

戸田市自治基本条例骨子案

戸田市自治基本条例検討市民会議

平成26年1月

目次

1	はじめに〔前文〕	1
2	自治基本条例の基本となる考え方〔総則〕	2
	（1）目的	2
	（2）条例の位置付け	2
	（3）定義	3
	（4）まちづくりの原則	4
3	市民〔市民の権利・役割と市民活動〕	5
	（1）市民の定義	5
	（2）市民の権利	6
	（3）市民の意識・役割	7
	（4）市民活動	8
4	議会〔議会・議員の役割〕	9
	（1）議会の役割	9
	（2）議員の役割	9
5	行政〔市長・職員の役割と行政運営〕	11
	（1）市長の役割	11
	（2）行政の役割	11
	（3）職員の役割	12
	（4）行政運営	12
6	まちづくりの仕組み	13
7	実効性の確保	15
	（1）条例の見直し	15
	（2）推進委員会	15

1 はじめに〔前文〕

- 戸田はかつて戸田の渡しにより旅人の人生をつなぎ、人と人をつなぐまちとして栄えてきました。
- 戸田市は、絶えず新しい人が転入し、新しい価値・人材・文化が生み出され、そして無限の可能性が生み出されるまちを目指します。
- 地方分権の時代、そのまちが置かれている状況や地域の実情を踏まえたまちづくりが必要です。
- 個人の生活様式や価値観の多様化が進んだ今、まちづくりを考えるためには、多くの人の力が必要です。
- 歴史と文化を大切にし、郷土愛を持つようにします。
- 自治を大切にすまちでありたいと考えます。
- 誰もが安心して安全に暮らすことができ、生活して楽しく、幸せと感じるまちを目指します。
- 市民自らが考え行動するとともに、市民・議会・行政の三者が互いの力を発揮し、協力し合い、助け合う仕組みやルールをつくる必要があります。
- 未来に向かって知恵と力を出し合い、みんなで励まし合いながら、心を一つにして物事に取り組む必要があります。

【説明】

- 「前文」は、条例全体の理念や解釈の指針を示すために置かれるものです。
- この条例を検討することになった動機や背景、条例全体の意義や目指すべき方向性を簡潔にわかりやすく提示することは重要であると考え、市民会議の総意として、「前文」を置くことにしました。
- 「前文」は、多くのことを盛り込んで長文にするよりも、条例の趣旨がきちんと伝わるよう簡潔にまとめ上げることが肝要との意見がありました。
- この条例の趣旨を多くの人に知ってもらいたいことから、親しみやすい表記にすることに留意し、文体は「ですます調」が相応しいとの意見がありました。
- 子どもにも分かりやすい表現にして、この条例の意義を伝えるべきとの意見がありました。一方で、子ども向けには、パンフレット等を作成してより分かりやすく条例を紹介する方が実際的かつ効果的であるとの意見がありました。

2 自治基本条例の基本となる考え方〔総則〕

(1) 目的

この条例は、市民、議会、行政がそれぞれの役割と責任を担い、互いに認め合い、助け合い、協力し合うための考え方やまちづくりの基本原則を定めることにより自治を推進し、理想のまちを実現することを目的とする。

【説明】

「目的」は、自治基本条例制定の意義や目指すべき方向性を示すものです。このため、目的を明確にすることが、この条例を推進する上において非常に重要なものになってきます。

そこで、最終目標である「理想のまちの実現」に向け、皆が協力して自治をつくっていくことが条例全体を通しての基本姿勢となります。

「理想のまち」は、自治が確立されたまちであり、互いに認め合い、尊重し合うことができるまちだと考えます。こうしたまちは、安心して暮らすことができ、生活していて楽しいまちといえます。

この条例を羅針盤として、市民が主体となってまちづくりに参画することが、理想のまちの実現につながるものと考えます。

(2) 条例の位置付け

この条例は、戸田市の自治に関する基本的な事項を定める条例であり、その趣旨を最大限に尊重するものとする。

【説明】

この条例には、市民、議会、行政が力を合わせてまちづくりを行うに当たっての基本原則を定めることとします。

この条例が、本市のまちづくりの原則を定め、市民、議会、行政がその趣旨に沿って自治の確立に向けて進んでいくことを表すため、条例の位置付けも皆が「最大限に尊重するもの」としました。

