

(仮称)新潟市自治基本条例の基本的枠組（盛り込むべき項目及びその内容）について（案）

(庁内検討資料)

目次

第1部 検討に当たっての前提	・・・・・・・・ p 1
1 自治基本条例とは	
2 条例に盛り込むべき事項に関する考え方	
第2部 基本的な枠組みとその考え方	・・・・・・・・ p 2
前文	・・・・・・・・ p 2
第1章 総則	・・・・・・・・ p 2
第2章 各主体の責務等	・・・・・・・・ p 5
第1節 市民	・・・・・・・・ p 5
第2節 議会	・・・・・・・・ p 6
第3節 執行機関	・・・・・・・・ p 7
第3章 市政運営の諸原則	・・・・・・・・ p 8
第1節 市政運営の基本原則	・・・・・・・・ p 8
第2節 参加と協働のしくみ	・・・・・・・・ p 11
第3節 行政運営のしくみ	・・・・・・・・ p 15
第4節 区における住民自治	・・・・・・・・ p 17
第4章 市民の権利利益の保護	・・・・・・・・ p 18
第5章 国及び他の地方公共団体等との協力	・・・・・・・・ p 19

第1部 検討に当たっての前提

1 自治の基本的考え方

はじめに、自治の基本的な考え方は、自治基本条例の根幹をなすものであり、この条例を検討する前提となるものであることから、ここでは、市民が暮らしている地域社会を市民が治めることを「市民自治」と呼ぶこととする。それは何よりもまず市民間の自発的取組による「市民間自治」、次いで自治体の設立を通して実現する「団体自治」、さらに設立した自治体に対して自らの代表を送り、参加し、仕事を監視する等により、住民の意思を自治体運営に反映させる「住民自治」からなると位置付けた。

2 自治基本条例とは

自治基本条例とは、①住民自治の一層の促進と、②自治体の自己革新を目指した、③自治の基本を定めた最高規範としての条例である。

この意義の内容は、3つの要素を含んでいる。まず、①住民自治の一層の促進と、②自治体の自己革新の2つの要素については、基本的には、憲法第92条の「地方自治の本旨」の内容が、「住民自治」と「団体自治」の2つの構成要素から説明される。すなわち、①「住民自治」については、一層の促進を目指したものであり、②「団体自治」については「自治体の自己革新を目指したもの」と言える。

住民が自らの意思を体现し、自己統治を実現するために欠かせない契機として、「自ら治め、自らの自治体を実現する」ことが自治基本条例を制定する最も重要な目的である。

しかし、それのみでは十分ではなく、その自己統治の受け皿としての自治体組織そのものの自主性・独立性（団体自治）もまた不可欠なものとなってくる。ただし、団体自治は、「中央政府に対する自治体の対外的独立性」を意味する言葉であり、今日の自治体の置かれている状況を考えると、そのほかにも他の自治体に対する自主性や自立性、さらにはこうした自主性や自立性を確保するための内部組織原則なども、団体の自治の内実として考える必要がある。その意味で、本検討では、これを「自治体の自己革新」という言葉で表している。

3つ目の要素は、③最高性・基本性である。住民自治の促進と自治体の自己革新が自治基本条例の持つ中心的な意義であるが、自治基本条例という単一の条例であるためには、自治基本条例が、他の個別条例や政策等のすべてに対して統制力を持ち（最高規範性）、それにより、各種の政策等に対して総合的な立場からの関与が可能となる（基本性）という機能が必要である。

3 条例に盛り込むべき事項に関する考え方

(1) 条例制定権について

自治基本条例に盛り込むべき事項は、憲法及び地方自治法に定める条例制定権の範囲を逸脱することはできない。

(2) 法律で規定している事項等の扱い

地方自治に関し、日本国憲法及び地方自治法等の法律で規定している事項については、原則、自治基本条例では規定しない。ただし、条例の体系上又はその規定がないと市民の理解が困難な場合には、確認的に規定する。

第2部 基本的な枠組みとその考え方

ここでは、第1部で示した検討に当たっての前提条件を踏まえ、市がこれまで制定した条例、市の執行機関の規則、要綱などに基づき実施してきた自治運営のしくみや市民参加制度の根拠・拠り所をこの条例で明確にするとともに、新たなしくみや制度を含めて体系化し、市民が一望・一覧できるようにすることを目的として、基本的な枠組みとその考え方を検討した。

前文

前文は、一般に法規の制定の由来・経緯と、その基本原理を述べたものとされている。

自治基本条例を、行政運営の基本原則や市民の権利等を定めた最高法規として位置づけるならば、憲法と同様に前文を設け、基本条例の制定の経緯と基本的な趣旨、自治体の成り立ち、市民と自治体の関係などについて規定することが望ましいと考えられる。

前文の法的意味については、法規の本則と一体となる法的性質を持ち、前文自体が直接的に適用されるものではなく、法規の各条文の解釈基準になるものとされる。このため、解釈基準としての前文をどのように規定するかを、前文と各条文の規定を整理した上で、両者で矛盾する事項、あるいは条文として存在しない事項については盛り込まないという整理が必要である。

従って、前文の検討は、各条文として盛り込むべき内容を検討した後に、それらを踏まえて検討するものとし、ここでは検討を保留する。

第1章 総則

第1章では、本条例全体を通しての総則的規定として、「目的」、「用語の定義」、「条例の位置づけ」、「基本理念」、「自治の基本原則」を規定する。

① 「目的」

条例の制定の目的を明らかにする規定である。

【基本的事項】

- この条例は、新潟市における自治の基本理念及び基本原則を明らかにするとともに、市民の権利及び責務、議会、執行機関等の責務並びに市政運営の諸原則を定めることによって、**市民自治の実現**を図ることを目的とする。

