

平成24年度 第4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11月30日（金） 16：30～18：30

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、
山崎委員（委員長）
（欠席：簗島委員）

(2) **事務局**：鈴木総合政策部長、岡本都市経営課長、熊谷課長補佐、
河面主任

4 内 容

(1) 開会

(2) 会議成立確認・趣旨説明

- ・ 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。
- ・ また、第4回検討委員会では、山崎委員長の講演で示された5つのテーマのうち④市にとって大きな争点となる政策 ⑤権力（者）の統制 について検討を進める旨の説明がなされた。

(3) 議事

① 市にとって大きな争点となる政策

- ・ 資料1に基づき、市にとって大きな争点となる政策の例として、「公有資産マネジメント」の手法についてと、参考例として、フィットネスセンター廃止時の経過について、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。)

- ◎ 自治基本条例自体は抽象的な条例なので、その意義を我々がきちんと理解するためには、こういった具体的な事例でなにがよかったか、なにがいけなかったかの議論を積み重ねていくことによって、条例の意義や役割についてより深い理解になっていく。

まず、意外に思ったのは、こうしてみるとフィットネスセンターの問題はかなり早い段階で、市からいろいろな情報提供がなされているということ。市の側が直前になっていきなり情報を出して、市民の側が「聞いてない」といった混乱の仕方ではなく、市としては様々なチャンネルで情報提供を市民にしていた、にも関わらず、市民の側でストンと落ちていなかった、という点に問題があった。是非今日、委員の方々にご意見をいただきたいのは、どのような情報提供がなされるべきだったのか、どのような情報共有が市民と行政の間でなされるべきだったのか、こういったところをベースに議論できればもっとよかったのかという点を、ご議論いただければと思う。

2点目としては、どの時点で、どのタイミングで情報が共有されていくべきだったのか。情報の中身と出す時期といったことについてご意見をいただきたい。また、フィットネスのように、継続・廃止・見直しという3つの選択肢の中で、どうすれば建設的な議論ができたのかについてご議論いただきたい。

【質疑・意見交換】

- 結果論だが、フィットネスセンターの問題が事業仕分けでの「廃止」という面が非常にクローズアップされたが、それは少し違うのではと思っている。もともと、MOOの経営問題があって、特定調停ということで色々整理されたが、本来はあの時点で市民に対して、市民負担がこれくらいだよ、ということをきちんと情報提供すべきだったのではないかなと思う。それがよくわからないままに、市民も「MOOの経営がおかしい」「でも市が一生懸命努力して経営している」という粗いとらえ方であって、非常に負担が多いということは理解して無かったように思う。運営に関して指定管理が導入されて、指定管理者が変わるたびに利用者が激減して、減った分は指定管理者が経営する、別の施設に移るような不透明な感じを受けて、その上での事業仕分けがあったため、極端な反応になってしまった。ある時点で「市民負担がこれだけかかりますがどうしますか」という提示があれば、あのような扱いになることはなかったのではないかな。

