

旭川市まちづくり基本条例（仮称）
に関する中間報告

平成 2 5 年（2013年） 3 月
旭川市まちづくり基本条例市民検討会議

報告書目次

1	中間報告に当たって	1
2	基本的な方向性	2
3	具体的な検討項目	
(1)	市民	3
(2)	市民参加・協働	4
(3)	地域コミュニティ	5
(4)	情報公開制度・個人情報保護制度	6
(5)	行政手続	7
(6)	行政と議会	8
(7)	法令遵守	9
(8)	行財政改革	10
4	今後の議論の進め方	11
5	旭川市まちづくり基本条例市民検討会議検討の経過	13
6	旭川市まちづくり基本条例市民検討会議委員名簿	15

1 中間報告に当たって

旭川市まちづくり基本条例市民検討会議は、本市のまちづくりに関する基本的な理念や仕組みを総合的に定める条例、いわゆる「旭川市まちづくり基本条例（仮称）」の制定に当たり、条例の名称、条例に規定すべき内容及び条文の案などの検討を行うため、平成24年7月に設置されました。

この会議は、公募市民と有識者など20人の委員で構成し、この間、より詳細な検討を行うため、「市民・地域コミュニティ」と「行政運営」の2つの部会に分かれ、都合8回にわたり議論を行ってきました。

当初、私たちは、「まちづくり基本条例」という聞き慣れない言葉に戸惑いながらも、言葉の意味や市役所の仕組みなどの疑問点を解消することから始めることにしました。

また、「まちづくり」についての捉え方は様々で、一言で言い表すことは難しいのではないかという意見もありましたが、まずは、実際に旭川ではどのようなまちづくりが行われているかを知ることから始めようと考え、市有施設やまちづくりの現場を見学する「タウンウォッチング」を行い、まちづくりへの理解を深めました。

さらに、行政についても理解を深めるために、市民参加や協働、行政運営の仕組みなどについても学びながら、今後の本市のまちづくりの在り方について考えてきたところです。

また、本市には、既に市民憲章という素晴らしい市民の道しるべや、様々な分野の都市宣言があり、こうしたまちの歴史的な背景も踏まえるとともに、「（仮称）旭川市まちづくり基本条例策定に係る基本的な考え方」を決定する際、市民から寄せられた意見や提言、あるいは、この条例の制定に当たり、どのような市民参加をすべきかということについて検討を行った旭川市市民参加推進会議からの提言、平成24年度の市民アンケートの結果なども参考にしながら、議論を行ってきました。

私たちは、この条例の検討を通じて、市民がまちづくりについて考えるきっかけになればと考えており、条例を制定する過程を重視しながら作り上げていくことで、条例が生きたものになっていくと確信しております。

いずれにせよ、議論はまだ中途であり、条例の名称や位置付け、あるいは国や他の地方公共団体等との連携、住民投票といった個別の項目については、まだ検討が進んでいない状況にあります。

来年度は、更に議論を深め、最終的な考え方を整理し、答申したいと考えております。

この中間報告を契機に、まちづくり基本条例について、市民の気運がより一層高まることを期待しています。

旭川市まちづくり基本条例市民検討会議

2 基本的な方向性

私たちは、まちづくり基本条例の検討に当たり、本市の現状等について様々な視点から議論をしてきたが、「まちづくり」と一言に言っても、都市基盤の整備、町内会やボランティア活動など多岐にわたり、それらを一言で言い表すことは困難ではないかという意見が多く出された。

しかしながら、更に議論を重ねるうちに、旭川を良くするためのことは全て「まちづくり」につながることはないかという結論に至り、その言葉を冠する条例の目的は、「旭川をもっと良くすること」と言っても良いと考えたところである。

こうした考え方に立てば、まちづくり基本条例が、私たち市民にとって分かりやすく、身近な条例になると思う。

人口減少、少子高齢社会となり、税収が減少するなど、本市を取り巻く厳しい状況を考えたとき、私たちが暮らしていくために欠かすことのできない施設や道路などの社会基盤や行政サービスはほぼ整っていることから、今後は今ある施設や各種制度等を維持しながら、持続可能で成熟したまちを目指していくことが重要である。

