

素案や富野先生試案等を見直し、規定や文言として不足していると思われるもの前文や具体的な条文は今後作られてくるため、その中に盛り込まれる項目もあると思われるが、基本概念として是非押さえておきたいもの。

・米原市は県下でも外国人比率が高く、国際化も急速に進んでいる。基本条例に「国際性」に関する項目が必要ではないか。

Cf. 「国際化」「国際交流」についての正しい解釈と使い分けが必要

・「持続的発展」を実現させるためには「生涯学習の充実」「教育の充実」等による「文化」の向上が不可避であると思われる。市民文化の継承・向上を基本としたまちづくりに関する項目が必要ではないか。

・度々議論されてきたことであるが、米原市は自然環境・地理的環境等の資源が豊富で、これらの保護的活動も住民レベルで深められてきた。この「宝物」を次代に継承するため、基本条例中にもより深い記述が求められるのではないか。

・本条例は、30年後・50年後を見通した条例である。将来の展望として、米原市も「自立・自律」のまちを目指すべきであり、近隣自治体の中でも「オンリーワンのまち」として成り立っているとの視点が必要。

・本条例の最高規範性を担保するために、条例改廃規定をもっと具現的に記述すべきではないか。

Ex. 他条例にはない「自治基本条例推進委員会」を規定し、より現実的な運用が図れる仕組みはあるが、「不断の見直し」「年ごとに見直し」的な記述も必要ではないか。

章立てについて

・「議会」は「市の執行機関」に位置づけられているが、「住民の代表」「市全体を見通した政策議論の場」等市民の要求に応えるべき機関として明記するためには、議会の権利や責務は別立ての章として取り扱うべきでは・・・？

まちづくり基本条例をつくる会 第 グループ協議内容

日 時 / 平成17年12月1日 午後1時30分～

場 所 / 米原市役所近江庁舎 2E会議室

協議内容

整理の手順とポイント

これまでの第 グループ試案および、富野試案をもとに、メンバーに「たたき台」(素案)を作成していただき、その内容についてグループメンバーが精査した。

これまでのグループ(案)では、「市の役割と責務」「法令等の遵守」等については、原則・総則に含めてほしいとの意見(要望)を出していたが、全体の項目としては、富野(案)の内容が良いであろうということで、「都市経営の原則」「倫理規範の確立」を追加する形で内容で整理している。また、教育委員会など市長を除く執行機関についても、市長と同様の責務を負う必要があるため、「他の執行機関の責務」も追加した。

具体的な変更箇所

「都市経営の原則」

まず、「都市経営の原則」では、富野試案の内容に加えて、やはり自治体の責務に「福祉の増進」があるであろうということで、その部分を追加している。

3項の政策立案過程から評価に至るまでの説明責任については、当たり前のことであるということで追加している。

また、この部分で「市町は予算編成過程における公開と市民参加を推進するものとする」という条文があったが、これについては、市長の責務に追加することとした。

「倫理規範の確立」

次に、「倫理規範の確立」であるが、1項については富野試案では「法令を自らの解釈に基づいて運用しなくてはならない」(これは恐らく記載誤りであると思われるが)とあるが、「法令および例規を自らの解釈に基づいて運用してはならない」(つまり、個人の勝手な解釈によるのではなく、法令をよく理解したうえで運用するという)こととした。

なお、3項については、「職務上違法または不当な要求」とあるが、違法であるかどうかはわかりづらい部分があるため、「あきらかに違法または不当な要求」という形に変更した。

「議会の責務」と「議員の責務」

次に、「議会の責務」については、富野試案では、議会の責務と議員の責務が一くくりになっていたが、3～4万人の市において、もっと議員にしっかりしてほしいという意味も込めて、あえて、「議会の責務」と「議員の責務」に分けることとした。