- MOOは一般的な公共施設とは性質が異なる面があって、そもそも市、市民が公の理念として成り立ったものなのかというところから議論が始まった。学校の統廃合等とは意味合いが違う。西武という民間が撤退したところで、その負担を結局釧路市という官でみななければならない、しかもその負担があまりにも大きいという状況で、しかも、利用者が限りなく限られていて、施設も豪華で、赤字の額にしても、これからの維持管理費にしても、少子高齢化の傾向の中で、これ以上の負担をすべきではないという判断を事業仕分けではしたところ。
- パブリックコメントが240件とのことだったが、だいたいが反対の意見だったように思う。使っていない人は疑義を感じないわけで、パブリックコメントもしないサイレントマジョリティとなり、かたや、利用者はなぜ廃止するのか、というノイジーマイノリティとなると、反対の意見が多く出てくるのはやむを得ない。他のケースもほぼ同じになるのではないかと思う。その時、自治基本条例に基づいて住民投票をしてくれ、となった場合に、ある偏った思想の人たちが投票して、ほとんどの市民は投票にも行かない、そういったケースを考えていかなければならないのではないか。今後議論を深めていくであろう、住民投票や、市長の宣誓といった問題は十分慎重に議論していくべきだと思っており、その答えがこのフィットネスセンターに垣間見えると感じる。
- わっとは指定管理者になって5年以上になる。公共施設の内容によっては、果たして指定管理者がよいのか、期間は3年か5年どちらがよいのか。わっとは契約期間は3年だが、そうすると先の計画まではたてられないことになる。せっかくネットワークができてきたものがいきなり切れてしまう。指定管理がよいのか、他のやり方がよいのか、見直す場合はそのあたりも検討して欲しい。
- MOOについては議会、議員の関わり方について、あのような形で良かったのかと感じている。例えば、議員にどれだけの情報をいつ伝えたのか、とか、同じ会派でありながら意見が異なるといったことがあって、議員というのは、もう少し、発言・行動に責任のある対応をとってもらえるものと思っていた。その意味では、行政と議会との関わりはどうだったのか。
- 当時のことを事実関係だけで申し上げると、8月に事業仕分けとしての結論が出され、市の執行部としては9月の定例会にまずはその結果だけを、資料として提出している。また、事業仕分けの場には多くの議員も聴衆として参加していた。12月議会の段階では、事業仕分けの結果を受けての、市としての対応案というものを資料としてお示しし、当然9月議会でも12月議会でも喧喧諤諤の議論がなされたところ。その後予算編成を経て2月議会では、対応の方針をある程度明らかにし、この案件に関しては、市民2団体による反対運動や署名などもあったため、さらに慎重に検討を加

えるということで、基本方針をお示ししたのが翌年の9月議会というような形になった。ただ、市としても都度、情報提供をしてきたし、活発なご議論をさせていただいたと記憶している。

- 市民にどれくらい関心があったかはともかく、議会への情報提供は十分あったのか。
- ポイントとしては2段階あったと思うが、一つは西武が撤退し、市が関与するとなった際、もう一つは、河畔開発公社の経営状況が悪化して、特定調停という道に進んでいった、裁判所に整理をしてもらい、債権を放棄していただくという荒技を使って、その段階で市有の施設になったというタイミング。最初の段階から、MOOの再生計画でも、リニューアルの際にも議論になっており、その都度、議会に対するご説明はしてきている。
- であれば、事業仕分けという場まで持ってきてしまった、議員の責任もあるのではないかと。選ぶ側の市民もちろん責任はあるが、議員にももっとしっかりしていただきたいという思いがある。
- ある意味、赤字でなければやれないようなものが市有施設にはあるわけだが、その点、このMOOにスポットライトが当たったのは、注目される事業仕分けというものがあって、その中でも特に赤字の大きい施設ということで注目を浴びて、廃止という結果が出た経過がある。赤字が7,000万円、利用者が1,000人、年間一人7万円払っている計算、というシンボリックな議論になった時に、利用者の健康増進と市の負担という図りきれない価値観のバランスをどうとるか、利害関係者は利用者がほとんどで、使わない大多数の市民の税金が使われていることをどうとるか、という構図があって、これは、総論賛成、各論反対というありがちな議論に陥ったときに、市民全体の判断はどうあるべきかという典型的なケースなのだと思う。
- 市民参加があっても、最終的に議会が決める事柄も多い。その時に、市民の意識をどう議員に伝えるかという問題がある。公共施設の維持管理等の問題をどうしていくかとなったときに、最終決定の場としての議会の状況を信用できるのかどうか、言い方として厳しくなってしまうが、今回の例は議会のあり方について疑問を感じた。例えば、賛成派はどんどん押しかけるが、冷静な人はあまり行動を起こさないという状況があって、そうしたときに、どうするのがよい方向、健全な形になるのかという意味で、今回の件はすごく勉強になった。
- 市の側も、仕分け結果は全ての決定ではなく、きっかけに過ぎないという位置づけで、全ては議案として議会に提出するという立場を貫いていた。仕分け人が廃止と言ったから廃止すると言ったわけではなく、議会の場で冷静な議論をお願いしたところ、一度否決され、二度目に対案を出したところ、議決をさせていただいたという経緯がある。
- 釧路は公共施設が非常に多い。例えば、老人福祉センターは、札幌も含

