

鳥取市市民自治推進委員会からの答申

日時 令和6年8月19日(月) 11:00~11:30

場所 市役所本庁舎3階第1応接室

— 次 第 —

1 開 会

2 答 申 書 提 出

3 あ い さ つ 深澤 義彦 市長

4 懇 談

5 閉 会

別紙

鳥取市自治基本条例の 見直しに係る答申書

令和6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、それぞれの特性を活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。同条例第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。

自治基本条例制定後、これまでに3度の見直しを行っています。平成24年度に1回目の見直しが行われ、「危機管理」に関する条項を追加しました。その後の平成28年度では、条例見直しの必要は無いと判断され、令和2年度には、「コミュニティ」「危機管理」「広域連携」の3点について条文の文言を修正しました。そして、今回は4回目となる見直し検討時期になります。

新型コロナウイルス感染症の流行により、さまざまな活動において制約を受け、自由に活動できない期間が数年間にわたって続きました。この空白期間が残した爪痕は大きく、市民の生活や価値観は変化し、市民の自治へのかかわり方も大きく変化しました。地域社会を取り巻く環境が刻々と変化する一方で、本条例は、鳥取市の自治の規範になるものであることに変わりなく、参画と協働のまちづくりの推進に向けて、全ての市民にとってわかりやすく身近な存在であり続けることが求められます。

また、地区公民館の幅広い活用に向けた取り組みが始まるなど、より多様な主体のまちづくりへの参画が進んでいることや、大きな災害を経験し、自助・共助・公助の考えのもと、さまざまな主体が連携し、一丸となって協力体制を整備することの重要性がより一層高まっていることなど、変化する社会情勢を踏まえる必要があります。

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

を経て本答申にまとめました。

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6年2月8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条例改定ありきの見直しは避けつつ、市各課における条例の運用状況、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。

(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合いました。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5年	7月	委員会で事前審議
	11月	委員会で事前審議
令和6年	1月	小委員会で事前審議
	2月	委員会で事前審議、諮問の受理
	3月	小委員会で審議
	5月	委員会で審議
	6月	小委員会で審議
	7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】

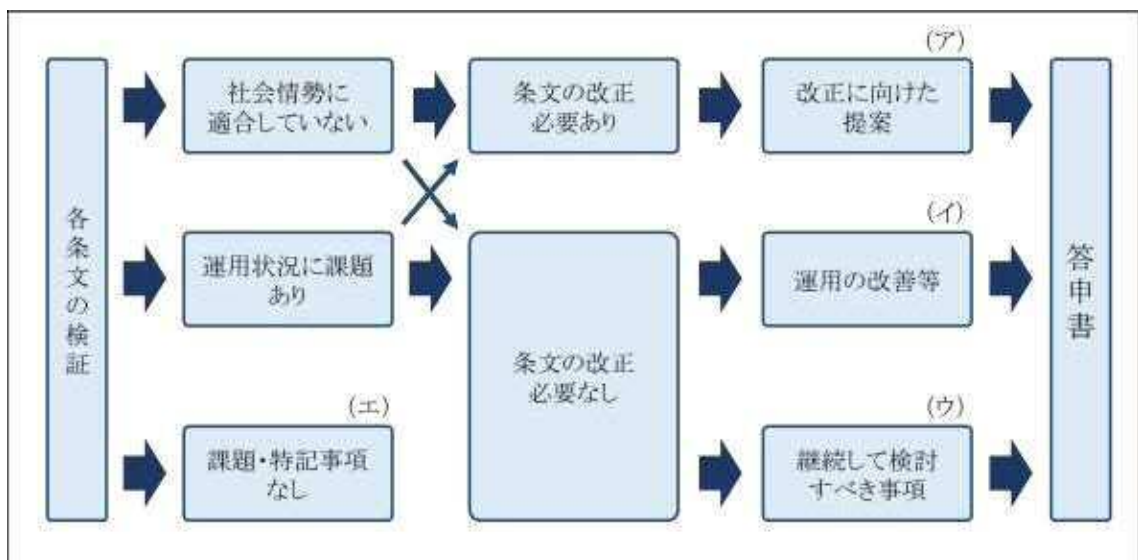
自治基本条例が、本市のまちづくりの基本ルールとしてその役割を十分果たしているかという視点に立ち、条例各条項が社会情勢に適合しているか検討を行うとともに、条例各条項に基づく運用状況の調査を行いました。

