

行政運営の基本理念・原則となる条例(仮称) 検討報告書の概要

[基本条例の意義・効果]

- ① 行政運営の基本的な方向性が明確化される
- 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
- ③ 行政運営や地域づくりに、改革・改善等のプロセスが生まれる

[基本条例の方向性]

■ 基本条例のコンセプト

基本条例は、行政運営や地域づくりを進める上で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、府民が合意できる事項を条例化するものであること

- ① 大きな枠組みを示す
- ② 誰もが共有する普遍的な事項を規定する
- ③ 基本理念や原則に新しい視点を盛り込む（「ユニバーサル」、「京都の「和」・共生」）
- ④ 参画・協働による新しい行政運営や地域づくりのあり方を示す
- ⑤ 京都らしいやわらかなイメージのある表現を使用する
- ⑥ 難しい用語を多用せず、できる限り一般的な言葉を使用する
- ⑦ 行政運営や地域づくりに関わる者すべてが共有するものとする（主体、主語等を特定しない）
- 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

■ 基本条例の骨格と盛り込むべき内容等

◎ 前 文

- ▶ 基本条例制定をめぐる背景
- ▶ 府の特徴や独自性
- ▶ 府民がともに目指す社会の姿
- ▶ 基本条例制定の前提(土台)となる考え方(個人の尊厳と人権の尊重など) 等を規定

◎ 目 的

- ▶ 条例の制定により目指すところを簡潔、明瞭に規定
- ▶ 「基本条例」としての位置づけ（最高規範性（尊重義務））を明示

◎ 3つの基本理念：行政運営や地域づくりの根幹をなす基本的な考え方

- ① 人を大切にし、人がつながり支え合う、心豊かな社会づくり
 - ▶ 個性や能力が尊重され、誰もがその意思に基づいて、社会の一員として参画でき、それ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すべての行政運営の基本とする
- ② 府民が自ら主役となり、地域の魅力を高める自立した社会づくり
 - ▶ 現地・現場において、府民や地域の意思と責任による自主的な活動を尊重し、支え、その活動が広がる環境を整えることにより、自主的で自立した府域を実現する
- ③ 多様な主体がともに役割を担う社会づくり
 - ▶ 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、地域課題に対応した公共活動が豊かに展開される府域を創造する

◎ **5つの基本原則**：行政運営の具体的な行動原則

① **府民が起点となり、府民が活かされる府政**

- ▶ 府民や地域がその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、尊重するとともに、それらを支え、その活動が府域に広がる環境を整えること
- ▶ 現地・現場の視点を大切に、府民のニーズや声を起点にして考えていくこと

② **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**

- ▶ 多様な主体が行政運営の方向性を共有できるよう、将来の府のビジョンや計画を明確に示すこと
- ▶ 福祉、医療、雇用等府民生活において府民の安心・安全を支え、希望や活力のある府域を実現すること
- ▶ 効果的・効率的な事業実施や健全な財政運営により、安定的で持続可能な行政運営を行うこと

③ **府民によく見える、信頼される府政**

- ▶ 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を確保すること
- ▶ 法令遵守の徹底、個人情報保護など公平・公正な行政運営を行うこと

④ **府民の参画と協働を尊重し、支える府政**

- ▶ 府民一人ひとりの個性や能力を尊重し、その思いを受け止めるとともに、それぞれの立場や状況に応じて、誰もが社会の一員として参画・協働できる環境を整えること
- ▶ 府民に政策形成や意思決定のプロセス等への参画を促進すること
- ▶ 公共的な役割を担う民間活動を支えること

⑤ **市町村等との連携・協力による府政**

- ▶ 適切な役割分担等市町村等との連携・協力によって効率的で利便性の高い行政サービスを実現すること
- ▶ 広域的な視点から総合的な調整機能を発揮すること
- ▶ 政令市である京都市との協調関係を一層強化すること
- ▶ 府域を越える課題等に対して国や他の自治体と連携・協力を推進すること

◎ **府民の権利（責務）**

- ▶ 責務については行政が一方的に規定することは適当ではないが、権利については理念的なものであっても、規定することに積極的意義を認める意見もあり、各方面での議論に委ねるのが適切

◎ **二元代表制のもとでの議会との関係の基本**

- ▶ 相互の役割を踏まえた適正な関係の基本など規定の方向性について、議会での検討や議会との協議、調整が必要であり、今後十分な検討と調整が行われることを期待

◎ **知事等の責務**

- ▶ 抽象的な内容であるとしても、行政運営等に大きな責任を持つ当事者として知事、職員的基本的な責務を規定することが適当であり、検討が必要

◎ **基本理念・原則を生かす制度・手続等**

- ▶ 既存制度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規定

「行政運営の基本理念・原則となる条例(仮称)」

検 討 報 告 書

平成22年3月

京都府行政運営の基本理念・原則となる条例検討委員会

目 次

はじめに	… 1
1 京都府の行政運営の課題と今後の方向性	… 2
2 行政運営の基本理念・原則となる条例(仮称)を制定する意義・効果	… 3
3 基本条例の方向性	… 4
I 基本条例のコンセプト	… 5
II 基本条例の骨格と盛り込むべき内容等	… 7
[条例の骨格]	… 8
[前 文]	… 9
[目 的]	… 11
[基本理念]	… 12
[基本原則]	… 13
[府民の権利（責務）]	… 16
[二元代表制のもとでの議会との関係の基本]	… 17
[知事等の責務]	… 17
[基本理念・原則を生かす制度・手続等]	… 18
結 び に	… 19
参 考	… 21