めて、釧路市以外は1ないし2カ所。釧路市は17もある。それで利活用の状況はどうなのか、という数字も仕分けの時に見せてもらったが、利用者がどう考えているかというのと、やはり市民全体のニーズというよりは、自分の利益になるかどうかという観点で考え、行動しているようだ。

- ◎ 行政のチェックは本来議会の役目で、それが機能していれば事業仕分けはそもそも必要がない。したがって、同じことを繰り返さないためには、議会の審議機能、チェック機能をどう高めていくのかというところは当然でてくる。来年度の話になるが、議会はどうあるべきかを、一度我々も議論したほうがよいと個人的には思っている。

ただ、釧路市には議会基本条例という立派な条例ができています。にもかかわらず、フィットネスセンターの問題は議会でどういう議論をされたのかが見えてこないという批判を市民はしっかりしていくべきだと思う。議会の存在意義をしっかりと問うことが大事で、自治基本条例にも議会の項目があるので、一度議論をしてみるべきと強く思ったところ。

それと、どこの時点でわかりやすい情報を出していくかというタイミングも重要。振り返ってみて、いつ、どういう情報がでていけば、もう少し建設的な存廃議論ができた、というご指摘をいただければありがたい。

また、指定管理者制度の問題は難しいものがあって、指定管理者の個別のあり方となると、今回の自治基本条例の中でどこまで拾えるかという問題がある。ただ、市民協働の手段の一つが指定管理者だとすると、そのためのあるべき制度はどのようなものか、というご指摘は必要。改善できる点はいくつもあると思うので、前向きに取り組んでいただければ。

声の大きい人の扱い、サイレントマジョリティの扱いということは、どこの地方自治体でも出てくる話で、目に見えるもの、耳に聞こえる声だけを世論としてとらえて良いかどうかという点は、色々な形で工夫をし、そうではない声を掘り起こしたり、多角的にくみ取ったりしていくということが必要。例えば全市的なアンケート調査をして、実際のところどうなのか、ということ聞いてみる、あるいはその他の意見聴取の仕方を試してみる、そういった工夫をして合意形成をしていく必要があって、今回の自治基本条例は、どういう形で合意形成をしていくのかのルールづくりである、ということを理解していただければと思う。

- 情報の出し方のタイミングが大切、とのお話があったが、何がどのように決まっていくのかの道筋が見えていて、どこで声をだせばよいのか、それはパブリックコメントなのか住民懇談会なのか、それぞれどれだけの重さで取り上げてもらえるのかという見通しが理解されれば、サイレントマジョリティ、声なき声が出てくるのではないかと。例えば、事業仕分けは、当事者団体の立場で見ても、仕分け結果がどう扱われていくのかが見えづらく、議会議論なのか、予算折衝なのか、どのタイミングでどう決定

されていくのか、という流れがわかりづらかった。今回の資料の予算編成の流れのようなものが見えていれば、ではこのタイミングでこの情報をいただきたい、ということになるのではないか。

- 市民に対して情報を提供すれば議論が起こるという委員長のご意見について、行政側としても、ルーチンの情報発信は広報を活用したり、議案を公開したりしているが、ルーチン化しているので関心を集めづらいのも事実。事業仕分のようにインパクトがあることをやりつづけるのが、正しいやり方なのかどうかという悩みがある。市民と質の高い情報共有を図るためにはどうすればよいのか、日々工夫はしながらも、永遠の課題とも感じている。

