

佐倉市自治基本条例についての検討懇談会・答申

はじめに

本答申は、2010年4月26日付で、佐倉市長から「佐倉市自治基本条例(仮称)に盛り込む事項に関すること」を諮問されたことに対して、佐倉市自治基本条例策定市民懇談会が検討してきたことを報告するものである。

2000年4月に施行された地方分権一括法によって機関委任事務が廃止され、中央省庁と自治体は法制度上対等な関係とされるようになった。地方分権・市民自治・地域文化の尊重は「自治体の自立」へと結実することになり、これからの自治体は新しい自治体運営に取り組んでいくことが喫緊の課題になっている。

自治体は、新しい自治体運営の確立に向けて、住民の自治を最重要視した政治・行政のシステムと開かれた地域づくりを行っていかねばならない。実際、この10年において、基礎自治体では自治基本条例・市民参加条例・市民協働条例・まちづくり条例が急速に策定されている。自治体の主役は市民であり、首長や議会議員は市民の信託に基づいて政策・事業を決定し実施していくことが求められている。また、政治・行政過程においては市民参加を積極的に推進することによって多様な意見や実践を活かしていくことが必須であり、その結果においては市民の審判を仰がなければならない。自治基本条例は、この自治の原理を自己立法として宣言するものに外ならない。

佐倉市自治基本条例検討懇談会は、検討の期間と方法において大幅に制約された環境のもとではあったが、通信委員・市民会議・投書箱等によって得られた意見を踏まえながら、自治基本条例に盛り込むべき内容および策定方法について検討してきた。本答申は、それらを取りまとめたものである。また、本答申に盛り込まれなかった市民通信委員および市民会議等における意見についても、今後の議論のために参考意見として付している。

なお、自治基本条例の策定には、まだ検討すべき事柄も残されているが、佐倉市が自治基本条例の策定に積極的に取り組み、自立した自治体として条例が実質的に解釈・運用されていくことを願ってやまない。

佐倉市自治基本条例策定市民懇談会

座長 関谷 昇

1 , 自治基本条例策定の意義

自治基本条例は、自治体の主役である市民を軸として、市民の信託によって自治体運営を切り拓いていく基本的なルールを意味している。市民は、自治体の主権者として、市政の最終的な決定権を有しているがゆえに、市民が自発的かつ積極的に市政に参加し、市民の意思に基づいた市政が展開されていくことが求められている。そのため市は、市政運営の制度や手続、および地域の自立的な活動を保障する最高規範としての性格を付与し、市民に対して、市長および執行機関の職員、ならびに議会の責務を明確にしなければならない。

地方自治法は、市民の権利として、自治体の首長や地方議会議員を選挙で選ぶ権利、一定数以上の署名を集めて条例の制定・改廃、首長・議員の解職、地方議会の解散を求める直接請求制度などを定めている。また、佐倉市では、平成9年に行政手続条例、平成13年に情報公開条例、平成17年に個人情報保護条例、平成19年に市民協働の推進に関する条例が施行され、一定の整備が図られてきた。

しかし、これらの条例およびそれに基づく制度や仕組みは、その時々状況に対応する形で個別に制定されてきたものであり、主権者としての市民との関係および自治体の自立という方向性において体系的に整備・解釈・運用されてきたとは言い難い。また、市政に関する監視・不正の究明・健全な運営から、個々の政策分野における諸問題の解決にいたるまで、残された課題は山積している現状がある。一方、様々な立場や価値観を有する市民が地域のまちづくりに関心を持ち始めており、そうした可能性が幅広く開かれていく環境がより一層求められていることも事実である。

そこで、佐倉市としては、市民の権利と責任、首長・執行機関・議会の責務と役割を定めた自治の基本ルールを策定する必要がある。また、この自治基本条例の原則に基づいて、既存の諸条例の解釈・運用の状況を徹底的に検証し、必要に応じて条例の改正を検討することも必要である。この条例の適切な制定・解釈・運用、既存条例の見直しを通じて、市民自治の原則を貫徹させ、市民の信託に基づいた行政・議会の健全な運営、市民と代表者との開かれた応答的な関係性の構築、地域の諸主体の活力を切り拓く市民協働の地域づくりを積極的に実現させていくことが求められている。

2 , 自治基本条例の策定にあたっての提言

提言 1

佐倉市自治基本条例は、市民、市長および行政職員、議員が条例の意味を学び、佐倉市の現状と課題解決に向けて必要とされる事柄を共有しながら、徹底した情報の発信の下に、開かれた議論を経て、策定されるべきである。

提言 2

上述した自治基本条例に盛り込むべき内容は、様々な立場の意見を幅広く取り上げ、多角的な検討が必ずしも十分になされたものではない以上、この答申内容を踏まえた上で、改めて本格的な検討体制の構築を図るべきである。

提言 3

市民自治および最高規範性を謳う自治基本条例であるためには、主権者たる市民が条例策定過程に幅広く関わり、様々な立場の住民が自分たちの条例として幅広く活用しうるように実質化していかなければならない。また、市民相互の議論に加えて、議員や職員からも真摯な議論が展開されることによって、条例の実効性を実質的に見出していく必要がある。

提言 4

対立を含む意見の集約には、様々な立場からの議論および問題や課題に関わる当事者たちの議論が必要になることが予想されるので、現在示されている策定方法および策定期間では検討が不十分になることが考えられる。それゆえ、本答申を踏まえ、最低でも1~2年の策定期間を設け、改めて幅広い議論を喚起していくことを検討すべきである。

