

平成24年2月17日（金）

第1回市民参加条例検討委員会資料4

草津市自治体基本条例

（平成23年草津市条例第11号）

— 市政運営のルールブック —

【 逐条解説書 】

平成24年4月1日

草 津 市

草津市自治体基本条例 逐条解説書

目 次

I	草津市自治体基本条例について	2
◆	草津市自治体基本条例とは何か	2
◆	条例が制定された背景	3
◆	この条例で何が変わるのか	4
◆	条例の構成図.....	5
II	草津市自治体基本条例	7
	前文	7
	第1章 総則	9
	第1節 目的.....	9
	第2節 条例の位置付け.....	10
	第2章 市政の主体	12
	第1節 市民.....	12
	第2節 議会.....	13
	第3節 市長.....	16
	第3章 市政の基本原則	19
	第1節 市民参加	19
	第2節 情報公開	23
	第4章 市政運営	29
	第1節 総合計画	29
	第2節 執行体制	31
	第5章 危機管理.....	38
	第6章 まちづくりにおける協働.....	40
	第7章 国・他の自治体との関係.....	42
	第8章 住民投票.....	44
	第9章 条例の検証および改正	47

◆草津市自治体基本条例とは何か

平成12年4月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という。）」が施行され、国と地方公共団体の関係は、中央集権の特徴であった上下・主従の関係から地方分権の特徴である対等・協力の関係となりました。

一方、種々の場面で市民参加が活発化しており、「自分達の地域は自分達の手で」というように、市民が自ら地域を担っていくという機運が高まってきています。

こうした中、市は多様化する市民ニーズをしっかりと受け止め、自ら考え行動するという自律性をもって市政運営に取り組む必要があることから、市政運営の基本的な考え方や原則などを定めた、市における最も基本となる上位規範となる自治体基本条例（以下「基本条例」という。）を制定しました。

同様の条例は、多くの自治体で制定されており、「自治基本条例」、「まちづくり条例」などの名称とされていますが、本市では『草津市自治体基本条例』としています。

それは、「地方自治」は「団体自治」と「住民自治」に分けられるところですが、本市の基本条例では地方分権の時代における自治体がどうあるべきかということから「団体自治」のしくみに重点を置いているためです。すなわち、法律や条例は、その対象となる人びとの行動を公権力により制御する機能を持つものであり、「住民自治」という市民の自主的なまちづくりの領域までをも制御することは好ましくないとの考えから、本市では「自治」基本条例ではなく、「自治体」基本条例としています。

◆条例が制定された背景

(1) 地方分権の進展

地方分権一括法の施行により、国と地方公共団体とは、対等・協力の関係となり、これまで国の通達などに従って行っていた仕事が、地方公共団体の自らの判断と責任のもとで行うこととなり、それぞれの地域の特色を活かしたまちづくりの推進が図れるようになりました。

この地方分権の進展に伴い、「地方自治の本旨」である団体自治と住民自治の確立した市政を実現するためには、市民と市との関係を見直しつつ、市政への市民参加の拡充を図ることが重要になってきています。

(2) 社会環境の変化

戦後の我が国の成長を支え、市民の生活水準の向上をもたらした高度経済成長が終わり、バブル経済の崩壊後、今日まで景気の低迷が続いています。

我が国では、出生率の低下や平均寿命の伸びにより、少子・高齢化が急激に進んでおり、市民ニーズやライフスタイルも多様化、個別化が進み、地域における人と人との関係の希薄化が指摘されているなか、市民が暮らしやすいまちを実現していくことが求められています。

(3) 市民意識の高まり

地域の種々の課題の解決のためには、市民の自主的・自発的な活動が必要不可欠であり、市が担うべき役割と市民が担う役割を適切に分担し協力し合う「協働」が欠かせなくなってきました。

地域には市民に身近な課題も多く、地域の課題は自分たちで取り組もうという意識が高まってきており、自治会を始めNPOやボランティアなどのさまざまな団体による活動が行われるようになってきました。

◆この条例で何が変わるのか

「市民参加」と「情報公開」を基本に市政を運営することで、市民の声をより一層市政に反映することができます。

また、市民、議会、市長の3者がそれぞれの役割を認識し合いながら、共に考え行動することにより、よりよいまちの実現に一步ずつ近づいていきます。

条例の制定は、ゴールではなくスタートです。

◆ 条例の構成図

前文

第1章 総則

- 第1節 目的（第1条）
- 第2節 条例の位置付け（第2条）

第2章 市政の主体

- 第1節 市民（第3条）
- 第2節 議会（第4条）
- 第3節 市長（第5条）

第3章 市政の基本原則

- 第1節 市民参加（第6条—第8条）
- 第2節 情報公開（第9条—第12条）

第4章 市政運営

- 第1節 総合計画（第13条）
- 第2節 執行体制（第14条—第22条）

第5章 危機管理（第23条）

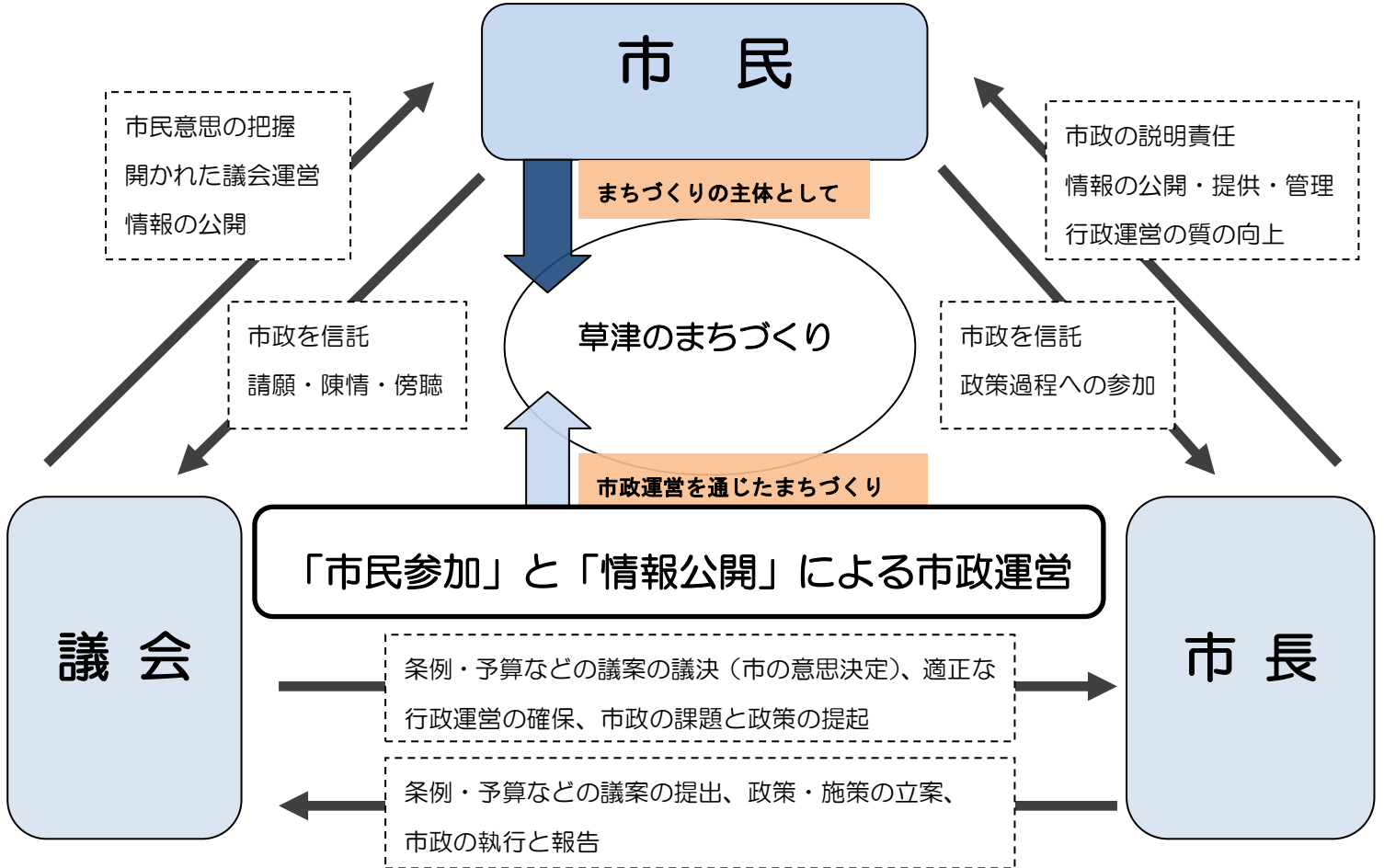
第6章 まちづくりにおける協働（第24条・第25条）

第7章 国・他の自治体との関係（第26条・第27条）

第8章 住民投票（第28条・第29条）

第9章 条例の検証および改正（第30条）

【 基本条例のイメージ図 】



前文

(前文)

草津市は、豊かな水と緑に育まれた人びとの営みと街道を舞台に繰り広げられた人びとの交流が織りなす歴史と文化がいきづくまちです。

いま、さまざまな個性ある市民が、互いの存在と権利を尊重しあいながら、暮らしや活動の中で力を合わせて連携し、その積み重ねによって「いてよかった」と実感できるまちをつくること、それがわたしたちの目標です。

そのため、わたしたちはまちづくりの主体として、自ら必要と考えるまちづくりに協働して取り組みます。また、主権者である市民は、草津市全体にとって必要な取組みを地方政府である草津市に信託します。地方分権を踏まえ、市民の信託に応えうる、自立し自律する「自治体」をつくり、次の世代に継いでいくことは、市民にとって重要な責任と考えるからです。

