

第3次札幌市市民自治推進会議 「市民参加条例の検討に向けた視点について（報告書）」の概要

市民自治によるまちづくりを進めるための基本原則を定める条例として平成19年4月に施行された「札幌市自治基本条例」では、市は、市民の意見を聴きながら、市の施策・制度がこの条例に沿って整備・運用されているかを評価する（第31条）とともに、5年を超えない期間ごとにこの条例の規定について検討し、必要に応じて見直し等をする（第32条）ことを定めている。

このため、平成27年7月に「第3次市民自治推進会議」（附属機関）を設置し、前半では上記の評価・検討等について全6回の会議を行い、その結果を平成28年11月に報告書にまとめた。

そして、これらの評価・検討等が一旦終了したことから、後半では従前の市民自治推進会議でも検討の必要性が指摘されていた、条例第21条第7項に規定されている「市民参加を進めるために必要な条例等」の在り方に係る検討の視点を整理することをテーマに、平成29年5月～6月に全2回の会議を行い、その結果を平成29年10月に報告書「市民参加条例の検討に向けた視点について」にまとめた。

1 第3次市民自治推進会議の概要

●委員構成（8名） 委嘱期間：H27.7.6～H29.7.5

佐藤 克廣	座長（北海学園大学法学部教授）
飯田 俊郎	委員（青森公立大学経営経済学部教授）
石黒 匡人	委員（小樽商科大学商学部教授）
梶井 祥子	委員（札幌大谷大学社会学部教授）
木村 公子	委員（鉄西連合町内会副会長・女性部長）
松本 直子	委員（市民委員）
森田 久芳	委員（市民委員）
横江 光良	委員（NPO 法人北海道未来ネット代表理事）

●会議開催状況（全8回）

<前半> 市の施策・制度の評価、条例の規定に係る見直しの検討

第1回	H27.7.6	委嘱式、座長選出、全体スケジュール確認、市の施策・制度等の説明
第2回	H27.9.8	評価・検討（主に前文～第20条）、市民参加条例の基礎調査結果説明
第3回	H27.11.5	評価・検討（主に第21条～第29条）
第4回	H27.12.14	評価・検討（主に第30条～第33条）
第5回	H28.2.29	評価・検討（全体の総括）
第6回	H28.9.8	報告書の内容についての審議

<後半> 市民参加条例の検討に向けた視点の整理

第7回	H29.5.24	他都市状況・札幌市の現状等の説明、市民参加条例検討の視点に係る議論
第8回	H29.6.28	市民参加条例の検討に向けた視点の整理

（参考）過去の市民自治推進会議実施状況

会議	設置期間	検討テーマ
有識者会議（試行）	H22.3～H22.6	施策等の評価（第31条）
第1次市民自治推進会議	H23.3～H24.3	施策等の評価（第31条）、条例見直し（第32条）
	H24.7～H25.3	市政参加について（個別テーマ）
第2次市民自治推進会議	H26.6～H27.3	職員手引きについて（個別テーマ）

2 検討にあたっての札幌市（市民自治推進会議事務局）からの情報提供

(1) 他都市における市民参加に関する条例の制定状況（アンケート調査結果）

札幌市では平成 26 年に、当時の政令市、中核市及び特例市計 102 市に対し文書照会を実施し、市民参加に関する条例の制定状況について調査した。

結果、大まかに、「基本型」、「一般型」及び「個別型」の 3 つに分類することができた。

基本型	市民参加条例は持たないが、自治基本条例等の中で市民参加について規定している（31 市）
一般型	市民参加条例があり、市民参加の理念や原則に加えて、パブリックコメントに関する規定など、実際の市民参加の方法についても一部定めている（20 市）
個別型	「パブリックコメント条例」等のように、個々の市民参加手法の具体的な仕組みを規定している（10 市）

【札幌市の状況】

現在市民参加条例を設けていないが、自治基本条例等の中で市民参加に関する規定を設けていることから、上記の分類に当てはめると、「基本型」に該当する。

このため、市民自治推進会議では、今後札幌市が新たな条例を検討する場合は、「一般型」の条例を想定した上で検討を行うこととした。

(2) 一般型市民参加条例制定市の状況（訪問によるヒアリング調査結果）

一般型の市民参加条例を制定している都市のうち、8 つの都市（千葉市、静岡市、京都市、熊本市、西宮市、鹿児島市、大和市、厚木市）を訪問し、より詳細なヒアリング調査を実施した。

ヒアリング調査では、市民参加条例を制定したことによる変化やメリット、市民参加条例の運用にあたっての課題、札幌市が市民参加条例を制定することについてどのように考えるか、の 3 点の項目を中心に、現状や意見を聴取した。

