

「狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例」

見直しの方向性について

本年度、当審議会に対し、「狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例（平成15年3月31日条例第1号。以下「基本条例」という。）の見直しについて」が諮問事項に含まれた。

そこで、この諮問に応えるために、検討すべき方向性を確認したい。

まず、「基本条例」の位置付けであるが、当市には既に「狛江市まちづくり条例（平成15年3月31日条例第12号。以下「まちづくり条例」という。）が制定されており、新たに「自治基本条例」の制定も検討されているとのことである。

一般的に、市民参加、市民協働の条例化は、市民参加、市民協働によるまちづくりを推進するための根拠として、「自治基本条例」、「まちづくり条例」或いは独自の「市民参加、市民協働条例」を制定している。通常、これらの基本条例のいずれかを制定して市民参加、市民協働を推進するのが一般的であるが、当市の場合は、既に「まちづくり条例」及び「基本条例」が制定されているため、今後「自治基本条例」が制定される場合、次の二方法が考えられる。

①「自治基本条例」に一本化して、既存の「まちづくり条例」及び「基本条例」を廃止する。②「まちづくり条例」及び「基本条例」は存続させ、「自治基本条例」では「市民参加によるまちづくりの理念を規定する。

当市の場合、「まちづくり条例」及び「基本条例」は、極めて詳細に条例に規定されているので、①の方法はなじまないと思われるため、②の方法として、「自治基本条例」に基本理念を規定して基本的な条例と位置付け、「まちづくり条例」及び「基本条例」は個別の特別条例と位置づけることが好ましいと考える。

従って、ここでの「基本条例」の検討は「自治基本条例」制定の動向に関わらず、従来の「基本条例」の適否について個別・具体的に改正の是非を検討することとする。

基本条例制定の目的は、前文に掲げられている通り、「市民と自治体が相互信頼に基づき、市民自らが責任と役割を自覚して市の行う活動に積極的に参加するとともに、市民公益活動を自主的に行う様々な市民団体と行政組織が対等な立場で協働事業に取り組み、魅力と活力のある地域づくりを推進すること」にある。

基本条例が目指すのは、「①多くの市民の公平な意見を行政に反映させる。②公益活動を行う市民団体を育成し、団体との協働により、多様な市民ニーズに応える行政活動を活発に展開する。」ことにある。これらの推進により、財政的・人的資源を有効活用した行政効果の向上を図り、市民の行政に対する満足度の向上を実現するものである。

従って、見直しの観点は以下のとおりと考える。

- ① 現行条文に規定された諸施策が現実に機能しているか。
- ② 制定以後、社会変化に伴い新たな施策を盛り込む必要はないか。
- ③ 条例の構成上、法形式及び表記等の不備は無いか。

この三つの観点から基本条例を見直していきたい。

なお、今回の基本条例の見直しに当たっては、同条例施行規則及びこれらに基づき制定された市民参加と市民協働の推進指針、各種マニュアル等についても、相互に関連しているため、総合的・一体的に見直すこととしたい。

その際、市民参加と市民協働の推進指針が内部規定としての位置付けもなされておらず、行政文書としての要件を具備していないので改めて行政文書化すべきと思われる。

また、「狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例の基本的な考え方」に諸々の制定の趣旨や経緯、ねらいなどが記述されているが、これは、あくまで基本条例の考え方を補足するもので、条例の解釈や内容に不足がある場合に条例の規定を補完するものではない。従って、条例の規定で読み取れない部分は、正確に規定に盛り込むべきである。

ただし、これらの検討は相当の時間をかけて緻密に行う必要があり、当審議会の本会議で行うには無理があるので、専門分科会を設置して原案作成を行い、分科会原案を本会議で審議する方式が望ましい。従って、今年度は、分科会の設置及び基本方針の策定までとし、平成 23 年度分科会による原案策定、平成 24 年度審議会答申、平成 25 年度議案提出を基本スケジュールとしたい。

## I 現行条文に規定された諸施策が現実に機能しているか。

### ① 現状の課題から見る制度上或いは運用上の不備の見極め

これは、直接条例見直しに直結する部分も含んでいるが、条例事項なのか、規則事項なのか、或いは指針に盛り込むべき事項なのかも含めて現状の課題を見極めることが重要である。

条例を見直す目的は、市民参加及び市民協働を効率的に推進することにあるので、その全般を精査し、条例改廃に伴う部分はこれを盛り込むこととなる。

市民参加の現状及び市民協働の現状について、現在進めている評価を待って、現状の問題点を洗い出し、その要因を分析し、「規定上の問題なのか」、「運用上の問題なのか」、「制度上の問題なのか」を明らかにする。規定上の問題であれば、規定改正に反映させる。運用上の問題であれば、推進指針や運用上のマニュアルを改訂し、更に、実施者としての意識や取り組む姿勢に問題があれば、職員研修や市民啓発、参加・協働従事市民に対する研修等の施策を立案する。制度上の問題であれば、制度の改廃を

