

# 札幌市における市民討議会の現状と課題

文学部人間関係学科

准教授 長尾 秀吉

近年、札幌では札幌市市民自治推進課が中心となって、市民討議会が活発に行われている。2008・2009年は「情報提供、市民参加の方法の評価」（各1日）、そして2010年は「市民参加の手法」（1日）と「路面電車の課題と可能性」（2日間）をテーマに市民討議を開催している。自治体独自で市民討議会を主催している例は珍しく、かつ政令指定都市での実施であることから、札幌市の動向には全国的にも注目が集まっている。

そこで、地域社会研究センターでは、市民自治推進課の担当者に同市における市民討議会開催の経緯と組織の現状、および現在の課題についてインタビュー調査を行った。尚、当日は、同じ政令指定都市の静岡市の担当職員と同席してインタビューを行った。以下、一問一答形式でインタビューの結果を記す。

## 市民自治推進本部会議で出た意見や意見の反映状況は？

市民自治推進本部会議は、市民自治の振興について庁内のとりまとめを行う会議である。

平成19年当時、札幌市の局区実施プランの中で必ず自治基本条例の具体化につながる取組をすることが求められていた。その中で、「地域のまちづくり」「市民活動の促進」の数字が見えないという意見が挙がり、平成20年から調査項目に追加をした。また情報共有・市民参加についてマニュアルや事例集を配布していたが、それ以外にも研鑽できる機会を提供すべきとの意見も聞かれた。そこで、Eラーニングを設置し、平成20年以降約300人が履修できるようにした。

また、20年度はマニュアルだけでは実効性が担

保できない、チェックする仕組みづくりが必要という意見を受けて、「市民自治チェックリスト」を作り、運用を始めた。このチェックリストは、部長以上の起案全てに添付しており、その組織内でチェックを行える。

また、21年度には市民参加を進めるには、職員もファシリテーション能力を高める研修をし、人材育成していくべきということから、市民も交えたファシリテーション研修を実施した。

平成22年度には市民自治に関するアンケート調査結果から「市民参加の機会が少ない」との回答が多く、どうしたら参加してもらえるか検討を要することとなった。そこで評価の仕組みを構築し、市民自治推進会議（公募委員2名含）で検討を予定している。市民自治推進会議は、審議会ではないが市民参加の評価を行う附属機関として位置づけている。

月に1～2回のペースで7月まで集中的に検討する。

## 市民活動協働推進担当課長が施策担当課長を兼務しているが、施策担当課長としてどのような役割を担っているのか？

- ・市民活動協働推進担当課は、札幌市内における企業の社会貢献活動の促進を目的に設置しており、主に、企業とNPOのマッチングによって社会貢献活動の相乗効果を図る取組を担当している。
- ・具体的には企業とNPOの出会いの場として、「企業市民活動研修会」を設置し、これまで8



回ほど情報共有を図っている。

- ・こうした取組は、経済や市民活動など幅広い分野にまたがるものであり、庁内の施策の調整を考慮しながら進めることが肝要であるから、市長政策室の施策担当課長を兼務し、施策の調整・推進を行っている。具体的には月一度の会議で、計画策定や施策等の検討を行っている。
- ・また現職は民間経験者（任期付任用）であり、行政運営における民間経験の取り込みを図り、施策等にノウハウを活かす役割も担っている。

## ● 市民参加の手法（パブリックコメント以外の手法）が用いられている理由は？

- ・札幌市パブリックコメント手続に関する要綱（平成16年7月施行）第3条では手続の対象を以下のものとしている。
- ①次に掲げる条例の案を作成する場合
  - (ア)市政に関する基本的な制度又は方針で、直接市民等を対象とするものについて定める条例、(イ)市民等への義務の賦課（市税、その他金銭の徴収に関わるものを除く）又は市民等の権利の制限
- ②前号イの条例の委任により定める規則で、義務賦課・権利制限について定めるものを制定する場合
- ③地方自治法第2条第4項に規定する基本構想の案を作成する場合
- ④長期総合計画若しくはその実施計画若しくは市政の特定の分野に関する基本的な計画（主要な公の施設に関する計画を含む）又はこれらの計画を変更する計画を作成する場合
- ・こうした案件はそれほど多くないが、「職員のための情報共有・市民参加推進の手引き」では、上記項目よりも広い範囲（大規模施設の設置など）を市民参加の必須事項としており、この必須事項では複数手法による市民参加を規定していることも影響があるかもしれない。また、参考事例集や手引き内でも、様々な手法を情報提供しているのでその事業にあったものを担当部局で選択している。

