

○氷見市自治基本条例（委員会案） 逐条解説 （H29.10.16 時点）

氷見市自治基本条例（案）

平成 年 月 日

条例第 号

前文（※提言書より）

氷見市は、私たちの暮らす大切な郷土です。今日、私たちの暮らしは、様々な仕組みに支えられています。なかでも、暮らしに必要な不可欠な仕組み、例えば、福祉などの行政サービス、道路や都市計画、学校などの計画の策定や実施は、市民が主権者として市長と議員を選び、最も身近な政府である氷見市という自治体に託しています。

社会の変動は激しく、無限の課題が生まれます。市が、私たちの暮らしを支える仕組みを担い、氷見市の未来の礎が確かなものとなるように、市政において守られるべき方針や大事にするべき仕組みを構築しておくことが必要と考えます。

また、氷見市の未来を拓くのは市民自治の活動にほかなりません。市は私たち市民の自由で自発的な活動を尊重し、こうした活動との関係をどう培っていくかについても重要な課題です。

これらを規定し、市政において最も優先されるルールとして、自治基本条例を策定します。

【解説】

自治基本条例を制定するにあたり、その趣旨と目指すところを前文で示すことが必要と考えます。ただし、本委員会だけでない多くの市民の思いが反映され、それを通じて基本条例が市民のものとなるよう、今後の条例制定までの過程で練り上げていくことが必要であると考え、ここでは本委員会が考える「条例の趣旨」を示しています。

氷見市という自治体のあり方を決めるのは主権者である市民にほかなりません。市民は市長と議員を選びますが、それは白紙委任ではありません。その市政運営が「よき決断」によって支えられるために、市政への市民参加と情報公開が不可欠です。また、市民は、市に全てのことを任せているわけではありません。市民は自分たちの課題に自分たちで取り組むことができます。そうした自発性に根ざす市民自治の活動は、市の活動とも密接に関わってきます。市は、そうした市民自治の活動を尊重し、共有する課題に共に取り組む関係を培っていくよう努めることを求めます。

自治基本条例は、市政を進めるための最も基本となるルールです。市政の運営はこの条例を基軸とし、他の条例の上位に置き、優先するものとします。この条例を幹として他の条例が整理され、この条例を根拠として市政の運営の根幹となる総合計画を策定します。

(目的) ※提言書より抜粋

## 第1条

市民の暮らしに必要な仕組みを整え、主権者である市民の信託に応える政府であり続けるために、市政の運営に関わるものが遵守すべき市政の基本方針と原則を策定します。

また、市民は自ら自分たちの課題に取り組む自治の主体であり、主権者としてその課題の一部を市政に取り組むよう託していることをあらためて示します。

### 【解説】

この条例の目的を具体的に記しています。

まず、市政の運営を担うものが遵守すべき「自治体のあり方」のルールを記すことを明記するべきと考えます。その市政は、市民の信託によるもので、市民は市の主権者です。市民は自ら自分たちの課題に取り組む自治の主体であり、その一部を市が担うよう信託しています。

本委員会では、これに加えて、「市民の自治」のあり方やあるべき姿を条例に盛り込むべきかについて、大きな議論がありました。市民自治のあり方は、法令や条例などで市民に対して強制できるものではありません。一方で、氷見市の自治のあり方は、自治体の活動と市民自治の活動によって作り出されていることは事実です。議論の結果、義務や責務といったかたちで市民自治を誘導することはしませんが、市民自治が氷見の地域に果たしている役割や事実が市にとって重要であることを明確に記そうという結論になりました。

したがって、ここでは、条例の目的を市民の信託に応えるための「自治体のあり方」＝「運営の基本となる方針と仕組み」を示すこと。また、その根幹には市民と市民による自治があることを示すこととしています。

(市政の主体)

第2条 市民は、自治の主体であり、市の主権者である。

- 2 すべての市民は、平等な尊厳と権利を有し、互いの権利を尊重し、誠実にこれを行行使する。
- 3 議決機関である議会及び執行機関であり市(市の行政事務を管理執行する機関)を統轄する市長の権限は、全て市民の厳正な信託に由来する。

