

氷見市自治基本条例 提言書

平成28年6月

氷見市自治基本条例検討委員会

本提言書の提出にあたって

氷見市自治基本条例検討委員会（以下「本委員会」という。）は、平成27年7月に17名の委員（市民公募3名、自治会、地域づくり協議会の代表者6名、NPOなどの各種団体代表6名、学識経験者2名で構成）で発足し、それ以降、自治基本条例に関する意見交換や勉強会を重ねてきました。

本委員会では、各委員が日ごろ感じている市、地域や市民自身の姿など「氷見市のあり方」をめぐる具体的な問題意識から出発し、議論を重ねながら市民が求める自治体運営の基本的な方針やルールとして整理してきました。

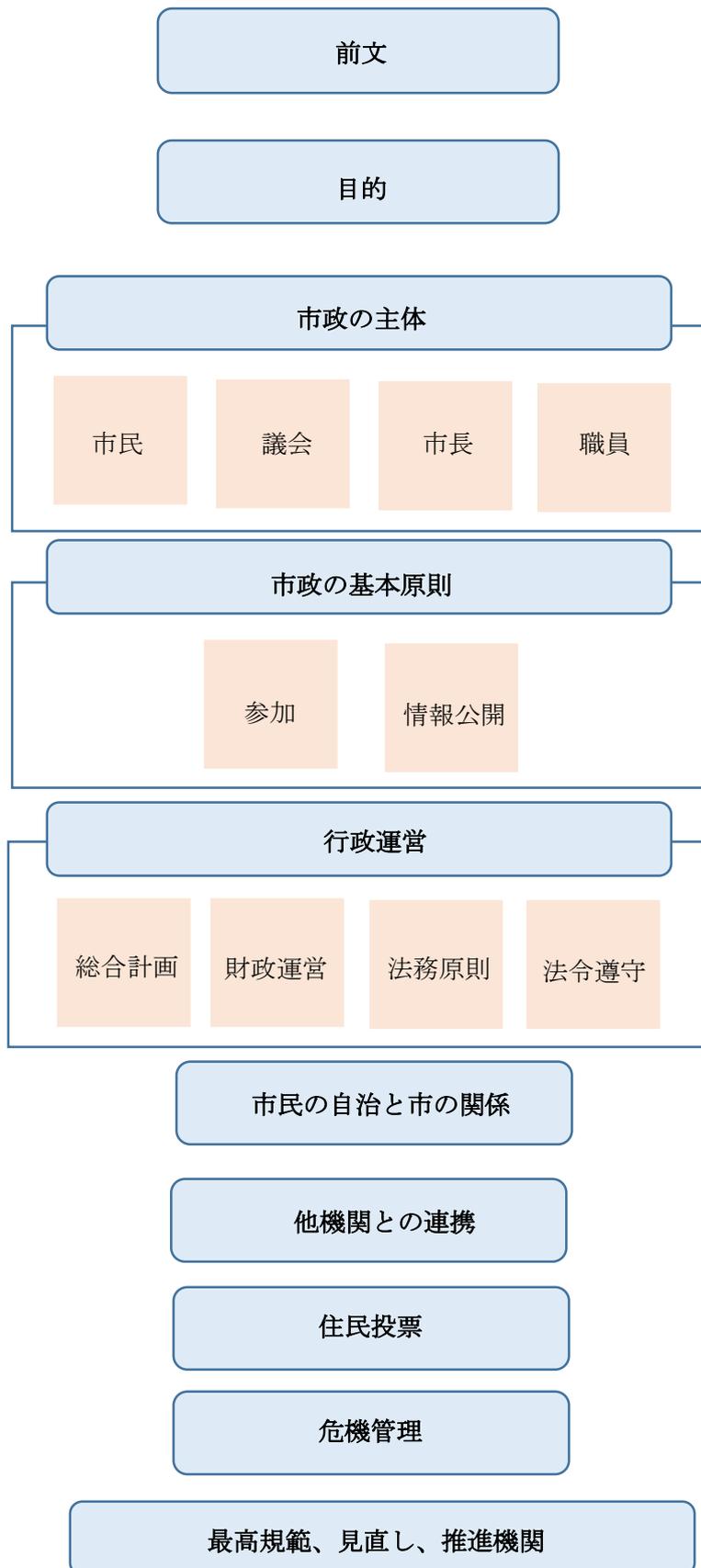
昨年度までの議論を一旦報告書としてまとめ、さらなる検討を進めるために提言書をまとめました。この提言書を基にして、具体的な条文の原案を作成したあと、本委員会は改めてこの提言書の内容や趣旨が十分反映されているか原案について議論を重ねる予定です。また、提言書で特に深い検討を必要とした一部の内容については、条文作成と並行してその意図を明確にする補足的作業も行います。

