

# 20年目を迎える石狩市市民の声を活かす条例 —そのあゆみとこれからの市民参加とは—

石狩市教育委員会教育長 佐々木 隆 哉

聞き手／佐藤 克 廣

北海学園大学法学部教授・当研究所理事長

**佐藤** 石狩市市民の声を活かす条例（正式名称・

石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例）が制定され、今年の九月に二〇年を迎えます。今日は当時条例制定に中心的に関わっておられた佐々木隆哉さんにこれまでのあゆみや課題、今後の展望などをお伺いしたいと思います、お忙しい中お時間をつくっていただきました。

私も条例制定前から関わっており、よく覚えていた部分があれば、記憶が薄れてきた部分もあります。そこで、まず、市民参加条例を制定することになったきっかけをお話いただけませんか。

**市民の声を活かす条例を制定した  
きっかけ**

**佐々木** 一九九九年（平成十一年）六月の市長選挙で田岡克介さんが初当選したのですが、公約の一つに市民参加条例制定がありました。田岡さんは、石狩湾新港管理組合でポートセールスに長く関わっており、いかにお客さんの立場に立って港の良さをアピールするか、その重要性を痛いほど感じていたそうです。市長選へ出馬するにあたって、市役所が市民の方を向いて仕事をしなければ、良い行政運営はできないのではないかと、という発想から市民参加条例制定を考えたということです。また、多くの意見を聞いた上で政策判断することによって、市役所としてもリスクを小さくすることが可能となりますし、職員意識を改革す

るといふ狙いもあったようです。

こうした発想が出てきた背景には、当時道内でも地方自治土曜講座のような、市民や自治体職員が地方分権や地方自治について学ぶ場ができ、意識が高まっていたということがあると思います。

実際、田岡市長が当選した一九九九年は、第一次地方分権一括法が成立した年にあたります。私は当時、総務課の法制担当の係長でしたが、「これからの自治体はかなり変わらざるを得ないだろう」と感じ、それなりに勉強もしましたし、緊張感を覚えた記憶があります。そういった時代背景からも市民参加条例制定という公約が出てきたと受けとめています。

**市内にプロジェクトチームを立ち上げ  
検討開始**

**佐々木** 田岡市長の当選後、市役所の中のどこが市民参加条例を担当するのかという話になりました。既存の部課で担当しているところはありませんので、最終的には総務課ということになったのです。ただ総務課だけで作るような条例でもないだろうということで、総務課内に係相当のプロジェクトチームを立ち上げることになりました。チームは私で、メンバーは職員からの公募としたのですが、なかなか手を挙げてくれる職員がおらず、私が声を掛けて回り、集めたというのが正直なところです。

佐藤 確か、チームのメンバーはバラエティに富んでいたと記憶しているのですが。

佐々木 法律を一生懸命勉強していた職員や技術職など若手中心の構成になりました。七名中、年齢では私は上から二番目で、一番上は私より五歳くらい上だったはず。一九九九年一月の立ち上げから間もなく、プロジェクトチーム七人で佐藤先生のところへアドバイザー就任のお願いに行きました。

佐藤 生意気にも私が行かず、わざわざ大学まで来てくれましたよね。

佐々木 プロジェクトチーム自体は市役所の正式な組織として認められたのですが、現実的に勤務時間内に仕事ができるかと言われたらできません。結局は通常業務が終わった後、みんなで集まって検討していましたね。確か、佐藤先生のところへお願いに行ったのも遅い時間で、その後、すすきに行ったことも今となっては良き思い出です。

佐藤 そのプロジェクトチームも含めて、制定



佐々木隆哉(ささき たかや)

1959年北海道函館市生まれ。  
1982年北海道大学卒業、同年石狩町職員。  
2005年企画財政部長、2007年企画経済部長、2012年総務部長、  
2016年生涯学習部長を経て2019年10月から教育長。

の苦労にはどのようなものがありましたか。

### 業務終了後の限られた時間で議論も 条例の方向性でメンバー意見が割れる

佐々木 一番の苦労は今話した時間的制約ですね。働き方改革の折、同じことをするのは無理ですね。でも当時の私は苦労とは思っていませんでした。前述したようにメンバー集めも大変と言えば大変でした。

佐藤 プロジェクトチームを作ることに苦労したということですね。

佐々木 そうです。ようやく集めたメンバーで話し合いを始めてみると、条例のターゲットをどこにおくのか、という壁にぶつかりました。私は最初から何となく行政活動への市民参加というイメージを持っていました。と言うのも、田岡市長は「まちづくりの手法として情報提供、市民の意見提出ができる仕組みを作っていく」と最初の議会で答弁しており、私はそういう方向性なのだろうと思っていました。

