

---

# (仮称) 草津市自治体基本条例 骨子案 (中間報告)

---

# 目次

骨子案の取りまとめと今後の予定	3
条例体系のイメージ	4
前文（条例の必要性やめざすところ）	6
総則	8
市民とは	11
まちづくりの主体	14
市民運営の基本方針	16
情報共有／公開	19
市民参加	21
住民投票	23
市と市民との関係	25
議会	28
協働	30
雑則・その他	32

# 骨子案の取りまとめと今後の予定

この骨子案は、1年あまりの議論をとりまとめ、今後、条例素案の検討に入っていくためのたたき台です。

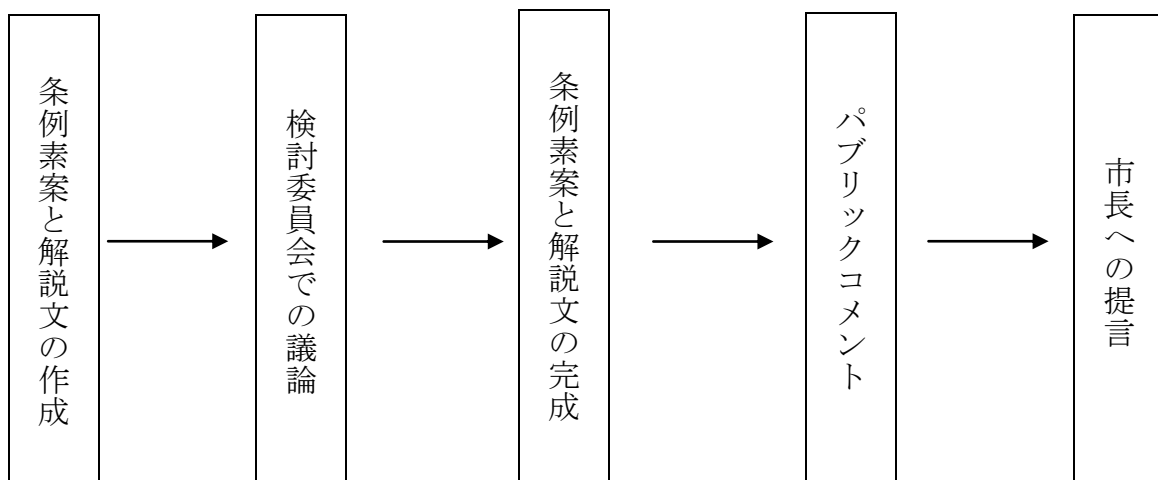
## ○この骨子案の構成

- ・各項目：検討委員会で議論した内容をテーマごとにまとめました
- ・考え方：各項目の基本的な考え方です
- ・検討委員会としての整理／結論：  
検討委員会として合意したり、とりまとめたりした内容を記しています
- ・議論のポイント整理：  
検討委員会でなされた主な議論について、その流れとポイントについて記しています
- ・その他の参考となる意見：  
委員会として合意したものではないですが特徴的な意見、鋭い論点提起があった意見を中心にできる限り掲載しています

## ○この骨子案の位置づけ

この骨子案は、平成21年2月からの1年余りの議論をとりまとめた、いわば中間報告的なものとして位置づけています。今後はこの骨子案をもとにしながら、条例として具体化をするために、引き続き検討委員会を開催していく予定です。当委員会は、どなたでも傍聴できますので、みなさまのご参加・ご意見をお待ちしています。

## ○今後の予定



---

# 条例体系のイメージ

---

## ○名称

- （仮）草津市自治体基本条例
- （※今後の具体化に応じて、確定する）

## ○前文

- この条例の理念や必要性についての市民の想いをふまえ、今後策定する
- （※前文はいらぬという意見もあり）

## ○総則

- ・ 条例の目的
- ・ この条例の位置づけ
- ・ 基本用語の説明
- ・ まちづくりの主体の定義など

※市民とは（定義の有無の結論はでていないが、定義する場合はここ）

## ○市政運営の基本方針

- 市民との約束として、草津市や議会が守るべき原則や制度を規定
- < 2本の柱 >

- ・ 市政情報の共有／公開
- ・ 市民の市政参加

### < 柱が支える原則 >

- ・ 市民の信託に応えること
- ・ 草津市の「健康で文化的な最低水準」を支えること
- ・ 持続可能でわかりやすい行財政運営
- ・ 総合計画
- ・ 住民投票
- ・ 他のまちづくりの主体との協働
- ・ 協働のまちづくり指針

## ○自治体の構成

- ・市民 ※条例で位置づけるかどうかの結論は出ていません。
- ・議会
- ・執行機関（長＋行政機構）

## ○まちづくりの多様な主体との協働

- ・まちづくりの主体としての市
- ・まちづくりの多様な主体（自治会・町内会・NPO等）

## ○雑則

この条例が市の最高の規範であることと、改正手続を規定

- ・改正（定期的な見直しや議論の場の必要性など）
- ・最高規範（既存の各種条例、指針などとの関係性について）

# 前文（条例の必要性やめざすところ）

## ○考え方

（仮称）草津市自治体基本条例検討委員会では、市民を中心とする様々な立場の委員により、多角的な観点から意見を出し合うことを通じて条例項目を検討し、最終的に、条例案を市長に提言することを目的に、平成21年2月からこれまで、14回に及ぶ検討委員会、また8回に及ぶ自主学習会を開催しています。

中でも、条例の必要性については約半年間の期間を費やし、既に制定された自治体関係者からの聞き取りや、「必要」・「不必要」の立場に分かれたディベートなど、最初に条例ありきではなく、「不必要」という結論に至る可能性も含めた幅広く丁寧な議論の積み重ねにより慎重に検討を進めました。

その結果、検討委員会が至った結論は、「条例は必要」、ただし、「草津市民にとって意味のあるものにする、つまり理念で終わらず実効性ある条例にする」というものでした。

このことは、この基本条例の策定過程そのものが、政策形成過程のスタート地点である意思決定段階からの市民参加により行なわれたということであり、草津市にとって大きな意義があると私たちは考えます。

よって、前文では、自治体基本条例を考えるベースとなるものとして、この条例の理念や草津市における必要性や、それがどのような草津市をめざしてのものかなどを中心に、この条例に対する市民の想いを明らかにします。

