

## 2 会議内容

### (3) 事例発表

#### 事例発表1 熊本市

#### 「熊本市自治基本条例制定への取り組み状況について」

熊本市企画広報部企画課長補佐 宗 良治

##### 【はじめに】

皆様はじめまして。私、熊本市の企画課長補佐の宗でございます。本日は、熊本市における市民協働の取り組み事例として、現在本市が自治基本条例の制定を目指しておりますが、この点についてのご紹介をさせていただきたいと思っております。

本題に入ります前に、皆様方に簡単に熊本市のご紹介をさせていただきたいと思っております。熊本市は、雄大な阿蘇山系の西側に位置し、生活用水の全てを豊富で清涼なおいしい地下水で賄うことができる、恵まれた自然環境の都市でございます。

そして、築城から400年を迎えんとする熊本城を中心に発展してきた、歴史と文化に彩られた九州中央の拠点都市であります。

また、このような恵まれた都市環境に住んでおります私たち熊本市民の性格は、やや社交下手とも言われておりますが、個性に溢れた人が多い土地柄と言われております。



##### 【地方分権時代における市民協働体制の必要性】

さて、我が国では、2000年4月の地方分権一括法の施行を契機といたしまして、地方分権の本格時代に入ってきております。これからの地方分権型社会にあっては、従来のような、国が主導するような行政運営から脱却し、地方自治の本旨、これはすなわち住民自治に根差した、また地方の政府として自主・自立した都市経営を進めていくことが強く求められています。

このため、現在、本市としてはより効果的で効率的な、また透明で開かれた行政運営のシステムに転換していくべく、積極的に行財政改革を推進しているところでございます。今後、本市の特性を生かしたまちづくりを進めていくにあたりましては、先程市長も申し上げましたが、これまで以上に、市民の皆様と行政がよりよいパートナーとして、お互いが持っている知恵と力を出し合い、協力し合いながらまちづくりを進めていく「市民と行政による協働のまちづくり」、これがこれからの市政運営のベースとなるものと考えております。

なお、ここで申し上げております「まちづくり」という言葉は、物質的なものとしてのまちづくりではなく、むしろ、今後の本市の特性を生かした都市像の具体化であり、また市民参加をベースとした新しい形での都市経営の形、といったものを示しております。

このような中、現在、熊本市としての三位一体の市政改革として、新たな行政改革推進計画、財政健全化計画、そして今後5年間の「まちづくり戦略計画」、この3つを策定作業中ではございますが、特にこの戦略計画におきましては、これからのまちづくりの推進体制のキーワードとして「市民協働で

築く自主・自立のまちづくり」を掲げさせていただいております。

#### 【市民協働推進へのまちづくりのルールの必要性】

そして、今後この市民協働のまちづくりをより推進し、拡充していくためには、これまで市民の皆様が培ってこられた知識や経験、持っている力が十分に発揮でき、その意見やニーズといったものが行政に十分に反映される仕組みをつくっていく必要があると考えております。

あわせて、自分たちのまちは自分たちがつくるのだと、まちづくりの主役は自分たち市民であると、こういった市民自治の理念に基づいたこれからの市政運営の原則やルールといったものが、市民の皆様にも、私ども行政内部にも明確に示されておく必要があると考えております。

ここで、プロジェクターを使いまして、改めて今回の地方分権、この推進を私ども地方自治の拡充の観点から簡単にご説明したいと思います。

ここに(スライド1)、地方自治の2つの構成要素というものを載せております。我が国の地方自治は団体自治でございますが、例えば熊本市という独立した団体が処理するこの部分と、この処理は熊本市に住む住民の意志と責任において行われるという住民による自治。この団体自治と住民自治、この2つの要素で成り立っていると言われます。また、両者は切り離して考えることはできない、表裏の関係であると言われております。

次に、補足になりますが、今回の地方分権はまず地方分権一括法の成立を通じて、制度的な枠組としての自治体、いわゆるスライド1の団体自治の権限や裁量が拡充されたものと言えます。これは、制度的なものとしての形が地方に下りてきていると捉えてよろしいかと思っております。