ただ、メンバーの中にはまちづくり全般への市民参加、あるいは当時すでに制定されていた大阪府箕面市市民参加条例をイメージし、住民投票まで入れるべきだというメンバーもいました。なので、かなり話し合いをしましたね。最終的には、条例として決めることで意味や実効性が出てくることは何か。それは行政活動への参加の方だろう

というイメージに落ち着きました。

もちろん、市民参加が最終的に目指すところは、行政への参加だけではなく、行政活動を含めたまちづくり全般に、いろいろな市民がいろいろな活動を通して参加していくことです。そこに向かうためにも、第一段階として行政への市民参加を制度として条例化することが必要でしょう、とチームの見解を一致させて、素案を作っていました。この間、市役所幹部には一切相談せず、佐藤先生のアドバイスをいただきながらプロジェクトチームだけで素案を作り上げました。

佐藤 方向性が統一するまで結構時間が掛かったという記憶がありますね。確か、同じ話は市民参加制度検討委員会(以下、「検討委員会」と記載。)が始まった後も出ましたよね。

佐々木 そうです。プロジェクトチームで作成した素案は、条例に定めるべき事項とその考え方をまとめた「叩き台」という位置付けでした。これを二〇〇〇年四月に市役所内部と市民に同時に公表して意見を出してもらい、七月に市民と市職員が参加する検討委員会を立ち上げ、この中で議論を深めていきました。事務局はプロジェクトチームが担当し、その座長も佐藤先生にお願いしました。

佐藤 その検討委員会の議論では「行政への市民参加をやる意味がどこにあるのか」という話もちらほらあったと記憶しているのですが。



氏 名 たかや ささき

## 「市民参加とは何か」についてしっかりと議論

佐々木 検討委員会のメンバーは、子育て、文庫活動、自治会、地域おこしなどの活動に取り組まれていらっしゃる方が参加していましたので、市民が市と協力しながらやっている活動を位置づけるような条例にすべきだという意見や、まちづくりの理念とは何かをしっかりと打ち出すのが先ではないかとの意見もあつて、事務局として調整するのが大変でした。改めて、検討委員会議事録を読み直してみると、その部分だけで三回ほど時間を費やしています。

あの頃、自治体首長選挙では「市民参加のまちづくり」が公約になるのがお決まりでした。しかしながら、市民参加とはどういうことなのか、突っ込んで考えているところはどれだけあったの

でしょうか。どちらかと言えば、公約とすること自体が目的になっている部分があつたのではないのでしょうか。石狩市の場合には委員の皆さんと市民参加の議論をしっかりと行つた結果、「行政活動への市民参加は一つのプロセスである」ということを共有しながら、その後の検討作業を進めることができました。そう考えると、とてもよかったのではないかと思つています。

佐藤 なるほど。先ほど、プロジェクトチームから条例素案を示したと話がありましたが、どちらかと言えば秘密というほどではないでしょうか、素案は出さずに進めていて、突然公開しましたよね。その時、市役所内部の反応はどうだったのでしょうか

### 条例素案に対する庁内・市民の反応

佐々木 正直言うと、庁内の反応は「市長が公約の一番手に言っているのだからやらざるを得ない」という感覚でした。その上で素案については、「本当にそこまでやるの?」「本当にできるのか」という反応があつたと記憶しています。素案に対する意見については、市民、市役所共に書面でも出してもらい、これらの意見と、それに対するプロジェクトチームのコメントを公表するとともに検討委員会に持ち込みました。

市役所からは「市民の責務については、もうちょっと表現した方がいいのではないか」「公表

した検討結果のすべてが、市民を納得させられる理由があるとは限らない」「市民参加を求めるのは本当に重大な案件だけに限るべきではないか」など、様々な意見が出されました。

佐藤 市民の皆さんの反応はどうでしょうか。

佐々木 市民の方は「何ですか?それ」でしたね。やはり、素案が非常に難しかったのだと思います。プロジェクトチームとしてはかなりの回数、説明会を開催しましたが、市民からの第一声として返ってくるのは、決まって「難しい」でした。

ただ、素案の時はそうでしたが、実際に市民の声を活かす条例が出来て、制度の運用評価や改善方策を話し合う市民参加制度調査審議会（以下、「調査審議会」と記載。）を立ち上げた時には、それまで市政に発言してこなかった方が手を挙げてくれました。特に印象深いのは、道内大手企業の経営を経験された方が公募委員となつたことです。厳しい意見や斬新な意見をいただき、調査審議会の方針を議論する際もその委員さんの影響が大きかったと思いますね。

