

八潮市自治基本条例 検証結果報告書

平成 27 年 3 月

八潮市自治基本条例検証委員会

目次

| | |
|----------------------------|--------|
| 1 はじめに..... | - 1 - |
| 2 自治基本条例の検証..... | - 2 - |
| 3 検証の結果..... | - 3 - |
| (1) 重視すべき社会情勢の変化..... | - 3 - |
| (2) 条例の位置付け..... | - 5 - |
| (3) 規定・文言..... | - 5 - |
| (4) 運用状況..... | - 7 - |
| 4 今後の課題..... | - 10 - |
| (1) 検証の方法..... | - 10 - |
| (2) 運用状況を確認するための体制づくり..... | - 10 - |
| (3) 広報などの市民への周知..... | - 10 - |
| 参 考 資 料..... | - 11 - |
| ●八潮市自治基本条例検証委員会委員名簿..... | - 11 - |
| ●八潮市自治基本条例検証委員会の開催概要..... | - 12 - |
| ●八潮市附属機関設置条例..... | - 13 - |
| ●八潮市自治基本条例検証委員会規則..... | - 14 - |

1 はじめに

平成23年7月1日に施行された八潮市自治基本条例（以下「自治基本条例」という。）は、本市における最高規範であることから、その内容はある程度恒久的なもので、本来安易に変更されるべきものではありませんが、社会情勢に適合した内容となっているか定期的に検証する必要があります。

このため、市議会議員や市長の任期である4年を考慮し、4年を超えない期間ごとに自治基本条例の各条項が社会情勢に適合したものであるかどうかを検証するとされているものです。

また、検証に当たっては、「参画の原則」に基づいて市民を中心とした委員会を設置し、広く市民の意見を聴くものとされており、平成26年度に「八潮市自治基本条例検証委員会（以下「検証委員会」という。）」が設置されました。

検証委員会は、市民団体代表6名、学識経験者4名、公募委員6名の計16名で構成されています。

自治基本条例施行後初めての検証であり、かつ、限られた期間での作業となりましたが、平成26年6月9日の市長の諮問から計7回の検証委員会を開催し、慎重に検証を進めてきました。

本報告書は、各委員からの意見を集約し、検証委員会として取りまとめたものです。

平成27年 3月13日

八潮市自治基本条例検証委員会

2 自治基本条例の検証

平成26年6月9日に市長から自治基本条例の検証について、検証委員会に諮問されました。

検証に当たっては、はじめに市議会・行政において、本市を取り巻く環境等が変化する中で自治基本条例の定める各条項が現在の社会情勢に適合しているかどうか、その後の市議会・行政の諸活動が“最高規範”である自治基本条例の理念に照らして適合的であるかどうかの検証を行うこととしました。

この検証結果（庁内検証結果）については、平成26年8月18日に開催された第2回検証委員会に報告され、その後、検証委員会では自治基本条例の運用状況を含め、慎重に各条項の検証を行いました。

なお、検証委員会における検証に当たっての視点は、次のとおりです。

- ①自治基本条例に基づいた運用がなされているか
- ②市議会・行政の事務事業、活動等は自治基本条例の各条項に適合しているか
- ③庁内検証結果以外に社会情勢の変化はないか
- ④自治基本条例は、市民・市議会・行政にとって有益なものとなっているか
- ⑤各条項は社会情勢の変化に適合しているか、修正を要する規定やあるべきなのに欠落している規定はないか

3 検証の結果

(1) 重視すべき社会情勢の変化

①地方分権の進展

地方分権については、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第1次一括法・平成23年5月2日公布）」、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第2次一括法・平成23年8月30日公布）」、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第3次一括法・平成25年6月14日公布）」、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第4次一括法・平成26年6月4日公布）」等が成立し、地方公共団体に対する義務付け、枠付け等の見直しが行われています。

地方公共団体では条例の制定権の拡大が進められ、「地域のことは地域で考え、地域で決める」という自己決定・自己責任に基づき、多様化・高度化する市民ニーズに対応し、地域の特色を活かした行政運営が求められています。

②人口動態の変化と市民ニーズの多様化

本市では、平成17年のつくばエクスプレスの開通等に伴い、駅周辺の開発などにより他の市区町村からの転入者が増え、急激に人口が増加し、市民ニーズが高度化・多様化するとともに、行政サービスの格差解消への要望も大きくなっています。

さらに、人口増加は南部地区で顕著であり児童生徒数が増加していますが、北部地区では減少するといった二極化が進み、地域の人口動態を踏まえた適正な学校配置などの新たな行政課題も生じています。

