

**武蔵野市自治基本条例（仮称）
骨子案（報告）**

（案）

平成 30 年 9 月

武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会

目 次

はじめに

武蔵野市自治基本条例（仮称）骨子案構成イメージ図

武蔵野市自治基本条例（仮称）骨子案本文

（資料）

武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会設置要綱

武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会委員名簿

武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会検討経過

武蔵野市自治基本条例（仮称）骨子案素案に関する意見対応表

■ はじめに

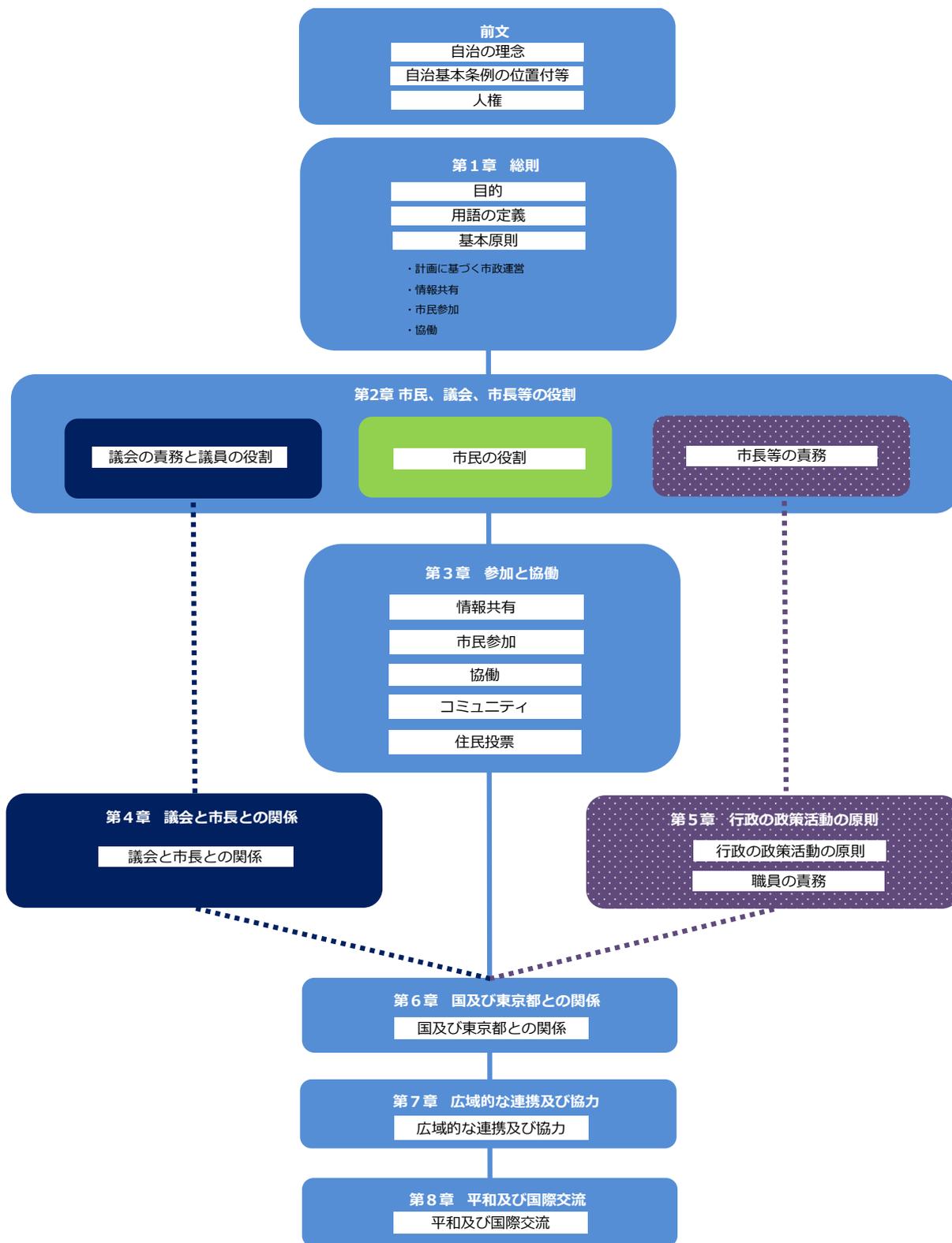
武蔵野市は、昭和46年の第一期長期計画で市民自治を掲げて以来、それを軸に自治を推進してきました。市民参加・議員参加・職員参加を基本とする「武蔵野市方式」による計画策定は武蔵野市の大きな特徴であり、その伝統は今後も継承されていくべき、との意図で平成23年には長期計画条例を制定しています。この長期計画の策定に代表されるような、本市の伝統的な市民参加の手續をルールとして定めること、また、分権の時代において、地方自治制度の原則とも言える二代表制について、市長・議会という2つの機関の関係を中心に、双方の役割を明確にし、よりよい市政運営につなげていくこと、これらの要素を体系化するためのルールが「自治基本条例」になります。

地方分権改革の積み重ねにより、地方自治法をはじめとする制度の選択制が徐々に広がっています。そこで、市民の代表機関として、市政の施策決定に携わる市議会と執行機関である市長の責任がより一層大きなものとなっています。自治体が自らの判断によって責任ある自治を進めていくために、自治体運営と政策活動のルールとして自治基本条例がその役割を担うものと考えられ、全国でも300以上の自治体において自治基本条例が制定されています。

これまで本市では、この自治体運営のルール化に向け、市役所内部での検討から始まり、市議会とも断続的に話し合いを行ってきました。その後、平成28年8月に「市議会議員を含め、今後外部の委員を入れた委員会を立ち上げて具体的な検討を行っていきたい」旨を執行部側から議会側に改めて提案したところ、議会側がこれを了承し、学識経験者、市民公募委員、副市長、そして市議会議員で構成される「自治基本条例（仮称）に関する懇談会」（以下「懇談会」という。）を平成28年11月に設置する運びとなりました。

懇談会では、武蔵野市の現状や、これまでの歴史を踏まえながら、他自治体における規定の例などを参考にしつつ、自治基本条例に盛り込む内容である「骨子案」に関することを検討してきました。本市が行ってきた良き伝統を今後も継続し、「市民自治のまち武蔵野」を実現していくために、自治基本条例の制定を目指し、ここにその骨子をまとめました。

武蔵野市自治基本条例（仮称） 骨子案構成イメージ図



前文

※ 前文

以下のような内容を盛り込みます。

【市の歴史的な背景について】

- 江戸初期の開墾からまちが徐々に形成されてきたこと。
- 戦前、中島飛行機という軍需工場があったことで、たびたび空襲を受け、大きな被害を受けたこと。
- 戦後のインフラ整備がいち早く進められ、成熟の時期が早かった郊外都市であること。

