

岩倉市自治基本条例解説

岩倉市自治基本条例は、次のような背景から今後の地方自治を進める上で必要であると判断し、制定したものです。

まず、「自治とは何か」です。自ら治めるとい言葉ですが、日本国憲法に謳^{うた}われている「地方自治」は、一般的に、団体自治と住民自治の二つの考え方の上に成り立っているといわれています。

団体自治とは、国家の内部に国家とは別の独立した地域団体を認め、国家の関与をできるだけ少なくして、地方の行政は地方に処理させるのが合理的であるという考え方をいいます。その仕組みについては、国としての統制や普遍性の観点から、法律（地方自治法）により、詳細に規定されています。

それに対し、住民自治とは、地方の行政は地方の住民が自分たちの意思と責任で処理すべきであるという民主主義の考え方です。住民自治については、選挙による間接民主主義の手法など法律で規定しているものもありますが、地域の自治は多種多様であり、国で一律に規定することができないものが多く存在します。地方分権という時代の流れ、人口減少社会における自治のあり方の変化、市民意識の高まりから、住民自治についても自治体ごとにできるだけ具体的に定めておくことが、自治を発展させるために必要であるという考え方が全国で広まってきました。

岩倉市でも、これまで長年、実践の中で培ってきた、自分たちのまちのことを自らが考え、責任を持って行動する岩倉らしい市民本位のまちづくりをいっそう発展させるため、自治に関する基本的な考え方や市民や行政や議会などの責務とその協働の仕組みを決めるなど、市民自治（住民自治と同義です。以下、「市民自治」という言葉を用います。）を市政においてどのように担保するのかを定めておくことが必要であると判断しました。

また、憲法が国の行為を「縛る」ものであるように、自治基本条例は、自治体を「縛る」ものになります。「縛る」という意味は、時代が変わっても、これだけは市民に保障しなければならない、首長が変わっても自治体として最低限行わなければならない、守らなければならない仕組みを定めておくことです。

本条例は、岩倉市のすべての条例の最上位に位置付けられるものであり、現行の制度のみを対象にしたものではなく、今後、策定していかなければならない制度も含め、将来のあるべき姿を記述しています。平成23年度には、庁内検討委員会で、平成24年度には、市民委員10名、市職員10名で構成する岩倉市自治基本条例検討委員会で議論を重ね、策定してきました。策定に当たり議論してきた考え方、想い、ねらいなどを条文ごとに解説します。

全体の構成

前文

第1章 総則

- 第1条 目的
- 第2条 条例の位置付け
- 第3条 定義
- 第4条 自治の基本原則

第2章 市政の主体

- 第5条 市民の権利
- 第6条 市民の役割と責務
- 第7条 議会及び議員の役割と責務
- 第8条 市長の役割と責務
- 第9条 職員の役割と責務

第3章 協働の仕組み

- 第10条 市民参加と協働
- 第11条 市民自治活動
- 第12条 住民投票
- 第13条 市外の人々、国等との連携

第4章 市政の運営

- 第14条 執行機関の組織
- 第15条 市民本位の市政運営
- 第16条 計画的な市政運営
- 第17条 情報公開と個人情報の適切な取扱い
- 第18条 行政手続
- 第19条 法体系の構築等
- 第20条 法令等の遵守及び公益的通報
- 第21条 財政運営等
- 第22条 行政評価
- 第23条 危機管理及び災害等緊急時の対応
- 第24条 地域資源の継承

第5章 条例の実効性の確保

- 第25条 実効性の確保

【解説】

本条例は、前文及び本文で構成され、本文は、5章に分かれています。

岩倉市自治基本条例

前文

わたしたちのまち岩倉は、まちの中央を流れる五条川とその桜並木、また郊外に広がる農地をはじめとして、身近な自然が感じられるまちです。

由来、人々は、縄文の時代からこの地で生活を営み、活気ある歴史や文化をつくりあげてきました。

わたしたちは、それらの自然や文化を享受し、交通の利便性が高くコンパクトな生活都市の利点が活かされたこのまちを愛しています。

今日、地方分権や少子高齢化の時代を迎えて、直面する様々な地域課題を解決していくため、岩倉らしい自治のあり方の確立が求められています。

そのために、市民は役割と責任を自覚し、議会と執行機関は市民からの信託に応え、ともに協働のまちづくりを進めていかなければなりません。

未来、幸せな地域社会が築かれているためには、何を守り、何を育み、何を創造していかなければならないのでしょうか。

わたしたちは、小さなまちから大きな夢を抱きながら、自治の普遍的な基本原則を分かち合うため、ここに岩倉市自治基本条例を定めます。

【解説】

「過去、現在、未来」を軸として、岩倉市の特徴や自治基本条例の制定に至った理由を表現しています。まちの中央という表現には、地理的な意味合いだけでなく、文化や市民の心の中央という意味合いも含んでいます。

「由来」という言葉は、「～の由来を調べる」というように、名詞としての「経歴、由緒、いわれ」という意味でよく使われますが、ここでは、もう一つの語法である「昔から、もともと、元来」という意味の副詞として用いています。

「活気ある歴史」とは、岩倉街道、要衝の地であったことなどを表しており、「活気ある文化」とは、山車曳き、音楽のあるまちづくりなどを表しています。

「信託」という用語は、間接民主主義、二元代表制に関する用語です。市民は、地方自治における主体です。しかし、その多くの部分を市民の具体的、直接的な行為によらず、制度などにより、市政やまちづくりを市役所に任せてきました。これが「市民の議会や行政に対する信託」です。しかし、市政やまちづくりのすべてを信託しているわけではありません。さらに、今後の地方分権、少子高齢化の時代では、相互の関係を今一度見直し、ともに協働してまちづくりを進めていく必要があるといえます。

