

7月27日検討資料

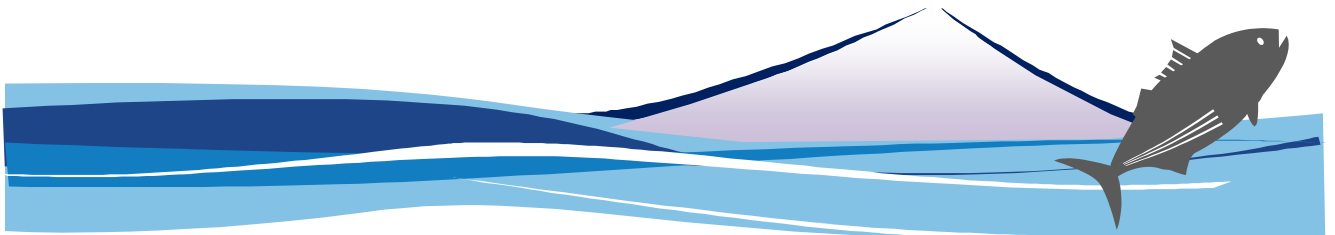
LOVE焼津

～つばやきを形に 思いをしくみに～

焼津市自治基本条例

焼津市自治基本条例を考える市民会議

案



平成 25 年 9 月

焼津市自治基本条例を考える市民会議



焼津市自治基本条例を考える市民会議



私たちは、これからの焼津市のまちづくりルールやしきみ等を盛り込んだ自治基本条例の元となる「市民の案」を検討するために、平成 23 年 11 月に、各種団体からの推薦や公募により集まり組織された市民の会議です。

これは、焼津市に関わる人々が、市民参加により考える取り組みです。

この8月までに24回の会議を重ねるとともに、昨年7月から9月には市民の皆さんとの意見交換会（第1期PI活動）を32回開催し、延べ1,285人の方にお話を聞いていただきました。また、アンケートなどを通じ約2,000のご意見をいただきました。

また、本年6月から7月には、各公民館単位で9か所11回の対話集会を開催し、貴重なご意見をいただき、更に検討を深めたところです。

これらの取り組みを通じ、焼津市のこれからのまちづくりのルールやしきみを盛り込んだ自治基本条例の「市民会議案」を作成しましたので、ここに報告します。



「自治基本条例」って何？



自治基本条例については、様々な説明があります。

逆に言うと、これといった明確な説明も難しいというものでもあります。

しかし、私たちは、「自治基本条例は、これからの私たちの未来をどのように作っていくのかを文章化したものである」と考えます。

自治基本条例とは、私たちが忘れかけてしまった、私たちの内発力を再度、鍛え、強めるきっかけとなる条例です。自分たちで次の時代を切り拓いていくためものです。

現在、国だけでなく地方も人口減少とそれに伴う財政のひっ迫で、地方自治の厳しさは相当のものがああります。その対応として、自治の新たな展開が必要であると言われます。

確かにそのような一面はあると思いますが、私たちは、自治は、財政が厳しいからやるのではなく、もともと市民のものだから、市民が自分たちでやるものであると考えます。自治とは、自分たちで考え、実践することだともいえると思います。

自治の原点は、市民一人ひとりが等しく尊重され、安心して暮らせる社会をつくるということです。そのために多くの人が集まって一緒に考え、一人ひとりの力を出し合い、持続可能な地域づくりをしていくためのルールやしきみが自治基本条例です。

そのような自治基本条例を考えるにあたっては、市民の力が求められます。日本のこれまでの発展は、市民の教育・教養の高さによる「市民の力」によるものだったと思います。自治基本条例は、この「市民の力」を基盤に新しい自治を構築していくための、市民、議会、市役所のそれぞれが、その力を十分発揮するしきみを明文化するものです。

東日本大震災や原発問題は、私たちの意識や暮らしに大きな影響を及ぼしました。多くの方が、人のために何ができるのか、地域のために何をしたらよいかを考え、そして実践するようになりました。本来の自治を意識したのではないのでしょうか。

市役所に任せれば、それで幸せになれるという時代は終わっていることに、私たちは気づきました。日本が、この焼津市が変わる時が来ているのです。自治基本条例を出発点に、市民が力を合わせて、「『みんな』で考え決めていく『自治』」を創っていきましょ

う！

案の構成

基本的な考え方

- ・焼津市で自治基本条例をつくる目的
- ・焼津市のまちづくりの進め方
- ・焼津市が目指すまちの姿

焼津市の自治は！

市民

- ・住民及び市民の定義
- ・市民が尊重されること
- ・市民が守ること
- ・事業者
- ・サポーター

議会

- ・議会の役割
- ・議員の役割

市役所

- ・市長
- ・市役所の組織
- ・市役所の職員

みんなで！

市政運営

- ・情報の管理、提供、共有
- ・総合計画
- ・行政評価
- ・財政運営
- ・公共施設
- ・他の自治体等との連携

自治のしくみ

- ・焼津市の自治の基本的考え方
- ・地縁によるコミュニティ
- ・目的によるコミュニティ
- ・市民会議
- ・市民参加
- ・協働

**こんなしくみで
実行して！**

地震・津波に対する 安全の備え

- ・大地震等に対する基本的考え
- ・大地震等への備え
- ・大地震等の発生時の対応
- ・被災からの復興
- ・その他の災害等における対応

**安心して住み良い
まちを次世代に！**

条例を活かす ためのしくみ

- ・条例の実効性の確保
- ・条例の見直し

PI意見から、検討すべき項目

- ・子どもの位置付け（子どもの権利保障、自治への参加）
- ・コミュニティの位置付け（範囲、何をやるのか）
- ・自治会に関する記述をするか？

- ・前文の記述



第1 基本的な考え方

枠内は素案の考え方などを補足的に説明しているものです。

(焼津市で自治基本条例をつくる目的)