提言 5

自治基本条例案は、パブリック・コメントおよびタウンミーティングによる意見交換を経て、最終的に市民投票に付すことも検討されたい。

3, 佐倉市自治基本条例の構造および条例に盛り込むべき内容



前文

条例を制定する背景と趣旨を謳い、佐倉市が目指すべき将来像を明らかにする

- ・ 市民が自治体の主権者であり、市民が自分たちの意思に即して、基礎自治体としての佐倉市の運営をすることができるために必要な基本的ルールを定めた条例である
- ・ 佐倉市は、日本国憲法に規定された地方自治の本旨（国からの干渉を受けることなく、市民の意思によって自主的に自治を行う住民自治と、国から自立した自治体によって地方行政を独自に行う団体自治）に基づいて、基礎自治体の運営を行う
- ・ 個人が個人として尊重され、人間らしく心豊かに安心して暮らせる生活を享受できる市民社会の実現
- ・ 市民と佐倉の豊かな自然との共生を目指し、地域資源の循環を通じた創造的なまちづくりを展開する
- ・ 佐倉の歴史・伝統・自然・文化・地域特性・住民としての誇りを尊重する
- ・ 福祉・教育・文化の歩み・蓄積・活動・施設が一体となる街を目指す
- ・ 平和都市宣言に基づき、恒久平和の実現を目指す
- ・ 健全な自治体運営と地域の諸資源の活用を通じて、豊かな基礎体力を育みながら成長する自治体を目指す
- ・ 過去、現在、未来を通観する佐倉市のあるべき姿を描く
- ・ 佐倉市は、これらの営為を可能にする環境整備を行い、課題解決に最適な政策を実現する
- ・ 補完性の原則に立脚しながら、地域・市・近隣地域・県・国等の関係を適切に判断することを通じて、自治体のあるべき姿を追求していく
- ・ この条例は、市民の信託に基づく佐倉市の自治の目的・理念・制度と原則・実効性の確保を明らかにする、市の最高規範としての意味を有する

参考意見

- ・ 志津霊園問題をはじめとした佐倉市の負の遺産を、今後の新たな市政運営の原点に据えるべきである
- ・ 「佐倉市市民憲章」(1970年12月23日制定)での取り組みは自治基本条例の下で新たに活かされることを期待する。

第1章 総則

条例の目的、市民の権利、自治の理念を明らかにする

【最高規範性】

- ・ この条例は自治体運営における最高規範であり、佐倉市における他の条例等の解釈指針となる

【条例の目的】

- ・ この条例は、自治の基本理念とそれに基づく制度の原則を定めることにより、市民による自治の推進を図り、もって自主的・自立的な自治体運営を実現することを目的とする

【自治の原則】

- ・ 市民は、自治体の主権者として、市民自治の権利を有している
- ・ 市民が自治の主体として統治する市民自治を自治体運営の根幹に据える
- ・ 市長等および議会は、市民の負託者として与えられている責務を果たすとともに、市民参加と自治体内分権に立脚しながら、市民主体の市政運営をおこなわなければならない
- ・ 出身・性別・年齢・障害の有無・国籍・人種等、個人の置かれた状況を尊重し、個人の人権を保障する
- ・ 多様な価値観および政治的・社会的立場を尊重し、市民の自由と平等を保障する
- ・ 市民生活の最低水準を保障し、当事者の置かれた状況を配慮した市民福祉を実現する
- ・ 自治体の実情に即し、必要性に応じた実効性と発展性のある政策実現を目指す

【用語の定義】

市民

- ・ 市内に在住し、在勤し、在学する個人、これらの個人が主体となって構成された団体および市内に事務所又は事業所を有する法人

市

- ・ 市長および執行機関

(市の定義は、条文の便宜上、市長および執行機関とせざるを得ないが、本来は、市民、市長、執行機関および議会のすべてを含むと考えた方が望ましい。)

地域コミュニティ

- ・ 地域とそこに関わる人々、一定の目的を有する団体、およびそれらがなす諸活動を指すとともに、そうした主体や活動の多様な歩み・価値観・必要性が重層的に見出される公共空間

補完性の原則

- ・ より広域の主体は、より狭域の主体の自主性・自立性を尊重するとともに、その範囲においては目的が十分に達成されず、また規模と効果においてより善く達成できる場合、補完的な活動を行うこと

市民参加

- ・ 市民が、主権者として政治行政活動の意思決定および事業実施に主体的に関わること、また様々な立場から地域コミュニティの意思決定および取り組みに主体的に関わること

市民協働

- ・ 相互に独立した団体および個人が、公共の利益に資するまちづくりの取り組みに対し、連携協力して取り組むこと

自治

- ・ 市民、首長および執行機関、議会が、自立して自己統治を行うこと

参考意見

- ・ 条例相互の間には、憲法と法律との関係と違って優劣関係をつくることはできない。それゆえ、最高規範性を法的に保障することは難しい。自治基本条例に最高規範性の意味を付与するためには、条例策定にあたって市民投票を実施すること、条例策定過程において、市民との徹底した協議を重ね、市民主導の下で条例を策定すること、首長・議員・職員が自治基本条例の意義を共通の認識として持つことなどが必要である
- ・ 市民の定義には、個人・団体・法人が含まれるが、同時に、子ども・女性・障害者・成年後見人（保佐人、補助人）・外国人など個別具体的な問題や課題に直面する当事者性を指す意味で理解される必要がある

