石狩市自治基本条例の
見直しについて

平成２４年１２月

石狩市

― 目　次 ―

１．はじめに　…… 1
２－１．条例施行後の社会情勢等　…… 2
２－２．条例施行後の石狩市におけるまちづくりの取り組み　…… 3
⑴第２章　市民　…… 3
⑵第３章　議会及び議員　…… 4
⑶第４章　執行機関及び職員　…… 5
⑷第５章　行政運営の原則　…… 5
⑸第６章　協働によるまちづくりの推進　…… 6
⑹第７章　他の自治体等との連携協力　…… 7
３．条例の見直しについて　…… 7

○参考資料編（石狩市自治基本条例）　…… 9

１．はじめに

石狩市では、市民が主役のまちづくりを目指すために、石狩市のあるべき姿やまちづくりの決まり事、市民、議会、市などの役割などを定めた「自治体運営のルール」である石狩市自治基本条例を平成 20 年 4 月 1 日に施行しました。

この条例を制定するに当たっては、市民を中心とした会議「みんなでつくる自治基本条例市民会議」で、およそ１年をかけて議論を重ね条例の骨子を検討しました。この市民会議から平成 19 年４月に市へ提言書をいただき、その内容を最大限踏まえた上で、石狩市自治基本条例は作られています。

【条例制定までの経過】

平成 18 年度	５月	石狩市自治基本条例策定基本方針の策定
	６月	みんなでつくる自治基本条例市民会議発足 ・メンバー　28 人 ・開催回数　全体会 12 回、臨時会議(グループ毎に１回)
	８月	石狩市自治基本条例運営会議発足 ・メンバー　14 人 ・開催回数　８回
平成 19 年度	４月	石狩市自治基本条例に関する提言書を市民会議が市長へ提出
	11 月	自治基本条例の策定に関するパブリックコメント手続の実施 地域説明会（意見交換会） ・７地区で開催(11 月・12 月)
	３月	石狩市議会平成 20 年第１回定例会で条例案が可決
平成 20 年度	４月	石狩市自治基本条例施行

この条例は、市民を中心とした市民会議で時間をかけ議論を重ねて作り上げたものであり、まちづくりに関する最高規範と位置付けしたものであることから、頻繁に改正する類の条例ではないと考えますが、同時に時代の移り変わりに応じて常に市民の意識にあった条例でなければなりません。

条例第 30 条において「市は、5 年を超えない期間ごとにこの条例が社会情勢の変化等に適合したものかどうかについて検討を行い、その結果に基づいて必要な見直しを行うものとする。」とあります。

このことから、条例施行から５年目を迎え、施行から現在までの社会情勢の変化や石狩市のまちづくりの動きを振り返る中で、本条例が社会情勢の変化等に適合したものか、有効性が保たれているか検討を行いました。

本文書では検討にあたって市が考慮した条例施行後の社会情勢等及び石狩市におけるまちづくりの取り組みを提示した上で、条例の見直しについての市の見解をお示しします。

なお、本書に基づく条例改正の考え方は、パブリックコメントにより市民の皆さんの意見をお聞きしたうえで最終的に条例改正の必要性を判断し、必要な場合には平成 24 年度内に条例改正案を市議会に提出する予定です。

２－１．条例施行後の社会情勢等

この 5 年間、長引くデフレやリーマンショック、円高、株価下落などによる経済低迷・雇用不安、少子高齢化に伴う人口・労働力減少、年金・医療などの社会保障制度の今後の先行きに対する不安、不安定な政治情勢など、日本が直面している課題が多岐にわたっている中、地方自治をとりまく情勢として、地域のことは地域が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていくことを目指す地方分権・地域主権の流れが進んでいます。

地方分権改革推進計画（平成 21 年 12 月 15 日閣議決定）及び地域主権戦略大綱（平成 22 年６月 22 日閣議決定）を踏まえ、地方公共団体の自治事務について、国が法令で事務の実施やその方法を定め裁量権を制限している「義務付け・枠付け」の見直しと条例制定権の拡大や基礎自治体への権限移譲を進めることを目的とした法律(1*)が平成 23 年度に 2 次にわたって成立し、今後更にその推進が図られることとされています。