「未来」は、次の文節「幸せな地域社会が築かれている」に掛かります。

最後の文章の中の「自治の普遍的な基本原則」は、第1条にも「自治の基本原則を定め」とあり、第4条の「自治の基本原則」は、(1) 市民主体の原則 (2) 情報共有の原則 (3) 協働の原則 (4) 信託の原則 (5) 信託による市政の原則につながっています。そして、この基本原則に則り自治を進め、市民の福祉の増進、市政の発展等に寄与することが求められます。

第1章 総則

【解説】

第1章は、「目的」、「条例の位置付け」、「用語の定義」及び「自治の基本原則」という、条例全体の基底となる条文を総則としてまとめています。前文の理念を受け、第1条から具体的な規定に入っていきます。

(目的)

第1条 この条例は、岩倉市における自治の基本原則を定め、市民、議会及び執行機関の責務等を明らかにし、協働によるまちづくりを推進することによって、市民を主体とした自治の実現を図ることを目的とします。

【解説】

市民と議会、執行機関の責務、役割、権利などを明らかにし、その上で、相互の立場や特性を認め合い、尊重しながら、それぞれが役割と責任を持って、その特性や能力を発揮しつつ、共に考え、行動する（協働する）ことで、市民主体の自治が前進していく姿を目的に掲げています。

(条例の位置付け)

第2条 この条例は、岩倉市が定める最高規範であり、市民、議会及び執行機関は、自治を推進するに当たっては、この条例を遵守するものとします。
2 議会及び執行機関は、他の条例、規則等の制定、改廃及び運用に当たっては、この条例に定める事項を遵守しなければなりません。

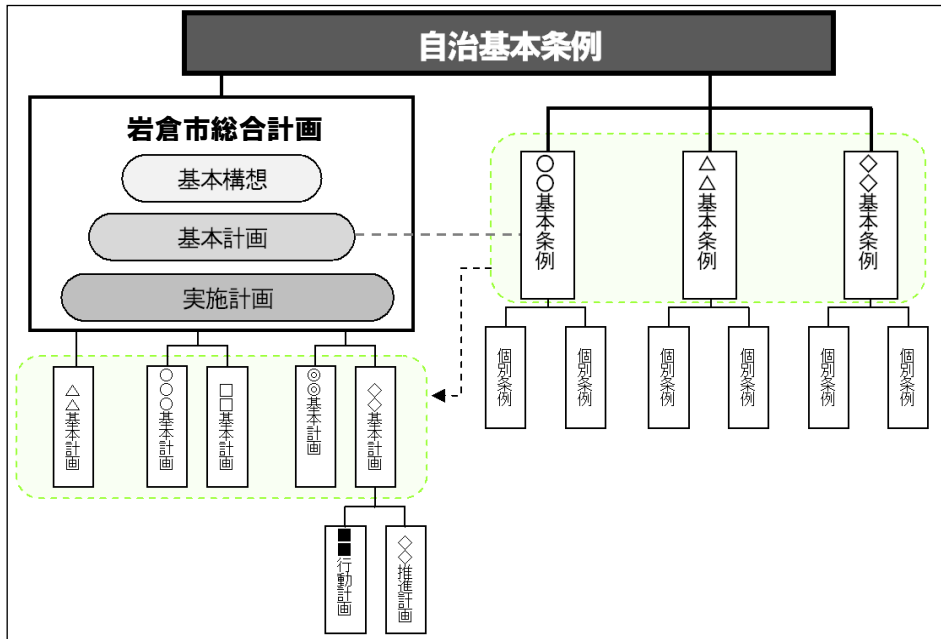
【解説】

第1項では、本条例が本市の条例、規則等の規範の中で最も上位に位置するものであることを明記しています。その上で、自治を担うそれぞれの主体が本条例を遵守することを定めています。

第2項では、議会及び執行機関の他の規範は、本条例と整合性を図らなければならないことを定めています。

本条例は、自治のあるべき姿を規定していますので、これを機に、今後制定しなければならない条例も出てきます。また、既に制定されている条例等も、体系的な見直しを含め、再チェックを行う必要があります。

【図1】自治基本条例の位置付けのイメージ



(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、当該各号の定めるところによります。

- (1) 市民 市内に居住する者、市内に通勤又は通学する者、市内で事業又は活動を行う個人又は団体をいいます。
- (2) 執行機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいいます。
- (3) 市 市民、議会及び執行機関によって構成され、それぞれの役割と責務の下、総合的に行政を行う地方自治体をいいます。
- (4) 市政 市が行う政治及び行政をいいます。
- (5) 協働 市民、議会及び執行機関が、主体的・自発的に共通の目的を達成するために、相互の立場、特性等を認め合い、尊重しながら、それぞれが役割と責任を持って、その特性、能力等を発揮しつつ、共に考え、行動することです。
- (6) まちづくり 市民が幸せに暮らしていけるよう、魅力的なまちにしていくための活動及び事業をいいます。
- (7) 地域団体 行政区、子ども会、老人クラブ、婦人会など、地域で生活することを縁とし、地域での生活場面を通してつながりを持って活動を行っている組織をいいます。
- (8) 市民活動団体 特定のテーマに対する共感によってつながりを持つ非営利団体をいいます。
- (9) 市民自治活動 市民が自主的に行うまちづくりのための多様な公益的活動をいいます。