【戦後の市政のあゆみ】

- 都市化に伴う人口の急増による住環境問題から市民を守るため、マンション建設等に対して法の整備に先駆けて要綱による行政指導で対応をしてきたこと。
- 急速な宅地化に伴う緑の減少を市民自らが課題と捉え、市民参加により「武蔵野市民緑の憲章」を定め、それ以降緑を守り、これを次代に伝えていくことを大切にしてきたこと。
- 長期計画策定において武蔵野市方式とも呼ばれる市民参加・議員参加・職員参加を進めてきたこと。
- 町内会・自治会が全市的には組織されず、自主参加・自主企画・自主運営のコミュニティづくりを行ってきたこと。そしてそのコミュニティが武蔵野市における市民参加の基盤となってきたこと。
- クリーンセンター建設など、市民参加によるまちづくりが進められてきたこと。

【上記の経過を踏まえ、この条例を制定する意義】

- これまで行われてきた市民の市政参加を将来にわたって担保すること。
- 地方分権改革の積み重ねの結果として、地方自治法の改正をはじめ制度の選択制が広がってきており、自治基本条例の制定はその選択をする手段であること。

【今後この条例を制定することにより目指す方向性について】

- 市民は自治の主体であることを自覚し、市民自治をより一層推進すること。
- 子どもをはじめ全ての年代の市民一人ひとりの人権が尊重されること。
- 恒久平和の実現を目指すこと。

【条例の位置付けについて】

- 他の条例の解釈の基準となる、基本的な条例であること。

趣旨・説明

- ・ 条例の制定にあたり、市の歴史的な経緯とこれまで行ってきたことを踏まえ、今後目指す方向性を示すとともに、条例の位置付けについて盛り込むこととします。

懇談会での主な意見

- ・ これまでも市民参加をしてきたこと、またそのプロセスを大事にしてきたことを盛り込んではどうでしょうか。
- ・ 武蔵野市の伝統や市民がつくり上げてきたものを入れてはどうでしょうか。
- ・ 平和については、前文の中にも強く入れてもらいたいと思います。
- ・ 要綱行政で市民の権利を守ってきたことはぜひ触れておくべきだと考えます。

第 1 章 総則

※ 目的

- この条例は、自治及び市政運営に関する基本的な事項を定めるとともに、市民、市議会、市長等それぞれの役割を明確にし、市民自治（*）のさらなる推進を図ることを目的とします。

趣旨・説明

- ・市がこれまで取り組んできたさまざまな市民参加などに関する事項を明文化し、この条例をつくることによって、市民自治がより一層進展していくことを目指します。

懇談会での主な意見

- ・市民参加や情報公開など、武蔵野がやってきた良き伝統を継承させ、それを一步でも二歩でも進め、少しずつでも時代に合わせて向上させていくという趣旨が非常に重要だと思えます。

用語の説明

- *自治とは一般的には自分や自分たちに関することを自らの責任において処理することを行います。市民自治とは、市民が主権者として自らの地域生活について考え、主体的に行動し、その行動や選択に責任を負うという原則のことです。

※ 用語の定義

- 「市民」を「市内に居住する者、市内で働く者、学ぶ者及び活動する者」と定義します。
- 市民（個人）と事業者（団体・法人等）とは分けて定義を行います。
- 「市長等」を「市長及び行政委員会（教育委員会、選挙管理委員会等）」と定義します。
- 「市」を「市長等及び議決機関（議会）」と定義します。

趣旨・説明

- ・市内に住民登録のある人だけではなく、在勤、在学の人にも実際には行政サービスや市の政策の影響を受けています。
- ・本条例の対象となる市民の範囲を限定的に捉える必要はないと考えられるため、子どもをはじめ全ての年代において、居住者に限らず、在勤・在学者等も市民の定義に含むこととします。なお、住民投票等個別の案件については、別途定義することとします。
- ・市民（個人）と事業者（団体、法人等）では、それぞれの担う役割なども異なるため、「市

民」と「事業者」とは区別して定義します。

検討すべき事項

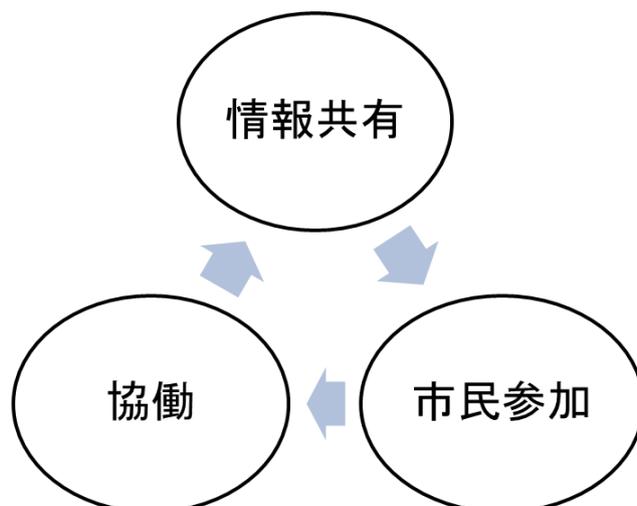
- ・条文化する際に、個々の条文を「市民（個人）」に適用させるのか、「事業者（団体・法人等）」に適用させるのか、あるいは両方に適用させるのかの精査が必要です。その上で事業者の定義をどうするかについて検討が必要です。

※ 基本原則

- 基本原則として、以下のことについて規定します。
 - ① 計画に基づく市政運営 市は、市政に関する長期的かつ基本的な計画として長期計画を策定し、総合的かつ計画的な市政運営を推進します。
 - ② 情報共有 市は、市の保有する情報を市民に適時適切に公表し、わかりやすい情報提供に努め、市と市民が情報を共有できるようにします。
 - ③ 市民参加 市は、市民が市政に参加する権利を保障し、参加の機会を整備（保障、用意）します。
 - ④ 協働 公共的な課題の解決に向けて多様な担い手が協力しあう協働の取り組みを推進します。

趣旨・説明

- ・本市は昭和 40 年代から、情報共有や市民参加を体現する形で、市民参加・議員参加・職員参加の武蔵野市方式によって長期計画を策定してきました。多くの関係者の合意によって策定したことにより、強い規範性を持つ計画行政につながってきました。その伝統を大切にするとともに、今後もそれを継続していくため、自治の基本原則として規定します。
- ・市と市民の情報共有によって市民参加が進み、それが協働に繋がり、そのサイクルが回ることによって自治の推進が図られるため、情報共有・市民参加・協働を 3 つの大きな柱として規定します。



第2章 市民・議会・市長等の役割

※ 市民の役割

- 市民は、自治の主体であり、民主主義の担い手であることを自覚して行動します。
- 市民は、次世代及び市の将来に配慮します。
- 市民は、お互いの自由と人格を尊重します。