「議会の責務」の2項では、議会は公開されても委員会等は公開されていない部分があるので、そういった意味で開かれた議会運営をとの願いで追加した。

また、「議員の責務」の2項では、市民への説明責任は議会だよりだけではなく、もっと市民に説明する必要があるのではないかとということで記載している。3項では、議員立法など議員の権能を最大限にいかした活動に努めるよう明文化した。

「市長の責務」

次に「市長の責務」については、富野試案で「都市経営の原則」に記載されていた「市町は予算編成過程における公開と市民参加を推進するものとする」という条文を追加している。

「他の執行機関の責務」

次に「他の執行機関の責務」については、教育委員会・農業委員会・選挙管理委員会など、市長を除く他の執行機関についても市長と同様の責務を負い、市長や他の執行機関とも協力して市政運営にあたるよう明文化した。

「職員の責務と権利」

最後に、「職員の責務と権利」では、これまでの第 グループ試案にあったように、市民本位の立場に立ち、市民等との協働の視点にという言葉盛り込みたいということで、その文章を加えた形の記載をしている。

その他

その他、市民の用語の定義として、市内在勤者や学生などの昼間人口をどうするのか？また、ですます調については、あえて「ですます調」にしない法がスパッとあとを残さないイメージが良いのでは？という意見がでた。

米原市自治基本条例（第 グループ案）

第 章 市の責務

（都市経営の原則）

第 条 議会および市長は、住民の代表機関として、すべての市民および事業者等に奉仕し、米原市の持続的発展のために適切かつ効率的な都市経営を行い、福祉の増進を図るとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるよう努めなければならない。

2 市は、まちづくりを推進するにあたっては、自立した都市経営の理念の下に、健全な財政運営および計画的な事業の実施に努めなければならない。

3 市は、政策の立案から実施および評価に至るまでの過程において、市政について市民に分かりやすく説明する責任を果たすよう努めなければならない。

（倫理規範の確立）

第 条 議会、執行機関および職員は、市民の信託に応え、日本国憲法を遵守し、法令および例規を自らの解釈に基づいて運用してはならない。

2 市は、議員、執行機関および職員が職務上受けた不当な要求を排除するために、組織的に対応しなくてはならない。

3 職員は、議員または上司から職務上あきらかに違法または不当な要求を受けた場合には、この命令および指示に従わず、撤回させるために適切な対応をしなければならない。この場合、議会および執行機関は、当該職員に対して不当または不利益な扱いをしてはならない。

（議会の責務）

第 条 議会は、市民の意思が市政に反映され、適正に市政運営が行われているか執行機関を監視し、牽制する機能を果たさなければならない。

2 議会は会議を公開するとともに、議会が保有する情報を公開し、市民との情報の共有化を図り、開かれた議会運営に努める。

3 議会は、自らの権能および責務に関する基本的な条例を定め、市民に対し、議会の役割を明確にするよう努める。

（議員の責務）

第 条 議員は、市民の代表者として自己研鑽に努め、品位および名誉を保持し、常に市民全体の利益を行動の指針とする。

2 議員は、議会活動に関する情報、市政の状況等について、市民に対して説明するよう努めなければならない。

3 議員は、市政調査、議案提出等の権能を積極的に活用するよう努めなければならない。

（市長の責務）

第 条 市長は、米原市の代表者として主権者である住民の厳粛な信託に応え、この条例にのっとり、公正かつ誠実に市政の執行にあたり、持続可能な都市経営を推進しなけ

ればならない。

- 2 市長は、常に市民の意向を掌握し、毎年、市政の基本方針を明らかにするとともに、予算編成過程における公開および市民参加を推進するものとする。

(他の執行機関の責務)

- 第 条 市長を除く執行機関は、その職務に応じて、市長と同様の責務を負い、市長および他の執行機関と協力して市政の運営にあたらなければならない。

(職員の責務と権利)

- 第 条 職員は、市民本位の立場に立ち、市民および事業者等との協働の視点を持って、米原市全体の公益のために誠実に職責を果たし、都市経営の改善および効率的な事務執行に努めなければならない。

