

第4次市民自治推進会議 報告書作成に向けた論点整理

1 条例の規定についての検討項目

自治基本条例の規定に係る検討においてこれまで議論されてきた事項を踏まえ、条例改正を行う必要が否かを検討すべき項目として、現時点では次の8点が検討の対象になると考えられる。

検討項目(1)

前文	LGBTなどの多様性に関する観点を盛り込むことについて
<p>(現状)</p> <p>前文には「多様な」という文言がいくつか書かれている。(以下、前文より一部抜粋)。</p> <p>私たちは、平和を愛し互いを尊び、多様な価値観を認め合って、すべての市民が平穏な暮らしの中で自己実現できる札幌でありたいという、一人一人の札幌への思いが、世界の人々が思い描く理想と響き合うことを願っています。そして、自らの権利と責務を重く受け止め、多様な人の縁と地域の絆を大切に力を寄せ合い、まちづくりのために自ら主体となって選択し行動することにより、大都市でありながら一人一人の思いや声が調和の中で生かされる、市民自治を実感できるまち札幌を目指します。</p>	
<p>(主な意見)</p> <p>○ LGBTの人々に対する世間の認知が急速に広がっており、多様性を認めていこうという流れがすごくできてきているように思うので、こうしたことを盛り込める余地はないか。</p> <p>○ LGBTを含む多様性の問題は非常に大事なことだと認識しているが、市民自治の範疇を超える大きなものと思われ、条例の条文中に書き込むのは反対。</p> <p>○ LGBTを含む多様性の問題については、札幌市の取組を取り上げ、施策の評価として提言する方法もあるのではないかと。</p>	

検討項目(2)

条例全般	市民自治の視点によるチェックの仕組みを条例に盛り込むことについて
<p>(現状)</p> <p>自治基本条例では、第31条(市民自治によるまちづくりに関する施策等の評価)で、市民自治によるまちづくりに関する施策又は制度がこの条例の趣旨に沿って整備され、又は運用されているかどうかを評価することが定められている。</p>	
<p>(主な意見)</p> <p>○ 市の組織に、町内会などから意見が挙がってくると思うが、それらについて所管部局で採否を決め対応する際、市民自治の視点に照らして、市の対応が正しかったのかどうかを誰かがチェックする仕組みを条例に盛り込まなくては駄目ではないか。</p>	

検討項目(3)

第2条	「まちづくり」の定義に「防災」に関する内容を加えることについて
<p>(関係条文)</p> <p>第2条第2項 この条例において「まちづくり」とは、快適な生活環境の確保、地域社会における安全及び安心の推進など、暮らしやすいまちを実現するための公共的な活動の総体をいう。</p>	
<p>(主な意見)</p> <p>○ 第3次会議で、前文に「防災」について入れる案が出ていた。前文に入れなくても、安全・安心の推進が記載された第2条に「大規模災害対策」のような文言を入れるべき。ただ、必ずしも第2条にこだわる訳ではない。</p> <p>○ 防災は市民にとって重要な位置を占めており、条例に具体的な文言として入れるべき。</p> <p>○ 防災のまちづくりの視点は重要。防災を条例に入れたとき、その担い手として町内会が出てくるが、条例では町内会についてあまり記載されていない。条例として、防災と併せて町内会の位置付けをしっかりと入れ込むことが必要。</p> <p>○ 条例は、市民から意見が出た時の所管部局の対応について、市民自治の視点で評価する仕組みを担保していくものである。安全・安心は重要なことだが、例えば防災について意見が出た時に、市民自治の視点で条例・条文の運用にどう当てはめるかといった意見出しをすべき。</p> <p>○ 「防災」を位置付けることは重要と思うが、本条例は基本的な部分が条例化されているところが多く、「防災」という言葉を直接使うのかどうかについては議論が必要。第2条は「市民」「まちづくり」「市政」を定義する条文であり、全体的な話ということで良い。</p>	

検討項目(4)