- ・ただし、まだ試行錯誤の段階である。手法についての庁内での精査という点では、例えば、アンケート結果とワークショップ結果の違いがあったりするが、手法の精査は条例見直しの過程でやっていこうとしている。そのため、例えば、議会では、素案の精査だけでなくプロセス精査の委員会が一つ増えた。確かにきっちりやっていく必要はわかっているが、まだきっちりできていないのが現状。

## ● パブリックコメントにおいて提出意見数が多い理由は？

- ・関心が高いテーマを選定しているからだろう。近年、「子どもの権利条例」や「家庭ゴミ有料化」など市民の関心が高い施策等についてパブリックコメントが寄せられている。
- ・政令指定都市では平均的だと考えている。テーマ17.6件に対し回答3000件。札幌市16.7件に対し3600件。19年度は子どもの権利条例への回答が10000件あった。名古屋が一番多く、やはり子ども・環境がテーマであった。
- ・他にも重要なテーマがあるが、こうした背景には資料提供・周知が難しい（資料が分厚く周知しにくい）ということがある。パブリックコメントだけでやろうというのは間違いだろう。建築基準法改正では1件しか回答がない。

## ● 職員の市民参加に対する意識啓発に向けた取り組みはどうか？

- ・一つは職員のための情報共有・市民参加推進の手引きの周知に努めている。メールでは読まない、意識しないことが多く、会議や研修など必ず対面での周知を図るように徹底しており、97.5%が周知済みである。また、平成19年以後は新人職員研修では自治基本条例の意義を周知する研修カリキュラムを設けている。
- ・手引きだけでなく、参考事例集を作り、すべての職員に配布し、市民参加の事例紹介・情報共有し、部局ごとに研修するよう努めている。

- ・それから「市民自治チェックリスト」を運用している。このことで起案者・決裁者ともに市民参加をもれなく検討するスキームを構築している。
- ・また、市民自治の部局研修の実施にあたっては、市民自治に関する各部局の研修（区ではファシリテーション研修）で講師謝礼などの予算を配分し、積極的に開催を後押ししている。
- ・他にも自治基本条例や手引きの理解を深めるためのEラーニングを設置している。ちなみに点数も出る。
- ・ただ、取組やスキームができて、形骸化するおそれもある。各部局のマインドをいかに高めるかが課題。

## ● 市民と職員によるファシリテーション研修の効果と課題は？

- ・ファシリテーション研修は概ね市民20人と職員20人ほどで行っている。市民・職員ともに9割以上が満足している。
- ・ファシリテーション研修に参加した市民の層は、2回実施したが、様々である。1番は50代が多い。次は40代、ついで30代。これで80%以上。1回目は男性48%、女性48%。
- ・課題として、レベルアップを念頭に置いた経験別を選択できる研修プログラムの充実と、まちづくりに関心の高い参加者をまちづくりへの取り込みがある。

## ● 市民による集中評価会議の実施経緯は？

- ・実施目的は、自治基本条例第31条の規定に基づき、本市の施策が条例の趣旨に沿って整備され、運用されているかどうかを市民参加の上で評価するためであり、平成19年度より実施。
- ・無作為抽出を採用した理由であるが、これまでの既存の市民参加の手法（市政世論調査、アンケート、パブリックコメント、公募型市民会議等）で参加している市民は、それぞれの分野に

強い興味を持ち、時間的にも余裕のある方が多いことが想定された。このことから、これまで行政の声を届けるきっかけの少なかった市民参加を促す手法として、無作為抽出で選出された市民による話し合い結果を行政運営に反映させ、新たな市民参加手法の効果も検証しようということになった。

- ・前任は三鷹市・立川市の事例も参考にしたと思う。ただ、三鷹はJCと一緒にやっている。前任が試行錯誤しながらいろいろと検討されたと思う。
- ・最初は1日半まるまるかけて実施した。土日続けてやると参加者が減った。次回から1日でやったが、「制度の改正」がテーマであると1日では難しいと感じた。
- ・庁内でも「集中評価会議」を実施する難しさがあつたが、ごり押しした。本部など推進部局があればそれではできると思うが、市民から提案があればよいが、誰がやるのかがはっきりしなくなる。
- ・まだテーマ選定段階だが、23年度は札幌JCと共催でやる予定。