第2章 情報の公開と共有

自治体運営が行われる前提として、情報の公開と共有をめぐる基本的な考え方を明らかにする

【市民の情報への権利】

- ・ 公共的な情報は、市民、市および議会が共有するものである
- ・ 市民は、市および議会が保有する情報を知る権利を有する
- ・ 市民は自治を行うために、自らが考え、的確に判断し、行動するための情報を活用することができる
- ・ 市民は、公共的な課題に関して、的確な情報の作成・公開を市および議会に提案する権利を有する

【情報公開と説明責任】

- ・ 市および議会は、市政が適切に遂行されるため、必要な情報を積極的に作成し、市民が有効に活用できるよう迅速に公開しなければならない
- ・ 市および議会は、市政に関する事柄を市民に積極的に説明する責務を負う
- ・ 市および議会は、市民の求めに対して誠実に応答する責務を負う

【情報公開条例】(平成13年10月施行)

- ・ 情報公開に関する必要な事項および説明責任に関する必要な事項は、情報公開条例で定める

【効果的な情報共有】

- ・ 市および議会は、市民が公共的な事柄に関心を持ちうるため、すべての市民に確実に伝わる複数の方法により、分かりやすい情報を発信しなければならない
- ・ 市および議会は、情報が効果的に共有されるため、本条例に定める諸規定と結びつけた説明を行わなければならない

【個人情報の保護】

- ・ 市および議会は、個人の権利および利益が侵害されることのないように、情報の収集・利用・提供・管理等について適切な措置を講じなければならない
- ・ 何人も、自己に関する個人情報について市に開示および訂正を求めることができる

【個人情報保護条例】(平成17年10月施行)

- ・ 個人情報保護に関する必要な事項は、個人情報保護条例で定める

参考意見

- ・ 市および議会が保有する公共的な情報は、市民の所有物である
- ・ 政策課題の設定時における現状分析情報、政策の立案時における検討情報と素案、実施状況の経過情報、評価結果の情報や、市民生活に重大な影響を及ぼす情報については、市民に積極的に提供されることが必要不可欠である

第3章 市民参加の原則

市民参加の基本原則および主な手法を明らかにする

【市政への市民参加の権利】

- ・ すべての市民は、自治体の主権者として市政に参加する権利を有する
- ・ すべての市民は、自己の置かれた環境に即した配慮を受ける権利を有するとともに、必要と判断される場合は、代理を通じて市政に参加することができる
- ・ 市民は、市政への参加または不参加を理由として、差別的な取り扱いを受けることはない

【議会への市民参加の権利】

- ・ すべての市民は、自治体の主権者として議会に参加する権利を有する
- ・ すべての市民は、自己の置かれた環境に即した配慮を受ける権利を有するとともに、必要と判断される場合は、代理を通じて議会に参加することができる
- ・ 市民は、議会への参加または不参加を理由として、差別的な取り扱いを受けることはない

【地域コミュニティへの市民参加の権利】

- ・ すべての市民は、地域コミュニティに参加する権利を有する
- ・ すべての市民は、自己の置かれた環境に即した配慮を受ける権利を有するとともに、必要と判断される場合は、代理を通じて地域コミュニティに参加することができる

【市民参加の機会保障】

- ・ 市は、以下に掲げる基本的な事項を定める過程において、市民参加を推進しなければならない
 - ・ 総合計画および分野別政策の諸計画の策定および改定
 - ・ 自治体運営の基本方針や政策の基本方針を定める条例案の立案および決定
 - ・ 市民に義務を課し、または市民の権利を制限する条例案の立案および決定
 - ・ 市民生活に大きな影響を及ぼすことが予想される諸問題に関する立案および決定
- ・ 市は、政策に関する課題の設定・立案・実施・評価の各段階において、多様な方法を用いて市民の意見を求め、市政に反映させなければならない
- ・ 市は、政策課題に関わる当事者に対して、積極的に意見を求めるように努めなければならない
- ・ 市および議会は、市民参加に関する制度および手続を整備して、市民が参加しやすくするとともに、市民との協議に十分な時間を確保するように努めなければならない
- ・ 市および議会は、市民参加について積極的に学習するとともに、負託者の自覚に基づき、応答的な関係の維持と積極的支援に努めなければならない

【市民意見公募手続】

- ・ 市および実施機関（教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び水道事業管理者）は、次に掲げる施策等を実施する場合は、市民意見公募手続を実施しなければならない
 - ・ 市の基本的な方針を定める憲章、宣言等の策定又は改定
 - ・ 市の基本的な政策を定める計画及び個別の行政分野における施策の基本的な事項を定める計画の策定又は改定
 - ・ 次に掲げる条例の制定又は改廃
 - ・ 市の基本的な方針を定める条例
 - ・ 市民の生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える条例
 - ・ 市民に義務を課し、又はその権利を制限する条例
 - ・ 市民の生活又は事業活動に大きな影響を及ぼすことが予測される問題等に係る意思決定等
- ・ そのほか、特に市民意見公募手続を実施することが必要と認められるもの

- ・市および実施機関は、市民意見公募手続により集約した市民の意見を検討の上、当該意見に対する考え方を明らかにするとともに、施策等に反映するよう努めなければならない