私たちは、以下のような目的を果たすために、この条例をつくる必要があると考えました。

- (1) 焼津市の自治の基本的な考え方と進め方を、焼津市のまちづくり（「地域において、市民が当事者として、地域社会の課題、市民の暮らしの課題を解決し、まちの魅力と活力を高める持続的な活動」をいいます。以下同じです。）の制度的な基礎として明文化し、みんなで共有すること。
- (2) 市民一人ひとりがまちのことを自分のことと考え、**地縁による地域コミュニティや目的によるコミュニティ（NPO等）を核とした**、人と人がつながり、協力し合う安心で活気ある地域社会をつくっていくこと。
- (3) 市民が議会、市役所に**市政を**任せきりにするのではなく、三者が焼津市の共同経営者としてお互いの持ち味を發揮し合うこと。
- (4) 大規模な地震・津波等の災害に直面したときに、市民が生命を守れるように、**地縁による地域コミュニティや目的によるコミュニティ（NPO等）を核とした市民社会を切り拓いて**いくこと。
- (5) これらのこと〔(2)から(4)〕を実現できる制度や仕組みなどの環境づくりと実践の積み重ね（＝実質的な保障）により、焼津市が将来にわたり幸せに暮らし続けられるまちにしていくこと。



一般に、自治基本条例をつくる目的として、「地方分権の進展」、「人口減少と少子高齢化」などが挙げられます。しかし、私たちはそれらは自治基本条例の背景の1つであり、条例をつくる目的そのものではないと考えます。

ここでは、自治とは、「自分たちで考え、実践すること」であり、そのために、「高い、豊かな市民性」を基盤に、新しい自治を構築していくという観点から上記5点の目的を整理しました。

(焼津市のまちづくりの進め方)

- 1 焼津市では次のことを、焼津市の自治の基本的な考え方とします。
- (1) まちづくりの主体は市民であり、まちづくりに関する意思決定にあたっては、市民同士の対話を十分行い合意することを基本とします。
- (2) 市役所は、自らが市民にとっての成果を高めるように事業を行うだけでなく、地域の課題を市民が解決していく力が高まるように、市民のまちづくりの活動を支援するとともに協働して取り組みます。

焼津市のまちづくりにあたっては、「市民同士による対話」を基本とすることを規定しました。

市民が困難に面したときは勿論のこと、まちづくりにおいては、多くの市民が集まって、議論し、知恵を出し合い、自分たちで納得できるように決めていくことが大事だと考えました。私たちの生活にかかわるまちづくりは、市民が皆で考え、決めて、実行するということです。

これまでのように市役所に決めてもらう、市役所まかせということでは、今の時代の難局は乗り切れないのではないかと考えます。

市役所は、決めるのではなく、市民の対話による決定を支援する、あるいは一緒に行うという役割こそ重要ではないかと考えます。

「市民の対話」により進むまち焼津を目指しましょう！



「合意する」とはどのようなことでしょうか。

私たちは次のように考えます。

合意(合意形成)とは、全員が同じ意見になることではないし、ましてや多数が賛成すれば合意形成ができたというものではないと考えます。

多様な選択肢を出し、それぞれを吟味、検討したうえで、納得できる適切な選択肢を市民自らが選べるようにすることであり、多数決の前に不可欠なプロセスであると考えます。

そんな合意形成のプロセスを、焼津市のまちづくりの基本的な進め方(焼津版「合意形成」)として位置付けたいと考えます。

焼津版「合意形成」を行うためには、市民、市役所(職員)、議会(議員)がそれぞれ、合意形成の能力を高めること、「まちづくり」に対する認識を、市民の間、市民と市役所との間で共有すること、市役所の情報発信能力と市民の受信能力を高め、市政を考える上で必要な政策情報を共有すること、様々なまちづくりの課題ごとに関係する市民や組織などに広く参加を呼びかけ、話し合いのルールやプログラムを考えること、市民と議会も、情報や意見を交換する場やしきみをつくることなどが必要になってくると考えます。

そのような基本的な考え方のもと、この条例では、第2以降に、そのために行うべきことや用意する仕組みを記述しています。

(焼津市が目指すまちの姿)

- 1 市民、議会、市役所は、以下の理想を目指して、みんなで連携・協力し、安心して暮らせ、「焼津を愛せる」まちづくりを進めていきます。
 - (1) 市民がつながり、連携して地域社会を形成し、全ての人が尊重される、誰にでもやさしいまちづくりを行います。
 - (2) 自然や環境との共生を図り、地域の歴史や文化を大切にし、次世代に引き継いでいくことができる持続可能な地域社会を形成するようにまちづくりを行います。
 - (3) 未来の焼津市を担う子どもをみんなで育て、子や孫の世代まで、幸せに暮らし続けることができるまちづくりを行います。
 - (4) 核実験により被曝した漁船第五福竜丸の母港をもつまちとして、平和を尊び、市民が学習し、平和を世界に発信するまちづくりを行います。
 - (5) 他地域との交流・連携を進めるなど、賑わいのあるまちづくりを行います。



焼津市のまちの将来像をあらわすものとして、焼津市・大井川町の合併時に制定した「焼津市民憲章」があります。

今回、目指すまちの姿を検討するにあたっては、市民憲章があるからあえてこの条例に記述する必要はないのではないかという議論もありましたが、まちづくりのルールやしきみを規定するためには、やはり目指すまちの姿を踏まえる必要があるとの結論になりました。勿論、ここで記述しているまちの姿は市民憲章に反するものではなく、その整合も考慮しています。

そして、もう1点ここで強調したいことは、これらのまちを目指して「みんなで＝オール焼津」で取り組むということです。

第2 市民

(住民及び市民の定義)

この条例における市民とは、以下の全ての人や団体等を含みます。

- (1) 市内に住所を有する人（以下「住民」といいます。）
- (2) 市内に居住する人
- (3) 市内で事業を営む個人・法人・その他の団体（以下「事業者」といいます。）
- (4) 市内で活動する個人・法人・その他の団体
- (5) 市内に通学する人
- (6) 市内に通勤する人

