

# 北海道の自治基本条例施行 自治体の実態調査報告書

平成22年8月31日

特定非営利活動法人  
公共政策研究所

## はじめに

北海道で第1号の自治基本条例が施行されてから10年が経った今日、自治基本条例を施行しても自治体運営は何も変わらないという言説がまことしやかに語られている。

同条例施行後の自治体運営の中で、同条例が目指した「市民自治」が実現出来たのか。また、「市民が主役の自治体」に変わったのであろうかなどの検証を試みたいと以前から考えていた。

さらに、自治基本条例づくりの現場では、多くの市民、職員が係わり、自治基本条例の理念を学び、制度の具体に真剣に取り組んでいることも経験として知っている。しかし、その結果が自治体運営に反映していないとしたら、何が原因なのか明らかにしたいと思うようになり、今回の調査を計画した。

## 目次

### はじめに

1. 調査対象	1
2. 調査期間	1
3. 回答率	1
4. 自治基本条例の検討状況	1
5. 条例施行後の情報共有の取り組み	4
6. 条例施行後の市民参加の取り組み	6
7. 条例施行後の行政の参加制度の整備状況	8
8. 条例施行後の行政の参加制度の運用状況	10
9. 条例施行後の意識の変化	15
10. まとめ	18
11. 資料	20
12. 調査票	25

### あとがき



## 1. 調査対象

北海道内の平成13年度～平成21年度末までに施行された30自治体

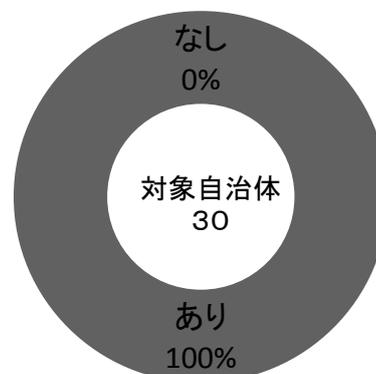
(注)資料 自治基本条例施行の現状の3参照 P22

## 2. 調査期間

平成22年4月26日～5月21日

## 3. 回答率

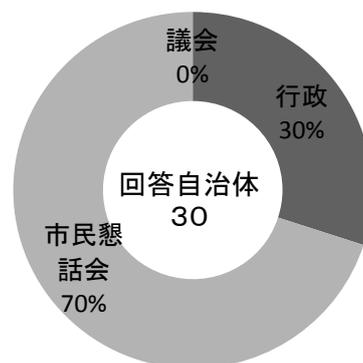
回答	結果
あり	30
なし	0



## 4. 自治基本条例の検討状況

### (1) 検討主体

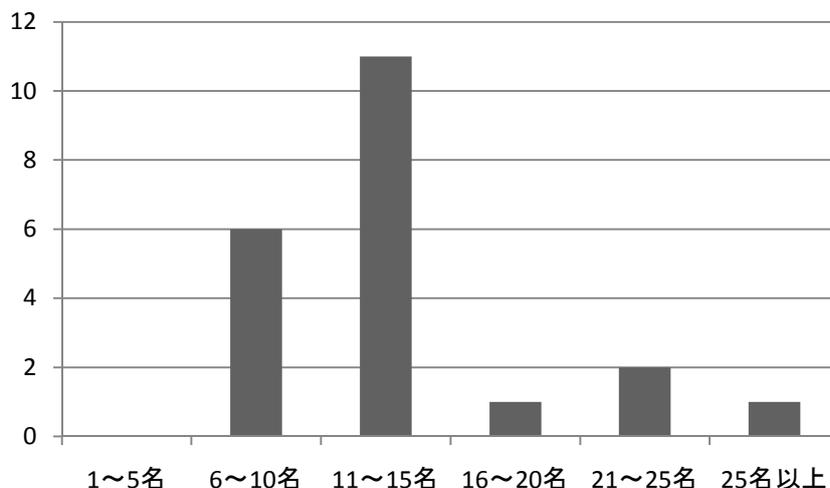
主体	結果
行政	9
市民懇話会	21
議会	0



コメント:自治基本条例施行自治体の7割が市民懇話会で素案が作成されている。

### (2) 市民懇話会組織人数

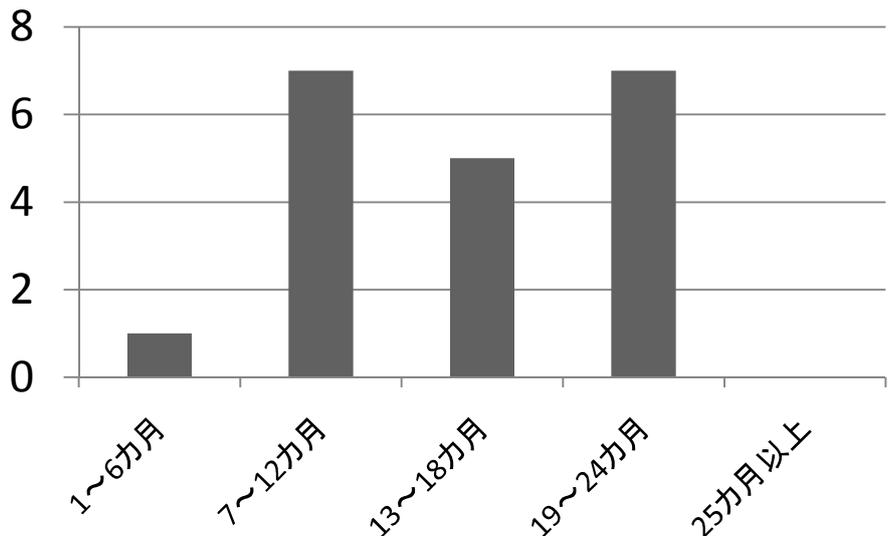
1～5名	0
6～10名	6
11～15名	11
16～20名	1
21～25名	2
25名以上	1
計	21



コメント:市民懇話会の組織人数は6～15名が全体の81%を占める。

### (3) 懇話会検討期間

1～6カ月	1
7～12カ月	7
13～18カ月	5
19～24カ月	7
25カ月以上	0
計	20



コメント: 市民懇話会の検討期間は7～24カ月が95%占める。25カ月以上は0であった。

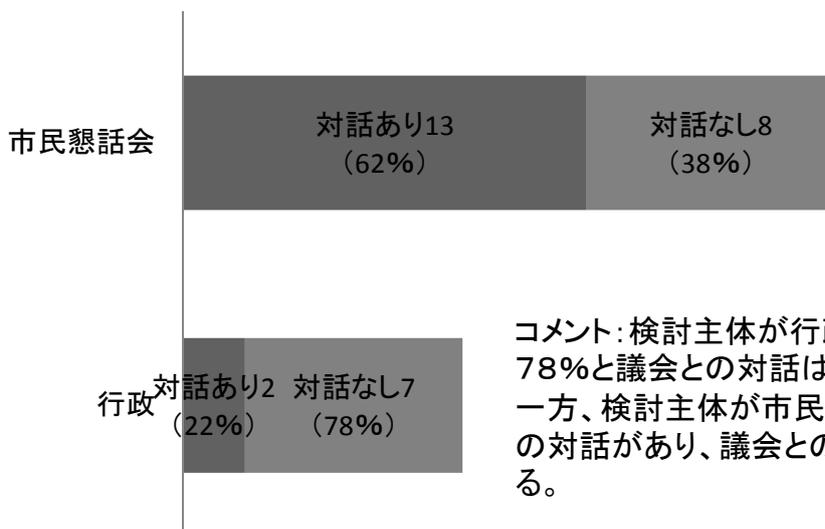
### (4) 懇話会と議会との対話

あり	なし
15	15
50%	50%



検討主体	全体	議会との対話あり	議会との対話なし
行政	9	2 (22%)	7 (78%)
市民懇話会	21	13 (62%)	8 (38%)
計	30	15 (50%)	15 (50%)

コメント: 議会との対話のほとんどは「懇話会と議会による中間報告の意見交換」であった。



コメント: 検討主体が行政の場合は議会との対話なしが78%と議会との対話はほとんどないようである。一方、検討主体が市民懇話会の場合は62%が議会との対話があり、議会との対話が一般化しているようである。

## (5) 市民懇話会に議会議員の委員としての参加

あり	なし
1	29
3%	97%

あり1(3%)                      なし29(97%)

## (6) 議会基本条例の整備状況

あり	なし
3	27
10%	90%

あり3(10%)                      なし27(90%)

