

第 15 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 26 年 6 月 6 日（金） 18：00～20：00

場所 釧路市交流プラザさいわい 小ホール

出席者 委 員：板倉委員 小野委員 小林委員

名塚委員（議長）山崎委員（委員長）西村委員

小池委員 蓑島委員 鈴木委員 川内委員

（欠席：川村委員 平間委員 西田委員）

事務局：総合政策部 浅見部長

都市経営課 菅野課長 熊谷課長補佐 河面主査

傍聴人 1 名

1. 開会

2. 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）団体意見交換会での質疑・意見要旨

- ・ 事務局より、資料 1 に基づき、団体意見交換会での質疑・意見要旨について報告があった。

（2）講演会「市民が主役のまちづくり」を考える

- ・ 事務局より 6 月 27 日に開催される講演会の市民周知について、各委員に対して依頼がなされた。

（3）条例素案たたき台の検討

- ・ 事務局より、第 13 回配付資料 3－2 に基づき、条例素案たたき台「第 5 市民参加・協働」についての説明があった。
- ・ それに対して委員長からの補足があった後、意見交換がなされた。

【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)

- ◎ 市民参加や協働は、形骸化してしまう恐れがどこの地方自治体でもあり得るので、保障するルールを自治基本条例に謳って明確にすることが大事。その際、市役所の都合のいい市民参加や協働、すなわちアリバイ的な意見聴取や、行政のコストカットの為の協働にならないようにルールを定めるのが大事。その点を日頃の活動に照らしてご意見をいただきたい。

また、自治基本条例制定の意義として、より質の高い自治を行うために地方自治法の規定を超えて踏み込むということが考えられるが、それをどこまで踏み込み広げるべきかについてご意見をいただきたい。今日の議題でいうと第16条から第21条の各条項がそれにあたる。

【意見交換】

- 第16条の主語は市になっている。この場合、市が責任を持って保障しなければならない機会の範囲はどのようなものなのかの意識も持ちながら、議論いただきたい。

- 日頃、福祉関連の計画策定に関わることが多いが、いずれも市民公募の委員が数名こられており、たいへん意識も高く、市民目線の意向がよく見えるという現状がある。こういった参加の機会が保障されていることは大切で、自治基本条例の中にもこのような視点を組み込むべきだと思う。

当然、事業やサービスが必要という意見が出がちだが、行政側も財源について説明を行うことで、よい議論が出来ていると思う。

今は、国の制度に則りながらも、市町村独自の切り口が求められることが増えているので、こうした策定委員会等の動きはますます重要になると思う。

- 住民投票について、ここで参加年齢なども決めると言うことでよい。

- ◎ 自治基本条例の中で決めてしまう方法と、別の条例を作って決めるという二つのやり方がある。したがって、まずどういう考え方で住民投票を行うか、地方自治法よりも踏み込むのかを議論し、その後でルールの定め方を考えれば整理できると思う。

- 子どものまちづくりの参加について、普段の活動から、子どもは表で発言しないこともあると感じるので、大人の意見を悪用されないように気を

つける必要もあると思う。

- 「まちづくりへの市民参加の機会を保障」とある。条文はこれでよいと思うが、どれだけしっかりできるかが大切。5年前にリバーサイドフェスタを立ち上げた。ほとんどの市職員は協力的に動いてくれたが、「前例がない」と断られたこともあった。まず受け止めて「一緒に考える」という姿勢が欲しいところ。市民がコミットできる制度の充実がなければ、条例も空証文になってしまうと思う。

また、市民協働に関しては、都合の良い移管ではなく、本来の市民協働とはなにかを行政側も考えて取り組んで欲しい。

子どものまちづくりの参加に関しては、まちを良く知り、ボランティア活動にも参加する子ども達を、ある意味「作って」いかなければとまちは駄目になると思う。条文では「配慮する」となっているが、表現として少し弱いのでは。

- 町内会の場合は、行政に対する陳情になってしまうケースが多い。単位町内会や地区連町内会だけでは弱くても、市連合町内会も一緒に取り組むと丁寧に対応してくれる事例も多いわけだが、地域で様々要請がある中で、町内会はまちづくりにどこの部分で関わっていくべきかが中々見えてこない。その意味では、第16条のような形で成文化されるのは良いことだと思う。

