

解説（自治基本条例）

※（ ）内は、条例本文の該当ページを示しています。

前文【解説】（P1）

自治基本条例は、伊賀市の憲法としての位置付けたものであり、伊賀の特性、伊賀の自治、条例制定の理由について、前文としてまとめています。

※惣（そう）…中世の自治組織の総称。特に、室町時代にみられる村落の運営機構です。

※補完性の原則…個人が自ら実現できることは個人で行い、個人では不可能若しくは非効率なことを家族や地域といった小さな単位が、さらに、家族や地域では不可能なことを市や県、国などの大きな単位が行うという考え方です。

（イメージ）

個人	→	家族	→	地域	→	市	→	県	→	国	→	世界
----	---	----	---	----	---	---	---	---	---	---	---	----

※伊賀市の将来像…新市建設計画（伊賀市まちづくりプラン（平成15年12月策定））における将来像をさします。

第1条【解説】（P1）

条例の目的を「伊賀市独自の自治の推進及び確立」であることを条文化し、明らかにしています。

第3条【解説】（P1）

新市建設計画におけるまちづくりの基本理念を引用しています。

第4条【解説】（P2）

伊賀市独自の自治を行っていく上で必要不可欠な6つの原則について、新市建設計画を基に規定しています。

- | | |
|------------|-----------|
| （1）情報共有の原則 | （4）補完性の原則 |
| （2）市民参加の原則 | （5）協働の原則 |
| （3）計画化の原則 | （6）評価の原則 |

なお、この6つの原則に基づき伊賀市市民憲章も制定されています。

第5条【解説】（P2）

本条例を、市における全ての条例、規則等の最高規範になるものと位置付けています。自治基本条例を中心として、市の他の条例規則等も体系化され、市の仕組みの全体像が明らかになります。

第6条【解説】（P2）

参画と協働のまちづくりには、市から市民への一方的な情報提供だけでなく、市民からの情報提供や市民同士の情報共有が必要となります。

第7条【解説】(P2)

第1項は、市民からの請求の有無に関わらず、市が市政に関する情報を積極的に提供する責務を定めています。

第2項は、市がまちづくりに関する情報をいつでも提供できるよう、制度を整備することを定めています。

情報共有に関する詳細は、「市政に関する情報を市民と共有するための指針」により定めています。

第8条【解説】(P2)

情報を受ける権利、自ら取得する権利（知る権利）について規定しています。

第9条【解説】(P3)

出資法人等の情報公開について定めています。市が100%出資の団体については情報公開の対象とすることは当然ですが、地方自治法上、50%以上の出資団体については議会への報告義務があり、25%以上の出資団体については監査委員の監査権が及ぶことから、これらの団体については、伊賀市情報公開条例施行規則により情報公開の対象としています。

(平成23年3月現在で市が25%以上出資の団体)

- ・株式会社上野産業会館 ・伊賀市土地開発公社 ・財団法人伊賀市文化都市協会
- ・社団法人大山田農林業公社 ・有限会社新堂駅管理商会 ・有限会社大山田ファーム
- ・伊賀森林組合

※出資法人等…市が出資する法人その他市が財政的援助を行う法人等をいいます。行政機関が直接行うよりも事業が能率的、効率的に運営されると期待される場合、あるいは民間の活力や資金を導入することが望ましい場合などに設立され、行政活動の代行的、補完的な機能を果たします。

第10条【解説】(P3)

・第2項は、情報の管理については、その所在を明確にし、必要なときに職員の誰もが引き出せるよう適正に行うべきことを定めています。

第11条【解説】(P3)

第2項の別に定める規定は、「伊賀市個人情報保護条例」により定めています。

第11条の2【解説】(P3)

・第1項は、市として決定された情報を請求に基づき公開するだけでなく、議論途中の情報共有も重要なため、意思決定過程の情報を公開することに努めるよう定めています。

・第2項は、審議会等は、市政の重要な事項について、専門的な観点から討議、決定する機関であるため、原則公開することを定めています。公開の詳細については「伊賀市審議会等の会議の公開に関する要綱」により定めています。

※附属機関…地方自治法第138条の4第3項及び同法第202条の3第1項により設置され、審査会、審議会、調査会のほか調停、諮問、調査等を行う機関をいいます。

第3章 市民の参加

第1節 市民参加の権利と責務

第12条【解説】(P3)