自治基本条例は、市政において最も優先されるルールであり、氷見市の未来を切り拓いていく指針とされる条例です。本提言書の趣旨を十分に活かした条例案の策定を期待し、本委員会もこの重要な条例の検討に引き続き主体的な議論を重ねていくことを約束します。

氷見市自治基本条例検討委員会

委員長 屋敷 夕貴

氷見市自治基本条例の構造図



1 前文と目的

(1) 条例の趣旨 前文にかえて

本委員会が捉える自治基本条例の趣旨

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。

本委員会では、「まちの憲法」ともいえる条例の「重み」にふさわしい、責任ある議論を進めようと取り組んできました。条例の制定まで、今後も議論を重ねていきます。

※検討委員会の発言など詳細は報告書等をご覧ください。

(2) 条例の目的

条文として記述すべき内容

この条例の目的は、次のとおりです。

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。

※検討委員会の発言など詳細は報告書等をご覧ください。

2. 市政の主体

(1) 主権者としての市民

条文として記述すべき内容

市民は、市民自治の主体であり、市の主権者です。市民が求める市政運営を実現するために、議決機関として議会の議員を選挙で選び、執行機関の長である市長を選挙により選出します。

「市民が求める市政運営の実現」のためには、四年に一度の選挙のときだけでなく、議会

も市長も市民の多様な声に耳を傾けて決断を行い、その職責を果たすことが期待されます。議会と市長には市民より選出されている互いの立場を尊重し合い、市民の期待によりよく応え合おうとする関係であることが期待されます。

解説

市民が市民自治の主体であり、かつ、市の主権者であることを示すよう求めます。

市民は自らの課題に自分たちで取り組む活動、つまり市民自治の活動を行っています。その活動は氷見という地域の姿の根幹を支えています。私たちの社会には多くの課題があり、地域全体、市民全員に保障されるべき仕組みや、大規模あるいは長期的に進めていくべき課題があり、そうした課題については長と議会という代表者を選んで組織をつくり、そこに信託しています。氷見市は、そのようにして作られた、市民の課題に対して、市民に由来する資源や権限で取り組む「市民に最も近い地域政府」です。そのことをまず明らかにします。

議会と市長それぞれのあり方と両者の関係は、市政とそれを信託している市民にとって大変重要です。市長は市を代表し、事務を執行することで、政策・施策を実施します。議会はその執行のあり方をチェックし、議決によって政策や市政について市の意思を決定します。市政における議会と市長の権限は地方自治法にも明記されていますが、条例では、その権限を行使し職務を進めるときに、広く市民の参加を得てその声を聴くことで、氷見市の未来をつくる「よき決断」につながることを明記するよう求めます。

議会と市長は、互いに市民の信託によって職責に当たっている事実とその職責の価値を尊重し、その職務を通じて市民の声に応えることを競い合う、よき緊張関係にあることが市民にとって有益であり、それこそが二元代表制の意義であることを明記するよう求めます。

※検討委員会の発言など詳細は報告書等をご覧ください。

(2) 議会のあり方について

条文として記述すべき内容

議会は、市民の多様な意見を公開された議論により集約し、市の意思を決定する唯一の議事機関です。政策の執行を監視し、また政策提案を行うことにより、市民の信託に応えた市政運営を行うことを保障する機能を果たします。

