

(案)

建 議 書

平成 26 年 7 月 日

岸和田市自治基本条例推進委員会

平成26年7月 日

岸和田市長 信貴 芳則 様

岸和田市自治基本条例推進委員会

委員長 阿部 昌樹

岸和田市自治基本条例及び同条例に基づく制度等の
検証・見直し並びに第2期推進委員会建議に基づく
進行管理について

当推進委員会は、岸和田市自治基本条例及び同条例に基づく制度等の検証・見直し並びに第2期推進委員会建議に基づく進行管理を行い、調査・審議を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、建議します。

岸和田市自治基本条例及び同条例に基づく制度等の
検証・見直し並びに第２期推進委員会建議に基づく
進行管理について

目 次

はじめに

- 第１ 岸和田市自治基本条例及び同条例に基づく制度等の見直しについて
- 第２ 岸和田市自治基本条例の各条項について
- 第３ 岸和田市自治基本条例の推進の方策について
- 第４ 岸和田市自治基本条例推進委員会のあり方について

〈参考資料〉

- 1. 岸和田市自治基本条例推進委員会概要
- 2. 岸和田市自治基本条例推進委員会規則
- 3. 岸和田市自治基本条例推進委員会委員名簿
- 4. これまでの経過

はじめに

平成 17 年 8 月の岸和田市自治基本条例の施行により、市民の市政参画についての基本的な考え方が示されるとともに、情報共有や協働等の基本的ルールが確立し、今後、岸和田市がどのような考えでまちづくりを推進していくのかが明確化された。

一方、社会経済情勢が日々、目まぐるしく変化している中、岸和田市を取り巻く環境の変化も例外ではないことから、自治基本条例には、この条例及び条例に基づく諸制度が、岸和田市にふさわしいものであり、かつ、社会情勢に適合したものであるかを定期的に検証すべきことが明示されている。

これらのことから、この条例の基本理念を推進し、実効性を確保するための諸制度の検討、さらには、この検討を踏まえ条例及び条例に基づく諸制度の見直し等について、独自に調査審議し、市長に対して意見を述べる機関として、平成 18 年 7 月に「岸和田市自治基本条例推進委員会」が設置された。

当推進委員会は第 3 期の委員会として 2 年間にわたり、条例及び条例に基づく諸制度の見直しの必要性について、そしてまた、第 2 期推進委員会の建議への市の対応状況について、検討を重ねてきた。ここにその結果を取りまとめたので、建議する。

第1 岸和田市自治基本条例及び同条例に基づく制度等の見直しについて

■ 条例追加項目の検討

まず、自治基本条例第 33 条の規定に基づいて、条例が社会情勢に適合したものになっているかどうかの検討から開始した。各条項の内容について、本市での条例制定以降に制定された、他の自治体のまちづくりに関する基本的な条例等も参考にしながら検討したところ、子どもの権利や男女共同、国際交流の分野等は、おおむね条例の策定時にそれぞれ議論を行い、前文にその要素を盛り込んでいるものが多かった。しかし、危機管理分野に関しては、東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所の事故以降、災害に対する市民の関心が非常に高まっていることから、改めて議論を行いたいとの意見が委員から出された。

そこで、危機管理事象について概念の再確認を行ったところ、自然災害や防犯のみならず、食中毒などの公衆衛生やサイバーテロなどによる情報漏洩、他国からのミサイル攻撃など多岐にわたっているが、それらの中には本来国や府が責任を負うべきものも多いことから、市が主体的に取り組む必要がある分野に焦点を絞り、とりわけ防災について、現行の市の危機管理体制と取組状況を確認した。

その結果、市の総合計画上では、災害対策を最優先施策に位置づけており、危機管理部では人員体制を充実させ、最新の津波予想に基づいて、地域住民と協働で津波ハザードマップの作成を進めたり、また地域防災計画も大幅に見直したりする予定であることが確認された。

