

第6回（仮称）釧路市自治基本条例検討委員会 議事要旨

日時 平成25年6月3日（月） 18:00～20:00
場所 釧路市役所2階 第3委員会室
出席者 委員：板倉委員 小野委員 川内委員 小池委員 小林委員
松浦委員（議長） 鈴木委員 平間委員 西村委員
山崎委員（委員長） （欠席：簗島委員）
事務局：総合政策部 川村部長 秋里次長
都市経営課 熊谷課長補佐 木村主査 河面主任
傍聴人 なし

1. 開会

- ・ 事務局より、平成24年度の委員意見を踏まえ、今回より傍聴人を募集しており、今後の委員会には傍聴人が参加する旨の説明があり、委員の了承を得た。（今回は傍聴人なし）

2. 新任委員紹介

- ・ 事務局より、3月末で退任した小松副市長の後任として、松浦副市長が委員に就任し、設置要綱第4条第5項の規定に基づき、議長も務める旨の説明があり、委員の了承を得た。

3. 議事

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

（1）平成24年度 検討内容の振り返り

（2）平成25年度 検討方法について

- ・ 事務局より、議事（1）（2）を一括説明する旨の前置きがあった後、第1回～第4回検討委員会のまとめ（参考資料1）、第5回検討委員会の意見要旨（資料2）、逐条検討の予定（資料3）、検討スケジュール（資

料４）について説明があった後、意見交換が行われた。

【事務局説明についての委員長補足】

（○：委員発言 ◎：委員長発言 ●：事務局発言 以下同じ）

- ◎ 条例の必要性について色々ご意見があるが、こういった形で条例を検討するのか、本当に実効性のある条例をつくるにはどうすればよいのか、という点は、賛成、反対どちらのお立場の方も共有されていると思う。賛成、反対、という点に囚われるのではなく、その点を深めていくことが大切。

今後の進め方については、情報公開・情報共有、市民参加・市民協働という理念や項目が、条例にすることによって意味があるのかどうかを、各委員に主体的に判断していただきたい。逐条検討を形式的にやるのではなく、委員の方々がこれから釐路をどうしていくのかを考え、条例の重要性をご判断いただきたい。

議論の時には、条例案だけを見ても抽象的でわかりにくいと思う。情報公開・情報共有であれば、広報や財政情報の提示であるとか、フィットネスセンター廃止の時の、一連の情報の出し方はどうだったのか、という昨年度の意見交換を振り返りながら、議論を深めていただきたい

【意見交換】

- ・ 委員からの意見や質問はなし。

（３）逐条検討

① 情報公開・情報共有について

- ・ 事務局より、資料５に基づき「情報公開・情報共有」について、逐条検討用の標準的な条文例等について説明があった後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ 自治基本条例を作る意義となる条項である。市民が市政の運営、評価、チェックを行う際、わかりやすく積極的な情報提供がなければ、市のや

っていることがわからないため、その努力を、常に市に意識して行わせなければならないことが自治基本条例の大きなポイントである。

この条項がなければ、数字を羅列した予算資料だけを提示したり、情報は役所に置いてあるから見に来い、という対応をしたり、ということになりかねない。市が常に意識して、分かりやすく質の高い積極的な情報提供をすることで、建設的な市民参加が図られ、市民が市に意見を言う双方向の関係を作ることができる。

【意見交換】

- 第14条について、災害時の避難に関連して、避難場所に実際に行ったら錠が開けられていなかったということがあり、ある町内会長から「自分でも良いし、誰か地域の責任の持てる人に鍵を預けて、担当者がこななくても避難できる形にしてはどうかかなのか」というご意見があった。また、「そういった地域の声は行政に伝わっているだろうか」というご意見も併せていただいた。自分としても、避難には時間が限られているのに行政の担当者を待つ、ということにはやや疑問を感じている。