はじめに

本報告書は、京都府の府政がどのようなものであるべきかについての検討委員会の委員の様々な意見及び願望を集約したものである。

検討委員会に与えられたテーマは「行政運営の基本理念・原則となる条例（仮称）」であった。そこで、本検討委員会では、近年かなりの数の市町村が制定している「自治基本条例」を、都道府県レベルでも制定することの意義について検討することから始めた。先行事例は、北海道の「行政基本条例」と神奈川県「自治基本条例（案）」（当時）であったが、いずれも理論的あるいは実際の観点から、直ちに京都府のモデルにすることはできないことが明らかになった。

また、本検討委員会で検討されるべき「基本条例」は、「明日の京都」ビジョン懇話会で検討される「長期ビジョン」、「中期計画」及び「地域振興計画」とともに「四本柱」を形成し、21世紀前半の京都府の府政のあり方をわかりやすく示すものであることを期待されているものである。

以上のような事情から、本検討委員会は、府民がともに目指す京都府社会の姿を描き、それに向かって行政運営や地域づくりを進める上での基本となる理念を掲げることに重点を置いた条例を提言することとした。

すなわち、本条例（案）の特徴は、「理念条例」という性格にあり、それを基本として「基本理念」を明確に規定し、行政運営の具体的な行動原則となる基本原則は、条例の掲げる「基本理念」を実現するための手段として位置付けている。また、基本理念・原則を生かすための制度・手続については、その大枠を示すにとどめることが適切であると考えている。

本報告書の提言する「3つの理念」、「5つの原則」の内容の詳細については、本文で示すところであるが、いずれも府民及び議会による合意形成が大前提となるものとなっている。

本報告書の提言は、そのような合意形成を目指す出発点に過ぎないものであり、今後、各方面で「基本条例」制定の意義及びその内容についての議論が活発となることを希望する。なお、コンセプトの一つである「ユニバーサルな視点」については、片仮名ではなく京都らしい言葉に置き換えることを検討したが、成案を得るには至らなかった。この点についても、この後、各方面からの提案を期待しているところである。

京都府行政運営の基本理念・原則となる条例検討委員会

座 長 高 木 光

1 京都府の行政運営の課題と今後の方向性

地方分権一括法の施行（平成12年4月）により、地方自治体は国と対等の関係にあることが規定された。これまでのような全国均一の国基準や政策を実現するだけではない、地域の個性を踏まえた基準の検討、固有の政策課題の解決に向けた、自治体政府としてのあり方が求められている。

加えて、社会は大きな変動の中にある。少子高齢化と人口減少が進行し、情報や経済活動の急速な世界化への対応、経済雇用情勢が生み出す格差の顕在化、地球温暖化問題の深刻化は、住民の生活や自治体の課題状況と深く交錯している。このことは、一面では、複雑化する課題で地域に不透明感を与え、他方では、多様な主体による未来の模索のための連携の可能性を内包している。

これらの課題に立ち向かい、一人ひとりが安心して生きることができる持続可能な地域社会の実現を目指すためには、それぞれの地域性や特徴を共有する多様な主体を支えることや、それらとの連携や協力が不可欠である。それは、住民や地域が直面する課題にともに取り組むことで、変動に柔軟に対応するたくましい社会と言えよう。行政運営に求められる改革とは、地域主権の確立を担う自治体政府として、自律的でありながらも、住民自治を基本に多様な主体との連携を可能にする組織と施策のあり方の改革であり、目指すべき社会のあり方を踏まえ、これらの改革につながる行政運営の基本理念の明確化が喫緊の課題となる。

京都府は、古くから進取と自治の気風にあふれ、人と人との絆や、生活、経済、産業、文化、学術など様々な分野において多様性を受け容れながら、人と自然と地域とを調和させ、美しい環境や個性を育み、営み、伝統、文化をかたちづけてきた。府においても、それを背景とし、市町村への権限移譲を積極的に推進するとともに、府民や民間の団体との協働による地域力再生の取組を進め、地域の個性と自主性を生かす地域づくりの環境を築いてきた。地方分権を地域主権につなげ、こうした環境を生かして地域が独自性や個性ある地域自身の将来のあるべき姿を描き、課題に取り組んでいくことが求められている。

そのためには、府は、どのような存在であるべきか、何を価値として行政運営を進めていくのか。府民による自治を基本とし、その府政への参画、府域における多様な連携（協働）をどのように図っていくのか。そのためにも、広域自治体として、基礎自治体とどのような協力、補完の関係を築いていくのか。これらの基本理念・原則を明確に位置づけ、行政運営の改革の取組や、たくましい地域社会づくりの方向性を定める必要がある。