第8条	市民の責務に地域社会に関する内容を加えることについて
<p>(関係条文)</p> <p>第8条 市民は、互いにまちづくりに参加する権利を尊重し、相互の理解及び協力に基づいてまちづくりを進めるものとする。</p> <p>2 市民は、まちづくりの主体であることを認識するとともに、まちづくりに参加するよう努めるものとする。</p> <p>3 市民は、まちづくりに参加するに当たっては、自らの発言と行動に責任を持つものとする。</p>	
<p>(主な意見)</p> <p>○ 「良好な地域社会」「コミュニティ形成のため」とともに助け合う「絆」というような内容を盛り込み、町内会にしても防災にしても地域社会の中でともに助け合い、協力し合いながら地域を形成していくという条項があると良い。</p>	

検討項目(5)

第 21 条	市政への市民参加に関する配慮事項に係る記述を見直すことについて
<p>(関係条文)</p> <p>第 21 条第 3 項 市は、市政への市民参加の機会を設ける場合には、次の事項に配慮するものとする。</p> <p>(1) 実施の時期が適切であること。</p> <p>(2) 効果的かつ効率的な方法によること。</p> <p>(3) 事案に係る市民又は地域に係る市民が参加できること。</p> <p>(4) 性別、年齢、障がいの有無、経済状況、文化的背景、国籍等により不当に不利益を受けないこと。</p>	
<p>(主な意見)</p> <p>○ 本条例第 3 項第 4 号の「性別」について、新しい考え方が出てきており、バージョンアップの内容の一つとして考えていくことが必要。</p> <p>○ 手引き、関連条例、アクションプランなど様々な形があるが、SDGs やユニバーサルデザイン等に配慮する時代であり、目標や具体的手法、目的、バージョンアップについて明記したものを位置付けることが必要。また、本条文の対象は市職員であるが、大きな理念なので「職員と市民」あるいは「まちづくり活動」という形で、望ましいまちづくり活動の手法も含めて文字で位置付けてはどうか。</p>	

検討項目(6)

第 22 条	住民投票に係る記述の内容を見直すことについて
<p>(関係条文)</p> <p>第 22 条 市は、市政に関する重要な事項について、住民(市内に住所を有する者(法人を除く。)をいう。)の意思を確認するため、別に条例で定めるところにより、住民投票を実施することができる。</p> <p>2 市は、住民投票の結果を尊重しなければならない。</p>	
<p>(主な意見)</p> <p>○ 住民投票について、他の市では「市民が」という主語で書かれているところもある。市民からも住民投票の実施を求めることができる旨を条例に記載すべき。</p> <p>○ 常設型の住民投票条例を作ることも一つの案ではないか。</p>	

検討項目(7)

<p>第28条</p>	<p>まちづくりセンターを拠点とした地域のまちづくりに関する条文の内容を見直すことについて</p>
<p>(関係条文)</p> <p>第28条 市は、まちづくりセンターを拠点として、地域住民との協働により、地域の特性を踏まえたまちづくりを進めるものとする。</p> <p>2 まちづくりセンターは、町内会、自治会等の地縁による団体若しくは地域においてまちづくり活動を行うもの(地縁による団体を除く。)又はこれらの団体等により構成されるまちづくり協議会その他の団体が行うまちづくり活動に対して、その自主性と自立性を尊重しつつ、次に掲げる支援を適切に行うものとする。</p> <p>(1) まちづくり活動の場及び機会の充実に関すること。</p> <p>(2) まちづくり活動に資する情報の共有に関すること。</p> <p>(3) まちづくり活動を行う団体間の連携の促進に関すること。</p> <p>(4) 前3号に掲げるもののほか、まちづくり活動に資する取組に関すること。</p>	
<p>(主な意見)</p> <p>○ 第2項の(地縁による団体を除く。)という部分が分かりにくいので文言を変更すべき。</p> <p>○ まちセンを拠点とした地域のまちづくりに関して、活動が活発ではないところに、てこ入れをするみたいなことを盛り込めないか。</p> <p>○ 本条例で、まちづくり活動を行うものとされているのは町内会などの団体等であり、まちづくりセンターは主語としては出てこない。町内会については本条例第28条第2項にしか出てこないが、それに対する加入促進事業を行うとのことであり、整理が必要ではないか。</p> <p>○ (地縁による団体を除く。)という部分については、間違っているなら変えなければいけないが、分かりづらいというだけの場合、改正すべきかどうかは議論になると思う。</p> <p>○ まちセンは自主運営まで行くのが理想だと思うし、目指すべきだと思うが、自主運営をしていなくても活性化している地域もある。自主運営されていない、イコール、あまり活性化されていないのではなく、その辺はきちんと整理して進めていった方が良い。</p> <p>○ 地域の活動をどう評価するかの指標は難しい面がある。</p> <p>(※現在、札幌市で町内会に関する条例を検討中)</p>	

