の関係となり、住民の意思に基づき自己決定・自己責任による自治行政の推進が求められている。

そのためには、市民と市長（行政）の役割の確認（信託内容の確認）と、お互いがまちづ

くりをそれぞれの役割に応じて協働で地域問題の解決に努めるために、地域の課題などの共通の認識（情報共有）のルールを明らかにすることが必要である。

また、執行機関が責任を持って、市民の要望を反映した政策決定や事業実施がされるための市民参加などの開かれた行政運営、その後の評価などの仕組みを作ることが重要になっている。

このような自治運営を実現するためのまちづくりのルール、市民参加、市民の権利保障などについては、地方自治法においてもあまり具体的には規定されていないことから、市民自治を基本とする自治を推進するための制度的な保障措置やその保障内容を具体化するための仕組みなどを具体的に定める必要がある。

3. 「行政」「行政運営」規定の主な論点

1) 自立した行政運営

- ・ 地方分権の中で、市の責任はますます大きくなっている。
- ・ 市長はその責務に応え、どのように市政運営を行っていく必要があるか。

2) 開かれた市政運営

(1) 政策形成過程の各段階の透明化

- ・ 政策・施策・事業等の、「企画立案」「実施」「評価」の各段階について、いかに市民に分りやすく情報公開するか。

(2) 政策形成過程の各段階の市民参加

- ・ 市民の声を反映した市政運営を行うために、審議会等のいろいろな方法での市民参加、また、各年代や性別など、いろいろな層の声を反映するための工夫が必要になっている。
- ・ 久喜市では、審議会等の委員の選任などを定めた条例がある。さらに、市民の意見を反映させるための方法はあるか。

(3) 市政運営の評価

- ・ 市が行う各種事業や政策が市民のニーズに適合しているか、また、効率的に行われているかなどの評価を実施し、改善することは、市政運営を発展させる方法である。
- ・ 市政運営の評価は誰が見ても客観的に行われることが重要であり、その仕組みをどのようにつくるか。

3) 財政規律の確保

- ・ 財政状況が厳しくなる中、地方分権では、財政の規律は重要となる。
- ・ 健全な財政運営と質の高い市民サービスのバランスをとり財政運営を実現するためには、どのようなことを進めることが市に求められているのか。

4) 行政の公平性、相談・苦情処理に対するもの

- ・ 行政が、公正に運営されるためには公正な行政手続きに沿って運営されているか、また、市民要望に沿って行政運営をされているかは、市民にとっては重要な関心事となる。
- ・ 監査委員は、適正な行政運営がなされているかチェックするとともに、住民監査請求の窓口でもある。新たな相談窓口や苦情処理の手続きを定める必要があるか。

5)総合振興計画の位置付け

- ・現在、国会において、地方自治法の改正が議論されている。その一つにそのまちの将来のまちづくりの方向を定め、行政運営の基本となる総合振興計画の『基本構想』の策定とその議会議決について削除される可能性がある。
- ・そのため、行政運営の指針となる基本構想を策定し、また、議決事項とするのかを自治基本条例で定めるべきか。

6)協働の具体化のための行政の役割

- ・「協働」の仕組みは、久喜市では既に取り組まれている。これを、より発展するために、行政に何が求められているか。
(例えば、協働を進めるための人材育成、協働のための市民への情報提供・情報共有、市民からの協働提案に対する行政からの丁寧な応答責任 など)

4. 旧久喜市の自治基本条例

第4章 市等の責務

(市の責務)

第6条 市は、市民の福祉の増進を図るため、公正かつ誠実に必要な施策を講ずるとともに、次に掲げる責務を有する。

- (1) 最少の経費で最大の効果を挙げるよう努めること。
- (2) 市政に関する市民の意見を積極的に把握し、適切に市政に反映するよう努めること。
- (3) 計画的で、効果的かつ総合的な行政運営に努めること。
- (4) 社会情勢及び行政需要に的確に対応し、かつ、簡素で効率的な組織編制に努めること。