2 行政運営の基本理念・原則となる条例(仮称)を制定する意義・効果

このように、地方分権の流れが明らかとなり、地方自治体と国との関係のあり方が大きく変化している今こそ、地方分権改革の真の目的である、住民(府民)が主役となる国民(住民)主権の確立に向けて、地方自治のあり方も住民自治を基本に置いて、地域の課題に一層的確に対応することが必要である。それを進める中で、府に最も求められることは、府の行政運営や地域づくりへの姿勢の根幹となる考え方(理念)やルールを明確にした上で、それを住民自治の主役である府民の合意のもとで共有し、府民が地域の課題に取り組んでいくことである。これこそが地域主権の実現であると言える。

地方行政は知事と議会との二元代表制のもとに進められていることから、このような府民の合意である行政運営や地域づくりの方向性は、常に行政の基本となる普遍的なものとして位置づけ、府民の代表者である府議会の議決を得る条例の形式を取ることが必要である。

こうして府民参加による民主的な過程と形式で、条例が住民自治を進展させる道しるべとして制定されることにより、明確な考え方(理念)が共有され、行政運営に関するすべての施策や制度・手続等が、条例制定後はこの条例に定められる理念や原則に従って進められることとなり、より府民満足度の高い行政運営につながるものと考えられる。

このような観点から、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。）を制定する意義や期待される効果について整理すると、以下の3点のとおりとなる。

(1) 行政運営の基本的な方向性が明確化されること

- ▶ 府民がともに目指すべき社会の姿、行政運営の基本的な考え方等を

府民の合意のもとに定めることにより、行政運営や地域づくりを進める方向性を明確にすることができること。

(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こと

- ▶ 行政運営や地域づくりに関わる主体である府内市町村や他の自治体、国などとの関係、民間活動等との連携・協働のあり方などを規定することにより、地方自治体としての府の役割や責務の方向性、地域づくりを進めるに当たっての府と各主体との関係の基本を明確にすることができること。

これによって、府民の視点を大切にした効果的で効率的な、府民満足度の高い施策の展開が可能になること。

- ▶ 地方行政を進める上で、府民から選ばれた二元代表の一つである知事が住民参画を保障し、説明責任を果たしていくべきことを明確に示すことができること。

これによって、府民の信託をよりしっかりしたものにできると同時に、それに応えることにつながること。

(3) 行政運営や地域づくりに、改革・改善等のプロセスが生まれること

- ▶ この基本条例を制定していく検討過程において、府民が参画し、行政が説明責任を果たす中で、行政運営や地域づくりのあり方や方向性について考えることにより、その過程で明らかになった課題などを共有できること。さらには、地域課題に協働して取り組んでいくきっかけとなること。

- ▶ 基本条例が制定された後は、基本条例が、行政運営や地域づくりに関わる主体が取組・実践を進めていく際の拠り所となるとともに、それを見直し、充実させていくプロセスが生まれること。

3 基本条例の方向性

基本条例について府民がその意義等を共有することが最も大切であり、それを基本として、京都府が制定すべき基本条例の方向性を検討した結果を、「基本条例のコンセプト」及び「基本条例に盛り込むべき内容等」として

整理すると、以下のとおりとなる。

I 基本条例のコンセプト

先ず、基本条例として相応しい条例の姿とはどのようなものが考えられるのか、従来の特定の政策分野に係る条例とは異なる、行政運営や地域づくり全般の基本となるべき条例のあり方について整理を行うと、次のような点が挙げられる。

(1) 基本条例全体の性格

基本条例は、行政運営や地域づくりを進める上での基本的な方向性の**大枠（羅針盤）**を示すものであり、他の自治体で制定されている「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、府民が合意できる事項について条例化することが必要である。

(2) 基本条例としての性格を生かすために必要な特徴

前項の基本条例全体の性格を生かすために、次のような点に配慮して、条例全体の構成や規定内容を検討することが必要である。

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

府における行政運営や地域づくり全般における基本条例として制定するものであることから、府民がともに目指す社会の姿、それに向かって行政運営や地域づくりを進める上での基本となる理念、それを実現するための行動原則を明示するとともに、これを実行するために必要な事項を中心に規定する、大きな枠組みを示すこと。

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

条例として規定するものであることから、制定によって一定の実効性が上がるよう配慮することは必要であるが、規定内容が細部にわたり過ぎて総花的になるなど、基本理念・原則がぼやけることがないよう、府民誰もが共有する普遍的な事項を規定すること。

③ 基本条例の基本理念や原則に新しい視点を盛り込むものであること

行政運営に当たって基本とする考え方として、府を取り巻く環境の変化に関わらず、常に重視すべき、現行法令に規定されていない、次のような新しい視点を具体的に盛り込むこと。

- ▶ 個性や能力が尊重され、誰もがその意思に基づいて、社会の一員として参画することができ、それが生かされる、誰もが社会的な障壁を感じないようにする視点（ユニバーサルの視点）
- ▶ 京都の特徴の一つである人と環境、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、ともにつながり、支え合うことのできる地域づくりを支援し、それらが広がるようにする視点（京都の「和」・共生の視点）

④ 参画・協働による新しい行政運営や地域づくりのあり方を示すものであること

公共の領域を行政が主導し、担ってきた従来の公共活動のあり方に代わり、公共領域の課題解決に当たって、新しい考え方、制度や手続等によって、それに適した主体が相互に協働しながら、その役割を担っていくことが必要になっていることから、府民や民間の活動団体との関係や連携など、参画・協働による新しい行政運営や地域づくりのあり方を示すこと。