検討項目(8)

第 31 条	市民自治推進本部の設置根拠を条例中に置くことについて
<p>(関係条文)</p> <p>第 31 条 市は、市民自治によるまちづくりに関する施策又は制度がこの条例の趣旨に沿って整備され、又は運用されているかどうかを評価し、必要な見直しを行うための仕組みを整備しなければならない。</p> <p>2 市は、前項の規定による評価に当たっては、市民の意見が適切に反映されるよう努めなければならない。</p>	
<p>(主な意見)</p> <p>○ 市民自治推進本部は、要綱が設置根拠になっているが、2018 年を最後に開催されていない。要綱では根拠が弱く、条例で根拠を置いて開いていくことが必要ではないか。</p>	

2 札幌市の施策・制度の評価

自治基本条例第31条に基づく札幌市の施策・制度に対する評価について、これまでの各委員からの意見や発言を踏まえると、次の13項目に大別されると考えられる。

報告書への掲載にあたり、項目ごとに個々の意見を統合し、文章化することで提言の素案を作成する。

(1) 多様性に係る取り組みについて（前文）

- ・ パートナーシップ宣誓制度のように、前文の理念を実現するために、全国より早めにそうした制度を採用して進めているようなことは、改善すべきとか、さらに進めるべきといった意見も含めて報告書の提言に挙げるべき。（石黒座長）
- ・ 障がい者や外国人が増えているという世の中の流れがあり、札幌市も「SDGs 未来都市」に選定されている。多様性の尊重という点でLGBT等の性的志向だけでなく、女性への差別をなくしていくことも大切。（武岡委員）

(2) 条例の認知度について（条例全般）

- ・ 条例の名前や内容を知っているかどうか大きな問題なのではなく、市民にとって活動しやすい環境になっているか、参加しやすい制度が整っているかということの方が大事だと思う。ただ、自治基本条例では参加について細かく書かれておらず、参加の仕方が具体的に書かれた市民参加条例のようなものが必要ではないか（宮本委員）

(3) 市民意見の市政への反映について（第13条）

- ・ 市民自治の推進を客観的に評価するには、市民意見の総数だけでは不十分であり、そのうち市民の意見が市政にこれだけ反映されたという切り口で評価・分析する取組をしてほしい。（皆川委員）
- ・ 市民からの苦情にはアイデアや参考にするべきところが含まれており、数だけではなく内容をしっかりと把握して、市政の改善につなげてほしい。（武岡委員）

(4) 市民自治の視点による行政評価の実施について（第19条）

- ・ 事業所管部が行う評価の中に、市民自治の視点から事業を評価する項目を盛り込み、当該項目について、更に行政評価委員会が評価するというように、市民自治の実現・推進の観点からの評価項目を付加すべき。（皆川委員）

(5) 市政への市民参加の推進について（第21条）

<職員のための情報共有・市民参加推進の手引きの見直しについて>

- ・ 「職員のための情報共有・市民参加推進の手引き」について、策定から10年がたっており、SNSによる情報共有、オンラインでの市民参加など形も変化してきており、更新が必要と考える。また、手引きの頭に「職員のための」と付いているが、どういう情報提供があるのか、市民参加できるのかということをも市民こそ知る必要があるため、市民のための手引が必要と感じた。（宮本委員）
- ・ 性別、年齢、障がいの有無、経済状況、文化的背景、国籍等により不当に不利益を受けないことを定めた条例第3項第4号について、不利益を受けないようにするための手法をしっかりと書くことが必要ではないか（宮本委員）。

- ・ 条例第3項第4号に関する具体的な改善例について、「職員のための情報共有・市民参加推進の手引き」に掲載していつてはどうか。(石黒座長)

