

平成 30 年度総務環境委員会視察報告



実施日	視察地	視察目的
7月25日	札幌市 モエレ沼公園	ごみ処理場の跡地利用について
7月26日	北海道ニセコ町	ニセコ町まちづくり基本条例について
7月27日	秋田県八峰町	八峰白峰ジオパーク推進協議会

参加者	総務環境委員会 委員長：中田清介 副委員長：渡辺甚一 谷村昭二、西田 稔、北村征男、岩垣和彦、水門義明、牛丸博之 議会事務局：下屋 仁、新家恭子
-----	---

中田清介

札幌市モエレ沼公園：ごみ処理場の跡地利用について

概要) 札幌市街地を公園や緑地で包み込む「環状グリーンベルト構想」における北東部の拠点として整備された総合公園。開発の経緯から環境自然公園ともよばれる。彫刻家イサム・ノグチの監修により 1982 年（昭和 52 年）着工、2005 年（平成 17 年）オープンした。全体を一つの彫刻作品とするというコンセプトで、広大な敷地に幾何学的形態を多用した施設が配置されています。ここでは自然と融合した景観を楽しむことができ、テニスコート、野球場、陸上競技場などの運動施設があり、冬には歩くスキー、モエレ山を利用したスキー、そり等のウインタースポーツが楽しめます。

再生可能エネルギーを利用した冷房システムを整備したガラスのピラミッドなどもあり、環境自然公園として機能しています。又地形的にモエレ沼及び内陸部を洪水時の遊水地として活用出来る体制をとっている。

開発の歴史)

昭和 53 年：当地区に自然の三日月湖として残ったモエレ沼は、当時危機的な状況にあった。モエレ沼の保全を兼ねた大規模な水郷公園とするという構想に着手。

昭和 54 年：増大する不燃ごみの埋め立て処分地として活用した後、地下鉄工事等公共事業の建設残土の活用等を通して沼地内部を埋め立てる事に。

平成 2 年：ごみの埋め立ては平成 2 年まで続き、約 71.2 ヘクタール 273 万 6000 トンのごみが埋め立てられた。

同時に伏古川総合治水事業でモエレ沼周辺の沼地の浚渫が行われ、モエレ沼は 192 万トンの一時的雨水貯留地となり、周辺地区を洪水から守っている。また公園全体も遊水地として避難所などの指定はしていない。

平成 17 年：一応の事業が完成し、グランドオープン。モエレ沼は野鳥が飛来する水郷公園として、埋め立て地は市民が憩える環境自然公園として開放され活用されています。



	
<p>公園の中心に作られた人工のモエレ山、</p>	<p>公園全景のジオラマ。中心部を含めて遊水地となります</p>
	
<p>ガラスのピラミッドで受けた研修</p>	<p>山頂からの眺め。園内は自転車で回ります</p>

考察) モエレ沼公園は様々な経緯を経て、約 30 年の年月をかけて完成した環境自然公園です。昭和 53 年と言えば日本中が環境対策に躍起になっていた時期です。又大量消費大量廃棄からくる埋め立てごみの処分にも取り組まざるを得なかった時期です。沼の環境対策と埋め立てごみの処分地の確保、これは行政にとってまたとない好機であったと考えます。結果として平成 2 年までに 273.6 万トンのごみ埋め立てが進められたという事です。

ここで注目すべきは埋め立て処分後の計画が明示されており、跡地利用を埋め立て事業開始時から計画していたという事です。紆余曲折がありイサム・ノグチ監修のランドデザインが取り入れられ、環境自然公園という位置づけになって完成します。

先に事業後の活用方針を決めてから埋め立て事業を進めたという事です。又当然のように用地には限りがある事ですから、事業終了目安や処分量のキャパという事も考えて事業を開始したともいえます。

このことは総合計画などで、事後の評価のための指標や数値目標を予め準備して計

画を立案する手法に似ていなくもありません。高山市の埋め立て処分地の活用は、地元との約束でスポーツ公園的な事業を進めるとされていますが、未だ地盤沈下の問題や埋め立てごみの不安定化などの問題を抱えて立ち往生しています。

単にごみ焼却場建設促進のための道具、アメの分野で使われているといった批判もあります。もっと地域の事、市民の事を考えるなら、跡地活用のランドデザインを考ええるべきではないかと考えます。前提は情報の共有と市民参加です。内輪のデスクワークだけで物事を進めても住民の理解は得られません。