(市長の責務)

第7条 市長は、市の代表者として市民の信託にこたえ、誠実に市政を執行する責務を有する。

(職員の責務)

第8条 職員は、全体の奉仕者として、公共の利益のために必要な知識、技能等の向上を図り、自らが市民の一員であることを自覚し、誠実かつ効率的に職務を遂行する責務を有する。

第5章 市政運営

(総合振興計画の策定と進行管理)

第9条 市は、市政運営の指針となる基本構想を定めるとともに、その実現を図るため基本計画等を策定し、総合的かつ計画的な市政運営に努めなければならない。

2 市は、基本構想及び基本計画等(以下「総合振興計画」という。)を効果的にかつ着実に実行するため、定期的な進行管理を行うとともに、新たな行政需要に対応した見直しに努めなければならない。

(行政手続)

第10条 市は、市民の権利利益の保護を図るため、別に条例で定めるところにより、市への申請に対する処分、不利益処分、行政指導及び届出に関する基準及び手続を明らかにし、透明で公正な行政手続の確保に努めなければならない。

(説明責任)

第11条 市は、政策の立案、実施、評価等の各段階において、その内容を市民に分かりやす

く説明するよう努めなければならない。

(意見、要望、苦情等への対応)

第12条 市は、市民の市に対する意見、要望、苦情等に対しては、迅速かつ誠実に対応し、市民の権利利益の保護に努めなければならない。

(行政評価)

第13条 市は、効率的かつ効果的な市政運営を行うため、市民も参画する外部評価を取り入れた行政評価を実施し、その結果を政策の決定、予算編成及び総合振興計画の進行管理に反映させるとともに、公表するよう努めなければならない。

(健全な財政運営)

第14条 市は、中長期的な展望に立ち、財源の効率的かつ効果的な活用を図り、健全な財政運営に努めなければならない。

2 市は、市民に分かりやすく財政状況を説明するため、財政状況の公表に関し法令及び別に定める条例により、これを公表するものとする。

3 市は、市の財産の保有状況を明らかにし、財産の適正な管理及び効率的な運用に努めなければならない。

(審議会等)

第15条 市の審議会、懇話会等(以下「審議会等」という。)の委員の選任に当たっては、別に条例で定めるところにより、その委員の全部又は一部を公募により選任するよう努めるとともに、男女の均衡に配慮して選任するよう努めなければならない。

2 審議会等の会議は、別に条例で定めるところにより、公開するものとする。

6. 自治基本条例における「議会」に関する論点

1. 市議会の主な役割

1) 市民の代表機関としての市議会

市議会は、市民の直接選挙により選ばれた議員により構成され、市民全体を代表する機関として、市の予算や重要な事項を審議し、意思決定をするとともに執行機関を監視するという大切な役割を持つ。

そこでは、市政全般にわたる事項について、市民全体の意思を代表する議員と市長以下の執行機関とで真剣に議論を行う。言い換えれば、市議会は、市民の代表者である議員を通じ、市民の声を行政に反映させる場であるといえる。

2) 市議会の主な仕事

市議会には、市民の代表として活動するために議決権や調査権などの権限が与えられ、これらの権限に基づいて次のような仕事をしている。

(1) 議決

市政を進めていく上での重要事項は、議案として市議会の意思決定が必要で、この議会の意思決定を議決という。

議会の意思決定が市としての意思決定となる。

市議会が行う議決の主なものは、次のとおりである。

- ①市の法律というべき条例を設けたり、廃止したり改正したりすること。
- ②市の予算を定めたり決算を認定すること。
- ③市の税金、使用料、手数料などを決めること。
- ④市の基本構想の策定等に関すること。
- ⑤その他一定の金額以上の工事や物件の購入の契約をすることなど地方自治法第 96 条に定められていること。