したがって、わたしたちは、ここに、市民のめざすまちづくりに応える地方政府としての市の役割を明らかにし、市の基本原則としくみを規定した最も基本となる条例を制定します。

【解説】

前文は、本条例の制定の趣旨を明確にするものであり、この条例全般にわたる解釈や運用のより所となるものです。

第1段落では、草津市が水と緑のあふれる豊かな自然に恵まれた中での人びとの営みと、種々の街道を舞台に繰り広げられてきた人びとの交流とが融合することにより、これまでの歴史と文化が脈々といきついできたまちであることに触れています。

第2段落では、さまざまな個性を持つ市民が、互いの存在と権利を尊重し、暮らしや活動における連携を通じて、住んでいてよかった、働いていてよかった、学んでいてよかったなどという「いてよかった」と実感できるようにしたいという、わたしたち（市民・議会・市長）の願いを明記しています。また、「互いの存在と権利を尊重しあいながら」という表現は、草津市を構成するあらゆる人びとの基本的人権が尊重されることを意味し、それが可能な平和なまちをわたしたち自身でつくることを表したものです。

第3段落では、「いてよかった」と実感できるまちにするために、わたしたちはまちの一員として、自ら必要と考えるまちづくりに協働を基本として取り組むことと、主権者である市民は、草津市全体にとって必要な取組みを市に信託することを明記しています。

地方分権の進展に伴い、自治体の役割が大きく変わるなかで、ガバナンス（統治）の要件を満たす自治体のことを「地方政府」と呼ぶようになってきていることを踏まえ、ここでは、市のことを「地方政府」という言葉で表現しています。また、市が行う行為の権限の源は主権者である市民にあり、その市民が市に市政運営を託していることを、ここでは「信託」と表現しています。そして、市民の信託に応えうる、自立し自律する「自治体」をつくり（注1）、次の世代に継いでいくことが、市民にとって重要な責任であると捉えています。

第4段落では、市民の信託を受けた、まちづくりに応える地方政府としての市の役割を明らかにする条例、かつ、市政運営の基本原則としくみを規定した、最も基本となる条例を制定することを宣言しています。

【注1】 「自立」・「自律」

「自立」とは、これまでの中央集権の特徴であった上下・主従という関係性における、地方公共団体の国への依存体質からの脱却を意味しています。

「自律」とは、地方分権の特徴としての地方公共団体の「自己決定」・「自己責任」の徹底を意味しています。

第1章 総則

第1節 目的

(目的)

第1条 この条例は、草津市の市政における市民、議会および市長の役割を明らかにするとともに、市民の信託に応えるための基本原則としくみを定めることにより、自治の確立を図ることを目的とする。

【解説】

地方分権一括法により、国と地方公共団体とは、対等・協力の関係となり、これまで国の通達などに従って行っていた仕事が、地方公共団体の自らの判断と責任において行うこととなりました。

本市においても、市民ニーズに沿った質の高いサービスや政策を自らの責任で充実させるなど、国に頼らない市政を運営していく責任を負うとともに、その責任を全うするための能力が求められています。

そこで本条では、地方分権時代における「自治（＝自らのことを自らの手で行うこと）」を確立するため、市政の主体である市民、議会、市長の役割を明らかにするとともに、市民の信託に応えるための市政の基本原則と、その運営のためのしくみを定めることを規定しています。

基本条例では、条例中に出てくる「市民」の用語の定義をあえて行っておりません。なぜなら、本条例中において規定する内容において、その用語の示す範囲が異なること、また、示した範囲外の人を除外してしまう可能性があることなどから、一意な定義をすることで生ずる混乱を避けるためです。

ただし、基本条例以外の個別の条例では、その条例の示す適用範囲を明確にする必要があるため、原則として用語の定義を行います。

第2節 条例の位置付け

(条例の位置付け)

第2条 市は、市政運営ならびに条例の制定、改廃、解釈および運用に当たっては、この条例を基本としなければならない。

2 市は、法令の解釈および運用に当たっては、地方自治の本旨およびこの条例に照らして自ら判断しなければならない。

【解説】

本条では、市政運営はこの条例を基本に行わなければならないことを規定しています。

基本条例中の「市」とは、議会、市長その他の執行機関を含めた、地方公共団体としての草津市を指し、「市政運営」とは、執行機関による機能としての「行政運営」と、議会による機能としての「議会運営」を指しています。

第1項では、市における基本条例の位置付けについて明記しています。

日本国憲法（昭和22年5月3日施行。以下「憲法」という。）第98条第1項では、「この憲法は、国の最高法規であつて、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」として、憲法が国の最高法規であることを規定しています。そしてその効果として、憲法に反する一切の国内法は、その法形式の如何を問わず効力を有しないとされ、自らを頂点とした法体系を求めています。また、地方自治法（昭和22年法律第67号）第14条第1項においては、「地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて（中略）条例を制定することができる。」と規定しています。

基本条例は、法形式が他の条例と同様であり、他の条例に優先することはありませんが、「地方自治の本旨」（注2）を具現化するために、市政運営の指針として位置付けるものであり、市政運営ならびに条例の制定、改廃、解釈および運用に当たっては、この条例を基本としなければならないことを明記しています。

第2項では、法令の解釈等における基本条例の位置付けについて明記しています。

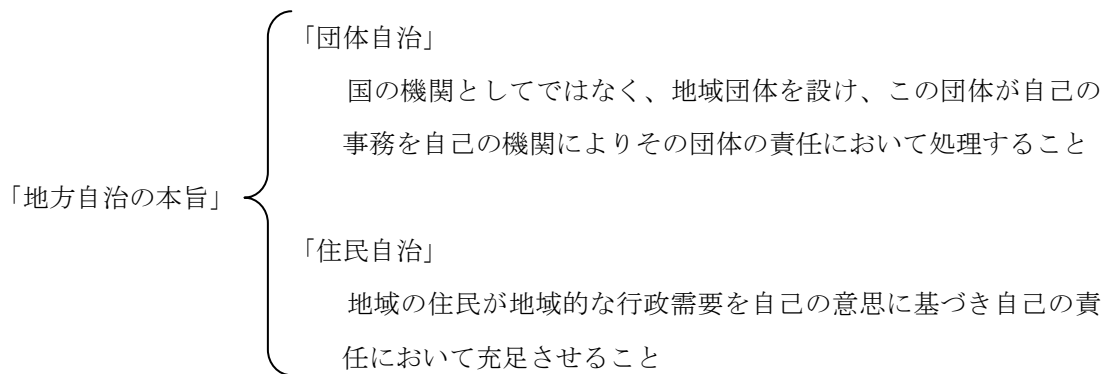
憲法第92条では「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定し、地方自治法第2条第12項においては、「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。（以下略）」と規定しています。ここでいう「地方公共団体に関する法令の規定」とは、地方自治法、地方公務員法（昭和25年法律第261号）、地方財政法（昭和23年法律第109号）のように主として地方公共団体だけを対象とした法律の規定だけを指すのではなく、地方公共団体に関する事項を規定

した条文であれば、すべての法令を含むものと解されており、地方公共団体に関する法令はすべて憲法と地方自治法の適用を受け、これを解釈し、運用するに当たっては、常に「地方自治の本旨」に沿う必要があります。

このことから、本項では、市は法令の解釈や運用に当たっては、「地方自治の本旨」および基本条例に照らして判断しなければならないことを明記しています。

【注2】 「地方自治の本旨」

地方公共団体における「団体自治」および「住民自治」の二つの地方自治を確立すること。



第2章 市政の主体

第1節 市民

(市民の役割)

第3条 市民は、互いの権利を尊重し、自らの権利を行使するに当たっては信義に従い誠実に行うものとする。

2 市民は、まちづくりが自らの主体的な活動によって支えられていることを認識し、これを尊重するものとする。

【解説】

本条では、市政の主体である市民の役割について規定しています。

自治の中心的役割を担うのは市民であり、市民が互いの権利を尊重する姿勢が重要であることから、本条で示す「市民の役割」とは、市民が何らかの義務を負うというものではなく、個人としての行動規範を指しています。例えば、市民同士が互いの権利を尊重し合い、一人ひとりがまちづくりの主体であることの自覚を持ち、その発言と行動には責任を持つということなことです。

第1項では、市民はその有する権利の行使に当たっては、互いの権利を尊重しなければならないことと、権利の行使にあたっては信義に従い誠実に行わなければならないという、二つの規範について明記しています。

本条でいう「権利」とは、基本的人権の尊重を基盤とした幸福追求権を指しています。ここでは、法律で定められた、一定の利益を主張または受け入れることができる権利や、他人に対し一定の作為・不作為を求めることができる権利を指しているものではありません。

この幸福追求権については、憲法第13条に、「(中略) 国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定され、人権の源泉的権利として位置付けられています。

また、民法(明治29年法律第89号)第1条第2項では「権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。」と規定されていることから、市民の権利行使に当たっての行動規範として、「信義に従い誠実に行うものとする」ことを明記しているものです。

第2項では、まちづくりの活動に対する市民の基本的な姿勢について明記しています。

市民一人ひとりの主体的なまちづくりの活動が地域の支えであることから、市民の役割として、市民はまちづくりが市民の主体的な活動によって支えられていることを認識し、これを尊重することを明記しています。

第2節 議会

(議会の役割)

第4条 議会は、市民の信託に基づく立法機能を備えた議事機関として市民の代表によって構成され、法令および条例の定めるところにより議決の権限を行使し、もって市の意思決定を担うものとする。

