

行政運営の基本理念・原則となる条例の必要性等について（詳細）（案）

《基本条例の必要性について》

《基本条例の必要性》

（１）地方分権の進展によって地方自治体の役割・責務が拡大するとともに、地方自治体を取り巻く社会情勢が大きく変化している中で、自主的・自立的な行政運営・自治の普遍的な方向性を明確にし、共有しておくことが必要

① 現行の法体系で、行政運営の方向性が明確に規定されていない状況

- ・ 地方自治体の役割や運営の基本といったことが規定されていない現在の状況
- ・ 現在まで地方自治の本旨、住民福祉の増進という抽象的な用語に基づいて、行政・自治を運営
- ・ 京都府が行政運営を行う目的や行政運営を行うにあたって大切にしていけることを、府民が理解し、共有していく必要性（以上知事）

【地方自治法上の規定】

【日本国憲法】

第 8 章 地方自治

第 92 条 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。

【地方自治法】

第 1 編 総 則

第 1 条の 2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

※以上のような抽象的な表現で行政運営のあり方が示されているのみ

【府の行政運営の方針の現状】

【新京都府総合計画】
「施策展開の視点」

- ・ 府民の視点の重視
- ・ 地域特性の重視
- ・ 交流・連携の促進
- ・ 環境への配慮
- ・ 安心・安全の確保
- ・ つくったものを「よりいかに」視点の重視

※行政運営においてどのような理念を府民や行政に携わる者が理解し、大切にしていけるのか、あまり明確でない現状
※総合計画の位置づけ、策定等についても根拠となる条例がない現状 など

② 地方分権の進展による国と府県の関係、地方自治体の役割が変化の中で、住民の意思を反映した行政運営が必要

- ・ 第 1 次分権改革
「地方分権の推進に関する決議」（平成 5 年）
・ 決定権限を遠く中央政府から、住民の手に届く自治体に移し、地域の個性や住民のニーズに応えられる施策を展開すること
「地方分権一括法」（平成 12 年）
・ 国と地方の関係は、上下主従から対等協力の関係に変わる（国の関与をルール化）
「三位一体の改革」（平成 16 年～18 年）
・ 国税から地方税へ 3 兆円の税源移譲が実現（しかし、地方が提案した 8 兆円を大きく下回る規模）
→ 国庫補助負担率の削減等、地方の裁量権の拡大につながらない、非常に不十分な内容に終わった
- ・ 第 2 次分権改革
「地方分権改革推進法」（平成 19 年～）
・ 第 1 次分権改革を受けて、国・地方自治体の役割の明確化、地方自治体の自主性・自立性を高めることを目的に取組み
→ 「地方自治体への権限移譲の推進」、「国の関与の整理・合理化」、「役割分担に応じた税源配分」を基本に進める
「地方分権改革委員会第 1 次勧告」「同第 2 次勧告」（平成 20 年）
・ 自治立法権、自治行政権、自治財政権を有する完全自治体としての「地方政府」の確立を目指すことが明記された

【現 状】

- ・ 国と「対等・協力」の立場として、権限の移譲、財源の移譲が進むなど自治体運営における独立性が、今後、拡大する方向性が進展
- その反面、
- ・ 価値観の多様化、少子高齢化等の社会構造、財政状況の逼迫など自治体を取り巻く状況の厳しさ
- ・ 地域間・個人間の格差の拡大、社会のひずみなど画一的、縦割りの行政では対応できない状況

【現状に対応していくために行政運営・自治の基本となる方向性を明確化することが必要】

- ・ 地域全体で、地域課題に対応
地域の課題に対応できる、新しい公共の運営を地域全体で担っていかなければならない
- ・ 知恵を出し合い、独自性や競争力の高い地域を創造
限られた資源（人・もの・金）を最も有効に活用して、地域のあるべき姿を総合的に考えていかなければならない
- 府民参画を保障し、自己決定・自己責任による行政・自治を進める自主・主体的な意思決定の柱の共有が必要

（２）府民からよく見える、身近な、住民起点の行政を進めるため、参画・協働、NPO等との関係等、府民と府との関係のあり方を示す指針が必要

- ・ 多くの直接行政を担う主体としてその基本となるあり方を示し、住民に近い存在感を示す（検討委員会）
- ・ 自治法に規定されていない事項（協働など）の拠り所となる（検討委員会）
- ・ 府と府民との関係のあり方を示し、規定する（事務局）
- ・ 広域・中間自治体であっても府民不在の運営となることを避ける規範（事務局）
- ・ 公平・公正で、透明性のある行政運営・自治を進めていく基準を共有する（事務局）