- 2 職員は、事務執行に必要な能力を開発し、自己啓発に努めなければならないとともに、このために必要な支援と機会を得る権利を有する。

第 グループ ワーキング結果報告

第 グループでは、富野先生の試案が（僭越ながら）“完成度が高く、また様々な面にご配慮いただいているものである”と各々が認識しているという点で合意し、「これを大きく修正するというのではなく表現上気になる部分の修正なり加筆すべき点があれば協議していく」というスタンスで議論がなされました。


その結果を試案の章立て（構成）順序に従って、下記により報告させていただきます。

なお、A：条例試案に修正なり追記すべきもの

B：条例試案には特に影響ないが、グループとして議論されたものとして分類させていただきます。

A．条例試案に対する修正、追記

- (1) 第1章 総則 文中「・・・自主自立・・・」についてはこの意識を高揚するように、啓蒙啓発を行う旨を条例においても表現化すべき。


WHY? 

旧来、米原市の行政、住民の関わりにおける体質として「行政主導」「受け身」「依存」的な体質があまりにも根強いがために、職員また住民ともども意識の変革が進むには相当な努力が必要となる。

行政側も住民側も自主自立の精神を醸成するために、この一文だけの表記にとどめることなく、具体的な啓蒙啓発を行うぐらいの取り組みを条例にも明記しないと進展しないと思われる。

ただ条例として表現しない場合、この第1章“解説”で具体的に明記することで対応しても良いかもしれない。

- (2) 第2章 用語の定義に、「(8) 都市経営」を含めるべき。

WHY? 

まず、都市経営という言葉が一般的に聞きなれないということもあり、富野先生のお考えになられる都市経営に関する概念も詳細にお聞きできていないこともあるので、用語の定義にあげた方が良いと思われる。

関連する協議経過

経営というからには、システム作りが必要。仕事の枠組み、仕組みを変えねばならない。

行政組織は縦割りが強すぎる。今後、横のつながりをどうするかが肝要。

行政は前年踏襲型の経営。民間は、基本的に年度が替われば0（ゼロ）ベースに戻ってふりだしから構築する。この点が違う。

行政は（営利活動ではないため、どうしても）使うことのみ。歳出しか見ていない。歳

出も効果的に行いつつ、歳入をどうするのかというマネジメント意識が必要。それが持続的発展にもつながる。

人材育成も重要。行政にありがちな3年ぐらいのスパンで転々と異動させる人事はやめるべき。(幹部養成のためのゼネラリスト育成ならわかるが)悪い意味でのゼネラリストは作るべきでない。今後、民間同様、計画的なスペシャリスト育成が不可欠。

(3) 第3章 (住民主権) と (役割分担と協働) については、もっと議論を行うべき。および、第6章 (5) 職員の責務及び権利 についても更に、表現を見直すべき。

WHY? →

公務員はPublic Servant (公の奉仕者) であるはず。
最近少し変化してきたものの、まだ現実には自己防衛のため、法令なり条例を盾にとって法令を守ることに汲々としている。住民に主権があり、その奉仕者である意識を徹底し、市民のサービスを向上する意識で職務にあたってもらわねば困る。

(4) 第6章 市の責務 (1) 都市経営の原則 の3番目の 文中「・・・予算編成過程における公開と市民参加を推進するものとする」については「・・・推進に努める」に修正すべき。

WHY? →

予算編成における各セクション(部なり課)内での調整なり、財政当局側と原課との査定協議においては、(後退的かつ惰性的な意味ではなく)止むを得ず職員の“裁量”においてまとめ上げざるを得ないこともある。・・・過去や現在また将来の情勢および特殊な個別的要因も勘案しつつ
そうした過程も全て白日の下に晒すことによって、予算編成が頓挫し、行政運営が停滞してしまう危険性がある。
編成過程において住民参画は今後推進すべきだが、公開については一定のルール(線引き)が必要と思われる。