また、「石狩市が何だか聞いたことのない条例を作つて、何かしようとしている」と感じた市民は多かつたようで、言い方が適切ではないかも知れませんが、市としてはそれまでと違うへ客層を掘り起こしたと思います。そういう意味でも条例制定は本当に大きかつた。ちなみに、前述の委員さんにはその後、市政運営に対し、経営的な観点からいろいろとアドバイスをしていただき、結



果的に市は相当助けられたと思います。

佐藤 なるほど。今までは市役所に興味なかった人たちも、条例制定によって引き込むことができたということですね。

### 市民の声を活かす条例の検討が 自治基本条例制定を約束した

佐藤 私の記憶では検討委員会議論の最中に、ニセコ町のまちづくり基本条例ができました。このため議論の最後の方で「なぜ自治基本条例を作らなかつたのか？」という議論となり、困っちゃったことがありますね。

佐々木 最初にニセコの条例を見たとき、「うわ、これはすごいな」という感覚がありました。結局、検討委員会が提出した提言書の最初に「本当はそのようなまちづくりの理念を掲げる条例は必要である。ただ、理念条例だけでなく、その



さとう かつひろ 氏

下に『行政への市民参加』と『市民活動への市民の参加』の二つの政策条例がぶら下がるような状態を最終的に目指すかたちと考える。今回は行政への参加条例の制定を先行させるが、その後速やかに理念条例の検討に入っていた方がいい」とはつきり記載されました。

言い換えると、この提言によって石狩市は自治基本条例制定が予約されたということになり、あとは「いつ作るか」という流れになった。そうした意味でも、市民の声を活かす条例を制定した意義は大きかったなと思います。

佐藤 二〇〇一年（平成一三年）九月に条例が成立して、市民への説明会を行いましたよね。そして、二〇〇二年四月いざ条例施行となりますが、制定後についてお話し頂けますか。

佐々木 制定した後の経過ですが、事前に、職員向けの説明会や研修をしっかりと行つたつもりでした。ところが、実際に一年間運用してみると、手続に漏れや抜けがあつたりして、制度の細かいところを職員全員が理解するのはなかなか難しいということが分かりました。

こうした事情もあり、運用開始当初は「制度の通りやっていない」という調査審議会からの指摘を受け、その再発防止策を検討するのがメインの仕事となりました。最初に、手続を行う際の情報の公表や検討結果の公表などについては、市民参加制度担当部門（当時は協働推進・男女共同参画担当、現在は企画課）が一元的に持つようなシス

テムとしました。これ以降、抜け落ちのようなことはかなり減らすことができました。それと同時に、市民参加手続に関して、担当からアドバイスする機会もできるようになったので、庁内的には穴が無くて効率的な運用ができるようになったと思いますね。

### 制定から五年―市民認知度は妥当、 審議会からも高評価を得る

二〇〇二年（平成一四年）四月の条例施行から五年目の二〇〇七年（平成一九年）、市民アンケートを実施しました。条例に対する市民の認知度を聞いたのですが、この時点で「名前を知っている」も入れて約六五％の市民が条例を認知していましたので、調査審議会からは「五年目としては妥当な水準」という評価をいただきました。さらに、市役所の意識を変えていくという点でも、この頃はミスがかなり減ってきていたこともあつて一定の評価をいただきましたし、審議会の運営方法についてもそれぞれの構成員に対してアンケートを行い、高評価を得ています。

しかし一方では、各種審議会の委員公募をしてもなかなか手を挙げてくれる人がいないという課題がありました。このままでは市民参加制度に影響を及ぼすことから、二〇〇五年（平成一七年）四月から応募希望者登録制度を始めました。これは公募委員が入る審議会の審議内容に関心・興味

がある市民に事前登録していただいて、登録者にはご希望の審議会などの公募案内をお送りするシステムです。

## 市民と行政をつなぐ掲示板 「あい・ボード」の導入

佐々木 また、パブリックコメント制度について、もっと市民周知を図っていくべきだという声や、意見を出しやすくする工夫を考えてくださいとの声もありましたので、「あい・ボード」に設置した用紙に意見を書き、ポストに投函すれば切手不要で意見提出可能となる仕組みを導入しました。

今、話をした「あい・ボード」とは、市民参加手続の実施や結果を市民にお知らせするために、市内三四カ所に置いている掲示板です（写真1・2）。実は「あい・ボード」についても、もう少し認知度を上げるべきだという意見もいただきました。この時だったか、この後かの記憶が曖昧ですが、「あい・ボード」だけに掲示している情報を集めて応募するとプレゼントがもらえるという、スタンプリーのようなキャンペーンもしました。