【解説】

用語の定義は、誰もが共通した認識で条例を読むことができるようにするものです。

「市民」には、市内に居住する者（住所を有する者）以外に、通勤、通学する者や、事業者、市民活動を行う個人や団体を含めています。地方自治法では、「住民」を市町村の区域内に住所を有する者として定義していますが、地方自治を進める上では、さらに広い関係者を市民としてとらえ、力を貸していただく、行政サービスを受けるために応分の負担をしていただくなどが必要であるという議論を踏まえたものです。

「執行機関」は、地方自治法の構成における議決機関としての議会に対するものです。その中の市長とは、個人的な人物を指すものではなく、執行機関としての地方公共団体の長を意味しています。順番は、地方自治法第180条の5の順としており、岩倉市の他の例規にそろえています。

「執行機関」という定義と似た用語として「実施機関」という用語が他の条例に見られます。「岩倉市情報公開条例」及び「岩倉市個人情報保護条例」では、次のように定義しています。

「市長並びに教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、消防長及び議会をいう。」

「市」という用語は、これまで行政（執行機関）を指すものとして解釈されてきましたが、三つの主体がその中には存在するというを明記しています。その三つの主体の総体として岩倉市があるということです。

「市政」は、執行機関と議会が進める政治及び行政のことと理解されがちですが、

「市」の中には市民、議会及び執行機関という三つの主体が存在していることを一つ前の定義において確認していることから、市が行う政治及び行政はそれぞれが関係して行うものであるということを表しています。市民は、直接的に政治や行政を行いませんが、間接民主主義の言葉どおり間接的に行っています。政治とは、市長の政治姿勢、議会政治というように、政策的・戦略的な動きや意思の形成をいい、この条文の「行政」とは、国家作用、三権分立という考え方における行政ではなく、政治の具体的な作用、執行という一般的な用語として用いています。

市＝行政（執行機関）という誤解がイメージとして浸透してきたように、政治→行政（作用）→市民という縦方向、一方向の流れで自治が動くものという考え方がこれまで浸透しています。地方分権による国と地方における主従・上下の関係から対等・水平関係への考え方の構造変化は、地方自治の内部における三つの主体でも同じことがいえます。次の定義である協働というのは、まさしく、対等・水平関係をベースに考えなければならず、そのことが行政作用の大事な要素であることは、これまでの実践からも間違いありません。

「協働」という用語は、岩倉市では、第3次総合計画以前から用いてきた言葉ですが、本条例では、「相互の立場や特性を認め合い、尊重しながら、それぞれが役割と責任を持って、その特性や能力を発揮しつつ、共に考え、行動すること」と定義付けています。

「まちづくり」の主体も、市民、議会及び執行機関の三つの主体が基本です。自治における具体的な活動や事業全般をいい、例えば区で行う自主的な地域清掃活動なども含まれます。

「地域団体」は、その土地の縁で結びつくものであり、地縁組織という分類をすることもあります。例示してあるもののほか、五条川小学校区コミュニティ、消防団、地域発展会などが挙げられます。

「市民活動団体」は、「地域団体」を地縁組織とするならば、志縁組織という呼び方ができます。平成23年度を初年度とする第4次総合計画では、「志縁」を共通する志や思いによって結びつくものとしています。

「市民自治活動」は、市民が自主的に行う公益的活動を定義していますが、個人として行うものと「地縁団体」や「市民活動団体」を通じて行うものなどを含んでいます。

(自治の基本原則)

第4条 岩倉市における自治の基本となる原則は、次のとおりとします。

- (1) 市民主体の原則 市民は、自治の担い手として、それぞれの個性、能力等を発揮し、自覚と責任を持って市民主体のまちづくりを推進します。
- (2) 情報共有の原則 市民、議会及び執行機関は、まちづくりに関する情報を互いに提供し、共有します。
- (3) 協働の原則 市民、議会及び執行機関は、協働してまちづくりを推進します。
- (4) 信頼の原則 市民、議会及び執行機関は、互いに尊重し合い、常に信頼関係を築くための努力をします。
- (5) 信託による市政の原則 議会及び執行機関は、市民の意思を尊重し、市民からの信託に基づき市政を行います。

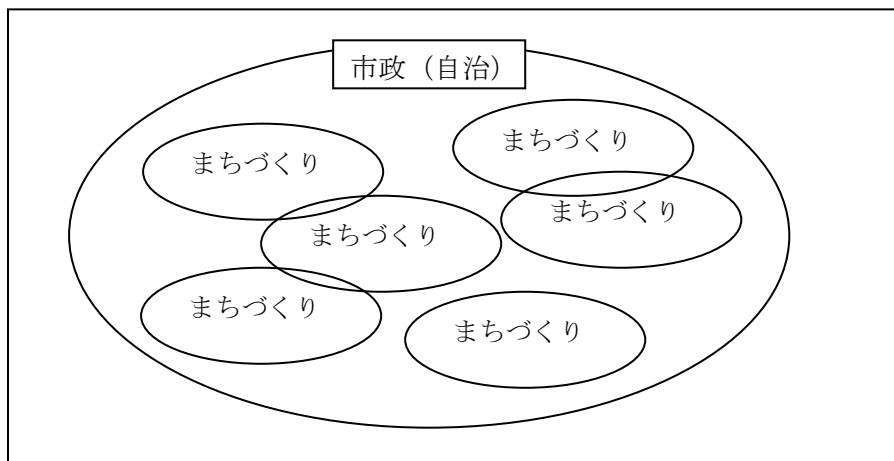
【解説】

(1) は、市民に関する基本原則、(2) から (4) までは、市民、議会及び執行機関に関する基本原則、(5) は、議会及び執行機関に関する基本原則を定めています。(1) から (5) までの順番については、重要度が高いものから定めています。まずは、情報の共有がなければ、協働も信頼もできないという考え方です。

