

「杉並区自治基本条例」に関する 最終報告

平成14年8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	2
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	5
1 条例を制定する意義	5
2 自治基本条例の性格	5
3 杉並区における自治の理念	6
4 区民の権利と義務について	7
5 事業者の役割と責務について	8
6 区の役割と責務について	9
7 議事機関のあり方について	11
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 区民と区の協働について	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	19
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	22
おわりに	23

〔参考資料〕

はじめに

2000年4月の地方分権一括法の施行を契機とする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⁽¹⁾と協働⁽²⁾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、それを受けて区民懇談会が設置されました。委嘱を受けた私たちは、(仮称)自治基本条例に盛り込む基本的事項について、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、現行法制度の規制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の新しい提案もしています。自治基本条例の制定は、杉並区にとってはもとより、全国の自治体の中でも、前例がなく、初めてに等しい試みです。内容によっては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を盛り込んでいます。このため、将来に向けての問題提起とする事項と、条例に盛り込むべき事項とを分けて整理しています。

この報告が、新たな条例の制定に活かされ、「区民主権の杉並スタイルの自治」実現につながることを期待しています。

1 区民が、区の政策形成から実施、評価に至るさまざまな過程やまちづくりに、初期の段階から主体的に参加し、意思決定・合意形成を行っていくことをいいます。

2 地域課題の解決に向け、相手の立場や特性を認め、尊重し、協力して取り組むことをいいます。

第 1 章 条例制定の背景

これまでの地方自治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、自治体自らが地域の特性に沿った独自の基本的なルールを確立して行かなければなりません。杉並区には多くの条例がありますが、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、杉並区の憲法に当たる基本条例をつくることが重要だと思えます。

条例制定の必要性には、大きく 2 つの理由があります。

1 . 区民の地域への関心の高まり

- ・ その理由の第 1 は、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となってきたことです。そのため区民、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。
- ・ 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、責任を持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見られます。杉並区でも N P O ・ 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。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、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、関わり合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。安心して暮らせる、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。

2．地方分権と特別区制度改革の進展

- ・第2は、平成12年4月、地方分権一括法が施行され、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」が全廃され、独自の運営ルールを持つ必要性が高まったことです。
- ・これまでの機関委任事務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。
- ・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。
- ・こうした制度の変化を見ても、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ります。
- ・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、それを変えなければならない時期に来ています。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では、国が行政をリードする、あるいは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、景気対策や過大な公共投資など、国の政策誘導の影響により、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見られます。また、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。今、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。国と地方の関係に根本的なメスを入れ、区が責任を持って区民本位の行政を進めることが望まれます。

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、地方政府としての自治体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。

- ・ 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的な意思決定手続や、これに伴う条例などの自治立法あるいは法の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、地域のあり方を区民自身、そして議員や区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、条例などの法的ルール化を必要とします。自治基本条例には、自治体運営の基本的な理念やルールの骨格を定める重要な意義があります。

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、条例の制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、自治体の憲法とも言えるもので、区民の権利や義務、地方政府としての自治体の組織機構、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、条例の制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杉並区の基本法です。
- ・ 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、他の条例や計画などの策定指針となる基本法としての性格を持つこと。
 - 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持つこと。
- ・ 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主権の実現に置き、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することが大切と考えます。

- ・ 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」を区民自らが創り出していく好機ととらえ、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です。
- ・ 「杉並らしさ」とは、武蔵野の面影を残すみどりや水辺や、歴史の中で形作られた街並み、そして活発な区民活動などの地域の資源と、この条例への取り組みをはじめとした住民自治への先進的な取り組みにあると考えます。そうした「杉並らしさ」を踏まえ、区民の参画と協働の下に、住民自治の実現をめざす新しい時代の自治のスタイル、「杉並スタイル」を、区民と区がともに築いていくことを宣言することが大切と考えます。

○区民と区は情報を共有し、主権者である区民は「自己決定・自己責任」のもとに区政に主体的に参画していくことが自治運営の基本原則です。

- ・ 住民自治の基本は、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、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、それが保障されて初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「自治のまち」を創っていくことがこれからの方向と考えます。

- ・ 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。すべての区民が、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持って区政に参画できる「自治のまち」の創造をめざすことを望みます。