佐藤 結構前から「あい・ボード」はあったような記憶がありますが、市民参加のために作ったものでしたでしょうか。

佐々木 市民の声を活かす条例の施行に合わせて作ったものになります。

写真1



写真提供：石狩市

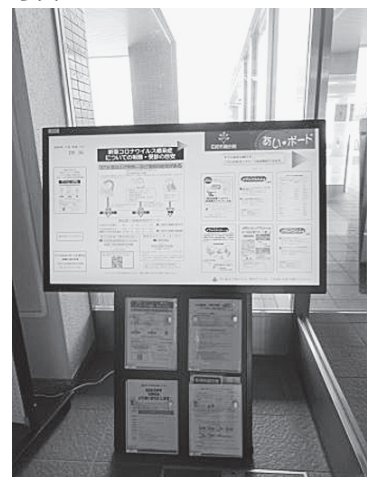
佐藤 そうでしたか。そうなると相当力を入れたということですね。

佐々木 そうですね。市民参加手続を実施するという情報を出すと言っても広報誌ではタイムラグが大きく、当時はインターネットも普及していなかった。身近で情報を受け取れる手法はないか検討し、市民が集まる公共施設とか、スーパーなどに掲示板を置いて、市民参加に関する情報をチラシにしてどんどん貼っていくのがいいだろうと「あい・ボード」を設置しました。ちなみに二〇一九年度からは、そのうち三方所が電子掲示板（デジタルサイネージ）化されています。

話を元に戻すと、五年目に一度、詳細に評価をしていたら、その後も運用方法に多少のミスはあるかもしれませんが、制度的に改善点は見当たらず、概ね良好という状態で現在に至っています。

佐藤 条例改正は一度ありますよね。

写真2



写真提供：石狩市

佐々木 五年目の評価と同時にいただいた答申を受けて、施行から六年目の二〇〇八年に一度改正しています。改正点としては大きく二点あり、一点目は条例制定当初、公共施設については設計概要を決める際に市民参加手続を行うとしたのですが、調査審議会から新增設や休廃止を決める場合も手続に入れた方がよいという指摘がありましたので追加しました。

二点目はパブリックコメントや縦覧など書面による意見提出を求める手続は、石狩市の市民参加手続だと自動的に一カ月の意見提出期間を設けることになるのですが、他の法制度では二週間などとしている場合もあります。例えば、都市計画の縦覧を圏域の市町村で一斉にやったときに、他の自治体では手続終了となっているのに、石狩市は終わっていないというのは不都合があるのではないかという指摘があり、他の制度があるときはそちらのルールに沿って実施するといった答申がな

され、改正しています。

## 市民の声を活かす条例が市町村合併に与えた影響

佐藤 条例制定後、二〇〇五年（平成一七年）

一〇月に市町村合併を行っています。これに対する影響はどうだったのでしょうか。

佐々木 市町村合併が条例に与えた影響は？と聞かれた場合、「特にありません」と回答することになります。例えば審議会の委員を考える場合には、できるだけ旧厚田村、旧浜益村の市民も入ってもらうように運用する例が多いと思います。むしろ、市民の声を活かす条例が合併に影響を与えたことの方が大きかったかもしれません。例えば合併後の地域自治組織について合併協議会で議論した中で、ある委員から「石狩市には市民参加のシステムがあるのだから、特別な法律で決められたような地域自治組織はなくてもよいのではないか」という意見が出たことがありました。

また合併に至るためのプロセスについては、市民の声を活かす条例を意識して、相当精緻にやったという記憶があります。とにかく、市が持つ合併に関する情報をきちんと市民に提供するということが根本的な命題としてありましたから、二〇〇四年当時、合併の担当になっていた私も、春に町内会の総会を全て回って、合併する・しないを決めるプロセスやスケジュールについて出席者た

ちに情報提供をしました。

その後、合併した場合、しなかつた場合のシミュレーションができた後、秋に再度全部の町内会をまわり、説明会、公聴会をやって理解を深めていただいた上で全世帯アンケート、最後に直接請求を受けての住民投票を実施しました。反対する方、賛成する方いろいろというふうになりましたが、まちが二つに割れるというふうなことは、この条例のせいばかりありませんが、ありませんでした。

ただ、住民投票は開票されませんでした。実施に必要な住民投票条例案では「住民投票の結果について市長、議会は尊重する」となっていましたから、事実上、住民投票結果は最終判断となりました。それもあって、議会審議の中で「投票率が低いときでもそれでいいのか」「市長や市議会に任せますという市民だっているだろう」という意見が出され、結局、過去の市議会議員選挙の投票率である六〇％を超えなければ開票しないことに落ち着きました。