(5) 第6章 市の責務 (2) 倫理規範の確立 の1番目の 文中「・・・法令を自らの解釈に基づいて運用しなければならない」については表現を見直すべき。

WHY? →

住民へのサービスのために柔軟で弾力的な運用を心がける、という点は正にその通りと思われる。だが、この表現のままでは恣意的な解釈によって法令を誤認したり拡大解釈してしまい、同じ法令に基づく事務で職員間での対応の相違が生じたり自治体間での差異が生じる可能性があり、これは訴訟にもなりかねない重大な問題である。表現の変更ということで、見直しができないものか。

(6) 第8章 市民の地域自治活動(1) 市民自治組織 における“市民自治組織”
の考え方について議論を行うべき。

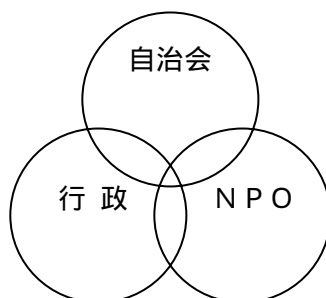
WHY? →

以前、「自治会もNPOも同じ市民自治組織」というようなことを富野先生がおっしゃっていたように思われるが、この扱いについては反対。

集落ごとの自治会は、一番最小の身近な自治組織であり活動には強制力も伴いつつ、構成員がいわゆる結(ゆい)として相互扶助で機能するもの。NPOはある程度特定の目的の実現のため有志が活動するものであるから、両者が全く同じ組織というのは矛盾がある。市民自治組織についての考え方をもう少し深めておくべきだと思われる。

関連する協議経過

位置づけは確かに異なるように思われる。しかし自治会の地域活動(地域課題解決活動)については今後、少子化や高齢化という自治会の内部要因や行政のスリム化により機能しないことが予測される。そうした部分をNPOが担うことも想定され、役割や機能は相互に補完するのではないだろうか・・・。



大津では半分が自治会の無い地域になっているという。50年後は米原市も自治会が無いかも。しかし、だからこそ逆に地縁を生かした組織としての自治会を残すような努力が必要ではないか・・・。

(7) 第8章 市民の地域自治活動(2) 地域審議会は、「地域協議会」という表現が文字的にも目指す内容からも適当。

WHY? →

合併によって、「どこに自分は帰属しているのか」という地域に対する意識が希薄化してしまっている。郷土愛というか、地域の特色がなくなってしまうことに不安を感じざるを得ない。

地域の特色を形成していくために、また地域特有の課題を解決するためには自治会を束ねた一定の区域を単位とした集合組織で議論することが必要であり、そこには行政との関わりも不可欠である。

地域審議会では、合併特例法による地域審議会(特定課題に関する市長の諮問機関)との誤解を招くため、地域協議会という表現が適切では・・・。

市町村の合併の特例に関する法律

(地域審議会)

第5条の4 合併関係市町村の協議により、機関を定めて合併市町村に、合併関係市町村の区域であった区域ごとに、当該合併市町村が処理する当該区域に係る事務に関し合併市町村の長の諮問に応じて審議し又は必要と認める事項につき合併市町村の長に意見を述べる審議会(以下「地域審議会」という。)を置くことができる。

2 地域審議会を組織する構成員の定数、任期、任免その他の地域審議会の組織及び運営に関し必要な事項については、合併関係市町村の協議により定めるものとする。

3 前2項の協議については、合併関係市町村の議会の議決を経るものとし、その協議が成立したときは、合併市町村は、直ちにその内容を告示しなければならない。

4 合併市町村は、第2項の協議により定められた事項を変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない。

地方自治法(第7章執行機関・第7款附属機関)

(職務・組織・設置)

第202条の3 普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基づく政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査を行う機関とする。