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るべきです。

- ・ 権利や義務の内容によっては、対象となる区民の範囲は違ってきますが、条例でいう「区民」の中には、原則として外国人や在勤・在学の人など「杉並区に住み、働き、学ぶすべての人」を含めるべきです。
- ・ 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くことをこの条例で定め、具体的な手続きなどについては、その制度に適した形式で、条例・規則等で別に定めるべきです。
- ・ 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、区政への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、行動に責任を持ち、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項目については、条例に一覧性を持たせる観点から、地方自治法に規定のある項目についても、重ねて定める必要があると思います。一方、法

律にある事項を重ねて定めることで煩雑でわかりにくくなるという意見や、規定の仕方によっては法律に抵触するという指摘もありました。条例案の作成にあたって、他の項目も含め、法律に規定がある事項を定める場合には、十分な配慮を望みます。

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ります。

- ・ 参政権の年齢引き下げについては、国において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く、国際的に見てもその傾向は強まっていると言えます。若い世代の政治への無関心、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歳に引き下げることや在住外国人の参加など、緩和・弾力化することが考えられます。また、審議会、懇談会等は、区民の区政への参画の重要な手段であり、委員構成や会議の運営など、区民参画の実効性が確保される仕組みの検討を望みます。
- ・ 今後の法律的な検討課題として、身近な政治・行政への参画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あると考えます。
- ・ 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るべきです。

- ・ 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、区民に支持されて初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に参画し推進していくべき立場にあり、そうした考え方に立って、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)自治体経営の理念の明確化

○区は区政運営に当たって、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、努力する責務を持つこと。自治体経営の理念を明確にし、区政の改革を進めて、政策目標の実現を図る責務があること。そして、区民とのパートナーシップの下にその意思を区政に反映させ、区民の満足度の高い区政を目指す責務があることを定めるべきです。

- ・ 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。区は、厳しいコスト意識を持って自治体経営に当たらなければなりません。公正・公平の確保とともに効率性を実現する視点で常に施策を見直し、組織体制について改革を進め、職員の意識改革を行なうことが不可欠です。
- ・ 公共サービスの供給主体は多様化しています。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、多様な事業主体により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、行政が本来果たすべき役割・責任を明確にしつつ、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。
- ・ また、これら政策の形成過程には、議会はもとより、区民や企業、各種団体等も参画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。
- ・ 区民の意識や価値観が多様化する中で、行政の一元的判断だけでは、区民のニーズに対応できなくなっています。区には、主権者であり自治の主体者である区民とのパートナーシップの下に、その意思を区政に反映させていくことを基本姿勢とすることが求めら

れます。

- これからの自治体行政は、サービスの利用者である区民の満足度の向上を目指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、それを基礎に満足度の高いサービスを提供できる行政を進めることが求められます。

(2)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立って、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持つことを定めるべきです。

- 議員や区の職員だけでなく、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見ても早く、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ました。さらに住民基本台帳の全国的な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、全国で初めて制定しています。IT 技術の進歩は、区民サービスの向上や、インターネット等を通じた区民とのコミュニケーションの改善などをもたらす反面、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危険も増しています。今後、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ることを望みます。

(3)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出ないように、常に総合的な区政運営を行う責務があることを定めるべきです。

- 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い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が必要です。また、総合行政の実現のためには、組織機構の更なる見直しや区政を担当する職員の意識改革が望まれます。

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議会の地位や権能、組織、議会運営について定めるべきです。

- ・ 区議会は、区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、区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、区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です。
- ・ 開かれた議会、活力ある議会を区民は期待しています。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。一方、全国的に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。区民の期待に応えるため、これらを踏まえ、議会の機能強化や、より一層区民に開かれた議会運営などについて、区議会において検討されることを望みます。

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の地位や権限、指揮監督権等について定めるべきです。

- ・ 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るため、条例にも同趣旨の定めを置くべきです。
- ・ 区長は、議会とともに、区民から直接選挙で選ばれた、二元代表制の政治機関です。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、執行に当たっては誠実かつ全力で職務遂行に当たるとともに、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です。

区長の再任回数の制限を検討すべきです。

- ・ 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。

(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るべきです。

- ・ 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、当然のことです。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。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、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、そうした視点に立って職務内容を常に見直していくことが大切です。区民全体の奉仕者であるという公務員の原点に立った行動を強く求めるものです。
- ・ 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、経営感覚を持ち、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ります。

