

宮古市自治基本条例

（逐条解説書）

宮古市総務企画部企画課

宮古市自治基本条例

目次

前文

第1章 総則（第1条―第3条）

第2章 まちづくりの基本原則（第4条・第5条）

第3章 市民の権利と責務（第6条―第9条）

第4章 市議会等の責務（第10条・第11条）

第5章 市長等の責務（第12条・第13条）

第6章 市政運営の原則（第14条―第19条）

第7章 住民投票（第20条・第21条）

第8章 その他（第22条―第24条）

附則

私たちのまち、宮古市は本州最東端に位置し、太平洋から昇る太陽を迎え、緑深き森から流れる川が大海にそそぐまちである。そうしたまちに、私たちは集い、慈しみ合い、育み合い、暮らしている。

私たちは、多くの先人たちが英知とたゆまぬ営みによって築いてきた、素晴らしい歴史と文化を引き継いできた。

そして今、未来に向かって、市民一人ひとりの人権が守られ、誇りをもって市政に臨む、参画と協働を基礎にしたまちづくりを推進していく。

私たちは、自然、歴史、文化を子どもたちに継承するとともに、市民主権と市民自治の更なる進展のために、宮古市の最高規範として、ここにこの条例を制定する。

【 解 説 】

自治基本条例においてはその前文を設けて、市民憲章がめざすまちの精神、自治基本条例の理念を記述すべきと考えました。

前文の構成は、市民憲章の前文から始まり、恵まれた自然環境と風土豊かな伝統文化によって発展してきたこと、参画・協働をキーワードに理想とするまちの姿を実現する手段、最後に条例における最高規範としての位置づけであることを謳っています。

ここでは、「市民主権」を市民自らがまちづくりを行っていく主体であるとし、また、「市民自治」とは主権者としての市民が主体的に地域課題等の解決に向けてともに考え行動することとします。

第1章 総則

【解説】

この章では、条例の目的、位置付け、用語の意義という全体を通じての基本的な事項を規定しました。

(目的)

第1条 この条例は、宮古市（以下「市」という。）におけるまちづくりの基本原則を明らかにするとともに、市民、市議会及び市の執行機関の責務並びに市政運営の原則を定め、前文に掲げた理念を実現することを目的とする。

【解説】

この条例で定める主な内容を次の

- ① まちづくりの基本原則
- ② 自治体運営を担う三者(市民、市議会、市の執行機関)の責務等
- ③ 市政運営の原則

とし、地方分権時代における自立した自治体にふさわしいまちづくりをめざし、この条例を制定します。

(最高規範性)

第2条 この条例は、他の条例に優先するものとし、他の条例、規則等を制定、改廃する際には、この条例の内容を最大限尊重しなければならない。

【解説】

自治基本条例は、自治体運営に関する最も基本的なことを定める条例であることから、「自治体の憲法」などと比喩的に表現されることがあります。地方自治法上は、条例間に優劣はありませんが、「この条例の内容を最大限尊重」する姿勢により他の条例の上位にあるものとして、憲法的な存在として位置付けます。

(用語の意義)

第3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る。

- (1) 市民 市内に居住する者、働く者及び学ぶ者並びに市内で活動する事業所等の団体をいう。
- (2) 市の執行機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいう。
- (3) 参画 市の政策の企画、立案、実施及び評価の各段階に、市民が主体的に参加して関わることをいう。
- (4) 協働 市民、市議会及び市の執行機関が、それぞれの果たすべき責務並びに役割を自覚し、互いに尊重しながら、協力して取り組むことをいう。
- (5) コミュニティ 市民が地域課題の解決に取り組むために自主的に組織した団

体をいう。

【 解 説 】

この条例の中で使われる用語のうち、意義を共通にしておく必要のある重要な用語を定義します。

「市民」の意義については、宮古市内に居住する者以外でも、幅広く「市民」とします。そこには当然外国籍の市民の皆さんも含みます。また、事業所、各種団体についても、まちづくりに関する様々な活動には、市内の企業や団体等の協力も不可欠であることから、同じく「市民」として定義します。

さらに、「コミュニティ」を、「市民が地域課題の解決に取り組むために自主的に組織した団体」と定義します。

これまでは、自治会など地縁を主なつながりとした団体がまちづくりの推進に大きな役割を果たしてきましたが、近年では、活動内容やテーマを主なつながりとする NPO に代表されるテーマ型コミュニティの活動が盛んになり、まちづくりの推進には欠かせない存在となっています。