佐藤 九四〜九五年度アメリカのオレゴン州に研究留学していた際、そこでの住民投票請求に必要な署名数の母数となる基準は直前の知事選挙の投票率でした。もしかするとその話をどこかで見たのかもしれない。

佐々木 あの頃は、シミュレーション結果や賛成・反対の理由もほぼ出揃っており、庁内的には合併の方向でまとまっていました。田岡市長は議会で「二村が是なら合併すべき」との考えを示し

た上で、直接請求のあった住民投票は実施が妥当であり、議会で制度詳細の検討を、との考え方を表明しました。なので、住民投票の期日が近づいた頃には、市長は、合併に賛成・反対よりも「まず投票しましょう」「投票してください」と街頭で連呼していましたね。しかしながら、投票が真冬だったため投票率も上がらなかった。未開票となったのにはこうした理由もあるのかもしれない。

とは言え、この時に住民投票を一回実施したので、まちにとつて本当に重大なことであれば、住民投票やろう、やつてもいいという考えは議会も含めた共通認識になったと思います。結果として、自治基本条例の方には住民投票条項をすんなり入れられたという効果もありました。

## 自治基本条例制定にも活かされた市民の声を活かす条例

佐藤 その自治基本条例を作るときにも、市民の声を活かす条例はいろいろ使われたわけですね。

佐々木 そうですね。自治基本条例は二〇〇六年度（平成一八年度）から二〇〇七年度（平成一九年度）にかけて、市長の諮問機関「みんなであつくる自治基本条例市民会議」を立ち上げ、検討を進めました。ワークショップやパブリックコメント、住民説明会といった市民参加手続も実施した



のですが、自治基本条例の中で議会をどう扱うかが議論となりました。

結局、市長の諮問機関だったこともあって、提言書には議会に関する規定を入れず、「自主自立の自治体運営が求められる中、議会の役割・責務を自治基本条例で明らかにする必要がある。規定の内容は議会で十分検討されることを期待する」との記載に止めました。それを議会が見て動き出しまして、議会として自治基本条例に入れるべき条項を検討し、最終的に両者をドッキングして石狩市自治基本条例が完成しました。

自治基本条例の制定がスムーズだったのも、市民の声を活かす条例が機能したと考えています。冒頭で述べたように、行政への市民参加から始めたことで、最終的に目指す市民参加に進んでいく上での地ならしができたこと。そして、市長も議会も市民の声を聞きながらよりよい活動をしていくという共通認識があったからこそだと思っております。

**佐藤** 現段階では先ほど話があったように円滑に機能しているということですね。

## 条例は今まで閉じていた行政参加のドアを開きつつ

**佐々木** そうですね。市民の声を活かす条例自体は、活用というよりも行政活動を縛るものなので、市役所にどう作用するかという問題となります

ですが、職員からすれば、常にこういった手続があると意識するようになりましてし、分からなければ担当課に行き相談するという行動がごく自然にできるようなったと思います。調査審議会ではずっと同じようなかたちで運用状況の評価はしていますが、この部分もスムーズに行っていると評価していただいています。

一方で、市民が条例を活用しているかと聞かれると、総体的にみても何かが大きく変わったとは言えないかなと思います。ただ、市役所の活動に興味関心を持っている住民からは「石狩市は市民参加のまちです」とごく普通に口をついて出るんですね。どこかの機会で「市民の声を活かす条例は市役所に入ってくるためのドアで、このドアの鍵はいつでも開いています。このドアを開けて入ってくるかどうかは市民の皆さん次第です」と話したことがあります。例えばそのテーマが面白そうだな。あるいは関心がありそうだと感じたら、いつでも入れますよ、ということがこの条例の意味だと感じています。

**佐藤** 職員の意識が変わったのは間違いないと思いますね。当初、評価の段階では市民意識を変えるのが大事だ、と議論をずいぶんした記憶はありますが、制定して二〇年となりましたから、それが普通になったということなのでしょうね。そうすると、二〇年経過してこうしておけばよかったということあるのでしょうか。

**佐々木** それが正直ないんですよ。

## 時代も味方して完成した条例

**佐藤** 今までの話だとそうですね。なかなか他の自治体も真似できない先進的な条例だと思います。かつて、関西のある自治体で市民参加条例制定に向けた第一回審議会を傍聴したことがあります。事前にいろいろな自治体の市民参加制度を資料配布していたようで、市民委員の方から「石狩の条例が一番いい」と発言がありました。ところが、市側が手配した学識委員から「これはちょっと現実的ではない」「これでは役所が動かなくなる」などと言いついで、非常に面白かったことを覚えています。市民からすると石狩市のような条例が一番望ましいのですが、役所から見ればとんでもない条例ということですね。