する。

これまでの審議経過において、多くの課題が確認されており、評価確定を急ぐとともに、原因分析と問題解決法を審議する。

【例示1】協働事業終了後の事業報告書について、施行規則で「市の担当部署は事業の終了後8週間以内に事業報告書を作成し、閲覧に供するとともにホームページで公表する」としているが、現状は、事業年度終了後3か月以内に開催する市民公開の報告会までに報告書を作成し、その場で公表し、さらにホームページ上で公開している。これは、規則の改正が必須である。

【例示2】公募による市民委員の決定プロセス及びその事後処理について、公募に応募した市民が定数を超えた場合、選考となるがその選考基準は、条例第9条には「委員の年齢構成及び男女比率並びに委員の任期数及び他の審議会等との兼職状況等に配慮する」とあり、これがすべての委員の任命の際の配慮事項であり、公募市民委員にも適用されると解する。この場合、公募者への不採用決定通知に理由が明かされていない。およそ応募するのは参加意欲の高い市民であり、応募したのに不採用となった理由が明かされないのは、市民の意欲をそぐこととなる。公募委員の不採用決定通知にはその理由を付すことを義務付けることが求められる。

また、条例第31条第1項では、市民参加と市民協働に関する審議会の組織として「(1) 学識経験者、(2) 市長が適当と認めた者、(3) 市内に居住し、又は通勤し、若しくは通学する者であって公募に応じた者」を掲げているが、条例第9条の配慮事項は第31条第1項にも適用されることとなる。

【例示3】協働事業の実施にあたって、施行規則第11条第3項で「実施前に提案団体と市の担当部署は事業を実施する上で相互に遵守しなければならない事項を規定した市民協働事業に関する協定書を締結しなければならない」としている。

これに関しては、「市民協働事業提案制度活用マニュアル（以下「マニュアル」という。）」には、規則第11条第3項に規定する協定書の締結について「協議・調製が整い予算化された提案を実施前に、提案者と市の担当部署は事業を実施する上で相互に遵守しなければならない事項を規定した「市民協働事業に関する協定書」を締結する」とし、「盛り込む内容は、「協働の原則」「相互の役割分担」「情報の共有体制」等協働事業を行うにあたり規定が必要と思われる事項」とし、作成例を示している。

作成例の第3条責任の分担について、行政側の分担と費用として「会議日程の調整と連絡事務」「会議資料の作成」を、団体側の分担と費用について「情報交換・意見交換の議事録作成・印刷」「NPOのネットワークを活用した情報発信」を例示している。そして、同第5条に「この協定に定めるもののほか、甲乙両者が協働事業を進めるうえで必要と認められる事項については甲乙協議の上、措置する」としている。

しかし、事業実施上の役割分担について協定書作成例に盛り込まれておらず、第5条を適用してその都度協議の上となると、現実には機能しない恐れがある。現に、実施中に役割分担が不分明で互いに執行できない状況も発生している。

「あくまで作成例であり各事業の状況に応じて」作成としているが、未成熟な協働事業で特に不慣れな市民団体に対して、より具体的な例示をすることが肝要である。

役割分担に関しては、規則第 9 条第 2 項第 5 号に「協働で実施することが制度的に可能であり、その役割分担が明確かつ適切な事業であること。」が協働事業としての対象であると規定しているが、現実には事業実施中において不分明な役割が多く発生する。協働の成果を高めるためにも、特に事業実施に関する役割分担を具体的に提示することを検討すべきである。

また、本提案制度が成熟するまでの間、協定書の締結にあたって、市民協働担当課或いは本審議会が、必要に応じて、内容の審査をすることも検討すべきではないか。

## ② 現行制度遂行上の規定不備

現行制度上、規定の過不足が無いかも、併せて検討する。

【例示 1】第 2 条で用語の定義をしているが、市民委員及び公募市民委員について未定義である。

【例示 2】第 2 条で「市民参加」を「行政活動に市民の意見を反映するため、行政活動の企画立案から実施、評価に至るまで、市民が様々な形で参加すること。」と定義をしているが、第 3 号に規定する行政活動は、「市の実施機関が地方自治法に基づき事務を処理するために行う活動」である。その活動自体に市民が直接参加することはありません。

「関わる」とは行政活動の実施に直接参加することではなく、実施に対しても意見表明することができるとの趣旨と捉え、本号の趣旨は、「行政活動の企画立案から実施、評価に至るまで市民の意見を反映させること」と解する。そうであれば、条文を改める必要がある。

【例示 3】第 2 章第 3 節でパブリックコメントを規定しているが、実施後の結果の公表に関しての規定が無い。

【例示 4】財政上の支援で補助金交付規則を準用しているが、補助金、利子補給金及び交付金については、補助金等交付規則に定めがあるが、報奨金及び市税の減免については、交付規則には規定がない。なお、税の減免は、権利の放棄に該当し（地方自治法第 96 条第 10 号）、条例で定める（粕江市税条例第 51 条第 1 項第 5 号や第 71 条第 1 項第 2 号の「公益のために直接専用する」を適用するのか、第 4 号の「特別の理由があるもの」を適用しているか。）か、個別にその都度、議会の議決をするかが必要である。この点について、どのように運用しようとしているのか明確でない。

