

## 平成24年度 第2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8月21日（火） 18：43～20：20

**2 場 所** 釧路市役所2階 第3委員会室

### **3 出席者**

**(1) 委 員**：板倉委員、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）  
（欠席：川内委員、鈴木委員）

**(2) 釧路市**：鈴木総合政策部長、名塚産業振興部長、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) 会議成立確認**

- ・ 出席委員数が設置要綱の定足数を満たしており、会議が成立する旨、小松議長より報告がなされた。

**(3) 議事**

#### **① 自治基本条例の構造について**

- ・ 参考資料2に基づき、適宜資料1を参照しながら、自治基本条例の構造について、事務局より説明がなされた。

#### **② 道内他市の条例について**

- ・ 参考資料1及び参考資料3に基づき、道内他市条例の記載項目等について、事務局より説明がなされた。

## 【事務局説明についての委員長補足】

(○は委員発言、◎は委員長発言、●は事務局発言。以下同じ。)

- ◎ 資料１で３市の比較を見てもらったが、どこも似通った印象を受けるかもしれない。自治基本条例は、基本条例という性格上、どうしても似た内容になる部分が出てくる。そこを理解した上で、結果的に他都市と同じような条文になったとしても、そこに至るまでの委員のみなさんのご議論、ご意見が積み重なっていくプロセスが大切、ということを是非押さえていただきたい。

議論や意見は、そのまま条文になるとは限らないが、今後条例の解説やQ & Aをつくる際に非常に役に立つ。「なぜこういう条文になったのか」という質問に対し、委員の議論や意見の結果なのだと説明できる。是非、釧路市ならではの事例に則した議論を行っていただきたい。

また、事務局からの説明にもあったが、必要以上に他都市の条例に気をとられないで欲しい。資料１は、あくまでもイメージ作りのための参考資料として見ていただきたい。

参考資料２についての補足説明としては、まず１の「前文」が、釧路市らしさを前面にだす部分となる。釧路市がいままでやってきたことのさらなる実践であるとか、まちづくりのキーワードといったものを盛り込むことができる。一方で３の「基本理念・基本原則」はどうしても抽象的にならざるを得ない。

また、論点の一つとして、５の「市長の責務」のところで、市長に宣誓をしてもらうかどうかが挙げられる。

６の「議会・議員」に関しては、釧路市は議会基本条例があるので、自治基本条例では一切触れないということにするか、必要最小限の記載に留めるかという議論が必要だろう。

７の「コミュニティ」に関しては、資料１の説明では帯広市のみとされていたが、札幌市でも、「まちづくりセンター」というものが各地域にあって、自治会や地域の人がこぞってまちづくりをする場になっており、住民参加やこういった活動をするかについて、まとまって条例に記載されている。

８の「情報公開・情報共有」、９の「パブリックコメント」などは、釧路市は既に実施しているとのこと。また、後ほど議論になると思うが、釧路市では「市民と協働するまちづくり推進指針」というものをつくっている。そのあたりのエッセンスが条例に反映されていくものと思う。

個人的に、釧路市にご期待したいのは、総合計画を毎年の市政運営と市民参加の結び目にしていくということ。総合計画をしっかりと使っていくのだという意識付け、約束付けを行うということを期待している。

## 【感想記入シートに関する質疑】

- ◎ 前回の検討委員会終了後、感想記入シートにてご質問やご意見をいただいた。私としても事務局としても大変参考になった。そのうちいくつかのご質問にこの場でお答えしたい。

まず住民投票について、委員から鋭いご指摘があった。

- 最近の政治において、地方分権が謳われているものの、なかなか進展しない状況にあって、住民投票についても、「結果を参考にする」程度ではなく、住民が自分たちのことは自分たちで決める。そういった制度があってもよいのではないかな、と素朴に感じており質問させていただいた。

- ◎ 委員からは、自治基本条例で住民投票を定めた場合、法的拘束力はあるのかというご質問だった。結論からいうと法的拘束力はない。

ただ、みなで作った自治基本条例のルールに基づいて、みなが決めた手続きに従って出てきた結果であるため、非常に重く軽視できない、ということで、ほとんどの自治体で「尊重しなければならない」という表現になっている。法的拘束力はないが、政治的な重みが大きく発生するということだ。それを無視して市長や議会が物事を決めた場合、市民から大きな反発が予想され、次の展開として、地方自治法に定められた解職請求、リコールということになってくる。

