

江別市自治基本条例検討委員会

提 言 書

令和3年9月30日

江別市自治基本条例検討委員会

目 次

1	はじめに	1
2	検討結果	2
	(1) 自治基本条例・市民参加条例の認知度について	2
	(2) 市民参加・市民協働の推進について	2
	(3) 行政運営について	4
	(4) 情報共有の推進について	4
	(5) 「市民」の定義及び「信託」という表現について	5
	(6) その他の事項について	5
	(7) 条例改正の要否について	5
	(8) 今後の取り組みの方向性について	6
3	検討方法	7
	(1) 自治基本条例検討委員会の設置	7
	(2) 自治基本条例アンケートの実施	8

1 はじめに

地方自治の基本となる事柄は、憲法及び地方自治法に定められていますが、その主な内容は統治の形態に関するものであり、どのような地方自治を実現するかについては規定がなく、それぞれの自治体に任される形になっています。

このような背景のもと、江別市自治基本条例は、市民自治によるまちづくりを進めるための理念や基本的なルールなどを定める市民自治の「憲法」として、平成21年7月1日に施行されました。

この条例は、「協働」の考え方を核として、行政と市民が互いに尊重し、協力しながらより良い自治を実現することを目的としています。

施行から12年目を迎えた令和2年4月、条例第29条に基づき、学識経験者、地域市民団体の代表者、公募市民の計8名で構成する「江別市自治基本条例検討委員会」が設置され、この条例が所期の目的を達成しているかどうかの検討を開始しました。

当委員会では、この条例が江別市の最高規範であることを改めて冒頭で確認しました。そのうえで、アンケート結果や様々な意見を踏まえ、協議を重ねながら条例に規定する事項の課題等を点検し、条例の妥当性や市民協働のあり方、まちづくりの方向性などの視点から検証を行いました。

条例の認知度や市民協働の浸透、情報共有の推進などについては、まだまだ課題がありますが、一方で、市民参加などの取り組みが充実してきたことは評価することができます。

全ての条文について検討した結果、まちづくりのルールとして適切に表現されており、現段階で改正等の必要はないとの結論に至りましたが、解説書などにおいて、さらに分かりやすい市民への説明に努めていただきたいと思います。

今回の委員会は、新型コロナウイルス感染拡大防止のために、検討期間が大幅に延長となりましたが、委員が一人も欠けることなく、無事検証を終え、提言書をまとめることができました。

この提言書が、本市における市民自治の推進に役立てられることを期待するとともに、市民の方々からいただいた多くの貴重なご意見が、条例の基本理念や基本原則の実現に向けた行政運営の一助となるよう期待します。

令和3年9月
江別市自治基本条例検討委員会
委員長 石黒 匡人

2 検討結果

(1) 自治基本条例・市民参加条例の認知度について

江別市は、令和2年5月に市民2,500人を対象に「自治基本条例アンケート」(以下条例アンケート)を実施しました。回答をいただいた890人において、自治基本条例の認知度は4割弱であり、4年前の見直し時とほぼ変わっていませんでした。また、平成27年に施行された市民参加条例の認知度も4割弱にとどまっています。特に10代~20代の若い世代で認知度が低く、2つの条例ともに「全く知らない」との回答が80%以上を占めています。このため、若い年代に関心を持ってもらえるよう、自治会など地域活動において、市内の学生が活躍できるような仕組みを作るなど工夫が必要であると考えます。

さらに、現在、小・中学生を対象に行っている早朝ミニ講座は、身近な事例を通して学ぶことができ、家庭での話題となりやすく、子どもから家族への広がりが見込めることから、今後も継続して行っていくことが必要です。

より多くの市民にこの条例を知ってもらうためには、解説書とは別に、分かりやすい媒体を作成することが効果的です。市民のアイデアを取り入れながら、理解しやすい言葉や写真・イラストなどを使い、手に取ったときに江別市民にとって大切な条例であることが一目見て分かるリーフレットを作成するなど、工夫していただきたい。なぜ自治基本条例が必要なのか、この条例がない場合のデメリット、あることによるメリットについて情報発信することで、市民がもっと関心を持ち、市民参加・協働にも繋がっていくと考えます。

市職員においては、ほぼ全員が条例の存在を認知しているとのことですが、知っているだけではなく、理解して実際に業務に生かしていくことが重要であることから、研修等の内容をさらに工夫していく必要があります。

(2) 市民参加・市民協働の推進について

①市民参加について(第24条関係)

市民参加の手法の一つであるアンケート調査は、それまで関心がなく積極的ではなかった市民が意見を出すこともあるので、その意見への対応が市民にも伝わるよう工夫していただくことを望みます。

市へ意見を提出する意見公募(パブリックコメント)は、一般の市民にとってハードルが高いため、分かりやすい資料を作成することが必要であり、提出された意見に対しても、分かりやすい言葉を使って回答する等、多くの市民が参加しやすくなるよう工夫する必要があります。