その一方で、市民の主体的な取組としては、一部地域では自主防災会の組織化が進められているものの、全市的な広がりをもつには至っておらず、また、これらの取組に対する市民の認知度は高くないのが現状である。したがって、市としては、地域における市民の主体的な取組の必要性について、啓発を含めた一層の周知広報に努めるとともに、今後組織化される地域に対しての十分な後方支援を行っていく必要がある。

しかしながら、自治基本条例との関係では、同条例前文の「常に安心していつまでも住み続けることができる、個性豊かな持続性のある地域社会」という文言に、危機管理の重要性も含意されていると考えることができることから、目下のところ自治基本条例に危機管理に関する規定を置く必要はないと判断した。

ただし、危機管理事象の発生時などの有事の際にも、情報共有等の自治基本条例の理念が尊重されることが重要であることについては、くれぐれも留意されたい。

■ 岸和田市総合計画の取扱いについて（第 24 条）

（総合計画）

第 24 条 市は、この条例の理念にのっとり、市政の運営を図るための総合的な計画（以下「総合計画」という。）を定めなければならない。

2 市長は、総合計画の内容を実現するため、適切な進捗管理を行わなければならない。

3 市長は、総合計画が社会の変化に対応できるよう常に検討を加え、必要に応じて見直しを図らなければならない。

本市における総合計画は、自治基本条例に定める理念に基づいた市政運営を実現するためのものである。この総合計画に関して、平成 23 年5月に地方自治法が改正され、総合計画のうちの基本構想について、市町村に対しての策定の義務付けと議会の議決要件が撤廃された。これにより、総合計画を策定することについて、またその際に議会の議決を経ることについては、各市町村の主体的な判断に委ねられることとなった。

本市では、自治基本条例第 24 条において、条例の理念にのっとり総合計画を策定すべきことを、そして、その適切な進行管理と必要に応じた見直しを行うべきことをすでに規定しているものの、議会の議決についての規定はないため、議会の権能や責務についても規定している自治基本条例に、総合計画の策定への議会の関与に関する規定を設ける必要がないのかどうかについて、推進委員会の立場から検討を行った。

その結果、第 24 条第1項の規定には、総合計画を定める主体として「市」が位置づけられているが、条例上では、「市」という語には議会も含まれるため、議会もこれまでどおり総合計画の策定に参画し、議決を行う責任を持つべきであるという結論に至った。

そもそも総合計画は、自治基本条例の理念を実現するための基本的な計画であり、それに基づいて市民と議会と行政の三者が一体となってまちづくりを進めていくべきことを鑑みると、総合計画のうちの基本構想については、議会の議決を経て定められるべきである。

ただし、議会の議決に関して、自治基本条例に規定するか、議会基本条例に規定するか、あるいは別個の条例を制定するかについては、議会の判断に委ねたい。

■ 出資法人に関する財政状況の公表について（第 27 条）

（財政）

第 27 条 市長及び他の執行機関は、総合計画に基づく政策目標を達成するため、財政計画に基づき、健全で持続可能な財政運営を行わなければならない。

2 市長は、市及び市が資本金、資本金その他これらに順ずるものの2分の1以上を出資している法人その他の団体については、その財政状況を一体的に捉え、市民にわかりやすく公表しなければならない。

3 市長は、市政運営の透明性を確保するため、市が資本金、資本金その他これらに準ずるものの 10 分の1以上2分の1未満の割合で出資している法人その他の団体については、その財政状況を市民にわかりやすく公表するよう努めなければならない。

4 市長及び他の執行機関は、市が保有する財産を明らかにし、適正に管理するとともに効果的に活用しなければならない。

地方自治法には、市は出資比率が2分の1以上の出資法人に対して、予算の執行に関する長の調査権を及ぼせることができる旨と、同じく出資比率2分の1以上の出資法人については、その経営状況を説明する書類を毎事業年度議会に提出しなければならない旨を規定している。