**佐々木** 石狩市の場合は、田岡市長が公約として打ち出して、プロジェクトチームが市役所そっちのけで素案を作る。ある意味乱暴ですけど、そういうやり方を市役所が許してくれた。したがって、スタートから違うと思うんですね。

**佐藤** 先ほどもあったように、時期もよかったですよね。制度が変わるちょうど節目の分権改革などがあった時期でしたから、割とすんなりと上手く行ったのかなと思いますね。

ただ、私もプロジェクトチームのころから見ていて、条例の細かさはこんなにやって大丈夫なのか？と思ったのも事実です。ところが佐々木さん

からは「これくらい大丈夫ですよ」と言われて驚きました。

## プロジェクトチーム案に職員から ダメ出し

佐々木 最初、プロジェクトチームが素案を出したときには、特に市民参加手続の実施基準などはこままで細かいものではありませんでした。その後設置された検討委員会には、市民委員だけではなく、市職員も委員として参加したのですが、その会議の中で職員側から「こんなのなら基準にならないだろう」と指摘を受け、制定するならしっかりとした条例を作ろうという流れに変化した。そこで仮置き基準を作り、それを実際の役所の活動に当てはめてみて、この条例だったらこの手続が必要で、こちらの手続は不要というように分類した一覧表を作りました。

佐藤 確かに一覧表を作っていましたね。

佐々木 想像だけだと「ちょっと大変だろう」となるのですが、一覧表を作ってみると「これだったらできるのではないだろうか」と思うことも多かったです。検討委員会で一覧表をもとに議論した結果、仮置き基準がほぼそのまま提言に反映されました。

佐藤 あの一覧表はすごかったですね。私ができるだろうなと思っていただけよりも細かく検討していて、逆にずいぶん勉強させてもらいました。

例えば、別表の方の分担金も市民参加可能なんだ、と思ったものです。

佐々木 それは市民参加手続には審議会も含まれるという枠組みとする一方で、すでに手数料の審議会があるのだから、市民参加手続の対象に入れても大丈夫ということで説明した記憶があります。

佐藤 確か私は、地方自治法第七四条の有権者による条例制定改廃請求では、税や分担金、使用料及び手数料の徴収に関する条例は除かれていますので、「これを入れてもいいの」と聞いた記憶が残っています。

佐々木 市民参加手続を広くとったという効果ですよ。

佐藤 そうですよ。今審議会で市民参加しているものは全て対象と言われて、なるほどと思っただですよ。非常に勉強になりました。

佐々木 私は市民の声を活かす条例の前に行政手続条例の制定も担当していたのですが、あれはすごく勉強になりましたね。行政手続条例を市民参加の方法に当てはめてみたらどうなんだろう、などと考えることができたというのは大きかったです。

佐藤 そういう意味では未だに古くないというか、なかなかこままでの条例を作れる自治体の方が多くないと言った方がいいのかもしれないですね。佐々木 周りの環境がそうさせたと思っています。

佐藤 だから、札幌市はまだ作れていないですよ。

佐々木 ただ、札幌市は条例こそありませんが、市民参加の実践例は充実していますよね。

佐藤 札幌市は自治基本条例の第二一条から第二四条で市民参加を規定していますが、第二一条七項で「市は、市民参加を進めるために別に必要な条例等を整備するものとする」と書いてありま





すが出来ていません。やっぱり石符市のような条例になるのが怖いのでしょうか。

**佐々木** 実際のところ、石符市が五、六万人規模のまちだからできているということはあるかもしれないですね。地方自治は自治体ごとにいろいろな状況を踏まえて考えていくものですから、二〇〇万都市で、石符市と同じようにできるのか、ということとは考えなければなりません。

## 多様化する住民に対し、判断の材料を与える

**佐藤** あと、外国人を含め最近多様化が進んでいる住民に対してはどうでしょうか。

**佐々木** 条例がどうこうよりも、条例の市民参加手続の中で出てきた意見について、これまでも増して総合的、多面的に検討した上で結果と理由を公表することが、市役所に問われていくと思います。

これからは、今の新型コロナウイルス感染症のワクチン接種のように、価値観が相容れないみたいな場合も出てくると思います。そういういた時に、どちらの価値観をとるのか、両者の間をとるのか、そういうところが問われていくことがあるのかもしれません。ただ、いずれにしても市民の声を活かす条例というのは、なぜ行政がこういう判断をするのかを説明するものであって、正解を出そうというものではありません。もちろん、価値観が