【審議会等】

- ・市は、審議会等（市の設置する合議機関）の委員を選任する場合は、可能な限り市民から公募するとともに、委員構成の多様性について配慮するものとする

【無作為抽出型市民会議】

- ・市は、重要な政策課題をめぐる検討過程において、住民基本台帳から無作為抽出で選ばれた市民による協議を開催し、その意見を政策に反映することに努める
- ・無作為抽出型市民討議は、次に掲げる要件を満たして実施するものとする
 - ・市は、中立的独立機関を実施機関に選定し、市民討議に関する協定を結ぶ
 - ・実施機関は、無作為抽出によって市民を選出し、市民会議への参加を依頼する
 - ・市民会議は、実施機関が作成した政策検討プログラムに基づき、市の職員・議員・利害関係者・専門家から情報提供を受けながら、一定期間討議を行う
 - ・実施機関は、市民討議の成果を市長に提出する
- ・市は、実施機関によって提出された意見を尊重して当該事案を処理しなければならない

【市民提案】

- ・市民は、公共的な観点から市政運営や政策に関する提案を市に提出することができる
- ・市は、市民から提案があったときは、市民参加推進委員会を通じて審査を実施し、有益であると認められた提案については、その実現に向けて必要な措置を講じなければならない
- ・市は、市民による提案とそれらに対する対応状況に関して、情報を公開しなければならない

【市民参加推進委員会】

- ・市は、公募市民および専門的識見を有する識者を委員とする市民参加推進委員会を、市および議会から独立したものとして設置し、次に掲げる事項を統括する
 - ・市政に関する提言等を求める
 - ・市民参加の実施状況を評価し、市長に提言する
 - ・市民提案制度を通じて市民から提案された事柄を評価し、市長に提言する
- ・市は、市民参加推進委員会の運営に関して、次に掲げる措置を講ずる
 - ・市政情報および市民参加の実施状況を判断できる資料等を委員に提供するとともに、会議・資料・議事録は、原則として完全に公開する
 - ・市民参加推進委員会は、市民提案する当事者に出席を求めるとともに、審議事項に関係ある職員の会議への出席を、当該職員の所属する行政機関の長に求めることができる

【市民参加条例】

- ・市政への市民参加に関する手続その他必要な事項に関しては、別に条例で定める

【市民投票】

- ・市長は、市民生活に重大な影響を及ぼす事項について、市民の意思を直接確認するため、市民投票を実施しなければならない
- ・市長は、議会が市民投票の実施を議決したときは、これを実施しなければならない
- ・市長は、市民有権者が総数の5分の1以上の者の連署によって市民投票の実施を請求したときは、これを実施しなければならない
- ・市および議会は、市民投票の結果を尊重して当該事案を速やかに処理しなければならない
- ・市民投票に関する必要な事項は、市民投票条例で定める

参考意見

- ・ 市民協働の推進に関する条例の第三章には「政策形成過程参加手続」が規定されている。これは、市民協働のみならず、市の政策形成過程全般に関するものとして解釈されているものとする。しかし、この規定は、自治体運営全般に関わることから、自治基本条例において明確に規定することが必要である。
- ・ 市民協働の推進に関する条例の見直し、および市民参加条例の策定は、自治基本条例に基づいて時間をかけて取り組んでいくことが望まれる

第4章 行政運営の原則

総合計画・法務・財務・評価など行政運営の基本的な進め方を明らかにする

【総合計画等】

- ・ 市は、自治体の実情と将来の姿を明らかにし、計画的かつ効果的な政策を実現するため、議会の議決を経て市の最上位計画である総合計画を策定する
- ・ 主権者としての市民は、長期的な市政運営の展望をするために、市に総合計画の策定を義務づけるものとする
- ・ 総合計画は、次に掲げる要件を満たして策定する
 - ・ 公募市民を委員とする総合計画策定市民委員会を設置して、計画策定の過程を総合的に運営するとともに、同市民委員会の意思を行政運営に反映させる
 - ・ 同市民委員会が作成する方針に基づいて、市民・職員・議員の参加および協議を促進する
 - ・ 総合計画をめぐる協議を実行あるものとするため、必要に応じた情報を作成・公開する
 - ・ 社会情勢や地域事情の変化に柔軟に対応するため、計画期間を10年とする基本計画を策定し、前期5カ年を実施計画期間、後期5カ年を予測計画期間とするとともに、実施計画は状況に応じて改定する
- ・ 実施計画に示される政策は具体的に市民に示すとともに、各政策の財源および達成目標を明確に示す

【法務運営】

- ・ 市は、自立的で課題解決に即した政策を実現するため、次に掲げる政策法務の体制を確立する
 - ・ 自治体運営に関わる諸課題に関して、条例・規則の制定等の自己立法を積極的に行う
 - ・ 自治体の政策形成に関して、日本国憲法・法令などを自主的に解釈し、運用する
 - ・ 行政訴訟に適切に対応する
 - ・ 自治体の政策形成に関して、国に法令などの制定および改廃を提言する
 - ・ 市民の立法活動に対して、政策法務に関する情報および技術を提供する
- ・ 市は、職員の政策法務に関する意識と能力を高めるために、次に掲げる措置を講ずる
 - ・ 政策法務に関する研修を充実させ、これに精通した職員を育成する
 - ・ 優れた政策法務能力を有する職員を適切に配置し、市の政策に反映する