⑤ 京都らしいやわらかなイメージのある表現を用いるものであること

府民が共有する基本条例として相応しい京都らしいやわらかなイメージのある表現を用いるものとし、府民が身近に感じ、親しまれるようにすること。

また、そのために、条例として許される限りやさしい表現の検討が必要であること。

⑥ 内容を理解しやすいよう、難しい用語を多用するのではなく、できる限り一般的な言葉で明確に規定するものであること

基本条例としての性格を踏まえ、その基本理念・原則などが府民の誰にも理解しやすいよう、府民にとって難解な用語を多用するのではなく、できる限り一般的な言葉で明確に規定すること。

⑦ 行政運営や地域づくりに関わる者すべ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

府民や民間活動団体など行政運営や地域づくりに関わる者すべてが共有するものであり、幅広い主体について規定するため、基本条

例全体の主体、主語等は特定しないこと。

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

府民の十分な理解と合意に基づき、行政運営や地域づくり全般において常に基本となる条例としての位置づけを明確化すること。

Ⅱ 基本条例の骨格と盛り込むべき内容等

「Ⅰ 基本条例のコンセプト」で示したとおり、基本条例は理念と原則といった大きな枠組みが根幹となるべきものと考えており、その骨格(スケルトン)を示すと、次頁のとおりとなる。

行政運営の基本理念・原則となる条例(仮称)の骨格

前文

- 基本条例制定をめぐる背景(地方分権の動向や社会情勢、国と地方のあり方の変化など)
- 基本条例制定の前提(土台)となる考え方(個人の尊厳と人権の尊重、府民が主役となる住民自治の確立)等

目的

- 府政運営や地域づくり全般において最大限尊重すべき基本理念・原則を定めること
(最高規範性(尊重義務))
- 住民自治の充実を基本とした府政の確立を図り、府民福祉の向上を図ること

基本理念

- 行政運営や地域づくりの根幹をなす基本的な考え方

①人を大切にし、人がつながり支え合う、心豊かな社会づくり

②府民が自ら主役となり、地域の魅力を高める自立した社会づくり

③多様な主体がともに役割を担う社会づくり

基本原則

- 行政運営の具体的な行動原則

①府民が起点となり、府民が生かされる府政

②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

③府民によく見える、信頼される府政

④府民の参画と協働を尊重し、支える府政

⑤市町村等との連携・協力による府政

※府民の権利(責務)

- 府民の基本的な権利

※議会との関係の基本

- 議会との協議・調整を踏まえて規定のあり方を整理

※知事等の責務

- 基本理念・原則に基づく知事、職員の責務

基本理念・原則を生かす制度・手続等

- 「住民参画」、「連携・協働」などを保障するための基本的な事項の原則

(1) 前 文

前文は、必ず規定しなければならないものではないが、前文において条例制定の背景等を明らかにすることにより、基本条例に対する理解が一層深まることが期待されることから、前文を規定すべきである。

具体的には次のような内容を規定することが適当であると考えられる。

▶ 基本条例制定をめぐる背景

地方分権の動向や社会情勢、国と地方のあり方の変化、地域の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など、基本条例を制定する背景、経過、課題等

▶ 京都府の特徴や独自性

府の歴史や文化を踏まえた「人」や「心」のつながり、南北に長い地理的特徴と多様性、「和」・共生など、京都府の特徴や独自性を踏まえた行政運営の視点を示すこと。

▶ 府民がともに目指す社会の姿

本検討委員会と並行して進められている、「明日の京都」ビジョン懇話会での検討を踏まえて整理することとなるが、行政運営や地域づくりの観点から、社会の状況の変化に関わらず、常に社会の基本に置く視点を示すこと。

▶ 基本条例制定の前提(土台)となる考え方

基本条例の制定に当たって、その前提(土台)となり、基本理念や基本原則を導き出す理念や考え方を示すこと。

- ・ 個人の尊厳と人権の尊重
- ・ 府民が主役となる住民自治の確立
- ・ 府(政)が果たすべき役割の基本 (9～10頁参照)
- ・ 市町村との関係 (10頁参照)
- ・ 公共活動をともに担う行政と民間公共活動等との連携

※規定項目に関連する視点を枠内で整理

①府(政)が果たすべき役割の基本

府は、基礎自治体である市町村を包括する広域自治体であるが、直接、府民に対する行政分野を担うという側面も有しており、基本条例を制定す

るに当たって、地方自治法の規定や、市町村、民間団体等との適切な役割分担の考え方（市町村との対等な立場での連携・協力と※補完性・近接性の原理に基づく役割分担や、※「新しい公共」の考え方）を踏まえ、府が果たすべき次のような役割について明らかにする必要がある。

※ 補完性・近接性の原理：「補完性」は、政策決定はその影響を受ける対象により近いレベルで行われるべきとする考え方により、先ず個人、家族、地域が自ら行い、そこで解決できないことは基礎自治体である市町村が担い、次に広域自治体である都道府県、さらに国が担うべきとする考え方。「近接性」は、住民に最も近い行政主体に権限や事務事業が配分されるべきとする考え方