「市民」とは誰のことなのかは、他市の自治基本条例の検討の中でも最も議論されている部分です。私たちもたくさんの議論を行いました。基本は、住民だけでなく焼津市に関わる人々を市民と定義することとしました。

市民とは、「主権者たる国民」のような考え方だけでなく、「公共活動の主体、担い手」と位置付ける必要があると考えます。焼津市の公共(活動)は誰が担っているのかと考えると、幅広く考える必要があるでしょう。

ただし、そこに住み生活し続ける「住民」とその他の人では、最後の責任の重みが違うし、それに伴って権利や機会が違うということは明確に区別し、この素案の中でも、いくつかの項目について区分して記述しました。



(市民が尊重されること)

- 1 市民は、性別、年齢、職業、社会との関わり、経済状況、障がいの有無などに関わらず、全ての人々が平等に扱われ、人として正しいと思い行う行動がお互いに尊重されます。
- 2 住民は、まちづくりの当事者として参加し情報を取得する権利を持ちます。
- 3 市民は、まちづくりの担い手として参加し情報を取得する機会を持ちます。



ここでは、一般的にいわれる義務に対する「権利」といった時にイメージされる、「(行政や他の人に)何かを要求できる、何かをしてもらえる」ということではなく、「焼津市民としての、人としての社会的な権利」のようなものを考えました。

特に1の記述は、「焼津市民のヒューマンライツ(Human Rights: 人権・人間としての権利)」と捉えてもいいかもしれません。

ただし、「住民」とその他の「市民」では、まちづくりの当事者性や参加・情報取得の権利性に違いがあるとして、「当事者」と「担い手」、「権利」と「機会」に書き分けました。

(市民が守ること)

- 1 市民は、お互いに認め合い、思いやりの心を大切にします。
- 2 市民は、まちづくりにおいて、自分と違う意見を持つ他者の価値観の多様性を認め、論議します。
- 3 住民は、次世代への責任に基づき、まちづくりの当事者として、自らの生活や地域社会のあり方を考え行動します。
- 4 市民は、まちづくりの担い手としての意識を持ち、住みよいまちの実現に努めます。

ここも、権利に対する「義務」や「責務」のような考えでなく、市民として、自治の当事者として守るべきこととして考えました。

特に、「対話」を自治の基本として考えるならば、他者の意見・価値観を認めることは、焼津市民に求められる大事な姿勢となります。

また、ここでも、「住民」と「市民」の当事者性や最後の責任の重みを考えて、書き分けをしました。



(事業者)

- 1 事業者は、市民、議会、市役所とともに、お互いに支え合い、焼津市のまちづくりを盛り上げます。
- 2 事業者は、地域の産業や事業活動について、その思いや状況などについて広く情報発信し、市民に知ってもらうように努めます。
- 3 事業者は、焼津市の一員としての誇りを持ち、その事業活動の全ての過程（調達・生産・活動等）で、法令遵守のみならず、自然環境や資源の保全、労働環境や人権の配慮等に誠実・適正に取り組みます。
- 4 市民、議会、市役所は、地域社会において経済活動がその1つの基盤であることを理解し、事業者の活動の理解に努め、積極的に地域の事業活動を支援します。

事業活動は、大なり小なり地域の文化や歴史を背景にもっています。自治基本条例は自治の文化を考えるものでもあります。地域の歴史や文化を背景に持つ事業活動を知り、事業者が自信を持って取り組めるように励ますことが、地域の文化を支えることとなります。このように考え、事業者も焼津市の自治の当事者として記述しました。

3の趣旨は、事業者の地域貢献を義務づけるようなものでなく、事業のプロセス(調達・生産・販売等)の中で、社会的責任を果たすように、法令遵守、自然環境や資源の保全、労働者の環境や人権等に誠実・適正に取り組むことを期待したものです。利益を還元するとか、メセナ(主に企業による芸術・文化活動の支援)のようなものを指しているわけではありません。

4は、市民及び市が市内の産業・事業者に寄与するために、まずは事業者のことをと理解し、そのうえで、例えば、職業教育・訓練などを通じて、事業者に市内からと労働力を提供するとか、市内事業者の製品等を市民が積極的に購入する等を想定しているものです。



(サポーター)

- 1 焼津市以外に住んでいる焼津市出身者や、焼津市にゆかりのある人、焼津市のまちづくりを応援してくれる人、団体、法人は、「焼津市まちづくりサポーター」として、まちづくりに参加し情報を取得する機会を持ちます。

「市民」の項目に規定した人々以外にも、焼津市出身者をはじめ、様々な焼津市との縁・関わりを持つ人は存在します。

また、焼津市に縁もゆかりもないけれど、焼津市が好きで、焼津市のまちづくりを応援してくれるという人々もいます。

そのような人々も、「市民」ではないけれど、焼津市のまちづくりに参加したり、情報を取得する機会を持つことを保障する必要があると考えました。



第3 議会

(議会の役割)

- 1 議会は、全ての市民のために、市全体の未来を見据えて議会の意思決定をします。
- 2 議会は、条例や予算等の審議と議決を行うとともに、市役所の仕事などについて継続的に監視・評価します。
- 3 議会は、市民の議会への関心と市政への参加意欲を高めるために、市民へわかりやすく情報提供します。
- 4 議会は、市民の意見を的確に把握するために、報告会を開催するなど、幅広く市民の意見を聴く機会を設けます。
- 5 議会は、多様な市民の思いを実現するために、市民の意見に基づいて、政策提案します。
- 6 議会は、市民が議会の内容を確認（傍聴など）しやすい環境をつくるとともに、会議の記録などを市民にわかりやすく公開し、開かれた議会の運営を行います。
- 7 議会は、常に議会の改革を行います。



