

## 第12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11月22日（金） 18:00～20:00  
場所 釧路市交流プラザさいわい 208号室  
出席者 委員：板倉委員 小野委員 小林委員  
鈴木委員 名塚委員（議長） 西村委員 平間委員  
箕島委員 山崎委員（委員長）  
（欠席：川内委員 小池委員）  
事務局：総合政策部 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 1名

### 1. 開会

### 2. 新任委員紹介

- ・ 事務局より、10月末で退任した松浦副市長の後任として、名塚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

- ・ 名塚議長より、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）検討報告書（たたき台）について

##### ① 資料2 1ページから4ページについて

- ・ 事務局より、資料2について、これまでの検討をもとに事務局で作成したたたき台であること、今回の議論を反映させ正本とする予定である

こと、作成した正本を12月25日に山崎委員長より蝦名市長に提出する予定であること、以上3点の報告があった後、1ページから4ページの記載内容の説明があった。

- ・ 事務局説明の後、委員長からの補足と、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 ■：議長発言 ●：事務局発言  
以下同じ)

- ◎ これまで、委員の日頃の活動、実践に根ざして自治基本条例の必要性を考えていただいた。具体的には、フィットネスセンターのあり方、防災の実践やまちづくり活動について議論をしてきた。報告書はシンプルで抽象度の高い記述になっているが、背後には、釧路市の現状に即した様々な課題や実践についての議論があるということを押さえておく必要がある。

また、条例化によって、釧路市が質の高い自治を行う点が重要で、そのためには全市民あげた制定をしていくことと、その方法については、多くの委員がご指摘くださったような工夫や課題があることも併せてまとめている。

私からは以上の2点を強調しておきたい。

### 【意見交換】

- 2ページの第6段落で、『推進指針』はもともと「市民協働を推進するための市職員の手引き」として作られたもので」という記載がある。

私はこのような認識ではなく、市民と協働するためのものとして受け止めていたが、この表現でよいのか。「もともと」という表現もあるので記載の意図も含めてもう一度説明して欲しい。

- 平成11年に『推進指針』を作った時は、まだ「市民協働」という単語が市民に普及していなかったこともあり、まずは市職員が市民協働をどのように理解し、実践のために何をすべきかという観点で作っている。その後、合併を経て、新しく改訂した『推進指針』は委員ご指摘のとおり、市民と共に市民協働を進めていくためのものとして、市民周知をしてきたという経緯がある。

この「もともと」という単語は、「最初に作った時」という意味で記載している。

- これまでの議論の中で、この『推進指針』があるので自治基本条例は不要であるという議論と、『推進指針』はあるけれど、市民に伝わっていない、理解されていないという反省点があった。『推進指針』が「市職員向け」という前提に立つと、その認識も少し違ってくるのでは。
- 平成11年のスタート時には確かに市職員向けであったが、平成20年の改訂時には、市民に広く理解していただくよう作っている。その両方の意が含まれるところが「もともと」の部分が強く出た表現になってしまっている。
- まちづくりについて誰がどのように取り組んでいくか、が『推進指針』の基本で、市内部だけのものではないと理解していたが、それは間違いな  
いか。「行政の内部ルール」という記載だけ見ると、市民に対してはあまり周知せず、職員向けとしてしか理解していなかったと受け止めてしまうが。
- スタート時点では、市民協働という概念自体が定着しておらず、内部ルールとしての要素があったが、現時点では概念も定着しているので、広く市民と取り組んでいるという状況で、市内部だけのものではない。
- 報告書として提出するので、その点は注意すべきではないか。この報告書だけ読んだ方は「市職員向けの内部ルールなのか」というとらえ方を  
してしまし、ある種、誘導する表現とも受け取られてしまう。それなりの表現にしたほうが良いと思う。
- 整理すると、当初は市民協働のための行政サイドの取り組みが中心で、市職員が気をつけること、行うことをまとめたものであった。その後、実践のための仕組みがいくつかできた。中心的なものがパブリックコメント制度だが、これは行政と市民がコミュニケーションをするというもので、『推進指針』への記載とは別に、条例化により制度として確立されている。  
そうした積み重ね、制度の組み合わせの中で、当初の内部的なルールとしての取扱いが、市民にも関連がある取扱いになっていったというのが、今の事務局からの説明である。  
職員の実感や意識の上でも、合併を機に改訂をした後は、「内部ルールなので市民とは関係ない」という感覚ではない。
- いただいたご意見を踏まえて、2ページ第6段落の「もともと「市民協働を推進するための市職員向けの手引き」としてつくられたもので」と、3ページ第2段落の「また、『推進指針』が行政の内部ルールとしての位置

