

平成20年(2008年)10月22日

防府市長
松浦 正人 様

防府市市民参画懇話会
委員長 長 畑 実

(仮称)防府市自治基本条例骨子に関する提言について

私たちの社会は今、大きな転換点に直面しています。自治体の財政危機、人口減少、少子・超高齢化、医療・福祉・介護問題、学校・家庭・子どもたちの危機など、いずれも地域の存亡を左右する喫緊の課題となっています。

こうした課題を市民自ら考え、行動し、解決をめざす市民主役の地域づくり、参画と協働に基づく自治体運営の仕組みづくりを目指す自治体・市民の取組は、地方分権の進展とともに、全国で大きな潮流となりつつあります。

このような背景を踏まえ、私たち防府市市民参画懇話会のメンバーは、2年間にわたって延べ35回に及ぶ会議、小委員会を開催し、防府市を取り巻く状況、他市の自治基本条例等の事例、自治基本条例策定の必要性、条例に盛り込む内容について検討、協議を重ねてきました。また、広く市民への周知と意見交換の機会とする市民フォーラムを開催いたしました。

懇話会では以上の取組に基づき、この度、別添の(仮称)防府市自治基本条例骨子に関する提言をとりまとめましたので、防府市におかれましては、本提言の趣旨を十分理解していただき、(仮称)防府市自治基本条例の早期の制定に向け取り組まれることを希望いたします。

なお、この条例の名称については、他の自治体の事例も参考にしつつ、防府市民の理解が得やすい名称を検討していただくことを希望いたします。

また、この条例が、市民・議会・執行機関の三者が協力して市政を推進していくという趣旨の条例であることから、文体は、柔らかい印象を与える「ですます」調で、かつ全体的に「簡潔でわかりやすい」表現となるよう要望いたします。

防府市市民参画懇話会

副委員長 岡本 早智子

委員	安藤 二郎	佐伯 悦子	辻原 一成	山本 美香
	田中 健次	西村 謙	中村 敏	吉武 理恵
	谷口 陽三	大嶋 宏	西本 正彦	浅田 道生
	徳永 雄	小松 恵美	三戸 隆子	山邊 勇

(仮称)防府市自治基本条例
骨子に関する提言書

平成20年10月22日
防府市市民参画懇話会

目次

1. はじめに	1
2. 防府市を取り巻く状況	2
3. 提言	
(1) 自治基本条例の必要性	3
(2) 条例骨子	
前文	4
第1章 総則	
第1条 目的	5
第2条 条例の位置付け	6
第3条 定義	6
第2章 自治の基本理念及び自治の基本原則	
第4条 自治の基本理念	8
第5条 自治の基本原則	8
第3章 市民	
第6条 市民の権利	10
第7条 市民の責務	11
第4章 市議会	
第8条 市議会の役割及び責務	12
第9条 市議会議員の役割及び責務	12
第5章 執行機関	
第10条 執行機関の基本的事項	13
第11条 市長及びその他の執行機関の責務 ..	13
第12条 市職員の責務	14
第6章 総合計画	
第13条 総合計画	15
第7章 行政運営	
第14条 運営原則	16
第15条 執行機関の組織	16
第16条 情報公開及び情報提供	17
第17条 個人情報の保護	17
第18条 説明責任及び応答責任	18

第19条	行政評価	18
第20条	行政手続	19
第21条	権利救済	19
第22条	法令遵守	20
第23条	公益通報	20
第24条	政策法務	20
第25条	危機管理	21
第8章	財政	
第26条	財政運営	22
第27条	財政状況の公表	22
第9章	市民参画及び協働	
第28条	市民参画の推進	23
第29条	意見聴取	23
第30条	審議会等の運営	24
第31条	住民投票	24
第32条	協働の推進	25
第10章	その他	
第33条	国及び他の自治体との連携	27
第34条	附属機関	27
第35条	条例の見直し	27

[参考資料]

- ・ 防府市市民参画懇話会開催状況
- ・ 市民フォーラムにおける会場アンケート結果
- ・ 防府市市民参画懇話会設置要綱
- ・ 防府市市民参画懇話会委員名簿
- ・ 会議録

1 はじめに

私たち防府市市民参画懇話会は、平成18年10月30日に市長からの委嘱を受け、委員20名で「市民の参画と協働による市政推進の仕組みづくりを構築するため」の協議を始めました。

委員の半数が公募で選ばれた市民があたるという今まであまり例のない構成でしたが、防府市のこれからの、市民自らが考え行動することを、そして市政推進の仕組みづくりについて、防府市の実情及び他市の事例なども検討しながら協議を重ねてまいりました。

協議の過程で、私たちは、次の内容について共通認識いたしました。

少子高齢化による構造的変化も生じており、高度化・複雑化が加速する社会に対応するまちづくりには、市民の参画・協働が基本テーマであること。

国と地方で分権改革が進んでおり、このテーマに取り組む好機であるとともに、市政全体を包括する仕組みづくりについても考える必要があること。

その後の協議においては、自治体における最高規範として市政運営の基本的事項を規定する「自治基本条例」について焦点を定め、その骨子づくりに取り組みました。

さらに、平成20年9月6日に市民フォーラムを開催し、広く市民の意見を聴くという手順も踏み、ここに（仮称）防府市自治基本条例骨子として提言書をまとめました。

防府市は、中国山地を背景に佐波川の清流や良港に恵まれ、古代律令国家の地方拠点として早くから栄え、明治維新や戦後復興の重要な舞台でもあった歴史あるまちです。

新しい防府市は、市民が個人及び自治会・NPO・各団体・事業者など多様な形で市政に参画し、また市議会や行政との協働を促進することにより、これまでの素晴らしさに加え、さらにゆとりと豊かさに満ちた、住み続けたいくなるまちになるよう期待します。