自治を進めるためには、私たち市民が主役として頑張ることは勿論、市役所だけでなく、議会にも、その力を発揮してもらうことが重要だと考えます。

そのために、まず、議会という機関(組織)と議員という個人に分けて、市民として期待する役割について整理しました。

組織である議会には、大きく分けて3つの役割をお願いしたいと考えました。

1つ目は、二元代表制のもと、市民全体の代表として、市の意思決定をすること。これは法律でも決まっていることです。

2つ目は、市役所の監視・チェックの役割です。

3つ目は、政策提案です。チェックしているだけでなく提案することをお願いしたいと考えます。

これらの役割を果たしていただくために、その他情報公開や情報共有のしくみ等を記述しました。特に、情報公開・共有については、単に市民に伝えるというだけでなく、市民自身が自分たちの問題として一人ひとり学習し、判断する(考える)ための材料を議会が出して欲しいとの思いも込めさせていただきました。

(議員の役割)

- 1 議員は、市民、市役所とともにまちづくりを推進するという認識に立ち、議会活動と自らの活動を行います。
- 2 議員は、常に市民全体の生活や活動がしやすくなるように考えて行動します。
- 3 議員は、高い倫理観に基づき、市民との信頼関係のもとに行動します。
- 4 議員は、市民の意見を議会活動と自らの活動に反映させるため、市民との意見交換の機会を設けるなど広く市民の声を聞くように努めます。
- 5 議員は、議会活動と自らの活動のほか、市政に関する情報などを市民にわかりやすく説明します。
- 6 議員は、自らの考えを市民に明らかにするとともに、それを自らが政策提案するように努めます。

議員の皆さんには、市の意思決定を行う代表としてふさわしい態度・行動を期待したいと考えます。

また、議会にお願いした市民との情報共有や政策提案などは、議員個人としても積極的に進めていただきたいと思います。



第4 市役所

(市長)

- 1 市長は、焼津市の代表者として住民の信託に応え、政治倫理を守り、公正で誠実に職務に取り組めます。
- 2 市長は、市政に関する基本方針を広く市民に明らかにし、総合的見地から市政運営を行います。
- 3 市長は、市民との対話を重視し、全ての市民に公平な市政運営を行うことを基本とします。
- 4 市長は、職員が市民のために、その能力を最大限に発揮して職務に取り組むことができるよう、職員に研修や実践の機会を与えます。



市長は、住民から選挙により選ばれた、市民を代表する公職であること認識していただき、その信託にこたえ、市民の権利を保障し、公正かつ誠実に市政を運営することをお願いしたいと考えます。

また、その職務の遂行にあたっては、市政の総合的かつ計画的な方針を示すとともに、市民との対話を重視した市政運営をお願いするものです。

さらに、市長はその役割において、市民全体の利益を考え、職員がその能力を最大限に発揮できるように、職員の能力を高めるための研修や実践の機会等の環境をつくることも、その職責であると考えます。

(市役所の組織)

- 1 市役所は、社会の要請に、迅速かつ効率的に対応できるように、その組織をつくります。
- 2 市役所は、多様な課題に対応するため、組織の横断的な連携の強化に努めます。
- 3 市役所は、より少ない人数で最大の効果をあげられるように職員を適切に登用、配置します。

市役所には、まずは無駄なコストを使わずに、社会の要請に的確に対応することを求めました。

そして、財政が厳しい中で地方分権や少子高齢社会への対応、東日本大震災を踏まえた様々な課題等に対応するため、従来言われている縦割りの弊害を打破し、組織間の横断的な連携により多様な課題の解決に取り組んで欲しいと考えます。

焼津市は過去、昭和の大合併後の財政運営において、財政再建団体(現在では夕張市のみ)になった経緯を持ちますが、その再建を目指す時期が、幸い日本の高度成長期であったこともあり、再建を果たすことができました。この教訓もあり、かつては全国でも有数の少数の組織でありました。

これらは、今でも、財政運営、定数管理等において、引き継がれていると思われませんが、引き続き、少数でも成果を出す組織づくりを市役所の基本的な考え方として欲しいと思います。

「少ない人数」で行うことが、必ずしも市民にとって良いことではないとの考え方もありますが、最終的には、同じ成果を上げるにはより少ない経費(職員数)で行うことを目指す趣旨として規定しました。

そのためには、職員の登用、配置を適切に行うことも必須となります。



（市役所の職員）

- 1 職員は、行政サービスの執行についての市民からの受託者として、責務を果たすとともに、自らも市民であることを自覚し職務を遂行します。
- 2 職員は、市民との対話を大切にし、市民の求めに対して、市民にわかりやすく説明します。
- 3 職員は、地域の課題に的確に対応するため、政策立案や業務の実行能力の向上に努めます。



市役所の職員は、市民のために誠実に、行政のプロとして職務を果たすことは勿論ですが、同時に、自らも市民であることをしっかり自覚していただきたいと考えます。これがいわゆる「市民目線」の実現につながるのではないかと考えます。

また、従来は市民との対話について、不得手としていたように感じられましたが、この条例を機に市民との対話を積極的に進め、職務に反映していただきたいと思います。

さらに、地域の課題を解決することがその職務であることを理解し、その実現のための政策立案や実行能力を高めていただきたいと思います。

第5 市政運営

（情報の管理、提供、共有）

- 1 市役所は、民主的で開かれた行政運営を行うため、行政運営に関する情報は市民のものとして、これを適正に管理します。また、その情報は、市民に公開することを原則とします。
- 2 市役所は、市役所が決定した結果を情報公開するだけでなく、その過程も公開するようにします。
- 3 市役所は、市民が必要とする情報を、様々な発信手段を活用し、適切かつ迅速に提供します。
- 4 市役所は、個人に関する情報を厳格に管理、保護し、関係者に不利益が生じないように取り扱います。
- 5 市民は、市役所の説明会などに参加するほか、広報誌や広報物のほかインターネットなどさまざまな方法を通じて情報を共有し、積極的に自分の意見を伝えます。
- 6 市民は、まちづくりに関する情報を積極的に発信し、お互いに共有するよう努めます。
- 7 市民、議会及び市役所は、それぞれの保有する情報を共有財産として活用するため、情報の共有に努めます。

