

第7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28日（金） 18:00～20:00
場所 釧路市生涯学習センター（まなぼっと幣舞）8階 802号室
出席者 委員：板倉委員 小池委員 小林委員 松浦委員（議長）
平間委員 西村委員 簗島委員 山崎委員（委員長）
（欠席：小野委員 川内委員 鈴木委員）
事務局：総合政策部 川村部長 秋里次長
都市経営課 菅野課長補佐 熊谷課長補佐
木村主査 河面主任
傍聴人 なし

1. 開会

2. 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）逐条検討

① 定義について

- ・ 事務局より、第6回検討委員会配布の資料5に基づき逐条検討用の標準的な条文例等についての説明、資料1に基づき道内他市の市民・住民の定義の紹介、及び欠席委員から寄せられた意見の紹介がなされた後、意見交換が行われた。

【欠席委員の意見紹介】

- 定義について本日欠席の委員から意見が寄せられているので私から紹介する。
『他都市の条例では、市民を広義に定義しているが、これは街づくりには関係する多くの人々の協力が必要であるという大義名分によるもの

で、権利と義務、受益と負担という観点からは公平とは言えない。住民と住民以外では、当然権利と義務、受益と負担という関係が全く異なっており、最終的な責任（税の負担や住民サービスの廃止など）を負う住民と、責任を一切負わない住民以外とは一定の区別が必要であり、また地方自治法の趣旨にも反するのではないか。』

『市民と言え、一般的には個人を指すのであり、そこに事業や活動を行う団体まで含めるのは妥当ではなく、仮に団体の意見が必要であれば、団体に所属する「市民」が代表して意見を述べれば良い。住民以外でも、街づくりに関わっている人は多数存在するが、その多くは事業者等の団体を通じて関わっているものであり、団体の意向は「事業者等の権利及び責務」でまちづくりの推進を責務として定めれば問題は生じない。』

『釧路市に住所のない個人や団体を除外すべきとしているのは、排除するという趣旨ではなく、釧路市に住所のある個人や団体には優先する権利があると同時により重い責務があることを明確にしたものである。』

『従って「市民とは、釧路市に居住する者をいう」と定義すべき。』

【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ 自治基本条例を制定する意味は、市民を地方自治法上で規定する住民に限定するのではなく、幅広く捉えて、多くの人を巻き込んでまちづくりをしていこうという点にある。働いている人、活動をしている人も市民とすることによって、釧路市のまちづくりを活性化するという積極的効果があるが、それは、憲法や地方自治法で定められている基本的な地方政治の仕組みを変えるものではない。いくつかの自治体では住民投票において、外国人や未成年者にも資格を与えることで、活性化に繋げようとしている。

【意見交換】

- 市民活動センターわっとの活動を考えるにあたり、市民の定義について、市と議論になったことがある。市は当初、市税で運営している施設ということもあり、概ね市内に住居を置いている人が市民であるとの見解であったが、私どもは、まちづくりを担うのは、釧路市に住んでいる人だけでなく、活動している個人や団体であって、そういう人達も使えるセンターであるべきだと主張したことがあった。

自治基本条例の目的は、まちづくりを担う市民をどう作っていくかと

いうことであるので、必ずしも住所を有する住民に限定しなくても良いのではないか。また、自治基本条例でしっかりと定めておけば、担当課によって見解が異なるということも無くなるのではないか。

○ 私は「住所を有する者」を市民というのではないかと思う。市内に居住していても、住民票は札幌にあるという方も結構いるので、市民として定義づけるのであれば、「釧路に住所を有する個人」とすべき。

○ 一般的には釧路市の自治基本条例であれば、市民イコール住民だと思いが、普通の人々は、市民と住民を使い分けることはあまりしておらず、違いがわからないと思うので、ここで意見が分かれていることも含めて、市民に広報していかなければならないと思う。もともと自治基本条例は作らずに、地方自治法の規定に従っても良いわけで、条例をわざわざ作る意味の一つが、この市民と住民の使い分けなのではないか。

◎ 市民の定義を最小限に狭めるのであれば、地方自治法で良いわけで、その規定だけでまちづくりをやっていくことを選択する考え方もある。ただ、この自治基本条例は、それ以外の人達もまちづくりに巻き込んで、釧路を元気にしていくことにポイントがある。全国画一的な地方行政の仕組みに留まらない、釧路市独自の工夫を入れる余地があるということだ。

