

自治基本条例報告書(素案)に関する論点整理 その1 団体自治、住民自治、市民自治の考え方について

1 地方自治の本旨

日本国憲法第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。」とされており、この地方自治の本旨とは、住民自治と団体自治からなるとされる。

(1) 団体自治・住民自治

「団体自治」とは、国の一定の地域を基礎とする独立の団体が設けられ、団体の事務を国の支配から離れて自主的に、団体自らの機関により、その責任において処理することをいう。地方分権改革の進展の中で、機関委任事務が廃止され、国や都道府県に対する基礎的自治体への関与のルールが定められるなど、進展があったとされる。なお、この団体自治の概念下で設けられる自治体の権能については、自治体が固有にもっているとする「固有説」、国家に由来するという「伝來說」がある。

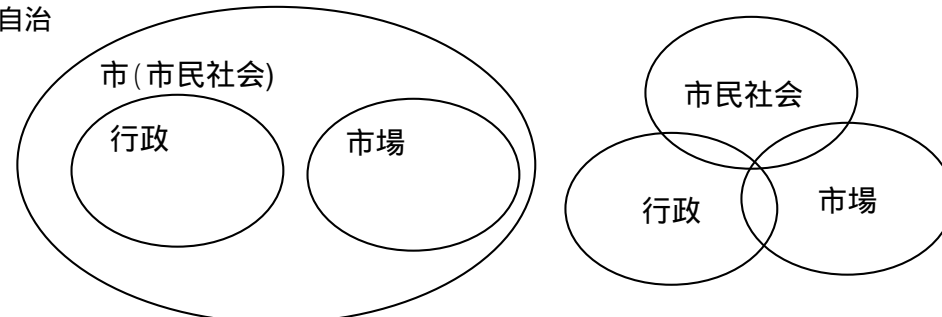
「住民自治」とは、地方における政治行政を、中央政府の官僚によってではなく、その地方の住民又はその代表者の意思に基づいて行うことをいう。住民の自主、自律性をその本質とするものであり、地方自治の本質的要素ともいうことができる。

(2) 行政（市）と市民社会

社会が三つのサブシステムからなるとすると、市民社会が一部を信託して作り出した国家が市民社会におけるルールにまで入り込んでくるのはおかしいという考え方になる。また、市民社会の中に国家（行政）や市場が含まれていると考えたとしても、自治体の条例で、憲法の規定する自由を通り越して、市民社会のルールまでを規定するのは妥当でないのではないか。

また、市民社会が信託した自治体は、信託した当時と異なる構造を有している（「帰ってきたウルトラマンは違っていた」と考えるのであれば、第一義的に重要なのは、行政の縦割りを飛び越えて活動する、生き生きとした地域活動や市民活動を営む市民社会、地域社会のありようを規定するよりも、むしろ自治体をコントロールするツールとして、位置づけることが重要なのではないかと考えられる。

市民自治



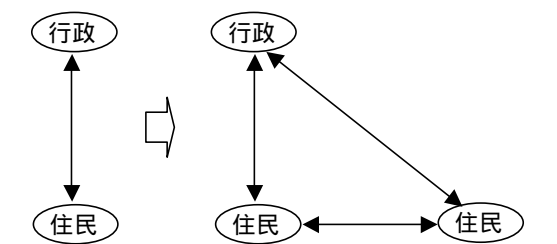
2 地方自治の本旨を受けた行政法における住民と行政の考え方

また、自治立法を含むこれまでの行政法における関係性を見ると、行政を市民から独立した概念として構築されており、「結社の自由」「思想良心の自由」といった基本的人権に対する規制を国家権力等が可能な限り関与しないかたちで論理構成がされている。

こうした考え方に基づき、「公共の福祉」等に反しない行為については、行政権や警察権が極力関与しないというスタンスを取っており、二面的な捉え方が中心であったとされる。

ただ、近年の地域社会の変容の中で、住民の紛争等へについても自治体が関与するようなケースが見受けられるが、限定的である。

二面的な行政法の考え方 三面的な行政法の考え方



各種の紛争調停のしくみ(ADR)

例えば

・川崎市中高層建築物等の建築及び開発行為に係る紛争の調整等に関する条例
住民間の紛争であつてもあつせん等を行う

このため、市の条例自体が、対象範囲として住民の関係性には入り込まないことを第一義的に考えていること、さらに市という概念が機関としての作用に着目した内容となっていることから、市民間の自治をどのように構成するかについては検討が必要となる。

