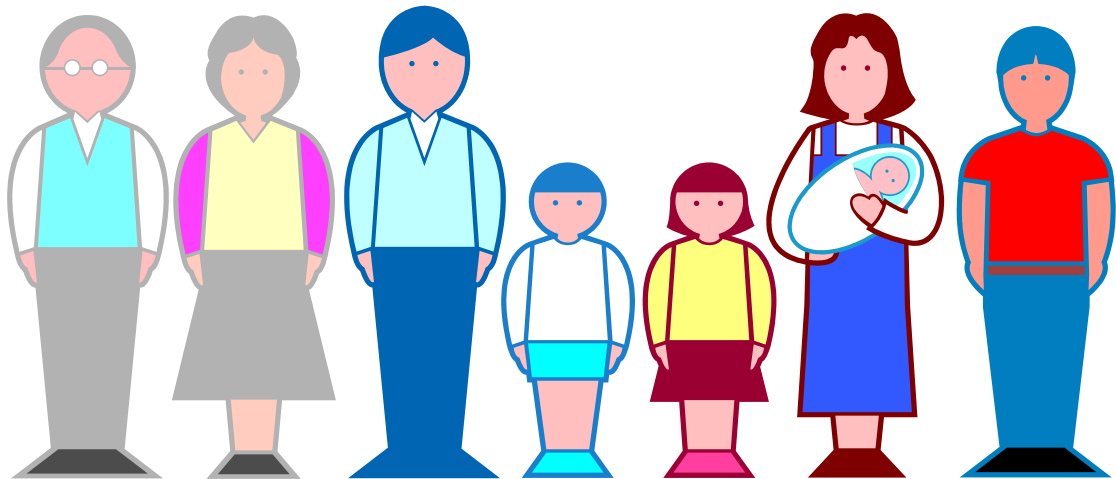


(仮称)自治基本条例庁内研究会検討報告

～練馬区の更なる自治を進める「自治基本条例」の検討のために～



平成17年3月

目次

- 1 自治基本条例の性格と制定の目的** . . . 1ページ
 - (1) 性格
 - (2) 制定の目的
- 2 制定の社会的背景** . . . 1ページ
 - (1) 地方分権改革や都区制度改革が実現するとともに、三位一体の改革が具体化するなど、地方分権が進展しています
 - (2) 「自己決定と自己責任」に基づき、地域の特性を生かした自治体運営が求められています
 - (3) 区民の声を行政運営に反映していくため、区政への区民参加・参画が求められています
 - (4) 町会・自治会やNPO、ボランティアなどによる様々な地域活動への認識を深め、住民と行政がパートナーシップを発揮し、協働する社会の構築が求められています
- 3 条例の必要性** . . . 3ページ
 - (1) 自治の仕組みを確立するため
 - (2) 区政への参加・参画と協働による地域経営を実現するため
 - (3) 自主・自立の区政運営を確立するため
- 4 区民の参加・参画の保障や個人情報保護に関する区の取り組み状況** . . . 3ページ
 - (1) 条例によるもの
 - (2) 要綱や方針等によるもの
- 5 条例の目指すべき方向** . . . 5ページ
 - (1) 区民と区が基本理念と区政情報を共有し住民参加と参画をとおして自治を進めていく、自治システムの全体像を明らかにします
 - (2) これまで進めてきた区民の区政への参加・参画の仕組みを発展させ、堅固なものにします
 - (3) 区における協働の姿を明らかにして、区民との協働を進めます
- 6 論点の抽出** . . . 6ページ
- 7 条例事項として想定される主な項目案** . . . 8ページ

