

第 8 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 7 月 22 日（月） 18：00～20：00
場所 釧路市交流プラザさいわい 2 階 大ホール
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
鈴木委員 松浦委員（議長） 平間委員 西村委員
簗島委員（副委員長） 山崎委員（委員長）
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
産業振興部 名塚部長

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) 第 6 回・第 7 回検討委員会の振り返り

①「市民と協働するまちづくり推進指針」や他の条例との関係性

- ・ 事務局より、資料 1 に基づき第 6 回、第 7 回の委員意見要旨の紹介、資料 2 と第 2 回検討委員会の参考資料 4 に基づき条例と要綱の違いの説明、参考資料 2 に基づき自治基本条例による施策の体系化の説明、資料 3 に基づき釧路市で想定される自治基本条例の効果の説明、がそれぞれなされた後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

(○：委員発言 ◎：委員長発言 ●：事務局発言 以下同じ)

- ◎ 基本条例というスタイルの条例は抽象的な文言になりがちだが、それを作ることで出てくる可能性について具体的に説明いただいた。必ずしも札幌市のまねをして全てやらなければならないということではなく、釧路市独自の工夫の余地は当然あると思う。

話は少し飛ぶが、安倍政権がその改正を公約に掲げる日本国憲法には30年前から文庫本が出ていて100万部以上の大ベストセラーになっている。これが仮に地方自治法、民法、商法の場合、文庫があったとしても、ほとんどの人は読まないだろう。基本法としての条項があってはじめて一般人も手にとって読んでみようという意識が働く。そうした効果が基本条例にもあると思う。

【意見交換】

- 指針には3つの柱があって、一つは「市民と行政との情報共有」、もう一つは「まちづくりへの市民参加の推進」、三つ目が「市民活動の促進」ということで、まさに自治基本条例が目指すところと同じようなものを作っていると感じる。できた当時は一生懸命PRしたかと思うが、実際にこれが実践できているかという点、これまでの委員の意見を聞いていても非常に心許ない状態だったのではないかな。

それが自治基本条例になったときに、「条例の重み」という意味では変わってくるかもしれないが、市民の認知度を高めるため、市は指針とどういう違いを持って周知していくつもりなのかを教えて欲しい。

- 「市民と協働するまちづくり推進指針」の時は、我々職員も周知をがんばったが、今回、方向性として条例化をすると決定した場合には、職員としては指針以上に相当程度の重みをもって受け止めることになり、これまで以上に効果があると思っている。ただ、現実、今委員が話したとおりの懸念もあって、条例化された場合には、我々職員自身が意識を高く持ち、不断の研鑽に努め、実際の行動に結びつけなければ、絵に描いた餅になってしまうため、職員も意識を持って行動することが、課せられてくるものと考えている。

- 自治基本条例を作っても果たしてどれだけ市民に認知できるかを考えると非常に心許ない感じを受けている。指針と同じように作って終わりで、3～4年後には、そういうものもあったな、と扱われてしまうことにもな

りかねない。

これまで議論してきた中身も、ほとんどがこの指針の中に網羅されていて、そうした素晴らしい指針が、なぜあまり市民に認知されていないのか、それと同じ危惧を今回の条例にも感じているところ。

○ 私も、仮に条例が制定されても、この指針との線引きはどうなるのかと思っている。重みの部分は別としても、結局変わらないのではないかと。むしろ指針を育てることが大事で、市民に周知徹底しなければ実践もされないのではないかと。市は、指針を市民に知らせ、育てる対策を講じていった方が良いのではないかとと思う。

○ 以前、勉強のためにこの指針を読んだが、非常に参考になった。この指針を市民はどうすれば入手することができるか疑問に感じたので、事務局に問い合わせたところ、現在はホームページの掲載のみという回答だった。市政情報コーナーに置いてもらえれば多くの市民の目に届くと思ったわけだが、今回条例を作るのであれば、作って終わりでは駄目で、手帳を作るとまではいかないかもしれないが、市民の身近にあるような形をとる、広報、情報提供を今まで以上に工夫していく必要があると思う。そうしなければなんのためにつくるのかという気がする。

○ 指針ができた時には、広報誌でもかなりのページを割いて広報されていたと記憶している。ただ、その後の活用という意味では、行政としては限られた広報誌の誌面でどのようにフォローしていくかは悩みの種で、そうするとホームページに頼ることになるかと思う。