趣旨・説明

- ・行政と議会については、「責務」という表現を用いましたが、市民については、尊重されるべき「自由、自発性・主体性」などとのバランスを考慮し、「責務」よりも拘束的な意味合いが弱い「役割」という表現にしています。
- ・市民は、安心して生活できる環境を自ら守るように努めるなど、自治の主体であることを自覚して行動します。
- ・市民は、市政の進め方やあり方を考えるときには、現在のことだけでなく、常に市の将来のことにも配慮し、持続可能なまちづくりに向けて行動します。
- ・市民の権利（行政サービスを受ける権利、まちづくりに参加する権利など）については、各々に対応する条文で個別に規定します。

懇談会での主な意見

- ・行政側と同じように市民の側に「責務」という言葉で縛りをつけることには違和感があると思います。
- ・市民が自治の主体として参画するために具体的に必要なことを定めてはどうでしょうか。

※ 議会の責務

- 議会は、自治の発展に努めることとします。
- 議会は、市民の意思を市政へ反映させるよう努めるものとします。
- 議会は、市長等を監視するとともに、自らも政策の立案等を行います。
- 議会は、開かれた議会運営に努めます。

趣旨・説明

- ・「自治の発展」については自治基本条例全体を貫くテーマでもあり、議会にとっても前提となる重要な要素であるため、責務として規定します。
- ・多様な市民の意見を代表し、できるだけたくさんの人が納得する合意を見つけ出すことが議会としての大きな責務です。

- ・議会が、二元代表制の一方の代表であるところの市長を監視（チェック）し、また、自らも代表として政策の立案を行っていくことで、二元代表制の本来の趣旨が発揮されます。
- ・市長だけではなく、議会も情報公開に努め、市民にとってわかりやすい説明をしていく必要があります。

検討すべき事項

- ・議会に関する事項については議会と十分に協議を行い、議会で検討中である議会基本条例との整合を図ったうえで規定する必要があります。

※ 議員の役割

- 議員は、地域の課題や市民の意見の把握に努めます。
- 議員は、一部の市民の利益ではなく、市民全体の利益を追求します。
- 議員は、市民の多様な意見を代表して、市民の信託に応えます。

趣旨・説明

- ・議員は、広く市民のニーズを把握するための努力をすることが必要とされます。
- ・各議員は、選挙で住民から代表として選ばれた存在であるので、市民全体の利益のことを心がけながら行動しなければいけません。
- ・議員は、個々の案件から課題を発見して、課題に対応する政策を生み出していくことが期待されています。

検討すべき事項

- ・議会に関する事項については議会と十分に協議を行い、議会で検討中である議会基本条例との整合を図ったうえで規定する必要があります。

※ 市長等の責務

- 市長は、市の代表者として、市政全体を総合的に調整し、公正かつ誠実に市政の執行にあたる責務を負います。
- 市長等は、さまざまな情報を市民へ積極的に分かりやすく提供するよう努め、市民との情報共有を図らなければなりません。
- 市長等は、市民意見を把握し、市政に適切に反映するよう努めるものとします。
- 市長は職員の人材育成を図るとともに、職員が力を十分に発揮できる環境を整え、仕事の質の向上を図ることにより、市民満足度の向上に努めなければいけません。

趣旨・説明

- ・市議会とともに市民の代表である市長が担うべき責務について定めています。
- ・市長の責務や、地方公共団体の責務については、地方自治法にさまざまな規定があります。
(例：住民の福祉の増進、最小の経費で最大の効果をあげる、組織及び運営の合理化)
この条例では、地方自治法に規定されていない事項を中心に定めることとしています。
- ・市長が市の代表者であり、総合的な調整権を有することは地方自治法に規定されていますが、法律に規定された権利を正しく行使し、市政執行に当たることの大切さを責務として改めて規定します。
- ・行政からの一方的な情報開示にとどまらず、積極的な情報発信を行うとともに、その内容が市民へ分かりやすく正確に伝わるようにする必要があります。

第3章 参加と協働

※ 情報共有

- 市は、市民の知る権利について保障するとともに、市政に関する情報について説明する責任を負います。
- 知る権利の対象は、市の保有する情報とします。
- 市は、市の保有する情報を市民に適時適切に公表し、分かりやすい情報公開に努め、市の長期計画その他市の重要な計画など、特に重要なものは策定過程を含め、積極的に公開するよう努めなければいけません。
- 情報公開に関する具体的な事項は、「武蔵野市情報公開条例」で定めます。
- 会議は原則公開とします。同時に会議録及び会議に提出された資料についても公開します。ただし、非公開とするべき正当な理由がある場合を除きます。
- 市は、個人情報の保護に関し必要な措置を講じなければいけません。
- 個人情報保護に関する具体的な事項は、「武蔵野市個人情報保護条例」で定めます。

趣旨・説明

- ・行政の公正と透明性を確保し、市民の市政参加を推進するために、市民との情報共有、市民への情報提供は、不可欠な要素です。
- ・情報公開の具体的な手続などを定めた条例として、「情報公開条例」が定められています。自治基本条例では、情報共有に関する市長等及び市議会の責務など、重要な事項の規定のみを定めることとします。
- ・公開とする会議は、市長等が設置する審議会・調査会・懇談会・研究会など、有識者や市民等により構成される会議とします。議会が設置する会議等の公開等については、議会基本条例において定めます。
- ・情報共有を進めるうえで、個人情報の適正な保護が必要になります。個人情報保護の具体的な手続などを定めた条例として、「個人情報保護条例」が定められていますので、自治基本条例では、総括的な規定のみを定めることとします。

検討すべき事項

- ・責任の主体として、市長等及び市議会だけでなく、さらに「公共的な責任を負う事業者や市民団体等」を含めるべきかについては検討が必要です。（補助金や委託業務などで市と関連がある事業者、市民団体やNPO法人などは、行政の延長で説明責任を果たすべきとの考え方によるものです。）

懇談会での主な意見

- ・策定過程における情報公開をはじめ、策定したときの完成品の公表、策定後の実施状況（評価）の公表と全ての段階での情報公開を自治基本条例に位置づけることが大切です。
- ・全部の情報公開を義務規定とするのは現実問題としてあり得ません。どういうときに提供するのが良いかも一概には言い切れないため、適時適切に必要なときには公表、提供するという規定になると思われます。
- ・これまでで既に公開することが伝統となっているものや、公表が義務づけられているものは義務規定に、事柄の性質上、そこまで言い切れないものは努力規定にするべきです。