1 自治基本条例の性格と制定の目的

(1) 性格

自治基本条例は、自治に関する基本的な内容についてのきまりを定めたものです。一般的には、次の二つの性格を併せ持つものとされています。

他の条例や計画などの策定指針となる、自治体における基本条例としての性格をもつ。

自治体運営に関する基本的事項を網羅するとともに、住民の権利と責務、議会と行政の役割・責務を明らかにする総合条例としての性格をもつ。

(2) 制定の目的

上記の性格をもつ条例を定めることにより、地方自治の本旨の実現をめざします。

区民の区政への参加・参画の仕組みを明確にし、区と区民との協働を推進することにより、豊かで自立した地域社会の実現をめざします。

2 制定の社会的背景

(1) 地方分権改革や都区制度改革が実現するとともに、三位一体の改革が具体化するなど、地方分権が進展しています

憲法第92条は、「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いて、法律でこれを定める」と規定しています。「地方自治の本旨」とは、地方自治が住民から負託を受けた地方自治体の責任において運営されるということ(団体自治)と住民の参加によって運営されるということ(住民自治)から成り立つという考え方であり、地方自治にとっては、そのどちらも欠くことのできないものです。

平成12年の地方分権一括法の施行により、機関委任事務は廃止され、地方自治体の事務は、自治事務と法定受託事務の2つに整理されて、国・都から区市町村へ権限委譲がなされました。

同時に、都区制度改革が行われ、区は法律上の基礎的自治体に位置付けられました。また、法令上都が行う事務についても、事務処理特例制度により多くの事務が都から区へ移管されています。

このように、区が行う事務処理の自由度が向上し、自らの権限と責任で意思決定する領域も拡がりました。

さらに、三位一体の改革の具体化により、国庫補助負担金の廃止・縮小とともに、区の自主財源の拡充が進んでいます。

(2) 「自己決定と自己責任」に基づき、地域の特性を生かした自治体運営が求められています

地方分権の進展は、言わば「それぞれの自治体自分たちの地域のことは自分たちで考えて、地域のことは地域で自主的かつ総合的に決め、その結果の責任を自分たちで負う」ということです。

区は、「自己決定と自己責任」に基づいて意思決定を行い、区の特性を生かしたより自主的・自立的な自治体運営をしなければなりません。また、地域資源を有効に活用して創意工夫に努め、個性的で魅力あるまちを作っていく必要があります。

一方、厳しい財政状況の中、これまでのように公共サービスを行政だけで担っていくには限界があります。事務事業の見直しを行い、行政のスリム化を図り、財政の健全化に努めていますが、区民一人ひとりがより主体的にまちづくりに取り組むことが求められています。

そのためには、住民自治の姿や基本的な目標を設定し、その目標に向かって、どのように区民、議会、行政が行動していくべきなのか、という共通認識と行動規範、つまり、自治体運営に係る基本理念・原則など自治体運営のルールを確立することが必要です。自治体を運営するために必要な理念と制度、その制度を運用する原則を体系的に整備することが求められています。

(3) 区民の声を行政運営に反映していくため、区政への区民参加・参画が求められています

区政は、最終的にはそれぞれ住民の代表である長と議会の意思により決定・運営がなされますが、区民の間には地域のことに積極的に関わりたいという地域への関心や行政への参加意欲が高まりつつあります。

地域社会の主役である区民の声を、地域の行政運営に反映していく仕組みを作ることや、区民が区政に参加しやすい仕組みを作ることが大切です。

自治体運営を行政任せにするのではなく、区民の参加・参画を通じて区民と区がともに考え、ともに行動し、解決することで、「区民とともに築く地域経営」を実現していくことが必要です。

そのためには、情報の共有と住民参加の促進が不可欠です。区は、行財政運営の透明性を確保するなど十分な説明責任を果たし、行政への区民の参加・参画が十分に行われる仕組みを整えることも求められています。

(4) 町会・自治会やNPO、ボランティアなどによる様々な地域活動への認識を深め、住民と行政がパートナーシップを発揮し、協働する社会の構築が求められています

町会・自治会の地域活動や、NPOやボランティアによるさまざまな活動が展開されています。自分たちの地域のことは自分たちの知恵と力を出し合い

ながら取り組もうという、まちづくりへ参加する意識が高まってきています。団体の中には、公共的なサービスを行政にかわって提供する実力を有している団体もあります。

これまでの地域活動に対しても改めて区民一人ひとりが認識を深め、より一層の協働によるまちづくりを進めていくことが大切です。

それぞれの地域社会におけるコミュニティづくりなど地域活動の重要性が見直され、住民主導による個性的な地域づくりが求められています。また、住民自治がしっかり根付いていることを基盤として、区民と行政がパートナーシップを発揮し、協働する社会を構築することも重要です。