**【解説】**

本条は、市政の主体である市民について規定したものです。

市民は、市民自治の主体であり、市の主権者です。市民は自ら公共的な課題に取り組む自由と権利がありますが、その課題の一部を市に託し、市はこの信託に応えて市政を運営します。

市民はすべて平等な尊厳と権利をもち、氷見市という場を同じくする同胞つまり仲間です。市民は権利を行行使する自由をもちますが、自分ではない他者が同じ権利をもつ主体であることを尊重し、濫用とならないようにします。

この項目では、市民の義務や責務を規定するか議論がなされましたが、憲法にある人々の権利を制約する可能性のある義務や責務を書くよりも、市民が互いの尊厳と権利を尊重すること、それをふまえて権利を行行使することができる存在であることを確認することにしました。

第3項は、互いに市民の信託によって職責にあたっている議会と市長の権限の由来を規定し、二代表制を説明しています。

なお、市民の定義について議論がなされましたが、市政をになう主体が年齢や属性を超えて多様であること、個別の条例で政策の対象である「市民」が定義されていることから、基本条例では市民を定義しないこととしました。憲法でも国民の範囲について指定はありません。

第3条 議会は、多様な市民の代表によって構成され、公開された議論をとおして市の意思決定を担う唯一の議決機関である。

2 議会は、政策の執行を監視してこれを評価し、政策の提案を行うことにより、市民の信託に応える市政運営を保障する機能を果たすものとする。

3 議会を構成する議員の政治倫理については、条例でこれを定める。

**【解説】**

本条は、市政の主体である議会について規定したものです。

議会は、二代表制の一翼としてその果たすべき役割は重要です。第1項では、透明性、公平性が求められることから、「公開された議論をとおして市の意思決定を担う」ことを規定しています。

第2項では、「政策の執行監視」、「政策の提案」を規定し、政策決定等を行う機関と位置づけています。

氷見市議会は、議員の政治倫理の向上を目的とした氷見市議会議員政治倫理条例を独自に定めていますので、その重要性をふまえ、第3項に記しています。

第4条 市長は、市民の信託に応える市の代表者かつ統轄者として市政の課題に取り組み、公正かつ誠実にその職務に当たらなければならない。

2 市長は、市政の課題に取り組むに当たって広く市民と対話し展望と具体策を講じ、効率的な市政運営により効果的な政策を行うよう努めなければならない。

3 市長の行動規範、政治倫理については、別に条例で定める。

**【解説】**

本条は、市政の主体である市長について規定したものです。

市長は、議会とともに二代表制を担います。第1項は、市の「代表者」「統轄者」としての責務について、「公正かつ誠実にその職務」に取り組むことを規定しています。第2項は、市民との「対話」を規定していますが、対話するだけでなく「具体策を講じ、効率的な市政運営により効果的な政策を行うよう努めなければならない」と規定しています。第3項は、「市長の行動規範及び政治倫理に関する条例」を指します。

第5条 職員は、この条例の理念及び制度を尊重し、公正かつ誠実に職務を遂行し、もって市民の信頼に応えるよう努めなければならない。

2 職員は、職務のよりすぐれた遂行のため、必要な知識及び能力を習得し、市民はじめ多様な主体と連携を深めることに努めなければならない。

【解説】

本条は、市政の主体である職員について規定したものです。

職員は、市長とともに市民の信託を担い市政を支える重要な存在です。

職員には、市民の信頼に応えるため、公正かつ誠実に職務を遂行することが求められます。職務をよりよく行うということは、その職務たとえば事業がもつ目的に対して効果的ということです。そのためには必要な知識、能力を身につけ、それを活用することが求められます。政策の効果や効率を高めるために、法令や制度を理解、遵守、活用すること、さまざまな情報を収集して職務にいかすことなどが挙げられます。さらに、政策課題は市だけで解決出来るものではないことが多いので、市民をはじめ多様な主体の連携を目指すよう努めることが期待されます。

