

# 自治基本条例を 市民の目線で考える

(株)石塚計画デザイン事務所  
石塚雅明

このセミナーは、公益財団法人北海道市町村振興協会の助成を受けて実施しています。

## その前になぜ、市民自治のまちづくりなのか

「市民は自らが暮らす環境のあり方に対して、必要な情報を共有し、自ら提案し決定する権利をもつのと同時に、良好な環境の維持に対する責任がある。」

市民は、地域社会の課題を自ら解決していくことを基本として、その総意によって市を設立し、地域社会における自治の一部を信託していること。市民は、その信託に基づく市政に自ら主体的にかかわることにより、個人の尊厳と自由が尊重され、市民の福祉が実現される地域社会の創造を目指すこと。

川崎市自治基本条例(2005)

私たちは、市民が主体となって、自ら考え、行動し、決定することによりまちづくりを行っていくという市民自治の考え方を基本として、個人の尊厳と基本的人権が尊重される地域社会を創造する取組を通じ、市民であることが誇りに思えるまちを築くことをまちづくりの理念として定める。

苫小牧市自治基本条例(2006)

## その前になぜ、市民自治のまちづくりなのか

### ● 行政の限界

「個人のライフスタイルが多様化する中で、公共サービスに求められるものも多様化、複雑化してきており、行政でできることに限界が生じている。」

災害に強いまちづくり

安全で安心なまちづくり

子どもがすくすく育つまちづくり

お年寄りが安心して暮らせるまちづくり

誇りと愛着を持てるまちづくり

地域防災組織における日常の備え

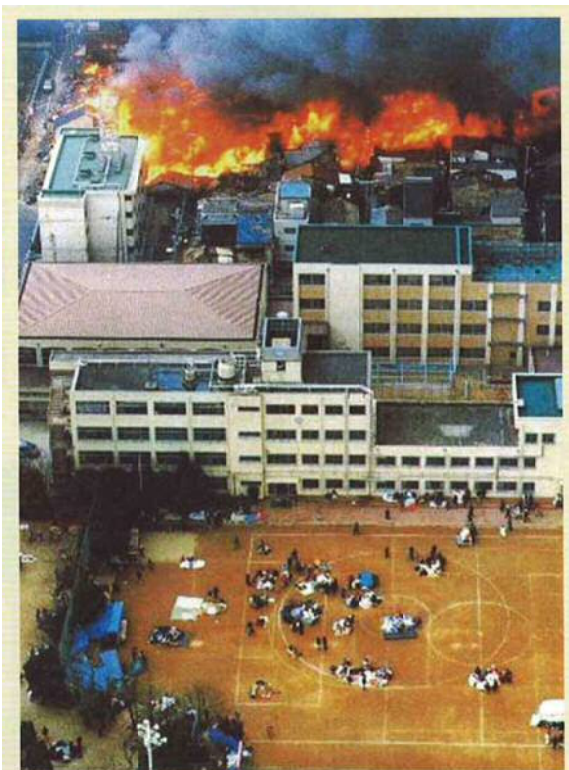
地域防犯パトロール

子どもの居場所づくり

お年寄りの安否確認

地域の歴史や自然と親しむ活動

## 阪神淡路大震災の教訓



▲ 延焼する街

### ● 生き埋め者を救出した人



生き埋め者の約8割が、家族や近隣住民に救出されたといわれている。

出典：大規模地震災害による人的被害の予測/自然災害科学vol.16, No.1/  
河田忠昭/平成9年



▲ 壊滅的な被害を受けた都心部

## その前になぜ、市民自治のまちづくりなのか

### ● 住民の先見性

「時代の変革期には、常に、生活者の視点から生まれた住民発意による取組みが先行し、制度はあとから生まれた。」



## 小樽のまちづくりと市民運動

町は過去に生きた人たちと、現在の者と、これから生きる人たちの共同作品。過去の人たちの英知、積み重ねた文化や歴史を受け継いで私たちの今がある。私たちはそれを確かに次の世代に伝承していく責任がある。



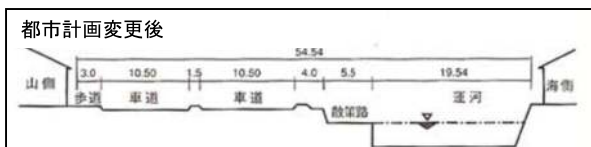
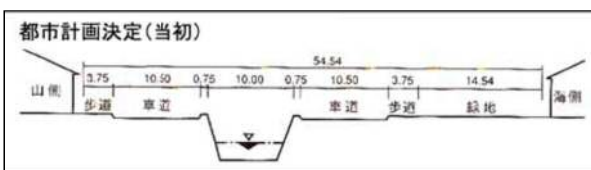
保存運動当時の小樽運河



