

鳥取市自治基本条例の 見直しに係る答申書

令和2年8月19日

鳥取市市民自治推進委員会

1. はじめに

全国各地で人口減少や少子高齢化など社会情勢が大きく変化し、市民の生活様式や各地域が抱える課題が多様化する中、鳥取市では、画一的な行政運営ではなく、市民・事業者・議会・行政などが協働し、それぞれの特性を生かした持続可能で豊かな地域社会（まちづくり）の実現をめざして、平成 20 年に鳥取市自治基本条例（以下、「自治基本条例」といいます。）を制定しました。

この自治基本条例は、「市民」と「市」が協働してまちづくりに取り組むことを基本理念とした、まちづくりの基本ルールです。自治基本条例第 30 条では、このまちづくりの基本ルールが、変化する社会情勢等に適合しているか 4 年を超えない期間毎に見直しの必要性を検討することとなっています。

これまで、平成 24 年度には、度重なる大規模な自然災害を教訓とし、市民の安全安心な生活を守るため「危機管理」に関する条項が追加されました。平成 28 年度は、コミュニティやまちづくり協議会等の位置づけなどが議論されましたが、条例見直しの必要は無いと判断され、今回、3 回目となる見直し検討時期を迎えました。

平成 29 年以降、鳥取市においては、「学びの成果を活かした住民主体のまちづくり」を進めるため、地域と共に地域組織や地域拠点施設、市の支援策等のあり方を検討しており、いくつかの地区で独自の動きがみられるようになりました。この取組は、国の中央教育審議会が策定した答申「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策」にある「持続可能な社会づくりを進めるために、住民自らが担い手として地域運営に主体的に関わっていくこと」にも合致しており、今後も長期的な視点で取り組むことが求められます。

また、年々発生頻度を増す大規模災害や新型コロナウイルス感染症など、多くの市民の危機管理に対する注目度が高くなり、自助・公助・共助による安全安心の確保を最重要課題と考えていることや、鳥取市が中核市に移行し、「因幡・但馬麒麟のまち連携中枢都市圏」の中心都市として、圏域内におけるますますの連携及び協力が重要となっていることなど、社会情勢の変化を踏まえた視点も求められます。

私たち市民自治推進委員会は、市長からの諮問を受け、上記の経緯を踏まえながら、自治基本条例の運用や見直しの必要性について各委員による活発な議論

を経て答申としてまとめました。

鳥取市においては、本答申を参考として、自治基本条例が市民に活用され続けるまちづくりの基本ルールとなるよう、必要な対応を求めるものです。

＜市長からの諮問事項＞ 令和2年4月30日受理

- 条例各条項が社会情勢に適合しているか
- 条例各条項に基づく運用状況の調査

2. 委員会における審議の方針・経過等

(1) 審議における方針（視点）

- ① 条例については、条例制定時の思いも大切にしながら、条例が鳥取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、審議を行いました。
- ② 市各課における条例の運用状況、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、様々な角度から審議を行いました。
- ③ 前回（平成29年3月）答申時の「自治基本条例は、本市の自治の基本理念を定めるものであり、本市の自治の規範となる本条例はいわば憲法のような位置づけである」との認識を承継し、条例改定ありきの見直しは避けつつ、審議を行いました。

(2) 審議の経過

委員会では、市長から諮問を受ける前から事前調査を行い、慎重かつ効率的に審議を行ってきました。

委員会においては、各委員がそれぞれの立場で、様々な角度から意見を出しました。また、専門的な知識等を有する委員で構成する小委員会を設置し、より深い議論を行いました。

＜審議経過＞

令和元年 11月	先進事例事前研究（新見市、朝来市視察）
令和2年 2月	委員会で事前審議
3月	小委員会で事前審議
4月	諮問の受理、小委員会で審議
5月	委員会で審議
6月	小委員会で審議
8月	委員会で審議