【財政運営】

- ・ 市は、財政状況を総合的に把握し、適切な分析を行うことを通じて、明確な方針のもと、最小の経費で最大の市民福祉が実現される健全な財政運営を行う
- ・ 市は、健全な財政運営を実現するため、次に掲げる政策財務の体制を確立する
 - ・ 市の財政状況を正確に把握するため、一般会計・特別会計・企業会計および出資団体等の単独決算および連結決算を行い、市の財務諸表を作成する
 - ・ 市民に分かりやすい予算書および決算書を作成するため、諸政策の目的・実施期間・原価・財源構成・維持管理・事業採算等を公開する
 - ・ 重要な財政支出を伴う場合は市民の意見を反映させる
- ・ 市は、財政運営における主要な指標に関する基準および適正値を定め、中・長期的な財政健全化計画を策定する
- ・ 市は、支出の適正化を図ることを前提に、市民負担のあり方や市有財産の活用等を検討し、自立的かつ持続可能な財政基盤の強化に努める

【政策評価】

- ・ 市は、政策の立案・決定・評価という政策循環の体制を確立し、財源や人材等の自治体資源を創造的に活用することを通じて、課題解決に相応しい政策実現を図る
- ・ 市は、効果的かつ厳正な政策評価を実施するため、次に掲げる政策評価の体制を確立する
 - ・ 政策循環の体制において、政策・施策および事業のすべてについて内部監査および外部監査を実施する
 - ・ 公募市民および専門的知見を有する識者を委員とする政策評価市民委員会を設置して、内部監査および外部監査の結果を踏まえながら、開かれた政策評価を実施する
 - ・ 政策評価に必要な情報を作成・公開し、市民・職員・議員の参加および討議を促進する
 - ・ 政策評価は、平等性・必要性・優先性・効率性・効果性の観点から、総合計画および財務諸表等を踏まえて客観的に行うとともに、その結果を自治体運営に反映する
- ・ 政策評価市民委員会の運営に関しては、別に施行規則を定める

【行政の意思決定と組織編成】

- ・ 市長は、適切な意思決定を行うため、次に掲げる措置を講じなければならない
 - ・ 行政の意思決定機構を充実させる
 - ・ 行政の意思決定過程と決定内容をその都度公表する
- ・ 市長部局の行政組織は、社会情勢や市民の要望等の変化に適切に対応する
- ・ 行政組織は、次に掲げる事項を踏まえて編成する
 - ・ 効率的で透明性の高い組織を編成する
 - ・ 地域自治に対応できる機動力ある柔軟な運営体制を構築する
 - ・ 総合計画・法務運営・財政運営・政策評価等を行政組織の編成に反映させる
- ・ 市長は、市政の戦略的な政策を検討するため、必要に応じて、公募職員・市民・近隣自治体の職員・市民を構成員とするプロジェクト・チームを一定の取り決めと期限の下に設置するとともに、それらの情報を公表する

【行政職員の管理】

- ・ 市は、政策課題や財政事情を考慮し、適切な数の行政職員によって効率的な行政を推進しなければならない
- ・ 市は、職員の能力を活かした行政運営のため、次に掲げる措置を講ずる
 - ・ 年齢・男女・障害者等を考慮した職員に関する適正化計画を定める
 - ・ 専門性が必要な部署には、当該能力を有する職員を配置するように努める
 - ・ 幅広い有能な人材の育成および採用に努める
 - ・ 地域の現場に参加して体験を積むことを通じて、現場感覚と実践能力の向上に努める
 - ・ 問題発見・課題設定・政策立案等の能力と技術の習得のため、多角的な研修体制を充実させる
 - ・ 他の自治体・民間企業・市民活動団体等の職員との人事交流に努める
 - ・ 職員の自己研鑽のための多様な機会を保障する

【出資団体等】

- ・ 市は、市が出資・補助・事業委託・職員派遣している団体（出資団体）に関し、市との関係の実態および出資団体の運営体制・事業展開・経営状況などに関して情報を作成・公開する
- ・ 市は、政策評価において、出資団体および市との関係のあり方について厳正な評価を行い、結果を公表する

【危機管理体制】

- ・ 市は、健全な市政および市民生活の安全を確保するとともに、危機的状況においては、総合的かつ機動的な取り組みを行うため、危機管理体制を構築しなければならない

参考意見

- ・ 総合計画の基本計画における前期 5 カ年、後期 5 カ年の意味づけ、柔軟な改訂体制、市長のマニフェストとの関係などはさらに検討が必要である

第5章 議会運営の原則

意思決定・自由討議・市民参加・市長との関係など議会運営の基本的な進め方を明らかにする

【意思決定機関】

- ・ 議会は、市民の信託を受けた意思決定機関として、適切な議事に努めるとともに、市民福祉の向上に努めなければならない
- ・ 議会は、複数の方法で市民の問題意識と課題を把握するように努め、市民の意思を市政運営に適切に反映させるため、全市的な観点から、次に掲げる機能を果たさなければならない
 - ・ 市の意思決定機能
 - ・ 市政運営の監視機能
 - ・ 立法機能
 - ・ 調査活動
 - ・ 政策立案機能
- ・ 議会は、市民生活に関する重要な議決事件について、必要があれば市民投票を行い、その結果を尊重しなければならない。

【議会の自由討議】

- ・ 議会は、自治体運営をめぐる討議空間であることを十分に自覚し、本会議および委員会での議員間の自由な討議を行わなければならない
- ・ 議会は、議会活動を活性化するため、次に掲げる事項の実現を図る
 - ・ 条例や政策等の立案を積極的に行い、議案を提出する
 - ・ 委員会において委員以外の議員の意見表明の機会を保障する
 - ・ 議員個人の自由な意思と活動を尊重し、会派等による拘束を抑制する
- ・ 議会の傍聴は自由とし、傍聴者の求めに応じて資料を提供するとともに、議会決議前に傍聴者の意見を必要に応じて伺うことができる

