

上田市自治基本条例の検証にかかる

# 提言書

平成 28 年 1 月 19 日

上田市自治基本条例検証委員会

## 目次

	はじめに	1
	検証の考え方・視点	1
	検証結果	2
1	条例の改正	2
2	逐条解説の見直し	4
3	条例の運用	6
	今後の課題	7
	< 参考資料 >	
1	検証委員会名簿	9
2	検証の経過	10

## はじめに

上田市自治基本条例は、まちづくりの主役である市民、市議会、市の三者が、ともに目指す自治のあるべき姿「参加と協働による自治の推進」と「地域内分権による地域の自治の推進」の二つを基本理念として掲げ、三者が協力してまちづくりを進めるための基本ルールを定めたもので、平成 23 年 4 月に施行されました。

条例附則第 2 項には、自治意識の喚起と実効性の担保を目的として、5 年を超えない期間ごと、市民の意見を反映して見直しを行うことが規定されています。

条例施行から 5 年目にあたる今年度、上田市自治基本条例検証委員会では、平成 27 年 7 月 9 日に市長から委嘱を受けて以降、計 6 回にわたって委員会を開催し検証を重ね、その結果を「提言」としてとりまとめました。

検証にあたっては、市でまとめられた条例に基づく取組事例等を基に、委員それぞれが事前に見直しに関する意見等を提出し、これを議論の土台として共有した上で、条文ごとに検証作業を進めました。

なお、今回が条例施行後初めての検証であり、また、限られた時間の中での作業でありましたが、各委員が経験に基づく意見等を出し合い慎重に検証を行いました。

## 検証の考え方・視点

市の最高規範に位置付けられている自治基本条例は、例えると“大木の幹”のように個別の施策や取組事項である“枝葉”を支え育む根幹と捉えられ、このことは、一般に「自治体の憲法」と称されるところの理由であると考えられます。また、既に制定・施行されていることとも併せ、本来、改正は簡単に行われるべきものではないとの認識を持ちつつ、一定期間ごとの見直し規定を設けている趣旨に従い、検証委員会では、次の視点により検証を行ってきました。

社会情勢の変化に対応した規定となっているか。

上田市にふさわしい自治を推進する内容となっているか。

条例が活用されているか。

## 検証結果

条例施行後、基本理念の実現に向け具体的に取り組まれている部分も認められますが、市民周知を含め、さらに充実していくことが求められます。

施行後4年余が経過する中、前記視点に基づき、各条項及びそれに基づいた取組を確認した上で、

- 1 条文の改正（社会情勢の変化等による新たな規定の追加）
- 2 逐条解説の見直し（市民に対する説明を十分にするための修正等）
- 3 条例の運用（条例の趣旨を生かす取組の推進）

の3つの区分により検証結果として提言します。

### 1 条文の改正（社会情勢の変化等による新たな規定の追加）

#### （1）「危機管理」に関する条項の追加について

市では、かけがえのない市民の生命、身体及び財産を守るという観点から、これまでも災害等の不測の事態に備えて危機管理体制を強化するとともに、市民や事業者、関係機関等との相互協力を進めています。

しかし、国内では、地震や津波、台風、集中豪雨、噴火等による大規模災害をはじめ、市民生活を脅かす様々な危機事象が発生しており、市の危機管理対策の強化は、より重要性を増しています。

一方、特に東日本大震災や県北部地震の発生を教訓として、市民の防災意識の高揚とともに、安全・安心な地域づくりに向け、自治会をはじめとした地域コミュニティによる主体的な体制強化の取組も広がっています。

検証委員会においては、こうした社会情勢を踏まえる中、現行条例にない「安全確保」の趣旨を明確化する必要があること、また「安全に、安心して暮らすための情報」（防災情報や災害情報等）の提供と共有の重要性を踏まえた何らかの規定を設ける必要があるとの認識で一致しました。

そこで、市の体制強化をはじめとする「公助」の取組とともに、市民や地域自らの安全確保としての「自助」や「共助」に努めることの重要性を共通認識とするため、新たに「危機管理」条項の追加を提言するものです。

なお、「危機管理」については、市民の安全を守るという観点から、個別分野の問題ではなく市政運営全般に関わるものと捉えており、非常時を念頭に置いて自治のあり方を示す意味においても、自治基本条例に規定を設けることの意義は大きいと考えます。