意見公募（パブリックコメント）や附属機関等の委員は、市政への関心や一定の知識や考えがないと参加が難しいと考えられ、参加したことがある市民が少ないのは仕方ないところではあります。市民アンケートや市民説明会など、身近なものから参加を促し、関心を持っていただくことにより、意見公募（パブリックコメント）や附属機関等の委員への参加へ繋げていくよう地道な努力を続けていくことが必要です。

附属機関等に関しては、市民公募の枠が確保され、会議の公開を認め、結果が公表されるまでに成熟したことは評価することができます。今後においても、より広く意見を求めるよう委員公募にあたっては、選考基準をより明確で分かりやすいものにすることが必要であると考えます。また、多くの市民が参加しやすいよう、オンラインでの参加も進めていただくことを望みます。

毎年公表している市民参加実施状況は、さらに具体的な数字等を組み込むなど、当委員会での検討で必要な情報となることを踏まえて取り組んでいくべきであると考えます。

②市民協働について（第25条関係）

「協働」は、この条例による自治を支える重要な概念ですが、条例アンケートの結果からも、「協働」という言葉が市民に十分理解されているとはいえません。実際には、地域のごみ拾いや花壇の手入れ、夏祭りの手伝いなど、知らず知らずのうちにやっていることがあります。それが「市民協働」であることを市民に理解してもらうために、協働の事例をあげて広めていくなどの工夫が必要であると考えます。

今後、デジタル化に向かって長期的に大きく変わっていくことから、オンラインを活用した市民協働を進め、活動の活性化に取り組んでいくことを望みます。市内の大学には、専門知識や技術を持った人材がたくさんいるので、大学の協力のもとデジタル化を進めることができると考えます。

市民協働条例の制定については、協働の概念自体に対する市民の理解がまだまだ不十分であることから、引き続き、協働についての意識を高める取り組みや、まちづくり活動の充実を図る取り組みを進めていくことが重要です。どのような制度が必要かということは色々な考え方があり、それらがまとまらなければ条例化すべきではないと考えます。協働が市民に浸透し、十分に熟した段階で条例化を考えていくべきであり、その際には、条例が制定されることにより、市民が行う活動に新たな縛りが生まれることのないよう十分に注意する必要があります。

(3) 行政運営について

①総合計画について（第13条関係）

市は、総合計画の内容及び進行状況に関して、市民への情報提供が適切かどうかを測るため、アンケート等で把握する必要があると考えます。

②財政運営について（第14条関係）

市がまちづくりを進めるにあたっては、市民が安心できるような財政運営が重要であり、将来にわたって市民の負担となることが生じた場合は市民の理解と協力を得ながら進める必要があります。

③政策法務について（第16条関係）

「政策法務」は、地域の実情に合ったまちづくりや地域の課題解決を行うために条例や規則を制定し、それに基づき業務を行おうとするものです。政策法務の考え方において、自治基本条例は、その最も進化した形であるといえることから、政策法務については、今後も一層充実していくべきと考えます。

(4) 情報共有の推進について

①情報共有について（第21条関係）

ホームページやSNSでの情報発信、学校やコンビニエンスストア等への広報物の配置など、市の多様な手段による情報伝達の取り組みにより、若い世代でも情報をキャッチしようと思えば受け取れる仕組みになりつつあります。

一方で、条例アンケート結果によると、およそ8割の方が、市からの情報を広報誌から得ていると回答しています。紙媒体のお知らせに対する需要はいまだ高く、「広報えべつ」の存在は、インターネットの利用が少ない世代が情報を得るための頼みの綱となっていることから、全ての市民に行き渡るようさらに努力してほしいと考えます。

また、緊急時の対応がまだまだ弱く、緊急時の情報発信、情報共有の仕組みについて工夫していく必要があります。

情報共有といいながら、市からの情報発信が中心となっていることから、行政情報のオープンデータ化を進め、市民や企業、大学等で活用・加工し、行政情報を利活用していくことが望ましいと考えます。

②個人情報の保護について（第23条関係）

個人情報の管理については、特にデジタル化された個人情報や自己情報の管理について、市民が安心できるよう、セキュリティ対策等十分な対応が必要です。

(5) 「市民」の定義及び「信託」という表現について

第2条では、まちづくりにおける広い意味で、個人はもちろん団体も含んで「市民」と定義していますが、第10条及び第11条では、「市民の信託」という表現により、有権者としての市民を指していると受け取ることができます。条項によって「市民」の定義が統一されておらず分かりにくいいため、解説書の中で説明をする必要があります。

(6) その他の事項について

① 条例の位置づけについて（第5条関係）

自治基本条例が、江別市のまちづくりにおける最高規範として存在しており、その下に市民参加条例をはじめとして、多くの条例や規則があります。これらの法体系について体系図を示すなど、分かりやすく説明すべきであると考えます。

② 市民の責務について（第7条関係）

「自らの発言及び行動に責任を持つものとする」という表現は、まちづくりに参加することに対してハードルを上げてしまうことが危惧されます。厳しい表現により市民を委縮させ、抑制することが本旨ではないことから、解説やリーフレット等で柔らかい言葉で説明するなどの工夫が必要です。

