

## さぬき市まちづくり基本条例 説明書

### 前文

さぬき市は、瀬戸内の穏やかな風土にはぐくまれ、多島美を誇る瀬戸内海とそれを見下ろす讃岐山脈の裾野に緑豊かな田園地帯が広がり、四季折々の実りに恵まれた自然環境と古くから四国遍路を支えたお接待の心を受け継いだ、うるおいとやすらぎあふれるまちです。

かつて、5つの町だったさぬき市は、それぞれが培ってきた歴史や文化などの特色を生かしつつ、今まで以上に「住みやすい」、「ずっと住み続けたい」と思えるまちづくりを目指します。

そのために、私たち市民は、まちづくりの主役として、地域を超え、世代を超えて、互いに力を合わせ、未来へとつなげるまちづくりを進めていかなければなりません。

私たちは、自立する都市をめざして市民と行政との協働体制を築き、市民が主体となるまちづくりを進めるために、この条例を制定するものです。

### 【説明】

法令等の本則の前に置かれ、制定趣旨、目的、基本原則を述べた前文を置きます。大半の例規には、前文は置かれることなく、本則冒頭で総則的規定が設けられます。さぬき市まちづくり条例は、先進事例に倣って、制定理念を強調するために、前文を置くこととしました。

前文は、市の特性、市の目指す姿、条例の目的を規定しています。

「自立する都市をめざして市民と行政との協働体制を築き、市民が主体となるまちづくりを進めるために」は、2004年（平成16年）3月23日に議決された「さぬき市総合計画基本構想」に基づく表現となっています。「自立する都市」とは、自分たちが責任を持ち自らつくるのだという自立意識を市民と行政が共有することをいいます。「市民が主体となるまちづくり」とは、憲法第92条に規定する地方自治の本旨の要素である団体自治の確立に併せて住民自治を実現することをいいます。

本条例の効果や制定までの経過は、次のとおりです。

#### 1 自治基本条例の意味

地方分権により、自治体の権限が拡大し、その責任において行う個性的で住む人が誇りを持てるまちづくりが重視されています。

自治とは、本来、そこに住み、暮らす住民のためのものであり、地域のことは、住民自らが責任をもって決めていくことが、住民自治の基本です。

市は、市民の信託にこたえ、市民との協働により、地域の資源や個性を生かした行政を行う責任があります。

そうした責務を果たし、市が真に自立した自治体となっていくためには、地方政府としての枠組みと、行政への住民参加の仕組みを定めることが求められています。

#### 2 自治基本条例の効果

まちづくりに関して、市民、議会、執行機関の権利や義務、市民の自治体行政への参画と協働の仕組みをひとつの条例に総合的にまとめることで、自治体行政を市民の身近なものにすることができます。

さらに、行政と市民がまちづくりについて、共通の認識を持ち、自治体の施策推進の方向性や目標を示すものとして意義があります。

#### 3 経過

まちづくり基本条例は、市民の市政への参加と協働の仕組みを定めるものであることから、条例案の策定に当たっては、15人の委員（うち4人が公募による委員で、11人は連合自治会など各種団体の代表者による委員）によって構成されるさぬき市まちづくり条例案検討委員会（以下「委員会」という。）により検討していただきました。委員会から平成16年4月5日にさぬき市まちづくり基本条例案（以下「条例答申案」という。）が答申されました。その経過は、次のとおりです。

平成14年12月25日～平成15年1月31日 委員会の公募委員募集

平成15年8月11日 委員会設置

平成15年9月17日 第1回会議

平成16年1月15日 第2回会議

平成16年2月18日 第3回会議

平成16年3月19日 第4回会議

平成16年4月 5日 委員会から市長に条例答申案を答申

平成16年4月～10月 条例答申案を調整し、条例修正案とする

（まちづくりの基本原則）

第1条 まちづくりは、市民参加、情報共有及び協働を基本として進めなければならない。

#### 【説明】

市民自治の基本的考え方を推進するために、大前提となる手段を示したものがまちづくりの基本原則です。市民参加、情報共有、協働を基本原則としています。

「市民参加」：市政への参加と自主的なまちづくり活動への参加をいいます。

「情報共有」：必要なときに情報を取得できる態様をいいます。

「協働」：役割を分担し、互いに支えあう、補完する態様をいいます。

(市民の権利と責務)