付けであったのに対し」という2文について、出発の時は内部ルールであったものが、使われている間に市民に対しても展開され、それに基づき位置づけも整理されてきたことが理解できる文章に修正するということがかか。 (全委員了承)

○ 4ページの3-(2)について、第1, 2段落と、第3, 4段落との二段に分けた記載になっているが、後段を前に持ってきて欲しい。先に制定する必要がないという理由である第3, 4段落を記載して、その後に制定しない対案として第1, 2段落を持ってきて、『推進指針』をさらに磨き上げていけば、自治基本条例に等しいものができる、という書きぶりにはいかがか。

○ 今、4ページの3-(2)では、「制定する必要はない」と「決められない」とした意見が一つの項目にまとめられているが、根本的にこの二つは意見として内容が違うものなので、ひとまとめにすべきではない。第2段落の「存在を否定するものではないが、なくても困らない」と、一番末尾の「制定する必要はない」は、言っていることが完全に別。文章は短くなっても、項目として分けるべきではないか。

■ いただいたご意見を踏まえ、3-(2)の標題を、「制定する必要はない」とした意見」と修正する。また、3ページ第3, 4段落を、第1段落の前に移動する。さらに、3ページ第1段落を、自治基本条例を制定しないことの対案としての位置付けにし、「『推進指針』を磨き上げていけば、自治基本条例に等しい役割が果たせる」、という内容に修正する。最後に、3ページ第2段落を、3-(3)「決められないとした意見」、として独立させる。

以上のとおり、修正するということがよろしいか。(全委員了承)

○ 3ページの第2段落に、「自治基本条例は、法の一つとして拘束力を持ちますので」という記載があるが、行動を束縛するという意味を持つ「拘束力」という単語を使ってよいのか。

● 『推進指針』は要綱、自治基本条例は条例で、一段上のものであることを文章として表したもの。法制上も条例には法的な拘束力がある。

ただし、これまでも、「自治基本条例が市民を縛ることがあってはならない」というご意見もあったので、「拘束力」という単語がふさわしいかどうかについては委員のみなさまのご意見を伺いたい。

◎ 法や条例には、基本法や基本条例と言われるものと、一般の権利を制限したり義務を課したりする、作用法や作用条例という２種類がある。その点、もう少し説明があったほうが良いと思う。

具体的には、「自治基本条例は法の種類として、一定の影響力を持ちますので」としてはどうか。作用条例とは異なる基本条例としての性格を表す意味では、影響力と言った方がより実態に近いと思うが。

○ あえて条例という形式を取る以上は、拘束力という表現にならざるを得ないのではないか。影響力という別の表現をとると、それこそ不正確ではないか。

■ 行政が法制を行う上では、「この条例が裁判規範になるかどうか」という観点がある。裁判官が判決の根拠とするものなのか、そこまでではなく市民がなにかの行動を起こすときの規範になるものなのか、裁判規範か、行為規範か、という考え方である。いずれにも共通しているのは「規範性」であるので、「規範性を有する」という表現が正しいのではないか。後段の最高規範という表現とも整合がとれるので、そのような表現ではいかがか。

○ 住民投票などの規定を設ける場合等を考えると、自治基本条例にも拘束する要素が含まれていることは事実。とはいえ、全てが拘束する内容ではないだけに、「法の種類として一定の拘束力を持つ」というやわらかい表現をとってはいかがか。

■ ただいまのご意見でうまくまとめていただいたと思うので、３ページ第２段落の「法の種類として拘束力を持ちますので」を「法の種類として一定の拘束力を持ちますので」と修正することでいかがか。（全委員了承）

## ② 資料２ ５ページから１５ページについて

- ・ 事務局より、資料２の５ページから９ページの記載内容の説明と、１１ページから１５ページの添付資料の紹介があった。
- ・ 事務局説明の後、委員長からの補足と、意見交換が行われた。

## 【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ 5ページの4-(1)「制定にあたっての市民周知について」が、委員の間で最大のコンセンサスが得られた点だと思う。これまでの議論は、ここに始まってここに尽きるということは、全ての委員が形を変えて指摘した点だと思う。ここが一番大事な点だと改めて思ったところ。

6ページから9ページの4-(2)では、各論に入っても、自治基本条例がすぐ作られるような簡単なものではないことがよくわかる。毎回、委員が様々な意見を出し、掘り下げた意見交換をした結果、いくつもの課題が出ていた。課題が残されているということは、それだけしっかりした議論を積み上げてきたということの表れではないかと思う。今後、このような意見を大事にしながらか論を議論していくという、大切な宿題を与えてくれたと思っている。

