

石狩市自治基本条例の
見直しについて

平成29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のまちづくり	3
(1) 第1章 総則（第1条～第4条）	3
(2) 第2章 市民（第5条～第6条）	3
(3) 第3章 議会及び議員（第7条～第9条）	3
(4) 第4章 執行機関及び職員（第10条～第12条）	3
(5) 第5章 行政運営の原則（第13条～第23条）	4
(6) 第6章 協働によるまちづくりの推進（第24条～第27条）	7
(7) 第7章 他の自治体等との連携協力（第28条～第29条）	8
(8) 第8章 条例の見直し（第30条）	9

1. はじめに

平成 14 年 4 月 1 日に施行した「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）」の検討において、「市民参加だけでなく、幅広い自治体運営の基本理念等を含めた条例の検討が必要」という市民参加制度検討委員会の意見を受け、平成 17 年 10 月に厚田村・浜益村と合併し、新たなまちづくりに取り組むに当たり、本市のまちづくりの理念、市民の権利と役割、行政の役割と責任などを明らかにする自治基本条例を制定しようという気運が高まり、市民を中心とした会議「みんなで作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」を平成 20 年 4 月 1 日に施行しました。

これまで個別に重要な役割を担っていたそれぞれの条例（市民の声を活かす条例や個人情報保護条例など）が自治基本条例によって総合化され、まちづくりに果たす役割や位置づけが明確になりました。

【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	みんなで作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、まちづくりに関する最高規範として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 年目を迎えた平成 24 年度に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。

条例施行から 10 年目を迎える本年度は、本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再度検討を行うものであり、市民を含む自治基本条例懇話会において実施いたします。

2-1. 条例施行後の社会情勢等

我が国を取り巻く環境は、経済のグローバル化、対米外交、不安定化する東アジア情勢といった対外問題に加え、国内に目を転じると、日本の総人口は2015年に実施された国勢調査結果では、1億2,711万人と、2010年の前回調査から94万7,000人の減少となり、1920年の調査開始以来初めて減少し、本格的な人口減少社会に突入したことが統計的にも明らかとなりました。

総務省の「人口推計(平成28年10月1日現在)」によると、65歳以上の高齢者人口は3,459万1千人、総人口に占める割合、すなわち高齢化率は27.3%と、我が国の高齢化は世界的に見ても空前の速度と規模で進行しています。

一方、厚生労働省の「平成28年(2016)人口動態統計月報年計」によると、合計特殊出生率は平成17年に最低の1.26を記録した後わずかながら上昇傾向にありましたが、平成28年には1.44と2年ぶりに低下しました。年間出生数についても、平成28年に97万7千人と、明治32年の統計開始以来初めて100万人を割り込みました。

このような人口減少、少子高齢化といった喫緊の課題に対処するため、国においては、「まち・ひと・しごと創生法」を制定し、日本全体の人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への過度の人口集中の是正を図り、地域(地方)で住みよい環境を確保し、将来にわたり活力ある社会の維持に向け、地方創生を推進しています。しかしながら、いまだ地方においては過疎化の進行に歯止めが利かず、空き家の増加や現役世代人口の減少による労働力不足、また議員の成り手不足など多くの問題を誘発しています。

本市の総人口も平成24年度末の60,275人から平成28年度末では58,831人と1,444人の減少となっており、出生数も減少傾向にある中で、高齢化率は平成25年度の25.4%から平成29年度では31.3%と国と同様に少子高齢化が進展している状況にあります(別表参照)。

このような社会情勢を踏まえ、本市においては市民との協働によるまちづくりや、石狩湾新港地域が有する潜在的なまちの強みを最大限活用し、持続する未来に向けて、まちの財産であり、まちの活力の源である市民とともに取り組んで行く「まちづくりの方向性」を定めた「第5期石狩市総合計画」を平成27年度に策定し、30年先の目指すまちの姿「将来像」の実現に向け、協働や連携、成長を原則としてまちづくりを進めていくこととしています。

市民がまちづくりを進めていく過程(プロセス)の中でまちの自然や文化、魅力に気づき、愛着や誇り(石狩PRIDE)を持って幸せに暮らしている姿がたくさんあるまちを目指しています。

(別表) 石狩市の状況

	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年	備考
総人口	60,275人	59,777人	59,274人	59,120人	58,831人	3月末日時点
転出入	▲377人	▲386人	143人	33人		▲は転出超過
出生数	340人	349人	346人	306人		
高齢者数	15,331人	16,155人	17,092人	17,811人	18,423人	4月1日時点
高齢化率	25.4%	27.0%	28.8%	30.1%	31.3%	4月1日時点
合計特殊出生率	1.13	1.21	1.26			