※ 「新しい公共」の考え方：行政、住民や民間団体等が公共領域の課題解決に当たって、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

- ① 市町村との連携・協力や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により、府民の個別の事情や地域の特性、状況に配慮し、府民生活の安心・安全を守る施策や、きめ細かな地域行政を行うこと。
- ② 先進医療、感染症対策、試験研究など専門的分野の所掌、災害対応、産業廃棄物対策、危機管理など市町村の区域を越える広域的行政サービスの提供や、府の未来という長期的な視点に立った持続可能な制度設計を行うこと。
- ③ 広域自治体として幅広い視野に立ち、市町村間の連携・協力の促進など広域的な総合調整機能を発揮すること。

②市町村との関係

多様で複雑な地域のニーズに的確に対応して、質の高い施策を展開し、府民満足を最大化していくため、府内市町村との関係の基本について、次のような内容を、明らかにする必要がある。

▶ 府内市町村との関係のあり方

対等・協力の関係で、府民に近い存在である市町村の個々の活動を尊重し、実情に応じて市町村への権限移譲を進めていくと同時に、広域的な視点から適切に補完していくこと。

また、政令指定都市として、一定の行政事務においては府と同等の権限を有する京都市との関係については、一層の協調と連携・協力を図っていくという、基本的な関係のあり方を明らかにすること。

(2) 目 的

目的については、基本条例を制定することにより目指すところを、簡潔、明瞭に示すものであり、前文の内容との関係を考慮しながら、次のような内容を規定することが必要である。

- ▶ 府の将来のあるべき姿や社会の基本に置く視点を踏まえ、行政運営や地域づくりの基本となる理念、原則を定めるとともに、これを実行するために必要な事項を定めること。
- ▶ 基本条例としての最高規範性や位置づけについて示すこと。(11頁参照)
- ▶ 府民が主役となり、府民が社会の中で生かされることを目指した府政の確立を図り、もって府民福祉の向上を図ることを明らかにすること。

●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、基本条例としての最高規範性や位置づけについて、条例の規定の中でどのように示すのか検討することが必要であり、次のような3つの方法が考えられる。

- ① 個別の条項で、他条例と異なる特別な内容（3分の2議決など。但し法制的な検討が必要）や、制度の運用、条例制定における尊重義務を規定
- ② 個別の条項ではなく、「目的」条項等の中で、最高規範性（尊重義務）を規定
- ③ 基本条例が、行政運営や地域づくり全般の基本となる考え方を示すものであるという認識を共有することが重要であり、規定しない。

条例相互の間に優劣関係を持たせることに違和感があることに加え、この基本条例が行政運営において常に基本となる条例であることを明確化することが、何よりも大切であることから、個別の条項を設けるのではなく、「目的」条項等の中で規定する方法が適当と考えられる。

(3) 基本理念

基本理念は、基本条例を貫く行政運営や地域づくりの根幹となる基本的な考え方であり、最も重要な規定項目の一つである。

この基本理念の前提として、府民一人ひとりの尊厳や基本的人権が尊重され、それぞれの考えが生かされる住民自治の確立を目指す府政であることを明らかにするとともに、それを行政運営や地域づくりの中で、どのように実現していくかを示すため、府民一人ひとりを大切にすることや、府民の自主的・自立的な活動の支援、公共活動に関わる主体の連携・協働などといった視点など、法令には具体的に規定されていない府としての基本的な考え方を条例として規定することが必要である。

具体的には、次の3つの柱からなる基本理念を規定することが必要である。

[3つの理念]

① 人を大切にし、人がつながり支え合う、心豊かな社会づくり

- ▶ 個性や能力が尊重され、誰もがその意思に基づいて、社会の一員として参画でき、それ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すべての行政運営の基本とすること。

※ 「基本条例のコンセプト」に示したユニバーサル視点と京都の「和」・共生の視点を基本理念に盛り込んだもの

② 府民が自ら主役となり、地域の魅力を高める自立した社会づくり

- ▶ 現地・現場において、府民や地域の意思と責任による自主的な活動を尊重し、支え、その活動が広がるよう必要な環境を整えることにより、自主的で自立した府域を実現すること。

③ 多様な主体がともに役割を担う社会づくり

- ▶ 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、地域課題に対応した公共活動が豊かに展開される府域を創造すること。

(4) 基本原則

基本原則は、基本理念に基づいて行われる行政運営の具体的な行動原則となるものであり、府が果たすべき役割の基本を踏まえた行政運営や地域づくりを進めていくため、次の5つの柱からなる基本原則を規定することが必要である。具体的に示すと、次のとおりとなる。

〔5つの原則〕

① 府民が起点となり、府民が活かされる府政

- ▶ 行政運営や地域づくりにおいて、その基礎となる府民が起点となり、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、尊重するとともに、それらを支え、その活動が府域に拡がる環境を整える行政であること。
- ▶ また、現地・現場の視点を大切にし、府民のニーズや声を起点にして考えていく行政であること。

