

丸亀市自治基本条例の見直しに関する
検証結果報告書

平成23年2月

丸亀市自治推進委員会

目次

| | 頁 |
|-----------------|----|
| 第1章 はじめに | 1 |
| 第2章 検証結果と提言 | 2 |
| 1. 市民アンケートによる検証 | 2 |
| 2. 逐条による検証 | 6 |
| 3. その他 | 9 |
| 第3章 検証の活動等 | 10 |

別冊

資料編

- ・ **資料1** 自治基本条例施行までの経緯
- ・ **資料2** 自治基本条例に係るアンケート【質問内容】
- ・ **資料3** 自治基本条例に係るアンケート【調査結果】
- ・ **資料4** アンケート結果による検証ワークシート
- ・ **資料5** 逐条による検証ワークシート

第1章 はじめに

丸亀市では、地方分権時代における多様で個性豊かなまちづくりを進めていくため、平成18年3月に「丸亀市自治基本条例」（以下、「基本条例」という。）を制定し、同年10月に施行した。

基本条例は、まちづくりの基本的なルールを定めた「市の憲法」ともいえる条例で、自立した地域社会の実現と市民福祉の向上を目的としている。そして、市民一人ひとりがお互いに個人として尊重され、自らの意志と責任に基づいて主体的に行動することを基本理念に掲げ、①人権の尊重、②情報の共有、③市政に参画する機会の保障、④協働のまちづくり、⑤自主的な自治活動の尊重を基本原則として定められている。

基本条例では、施行から5年を超えない期間ごとに、各条項がこの条例の理念に適合したかどうかを検討することとされており、これは、時代の変化や社会情勢によって、各条項が形骸化することを防ぐためのものである。制定当時と比べ、国からの権限や財源の移譲が進み、少子高齢化や人口減少にますます拍車がかかる中、これまで以上に基礎自治体とそこに住む住民の役割や責任は大きくなっていることは明らかであり、本当の意味で自立した魅力的な住民自治を進めるには、市民一人ひとりが主役となってお互いを尊重し、市や議会と対等な立場で話し合いが出来る関係を築くことが重要である。

丸亀市自治推進委員会（以下、「推進委員会」という。）では、基本条例の策定の主体となった丸亀市自治基本条例策定委員会等での当時の審議内容や経緯を尊重しつつ、施行後4年半が経過した今、改めて基本条例の存在意義を確認し、市民の意識や昨今の社会情勢を踏まえ検証作業を行なった。ここでの提言がひとつの契機となり、「住民自治の実現」の機運が高まることを切に願い報告書として取りまとめたものである。

第2章 検証結果と提言

今回、基本条例の見直しにあたっては、主に2つの作業を通じて検証を行なった。ひとつは昨年実施した市民アンケートに基づき、「基本条例の認知度」と「パブリックコメントや審議会のあり方」の2つのテーマについて課題を抽出し提言を行うこととした。また、もうひとつは逐条による検証で、各条項についてその進捗状況等を点検した結果、「議会の市政運営の監視機能強化」、「コミュニティ活動とその環境づくり」、「市民公益活動と施策の展開」、「協働によるまちづくりの促進」の4つのテーマを取り上げることとした。

詳細については、以下に示すとおりであるので、提言の趣旨を理解いただき十分に踏まえた上で所要の改善に努められたい。

1. 市民アンケートによる検証

基本条例の検証作業に伴い、平成22年7月下旬から8月上旬にかけて市内在住3,000人を対象（16歳以上）に自治基本条例に関する市民アンケート調査を実施した。詳しい質問内容は、別冊「資料2」の「自治基本条例に係るアンケート」のとおりである。自治基本条例に関する質問は、これまでの推進委員会で取り上げられた課題を中心に大きく分けて、(1)条例の認知度、(2)パブリックコメントや審議会のあり方、(3)住民自治、(4)まちづくり、市民参画・協働の4つに分類される計12項目に絞り、選択方式でアンケートを実施した。その結果、1,077名からの回答をいただき、回収率は35.9%となった。回収したアンケート内容を基に、以下のとおり、推進委員会で分析及び検証を行なった。（別冊「資料4」「アンケート結果による検証ワークシート参照」）