(市政への市民参加)

第6条 市民は、市政に参加する権利を有する。

2 市は、市政における重要な事業、計画、条例について、その政策過程（課題の特定、解決案の検討、決定、実施、評価等）の多様な段階に市民参加の機会を拡充するよう努めなければならない。

3 市は、市民参加が実りあるものとするため、誰もが参加しやすい対話や意見交換となるよう手段を講じ、市民の意見に誠実に応答しなければならない。

4 市民は、市政に参加しないことを理由として、不当な扱いを受けることはない。

【解説】

本条は、市政の基本原則として市民参加について規定したものです。

第1項では、主権者である市民に市政に参加する権利があることを定めています。

第2項では、様々な段階での参加の機会を拡充について定めています。これまでも市民参加の取り組みは行われておりましたが、参加する人、意見を言う人の顔ぶれがいつも同じといった声も聞かれます。より多様な市民が様々な段階で参加できるよう参加の機会の拡充を図ることが重要です。

第3項では、市民参加が実りあるものとするための手段について定めています。氷見市では以前から市長が直接市民と語り合う機会を積極的に設け、市に対する要望、提案などが見える化した「ひみボイス」、「市民の声・市民要望システム」などを導入し、市民の意見や要望の把握に努めておりますが、意見を一方的に聞くだけでは、市民にとって実りある参加とはいえません。いただいたすべての意見を実現することは難しくても、いただいた意見を受け止め誠実に応答していくことが重要です。

第4項では、参加は権利であって義務ではないことから、「参加しないことを理由として、不当な扱いを受けることはない」ことを定めています。

(情報公開と情報共有)

第7条 市は、市民の知る権利を尊重し、全ての市政情報を公開することを原則とする。

2 市は、市民誰もが市政情報を共有できるよう努めなければならない。

3 前2項の目的を達成するため、市政情報の管理及び公開並びに個人情報の保護に関して必要な事項は、別に条例で定める。

4 市政情報の管理及び公開の取扱い及び個人情報の適正な取扱いについて審議又は審査する機関の設置に関して必要な事項は、別に条例で定める。

**【解説】**

本条は、市政に関する情報の公開と共有について定めています。

市政に対する市民それぞれがもつ意見は、市政をめぐる様々な情報から生まれます。(「情報なくして参加なし」ともいわれます。)

第1項では、市民の知る権利を明記し、市政情報が原則として公開であることを規定しています。

第2項では、市政情報の共有について規定しています。市からの情報提供(発信)を市民が受け止めることで情報が共有されたこととなります。したがって、市は、女性や子ども、障がいのある方、社会的に弱い立場にある市民であっても誰もが市政に関する情報に容易に接することが出来るよう、情報を提供する対象者への配慮(文字の大きさ、表現方法、提供方法など)を行い、情報を受け止めやすくする工夫が必要です。

第3項は「氷見市情報公開条例」、「氷見市個人情報保護条例」を第4項は「氷見市情報公開・個人情報保護審査会条例」を指します。

(総合計画)

第8条 市は、最上位の計画として総合計画を策定し、市の資源を有効に配分し、総合的かつ計画的に市政を運営しなければならない。

2 総合計画は、目指すべき将来像を定めた長期の基本構想と、基本構想の実現のための中期の基本計画および基本計画を実現する事業を明記した実施計画によって構成する。

3 総合計画は、実効性を高めるため財政推計を踏まえて策定し、分野別計画と整合し、事業と施策を体系化するものでなくてはならない。

4 総合計画は、市民の参加を経て案が作成され、基本構想について議会の議決を経て策定される。

5 総合計画は、計画期間を定めて策定され、市長の任期ごとに見直すものとする。

6 市の政策は、緊急を要するもののほかは、総合計画によるものとする。

7 市は、総合計画の進捗を管理し、その評価を公表するものとする。

#### 【解説】

本条は、総合計画について定めています。

総合計画は、市の最上位の計画となるもので、第1項では策定の目的と策定が義務であることを規定しています。市がもつ資源を有効に配分し、市が行なう事業が総合された計画とすることを目的とします。

