

(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を検討し、この検討を踏まえ条例及び条例に基づく諸制度を見直し、さらには、現実に制度が機能しているかどうか等について、独自に調査審議することにより、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

自治基本条例の各条項は、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る。現時点においては、新たな条項を追加規定する必要はない。

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であるかどうかの検討を行った。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とし、条例に新たに盛り込むべき内容があるかどうかの確認をした。

もともと、本市では、個別分野は個別条例に委任するという形をとっており、個別分野の条項の規定はなく、子どもの権利や男女共同参画、国際交流といった個別分野に関する内容は前文にその要素を盛り込んできた、という経過があった。

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いう意見が出されたため、条例上の取り扱いについて、検証を行った。

その結果、危機管理分野についても、他の個別分野と同様、前文にその要素が含まれていることを確認した。該当箇所は、条例前文の「自らの地域は自らの手で築いていこうとする意思を明確にし、自ら考え、行動することで、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」という文言である。また、条項の追加規定については、様々な意見が出されたが、議論の結果、他の個別分野の取り扱いと同様に、危機管理分野も個別条例に委任するという形式にならうべきで、条項の追加規定はしない、との結論に至った。

■ 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、適切な進行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。

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に鑑みると、総合計画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。

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」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。

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、議会の判断に委ねることとした。

■ 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。

出資法人の財政状況の公表等について、本市の対応を確認したところ、関係する法律や自治基本条例の規定に基づき対応されていることから、現状では、法改正による新たな条例の制定や自治基本条例の一部改正の必要はない。

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、予算の執行に関する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、本市では出資比率100%の一般財団法人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り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制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、本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、条例を制定し規制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く、本市では、新たに別条例を制定する必要はなく、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、株式会社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り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）

住民投票条例に基づく住民投票の実施に際しては、市外にある病院に入院している者等も不在者投票が可能であるため、住民投票条例の条項の見直しや運用方法の見直しは必要ない。

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基づく住民投票制度について検証する中で、市外にある病院に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。

その結果、住民投票が実施されるとなれば、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、入院している者等からも直接に、又は郵送で、選挙管理委員会に対して、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こと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ことを確認した。

第2 岸和田市自治基本条例の各条項について

■前文

(前略)

私たちは、市民が自治の主体、市政の主権者であることを認識し、自らの地域は自らの手で築いていこうとする意思を明確にし、自ら考え、行動することで、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、すなわち「市民自治都市」の実現を目指します。

(後略)

自らの地域は自らの手で築くということは、危機管理分野では、特に重要な考え方となる。市民が、常日頃より地域レベルでの自主防災訓練などの備えをしておくことが大切であり、市は、そのような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、十分な後方支援を行っていくよう努められたい。また、引き続き、組織体制の充実を図られたい。

また、危機管理事象の発生時などの有事の際には、自治基本条例にある協働の理念にのっとり、自助・共助・公助が発揮されるよう、情報の共有に努められたい。また、国や府との連携・協力を努められたい。

議論の経過

危機管理分野について、危機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、その内容は多岐にわたることが分かった。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と思われる防災分野に焦点を絞り、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を確認した。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った。

また、有事の際に市に求めたいこととしては、条例の規定にもあるように、協働の理念にのっとり、自助・共助・公助が発揮されるよう（第16条）、情報の共有に努められ（第21条）、国、府および近隣市町村とも連携・協力し対応されたい（第30条、第31条）、との結論に至った。

■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されたい。

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されたい。

■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を解決していくにあたっては、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サポートセンターを設置すること等を、引き続き検討されたい。また、近年、共助組織である町会・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等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。

また、審議会等での配布資料についても、会議終了後、速やかにホームページ等で公開されたい。

■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上で、情報共有を推進されたい。また、広聴についても、市民からの情報を的確に把握するため、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、まずは現行の法務担当部署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るとともに、法務担当部署の複数設置や、法曹有資格者の職員採用等により、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。

本市はこれまで、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、本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について、出前講座を実施する
- 条例の理念について、各課に配置されている自治基本条例・協働推進員から課内に発信する
- 条例施行後の改善点を取りまとめた成果集を作成する

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されていることから、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、市民自治都市の実現に向けて、継続的・定期的に、5 年を超えない期間で開催し、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。