テーマⅠ： 基本条例の認知度

まず1点目、今回のアンケートによって基本条例の認知度が極端に低いことが見て取れる。回答結果は、基本条例を「全く聞いたことがない」が55.2%、次いで「読んだことはないが、名前を聞いたり、見たりしたことはある」という回答が30.6%を占めた。

基本条例は、丸亀市の最高規範という位置づけであり、その他の条例策定や様々な施策の展開に影響を与えるため、市民にも幅広く知ってもらう必要がある。しかしながら、実情はほとんどの人が基本条例を知らない、名前を聞いたことはあってもその内容までは知らないといった人がほとんどであることを踏まえると、速やかに認知度向上に向けた対策を講ずる必要がある。

また、アンケートには、「自治基本条例を何で知ったか」という質問項目もあり、その結果として、広報「丸亀」で知ったという方（32.3%）が他の広報媒体に比べ圧倒的に高く、情報伝達手段としての影響力の大きさが際立つ結果となった。

市民目線での情報発信

【検証】

基本条例が市民に根付いていない原因の一端には、平成18年10月1日に施行されて以降の広報活動が十分でなかったことが挙げられるが、その手法にも改善の余地があるという結論に至った。行政用語を用い行政主体の視点で情報発信をしているため、市民がその内容を理解しづらいケースも少なくない。

また、基本条例のPR方法については、アンケート結果からも分かるように広報「丸亀」を利用することが効果的ではあるが、一方では、広報「丸亀」での情報発信が定着しているにも関わらず、認知度が低いということを見ると、広報「丸亀」を使った周知やPRには限界があるという見解もある。よって、広報「丸亀」での啓発活動と併せてイベントの実施など様々な手法で推進すべきである。

【提言】

- ・市民目線に立ち、難しい行政用語を一般的な言葉に置き換え周知する。
- ・広報「丸亀」で基本条例の特集を組んでPRしたり、啓発行事を実施するなど、多角的な推進活動を展開する。

学校教育との連携

【検証】

アンケートで「自治基本条例を何で知ったか」という質問に対し、16～19歳の年齢層では「友人・知人や家族」から聞いてを知ったという回答が、広報「丸亀」で知ったという回答と並んで高い傾向となった。

このことから、若年層では広報紙よりいわゆる「口コミ」での伝達が効果的であることが分かる。

また、年齢層別に見ると若年層の認知度がさらに低い傾向にあるため、若年層の掘り起こしも課題となっている。

そこで、推進委員会では、学校教育を活用し、子どもたちを中心に若年層から基本条例の認知度を上げる取り組みを提案する。

日本国憲法は我が国の最高法規であり、その重要性から、すでに小学校の教育で取り上げられ、広く国民の意識に根付いている。基本条例についても同様に、丸亀市の将来を担う子どもたちに、学校教育の現場で直接に自分たちの住むまちの「自治のしくみ」を学ぶ機会を設けることは、郷土に愛着を持って育つ環境づくりとして、また地方の自立と定住を促す長期的な施策としても大変意義のあることと考える。さらに、子どもが学校で習ったことを家庭で話すことにより、家族への二次的な伝播も期待できる。今後は、学校教育と連携し副読本を作成するなどして、積極的な働きかけを行っていただきたい。

【提言】

- ・副読本のなどを作成し、学校教育の現場で「丸亀の自治」について教えることにより若年層から認知度の向上に努める。

市職員への意識づけ

【検証】

基本条例が他の条例や計画の基礎となっていることを踏まえると、市職員がその重要性和関係性を意識して業務にあたる必要がある。

推進委員会の議論では、出前講座を受動的でなく能動的・積極的に活用して基本条例を周知する、事業を実施するときに行う説明会などの場で職員が基本条例や総合計画に基づいて実施している旨を併せて周知するなどの意見が出された。職員が基本条例を十分に理解することは市民に説明する立場として最低限必要なことである。

研修などを活用し、職員間で意識の共有と均一化を図り、職員一丸となって基本条例の推進に取り組んでいただきたい。

【提言】

- ・出前講座などを積極的に活用し、地域社会から基本条例を浸透させる。
- ・職員は説明会などの様々な機会を通じて、基本条例・総合計画の位置づけや事業との関連性を説明する。
- ・新規採用職員の初任者研修などの場で、基本条例について周知徹底する。