2 附属機関を組織する委員その他の構成員は、非常勤とする。

3 附属機関の庶務は、法律又はこれに基づく政令に特別の定があるものを除く外、その属する執行機関において掌るものとする。

B . 修正、追記以外の議論の項目

(1) 公務員の能力評価を条例中に盛り込むべき 中止

完全年功序列型の昇任制度、昇給制度であり、評価は殆どなされない。意欲的な職員が開拓した職務も、ただ個人の責任として遂行するだけとなってしまう、その後の評価についても殆どなされない。こういう現状は、事なかれ主義を蔓延させるだけで、職場としての機能向上は不可能。明確な能力的人事評価システムの構築をこの条例でもうたうべきではないか。

という議論があったが、やや遅れ気味ではあるが総務省で公務員制度改革が進展している状況にあり、制度改革に伴う関連法案創設や地方公務員法改正といった上位法令で明確化していくため(条例化は)必要ないと判断。

(12月2日付新聞でも記載されたが、自民党で「公務員制度改革チーム」が発足することが明言され、加速度的に進展することが予測される)

(2) 第5章 市民及び事業者等の権利と責務 (3) 市民投票 において、市民投票

結果を「尊重する」ように表現すべき 中止

市民投票による住民の総意が明確化されるのは良いが、これがきちんと市政に反映されなければ意味が無い。尊重する、という一文を入れるべきではないか。

という議論があったが、この条文は市民としての権利を表現したものであり、この取り扱いについてまで表現する必要は無い、と判断。

実際には(その後段にも記載されているが)結果の取り扱いを別途、市民投票条例として明文化されるので明確なルールの下に市政に反映されることとなる。

(3) 情報という言葉は重要なキーワードである。この試案では、情報についての記載が少ないように思われるが・・・ 見送り

第3章(6)情報の共有、また第5章(1)知る権利でも「情報」について触れられている。また、第7章(2)情報の提供で、かなり行政に情報を提供することへの義務付けを明文化しており、問題無し、と判断。

さいごに

第 グループとしては、

都市経営 と 市民自治活動

を条例づくりの重要な視点として位置づけたい。

米原市自治基本条例 ワーキンググループ 班 発表資料

ワーキング開催日：平成17年12月2日

【はじめに ~ in夜の山東庁舎 最長記録! ~】

富野先生の試案をもとに、追加・整理すべき項目を議論・列挙しました。
例によって、パソコン画面をプロジェクト投影しながらの議論です。
すべての条文について詳細な議論を重ね、気がつけば時計は23時・・・。
プロジェクトの投影画面も黄色く見えるほど（笑）

【富野先生の条文に追加・整理したい項目】

前文

起草委員会に付託

第1章 目的 総則でもいいのかも

役割分担によるまちづくり参画の基本原則

協働によるまちづくりへの取り組み

そのための人づくり

第2章 用語の定義

市民

彦根にいう「参与市民」的なものを含める（不在地主等）

事業者等

事業者と団体の区別はこれでよいか？

協働・参画・責務・相互補完・・・

このあたりも解釈が必要と考えます。

第3章 まちづくりの基本原則（3本の柱と学習）

補完性の原則

まちづくりは、相互補完の原則に則って進めていくことを基本とする

役割分担

相互補完性を担保するため、市及び市民・事業者等は、相互の役割分担および責務を認識しなければならない。

協働および参画

前項の基本原則により、市及び市民・事業者等は、相互理解と信頼関係のもとにまちづくりを進めるため、協働するよう努めなければならない。

学習および教育

市民は、まちづくりの主体としての自覚、意識改革を図り、生涯を通じて学ぶ権利を有するとともに、その成果を活かすことに努めるものとする。

不当要求の禁止

注：公共の福祉優先・権利濫用の禁止

第4章 まちづくりの役割分担と協同

事業者

まちづくりの利害関係者としての資源提供には公益的なものを含める

団体等

「等」は必要ないのでは？

市民と市の役割分担

ワーキングをしていない人には意義が伝わりにくい。詳細な注釈が必要。

第5章 市民及び事業者等の権利と責務

修正 まちづくりへの関与

参加・参画・協働は「市に求める」権利ではなく、「する」権利に修正してはどうか

追加 子ども・次世代の参画の権利および市民の責務

次世代へまちづくりの継承的発展を担保するため、満20歳未満の青少年および子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参画する権利を有する。