この条例では法に基づく NPO 法人格の有無を問わず、「コミュニティ」として定義します。

第2章 まちづくりの基本原則

【 解 説 】

この章では、まちづくりを進めるための基本原則として、市民の参画、協働と、人権に関する理念の実現化に努めることを規定しました。

(参画と協働の原則)

第4条 まちづくりは、参画と協働を原則とする。

【 解 説 】

「協働」のまちづくりを行うために、「市民参画」と「情報共有」の2点が必要と考えます。

本条は、行政に「参加」という段階からさらに一步進め、主体的な意味を持つ「参画と協働」を基本原則に掲げます。

情報共有については、(情報公開)の規定を第15条で設けていることから、この章では規定しないこととします。

(共生のまちづくりの実現)

第5条 まちづくりは、性別、年齢及び心身の状態等の違いによる偏見並びに差別を受けることなく、互いに助け合いながら暮らすことができる社会の実現をめざして行うものとする。

【 解 説 】

まちづくりの原則として、全ての市民が一人の人間として尊重され、偏見や差別を受けない平等の社会の実現のために努めることを規定しました。

これは、日本国憲法に定められている基本的人権の尊重を基本に、性別や年齢や心身の状態等の違いにより偏見や差別を受けることがない、誰もが同じ条件で生活を送ることができる成熟した社会の実現をめざします。

また、この考えに基づき、ユニバーサルデザインによるまちづくりにも努めるものとします。

さらには、子どもを取り巻く環境の悪化が指摘される中で、共生のまちづくりの実現には、将来の宮古市を担う子どもたちを地域で育むことが重要なことです。

第3章 市民の権利と責務

【 解 説 】

この章では、市民、事業者、コミュニティの権利と責務を規定します。

第3条の定義で、事業者とコミュニティは市民に含まれていますが、これらの活動はまちづくりに欠かせないことから、特に規定を設けました。

（市民の権利）

第6条 市民は、まちづくりに参画する権利を有する。

- 2 市民は、市議会及び市の執行機関が保有する情報を知る権利を有する。
- 3 市民は、市の執行機関が行う行政サービスを受ける権利を有する。
- 4 市民は、生涯にわたり学ぶ権利を有する。

【 解 説 】

第1項では、まちづくりに市民が参画できる権利を保障しました。当然、参画を強制するものではなく、参画しないからといって不利益を被るものではありません。

第2項にある「知る権利」については既に「宮古市情報公開条例（平成17年宮古市条例第11号）」で規定されています。知る権利の対象には、市議会と市の執行機関や、地方自治法の規定（地方自治法第199条第7項の財政援助団体等監査のうち）により宮古市が資本金の4分の1以上を出資している法人（宮古地区広域土地開発公社、宮古地区産業振興公社）に関する事項もあります。

第3項には地方自治法に定められたもっとも基本的な権利を、第4項には生涯学習の権利を有することを規定しました。

（市民の責務）

第7条 市民は、まちづくりの主体であることを自覚するとともに、互いに尊重し、協力してまちづくりを推進する責務を有する。

- 2 市民は、まちづくりに参画するにあたっては、自らの発言及び行動に責任を持つものとする。

- 3 市民は、地域社会との調和を図り、安心して暮らせるまちづくりに寄与するよう努めるものとする。
- 4 市民は、行政サービスに伴う負担を分担する責務を有する。

【 解 説 】

第6条の権利の規定と対になる責務の規定です。

第1項、第2項及び第3項は法的な「義務」として強制するものではなく、主体的に果たすべきこととします。市民がまちづくりの主体であるということを市民がまず自覚することが、まちづくりの推進につながっていくという考えを基本としています。

また、第3項は、住環境等において地域とのトラブルが生じないように地域との調和を大切にすることや、防災や防犯に関して、地域でできることは地域で行うよう努めることについて規定する内容です。

第4項は前条第3項の権利に対する義務を規定します。

(事業者の社会的責任)

第8条 市民としての事業者は、地域社会を構成する一員としての社会的責任を自覚し、まちづくりの推進に寄与するよう努めるものとする。

【 解 説 】

この条は、市議会で追加修正されました。

市民には事業者も含まれますが、事業者の社会参加は、今後ますます期待されます。事業者の社会的役割を自覚し、市民や市とも協働しながら、地域との調和を図るよう努めることを規定したものです。

(コミュニティ)

第9条 市民、市議会及び市の執行機関は、まちづくりにおいてコミュニティの果たす役割を認識し、コミュニティを守り育てるよう努めるものとする。

- 2 市の執行機関は、コミュニティの自主性及び自立性を尊重するとともに、その活動を支援することができる。

【 解 説 】

自治会に代表される地縁型のコミュニティや、NPOなどのテーマ型コミュニティのどちらもまちづくりの推進には不可欠であり、守り育てることに努めることを規定します。

また、市民の自主的な活動である自治会等コミュニティについて条例で定めることはできませんが、第2項により市の執行機関がこれまで同様に自治会やその他のコミュニティを支援することができる規定を盛り込みました。

