

平成24年度 第5回 (仮称) 釧路市自治基本条例検討委員会 次第

■日時 平成25年2月26日(火) 18:00~20:30

■場所 釧路市役所2階 第3委員会室

1 開会

2 議事

(1) 北海道教育大学釧路校講師 平岡俊一先生講演

～ 環境分野での市民参加による政策づくり・推進に関わって学んだこと ～

(2) 平成24年度 検討委員会のまとめ

(3) 平成25年度 検討委員会について

3 その他

(1) 感想記入シートの記入について

4 閉会

【配布資料】

- 資料1 平岡 俊一先生プロフィール
- 資料2 平岡先生講演資料
- 資料3 平成 24 年度検討内容のまとめ
- 資料4 重点的に検討・意見交換すべき項目について（委員コメント集約版）
- 資料5 （仮称）釧路市自治基本条例策定スケジュール（予定）
- 資料6 感想記入シート

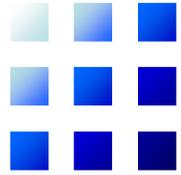
平岡 俊一 先生 略歴

現職：北海道教育大学釧路校 講師

- 1978年松山市生まれ。
- 立命館大学大学院を修了後、特定非営利活動法人気候ネットワーク研究員等を経て、平成22年より現職。
- 釧路のまちづくりに関心を持つ有志の集まり「釧路まちづくり研究会」の事務局を務める。

(公職)

- 北海道中標津町自治推進会議 アドバイザー
- 北海道低炭素地域づくり推進事業 委員
- 北海道再生可能エネルギー等導入推進基金事業 評価委員
- 北海道環境審議会地球温暖化対策部会 専門委員
- 釧路市環境審議会 委員
- 釧路市都市計画審議会 委員



2013年2月26日

環境分野での市民参加による 政策づくり・推進に関わって学んだこと

平岡 俊一

北海道教育大学釧路校

hiraoka.shunichi@k.hokkyodai.ac.jp



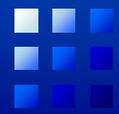
自己紹介

- 愛媛県松山市生まれ
- 大学、大学院在籍時から、地球温暖化問題をテーマにしたNPOの活動に参加
- 大学院修了後、NPO法人気候ネットワークで勤務。
2010年10月より現職
- 市民参加・協働による環境政策推進、環境保全を通じた地域づくり、をテーマに研究と実践を行う
- 現在、京都市、愛媛県内子町、浜中町、釧路市などでフィールドワークを実施

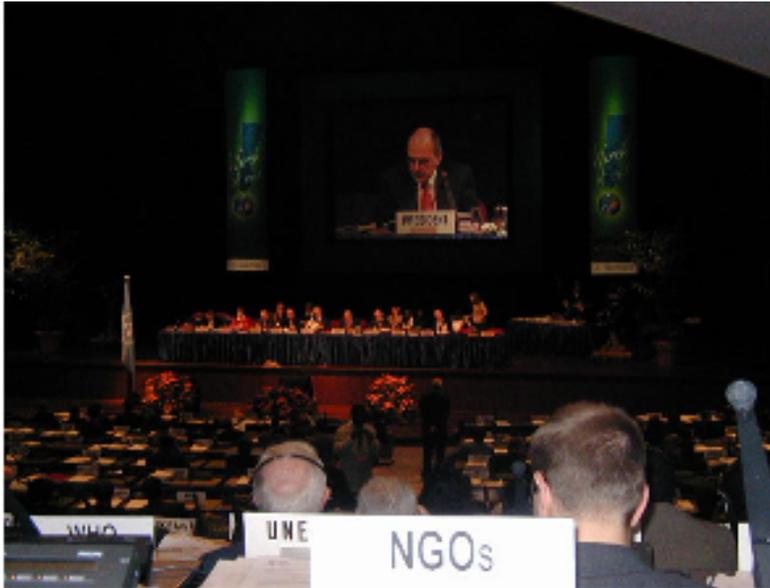


学部時代の関心と実践

- 環境問題を巡る国際交渉で環境NGO(市民セクター)が果たす役割、影響に関心をもつ
- 温暖化対策に関する国連の会議に2回(COP6: 2000年、COP6.5:2001年)、NGOメンバーとして参加させていただく機会
- 会議の傍聴、若手メンバーとの共同アピール活動などを行うものの、限界感