(2) 同意

市長から提案された副市長、監査委員、教育委員会委員、公平委員会委員等の選任にあたって同意を与える。

(3) 検査・調査

広く市の事務が議会の決定に沿って適切に執行されているかどうか、検査をしたり調査をする権限がある。

(4) 請願・陳情の審査

市民から要望として提出された請願・陳情を審査し採択することにより市政に反映できる。

(5) 意見書の提出

市民生活に重要であり公共の利益に役立つものであるが、市だけでは解決できないものなどについて、議会としての機関意思を意見書としてとりまとめ国等の関係行政庁や国会へ提出する権限がある。

2. 市議会のしくみ

1) 市議会議員

市議会議員は、市民から直接選挙された住民全体の代表者であり、非常勤の特別職公務員である。

市民の代表者として市政のあらゆる問題を解決するため、たえず市民の声をくみ取り、これを市政に反映させる一方で、市政の動きや議会の活動状況について市民に知らせる使命をもっている。

いわゆる、市民と市政を結ぶ重要なパイプ役であり、市民の声の代弁者である。

2) 議長・副議長

議長と副議長は、議員の中から選挙により選ばれる。

議長は、議会の代表者であり、議会の会議を円滑に運営し、議会の事務を処理するなどの権限を持っている。

副議長は、議長が病気などで職務をとれない場合、その代わりに務める。

3) 本会議

議会開催中、全議員が議場に集まって開く会議のことをいう。

議会としての権限や能力は、この会議に認められたものをいう。したがって、本会議の決定があるものでなければ、法律的な効力は生じない。

本会議では、主に次のようなことが行われる。

- ・提案説明：提出議案の説明
- ・議案質疑：提出議案に対する質問
- ・一般質問：定例会で行われ、議員が市政全般について市長に質問したり意見を述べたりするもの。
- ・委員長報告：委員会での審査の経過や結果についての報告
- ・討論：提出議案等に対する賛否を表明する発言
- ・採決：提出議案等に対する賛否の決定
- ・議会内部の選挙

4) 委員会

市の事務は、非常に幅広い分野にわたっており、なおかつ専門化しているので、それを効率的・専門的に審査するため、分野別に委員会を設け、分担して審議するために設置されているのが委員会である。

委員会は、本会議の予備審査機関として重要な役割を持っている。

最近の議会運営では、議会ですべて審議をして決定するために、委員会での審議が重視されている。

3. 期待される役割・論点

1) 議会と首長の権限の違い

議会の権限は、条例の制定、予算の決定、地方税に関する議決のほか、執行機関の監視、議会の組織運営などである。

首長（市長）は自らの意思で予算の編成、調製、行政組織を使って事業を実施する予算の執行権を持つなどの権限を有しているのに対し、議会は自ら予算を編成して、事業を行う権限はない。

2)これからの議会の期待される役割

地方分権の進展に伴い地方公共団体の自主立法権も拡大し、地域独自の条例など、地域の特性にあった自治体運営がますます求められており、議会の条例制定等の立法機能の強化も求められている。

そのため、議会の本来の役割である、市民の信託に応えた身近な議会運営を目指すとともに、市民の要望・意見に耳を傾けた、開かれた議会運営が求められている。

4. 旧久喜市の自治基本条例

第6章 議会等の責務

(議会の責務)

第16条 議会は、市の意思決定機関として、開かれた議会運営を図ることにより市民の意思を反映し、市民の福祉の増進に努めなければならない。

(議員の責務)

第17条 議員は、市民の代表者として、市民の信託にこたえ、誠実にその職務を遂行するよう努めなければならない。

7. 自治基本条例における「住民投票」に関する論点

1. 住民投票とは

市政の運営は、市長及び議会を選挙で選び信託された、市長及び議会によって運営される間接民主主義をとっている。

そのため、重要な案件に対して、住民が直接意見を表明する住民投票は民主主義の原点の市政への参加方法である。

2. 地方自治法に定められている住民投票の方式

通常、住民投票とは、その根拠として、地方自治法第12条、第74条に規定される「住民による条例制定又は改廃の直接請求権」に基づくものであり、住民からの「住民投票条例の制定請求」により、個別案件毎に議会の議決を経て実施されるものである。