2 防府市を取り巻く状況

近年、情報化や少子高齢化が進むなど、社会経済情勢はめまぐるしく変化しており、また、ここ数年、国の構造改革や地方分権の流れが加速する中、地方自治体に求められる「自己決定」と「自己責任」の範囲は質、量ともに拡大してきています。

現在、私たちの暮らす防府市においても、他の地方自治体と同様に少子高齢化が進み、市民のニーズもますます多様化、複雑化しています。

防府市の財政状況も依然として厳しい中で、行政がサービスを提供し市民はそれを受けるという今までの形だけでは、市民の要望に対応することが困難になりつつあります。

市民にとって本当に必要なサービスは何なのかを、市民、市議会及び行政が真剣に考える必要があると思います。

これからは、地域の課題解決に市民自身が主体的に関わり、市民自らの創意工夫によって、さらに住み良いまちづくりを進めていかなければなりません。

私たち市民一人ひとりが主役となり防府市政に関わりをもつことで、行政活動やまちづくりに対する関心は、ますます高まります。

また、市民参画が進むことで、今まで以上に市民のニーズが政策に反映され、「地方自治の本旨」である「住民自治」が一層、実現していくこととなります。

防府市が求める「新時代にふさわしい自治」を確立するため、市民、市議会及び行政の三者が英知を結集して、それぞれが果たすべき役割と責任の分担を明確にしなが、協働して取り組む仕組みを再構築することが課題となっています。

3 提言

(1) 自治基本条例の必要性

地方自治について日本国憲法は第92条で「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。」ものとしています。これを受けて、地方自治法には、国と地方自治体との関係や組織、運営に関することについて詳細に定められていますが、行政と市民との関係や住民自治についての特段の規定はありません。

今、地方分権改革が進み、自治体には、自主・自立の運営が強く求められています。また、同時に、市民参画と協働のまちづくりを推進していくことが求められています。

このため、市民や市議会、行政などの権利や責務をはじめ、まちづくりの基本理念や基本原則等を分かりやすく表現し、市民が主体のまちづくりを実践できる基本的なルールづくりが必要となってきました。

このような理由から、最近多くの自治体でいわゆる「自治基本条例」が制定されてきたのではないかと考えられます。

日本国憲法は第94条で「地方公共団体は、法律の範囲内で条例を制定することができる。」ものとしています。

条例は、地方自治体の最高の法形式であり、市民との関係や地方自治体の基本的な事項について定められるものです。

中でも、自治基本条例は、自治体運営の基本原則を定める総合条例であり「最高規範性」をもつものと言われています。

今後、自治基本条例が制定されることで、市民が市政やまちづくりに今まで以上に深く関心を持ち、これからのまちづくりに関わっていく意識がさらに高まることが期待されます。

そのためには、市民、市議会及び行政の三者が、それぞれの立場で協働して住民自治を実現するためのまちづくりを進めていくことが求められています。

自治基本条例は、こうしたまちづくりのために、大いに役立つものと確信しています。

(2) 条例骨子

前文

- ・ 防府市の自治の基本理念を「市民主権」、「人権の尊重」とし、防府らしい自治のスタイルを築いていく意義や決意を分かりやすく表現する必要があります。
- ・ 防府市の豊かな自然の中で生まれた歴史や文化を表現し、市民の参画と協働のもとに新たな住民自治の実現を目指すことを記述するものとします。

< 考え方 >

- ・ 防府らしさと自治基本条例を制定する意義や決意を記述するものと考えます。

< 関連する意見 >

- ・ 憲法に定められている「国民主権」、「基本的人権の尊重」により国づくりは行われており、地方自治体である市のまちづくりも同様に「市民主権」、「人権の尊重」により行われるものと考えます。

< その他の意見 >

- ・ 前文に書き込んで欲しい内容
 - 防府市の自然について
 - まちの成り立ちから現在の姿について
 - 新たな自治のかたち、まちのあるべき姿について
 - 市民の主体性や参加と自治の関係者の協働について
 - 自治基本条例を制定する意義や決意について
 - 防府市民の誓い
- ・ 語尾を「ですます」調とします。

第1章 総則

第1条 目的

この条例制定の目的は、次のとおりとします。

- ・ 防府市における自治の基本理念及び自治の基本原則を明らかにすること
- ・ 市民、市議会及び執行機関のそれぞれの役割・責務を明確にすること

なお、以下の意見を併記します。

- ・ 地方自治の本旨の実現を図ること
- ・ 自治を進展させ、かつ、目指すべき本市（防府市）の実現を図ること

<考え方>

- ・ 防府市の自治の主体である市民、市議会及び執行機関がそれぞれの果たす役割や責任を明らかにし、協力して自治を推進し、自治の本旨の実現を図ること（別の意見として、自治を進展させ、かつ、目指すべき本市の実現を図ること）を条例の目的と考えます。

<参考> 憲法第92条

「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いて、法律でこれを定める。」

住民自治と団体自治（「地方行政キーワード」から）

「住民自治」とは、地方公共団体の運営は原則として住民自身の責任において自ら行うということである。

「団体自治」とは、地方の行政を国から独立した団体が自らの意思と責任の下で自主的に処理することをいう。

<関連する意見>

- ・ 市民、市議会及び執行機関のそれぞれの役割・責務を明確にする必要があり、それを確かなものにするため、明文化することが必要だと思えます。
- ・ 条例制定と同時に、市民意識の高揚を図っていくことが大切だと思えます。
- ・ 防府市のまちづくりに市民も参画し、防府市を盛り上げていきたい。その先に市民自治が確立されたいと思えます。