(3) 参画や協働の実効性を高めるため、情報公開などこれまで個々に実施してきた取組を見直し、共通した理念のもとで再構築し体系化して示すことが必要

- ・ 現在まで行われてきたものを、京都府の価値観を入れながら再編集する（検討委員会）
- ・ これまで個別に行ってきたものに共通する基本的な考え方を示す（事務局）
- ・ 府民参画や情報公開の制度を一覧に示し、体系的に整理する（事務局）

(4) 地域の特性に応じた地方自治を進めるため、府の特徴や地域性を踏まえて、府民、市町村など多様な主体に対するアイデンティティや独自性のある行政運営・自治のあり方を示していくことが必要

- ・ 府民に対して、市町村や府等の存在、直接・間接行政等の枠組みがある中で、府とは何かということを明確にする（検討委員会）
- ・ 国、府、市町村等が様々な状況や動きのなかにある中で、京都府がどう行動すべきかという基本を示す（検討委員会）
- ・ 地理的・文化的な特性や蓄積を活かしてどういう方向で府民に向かっていくのかを示す（検討委員会）
- ・ 京都府の存在意義、府民としての一体感を共有する基礎となる（事務局）

(5) 府民全体が共有する基本ルールとして位置づけるため、府民の合意の下で、知事と議会とで議論し議決する地方自治体としての意思決定の手続を経た条例として規定することが必要

- ・ 知事が替わっても、守るべき普遍的なものについてきちんと示すことになる（検討委員会）
- ・ 行政からの押しつけでなく、府民が合意することによって自主・自立的なものにつながる（検討委員会）
- ・ 知事など執行機関やチェック機関である議会を縛る規範性を与える（住民の思いを担保する基本的な約束事）（事務局）
- ・ 基本となる方向性を、現行の法的な手続きの下で明確に位置付ける（事務局）

【基本条例についての不必要論】

○目的・効果の点

- ・ 行政が制定しようとしても、先ず、なぜつくるのかが府民に理解できていなければ意味がないのではないか（検討委員会）
- ・ どのような影響が府民に及ぶのかを示さなければ意味がないのではないか（検討委員会）
- ・ 条例を制定しなくても府の行政運営や自治は今までやってこられたのではないかと（検討委員会）
- ・ 条例を制定することによる実効性が疑わしい（事務局）
- ・ 首長が替わっても変わることのない普遍的なものは、どこにでも当てはまる、誰が見ても批判のないものであり、敢えて条例で示す必要がないのではないかと（事務局）

○府の特殊性の点

- ・ 直接住民に接した行政サービスを提供していない府県には必要性がないのではないかと（検討委員会）
- ・ 府県の担当する事務には自由度が少なく、条例を制定して独自性を出す意味がないのではないかと（検討委員会）
- ・ あまりにも住民自治にウエイトを置いた条例は、市町村の役割を際立たせ府の存在を弱めるのではないかと（事務局）
- ・ 分権や道州制など府県を取り巻く状況や方向性が定まらない中で条例をつくるタイミングなのか疑わしい（事務局）

○住民自治の熟度の点

- ・ そもそも行政から住民を教化することは適当ではないのではないかと（お任せ型も容認されている）（検討委員会）
- ・ 住民の責務を規定するまで府民の現状が至っていないのではないかと（検討委員会）
- ・ 市町村に住民自治の発露が見られない中で、府が制定するべきではないのではないかと（市町村が先ず基本条例を制定すべき）（事務局）

《基本条例を制定する場合の目的について》

《条例を制定する場合の目的》

(1) 京都府の特徴や地域性を踏まえた行政運営・自治を進める上で基本となる方向性を示す

【行政（自治）基本条例】

- ・ 市町村とうまく連携して府民にとってよいサービスを創造するルール（ワンストップ化等サービスの充実）（検討委員会）
- ・ 市町村の個々の活動を促進するとともに、相互をつなげていく広域的な役割のあり方（縁の下の方）（事務局）
- ・ 府民のニーズや行政課題に対応した革新性や効率・効果のある仕組み（革新性と有効性）（検討委員会）
- ・ 府と府民とが近く、絶えず府民に返って、共に進めていくルール（住民本位・住民起点）（検討委員会）
- ・ 府と府民との間の信頼関係を構築していくルール（透明性、公平・公正性）（事務局）
- ・ 府の伝統や文化の蓄積を活かしていく仕組み（強み）（検討委員会）
- ・ 人や心を大切にすること（やさしさ）（検討委員会）
- ・ 府民と行政、府と市町村、府民相互の関係を京都府の特性を踏まえて示す（和を大切にすること）（検討委員会）

