

# 第1章 条例制定の経緯

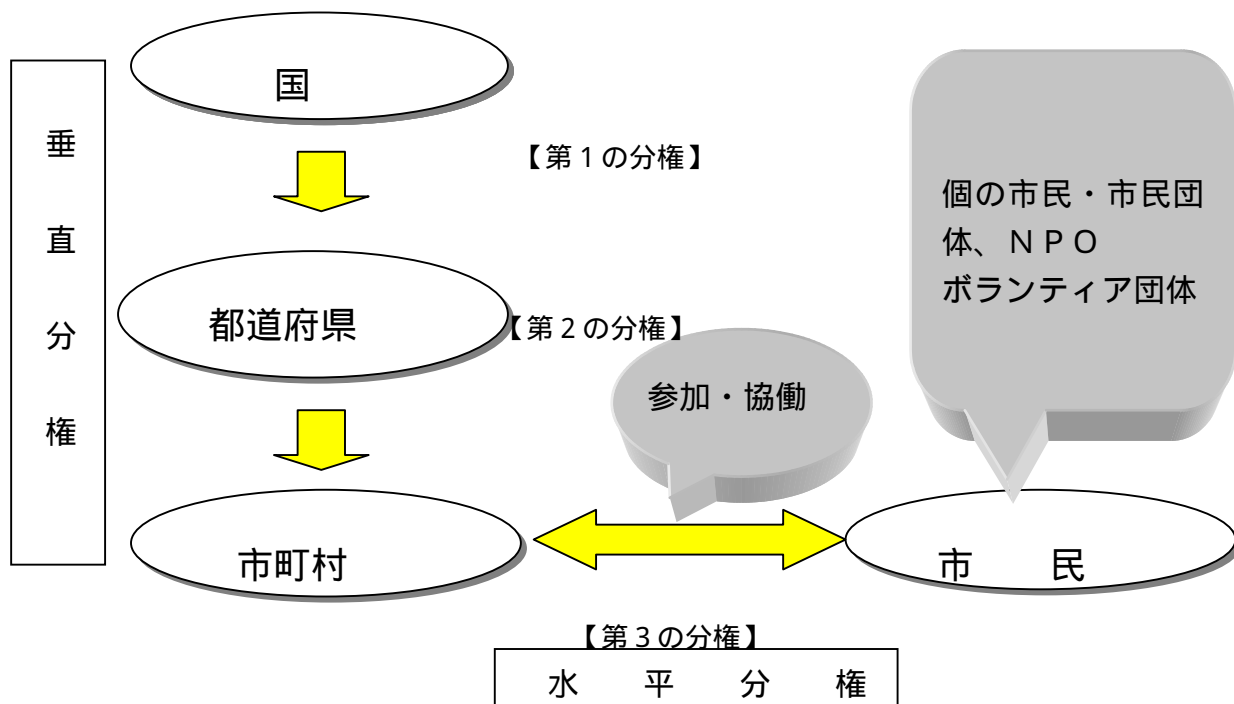
## 1 条例制定が必要な社会的背景

### (1) 社会的な背景

私たちは、最近になって、これまでの社会システムによる高度成長がもたらした、均一化された豊かな生活の中で、個々の自己実現や生きがいといった、個別的で多様な価値を求めるようになりました。

同時に将来的に大幅な成長を望めない経済状況や、高齢者の増加と反比例して急速に進んでいる少子化の社会状況をも生み出しています。そして従来型の行政が行う画一的な社会サービスの提供では、すべてを担うことが難しくなってきた今、個々の選択と責任に基づき、地域でお互いに助け合う社会システムが模索され始めています。それが地方分権型の社会システムともいうべきものです。

2000年（平成12年）4月に施行された、いわゆる地方分権一括法では、国及び地方自治体が分担すべき役割を明確にし、国と都道府県、都道府県と市町村の関係を是正すること、対等、平等の関係を築いて、地域のことは地域で自主的かつ総合的に決めるという基本的な考え方をとることとしています。そして、市町村から市民への分権、参画や行政と市民との協働を含んだ分権は、「第3の分権」といわれ、今回検討している作業は、分権による地方公共団体の役割を遂行するシステムづくりを条例という形で現わそうというものであり、多摩市の未来をつくる礎となるものと考えています。



## (2) 市民自治の必要性

私たち市民は、私たちの暮らしを、行政と議会に任せ切りにしているのではないかと、「自分たちの意思決定はどのようになされるのだろうか」と疑問に思い、市民は自分たちの暮らしやすい社会づくりに、責任を持って関わられる仕組みづくりがどうしても必要であると感じはじめたのです。