3 条例の必要性

(1) 自治の仕組みを確立するため

自治の基本的なルールを法的に確立するため、自治の理念や区政運営の基本原則を明文化することが必要です。

また、住民自治を推進するためには、区民一人ひとりの参加・参画の権利や責務等について明らかにすることも必要です。

基本条例の基に分野別条例を構成することにより、個々の条例を体系化して位置付けを明確にすることも可能です。

(2) 区政への参加・参画と協働による地域経営を実現するため

区民が区政に参加・参画することにより、区民意見が反映された開かれた行政運営が可能になります。

区民の参加・参画の拡大を通して、区民との協働による地域経営を実現することが可能になります。

(3) 自主・自立の区政運営を確立するため

国や都から自立するためには、自らを律して積極的な協働と参画による住民自治を進めるための拠りどころが求められます。「自立と自律」を両立させる条例の制定が必要です。

4 区民の参加・参画の保障や個人情報保護に関する区の取り組み状況

(1) 条例によるもの

【個人情報保護関係】

昭和59年12月に電子計算組織に係る個人情報の保護に関する条例を制定しました。平成12年3月には、これを廃止し個人情報保護条例を制定しました。個人情報保護条例の目的は、「区が個人情報を取り扱う場合の基本的事

項を定め、個人情報の収集ならびに管理個人情報の管理および利用の適正を期するとともに、区民等の自己に関する管理個人情報の開示、訂正等を求める権利を保障することにより、個人情報に係る区民等の基本的人権の擁護と信頼される区政の実現を図ること」です。

【行政手続関係】

平成7年3月に、行政手続条例を制定しました。この条例の目的は、「処分、行政指導および届出に関する手続に関し、共通する事項を定めることにより、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって区民の権利利益の保護に資すること」です。

【情報公開関係】

平成13年10月に情報公開条例を全部改正しました。この条例の目的は、「区民の知る権利を保障し、公文書の公開を請求する区民の権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、区が区政に関し区民に説明する責務を全うし、もって区政への区民参加の推進と区民の信頼の確保を図り、公正で開かれた区政を実現すること」です。

(2) 要綱や方針等によるもの

【附属機関の委員等の会議の公開・区民公募関係】

平成13年3月から、「附属機関の委員等の会議の公開および区民公募に関する指針」を適用しています。この指針の目的は、「附属機関等の会議について、会議を公開することにより透明かつ公正な運営を期するとともに、区民公募枠を設定することにより政策形成段階からの区民参加・参画の充実を図ることとし、もって区政を一層透明化し、区民と共に築く区政を推進すること」です。

【行政評価関係】

平成14年4月から、「行政活動の評価に関する実施要綱」を施行しています。この要綱の目的は、「区が行う行政活動に対する評価の実施ならびに評価結果の活用および公表について必要な事項を定めることにより、区民の視点に立った成果重視の効率的で質の高い行政活動の実施および透明性の高い開かれた区政の推進を図ること」です。

また、平成16年4月から、「行政評価委員会の設置に関する要綱」を施行しています。この要綱の目的は、「区が行う行政活動に対する評価について、区民等による第三者の視点を確保し、評価の客観性、信頼性および透明性を高めるとともに、施策や事務事業等にかかる改革・改善ならびに評価制度の発展および定着を促進し、区民の視点に立った成果重視の効率的で質の高い行政活動の実施および透明性の高い開かれた区政の推進を図る」ことです。

【区民意見反映（パブリックコメント）関係】

平成16年6月から、「区民意見反映（パブリックコメント）制度の実施に関

する要綱」を施行しています。この要綱の目的は、「区民意見反映制度を定め、計画等の策定に当たり区民意見の反映に努めるとともに、その結果について区民等への説明責任を果たし、もって区民本位の行政執行を推進すること」です。

