

杉並区の自治基本条例に関する 私たちの提案

中間のまとめ

平成14年4月

(仮称) 杉並区自治基本条例に関する区民懇談会

〔目 次〕

はじめに	1
第1章 条例制定の背景	1
1 区民の地域への関心の高まり	2
2 地方分権と特別区制度改革の進展	3
第2章 自治基本条例の理念と内容	4
1 条例を制定する意義	4
2 自治基本条例の性格	4
3 杉並区における自治の理念	5
4 区民の権利と義務について	6
5 事業者の役割と責務について	7
6 区の役割と責務について	8
7 議事機関のあり方について	10
8 執行機関のあり方について	11
9 自治体運営のあり方について	13
10 財政運営のあり方について	16
11 区民との協働について	18
12 国及び自治体間の連携と協力	19
13 条例の改正について	20
第3章 杉並区の自治確立に向けて	21
1 杉並らしい自治の確立を	21
2 更なる分権改革を	21
おわりに	22

〔参考資料〕

はじめに

いま、地方分権改革により、自治体には国の下部機構ないしは内部団体的な公共団体から中央政府と対等の地方政府への転換が求められています。杉並区では、21世紀ビジョンを実現していくための参画と協働の仕組みづくりを、区の基本計画（前期）の最重要課題として取り組むこととしており、それを受けて私たち区民懇談会が設置されました。私たちは、（仮称）自治基本条例に盛り込む基本的事項について、他の先駆けとなる、将来を見据えた杉並らしい新たな自治の仕組みを提言していくため、現行法制度の規定に必ずしもこだわらない、のびやかな議論に努め、現段階における考え方をまとめました。例えば住民投票制度の導入や、区長の多選制限、政策によっては選挙権を有しない20歳未満の区民の意見を聞き、政策に反映させることなどです。自治基本条例とは自治体の憲法にあたる条例のことを指しますが、これを制定しようというのは杉並区にとってはもとより、全国の都道府県、区市町村にとっても初めてに等しいことです。すぐには実施が難しいこともありますし、その方法をもっと詰めなければいけないこともあります。いずれも重要なテーマです。このため、将来に向けて問題提起する事項と、条例に盛り込むべき事項とを分けて整理しています。

この中間のまとめが、杉並の自治のありようについての広く活発な議論のきっかけとなることを期待しています。

第1章 条例制定の背景

なぜ、いま自治基本条例を制定するかという理由について、まず説明したいと思います。

平成12年4月に地方分権一括法が施行され、地方分権の時代が始まりました。これまでは地方自治法等で定められた全国一律のルールに基づいて運営されてきましたが、これからは地方主権の理念に沿って、自治体自ら杉並区の基本的なルールを確立して行かなければなりません。杉並区には、国の政策に沿った条例や区独自の個別条例が多数ありますが、それが全体としてどのような理念なり仕組みのもとで定められているかを明らかにするため、杉並区の憲法にあたる基本条例をつくることが重要だと思えます。

1 . 区民の地域への関心の高まり

- ・ 社会が成熟化するにつれ、住民ニーズは多様化し、地域の個性を生かした生活環境の整備が求められるようになっていきます。行政についても、全国の画一的な一律規制の行政から、多様性を重視し、地域の資源、個性を生かした生活の質を高める行政を求める声が強まっています。地方自治体は、国の政策を法令等に基づき執行するだけでなく、自らの意思で地域の課題を解決する独自の政策を立案し、責任をもって実行することが要請されます。
- ・ 住民サイドの活動にも変化がみられます。杉並区でもNPO・ボランティア活動の活発化など、身近な地域への関心や、区行政への参画と協働を求める気運が高まっています。各地で見られる住民投票やさまざまなまちづくりの活動もそうした気運の表れでしょう。最近、当区では高齢者福祉、環境問題、まちづくりをはじめとする区民の活動が盛んですが、このような区民活動の活発化に伴い、区に対し、情報公開や説明責任を果たすよう求める声も強まっています。区政の透明化や、区民の視点に立った政策立案、行財政運営についてしっかりとしたルールを定める必要があります。
- ・ 都市における地域社会（コミュニティ）は、そこに住み、働き（営み）、学ぶ、さまざまな人びとで構成されています。そこでは、人びとが相互に交流し、依存し、関わりあって生活が営まれており、地域の自治とはそうした生活の中で生じるさまざまな生活課題を構成メンバー自らが解決していくための仕組みです。区内で活動する事業者（法人など）も地域自治の重要な担い手です。安心して住みよい、活力ある地域社会を創造していくには、これら区民、事業者、区がそれぞれの立場を尊重し合いながら連携・協力し、パートナーとして地域の課題解決に取り組むことが大切です。
- ・ 地域社会への関心の高まりや区政への参画意欲の高まりをどう自治体行政に生かしていくかが極めて重要です。区民、事業者、区のそれぞれの役割と責務等を明らかにし、自己決定、自己責任に基づく参画の仕組みを制度として保障していくために、自治基本条例という形で法的にルール化することが必要です。