## 追加内容

## 第 7 章 危機管理

(地域防災・防犯力の向上)

第 19 条 市は、市民の生命、身体及び財産を守るため、災害に強く、犯罪や事故のない地域の形成と、市民の防災・防犯意識の高揚に努めます。

2 市は、災害や犯罪、事故等の不測の事態（以下「災害等」といいます。）に備えて、危機管理体制の強化を図るとともに、災害等の発生時には、市民への迅速な情報提供など適切に対応します。

3 市民は、災害等に対する自らの安全を確保し、防災・防犯意識の醸成に努めるとともに、地域の安全と安心を担えるよう地域における防災・防犯体制を整え、互いに協力して災害等に対処するよう努めます。

## ( 2 ) 「住民自治組織」に関する条項の追加について

市では、平成 18 年の市町村合併以降、「地域内分権」をまちづくりの基本方針に置き、その確立に向けて、段階を設け様々な施策に取り組んでいます。

この「地域内分権」の目標理念は、身近な地域社会で地域住民が連携・協力し合って地域課題の解決や地域の個性・特性を生かしたまちづくりを進めることにより、地域の自主性や自立性、創造性を高め、自信と誇りを持って地域力が発揮される姿にあるとされています。

こうした経過や考え方のもと、「地域内分権」は、自治基本条例においても、「参加と協働」と並んで自治の基本理念に位置づけられています。

平成 24 年度からは、地域内分権の確立に向けた最終ステージとして、地域で活動する自治会や各種団体、地域住民が一体となってまちづくりに取り組む「住民自治組織」の設立を目標として進められており、市内幾つかの地域においては、具体的に検討・準備組織を立ち上げて取り組まれています。

検証委員会においては、新たな住民自治の仕組みづくりを進めるとする市の取組方針に沿って、現に動き出している地域もあることを踏まえると、自治基本条例においても、その取組に相応しい規定が必要であると考えます。

現行条例においては、地域コミュニティの相互連携とそれに対する市の支援を趣旨とする規定も設けられています（第 15 条）が、自治の基本理念の一つに掲げる「地域内分権」の終着点に位置付けられている「住民自治組織」の設立を促進している実態に即して、もう少し踏み込んだ規定が必要と考えられることから、関係条項の追加を提言するものです。

新たな住民自治組織の設立については、推進による負担増などのマイナス面を覆すプラス面を示し、市民意識を変えていくことが必要と考えます。少子高齢化や人口減少が進展する中で、現在の行政サービスを今後も続けることは難しくなることが見込まれ、市民主体で出

来ることは市民自らが担わざるを得ない局面も想定されます。「地域内分権」は正にこれに備えた自治のあり方と考えられ、合併のメリットが薄まらないよう全市としての一体感を保ちつつ、推進する必要があることを申し添えます。

追加内容(第13条への項の追加)

(地域コミュニティの役割)

第13条 地域コミュニティは、自主的及び自立的に活動するまちづくりの重要な担い手として、市民が安心して、心豊かに暮らすことができる地域を自ら形成していく役割を有します。

2 地域コミュニティは、地域住民相互の連携を促進するとともに、地域の課題の解決に向け、必要に応じ、協働してまちづくりを行うよう努めます。

3 前2項の実現と地域の自治の推進を図るため、市民は、一定のまとまりのある地域の範囲において地域コミュニティが連携するまちづくり組織を設立することができます。

参考

(地域コミュニティへの支援)

第15条 市は、地域コミュニティの役割を尊重するとともに、その活動が促進されるよう、公益性を有する個々の活動又は連携した活動に対し、必要に応じて支援を行います。

## 2 逐条解説の見直し(市民に対する説明を十分にするための修正等)

### (1)「市民」「住民」について(第4条)

自治基本条例に用いる「市民」は、居住する者に加え、通勤・通学する者及び事業活動等を行うものを含めて定義されています。このことは、「市民」の定義を広く捉え、本市に関わる様々な人が、積極的に地域に関わり本市の自治に参加できるようにとの趣旨であることは理解でき、条文規定において「住民」との使い分けがされている点で問題はありますが、一部逐条解説(第4条)で誤解を生む使用も見受けられます。