第4章 市議会等の責務

【 解 説 】

この章では、市議会や市議会議員の責務を規定します。

（市議会の責務）

第10条 市議会は、市民の意思を代弁し、市政に反映させる意思決定機関であり、市民の信託に応えるため、事案の決定及び市政の監視並びにけん制の機能を果たすものとする。

2 市議会は、市民に対して開かれた議会運営を行うよう努めるものとする。

3 市議会は、政策提言及び政策立案の活動強化を図るよう努めるものとする。

【 解 説 】

地方分権が推進され、自主・自立の自治体運営が望まれるほど、議会の果たす役割はますます重要になります。

このような中で市議会には、市民に対して開かれた議会運営や、市民に対する説明責任が求められています。

さらに、市議会は、市民の意思が市政に反映されているのかどうか、適正に市政運営が行われているのかどうかを絶えず監視し、チェックし、けん制する機能を果たさなければならないことと、政策提言等の活動強化を規定しました。

（市議会議員の責務）

第11条 市議会議員は、市民福祉の向上のため、前条に規定する責務を果たすよう努めるものとする。

【 解 説 】

行政と同様の考え方から、議会は議員によって構成されるものですので、個々の議員の責務も規定します。

第5章 市長等の責務

【 解 説 】

この章では、市長や市の職員の責務を規定します。

（市長の責務）

第12条 市長は、市政の代表者として、この条例の理念に従い、まちづくりを推進しなければならない。

2 市長は、効率的な市政運営に努めなければならない。

3 市長は、市職員の能力向上に努めなければならない。

【 解 説 】

自治体の代表者である市長には大きな権限が与えられています。まちづくりを推進するために、この条例を遵守した上での市政の推進、市の執行機関の指揮監督、効率的な市政運営、市職員の育成について定めました。

(市職員の責務)

第13条 市職員は、全体の奉仕者として、市民のためにこの条例を遵守し、公平、公正に職務の遂行に努めなければならない。

2 市職員は、職務の遂行に必要な知識、技能等能力の向上に努めなければならない。

【 解 説 】

市長の補助機関である市職員は、実際の自治体運営の中で大きな役割を果たします。市職員は常にそれを意識し、職務に携わることが求められています。

第6章 市政運営の原則

【 解 説 】

この章は、市の行財政運営の基本的な事項を規定します。

宮古市の条例では、市政運営のルールを一体として規定した条例はないことから、市政運営の原則を明確にすることとしました。

(運営原則)

第14条 市の執行機関は、市議会の議決を経て、市政運営の指針となる基本構想を定めるとともに、その実現を図るため総合計画を策定し、総合的かつ計画的な市政運営に努めなければならない。

2 市の執行機関は、公正で透明性の高い開かれた市政運営を行なうことに努めるとともに、市政運営の過程において市民の参画を推進しなければならない。

3 市の執行機関は、重要な計画の策定、変更にあたっては、事前に市民の意見表明の機会を確保しなければならない。

4 市民の参画について必要な事項は、別に条例で定めるものとする。

【 解 説 】

市政運営の基本原則は自治基本条例に盛り込むべきと考え、運営原則を規定します。第2項は行政の透明性、第3項は市民参画の原則を規定します。

市民参画については、市政運営への市民参画のしくみ等をしっかりと保障していくためにも、市民参画の方法、手続き等を別に条例で定めるべきとの考えから第4項を設けました。宮古市では、各種審議会等への市民参加の促進をはじめ、「おぼんです市役所です。」「市政暖室温」「市長への手紙」を実施していますが、このような市民参加の仕組みをきちんと条例化し、体系化することとなります。

具体的な市民参画の方法は、別途「市民参画条例(仮称)」において規定すべきだと考えます。また、地域自治区については、すでに宮古市地域自治区条例により設

置・運営されています。

(情報公開)

第15条 市の執行機関は、市民の知る権利を保障し、参画と協働によるまちづくりを推進するため、市政に関する情報を市民に提供し、市民との情報の共有を行うものとする。

【 解 説 】

宮古市は「宮古市情報公開条例（平成17年宮古市条例第11号）」を制定していますが、まちづくりには情報共有が必要であり、市の執行機関は市政に関する情報を提供することに努めなければなりません。

また、財政状況についても、同様に市民に分かりやすく公表すべきものと考えます。

(個人情報の保護)