【考え方】

- ・ 「自治の基本理念及び原則を明らかにする」とは、当該自治体が「自ら治める」上での基本とすべき考え方、行動原則を条例として明示することであり、これによって、市民、議会、行政の三者において共通するものとして認識しようとするものである。
- ・ 「市政運営の原則を定めることによって、市民自治の実現を図る」とは、基本理念を実現するための基本となる制度や施策を定めることによって、市民が自らの意思を体現し、自己統治を実現するとともに、その受け皿となる自治体も自主性、自立性を高め、市政の充実を図ることにより、「地方自治の本旨」の内容である「住民自治」を実現することを示す。
- ・ ここで掲げる「自治の基本理念及び基本原則」の内容は、次項以降に規定し、「市政運営の原則」については、第3章において「市政運営の諸原則」として具体的に規定する。
- ・ なお、「執行機関等」の「等」とは、公営企業(水道局)を含む意である。

② 「用語の定義」

この条例における重要な用語の意義を明らかにする規定である。

ここでは、以後の検討を行う上で、共通の認識が必要となる重要な用語について、定義する。

【基本的事項】

- 市民 本市の区域内に住所を有する人、本市の区域内で働き、若しくは学ぶ人又は本市の区域内において事業活動その他の活動を行う人若しくは団体をいう。
- 参加 市民が、暮らしやすい地域社会をつくるために、市政に主体的にかかわり、行動することをいう。
- 協働 市民と市が、互いの立場や特性を認め合いながら、対等な立場で、目的を共有し、連携・協力することによって、共通する課題の解決にあたることをいう。

【考え方】

- ・ 第1項で定める「市民」とは、地方自治法に定める「住民」（市内に住所を有する人で、外国人市民の方や法人を含む。）のほか、市内の事業所に勤務している人や市内の学校に通学している人、市内で市民活動や事業活動など、さまざまな活動を行っている個人や団体をいう。このように、市民の範囲を広げて定義しているのは、行政需要の多様化、政策課題の広域化などの状況の中で、地域社会が抱える課題の解決やまちづくりを進めていくためには、いわゆる「住民」だけではなく、新潟市という地域社会における幅広い人々が力を合わせていくことが必要であるとの認識に基づくものである。
- ・ 第2項で定める「参加」とは、暮らしやすい地域社会をつくるために、「主体的に市民が動く」という積極的な意味を含んで使用されることの多い、いわゆる「参画」を包含する概念として、市政にかかわり、行動することをいう。
- ・ 第3項で定める「協働」とは、市民（団体等を含む。）と市（議会や市長などの執行機関）とが、お互いを尊重し、対等な関係に立ちながら、暮らしやすい地域社会の実現のために、目的を共有して、それぞれの役割と責任のもとで、連携・協力して、共通する課題の解決にあたることをいう。

③ 「条例の位置づけ」

この条例は、市民による自治と自治体運営の根本に関するルールを定めるものであり、本市にとって「基本法」に位置付けられるものである。しかしながら、現行法制度上は、法的効力の面からみる限り、条例相互間で優劣関係を認める規定はない。そのため、事実上の「最高法規」と位置付けるため、この項目を設けるものである。

【基本的事項】

- この条例は、自治の基本理念及び基本原則を定めたものであり、市は、他の条例、規則その他の規程によって制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例に定める事項を最大限尊重しなければならない。

【考え方】

- ・ 本条例が本市の自治体運営の基本となるものであることを宣言するとともに、他の条例等に基づき制度をつくり、実施するに当たっては、本条例に即して行うべきことを規定している。これにより、実質的な意味での最高法規性を担保しようというものである。

④ 「基本理念」

この項目は、この条例の目的を受け、本市が目指すべき方向、市政の根幹となる考え方を基本理念として明らかにするものである。

【基本的事項】

- 市民自治は、市民及び市が、現在及び将来の市民の基本的人権を尊重し、公正で開かれた市民主体の市政を目指すとともに、自らの地域のことは自らの意思で決定し、その責任も自らが持つ地域自治を確立することを旨として、適切に行われなければならない。

【考え方】

- ・ 「市民及び市」を主体として規定したのは、この条例が「地域における憲法」として位置付けられることについて、市（議会や市長などの執行機関）のみならず、市民からも認知され、市民と市の共通の理念として共有することをねらいとしたものである。
「市民の基本的人権を尊重」するとは、憲法が保障する基本的人権であり、国籍や性別、年齢等に関わらず市民一人ひとりの人権が保障され、その個性や能力が市政に活かされるべきことを示したものであり、この趣旨を踏まえ、男女共同参画推進条例や今後制定を予定しているこどもの権利条例などの個別条例で実定化していくものとしている。また、個別政策としては、ユニバーサルデザインにも取り組んでいる。
- ・ 本項において市が目指すべき方向として掲げたのは、補完性の原理に基づく「市民主体の市政」と「地域自治」の確立である。「市民主体の市政を目指す」とは、市民自治の担い手である市民が「自らのことは自ら決める」という認識の下、市政に主体的に関わっていくとともに、市は、市民の参加機会の拡大等を通して、市民の意思を適確に反映した市政運営を行っていくことを示している。また、「地域自治」とは、自治体としての自立性（地方分権）とともに、区制度を活用した地域内自治（都市内分権）を含む概念として用いている。

⑤ 「自治の基本原則」

この項目は、基本理念を踏まえ、各主体が市民自治に向けて取り組む際の基本となる行動原則を明らかにするものである。

【基本的事項】

- 市の自治は、次に掲げる原則により推進するものとする。
 - ・ 情報共有の原則 市民及び市が互いに市政に関する情報を共有しあうこと。
 - ・ 参加の原則 市民及び市は、市民参加の下で市政の運営に当たること
 - ・ 協働の原則 市民及び市が協働して公共的課題の解決に当たること。

【考え方】

- ・ 「情報共有の原則」とは、自治を営む上で、また、参加や協働の原則による自治の推進の上で市民と市とが互いに必要な情報を共有しようとする原則である。また、ここでいう「市政に関する情報」とは、市のみならず、市民が保有する情報も対象としている。
- ・ 「参加の原則」とは、市民参加の下で市政を進めていくことであり、市民の市政への参加する権利、そのための市の制度保障の必要性、市民の責務規定を踏まえて、市民は市政に主体的にかかわることを意味している。
- ・ 「協働の原則」とは、市民と市が協力し、互いの特性を發揮しながら課題解決にあたった方が、一方のみが課題解決に取り組むよりも、より大きな効果を期待できる場合に協働するとの原則である。