- ◎ 論点争点が変わりやすい情報の出し方という意味では、まだまだ工夫の余地がある。今の何倍も情報を出そうと労力をかけるのではなくて、例えばフィットネスセンターであれば、一人当たりの維持費はこれだけかかっている、という形で情報を出したり、他都市との類似施設との比較をしたり、といった一手間をかけるとよいのではないかと思う。

札幌では、市電の延伸や博覧会の誘致といったテーマがあるときに、どのくらいのお金がかかって、どのくらいの効果が見込まれるかを明示し、市民に投げかけをしている。

もちろん、それは第一義的には議会議論の中で洗い出すべきことで、その上で議会が市民と対話していくということも期待したいところ。

- フィットネスの例でいうと、市の情報の出し方は「延べ数」で大きく見えたが、実際の利用者はごくわずかなわけで、解りやすい情報という意味では、何人の会員が何回利用しているという出し方をしなければならなかったのではなかったかと思う。

市民の関心の持ち方という意味では、市政は自分の生活そのものであるということを理解していただく作業を同時にやらなければ、行政側が一生懸命情報を出しても、受け手側に関心がなければ、人ごとで終わってしまう。その意識を高める取組を併せて行う必要がある。

②権力（者）の統制

- ・ 資料2に基づき、市民の声と行政の方針が乖離している事例と市民と行政の協働が上手くいっている事例について、委員長から紹介があった後、権力者の統制についての説明がなされた。

- ◎ 岩見沢市の情報隠蔽・市民の声の無視が権力者の暴走のレベル1とすると、レベル2の例として、首長が勝手に公約を変更してしまうということ

が散見される。あるいはこれまで市が継続してきた総合計画、釧路市には政策プランがあるが、こういったものを変えてしまうような市長も中にはいる。難しいのは、例えば苫小牧の例もそうだが、それがなにかの刑事罰に触れる犯罪行為ではないという点である。選挙で選ばれた首長が、自分の公約や計画・プランなどを無視したとしても、違法ではない。自治基本条例を制定するということは、その部分のところを遵守させる、ルール化するという意味合いがある。首長や、あるいは議員もそうだが、自治基本条例の縛りによって、勝手にさせないことができる。

レベルの3になると、例えば阿久根市の市長のように、議会を招集せず全てを専決処分でやってしまうような例があって、地方自治法という法律で首長と議会との関係が決まっているわけだが、それすら無視をしたということは、おそらく自治基本条例も無視するだろう。そのようなケースではどうすればよいかというと、最後は議会が首長を不信任にする、あるいは市民が署名を集めて解職請求をする、そうならざるを得ない。したがって自治基本条例があれば、阿久根市長の暴走を止められたかということではない。では自治基本条例は無力な条例なのかということではなくて、みなさんで議論して決めた事柄なのだから、市長も議会もそれを尊重しなければならないという論理で効力を発揮する。

例えば、市長や議長に自治基本条例を遵守することを宣誓させるような条項を入れるかどうかということも一つの論点になる。

【質疑・意見交換】

- 私は条例の制定はゴールではなくスタートだと思っている。その意味では、他の条例も理念に従って変更していくということが考えられるが、そうすると非常にがんじがらめの市政運営になってしまうという懸念があって、市長や議会に宣誓をさせるということは危険な考え方だと思う。そもその目的は自治基本条例の実効性を高めることでも、宣誓をさせることでもない。レベル3はともかく、レベル1，2のケースは有権者が選挙で判断するという一番の手法があるわけで、待てないのであればリコールすれば良い。宣誓をさせることで首長や議会をがんじがらめにするのは私はどうかと思う。
- 今回の選挙で、蝦名市長が駅周辺の問題を出した。釧路では駅をなんとかできないかという問題はずっと前からの話であって、高架がよいのではないとか、駅だけを釧路らしく改築すればよいのではないかなどと、色々な市民の声がある。仮にそういう議論が出たときに、市民がどう参加した、どのような場で合意形成をしていくのか、そこに議会はどのように関係してくるのか、そこと自治基本条例との整合性が考えられると思うがそのあ