学部時代の関心と実践





京都府城陽市での経験

- 京都府城陽市での取り組みに関わる機会（2000年～2003年）
- 市民参加方式で環境基本条例・基本計画を策定
 - ✓ 公募市民（10名）、各種団体委員（10名）からなる「城陽市環境市民懇話会」において検討作業
 - ✓ 市民が参加した議論・検討作業を通じて、自治体の条例・計画が作り上げられることに感動
- 環境NPOが「コーディネーター」として、議論の進行役、情報提供役として参加



京都府城陽市での経験

- 徹底した市民参加にもとづく策定作業
 - ✓ 条例案についてゼロから懇話会で議論。条文案もメンバーが執筆。懇話会主催の地区別懇話会
- 当時としては先進的な条例の制定が実現
- 多大な時間と労力を使う
 - ✓ 各回約3時間の会議を月2回＋打ち合わせ
 - ✓ 行政職員、懇話会メンバーともかなり疲弊
 - ✓ 行政管理職と懇話会メンバーの衝突
- 市民が全ての作業に深く関与することが、本当によい市民参加なのか？適切な役割分担があるのでは？



NPOスタッフとしての経験

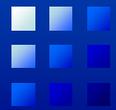
- NPOスタッフとして、自治体での市民参加による環境関連条例、計画の策定・推進に、コーディネーター、コンサルタントとして関与
 - 京都府八幡市、滋賀県高島市、福井県若狭町など
- 先進的な施策、推進システム等が盛り込まれるよう、提案・働きかけ
- しかし、条例・計画に盛り込まれても、十分活かされていない、動いていない自治体も
 - システムを運用する担い手に関する意識が欠如





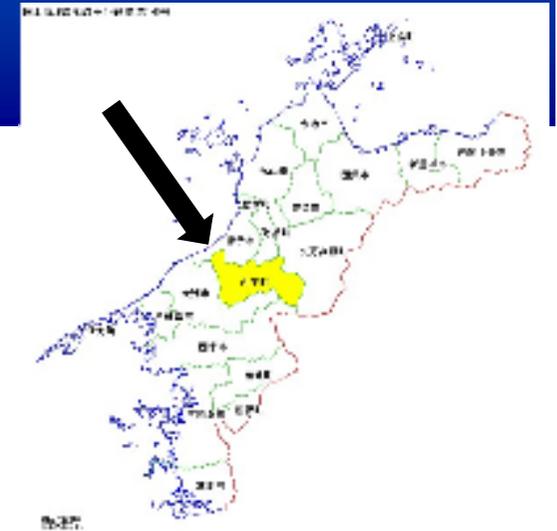
NPOスタッフとしての経験

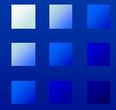
- よくよく考えてみると、毎度おなじみ、もしくは役所に物申したいメンバーが多数を占める市民参加だったり、条例・計画をつくるのが目的化していたり。できた後の推進に対する関心の欠如。
- 推進・進行管理の重要性。地域の当事者が必要性を認識し、使いこなせる運用システムの必要性
- 特に、市民側が運用システムに関心をもち、積極的に関与していく必要性（継続性の担保）
- 市民参加の「市民」とは誰なのか？市民に求められるマインドや力量は何か？といったことに関心



愛媛県内子町での経験

- 2010年より、愛媛県内子町において、温暖化対策を通じた地域活性化に関する実践＋研究活動に関わる機会
- 愛媛県中央部に位置。人口約1万8,500人
- 典型的な中山間地域。基幹産業だった農林業の衰退、人口減少、過疎高齢化などの課題を抱える
- 1970年代に始まる町並み保存活動を契機に、多様な地域づくり活動に積極的に取り組む
- 道の駅「フレッシュパーク・からり」。400軒の農家が出荷する産直店、地域の女性が経営するレストラン、食品加工工房。年間50万人が来訪(7割がリピーター)。出荷登録者の平均売上約100万円。町の農業生産額の16%を占める。株式の44%を町民が保有する第3セクターが運営。