第2条 条例の位置付け

この条例の位置付けは、最上位の条例として位置付けられ、個別条例や規則、計画等は、この条例の趣旨を最大限に尊重して解釈、整合性を図らなければならないものと考えます。

<考え方>

- ・この条例は、防府市の自治を推進するための基本的な事項を定めたものであり、最上位に位置付けられるものと考えます。

第3条 定義

この条例には用語の定義が必要であり、規定する用語としては「市民」、「執行機関」、「市民参画」、「協働」が必要だと考えます。

「市民」……………市内に居住する者、市内で働く者・学ぶ者・活動する者・事業を営む個人又は法人

「執行機関」…市長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会、農業委員会及び固定資産評価審査委員会

「市民参画」…執行機関が行う政策の形成、実施、評価、政策の形成への反映（以下「政策の形成等」という。）の各過程において、市民が主体的に意思決定に関わっていくこと

「協働」……………市民、市議会及び執行機関が、互いに自主性を尊重しながら、それぞれの役割と責任を自覚し、協力して取り組むこと

<考え方>

- ・市民の定義には、「市内に居住する者」の他に「市内で働く者・学ぶ者・活動する者・事業を営む個人又は法人」を含むものまでとする幅広い考え方があり、どこまでを定義するのか難しいが、この条例では「事業を営む個人又は法人」までを規定するものとします。
- ・執行機関の定義は、地方自治法上の規定どおり「市長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会、農業委員会及び固定資産評価審査委員会」とし、ここでの市長には水道局（水道事業管理者）と消防本部（消防長）も含むものとします。
- ・総則での定義については、この条例の中で使用される用語の内、特に意味を明確にし共通認識を図ることが必要な用語を定義するものとします。

< 関連する意見 >

- ・「市」の定義については、条例化する際に必要となる場合が出てくると思います。
- ・定義は、細かにした方が良いと思います。「まちづくり」、「地域コミュニティ」、「事業者」、「市民活動団体」の定義も必要ではないかと思います。

第2章 自治の基本理念及び自治の基本原則

第4条 自治の基本理念

自治の基本理念は、次のとおりとします。

- ・市民主権

自治の主体は市民であり、市議会及び市長は、主権を有する市民の信託に応え、自治を推進するものとします。

- ・人権の尊重

市民、市議会及び執行機関は、基本的人権の尊重のもとに自治を推進するものとします。

なお、以下の意見を併記します。

- ・自治の基本理念は、この条例の全章、全条項を貫くものであるため、条ではなく前文にその趣旨を盛り込む前文に盛り込むものとします。

<考え方>

- ・市民主権……市民が自治の主体として自ら自治体を統治することは、地方自治の根幹であり、主権者である市民の信託により置かれた市議会及び市長は、公正で開かれた市民主体の市政運営を行わなければならないと考えます。
- ・人権の尊重……常に平等公正を旨とし、人種、信条、性別、社会的身分又は門地にかかわらず、市民一人ひとりの人権が尊重されなければならないと考えます。

第5条 自治の基本原則

自治の基本原則は、次のとおりとします。

- ・市民参画及び協働の原則

市民自治を推進するためには、市民が市政に積極的に参画し、市民、市議会及び執行機関が、それぞれの責務によって協働することとします。

- ・情報共有の原則

市民、市議会及び執行機関は、それぞれが保有する情報を共有することとします。

なお、以下の意見を併記します。

- ・財政自治の原則

市は自立した自治体運営を行うため、自らの判断と責任において財源を確保し、用途を決定するものとします。

<考え方>

- ・市民自治の確立のためには「市民参画・協働」は不可欠なものと考えます。
- ・市民、市議会及び執行機関の三者が果たすべき役割と責任を自覚し、連携・協力していくことが必要であることから、協働を自治の基本原則として考えます。
- ・市政への市民参画や市民との協働を一層進めていくためには、市民、市議会及び執行機関の三者が市政に関する情報を共有することが必要です。また、この規定は、市民の知る権利を保障することにつながると考えられます。
- ・自立した自治体運営には安定的な財政運営が基本であるが、財政の健全化は国との関係や社会経済情勢により大きく影響を受けるものであるため、自治体としては財源の確保（既存の財源を確保することはもとより、新たな財源を確保することも含みます。）と適正な支出が重要であると考えられます。

第3章 市民

第6条 市民の権利

- ・市民は、自治の主体として尊重されるものとします。
- ・市民には、執行機関が行う政策の形成等の各過程において、参画する権利があります。
- ・市民には、市議会及び執行機関が保有する情報を知る権利があります。
- ・市民には、行政サービスを等しく受ける権利があります。

<考え方>

- ・防府市の市民自治を推進するに当たっての根本的な考え方として、市民は自治の主体であることを明記しておくことが必要と考えます。

- ・市民自治の担い手である市民の保障されるべき権利として、地方自治法には直接明示されていない市政へ参画する権利やそれに必要な情報を知る権利を定めておく必要があると考えます。

<参考> 政策の形成等の各過程とは、政策の形成（計画の立案） 実施 評価 反映（改善・改革）の一連の過程をいいます。
また、P D C A（Plan Do Check Action）サイクルともいわれています。

- ・市民は、自ら考え行動するための的確な判断ができるよう、市民が必要とする様々な情報を知る権利を有していると考えます。

- ・必要な情報を知る権利とは、市議会及び執行機関から提供される情報を受け取るだけでなく、市民自らが市議会及び執行機関に対して情報の提供を要求し、これを受け取ることができる権利と考えます。