第2章 各主体の責務等

第2章では、市民自治を実現するため、この条例が認める「市民の権利」、及び本条例が対象とする「市民」、「議会」、「執行機関」のそれぞれが果たすべき責務又は役割を規定する。

第1節 市民

第1節では、市民の権利及び責務について規定する。

市政の主体として位置付けた市民の権利及び責務を明らかにし、その実践を通して、市民自らがその役割を自覚していくことは、市民自治の実現という本条例の目的達成のためには大きな意味がある。

また、市民が自らの権利・責務を規定することは、本条例を「自治体の憲法」として位置付け、三者において共有する上でも非常に重要なことといえる。

① 「市民の権利」

市民自らが市政の主体として市民自治を促進するという観点において重要な権利であり、自治基本条例に権利規定として明示することによって、自らが主体的に権利行使することで実現できる利益であることを示すという宣言的な意味において有効と考えられる権利をここで規定するものである。

ここで規定する権利の法的性格が問題となるが、この権利の内容には、既に法律等で保障された権利だけでなく、この条例の制定により新たに保障される権利も含まれる。

また、今後新たに制定される条例により保障される権利についても、将来的に含まれるということを否定するものではない。その意味では、本条項は権利の創設的効果を持つものといえる。

ただし、ここで規定される権利が具体的な請求権となるためには、個別条例等の制定が必要となり、個別条例の規定の整備とあいまって具体化が図られる権利としての性格を持つといえる。

なお、権利保障規定と行政の行為規範規定は、表裏の関係となっており、両者を規定すべきか、いずれかを選択すべきかという点も検討する必要がある。その点について、ここでは、その重要性に鑑み、両者を重ねて規定することとした。

【基本的事項】

- 市民は、市政に関する情報を知る権利を有する。
- 市民は、市民自治の担い手として、市政に参加する権利を有する。

【考え方】

- ・ 第1項は、本市においても従前からの制度的取組として、既に情報公開条例において実定化されており、多数の市民によって権利として認知され、行使されてきたものであり、市民自治の一層の促進という観点から重要な権利を、確認的、宣言的な意味で規定したものである。
- ・ 第2項に規定する「市政に参加する権利」は、市民が住民自治の担い手として憲法、地方自治法等で既に保障されている権利のほか、各種法令等で規定されている審議会等に参加する権利などが含まれる。

権利規定を設けるに当たっては、これらの権利を列記する方法も想定される。しかしながら、ここでは、こうした権利とともに、より具体的な市政への参加も保障する意味で、パブリックコメント制度などによる意見表明の権利や本条例で創設される「住民投票制度」に基づく請求権や投票権等、本条例の制定により新たに保障される権利も含む、市民自治の促進

という目的を達成するための包括的な権利として整理している。

したがって、市政における「参加」という観点からみて様々なものが含まれているが、主体者として意思決定に参画することをはじめ、これらの権利を総称する意味で、「市政に参加する権利」と表現した。

② 「市民の責務」

市民が自ら治める上で、様々な権利があることを前項で明記したが、本条項では、こうした権利を行使することに伴って生まれる責務を規定する。

自治基本条例の中でこれらを「責務」として規定することにより、市民自らが改めてその意味を確認することは、市民自治の推進という観点からみて必要不可欠なことといえる。

【基本的事項】

- 市民は、市民自治の担い手として、自らの責任と役割を認識するとともに、自らの意思に基づき、市政への参加を通して市民自治の実現に取り組むよう努めるものとする。

【考え方】

- ・ 市民が、市民自治の担い手としての責任と役割（自助・互助・共助）を自覚すること、また、市民の権利の1つである「市政に参加する権利」を行使することを通じて地域社会づくりへ主体的に取り組むことを併せて規定したものである。（ただし、訓示的規定）

第2節 議会

第2節では、議事機関として執行機関とともに自治体を構成する「議会」に関する規定を設ける。（議会の項目は、参考までに検討したもの）

議会は市民の直接選出による代表により構成される合議体として、自治体の意思決定を行う基本的組織であり、広範な権限を持っていることから、こうした議会について規定することは、市民自治の確保という観点からみて最も基本的な要請であること、また、自治基本条例を「自治体の憲法」として位置付ける以上、自治体を構成する三者（市民、議会、執行機関）すべてを対象に含める必要があると考え、本節を設けるものである。

本節では、既に地方自治法等において定められている議会に関する制度上の事項を確認的な意味で規定するものとして、議会の基本的な役割に関する規定、議会の積極的な情報提供に関する規定を定める。

① 「議会の役割及び責務」

② 「議会の運営」

③ 「議員の責務」

第3節 執行機関

第3節では、議会とともに自治体を構成する「執行機関」に関する規定を設ける。

① 「執行機関等の役割と責務」

ここでは、市の代表者としての市長の責務及び市長を含む執行機関の役割、職員の責務に関する規定を設ける。

基本理念に基づき、市政の執行及び職務の遂行に当たることを市長と職員それぞれの「責務」として位置付け、市民に対して明らかにすることは、本条例の実効性を高める上で重要であると考ええる。

【基本的事項】

- 市長は、市の代表者として、この条例の基本理念に基づき、公正かつ誠実に、市民に開かれた市政運営に努めなければならない。
- 市の執行機関等は、自らの判断と責任においてその所掌する事務を誠実に執行するとともに、相互の連絡を図り、一体として、行政機能を発揮する役割を担う。
- 市の執行機関等は、この条例の基本理念に基づき、公平性及び公正性を確保し、市民の権利及び利益を保護すると共に、効率的かつ効果的な行政運営に努めなければならない。
- 市の職員は、この条例の基本理念に基づき、市民の視点に立って、公正かつ誠実に職務を遂行しなければならない。