- ・自治体における執行役員制度は、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、特別職として処遇するといった考え方です。この制度の導入には、現行の地方公務員任用制度との整合性をどう図るかといった課題もありますが、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可能となり、区組織の活性化につながるとも考えられますので、今後、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ることを定めるべきです。

- ・今、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、中長期的な視点に立って、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、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果たし、合理的な政策選択と行政資源の効果的な配分がされるよう、行政評価を継続して実施し、結果を公表することを定めるべきです。

- ・行政評価制度は、政策の成果や達成度を明らかにすることにより、区民が区の政策について理解し、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・公表されており、さらに、政策評価については、区民参加の検討委員会報告を受けて実施を予定されていますが、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。また、行政評価の客観性を高めるため、外部評価についても実施すべきです。

- ・ 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、評価結果と予算、人事、計画等と連動した実施が必要です。

(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るべきです。

- ・ 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、こうした観点から住民投票制度の導入を定める意義があると考えます。
- ・ 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型の制度です。
 - 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、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。住民投票法のないわが国では、上記3類型のいずれをとるかについては、別条例で詳しく定めることが望ましいと考えます。
- ・ 重要施策に住民の意思を直接反映する住民投票制度の趣旨から、請求・発議は、区民、区長、区議会の3者ができることを定めておくことが必要です。請求に必要な署名数をどの程度とするかは、制度の基本的な仕組みに関わります。住民投票に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が、そうした点を配慮した上で、請求に必要な署名数、発議に必要な議員数等を定めるべきです。
- ・ 杉並区では一般条例として住民投票制度を置き、その住民投票の対象事項については、住民の選択の範囲を狭めないという点から、事前に限定せず、投票の手続き、資格要件などとあわせて、必要に応じて定めることが適当と考えます。

(4)パブリックコメント^(3)

○区は重要な政策、計画等を策定するに当たり、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るべきです。

- ・ 住民自治の実現には、重要な政策決定や計画等の策定に当たり、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と区民への周知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、寄せられた区民意見については誠実に検討し、その取扱いについて明らかにすることを望みます。
- ・ 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のほか、パソコン等を使わない区民にも配慮しつつ、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るべきです。

- ・ 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目指すことが大切で、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です。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

○区民が区の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^(4)などの権利救済制度の検討が必要です。

- ・ 区には区政相談窓口が設置され、行政相談・権利救済に当たっていますが、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う指摘もあります。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

3 政策立案過程において、その原案や参考となる資料を公表して、広く市民の意見を募集し、寄せられた意見を考慮しながら意思決定を行うとともに、意見に対する行政の考え方を公表することをいいます。

4 市民の行政に対する苦情を受け付け、公正中立な立場から調査し、その結果、是正措置等を必要とする場合には、行政に対して勧告や意見表明をすることによって、市民の苦情を速やかに解決し行政の改善をするための制度をいいます。

いう声もあります。そうした中で、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います。

- ・ 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持つ意見や、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、分権改革により今後自治体独自の判断で施策を展開していく場面が多くなり、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。オンブズマン制度を含め、区民の権利救済制度の検討が必要です。

(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必要です。

- ・ 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コミュニティの形成は自治の基盤です。都市化に伴う地域住民の関係希薄化の中で、これま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が、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

○財政運営に当たっては、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るべきです。

- ・ 税金の効率的な使用、限られた財源を効果的に活用する「効率的運営の原則」を定める必要があります。

- ・ 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、財政状況の公表と区民にわかりやすい形での情報提供、内部監査に加え、第三者による外部監査の実施などを定めるべきです。
- ・ 「健全性確保の原則」に基づき、財政の健全な運営に努め、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、費用負担の公平性の確保を図ることなどについて定める必要があります。
- ・ 「財政秩序適正化の原則」に基づき、国や他の自治体との均衡に配慮しながら、区の自主性、独自性を持った財政運営に取り組むことを定めるべきです。

(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るべきです。

- ・ 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、資産や負債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、公表に当たっては、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るべきです。

- ・ 税の賦課徴収に当たっては、公平性、中立性、税収の十分性等の租税原則に加え、普遍性(税源が一部の地域に偏在しない)、安定性(税収が景気の変動に左右されず、年度間の変動が少ない)、伸張性(税収が経済の発展とともに、増加するようなものであること)、応益性(受益に応じて負担されるものであること)、負担分任性(広く住民が負担を分かち合うものであること)などを考慮することが必要です。
- ・ 地方分権改革により、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、目的を明確にし、公平性や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です。