三福寺地域は古代からの歴史・文化の蓄積があり、後背地としての上野平や松森神社、環状列石等の遺跡もあり、三福寺山はかつての三福寺城址です。又クリーンセンター下には古代の横穴墓が発掘された地であり古墳も存在します。古代の廃寺跡が明確なものもこの地です。

私達総務環境委員会が昨年この地の尾根筋を歩いて調査しましたが、自然に恵まれた非常に自然に親しめる環境として活用できる素地を持った地域です。三福寺川を挟んで向かい合う愛崎山等とネットワークでつなぎ、遊歩道やスポーツ公園、自然観察、歴史文化の探訪等大きな視点でとらえたランドデザインが必要と考えます。

今回、彼我の違いを視察し考察する中では、眼前の事象にばかり捕らわれるのではなく、将来を見据えた視点で計画を練る事の必要性を感じました。それにしても情報は公開するものではなく市民と共有するものだという事です。それが住民参加、市民参加につながるという事ではないでしょうか。

ニセコ町まちづくり基本条例：従来の常識に疑問を持つことから始めた

・ニセコ町まちづくり基本条例（こちらからご覧ください）

http://www1.g-reiki.net/niseko/reiki_honbun/a070RG00000379.html

・ニセコ町まちづくり基本条例の手引き（こちらからご覧ください）

<https://www.town.niseko.lg.jp/resources/output/contents/file/release/869/7934/tebiki.pdf>

		
全戸配布の予算説明書	全戸配布のポケット版	企画環境課長：山本契太さん

1. 「今回の視察の背景と目的」

平成 28 年 7 月、文教産業委員会は島根県出雲市の「小規模多機能自治による小規模多機能自治」について視察しました。

その際まとめの考察の中で、自治基本条例制定の必要性を訴えたところです。その内容をここに再掲しておきます。

「住民自治によるまちづくりと行政内分権の連動は必要なことであり、双方の活動が相まって地域の活性化が図られるものである。特に支所地域のそれは、行政主導の産業振興との密接な関係を重視していかなければならない。その為にはその活動を担保する基本的政策基盤が必要であり、高山市でいえば「協働のまちづくり条例」の制定であり、その上位にあつて市政運営の根幹を示す自治基本条例の制定である。今回視察した雲南市でも自治基本条例に地域自主組織の在り方を明示し、その中での活動推進を位置付けている。当然行政の責務は謳われておろし、第 3 ステージとして位置付けた「新しい公共」の創出に当たっては、市民と行政が垂直的關係から水平關係への移行を述べ、それに伴う行政の責務を打ち出して説明している。高山市はまず組織づくりを優先し、実績ができた段階で「協働のまちづくり条例」の制定を考るとしているが、行政のスタンスをもっと総合的に説明すべきと考える。

この辺で行政内分権についての見解を示し、支所と支所長の権限とその委譲についてははっきりと述べる必要があると考える。地域住民にもその判断を求める時が来るはずである。地域自主組織に委ねる住民自治の範囲だけでは、地域内分権は機能しな

い。地域資源を活かした産業振興と連動しなければ支所地域の活性化は達成できない。

今後公共施設管理計画を策定すると言われるが、その期間は30年を想定すると言われている。こうした中ではファシリテイマネジメントによる、経営にとって最適な管理運営を求めるという対応もあるかとは思いますが、廃止・統合の議論も避けて通れないところである。こうした面でも市政のかじ取りがどうなっているのか示せない中では、住民自治による地域経営などと言っても、地域の住民からは「それじゃ行政はまず何に切り込んでくれるのか」との疑問が出てくるのも当然と言える。

議会が制定した議会基本条例は昨年からの検証を開始しているところである。しかしそれのみでは様々な意味で自治体経営の根幹を市民に示していくことはできない。議会基本条例と自治基本条例はその連動と連携が求められているところであるし、市政経営の基本計画たる総合計画との連動を通して三身一体で運用してこそ成果が上がるものである。自治基本条例の制定と総合計画条例の見直しにより議会基本条例の成果を上げる必要性を訴えて、今回の報告とする。」

以上が当時のレポートです。「協働のまちづくり条例」から、「自治基本条例」の必要性を述べ、自治基本条例、議会基本条例、総合計画の連携によるまちづくりの推進で、情報公開と説明責任が全うできる体制へのステップアップを訴えたつもりです。特に広大な市域を持つ高山市にとって、自治体経営の根幹を示す「まちづくり基本条例」の制定は必要不可欠な要素です。このような背景から、今回はニセコ町まちづくり基本条例について調査することとしたものです。