そのような中、平成 23 年5月に地方自治法施行令が改正され、地方自治法において、長の調査権を及ぼすことができかつ経営状況を証明する書類を議会に提出しなければならない出資法人の範囲が拡大され、従来の出資比率2分の1以上の出資法人だけでなく、別条例を制定すれば、出資比率4分の1以上2分の1未満の出資法人についても対象にすることができることとなった。それを受け、関連した内容を規定している自治基本条

例第 27 条の規定について、その内容を改正する必要があるのか、あるいは新たな別条例を制定する必要があるのかについて検証を行った。

まず、従来からの地方自治法の規定対象である出資比率 2 分の 1 以上の出資法人については、当市では出資比率 100%の（一財）公園緑化協会がそれに該当することを確認し、その経営状況を説明する書類は毎事業年度議会に提出されていることから、引き続き、従来どおりの運用を行っていくべきことを確認した。次に、本法人は自治基本条例第 27 条第 2 項の規定に該当する法人でもあるが、その財政状況を市のホームページに掲載するなど、条例の趣旨にのっとった運用が行われていることから、引き続き従来どおりの運用を行っていくべきことを確認した。

次に、改正された地方自治法施行令により、市が別条例を定めれば新たに規定の対象となりえる出資比率 4 分の 1 以上 2 分の 1 未満の出資法人についてであるが、出資法人の整理が進められてきた経過もあり、現在、当市に該当比率の出資法人が存在しないことを確認した。

以上のとおり、地方自治法施行令の改正はあったが、条例を制定し規定を及ばせようとする出資比率 4 分の 1 以上 2 分の 1 未満の出資法人がなく、実務上の問題も特になことから、本市では、新たな別条例を制定する必要もなく、関連して内容を規定している自治基本条例第 22 条の規定の見直しや運用方法の見直しについても、特段必要ないとの結論に至った。

なお、自治基本条例第 27 条第 3 項では、法の規定の範囲を超え、市で、独自に、出資比率 10%以上の出資法人についても財政状況の市民への公表を努力義務として定めている。本市でその範囲内に該当する法人としては、唯一、(株)テレビ岸和田が存在するが、その財政状況も市のホームページに掲載されており、条例の趣旨にのっとった運用がされていることを別途確認した。

■住民投票条例における市外入院者の取扱い（第 20 条）

自治基本条例第 20 条には住民投票制度について規定があるが、関連条例として、住民投票条例を、別途、定めている。この住民投票条例にもとづく住民投票制度について検討する中で、市外にある病院等で入院している者等には不在者投票が認められない可能性があるのではないかという疑義が生じたため、その点について検証を行った。

住民投票条例及び同条例施行規則では、大阪府の選挙管理委員会が指定する病院等で市外に存在するもののうち、当該病院等の長から当該病院等において不在者投票を行うことを希望する旨の申出があった場合は、当該病院等において不在者投票を行うことができるとしている。

しかしこの場合、当該病院等の長から不在者投票を行うことにつき希望の申出がなければ、当該病院等において不在者投票ができないのではと考えられたため、選挙管理委員会に対して、その制度及び実務の状況につき確認を行った。その結果、住民投票が実施されとなれば、大阪府の選挙管理委員会が指定する病院等へ適宜連絡調整を行う一方、公職選挙法及び同施行令に準拠すれば、病院等の長からだけでなく、入院している者からも直接に、又は郵送で、市町村の選挙管理委員会の委員長に対して、不在者投票

用紙及び投票用封筒の交付を請求することができると定められていることから、入院している者等が住民投票できないということはない、との回答を得ることができた。

よって、住民投票条例に基づく住民投票の実施に際しては、市外にある病院等に入院している者等も不在者投票は可能であることがわかったため、住民投票条例の規定の見直しや運用方法の見直しについては、特段必要ないとの結論に至った。