2 . 地方分権と特別区制度改革の進展

- ・ もう1つは、長年有効に機能してきた政治や行政の制度疲労が目立ち、それを変える時期にきていることです。これまでのわが国の中央集権的な行政システムは、国全体が急激な成長を遂げていく時期には有効に機能し、全国に一定の生活水準を達成するためには大きな役割を果たしてきました。しかし、社会の成熟化やグローバル化が進む今日の社会では、国が行政をリードするか統一的な基準を当てはめようとする多様化した地域社会との間で摩擦が生じ、うまくいきません。
- ・ 例えば、国が地方の財源を調整する手段として用いてきた地方交付税制度は、景気対策や公共事業の推進など国の政策誘導に影響されるなど、行き過ぎた財政調整手段となっています。そのことが自治体の政策努力を阻害し、自治体の改革意欲を減退させることとなっています。もちろん、自治体側にも明治以来の中央集権的体質から中央依存の構造がみられます。事務事業の執行に深く関わる補助金制度についても同様の問題があります。いま自治体には、地方政府としての仕組みを整えることが求められています。国と地方の關係に根本的なメスを入れ、杉並区が責任をもって区民本位の行政を進めることが望まれます。
- ・ 平成12年4月、地方分権一括法が施行されました。各省大臣が知事、区市町村長を地方機関とみなし、国の事務の執行委任をする「機関委任事務制度」は全廃されました。その多くは自治体の裁量にゆだねる「自治事務」になり、独自に条例を定める権限などは大幅に拡大されました。しかし国からの税財源の移譲や財政自主権の確立は先送りとなっています。政府は地方分権改革推進会議を新たに設置し、第2次分権改革に着手しています。
- ・ 特別区制度改革についても同様に、平成12年4月から特別区は法律上、市町村と同じように住民にとっての「基礎的自治体」との位置付けが明確になりました。東京都から清掃事業の移管などが行なわれ、身近な行政サービスについてより自由な行政を行うことができるようになってきています。
- ・ しかし、特別区は普通地方公共団体である都道府県、市町村と異なり、依然として特別地方公共団体に位置付けられ、基礎的自治体の有力な財源である固定資産税はこれまで

通り東京都の財源になり、都と区間の財政調整制度がそのまま残っています。その点、基礎的自治体になったとはいえ、一般の市町村とは異なる不完全な自治制度の性格を残しています。今後も自治権拡充の運動を続けていかななくてはなりません。

- ・ こうした制度環境の変化をみても、自己決定・自己責任の原則で自立(自律)的な自治体運営がどうあるべきかを自ら定めていく必要があることが理解されます。

第2章 自治基本条例の理念と内容

1. 条例を制定する意義

以上のような背景をもとに、自治体の地方政府としての基本を定める自治基本条例の制定が課題となっています。

- ・ 私たち杉並区が基礎的な自治体として自立した活動をしていくためには、地方政府としての政治決定手続や、これに伴う自治立法あるいは法運用の基本について、自らの意思と責任で創造していかなければなりません。これからは、地域のあり方を地域住民自身、そして自治体職員が創造的に考えることが求められます。地域で政策づくりをし、これを実施に移すときには、ほとんどの場合、法的システム化(ルール化)を必要とします。自治体行政の計画化、総合化に伴い、条例も一体化、包括化していくことが望まれます。その基本的な理念なり、ルールの骨格を定めようとする条例が、杉並区の憲法にあたる自治基本条例です。

2. 自治基本条例の性格

○自治基本条例は、杉並区の基本法として、区民の権利と義務、議事機関、執行機関、自治体運営のシステム、財政などを区民に分りやすく定めるとともに、条例の策定や解釈の指針を示し、区民の区政への参画と協働の仕組みを定める条例です。

- ・ 自治基本条例は、地方政府の憲法とも言われるものですから、区民の権利や義務、地方政府の機構、自治体運営の基本的な原則などを区民に分りやすく定めるとともに、条例の策定や解釈の指針を示し、区民の区政への参画と協働の仕組みを定める必要があります。

ます。

- ・ 自治基本条例は、他の条例と異なり次の性格を持つものと考えます。
 - 第 1 に、杉並区のいわば憲法として、他の条例や計画などの策定指針となる基本条例としての性格をもつこと。
 - 第 2 に、区民の権利を明確にし、区の組織・運営に関する基本的事項を網羅した総合条例としての性格をもつこと。
- ・ 自治基本条例が制定されることで、次のような効果が期待されます。
 - 第 1 に、杉並区における自治の仕組みが分かりやすく示されること。
 - 第 2 に、区が行政を運営する上での総合的な指針となること。
 - 第 3 に、他の条例を定める際の指針となり、区の行政運営の根拠が明確になること。
 - 第 4 に、区民の参画やその方法が明示され、より一層の自治意識の高揚が期待できること。

3 . 杉並区における自治の理念

○杉並の自治の理念を「区民の、区民による、区民のための区政」という住民主権の実現におき、区民と区はそのために最大の努力を払い、杉並らしい自治のスタイル=杉並スタイルを築いていくことを宣言します。

- ・ 本来、区政はそこに住み、暮らす住民のためにあるものであり、納税者である区民が主人公のはずです。私たちは、今回の分権改革、特別区制度改革が「区民のための区政」を区民自らが創りだしていく好機と捉えています。区に対し、区政情報の公開と十分な説明を求めるとともに、区政に積極的に参画し、自らの責任も果たしていくべきだと考えています。名実ともに区民主権の区政を実現するために、私たち区民と区はあらゆる努力を惜しまず、全国に誇れる住民自治のまち杉並を創造し、杉並らしい自治のスタイル=杉並スタイルを築くことを宣言したいと思います。

○区民と区は情報を共有し、自治運営の主権者である区民は「自己決定・自己責任」のもとに区政を運営していくこととします。

- ・ 住民自治の基本(原則)は、地域のことは住民自らが判断し、決めていくということで

す。それには当然責任も伴います。また、責任の中には受益に対する負担も含まれます。区民が自ら責任を負うためには、区政の状況を十分に把握し、的確に判断するために必要となる情報の共有が不可欠です。「情報なくして参加なし」との言葉通り、区民と区が情報を共有することなくして、責任ある決定はできません。区民への情報提供を義務付け、それが保障されてはじめて主権者として責任を果たすことができるのです。

○区民一人ひとりの人権が尊重され、誇りを持って区政に参画できる、「みどりの都市」を創っていきます。

- ・ 杉並区 21 世紀ビジョンで掲げた区の将来像「区民が創る『みどりの都市』杉並」を創造していくには、区民と区がパートナーとして役割と責任を分かち合っていくことが欠かせません。すべての区民にとって、自然豊かな住環境の中で、安心して、健やかに、いきいきと生活していくことのできる「みどりの都市」を参画と協働により築いていく取り組みが大切です。私たちは、住民自治の主役である区民一人ひとりの人権が尊重され、杉並区民として誇りをもって区政に参画できる「みどりの都市」の創造をめざします。