法的根拠がない理由としては、法制度上、条例は法律に反しない限りで物事を定めるとなっていることがある。地方自治法上で定められている市長や議会の権限をひっくり返す制度を、条例で定められるかという点を厳密に考えていくと、それは無理であろうというのが現状。

また、この点、国会での論議はどうなっているのかというご質問もあったが、片山元総務大臣の時、住民自治という点にこだわって、地方自治法改正に力を入れていたものの、反発が多く断念したのが、住民投票だった。大規模な公の施設の設置については、法的拘束力を持つ形で住民投票ができるよう、地方自治法の改正を行おうとしたが、知事会や市長会が猛反発し改正には至らなかった。それも、全国の都道府県・市町村一律で住民投票をやれということではなく、やりたい自治体のみ条例で定めることができるという改正案だったが、それでも反発が大きかったということ。

他都市の事例を見ると、個別で住民投票条例をもっているところはいくつかある。この場合は自治体が任意で行うものなので、法律に縛られない工夫が可能である。例えば、投票年齢の引き下げや、長年居住している外国籍の人の取扱等が挙げられる。当然、その場合は、投票ができる外国籍の人の資格や属性等について、条項で定めている。

また、市民からの住民投票請求の方法について、一般的には地方自治法上の直接請求であれば 1/50 であるし、リコールだと 1/3 だが、もっと少なく規定している例がある。それ以外にも、首長からの住民投票の提案や、投票期日、同じ案件の重複請求の可否等といったことを具体的に規定している先進的な住民投票条例がある。

委員からは、もう一つ、自治基本条例で、市独自税を導入することは可能かという質問もあったが、これは現状で自治基本条例がなくても可能。ただ、市民に新たな負担を求めるといふ、市政運営上重大な問題なので、自治基本条例があることで、幅広い、しっかりした議論を担保することができる。市民がよく知らないうちに、税金の値上げが議会で決まってしまった、ということがなくなる。自治基本条例で、情報公開・市民参加・パブリックコメント等をしっかり定めるということに意義がある。

他都市では、新しい税金を導入したり、手数料を上げたりということの他に、国の標準税率を上回る税率を設定しているケースがある。

### (3) 質疑・意見交換

○ 参考資料 3 の記載項目一覧をみると、男女平等やこどもの権利についての条項があるが、実際にどのような表現がとられているか。

● 名寄市では、「子ども及び青少年のまちづくりへの参加」として、第 6 条で、「子ども及び青少年は、それぞれの年齢にふさわしい形でまちづくりに参加する権利を有する」とし、第 2 項で「市民及び市は、子ども及び青少年がまちづくりに参加できるように配慮するものとする。」と規定している。

また、北見市では、「子どもの権利等」として、第 8 条で、「子どもは、より良い環境の中で健やかに育つ権利を有する」とし、第 2 項で「子どもは、地域社会の一員として、まちづくりに参加する権利を有する」、第 3 項で「市民、議会及び市長等は、子どもの権利が保障されるよう必要な支援を行うものとする。」と規定している。

○ そのあたり、憲法の規定では「国民は」となっていると記憶している。子どもも市民である、ということで、きちんと明記すべきということで、条例に記載したのだろうか。

◎ 例えば札幌市では、学校等の子どもがユーザーとなる施設を建てるときは、子どもの意見をしっかり聞くということを考えている。また、そうした条例があることで、今まで子どもを意識していなかった施策にも子どもを位置づけることができる。例えば円山動物園の活性化において、

子どもという観点を入れるなどである。つまり、これまではどちらかという外に置かれていた主体を、きちんと意識をしていこうということが趣旨である。

ただ、条例の表現でいうと、そのための条項を設けるかどうか。例えば、参考資料 3 では札幌市に丸はついてないが、資料 1 の 15 ページを見ていただければわかるが、第 24 条で位置づけられている。どういう条文でのせるのか、という違いになると思う。

男女の問題に関しては、意識するのは当然のことだが、独立した条項として出して行かなくても、資料 1 の 8 ページ、札幌市の条例の第 21 条第 3 項第 4 号で見えるように「性別、年齢、障がいの有無等により不当に不利益を受けないこと」といった表現で、委員のおっしゃる精神を盛り込んでいっているところが多いように感じる。