このことにより、石狩市においても市営住宅の入居資格要件、認知症高齢者グループホーム等の設備及び運営に関する基準等、様々な基準等が新たに市の条例で決められていくことになっています。

更に、これまで各自治体の総合計画の根幹をなす基本構想については地方自治法第２条第４項(2*)で市町村に策定を義務付けていましたが、この流れのなかで平成 23 年５月に地方自治法が改正され、この条文が削除されたことで、基本構想の策定は各自治体の判断に委ねられることとなりました。

また、平成 22 年６月に閣議決定された新成長戦略においては、「『新しい公共』の考え方の下、市民や企業、NPO など様々な主体が「公（おおやけ）」に参画する社会を再構築することは重要な課題である」、「官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、教育や子育て、まちづくり、介護や福祉などの身近な分野において、共助の精神で活動する『新しい公共』を支援する」とあるなど、まちづくりの担い手としての「新しい公共」に対する期待は更に高まっています。新成長戦略を発展させ平成 24 年７月に閣議決定された日本再生戦略の中でも「新しい公共」の考え方は引き継がれており、複雑・多様化する市民ニーズや地域の課題に対応していくためには、行政だけでなく、市民、民間といった様々な地域の主体が、互いにパートナーとして協働を推進していく必要があります。

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、多くの面で人々の心に影響をもたらし、地域のあり方についてもあらためて考える契機となりました。未曾有の状況を目の当たりにした私たちは、住民自治に対する日頃からの意識の重要性を強く認識したと同時に、まちづくりとは何なのか、住民一人ひとりが何をすべきなのか、安全安心なまちをどうやってつくっていったら良いのか、住民が一体となって考えていく必要性を真剣に考えることになりました。

石狩市においては平成 22 年度国勢調査により市制施行後初めて市全体の人口が減少に転じました。平成 20 年度の高齢化率（65 歳以上人口割合）が 20.7％だったのに対し、平成 24 年

度は 24.1％と上昇し、また若葉小学校と紅葉山小学校を統合し平成 22 年度に双葉小学校が開校するなど、少子化も進んでいます。

市の財政状況は「財政再建計画」の行財政改革の成果と、国からの地方交付税の増額効果が重なったことで一時の危機的状況から脱出し、各種の財政指標は緩やかな改善基調を維持しているものの、依然として他市と比較しても高い市債残高や土地開発公社の負債といった将来債務を多く抱えている状況であり、財政的課題も数多くある状況であります。

また、平成 22､23 年には大雨により厚田・浜益地区が被害を受け、平成 24 年には大雪による道路の通行止めが相次ぎました。今後も自然災害の発生は予断を許さないものがあります。

1*「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第１次一括法）、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第２次一括法）
2*改正前の地方自治法第２条第４項
市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない

２－２．条例施行後の石狩市のまちづくり

自治基本条例を施行した後、私たちがどのようにまちづくりを進めてきたのか、その具体的な取り組みについて､条例の各章毎に振り返りを行いました｡前文と第１章の総則については、用語の定義やまちづくりの基本原則など条例の根幹部分を定めている部分であることから、具体的な取り組みの振り返りは第２章から行いました。

(1) 第２章　市民

条例第６条において､｢市民は協働のまちづくりに参加するよう努める｣と規定しています。

地域の課題を解決することを目的に市内で活動する特定非営利活動法人（NPO 法人）は、年々増加しており、平成 19 年度には 13 団体だったのが、現在は 19 団体となりました。市ではＮＰＯ法人の活動を支援するため､それまで北海道が行っていた法人設立認証等について平成 23 年 10 月から市役所で手続きが行えるよう権限移譲を受けました。

協働を地域で支える町内会・自治会については、その運営を支援するため、平成 20 年２月に運営マニュアル「町内会・自治会活動のしおり」を市と石狩市連合町内会連絡協議会の合同で作成し活用しています。

また行政活動への市民参加によって市民の知識や経験が公共施設の建設や運営に活かされ、平成 23 年度にオープンしたこども未来館「あいぽーと」は、設計段階から市民が関わり、現在の運営は NPO 法人が担っています。