【考え方】

- ・ 第1項では、市長の責務について規定した。
市長は、執行機関の長として、その地位や権限を選挙によって市民から与えられており、そうした意味で市民の意思を市政に反映させ、本条例の理念の実現、ひいては地方自治の本旨の実現に向けて市政を執行することをその責務としたものである。
- ・ 第2項では、執行機関等の役割について確認的に規定した。
市の執行機関等には、市長のほかに教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、公営企業（水道局）があり、それぞれが市における重要な事務を担い、それぞれの判断と責任の下で事務を執行し、また、執行機関相互が連携し、行政として一体となることによって、より有効にその機能を発揮する役割を有することを明示したものである。
- ・ 第3項では、執行機関等の責務について規定した。執行機関等は、実質的に次章で規定する市政運営の諸原則を実現する主体であり、その意味から、市民自治の一層の促進と自治体の自己革新の立場から、総括的に責務を規定したものである。
- ・ 第4項では、一般職員について、この条例で規定する基本理念の実現に向けて職務を遂行することをその責務とし、公務員のサービスの根本基準（地方公務員法第30条）の規定を踏まえて明示したものである。

第3章 市政運営の諸原則

第3章では、第1章で規定した基本理念を実現するため、自治の基本原則に基づき、市（議会及び執行機関）が市政を運営していくに当たっての基本となる諸原則及び諸制度を定めたものである。

自治体の自己革新の第一歩として、自らの市政運営方針をこの基本条例に明確に根拠付けることは重要であり、こうした形で自治体として進むべき方向を市民に対して明らかにすることによって、市民・議会・執行機関の三者共通の認識として確認することができる。

第1節 市政運営の基本原則

第1節では、市政運営に当たり、市が自らの方針として常に認識し、守るべき最も基本となる事項を「基本原則」という形で明らかにする。

ここで示す6つの原則は、第2節以降で規定する諸制度を導き出す前提となる考え方である。したがって、第2節以降の規定は、この基本原則に沿ったものであり、これをより具体化した規定といえる。

① 「説明責任・応答責任の原則」

【基本的事項】

- 市は、市政について、市民に分かりやすく説明する責任を果たすよう努めなければならない。
- 市は、市民の市政に関する意見及び要望に対して迅速かつ誠実に応答しなければならない。

【考え方】

- ・ 第1項は、市民の権利として規定した「市政に関する情報を知る権利」を保障するとともに、市民が「市政に参加する権利」を行使する上での前提条件となる、市民に対する市の「説明責任」について、市政運営のあらゆる過程における根本的な原則として位置付けたものである。この「説明責任」には、政策形成過程における情報の積極的な提供等も含まれる。こうした取組は市民の参加を促すのみならず、市政の透明性の確保にもつながるものであり、自治体の自己革新に向けた基本的要請ともいえる。

本原則を受けた具体的な制度として、第2節において情報公開、パブリック・コメント等の重要な仕組みが規定される。

- ・ 第2項は、市は、市政に関する市民の質問や意見などに対し、速やかに応答する責任がある旨を定めたものである。（ただし、単なる誹謗や中傷は除く。）これを受けて、第4章「市民の権利利益の保護」の第1項で市民からの相談等への対応義務として具体的に規定される。

② 「参加機会の確保」

【基本的事項】

- 市は、市民の意思を市政に反映させるため、及び市民と協働してまちづくりを推進するため、市民が広く参加できる機会の確保に努めなければならない。

【考え方】

- ・ 本項は、市民の権利として規定した「市政に参加する権利」を保障し、市政のあらゆる場

面において、市民の意思を広く政策に反映させていくことを市政運営の基本原則として明確に規定したものである。

- ・ この市民参加を実効性あるものとするために、本条項を受けて、第2節において市民参加を保障する具体的な制度のうち重要な仕組みを規定する。
- ・ なお、「広く」の意味としては、機会の量的拡大のみならず、政策の立案から評価に至る過程といった質的拡大を含むものとし、それぞれの段階に見合った仕組みが組み合わせられて採用されることとなる。

③ 「法務体制の整備」

地方分権一括法制定以降、自治体の条例制定権や法令の自主解釈権が強化され、地域の実情に合った政策を実現したり行政課題を解決したりするには、地方自治の趣旨に即した、また国と地方の役割分担に即した自主解釈型の法務がこれまで以上に重要となっている。

「地域自治」を確立するためには、市としても法務体制を整備するとともに、法令の目的を踏まえながら、自主的に解釈し運用する必要があることを、ここで明示したものである。

【基本的条項】

- 市は、自主的で質の高い政策を実行するため、法務に関する体制を充実し、条例、規則等の整備を積極的に行うよう努めるものとする。
- 市の執行機関は、法令等の解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨にのっとり、自主的かつ適正な解釈に努めなければならない。

【考え方】

- ・ 第1項は、地方自治法第14条第1項に規定する条例制定権及び同法第2条第11項に規定する立法の原則を踏まえ、法務体制の充実の下で、自主立法権の活用を規定したものである。
- ・ 第2項は、地方自治法第2条第12項に規定する法令の解釈・運用に係る原則を踏まえ、各執行機関に対し、自主解釈権に基づく適正な法令解釈及び運用に努めなければならない旨を規定したものである。なお、「法令等」の「等」は、条例・規則を含む意である。

④ 「政策の総合化」

多様化する市民ニーズに適切に対応するためには、様々な市政課題を横断的にとらえて、政策を総合的な立場から効果的に推進していくことが求められる。また、限られた行財政資源を有効に活用する上でも、総合的な視点からの政策の取捨選択が必要であり、行財政運営に向けた自己革新という意味で、「政策の総合化」への取組は重要なものである。

この項目は、こうした政策の総合化の基本として総合計画を位置付け、更に個別分野の行政計画を含めた「計画の体系化」を図るものである。

【基本的事項】

- 市長は、この条例の基本理念にのっとり、市政運営の基本的な方向を総合的に示す計画を策定しなければならない。
- 執行機関は、特定課題に対応した個別計画等を策定し、これを推進するに当たっては、前項に掲げる計画が示す基本的な方向との整合性に配慮しなければならない。