<参考> 行政サービスを等しく受ける権利

地方自治法第10条第2項

「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。」

地方自治法での上記以外の権利には、選挙権、被選挙権、条例の制定改廃請求権、事務の監査請求権、議会の解散請求権並びに議員及び長等の解職請求権等が規定されています。

個人情報の開示及び適正な措置を請求する権利については、個人情報保護法及び防府市個人情報保護条例に規定されています。

第7条 市民の責務

- ・市民は、市政に参画することに努めるものとします。ただし、参画しないことを理由に不利益な扱いを受けないものとします。
- ・市民は、市政に参画するに当たっては、お互いを尊重し合い、自らの発言及び行動に責任をもつこととします。
- ・市民は、行政サービスに伴う負担を分任しなければならないものとします。

<考え方>

- ・市民の権利に伴う市民の責務として、市民自治を確立するために市民が果たすべき役割を定めておくことが必要と考えます。
- ・市政への参画は、市民の自主性によるものとし、参画しない又はできない市民が、参画しなかったことにより、不利益な扱いを受けてはならないものと考えます。
- ・市民も自治の主体であることを自覚し、市政に参画するにあたっては、自らの発言や行動に責任を持って関わるのが大切だと考えます。
- ・市民が、行政サービスを受けることに伴い分任しなければならない負担には、税以外に市が定める手数料や使用料等も含まれます。

<参考> 行政サービスに伴う負担を分任する責務

地方自治法第10条第2項

「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。」

第4章 市議会

第8条 市議会の役割及び責務

- ・市議会は、市民の直接選挙により信託を受けた議員によって構成される意思決定機関であり、市民の信託に応えるため、事案の決定、市政の監視及びけん制に努めなければならないものとします。
- ・市議会は、議会の活性化に努めるとともに、独自の政策提言及び政策立案の強化を図るため、立法活動、調査活動等を積極的に行うものとします。
- ・市議会は、開かれた議会運営のため、市民への情報公開及び情報提供を積極的に推進し、市民との情報共有に努めるものとします。
- ・市議会は、議会基本条例を制定するものとします。

<考え方>

- ・市議会は市長と共に市民の直接選挙により信託を受け選ばれた代表機関であり、市長が提案する予算・決算などの市政における重要な意思決定や市政運営を監視、けん制するという重要な役割を持つため、地方自治法に規定されている市議会の権限等の基本事項についても、市民に分かりやすく改めて明記する必要があると考えます。
- ・市議会は、独自に条例案を提出するなどの政策立案機能や、国の制度改正などについての意見を提出するなどの政策提言機能を有しており、これらの強化を図るため、立法活動等に積極的に取り組むことを改めてここに定める必要があると考えます。
- ・市議会は、市民への積極的な情報公開及び情報提供を行い、市民との情報の共有化を図り、より一層、市民に開かれた議会運営に努めることが必要だと考えます。
- ・市議会について詳細な規定は、市議会自身の手による議会基本条例において定めるべきと考えます。

第9条 市議会議員の役割及び責務

- ・市議会議員は、誠実に職務の遂行に努め、市民の信託に応えなければならないものとします。

<考え方>

- ・市民の意思を代表する市議会議員の果たす役割はますます重要になっています。市議会議員は、地域の課題や市民の意見を把握すると共に、的確な判断により市民の信託に応えなければならないものと考えます。

第5章 執行機関

第10条 執行機関の基本的事項

- ・執行機関は、この条例はもとより法令等を遵守しなければなりません。

<考え方>

- ・市長及びその他の執行機関は、当然のこととしてこの条例及び法令等（条例、規則、規程、要綱、指針等を含む。）を遵守し、市民のために職務を遂行しなければならないものと考えます。

第11条 市長及びその他の執行機関の責務

- ・市長は、市政の代表者として、市民の信託に応えるため、公正、誠実に市政運営にあたらなければならないものとしします。
- ・市長は、市職員の能力向上に努めなければならないものとしします。
- ・市長を除くその他の執行機関は、自らの判断と責任において、その職務を公正、誠実に執行しなければならないものとしします。

<考え方>

- ・執行機関の義務については、地方自治法第138条の2で規定されていますが、市長は、市民から直接選挙で選ばれ市政運営を託された代表者として、公正かつ誠実に職務を遂行しなければならないことを改めて定める必要があると考えます。
- ・行政の具体的な事務を担っているのは市の職員であり、市政の課題を解決するためには、人材の育成は不可欠であると考えます。特に政策形成能力の向上は重要です。
- ・市長を除くその他の執行機関は、地方自治法等で認められた各々の権限の範囲内で公正、誠実に市政運営にあたらなければならないと考えます。

<参考> 地方自治法第138条の2

「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」

地方自治法第147条

「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統括し、これを代表する。」

地方自治法第148条

「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」

地方自治法第154条

「普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する。」

第12条 市職員の責務

- ・市職員は、全体の奉仕者として、公正かつ誠実、能率的に職務を遂行しなければならないものとします。
- ・市職員は、自己啓発に努め、職務に必要な知識の取得、技能の向上に努めなければならないものとします。

<考え方>

- ・全体の奉仕者として、市職員は市民の立場に立ち、創意工夫し、公正かつ誠実に、また、能率的に職務を遂行しなければならないと考えます。
- ・市職員は、職務についての必要な知識や技術等の能力開発及び自己啓発に努め、職員自ら企画立案し職務を遂行することも必要だと考えます。