## ○検討委員会としての結論／整理

- ・条例の必要性については議論を行ったが、めざすところについては議論が不十分
- ・前文についての具体的な文案は、条例の姿が固まってきてから議論する
- ・「男女共同参画」「人権」「協働のまちづくり指針」等のテーマについては、前文におさめる

## ○議論のポイント整理

### 「基本条例」とは何か

「基本条例」とは、草津市民の政府である草津市が、市政を運営するための原則や仕組みなどの基本事項を示し、草津市とその主権者およびまちづくりの主体である草津市民との関係を規定するものである。

言わば国における憲法のような、草津市における「最高規範」(※)であり、あらゆる条例や制度の基本として位置付けられる。市長や議員に対する市民の信託に応えるための市政運営の基本方針やまちづくりの主体との関係などの基本的な方針、またそれをささえる仕組みやルールを設定するものである。信託は市政を白紙委任することではなく、草津市民にとって信託を受けた者が大原則とするべき市政運営の基本ルール、適切な市政運営を支え保障するためのツールを最高規範として規定する必要があると考える。

(※)「最高規範」であるということは、委員会での共通認識ではあるが、基本条例と各条例の整合性などの観点から、「最高規範」という用語で条例に書くかどうかは意見がある。

## □行政の新たな基本ルールとして

平成12年の地方分権改革(※)によって、自治体が地域の総合行政をそれぞれ独自に進めていけること、いかなければならないことが改めて確認された。

また、自治体に求められる役割が大きくなる中、こうした自治体を取り巻く環境や制度の大きな変化に対応するために、国や都道府県の定めた既存の法律、省令などの画一的なルールに従うだけでなく、自らの責任において地域の特性を踏まえ、独自のルールを定めることができるようになった。自治の制度を活用したまちづくりに習熟した自治体と、そうでない自治体との格差がありえる分権時代には、行政運営の指針となる新たな基本ルールが必要であると考えます。

(※) 地方分権を進めるため、「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(地方分権一括法)」の施行により、従来上下・主従関係にあった国と地方公共団体の関係が、対等・協力の関係に変更されたもの。主な内容は、地方公共団体における国からの機関委任事務の廃止や関与等のルール化。現在では、法令の解釈権や条例制定権の拡大が進み、自治のツールは相当に充実した。

## □まちづくりの担い手の多様化

厳しい社会経済情勢により自治体の財政が年々限られていく一方で、まちづくりの課題は複雑かつ多様になってきている。

従来の地域や自治活動に加え、NPOやボランティア団体などさまざまな担い手がまちづくりに関わり、その活性化が期待されている。このような新しいまちづくりの形にふさわしい自治体の在り方が求められている。

## □条例の必要性についての結論

こうした状況の下、変化しつつある市と市民の関係をとらえ直し、それぞれの役割を明確にすることで、市が市民の信託に応える行政運営をすすめる、草津市で多様な主体によるまちづくりが展開されていくために、草津市の市政運営のルールを改めて決定することが必要である。

またそれは、理念だけに留まるのではなく、市民参加や情報公開などの具体性のある原則を明確に定めることにより、実効性を伴ったものにするべきであると私たちは考える。

---

# 総 則

---

## ○考え方

「この条例を定める目的」と「その目的を達成するための市政運営の基本理念」を定めます。

## ○条例を定める目的

「草津にいてよかった」と思えるまちづくりの実現のために、草津市としての方向性やルールを明確にすること

- ・変化しつつある市と市民との関係を捉え直す
- ・市民、行政、議会など草津市のありかたを担うそれぞれの役割の明確化
- ・多様な主体によるまちづくりを進めていくために、草津市独自の市政運営のルールが必要

## ○条例が必要となる社会的背景

- ・平成12年の地方分権改革によって、自治体にできることが拡大

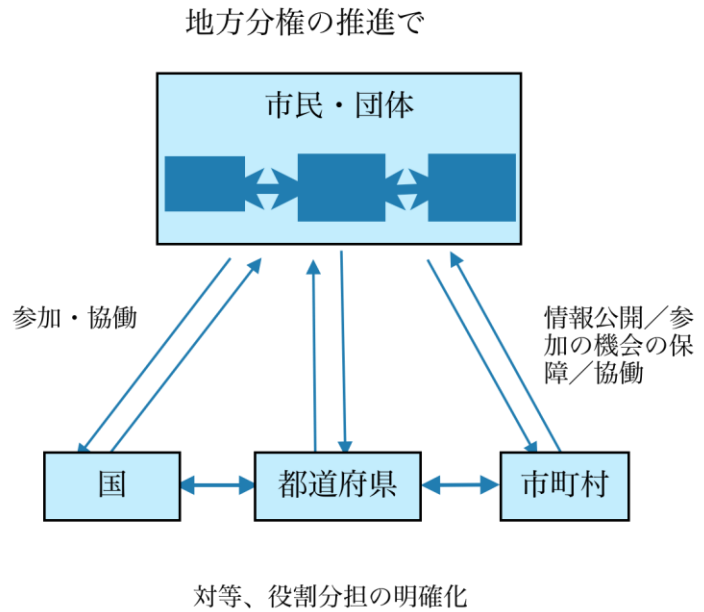
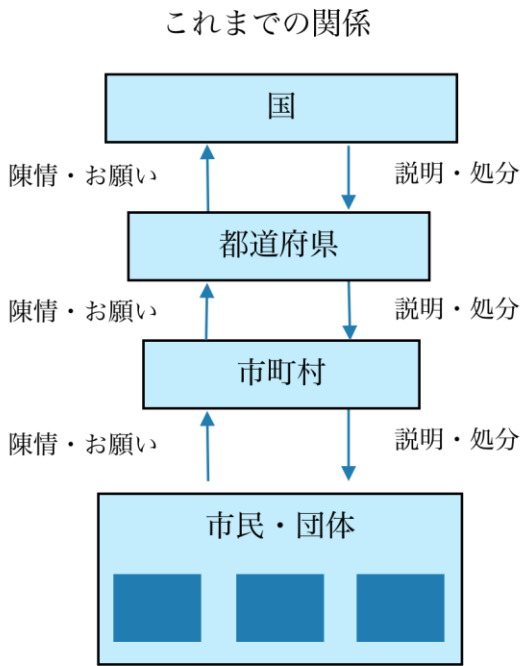
→ 国や都道府県が定めた既存の法律等に従うだけでなく、自らの創意工夫で、自らの権限および責任においてまちづくりを推進する立場になった。