【考え方】

- ・ 第1項は、総合計画の策定を義務付けた規定である。
市の総合計画の策定については、その基本構想が地方自治法上位置付けられている(第2条第4項)が、この自治基本条例において策定を義務付けることによって、市民自治の推進の上

でも意味を持つこととなる。

- ・ 第2項では、総合計画と特定課題に対応した計画、指針等との関係を明確にする意味で、両者の整合性に関する規定を設けた。

特定課題に対応した個々の行政分野における個別計画や指針は、総合計画に基づいて策定され、それぞれの施策が実施される。こうした一連の過程を経ることにより、当該自治体における「計画の体系化」が図られることとなる。

⑤ 「財政運営の原則」

この項目は、自主財政権の理念を明らかにする意味で、財政運営に関する基本的な考え方を明示するとともに、財政情報に係る説明責任を明確化したものである。

【基本的事項】

- 市長は、総合計画に即した方針の下に、財源を効率的かつ効果的に活用するとともに、自主的かつ自立的な財政運営を行うことにより、財政の健全性の確保に努めなければならない。
- 市長は、毎会計年度の予算、決算その他の財政に関する事項を公表し、市民に分かりやすい方法により説明するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 第1項は、市政運営の基本的方向を示す総合計画に即した中長期的な展望の下に、財政運営を行うとともに、自主財源の確保などの取組により、財政運営の自主性、安定性を確保することによって、財政の健全化を図ることを規定したものである。
- ・ 第2項については、財政民主主義の見地から、市民に対する財政情報の開示と説明責任について明示した。分権化に伴い、自治体の自己決定、自己責任の範囲が拡大するとともに、財政運営に係る説明責任はより一層重要性を増すものと考えられることから、ここで規定したものである。

市では、従前より「財政状況の公表に関する条例」に基づき公表を実施してきたが、昨今では、発生主義等の企業会計の考え方を導入してバランスシート等を作成するなど、公表する内容についても質的な拡充が図られているところである。ここで「分かりやすい方法により説明する」と規定したのは、こうした状況を踏まえ、より時代に即した手法で財政状況を説明することにより、市民に対する説明責任の向上を図ることを意図したものである。

⑥ 「組織運営の原則」

「地域自治」を確立するためには、多様化、高度化する地域課題を地域自らの責任において解決することが求められる。こうした状況に迅速、的確に対応できる柔軟な組織体制を目指し、常に見直しを図るとともに、限られた行財政資源を有効に活用できる簡素で効率的な組織運営に努める必要があることを、ここで明示したものである。

【基本的条項】

- 執行機関は、この条例の基本理念にのっとり、社会経済情勢の変化及び多様化する地域課題に迅速かつ的確に対応するために、その組織を不断に見直すとともに、簡素で効率的な組織運営に努めなければならない。

【考え方】

- ・ 「基本理念にのっとり」とは、組織編制に当たっては、行政区制度も踏まえ、地域自治の確立を旨として、適切に行われなければならないということである。

第2節 参加と協働のしくみ

第2節では、市民自治の一層の進展のため、第1節の基本原則で規定した市民参加の原則を尊重し、実現を図るための具体的な仕組みや、市政の主体である市民の様々な活動との協働に係る基本的な考え方を規定するものである。

このうち市民参加を保障する具体的な仕組みについては、市民の参加のプロセス（情報収集～情報の共有～決定）に留意して、それぞれの段階で基本的なルールとして位置付けられるべきものを規定する。

① 「市民の情報収集プロセス（市の情報提供のしくみ）」

ここでは、主として「情報開示」に関する事項を規定する。

情報の開示に関する規定は、第2章の市民の知る権利と表裏の関係にあり、既にこれを保障する制度として、本市でも情報公開条例が制定されている。また、併せて、従来から行ってきた広報媒体を通じた情報提供をはじめとする積極的な広報・宣伝活動等の推進に関する規定も考えられる。

【基本的事項】

- 市は、市民の知る権利を保障し、公正で透明な市政の実現を図るため、別に条例で定めるところにより、市政に関する情報を適正に公開するとともに、積極的に提供するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 市民参加の前提として、「市政の透明性の確保」という観点が非常に重要となる。これが実現されることによって、市民と市との信頼関係はより深まるとともに、市民の参加が一層促されることとなる。その根幹となる基本的な仕組みとして、市民への説明責任を踏まえた情報の公開及び積極的な提供を規定する情報公開条例に基づく情報公開制度について、自治基本条例で改めて位置付けたものである。
- ・ なお、市民の市政に関する情報を知る権利については、既に第2章第1節において「市民の権利」として権利保障規定を設けているものであるが、その重要度に鑑み、自治体にとっての行為規範規定としても重ねて規定することとした。これにより、市民の知る権利が制度としても担保されることとなる。

② 「情報共有のプロセス」

ここでは、主として「意思決定過程の情報提供と参加のしくみ」に関する事項を規定する。市民参加のしくみに関する規定は、第2章の市民が市政に参加する権利と表裏の関係にあり、次項の住民投票制度と合わせて、これを保障するものである。

【基本的事項】

- 市は、市民の市政への参加を促進し、公正で透明な開かれた市政を推進するため、市政に関する意思決定過程の情報を明らかにするよう努めるとともに、第2項から第4項に定めるもののほか、市民の多様な参加の機会を整備するものとする。
- 市の附属機関等の会議は、原則として公開とする。
- 市の附属機関等の委員は、原則としてその一部を市民から公募するものとする。
- 市の執行機関は、市民生活に広く影響を与える政策の立案等に当たっては、事前に内容その他必要な情報を公表し、広く市民の意見を求めるとともに、提出された意見の反映状況を公表するものとする。