## ● 参加希望者が多い理由は？

- ・参加希望者が多い明確な理由はないが、次の点で工夫をしている。①案内の時点で議論のテーマを明確に伝える、②案内時・開催1週間前に資料を送付し、参加者との情報共有を図る、③専門知識がなくても参加できるよう、講義の時間を設けている、④無理なく参加できるよう土曜日（1日）開催し、無料の託児サービスも行う、⑤責任ある参加・議論をしてもらうため8500円の謝礼を設定。7230円が手取りでさらに交通費がつく。以前は庁の附属機関における委員報酬に応じて1万円だった。
- ・送付したのは1万だが、30人を確保したいということで送付している。それをさらに1051人→50人→36人と絞っていく。
- ・2月にやっている理由は、札幌市の住民基本台帳の動きが一番少ないという理由。
- ・無作為抽出する際、個人情報の扱いについて問

題もあるが、それは会議の場合である。この集中評価会議は、市民の意識調査として行われており、会議ではない。

## ● 現状の課題とその他の質疑応答

- ・課題として、①会議で出た様々な意見をできる限り事業に反映すること、②（他の委員会や審議会の）専門家・有識者の見解との調整をどう整理するか（札幌市は各会議・委員会等からの様々な意見を集約して「総合的」に判断していくこととしている）、③参加者が今後の市政に参加してもらう仕組みづくりなどがあげられた。

[その他の質疑]

- Q. 札幌市の集中評価会議では無作為抽出で30名を選出するが、30人という数をどのように考えているか？市民を代表するなら150～300名ということになるのではないか？
- A. ワークショップをやるならこの規模。検討・まとめは30人くらいではないかと考えている。
- Q. 審議会では時に一人の意見が強くなる。意見反映するという場合、そこにどんな基準を設けているのか？
- A. 意見反映の明確な基準は設けていないし、その基準をつくることは難しい。
- Q. 現在、市民討議形式の市民参加の手法は全国150以上の自治体で用いられるようになり、そのうち17自治体は3回以上実施している。討議会の回数を重ねることで、依頼状をもらった人が増えて、次第に周知されるようになってきた。190万人の人口を抱える札幌市のような大都市の中で、無作為抽出による市民討議の手法を用いる意味がはっきりすれば、都道府県でも実施できる可能性が出てくると思うがどうか。
- A. その可能性は出てくるかもしれない。
- Q. 担当課として市民討議の手法をどう考えているか。
- A. 担当課として、札幌市自治基本条例31条（市のまちづくり政策・制度について評価を行う

際に市民の意見を反映させる仕組みを充実する）の評価として市民討議（集中評価会議）の手法を用いている。30名の規模は適切ではないかと思う。ただし、我々はDP（討論型世論調査）も考えて予算要求した。ただ、費用の問題もあって実現していない。同時にその手法は札幌全体か、区役所単位かということも検討していく必要もある。

## ● 最後に

まだ市民討議を開始して4年ということ、また施行間もない自治基本条例との関係もあり、今も試行錯誤の段階であることが印象に残った。具体的には、今回お話を聞かせていただいた札幌市民自治推進課では、自課が自治基本条例31条に関する評価を行うための集中評価会議（市民討議）を行いつつ、また他部局にも市民参加手法の実施を呼びかける役割を持っていたが、他部局に深くコミットして市民参加のノウハウを詳しく把握しているわけではなく、部局それぞれが主体的に市民参加のノウハウを高めることを求める立場であった。札幌市役所全体で市民参加のノウハウを集約し検討し、その集約した成果を各部局が共有して市民参加のノウハウを高めていく組織体制が十分に確立しているわけではなく、現状としてはいくつかの部局と市民自治推進課とが必要に応じて連携する段階であった。また、市庁舎だけでなく区役所における市民参加手法の検討もこれからということであった。

ただ、札幌市自治基本条例が平成19年から施行され、また市民自治推進課による各種の研修機会がもたれることで、札幌市庁職員の97%以上が自治基本条例や市民参加についての認識を深めていることには大きな驚きであった。今後、「こういう場合はこの手法で行う」というほどまでには経験が蓄積されることで大都市、あるいは県単位での市民参加の実現の芽が生まれるかも知れない。

最後に、今回の同席取材を快くお引き受けいただいた静岡市の橋本氏、静岡大学の日詰氏、札幌市市民自治推進課の皆様にご心より謝辞を申し上げます。