2. 「ニセコ町まちづくり基本条例」の概要

(全町民配布のポケット版解説より参照)

・条例全体を通じての解説

○自治基本条例としての性格とは

本条例は、「自治」の「基本」となる意味で「自治基本条例」の概念を持つものです。今後この概念を自治の様々な実践の中で定着させていくことが、最も重要です。

○基本条例の制定理由とは

本町では、これまでの様々な取り組みを法令で裏打ちする為に本条例を制定しました。条例制定は自治の実践が基盤にあってこそ可能であると考えます。

○町民憲章との違いは

本条例は、理念、制度共に盛り込まれた総合的な条例であり、特に私たち町民の権利を明示し保護する点、並びに、わたしたち町民が権力機構に向けた規範である点で、従来の町民憲章とは性質を異にするものです。

○「育てる条例」としての位置づけとは

本条例は、時代や社会経済の状況に応じ、わたしたち町民で「育てていく条

例」です。

○条例に罰則は

本条例は、自治の基本となるものです。条例の実効性は、わたしたち町民が自ら実践することにより保つものであり、そこにおいては罰則を必要としていません。

○本条例の運用により何が変わる

いままでのニセコの取り組みや実践を法令で裏打ちするためのものであり、町民の権利が侵害されたときに大きな力を発揮します。

○条例の意図とは

本条例の制定意図は、まちづくりの基本的な考え方や仕組みを定めるものです。自治の理念を町の姿勢として計画に持つためのものです。

と解説しています。

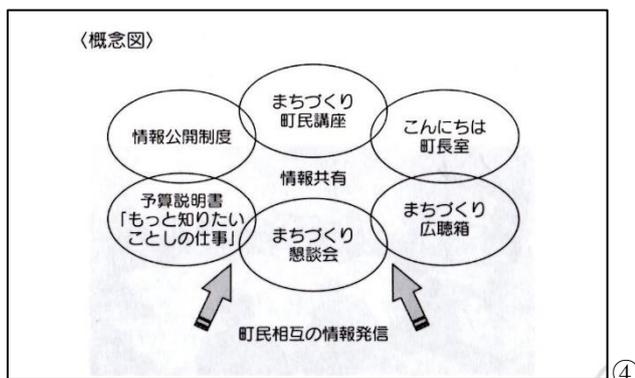
3. 条例の組み立て

①前文

②第1章 第1条：目的

③第2章 まちづくりの基本原則

第2条：情報共有の原則



第3条：情報への権利

第4条：説明責任

第5条：参加原則

第3章 情報共有の推進

第6条：意思決定の明確化

第7条：情報共有の為の原則

第8条：情報の収集及び管理

第9条：個人情報の保護

第4章 まちづくりへの参加の推進

第10条：まちづくりに参加する権利

第11条：満2.0歳未満のまちづくりに参加する権利

第12条：まちづくりにおける町民の責務

- 第 13 条：まちづくりに参加する権利の拡充
- 第 5 章 コミュニティ
 - 第 14 条：コミュニティ
 - 第 15 条：コミュニティにおける町民の役割
 - 第 16 条：町とコミュニティのかかわり
- 第 6 章 議会の役割と責務
 - 第 17 条：議会の役割
 - 第 18 条：議会の責務
 - 第 19 条：議会の組織等
 - 第 20 条：議会の会議
 - 第 21 条：会議の公開
 - 第 22 条：議会の会期外活動
 - 第 23 条：政策会議の設置
 - 第 24 条：議員の役割及び責務
- 第 7 章 町の役割と責務
 - 第 25 条：町長の責務
 - 第 26 条：就任時の宣誓
 - 第 27 条：執行機関の責務
 - 第 28 条：政策法務の推進
 - 第 29 条：危機管理体制の確立
 - 第 30 条：組織
 - 第 31 条：審議会等の参加及び構成
 - 第 32 条：意見・要望・苦情等への応答義務等
 - 第 33 条：意見・要望・苦情等への応答のための機関
 - 第 34 条：行政手続きの法制化
 - 第 35 条：法令順守
- 第 8 章 計画過程への参加
 - 第 36 条 計画過程への参加
 - 第 37 条：計画の策定等における原則
 - 第 38 条：計画策定の手続き
 - 第 39 条 計画進行状況の公表
- 第 9 章 財政
 - 第 40 条：総則
 - 第 41 条：予算編成
 - 第 42 条：予算執行
 - 第 43 条：決算
 - 第 44 条：財産管理
 - 第 45 条：財政状況の公表