資料3で紹介されている釧路市中小企業基本条例には「3年で見直す」という規程が入っている。それもあってのことだと思うが、この中小企業基本条例は、域内循環の考え方を入れながら、委員、事務局、市民、事業者が条例に基づいて一生懸命に仕事しているという印象を持っている。それはやはり、3年経過したら、条例が現実に照らしてどうだったのかを検討し中身を見直すという流れの重みがあるのだろう。今回の自治基本条例も見直し条項も入れながら、常に実践できているかの点検も行いながら進めて行けば、条例を制定したもののそのままお蔵入りになる、ということではなく、しっかりと市民のものとして活かされるのではないかと。

市民意識は、一回広報したから醸成されるものではなく、繰り返すことが大切で、そのためにも実効性を持った条例にしなければならず、その意味ではこの中小企業基本条例は条例であることを上手く利用している例であり、よい見本になるのではないかと。

- ◎ 札幌市では条例を作った5年後に、制定時と同様の委員会を立ち上げ、各条項に基づいて実践の洗い出しを行った他、市民アンケートで条例の認知度等を調査し、市に対して提言をしている。このように一定期間を経て制定当初の目的を実践しているかどうかを洗い出すことは自治基本条例に限らず、最近作られる法律や条例でもかなり一般的な条項になっている。

条例に見直し条項を設けることで実行性を担保させるということに加え、条例になると、市民や議員が、実践状況について質問や指摘することが容易になる。条例があるのにそのとおり実践していないということになると、市長や市役所に対するプレッシャーになるわけで、全国の自治基本条例では、そういった使われ方が散見される。

- 指針制定時、わっとに対しては市が説明会を行ってくれた。いくつかの団体には同様のことを行ったと記憶しているが、町内会の単位ではおそらくあまりやらずに、ある意味、まちづくりに積極的な団体に対して説明会を行っただろう。

この先、もし条例を作ることになるならば、「条例ができたからどう周知するか」という手法ではなく、実際の策定作業に市民参加を図るべきだと思う。また、「指針」ができて5年たつので、現状に合わせ、自治基本条例として体系化し、基本的な重みをもったものとして作ることも重要だと思う。

- 私も含め、市民は行政を信頼している。それは、依存しているという意味も含めてだが、これまでは「行政がなんでもやってくれる」という意識があった。そんな時代に慣れた人にとっては、長年かかって作られた意識はなかなか変わらないものだと思う。

その意味では、今の社会情勢の変化や人口減少という現実について広報していけば、市民も実感するのではないか。指針がつくられた5年前は、もちろん財政も厳しい状況にはなっていたが、市民の意識はなかなか過去から抜け切れていなくて、「行政に頼めば何でもやってくれる」という意識も重なっていたのではないか。

- 「指針」策定時の市民への周知、認知度に関して質問があったが、私は冊子を作って説明会をやったものと記憶している。事務局で調べて、次回冒頭に策定時にどのような取り組みをしたのか、その後、どのような周知をしてきたかの説明をして欲しい。

- 資料1「条項の内容」の「5. 市民」について、「障がい者の権利については是非言及して欲しい」とある。これはお考えとしては非常によくわか

るが、では、例えば子どもや男女平等、高齢者についても全て記述するのか、ということになる。当然だが、障がいを持つ方も高齢者もみな市民なのだから、特定の属性について特別に言及すべきなのかどうかという点について、委員長にお聞きしたい。

◎ 障がい者だけをピックアップして一項設けるのではなく、性別や心身の状態、国籍等によって差別や抑圧されることがないようにまちづくりをしなければならないとし、その時に、障がいの有無や性別といった項目を例示するのが一般的な書き方となる。

○ それならば当たり前のこととして理解できるが、資料には「障がい者の権利」と書かれている。そうすると「子どもの権利」、「高齢者の権利」などというように收拾がつかなくなってくるのではないか。障がい者の権利が守られるべきなのは当たり前のことで、ことさら特定の属性だけを表現するのはいかなものかと思う。

○ 以前、障がい者関連の計画策定ワーキングに参加した際に、別の参加者から、「形式上は『障がいの有無で差別されない』とはなっているが、現実にはそうっておらず、権利が保障されていないと感じている」との発言があった。これには自分も共感できる部分があったので、今回「市民の定義」の際に発言させていただいた。その時にも、委員長から「ストレートに表現することは難しく、多くの町では『心身の状態ですべてを受け入れない』などと表現されている」というお答えをいただいたところ。

資料1の表現だと誤解されるかもしれないが、障がい者の権利のために条項をつくるべきだという意図ではなく、その想いをどこかで反映できないだろうかという趣旨の発言であった。

○ 法律に基づく条例ということであれば、特定の属性を記載するということはどうかと思う。障がい者が受けるべき権利がなかなか周知されていないということであれば、逆に指針のような要綱で徹底的にやるべきではないか。