子どもや女性というのはご指摘のとおり、重要な要素であるのはもちろんなので、このような表現が他の自治体もとられているスタイルかと思う。

- 男女共同参画に関する美唄市の規定も、独立した条項ではなく、「人権の尊重」の中の一項目として書かれている。第 4 条の 2 項で「市民、市議会及び執行機関は、男女が平等に参画できる社会の実現に努めます。」としている。
- そういう表現だと憲法にも謳われていることだ。
- ◎ 謳われているものを、わざわざ条例に盛り込むというのも一つの考えであると思う。今後、そういう点があればどんどんご意見をだしてもらいたい。

- 今の質疑に関連してだが、「不当に不利益を受けないこと」という表現であれば理解できる。すなわち、「市民」という表現で条文が作られているわけだから、その中でさらに、男女とか、子どもと大人とか、障がいの有無とかでセグメンテーションして、特定のジャンルの人が特定の主張、利益を得るということまでは表現していない。特定の分野を前面に出していない、ということが逆に条例づくりのセンスでもあるのかなとも感じている。
- ◎ 今までマイノリティだったが故に、これからはもっと自治体行政の中で光りをあてていこうという面もある。例えば、札幌市の場合は、男女共同参画のためのセンターとして、札幌駅北口にエルプラザを建てており、その辺りの意向の反映となっている。

もちろん、条例を作る段階ではなかなか個々の政策までは議論できないが、条例作った後に、どう反映させるかという問題までつながってくると思われる。

○ パブリックコメントについて、釧路市では実際問題、どのくらいの市民が答えているのか、あるいはまったく関心がないという状況なのか。

● 今、手元に具体的なデータがないので統計的な数値を申し上げることができないが、各条例や計画等、やるべきものはパブコメの手続きはしっかりとっている。

平均的にみると、あまり意見がでてこないということはお指摘の通りだが、案件によっては一度に処理しきれないほどのボリュームで意見がくることがある。例えば、障がい者や高齢者福祉関連の施策では意見が多く出てくる。それらをしっかりと把握して、反映すべきものは反映するという手続きをとらせていただいている。直近では、フィットネスセンターについては多くの意見がきた。

◎ 一年に何件くらい来るものなのか。

● こちらも正確な数は今申し上げられないが、条例策定や計画づくりなど、市民生活に影響があるものとして、年間 10 件は超えてはいると思う。その都度、広報誌やホームページでお知らせしている。

○ 反応が少ないというのは、情報公開のあり方も関係あるのだろうと思う。先日行われた事業仕分けでも言えることだが、会議にでていない一般市民には、ほとんど情報が入ってこない。確かに、情報公開は建前になっているが、詳しい情報はなかなか求められない。しっかり情報公開するということと、情報保護との兼ね合いがでてきて、どの程度やるかというのが一つの大きな課題になってくると思う。

例えば、事例として、総合計画の実施評価が紹介されていた。釧路市の事業仕分けは終わったが、今後何年かに一度、市民参加で事業評価をするとなったときに、事業仕分けのようなやり方は考えられるのだろうか。

● パブリックコメントについては、できる限り、分かりやすい資料を添えて、ご意見をいただくようにしている。HPでの公開や情報公開コーナー、コミュニティーセンターなどへの設置をしている。市民のみなさまのお手元までお届け、というところまでは行ききれない限界があるが、わかりやすい情報をわかりやすい形でお届けするということは、永遠の課題として取り組まなければならないと考えているところ。

条例や計画の分野によっては、例えば社会福祉協議会さんのようなチャンネルで、ご意見をいただければいいところをお願いをすることもやっている。

また、事業仕分けに関しては、国のような劇場型ではなく、釧路市の取組を市民のみなさんにわかっていただくということを一番の目的として始めた。事務事業全体でおおよそ 1,600 件あるが、そのうち義務的なものを除いた約 450 事業を市の裁量でやっているものとして、市民のみな