2 議会は、開かれた討議を基本とし、その意思決定の過程を速やかに、かつ、わかりやすく市民に明らかにするものとする。

3 議会は、市政の課題を提起し、政策の立案または提言を行うものとする。

4 議会は、執行機関の活動を監視および評価し、適正な行政運営の確保に努めるものとする。

5 議会は、前各項に規定する内容の充実を図るための法務および調査研究活動に努めるものとする。

【解説】

本条では、市政運営における議会の役割を規定しています。

議会の設置根拠として、憲法第93条で、「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」、地方自治法第89条では、「普通地方公共団体に議会を置く。」とそれぞれ規定されています。

議会には、市民を代表する機関として、法令により種々の権限が与えられています。(注3)

地方分権の進展に伴い、市が自己決定・自己責任による市政を運営していかなければならぬなかで、二元代表制(注4)の片翼を担う議会の果たすべき役割はますます重要になっています。

第1項では、市民の信託を受けた市民の代表(議員)によって構成された議会には、議事機関としての重要な役割があることを明記しています。ここでの「議事機関」とは、条例の制定その他の行政運営の基本的事項について審議し、決定する権限を有する機関であることを指しています。また、「立法機能を備えた」とは、議員による議案提出権などを活かした、地方分権の進展に伴う条例制定権の拡大に対応する議事機関としての役割を指しています。

そして、「意思決定を担う」とは、議会は議案の議決を行い、予算、条例等についてその意思決定により市の方向を定める意味での議事機関であることを指しています。

第2項では、二元代表制の片翼を担う議会には、市民への説明責任の観点から、公開性・透明性・公平性・信頼性が求められており、議会が、市民の傍聴をはじめ、資料等を公開するなど、市民に開かれた形で討議を行い、議決に至る意思決定のプロセスを市民に明らかにしていくことを明記しています。

第3項では、議会は市政の課題を提起し、課題解決の手段として政策の立案や提言を行うことを明記しています。具体的には、条例の制定、改廃などの提案を行うことなどを指しています。

第4項では、地方分権の進展に伴い、市政に対する市民への説明責任を果たすことが重要になっていることから、議会は、議案への質疑および一般質問等により執行機関の活動を監視および評価し、適正な行政運営の確保に努めることを明記しています。

第5項では、議会は、前項までに規定されている議会の機能の充実を図るため、政策法務および調査研究活動に努めることを明記しています。

【注3】 地方自治法に定められている議会の主な権限

・ **第96条第1項（議決権）**

普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

- 一 条例を設け又は改廃すること。
- 二 予算を定めること。
- 三 決算を認定すること。

（以下略）

・ **第97条（選挙権）**

普通地方公共団体の議会は、法律又はこれに基く政令によりその権限に属する選挙を行わなければならない。（以下略）

・ **第98条（検査権等）**

普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務（中略）に関する書類及び計算書を検閲し、当該普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会（中略）その他法律に基づく委員会又は委員の報告を請求して、当該事務の管理、議決の執行及び出納を検査することができる。（以下略）

・ **第99条（意見書提出権）**

普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる。

・ **第100条（調査権等）**

普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務（中略）に関する調査を行い選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる。（以下略）

・第162条（選任権）

副知事及び副市町村長は、普通地方公共団体の長が議会の同意を得てこれを選任する。

・第178条（不信任議決権）

普通地方公共団体の議会において、当該普通地方公共団体の長の不信任の議決をしたときは、直ちに議長からその旨を当該普通地方公共団体の長に通知しなければならない。
(以下略)

【注4】 「二元代表制」

地方公共団体では、首長と議会議員をともに、その地域に住む住民が直接選挙で選ぶという制度をとっており、これを二元代表制といいます。これに対して国では、選挙により選ばれた議員で組織された国会が指名する内閣総理大臣が内閣を組織し、国会に対して責任を負うという議院内閣制をとっています。

二元代表制の特徴は、首長、議会がともに住民を代表するところにあります。首長と議会が相互の抑制と均衡によって緊張関係を保ちながら、議会が首長と対等の機関として、その地方公共団体の運営の基本的な方針を決定し、その執行を監視し、また積極的な政策提案を行っていくことが、二元代表制の本来の在り方であるといえます。

第3節 市長

(市長等の役割)

第5条 市長は、市民の信託に基づく市の代表として、この条例の理念および制度を尊重し、誠実に職務を遂行しなければならない。

2 市長は、毎年度の市政運営の方針を定め、これを市民および議会に説明するとともに、その達成状況を報告しなければならない。

3 執行機関の構成員および職員は、市民の信託に応えるため、この条例の理念および制度を尊重し、誠実に職務を遂行しなければならない。

4 執行機関は、市民の信託に応えるため、市政の課題を解決する組織力を高め、市政を担う職員の人材育成に取り組まなければならない。

5 職員は、職務の遂行に必要な能力の向上に努めなければならない。

【解説】

本条では、市民の信託に基づいて市政を運営する市長その他の執行機関（注5）、さらにはその構成員や職員の役割を規定しています。見出しの「市長等」とは、市長その他の執行機関（教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会、公平委員会、固定資産評価審査委員会）、委員および構成員ならびに各々の執行機関の補助機関である職員を指しています。

第1項では、市長は選挙で選ばれ、他の執行機関が所管するものを除くすべての行政事務を管理・執行する立場にある（注6）ことから、「地方自治の本旨」を具現化するため、基本条例の制度やしぐみを尊重し、誠実に職務を遂行しなければならないことを明記しています。

ここでいう「市の代表」とは、市長が外部に対して、市の行為となるべき各般の行為を為しうる権限をいい、市長の行為そのものが、法律上直ちに市の行為となることを意味しています。

第2項では、市長は、毎年度の市政運営の方針を定め、議会に対しその内容を説明し、さらにその達成状況を公表することを義務付けています。

市政運営の方針は、毎年度の当初予算時期に合わせて議会に対して説明しており、その達成状況については基本条例第14条における市の財政状況の公表、同第15条における行政評価の公表を踏まえて、具体的に公表していきます。

第3項では、憲法第99条において、「(中略) 公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。」と規定され、公務員の憲法尊重義務を課しているように、執行機関の構成員や職員が、基本条例を職務執行の指針として尊重し、誠実に職務を遂行すべきことを明記しています。

第4項では、執行機関は、その組織力の向上と、市政運営を担う人材の育成に取り組むべきであることを明記しています。

地方自治法第138条の2には、「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と規定されています。かかる義務を担うためには、執行機関は、組織力を向上させるとともに、執行機関の補助機関たる職員をいかに育成するかが重要な課題であるといえます。

第5項では、職員は、誠実に職務を遂行するために、必要な能力の向上に努めなければならないことを明記しています。

【注5】 「市長その他の執行機関」

地方公共団体の行政事務を管理執行する機関であって、自ら地方公共団体の意思を決定し外部に表示する権限を有する機関をいいます。具体的には、市長のほか、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会、公平委員会、固定資産評価審査委員会を指しています。

地方公共団体の執行機関にはその附属機関として、法律または条例の定めるところにより、自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問または調査のための機関を置くことが認められています。

なお、職員（副市長や会計管理者を含む）は執行機関の補助機関としての位置付けがなされています。

【注6】 地方自治法に定められている首長の主な権限

・ **第147条（長の統轄代表権）**

普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。

・ **第148条（事務の管理及び執行権）**

普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。

・ **第138条の3（執行機関の組織の原則）**

普通地方公共団体の執行機関の組織は、普通地方公共団体の長の所轄の下に、それぞれ明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によって、系統的にこれを構成しなければならない。（以下略）

・ **第180条の4（組織等に関する長の総合調整権）**

普通地方公共団体の長は、各執行機関を通じて組織及び運営の合理化を図り、その相互の間に権衡を保持するため、必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の委員会若しくは委員の事務局又は委員会若しくは委員の管理に属する事務を掌る機関の組織、事務局等に属する職員の定数又はこれらの職員の身分取扱について、委員会又は委員に

必要な措置を講ずべきことを勧告することができる。(以下略)

・ **第 2 2 1 条 (予算の執行に関する長の調査権等)**

普通地方公共団体の長は、予算の執行の適正を期するため、委員会若しくは委員又はこれらの管理に属する機関で権限を有するものに対して、収入及び支出の実績若しくは見込みについて報告を徴し、予算の執行状況を実地について調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができる。(以下略)

・ **第 2 3 8 条の 2 (公有財産に関する長の総合調整権)**

普通地方公共団体の長は、公有財産の効率的運用を図るため必要があると認めるときは、委員会若しくは委員又はこれらの管理に属する機関で権限を有するものに対し、公有財産の取得又は管理について、報告を求め、実地について調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができる。(以下略)

・ **第 1 5 条 (規則)**

普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。(以下略)

・ **第 1 5 5 条 (支庁・地方事務所・支所等の設置)**

普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、都道府県にあっては支庁及び地方事務所、市町村にあっては支所又は出張所を設けることができる。(以下略)

・ **第 1 5 6 条 (行政機関の設置・国の地方行政機関の設置の条件)**

普通地方公共団体の長は、前条第 1 項に定めるものを除く外、法律又は条例の定めるところにより、保健所、警察署その他の行政機関を設けるものとする。(以下略)

・ **第 1 5 8 条 (内部組織)**

普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができる。この場合において、当該普通地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務については、条例で定めるものとする。(以下略)

第3章 市政の基本原則

第1節 市民参加

(市政への市民参加)