この条例は、他の条例の上位にあるという関係にはありませんが、他の条例に理念としての影響を与えるものとのイメージを持たせたいと思います。

なお、一方では、自治基本条例は、他の条例の上位に位置するイメージを含む「最高規範性を有するという表現を入れるべき」との意見もありました。

(3) 定義

この条例における重要な用語として定義するものは、次のとおりと考える。

- a. 市民（＝「市民の範囲」と同じ）
- b. 行政
→市長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会及び固定資産評価審査委員会の総称
- c. 市（＝「議会」と「行政」）
- d. 自治
- e. まちづくり
- f. 協働

【説明】

それぞれの用語の定義については、条文を作成するときに全体を再確認した上で、改めて検討します。

条例骨子案の検討過程においては、「ビジョン」という用語を使用していましたが、条例骨子案を整理するに当たっては、「将来像」という具体的な表現にしました。

(4) まちづくりの原則

a. 協働の原則

- 市民、議会、行政は、それぞれの役割を意識し、それぞれの力を発揮し、互いを認め合い、助け合い、協力し合ってまちづくりを進めるものとする。

b. 市民参画の原則

- 市民は、主体となって行動し、積極的にまちづくりに参画できるものとする。
- 市（議会・行政）は、市民の市政への参画の機会を保障し、市民の意思を市政へ反映させるものとする。

c. 情報共有の原則

- 市民は、まちづくりのために、積極的に情報を提供し合い、共有し合えるよう努めるものとする。
- 議会と行政は、それぞれが持つまちづくりに必要な情報を積極的に公開及び提供し、市民と共有するものとする。

d. 協議の原則

- 市民は、よりよいまちづくりを行うため、積極的に協議を行うものとする。
- 市（議会・行政）は、市民との協議の場を持ち、まちづくりを推進するものとする。

【説明】

まちづくりの原則は、目的を実現するための基本理念となるものです。ここでは、「a. 協働の原則」、「b. 市民参画の原則」、「c. 情報共有の原則」、「d. 協議の原則」の四つを掲げました。

まちづくりは、市民、議会、行政の三者が力を合わせながら、皆で自治をつくっていくことから、まずは「a. 協働の原則」を掲げ、その上で、市民の参画を保障する「b. 市民参画の原則」や、情報共有を促進する「c. 情報共有の原則」、そして、自治をつくっていく上では、顔と顔を合わせて、話し合うことが重要であるとの考えから、「d. 協議の原則」を掲げました。

なお、「a. 協働の原則」の内容は「目的」と同じになってしまうため、協働を構成する要素である自立（自律）、対等、信頼、責任、自主という観点から考えるべきとの意見もありました。

3 市民〔市民の権利・役割と市民活動〕

(1) 市民の定義

市民の範囲は、「戸田市のまちづくりの担い手」になる人と考え、以下に該当する個人又は団体とする。

- a. 市内居住者
- b. 通勤・通学者
- c. 町会・自治会
- d. 市内事業者
- e. 市内でボランティアや市民活動を行う個人又は団体

【説明】

- 市民の範囲については、できるだけ広くとらえることから始まり、「権利と義務の主体」を念頭に置いて検討しました。
- 市民の範囲を狭くとらえたほうが良いという意見もありました。
- 市内に住所を有しない人であっても、本市において働き、学ぶ人も市内居住者とともまちづくりの担い手であると考え、市民としました。
- 町会・自治会は、その構成を考えると a の市内居住者と重複しますが、これまで地域を支えてきた団体として、そして、これからのまちづくりに欠かせない存在であることから、市民に含めました。
- 市内事業者は、a の市内居住者又は b の通勤者と重複しますが、まちづくりにおける企業の理解と協力が必要であることから、市民に含めました。
- ボランティアや市民活動を行う個人・団体も協働によるまちづくりの担い手であるとして市民に含めました。
- まちづくりへの関わり方は多種多様です。ここでは市民と位置付けられなかった人であっても、何らかの形で本市のまちづくりに関心を持つ人もいると思います。そのような人をサポーター（準市民）として位置付けてはどうかという意見もありました。
- 「市民の範囲」については、広くとらえましたが、個々の属性により、権利の主体になるか機会を付与されるにとどまるか異なってくるということが確認されました。