第2 岸和田市自治基本条例の各条項について

■第13条（職員の責務）

第13条 職員は、市民本位の立場に立ち、公正かつ誠実で効率的にその職務を遂行しなければならない。

2 職員は、職務の遂行に当たっては、法令及び条例等を遵守しなければならない。

3 職員は、職務についての必要な知識や技術等の能力開発及び自己啓発を行うとともに、職務の遂行に当たっては、創意工夫に努めなければならない。

市民生活の安心や安全を守るため、また職員の円滑な職務遂行を保障するため、職員や事業者が法令違反行為を行っている疑いがあることについて通報を行った者が不利益を受けないような仕組みを整備するとともに、法令違反行為が実際に行われていたのかどうかの判断を行う外部機関の設置について積極的に推進する必要がある。

また、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため、行政手続条例において、処分基準や審査基準を定める際の意見公募手続を規定することを検討すべきである。

■第14条（コミュニティ活動）

第14条 市民は、安心して心豊かに暮らすことのできる地域社会を実現するため、自主的な意思によってまちづくりに取り組み、お互いに助け合い、地域の課題を共有し、解決に向けて自ら行動するよう努める。

2 市長は、前項に規定する市民の自主的な地域における活動（以下「コミュニティ活動」という。）の役割を尊重しながら適切な施策を講じなければならない。

■第15条（地区市民協議会）

第15条 市民は、前条に規定するコミュニティ活動を小学校区単位で実現するための組織として、地区市民協議会を設立することができる。

2 地区市民協議会は、当該地域の市民に開かれたものとし、市、町会、自治会その他の組織と連携しながら協力してまちづくりを行う。

■第16条（協働）

第16条 市民、事業者及び市は、相互理解と信頼関係のもとにまちづくりを進めるため、協働するよう努める。

2 市は、前項に規定する協働を推進するに当たり、市民及び事業者の自発的な活動を支援するよう努める。この場合において、市の支援は、市民及び事業者の自主性を損なうものであってはならない。

市民のまちづくりにむけた活動には、地縁型、テーマ型と課題へのアプローチの違いもあり、さまざまな活動形態が見られるが、それぞれの立場から活動を行っていく中で発見した新たな課題解決をしていくにあたっては、そしてまた、相互連携を図るにあたっては、公的な支援が必要となることが少なくない。そこで、市として、情報共有・発信を基軸とする支援策を講じていく必要があることから、既存施設を活用する等により、市民活動の情報拠点となる市民活動コーナーを設置すること等を、引き続き検討されたい。また、近年、自助組織の最小単位である町会・自治会活動において、防災意識の高まりを踏まえた活動が活発化してきており、地区市民協議会の役割への期待も大きい。協議会等において指摘された地区課題を、市の既存の施策の改善や新たな施策の実施へと結びつけていくことができるように、それらの組織との密接な連携を図られたい。

■第19条（審議会等の運営）

第19条 市長及び他の執行機関は、市の執行機関に設置する審議会等の委員を選任する場合は、委員構成における中立性の保持に留意するとともに、原則としてその一部を市民からの公募により行わなければならない。

2 市長及び他の執行機関は、審議会等の会議及び会議録を原則として公開しなければならない。

3 前2項に規定する審議会等の委員の公募並びに会議及び会議録の公開に関する手続その他必要な事項については、別に条例で定める。

審議会等への市民の参画機会が保障され、会議録が公開されるようになるなど、市民が市政運営に関わることのできる土壌は整備されてきた。これからは、より審議会等が活性化するように、市民委員を対象とした事前研修会を開催することや、若い世代が参画しやすいように夜間や土日に審議会を開催するといった方策を検討されたい。若い世代の参画を促進することは、人材の発掘という観点からも重要である。

■第21条（情報の共有）

第21条 市は、市政に関する情報を積極的に提供することにより、市民との情報の共有に努めなければならない。

市政に関する情報を市民と共有することは、重要施策を実施する上で必要不可欠であり、市と市民との間で情報を発信・受信・返信と循環させることが大切である。情報をいかにわかりやすく、的確に、そしてタイムリーに市民に伝達していくか、また、そのためにどのような手法で行うのかについて、早急に広報の指針を作成したうえで、情報共有を推進されたい。また、広聴についても、さらなる検討と、その充実を図られたい。