しかしながら、今後この拡充された団体としての権限や裁量権を、私たち自治体がどのように生かして、これからのまちづくりを進めていくかについては、同時にこの2番目の住民自治がいかに拡充するかにかかっているのではないかと考えられます。制度的な自治の拡充から実質的な自治の拡充へと時代が移ってきていると考えてよろしいかと思っております。まさに、これから、この2番目の住民自治が拡充していくことこそが、今回の地方分権の真の意味であると考えられます。そして、この団体としての自治、住民による自治、この2つがともに拡充し推進していく、そして市民参加、協働を基本にしたまちづくりを推進していくということを考えました場合、その状況では、やはり自治の基本的な姿、まちづくりのルール、そして市民の皆様と行政との約束事といった、はっきりしたルールが示されておくべきだと考えるところでございます。これが、私どもが現在取り組んでおります自治基本条例の概略的な姿と捉えております。

#### 【制度的な補完としての条例化】

しかしながら、現在の我が国の法制度を見ました場合、例えば地方自治法などでは国と自治体との関係、すなわち先程申し上げました熊本市という団体の自治に関しては詳細に定められていますが、その一方で、もう一つの本当に重要なこと、いわゆる住民自治に関する分野、例えば情報の公開、住民の参加・協働、それから新たなコミュニティの形成とその発展といったもの、このように近年極めて重要度を増してきたものに関する規定が、現時点ではまだまだ不十分であると思われれます。

このため、この点を地方の実情に応じて、条例という形で将来的にわたって制度的に確固たるものにしていきたいという趣旨から、全国的にも近年「まちづくり基本条例」や「自治基本条例」といっ

## 2 会議内容

た呼称で自治の理念や原則を規定した条例制定への動きが盛んになってきているものと思われま

す。このようなことから、私ども熊本市におきましても、市民がまちづくりの主役となり、行政との協働で進める熊本市の自治の理念・原則を、私たち自らが定めた条例という形で、将来にわたり制度的にも保証し、明確にしていきたいと考えます。そのため、現在、熊本市としての自治基本条例の制定に取り組んでいるところであります。

### 【自治基本条例の概要】

なお、条例と聞きますと、一般的には市民の皆様には直接的には馴染みがないものと捉える向きもあるかと思いますが、決してそうではありません。この基本条例は、自治というものの姿を明らかにすることが目的でありますので、市民の権利と責務、すなわち市民は当然市政運営に参画する権利があると同時に、自らがまちづくりに参加協力し、果たしていく責務もあるのだというような住民自治の基本理念・原則であるもの。その一方で、行政は市民に積極的に情報を提供し、それを共有化して市民参加を保証し、市民の公益活動に対する支援や補完を行っていくといったこと。そして、行政の使命として、効率的で計画的な市政運営に努めていくといった団体自治としての行政の運営のルールを、簡潔な分かりやすい文章で表わしたものになるうと思われま

### 【市民協働による条例づくり】

す。このような自治のあり方、そのルールを定めた自治基本条例を制定するにあたりましては、条例づくりのプロセスそのものが極めて重要であろうと考えております。これは、市民の皆様が多く参加される市民協働によるべきものであろうと考えております。

従来、例えば条例をつくるといった作業は、市役所の職員、私どもがいわゆる専門職といった形で作成し、それを条例の提案者であります市長が議会に提案し、議決を得て成立するもの、こういった事務作業は行政の内部だけで完結するものといった意識が当たり前のような感じがしておりました。

そういった中、市民参画の手法として、現在、本市におきましても、パブリックコメント制度を導入しており、原案の段階で広く市民の意見を聴取いたしまして、その市民の意見に対する説明と、必要な原案の修正を行うことが当然のこととなってきております。それをさらに進めて、パブリックインボルブメント、直訳すると「住民巻き込み」となるようですが、ものごとの入り口・計画段階から住民が参加することが極めて重要なこととなります。今回の自治基本条例は、条例案の段階から市民の皆様と一緒に考えていく、まさしくパブリックインボルブメント（住民参画）という形でスタートさせていただきました。

このように、市の政策形成の段階から、市民と行政がより密接な協働関係となってくる中、この自治基本条例は、その名前が示します通り、自治の基本理念や市民参加、協働の原則などをうたうものとなります。よって、当然のことといたしまして、条例制定の過程において多くの市民の参加と、その意見をベースとしたものでなければならぬと考えています。

### 【市民会議メンバーの公募】

このようなことから、今回、本市にお住まいになっておられる方のみならず、市外から通勤または通学されていらっしゃる方も対象に、条例の素案づくりを担っていただく市民会議、名称は「協働の