現在の小樽運河



元小樽運河を守る会会長峰山さん



# 自治基本条例って何？

全国の371の自治基本条例で何を定めているか見ながら自治基本条例の意義を考えてみましょう

「自治基本条例の現段階と可能性」沼田良 安藤愛著(自治総研通巻448号)から

自治基本条例、まちづくり基本条例、協働のまちづくり条例など名称は様々だが平成26年(2014年)4月1日現在、全国で314の自治体が条例制定(当時、全体の18%)

NPO法人公共政策研究所の調べでは、平成30年(2018年)5月14日現在、371の自治体が条例制定

各条例の特徴と傾向を10の評価基準で分析

評価基準	内容
自治体の上位規範	その自治体の法体系の上位規範として位置付ける
市民の権利・義務	市政に参加する権利、まちづくり活動における自らの発言と行動への責任
議会の責務	住民の意思が市政に反映されるよう活動する
行政の責務	(行政としての主語(市長、市町村、職員)によって文脈が微妙に変わる)
市民参加・協働	自治体の運営に市民がどのように関わるか
住民投票	重要事項について、住民が投票によって意思表示を行う
情報共有	自治体の保有する情報に対して、住民が自らのものとして知りうる
災害時緊急対応	災害に対して緊急に対処しようとするとき、独自の行動が可能になる
総合計画	総合計画の民主的な根拠
自治体の基本権	自治体の基本権

「自治基本条例の現段階と可能性」沼田良 安藤愛著(自治総研通巻448号)から

各条例の特徴と傾向を10の評価基準で分析

評価基準	内容が条例に含まれる自治体数	条例制定自治体に占める割合(%)
自治体の上位規範	301	95.9
市民の権利・義務	314	100.0
議会の責務	295	93.9
行政の責務	314	100.0
市民参加・協働	314	100.0
住民投票	274	87.3
情報共有	309	98.4
災害時緊急対応	161	51.3
総合計画	278	88.5
自治体の基本権	51	16.2

沼田らの10の評価基準と苫小牧市自治基本条例の内容

評価基準	苫小牧市自治基本条例の場合
自治体の上位規範	市政運営に当たっては、この条例の趣旨を最大限に尊重する。この条例の趣旨に基づき、各分野における基本条例等を制定し、これらの条例と他の条例等とを体系的に整備するよう努める。
市民の権利・義務	権利： <u>政策の立案、実施及び評価の過程に参加する権利</u> を有する。 責務： <u>市民自治によるまちづくりの推進に努め、市民参加又は協働において自らの発言及び行動に責任を持つとともに、将来の世代に配慮する。</u>
議会の責務	責務：市民の信託に応えるため、職務を誠実に果たし、議会の機能が十分発揮されるようにするため、市政に関する調査研究に努める。
行政の責務	市長：市民の信託に応えるため、市政運営を総合的かつ効率的に行うとともに、公正の確保と透明性の向上を図る。また、政策、財源等について明らかにし、簡素で効率的な組織の運営に努める。 執行機関：その権限に基づき、自らの判断と責任において、その職務を誠実に管理、執行する。 職員：市民の視点に立って、誠実、公正かつ効率的に職務を遂行し、まちづくりの課題に適切に対応する能力の向上に努める。

## 沼田らの10の評価基準と苫小牧市自治基本条例の内容

評価基準	苫小牧市自治基本条例の場合
市民参加・協働	市民参加: 市政運営への市民の参加を推進するために「 <u>苫小牧市市民参加条例</u> 」を定め、 <u>市民参加に関する制度</u> を設ける。 協働の推進: 市は市民と協働してまちづくりにおける課題の解決を図るために必要な措置を講じるよう努める。その際、市民の自主的かつ自立的な活動を尊重する。
住民投票	<u>市民の意思を直接確認するため、住民投票を行うことができる。</u> <u>市は住民投票の結果を尊重する。</u>
情報共有	情報提供及び情報公開: 市は、まちづくりに関する情報の市民との共有の推進を図るため、 <u>適時に、かつ適切な方法により、分かりやすく、まちづくりに関する情報を市民に提供する措置を講じ、</u> <u>「苫小牧市情報公開条例」を定め、市民の請求により市が保有する情報を開示する制度</u> を設ける。
災害時緊急対応	危機管理: 災害等の緊急時に備え、 <u>市民の生命、身体及び財産の安全性の確保及び向上並びに総合的かつ機能的な危機管理体制の整備</u> に努める。 <u>市民の危機管理に対する意識を醸成し、市民、関係団体等との連携及び協力を図る</u> よう努める。
総合計画	市政を総合的かつ計画的に運営するため、基本構想、基本的な計画、実施に関する計画を定める。
自治体の基本権	特になし