※ 市民参加

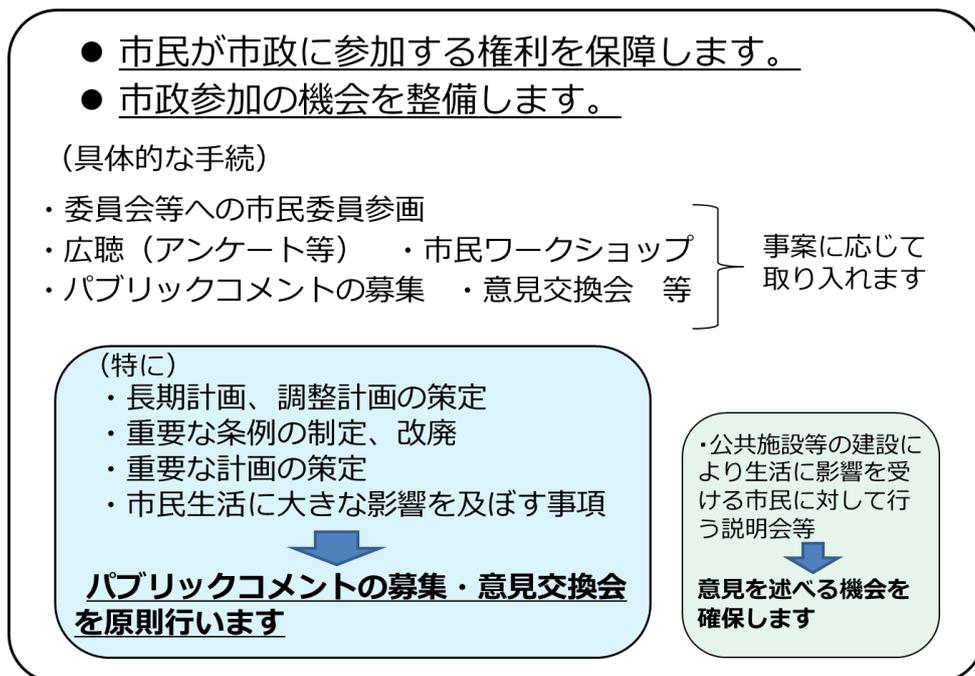
- 市は、市民が市政に参加する権利を保障し、参加の機会を整備（保障、用意）します。
- 市長等が実施する市民参加の方法については、事案に応じ、委員会等への市民委員参画、広聴（アンケートなど）、市民ワークショップ、パブリックコメントの募集及び意見交換会の実施など適切な方法を取り入れます。
- 上記の市民参加の方法について、以下の対象事項については、原則としてパブリックコメントの募集及び意見交換会の実施の手続を経ることとします。
 - ① 長期計画、調整計画の策定
 - ② 重要な計画の策定、重要な条例の制定・改廃
 - ③ 市民生活に大きな影響を及ぼす事項
- 上記の①から③までの対象事項以外で、市が行う公共施設建設等により生活に影響を受ける地域の市民に対し、市は意見を述べる機会を確保するよう努めるものとします。
- 市は市民からの意見を積極的に把握し、適切に市政に反映するよう努めるものとします。

趣旨・説明

- ・武蔵野市はこれまでもさまざまな場面で市民参加の手法を取り入れ、市政を運営してきましたが、明文化された規定はありませんでした。市民自治の原点ともいえる市民の参加の保障を条例の中に位置づけることが、これまでの市民参加を継承するとともに、これからの市民自治をさらに発展させることにつながります。
- ・情報公開と市民参加は密接な関係にあります。基本原則の項目にも記載したとおり、情報公開が進むことにより、市民の参加が促進されそれが協働に繋がり、そのサイクルが回ることがさらなる市民自治の推進につながります。

- ・市民が市政に参加する権利を保障する主体は市長等及び議会の両者となりますが、議会が実施する市民参加の対象事項や方法等については議会基本条例において定めます。
- ・例えば施設整備等の場合、大規模なものについては市民参加の対象事項の中に含まれますが、それ以外の比較的小さな規模の施設整備等の際は、近隣の利害関係者に対し説明会を開くなど、必要に応じて意見調整をする機会を設けています。必ずしも説明会という形式にとられるものではありませんが、近隣で生活に影響を受ける方々等の意見を聴く機会を設けます。

○市民参加の方法について



懇談会での主な意見

- ・市民参加は事前手続と事後評価を一連的・制度的に条例化・体系化するべきです。
- ・支障なく行えるものについては、パブリックコメント及び意見交換会で対応し、その他の参加手法は問題ごとに適時適切な方法を採用する、としてはどうでしょうか。骨子案の段階で細かく規定する必要はないと思いますが、「各段階で主体的に市民が参加できる仕組みをつくる」というエッセンスは入れたいと思います。

※ 協働

- 市は、公共的な課題の解決に向けて多様な担い手が主体的に参加し、協力しあう協働の取り組みを推進します。
- 協働のそれぞれの主体は対等な立場とします。

趣旨・説明

- ・市では、「協働」とは、「市民活動団体相互や企業・行政等の多様な担い手が、目的を共有

し、対等な立場と適切な責任・役割の分担のもとに協力し、それぞれの特性を最大限発揮して相乗効果をあげながら、社会的課題の解決のために取り組むこと」と定義しています。

- ・これまで武蔵野市では、コミュニティ協議会による地域のつながりづくりをはじめ、地域社協（福祉の会）、緑ボランティア団体、自主防災組織等、さらに子育て支援やまちづくり等のさまざまな分野において、多種多様な団体による市民活動が展開され、公共的な課題の解決にもつながっているものも数多くあります。
- ・「協働」の中には「市の主体的な取組に市民の協力を得るもの」に限らず、「市民の主体的な取組に市が協力するもの」や「市民同士の協力」などさまざまな形があり、それぞれの活動が推進されるべきです。
- ・複雑化・多様化する公共的な課題への対応には、行政だけでなく市民、NPO、企業などが各々の強みを活かしながら、効果的に取り組む必要があります。そのために協働の考え方がますます重要になってきています。

懇談会での主な意見

- ・協働は市と市民が互いに特性を活かし、協力して取り組むものです。「対等」という表現を記載することによって市民は「やらされている」という印象を受けづらく、また、市から命令されるものではない、協働は義務ではない、やめることもできる、という3つが担保されているとも考えられます。
- ・市の協力を得ずとも活動している人や団体もいて、その活動が、逆に市政の施策にまで発展することもあると思うので、特に協働の定義の範囲を狭める必要はないと考えられます。

※ コミュニティ

- コミュニティは、市民相互の対話や意見の交流、連帯を生み出し、市民自治を築いていくための市民生活の基礎単位です。
- 市は、コミュニティづくりにおける市民の自主性及び主体性を最大限尊重し、必要な支援を行うものとします。
- コミュニティに関する詳細の規定については、別途「武蔵野市コミュニティ条例」で定めます。

趣旨・説明

- ・本市は、自治会・町内会がほとんどないという全国的に見ても珍しい特徴があります。昭和46年の第一期基本構想・長期計画における「コミュニティ構想」に基づき、市内には16のコミュニティ協議会が組織され、それぞれの地域の実情に応じて「自主参加・自主企画・自主運営」の原則のもと、様々な取組みが行われてきています。
- ・その後、コミュニティを取り巻く環境が変化し、コミュニティセンターを中心とした地域コミュニティに加えて、地理的にも時間的にも制約されない新しいコミュニティの仕組み

