

平成24年度 第1回（仮称）釧路市自治基本条例検討委員会 議事要旨

1 日 時 平成24年 7月30日（月） 18：45～20：45

2 場 所 釧路市役所2階 第4委員会室

3 出席者

- (1) 委 員：板倉委員、小野委員、川内委員、小池委員、小林委員、
小松委員（議長）、鈴木委員、西村委員、平間委員、
簗島委員（副委員長）、山崎委員（委員長）
- (2) 釧路市：蝦名市長、鈴木総合政策部長、岡本都市経営課長、菅野課長補佐、
熊谷課長補佐、遠藤主査、河面主任

4 内 容

- (1) 開会
- (2) 市長挨拶
・ 蝦名市長より挨拶。
- (3) 委員自己紹介
- (4) 事務局紹介
- (5) 要綱確認
・ 資料1に基づき事務局より説明。
・ 要綱に基づき、委員長、副委員長とは別に、小松委員が議長を務める旨も説明され、了承された。
- (6) 委員・副委員長選出
・ 委員より事務局一任との声があり、事務局より提案のあった山崎委員を委員長に、簗島委員を副委員長にそれぞれ選出。
・ 委員長、副委員長より挨拶。
- (7) 情報公開について
・ (仮称) 釧路市自治基本条例検討委員会は原則公開とし、議事要旨は後日公開することが確認された。

(8) 議事

① (仮称) 釧路市自治基本条例の検討について

- ・ 資料3に基づき、事務局より説明。
- ・ 意見、質問等なく確認された。

② 山崎委員長講演「自治基本条例づくりに向けて」

- ・ 資料5及びスライドを用いて、山崎委員長より講演。

【山崎委員長講演要旨】

- ・ 自治基本条例がなぜ必要なのか、また、これから釧路市が条例を作っていく上で、どのようなことをポイントに据えていくべきかについてお話させていただく。
- ・ これまでも各自治体は、市民参加を得てまちづくりを進めてきたところだと思うが、今は、それを一段質の高いものにしていくことが求められており、そのための仕組みが、これから我々が検討する自治基本条例である。

1. 「地域主権」時代の市町村の役割

① いかに自治の「質」を高めるか

- ・ 民主党政権が、「地域主権」をスローガンとして、地域主権改革一括法をはじめとする改革を進めており、国が地方を縛っている様々な義務付け、枠付けが見直され、市町村の創意工夫によるまちづくりが可能になっていく。
- ・ 一例をあげれば、公営住宅の整備基準・収入基準や道路の構造など、これまでは国の省令で決まっていたものが、それぞれの市町村が地域の実情に併せて条例で決めてよいという形に変わってきている。
- ・ これにより、これからは市町村の役割がますます重要となるわけで、そのため、いかにして自治の「質」を高めることができるかが、今問われている。

② 強い現状維持志向、横並び志向

- ・ ただ、これまでの市町村運営を見ると、多くの市町村では、現状維持志向、横並び志向が強いように思える。危機意識を持って、変革の取組を進めている市町村はまだまだ少数である。
- ・ 自治体を取りまく大変な現状を乗り切るため、多くの自治体は量的・短期的な対処で運営を行ってきた。例えば、職員の削減、職員給与の一律カット、地方議員の削減などである。
- ・ ただ、こうした対処は対処療法であり、自治の「質」の向上にはつながらず、自治体が疲弊していくということになりかねない。
- ・ 今後は量的な削減ではなく、質的な改善が問われており、そのための取り組みと