第 10 章 評価

第 46 条：評価の実施

第 47 条：評価方法の検討

第 11 章 町民投票制度

第 48 条：町民投票の実施

第 49 条：町民投票に参加できるものの資格その他町民投票の実施に必要な事項は、それぞれの事案に応じ、別に条例で定める。

第 12 章 連携

第 50 条：町外の人々との連携

第 51 条：近隣自治体との連携

第 52 条：広域連携

第 53 条：国際交流及び連携

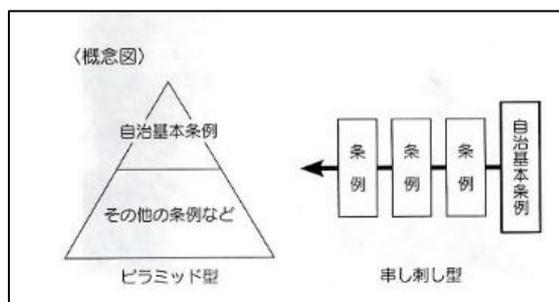
第 13 章 条例制定等の手続

第 54 条：条例制定等の手続

第 14 章 町づくり基本条例等の位置づけ等

第 55 条：この条例の位置づけ

第 56 条：条例等の体系化



第 15 章 この条例の検討及び見直し

第 57 条：この条例の検討及び見直し

H17.9 月一次改訂。H22.3 月」に次改訂。

ニセコ町はこのような体系で条例を組み立てています。

4.ニセコ町まちづくりの取り組み

「基本概念」

まちづくりのテーマ『住むことが誇りに思えるまちづくり』

～暮らしやすさが実感できる、元気と安らぎのあるまちづくり～ とし、

このテーマ具現化の保証とまちづくりの共通ルール、町の憲法として

「ニセコ町松づくり基本条例」を制定しています。

その為の 2 大原則として、「情報共有」と「住民参加」をまちづくりの 2 大原則としています。

情報共有	住民参加
<p>原則（まちづくり基本条例第2条） まちづくりは、わたしたち町民がまちづくりに関する情報を共有することを基本に進めなければならない。</p> <p>関連条例「前文」 個人の知る権利を保障するとともに町の説明責任を明らかにし、校正でわかりやすいまちづくりを推進する。</p> <p>町民の権利（まちづくり基本条例第3条） わたしたち町民は、町の仕事について必要な情報の提供を受け、自ら取得する権利を持つ。</p> <p>町（議会、執行機関等）の責務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・説明責任（同第4条） ・情報の収集及び管理（同第8条） ・個人情報の保護（同第9条、ニセ町個人条例保護条例） 	<p>原則（まちづくり基本条例第5条） 町は、町の仕事の企画立案、実施及び評価のそれぞれの過程において町民の参加を保証する。</p> <p>町民の権利（同第10条） 私たち町民は、まちづくりの主体であり、まちづくりに参加する権利を有する。</p> <p>未成年の町民の権利（同第11条） 満20歳未満の青少年及び子供は、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する。</p> <p>議会、町長の責務（同第17～35条）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議会は広く町民から意見を求める ・町民の信託に応えた町政 ・町職員は「まちづくり専門スタッフ」 ・附属機関（審議会など）への公募委員配置 ・意見、要望、苦情などへの応答義務 <p>町民の責務（同第12条） 私たち町民は、まちづくりの主体であることを認識し、総合的見地に立ち、まちづくりの活動において自らの発言と行動に責任を持たなければならない。</p>

