

答申内容

はじめに

伊賀市が誕生した直後の2004(平成16)年12月に制定された伊賀市自治基本条例(以下「自治基本条例」という。)は、本市における自治の基本的な事項や住民自治のしくみなどを定めた、市の最高規範と位置付けられています。

伊賀市では、合併からこれまでの間、この条例に基づき伊賀流自治の確立に向けた取り組みが進められてきました。

しかし、新市誕生から約20年が経過し、当時の想定よりも少子高齢化に伴う人口減少が進むなど、わたしたちを取り巻く社会の状況も大きく変化しています。

今回の「自治基本条例見直し方針(以下「見直し方針」という。)」も、これらのことを踏まえ、「これまでの合併の成果や住民自治協議会の現状、その他の地域課題、さらには新市建設計画の終了を踏まえ、伊賀市のまちづくりを一体的に進めるための検討」を行うこととされています。

また、当時、この条例に関する事項の諮問機関であった総合計画審議会からは、「自治基本条例の見直しと合わせ、市民生活に密接に関わる各支所や各自治協を含めた住民自治のあり方について、十分議論を進める必要がある」との意見が付されるとともに、見直しの方向性についても「現行条例は条項数が多く、複雑で分かりにくい」ことなどから「自治基本条例を本来の目的である“理念条例”とする」ことが示されています。

当審議会では、まず見直し検討の進め方について議論しました。委員からは、「この条例の制定過程や制定時に込められた思い、その後の少子高齢化に伴う人口減少、社会の動きなどを踏まえて検討すべきである」「たとえ基本条例であっても、権利義務等に係る規定は、しっかりと法的拘束力を持つものとすべきである」「市民が読んで分かりやすい条例にすべきであり、具体的な記載がなされていることに意味がある」といった意見がありました。

このため、この条例がいわゆる“基本条例”であることから、理念条例化を目指すこととしつつも、方向性については必要に応じて確認しあうこととし、また、住民自治協議会のあり方や、住民自治協議会に対する支援のあり方については、別に検討されるものとして審議を進めることとなりました。

そして、新市建設計画の終了や支所の設置条例の改正に伴うもののほか、新たな視点として「総合計画」や「広域連携」に関する規定を加えるなどの見直し検討を行い、2022(令和4)年1月に答申したところです。

同年3月にはこの答申に基づく条例改正が行われましたが、さらに当審議会では、「基本的人権」や「住民自治のしくみ」「条例の構成」等について、引き続き見直し検討を行い、本答申をとりまとめるに至りました。

●審議経過（前回答申後）

回	年月日	主な議題	備考
第4回	2022(令和4)年 5月31日	<ul style="list-style-type: none"> 見直しに係る状況報告 今後の進め方 	
第5回	8月17日	<ul style="list-style-type: none"> 基本的人権 ガバナンス（協働によるまちづくり） 自治組織 	<ul style="list-style-type: none"> 市民や専門的見地の意見の求め方 他市の条例等の確認
第6回	11月30日	<ul style="list-style-type: none"> 基本的人権 ガバナンス（協働によるまちづくり） 自治組織 	<ul style="list-style-type: none"> 参考法令等の確認 見直し後の自治基本条例第4章（素案） （仮称）住民自治協議会に関する条例（体系表（案））
第7回	2月15日	<ul style="list-style-type: none"> ガバナンス（協働によるまちづくり） 自治組織 	<ul style="list-style-type: none"> （仮称）住民自治協議会に関する条例（素案）
第8回	2023(令和5)年 5月17日	<ul style="list-style-type: none"> 住民自治のしくみ（第4章） 議会の役割と責務（第5章） 	<ul style="list-style-type: none"> 第5章の見直し案
第9回	8月24日	<ul style="list-style-type: none"> 他法令との重複規定 答申に向けて 	<ul style="list-style-type: none"> 第4章に係る現行条例と見直し案の比較イメージ
第10回	10月18日	<ul style="list-style-type: none"> 答申（案） 	