市政に関する情報は市民の財産です。従って、市役所には、情報の共有化のために、適切な情報の発信・管理を求めました。

また、これまでのように、情報の管理、発信だけでなく、市民の意思を市政に反映するため、説明・参加の機会、コミュニケーションの場等を様々な手法を活用し、対話を推進することを求めています。

なお、個人情報に関しては、すでにある条例を踏まえ、最低限の記述にとどめましたが、厳格な管理を徹底していただきたいと思います。

なお、共通認識と情報の共有は、「参加」の前提でもあると考えます。



(総合計画)

- 1 市役所は、焼津市のあるべき姿を示し、その実現に向けて、必要な事業を設定して資源を割り当て、総合的、計画的な行政運営を行うため、市役所の最も上位の計画として総合計画をつくります。
- 2 総合計画の策定は、市民の参加のもとに行い、市民と市役所の役割分担について合意し、明記します。
- 3 市役所は、法律に定められているものや緊急性がある場合を除いて、総合計画に基づいて事務・事業を進めます。
- 4 市民は、総合計画に定められた、市民の役割に沿って、まちづくりに取り組みます。市役所はそのための環境の整備に努めます。
- 5 総合計画をつくる時は、議会の議決を必要とします。
- 6 市役所は、社会情勢の変化などに応じて、適切な時期に計画を市民と共に見直します。



総合計画は、市が行う資源(予算)配分の基礎です。年次ごとの人口と財政規模を予測し、あるべき地域の姿を想定して目標をたて、その実現に必要な事業を見積もり、優先度の高い事業から順に予算や職員を割り当てるためのものです。

これまでは、法律(地方自治法)により、その策定が義務付けられていましたが、現在は法律改正により、その策定の法的根拠が無い状態です。そこで、この条例に総合計画策定の根拠とその位置づけを明記することにしました。

また、総合計画は市役所の行動計画でなく、市民もその当事者である計画であるとの認識に立ち、総合計画に市民と行政の役割分担を定め、まちづくりを行うことを規定しました。

このような総合計画の性格も踏まえ、総合計画は議会の議決を要するものとしました。

(行政評価)

- 1 市役所は、効率的で効果的にまちづくりの課題解決を図り、市民にとっての成果を高めるために、行政評価による、計画・実行・評価のマネジメント・サイクルに基づく行政経営を行います。
- 2 行政評価は、市役所の全ての施策(施策評価)と事務・事業(事務事業評価)について行います。
- 3 行政評価は、市民にとっての、わかりやすい成果指標を定め、その達成度などについて評価するものとし、その評価表を作成します。
- 4 市役所は、行政評価の結果を市民にわかりやすく公表し、これに対する市民の意見を大切なものとして十分検討し、それを翌年度の施策の方針に反映させます。
- 5 市役所は、総合計画の策定及び進行管理、予算の編成並びに市役所の組織の編成等に行政評価を反映、活用します。

市役所の総合計画の進行管理や予算の編成、組織の編成等経営の基盤のしくみとして行政評価を位置付け、計画・実行・評価のマネジメント・サイクルに基づく行政経営を行うことを規定しました。

その中では、全ての施策と事務事業について評価を行うこと、市民にとっての成果指標を定め、その達成度を評価するとともに、結果をわかりやすく公表することも決めました。

また市民の意見を大切なものとして、十分検討し、翌年度の施策の方針に反映させることも求めました。



(財政運営)

- 1 市役所は、住民及び事業者等からの税金などの財源を無駄にしないように活用することを徹底します。
- 2 市役所は、市役所の財政状況を総合的に把握するとともに、財政についての目標値を定めて計画をつくり、健全な財政運営を行います。
- 3 市役所は、市役所の財政運営の状況をとりまとめ、その情報を市民にわかりやすく公表します。
- 4 市役所は、総合計画や行政評価を踏まえて、事業に優先順位をつけて、財源を適切に配分するような方法で予算をつくります。
- 5 議会、議員は、焼津市全体という大きな視点から予算を審議し、住民及び事業者等からの税金が適切に使われているかを確認し、決定します。
- 6 住民及び事業者等は、納めた税金の使われ方に関心を持ち、市役所から提供される情報等（第3項）を読み、必要に応じて意見を伝えます。



財政運営の基本として、言うまでもなく、住民などからの税金を無駄にしないことを徹底してもらいたいと考えます。

健全な財政運営のためには、的確な分析と計画が必要であり、それらに基づく目標値を定め、結果を市民に分かりやすく公表することを求めました。

また、予算編成には総合計画や行政評価に基づく事業の優先付等を適切に行い、「部分最適でなく、全体最適」となる財源の配分を求めます。

議会、議員には、市全体の大きな視点からの審議を期待します。

住民なども、自分たちの税金の使われ方について、まちづくりの当事者としてしっかり関心を持ち、必要に応じて意見を伝えることを規定しました。

(公共施設)

- 1 市役所は、市民の学習ほか様々な公共的な活動に供するために公共施設を用意し、かつ、市民が安心して使えるよう施設の維持管理を行います。
- 2 市民は、公共施設を有効に活用し、まちづくりに活かします。
- 3 公共施設は、まちづくりに必要な適切なものを配置するものとし、その数や質が過大としないようにします。

公共施設は、市民の公共(又は公共的な活動)のためのものであることを、まず確認したいと思います。

そのうえで、市役所は、適切な公共施設を用意し、市民が安心して使えるようにするものとなりました。

市民は、公共施設を、私的な活動でなく、まちづくりに有効に活用するものとなりました。

また、これからの人口減少の中で、公共施設の配置についても、数や質が過大とならないよう留意を求めました。

なお、高齢者や障がい者が活躍できる環境(バリアフリー)への配慮を求める意見もありましたが、それは、「目指すまちの姿」の「全ての人が尊重される」などから当然のことであり、敢えて規定していません。