情報共有を考える際には、市が情報を提供する一方、市民も市にこのような意見を言いながら、地域の状況を市に提供することが大事で、条例にも明文化できないものかと思う。

- 情報公開と個人情報の保護の関連の中で、災害時の避難については、単身高齢者の方をどう扱うかが各種の会議で話題になるものの、必ず、個人情報の問題があるのであまり踏み込めない、という結論になってしまふ。自治基本条例に、その点の折り合いをつける条項を盛り込めないものか。災害時のことを最優先にするのか、個人情報保護を優先させるのかはとても難しい問題。

- 情報公開も個人情報保護も、釧路市には基本的な条例が別にあって、仮に自治基本条例を作っても、同じような文言で、意味合いを同じにするか、さらに強化したものにするかのいずれかだろう。その点、委員長から「わざわざ自治基本条例に謳うことが大事」とのご説明であったが、すでに個別の条例があるのに、わざわざ自治基本条例に書くという必要性を改めて教えていただきたい。既存の条例はあるものの、一体的な市と市民の関係、自治やまちづくりの関係の中で、改めて自治基本条例で一つにまとめることに意味があるということなのか。

「市民と協働するまちづくり推進指針」や他の条例は、これまで、市が連綿と労力をかけて、市民と共有し培ってきたものだと思う。そこと

自治基本条例の関連がわかってくると、自治基本条例の必要性もさらに認識できるのではないか。

- ◎ 委員の発言を自分なりに咀嚼すると、行政から市民に伝えただけでは共有にならない、ということだと思う。そのため、第14条第1項では行政は積極的に的確な情報を提供しなければならないとしているが、聞く耳を持たない人にいくら伝えても駄目であるので、全ての標準的な条例では第2項のように、市民の側もきちんと情報をキャッチしなければならない、ということ併せて規定している。行政だけでなく、共有の担い手である市民も意識をもたなければ、共有は成り立たないという考えで、第1項と第2項はセットになっている。

もう一点、委員がご指摘された点で言うと、災害時の個人情報などをどのように取扱うかについては、細かい手続きの話になるので、釧路市の個人情報保護条例で、取扱いや、場合によっては責任をどうするか等についてきちんと整理するのが一般的な分け方と思う。情報を扱うことは細かい話になり、手続きの点も具体的に書かなければならないので、個別条例で取り扱うことが良く、自治基本条例は、条文例で示されており、原則的な内容に留めておくのが一般的である。

三点目の委員のご指摘はごもっともで、自治基本条例があることによって、市がどのような考えのもとで自治の運営をしていくのかの全体像がわかるということ。個別の条例のバラバラな形ではなく、一本のまとまった条例があることで、内外に釧路市の方針を示すことができる。全体をまとめて体系化すると、みな理解しやすく、認知しやすくなるとともに、情報公開や市民参加などにきちんと留意しなければならないと訴えやすくなり、意識もしやすくなるという効果がある。

さらに、自治基本条例の最高規範性については改めての議論にはなるが、自治基本条例ができれば、既存の条例をその精神に即して整えることになる。個別の条例を一本ずつ見直して、参加や公開をしっかりとやっているかを確認することも可能だが、その作業も、自治基本条例という最高規範を整えることでやりやすくなる。また、市民が行政を監視、チェックするときにも、自治基本条例に則して施策が行われているのかどうか、総合的にまとまった自治基本条例を使うことで、やりやすくなる。これが、個別の条例、指針との大きな違いになってくるのではないか。

- 今の委員長のお話の中で、内外に対する体系化という点がよく理解できなかったのと、最高規範性について、一定の方向性を誘導するための文言ということであれば違った話になるが、同じ条例で位置関係が上下

ということはありません話なので、最高規範という呼び方には違和感を持った。

また、情報公開や提供について、例えば、今回の会議をどの程度市民にお知らせしたかはわからないが、結果的に傍聴人はいないわけで、それが市民の意識レベルを表していると思う。小平市でも住民投票の投票率が50%に達せず開票されないことになったが、それが市民の実態であるならば、どうやって市民参加を促すのか、関心を高める努力をするのか、その点について細かい議論をおこなわなければ、条例つくっても意味をなさないのではないかと感じる。