●審議概要

1. 基本的人権の視点について

見直し方針では、「伊賀市では、部落差別をはじめとするあらゆる差別をなくし、人権が尊重される明るく住みよい社会を実現するため、様々な取り組みを行っています。基本的人権の尊重は、日本国憲法でも謳われていますが、自治基本条例は、市の最高規範であり基本的人権の視点を入れるべきとの考え方から、基本的人権の視点に関する記載について検討します」と記載されています。

前回（2022（令和4）年1月31日付）答申時の見直し検討では、自治基本条例第3条（基本理念）に「人権」に係る条項を加え「部落差別をはじめとする」という文言を明記すること等に対し、パブリックコメントでも様々な意見があったことから、2022（令和4）年3月の条例の一部改正後も引き続き検討を行ってきたところです。

検討にあたっては、関係する法令や計画、市民意識調査の結果等の客観的な事実やデータに基づいて審議を行いました。

委員からは、「すでに『伊賀市における部落差別をはじめとするあらゆる差別の撤廃に関する条例』があることから『部落差別をはじめとする』という文言は必要ないと思う」「理念条例化を目指すのであれば、具体的に部落差別と明記することは、論理矛盾に陥るのではないか」「『差別を解消し、人権が尊重される三重をつくる条例』の表記を踏まえ、『あらゆる差別のない』とした方がいいのではないか」「地域の中でも様々な意見があるが、この問題を解決するために『部落差別をはじめとする』という文言は必要ないと思う」といった意見がありました。

一方で、「これまでの取り組みや、市民意識調査の結果、SDGsの視点などからも、差別の現実がある限り『部落差別をはじめとする』という文言は明記すべきではないか」「このまちにとって重要であれば、別の条例にすでにあったとしても規定してもいいし、すべきではないか」という意見もありました。

さらに、「入れるのであれば、三重県の条例のように全ての属性を列記すべきではないか」という意見などもありました。

審議の結果、「多数決で決めるべきことではない」「それぞれに考え方があり、意見が分かれている大事な問題なので、今回の見直し検討では規定の追加を見送ることとし、個々の取り組みの検証と併せて時間をかけて議論を続けたらよい」「声を上げにくい少数者の方への配慮という視点を忘れてはならない」といった意見を尊重することとし、今後も広く市民の意見を聴くとともに、必要に応じて専門的見地の意見を求めるなどして、議論の過程を大切にしながら時間をかけて検討を重ねる必要があるとの結論にまとまりました。

2. ガバナンス（協働によるまちづくり）について

自治基本条例第2条（用語の定義）では、「協働」について「市民、市、市議会及び各種団体がそれぞれに果たすべき責任と役割を認識し、相互に補完、協力すること」と定義されています。

また、自治基本条例第4条（自治の基本原則）でも「協働」は、6つの基本原則のひとつに掲げられており、条例制定時より伊賀流自治に不可欠なものと位置付けられてきました。

今回の見直し方針にも、ガバナンス（協働によるまちづくり）について「市（行政）による取り組みだけでなく、市民（団体）や地域など多様な主体が当事者意識を持って、お互いに力を合わせ、より良い地域づくりに継続的に取り組む」ことと記されています。

当審議会においても、「協働によるまちづくり」という観点で見直しを行うことについては、特に異論はありませんでしたが、個々についてみると、「補完性の原則（前文や第3条など）」「自治（第2条）」「まちづくり（第4条）」「市民の責務（第13条）」「住民自治（第21条）」といった規定に対して様々な意見がありました。

特に、『補完性の原則』については、『協働によるまちづくり』とともに、自治基本条例のベースになっている重要な観点である」といった意見のほか、『補完性の原則』というのは、まだ確立していない概念ではないか」といった意見などもありました。

3. 住民自治のしくみ（第4章）について

（1）第2節 住民自治協議会について

住民自治協議会は、「共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や目的別団体などとともに、身近に地域の課題を話し合い、解決できるよう、地域住民により自発的に設置された組織」（自治基本条例第24条）と定められています。