して自治基本条例を作る自治体が増えてきているということである。

③ 市町村の存在意義はどこにあるのか—「対人サービス」と「土地の管理」

- ・ 基礎自治体の存在意義はどこにあるのか、言い換えると、市町村にしかできない、国や道、民間企業に任せることができないことはなにかというと、「対人サービス」と「土地の管理」に関することであろう。
- ・ 民主党の地域主権改革一括法にしても、「対人サービス」や「土地の管理」に関する事項が多く、市町村はこれらについて創意工夫して質を高めていかなければならない。
- ・ 「対人サービス」とは、教育・福祉・保健といった分野があげられ、具体的には、子育て支援、不登校の子ども支援、幼保一元化などといった政策を率先してやっていかねばならない。
- ・ そのためには、市町村には、縦割り行政を統合させる力量、あるいは、市民団体等、外部の人間とも地道に連携する力が求められてくる。
- ・ 「土地の管理」で例をあげれば、中心市街地活性化、バリアフリー対策、耕作放棄地の減少などにしっかり取り組むことが求められる。
- ・ さらに、釧路市の場合は、災害時にどのように対応を講ずるかも、重要な政策課題と言える。
- ・ この「対人サービス」と「土地の管理」に係る取り組みを実施する過程では、様々な利害関係者との合意形成をどのように行っていくのかが重要であり、そのための仕組みを、どう作っていくかが求められている。

④ 変わる市役所と住民との関係性—チェック機能と協働と

- ・ もう一点、抑えておくべき近年の変化として、市役所と住民との関係が変化していることが挙げられる。
- ・ 一昔前は、行政職員が全ての行政サービスを行うことが当たり前だったが、今は公共的な事柄を全て市がやるのではなく、住民も一緒になって政策をつくり、実行していくことが必要になってきている。
- ・ これを受けて、民間委託や指定管理者制度等に代表されるように、行政の仕事の仕組みも変わりつつある。
- ・ そのためには、市民と行政が対等な協力関係を築いていかなければならないわけで、市民・民間・行政の役割を一定のルールやオープンな場所できちんと決められるようにしておこうということが、自治基本条例の内容に関わってくる。
- ・ 釧路市では、「市民と協働するまちづくり推進指針」をすでにつくっており、市民と行政の協力について様々な実践を行っている。委員のみなさんの中には既に実践されている方もいるのではないかな。
- ・ さらに、自治体のお金の使い方も多様化してきている。夕張市が破綻し、財政健全化法ができたことで、自治体本体のお金の使い方以外に、本体以外の機関、例えば第3セクターなども市民はしっかりとチェックしていかなければならない。

- ・ 以上の話をまとめると、まず、市町村はこれからは質を確保した自治を行わなければならない。その実現には、市町村は住民に対し、今まで以上に説明責任を果たし、信頼を得る努力をしなければならない。そのためのルールづくりが自治基本条例である、ということを通認識として持っておきたい。
- ・ 今後は、市民に負担を強いたり、行政サービスを切り下げたりしなければならない局面がでてくるだろう。
- ・ その時に市民とどうやって合意形成をするのか。建設的な議論や情報共有・合意形成の手続きについて、しっかりとしたルールをもつことが大事である。

2. 基本条例の策定に際して踏まえるべきことは何か

① 権利の保障

- ・ 自治基本条例をなんのために作るのかについてだが、まず、市民の市政への参加、特に政策決定への参加の権利を保障することが挙げられる。
- ・ 保障するための前提条件として「情報公開・情報共有」が重要で、行政の側は分かりやすい情報を、速やかに市民に提供する必要がある。そのための仕組みを全庁的に整えていかねばならない。
- ・ また、市民が市政参加の権利を求めることになれば、市民の側にも自治の担い手として主体的、自立的に参加する責務や、他の市民と協力しあう責務が求められる。言い換えれば、市民が自治の苦勞を背負うということの意味する。
- ・ 一方で、「市民参加」は強制や義務ではないので、「参加しない自由」も認められなければならない。

② 権力（者）の統制

- ・ 自治基本条例は、市長・職員・議員といった権力を持つ人間が、恣意的な自治体運営を行わないようにするルールとなる。条例の制定により遵守すべきルールを明確にするので市長や職員については、負担が増えることになる。

③ 理念を形にするこの意味

- ・ 自治、情報公開、市民参加、市民協働などという言葉を知ると、そうした価値、理念については多くの人々が共鳴する。しかし、それらの価値や理念は普段目に見えないものではないため、共通の認識をすることが難しい。
- ・ それが条例という形をとり、象徴、シンボルとなることによって、抽象的でわかりづらい価値や理念を、皆で共有することができるという効果がある。
- ・ 考え方としては、多くの自治体で作っている、市民憲章に近いものがある。