第2項では、総合計画の構成が規定されています。議会の議決を得る基本構想、基本構想を実現するための基本計画、基本計画を具体化し、実際に行われる事業計画となる実施計画の3段構成になっていることを示します。

第3項では、総合計画を実効性のある行政計画とするために、財政推計を踏まえつつ、実際に行われる各事業とそれによって構成される施策の体系が見えるものになるよう規定しています。

第4項では、市民参加で総合計画を策定すること、及び基本構想については、議会の議決を経て策定することを規定しています。市の最上位の計画であることから、最大限市民参加を図ることに努め策定することが必要です。

第5項は、市長の任期毎に総合計画を見直すことが規定されています。市民は、4年に1度の市長選挙で政権公約が実施されることを前提に投票しますが、当選する前に作られた「候補者の提案」である公約を「氷見市の政策」とするためには、総合計画の改定によって財政推計と整合させつつ市民参加によって検証することが不可欠です。

第6項では、原則として総合計画に基づいた政策が行われることが市政運営の前提であることを示しています。

第7項では、総合計画の進捗管理と、その評価を公表することが規定されています。ここでいう「評価」とは、第10条で規定する「行政評価」を指します。

#### (財政運営)

第9条 市は、予算の編成及び執行に当たっては、総合計画と連動させ、限られた資源の効率的かつ効果的な活用を図り、健全で持続可能な財政運営を行わなければならない。

2 市は、財政に関する情報をわかりやすく整理し公表しなければならない。

#### 【解説】

本条は、財政運営について定めています。

第1項では、総合計画が「画に描いた餅」にならないよう、予算編成・執行と総合計画を連動させること、総合計画が予算編成と執行をコントロールすることで「限られた資源の効率的かつ効果的な活用」が実現することを規定しています。

第2項では、財政に関する情報公開について定めています。現在策定されている「わかりやすい予算書」の策定や説明などの取り組みの根拠となる項目です。今後は、予算に限らず、より一層の情報公開に努める必要があります。

(行政評価)

第10条 市は、政策を総合的かつ体系的に把握し、その効果の向上を目指して毎年施策の評価を行い、これを公表しなければならない。

(市政運営の質の向上)

第11条 市は、社会情勢の変化に対応するため、市民にわかりやすく、かつ機能的、効率的な執行体制を整備し、効果的な組織運営に努めなければならない。

第12条 市は、市政運営を担う人材の重要性に鑑み、職員の採用、研修、配属を計画的、効果的なものとし、その能力がよりよく発揮されるよう努めなければならない。

(行政改革)

第13条 市は、市政の組織体制および運営の効率化、政策・施策・事業の効果の向上、資源の有効配分のため、行政改革への取り組みを不断に進めなければならない。

**【解説】**

政策の効果向上を目指すため、行政評価、機能的・効率的な執行体制の整備、市政運営の質の向上について第10条から12条で規定しています。

これまで氷見市政で進められてきた行政改革また行政サービスの向上は効果を上げてきましたが、行政資源の減少や職員の定数削減は、現場の疲弊や従来のコストカットの限界も見えつつあるのではないかと懸念されます。職員がやりがいを持って働くことが、市民の公益の拡大につながると考えます。まちづくりや政策課題への取り組みには、政策の効果の向上、組織運営の効率化、人材の育成と活用、それらを社会の変化に対応しながら継続的に進めていく、不断の行政改革の取り組みが不可欠であることを示しています。

(法務原則)

第14条 市は、この条例を基本として、条例等を体系的に整備し、公表しなければならない。

2 市は、条例等を整備するときは、その内容を明確にし、市民にとってわかりやすくしなければならない。

**【解説】**

本条は、法務原則について規定したものです。

本条例の制定に伴い、この条例を基本として氷見市の法体系を整備することを規定しています。地方公共団体が定めるルールは、議会の議決を経る条例、規則、またマニュアルや要項といった多様な名称で呼ばれる要綱などの行政準則を「条例等」としています。