4 . 区民の権利と義務について

区民は主権者として、区政に参画する権利と区政に関する情報を知る権利を有するとともに、納税や地域の安定と向上に貢献する義務があることを定めます。

- ・ 条例では区民一人ひとりの権利と義務を明確に定める必要があります。区民一人ひとりが、それぞれの立場において、政策形成から評価に至るさまざまな過程で区政に参画できる仕組みを制度として保障していかなければなりません。
- ・ 区には必要な情報が適当な時期に、適切に公開・提供されることを担保し、それを実行する義務があります。区政の情報は区民のために存在しているものであり、参画を積極的に進めていくためには、区民の知る権利が十分に保障されなければなりません。
- ・ 同時に区民は地域社会の担い手として、納税の義務を果たすとともに、自らの発言、行動に責任をもち、豊かで活力ある地域社会の形成に向けて努力していく責務があります。

- ・ 区民の区政参加の権利に関わる次の項目については、地方自治法に定めがありますが、条例に一覧性を持たせる観点から、重ねて定める必要があると思います。

<条例の制定、改廃を請求する権利。事務の監査を請求する権利。議会の解散を請求する権利。議会の議員、長、助役、収入役、選挙管理委員、監査委員の解職を請求する権利。議会の議員、長の選挙権。議会の議員、長の被選挙権（長の被選挙権については住所要件がない）。>

区が独自に行う参画の仕組みについては、区民の参画が広がる方向でその資格要件等の緩和を検討する必要があると考えます。

- ・ 国においても参政権の年齢引き下げについては、これまでもさまざまな議論がありました。先進諸国では18才から参政権を与えている国が多いのも事実です。国際的に見てもその傾向は強まっているといえます。私たちは、21世紀を担う若い世代の責任ある社会参加に大いに期待しています。政治への無関心、社会性の欠如などが指摘されますが、一方では、社会貢献に意欲のある若者も増えてきています。魅力ある参画の仕組みをつくることにより、関心を引き起こし、地域社会の活性化を図ることが求められています。
- ・ 具体的には、法令で規定された事項を除き、住民投票や各種審議会等への参加資格、各種調査の対象等を、例えば年齢要件を18歳に引き下げるなど、緩和・弾力化することが考えられます。
- ・ 今後の検討課題ですが、身近な政治・行政への参加の広がりを考える上で、基礎的自治体における参政権の年齢要件の引き下げが必要ではないかと考えます。
- ・ また、小・中・高校生の区政への参画の場として、子ども区議会、児童青少年センターの事業企画・運営等に関わる中・高校生運営委員会などがありますが、それぞれの年齢に応じた参加機会のより一層の充実と区政情報の提供が大切であると考えます。

5. 事業者の役割と責務について

事業者は地域社会を構成する一員です。そこでは社会的責任を果たすとともに、住環

境に配慮し、地域と調和し、安心して住めるまちづくりに参画する責務があることを定めます。

- ・ 杉並区において営利・非営利を含めたさまざまな事業を行う事業者(企業、団体、学校等)は、地域に活力を与え、区民とともに地域を支える重要な担い手です。同時に事業者の活動自体も区民に支えられ、区民に支持されてはじめて成り立つという側面もあります。こうしたことから事業者も区民との信頼関係の下に、豊かで安全な地域づくりを進めていくべき立場にあり、そうした考え方にたつて、その責務を定める必要があります。

6 . 区の役割と責務について

(1)自治体運営の理念

○区は区政運営にあたって、区民の信託に応え、最少の経費で最大の効果を上げるよう、最大限の努力を行う責務を持つこと。そして区民の満足度の高い行政となるよう、区民の意思を区政に反映させる努力を行う責務があることを定めます。

- ・ 区は区民の信託に応え、最少の経費で最大の効果をあげることは、自治体にとって当然の責務です。特にバブル経済崩壊後の厳しい経済社会の中では、政策の取捨選択はもとより、納税者の意見と区民ニーズを十分に把握し、厳しいコスト意識を持って自治体経営にあたらなければなりません。
- ・ これからの自治体行政は、住民の満足度を意識して運営されなければなりません。区民の行政サービスに対する満足度を把握し、評価し、それを基礎に政策のスクラップ・アンド・ビルドを進めることが求められます。

(2) 経営システムの明確化

自治体運営の効率性を確保する視点にたつて、自治体経営の理念を明確にし、政策目標の実現のため、積極的に施策の再構築を図るとともに、区政の改革を進める責務があることを定めます。

- ・ 自治体の経営にあたっては、自らの経営方針を定め、自らの経営システム(体制)を構築し、自らの経営ノウハウ(手法)の開発に努め、住民の負託に応える努力をしなければなりません。特に税金という住民からの貴重な資源を預かって行政を進めるからには、効

率性を実現する視点で施策を見直し、組織体制について常に改革を進め、職員の意識改革も併せて行なうことが大切です。

- ・ 公共サービスの供給主体は多様化しています。むしろ、分野によっては多様化する方が効率性、効果性が高まる場合もあります。福祉サービスを例にあげると、かつては、その多くが行政や社会福祉法人によって担われていましたが、現在それは、多様な事業主体により、競争原理に基づき効果的で効率的なサービスを提供していく方向に変わってきています。区には民間でできることは民間に任せる方向で、常に行政サービスを見直すことが求められています。
- ・ 区は、限られた予算や人員を有効利用して最大限のサービスを提供するために、予算や人員などの資源をどのくらい投入し、どれだけの量のサービスを生産して住民に提供するかを的確に判断していかなければなりません。
- ・ また、これら政策の形成過程には住民の代表はもとより一般住民、企業、各種団体の参加できる仕組みが用意され、決定された政策については最も効率的、効果的に執行していくことが区の責務であることを明記すべきです。

(3)情報の公開と説明責任

○自治体運営の民主性を確保する視点にたつて、区は区民への十分な情報公開、情報提供により、区民との情報共有に努め、区の仕事について説明責任を果たすとともに、区民の個人情報の保護に努める責務をもつことを定めます。
--