この方式に基づく住民投票が【個別型（非常設型とも言われる）】と規定され、この方式が自治基本条例では一般的となっている。なお、一定の住民発議の要件を満たした場合に、個別に議会の議決を経ずに実施される【常設型】を定めるところもある。

(参考) 地方自治法

第12条 日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この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条例(地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。)の制定又は改廃を請求する権利を有する。

第74条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者(以下本編において「選挙権を有する者」という。)は、政令の定めるところにより、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、普通地方公共団体の長に対し、条例(地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。)の制定又は改廃の請求をすることができる。

- ② 前項の請求があったときは、当該普通地方公共団体の長は、直ちに請求の要旨を公表しなければならない。
- ③ 普通地方公共団体の長は、第一項の請求を受理した日から20日以内に議会を招集し、意見を付けてこれを議会に付議し、その結果を同項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない。
- ④ 議会は、前項の規定により付議された事件の審議を行うに当たっては、政令の定めるところにより、第一項の代表者に意見を述べる機会を与えなければならない。

(地方自治法施行令)

- ・署名収集の期間は、市町村にあつては1箇月以内でなければならない。

3. 住民投票の個別型と常設型メリット、デメリット

1) 個別型

- ・住民意思の確認の必要性が生じたときに、首長や議員の提案または直接請求により、案件毎に議会の議決を得て条例を制定し住民投票を実施するもの。