<附属機関の委員について>

- ・ 条例第4項の附属機関について、第3次会議の評価では女性委員比率40%が求められていたが、改善されておらず問題かと思う。(皆川委員)
- ・ 公募委員制導入機関の割合や、公募委員の割合も低過ぎるので、高い目標設定をしてほしい。公募委員は少なくとも30%から40%ぐらいは必要ではないか。公募委員導入機関の数についても一定の目標を設定して取り組んでほしい。また、数値目標は推進本部会議で評価してほしい。(皆川委員)
- ・ 公募委員の採用を広げていくことを検討するなら、各所管部局でなぜ採用できないのかといった理由等について市内部で確認し、整理することが必要ではないか。(石黒座長)
- ・ 目標としてなら良いが、ただ公募委員に女性を増やすというのでは、応募してもいいのかと悩むだろうから、簡単ではないと思う。(池田委員)
- ・ 公募委員に関しては女性を積極的に採用しており、非常に努力していると思う。(鈴木委員)
- ・ 公募委員だけ女性比率を上げており、それ以外の関連業界や関係者に対して、もっと女性を出してほしいという働きかけが不足しているのではないか。(皆川委員)
- ・ 委員選出を依頼する相手先に、女性委員の選出について可能な範囲でお願いすることも必要と思う。(石黒座長・鈴木委員)

<市民へのアンケートについて>

- ・ アンケート結果の数値について、目標の数値がなければどの程度を目指せばいいのか分からないため、基準となる目標があると分かりやすいと思う。(宮本委員)
- ・ アンケート項目で絶対値の数値目標を置くのはある意味有効だと思うが、どこを目指すのだというのは難しい話だと思う。アンケートの結果等について、推進本部会議で提起・議論することが大事だと思う。(皆川委員)
- ・ アンケート結果は大きな指標となるが、指標を持つにあたってはアンケート一つだけに捉われず、例えば市民ワークショップへの応募者数の推移など、総合的・全体的に見ていくことも必要ではないか。(鈴木委員)
- ・ アンケート設問については、単純に「そう思う」、「思わない」というもの以外に、その理由を聞く等、もう少し詳しく評価できる項目があると、より実態がつかめるのではないか。(柴田委員)
- ・ インターネットアンケートについて、一番低い年齢区分が39歳以下であるが、20代と30代では考え方が結構違うと思うので、ここを分けることはできないか。(武岡委員)
- ・ アンケート項目について、経年的な変化を比べることも必要であり、むやみに変えない方がいいことはあるが、毎回聞く質問と何回かおきに聞く質問があつていいと思う。(武岡委員)

<パブリックコメントについて>

- ・ 各部局が判断したパブコメの意見に対する採否が適正かどうか、可能なら行政評価委員会でチェックするのがいいと思う。(皆川委員)
- ・ パブコメについて、意見の件数ではなく、出てきた意見のうち採用された意見が何件あったのかを実績評価とすべきだと思うので、評価指標となる数字の把握、集計、公表をしてほしい。(皆川委員)

<ワークショップの開催について>

- ・ 市民が参加するワークショップについて、第 31 条に基づく評価の機会としてだけでなく、第 21 条に基づく市民参加としての意味合いから、ワークショップの開催を増やしていくことが必要ではないか。(宮本委員)

(6) 青少年・子どもへの自治基本条例の啓発について (第 24 条)

- ・ 高校生や大学生に出前講座をして、自治基本条例があるということを認識してもらおうと、大人になってからも認識されると思うので、そういう方向も入れてほしい。(池田委員)

(7) 分かりやすい情報提供について (第 26 条)

- ・ 附属機関の公募委員募集時に、その委員がどのようなことをやるのか、分かりやすく情報提供してほしい。(池田委員)
- ・ 情報提供の仕方について、自分が関心を持っている情報が一定の範囲で来るようにする等、工夫の余地はあると思うので、一層進化させていってほしい。(石黒座長)

(8) まちづくりセンターの体制について (第 28 条)