【議会への市民参加】

- ・ 議会は、市民の代表であることを踏まえ、市民参加を推進しなければならない
- ・ 議会は、市民が討議内容を知り、かつ参加しやすくするために、土日祝日の開催を考慮するものとする
- ・ 議会は、議事・討議内容・経緯について、議会報告会を定期的を開催し、市民に説明しなければならない
- ・ 議会は、市民が提出する請願および陳情等を適切に受けとめ、提出者の意見陳述および協議を行う機会を設けなければならない
- ・ 議会は、委員会において、公聴会制度および参考人制度を積極的に活用する
- ・ 議会は、社会情勢や地域事情を踏まえながら、必要に応じて多様な方法を用いて、市民の意向を日常的に議会活動に反映しなければならない

【議会と市長等との関係】

- ・ 市民の信託によって選出された市長と議員によって構成される議会との二元代表制は、市民の意思を市政に的確に反映させるため、緊張関係を通じて運営されなければならない
- ・ 両機関は、関係の透明化を図りながら、次に掲げる事項を踏まえることを通じて、市政における最善の意思決定を導くように努めなければならない
 - ・ 市長等は、本条例が定める諸規定を遵守し、政策および議案等を議会に提出する
 - ・ 議会は、市長等が提出する政策および議案等が本条例に定める諸規定に適合しているかを点検・評価する
 - ・ 議会は、市長等に対し文書によってつねに質問することができ、市長等は、これに対し文書を通じて回答する

- ・ 本会議および委員会における議員による質問とこれに対する市長等の答弁は、一問一答方式で実施し、質問内容の事前通告は行わない
- ・ 本会議および委員会への出席を要請された市長および行政機関の職員等は、当該会議において議員などの質問に対し反問することができる
- ・ 議会および市長等は、ケーブルテレビやインターネット中継等を通じて、議会の積極的な可視化に努めなければならない

【議員の研修体制等】

- ・ 議会は、議員の能力を活かした議会運営のため、次に掲げる措置を講ずる
 - ・ 問題発見・課題設定・政策立案等の能力と技術の習得のため、多角的な研修体制を充実させる
 - ・ 議会に図書室を設置し、議会の活動記録を幅広く公開するとともに、議会活動の質の向上に資する情報および資料を整備する
 - ・ 地域の現場に参加して体験を積むことを通じて、現場感覚と実践能力の向上に努める
 - ・ 議員の自己研鑽のための多様な機会を保障する
 - ・ 議会事務局に専門的な能力を有する議会固有の職員を配置し、他の自治体の議会事務局と連携して、人事交流を行う

【議員の定数・政務調査費等】

- ・ 議員定数及び政務調査費、議員定数の変更については、公募市民と学識経験者による第三者機関の答申決定を尊重するものとする。
- ・ 政務調査費はすべて領収書を添付し、使い道について市民に公表しなければならない。

【議会基本条例】

- ・ 議会は、本条例が議会に関して定める原則に基づき、議会基本条例を制定し、総合的かつ体系的な議会運営に努めなければならない

参考意見

- ・ 現在、議会において検討されている議会基本条例との整合を取る必要がある
- ・ 市長等への質問の主体は議員個人にすべきとの意見もあった
- ・ 議員の報酬を日当制にすることも考えられる
- ・ 各議員及び会派に対する政務調査費を廃止し、議会として十分な調査運営ができるように議会費用予算を確保することも考えられる
- ・ 市民意思の適切な反映と行政機関との癒着を防止するため、議員の多選は禁止すべきという意見もあった

第6章 地域自治の原則

地域コミュニティを尊重し、地域自治の基本原則と自治体内分権の促進を明らかにする

【地域コミュニティ】

- ・ 市民は、地域コミュニティの主役として、自ら地域自治と市民福祉を育て、発展させていくことに努める
- ・ 市長および議会は、コミュニティに積極的に開かれた市政運営を行う
- ・ 市長・議員・職員は、補完性の原則に基づき、自発的なコミュニティの形成および自立的なコミュニティのあり方を尊重しなければならない

【自治体内分権】

- ・ 市および議会は、補完性原理に基づき、もっとも身近なところから生活課題に取り組むことが可能な区域の自主性と自立性を可能な限り尊重し、自治体内分権を促進する
- ・ 市および議会は、地域における課題把握、およびその解決に向けた合意形成を尊重し、市民が地域において主体的に取り組む市民自治を侵害してはならない

【地域自治組織】

地域自治組織をめぐるのは、次の二つの考え方がある

地域協議会（地域自治区）と地域まちづくり協議会（小学校区）による制度設計の考え方

- ・ 自治体内分権の一環として、地域自治区制度（地方自治法第202条の4）を検討することが考えられる
 - ・ 市は、自治体内分権の仕組みとして、上記区域に地域自治区を設置し、次に掲げる措置を講ずる
 - ・ 市は、地域自治区に地域協議会および地域事務所を置く
 - ・ 市長は、地域協議会の構成員の選任に関して、地域自治区に居住する市民の意見が適切に反映されるため、市民による投票手続を採用する
 - ・ 地域協議会は、当該区域の観点から次の事項を統括する
 - ・ 市長の諮問事項に対して答申する
 - ・ 当該区域に関わる市の施策等について市長に提案する
 - ・ 当該区域に重大な影響をもたらすと考えられるものについて可否を決する
 - ・ 市長および議会は、地域協議会の提案ないし決定を尊重する
- ・ 市民協働に規定されている「地域まちづくり協議会」は、小学校区（程度）を区域として、自治会・町内会、様々な地域団体、NPOなど市民活動団体が自由に参加し、連携・協力することによって市民協働事業を実施する主体であるのに対し、「地域協議会」は小学校区よりは少し大きな区域を想定するもので、個人単位で協議会の構成員が民主的に選出され、地域の総意を形成する主体である
- ・ 地域協議会は、市によって正式に承認された機関として、当該地域の総意を形成する主体であるのに対し、地域まちづくり協議会は、市によって正式に承認された住民の自主団体として、当該地域で協働事業を実施する主体である。前者が市民参加、後者が市民協働を促進するものとして位置づけられ、密接な連携の下に運用される

