

草津市自治体基本条例（提言書案）

草津市自治体基本条例検討委員会

目 次

前文

第1章 総則

第1節 目的

第2節 条例の位置付け

第3節 用語の定義

第2章 市政の主体

第1節 市民

第2節 議会

第3節 市長（執行機関）

第3章 市政の基本原則

第1節 市民参加

第2節 情報公開

第4章 市政運営

第1節 総合計画

第2節 執行体制

第5章 危機管理

第6章 まちづくりにおける協働

第7章 国・他の自治体との関係

第8章 住民投票

第9章 条例の検証と改正

前文

(前文)

草津市は、街道にゆきかう先人の営みがつないだ歴史と文化あふれるまちです。

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、暮らしや活動の中で力を合わせて連携し、「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課題です。

そのために、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自由にとりくみ、また主権者として草津市全体にとって必要なとりくみを、政府である草津市に信託します。地方分権をふまえ、市民の信託に応えうる、自律し自立する「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、草津市民のめざすまちづくりに応える政府としての市の役割を明らかにし、市のしくみと運営の原則を規定した最も基本となる条例を制定します。

【解説】

- ・前文では、私たちが生きる草津市におけるこの基本条例の制定の理念や趣旨を伝えます。まちづくりの主体者であり主権者である市民が「いてよかった」というまちをつくるためにも、市民に信託された「政府としての自治体」のあり方を本条例で定めるという決意を表しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・前段では、街道文化が息づく草津の歴史に触れつつ、一人一人の市民が、互いの存在と権利を尊重しあい、暮らしや活動の中で力を合わせて連携して、草津に「いてよかった」と実感できるまちにしたいという思いが込められています。
- ・中段では、市民は、自ら必要と考えるまちづくりに自由にとりくむ一方、「主権者である」という認識のもと、よりよい草津をつくることは主権者である「市民」の責任であり、そのために政府である草津市に信託し、そして、市民の信託に応えうる「政府としての自治体」をつくり、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いう思いが込められています。
- ・後段では、市民から信託を受けた自治体としてその市政運営に必要な原則、制度を明らかにするためにも、市のしくみと運営の原則を規定した最も基本となる基本条例を制定することを明記しています。

- ・この条例の名称にもある「自治体」については、市民の信託に応えるために、自らを律し、自立する「自治体」と「市民」との関係を明確にしたいとの願いが込められています。

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、議会および市長のあり方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】

- ・本条では、この条例で定めている概要を示し、制定の目的を明らかにしています。
- ・この条例の目的は、「草津市の自治の確立を図ること」にあります。そのために、草津市の市政における市民、議会および市長のあり方を明らかにすること、市民の信託に応えるための基本原則を定めることとしています。
- ・この条例では、市民同士で自主的に行うまちづくりの部分は含まず、市民が市に信託をした市政の根幹について明記しています。

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、解釈および運用にあたっては、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あたっては、この条例に照らして判断しなければならない。

【解説】

- ・第1項では、市政の運営、条例の制定、改廃、解釈、運用にいたるまで、本条例が基本であることを明記しています。
- ・第2項では、市政に関わる法令の解釈においても、前項と同様にこの条例に照らして判断すべきことを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・本条項では、草津市のあらゆる条例の基本として、最高規範性が謳えるかどうか論点としてありました。それは、条例の上に条例をつくることができるということは法令では決まって

いないということ、さらに基本的には後からできた条例が優先されることとなります。

- ・ 検討委員会においては、それらも踏まえた上で、法的には担保されていないが、草津で決められる領域であるという認識のもと、この条例を基本とすることを確認し、さらに法令の解釈および運用にあたって、この条例に照らして判断しなければならないとすることで、この条例が最高規範性を持つものであることを示しています。

第3節 用語の定義

(用語の定義)

第3条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 市民 市内に在住する者または草津のまちづくりに関わる者をいう。
- (2) 市民等 市民および草津のまちづくりに関わる法人および団体をいう。
- (3) 市 議会および市長その他の執行機関をいう。

【解説】

- ・ この条例において使用される用語を定義しています。ここでは、まちづくりの主体である「市民」「市民等」「市」について定義するものです。
- ・ 本条例において、「市民」は、「市内に在住する者」を核としながら、広く草津のまちづくりに関わる者も含めて定義しています。ここでいう「市民」はあくまで社会の最小単位である個人のことであり、これが基本的な考え方です。
- ・ 一方で、草津のまちづくりには、さまざまな法人や団体も関わっていることから、市民と法人、団体を含めて「市民等」と定義しています。ここでは、法人などを「市民」と区別しているわけではなく、個人である「市民」の集合体として、草津のまちづくりに関わる一員として捉えています。
- ・ 「市」は、自治体としての草津市を指し、市議会および市長その他の執行機関としています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・ 「市民」の定義をするにあたっては、『定義すべき』『定義できない』など、さまざまな議論が交わされました。それは、「市民」には、草津に住む人、草津で学ぶ人、草津で働く人、草津のまちづくりに関わる人、納税する人など、実に様々な人が、草津に関わっており、一言で市民と言っても、場面によって対象となる市民の範囲が異なっていることによります。

