

第 15 回 焼津市自治基本条例を考える市民会議・記録

平成 25 年 1 月 20 日 (日) 13:00～16:00

(小川公民館 大集会室)

1. はじめに

○開会あいさつ

事務局：平成 25 年になり、1 回目の市民会議。これから詰めということで、引き続き皆さんにがんばっていただきたい。昨年 12 月からは作業チームの会合も始まった。今日は「冬休みの友」をもとにご議論いただくことになると思う。

○前回の振り返り、今回の進め方

事務局：前回の市民会議は 2 ヶ月前だったので振り返っておきたい。昨年夏頃から PI 活動で意見交換やアンケートなどを行い、その結果を 60 ページくらいの意見集にまとめた。それを読み込み、皆さんが大切にしたいことをチェックする作業を行った。それをみんなで集計した。たくさんの意見は表現は違うが、1 回目のワールドカフェで出された「人のつながり」を皆さんが大切にしていることが分かった。その後、具体的なたたき台案をつくる作業グループのメンバーを選出した。

- ・PI 意見集をみんなでチェックしたものを、作業グループに引き継ぎ、12 月に 2 回の会合を行い。それらを大切にしながらとりまとめを行った。それを「冬休みの友」として全員に配布した。1 月 17 日にも作業グループ会議を行っている。
- ・今日は、「冬休みの友・意見集を読み込み、意見交換し、「目的」や問題意識に関する話し合いや共有を図るとともに、作業チーム委員に意見をしっかりと伝えていただきたい。

2. ミニ講座「大井川町地域参加のまちづくり条例について」

(1) ミニ講座「大井川町地域参加のまちづくり条例について」

事務局：私は合併前までは旧大井川町の職員だった。これからお話する「まちづくり条例」は平成 11 年度の施行だが、ちょうどその時に企画のまちづくり担当で条例策定とその運用に担当として関わった。現在の条例づくりの参考になればと思う。

- ・これから話す内容は、現在皆さんが検討している自治基本条例と大井川町のまちづくり条例では、そもそもの考え方や理念や背景は変わらない。むしろ皆さんが検討している自治基本条例の方が非常にハードルの高い自治のルールや仕組みだと認識している。
- ・先に結論から言えば、旧大井川町のまちづくり条例は、住民の活動領域を活性化させようというもの。住民ができることは住民がやるという仕組み、まちづくりを担う受け皿をつくっていこうというのが目的だった。一方、今検討している自治基本条例は、当然、住民の活動もあるが、行政と住民の協働の領域があったり、行政や議会の領域を盛り込もうといったことなど、非常に幅広い検討をされている。

【まちづくり条例施行まで】

- ・まず、そもそもの条例策定に至る経緯をお話したい。そこが肝だと思っている。20 年前の平成 4 年 7 月に就任した横山町長（何期ぶりかの革新系）の所信表明で、①時代の変化に的確に対応し、地方自治の原点に立ち戻った「住民の立場にたったまちづくりの推進」が必要。②自治体行政の根幹は「自治組織そのものにある。」ということ唱えた。当時は、「地方分権」ということが少しずつ出てきた時期。
- ・「地方自治の原点に立ち戻る」というのは、憲法 92 条に「地方自治の本旨に基いて…法律(地方自治法)で定める」とあり、「地方自治の本旨」というのは、一般的に「団体自治」、「住民

自治」の両輪で構成されるといわれている。「団体自治」というのは、地方団体が国家から独立し、自主的権限によって、自らの事務を処理しようとするもの。「住民自治」というのは、自治体の行う行政について、できるだけ広い範囲にわたって、地域住民の参加の機会を認め、住民自身の意思と責任・負担において当該団体の運営を行われること。