3. 自治基本条例の検証について

【検証の方法】

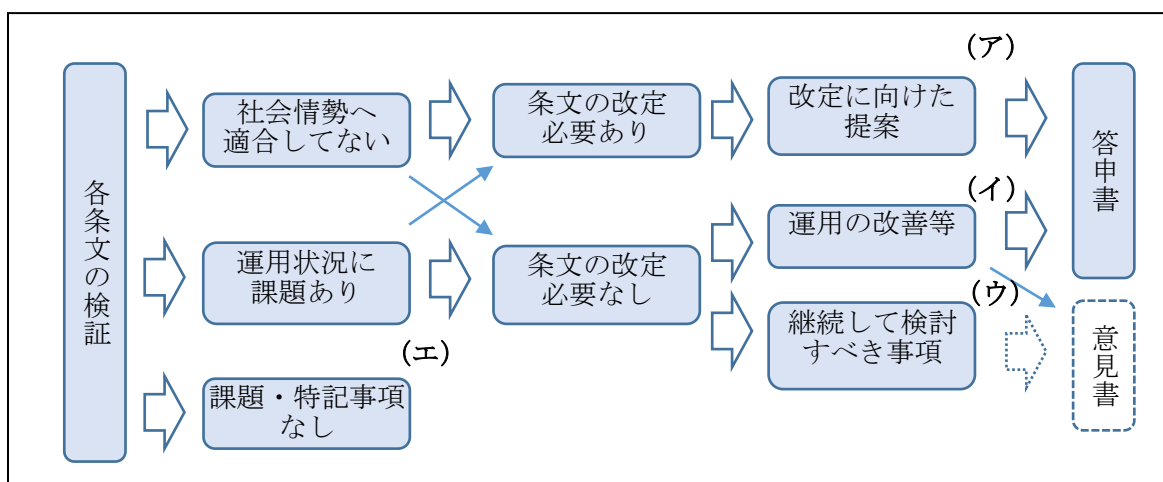
自治基本条例が、本市のまちづくりの基本ルールとしてその役割を十分果たしているかという視点に立ち、条例各条項が社会情勢に適合しているか検討を行うとともに、条例各条項に基づく運用状況の調査を行いました。

【検証の結果と答申への反映の考え方】

各条項について委員会で検証し、上記の整理および検討過程（委員会）で出された意見をふまえて、それぞれ以下のように整理することとしました。

- (ア) 条文見直しが必要と判断するもの
- (イ) 運用面で改善が必要と判断するもの
- (ウ) 継続して検討すべきと判断するもの
- (エ) 条文見直しの必要および特記事項はないと判断するもの

《検証のイメージ》



4. 諮問に対する調査（検証）の結果

【検証の結果】

現行の条例について、社会情勢への適合や運用状況の調査を確認した結果、第13条のコミュニティ関係、第24条の危機管理関係、第28条の国及び自治体等との連携及び協力関係の3つの条文について、文言の修正が必要と判断しました。その他の項目については、社会情勢への適合、運用状況ともに適当であり、問題ないと判断しました。

また、条文の修正までは必要ないものの、今後も検討が必要な条文については引き続き議論を重ねていきます。

各条項の検証結果は次のとおりです。

<表の見方>

- ①社会情勢への適合 ○…適合している
 △…今後の検討を要する
 ×…適合していない
- ②運用状況 ○…適正に運用されている
 △…今後の検討を要する
 ×…適正に運用されていない
- ③検証結果 ア…条文見直しが必要と判断するもの
 イ…運用面で改善が必要と判断するもの
 ウ…継続して検討すべきと判断するもの
 エ…条文見直しの必要および特記事項はない
 と判断するもの

条項	見出し	①社会情勢 への適合	②運用状況 の調査	③検証結果
	前文	○	○	エ
第1章 総則				
第1条	目的	○	○	エ
第2条	定義	△	○	ウ
第3条	条例の位置付け	○	○	エ
第2章 自治の基本理念				
第4条		○	○	エ
第3章 自治の基本原則				
第5条	参画及び協働の原則	○	○	エ
第6条	情報共有の原則	○	○	エ
第4章 自治を担う主体の責務等				
第7条	市民の権利	○	○	エ
第8条	市民の責務	○	○	エ
第9条	議会の役割及び責務	○	○	エ
第10条	議員の責務	○	○	エ
第11条	市長の役割及び責務	○	○	エ
第12条	職員の責務	○	○	エ
第5章 コミュニティ				