福祉、環境、教育など、様々な分野でまちづくりに参加する市民が増えています。

〇事例（平成２０年度以降に始まった市民の取り組み）

子育てカフェ事業
母親による母親のためのカフェ。子育て団体のサポートを受け、ＮＰＯ法人アートウォームが「Ｃａｆｅほわぽわ」を運営。

石狩海岸の保全と啓発活動
いしかり海辺ファンクラブが、石狩浜の自然を守るため、海岸でリーフを配布する等、市民への啓発活動などを行っています。

キノシュ木育里親運動＆千年の森付帯事業
森林ボランティアクマゲラが、市民に樹木の種子を配布し、家庭で育ててもらった苗を回収し、森林に植樹しています。

いしかり市民カレッジ
生涯学習の場を、事業予算も含めて同運営委員会が自らのアイデアで作り出し、市民へ学びの場を提供している。

カフェ・ガル
ふるさと倶楽部ガルが、浜益の特産品の販売や喫茶の運営の他、高齢者向けの配食サービスを行っています。

有償運送等活動
ＮＰＯ法人あつたライフサポートの会が、厚田区内の移動や除雪を住民同士で支え合うシステムをつくり運用しています。

市民会議からの提言書では、子どもの権利条例の検討について付帯意見をいただいていますが、平成 22 年にスタートしている後期５カ年の次世代育成支援行動計画「こども・あいプラン」においては、子どもの権利の具現化を図るため、平成６年に日本が批准した子どもの権利条約を基底として策定したところです。子どもの権利条例制定については、この行動計画の進捗状況などを検討し、評価した上で、総合的に判断していきます。

(2) 第３章　議会及び議員

条例第７条において、石狩市の意思決定機関として、市民の意思の把握や市民への積極的な情報提供など市議会の果たすべき役割と責務について規定されています。市議会では、平成 21 年６月に「議会改革推進特別委員会」を設置し、本会議での一般質問の一問一答制導入やインターネットによる動画配信、また、平成 22 年 11 月から年２回、各地域に出向いて行う「議会報告会」を開催するなど、開かれた議会の実現と市民との情報共有に努めました。

条例第８条において、二元代表制の一翼を担う市議会議員の責務が規定されています。議員

自らが政策提言を行なうための「政策研究グループ」の検討や「議会報告会」での意見交換会を実施し、また、議案審議の際に委員間討論の機会を設けるなど、議員活動の活性化に向けた取り組みを行ないました。

(3) 第４章　執行機関及び職員

条例第 11 条において、「市（執行機関）は、市民の意見を積極的に把握し市政に反映させるよう努める」と規定しています。市では、市民の声を市政に反映させるため、平成 14 年度に全国に先駆けて市民の声を活かす条例（石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例）を施行し取り組んできました。パブリックコメントや審議会等によって多くの市民が行政活動へ参加しています。

また、「みんなでつくる自治基本条例市民会議」では、条例骨子に市民の意見を反映させるため、参加者の意見を引き出しやすいワークショップ(1*)を用いて議論をしましたが、ワークショップの手法は、この市民会議の後、様々な場面で取り入れられています。

事例）こども未来館「あいぽーと」や学び交流センターの施設整備、男女共同参画計画の策定、「（仮称）あつたふるさとの森」の検討、地区防災計画等の策定等

条例第 12 条において、市職員は、協働に積極的に取り組まなければならないことを規定しています。このことから、平成 20 年５月に協働に取り組む際の職員の心構えを定めた「石狩市職員地域協働指針」を策定しました。また協働に積極的に取り組む職員を育成するため、職員研修を平成 21 年度から実施しています。ワークショップを取り入れた実践的な職員研修で、平成 26 年度までにすべての職員が受講する予定です。このほか、新規採用職員は、採用時に市民との協働に積極的に取り組むことを宣誓するとともに、新任職員研修の中で自治基本条例について学ぶ機会を設けています。