特に (1) 市民主体の原則については、市民が「自治の担い手」であるということを感じて行動しなければならないとしています。

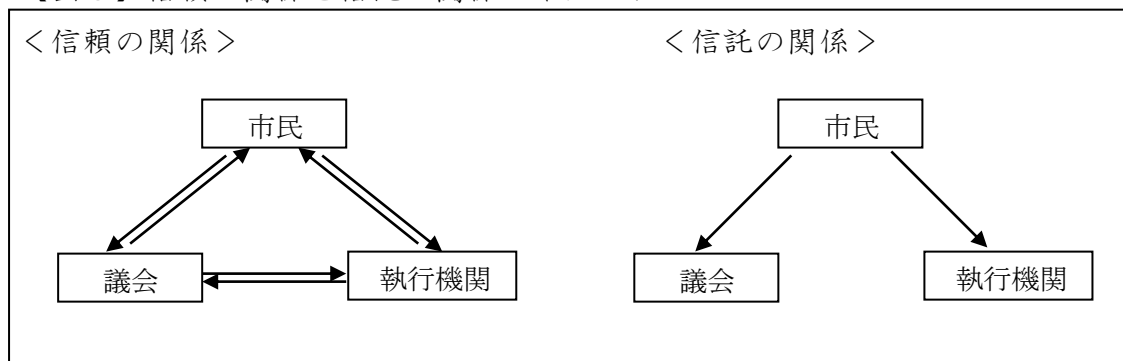
見出しが「自治における基本原則となっていますが、(1) から (3) までは、自治という大きな枠の中の小さな活動の単位である「まちづくり」に視点をおいて、その推進のあり方などを記述しています。

【図2】 市政（自治）とまちづくりのイメージ



(4)の信頼と(5)の信託とは大きな違いがあります。信頼は、一般的な用語で、三つの主体が相互に築く関係であります。信託というのは、間接民主主義、二元代表制を敷く、地方自治制度における行政用語であり、本来、主体であるところの市民が行うべく作用を選挙でもって選ばれた首長や議員に託すことをいいます。よって、市民と執行機関(市長)、市民と議会(議員)という二つの関係しか存在しません。

【図3】信頼の関係と信託の関係のイメージ



第2章 市政の主体

【解説】

市政の主役は、市民です。この章では、市民からの信託を受けて市政を直接的に行う議会と執行機関について規定します。

(市民の権利)

第5条 市民は、市政及びまちづくりに等しく参加する権利を有します。

2 市民は、議会及び執行機関が保有する情報について知る権利を有します。

3 市民は、議会及び執行機関が提供するサービス（以下「行政サービス」といいます。）を等しく受けることができます。

【解説】

地方自治法では、「住民は、法律の定めるところにより、その属する地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。」（第10条）と規定されています。

第1項では、一定の参加の制度やルールに沿い、差別されることなく、等しく参加できる権利があるということを規定しています。市民が、何でも、どんなときでも、直接的に市政やまちづくりに参加できるということを規定しているものではありません。

第2項では、議会及び執行機関が保有する情報を知る権利について規定しています。前項の解釈と同様に、本条例にこの規定があるからといって、何でも知ることができるということではありません。その制度やルールについては、「岩倉市情報公開条例」に定められています。

第3項では、様々な行政サービスがありますが、その行政サービスを等しく受ける権利があることを規定しています。ただし、前2項の解釈と同様に、誰でも、すべての行政サービスを受けられるということではなく、その対象や条件がそれぞれの制度で定められています。

(市民の役割と責務)

第6条 市民は、自治の担い手であることを自覚し、互いを尊重し、協力して、まちづくりを推進するよう努めるものとします。

2 市民は、市政及びまちづくりに参加するに当たっては、自らの発言と行動に責任を持ち、公共の福祉に反しないようにするとともに、次世代及び市の将来に配慮するものとします。

3 市民は、行政サービスその他行政の執行に対して応分の負担をするものとします。

【解説】

第5条の権利と対になる規定です。

第1項では、市民一人一人がまちづくりに積極的に関わって欲しいという思いが「自治の担い手であることを自覚し」という表現に込められています。そして、市民の責務として、まずは、市民が互いを尊重し、協力してまちづくりを推進することを規定しています。

第2項では、第5条の市政及びまちづくりへの参加の権利に対する責務として、参加する上で守るべき事項を規定しています。

第3項では、第5条の行政サービスを等しく受ける権利の保障に対して発生する「応分の負担」について規定しています。この応分の負担は、税などの費用だけではなく、体を動かす、時間を使うなど幅広いものを表しており、市民それぞれの立場や生活の状況、能力に合った負担の仕方があることも含んでいます。

(議会及び議員の役割と責務)

第7条 議会は、市民の信託を受けた議員によって構成される唯一の議決機関として、地域の課題及び市民の多様な意見を踏まえ、より良い市民生活、市民福祉及び市政の発展をめざして、政策を立案する機能及び執行機関を監視する機能を十分に発揮するよう努めなければなりません。

2 議員は、選挙で選ばれた市民の代表としての自覚と責任の下、絶え間ない自己研鑽^{さん}により資質能力の向上に努め、市民からの信託に応える公平・公正・透明な開かれた議会運営に努めなければなりません。