市民がまちづくりの主体者であることを明らかにし、権利として位置付けています。すべての市民が、平等な立場でまちづくりに参加する権利があることを明記しています。特に、社会的に参加機会が比較的狭められがちな外国籍の人、若年者、女性、障がいのある人などへの配慮が必要なため、例示しています。まちづくりに参加しない権利については、次条で積極的なまちづくりへの参加を呼びかけていること、まちづくりへの参加はあくまで個人の自由な意思によるものであり義務ではないことから、明文化は避けています。

第13条【解説】(P3)

まちづくりには、広い視野に立った建設的な認識が必要であり、自らの発言と行動に責任を持つことが、自治を育てる重要な要件となるため規定しています。また、多様な主体のまちづくり活動とは、各種団体やNPO、事業者などの活動も含まれます。

※NPO…Non-Profit Organizationの略で、環境や福祉、災害など広範な分野で公益実現のために活動する民間非営利組織のことです。

第14条【解説】(P3)

・第1項は、まちづくりは、自主性・自立性が尊重されるものであり、市として、人づくりの推進や権利の保障、拡大に努めることを規定しています。市民のまちづくり参加権と同様に、社会的に参加機会が比較的狭められがちな外国籍の人、若年者、女性、障がいのある人などへの配慮を、市の責務としています。

・第2項は、新市建設計画にも掲載されている行政運営のマネジメントサイクルについて、それぞれの段階における市民参加について定めています。

※マネジメントサイクル…仕事を進める上で計画(plan)・実行(do)・評価(check)・改善策の実行(action)を繰り返し行うことで、反省点や成果を次の仕事に活かそうという考え方です。

第2節 市民参加の制度保障

第15条【解説】(P4)

・総合計画とは、市の最上位計画であり、市における総合的かつ計画的な行政運営を図るための基本構想及びこれを具体化するための計画をいいます。

・総合計画をはじめとする重要な計画の策定及び見直しに当たっては、本条例の目的及び趣旨に沿って、策定及び見直しに当たっては、市民参加によることを規定しています。

第 16 条【解説】(P4)

・行政の計画策定における公正の確保と透明性の向上を図るため設けられた、パブリックコメント（意見公募手続き）に関する規定です。

特に、計画策定にかかる市民参加の手続きが不十分な場合、計画内容に対してのみパブリックコメントを実施しても十分な民意が反映されにくいこともあるため、第 1 項の規定を設けています。

・第 1 項の重要な計画とは、計画期間が 5 年以上の次の計画をいいます。

（1）総合計画及び分野別並びに地域別の基本計画

（2）市民生活に重大な影響を及ぼすことが予測される計画

なお、計画期間が 5 年未満の計画であって、上記（1）、（2）に該当する計画については、可能な限りパブリックコメントを実施することとしています。

・パブリックコメントの実施にあたり、事前に公表すべき事項は、次のものが考えられます。

（1）計画の概要

（2）計画策定の日程

（3）予定する市民参加の手法

（4）その他必要とされる事項

・パブリックコメントの実施に係る規定は、「伊賀市パブリックコメント制度実施要綱」により定めています。

※パブリックコメント…行政機関が重要な政策の立案を行うに際し、その趣旨や内容を公表し、広く市民・事業者等の皆さんから意見を求め、提出された意見を考慮して最終的な意思決定を行う仕組みのことです。

第 17 条【解説】(P4)

市民公募が行政運営上の責務であることを規定しています。公募には様々な方法があるため、詳細な定めはできませんが、市民の意見が反映される必要性を説いています。努力義務としているのは、審議会などによっては実質上、専門家のみで構成され、一般市民を公募するのが困難な場合があるためです。審議会等の詳細な定めは、個別の条例や規則、要綱等に委ねられ、委員については市長が任命することとなります。なお、個々の審議会ごとに公募枠の拡大に努めることが重要であると考えます。

第 18 条【解説】(P4)

・条例制定に関しても、計画策定と同様に市民参加によることを定めています。

・市民参加の方法については、パブリックコメント等を実施することとしています。

第 3 節 市民投票

第 19 条【解説】(P5)