定義することで、その範囲から漏れる人がいるのではないか、また、定義しないのであれば、この条例が一体誰のための条例なのか分からないなど、最後まで結論が出ないままでした。

- ・ 定義の方がよいという意見は、主に、「市民」の定義がなくては「市民の役割」を定義できないというものや、本条例に定義がなければ他の個別条例の定義も定めにくいというものでした。
- ・ 検討委員会では、さまざまな「市民」が草津に関わっているとの認識のもと、草津に住んでいる人をはじめ、草津のまちづくりに関わる人を含めて「市民」としました。
- ・ 市民は、あくまで個人を指していますが、草津のまちづくりには、さまざまな団体（自治会、NPO法人、大学、企業）なども関わっていることから、市民をはじめ、草津のまちづくりにかかわる法人や団体を含めて「市民等」としています。

第2章 市政の主体

第1節 市民

(市民の役割)

第4条 市民は、市の主権者であり、互いにその権利を尊重するよう努めるものとする。

2 市民等は、草津の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】

- ・第1項では、市民は主権者であること、また市民相互にもっている権利を尊重しあう関係性の構築に努めることを明記しています。ここでいう主権者とは、市に対する何らかの働きかけを行う権利を持っている人としています。
- ・第2項では、市民等はまちづくりの主体であること、また自主的、主体的な活動によって草津のまちづくりが支えられていることを認識し、それらの取組みを尊重する必要性を明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・本条項においては、市民の権利と義務（責務）について、またその記述の仕方について大きく意見が分かれ、活発な議論が行われました。
- ・特に、市民の義務（責務）については、地域社会のルールを守ることや、まちづくり等への参加は市民としての責務であるという意見が多く出る一方で、市民の主体的、自主的な取組みについて、この条例が、市長と議会の市政運営のあり方を規定していることから、市の権限によって市民の指向や行動を制御するようなことを、義務として明記できないのではないかという意見も出されました。
- ・検討委員会においては、最終、市民の自由な領域である市民の活動については、義務や責務という表現ではなく、市民等が互いにこれを尊重するという形で明記することとしています。ただ、これまでの、そして、これからのまちづくりにおいて市民の主体的な参加や、まちづくりへの活動を尊重するという役割は、非常に重要であることを確認しました。
- ・ここでいう市の主権者とは、市民参加や情報公開など、市に対して何らかの働きかけを行う権利を持っている人とし、今日の草津のまちづくりが、様々な人々により支えられていることを踏まえ、本条例では「市民」を草津市に住む人や、草津のまちづくりに関わる者としています。

第2節 議会

(議会の役割)

第5条 議会は、市民の信託に基づく立法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わかりやすく速やかに市民等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】

- ・第1項では、市民の信託に基づく議会は、市の政策の意思決定を担う立法機関であることを明記しています。
- ・第2項では、議会の会議が、市民に開かれた討議がなされ、議決に至る意思決定のプロセスについて市民等に明らかにすることを明記しています。
- ・第3項では、議会は市政の課題について提起し、政策の立案や提言を行うことを明記しています。
- ・第4項では、議会は執行機関の活動を監視および評価することにより、適正な行政運営を確保することを明記しています。
- ・第5項では、議会としての機能を果たすため、議会活動全般に関する法務および調査研究活動に努めることについて明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・「議会に期待される役割とは」「市民と議会との関係はどうあるべきか」「議会の市民参加・情報公開」等、大きく3つの点について議論をしました。
- ・「議会に期待される役割」については、「分権時代の二元代表制の一翼を担う存在」として、今後も行政のチェック機能を果たすことはもちろんのこと、議員の地元のみならず、草津市全体に資する議論を行うべきであるということを確認しました。
- ・また、議会の会議は「討議」を基本として運営されるべきであり、議決に至る意思決定の過程についても市民等に明らかにしていく役割があることも議論しました。
- ・「市民と議会の関係」については、現在の議会は開かれた雰囲気の間となっていないのではな

いかという意見が出され、市民に議会の活動や議論について見せる、また、市民側も自ら議
会を傍聴するという、議会と市民との距離を縮めていく必要性が議論されました。

- ・「議会の市民参加・情報公開」を進めていくために、議員との対話の機会の創出や、議事録の
迅速な作成や公開、インターネット中継の充実についても議論がされました。
- ・「自治体基本条例調査検討特別委員会」においてもこれらの内容については議論されており、
検討委員会においては、「議会の法務」「議員の定数や報酬等」「議会の議員」について議論が
なされました。
- ・地方分権によって、二元代表制の一翼を担う議会の役割は大きくなるべきと期待しており、
本条の趣旨が今後の議会改革に活かされていくことを強く期待しています。
- ・議会改革についての議会自身の議論が活性化していることを踏まえて、議会基本条例につい
ては、本条例には盛り込まず、今後の議会改革や議会自身の議論に委ねることにしています。

