

平成25年3月21日

鳥取市長 竹内 功 様

鳥取市市民自治推進委員会  
委員長 大久保 良隆

鳥取市自治基本条例の見直しについて（答申）

平成24年9月28日付け発企協第433号で諮問のあった鳥取市自治基本条例の見直しについて、別紙のとおり答申します。

別紙

鳥取市自治基本条例の  
見直しに係る答申書

平成25年3月21日

鳥取市市民自治推進委員会

## 1 はじめに

鳥取市は、自治を担う「市民」と「市」がそれぞれの特性を生かしながら協働してまちづくりを行うための基本ルール「鳥取市自治基本条例」を、平成20年10月1日に施行しました。

本条例第29条には、定期的な条例の検討とその結果による必要な措置について、制度として保障しており、条例施行日から4年を超えない期間ごとに、この条例の各条項が本市にふさわしく、社会情勢に適合したものであるかどうかを検討することが規定されています。そのことから、鳥取市市民自治推進委員会は、平成24年9月に市長からの諮問を受け、第5回から第11回まで計7回の委員会を開催し、条例の検討を行いました。

自治推進委員会にとって、条例の検討作業は施行後初めてのことであり、かつ、限られた期間での作業となりましたが、各委員がそれぞれの経験に基づく意見を出し合い、慎重な審議が図られました。

## 2 自治基本条例に関する検証

### 1 検証の方法

条例の検証については、市長からの諮問を受け、本条例が本市のまちづくりの基本ルールとして、その役割を十分果たしているかという視点に立ち、市の各課の条例の運用状況、まちづくり協議会との意見交換、各条項における社会情勢の変化への適合状況、条例に基づく取り組み状況、新たな条項の追加の必要性等について審議を行いました。

### 2 基本条例見直しに関する項目

条例の検証にあたっては、条例制定時の委員の思いも大切にしながら、条例各条項が本市にふさわしいものであるか、社会情勢の変化に適合したものであるかという視点で、全ての条項につき検討し、そのなかでも本委員会が検討すべき条項及び事項として抽出した項目についてさらに論議しました。

その上で、しっかりと時間をかけて集中的に議論すべきであると考えた住民投票、新たな項目としての危機管理の追加の必要性、鳥取方式の地区公民館を拠点とした地域コミュニティの現状と課題の3点を中心に議論を進めました。

### 3 検証の結果

条項ごとに、社会情勢の変化への適合状況等について検証した結果、新たな項目として「危機管理」条項の追加が必要であるとの考え方で意見が一致しました。また、一部条文についてより市民に分かりやすい表記について検討しました。検証結果は以下のとおりです。

## 第2条（定義）関係

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによります。

（4）参画 市民としてまちづくりの企画の立案から実施、評価までの各過程に主体的に参加し、意思決定に関わることをいいます。

### 【検証】

参画の意味は、意思決定に主体的に参加することであり、かつ、自律的に活動していくというところがポイントなのだが、この文章だとそのあたりが少し曖昧と思われる。

### 【提案】

例えば、「市民としてまちづくりの企画の立案から実施、評価までの各過程の意思決定に主体的に関わり、自律的に活動に参加することをいいます。」という表記がより相応しいのではないかと考える。

## 第13条（コミュニティ）関係

第13条 市民及び市は、コミュニティが自治に重要な役割を果たすことを認識し、コミュニティを守り育てます。

2 市民は、コミュニティの活動への積極的な参加に努めます。

3 コミュニティは、市民及び市と連携し、自らの活動の活性化に向けて取組を進めます。

4 市長は、コミュニティの活動に財政的な支援その他必要な支援を行うよう努めます。

5 市長は、地区公民館をコミュニティの活動の拠点施設と位置づけ、その充実及び強化に努めます。

### 【検証】

条例の制定当初は、コミュニティの範囲は敢えて限定しないとの基本的立場に立っており、第2条第6号で規定する「コミュニティ」の定義でも、「地域又は共同体意識を基盤としたつながりのもとで自主的に形成された組織である」とされ、地域コミュニティとテーマコミュニティを区分はしていない。第13条第1項から第4項まではこの考えで問題はないと考える。

ただし、条例施行から4年が経過し、あらためて条文を考えると、第5項のコミュニティを限定した方が分かりやすいのではないかと考える。

### 【提案】

例えば、「地区公民館を地域コミュニティの活動の主要な拠点施設として」という表記がより相応しいのではないかと考える。

## 第18条（情報の公開及び提供）関係

（情報の公開及び提供）

第18条 市は、その保有するまちづくりに関する情報について、積極的に公開するとともに、わかりやすく提供するよう努めます。

2 市は、市民からの情報公開の請求に対し、適切にこれに応じなければなりません。

3 前2項に定めるもののほか、情報公開に関し必要な事項は、別に定めます。

### 【検証】

ある地区のまちづくりを考えると、地域性に合うデータの存在はあらゆる面で重要な要素になるが、現在鳥取市においては、まちづくりの単位は地区であると言っているのに、地区で話し合うべきデータが存在しない。そのため、まちづくりをしていこうという意識喚起ができない状況がある。