## 沼田らの10の評価基準に含まれない苫小牧市自治基本条例の内容

第6章 市政運営の原則

項目	内容
説明責任	<u>市民に対し、市政運営に関する内容及び経過をわかりやすく説明する責任</u> を有する。
健全な財政運営	財政運営の状況を分析し、財政運営に関する計画を定め財政の健全な運営に努める。 <u>予算及び決算の内容並びに財政運営の状況を市民にわかりやすく公表</u> する。必要に応じて専門家による財政診断又は外部監査を行う。
出資法人等	市からの出資、補助及び職員の派遣状況等を定期的に公表する。出資、補助及び職員の派遣の目的、効果及び必要性について調査・検討し、結果を公表する。
政策法務	必要に応じて条例等の制定及び改廃を行い、法令等の自主的かつ適正な解釈及び運用に務める。
職員の任用及び育成	まちづくり課題に適切に対応できる職員を任用し、適材適所の職員配置を行い、職員研修の充実に努め、職員の必要な能力の向上を図る。
行政手続	行政手続きにおける公正の確保と透明性の向上を図る。
行政評価	市の政策等について行政評価を実施し、その結果を政策等に反映させるよう努め、 <u>行政評価に関する情報を市民に公表</u> する。 市民、専門家等による外部評価の仕組みを整備するよう努める。

項目	内容
個人情報の保護	<u>市民の個人情報の保護</u> を図るために「 <u>苫小牧市個人情報保護条例</u> 」を定め、市が保有する個人情報の開示等を請求する権利を保障するとともに、個人情報の収集、利用その他の取扱いを適正に行う。
意見、要望等への対応	<u>市政運営に関する市民からの意見、提案、要望、苦情等に対し、速やかに調査、検討その他の必要な措置を講じ、誠実に対応</u> する。
他の市町村等との連携協力	共通する課題を解決するため、他の市町村と相互に連携を図りながら協力する。必要があるときには、国及び北海道との役割分担を踏まえ、国及び北海道に対して適切な措置を講じるよう提案するとともに、相互に連携を図りながら協力する。

## 市民自治のまちづくりの動向

情報公開から情報開示へ

住民参加から住民主体へ

市民自治のまちづくりを支える熟議

# 情報公開から情報開示へ

## 情報公開から情報開示へ

財政の状況





## 情報公開から情報開示へ

土地の使い方・建物の建て方などを決める都市計画は、さっぽろのまちづくりを支えています。"まち本"は、都市計画制度の基本やまちづくりを進める上での問題点について、みんなで考えていくために、わかりやすく楽しく説明した入門書です。



