

まちづくり研修会

～「住民参加のまちづくり」のための条例を考える～ 開催結果

日時：平成16年3月23日(火) 18:20～
会場：清水町保健福祉センター ふれあいホール

(主催者あいさつ)

十勝ふるさと市町村圏西ブロック実行委員会
副委員長 清水町長 高 薄 渡

皆さんこんばんは。多くの方々にご参加いただきまして、心から厚くお礼申し上げます。本研修会は先ほど司会の者から説明があったとおり、十勝の広域事務を行っている十勝圏複合事務組合の西ブロック事業として行われるものがあります。

現在全国各地において、まちづくりに住民がどのように参加していくか、また、参加しやすい仕組みはどのようなものかということについての取り組みが行われているところであります。お手元の資料にも載っておりますが、全国では35市町村、そのうち道内では8市町村において関連する条例が既にあるようで、道内の意識の高まりがあると感じています。

本町においても住民参加については以前から考えていたところで、昨年の町政執行方針の中で、まちづくりの基本原則・基本ルールを明確にしていくことが、これからのまちづくりに最も必要なのではないかと載せているところで、町民公募で「まちづくり基本条例検討委員会」を設置し、条例案の検討をしていただいているところです。

以前に本町の総合計画策定のご協力をいただいた北海道東海大学の馬淵教授に、今回もアドバイザーとしてご協力いただき、これまで7回の会議を開催してきたところであり、委員さん

におかれましては、既にそのこと自体が住民参加と言えるのではないかと感じています。

本日は西部各町のご尽力をいただき、また、事例発表として石狩市の藤田さんにもご協力をいただいていた研修会開催となったわけですが、本日の研修会での基調講演や事例発表を参考に、これからのまちづくりの指針となるものを得ていただければと思います。

最後に、本日ご協力いただきますお二人の講師の方々に感謝を申し上げ、あいさつといたします。どうぞよろしくお願いいいたします。

基調講演「まちづくり基本条例はなぜ必要か」
北海道東海大学国際文化学部 教授 馬淵 悟 氏

只今ご紹介に預かりました馬淵でございます。先ほど司会者の方から紹介されましたとおり、私の専門は文化人類学というもので、基本的には人間の文化、社会組織などが専門で、まちづくり等もこれらの中に入ってくるわけです。

今日お話しするまちづくり基本条例ということに関しては、私は行政や地方自治についての専門家ではありませんが、まちづくりの一環としての条例ということに関わっているわけです。ということで今日は、まちづくりについての条例をどのように作っていくかといことを中心にお話しをさせていただきます。ただ、一般的なこの手の条例に関する講演とは、全く形容が違うものとお考えいただきたいと思います。

本日皆さんのお手元に「まちづくり基本条例

関連条文比較資料集」という資料があると思います。私は先ほども言いましたとおり、地方自治法の専門家でもないのに、清水町の検討委員会にアドバイザーとして参加させていただくに当たって、自分なりにまとめたものです。

この資料は各地の条例を集めたもので、かなり片寄った見方で集めたという部分もあります。59 ページや 63 ページの各項目の判断は、私が勝手に判断して分類しています。もし市町村の方でこの資料を参考に使う場合は、私の記載ミスの部分もありますので、必ず直接確認をいただきたいと思います。



先ほど高薄町長もあいさつで言われていましたが、清水町は昨年 9 月に「まちづくり基本条例検討委員会」が設置されました。当初の予定では先日の 3 月議会で諮るために、既に答申を出しているはずでしたが、期間が短すぎるとのことで、予定を今年の 11 月まで延長していただきました。芽室町では検討委員会の答申内容が議会で承認され、「芽室町まちづくり参加条例」という名称の条例が施行されることになっています。

本日の研修会の主催者である 4 町のうち、1 町では条例が出来上がっており、もう 1 町では現在検討中であり、来年度に制定し再来年に施行となる予定です。

現在、こういった「まちづくり基本条例」のようなものが全国的に検討されており、特にニセコ町が平成 13 年に「ニセコ町まちづくり基本条例」を施行してから、全国的のこの条

例に対する関心が高まり、各地で検討が進んでいるところです。資料集の 1 ページに載っているとおり、36 カ所、重複があるので実質 33 カ所で条例があり、これ以降も条例制定しているところが増えてきていると思います。

本日は、まちづくり基本条例についての基本的な考え方と、これも私の勝手な解釈ですが、まちづくり基本条例の五本柱というものについて、そして、これまで各地で施行または提案されている条例の内容の比較、最後に私の考えを少しお話ししたいと考えております。

まず、まちづくり基本条例についての基本的な考え方について、すでにご存知の方も多いかと思いますが、ご存知ない方もいると思いますので簡単に説明いたします。まちづくり基本条例という言葉が一般的に使われていますが、資料 1 の 1 ページに書いてあるとおり「自治基本条例」と呼ぶのが正確かと思えます。これは地方自治の主体が住民にあり、住民が行政に積極的に参加する権利と義務を認めるための条例であり、そういった内容の条例を指すものだと考えていただきたいと思えます。

よく言われることですが、日本国憲法で国民主権とうたわれているが、具体的な内容がどこに書かれているのかははっきりしないので、まちづくり基本条例というのは具体的に住民が行政・地方自治に参加するというシステムを保障し、確認するためのものですので、準憲法的な、憲法に匹敵するぐらいのものだと言われています。そういった意味では基本法ということで、他の条例・規則などの元になるものであり、この条例に基づいて各種の条例・規則ができるという考え方が一般的になっています。

自治基本条例というのが正確ですが堅苦しいので、まちづくり基本条例と呼ぶのが一般的で、資料 1 の 1 ページの各地の例を見ましても、まちづくり 条例という名称が多くなっています。住民参加条例という名称もあり、先ほど言いました芽室町も「まちづくり参加条例」とい

う名称で、参加という部分に重点を置いた条例になっています。内容的には非常に似ているのですが、若干考え方の違いがありますので後ほどお話ししたいと思います。その他に住民参加に重点を置きながら、住民参加をさらに推進するという意味で、行政がそのために何をするかというところに重点を置いた内容のものが、私の後に事例発表されます藤田さんの石狩の「市民の声を活かす条例」であり、行政サイドを中心とした住民参加に関する内容の条例と言えると思います。

条例に内容によって資料1の1ページの表1のように分類できると思うのですが、「まちづくり理念条例」というのは、箕面市や猿払村の条例のように、どちらかと言うと理念だけについて述べたもので、具体性があまりないのですが、「箕面市まちづくり理念条例」というのは平成9年に施行されており、住民参加や情報公開や協働の全てが盛り込まれており、具体性がないとはいえ、理念条例としては最初に作られた条例と言えると思います。ただし、基本条例ではないので、あくまでも理念の部分のみであり、町民憲章の形を変えたものというとらえ方もできると思います。そういった意味で、平成13年に施行された「ニセコ町まちづくり基本条例」が、この種の条例としては日本で最初の条例と言われています。どちらが最初というわけではありませんが、理念的には箕面市が最初、内容的にはニセコ町が最初と言えると思います。

他に非常によく似た名称で、まちづくり条例というものがあります。これは開発に関する住民の意見を聞くという内容の条例で、開発行為に関する部分のみが強調されているものです。ただし、住民参加や情報公開についてもうたっているものもありますので、これらも除外できないとは思いますが、今回の資料の表からは除外しています。

先ほど言いました町民憲章と条例の違いですが、町民憲章には拘束力や履行義務があ

りませんが、条例となると拘束力も履行義務もあります。そういったことから、条例化することとは、これからの住民自治や地方自治の方向性として出てくるだろうということで、各地で取り組まれているところです。

資料集の1ページの表2のように色々な名称があるわけですが、今回取り上げてるのが36件、重複自治体を除くと実質33件を取り上げて清水町の条例案の検討をしているところであり、芽室町はまだ掲載していません。表2の一番下の倉石村は、昨年5月の議会に提案されたということは分かっているのですが、その後の村の広報誌等で一切触れられていないので、議会で否決されたのか、制定されたという情報は一切ありません。南河内町についてもその後制定されたかどうかははっきりした情報がなく、この2町村については現状がどうなっているのか分かりません。

いくつかの自治体で、この種の条例が議会に提案されたけども否決されたという事例もあります。否決の理由の中には、例えば提案した議員が民主党だから否決されたというような、訳のわからない理由で否決されたところもありますし、時期尚早との理由で否決されたところもあります。資料集に掲載されていない自治体も各地で検討に取り組まれており、インターネット等で調べることができます。インターネットでまちづくり基本条例について検索しますと、約26,000件出てくることから分かるように、現在各地で検討されていて注目されているということだと思います。

