

平成 23 年 8 月 8 日

浜田市議会議長 牛尾 博美 様

### 総務文教委員会行政視察報告書

下記のとおり、視察を行いましたので、その結果を報告いたします。

#### 記

1. 期 間 平成 23 年 7 月 11 日（月）～7 月 13 日（水）
2. 視 察 先 北海道苫小牧市、江別市、千歳市
3. 参 加 者 （総務文教委員会委員）  
平石 誠委員長 ・ 江角敏和副委員長 ・ 岡本正友委員  
佐々木豊治委員 ・ 道下文男委員 ・ 田畑敬二委員  
西田清久委員 ・ 西村 健委員 ・ 牛尾博美議長
4. 調査項目
  - (1) 北海道苫小牧市
    - ①自治基本条例について
    - ②市民参加条例について
  - (2) 北海道江別市
    - ①自治基本条例について
    - ②キャリア教育推進事業、学校一斉公開、土曜広場など教育行政について
  - (3) 北海道千歳市
    - ①防災行政について（防災学習交流センター「そなえーる」現地視察を含む）

#### 5. 各視察先の調査内容

##### 【北海道苫小牧市】

##### ① 市の概要

苫小牧市は人口 173,967 人、世帯数 83,267 世帯（平成 23 年 6 月 30 日現在）、面積 561.61 平方 km、北海道南部の太平洋側に位置し、気候は温暖で積雪も少ない。沿岸には内陸掘込港湾の苫小牧港（特定重要港湾）が築かれ、臨海工業地帯を形成している。そして紙・パルプのほか、石油精製、自動車部品などの産業が集積しており、苫小牧港の貨物取扱量は全国 5 位のまさに工業・港湾都市である。

##### ② 自治基本条例について

##### 【内 容】

苫小牧市では自治基本条例の制定に向け、平成 12 年度に職員からの発案で庁内に、個性豊かで活力に満ちた分権型地域社会の実現に資する制度施策等について検討するため、「分権型地域社会づくり政策検討会議」を設置し、検討を開始した。そして

平成 13 年度に地方分権を推進・活用する政策等の導入状況について、庁内アンケートを実施（庁内課長職を対象）、平成 14 年度に庁内組織「分権政策実施検討会議」を設置、平成 15 年度には市長の施政方針表明に基づき、市民参加型の市政運営と分権自治を実践するため、「まちづくり基本条例等検討懇話会」を設置し、「苫小牧市における市民自治の基本理念、市民参加、市民との協働及び市政運営の基本原則等について定める条例その他市民参加のまちづくりの推進に資する事項を定める条例のあり方の検討」を目的に自主企画、自主運営で検討を行っている。平成 16 年度の懇話会の活動の中では、市民自治フォーラム、ワークショップ、市民説明会、パブリックコメントの実施などの市民参加事業や関係者との意見交換など、懇話会 29 回、部会 2 回を行った。そして懇話会では「育てる条例」として、現在の課題に的を絞った提言をしている。制定までには細かい過程を数多くこなして、平成 18 年 12 月議会に条例案を提案し、全会一致で可決され、平成 19 年 4 月に施行されている。



▲自治基本条例について説明を受ける

### ③ 市民参加条例について

#### 【内 容】

自治基本条例制定に向けての「まちづくり基本条例等検討懇話会」の提言の中に基本条例に市民参加の基本原則を定め、市民参加条例は、これを踏まえて別に定めるものと整理している。これにより「自治基本条例第 5 条 市民参加～別に条例で定めるところにより、市民参加に関する制度を設ける」を受けて仕組みを整えたものが市民参加条例である。（平成 20 年 9 月 30 日公布）

市民参加条例の特徴として、制度の実施主体として議会を含めたこと、また規定事項に、市民参加の保障規定や市民参加の対象事項に金銭徴収に関することを含めたこと、そして市民参加の手続きとして、審議会、説明会等の対面型の政策形成手続と市民意見提出手続（いわゆるパブリックコメント）を必須の手続としたこと などがあ。中でも特筆すべきは、（条例第 17 条）市民政策提案制度である。これは、市に対して政策を提案しようとするときは、別に定めるところにより、18 歳以上の市民 10 人以上の連署をもって、その代表者から、市に対し、政策の提案をすることができるというものである。市のまちづくりへの積極性が表われていると感じられた。