3 論点

自治基本条例でそもそも住民のルールに立ち入るべきか。また、その必要性はあるのか。

住民のルールを規定することの効果は何か。結局行政からの支援といった効果にならざるを得ないのではないか。

住民のルールを定めることが翼賛、動員といったことにつながるのか。

特に大都市川崎の場合、ありのままにいられる、関与を受けない、といったことのほうが重要ではないか。

自治基本条例報告書(素案)に関する論点整理 その2 基本原則とその他規定の関係について

原則	権利・責務・運営等	制度	
参加の原則(6(1))	参加する権利(1(1))	市民提案権(1(1))	市民提案制度、新たな事業の行政提案(6(3))
	参加の責務(1(2))		
	議会での市民意思の反映(2(2))		
	議員の市民意見把握(2(2))		
	行政運営の原則(市民参加)(3(4))	総合計画への参加(3(6))	
		参加、参画、協働によりまちづくりを進める区長の責務(3(7))	
		区民会議の設置 (3(7))	
		パブリックコメント(2)	
		住民投票(3)	
		計画への参加	
		評価への参加	
		実施過程への参加	
ともに担う公共の原則(6(2))	自由と人格尊重(1(2))	協働し、公共的な課題を担うための行財政制度及び施策の整備、実施(6(2))	
	環境配慮義務(1(2))	協働を推進し、ともに担う公共を創造するために、協働のルール、協働事業等を規定した条例(6(2))	
	コミュニティの運営(1(2))		

自治基本条例報告書(素案)に関する論点整理 その3 基本原則とその他の規定の整理について

原則	権利・責務・運営等	制度
協働の原則(6(3))		公共的な課題を担うための行財政制度及び施策の整備、実施、協働ルール等を規定した条例 (6(3))
		協働事業を推進する制度の創設など (6(3))
	コミュニティと市(1(3))	市によるコミュニティへの支援規定(1(3))
	行政運営の原則(市民協働)(3(4))	協働の拠点としての区役所設置(3(7))
		参加、参画、協働によりまちづくりを進める区長の責務(3(7))
情報共有の原則(6(4))	知る権利(1(1))	
	議会の応答義務等(2(2))	
	開かれた議会(2(2))	
	行政運営の原則(説明・応答)(3(4))	わかりやすい財政情報の公開など(3(6))
		情報共有など(1)
		評価情報の公開(5)
その他	包括的権利(1(1))	
	恒久平和の実現(1(2))	
		苦情、不服、侵害に対する措置(4)

自治基本条例報告書(素案)に関する論点整理 その4 市民等の定義の整理について

定義

市民とは、川崎市に暮らし、働き、学び、活動するすべての人及び活動する団体をいいます。

事業者とは、市内で事業を営むものをいいます。

定義

参加とは、市民が暮らしやすい地域社会をつくるためのまちづくりに主体的に参加し、行動することをいいます。

ともに担う公共とは、市民、議会、行政がそれぞれの役割及び責任を果たしながら、絶え間なく進化する自治をともに担うことをいいます。

(市民自治)

市民は、まちの主権者としてお互いに力をあわせ、私たちが自らのものとしてまちづくりを考え、行動するという市民自治を行います。

(住民自治)

市と市民は市政に関する情報の共有及び市民の市政への参加を保障し、自治の確立と創造を目指します。

(参加の原則)

市民は自治の主体であることを自覚し、自らの暮らしをより充実したものとするために、暮らしやすい地域社会をつくるためのまちづくりに参加します。

市民は、参加する権利に基づき、市政に自らの判断と責任を持って参加するとともに、市は、市民の参加する権利を保障する施策を講じなければなりません。

また、参加しないことによる不利益を受けません。

市民は、一個人としての「私」を大切にするとともに、市民相互の立場を尊重し、協力し合いながらまちづくりの主役として、担い手としてまちづくりに努めます。

(ともに担う公共)