第13条		△	△	ア
第6章 市政運営				
第14条	市政運営の原則	○	○	エ
第15条	総合計画	○	○	エ
第16条	財政運営	○	○	エ
第17条	組織	○	○	エ
第18条	情報の公開及び提供	○	○	エ
第19条	個人情報の保護	○	○	エ
第20条	行政手続	○	○	エ
第21条	行政評価	○	○	エ
第22条	附属機関等の委員の 選任	○	○	エ
第23条	説明責任	○	○	エ
第7章 危機管理				
第24条		△	△	ア
第8章 市民意思の表明及び尊重				
第25条	意見等への対応	○	○	エ
第26条	市民政策コメント	○	○	エ
第27条	住民投票	○	○	エ
第9章 国及び自治体等との連携及び協力				
第28条		△	△	ア
第10章 市民自治推進委員会				
第29条		○	○	エ
第11章 条例の見直し				
第30条		○	○	エ

5. 条例見直しに関する提案

①コミュニティ関係について

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。

【改正理由】

第13条第5項で地区公民館をコミュニティ活動の拠点施設と位置づけるがありますが、鳥取市が平成29年度から実施している地域組織のあり方検討の中で、地区公民館以外の施設をコミュニティ活動の拠点とすることが議論されています。第13条第5項では拠点施設を「地区公民館」に限らない表現に変更した方がよいと考えます。

【提案内容】

以下にコミュニティ活動の拠点の位置付けとして地区公民館以外の施設も含むことができるよう、第13条第5項の条文案を提案しますので、見直しの際には参考にしてください。

5 市長は、地区公民館等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。

【附帯意見】

鳥取市では、本条例の制定とともに、第13条における地域コミュニティ活動の推進を図るため、まちづくり協議会の設立を呼び掛けてから10年以上が経過しています。各協議会の運営や活動に対して市は人的、財政的支援を行ってきていますが、まちづくり協議会は条例等で定義されていません。

まちづくり協議会を定義するかどうかは議題に挙がりましたが、現在、各地域において地域組織のあり方が検討されており、NPO法人を設立し、まちづくり事業を推進する地域や、自治会が主体となって地域課題に取り組んでいる地域など、地域の実情に合わせて、様々な取組がなされているところです。

平成 29 年度以降、鳥取市においては「学びの成果を活かした住民主体のまちづくり」を進めるため、地域と共に「地域組織」や「コミュニティの拠点施設」、「市の支援制度」のあり方を検討しているところです。

本委員会でも、地域が主体性を発揮できるよう、実情に合った制度を選べるよう柔軟な仕組みが必要と考えており、これらの検討経過を注視し、意見書としてまとめていきたいと考えています。地域組織の条例上の位置づけ（第 2 条 定義 検証結果：ウ）については、今後の検討課題とします。

②危機管理について

第24条 市は、市民の生命、身体及び財産を災害その他の不測の事態（以下「災害等」といいます。）から守るため、災害等に強い都市構造の整備並びに行政及び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。

【改正理由】

市、市長、市民それぞれの責務が記載してありますが、協働の視点も必要ではないかと考えます。災害発生時に行政として出来ることには限界があり、市民と連携・協働して取り組むことが重要です。地域住民と行政が一丸となって同じ立ち位置で減災（防災）に取り組むことで、より地域の実態に応じた丁寧な危機管理が可能となると思いますので、条文の文言改定が必要と考えます。

【提案内容】

以下に地域と行政との協働の視点を踏まえて、第24条第1項と同条第3項の条文案を提案しますので、条文案見直しの際には参考にしてください。

第24条 市は、市民の生命、身体及び財産を災害その他の不測の事態（以下「災害等」といいます。）から守るため、災害等に強い都市構造の整備並びに行政及び市民の災害対応力の向上に努めます。とともに、その対応に当たっては、市民及び事業者と連携を図ります。