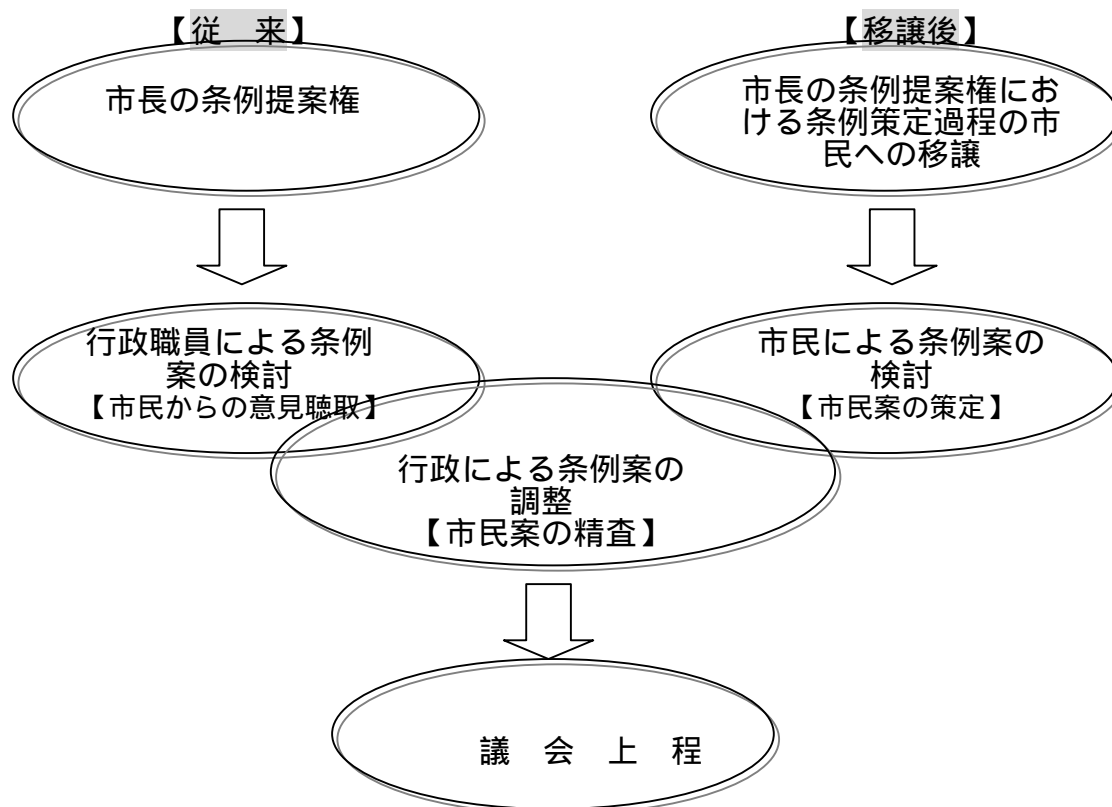
また、市民一人ひとりの人権が尊重され、誰もが市民として誇りを持って、自分たちのルールは自分たちで作ることも必要です。これらが市民自治で、このような考えで組織された自治体は、他の自治体とは対等、平等な関係を持たなければならないと考えます。

## (3) 市民自治基本条例の位置付け

市民が、市民の手で、市民の責任で主体的にまちづくりにかかわっていくためには、この条例は多摩市の最高規範として位置づける必要があります。

また、まちづくりをする権利の実践を通じて市民が主権者として主体的に自らの権限を行使し、自らの役割と責任を見出していくことは、市民自治の拡充と考えます。そう考えれば、市民自治基本条例は、市民一人ひとりの意思が地域社会を形成していく仕組みの出発点になるものと言えます。

### 【今回の条例検討の位置付け】



## 2 条例づくりのあゆみ

－昨年（2000年（平成12年））11月条例検討の皮切りとなった基調講演会の開催と同時に、多摩市からの呼びかけに応えた市民により市民自治の基本となる条例案づくりがスタートしました。

参加メンバーは多摩市に在住する、あくまでも自由意志による個人とし、だれからも拘束されないことを基本理念として参加したものであり、団体等を代表しての参加は認めていません。

スタート時は60余名が市民各層から参加しました。この集まりは、市民一人一人の自主参加による〈ワークショップ方式〉を採り、常時30余名が交互に参加。原則、月2回のグループ別ワークショップと参加メンバー全員によるミーティングで、それぞれ思いの異なるメンバーの気持ちがあつかり合い、その後一つとなり具体的な条例検討に向けて、会則を決めたり、会議のルールを決めたりするまでには、試行錯誤の連続でありました。