(2) 行政運営・自治における、府民の権利や責務、知事等の役割や責務を示す（事務局）

【行政（自治）基本条例】

(3) 地方自治体の最終的意思決定を担う、二代表としての知事と議会との関係のあるべき方向性を示す（事務局）

【自治基本条例】

- ・ 府行政を進める上で、相互の役割を踏まえた適正な牽制と尊重（首長と議会との適正な関係）
- ・ 二代表制の真の充実に向けた目指すべき方向性の共有（以上事務局）

(4) もっとも基礎的な活動である府民の自主的・自立的な地域づくりを尊重し、促進していく原則を示す

【行政（自治）基本条例】

- ・ 府民や基礎的な地域の活動が元気になるような地域のルール・仕組み（府民や地域を元気に）（事務局）
- ・ できることは自分たちでやっていく意識の確認（自助、共助）
- ・ 自分たちのために負担を分担（権利と責務）
- ・ 行政は制約をなくし、府民発の活動を促進、支援（エンパワーメント）（以上知事）

(5) 住民自治の充実に向け、府民の自己決定・自己責任に基づいて行政運営・自治を進めていく原則を示す

【自治基本条例】

- 府民の意思を尊重・反映（住民自治の充実）
 - ・ 信託を受けた者が住民の意思に基づいた運営を徹底（事務局）
- お任せ意識の払拭（行政・自治への関心）
 - ・ 知事等執行機関の行う行政運営への府民の意識強化
 - ・ 知事を監視する議会への府民の負託が充実・拡大（以上知事）

(6) 府民誰もが望む形で府政に参加していけるよう、制度や手続を体系化し、その整備や運用にあたっての基本的な考え方を示す

【行政（自治）基本条例】

- ・ あらゆる府民の参加や連携・協働を基礎におくルール（参画と協働）
- ・ 住民自治にウェイトを置き、住民参画と協働を基本に据える
- ・ 置かれた立場や条件に応じて、府政や自治に参画できるよう制度を体系化（府民参画のUD）
- ・ 参画の手法等、制度の運用にあたって府民の立場に立つ基本となる考え方（以上事務局）

(7) 府内市町村や他の自治体との関係など、京都府の団体自治の方向性を示す

【行政（自治）基本条例】

- ・ 広域自治体として、市町村や他の広域自治体と役割を分担し、連携していくルール（市町村との有機的連携）（検討委員会）
- ・ 団体自治の観点から、京都府としての対外的な姿勢、市町村の特性を踏まえた府域全体としての方向性を示す（団体自治の視点）（検討委員会）

(8) 将来の新しい公を担っていく行政、民間をはじめ多様な主体の関係のあり方を示す

【行政（自治）基本条例】

- ・ 公共を担っていくための行政と民間との関わり方、分担の基本的なルール（公の担い手の基本ルール）（検討委員会）
- ・ 先ず住民が基礎的な自治活動を担い、できない部分を先に基礎自治体である市町村が担い、さらに府が補う（補完のルール）（検討委員会）
- ・ 単なるコスト削減ではなく、それぞれの持てる力を発揮するための基本的な考え方（事務局）
（民間至上主義でない、実体・効果を重視した適切な役割と機能）

※ 府民の思いが反映され、人と人とのつながりや絆を基本にした京都府に相応しい地域づくりによる府民福祉の向上

《基本条例を制定する場合の意義・効果について》

《条例を制定する場合の意義・効果》

(1) 府民とともに基本条例の策定を進めるプロセスを通じて、府民の行政運営・自治への基本的な理解や意識が深められる

【行政基本条例】

- ・ 議論をすることによって、これまでの府政運営がどうであったかを見直すきっかけとなる（検討委員会）

【自治基本条例】

- ・ 様々な府民が参画して、共通のルールをつくるということ自体に意味がある（検討委員会）
- ・ 府民の立場で考えルールをつくることによって、府民の意思というものが喚起される（検討委員会）
- ・ 住民参加型の制定過程によって、住民自身が理解し活用できる条例をつくることにより行政運営・自治への理解・共感が深まる
- ・ 策定過程から府民が参画し、条例の意義や価値を理解することを通じて住民自治を根付かせる取組となる（以上事務局）