一方、少子・高齢化や核家族化の進行、住民の生活形態や価値観の変化により、地域の連帯感の希薄化が見受けられる中、平成23年3月に発生した東日本大震災をきっかけとして「もしも」のときに頼りになるのは『地域の力』であると再認識され、防災意識の向上とともに、転入者を交えた地域コミュニティの活性化を図る必要があります。

また、市内には平成27年1月1日現在2,455人の外国籍の市民が居住

していますが、言葉や文化、生活習慣の違いから生ずる誤解や偏見から人権に関わる問題の発生も懸念されており、市民同士の豊かな交流を通じて、人種、宗教、文化、習慣、価値観などをめぐる相互理解を深めることが求められています。さらに、平成24年には、2020年夏季オリンピック及び第16回パラリンピック競技大会の開催都市に東京が選ばれ、隣接する本市においても外国から日本を訪れる人たちとの一層の交流の促進が期待されます。

③行財政の状況

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律(健全化法)」においては、地方公共団体(都道府県、市町村及び特別区)の財政状況を客観的に表し、財政の早期健全化や再生の必要性を判断するためのものとして、①実質赤字比率、②連結実質赤字比率、③実質公債費比率、④将来負担比率の4つの財政指標を「健全化判断比率」として定められています。

本市では、公債費による財政負担度合いの判断指標である実質公債費率が11.1%(平成25年度)、地方公共団体の借入金(地方債)など現在抱えている負債の大きさをその地方公共団体の財政規模に対する割合で表した将来負担比率が126.3%(平成25年度)と、いずれも埼玉県内で上位(実質公債費率:5位・将来負担比率:2位)の数値となっています。

また、65歳以上の人口が総人口に占める割合・高齢化率は平成25年12月に21%となり、一部では30%を超える地域もあります。「超高齢社会」に突入し、今後も更に高齢化率が高まることで、税収が減少する一方、介護、福祉、医療などの支出が増加し、高齢化の進行が行財政に与える影響がますます大きくなるものと予想されます。

このため、「選択と集中」という視点で、事業の必要性・優先度や事業効果、さらに経費の内容などを徹底的に検証し、限られた財源を有効かつ効率的に活用するなど、一層の財政健全化に向けた取組みが求められています。

④「参画」・「協働」の必要性

高齢化の進展により高齢者数が増加するとともに、社会貢献や市民活動などへの意欲の高まりが見られ、高齢者が地域の中でいきいきと活躍できるような機会・場の提供や取組みが求められています。

また、平成25年6月に閣議決定された「日本再興戦略」では、「我が国最大の潜在力である「女性の力」を最大限発揮できるようにすることは、人材の

確保にとどまらず、企業活動、行政、地域等の現場に多様な価値観や創意工夫をもたらし、家庭や地域の価値を大切にしつつ社会全体に活力を与えることにもつながるものである。」とされ、女性がまちづくりに参画するための環境整備が求められています。

一方、少子・高齢化の進行に伴う子育てや介護の問題、犯罪や自然災害への不安、深刻化する環境問題など様々な地域課題が生じ、また、市民ニーズが高度化・多様化しています。

しかし、行政の人員・財政面には限界があります。子どもを含めた若い人たちの活力を活かしながら、高齢者や女性を含む市民、団体、民間企業等がまちづくりに積極的・継続的に参画し、町会自治会等の地域活動を行う組織、NPO法人、ボランティアなどと行政が知恵と力を出し合い、相互に協力し合いながら地域課題の解決を図る必要があります。

(2) 条例の位置付け

自治基本条例制定後、平成23年5月に地方自治法が一部改正され、市が総合計画を策定する義務規定が削除されたことにより、総合計画の策定及び議会の議決を経るかどうかは市町村の独自の判断に委ねられることとなりました。

本市においては、総合的かつ計画的な行政運営を図るため、自治基本条例第21条の規定を根拠として総合計画を策定するとしています。

また、現在策定中の「第5次八潮市総合計画」では、自治基本条例における自治の基本理念と基本原則を踏まえて「まちづくりの基本理念」を検討しています。

したがって、自治基本条例第2条に規定されている“最高規範”としての位置付けがより明確になったものと評価するものです。

(3) 規定・文言

自治基本条例の規定や文言については概ね適当であり、改正の必要はありませんが、次の事項に留意するよう求めます。

●第3条「定義」

・「市民」の定義

他市では、「市民」は「市内に住所を持つ個人」、「市民等」は「市民及び市内で働く、学ぶ、若しくは活動している個人、団体」と定義され、分かりやすいという意見がありました。