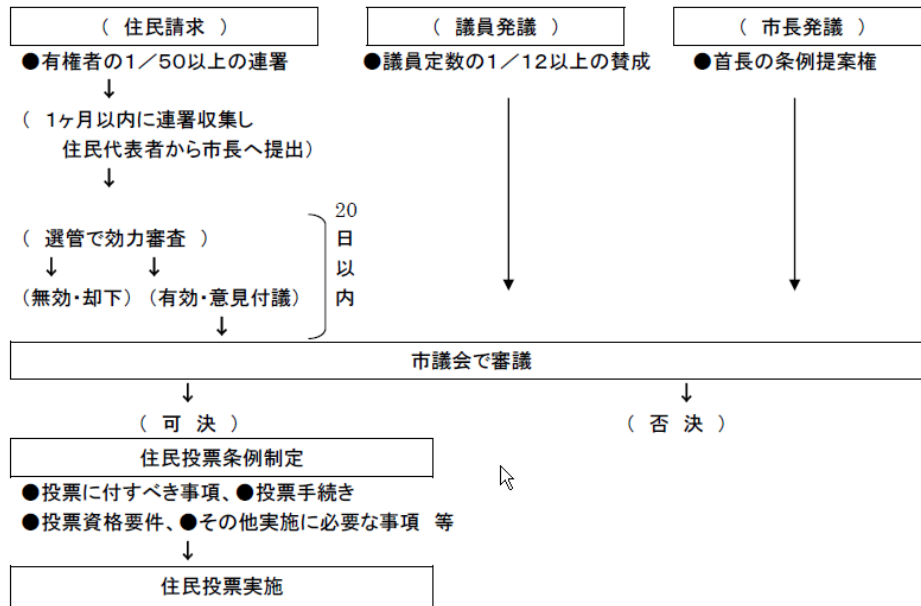
《メリット》

- ・個別案件毎に投票の必要性を議会で審議することから、制度の濫用を防止できる。

《デメリット》

- ・実施までに時間を要する。
- ・直接請求が成立しても、条例を議会で否決した場合は住民投票が実施できない。

【個別型】住民投票の手順



2)常設型

- ・あらかじめ条例において一定の要件により実施することを定めることにより、その条件を満たした場合に個別に議会の議決を経ずに実施されるもの。

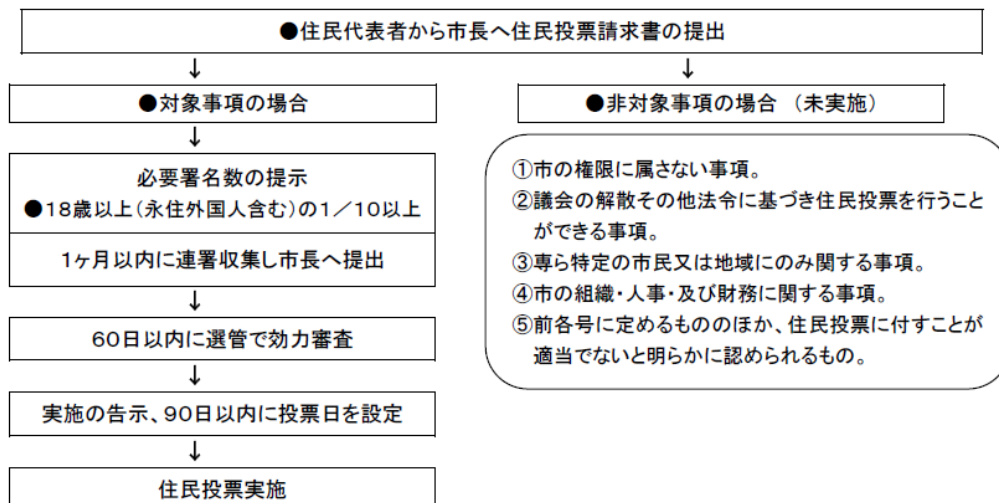
《メリット》

- ・発議要件を満たしたとき、議会の議決を経ないで確実に実施できる。
- ・短期間で実施できる。

《デメリット》

- ・制度の濫用招く恐れがある。
- ・頻繁に実施した場合、大幅な経費負担を強いられる。

【常設型】住民投票の手順 (※広島市の例)



4. 住民投票の論点

- ・自治基本条例を制定している市町村の多くは、住民投票に関する条文を盛り込んでいるが、上記の個別型とするか、常設型にするかは議論の分かれるところである。
- ・住民投票を盛り込んでいる市町村であっても、多くは個別型の住民投票を規定しているのみで、具体的な手続きは規定していない。豊中市や大和市など、自治法に規定する要件（年齢など）の緩和を行っているところもある。

5. 旧久喜市の自治基本条例

(住民投票)

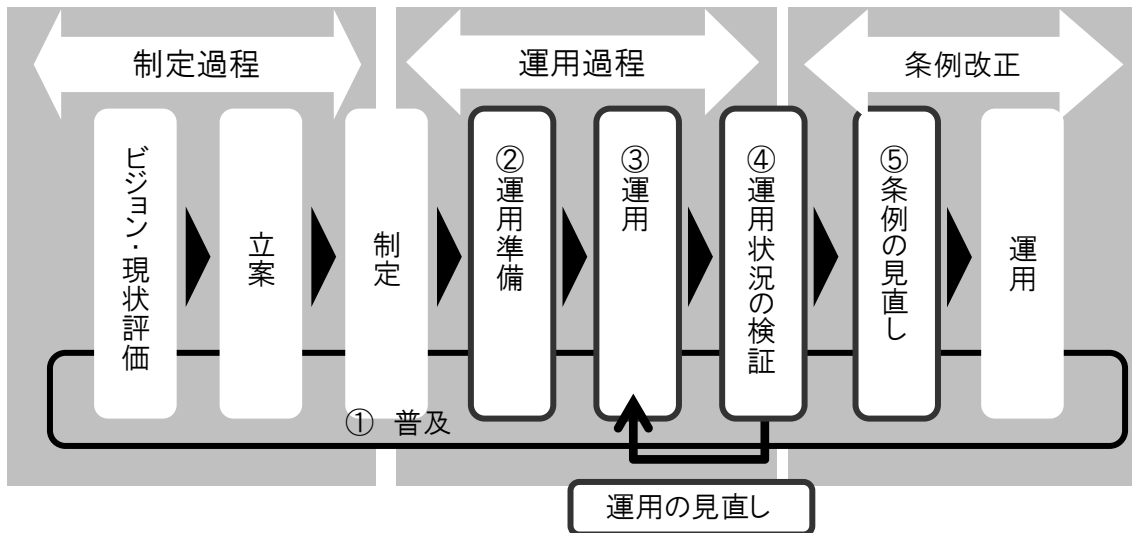
- 第 23 条 市長は、市政に関し住民の意向を聴くべき重要な案件が生じたときは、住民投票を実施することができる。
- 2 市長は、住民投票を行うときは、住民投票の目的をあらかじめ明らかにし、その結果を尊重するものとする。
 - 3 住民投票に参画することができる者の資格その他必要な手続については、それぞれの事案に応じ、別に条例で定めるものとする。実に実行するため、定期的な進行管理を行うとともに、新たな行政需要に対応した見直しに努めなければならない。