第6条 市民は、市政に参加する権利を有する。

2 市民は、市政に参加しないことを理由として、不当な扱いを受けることはない。

3 市は、市民生活に影響を与える重要な条例の制定および改廃ならびに計画等の策定および改訂をする場合においては、課題の発見、立案、実施、評価等(以下「政策過程」という。)にかかる意思決定過程での早い段階から市民参加の機会を設け、市民の意見が適切に反映されるよう努めなければならない。

【解説】

本条では、市政への市民参加の在り方について規定しています。

市民参加は、多くの市民が市政に関わることにより、市民の意向を踏まえた市政の推進を図るための手段であり、今日まで多様な市民参加の取組み(注7)が行われているところですが、市は積極的に市民参加の機会の拡充を図ることが重要です。(注8)

第1項では、市民には、市政に参加する権利があり、市政を市に信託するだけでなく、自ら市政に参加する権利を有していることを明記しています。

そして、市は、市政への市民参加の取組みを踏まえ、市民のニーズや意見を的確に把握し、市政に反映させていくことが重要です。

第2項では、市民は市政に参加する権利を行使しないことで、不当な扱いを受けることがないことを明記しています。

ここでの「不当な扱い」とは、市民が市政に参加しないことを理由に、例えば、許認可などの行政手続において、市から「不当」な行為をされることや、住んでいる地域において「不当」な行為をされることなどを指しています。

第3項では、市民の意見が市政に適切に反映されるようにするために、市はどのような場合に市民参加の機会を設けるのかを明記しています。

ここでの「市民生活に影響を与える重要な条例」および「計画等」とは、具体的には、市民に義務を課し、または権利を制限する条例(地方税の賦課徴収ならびに分担金、使用料および手数料の徴収に関する条例を除きます。)や、市の基本的な政策や制度を定める計画などを指し、「意思決定過程での早い段階から市民参加の機会を設ける」とは、市民の身近にある課題や問題点などについて、現状把握→特性分析→課題整理の流れに沿って、定められた期間で計画等

を策定するために、アンケートやワークショップ、プラーヌクスツェレ（無作為抽出された委員による討議）などの市民参加の手法を適宜取り入れることを指しています。また、施策の立案、実施等の段階においては、審議会をはじめとして、委員会や市民会議、パブリック・コメント、タウンミーティング等の手法による市民参加によって、市民から出されたさまざまな意見を考慮して具体的な事業に結び付けていくものです。

なお、「計画等」の「等」とは、ガイドラインや指針など、運用するうえで必要となる考え方や手法などを指しています。

そして、「評価等」の「等」とは、評価を受けての見直しや次の施策への反映を指しています。

【注7】 市民参加の取組み事例

項目	内容
アンケート	複数の人に同じ質問を行って意見等を収集する手法です。 市が行うアンケートでは、事業目的を周知することにより、広報的な機能を持たせる場合もあります。
市長への手紙	意見や提案を市長に宛てた手紙の形式で募集するもので、市政について意見や提案を行うものです。
パブリック・コメント	計画策定等の最終段階の案を公表して、市民から広く意見を募集するものです。
タウンミーティング (市民説明会)	市の考え方を市民に説明し、市の考え方に対する市民意見等を把握する場となるものです。(地域ごとに開かれます。)
出前講座	市政に関する内容の周知のため、担当職員が市民や市が開催する集会に出向くものです。
審議会	執行機関の附属機関として置かれるもので、執行機関の判断の公正性、正当性を補う役割を担うものです。
委員会、協議会、 懇話会	委員会は、事象に応じて必要な委員を任命して協議するものです。 協議会は、各種団体等のステークホルダー（利害関係者）が、それぞれの立場を代表して協議を行うものです。 懇話会は、市政の方向性や課題などについて自由な意見交換、懇談の場として活用するものです。
市民会議	市政の課題について検討するため、すべて又は大半の委員を公募し設置するものです。市が招集し開催する場合、会議の運営は、委員が自主

	的に行い、進行は委員の中から選出された座長、副座長が担当することとしています。
ワークショップ	地域の現状把握、課題の整理・分析、計画の方向性の検討、計画案・設計案づくりなどに活用される手法です。
プランニングスツェレ（市民討議会）	統計学的な代表性の確保のため、無作為抽出の市民から委員を選出し、参加の責任を高めるため報酬を支払って行う市民討議の一形態です。 適切な情報の提供のもとで十分に討議し、合議による意思決定を行うものです。

【注8】 「参加」・「参画」・「協働」

ある活動について、「参加」は、「加わる」こと。「参画」は「主体的に加わる」こと。「協働」は「主体的に加わって、ともに何かをつくりあげること」をいいます。

（審議会等の設置）

第7条 市は、審議会その他これに類する機関（以下「審議会等」という。）について、その設置の目的等に応じ、委員の一部を公募することなどにより、幅広い市民が参加できるよう努めなければならない。

2 審議会等においては、委員の意見が積極的に示され、議論によって意見が集約されるものとし、市にその過程と結果が伝わるよう、時間の確保と運営に努めなければならない。

【解説】

本条では、審議会等の場でも、市民の意見が反映されるべきことを重視するため、審議会等の設置に関して必要な市民参加の取組をとることを努力義務として規定しています。

ここでいう「審議会等」とは、地方自治法第138条の4第3項（注9）の規定に基づき設置される執行機関が設置する附属機関や、附属機関に準ずる機関（有識者等の意見を聴取し行政に反映させることを主な目的として要綱等により設置する委員会等）を指します。

審議会等への市民参加は、直接市民の意見を市政に反映させることはもちろんのこと、会議をより民主的に運営できるという観点からも重要ですが、法令や条例等の制約から市民参加を行わない場合もあります。

第1項では、市は、審議会等の設置に際しては、年齢や性別等に関係なく、委員の一部を公募や無作為抽出によって参加していただくなど、多くの市民が参加できるように努めなければならないことを明記しています。

ここで「設置の目的等に応じ」としているのは、設置目的等に応じて適切な人に参加していただくことを指し、「幅広い市民が参加できる」とは、参加していただく市民の範囲をできるだけ広くするというを表しています。

第2項では、市民の意見を市政に反映させるためには、審議会等に参加した住民が闊達に意見を出せること、また、その意見を委員同士の議論によって集約することが重要であることから、審議会等の運営に関して、市は、十分な審議会等の時間の確保と会議運営の工夫に努めなければならないことを明記しています。

具体的な審議会等の会議運営の工夫としては、審議会等の公開や会議の周知の方法、資料の作り方、審議会等の委員への資料の事前説明、委員等の都合を踏まえて開催場所や開催時間等に配慮することなどがあります。

【注9】 地方自治法（抜粋）

第138条の4第3項（付属機関の設置）

普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。

（市民参加の確立）

第8条 前2条に規定する市民参加に関して必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】

本条では、市民参加に関する必要な事項について規定しています。

今日まで市は種々の手法を活用して市民参加の拡充に取り組んでいますが、さらなる市民参加の機会の拡大に努めるため、その運用の拡充を図りつつ、形骸化しないように市民参加を推進することが重要です。

現在行っている主な市民参加の手法については、20ページに例示していますが、基本条例は市政の上位規範としての性格上、個別の制度やしぐみについての詳細な規定は設けていませ

ん。付則において、基本条例の施行日である平成24年4月1日から1年を超えない範囲内で、市民参加に関する条例を別に定めることとしています。

第2節 情報公開

(知る権利)

第9条 市民は、市政に関する情報について知る権利を有する。

2 市は、市政に関する情報について、市民に説明する責任を負う。

【解説】

本条では、市政に関する情報についての市民の知る権利と、その権利に対する市の責任について規定しています。

本条における「市政に関する情報」とは、市政情報（議会および執行機関の補助機関である職員が職務上作成し、または取得した文書、図面および写真ならびに電磁的記録で、職員が組織的に用いるものとして市が保有しているもの）のほか、市政情報に至っていない情報、例えば、審議会等で議論された情報で、市が市政情報として作成または取得していないもの、あるいは、市政情報には該当しないが市民にとって有用な情報などを指しています。

第1項では、市民は、市政に関する情報について「知る権利」（注10）を有していることを明記しています。市民が市政に参加する前提として、市民が政治的な意思形成のために、市政の十分な情報を受け取ることが必要不可欠です。

第2項では、市は市民の「知る権利」に応えるため、市政に関する情報について、市民への説明責任があることを明記しています。

市政に関する情報については、市民からの請求に基づき公開するものもありますが、本項では、市政に関する情報を可能な範囲で市民に説明していく姿勢を表しています。その情報のなかには、いわゆる非公開情報（個人に関する情報や、個人の権利や利益を害するおそれがあるものなど）を含む場合もあり、それらは非公開とすることとなりますが、その場合には、その理由を具体的に説明する必要があります。

【注10】 「知る権利」

「知る権利」とは、憲法第21条が保障する「表現の自由」に根拠付けて説明されることが多いのですが、依然として、確立した具体的な権利として認知されるに至っていません。しか

しながら、情報公開制度の確立や推進に寄与してきた一般にも定着したわかりやすい表現であることから、市が保有する情報の公開を求める具体的権利を表すものとして用いています。

(政策過程全体の情報共有)

- 第10条 市は、市民に対し、市政に関する政策過程全体の情報を明らかにするよう努めなければならない。
- 2 市は、市政に関する政策過程の各段階における正確な情報を速やかに、かつ、わかりやすく市民に提供するよう努めなければならない。
- 3 市は、市民が市政に関する政策過程の各段階における情報に容易に接することができるよう努めなければならない。
- 4 市は、審議会等の会議を、原則として公開しなければならない。
- 5 市は、審議会等の議事内容等を速やかに公開しなければならない。