ただ、市も強く取り組むように、第18条の「配慮」のような易しい言葉ではなく、しめる言葉にして欲しい。

- 冒頭委員長からご提示のあった、より質の高い自治を目指すために、地方自治法の枠組みをどこまで広げられるかについてもご議論いただきたい。

例えば、地方自治法には、子どものまちづくりへの参加という条項や、協働、市民参加、それらを保障する条項もない。この辺り、みなさまがイメージされる具体的なケース等を出していただければと思うが。

- ◎ 子どものまちづくりの参加で想定すると、例えば、中学生以上、高校生以上等と条文に書くのは適切ではないが、具体的な事案についてそれぞれ参加・不参加を思い浮かべた上で、条文についての合意を形成できれば良い。

また、例えば住民投票で言えば、「16歳以上の子どもが住民投票に参加することができる」等と規定している全国の例もあるわけで、地方自治法より一步踏み込む制度設定も可能である。

その辺りのご意見も出していただけたらありがたい。

- まちづくりの範囲がイメージしきれないが、ある種、商業も地域経済の進展と捉えるとまちづくりと言える。その場合、「参加機会を保障」するといっても、具体的にどう保障するのか。機会を保障すると共に、市民意識の高揚を推し進める施策の方が大事なことであって、いくら保障しても、市民意識が高まっていないと実際の参加はないと思う。

また、子どものまちづくりの参加について、何歳までが子どもか、などと考えていくと、はたして正しい判断ができるのかという疑問がある。まちづくりへの参加という言葉は住民にとって耳障りがいい言葉だが、そのレベルを考えると、「相応しい形」という表現に落ち着くのだろうか。

また、男女平等参画については、条例もあり、雇用機会均等法等の色々な法律でも定められている現状では、自治基本条例に条項は必要ないのでは。

住民投票については、委員長からは16歳でも可能としている事例があるとのことだが、正しい判断のできる年齢というのは16歳なのか18歳なのかと考えていくと、参政権が現状何故20歳となっているのかを踏まえて慎重に議論しなくてはならない。

みな市民なのだから、16歳以上でもよいのではということはない。条例に記載するとそれで決まってしまうことになる。

- 第16条については、他都市の条文も参照すると「市政」参加の機会保障を規定したもののようなのだ。今、釧路市のたたき台では、「まちづくり」を広い意味で使っていて、市はその参加の機会をどこまで保障できるのかという問題がある。例えば、わっとが自主的に何かを行う際には、市は何も権限も持っていないので、参加の機会を保障できない。

委員から発言のあった市民意識の高揚をはかるよう制度設計については、おっしゃるとおりと思う。

- 各種検討委員会の公募に際して、市から「女性委員の数を高めたい」というお願いをされることがあるが、これは要綱等の基準があるものなのか。それを、分かりやすく示した上で依頼をしてもらいたい。

- 男女平等参画条例で、「委員の任命に関しては、男女いずれか一方が4割未満にならないように努める」とあり、それを目指してどこの委員会も男女の比率を整えるようにしている。

- そのような情報が伝わっていない現状がある。

- 今の社会を見た時に、女性の社会参画に関しては圧倒的に不利な状態に

あるという認識で、引き上げる政策、ポジティブ・アクションを条例の中に明記している。これを依頼先にご説明した上で、女性の委員推薦を依頼するとご理解いただけたと思うので、今後も努力していきたい。

○ 行政評価をしっかりと行うといい結果が出てくると思う。職員評価も含めて、行政評価をしっかりと行えば、自治基本条例はいらないかもしれない。

○ 第18条について、「子どもがその年齢にふさわしい」という箇所は削除すべきではないか。子どもが日頃からまちづくりに参加し、将来的に貢献できるようになって欲しいという意味で、「年齢にふさわしい」ではなく「子供にふさわしい形で」としてはどうかと思う。

第17条について、人口が減少する中で市としてまちづくりの年度目標が必要と考えている。まちづくりは一度にできるものではないので、小さな組織、それぞれに携わる人々がいてもよいと思う。

この会議の前に気仙沼に行ってきた。災害発生前、町内会加入率は50%を割っていたところ、災害後にはパーセンテージが上がったとのこと。加入していると災害時の対処がスムーズにいくということで、今までとは異なり若い人も加入しているようだ。