解説

地域の課題にどのように対応するか、限りある資源をどの課題に振り分けて市民の暮らしを支えるか。「議論して決める」ことは、これからますます重要になっていくと考えます。議会は開かれた場で多様な意見を踏まえて「地域の意思」を決定する唯一の議事機関です。不確実な未来を切り拓いていくために、議会が果たす役割はますます大きくなると考えます。

議会が市民に対して果たす役割や、その役割を果たすための仕組みについては、議会自身

が最も深く理解していることと考えます。本提言書の段階では本委員会が学んだ範囲で議会の役割をここに書き、今後の検討を進める中で、ぜひ、議会自身に「自治基本条例に表すべき議会の姿」を表してほしいと願っています。

議会のあり方は他の項目とも関連する重要な点でありますから、議案として上程されてからではなく、案を策定する段階から知見をいただきたいと願っています。本条項に当たる部分を議会が策定していただく、あるいは本委員会と意見交換する機会をいただくなど、多様な方法があると思われます。そうした機会が実現するよう、本委員会として議会に働きかけしていきます。

※検討委員会の発言など詳細は報告書等をご覧ください。

(3) 氷見市長のあり方について

条文として記述すべき内容

市長は、市民の信託に応える市の代表者であり、氷見市の課題に取り組むため政策を講じ、施策及び事業を執行し、公正かつ誠実にその職務に当たり、氷見市の活力と魅力を一層引き出すことが期待されます。そのため、広く市民と対話して市政の課題に取り組み、執行機関の効果的・効率的な運営に努め、議会とともに二代表制を担い、他の政策主体との連携関係を構築することに努めます。

市長の行動規範と政治倫理基準については、別に条例を定めます。

解説

市長のあり方については、本委員会からの提言を踏まえて「市長の行動規範及び政治倫理条例」が市議会に議案として提案されており、ここではその骨格に当たる部分を抜き出しました。

市長が市の代表者であること、市長に期待されること、市長は市民の代表として、執行機関として、議会とともに二代表制を担う主体として、また行政という政策主体を統轄する立場としての役割があり、その概要部分を記述することを求めます。

本条例にこの条文を根拠として、詳しくは「市長の行動規範及び政治倫理条例」に委ねることを明記することを求めます。

※検討委員会の発言など詳細は報告書等をご覧ください。

(4) 職員のあり方について

条文として記述すべき内容

職員は市長とともに市政を支える重要な存在です。職員には市民の声を聴きながら市政の課題に取り組むことが期待されます。政策の効果や効率を高めるために、法令や制度を理

解し、遵守し、活用すること。職員間の協力を進め、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。また、こうした職務を通じてその能力を磨くことが期待されます。

解説

職員は、市長とともに市政を支える重要な役割を担い、市政の課題に取り組み、その解決を担う存在です。その職務は市政運営そのものといえるため、職務の遂行に当たっては自治基本条例の理念や内容を活かしていくことが期待されます。

まず、市政運営における職員の重要性と、広く職員に期待される姿勢を示します。自治体では多様な職務があり、全ての職務に当てはまることを記述すると抽象的な表現になってしまいますが、その中でも共通することを挙げました。

職員は地域課題の現場に立ち、事業の執行を通じて市民から信託された課題に直接対応します。職員は、事業について、より政策効果が高まるように設計、執行、改善（評価）することに優れた力を発揮できる担い手だと考えます。そして、そのためにも、市民の声に耳を傾け、多様な意見を踏まえて事業に反映していくことが期待されます。

市政の課題に取り組むに当たっては、法令や制度を理解、遵守、活用するという「政策法務」「法令遵守」がともに期待されます。この点については本委員会でもっと検討したいと考えます。また、限られた資源の中で多くの課題に取り組んでいる現状では、職員の知見や能力を相互に活かし合う協力が不可欠と考えます。さらに、市役所の外部に課題を共有しうる多様な人々がいることを活かした連携の模索に努めてほしいと期待しています。

本委員会の議論では、日頃の職員の職務に当たる姿勢を評価し、「こうあるべき」と縛るのではなく、職員一人ひとりが生き生きと働く氷見市役所であってほしいという期待を表したいという声が多くあがりました。