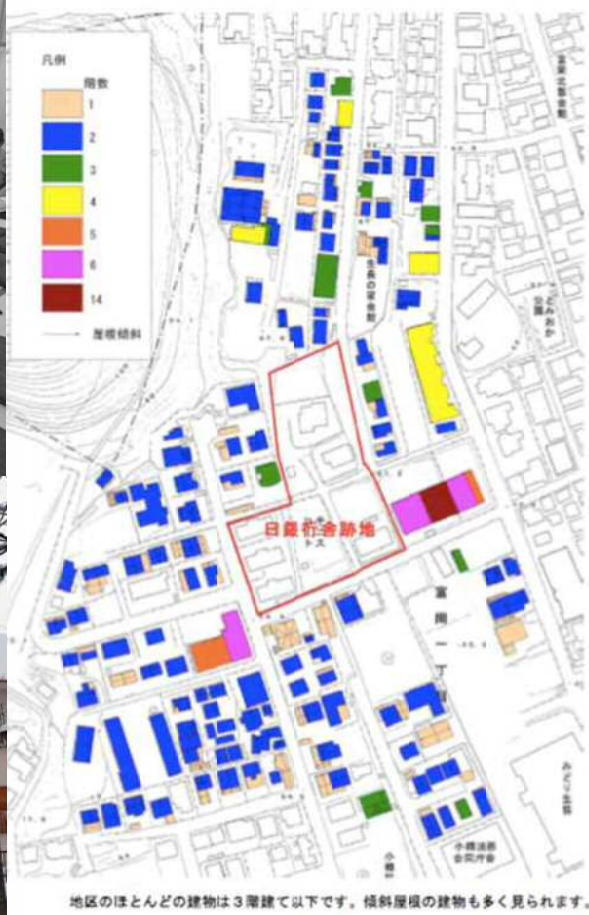
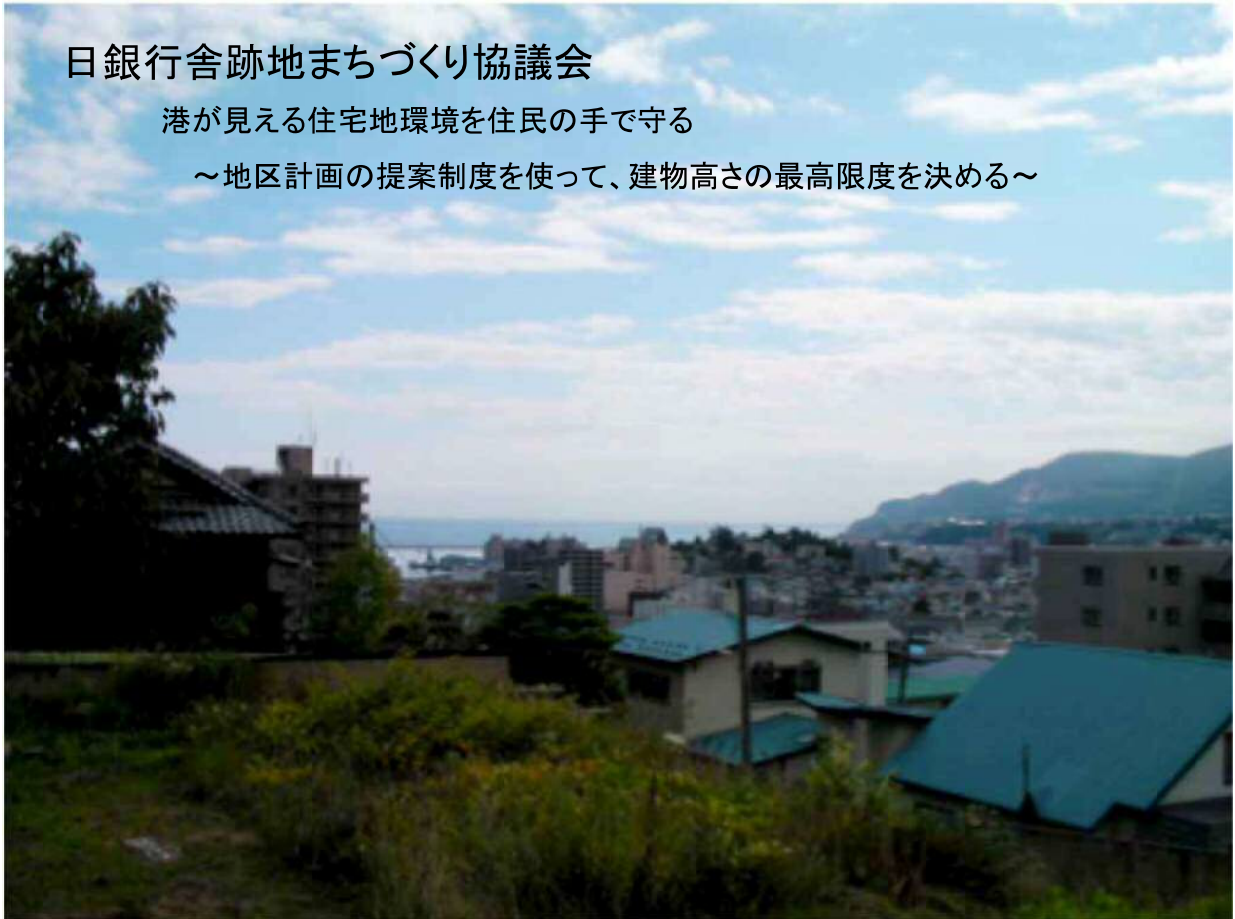
市が知ってほしい情報<？>市民が知りたい情報