しかし、この定義は、市内には住む人や働く人、学ぶ人など、様々な人

が生活し、地域が抱える多様な課題を解決していくためには、住んでいる人だけではなく市内で生活・活動する幅広い人たちが協力し合ってまちづくりに取り組むことが重要であるとの考えに基づき定義されたものです。このため、「市民」のそれぞれに多様な課題やニーズがあることを認識し、適切に対応する必要のあることは疑いありませんが、定義の変更は必要ないと思われまます。

・「まちづくり」の定義

「まちづくり」の定義を加えるべきではないかという意見がありました。が、「まちづくり」の定義がなくても不明確や曖昧な規定になっている条項はないため、追加は必要ないと思われまます。ただし、正しい理解のためには、逐条説明書に「まちづくり」の説明を加えることが望ましいと考えまます。

●第11条「危機管理」

本条では、「市長は、災害その他の市民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態に対し、迅速に対応することができるよう体制の整備を図るとともに、総合的かつ長期的な対策を講じなければならない」と規定していますが、自治基本条例制定後に発生した東日本大震災では広域連携の必要性を再認識したところまます。

このため、「総合的かつ長期的な対策を講じなければならない」という規定に「広域的」を加え、「総合的かつ長期的かつ広域的な対策を講じなければならない」とすべきではないかという意見がありました。

しかしながら、自治基本条例制定時に「広域連携」については、第26条「他の機関との連携協力」として、国や県を含め他の地方公共団体や関係諸機関と連携・協力していく必要があると規定したため、第11条には「広域的」は加えないこととしました。ただし、逐条説明書には詳しい説明を加えるよう求めまます。

●第14条「市民の責務」

本条には「市民の権利」として、「自治の主体者であることを自覚し、まちづくりに積極的に協力し、自治の推進に努めなければならない」、「参画に当たっては、互いの立場や意見を尊重し、自らの発言と行動に責任を持たなければならない」、「行政サービスに伴う負担を分任しなければならない」の3

つが規定されています。

今後、少子・高齢化の進展に伴い、介護・福祉・医療に係る費用の増加が市の行財政に大きな影響を及ぼすため、市民の責務に「健康維持」を盛り込んだらどうかと意見がありました。具体的に条例に規定することは困難と思われませんが、今後、調査研究すべき事項と考えます。

●第29条「条例の検証及び見直し」

本条では、4年を超えない期間ごとに各条項が社会情勢に適合したものであるかどうかを検証すること、検証に当たっては市民を中心とした委員会を設置することを規定しています。

今後、自治基本条例の検証をより効果的なものとするために、例えば常設的に運用状況を確認できる仕組みが必要であると考えます。

(4) 運用状況

概ね自治基本条例に基づいた運用がなされていますが、次の事項に留意するよう求めます。

●第5条「参画の原則」

本条では、行政は市民の参画の機会が損なわれることがないように、保護し守っていかねばならないと規定していますが、今後、市民の参画を推進するためには、政策の立案・実施・評価の各段階において市民が意見を提案できる機会・場などをより多く提供・設定するとともに、市民の意見を積極的に取り入れる体制や仕組みづくりが必要です。

●第15条「地域コミュニティ」

市内には積極的にまちづくりに取り組んでいる人・団体がいます。より良いまちづくりを推進するためにも、そのような活動を広く市民に周知し、町会・自治会や市民活動団体などへの参加や協力を一層促進することが必要です。

●第16条「市議会の役割と責務」

本条では、市議会が自治基本条例第7条「情報共有の原則」及び第8条「情報公開の原則」に基づいて、公正で透明性の高い開かれた議会運営に努めなければならないと規定しています。

しかし、公開・提供されている情報の量や保存のあり方が十分でないとの指摘がありました。市民の議会活動への関心・理解を高めるためにも、議論の趣旨が明らかになるよう更なる努力を望みます。

●第17条「議員の責務」

市民の代表である議員は、地域の課題や市民の意見を把握するとともに、将来を見据えて中長期的な視点に立って、その問題・課題解決のために力を発揮しなければなりません。

そのためには、政務調査などの体制の整備・強化を図る必要があるとの指摘がありました。

●第21条「総合計画」

本条では、総合計画は、その内容が本市を取り巻く社会状況などを踏まえたものであるかを常に検証し、その検証結果や計画の進捗状況などについては、市民に分かりやすく公表しなければならないと規定しています。