第3節 市長（執行機関）

（市長等の役割）

第6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、これを市民等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】

- ・第1項では、市長の役割として、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
なければならないことを明記しています。
- ・第2項では、市長は、毎年度の市政運営の方針を市民等や議会に明らかにし、また、その達
成状況も報告する義務があることを明記しています。
- ・第3項では、市長のほか、執行機関の構成員や職員についても、この条例の理念および制度
を尊重し、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、執行機関として、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ことを明記しています。
- ・第5項では、職員について、誠実に職務を遂行するために、必要な能力の向上に努めるべきことを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・市長、執行機関、職員に関する項目として議論をしました。
- ・執行機関に関わるすべての者が、条例の理念や制度を大切にして職務を遂行することを前提に、市政の課題を解決するための力や、それを担う人材の育成などについて多くの意見が出されました。
- ・能力開発や人材育成についても、現状として様々な研修自体があるが、その研修が活かされていないのではないかという意見もあり、個人の意識や取組み方の問題はもちろんのこと、執行機関として人材育成が重要であることを確認しました。
- ・また、このことは職員のみならず、市長や執行機関の構成員、議員においても同様であるということが議論されました。ただし、市民の信託によって、市長や議員が選ばれている状況を考え、変化の多い社会状況を踏まえ、市政を担う職員の能力開発や人材の育成に取り組むことの必要性を確認しました。

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7条 市は、主権者である市民の市政への参加の権利を保障する。

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、計画等を策定する場合には、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】

- ・第1項では、市民は選挙という信託行為により、市政を市長や議会に委ねていますが、市は、市民を主権者として、市政への市民参加の権利を保障することが必要であることを明記しています。
- ・第2項では、市政運営がよりよいものとなるためには、多様な市民の力が必要不可欠であるものの、市民参加は市民の自発性に支えられるべき「権利」であって「義務」でないことから、市民は市政に参加する権利を行使しないことで、不当な扱いを受けないことを明記しています。
- ・第3項では、市民生活に関する重要な条例や計画等を策定する場合には、政策過程の各段階において参加の機会を設け、市民の意見が適切に反映されるように努めなければならないことを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・「市民＝主権者」でよいのか。選挙権があるものが「市民」なのかということで議論がなされました。最終、本条例においては、市民は主権者として捉えるものの、選挙権についてはここでは切り離して考えることとして整理をしました。結果、市民は主権者であり、市政への市民参加については、どの市民にも参加する権利があるとしました。
- ・敢えて「不当な扱いを受けない」ことを明記するかについても意見が分かれました。「義務でない」ということが市民参加について消極的なメッセージとならないかという意見や、一方で市民参加は行政から強制されるものではなく、あくまでも市民の自発性に支えられるべきであるという意見もありました。最終的には、市の権限の行使から市民としての自由は守られる必要があることからこの規定を設けていますが、参加しないことを公式に認めているも

のではないこと、市民側の努力で積極的な参加は進められていくべきことであるという点について、その重要性が確認されました。

- ・ 市政における市民参加は、市政運営の根幹をなすものであり、今日まで多様な取組みが行われてきたところではありますが、市政の市民参加がより充実し、実効性のあるものとなっていくよう、市民や市に一層の取組みを期待するところです。

(審議会等の設置)

第8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】

- ・ 第1項では、審議会等の設置に際しては、委員の一部を市民から公募することなど、幅広い市民参加ができるよう努めなければならないことを明記しています。公募には様々な方法があるため、その方法については詳細を明記していませんが、市民の意見が反映されることの重要性をここでは明記しています。
- ・ 第2項では、市は審議会等では市民の意見交換、議論を通じ審議会としての意思形成がなされるよう、十分な時間を確保した運営を行うことを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・ 市民の意見を市政に反映させるためには、市民が参加する審議会等で多くの意見が出され、その意見を議論によって集約することが重要であることを確認しました。
- ・ 「設置の目的等に応じ」としているのは、審議会などによってはその性質上、専門家のみで構成され、市民を公募することが困難な場合もあることも想定されるため、この表記としています。

(市民参加の確立)

第9条 前2条に規定する市民参加に関して必要な事項は、別に条例を定める。

【解説】

- ・この条では、市民参加の仕組みとして、「審議会等への参加」「パブリックコメントの実施」等があり、市は、これらの参加の機会や参加の手法の拡大に努めるため、別に「市民参加」に関する条例を定めることを明記してします。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・本条例を実効性のあるものとし、市民参加を促すためにはどうすればよいのかについて議論がなされ、本条例においては市民参加についての基本方針についてのみ明記することとしました。
- ・政策過程の早い段階での市民参加の保障とその具体的な仕組みについては、別に「市民参加条例」に委ねることとしました。
- ・市政への市民参加を促進させるためにも、審議会等の実施にあたっては、多くの人が参加しやすい日時や会場設定、子どもや障害のある人、高齢者への配慮、また行政からの情報提供方法等についても、市民参加の機会を拡大するための積極的な対応を求めています。
- ・今日まで、市民参加について様々な手法や取組みをされてきていますが、その運用の拡充を図り、また、運用が形骸化しないように、より一層の市民参加が推進されるよう、「市民参加条例」の制定に期待するものです。