【解説】

本条では、第6条に掲げている市政への市民参加を促進していくためにも、政策の決定、実行、評価等の各過程において、市は市民に対して市政に関する情報を明らかにするよう努め、情報の共有のための公開の在り方を規定しています。ここでは、決定した結果の情報だけでなく、可能な範囲で決定に至る過程の情報を明らかにするよう努めるとしています。

「政策過程」とは、市政の課題の発見、政策の立案、決定、実行、評価等の一連の流れを指しています。

第1項では、市は市政に関する政策過程全体の情報を市民に明らかにするよう努めなければならないこととし、市政の透明化に向けた努力義務について明記しています。

市が市政や地域に関する情報などを市民に提供し、市と市民がその情報を共有し、共に考え話し合うことが、よりよいまちづくりへの基礎になることから、市は、広報紙やウェブページなどの媒体を用いたり、市民参加で活用される手法を活用するなど、種々の手法を用いて可能な範囲で市民に情報を提供していく必要があります。(注11)

第2項では、市は市政に関する政策過程の各段階における情報について、正確な情報を速やかに、かつ、わかりやすく市民に提供するよう努めなければならないという、市民への情報提供の在り方を明記しています。

市では、草津市情報公開条例（平成16年草津市条例第21号。以下「情報公開条例」という。）を制定し市政情報を公開していますが、情報公開条例は、請求者の請求に基づき市政情報

を公開する制度であることから、本項では、請求者の請求を待たずに情報を積極的に提供することに努めることで市民への説明責任を果たすこととしています。

第3項では、市は市政に関する情報を市民に公開するだけでなく、その情報に市民が容易に接することができるような措置を講じるよう努めなければならないことを明記しています。

ここでの「容易に接する」とは、広報紙やウェブページへの情報の掲載だけではなく、例えば、公共施設に市の施策を周知するようなコーナーを設けることや、公表する資料に関して、文字の大きさや伝える内容などを工夫することなどを指しています。

第4項では、市民の市政への関心が高まる中で、審議会等を公開することにより、市政の透明性と公正性を確保することを明記しています。

ここでの「審議会等の会議」とは、執行機関の附属機関である審議会をはじめ各種の委員会や協議会などの会議を指しています。ただし、法令や条例等で会議の全部または一部を非公開とすることが規定されているものや、個人に関する情報であって個人が識別できる内容が含まれている事項を議事とする場合、あるいは会議を公開することにより公正かつ円滑な議事運営に支障が生じると認められる場合は、その会議を非公開とすることがありますが、仮に非公開とする場合でも、その理由を明らかにすることとします。

第5項では、市は審議会等の会議の公開のみならず、その会議における議事内容についても速やかに公開しなければならないことを明記しています。公開に当たっては、非公開情報の確実な保守に努める必要があります。

【注11】 「提供」と「公開」

「提供」とは、請求者の請求を待たずに情報を積極的に開示していくことを指しています。

提供に当たっては、提供の対象となる人への配慮（例えば、文字の大きさや開示の場所、方法、情報の提供の媒体等）を行うなど、提供する情報の内容等に応じて工夫することが重要です。

「公開」とは、例えば、審議会等の会議やその議事録などを、市政の透明性の確保と民主的な運営を図るため、ありのまま開示すること、あるいは、市政情報について、請求者の請求に応じて情報を開示することを指しています。ただし、非公開情報は公開しないものとしています。

(情報の管理と公開)

- 第11条 市は、市政情報を適正に管理しなければならない。
- 2 市は、市民への説明責任を果たすため、市政情報を適正に公開するものとする。
- 3 市長は、市政情報の管理および公開の取扱いについて、審議または審査する機関を設置する。
- 4 市政情報の管理および公開に関して必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】

本条では、市政運営における市政情報の管理および公開について規定しています。公文書等の市政情報は、市民生活に有用なものであることから、それらが適正に管理されることが重要です。市は管理されたそれらの情報を適正に公開することによって市政にかかる説明責任を果たす必要があります。

第1項では、既に公文書等の管理に関する基本的事項を定めた公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）（注12）が制定されているとおり、市政の効率性の向上など適正な市政運営のために、市政情報を適正に管理しなければならないことを明記しています。

第2項では、市は市民への説明責任を果たすため、市政情報を適正に公開することを明記しています。

情報公開制度は、市政への市民参加の前提条件となるものであり、市政運営の透明性の向上を図るうえでも重要です。

第3項では、市長は市政情報の公開に関し、審議または審査する機関を設置することを明記しています。

情報公開の可否の判断を中立的な立場で審査する必要があること、また、積極的な情報公開が適正に運用されなければ、情報セキュリティが確保されない可能性があることから、市では、「草津市情報公開審査会」を設置し、情報公開決定に対する不服申立てに係る事案の対応を行っています。

第4項では、市政情報の管理と公開に関して詳細な規定は本条例では定めず、別に条例を定めることとしています。

市では、市政情報の管理に関しては、公文書管理法の趣旨にのっとり、その保有する公文書等の適正な管理に関して必要な措置を講じるため、既存の草津市文書規程（昭和61年訓令第1号）をもとに「市政情報の管理」に関する条例を、基本条例の施行日である平成24年4月1日から1年を超えない範囲内で制定する予定です。また、市政情報の公開に関しては、情報

公開条例を制定し運用していることから、市政情報の公開に関する条例とはこの条例を指し、この条例に基づいて適正に市政情報を公開するものです。

【注₁₂】 公文書等の管理に関する法律（抜粋）

第34条（地方公共団体の文書管理）

地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

（個人情報の保護）

第12条 市民は、自己の個人情報が適正に取り扱われる権利を有する。

2 市は、個人情報を保護し、適正に取り扱わなければならない。

3 市長は、個人情報の適正な取扱いについて審議または審査する機関を設置する。

4 個人情報の保護に関して必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】

本条では、市民の個人情報の適正な取扱いを確保するための措置について規定しています。

市は、市政に関する情報を市民に積極的に提供し、市民との情報共有を図ることとしていますが、市民の権利利益を保護し、市が市政運営上必要として保有する個人情報については適正に管理する必要があります。

第1項では、市は、さまざまな個人情報を保有していることから、市民は自らの個人情報について、適正に取り扱われる権利を有していることを明記しています。

個人情報は、個人の尊厳にかかわるものであり、個人情報が誤っていたり、不適切な取扱いがあった場合には、人格や名誉が傷付けられる原因となることや、犯罪などの不法行為に利用される可能性などもあることから、個人情報は正しく保護されなければなりません。

第2項では、市は、個人情報を収集する場合や外部へ提供する場合等の制限およびそれらの適正な管理など、個人情報を適正に取り扱わなければならないことを明記しています。

第3項では、個人の権利利益の保護を図るとともに、個人情報の保護に関する制度の適正な運用を担保するため、個人情報の適正な取扱いについて審議する機関を設置することを明記しています。市では既に「草津市個人情報保護審議会」を設置しています。

第4項では、個人情報の保護に関して、本条例では個別の制度やしくみについての詳細な規定は設けず、別に条例で定めることとしています。市では、草津市個人情報保護条例（平成18年草津市条例第1号）（注₁₃）を制定していることから、別に定める条例とはこの条例を指し

ており、この条例に基づいて適正に個人情報保護するものです。

【注13】 草津市個人情報保護条例（抜粋）

第1条（目的）

この条例は、基本的人権を擁護するうえで個人情報の保護が重要であることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関する必要な事項および保有個人情報の開示等を請求する権利を定めることにより、個人の権利利益の保護を図るとともに、市政の公正かつ適正な運営に資することを目的とする。

第4章 市政運営

第1節 総合計画

(総合計画)

第13条 市は、市政運営の最上位の計画として市民の参加を得て総合計画を策定し、総合的かつ計画的に市政を運営しなければならない。

2 総合計画は、目指すべき将来像を定めた長期の基本構想と、基本構想の実現のための中期の基本計画によって構成する。

3 基本構想は、議会の議決を経て策定する。

4 基本計画は、財政推計を踏まえ、事業によって構成される施策の体系をもつものとする。

5 市は、市長の任期ごとに基本計画を策定する。

6 市の政策は、緊急を要するもののほかは、総合計画によるものとする。

7 市長は、総合計画の進捗を管理し、その評価を公表するものとする。

8 市は、総合計画を見直すことができる。

【解説】

本条では、市政運営の根幹をなす最上位の計画として総合計画を位置付け、この総合計画に基づいて市政を運営しなければならないことを規定しています。

総合計画は、市の全ての計画の基本となるもので、市の全ての事務事業はこの総合計画にのっとり行われます。これにより、人権・福祉・環境・都市基盤整備・産業振興・教育など多岐にわたる分野の事務事業を、定められた方向性のもとに推進していくことが可能になり、市政運営を計画的に行ううえで非常に重要であるといえます。また、総合計画の進捗状況の管理と行政評価を連動させることにより、効率的な市政運営につなげることができます。

基本条例は、市政の基本原則（ルール）を定めたものであり、総合計画は市政運営の具体的計画（プログラム）を定めたものといえます。

なお、本条、第14条、第15条の条項は、市は先ず市民の参加を得て、市政運営の中長期的な最上位計画である総合計画を策定し（PLAN・計画）、総合計画に基づいて各年度の予算を編成するとともに、施策を行い（DO・実行）、その実施結果を評価することによって（CHECK・評価）、施策、予算、事業をよりよいものにしていく（ACTION・改善）という、「PDCAサイクル」による総合計画の在り方を規定しています。（注14）