## 住民参加から住民主体へ

# 日銀行舎跡地まちづくり協議会

港が見える住宅地環境を住民の手で守る

～地区計画の提案制度を使って、建物高さの最高限度を決める～





小樽都市計画地区計画の決定（小樽市決定）

都市計画富岡地区地区計画を次のように決定する。

1. 地区計画の方針

名称	富岡地区地区計画	
位置	小樽市富岡1丁目及び2丁目の各一部	
区域	計画図表示のとおり	
面積	8.4ha	
地区計画の目標	当地区は、JR小樽駅より西へ約500メートルに位置し、旭展望台を有する丘陵地の裾に広がり、小樽港を一望できる低層の建築物を主体とする閑静な住宅市街地が形成されている。本計画は、小樽港や海を望む眺望景観を有し、人々から愛される良好な街並みが保全されるよう、現在の住環境の維持・保全を図ることを目標とする。	
区域整備・開びに保全する方針	土地利用の方針	既に形成されている住宅市街地の土地利用を基本とした住環境の維持・保全を図る。
	建築物等の整備の方針	地区計画の目標及び土地利用の方針に基づき、住環境の維持・保全を図るため「建築物の高さの最高限度」を定める。

2. 地区整備計画

地区の名称	富岡地区	
地区整備計画を定める区域	計画図表示のとおり	
地区整備計画の区域の面積	8.4ha	
建築物等の制限に関する事項	地区の細区分（計画図表示のとおり）	低層一般住宅地区
	面積	8.4ha
建築物の高さの最高限度	10メートル	
備考	ただし、当該地区計画の適用の限りに存する建築物又は現に建築、修繕若しくは模様替の工事中の建築物（以下「既存建築物等」という。）のうち最高の高さ（工事中の建築物にあつては、当該工事の完了後における最高の高さとする。以下同じ。）が10メートルを超える建築物の敷地として使用されている土地については、その全部を一の敷地として使用する場合に限り、当該地区計画の適用の際における既存建築物等の最高の高さとする。	

理由：将来にわたって住環境の維持・保全が図られるよう、地区計画の決定を行うものである。

## 住民主体のまちづくりを支える制度

# さぽーとほっと基金（札幌市市民まちづくり活動促進基金）

2008年創設

あなたが支援したい団体や分野を応援できます。

寄付の際、支援したい(1)団体 (2)活動分野 (3)活動テーマを指定することができます。(※1)

市民まちづくり活動促進基金に登録している団体です。



例として、少子化対策、地域の犯罪防止等の個別テーマを立てます。

### 17の活動分野

- ①保健、医療、福祉
- ②社会教育(生涯学習の推進等)
- ③まちづくり
- ④学術、文化、芸術、スポーツ
- ⑤環境保全(森林保全、リサイクル等)
- ⑥災害救助(防災、災害被害者支援等)
- ⑦地域安全(防犯、子どもの見守り等)
- ⑧人権擁護、平和
- ⑨国際協力
- ⑩男女共同参画(女性の自立支援等)

- ⑪子どもの健全育成(子育て支援等)
- ⑫情報化社会の発展(新しい情報通信手段の普及等)
- ⑬科学技術の振興
- ⑭経済活動の振興(起業活動の支援等)
- ⑮職業能力開発・雇用機会拡充(職業訓練・就職支援等)
- ⑯消費者保護
- ⑰①から⑯までの活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動

(※1)  
★ご希望は最大限尊重いたしますが、助成先は助成金交付の審査を経て、札幌市が決定します。このことから、必ずしも希望どおりにならないことがあります。ご了承ください。

平成29年度の寄付実績

個人110件約4,400万円／企業・団体122件約6,800万円 計約1億1,200万円

## 地域の企業が地域の活動を応援できる仕組み

平成22年から毎年、創業の地にちなんで命名した詰め合わせ手作りクッキー「南郷通り」の売上の1%を、札幌市がまちづくり活動を支援する目的で設置している「さぽーとほっと基金」へ寄付。

寄付金は、地域のために役立ててほしいとの同社の希望を受け、白石東地区まちづくり協議会が毎年行っている「白石サイクリングロード モザイクタイルアート」の制作費として活用されている。