- ・まちづくりの担い手の多様化

厳しい社会経済情勢により自治体の財政が年々限られていく一方で、まちづくりの課題は複雑かつ多様になっていきている。

従来の地域や自治活動に加え、NPOやボランティア団体などさまざまな担い手がまちづくりに関わり、その活性化が期待されている。このような新しいまちづくりの形にふさわしい自治体の在り方が求められている。





## ○基本方針

### (1) どのような条例をつくるか

#### ○草津市民にとって意味のある条例をつくる

- 「理念」だけに終わらない。作っただけで活用されない条例はいらない
- 市民自治を尊重し、市民の信託に責任をもって応える市民の政府にふさわしいあり方となるような、市政を促進するために実効性のある項目を盛り込む
- 草津市がどのような方針で、どんな役割を果たしているか、その基本的な仕組みは何かを見える化する
- 作るだけでなく、作るプロセスを大切にしながら、草津のまちがよりよく変わっていくために条例をつくる
- 十分な策定期間を取り、しっかりとした市民参加と情報公開を経て作成する

#### ○草津市の最高規範となる条例をつくり、個別条例を体系化する

- 約200の個別条例を自治体基本条例の趣旨から確認し、実効性を高める
- 個別条例の体系を整理し、市条例の全体像をみせるきっかけとする

#### ○市民にわかりやすい言葉、内容にする

- 専門用語やわかりにくい言葉はできる限り避けるとともに、必要に応じて説明書きを加えながら、わかりやすいものにするよう工夫する

## (2) 基本原則は、「情報公開」と「市民参加」

### ○情報公開の原則

草津市民は、草津市の主権者として、またまちづくりの担い手として、市政運営に関する情報を知る権利をもっています。そのために、長や議会は透明性の高い市政運営と市民への説明責任を果たし、広く市民の意見を聴き、それを周知する機会をもつことが求められます。

### ○市民参加の原則

草津市民は、草津市の主権者として、またまちづくりの担い手として、市の政策の立案、実施、評価及び見直しの各プロセスにおいて、自発的・主体的に関わることができます。そのために、長や議会は市政の意思形成に市民が関わる機会を積極的につくっていくことが求められます。

※各項目について次ページ以降に記載しています

# 市民とは

## ○考え方

草津のまちにとっての「市民」とは誰かについて検討しました。条例で書き込むかどうかについては意見がわかれています。条文全体ができあがったところで再度議論をする予定です。

## ○検討委員会としての結論／整理

- ・結論は出ていない
- ・全体の骨子のたたき台をみて「条例」の目的を振り返りつつ、条文として馴染むのか馴染まないのか、多くの意見を集めつつ最終判断をする
- ・結論はでていないが、一番狭い定義から一番広い定義まで大きく以下の3つの「市民」に整理
  - 有権者としての「市民」:住民であり、直接的な権利をもつ
  - 市民から見た「市民」:まちづくりの主体・草津という「まち」を共有する仲間としての「市民」
  - 市の施策の対象者

## ○議論のポイント整理

<「市民」とは？>

市民の定義にあてはまると思われる対象をあげてみると、以下のように多様であった。

- ・住んでいる人（住民票のある人、ない人）
- ・（権利と義務を考えると）住民票のある人
- ・生活している人
- ・市域にいる人
- ・通勤している人
- ・通学している人
- ・（住んではないが）生活の関わりを有するすべての人
- ・関わりのある人すべて（住んではないがまちづくりに関わっている人、まちをよくしたいと思っている人、道路などで通過する人）
- ・納税者（（住んではないが）土地だけ持っている人、ふるさと納税した人含む）
- ・市民税を納めている人

- ・行政の施策やサービスの対象者
- ・（自治の主体として考えると）住民投票できる人
- ・投票権のある人（←→外国籍の住民）
- ・協働のパートナーとしての市民
- ・まちについて学んでいる人
- ・自治会（町内会）
- ・NPO等団体

一口に市民と言っても、委員会のメンバー同士のイメージも多様であることがわかりました。そのため、定義を広くすることがこの条例の対象を曖昧にすることから過度に広げすぎると心配という意見や、逆に定義できないのであるから広く解釈できるようにしたほうが良いという意見、また本条例では定義せずに個別の条例で定めるべきという3つの意見に分かれました。

<「市民」を定義する・しない、それぞれの意見の整理>

#### 定義する方がよいという意見

- ・色々な立場があり、ある程度の定義は必要
- ・「市民」の定義がなくては「市民の責務」を定義できない
- ・「条例」に定義がなければ、その下にできる個別条例で定められることを誰が守るのか。そうならば「条例」に必要性はない。
- ・対象を広げすぎると「旧住民対新住民」等の対立を生む恐れがある。どこかで線引きが必要
- ・規定する方が、わかりやすい
- ・責務等、条例の対象が明確になる

#### 定義しない方がよいという意見

- ・条例によって対象は様々であり、個別条例で規定すればよい（個別条例でそれぞれ定めるのであれば、「条例」で定める意味がない）
- ・個別条例での規定が個々バラバラなのに、「条例」で規定すると違和感が生じてしまう
- ・個別条例にも「市民」を定義していないものがある（例：「愛する地球のために約束する草津市条例」、「草津市路上喫煙の防止に関する例」）
- ・「条例」は個別条例とは性質が違う
- ・「条例」は自治体における憲法であり、憲法では「国民」の定義はされていない  
→個別の法令で具体的に定める
- ・市外の人や住民票、選挙権がない人たちにも市民活動に加わってもらっており、草津のまちづくりにかかわっていて、大事な存在。そういった人たちが疎外されるのはおかしいし、活動が阻害されるおそれがある

- ・もし災害が起こった際、たまたま草津市に通りかかった人はどうするのか
- ・選挙、住民投票、まちづくりなど局面によって「市民」の対象は変わる

#### ○参考として出された意見

- ・定義するしないに関わらず、条例に「市民」として含まれているのに参加できないことがあり、そうしたことのないようにしなければならない。
- ・市外から参加しているが、別に「市民」として住民投票等、何でもかんでも参加させてほしいと言っている訳ではない。（住んでいる人と住んでいない人の権利の違いは当然ある）
- ・（草津の現状として）住民票を持たずに在住している人が6千人以上いる。そういう人たちをどう位置づけるか考慮が必要（学生など）
- ・多治見市は「条例」上ではあえて市民を定義していないが、解説でなぜ定義しなかったかを説明している。そうしたやり方も考えられる。

