

行政運営の基本理念・原則となる条例(仮称)検討報告書(中間報告案)

1 行政運営の基本理念・原則となる条例(仮称)を制定する場合の意義・効果

行政運営の基本理念・原則となる条例(仮称)(以下、「基本条例」という。)の制定を検討するに当たっては、その意義や期待される効果を、以下の3点に整理し、基本条例に関する理解や認識を府民をはじめ関係者で共有することが必要である。

(1) 行政運営の基本的な方向性が明確化される

- 地域の方向性を府民自身の意思(自己決定・自己責任)によって定めていくこと、政策形成や意思決定過程への参画を保障することなどを定めることにより、府民が合意した普遍的な理念や原則に従って行政運営や自治を進めるべきことが明確にできること

(2) 府の役割や責務、市町村や民間団体等との関係の基本が明確化される

- ① 府内市町村や他の自治体、国などとの関係をはじめ、民間活動等との連携・協働のあり方など地方自治体としての役割や責務の方向性を明確にすることにより、府民視点からのより効果的で効率的な施策や行政サービスの向上につながる
- ② 二元代表の知事(と議会と)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べきことが明確にでき、府民の負託に応えることにつながる

(3) 行政運営・自治に対する意識向上、改革・改善等のプロセスが生まれる

- ① 府民と行政が、行政運営のあり方や方向性について共に考え、その過程で明らかになった課題などを共有して、協働して取り組んでいくきっかけとなる
- ② 制定後、基本条例に沿って行政運営や自治に関わる主体が取組・実践を進めるとともに、それを見直し、充実させていくプロセスが生まれる

2 基本条例の方向性の検討

基本条例の制定について、府民とその意義等の認識が共有できることを前提に、制定すべき基本条例の方向性を整理し、示していくと、次のような項目があげられる。

[基本条例のコンセプト]

まず、基本条例全体の性格及び、それが基本条例の規定のなかで十分に生かされるためにはどのような特徴を有することが必要かを示すと次のとおりとなる。

<基本条例全体の性格>

基本条例は、府民とともに目指す社会の姿を描き、それに向かってあるべき行政の理念を中心に掲げ、それを実行するための行政運営の基本的な方向性の大枠(羅針盤)を示すものであること

- …「行政基本条例」、「住民自治型自治基本条例」等既存条例の形式を意識せず、府民と合意できる事項を条例化するものであること

<上記の性格を生かすためには、次のような特徴を有することが重要である>

- ① 基本条例として相応しい大きな枠組みを示すものであること
 - …基本理念・原則を踏まえ、これを実現するために必要な事項を中心に規定する

- ② 府民誰もが共有する普遍的な事項を規定するものであること
 …一定の実効性に配慮しつつ、総花的になるなど基本理念・原則がぼやけることがないようにする
- ③ 基本条例の基本理念や原則を生かす新しい視点を盛り込むものであること
 …ユニバーサルな視点
- ・府民一人ひとりが尊重され、誰もがその意思に基づいて、多様な手法で参画することができ、個性や能力を発揮できるとともに、それが生かされる、社会的な障壁を感じさせない府政
- 京都の「和」、(多様性の) 共生の視点
- ・人と環境、人と人との共生の関係を基にして、それぞれの多様性を受け容れ、共に支え合うことのできる、つながりや一体感のある地域づくりを支援し、拡げる府政
- ④ 参画・協働による新しい自治のあり方を示すものであること
 …「新しい公共」を進める上での府民や活動団体との関係や連携のあり方など、府政運営の新たな指針を明確に示す
- 【「新しい公共」のイメージ】