## 【意見交換】

- 全体的な質問になるが、例えば、「①条例の名称」でも「継続した議論が必要」となっている。これはこのままの表現で市に提出するというのか。言い換えると、「継続した議論」とはどこでやることになるのか。
- 今後は、この報告書についていただいたご意見を反映した上で、正本をつくり市長に提出する。その上で、釧路市として、この条例をどうするのかという判断を下すことになる。その後、条例を作った場合には、その時に見解が分かれている条項についても含めて、みなさまに議論していただくということになる。
- 若干補足すると、これは「条例制定に向けての検討報告書」ということで、委員会の中で意見が一致している点、意見が分かれている点、議論が収斂するためには継続した議論が必要であるという点を検討委員会からの意見として市長に伝えることが目的となる。

その上で、釧路市がどのような判断をするかは、今この場で申し上げるわけにもいかないが、制定すべきという意見が大勢を示したこともあり、今後もみなさまも参加した上での議論が必要であることも併せて伝える。

釧路市としてはその点を重く受け止めての結論になるかと思っているので、検討も継続する可能性があるとも考えているところ。
- ある程度理解したが、どの段階で市民が関わるのか、市民の意見を反映させていくのかという点についてはどうか。

■ 最終決定について、私も含め事務局でどうするかを決めている訳ではないが、条例を作ることになれば、当然条文化作業は発生する。その場合、進め方も検討しなければならないが、その際もこの報告書をもとに考えるという位置付けになろうかと思う。

具体的に、今後の進め方をどうするかという点は、今日用意された議題が全て終わった後に時間をとって意見交換をさせていただきたい。

○ この報告書が、「これまで検討委員会で出た意見をまとめている。これらの点で議論が分かれている。」ということを書き記すものであるということであれば、内容はこれで良いと思う。

○ 8ページの「⑨住民投票」について、「市民の多様な意見を把握するための手段として」とあるが、住民投票では多様な意見を把握できないのではないか。

● 過去の委員のご発言で「多様な意見」という表現があったため、このように記載した。ご指摘の趣旨は、住民投票は賛成か反対かを問うものなので、多様な意見は把握できないということかと思うが、例えば小平市の事例では、住民投票をきっかけにメディア等で取り上げられ、市民から様々な議論が、住民投票の前段階で巻き起こったという経緯もあったため、そのあたりも踏まえて、このような記述にした。

住民投票の制度上、多様な意見は把握できない、というご指摘はそのとおりと思う。

○ 私の発言を汲んで「多様な意見」と記載していただいたのだと思うが、私達は現在、議員や市長を選ぶときは、彼らの政策提言全てに賛同しているわけではなく、総合的に人物を選んで投票している。それに対して住民投票は一つのテーマについて直接意見が言えるので、例えば「特定の道路の建設」をとっても、色々な思いを持つ住民がどう考えているのかを知るための、一つの手段になるのではないか、という意味で「多様な意見」と申し上げた。

○ それは、情報共有等の過程で議論されるべきことで、それでも雌雄がつかない時に住民投票を行うわけだから、住民投票を条例項目として判断するための文章としては、少し違うのではないか。

住民投票はあくまでも賛成か反対かを決する場であるので、住民投票で色々な意見を出し合うのではなく、色々な意見を出し合った結果、決着がつかないので住民投票をするということだと思う。したがって、「多様な意

見」という表現は住民投票を説明するには不向きではないか。

- ◎ 二元代表制によって、市民の意見が市政に反映されるというプロセスが基本にあると同時に、そこですくい取れない市民の意見を把握する手段として、住民投票があるということが一つ。それと、住民投票を行うプロセスの中で、多様な意見が出て、議論が深まる可能性があるということが一つ。

この2点に沿って文章を整えれば盛り込むことは可能ではないかと思う。住民投票に関しては、全体として意見が分かれており、今後議論を深めるという項目になるため、住民投票に色々な効能があるという意見が出ているという意味では記載しても良いのではないか。

- 委員長ご指摘のとおり、必要があるという意見と必要でないという意見が分かれているので、そのような意見があったという出し方であれば、このような記載になることは問題ないように思う。

- この文章を読んだ人が、住民投票をすることで多様な意見が把握できる、という誤解を招いてしまう恐れがある。例えば、「市民の意見を把握する」と表現であれば、問題ないと思うが、「多様な意見」とはならないと思う。住民投票に至るプロセスで議論が深まることはあるかもしれないが、住民投票制度自体にはそのような効能はないと思う。