検討主体	あり	なし	あり比率
行政	1	8	11%
市民懇話会	2	19	10%
計	3	27	10%

コメント：自治基本条例と議会基本条例が同時施行された2自治体は「議会のカベ」を壊すことができた。ただし、議会基本条例の制定過程に市民が参加していなければ、まだ、カベが存在していると言える。

## (7) 施行後の自治体運営に残る「議会のカベ」

自治基本条例は自治体の最高規範であるが、議会の規定が理念的、裁量的規定となっているため、条例としての効果が不十分と言える。この原因の一つが、自治基本条例の検討過程にある。実態調査でも明らかになったが、市民懇話会に議会議員が参加したのが調査対象の30自治体中1自治体のみであった。

市民懇話会が対議会に対し恐れることは議員のハレーションによる条例案の否決であり、否決されないために議会規定等が議会に配慮した「漠然としたもの」「柔らかなもの」にならざるを得ない実態があるのではないか。

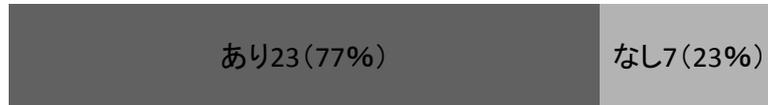
自治基本条例が最高規範となるためには、議会側が市民懇話会の委員として入り、議会規定等も含め議論し、合意して始めて、最高規範としての自治基本条例が実現できる。しかし、現状はこれとかなり遠いものである。まさに、そこには「議会のカベ」があり、生きた自治基本条例になるためには、議会の協力なしには実現できないことを表している。

自治基本条例制定に向けて検討する自治体の首長には、議会の協力、議員が市民懇話会の委員として参加することの理解を得ることを提案したい。これによって、はじめて、まち全体の検討と合意が可能となるのではないか。

## 5. 条例施行後の情報共有の取り組み

### (1) 行政

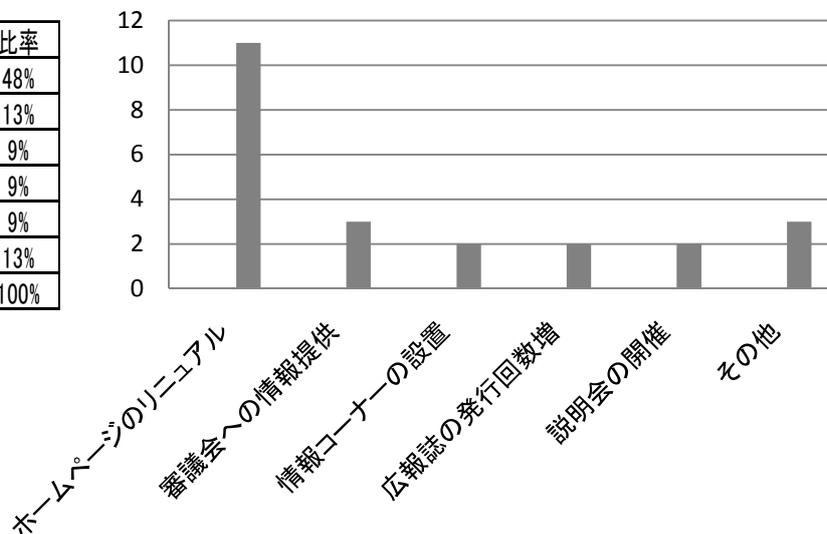
あり	なし
23	7
77%	23%



コメント: 行政の情報共有の主な取り組みがホームページのリニューアルであった。

NO	内容
13-1	基本条例ありきではなく、制定以前から行っているものを裏打ちするための条例であり、その基盤があつてこそ条例の制定が可能となった。
17-2	後期実施計画策定における各種情報共有
17-4	市民自治推進委員会に適宜情報提供
18-5	まちづくり情報掲示板の設置 ・役場庁舎ロビーにまちづくり情報コーナー設置(各種行政情報の公開) ・町ホームページに各種行政情報を掲載する「まちづくりポータルサイト」を開設 ・各種審議会の原則公開
18-6	議会中継を役場ロビーのTVで中継。ホームページを開設し、各課の情報等を随時更新し、情報提供を行っている。
18-7	・行政広報紙の充実(町民活動の紹介等) ・HPの一新(内容充実) ・各種委員の公募・広聴活動の充実(実施方法の見直し) ・まちづくり情報コーナーの設置
18-8	各審議会等の開催状況・結果等のHP掲載の徹底、HPの全面リニューアル
18-10	地域懇話会の開催
19-11	・広報紙の充実 ・行政情報コーナーの設置 ・審議会委員の公募
19-12	市民自治のさらなる実現に向けて市民自治推進室を立ち上げ、情報共有の推進に努めている。
19-13	ホームページ様式の統一
19-14	市政懇談会の定期的開催(回数増) ・市長とトークの実施(月1日) ・ホームページの各課管理
19-15	ホームページの内容の充実
19-16	条例周知の啓発活動(リーフレット作成、フォーラム開催、広報紙・HPによる周知、移動PR展)
19-18	ホームページに各課のページを作り、更新頻度を増やした
19-19	〇〇市パブリック・コメント手続条例を制定
19-20	広報誌の発行回数増
20-21	・各種委員会メンバーの公募 ・総合計画審議会の回数増
20-22	ホームページによる情報提供
20-24	・ホームページに市民参加のページを作成 ・庁舎ロビーに各種計画書等を閲覧できる市民参加と協働のコーナーの設置 ・一般公募する委員会等を増加
21-27	・ホームページへの会議資料などの掲載 ・一般公募委員を増やした
21-28	ホームページの積極的な活用
21-29	〇〇市未来づくり基本条例(自治基本条例)を市民に知ってもらうために、広報紙に解説をつけて1年間掲載した

行政との情報共有の方法	件数	比率
ホームページのリニューアル	11	48%
審議会への情報提供	3	13%
情報コーナーの設置	2	9%
広報誌の発行回数増	2	9%
説明会の開催	2	9%
その他	3	13%
計	23	100%



## (2) 議会

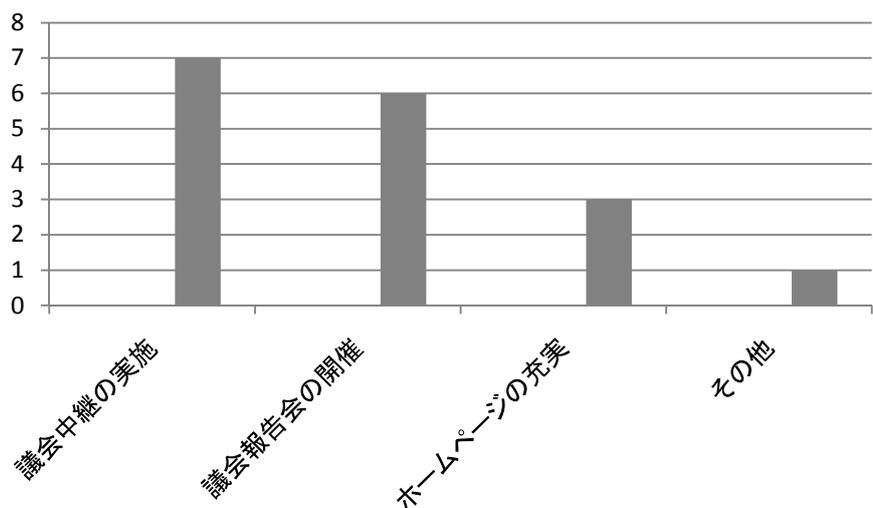
あり	なし
17	13
57%	43%



コメント: 議会の情報共有の主な取り組みが議会中継であった。

NO	内容
17-2	議会運営日程の公表
17-4	議会中継の実施
18-5	議会インターネット中継
18-7	議会広報紙の充実・HPの一新(内容充実)
18-8	議会のインターネット中継・録画配信の実施
18-10	議会報告会の開催
19-11	議員と公区長の懇談会の実施
19-12	議会中継のオンデマンド配信の開始、HPのリニューアルなどの取組を行った。
19-13	議会(本会議、予算委員会)のインターネット配信
19-15	議会基本条例案の検討における地域説明会の実施
19-19	年1回議会報告会を開催
19-20	議会中継実施
20-21	議会議事録のホームページへの掲載
20-22	ホームページによる情報提供
21-26	議会報告会を実施した
21-27	・議会中継を実施 ・議会白書の公表
21-29	議会報告会を実施(H21.7.27 1回)