・行政、住民や民間団体が、公共領域の課題解決にあたって、新しい考え方、制度や手続等によって、相互に協働しながら、その役割を担うもの
- ⑤ 京都らしいやわらかなイメージや表現を用いるものであること
 …一般的な条例と一線を画したものであることを示す
 他の基本条例と同じ金太郎アメではない、京都らしさを出す
 (条例として許される限りやさしい表現の検討(「です。ます」調など))
- ⑥ 内容を理解しやすいよう平易で明確に規定するものであること
 …府民全員が共有できる可能な限り分かりやすい表現で規定する
- ⑦ 行政に関わる者全てが共有するものであることから、基本条例全体の主体、主語等は特定しないものであること
- ⑧ 行政運営全般における基本となる条例としての位置づけを示すものであること
 …基本条例として何らかの最高規範性(尊重義務)を示すべきかどうかについては、検討が必要

[基本条例に盛り込むべき内容等]

次に、基本条例に盛り込むべき規定項目及びその規定内容として適当であるものや検討が必要なものを示すと、次のような項目があげられる。

(1) 前 文

前文については、必ず規定しなければならないものではないが、基本条例の場合には、条例の基本的な姿勢や考え方を示すため重要な規定項目であると考えられ、次のような内容を規定することが適当である。

- 基本条例を制定する背景、経過、課題
 - ▶ 地方分権の動向や社会情勢、府の置かれた環境やこれまでの取組、解決していくべき課題、基本条例の位置づけ 等
- 京都府が目指す社会の姿

(イメージ)

- ▶ 府民一人ひとりが尊重され、その思いが大切にされるとともに、年齢、生活環境、職業等、府民それぞれの立場や状況に応じて、様々な役割や手法で自治やまちづくりへ参画、貢献することができ、それらが生かされる社会
- ▶ 東京一極集中に象徴されるような地域間の格差が拡大し、過疎・高齢化の著しい進行や地域医療など生活の基本となるサービスの低下等が生じる状況のなかで、厳しい環境や弱い立場にある府民が置き去りにされないよう、府民の絆や結びつきによって、それぞれの多様性を受け容れ、お互いに支え合い共生することのできるつながりや一体感のある社会

○ あるべき行政運営・自治の基本

- ▶ 目指す京都府社会の実現のための、
 - ・府民の府政への参画と協働
 - ・府民、地域の自主・自立的な活動の尊重
 - ・「新しい公共」を担う行政と民間公共活動等との連携
 - ・市町村との連携、協力等を基本とした行政運営

○ 京都府の独自性

- ▶ 「人」や「心」のつながり、行政・自治に関わる主体間の「和」、府の歴史、文化及び自然等の特徴、京都府らしさ 等

(2) 目的

基本条例を制定する目的を簡潔、明瞭に示すため、前文の内容との関係を考慮して次のような内容を規定することが適当である。

- 京都府の行政運営や地域づくりの基本となる理念、原則を定め、府民の権利（及び責務、議会、）知事等の責務を明らかにするとともに、基本理念、原則に基づいた制度や手続の基本となる事項その他必要な事項を定めること
- 府民の満足の最大化を目指した府政の確立を図り、もって府民の福祉の向上を図ることを目的とすること

(3) 基本理念

行政運営や地域づくりの基本的な考え方を示した理念として、次のような内容を規定することが適当である。

[3つの理念]

① ユニバーサルと共生の視点に立つ府政

- ▶ 府民一人ひとりが尊重され、誰もがその意思に基づいて参画でき、個性や能力が生かされるとともに、多様な価値観のもとで府民同士がつながり、支え合う社会の実現を全ての行政運営の基本に置く府政

② 住民自治を尊重する府政

- ▶ 現地・現場において、府民や地域の活動を尊重し、支え、広げることにより、主体的で自立した府域を実現する府政

③ 多様な主体の連携・協働による府政

- ▶ 市町村や地域づくりに参画する府民、民間の団体等、公共の役割を担う多様な主体との連携・協働によって、地域課題に的確に対応した公共活動を構築し、府民福祉の向上を図る府政

(4) 府（政）が果たすべき役割の基本

行政運営や地域づくりにおいて京都府が果たすべき役割について、基礎自治体である市町村との関係も明らかにしながら明確化するために、規定を検討する必要がある。但し、先進例では、特に個別の規定をしない事例もある。