- ・ 議員、自治体職員だけでなく、区民、事業者(企業・団体)も含めて、政策や制度の立案から評価に至る過程に参画し、誰でも政策・制度の内容等が理解でき、意見や考えが述べられるような、整理された情報の公開・提供が求められます。区は区民の区政への参画を促進し、連携・協力して杉並区の自治を確立するために、十分な情報公開、情報提供を行い、情報共有に努めるとともに、説明責任を果たさなければなりません。
- ・ また、同時に区民の個人情報の保護に努めなければなりません。杉並区の取り組みは全国的にみても早く、昭和 53 年に電子計算組織に係る個人情報保護条例を、昭和 62 年には総合的な個人情報保護条例を施行し、さらに全国で実施される住民基本台帳のネット

ワーク化に対する個人情報の保護を目的とした条例も、昨年、全国で初めて制定されました。しかし、IT化の一層の進展で情報の管理は困難性を増しており、今後、個人情報の漏洩や不適正な利用によって区民の基本的な人権が侵されることのないよう、これらの条例の実効性ある運用を行い、より万全な保護対策を講じなければなりません。

(4)総合行政の実現

区は区民ニーズに的確に対応するため、いわゆる縦割り行政の弊害がでないよう、常に総合的な区政運営を行う責務があることを定めます。

- ・ 区民が求めるものは、もともと行政の縦割り組織と関わりなく総合的な行政サービスの提供です。多様化し、複雑化する区民ニーズや行政課題に、適切かつ効果的に対処していくためには、既存の組織機構の枠にとらわれずに、関係する部局が連携して取り組む、総合的で柔軟な区政運営が求められます。そのことを区の責務として明確に定めておくことも必要です。これは、それを担当する職員の意識改革にも通じる点です。

7. 議事機関のあり方について

○区民の直接選挙により選ばれる議員、及びそれによって構成される議会について、その地位や権能、組織、議会運営について定めます。

- ・ 議会は、長とともに区民の直接選挙によって選ばれる代表機関であり、長と独立対等の地位にあり、議案審議等を通じた相互の牽制と均衡により、自治体の適切な行政運営を果たすことを期待されています。その重要性から、地方自治法に規定された基本的事項についても、区民に分りやすく条例でも規定しておくべきだと考えます。議会に関する基本的事項としては次のとおりです。

<議会が区に意思決定機関(議事機関)として置かれること。区民の代表として区民により直接選挙された議員で構成されること。議長は議会を代表し区民に責任を果たすこと。議会は条例、予算、主要契約など区政運営に関わる基本的事項を決定する役割を果たすこと。議会は執行機関を調査・検査・統制する役割を有し、区民に報告する義務があること。>

- ・ 開かれた議会、活力ある議会は区民の期待する議会像です。杉並区議会においては、区議会の情報公開条例を定めるなど区民に開かれた議会としての運営に努められている

と考えます。しかし、全国的には議案審議等を通じた行政の監視、政策水準を高める機能の強化、議会への市民参加の充実など、議会の活性化が議論されています。懇談会の中でも、議員の多選の弊害、議員定数の適正化、議会と区民の関係、区民の声を議会が直接聞く必要性などについての議論がありました。多選の制限については、法的な可否の問題があり、より議論を深めなければならないと考えますが、区民の期待に応えるためには、議会の機能強化やより一層区民に開かれた議会運営に努めるべき責務などを定めておく必要があります。

8 . 執行機関のあり方について

(1)区 長

○自治体の執行機関の長であり、区民の直接選挙によって選ばれる区長について、その地位や権限、指揮監督権等について定めます。

- ・ 執行機関の長である区長についても、地方自治法で基本的事項が定められていますが、杉並区における自治のシステムを体系的に定めておく必要から、条例にも同趣旨の定めを置きます。
- ・ 区長は、議会とともに二元代表制の政治機関ですが、その性格は区の行政事務を管理運営する執行機関の代表であり、地方公共団体を代表統轄し、行政委員会等を調整する権限があります。区長は行政事務の管理、執行にあたっては誠実かつ全力で職務遂行にあたるとともに、職員の適切な任免等を行い、リーダーシップを発揮すべきことなどを定めます。特に、変化の激しい時代にあっては、執行機関の長として先見性を持ったリーダーシップの発揮が求められると考えます。

区長の再任回数の制限条項を設けることを検討すべきであると考えます。

- ・ 自治体の予算、人事、公共工事の発注等、強力な権限を有する自治体の長の多選は、自治の活性化の観点から問題があり、区長の再任回数を3期程度に制限することが望ましいと考えます。ただし、再任の制限には憲法上認められるかどうかの可否の議論もあり、条例化にあたって、自治基本条例で定めるのか、別の条例で定めるのかを含めて慎重な検討が必要です。

(2) 執行機関の組織及び職員

○執行機関を構成する組織は、簡素で効率的かつ機動性に富むものでなければならないこと、そのためには常に組織を見直し、かつ区民の信託に応えることが職員の責務であることを定めます。

- ・ 区民の信託により、税を原資に区政運営を行う区の行政組織が、簡素で効率的かつ機動的なものでなければならないのは、当然のことと考えます。行政組織は、国の行政事務との関係から、自治体においても縦割り行政の弊害が指摘されています。懇談会では、区が平成 13 年度に大幅な組織改正を行い、簡素で効率的かつ機動的な組織をめざしていることの説明を受けました。身近な自治体として、その組織を常に検証しながら、効率的で総合的な区政運営を行っていくことを期待します。
- ・ 職員のあり方にも変革を求めます。国の法令や指導を待って対応するのではなく、自ら地域の資源・課題を発見し、区民の声を積極的に聞き、区民とのパートナーシップで、杉並独自の政策を立案し、全国に発信していく姿勢が求められます。職員の責務についても、そうした視点にたって職務内容を常に見直していくことが大切です。
- ・ また、職員は区民に信頼される区政実現の第一線に立つ存在です。コスト意識を徹底するとともに、経営感覚をもち、顧客である区民本位の立場で仕事に取り組むよう、職員の意識改革や人材育成を積極的に推進していかなければなりません。