# まちづくりの主体

## ○考え方

まちづくりの主体（市民／長と行政機構／議会／自治会・町内会・NPO等）の役割を規定します。ただし、検討委員会においては、自治会・町内会・NPO等の役割を中心に議論をしましたので、ここではそのポイントを整理します。

※市民／長と行政機構／議会についてはそれぞれ別の項目で詳細に記述しています。

### ○検討委員会としての結論／整理

多様なまちづくりの主体がいることの明記

- ・草津には、地域の声を集約している自治会や町内会、またテーマや分野ごとに草津市のまちづくりを担うNPOなどの多様なまちづくりの主体が存在していることを明記する
- ・それぞれに優劣を付けるものではない

## ○議論のポイント整理

町内会、自治会等の地縁団体とNPO等の市民活動団体の違い（重なっていたり、連携したりする部分があるはず）

- ・地域コミュニティとテーマ型コミュニティとの違い
- ・町内会・自治会は個人が生活するうえで最低限の軸足となるような基本組織である。NPO等の活動は、個人の自由な意志に基づいて主体的に動いてく組織であると考え
- ・地域の様々な課題に対して、自治会や老人会やNPOなどの各種団体、そして行政などが一緒になって解決に取り組むことが求められている。

草津市協働のまちづくり指針について

- ・町内会・自治会・NPO等はまちづくりのパートナーとして定義している。
- ・地縁団体をまちづくりの軸として規定している。

まちづくり協議会について

- ・地域によって温度差があり、全市を一つにして語らない方がよいのでは
- ・住民の声を集約し、地域と行政の間に立つ組織としての期待がある
- ・地域内分権も含めて、草津市においても議論がはじまっている

- ・協議会自体が、協働そのものの取組みなのではないか

(参考:伊賀市)

- ・小学区毎にまちづくり協議会が設置されている
- ・自治会の移行ではない
- ・基本的には誰でも入ることができる

#### ○参考として出された意見

- ・町内会、自治会等の地縁団体がまちづくりのベースであり、市民と行政をつなぐ役割を果たしているという意見と、市民によっては地縁団体が縁遠いものとなっているという双方の意見あり
- ・障害のある人や外国籍の人たちは、自治会活動への参加が困難な場合あり。
- ・地縁団体は重要。一方で、すべての人がそこで包摂されるわけではない。
- ・NPOの声が市政に反映される仕組みは必要。今はそういった仕組みはない。
- ・まちづくりの主体が多様であることはわかるが、その状態のなかで草津市は何をやるべき組織なのか、どこまでやるのか、また市民側が今後担うべきことは何だと考えているのかを明確にする必要がある。
- ・職員もまた市民である
- ・本来、市民の自由な活動領域について、制度のワクを上から被せたり、安易に誘導や規制することなどはさけるべきでは

# 市政運営の基本方針

## ○考え方

市民の政府として、長や議会が市政運営において守るべき原則や制度を規定しています。

## ○検討委員会としての結論／整理

- ・市民と自治体が信託という契約関係にあるとすれば、契約書に当たるのが個別の政策や事業、条例、規則等であり、その契約の結び方、守り方に関する基本的なルールが基本条例である。
- ・基本条例は主権者である市民が、市を制御するためのものである。
- ・基本条例は市政の原則として、現在では当たり前の内容を定めることになるかもしれないが、その当たり前のことが実行されない場合に備える意味でも、着実な実行と保障のために規定しておく必要がある。
- ・以下、議論のポイント整理にある項目が、市政運営の基本方針として整理されたが、内容については十分に議論できていないところがあるので、もう少し具体的に何を指すか等を含めて引き続き議論する必要がある。

## ○議論のポイント整理

### ①長のあり方について

- ・市長が変わる度に、市民活動への支援や考え方が変わってしまっている。
- ・長のあり方については議論ができていない。

### ②行政機構について

下記＜組織のあり方＞＜職員について＞＜仕事の仕方＞＜総合計画＞＜財政の健全化＞の順番について要検討

#### ＜組織のあり方＞

- ・行政内部の都合で考えるのではなくて、市民目線で、市民から見て、名前、表示、場所を含めてわかりやすくすることを心がける。
- ・名称や表示、「すぐ名前や担当部署が変わってしまう」ことによる混乱をさける

#### ＜職員について＞



- ・市民や地域とつながり市政運営に責任を果たす職員像
- ・地方分権を仕事にどう活かしていくか、活かし方を含めて必要なスキルを身につけるための努力や研修が必要

#### <仕事の仕方>

- ・限りある資源、人材で仕事をこなすための仕事の仕方の改革が必要
- ・持続可能な市政運営
- ・市民の政府としての基本的なツールを整える

#### <総合計画>

- ・市民から見ても、行政の仕事の体系がわかるものにするために重要
- ・夢物語でなく、予算との連動など具体性のある計画にすべき
- ・市民参加が特に求められる

#### <財政の健全化>

- ・健全で持続可能な財政運営を行なうこと
- ・そのために必要な効果的な情報の整理、評価や行政評価や仕組みづくりを行うこと

#### ☞議会について

- ・自治体の役割、権限が大きくなる際に、議会の役割は重要。大きくなった権限を行政が適切に行使しているか監視し、制御できる。
- ・市の課題を見つけ、論点を議論することも求められる。
- ・議会も変わっていかなければならない。お互いを支え合える仕組みづくりが大切。
- ・別ページ「議会」の項において集中的に記載。

#### ○参考として出された意見

- ・自治体にできることが広がるにつれ、その方法が私達の暮らしに深く関わるようになっており、どういう方法でどういうことをするのか、そこに私達市民はどう関わるかといったルールが必要になっている。
- ・介護、福祉、環境など、自治体の政策・制度が市民の暮らしに非常に身近で重要なものになっている分、自治体が無茶をしても困るし、何もしなくても困る。