3 その他、議会及び議員の基本理念及び基本的事項については、別に条例で定めるものとします。

【解説】

岩倉市では、自治基本条例に先行して、「岩倉市議会基本条例」が制定されています。

第1項では、議会が地方自治における唯一の議決機関であることを確認した上で、議会の機能として「政策立案機能」及び「執行機関の監視機能」を発揮することを努力義務としています。

第2項では、2元代表制として市民から選ばれた議員の原則的な姿勢について規定しています。

第3項では、議会及び議員の役割と責務の詳細な内容やその他の事項について、別の条例（「岩倉市議会基本条例」）へ委任しています。

(市長の役割と責務)

第8条 市長は、市の代表者として、公正かつ誠実に市政を運営しなければなりません。

2 市長は、第4条に規定する自治の基本原則に基づき、まちづくりを推進し、市民からの信託に応えなければなりません。

3 市長は、市民の夢を育て、実現する存在でなければなりません。

【解説】

この条文の市長は、第3条の用語の定義における執行機関の中の長という性格に併せ、人物としての市長も意味しています。

第2項では、第4条の第2号から第4号までの自治の基本原則に立ち返り、再度、執行機関の長としての姿勢を明確にしています。

第3項では、市民が望むまちづくりを実現する存在であることを明記しています。

(職員の役割と責務)

第9条 職員は、市民のために、公正かつ誠実に職務を遂行しなければなりません。

2 職員は、市民の意見の把握及び情報収集に努めるとともに、積極的に協働のまちづくりを推進しなければなりません。

3 職員は、職務の遂行に必要な知識、技能等の向上に努めなければなりません。

【解説】

市政は、2元代表制の下で議会の議決を経て、市長が行政を運営しています。そして、その市長の指示で実際に行うのが市の職員です。第3条の定義における「市長」は、執行機関である市長のことを指し、その補助機関として具体的な事務を行い執行するのが職員です。よって、市政に対する市民の信託を担うものとして、その役割と責務についても定めるものです。

職員には、常勤の職員のほか、臨時職員、非常勤の嘱託員、パート職員などが含まれます。

第3章 協働の仕組み

【解説】

協働の定義を「市民、議会及び執行機関が、主体的・自発的に共通の目的を達成するために、相互の立場や特性を認め合い、尊重しながら、それぞれが役割と責任を持って、その特性や能力を発揮しつつ、共に考え、行動すること」と第3条で規定していますが、その具体的な方法等について規定するものです。4条の構成となっています。

(市民参加と協働)

第10条 議会及び執行機関は、市民の市政及びまちづくりへの参加を推進するため、政策等の立案・実施・評価のそれぞれの過程において多様な参加の機会を設けるとともに、参加しやすい環境の整備に努めるものとします。

2 議会及び執行機関は、市民参加により得られた提案又は意見を市政及びまちづくりに反映させるよう努めるものとします。

3 市民、議会及び執行機関は、市政及びまちづくりに当たり、互いの役割と責務の下に、対等な立場で連携し、協力するとともに、協働のための環境づくりに努めるものとします。

4 前各項に定めるもののほか、市民参加と協働に関し必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

【解説】

第1項では、最も基本的な協働の仕組みの形である市民参加について、市がその参加の機会を設け、参加しやすい環境整備を行うことを努力義務として規定しています。

参加は、参画を含む広い概念として、立案・実施・評価というそれぞれの段階で考慮すべきものと位置付けています。

第2項では、市民参加で得られた結果をしっかりと市政やまちづくりに反映することを規定しています。

第3項では、第4条(3)で「協働の原則」について規定してありますが、より具体的な協働の仕組みを規定しています。

第4項では、さらに詳細な事項について、別の条例(現時点では未制定)へ委任しています。岩倉市では、平成23年度に「岩倉市市民協働ルールブック」を市民との協働により策定しました。しかし、より法規的で実効性のあるものが必要であるという議論を経て、市民参加と協働に関する条例を今後制定することになります。

(市民自治活動)

- 第11条 市民は、それぞれの地域における地域団体による活動を通じて、市民自治活動の推進に努めるものとします。
- 2 市民は、市民活動団体による活動を通じ、それぞれの役割の下で、自らできることを考え、行動し、市民自治活動の推進に努めるものとします。
- 3 市民は、自治の担い手であることを自覚するとともに、地域団体及び市民活動団体の役割を認識し、これらを守り育てることに努めるものとします。
- 4 市民と議会及び執行機関は、市民が第1項及び第2項の活動を通じて地域課題を解決しようとする場合には、互いに補完し合うものとします。
- 5 地域団体及び市民活動団体は、市民自治活動を推進するために、団体相互の連携及び協働に努めるものとします。
- 6 議会及び執行機関は、市民自治活動の自主性及び自立性を尊重し、その活動を支援するものとします。

【解説】

第3条で、「市民自治活動」、「地域団体」及び「市民活動団体」を定義してあります。地域団体と市民活動団体は、別の言い方をすると地縁の団体と志縁の団体ともいえます。どちらも重要であるという認識から、あえて2項に分けて規定しています。その二つの活動を総じて市民自治活動と位置付けています。

また、市民自治活動は、「市民が自主的に行うまちづくりのための活動」であり、個人が個人として行う活動、個人が団体を通して行う活動の両方を含みます。

第3項では、市民自らが市民自治を進める上で地域団体と市民活動団体の二つの組織の役割を認識し、守り育てる必要性を努力義務としています。

第4項では、地域課題を解決するために市民が行う市民自治活動については、市民だけでは難しい局面もあり、その場合には議会や執行機関側も補完し合いながら、進めていく必要があることを規定しています。