- ・「自治」の仕組みというのは、市民ができないことは市役所(基礎自治体)に、市役所ができないものは県に、県ができないものは国に、ということだが、国というのは本来、国と国との関係等に関わるものなので、本来地方のことには首を突っ込むものではないというのが地方自治の仕組み。
- ・明治維新以降、中央集権が進み、人や権限やお金を全部中央に集め、国が決めて地方に資源配分していくという仕組みだった。
- ・中央集権システムは、戦後の復興には効率的な仕組みだったが、制度疲労してきた。先人達が自分達のことは自分達でやってきた地方自治が衰えてしまったという悪い面もあったと言える。さらに少子高齢化や人口減少、市民の価値観・ニーズの多様化などもあり、国が一律に決めたことでは対応できなくなってきた。
- ・地方分権で何がかわるかということを考えると、国と地方の関係が変わり、自治体が変わり、皆さんの暮らしも変わるということになる。そのためには「自立」が必要となる。自分達で考えて自分達で決めて自分達で責任を持つということになっていくということ。
- ・こういう仕組みでやっていかないといけないということで、「自分たちでできることは自分たちでやろう」「住民と町が連携して地域のことは地域で決める」「住民誰もが参加できる権利とまちづくりへの仕組みが必要」ということで、住民主体のまちづくり条例の必要性が出てきたというのが大井川町の条例策定の背景である。
- ・町長の所信表明から6年、7年かけてこの条例ができたわけだが、その間、やっていたのは、「自治組織活性化事業」に取り組んできた。
- ・「自治組織活性化事業」には3つの目標がある。①「地方自治」の原点に戻る。「自己決定」、「自己責任」の原則。自分たち地域のことは、自分たちで考え、地域の合意形成を図りながら自分たちで決め、まちづくりを実践していく。②様々な住民の活動が活発に行われる社会を創り、住民主体の活動が町の活性化を図る。③役場職員の力をつける。地方分権の時代に備え、住民主体のまちづくりが実践できるまでのフットワーク力や政策形成立案能力を持たなければということ。
- ・「自治組織活性化事業」は、2つの側面があり、一つは住民主体のまちづくりへの動機としての地域まちづくりモデル活動支援。旧3つの村の合併によりできているため、旧村の地区ごとに、モデル地区を設定し、多少役場からも支援をしつつ、自分達ができるところからまちをよくしていくという取り組みがあった。花いっぱい運動やミニデイサービスなど。また、最近ではよく見るが、通学路のグリーンベルトを自分達でやってみようといった例がある。「まちづくりシンポジウム」では専門家の講演などを行ってきた。「ひらめきときめきコンクール」というのを行い、未来のまちづくりに向けて子どもに作文や絵を書いてもらい、出品してもらったりしていた。
- ・一方の役場職員の能力向上に関しては、「まちづくり出前セミナー」というものがあり、ゴミ出しから地方自治のことまで30くらいのテーマを設定し、地域から要請があれば職員が出向いて話をしてくるというもの。最終的には55くらいのメニューができた。「まちづくり研修会(まちの仕事)」は総合計画の進捗状況や、毎年の市の予算・決算の報告などを行った。「まちづくり懇談会」というのは町長と幹部が地域に出て意見交換等をするもの。
- ・研修会でも懇談会でも、職員が事前に勉強していかないと対応できなかった。当時は非常

に苦勞した職員も多かったのではないか。

- ・まちづくり条例の素案づくりは、役場に職員プロジェクトチームを置き、アドバイザーも入っていただいた。住民関係では、自治会・町内会に説明し、意見調整を行った。議会の関わりでは、議会と行政で合同勉強会という場をつくり、議員も一緒にこの条例の策定に関わっていただいた。

【まちづくりの仕組み（イメージ）】

- ・旧村単位の自治の仕組みを受け皿として、まちづくりを進めていくために、3つの地区（西地区、南地区、東地区）に町内会単位で「まちづくり委員会」を設置してもらい、そこに市の支援として、職員を派遣したり、財政的な支援を行うような仕組みを考えた。