また、まちづくりの主役である私たちが、地域の課題などについて、行政に任せたままにせず、もっと関心を持ち、町内会やボランティア活動などを通じて様々な課題を解決していくことが不可欠であると考えます。

こうした市民の力を生かした活動を活発化させていくためには、行政のサポートが不可欠であるが、何よりも私たち市民が「まちづくり」を特別なものと意識することなく、「旭川をもっと良くするために何ができるか」と考えながら、できることから始めることが大切であると考えている。

最初から大きな目標を達成することは難しいかもしれないが、人は日頃の努力を積み重ねることによって成長していくものであり、まちづくりは人を育てることにも似ていると言えるのではないかと思います。

このような考え方に立ったとき、これからは「まちをつくる」よりも「まちを育てる」という視点に立ち、将来にわたって持続可能なまちを築いていくために、本市の歴史や文化、豊かな自然や都市機能の充実などの特長を生かし、それらを個性として育むことが重要である。

さらに、生き生きとした市民の活動が、まちの未来を切り開く原動力となることから、まちづくりに関する基本的な理念や仕組みを総合的に定める条例が、今まさに必要であることを実感している。

以上のようなことから、この条例の基本的な方向性を「みんなでまちを育てる（条例）」としたい。

基本的な方向性

みんなでまちを育てる（条例）

3 具体的な検討項目

(1) 市民

◎ 市民とは

「市民」とは、その都市において暮らす住民のことを指すが、他都市の自治基本条例やまちづくり基本条例では、通勤者や通学者も「市民」に含めるなど、それぞれの自治体で独自に「市民」の範囲を規定している。

条例上、まちづくりの主体などの意味で定義されることが多い。

【条例に盛り込むべき要素】

- ・ 市民の定義について
- ・ まちづくりの主体となる市民の権利、責務等に関すること

考え方

市民の定義については、委員同士のイメージは多様であり、通勤者や通学者、旅行者は含めないのかといった意見や、市民の範囲を広くすることで条例の適用対象が曖昧になるといった意見も挙げられた。

まちづくり基本条例における「市民」は、市内に住所を有する人に加えて、本市を拠点として、まちづくりに関する活動を行うことができる人や事業活動を行う企業や団体、市外からの通勤者・通学者も市民として整理する。

市民の権利や責務については、市民は平等にまちづくりに参加する権利を有し、まちづくりに参加する際には自らの発言と行動に責任を持つべきであるといった内容を盛り込む。

また、子どもの権利や責務の具体的な内容を盛り込むべきではとの意見については引き続き議論する。

市民は、まちづくりの主体であることを自覚し、まちづくりに主体的に取り組んでいくことが期待されるが、まちづくりへの参加を強制されない権利を含め、その人の自発的な意志が尊重されると考える。

(2) 市民参加・協働

◎ 市民参加・協働とは

市では、「市民参加」を「市の様々な施策や事業などの行政活動に対し、市民が自己の意思を反映させることを目的として意見を述べ、または提案すること。」とし、また、「協働」を「市民と市がそれぞれの果たすべき責任及び役割を自覚し、相互に補完し協力し合うこと。」としているところである。

協働を基本に据えた市民参加を推進するための方法としては、各種委員会の設置や意見提出手続（パブリックコメント）、公開討論会、アンケート方式などによる意見聴取がある。

【条例に盛り込むべき要素】

- ・ 「まちづくり」を進める上での市民参加・協働の重要性
- ・ 市民参加・協働に対する市民及び行政の心構え
- ・ 将来にわたって、市民参加・協働によるまちづくりを続けていくための市民と行政の責務等

考え方

市民参加を進めていく上で、市民参加の手法や手続きなどは、市民にとって理解しやすいことが基本であり、実際に市民参加を行うときには、手続き面でも心理面でも不安なく参加ができる環境が望ましいため、市は市民参加の実施状況を常に把握し、制度の改善や新たな手法の導入などを検討するべきである。