第5項では、地域団体と市民活動団体が連携し、縦系と横系の関係で地域を紡ぐことを努力義務としています。

第6項では、議会及び執行機関は、市民自治活動に対し、自主性や自立性を尊重し、その活動を支援するという姿勢を定めていますが、その支援のあり方や手法などについては、それぞれの機関としての立場や性格があり、自主的な判断が求められます。

(住民投票)

第12条 市長は、市政に関する重要な事項について、住民の意思を市政に反映するため、住民投票を実施することができます。

2 住民投票に付すべき事項、投票の手續、投票の資格要件その他の住民投票の実施に必要な事項については、別に条例で定めるものとします。

3 議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければなりません。

【解説】

「住民」という用語は、第3条で定義した「市民」とは異なり、地方自治法第10条に規定する住民、即ち住所を有する者ということになります。ただし、この住所を有する者の解釈については、第2項の住民投票の投票権者の内容と関係することから、住民の定義をここでは行わず、別の条例で規定することにしました。

よって、あらかじめ、常設型の条例を制定しておくことにより、市民の権利を保障するというのがこの条文の趣旨です。

第1項では、住民投票の発案権者を「市長」にしているということではなく、実施主体を規定しています。住民投票の発案権者をどうするかについては、市長、議会（議員）、市民の三者のうち、すべてにしている自治体と、市民だけにしている自治体とに分かれます。その発案権者については、投票権者の範囲などとともに、第2項の規定により別の条例を制定する際に議論されることになります。

第2項では、住民投票に付すべき事項や投票の手續などについては、別の条例（現時点で未制定）で定めることを規定しています。

第3項では、その住民投票の結果に対して、議会と市長は、それを尊重しなければならないことを定めています。

(市外の人々、国等との連携)

第13条 市民は、まちづくりを推進するため、市外の人々及び市民活動団体等と広く交流し、連携するよう努めるものとします。

2 議会及び執行機関は、共通するまちづくりの課題を解決するため、国、関係地方公共団体その他の機関等、市外の市民活動団体等と相互に連携するよう努めるものとします。

【解説】

第1項では、市内の地域団体や市民活動団体との協働、議会及び執行機関との関係を規定した第11条に対し、もう少し視野を広くし、市外の人や市民活動団体とも連携することを努力義務としています。

第2項では、市民と同様、議会や執行機関も国、関係地方公共団体その他の機関（警察や保健所など）や市外の市民活動団体等と連携することを規定しています。

第4章 市政の運営

【解説】

第4章は、市政の運営における基本的な事項について、記述しています。第14条から第24条の11条で構成されています。ほとんどが、執行機関や市長に対して求められる事項となっています。

(執行機関の組織)

第14条 執行機関は、社会情勢の変化などに対応するため、その組織を柔軟に改めるものとします。

2 執行機関の組織は、分かりやすく、機能的かつ効率的でなければなりません。

3 執行機関は、行政サービスが低下しないよう留意するとともに、最少の人員で最大の効果が得られるよう、計画的かつ適正な定員管理に努めなければなりません。

4 執行機関は、実効性のある職員研修及び適正な人事評価により、職員の能力と意欲を高め、より質の高い職員の育成に努めなければなりません。

【解説】

第1項では、刻々と変化する社会情勢に対応するためには、行政組織も柔軟に改めることを規定しています。組織改変がすぐにはできない場合には、プロジェクトチームの設置など柔軟な運用も期待されます。

第2項では、組織のあり方の基本的な考え方を示しています。

第3項では、行政サービスのレベルを保持する適正な職員の人数とその配置を努力義務としています。ただし、行政サービスのあり方は時代により変化するものでもあり、廃止や変更になることを認めないというものではありません。

第4項では、職員の質を高めるための研修や適正な人事評価を行うように求めています。

(市民本位の市政運営)

第15条 執行機関は、市民の意向を的確にとらえ、市民本位の市政運営に努めなければなりません。

2 執行機関は、市民からの提案、意見、要望又は苦情に対しては、誠実かつ迅速に対応するものとします。

【解説】

第1項では、市民本位の市政運営を努力義務としています。

第2項では、市民から出された提案、意見などについて、誠実かつ迅速に対応することを求めています。

(計画的な市政運営)

第16条 市長は、総合的かつ計画的な市政運営を行うため、市の最上位計画として基本構想、基本計画及び実施計画を内容とする総合計画（以下「総合計画」といいます。）を策定するものとします。

2 市長は、総合計画における基本構想及び基本計画の策定、見直し及び評価に当たっては、市民に参加の機会を保障するものとします。

3 市長は、総合計画における基本構想並びにこれに基づく基本計画の策定及び変更その他議会が必要と認め、市長が認めた計画等については、議会の議決を経なければなりません。

【解説】

平成22年の地方自治法の改正に伴い、総合計画（基本構想）策定の義務がなくなりました。

よって、第1項では、その策定の根拠をあらためて明確にしています。基本構想だけではなく、基本計画及び実施計画を含めた総合計画を策定するものと、かつての地方自治法の規定より幅を広く規定しています。

第2項では、第5条及び第10条の市民の参加に係る規定はありますが、総合計画については、それを念押ししています。

第3項では、総合計画における基本構想及び基本計画を策定したとき、またそれを変更したときについて、議決することを義務付けています。議会と市長が協議し、お互いが認めたものについても議決事件に加えています。ここでは、既に制定されている議会基本条例の考え方を踏襲しています。「計画等」には、市民憲章、宣言などがあります。