【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) 継続して検討が必要と判断するもの
- (エ) 課題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、社会情勢への適合及び運用状況の調査を確認した結果、第2条定義関係、第8条市民の責務関係、第13条コミュニティ関係、及び第24条危機管理関係の4つの条文について、文言の修正が必要とし、新たに「事業者」に関する条項の追加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。

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		○	○	エ
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. 定義について

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。

(1) 市民 市内に在住する人、市内で働き、若しくは学ぶ人又は市内において事業若しくは活動を行う団体をいいます。

(2) 執行機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいいます。

(3) 市 議会及び執行機関をいいます。

(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。

(5) 協働 市民及び市がそれぞれの役割と責任を自覚し、互いの主体性を尊重しながら、対等の立場で協力し合うことをいいます。

(6) コミュニティ 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って、公益性を有する活動を行うものをいいます。

【改正理由】

定義に記載する用語は、誰が読んでも共通の認識を持てることが大前提です。そのため、自治基本条例を読む上で欠かせない「自治」を定義するとともに、「協働」をより市民目線のわかりやすい表現にすべきと考えます。

また、「コミュニティ」は、過去の答申においても、表現が曖昧であると意見しています。コミュニティに包含される各組織は、自治の要となる組織であり、その存在は明確に表現すべきと考えます。

さらに、本市では、令和5年2月に公民連携デスクを開設し、令和6年4月から地区公民館の利用対象者を拡大するなど、民間事業者等のまちづくりへのかわりが広がっています。地域社会への事業者の参画が進んでいることを踏まえ、「事業者」を定義し、併せてその役割等を明らかにすることが、本市のより一層のまちづくりの推進を図ることができると考えます。

【提案内容】

以下に、改正理由を踏まえた第2条の条文案を提案しますので、見直しの際は参考としてください。

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。

(1) 市民 市内に在住する人、市内で働き、若しくは学ぶ人又は市内において事業若しくは活動を行う個人若しくは団体（以下「事業者」といいます。）をいいます。

(2) 執行機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいいます。

(3) 市 議会及び執行機関をいいます。

(4) 自治 市民及び市が主体となって、まちづくりを自ら考え進めていくことをいいます。

(5) 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。

(6) 協働 市民及び市が、共通の目的を効果的に達成するために、それぞれの役割と責任を自覚し、互いの主体性を尊重しながら、対等な立場で協力して課題解決に取り組むことをいいます。

(7) 地域組織 市内の一定の地域を基盤とした市民によって構成され、地域の課題の解決及び相互の連携を図るために活動する自治会及び地域運営組織等の組織をいいます。（地域コミュニティのことをいいます。）

(8) 非営利組織 自主的に公益性を有する活動を行う団体であって、営利を主たる目的とせず活動する組織（前号に定めるものを除きます。）をいいます。（テーマコミュニティを含みます。）

【附帯意見】

鳥取市では、鳥取市自治連合会等と連携して自治会への加入促進に取り組んでいますが、自治会加入率は減少傾向にあります。この度の見直しにおいて、本条例に自治会加入の条文を追加するかどうか議論しましたが、本条例は理念条例であり、特定の任意団体である自治会への加入促進を謳うことは本条例にはそぐわないと判断し、条文追加を見送りました。

一方で、本委員会でも自治会加入率の低下は近々の課題であることを認識しており、何らかの策を講じなければならないという議論を行いました。他の自治体の事例を参照し、引き続き検討を進めていただきたいと思います。

2. 市民の権利及び市民の責務について

(市民の権利)

第7条 市民は、人として尊重され、自由と平等の立場で、次に掲げる権利を有します。

- (1) まちづくりに参画し、協働すること。
- (2) 市が保有する情報を知ること。
- (3) 行政サービスを受けること。

(市民の責務)