- ・ 自主運営をするハードルは相当高く、市の職員が 1 名なりいて、あとは町内の数名で手伝えることはいいが、まるきりの自主運営はつらいと思う。(柴田委員)
- ・ まちセンが町内会や地域組織の運営相談に乗ることは支援の一つとして大事だと思う。また、NPO の運営相談は市職員では限界があると思われ、専門性や経験のある方を配置するなど、まちセンの機能を充実させる取組や施策が必要と思う。(宮本委員)
- ・ 自主運営まちセンで諸証明の即時発行は負担が重く、地域の中でやらなくても良いという合意があれば、当該業務を外すような柔軟なことも必要ではないか。(武岡委員)
- ・ まちセンを拠点としたまちづくりを掲げているが、新たな活動の場創設支援事業というのも行っており、まちセンと同事業の兼ね合いをどうするのか整理が必要ではないか。(武岡委員)

(9) 区におけるまちづくりについて (第 29 条)

- ・ 市民ワークショップで、区に関する提案が数多く出ており、市民の方にとって区というのは身近なのだと思って。市でももう少し区に力を入れ、こうした提案を取り入れて検討してはどうか。(武岡委員)

(10) 国際的な観点からの評価について (第 30 条)

- ・ 第 3 次会議で指摘されていた、国際的な観点からの評価項目が市民自治に関するアンケートにないが、外国人の住民の方も増えており、そうしたことに関するアンケート項目を考えることも必要ではないか。(武岡委員)

(11) 評価、見直しの仕組みの改善について (第 31 条)

<市民自治に係る取組の定期的・恒常的なチェックについて>

- ・ 市民自治推進会議について、数年おきに条例を見直すための組織に留めておくのではなくて、市民自治の取組を定期的にチェックする形の仕組みとすることが必要ではないか。(武岡委員)

- ・ 市民自治推進会議で恒常的なチェックを行うことは難しいと思われる。現実的には、市民自治推進会議が評価するために必要なデータを市が毎年取って、統計として示してほしいということを報告書に盛り込めば、それが恒常的なチェックという形で回っていくのではないかと。(皆川委員)
- ・ 評価、見直しの仕組みの充実や、実効性を高めるためには、それをやれとまで言うかどうかは別としても、委員からの意見で出されたことも含めた、仕組みの改善が必要ではないかという内容を報告書に入れるとよいのではないかと。(石黒座長)

<積極的な市民意見の聴取について>

- ・ 最近では昔と違ってワークショップとか、積極的に市民の意見を聴きに行くいろいろな手法がある。そういうことも市として積極的に取り入れていく、また促すような内容について、条例そのものではなくても、文言としてどこかに入れるべきではないかと。(鈴木委員)
- ・ 市民意見を聴くことは何となく不足していると思うが、それを不足だと明確に示せるデータや統計がないので、客観的・定量的なデータで聴き方が足りない、もっとやらなければだめだと示すことができるとよい。(皆川委員)
- ・ 市は積極的に市民の意見を聴く手法を取り入れていくようにということは、自治基本条例そのものに盛り込むことも一つかと思われるし、市民参加条例にもつなげていける話だと思う。(宮本委員)

(12) 市民意見を聴く手段について (第 32 条)

- ・ 条文中の「市民の意見を聴いたうえで」に関して、区役所には町内会や、興味がある方からの意見が出てくると思われるので、各区役所で地域の意見を吸い上げ、市でまとめて検討してはどうか。(池田委員)

(13) 市民自治推進会議の検討結果等に対する市の扱いについて (第 33 条)

- ・ パブリックコメントでは意見が出たら検討して、それに応じた修正をしたり、もし意見を採用できない場合は、なぜ採用できないのか検討結果を公表している。市民自治推進会議での検討結果等についても、市としてどう扱ったのかを示すようにしてほしい。(石黒座長)