第6章 総合計画

第13条 総合計画

- ・ 執行機関が策定する、行政運営の指針となる基本構想とこれを実現するために策定する基本計画（以下「総合計画」という。）は、自治の基本理念に沿ったものとしします。
- ・ 各分野における個別計画は、総合計画に基づき整合性をもって策定されるものとしします。
- ・ 執行機関は、総合計画に基づき、総合的かつ計画的な行政運営に努めなければならないものとしします。

<考え方>

- ・ 基本構想は、地方自治法の規定により議会の議決を経て策定され、基本計画は、執行機関の意思決定により定められています。行政運営の指針となる重要な計画策定の根拠を、この条例で規定しておく必要があると考えます。
- ・ 行政運営の指針となる総合計画は、自治の基本理念に沿ったものであるべきだと考えます。
- ・ 基本構想と基本計画は、市民参画のもとに策定される必要があります。また、総合計画は、長期的視野に立った実効性のあるものとして策定されるものであることから、この計画の位置付けは、市の最上位の計画であると考えます。

<参考> 基本構想

地方自治法第2条第4項

「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政運営を図るため基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。」

第7章 行政運営

第14条 運営原則

- ・執行機関は、行政サービスの向上のため、総合的かつ計画的な行政運営を行うものとしします。
- ・執行機関は、政策の形成等の各過程において市民の参画を推進し、公正で透明性の高い開かれた行政運営を行うものとしします。

<考え方>

- ・これからの自治体は、高い経営能力が求められており、執行機関としては、行政サービスを提供するに当たり、総合的かつ計画的な行政運営を行わなければならないと考えます。
- ・自治の基本原則のひとつに「市民参画及び協働の原則」が定義されており、「市民の権利」として、市政への市民参画が定められています。その前提条件として、公正で透明性の高い開かれた行政運営が行われなければならないと考えます。

第15条 執行機関の組織

- ・執行機関の組織は、市民に分かりやすく、また、社会経済情勢の変化及び市民のニーズに的確に対応し、効率的かつ機能的なものでなければならないものとしします。

<考え方>

- ・執行機関の組織は、市民にとって分かりやすいものであることが重要です。また、社会経済情勢の変化に伴い、複雑化・多様化する市民ニーズや行政課題に的確かつ柔軟に対応するため、既存の組織の枠に捉われることなく横断的に相互が連携し、効率的かつ機能的なものでなければならないと考えます。
- ・執行機関は、新たな制度の導入などを含め、行政課題や市民ニーズに対応するため、組織の見直しを常に行っていくものとしします。

<参考> 組織について

地方自治法第2条第15項

「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。」

地方自治法第158条第2項

「地方公共団体の長は、前項の内部組織の編成に当たっては、当該普通地方公共団体の事務及び事業の運営が簡素かつ効率的なものとなるよう十分配慮しなければならない。」

第16条 情報公開及び情報提供

- ・ 執行機関は、市政に関する市民の知る権利を保障し、開かれた行政として、積極的に情報の公開をしなければならないものとします。
- ・ 執行機関は、情報の提供を積極的に行い、市民と情報を共有するものとします。
- ・ 情報の公開について必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

<考え方>

- ・ 情報公開及び情報提供は、「市民の権利」の項で規定した「情報を知る権利」を保障するものです。また、「市政に参画する権利」の行使のためには、市政についてまずは「知ること」が必要であり、情報公開及び情報提供は、市民参画の前提条件となるものと考えます。
- ・ 市民からは、市政に参画し意見や考え方が述べられるよう、情報の公開及び情報の提供が求められています。それに応えるため、執行機関は十分な情報公開及び情報提供を行う必要があると考えます。
- ・ 市民参画と協働のまちづくりを進めるためには、執行機関は、市民と情報を共有することが必要と考えます。

<参考> 防府市情報公開条例（平成10年6月24日制定）

第17条 個人情報の保護

- ・ 執行機関は、個人の権利や利益が侵害されることのないよう、個人情報の保護を厳正に行い、自己に係る個人情報の開示、訂正等を請求する市民の権利に対して、必要な措置を講じなければならないものとします。
- ・ 個人情報の保護について必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

<考え方>

- ・ 個人の権利及び利益を保護するためには、市が保有する個人情報について、厳重に管理しなければならないものと考えます。
- ・ 自己に係る個人情報の開示や訂正等を権利として保障するものとします。

<参考> 防府市個人情報保護条例（平成15年9月30日制定）

第18条 説明責任及び応答責任

- ・執行機関は、政策の形成等の各過程において、市民に分かりやすく説明する責任を果たすものとします。
- ・執行機関は、市民の市政に関する意見、要望、提案等に対して、迅速かつ誠実に応答するものとします。

<考え方>

- ・説明責任は、「市民の権利」の中で規定した「情報を知る権利」を保障するとともに、市民が「市政に参画する権利」を行使する上での前提条件となるものと考えます。
- ・執行機関は、政策の形成等の各過程において、市民に分かりやすく説明し、理解を得る努力をしなければならないものと考えます。
- ・執行機関は、市民の意見、要望、提案等に対して、速やかに応答しなければならないものと考えます。

第19条 行政評価

- ・執行機関は、効率的かつ効果的な行政運営を図るため、行政評価を実施し、評価結果を施策等に速やかに反映させるものとします。
- ・行政評価に関する情報を市民に分かりやすく公表しなければならないものとします。