第8条 市民は、自らも自治の主体であることを自覚し、次に掲げる責務を負います。

- (1) まちづくりに参画し、協働するに当たり、自らの発言及び行動に責任を持つよう努めること。
- (2) 行政サービスに伴う負担を分任すること。

【改正理由】

自治基本条例では、市民は権利が保障されると同時に責務を有することを規定しています。この責務は一個人も有しているとされていますが、条例によって義務づけられることに対して、抵抗を感じる方もいらっしゃると思います。また、責務を果たすことができない方が批判の対象となることも考えられます。このことによって、市民による自治が委縮することは避けなければなりません。一方で、まちづくりへの参画や協働において、「自らも自治の主体であることを自覚」することは必要と考えます。

そのため、市民の責務に関する条文を削除し、市民の権利において自らも自治の主体であるとの自覚を持つことを盛り込んだ条文に見直した方が良いと考えます。

【提案内容】

以下に、改正理由を踏まえて、第7条の条文案及び第8条の削除を提案しますので、見直しの際は参考としてください。

(市民の権利)

第7条 市民は、人として尊重され、自由と平等の立場で次に掲げる権利を有します。

- (1) 自らも自治の主体であることを自覚し、まちづくりに参画し、協働する権利。
- (2) 市が保有する情報を知る権利。
- (3) 行政サービスを受ける権利。

【附帯意見】

権利のみを規定し、それに伴う責務を全く規定しないことは偏っているように見えるとの意見もありました。より多くの市民がまちづくりや自治に自発的に関わりを持てる地域社会を目指すことが望ましいですが、自治の主体としての自覚を持ち、発言や行動することは必要と考えます。

また、第7条第1項において、「市民は、人として尊重され」とありますが、市民には個人に加えてさまざまな団体も含まれていることから団体も人として尊重されると読み取ることもできるため、わかりにくい表現となっているとの意見もありました。

3. 事業者について

【改正理由】

「1. 定義について」において記述しましたが、本市においても、民間事業者等の地域社会への参画が進んでいます。一方で、地域社会の変化により、複雑かつ様々な課題が発生しています。市や地域が抱える課題を解決し、持続可能で豊かな地域社会の実現において、事業者が与える影響力は大きく、その存在は欠かせないものとなっています。

このことから、地域組織等を含めた事業者の権利や役割を条例において市民の権利とは別に明らかにし、より一層の参画を推進することが必要と考えます。

【提案内容】

以下に、改正理由を踏まえて、第4章第1節に追加する条文案を提案しますので、見直しの際は参考としてください。

(事業者の権利及び役割)

第●条 事業者は、地域社会に関わる多様な主体の一員として、市民と協働し、まちづくりに参画することができます。

2 事業者は、地域環境に配慮するとともに、地域社会と協調し、その発展に寄与する役割を担います。

4. コミュニティについて

第5章 コミュニティ

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。

【改正理由】

「1. 定義について」において、コミュニティを地域組織及び非営利組織として明確に表現することを提案しました。第13条においても、同様の見直しが必要です。加えて、明確に表現した地域組織及び非営利組織について、その役割を条文へ明記することにより、市民によりわかりやすい条文になりますので、それぞれの役割について新たに条項を設けると良いと考えます。

また、第2項には「市民の責務」が記載されています。市民自らの意思により地域組織や非営利組織の活動に参画できる地域社会を目指して、表現を見直す必要があると考えます。

【提案内容】

以下に、改正理由を踏まえて、第13条および同条の枝番号として追加する条文案を提案しますので、見直しの参考としてください。

第5章 地域組織及び非営利組織

第13条 市民及び市は、地域組織及び非営利組織（以下、地域組織等と
いいます。）が自治に重要な役割を果たすことを認識し、地域組織等を守り育てま
す。

2 市は、市民が地域組織等の活動へ積極的に参加できる環境の整備に努め
ます。

3 市長は、地域組織等の活動に財政的な支援その他必要な支援を行うと
ともに、地区公民館等を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。