【考え方】

- ・ 第1項は、市民の市政への参加を促進するためには、関連した情報の提供を一体としたしくみが必要であることから、情報共有のしくみとして総則的に規定したものである。第2項から第4項に掲げるものの他、市政出前講座、市長への手紙（市民提案制度）などもここに位置づけられる。
- ・ 第2項及び第3項は、その具体的な手段の一つとして、「附属機関等の設置及び運営に関する指針」を踏まえ、会議に係る情報共有のしくみに関し規定したものである。
なお、ここで言う「附属機関等」とは、同上の指針に基づき、地方自治法第138条の4第3項の規定に基づく附属機関の他、規則、要綱等に基づき執行機関が設置する審議会、懇談会、協議会、委員会等を含むものとし、「附属機関等」と表現したものである。
- ・ 第4項は、政策形成過程における市民参加の基本的な手法として、いわゆるパブリック・コメント制度について規定するものである。パブリック・コメント制度は、その一連の過程を通じて市と市民との間で情報が共有化され、より一層の市民参加の促進が図られるとともに、政策形成過程を明らかにするという、市政の公平性、透明性の確保にもつながる重要な仕組みである。こうした点を踏まえ、本市でも「パブリックコメント手続き（市民意見提出手続き）」に関する指針により実施している本制度を自治基本条例において明確に位置付けるものである。

③ 「決定のプロセス」

ここでは、政策決定に関わるしくみとして「住民投票制度」に関する事項を規定する。

「住民投票制度」は、市民が直接的に市政に対して意思表示を行い、その意思決定に参加することができるという市民参加を保障する究極の仕組みといえる。本条項は、基本理念である市民主体の市政の実現に向けて、この住民投票制度を自治基本条例に位置付けるものである。

住民投票制度を導入するに当たっては、主な論点として、①法的拘束力（「拘束型」か「諮問型」か）、②条例の形態（「常設型」か「非常設型」か）、③請求ないし発議の主体（市民、議会、市長）等がある。これらについて、本検討会議では、①については、「拘束型」は法律違反の可能性が高いこと、自治基本条例等により、現実に制定されている住民投票制度はすべて「諮問型」であることから、「諮問型」を採用し、②については、近年、「常設型」の制度も見受けられるようになってきたが（川崎市、広島市他）、「常設型」には、議会との関係、投票資格者の範囲を固定することの是非、コスト面から必要となる投票事項に関する制限（対象の限定列举又はネガティブリストの範囲等）等々多くの制度設計上の課題

があることから「非常設型」を採用し、③については「市民、市長、議会の三者を請求又は発議の主体とする」制度が妥当であると結論付け、本条項は、この結論に沿って規定している。

【基本的事項】

(住民投票の実施)

- 市長は、市政の重要事項について、広く市民の総意を把握するため、事案ごとに条例で定めるところにより、住民投票を実施することができる。
- 前項の条例においては、投票に付すべき事項、投票の手続き、投票資格要件その他住民投票の実施に必要な事項を定めるものとする。
- 市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

(住民投票の請求又は発議)

- 市民のうち、選挙権を有する者は、法令の定めるところにより、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、市長に対して住民投票を規定した条例の制定の請求をすることができる。
- 市議会議員は、法令の定めるところにより、議員定数の12分の1以上の者の賛成を得て住民投票を規定した条例を市議会に提出することにより、住民投票を発議することができる。
- 市長は、住民投票を規定した条例を市議会に提出することにより、住民投票を発議することができる。

【考え方】

- ・ まず、第1項から第3項においては、住民投票の実施について規定したものであり、このうち第1項では、この条例で定める住民投票の実施者は、市長であることを明示している。法令に基づく住民投票としては、地方自治法第76条（議会の解散）、第80条（議員の解職）、第81条（長の解職）に規定されているが、その実施者は選挙管理委員会である。しかし、この条例で定める住民投票は、地方自治法で規律する住民投票ではなく、この条例を根拠としたもの（諮問型）としており、市民の総意を把握する目的で実施することから、その実施者は市長としたところである。また、「事案ごとに条例で定めるところにより」とは、この住民投票制度が常設型ではなく、事案ごとにその都度設置されるものであることを示している。
- ・ 第2項では、この住民投票が任意のものであることから、住民投票を規定する条例に盛り込むべき基本的事項を列挙したものである。
- ・ 第3項については、住民投票が議会の議決を経て実施されるものであり、その結果については民意を直接に反映しているものであるという点を踏まえ、法的拘束力はない諮問型の制度ではあるが、市民参加を保障する究極の仕組みとしての趣旨を生かし、その結果を市長・議会が尊重すべきことを明示している。
- ・ 第4項から第6項については、「請求ないし発議の主体」を規定したものである。請求・発議の主体については、市民のみに発議権を与えるべきとする考え方や、議会と市長が同意した場合にも実施できるとする考え方など様々な意見がある。ここここでは、非常設型の住民投票であり、その実施については事案ごとに条例で設置することとしていることから、制度設計の容易性、資格要件の把握可能性などを考慮し、住民投票の請求・発議として特別な規定を設けず、地方自治法が定める条例制定請求権及び議員の議案提案権、市長の発案権によるものとし、確認的に規定したものである。

④ 「協働のプロセス」

多様化する地域課題や市民ニーズに対し、市だけで取り組むことが困難な状況である一方、市民の参加意識は高まり、NPOをはじめとする様々な市民活動が活発化している。

そこで、市民と市が、こうした活動の重要性を認識し、「市民主体の市政」の実現に向け、お互いの理解と信頼関係のもとで協働を積極的に進めることを明示するものである。

【基本的事項】

- 市民及び市は、相互理解と信頼関係のもとに、地域の公共的な課題を解決するため協働するよう努めるものとする。
- 市は、前項に規定する協働を推進するに当たり、市民の自発的な活動を支援するよう努めるものとする。この場合において市の支援は、市民の自主性・自立性を損なうものであってはならない。