※検討委員会の発言など詳細は報告書等をご覧ください。

3. 市政への参加と情報公開について

条文として記述すべき内容

市が取り組むべき課題、目指すべき姿とそれを実現するための政策に、多様な市民の豊かな意見を活かすため、市政の政策過程の様々な段階で、市民の参加を得なければなりません。

女性や子ども、障がいのある方など、これまで必ずしも発言することがなかった市民をはじめ、社会的に弱い立場にある市民が参加しやすくなる環境整備に努めます。

市は、市民参加の機会が、実りある意見交換や対話の機会になるよう努めます。

市民の意見は情報から生まれるため、市は市民への積極的な情報の公開、整理及び共有を行わなければなりません。

解説

市の政策は、課題の特定→対策となる政策（施策・事業）の検討→決定→実施→評価という過程を経ます。これらそれぞれの段階に、多様な手段で、多様な市民が参加できるように、仕組みを整備し運営します。

市民参加は市政のあり方について、市民それぞれが持つ意見から生まれますが、そうした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」とも言います。市政にとって不利益な情報でも公開すること。また、わかりやすく整理したものは共有に努めることなどが重要です。情報公開条例の内容で十分かどうかを検討する必要があるかもしれません。

ここでは市政に対する主権者としての参加を規定しました。市民自治における参加については、第5章で触れることとしています。

※検討委員会の発言など詳細は報告書等をご覧ください。

4. 行財政運営のあり方について

条文として記述すべき内容

市政運営にかかる政策資源は有限です。その有益な配分と有効な活用のため、次のような行財政運営が求められます。

- ・ 総合計画の実効性を高め、計画的な資源配分を行います。
- ・ 政策は課題に対する効果の高い方法を検討し、効果の向上を目指します。
- ・ 政策効果の向上、事務執行の効率化のため、行政の改革に取り組みます。
- ・ 財政に関する情報を整理・公開します。

解説

ムダづかいをしないしてほしいという声や指摘は多いですが、何がムダなのか、それをどう防ぐのかは難しい問題です。

そこで、「ムダ」を防ぐため、言い換えれば市政の資源の利用を有効なものにするために、「計画的な資源配分を行うこと」、「政策の効果の向上を目指すこと」を確認し、組織的には政策の効果向上に加え「事務執行の効率化のため行政の改革」に取り組むこと、「財政に関する情報の整理・公開」を行うことを明記しました。

特に、総合計画は、従来「絵に描いた餅」といわれ、理念やイメージの描写にとどまる例が多かったと指摘されます。また、自治体の中には多様な分野別計画がありますが、一覧になっていなかったり、総合計画と整合がとれていなかったりします。限りある資源の配分に計画が必要となることは言うまでもありません。実効性のある総合計画、例えば市長の任期ごとに、公約・マニフェストを反映した市政の全体像が見える行政の実行計画が作られ、他の行政計画や財政と連動した円滑な市政運営が期待されます。

さらに、総合計画は、平成25年の地方自治法改正で、法的な策定義務はなくなりました。

自治基本条例でしっかり計画性ある行財政運営を位置付ける必要があります。自治体によっては、総合計画条例を作ったり、財政規律条例を作ったりしている自治体もあります。

持続可能な市政運営のためには、総合計画と財政との連動が期待されますが、市民で構成された本委員会には、行財政運営の構造や現状の問題点について詳しくわからないところがあります。そこで、職員にも意見を聴きながらより理解を深めていきたいと考えます。

※検討委員会の発言など詳細は報告書等をご覧ください。

5. 市民の自治と市の関係

条文として記述すべき内容

市で行われている様々な市民や地域の団体の自治の活動は、氷見市の活力そのものであり、市はこの自治の活動とその自発性を尊重し、市政運営を進めていかなければなりません。