愛媛県内子町での経験

- 集落を単位にした地域自治活動も活発。人口約300人の石畳地区では、「石畳を思う会」が中心となり、水車小屋の復元、村まるごと博物館、古民家を改修した宿泊施設の経営、そば店、カフェの开店などの取り組みを展開
- 農家等が中心となり、グリーンツーリズム協会を設立。農家民泊、農業体験、観光農園、料理教室など多数のメニューを企画し、実施。主要作物のぶどうを活かしたワイン製造も開始
- 全国各地からのIターン者。積極的な受け入れ
- 観光客数の増加:1万3千人(1975年) ⇒ 80万人(2006年)





愛媛県内子町での経験

- 地域づくり活動、コミュニティビジネスに積極的に取り組む人材が、町内の各方面から次々現れる
 - 主婦が第3セクター役員、集落の稼ぎ頭に、前町長はNPOで自然エネルギー導入、元助役はペンション経営
- 地域への強い愛着意識、高い生活満足度
- 伝統的に社会教育が活発、人材育成を重視
 - 「知的農村塾」、「よもだ塾」、「自然エネルギー学校うちこ」
- 地域づくりの諸活動に共通の生成パターン
 - 学習会 ⇒ 議論(行政からの提案) ⇒ 試行事業
⇒ 行政支援による本格的事業 ⇒ 各方面に派生



愛媛県内子町での経験

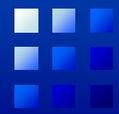
- 公式的な市民参加型政策はそれほど活発に実施されている訳ではない。しかし、参加・協働は日常的という印象
- 地域社会の自治力の高さ、それを前提にした暗黙の役割分担
- 参加の基礎としての、地域社会の「キャパシティ・ビルディング(自治力強化)」と「学習・熟議文化」





釧路での最近の関心

- 釧路でも、いろいろな場所で、異分野・異世代の多様な市民が自主的に集まり、まちづくりについてじっくりと議論、交流を深める文化を高めていくことはできないか？
- そうした集まりから、市民主導・協働型の地域づくり活動が生まれ出せないか？



釧路まちづくり研究会

- 「持続可能な地域社会」をキーワードに、釧路のまちづくりに関心をもつ有志が集まり、関連諸分野の活動について学習、意見交換を行い、交流を深めることを目的に
- 2011年7月に発足し、現在まで月1回ペースで開催（各回2～3時間）
- 比較的若い世代を中心に、会社員、学生、研究者、自営業者、NPO関係者、社会的企業家、行政職員など、多様なメンバーが参加





低炭素地域づくり戦略会議 in 釧路

- 釧路における低炭素を基軸とした地域づくりをテーマに議論(2012年7月～12月)。会議終了後の展開を重視
- NPO・市民活動関係者、金融機関、市職員、弁護士、環境省職員、大学生などが参加
- 計4回開催





(仮)くしろ協働発電所プロジェクト

- 低炭素地域戦略会議での議論から、市民共同型の太陽光発電の設置に取り組むことに
- 市民が資金を少しずつ出し合い、共同で発電所を設置。得られた利益を地域に何らかの形で還元することを目指す

- 戦略会議の参加メンバー（約10名）で、引き続き議論を重ねる。それぞれの得意分野を踏まえて役割を分担
- まずは、今年度の早い時期にモデル的な発電所設置の実現を目指す



釧路新聞2013年1月1日



まとめ

- 市民参加型の政策づくり・推進・・・まちづくりの当事者を増やすために不可欠
 - 条例が行政だけでなく、市民のものにもなる可能性
- 市民参加によって条例をつくることによって、条例の重みも変わる可能性
 - 城陽市では、今も環境基本条例の存在感は大きい
 - 市民参加型の推進組織の存在：「城陽市環境パートナーシップ会議」
- 作業の過程、関係者の広がり、その後の責任



まとめ

- 市民参加の前提(基盤)としての、自治力の強化
- 改めての、自治を担う諸主体の把握・共有、主体間の役割分担の再確認
- 異分野の組織・人材間の積極的な交流・協働
- これまで参加していない市民層の巻き込み
- 多様な市民参加手法の模索・チャレンジ