(1*)ワークショップ：参加者がグループに分かれて自由に話し合いながら、意見や提案をまとめていく会議の手法。

(4) 第５章　行政運営の原則

条例第 14 条において、「市は、市政に関する情報を、積極的に市民に提供する措置を講じること」と規定しています。毎年、市で実施しているアンケート調査では、行政情報が十分に提供されていると思う市民の割合が、平成 19 年度の 30.2%から平成 23 年度は 37.0%と上昇しています。

	アンケート実施年度				
	Ｈ１９	Ｈ２０	Ｈ２１	Ｈ２２	Ｈ２３
設問「行政情報が十分に提供されていると思います」に「思う・やや思う」と回答した者の割合	30.2%	33.2%	34.8%	35.0%	37.0%

※市民意識に関するアンケート結果

条例第 16 条では、市政の総合的で計画的な行政運営を図るために定める総合計画（基本構想と戦略計画で構成）について規定しています。現在の総合計画は、平成 19 年度から平成 28

年度を期間とした第４期にあたり、戦略計画は、平成 23 年度に後期の見直しを行いました。

基本構想の策定については、地方自治法の改正により、法に基づく義務から自治体の判断に委ねられることになりましたが、当市としては、これまでと同様に総合計画に基づく総合的かつ計画的な行政運営が必要であると考えています。

条例第 17 条において、市長は不断の行政改革に取り組まなければならないことを規定しています。平成 23 年度には「行革大綱２０１６」が策定され、基本目標の一つとして、地域の様々な主体が公共の担い手として活躍出来るよう協働を推進していくことが据えられました。

条例第 18 条において、市は施策の評価の実施と必要な見直しを義務付けています。行政評価は、市役所の仕事の内容や必要性について第三者の視点を取り入れて評価し、改善することで行政活動のレベルを上げていくことを目標としており、平成 24 年度からは、市で実施しているすべての事業（320 事業）を対象としたパブリックコメントを実施しています。

条例第 19 条において、市は財政情報を市民に分かりやすく提供しなければならないと規定しています。市では、複雑な財政状況を家計に例え会話形式でわかりやすく説明する「いしかりの家計簿」に加え、平成 20 年度決算からは民間企業的手法を用いた財務諸表を作成し公表しています。広報でも年に２回財政状況をお知らせする等、市民への積極的な情報提供に努めてきました。また、財政再建計画は平成 23 年度をもって終了しましたが、将来に持続可能な財政基盤を構築するため、「財政規律ガイドライン」（平成 24 年度から平成 28 年度）を作成しています

条例第 23 条において、市長は、危機管理に対する市民意識の啓発と総合的な施策を図ることを義務付けています。市ではこれまでも、自主防災組織の訓練を通して防災に対する市民意識の啓発を行ってきましたが、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、改めて多くの人に防災・減災など地域の危機管理の重要性を意識付けました。市では、災害発生時の応急対策等を総合的に定めた地域防災計画・水防計画や市内を８地区に分け各地区毎に定める地区防災計画の策定作業を市民とともに進めています。

(5) 第６章　協働によるまちづくりの推進

条例第 24 条では、市は協働によるまちづくりの機会を積極的に作らなければならないことと、市民に必要な支援を行うことが出来ることを規定しており、これに基づき、協働の機会をつくるため、平成 20 年度に協働事業提案制度を創設しました。これは、市民が、市と協働で取り組みたい事業を提案するもので、この制度によって平成 24 年度までに 21 の協働事業が生まれています。

市民活動のための環境整備としては、平成 20 年度に「市民活動情報センターぽぽらーと」を開設しました。市民活動に関する情報提供や相談業務のほか、団体の事務支援など市民による主体的なまちづくり活動を支援し、協働によるまちづくりを推進しています。

また、地域の課題を解決するために市民同士が話し合う場も増えています。

平成 17 年 10 月の３市村の合併により、厚田区、浜益区に設置された地域協議会では、地域住民が毎月集まり、市民と市の協働による地域づくりについて話し合い、様々な取り組みを始めています。厚田区では、森林保全に取り組む「あつたの森支援の会　やまどり」をはじめ、移送や除雪などの生活支援サービスを提供する「ＮＰＯ法人あつたライフサポートの会」などが生まれ、浜益区では、地元の女性グループが遊休施設を活用し、レストランや特産品販売等を行う「ふるさと倶楽部ガル」が立ち上がりました。