第2項では、条例等は、法制上のルールに基づく必要がありますが、できるだけ簡潔で明確な表現を用いて「市民にとってわかりやすくしなければならない」と規定しています。

(法令遵守)

第15条 市は、法令および条例等の遵守による適法かつ公正な市政運営を確保するため、組織体制および準則を整備し、これを公開しなければならない。

【解説】

本条は、市民の信託に応える市政運営を行う上で、不可欠となる法令遵守について定めたものです。

市長や職員の職務には決断や裁量の場面があります。その場面で依るべき規範を意識し活かすことは職務の遂行にも良い効果を持つと考えます。

市では、組織づくりと事務執行におけるルールづくりの両輪で、法令及び条例等を遵守した市政運営のため「コンプライアンス・ガイドライン」を策定し公開していますが、本条はその根拠となるものです。

(市民自治の尊重)

第16条 市は、市民や地域の活動が氷見市の自治の根幹であることを不断に認識し、その自主性及び自立性を尊重した市政運営を進めなければならない。

【解説】

本条は、市民自治について規定したものです。

市民や地域の活動は、氷見市の活力の源泉であり、氷見市の自治の根幹です。氷見市の活動は市民の信託によるものですが、すべてを任せているのではなく、地域や社会の課題を共有する市民はみずから様々な活動をすすめています。こうした活動は強制できるものではなく、だからこそ、市は、市民の自主性と自立性を尊重し、市民による自治の活動の価値を十分に認識して、市政運営に活かしていくことが必要です。

(多様な団体等との連携)

第17条 市は、政策課題の解決を目指した取り組みを効果的に進めるため、国、県及び他の自治体などとの連携に努めなければならない。

第18条 市は、政策課題の解決のために、課題を共有する市民や事業者及び多様な団体との協力による取り組みに努めなければならない。

**【解説】**

第17条、第18条は、多様な団体等との連携について規定したものです。

政策課題の多くは、市単独では解決が困難です。2000年分権改革では国と自治体は「対等・協力」の関係にあるとされましたが、国、県、また他の自治体と連携し、課題解決の取り組みを効果的に進める必要があります。また、市民や自治会をはじめ様々な団体、事業者また教育研究機関などは、政策課題に共に取り組む自治のパートナーであり、課題を共有する人々や団体との協力は、政策課題の解決には不可欠です。

**(住民投票)**

第19条 市長は、市政に関する重要な事項について、住民の意思を確認するため、別に条例で定めるところにより、住民投票の制度を設けることができる。

**(住民投票の尊重)**

第20条 市は、住民投票の結果を尊重するものとする。

**【解説】**

第19条、第20条は、住民投票について規定したものです。

市政に関する重要な事項について、市民の意思を示したいと多くの市民が考えるときに起動する、いわば非常ベルの役割を果たすのが住民投票制度です。住民投票は、法的な拘束力を持たないことから、その結果について市長の選択や決断を拘束するものではありませんが、住民投票によって示される市民の意志を「尊重する」ことを、第20条で規定しています。現在の地方自治法のもとでも住民投票は行うことができますが、全国的には一定数の署名が集まることで、住民投票が行われる「常設型住民投票条例」の制定もみられます。代表制民主政治を支える「住民の意志を示すしくみ」として今後の検討に期待するものです。

**(危機管理)**

第21条 市は、災害その他の非常の事態(以下「非常事態」という。)に備え、市民の生命、身体及び財産を守るため、緊急時の対応と復旧に関する計画を策定し、これを担う体制等を整備する。

2 市は、前項の計画と体制等を実効性のあるものとするため、市民の参加を得て計画を策定し、情報の収集と公開に努め、実践的な訓練などを行わなければならない。

- 3 市は、災害時における自助・共助の重要性に鑑み、自主防災組織や防災および減災に取り組む団体等の活動に対し、積極的な情報交換および支援に努める。
- 4 市は、災害等において、国、他の地方公共団体等との連携・協力体制に基づき、市民への迅速な支援ができるよう努める。
- 5 市民は、自助の理念にのっとり、平常時から防災に関する知識及び情報を収集することにより、防災知識及び防災意識の向上に努める。
- 6 市民は、市に対して防災及び救援に資する情報について、個人情報の適正な取扱いの範囲内で、情報の提供を求めることができる。