○ 条例はこれ単体ではなく、法体系の中で考えるべきもので、地方自治法第10条の規定を普通に解釈すると、市民イコール住民となるのだと思う。ただ、自治基本条例が、釧路市となんらかの関係を持っている人に広く網をかけてまちを盛り上げようという趣旨であることもわかる。

であれば、市民と住民で分けるのは混乱を招くし、他の法律や条例との関係上、独自の定義をしてしまうのも好ましくないので、斜里町のように市民と市民等で分けるのが、私としては穏当な線ではないかと考える。

◎ 斜里町の条例づくりでも、住民票をおいた人だけが町民であろうという意見もでたが、わざわざ自治基本条例をつくって幅広く町作りをするためには、範囲を広げるべきだという議論にもなり、最終的に町民と町民等という整理になった。

もう一つの考え方として、釧路市には既に情報公開条例があるが、情報公開を請求できるのは、地方自治法上に定められた住民ではなく、「何人でも良い」となっている。それは、情報公開を通じて市政参加をする

ことを幅広く認めることが釧路市政の活性化に繋がるという考え方のもとにそのような規定になっているのではと思う。

- 他市の人が自分の住んでいる自治体の施策の参考にするというために釧路市から情報をもらう、という利用方法もあるので、必ずしも釧路市政に直接反映させるという意味で「何人も」にしているのではないと思う。情報公開の対象には、自分の生まれる前の情報もありえるだろうし、3ヶ月以上の居住という条件を設けたとしても、請求権者次第でどうにでもなることを考えると、あまり制限をかけても意味が無いという要因もあるのかとも思うが。

- ◎ 自治基本条例においても、市民の定義を絞り込むような形にしなくても実害はないのではないか。仮に、例えば市民活動センターの利用者が、市外の人達ばかりで市内の人が全く使えないという問題が起きた場合には、運用面で対応していくこともありえるだろう。

自治基本条例が制定されたとしても、現行の二元代表制である、首長や議会が最終的に決定するという仕組みは変わらない。ただ、それを活性化するために、より多くの市民を巻き込むことが良いのだという整理になろうかと思う。

- 普通に生活している人達がよくわかる表現にするべきだと思う。決めたことを、説明しなければならないような条例であれば、市民の関心も高まっていかないのではないか。であれば、市民の定義については、釧路市に居住する者ということによいのではないかと思う。市の施設を近隣の町村の方が使うという話とは別の話ではないか。

権利は同等でも、責務・義務が必ずしも同等でないことが現実には地域にあって、町内会の地区会館や老人センターの利用に、掃除や管理を行う地域の人が優先されず、不満に思っているような例がある。

- 市民とは、やはり負担する人を指すのではないかと思う。住民票を置いて、税金を負担していることが市民の条件だと思う。

- 自治基本条例という極論からいうと作らなくてもよいものを、なぜ作るかを考えると、現在ある法律に人が使われるのではなく、人のために法律、条例がある、という考え方に沿って検討すべきと思う。例えば成人式では、転出した人も帰省に合わせて地元主催の成人式に出る。厳密には認められないはずだが実際はそうではない。これからは、各自治体とも少子高齢化が進む中で、単体で動くのではなく、連携も必要になる

のではないか。

- さきほど、法令上の形式的な話を申し上げが、マクロの視点で見たときに、釧路に関わる人にまちづくりに参加して欲しいという前提があつての条例という話なので、色々意見があるのであれば、この部分をあまり詰めずに進めることも一つなのではないかなと思う。それで今後の逐条検討に問題が出るということもないだろう。
- ◎ 個々の施設の利用についての問題は、個別の運用で調整していけばよい話だし、納税者以外も釧路のまちづくりに貢献することもあると思う。釧路市外の人達が釧路を元気にしてくれるという部分も考えることも大切で、前向きな部分を捉えられればよいのではないか。
- 自分は、標準的な条文例の第4条第1号の書き方で良いのではないかなと思う。法律的な意味での住民という考え方と、我々がこれから定義づける市民とは違うということでよいのではないか。ほとんどの自治体はそうのように位置付けていて、それであまり問題は起きないと思う。
- この条例全体を見ると「自治」よりも「まちづくり」が前面に出ていて、であれば、関係するのは住民だけではないと素朴に思う。まちづくりには色々な人が入り込んでやっているのが現実。その意味では名前も含めて分かりやすい方がよいかなと思う。「まちづくり」というと建物を作ることをイメージする人が多いが、そこに人がいなければゴーストタウンになってしまう。人の動きがあつて初めてまちづくりで、そこに关わるのは住民だけではない。
- 私もまったく同意見で、今は条例名も仮称だが、そこもわかりやすくする必要がある。
- 「まちづくり」ということであれば、住民だけではできなくて、多くの人の意見、協力がいると思う。ただ、市民というのであれば、負担をしてもらうことも必要。
一つ質問だが、「市民と協働するまちづくり推進指針」とこれから作る自治基本条例はどういう線引きができるのか。まったく同じになってしまうのではないか。釧路市民は指針をまったく活かしていないのではないかな。むしろ、まちづくりということであれば、それを周知徹底するよう働きかけるべき。なぜ条例をここでつくらなければならないのかと私は思うわけで、今ある指針を育てた方がよいのではないかな。