議会との情報共有の方法	件数	比率
議会中継の実施	7	41%
議会報告会の開催	6	35%
ホームページの充実	3	18%
その他	1	6%
計	17	100%



## 6. 条例施行後の市民参加の取り組み

### (1) 行政

あり	なし
25	5
83%	17%

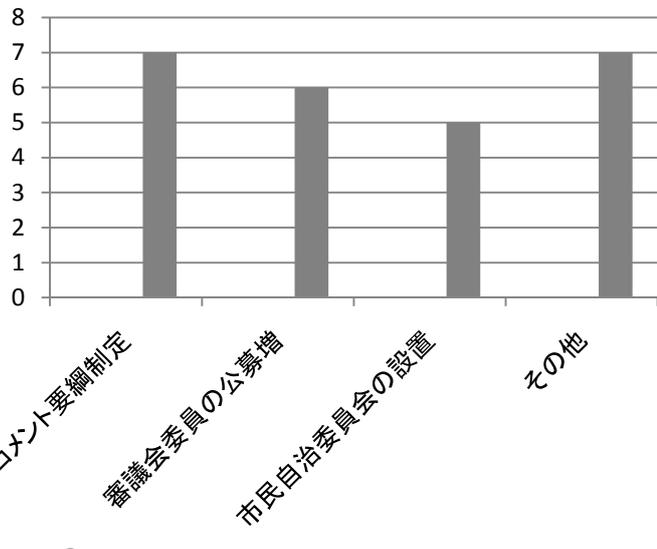
なし5(17%)

あり25(83%)

コメント：行政の市民参加の主な取り組みがパブリックコメント要綱の制定であった。

NO	内容
13-1	基本条例ありきではなく、制定以前から行っているものを裏打ちするための条例であり、その基盤があつてこそ条例の制定が可能となった。
17-2	まちづくり町民委員会の設置
17-4	市民自治推進委員会を設置
18-5	・パブリックコメントの制度化(基本条例、同施行規則) ・各種審議会委員の公募の増
18-6	町民参加の遠別町まちづくり推進会議の開催
18-7	・地域住民との懇談会の実施等・各種委員の一般公募の実施
18-8	HPに町民参加のページ作成
18-10	行政評価における外部評価の実施
19-11	パブリックコメント手続要綱の制定
19-12	市民自治のさらなる実現に向けて市民自治推進室を立ち上げ、市民参加の推進に努めている。
19-13	・市民参加条例の制定、施行 ・ホームページに市民参加のページを掲載 ・市民参加の専任課を組織(市民自治推進課)
19-14	パブコメ要綱の検討
19-15	市民意見の聴取機会(パブコメ、アンケート、説明会等)の充実
19-16	住民投票条例、防犯及び交通安全の推進に関する条例、男女共同参画推進条例の制定
19-17	パブリックコメント手続要綱の制定
19-18	一般公募委員を増やした
19-19	〇〇市パブリック・コメント手続条例を制定
19-20	パブリック・コメント手続要綱の制定 ・参加希望者登録制度実施
20-21	町民講座の常設化 ・必ず公募
20-22	総合計画策定に伴うパブリックコメントの実施 ・付属機関の公募制
20-24	・委員公募要綱の制定 ・意見公募要綱の制定 ・市民みんなの意見箱を市民参加と協働コーナーに設置
21-26	町民のまちづくりへの参加手続を定めた「〇〇町まちづくり町民参加条例」を制定した
21-27	・パブリックコメント手続要綱の制定 ・みんなで考える提案に関する要綱の制定
21-29	〇〇市未来創造会議の実施
21-30	・パブリックコメント手続要綱の制定 ・市民協働担当主査を市民活動担当課に配置

行政への市民参加の方法	件数	比率
パブリックコメント要綱制定	7	28%
審議会委員の公募増	6	24%
市民自治委員会の設置	5	20%
その他	7	28%
計	25	100%



## (2) 議会

あり	なし
6	24
20%	80%

あり6(20%)

なし24(80%)

コメント：議会の市民参加の主な取り組みが市民との意見交換(懇談会)であった。

NO	内容
17-4	議会においては市民と意見交換を行う議会フォーラムを実施
18-7	地域住民との懇談会の実施等
18-8	傍聴者が議員席に座り質問や要望を発言する「議場でひとこと」の実施
19-15	議会基本条例案の検討における地域説明会の実施
19-19	年1回議会報告会を開催
21-27	議会による町民懇談会の開催

議会への市民参加の方法	件数	比率
市民との意見交換(懇談会)	5	83%
傍聴者への質問要望発言実施	1	17%
計	6	100%

## 7. 条例施行後の行政の参加制度の整備状況

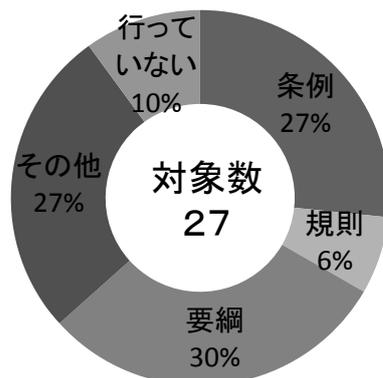
### (1) パブリックコメント制度の整備状況

あり	なし
27	3
90%	10%



コメント: 自治基本条例施行後の最低限の制度としてパブリックコメント制度が導入されている。

条例	8
規則	2
要綱	9
その他	8
行っていない	3
計	30



コメント: パブリックコメント制度の導入が条例・規則・要綱によらない実施が27%、さらに、未実施が10%あり、早期の条例等への移行が待たれる。

### (2) 審議会の会議の公開等に関する条例の整備状況

あり	なし
13	17
43%	57%

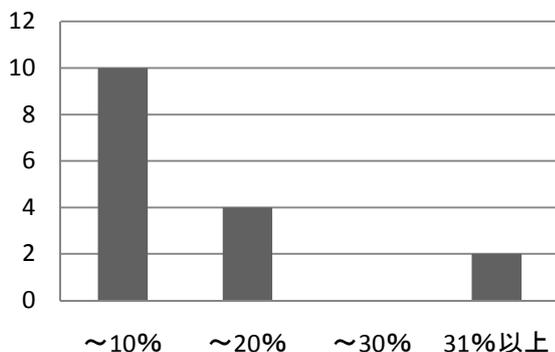


コメント: 審議会の会議の公開等に関する要綱等の整備が40%と進んでいない。

### (3) 審議会等の委員の公募状況

審議会等の委員の公募比率

項目	～10%	～20%	～30%	31%以上
公募比率	10	4	0	2
構成比	63%	25%	0%	12%



コメント: 審議会委員の公募がほとんど進展していないことがわかる。公募比率が30%以上の自治体は2自治体のみであった。

公募比率の把握

あり	16
なし	14



コメント: 審議会委員の公募比率の把握がされているのは50%と基礎的なことの把握がされていないことがわかった。市民参加全体を取りまとめる部署がほとんどないことが原因ではないか。

#### (4) 市民参加条例又はメニュー型市民参加制度の整備状況

あり	なし
7	23
23%	77%

あり7(23%)

なし23(77%)

コメント:市民参加条例の制定が進まないということは、市民参加については理想的状態のままであることがわかる。条例が制定されても、具体的制度保障がされていない状態にある。メニュー型市民参加制度とは、市民参加の条件がメニューのように規定されている自治基本条例を指します。例として下川町自治基本条例第8条・第9条参照

#### (5) 常設住民投票条例の整備状況

あり	なし
2	28
7%	93%

あり2(7%)

なし28(93%)

検討主体	常設型	個別型	常設比率
行政	2	7	22%
市民懇話会	0	21	0%
計	2	28	7%

コメント:常設型住民投票条例が制定されているのは自治基本条例の検討主体が行政で、市民懇話会では0である。これは議会のカベが原因ではないか。

#### (6) 地域社会の自治制度の整備状況

あり	0
なし	30

0

なし30(100%)

コメント:地域社会の自治制度について、まったく取り組みが行われていなかった。これは、自治基本条例に地域社会の自治制度について規定している条例が0という実態を反映している。