【まちづくり条例の施行】

- ・平成 11 年 3 月に議会に条例案を出し、全議員の賛成で可決され、4 月に「大井川町地域参加のまちづくり条例」が施行された。

【まちづくり条例の条文の概要】

- ・現在、焼津市民憲章をどう位置付けるかという議論があるが、大井川町の条例の前文では、「大井川町民憲章」を謳っている。
- ・第 1 条「条例の目的」では、「この条例は、住民の皆さんの参加と創意、そして責任によって個性的で調和の取れた「まち」を形成し、維持していくために定めたものです。」としている。解説すると、住民による住民のための「まちづくり」を、まちづくり委員会が中心になって行うために必要な事項を定めることが条例の目的。また、「参加」には「自分たちでやろう」、「責任」には「税＝公金を使うことに対する責任」、「調和」には、まちづくり委員会を単位としているが、個別でやるのではなく全町的に取り組むという趣旨が含まれている。
- ・第 3 条「まちづくりの組織」については、「まちづくり委員会」を町内会又は自治会単位で設置し、「まちづくり協議会」を小学校区単位(旧村単位)で設置する。具体的な範囲については、すべて町民に決めていただいた。
- ・第 4 条「まちづくりの積極参加について」は、「まちづくり委員会には、老若男女を問わず、まちづくりに関心のある町民の積極的な参加を求めるとします。この場合、参加者には特定の資格や要件は課してはならないこととします。」とした。解説すると、まちづくり委員会は、その地域に住む人は誰でも参加できる開かれた組織であり、地域住民の積極的な参加により、地域の英知を結集し、地域の合意形成を経て、地域住民自らの行動を起こすということ。
- ・第 6 条「情報の公開について」は、「まちづくり委員会等の活動や会議記録は、すべて原則公開とします。」さらに、第 7 条「まちづくりの課題設定について」では、「まちづくり委員会は、町の総合計画（基本構想・基本計画）を考慮した、「課題報告書(住区報告書)」を作成し、これを地区協議会で審査検討します。なお、「課題報告書」は、おおむね 3 年ごとに見直すこととします。」ということで、住民が計画したものを住民が審査することとした。
- ・第 8 条「町の支援体制について」では、「①職員をまちづくり委員会のスタッフに兼ねて任命をします。(職員←辞令交付) ②職員は、それぞれのまちづくり委員会を担当し、委員会の運営等を補佐します。③町は、まちづくりに必要な研修会等を開催するとともに、委員会からの要請により、まちづくりの専門家を派遣します。④町は、委員会の運営に必要な資金及び委員会が独自に企画する事業に必要な資金を委員会に交付します。(第 10 条、第 11 条関係)」となっている。職員はオブザーバー的で基本的には口出しをしない。
- ・第 10 条・第 11 条関係の活動のための資金については、「運営資金」と「事業資金」につい

て、手続きが定められていた。

- ・第 9 条「行ってはならない活動について」では、宗教、政治、特定の公職者の候補者の推薦が禁じられていた。

【参考：自治基本条例との性格の違い】

- ・冒頭にもお話ししたが、大井川町のまちづくり条例の性質は、住民活動の領域を主体的に行っていくための条例。現在皆さんが検討している自治基本条例は、住民活動の領域に加えて協働の領域、行政の領域、議会の領域なども含めて自治の仕組み・ルールを検討しているということなので、非常に幅が広いと思う。
- ・20 年前に町長が「住民主体のまちづくりを進める」と言った時、私達職員は、正直ピンとこなかった。何が変わるのか、あまりよくわからなかった。職員は、通常業務の他に町民と対話をするための勉強に苦勞していたと思う。20 年たって合併した時出会った焼津市の職員と昔の職員を比べると、全くといっていいほど違う。市民の皆さんも変わっていただけなければいけないが、それ以上に職員も変わっていかなければ、自治の条例はなかなかうまくいかないと思う。