の構築が必要となってきたため、平成 14 年にそれまでの施設の設置条例としての性質が主であったコミュニティセンター条例に代え、コミュニティ条例を制定しました。

- ・本条例では、このような人と人とのつき合い、地域とのつき合いの中でできてきたコミュニティを大事にするという武蔵野市の姿勢について規定します。

懇談会での主な意見

- ・具体的に規定しすぎるとコミュニティの自由な活動が逆に型にはまりかねないので、コミュニティの定義づけはあまりしなくてもいいのではないのでしょうか。

※ 住民投票

- 「常設型」の住民投票条例を制定することを定めます。住民投票の種別として、市の廃止、設置、分割、合併や市境の変更など（廃置分合と境界変更）を問う投票と、それ以外を問うものの 2 つに区分して規定します。
- 廃置分合と境界変更の場合は、以下のとおりとします。
 - ① 必ず住民投票を行います。
 - ② 住民投票の成立要件（投票率）については設けないこととします。
- 廃置分合と境界変更以外の場合は、以下のとおりとします。
 - ① 発議権は市民（有権者）にのみ認め、市長と議会には認めません。市民の発議に必要な署名数は、有権者の 1/50 よりも多い数とします。
 - ② 住民投票の成立要件を設けます。
- 以下については、いずれの場合にも共通する事項とします。
 - ① 市は、成立した住民投票の投票結果を尊重するものとします。
 - ② 住民投票として成立したかどうか（投票率の高さ）に関わらず、投票の結果は公表します。
 - ③ 投票権者は、年齢については公職選挙法上の規定と同一とし、その他公正な投票を行うために必要な定めについても、公職選挙法の規定に準ずることとします。ただし、外国人を含むかどうかについては、自治基本条例に基づく住民投票条例を制定する際に検討を行います。
- 住民投票の具体的なルールは、別に条例で定めます。

趣旨・説明

- ・住民投票は、市政の重要課題について市民の意思を投票によって確かめる制度で、実施するためには根拠となる条例（住民投票条例）が必要です。住民投票は、市長そして議会による二元代表制を補完するものです。
- ・住民投票条例には、課題ごとに個別に制定する「個別設置型」の条例と、どの課題にも共通の条例として予め制定しておく「常設型」の条例があります。
- ・個別設置型の条例は、地方自治法に基づいて、有権者の 1/50 以上の署名があれば市民が市長に条例制定を請求できます。市長が条例案を議会に提出し、議会が可決することで住民投票が実施されます。
- ・常設型の条例は、住民投票実施にあたり、個々の事案ごとの議会の議決は不要になるため、市民の意見を直接表明する手段を確保することになり、市民自治のさらなる推進につながります。
- ・武蔵野市において、住民投票の種類を 2 つに区分するのは、廃置分合・境界変更については、自治体における憲法事項にあたり、全市民にもれなく影響するため、他とは区別して取り扱うべきと考えられるためです。
- ・発議権については、市民自治の推進という観点から市民（有権者）にのみ認めることとします。
- ・住民投票の実施においては、濫用を防ぐためにも発議にあたっては一定の要件を設ける必要があります。発議の要件のハードルが低いと、市民、議会、市長等の各主体間の十分な話し合いによる合意形成の過程が不十分となること、何度も住民投票が繰り返されることにより行政の安定性が損なわれること、一度の住民投票には数千万円という多大なコストが必要となり、市の財政に影響を与えることなどの問題が生じるおそれがあります。よって、議会の議決を必要とする地方自治法の 1/50 以上の署名よりもさらに厳しい要件とすべきです。
- ・現行の制度上は、住民投票の結果に法的な拘束力を持たせることはできないため、投票の結果について、市長及び議会は「尊重する」という規定となります。とはいえ、住民投票の結果には実質的な拘束力が生まれるものと考えられるため、投票しない人が多い場合についてまで「尊重する」ことはふさわしくありません。したがって、一定の成立要件を設ける必要があります。
- ・ただし、廃置分合・境界変更の場合は、自動的に住民投票を行うこととしているため、成立要件を定めると、仮に投票率が成立要件に満たなかったときに、何度も住民投票を実施しなければならないため、成立要件については設けないこととします。
- ・行政の透明性を確保するため、実施した結果については、たとえ投票が成立しなかった場合においても公表をします。
- ・投票権者については、公職選挙法上の有権者からさまざまな拡大をしている自治体もありますが、武蔵野市として、その拡大の範囲を相当の合理性をもって定めることは困難であるため、公職選挙法の有権者に準じることとします。ただし、外国人を含めるかどうかについては、自治基本条例に基づく住民投票条例の制定の際の議論に委ねることとします。

○廃置分合・境界変更とそれ以外の場合の取扱いの違い

	廃置分合・境界変更	それ以外
発議	不要（自動的に住民投票を実施）	・発議権は市民（有権者）にのみ認める ・必要な署名数は、有権者の 1/50 よりも多い数とする
成立要件	設けない（投票率に関わらず成立する）	設ける
結果	尊重する	
公表	（成立要件に関わらず）公表する	
投票権者	公職選挙法上の有権者に準じることとするが、外国人を含むかどうかについては住民投票条例制定の際に検討する。	

○個別設置型の条例と常設型の条例の特徴

	個別設置の住民投票条例	常設の住民投票条例
メリット	・案件ごとに住民投票の実施の必要性を議会で審議するので、制度の濫用はされにくい。 ・案件ごとに適した制度の設定が都度可能である。	・要件を満たせば実施可能なため、議会の議決を待たず迅速に実施できる。
デメリット	・新たな条例制定が必要なため、実施までに時間がかかる。 ・条例制定の直接請求が有効なものであっても条例案が否決された場合は住民投票実施に至らない。	・要件を満たせば実施が可能のため、制度の濫用の可能性がある。 ・要件があらかじめ条例で定められているので、事案ごとに柔軟に制度設計を行う事はできない。

検討すべき事項

- ・以下の3つの項目については条例化の際の議論に委ねることとなっています。
- ① 市民（有権者）の発議に必要な署名の具体的な数値（有権者の 1/50 よりも多い数で、一定以上の厳しさを持ったもの）
- ② 住民投票の成立要件に係る具体的な数値（投票率何パーセント以上とするか）
- ③ 住民投票の投票権者に外国人を含むかどうか。（自治基本条例に基づく住民投票条例を制定する際に検討を行う。）

懇談会での主な意見

- ・住民投票は、個別の施策について住民の意思を表す制度として必要であると考えます。
- ・条例の規定がなくとも自治法に基づき住民投票条例制定の直接請求ができるため、あえて自治基本条例に規定する意味は、積極的に住民投票を使おうという精神を述べることにあると思います。
- ・住民投票は、多数者が少数者の権利を侵害しかねない危険もはらんでおり、慎重に検討しなければなりません。