「札幌市HP」より

## 住民主体のまちづくりを支える制度



「世田谷まちづくりファンド」は、住民、行政、または企業のいずれにも属さない独立した立場から、地域の発想に根ざした区民主体のまちづくり活動を資金的支援する仕組み。これまで21回の助成事業を行い助成したグループは302を数える。

### キラ星応援コミュニティ部門

20年先の世田谷のまちづくりを考えた時に、まちづくりの担い手のすそ野を広げると共に、目標となる活動に対して集中的に支援。同時に、挑戦する人を応援するコミュニティをつくる。

## 外遊び&子育て野外フェス・ビオキッズ



小さな移動式劇場『ポランの  
広場』  
遊びのひろば



アロマクラフト体験  
遊びのひろば



多目的打楽器奏者/原口音英  
森の森



ストラックアウト! バイキン  
玉を投げよう!  
遊びのひろば



hymyのおそと写真館  
森ららのどしッジ



シャボン玉オヤジ  
遊びのひろば



「はっぱかざぐるま」を作ろ  
う! (みんな電力)  
森ららのどしッジ



たこ焼き八代  
いるいるキッチン



ナマケモノ倶楽部のスローコ  
ーヒー  
いるいるキッチン



太陽のいるワンコインワー  
クショップ『森の王さまにな  
るう!』  
遊びのひろば



じぶんだけのめいぐるみをつ  
くろう!  
遊びのひろば



有機野菜のビオ・マルシェ  
いるいるキッチン

市民自治のまちづくりを支える熟議

# 市民自治のまちづくりを支える熟議

## 新石山まちづくり会議

地域の良いところ  
改善したいところ

短期的に取り組める  
こと、長期的に取り  
組みたいことに整理

明日からでもできる  
取り組みを、具体的  
に話し合おう



人口約1万人の地区で  
160人が集まる

## いしやま朝市もはじまる

お年寄りの買い物の不便を  
手づくり朝市で解消しよう



## ハーブの小径を愛する会の誕生

荒れ果てた公園（ハーブの小径）を  
地域で力で再生しよう



# 市民自治のまちづくりを支える熟議

むつ市ご近所知恵出し会議(大湊上町)



# 市民自治のまちづくりを支える熟議



## 市民自治のまちづくりの制度を使いこなそう

## 市民自治のまちづくりの制度を使いこなそう

優れた制度も使われなければ意味がない。市民が使うことで制度が育つ。  
苫小牧市市民参加条例で注目される  
「市民会議」と「市民政策提案」

基本原則	内容	制度を定めた条例
情報共有の原則	市民及び市がまちづくりに関する情報を共有すること	苫小牧市情報公開条例 ・公文書の開示 ・不服申立て
市民参加の原則	市民の参加の下に市政運営が行われること	苫小牧市市民参加条例 ・市民参加手続 ・政策形成手続 ・市民会議 ・市民意見提出手続 ・市民政策提案制度
協働の原則	市民及び市がそれぞれの役割及び責任に応じ、対等な関係で協力すること	条例なし ・公共サービス市民提案制度



## 「市民会議」とは

政策立案に際して、市民の意見を求める市民参加手続のひとつで、政策についての調査及び検討を行うため、市民が自主的に運営する会議。  
市は、その調査及び検討の結果について報告を受ける。

### 第6次留萌市総合計画策定市民会議

留萌市では、第6次留萌市総合計画の策定に際して、市民会議を設置し、市民により「第6次留萌市総合計画市民会議計画」を取りまとめ、市長に提出。

平成28年8月19日



# 第6次留萌市総合計画市民会議計画

## 目 次

I. 市民会議を振り返って	1
II. 計画の策定にあたって	2
1. 第5次総合計画の検証	
III. 計画の期間と構成	3
1. 計画の期間	
2. 計画の構成	
IV. 基本理念	4
V. 基本テーマ（都市像）	5
VI. 基本構想・基本政策	6
○防犯・防災	
○健康・福祉	
○子育て・教育	
○産業・港・雇用	
○観光・交流	
○環境・都市基盤	
VII. 基本計画・実施計画	12
VIII. 総合計画の進行管理	13
IX. 第6次留萌市総合計画策定市民会議	14
1. 委員	
2. 会議開催状況	
3. 意見交換会の開催状況	
4. 意見交換会での主な意見	