- ◎ 委員ご指摘の点について、参加、公開、協働の大切さが一つでわかるのが自治基本条例のよさである。コンパクトな基本条例があることで、4つ5つの条例を傘にかぶせて、情報公開や市民参加を行うことを市民にも市職員にもわかりやすくするというメリットがあるのではないかと思う。

二点目は本質的な質問で、日本の法制上は条例と条例の間に上下の関係は原理的にはないため、自治基本条例という条例が、憲法と同じような効力をもつわけではないことは、法制度上全くそのとおりである。したがって、釧路市政を考えるにあたり、みなが同じベースに立って価値を共有して進めることを、みなで認知して、みなで作って、みなで制定するという、条例制定のプロセスをとることによって、個別の条例とは違う大切な条例であるという意味を、条例制定の手続きのプロセスで事実上持たせるという余地がある。

また、そのように作った自治基本条例に基づいて、他の条例もその精神に基づいて整えていくことによって、事実上の最高規範性を「作る」ことができる、という点に自治基本条例がもつ意味合いがある。したがって、自治基本条例を作るだけでは、最高規範性は生まず、作るプロセスにおいて全市民的な議論、入念な検討をした上で作らなければならないという点をご指摘の通りである。

- 傍聴の周知については、HP、日時の明示はしていないが広報くしろ5月号、それに報道の三点で行っている。
- 委員から話のあった、避難場所の鍵の問題については避難場所についての情報共有という観点からと理解している。市から地域の方に情報を伝えることはなされていたのかもしれないが、逆に地域からの声を、どれだけ市が受け止めて実際に共有したかという点が重要で、市が伝えて、市民がそれを知っている、ことだけでは済まないことと受けとめている。

- 避難所について一点補足すると、学校のような大きな避難施設では玄関に赤い三角形の印がついていて、誰が蹴破っても入れる形になっている。ただし、その仕組み自体が上手く伝わっているのかどうかという問題はある。
- 現状は、補足のお話のとおりで、うちの地域の避難場所である学校は、玄関に三角の印があって、いざというときはここを破ると書かれている。人によっては分かっているが、そういう情報が伝わっていない、理解していない人が多いことが現実で、それを考えると、情報提供はここに書かれているとおり、市民も自分たちで努力して情報を知る、ということを考えなければならないと思う。
- 災害時の要援護者への対応については、市で避難システムを整備したが、その時の個人情報の取り扱いについては、個人情報保護審議会に諮って、検討をしていただいた結果、本人の同意のもとであれば、地域で限定的に使って良いという見解になった。そこで、地域で災害協働会を設立していただいて、要援護の方に対し、万一の際は複数の方が対応する体制をとっていただいている。しかし、なかなか本人の同意がとれない、あるいは地域の中での支援体制も難しく、なかなか広がっていかないのが現状である。
- 帯広市の条例の中に説明責任というくだりがある。条文例の第15条の条項と重なっているにも関わらず、あえて説明責任ということを帯広市が出しているのはなぜなのか。ここに限らず、帯広市の条例は住民の立場から見た、平易で分かりやすい条文を作っているという印象だ。
- ◎ 帯広市の第14条のような条項があると、市役所にプレッシャーがかかることになる。法的な強制力はないが、この第14条が入っているかどうかで努力義務という意味で、プレッシャーが相当高まるのではないか。この点は行政に忌憚のないご意見を伺いたいがいかがか。
- 文章のありなしに関わらず、行政は常に説明責任を持って仕事をしているということが前提だが、こういった形で文章になった場合には、プレッシャーというより、こちらは説明をし尽くしたと思っていても、相手は全然理解できていないということが起きた場合に、「市が説明責任を果たしていない」と問い詰められることが懸念される。主張が平行線の場合はそういうこともあり得るので、現時点では、その点が少し心配さ