そのようなやり取りを重ねながら、さくらの散る頃には正式に〈多摩市市民自治基本条例をつくる会〉を発足させ、その後、市とパートナーシップ協定を結び、何とか条例検討も軌道に乗るようになりました。この時の市民同士の率直な、そして時に激しい意見交換が、その後のワークショップの原点であったと思います。

なにしろこのような市民自治基本条例を、立法、行政の経験がない市民が、ワークショップ方式でつくる試みは、全国でも初めてのケースでした。

ワークショップは4グループに分かれ、基本理念から始まって、基本条例に相応しい盛り込むべき事柄を各グループでまとめて、それぞれのグループが全体のミーティングでその都度発表。全員で意見を述べ合い、各グループの条例に盛り込みたい事項の肉付けを行い、盛夏の7月には1日合宿をも体験しました。

9月に入って、市の職員プロジェクトチームも加わり、5グループでとことん討論を重ね、11月の中間報告会〈市民フォーラム〉にむけて、誰からも拘束されないで参加した市民の自由意志に基づく〈多摩市市民自治基本条例案〉の骨組み（スケルトン）をつくりました。当日は自治基本条例の先駆けとなった北海道ニセコ町の逢坂町長をメインゲストに、行政学がご専門の中央大教授の辻山先生や、同じような条例の検討を行っている近隣自治体から市民代表などの方々を招き、多くの市民の参加のもとに、わたくしたち多摩市民の多摩市民による市民自治基本条例案の思いと骨子を披露いたしました。

このように、市民フォーラムでの発表を通じて、条例案の大枠が明らかになり、以後、積み残した事項、盛り込まなかった事項、当日頂いた意見など、会全員のミーティングで検討を行いつつ年末頃から具体的条例案のたたき台づくりにはいりました。

条例案の前文は参加者全員でその思いを書き、個々の条文は起草委員会を設けて年末・年始に作成いたしました。1月から参加者全員で書いた前文、起草委員会で

作成した個々の条文をワークショップ方式で検討を重ね、2月の参加者全員の終日ミーティングに、東京大学法学部教授の寺尾美子先生をアドバイザーとして参加していただき、最終の条例（案）づくりを行いました。

これをもとに3月23日に市民報告会を開催。多摩市市民自治基本条例をつくる会としてのファイナル案をひろく市民をはじめ、多くの方々に発表いたしました。

この最終報告会でだされた意見、感想をも踏まえて、最終の取りまとめを行い、6月の市長への提言書提出の運びとなりました。

なお、2001年(平成13年)11月から2002年(平成14年)4月までの1年半の間に市民参加によるワークショップと、参加メンバー全員によるミーティングを28回開催しました。さらに、これとは別に運営委員会が44回、起草委員会13回、会発足までの世話人会が7回開かれ、あわせて100回近くになりました。最後に会発足後に、広く市民各層に理解を得るために広報誌（TAMACITIZING）を、第6号まで発行いたしました。

(仮称)市民自治基本条例を一緒に作ってみませんか。

# (仮称)市民自治基本条例策定 市民ワークショップメンバー募集



市では、市民の皆さんと共に(仮称)市民自治基本条例の策定を目指し、この条例を一緒に作っていく、市民ワークショップメンバーを次のとおり募集いたします。

これは、市政30周年を契機に、市民の皆さんと市職員が勉強会や情報交換会等の協働作業を通し、一つの条例を作成していくものです。

参加を希望する方は、文末の申込用紙に必要事項を記載の上、多摩市企画課へ申込みをしてください。

策定期間 平成13年1月から素案作成まで  
対象 多摩市民  
内容 多摩市に相応しい市民自治基本条例の研究及び策定  
申込期間 平成12年12月20日まで  
申込み・問合せ先 多摩市役所政策推進協働部企画課  
206-8666 多摩市関戸6-12-1  
338 6813、ファックス337 7658、  
メールアドレス：[kikakuka@city.tama.tokyo.jp](mailto:kikakuka@city.tama.tokyo.jp)