まちづくり基本条例についての基本的な考え方はこの辺にいたしまして、今なぜまちづくり基本条例が必要なのかということをお話しますと、清水町の検討委員会の中でも合併をどうかというこの時期に、なぜまちづくり基本条例というものが必要なのかという意見が多くありました。このような意見は当然の意見かもしれませんが、今日のテーマでもある「今なぜ

必要なのか」ということを考えると、国の財政状況は破綻状態であり、そのしわ寄せが地方にきているわけであります。地方分権と今日盛んに言われていますが、要するに国は金がないから地方が勝手にやれというのが本音のような感じであり、地方分権や住民自治というものを推進していくということを考えると正しい方向ではあるかもしれませんが、国の今のやり方はそういった理想のためではなく、むしろ財政的な理由からというのが見え過ぎだと思います。

ところが地方自治というものをきちんとやっけていけるだけの、民主主義というものが日本の隅々まで浸透しているかということ、まだまだ浸透していないと思われまます。日本は民主主義になって50~60年しか経っていないわけで、民主主義というものがまだまだ浸透しているわけでもないし、地方自治自体が非常に未熟な状態だと思います。そして原発でも持っていない限り、どこの自治体も財政的に自治ができるころはほとんどない状況でありまして、国としては地方分権を推進したいと考えていても地方にはそれほどの余力がないのが現状であり、その中で地方分権や地方自治を推進していくには、従来の行政主導型で地域の問題に取り組んでいても対応しきれなくなっており、住民といかに協働していくかということが重要になってくるわけです。協働というのは「協力して働く」という意味で、わたしはあまり好きな言葉ではないのですが、流行っている言葉であるので使わざるを得ないところです。住民と行政が協働していくという発想がこれから必要不可欠なものになってくるということです。行政だけで今までの様な行政サービスを提供していくことは不可能になってきているのです。

そうすると、まちづくりに住民がもっと参加してくれないと困るわけですが、今までのように十分な情報提供もしないで参加してくれと呼びかけても誰も参加してくれないわけで、住民側の権利も認めていくようにしていかなければ

なりません。そういった考え方がまちづくり基本条例の基本的考え方、方向性だと私は考えています。そういったことから、各地で条例検討の取り組みがされているんだと思います。

清水町の検討委員会の中で、合併問題に取り組んでいるこの時期になぜこのような条例が必要なのかという意見に対して申し上げたのですが、合併するかしないかとか、合併するからこの条例は必要ないということではないんです。この条例というのは先ほども言いましたが、住民がどのように行政に関わっていくかであり、これまでと違って住民が具体的な形で、もっとまちづくりに参加していくことが求められているわけですから、合併前だろうと後だろうと関係ないのです。

合併したとしても、それぞれの町の特徴を生かしていくためには地域の住民の意見をきちんと取り上げていくシステムが必要であり、そのためにはこういった条例を先に作っておいて、合併後の新しい自治体の中でそれぞれの地域を活かしていくということが求められていくわけです。



合併しない場合は、この条例を作らざるを得ないということになります。合併しないということは財政的に非常に厳しくなることが予想されるわけで、これまでの行政サービスの大部分を民間移譲せざるを得ないことも考えられ、住民の協力を得られるようなシステムが必要となってきます。ただ単に行政側が、このサービス

はもう継続していけないので民間で行ってくださいと言っても、おそらく受け入れてもらえないと思います。

行政が策定する各種計画等の策定においても、全てに色々な住民が参加して、その中で住民も色々なことを考えて、自分達はこれくらい協力できるか、この部分は行政がやるべきだという判断をすることが必要であり、その判断をする段階にも住民が参加する、という形をつくっていくためには、まちづくり基本条例というものが重要な役割を果たすのではないかと私は思っています。

先ほども言いましたが、まちづくりというのは地域づくりがメインテーマであり、この条例に関わっていくわけでありますので、そういった側面からお話させていただいています。

住民参加を求めなければならぬということですが、住民の意識も行政の意識も変えていかなければならぬということがこの条例の狙いであるとしたら、正直に言いまして市町村合併問題よりも重要な問題であるといえると思います。比較したとしたら合併問題は小さな問題に過ぎません。住民が今後どのように地方自治に関わっていくかという、一番根本的な問題をこの条例で定めていくということが、この条例の必要性だと私は認識しております。

後ほど藤田さんの方から石狩市の条例が紹介されると思いますが、石狩市の条例と芽室町の条例に共通していることは、育てる条例であると書かれているということです。

芽室町の条例は第4条に、この条例は出来上がったならそれで終わりというものではなくて、常に見直しをしていかなければならぬということが書かれています。先ほどこの種の条例は準憲法的なものだと言いましたので、何度もこころ変わってしまっは困るのですが、実は非常に実験的な条例であると言えるのです。後ほど石狩市の条例についての事例紹介もあると思いますが、条例ができたからといってすぐに

住民参加が進むわけではもちろんないわけです。すぐに住民参加が進んで、行政と住民が協働でまちづくりに取り組んでいけるのであれば条例等必要ないわけで、おそらく10年や20年かかると思います。その出発点をつくるための条例だということで、私はこの条例というのは住民の意識改革や行政の意識改革を進めるための第一歩であり、一つの手法であると考えています。

合併問題自体が、それまで自分達が住んでいた市町村のまちづくりに関心のなかった住民を巻き込んで、住民自治とは何かということを考えさせるきっかけになったわけですが、それプラス、この条例で自分達はどのようなことをやっていこうとしているのかということを考えるための大きなきっかけになると思います。

現在清水町では検討委員会で条例案の策定にむけて議論されているわけですが、石狩市の条例とはかなり違った形のものになると思います。石狩市の条例は先ほど言いましたとおり、どちらかという行政が主体で、行政が住民参加のために何をすべきかということが中心の条例ですが、清水町で検討されている条例案の内容はどちらかという住民が何をすべきか、もちろん行政にもそれなりの役割を要求するわけですが、住民がどのように自分達がやるべきことを意識して、どのようにまちづくりに関わっていくか、ということと同時に、住民がいかに自分達の意識改革をしていくかということを中心とした方向性であると感じております。

そういったことから、合併問題があるないに関わらず、あるいは財政状況がどうという問題ではなく、これから住民が地方自治にどのように関わっていくかという基本的な考え方がある程度方向付けるための条例だということで、行政がやや力尽きてきた今だからこそ、この条例が重要になってきているんだと考えております。そういった考えに基づいて、清水町でも現在検討が進んでいるということでもあります。今言いましたことが、なぜまちづくり基本条例が必要

なのかということになると思います。

お手元の資料集の 1 ページに掲載している 33 自治体の条例が内容がどのようなものかということ資料集の最後の方にまとめてみたのですが、63～64 ページでは各項目がどれくらいの割合で書かれているかということ、私が勝手に集計したものを載せてあります。

どの条文をどの項目に分類するかということは、先ほども言いましたとおり私の私意的な分類なので必ずしも正確なものではないかもしれませんが、だいたいこのような傾向だと考えていただきたいと思います。

それを見ても中心となる項目、私は五本柱と呼んでいるのですが、割合の高い「住民参加と協働」、「情報公開」、「首長・行政・住民の責務」、「委員等の公募」、「住民投票」の 5 つに大きく分けられると思います。この 5 つについて資料 1 の 3 ページに載せてあるのですが、中身としては(1)住民参加と協働、(2)情報公開に基本的なものは含まれます。残りの(3)～(5)というのは実は部分的なものでしかありません。住民参加と協働を分けて考えたとすれば、実質的には三本柱とも言えるのですが、取り扱われている割合が多いので(3)～(5)も付け加えたというだけです。

基本となるのは「協働」だと思います。「協働」というのはこの場合、どのようにとらえればいいのか難しいところですが、一般的には住民と行政と議会の協働という言い方をしますが、住民も行政も議会も同じ地域の住民ということ考えると、何もそんなに分けてとらえる必要はないのではとも思います。

いずれにしても、地域の人たちが一緒になって何らかの目的に向かって取り組んでいくということが、これからの地方自治の基本であるということがポイントになると思います。そのためには住民も今まで以上に行政に参加していかなければならないし、そのためには行政は今まで以上に情報公開をしていかなければなりません。

ん。もちろん今まで情報公開していないというわけではないのですが、今までよりももっとこんだ情報公開が望まれているというところです。

五本柱は今言いましたように、内容的に 3 つに分けられると思うのですが、この五本柱が各地の条例の全てに含まれているわけはありませんが、含まれている割合が多いということです。これ以外の項目として、財政や議会やパブリックコメント等もあるわけです。