第2条 市民は、まちづくりの主体として、まちづくりに関して意見を述べ、活動し、参加する権利を有する。

2 市民によるまちづくりの活動は、地域の社会生活を形成する基本的な権利として尊重され、市の不当な関与を受けない。

3 市民は、まちづくりに参加するため、市の保有する情報について、その提供を受け、又は自ら取得する権利を有する。

4 市民は、まちづくりの主体であることを認識するとともに公共的な視点に立ち、まちづくりにおける自らの発言と行動に責任を持たなければならない。

【説明】

地方自治法第10条は、地方公共団体の人的構成要素である住民について、地方公共団体を構成する基本であるとともに、地方自治の運営の主体であること、地方公共団体の役務を受ける権利を有すること、負担を分任する義務があることを定めています。

このような視点をもとに、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるためには、市民が市政に参加する権利や市が保有する情報を共有する権利を明確にすることが重要となっています。

第1項及び第2項は、市民、市の事業の企画立案、実施、評価のそれぞれの過程において、意見を述べること、参加することの権利を保障するものです。また、この権利は、強制されることのない権利であり、まちづくりの推進に当たり基本的人権は尊重され、その行使の有無により差別を受けるものではありません。

第3項は、さぬき市情報公開条例第1条に規定する公文書の開示を請求する権利を保障するものです。

第4項は、市民の責務を規定しています。

(地域コミュニティ)

第3条 地域コミュニティとは、市民が互いに助け合い、豊かな暮らしを築くことを目的として自主的に構成する地域社会の多様な集団及び組織をいう。

2 市民は、地域コミュニティの担い手であることを認識し、これを守り育てるよう努めるものとする。

3 市は、地域コミュニティを地域社会の重要な組織として位置付け、その自主性及び自立性を尊重しなければならない。

4 市は、公共性、公平性及び必要性を総合的に判断して、自主性、自立性を妨げない範囲で地域コミュニティに対し支援をすることができる。

#### 【説明】

「地域コミュニティ」には地縁を主なつながりとした集団と活動内容やテーマを主なつながりとする集団のいずれも含まれますが、地域の問題を解決することを目的とする集団を定義したものです。

「コミュニティ」を定義づけた法規はありませんが、自治省が1971年（昭和46年）にコミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱を策定し、高度経済成長と地域開発により地域社会の解体や生活環境の悪化が社会問題となり、全国にコミュニティ地区を設定した経緯があります。

地域を構成する人々が互いに助けあい、支えあい、いきいきと暮らすうえで、コミュニティの形成は大切なことです。行政だけでは解決できない地域の多様な課題を、地域の市民同士の自主的、主体的な活動や市との協働を通じて解決することが、まちづくりの担い手になるとの考え方を示すものです。「協働」とは、市民と市がそれぞれの役割を自覚し、自主的な活動に基づいて相互に補完し協力することをいいます。

市が行う必要な支援は、まちづくりの基本原則である市民参加、情報共有、協働を推進するために行なわれなければなりません。また、支援する内容は、地域コミュニティの自主性、自立性が損なわれないように配慮する必要があります。

このことから、「自主性及び自立性を尊重しなければならない」と表現しています。

(市の役割と責務)

第4条 市は、主権者である市民のニーズに的確にこたえ、この条例の理念に基づき、総合的な市政の運営に努めるものとする。

- 2 市は、市民参加を推進するための環境を整備し、市民参加の機会を確保するよう必要な施策を講じなければならない。
- 3 市は、市民及び地域コミュニティの主体的なまちづくり活動を支援し、協働してまちづくりを進めなければならない。
- 4 市は、共通する課題の解決を図るため、関係する他の地方公共団体等との連携及び協力に努めるものとする。