執行機関の政策能力を高め、より機能を強化する観点から、今後、民間企業における執行役員のような制度の導入を検討する必要があると考えます。

- ・ 自治体における執行役員制度は、民間の取締役制度に近いもので、例えば、主要部長職を執行役員とし、「権限と責任と任期」をセットにして、目標達成を求める特別職として処遇するといった考え方です。この制度には、現行の地方公務員任用制度との整合性の問題とともに、首長の交代に伴い、部長職が一斉に交代することに伴う混乱の懸念などありますが、重要ポストへの人材登用を、公募を含めて広く外部からも行っていくことなどが、より区政の発展につながるとも考えられますので、今後、こうした問題も含めて十分検討することを望みます。

9. 自治体運営のあり方について

(1) 総合計画

○区は区民参画のもとで、区政運営の指針となる総合計画等を策定し、総合的、計画的な行政運営に努めなければならないことを定めます。

- ・ いま世界は先行きが不透明な状況にあります。社会経済情勢の予測が困難な時代であるからこそ、中長期的な視点にたって、総合的、計画的に区政運営を行っていくとともに、不断に見直しを行って情勢の変化に対応していくことが求められます。
- ・ 区の基本構想については、地方自治法を根拠に議会の議決により策定されていますが、基本計画等については、行政機関内部の意思決定で定めています。そこで、区政運営の指針となる重要な計画策定の根拠を条例で規定しておく必要があります。また、計画の実効性を担保するため、総合的な行政運営を原則とすること、定期的な見直しと評価を行うこと、などを定めておくべきです。

(2) 行政評価

○区政の透明性の確保と区民への説明責任を求め、合理的な政策選択と行政資源の効果的な資源配分となるよう、行政評価を継続して実施し、結果を公表することを定めます。

- ・ 区民の満足度を客観的に明らかにするため、行政評価制度の導入は不可欠です。これは、区民が区の政策を評価し、区政に参画していくための重要な手段です。杉並区では、事務事業評価が継続して実施され、公表されており、さらに、政策評価について区民参加で検討されていますが、その根拠を条例で定め、区民に明確にしておく必要があります。
- ・ 行政評価の実効性を確保するため、毎年度その評価結果を公表するよう義務付け、それと予算、人事、実施計画等と連動した実施が必要と考えます。

(3) 住民投票

○区政の重要事項について、広く区民の総意を把握し、政策形成及び政策決定に資するために住民投票制度を設けることを定めます。

- ・ 住民投票は、個々の重要な政策について、住民の意思が直接反映できること 住民

が地域の課題を学び、政策への関心が高まること 複雑多様化する政策課題に対して、間接民主制を補完すること、などのメリットがあるとされています。こうした観点から杉並区は住民投票制度の導入を定める必要があります。

- ・ 住民投票制度の形態は大きく3つに分けることができます。

第1は、長や議会が政策決定にあたり、投票結果を参考にし、住民意思を尊重する諮問的な制度です。

第2は、投票の対象となるテーマを定めて、それについての政策意思決定を住民投票で行う決定型の制度です。

第3は、首長ないし議会での決定を「案」として住民投票に付し、過半数の支持を得て初めて成案とする審査型の制度です。

どの制度の導入が杉並区にとってふさわしいかは、区民及び長、議会の判断によります。ただ、長と議会との関係、現行法制度との関係などを含めて慎重な対応が必要です。住民投票法のないわが国では、住民投票制度の導入をこの基本条例で規定した上で、実施に関する細部については、別途、住民投票条例を定めることが望ましいとも考えられます。この点を検討したいと思います。

- ・ 住民投票について懸念される点として、地域社会の対立を招きやすいことが指摘されています。あらかじめ条例で、投票に付すべき事項として、例えば、税の創設、税率の変更などを定めておけば、住民投票に付すこと自体が政治的対立の原因になることは避けられますが、投票の手続き、資格要件等は、実施の際に個別に条例で定めることとなるので、投票の対象事項も含めてその都度条例で定める方が住民の選択の範囲を狭めないという意見もあります。可能なら、最終報告までにこの点も議論を深めたいと思います。

(4)パブリックコメント

○区は重要な政策、計画等を策定するにあたり、事前に区民の意向を聴く、パブリックコメントを実施することを定めます。
--

- ・ 住民自治の実現には、重要な政策決定や計画等の策定にあたり、区民が参画する機会が保障されなければなりません。区は、政策の素案段階からの公表に努めてきていますが、そのことを条例で明確に定めておくことが求められます。また、パブリックコメントの手段についても、区ホームページの活用など、デジタルデバインドに配慮しつつ、多様な

手段で行うことが大切です。

(5) 行政手続き

○行政手続きに関し、公正の確保と透明性の向上に努めることを定めます。

- ・ 行政手続制度は、行政手続法に基づき「行政運営における公正の確保や透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護」を目的としています。身近な自治体では、住民自治の確立の重要な手段として、行政手続きの明確化による区民との合意形成をめざすことが大切で、法で不十分な点については、行政手続条例で補完していく取組みが必要と考えます。そのためにも、自治基本条例でその努力義務を定めておかなければなりません。

(6) 権利の救済制度

○区民が区で行う業務執行に関し、自ら権利の救済を求め、不服を申し立てる仕組みとして、オンブズマン制度などの権利救済制度の検討が必要であると考えます。

- ・ 区には区政相談窓口が設置され、行政相談・権利救済にあたっていますが、それは区民に身近な反面、行政機関内部で処理されるため、区民からは公平性・中立性に欠けるといふ指摘もあります。また、行政不服審査や監査は区民にとっては敷居が高く、使いにくいという声もあります。処理の簡易・迅速、公正中立、門戸の広さを特徴とするオンブズマン制度を導入する自治体が出てきております。
- ・ 執行機関によって管理されるオンブズマン制度には、その独立性や調査権に対して疑問をもつ意見や、日本の市民意識からは実効性が必ずしも上がっていないという意見もあります。しかし今後、分権改革により自治体独自の判断で施策を展開していく場面が多く、職員の判断の妥当性が問われる場合も増えることも予想されます。オンブズマン制度がもっとも望ましい制度かどうかはともかく、区民の権利救済制度の検討が必要と考えます。