- ・自治体には何百もの条例があるが、その下に要綱・要領等、更にたくさんの内部ルールがあり、その背景的な整理や部署間の情報共有がほとんど行われていない。また、縦割りの自治体組織では、自治体の総合計画と部局毎の多種多様な計画や事業との関係が見えにくく、それをどこで整理するのかという課題がある。
- ・基本条例は国における憲法のようなものであるべきだが、憲法は国がどこに向かうかという方向性を明確に示すべきもの。しかし、憲法の解釈は色々分かれる場合があり、そうならないよう、具体的な議論を一つずつ積み上げ、草津市民が納得できるものにしなければならない。
- ・この条例に基づいて、今ある条例を実効性のあるものに変えていくことが必要。そのためには実効性を確認し、チェックする組織が必要。

(参考：米原市では独自のチェック機関として自治基本条例推進委員会を設定)

<米原市自治基本条例より抜粋>

第10章 自治基本条例推進委員会

- (1) 自治基本条例の実効性を高め、市民・事業者等および行政による推進体制を確保するために、自治基本条例推進委員会を設置する。
- (2) 自治基本条例推進委員会は、定期的に、本条例に基づく政策の制度化、事業の改善、まちづくり体制の整備などの運営状況を検証評価し、改善点を指摘し、もしくは条例違反の是正等を勧告する。また、条例の運用にかかる市民・事業者等および関係者の意見聴取等の調査を実施し、市に意見書を提出することができる。
- (3) 自治基本条例推進委員会は、条例の改正に関する諮問を審議して答申を提出するほか、軽微な変更について意見を提出するものとする。

# 情報共有／公開

## ○考え方

市政にかかわる情報について、市民との共有や公開のあり方、およびその原則について整理しています。

### ○検討委員会としての結論／整理

- ・市政にかかわる情報については、自治体と市民との「共有」が望ましいが、すべてにおいて実現できるわけではない。しかし、その理念は生かし、できることを進めていくべき。
- ・情報共有の手法として、市が伝えたい情報を伝える「提供」、市民に求められて答える「公開」という用語を使って整理。
- ・議論の結果、下記の項目を条例に盛り込むことが必要と考える。

①政策策定過程において、できるだけ早い段階で市民がその情報を得られること

②原則公開の審議会を設置し、それらの会議等については原則公開すること、また、市民の多様性に応じた様々な主体を積極的に委員に迎え議論すること。

③審議会等の内容を市民に伝え、それに対する意見を聴取する機会、仕組みづくりを行うこと

④情報公開の具体的な中身として「知る権利」を明記し、その情報をきちんと管理・わかりやすく整理すること

⑤公文書管理規定を整理し、厳密な情報管理を行うことなどを基本条例に盛り込むべき

## ○議論のポイント整理

市民が市政に意見を反映させるためには、市の持つ情報を市民に正しく、適切な時期に提供することが必要不可欠です。

草津市では、13ある市民センターの掲示板、「広報くさつ」、市ホームページなどにより広報を行うとともに、条例により情報公開を制度化していますが、草津市における情報公開の現状と、その現状をふまえて、市民として日頃感じるることについて自由に意見を出し合いました。

<草津市における情報公開について>

(第8回検討委員会(平成21年11月30日開催)での担当職員からの情報提供)

- ・「市民の知る権利」、「市民への説明責任」を保障することで市民の市政参加を図ろうとするもの。
- ・情報公開を請求できる者を「何人も」と規定し、草津市民に限らず草津市の行政情報について知りたい者には目的を問わず情報公開請求が可能。
- ・個人情報については、原則公開しない。
- ・年によってばらつきはあるが、年間約50件前後の請求がある。
- ・担当者の個人的な印象では、業者による営業活動目的の請求が半数を越える。
- ・パブリックコメントについては、内容によって件数が異なり、0件のこともある。

<草津市の情報公開について感じていること>

- ・議会の議事録を請求しても、2〜3か月かかり、次の議会に間に合わず意味がない。よって「迅速な公開に努めなければならない」との文言を入れ、即時性を保障してほしい。
- ・公にすることで市民間の利害を生じる情報もあり、バランスを考慮することが必要。
- ・受ける行政サービスが増えれば増えるほど個人情報を細かく聞かれ、苦痛に感じている。
- ・個人情報保護のために独居老人等、支援が必要な方に対する情報が民生委員に届かないという話もあり、「個人情報の提供については、業務の必要な範囲で行うものとし、その取扱いについては個人情報保護条例で定める」という文言をいれるという方法もあるのではないか。
- ・市民も行政から受け取った情報を他の市民に伝える責任がある。
- ・情報提供については、市と市民がそれぞれが手を差し伸べ合うべきだが、高齢者など情報弱者を含め、まずは情報を持っている行政から努力すべき。
- ・パブリックコメントを何回か出したことがあるが、ほとんど対応してもらえず、制度に疑問を持っている。
- ・パブリックコメントは市内部で様々な協議が重ねられたものであり、意見がなかったからといって安易にやりなおすことになれば、1年でできるべきものが3〜4年かかることになってしまう。それが本当に公共の福祉につながるのかという懸念もある。

# 市民参加

## ○考え方

市民参加についての言葉の整理と、草津市として尊重すべき事項についてまとめています。

### ○検討委員会としての結論／整理

- ・市民に対して参加の機会を保障するとともに、市民参加を図るために自治体として取組みを積極的にすすめることを目指す
- ・市民参加は、行政の方針に、市民の承認を得るだけの仕組みではない
- ・首長や議員に白紙委任をしているわけではなく、市民は企画・立案、実施、評価の各段階で主体的に関与することができる

#### <尊重すべき事項>

- ・市民のための行政／議会として、参加を推進する取組みを行わなければならない
- ・情報公開によって、政策過程の早い段階での市民参加の保障とそれらを可能にする仕組みが必要

#### <その他>

市民活動や自治会活動の領域については、本来「市民」の自由な領域であるため、そのあり方を規制や誘導するような内容は本条例では触れない方が望ましい。

#### <市民参加と協働についての整理>

市民参加：市政への市民の参加を示す（政治参加、社会参加ではない）。主権者として市民は市政へ参加する権利をもつ。

協働：まちづくり活動する主体（市民、団体や企業、自治体など）それぞれが自由で自発的な活動を前提に連携・協力すること

## ○議論のポイント整理

### <市民の参加の形>

現状、実質的にどのような存在として参加しているかをみると、下記の3つの側面に分類することができる

- ①団体の代表
- ②個人（一市民）

### ③団体の代表としての個人（一市民）

今までは①としての参加も多かったが、多様な市民の意見を市政に活かすという意味では、②の参加も進められている。①としての参加であっても、発言そのものは市民として、つまり③として行われることも多い。