1 1 . 区民と区の協働について

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を提供し、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るべきです。

- ・ 少子・高齢化を初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の中で、行政の一元的判断だけでは多様化する区民ニーズに応えられなくなっています。区民が政策形成やまちづくりのさまざまな過程で参画し、区との対等の関係の上に役割分担し協働していく仕組みづくりが必要です。区民と区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。
- ・ すでに、杉並区では、2002年4月より、自主的で社会貢献性のあるNPO・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NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例」を施行していますが、これについても時代の変化に沿うよう常に見直しが必要と考えます。
- ・ 杉並区では、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する支援を強化し、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当たり、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るべきです。

- ・ 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。
- ・ 区には、地方分権改革を踏まえて、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です。
- ・ 同時に環境問題や交通政策のように、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なければならない課題も少なくありません。このため、自治体同士が、互いに尊重し合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。文化や人の交流を初め、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「市民外交」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持つ本条例は、区政の基本事項を定めます。他の条例の制定・改正に当たっては、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るべきです。

- ・ 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」という性格を持ちます。したがって、他の条例の制定・改正に当たっては、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

- ・ 本条例は、その性格から、改正手続きについては、地方自治法との関わりに一定の問題はあっても、特別多数議決とすべきという考えがあります。しかし一方、社会情勢の変化に合わせて見直すことや、この条例が全く新たな自治立法の試みであることから、改正手続きは柔軟であるべきだという意見もあります。こうした点を踏まえ、当面、改正手続きについては、通常の改正手続きに従い運用されることが望ましいと考えます。

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

- ・ 自治基本条例は、地方政府としての杉並区政の基本的事項と、区民の参画と協働の仕組みを定め、「区民主権の杉並スタイルの自治」の礎を築くものです。杉並には、みどりや水辺、歴史の中で形作られた街並み、そしてさまざまな分野で地域の課題に主体的に取り組んできた区民の力などの地域の資源があります。さらに、この条例への取り組みを初めとした、先進的な住民自治への取り組みがあり、それらを踏まえて「杉並らしい自治」を築いていく必要があります。私たちは、この条例をきっかけに、自治の主体である区民がより一層積極的に区政に参画し、行政と協働しながら様々な地域の課題に取り組み、「みどりの都市」杉並を創って行きたいと考えます。そして、そのことが「区民主権の杉並スタイルの自治」を築くことと考えます。
- ・ 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。杉並区のより一層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意識を求めたいと思います。それには、負担も伴います。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、さらに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、地方への税財源と権限の移譲、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、住民自治の拡充策(例えば住民投票制度など)については、具体策が示されていません。地方と国の財源配分等について、国において検討されていますが、地域の課題を身近な地域で解決できるために、十分な税財源と権限の移譲がされるよう、区民と区が、更なる改革を国に求めていく必要があると考えます。
- ・ 特別区制度の改革についてもまだ不十分なものです。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、消防や上下水道などの事務が都に残され、固定資産税など重要な市町村税が財政調整⁽⁵⁾のための財源とされるなど、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」となるよう国に対して更なる法改正を求め、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。

5 各特別区間に税源の偏在があるため、特別区の行政水準を均衡のとれたものとし、大都市行政の一体性及び統一性を確保する目的で、東京都と特別区及び特別区相互間の財源を調整しています。調整3税(固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税)が調整のための財源となっており、都が48%、特別区が52%の配分になっています。

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区民にいかに近づけ、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。

自治基本条例は杉並区の自治運営に関する基本法です。最終報告の内容が、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となります。そしてそれは同時にスタート台にもなるわけです。

区と議会が十分な検討の上に、この報告の趣旨を活かして条例を制定されることを、私たちは強く期待するものです。

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
- 4 「中間のまとめ」に対する区民意見聴取実績
- 5 寄せられた意見に対する最終報告での修正

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
区民フォーラム		
第1回	平成14年6月13日	阿佐谷地域区民センター
第2回	平成14年6月26日	高井戸地域区民センター
第3回	平成14年6月29日	井草地域区民センター
第9回	平成14年7月10日	最終報告(案)について
第10回	平成14年7月24日	最終報告(案)について
第11回	平成14年8月24日	最終報告(案)について
第12回	平成14年8月30日	最終報告の提出