【考え方】

- ・ 第1項は、市民及び市の協働の推進について規定している。
本項で規定する「協働」とは、「市民と市が、互いの立場や特性を認め合いながら、対等な立場で、目的を共有し、連携・協力することによって、共通する課題の解決にあたることをいう。」と定義している。こうした中で、特に地域の公共的な課題については、これまでも、市民活動を促進するための環境整備や市民活動との協働に向けた各種の施策をいろいろな形で進めてきているところであるが、自治基本条例中に明示することにより、こうした施策の拠り所とすることができる。
- ・ 第2項では、協働するに当たっての市の支援を明示するとともに、基本的ルールとして、「自主性・自立性」を尊重する旨規定したものである。

第3節 行政運営のしくみ

第3節では、第1節の市政運営の基本原則を踏まえ、自主性・自立性を有する自治体としての自己革新の実現を目指し、そのための市政運営の基本となる仕組み、具体的な制度を規定する。

(1) 信頼性・公正性の確保

① 「コンプライアンス体制の整備」

法令遵守・公益通報等に関するルールをあらかじめ市民に明らかにすることは、市民に信頼される市政の確立、市民の利益保護の上で基本的な要請である。そのため、既に個別条例において制度化が図られているコンプライアンス体制の整備について、市政における重要な仕組みとして改めて明示するものである。

【基本的条項】

- 市は、市民の負託にこたえ信頼される市政を確立し、もって市民の利益を保護するため、別に条例で定めるところにより、職員の職務にかかる法令遵守及び倫理の保持のための体制整備を図り、公正な職務の遂行を確保しなければならない。

【考え方】

- ・ 「別に条例で定めるところにより」とは、「新潟市における法令遵守の推進等に関する条例」を指す。

② 「行政手続の整備」

行政手続に関するルールをあらかじめ市民に明らかにすることは、市政の透明性を図る上で基本的な要請である。そのため、既に個別条例において制度化が図られている行政手続について、市政における重要な仕組みとして改めて明示するものである。

【基本的事項】

- 市は、公正性の確保と透明性の向上を図り、市民の権利利益の保護を図るため、別に条例で定めるところにより、処分、行政指導及び届出に関し、適正な行政手続を確保しなければならない。

【考え方】

- ・ 「別に条例で定めるところにより」とは、「新潟市行政手続条例」を指す。

③ 「個人情報の保護」

市が収集し、保有する個人情報の取扱いに係る基本的な事項を明らかにすることは、行政手続の整備と同様、市政の透明性を確保し、市民からの市に対する信頼を深める上で大きな影響を与えるものであることを踏まえ、本条例に位置付けるものである。

【基本的条項】

- 市は、個人情報の取扱いに伴う個人の権利利益を保護するため、別に条例で定めるところにより、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

【考え方】

- ・ 「別に条例で定めるところにより」とは、「新潟市個人情報保護条例」を指す。

(2) 効率的な行政運営の仕組みや制度

① 「行政評価」

行政評価は、執行機関内部のマネジメントのための単なるツールにとどまらず、政策形成過程における基本的な仕組みであり、市民に大きな影響を与えるものであることを踏まえ、本条例に位置付けるものである。

【基本的事項】

- 執行機関は、市政運営を効率的かつ効果的に推進するとともに、市政の透明性を高め、市民への説明責任を果たすため、行政評価を実施し、その結果を市民に公表しなければならない。

【考え方】

- ・ ここでは、限られた財源、人材等の行政資源を効果的に配分し、合理的・効率的な事業選択を実現するとともに、市政の透明性を確保し、市民への説明責任を果たす具体的な仕組みとして、行政評価を実施し、その結果を市民に公表することを規定した。

② 「外郭団体の評価等」

外郭団体と所管官庁との関係については、国、地方自治体の関与の在り方が問われており、市の関与の在り方や外郭団体の経営健全化に関するルールをあらかじめ市民に明らかにすることは、市民に信頼される市政の確立、市民の利益保護の上で基本的な要請である。

そこで、市は、その関与の妥当性及び外郭団体の経営状況等を評価し、外郭団体に対して改善を促す一連の仕組みを明示するものである。

【基本的条項】

- 市長は、外郭団体（市が設立した土地開発公社及び資本金、基本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出資している法人並びにその他の市が人的又は財政的負担を行っている法人のうち市長が必要と認める法人を言う。以下同じ。）の円滑な運営及びこれに関連する市の事務事業の適正な執行を図るため、市の関与の妥当性、外郭団体の経営状況等を評価し、必要に応じて指導又は改善要請を行うものとする。

【考え方】

- ・ 前段の出資法人等については、地方自治法で長の調査権、監査などの関与が認められており、これらの法的権限を踏まえて、必要な措置を要請するものである。
（地方自治法では、出資比率50%以上の出資法人に対しては、予算執行に関する長の調査権（第221条第3項）が、また出資比率25%以上出資法人に対しては監査委員の監査（第199条第7項）、包括外部監査契約に基づく外部監査人の監査（第252条の37第4項）、個別外部監査契約に基づく外部監査人の監査（第252条の42第1項）による関与が認められている。）
- ・ 後段のその他の法人については、法的権限に基づく要請はできないため、市の人的又は財政的関与の度合いを考慮し、その範囲で指導・助言・措置等を要請するものである。

第4節 区における住民自治

市町村合併、政令指定都市への移行と、本市の行政制度は大きく変革しようとしている。

合併に対する地域住民の不安を解消し、新市の一体性を保ちながら、地域の課題を効果的に解決するためには、地域のことは、地域で考え、解決できる仕組みを作るとともに、都市内分権を推進することで、地域の特性に応じて、地域の特色を活かしたまちづくりの実現を図ることも必要である。

ここでは、このような背景を踏まえ、第1章の自治の基本理念に示されている「補完性の原理」から、政令指定都市における区制度における住民自治に関する仕組みを明示したものである。

なお、本節の内容については、今後の区制度のあり方、コミュニティ協議会、区自治協議会の役割等の明確化に伴い、再検討や追加が必要になるものとする。

① 地域課題を地域住民自らが解決するために議論し決定する仕組み

【基本的条項】

- 市は、地域における多様なつながりを基礎とした自主的な団体、組織及び集団（以下「地域コミュニティ」という。）の公益的役割を認識し、その伝統や文化、価値観などを尊重するものとする。