地域協議会（地域自治区）を不要とする考え方

- ・ 地域自治区の実現可能性は現在の佐倉市においては早計であるとの見方も根強く、未熟なままでの制度導入は、かえって恣意的な運用（例えば、行政による下請け化）ないしは形骸化が懸念される側面もある。市民参加の促進による自主的な活動こそが大切である点を十分に考慮しなければならない
- ・ 地域自治の原則という考え方は、地域自治区の他にもありうるので、佐倉市の状況に応じて詳細に議論する必要がある。重要なことは、市民協働とは制度的に区別される市民自治が積極的に促進されていくことであり、自治が醸成されていく仕組みの充実である

参考意見

- ・ コミュニティは、自然・場所・歴史や慣習・人間関係・生活機能・生活環境等を含む生命の営みが集積する重層的な空間として尊重されなければならない
- ・ 地域コミュニティは一般的に地縁団体やNPO団体といった主体として説明される傾向にあるが、本来は主体のみならず、活動や場も含めて理解されるものである。地域主権論における権限の移譲先としては、主体としてのコミュニティが想定されるが、地域自治活動としては活動や場を含めた包括的な地域コミュニティを考えなければならない

第7章 市民協働の促進

市民協働のまちづくりの基本原則を明らかにする

【市民協働のまちづくり】

- ・ 市民は、地域コミュニティ・NPO・ボランティア活動その他の自主的な活動を推進するために、主体的に団体・場・機会を作り、他の何人からも干渉されず、自由に自立した活動を営むことができる
- ・ 市民および市は、公共的な課題の解決に当たり、市民の自立性に基づいて相互に補完・連携する市民協働を推進することができる
- ・ 市民協働は、市民自治の目的に立脚し、市民参加の諸規定を踏まえて取り組むものとする
- ・ 市民協働を通じた諸事業は、市民または市の提案に基づき、事業の目的や内容等について双方で協議を行い、各々の役割を明確にして実施する

【市民協働の環境整備】

- ・ 市は、多様な主体との連携協力により、多様な文化と価値観を認め、尊重しあう地域社会の形成に努めるものとする
- ・ 市民および市は、実効性のある市民協働を実現するため、次に掲げる事項を尊重しなければならない
 - ・ 市民または市から積極的な提案がなされるように、必要な情報の公開と共有に努め、応答的な関係を不断に維持しながら、地域の諸課題を幅広く共有する
 - ・ 相互理解と信頼関係の構築に努める
 - ・ 市は、市民の自立的な活動あるいは自立に向けた活動に対して、市民協働推進委員会の客観的な審査を経た上で、情報・資金・人材・技術・施設等の支援を行う
 - ・ 市民自治につながる仕掛けづくりを積極的に行う
- ・ 教育委員会は、地域との連携を図るため、次に掲げる事項を尊重しなければならない
 - ・ 保護者および地域市民等の学校運営への参加を推進し、地域に根ざした教育環境を整える
 - ・ 地域市民および市長と連携し、学校を核とした地域のまちづくりへの支援を推進する
- ・ 市は、行政運営の原則を踏まえながら、市民協働の成果を市の政策に反映させる

【市民協働の推進に関する条例】(平成19年1月施行)

- ・ 市は、本条例が市民協働に関して定める原則に基づき、市民協働条例を制定し、総合的かつ体系的なまちづくり運営に努めなければならない

参考意見

- ・ 市民自治基本条例の策定に伴い、市民協働の推進に関する条例は抜本的な改正の必要がある
- ・ 市民参加条例の策定と合わせて検討することも考えられる

第8章 広域連携の促進

他の自治体および国との連携の原則を明らかにする

【近隣自治体および他の自治体との関係】

- ・ 市民および市は、近隣の基礎自治体と共有している生活実態があることを認識し、相互交流および連携を通じて課題解決を図る必要がある場合は、これらの自治体の自主性と自立性を尊重しながら、公共的な活動の推進に努める
- ・ 市民および市は、県内および県外の諸自治体と共通する生活実態があることを認識し、相互交流および連携を通じて課題解決を図る必要がある場合は、これらの自治体の自主性と自立性を尊重しながら、公共的な活動の推進に努める

【県・国等との関係】

- ・ 市民および市は、市単独で対応することが困難な事柄または地域共通の課題については、補完性の原則に基づいた県および国等と対等な関係の下、相互協力および適切な役割分担を図ることを通じて課題解決を図るとともに、公共的な活動の推進に努める
- ・ 市は、佐倉市の自立的な発展のため、地方分権改革に取り組み、国に対して政策および制度の創設ないしは改善等に関する提案を積極的に行う

【海外の自治体との関係および国際交流】

- ・ 市民および市は、海外の自治体および国際社会との積極的な交流を促進し、連携を通じた課題解決を図る必要がある場合は、補完性の原則に基づき、公共的な活動の推進に努める