(2) 市民の権利

a. 市政に参画・参加する権利

- 市民は、自治の主体であることから、市政運営について、計画段階から関わる参画や意見の申出等により参加する権利を有する。
- 「市政に参画・参加する権利」は、市民が市政への参画又は参加の機会を平等に得られ、市民の市政への参画・参加を促すため、市民にとって必要な権利である。

b. 情報を知る権利

- 市民が、市政（まちづくり）に参画・参加するに当たっては、市が持つ情報の共有、把握が必要である。市政に参画・参加する権利を行使するため、市民は「情報を知る権利」を有する。ただし、市民の「情報を知る権利」は、行政又は議会が公開に適さないと判断する情報（個人情報等）にまでその効力が及ぶものではないものとする。

【説明】

- 市民の権利については、数多くの意見が出ましたが、条例で「権利として保障する必要性があるもの」と「権利としてあえて保障せずとも、当然ながらに備わっているもの又はなじまないもの」に整理して考えました。たとえば、市民同士で会合を開くことや地域コミュニティによる活動への参加、また、地域コミュニティの情報など市民間の情報共有などは、後者になると考えます。
- 「市民」の中に含まれている「子ども」※の権利を特に書き出す必要があるか検討しました。その結果、将来におけるまちづくりの担い手としての「子ども」については、大切なキーワードであることは確認されましたが、権利主体として特記するのではなく、次世代のリーダーとして育成していく対象と位置付け、(4)の「市民活動」のところで触れることにしました。

※「子ども」の表記については「子供」「子ども」「こども」の三種類がありますが、親しみやすさ等を考え、条例骨子案では「子ども」に統一しました。

(3) 市民の意識・役割

- a. 自主性（まちづくりの原則に沿った役割の自主的な遂行）
- 市民は、自治の主体としての自覚と責任を持ち、人に頼る、他人任せにするといった消極的な意識から脱却し、自分でできることは自分で解決する意識を持ち、前向きな姿勢（自主性）を持つよう努める。
- b. 地域における相互理解と交流
- 地域には、様々な生活様式や価値観を有する人が暮らしている。市民は、一人ひとりが持つ多様性を尊重し、他者に対する配慮を忘れないようにする。また、日頃から隣近所との付き合い（交流）や助け合いを通じて、地域コミュニティが形成されやすい環境づくりを目指すよう努める。
- c. まちづくり活動を行う人への理解と信頼
- 市内では、様々な人・団体がまちづくり活動を行っている。市民には、そのような人・団体の活動を理解し、信頼し、温かく受け入れること、時にはサポートする寛容な心を持つことが求められる。

【説明】

- 市民の役割として、まずは自らまちづくりの主体であることを自覚し、同時に責任を有することを掲げ、自主性を求めました。
- これについては、「自主性」は行動することまで求めるような踏み込んだ表現であり、今の市民にそこまで求めるべきでない。個々の自由を担保して「主体性」と表現した方がよいとの意見もありました。ただし、これからのまちづくりは、議会や行政だけではなく、市民も一緒に力を合わせていくことが必要であるとの観点から、「自主性」としました。
- 地域には、生活様式や価値観を異にする様々な人が暮らしています。このため、まちづくりに当たっては、自主性を発揮しつつもお互いに認め合い、他者への配慮を忘れずに進めていくことが協働の理念に適います。あわせて、まちづくり活動を行っている人や団体に対し、理解と支援の気持ちを持つことも市民の意識として必要です。