資料集の 63～64 ページに各項目が各地の条例に含まれている割合を載せてまして、33 自治体の 36 条例なので、項目によっては合計が 100%を超えるものもありますが、個々の項目を見ていくと、まず住民参加については 28 自治体で 77.8%と高い割合となっていますが、先ほどから言っていますとおり、私の考え方で分類しているだけであり、実質的には住民参加について取り上げていない条例はなく、必ず触れているところです。基本的にはどの条例を読んでも、住民がまちづくりの主体であるとか、行政は住民のまちづくりへの参加を推進・保障しなければならないと書かれています。

五本柱の一つ目の「住民参加」についてですが、住民参加における住民の定義というものが各地で異なっています。例えば二セコ町の条例を見ても、国籍・民族・年齢・性別等についての取り扱いについても触れており、青少年や外国人のまちづくりへの参加についても認めています。柏崎市では、市内に在学や通勤する人も住民に含めています。

空知の奈井江町で先日行われた市町村合併についての住民投票の投票権は 18 歳以上で、本来選挙権を認めていない年齢まで投票権を広げ、参考投票ということで小中学生の投票もさせたという例もあります。

外国人はどうするのかとか、税金を納めていれば認めるだとか、どの程度まで住民の範囲を広げるか、単に住民票のある人だけを認めるのか、選挙権のある人だけを認めるのかということ

とは、これからの各地での課題の一つだと思います。

先ほどから私はあまり好きな言葉ではないといっている「協働」ということについても、現在はほとんどの自治体で取り上げられています。協働という言葉は人によって抵抗がある言葉だと思うのですが、主体がどのような組み合わせだとしても、互いに助け合って一つの目的に向かって行動していくということで、多くの自治体で取り上げられています。

五本柱の2つ目の「情報公開」について見てみますと、資料集の63ページの表のとおり、63.9%の自治体で取り上げられておりまして、まちづくりに関わる情報をきちんと公開することとあります。未だに「民は知らしむべからず」ではないですが、行政側としてはあまり公開したくないという側面もあって、公開するといいながら中々うまく公開されていないとか、あるいは公開しているんだけども、誰もわからないといった公開のされ方もあるようです。

いくつかの自治体では、単に情報公開というのではなく、分かりやすく情報提供するという言い方をしているところもあります。一般住民にも分かりやすい表現に直して公開しなければならないといった、非常にあいまいな表現もあるようですが、単に公開するのではなく、住民サイドに立った形での情報公開が必要だということも言われています。

協働も住民参加も情報公開がなければできないものです。内容を知っていなければ参加のしようがないわけで、情報公開というのは非常に重要なポイントになってくると思います。情報公開と対になって個人情報の保護というものもあり、この辺については各自治体において条例や規則で定めているところが大半なのですが、あまり条例が役立っていないという認識を多くの自治体が持っているのではないかと思います。

3つ目の「首長・行政・住民の責務」につい

て考えて見ますと、首長と行政をどのように区分するかが難しい問題となります。首町は行政の長で統括者ですから、首長と行政は本来一体化して考えていいと思いますが、それなりに分類して取り上げている例もあります。職員の責務まで取り上げている例も10例ほどあるようです。行政と職員を別に扱う例はあまりないと思いますが、それなりにポイントとなるのではないかということで、清水町の検討委員会では別に扱うべきだという意見も、一緒にすべきだという意見もあります。

首長等の責務があれば当然住民の責務についても触れるべきなのではと私は思っています。住民の責務については26例、70%以上の自治体で取り上げられていますが、行政基本条例的なものでは住民側が考えるべきことということで、住民の責務は取り上げないというのが普通であります。

4つ目の「委員等の公募」については24例、66.7%と割合が高いので取り上げたのですが、これは住民参加の形態の一つと考えていいと思います。ただ、ある市の条例では委員数が15名、そのうち2名は公募であることとこのがあり、もっと公募を多くすべきなのに、ある意味公募の必要はないと言っているようなおかしなものもあります。ですから、必ずしも委員の公募を取り上げていけばいいというものではないのです。

どこの自治体でも問題になっているのが、公募をできる委員会と、そうでないものについてです。清水町の検討委員会でも問題になっているのですが、農業委員会は選挙による選出なので当然公募はできないだろうとなっているのですが、例えば委員の要件が特別な能力を有する人の場合も、特別な能力を有する人を公募すべきではないかという意見もあり、この点については結構もめるところであります。

次に住民投票についてですが、これは最終的な意味でポイントになってくる部分だと思います。

す。住民投票については 24 自治体、66.7%で取り上げられているのですが、大半が住民投票については別に定めるといって逃げているところが多いようです。逃げていない形で問題となるのは、例えば遠軽町だと 3 分の 1 以上の署名が必要となっており、地方自治法で住民の直接請求権として 50 分の 1 以上の署名でよいとなっているにもかかわらず、3 分の 1 以上という非常に厳しい要件であり、なぜこのような厳しい要件にしなければならないのかと考えると、住民投票するなという意味としかとれないようなものもあります。もしかしたらミスプリントなのではという感じもします。

18 歳以上の住民や 18 歳以上の外国人にも投票を認めているところもあり、先ほども言いましたが住民の範囲をどこまで広げるかということも住民投票と関わってくると思います。他の法律との整合性というのがありますから、どこまでできるかというの難しいところです。

これ以外にも財政や議会、パブリックコメント、行政評価などが比較的各地の条例で取り上げられている項目です。

特にパブリックコメントについては、取り上げる自治体が増えてきました。パブリックコメントと言うと分かりづらいのですが、清水町では「町民意見提言制度」という表現がされています。漢字にしても分かりづらいと思うのですが、要するに条例制定や各種政策、各種計画策定等の住民に直接関係する重要な事項を決める際に、前もって内容を住民に公開して、それに対して住民の意見を求めるという制度です。一定期間その意見を求める期間を設けて住民に意見を出していただき、その意見を政策や計画策定に反映していくというもので、非常に良い制度だとは思いますが、簡単に意見が出てくるのかなという問題もあると思います。

行政評価については新しい方向性が出てきていると思います。業者が行う非常に細かい行政評価の手法もありますし、いわゆる事務事業評

価というすでに内部での評価も行政評価と呼んでいるそうです。評価結果についても公表しなければならないとしているところも最近では増えてきています。

今までお話しした内容がまちづくり基本条例の全体的なないようだとお考えいただきたいと思います。ただ最初にも言いましたとおり、今回取り上げたのは、いわゆる行政基本条例的なものも入っていますし、理念条例も入っていますということで、色々なものを含んでいますが、必ずしもこのような状況だということではなくて、このような傾向にあるということでお考えいただきたいと思います。今のところ、これが現在で入手できるまちづくり関連の条例や、それに近い条例の大まかなまとめです。

最後に私の考え方を少し述べさせて頂きたいと思います。これは清水町まちづくり基本条例検討委員会の中でもさせていただいた話なのですが、まちづくり基本条例のようなものは、条例の制定ももちろん大事なことなのですが、それ以上にこの条例をつくる過程、この条例が必要だとされている状況を住民が認識すること。ようするに自分たち自身ももっと地方自治・行政に参加しなければいけない、住民一人ひとりがまちづくりに参加する権利と義務を認識することが、一番大きな目的だと私は考えています。条例をつくるよりも、そちらの方がポイントになるだろうと思います。そういった意識を住民の皆さんが持つことができたとしたら、この条例自体はいらないものだ。「そんなのは当たり前じゃないか」となることが本来の姿だと私は思っています。

先ほど言いましたように、日本は民主化されてわずか 50 年程度しか経っていないわけで、まだまだ住民一人ひとりが地方自治・行政に参加するという発想が育っていないわけで、そのためにこのような条例をつくることできっかけを与え、自治とはどういったものなのかと考えていただければと私は思っています。

それを前提とするならば、別にこのような条例をつくらなくても、住民側も行政側もやるべきことが条例なしでもたくさんあるわけで、情報公開にしても、要するに住民に分かりづらから参加しづらいという、その声を聞いてしっかりに対応していけばいいわけですから、何も条例に頼らなくてもできることからやっていくべきだと思います。しかしながら役場サイドとしては住民には知られたくないということがあったりするということも聞きますし、役場の中でも一部の人がしか知られていない情報もあったりするようです。そういうことも改善していけばいいわけですから、まだまだ条例にとらわれずにやるのがたくさんあると思います。