もしご関心がありましたら・・・

- 城陽市について

- 平岡俊一「市民参加型環境政策形成におけるコーディネーターとしての環境NPO—京都府城陽市の事例から」『ノンプロフィット・レビュー』7巻1号、2007年

- 内子町について

- 平岡俊一・的場信敬・井上芳恵・豊田陽介「地域づくり型温暖化対策の現状と展開戦略—愛媛県内子町を事例とした考察」『北海道教育大学紀要 人文・社会科学編』第63巻第1号、2012年

- 環境パートナーシップ組織について

- 平岡俊一・豊田陽介・山添史郎・野田浩資「環境パートナーシップ組織の機能と活動展開プロセス—京都市における「京のアジェンダ21フォーラム」の到達点と課題」『環境経済・政策研究』第5巻第2号、2012年.

- 環境保全と地域づくりについて

- 和田武・新川達郎・田浦健朗・平岡俊一・豊田陽介・伊与田昌慶『地域資源を活かす温暖化対策—自立する地域をめざして』学芸出版社、2011年

第1回 (7月30日)

(1) 自治基本条例の検討について (事務局説明)

「地域主権」時代の到来 = 『自己決定・自己責任』のまちづくりへ

「市民と行政がともに自立した対等な協力関係」によるまちづくりが必要

これまで取り組んできた「市民協働」の一層の具現化が必要

まちづくりの基本ルール = 「自治基本条例」の検討へ

(2) 山崎委員長講演「自治基本条例づくりに向けて」

「地域主権」時代の到来 → 「自治の質」を高める必要
(「釧路ならではのまちづくり」)

政策立案・実施過程における市と市民との合意形成が重要に
市と市民が一緒になって政策を作り、実行していくことが重要に

そのための理念やルール

合意形成の手続き
市政参加の権利
情報公開・情報共有
市民の責務(自治の担い手)

明確化
可視化

自治基本条例

の
条
意
義
化

- ①目に見えない価値や理念を皆で共有
- ②市長や市職員の行動や他の条例を拘束
- ③情報共有や市民参加の継続実践を保障
(『即効性はないが実効性がある』条例)

検討の
テーマ

- 情報公開
- 市民参加
- 予算編成・決定・執行・決算
- 大きな争点となる政策
- 権力(者)の統制

釧路の実情に合わせて検討

第2回 (8月31日)

(1) 自治基本条例の構造について (事務局説明)



(2) 道内他市の条例について (事務局説明)

札幌市 帯広市 江別市 の条例条文を確認

第3回 (11月14日)

(1) 具体事例で見る情報公開・市民参加

具体的な事業を題材に情報公開や市民参加のあり方について意見交換

- ①災害時要援護者安否確認・避難支援事業
- ②市民後見人養成事業
- ③くしろ港まつり

(2) 釧路市の予算編成・決定・執行・決算

釧路市の予算編成～決算の流れを題材に情報公開のあり方などについて意見交換

第4回 (11月30日)

(1) 市にとって大きな争点となる政策

市の方針や市民意見が大きく分かれる事案を題材に、合意形成等のあり方について意見交換

- ①公共施設の維持管理(公有資産マネジメント)
- ②フィットネスセンターの廃止

(2) 権力(者)の統制

市民協働の成功事例等を題材に意見交換

- ①北見市 ②斜里町 ③岩見沢市 ④ニセコ町

委員意見要旨 (抜粋)

「情報公開・情報共有(個人情報保護)」について

- 建前ではなく、実際に市民に行き渡る情報提供のあり方が必要。
- ◎情報共有が不足すると、感情面から市民協働が上手く機能しないことがある。
- 情報は相対情報(市民一人当たり経費・他都市との比較等)がわかりやすい。
- 市民に身近な事柄は関心が高く情報共有もしやすい。
- ◎行政の情報発信と同時に、受け手側の意識や関心を高める取組が必要。
- ◎行政課題が顕在化する前の段階での適切な情報提供や意見交換が大切。
- 個人情報保護は大切だが、地域の課題解決のためには情報の把握も重要。
- 個人情報の活用には現場の萎縮があるため、適切な保護・活用について、自治基本条例で宣言することには意味がある。