釧路では60歳以上が中心で、役員のなり手がいないという現状があるわけだが、若い方に町内会に入っていていただいて活性化していかなければと思う。

■ 第18条の「子どものまちづくりへの参加」について、他都市でこの条文のベースにしたものが子どもの権利条約である。そこでは「子どもにも政治参加の保障をする」としているが、元々の条約を見ると「年齢にふさわしい」「成熟度に応じた」という形になっている。日本では障がい者差別を想起させる「成熟度」という単語には抵抗感があったため、「年齢にふさわしい」という単語が残っている。自治基本条例の子どもに関する条項はそれを踏襲しているという経緯があるようだ。

○ 第16条について、「まちづくり」という言葉のイメージが、委員の共通認識になっていないと感じる。「市政」のことを差しているのではとの意見もあったし、将来の人口減への対策という文脈になれば、都市計画的な部分も含まれてくると思う。受け手によって解釈がぶれる言葉について、「市がまちづくりに対して機会を保障する」と断言してよいのか。「市政」であれば、市がコントロールしているので、機会保障もできると思うが、地域が自主的に行うお祭り等も「まちづくり」に含まれると解釈されると、混乱をもたらしかねない。

また、第18条、第19条について、同じ市民のなかでなぜこれだけ個別条項を設けるのかという議論があるかもしれないが、あくまでスローガンとして入る分にはあまり神経質にならなくてもよいのではないかと。ただ、この中でも「まちづくり」という言葉は使われているので、混乱に繋がらないかが心配。

- 子ども、男女平等参画の条項はあってよいと思う。ただ、それと同じように、深刻な危機的状況にある町内会についても、育成していくような、個人の参加だけではなく活動している人たちが勇気を持てるような、条文を付け加えることはできないか。

■ 過去の議論は分からないが、第3章のコミュニティで、その点を充実させようと思う。これからの検討になると思うが、大切なご指摘であるので、コミュニティの条項で改めて議論したい。

■ 住民投票についても、議論をしておきたい。委員長から補足があればお願いしたい。

- ◎ 住民投票について少し論点を整理すると、まず、条項として規定するかどうかは一点。次に規定の仕方として「たたき台」にあるように一般的な形にするか、もう少し踏み込んだ形にするかが二点。

実際に住民投票を実施する時の規定の仕方として、二つ方法があって、一つは案件の都度、個別に住民投票をするための条例を作り、テーマ、問いかけの仕方、投票に参加できる範囲等を決めるというやり方。もう一つは常設型と言われるもので、例えば有権者が一定の署名を集めれば、議会の議決を受けなくても住民投票が可能というもの。この常設型の住民投票条例を作っている自治体も全国ではある。

釧路市においては、どのように位置づけていくのかについて、是非、忌憚のないご意見をいただければと思う。

- 私の意見は、「検討委員会が出された主な意見」としてすでに記載されているが、「住民投票は、限られた少数の人の意見が二元代表制の決定に事実上の影響を与えてしまう懸念がある」と思っていて、大多数の市民は市政にあまり関心がないだろうという前提に立っている。

その上で、住民投票を行う際には投票率も含めてある程度規制をしておかなければ、懸念の通りになってしまうのではないかと。地方自治法で住民請求に関して規定されているのに、それ以上求めることが果たしてどうなのか、まして常設となれば、常にそういう危険を孕むことになる。

今の「たたき台」の第20条に示されている4項目程度であれば、地方自治法と大差はないのでよいと思う。

- 常設型の条例を作った自治体は、現行制度と照らし合わせて問題はないかどうかの検証はしっかり行っているものなのか、委員長から補足をいただきたい。

◎ 住民投票は現行の二元代表制を覆すものではないということが結論にある。どのような形であれ、首長の決定、議会の議決を法的に縛ることを付与するルールにはならない。ポイントは、住民投票をやるためのハードルを高くするのか低くするのかの程度であって、それを各地方自治体がアイディアをもって競っているということ。結果はあくまでも「尊重」ということ。

○ 首長や議員は住民投票の結果を尊重しなければならないのに、住民の指向を覆すことは、現実にはやり難いと思う。「二元代表制を覆す」とは私は一言も言っておらず、「事実上影響を与える」ことに繋がりがねないという懸念があるので、ハードルは高くすべきだということ。

- 住民投票の結果について、法的拘束力がなかったのであれば問題ないという委員長のご指摘と、それでも出た結果には「事実上」拘束されるという委員のご意見になっている。誰が投票できるか等についての制度設計についての議論はあるのだろうか。