清水町の検討委員会でも、委員の半数は住民からの公募委員で、傍聴自由として会議を行っているのですが、傍聴者は毎回1～2人程度で、なかなか浸透しません。検討委員会のほかにも清水町の有志の方で実施するまちづくり基本条例の勉強会に呼ばれまして、3回ほど出席させていただきお話をさせていただいているのですが、内容的に理念的というか空理空論的な部分もありますので、1時間くらい説明した時点で飽きたからもう飲みに行こうと言われて飲みに行ったこともありましたが、飲み会の場で地域づくりやまちづくりの話題など、次のステップの話題が出たりして、逆に勉強になったこともありました。条例にこだわる必要はないと思いますけれども、一つのきっかけとなることもあると思います。

清水町の検討委員会も検討期間を半年ほど延ばして11月までとさせていただきましたが、11月まで議論して本当に皆が納得する条例ができるのかなという思いもあります。タイムリミットを設けるのではなく、皆が納得するまでとことん議論してみてもどうかとも思います。予算やスケジュール的なこともあるんだと思いますが、納得できるものをつくるべきだと思います。合併問題の関係もあるので、タイムリミ

ットもあるのだと思いますが、十分議論していただきたいと思います。というのは、この条例は諸刃の剣の様な要素がありまして、ただ単に良いものができるとは限らないわけです。誤植でしたら申し訳ありませんが先ほど話した遠軽町の条例のように、住民投票をできなくするシステムをつくることもできるわけです。それから、地域エゴや住民エゴを法的に保障してしまう可能性もあります。また、行政側にしてみれば、この程度でいいということも可能なわけです。

良い面と悪い面の両方がありますので、皆さんが納得できて、しかもこの条例の本来の理念である住民がまちづくりに参加できるものをつくるべきだとわたしは考えております。マイナスとなる条例であればつからない方がいいわけでありです。

この条例自体は各地で制定されていますが、制定後の日が浅いわけで、清水町の検討委員会の中でも、この条例が制定されたことによって良くなった自治体があるのかという質問があり、私も回答に困ってしまったわけですが、この条例をつくってすぐ大きく変わったところは一つもないと思います。すぐに結果が出るほど簡単な内容のものでもないでしょうし、この条例ができたからといって住民の意識がコロッと変わるということもあり得ませんから、10～20年かけて結果が出てくるものであって、そのための第一歩であるということです。

となると、この条例は常に見直しをしていかなければならないわけで、清水町で条例ができたとしても、数年経てば見直しをして次の段階へステップアップしていかなければなりません。石狩市の条例は育てる条例という表現をされていますけども、条例自体を育てていかなければなりませんし、住民も育てていかなければならないということだと思います。

わたしは行政を変えるには住民意識を変えることが一番先決させることだと考えていますの

で、清水町もできれば住民を中心とした、住民に視点を置いた条例になってほしいと思っています。アドバイザーがあまり口出しをするわけには行かないとも思っていますので、そういう考えを持っているというだけですけども、住民意識を変えることによって行政も変えていくという、全体的な変化の一手法としての、地域づくりの一手法としてのまちづくり基本条例を清水町でつくっていきたくて考えています。

最後に、この条例ができることは良いことではありますが、条例の制定にこだわる必要はないわけで、一番大きな狙いは地域住民の意識の変化、向上ではないかと私は考えております。ありがとうございました。

事例発表「石狩市：市民の声を活かす条例について」
石狩市役所企画財政部主査(市民参加担当)藤田正人氏

只今ご紹介いただきました石狩市の藤田でございます。馬淵先生と違いまして、こういった場にあまり慣れていなものですから、お聞き苦しい点もあるかと思いますが、今日はどうぞよろしくお願いたします。

先ほどの馬淵先生の基調講演で、ポイントを非常に的確にとらえられたお話がありました。私の方では条例の細かい部分の説明をすると重複しますので、その部分は割愛させていただいて、司会の方から言われましたとおり、この条例ができてどうなったのかという部分を中心にお話させていただきたいと思っております。

清水町と私の関わりという、自己紹介めいたことを言わせていただきますと、実は年に一回は必ず清水町には来ています。高速のインターチェンジを降りた近くに、「ラーダ・ニーヴァ」というペンションがありまして、この名前はロシア語で「美しき草原」という意味だそうです。旧ソ連にはラーダ・ニーヴァという名前の四輪駆動の車があったのですが、実は私の専門は車でありまして、交通計画が専門です。そんな関

係もあって、ペンションになぜそのような名前をつけたのかが気になりまして行きますと、「ドッグラン」という草をただ刈ただけのところがあります。私は実は犬も好きでして、体長30センチ程のヨークシャーテリアを飼っているのですが、そこのペンションにいる体重が100キロ以上ありそうなセントバーナードとじゃれあうように走り回るので。清水町は大地のスケールも大きいだけあって、外部の者を暖かく受け入れる包容力があって、おいしいものを食べさせてくれる。そのようなまちなのだとこのことを、毎年実感しています。今年のゴールデンウィークも電話予約をしたところです。

個人的な話はこれくらいにいたしまして、今日は資料を3種類ほど配布させていただいていると思うのですが、資料2の「検討経過」というものと、資料3の「市民の声を活かす条例の考え方」というもので、資料3は非常に厚い資料なので、今日全てを説明するとなると大変なことになると思います。逐条解説と言って、条例の一条一条読んでも分かるのですが、行政の条例は大体難しく書かれていますので、普通に読んで分かり易いように解説をつけてあります。条例の一条一条について、こんな意味なのですよというコメント集のようなものです。

資料4は「答申書」と書いてあります。住民の意見を聞く審議会という会議がありまして、その意見を聞く。例えば清水町のまちづくり基本条例をどのようにしたらいいですかというようなことを町長さんが審議会に聞く。これを「諮問」といいます。その諮問に対して、こんなのでどうでしょうかという審議会としての意見を「答申」と言います。

資料4は石狩市条例を一年間運用して、その中で様々な手続きをしてきたことに対して、ちゃんと評価するというもので、私の過去の専門は事業評価でもあったのですが、良かったことと悪かったことを整理して、次の改善にいかしていこうという主旨で、審議会の方で出してい

ただいた意見書と考えてください。

当初は条例の中身を細かく説明しようと思っていたのですが、馬淵先生がお話ししてくれましたし、清水町は清水町独自の条例をお作りになるとのことですので、簡単に説明させていただくとして、まずは石狩市の条例はどのような経緯で作られたのかという話をさせていただきます。

資料2の1ページをご覧ください。条例の検討についてですが、実は市長の鶴の一声で始まったのです。石狩市の市長は現在二期目なのですが、一期目のときに市民参加条例的なものの制定を選挙公約に掲げて当選したわけなのです。この方は市の助役をやっていた方なのですが、市役所にずっといたというわけではなく、石狩市には石狩湾新港という道と小樽市と石狩市の共同で管理している大きな港があり、その港の管理組合に職員派遣で行っていた方です。港というのは社会基盤投資に巨額な金がかかるものですが、船が入ってきてナンボというものなのです。船の入ってこない港は巨大な釣堀でしかないと、この港も一時は皮肉を言われていましたが、現在は韓国からの船などが多く入ってきています。そういった部分で苦勞をしてきた人でもあります。ポートセールスと言いまして、港の売込みをしてきたわけですから、荷主さんのところに行きまして、ウチの港を使ってくださいと話をするわけです。今で言うと顧客主義というか、会社の経営はお客さんの声を反映させるような経営をしなければなりませんよということです。荷主さんはどこからどこまで、どのような荷物を運びたいのかということ把握しているかどうかということで、港の経営が決まってくるわけです。そのようなバックグラウンドを持った人が、市政の舵取りをする船長になったということです。その人が鶴の一声という、あまり良くない表現かもしれませんが、条例制定を公約したわけです。

ここからは役所の話になるのですが、「所管」

という言葉 皆さんはご存知ですか？どこの部署が担当するかということです。だいたいこのような新しいことをするときには、企画部門か総務部門がやるということになっているのです。話は変わりますが日本のサッカー代表のアテネオリンピック出場が決まりましたが、日本がオリンピックで勝つためには、チームの全員を役人にすればいいと思うのです。役人は玉の蹴り合いがうまいですよ。そっちの所管、あっちの所管だというように蹴り合うんです。中には去年異動してきたばかりという人が、自分でガードしたつもりがオウンゴール（自責点）なんてこともあったりするのですが、そんな感じでこの所管の決定までに石狩市では1ヶ月くらいかかりました。清水町さんはそのようなことはないと思いますが。

その後基本方針を定めました。平成11年度に叩き台を作成して、平成12年度に市民と行政で検討し、平成13年4月に条例施行するというものだったのですが、条例が全面施行されたのが平成14年4月だったわけで、当初のスケジュールより1年遅れました。これは馬淵先生が先ほどご指摘されましたように遅れるもので、そのことは後ほど説明します。