市民・事業者・市は、誰もがより心豊かに生活できる社会を創るために力をあわせます。

市民は、市民の自発的な市民事業・市民活動・NPOなどの活動がますます自由闊達に創造される社会をめざします。

市民・事業者・市は、公共の利益に資する活動を、それぞれの個性を活かしそれぞれの責務と役割をもって協働して行います。

市は、市民、事業者等と協働し、公共的な課題を担うための行財政制度及び施策の整備、実施に努めなければなりません。

協働を推進し、ともに担う公共を創造するために、協働のルール、協働事業等を規定した条例を別に定めるものとします。

協働とは、目的や課題を共有し、その実現のために異なる主体が対等な関係で、お互いの力を生かして相乗効果を発揮することです。

協働を推進するために、新たに協働事業を推進する制度を設けます。

市民は、新たな協働事業を行政に提案し、その選定に参加することができます。

協働事業を行うものは、その事業に関する情報を公開する責任を担います。

既存の市の委託事業について、市民が協働する事業者が優先されるようなくみを考えます。

市民、議会及び行政は、互いに、自治を行う上で必要な情報を共有します。

- ・ 市民に団体を含むのか
- ・ 事業者は参加しないのか。
- ・ 事業者は公共を担わないのか。

(包括的権利)

市民は、誰もが個人として尊重され、平和で良好な環境のなかで自己実現を図り幸福を追求することができます。

(参加する権利)

市民は、市の政策形成や計画の策定及び決定、事業の実施及び評価の各段階で参加する権利を持ちます。

(知る権利)

市民は市政に関する情報を知る権利を持ちます。

(市民提案権)

市民は、市政に対する意見を表明し、また政策提案を行う権利を持ちます。

市民は、自治の基本原則のもと、まちづくりへの参加にあたっては、自らの行動と発言に責任を持たなければなりません。

市民は、お互いが助け合い、心豊かな関係をつくり、互いに自由と人格を尊重しあう個性ある市民社会をつくり出す責務を持ちます。

市民は、恒久平和と安全を実現するために行動します。

市民は、持続可能な地域づくりをめざして、のちの世代と川崎市域に止まらず国内外の他の地域へ配慮しつつ、環境を保全する責務を持ちます。

コミュニティとは、市民がお互いに助け合い、住みやすい豊かな地域生活の実現を目的として、自主的に組織されたものをいい、地域において営利を目的としない活動を行うもの及び特定の課題に自主的に取り組むものをいいます。

コミュニティの設立や活動は自発的なものであり、行政から強制、規制されるものではありません。コミュニティが市民の理解と協力を得て健全に発展していくためには、その活動は自律的なものでなくてはなりません。

市民は、自ら自治を行なう意思のもとづき、コミュニティへ参加することができます。コミュニティへ参加するにあたっては、あくまでも市民の自由意志によるものであり、参加の有無によって市民に不利益が生じることがあってはなりません。

自治基本条例報告書(素案)に関する論点整理 その5 市民自治関連した規定について

(市民自治)

市民は、まちの主権者としてお互いに力をあわせ、私たちが自らのものとしてまちづくりを考え、行動するという市民自治を行います。

(住民自治)

市と市民は市政に関する情報の共有及び市民の市政への参加を保障し、自治の確立と創造を目指します。

(団体自治)

市は、地方主権の考え方に基づき、国及び県と対等かつ協力の関係にあることを踏まえ、自らの判断と責任において、その権限を行使します。また、市は、積極的に他の自治体と連携を図り、共通する課題の解決を図ります。

(ともに担う公共)

市民・事業者・市は、誰もがより心豊かに生活できる社会を創るために力をあわせます。

市民は、市民の自発的な市民事業・市民活動・NPOなどの活動がますます自由闊達に創造される社会をめざします。

市民・事業者・市は、公共の利益に資する活動を、それぞれの個性を活かしそれぞれの責務と役割をもって協働して行います。

市は、市民、事業者等と協働し、公共的な課題を担うための行財政制度及び施策の整備、実施に努めなければなりません。

協働を推進し、ともに担う公共を創造するために、協働のルール、協働事業等を規定した条例を別に定めるものとします。

コミュニティとは、市民がお互いに助け合い、住みやすい豊かな地域生活の実現を目的として、自主的に組織されたものをいい、地域において営利を目的としない活動を行うもの及び特定の課題に自主的に取り組むものをいいます。

コミュニティの設立や活動は自発的なものであり、行政から強制、規制されるものではありません。コミュニティが市民の理解と協力を得て健全に発展していくためには、その活動は自律的なものでなくてはなりません。