【説明】

この条例の前文に規定するさぬき市がめざすべき形を実現するための基本的考え方に基づき、市に課せられる役割と責務として、市民参加の機会の確保、地域コミュニティとの協働、他の地方公共団体との連携を定めたものです。

市政運営への市民参加を実効性のあるものにするため、市は市民参加の機会の確保に努めるものとしています。市民参加の形態や手法についてはまだ定型化されていませんが、主な市民参加の手法としては、公聴会、意見提出手続き、審議会、公募、アンケート、ワークショップがあり、事業内容に応じた手法が検討されなければならないと考えています。

(議会の役割)

第5条 議会は、市民の負託にこたえ、自治の発展と福祉の向上を目指して活動するとともに、市民の意思が市政の運営に適切に反映されているか調査し、監視する役割を担うものとする。

【説明】

議会を構成する議員は、市長とともに市民の直接選挙によって選ばれる代表機関であり、市長と独立対等な地位にあり、議会運営を通じた相互の牽制と均衡により地方公共団体の適正な行政運営を果たすことが求められています。本条例が市民自治の基本的考え方を示すものであることから、地方自治法に定められた事項についても、市民にわかりやすくこの条例で定める必要があります。

議会の権限は、地方自治法第96条の議決事件、第98条の検査及び監査の請求等があります。

(市長の責務)

第6条 市長は、この条例の理念を実現するため、この条例を遵守し、基本原則に従い、まちづくりを推進するものとする。

- 2 市長は、市の執行機関が基本原則に基づきまちづくりを推進するよう調整し、又は指揮監督しなければならない。
- 3 市長は、多様な市民のニーズに適切に対応したまちづくりを推進するため、職員の能力向上に努めなければならない。

【説明】

執行機関は、市長のほか、教育委員会等の行政委員会をいい、市長は、執行機関を代表し、市政執行について公正かつ誠実に職務執行を行い、議会に対してと同時に市民に対して直接に責任を負う立場で行政を担当しています。

地方自治法第147条の統括代表権、第148条の事務管理及び執行権並びに第154条の職員の指揮監督の規定に基づき、わかりやすくこの条例で定めたものです。

(職員の責務)

第7条 職員は、この条例の理念に基づき、公正かつ能率的に職務を遂行しなければならない。

- 2 職員は、市民との協働の原則に基づき、積極的に地域の課題解決に当たるよう努めるとともに、職務の遂行に必要な知識、能力等の向上に努めなければならない。

【説明】

市の職員は、自治体運営の中で大きな役割を果たすことから、地方公務員法第30条のサービスの根本基準などの規定を遵守し、常に意識して職務に携わることが求められています。

( 基本的な計画の策定 )

第 8 条 市は、まちづくりに関する基本的な計画を策定しようとするときは、この条例の理念に基づき、その概要を公表し、市民の意見を求めなければならない。

【説明】

まちづくりに関する基本的な計画とは、地方自治法第 2 条第 5 項に規定する基本構想、国土利用計画法による土地利用計画、都市計画法による都市計画マスタープラン、その他市に関する計画をいいます。

( 財政運営と公表 )

第 9 条 市は、行財政改革を進めるとともに、効率的かつ効果的な財政運営を行うことにより、財政の健全化の確保に努めるものとする。

2 市は、予算の執行状況等の財政状況について、市民にわかりやすく公表しなければならない。

【説明】

地方財政法第 4 条第 1 項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定しています。

地方自治法第 2 4 3 条の 3 は、歳入歳出予算の執行状況などについて住民に公表しなければならないことを規定しています。また、これを受けて、さぬき市財政事情の作成及び公表に関する条例を定めています。

( 行政手続 )

第 1 0 条 市は、市政の公正と透明性を確保し、市民の権利利益を保護するため、市が行う処分、指導及び市に対する届出等に係る行政手続に関する必要な事項については、別に条例で定める。

【説明】

市が行う処分、行政指導、届出等に関する手続に関し、共通する事項を定めることによって、行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう。）の向上を図るために、さぬき市行政手続条例を定めており、市は、市に申請が提出されてから、結論を出すまでの標準期間を定めたり、不利益な処分を行うときは理由を明示するなど行政の透明性を図ることとしています。