この条例に着手したのが平成11年で、先ほどの馬淵先生の貴重な資料がありましたが、当時は平成9年の箕面市の例しかありませんでした。つまり手本がなかったのです。「前例踏襲主義」という言葉を聞いたことがあると思うのですが、役人というのは何か手本となるものがないと身動きがとれないのです。そのお手本となる前例を求めようとすると、箕面市の理念条例しかなく、石狩市が高々と理念を掲げて、まちづくりに向かって皆が一丸となって一心不乱に進んでいく状況かというところではなく、バラバラのことを考えているわけです。

そこで外部のアドバイザーを起用する。何のことはない大学の専門の先生にお願いするわけです。北海学園大学の佐藤克廣先生という、行

政学や地方自治制度などを研究なされている先生にアドバイザーをお願いしました。

それから石狩市の特色なのでしょうか、係レベルで「市民参加制度研究班」という庁内プロジェクトチームをメンバー7人で発足させました。私もその中のメンバーでした。庁内でも変わり者ばかりが集りました。メンバーの集め方は公募制で、やりたい人は手を上げるということで7名が集ったわけですが、本当の意味での公募は3名でした。その3名は若手ばかりだったのですが、残りのメンバーはどうしたのかというと、班長が一人ひとりを口説いて回ったのです。わたしも焼き鳥屋で口説かれたわけです。どのように口説かれたかということ、先ほど私は交通計画が専門だったと言いましたが、今の都市計画は都市マスタープランなど、住民の声を聞いた都市計画やまちづくりをしましょうというように法律が改正されているのですが、私が担当していた時にはそのようにはなっていなかったわけです。私は道路専門で、ここに自動車走りやすい道路をスッと引く、ということを決めるのが仕事だったわけです。そのために邪魔なものがあれば退かしたりしていたという、ある意味では市民参加とは対極の位置にいた人間なのです。

班長というのは係長職だったわけなのですが、そのひとにチーム参加を頼まれたときに、私のように市民参加と対極的な人間を入れたら、まとまるものもまとまらなくなると断ったんです。ところがその方の口説き方が非常にうまかったわけで、理想だけで走ることは非常に危険なので、ストッパーとなる人がどこの組織にも必要だということで、私にストッパーになってくれと言うんです。そのとき私は大学に通っていて、個人的にまとめなければならぬ仕事がありました。その関係もあるので半年くらいは活動できないよということを経験に引き受けました。

7人が市役所の色々な部署から集ったわけで

すが、市民参加に対するイメージが皆バラバラでした。誰が見ているからとかは関係なく、汗をかいてそこら辺のゴミを拾ってやるというのが市民参加だという人もいれば、行政に物申すというのが市民参加だという人もいて、バラバラでした。

結局、研究班の中で意見がまとまらず困っていたのですが、メンバーの中に一人だけ条例や規則などの法制に明るい人がいたのです。それはたまたま班長だったのですが、このまま議論していてもまとまらないから、叩き台となる素案をまず作ろうということになりました。結局は叩き台ではなく叩かれ台というか、検討委員会の中で何ですかコレはということで、さんざん叩かれることになるのですが、そういった条文の素案を作りました。

私はそのときまで計画は作ったことがあったのですが、条例や規則なんて見るのは始めてと言ったら役人として失格だぞと町長さんに怒られてしまうかもしれませんが、普通の職員の感覚だと自分が関係する部分以外の条例や規則はあまり勉強しないものだと思います。例規集というブ厚い本があるのですが、自分が関係する条例以外はあまり見る機会がないものです。まちづくり基本条例や市民参加条例というのは、基幹条例とも言える最も重要な条例で、これからの職員はそういったものを隈なく見て勉強するというのも必要かもしれません。

研究班の7名のメンバーは条例の叩き台といえる試案を作り、市民と市役所内部に同時に公表しました。なぜ同時に公表したのかというと、市民に公表する前に上司に伺いを立てたりすると「この部分は書き過ぎだ」などといった指摘を受けたりして、骨抜きのものになってしまう恐れがあったのです。研究班のメンバーの中ではそのようなことのないように決めていまして、それで同時に公表しました。

その後、パブリックコメント手続といいまして、意見募集をしました。平成12年の5月のこ

とです。そうすると個人と団体含めて5件、73項目の意見が寄せられました。やはり最初は不完全なもので、あそこをこうしたらとか、ここを直せとか色々な意見が出されてきました。

5月には参加条例のポイントに関するアンケートを、広報誌に折込んで全戸に配布して実施しました。世帯数が18,000以上あるのですが、回収率は1.93パーセントでした。100人に対して2人の回答しかないという状況だったわけです。班長は行政学の王道をいっているような真面目な方でして、この結果にガクッと来てしまったわけです。市長に言われて一生懸命に頑張っているのに、市民の反応たるや2パーセント弱かと。私は工学系の人間です、どちらかというところ率統計で物事を考えるのです。企業で新しい商品開発をするときに行うマーケットリサーチでは、そんなに有効回答はいらないわけです。2パーセントの回答があれば統計学的には何とかなる数字だからと班長に言いまして、パパッと結果をまとめて発表しました。



ただ、詳しい説明をする必要があって、確かに回収率は2パーセントに満たなかったが、アンケートというのだいたい自由表記欄があるじゃないですか。その他ご意見等がありましたら自由に書いてくださいという。その部分の記入が回答者の4割いたのです。回答者10人のうち、4人はその欄にビッシリ書いてきた。市民参加はこうあるべきだとか、こんな制度にしたらどうかとか。それで分かった事があるのですが、

市民全員が意識レベルが高いわけではないが、真剣にまちづくりのことを考えている人がいて、こういった制度が必要だと感じる人がいて、そのような条例を作るならこうすべきだという具体的な意見を持った人が回答者の4割いるのだと。これは大事だと思いました。

これは仕事になるかもしれないと思いました。私も役人ですから、形にしないと仕事と言えないわけです。市民参加の制度を作っていくわけですから、市民参加でやっていこうということになりました。清水町でも検討委員に一般町民の方が公募委員に入っているわけです。これが平成13年3月までかかりました。

条例を作るというのは、ゴルフに例えるとロングホールなわけです。パー5だから、5回もきざめばという言葉は悪いかもしれませんが、検討委員会を5回開催すれば形になってくるのではと思っていたのですが、甘かったです。

研究班の中でも市民参加に対する考え方がバラバラで、意見がまとまらなかったという話しをしましたが、検討委員会でも最初の3回は議論にならないのです。当たり前なことですが、市民活動をすごく実践的にやってこられた方がいて、我々が公共公益のために色々やっている部分について、少しは認めてくれて、少しは支援してもらえるような条例の仕組みを望んでいるのだという意見が出されたり、あるいは理念というのはとても重要なことだから、まちの将来像であるとか、行政と住民がどのように一緒になってまちづくりを進めていくかを明確に書けという意見だとか、色々な意見が出されました。

足並みがそろわないと思っているうちに、検討委員会のメンバーの方から、先日公表した例の叩き台について、一条一条を検討委員会のメンバーに解説してくれと言われました。検討委員会とは別の勉強会を実施してくれということで、リクエストに応えまして説明していくと、これは結構いいかもしれないという話になった

のです。端的に言いますと、我々は行政活動の品質管理の道具という位置づけの条例を作るという考えでしたので、その他に市民活動を認めて支援していくためのもう一つの条例と、全体を理念で覆うような、そんな理念条例的なものも必要だとの考えでした。

とりあえず第一弾として、行政活動に市民の声をどのように活かしていくかということにターゲットを絞って考えていこうということになりました。検討委員会の考え方も次第にまとまっていきました。しかし、結果的にはパー５の予定のところは10回くらい開催しました。

平成13年3月に検討委員会の方から提言というものが出て参りまして、それから専門の職員が置かれました。当初の市役所内は、何か研究班の7人と市民の委員が集って検討委員会だかをやっているなという雰囲気でした。経緯経過については、随時、公表公開をしていたのですが、行政職員というのは自分に直接関係してこない、なかなか腰が上がらないというところがありまして、つまりこの条例が自分の仕事のどの部分と関係してくるのかという具体的なイメージがまだ湧いていなかったのです。

平成13年5月から市役所内の雰囲気が現実味を帯びてきたと言いましょ、条例の内容、具体的にいうと手続の実施基準を全課で検討してくれということになりました。分かりやすく言うと、こんな条例を作るけれども、条例を作ったら実際に運用することになりますよ。運用したときに、今の段階ではどうしてもそのレベルには行けませんよという問題点があるなら出さなさいという言い方をしたのです。そうしましたら、こんな問題が出てくるかもしれないというものが出てきて、その部分を修正していきました。