(2) 制定後、基本条例に沿って行政運営・自治に関わる主体が取組・実践を進めるとともに、その内容を見直し、充実させていくプロセスが生まれる（事務局）

【行政基本条例】

- ・ 行政の各制度・手続が条例に沿って点検、整備、充実される
- ・ 執行する職員が、条例の趣旨を実現していこうとする行動や意識の向上につながる
- ・ 自治体（行政）を府民による、府民のための運営を行う組織に変えていくきっかけになる（以上事務局）

【自治基本条例】

- ・ 府民が各自の役割で参画し、活動する際の姿勢や意識の改革のきっかけになる（議会についても、議会活動のあり方を意識し、必要な取組等を進めていくきっかけになる）
- ・ 行政運営・自治がこれまで持ってきた考え方や仕組みを、住民の思いから見直していくきっかけになる（以上事務局）

(3) 知事の交替や、地方自治体を取り巻く国の施策等の変更が生じた場合でも、住民が合意した普遍的な基本的方向性に従って行政運営・自治を進めることができる

【行政基本条例】

- ・ 行政運営において知事が守るべき（知事を縛る）、住民本位、住民視点の方向性が明確に示される（事務局）

【行政（自治）基本条例】

- ・ 国の制度など府を取り巻く状況が大きく変動する中で、府の主体的な行政運営（自治）を実現する上での基本的な考え方を持つこととなる（検討委員会）
- ・ 変動が激しい社会であるからこそ、当たり前のような基本的なことを府民全体で共有し、行政運営・自治の方向性を明確にしておくことに意味がある
- ・ 変化が激しい時代にあって、普遍的な事項を確認することとなる
- ・ 解りやすい表現で示すことにより、行政運営（自治）の基本的な方向性が府民全体に共有される（以上事務局）

(4) 二代表の知事と議会とが住民自治の方向性について明確にすることにより、知事や議会がその運営において住民参画や説明責任を果たしていくことになり、府民の負託を高めることにつながる

【自治基本条例】

- ・ 知事と議会とが関わることによって当該自治体における住民自治の方向性を明確化することができる（知事と議会とが共に議論してこそ自治のあるべき姿を描くことができる）
- ・ 地方自治の理念や原則、住民、議会、執行機関等の役割、自治体運営の基本方向、基本的な方策を明確にする
- ・ 議会のあり方や運営に関する基本を明示し、議会の役割、議会の権能を具体化することになる
- ・ 議会基本条例の策定につながる場合には、議会の基本的な方向性が府民と共有され、議会の権能が明確化される
- ・ 自分たちの代表者の行動をしっかり見つめることにつながり、二代表制の活性化にも寄与する
- ・ 住民から行政へのチェック機能が高まり、行政運営や自治の進め方について透明性が高まる（以上事務局）

(5) 地域の方向性を住民自身の自己決定・自己責任によって定めていくことを明確化し、政策形成や意思決定過程への参画を保障することにより、住民の行政運営・自治に対する参画意識や責任感が高められる

【自治基本条例】

- ・ 自治に関わる多くの人々が参加できる権利の保障と責務が明確になる
- ・ 将来の多様な自治の担い手の参加を促すとともに、同時に生じる政治的、経済的、社会的な利害関係を顕在化し、議論を行う基本的な方向性となる
- ・ 自分たちの地域のことを自分たちで考えて、決めていくことを明確にする（以上事務局）

(6) 府内市町村や他の自治体、国などとの関係のあり方をはじめ、地方公共団体としての運営・活動の方向性を明確にすることにより、より効果的で効率性のある施策やサービスの実現につながる

【行政（自治）基本条例】

- ・ 住民福祉の向上に向けて、府が市町村や他の自治体とどのように連携するか等、関係のあり方の基本が明確になる
- ・ 一つの自治体の区域を越える案件などに対して的確に対応していく基本姿勢を示す（以上事務局）