ぶつかるようなことについても一生懸命考えますが、その結果が正解か間違っているか、あるいは賛成が多いか反対が多いかわかりませんが、市役所としての白黒とその理由をきっちり出すことでこの条例の役割は果たされます。

そして、結果の評価については有権者が選挙で示して下さい、という割り切りもできるので、私は価値観の多様化、分裂みたいなものについても、この条例自体で何かしなければならぬとは考えていません。

## なぜ市民の声を活かす条例と名付けたのか

**佐藤** なるほど。先ほどから、私も佐々木さんも市民の声を活かす条例と言っています。このネーミングは誰が考えたのでしょうか。

**佐々木** 市役所のプロジェクトチームですね。

条例を提案する最終盤くらいに出てきたと記憶しています。検討委員会の中で、行政活動という限定的な範囲への参加なのだから、限定のない「市民参加条例」という名前はふさわしくないとの議論があったことを踏まえ、正式名称は「石符市行政活動への市民参加の推進に関する条例」としましたけど、あまりに長いので、何かよい言い方はないかという話になり、プロジェクトチームの中で考えて、端的に条例の内容を言うなら「市民の声を活かす条例」がいいのでは、となったのです。

**佐藤** 前述した市民参加のイメージをどうするか議論の中で、行政活動への市民参加にと絞られていったのですが、行政活動への市民参加推進に関する条例という名称は長い。また、行政活動への市民参加条例だと行政を非難する、あるいはやっていることを批判する条例なのではというイメージが持たれたかもしれませんが、「市民の声を活かす条例」というネーミングを聞いて、私は「なるほど。そういう風に来たか」と感心したものです。市の政策に対して市民の声を活かしていく。非常にポジティブなイメージが条例に付きましましたし、条例が生きてきたという感じがして、本当にいい名前を考えたと感じました。

**佐々木** 先生にそう言っただいてうれしいですね。

**佐藤** 恐らくこのネーミングがあつて、通りやすかったのかもしれないですね。誰が言い出したということではなく、みんな議論している中で出てきたということですね。

**佐々木** 誰かが言い出したから使い始めたのでしょうか、最初に言った人は本当に記憶がないんです。でも、こうした相談をする相手がいたことは非常に心強かった。あと、議会が批判的に見てくれなかったというのもうれしかったです。一部の議員からは「市民の声を聞くのは議会の役割で、行政が勝手に聞いてはダメじゃないか」という意見もいただきましたが、私は「二元代表制なのでから議会も聞くし、市長も聞いて、両方が聞いた

意見を議会の場で戦わせた方が石狩市にとっていいことではないでしょうか」と説明をした記憶があります。最終的には全会一致で可決していただきました。

**佐藤** 今の話にも出てきましたが、「市民の声を聞く」のではなく、「活かす」なんですよね。ここが絶妙ですね。市民の声を聞くにすると、今のように「市民の声は我々が聞いている」で終わってしまったかもしれませんが、「活かす」だったので、いい名前の考えたな、と当時から思っていました。あと、議会への事前説明などはどうされていたのでしょうか。

**佐々木** 常任委員会にかかりますから、委員長には説明に行きましたが、それ以外は委員会室で議員からの質問に答えたくらいしか記憶に残っていません。

**佐藤** 熱心に検討委員会を傍聴に来る会派もいましたよね。

**佐々木** あの会派は賛成でした。違う会派の中には慎重になっていた方もいたと思います。

## コロナ禍の市民参加をどう見るか

**佐藤** プームに乗って市民参加制度を設けたものの、年数を重ねて面倒となっていたところに新型コロナウイルス感染症が発生し、感染対策を理由に市民参加を避けていたりする自治体もあるようです。今後、市民参加は衰退するのか、逆に発

展するのか、条例を制定した当事者としてどう考えていますでしょうか。

**佐々木** 私も今は教育委員会の範囲でしか分かりませんが、確かに審議会で皆集まるのはやめて、書面開催というのは現実的にありますね。あと、新型コロナウイルス感染症拡大を契機に、これまで普通にやっていたことでもやらなくて済むということも分かっています。簡略化されていくということも結構あります。例えば、学校行事は典型でして、これまでは「去年もやったから今年もやる」というのが結構あったのですが、コロナ禍で中止や簡略化したらそれでも何とかなると分かったケースはいくつかありました。

市民参加を要綱でやっている、あるいは特にルールを決めないで、やったほうがいいと思いつている自治体の場合、おっしゃっているようにこれを機にだんだん軽くしていこうかという動きが出てくるかもしれません。しかしながら、石狩市の場合は幸か不幸か、条例で決まっていますから、コロナが収まれば元通りに進めなければなりません。これは条例で決めている効果だな、と感じています。