2-2. 条例施行後の石狩市のまちづくり

(1) 第1章 総則 (第1条～第4条)

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ごと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章から行うこととします。

(2) 第2章 市民 (第5条～第6条)

条例第5条、第6条においては市民の権利や責務について規定し、「市民は協働によるまちづくりに参加するよう努める」としています。市民はまちづくりの主体として、他からの干渉や強制を受けることなく、自らの意思によって、まちづくりに関する様々な活動をしたり、行政の活動に意見や提案をすることができます。この場合にどのような形で参加するかは、年齢、障がいの有無、個人や団体の別などの属性によって様々なパターンがあり得ますが、「まちづくりの主体」としての市民はみな平等であって、属性による不合理な差別や取扱いをされることはないということを明らかにしています。

(3) 第3章 議会及び議員 (第7条～第9条)

条例第7条、第8条、第9条においては、議会・議員の役割及び責務や議会事務局について規定しており、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定められています。

地方分権改革の進展に伴い、地方自治体の自己決定権や責任の範囲が拡大する中、二元代表制の一翼を担う議会の役割や責務も増大してきました。また、議会は、議事機関として、公平かつ公正な議論を尽くし、意思決定を行うことはもとより、政策立案・監視能力の向上、さらには、主権者である市民への説明手法の多様化など、より一層、議会機能を充実強化していくことが求められています。

こうした時代の要請に対して、市議会においては、平成21年に議会改革推進特別委員会を設置し、一般質問における一問一答方式の導入、地区会館ごとの議会報告会の実施、議員間討議の導入、議会のペーパーレス化の実施など、様々な改革への取り組みを進め、議会改革の集大成として平成27年に「議会基本条例」を制定するに至りました。

議会基本条例は、議会改革の集大成として基本理念を定め、市議会及び議員の活動原則を明確にし、議会改革へ継続的な取り組みを宣誓するもので、市議会はその理念のもと、市民の負託に的確に応えられるよう努めています。

(4) 第4章 執行機関及び職員 (第10条～第12条)

条例第10条においては市長の責務について規定しており、「石狩市の代表者として、住民の信託に応える」としています。市長は住民の直接選挙によって選ばれた石狩市の統轄代表者として、執行機関相互の行動や公共的団体の指揮監督をするなど特別な地位や権限をもっており、これらの権限を行使するに当たっては、住民の信託に応えるとともに、各執行機関や公共的団

体の活動が一体となってこの条例に立脚したまちづくりが進められるよう、リーダーシップを発揮することを求められています。

近年では、石狩聴力障害者協会などの各関係団体とともに平成 26 年度に全国の市町村で初となる「手話に関する基本条例」を施行しました。

条例第 11 条においては執行機関の責務について規定しており、「執行機関は、市民の意見を積極的に把握し市政に適切に反映させるよう努める」としています。

市では、全国に先駆けて平成 14 年度に「市民の声を活かす条例」を施行し取り組んできました。審議会やパブリックコメント手続、ワークショップによって、多くの市民が行政活動へ参加しています。

平成 25 年には市で初の試みとなる、ドイツ発祥の「プラーヌクスツェレ」という市民参加手法の特徴を活かした、無作為抽出による市民討議会を実施し、これまで市民参加の機会や経験のなかった方を含め、より多くの市民から意見をいただきました。

このほかにも、市民のまちづくりに関する意識や日頃どのように感じているかなどを把握するための「市民意識に関するアンケート調査」を毎年実施していることや、各連合町内会と地域に根ざしたまちづくりの活動や課題等を語り合う「自治懇話会」を開催するなど、様々な形で市民の声を把握し、市政に活かすよう取り組んでいます。

また、教育委員会と市民ボランティアが協働でつくる新しい学びの場「いしかり市民カレッジ」において、連携講座になっている「まちづくり出前講座」では、まちづくりに関することや各種制度などについて、市職員が講師となり、市政に関する情報を分かりやすい形で提供するよう努めています。

条例第 12 条においては市職員の責務について規定し、「市民との協働に積極的に取り組まなければならない」としています。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、毎年周知徹底しています。また平成 21 年度から平成 26 年度まで全職員を対象に、積極的に協働に取り組む職員を育成するため、ワークショップを取り入れた実践的な職員研修を実施しました。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、新任職員研修等で自治基本条例や市民の声を活かす条例について学ぶ機会を設けています。