(2) 質疑応答、補足など

今井：一つだけ確認を。パワーポイントで出ていた条文は、原文のままか。

事務局：原文ではない。原文は「～である調」になっている。

今井：原文のままかどうかはともかく、かみくだかれた書き方がされていたのは良かったと思う。

中身をそのまま真似るのは良くないが、市民も共有できなければ意味がないというような姿勢や条例のあり方は学ぶところも多いと思う。また、この条例については、焼津市の自治の歴史としてもっと大切にされた方が良いと思う。

委員：質問だが、大井川町は合併などで大きな波にもまれていたりすると思うが、この条例があっただけ良かったということはあるのか。どういう面で条例が活きたと認識しているか。

事務局：住民の方は良かったと思っているのではないかと。住民が幸せをどうにつくっていくかということで、住民自身がまちづくりを楽しんでやっていた。恐らく最初はやらされ意識があったと思うが、色んな活動を重ねるうちに楽しんでやるようになっていたと思う。

今井：今日、始まる前に少しお聞きした時は、住民が自分達のまちのことを自分達で決めて責任をもってやっていくことを楽しんでいたりとか、自分達の地域に公金を使うことについて「そんな使い方でもいいのか」と突っ込み合っていたとか、けっこうすごい話もあった。

事務局：当時のことは知らないが、恐らくこういう条例があったから様々な事業ができたのだと思う。条例がなかったら、やらなかっただろう。地域住民が積極的に地域の課題に取り組むこともできなかったのではないかと。また、職員の質も上がっていったと。条例があるなしでずいぶん違いがあるのだと思う。

委員：条例がなくてもけっこうやっていると思うが。

事務局：目標やルールが明確にあってやっていくのと、単発でその時の担当者が思いつきでやるのとは全然違う。そういった意味で、市が組織を上げて明確な理念のもとにできたことは大井川町の良い点だと思う。当時、全国的にも評価されていて、当時のニセコ町長の逢坂さんも大井川町の条例や取り組みの素晴らしさについてコメントしていて、うらやましく思っていた。

委員：元大井川町民として、コメントしたい。途中で頓挫のような形になって町民全体には身につかなかったと思う。最初の頃は勤めていた関係で分からなかったが、「まちづくり委員」は自治会の組の中から選ぶようになっていて、必ず 1 人は出ていた。「まちづくり委員」に

- なると、自分の地区をまわってどこにゴミが多いとか、地区の良いところ、悪いところを探し出すというのがあった。それで、自分達の住んでいるところを自分達でしようということが当たり前のごとく、次の年に組長が替わると別の人が「まちづくり委員」になって、同じような体験をして地域を知ったり、他の地区が一生懸命やっていると「あそこはすごいね」とか、何となく町民同士で声が聞こえてきて、とても良いと思っていた。h
- ・もう一つは、行政職員がよく勉強していてすごいなと思っていた。

3. 「市民会議素案」の検討①

(1) 今日の検討作業の進め方と今回の具体的内容について説明（ファシリテーター）

今井：(検討の進め方について説明)

- ・ 3 月末までにやることは、これまでの成果が凝縮された「冬休みの友」意見集を基本的な検討材料にしながら、ダブリや重なりなく、順序よく、条文ではなく中身としてしっかりまとめていくことで、それが「市民会議素案」。

(2) 作業グループ会議メンバーから報告

委員：昨年 11 月の市民会議以降、少人数で進められるところは進めようということで 3 回の会議を開催した。12 月 10 日の 1 回目は、「はじめの一．五歩案」をつくるための項目出しを行った。17 日の 2 回目の会議までの間に各委員が「PI 意見集」の重要なものを出し、それを集約して「はじめの一．五歩案」のたたき台をつくった。それを事務局が苦勞して年末に「冬休みの友」にまとめ、皆さんにお示しした。年明けの締め切りから時間がなかったが、「冬休みの友」意見集にまとめ、先週の 3 回目の会議で、今日の会議をどう進めるのが良いかを話し合った。