・市の重要な政策判断が必要な事項については、住民に対する最終意思確認の手段として、

市民投票ができることを規定しています。事案により、投票資格者の範囲が異なる場合もあるため、案件ごとに個別条例により定めることとしています。条例で定めることとしたのは、市の重要な意思決定は、市長のほか市議会も市民の代表として、その役割を果たすべき存在であることから、市民投票をすべきか否かを市議会の判断に委ねたためです。

- ・市長が市民投票結果の取扱いをあらかじめ明らかにするようにしたのは、市民が投票結果の扱われ方を事前に承知したうえで投票に臨むことにより、投票結果をより有効なものとするためです。

第20条【解説】(P5)

条例制定の直接請求権は、地方自治法により行うことができますが、市民参加の重要な手法のため、当該条例でも50分の1以上の者の署名で請求できることを明記しました。あわせて、市民投票は、市の重要事項に対して行うため、一部の市民の意見表示で決定されることのないよう、投票率が当該市民投票の有資格者の2分の1に満たない場合は無効と定めています。

第4章 住民自治のしくみ

第1節 住民自治

第21条【解説】(P5)

- ・住民自治の概念が社会的に定着しているわけではないため、定義を設けました。全国の事例ではコミュニティという表現が用いられている例もありますが、より具体的な説明を日本語により表現するよう努めています。なお、共同体意識の形成が可能な一定の地域とは、お互いの顔がある程度分かり、同じ地域の一員としての認識を共有できる範囲をさしています。(第24条の解説参照)

- ・第2項の活動主体は、新市建設計画の内容を条文化したものです。

第22条【解説】(P5)

市民が住民自治活動の重要性について認識したうえで、そこに参加していくことが市民の役割であるとして条文化しました。

第23条【解説】(P6)

- ・第1項は、市の住民自治に対する認識を確認するため設けました。

- ・第2項は、補完性の原則に基づき、住民自治活動を自主・自立したものとするため、市による支援は、営利、宗教及び政治を目的としないことを条件として、「必要に応じて」行うことと明記しました。

第2節 住民自治協議会

第24条【解説】(P6)

- ・住民自治協議会には権限の付与や財政支援をするため、一定の要件を設けることとしま

した。ただし、地域の事情により、柔軟な設置が可能となるよう要件の内容については大まかなものにしてあります。

・住民自治協議会の設立及び運営に当たっては、自治会（区）が中心的な役割を果たしていく必要があると考えられます。

・第1号の区域については、新市建設計画では「小学校区」を基本としていますが、学校統廃合の関係もあり、一律に「小学校区」と規定できないため、「共同体意識の形成が可能な一定の地域内」と定め、具体的な区域については、地域住民が決めるべきものとしています。

・第4号の規約については、将来、住民自治協議会が法人化することも可能なように既存の法人化制度の要件も勘案し、目的・名称・区域・事務所の位置・会員の資格・代表者・会議などについて少なくとも規定するよう定めています。

※地縁団体…町や字の区域、その他市内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体で、市長の認可を受けて法人格を取得し、団体名義で不動産登記などを行うことができます。

※目的別団体とは、区域に捉われず、特定の目的のために形成される団体のことをいい、NPO法人やボランティア団体などのことをさします。

第25条【解説】(P6)

設置の届出の詳細については、「自治組織に関する規則」により定めています。

第26条【解説】(P6)

・新市建設計画の内容を条文化しています。

・当該地域とは、住民自治協議会単位の地域のことをいいます。

・第1項の「諮問権」については、諮問内容を条例で位置付けるよう配慮しています。

・第2項の「提案権」については、より強力な勧告とする考えもありますが、住民自治協議会が専門的な審議機関ではないことや市の上位機関でもないため、現実に則して提案権として位置付け、市長が尊重することとしました。

・第3項の「同意権」については、「住民自治協議会の同意事務に関する規則」により定めています。

・第4項の「受託決定権」については、行政側が住民自治協議会に委託可能な業務を示し、地域の判断により市業務の受託について決定するものです。具体的な業務としては、“地域内の公共施設等の維持管理”が考えられます。また、住民自治協議会の自主的な活動や意欲を引き出すために、当該協議会で決定された内容を尊重するよう規定しています。

なお、住民自治協議会との協定の締結に関しては、「自治組織に関する規則」により規定されています。

第27条【解説】(P7)