(情報共有と説明責任)

第11条 市は、まちづくりに関する情報の共有を実現するため、別に条例で定めるところにより、市の保有する情報を積極的に公開するとともに、市民にわかりやすく提供するよう努めなければならない。

2 市は、施策の立案、決定及び実施に当たっては、その必要性及び妥当性を市民に説明する責任を果たさなければならない。

【説明】

市民の市政参加の前提条件ともいえる執行機関の情報公開と説明責任を明確にするとの考え方により定めたものです。さぬき市情報公開条例は、市政情報の共有化という観点に立ち、市民の公文書の開示を請求する権利を明らかにし、公文書の開示について必要な事項を定めています。

(個人情報の保護)

第12条 市は、個人の権利及び利益が侵害されることのないよう個人情報の収集、利用、提供、管理等について必要な措置を講じるとともに、個人情報の保護に努めなければならない。

【説明】

情報共有に当たっては、プライバシーの保護に配慮する必要があります。さぬき市個人情報保護条例は、個人情報の取扱いの確保に関し必要な事項を規定するとともに、市の実施機関が保有する個人情報の開示及び訂正する権利を明示しています。

(会議の公開)

第13条 市は、議会及び執行機関の会議を原則として公開するものとする。

2 市は、執行機関に置く附属機関及び附属機関に準ずる機関(以下「附属機関等」という。)の会議を原則として公開するものとする。

3 市は、前2項の場合において、法令に定めのあるもの又はその会議が特定の団体や個人の権利、利益に関するものなど会議を公開することが適当でない認められるときは、公開を制限することができるものとする。

【説明】

地方自治法第115条は、「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。但し、議長又は議員3人以上の発議により、出席議員の3分の2以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。」と規定しています。

附属機関等とは、地方自治法第138条の4第3項の規定により調停、審査、諮問及び調査のため執行機関に設置された附属機関及び附属機関に準ずる機関をいいます。

さぬき市では、「附属機関等の委員の構成及び会議の公開に関する指針」を定めて運用しています。ただし、さぬき市情報公開条例第6条各号に定める情報(個人情報、公共の秩序維持に支障のある情報)を審議する場合、公正かつ円滑な審議が著しく阻害され、会議の目的が達成できなくなると認められる場合は、公開を制限することがあります。

(附属機関等の委員の公募及び構成)

第14条 市は、附属機関等の委員には、複数の公募の委員を置くよう努めなければならない。

ただし、法令等の規定により公募に適さない場合その他正当な理由がある場合は、この限りではない。

2 附属機関等の委員については、男女の比率、他の附属機関等との重複を考慮し、幅広い人材を登用するよう努めなければならない。

【説明】

市民や専門家の意見を聴きながら施策を実施していくものとして、附属機関等について市民参加の一手法であるとの考え方から定めています。さぬき市では、「附属機関等の委員の構成及び会議の公開に関する指針」を定めて運用しています。

(市民投票)

第15条 市長は、まちづくりに関する重要事項で、広く市民の意思を直接問う必要があると判断した場合において、市民投票に関する条例を発議し、当該条例が議決されたときは、市民投票を実施するものとする。

2 市民投票の実施に関し必要な事項については、その都度前項の条例で定める。

【説明】

憲法第95条の住民投票は、一の自治体だけにかかわる法律を国がつくるという場合をいうものであり、地方公共団体に関することは条例で定めることとなります。

地方自治法で規定する住民の直接投票は、第76条第3項の議会の解散請求に伴う投票、第80条第3項及び第81条第2項の議員と長の解職請求に伴う投票が規定されているのにとどまっています。

地方自治法は、地方公共団体の意思決定を議会又は長という選挙された住民代表機関の権限としています。そこで、条例で住民投票による意思決定(決定住民投票)を規定することは、地方自治法の代表民主制に反することとなります。しかし、住民の行政参加や地方分権の高まりから、長の決定に当たり「住民投票の結果を尊重(参考)にするものとする」として、諮問住民投票(参考住民投票)を条例で定めるのが通例となっています。