## 当面の予定

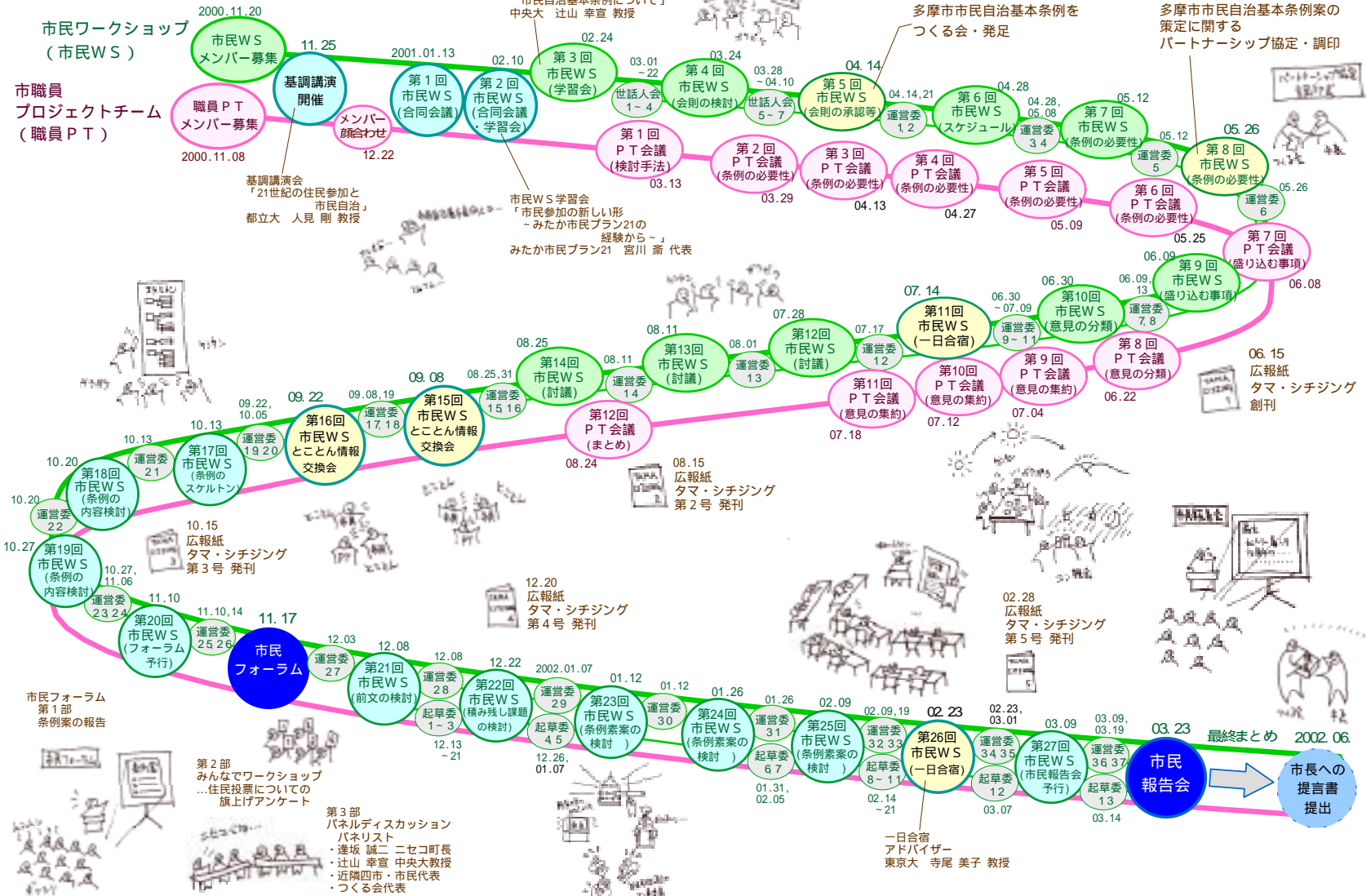
テーマ	日時	場所	備考
合同会議	13年1月13日(土) 午後2時から	図書館(市役所隣)1階 会議室	・メンバー顔合わせ ・趣旨説明 ・フリー討議
合同会議	13年1月28日(日) 午前10時から	ベルブ永山多目的ホ ール	・幹事の選出 ・運営のルール作り ・スケジュールの確認
学習会	2月10日(土) 午後2時から	ウィータ・コミュニネ7階 第1・第2学習室	・自治基本条例に関する講義
学習会	2月24日(土) 午後2時から	ウィータ・コミュニネ7階 第1・第2学習室	・自治基本条例に関する講義

----- 切り取り -----

## (仮称)市民自治基本条例策定 市民ワークショップメンバー申込用紙

氏名		年齢	
住所	多摩市	連絡先	
保育の要否		手話通訳の要否	E-Mail
その他			

# 多摩市市民自治基本条例案の検討の流れ



これが、市民ワークショップメンバーの思いを伝える市民報告会のチラシ

# 多摩市市民自治基本条例市民報告会



## 一ここまでの 市民自治基本条例案

○市民参加で、多摩市市民自治基本条例案を  
つくり市長に提案する活動  
いま仕上げの段階に入りました。

市民の知恵を集めて  
まとめのステップに!!  
いよいよの提案に向けて、  
「思い」を加えてください

## 画龍点睛

## バージョンアップ

さあ、わたしたちが提案する  
市民自治基本条例案を  
ここから、市民(わたし)から!!