◎ 未成年、あるいは永住外国人の人に対して投票権を与えるという形で、より多くの人々に、まちの将来について論じて、意思を表明する機会をつくるとしている自治体もある。後の「市民の定義」にも関わる話だが、地方自治法と同じ枠組みで行っていくのか、それを広げてポジティブに考えていくのか。そこはまだ議論の余地があるので、もう少しみなさまのご意見を頂戴したい。それによって制度設計をしていくことは可能。

○ そもそも論になるが、住民投票の条項を置くこと自体、地方自治法にも憲法にもない制度を条例で創設する話になる。仮に、運用は地方自治法の直接請求に倣うとしても、自治基本条例で住民投票という項目を置いた時には、今の釧路市には住民投票という言葉が入った条例は無いので、釧路市として「住民投票という選択肢を設ける」という宣言に等しいことになる。

今のところ、良いとも悪いとも思っていないが、本来、地方自治法に

も規定されていないことが、今回の条文の中に選択肢として当然のように入ってくることには違和感がある。皆さんが納得して作るなら良いが、議会で議決するにあたっては、そういう意味合いのある条項であると、はっきりと申し上げたうえで議決していただくよう、留意していただきたい。

一見、住民投票と抽象的に書かれているだけに見えても、実際には住民投票という選択肢を作って、何かの場合、適用するという方向に大きく舵をきる条項になるので、ここは慎重に考えなければならないと思う。この条文は自治基本条例の中でも、異質というか、非常に大きな意味がある条項なので慎重に議論していただきたいと思う。

■ 住民投票という条項があるかないかが、住民投票という制度を釧路市政に持ち込むかどうかに関わるので、説明する上で、地方自治法上に規定されているものを書き込んだ、という説明では不十分で、委員ご指摘のとおり、住民投票という制度を作り上げる、あるいは釧路市政の中にその仕組みを持ち込む、と言わなければ嘘になってしまうということだ。

○ 自治の基本として、この選択肢を設けることを皆さんが理解の上で入るのなら良いが、ここがさらっと流れるのは納得がいかない。

○ 住民投票の条項を設けるのは重要。自治基本条例は、市民参加がどれだけできるかが大事で、住民投票は、市民が参加しやすい方法の一つと思っている。

ただ、やり方自体は地方自治法で規定されているものなので、市長や議会の判断と違う結果が出たとしても、決定に直接結びつくことはないわけで、市民が「こういう問題がある」と表明すること自体、その過程が重要であるので、住民投票の条項は作るべきだと思う。

○ すでに市民意見提出手続制度があるので、それを具体的に参加しやすい形に改善することの方が、市民の多様な意見を聞くという意味では大事なのではないか。住民投票は言い換えれば○か×を表明するだけなので。

○ それはそれとして、様々な場面があってよいと思う。

■ 住民投票については、論点も見えてきたので、いったん一息ついて、またの機会で整理させていただきたい。

4. その他

- ・ 委員より、福岡市屋台基本条例について委員長に質問があった。

【質疑応答】

- 先般、福岡に屋台条例ができたという新聞記事を目にした。この条例は屋台に関してのものだが、行政と市民が自然に歩み寄っているパターンだと感じた。また、福岡に来る観光客もこの条例があることによって安心できると思う。

市民の意見を聞いていると、自治基本条例の内容は難しくて理解できないという残念な意見もあったが、こういう入り方もあるのかと感じたので、理解してもらえよう我々も頑張っていければと思っている

- ◎ 同じ「基本条例」ということで、我々が検討している自治基本条例と共通している点と、異なる点がある。共通している点は、目的を明確にし、行動の方向性を皆で共有すること。屋台にも賛否があるらしく、観光資源としての面と、不衛生、ぼったくり、客のトイレ、等について苦情が絶えない面もあるようだ。その中で、屋台について皆で議論をし直して、やはり大事な資源だと位置付け直したところが、この条例を作った大きな意味だと思う。

2点目は、市役所の責務、屋台の責務、利用者の責務という役割を整理し、協力をうたっている点が我々の自治基本条例と似ているところ。

さらに、福岡市にはすでに屋台の取締りの要項があって、それでも実効性がなかったとのこと。そこで、実効性のある条例を選択した点は、釧路市の自治基本条例の構図と似ているかもしれない。

ただ、屋台基本条例は、取締り、許認可等に関わる具体的な規制作用のある条例なので、その点は自治基本条例とは異なる。

5. 閉会

- ・ 事務局より、第16回検討委員会を6月20日（金）19時に実施する旨の連絡があった後、閉会となった。