（他の自治体等との連携）

- 1 市民、議会、市役所は、次のような目的により、他の自治体と連携及び協力をします。
 - ① 市民の生命を守るため
 - ② 地域の防災力を高めるため
 - ③ 広域的な課題の解決を図るため
 - ④ お互いのまちの自治力を高めるため
- 2 市民、議会、市役所は、上に書いた連携及び協力を進めるために、他地域との交流をすすめます。
- 3 市民、議会、市役所は、他地域で大きな困難に面したときは、できる範囲で最大限の支援を行います。



他の地域や自治体との連携の視点として、上記の4点を整理しました。
単に効率のみを追求した連携、コスト比較だけでの連携でなく、焼津市（民）として、どのような連携を大事と考えるかが重要です。
ここでは、市民の安全や地域の自治の向上、質の確保を前提にするべきものだと考えました。そのうえで、広域で取り組まなければ解決しない課題、広域で取り組んだ方が市民にとっての成果が高まる課題、広域で取り組むことでそれぞれの地域の自治力が高まるものなどについて、連携していくものとします。
また、連携は相手方のあるものでありますので、一方的に進めるというものはありません。まずは自治体同士だけでなく市民のレベルでの交流も積み重ねることや、焼津市民は他地域の困難に最大限の支援をすることを規定しました。

第6 自治のしくみ

（焼津市の自治の基本的考え方）

- 1 焼津市の自治は、市民、自治会等の地縁で結び付くコミュニティ、NPO等の目的で結び付くコミュニティ、事業者などと議会、市役所が、それぞれの役割分担をしながら、公共的な領域を担い、より良い暮らしや地域をつくることを基本とします。

自治を進めるにあたっては、一定の地域ごとに、市民及びその地域内の様々な組織・団体が議会や市役所と役割分担しながら公共の領域を担うことを基本としたいと考えました。



（地縁によるコミュニティ）

- 1 住民及び市内に居住する人は、（前項を实践するため）地縁によるコミュニティを組織することができる。
 - 2 住民及び市内に居住する人は、一人一人の自由意思に基づきつつ、主体的に地縁によるコミュニティに関わり、まちづくりを行います。
 - 3 地縁によるコミュニティは、地域の課題解決に向けて自発的に活動します。
 - 4 地縁によるコミュニティは、中学校区又は小学校区の範囲で組織することを基本とします。
- 削除又は修正するか？
- 5 地縁によるコミュニティは、住民及び市内に居住する人一人一人の多様な価値観を認め合い、お互いを尊重します。
 - 6 地縁によるコミュニティは、住民及び市内に居住する人の意見を調整し合意を形成し、

それを実践します。

- 7 地縁によるコミュニティは、NPO、事業者、学校等の様々な団体や市役所と連携して活動します。
- 8 市役所は、地縁によるコミュニティの自律を尊重し、かつ、その力が最大限発揮されるように支援します。



コミュニティは、やはり地縁による結び付きが基盤だと思います。ここでは、地域の住民及び居住する人は、地縁によるコミュニティを組織することができ、一人一人の自由意思に基づき、そのコミュニティに関わり、地域の課題解決に向けて自発的に活動することを規定しました。

元々、学校はコミュニティの場でした。これからの人口減少を踏まえると、地域のコミュニティの単位として、一定の規模が必要となり、焼津地区においては中学校区、大井川地区においては小学校区の単位が考えられると思います。

従って、このコミュニティは既存の自治会そのものをイメージしたものではありませんが、自治会の集合体を基盤にすることも考えられます。

そして、その意思決定においては、十分な対話をおこない合意を形成することや、その活動においても、地域コミュニティだけで完結するのではなく、今まで以上に、地域の様々な団体と連携することを進めるべきだと考えました。

一方、市役所は、地縁によるコミュニティの自律を尊重しつつ、行政の下請けでない対等の組織として、支援を行うこととしました。

(目的によるコミュニティ)

- 1 地域社会の様々な課題を解決し、または政策提言を行うことを目的に組織されたNPO法人等(NPO)は、地域社会を構成する一員として、地縁によるコミュニティや事業者、市役所等と連携して活動します。

地域には、上に書いた「地縁によるコミュニティ」の他に、目的により結び付いたコミュニティもあります。その代表的なものがNPOです。NPOも自分たちのミッションの達成だけに固執して活動するのではなく、地縁によるコミュニティや事業者、市役所と連携して活動することで、より成果を挙げることができると考えられます。



何のためにやるか？もう少し記述必要か？

(市民会議)

- 1 市役所又は議会は、市民、地縁によるコミュニティ、NPO等、議会、市役所が連携して自治を進めるための調整や大きな課題等について話し合い、また、情報を共有するために、市民、議会、市役所が参加する市民会議を開催します。
- 2 市役所は、特別の事情が無い限り、市民会議を年1回以上開催します。



この条例の検討の中では、焼津市のまちづくりの基本として市民の対話を位置付けましたが、その実践のしくみとして、ここまでに書いたコミュニティの活動の他に、様々な市民や地縁によるコミュニティ、NPO、議会などが参加し、自治を進めるための調整や大きな課題についての話し合い、情報を共有するしくみとして、「市民会議」を開催するものとなりました。

この「市民会議」は、市民の代表である議会とは違い、決定の場ではありません。あくまでも、市民、議会、市役所がみんな対話し、大きな方針や合意を作り出し、市の課題を解決していく場として考えました。