平成14年(2002年)3月23日(土)午後2時～4時  
多摩市総合福祉センター 7階 研修室  
(小田急多摩線・唐木田駅・徒歩5分)

〈スログラム〉

- 第1部・市民自治基本条例案づくり経過報告／つくる会
- 第2部・条例案説明・解説／つくる会
- 第3部・意見交換／自由討論

参加自由(無料)・どなたでもお気軽にご参加ください!!

多摩市市民自治基本条例をつくる会・多摩市 事務局 (多摩市企画課Tel.042-338-6813)

### 3 私たちのワークショップ

2000年(平成12年)11月「ワークショップで自治条例を」の呼びかけで集まった人たちの多くはこれから行われるワークショップがどんな内容のものかまでイメージしていた人は少なかったと思います。ワークショップという語感が何か新しい、面白そうなことができそうな予感を秘めていたのでしょう。条例制定という堅くて、重いテーマに60人以上の人たちが集まりました。

約1年半を費やして行われた条例案作成にむけての様々なワークショップの実践はこれから市民自治を進めていくための手法としてワークショップを位置づけていくのに十分なものでした。

私たちは今後も色々な場面で多くの皆さんと議論し、物事を決めていくことがあるでしょう。そんな時参考にしていくために実践してきたワークショップを記録に残します。

私たちは、市民自治基本条例づくりをワークショップで策定するにあたり、1年半の期間を次のように9つのステップに分け検討しました。

段階	主なできごと	概要	(対応ステップ)
会の発足と運営のルールづくり	つくる会発足(H13.4.14) パートナーシップ協定(H13.5.26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>まず、市民どうして会のルールや運営の方法を決めるのに苦労しました。</li> </ul>	ステップ1
4グループ別にメンバーの意見を集約	日帰り合宿(H13.7.14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>個人の思いを大切に、相手の気持ちを理解しながら、4つのグループ案に集約しました。</li> <li>各メンバーから出された400枚の意見カードを分類整理</li> <li>固定メンバーからなる4グループ、職員PTのグループ案に集約</li> </ul>	ステップ2~3
条例骨子の検討	とことん情報交換会(H13.9.8, H13.9.22) 市民フォーラム(H13.11.17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>各グループ意見の一本化に向け、条例に盛り込む項目を骨子としてまとめました。</li> <li>市民、職員が交じってメンバーを固定せず、新しいグループで議論</li> <li>市民フォーラムで骨子として市民に中間報告</li> </ul>	ステップ4~6
条例案の作成とブラッシュアップ	1日合宿(H14.2.23) 市民報告会(H14.3.22) 起草委員によるたたき台づくり 条例案の確定	<ul style="list-style-type: none"> <li>骨子を踏まえて条例案としてとりまとめました。</li> <li>メンバーを変えた新たな4つの固定メンバーによるグループで条例案づくり</li> <li>最後は全体会を中心に条例案確定の作業</li> <li>起草委員を選定してたたき台となる条文案を作成</li> </ul>	ステップ7~9



そもそもワークショップとは、「仕事場、工作室」という意味があり、それが転じて具体的な物事を詳しく検討する会議や、体験的に技術を習得する研修会などの意味にも使われるようになったものです。

ステップ2) 思いを広げる。  
(個人の思いを大切にします。)

ステップ3) 思いをまとめる。  
(私の思いを伝え、相手の気持ちを知り、グループの意見としてまとめます。)

ステップ4) とことん議論  
(各グループの意見を検討し、全体のものとして昇華していきます。)

ステップ5) 一本化にむけて・スケルトン作成  
(みんなの意見に磨きをかけます。)

ステップ1) 始めるにあたって  
(まず、お互いを知り、コミュニケーションから始めます。)

ステップ6) 議論の見せ方と参加  
(自分達の意見を第三者に伝えます。)

ステップ7) 前文を決める  
(私たちの思いを前文に託してみます。)