たりはどうか。

- ◎ 自治基本条例の中でそこまで細かい条項を定めることにはならないと思うが、斜里の例でも紹介したとおり、自治基本条例を定めている自治体では、そういった案件がある際には、委員会のようなものを立ち上げることがスタンダードになりつつある。
- 鉄道高架の話で言うと、釧路商工会議所では、鉄道高架特別委員会という会議があって、会議所議員のみなさんが議論をしており、年1、2回程度は行政との懇談・意見交換の場も持っている。自治基本条例では細かい条項を定めることはないというお話だったが、今でも、街の行く末を決めるような問題は、各団体、委員のみなさんが所属している団体は特にそうだろうが、議論の芽は十分に育っているのだろうと思う。そういったものをどのように俎上にあげることができるかがポイントになるかと思う。
- ◎ 条例の表現で言えば、「市政の重要な問題は市民の意見を聞くこと」という形になるのだが、具体的には、検討委員会や様々な形の情報提供、パブリックコメントといった手法を断続的に組み合わせていくことになると思う。自治基本条例はそういった様々な手法を最低限やりなさい、ということとを共有する意味合いがある。こういったタイミングで、こういった団体と、どういう方法で、といった部分は各論の話になるので、そこは市役所がそれぞれ工夫するということになる。
- 市民は意見を述べる権利があるが、一方で、横暴な首長を監視する義務もあるのだと思って聞いていたが、条例ではどういう表現になるのだろうか。
- ◎ 「監視」とまではいかず、「条例の精神を遵守せよ」という表現が多いように思う。「基本条例」の性質上、罰則を含めたものではなく、その精神を行動や議論の基盤において市政運営をしていくというもののなので、例えば「公約違反をしたら解職」といった罰則を含む条例は存在しない。というのも、首長や議会の権限や役割は地方自治法で規定されているので、それをどこまで条例で制約できるのかということは難しい問題で、学說的にもまだ理論構築できていないのが現状。
- 仮に首長の横暴な行為があったときには、市民の側に罰則のような手段があったほうがよいように感じるが。
- 市長や議員には任期があって、選挙がある中で、常に審判を問われるので、彼らをこの条例でどこまで縛られるのか、この条例の守備範囲と、選挙という重みのバランスをどうとるのが難しいと感じた。
- ◎ その両者は矛盾しない。首長と議員が選挙で選ばれて、信託を受けた4年間、市政を預かることは変わらない。自治基本条例は首長や議員の活動ががんじがらめに縛るものではなく、「どういう政策を進めるか」については、あくまでも選挙で選ばれた代表が行い、自治基本条例は、その時の「進

め方のルール」を決めるものになる。政策を進める時に、色々な意見を聞いて、情報提供することを決めるもの。政策の中身については、あくまでも首長・議員の政治決定になる。

- 8月の会議の時に、他都市の条文を紹介いただいたが、大変抽象的な表現で、最低限の規程だと感じた。釧路市の条例を作るときに、それよりも一歩踏み込んだ物を作ろうということになるのか、それとも他都市のような理念条例にして、具体的なものは個別の政策毎に工夫しようとするのか、どうすべきか。
- ◎ 自治体によっては細かいことまで丹念に記載している自治基本条例があれば、理念のみに留めて、細かいことは他の条例や要綱に任せる形をとっている自治体もあって、市と市民が決めることになる。