と規定しています。

また、情報とは行政が管理し活用するもので、役所にある情報は住民のものと説明されました。

・行政がわかっていないことを住民にわかってもらえ！

・行政用語を駆使して住民を丸め込むのが行政の仕事ではない！

そうした目線で基本概念の具現化に取り組むことを目的に、行政内部で検討を重ねていったと説明されました。又、以下のような説明も受けました。

・これまでの取り組みをルール化する、すなわち実践を条例で裏打ちする作業。

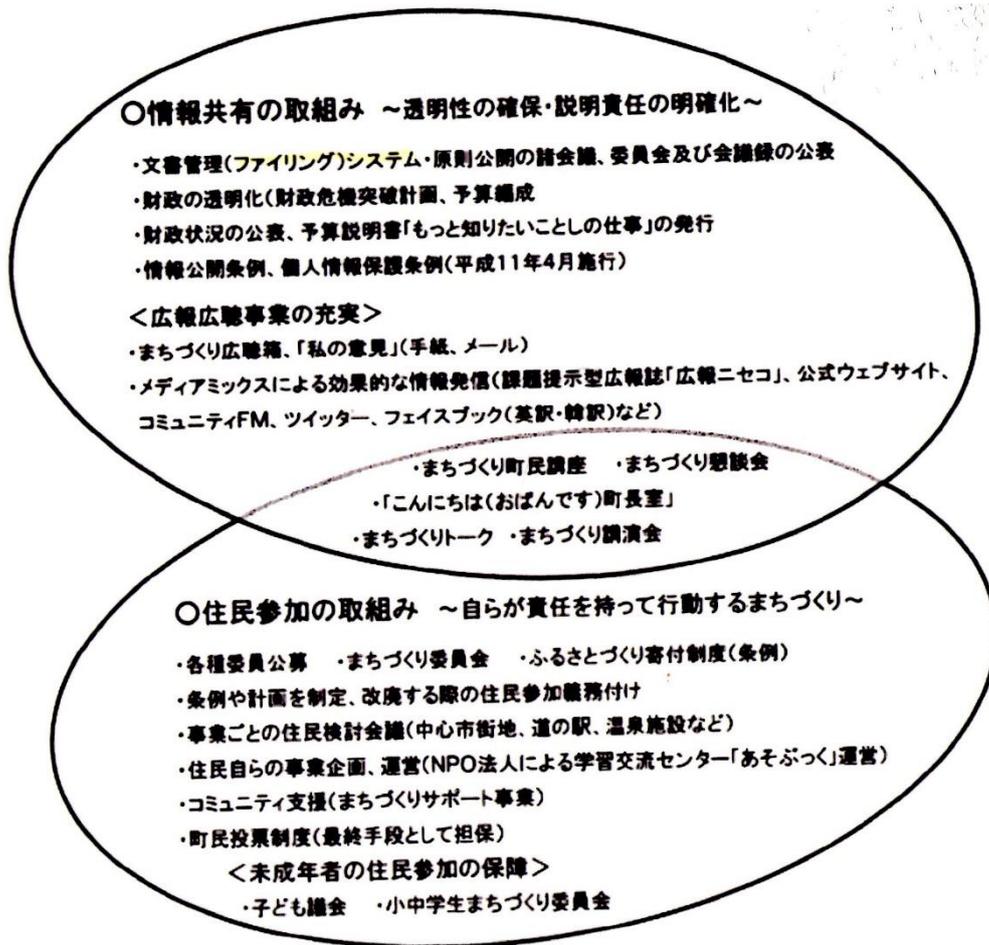
・第1期の見直しでは、議会の条項を入れた。

・情報開示についてはアメリカでの実践例等を研究し、通常どこの自治体でもある記述「組織的に用いるもの」という開示制限を入れなかった。

・これが情報開示の原則。H11年9月の情報公開条例制定時から採用している。

・必要な情報は作っても出します。と山本課長は言い切られた。

5. 基本概念の達成へ向けた実践の積み重ね (ニセコ町作成資料より参照)



・ 基本概念達成のためどんなことを実践してきたのか

情報共有：透明性の確保・説明責任の明確化

- ① ファイリングシステムの徹底：どんな情報でも5分で取り出せるシステムの確立。H12からファイリングシステム導入。H16に文書管理条例制定。検索性を高め文書の私物化徹底的に排除、文書の共有化で情報の活用へ。
- ② 財政状況の公表：予算説明書もっと知りたい今年の仕事で公表
町の予算は本来町民のもの。行政には毎年度の予算を町民にわかりやすく説明する義務がある。

H7年度から本書を作成し毎年5月に町内全戸に配布。掲載方法は総合計画に基づいた事業の分野別に分け掲載。本書はすべての事業に加え、町の財政儒教・町長や職員の給与状況も掲載。財源についても明示している。