#### 【課 題】

市民参加条例は、庁内では自治基本条例制定からの取り組みの経過から、基本的な考えは受け入れられているが、今後、市民参加に慣れ、的確な市民参加が進められるのか。市民においては、参加がどこまで得られるか。また、条例の趣旨の周知と参加しやすい取り組みが課題である。

また、自治基本条例第 6 条の住民投票制度の検討も課題の一つである。



▲苫小牧市議場にて

#### 【まとめ】

平成 12 年の地方分権一括法の施行から地方自治体の権限と責任が一層拡大したことにより、各自治体の動きに変化がおこったが、苫小牧市においては、早速、庁内において職員から発案が出た事実は、しっかりしたまちづくりの意識が、根を張っていたということだと思ふ。

苫小牧市のまちづくり基本構想は、市の特性を十分に活かした具体的なものでできている。その土台のうえに自治基本条例、市民参加条例が、大きく、ブレずに確実に一歩ずつ進められたように感じた。市と市民と議会がそれぞれの役割をバランスよく果たしており、課題はあるが、自治基本条例では、「なぜなに教室」、市民参加条例では、「さんかく長屋瓦版」など、市民目線にたった配慮がしっかりなされていた。質疑の中でも言われていたが、条例制定の過程で、市民よりも、職員の意識の変化が大きいことが一番よかったと言われたことは、頷けた。

## 【北海道江別市】

### ① 市の概要

江別市は石狩平野の中央部に位置し、南端部の標高 93 メートルが最高で、最低は北東の湿地帯で 2.5 メートルと全般的に平坦な地形を形成しており、主流石狩川が市の北東部から流入し、夕張、千歳、豊平、篠津などの支流河川を合わせて北西部の石狩へ流れている。人口は 121,776 人、世帯数 53,676 世帯（平成 23 年 5 月 1 日現在）、面積 187.57 k m<sup>2</sup> の都市である。自然・社会条件に恵まれて、昭和 29 年に北海道 17 番目の都市として市制を施行し、昭和 39 年の道営大麻団地の造成を期に、道央の広域都市圏の中核都市として伸展し、平成 3 年 11 月には人口 10 万人となった市である。

### ② 自治基本条例について

#### 【内 容】

江別市では、自治基本条例の制定にあたり、まず、平成 16 年 6 月から庁舎内でプロジェクトチームを結成し活動を開始し、平成 17 年 6 月に「江別市自治基本条例（仮称）市民懇話会」を設置され、平成 19 年 3 月までの間、自治基本条例のあり方について、懇話会や部会を計 49 回開催し、「江別市自治基本条例のあり方に関する提言書」をまとめられた。この市民懇話会のメンバーは 23 名、構成は市役所側の指名 5 名、市職員 5 名の他 13 名はすべて公募によるもので、うち 8 名は女性であった。市役所からの指名による懇話会メンバーの経歴については、商工会議所、自治連合会連絡協議会のメンバーであり、この他にアドバイザー等に北海学園大学教授や、元苫小牧市まちづくり基本条例等検討懇話会会長等が選定されている。このメンバーにより、2 年弱の期間で市民意見交換会を開催するなどし「提言書」をまとめあげられたところであるが、この作業全てに亘り、市民主導で実施されてきたということは特筆すべきことであろうかと思う。



▲自治基本条例等について説明を受ける

提言の内容は、総則で基本理念、位置付け、第 2 章以降は、市民、議会または議員、市長と職員などの役割と責務など、行政運営における本市のルール化のこと、そのほか、まちづくりにおける情報共有、第 7 章では市民参加と協働の推進、第 8 章では住民投票制度などについてである。