第1項では、市は、総合計画を市政運営の最上位の計画として位置付け、市民の参加を得て

総合計画を策定し、これに基づき総合的かつ計画的に市政を運営しなければならないことを明記しています。

第2項では、総合計画は、長期の基本構想と基本構想の実現のための中期の基本計画により構成するものとしています。

「基本構想」とは、市の将来展望とその実現に向けたまちづくりの基本方針を明らかにするものであり、「基本計画」とは、基本構想を具体化するために、市政全般にわたって取り組むべき施策を定めたものです。

第3項では、総合計画についての議会の議決の範囲を規定しており、「基本構想」を議決事項とすることを明記しています。

なお、「地方自治法の一部を改正する法律（平成23年法律第35号）」が公布され、地方公共団体の基本構想の策定義務が撤廃されましたが、市の将来像等を定めた長期の基本構想については、これまでと同様に議会の議決を経て策定することとしています。

第4項では、総合計画における基本計画については、財政推計を踏まえつつ、各事業で構成された施策の体系を持つことを明記しています。

第1項や第6項と相まって、財政的な面からも、将来を見据えた計画的な市政運営を行わなければならないことを明記しています。

第5項では、現在、多くの首長がいわゆるマニフェスト（選挙公約）を掲げて当選することが通例になってきていることを踏まえ、本市においても、マニフェストを市の政策の中に盛り込み、その政策と総合計画との整合を図り、市は市長の任期に合わせて基本計画を策定することとしています。

第6項では、市が行う政策については、緊急を要する場合を除いては原則として総合計画に基づいて行うことを明記しています。

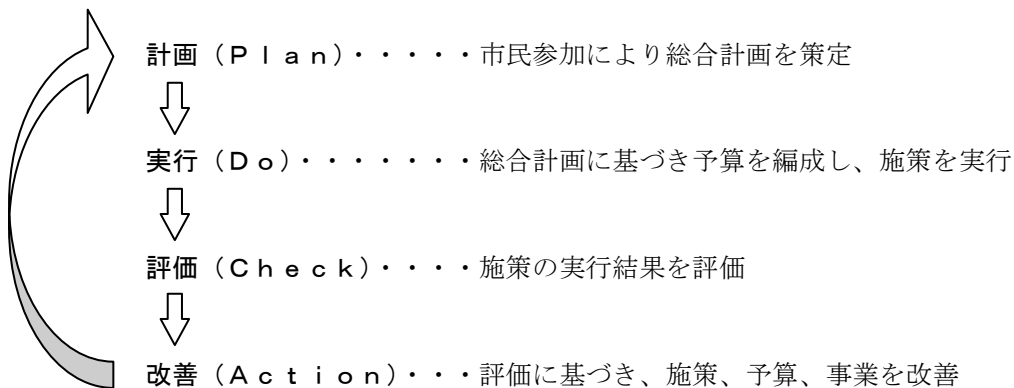
総合計画が市の最上位の計画であることから、原則として総合計画に基づいた政策が行われることが市政を運営するうえでの前提であるとしています。

第7項では、市長は、総合計画の進捗について管理し、その評価の内容を公表することを明記しています。ここでいう「評価」とは、具体的には、第15条で規定している「行政評価」を指しています。

第8項では、市は、総合計画について見直しができることを明記しています。

総合計画に定められた内容と社会情勢との間に、大幅な相違が認められる場合に対応するため、市は総合計画について見直しができることとしています。

【注14】 総合計画の進捗管理（PDCAサイクル）



第2節 執行体制

（財政運営）

第14条 市長は、予算の編成および執行に当たっては、総合計画と連動させ、健全で持続可能な財政運営を行わなければならない。

2 市長は、予算編成の状況および決算の状況を、わかりやすく公表しなければならない。

【解説】

本条では、健全な財政運営を行うための基本的事項を規定しています。

第1項では、財政運営における予算の編成およびその執行に当たっては、市政運営の最上位計画である総合計画と連動させることにより、中長期的な観点から、健全で持続可能な財政運営を行わなければならないことを規定しています。

第2項では、地方自治法第243条の3第1項（注15）に基づく財政状況の公表等に当たって、市民への説明責任を果たすため、予算編成の状況および決算の状況をわかりやすく公表することとしています。

ここでいう「わかりやすく」とは、市民への説明責任を果たすことから、専門用語の使用を極力控え、平易な言葉を使用し、市民に理解しやすいものとなるよう努めることを指しています。

なお、本市では、草津市「財政事情」の作成及び公表に関する条例（昭和30年草津市条例第5号）を定めており、この条例に基づく各種財政等に関する事項の公表などを通じて、財政運営の透明性の確保に努めています。

【注15】 地方自治法（抜粋）

第243条の3第1項（財政状況の公表等）

普通地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、毎年2回以上歳入歳出予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する事項を住民に公表しなければならない。

（行政評価）

第15条 市長は、市政運営に反映させるため、毎年施策の評価を行い、これを公表しなければならない。

【解説】

本条では、今後の施策や計画をより効果的・効率的なものとするため、毎年行った施策を評価し、その結果を公開しなければならないことを明記しています。

施策の評価においては、各施策がその目的に達するよう効果があったか、また、投入された費用は適正であったかといった観点で実施し、それを市民にわかりやすい形で公表するものです。

（執行体制の整備）

第16条 市長は、社会情勢の変化に対応するため、市民にわかりやすく、かつ機能的・効率的な執行体制を整備しなければならない。

【解説】

本条では、社会情勢の変化や、新たな行政課題に即応した施策や事業を展開するため、必要に応じて組織・機構の見直しを行い、市民にとって平易で、理解しやすいようにすることに留意しつつ、機能的で効率的な執行体制を整備しなければならないことを規定しています。

市民ニーズを的確に把握しつつ、社会情勢にも柔軟に対応しながら機能的で効率的な執行体制を整備し、信頼される市政を目指すものです。

(行政運営の質の向上)

第17条 市長は、市民との協働による効果的な行政運営に努めなければならない。

2 市長は、組織運営、業務執行および人事体制の在り方の向上による効果的な行政運営に努めなければならない。

【解説】

本条では、効果的な行政運営を目指して、常に行政運営の質を向上させる姿勢で職務の遂行に努めなければならないことを規定しています。

「行政運営」とは、執行機関による運営機能を指しており、組織運営や業務執行、人事体制など、執行機関によるすべての行政活動を総称したものです。

第1項では、市民との協働という視点を取り入れた、行政運営における取組み姿勢を明記しています。

第2項では、行政運営に当たっては、必要な組織の形成とその横断的な連携に努め、最小の経費で最大の効果をあげる業務の執行ならびに適材適所の機動性のある人事体制により、行政運営をより向上させることに努めなければならないことを明記しています。

ここでの「在り方の向上」とは、現状に甘んじることなく、時代の変化に対応した効果的な行政運営を図ることを指しています。

(法務原則)

第18条 市長は、条例、規則、訓令および要綱(行政委員会が定める規則、規程、要綱を含む。

以下この条および次条において「条例等」という。)について、法令との関係を明らかにするとともに、この条例を基本として体系的に整備し、公表しなければならない。

2 市長は、条例等を整備するときは、その内容を明確にし、できる限りわかりやすくしなければならない。

3 市長は、政策の目的を実現するため、次に掲げる法務を充実させなければならない。

(1) 条例等の自治立法を積極的に行うこと。

(2) 法令を自らの責任において適正に解釈し、積極的に運用すること。

(3) 法令および条例等に関する情報の提供により、市民の活動に法務の側面から支援に努めること。

【解説】

本条では、第2条において、法令を「地方自治の本旨」および基本条例に基づき解釈し運用することを規定していることから、政策の目的を実現するため、自治立法（憲法上保障されている自治権に基づいて地方公共団体の制定する条例や規則等の定め）を積極的に行うにあたっての在り方を規定しています。

第1項では、基本条例は市の最も基本となる条例であることから、分野ごとの条例等について、法令との関係を明確にするとともに、基本条例を頂点として体系的に整備し、それを公表しなければならないことを明記しています。

第2項では、条例等を整備するときは、その内容を明確にし、できるだけ市民にわかりやすくしなければならないことを明記しています。

条例等の条文は、法制上のルールに基づき構成され、文言の曖昧さを残さず、その正確性を第一義とする必要があります。ここでの「わかりやすく」とは、条文を平易な言葉で書くことを指すのではなく、これを補足するために、解説書などを作成し、できる限り簡潔で明確な表現を用いて、読みやすくすることを指しています。

第3項では、政策の目的を実現するため、3つの法務についてその充実を図ることを明記しています。

1つ目は、条例制定権（憲法第94条、地方自治法第14条）を積極的に活用し、政策を実現するための自治立法を積極的に行うことです。

2つ目は、市政に関する法令を、「地方自治の本旨」および基本条例に基づき適正に解釈し、積極的に運用することです。

地方自治法第138条の2では、地方公共団体による法令の自主解釈権の規定（注16）があることから、政策法務（注17）の考え方を取り入れ、法令の範囲内で自主的に責任を持ってそれを解釈し運用していくことが求められています。

3つ目は、市民の活動に対して、法令および条例等に関する情報を提供することを通じて、法務の側面から支援を行うことです。

これは、上記に掲げた条例制定権と法令の自主解釈権を活用して、それぞれの政策分野を担当する部署において、市政に関する市民の活動を法務の側面から支援することに努めることを指しています。

【注16】 地方自治法（抜粋）

第138条の2（執行機関の義務）

普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決

に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

【注17】 「政策法務」

国が定める法環境の中で、地方公共団体がいかに自主的・自立的に行政活動を実践していくかについて研究・実践する学問・取組み。

(法令遵守)