このほか、市は提出された意見をどのように取り扱い、検討を行ったかなどの説明責任を果たしながら行政活動の透明性を高め、より一層の市民参加の推進に努めるべきと考える。

市民が主体のまちづくりを進めるためには、市民一人ひとりが、必要に応じて行政活動に対して自発的に発言し、提案し、行動することが重要である。

また、将来を担う子どもには、まちづくりへの関心を高めるための取組が必要である。

一方、協働については、市民にその概念や意識が十分に浸透していない状況にあるため、今後は、市民と市が協働する機会を積極的に作る必要があること、また、様々な分野の人々が協働（コラボレーション）することが重要である。

また、まちづくり基本条例の中の市民参加と既存の条例等の整合性を図る必要がある。

(3) 地域コミュニティ

◎ 地域コミュニティとは

地域コミュニティとは、同一地域に居住する人々が、様々な分野で協力しながら、共通の意識や価値観のもと、一定のルールの中で生活する共同体をいう。

具体的には、町内会、市民委員会といった地域自治組織、地域で活動しているPTA、事業者、NPOなどが挙げられ、これらが高齢者の見守りや防犯・防災など地域のセーフティネットとしての役割や、清掃活動、ごみステーションや街路灯の設置といった生活環境の整備などの重要な役割を担っている。

また、12地域に設置されている地域まちづくり推進協議会は、地域課題を共有し、その課題解決に向けた方策の検討や、地域の特性、魅力を再発見し、それらを生かした取組を進めている。

【条例に盛り込むべき要素】

- ・ 地域コミュニティの在り方
- ・ 地域コミュニティに対する市民のかかわり方
- ・ 地域コミュニティを支援する行政の取組の在り方

考え方

地域コミュニティは、住民にとって最も身近な共同体であり、地域社会をつくる基盤となるものである。

しかし、少子高齢化や核家族化、価値観の多様化などの理由から、地域社会への帰属意識が低下するとともに、地域コミュニティの担い手が不足しつつある。

誰もが暮らしやすい地域社会を確立するためには、自助・共助の考えを基本とする地域コミュニティが効果的に機能し、住民同士で地域課題を共有し解決すること、そして、行政は、地域コミュニティの活動の促進と自立に向け地域の担い手を育成するなど必要な支援を行い、地域コミュニティと連携して地域課題の解決に取り組むことが必要である。

(4) 情報公開制度・個人情報保護制度

◎ 情報公開制度・個人情報保護制度とは

情報公開制度とは、市民の求めに応じて市が保有している公文書を公開するための制度である。

個人情報保護制度とは、個人情報的大量に収集・利用されるようになってきているが、その取扱いに適正さを欠いた場合には、個人の権利・利益が侵害されるおそれがあることから、こうしたことを未然に防ぐため適正な取扱いを行うとともに、本人が自分の情報を見たり、訂正するなどの権利を定めたものである。

【条例に盛り込むべき要素】

- ・ 市が保有する情報の提供の仕方について
- ・ 情報を知る権利について
- ・ 個人情報保護について

考え方

市では情報公開制度に基づき市の保有する公文書を市民に公開するとともに、個人情報保護制度により個人情報の適正な管理や利用の方法を定め、個人情報の開示等を請求するための権利を保障している。その一方で地域における活動や地域の課題を解決するための活動に必要な個人情報の提供を受けられず苦慮しているケースが見受けられる。

行政情報の公開や提供などと個人情報やプライバシーの保護との兼ね合いは難しいが、こうしたことを改善し市民と市が情報をうまく共有する必要がある。

また、既に旭川市情報公開条例・旭川市個人情報保護条例が制定されていることから、これらの条例等との整合性を図る必要がある。

市が市民に積極的に情報を発信する情報提供の観点からは、情報は共有してこそ役立つことから、市民が活動しやすい環境づくりやまちづくりを進めるためには、行政内部の情報の共有化や情報を整理した上で市民に提供する仕組みづくりが求められる。

(5) 行政手続

◎ 行政手続とは

行政手続とは、行政手続法により行政機関が行政処分など公権力を行使する際に行う、聴聞、公聴会、諮問などの手続であり、行政手続の一般的なルールを定めたものである。

同法の目的は、行政処分、届出、行政指導、行政立法の手続を整備して、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、国民の権利や利益を守ることにある。