- ・意見集の中では様々な意見があるが、今回は 1~8 ページの目的など根本的なところをみんなに議論するのがよいだろうということになった。今後も、全体会議の間に作業グループ会議を行いながら進めていこうということになっている。

(3) 「冬休みの友」から「市民会議素案」の中身について考える

今井：最初に「冬休みの友」意見集を読んだ上でグループで話し合い、なるべく意見等は書き残してください。

○「1 基本的な考え方 (1) 焼津市で自治基本条例をつくる目的」について

(各グループで検討)

○「1 (2) 焼津市が目指すまちの姿、(3) 焼津市の自治の基本的考え方」について

(各グループで検討)

(4) 各グループより話し合いの概要を報告

【1 班】

委員：「目的」については、意見集にある意見はだいたい方向性が近く、話し合う中で、行政に頼らず市民一人ひとりが責任を担い合い積極的に参加するということで共有できたと思う。

- ・この条例がなかったら何が困るか？という質問にどう答えるかという議論もあった。今までは誰がまちづくりを進めるかということがどこにもなかったのが規定するということや、まちづくりに無関心な人を少なくするために必要といった話が出ていた。
- ・「目指すまちの姿」や市民憲章との関係では、多くの意見は市民憲章があっても「目指すまちの姿」を書く方がいいということだった。全員がそうではなく、市民憲章をそのままの

せてもいいという意見もあった。それに対しては、すでにある市民憲章をそのままのせるのはどうかという意見も出た。

- ・「焼津市の自治はこうあるべき」については、「策定グループ委員の意見」がまとまっているのでそれで良いという意見が多かった。
- ・「自治のあるべき姿」とその前の「目指すまちの姿」は多少かぶるところもあるので、「あるべき姿」の方はなくてもいいのでは、という意見もあった。

【2班】

委員：「目的」については、そもそも、市民が協力し合っていちまちづくりをしていこうというのが前提にあり、そのルール自治基本条例をつくっていこうというのが一番の要点にあるので、それは前文に入れた方がいいのではないかとこのところに至った。

- ・背景として地方分権が進んでいて、人口減少も進み税収が減っているということもあるが、一方で精神的な拡張につながる項目を追加したい。今、住民同士のつながりが希薄化しているので、今後つなげていこうという意見など。
- ・「目指すまちの姿」と市民憲章については、「目指すまちの姿」を入れた方がいいという方向でまとまった。焼津市としての指針を入れる上で、憲章よりも細かい内容を盛り込むということ。ただし、いろいろ盛り込みすぎると全体がぼやけるので、入れる内容については注意が必要。
- ・「自治はこうあるべき」では、7 ページ意見欄の「基本的人権～参加、協働」などの基本的内容は入れる方がいい。また「ALL 焼津」などのニックネームは親しみやすく良いという意見がある一方、条例の重みが薄れるという意見もあった。

【3班】

委員：「目的」については、行政からではなく住民からみた制度とか、市民憲章を守るための制度という意見が出た。また、理解してもらうために目的を書くということではなく、目的は目的として書けば良い。4 ページの一番上の市民憲章と条例策定に関わる基本方針にうたわれている内容を盛り込む、というところが一番まとまっているのではないかと。「魅力あるまち」をもう少し具体的に書いたり。最後の「基本的なルールを定めた自治基本条例を策定します」というと、また「だからなぜ？」という疑問が出てきそうという意見もあった。全体として「意見欄」の中でいい意見だということになったのは、2 ページ最初の「自らの安心安全と福祉を充実」の部分を中心に強調したいとか、2 ページの下から 2 番目の意見を盛り込むといいということにまとまった。