④ 即効性はないが実効性があるものに

- ・ 条例の検討にあたり、我々委員の中でコンセンサスをもっておきたい点として、自治基本条例には即効性はないということが挙げられる。
- ・ 「基本条例」と呼ばれるものは、制定により、行政運営や市民の生活を劇的に変えるものではない。単に、自治体があるべき価値や理念、方向性を示すものである。
- ・ ただ、自治基本条例の場合は、自治体の最高の法規として位置づけられることが多いことから、自治体構成員の行動や、他の条例が自治基本条例によって拘束され、自治基本条例に反する条例は通常つくられない。その意味で実効性はあると言える。
- ・ 自治基本条例がなくても、情報共有や市民参加に取り組んできているという自治体もたくさんある。先進的な自治体では、そうした実践を保障するものとして自治基本条例を作っている。
- ・ 自治基本条例は、即効性はないが実効性を持つ、そういった性格を持った条例であるという考えを委員のみなさんと共有しておきたい。

3. 先行自治体のいくつかの実践例（スライドで紹介）

- ・ では、自治基本条例を制定している市町村では、日々どのような行政運営を行っているのかを紹介したい。

① ニセコ町：「もっと知りたい今年の仕事」について

- ・ 毎年度の町予算書を、中学生でも分かりやすいよう作り替えて表現している。町道整備事業なども文章概要だけではなく箇所付けまで地図で表している。
- ・ 町の財政力についても、市民が良い悪いを判断しやすいよう、近隣の自治体と比較したグラフで紹介している。
- ・ 情報の共有、公開を実践するという事は、単に情報を発信するだけでなく、受け手の立場にたったわかりやすい提供が必要である。ニセコ町は自治基本条例を作る前からこのような取組を進めていた。その蓄積の上に自治基本条例をつくることで、町長が替わっても、取組みを継続する町になろうということである。

② 芽室町：広報誌・総合計画について

- ・ 紙面では、パブリックコメントの募集やどのような条例を作成中なのか、ということを知りやすく公開しており、全国の広報誌コンクールでも入賞している。
- ・ 広報誌の取組みと併せて、総合計画に即して毎年の町政運営をしていこうということを徹底している。
- ・ 策定2年目以降は、町民参加のもとで進行管理を行っている。その際、事業の進行状況がわかるよう、数値目標を定めて管理している。
- ・ 進捗管理はPDCAサイクルに基づき実施するが、町民がチェックしたことを役場にフィードバックし、役場の側も反映できる点は反映・改善し、反映できない点はなぜ反映できないかを整理し、「自己評価」として明示している。

③ 江別市：自治基本条例解説用ニュースについて

- ・ 基本条例はともすれば抽象的で多くの市民にはとっつきにくい。やわらかい形のニュースとして発信し、興味を持ってもらおうと努力している。

④ 札幌市：庁内組織、広報等について

- ・ スライドには入っていないが、札幌市も条例制定後5年たっており、市政がどうか変わったかが参考になる。
- ・ 市役所内では副市長がトップの推進本部を作って、条例を日々の業務に活かすと号令をかけて取り組んでいる。例えば、各部局が業務ごとに、市民参加・情報公開等がなされているかのチェックリストや手引き書をつくり、各職員が日々意識しながら取り組んでいる。
- ・ また、職員研修においても市民協働を実践するためのスキルを身につけるため、ファシリテートやワークショップの進め方などをテーマに取り上げている。
- ・ 広報についても工夫されていて、例えば市民からの苦情がもっとも多い除雪に関して、情報提供し市民に理解してもらえるよう取り組んでいる他、財政状況についてもわかりやすく公表している。
- ・ 都市計画の分野では「まち本」という小冊子をつくり、わかりづらい都市計画の話、わかりやすく示している。
- ・ 市民版事業仕分けでは、無作為抽出で了解をもらえた市民を仕分け人として任命した。これが好評だったため、特定課題の評価でもこの方式でやる予定とのこと。
- ・ その他、市民や企業の寄附金を基金にして、町内会やNPOの活動支援にあてる「サポートホット基金」の制度を運用している他、企業とNPOのマッチングを奨励しており、特に、円山動物園の運営には様々な企業の支援が入っている。
- ・ 以上のような先進自治体では、自治基本条例について見直し規定を入れているところが多い。つくりっぱなしではなく、皆で検証し、新たに入れる項目や修正が必要な項目がないかどうか常に点検している。
- ・ 自治基本条例は制定することが目的ではない。条例で定めたまちづくりがなされているかを不断に点検し、必要であれば条例改正することが重要。
- ・ 先進自治体であっても課題はある。札幌市で条例の認知度調査をしたところ50%だった。これをどう評価するかは意見がわかれるところだが、藻岩山展望台の改築事業においては市民合意が十分ではなく問題化したということもあり、条例の精神があまり徹底されていないわけではない。
- ・ ニセコ町は条例の認知度は高いものの、町の情報公開等に対する住民の評価は辛い。
- ・ 芽室町では条例を知っているのは町民の17.5%に過ぎない。「積極的に町政参加したい」という町民は4%程度、「町政に意見を言いたい」町民は25%で、その他の町民は「町役場にお任せします」という状態であると言える。
- ・ つまり、先進的な自治体でも、自治基本条例の浸透を図るという点では、まだまだ不断の努力が必要と考えられる。