- ・住民投票の対象事項を列挙する（ポジティブリスト）、または非対象事項を列挙する（ネガティブリスト）方法は、多様な意見をまとめるのが困難であり、現実的ではないため、包括的に規定してはどうでしょうか。
- ・定住して地域に根づいている、家族で住んでいるという方もそれなりにいると思いますので、地域に住んでいる人たちという意味では、関心があれば外国人の方も住民投票できたほうがいいかなと思います。
- ・万が一、国益に関するようなものについての住民投票がなされたときに、外国人が投票権者に含まれていると大きな問題になる可能性が考えられます。

第4章 議会と市長との関係

※ 議会と市長との関係

- 議会において、市政の課題に関する論点及び争点を明らかにし、合意形成に向けた審議を尽くすよう、市長等及び議会双方が努めるものとします。
 - ・ 市長等は議会に対して適切でわかりやすい資料提供や説明をするように努めます。
 - ・ 市長等は、政策や事務事業の情報共有を図るため、その内容、経過について、必要に応じて議会に報告を行います。
 - ・ より正確な答弁と活発な議論につなげるため、市長等は、会議等にて議員から質問を受けた場合において、その論点及び争点を明確にするための質問をすることができることとします。
- 議会の会期について、自治基本条例で定めます。
- 議会の審議に際し、議会から求めがあった場合には、市長又は副市長は、原則出席するものとします。

趣旨・説明

- ・ 市長と議会は双方ともに選挙により市民から選ばれた代表であり、両者がそれぞれの役割をしっかりと担いつつ、お互いに協力し合って市政運営を行っていくことが重要です。
- ・ 議会基本条例と自治基本条例との関係については、議会と市長との関係など市政運営全般に関わる部分については自治基本条例で規定します。
- ・ 本市の議会では、議員間の議論に加えて、市長等と議会での活発な政策論争が行われ、そのことが市政に活かされてきました。この章ではそうした議会と市長との関係を規定します。
- ・ 議会の会期については、現在は、年4回の定例会での集中審議を基本としていますが、条例で定めれば通年制を選択することもできると、地方自治法で定められています。現在、武蔵野市議会定例会の回数に関する条例がありますが、自治体としてどのような体制をとるかについては市政全体に関わることなので、自治基本条例で定めます。
 - ◇ 通年制の一般的なメリットとしては、定例会・臨時会で一定時期の集中審議を基本とする場合と比較し、夜間や土日などより柔軟な会議開催が可能となります。
 - ◇ 一方で、武蔵野市議会は、定例会の閉会中も委員会が開催されるなど、ほぼ通年制に近い活動を行っています。従って、現行の状況（定例会年4回開催）を自治基本条例にて規定します。
- ・ 現在、常任委員会等において、市が行っている事業の経過、内容等について市長から議会に報告をすることを行っています。これについての明文の規定はないため、位置付けを条例上規定することが必要ではないかと考えられます。

- ・現在、本会議等において、質問をすることができるのは議員のみで、市長や執行部からの質問は認められていません。より正確な答弁と活発な議論につなげるため、質問の意図を明確にする旨での市長等からの質問を可能とします。
- ・武蔵野市では、議会の委員会においても、全員協議会（*）においても、市長や管理職職員の出席が慣例になっています。本市の特色でもあり、こうした場で政策に対する議論も深まってきた経緯もあることから、この慣例を原則として続けていくことを規定します。
- ・議会内で行われる会議にはさまざまなものがあります。例えば全員協議会は、議長が招集するものですが、招集の方法を含め、その位置付けについて現在明文による規定は存在していません。このことについては、議会基本条例、議会会議規則等で規定していきます。

検討すべき事項

- ・議会に関する事項については議会と十分に協議を行い、議会で検討中である議会基本条例との整合を図ったうえで規定する必要があります。

懇談会での主な意見

- ・議会の会期の問題については執行機関と議会の双方にかかわる問題なので、自治基本条例の中に条文を置いてほしいと思います。
- ・全員協議会は、本会議が市長の招集であることと違い、議長が招集するもので、そのことをはっきりと書くべきだと思います。さらに全員協議会に執行機関の人の出席を原則にするのであれば、そのことも書いていくことになると思います。

用語の説明

- * 全員協議会とは、議長が招集し、特定の事件について全議員で協議を行う会議です。必要に応じて不定期に開催されます。法令に基づくものではなく、議案などの審議・審査や議決は行いません。

第5章 行政の政策活動の原則

※ 行政の政策活動の原則

【長期計画の策定】

- 市長は、市の目指すべき将来像を明らかにするとともに政策資源の有効活用を図り、総合的かつ計画的な市政運営を推進するため、市政に関する長期的かつ基本的な計画として長期計画を策定するものとします。
- 市長は、長期計画の策定又は見直しにあたっては、市民、市議会議員及び市職員の多様な参加の機会を確保するものとします。
- 市長は、長期計画の策定又は見直しの過程において、市政に関する基礎情報など、検討に必要な情報を分かりやすく整理して公開するよう努めるものとします。
- 市長は、長期計画の進捗及び達成の状況に関する情報を適切に公表するよう努めるものとします。
- 長期計画に関する具体的な事項は、「武蔵野市長期計画条例」で定めます。

【健全な財政運営】

- 市長等は、健全な財政運営に努めるとともに、市の財政、財務等に関する資料を作成し、市民に分かりやすく公表するよう努めなければいけません。

【行政手続】

- 市長等は、行政運営の公正の確保及び透明性の向上を図り、市民の権利及び利益を保護するため、行政手続を適正に実施しなければなりません。
- 行政手続について必要な事項は、別に「武蔵野市行政手続条例」で定めます。

【文書の作成・保存・管理】

- 市における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに市の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければなりません。
- 文書の作成・保存・管理に関する事項については、別に「武蔵野市文書管理規則」「武蔵野市歴史公文書等の管理に関する条例」で定めます。