第2節 情報公開

(知る権利)

第10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、市民等に説明する責任を負う。

【解説】

- ・第1項では、市民には、市の保有する情報について「知る権利」があることを明記しています。
- ・第2項では、「知る権利」を具体化するために、市は市政に関する情報について、市民等に対して説明する責任があることを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・現在においても市政情報は市民等に対して公開されてはいるものの、その情報が確実に市民等に届いているのかということが議論になりました。市民が意識的に必要な情報にアクセスすることももちろん大切ですが、ここでは政策決定の報告のみならず政策過程の各段階の情報についても「知る権利」があり、そして市にはそれを説明する責任があることを確認しました。

(政策過程全体の情報共有)

第11条 市は、市民等に対し、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、分かりやすく市民等に提供するよう努めなければならない。

3 市は、市民等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】

- ・第1項では、市は市政に関する政策過程全体を透明化するために情報を明らかにすることを明記しています。
- ・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提供の公開のあり方について規定しています。
- ・第3項では、市は情報を公開すれば事足りるのではなく、その情報が市民等に容易に接することができるような措置を講じる必要があることも明記しています。
- ・第4項では、市は審議会等の会議を原則として公開することを明記しています。
- ・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市民等に迅速に公開することを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・検討委員会としては、「情報公開」の範囲として、決定した結果の情報のみならず、政策過程全体が範囲であることを確認しました。これは、前項でも掲げた「市民参加」を促進していくためにも、市政情報の公開と共有が欠かせないことであり、市政の課題の発見、政策の立案、決定、実行、評価の各過程に市民が関わる部分の政策過程全体の情報公開が必要であることを確認しました。
- ・また現在でも、審議会等の会議は原則として公開されてはいるものの、審議会によっては議事録が公開されるまでに2か月～3か月以上かかっているものもあり、市民に情報公開される前に事業などの大筋が決まってしまうような事案があるということも意見として出されました。公開までの期間までも明示するものではありませんが、広く市民参加を行っていくためにも迅速な議事録の公開を求めることを確認しました。

(情報の管理と公開)

第12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、市民等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】

- ・第1項では、「公文書等の管理に関する法律（平成21年7月1日法律第66号）」の施行に伴い、市は市政情報を適正に管理する必要があることを明記しています。
- ・第2項では、市は市民等への説明責任を果たすため、市政に関する情報を適正に公開する必要があることを明記しています。
- ・第3項では、「公文書等の管理に関する法律（平成21年7月1日法律第66号）」の施行に伴い、今後、既存の「草津市文書規程」を条例化すべきことを明記しています。また、草津市では平成16年に「草津市情報公開条例」を制定し運用していることから、今後も審議会等の会議や市政情報などについては、原則公開の趣旨に基づき適正に行うべきことを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・草津市では、現在公文書の作成と保管に関しては内部規定で定められてはいるものの、議事録の作成については明確な規定はなく、情報公開を求めても議事録がない可能性があるという意見がありました。審議会等の議事録については、市民にとって重要な市政運営上の情報

であり、その迅速な公開についても明記することとしました。

- ・また、草津市では「公文書管理システム」により公文書が管理されて運用されていますが、形骸化している側面も見受けられるという意見もあり、条例化することで公文書管理の徹底を求めることとしました。

(個人情報の保護)

第13条 市民は、自己の個人情報が適正に扱われる権利を有する。

- 2 市は、個人情報を保護し、適正に扱わなければならない。
- 3 市長は、個人情報の適切な取扱いについて、審議する機関を置く。
- 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】

- ・第1項では、市民には自らの個人情報の扱いについて、適正に扱われるための権利を有していることを規定しています。
- ・第2項では、個人情報は、原則として保護され、適正に扱われるべきものであることを規定しています。
- ・第3項では、第2項に関して、個人情報が適正に扱われているかどうかについて審議する機関の必要性を明記しています。現在、市では「草津市個人情報保護審議会」があり、この機関に運用を委ねることとしています。
- ・第4項では、市では平成18年に「草津市個人情報保護条例」を制定しており、この条例において適正に運用されるべきであることを述べています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・検討委員会においては多くの時間をかけて議論をした項目となりました。特に、「個人情報は守られるべきであるが、災害や緊急時等、場合によっては開示されるべきである」とする意見と「あくまでも本人の同意がないと絶対に開示してはならない」とする意見がありました。知られたくない権利を守りつつ、その人の生命・身体・財産の危機に関わると容易に判断されるような場面においては個人情報の提供もありうると確認しました。
- ・そのうえで、適正な個人情報の取扱いを審議するための機能や機関の必要性についても議論がなされ、草津市においてはすでに「草津市個人情報保護審議会」が設置されていることから、この審議会が個人情報の適正な取扱いについて議論する役割を果たしてほしいという意見を盛り込んでいます。