さきほど、職員が認知度を深めるためにどのような手立てを持っているかという質問をしたが、これは職員を責めているわけではなくて、ホームページにアップする、広報誌で周知をする、今日の会議に至っては新聞にも傍聴募集の記事がでていた。ここまでやっても、実際に傍聴者は誰も来ていないわけで、きれい事としてはこの条例を作る過程が大事なことはわかるが、実際は市民も関心を持っていない現実がある。そういう市民に対して、どうやって周知する手立てがあるのか単純に疑問に思っている。

- 昨日、新聞報道に出ていた石狩市手話基本条例について、こうした特化した条例と自治基本条例とがあると、ある意味二重になってしまうわけだが、そのあたりの棲み分けというのはどう考えるべきか。既存の条例プラス自治基本条例となると、市民も混乱するのではないか。
- ◎ 基本的には、自治基本条例には原則的な理念を書き、個別の条例には、仕組み、手続き、どういう方に参加してもらうのか等の具体的な事項を書くという役割分担になる。今日の資料3を見ても、自治基本条例を作るからといって、情報公開条例や個人情報保護条例が消えて無くなるわけではないし、中小企業基本条例や環境基本条例もそのまま残る。役割分担と性格の違いが整理されていることをきちんと市民に示せば、いたずらな混乱は起こらないものと思う。
- 傍聴人について、最後に一言発言をいただく等の対応があれば、知り合いを誘いやすくなる。2時間黙って座っているだけでは少し誘いづらい。
- 傍聴人と委嘱されている委員が同じ対応にはならないが、例えば感想記入シートに記入していただく等の工夫を、次回以降はさせていただきたい。

② 二元代表制との関係性

- ・ 事務局より、第2回検討委員会の参考資料4に基づき政策決定・評価過程における市民参加の扱いについての説明、資料4に基づき小平市における住民投票の経過の紹介、がそれぞれなされた後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ 小平市では、住民投票の実施にあたり、自治基本条例ではなく現行の地方自治法に基づいた「条例の制定改廃」という制度を使っているという点で、地方自治法上の手続きを踏んでいるため、議会で条例を制定した上で住民投票をするという流れになっている。そのため、現行の二元代表制の仕組みに住民投票を加えており、議会を迂回するわけではない、という点が一つのポイントと言える。
- もう一つのポイントとして、小平市が採用した50%条項は、それぞれの地方自治体が自分たちの民意をどう扱うかの工夫の現れではあるが、他

方で、不利な側の団体が、ボイコット戦術として、「投票に行っては駄目だ」と市民に呼びかけることが有効になってしまうことがあるため、一長一短の条項であると言える。

【意見交換】

- 事務局の説明で言及されなかったが、「指針」の21ページには「まちはことは住民自らが決定し、その責任も自分たちが負っていくという、『地方自治』を充実させていくことが必要です」と書かれており、ここが最も重要ではないかと思う。

説明の中でフィットネスセンターを例に出していたが、例として適切かどうか。というのも、フィットネスセンター廃止の際に、想定を遙かに上回る反対意見がパブリックコメントとして寄せられたわけだが、本当に、この「指針」の趣旨に添って考える、あるいは自治基本条例を策定するのであれば、「施設は維持するが、その代わり住民税を一人当たり500円上げる」といった議論もなされなければならなかったのではないか。実際にはそういった議論はなされておらず、「指針」と現実との間に乖離があるのだから、フィットネスは例として適当ではないと思う。

また、住民投票に関しては、小平市を取り上げるまでもなく、市町村合併の際、白糠町が実施している。この時は事前に投票率は半分に達しないであろうと想定していたところ、意外にも半分に達してしまっ、しかも開票をしたら反対が多数であった、という事例だった。実際の絶対得票数が半分に達したのであれば住民の総意として扱っても良いと思うが、そうではなくて、投票率が半分に達すれば住民の意見として尊重する、ということであれば、まさに少数の恣意的な意見に左右される恐れがあると言えるのではないか。

- ◎ フィットネスに関しては、委員は今「税金を上げてでも維持するのか」について議論すべきだった、という発言をされたが、自分が市長であればユーザーに「それぞれが5人利用者を連れてくれば存続してもよい」等と訴えかけると思う。そのような、手続き上だけではない中身のやりとりを、どういう場面で作っていくかという点が一連の経緯の中で不十分だったのではと思っている。また、パブリックコメントは多数決を決めるものではないので、「あなたの考えと市役所の決定がなぜ違うのか」を丁寧に返していくことが大事な過程の一つになるが、その点も十分なされなかったのではないか。