- ・全国的に注目された予算説明書がこれです。町の道路の修繕箇所なども、地図を付けて目で見てわかるようにするなどの工夫がみられる。



特に目を引くのが資料編での解説。グラフ化と丁寧な解説で情報を共有。

イベント予定から諸手続きの案内、ごみの分別、庁舎案内など町政の総合ガイドブックの役割を果たしています。

又これにも巻末に「ニセコ町まちづくり基本条例」を掲載しています。

住民参加：自らが責任を持って行動するまちづくり

- ① 各種委員の公募
- ② 住民参加の義務付け
- ③ 未成年者の住民参加の保証 等

これらを通じて住民と共有したいのは、**納得と協力のプロセスを大切に**する。

「行政と住民」ではなく「住民と住民」による対話を重視できる町。その上で最後は議会が決断する。議決責任を全うできる環境、すなわち議会の活動重視する体制。条例ができたからではなく、条例で裏打ちすることに他ならない。

○対話と情報共有を重視してきた事の成果

「クローズドデッキを備えた一般廃棄物最終処分場の建設の例」

広域で処理した焼却灰や燃やさないごみの埋め立て処理する施設。

建設地選定段階から積極的に町民と情報共有しながら進めた。

建設中は周辺住民から相当の批判や反対があった。その中で粘り強く対話。

反対活動をされた住民も、町の諸施策に深い理解を示され協力されている。

これは町が対話と情報共有を重視してきたことの成果の一つと言える。

○気軽な参加～まちづくりトーク、こんにちは長室、まちづくり懇談会

まちづくり懇談会は町の幹部が出張し懇談する場。

次年度予算づくりに反映する制度。

○まちづくり委員会：基本条例の理念に則り町民が総合的にまちづくりを議論する場、公募委員を含め10人、任期2年の組織。検討中の事業や進行中の町の事業について意見交換。事業評価の機能などが今後期待できる。

こうした環境の中、ニセコ町は「**住民自治のための基本条例として、理念・権利・制度を将来に向けて発展させる努力**」を続けています。

「考察」

ニセコ町まちづくり基本条例は平成12年12月の指定です。又、情報公開条例は平成11年4月制定と説明されました。当時から自治基本条例について議論があったところですが、自治法に則った行政運営を心がけている中で、なぜその様な条例が必要なのかと言われたことも覚えています。もう17～8年前の事です。

いま改めてニセコ町まちづくり基本条例を調査して、その先進性につき納得したところです。特に基本条例に盛り込んだまちづくりの2大原則「情報共有」と「住民参加」については、行政が常日頃から留意して徹底することで「納得と協力のプロセス」を見える化し、最後は議会に決断してもらおうという事になると説明されました。その意味は何も隠さない、徹底して共有して市民に向き合った議論を重ねるといふ姿

ではないかと感じて来たところです。しかしこうも言われました「まちづくり基本条例」の形骸化が進むのではないかと。それを防ぐための見直しは行ってきたのだとも。その辺が、今までやっていることを条例化で裏打ちをしたんだと言える自信のもとでもあるのかと感じてきました。よく言われることですが、その先の情報共有という考え方が真の住民参加を生み出す基ではないかと改めて感じたところです。

そこには情報共有のためには「透明性の確保と説明責任の明確化」という考えを示し、特に情報公開の中身については、開示制限の条件をあえて明記せず原則公開の筋を貫かれた点も大きいのではないかと聞いてきました。又ファイリングシステムの徹底により、他所の課へ行っても必要な情報は取り出せるのかを点検したり、文章の検索性を上げる努力では30秒で取り出せるよう徹底しているとのことでした。

そうした取り組みの成果としてあげられた何点かは、情報共有による住民参加の結果生まれたものといえます。計画時からの情報共有と納得と協力のプロセスが活きた事例として、ごみ埋め立て処分地の建設と住民の協力の事例を開設されましたが、高山市の新ごみ焼却場建設問題の混迷との比較で、改めて考えさせられたところです。高山市は当初からの情報共有と住民参加の機会が設定されなかったところに問題があったと、改めて認識したところです。

今回の「視察の目的」で指摘した問題は、ニセコ町が打ち出している「今までにやっている事、これからやろうとしている事を条例により裏打ちする」という問題でもあるという事です。様々な意味で自治体経営の根幹を市民に示していくことが、今高山市に求められている事ではないのでしょうか。

行政の説明責任と議会の議決責任の重みを、自治体の中で改めて自覚する体制作りが必要であり、まちづくり基本条例（自治基本条例）、議会基本条例、総合計画の連携によるまちづくりの推進が望まれます。