③ 住民投票について（第26条関係）

現在の解説書では、直接請求の種類を全て掲載しています。しかし、市民が知りたいのは直接請求の種類ではなく、たとえば、住民投票を実施するときに「別に条例で定める」とはどういう場合が当てはまるのか、どういう手続きにより進められるかということだと推察されます。このため、解説書などに住民投票についての全体の流れや手続きを載せるなど、工夫していただきたいと考えます。

④ 条例の見直しについて（第29条関係）

この条例は、4年を超えないごとに見直しをすることになってはいますが、今回、検討委員会の提言書を受けてからのタイムスケジュールをしっかりと意識することが重要です。4年後の見直しに向けて、適時適切に有識者や関係者から、まちづくりの将来展望や市民協働の進捗、アンケートに関する助言などをもらいながら、次回の検討に必要な情報を集めて準備を進めていただきたいと考えます。

(7) 条例改正の要否について

(5)で述べた「市民」の定義、「信託」の使い方については、解説書の改訂で対応することとし、将来的に条例改正が必要となったときに、適切な文言について検討をしていく必要があると考えます。

(8) 今後の取り組みの方向性について

江別市では、「協働」の考え方を核に、より良い市民自治の実現に向けて様々な取り組みが進められてきました。

今後、市民自治のまちづくりをさらに進めていくには、条例の認知度、市民参加や市民協働に関する意識を高めていくとともに、市と市民相互の情報共有が必要であると考えます。

市民の条例の認知度や意識は少しずつ高まってきているとはいえ、まだ6割の市民は条例を全く知らないという状況です。前述の分かりやすいリーフレットを作成したり、市民の8割が情報の入手手段としている「広報えべつ」を活用することが重要です。たとえば、条例の位置づけや内容について説明するとともに、市民参加や市民協働の事例を紹介するなど、市民に理解してもらうことが重要です。

また、この条例における「協働」の趣旨を実現するためには、市民の理解を深めることのほか、市が市民協働を推進するための事業を展開していくことが必要であり、今後も積極的に取り組んでいくことが必要です。

今回、第3期目の検討委員会として条文や取り組みについて検討し、提言書をまとめましたが、これで終わりではありません。次回の検討に向けて、計画的に準備を進めていただき、次期の検討委員会につながることを期待します。

3 検討方法

令和2年4月に自治基本条例検討委員会が設置され、6回にわたり協議を重ねてきました。

当委員会では、市の取り組み状況や条例アンケートによる市民意見を踏まえながら、すべての条項について審議を行いました。市民や市が取り組む市民自治において、まちづくりの現状評価や課題について活発に議論し、最終的には、提言書として条例の妥当性やまちづくりの方向性を整理しました。

(1) 自治基本条例検討委員会の設置

(学識経験者、地域市民団体の代表者、公募市民の8名により構成)

①委員会開催状況

- ・第1回 令和2年 7月 3日
 - ・委員長、副委員長の選出
 - ・自治基本条例アンケートの結果について
 - ・各章・各条項の現状評価と課題について
(前文、第1章、第2章、第3章)
- ・第2回 令和2年 8月24日
 - ・各章・各条項の現状評価と課題について
(第4章、第5章、第6章)
- ・第3回 令和2年10月 2日
 - ・各章・各条項の現状評価と課題について
(第6章、第7章)
 - ・条例の認知度について
 - ・条例アンケートの分析について
- ・第4回 令和3年 3月17日
 - ・各章・各条項の現状評価と課題について
(第7章)
- ・第5回 令和3年 7月 2日
 - ・各条項の現状評価と課題について 等
(第8章、第9章、第10章、第11章)
 - ・これまでの検討結果の確認について
- ・第6回 令和3年 8月 6日
 - ・提言書(案)について

②委員名簿（任期：令和2年4月27日～令和3年9月30日）

職	氏名	職業等
委員長	石黒 匡人	小樽商科大学商学部教授
副委員長	星 優子	NPO法人えべつ協働ねっとわーく理事
委員	瀬尾 洋介	公募市民
委員	高川 一伸	江別市自治会連絡協議会理事
委員	成田 騎信	札幌弁護士会弁護士
委員	藤田 くみ子	江別市女性団体協議会会計
委員	藤本 直樹	北海道情報大学経営情報学部准教授
委員	吉原 七海	公募市民

※委員長、副委員長以外は50音順
職業等は委嘱時点のもの

（2）自治基本条例アンケートの実施

江別市は、当委員会での検討が、より市民の目線に近いものとなるよう、条例の認知度、条例に定める市民自治の基本原則（情報共有、市民参加・協働、信託と責任）などに関するアンケートを実施しました。

当委員会では、いただいたご意見を踏まえ、検討を行いました。

- 【1】実施期間：令和2年4月27日～5月12日
- 【2】対象：江別市に在住の満18歳以上の市民2,500人
- 【3】抽出方法：令和2年4月1日時点の住民基本台帳より、全人口に占める地区別（江別・野幌・大麻）、男女別、年齢階層別の人口比率に応じて2,500人を無作為抽出
- 【4】回答者数：890人
- 【5】回答率：35.6%
- 【6】内容（結果）：資料編を参照ください。