第4章 市政運営

第1節 総合計画

(総合計画)

第14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 市長が自ら行う政策は、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、その評価を市民等に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】

- ・第1項では草津市として総合計画を市政運営の最上位の計画として位置づけていること、そのために市民の参加を得て計画を策定しなければならないこと、総合計画に基づいて政策が実行されなければならないことを明記しています。
- ・第2項では、総合計画の構成について明記しています。
- ・第3項では、総合計画についての議会の議決の範囲を明記しています。
- ・第4項では、総合計画における基本計画について、財政的根拠を踏まえつつ、各事業を施策の体系に盛り込むことを明記しています。
- ・第5項では、市は総合計画における基本計画については、市長の任期にあわせて策定することを明記しています。
- ・第6項では、市長が行う政策については、原則として、総合計画に基づくべきであることを明記しています。
- ・第7項では、市長は、総合計画の進捗について管理し、その評価の内容を市民等に公表することを明記しています。
- ・第8項では、総合計画の見直しについて明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・大きく3つの点について議論しました。1つは、「地方自治法で総合計画の位置付けがなくなったときに、草津市として総合計画をどのようにとらえていくのか、また策定するとしたらどういったプロセスが必要か」、2つ目は「総合計画をどのように活用すべきなのか」、3つ目は、「議会の議決はどこまでとするのか」についてでした。
- ・1つ目については、条文化することの必要性について議論しました。「現状の総合計画は夢物語的な部分が多く、不要である」という意見や、「10年というスパンが長すぎる」という意見も出されました。最終的には、地方自治法での位置付けがなくなったとしても、市政の将来の方向についての羅針盤をつくることは必要であるということが統一見解として確認されました。そのうえで、10年の大きな方向性としてのビジョンを示す総合計画は、マイノリティ（少数派）の意見にも意識をもちつつ、多くの市民の参加を経て策定する必要があるということを確認しました。
- ・2つ目については、現在、「マニフェスト選挙」と言われるように多くの市長がマニフェストを掲げて当選をする中で、そのマニフェストと総合計画の関係性が非常に曖昧であるという意見が出されました。それらも踏まえ、「草津の未来は草津市民のものであり、草津市長のものではない。長期ビジョンを考えるということは、草津市民からみたまちのビジョンであり、長期ビジョンをふまえた市政の実施と、市長のマニフェストを織り込みながら、総合計画の基本計画を作っていく必要がある。その際、財政推計を踏まえ、進捗管理や評価を行う必要があること」も確認しました。
- ・3つ目については、総合計画の体系が「10年の基本構想」→「4年の基本計画」→「単年度の事業」となっている中で、基本計画を議会の議決とするか否かの議論がありましたが、これについては、現行制度が、基本構想のみの議決となっており、基本計画まで議決事項とすることにより、行政運営の仕組みが変わるのではないかと、また、議決については、議会自身の判断に委ねた方がよいのではという意見が出されました。
- ・結果的に、現行の地方自治法どおり、基本構想を議会での議決事項とすることとしましたが、選挙の度に掲げられる市長のマニフェストと連動される基本計画の策定や、その見直しについても、議会にもしっかりと参画してほしいとの期待があることから、条文中に議会の思いを入れ込むことは歓迎するものです。

第2節 執行体制

(財政運営)

第15条 市長は、予算の編成および執行にあたっては、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、予算編成状況および決算状況を、市民等に分かりやすく公表しなければならない。

【解説】

- ・第1項では、市長は財政運営について、予算編成状況およびその執行にあたっては、市政運営の最上位計画である総合計画と連動させ、健全で持続可能な運営を行わなければならないことを明記しています。
- ・第2項では、市長は市民等への説明責任に基づき、予算の編成状況および決算状況を市民等にわかりやすく公表すべきことを明記しています。

(施策評価)

第16条 市長は、市政の課題に対する施策の成果について評価し、市民等に公表し、市政運営に反映しなければならない。

【解説】

- ・この条では、市長は総合計画で位置付けられた施策が効果的であったのかを評価し、市政運営に反映していく必要があること、またそれらの結果を市民等に公表することを明記しています。

(執行体制の整備)

第17条 市長は、社会情勢の変化に対応するため、市民等に分かりやすく機能的かつ効率的な執行体制を整備しなければならない。

【解説】

- ・この条では、市長は社会情勢に応じてその執行体制の整備に努めることとあわせて、市民にとってわかりやすく、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明記し

ています。

(行政運営の質の向上)

第18条 市長は、市民等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、業務執行ならびに人事体制のあ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】