<調査結果概要>

調査項目	意見等
条例制定前後での変化・メリット	職員の意識変化、市民参加取組件数の増加
条例運用にあたっての課題	市民参加手続きの固定化、事務負担増、職員・市民への浸透不足
市民参加条例の制定	条例が機能する仕組み整備の必要性、条例制定の意味（自治基本条例と二重で制定することの意味付け等）

(3) 市民参加条例と自治基本条例の関係

一般型の市民参加条例を持つ20市は、自治基本条例等との関係から、3つのパターンに分類できる。

①自治基本条例等がない（11市）

②自治基本条例等はあるが、市民参加に関する規定は理念又は委任規定のみ（8市）

③自治基本条例中に市民参加に関する規定がある程度詳細に設けられており、かつ市民参加条例も別途制定（1市）

⇒札幌市で市民参加条例を制定した場合は③に該当する。

(4) 市民参加条例の制定による効果と課題

各都市への調査結果からみた、市民参加条例を制定することによる効果や課題は概ね次のとおり。

【効果】

職員の意識の変化・向上、市民参加の量的な増加、市民参加の実効性確保のチェック体制確立

【課題】

チェック体制整備に係るコスト増、市民参加手続きの固定化、職員の意識への浸透

(5) 札幌市の現状

札幌市は市の人口や事業数などの点で規模的に非常に大きく、市民参加の実効性確保のチェック体制整備に大きなコストがかかるため、条例を制定した場合、実効性の確保が最大の課題となる。

3 市民参加条例の検討に向けた視点

以下のとおり、市民参加条例を検討するにあたっての、7つの視点を整理した。

視点1：自治基本条例に関する現状

札幌市には現在、市民参加条例が存在せず、自治基本条例に市民参加に関する規定が盛り込まれている。市民にとっては、自治基本条例は抽象的であり漠然としているため、その中の条文に市民参加の項目があるといっても、まずは、その入口の自治基本条例への馴染みがなく、理解が難しいと考えられる。従前から自治基本条例の認知度が低いため、自治基本条例の中に市民参加の規定があることも十分に知られていないと考えられ、そのことを踏まえて検討していく必要がある。

視点2：市民参加条例の特長と考えられる事柄

① 市民にとっての分かりやすさ

市民にとっては、「市民自治」よりも「市民参加」のほうがより具体的で分かりやすいと思われることから、様々な機会をとらえて市民への周知を行い浸透を図ることを考えると、「市民参加」を表題とする方が効果的であると考える。

② 総括性

札幌市では、市民が意見を述べることができる手続が定められており、要綱等をはじめ、個別の施策・制度等でも様々な市民参加が行われているが、これらを総括するものが現在はない。このため、市民参加条例等を設けることにより、市民参加制度を全体的に見渡すことが可能となる。

視点 3：自治基本条例との整合性

自治基本条例の起草時の議論では、自治基本条例を制定した後で、将来的には市民参加条例を作っていくという想定もなされていたが、自治基本条例にも市民参加に関する規定を盛り込んでおくべきという意見もあったことから、現在のように自治基本条例中に市民参加に関する事項がある程度詳細に規定されている。このため、市民参加条例の検討にあたっては、自治基本条例との整合性に特に留意する必要がある。

視点 4：目的や将来像の明確化

市民参加条例を制定する目的は、市民参加をより進め、市民自治を深化させることである。

市民に市民参加の意識を浸透させるためには、それによって札幌市が何を目指していくのかという、将来への道筋を市民に示すことが必要であり、それを示すことで、参加する市民が増え、市民の意識も高まっていくことが期待できる。

市民参加条例を作るのであれば、その内容もさることながら、そもそもの目的や将来像を明確にし、それを分かりやすく市民に示すことが肝要である。

視点 5：市民にとっての効果や課題の検証

札幌市のこれまでの調査によって、他都市での効果や課題が明らかになったことは有用であるが、調査結果は主に行政側から見た効果や課題である。市民参加条例は市民のための条例であることから、行政側だけでなく、市民にとってどのような効果や課題があるかについても、検証していくことが望ましい。また、市民参加条例は自治基本条例と密接に関連するものであることから、札幌市において自治基本条例が施行されて市民にとってメリットや効果が出ているか、ということについても併せて検証することが望ましいと考える。

視点 6：実効性の確保に関する課題

市民参加条例を実効性のあるものにするためには、条例の運用状況をしっかりとチェックする必要がある。札幌市は都市の規模が大きく、事業数等も多いことから、十分なチェック体制を築くためには、大きなコストがかかる可能性があることも踏まえて、どの程度の「規律密度」とするかなどの検討が必要である。

視点 7：その他

一般型、個別型等どのようなタイプの条例とするか、現在の自治基本条例の条項で十分かどうか、自治基本条例第 21 条に規定されている「市政への市民参加の推進」との整合性などについての検討が必要である。