全体の構図でいうと、本日の後段のテーマは二元代表性との関係ということであって、今、委員がおっしゃったようなご指摘が、議員と議員の間、

あるいは議員と市長との間でそのような論戦が戦わせられるべきだったのではないか。フィットネスセンターの場合は、パブリックコメント以前のやりとりがないがしろにされてきたために、パブリックコメントの段階で一気に反対の意見が出てきて、そこだけが注目されてしまったという残念な事例で、逆に言えば、もっと丁寧に意見を戦わせる、やりとりを行う余地があったのではないかということを申し上げておく。

住民投票については、投票率が50%に満たないものを民意とすることはいかなるものか、という考え方がある一方で、例えば、投票率ではなく絶対得票率が有権者数の50%を超えなければならないというようなルールも作ることができるわけで、そうすると、投票率50%という数字の妥当性が極めて難しいことにもなる。したがって、そういった条件を作ることについては一長一短あるし、仮に住民投票をやる上では条件をどうするかを考えなければならない。

○ 資料4に参考で小平市自治基本条例第14条が載っているが、今回の経緯の中でどう反映されていたのか。資料を見る限りでは、住民投票は現行の地方自治法の枠組みで行われ、自治基本条例とは関係なく行われたようにも受け取れる。であれば、自治基本条例に住民投票の規定を入れるのはどういった意味があるのかとの疑問を感じるが、そのあたりは如何か。

◎ 小平市については記憶が定かではないが、他の自治体では、自治基本条例に基づいた住民投票条例をつくることで、議会を迂回して住民投票ができるとしている自治体がある。住民投票を論じるときにいつも問題になるのは、住民投票にかけられる政策を議会がしっかりと議論してきていないのではないか、という点で、そこに対する住民の怒りが住民投票に結びつくというのが大多数の構図となっている。その時に、地方自治法の規程で住民投票を行おうとすると、議会で住民投票の根拠条例を制定するという点がハードルになって、ほとんどの住民の発議が、議会議論の中で封殺されてしまうというケースが全国にある。そこで、そうではない形、自治基本条例の枠組みで住民投票をできるようにしようという自治体が出てきているということである。

● 確認した限りでは、小平市では、自治基本条例の「市民投票」条項にぶら下がる形での具体的な規定はなかった。

また、自治基本条例の規程に基づいた住民投票という意味で言うと、道内では、北広島市、増毛町、芦別市が常設で住民投票条例を設けていて、発議のハードルを、例えば北広島市であれば1/6以上の有権者数、というように上げている。その代わりに、規定した署名が集まれば、議会の審議

を経ずにいきなり住民投票に行けるとしている。

ただ、道内の自治基本条例を制定している自治体は、ほとんどが小平市と同じパターンで、自治基本条例上は住民投票をできるとしているが具体的な記述はなく、実際には地方自治法の規定を使ってやるしかないケースで、それに、北広島市のようにしっかりと規定しているケースがいくつかあるといった状況になっている。第6回検討委員会でお配りした参考資料2に書かれた帯広市も小平市と同じパターンである。

○ 議会を迂回して住民投票ができる規程を持つ自治体の場合、その結果が、議会を拘束するような条項は入っているのか。

◎ 現行の地方自治法上の議会の権能を、住民投票の結果をもって法的に拘束することは不可能で、全国の自治基本条例は、自分も確認したが、「尊重する」という表現に留まっている。

○ 議会や市長の権限がギリギリのところでは優先するということか。

◎ そのとおりで、好むと好まざるに関わらず日本の地方自治の仕組みは憲法や地方自治法で規定されているところがあって、自治基本条例を作るということは、その仕組みを大幅に変えたり、換骨奪胎したりするものではなく、むしろ、憲法や地方自治法で定められている現在の代表民主制を中心とした仕組みを、より生き活きとさせる効果効能があると理解して意識づける方がよい、と私は整理をしている。

4. その他

・ 全体を通しての意見について、山崎委員長から発言があった。

◎ 最初に、何人かの委員の方々にご指摘いただいたことだが、釧路市の自治基本条例の全市民的な周知、PR、関心を高めることは非常に重要で、他の自治体でも周知を色々工夫している。フォーラム、シンポジウム、連続講座、各種団体への説明会、出前講座、あるいは職員研修での取扱いなど。釧路市で「自治基本条例をきちんとつくる」ということが固まった段階では、ぜひそうした方法を考えていただきたい。

地味な方法で「知ってください、見にきてください」ではなく、我々事務局、委員のみなさんも含めて、まちの外に出て、所属団体で説明する、様々フォーラム、インフォーマルな場で、「なぜ自治基本条例なのか、条例

にはこういった効能がある」ということを積極的に発信することが大切。ある段階からはそういったことも具体的に検討していくことが大事なので、事務局からもアイデアを出して欲しい。

5. 閉会

- ・ 事務局より、次回検討委員会を8月7日に開催する旨報告があった後、閉会となった。