#### <審議会のあり方>

すでに市民参加の一つの形として、行政の「審議会」への参加があるが、「企画・立案・実施・評価の各段階」で参加が実質的に活かされているかについては、現状、多くの課題やジレンマを抱えていると言える。草津市には審議会や委員会が約140あり、審議会のあり方は市民参加を考えるうえでも重要である。

- ・団体の代表として委嘱されており、審議会の内容すべてについて知識があるわけでもない、また団体の代表として参加しており、テーマによっては関心が薄いためモチベーションも低い。
- ・審議会が違っていてもいつも同じような委員の構成になっている（市民側の多様な意見を出す場となっていない）
- ・会議において議論をしていない／行政主導で進めており、反対しづらい
- ・どこまでいけば市民の声を聞いたことになるのか、終わりが見えづらく、コストがかかる
- ・市民側も無関心が多い
- ・最終的に政策として判断するのは、市や議会であるが、審議会における行政の立場や役割が現状、曖昧である（お膳立てする？それとも丸投げ？）

#### <いい審議会とは？>

参加した委員や行政職員が本音で話せて、その議論が結果に生きている  
多様な人が関わることができる

（目的が明確であり、）目的達成のためのチームとなっている

→ 実質的で、効果的な審議会とするために、審議会の運営の仕方や場の持ち方、委員の選び方など現状を改善することによって、市民参加の推進につながる

#### ○参考として出された意見

- ・昔は公募などはなかったことから考えると、市の市民に対する姿勢や関わり方が良くなっていると感じる
- ・既存団体や地域の自治会だけでなく、現在はNPOや一般市民の方など幅広く参加していることも良いことであるが、今後は参加機会の保障とあわせて、参加の「質」が行政側にも市民側にも問われている。

# 住民投票

## ○考え方

「住民投票」についての考え方を整理し、草津市自治体基本条例において「住民投票」をどのように規定するかについてまとめています。

### ○検討委員会としての結論／整理

- ・住民投票については「条例」の項目として必要
- ・草津市にとって重要な課題について、市民の意思を表出したい場合の制度として、一定の条件を満たせば、直接住民投票が行なえるようにする
- ・最終的な意志決定や結果については、長／議会に決断する権限があるが、住民投票の結果については「尊重」すること
- ・間接民主主義制を補完するもので、侵すものではない
- ・まずは、市民参加と情報公開が担保されることが重要であり、住民投票をどんどんやろうということではない（非常ベルのようなもの）
- ・地域が二分されることを危惧する声もあるが、十分に議論を尽くせば、そうとは限らない

## ○議論のポイント整理

<住民投票の必要性について>

- ・地方自治法の規定に基づく住民投票はハードルが高すぎる。一定の条件を満たしたときに市民の意見を表出する基本制度として草津に必要
- ・市長／議会を軽視するものではなく、むしろ市長／議会が市民の信託に応えることを支えるためにも必要
- ・市政の将来に重要な影響を及ぼすような個別の事案について、市民の意思を明らかにする特段の必要が生じた場合の「非常ベル」的な役割として重要。議会や市長の市政に対する決断の権限を侵すものではなく、特定の課題の検討の過程で市民の意思を示し、決断を支える制度。
- ・選挙時にはその任期中に政策課題となるあらゆる事項があらかじめ分かっている訳ではない。政策過程における市民参加が重要なと同様、「市民からみて特段に必要がある」場合にその意見を表すことが保障される制度は、市政への信頼を高める制度としても必要
- ・「特段に必要がある」ことを示すために、必要な条件はそれにふさわしいものであること

- ・重要なことは、その課題について市民のあいだでも十分に議論、周知されること。その議論と周知があつて、住民投票が生きる
  - ※ほとんどの委員が必要という意見であった
- ・「市民参加」と「情報公開」が保障されていても、市民の意見が尊重されていない場合や、市民自体の意見も二分している場合などに有効

#### <課題や想定される懸念について>

- ・安易な住民投票につながらないか
  - 「市民参加」と「情報公開」がまず保障され、十分に議論を尽くした上での一つの手段。ただし、草津市民みなで意志を示す必要がある課題基準の設定など配慮は必要。
- ・住民投票での対立が、住民同士の対立やその後のわだかまりが残ることもありえる。むしろそれまでに至らないようなプロセスを条例に盛り込むべき
  - もちろんそうであり、「市民参加」と「情報公開」はまさにそのための仕組み。それでも特段に市民の意見をあらわす必要があるときには、十分に議論し、市民としての意志を示す機会を共有することで、逆にその後のわだかまりを残さないこともありえる。
- ・住民投票の結果の扱い方についてどう条例で表記するか
  - 住民投票の結果と、選挙における信託はどちらも重い。住民投票の結果を軽んじることも、選挙による信託を軽んじることを避けるためにも、最終決断は長と議会に委ねるということで、「結果を尊重する」とするのはどうか(ただし、その事案については主権者の判断が示されたとするべきという意見、また「尊重」よりも「参考にする」という表記にしたらどうか、という意見もあり)。

#### ○参考

- ・現状、草津市には住民投票について規定した制度はない
- ・地方自治法上の直接請求で、住民投票を行う条例の制定を請求し、議会が可決した場合に行なわれるほか、合併に際して行なうことができるものもある
- ・多治見市は、市長・議会・市民のそれぞれが発議できる「条例」を用意している
- ・独自に制定した場合、条件の設定、年齢制限は各自治体の判断で記述できる
- ・実際に、こうした基本条例で住民投票の制度を定めて、その規定によって住民投票が行われた事例はほとんどない



# 市と市民との関係

## ○考え方

草津市における行政の役割、あり方、またまちづくりのパートナーとして求められる行政の役割やあり方について整理をしています。条文として直接的な項目にはなりません、それぞれの関係性の整理のために議論をしました。なお、長についての議論は十分ではないので、引き続き議論が必要です。議会については別項目に定めています。