② 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

- ▶ 行政運営や地域づくりに参画する多様な主体が、目指していく方向性を共有して、ともに取り組んでいくために、将来の府のビジョンや計画を示し、それに基づく的確な資源配分などを通じて、府民や地域の意欲や力を支える行政であること。
- ▶ また、福祉や医療、雇用等において、府民や地域の実情に応じたセーフティネット（安全網）を整備することにより、府民の安心・安全を支え、希望や活力のある府域を実現する力強い行政であること。
- ▶ さらに、将来にわたって効果的・効率的な事業の実施や健全な財政運営による、安定的で持続可能な、自立した行政であること。

③ 府民によく見える、信頼される府政

- ▶ 府民の参画による行政運営や地域づくりを進めていくために、府民に政策立案、予算編成、事業実施、事業評価等の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って透明性が確保された行政であること。

- ▶ また、行政内部の事務処理においてもコンプライアンス（法令遵守）の徹底や、個人情報保護など適正な執行が保障された公平・公正な行政であること。

④ 府民の参画と協働を尊重し、支える府政

- ▶ 行政運営や地域づくりにおいて、府民の参画と協働をより確実なものとするため、府民一人ひとりの個性や能力を尊重し、その思いを受け止めるとともに、それぞれの立場や状況に応じて、誰もが様々な手法で社会の一員として参画することのできる環境を整える行政であること。
- ▶ また、府民に政策形成や意思決定のプロセス等への参画を促進していく行政であること。
- ▶ 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を支える行政であること。（15～16頁参照）

⑤ 市町村等との連携・協力による府政

- ▶ 広域自治体である府として、府民への行政サービスを向上させるとともに、地域の行政課題に的確に対応していくため、適切な役割分担など市町村との連携・協力によって二重行政の排除やワンストップ・サービス化等による効率的で利便性の高い行政サービスを実現する行政であること。
- ▶ また、広域的な視点から市町村の行う総合的なまちづくりとの連携や専門的行政分野の実施、地域ごとの多様性を生かしつつ相乗効果を引き出す方策、広域的な地域の方向性の提示など、総合的な調整機能を発揮していく行政であること。
- ▶ とりわけ、政令指定都市であり、府内の6割近い人口を有する京都市との関係については、これまで築いてきた協調関係の成果を踏まえ、様々な行政分野において一層緊密な連携・協力を深める行政であること。
- ▶ さらに、府域を越える行政課題等に対して、国や他の自治体との連携・協力を推進する行政であること。

●公共の領域を共に担う民間活動との関係

府民の参画と協働を基本とした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についての基本的なあり方を示すものとして、次のような内容を明らかにする必要がある。

▶ 民間の公共活動との関係のあり方

行政と民間公共活動との関係の基本や、行政が独自に担う領域と民間公共活動と協働することによって民間の力が生かされる領域についての考え方を示すこと。

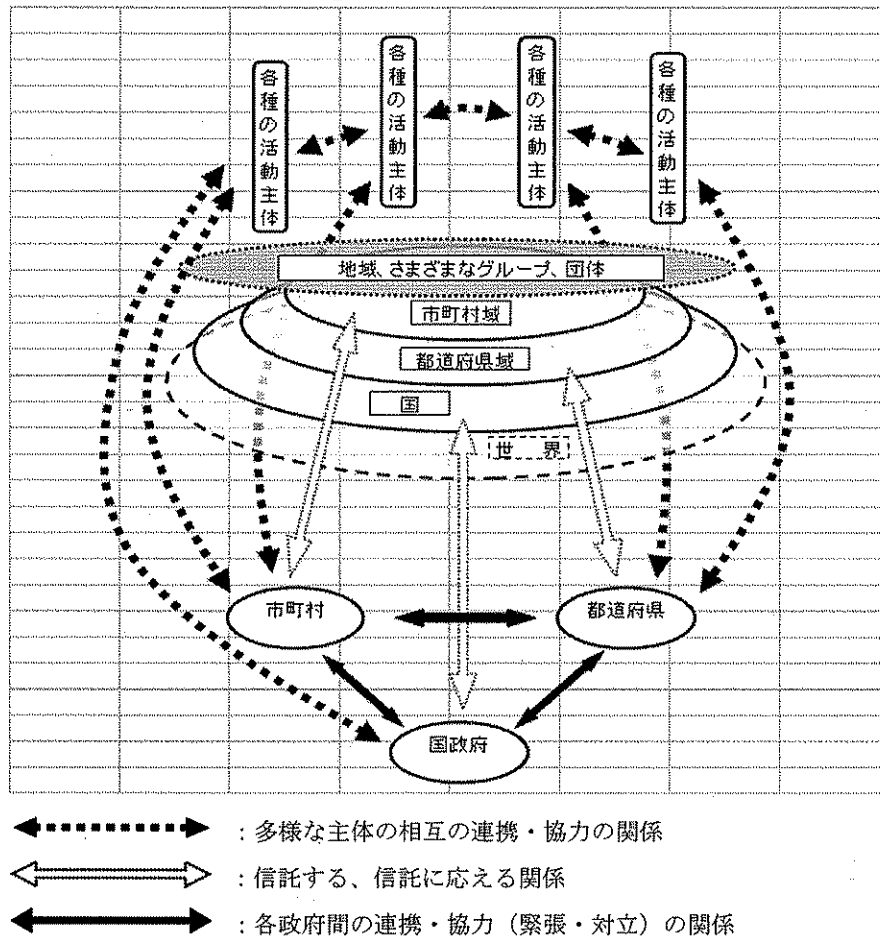
▶ 幅広い担い手による民間の公共活動の展開

担い手となる団体等について、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、対応する地域課題や取り組む事業、役割に応じて、適した担い手が受け持つ考え方を示していくこと。