障がい者が抱える問題を解決するため関係機関等が定期的に話し合う場としては、平成 20 年 10 月に「地域自立支援協議会」が設置されました。障がい者団体・事業者、企業、学校など 30 の機関が連携しています。

経済分野では、平成 21 年度に「産業活性化連携会議」を設立し、市、商工会議所、商工会、観光協会、農業協同組合、漁業協同組合が連携を図りながら、効果的な施策展開のあり方などの協議を行っています。

また、産業分野では、農水産物の需要拡大を目指し、他分野と積極的に連携していくための話し合いの場として平成 20 年７月に「イコロの会」が設立されました。地域にある農水産物、知識、技術などを相互連携させることによって、地域ブランドの創出に取り組んでいます。

条例第 27 条の住民投票に関しては、住民の意思を直接確認した上で決定すべきと判断した事案について、別に条例を定め実施するとしていますが、これまでのところ具体的な事案はありませんでした。

(6) 第７章　他の自治体等との連携協力

条例第 29 条において、他の自治体などと連携及び協力関係を築くことを規定しています。市は、国や道などと災害時における応援に関する協定を平成 20 年度以降６件締結しているほか、平成 21 年度には石狩湾新港への企業誘致を目的に札幌市と連携協力に関する協定書を締結しています。また、札幌圏をひとつの観光圏と捉え、国内外からの観光客を誘致するため、平成 20 年度に設置された「さっぽろ広域観光圏推進協議会」では、札幌圏の市町村等と連携、協力しているほか、石狩浜の環境保全を図るため、平成 21 年度に海岸管理者等と共に設置した「石狩浜環境保全連絡会議」では、課題、対策について協議を重ねています。

３．条例の見直しについて

自治基本条例施行後、社会が抱える様々な課題解決に向け、地方分権が進み、それぞれの自治体の判断でまちづくりについて決められる権限も徐々に自治体に委ねられてきています。つまり、自分たちの地域のことを、これまで以上に自分たちで考え、責任を持って決めなければならないということです。また、将来も持続できるまちづくりを進めるには、「新しい公共」に対する期待が高まっているように、協働による取り組みを更に進めていかなければなりません。

条例施行後、複雑・多様化する市民ニーズや地域の課題に対応していくため、市民、団体、企業、議会、そして市役所といった様々な主体が、それぞれの役割を分担し補いながら、地域の様々な課題や問題に取り組んできた様子や成果について、今回、各章毎に振り返りを行い、

市民が主役のまちづくりにむけた取り組みは徐々にではありますが着実に前進してきており、それらの取り組みを行うにあたり現行条例が有効であったことを確認しました。

また、条例施行からこれまでまちづくりを進める中で、現行条例がまちづくりのルールとして不十分であったり、みんなのまちづくりのルールとして現状とズレが生じている箇所があるために、課題に向けた取り組みが進まなかったという事例はなかったものと考えます。

従って、今後進めなければならないまちづくりのあり方を考えた時、現行の自治基本条例には、市民一人ひとりが心をひとつにできるような共通の目標やまちづくりのルールであるための必要不可欠な要素が適切に盛り込まれており、社会情勢の変化等にも適合しているものと判断します。

ただし第 16 条(1*)の総合計画の規定については、基本構想の根拠として地方自治法第２条第４項を引用していましたが、地方分権の流れによる法改正によりこの条文が削除され、基本構想の策定は各自治体の判断に委ねられることとなったことを受け、条文上、現時点では整合性を欠くことになるため、本条文のみ適切な条文改正が必要と判断します。

(1*) 第 16 条第１項　市長は地方自治法第２号第４項に基づく基本構想を実現するための施策の大綱を定めた計画を策定するものとする。
第２項　基本構想及び前項の計画（以下これらを総称して「総合計画」という。）は、この条例の理念にのっとり策定されるとともに、市民意識又は社会経済情勢等の変化に応じて、適切に見直されなければならない。
第３項　執行機関は、総合計画との整合性を確保しながら、施策を実施しなければならない。