(7) コミュニティ活動の仕組みづくり

○コミュニティ活動の仕組みづくりについての検討が課題であると考えます。

- ・ 地域自治の基盤づくりには、地域を構成する人びとが、相互に助け、支えあい、いきい

きと暮らすことのできる豊かな地域コミュニティの形成が求められます。都市化に伴う地域住民の関係希薄化の中で、ふれあいと交流の推進が重視されてきました。それを一歩進めて、行政だけでは解決できない地域の多様な課題を、区民の自主的、主体的な活動や区との協働を通じて解決する自立的なコミュニティに発展させていく取り組みが課題となっています。

- ・ 杉並区でも防災などの課題を通して、地域の中で区民が協力・連携を図っていく取り組みも進んでいます。行政がコミュニティ形成に直接関与することがいいのかどうか、意見が分かれると思います。しかし、現実にはその強化が必要なことは事実です。地域のさまざまな課題に総合的に対応できる機能を備え、自己決定、自己責任の原則に基づいて取り組まれるコミュニティ活動の仕組みづくりについて、行政がどのような支援ができるか、具体的な検討が望まれます。

10．財政運営のあり方について

(1)財政運営の原則

○財政運営にあたっては、効率的運営の原則、公正確保の原則、健全性確保の原則、財政秩序適正化の原則を遵守するよう定めます。

効率的運営の原則

○限られた財源を効果的に活用するための効率的な財政運営について定めます。

- ・ 最少の経費で最大の効果をあげることのできる財政運営を心がけ、その効率化に最大限の努力をはらわなければなりません。
- ・ 既存の事務事業について、常にその 必要性、 効果性、 公平性、 代替可能性、などの観点から見直し、各領域での事務事業のスクラップ・アンド・ビルドが進むよう求めます。

公正確保の原則

○地方財政は適法かつ適正に行われなければならないという公正確保の原則に基づき、財政状況の公表、監査等の実施について定めます。

- ・ 区民の信託を受けて区政を担うため、財政が適法かつ適正に行われなければならないことは、当然の原則です。そのために次の事項を定める必要があります。
 - ア．財政事情の公表と、区民に分かりやすい形での情報提供。
 - イ．内部監査に加え、第三者による外部監査の実施。
 - ウ．補助金等の財政支援にあたっての公益性、公平性の確保と、不断の見直し。

健全性確保の原則

○財政の健全な運営に努めることとし、この原則に基づいて収支の均衡、財政構造の弾力性の確保、財政の安定的な運営、費用負担の公平性確保が必要なことを定めます。

- ・ 区民が負担する税金によって行政が行われることを考えれば、的確に社会経済情勢の変化を捉え、常に将来を見通した財政運営を行い、よって財政の健全化に努めることは当然です。そのために必要な要素として次の事項を定めます。
 - ア．合理的な経費の算定と正確な財源の捕捉に基づく予算編成、及び目的を達成するための必要最小限の支出と適切な収入の確保に基づく予算執行。
 - イ．施策の見直しや内部努力の徹底などによる、区民ニーズに弾力的に対応できる財政構造の確立。
 - ウ．中・長期的視点に立った計画的な財政運営。
 - エ．受益や負担能力に応じた、税や手数料、使用料などの区民負担の公平性の確保。

財政秩序適正化の原則

○国や他の自治体の財政に影響を及ぼさないよう配慮しつつ、区の自主性、独自性をもった財政運営を展開することについて定めます。

- ・ 国、他自治体との均衡に配慮した財政運営が求められていますが、これからは横並び意識を払拭し、可能な限り区の独自性を出した財政運営への取り組みが必要となります。

(2) 企業的な会計手法の活用

○貸借対照表（バランスシート）などの財務諸表を継続して作成、公表し、区の財政状況の的確な把握に努めることを定めます。

- ・ 区は、企業の会計方式を取り入れ、現金の流れだけではなく、財産や借金を含めてよりきめ細かく財政状況を分析・管理する財務諸表を作成していますが、公表にあたっては、

区民に分りやすく説明するとともに、財政運営への有効な活用に努めていかなければなりません。

(3)課税の原則

課税については次の原則を遵守して賦課徴収することを定めます。

- ・ 法律に定めがあり、区が賦課徴収できる税について改めて条例に規定します。そのうち、普通税は、特別区民税、軽自動車税、特別区たばこ税、鉱産税であり、目的税は入湯税です。ただし、その税目、課税客体、課税標準、税率、その他賦課徴収などについては別の条例で定めます。
- ・ 地方分権改革により、国の干渉、制約を極力なくし、自治体の課税自主権を尊重する観点から、法定外普通税の許可制が事前協議制に改められ、法定外目的税の創設も可能となりました。杉並区では、平成 14 年 3 月に、法定外目的税として、いわゆるレジ袋の使用抑制を図ることを目的とした「すぎなみ環境目的税条例」を制定しています。このように、自己決定、自己責任に基づく選択の幅が広がる中で、目的性、公平性等を明確にし、区民負担のあり方に十分配慮しながら、自主財源の充実・確保策を検討していくことは、財政自主権の確立という点からも大切と考えます。

1 1 . 区民との協働について

分権時代にふさわしい区民と区の協働によって、より豊かできめ細かな行政サービスが提供され、かつ多様化する区民ニーズに十分に対応できる区政運営を推進することを定めます。

- ・ 少子・高齢化をはじめとする社会経済情勢の急速な変化、高度で複雑化する行政課題の増大と厳しい財政制約の中で、限られた資源を有効に生かしていくためには、区民と区が役割分担し、協働して行政サービスを提供していく仕組みづくりが必要です。住民と行政とのパートナーシップ型のまちづくりが求められています。
- ・ そのために、杉並区では、本年 4 月に、自主的で社会貢献性のある N P O ・ボランティア活動の推進や、区民、事業者と区との協働の推進を図ることを目的とした「杉並区 N P O ・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例」を施行しています。