- ◎ おっしゃるとおり、指針を周知徹底することでまちを元気にする方法もありだと思う。ただ、どうすれば市民参加がやりやすくなるのかと考えた時に、指針で持っているか、条例で持っているかでは、条例の方が認知度や、監視・注目を集めるという点で格段に違って来る。条例を作ること、多くの市民、関係者の関心や頭の中に残るという点で大きな効果がある。

また、自治基本条例には、情報共有、市民参加以外の、釧路市が物事を決めるための独自のルールを整えるという要素が入ってくる。例えば住民投票制度のこと等は指針には記載されていない。釧路市のことを幅広く、全体的に決める時には指針に書かれていること以外のことも含めて条例にした方が全てを網羅していくという点で良いのではないかという考え方もある。

そういった全体を整えていくということと、条例は議会で議決するという重みがあって、作った後の重み、注目度、その後の責任の取り方などが違うからこそ、市民もがんばろうと思う余地がでてくるのではないか。

- 条例を推進していくためには市民の協力が必要だが、今はまだその段階にないのではないではないか。
- ◎ そこはこれからという面がある。この委員会で議論がまとまってくれば、他都市の事例などを参考に、市民に関心をもっていただくための仕掛けが必要だと思う。
- この点については、資料5の第4条1号の形でまずは置いてよいのではないか。先に進んでみてもう一度振り返る必要があるが、いつまでやっても先に進めない。

② 市民について

- ・ 事務局より、資料5に基づき「市民」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】

- ◎ こういった議論をする時には、権利ばかり主張するのではなく、責務についてもしっかり定めなければならない、という論調になることが多

い。権利と責務のバランスをどうとるかがポイントになる。

【意見交換】

- 行政もわかりやすい広報をしているが、情報量が膨大になると「詳しくはホームページへ」となっていることが多い。ここで、パソコンを使う人と、使わない人の差が情報格差として出てしまう。さらに、パソコンを使う人でも、行政のホームページまではよほど自分に関わりがなければ、追いかけない。市民に「自ら情報を共有するよう努める」と定めるからには、ホームページだけではなく、あるいはまた、情報を熱心に追いかけない人に対しても情報提供することを、行政に要求できるようになるということだろうか。
- ◎ その点は「情報公開・情報共有」の規定が関連してくる。
- 情報を得ようとするときのエネルギーは膨大になる。条項の考え方自体は否定しないが、この点は大きな問題だと思う。
また、外国人の部分に関してはどう考えるべきか。市民の定義はまだきちんと固まっていないが、釧路にいらっしゃる方とすると、外国人かどうかはあまり関係ないので、わざわざ触れなくても良いものなのか、それとも中札内村のようにきちんと書く方向になるべきものなのか。
- ◎ こういうときに例示されるものは、特に留意されるべきもの、当たり前のことだが忘れがちになる事柄である。国籍等々の差別というのは、やってはいけないという意識をどこかで持っておかないと、忘れてしまいがちということがあって、このように書いているということがあると思う。
- 障がい者のことについても文言はともかくとして、考え方は是非入れるべきと思う。ハートフル計画の策定に参加した際に感じたが、障がいを持っている人は「一般の市民と扱いが違う」という想いを持たれている方が多く、「なにかの条例等を作るときにはきちんと権利を保証するという文言を入れて欲しい」と言われたことがあった。
- 資料の中に、外国人の項目を入れた事務局の考え方を教えて欲しい。
- 昨年度の説明資料の中で、全道の自治体の条例がどのような条項を備えているかをまとめた資料を作っていたが、その項目立ては調査機関の