このため、条文同様、逐条解説においても「市民」「住民」の使い分けに留意し、必要があれば詳細な説明を付すなどの工夫も必要と考えます。

### (2)「中間支援組織」の活用について(第13条)

「中間支援組織」とは、団体の間に立って、互いの活動をより良くするためにサポートする組織で、NPO等市民活動団体の経営支援等のアドバイスや、他団体、企業、行政等との連携促進などの活動をしており、果たす役割も年々大きくなっています。

今後、市民の活動を牽引し協働によるまちづくりを推進していくにあたり、「中間支援

組織」が有する協働の推進役としての役割も期待されることから、逐条解説に、こうした現状や、必要に応じて「中間支援組織」も活用することの有効性を記述することが必要と考えます。

< 例文 >

中間支援組織は、団体と団体の連携を推進する組織です。必要に応じて中間支援組織も活用しながらまちづくりを推進していくことが、地域コミュニティのより効果的な活動に繋がります。

### (3) 「自治会への加入」の促進について(第14条)

自治会は地域コミュニティの中でも特に重要な役割を担っているため、すべての市民が自治会に入会し活発な活動ができるような条文が必要ではないかという意見もありましたが、自治会が成り立ってきた経緯や、加入を義務・強制化すると自立した活動を損なうことも危惧されることなどから、自主的な意志に基づく積極的な参加を旨とした現行の条文規定が適当との結論に至りました。

ただし、少子高齢化等の社会構造の変化により、自治会によっては役員のなり手がなく役員選出等も困難になっているため、地域コミュニティへの参加を通じて、助け合いの精神を育み、地域の課題に向けて行動することは益々重要になります。従って、地域コミュニティへの参加を促し、自治会へ多くの市民が加入することで、協力して住みよい地域をつくっていくため、自治会と市が手を携えて取り組む必要がある趣旨を強調するような説明が必要と考えます。

なお、自治会の加入率や活動を維持する上での課題の一つとして、アパート等集合住宅居住者の自治会活動への参加が少ないことが挙げられます。アパート等経営者が果たすべき役割も含めこうした課題の解決につなげられるよう、自治会と市との連携による対策が必要と考えます。

### (4) 市民同士の情報共有について(第16条)

全般に、市政に関する情報を市民と共有していくという意味合いが強く、市民同士の情報の共有という観点からの記述がありません。市民同士が情報を共有することが、地域コミュニティ等の活動を活発化することに繋がります。

ただし、条文において市民を情報提供者として責務等を規定するのは難しいため、逐条解説において、市民同士の情報共有の重要性を記述することが必要だと考えます。

< 例文 >

市からの情報を共有するだけでなく、市民同士が情報を共有することが、地域コミュニティ等の活動を活発化することに繋がります。

### (5) 特徴的取組の掲載について(全般)

自治基本条例施行後の特徴的な取組については、逐条解説に記述し、共有化を図る必要があると考えます。

例：	上田市議会基本条例(平成26年4月施行)
	上田市協働のまちづくり指針(平成27年3月策定)
	第二次上田市総合計画(平成28年度からスタート)

## 3 条例の運用(条例の趣旨を生かす取組の推進)

### (1) 職員の責務について(第12条)

市では、事務改善等に関する「職員提案制度」を取り入れており、その点は評価しますが、提案数が非常に少ない状況にありますので、現場で市政を担う職員の立場から、市民サービス向上につながる多くの提案がなされることに期待します。

また、条例では「市民の一員としてまちづくりに積極的に参加する」と規定しているが、職員の地域活動への参加が少ないように感じますので、全庁を挙げて努力いただくよう期待します。

### (2) 個人情報保護について(第18条)

マイナンバー制度の開始に伴い、市民の個人情報保護に対する関心は今まで以上に高まっています。

個人情報に関しては、厳格な管理はもちろんですが、緊急時等例外的に開示・提供を要する場面も想定されることから、適正な取扱いを改めて求めるものです。

また、マイナンバーについては、制度や手続きに関する相談体制の充実に配慮してください。

### (3) パブリックコメントの制度化について(第27条)

市民意見を求める手法としてパブリックコメントは重要と考えます。市として一定のルール化を図り、市民が意見を出し易い制度として確立することが条例の趣旨に沿った取組となりますので、見通しを立て、早期に進められるよう検討願います。



## 今後の課題

### (1) 市民周知について

市では、条例施行後、概要版パンフレットを作成し全戸配布を行い、説明会や講演会の開催、マンガ版パンフレットの小中学生への配布等の取組を行っていますが、市民の認知度は低いように感じられます。