【政策法務の推進】

- 市は、市民の権利を守り、行政課題を解決するため、自主立法権と自主解釈権（*）を積極的に活用し、主体的な政策法務を推進するものとします。

【行政評価】

- 市長等は、持続可能な市政運営に向けて、限られた資源を最大限活用するため、もっとも効率的な方法で行政評価を行い、その結果を公表するものとしします。

【財政援助出資団体（*）】

- 市長等は、財政援助出資団体の設立の趣旨とメリットを最大限生かしていくため、団体への適切な指導監督を行っていきます。

趣旨・説明

- ・ 武蔵野市では、昭和 46 年から「長期計画」に基づく計画的な行政運営を行っており、この伝統を今後も継承していくため、自治基本条例においてその主な特徴を定めます。長期計画の具体的な事項については、既に「武蔵野市長期計画条例」で定められています。
- ・ 行政の公正と透明性を確保し、市民の権利・利益を守るためには、行政手続が適正であることが必要です。行政手続の具体的な事項（処分、届出、行政指導）については、「武蔵野市行政手続条例」で定められています。自治基本条例では総括的な規定のみを定めることとします。
- ・ 公文書管理については、情報公開制度の基盤となるものです。公文書の作成・保存・管理の具体的な事項については、「武蔵野市文書管理規則」で、歴史資料としての重要な公文書の管理の具体的な事項については、「武蔵野市歴史公文書等の管理に関する条例」で定められています。自治基本条例では総括的な規定のみを定めることとします。
- ・ 武蔵野市は、法律の整備に先駆けて、市が独自の規程を積極的に定めて活用することにより、市民の良好な住環境の維持を目指し、市民の権利の保護に努めてきた歴史があるため、主体的な政策法務を推進することを自治基本条例に定めます。
- ・ 市は毎年事務事業評価の対象事業を選定し、翌年度以降の予算編成に活かすための評価を行っていますが、それについては条例の規定は設けていません。市として、PDCA サイクルに基づき健全な市政運営を行っていくための行程として行政評価をきちんと行う姿勢を示すことは重要であるため、行政評価についての明示的な規定を置くこととします。
- ・ 財政援助出資団体を設立し、さまざまな公益的な事業を行ってきたことは本市の特徴の一つですが、現在条例上の位置付けは何もないため、財政援助出資団体に対する市の関わりについて規定します。

懇談会での主な意見

- ・武蔵野市方式（市民参加・職員参加・議員参加など）の策定方式を継承していくという精神を書き、詳細は長期計画条例に委ねるといふ形でよいのではないのでしょうか。
- ・財政状況の公表については地方自治法にも規定されていますが、引き続きより分かりやすい公表に努めることを趣旨として、自治基本条例にも記載すべきと思います。
- ・本市は政策法務に先進的に取り組んできており、積極的な法務行政の推進について規定を置くべきです。
- ・行政評価については、あまり細かな評価になると、「評価のための評価」となってしまうし、公募委員なども含めた外部評価も成果をあげているとは思わないので、そういったことは規定すべきではないと思います。現在も事務事業評価の結果集や事務報告書を作成しており、それらも含めて評価を公表するといった規定を置くべきではないのでしょうか。

用語の説明

- * 自主立法権とは、法令に反しない範囲で、地域の実情に応じて地方自治法が独自に条例を制定できることです。また、自主解釈権とは、法令に反しない範囲で、法令の趣旨・目的を踏まえ、地域の実情に応じて地方自治体が独自に法令を解釈し運用できることです。2000年の地方分権一括法の施行で機関委任事務が廃止されたこと等により、地方自治体の条例制定と法令解釈の範囲が拡大しました。武蔵野市では、地方分権一括法施行の前から、条例制定や法令解釈を担当する専門部署を設置し、法令や条例等の積極的な運用を進めています。
- * 財政援助出資団体とは、市が出資等を行い、団体の行う業務が市政と極めて密接な関連を有している団体（出資団体）及び市が継続的に財政支出を行っている団体のうち特に指導監督等を要する団体（援助団体）の両方を指す言葉です。「出資団体」は市内に10団体、「援助団体」は市内に5団体あり、合計で15団体があります。

※ 職員の責務

- 職員は、市長等の補助機関（*）として、市長等の監督のもと、法令を遵守しつつ、誠実・公正かつ能率的に職務を遂行する責務を負います。
- 職員は、自らが自治の担い手であることを自覚し、市民の信頼に応え、公共感覚と協働の視点を持って職務を遂行するよう努めなければなりません。
- 職員は、災害等の緊急時には、市民や関係機関と協力して市民の安全確保に尽力し、対処に当たらなければなりません。

趣旨・説明

- ・市の執行機関に属する市職員の役割について定めています。
- ・武蔵野市の職員は、半数以上が市外から通勤していますが、日頃から積極的に地域をよく知り、市民との信頼関係を築きながら、市民とともに自治を担っていく役割を自覚しなければなりません。公共感覚とは、多様な市民の意見や、多くの行政課題について全体的・総合的な視点を持っていることをいいます。

懇談会での主な意見

- ・武蔵野市の職員は、市外居住者が多いが、地域や住民を知っている職員であってほしいし、職員も自治の担い手としての自覚をもってほしいので、その意味の規定があるとよいと思います。
- ・職員は市長の監督下にあることも示すとよいのではないのでしょうか。
- ・「全体の奉仕者」という表現は抽象的すぎるので、具体的な表現にするべきです。
- ・市の職員は、国や都の職員と比較しても、より住民に身近なところで職務に当たることが特徴であり、特に災害等の緊急時においては、役所や地域に赴き、市民の安全を確保する作業に当たるという重要な任務を負っています。

用語の説明

* 地方自治法第 153 条第 1 項に、「普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務の一部を補助機関である職員に委任し、又はこれに臨時に代理させることができる」という規定があります。市の職員が日々行っている業務は、市長の委任に基づき、市長が持っている権限の一部を担っているものと言えます。

第 6 章 国及び東京都との関係

※ 国及び東京都との関係

- 市は、住民の福祉の向上のため、市政運営にあたっては、自らの責任において主体的に判断し、行使できる権限を積極的に活用していくものとします。
- 市は、市民にとって最も身近な基礎自治体（*）として、自主性及び自立性を大切にしながら、国及び東京都との関係における市の役割分担を明確化し、対等な立場で連携・協力を図ります。

趣旨・説明

- ・地方分権改革により、国と地方との関係が上下主従の関係から、対等協力の関係へと変わり、市の権限が従来より拡大されました。市は、その権限を積極的に活用し、住民の福祉の向上を地域の実情に応じた形で実現していくことが一層強く求められています。
- ・基礎自治体としての国や都との関係性については地方自治法に規定がありますが、職員と市民の日頃からの理解と意識を促すため、改めて条例で規定します。

用語の説明

*市の基礎自治体としての位置付けについては、地方自治法第 2 条にその根拠があります。
「市町村は、基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するとされているものを除き、一般的に地域における事務などを処理する」と定められているため、都道府県との比較で、市町村を「基礎自治体」と呼びます。

第7章 広域的な連携及び協力

※ 広域的な連携及び協力

- 市は、地域の相互発展や、市民へのサービス向上のため、また、災害時に相互に協力・支援を行うために、友好都市や近隣自治体と連携を図ります。

趣旨・説明

- ・施設の共同利用など、市民サービスの維持・向上に向けた自治体同士の協力がこれからますます重要になるため、その観点から、他の自治体との協力について規定します。
- ・武蔵野市では、国内で9つ、海外で5つの都市と友好関係を結び、積極的な交流を行っています。また、阪神淡路大震災や、東日本大震災等の災害時に、被災地に職員の派遣を行う等の取組も行っており、平常時の市民や職員の交流に加え、災害時の協力や支援についても規定します。

懇談会での主な意見

- ・国内の友好都市とのつき合いも、都市は単立できない、自分たちだけでは成り立たない、だから地方とお互いを補い合わなくてはいけないという議論があって、そこからスタートしておりますので、ある意味武蔵野らしさということで、何らかの書き方もできるかもしれないと思っております。