まちづくりを進める市民会議」ですが、この市民メンバーの公募をいたしましたところ、当初私たちの予想を大きく上回る100名を超える応募をいただきました。なお、この市民メンバーの皆様は、年齢はお若い方は20歳から上は81歳の方まで、職業も学生さんから社会人、主婦の方や長年地域のまちづくり活動に従事してこられた方、またボランティアやNPO活動に積極的に参加されている方など、幅広い年齢と階層の方々にご参加いただいております。

### 【ワークショップによる市民会議】

この市民会議全体の指南役につきましては、先程基調講演をいただきました、熊本県立大学の荒木先生にお引き受けいただきながら、ワークショップ方式による会議運営を行っております。

現在、全体を1班あたり8~9人の13班に分け、KJ法などのワークショップの技術を活用しながら、参加者全員で自分自身が考える自治のあり方や、これからのまちづくりにおける身近な課題とその解決策を出し合いながら、市民会議全体としての意見の合意形成、それから目的であります条例の骨格づくりに取り組んでいただいているところであります。

市民会議での具体的な検討の進め方としましては、まず自治というものを、様々な市民の皆様の立場から多角的に捉えていただきまして、グループワーク（共同作業）を通じた討議を行い、これを共有していくことで、この市民会議全体の共通認識を形成していきたいと考えております。次に、その自治というものを、どのような形でルール化し、明確化し、条例という形に盛り込んでいくのか。そして、条例という一つの形ができたならば、それをベースとして市民と行政の関係はどうあるべきなのか、また今と違ってどのように変わっていくべきなのかについて、段階を追って検討を深めていくこととしております。

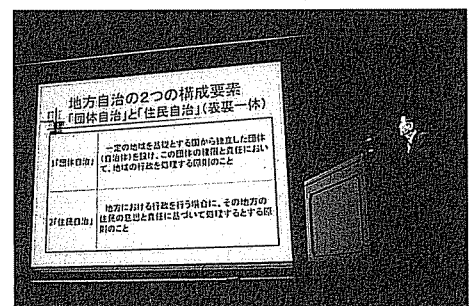
また、市民会議の各回ごとの取りまとめ作業は、若手職員によるプロジェクトチームが、各班の事務局員として会議に参加して行っております。職員が取りまとめました結果を、次の市民会議での討議資料のベースとしていく、この行程を繰り返しながら、一応ではありますが、来年の3月をめどとした条例の素案づくりの検討を進めているところでございます。

### 【第1回市民会議】

9月3日に開催いたしました第1回の市民会議では、まず第1部として「自治とはどういうものか」という演題で、荒木先生より、これからの市民自治の姿を分かりやすく、また多角的な視点からご教授いただきました。

そして、第2部として、短い時間ではありましたが、参加者全員による「自治に関する語彙・着眼点を豊かにするための意見出し」、これを行っていただきまして、これは一つに自治が出来ていないと思うこと、その反対に自治が出来ていると思うこと、この両方の観点から13班に分かれたグループワークを通じて、自治という言葉・イメージに対して自分が身近に感じる、また思う意見を出していく作業を行いました。

その中で、マイナスのイメージとして、自治が出来ていないことへのご意見としては、例えばゴミ出しのルールが守られてない、こういった個人個人の公共性の欠如や自己中心主義といったものが多く出てまいりました。



## 2 会議内容

また、その一方で、プラスイメージの、自治が出来ていると思うことへのご意見としては、自発的な住民活動や、コミュニティのまとまりなどがいろいろなところから出てきているなどのご意見がありました。

これから感じますに、社会の規範やルールが、身近なところで守られてないという思いがある一方で、地域社会の中で市民の自主的な公益活動が広がり、高まってきているということが確実に感じられているようでありました。

なお、この市民会議の様様につきましては、会議開催ごとに熊本市のホームページに、会議の内容やワークショップを通じて出てきたご意見などを掲載しておりまして、会議に直接参加していない一般の市民の皆様へも広く公開しているところでございます。

### 【第2回・第3回市民会議】

次に、9月30日に開催いたしました第2回の市民会議では、まず最初に、班ごとに前回の市民会議で出てきた意見やキーワードを振り返り、この中から市民生活に密着した事柄のテーマを1つだけ絞り、その具体的な解決策を見出すグループワークを行いました。

例えば、違法駐輪など、自転車の交通マナーが悪いと、これを解決するためには、一つは市民自らが力をつけることや意識を変えたりすることの具体策は何なのか。またその一方で、行政や社会全体がすべき事の具体策は何なのか。このように、市民自身の役割と、仕組みとしての行政や社会の役割は何なのか、この2つの方向からの解決策の意見出しを行っていただきました。