## ○検討委員会としての結論／整理

### 草津市における行政の役割、あり方

#### <行政に求められる役割>

- ・草津市民の生命／財産(広い意味で価値あるもの)を守る
- ・草津市民に対する、健康で文化的な最低限度の生活保障、権利保障
- ・危機管理(自然災害や持続的な自治体運営など)

#### <行政に求められるあり方>

- ・市民のほうを向いた行政
- ・公正な行政運営／事業執行／市民対応
- ・最小の経費で最大の効果を
- ・健全な形(財政)でのまちの維持

### まちづくりにおける行政の役割、あり方(まちづくりのパートナーとして)

- ・行政が担うべきこと、民間でできること、協働が効果的なことの仕分けが必要
- ・市役所が市民を集めて話を聞くだけでなく市民側の活動に入り込んで市民を知り、考えることも必要。
- ・市民主導のまちづくりのための仕組みづくり
  - お金、情報、人的資源／ネットワーク、手続き的な支援など
  - 市民グループや小さなコミュニティの信用性を担保するための関わりや活動を下支えする仕組み(後援／協力)
  - 職員の異動の時期も、市民とのまちづくりに関わる職員は柔軟に。長い任期が必要な場合もある。

### 行政の関わりのレベル(要検討)

- ・「健康で最低限度の生活保障」「まちづくりに対しての後方支援的関わり」「深くまちづくりに関わる」  
→ これらの関わり方の濃淡については再度協議

## ○議論のポイント整理

市と市民との関係を議論する前に、市民は行政職員をどう見ているのか、行政職員は市民をどう見ているのかということについてざっくばらんに意見を出し合ところからスタートした（今までの経験の洗い出しと整理）

<市民からみた草津市職員、市役所>

- ・市役所にいっても目も合わせてくれない職員が多い→忙しすぎ？分担は？
- ・担当者がよく変わる→対応、理解「また始めから」→引き継ぎ、配慮は？
- ・一部の人の、特定の団体の偏った市民としか関わっていないのでは
- ・市民に批判されるのではと萎縮していて守備に回っている面もある
- ・昔と比較すると、市の姿勢は変わってきている
- ・協働というが、自分たちの意思ではない部分で行政から押し付けられる感がある。本来、協働は互いにメリットがあってやるべき
- ・市の役割、自治会の役割などそれぞれの役割分担が不明確
- ・市との信頼が見えにくい

<職員から見た市民>

- ・協力しようという市民が少ない→市役所には課題を持ってくる人が多い
- ・苦情や批判ばかりで、何でも行政の責任という風潮→市民側からも同様の意見があり。市民もかわらなければ
- ・まちに対して無関心にみえる人が多い

上記を踏まえて、今後目指される市と市民との関係を考えたうえで、自治体として大事にするべき仕事と市民との関わり方について整理した。

<大事にするべき自治体の仕事とは>

- ・草津市民の生命／財産(広い意味での)を守ること
- ・生きるための最低限の生活保障、権利保障
- ・災害など安心／安全なまちづくり
- ・利益を生まない部分／利益ではかれない部分をきっちりやること

- ・新しい都市づくり
- ・変えてはいけない部分（この条例で規定するような、市長マニフェストに左右されない部分もあるはずである）

<市民との関わり方について>

- ・責任と自覚をもった市民サービスをすること
- ・声の大きい人に、声の大きいことで判断や対応がぶれたりしないことが必要
- ・職員全員が(市政運営の全体的な姿勢として)市民のほうを向いていること

# 議 会

## ○考え方

草津市における議会の役割、市民と議会との関係について整理をしています。条文化にあたっては委員会だけの議論ではなく、議会自身が議会の役割をどう考えておられるかを伺い、今後の検討に反映させていきたいと考えています。

### ○検討委員会としての結論／整理

議会に期待される役割とは

- ・分権時代の二元代表制の一翼を担う存在として行政のチェック機能
- ・背景や少数意見を含めた地域課題・論点を議会で議論し、示すこと
- ・会派を越え、議会としての議論と決断を市民に広く示すこと
- ・議員同士が議論する議会の仕組みづくりをつくること

市民と議会の関係はどうあるべきか

- ・議会が市民に開かれ、近くなっていくこと
  - 市民との距離を縮める
- ・互いに自分や地域の利害を考えるだけでなく、議会は市全体のことを考える存在であることを認識するべき
- ・互いに利益誘導をしないようにする
- ・議会の活動や議論について市民自ら考え確認できるような仕組みが必要
- ・市民にやっていることを見せる、市民も見に行く
  - 議会に入りやすい環境作りが必要

議会に対する市民参加・情報公開

- ・議会は、市民がやっていることを知り、市民も議会を知る必要あり
- ・対話する機会をつくる
- ・議事録の迅速な作成・公開、インターネット中継の充実

## ○議論のポイント整理

議会（議員）に望む役割、あり方

- ・多数の意見だけでなく、少数意見、弱者の意見の代弁を行うこと
- ・議員個人として地元利益誘導するのではなく、議会として草津市全体を考える議論を行うこと
- ・市民も地元への利益誘導を議員の役割としないようにすべき。
- ・二元代表制の下では、会派は不要ではないか。  
「自分個人はこう思うが、会派の縛りがある」という議員の言葉  
この検討委員会同様に、もっと議員同士の議論が必要である
- ・「市政報告会」を開催するなど、「草津市議会」としての議論や意見が必要
- ・議会が本来もっている権限を活用し切っていない。できることはまだまだあるはず
- ・議員一人ひとりの資質向上を望む
- ・選挙の時しか話をする機会がない
- ・地域で定期的に説明会を開催し、市民に活動の報告をすべき  
(ここで言う説明会は、自分の後援会にだけという意味ではない)

市民と議会との望ましい関係

- ・議会に入りづらい → もっと開かれた雰囲気、場であるべき  
(例えば、車椅子席が制限されている。傍聴するのに記名が必要である。など)
- ・議員であると同時に一市民であるという意識が必要
- ・市民（特に少数意見）の思いが分からなければ、自ら聞きに行くくらいのフットワークの軽さが必要
- ・もっと市民が傍聴すべき。また対話の機会をつくるべき
- ・議会の更なる情報公開が必要
- ・選ぶ市民の問題もあるのでは
- ・地域の問題で困ったときに議員を頼らない
- ・市民も議員を育てる責任を負うこと
- ・行政との間に緊張関係を持つこと