第16条 市の執行機関は、個人情報を保護し、漏えいを防止するものとする。

2 市の執行機関は、市民から自己に関する個人情報の開示、訂正及び削除の請求が行われた場合は、正当な理由がない限り、これに応じなければならない。

【 解 説 】

情報の公開や提供は大事なことですが、当然、市の執行機関には保有する市民の皆さんの個人情報を保護する義務もあり、それらを同時に進めていかねばなりません。宮古市は「宮古市個人情報保護条例（平成17年宮古市条例第13号）」を制定しています。

個人情報については、市の執行機関が保有する情報に限らず、市議会や市民が保有する情報についても保護することが求められています。

また、市民の自己の情報に関して知る権利は保障されるべきであり、開示請求や訂正等については速やかに応じることを規定します。

(説明責任等)

第17条 市の執行機関は、市政に関する事項を市民にわかりやすく説明するものとする。

2 市の執行機関は、市民の意見、要望、提案等に対して、速やかに応答するものとする。

【 解 説 】

市民と市の執行機関は、共にまちづくりを担うものとして、情報の共有が必要であり、市の執行機関は市民に対し説明責任を果たすとともに、市民からの意見、要望、提案等に対しても速やかに応答するよう努めなければなりません。

これまで宮古市では、市民からの意見や相談、要望については、各課で対応するとともに、「おぼんです市役所です。」、「市政暖話室」、「市長への手紙」などにより取り組んできましたが、オンブズ制度のような救済機関の導入については検討して

おりません。

オンブズ制度の先進地の例を見ると、監査委員会のような独立した機構を設置し、行政訴訟に詳しい大学教授や弁護士等をオンブズとして委嘱し、市職員をスタッフとして配置し、予算と人員を確保しています。

救済機関の制度については必要であると考えますが、現段階では研究不足であり、市においてその効果や必要性などについて今後十分な研究や検討を要します。よって、現時点では規定しません。

(行政評価)

第18条 市の執行機関は、基本構想で定めた政策等の成果及び達成度を明らかにするため、行政評価を行い、その結果を公表するものとする。

【 解 説 】

行政評価とは、行政が行う政策や施策、個々の事務事業が能率よく、また効果的に行われているかどうかを評価するもので、その評価の段階により、政策評価、施策評価、事務事業評価に区分されます。

宮古市は事務事業評価を実施・公表していますが、将来、施策評価や政策評価を実施したときも同様とします。

(財政運営)

第19条 市の執行機関は、財源を効率的、効果的に活用し、自主的かつ自立的な財政運営に努めなければならない。

2 市の執行機関は、保有する財産の適正な管理に努めなければならない。

【 解 説 】

市有財産の適正な管理はもちろん、財政計画の策定や財源の有効活用を図り、健全な財政運営に努めることを規定します。

第7章 住民投票

【 解 説 】

住民投票については、市長と議会といずれも直接選挙で選ばれた両者の権限との整合性をどう図るべきかという議論があり、この扱いをどうするか、地方自治法との関わりはどうか、最も議論となった事項です。

ここでは、常設型の住民投票を規定しました。

(住民投票)

第20条 市長は、市政に関する重要事項について、住民の意思を確認するため、住民投票を実施することができる。

2 市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重するものとする。

【 解 説 】

市政に関する特に重要な事項の決定に際し、宮古市に居住する「住民」の意思を直接問うことができる制度を定めました。

住民投票は住民の意思を直接把握できる反面、少数意見の取り扱いなどに課題もあり、また、多額の費用もかかります。

宮古市の将来を左右し、住民一人ひとりの意思を確認する必要に迫られた時の最終手段としてのみ行われるべきものと考えます。

あくまでも住民が選挙で選んだ市長、市議会議員を住民の代表とする間接民主制が原則であり、住民投票はそれを補完し、まちづくりを充実させる制度として位置付けます。

投票者の範囲については、投票者を第3条の定義の「市民」とすると、その把握が大変困難であることから、住民登録や外国人登録をしている「住民」とします。

2項については、市議会と市長が住民投票の結果を尊重することを規定しました。

(住民投票の請求等)

第21条 市内に住所を有する年齢満18年以上の者は、市政に関する重要事項について、その総数の5分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

2 市議会は、市政に関する重要事項について、議員の定数の12分の1以上の者の賛成を得て住民投票を提案することができ、かつ、出席議員の過半数の賛成により、市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