ステップ8) 素案をたたく  
(私たちの意見を条文化し、それに磨きをかけます。)

ステップ9) 自信をつける  
(私たちの条文を理解することにより、自信を確信に代え、私たちの自慢の条例とします。)

今回私たちが行うワークショップは『市民自治条例案策定をテーマに集まった市民が共に参加し、課題の設定、提案の作成、実現のための仕組みの検討などの協働作業を行う集まり』をいいます。

このワークショップスケジュールは「市民が主体的に参加する会議形式の一つとして、参加者の相互理解や合意形成に重点をおき、すべての市民が、気軽に参加でき、自由にアイデアを出し合い、創造性が発揮されるように工夫をしたものです。

グループごとに 2 人一組になってお互いの似顔絵を書く

書いてもらった似顔絵のわきに趣味  
特技 こだわりなどを書く

ステップ1) 始めるにあたって  
(1) 自己紹介ワークショップ

できあがったボードをも  
って 一人ずつ自己紹介する

(似てるとか、似てない、可愛  
いすぎとかヤジが飛ぶ なごや  
かな効果あり)

つくったボードはしばらくネー  
ムプレートとして活用した。



用意したもの

自己紹介カード

マジック

自己紹介カード

1) 一口メモ

ワークショップを始めるにあたっては、参加者同士の良い人間関係を作ることとワークショップの場は気楽に参加できる楽しいものであると印象付けることが大切です。参加者が積極的に参加したい、継続的に関わりたいという意欲をもつための工夫が必要です。様々な動機と思いによって集まった人たちが自己紹介や言葉を交わすことによって、参加者の人間性や全体の様子が分かり、これからのワークショップを円滑に進めることができます。

自己紹介カード



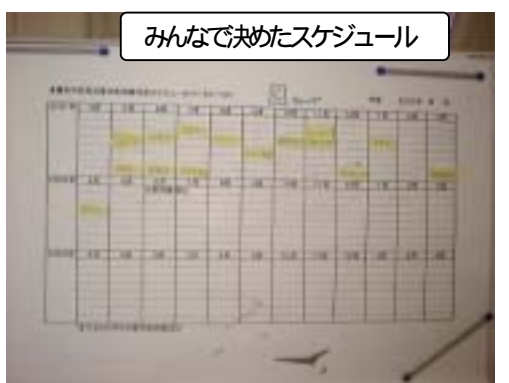
多摩手 太郎  
花子  
隼人



用意したもの	
	スケジュールワークシート
	(月別 3年間 / 月別日付入り)
	大きめなポストイット
	色用紙
	(グループの数の色を用意)



スケジュールワークショップの様子



みんなで決めたスケジュール

2) 一口メモ

今回のワークショップは、市民が主体となって、運営していくことから、2002年(平成14年)6月の条例提案に向けて、今後の進め方やスケジュールについてもある程度納得することが必要となります。

今回はこれも、スケジュールワークショップで決めました。

## ステップ2) 思いを広げる

市民自治基本条例が必要な理由、この条例に盛り込むべき事項を考え、各人の思いを意見カードに書く。

各グループで書いてもらった個人の思いを発表しながら性質別に分類する。

各グループで話し合った事項等その日の作業を発表し、全体で共有する。



### 用意したもの

ポストイット

マジック

模造紙

のり、テープ

意見カード

### 3) 一口メモ

これまでの会議では、声の大きい人が勝つとか、批判されるからとか、どうせ自分の意見が通らないとかいう理由で、意見を言わないということが、議論の妨げになっていたように思います。

私たちのワークショップでは、このような弊害を避けるため、対等な関係をつくり、参加者全員が知恵を出し合い、自分の意見を述べ、その意見は誰からも否定されることがないという協働作業による議論の場をつくりました。

この場合、肩書きをはずし、個々の意見として取り扱うこと、全員が納得のいく合意形成をすることが必要不可欠な要素となります。

そのために、私たちは意見カードを用いた、ファシリテーショングラフィック等のワークショップの手法を行いました。

意見カードの作成風景



意見カードを基に、グループの意見にまとめたグループカードを作成する。

グループカードは、「いつ、誰が、誰に、どこで、何を、どうした」というように「5W1H」で表す。

各グループでグループカードを項目別に分類し、模造紙に貼り付け、議論、確認しながら自分達で評価する。

各グループが発表しあい、その後それぞれのグループが別のグループを評価する。

お互いを評価していくことで、自分のグループの良いところ、足りないところを充実させる。

### ステップ3) 思いをまとめる (今回のワークショップ(1日合宿))



用意したものの

意見カード

グループカード

模造紙

のり、テープ

マジック



個人意見からグループの意見へと集約中

グループカードを分類し、模造紙へ



#### 4) 一口メモ

ワークショップは協働作業による創作の場であるから、参加者が知恵を出し合うだけでなく、ある合意にたどり着く必要があります。この過程では、「違いをはっきりさせたうえでの合意」や「適切な選択肢を選ぶ」という意識がなければ、納得のいく合意形成はできません。今回は、5W1Hゲームや満点星ゲーム等の手法を用いて、個人の意見からグループの意見としてまとめていきました。