4. 具体的な課題に即して条例の必要性を考える — 既存の施策や手続きを見直す

① 情報公開

- ・ 釧路市の市政において、どのような情報公開が必要なのか。釧路市が今やっている情報提供、例えば広報誌やHPを具体的に思い起こしながら、それが適切なのかを検討委員会で論じていただきたい。
- ・ 広報誌でいえば、時系列での比較や、他都市との比較がなされているか等。
- ・ 釧路市ではすでに「市民と協働するまちづくり推進指針」をつくり実践しているわけだが、その中でも例えば、審議会の委員公募、パブリックコメント、市と市民の意見交換が適切に行われているのか、改善の余地がないのか、具体的に議論ができればと思う。

② 市民参加

- ・ 例えば、市民活動の促進策として「わっと」への支援を行っているが、これが効果的にやられているのか、多角的に論じ合うことが大切。

③ 予算編成・決定・執行・決算

- ・ 予算がどう決められ、どう執行されていくのかについて、納税者に対する説明責任がある。複雑な財政情報を適切に市民に説明しなければならない。
- ・ また、予算編成・決定・執行・決算の各段階で、どのような情報公開や市民参加していくのが大事になってくる。その中で、PDCAサイクルに即して、予算の使い方を見直していく。そのためのルールづくりが自治基本条例となる。

④ 市にとっての大きな争点となる政策について、

- ・ 釧路市ではもうないかもしれないが、大きな施設を建設する時に、もはや、行政がほとんどの部分を勝手に決めて、最後に少しだけ市民意見を聞くというスタイルでは通用しない。最初の段階から、市民意見を聞きながら進めていく必要がある。
- ・ 札幌市等の先進都市の例では、原案の段階から市民の意見を聞いて建設した施設については、市民の接し方が変わり、稼働率が上がり、扱い方もよくなる。
- ・ 手間暇をかけてみんなで作ることが、結果的にはみんなが愛して大事に使う施設ということにつながっていく。
- ・ 反対に、住民負担を求めるようなケースも、できるかぎり早くから、合意形成をとることに手間をかけることが大切。
- ・ 釧路市でいえば、今年のフィットネスセンターの閉鎖問題が端的な例ではないか。
- ・ これは個人的な意見だが、港祭りの運営の仕方は見直していく必要があるのではと思う。市が丸抱えするのではなく、市民と共に進めていくことが必要になる。