「市民参加・市民協働」について

- ◎事業主体がどこか、よりも多様な意見や人の参画を受け入れる体制かどうか重要。
- 市民参加を促すには、媒介となることが多いコミュニティへの情報公開が重要。
- ◎事業を市が主催することを当たり前とは思わないが、市民との適切な役割分担はある。
- 事業の担い手が市から市民に移ることで、新たな工夫が生まれることもある。
- 市民参加や市民意見が、施策決定の過程にどう影響するかの説明が大事。
- 市民にとって大きな問題は、各団体での議論をどう合意形成の俎上にのせるかが課題。
- 市民参加において、サイレントマジョリティをどう扱うべきか。

「市民(市民の定義・市民の責務)」について

- 男女平等や子どもの権利の表現の仕方について検討したい。
- ◎団体への活動に参加して欲しい・参加すべき人ほど、参加意識が低い現状がある。
- ◎議論を進め、自治の担い手にふさわしい「市民の責務」を明らかにしたい。

「コミュニティ」について

- まちづくりに不可欠な存在。位置付けや活動奨励・支援について条例に明記すべき。
- 「コミュニティ」は定義が困難な単語なので、具体的に記載してはどうか。
- 市民参加はコミュニティでの気軽な情報交換や関係性から始まることが多い。
- 核家族化が進む中で、地域を担う町内会の役割は大きく、機能強化が必要。
- 町内会の、一般論ではない掘り下げた実態を市も市民も共有する必要がある。

「議会・議員」について

- ▲市政のチェックは本来議会の役目であって、複雑な制度(予算等)をわかりやすく市民に説明する努力を市がすべきかは疑問。
- 施設の存廃問題等では、少数の利害関係者が積極的で、大部分の市民は無関心という構図になりやすいので、議会に市民の総意を適切に伝えるにはどうすべきか。

「住民投票・条例の位置付け」について

- ▲パブリックコメントでも、少数の利害関係者の意見ばかりで、サイレントマジョリティの意見が反映されない問題があるため、住民投票や市長の宣誓の検討は慎重に行うべき。
- 鉄道高架のように市民が多様な意見をもっている事案について、自治基本条例上で、合意形成の手法を示せないか。
- ▲権力者の統制には選挙やリコール等の既存手段があるので、宣誓をさせることで必要以上に市政を縛る必要はないのでは。

重点的に検討・意見交換すべき項目について(委員コメント集約版)