さんに知っていただくということで実施した。450 事業を 3 カ年で一周できるように実施し、全事業を一通りみていただいたため、一旦終了する、ということである。

今後、事業仕分けをもう一度やる、という考えは今現在持っていない。ただ、都市経営戦略ということで市政に取り組んでおり、その柱の一つとして「見える化」をおいている。市民のみなさんに分かりやすい情報をお届けするという取組の一環として、行政評価とも一部連動するが、事業の成果を資料として作成して、市民の目に届くようにすることを考えている。今年度から一部試行をし、来年度の決算委員会の時には正式に実施するということで、準備を進めているところ。

- 「市民と協働するまちづくり推進指針」というすごくいいものができたときも、一般市民がしっかり受け止めるというところまでは至らなかったもので、こういうものを作った時には、しっかり行き渡るよう工夫すべきと思う。
- 市役所内部にいて一番悩むのがその点で、情報公開とは「聞かれたらお答えします」という義務的な部分と、市役所が積極的にお知らせする、いわゆる広報と呼ばれるジャンルがあるが、あまりに情報を出し過ぎると「情報の洪水」になってしまいうし、絞っても、受け手が限定されてしまう。

その意味では、この条例づくりを知ってもらうということも一つのツールであるし、委員会での議論を、委員の皆さんが出身団体にお知らせしていただくことも一つの方法である。一番いいのはマスコミに来てもらって、「こういう議論がありました」と記事に書いてもらうのが一番だとは思うが。

あらゆるチャンネルで情報をお知らせする。お知らせするときには消化しやすいようなエッセンスにしてお伝えすることが求められていると思う。

- 個人的に、まちづくりにはコミュニティが不可欠と考える。資料 1 で事務局から帯広市のコミュニティの規定について説明があったが、参考資料 3 を見ると、コミュニティが 8 市、参加と自治会については 0 とのことだった。委員長からは他の項目でコミュニティについて触れている市もある、という補足説明もいただいたところ。

ただ、私としては、コミュニティの位置づけやコミュニティ活動の奨励・助成については、しっかり記述すべきと考えていたがいかがなものか。

- ◎ 昨年、今年と私がおつきあいしている斜里町では、同じようなご意見がでた。町内会の維持は非常に大変であると。市民参加、住民参加とい

う抽象的な表現にして、個人も団体も包含するという解釈で条文をつくることも可能だが、そうではなくて、斜里町はコミュニティについて、あえて「町内会をはじめ」という文言を盛り込んだ。

これからの我々の議論の中では、町内会に限定するものではないが、「団体」も自治の担い手なのだとすることをみなで考え、条文を整えていくということも大事なことだと考える。

- コミュニティの関係では、町内会の背中を押してやるということが大切と思う。彼らの背中を押すような援助・支援がこれからは必要ではないかと思う。条例の中でなにかを謳えればと思う。

また、今年、事業仕分けに参加させてもらったが、同じ事業をやるにもたくさん取組がある。そのようなことも集約していくことで財政的なことも変わってくるのではないかと思う。

- 名称について、事務局からは、「自治基本条例」と「まちづくり条例」では、さほど中身はかわらないとの説明があったが、それぞれの想いがあって名称がつけられているものと思う。そのあたりのポリシーはどのようなになっているものか。
- ◎ 非常に難しい問題。「まちづくり」とか「自治」の定義について、絶対的な正確な解釈を今ご説明することは不可能である。

自治体運営の議論からいうと、「まちづくり」は、行政と市民が一緒に何かの活動をやっていくもの、例えば、新しい施設を建てる時に住民の意見を聞く、など。「自治」というと、それに限らず、隅々までという意味が入ってくる。行政がやっているほとんど全てのことに、目配りを効かせながら、あらゆることのルールを整えましょうという意味合いがある。「まちづくり」よりも「自治」のほうが、より広い、包括的な観念・概念と理解している。

とはいえ、まちづくり条例が狭い範囲に留まっているかということそうではない。相対的な見方の違いでしかない。釧路市ではどちらの名称がピタリとくるかということは、これからの議論の結果で選んでいくべきと思う。



#### **(4) その他**

##### **① 今後の検討委員会について**

- ・ 資料 2 に基づき、今後の検討委員会の日程と検討内容について、事務局より説明がなされた。
- ・ また、次回以降の検討の資料として、参考資料 4 「市民と協働するまちづくり推進指針」について紹介された。

##### **② 感想記入シートについて**

- ・ 資料 3 「感想記入シート」の提出について事務局より依頼があった。

#### **(5) 閉会**