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。

4 「中間のまとめ」に対する区民意見聴取実績

(1) 区民フォーラム(3回)

	開催日	会場	参加者数	発言者数
第1回	平成14年6月13日	阿佐谷地域区民センター	52名	11名
第2回	平成14年6月26日	高井戸地域区民センター	22名	8名
第3回	平成14年6月29日	井草地域区民センター	26名	8名
計			100名	27名

(2) 区議会

意見 9名

(3) インターネット電子掲示板

アクセス件数	1,545件
登録者数	27名
意見書込み件数	46件

(4) 区政モニター

意見 34名

(5) 区政を話し合う会

意見 1名

(6) その他手紙・ファクス等

意見 12名

5 寄せられた意見に対する最終報告での修正

頁	項目	区民等意見(要旨)	修正内容(要旨)
第1章 条例制定の背景			
2	1 区民の地域への関心の高まり 2 地方分権と特別区制度改革の進展	<ul style="list-style-type: none"> ・地方分権の意味が、行政間の権限移譲の視点のみなので、“市民への分権”が真の分権だということを示して欲しい。 ・自治権拡充は中央に対する権力分立という意味では望ましく、団体自治の実効化には財政自主権確立が必要。 ・市民自治推進のために身近な基礎自治体に行政の諸権限を移譲することが必要だという地方分権の本旨を明確に。 ・中央集権 地方分権 地域分権への流れの明記を。 	○章全体を整理し、全体として住民主権の視点をわかりやすく表現した。
第2章 自治基本条例の理念と内容			
5	1 条例を制定する意義	<ul style="list-style-type: none"> ・なぜこの条例が必要か理解できない。 ・この条例制定の理由説明は、「自分達が住むまちを暮らしやすくするためのルールを自分達でつくる必要があり、分権の後押しでそれが可能となり、また求められている」とすべき。 ・区民の基本的権利や義務を明確に定め、区民のための区政の実現を望む。区民側の努力も必要。 	○条例を制定する意義を主体的な視点で説明する表現に修正した。
5	2 自治基本条例の性格	<ul style="list-style-type: none"> ・参画と協働の仕組みが理解しにくい。 ・「憲法」というような説明はいかがなものか、基本法でいいと思う。 ・「最高法規性」の明記を。 ・「区民参画によるパートナーシップ型行政運営の実現に資するもの」との明記を。 	<ul style="list-style-type: none"> ○「参画」と「協働」の意味を脚注で説明した。 ○6(1)「自治体経営の理念の明確化」に、区民とのパートナーシップのもとにその意思を区政に反映させることを基本姿勢とする主旨を加えた。
6	3 杉並区における自治の理念	<ul style="list-style-type: none"> ・自治の理念がはっきりと表現されていて良いが、実現は可能か。 ・杉並らしい自治を強調しすぎるのは疑問。 ・「杉並らしい」自治の理念が明確でない。 ・条例に強く杉並スタイルをうたいあげて欲しい。 ・住民自治をサポートする行政の役割の記載が不十分。 ・前文は、杉並の自治を区民がつくりあげていく決意と未来への希望を、しっかりと、かつ平易な言葉で表すべき。 ・平和主義・住民主権・基本的人権の尊重、区政の目標を「健康で文化的な生活」の確保とすること、区民参加の原則とその具体的な手立て、を前文に盛り込むべき。 ・50万都市での自己決定・自己責任は責任が重い。生活に密着した問題は地域によって違う。 	<ul style="list-style-type: none"> ○自治の理念についての表記をわかりやすく修正した。 ○「杉並らしさ」として、地域の資源と自治の取組みの先進性の記述を加えた。 ○行政の果たすべき責任について、「6(1)自治体経営の理念の明確化」の中で記述した。 人権については、自治の理念として7ページに記述しているので、修正はしない。