この条例は理念条例のため条文のみを周知してもその趣旨が伝わりにくい面はありますが、本市の自治の最高規範として市民に認知されるよう、今回の検証を一つの契機にして、更なる周知に努める必要があります。

### (2) 住民投票（個別型、常設型）について

個別型と常設型でそれぞれ長所短所が認められますが、本条例施行後に住民投票に係る事例も認められない中で、ここで常設型への改正の必要性を明確にすることは難しいと考えます。市長と議会の二元代表制を基本に、これを補完する制度として位置付けた条例制定当時の考え方に従うことが適当です。

一方で、住民投票が行われるということは、市政における重大な案件であり、よほどのことがない限りは行われるとは考えられないからこそ、常設型にして迅速に行える必要があるという意見や、選挙権年齢の引き下げに伴い若年層の関心が高まることなどを考慮すると、意思表示しやすくなる常設型が望まれることも考えられるため、現状の個別型が永続的というのではなく、見直し、検討していけばよいのではないかとの意見も出されています。

### (3) 検証方法について

今回の条例の検証は、施行後はじめてということもあり、「何を」「どのように」「どの程度」検証するのか確認しながらの作業となり、主に市でまとめられた取組状況等の資料と事務局からの説明を参考に、それぞれの委員が意見を出し、委員会としての結論を導きました。

しかし、委員が運用状況などをより詳しく把握し、より確実な検証を行うためには、担当課所職員等からの意見聴取や、市における庁内検証結果に対する意見具申、テーマを絞っての検証など幾つかの方法も考えられ、今後に向け、効果的な検証方法を検討する必要があります。

いずれにしても、条項の形骸化を防ぎ、市民の自治意識を喚起するための検証であり、継続的な取組としていくことが重要ですので、市においては、検証実施年度のみに限らず、年度ごと、取組状況の把握や内部検証を行っていく必要があると考えます。

## 1 上田市自治基本条例検証委員会委員名簿

(任期：平成 27 年 7 月 9 日から提言終了の日まで)

敬称略、五十音順

氏名	ふりがな	住 所・ 勤務地	所属・選出区分等
大久保 幸子	おおくぼ さちこ	真田町長	農村女性ネットワークさなだ会長
沓掛 瑞穂	くつかけ みずほ	上田	NPO 法人アイダオ コーディネーター
沓掛 由利子	くつかけ ゆりこ	下塩尻	上田商工会議所女性会会長
久保田 夕佳	くぼた ゆうか	国分	公民館運営審議会委員
駒崎 隆	こまざき たかし	中央	公募
佐藤 和雄	さとう かずお	真田町長	市民協働指針検討委員会会長
清水 哲彦	しみず のりひこ	上塩尻	上田市民生委員・児童委員協議会副会長
竹中 透	たけなか とおる	上丸子	公募
中沢 利樹男	なかざわ りきお	中央	(株)上田ケーブルビジョン会長
南雲 典子	なぐも のりこ	中野	上田市地域協議会正副会長会副会長
橋詰 真由美	はしづめ まゆみ	下武石	NPO 法人 武石子育て支援を考える会理事
松下 重雄	まつした しげお	下之郷	長野大学環境ツーリズム学部 准教授
三井 正喜	みつい まさき	常磐城	公募
宮本 智夫	みやもと としお	上田	上田市自治会連合会会長
山本 幸恵	やまもと ゆきえ	東内	依田川リバーフロント市民協働事業実行委員会副委員長

会長 副会長

## 2 検証の経過

### 平成 27 年

7月9日 第1回 ・概要説明、人事通知書交付、会長・副会長の選出  
・条例施行後の取組状況、今後の進め方について

8月7日 第2回 ・検証の進め方、論点の整理について  
・条例の検証「前文」「第1章」

9月24日 第3回 ・条例の検証について  
・条例の検証「第2章」「第3章」「第4章」「第5章」

10月20日 第4回 ・条例の検証「第6章」「第7章」「第8章」「第9章」「附則」

11月24日 第5回 ・中間提言まとめ

12月7日 ・中間提言書の提出

12月15日から平成28年1月15日  
・パブリックコメントの実施

### 平成 28 年

1月19日 第6回 ・提言書まとめ  
・提言書の提出