れるところ。

- 説明責任の要素は15条にすでに含まれているわけで、そこをあえて独立した条項で明記している点が、市民にとってはとてもわかりやすい条例と感じる。一方で、市の職員にとってはきびしいだろうとも思うところ。
- 最高規範性に関連して、法律の場合、一つ作ると関連する法律を一緒にまとめて改正するわけだが、自治基本条例の場合は、釧路市の既存の数ある条例の文言を直す作業を、自治基本条例の制定作業もしながら同時並行で進めていくことになるのか。
- 現在の釧路市の個別条例がどれだけ、情報公開や市民参加の精神に基づいて作られているかで、手直しの量は変わってくる。若干の文言を直すだけで済むかもしれないし、自治基本条例の精神を反映するような条文を一本入れることになるかもしれない。どのくらいの作業が発生するか、イメージで構わないので事務局にお答えいただきたい。
- どのくらいの条例がこれに影響を受けるか、正しく数字で示すのはなかなか難しいが、ある程度の数に影響を受け、加筆修正をしなければならないということは想定される。
ただ、資料5に関連条例として載せているものは間違いなく影響を受けてくるものと思われる。
- 他都市も、自治基本条例やまちづくり条例を策定した時に、相当な作業になったのではないかと思うが、委員長のご経験ではいかがか。
- ◎ 直近で関わった斜里町については、そのような作業に入る前に離任したが、それまで事務局と付き合いをする中では、条文について延々と何日も関係部局と調整しなければならないということではなかった。
斜里町でも、検討段階から参加・傍聴をしっかりと周知して、傍聴人の参加を意識的にやっており、何人かは参加していた。議会の方でも熱心な議員は時々傍聴に来ていたと記憶している。
- 他都市の条例を見ると、「必要な事項は別に条例で定める」という記載がいくつもある。他の条例を尊重して、自治基本条例にはあまり具体的に記載せず、個別の条例を見て理解してもらうという形と理解しているが、それぞれの条例は同じくらいの重みでどれも大事なものだとい

うとらえ方でよろしいのか。

- 情報公開条例や個人情報保護条例という情報の取り扱いには非常に注意を要するもので、万一情報が漏洩したときの責任の所在、情報を出して良いケース、出してはいけないケース、その際の手続き等、明確に定めなければいけないものについては、個別の条例できちんと手続きやルールを謳うということが、どこの市町村でも行われている。

ただ、その精神に関しては、自治基本条例に謳うことで両者の役割分担がなされていることが多い。

② 市民参加・市民協働について

- ・ 事務局より、資料５に基づき「市民参加・市民協働」について、逐条検討用の標準的な条文例等について説明があった後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ 市民参加は、市の側からすると、恣意的に都合の良いときだけオープンにし、都合の悪いときは参加させないということが起こりえる。したがって、都合の良し悪しに関わらず変わらないルールのもとで公開性を担保するために、わざわざ条例に謳っている。

市民協働は市と市民が対等であることが大原則だが、往々にして、対等な関係でなくなる危険性を常にはらんでいる。お金を出す側、もらう側等という色々な状況の中で、対等性が形式になってしまわないようにここで規定するもの。

【意見交換】

- 傍聴の周知の件でもそうだが、市民参加を促す手段として、行政としてできることはHP、広報くしろ、報道がいいところで、これ以上はなかなか手の打ちようがないのではないか。その中で、この市民参加・市民協働も、理想論としては理解できるが、実態はどうなのか。文言にするのは簡単だが、実際にやるとなると非常に大変なことだと思う。そうすると結局、自治基本条例は理念条例なのだろうか。
- 第１９条に関連して、これは書いている市も非常に少ないとのことだ

が、現実はまだまだ男女に差があるので、このように謳うことは素晴らしいこととを感じる。

- 市民参加、市民協働については、この自治基本条例を作る過程が非常に重要なのだと感じている。この条例を作るかどうかはまだわからないが、いかに市民が参加できる環境を作るかを、事務局が主になるだろうが、我々が上手く作り出していけるかどうか。