頁	項目	区民等意見(要旨)	修正内容(要旨)
		<ul style="list-style-type: none"> ・生活に密着した情報は欲しいが、それ以外の情報を提供されて「自己責任」を求められることには抵抗感がある。 ・規制や条例の足かせで、どれだけ自己決定ができるのか。自己責任のみ追及されないよう留意すべき。 ・意思決定に参画できないまま自己責任を課すのは背理。 ・この条例が「憲法」とすれば、少人数の人権にも配慮し、多数者による変更が不可となる条項も設けるべき。 	
7	4 区民の権利と義務	<ul style="list-style-type: none"> ・「区民」の定義を明確にして欲しい(外国人、通勤・通学者等の扱い)。 ・自治法に規定されている項目を重ねて列挙するのは複雑になるので、定めるにしても簡潔にして欲しい。 ・参画について、どんな過程でどんな保障がされるのか示されていない。大枠をこの条例で定め、手続きなどは個別に条例を定めることをこの条例に明記してほしい。 ・意思形成過程への参画こそが「参画」である。 ・審議会・懇談会・検討会等も重要な区民参画機関。中間のまとめで触れるべき。 ・参加資格の引き下げ賛成 ・区政への参画要件として、永住外国人等も考慮すべき。 ・在勤・在学者や外国籍区民の参加権利の保障。 	<ul style="list-style-type: none"> ○「区民」の定義として「原則として外国人などを含め、住み、働き、学ぶ、すべての人とする」を加えた。 ○法律にある事項の列挙についての意見を記述し、条例案策定の際に配慮を要望する表現を加えた。 ○参画の手続きについては、その制度に適した形式で別に定めるという記述を加えた。 ○審議会等への区民の参画について記述を加えた。 在住外国人の参加を加えた。
8	5 事業者の役割と責務	<ul style="list-style-type: none"> ・参政権のない事業者に責務を規定するならば、区の政策決定に参加させるべき。 ・企業の持つ社会的責任、役割と使命はもっと関心がもたれてよい。 ・企業情報についてもできる限り情報公開の徹底を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> ○「地域づくりへの参画」という表現を加えた。
9	6 区の役割と責務 (1)自治体経営の理念の明確化	<ul style="list-style-type: none"> ・内容が重複しわかりにくい。 ・自治体経営の理念を明確にして欲しい。 ・協働の視点は不十分。パートナーシップ型区政運営について条例に明記して欲しい。 ・すぎなみシップの8原則を上位条例として、明記することを望む。 ・NPO・ボランティアなどの協働による“新しい公共”を作り出していくことに触れて欲しい。 ・協働の取組みの手続きなどの具体策を明らかにする必要がある。 ・福祉サービスへの競争原理導入は不適當。経済性のみでなく、成果が期待できる場合に民間に委ねるべき。 	<ul style="list-style-type: none"> ○説明の重複を整理し、「(1)自治体経営の理念の明確化」に一本化した。 ○行政の役割と責任の明確化について、区政改革を進め政策目標の実現を図ること、総合行政実現のため組織機構の見直しや職員の意識改革を図ることなどの記述を加えた。 ○「区民とのパートナーシップ」について、パートナーシップの下にその意思を区政に反映させることを明記した。 ○「公正、公平の確保の視点」を加えた。

頁	項目	区民等意見(要旨)	修正内容(要旨)
	(2)情報の公開と説明責任	<ul style="list-style-type: none"> 情報の共有や提供にIT活用は重要だが「情報管理の困難性」と捉え方が一面的。 情報共有は、本当に可能か疑問。 年代によって知りたい情報は違うので、その点配慮しながら十分な提供を望む。 プロセス・基準・ルール of 明確化と透明性の確保を前提に、情報公開の徹底を図る。 	<p>○ITの進歩は区民サービスの向上や区民とのコミュニケーションの向上をもたらす側面の記述を加えた。</p>
	(3)総合行政の実現	<ul style="list-style-type: none"> 区内他の行政機関に対する区民の自治権尊重責務を定めてもいいのでは。 安全で安心して住める地域のため、各部署が連携できる組織作りに努めて欲しい。 	<p>基本的には内容を踏まえているので修正はしない。</p>
11	7 議事機関のあり方	<ul style="list-style-type: none"> 議会を立法府として位置付け、議員提案など調査立法機能の拡充を。 住民投票制度の実施は議員の職責の一部放棄であり、議員定数や給与の削減を。 多選制限を含めた議会のあり方について、目指すべき方向として触れて欲しい。 	<p>○議会の活性化について、議会において検討を望む趣旨を記述した。</p>
11	8 執行機関のあり方 (1)区長	<ul style="list-style-type: none"> 区長の仕事を羅列する必要はあるのか。 区長の先見性・リーダーシップが前面に出すぎ、区民参画や役所内の意見が消し飛んでしまう。 全体として改革姿勢を評価。 区長任期は3期までが望ましい。年齢制限も加えてはどうか。 区長の再任は、2選くらいにする杉並らしさがあってよい。 区長の区政への取り組み方の可否は選挙で行われるべきで、回数を決める必要はない。 多選禁止ではなく、問題があれば住民投票や議会のリコール等監視体制の強化でよいと思う。 	<p>○リーダーシップについての記述を修正し、一部を削除した。</p>
	(2)執行機関の組織及び職員	<ul style="list-style-type: none"> 区役所もサービス業との意識で職員の意識改革を望む。 職員の政策策定及び展開能力は焦眉の急。成果主義に基づく年俸制で優秀な職員を公募すべき。 民間の執行役員制度では取締役とを分けている。取締役制度のようなものという説明がわからない。 重要ポストへの外部人材登用を実現して欲しい。 	<p>○再任制限については、別条例で定めることを含め検討する旨を削除し、懇談会の考え方を明確にした。</p>
		<ul style="list-style-type: none"> 民間の執行役員制度では取締役とを分けている。取締役制度のようなものという説明がわからない。 重要ポストへの外部人材登用を実現して欲しい。 	<p>○取締役についての記述を削除し、一斉に退任する旨の記述も削除した。</p>
13	9 自治体運営のあり方 (1)総合計画 (2)行政評価	<ul style="list-style-type: none"> 「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」の説明は不適當。 行政評価制度の条例化と第三者機関としての外部評価組織の必要性の明記。 	<p>○行政評価の説明を、「政策の成果や達成度を明らかにし、区政に参画していくための手段」に修正した。</p> <p>○外部評価について、行政評価の客観性を高めることの記述を加えた。</p>