自治基本条例には協働の原則等の規定をしている条例は多くあるが、地域社会の自治制度を発見できずにいるため、曖昧な規定のままになっている。

今、地域社会の自治制度の整備を真剣に検討する時期に来ているのではないか。

## 8. 条例施行後の行政の参加制度の運用状況

### (1) アンケート調査の実施状況

あり	なし
25	5
83%	17%

なし5(17%)

あり25(83%)

検討主体	あり	なし	あり比率
行政	6	3	67%
市民懇話会	19	2	90%
計	25	5	83%

コメント:市民参加の手法として、アンケート調査がポピュラーであることがわかった。

### (2) 市民提案の実施状況

あり	なし
13	17
43%	57%

あり13(43%)

なし17(57%)

検討主体	あり	なし	あり比率
行政	3	6	33%
市民懇話会	10	11	48%
計	13	17	43%

コメント:市民参加の手法として、市民提案制度が余り行われていないことがわかった。

### (3) 金銭徴収に関する事項への参加実施状況

あり	なし
3	27
10%	90%

あり3(10%)

なし27(90%)

検討主体	あり	なし	あり比率
行政	0	9	0%
市民懇話会	3	18	14%
計	3	27	10%

コメント:市民が一番関心のある使用料等の金銭徴収に関することを市民参加の対象としていないことがわかった。行政には負担が大きいことから、行政が検討主体の自治基本条例では0というのが実態である。

#### (4) 子どもの参加実施状況

あり	なし
13	17
43%	57%

あり12(40%)

なし18(60%)

検討主体	あり	なし	あり比率
行政	3	6	33%
市民懇話会	10	11	48%
計	13	17	43%

コメント:子どもの市政への参加が余りされていないことがわかった。次世代を担う子どもへの配慮が少ないことに危惧する。

NO	内容
13-1	こども議会、小・中学生まちづくり委員会
17-2	・町長と語る会(小5~高校生 各学校ごとに実施)
18-5	新たな総合計画の策定に際し、町の将来像について作文を募集(小学6年生)
18-7	総合計画策定にあたり、今後中学生へのアンケートを実施予定
18-8	町民アンケートの実施
18-9	総合計画策定:子ども未来フォーラム、子ども未来プロジェクト
19-12	まちづくりに対する子どもの理解を深めるため、子どもまちづくり手引書を作成しているほか、各区で
19-15	こども議会の開催、アンケート調査の実施
19-17	まちづくり基礎調査(中学生対象)
19-19	〇〇市青少年・子ども議会の実施
20-22	・中学生の提案型総合学習 ・ワーキンググループへの参加
20-24	親子クリーン作戦
21-28	総合学習の成果として、まちづくりに対する町への提案
21-30	市民参加による公園づくり事業

#### (5) 市民参加の統計情報公開

あり	なし
6	24
20%	80%

あり6(20%)

なし24(80%)

検討主体	あり	なし	あり比率
行政	1	8	11%
市民懇話会	5	16	24%
計	6	24	20%

コメント:市民参加の実態を把握されている自治基本条例施行自治体の20%しかないという事実は自治基本条例の基本原則が空文化していることがわかる。

## (6) 行政計画への市民参加の実態

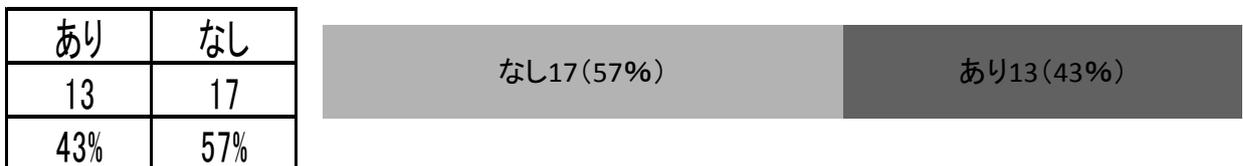
### (ア) 基本構想への参加



### (イ) 基本計画への参加



### (ウ) 実施計画への参加

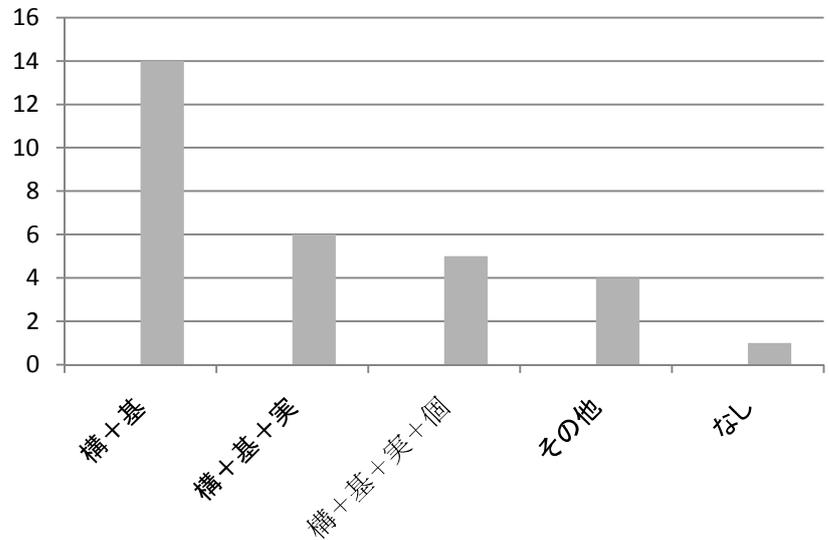


### (エ) 個別計画への参加



## (オ) 総合計画の形態別市民参加実施状況

総合計画の形態別	数	構成比
構+基	14	47%
構+基+実	6	20%
構+基+実+個	5	17%
その他	4	13%
なし	1	3%
計	30	100%



## (7) 行政評価への市民参加の実態

あり	なし
16	14
53%	47%



## (8) 職員向け事務マニュアルの作成

あり	なし
12	18
40%	60%



検討主体	あり	なし	あり比率
行政	1	8	11%
市民懇話会	11	10	52%
計	12	18	40%

## (9) 職員研修の実施

あり	なし
6	24
20%	80%



検討主体	あり	なし	あり比率
行政	1	8	11%
市民懇話会	5	16	24%
計	6	24	20%

## (10) 市民自治推進委員会等の設置

あり	なし
7	23
23%	77%

なし23(77%)

あり7(23%)

## (11) 条例の見直しの実施状況

あり	なし
2	28
7%	93%

あり2(7%)

なし28(93%)

### 条例見直の内容

NO	内容
13-1	議会の役割と責務について、条項を追加(H17)、委員構成が一方の性に偏らないよう配慮する条項、予算編成過程の公開、条例手続きの厳格化など(H21)
17-3	条例の見直し期間を「2年を超えない期間」から「4年を超えない期間」へ見直し

## (12) 参加制度の運用状況に関するコメント

参加制度で重要な事項の1つが、総合計画への参加である。しかし、その実態は、10年に1度の基本構想、5年に1度の基本計画への参加が全体の47%を占め、これが市民による実質的な計画への関与の1番となっていることに、大いなる疑問がある。もっと、市民が計画への関与を深める方法を検討する必要があるのではないか。

次に、金銭徴収に関することへの市民参加が行われているのは2市1町で、全体の10%と比率としては低い結果であった。公共施設等の使用料の見直し等が市民参加により行われることが、これから特に必要になるのではないか。

市民参加を推進する上での最大の問題は、自治基本条例施行後、行政職員向け事務マニュアルの作成が行われているのが40%、行政職員研修が行われたのは20%の自治体でしかなかった。両方を行った自治体は6自治体(20%)であった。条例を運用する職員への周知状況がこのような状況では、条例に基づく運用にはほど遠い実態があるのではないか。毎年、職員マニュアルの見直しと研修を行うべきである。

## 9. 条例施行後の意識の変化

### (1) 市民の参加意識の変化

あり	なし
20	10
67%	33%

あり20(67%)

なし10(33%)