8. 自治基本条例における「条例の実効性確保」に関する論点

1. 「条例の実効性確保」規定の意義

- ・自治基本条例が制定後に有効に活用されるように、また、その成果を評価して改善に活かせるようにすることを意図して、条例に規定するものである。

条例の制定・運用過程フロー



2. 「条例の実効性確保」のための視点

1) 条例の普及・啓発

- ・自治基本条例の理念や規定を、市民、議会、行政に浸透させるにはどうしたらよいか。

2) 条例の運用

- ・自治基本条例を運用するために、どのようなことを行うことが必要か。

3) 運用状況の検証

- ・自治基本条例の運用状況を検証し、条例を評価するには、どのような仕組みが必要か。また、検証を行うのは、どのような体制で誰が行うのが最適か。

4) 条例の見直し

- ・自治基本条例の見直しとは、どんなときに必要になるのか。また、見直しを行う場合には、どのような手続きを踏むべきか。

3. 条例の評価見直の論点

1) 見直し時期(期間)を設定すべきかどうか

- ・本来、法(条例)というものは一貫性が必要とされ、直ぐには変えないように作るべきと考えられている。
- ・4、5年で見直すことを明示すべきか。
- ・必要に応じていつでも改正できるとすべきか。
- ・見直し時期を設定すること自体おかしいのではないか。
- ・期間を設定しないのであれば、見直し規定を明示する必要はないのではないか。
- ・改正の「必要が生じて」という表現が、他自治体では見られるが、当然、必要になったら改正を検討すべきであり、わざわざ規定する意味はないのではないか。

2) 評価見直しの検討組織を規定すべきかどうか

- ・ 検討組織を規定するということは、基本的にその組織で検討することを意味する。
- ・ この検討組織の役割や体制（構成）をどう考えるか。（見直しのみ限定するか。市民自治全体の検討機関とするか。）

4. 旧久喜市の自治基本条例

第11章 自治基本条例委員会の設置

第27条 市に、久喜市自治基本条例委員会(以下「委員会」という。)を置く。

2 委員会は、市長の諮問に応じ、この条例に関する事項について調査審議する。

3 委員会は、委員10人以内で組織する。

4 委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

(1) 公募による市民

(2) 市内で事業を営み、又は活動するものの代表者

(3) 地方自治に関し識見を有する者

5 委員の任期は2年とし、委員が欠けた場合の補欠委員の任期は前任者の残任期間とする。

6 前各項に定めるもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

第12章 この条例の位置付け等

(この条例の見直し)

第29条 市は、社会、経済等の情勢の変化に対応するため、必要に応じ、この条例を見直すものとする。