全ての意見を貼り出し、全員で評価



ステップ4)とことん情報交換会  
(それぞれのグループの意見への理解を深め、一本化へ)

これまで検討してきた各グループの  
条例案を発表し、発表を聞きながら、  
各自チェックシートに大切にしたい言葉  
等にアンダーラインを引く。

新しい各グループで、大切にしたい  
言葉等には赤の、疑問、要検討項目には  
青マジックでアンダーラインを引く。

各グループが発表を聞いての感想  
と疑問点を述べ合い、理解を深め  
る。

～ までの作業を2日間行っ  
た。



用意したもの

意見カード

グループカード

模造紙

のり、テープ

マジック

5) 一口メモ

今回のとことん情報交換会は、2日間行われ、これまで検討してきたグループを解散し、新しいグループで検討を行いました。また、今回から職員も各グループに加わりました。

1日目(9月8日)には、基本的な考え方と重点項目を、2日目(9月22日)には、市民、議会、行政との関係や条例の必須科目と選択科目を設定してグループごとに議論しました。

\*2日間行われた議論は後日グループ意見チェックシートに記号や文字を変える方法で記録され、会員に配付されました。

一本化する議論の大事な道具・使われた記号

【要検討】

波線：意義あり、問題ありの印。

二重の波線：複数意見ありの印。

【大事なもの】

太文字：大切にしたい言葉、文章。

極太文字：2つ以上のグループが指摘したもの。



これまで検討してきた条例素案の内容が適切か、追加すべき項目はないかを検討する。

追加すべき項目をカードに記入し、これを集め、整理しながら模造紙に貼り付ける。

各項目の内容を全体で整理し、スケルトンを作成することによって、条例の内容を一本化する。

### ステップ5)一本化に向けて (条例案の骨子【スケルトン】の作成)



#### 用意したもの

とことん討論会の結果をうけてつくった素案

グループカード

模造紙

のり、テープ

マジック

#### 6)一口メモ

今回のワークショップは、参加者がともに討議し、研究し、協働で条例案をまとめるなどの参加者が一緒に作業をするところに、いちばん大切な意味があります。

市民、行政職員が、自分の立場や視点を客観的に見直す機会であり、また、自分の率直な意見を主張する一方で、多様な人々の意見を知ることのできる機会でもあります。

貴重な情報がワークショップの機会に参加者を通じて提供され、質の高い討議と検討が可能になることや、市民と行政の間の良いコミュニケーションを生み出すこと、豊かな情報を集めた内容の優れた提案が得られることがワークショップの一つの成果です。



スケルトン作成作業



各グループのスケルトンを見比べて一本化

条例案の骨子と条例に盛り込むべき事項を担当者を分けて説明する。

説明するだけでなく、理解を深めるため、課題となる事項について、会場を含めて議論する。

議論した事項(住民投票)を3つの主な意見に分け旗上げゲームの手法を用いて会場全体で考える。

会場全員で、条例案スケルトンの共感できる項目に星を貼り付けることにより、重要となる項目の確認を行う。

メンバーが考える自治条例の理念を表した前文をパネルにして展示し、メンバーの思いを形にする。

## ステップ6)議論の見せ方と参加 (市民フォーラムでのワークショップの例)



### 用意したも

旗上げゲーム用の旗(～までの数字の書かれたもの)

条例案スケルトンパネル

模造紙

前文パネル

星型シール

会場全員で、旗上げゲームの様子



### 7) 一口メモ

私たちのワークショップでは、自分達の考え方をメンバー以外の方にも理解をしてもらい、また一緒に考えてもらうことも重要な作業としました。

そこで、旗上げゲームを行い、この条例の大きなテーマである住民投票制度について、典型的な意見を3つ用意し、前もって3人役者を揃えてその意見を発表することによって、会場の参加者と一緒に考えました。