一方、オンラインでも審議会やワークショップが可能となった場合、みんな集まらなくても済むのはメリットだと思います。委員間の日程調整は結構な労力ですからね。オンラインでもきちんと議論ができる環境にみんながなっていくのなら、逆に自由度が増していくような気がしています。

す。

**佐藤** 石狩市にはオンラインを利用した審議会はあるのでしょうか。

**佐々木** 審議会のオンラインはまだないんじゃないでしょうか。

**佐藤** 審議会は普通にやっているということですね。ところで、調査審議会は二年任期で選任されていますが、議事録を見ると去年一回しか開いていないように見受けられます。確か以前は年二回開いていたと記憶しているのですが、これはコロナの影響なのでしょうか。

昨年一回目の会議事録の最後に事務局から二年間の委員ですので、次回は来年八月から九月に予定しています」と書いてあって、今まで年二回開催だったと記憶しているのに去年から年一回になっているようだったので、気になって議事録を読んでみたのです。コロナのせいなのか、検討することもないので一回にしたのかちょっと分かりませんでした。

**佐々木** 開催サイクルは、第九次（一八〇一九年度）から年一回としています。また、第一〇次では、二〇年度諮問、二一年度答申というように二年で一サイクルを回す形に変更しています。この理由は、年数の経過とともに改善点もほぼ出尽くしており、毎年開催しても議論することがないため、このようにしたと聞いています。また、実際、最近の議事録を見ると、審議会自体のスリム化というか、運営が軌道に乗っている間は少ない

人数でも大丈夫だろうということで、最初一五人だった委員数を九人に減らしました。

佐藤 確かにそれほど大きな問題がなければそのくらいの人数で十分だと思いますけどね。

### 制定に関わった当事者同士だから言い たいーこれからの地方自治

佐々木 プロジェクトチームとそれに引き続き検討委員会の議論は、私自身も勉強させてもらいましたし、本当に刺激的だったですね。

佐藤 いくつかの自治体で審議会委員を引き受けましたが、委員としてやりがいがあったのが石狩市でした。今でも当時の分厚い資料を保管しています。

佐々木 委員の皆さんいろいろな意見を持っているので、下手すると空中分解しそうになるのですが、そこは座長の佐藤先生に上手くまとめていただきました。今回の話が来て、議事録を読み返すと、随所にそういうところがありましたね。

佐藤 皆さんも若かったけど、私も若かったということですね。

佐々木 私も四〇を少し超えたくらいでした。ただ、当時燃えさかった火というか雰囲気、変わってしまったのは寂しく感じています。当時は庁内に自主的な勉強会もいくつかあったのですが、今はないと思います。

佐藤 今の自治体は人員削減、なのに仕事は増

えて大変といった状況ですが、当時は今ほど切羽詰まっていなかったのもあるかもしれませんね。

佐々木 確かにそうですね。地方創生のように国から「カネが欲しければまず計画を作れ」という動きが各行政分野で強まってきて、住民の方を見る余裕がなくなりました。

佐藤 計画を作って中身が良ければカネ出しますよという構造は、リゾート法の時にもありました。ただ、リゾート法は各県一つ、北海道は例外で二つでしたが、地方創生は全市町村になったので、これは大変なことです。それと地方分権と言いながら、実は自治体側で変えられることは意外と少ないです。

佐々木 確かに、振り返ってみると「地方分権改革とは一体何だったのだろうか」といった感覚はありますね。さらに、日本の財政は無茶苦茶ですから、コロナが収まったらいろいろなところで引き締めをやらなければならないでしょう。その時は、住民と自治体が一緒に何かをしたり、何かを我慢することを、否応なしにやらざるを得なくなると感じています。したがって、再び市民参加の考え方や機運が盛りあがってくるのではないかと、という気がしています。

佐藤 ありがとうございます。予定の時間となりましたので、終わりにしたいと思います。本日は石狩市の市民の声を活かす条例制定当時の雰囲気や経過をご説明いただきありがとうございます。私も多少とも関わりましたので、懐かしく思

いだした部分もありました。また、制定後の経過についても貴重なお話を伺うことができました。

おかげで、議会を含めた市の政策形成に市民の声をどのように活かしているのかわかっています。また、この条例の制定があつて、市民の皆さんに役所の仕事を理解していただき、役所だけでは気づきにくい視点を市民の皆さんから提供していただく機会ができたのか、ということも教えていただくことができました。今後とも石狩市が発展していくことを祈念いたしております。本日は長時間お話いただき、ありがとうございます。

本稿は二〇二一年八月一二日、石狩市役所でのヒアリングをまとめたものです。

文責・編集部