【参考掲載】市民参加条例の在り方についての検討

市民参加条例の在り方に係る、第3回会議終了時までの各委員からの意見・発言概要は以下のとおり。

＜市民参加条例の制定可否＞

- 第3次推進会議の報告書等をもう一度読み返してみて、そもそも自治基本条例をつくるときに市民参加条例をつくることを考えていたということは、やはりきちんと把握しておくべきだし、それを忘れてはいけないと思うので、市民参加条例をできるだけつくる方向で考えていくことが必要だと思う。
- 何をもって市民参加が活性化しているのかの物差しにもよるが、市民参加の促進が図られるのであれば、条例はつくってもいいのではないかと思う。
- 今の自治基本条例の中には以下の足りない要素があり、市民参加条例は必要だと感じている。
 - ・ 理念的なものであって、市民参加をどのように行うのか具体的な手法があまり書かれていない。
 - ・ 自治基本条例では、市民参加の将来像として具体的なものがあまりない。ただ、一つ迷いとして、市民参加条例でないといけないのかと考えたとき、京都市の推進計画のような計画として位置付けるのも一つの方法なのかもしれないと思うところ。手法もそうだが、変わっていくものでもあり、更新していくことありきで考えると、条例でなくてもいいのかなと感じている。
- 自治基本条例自体は、条例等となっているので、必ず市民参加条例をつくらなければ駄目とはしていないが、条例化していくことを前提としており、条例化していくことが筋だろうと思う。
ただ、実際、どこまで本当にコストがかかるのかなど、まだよく見えないところがあるので、そういう意味では時期尚早というところがあるかとは思う。
- 自治基本条例自体の認知度が低いところに市民参加条例をつくっても、市民に対してどの程度の効果が上がるのだろうか非常に危惧する。費用対効果が非常に薄いのではないかと想像される。
このため、市民参加条例をつくることに反対というより、時期がまだまだ早く、もう少し市民の理解を進めていった段階でつくられるといいという気がする。
- 現状の評価ができないので、現時点では条例を制定することができないと考える。
条例の文言を考えるにしても、例えば、どこまでを目指すのか、何をを目指すのかという現状の評価ができない限り、制定は難しいのではないか。
- 今の段階では市民参加といっても、何を目的にしたらいいのかという部分がすごく分かりづらいので、もっと推進会議で討論し、いい方法を編み出していかなければいけない時期であるのではないか。

【総括】 すぐに条例化すべきだという提言を出すことは難しいのではないかというのが大勢の意見であった。条例化のためには基盤が整備されるというか、機が熟さない無理ではないか。その基盤を整備する、あるいは、機を熟させるためにどういうことが必要かを検討していくということが一応のコンセンサスだったのではないか。

<その他の主な意見・発言等（抜粋）>

- 市民参加条例をつくるメリットとして、チェック体制の確立が一番大きいと思う。他自治体の条例を見ると、例えば、公表をする、チェックするような機関をつくるという規定を持っているところが多いようであり、そういうことがしっかりチェックできると思う。

- 条例の中身にもよるが、必要以上にコストをかけてやるのが目的ではなく、あくまでも市民の参加や活動を促すものであり、必要以上に事務仕事を増やすことなく、いろんなやり方をうまく考えていければいいと思う。

- フェーズで考えていって、まず、こういう段階では、施策となるのか、こういうやり方によってこう図るべきだというものを考え、その上でこれを検討し、こうなれば条例化すべきというものがある程度の方向性として考えていければいいと思う。

- 市民参加条例まで持っていくのがいいとは思いますが、今はまだ早く、市民参加条例をつくるまでに市民に向けてそういう雰囲気づくりを醸成していかなければいけないと思う。
市民参加に対する手引書や解説書みたいなパンフレットのものを市民に配布し、少しずつ理解度を上げてもらって、そういう雰囲気が醸成された段階で条例をつくるという方向へ持っていったほうがいいのではないか。
市民参加条例が先走ってしまうと、それに対する興味を失って、効果が現れないと思う。

- 本当に具体的に検討していかないと分からないため、委員の皆さんと具体的に（市民参加条例を）どういうふうにつくっていけるだろうかという検討を進めていったらいいのではないか。

- （市民参加条例の検討は）何のために必要なのが先にあると思っていて、現状では何が足りないか、市民参加条例には何があるといいのかからの話が良いと思っている。

- （市民参加条例について）その目的や、なぜつくらなければいけないのかということ、今の推進会議で審議するのは難しく、我々が経験した中での意見しか言えないので、市民からもっと広く意見を求めると良いと思う。

- 最後の段階では、機を熟させるため、足りないことに対してどういうことをやるべきなのか、そういうふうにして提言に持っていくというのが大まかな方向なのかなと思う。