この提言をもとに、平成 19 年 11 月に「第 1 回江別市自治基本条例（仮称）制定審査委員会」が開催され、平成 20 年 11 月まで 11 回の審査委員会で条例案を取りまとめられた。その後、平成 21 年 3 月議会提案がなされ、同年 6 月市議会にて「江別市自治基本条例」が可決され、7 月 1 日条例施行となった。

議会側の取り組みとしては、「自治基本条例特別委員会」設置され、議会関係だけでなく条例全体について集中審議がなされたとのことであった。

## 【課 題】

どの自治体でも言われている事ではあるが、市民ひとりひとりに「自治基本条例」を浸透させ、理解してもらえるかという点が大きな課題である。

### ③ キャリア教育推進事業、学校一斉公開、土曜広場など教育行政について

#### (1) キャリア教育推進事業

##### 【内 容】

平成17年度に文部科学省・厚生労働省・経済産業省が連携して全国138地域で「キャリア教育実践プロジェクト」（中学生の5日以上職場体験学習）が始まり、江別市も石狩地域で参加した。そして、平成18年度からは市単独の「江別市キャリア教育」として事業を継続している。児童生徒が激しい社会の変化に対応し、主体的に自己の進路を選択、決定できるなど、社会人・職業人として自立して行くことのできる「生きる力」を身につけることを目的と

して、毎年、市内9中学校のうち3学校を選び、民間事業所、幼稚園、福祉施設、市役所、小学校、教育委員会などで原則連続5日間の職業体験を実施している。



▲教育行政の各事業について説明を受ける

## 【課 題】

生徒、保護者の反響は上々であり、事業の効果が出ているとのことであるが、事業所の理解や協力、学校での事前準備など教育現場の負担が大きいという問題もあり、事業を支える側の理解と協力が継続して得られるかが今後の課題である。

#### (2) 学校一斉公開事業

##### 【内 容】

平成14年度から「地域に開かれた学校づくり」を目指し、市内全小中学校で7月と11月に9時から15時まで学校一斉公開を実施されている。学校と地域が一体となつての教育を図ることを目的に実施されており、地域住民や保護者などに、時間内の自由な時間に上履き持参で市内小中学校に来校してもらい、学校内の施設や児童生徒の学校での様子など学校内を自由に見学してもらい、その後、アンケートなどで意見をいただいている。来場者の90%以上からこの事業の称賛があり、学校行事の協力意思表明も95%に上がっているそうであり、大きな効果が得られているとのことであった。

## 【課 題】

年々来場者数が減少しており、各町内ごとの回覧板通達などでお知らせするなどして事業の周知を図っていく必要がある。また、来場者の受付などを行うための人員が必要であり、保護者等でまかなえないか検討しているとのことであった。その他、基本的に自由に学校内を見学できるため、児童生徒への安全面での不安がぬぐいきれないということもあり、その辺の配慮は十分に必要であると感じた。



▲江別市庁舎前にて

### (3) 土曜広場事業

#### 【内容】

児童生徒に日本の伝統的な生活・文化の「技」や「人・ものとの関わり方」を教えて、実際に体験させることを目的に、7月から11月までの各月2回、土曜日の午前中2時間程度、市内の小中学校を会場として開催されている。実施方法としては、「土曜広場推進委員会」(15名)の下に「地区運営委員会」を設置し、年間10回以内を目途に実施されており、会費は年間200円とし、材料費がかかる場合は100円～500円別途徴収となっている。全体の一割に当たる子どもたちが利用していて、人気は上々であるとのことであった。

#### 【課題】

小中学校で開催しているため、会場の開け閉めについては学校の先生にお願いしており、その負担が生じているとのこと。また、指導者について、現状は大半が保護者であり、その指導者の確保が困難となっているとのことであり、その点が大きな課題である。

#### 【まとめ】

江別市は当市に比べ、人口も2倍近くあり財政も豊かである。そして、教育行政にも上記の(1)(2)(3)の事業のように独自の事業に積極的に取り組み、市の教育目標である「郷土“江別”に誇りをいただき、ひとりひとりが自己を充実させ、豊かな未来を築くために」への推進を図っている。