しかし、検証結果や計画の進捗状況など市民に公表されたものに分かりにくいものが見受けられるという指摘があり、行政には更なる工夫や研究を求めます。

また、検証結果により積極的に事務事業の見直しを行い、健全な行財政運営に活用するようお願いします。

●第22条「財政」

本条では、市長は、財政運営に関する情報を市民に分かりやすく公表し、説明責任を果たすとともに財政運営の透明性を確保しなければならないと規定しています。

公表の際には数字の羅列だけでなく、第13条「市民の権利」で規定されている「必要な説明を受ける権利」についても意識し、誰でも分かるよう更なる工夫や研究を求めます。

なお、本市は実質公債費率や将来負担比率が高く、財政の健全化を図るためには、行財政改革の推進や行政評価制度の有効活用などにより、限られた財源の重点的・効果的な配分を徹底する必要があります。

●第25条「行政評価」

本条では、総合計画に位置付けられたすべての事業について、行政内部、市民及び学識経験者を含めた外部による評価を行い、その結果を市民に分かりやすく公表しなければならないと規定しています。しかし、市民への公表の際、単に数字を羅列しているにとどまるものがあり、分かりにくいとの意見がありました。数字の羅列と「分かりやすさ」は別のものであることを意識し、更なる工夫や研究を求めます。

また、行政評価の結果により積極的に事務事業の見直しを行い、健全な行財政運営に活用する必要があります。

●第27・28条「住民投票」

自治基本条例第28条第5項は、「住民投票について必要な事項は、別に条例で定める」と定め、この規定に基づき、平成23年12月に「八潮市住民投票条例」が制定されています。

そして、この住民投票条例では、「投票した者の総数が当該住民投票の投票資格者の総数の2分の1に満たないときは、成立しない」（第19条）という成立要件が規定されています。

これは、自治基本条例第27条第2項に定められている住民投票の結果の尊重義務により、極めて少数の住民の投票で政策等の方向性が決定されてしまうことが懸念されることから、住民投票についての信頼性を確保するため、設けられたものです。

しかし、高い成立要件を設けることにより、住民投票の不成立を目的としたボイコット運動が行われるおそれがあり、民意の把握のための住民投票において民意を把握できないのではないかという指摘がありました。

このため、成立要件の規定を含めた住民投票の活用のあり方について、他の自治体の状況等を調査し、検討するよう求めます。

●第29条「条例の検証及び見直し」

今回は、庁内検証結果に基づいて、検証委員会が社会情勢の変化、運用状況等を検証しましたが、担当職員の意見聴取も検証方法の一つではないかと考えます。

また、自治基本条例の検証をより効果的なものとするために、常設的に運用状況を確認できる仕組みや体制づくりが必要と思われます。

4 今後の課題

(1) 検証の方法

今回の検証では、市議会・行政が、自治基本条例制定後の社会情勢の変化の状況、条項が現在の社会情勢に適合しているかどうか、また、自治基本条例の運用状況について検証を行い、その結果に基づいて委員から意見を聴取する方法により行いました。

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、担当職員等への意見聴取も検証方法の一つではないかと考えます。

また、4年後の検証の際には条例施行から10年近く経過し、社会情勢も相当に変化していると推察されます。このような社会情勢の変化等を考慮し、必要に応じて条例の改正も視野に入れた検証とするよう希望します。

(2) 運用状況を確認するための体制づくり

今回は、自治基本条例の運用状況について把握し検証を行いました。が、条例の趣旨に沿った運用を図るため、行政には更なる努力と調査研究を求めます。

また、自治基本条例の規定及び趣旨に沿った運用を図るためには、常設的に運用状況等を確認するための仕組みや体制づくりが必要と思われます。

(3) 広報などの市民への周知

行政では、自治基本条例の制定後、リーフレットを作成し全戸配布や施設などでの配布、講演会・研修会の開催、逐条説明書を作成し市の広報紙やホームページに掲載などの取組みを行っていますが、市民の認知度は低いように感じられます。自治基本条例が本市の最高規範・憲法として市民に認知されるよう更なる周知に努める必要があります。

参 考 資 料

●八潮市自治基本条例検証委員会委員名簿

(敬称略)

| 区分 | 氏名(敬称略) | 所属団体等 |
|--------------------------|-----------|--------------------|
| 1号委員 (市民団体 代表者) | 古見 満 夫 | 八潮市町会自治会連合会 (八條地区) |
| | 近 藤 晶 作 | 八潮市町会自治会連合会 (潮止地区) |
| | 昼 間 竹 雄 | 八潮市町会自治会連合会 (八幡地区) |
| | 藤 波 達 也 | 八潮市PTA 連合会 |
| | 馬 場 知 佳 | 八潮市社会福祉協議会 |
| | 竹 本 美 恵 子 | 八潮市商工会 |
| 2号委員 (学識経験者) | 多賀谷 一 照 | 獨協大学地域総合研究所長・法学部教授 |
| | 磯 部 哲 | 慶應義塾大学大学院法務研究科教授 |
| | 小 島 優 生 | 獨協大学国際教養学部准教授 |
| | 岩 井 義 和 | 日本大学法学部公共政策学科専任講師 |
| 3号委員 (市長が必要 と認める者) | 加 藤 文 孝 | 公募 |
| | 駒 澤 直 樹 | 公募 |
| | 野 口 繁 夫 | 公募 |
| | 昼 間 良 次 | 公募 |
| | 宮 田 裕 造 | 公募 |
| | 山 田 滋 彦 | 公募 |