- ・第1項では、市長は市民等との協働により効果的な行政運営に努めなければならないことを明記しています。
- ・第2項では、市長は組織運営、業務執行ならびに人事体制のあり方の向上により効果的な行政運営に努めなければならないことを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・条文協議に入る前に、なぜ市政運営の基本方針が必要であるかについて確認しました。市長や議会が市民から信託を受けて市政運営を行っていること、そして、分権時代の市民の政府としての草津市に求められることは、草津市民から信託されたまちづくりをよりよい形で行うこと、そして持続可能な形で行うことが基本事項として確認されました。それを踏まえ、「より効果があがるか」「より適正な手続きややり方をふんだ結果であるか」さらに「財政的に持続可能な行政運営であるか」ということをポイントとして議論してきました。
- ・「行政運営」「財政運営」の条文においては、「改革」「改善」という言葉を入れるかということで議論が分かれました。よりよい行財政運営のためには、常に改革が必要であるという意見と、改革というものは非常にエネルギーを使うものであり、条例で常に改革することは求め過ぎではないかという意見がありました。最終的には「改革」という言葉を条例に盛り込むことはせず、「向上」という言葉を盛り込みました。
- ・ここには、常に効果的な運営を目指して変え続けていく必要があること、それは安易なコストカットや人員削減ではないこと、そのうえで職員の意識向上やそのために必要な人材育成に努めることの意味合いが込められています。

(法務原則)

第19条 市長は、条例および規則(行政委員会が定める規則その他の規程を含む。)(以下これらを「条例等」という。)、訓令ならびに要綱を整備し、法令との関係を明らかにするとともに、この条例を基本とする法体系を構築しなければならない。

- 2 市長は、条例等、訓令および要綱を整備するときは、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) 訓令および要綱を必要に応じて整備し公開すること。
 - (3) 法令を自らの責任において解釈し、積極的に運用すること。
 - (4) 法令、条例等、訓令および要綱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。
- 4 市長は、条例等、訓令および要綱を体系的にまとめ、公開しなければならない。

【解説】

- ・第1項では、市は条例および規則、訓令ならびに要綱を整備し、関係法令との関係を明確にするとともに、この条例を基本とする法令体系をわかりやすく構築しなければならないことを明記しています。
- ・第2項では、市長が条例および規則、訓令ならびに要綱を整備するときは、できるだけ市民にとってわかりやすい条文にすべきことを明記しています。
- ・第3項では、市長が政策目的を実現するために行わなければならない法務について、4つの事項を明記しています。第1号では、政策を実現するために積極的に条例等の整備を行うこと、第2号では、要綱を必要に応じて整備するとともに公開すること、第3号では、市政に関わる法令を市の責任において解釈・運用すること、第4号では、市民に対して法務の側面から支援を行うことを明記しています。議会においても、立法機関として、法務について期待するものです。
- ・第4項では、市の条例、規則、訓令および要綱を体系的にまとめ、市民等にわかりやすく公表しなければならないことを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・自治体行政には国の行政権は及ばないことが明確になり、地方分権の進展による自治体の法

令自主解釈権が認められました。したがって、市の政策目的を実現するため、法令を市の責任において解釈・運用するとともに、自治立法を積極的に行う必要があります。

(法令遵守)

第20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、法令を遵守しなければならない。

【解説】

- ・この条では、執行機関ならびにその構成員および職員が、市政の適正な運営を行うため、コンプライアンス（法令遵守）の必要性を明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・執行機関ならびにその構成員および職員は、法令遵守の原則を踏まえたうえで、法律の解釈の余地の範囲内での政策実現に向けた積極的な解釈や運用を行うことを求めています。

(公益通報)

第21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】

- ・この条では、職員の公益通報制度について規定し、行政運営における公正の確保について明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・公益通報については、行政運営の適正化に資するためのものであることから、万一、市の内部で不正行為等が行なわれていたり、明確に行なわれる可能性がある場合については、職員はそれを放置したり、隠したりしてはならないことを求めています。
- ・公益通報におけるより具体的な手段や方法については、今後の整備が望まれるものです。

(行政手続)

第22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】

- ・第1項では、市長が行う処分、行政指導等の手続について、公正で透明性が確保されなければならないことを明記しています。
- ・第2項では、行政手続に関する条例を別に定めることを規定しています。草津市には、既に平成8年に「草津市行政手続条例」が制定されています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・行政が行う処分や行政指導には、市民にとって利益になるものや、不利益になるものがあります。また、したがって、行政の処分や行政指導は、市民の権利利益が侵害されないようにするために、あらかじめ定められた明確なルールによって行われる必要があります。

(権利救済制度)

第23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】

- ・この条では、市長は市民の権利利益を救済するために、行政手続に対する市民からの不服申し立てについて必要な措置を講じることを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・市長は、市民の権利利益を擁護し、市政に対する市民の信頼性を高め、公正で透明な行政運営を行わなければなりません。この制度は、市民の行政手続に対する不服申立てを公正かつ中立な立場で迅速に処理することを求めています。

第5章 危機管理

(危機管理)

第24条 市長は、災害などの不測の事態(以下「災害など」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、災害などにおける自助・共助の重要性にかんがみ、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、災害などにおいて、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に努めなければならない。

4 市民は、災害など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、個人情報の適切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】