### 【提案】

条例の運用として、「可能な限り地区を単位として」のまちづくりに必要な情報の積極的な作成及び公表なども考えていく必要がある。

## 第26条（住民投票）関係

（住民投票）

第26条 市は、市政の特に重要な事項について、事案ごとにその都度条例で定めるところにより、住民投票を実施することができます。

2 前項の条例は、それぞれの事案に応じ、投票に付すべき事項、投票の手続、投票資格要件その他住民投票の実施に必要な事項を定めます。

3 市は、第1項の規定による住民投票を実施した場合は、その結果を尊重しなければなりません。

### 【検証】

住民投票については、各委員の意見が大きく分かれる問題でありましたが、現在本市は非常設型の住民投票制度を位置づけているため、常設型とした場合のメリット、デメリットを基本に議論を進めました。既に常設型の住民投票制度を導入している自治体の事例も参考にしながら、常設型住民投票条例のポイントとなる基本的な構成要素についての意見交換を行いました。

ポイントとして挙げられた構成要素のなかでも、投票対象事項としては、対象にできない事項をあらかじめ規定しておくといういわゆるネガティブリスト方式を採用することや、投票形式、成立要件、投票結果の取り扱い、請求の制限期間等については委員の意見の一致が得られましたが、発案権者や投票資格者に永住外国人や未成年者を含めるか否かでは一致できませんでした。

### 【提案】

結果として、現時点では常設型・非常設型のどちらかでの意見の一致は図れませんでした。以下に、常設型ないし非常設型の立場での主要な意見を列挙しますので、今後の社会情勢の変化などをよく見極めながら進める参考としていただきたい。

## i 住民投票全体について

### 【常設型】

- ・地方自治の望ましさからいけば、理想はやはり常設型である。
- ・重要なもの、争点に関しては、市民もしっかりと考え住民投票をしていくという事例もできたので、そういう意味では常設にしていく時期がそろそろきているのではないかな。
- ・ネガティブリストをきちっと作成し、安易に頻繁に発動されることがないように要件を整えればよいのではないかなと思う。
- ・私たち市民がいつでも議論を喚起できるような環境を整えていくことが、これからの地方自治にとっては、非常に重要ではないかなと思う。
- ・住民投票がどのように扱われるかという条件を整えることが重要なわけで、そのため

には、常設型にして、そのうえで、どういう時に住民投票が行われるのかということ  
をきちんと定義することが、一番求められることだと思う。

### 【非常設型】

- ・行政施策については、議会が最高の決定機関である。常設型だと、議会軽視の社会環境を生み出すのではないか。
- ・投票のたびに、その執行に際し膨大な予算を使うことになる。
- ・市の行政施策の運営にとっても重大だというような場合に、市民の傾向を把握するための手段ないし方策として、そういった時に異議を認めたらいいのではないかと思うので、個別型で運用されるのがベストではないか。
- ・常設型にすると、議論が尽くせないままに投票に入る恐れがあるので、やはりそこは議会というものを絡めて、そこで審議してもらい、その意見というものを広く一般に知らしめて、自分の考えを固めるということは、大事だと思う
- ・市民の思いを踏まえて議会で議論を行い、その結果に基づき住民投票条例を制定する方が、より一般の市民にはわかりやすいと考える。
- ・今回の市庁舎整備に関する住民投票の経験を生かさないうで、制度ばかり前倒しで作るというのも、いささか現実と離れている気もする。