調査を参照している。その中に外国人の権利という項目が入っていたため、そのまま置いたもので、事務局としてこの項目を入れたい、入れたくないという特段の意図があるものではない。

- 外国人の方でも釧路市に住民登録をされている方はいらっしゃることは補足として申し添えしておきたい。障がい者についての文言をどう書くべきか等の点は、どういう条項を作るかの議論の時に意見交換させていただきたい。

③ 市長・職員について

- ・ 事務局より、資料５に基づき「市長・職員」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】

- ◎ この条項は、自治基本条例が、まちづくり促進条例の側面だけではないことを表す点の一つ。選挙で選ばれ、市政の権力の頂点となる市長が的確な運営を行うための責務を負わせており、権力の濫用の制限を謳っている。他の自治体で議論になるのが、「宣誓」の是非で、必ずしも多くの自治体で宣誓条項を規定しているわけではない。札幌市も当初は宣誓するとなっていたが、疑問視する声が多く、最終的な条文からははずされた。かたや、斜里町では、市長が宣誓するなら、議長もしなければならぬということ両方宣誓するという形になっている。

【意見交換】

- 職員は、このように条文を見てどのような感想を持ったか。
- 当たり前のことが書かれているなという印象。過分に責務を背負わせるわけでもなく、日常的にやっていることを文章にしていると感じた。

④ 議会・議員について

- ・ 事務局より、資料５に基づき「議会・議員」について、逐条検討用の標準的な条文例等について説明と、参考資料１に基づき、釧路市議会基

本条例の紹介があった後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ 他の自治体で自治基本条例と議会基本条例のあり方を考えると、一つ目は、議会に関しては議会基本条例に完全に任せるという考え方、二つ目は釧路市議会基本条例のような細かい規定をそっくり自治基本条例にも入れるという考え方、三つ目は全体とのバランスを見ながら基本原則のみに留めておく、といういずれかの対応が考えられると思う。個人的には、三つ目の原則的なところで留めておいて、後は立派な議会基本条例に即してがんばるというスタイルがスッキリするのではないではないかと思う。

【意見交換】

- 議会基本条例の第5条第5項は、あくまでも努力義務で、条例制定当初どうなるかと思っていたが、この2年間、今の市議会は住民説明会を積極的に行っていると思う。ただ、住民の参加率はあまり高くないこともあり、努力規定なので、いつやめると言い出してしまわないだろうか心配している。今回の取組では、この部分もしっかりと規定すべきかとも思うが、一方、自治基本条例で、「市民の意思をきちんと聞く」と謳っていれば、議会基本条例は「努める」のままでも、住民説明会はしっかり継続して欲しいと主張できることになるのだろうか。
- ◎ 議会基本条例を盾に、規定どおりやって欲しいと訴えることは可能。また、自治基本条例でも謳っていくということであれば、認知度は格段に高まるので、議会に対するプレッシャーもより高まることが期待できる。
「努めなければならない」や「努めるものとする」といった規定というのはどの程度強制力があるものなのだろうか。
- 努力義務であれば、周りから「結果が伴っていない」と言われても、本人が努力をしたという事実だけで済んでしまう。ただ、議会が自らを規律するものを作るとなれば、このような形になるのが一般的ではないかと思う。そもそも結果が見えにくい内容なので、「設ける」という規定にしてしまうとアリバイ的に報告会を一度やって終わり、と逆手にとられてしまうこともあり得るわけで、どちらが効果を上げられるかは結果との兼ね合いで難しいところがある。

先般から条例をわかりやすくすべきという話があるが、「他に定める」という参照の形をとると、普通の人には参照先の条例まで見ようとは思わない。したがって、条例の根底の考え方に抵触しないのであれば、議会基本条例は議会基本条例として、自治基本条例なりまちづくり条例はそれとして定めてしまって、規定が重複すること自体はあまり神経質にならなくとも良いのではないかと思う。