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。

【附帯意見】

危機管理について、市、市長、市民の役割が記載されていますが、災害等から市民の生命、身体及び財産を守るため、地域の実情を踏まえた、十分な備えが必要ですが、現状ではまだ不十分だと思われまます。災害時に、それぞれが役割を発揮できるよう、危機管理体制の強化が望まれます。

③ 広域連携（国及び自治体等との連携及び協力）について

第28条 市は、国及び県と対等であり、かつ、協力関係であることを踏まえ、相互に連携を図るとともに、市民全体の利益のために自治の確立に努めます。

2 市は、積極的に他の市町村及び関係機関と連携を図り、共通する課題の解決に努めます。

【改正理由】

鳥取市、岩美町、若桜町、智頭町、八頭町、及び兵庫県新温泉町では、平成23年度から国の定住自立圏構想を推奨し、医療・福祉、産業、農業、環境、地域公共交通などの分野で広域的な連携を進めてきました。

また、この連携をより発展させるため、鳥取市が中核市へ移行する平成30年4月から「因幡・但馬麒麟のまち連携中枢都市圏」を形成し、令和2年3月に本圏域に加わった香美町を含めた1市6町の連携により、圏域における地方創生の一層の拡充・発展を図り、圏域全体の活性化・持続的発展を目指して取り組みを進めてきています。

こういった鳥取市をとりまく状況の変化も踏まえた表現に見直すことが必要と考えます。

【提案内容】

以下に広域的な連携や協力の視点を踏まえて、第28条第2項の条文案を提案しますので、見直しの際には参考にしてください。

2 市は、積極的に広域的な視点に立ち、他の市町村及び関係機関と連携を図り、共通する課題の解決に努めます。について、積極的に連携及び協力を図り、その解決に努めるものとする。

【附帯意見】

条文の中で市、国及び県が対等という表現がなされていますが、今般の新型コロナウイルス感染症への対応を見るに、実態に即していないのではないかと思います。

特に災害時など重要な局面において、地域の実情が国の政策に反映できるよう努めていただきたいと考えます。

6. まとめ

今回の答申は、市長からの諮問にありました①条例各条項が社会情勢に適合しているか、②条例各条項に基づく運用状況の調査について確認し、自治基本条例の見直しに関する項目に絞ってとりまとめました。

委員会における審議の過程で、条例改正の必要性は認められないものの、市民自治をより推進していくうえで、以下のような考慮すべき意見については、本答申とは別に、委員会意見書として提出したいと考えています。

<意見>

- ・全市一律の施策ではなく、地域の実情に合った制度を地域が選べるような、柔軟な仕組みが必要と考える。
- ・地域に対する補助金や委託金を、これまでの「タテ割り」な交付から、一括交付に変更することで、横断的な連携・協力体制を築き、地域活動を後押しすることが重要と考える。
- ・「コミュニティ」という表現があいまいではないかと思うため、「地域運営組織」などとした方がよいと考える。

また、このたびの審議期間中に新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受け、私たちの生活は大きく変化しました。今後、私たちは新しい生活様式を踏まえた形でまちづくりに取り組んでいく必要があります。このことについて、現時点では答申に盛り込むことはできませんでしたが、市には今後の動向を注視し、4年を待たず、必要に応じて自治基本条例の見直し等の検討をすることを求めます。市民自治推進委員会としても、条例に基づいた市の施策が適切な運用となっているか適宜調査し、関わっていきたいと思います。

地域と行政の協働の取組により、今後、より厳しさを増していくことが予想される世の中や地域の変化にしなやかに対応できる自治の力を進化・成長させていく必要があると考えます。

今回の答申内容を自治基本条例見直し等の検討資料として生かし、自治を担う主体である「市民」と「市」が互いの特性を生かした協働のまちづくりの推進に向けて不断の努力をを求めることを期待します。