頁	項目	区民等意見(要旨)	修正内容(要旨)
	(3)住民投票	<ul style="list-style-type: none"> ・住民投票制度はぜひ盛り込み、年齢も高校生まで下げている。 ・住民投票について、代議制を補完するという意義をしっかりと述べる必要がある。 ・住民投票については、強制力を持たせるよう国に陳情するのが先。 ・住民投票について、地方制度調査会では引き続き検討が必要と指摘しており、慎重に対応すべきである。 ・住民投票は、区民から発議できる制度が望ましい。 ・住民投票について、個別に住民投票条例を定めることをこの条例に明記すべき。 ・住民投票は か×で決めるのではなく、合意形成がスムーズに行われるような方法を考えて欲しい。 ・投票制度については、現実的には審査型が良いと考える。 	<p>○住民投票で、どの制度をとるかについての記述を、「別条例で詳しく定めることが望ましい」と修正した。</p> <p>○請求・発議は、区民、区長、区議会の3者ができ、請求に必要な署名数、発議に必要な議員数等を定めるべきと明記した。</p> <p>手続き、資格要件等は、案件ごとに、個別に条例で定めることを記述した。</p> <p>○対象事項は事前に定めず、その都度条例で定めることを記述した。</p>
	(4)パブリックコメント	<ul style="list-style-type: none"> ・パブリックコメントとはどういうものかを定める必要がある。 ・「素案段階からの公表・十分な周知努力」を明記すべき。 ・区民意見の取扱、行政の応答義務を明記して欲しい。 	<p>○意見の趣旨を取りいれて、素案段階からの公表や取扱いを明らかにするなどを記述した。</p> <p>「パブリックコメント」の意味を脚注で説明した。</p>
	(5)行政手続き		
	(6)権利の救済制度	<ul style="list-style-type: none"> ・オンブズマン制度の導入を希望する。 ・提案・異議申し立てへの区の回答に不満がある場合に申し立てが可能な「行政執行審査委員会」の設置を。 	<p>「オンブズマン制度」の意味を脚注で説明した。</p>
	(7)コミュニティ活動の仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> ・競争原理の社会で使われる自己決定・自己責任がコミュニティづくりに入ってくるのはどういう関係か。 ・行政の支援も必要だが、区民の自助努力も必要。 ・地域・コミュニティの単位で物事を決められる仕組みを望む。 ・50万規模の自治体での住民主権は技術的に困難。地域コミュニティへの分権(区議会の分会を作るなど)の仕組みが必要。 ・区民生活圏をベースとした、地域単位の総合的・体系的な計画(地域構想)が必要。 ・「コミュニティ活動の仕組み」は具体性に欠ける。具体的記述が困難ならば、市民自治・参加を進めるための「市民参加条例」の制定の必要性を盛り込むことを検討すべき。 	<p>「競争原理」の表現を削除した。</p>