【考え方】

- ・ 基本的な考え方は、第3章 市政運営の諸原則 第2節 参加と協働のしくみ、④協働のプロセスで示したとおりであるが、同様の考え方を、地域コミュニティに特定して、明示したものである。特にここでは、自主・自立の精神風土や互恵を基本として地域自治を担ってきた地縁型あるいは地域密着型のコミュニティを念頭に、その伝統や文化・価値観などを市としても尊重することを明示したものである。

② 区役所と地域住民の協働により地域課題を解決するための仕組み

地域住民だけでは解決できない地域課題について、行政と住民が協議し決定する仕組みとして、協働のための区役所組織の整備及び推進組織の設置などを明示する。

【基本的条項】

- 市長は、各行政区の特性に応じて、地域住民による地域の特色を活かしたまちづくりを実現するため、区役所が地域づくりの拠点としての機能を発揮できるよう組織、執行体制等の整備に努めるものとする。
- 市は、地域コミュニティが、市と協働して区域の新たな公共サービスを担う活動を行う場合には、その活動に対して、必要な支援を行うものとする。
- 市は、地域コミュニティなどと相互に連携し、協働して地域課題を解決するため、別に条例で定めるところにより、各行政区にその協働の要としての機能を担う区自治協議会を設置する。

【考え方】

- ・ 第1項は、区のまちづくりの拠点としての機能を区役所が果たせるよう、組織、執行体制を整備するよう努めることを明示したものである。ここで、「努める」とした理由は、自治体の組織については、地方自治法で規律されている部分が多く、市が独自に規定することが困難な場合も想定されるため、努力規定としたものである。

- ・ 第2項は、地域コミュニティが、市と協働して区域の新たな公共サービスを担う活動を行う場合には、市はその公益的活動に対し、必要な支援を行う旨、明記したものである。市は、地域コミュニティが区域の新たな公共サービスの担い手として、先導的役割を果たすことを期待し、応分の支援を行うものである。
- ・ 第3項は、地方自治法第252条の20第6項の規定する協議会を区自治協議会として設置する規定であり、その重要性から、自治基本条例としても設置根拠を与えるものである。

第4章 市民の権利利益の保護

自治基本条例を「自治体の憲法」と位置付けていることを踏まえれば、市民の権利侵害に対する何らかの司法救済に係る規定が求められるところであるが、司法権が地方自治の内容となっていない現行制度上、自治体が直接的に果たし得る役割は限られているといえる。

しかしながら、既存の法令等に基づき行われている各種の審査会等の紛争処理機能など、市民の権利救済や紛争解決に果たす自治体の機能は決して小さなものではない。

さらに、総合行政を推進するに当たっては、こうした個別の制度の意義や機能を踏まえた上で、市民の権利利益の保護に係る横断的・総合的な制度を新たに創設するなどの方策も重要と思われる。

こうしたことから、市民の権利利益の保護に係る自治体の持つ機能を、第4章として規定したものである。

【基本的条項】

- 執行機関は、市民の権利利益を保護するため、市政に対する市民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理するよう努めなければならない。
- 執行機関は、市政に対する市民からの相談、意見、要望、個別の請求等を簡易かつ迅速に処理し、市民の権利利益の保護を図るため、第三者機関の設置その他の不利益救済の仕組み等を整備するよう努めなければならない。

【考え方】

- ・ 第1項は、市民の権利利益の保護に関する総則的な規定として、市民からの相談等への対応義務について明示するものである。
市民からの申立てについては、従来「苦情」と表現されている。しかしながら、「苦情」という言葉は、あくまでも市側からみた表現であって適当ではないこと、また、市政に対する様々な個別の請求を、「市民参加の原則」を踏まえ、市民参加の一形態として積極的にとらえるという意味から、この条例においては、「苦情」という表現は用いていない。
- ・ 第2項は、市民の権利利益を保護することを目的として、第三者機関の設置をはじめとする不利益救済措置の必要性について規定するものである。
ここでいう「第三者機関」は、紛争の終局的な解決を目指すものというよりも、総合的な相談等の処理を行うために部局横断的に設置されるものである。具体的には、執行機関から中立的な立場で、専門的な知識、経験を基に一定の調査、判断等を行い、その結果、必要な改善の勧告や意見表明等を行い得る機関を想定している。
- ・ 現在、要綱により設置している「新潟市行政評価委員会」がこれに当たるものと解するが、こうした横断的な機関を設置することは、総合的行政を推進する上でも大きな意味があるものと思われる。

第5章 国及び他の地方公共団体等との協力

第5章は、地方分権改革により、国と都道府県、市町村が「対等・協力」の関係にあると位置付けられたことを踏まえ、また、政令指定都市としての国際社会に果たすべき役割を自覚し、改めてそれぞれとの関係についての基本的な考え方を明示すものである。

【基本的条項】

- 市は、国及び新潟県と対等な立場にたち、自治の発展のため、協力して適切な関係の構築に努めるものとする。
- 市は、他の自治体と共通する課題に対しては、積極的に連携及び協力を図り、その解決に努めるものとする。
- 市は、政令指定都市としての国際社会に果たす役割を認識し、国際社会との交流及び連携に努めるものとする。

【考え方】

- ・ 第1項は、地方分権改革の理念に基づき、基礎自治体としての市と国及び広域自治体としての県との間に、「対等かつ協力の関係」を築く必要があることを明示したものである。
- ・ 第2項は、市内にとどまらず市域を越えた地域の重要課題に対応するため、市町村をはじめとする他の自治体との連携や協力を進めることを規定したものである。
- ・ 第3項は、市が、本州日本海側唯一の政令指定都市として、東アジアの対岸諸国を中心とした国際社会に果たす役割を認識し、国際交流や国際的な連携に努める必要があることを明示したものである。（市では、姉妹・友好都市との交流をはじめ、東アジア地域酸性雨ネットワークセンターへの協力など、国際環境保護ネットワークなどとの協力・連携にも努めている。