（市民参加）

- 1 市民は、まちづくりのための政策や事業の決定及び実施にあたって、多様な形で参加できます。
- 2 市民は、地域の課題解決のための先駆的、実験的、社会的なサービス等の提案をし、自らの参加の場を作り出します。
- 3 市役所は、市民が参加しやすいように、様々な形の参加の機会を設けるとともに、市民へ参加を働きかけます。
- 4 市役所は、参加の働きかけにあたっては、自分の思いを伝える機会のない市民の声を抽出できるような手法をとるように配慮します。

まちづくりにおいては、近年、「市民参加」が重要といわれます。
市民参加の本質は、「市民が決定に際して力を分担すること」との見解もあります。
しかし、現状の「市民参加」は、趣旨や役割の不明確な参加であったり、形式的な委員会等への参加であるように感じます。「市民参加」が目的となっているような風潮すらあります。
今後は、参加によるまちづくりを進めるため、「市民に権限が委ねられる参加」、「市民が自治権を有する参加」にしていく必要があります。
そのために、市役所は生活や仕事の状況にかかわらず、市民が参加しやすいように多様な形態での参加の場や機会を設けるとともに、市民への働きかけを適切に行う必要があります。
その場合に、自分の思いを伝える機会のない市民の声を抽出できるような手法をとるように配慮することも、今後は重要となりますので、その点についても併せて規定しました。
一方、市民も、地域の課題解決のための提案をするとともに、自ら参加の場を作り出すことも検討していかなければなりません。
なお、条文案には書き込みきれませんでした。が、「参加した市民の力が真に活かされるような参加」としていくように、市役所も市民も努力していくことが必要です。



基本的考えに書く？

（協働）

- 1 市民の組織（NPO、事業者、地縁によるコミュニティ等）と市役所は、次に書いた協働の原則により、積極的に連携・協力することによって、公共的な課題の解決にあたります。
- 2 市民の組織と市役所が協働によりまちづくりを行うにあたっては、次に掲げる原則により行います。

説明は解説に？
- (1) 対等の原則 協働において、市民の組織と市役所は対等です。そのために、日頃から話し合いを持ち、相互理解を深める中で、協働の可能性や協働事業の進め方を共有します。
- (2) 自主性・自立性の原則 市民の組織と市役所は、お互いの立場や特性をよく理解しあい、尊重し合ったうえで、協働事業におけるお互いの役割や責任の分担等を明確にします。
- (3) 目的共有の原則 市民の組織と市役所は、お互いに協働により達成しようとする目的を共有します。そのために計画の初期から話し合い、目的を双方が協働して創ることに努めます。

- (4) 公開の原則 市民の組織と市役所は、お互いに説明責任を果たすとともに、協働のプロセスや成果等を積極的に公開していき、誰でもが広く参入できることを明らかにします。
- (5) 時限性の原則 市民の組織と市役所は、なれ合いにならないように、目的達成のためにのみ時限的に協働し、協働事業について常に自己評価し、一定の時期に公表します。
- 3 市民の組織と市役所は、協働によるまちづくりをすすめるため、協働のルールを創るとともに、それぞれの守備範囲や担う領域の設定と役割分担を行います。
- 4 市民の組織と市役所は、協働によるまちづくりをすすめるため、人材の発掘と育成及び情報の収集と提供に努めます。
- 5 市民の組織と市役所は、協働を進めるため、双方が対話の場を創るよう努力します。

協働とは、どういうことでしょうか？

人によっては、「市民と行政(市役所)と一緒にやること」などと説明する人がいます。しかし、これは、私たちが目指す協働によるまちづくりとは違います。

協働とは、「お互いを理解しあいながら共通の目的を達成するために協力して活動すること」、「社会の課題の解決に向けて、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を認め合い、目的を共有し、一定の期間、積極的に連携・協力することによって、公共的な課題の解決にあたること」です。

協働によるまちづくりをすすめるために、まず、5つの原則を記述しました。

これほど、「協働」という言葉がもてはやされるようになっている一方、なかなかその成果を実感できていないのは、今までは、私たち市民も、もしかしたら市役所も、協働を理解しないで、協働を進めてきた結果であると考えます。

市民も市役所も、きちんと学習し、成果を出すような取り組みにしていくためには、原則等の事項は最低限理解する必要があります。

そして、その原則を踏まえ、具体的な協働のルールを創り、市民と市役所、事業者等が、それぞれの守備範囲や担う領域を設定し、役割分担を行うことが、協働の前提ともいえるでしょう。

協働のルールとして、早期に「協働条例」を制定することが求められます。

また、市民と市役所の役割分担は、例えば市役所が一方的に決めるのではなく、市役所と市民が対話して、合意して決めるものであることも、いうまでもありません。

そのためにも、人材の育成と情報の発信・共有は重要となります。

さらに、市民と市役所の対話の場を、双方がつくるように努力する必要があります。

なお、私たち市民会議の議論では、協働の原則等までこの条例に記述する必要があるかとの議論はありましたが、将来協働条例等をつくるときにそちらに規定したら、この条例の規定を削除(改正)することとし、現状ではこの条例に記述する必要があるとの結論となりました。



また、対話の場として、市民の活動の拠点の必要性についても議論となりましたが、いわゆる市民活動の拠点の類は市役所が用意するものではないし、既存の公共施設の活用も可能であることから、特に記述しないこととしました。

この項目では、「市民の組織」と市役所という主語で記述していますが、これは、協働は組織と組織の概念であるため、そのように表現したのですが、「市民の組織」とした場合に、事業者が含まれているように捉えにくいなどの意見もありますので、もっと適切な表現が無いかが検討を要すると考えます。

第7 地震・津波に対する安心の備え

（大地震等に対する基本的考え）

- 1 市民、議会、市役所は、市民の生命や財産及び暮らしを守るために、お互いに役割分担し、大地震の発生などの緊急時に適切な対応ができる体制を整えます。

冒頭にも記述しましたが、この条例の検討の背景の1つが東日本大震災です。大地震・津波への対応こそが今の「焼津市の課題」とも言えます。そのような大災害をどう乗り越えるかということは、焼津市の自治にとって、大きな課題です。市民会議の議論でも、「焼津市の安全性・安心感を作り出すことがこの条例の目的としたい」との委員の意見もありました。