・第1項の活動拠点とは、地区市民センター等をいい、財政支援とは、「伊賀市住民自治協

議会の財政支援に関する要綱」及び「伊賀市地域活動支援事業補助金交付要綱」等により定めています。

・第2項については、財政支援などをしていく単位としては、公平な観点から区域を定める必要があるため、これについて審議する機関「住民自治区域等検討委員会」で決定しました。また、将来、人口の変動や住民自治協議会の統合・分離などにより、支援の単位に変更が生じた場合は、審議機関において審議決定することとしています。

第28条【解説】(P7)

新市建設計画の内容に基づき、住民自治協議会の計画を市が尊重する条項を設けました。地域まちづくり計画は、総合計画における支所単位の地区別計画と内容の整合を図ることとしています。

第3節 地域振興委員会

第31条【解説】(P8)

詳細については、「地域振興委員会の設置に関する規則」により定めています。

第32条 削除

第4節 住民自治地区連合会

第33条【解説】(P8)

新市建設計画には記載はありませんが、合併協議により決定された事項のため、条文として規定しました。

※地方自治法第155条第1項…「普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、都道府県にあっては支庁及び地方事務所、市町村にあっては支所又は出張所を設けることができる」と規定されています。

第34条【解説】(P8)

・新市建設計画には記載はありませんが、合併協議により決定された事項のため、条文として規定しました。

・当該地区とは、住民自治地区連合会の地域全域（支所管内地域）のことをいいます。

第35条 (P9)

【解説】詳細については、「住民自治地区連合会の設置に関する規則」により定めています。

第5節 住民自治活動を補完する機構

第37条【解説】(P9)

・新市建設計画の内容に基づき、支所において柔軟な対応ができ、住民自治の推進につながるように条文を設けました。市長から支所長への権限委任の詳細については決裁規程に

より定めることとなります。

・行政組織の設置や組織内分権については、自治基本条例の「行政の役割」の中で位置付けることも可能ですが、補完性の原則に基づき、住民自治を補完する役割として、市民活動支援センターとともに、あえてこの部分に位置付けています。

第5章 議会の役割と責務

【解説】(P9)

本章の詳細については、「伊賀市議会基本条例」により定めています。

第38条【解説】(P9)

・議会は地方自治法により設置の根拠がありますが、伊賀市としての自治基本条例に議会を位置付けておくことが重要であるため、あえて規定しています。

・議会が市の重要な政策の意思決定を行う機関であることを明記し、議会の役割を明らかにしています。第3項は、地方自治法に基づき、様々な権限を有することを例示しています。

第39条【解説】(P9)

・議会の責務について、市政への民意の反映や市政に対する調査・監視の役割を明記しています。

・第2項では、伊賀市の実情に応じた独自の施策展開を進めるため、立法機能の強化について明記しています。

・第4項は、議会の組織に関する方針を定めています。

第40条【解説】(P10)

・議会の情報公開については、伊賀市情報公開条例に基づき実施されています。

・議会の会議とは、本会議のほか、法令で定められた議会が主催する全てのものをさします。

・情報の共有については、行政の場合と同様に意思決定過程の情報も含めており、公開よりも一歩進んだ情報提供を市民に分かりやすくすることが重要です。

・第3項及び第4項は、議会への市民参加について定めています。議員は選挙により全てを付託されたとは言えないため、特に選挙後に生じた市の重要な事項については、少なくとも市民の参画が求められます。

・幅広い市民の参画や、議会と市民の対話システムの構築の観点から、第5項、第6項を規定しました。

第41条【解説】(P10)

・第2項では、議会議員が特定の地域や特定の団体などの代表ではなく、市民全体の代表として行動すべき旨を定めています。

・第3項は、先に定めた議会の役割や責務を果たすため、専門研修等を通じた資質の向上に努めていく旨を定めています。特に、分権時代において独自の政策立法が求められており、これに対応した自己研鑽が不可欠です。

第6章 行政の役割と責務

第1節 行政の責務

第42条【解説】(P10)