## I. 市民会議を振り返って

キーワードは「ひと」

<私たちは、こんな計画を目指した>

- ・市民に分かりやすい現実的な計画
- ・市民にメッセージが伝わる計画
- ・コンパクトなまちづくりを標榜する計画
- ・マチの中心を決め、公共施設の配置が進む計画
- ・地域コミュニティの再生につながる計画
- ・充実した教育が確実に推進される計画
- ・市民の生命、財産を守り、安心、安全なマチをつくる計画
- ・地方創生の政策と整合性のある計画
- ・インフラ整備など公共事業の目標を定め、着実に実行できる計画
- ・地域の課題解決に多くの市民がかかわる環境を醸し出す計画

<9人の市民会議>

総合計画はマチの最上位計画ですが、その存在を知る人は意外に少なく、行政関係者や議員などに限定されるのではないのでしょうか。そんな「多くの市民が知らないと思われる計画」の策定にかかわった市民会議のメンバーは「9人」、しかも協議期間「わずか3カ月」。でも、人数が少ないことで議論が活性化し、期間が短いことが緊張感を生み、毎回テーマを決め、必ず結論を出すなど、効率よい話し合いができました。

<多様な声、集めよう>

会合では、前の第5次総合計画を検証し、今後予定されている事業の評価も行いながら、委員それぞれの感性、体験、知見から率直な意見を出し合い、文言のすり合わせや修正を経て、「たたき台」が完成しました。

ただ、この「たたき台」も「9人」の案であり、私たちは、多くの市民から多様な声を聴こうと、経済・産業団体はじめ、さまざまな組織、団体を訪ね、皆さんから「現場の悩みや本音」「まちづくりの思いやアイデア」「厳しい現実への直言」を聞くことができました。

<キーワードは「ひと」>

まちづくりの関連書籍や新聞の評論欄で著者、識者が押しなべて強調するキーワードは「ひと」です。市民会議の議論でも、とりわけ、そのことが重要視されました。

すなわち「真の主役は自治体ではなくその土地に住む人々」「地元企業も、住民も自治体任せでなく積極的に参画することがカギ」ということです。

お上（市役所）にすがらず、多くの市民が各種施策にかかわる環境の醸成が計画実現のカギになると思います。事業の推進や課題解決の「推進エンジン」に誰がなるのか、その仕掛けが第一歩と考えます。

新しい総合計画が絵に描いた餅になるか、暮らしやすいまちづくりの指針になるか、市民の熱意・意欲・行動力と、それを支える市役所の「誠意ある本気度」に期待したいと思います。

第6次留萌市総合計画策定市民会議  
座長 伊端 隆康  
委員一同

## 「市民政策提案」とは

18歳以上の市民10人以上の連署をもって、その代表者から、市に対し、政策の提案をすることができるという制度。

市民から政策の提案があったときは、その内容を総合的に検討し、提案があった日から3月以内に検討の結果及びその理由を通知するとともに、その概要を公表する。

- 1 政策提案の名称
- 2 提案の理由
- 3 提案の内容
- 4 予想される効果
- 5 その他参考資料等

様式第1号（第14条関係）

市民政策提案書

年 月 日

様

氏 名  
提案者（代表） 住 所  
電話番号

苫小牧市市民参加条例第17条第1項の規定に基づき、次のとおり提案します。

- 1 政策提案の名称
- 2 提案の理由
- 3 提案の内容
- 4 予想される効果
- 5 その他参考資料等

様式第2号（第14条関係）

市民政策提案者署名簿

年 月 日

1 政策提案の名称

2 提案者

	氏名	住所	生年月日	市民の条件(市外居住者)	備考
1				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	
2				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	
3				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	
4				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	
5				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	
6				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	
7				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	
8				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	
9				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	
10				1 市内に通学 ( ) 2 市内に通勤 ( )	

## グループワークの流れ

15:00～ ■ 自己紹介（10分）

15:10～ ■ グループワーク（50分）

「市民自治のまちづくりに関するアンケート調査」の結果を見ながら、市民自治のまちづくりを進めていくのに大切なことを考えてみよう

### グループごとの話し合いのテーマ

- ①効果的に情報を発信していくためには何が必要か
- ②市民が市政に参加しやすくなるためには何が必要か
- ③まちづくり活動を進めるためには何が必要か

16:10～ ■ グループワークの成果の発表（15分）

# 話し合いのお約束

- 1 全体の進行がスムーズにいくように協力しましょう
- 2 たくさんのことを言いたい時でも、なるべく多くの方が議論に参加できるように配慮しましょう
- 3 他の人の意見を否定したりせず、いろいろな考えの人がいることを理解しましょう