(4) 市民活動

a. 地域コミュニティと市民

- 市民は、地域コミュニティ（町会・自治会等）を自治の担い手と認識し、その活動を尊重するとともに、自らも参加するよう努める。
- 市民は、地域課題に自ら取り組む姿勢を持ち、地域コミュニティの一員として地域課題を解決する活動に参加し、協力してまちづくりを行うよう努める。

b. テーマコミュニティと市民

- 市民は、市内で活動するテーマコミュニティ（NPO 団体等）をまちづくりの一員と認識し、その活動を理解するよう努める。

c. 地域コミュニティとテーマコミュニティの連携

- 地域コミュニティとテーマコミュニティは、自治の担い手としての自覚をもって活動し、市民からの意見収集や市民への情報発信（説明責任）に努める。
- 地域コミュニティとテーマコミュニティは、相互に連携し、協力してより良いまちづくりの推進に努める。

d. リーダーの育成

- 地域活動や市民活動の長期的な実施・継続には、リーダーの存在が不可欠である。地域活動や市民活動に関わる人は、その活動を通じて、新たなリーダーの育成に努める。また、横断的で活発な市民活動ネットワークにより、新たにリーダーとなる人材を育成することも重要である。
- 「子ども」は、地域における次世代を担うメンバーであり、将来のリーダーになる人材として育成する必要がある。そのため、大人は、子どもにまちづくりの魅力を伝え、まちづくり活動への参加機会を積極的に創出し、活躍の場を作るよう努めるものとする。

【説明】

- ここでの「市民」は、地域で暮らす一人ひとりを指します。
- 市民の地域コミュニティへの参加については、自由な意思に基づくものであり、決して強制されるべきものではありません。しかし、地域コミュニティが担っている役割は大変重要であることを踏まえ、その活動を応援し、支持し、支援するとともに自らも参加していくという姿勢を強調しました。
- テーマコミュニティは、単独で、時には地域コミュニティと連携して活動する主体として、まちづくりを行う上では欠かせない存在となります。地域の活性化と、まちづくりの人材確保を図るためにもテーマコミュニティの活用は必要となります。
- 「市民の権利」で検討した「子ども」については、次代のリーダーとして地域で育成するという位置付けで表現しました。

4 議会〔議会・議員の役割〕

(1) 議会の役割

a. 議会の情報発信

○議会は、「開かれた議会」の推進に努め、議題に上がった問題や解決策その他の情報を、市民にも分かりやすく、かつ、積極的に発信するよう努める。

b. 市民からの意見収集と政策提案

○議会は、市民の意見や地域の課題を把握・収集し、長期的視点に立って、積極的に政策の提案を行うよう努める。

c. 行政活動の調査・分析

○議会は、行政活動を監視するとともに、市の施策の調査・分析を行う。

d. 議会改革

○議会は、常に議会運営の在り方を見直し、改革に努めるものとする。

(2) 議員の役割

a. 議員の情報発信

○議員は、公式の会議に出た場合は、その内容等を公開するなど、情報発信に努めるものとする。

b. 市民からの意見収集

○議員は、市民の代表者として、地域住民だけではなく市民全体の行政に対するニーズを常に把握するよう努めるものとする。

○議員は、多くの市民の声に積極的に耳を傾けるよう努めるものとする。

c. 政策提案

○議員は、議員立法を提言するなど、積極的な政策提案に努めるものとする。

○市の施策に対して優先順位を付け、また、自らも戸田市の将来像を示して提言するよう努めるものとする。

【説明】

- 既に「議会基本条例」において、議会及び議員の活動原則や議会と市民等との関係など詳細に規定されています。したがって、重複するような記述は避けるべきだという意見がありました。しかし、「議会基本条例」と同様なことやそれ以上のことを述べて、同条例を後押ししてもよいのではないかという意見もあり、ここでは重複の有無にとらわれずに議会と議員の役割についてまとめました。
- 「議会」と「議員」を一括りにするか、それぞれについて言及するか検討した結果、分けて記述することになりました。
- 「議会」、「議員」それぞれに積極的な情報発信と市民の意見収集及び政策提案が必要だと考えました。