市民、議会、市役所は、市民の生命や財産を守るために、役割分担をして、適切な対応ができるようにすることを、まずはオール焼津で実行していきたいと考えます。



（大地震等への備え）

- 1 市役所は、大地震の発生などに備えて、市役所の機能を維持・継続できるように体制整備をするとともに、できる限りの想定を盛り込んだ計画を策定し、それを有効に活用できるようにします。
- 2 市民は、起こり得る大地震の発生などに日頃から関心を持ち、自ら備えるほか、大地震などに際しては地域での活動が大きな役割を果たすことを理解し、日頃から地域での訓練などの活動を行い、参加することで、危機に強い地域づくりに努めます。



大地震への対応において、市役所はその機能を維持・継続できるようにする必要があります。これは東日本大震災の教訓からも明らかです。

そのためにも、業務継続計画だけでなく、様々な計画を策定し、それを実行できる体制を整えて欲しいと思います。

市民は、日頃から、大地震等への意識を持ち、自らその備えを行うことです。そして、これも東日本大震災で明らかになったように、地域での活動が重要であることから、防災訓練等の参加などを通じて、地域の防災力を高めるように努めなければなりません。

（大地震等の発生時の対応）

- 1 市役所は、大地震の発生などの緊急時にも、大局を見失わず、その能力を最大限に発揮し、市民の生命及び財産を守るために、最適かつ迅速な措置をとります。
- 2 市民は、大地震などが発生したときは、まず、自分の身を自分で守る（自助）ことを念頭に行動し、次に隣近所でお互いに協力し助け合います（共助）。

3 議会は、大地震などが発生したときは、市民の生命や財産を守るための焼津市の意思決定が直ちにできるように努めます。

大地震等の発生時には、市役所は、市民のためにその能力を最大限発揮し、迅速に最適な措置をとることが求められます。

市民は、まずは自分の命を自分で守ることを最優先し、その後は隣近所での助け合いをします。

議会は、市役所等が最適な活動ができるように、市の意思決定が迅速にできるようにしなければなりません。



(被災からの復興)

- 1 市役所は、被災後、市民が一日でも早く平常の生活ができるように最大限の努力をし、希望が持てる地域を取り戻すように努めます。
- 2 市民は、被災後お互いに声を掛け合うなど励まし合い、秩序を保ちながら、地域を再生するために協力し合います。
- 3 議会は、被災後に、市民及び市役所が復興への取組みができるための、速やかな意思決定をします。



地震等の発生時には、その後の復旧、復興まで、どのように行動するかが重要です。
市役所が最大限の努力をすることは勿論ですが、市民も、お互いに助け合い、励まし合いながら、秩序を保って協力し合うことが、何よりも求められます。
議会も、市民や市役所が、復旧、復興への取組ができるように、速やかに意思決定をすることが求められます。

(その他の災害等における対応)

- 1 市民、議会、市役所は、大地震や津波以外の災害や危機に対しても、大地震や津波と同様に事前の準備や事後の対応を行うように、日頃からその準備等に取り組みます。

この章では、ここまで大地震や津波を想定した、市民・議会・市役所の取り組みについて書いてきましたが、災害への備えやその対応は、規模の大小にかかわらず必要なものです。

そのため、大地震や津波以外の災害、自然災害以外の危機(新型インフルエンザ等)にも、できる限りの備えと対応を行うことを、規定しました。



第8 条例を活かすためのしくみ

(条例の実効性の確保)

- 1 市役所は、この条例の実効性を確保するため、毎年、市民へ啓発のための説明会及び市役所の職員研修を実施します。
- 2 市役所は、この条例の運用状況を取りまとめ、毎年1回は、市民に対して説明します。
- 3 市役所は、この条例の推進を図るため、市民による「推進委員会」を設置します。



この条例は、作って終わりではありません。いかに市民、議会、市役所が、この条例を尊重し、行動を変えていくかが重要です。

そのため、市役所は、市民への啓発のための説明や職員研修を実施すること、また、この条例の運用状況を市民に説明することを規定しました。

また、市民による推進委員会を組織することも規定しました。それにより、条例の活用状況を確認していただくだけでなく、市民がこの条例に関心を持ち、まちづくりを行うように、普及活動などを行っていくことなどを想定しています。

(条例の見直し)

議会も見直しの当事者とする必要があるか？

- 1 市役所及び議会は、この条例について、4年毎又は必要な時に随時見直しを行います。
- 2 市役所及び議会は、この条例の見直しにあたっては、推進委員会ほか広く市民の意見をきかなければなりません。

この条例は、制定後も社会状況や、規定した事項の進捗状況により、必要に応じ見直しを行っていくことが、重要だと考えます。

見直しの時期としては、市長や議員が任期中に1度は、条例の点検作業を行うことを1つの考え方として4年毎の定期見直しを規定しました。勿論、社会状況等が急変した場合等には、随時に見直すこともあります。

そして、見直しにあたっては、推進委員会ほか広く市民の意見をきいて行うことも、規定しています。



(この条例の位置づけ)

- 1 市民、議会、市役所は、この条例を焼津市の自治を進める基礎として位置づけ、積極的に活用し、それぞれの役割を果たしていきます。
- 2 市役所は、焼津市のきまり〔条例、規則など〕や計画をつくり、運用する時は、この条例できめられている内容を最大限に尊重します



自治基本条例については、「自治体の憲法」などと、その最高規範性を規定する自治体も多くあります。しかし、私たちは、この自治基本条例は、焼津市の全ての条例や規則、計画の「基盤」として、共通の尊重すべき事項として「下支え」するようなイメージで検討してきました。

他の条例や規則、計画の上位にあるという位置付けはしていませんが、基盤としてこの条例を最大限尊重していくことを求め、明記しました。