本来、傍聴が市議も含めて一人も来ていないのは、おかしいことで、パブリックコメントを例にとっても、おそらく今まで、意見がたくさん出るということはなかったのではないかと。他の委員がいうとおり、それが市民の現状なのかもしれないが、今後のまちづくりには、市民の参加は当然必要なことなので、それを促す条例を作るということは、非常に大事なことはないかと思っています。

私はそのポイントをしっかり持って、傍聴人をもっと増やす手立てや条例が市民の中に広がっていく手立てを取って欲しいと思う。例えば、連町やわっとや各団体の会報に載せるなどして、少しでも市民に知ってもらって、意見を出していただけるようにすべきだと思う。それが、この条例をつくっていく過程において最も大切なことで、その努力をして欲しいと思う。

- ◎ 委員ご指摘の通り、市民の参加を促していくことについては、条例制定の過程で努力して市民に広げていく部分と、条例を作ってから広げていく部分と二点あるわけだが、他の自治体を見ていると、自治基本条例を作ったからといって、こうした夜の会議に住民が傍聴に来るようになるわけではない。ただ、傍聴人がいないから駄目だということではなく、常にオープンな場を意識することで、仕事の仕方や議論の仕方が変わることです。常にオープンにして、見られている、市民が来たら適切に対応する、という緊張感を常に持ち続けて、まちづくりをしていくことが大事なことで、そこを担保するという意味合いがある。

また、さきほどの市民意識についての委員のお話について、市民の側からまちづくりへの想いが沸き上がって条例を制定する、というボトムアップ型も一つの方向性として理解するところだが、他方の条例を一つのテコとして市民を巻きこんでいくことも一つのやり方なのではないかと思っています。ボトムアップ型で、地域住民から想いが沸き上がって条例になったところは、日本全国の先進的な自治体ではほとんどないのではないかと。そこは、そうした仕組みを整えることが重要だという意識を持った首長や役所がきっかけになっていて、そこに、意識のある住民が協働していくのだと思う。

条例制定までの進め方や、あるべき理想の市民参加、市民力の醸成については、それぞれの委員に色々なイメージがあると思うが、何が正しい結論かということではなく、色々なやり方があるのではないか。

- 市民が、積極的に施策の立案・計画・執行に関与した場合に、市民が選んだ代議制である市議会議員との関係はどうなるのかが非常に懸念され、直接民主制を推進することになるのではないかという心配がある。さらに、その場合の市民が偏った考え方の人達である場合、日本国憲法で決められた代議制が最初から否定されることになってしまう、という懸念が払拭できないでいる。

- ◎ このご指摘も非常に本質的なところだが、結論から言うと、日本の現在の地方自治の仕組みというのは、憲法及び地方自治法で決められている、二元代表制という間接民主制が基本であって、全国の先進的な自治基本条例どれをとっても、その二元代表制をひっくり返すような規定というのはないのが実情。住民投票の説明にもあったとおり、「尊重」というところまでしか言及できない。

その、今の二元代表制に、より活力を与える方法として自治基本条例はある。市民参加で物事や原案が作られるというプロセスがあっても、最終的に議会の議決を経なければ、条例や予算はできないし、自治基本条例の基本理念にも、市民の信託に基づき市政が行われると明記されるので、最終的には代表者が、市民の信託に基づいて選択するということになる。言い換えると、市民からわき上がった提案をくみ取って実現するかどうかは、議員及び市長の最終的な政治責任になる。そこは最新の自治基本条例をもってしても覆すことできないということになっている。

- 住民投票では「尊重する」との規定になっていたとしても、実際に出た結果を否決した場合、その後の議会や首長の立場は、非常に脆弱なものに変わってくるのではないか。その意味で、仮に恣意的な住民投票の結果が出てしまっても市長や議員の考えを拘束することがある、という意味において、この自治基本条例は理想的なものでありながら、非常に危険なものであるという理解もできると、私は思っている。

- ◎ 委員の懸念は十分理解できる。ただ、最後は選挙で選ばれた方がどうやって決断するか、それが日本の自治の最終的な決め方のルールであるので、議会や首長が受け止めていただくべきことだと思う。