- ・「目指すまちの姿」については、「目的」と合わせて一つにしてもいいのではないかとこの意見や、「目指すまちの姿」と「目的」の順番を入れ替えたらという意見もあった。市民憲章と「目指すまちの姿」(9 項目)については、9 項目を多少整理しながら書いてもいいのではないかと。「～のまち」などと統一し、箇条書きとして。
- ・「基本理念」については、だいたい同じような意見。7 ページの 2 番目とか 6 つめ、8 つめ、8 ページの 1 つめ、3 つめ (特に「みんなのまち＝自分の…」) は、同じようなことが書かれているということで、それらを入れたい。「オール焼津」は「みんなのまち」と同じ意味ではないかと、それならば「みんなのまち」の方がやさしいのではという意見があった。
- ・7 ページ 2 番目の「基本的人権の尊重」は法律までさかのぼって遵守することを明記するかどうか話し合ったが結論には至らなかった。

【4班】

委員：「目的」については、他の班とも似ているが、条文を誰もがわかりやすい表現でつくっていただきたい(3 ページ 8 番目)。「自分が市民活動を始めたとき、市役所で…『このおじさん何が言いたいのか…』」(3 ページ 8 番目)という感じだったというのは私も同じような経験をしたことがあった。市民の責任をもった意見が受け入れられるような仕組みを目的に。

- ・「目指すまちの姿」は、「こうあるべき」よりもやわらかい言葉で、という意見が出た。「～したい、～なりたい」のような。強制されるものではないと思う。5 ページ下の「みんなが『つながる』町、みんなが『決めるまち』、自然と共生できる町、よそ者を仲間にするまち、人を大切にするまち、子供・学生・働く人・中高年・老人各々の立場で生きている人を尊重し支えるまち」というのはぜひ入れたい。グループでぐっときたところ。ただし、「よそ者」という言葉はもっとやわらかく、「すべての人が仲間にできるまち」に置き換えたかどうか。
- ・「オール焼津」というフレーズはいいのではないかという話だった。分かったような分からないような言葉だが、「野球は 9 人で」のように野球は 1 人欠けてもできないので、自分も焼津に住む 1 人の人間として色々なことに関わる必要がある、関わりたい、人と交流したい、表に出たい、ということでまちが活性化したりするのではないか。家の中でテレビを見ているよりいいのではないか。そういう意味で「オール焼津」はいいと思う。

【5班】

委員：「何のためにつくるか(目的)」では、2 ページの 3 番目が書かれればいいのではないかということだが、現実的には 3 ページの 7 番目のように「多くの市民は自治やまちづくり…実感が持てない…」ということを理解した上で、「みんなで決めたことに責任をもつ」(3 ページ 3 番目)の『みんな』とは誰なのかを理解してもらおう方向にもっていく。一人ひとりが関心や当事者意識を持つことが必要ではないか。それにより、「これからのまちづくりは自分たち地域の課題を地域の皆で考え…自治基本条例は個々のまちづくりに対する意識改革と市民の共通認識…」(3 ページ一番下)までいくといいなという話をした。

4 ページ一番下の条例がなかったら何が困るのかについては、条例案の段階から出前講座をして「なかったら困るよね」という認識を共有するのがいいのではないか。

- ・「目指すまちの姿」については、市民憲章と PI での市民意見を合わせたらどうかという意見。市民憲章の 5 項目と PI 意見の①+⑦、⑨を加える。⑤については、他の項目を目指していけば、当然安心して暮らせるまちになると思うので不要だと思う。
- ・⑦ページの「自治はこうあるべき」については、「～あるべき」よりも「～ありたい」という表現の方がいいのではないか。また、PI で「そもそも自治って何？」とか言われている中で、ただ自治基本条例をつくっても活用できないので、「自治について学ぶ機会を増やすとか小中学校でも話す」(7 ページ下から 4 番目)とか対話を通して深めていければという意見が出た。

今井：今日の結果は、今後活かせるよう資料としてまとめたい。

4. おわりに

(事務局：今後は月 2 回になっていくので、よろしくお願いします。)

- ・(事務連絡・閉会)