- 京都府域の特徴を踏まえて、これらを生かしていく京都府の独自の方向性
 - ▶ 地域の特性や状況に配慮した地域行政
(各地域の特性や現状に応じた行政や、それを実現するための地域限定の条例、制度の具体化等)
 - ▶ 地域づくりに参画する府民や地域活動団体、民間活動団体との協働の推進
 - ▶ 市町村と適切に役割を分担（近接性・補完性、対等な立場での連携・協力）
 - ▶ 高度先進医療、試験研究など高度な専門的分野や、災害対応、危機管理など市町村の区域を越える行政サービスの提供
 - ▶ 地域格差の是正や市町村間の調整など広域的な総合調整機能

(5) 基本原則

基本となる理念を踏まえ、行政運営や地域づくりを進めていく上での原則として、次のような項目を規定することが適当であり、その原則による運営の具体例をあわせて示すと、以下のような事項が考えられる。

[5つの原則]

① 府民に明確な将来ビジョンを示し、府民の安心と活力の向上を支える府政

- ▶ 効率的・効果的な事業の実施や財政規律による、安定的で持続可能な、自立した行政運営の確立
- ▶ 将来の府のビジョンを示し、適確な資源配分などを通じて、府民や地域の意欲や力を高め、安心感と希望や活力のある府域を実現する力強い行政運営

② 府民の参画と協働を尊重し、支える府政

- ▶ 府民一人ひとりを尊重し、その思いを受け止める行政
- ▶ 置かれた環境や立場に応じて府民の意思で誰もが参画・協働でき、その個性や能力が活かされる行政や地域づくりの確立
- ▶ 政策形成や意思決定のプロセス等への参画の促進

③ 府民によく見える、信頼される府政

- ▶ 政策形成過程など行政情報を積極的に提供し府民との共有を図り、府民への説明責任を果たすことによる透明性の確保
(政策立案、予算編成、事業実施、事業評価等の過程の公表)
- ▶ コンプライアンス（法令遵守）、個人情報保護など適正な執行による公平・公正な行政