テーマⅡ： パブリックコメントや審議会のあり方

2つ目の「パブリックコメントや審議会のあり方」に関する、アンケートでは、4つの質問項目を設けた。

パブリックコメント

【検証】

まず、「パブリックコメントで意見を提出したことがあるか」との質問には、68.4%の人が「制度自体知らない」という回答であった。また、パブリックコメントの課題に対する質問では、「制度のPR不足」という回答が15.3%、次いで「計画などの政策案の内容がわかりにくい」8.1%という結果になった。

このことから、パブリックコメント制度の周知不足や市から発信する文書が難しいとか読みづらいという印象を持っている人が多く、基本条例の性質による問題と共通する部分が多いことが分かる。また、パブリックコメントの本旨である市民の意見を

条例や計画にどう反映するのかという点については、出された意見に対し十分に検討することは大切であるが、その結果公表についても誠実に対応していただきたい。

【提言】

- ・ 広報「丸亀」でパブリックコメントの特集を組むなど制度の周知を図る。
- ・ 条例や計画の解説を加え、その趣旨や内容が理解されやすい工夫をする。
- ・ 寄せられた意見に対しては、明瞭かつ誠実に回答し、速やかな公表を心掛ける。

審議会

【検証】

審議会については興味深い結果となった。

「市の審議会へ参加したことがあるか」との質問では、「審議会などに参加したことはないが、機会があれば参加などをしてみたい」41.2%、「審議会などに参加したこともなく、今後も参加してみたいと思わない」43.3%でほぼ同数の回答であった。

今後も「審議会に参加してみたいと思わない」という人が多い一方で、「審議会などに参加したことはないが、機会があれば参加などをしてみたい」と思っている人も半数近くいることに着目すると、参加することのできる環境がまだまだ整っていないと言えるのではないか。現役世代で仕事をされている人は、平日の日中に行っている審議会に参加したくても参加できないのは当然のことである。

また、審議会のあり方については、幅広い意見を聴取するという目的のもと、委員の掛け持ちや再任回数について何らかの制限をするべきではないかという意見が出された。確かに、市民アンケートでも「市民参加・協働の推進上での問題点や課題」に関する質問では、「参加する人が少ない（固定化されている）」という意見が32.3%と他の回答より圧倒的に多く、市民参画や協働については一部の積極的な人に頼ってしまいがちで、かつ固定化されている状況に問題を感じているようである。

【提言】

- ・ 審議会の開催時間に配慮するなど、仕事などで日中制約を受ける人も参加しやすい環境づくりに努める。
- ・ 公募委員の掛け持ちや再任の状況を検証するなど、そのあり方についてもさらに検討する。

2. 逐条による検証

基本条例の第33条では「市長は、この条例の施行の日から5年を超えない期間ごとに、各条項がこの条例の理念に適合したものであるかどうかを検討するものとする。」とある。よって、推進委員会では基本条例の条項ごとに検証を行い、その結果を踏まえ、市に提言することとした。

議論を重ねる中で様々な意見が出されたが、①条文の改正が必要かどうか、②理念や基本原則と実際の運用に大きなずれが生じていないか、この二点に着目して検証を進めた。また、提言内容を明確化し実効性の高いものとするため、条項間で比較し、特に課題が見受けられる条項を抽出することとした。

まず、各委員において、条項ごとに3段階評価（0～2点）で点数を付け、その平均点を各条項の「進展度合」とし、次に、各条項について「改正」・「運用」・「維持」の3つのうちから一つを選択し、票が最も多かったものをその条項での「見直し方法」とした。そして、「進展度合」が1未満かつ「見直し方法」が改正もしくは運用と判断されたものを抽出した結果、以下の条項に関し4点をテーマとして取り上げ提言することとした。

なお、見直し方法で「改正」が必要と判断された条項はなく、以下の条項については「運用」による改善が必要という結論に至った。（別添「検証のための課題抽出ワークシート」参照）