なお、自治基本条例第26条で定められている住民自治協議会の権能は、新市建設計画では、「機能」と明記されていましたが、自治基本条例では「権能」という表記で規定されたものです。

また、住民自治協議会の「責務」については、現行条例には規定されていません。

2012(平成24)年の自治基本条例改正時の見直し検討において、「責務」についても明確にすべきとの考えから、新たに第26条の2に住民自治協議会の「役割と責務」を規定する案が示されましたが、議会で修正削除されました。

一方、今回の見直し方針では、「条例制定後の経過のなかで、自治協にも住民参加や情報共有などの役割や責務が必要ではないかとのことから、自治協の権能と併せ検討を行います。また、自治協の現状と将来を見据えた内容について検討します」と記載されています。

これらのことを踏まえ審議会では、まず、自治基本条例には基本的な事項のみを規定し、住民自治協議会に関する具体的事項については、(仮称)伊賀市住民自治協議会に関する条例(以下「新条例」という。)を新設することについて検討しました。

委員からは、「住民自治協議会のことはこの自治基本条例にそのまま残すことも考えられるのではないか」「新条例に必要な規定が備わっていれば構わない」「新条例を新たに作るのであれば、地域への個別具体の支援策などをしっかりと明記すべき」という意見や、「住民自治に対する評価と見直しが十分なされていないことが大きな課題である」「市の条例に規定すべきものもあれば、それぞれの地域のローカルルールに規定すべきものもあるように思う」などの意見がありました。

審議の結果、第2節の見直しの方向性については、次のとおりとなりました。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・自治基本条例には基本的な事項のみを規定する。・住民自治協議会に関する新条例を制定する。・住民自治協議会に関する具体的事項については、新条例に規定する。 |
|--|

次に、具体的な規定として、住民自治協議会に関する「権能と責務」について「協働によるまちづくり」という考え方に基づき、「住民自治協議会と市」や「住民自治協議会と会員」というそれぞれの関係性に着目した見直し案を基に「権能」と「責務」について個々に検討を行いました。

（【資料 2】イメージ①第 8 条）

・権能について

「協働によるまちづくり」の考え方に基づき、諮問答申、提案、同意、受託決定といった「住民自治協議会の権能」ではなく、「市への提案等」と規定することについて検討を行いました。

委員からは、「『権能』の規定はこれまでどおり必要である」「『提案等』では、提案以外の権能（諮問答申、同意、受託決定）があいまいになる」「『権能』は住民自治協議会にとっては盾でもあり矛でもある。実際の運用におけるこれらの権能をめぐる市の対応などは、規定の内容と齟齬があるように思う。これらの権能に関する規定は、今までどおり残し、さらに実効性を強化すべきと考える」という意見がありました。

特に「同意権」については、委員から「地域に関わりの深い市の事務は、地域の同意のもとで進めるのは当然のことである」「民間の開発等から地域を守るという立場からも必要である」という意見がありました。

・責務について

「責務」については、2012(平成 24)年に議会で修正削除されたことなどを踏まえ、「責務」は市への提案等を行う場合に限定することについて検討を行いました。

委員からは、「自治基本条例第 26 条（権能）に対応した責務（修正削除された第 26 条の 2 第 2 項）は必要」「議会で修正削除された第 26 条の 2 は、4 項とも全て会員に対し遵守すべき当然のことだ」「住民自治協議会に対して、主体性や自主性、責任や責務を強く求めるのであれば、住民自治協議会等への具体的かつ詳細な権能の付与とともに、資金の提供などの規定も必要と考える」という意見がありました。