検討主体	あり	なし	あり比率
行政	7	2	78%
市民懇話会	13	8	62%
計	20	10	67%

NO	内容
13-1	基本条例ありきではなく、制定以前から行っているものを裏打ちするための条例であり、その基盤があってこそ条例の制定が可能となった。
17-2	行政にすべて頼るのではなく、「自分たちでできることは自分たちで」という意識が現れてきている。ただし、この意識の変化は、自治基本条例の制定だけが要因ではなく、厳しい財政状況下において、町民との対話を重視した町政運営全体によるものと考えられる。
17-3	町政報告会等の会議出席者の増加
17-4	市民自治推進委員会において協働のまちづくりを進めるため、積極的に議論を行っている。
18-5	・行政情報の公開と町民の意見を聞き取る機会を増やしたが、ある程度の意見の提出があるものの、大きな動きは見られない。
18-7	・まちづくり懇談会等への参加者が増えた。・町内会活動の活発化が図られた。
18-9	参加条例が未制定となっていることや、条例運用手法の浸透が十分ではなかったため。
18-10	「自治基本条例」施行の前に「まちづくり参加条例」を施行しており、町民参加については以前から推進していたため。
19-11	・各種審議会委員の公募に対する応募・審議会等での積極的な意見
19-12	一例として、市民の求めなどに応じ、職員が地域に出向き、市政の情報の提供と市民との直接対話を行う出前講座の実施が増えている。
19-14	・条例施行後、すぐということではないが、少しずつ意識改革が進んでいき、市応援寄附を導入後、寄附金額、件数が伸びている。 ・変化がないというよりは、変化が見えにくい。時間をかけて意識改革を進めていく必要がある。
19-15	・市民提案型事業への応募や、市民参加型イベントなどへの積極的な参加がみられる。
19-16	住民投票制度への関心など行政に対する市民の関心が高くなってきた。
19-17	条例の価値が住民に浸透しきっていない
19-18	移動町長室等の町民意見を聞く機会を増やしたことで、町民の積極的な参加が増えた
19-19	パブリック・コメントに対する意見提出が見られるようになってきた
19-20	地域の公共施設管理(町内会館等)や、共有スペース等の草刈りなど条例の中で捉えられている「活力のあるまちづくり助成金」を活用し、住民自らが汗を流し環境整備や地域活動を積極的に行うようになった。
20-21	参加者数はさほどの変化はないが、参加してやるという意識が発言などに見える。
20-22	一般公募委員の多数応募
20-23	市民と行政との協働の機会が増えた
20-24	まちづくり懇談会等への積極的な参加
21-25	施行前に地域説明会、まちづくりトーク、出前講座等、計20回と数多くの町民に聞いていただき、住民会長懇談会でも周知したことから、かなり広範囲に認識され、住民自ら、観光道路の環境整備等積極的に実施されるようになった。
21-26	町が実施する施策に対する説明会等への参加者が増えた。
21-27	まちづくり基本条例が町民へまだ浸透していないし、認知されていない感がある。今後、実践を通じて住民意識を変えていく必要がある。
21-28	町民の意識が低い
21-29	市長と市民の代表による「〇〇市未来創造会議」を実施し、この会議の結果を広報で周知したことで、市民が自分たちのまちの政策に対する認識が高まった。

## (2) 事業者の地域貢献意識の変化

あり	なし
6	24
20%	80%

あり6(20%)

なし24(80%)

検討主体	あり	なし	あり比率
行政	2	7	22%
市民懇話会	4	17	19%
計	6	24	20%

NO	内容
18-5	社会貢献事業(排雪作業、凍結路の砂撒きなど)の実施が増加した
18-7	ボランティア活動などを実施している。
19-12	一例として、一部企業と市との間で、まちづくりに関して協力体制を構築するため、包括的な協定で
19-14	地域貢献事業(公共施設の清掃等の無料奉仕など)が多くなった。
19-15	意識調査等を実施していないが、近年、身近な地域における防災・防犯活動への参加をはじめ、ポ
20-23	市民としての権利と責務が明確になった
20-24	各種団体等で組織内にまちづくりに関する委員会等を設置している動向がある

## (3) 行政(役場)の意識の変化

あり	なし
19	11
63%	37%

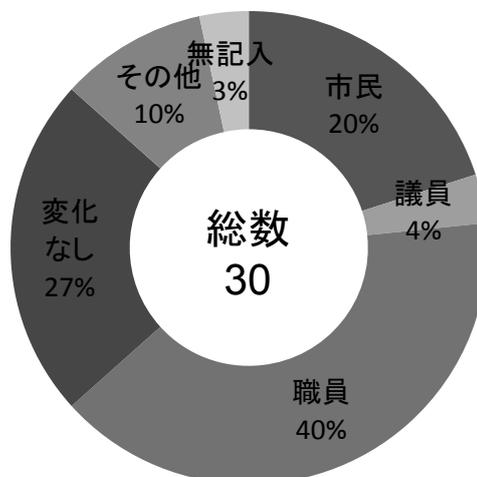
あり19(63%)

なし11(37%)

検討主体	あり	なし	あり比率
行政	5	4	56%
市民懇話会	14	7	67%
計	19	11	63%

## (4) 担い手の変化が一番の主体

主体	結果
市民	6
議員	1
職員	12
変化なし	7
その他	3
無記入	1
計	30



## 条例施行後の行政(役所)の変化の内容

NO	内容
13-1	自己研鑽などのために自主研修制度を活用する職員が増えたなど。
17-2	個々の職員が、町民の立場をより重んじるようになった。
17-4	市民自治推進委員会への積極的な情報提供など。
18-5	事務の執行にあたって、町民参加手続きを踏まなければならないことにより、住民の視点で考えることを意識している。
18-7	・条例施行後、協働のまちづくりの推進に向け、協働のまちづくり推進室を設置した。
18-8	従来公募委員がいなかった審議会等において、一般町民からの公募を行うなど、町民参加、情報共有の取組が進められている。
19-11	・少しずつではあるが職員の意識が高まってきている。
19-12	条例の理念を進めるため、情報共有・市民参加について職員向けの手引を作成し、実効性を担保するため事案決定に際してのチェックリストを整備した。また、全庁一丸となった取組みを進めるため、情報共有と市民参加を図りながら事業を行った実例を集めた職員向けの参考事例集を作成している。
19-13	特に参加条例施行後、市民参加への意識が急速に定着してきたと感じる
19-14	より市民目線に沿った説明や対応を意識するきっかけとなっている。
19-15	・計画策定や施策の推進・評価、施設整備など、まちづくりの各段階において、市民が参加する機会を確保する取り組みが浸透してきている。 ・市民参加の手法も、目的に応じて、審議会やアンケート調査、パブリックコメント、説明会、ワークショップ、出前講座などの手法が使い分け、若しくは複数実施されてきている。
19-16	自治基本条例の理念に基づいた総合計画の策定が行われるなど、条例の重要性が認識されるようになった。
19-17	職員の情報提供や共有などに対する意識改革と住民の視点に立った問題解決に取り組む姿勢が身についた。
19-19	施策や条例制定に関する手続きが制度化されたことによる変化が見られる
19-20	パブリックコメントや外部委員会の開催などにおいて、各種意見等が提出されることから業務量が増加し、人員増により対応していかなければならない状況にあるが、これらのことにより職員の意識向上にも繋がっているものと思われる。
20-22	平成20年に施行しており、変化については今後出てくるものと思われる。
20-23	協働に対する意識を持って業務に当たるようになった
20-24	行政の説明責任等の自覚による職員の意識改革
21-26	常に、パブリックコメント等、町民参加を意識して仕事に望むようになった。
21-29	すべての業務に対し、「〇〇市未来づくり基本条例」を意識して取り組むよう指導しているところである。
21-30	広く市民の意見を聴き、意見を反映させるための仕組みとして、パブリックコメント手続要綱が制定された。

## 10. まとめ(平成22年5月実施の自治基本条例施行自治体の実態調査結果から見たこと)

今回の調査結果から3つのカベ(議会・行政・市民)の存在がわかった。特に、条例制定過程のカベについては、条例制定前に調整することが必要である。また、制定後のカベについては、条例制定過程の中で、カベが作られないよう規定することが必要になる。

- ① 議会のカベ(制定過程に問題—不完全な最高規範)
- ② 行政のカベ(制定後に問題—行政裁量から脱却できず)
- ③ 市民のカベ(制定過程に問題—依存から脱却できず)

### (1) 議会の課題(カベ)

- ① 議会は議案が首長から議会に提案されて、初めて審議するので、事前に市民懇話会からの説明は不要である。また、市民懇話会からの意見交換についても、意見を聞く程度で、議案が提出されるまでは仮定の話なので、拘束を受けないと議会から主張されることがある。

→これで良いのか？

- ② 議会と行政は機関対立が民主的制度となっていることから、議会は行政の附属機関等には議員の参加を認めない要綱を制定し、首長が委員委嘱する市民懇話会がまとめる自治基本条例素案作りには議会として関わらないという態度を鮮明にしているところがある。