⑤ 権力（者）の統制

- ・ 恣意的な市政運営や、市長や担当者が替わることで情報公開が停滞してしまうことがあってはならない。
- ・ 自治基本条例の価値・理念を遵守する責務が市長・職員にはある。
- ・ 市議会議員も自治基本条例の精神を遵守し、仕組みを尊重することが求められる。検討の過程で市議会との関係をどうするかは、これからの整理が必要になるが、議会の部分は市議会に検討を任せてしまうというのも一つの方法だろう。あるいは素案をつくってすりあわせを行うということでも良い。
- ・ 以上、委員のみなさんが具体的な状況を思い浮かべながら、条例制定の意義を議論しながら、必要性を共有できるような検討委員会にしていければよいと考える。
- ・ 最後に繰り返しになるが、自治基本条例は、即効性はないが実効性があるもの、という共通認識をもって進めていきたい。
- ・ また、抽象的な議論ではなく、釧路市の現状と課題を洗い出すという場にしたいと思う。日々の生活の実感、市政への関与の場面を振り返りながら議論していただきたい。
- ・ この検討委員会での議論の蓄積が、自治基本条例の重要性を高めることになる。自治基本条例は、どうしても市民認知度が低くならざるをえない。関心のない市民からすると「条例ができてなにが変わるの」という意見がでるだろう。その時に、この検討委員会で具体的に即して議論したことが、「例えば～するときに、事前に～できるようになる」等というように、具体的に発信をすることができるようになる。
- ・ 市民に対してだけでなく、自治基本条例に対する温度差は市役所の中でも必ず発生する。そこで、委員の皆さんがその必要性をこの検討委員会で一生懸命訴えてもらえれば、事務局が他部局を説得し、各部局での取り組みを促すための材料となる。
- ・ 自治基本条例は制定自体が目的ではない。その後の不断の努力も必要となる。検討委員会の議論の中で、もっと釧路市をよくしていくためのルール・仕組みづくりができればよいと考えている。

③意見交換

(○は委員発言、◎は委員長発言、●は事務局発言。以下同じ。)

- 札幌市では平成18年に自治基本条例を、平成20年にまちづくり活動促進条例という条例を作っている。自治基本条例は大原則を定め、活動促進条例はそれを具現化していくための条例と認識しているが、釧路市の検討委員会ではそこまで含めて検討していくのか。
- ◎ 今回は、大本の自治基本条例をつくることを一つの終着点としたほうが、考えやす

いのではないかととらえている。その上で、具体的にどう動かすかとなったときに各論の条例が必要かどうかという議論になると思う。

まずは自治基本条例のみの議論をして、まとめることを目指したほうがよいと思う。

○ 札幌市はまちづくり活動促進条例を作るときも、非常に市長副市長が積極的だったと伺っている。釧路市も是非積極的に取り組んで欲しい。

○ 講演の中で「自治の質を高める」というフレーズが出てきたが、「自治の質」とはどのように考えればよいか。「自助・共助・公助」とよく言われるが、その中の自助や共助の割合をもっと高めることが、「自治の質」の指標ということか。

◎ 「自治の質を高める」とは、釧路市ならではのまちづくりをしましょう、ということ。例えば条例であれば、類似自治体がやっているから、同じような条例を作ろう、ということではなく、それが釧路市の実情にあった条例なのか、市民の意見を反映したものなのかをしっかりと考えることが必要。

それを各分野でやっていくことが、「自治の質を高める」と言いたかった。

○ 既存の条例や規則は、それぞれの理念で整備され実行していると考え。そのような状況で、具体的になにが不足していて、今、自治体の憲法を作らなければならないのか。自治基本条例の制定に踏み込む意義・必要性を教えて欲しい。

◎ 現在の市政運営の中で、もっと早くから市民の意見を聞いて合意形成を進めていくことが必要だったのでは、と思うケースがゼロではないと思う。フィットネスセンター廃止のようなケースはその一例。今後も、例えば福祉分野等で、なにかの事業を見直さなければならないような局面がでてくるだろう。その時に「市民の意見を聞いたか」「決定の場を公開にしているか」等を考えながら進めていくことが求められている。

もちろん、既に着手していることもあるとは思いますが、もっと全庁的に徹底していくことが必要で、それが役所と市民の間のルールとして認知されることが条例化の意義ではないか。

市長や職員がなにかの施策を進める場合に、自治基本条例の理念や規定に基づいてすすめたのか、ということ常問われることになり、大きなプレッシャーとなる。その意味で、実効性を担保する場合に条例の有無が大きな違いとなってくる。

ただし、市民の側も自治基本条例が形骸化しないように、条例を活用する、チェックする、ということが求められる。

○ 自治基本条例をつかって、その手続きに沿って決定した場合は、その決定は公明正大なものであるとお墨付きを与えるということになるのか。

◎ 自治基本条例は、どんな政策に対してもニュートラル。ただ、皆で情報共有をし、徹底的に議論をし尽くした場合、その結果としての合意は皆のものとして共有されると考える。自治基本条例は、そのための手続きを担保するためのもの。