■第26条（法務）

第26条 市は、市の事務に関する法令の解釈に当たっては、法令の調査研究を重ね、自主的かつ適正な解釈に努めなければならない。

2 市は、地域の特色をいかした政策を実現するため、条例制定権の活用にも努めなければならない。

地方自治体には、自主的に法令を解釈する権利がある。自主的な法令解釈が定着すれば、施策の実施方法がより地域の実情に即したものとなるとともに、地域ニーズを踏まえた自主立法としての条例制定の可能性が拡大する。

そのことを踏まえ、まずは現行の法規担当部局の体制をさらに強化されたい。そして、その上で、個々の職員の法務能力を高めるための研修を充実させ、各部ごとに法務を担当する職員を配置するなどし、また、例えば任期付職員として弁護士を採用する方法によって、専門家の助言も受けやすくし、庁内における横断的な法務体制・組織づくりに努められたい。

第3 岸和田市自治基本条例の推進の方策について

■条例の認知度について

岸和田市で自治基本条例の基本理念に基づいたまちづくりが進められ、市民自治都市を実現させるためには、条例の理念や市民参画の手法などが広く市民に周知され、活用されることが必要不可欠である。

市はこれまで、市民への条例の周知策として、広報紙や出前講座、フォーラムの開催などを行ってきたが、市民の条例の認知度がどの程度であるのかを確認したことはなかった。

今般、市が毎年実施している市民意識調査において、設問のひとつに自治基本条例の認知度を確認する項目が新たに組み込まれた。同調査は、無作為抽出した本市在住の15歳以上75歳未満の市民を対象に実施されたものである。調査の結果、3割強の人は条例を知っているものの、6割強の人は条例の名前すら知らないことが分かった。さらに、年代別に分析すると、年代が若くなるに従って、条例の認知度が低くなることが明らかとなった。

以上のことから、市は継続して市民への条例の周知に努めてはいるものの、多数の市民が条例を認知するには至っておらず、特に若年層における認知度は低いという問題が浮き彫りになった。

■推進の方策について

今後、条例の認知度調査で浮き彫りになった問題を解決するため、市民の条例の認知度を高めるための取組をより充実させるとともに、特に、認知度の低かった若年層を対象とした取組を強化されたい。

具体的には、推進委員会において、各委員から出された以下の方策を中心に検討を進め、推進を図られたい。

- 市内小学校の総合学習のテーマに条例を組み込んで周知する
- 高校や大学と連携して、条例をテーマとした小中学校の副教材を作成する
- 広報きしわだに条例の分かりやすい周知記事を掲載する
- 条例の具体的な内容の出前講座を実施する
- 条例の理念について各課から発信する

第4 岸和田市自治基本条例推進委員会のあり方について

本委員会は、自治基本条例第33条の規定に基づいて、条例の各条項が、条例の理念を踏まえ、本市にふさわしく、社会情勢に適合したものであり続けているかどうかについて、検証及び検討を行う組織として設置されたものである。しかし、自治基本条例それ自体には委員会の名称等が規定されていないため、本委員会が自治基本条例に根拠を有する委員会であることを明示するような新たな条項を設ける必要があるのかどうか、改めて検討を行った。

検討の中では、今後市の体制が変更された場合であっても、引き続き条例の基本理念に基づいて、まちづくりが行われるのか、また見直し規定に基づいて、検証作業を行う委員会が開催されるのかが懸念された。しかしながら、本委員会も含む市長の諮問機関としてのすべての審議会・委員会が、集約されて岸和田市附属機関条例に規定されており、その中でそれぞれの審議会・委員会の名称、設置目的及び定員を明確に規定していることから、重複して自治基本条例に本委員会の名称等を規定する必要性は低いという結論に至った。

ただし、本委員会は、自治基本条例第33条第3項で規定するところの、市民の意見を聴取する場のひとつとして重要な役割を担っているため、引き続き5年を超えない期間ごとに委員会を開催し、市民自治都市の実現に向けて、継続的に条例及び条例に基づく制度の見直しの検証を行う必要がある。