テーマⅠ： 議会の監視機能強化と市民との情報共有

第6条第2項（議会の機能）

議会は、市民の意思が市政に反映され、適正に市政運営が行われているかを監視し、けん制する権能を果たさなければならない。

第8条第2項（議員の責務）

議員は、市民福祉の向上を図るため、市政調査、議案提出等の権能を積極的に活用するよう努めなければならない。

【検証】

住民から選挙で選ばれた議員及びそれを構成する市議会と基本条例の関係には留意する必要があるが、議会などの間接民主主義と参画などの直接民主主義の双方が補完し合えば、更なる市民サービスの向上に繋がるはずである。推進委員会では議会や議員に対し、市政への監視機能や議案提出などを期待する声が多かった。市民ではチェックや参画ができないような部分については議会のもつ専門性を十分に発揮し、議会と市民の情報共有できるような取り組みを検討していただきたい。

【提言】

- ・得られた情報を市民と共有できるよう、議会からの情報発信の機能充実を図る。
- ・市政への監視機能を強化し、議案提出なども積極的に行う。

テーマⅡ： コミュニティ活動とその環境づくり

第12条（コミュニティ活動）

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、自主的な意志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ものとする。

2 市長等は、前項に規定する市民の自主的な地区におけるコミュニティ活動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。

【検証】

自治会とコミュニティの関係については、推進委員会において見直しの議論以前から話し合いを重ねてきた課題の1つであり、基本条例の中でも関心のある事柄であることは、アンケートの結果からもうかがえる。

また、半数以上の人々が住民自治の実現のためには、市民やコミュニティもまた自立して、それぞれの役割や責任を果たす必要があると認識する一方で、地域社会の再生や発展には、行政の働きかけが不可欠と考えているようである。

丸亀市では、自治会の役員がコミュニティの仕事も兼ねるケースが多く、限られた人しかコミュニティ活動に参加していないことが多い傾向にある。若い人の力がコミュニティ活動の活性化につながると考えるため、若い世代がコミュニティ活動に関心を抱くよう、コミュニティの目的を明確にし、その活動内容を広く周知することが大切である。また、自治会はコミュニティを構成する重要な母体であることから、引き続き加入率向上に向け対策を講じられたい。

コミュニティは、色々な考え方を持つ地域住民がよりよいまちづくりを目指し、様々な活動を行う組織である。明確な目標のもとに集まるボランティアやNPO法人（特定非営利活動法人）などと違い、同じ地域住民でも色々な考え方や想いが異なるため、まとまりにくい面がある。しかし、地域住民が一致団結してひとつの目標を達成することができれば、高揚感や充足感も生まれ、コミュニティ活動の活性化に繋がるはずである。

また現在、コミュニティにおいて「まちづくり計画」が順次策定されているが、この計画によって地域色豊かなまちづくりが推進されることを期待するとともに、計画が形骸化しないよう、市としてもコミュニティの主体性を阻害しない範囲で支援すべきである。

【提言】

- ・若い世代がコミュニティ活動に関心を抱くよう、コミュニティの目的を明確化し、その活動内容を広く紹介する。
- ・自治会加入率の向上に向けた対策を講ずる。

テーマⅢ： 市民公益活動と施策の展開

第13条（市民公益活動）

市長等は、自発的かつ自主的に行われる非営利の活動で、様々な分野で社会的な課題を解決し、よりよい社会づくりに寄与することを目的とする市民公益活動を尊重するとともに、その活動を促進するための適切な施策を講じなければならない。

【検証】

市民公益活動の促進については、このあとの第20条の協働にも深く関係し、社会が多様化している昨今において、その重要性はさらに高まっている。市民公益活動の母体の一つであるNPO法人が行う専門性や柔軟性を生かした活動は、行政サービスが及ばない部分を補完する役割を果たすことが大いに期待される場所である。

しかしながら、多くの自治体がその重要性を認識しながらも、なかなか進まないことが多く、丸亀市においても、NPO法人などの活動が十分に浸透しているとは言い難い状況である。NPO法人の活動や公益的ボランティア活動の実情を知り、協力体制や信頼関係を築くために、これら活動団体や市民が何を必要としているのかというニーズの把握に努め、必要な支援を行うべきである。