→これで良いのか？

議会が行政の監視機関であることは重要な役割であるが、市民が参加した新たにまちの憲法を作る過程に関与せず、案が出来てから関与するということが良いのか疑問がある。自治基本条例づくりはまちの自治の担い手すべてが関わって始めて、皆で守り育てる条例になるので、議会の関わり方に工夫が必要である。もし、工夫が出来なければ、市民全体の議論が出来ないことになり、まちとして大いなる損失となることを認識しなければならない。

- ③ まちの自治の担い手すべてが参加する市民会議(懇話会)のような形態が一つの解決策となり得るのではないか。当然、市民会議の決定は、すべての主体によって尊重されなければならない。

## (2) 行政の課題(カベ)

### ① 条例等制度整備の不備

市民参加条例の制定等市民参加の具体を定めていない自治体が23(77%)ある。市民参加制度として行われているのが、パブリックコメント制度で、27(90%)の自治体で制度化されている。このため、大多数の自治体の参加制度は形式的参加となり、市民の市政への参加する権利の保障が消極的な結果となっている。また、市民の参加する権利が行政裁量の範囲とされていることは条例の目指す理念にも反している。このことは、自治基本条例が出来ても、相変わらず、「行政が主役」のままの状態が続いていることを表している。

### ② 制度運用の不備

審議会等の委員の公募状況は63%の自治体は10%以下である。また、参加の統計や統計情報の公開も20%の自治体でしか行われていない。さらに、職員向けマニュアルの作成は40%の自治体でしか作成されていないこと、条例に基づく自治体運営に重要な職員研修の実施は20%の自治体でしか行われていない実態である。問題はこのような実態を指摘し、改善を図る市民自治推進委員会の設置が行われている自治体は23%しかない。ほとんどの自治体は行政裁量に任された状態となっている。したがって、市民自治推進委員会の制度がなければ、この役割は議会が担うことになるが、議会はこの役割を果たしていないのが実態である。

### ③ 既に自治基本条例を施行している自治体に新制度実施の提案

制度体系の検証と制度運用の検証を行う市民自治推進委員会制度の新設を提案したい。このことにより、「行政が主役」から「市民が主役」への転換が実現できる。

## (3) 市民の課題(カベ)

### ① 市民のカベは行政のカベを映す鏡では？

今回の調査は直接市民に聞いていないので、行政職員の間を通過しての市民が条例施行後どう変化が起きたかを聞いている。そのため、市民の参加意識の変化ありと回答が67%の自治体からあった。このことは、期待部分が変化に増幅反映された感がある。しかし、行政裁量の中の参加であるので、その実態は限定的である。その中で、事業者の地域貢献意識の変化がありと回答が20%の自治体であったことは大多数の自治体は市民の変化については余り、認識されていない。さらに、条例施行後の担い手の変化の一番は「行政職員」、続いて、「変化なし」、「市民」の順であり、市民の意識改革にまでなっていない実態があるようだ。

市民意識の変化がわかるのは、市民参加が積極的かどうか1つの目安になるので、統計をとることをお勧めしたい。

### ② 行政依存の意識改革

今回の調査では実態が明らかにできなかったが、市民の行政依存の意識改革が市民のカベの第1であり、このための地域社会の自治制度の整備検討が行政側で、まったく行われていないことが今回の調査でわかった。したがって、市民のカベ対策がどこの自治体でもとられていない。地域社会の自治制度の検討をお勧めしたい。

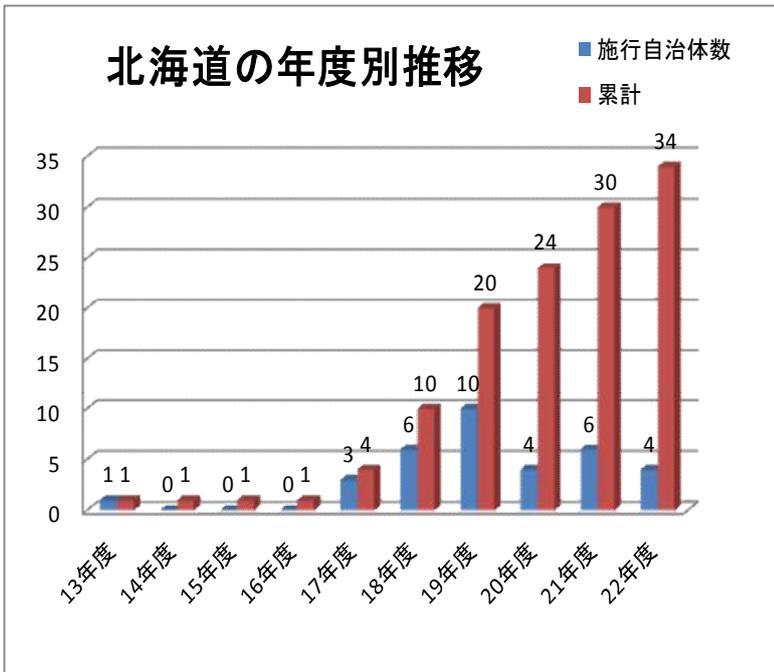
# 資料 自治基本条例施行の現状

## 1. 北海道の自治基本条例施行状況(H22. 4. 1現在)

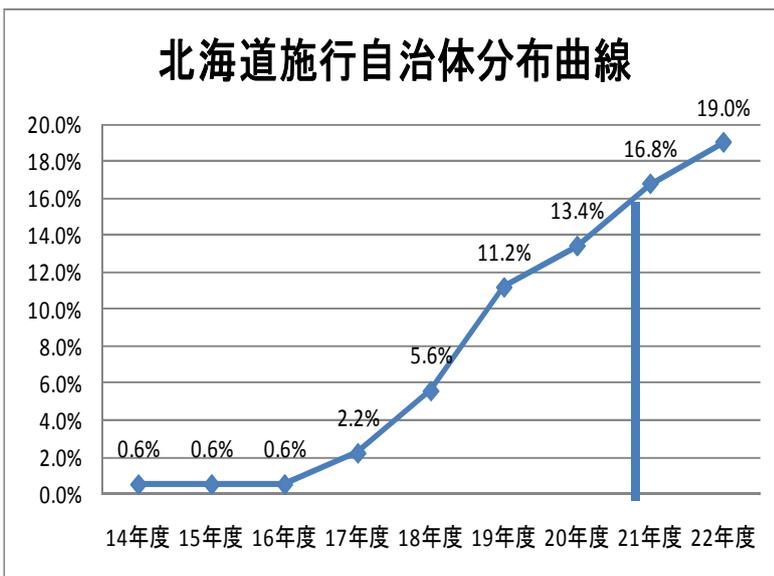
北海道の179自治体における自治基本条例の施行状況

項目	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
施行自治体数	1	0	0	0	3	6	10	4	6	4
累計	1	1	1	1	4	10	20	24	30	34
比率	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	2.2%	5.6%	11.2%	13.4%	16.8%	19.0%

(注)比率は全自治体に占める施行自治体の比率



社会学者エベレット・ロジャースの「イノベーション普及理論」は、まだ社会に普及していない新しいモノ(商品等)やコト(行動等)がどのような過程をへて普及していくかを分析したものです。分析の結果、16%のラインを超えると急激に普及率が上昇することを発見し、ロジャースはこれを「普及率16%の論理」として提唱しています。