- ・ 杉並区の各地域では福祉や教育、環境、まちづくりなどのさまざまな分野で区民自らが課題の解決に向けて取り組むNPO、ボランティア活動が活発化しており、区はこれらの活動に対し適切な支援をして、次の点を原則に協働を進めていく必要があります。

区民、NPO、ボランティア、事業者及び区は、それぞれの役割と責任を自覚し、対等協力の関係により協働を進めなければなりません。

区は協働を進めるにあたり、情報の提供、共有に努めるとともに、相互理解を深め、信頼関係を築かなければなりません。

区はNPO、ボランティア等の自主性・自律性の尊重に努めなければなりません。

1 2 . 国及び自治体間の連携と協力

広域化した活動が行われている現在、政策課題の解決に向けては、国、都、関係自治体との新たな連携・協力、及び近隣自治体との一層の協力が必要です。それに対応できる体制をとることを定めます。

- ・ 地方分権改革により、国と区はこれまでの上下関係から対等・協力の関係に位置付けられました。そこで、地方政府である区は、国との新たな関係を構築していくことが求められています。国に対し、言うべきことは言う、協力すべきことは協力するといった姿勢を堅持し、役割を分かち対等な関係の中で、連携と協力を行っていくべきと考えます。
- ・ 国の関与が制限され、自治体の裁量と責任領域が拡大する中、独自の課題を地方政府として主体的に担っていくことが求められています。分権改革で残された税財源移譲などの課題に対し、対等な立場から更なる改革の推進を求めていかなければなりません。
- ・ また、特別区制度の改革についてはまだ不十分です。都と区の間には、事務配分上の特例（上下水道事業などを都が処理）や財政上の特例（市町村税である固定資産税などを都が賦課徴収し、都区間の財政を調整）が残されており、特別区の自治権が制約されています。今後、一般の市並みに自治権を拡充していくために、他の特別区等と連携・協力し、国及び都に対し、積極的に働きかけを行っていく必要があります。
- ・ 同時に、共通の行政課題については自治体同士の一層の連携・協力が望まれます。流動

化し、多様化する課題に的確に対応するには、一自治体だけでは対応が難しく、広域的な連携・協力のもとで解決を図っていかねばならない課題が少なくありません。このため、互いに尊重しあいながら課題解決に向け連携・協力を努める必要があります。

- ・ グローバル化が進む社会では、地球規模での連携・協力が必要です。文化や人の交流をはじめ、環境、地域経済などの課題を通じた交流が必要となっており、自治体間はもとより、地域住民が主体となって「民際外交」といえるような民間主導の国際的な交流・連携を進め、相互理解を深めていくことが求められています。

1 3 . 条例の改正について

(1) 条例の位置づけ

○一種の最高法規性をもつ本条例は、区政の基本事項を定めています。他の条例の制定・改正にあたっては、本条例の主旨を最大限尊重するとともに、本条例との整合性を図らなければならない旨を定めます。

- ・ 自治基本条例は、他の条例の策定や解釈の指針を示す「基本条例」という性格をもちます。したがって、他の条例の制定・改正にあたっては、この条例の主旨を最大限尊重し、本条例との整合性を図ることを定めておく必要があります。

(2)改正の手続き

○本条例の位置づけ、役割からして、その改正手続については、より慎重性を求め特別の定めをする必要性があると考えます。

- ・ 自治基本条例は杉並区の憲法であり、その性格からして特別な規定が必要と考えます。他の条例のように改正手続を出席議員の過半数をもって決するのではなく、特別多数議決とすべきだと考えます。ただその場合、条例の特別多数議決については、地方自治法上の可否の問題があり、直ちにそうした定めを置くことが難しい面もあります。地方自治法自体、社会情勢の変化にあわせて柔軟に見直すべきという意見もありますが、本懇談会ではそうした点も踏まえ、最終報告までに改正手続の方向を示したいと思えます。

第3章 杉並区の自治確立に向けて

1. 杉並らしい自治の確立を

- ・ 今回の分権改革は、全国的に地域の自治に対する関心を高めました。自治基本条例制定の動きもその表れです。自治基本条例により、地方政府の基本的事項を定め、区民の参画と協働の仕組みをつくることは、地方自治の基礎を固めることだと考えます。機関委任事務の廃止などにより、国と地方との関係は、それぞれが役割を分かち対等の関係へと変わりましたが、明治以来の中央集権型のシステムを、自治・分権型のシステムに変えていくことは、決して容易なことではありません。自治の仕組みをつくったとしても、それを動かしていく区民と区が変わらなければ、新しい自治は生まれえないのではないのでしょうか。
- ・ 区の中にも、長い間続いてきた、法令や国の通達による事務の執行にとどまる発想が残されていると考えます。国に頼らず、地域の個性、地域の総合性を生かし、創意工夫しながら、区民のニーズに応えた全国のモデルになるような政策を発信していく、自主・自律した自治体へと変わっていくことが求められています。私たちは「自治体は変わる」と思っています。杉並区職員の変革を期待したいと思います。
- ・ 区民の側にも、より地域に関心を持ち、地域の課題を自ら決定し、自らの責任で実行していく責任意識の向上を求めたいと思います。その際、新たな負担も伴うことも自覚しておく必要があります。区と対等のパートナーとして、事業者を含めて地域の自治を担っていく意識を持つ区民が広がっていくことが期待されます。

2. 更なる分権改革を

- ・ 今回の地方分権改革は、団体自治の充実方策が中心で、地方への税財源の移譲、国の規制緩和等については、不十分な内容となっています。また、住民自治の拡充(住民の自己決定・自己責任領域の拡充)については、具体策が示されていません。住民自身ももっと理解を深め、制度的な改革についてもっと関心を持ち、今後の更なる改革を国に求