- 市民議論をおおいに尽くすべきという理想がある一方で、サイレントマジョリティが存在するという現実がある。これに対して、自治基本条例が有効に働くのか。

また、自治基本条例によって、行政には手続き等のタガをはめる、一方で、市民に対しては市政参加しない権利も保障しなければならない、と何うと、行政に対しては厳しいが、市民は楽な方に誘導する、という印象を持ったがいかがか。
- ◎ その点は、今回あまり掘り下げなかったが、自治基本条例についての議論を進めていくと必ず、「市民は意見を言いつばなしでよいのか」という意見がでてくる。

そのような市民がほんとうに自治の担い手なのかという議論をしていかなければならないし、その中で、「市民の責務」とはなにかというまとまった議論もでてくると考えている。

サイレントマジョリティの問題は、事前に市民との合意形成に時間と方法をかけることによって、特定個人や施設利用者の意見が市民の総意なのかどうかという点についても掘り下げることが可能となってくる。
- 自治基本条例は、自治体の憲法ということで、条例とはいえかなり具体的なことまで踏み込むのではという印象を持った。そのあたり、運用面で対応するというのもあるのかもしれないが、他都市の条例がどんなものかわからなかったので、次回以降、具体的に用意していただければと思っている。
- 札幌市の事例の中で市民認知度の話がでていたが、札幌市では認知度を上げるためにどのような取組をしたのか。
- ◎ 市長が熱心に取り組んでおり、市が条例に注ぎ込むエネルギーは相当なものだった。

市民委員会の規模も大きく、分科会に分かれて徹底的な議論を行っており、メディアや広報を使ったPRもしていた。

また、自治基本条例が制定されたから、こういう取組がなされているという、各論の部分で具体的な取組を進めている。

さらに、条例を作りつばなしにするのではなく、検証についても公募市民を集めて実施する予定で、そういった不断の努力が、半数の市民が条例を知っているという結果になったのだと思う。
- 理念の共有が目的であれば、市民憲章でも可能と思うが、あえて条例という形をとるのはなぜか。
- 今の質問に関連して、例えば掛川市では生涯学習都市宣言を交付し、議会議決をした。条例だけでない多様な手法もあるかと思うがいかがか。
- ◎ 条例化をする理由を一言で言えば、権力者の統制だろうと思う。例えば、ある行政担当者は一生懸命市民の意見を聞いて仕事を進めていたのに、担当者が変わると一切しなくなってしまうことが、ままある。

そうしたことがないように、市政運営の基本的なルールとして尊重しなければならない枠をはめられる点が、条例と市民憲章との大きな違いであろう。市民憲章では職

員に強制する力がないし、ともすれば忘れ去られてしまう。

- 自治基本条例が、法規範として強力なものになり、釧路市が訴訟を起こされた時に判例の基準になるようなことがあるのであれば、相当慎重に作らなければならないと思ってしまうがいかがか。
- ◎ 法規範になりうる条例も作れないことはないが、他都市の自治基本条例は、そのあたりを薄めた形で作っている。結果、自治基本条例が裁判の判例になっているという例は自分の知る限りはない。

むしろ、みんなで作ってみんなで決めたのだから、みんなで尊重しながら運用しましょうという理屈で、規範性と実効性を担保しようという考え方である。

そこまでの強制力をもつ条例ではない例として、文言を一つとっても「責任」は使わず「責務」とすることが多い。

逆に言えば、不断の努力がなければ名ばかり条例にもなりうるということ。

先進自治体の条例を参考にすれば、条文自体の作成はたいして難しくはない。ただ、結果として同じ条文になったとしても、そこに至る議論が釧路ならではのものとして積み重なっていれば、オリジナリティが十分ある条例と言って良いのではないか。

(9) その他

- ・ 事務局より次回検討委員会を8月21日（火）18：45から市役所第3委員会室で開催する旨説明があった。
- ・ また、併せて資料6感想記入シートの提出について説明がなされた。

(10) 閉会