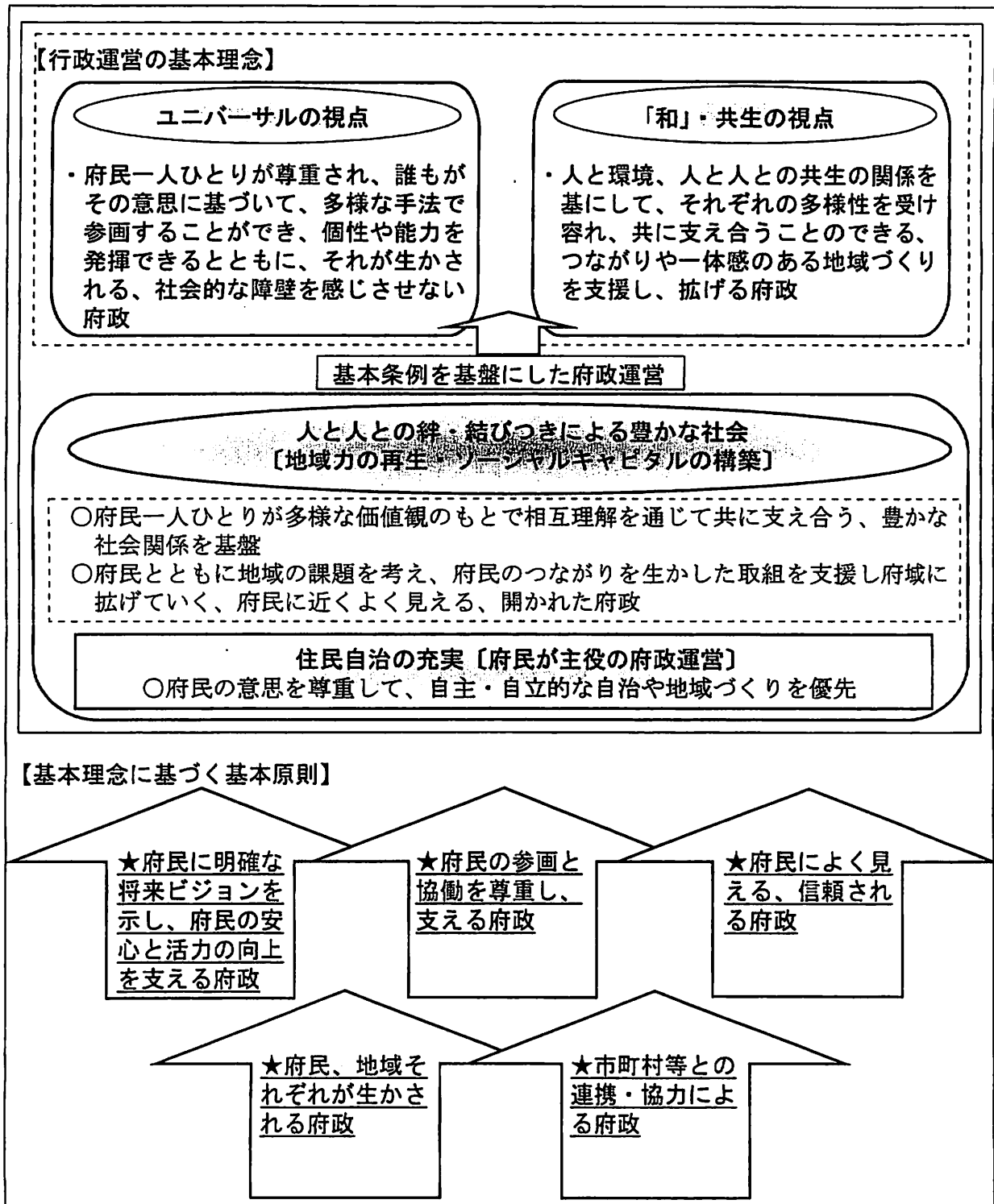
④ 府民、地域それぞれが生かされる府政

- ▶ 府民や地域がその持てる力や資源を生かしていけるよう、自主・自立的な地域づくりを優先
- ▶ 府民や地域の活動を尊重し、支え、その活動を府内に拡げていく行政
- ▶ 現地、現場の視点で、府民の声を聴くことによって共に考えていく行政
- ▶ 社会的に弱い立場の府民や条件の不利な地域等をしっかり支える行政
(セーフティネットの構築、ミニマムの生活水準の保障)

⑤ 市町村等との連携・協力による府政

- ▶ 適切な役割分担など市町村との連携による二重行政の排除、ワンストップ・サービス等による効率的で利便性の高い行政サービスの実現
(市町村の行う総合的なまちづくりとの連携、高度な専門的行政分野の実施等)
- ▶ 広域的な調整機能の発揮(地域間格差是正、広域的な地域づくりの方向を示す等)
- ▶ 対等な立場を基本とした国や他の自治体との連携・協力

[基本条例における「基本理念」「基本原則」のイメージ]



(6) 府民の範囲等

基本理念、原則に基づく行政運営や地域づくりを進めるための、各主体の役割や制度等の方向性を規定する際に、府民の範囲を定義する必要があるかどうか、検討することが必要である。但し、先進例では、特に個別の規定をしない事例もある。

○ 府民の範囲の定義

- ▶ 地方自治法上の府民は当然、対象となる
- ▶ さらにNPO等民間活動団体、在住外国人、通勤者、学生、事業者、さらに観光客等の来訪者をどのように位置づけるか

また、府民の範囲等を定義する際に、既存条例等との関係について整理が必要な場合がある。

- ▶ 法令によって府民の範囲が変わることは可能か
- ▶ 既存条例で規定する府民の範囲との整合性をどう図るべきか

(7) 府民、知事(、議会)等の責務(権利)

行政運営や地域づくりに関わる者の責務や権利について、次のような項目を規定することが適当である。但し、府民の責務については、府民との合意形成が前提となるが、法令や他の条例など既に規定されており、あえて基本条例で規定する必要があるか、検討することが必要である。