【条例に盛り込むべき要素】

- ・ 行政運営における公正の確保と透明性の向上を図ること
- ・ 市民の権利や利益を保護するための行政運営の在り方

考え方

行政手続については、行政手続の仕組みを整備し、行政運営の公正と透明性を確保し、市民の権利や利益の保護などは、まちづくり基本条例に盛り込むべき重要な要素として考えられるが、既に旭川市行政手続条例が策定されており、基本的な事項については定められていることから、既存の条例等との整合性を図る必要がある。

また、行政サービスという観点からは、申請書類の内容が難しく複雑な手続のため、高齢者や障害のある人など誰もがスムーズに手続を行うことができるよう、手続手法や窓口サービス等の改善や利便性の向上を図ることが重要であると考えます。

(6) 行政と議会

◎ 行政と議会とは

地方公共団体においては、住民が首長と議員を直接選挙で選ぶ二元代表制のもと、互いに対等な立場で市政運営を行っている。

平成22年12月には旭川市議会基本条例が制定されており、その目的を、二元代表制における旭川市議会及び議員の責務、活動原則その他議会に関する基本的事項を定めることにより、市民の負託にこたえ、市民の福祉の向上及び旭川市政の発展に寄与することとしている。

【条例に盛り込むべき要素】

- ・ 議会の役割について
- ・ 行政（首長，執行機関，職員等）の責務について

考え方

議会基本条例は、議会の最高規範であり、議会に関する他の条例等の制定又は改廃に当たっては、整合を図ることとしており、まちづくり基本条例の検討においては、議会との意見交換を重視しながら進めることが重要である。

議会基本条例の制定過程においては、議員自らが地域説明会を実施し、市民との意見交換を行うなど、相当の議論が積み重ねられているため、議会基本条例の主旨や条文を尊重しながら、項目を絞って条文化を図るべきと考える。

議会基本条例で定められている各項目のうち、議員の責務や議会の権能等については、まちづくり基本条例の中でも分かりやすく規定するべきであるが、議会基本条例で詳細が定められている項目については条文化せず、「別に定める」というように委任する手法も考えられる。

行政に関する事項についても、首長や補助機関である市職員、他の執行機関などの役割や責務を改めて整理し、条文化することでより健全で公平公正な行政運営が図られると考える。

(7) 法令遵守

◎ 法令遵守とは

法令遵守とは、事業活動や行政活動において法律などを遵守すること、広くは倫理や道德などの社会的規範を守って行動することをいう。

旭川市では、「旭川市政における公正な職務の執行の確保等に関する条例」を制定し職員の責任として果たすべき事柄を明記し、また、「公益通報制度」を設け、市役所内部の不正行為等を未然に防止又は早期に是正することとしている。

また、いわゆる「口きき」「働きかけ」や暴力行為等による不当な要求には、これを拒否し屈しないという基本姿勢を明らかにし、公平公正で透明な市政運営を推進することとしている。

【条例に盛り込むべき要素】

- ・ 法令遵守と行政活動の関係の在り方
- ・ 市民にとっての法令遵守の考え方

考え方

法令遵守については、社会生活の中で当然のこととして捉えるべきであり、市職員のみならず市民、企業など全体で取り組んでいかなければならない。

「旭川市政における公正な職務の執行の確保等に関する条例」では、公益通報制度、不当要求行為への対応についても規定しており、現状では、対応・処理件数は少ない状態にあり、一定の抑止効果が働いているものと推測できる。

今後は、職員一人ひとりが法令遵守を徹底していく中で、自己の職務に対する責任感を強めるとともに意識の高揚を図り、市民サービスの向上につながるような仕事の進め方や目的意識を持って業務に当たることのできる人材となることが期待される。また、市はこうした人材の育成を行うことが必要と考える。