これ以外の市民については、前項の権利が担保されるよう支援しなければならない。

追加 市民の責務

市民は、参画にあたっては、自ら学び、自らの意見と行動に責任をもちねばならない。

追加 事業者の責務

公益（自然環境・生活環境）に配慮・地域との調和

第6章 市の責務

追加 職員の責務

職員は市民との協働のために必要な学習機会の提供に努めねばならない。

注釈 市長の責務

持続可能な都市経営に注釈が必要

注釈として：総合的な行政サービス（縦割り防止）・財政も

第7章 参加と参画 情報の提供

「参加と参画の権利」は第5章に含めるので削る

「情報の提供」として細かく扱う（情報共有原則を受けて）

市民は、客観的な情報の収集と確認に努めなければならない。

第8章 市民の地域自治活動

地域審議会 = 市民自治協議会

注釈必要・・・審議会の構成・イメージがほしい

第9章 他の公共機関との関係

追加で法令の自主解释权を明記するか？

第10章 自治基本条例推進委員会

第11章 最高規範

追加 継承の責務

市民・市及び事業者はこの条例を遵守し、この条例を守り、育て、次代へ引き継ぐ責務を負う。（「引き継ぐ」という要素を入れたい）

第12章 条例の改廃

国の憲法改正論議も白熱しておりますが……。改正手続をめぐって議論。我々の中では結論が出ず。委員会での検討を要する！（議決・市民投票の順番は？ 条例に委任するのか、今決めておくのか？）

例 条例の改正は、市長が議会の賛成を経て、住民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、住民投票による総意の確認を必要とする。

【その他論点】

やはり注釈が必要！グループワークをしていないと行間が読み取れない！

米原市のまちづくり基本条例をつくる会 グループ検討内容

第2章

「住民」と「市民」の定義づけを別にするについて

- * 法との整合性や第3章の住民主権との兼ね合いにこだわり過ぎでは。

第3章

住民主権について

- * 住民の付託は参政権によってのみなされるものではない。参政権がないからといって、外国籍住民を排除してはならない。市民権としてもよいのでは。
- * または、第2章で外国籍住民を含めた形で市民を定義し、第3章の住民主権の項目を削除してもよい。

役割分担と協働について

- * 第2章で協働を定義しているが、第3章での「相互の連携・協働」という表記は意味が重複する。

多様性の尊重について

- * 「公共的な活動による差別」とは具体的にどういったことを指すのか。
- * 「性別、社会的地域、人種、出自」のみならず年齢や宗教、病気や障害の有無などが挙げられる。
- * 「環境的多様性」とは自然環境を意味するのか。社会観環境や経済環境も含むのか。

第5章

知る権利について

- * 知る権利を有するのは市民及び事業者等としているが、市情報公開条例では知る権利を有するのは「何人も…」としている。整合性をとる必要があるのではないか。

まちづくりへの関与について

- * 「市から求められたときには原則として応じる義務を負う」とするのは強すぎる。市に求める権利を有する。でいいのでは。

市民投票について

- * 発議権者と発議要件、投票権者を明確にしておく必要があるのでは。
- * また、常設型市民投票条例の制定に向け、基本条例で担保しておけないか。

第6章

都市経営の原則について

- * 政策形成過程における市民参加はよいが、予算編成過程における公開と市民参加は地域エゴが出る恐れがあり、混乱の元とならないか。

倫理規範の確立

- * 不当要求の排除のため、告発の規定は必要では。

第 8 章

地域審議会について

- * 合併特例法に基づく地域審議会を指すのであれば規定すべきでない。合併協議会では、市の一体性確保のため設置することは否定されている。地域審議会を設置しないこととし、市民自治センターを各庁舎に設置し、センターにある程度の裁量が認められている。

第 12 章

条例の改廃について

- * 簡易な改正までも市民投票の対象とする必要があるか。