第19条 執行機関ならびにその構成員および職員は、市政の適正な運営のため、法令および条例等を遵守しなければならない。

2 法令遵守に関して必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】

本条では、市民に信託される市政の適正な運営のため、法令および条例等を遵守しなければならないことを規定しています。

第1項では、市長をはじめとする執行機関ならびにその構成員および職員は、市政の適正な運営を行うため、法令および条例等を遵守しなければならないことを明記しています。

第2項では、市政の透明化を推進するとともに、コンプライアンス（法令遵守）の確保を図るための必要な事項として詳細な規定を別に条例で定めることを明記しています。

市では、公平かつ公正な職務の執行の確保を図り、市政の透明化を推進するとともに、市民に信頼される市政を確立することを目的として、草津市政の透明化の推進および公正な職務執行の確保に関する条例（平成20年草津市条例第27号）を制定しており、別に定める条例とはこの条例を指しています。

(公益通報)

第20条 職員は、職務の遂行の公正を妨げ、市政に対する市民の信頼を損なう行為で、市民全体の利益など公益に反する事実が生じ、またはまさに生じようとしているときは、これを通報するものとする。

【解説】

本条では、行政運営における職員の職務に係る法令の遵守および倫理の保持の確保のため、職員の公益通報について規定しています。公益に反する事実が生じ、またはまさに生じようとしている場合、職員はこれを通報するものとします。

地方公務員法では、職員は全体の奉仕者として公共の利益のために勤務することを服務の基本基準とし、法令を遵守することが義務づけられています。

行政への信頼を失墜させ、市民の利益をも損なうことにつながる行為はあってはならず、万一そのような事実が生じ、またはまさに事実が生じようとしていると判断したときは、職員は、その事実を市長に通報するとともに、同時に、市長は、通報者が不当な扱いを受けないように必要な措置を講じる必要があります。

市では、市職員の職務に係る法令の遵守および倫理の保持に関する通報等を適切に処理するため、通報者の保護を図るとともに、市の行政運営における適正の確保に資することを目的とした草津市公益通報の処理に関する規則（平成18年草津市規則第16号）に基づき、公益通報した者を保護するための体制を整備しています。

（行政手続）

第21条 市長は、市民の権利利益の保護を図るため、処分、行政指導および届出に関する手続ならびに命令等を定める手続（以下「行政手続」という。）に関し、公正の確保と透明性の向上に努めなければならない。

2 行政手続に関して必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】

本条では、市民の権利利益の保護を図るため、処分や行政指導などの行政手続が、あらかじめ定められたルールによって行われる必要があることを規定しています。

第1項では、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため、処分、行政指導および届出に関する手続ならびに命令等を定める手続を適正に行うことを明記しています。行政手続に関するルールをあらかじめ市民に対して示しておくことは、市民の権利利益の保護の観点からも重要です。

第2項では、行政手続に関する条例を別に定めることを明記しています。

市では、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、市民の権利利益の保護に資することを目的に草津市行政手続条例（平成8年草津市条例第19号）を定めています。ここで

いう別に定める条例とはこの条例を指しています。

(権利救済)

第22条 市長は、市民の権利利益の救済を図るため、行政手続に対する不服申立てに関し、必要な措置を講じるものとする。

【解説】

本条では、市民の権利利益の救済を図るために、前条に定める行政手続に対する市民からの不服申立てに関して必要な措置を講じることを明記しています。

不服申立ての制度は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に定められていますが、市民の権利利益の救済が図られるように必要な措置を講じる必要があります。

第5章 危機管理

(危機管理)

第23条 市長は、災害その他の非常の事態(以下「災害等」という。)に備え、市民の生命、身体および財産を守るため、緊急時の対応と復旧に関する計画を策定するとともに、これを担う体制を整備し、情報の収集、訓練などを行わなければならない。

2 市長は、災害等における自助・共助の重要性に鑑み、自主防災組織等との緊密な連携に取り組まなければならない。

3 市長は、災害等において、国、他の自治体等との連携・協力体制に基づき、市民への迅速な支援ができるよう努めなければならない。

4 市民は、災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、災害対応における市民相互の連携・協力の重要性を認識し、協力するように努めるものとする。

5 市民は、市長に対して防災および救援に資する情報について、個人情報の適正な取扱いの範囲内で、情報の提供を求めることができる。

【解説】

本条では、市長は地震や台風などの非常の事態から、市民の生命、身体および財産を守り、安全で安心な市民生活を確保しなければならないことから、危機管理について規定しています。

また、市民においても「自助・共助」(注18)の観点から、互いに連携・協力することを規定しています。

第1項では、市長は非常の事態に備え、緊急時の対応、復旧に関する計画およびこれを担う体制の整備、情報の収集、訓練などを実施しなければならないことを明記しています。

市では、災害等から市民を守るため、消防、警察などの関係機関や近隣自治体との連携、災害時の応援協定都市との連携・協力(注19)、災害時の職員派遣のほか、各種計画(草津市地域防災計画、草津市国民保護計画、草津市危機管理計画)の策定、危機管理体制の構築、防災訓練の実施、危機発生時の対応等の危機管理に係る基本的な取組み方針の策定など、さまざまな対策を講じています。

第2項では、市長は災害等に備え、また、災害等が起こったときには、円滑に対策が実施できるよう、自助・共助の重要性を認識し、自主防災組織との緊密な連携に取り組まなければならないことを明記しています。

第3項では、市長は災害等が起こる前からあらかじめ災害時等の支援体制などについて、国や他の自治体と連携・協力し、災害時等には、その連携・協力の体制に基づき、市民への迅速な支援ができるように努めなければならないことを明記しています。

第4項では、市民においても災害等の発生時には、自らの安全確保を図ることはもちろんのこと、市民同士が相互に連携・協力して、災害対応の協力を努めることを明記しています。

いざ災害が起こった場合に大切なのは、身近な地域の中で市民が互いに助け合うことであり、阪神淡路大震災や東日本大震災においても、市民相互の自助・共助が、災害時のみならず、震災後の復興面でも大きな役割を果たしています。

第5項では、市民は個人情報の保護の観点を尊重しながらも、防災および救援に資する場合は、適正な個人情報の取扱いの範囲内で、個人情報の提供を求めることができることを明記しています。

草津市個人情報保護条例第10条では、市は、利用目的以外の目的のために個人情報を利用し、外部への提供をしてはならないとしつつも、人の生命、身体または財産の安全を守るため緊急、かつ、やむを得ない場合や、公益上特に必要があり、かつ、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるときには、外部への情報提供ができるとしています。

【注18】 「自助」・「共助」・「公助」

「自助」とは、自分でできることは自分自身で行い、自らの安全を自ら守ることをいう。

「共助」とは、個人のみでは解決困難なことを、住民や事業所、ボランティアの人びとが自主防災組織を結成するなど地域で協力して行うことであり、自分たちの地域を自分たちで守ることをいう。

「公助」とは、国、都道府県、市町村、消防、警察、自衛隊等の公的機関による救助・救出活動や支援物資の提供などをいう。

【注19】 災害時の応援協定締結状況（平成24年2月現在）

- | | |
|---|---------------------|
| ・大分県別府市（平成9年2月14日） | ・大阪府摂津市（平成9年2月20日） |
| ・岡山県津山市（平成9年3月3日） | ・千葉県君津市（平成9年3月7日） |
| ・静岡県焼津市（平成9年4月23日） | ・三重県津市（平成18年10月18日） |
| ・岐阜県多治見市（平成18年12月8日） | |
| ・東海道五十三次市区町「災害時相互応援に関する協定」（平成9年12月4日） | |
| ・守山市、栗東市、野洲市「災害時における相互応援・連携基本協定」（平成17年7月1日） | |
- これら29の地方公共団体と災害支援に関する協定を締結しています。

上記のほか、民間の17事業所とも災害支援に関する協定を締結しています。

第6章 まちづくりにおける協働

(市民との協働)

第24条 市がまちづくりに取り組むときは、市民との協働を基本とする。

2 市民および市は、協働によるまちづくりに必要な情報を共有するものとする。

【解説】

本条では、まちづくりにおける市民と市との協働の姿勢について規定しています。

ここでの「協働」とは、共通の目的を実現するために、市民と市民が、または市民と市が、責任と役割を分担し、相互の信頼と理解のもとに、お互いの特性や能力を持ち寄って連携・協力することを指しています。また、「まちづくり」とは、道路や河川などの外形的なまちなみの整備だけを指すのではなく、地域の課題にみんなで取り組むというような、いわば、「まちをよくするためのさまざまな活動」を指しています。

第1項では、市は市民との相互理解と信頼関係のもと、まちづくりに取り組むときは市民との協働を基本とすることを明記しています。

協働によるまちづくりが求められる背景には、地方分権の進展、コミュニティ意識の希薄化、市民ニーズの多様化、市民意識の高まりなどがあります。

第2項では、市民および市は、協働によるまちづくりを行うために必要な情報を共有することを明記しています。

市民および市は、まちづくりに際して、それぞれが持っている経験や知識、技術などの情報を必要に応じて共有し合いながら、連携・協力していくことが大切です。

(協働の推進)