5 行政〔市長・職員の役割と行政運営〕

(1) 市長の役割

- 市長は、市の代表者として、市の将来像に一貫性を持ち、まちの発展に資する市政運営を行うものとする。
- 市長は、市のリーダーとして、自治及び協働の推進を図るものとする。

【説明】

- 市長は、地域社会の課題や市民生活の実態把握に努めるとともに、戸田市の将来像を示し、それに基づいた市政運営を行うことで、まちを発展させます。
- 市長は、危機管理において、状況に応じた適切な判断を行うことが必要であるという意見もありました。
- 市長は、行政のみでなく、市民、議会とともにより良いまちづくりを進めていくことを念頭に置き、三者が協力して自治及び協働の推進を図ることを働きかけていきます。

(2) 行政の役割

- 行政は、公平・公正な市政運営を行うものとする。
- 行政は、各地域の現状及び市民ニーズの把握に努め、適切な判断を行い、主体的に行動するものとする。
- 行政は、判断した結果を、広く知らせ、その説明責任を果たすよう努めるものとする。
- 行政は、市民活動団体同士で協働や人材交流ができると思われる場合には、その調整役となるよう努めるものとする。
- 行政は、人材を始めとした資源の有効活用により、市民との連携に努めるものとする。
- 行政は、「職員が市民と対話しやすい職場環境づくり」や「職員がチャレンジできる組織づくり」を行うものとする。

【説明】

- 行政の役割においては、市民との協働の推進を図る上で重要な事項を主として掲げました。
- 公正・公平、各地域の現状及び市民ニーズの把握、説明責任という行政としての基礎姿勢を掲げました。
- 行政は、市民間のパイプ役を務めることも時には必要となります。
- 組織として職員が市民と対話しやすい職場環境を作ることで、縦割り行政の弊害を解消できるものと考えます。
- 改善や改革を進めるためには、個々の職員が考えて提案し、組織としてこれを許容及び支援する職場環境が必要です。

(3) 職員の役割

a. 市民全体のために

○職員は、市の総合振興計画に基づき、戸田市の将来像を見据え、一貫性を持って市民全体のために職務を遂行するものとする。

b. 市民との信頼関係

○職員は、市民や市民活動団体等から信頼されるよう対応をきちんと行い、「市民と対話する職員」を念頭において職務を遂行し、自治及び協働の推進を図るものとする。

【説明】

職員は、市長の補助機関であり、市の代表である市長とともに市政に取り組む姿勢が重要です。その上で、まちづくりの担い手である市民との信頼関係の構築に努め、市民との対話を通じて自治及び協働の推進を図ることを職員の役割として強調しました。

なお、憲法や地方公務員法などで規定されている地方公務員の責務や服務、そして、社会通念上当然に備えていなければならない行動規範等については、記載しないこととしました。

(4) 行政運営

a. 総合振興計画及び行政評価

○行政は、総合振興計画を策定することとし、プラン（計画・立案）・チェック（評価・点検）・アクション（改善・措置）の各段階での市民参画を求めていくものとする。

○行政は、行政評価を行い、その評価に当たっては、市民がその評価、判断ができるよう情報を公開するとともに、市民参画に努めるものとする。

b. 財政運営

○行政は、財政状況を分かりやすく公表するものとする。

【説明】

○本市では、総合振興計画を策定し、本市の行政運営を総合的かつ計画的に行っています。ここでは、総合振興計画の重要性に鑑み、今後とも市民参画を得ながら同計画の策定に当たることを明記しました。

○市民参画は、総合振興計画以外の主要な計画においても必要であるという意見もありました。

○行政評価を行うことの必要性を明示し、行政自らが業務を評価するとともに、市民も参画して評価することによって、業務の改善につなげていきます。

○財政運営は、行政運営における重要な事項であり、市民にとって分かりやすく公表することが必要と考えました。

6 まちづくりの仕組み

- a. 連携の仕組み（つながりの場）
 - 市民、議会、行政が情報を共有し、互いに補完して力を統合できる「つながりの場」が重要である。
 - 市民同士のつながりが重要であり、参加しやすい「つながりの場」や、大いに話し合える仕組みが必要である。
 - 小さなところから個々の市民がまずつながり、そして、市民一人ひとりがネットワークの結び目となって、それぞれの場で連携・協働を広げていくことが求められる。