○ 府 民

- ▶ 権利：「情報を知る権利」、「府政に参加・参画する権利」「行政サービスを等しく受ける権利」等
- 責務：「自治の主体として行動する責務」、「必要な費用を分担する責務」等

○ 知 事

- ▶ 行政の責任者である首長としての基本的な責務
- ▶ 「基本条例に則った行政運営」、「必要な体制・制度等の整備」等

○ 職 員

- ▶ 行政を担う者としての基本的な責務
- ▶ 「基本条例に則った職務遂行」、「職務遂行に必要な資質の向上」等

ここで、職員の責務を規定する際に、規定上の職員の範囲をどう解釈するか。

例えば、副知事等、一般職員以外の職員を含めるのかどうか、また、警察、教育など府行政の大きな部分を占める行政委員会の責務についてはどのように考えるのか、検討が必要である。

(8) 二元代表制の下での議会との関係の基本

住民自治型自治基本条例の場合には、二元代表である議会と知事との関係の基本を明確にしている例がある。この場合、議会に関する規定については、議会が主体的に検討することになる。また、知事から議会への関係についてのみ規定する場合もある。

○ 相互の役割を踏まえた適正な牽制と尊重の関係の基本

- ▶ 知事から議会への説明、協議等
- ▶ 府民にとっての議会の重要性を明記)

(9) 公共の領域を共に担う民間活動との関係

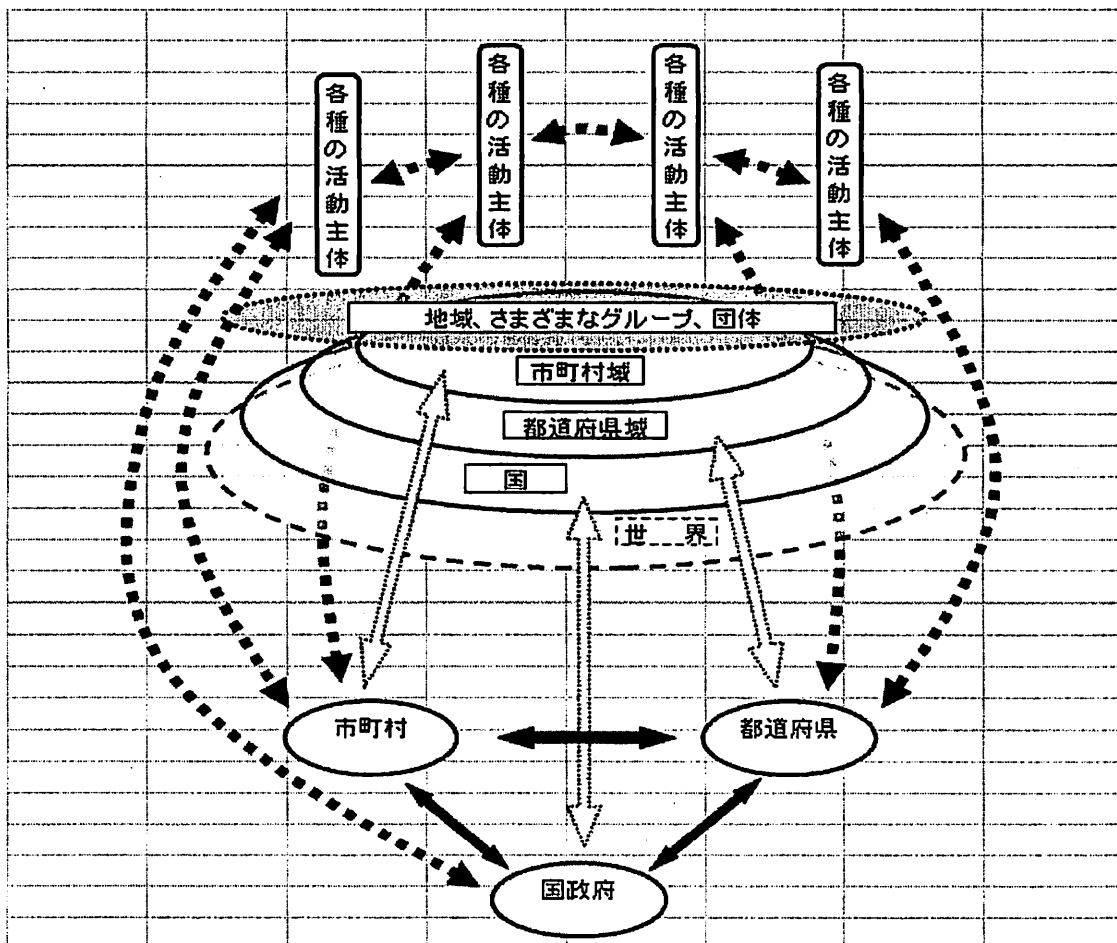
行政運営や地域づくりを進めていくに当たって、地域課題の解決等に自主的に取り組み、公共的な役割を果たしている民間の活動と行政との関係の基本として、次のような内容を規定することが適当である。