<考え方>

- ・行政評価とは、各事業の評価をもとに、総合的な計画の着実な実行・管理を行い、施策・事業等の改善・改革をするためのものです。また、この評価については、評価結果の信頼性を高めるために、いかに客観性を持たせるかが重要であると考えます。
- ・評価結果については、分かりやすく市民に公表するものとし、情報の共有化を図っていくべきだと考えます。
- ・各事業実施においてもPDCAサイクルに従って進めることが必要です。中でも評価は、効果的な行政運営を果たしていくためには大変重要な仕組みであり、今後条例化も必要だと考えます。

第 20 条 行政手続

- ・ 行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、市民の権利利益の保護のため、行政手続に関し共通する事項を定めるものとします。
- ・ 行政手続について必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

< 考え方 >

- ・ 行政手続とは、市民から行政に対して申請がなされてから結論を出すまでの標準処理期間を定め、不利益処分をする場合は理由を示すなど、行政の透明性を図るために必要な事項を定めるものです。
このことにより、市民の権利と利益を保護するとともに、透明性の高い行政運営をしていくことにつながるものと考えます。

< 参考 > 防府市行政手続条例（平成 8 年 12 月 24 日制定）

第 21 条 権利救済

- ・ 執行機関は、市民からの不利益処分による権利侵害の申立てなどを公正かつ中立的な立場で解決し、簡易迅速に市民の権利利益の保護を図るため、権利救済措置を講じなければならないものとします。
- ・ 市民から申立てのあった不利益処分による権利侵害の申立てに対する調査、是正、改善等の措置について、市に勧告する権利救済機関を設置するものとします。

< 考え方 >

- ・ 不利益処分救済のために、行政不服審査や行政訴訟等の制度がありますが、この制度を利用するにしても複雑な手続きが必要であり、一般的には市民には利用しにくいものと思われます。このため、市民の権利利益の保護の観点からこの制度は必要であると考えます。

< 参考 > 代表的なものとして、いわゆる「行政オンブズマン制度」、「行政オンブズパーソン制度」があります。

「行政オンブズマン制度」（又は「行政オンブズパーソン制度」）とは、市が市政を執行していく過程の中で、主権者である市民が市に権利を侵害された、又は市の公益を阻害している行為があるといった指摘を申し立てるための第三者機関をいいます。

第 2 2 条 法令遵守

- ・行政運営に携わる者は、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため、法令等を誠実に遵守するとともに、公正な職務遂行を確保するための必要な措置を講じなければならないものとします。

< 考え方 >

- ・行政運営に携わる者が、法令を遵守することは当然のことであり、公正な職務執行を確保し、市行政の透明性、公平性を高め、市民の市政に対する信頼性の確保を図らなければなりません。
そのために必要な措置が講じられるべきであると考えます。

第 2 3 条 公益通報

- ・市職員は、適法かつ公正な市の行政執行を妨げ、市政に対する市民の信頼を損なうような行為に係る事実を知ったときは、速やかにその事実を内部通報窓口に通報し公益の損失を防止しなければならないものとします。
- ・正当な公益通報を行った市職員は、その公益通報をしたことを理由に不当に不利益を受けないよう保障されなければならないものとします。

< 考え方 >

- ・公益通報制度は、法令違反等の事態を防止し、あるいは損失を最小限に抑え、公正な職務の遂行を最大限に確保するために必要な制度と考えます。
- ・公益を守るために万一、市の内部で不正な行為等が行われていることを知った市職員には、これを放置したり、隠したりしてはならないことが義務付けられています。また、通報した市職員が、そのことを理由とした不利益を受けることのないよう保護されなければならないものと考えます。

第 2 4 条 政策法務

- ・執行機関は、市民ニーズや地域の課題に対応するため、自ら責任をもって法令を解釈するとともに、条例、規則の整備や体系化を進めるなど積極的な法務行政の推進に努めるものとします。

< 考え方 >

- ・政策法務として考えられるものは、下記のとおりです。

自治立法・・・自治体が、地域の課題を発見し解決していくための政策を実現するために条例、規則等を制定すること

自治解釈・・・自治体が法令を「地方自治の本旨」に基づき関係する法令に違反しない範囲で解釈し運用すること

訴訟法務・・・訴訟を通して自治体の政策を主張すること

第25条 危機管理

- ・市は、災害等の不測の事態から市民の生命と身体や財産や生活の平穩を守るとともに、緊急時における総合的、機能的な活動が図れるよう危機管理の体制を確立するよう努めなければならないものとします。

<考え方>

- ・市民の生命、財産を守るためには、災害だけでなく、不測の事態をあらかじめ想定し、それに備える、いわゆる「危機管理」が必要と考えます。
- ・「災害等の不測の事態」には、地震、台風、大雨等の自然災害のほか、伝染病やテロをはじめとする事件等の危機まで含むものと考えます。
- ・市は、これらの事態に備え、緊急時の対応と復旧に関する計画を策定し、体制を整え、情報の収集、訓練などを実施しなければならないものと考えます。
- ・災害時には、国及び他の自治体との間で助け合うことが重要だと考えます。相互扶助の観点から、災害が発生したときは、支援を要請するとともに、被災した他の自治体に対して、必要な支援を迅速に行わなければならないと考えます。

第 8 章 財政

第 26 条 財政運営

- ・執行機関は、財源を効率的かつ効果的に活用し、自主的かつ計画的な財政運営を行うとともに、財政の健全化を確保するよう努めるものとします。
- ・執行機関は、自治体の保有する財産の適正な管理及び効果的な活用に努めるものとします。

< 考え方 >

- ・市が、自主・自立の自治体として、この条例の基本理念と目的の実現に向けて最大の機能を発揮するためには、財政が健全であることは必須の要件であると考えます。
- ・そのためには、執行機関は総合的な財政状況を的確に把握し、健全性を向上させるために、継続的に行政の効率性を高める努力など、自主財源の確保などにより、健全な財政状況を確保することに努めなければならないと考えます。
- ・自治体の財産は、常に良好の状態において管理し、その所有の目的に応じて最も効果的に運用しなければならないと考えます。