#### 【解説】

本条では、危機管理について規定しています。

災害や予期せぬ非常事態にあたり、市民の生命、身体を守ることは地方公共団体にとって極めて重要な課題です。

第1項では、「緊急時の対応と復旧に関する計画」の策定、「これを担う体制等」を整備することを規定し、第2項、第3項、第4項で具体的にその整備の内容を規定しています。非常事態とは、通常想像される災害に加え、テロや武力による危機、事故や病疫による危機も含まれます。

第2項では、計画と体制等の整備に当たる基本的な方向性が規定されます。こうした事態に対応する既存の計画には、災害に対応する地域防災計画、不測の事態に対応する国民保護計画また危機管理基本指針があげられます。これらの計画が危機に対して実効性のあるものとなるよう、訓練などを通じて検証、向上させることを求めているものです。

第3項では危機管理、特に防災においては、自助及び共助への取組みが重要とされており、その中心的組織である自主防災組織（地域づくり協議会）や防災について普及啓発する公共的・公益的団体へ、市が「人・金・場所」などについて積極的に支援していくことを規定しています。

第4項では、非常事態において、国、他の地方公共団体等との連携・協力体制に基づき、市民への迅速な支援ができるよう努めることを規定しています。

第5項では、災害発生初動時は自助・共助による救護と相互支援が重要であることから、市民の防災に関わる情報の収集および意識の向上を期待しています。非常事態の現場は多様であり、まず、自らの安全を確保し、その上で他の市民と連携した相互支援に取り組まれることが期待されますが、そのような自助の活動を支えるものが情報、知識です。

第6項では、第5項とも関わり、自助・共助のために個人情報の適正な取扱いの範囲内で、情報の提供を求めることができることを規定しています。

(条例の位置付け)

第22条 この条例は、市政運営の最高規範であり、他の条例、規則、その他規定の制定、改廃に当たっては、この条例との整合を図らなければならない。

【解説】

本条では、この条例が市政運営の最も重要な基盤であることを示し、他の条例等との関係性を規定しています。

本条例の制定にあたっては、施行まで一定の期間を設け、既存の条例、規則などと本条例との整合を確認することが求められます。

条例相互間に上下はないと言われますが、自治として自ら「他の条例に優先して遵守する条例」をつくることは、憲法や地方自治法で制約されていません。憲法以外の法律相互間でも基本法と個別法の関係があるのと同じです。重要なのは主権者である市民をはじめ市政の主体にとって最高規範であるという位置付けを共有できることです。条文上には、市政運営の最も重要な基盤として「最高規範」と表現をしました。

(条例の検証及び改正)

第23条 市は、この条例を実効性のあるものとするため、この条例に基づく市政運営が行われているか検証を行うものとする。

2 市は、改正の必要が生じた場合は、速やかに改正しなければならない。

【解説】

本条では、条例の検証及び改正について定めています。

この条例が実効性のあるものとし、形骸化を防ぐためには、基本条例に基づく市政運営が行われているか検証することが必要です。また、本条例は万全のものではなく、主権者である市民の信託に応えた自治の推進及び確立を図ることを実現するため、今後改善していくことを前提として、必要な改正ができる旨、定めています。

(条例の推進)

第24条 市民、議会及び市は、この条例の趣旨に基づく取組みの実践に努め、この条例の趣旨を広く共有するための取り組みを計画し、その成果を報告しなければならない。

【解説】

本条では、市政の主体が本条例の適切な運用や普及のため、実践に努めなければならないことを定めています。そして、その取り組みを計画し、実践の成果を報告することを規定しています。

附 則

この条例は、平成 年 月 日から施行する。