なお、まちづくり基本条例に盛り込むべき事項とするか、法令遵守の適用範囲に「市民」を含めるべきかの議論については、意見が分かれたところである。

(8) 行財政改革

◎ 行財政改革とは

厳しい財政状況を克服し、分権時代にふさわしい自立した行財政運営を推進するため、事務事業の見直しや市役所の体質改善などに取り組み、財政の健全化や透明性の向上、サービスの向上等を図るなど、行政機構や財政運営等の仕組みを改革することをいう。

【条例に盛り込むべき要素】

- ・ 施策評価、行政評価等を活用した効果的な仕組みの構築
- ・ 不断の行財政改革による組織のスリム化と健全な自治の運営
- ・ 行政サービスの向上

考え方

行財政改革については、これまで市において、効率的な事務事業の推進、組織のスリム化、計画的な財政運営などに向けて、様々な取組が行われている。

しかし、市民にとっては予算や決算の仕組み、財政状況など難解なものがあることや行財政改革の効果を判断しにくい面もあることから、市はこれらを分かりやすくする必要がある。

今後、行財政改革を進めるに当たっては、市民や専門家による外部評価や課題等の分析などについて新たな手法を取り入れていくことが必要である。

ただ、この時、職員数や予算の削減が市民サービスの低下につながらないよう配慮して推進することが重要である。

4 今後の議論の進め方

(1) 平成24年度の議論等の経過

条文案の作成に入る前に、まず既に旭川市が定めている重要な方針や計画などについて認識する必要があったことから、市民憲章、各都市宣言、第7次旭川市総合計画及び関係条例などの確認を行った。

その他、他都市における「まちづくり基本条例」や「自治基本条例」の制定状況、条文の構成などについても調査を行った。

これらの確認や調査を行った上で、条文案を作成する際に必要となると思われる市民、議会、行政に関する重要な事項を検討項目として選定し、選定された個々の項目についてより深く検討を行うため「市民・地域コミュニティ部会」と「行政運営部会」の2部会に分かれ、議論を行った。

本年度の検討期間の中では、議論が十分に尽くせていない事項や結論の出ていない部分も幾つか残ったところではあるが、現時点では、前述のとおり「基本的な方向性」「具体的な検討項目」にまとめたところである。

(2) 今後の議論の進め方

平成25年度については、答申に向けて条文案を作成していくことはもとより、議論の中で意見として出た「より多くの市民の意見を聞くこと」や「条例の制定を広く知らしめること」などに関する取組を実践し、これにより条例の制定に対する市民等の理解を得ていきたいと考えている。

なお、これらの取組を早期に行うためには、条文化の作業をできるだけ早く完了させる必要があることから、平成25年度については、当初から以下の事項について検討・作業を行っていく予定である。

(3) 条例の名称案及び前文案の作成

条例の名称については、他の都市の条例を見ると、その多くが「〇〇市まちづくり基本条例」又は「〇〇市自治基本条例」とされているが、これ以外にも特徴のある名称を付けている例も多く見受けられる。

名称の検討に当たっては、前文の内容と調和するようなものとなるよう検討を行っていくこととする。

また、前文は、「まち」に対する思いや「まちづくり」に対する決意などが込められる重要な部分であるため、旭川市らしさを盛り込むことにも配慮しながら、十分に議論したいと考えている。

(4) 条文案の作成

平成24年度の検討結果を基本に条例の素案を検討した上で各項目で結論の出ていない事項等を解消しながら、各条ごとに更に検討を加えていくものとする。

この時、その条文が持つ主旨や役割・機能が明確であり、かつ市民にとって分かりやすい表現となるよう配慮しつつ文言の整理を行っていくこととする。

また、既に制定されている他の条例との整合を図りながら作成したいと考えているが、事案によっては他の条例との調整が必要となる場合もあるものと考えているところである。

(5) 条例の実効性を確保する取組に関する検討について

条例をより実効性の高いものとするためには、条例の公布時には既に市民みんなの条例として浸透していることが理想であり、このため条例の策定過程においてできるだけ多くの市民に関心を持ってもらえるよう、様々な取組を行っていく必要がある。