(地域組織の役割)

第13条の2 地域組織は、その地域における市民の主体的な活動及び助け合いの拠りどころになるとともに、地域の将来を見据え、その特性を活かした課題解決を図り、豊かで住みよい地域づくりを実現する役割を担います。

(非営利組織の役割)

第13条の3 非営利組織は、その活動が広く市民に理解されるよう周知するとともに、自らの社会的意義及び責任を自覚し、それぞれの専門的知識を活かしたまちづくりを実現する役割を担います。

【附帯意見】

後継者やなり手がなく、高齢化が進んでいる自治会等の地域組織が多くなっています。地域組織などを具体的に表現し、役割を明記する一方で、地域組織などがどこまでできるのか、やるべきかといった話をしていく必要があると考えます。

5. 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るとともに、その対応に当たっては、市民と連携を図ります。

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、協力体制の整備に努めます。

【改正理由】

新型コロナウイルス感染症の感染拡大や、令和5年台風第7号の暴風雨による災害により、地域社会は大きな社会的な影響、甚大な被害を受けました。これらの経験から、公助による危機管理の限界、自助・共助の重要性が改めて明らかになりました。

自助においては、日頃からの備えが不可欠であり、そのために様々な情報が地域住民に提供されています。また、共助においては、市、地域組織及び非営利組織が互いに連携し、災害等の発生に備えて、協力体制の整備に取り組んでいます。災害時に市を含めたさまざまな主体が一丸となって対応できる体制の整備に取り組むことが、災害時の迅速な対応につながると思いますので、条文の見直しが必要と考えます。

【提案内容】

以下に、改正理由を踏まえて、第24条第3項の条文案を提案しますので、参考としてください。

3 市及び地域組織等は、市民が、日頃から災害等の発生に備えるとともに、災害等の発生時には自らの安全を確保し、地域において相互に助け合えるよう、協力体制の整備に努めます。

【附帯意見】

新型コロナウイルス感染症の流行に伴い、感染症が市民生活を脅かす危機事象であることが広く認知されたことから、条文上に感染症を明記する是非を議論しましたが、条文内の事例が充実する一方で、感染症という言葉は多義的であることや、全体として読みにくい条文となることから明記しないことで意見が一致しました。

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及び見直しに関する議論で挙げた重要な意見を取りまとめました。

<意見>

- ・新型コロナウイルスの感染が拡大する中で、一人ひとりが感染拡大防止に協力し、社会全体が一丸となって乗り越えました。今後も刻々と変化する社会情勢に応じて、一丸となって協力する視点が重要と考えます。
- ・人が集まる機会が少なくなり、それによって希薄になった人間関係をフォローする地域活動が低迷しており、その再興には非常に大きなエネルギーが必要となっています。
- ・自治会活動の活性化に向けた方策を、他地域の事例を参考にするなど、何らかの形で地域住民や行政などの多様な主体が試行錯誤をしながら、取り組まなければなりません。

数年間にわたるコロナ禍では、さまざまな活動が思うようにできない日々が続きました。これにより、市民生活はこれまでになく大きな影響を受けました。昨年より、さまざまな制限がなくなり、次第に活動が再開し、まちに活気が戻ってきました。その矢先、昨年夏には大きな自然災害が鳥取市に甚大な被害をもたらしました。この数年の間、さまざまな困難が降りかかり、それによって失ったものが多くありましたが、私たちはその困難を乗り越える過程で、普段の生活や組織、活動などの意義を見つめ直す契機となるとともに、多くの気づきを獲得しました。

このような事態は、この先幾度となく私たちに降りかかり、地域社会に影響を与え続けると考えます。困難を乗り越える過程で、得られるものを自治の最前線に活かし、私たちの自治を確立し続ける必要があると考えます。そのため、市においては、その気づきを踏まえ、社会変化に応じた条例の見直し等の検討を行っていくことを求めます。

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活かし、自治を担う主体である「市民」と「市」が互いの特性を活かした協働のまちづくりの推進に向けて不断の努力を求めることを期待します。