(5) 第 5 章 行政運営の原則 (第 13 条～第 23 条)

条例第 13 条においては、自治基本条例で定めるまちづくりの基本原則や市民の権利などを具体化するために、市が守らなければならない行政運営の原則を規定しています。

条例第 14 条においては情報公開について規定しており、「市は、市政に関する情報を積極的に市民に提供するための措置を講じなければならない」としています。平成 10 年に「情報公開条例」を制定し、情報公開制度による公文書の開示を求める権利を明らかにし、実施状況を公表しているほか、市民の声を活かす条例においては、審議会等の会議の公開や市民参加手続

に関する事項の公表について規定し、運用しています。また、市HPや情報公開コーナーにより、審議会の議事録や各種資料を公開しています。

条例第15条においては個人情報保護について規定しており、「市は、個人情報の適正な収集及び管理並びに適切な開示、訂正及び利用停止を行うための措置を講じなければならない」としています。平成10年に「個人情報保護条例」を制定し、個人情報の適正な取扱いの確保に関し必要な事項を定めています。また、「情報セキュリティ基本方針」を策定し、情報セキュリティ対策を強力にするため、責任及び権限を明確にした管理体制を確立するとともに、人的・物理的セキュリティ対策を講じ、市の情報資産を適切に運用しています。

条例第16条においては総合計画について規定しており、「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実現するための計画を策定するものとする」としています。平成27年度に策定した「第5期石狩市総合計画（平成27年度～平成34年度）」は、市長任期との連動を図るため4年を半期とした8年間を計画期間とし、その策定に当たっては、市民や団体と目指すまちの姿についてワークショップを重ね、多くの市民からいただいた想いが反映されたものになっています。

条例第17条においては行政改革について規定しており、「市長は、不断の行政改革に取り組まなければならない」としています。平成28年度に策定した「第4次石狩市行政改革大綱及び実施計画（平成29年度～平成33年度）」は、これまでの業務・組織のスリム化による努力は継承しつつ、今日的課題に応えるべく対応した組織運営や時代変化を先読みした創造型の施策展開という視点を取り入れ、重点施策を設定して、計画期間の5年間で着実に行政改革を推進していくこととしています。

条例第18条においては行政評価について規定しており、「実施する施策について、客観的かつ効率的な評価を行わなければならない」としています。第4期石狩市総合計画（平成19年度～平成28年度）では、まちづくりの5つのテーマ、3つの原則に基づく各施策にそれぞれ成果指標を設定し、実施事業の評価を行い、進捗状況を管理してきました。

しかしながら第5期石狩市総合計画（平成27年度～平成34年度）は今後のまちづくりの基本的方向性を示したものであり、施策や事業、成果指標は設定しておらず、これらは各個別計画において設定し、評価・点検等を行い、進捗状況を管理していることから、各個別計画の運用状況や評価結果等を把握するなど、客観的かつ効率的な新たな行政評価の仕組みを検討しています。

条例第19条においては財政運営について規定しており、「市は財政状況に関する情報を市民に分かりやすく提供しなければならない」としています。市では、統計資料として「石狩市の財政」を毎年発行しているほか、予算や決算の情報を市HPで公表するとともに、広報でも年に2回財政状況をお知らせするなど、市民への積極的な情報提供に努めてきました。

また、人口減少社会の進展や消費税率の引き上げなど、地方財政を取り巻く環境は刻々と変

化していることから、今後も安定的な財政運営を維持するため、財政運営の基本的な考え方である「財政運営指針」（平成 29 年度～平成 33 年度）を策定し、財政基盤の強化に取り組んでいます。

条例第 20 条においては組織編制について規定しており、「適切に連携、情報交換等を行い、総合的に活動の効果を上げるよう運営されなければならない」としています。平成 24 年度に策定した「第 3 次石狩市行政改革大綱及び実施計画（平成 24 年度～平成 28 年度）」において、「目的指向の組織づくり」に向けた改革方策を掲げ、様々な取り組みを進めるとともに、部長職間の人事組織ヒアリング等を通し、市民目線に立った効率的・機能的な体制への見直しに努めております。

また、平成 28 年度には、福祉と教育を横断的に組織した「子ども総合支援本部」を設置し、部局を超えた総合的かつ効果的な子ども支援への取り組み、平成 29 年度には、「交通担当」の部局を新たに設置し、複数部局にまたがる交通関係事業の連携を図り、総合的な交通施策を推進するなど横断的な組織運営に努めるとともに、部長連絡会議を月 2 回開催し、全庁的にきめ細かな情報共有や協力体制に努めております。