- ・第1項では、市長は不測の事態に備え、緊急時の対応と復旧に関する計画と、これを担う体制の整備、情報の収集、訓練などを実施することを明記しています。
- ・第2項では、市長は災害時に備え、また、災害が起こった時には、その備えが発揮されるように、自助・共助が促進されるような体制の強化や自主防災組織との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、市長は災害が起こる前からあらかじめ災害等の救援体制などについて、国や他の自治体と連携協力し、災害時には、その連携に基づき、迅速な救援ができるように努めることを明記しています。
- ・第4項では、市民は災害発生時において、自らを守る努力をし、市民同士が相互に協力し合い、災害対応に努めることを明記しています。
- ・第5項では、市民は個人情報保護の観点を尊重しながらも、防災、救援に資する場合は、適切な個人情報の取扱いを原則に、市長に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。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・市民の生命、身体および財産を守るために、地震、台風、近年ではゲリラ豪雨などの突発的な自然災害等、不測の事態に市として備えることの重要性について議論がなされました。
- ・また、自然災害のみならず、不測の事態とは鳥インフルエンザなどのウイルス汚染や金融恐慌などのようなものも想定する必要があるということについても議論がされ、想定される危機に対応するための準備を市側に求めるとともに、市民側にも緊急時の対応について相互扶助等の協力が必要であることを確認しました。
- ・防災や救援に資する場合における個人情報の取扱いについては大きく意見が分かれました。現状、個人情報の保護の観点から、地域においては「災害時における要援護者」の名簿等も作成することが困難であるという意見も出されました。このことについては、「個人情報の保護」のところでも規定していますが、知られたくない権利を守りつつ、個人の生命・身体・財産の危機にかかわると容易に判断されるような場面においては個人情報の提供もありうることを確認しました。

第6章 まちづくりにおける協働

(市民等との協働)

第25条 市および市民等がまちづくりに取り組むときは、協働を基本とする。

2 市および市民等は、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】

- ・第1項では、市および市民等がまちづくりに取り組むときは、協働を基本とすることを明記しています。
- ・第2項では、市および市民等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。

(協働の推進)

第26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等の自由で自発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】

- ・第1項では、市長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。草津市では平成20年に、「草津市協働のまちづくり指針」を策定しています。
- ・第2項では、市長はまちづくりにおける協働に関して、市民活動が基本的には自由で自発的であることを踏まえ、その活動を尊重することを明記しています。
- ・第3項では、市長はまちづくりにおける協働に関して、その活動が広がるよう支援に努めるものとするを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・協働に関する共有事項（定義）を「市民等との協働」として第25条で明記し、続けて、その定義を受けた市長と市民等の動きを第26条で「協働の推進」として明記しました。
- ・草津市では現在、町内会等に代表される地域コミュニティとNPO等のテーマコミュニティに分けて支援策がありますが、将来的には両コミュニティをつなぐ役割が行政に求められていることを議論しました。

- ・「市民等との協働」では、市民同士で自主的に行うまちづくりの部分は含まず、まちづくりの主体としての市長と市民等との関係について示しています。
- ・地域協議会（まちづくり協議会）の役割についての議論では、現段階では、地域のコミュニティを「代表」というよりはむしろ、さまざまな課題でもって地域をつなぎ、その「つながりを育てる」という点での存在意義を共有しました。
- ・市民からみたときに、様々なコミュニティをつなぐコーディネーターの機能が、市に期待されていることも確認しました。

第7章 国・他の自治体との関係

(他の自治体等との連携)

第27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】

- ・第1項では、市は、広域的にまたがる課題や市政の課題の解決のために、他の自治体等との連携協調を図り、まちづくりを推進していくことを明記しています。
- ・第2項では、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の交流に努めることを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・検討委員会においては、①何を目的に、何のために連携するのか、②「広域連携」の用語の定義、③「課題の解決」とは何をさすか、について議論しました。
- ・①については、連携の意義として、草津だけがよくなるのではなく、互いのまちが良くなることを目的に、一つの自治体では解決できない問題（災害、福祉、環境、ウイルス問題等）に対しては、自治体同士が連携して取り組んだ方が効果的であることを確認しました。
- ・②については、「広域」はエリアに留まるものではないこと、優先順位として広域連携が先にくるが、どんな課題であっても、必要なときには連携することの必要性について確認しました。
- ・③の「課題の解決」という表記に関しては、まちづくりの課題だけではなく、草津の課題ではあるが、他都市の取組みが参考になる場合もあることから、ここでは、幅広い課題の解決を想定しているために、具体的な課題については明記しませんでした。

(国、県等との関係)

第28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】

- ・この条では、地方分権改革に伴い、国や県等と「対等・協力」の関係となったことを踏まえ、自治体として自律し、自立することを明らかにするために明記しています。

第8章 住民投票

(住民投票の実施)

第29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(法人を除く。))をいう。)の意思を確認するため、住民投票を実施することができる。

2 住民は、市政に関する重要事項について、その総数の50分の1以上の者の連署をもって住民投票を発議し、その代表者から、市長に対し、住民投票の実施を請求することができる。