5 条例の目指すべき方向

(1) 区民と区が基本理念と区政情報を共有し住民参加と協働をととして自治を進めていく、自治システムの全体像を明らかにします

地方自治の本旨（住民自治および団体自治）を法的側面から支える条例として、自治の理念、自治の実現のための基本となる制度などを盛り込んだ総合的な条例であること。

区民と区が基本理念と区政に関する情報を共有し、住民参加と協働をととして、自治を進めていくものであること。

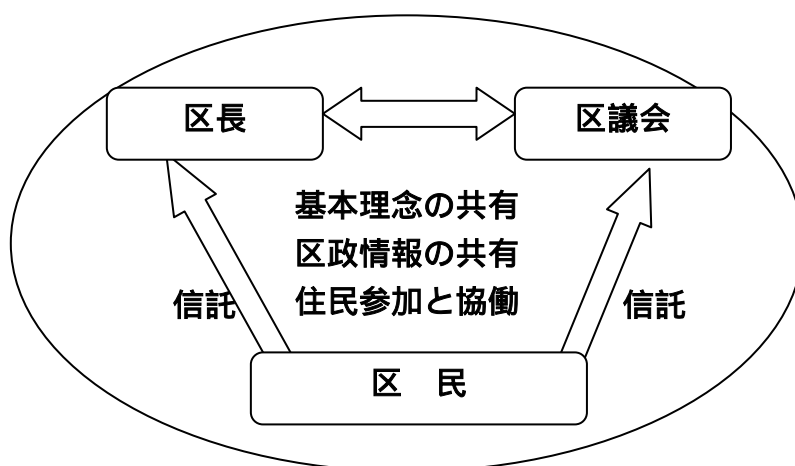
地方自治法に規定されていることも含めた総合的な条例にして、行政運営の基本的ルールをわかりやすく示すものであること。