一方で、条例制定後は市民意識の変化や、条例が適切に運用され実効性のある取組が行われているかなどについても検討することを考えているところである。

5 旭川市まちづくり基本条例市民検討会議検討の経過

年月	市民検討会議等	内容
2012年 7月	○第1回全体会議 17日(火) 	<ul style="list-style-type: none"> ・委嘱状交付 ・市長あいさつ ・会議の運営について ・会長・副会長の選出 ・市長から会長に諮問 ・まちづくり基本条例とは
8月	○第2回市民検討会議 21日(火) ☆タウンウォッチング 31日(金)  	<ul style="list-style-type: none"> ・まちづくり基本条例に関する条例等について ・意見交換（まちづくりに対する思いや提言について） ・部会の設置について ☆見学場所及びコース <ul style="list-style-type: none"> ・旭川市市民活動交流センターCoCoDe（旭川市宮前通東） ・NPO 法人グランドワーク西神楽（さと川パークゴルフ場）（旭川市西神楽1線11号） ・永山支所（旭川市永山3条19丁目）
9月	○第3回市民検討会議 28日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・意見交換（まちづくりに対する思いや提言について） ・庁内ワーキンググループ・市民フォーラム等について ・部会の設置について

年月	市民検討会議等	内容
10月	<p>○第1回市民・地域コミュニティ部会 24日(水)</p> <p>○第1回行政運営部会 30日(火)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・第3回市民検討会議での意見のまとめ ・部会のスケジュールについて ・意見交換(地域コミュニティについて) ・第3回市民検討会議での意見のまとめ ・部会のスケジュールについて ・意見交換(情報公開制度・個人情報保護制度, 法令遵守, 行政と議会について)
11月	<p>○第2回市民・地域コミュニティ部会 20日(火)</p>  <p>○第2回行政運営部会 26日(月)</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ・庁内ワーキンググループからの資料について ・意見交換(市民参加, 協働について) ・庁内ワーキンググループからの資料について ・意見交換(行政と議会, 行政手続, 行財政改革について)
12月	<p>○第3回市民・地域コミュニティ部会 17日(月)</p> <p>○第3回行政運営部会 26日(水)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・意見交換(協働について) ・中間報告書(案)について ・中間報告書(案)について
2013年 1月	○第4回全体会議 29日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ・今後のスケジュールについて ・中間報告書(案)について ・市民報告会の内容について
2月	○第5回全体会議 28日(木)	<ul style="list-style-type: none"> ・中間報告書(案)について ・ワークショップについて(旭川市の特徴やあるべきまちの姿)

6 旭川市まちづくり基本条例市民検討会議委員名簿

(五十音順, 敬称略)

	氏名	ふりがな	備考
	有馬 準	ありま ひさし	社団法人 旭川観光協会
	安倍 あずさ	あんばい あずさ	旭川市PTA連合会
	伊藤 螢	いとう ほたる	学生自主組織 はしっくす
	大西 幹夫	おおにし みきお	公募委員
	荻澤 隆	おぎさわ たかし	公募委員
	柿崎 美樹	かきざき みき	公募委員
	黒川 伸一	くろかわ しんいち	学校法人 旭川大学
	斉藤 素子	さいとう もとこ	旭川市民生児童委員連絡協議会 青少年婦人部会
	杉山 幹夫	すぎやま みきお	社会福祉法人 旭川市社会福祉協議会
	鈴木 悠	すずき ゆう	学生自主組織 はしっくす
	高井 彩子	たかい あやこ	特定非営利活動法人 旭川NPOサポートセンター
	竹内 訓	たけうち さとし	旭川市市民委員会連絡協議会
副会長	竹内 ツギ子	たけうち つぎこ	旭川市市民委員会連絡協議会 女性部会
	中田 崇大	なかた そうた	旭川商工会議所
	西 康子	にし やすこ	北海道税理士会 旭川支部
	堀井 あき	ほりい あき	公募委員
	猿子 広泰	ましこ ひろやす	公募委員
会長	八重樫 良二	やえがし りょうじ	国立大学法人 北海道教育大学
	横山 陽信	よこやま あきのぶ	公募委員
	渡辺 宏二	わたなべ こうじ	学校法人 東海大学