

丸亀市自治基本条例の見直しに関する
検討結果報告書（案）

平成23年 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	1
1. 市民アンケートによる検証	2
2. 逐条による検証	5
3. その他	8
第3章 これまでの経緯等	
第4章 資料	

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月から施行しています。

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ます。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ます。

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、各条項が形骸化したりすることを防ぐためのものです。当時と比べ、国からの権限や財源の移譲が進む中、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す。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す。

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での当時の経緯や審議内容を尊重しつつ、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いました。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ます。

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いました。ひとつは昨年に実施しました市民アンケートによる検証です。市民アンケートからは、「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っています。また、もうひとつは逐条による検証です。各条項を点検した結果、逐条による検証では、「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」以上4つのテーマを取り上げることとしました。

詳しい内容については、以下のとおりですので、提言の趣旨を理解いただき、基本条例の発展と円滑な推進に向け、さらに鋭意努力していただきますようお願いします。

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ました。詳しい質問内容は、別添の「丸亀市総合計画・自治基本条例に関するアンケート」のとおりです。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ました。その結果、1,077名からの回答をいただき、回収率は35.9%となりました。回収したアンケート内容を基に、推進委員会で分析及び検証を行いました。

なお、アンケート結果による推進委員の意見は、別添の「アンケート結果による検証ワークシート」をご覧ください。

基本条例の認知度

まず1点目ですが、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ます。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%を占めました。

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ります。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方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と考えます。

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、その結果としては広報「丸亀」で知ったという方が32.3%と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りました。

市民目線での情報発信

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ますが、その手法にも改善の余地があるという結論に至りました。これまでは、行政主体の視点から情報を発信していたものを、より市民目線に立った形に改めることを望みます。行政用語を用いた表現が行政情報を理解する上で、障害になっていることは否めません。市民にまず興味を持ってもらうため、難しい行政用語を一般的な言葉に置き換えたり、要約して簡潔な文章にするよう心掛けていただきたい。

基本条例のPR方法については、広報「丸亀」を利用することが効果的であり、例

えば、「自治基本条例5周年」を契機とし、広報「丸亀」で特集を組みPR活動を展開したり、テーマごとに分かり易く周知するなどを実施してみてもどうかという意見がありました。

しかしながら、もう一方では、広報「丸亀」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考えると、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ります。

学校教育との連携

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」から基本条例のこと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にありました。

このことから、若年層では広報紙より口コミでの伝達が効果的であることが分かります。また、年齢層別に見ると若年層の認知度がより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ます。

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市民の底辺から基本条例の認知度を上げる取り組みを提案します。

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ます。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ます。また、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ます。副読本を作成するなどして、今後は、学校教育との連携について積極的な働きかけをするべきではないでしょうか。

市職員への意識づけ

また、それ以外の意見としては、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ました。そのためにも市職員への意識づけが重要な鍵となってきます。市職員が基本条例を十分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り、基本条例が他の条例や計画にも大きく影響を与える存在であることから、市職員への啓発活動も併せて実施していただきたい。

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」については、アンケートでは4つの質問項目を用意しました。

パブリックコメント

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」という回答でした。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%という結果になりました。

これらから、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人が多いことが分かります。

広報「丸亀」でパブリックコメントの特集を組むなどして制度の周知徹底を図り、より多くの人からの意見を聴取するよう心がけてもらいたいと願います。

また併せて、パブリックコメントに条例や計画の解説を加えるなどして、趣旨や内容がより伝わるよう工夫を凝らし、提出された意見に対しては条例や計画にそれをどう反映させたか、反映できないならどうしてできないのかを明瞭かつ誠実に答え、速やかに公表することも忘れず心掛けていただきたい。

審議会

審議会については興味深い結果となりました。

「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、今後も参加してみないと思わない」43.3%でほぼ同数の回答でした。

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のでしょうか。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す。市としてクリアすべき点は多々あると思うが、審議会開催時間に配慮するなど、サラリーマンなど若い世代の方も参加しやすい環境づくりに努めていただきたい。

また、審議会のあり方について、委員から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ました。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、また固定化された傾向に問題を感じているようです。

審議会等については、幅広く市民に関心を持ってもらうとともに、先ほど述べたとおり参加しやすい環境づくりに配慮していただきたいと思います。

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。」とあります。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ました。その検討内容をまとめたものが、資料の「検証のための課題抽出ワークシート」です。

議論を重ねる中で様々な意見が出されましたが、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いずれが生じていないか、この二点に着目して検証を進めました。また、提言内容を明確化し実効性のあるものとするため、条項間で比較をして特に課題が見受けられる条項を抽出することとしました。

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」としました。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、票が一番多かったものをその条項での「見直し方法」としました。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、以下の条項に関して提言することとしました。

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となりました。詳しい内容については、資料の「検証のための課題抽出ワークシート」を参照してください。

議会の市政運営の監視機能強化

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。

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りますが、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、推進委員会では議会や議員に対し、市政への監視機能を期待する声が挙がりました。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、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っていただきたい。

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。

自治会とコミュニティ問題に関しては、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テーマの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分かります。

また、半数以上の方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す。

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ようです。若い人の力がコミュニティ活動の活性化につながります。比較的若い世代がコミュニティ活動に関心を抱くことができるよう、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も大事です。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ていただきたい。

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います。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あるため、まとまりにくい面があります。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つながります。市はそのきっかけづくりとしての役割を果たすことが望ましいと思います。

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されるよう期待します。

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。

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ます。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ところです。

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、なかなか進まない事例が多く、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す。

市としては、NPO法人の活動や公益的ボランティア活動の実情を知り、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ることが重要です。また、市と市民活動組織は対等であることが原則であるため、市はその自立を妨げることなく、必要に応じてイベントの共催や市民公益活動団体双方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ていただきたい。

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。

「1. 市民アンケートによる検証」でも触れましたが、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)」と回答しています。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、「協働」という言葉がまだまだ市民に定着しておらず、広報などにおいて積極的に周知するとともに、その言葉が持つ意味や意義もあわせてPRすることが必要と思われる。

協働の推進に関しては、コーディネーターやファシリテーターの役割を担う人材の確保や育成がキーポイントとなります。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と思います。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りません。しかし、協働が進まない中では、市は市民が協働に対して興味を持てるよう、例えば他の自治体の事例などを紹介したり、市が行っている協働事業をもっとPRしたり、活動体どうしの繋がりを橋渡しするなどをして、一定の働きかけをするべきではないかと思えます。

3. その他

今回は条例改正が必要との結論には至りませんでした。例えば危機管理規定を検討してみてもどうかという意見もありました。今後も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と考えます。

第3章 これまでの経緯等

1. 条例策定の検討から提言まで

2. 委員名簿

委員名	備考
赤熊 一弘	公募市民
秋山 千枝	学識経験
秋山 朋子	公共的団体等
天野 裕子	公共的団体等
石原 茂	公募市民
大原 久美子	公募市民
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
実原 伸子	公共的団体等
砂古 敏之	公共的団体等
高木 明美（副会長）	公共的団体等
塚本 修	公共的団体等
西川 泰徳	公募市民
山本 珠美	学識経験者

第4章 資料

《ワークシートやアンケートなど》