(情報公開と個人情報の適切な取扱い)

第17条 議会及び執行機関が保有する情報は、市民との共有物であって、積極的かつ分かりやすいかたちで公開に努めるものとします。

2 議会及び執行機関は、その保有する個人情報を適正に管理し、個人の権利及び利益を保護しなければなりません。

3 情報公開及び個人情報保護に関し必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

【解説】

第1項では、議会及び執行機関が保有する情報は、市民との共有物であり、積極的かつわかりやすく公開することを努力義務としています。

ただし、第2項で、個人情報に関しては、個人の権利及び利益を保護する観点から適正に管理し、一般的な情報とは取扱いが異なります。

第3項で、詳細について、別の条例（「岩倉市情報公開条例」及び「岩倉市個人情報保護条例」）に委任しています。

(行政手続)

第18条 執行機関は、市政の運営における公正の確保及び透明性の向上を図り、市民の権利利益を保護するために、処分、行政指導及び届出に関する手続（以下「行政手続」といいます。）を適切に行わなければなりません。

2 行政手続に関し必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

【解説】

第1項では、市政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、市民の権利利益を保護するために、行政手続を適切に行うことを定めています。

第2項では、詳細について、別の条例（「岩倉市行政手続条例」）に委任しています。

(法体系の構築等)

第19条 議会及び執行機関は、この条例を最高規範とした、その他の条例、規則及び規程（以下「条例等」といいます。）による法体系を構築しなければなりません。

2 市長は、次に定める条例について、制定又は改廃しようとするときは、その趣旨を公表するよう努めなければなりません。

(1) 基本的な制度を定める条例

(2) 市民に義務を課し、又は権利を制限する条例

(3) 市民生活又は事業活動に直接かつ重要な影響を与える条例

【解説】

市では、総合計画を最上位とし、その下に政策分野ごとの基本計画を位置付け、計画の体系整備を行ってきています。（5頁【図1】を参照）

第1項では、条例等の法規についても、最高規範である本条例の制定を機に、体系的に整備することを規定するものです。

第2項では、重要な条例に関しては、制定した後に市民に対し公表するのではなく、事前に制定又は改廃しようとするときにその趣旨を公表することを努力義務としています。公表の時期、方法等については、今後、パブリックコメントの制度などの考え方と照らし合わせながら決めていく必要があります。

(法令等の遵守及び公益的通報)

第20条 執行機関は、市政の適正な運営のため、法令及び条例等を遵守しなければなりません。

2 執行機関は、市の事務事業に関する法令違反等についての内部の職員からの通報（以下「公益的通報」といいます。）を適切に処理する仕組みを整備するよう努めなければなりません。

3 執行機関は、公益的通報を行った職員に対し、それを理由として不利益な取扱いをしてはなりません。

4 公益的通報に関し必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

【解説】

法令遵守に関する条文です。

第1項では、広く、法令等の遵守について、念押ししています。

第2項以降は、平成18年に施行されている公益通報者保護法の趣旨を地方自治の視点でとらえた「職員の公益通報」についての条文です。

第3項では、通報を行った職員に対し、通報を行ったことを理由として不利益な扱いを行うことを禁じています。

第4項で、詳細は、別に条例（現時点で未制定）に委任しています。

(財政運営等)

第21条 市長は、総合計画に基づき財政計画を定めるとともに、財源の確保並びにその効果的な配分及び効率的な活用行い、最少の経費で最大の効果が得られるよう行財政改革に努め、健全な財政運営を行わなければなりません。

2 市長は、市民に対し、財政に関する計画及び状況を公表し、分かりやすく説明しなければなりません。

3 市長は、市の保有する財産の適正な管理及び効率的な運用をしなければなりません。

【解説】

市の財政を健全に運営するための条文です。

第1項では、その場限りの財政運営を行うのではなく、総合計画に基づき財政計画を定め、その上で、効率的な活用、効果的な予算配分を行い、財政運営をしていくことを明記しています。具体的には、総合計画における実施計画が中期的な財政計画となります。

第2項では、市民が市の財政が今どうなのか、今後どうなっていくのかを知ることが、市政を理解する上で重要であり、これらの情報を市民に分かりやすく公表することを規定しています。

第2項の「財政に関する計画」は、第1項の「総合計画に基づき財政計画」の財政計画と違い、公債費の償還計画や基金の積立計画など幅広い計画を意味します。

第3項では、市の保有する財産を適正に管理し、効率的な運用を図る義務を規定しています。

(行政評価)

第22条 執行機関は、実施した施策及び事業について、その効果、効率、目標達成度等を評価し、行政資源の効果的かつ効率的な配分に役立てるため、行政評価を実施しなければなりません。

2 執行機関は、前項の行政評価の結果を公表しなければなりません。

【解説】

本市では、これまで、岩倉市総合計画（現在は、平成23年度～平成32年度の第4次総合計画）を最上位計画として計画的な行政運営を行ってきました。そして、実施した事業について、チェックする仕組みとして平成17年度から行政評価の一つの手法である事務事業評価に取り組み、平成23年度から、それを見直し施策評価という手法で行政評価を行っています。施策評価の中では、年度ごとに総合計画の進捗状況を測りながら、Plan(プラン)、Do(ドゥー)、Check(チェック)、Action(アクション)というPDCAサイクルを回し、事業の改善、修正、ステップアップ等につなげていくこととしています。

第1項の行政資源とは、人員、予算、財産、時間の配分などをいう用語です。

(危機管理及び災害等緊急時の対応)