頁	項目	区民等意見(要旨)	修正内容(要旨)
16	10 財政運営のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 予算決算がわかりにくい。資産や債務などの財政状況を、企業会計の手法を導入してわかりやすく公開すべき。 ・ 財政自主権確立の前提として、区役所が十分な説明責任を果たすことが必要。 ・ 財源確保としての増税ならば、できる限り法定外目的税を作るべきでない。 	<p>○財政運営の原則の記述を全体に簡潔にした。</p> <p>基本的には内容を踏まえているので修正はしない。</p> <p>○税目の列記を削除。租税原則に従うべきことを記述。</p>
18	11 区民との協働	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報量に格差がある中で、区と区民は本当に対等になれるのか疑問。 ・ 参画や協働は効率化ではなく必要性から行うもの。参画・協働・説明責任の優先を明記して欲しい。 ・ 協働は施策の方針から検証・見直しまで、全ての段階で保障されるべきで、サービス提供に限定すべきでない。 ・ 行政課題解決のための協働は「杉並シップ」の原則に反する。 ・ 「区民との協働」のタイトルは懇談会提言としては疑問。 	<p>○タイトルを「区民と区の協働」に修正。</p> <p>○必要性について、多様化する住民ニーズに対応するためであることの説明と、協働の視点として、区と対等な関係の上に役割分担するという点を記述。</p> <p>「NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例」について、見直しの必要性を追加した。</p>
19	12 国及び自治体間の連携と協力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区と国や他自治体との連携や協力を賛成。サービス向上やコスト削減のための協力を。 ・ 何について連携や協力が必要なのか、役割分担を明確にした上で考えるべき。 	<p>基本的には内容を踏まえているので修正はしない。</p>
19	13 条例の改正	<ul style="list-style-type: none"> ・ 他の条例を拘束するのはいかがかと考える。 ・ 改正手続きについて、世の中の変化・価値観の変化は激しく、むしろ変えやすい制度にすべき。 ・ 改正にあたり、住民投票の活用や住民発議も容易とすべき。 ・ この条例の性格からして、長期的展望を持たせる必要があると考えるが、改正手続きを厳しくすると、将来に向けての問題提起をしておきながら、変化に対応できないことにならないか。 	<p>基本条例としての性格から修正はしない。</p> <p>○改正手続きについて自治法の規定どおりとするよう修正した。</p>
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 2 更なる分権改革を	<ul style="list-style-type: none"> ・ 深みのない部分もあり、さらに議論を深めてもらいたい。 	<p>○杉並らしさについての記述を改め、地域の資源と自治の取組みの先進性の記述を加えた。</p> <p>○表現を簡潔に整理した。</p> <p>「財政調整の制度」について脚注で説明した。</p>

頁	項 目	区民等意見(要旨)	修正内容(要旨)
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・法令との関係で条例化ができないもの、あえて必要のないような内容のものもあり、違和感を覚える。 ・一般区民のこの条例に対する認識は不十分。今後区民への周知を十分図ることを要望する。 ・条例は、もう少しやわらかく、読みやすくして欲しい、誰もがわかりやすく納得のいく内容であることを願う。 ・できる限り用語を日本語とすべき。 ・制約から条例に盛り込めない事項も、懇談会の考えを記録として残して欲しい。 ・この条例は基本条例として大きくとらえ、それに対する個別条例を市民参加でつくることが望ましい。 ・「区民」と「地域住民」の使い方の整理と言葉の定義が必要。 ・「協働」の文字は理解しにくい。「パートナーシップ」のほうがわかりやすい。 	<p>法律にある事項の列挙についての意見を記述した。</p> <p>「協働」「参画」「パブリックコメント」などについて、脚注を加えた。</p> <p>区民の定義を明確にした。</p> <p>問題提起についても、報告の中で整理して記述した。</p>

「杉並区自治基本条例」
に関する最終報告

登録印刷物番号

14 - 0084

平成14年8月 発行



杉並区役所

政策経営部企画課

〒166-8570 杉並区阿佐谷南 1-15-1

TEL 03-3312-2111 (大代表)

本文は古紙 100% (白色度 70%台)、表紙は古紙配合率 50%、中表紙は古紙配合率 70%の再生紙を使用しています。