北海道の自治基本条例の普及状況をロジャースのイノベーション普及理論で検証してみる。

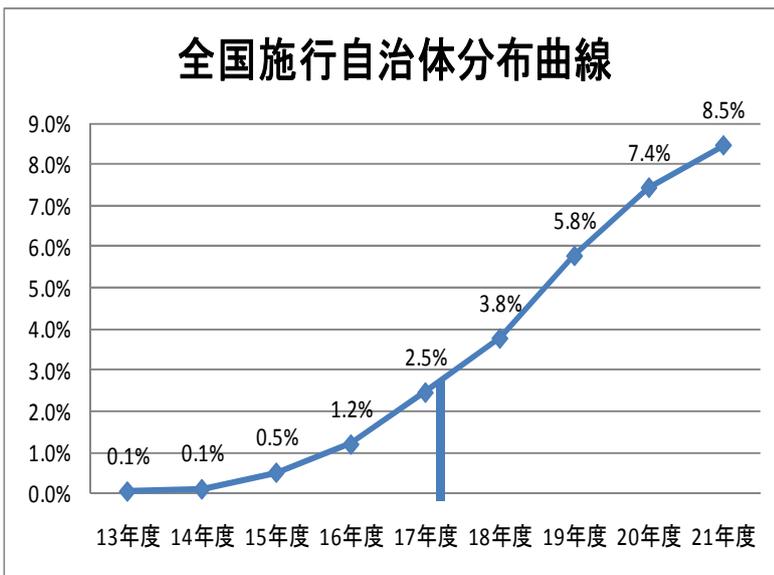
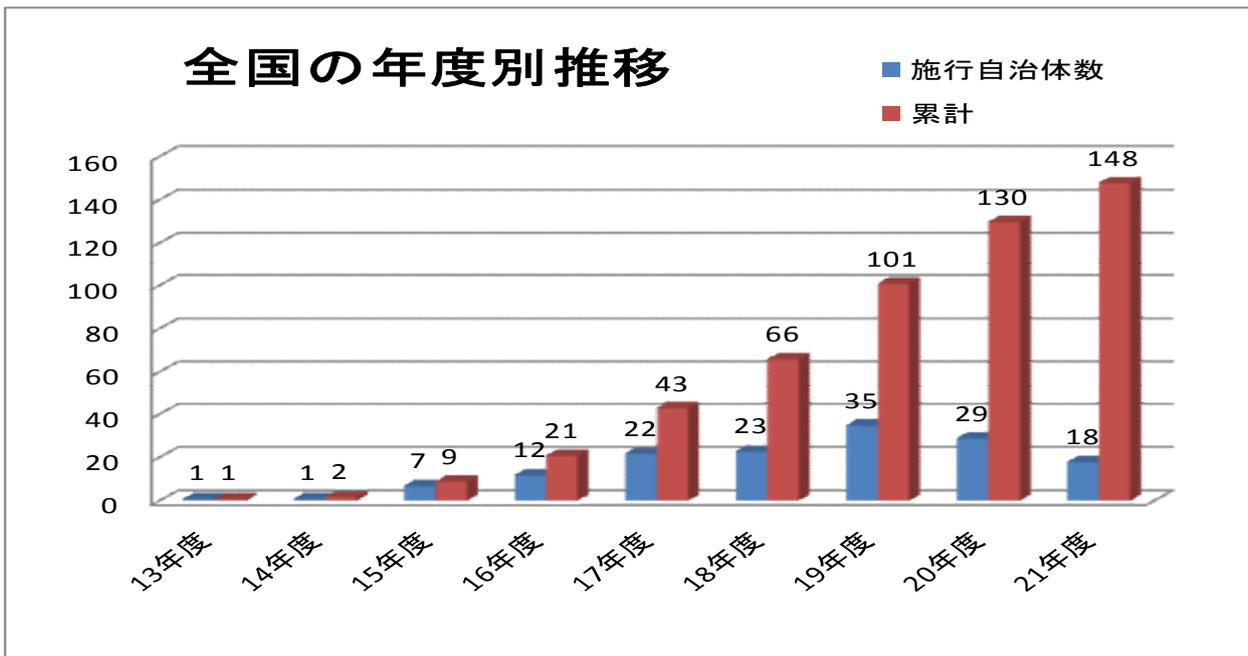
- ①革新者 (2. 5%) = 4自治体
- ②初期採用者 (13. 5%) = 24
- ③前期多数採用者 (34%) = 61
- ④後期多数採用者 (34%) = 61
- ⑤遅滞者 (16%) = 29

## 2. 全国の自治基本条例施行状況(H21. 4. 1現在)

全国の1750自治体における自治基本条例の施行状況

項目	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
施行自治体数	1	1	7	12	22	23	35	29	18
累計	1	2	9	21	43	66	101	130	148
比率	0.1%	0.1%	0.5%	1.2%	2.5%	3.8%	5.8%	7.4%	8.5%

(注)比率は全自治体に占める施行自治体の比率

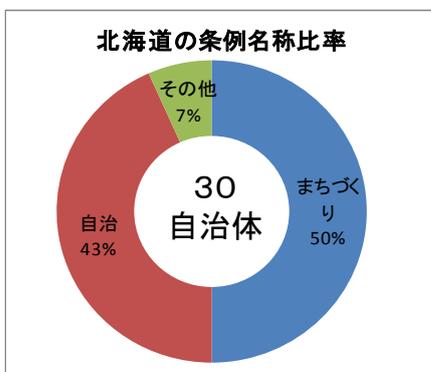


全国の自治基本条例の普及状況をロジャースのイノベーション普及理論で検証してみる。

- ①革新者(2.5%)=44自治体
- ②初期採用者(13.5%)=236
- ③前期多数採用者(34%)=595
- ④後期多数採用者(34%)=595
- ⑤遅滞者(16%)=280

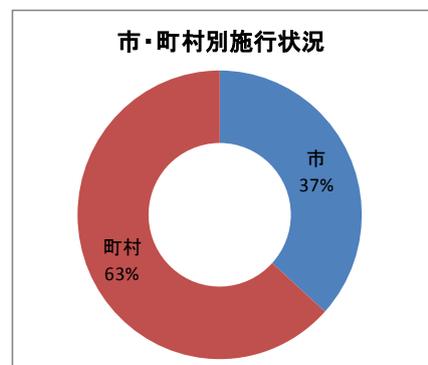
### 3. 北海道の自治基本条例施行自治体名(平成22年3月末)

NO	自治体名	条例名称	施行日	参加条例
1	ニセコ町	まちづくり基本条例	平成13年4月1日	
2	奈井江町	まちづくり基本条例	平成17年4月1日	
3	苫前町	まちづくり基本条例	平成17年10月1日	
4	登別市	まちづくり基本条例	平成17年12月21日	
5	清水町	まちづくり基本条例	平成18年4月1日	
6	遠別町	自治基本条例	平成18年4月1日	
7	沼田町	まちづくり基本条例	平成18年4月1日	
8	音更町	まちづくり基本条例	平成18年10月1日	
9	白老町	自治基本条例	平成19年1月1日	
10	芽室町	自治基本条例	平成19年3月5日	まちづくり参加条例(平成16年5月1日施行)
11	下川町	自治基本条例	平成19年4月1日	
12	札幌市	自治基本条例	平成19年4月1日	
13	苫小牧市	自治基本条例	平成19年4月1日	市民参加条例(平成21年4月1日施行)
14	留萌市	自治基本条例	平成19年4月1日	
15	帯広市	まちづくり基本条例	平成19年4月1日	
16	稚内市	自治基本条例	平成19年4月1日	
17	中札内村	まちづくり基本条例	平成19年4月1日	
18	遠軽町	まちづくり基本条例	平成19年4月1日	まちづくり町民参加条例(平成19年4月1日施行)
19	美唄市	まちづくり基本条例	平成19年9月1日	
20	七飯町	まちづくり基本条例	平成19年10月1日	
21	平取町	自治基本条例	平成20年4月1日	
22	上川町	自治基本条例	平成20年4月1日	
23	石狩市	自治基本条例	平成20年4月1日	石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例(平成14年4月1日施行)
24	芦別市	まちづくり基本条例	平成20年10月1日	
25	上富良野町	自治基本条例	平成21年4月1日	
26	幌延町	まちづくり基本条例	平成21年4月1日	まちづくり町民参加条例(平成21年4月1日施行予定)
27	福島町	まちづくり基本条例	平成21年4月1日	
28	厚沢部町	素敵な過疎のまちづくり基本条例	平成21年4月1日	
29	三笠市	未来づくり基本条例	平成21年4月1日	
30	江別市	自治基本条例	平成21年7月1日	



名称	数
まちづくり	15
自治	13
その他	2

項目	数	普及率
市	11	31%
町村	19	13%



#### 4. 北海道の自治基本条例制定・検討自治体名(平成22年4月～)

NO	自治体名	条例名称	施行日	参加条例
1	八雲町	自治基本条例	平成22年4月1日	
2	名寄市	自治基本条例	平成22年4月1日	
3	和寒町	自治基本条例	平成22年4月1日	
4	士幌町	まちづくり基本条例	平成22年4月1日	
5	函館市	自治基本条例	}	
6	北見市	まちづくり条例		
7	新十津川町	まちづくり基本条例		
8	美幌町	自治基本条例		
9	大空町	自治基本条例		
10	湧別町	自治基本条例		検討中
11	新ひだか町	まちづくり基本条例		
12	士別市	まちづくり基本条例		
13	斜里町	まちづくり基本条例		
14	中標津町	自治基本条例		
15	別海町	自治基本条例		
16	置戸町	まちづくり基本条例		