第 27 条 財政状況の公表

- ・執行機関は、財政状況及び財産の保有状況に関する資料を作成し、市民に分かりやすく公表しなければならないものとします。
- ・財政状況の公表について必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

< 考え方 >

- ・執行機関は、計画的かつ健全な財政運営を図るため、貸借対照表（バランスシート）やコスト計算書などの財務諸表を積極的に作成し、分析することによって、財政状況を的確に把握するとともに、社会経済情勢の動向を踏まえた中長期的な見通しを立てるべきだと考えます。また、それらを公表することによって、透明性の確保に努めるものとします。
- ・「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成 19 年 6 月 22 日公布）」により、財政健全化比率の 4 指標（「実質赤字比率」、「連結実質赤字比率（普通会計と特別会計）」、「実質公債費比率」、「将来負担比率」）の算定方法が示され、各地方公共団体がこの比率を公表することとなったため、財政についての情報開示が徹底されるものと考えます。

< 参考 > 防府市財政状況の公表に関する条例（昭和 39 年 3 月 9 日制定）

第9章 市民参画及び協働

第28条 市民参画の推進

- ・執行機関は、政策の形成等の各過程において、市民の参画の仕組みを明らかにし、市民が参画しやすい環境を整備するよう努めるものとします。
- ・市民参画の推進について必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

<考え方>

- ・執行機関は、総合計画及び各分野における個別計画等を策定するにあたっては、審議会等の委員の公募やパブリックコメントの実施など、様々な意見聴取の方法で市民の参画の機会を確保することが重要です。
- ・執行機関は、政策の立案だけではなく、立案後の計画の実施及び評価においても市民が参画しやすい環境を整備する必要があると考えます。
- ・市政への市民参画をしっかりと保障していくためには、市民参画の方法、手続き等を別に条例で定める必要があると考えます。

第29条 意見聴取

- ・執行機関は、市民の市政への積極的で幅広い参画の機会を確保するため、特に重要な条例、計画等の策定及び変更にあたり、事前に案を公表し、広く市民の意見及び提案を求めるとともに、提出された意見を考慮するものとします。

<考え方>

- ・一般的に、市民に意見を求める代表的な手法はパブリックコメントですが、ここでは、パブリックコメントだけにとどまらず、説明会や公聴会、その他いろいろな意見を聴く機会等、多様な方法で市民の意見を聴取することも含むものと考えます。
- ・特に重要な条例とは、市政に関する基本姿勢を定め、又は市民に義務を課し、若しくは権利を制限することを内容とする条例であると考えます。(ただし、市税等の賦課徴収並びに分担金、使用料、手数料等の徴収に関するものは除くものとします。)
- ・特に重要な計画等とは、防府市の基本構想及び市政の各分野における政策の基本的な事項を定める計画や大規模な公共事業の実施に係る基本計画等と考えます。
- ・執行機関が、市民参画を推進するために、市民の市政への積極的で幅広い参画の機会を設け、市民の意見を聴き、政策の形成過程に反映させることは、公平性の確保と透明性の向上を図ることにつながるものと考えます。

第30条 審議会等の運営

- ・執行機関は、審議会等の委員を選任するに当たっては、委員構成に配慮するとともに、原則としてその一部を市民から公募しなければならないものとします。
- ・審議会等の会議は、個人情報の保護、公正な審議その他会議の円滑な運営に支障がある場合を除き、原則として公開するものとします。

<考え方>

- ・審議会等の委員の選任については、幅広く人材を登用するため、公募委員を含める必要があると考えます。
なお、法令等により委員の構成が定められている場合や、高度な専門性を有する事案を扱う場合など、審議会等の性質上、公募に馴染まないものもあることから、このことについては、あくまで原則とします。
- ・審議会等の会議については、市民の市政への参画や市政の意思形成過程の透明性の向上という観点から、個人情報の保護、公正な審議その他会議の円滑な運営に支障がある場合を除き、公開するものと考えます。

<参考> 審議会等には、法律、条例、要綱のそれぞれで定めるところにより、審議会、審査会、調査会、協議会、懇話会等さまざまなものがあります。

第31条 住民投票

- ・市政運営上の重要事項について、直接住民の意思を確認する必要があるときには、住民投票を実施することができるものとします。
- ・住民投票について必要な事項は、別に条例で定めるものとします。
- ・市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重するものとします。

<考え方>

- ・住民投票は、市の将来に重大な影響を与える政策事項を対象としており、多様化した住民ニーズをより適切に市政運営に反映させるために、場合によっては直接市民が投票によりその意思を表明できる制度です。これは、現在の2元代表制（間接民主主義）を補強するものとして行われるものであり、市民自治の実現を図る観点から直接民主制的手法として考えられています。
- ・住民投票は、法的な拘束力はもたないため、その結果で市議会や市長の選択や決断を拘束するものではありません。

<参考> 防府市住民投票条例（常設型）（平成18年10月5日制定）

第32条 協働の推進

- ・市民、市議会及び執行機関は、市民によって構成される「地域コミュニティ」と「市民活動団体」を自治の担い手として尊重し、互いに連携、協力し、様々な課題解決のため協働し、暮らしやすいまちづくりに取り組むものとします。
- ・市民、市議会及び執行機関は、「地域コミュニティ」と「市民活動団体」のそれぞれの自主性及び自立性を尊重し、その活動を支援、育成するよう努めるものとします。
- ・協働の推進について必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