3 市長は、市政に関する重要事項について、自ら住民投票の実施を市議会に提案することができる。

4 市長は、第1項又は第2項による請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。

5 住民投票の投票権を有する者は、市内に住所を有する年齢満18年以上の者とする。

6 住民投票の実施に関する手続きその他必要な事項については、別に条例で定めるものとする。

【 解 説 】

請求及び投票の権利を持つ住民は、市内に住所を有し3ヶ月以上宮古市に居住する18歳以上の者を対象とします。「18歳以上」とした理由は、日本が批准している「子どもの権利条約」で子どもの定義は18歳未満としており、18歳以上は成人とみなすことが国際的な定義となっていることから、妥当と考えます。なお、外国人登録法により宮古市に登録している外国人も含むものとします。

住民投票は住民の大多数が関心を持つテーマでのみ実施されなければなりません。住民からの請求に必要な連署の数は5分の1以上と設定しています。5分の1という数字は地方自治法第81条にある首長の解職（リコール）請求に必要な署名数3分の1以上より、基準を緩和し、5分の1以上でも対象人数は1万人を超えることから制度の乱用には繋がらないと考えます。

実際に住民投票を行うには、投票資格、投票方法、成立要件など、必要事項の詳細を定めた条例が別途必要になりますが、それらの基本をあらかじめ自治基本条例に定めておくことで、請求要件を満たせばいつでも住民投票ができることとなります。いわゆる「常設型」の住民投票です。

また、間接制民主主義を尊重するうえで、市長や市議会の提案権、市議会の議決権を担保しています。

議員の提案権の12分の1以上は地方自治法第112条の2項の規定によるところであり、成立要件の議員の過半数以上の議決は地方自治法第116条の規定により通常の表決と同一とします。

市長については、議会の議決に対して、地方自治法第176条に規定する再議権を、条例の制定や予算に関する議決と同様に行使できることは、当然の権限として認められます。

《地方自治法の抜粋》 参考

(議員の議案提出権)

第112条 普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる。但し、予算についてはこの限りでない。

2 前項の規定により議案を提出するに当たっては、議員の定数の十二分の一以上の者の賛成がなければならない。

3 (省略)

(表決)

第116条 この法律に特別の定がある場合を除く外、普通公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

2 (省略)

(議会の瑕疵ある議決又は選挙に対する長の処置)

第176条 普通公共団体の議会における条例の制定若しくは改廃又は予算に関する議決について異議があるときは、当該普通地方公共団体の長は、この法律に特別の定があるものを除く外、その送付を受けた日から十日以内に理由を示してこれを再議に付することができる。

2 前項の規定による議会の議決が再議に付された議決と同じ議決であるときは、その議決は、確定する。

3 前項の規定による議決については、出席議員の三分の二以上の者の同意がなければならない。

4～7 (省略)

第8章 その他

【 解 説 】

この章は、他の自治体との連携、他の地域との友好、市民自治推進委員会やこの条例の改正について規定します。

(連携及び友好)

第22条 市民、市議会及び市の執行機関は、共通する課題を解決するため、他の自治体や国と相互に連携し協力するよう努めるものとする。

2 市民、市議会及び市の執行機関は、国内外の自治体及びその自治体の住民との交流をはかり、友好に努めるものとする。

【 解 説 】

広域的に対処しなければならない課題に対応するため、自治体間や国との連携と協力を定めます。他の自治体や住民との友好、交流に努めることを規定するものです。

(市民自治推進委員会)

第23条 市長は、この条例に基づいたまちづくりの推進のため、市民自治推進委員会を設置するものとする。

2 前項の市民自治推進委員会に関する事項については、別に条例で定めるものとする。

【 解 説 】

本条例の位置付けとして、「育てる条例としての定期的な見直しの検討」を担保するために、推進委員会を設置し、本条例の実効性を検証するものとします。

(改正)

第24条 市長は、この条例の改正にあたっては、この条例の理念が損なわれないように努めなければならない。

【 解 説 】

地域社会の情勢の変化に対応でき、時代の経過による条例の形骸化を防止して、市民が本条例に関心を持ち続けられるよう、定期的に条例の実効性が保たれているかどうかを検証し、見直しを検討することが必要であると考えます。

社会情勢や経済情勢の変化により、この条例の改正が必要とされる場面も考えられますが、本条例が基本理念、基本原則を定めていることを鑑みると、定期的な見直し改正が必要となるのか疑問があるところです。改正にあたっては、市民自治推進委員会で検証することを前提とし、この条例の理念が損なわれないように努めます。

附 則

この条例は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。

【 解 説 】

自治基本条例の中には、「別に条例で定める」という規定があり、自治基本条例公布から施行日まで、1年の猶予を置いているのは、この間に、必要な条例を整備し、制度として構築し、庁内の体制を整え、周知徹底を図り、自治基本条例の実効性を確保するためです。