(4) その他

① 感想記入シートまとめについて

- ・ 資料3の感想記入シートまとめについて、山崎委員長と事務局からそれぞれ回答がなされた。

【委員長・事務局からの回答】

- ◎ 「環境基本条例」など、他でもそうだが、「基本条例」は理念を謳う性格のもので、そうすると個別具体的なものが落とされて、民主主義や市民参加といった共有しやすいものだけになりがち。これは「自治『基本条例』」である以上、どうしても逃れられない性格のもの。
- であれば、今回の条例策定の目的である「地域の特性を活かす」とはどう理解すればよいのか。例えば、市長が独善的な行動をとらないというのは本来当たり前のことで、宣誓させてまで規制すべきことではないように思う。それよりも、もっと街を良くしていくためのものであって、そういった要素が入っていて良いのだと思うが、それにしてはどこも同じような条文に見えてしまう。
- ◎ 委員ご指摘のとおりで、どう釧路市の「らしさ」をだしていくかが問題で、一つは前文の部分。そこにそれぞれの自治体が自治基本条例を作るに至った想いが含まれていく。もう一つは、条例制定後、解説集、Q & Aといったパンフレット等を作ることになると思うが、その中で、「なぜその条項が盛り込まれたのか」を記載する。仮に今後できる条例条文が他都市と似たようなものであったとしても、そこに至る議論は釧路ならではのもの

になるはずで、その議論が背景にあるかどうかが大切になる。

- 自治基本条例の大本は市民参加をどう果たすかなのだと思うが、これはある種「永遠の課題」として残るのではと思う。であれば、市民の意識改革も大切だが、それよりも、代議制たる議員改革・議会改革の方が実効性、即効性があるのではという気もする。
- ◎ そこは、「車の両輪」と考えていただければよい。自治基本条例は、議会がうまく機能していないところから発生しているという側面もあって、自治基本条例ができた後に、「自分たちもしっかりせねば」と一念発起して議会基本条例をつくったという自治体もある。
- 2カ年の条例検討の議論の中で、次年度はどの項目に焦点を当てて議論をすべきかについては、委員ご指摘のとおりと思っている。資料5の中で、これまでの5回の議論を踏まえながら、次年度に重点的に検討・意見交換すべき項目について、皆様方からお示しをいただき、次年度の議論を進めていきたいと考えているのでよろしくお願いしたい。
- ◎ オンブズマンについては、札幌市オンブズマン活動状況報告書発足10周年特集号というものが出ており、その中では、市の職員の接遇に対する苦情がほぼ半数、もう一つ大きなジャンルが制度の運用や手続きについての不備・改善提案で、あとは法令解釈についての疑義が多いとなっている。それらの苦情の申立をオンブズマンにするという制度になっている。札幌市では、オンブズマンは弁護士、消費生活アドバイザー、元会社役員の3名で、市役所が事務局を持っている。

全国的な状況でいうと、設置は都道府県・政令市レベルに留まっており、オンブズマンを3～4人置いて、事務局もつけるとなると、相応の規模の自治体でなければ難しいようだ。

2番目の外部評価について、私も今まさに札幌市の外部評価委員になっており、毎年特定のテーマを選んで取り組む形になっている。今年は児童虐待の児童相談所のあり方について、札幌市の広報広聴のあり方について、札幌市独自の雇用政策の効果等について評価を行った。札幌市がユニークなのは、札幌市民の方々を無作為抽出して何十人と選び、グループ分けをしてワークショップで評価をしていくというやり方をしている点。私のような立場の委員が5名おり、それ以外に無作為抽出で選ばれた市民の方々の意見を組み合わせて反映していくという工夫をしている。
- 外部評価については、これまで調べた中では、政令市が先進的にやっているケースが多く、釧路ではどうあるべきかという迷いがある一方で、事業仕分けも一種の外部評価なわけで、釧路にも何らかの形であってもよいのではという想いもある。
- ◎ 定期的な仕組みをつくるのか、あるいは、自治基本条例で情報公開・市民参加を謳って、その都度、参画を要請するのか、どちらの手法をとるか

ということだと思う。

② 重点的に検討・意見交換すべき項目について

- ・ 資料５の記入について事務局より説明がなされた。

(5) 閉会

- ・ 事務局より次回検討委員会の時期について案内があった後、閉会となった。

(以上)