次に素案というものを作りまして、これに対しての市民の意見を募集しましたところ、5人の方から21項目の意見が出され、その意見を踏まえて素案を4ヵ所修正しました。平成13年9

月の第3回定例市議会に条例提案させていただき、全会一致で可決されたところです。

条例を作るまでが研究班の役目ということでしたので、その後研究班は解散いたしました。条例は制定後すぐに施行しています。どの部分かと言うと、条例を後ほど見ていただくと分かると思うのですが、この条例のお目付け役である「市民参加制度調査審議会」というのがありまして、その審議会をまず設置しなければなりませんので、その部分だけ先に施行するという形になりました。条例を制定しても、実はそれだけでは機能しません。条例の他にもっと細かい部分を定める規則というものがあるのですが、その規則の内容についてこの審議会の中で検討していただきました。

平成14年2月に、3回目のパブリックコメント手続を実施しましたが、このときには意見提出はありませんでした。それから答申として、審議会としての意見書をいただいて規則を定めて、平成14年4月から条例を活かしたというか、動き出したというわけです。

資料2の3ページ右上を見ていただきたいのですが、例えば生活安全条例を見ても、市民の声を聞いていないということで×がついています。情報公開条例を見ても、審議会等の開催や、市民の意見も聞いているとなっています。石狩市というところは清水町よりも雪が多いところでして、その辺の道路に勝手に駐車されては除雪車が通れなくなります。そういった意味で、冬期迷惑駐車等防止条例というのがありまして、それについても審議会等で検討しているということです。それから個人情報保護条例というのがありまして、これは情報公開条例と対になっている条例ですが、こんな大きなことを決めるのに市民の意見を聞いていないとなっています。交通安全基本条例も市民の声を聞いていない。環境保護条例を見ても、審議会等の開催やパブリックコメントの他に、市民に対しての説明会も実施しています。

いずれも市民の声を活かす条例の制定前のことです。

これを見て皆さんはどう思われますか？どの条例も市民生活に密接に関わって、市民の関心の高い大事なことだと思うのです。ところが、ある条例はちゃんと市民の声を聞いていて、ある条例は聞かずに勝手に作ってしまったという感じがしませんか？おそらく石狩市民も同じ感想で、このことが分かったときには、何故なんだろうと思われたと思います。簡単に言うと、こういったことをなくそうというのが、この条例の目的です。行政が何かをするとき、最低限このように市民の声を聞いて、可能な限り活かしていく仕組みを作りましょうということです。

ここで今日の一番大事な結論を言ってしまうと、この条例は市役所が市民の声を活かした活動を行っていくように変わっていくための仕組みです。つまり、条例の直接のターゲットは住民ではなく市役所なのです。市役所の行政、組織を変えるためです。だから自治基本条例とはちょっと性質が違うものです。そういった意味では、市役所の活動を縛る行政手続条例で、行政はこのようなことを確実にやりなさいという手続を定める条例に近いと言えます。

条例ができる以前の各条例を皆さんに見ていただきましたが、非常にバラツキがあると思います。その原因は何かと言いますと、市役所内のそれぞれの部署、担当者の基本的な考え方がバラバラだからです。このことは市民の目から見ると非常に不自然ですので、ある一定のレベルの市民に関わりの深い行政活動を行うときには、必ず市民の声を聞くこととし、その際の意見の聞き方は、最低限このような手続をしましょうということを決めたのがこの条例です。

石狩市の場合のアプローチは、市役所がまず襟を正して変わっていきこうというアプローチです。もう一つは先ほど馬淵先生が言われていたように住民が変わる、いわゆる市役所から見れば外圧です。住民が変わらなければ市役所も変

わらないだろうというもので、これも真実だと思います。ただ、石狩市の場合は行政内部から変わっていきこうというアプローチをとったということです。そうしていけば、札幌市の隣まちでベッドタウンであって、ややもするとふるさと意識が少し薄いかなという人も、やっぱり自分達のまちなのだというような意識がどんどん高まってきて、馬淵先生があまり好きな言葉ではないと言われていましたが、「協働」によるまちづくりができるかもしれない。その過程の中の第一段階としての条例と言うことです。

後ほど見ていただきたいと思いますが、条例自体は34条という、非常に条文の多い、長ったらしく書いてある条例です。こんなことをきめ細かく定めなければいけない理由は何なのかと聞きますと、先ほど馬淵先生は何と言われましたか？こんな条例がなくても、やるべきことをきちんとやっていけばいいのだということ言われていましたけど、そのとおりです。やるべきことができていないから、きめ細かく定める必要があるのです。

今は分権時代になったと言われていても、地方自治というのは行政と住民の双方とも、まだまだ不十分な部分が多いと馬淵先生が言われていましたが、石狩市もそうです。この条例を一つのきっかけにして、お互いが動いて変えていきこうというものです。

今から言うことは今日のハイライトで、私はこれが言いたいがために今日来ました。資料3の3ページをご覧ください。第1条で目的について書かれています。今は役場だけでは行政が立ち行かなくなっていて、公共サービスの全てを役場が賄いきれる保証がない時代でもあります。そうすると、役場と住民の方々が協力しあって、共に治めていきこうという「協治」というものを目指していかなければならないと思います。「協治」というものが、これからの自治のあり方であるとも言われています。

このような条例は、たいてい前文といって理

念を高らかにうたっている部分があったりするのですが、石狩市の場合は前文を書くのをやめて、目的の中に含めた形となっています。

次に4ページをご覧ください。ここでは定義について書いてあります。「市の機関」という表現がありますが、清水町で言いますと町長さんの下にいる人だけではなく、教育委員会、選挙管理委員会なども全て含むということです。「市民参加手続」とは、市民の意見を反映した行政活動を行うことを目的に、企画立案の過程において、つまり物事が決まってしまう前に、期日等を定めた上で、市の機関が市民の意見を聴くことであると書かれています。

「パブリックコメント手続」についても書かれていますが、パブリックコメントとは、行政がこのようなことをしたいという原案について、書面等で意見を広く募集する方法で行う市民参加手続をいいます。

「市民参加手続」の代表的なものに「審議会」という会議がありますと先ほども話したものが一つと、「パブリックコメント」という意見書を提出してもらい、良い意見を反映させるものや、「公聴会」といって、例えばAさんがお隣のBさんに対して言いたい事があった場合、今までだと行政にそのことを言うわけです。「お隣のBさんの犬が吠えてうるさい」とか、「ゴミを分別しないで出している」ということを、行政から注意してくれと言うわけです。すると行政の担当者がBさんをお願いしに行くわけですが、「誰がそんなことを言ったの？Aさんが言っていたの？」となるわけです。当人同士が直接話し合えばいい事を行政に言ってくるわけですが、今はもうそんな時代ではありません。日本においては公聴会のように、大勢が見ている場で「私の意見はこうです」という住民同士の意見を言い合い、見ている人達が「この件に関してはこの人の意見が正しいかな」というように確認しあえるような場面がありません。私も一度も実施したことはありませんが、公聴会もそのよう

な一つとして位置づけています。

その他として、説明会や意見交換会、最近流行りのもので「ワークショップ」というものもあります。例えば公園を造るといえるとき、どんな公園にしたいですかというもので、「木をたくさん植えてほしい」とか「余計な遊具はいらない」とかというように、住民の方々と話し合っ共同作業で計画を立てるといったものです。

5ページには第3条の基本原則について書いています。「行政活動の効率性の確保に配慮しながら」という表現がありまして、これはコスト意識を持ちなさいということです。どこまでも期間を定めずに市民の声をずっと聞けばいいというわけではなく、ある一定の期間には理事者が、清水町でいえば町長さんが決断をしないとイケないということです。

第3条のもう一つは、議会に対して提案する案件がある場合、この件に関しては住民の85%の方が賛同しているの、という説明だけではダメです。逆にいうと、賛同していない人が15%しかいないと言えるかもしれませんが、行政としてはこの15%の芽を育てていく方が、将来的にはまちのためになると理事者が判断する場合もあるということです。これは戒めの規程であります。「市の機関が負うべき義務と責務を軽減することにつながると解してはならない」という部分です。

6ページの第4条の「制度の改善」については、先ほど馬淵先生からも説明がありましており、条例はまだ不完全であるという考えで、必要に応じて見直しをするということです。

第5条の「市民参加手続の実施」について、緊急その他やむを得ない理由があるとき以外は実施しなさいよということなのですが、実施しなかった場合は次の事項を公表するものとするということで、できなかった行政活動の内容、できなかった理由、市の機関が下した決定の内容及びその理由となっています。