【提言】

- ・市民公益活動団体や市民のニーズ把握に努め、必要に応じてイベントの共催や団体間の橋渡しをするなど、協力体制や信頼関係を築くよう働きかける。
- ・市民や市の提案を受け入れ、具体的な活動に繋げていくことのできる市の体制づくりを進める。

テーマⅣ： 協働によるまちづくりの促進

第20条（協働）

市民及び市は、お互いに対等な立場で、相互理解を深めるとともに信頼関係の下に、協働してまちづくりを進めるよう努めなければならない。

2 市長等は、前項に規定する協働を推進するに当たり、市民の自発的な活動を支援するよう努めるものとする。

【検証】

「1. 市民アンケートによる検証」でも触れたが、アンケートでは「市民参画や協働を推進する上での問題点・課題」についての質問に対し、大多数の人が「参加する人が少ない（固定されている）」と回答している。一方、「住民自治の実現のために、望ましい自治のあり方」についての質問では、「協働によりそれぞれが役割と責任を果たしながら地域社会を発展させる」という回答が5割以上占めた。

このことから、多くの人が協働やまちづくりに参加することを理想としながらも、現状は一部のみに依存していると感じている人が多いようである。

協働に関しては、市民と市の間での調整や先導役を担う人材の確保や育成がキーポイントとなるが、市民の中には協働に対して何のメリットも感じない、しんどいだけといったイメージを持っている人も少なくないのではないかと。条文にも記されているとおり、市民の自発的な活動を支援する一方で、市と市民はお互いに対等な立場でなくてはならない。しかし、協働が進まない中では市民が協働に対して興味を持てるよう、一定の働きかけをするべきである。

【提言】

- ・協働事業を推進するとともに、他の自治体で成功している協働事業を紹介することで、「協働」の意味や意義をPRしていく。

3. その他

今回は条例改正が必要との結論には至らなかったが、例えば危機管理規定の導入を検討してみてはどうかという意見もあった。社会情勢の変化を的確に把握しながら運用面での改善に努めるとともに、条文についても実情に適したものであるかどうかについて、常に意識しておくことが重要である。

第3章 検証の活動等

1. 基本条例検証の活動

| 日 時 | 活動内容 | 議 題 |
|----------------------|-------------------------|---|
| 平成22年6月28日 | 平成22年度 第1回丸亀市自治推進委員会 | ・検証スケジュールについて ・逐条による検証ワークシートについて ・市民アンケートの実施について |
| 平成22年7月21日 ～8月10日 | 自治基本条例に関するアンケートの実施 | |
| 平成22年8月19日 | 第2回丸亀市自治推進委員会 | ・ワークシートによる課題抽出について ・市民アンケート中間報告について ・検証の視点について |
| 平成22年10月22日 | 第3回丸亀市自治推進委員会 | ・逐条による検証ワークシートについて（まとめ） ・市民アンケートの調査結果について ・アンケート結果による検証ワークシートについて |
| 平成23年1月14日 | 第4回丸亀市自治推進委員会 | ・報告書（素案）について |
| 平成23年2月17日 | 第5回丸亀市自治推進委員会 | ・報告書（最終案）について |
| 平成23年2月25日 | 市長へ報告書提出 | |

2. 委員名簿

任期:平成21年2月27日～平成23年2月26日

| 委 員 名 | 備 考 |
|------------|------------|
| 赤熊 一弘 | 公募により選任した者 |
| 秋山 千枝 | 学識経験者 |
| 秋山 朋子 | 公共的団体等の構成員 |
| 天野 裕子 | 公共的団体等の構成員 |
| 石原 茂 | 公募により選任した者 |
| 大原 久美子 | 公募により選任した者 |
| 大山 治彦 | 学識経験者 |
| 鹿子嶋 仁（会長） | 学識経験者 |
| 喜多 壽子 | 公共的団体等の構成員 |
| 実原 伸子 | 公共的団体等の構成員 |
| 砂古 敏之 | 公共的団体等の構成員 |
| 高木 明美（副会長） | 公共的団体等の構成員 |
| 塚本 修 | 公共的団体等の構成員 |
| 西川 泰徳 | 公募により選任した者 |
| 山本 珠美 | 学識経験者 |

※委員については五十音順