- ◎ 両方のご意見を踏まえ、8ページ「⑨住民投票」について、「市民の多様な意見を把握するための手段として」を、「市民の意見を把握するための一つの手段として必要である」と修正し、それとは別に「住民投票を行うプロセスの中で多様な意見が戦わされて、議論が深まる可能性がある」というご意見があったことを表す文章を追記してはどうか。

■ 今、委員長がまとめてくださった形でいかがか。(全委員了承)

- 委員長に質問だが、釧路市民憲章を例にとると、市民憲章推進協議会という推進のための協議会があり、民間が代表者で行政が事務局という体制で、例えば唱和運動をするなどして、啓発の取り組みをしている。

同様に、他都市で、自治基本条例の推進のための組織を作っているような事例はあるか。

- ◎ 条例そのもののPRに関していうと、広報やホームページ、マスコミの活用など色々できることがあるが、もう一つ大事なものは、条例制定プロセ

スに一人でも多くの市民を巻き込むこと。

例えば、条例制定の段階で委員の数を増やしたり、分科会をつくったり、出前講座を行ったり、フォーマル、インフォーマルな場で市民意見を聞いたりと、多種多様にあるので、そういった仕組みや仕掛けを多様に設定するというのが常道。

他都市は、周知と市民参加を両方しっかり行っている。私の関わった事例でいうと、自治体を挙げてのシンポジウムを首長出席のもとで行っている。そうした仕掛けは多種多様にあるので、次のステージに進んだときにアイデアを出していただければと思う。

- ここまで出てきたご意見をもとに事務局で修正し、発言のあった委員に確認した上で、後日正本をみなさんにお送りする。

これで、議論は一区切りとなるが、これまで12回の議論を振り返って、委員長の方から総括をお願いしたい。

- ◎ 自治基本条例は決しておもしろいテーマではなく、どちらかというところ抽象度が高いもの。それにも関わらず、全ての委員の方々が釧路への熱い思いを発していただき、素晴らしい検討委員会を12回できたと思われている。

往々にして、抽象的なテーマだと、委員が途中で出てこなくなる委員会がよくあるが、ここではすべての委員が高い出席率でお越しいただき、また多くのご議論やご意見を出していただき、非常に良かったと思う。全ての委員が積極的に、前向きに運営にご協力いただいた結果であると思うので、その点に厚く御礼申し上げて、私のご挨拶とさせていただきます。

## 4. その他

### (1) 今後の予定について

- ・ 今後の予定について、質疑が行われた。
- 他の委員から、制定の過程を大切にという発言が改めてあった。今後、具体的に、いつどのように、市民との意見交換や説明を行うかを見通しを知りたい。
- 今後は、まず本日のご意見をもとに、報告書について事務局で必要な修正を行い正本とする。その後、12月25日14:00から、山崎委員長

より蝦名市長に報告書を提出していただく。委員のみなさまもご都合のつく範囲で、ご同席いただきたい。

報告書の提出後、市として条例制定についての判断を行うこととなるが、条例を制定するという判断に立った場合には、当初の2年間というお話を延長し、来年度も引き続きこの検討委員会にお付き合いいただくことになるので、その旨お含み置きいただきたい。

- 委員のみなさまから、今後のことにご心配をいただいていることを大変ありがたいことと受け止めている。報告書を市として受け止め、最終的に判断することになるが、本日いただいたご意見は当然重く受け止める。

その際には、みなさまにご議論を継続していただくことも想定されることから、場合によっては、2年を超えてもう少しお付き合いをいただくようなことも想定される場所。

特に制定のプロセスが大事ということで、委員長から色々なご提案もあったが、その中で、どの形がより効果が高いかということも検討しながら、市の判断次第というところもあるが、多様な形で市民にお伝えすることも、事務方としては想定をしている。

今の段階ではここまでしか申し上げられず申し訳ないが、制定についての市の判断を行うことをまずは優先させていただきながら、いただいたご意見と齟齬のないように検討していきたいと考えているので、継続的なお付き合いについても、お含み置きいただくようよろしくお願いしたい。

- 修正した報告書を市長に渡す際には、委員のみなさんもぜひご同席の上、ご意見等を直接、市長にも伝えていただきたい。

○ 市長への報告とは別に、議会に対する経過報告も予定しているのか。

- 今、スケジュールや日程の話は申し上げられないが、非常に重要な事項なので、当然報告することになる。

## 5. 閉会

- ・ 事務局より、市長への報告書の提出を12月25日（水）14時より開催する旨の再報告があった後、閉会となった。