行政活動ということ为先ほどから言ってきた

したが、具体的なことを 45 ページに載せてあります。分担金や公共施設等の使用料、手数料などの料金の額や、税率などについて定めた規程を変えたり廃止したりするときは、市民の声を聞きなさいということや、住民の権利の制限や義務の付加について定めた規定を変えたり、新たに作ったりするときは市民の声を聞きなさいというもの。それから「公益上の見地から市民がその活動を行うに当たり、遵守すべき事項…」と、わけ分かりませんか。例えばゴミの分別で、燃えないゴミは水曜日に出すことになっている場合、それを守らなかったからといってゴミを収集しませんよとまでは言えないわけですが、そのような決まりをつくる時には、ちゃんと守れますかということ住民に聞いて決めてくださいということです。

それから「公の施設の利用方法について定める規定」ですが、ようはコミュニティーセンターなどを何時に開けて何時に閉めるのかとか、利用するときには、こんなことはしてはいけませんということを決めるときということです。

情報開示や説明等を請求する権利について定める規定というのは、個人情報保護や情報公開に関連する大事な部分です。

2 は「市の計画」についてですが、これは人事や財政といった理事者の専管事項で、まちの経営者たる町長さんに与えられた権限ですので、この部分については除きますということです。だけれども、健康計画やゴミの減量化計画といった他の計画は全て市民の声を聞きなさいといったものです。

3 「公の施設の設計の概要」について、これは建物を造ってしまった後に、調理室がほしかったとか、室がほしかったと言っても物理的に出来ませんので、そういったことを予め市民の声を聞きましょうというものです。

4 以降は「良好な環境の保全その他…」、「市の出資の総額が…」といったもの。道庁が石狩市の一部に環境規制をする場合、石狩市長は道

庁に対して意見を述べることになりますので、その際にも市民の意見を聞くというものです。

1～6 については、該当することは絶対にしなければならない事項ですが、その他に7として、その他市民の関心が高いことや、市民生活に大きな影響があること等の事情により市民参加手続を必要とするものということで、これはダメ押し規定のようなものです。7についてはある程度、担当の判断に基づいて運用されていると言えます。

38 ページには第 6 条「市民参加手続の内容及び時期」について書かれています。やはり意見を聞くにもタイミングというものがありますので、ここではそのことについて「その結果を市の機関の決定に活かすことができるように」と規定しています。

次に 11 ページには第 7 条「提出された意見等の取扱い」ということで、「提出された意見等を総合的かつ多面的に検討しなければならない」と書いてありますが、総合的にとは市役所の全体制でということ、多面的にとというのは市の考えとは違う意見であっても検討しなさいということです。例えば公園を造るということで市民の意見を聞いたときに、公園はいらないという意見が出された場合、今までであれば放っておかれる意見でしたが、このような意見が出るということは公園を造らなくてもいいかもしれない、ということも含めて検討しなさいよということを書いてあります。

12 ページには「公表の方法等」について書かれています。意見をいただいて検討するのはいいのですが、その結果がどのようになったのかを公表しないとだめです。そのことを定めているのがこの第 8 条であります。どのような内容かと言いますと、担当窓口において公表することや、資料 2 の 3 ページ右下に載っているような「あい・ボード」といって、公共施設や銀行、スーパーマーケットといった市民が利用する場所、市内 31 ヲ所にある掲示板に掲載すること

と、広報誌や市のホームページにも掲載して公表しなさいと書かれています。以上の4つの方法を全てやらなければなりませんので、結構大変です。ただ、小さな公園を造るという場合は、利用者は限られていますので、利用範囲の町内会に回覧等でお知らせし、意見を聞くという程度でもいいですよとも書いてあります。

13ページ第9条には、市が予定している市民参加手続の予定や、前年度の市民参加手続の実施結果を公表するということが書かれています。

第10条では制度の調整ということで、例えば都市計画を決めると、公告縦覧といまして役所の掲示板に張り出して、ここに都市計画道路ができるのでとお知らせし、それに対する意見募集を必ず行います。都市計画法上の規定では募集期間は2週間となっていますが、石狩市にはこの条例があるわけで、条例の中でパブリックコメントとして意見を聞く期間は1ヶ月となっています。もし都市計画法に意見募集は2週間以上行ってはならないと書いているのであれば、2週間以上の募集は法令違反になりますが、そのようなことが書かれていなければ、石狩市の条例が上乘せして先行して意見募集することになるということです。ということが、制度の調整としてかかれています。

次に14ページには「審議会等」について書かれています。「正当な理由がある場合を除き、公募により選考された者を加える」と書かれています。公募及び選考の方法は、市の機関がその都度適切に定める」とも書かれており、ちょっと怪しいとも言えますが、審議会といっても色々な性質のものがありますのでということです。その他には、審議会構成員の選考には男女比に配慮する等して、市民の多様な意見を反映させるということや、選考された構成員の氏名や、どのような立場で選ばれたのか、学識経験者としてか、団体の代表としてなのか、公募の市民だとかということ公表するということです。個人情報の保護に反するのではと思う方

もいるかもしれませんが、審議会の委員というのは非常勤の職員という位置づけです。ですから、守秘義務というものも当然あり、それは審議会の委員でなくなっても有効です。審議会の中には個人情報扱うようなものもありますので。審議会の会議は原則公開され、傍聴者も来られ、会議録もちゃんと作りなさいということも書かれています。

次に22ページをご覧ください。ここまでは市民参加手続についての話で、市役所がこういうことをする場合に市民の声を聞くというものでした。じゃあ、それ以外のときには意見を言えないのかと思いませんか？それから、行政は意見を言ってくる人以外の意見を聴かなくていいのかと思いませんか？そのことについて書いてあるのが第26条「市民意見の積極的な把握について」です。内容を簡単に言うと、役人はぼやぼやしていちゃダメですよと書いてあります。自ら市民の声を聞いたり、意識調査を実施しなさいということです。条文の最後の「努めるものとする」という表現は条例用語としては、やや弱い表現ではあります。

第27条では「市民が自発的に提出した意見の取扱いについて」ということが書かれています。今までは苦情だと受け止めていたものが、よくよく聞いてみると提言だったり、建設的な意見だったりするものがあります。皆で行うまちづくりという、この条例の主旨に合致するものであれば、行政がすすんで意見を聞いたときと同じように取扱いなさいと書いてあります。

23ページからは「市民参加制度調査審議会」について書かれています。これは一言でいうと、この条例の実施運用に係る、お目付け役の審議会です。この条例の改正や廃改、規則の改正や廃改はこの審議会で審議するというものです。(3)が一番大事なことなのですが、「市民参加手続の実施及び運用の状況の評価に関する事項」ということで、去年実施したことについて評価をして、それについてこうだったということ

公表するという事です。普通は聞かれたら答える、聞かれたことについてだけ議論するという審議会が多いのですが、この審議会の特色は、「建議」といって、例えば審議会が現在の制度で問題があると思ったときには、自発的に意見が言えるという、強力な権限を持っています。

第 29 条からは、この審議会の委員について書いてあり、2には男女数がどちらも4割を下回らないようにと書いてあります。男が4割を下回ってもいけないということです。3には公募委員は5人を下回らないようにとも書いてあります。委員の総数は15人以内と書かれていますので、3分の1は公募するということになります。それから、委員のメンバーには市職員も入っています。委員の任期は2年で、2期を越えて再任はできないとも書かれています。

次に資料4をご覧くださいと思います。このお目付け役の審議会で、平成14年度の市民参加手続の実施、運用状況がどうだったかということについて意見したものです。

1ページに「はじめに」ということで色々書いてありますが、下から2行目に「改善に向けての具体的な工程と目指す成果などを明らかにする形で応えられることを期待する。」と厳しいことが書かれています。別にこの審議会は意地悪ではないと思うのですが、厳しい内容といえます。

次のページと資料2の3ページからは市民参加手続の実施運用状況について書かれています。例えば資料2の3ページの上から6つ目に、平成14年度事業評価の作業中間報告についてと書かれています。分かりやすく言うと、市役所が事業実施した後に、ちゃんと見直すためにちゃんと評価しましょうということなのですが、中間管理職、石狩市は部制でありますので課長が一次評価を終えた段階で、あの課長はこんな評価をしていますよということを公表するので。それに対して市民の方から、その評価は甘

いのではないとか、こんな考え方もあるのではないかといった市民意見が出されます。そのことを踏まえて部長が最終評価をしますが、その際に市民の意見を反映できるものは反映していくという二段構えの事業評価を実施しています。この条例を持っていますので、事業評価でもこんな変わったこともやっています。