他方で、恣意的な住民投票結果が出ることは、最後は、その当該自治体の自治力に関わってくることだと思う。デマゴグ的、ポピュリスト

的な住民投票が提案されたときに、そちらに流されるのか、理性的な判断をするのかということは、住民投票制度の問題というよりも、当該自治体の自治力の問題ではないか。

○ そこで、この委員会の最初の方から議論になっていた、サイレントマジョリティ、ノイジーマイノリティの問題は十分考慮すべきだし、そういった懸念も払拭できず、選良がまっとうな仕事をしてもらえる形をどう作るかもあって、この第7回～第9回までの議論で結論が出ればよいが、結論が出るのかどうかという気もしている。

○ この条例が誰のためにあるのかと聞かれると、正直、返答に困る。一番は、市民参加・市民協働というところに当てはまるのではないか。小平市の住民投票の例でも垣間見えたとおり、市民の多くは、自分にとって利益なり利害関係があるものにしか声を出さないわけで、そういったサイレントマジョリティをどのようにまちづくりに取り込むか。

私も含めて、市民は、どこかで行政が何かをしてくれるという考えを持っていて、理想論になってしまうかもしれないが、行政に我々は何ができるのかということを考えなければならない。その意味で、条例を作る過程が、ある程度市民協働になるのではないかと思う。

また、自治基本条例は行政の立場、市民の立場を明文化することによって、規範となり、保障するものであるが、そういった「基づくもの」がなければ、行政も市民も動きづらいのではないかと感じている。

4. その他

【感想記入シートについての意見交換】

○ 千歳市議選が無投票になったことで、委員長のコメントが新聞に掲載されていた。このことは、我々が自治基本条例に携わっていく中で大きな問題だと感じている。千歳市は若い街で、人口も増えていて、その中で自治、市政への興味が失われているのかと考えるが、我々が共有して、釧路市の自治基本条例をどうしていくべきかのアドバイスをいただけるとありがたい。

◎ この件は、地域社会の構造的な問題で、議員のなり手がいないということよりも、日頃、議会活動が市民に見えず議員が遠い存在だからなり手がいない、という悪循環であるというのが私の見立てで、議会が住民

に身近な存在となる努力をしてこなかったことが一番大きいのではないかと、取材に対しては申し上げたところ。

また、会派や政党が日頃から人材育成、人材発掘をしてきたのかどうかという点で、政党政治のプロとして努力が足りないのではないか、ということも申し上げた。

こういう問題が起こったときに、行革にもなることだし定数を削減する、という流れになるのが一番良くないことで、大変な状況でも、今の定数を維持して、議員のなり手を増やしていくことが大事なことで、これから千歳の市議会が再生するかどうかを見守って、変化があればまたご報告したい。

【その他議事全体に関する意見交換】

- 本日の傍聴人はなしだったが、市民協働という観点で考えるとこういうテーマこそ傍聴が必要だったと思うし、期待もしているわけだが、参加者の立場で考えると、果たしてこの環境、会場が適切なのかとも思う。市役所に行くのは、市民にとっては壁があるのかもしれないし、時間帯で裏口から入らなければならないので、会場の設定も考える必要があるのではないか
- その点は事務局の方で考えていただきたい。また、市議会にも傍聴が可能であることは伝えさせていただく。
- 周りの人に、この自治基本条例という言葉自体がわからないと言われる。私自身、ここに関わってみて初めて理解できているので、自治基本条例という言葉自体を多く市民に発する、あるいは、今日の説明を聞いていてもずいぶん堅いので、わかりやすくかみくだいて伝える努力をすべきではないか。正確に伝えようとすると長くなってしまいが、一般の市民の関心はそんなに持たないので、わかりやすく簡潔に何度も言っていくことで、そのうち関心を持ってもらえるようになるのではないかとと思う。今後条例を作る過程で、市民を掘り起こすというか、まずは近場の人間だけでも巻き込んで、これからの釧路を作っていく事業にできればよいと思っている。

5. 閉会