第 8 章 平和及び国際交流

※ 平和及び国際交流

- 平和を大切にしていける姿勢について、以下の事項について規定します。
 - ① 恒久平和の実現を目指した活動を展開すること。
 - ② 戦争の悲惨さと平和の尊さを次世代に語り継いでいくこと。
 - ③ 国際相互理解を推進すること。
- 市は、日常の友好関係を通じて多文化共生社会の実現と平和的な活動へとつなげていくため、国際社会との交流及び連携を推進します。

趣旨・説明

- ・武蔵野市には戦前、軍需工場が所在していたことで、たびたび爆撃の対象となり、多くの犠牲者が出ました。二度と戦争の惨禍を繰り返さないよう、恒久平和の実現に向け、世界連邦宣言や、非核都市宣言をはじめ、さまざまな平和についての活動を行ってきた歴史があります。そういった歴史的な経緯については、前文に盛り込みます。
- ・前文は、本文と共に条例の一部を構成するもので、各条項の解釈の基準を示す意義・効力を有しますが、具体的な規定には当たらず、前文の内容から直接法的効果は生じないと一般的には解釈されています。武蔵野市が今後も平和を大切にしていけることに効力を持たせるため、本文にも平和に関する条項を置くこととします。
- ・地域が外国人にとって開かれた場所になっていけるよう、日常の友好関係を通じて平和を希求するという市の姿勢を規定します。

懇談会での主な意見

- ・前文は宣言的なものという位置づけなので、その記述に効力を持たせるならば条文に置かなければいけません。しかし、さまざまな経緯を含めて記述するとなると、それを条文に盛り込むのはなかなか難しく、やはり前文がふさわしいということになると思います。
- ・歴史的な経緯についても大事だと思うので、条文には書きつつ、前文のほうでも詳しく説明を入れることとしてはどうでしょうか。
- ・武蔵野市は友好都市の数が多く、交流事業課という課もあります。交流という部分はこれまでもかなり重視してきたところだと思うので、国内交流、国際交流ともに武蔵野らしさということで、自治基本条例に盛り込めるのではないかと思います。

■武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会設置要綱

（設置）

第1条 武蔵野市自治基本条例（仮称）の骨子案に関して検討するため、武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（以下「懇談会」という。）を設置する。

（所管事項）

第2条 懇談会は、次に掲げる事項について検討し、その結果を市長に報告する。

- (1) 武蔵野市自治基本条例（仮称）の骨子案に関すること。
- (2) 前号に定めるもののほか、市長が必要と認めること。

（構成）

第3条 懇談会は、次の各号に掲げる委員の区分に応じ、当該各号に定める人数で組織し、市長が委嘱し、又は任命する。

- (1) 学識経験者 3人
- (2) 武蔵野市議会の議員 2人
- (3) 公募市民 2人
- (4) 副市長の職にある者 2人

（座長及び副座長）

第4条 懇談会に座長及び副座長各1人を置き、座長は委員の互選により選任し、副座長は委員の中から座長が指名する。

2 座長は、懇談会を代表する。

3 副座長は、座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、その職務を代理する。

（会議）

第5条 懇談会の会議は、座長が招集し、主宰する。

2 懇談会が必要と認めるときは、会議に委員以外の者の出席を求め、説明又は意見を聴くことができる。

（報酬）

第6条 委員（第3条第4号に掲げる委員を除く。）の報酬については、武蔵野市非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例（昭和36年2月武蔵野市条例第7号）第5条第1項の規定により市長が定める。

（設置期間）

第7条 懇談会の設置期間は、この要綱の施行の日から第2条の規定による報告をした日までとする。

（庶務）

第8条 懇談会の庶務は、総合政策部企画調整課が行う。

（委任）

第9条 この要綱に定めるもののほか、懇談会について必要な事項は、市長が別に定める。

付 則

この要綱は、平成28年11月13日から施行する。

■ 武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会 委員名簿

	氏名	肩書・役職
座長	西尾 勝	東京大学名誉教授
副座長	天野 巡一	岩手県立大学名誉教授
	新村 とわ	成蹊大学法科大学院教授
	中村 勇太	公募委員
	太田 早苗	公募委員
	小美濃 安弘	市議会議員
	落合 勝利	市議会議員
	五十嵐 修	副市長(平成29年12月11日まで)
	堀井 建次	副市長(平成30年3月31日まで)
	笹井 肇	副市長(平成30年4月1日から)
	恩田 秀樹	副市長(平成29年12月12日から)

■懇談会での骨子案の検討経過について

懇談会では、平成 28 年 11 月の第 1 回から、平成 30 年 9 月 11 日まで 22 回の会議を開催し、それぞれ以下のようなテーマについて議論を行ってきました。

回	開催日	議論した項目
第 1 回	平成28年11月28日	委員委嘱、これまでの検討経過について、各委員の自治基本条例に関する意見
第 2 回	平成28年12月19日	最高規範性について、前文について
第 3 回	平成29年 1 月31日	自治基本条例の必要性について
第 4 回	平成29年 2 月21日	情報公開について
	平成29年 3 月	市政運営の現状などに関するアンケートを実施
第 5 回	平成29年 4 月18日	情報公開について
第 6 回	平成29年 5 月15日	市民参加（総則）について
	平成29年 5 月24日	懇談会と議会との意見交換会
第 7 回	平成29年 5 月31日	市民参加（市民の責務、市民の権利、協働）について
第 8 回	平成29年 6 月 6 日	市民参加（市民の定義、住民投票）について
第 9 回	平成29年 6 月27日	市民参加（住民投票）について
第10回	平成29年 7 月11日	行政の政策活動の原則について、行政組織と職員政策について
第11回	平成29年 7 月25日	公正と信頼の確保について
第12回	平成29年 8 月 8 日	市長・職員の責務について、コミュニティについて
第13回	平成29年 8 月29日	平和、多様な主体との協力、議会と議員活動の原則について
第14回	平成29年 9 月21日	議会と議員活動の原則について
第15回	平成29年11月17日	これまでの保留項目（住民投票など）について
第16回	平成29年12月12日	これまでの保留項目（住民投票など）について
第17回	平成29年12月20日	基本原則について
第18回	平成30年 1 月17日	骨子案素案について
第19回	平成30年 1 月29日	骨子案素案について
	平成30年 2 月15日	武蔵野市自治基本条例（仮称）骨子案素案の公表、パブリックコメントの募集（同年 3 月 12 日まで）
	平成30年 2 月25日	市民意見交換会
	平成30年 3 月 3 日、10日	市民ワークショップ（無作為抽出市民による）
	平成30年 4 月 9 日、10日	市議会各会派からの意見聴取
第20回	平成30年 5 月14日	パブリックコメント等の取扱いについて
第21回	平成30年 5 月29日	パブリックコメント等の取扱いについて
	平成30年 8 月21日、22日	懇談会と議会との意見交換会（第 2 回）
第22回	平成30年 9 月11日	骨子案について

奥付