## ○参考として出された意見

- ・会議中、ヤジなど言葉遣いのがっかりしたことがある。
- ・固定給制あるいは日当制とする議員活動についても、議論があっている。
- ・事業仕分けなど、利害関係者も含めて通年議会で、議会主導で行なうということも可能ではないか。月に20事業すれば年間240事業、3年で全事業の仕分けが可能。職員の仕事の価値の再評価にもつながるのではないか。

# 協働

## ○考え方

協働についての言葉の整理と、草津市として尊重すべき事項についてまとめています。

### ○検討委員会としての結論／整理

#### <尊重すべき事項>

- ・市はまちづくりの主体として、他の多様なまちづくりの主体との連携・協力（協働）すすめることに努める。
- ・協働をすすめるにあたって、市また市民がもつ情報を互いに公開し、共有することが必要
- ・市を含む多様なまちづくりの主体が、活発に連携・協力できるように市は自ら多様な方法、機会をつくることに努める。

#### <多様なまちづくりの主体>

多様なまちづくりの主体がいることの明記

- ・草津には、地域の声を集約している自治会や町内会、またテーマや分野ごとに草津市のまちづくりを担うNPOなどの多様なまちづくりの主体が存在していることを明記する

自治体との関係性の構築

- ・課題や地域でつながる当事者である市民の声が、より近く、いい形で自治体に届くように、よりよい関係づくりや市民の声がきちんと反映される仕組みをつくる必要がある

#### <市民参加と協働についての整理>

市民参加：市政への市民の参加を示す（政治参加、社会参加ではない）。主権者として市民は市政へ参加する権利をもつ。

協働：まちづくり活動する主体（市民、団体や企業、自治体など）それぞれが自由で自発的な活動を前提に連携・協力すること

## ○議論のポイント整理（再掲）

町内会、自治会等の地縁団体とNPO等の市民活動団体の違い（重なっていたり、連携したりする部分があるはず）

- ・地域コミュニティとテーマ型コミュニティとの違い
- ・町内会・自治会は個人が生活するうえで最低限の軸足となるような基本組織である。NPO等の活動は、個人の自由な意志に基づいて主体的に動いてく組織であると思う。
- ・地域の様々な課題に対して、自治会や老人会やNPOなどの各種団体、そして行政などが一緒になって解決に取り組むことが求められている。

草津市協働のまちづくり指針について

- ・町内会・自治会・NPO等はまちづくりのパートナーとして定義している。
- ・地縁団体をまちづくりの軸として規定している。

まちづくり協議会について

- ・地域によって温度差があり、全市を一つにして語らない方がよい
- ・住民の声を集約し、地域と行政の間に立つ組織としての期待がある
- ・地域内分権も含めて、草津市においても議論がはじまっている
- ・協議会自体が、協働そのものの取組みなのではないか

（参考：伊賀市）

- ・小学区毎にまちづくり協議会が設置されている
- ・自治会の移行ではない
- ・基本的には誰でも入ることができる

## ○参考として出された意見（再掲）

- ・町内会、自治会等の地縁団体がまちづくりのベースであり、市民と行政をつなぐ役割を果たしているという意見と、市民によっては地縁団体が縁遠いものとなっているという双方の意見あり
- ・障害のある人や外国籍の人たちは、自治会活動への参加が困難な場合あり。
- ・地縁団体は重要。一方で、すべての人がそこで包摂されるわけではない。
- ・NPOの声が市政に反映される仕組みは必要。今はそういった仕組みはない。
- ・まちづくりの主体が多様であることはわかるが、その状態のなかで草津市は何をやるべき組織なのか、どこまでやるのか、また市民側が今後担うべきことは何だと考えているのかを明確にする必要がある。
- ・職員もまた市民である
- ・本来、市民の自由な活動領域について、制度のワクを上から被せたり、安易に誘導や規制することなどはさけるべきでは

# 雑 則

## ○考え方

この条例が市の最高の規範であることと、改正手続を規定します（※）

（※）「最高規範」であるということは、委員会での共通認識ではあるが、基本条例と各条例の整合性などの観点から、「最高規範」という用語で条例に書くかどうかは意見がある。

・改正（定期的な見直しや議論の場の必要性など）

→定期的に見直すかどうか（要検討）

→草津市民にとって意味のあるものにするという思いから、条例の実効性や効果、進捗をある程度チェックするような機関の必要性について意見がありました。（要確認・再検討）

\*最高規範という位置付けについてここで規定している自治体も多い。

・最高規範（既存の各種条例、指針などとの関係性について）

→「最高規範」については、条文素案ができた段階で議論します

## ○今後さらに議論を深めるべき検討項目

検討委員会では十分に議論ができなかった項目は次の通りです。

これらについては、今後の条例策定における検討の中でさらに議論を深めていきます。

### ①条例の名称

今回の検討委員会においては、名称についての議論は不十分であり、結論を出すには至りませんでした。この条例が意図する内容がわかりやすく伝わるような名称を検討する必要があります。

### ②用語の定義

「参加」「参画」「協働」「市民活動団体」など

上記の用語については、市の様々な条例や計画等で使われていますが、それぞれの定義は曖昧であり、使う場面によって意味する内容が異なっています。基本条例の策定を機会に、これ



らの統一した定義を持つ必要があるのか、それとも個別条例に委ねるのか、定義するかしないかも含めての検討が必要です。

③「市民」とは誰か

上記の定義とも関連しますが、条例で位置づけるかどうかの結論を出す必要があります。

④前文

前文についての具体的な文案は、条例の姿が固まってきてから議論します。

⑤市政運営の基本方針

内容については十分に議論できていないところがあるので、条文化にあたっては長の役割も含めて引き続き議論する必要があります。

⑥議会

条文化にあたっては委員会だけの議論ではなく、議会自身が議会の役割をどう考えておられるかを伺い、今後の検討に反映させていく必要があります。

⑦条例の構成

条例の全体の構成について、詳しくは別の条例に定めるという形式にするのではなく、すべての内容を盛り込む条例『数百条になるかもしれないが』にしても良いのでは、という意見もあり、全体の構成についても検討していくものです。