## II 制定以後、社会変化に伴い新たな施策を盛り込む必要はないか。

当市の条例制定は平成 15 年であり、地方公共団体の中では先行した実施であり、平成 19 年に見直しによる改正をしてきたが、現在多くの自治体が同様の条例を施行しており、また、制定に向けて準備活動を行っている。これらの後続自治体の諸規定を参照しながら、当市で効果が見込める制度の導入を検討する。

これには、いくつかの提案を行いたい。

① 「市民政策提案制度」の創設

狛江市では、市民参加及び市民協働の手続について、行政活動全般にわたり意見を反映させるための参加を可能とし、市の行政活動に協働で参加する方途を市民に保証しているが、今後は更に進めて、市民による政策提案を制度化することによりこれまで以上に市民間での活発な政策立案が行われる可能性を求めることとしたい。これまでは、独自の政策立案を反映させる手段が開かれておらず、事業提案権のみが付与されている。制作立案に関しては、その会議体への参加権が付与されているだけであり、これでは市民の自由な議論による意見の反映は期待できない。従って、「市民政策提案制度」を制定することを検討されたい。

② 「市民投票提案制度」、「地域団体への予算提案権付与制度」の創設など

Ⅲ 条例の構成上、法形式及び表記等の不備は無いのか。

条例と委任規定である施行規則との整合性、条文構成上の不備及び法令文におけるルール上の不備を精査し、解釈や運用上の問題発生の可能性を解消する。

① 条例の構成上の不備

② 条例と規則間の整合性上の不備

③ 表記上の不備（漢字使用、送り仮名の付け方、句読点の用法など）

これは、内容的な問題ではないので、本来、本審議会で審議検討する案件ではなく、法規担当が行うことであるが、一部に条文の規定解釈上の課題等もあるのでこの際指摘する。

① 条例の構成上の不備

目的規定と趣旨規定：目的規定とはその条例等がどのような目的で制定されたか、趣旨規定は、その条例等がどのような事項を規定したものかを簡潔に表す規定で一般的に冒頭に規定する。条例や規則は制定することが目的ではない。条例施行規則の場合は、目的ではありえず制定の趣旨を掲げることとなる。

条例の制定目的も、市民参加・市民協働の推進が制定目的ではなく、市民参加・市民協働を推進することにより市民のまちづくりを推進することが目的となる。

法令の構成は、総則的事項、基本的事項、補足的事項、罰則、附則的事項の順に構成する。

② 条例と規則間の整合性上の不備

条例と規則の関係は、条例が規定内容を規則に委任していることから、規則は下位規定となる。従って、本条例の場合も「この条例の施行について必要な事項は、

市長が別に定める。」として、条例の施行についての規定として施行規則が制定されている。従って、条例で認めていることに規則で条件を付すことは、条例の規定内容を否定することとなるため、条件規定は条例で行わなければならない。

**【例示1】** 条例第27条第2項と施行規則第9条第1項から第3項：条例第27条第2項で「別に定める規定に基づき市民協働事業について提案することができる。」としており、施行規則第9条第1項で提案団体について「条例第28条の規定に基づき登録されている団体」、同条第2項では「次の条件の全てを満たすものとする」、第3項で「ただし、各年度において提案団体1団体につき1事業までの応募とする。また、共同して提案を行った各構成団体は、同年度において別の提案はできないこととする」と条件を付している。

条例第28条では、参入の機会提供を受ける団体についての条件を条例で規定している。

条件を付すのであれば、条例で規定することとなる。

**【例示2】** 条例第27条第2項で「別に定める規定に基づき」とあり、規則に委任している。施行規則第9条第1項では「条例第27条第2項の規定に基づき」とあり、条例、規則とも、提案することができる根拠を譲っており、ありえない。施行規則第9条第1項は、単に提案の手続きを規定しているに過ぎないので、「条例第27条第2項の規定による市民協働事業を提案する」との表記が妥当である。「基づき」とは根拠を意味しており、条例と規則で循環することは避けねばならない。

条例と規則間の整合性に関しては、制度上の課題や運用上の課題など、現在の諸課題を注記した「条例・規則・指针对照表」を作成したので分科会等具体的な審議段階で提示したい。(省略)

③ 表記上の不備（漢字使用、送り仮名の付け方、句読点及び接続詞の用法など）

これらは、前段で述べたとおり、内容に関する不備ではないため、審議会での検討事項には当たらないとも思えるが、見直しの過程で気付いた範囲で指摘することを留めることはないので、これに関しても全てについて、条例及び規則に具体的に手入れをしたので、同様に分科会等具体的な審議段階で提示したい。

(「条例・規則の手入れ」省略)