危機管理や具体的な政策の展開にあたって、市はこうした市民自治との連携を進めていくよう努めるものとします。

市民自治に関わる市民の知見を市政に活かすため、協力を得るときには、その目的について丁寧に説明し、協力の機会が一層意義のあるものとなるよう努めるものとします。

解説

地域の団体や市民による様々な団体の活動は、氷見市の自治の根幹であり、そうした活動が活発であり、より活発になっていくことは氷見市の未来にとって重要です。市民が自ら課題に取り組むことは当然の権利であり、そうした一つ一つの市民自治の取組みが氷見市のまちづくりの根幹を成しています。この条例では、その事実を示します。そうした活動は義務や責務ではありませんが、だからこそ、市は市民自治の活動と、その活動の自発性を尊重し、大事にすべきことを示します。また、市にとってそうした市民自治の団体とともに課題に取り組む関係を築くことの重要性を指摘します。

女性や障がいを持つ人々などの一層の参画、地域の自治を担う組織のあり方や支援のあり方など、多くの点が指摘されましたが、上記の事実と重要性をこの条例では明らかにします。

また、市から市民への依頼事項や推薦事案が団体を通じてなされる時、その目的や役割が明確に伝わらないことがあるため、しっかりと趣旨の説明や意見交換が必要であるとの指摘がありました。このほか、団体内部での情報伝達や共有が、特定の方たちの間だけでなく、より多くの方たちへ広げていく課題があることが指摘されました。

※検討委員会の発言など詳細は報告書等をご覧ください。

6. 他機関との連携

条文として記述すべき内容

市の政策課題に取り組むため、多様な政策主体との連携が重要です。国、県及び他の自治体との連携や政策課題を共有する市民、事業者及び教育研究機関などとの多様な連携に取り組むことに努めます。

解説

市の政策課題は、市の資源や能力で解決できるとは限らず、多様な政策主体との連携が期待されます。

国、県及び他の自治体との広域連携はもちろん、政策課題を共有する多様な主体との連携を構築することが、これからの氷見市にとって重要と捉え、これに努めることを求めます。

7. 住民投票

条文として記述すべき内容

市民にとって大きな争点となった個別課題については、市民が意思を示すことができる仕組みづくりが必要であり、住民投票制度がこれに当たります。

解説

特定の個別課題が市民の中で大きな争点になったとき、その意思を表す制度として住民投票制度が必要であると考えます。住民投票制度は、選挙で選ばれた議員、市長に対する信託を否定するものではなく、個別課題について市民の意思を示したいと多くの市民が考える時に起動する、いわば非常ベルの役割を果たすものです。ただし、常設型住民投票にするか、非常設のものにするか、地方自治法上の直接請求制度に準じて規定するかについてはなお検討の余地があり、今後も議論する点であると考えます。

また、住民投票は、非常ベルという役割から、条文の構成としては危機管理に近い位置に置きましたが、その位置については検討が必要であると考えます。

8. 危機管理

条文として記述すべき内容

大きな災害や予期せぬ非常事態にあたり、市民を守り、市民生活の基盤を支える方策について検討し、市民とともに必要な計画を整備することを求めます。

解説

災害や予期せぬ非常事態にあたり、市民の生命、身体を守ることは自治体にとって極めて

重要な課題です。防災計画を始め、危機への対応に当たって市民の生命、身体を守り、日常生活の回復が少しでも円滑に進むよう方策を検討し、整備することが求められます。また、その計画は、決して市だけで完結するものではなく、市民の自治と的確に連携するものとして計画される必要があることを明記します。

9. 最高規範性、見直し、推進計画

条文として記述すべき内容

本条例が市政運営の最も重要な基盤となるものであることを示します。

条例が状況に応じて必要な改正がなされるよう、見直しを行うことが可能であることを示します。

また、条例の適切な運用や普及のための推進計画が必要であることを示します。

解説

最高規範性という用語にはこだわりませんが、本条例が市政運営の最も重要な基盤となること、他の条例はこの条例を基本として置かれることを示します。

条例の形骸化を防ぐための見直しや、条例の実効性を高める推進計画が必要であることを明記します。見直す必要性を判断する検証方法や、推進計画の具体的な内容については今後も検討が必要と考えます。