住民の責務・役割を明確にして、区政に参加・参画するルールを設けること。

区民の行政への参加・参画の機会を確保し、区民意見が反映された開かれた行政運営を図るものであること。

政策や諸制度を住民自治の視点から体系化し、行政分野を横断する総合的な取り組みが推進されるものであること。

自治基本条例が描く自治システムの全体像 ～ 区民と区が基本理念を共有し住民参加と協働をととして自治を進める～



(2) これまで進めてきた区民の区政への参加・参画の仕組みを発展させ、堅固なものにします

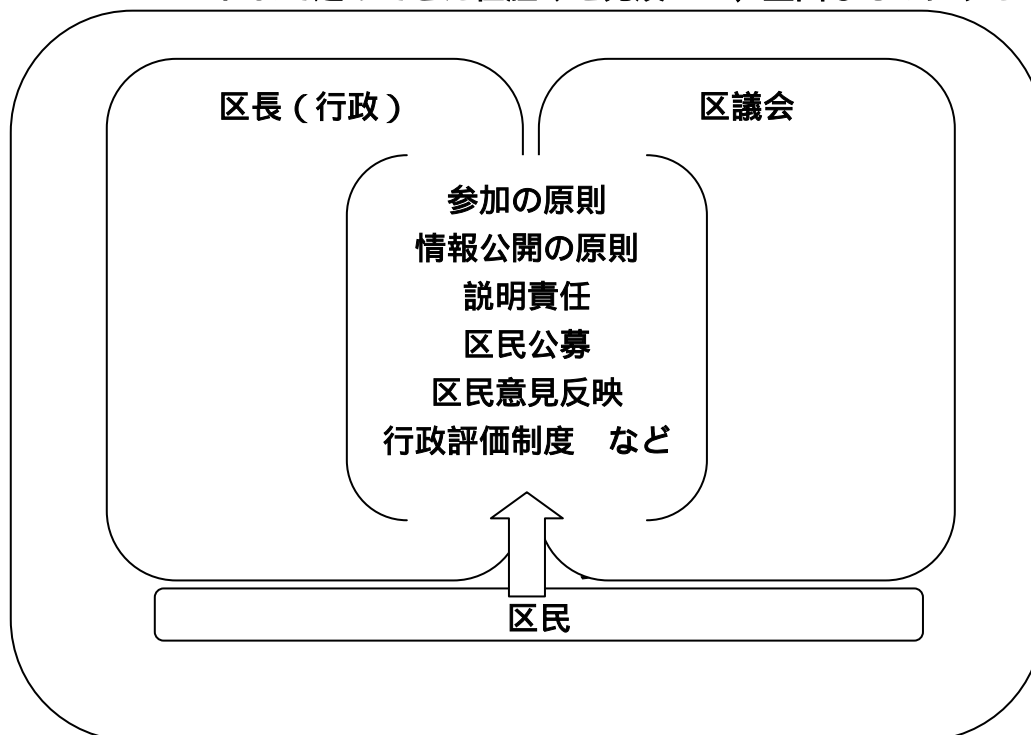
これまで進めてきた区民の区政への参加・参画の仕組みを条例化し、区民

の区政への参加・参画を将来にわたって保障して市民の自治意識の高揚を図っていくこと。

説明責任など、行政の役割や責務についても普遍化すること。

区民の区政への参加・参画の仕組み

～これまで進めてきた仕組みを発展させ、堅固なものにする～



(3) 区における協働の姿を明らかにして、区民との協働を進めます

練馬区における協働の姿を明らかにして、区と区民との協働を進めるものであること。

区民の権利と責務を明確にすることで、主体的に考えて行動する区民が生まれ、身近な課題を自ら解決する自治の仕組みが構築されることを期待するものであること。

区と区民とが共に考え、行動する風土を築くため、職員の意識を変革すること。

6 論点の抽出

自治基本条例の論点について検討を行うため、庁内研究会に検討作業部会を設けました。検討作業部会では、自治基本条例を検討するにあたり、何が論点となるかを挙げることを目的にして、「課題別論点票（資料編9ページから）を作成しました。

検討作業部会は、二つの視点から論点を抜き出しました。一つは、他自治体の先行事例を比較して、それぞれの自治体によって異なる定め方をしている

ことに着目して、想定される論点を抽出しました。二つ目は、練馬区が自治基本条例として定める場合に、論点となりうるものはないかという視点から、想定される論点を抽出しました。

また、「課題別論点票」を整理して、「自治基本条例検討に係る論点一覧」(資料編 1 ページから)を作成しました。

検討項目一覧

- 1 条例制定の意義、法令上の位置付け
 - (1) 検討の理由、制定の意義
 - (2) 法令上の位置付け
 - (3) 基本構想、長期計画との関係
 - (4) 条例の関連性
- 2 住民自治の基本理念、自治のあり方
 - (1) 住民自治の基本理念、基本原則
 - (2) 区民の権利、役割と責務
 - (3) 執行機関の役割と責務
 - (4) 議会の役割と責務
 - (5) 行政運営の基本
 - (6) 個人情報保護
- 3 参加、参画
 - (1) 参加主体の拡大
 - (2) 情報公開制度
 - (3) 行政評価制度
 - (4) 附属機関の委員等の区民公募
 - (5) 区民意見反映(パブリックコメント)
 - (6) 区民意見反映(パブリックインボルブメント等)
 - (7) 区民政策提案制度
 - (8) 区民の不利益救済制度
- 4 協働
 - (1) 協働と共同
 - (2) 地域合意の仕組み(まちづくり条例)
 - (3) 地域合意の仕組み(地区計画等)
- 5 住民投票
 - (1) 住民投票
- 6 最高規範性、審議会等の設置
 - (1) 最高規範性
 - (2) 審議会等の設置

7 条例事項として想定される主な項目案

自治基本条例について議論が集中できるように、条例事項として想定される主な項目案を記載しました。17年度に設置予定の区民懇談会においても、その論議の参考にしていただきたいと思います。

想定される主な項目案

条例を制定する背景や必要性、自治の基本的な考え方
条例の目的
自治の基本理念
区民の権利と責務
議会の役割と責務
区長の役割と責務
執行機関の役割と責務
職員の責務
行政運営の基本
区民の参加
住民投票