## (参考)自治基本条例施行後の実態に関する調査票

自治基本条例施行後の実態調査 (調査票)

自治体名		担当課	
担当者		電話番号	

(注1) 条例とは自治基本条例を指します。

(注2) 該当の頭に○を付けてください。 例 ( ○はい ・ いいえ )

問1 自治基本条例素案は誰が作りましたか。(注) 素案は行政が作る原案とは別です。

( ・ ①行政 ・ ②市民懇話会 ・ ③議会 )

市民懇話会の場合は 何人で期間はどれ位ですか。

人数 ( 人 (そのうち公募 人) ) 期間 ( 年 月)

条例素案策定過程で議会との対話がありましたか。( ・ あり ・ なし )

具体的に ( ①懇話会のメンバーに議員が参加 ②懇話会と議会による中間報告の意見交換  
③その他[ ] )

問2 条例施行後、市民と議会及び行政との情報共有の新たな取り組みが行われましたか。

行政 ( ・ ①行った ・ ②行っていない ) 議会 ( ・ ①行った ・ ②行っていない ・ ③わからない )

行った具体的内容 (例: ①議会中継を実施、②広報誌の発行回数を増やした、③ホームページに各課のページを作り、更新頻度を増やした、④議会報告会を実施した、⑤一般公募委員を増やした)

問3 条例施行後、議会及び行政への市民参加の新たな取り組みが行われましたか。

行政 ( ・ ①行った ・ ②行っていない ) 議会 ( ・ ①行った ・ ②行っていない ・ ③わからない )

行った具体的内容 (例: ①パブリックコメント手続要綱の制定、②参加希望者の登録制度を作った、③ホームページに市民参加のページを作った、④一般公募委員を増やした、⑤市民参加の専担課を作った、⑥政策会議の実施)

問4 条例施行後、市民の参加意識に変化があったと思いますか。(市民参加が積極的になったか)

( ・ ①変化があった ・ ②変化がない ・ )

変化があった場合は具体的に、どんなところが違いますか。

変化がない場合の原因として、どんなことが考えられますか。

問5 市民参加の具体的制度として条例施行後、貴市（貴町）は市民参加条例の制定を行いましたか。（ ①はい ・ ②いいえ ）

問6 条例施行後、附属機関と附属機関に準ずるすべての機関における市民公募比率について伺います。

（全市民公募委員／全委員）＝ （            %）

公募比率は施行後（ ・①増加 ・②減少 ・③変わらない・④わからない）

問7 総合計画への市民参加を行っておりますか。（ ①はい ・ ②いいえ ）

総合計画への市民参加の範囲はどこまでですか。（該当の頭に○を付けてください）

（ ・①基本構想 ・②基本計画 ・③実施計画 ・④個別計画 ）（複数可）

具体的にはどんな市民参加を行っておりますか。（例：総合計画審議会）

（仮称）総合計画審議会の期間は（該当の頭に○を付けてください）

・①基本構想（基本計画）の答申まで ・②答申後も一定の期間 ・③その他（            ）

問8 行政評価に市民参加を行っておりますか。（ ①はい ・ ②いいえ ）

具体的にはどんなところに市民参加を行っておりますか。（例：外部評価）

問9 パブリックコメント手続を行っておりますか。

（ ・①条例設置 ・②規則設置 ・③要綱設置 ・④その他で行っている ・⑤行っていない ）

問10 審議会等の会議の公開等に関する条例等の制定を行っておりますか。

（ ①はい ・ ②いいえ ） 条例等名（            ）

問11 市民に対するアンケート調査を行っておりますか。

（ ・①はい （どんな内容：            ） ・②いいえ ）

問12 市民提案制度がありますか。（ ①はい ・ ②いいえ ）

市民提案制度に何か条件がありますか。（例：提案者10名が必要）

問13 行政が行う市民参加の範囲として金銭徴収に関するところを範囲としておりますか。

（ ①はい ・ ②いいえ ）

「はい」の場合の審議会名（            ）

「はいの場合」規則等で除外している項目はありますか。(例：道路占用料は除外)

問 14 行政への市民参加に関する統計データ(実績・実態等)を毎年作成し、公表されておりますか。( ①はい ・ ②いいえ )

問 15 貴市(貴町)は常設型住民投票条例が施行されていますか。( ①はい ・ ②いいえ )

問 16 子どものまちづくりへの参加が行われておりますか。

( ・①はい ・②いいえ )

「はいの場合」の具体的内容

問 17 事業者は地域社会を構成する一員としての社会的責任の認識が条例施行前後で違いますか。

( ・①違いがある ・②違いがない )

違いがある場合は具体的に、どんなところが違いますか。

問 18 条例施行後、貴市(貴町)は地域社会の自治を制度化する取り組みを行いましたか。

( ①はい ・ ②いいえ )

「はい」の場合は制度名を、「いいえ」の場合はその理由を記入

問 19 貴市(貴町)はふりかえり機関(見直し)(例：自治推進委員会)の設置がありますか。

( ①はい ・ ②いいえ )

「はい」の場合は、ふりかえり機関(見直し)では具体的にどのようなことが検討されましたか。

問 20 貴市(貴町)は条例の見直しが行われましたか。

( ①はい ・ ②いいえ )

見直しを行った場合、具体的にどのような箇所を見直しされましたか。

問 21 条例の施行後、行政（職員向け）事務マニュアルの作成が行われましたか。

（ ①はい ・ ②いいえ ）

問 22 年に1度以上の事務マニュアル等の職員研修を行っておりますか。

or 年に1度以上、自治基本条例の運用に関する職員研修を行っておりますか。

（ ①はい ・ ②いいえ ）

問 23 条例を施行後、一番変化のあった担い手は誰ですか。

（ ・①市民 ・②議会（議員） ・③首長 ・④職員 ・⑤その他 ・⑥変化なし ）

その他の理由

--

問 24 条例施行後、行政（役所）にどんな変化がありましたか。

（ ・①変化があった ・②変化ない ・③わからない ）

変化の具体的内容

--

## あとがき

自治基本条例づくりは新しい自治体運営の「スタート」であって「終わり」ではない。当然、時間が経つと、市民等もスタート時の熱はさめ、思いは忘れてしまう。そんな状況の中で、今、自治基本条例を育てることを忘れ、その存在すらも忘れられているのではないか。

自治基本条例を施行しても、自治体運営の制度の具体が進まないのはなぜか？その原因は条例の担い手である市民、議員、首長、職員に、「なぜ、自治基本条例が必要になったのか」という時代認識が不足していることが背景にある。今、我々の周りでは「間接民主制の形骸化」「公私二元論の破綻」「地域社会の崩壊」というようなことが起きている。その原因は日本の近代化を推進した中央集権という仕組みの破綻に起因している。新しい、分権型社会、または、地域主権型社会への移行をどのようにして行うか、自己決定のルールを早く手にした自治体はその処方箋を示す必要がある。調査結果からは、自治基本条例施行後の自治体運営は裁量的ルールが自治体運営を支配し、自治基本条例が目指した普遍的ルールが機能していないことがわかった。この辺に自治基本条例を施行しても自治体運営は変わらずの答えの一つがあることを指摘して、今回の調査報告の結論としたい。

最後に、この報告書をまとめるにあたって、北海道内30市町村の自治基本条例担当部署の皆さんからアンケート調査の回答をいただきました。ご多忙のところ、多くの調査項目に回答をいただきましたことに感謝申し上げます。

また、この調査に多くの助言をしていただきました八雲町企画振興課係長竹内伸大さんに心より感謝申し上げます。

さらに、この調査結果を早期に入手したいとご希望であった自治体の皆さんには、報告書のまとめに時間がかかったことを深く、お詫び申し上げます。

「北海道の自治基本条例施行後の  
自治体の実態調査報告書」

特定非営利活動法人 公共政策研究所

〒003-0021 札幌市白石区栄通12丁目4番5－401号  
電話・FAX:011-836-4315

E-mail : [koukyou-seisaku@goo.jp](mailto:koukyou-seisaku@goo.jp)

<http://www16.plala.or.jp/koukyouseisaku/index.htm>