平成14年度は何をしたかと言いますと、45テーマについて58手続を行いました。1つのテーマについて審議会で検討した後にパブリックコメントを実施したということもあるので、テーマ数よりは手続数の方が上回ることになります。簡単に言いますと1,300人弱の人が参加したということです。石狩市の人口は約56,000人ですから、市民の約2.3%にあたります。先ほどアンケートの回収率が1.93%と言いましたが、だいたい近い数字です。

審議会としてはこの状況をどのように評価しているかと言うと、初年度としてはまずまずではないかと資料4に書かれています。ただし、2ページからの(1)通学区域変更に関する検討や、(2)グランドプラザ条例の制定、利用条件ですとか、(5)までありますが、手続に問題があったのではないかという事例をピックアップして評価しています。改善点として、もっとこうしたらどうかといった意見もいただいています。

6ページには、石狩市には当時49の審議会等があったのですが、その予定の公表などがされていなかったことなどが書かれています。

7ページには、傍聴状況についてということで、会議1回あたりの平均傍聴者数は0.81人ということで、傍聴者がいない会議もありました。今年度のここまでの傍聴者数は、審議会等の数が減ったことあるのですが、平均すると1.2人くらいとなっており、昨年比で5割増となっております。

「市民参加制度に関する市職員の認識について」ということも載せていますが、これが実は問題になりました。職員を対象にアンケートを

実施したのですが、回答率が 19.8%でした。5人に1人しか回答していないのです。課長職や主査職はそれぞれ 30%近く回答しているのですが、部長職は回答者わずか3名で 16.7%と低調であったと叩かれています。

大事な部分は、市民参加手続に関わった者を対象とした「プラス効果」の設問で、関わって何かいい事がありましたかという設問なのですが、「議会や市民等への説明が容易になる」と答えた者が 18.6%、「決定に対するお墨付きが得られた」と考えているものが 14.0%という結果が出ています。私は先ほど第3条の基本原則で言ったのですが、市民の意見をお墨付きだと考えたり、議会に対して市民の多くの方がこのように言っているということだけを説明の柱にはいけないと書いてあるのです。なのに、職員の中にはその基本原則を未だに理解していない人がいるということ、審議会に指摘されたということです。

ここまでは実施したことに対する評価についてだったのですが、9ページからは建議として、審議会の独自の提言について書かれています。基本的な考え方として、始まったばかりの制度なので、すぐに改正の必要はないのかもしれないが、審議会等の機能の充実と活性化を図ることや、審議会自体のものの考え方にも問題があるということが書かれています。

10ページには、審議会といっても色々あるのだから、諮問と答申といったように、はっきりとしたやり方をしている審議会なのか、それとも広く市民意見の反映を狙いとする場のものなのか、意向聴取型なのか、一般参画型なのか、専門的審議型なのかということ进行分类して、それぞれについて委員公募のあり方だとか、運営方法についてガイドラインを決めてはどうかということをご提言いただいています。

11ページからはパブリックコメントについて書かれているのですが、パブリックコメントというものは、実施しても実はそんなに意見が

来るものではありません。そのことがいいことだとは思っていませんが、ただ、意見の反映率は 34.7%と結構高いわけで、そのことをもっと理解してもらえれば、自分の出した意見の3割強くらいは反映されるということです。行政にゴマをするということではありませんが、意見の書き方や意見の内容も、建設的な意見として書けるといえると思います。それから市民全員に聞くのではなくて、対象を絞って聞けということも書かれています。

その他としましては、先ほども言いましたが、市民意見の積極的な把握については取組んでいると言えるが、市民からの提言についてはその後どうなったかということの追跡調査がちゃんとされていないと書かれています。これはある意味では石狩市の恥じさらしをしていることになるのかもしれませんが、これらのことはホームページ等で公表もしております。この条例は市役所を縛るための条例ですから、こういったことも包み隠さず公表し、考えていただくというのも公表の効果といえると思います。

予定の時間も過ぎてしましまして、非常に雑ぱくな説明でありましたが、これで私からの事例発表を終わらせていただきたいと思います。ありがとうございました。

質疑応答

Q ... 馬淵先生にお聞きします。各地でこのような条例が制定されており、制定後にそのまちが変わるには 10 年以上かかることでしたが、変わってきているところの事例がもしもあれば教えていただきたいのですが。

もう一つは現在清水町の検討委員会で条例案について議論されていますが、私は合併するしない等は関係なく、時間をかけて町民の声を聞いて制定をすべきだと思うのですが、そのことについての先生のご意見

もお聞かせいただきたいのですが。

A ... まちが変わってきている事例としては、志木市というところがあります。志木市の条例はすごく簡単なもので、中身は理念のことしかありません。市民意識が非常に高く、委員等の100人規模の公募でもすぐに集るといふ、色々なことを市民参加で検討しているところとして、小学校の教材を仕入れる際に審議会が議論しまして、そんな教材はいらないと言って予算をカットしてしまい、市の担当者が青ざめてしまうということもありました。それくらい具体的な市民参加がされているのは志木市だけだと思います。

ニセコ町も確かに進んでいるのですが、具体的に変わったと言えるものは出てきていないと思います。

清水町でも検討委員会で議論していて色々な意見が出されますが、抽象論が多くて一般町民には分かりずらくて意見しにくい状況だと思います。一般町民の意見も聞いて検討していくには、具体的に叩き台のようなものを示して、時間をかけて意見を聞かなくてはいけないと思います。そのため叩き台をつくるのが今の検討委員会の役割で、そのあとにタイムリミットを決めればと思います。

Q ... 藤田さんにお聞きします。石狩市の条例では議会との関係について、例えば行政側が政策立案したことに対して議会としても議論して、最終的には議会の議決を得るといふ流れの中で、市民参加という考えから政策立案段階から市民の声を聞くとのことですが、議会制民主主義という議会との関係はどのようになっていますか。

A ... 石狩市に視察へ来られた方々には、議会へ提案する前に、政策の確からしさなどを高めようというのが条例の主旨だと話して

います。つまり議会の権能を脅かすものではないと理解してもらっています。議会としては市長部局がそのような力を持つということは良く思わないかもしれませんが、議員さん達もレベルの高い意見が来ると真剣に検討して、建設的な質問・意見をたくさん出してきますので、双方にとってよいことなのではないかと思っています。

Q ... 馬淵先生にお聞きします。石狩市の場合には市長の選挙公約で条例検討を始めたとのことで、全国の事例の中でもそのようなトップからの発案が多いのかと思いますが、住民サイドからこのような条例をつくるべきだと提言があって条例制定された事例はありますか。

A ... 議員提案でというのはありますが、住民提案でというのはおそくないと思います。トップダウンが多いというのが特徴でもあります。

Q ... 藤田さんにお聞きします。石狩市の場合には市役所を変えるための条例とのことでしたが、実際に職員の意識が具体的に変わってきたというのはありますか。

また、行政と市民が一体となってまちづくりを進めていく形が出来上がってきていますか。清水町の場合はどちらかという職員と議会の関係がギクシャクしているとか、町民全体が清水町を良くしていこうというまとまりがないのが現状なのですが。

A ... 職員の意識としては、行政だけで物事を決められないのですから、私も含めて以前より頭を使うようにはなりました。様々な角度からの意見も来ますし、事業評価でも市役所の評価はBとしても、市民からはDだという意見も来たりするわけで、担当職員としてはなぜBなのかということ懸念に説明し、説明責任を果たすということが

必要になりますので、職員は非常に鍛えられています。

この条例は平成 14 年度の時点では必要最低限の部分しか定めていなかったのも、職員からも「これでいいでしょ？」という声が多かったのですが、最近は若手職員から、良い政策を作りたいから市民の声を聞きたいのだが、どの手続がふさわしいですかとか、どのようなことに注意すればいいでしょうかという、積極型の意見が多くなりました。

ただ、審議会の方針でも指摘されているように、中間管理職、石狩市は部制なので課長になりますが、結構部下に任せっぱなしで、事業の管理責任者たる意識が低いのではという指摘も受けていますので、まだ十分ではないなと思います。

石狩市のゴミ減量化計画の中で、「ゴミ減らし隊」という市民グループの活動に市職員が飛び込んでいくという形で取り組んでいるものもあります。私の担当したものでは、3 日間かけて協働のあり方についての市民と市職員の合同研修を行った例もあります。

というように、馬淵先生も言われていましたが、条例の成果が表れるには 10 年以上かかるのではないのでしょうか。ただ、どんな小さなことでも構わないので、毎年毎年変えていかなければならないと思っています。少しずつですが効果は波及してきていると思います。