<考え方>

- ・地域コミュニティ・・・自治会などの地縁型の活動組織
市民活動団体・・・NPO活動(非営利活動)やボランティア活動などの関心、目的等を共にすることで自主的に形成し活動する組織
どちらの組織も、自治を担う不可欠なものであると考えます。
- ・地域を構成する市民が、お互いに助け合い、支え合い、いきいきと暮らすことのできるまちづくりへの参画は、地域にとって大切なことです。行政だけでは解決できない地域の多様な課題を、地域の市民同士の自主的な活動や執行機関との協働を通じ解決することは、地域の特性が生かされたまちづくりを実現し、地域の活性化を図るものと考えられます。
- ・「地域コミュニティ」と「市民活動団体」における活動は、市民の自主性と主体性に基づくものであり、市民は可能な範囲でこれらの活動への参加、協働に努める必要があると考えます。
- ・市内の各地域では、自治会をはじめ様々な地域団体がそれぞれの目的を持って積極的に活動しています。しかしながら、昨今の複雑化・多様化してきた地域課題に対し個別に対応するには限界があると考えられます。このため、市民及び執行機関は、地域の特性を活かし、より豊かで安心・安全に生活できる地域社会を実現するため、これらの地域団体を包括し、地域づくり・まちづくりを地域が主体的に行動できるような体制づくりを進めることが必要と考えます。
- ・市議会及び執行機関は、協働のまちづくりの担い手である「地域コミュニティ」と「市民活動団体」の取組み姿勢の基本である自主性、自立性を損なわないよう、また、これを守り育てるための支援をするよう努めるものと考えます。
- ・「地域コミュニティ」と「市民活動団体」の支援については、その活動が公益的活動である場合に支援するものとし、この支援には、補助金、助成金などの財政的な支援だけでなく、知識、情報、人材、学習機会の提供なども

含まれるものと考えます。

- ・「地域コミュニティ」と「市民活動団体」を守り育てるには、市民、地域、市議会及び執行機関相互の連携と「地域コミュニティ」と「市民活動団体」がお互いに意見交換し、連携協力することが重要だと考えます。
- ・執行機関は、「地域コミュニティ」と「市民活動団体」が活発に活動できるよう、積極的に活動拠点施設の整備、情報交換の機会の提供等、協働してまちづくりができるよう必要な措置を行っていかねばならないと考えます。
- ・総則の市民の定義では「市内に居住する者、市内で働く者、学ぶ者、活動する者、事業を営む個人又は法人」としており、上記の「地域コミュニティ」と「市民活動団体」も市民に含まれています。これからのまちづくりには、この活動団体が大きな役割を果たすものと考えます。

< 関連する意見 >

- ・地域には、様々な組織や団体があるが、忘れてならないのは「家族」という存在です。改めて「家族」のもつ意義や大切さについて考えてみるべきではないかと思います。
- ・第9章を「市民参画」とし、協働は分離独立させ、第10章として「協働の推進」を設け、第10章へは「協働のまちづくり（協働の推進を変更）」、「地域コミュニティ」、「市民活動団体」の3つの項目（条）を入れるのが良いと考えます。

第10章 その他

第33条 国及び他の自治体との連携

- ・市は、国及び山口県との共通する課題の解決と市民サービスの向上を図るため、これらと対等な関係のもとで相互に連携・協力するものとします。
- ・市は、広域的な課題の解決と市民サービスの向上を図るため、他の市町と連携・協力するものとします。

<考え方>

- ・平成12年の地方分権一括法の施行に伴い、国と地方公共団体（地方自治体）間に法律上の上下関係はなくなり対等となりました。このことから、一地方自治体である防府市は、国及び山口県と対等な関係のもと、広域行政の推進の観点から協力して自治を推進していかなければならないと考えます。
- ・市民サービス向上のために市議会及び執行機関が取り組む広域的な課題には、環境保全、防災、医療、福祉、交通等、多種多様な分野があり、これらの解決には、広域での連携・協力が欠かせないと考えます。

第34条 附属機関

- ・市長は、この条例を守り育て、適切なまちづくりの推進を図るための附属機関を置くものとします。
- ・附属機関の組織及び運営について必要な事項は、別に定めるものとします。

<考え方>

- ・この条例の実効性を確保するために、市長の諮問に応じて、自治を推進するための重要事項等を調査、審議し、答申するものとして、例えば「防府市市民自治推進委員会」（または、「防府市市民自治推進審議会」）等の附属機関を置く必要があると考えます。
- ・委員については、地方自治に関し識見を有する者及び公募の市民から市長が委嘱するものとします。ただし、市民参画を推進する観点からは、同一委員が長期にわたって在任することは、幅広く意見を聴くことに関して好ましくないため、委員の任期を定めておく必要があると考えます。

第35条 条例の見直し

- ・市長は、この条例の施行後、5年を超えない期間ごとに、この条例が防府市にふさわしいものであり続けているかどうか検討するものとします。

<考え方>

- ・この自治基本条例は、本市における最高規範として位置付けられ、ここに定め

る内容は、自治の基本とする事項とはいえ、永久不変のものではありません。市民自治の推進状況や社会経済情勢の変化等を考慮して不断に運用状況を点検し、5年を超えない期間ごとに見直しを行い、将来にわたり守り育てていくものと考えます。

防府市市民参画懇話会

平成20年10月22日

事務局 防府市総務部市民活動推進課

〒747-8501

防府市寿町7番1号

連絡先 TEL 0835-25-2253

FAX 0835-25-2190

E-mail suishin@city.hofu.yamaguchi.jp