- 府民の主体的、自立的な民間公共活動を生かしていくための行政の役割
 - ▶ 現地・現場に出かけ、そこから施策を考えていく行動の改革
 - ▶ 政策形成や意思決定過程への参画など、府民とともに「公共」を考え、進めていくプロセスの改革
 - ▶ 自立的な民間活動を尊重し、求められるときには活動の活性化に資する連携・協力が可能となるよう、役割分担や関係性の構築を推進
 - ▶ 多様な主体がつながる機会づくり、知恵の交換の場を設定（プラットフォーム）
 - ▶ コーディネート機能、社会的信頼、広報力等での寄与

- 民間の公共的な活動の担い手を幅広く捉えていくこと
 - ▶ 対象としていく団体等
（NPO、大学、企業のほか町内会、自治会、地域女性組織、老人クラブ、体育振興会、消防団など幅広く捉え、役割に適した主体に委ねる）
 - ▶ 事業や役割に応じて、適した担い手に任せる考え方
（多様な主体による、継ぎ目を感じさせない連携の実現）

- 民間の公共的な活動との関係のあり方を示すこと
 - ▶ 行政と民間公共活動との関係や協働の基本
 - ▶ 行政の独自領域と、民間公共活動と共に担い民間の力を生かしていく領域についての考え方

[各主体の関係（イメージ）]



- ◄-----► : 多様な主体の相互の連携・協力の関係
- ◄=====► : 信託する、信託に応える関係
- ◄=====► : 各政府間の連携・協力（緊張・対立）の関係

(10) 基本理念、原則を生かす制度・手続

基本理念、原則に基づく行政運営や地域づくりを進めるため、基本条例であっても一定の実効性を持たせていくことが必要であると考えられる。

そのため、基本条例には、以下のような項目を規定することが適当であると考えられるが、その際には、次のような視点に留意することが必要である。

- 制度や手続などの基本的な考え方を示すこと
 - ▶ 府民誰もが行政にアクセスできること、「だれでも」と「つながり」を具体化する原則、手段を示す
 - ▶ 基本条例であることから、既存制度・手続等との整合性に留意しつつ、「住民参画」「連携・協働」等を保障するための基本的な事項の原則等を示し、個別の制度・手続規定までは盛り込まない

さらに、基本条例に見合った、具体的な項目をどのように盛り込んでいくべきか、府の独自性として新たに規定すべき項目があるか、検討が必要である。

(11) 行政主体相互の関係

行政運営や地域づくりは、行政機関である京都府が単独で行えるものではなく、多様で複雑な地域のニーズに的確に対応して、質の高い行政サービスを提供し、府民の満足を最大化していくために必要な市町村等との関係の基本について、次のような内容を規定することが適当である。

- 府内市町村との関係のあり方
 - ▶ 対等・協力の関係である市町村の個々の活動を尊重
(実情に応じた市町村への権限委譲)
 - ▶ 近接性・補完性と連携・協力
 - ▶ 市町村の事情等によっては、市町村に替わって府が直接実施する施策の選択