めていきたいと思えます。

- ・ 特別区制度の改革についても、繰り返し述べてきました。特別区は「基礎的な地方公共団体」と位置付けられましたが、まだ「特別地方公共団体」であるため、事務配分や財政の面で、さまざまな特例が残されており、自治権が制約されています。特別区が「普通地方公共団体」となるよう更なる法改正を求めるものとし、東京都に対しても固定資産税など税源の移譲を求めて行くべきです。
- ・ 杉並らしい自治の確立には、制度改革だけでは不十分です。身近な地域での「自己決定、自己責任」の原則にたった自治制度に自ら育てて行くには、その基本として、区民と区が協働し、これらの課題解決に向けて積極的に取り組んでいく必要があります。自治の担い手として区民のより一層の努力も不可欠です。

おわりに

私たちは、杉並らしい新たな地方政府の姿と区民の参画と協働による自治の仕組みをつくるため、現行の法制度にとらわれず、地方自治の原点に立ち返った基本的な議論を行ってきました。そして、自治体の政治や行政を、地方自治の主人公である住民にいかに近づけ、実質あるものにしていけるかを考えながら、この提言をまとめました。

この提言は、「はじめに」でも述べたようにまだ中間的な叩き台であり、多くの区民のご意見をいただき、その意見を反映させながら、今後、(仮称)杉並区自治基本条例に盛り込むべき内容をまとめていきたいと考えています。

最終報告が、より豊かなものとなり、区による条例案の作成と議会の議決を経て、全国にも誇れる条例となったとき、区民と事業者と区が共に手を携えて創る「自治のまち杉並」の礎を築く重要な仕組みができたことになり、同時にスタート台にもなります。区民の皆様様の活発な議論と積極的な意見を賜るよう、重ねてお願いする次第です。

以上

参 考 資 料

- 1 (仮称)杉並区自治基本条例に関する区民懇談会委員名簿
- 2 (仮称)杉並区自治基本条例に関する区民懇談会の検討経過
- 3 (仮称)杉並区自治基本条例に関する区民懇談会設置要綱

1 (仮称)杉並区自治基本条例に関する区民懇談会委員名簿

	区分	氏 名	所 属 等	備考
1	学 識 経 験 者	佐々木 信 夫	中央大学 教授	会 長
2		渋 川 智 明	毎日新聞社 編集委員	副会長
3		小 幡 純 子	上智大学 教授	
4	区 民	根 本 郁 芳	東京商工会議所杉並支部 会長	
5		石 川 慶 子	杉並区町会連合会 副会長	
6		白 川 すみ子	NPO法人 新しいホームをつくる会 会長	
7		松 崎 正 美	杉並区立小学校PTA連合協議会 会長	
8		加 藤 耕 一	NPO法人 生きがいの会 理事長	
9		今 市 英 雄	公 募	
10		小 池 信 子	公 募	
11		五 味 芳 高	公 募	
12		近 藤 真 司	公 募	
13		真 田 有 子	公 募	
14		長 凡	公 募	
15		丹 羽 史 泰	公 募	

2 (仮称)杉並区自治基本条例に関する区民懇談会の検討経過

	開催日	主な検討内容
第1回	平成13年8月30日	委員委嘱、会長選出、副会長指名、委員意見発表、今後の進め方
第2回	平成13年9月27日	学識経験者の基調講演
第3回	平成13年10月15日	ワークシートの発表、検討方式等
第4回	平成13年11月28日	グループ討議〔検討テーマ〕 区民の権利と義務、事業者の役割と責務、区政運営の原則
第5回	平成13年12月19日	グループ討議〔検討テーマ〕 自治体運営のシステム、区民との協働
第6回	平成14年1月30日	グループ討議〔検討テーマ〕 住民自治の理念、執行機関の運営、議事機関、財政運営の原則、自治体間の連携と協力、最高法規性
小委員会	平成14年2月13日 平成14年2月28日	中間のまとめ案の検討・作成
第7回	平成14年3月19日	中間のまとめ案について
第8回	平成14年4月24日	中間のまとめ案について

3 (仮称)杉並区自治基本条例に関する区民懇談会設置要綱

[平成13年6月18日 杉政企発第37号]

(設置)

第1条 杉並区における住民自治の基本理念やあり方、区民の区政への参画や区民と区政の協働の仕組みを定める条例を検討するため、(仮称)杉並区自治基本条例に関する区民懇談会(以下「懇談会」という。)を設置する。

(所掌事項)

第2条 懇談会の所掌事項は、次のとおりとする。

- (1) (仮称)杉並区自治基本条例に係る事項について検討し、その結果を区長に報告すること。
- (2) その他区長が必要と認める事項

(構成)

第3条 懇談会は、次に掲げる者につき、区長が委嘱する委員15人以内で構成する。

- (1) 区民 12人以内
- (2) 学識経験者 3人以内

(委員の任期)

第4条 委員の任期は、委嘱した日から報告の日までとする。

(会長及び副会長)

第5条 懇談会に会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

- 2 会長は、懇談会を代表し、会務を統括する。
- 3 懇談会に副会長を置き、会長が指名する委員をもって充てる。
- 4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるときはその職務を代理する。

(会議)

第6条 懇談会は、会長が招集する。

- 2 区長は、必要があると認めるときは、会長に懇談会の開催を求めることができる。
- 3 会長は、必要があると認めるときは、委員以外の者又は区職員の出席を求め、意見を聴くことができる。

(会議の公開)

第7条 懇談会の会議は公開とする。ただし、懇談会の決定により、非公開とすることができる。

(幹事)

第8条 懇談会に幹事を置く。

- 2 幹事は、職員のうちから区長が指名する。
- 3 幹事は、懇談会の所掌事項について委員を補佐する。

(庶務)

第9条 懇談会の庶務は、政策経営部企画課において処理する。

(委任)

第10条 この要綱に定めるもののほか、懇談会の運営に関し必要な事項は、政策経営部長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成13年6月20日から施行する。