## ii 住民投票条例の基本的構成要素について

### 意見の一致した項目

#### 1 投票対象事項

- ・投票対象にできない事項をあらかじめ規定しておく方式で構わない（ネガティブリスト方式）。

#### 2 発案権者の範囲

- ・住民、議員、首長の三者からの発案・発議可能とする。

#### 3 投票の選択肢の形式

- ・基本的に二者択一。
- ・選択肢が2つに絞りきれない場合も想定されるため、但し書きで、3つ以上の選択肢を設定することも可能。

#### 4 投票の成立要件

- ・投票率50%以上の場合に成立とする。

#### 5 投票結果の取り扱い

- ・現行どおり、結果を尊重することでよい。

#### 6 請求の制限期間

- ・同一内容での住民投票を短期間に何度もすることを制限する。制限期間は2年程度を適当とする。

### 意見の一致しなかった項目

#### 1 発案権者及び投票資格者の範囲（永住外国人の取り扱いについて）

### 【常設型】

- ・同じように税金を払っていて、同じように鳥取市民として、私たちと共に生活しておられる永住外国人の方を排除する必要性がどこにあるのかなと思う。
- ・鳥取市の自治とかまちづくりという視点でこの問題を考えると、やはり、税金を払っているかどうかではなくて、生活そのものに影響するような施策については永住外国人にも影響はあるわけで、鳥取市がどういう施策を進めるかについては直接影響がある。そういう面では、永住外国人の意見を聞くというのも大事な視点だと思う。
- ・鳥取市が進めているまちづくりという営みの中で、永住外国人も当然参加していただくという視点に立てば、同じ目線でご意見をいただいてもよいのではないかな。
- ・国政の論理を地方にそのまま当てはめるとするのは、それはまた議論としては違ったものになるのではないかなと思う。
- ・国籍よりもそこに住んでいるメンバー、ステークホルダーという言い方をするが、そのステークホルダー同士で、この地域をどう創り上げていくのか、自分の住む環境をどうよくしていくのかという議論が、これからは大事なのではないかな。

### 【非常設型】

- ・税金というのは、そこに住む者が、利便性を享受するために払っているのであって、税金問題と参政権付与とは別だと考えた方がいい。
- ・住民投票というのは結局、政策本意の選挙みたいなものだから、住民投票そのものが選挙に近づいていくということではないのかなと思う。将来的に、そうなったときに、公選法上は日本国民に限っているのに、どうして住民投票では永住外国人を含むのかというつじつまの合わない話になりはしないか。
- ・投票というのは、実質的な参政権に結びつくのではないかな。永住外国人には、公職選挙法では及んでいない。よって含めるべきではないと思う。
- ・案件ごとに住民投票条例を制定し、そのなかで資格内容を検討・判断した方がいいのではないかな。
- ・条例で、公職選挙法等の規制がないから何でも決めていいということにはならないのではないかな、条例でそのところを決めるにしても、関連する上位の法令を超えてまでは書けないのではないかな。
- ・地方参政権というのは法律の範囲内でしかできないことになっている。そういう建前である以上は、公職選挙法でどうなるのかというのを考えておかなければいけない。

## 2 発案権者及び投票資格者の範囲（未成年者の取り扱いについて）

- ・公職選挙法の動向を注視しなければならない。
- ・将来的には、市政を担う若い人たちにも影響するようなことがあれば、公職選挙法で定められている20歳にこだわることなく、年齢的なものは弾力的に考えていかなければならないことも出てくるかもしれない。



## 「危機管理」条項の追加について

### 【検証】

現在、約1700自治体中、約250自治体で自治基本条例や同じ趣旨の条例が制定されています。本条例は、制定後4年が経過していますが、特に、平成23年3月11日に発生した東日本大震災以降、市民の「危機管理」に対する関心も高く、自治基本条例制定自治体の中でも、97自治体が、危機管理に関する規定を設けており、本市においても、市民の安全・安心な暮らしを守るため、市民と行政の役割を明確にする新たな規定の追加が必要と考える。

### 【提案】

以下に「自助、共助、公助」の理念を踏まえて、条文の案を提案しますので、見直しの際には参考にいただければと思います。

- 1 市は、市民の生命、財産を災害から守るため、災害に強い都市構造の整備及び行政の災害対応力の向上、並びに市民の災害対応力の向上に努めます。
- 2 市長は、災害等に的確に対応するための体制を整備し、市民生活の安全確保に努めます。
- 3 市民は、災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、地域において相互に助け合えるよう連携及び協力体制の整備に努めます。

## 3 まとめ

自治基本条例第29条の規定に基づき、本条例が本市のまちづくりの基本ルールとして、その役割を十分果たしているかという視点に立ち、市の各課の条例の運用状況、まちづくり協議会との意見交換、各条項における社会情勢の変化への適合状況、条例に基づく取り組み状況、新たな項目追加の必要性等について審議を行いました。

検証の結果、「危機管理」条項の追加など、新たな課題も明確になりました。特に、東日本大震災以降、「危機管理」に対する市民の関心や意識の高さを考慮し、現状にあった条項の追加の必要性等について検討していくべきであると考えます。

また、「住民投票」については、時間をかけ審議しましたが、意見の一致が図れず、両論を併記することとなりました。

主な意見としては、市民がいつでも議論を喚起できるような環境を整えるためにも常設型の住民投票条例の基本となる理念をこの自治基本条例にも規定すべきだとされる意見や、一方では、制度ばかり前倒しで作るとするのは現実的ではないのではないかとされる意見、事案ごとに個別条例が制定できる現行制度（非常設型）が好ましいなどの意見が交わされました。

今後も、自治基本条例の理念に基づく行政運営に努めるとともに、本市の自治を担う主体である「市民」と「市」が互いの特性を生かしながら協働してまちづくりを行うことで、市民一人ひとりが大切にされる地域社会を創造していただきたいと思います。