検討項目	集計			コメント	
	◎	○	×		
1. 前文	3	3	0	◎市民憲章に掲げられる理念を反映 ◎由来、まちづくりの方向性を分かりやすく ◎釧路市民憲章との整合性 ◎釧路をどのように表すか ○「1前文～3基本理念・原則」を一括検討	
2. 目的	3	2	0	◎条例が何を指すかを市民に分かりやすく説明できるように ◎実現できることを分かりやすい表現で ◎解り易く、かつ簡素化して市民につづける方法 ○「1前文～3基本理念・原則」を一括検討	
3. 基本理念・原則	2	1	0	◎条例が何を指すかを市民に分かりやすく説明できるように ○「1前文～3基本理念・原則」を一括検討	
4. 「市民」の定義	1	2	0	◎住んでいることと、政治参画する資格とは別次元で、ここでは市政を市長及び議会に信託している、釧路市に対する義務と責任を負っている人と解釈すべき ○明確にするには「市民の権利」「市民の責務」の検討必要	
5. 市民	市民の権利	0	3	1	○市民による「自治」を考えるには、個々の市民の権利・責務を明らかにする必要がある ○障がいのある人の社会参加について ○「市民の権利～市民の責務」を一括検討
	市民の責務	0	3	0	○市民による「自治」を考えるには、個々の市民の権利・責務を明らかにする必要がある ○「市民の権利～市民の責務」を一括検討
	子ども・未成年者の権利	0	3	2	○将来を担う子ども達について、釧路市は何ができるのか ○未来を担う世代への注目の手段・手法は如何にあるべきか ○子ども達の権利をどう守るか
	事業者の権利・責務	0	0	1	
	外国人の権利・責務	0	1	1	○住んでいることと、政治参画する資格とは別次元で、ここでは市政を市長及び議会に信託している、釧路市に対する義務と責任を負っている人と解釈すべき
6. 市長・職員	市長の責務	0	1	2	×既存の釧路市職員服務規程に準ずる
	職員の責務	0	3	2	○ポジティブサポートのあり方をどのように表現するか ×既存の釧路市職員服務規程に準ずる
7. 議会・議員	議会の責務	0	1	2	×既存の釧路市議会基本条例に準ずる
	議員の責務	0	0	2	×既存の釧路市議会基本条例に準ずる
	議会運営	0	0	2	×既存の釧路市議会基本条例に準ずる
8. コミュニティ等	コミュニティ	2	0	1	◎「互助」活動的な観点から、町内会活動と関連した考察 ◎「コミュニティ」という単語を使うかどうか
	コミュニティへの参加規定	0	0	1	
	自治会に関する規定	1	0	1	◎自主性の尊重、市の支援、職員の活動参加
9. 情報公開・情報共有	情報公開（提供、共有）	3	1	0	◎災害時や孤立、孤独死対策に有効な手段のあり方について ◎公開の手段・手法の程度は如何に設定すべきか
	個人情報保護	1	0	1	◎災害時など緊急時における「保護」は如何にあるべきか
10. 市民参加・市民協働	市民参加・協働	3	3	0	◎条例がまちづくりの市民主役型参加についての考察 ◎特定の集団に属する人に偏らない人選をどうするか ○手段・手法の程度をどのように設定すべきか ○自治の基本は市民の参加にある
	計画・執行・評価への市民参加	1	1	1	◎必要と思うのでどのような参加が考えられるか ○自治の基本は市民の参加にある
	住民投票	2	2	1	◎手間暇、費用が伴うので、その発動の基準はどうあるべきか ◎地方自治法上に規定のない住民投票が、議会の権限を縮減させることにはならないのでは。記載をする場合でも、投票資格については、参政権に従って年齢や国籍を定めるべき
	男女共同参画	0	2	2	○釧路市男女平等参画条例の周知と具体化した伝達方法 ○推進についてどう盛り込めるのか
	パブリックコメント	0	1	1	
11. 行政運営	基本構想・総合計画	0	3	1	○行政運営の市民への伝達方法の考察(官学民連携) ○市民参加のあり方について
	財政計画	0	0	1	
	行政運営	0	0	1	
	行政評価	0	2	1	○外部評価などについて、また、その活かし方
	危機管理	0	1	1	○昨今住民意識の高まっている分野なので、そのあり方について
	行政手続	0	0	1	
	他自治体・国・道との連携	0	1	1	○周辺町村との広域連携のあり方はどうすべきか
	政策法務	0	0	1	
	公益通報	0	0	1	
	附属機関会議の公開	0	0	1	
財政上の数値目標の設定	0	0	1		
12. 条例の位置付け	最高規範性	4	0	1	◎通常の条例制定と同じ手続で制定する場合、なぜ、他の条例に比べて優越する効力を持つのかは、議論すべき ◎憲法のもとで法律は平等であり、同じく法律に基づく条例も他の条例に優先するものではないのでは ◎憲法、法律との整合 ◎「最高規範性」の文言を入れるように
	他条例との整合、位置付け	0	0	1	
	見直し・改正条項及び手続	0	2	1	○上記の「最高規範性」との関係性 ○作ったら終わりではなく、一定期間後の見直しについて
13. その他	条例を推進する市民組織	2	0	1	◎市民に関心をもってもらうにはどうするか

FAX送信先：0154-22-4473

資料6

(釧路市都市経営課宛)

感想記入シート

第5回検討委員会（平成25年2月26日開催）	
<p>※委員会の感想、 委員長への質問、 事務局への要望 等、自由に記入し てください。</p>	

【連絡先】

釧路市総合政策部都市経営課 担当 河面

電話番号 0154-31-4502

FAX番号 0154-22-4473

E-mail shimpei.komo@city.kushiro.lg.jp