- b. 参加の仕組み
 - 議会、行政は、市民が気軽に参加できるよう、多様な手段による仕組みを検討、構築し、提示するよう努めるものとする。
 - 市民の参加の仕組みとして、住民投票の規定を設けることも必要である。

- c. 情報共有の仕組み
 - 議会及び行政は、様々なまちづくりの担い手が一堂に会する場を設定したり、インターネット等も活用した多様な情報共有手段を検討するなど、情報の共有・活用を進めるための仕組みや環境の整備に努めるものとする。
 - 市民は、まちづくりに必要な情報を相互に提供し、共有し、及び活用するよう努めるものとする。
 - 市民及び行政は、地域活動における共助に資するよう、必要最小限の個人に関する情報を安心して提供することができる環境を醸成するよう努めるものとする。

【説明】

- 「a. 連携の仕組み（つながりの場）」においては、市民、議会、行政が互いに補完して力を統合する「つながりの場」とともに、市民同士のつながりが重要であると考えました。
- 「つながりの場」へ参加することが、地域課題への関心や個人の自覚を持つきっかけとなることから、この「つながりの場」は市民の参加が促されるよう、参加しやすいものである必要があると考えました。
- 「b. 参加の仕組み」においては、物理的な「場」だけでなく、インターネット等も活用した多様な手段を検討し、「この形なら参加できる」という人が多く出てくるよう努めるものとします。また、様々な立場の人を想定し、会議の時間や、参加形態等を工夫し、多様な参加の仕組みを構築していくことも含んでいます。
- 住民投票については、種々意見がありましたが、市民の権利の一つとして重要であり、これを条例に規定することが必要との結論に至りました。一方で、住民発議による実現性が低いことや、白黒ハッキリさせるものは、協働によるまちづくりにそぐわないという趣旨から現段階では不要という意見もありました。
- 市民のまちづくりにおける直接参加（意思表示）の一形態として、実施可能な状態にしておくべきという意見もありました。
- 「c. 情報共有の仕組み」においては、議会及び行政が多様な情報共有を進めるための仕組みや環境の整備を行うとともに、市民同士の情報共有が必要であると考えました。
- 市民の個人情報、災害等の緊急時において、有効に扱われることが重要であると考え、必要な場合には地域活動を行うもの等に必要最小限の個人情報を提供できる意味の一文を盛り込みました。なお、地域活動を行うもの等は、その活動のために個人に関する情報を取り扱うときは、適正に取り扱うということが前提となります。

7 実効性の確保

(1) 条例の見直し

- 本条例の実効性を確保するため、4年以内に一度評価し、検討や見直しを行うものとする。

【説明】

- 社会状況等の変化に応じて、まちづくりにも新たなルールや仕組みが求められます。このため、一定の期間内に条例の点検を行うこととし、必要に応じて見直します。
- 見直しの検討を行うべき期間については、市の総合振興計画の期間（基本構想は10年、基本計画は5年）に準じてはどうかとの意見もありました。

(2) 推進委員会

- 条例の進行管理や協働の推進を図る組織を条例上で設置し、市の「附属機関」として位置付ける。

【説明】

- 組織の形態については、条例に規定する「附属機関」とすることとしました。一方で、条例に規定せず、市内で活動している団体及び個人を主たる構成員として組織する「協働実行委員会」とする意見もありました。
- 「附属機関」は、委員の人選や開催の有無など行政の恣意的な判断に左右されたり、形骸化しやすいおそれがあるとの意見がありました。
- 「協働実行委員会」は、条例に規定されていないため、当該委員会における決定事項が行政に対してどの程度の影響力の強さを持つのかが不明確であるとの意見がありました。
- 委員会の設置が条例によるかよらないかにかかわらず、行動計画（アクションプラン）の策定を所掌させるべきとの意見がありました。