・行政の役割と権限について地方自治法に踏まえ規定しました。

・第1項は、市の役割について明らかにし、第2項及び第3項は市長の役割と権限について規定しました。

・第3項について、地方自治法では、①議会の議決を経るべき議案の提出 ②予算の調整及び執行 ③地方税の賦課徴収及び分担金、使用料、手数料などの徴収 ④決算を議会の認定に付す ⑤会計の監督 ⑥財産の取得、管理及び処分 ⑦公の施設の設置、管理及び廃止 ⑧証書及び公文書類の保管など市長の担当事務について規定しています。

第43条【解説】(P11)

・市は、行政活動の内容について、計画、実施、評価の各段階において、市民に分かりやすく説明する責任があることを定めています。

・第2項は、市の事務執行に当たっての心構えについて規定しています。

第44条【解説】(P11)

地方自治法第138条の2の規定「執行機関の義務」を本条例の理念に則り、市長の責務という視点から具体化しました。市長は、責任を負って市民から任せられるという意味合いから「信託」ではなく、「負託」という表現を用いています。

第45条【解説】(P11)

職員が市の事務を執行する上で、この条例を遵守・遂行していく職員の役割は大きいことから別条文として設けています。

第2節 行政運営の方針

第46条【解説】(P11)

組織編成は、社会や経済の情勢にすばやく対応していく必要があるため、市の責務として定めています。また、分断されたタテ割組織とならないよう、横断的な連携や調整が必要なことを定めています。

第47条【解説】(P11)

平成12年4月に地方分権一括法が施行されて以降、市職員が自ら法令に対する理解を深めたうえで条例の制定・改廃能力を高めることや、それぞれの地方公共団体に独自の政策条

例の制定が求められていることから、法務体制の充実について規定しています。

第 49 条

【解説】(P11)

- ・ 公益通報(内部告発)制度は、市の行政運営の適正化に資することを規定しています。
- ・ 第 2 項の別に定める規定は、「伊賀市職員等公益通報条例」により定めています。

第 50 条【解説】(P11)

・ 第 1 項は、市職員全員が市民からの意見、要望、提言等に対し、誠実に応答することが求められるため、規定しました。また、組織としての対応を確実なものとしていくためには、行政経営品質向上活動など具体的な取り組みが必要です。さらに、職員一人ひとりの意識改革や各種手続きへの対応が可能となるような職員のレベルアップが必要となります。現行の法制度上(行政手続法・行政不服審査法など)においても用意されていますが、市民が容易に利用できるものではないため、まずは、窓口で職員が対応することの必要性を規定しています。

第 3 節 財務

第 51 条【解説】(P12)

市民、事業者から納められた税金を有効利用することは行政の重要な責務であり、最小の経費で最大の効果を求めることの必要性について定めています。

第 52 条【解説】(P12)

市民、事業者から納められた税金をいかに有効に使うかという財政政策だけでなく、自主財源の確保など、市が自立した財政基盤を強化する必要性を規定しました。

※自主課税制度…法律で定められた既存の地方税以外に、その地域独自の税を自治体が条例により課すことです。

第 53 条【解説】(P12)

第 1 項は、行政サービスとコストの関係などを明確にするため、市民に分かりやすく公表していくことを規定しました。

第 54 条【解説】(P12)

市の財産について、明確な計画にもとづく管理の必要性を規定しました。

第 55 条【解説】(P12)

・ 財政状況の公表は、地方自治法にも規定されていますが、市の運営にとって重要なため、本条例でも定めることとしました。また、市長の見解をつけて市民にわかりやすく公表する必要性を定めました。

・公表に係る規定については、「伊賀市財政事情の作成及び公表に関する条例」により定め
ています。

第4節 評価

第56条【解説】(P12)

各種計画、予算、決算、事務内容などの項目ごとに評価することを市の義務としました。
市は、評価の結果を公表するだけでは意味がないので、政策や事務に生かし改善していく
ことを規定しました。

第57条【解説】(P13)

法律上は都道府県、政令指定都市、中核市（要件：人口30万人以上など）に包括外部監査
が義務付けられていますが、伊賀市（人口10万人）では、新市建設計画でも盛り込まれてお
り、透明性の高い行政運営を図る観点から実施について規定しました。

第7章 条例の見直し

第58条【解説】(P13)

見直しの目安を設けたのは、時代経過による条例の形骸化を防止し、その時代に即した条
例とするため、市長の任期程度が適当との考えから、4年を目途にしています。