第25条 市長は、まちづくりにおける協働に関する基本的な事項を整備するものとする。

2 市長は、まちづくりにおける協働に関して市民の主体的な活動の重要性を認識し、これを尊重するものとする。

3 市長は、前項の活動が広がるよう支援に努めるものとする。

【解説】

本条では、まちづくりにおける協働の取組みについての基本的な姿勢を規定しています。

第1項では、まちづくりにおける協働に関して、基本的な事項を整備することを明記しています。市では草津市協働のまちづくり指針（平成20年8月）と、この指針をより具体化した草津市協働のまちづくり行動計画（平成23年3月）を策定し、住みよいまちを築くための協働の取組みを推進しています。

第2項では、市長は、まちづくりにおける協働に関して市民の主体的な活動の重要性を認識し、これを尊重することを明記しています。

まちづくりは、市民の主体的な活動がなければ成り立たないことから、市長はまちづくりを担う市民の主体的な活動の重要性を認識し、市民の活動を尊重するとともに、市民との協働を推進するものです。

第3項では、まちづくりにおける協働に関する市民の活動が広がるようにするために、しくみや制度づくりなどの支援に努めることとしています。

第7章 国・他の自治体との関係

(他の自治体等との連携)

第26条 市は、広域的課題および市政の課題の解決のため、他の自治体等との連携・協調を図り、まちづくりを推進するものとする。

2 市は、国内外の自治体等との友好および相互理解を深めるため、交流に努めるものとする。

【解説】

本条では、広域的課題や市政の課題に関する他の自治体等との相互協力の在り方を規定しています。

本条でいう「自治体」とは、法律上の正式名称である「地方公共団体」と同義で、地方公共団体の通称です。

第1項では、市は、市政運営を行ううえで、市単独で解決することが困難な課題や、広域的な課題の解決のために、他の自治体等との連携・協調を図りつつ、まちづくりを推進していくことを明記しています。

ここでの「自治体等」の「等」とは、地方公共団体で組織する一部事務組合や広域連合などを指しています。

第2項では、市は、市政運営を行ううえで、国内外の自治体等との友好（注20）および相互理解を深めるための交流に努めることを明記しています。

ここでの「自治体等」の「等」とは、種々の公的機関を指しています。

【注20】 草津市の姉妹都市等

アメリカ合衆国ミシガン州ポンティアック市（昭和53年8月1日提携）

香川県観音寺市（昭和57年10月22日提携）

中国上海市徐匯区（平成3年5月21日友好交流都市調印）

群馬県吾妻郡草津町（平成9年9月8日友好交流都市調印）

(国、県等との関係)

第27条 市は、国、県等との適切な役割分担のもと、対等な関係を確立するものとする。

【解説】

本条では、市が国や県等と対等な関係を確立することを規定しています。

市は、国や県等と、適切な役割分担を行い、自立し自律した市政を運営していきます。

ここでの「県等」の「等」とは、他の自治体や各種独立行政法人を指しています。

第8章 住民投票

(住民投票の実施)

第28条 市長は、市政に関する重要事項について、直接、住民(本市の区域内に住所を有する者で別に条例で定める要件を備えるものをいう。以下同じ。)の意思を確認するため、法律に定める以外の住民投票(以下この条および次条において「住民投票」という。)を実施することができる。

2 市長は、一定数以上の住民から住民投票の実施の請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。

3 市長は、一定数以上の議員から住民投票の実施の提案が議会で行われ、その議決があったときは、住民投票を実施しなければならない。

4 前3項に定めるもののほか、住民投票に関して必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】

本条では、市政に関する重要事項に関し、直接住民の意思を確認するための手法として、住民投票制度を規定しています。

地方分権の進展に伴う自治体の自己決定権の拡充が進む中で、住民の福祉に重大な影響を与える可能性のある事項や、住民の意見が大きく分かれるような事項などについては、住民の意思を踏まえて政策決定を行っていくことが、今後一層重要になります。

現行の地方自治制度は、間接民主制を基礎に置き、市政への住民の意思の反映については、選挙で選ばれた市長や議会が中心的な役割を担っていますが、間接民主制を補完するものとして、市政に係る重要事項について直接住民の意思を確認するしくみである住民投票制度を設けるものです。

住民投票制度の導入によって、重要な政策の決定や実施に関する議論が活性化されることや、住民の市政参加が促進され、より安定性の高い政策の実行等が期待できます。

住民投票制度は、一般的には、重要事項が生じるたびに住民投票に関する条例を制定し、制度を設ける「個別型」と、あらかじめ住民投票に関する条例を制定し、すべての住民投票の案件に共通する制度を設ける「常設型」に分けられます。

本市では、市政に関する重要事項が生じたときに迅速に対応できる「常設型」の制度を設けることとしています。ただ、住民投票制度に関する詳細な規定は、基本条例では定めず、別に条例を定めることとしています。

第1項では、市政に関する重要事項について、直接住民の意思を確認する手法として、市長自らの判断に基づいて、法律に定める以外の住民投票を実施できることを明記しています。

法律に定める住民投票とは、地方自治法第76条(議会の解散請求)、同第80条(議員の解

職請求)、および同第81条(長の解職請求)、市町村の合併の特例に関する法律(平成16年法律第59号)第4条(合併協議会設置の請求)などを指しています。(注21)

第2項では、一定数以上の住民から住民投票の実施の請求があった場合、市長は議会の議決を経ずして、住民投票を実施しなければならないことを明記しています。

第3項では、一定数以上の議員から住民投票の実施の提案が議会で行われ、その議決があったときは、市長は、住民投票を実施しなければならないことを明記しています。

住民から一定数以上の請求があった場合と同様、選挙で選ばれた議員についても、民意を反映した意見を有していることから、一定数以上の住民投票の実施の提案が議会で行われ、その議決があったときには、市長は住民投票を実施しなければならないとしています。

第4項では、本条でいう「住民」の範囲や、第2項、第3項で規定している住民投票の請求等に必要な一定数の割合、また、住民投票に関する諸手続きの詳細については、法的な解釈や専門的な見地からの議論の必要があることを踏まえ、別に住民投票に関する条例を定めることを明記しています。なお、住民投票に関する条例は、基本条例の施行日である平成24年4月1日から1年を超えない範囲内で制定します。

【注21】 地方自治法(抜粋)

・第76条(議会の解散の請求とその処置)

選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の3分の1(中略)以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の議会の解散の請求をすることができる。(以下略)

・第80条(議員の解職の請求とその処置)

選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、所属の選挙区におけるその総数の3分の1(中略)以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該選挙区に属する普通地方公共団体の議会の議員の解職の請求をすることができる。(以下略)

・第81条(長の解職の請求とその処置)

選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の3分の1(中略)以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の長の解職の請求をすることができる。(以下略)

【注21】 市町村の合併の特例に関する法律(抜粋)

・第4条(合併協議会設置の請求)

選挙権を有する者(中略)は、政令で定めるところにより、その総数の50分の1以上の

者の連署をもって、その代表者から、市町村の長に対し、当該市町村が行うべき市町村の合併の相手方となる市町村（中略）の名称を示し、合併協議会を置くよう請求することができる。（以下略）

（住民投票の尊重）

第29条 市は、住民投票の結果を尊重するものとする。

【解説】

本条では、住民投票の結果の取扱いについて規定しています。

法律に基づく住民投票を実施した場合、その投票結果には法的拘束力が生じますが、条例に基づく住民投票には、法律に基づくものとは異なり、法的拘束力が現在のところ認められておらず、最終的な判断は、あらためて市長と議会の判断に委ねられることとなります。

これは、法律により与えられた議会や市長の権限を制約するような制度は、「法律の範囲内で条例を制定することができる」とする憲法第94条に違反する可能性があるとされているためですが、本条では、たとえ法的拘束力がなくとも、市長と議会は、住民の総意としての住民投票の結果を尊重して、最終判断を行うこととしたものです。

第9章 条例の検証および改正

(条例の検証および改正)

第30条 市は、この条例を実効性のあるものとするため、この条例に基づく市政運営が行われているかを検証する制度を設けるものとする。

2 市は、この条例の目的をよりよく実現するため、改正の必要が生じた場合は、速やかに改正しなければならない。

【解説】

本条では、基本条例を実効性のあるものとし、また、形骸化しないようにするために、基本条例に基づく市政運営が行われているかを検証することと基本条例の改正の在り方について規定しています。

第1項では、基本条例を実効性のあるものとするために、市政が基本条例に基づいて運営されているかどうかなどを検証する制度を設けることを明記しています。

検証する制度の具体的な内容については、基本条例において定めることとしているすべての条例が制定された後に定めるものです。

第2項では、基本条例の目的をよりよく実現するため、改正の必要が生じた場合は、速やかに改正しなければならないことを明記しています。

ここでの「条例の目的をよりよく実現するため」とは、時代を取り巻く環境の変化や、時の為政者による政治姿勢に変化があっても、常により高いレベルの市政運営を目指し、基本条例の目的である自治の確立を図ることを実現するための条件がなければ改正ができないということを指しています。

本条では、改正手続についての具体的な内容について、前項の条例の検証制度とあわせて定めるものとし、最終的には、他の条例と同様に議会の議決を経て改正されるようにするものです。

付 則

この条例は、平成24年4月1日から施行する。ただし、第8条、第11条第4項中市政情報の管理に関する部分、第28条および第29条の規定は、この条例の施行の日から起算して1年を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。

【解説】

基本条例は、平成23年7月1日に公布されましたが、市民への周知や市の既存条例との整合を図るための期間が必要であるため、基本条例の施行日を平成24年4月1日としています。

また、基本条例中「別に条例で定める」と規定したもののうち、未制定の「市政情報の管理」、「市民参加」および「住民投票」に関する条例については、制定までの準備期間が必要であることから、基本条例の施行日から1年を超えない期間内において規則で定める日から施行することとしています。