これらを踏まえて、住民自治協議会の「権能」と「責務」についての結論は次のとおりとなりました。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・「諮問答申、提案、同意、受託決定」といった住民自治協議会の「権能」はそのまま必要である。 （【資料 2】イメージ②第 8 条）・「同意権」については、自治基本条例の本旨に沿って、さらに実効性が高められるよう必要な手立てを講じるべきである。・住民自治協議会の「責務」も規定すべきである。 （【資料 2】イメージ②第 9 条） |
|--|

(2) 第3節 地域振興委員会について

既に市内全地域に住民自治協議会が設置され、当初の目的を達成したことから、地域振興委員会の節を削除することについて審議検討を行いました。

(【資料1】イメージ①第29条～31条)

しかし、住民自治協議会は自発的に設置される組織であることから「今後、住民自治協議会の解散といった事態を想定して、規定しておくべきである」といった意見があり、審議の結果、何らかの形で残すべきであるとの結論に至りました。

(3) 第4節 住民自治地区連合会について

2010(平成22)年の「伊賀市における自治組織のあり方に関する報告書」には、「合併当初それぞれの地域の特性を残すために設置された制度であるため、住民自治地区連合会は、新市建設計画期間(10年)の暫定期間とし、その後は、各地域の自治協により情報交換の場として任意に設置することとします」と記載されていることから、住民自治地区連合会の節を削除することについて審議検討を行いました。

(【資料1】イメージ①第33条～35条)

しかし、「住民自治協議会というしくみが始まって20年近く経つが、成熟していない。情報交換の場ではだめだ」「隣接する地域間には共通課題があるので、課題解決に向けて協議するためにも残すべき」といった意見があり、合併前の旧市町村単位での連携の枠組みの重要性を鑑み、住民自治地区連合会の規定についても、何らかの形で残すべきであるとの結論となりました。

【資料1】「自治基本条例第4章改正イメージ」

【資料2】「(仮称)伊賀市住民自治協議会に関する条例イメージ」

4. 自治基本条例の構成等について

現在の構成は、次のとおり前文と7章で構成しています。

1 総則	2 情報の共有	3 市民の参加	4 住民自治のしくみ
5 議会の役割と責務	6 行政の役割と責務	7 条例の見直し	

見直し方針では、「各条文について、取組み状況や成果等を検討し、逐条の見直しを検討するとともに、分かりやすい構成にします」と記載されています。

審議会では、「この条例をみただけで伊賀流自治のしくみが網羅されているべきとの立場からスリム化ありきでの検討には反対」「一律に重複規定は削除とするのではなく、個別に判断すべき」「他法令に規定しているから削除するという理由ではいけないと思う」「(他法令等に規定されている条文を削除する場合)自治基本条例に解説文を載せることで、条文を削除できるし、全体が分かる」という意見などがありました。

これらの意見を踏まえて、スリム化の検討を行った結果、自治基本条例第9条(出資法人等の情報公開)や自治基本条例第49条(公益通報)については、削除できるのではないかという意見にまとまりました。

また、議会の役割と責務(第5章)については、議会基本条例が制定されていることや、スリム化の視点でなされた議会の見直し検討を尊重すべきという意見でまとまりました。

なお、条例の見直しについては、自治基本条例第45条の2(総合計画)や第45条の3(広域連携)を新たに規定したように、社会情勢の変化等に応じて今後も必要な措置が講じられるべきであるとの意見でまとまりました。

附帯意見

新しい（仮称）伊賀市住民自治協議会に関する条例の具体的な検討については、次の議論の場に委ねることとしますが、検討にあたっては次の点にご留意願います。

- ・ 今回の自治基本条例の見直し検討に関する事項を踏まえて検討されたい。
- ・ 新しい（仮称）伊賀市住民自治協議会に関する条例の制定手続きは、自治基本条例の改正手続きと一体のものとして取り扱われたい。
- ・ 新しい（仮称）伊賀市住民自治協議会に関する条例の検討にあたっては、地域や市民の声を確認しながら進めることを担保されたい。

なお、将来にわたって持続可能な地域づくりが行えるよう住民自治協議会制度の運用の検証等を行う場を設けることを期待する。