市民は、自ら自治を行なう意思にもとづき、コミュニティへ参加することができます。コミュニティへ参加するにあたっては、あくまでも市民の自由意志によるものであり、参加の有無によって市民に不利益が生じることがあってはなりません。

コミュニティと市は、それぞれの機能を互いに尊重し、信頼関係のもとに協働して、まちづくりにあたります。市は、市民によるコミュニティ活動の自主性及び自律性を尊重するとともに、その活動を支援することができます。

自治基本条例報告書(素案)に関する論点整理 その6 条例等への委任規定について

1 条例

条例とは、地方公共団体が憲法で認められた自治立法権に基づいて定立する法の一形式である。地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて、地方公共団体の事務について、条例を制定することができる。また、条例には、法令に特別の定めがあるものを除くほか、懲役、禁錮、罰金等の規定を設けることができる。

今回の地方分権改革の中で、地方自治法 14 条 2 項に基づき、手数料等を含め、権利を制限し、義務を課すものについては条例によることとなった。

自治体が制定する他の法形式と比較して、議会の議決を要する点が大きな違いである。

2 規則

規則とは、法形式のうち、規則という名称をもつものをいうが、自治体においては、条例等の委任を受け、又は条例の執行のため、又は条例と並ぶ地方公共団体の法規として、地方公共団体の長が制定することのできるもの等をいう。さらに、法令により地方公共団体に設置されている委員会は、法律の定めるところにより、その権限に属する事務について規則を定めることができる。

条例との違いについて、規則は市長等が定めることができる点、過料等の規定が設けられるに過ぎない点などが上げられる。

3 要綱

要綱とは、行政機関の内部規定であり、宅地開発、大規模店舗の進出等に対する規制などの分野でしばしば利用されてきたものであり、あくまでも行政内規として、要綱指導というお願いの基礎として策定されている。

このため、法による行政という原理に立つ、伝統的立場からは、要綱行政を法治主義の立場に反するとする意見もあるが、社会の秩序維持、紛争防止を目的として、指導を通じて行政目的を達成する要綱行政の意義を評価する声大きい。ただ、透明な行政手続を望む声大きい中で、本市でも行政手続条例が施行され、要綱の条例化が行われるなど、見直しが進められている。

4 条例、規則、要綱等の課題について

地方分権の時代にあっては、重要な施策は条例で定めることが重要であり、市長の裁量で定められる規則や要綱等よりも一層市民の意向を反映しやすい条例で定めることを基本としつつ、自律的な行政運営を行うことが求められている。

また、オンブズマンの発意調査に基づく 12 年次の意見表明でも、「要綱に基づく市行政(いわゆる要綱行政)は、市民生活を地域社会から出てくる行政需要に弾力的または専門的に応えるという意味あい、現に分権市政において広大な分野を占めていると認められる」とした上で、“市民に開かれた市政”として、そのインターネットを通じて公開していくことが望ましいとしている。

5 現在の報告書で委任規定が設けられているもの

(ともに担う公共)

協働を推進し、ともに担う公共を創造するために、協働のルール、協働事業等を規定した条例を別に定めるものとします。

(区民会議)

区民会議の詳細については別に定めます。

(パブリックコメント)

パブリック・コメント制度の対象となる事案、市民の意見の聴取方法、意見に対する考え方の公表時期及び方法などパブリック・コメント制度に必要な事項は、別に定めます。

(住民投票)

市は、市政に係る重要事項について、直接、住民の意思を確認し、その結果を市政運営に反映させるため、別に条例で定めるところにより、市長に住民投票を実施させることができます。

住民投票の対象とすることができる重要事項、住民投票の請求又は発議に関する要件、住民投票に参加できる者の資格その他住民投票を実施する上で必要な事項は、別に条例で定めます。

(評価)

評価の手続その他評価を行う上で必要な事項は、別に定めます。

(自治推進委員会)

前各項に定めるもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、別に定めます。

6 その他、条例化やその内容の変更等を検討すべきもの

- ・宣誓条例(市長等、議員)
- ・区長の任期
- ・川崎市財政事情の作成及び公表に関する条例
- ・情報公開条例、個人情報保護条例
- ・オンブズマン条例、オンブズパーソン条例