第23条 市民は、災害等の緊急時において、自分自身を守る努力をするとともに、互いに助け合うことができるよう、災害等に対する意識を高め、自主的な防災に努めます。

2 市は、災害等の緊急時には、関係機関等と連携し、速やかに状況を把握するとともに、対策を行うものとします。

3 執行機関は、市民の生命、身体、財産及び暮らしの安全を確保するため、必要な計画を策定するとともに、継続的に団体間の連携、人材の養成等に努め、危機管理体制を確立するものとします。

【解説】

第1項では、「市民」を主語とし、自助について規定しています。災害に対する備えは、日ごろからの課題であり、愛知県や社会福祉協議会の防災ボランティアコーディネーター養成講座等に市民自ら参加したり、行政区で組織する自主防災会で率先して訓練を実施したりするなど、防災体制を自主的に整備していくことを努力義務としています。

第2項では、災害等が発生した緊急時に、市として共助を進めていくことを定めています。なお、連携する関係機関としては、社会福祉協議会、警察、保健所などの県、自衛隊などを想定するとともに、災害ボランティア団体などとの連携も視野に入れています。

第3項では、執行機関が災害発生時に的確に対応し、公助に取り組めるよう、また、できるだけ速やかに復旧できるよう、あらかじめ計画を策定し、その計画に基づき、必要な体制を整えておくことを定めています。災害対策基本法に基づく地域防災計画や業務継続計画などがこの計画に該当します。

また、災害等緊急時においては、それらの計画（主要となるのは地域防災計画）に基づいて、具体的な行動を迅速にとることが重要となってきます。

災害時には、自助（自分自身を守る）、共助（互いに助け合う）が重要になり、自治の重要性がより鮮明になります。平成23年3月11日に発生した東日本大震災を機に、危機管理、防災等に対する意識も高まり、市政の運営の中の重要な項目の一つとして、この章に位置付けています。個人情報保護法が施行されて以降、過剰なプライバシー保護の意識が課題となっています。災害時における自助、共助においても、普段からの付き合いを通じた市民相互の情報の共有や意思疎通がなければ、実効性は乏しいものとなってしまいますので、実際の運用では、この点についても課題としてとらえ、留意しておかなければなりません。

「災害等」には、地震、台風、大雨等の自然災害のほか、SARS、鳥インフルエンザ等の伝染病の蔓延等も含まれます。

（地域資源の継承）

第24条 市は、市内の自然と伝統を後世に残すよう努めなければなりません。

2 市は、国及び他の自治体と連携して五条川流域の環境及び桜並木の保全に努めなければなりません。

【解説】

岩倉市には大切にすべき地域資源はたくさんありますが、特に五条川や桜は、これまで市のシンボリックな存在として位置付けられてきました。

第1項では、「自然」には、五条川、桜のほか、社寺林など様々なものがあります。平成4年に市が出版した「岩倉の自然をたずねて」という冊子には、樹木や草花、鳥や昆虫といった身近な自然が紹介されています。都市化や開発が進み、その中ですべての自然を残していくことは難しいわけですが、自治という視点の中には、それら自然が地域に住む人の心のよりどころとなったり、その自然を守るということで力を合わせたりすることがあるわけです。伝統についても同じです。岩倉市には、他に誇れる山車が3台あります。その山車が繰り出す祭りも、後世に伝えたい無形の伝統文化です。

第2項では、五条川が1級河川であり、河川法により、基本的には国（国土交通大臣）の管理です。ただし、その権限に属する事務の一部を政令に定めるところにより都道府県知事に委任することができることになっています。よって、条文では、国、県及び流域の自治体との連携について努力義務としています。

第5章 条例の実効性の確保

【解説】

本条例は、市の最高規範として遵守されなければなりません。今後新たに整備していかなければならない制度が盛り込まれていたり、努力義務としていますので、進捗管理が必要です。この章では、市政に対する本条例の実効性の確保の方法について、規定しています。

(実効性の確保)

第25条 市長は、市政がこの条例に基づいて行われているかどうかを検証し、その結果を公表するとともに、協働によりその改善に努めるものとします。

2 市長は、この条例が社会情勢又は岩倉市の状況に適しているかどうかを、5年を超えない期間ごとに協働により検証し、その結果に基づいて、必要な措置を講じるものとします。

3 市長は、市長の附属機関として、この条例を検証し、市民自治によるまちづくりに関する基本的事項について審議するため、岩倉市自治基本条例審議会（以下「審議会」といいます。）を置きます。

4 審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

【解説】

本条例の目的は、「市民、議会及び執行機関の責務等を明らかにし、協働によるまちづくりを推進することによって、市民を主体とした自治の実現を図ること」です。そして、その目的のために基本的な制度や守るべき事項を定めています。

第1項では、市政全般が、これらの制度に則っているか、本条例の目的や趣旨に合致しているかなどを検証することを定めています。そして、その検証の結果を市民に公表することとしています。また、うまく行われていないときには、協働で改善することを努力義務としています。

第1項が市政の検証を行うことを定めているのに対し、第2項は、条例自体の検証を定めています。社会情勢や岩倉市の状況に照らして、適合しているかどうかを協働で検証することを規定しています。

第3項では、第1項及び第2項の検証について実効性を確保するため、また、まちづくりに関する基本的事項を審議するために、附属機関を設置することを規定しています。附属機関は、地方自治法第138条の4第3項及び第202条の3の規定により、当該審議会については、条例で規定する必要があります。よって第4項で、詳細は、別の条例（現時点では未制定）に委任しています。