▶ 自主的、自立的な民間の公共活動が生かされるための行政の役割

- ・ 民間の自立的な活動を尊重し、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な役割分担や関係づくりを進めること。
- ・ 多様な主体が共通する課題に応じて集まり、それぞれのネットワークや知恵を生かして課題解決や新たな価値の創造に向けて施策をつくり、実行していく場（プラットフォーム）の設定や、コーディネート機能、社会的信頼の付与、広報力等で寄与していくこと。
- ・ 府の職員が現地・現場から施策を考えていく行動面の改革や、政策形成や意思決定過程への府民参画等を進め、府民とともに「公共」を考えていくプロセスの改革に取り組むこと。

[各主体の関係 (イメージ)]



[作図：土山希美枝委員]

(5) 府民の権利（責務）

他の自治体の住民自治型自治基本条例においては、行政運営や地域づくりにおける住民の権利と責務を規定している例がある。この場合、権利を保障する規定の裏付けとして、果たすべき役割を責務として同時に明記することが一般的であると考えられる。

一方、府民の権利はともかく、その責務については、行政が一方的に規定することは適当でなく、府民の合意形成が前提になれば実効性がなく、具体的な意味を成さなくなる。

既に制定されている個別の法令や他の条例などにおいては、その目的に沿った関係主体の権利や責務が規定されているところであり、基本条例全体の性格などを踏まえると、基本条例自体に規定する必要性は特に

ないとも考えられる。しかし、権利については、理念的なものであっても、基本条例に掲げることに積極的意義が認められるとする意見も有力であり、この点は、各方面での議論に委ねるのが適切であると考える。

●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、各主体の役割や制度等の方向性を規定する際に、府民の範囲をどう捉えるかについては、地方自治法に規定されている府民のほか、公共の領域をともに担うNPO等の民間活動団体や企業の存在、外国籍府民や通勤通学者、観光客等をどのように位置づけるかという課題がある。また、仮に、基本条例で府民の定義を行った場合に、既に制定されている個別条例との整合性についても検討が必要になる。

基本理念・原則を踏まえると、原則として、府に関わるすべての者を府民として幅広く捉えることが適当であるが、具体的には個別条例や事務手続の中で、府民の範囲を適正に規定することが大切であり、基本条例自体に府民の定義規定を設ける必要性はないものと考えられる。

(6) 二元代表制のもとでの議会との関係の基本

府民を起点とした行政運営や地域づくりを進める上で、直接選挙された二元代表である議会と知事の役割や位置づけについては、他自治体の住民自治型自治基本条例において、相互の役割を踏まえた適正な牽制と尊重の関係等、その基本を規定している例がある。

この場合、議会に関する規定については、議会において主体的に検討されることが前提となる。また、知事の議会に対する説明、協議の責務等、知事から議会に対する関係についてのみ規定する場合も考えられるが、規定の方向性については、議会での検討や議会との協議、調整を踏まえながら、検討することが必要であり、本検討委員会としては、議会並びに行政において、今後十分な検討と調整が行われることを期待したい。

(7) 知事等の責務

基本条例の実効性を高めていくことが必要であることから、行政運営に直接関わる知事や職員の責務について、規定することが考えられる。

その反面、仮に規定するとしても、知事等の責務は、憲法や地方自治法等にも規定されており、抽象的な内容になることが否定できない。

しかしながら、知事や職員の責務については、他の自治体の行政基本条例や住民自治型自治基本条例においてほぼ標準的に規定されているように、行政運営や地域づくりについて、大きな責任を持つ当事者として果たすべき責務を明らかにして、その内容を府民と共有することは、基本条例制定の意義に深く関わるものと考えられ、次のような事項について規定することが適当であると考えられる。

▶ **知事の責務**

- ・ 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

▶ **職員の責務**

- ・ 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

(8) 基本理念・原則を生かす制度・手続等

基本条例に実効性を持たせていくために、他の自治体の行政基本条例や住民自治型自治基本条例の例からも、基本理念・原則に基づく制度や手続等について、参考に別掲（23頁）しているような事項を規定することが考えられる。

規定に際しては、既に個別条例や要綱で規定されている項目も多いことから、基本条例全体の性格や特徴を踏まえ、「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ことが適当であると考えられる。

結びに

この検討報告書の結びとして、これ以降の条例制定へ向けての取組において望まれることなどを簡単に述べておきたい。

「京都府行政運営の基本理念・原則となる条例検討委員会」は、知事の諮問に応えるべく招集され、委員会名に掲げられた基本理念・原則を謳う条例について検討してきた。検討の過程では、憲法・地方自治法に定められたルールがある上にさらに自治体がルールを定めることの意義について疑問視する声もあったが、法律や行政の専門家であれば当然のことながらであっても、住民自治の主役たる府民にとってわかりやすい形で基本理念や原則を確認し、一つの宣言的な文書に明記することの意義を認め、確認の作業を行ってきた。