また、京都府民の半数以上が居住し、政令指定市として、一定の行政事務については府と同等の権限を有する京都市との関係のあり方についても、検討が必要である。

具体的には、政令市であっても基礎自治体の市町村であるため、市町村との関係のあり方を規定することで足りるのか、あるいは、基礎自治体であるとともに、同等の権限も担う自治体として、個別に連携・協力の方向性を示すべきかといった点が考えられる。

(12) 最高規範性 (尊重義務)

基本条例と他の条例との関係など個々の条例の間には、憲法と法律のような関係がないため、行政運営や地域づくりの基本理念、原則を示す基本条例としての位置づけについて、規定の中でどのように示すか、検討が必要である。

なお、基本条例としての位置づけの規定の手法等については、次のような方向性が考えられる。

- ① 個別の条項で規定する
 - ▶ 他条例と異なる特別な内容 (3分の2議決など) を規定する (※法制的な検討が必要)
 - ▶ 神奈川県自治基本条例のように、制度の運用、条例制定における尊重義務を規定する 等
- ② 個別条項ではなく、「目的」条項で、最高規範として制定する旨を規定する
- ③ 条例の尊重は当然のことであり、特に規定しない

3 参 考

[検討委員会名簿]

	氏 名	所 属 等
座 長	高木 光	京都大学大学院法学研究科教授
委 員	上村多恵子	京南倉庫株式会社代表取締役社長
委 員	太田 貴美	京都府町村会副会長・与謝野町長
委 員	丘 眞奈美	放送作家・京都ジャーナリズム歴史文化研究所代表
委 員	佐藤 満	立命館大学政策科学部教授
委 員	土山希美枝	龍谷大学法学部准教授
委 員	中山 泰	京都府市長会副会長・京丹後市長
委 員	廣瀬 明彦	花園大学社会福祉学部准教授
委 員	吉田 秀子	特定非営利活動法人働きたいおんなたちのネットワーク理事長

[検討委員会開催経過]

	開 催 日	会 場 等
第 1 回	平成20年 8月 6日	京都府公館第5会議室
第 2 回	平成20年 9月26日	京都府公館第5会議室
第 3 回	平成20年12月 1日	京都府公館第5会議室
第 4 回	平成21年 2月 2日	京都府公館第5会議室
第 5 回	平成21年 4月30日	京都府公館第5会議室
第 6 回	平成21年 6月17日	京都府公館第5会議室

[行政運営に関する制度・手続の例]

事 項	諸制度・手続	既存制度等
住民参画機 会の保障	ユニバーサルデザインの普遍化	—
	意見聴取手続	府民意見提出手続要綱
	意見・要望・苦情等への応答(応答、説明、不利益救済手続等)	府民参画行動指針
	20歳未満の府民の参加	—
意見提出手 続	(個別に規定する必要性を検討)	
意見、提案、 要望・苦情 等への応答	(個別に規定する必要性を検討)	
情報提供・ 公開	行政等の説明責任	—
	情報公開・提供、情報の共有	情報公開条例
	個人情報保護	個人情報保護条例
	附属機関等の運営(会議の公開等)	審議会等の会議の公開に関する指針

説明責任	(個別に規定する必要性を検討)	
行政手続	行政手続のルール	行政手続条例
総合計画	総合計画によるまちづくりや計画策定への参画	(新京都府総合計画)
行政改革・ 財政運営	財政運営(運営原則、予算執行過程の可視化、財政状況の公表等)	(府民満足最大化プラン)
	ファシリティマネジメント	(府民満足最大化プラン)
政策評価	行政評価の実施、公表、施策反映	行政評価委員会設置要綱
住民投票	住民投票制度	—
公正・公平 性の確保	公益通報制度	—
	包括外部監査制度	外部監査契約に基づく監査に関する条例
	公設オンブズマン	—
市町村の府 政参加	市町村の府政参加の仕組み(意見聴取、協議制度等)	—
出資団体の 運営	出資法人の経営評価、報告等	出資法人への関わり方の基本的事項を定める条例