第9章 公正性・効率性・信頼性を確保するしくみ

行政過程における公正さの確保に必要な制度を明らかにする

【行政手続条例】(平成9年3月施行)

- ・ 市は、市民の権利および利益を保護するため、市民の申請に対する処分、不利益処分および行政指導等に関する基準および手続を定めて、透明で公正な行政手続を行う
- ・ 市は、不当な処分や処分の不作為により、市民の権利および利益が侵害されることが事前に回避されるように努めなければならない
- ・ 行政手続に関する必要な事項は、行政手続条例で定める

【外部監査制度】

- ・ 市は、公正で迅速な行政運営を行うため、専門性および独立性を有する外部監査人による監査を実施する
- ・ 外部監査に関する必要な事項は、別に条例で定める

【オンブズパーソン制度】

- ・ 市は、市民の権利および利益を簡易かつ迅速に保護するためオンブズパーソンを置く
- ・ オンブズパーソン制度は、次に掲げる事項を通じて、市政の監視と改善を図る
 - ・ 何人もオンブズパーソンに対し、市政に関する苦情を申し立てることができる
 - ・ 市長は、議会の同意を得て、公募によって選ばれた複数の市民および有識者をオンブズパーソンとして委嘱する
 - ・ オンブズパーソンは、職権行使の独立性が保障される
 - ・ オンブズパーソンは、申し立てのあった苦情を調査し、是正勧告を行うとともに、当該苦情の発生の原因となった事柄の改善について市に意見を表明することができる
 - ・ オンブズパーソンは、調査事項に関係ある職員を指名し、直接事情聴取を行うことができる
 - ・ 市の機関および職員は、オンブズパーソンの職務遂行に協力する義務を負う
 - ・ オンブズパーソンの是正勧告や意見表明の内容、これらに対する市の回答およびオンブズパーソンの活動状況は市民に公開される
- ・ オンブズパーソンに関する必要な事項は、別に条例で定める

【競争入札】

- ・ 市は入札において、談合や働きかけ等の不正を廃し、透明性、公正性を確保するよう努めなければならない
- ・ 市は、競争入札の方法で発注する事業の契約を行うときは、入札参加希望者の事業遂行能力、公正な競争、事業に必要な費用の経済性、質の確保等を考慮する
- ・ 競争入札に関する必要な事項は、別に実施要領を定める

参考意見

- ・ 外部監査制度は客観性が担保された監査である必要があり、時期・方法・組織に関する具体的な規定が求められることから、佐倉市において速やかな条例策定が必要であると考え
- ・ 入札制度については、次の点も考慮すべきという意見があった
 - ・ 公平性、公正性の政策実現のため総合評価方式による入札制度を行う。
 - ・ 競争入札において、地域経済の活性化や地元産業の育成の観点から、公契約条例の制定を行う。

第10章 責任と責務

市民の責任および市長・議員・職員の責務、条例の見直しを明らかにする

【市民の責任】

- ・ 市民は、本条例で定める権利等を行行使し、基本的人権の尊重と市民社会における連帯意識を自覚することを通じて、豊かなまちづくりと将来世代に貢献する責任を有する
- ・ 市民は、互いが平等であることを認識し、人権を尊重しなければならない

【市長の責務】

- ・ 市長は、主権者たる市民の信託を受けていることを不断に自覚し、本条例に定める目的、理念およびこれらに基づいて運営される制度を遵守して市政を推進することで、直接的な政治責任を果たさなければならない
- ・ 市長は、市民との意見交換会等を通じて、市政の説明を積極的に行わなければならない
- ・ 市長は、本条例に基づいた市政運営のために、必要な制度を整備・充実させなければならない
- ・ 市長は、自らが任命する市の職員に対して、本条例に定める目的、理念およびこれらに基づいて運営される制度の遵守を求めるとともに、市民の意思に即した職務が遂行されるために指揮監督をする責務がある
- ・ 市長は、これらが確実に実行されるための環境を整備しなければならない

【議員の責務】

- ・ 議員は、主権者たる市民の信託を受けていることを不断に自覚し、本条例に定める目的、理念およびこれらに基づいて運営される制度を遵守して市政を推進することで、直接的な政治責任を果たさなければならない
- ・ 議員は、市民との意見交換会等を通じて、市政の説明を積極的に行わなければならない
- ・ 議員は、市民との連携を通じて、市長等の行政機関との緊張関係を維持し、議会の活性化を推進しなければならない

【職員の責務】

- ・ 市の職員は、全体の奉仕者であることを自覚し、本条例に定める目的、理念およびこれらに基づいて運営される制度を遵守して職務を遂行しなければならない
- ・ 市の職員は、市民との応答的な関係を不断に維持し、市民の意向や地域の諸課題に的確に対応しなければならない

【条例の遵守】

- ・ 市民、市長、議員、職員は、この条例を遵守することにより、市民自治に基づく自治体運営に努める

【条例の運用管理および見直し】

- ・ 市は、本条例を3年以内に見直すものとする
- ・ 条例の運用管理および見直しにあたっては、公募市民・専門的識見を有する識者等を委員とする自治基本条例検討委員会を常設し、本条例の理念・目的・原則の達成状況および本条例改正の必要性等を多角的に検討して公表する
- ・ 市は、検討委員会からの提案を尊重し、検討結果を公表する
- ・ 市長および議会は、本条例の改正を提案しようとする場合は、この条例の趣旨を踏まえ、あらかじめ広く市民の意見を聴くために必要な措置を講じなければならない