地方分権が重要な政策課題として取り上げられ、それが単に中央政府から地方政府に権限を移すことにより強化される「団体自治」だけではなく、地方政府の中で、個々の構成員が自分たちの住まう場所のあり様について積極的に関わり、みんなで作り上げていく「住民自治」の側面が強調されている。そうであるならば、住民自身がその「まちづくり」への関わり方のルールについて、難しい法の文言を知らなくても、自発的な活動を行う時に道しるべとなる基本条例を持つべきだろうというのがわれわれの考え方である。

むろん、われわれは二元代表制の一方の当事者たる知事の諮問を受け、知事のスタッフである府庁の職員を交えての検討を進める中で、もう一方の当事者たる議会について忘れたわけではない。現在、議会においても、その基本的事項を総合的かつ体系的にまとめ、その制度を更に発展させるため、「議会基本条例」の創設に向けた調査・協議が始められていると聞いており、さらに具体的な議論が進む中で、議会のあり方も含めて議会側と知事側との協議・調整が行われ、具体的な方向性が検討されることが適当であると考え、特に触れていない。いずれにせよ、府の全域からただ一人を選ぶ代表である知事と、府内の各地域から複数の代表として選出された方々からなる議会が、双方相まって府の代表民主主義は行われている。われわれの検討報告書には、この部分についてあまり踏み込んではいないので、議会側と知事側とで精力的、建設的に協議を進めていただいて、さらにこれを深化していただければと思う。

また、この条例については、京都府はどのような自治体であってほしいのかということについても記そうとしている。これらについては代表たる知事や議会が考えていかねばならないことはもちろんだが、それだけでなく府民全体の中で議論して決めていくべきであろうと思う。この条例の意義として、それ自体よりも条例制定をめぐる議論を行う過程こそが重要なのではないかとも思う。検討の過程で各広域振興局管内や京都市内で府民交流会を行ってきたが、これだけではもちろん十分ではない。いよいよこの検討報告書が提出され、これをたたき台にして府民全体が議論に参加して、みんなのものとしての条例を作り上げていくよう、議会の皆さんにも、知事にもリーダーシップを揮っていただきたいと思う。

京都府行政運営の基本理念・原則となる条例検討委員会

委員（座長代理） 佐 藤 満

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（専門部会委員）
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（座長代理、専門部会委員）
委 員	土山希美枝	龍谷大学法学部准教授（専門部会委員）
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
第 7 回	平成21年 9月 4日	京都府公館レセプションホール

[検討委員会専門部会 開催経過]

	開催日	会場等
第 1 回	平成 21 年 5 月 13 日	京都府庁政策企画部会議室
第 2 回	平成 21 年 6 月 3 日	京都府庁政策企画部会議室
第 3 回	平成 21 年 8 月 26 日	京都府庁総務部会議室
第 4 回	平成 22 年 1 月 29 日	京都府庁 2-L 会議室

[「明日の京都」府民交流会 開催経過]

開催地域	開催日	参加者数	会場等
丹後地域	平成 21 年 7 月 20 日	250 人	みやづ歴史の館（宮津市）
中丹地域	平成 21 年 7 月 19 日	250 人	舞鶴市政記念館（舞鶴市）
南丹地域	平成 21 年 7 月 25 日	280 人	ギャラリーかめおか（亀岡市）
山城地域	平成 21 年 7 月 26 日	350 人	パルティール京都（宇治市）
京都市内①	平成 21 年 9 月 6 日	200 人	京都テルサ（南区）
京都市内②	平成 21 年 10 月 11 日	350 人	京都商工会議所（中京区）

[行政運営に関する制度・手続の例]

事 項	制度・手続の事例	関連する府の制度等
府政への参画機会	ユニバーサルの視点・考え方	ユニバーサルデザイン推進指針
	意見提出・意見聴取手続	府民意見提出手続要綱 府民参画行動指針
	意見・要望・苦情等への応答（応答、説明）等	知事へのさわやか提案 知事との和い和いミーティング 府民簡易監査規程
	附属機関等の委員公募	（個別機関ごとに適宜実施）
	20歳未満の住民の参加	府民意見提出手続要綱
住 民 投 票	住民投票制度	—
情報提供・公開	情報公開・提供、情報の共有	情報公開条例
	個人情報の保護	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
行政手続	行政手続の適正・標準化	行政手続条例
	不利益救済手続	—
総 合 計 画	総合計画によるまちづくり、計画策定への住民参画	新京都府総合計画 ポスト新府総（「明日の京都」）
行政改革・財政運営	行政改革の取組・健全な財政運営 （行財政の運営原則、予算執行過程の可視化、財政状況の公表、資産の有効活用等、民間との役割分担等）	府民満足最大化プラン等
	外部監査制度	外部監査契約に基づく監査に関する条例
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
公正・公平性の確保	公益通報制度	公益通報者保護制度
	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）	府・市町村権限移譲推進会議
出資団体の運営	出資法人の経営評価、報告等	財政援助団体等監査 出資法人への関わり方の基本的事項を定める条例