また、入口のところに用意した条例案スケルトンのパネルの共感できる条例案の項目にシールを全員に貼ってもらい、この条例案で大事にしたいところの確認を行いました。

さらに、模造紙に会場の脇でフォーラムの進行を記録していくパフォーマンスをしました。

全員の思いを込めて前文を掲示



好きな項目に星をつけてもらったスケルトン





メンバー各自作った前文を全員で読み、重要な部分や共感する部分にアンダーラインを引く。

の作業を基に、グループで前文を評価しあい、たたき台となるものを選ぶ。

たたき台となる前文に文章を加えたり、削ったりして仕上げていく。

前文のグループ案を発表し、評価しあう。

最終の仕上げは、全体の評価を基に、一番人気のあった前文の作成者に任せる。



用意したもの

前文検討キット

マジック

はさみ、のり

ゼロテープ

文章が書ける細い紙

## ステップ7)前文をつくる (前文づくりワークショップ)



人間ワードプロセッサって・・・



この文書はここに、あれはそこに・・・

人間ワードプロセッサ。機能停止。



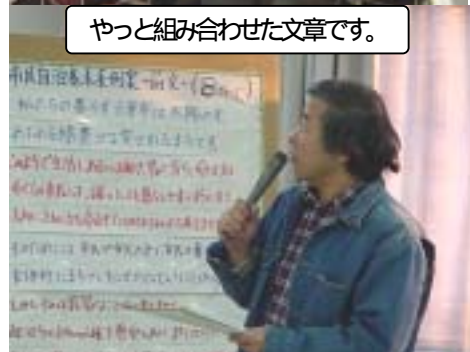
やっと組み合わせた文章です。

### 8) 一口メモ

ワークショップという手法の中で、もっとも苦手とするのが、全員で文章を作成するという事です。

そこで、私たちは前文を作成するにあたり、人間ワードプロセッサという手法を考えました。

まず、全員で前文を作成し、この中からグループで気に入ったものを選び、これを短冊きりにし、文章をきったり、貼ったり、加えたりしました。



起草委員が作成した条例案条文を全体で読み上げ、気になった部分を質疑応答で理解を深める。

の作業を基に、納得できない部分やさらに検討が必要な部分をグループで検討する。

の作業を基に、各自納得できない部分やさらに検討が必要な部分をポストイットに記入する。

のポストイットを条例案検討シートに貼り、全員で解決方向を探し、条例案に磨きをかける。

### ステップ8)素案をたたく (意義ありワークショップ)



用意したもの

起草委員が作った素案

ポストイットマジック

スケルトンが入った模造紙

宿題シート

条例案検討シート



だから、そこが・・・



ここはこうで、それはそう・・・

### 9) 一口メモ

やはり、ワークショップという手法の中で、苦手とするのが、全員で文章を作成するというところで、今回は、起草委員会で作成した条例案素案を全員で一つ一つ検討するという手法をとりました。

個人やグループで感じたことは必ず、ポストイットに書き、議題としました。

必ずしも、全てが全員の合意は得られませんが、解決の方向を探していきました。



みんなの意見をまとめると・・・

これまでに検討した条例案条文を起草委員の論点解説を加えつつ、全体で読み上げ、気になる部分を洗い出す。

の作業を基に、意見をポストイットに書き出し、全体で整理しながら、仕上げの共通認識を高める。

### ステップ9)自信をつける (アドバイザーを招いての自由討議ワークショップ)

共通認識の得られにくいところは、アドバイザーに意見を求め、視点を変えてみる。

でも、方向性が決まらないところは、旗上げゲーム等により決着をつける。

これらの作業を通して、自分達の条例案に自信を持つ。



今回のキーマン。寺尾先生です。

今回が最終案のまとめです。いいですね。



#### 用意したもの

これまで検討した条例案

ポストイットマジック

スケルトンが入った模造紙

宿題シート

条例案検討シート

#### 10) 一口メモ

ワークショップという手法でも、意見が多岐にわたり、まとめることができないことも生じます。

このような場合に私たちはアドバイザーを招いて、助言をいただいたり、視点を変えることで意見をまとめました。

そこで重要なのが、アドバイザーの選択で、専門性を持ちながらも、広い視点から物事を見られ、さらに専門的知識をもたない市民と同じ土俵で押し付けでない議論ができる方が必要です。

今回は、寺尾先生という適任な方をお招きすることができたことは幸いでした。寺尾先生のアドバイス「うーん。なかなか味わいがあるわね」の一言で、皆納得！最終報告へGOサインです。

このような作業を繰り返して、自分達の条例案に自信を持つことができました。



多くのポストイットが貼られた条例案