条例第 21 条においては職員育成について規定しており、「専門的な知識、技能及び高い倫理観を有し、市政の課題への的確な対応能力を備えた職員を育成する」としています。平成 26 年度に策定した「人材育成基本方針」に基づき、市民との信頼の上に協働を実践し、自律的に変化を見極め課題に立ち向かう職員を育成するため、毎年「職員研修計画」を策定し、新規採用職員・若手職員・管理職職員など職階に応じた研修や、法務・税・政策などの専門研修のほか、手話や市の歴史、メンタルヘルスや健康管理などの研修を行っています。

条例第 22 条においては行政手続について規定しており、「市政運営における公平性の確保と透明性の向上を図り、市民及び利害関係者の権利利益を保護するため、処分、届出、行政指導等に関して、共通する事項を定めなければならない」とし、平成 10 年に「行政手続条例」を制定しています。

条例第 23 条においては危機管理について規定しており、「市民意識の啓発に努めるとともに、総合的な危機管理を図る」としています。

災害予防、災害対策等を総合的に定めた「石狩市地域防災計画」を、東日本大震災や社会情勢の変化を踏まえ、有識者や町内会・自治会、更には企業や関係団体から選出された委員で構成された検討委員会を設置し、平成 25 年 3 月に全面改訂しました。また、同時に策定した「地区防災ガイド」は、地域防災計画と相互に補完するもので、市内を大きく 8 地区に分け、市民参加のもとで避難経路や避難場所など地区のルールを定め、“地域で作った計画、地域で育てていく計画”となっており、平成 29 年度は津波・洪水の新たな浸水想定や指定が進んでいる土砂災害警戒区域などに対応するため、策定時と同様、市民参加のもとガイドを改定します。

また、平成 10 年 3 月に「石狩市自主防災活動推進要綱」を定め、自主防災組織の活動を支援してきていますが、さらに、平成 26 年 5 月に地域が行う防災活動等にボランティアとして

積極的に参加し、地域防災活動を推進するリーダーの役割を担っていただける方を「石狩市防災マスター」として認定する制度を設け、自主防災訓練での指導を行っていただくなど、地域防災力の強化を図っています。

(6) 第6章 協働によるまちづくりの推進 (第24条～第27条)

条例第24条においては協働によるまちづくりの推進について規定しており、「協働によるまちづくりに参加する市民の自主性及び各主体の特性を尊重すること、協働によるまちづくりの機会を積極的に創出すること」としています。

平成20年度に市民と市の協働の機会をつくるため、「協働事業提案制度」を創設しました。市民が市と協働で取り組みたい事業を提案する「フリーテーマ型」と、平成24年度から追加した、市が市民と取り組みたい事業を提示し、応募のあった団体と事業を実施する「事業提示型」があり、ふれあい歩道除雪事業や地域における子どもの居場所づくり事業(子ども食堂)など33の協働事業を実施しています。

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ぼぼらーと」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、市民が立ち上がり活動しています。

平成25年からスタートした「石狩浜ハマナス再生プロジェクト」は多くの市民が参画し、ハマナスに代表される石狩浜の自然景観の再生に取り組み、環境学習の場の提供、ハマナスの魅力を活かした商品づくりや自然体験ツアーの開催などを通して、自然と共生する地域づくりを行っています。

市内の中学校・高校の生徒会役員の子どもたちにより結成されたIYP(いしかりヤングプロジェクト)が子ども議員として、子どもの視点から市長や教育長にまちづくりについて提案する「子ども議会」は、平成27年度から始まりました。平成28年度は、学校前の街灯設置の提案により、石狩南高校前の歩道に12箇所の照明を設置しました。

あつた港朝市では、新鮮な魚介類を求めてやって来るお客様の「朝早く食事ができるところがほしい」という声に応えるため、平成28年度に地域住民が「地域賑わい呼びおこし隊」を結成し、朝市食堂の試験営業を始めました。とれたての魚介類を使用したメニューは多くの方に喜ばれ、朝市の更なる賑わいを創出しています。

平成26年から始まった石狩湾漁業協働組合浜益地区青年部が主催している「浜益みなと祭り」は、住民同士や観光客との交流を通じ、地域の親睦や活性化を図っており、平成28年には地元企業と中学生が共同で「浜どらアイス」を開発し、中学生が自らの手で販売するなど、地域活性化に寄与しています。