3 前項の規定にかかわらず、住民が市政に関する重要事項について、その総数の5分の1以上の者の連署をもって住民投票を発議し、その代表者から市長に対し住民投票の実施を請求した場合は、市長は、住民投票を実施しなければならない。

4 議会は、市政に関する重要事項について、市長に対し、住民投票の実施を請求することができる。この場合において、次に掲げる要件のすべてを満たすときは、市長は、住民投票を実施しなければならない。

(1) 住民投票を発議するための議案を議会に提出するに当たって、当該発議について議員の定数の12分の1以上の者の賛成があったとき。

(2) 前号の規定による賛成があった場合で、議会において出席議員の過半数の者の賛成により住民投票を実施すべき旨の議決があったとき。

5 住民投票に関して必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】

- ・第1項では、草津市政にとって重要な判断が必要な事項について、直接住民の意思確認を確認する手段として、市長は住民投票が実施できることを明記しています。
- ・第2項、第3項においては、住民の発議による住民投票の実施を制度として明記しております。第2項では、住民は、市政に関する重要事項について、その総数の50分の1以上の者の連署をもって住民投票を発議し、その代表者から市長に対し住民投票の実施を請求できることを明記し、第3項では、その総数の5分の1以上の者の連署をもってなされた場合においては、草津にとって重要な判断が必要であるという認識に立って、議会の議決を経ずに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。
- ・第4項では、議会も市長に対して住民投票の実施を請求することができること、その基準について明記しています。
- ・第5項では、住民投票に関して必要な事項については、別条例で定めることを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・住民投票については、「住民投票とは何か」「発議の主体」「必要とする署名数」「年齢・国籍」「個別設置か常設設置か」について議論がなされました。検討委員会としては、住民投票とは代議制民主主義を否定するもの、選挙を軽んじるものではないということを前提として確認し、そのうえで、市政への「非常ベル」的な役割として、まちとして非常に大きな論議が起こる事案については、市民自らが最終的に自分たちのまちのあり方や形を決める手法として必要なものとして整理をしました。また住民投票については、あくまでもまちとして最終結論を出すための手法であり、その際には十分な行政側からの情報提供の必要性や市民同士で広く議論がなされているというプロセスを経ていることが重要であるということも確認しました。
- ・外国人を範囲に含むことや、年齢要件についても様々な意見が出されましたが、それぞれの根拠については検討委員会における数回の議論で決められるものではなく、より多くの議論が必要であるという意見が出され、本条例では詳細は定めず個別条例に委ねることとしました。
- ・必要とする署名数については「4分の1」「5分の1」と議論が分かれました。最終的に「5分の1」としましたが、その根拠については、①地方自治法の「50分の1」の10倍であること、②有権者の約2割であること、③リコール（3分の1）よりは必要要件が低いことの3点とし、地方自治法での規定を超えて、5分の1を超える署名が集まれば議会での議決を経ずに住民投票ができることを明記し、草津における住民発議による住民投票の重みを明確にしました。

（住民投票の尊重）

第30条 市は、住民投票の結果を尊重するものとする。

【解説】

- ・この条では、市は住民投票の結果について、「住民の意思」として受け止め、この結果を尊重することを明記しています。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・住民投票の結果の扱い方については、「主権者の判断が示されたとするべき」という意見や、「尊重」よりも「参考にする」という表記でとどめた方がよいという意見などに分かれまし

た。

- ・ 検討委員会では、住民投票の結果や、選挙における信託はどちらも重いこと、そして住民投票の結果を軽んじることも、選挙の信託を軽んじることも本意でないことを確認した上で、最終判断は市長と議会に委ねるということで「結果を尊重」という表記としました。

第9章 条例の検証と改正

(条例の検証と改正)

第31条 市は、この条例を実効性のあるものとするため、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】

- ・第1項では、市は本条例の実効性を高めるために、条例に基づいて市政運営が行なわれているかを検証する制度を設立する必要性を明記しています。
- ・第2項では、市は本条例の目的をよりよく実現するために、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。

【検討委員会での論点と本条項への思い】

- ・本条例を実効性のあるものにするためにどうするべきかについて、具体的な組織をイメージするかどうか、また改正にあたっては具体的な年数を設定するべきかについて議論をしました。市の監査の役割に条例のチェックも付け加えるという意見や、議会の役割ではないかという意見、他市のような推進委員会の設置など、様々な角度から実効性を高めるための組織について検討しました。最終的には、結論としては、具体的な組織についてはさらに時間をかけて議論を重ねる必要があると考え、「制度を設ける」という表記に留めています。
- ・改正の条件として「社会情勢の変化に応じ」などの条文等を議論しましたが、軽々に変えるべきでも、頑なに固執するべきでもなく、この条例の目的をよりよく達成しうると判断される時には、本条例等で規定する市民参加と情報公開を経て速やかに改正されるべきであると考えました。
- ・改正に当たっての年数については、上記の理由から、具体的な年数を明記することはしないこととしました。