このような討議過程を通じて、最後に「自治を担う市民は普遍的な態度としてどのようなことを求められるのか」、また「市民自治・協働を前提とした行政は、今とどこがどう違うのか」といった基本精神を短い文章でまとめる作業を行い、最後に各班ごとに発表していただきました。

この日のグループワークを通じて出てきた基本精神には、必然的に市民自身の役割として、「市民は積極的に市政や社会の課題に関心を持ち、市民自身が担うべき役割を果たす」といったもの、また2つ目の行政の役割として、「市民との情報の共有化を前提に、市民の主体的な活動を補完し支援する」といったように、市民自治・協働の基本理念が具体的な言葉として出てまいりました。これはまさしく自治基本条例の基本精神、キーワードとなるものと考えられます。

続きまして、先般10月23日に第3回目の市民会議を開催し、更に自治の精神を基にしながら皆さんで協働のまちづくりのアイデア出しを行っていただき、それに向けて望むべき自治の姿と、その約束事といったものの掘り下げ作業を更に進めてまいりました。

先程の市民会議のフロー図（スライド6）に一度戻りますが、市民会議では現在のところ、1と2を中心に行い、現在3の「自治のあるべき姿とそのルールを明確にする」という作業に取り組んでおります。そして、これからそのルールを文案化する、そして条例の形へ整えていく作業へと移っていくところでございます。具体的には、これまで、3回の市民会議を経まして、13班全体で100に近いキーワードが出てきております。次回は11月18日を予定しておりますが、この100近いキーワードをもとに、まず条例の構成といったものを組み立てていければと考えております。また、先程も申し上げましたが、この市民会議では、各回とも自治を進めていく上において、自治が進んだ社会においては市民の側の役割とそれを支える行政の側、社会の側の2つの方向からの検討を行っております。このことは、初めにご説明いたしました住民自治と団体自治の関係を再確認していくことになろうかと思っております。

そして自治における約束事、ルールをよりはっきりさせて、これを条例の形で将来に残していきたいという作業を続けているところです。

#### 【庁内・職員のインボルブメント】

なお、日本のことわざに「仏造って魂入れず」という言葉がありますが、この自治基本条例を今後の市政運営の柱としていくためには、市民の皆様は当然のことながら、地方自治を構成するもう一方の要素、団体自治、これを直接的な執行者として担っている私たち職員が、この自治基本条例の制定の背景や意義について、またこの条例に基づく今後の市政運営や基本原則のあり方についての理解と周知を図っていくことが極めて重要であると考えています。

このため、市民会議による条例素案づくりと並行して、例えば庁内のインターネットなどを活用した職員への適切な情報の提供・共有化や、研究機会を捉えた職員意識調査などを適宜実施していき、この自治基本条例に対する行政内部、また職員個々のインボルブメント（職員参画）に取り組んでいくことといたしております。

なお、この基本条例はその性格上、自治体の最上位の条例として位置づけられると考えられますことから、例えば、マスコミなどでは「自治体の憲法」といった呼び方もされております。このため、基本条例の制定とあわせて、この条例に謳われる理念や原則に基づいて、行政内部の各課が所管しております今ある既存の条例や規則などの総点検や体系化、自治の理念からの総点検や体系化の必要が出てまいります。更に、この基本条例を推進し補完していくことの意味から、必要に応じて市民参加・協働、市民の公益活動の推進といった個別の取り組みに関する推進条例を更に制定することも見込まれております。

このため、私たち職員自身が、自らが担当する業務を、自治基本条例に謳われる理念や原則と照らし合わせ、再確認していく作業が必然的に求められることになると考えております。

#### 【結び】

最後ですが、これから市民協働体制を推進していく上において、申し上げるまでもないことですが、今回の自治基本条例の制定はゴールではなく、逆に本市の自治の新たなスタートに立つとの観点から、まず市民会議による条例素案づくりを進めているところでございます。そして、条例の素案をベースとしまして、本市の自治の姿を分かりやすく示した、新しい地方の時代にふさわしいものとして、また市民の皆様や私たち職員が今後世代交代した後も、将来にわたって本市の自治の基本理念や原則となるよう、その条例の制定に向けて引き続き取り組んでいく予定でございます。

以上、熊本市の自治基本条例の制定への取り組みについて、ご清聴いただきましてありがとうございました。

# 2 会議内容

## スライド