条例第25条においては行政活動への市民参加の推進について規定しており、「施策の立案、実施及び評価の各過程において、適切な市民参加の機会が確保されるよう必要な措置を講じなければならない」としています。市では、平成14年度に施行した市民の声を活かす条例により、①条例・規則等の規定の制定又は改廃、②計画の策定、改定又は廃止、③公の施設の新設、改良及び廃止の決定並びに設計の概要の決定、④行政指導の内容となるべき事項の決定又は改

廃、⑤出資について定める予算の立案、⑥市の区域に適用される規制への意見の表明、⑦その他市民の関心が高いこと等の事情により必要な場合については、あらかじめ市民参加手続を行わなければならないとしており、審議会やパブリックコメント手続、ワークショップ等に多くの市民が参加しています。

また、審議会等における委員については、公募制の採用や、「審議会等委員への女性登用促進要綱」を設けるなど、多様な市民の意見が反映されるよう配慮しています。

条例第 26 条においては地域コミュニティ組織について規定しており、「地域コミュニティ組織が果たす役割を認識し、その活動に自主的に参加、協力するよう努める」としています。協働によるまちづくりの中で重要な役割を担っている町内会・自治会ですが、円滑な運営や活動の促進に役立つよう、市と石狩市連合町内会連絡協議会は平成 20 年 2 月に合同で運営マニュアル「町内会・自治会活動のしおり」を作成しました。市内には 122 の町内会や自治会があり、各町内会等において防犯活動や街路灯の維持管理などの活動を行っていますが、一方で町内会役員の高齢化や担い手不足による町内会活動の継続性、機能性の維持等の課題があるため、新たな自治システムの構築を目指し、6 つの町内会で構成する「わかば地区地域会議」を設置し、防犯パトロールや除雪、草刈りなどのモデル事業を市民が主体となって協力し合いながら活動しています。

条例第 27 条においては住民投票について規定しており、「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。

(7) 第 7 章 他の自治体等との連携協力（第 28 条～第 29 条）

条例第 28 条においては市外の人々等との連携について規定しており、「市民以外の個人、法人、団体等との協働及び連携関係を深め、石狩市のまちづくりをより効果的に進める」としています。市外の団体との連携としては、平成 28 年度に N P O 増毛山道の会や北海道などの関係団体と共に、160 年前に開削された浜益区幌と増毛町別荘とを繋ぐ増毛山道の復元作業を行い、全線開通を果たしました。

条例第 29 条においては他の自治体等との協力について規定しており、「他の市町村との連携及び協力関係の構築に努め、共通する課題の解決を図る」としています。自治体との連携としては、平成 19 年度から札幌市手稲区、小樽市と「三市区連携事業」を実施しており、これまで石狩さけまつりでのプロモーション事業や交通安全街頭啓発などを行っています。また、札幌広域圏組合（石狩市、札幌市、江別市、千歳市、恵庭市、北広島市、当別町、新篠津村の 8 つの市町村で構成）の事業として、首都圏において移住促進や魅力発信などの事業を実施しています。

大学との連携としては、平成 22 年度に藤女子大学と包括連携協定を締結し、図書館相互利用や実習生の受入れなど、教育や健康・福祉、子育て支援等の分野で連携しています。また、北海学園大学とは空き地空き家に関する調査や防災マップ作成ワークショップの実施、札幌学院大学とはフィールドワークの実施やイベントの協力など、市内だけでなく市外の大学とも

様々な分野で連携しています。

他団体との連携としては、平成 28 年度に市と郵便局の職員による「地域に根ざした郵便局の活用プロジェクト会議」を実施し、行政と郵便局が把握する地域の課題の情報共有を図り、地域の発展・課題解決について話し合いました。

(8) 第 8 章 条例の見直し (第 30 条)

条例第 30 条においては条例の見直しについて規定しており、「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、必要に応じて見直しを行う」としています。

平成 20 年 4 月 1 日に条例が施行されてから、1 回目の見直しを平成 24 年度に行いました。パブリックコメント手続の実施のほか、「いしかりまちづくりワールドカフェ」や「石狩市自治基本条例を活かしたまちづくりを考える集い」を開催し、市民や各種団体、元みんなでつくる自治基本条例市民会議メンバーらが参加し、条例について学び、条例を活かすためのまちづくりについて意見交換する場を設けました。その結果、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と判断し、地方自治法の改正に伴い第 16 条総合計画の条文のみを改正しました。