3つの事業それぞれに財源はそれほど必要としておらず、しかるに効果は上々であるとの報告であり、教育委員会と教職員の方々のマンパワーを強く感じた次第である。当市においても大いに参考にし、浜田市の次代を担う子どもたちへの教育の参考にしたいと強く感じた視察であった。

## 【北海道千歳市】

### ① 市の概要

千歳市は人口が約93,991人、(平成23年5月1日現在)面積が594.95k㎡の都市である。自衛隊が市街地の三方取り囲むような形状で、北東に陸上自衛隊東駐屯地、東に航空自衛隊千歳基地、南西に北駐屯地が位置しており、しかも、市街地緑周部には、装軌車両、主に戦車が頻繁に通行する、延長約10kmの公道、通称「C経路」が通っており、東千歳駐屯地と北千歳駐屯地、その奥に続く北海道大演習場とを結んでいる。このような状況の中、平成14年度に防衛施設周辺地域の発展に貢献しようとする新たな国の高額補助制度「まちづくり構想策定事業」が創設されたことから、C経路沿道の課題解決を図るため、市の総合計画で位置づけている総合的な防災対策の推進や自主防災組織の充実などの観点から、住民要望や市民懇話会での議論を踏まえて防災学習交流施設の整備を行うこととし、当時の防衛施設庁に事業の採択の要望活動を行い、平成17年12月に正式に補助事業として採択され、防衛施設と共存した災害に強く安全なまちづくりを進めることとした。



▲防災学習交流センター「そなえーる」にて

## ① 防災行政について（防災学習交流センター「そなえーる」現地視察を含む

### 【内 容】

千歳市防災学習交流施設は、A・B・Cの3つのゾーンからなっている。平成22年4月24日にAゾーンとBゾーン「学びの広場」がオープンし、23年7月1日にCゾーン「防災の森」がオープンした。Aゾーンには、3階建て延べ面積2,000㎡の防災学習交流センター「そなえーる」、広さ約2.4haの防災訓練広場、ロープ訓練塔、防災備蓄倉庫、常設ヘリポート、駐車場などを配置している。「そなえーる」では、災害を「学ぶ」、「体験する」、「備える」をテーマとして、災害の疑似体験や防災学習を通じて防災に対する意識を高めてもらうこととしている。管理は、市直営で嘱託職員などで運営しており、防災事業等でこの施設を使用しない時は、施設の一部を開放している。

千歳市防災学習交流施設の利用者数は、平成22年4月24日のオープンから平成23年3月31日までに、37,644名が災害模擬体験や防災学習、訓練などに利用している。利用者の内訳は、見学体験27,560名、防災関係機関等訓練2,444名、防災講座・救命講習など貸館2,888名、自主事業334名である。このことから防災関係機関及び自主防災組織の資質向上が図られ、防災に関する意識がより一層深まりつつある。

### 【まとめ】

今回の視察は、浜田市議会総務文教委員会として、防災学習交流施設「施設整備」について取り組んでいる先進地を視察したものである。千歳市は、直下型地震の要因となる活断層が近年の調査により千歳市の東部にも存在することがあきらかになった。その活断層は、石狩低地東縁断層地帯といわれる複数の断層からなるものであり、今後、30年以内にマグニチュード7.9クラスの地震が起こる可能性があり、全市を挙げて、防災に関する市民の意識の啓発に努めている。

また災害の種別、災害の予想等々を盛り込んだ防災ハンドブックが各戸配布されていた。ハンドブックに掲載の避難所の中で、一時避難所が113箇所、収容避難所が58箇所設けてあった。市民目線から見ても大変にわかりやすいハンドブックあると感じた。また出前講座で、過去の災害事例「特に地震」を発表し市民に啓発していた。災害情報の伝達手段は、広報車・防災行政無線が中心であった。自主防災組織については、組織率58.1%ということであった。

浜田市においては、防災意識の高揚・自主防災組織率のアップ、災害時避難所の見直し、防災ハザードマップ等見直しを含め、市全体としての総合的な防災体制の整備が、喫緊の課題であると感じた。



▲館内で職員に説明を受ける