- 10日ほど前に北見市議会で市長の問責決議が可決した。これは市長の責務、議会の責務が果たされていないのではないかと感じている。北見市は選挙のたびに上手く機能しておらず、議会、市長と市民との間に距離があるのではという印象を受けていて、せっかく選挙で選んだのにどうしてこうになってしまうのかと考えるにつけ、そうならないためにはどうしたらよいのかと思ってしまう。

- ◎ 報道等からの側聞として聞いていただきたいが、いつも問題になるのは、聞こえの良い公約を掲げて当選した市長が方針を変えてしまう点で、現実問題として莫大な経費がかかるということを、就任して初めて知って方針を変えるということの繰り返しなのではないか。一番良いのは、「第三者委員会で徹底的に議論してもらって、でた結論に従う」ということを言う市長が現れて、自治基本条例の理念に即して、住民や利害関係者の参加を得て検討して、最終的に議会で決めてもらう、というやり方をとらないとエンドレスなのではないかと思う。実現可能性の低い選挙公約を出しては引っ込めるというサイクルをどこかで絶たなければならない。ただ、それは、自治基本条例の役割を大幅に超えるもので、政党や政治、選挙のあり方をどう考えるかというところになってくる。

議会、市長と市民の距離を縮めていくことについては、自治基本条例のやり方を工夫することによってベターな形はとれると思うが。

- 毎年、議会報告会を市内各所で実施しているが、自治基本条例によって、色々な意見を吸い上げる仕組みを作ることが可能ということか。

- ◎ 可能だが、それは条例よりも規則やその下のレベルを整えるべきことと思う。

余談だが、北大の公共政策大学院で地方議員を集めたサマーセミナーを行っている。最近では、先進的な事例を真似て住民報告会はやっているものの、マンネリ化や市民が来てくれないことにみなさん悩まれている、それを打破するためにはどうするかということがテーマになっているのが現状。釧路市議会も色々なご苦労をなされていると思うが、先進的な

自治体であるからこそ、打ち破らなければならない壁もあるので、色々な工夫を期待したい。

⑤ コミュニティについて

- ・ 事務局より、資料5に基づき「コミュニティ」について、逐条検討用の標準的な条文例等について説明あった後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ コミュニティは定義するのが非常に難しい単語で、コミュニティ活動に関わる団体の活動をきちんと保証する、促進するための条項という形をとっている自治体が多い印象がある。

【意見交換】

- 日頃なるべくカタカナは使わないようにしているが、コミュニティという単語はたくさん氾濫していてどのように訳すべきか悩む。横文字を使うと、分かったつもりだけど、はっきりわかっていないということが往々としてあるので、コミュニティという言葉自体はあまり使いたくない。
- コミュニティといっても確かに非常に曖昧で、それは地域の固まりのようなもので、やはり町内会が基本単位になるのだと思う。今、町内会加入率が半分以上で、それでは地域の核となる部分が成り立たないわけなので、市民を町内会に入らせるような文案があると良いだが。
- そういう文案は是非欲しい。コミュニティ活動の推進には町内会が大きな部分を占める。コミュニティというよりは、コミュニティ活動と呼んだほうがよいのではと思う。住んでいる人達はコミュニティの中で暮らしているわけで、実際に活動している組織に対しても責任があるのだということを明快な言葉で繋げて欲しい。
- その意味では、住んでいる人はコミュニティ活動の一員だ、と言うよりも、共同体なのだ、と言った方が分かりやすいと思う。漢字の与えるイメージということも大切なのではないかな。

◎ たいへん難しい問題で、委員がおっしゃる共同体という単語も、イメージがわからない方や、ムラ社会を思い起こして嫌だと捉える方もいるし、市民社会という表現が良いというようなことを言う人もいてすごく難しい。私も、今ここで、これがベターな表記だ、とは申し上げることはできない。

○ ３．１１以降、絆やつながりを強めていくべきと言われてはいるが、町内会組織率が半分以下という状況の中、大掃除をやっても誰も出てこない、街路灯をＬＥＤに変えても知らない振りをして明るい道を悠々と歩く人がいる、といった現状があって、その地域の中で恩恵を受けて暮らしていることで権利は行使しているわけで、もう少し、責務についても明快な表現を入れて欲しいと思う。

４．その他

（１）市民への周知について

- ・ 事務局より、今回までの市民への周知についての報告と、今後の周知について、委員への協力要請があった。

５．閉会

- ・ 事務局より、次回検討委員会を７月２２日に開催する旨報告があった後、閉会となった。