市民投票の結果の取扱いについては、本条例では定めていません。これは、類似の条例を定めている他の地方公共団体では「市民、議会、市長は、市民投票の結果を尊重しなければならない」と規定しているところもありますが、長は自己の公約を優先させて投票結果に反する意思決定をすることもできることから、市長の裁量に委ねることとしているためです。また、市民投票結果に対して拘束力を持たせることは、条例で住民投票による意思決定(決定住民投票)を規定することとなり、地方自治法の代表民主制に反する可能性があります。

市民投票に付する場合として次の手続きとするのが通例です。

地方自治法第74条に基づく条例制定改廃請求権(有権者総数の50分の1以上の署名)

地方自治法第112条に基づく議員の議案提出権(議員定数の12分の1以上の賛成)

地方自治法第149条第1号に基づく長の議案提出権

第1項は、長の議案提出権に基づき、市長自らも、市民の生命・財産等に危険が及ぶような事案やまちづくりに関する重要な事項について市民投票に関する条例を発議できることを規定したものです。「まちづくりに関する重要な事項」とは市民生活に関わる重要な事項で、市内の意見が二分し、集約できない場合に最終手段として採用する方法をいいます。

市長の判断基準としては、次のことが考えられます。

投票事項が地方自治的事柄として適切であること

市の権限に属するものであること。

市の中で利害が一部の地域に限られないこと。

市の財務、人事に関するものでないこと。

長及び議会並びに他の制度で解決できない案件であること。

沖縄基地問題のように国家性、国際性は、地方自治的事柄として並存する。

投票事項が適切に設定、表現されていること。

賛成か反対のいずれかにより判断されるものであること。

多肢にわたる複雑な判断は結果評価が困難となる。

市民投票に付すべき事項については、本条例では定めず、その都度、別の条例で定めることとします。社会経済情勢の変化によりどのような問題が生じてくるのか予想できないことと、事項を列記するよりも、案件が生じる度に議会に判断してもらうことが、地方自治法が定める代表民主制として適切であることによるためです。

市民投票を実施する場合の留意事項としては次のことが考えられます。

#### 投票資格者範囲の選択

有権者に高校生以上の未成年者や居住外国人を加えることも有り得る。範囲は事案により検討する必要があります。

#### 市民への十分な情報提供

投票主題について、ムード的でなく、理性ある多面的な理解と判断ができるように情報を公的に提供する必要があります。

#### 投票勧誘運動の公正確保

公職選挙法を参考にした規律、罰則の環境整備をする必要があります。

個別訪問は、議論を深める観点から自由化が望まれます。

#### 投票結果の公表と評価

有効投票率などの制限は、参考投票である観点から規定すべきでないと考えます。

( 条例の位置付け )

第16条 市民は、まちづくりを推進するに当たり、この条例の趣旨を尊重するよう努めるものとする。

2 市は、条例、規則その他の規程及びまちづくりに関する基本的計画の策定に当たり、この条例の趣旨を最大限に尊重しなければならない。

#### 【説明】

法体系の上では、個々の条例にその優劣はありません。この条例は、自治体運営の最も基本的なことを定める条例であることから、他の条例の上位にあるものとして、最大限尊重することとしています。

( 条例の検証等 )

第 17 条 市は、この条例の趣旨に照らし、条例施行後 4 年ごとに検証し、必要があると認められるときは、見直しを行う等の措置を講ずるものとする。ただし、著しい社会情勢の変化があった場合は、この限りでない。

【説明】

例規は、制定をした時点では、その持続性を担保するものですが、社会情勢や経済情勢は変化により、本条例の改正が必要とされる場面も考えられることから、それに適確に対応させるため、4 年ごとに検証し、必要があると認められるときは、見直しを行う等の措置を講ずることを規定しています。なお、著しい社会情勢の変化があった場合は当然に見直し、改正をも視野に入れています。

附 則

この条例は、平成 17 年 4 月 1 日から施行する。

【説明】

この条例の施行期日を平成 17 年 4 月 1 日とするものです。