自治基本条例検討経過

日程	会議名等	内容
平成27年 7月12日	土山 希美枝氏 講演会 (氷見市役所)	「わたしたちのまちを支えるルールを 考えよう」
7月12日	第1回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	委員委嘱 他
7月15日	(仮)運営委員会 (氷見市役所)	第2回検討委員会について
7月16日	HIMI学 勉強会 (氷見高校)	「自治基本条例を考える」
8月26日	HIMI学 ワークショップ (氷見市役所)	「氷見の未来を考える」
9月28日	第2回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	委員長・副委員長の選任 他
10月22日	第1回自治基本条例運営委員会 (氷見市役所)	第3回検討委員会について
10月30日	第3回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	市長に関することについて 他
11月12日	第2回自治基本条例運営委員会 (氷見市役所)	第4回検討委員会について
11月17日	第4回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	市長に求めることについて 他
11月26日	第3回自治基本条例運営委員会 (氷見市役所)	今年度の検討委員会について
12月16日	第5回自治基本条例検討委員会 (ふれあいスポーツセンター)	「雲南市の住民自治に学ぶ小規模多機 能自治勉強会」講師：川北 秀人氏
12月28日	第6回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	市長に関することについて 他
平成28年 1月11日	第7回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	多治見市市政基本条例に学ぶ 講師：青山 崇氏
1月21日	第8回自治基本条例検討委員会 (まちづくりバンク)	草津市自治体基本条例策定委員会に 参加して 講師：重原 文江氏
2月10日	第4回自治基本条例運営委員会 (氷見市役所)	今後の進め方について
2月13日	第9回自治基本条例検討委員会 (氷見水産センター)	氷見市地域自慢大会 講師：川北 秀人氏
2月26日	第10回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	自治基本条例を考えるためのワーク シート

3月11日	第11回自治基本条例検討委員会 (まちづくりバンク)	自治基本条例を考えるためのワークシート
3月14日	自主勉強会 (氷見市役所)	
3月24日	自主勉強会 (氷見市役所)	
3月29日	第12回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	氷見市自治基本条例検討委員会での論点メモ
4月8日	第5回自治基本条例運営委員会 (氷見市役所)	平成27年度のまとめ(案)について
4月14日	第13回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	平成27年度のまとめ(案)について
4月14日	自主勉強会 (氷見市役所)	
5月9日	第14回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	提言書(案)について
5月23日	意見交換会 (氷見市役所)	提言書(案)について
5月30日	第15回自治基本条例検討委員会 (氷見市役所)	提言書(案)について
6月6日	第6回自治基本条例運営委員会 (氷見市役所)	提言書(案)について

氷見市自治基本条例検討委員名簿

平成28年6月現在

1	沖 義克	公募市民	
2	大引 巻代	公募市民	
3	上 時代	氷見市保育士会 副会長	
4	川上 修	加納地域まちづくり協議会 会長	副委員長
5	坂下 幸子	特定非営利活動法人 b-らいふ・かんぱにー 課長	
6	坂本 祐央子	日本ファシリテーション協会富山サロン運営委員	
7	澤武 亮	一般社団法人 氷見青年会議所 理事長	
8	嶋 敏雄	宮田校区地域づくり協議会 会長	
9	高野 織衣	特定非営利活動法人アート NPO 法人ヒミング理事	
10	谷原 喜好	公募市民	
11	土山 希美枝	龍谷大学政策学部 教授	
12	椿原 貢	久目地区地域づくり協議会 会長	
13	富樫 克哉	氷見市小中学校 PTA 連合会 会長	副委員長
14	屋敷 宗一	仏生寺地域づくり協議会 会長	
15	屋敷 夕貴	富山県男女共同参画推進員 氷見連絡会 代表	委員長
16	山崎 勇二	特定非営利活動法人速川活性化協議会 理事長	
17	猶明 孝信	氷見市自治振興委員連合会 会長	

前委員

	西森 正憲	一般社団法人 氷見青年会議所 直前理事長	H27.7.12～ H28.1.21
	松野 修一	氷見市自治振興委員連合会 前副会長	H27.7.12～ H28.3.31
	北 慎吾	加納地域まちづくり協議会 前会長	H27.7.12～ H28.5.22
	定塚 俊弘	宮田校区地域づくり協議会 前会長	H27.7.12～ H28.5.29