委員 長：近藤晶作

副委員長：磯部 哲

●八潮市自治基本条例検証委員会の開催概要

| 回 | 開催期日 | 内容 |
|-----|----------------|---|
| 第1回 | 平成26年6月9日(月) | <ul style="list-style-type: none"> ・委嘱書交付 ・委員長・副委員長の選任 ・会議の公開について ・自治基本条例の検証の基本的な進め方について |
| 第2回 | 平成26年8月18日(月) | <ul style="list-style-type: none"> ・第1章「総則」・第2章「自治の基本理念と基本原則」の確認 ・第3章「まちづくりの基本原則」・第9条「子ども」から第11条「危機管理」について |
| 第3回 | 平成26年10月3日(金) | <ul style="list-style-type: none"> ・第12条「地球環境」について ・第4章「市民」(第13～15条)について ・第5章「市議会」(第16・17条)について ・第6章「行政」(第18～20条)について |
| 第4回 | 平成26年10月21日(火) | <ul style="list-style-type: none"> ・第7章「行政運営の原則」(第21～26条)について ・第8章「住民投票」(第27・28条)について ・第9章「条例の検証及び見直し」(第29条)について |
| 第5回 | 平成26年11月11日(火) | <ul style="list-style-type: none"> ・前文について ・第1章「総則」(第1～3条)について ・第2章「自治の基本理念と基本原則」(第4～8条)について ・全体を通じての意見聴取 |
| 第6回 | 平成27年2月13日(金) | <ul style="list-style-type: none"> ・検証報告書(素案)の検討 |
| 第7回 | 平成27年2月26日(木) | <ul style="list-style-type: none"> ・答申案の検討 |

●八潮市附属機関設置条例

昭和 57 年 4 月 1 日
条 例 第 15 号

(目的)

第 1 条 この条例は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 138 条の 4 第 3 項に規定する市の執行機関の附属機関（以下「附属機関」という。）について必要な事項を定めることを目的とする。

(設置)

第 2 条 法律若しくはこれに基づく政令又は別の条例に基づいて設置されたもののほか、附属機関として置くものは、別表のとおりとする。

(委任)

第 3 条 附属機関の組織、運営その他必要な事項は、法律若しくはこれに基づく政令又はこの条例に定めるもののほか、当該執行機関が定める。

別表（抜粋）

| 附属機関名 | 職務 |
|-------------|-------------------------------------|
| 自治基本条例検証委員会 | 本市の自治基本条例の各条項が社会情勢に適合したものかどうかを検証する。 |

●八潮市自治基本条例検証委員会規則

平成 26 年 3 月 31 日
規則 第 17 号

(趣旨)

第 1 条 この規則は、八潮市附属機関設置条例（昭和 57 年条例第 15 号）第 3 条の規定に基づき、八潮市自治基本条例検証委員会（以下「委員会」という。）について必要な事項を定めるものとする。

(組織)

第 2 条 委員会は、委員 16 人以内をもって組織する。

(委員)

第 3 条 委員会の委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

- (1) 市民活動団体の代表者
- (2) 学識経験を有する者
- (3) その他市長が必要と認める者

(委員の任期)

第 4 条 委員の任期は、2 年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 委員は、再任されることができる。

(委員長及び副委員長)

第 5 条 委員会に委員長及び副委員長を置く。

- 2 委員長及び副委員長は、委員の互選による。
- 3 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。
- 4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第 6 条 委員会の会議は、委員長が招集し、委員長は、その議長となる。

- 2 委員会は、委員の過半数が出席しなければ、会議を開くことができない。
- 3 委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

(意見の聴取等)

第 7 条 委員会は、必要があるときは、関係者の出席を求め、その意見又は説明を聴くことができる。

(庶務)

第8条 委員会の庶務は、市民活力推進部市民協働推進課において処理する。

(委任)

第9条 この規則に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が委員会に諮って定める。

附 則

この規則は、平成26年4月1日から施行する。