

第 16 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 20 日（金） 19：00～21：00

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）西田委員 西村委員
小池委員 平間委員 蓑島委員 川内委員
（欠席：川村委員 鈴木委員）

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 2 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）条例素案たたき台の検討

① 第 2 章 権利及び責務

- ・ 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 2 章 権利及び責務」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）

- ◎ まちづくりを積極的に行うための権利を保障する根拠になる条項である。また、その権利と対になるものとして責務がある。責務は義務ではなく、自発的な行為として生じるもので、強制的なものではない。したがって、権利と責務のバランスのとれた規定であることが大事。

また、今回、特に事業者を条項として出している。個人だけでなく、団体が積極的にまちづくりの担い手になっていることを明確化していくことに第8条の意味がある。他都市では、企業が自治体と連携協定を結ぶ、積極的にボランティアで関わる、寄附金を出す、等の取り組みが多い。そうした背景もあるので、私は事業者の条項が独立してあることは良いと思っている。

【意見交換】

- 以下の点に留意して議論を進めたい。

それぞれ、昨年12月の検討報告書の内容が過不足なく反映されているかどうか。「まちづくり」と「市政」の表現の使い分けが上手くできているか。また、第8条について、個人に対する概念としての団体を、事業者という単語でイメージできるかどうか。事業者というと、商売をしている人をイメージしてしまうこともあると思う。

- この事業者は、企業だけでなくNPO法人も含めた広い意味として捉えたい。コカコーラ社が自販機の危機管理で釧路市と提供しているように、市が企業と連携することは必要なので、そういう意味では事業者で良いと思うが、一般的に事業者という単語を聞くと企業に限定されるような印象もあるので、表現を少し考えて欲しい。

- たたき台の検討用資料には参考として釧路市中小企業基本条例が載っているが、これによって商売されている方ばかりに見えてしまうので、この参考は止めた方が良いのではないか。

- 第6条を他都市と比べると、帯広市は「まちづくりに幅広く参加する権利を有する」「市の保有する情報を知る権利を有する」としている。言い換えると、市政に関する色々な情報を得ることなので、すべてを「まちづくり」と言わなくてもよいのではと感じる。

- 市民の権利の第3項について、「不参加を理由に不利益を受けない」とわざわざ書く必要はあるのか。第1項の「まちづくりに参加することができる」で足りるのでは。あえて入れる必要はないのではないか。

- 他の自治体でも第3項の表現をとっているところは多い。背景としては「この条例は市民を縛るものであってはならない」という考え方があるものと思う。日本語として第1項だけで、第3項の意は含まれるという指摘

はそのとおりと思う。

○ どこから「不利益を受けない」と考えればよいか。

◎ 例えば、市役所が市民活動を支援する際に、市政への協力の度合いによって判断を変える等が考えられる。

○ 第6条第3項は設けるべきだと思う。責務を明記する以上、あらゆる意味で差別的な扱いを受けないために「不利益を受けない」ことは明記したほうが良い。

第8条の事業者については、用語のイメージとして、やはり「営利活動をしている団体」という意味合いが抜けない気がする。その他の団体を含めたいのであれば、事業者という表現はあまり適切ではなく、対象を限定し過ぎる条項という気がする。変わる用語としては「団体」程度しか思い浮かばないが。

また、市民には権利と責務があるのに、事業者は責務だけで正直違和感がある。事業者は「社会的責任を認識」と一方的に言われているだけで、バランスとしてどうなのか。

◎ 定義を見ると、市民の中に事業者も含まれるので、市民の権利責務はそのまま適用された上で、事業者の活動の影響力や役割の大きさから、第8条を特出しして規定していると理解するのが良いと思うが。

■ 事業者の点は今後の課題として残しておきたい。

第6条第3項の「参加又は不参加を理由に不利益を受けない」については、例えば、結社の自由、宗教の自由のように、参加も不参加も自由という考え方を意識したものと思う。

第9条の市長の責務について一点補足したい。市長以外に行政の執行機関はたくさんあって、例えば教育委員会が代表的だが、他の自治体ではそうした執行機関を意識して読み込むような条項を作っているところもある。この点は少し議論したほうが良いかもしれない。

◎ その点は逐条解説なりで、市職員、市についてどこまで含まれるのかを整理すればよいと思っている。定義も「市」については議長ご指摘の教育委員会を含むということを意識した定義になっている。

ただ、この条項だけを読むと広く含まれているかどうかはわからないという難点は確かにある。

■ 第9条第2項と第3項について、用語のとおり市長だけと理解して良いかどうか。ここで表現したいものが何かを確認できれば、後は法制的なチェックにお任せいただきたい。

○ 帯広市の視察で、「帯広は周辺町村を含む26万人圏域でまちづくりを考えている」との発言があった。実際に、帯広市のまちづくり基本条例の市長の責務には「帯広・十勝の魅力や個性を活かして」との表現が入っている。これは表現そのものと、それが市長の責務の項目に出てきている点が興味深く、やはり26万人圏域をイメージした条例なのかと感じたところ。

◎ 想像だが、帯広市は十勝圏全体の中で他の町村と共存共栄する強い意識があって、わざわざ市長の責務に書いたのではないか。

この点、考え方は二つあって、今、委員がご発言されたように、市長の責務に謳う方法もあれば、形式的になってしまうかもしれないが、他の自治体との広域連携についての条項を入れることもできて、多くの自治体は後者をとっている。たしかに「帯広・十勝」と書いているところは、他の条例と見比べてもインパクトはある。

○ 市職員の責務について、帯広市では「幅広い視野で市民と協働のまちづくりに取り組まなければならない」とある。この表現は良いと思う。市職員の責務の中に市民協働や市民とともにという表現があって良いのでは。

● たたき台作成時の意図としては、他に市民協働の条項があって、市と市民がそれぞれ取り組むことが規定されているので、重複して書く必要はないと思い、市職員の責務の方には入れなかった。

ただ、ご指摘のとおり、市職員一人一人が市民目線で仕事に取り組むべきことはそのとおりだと思っている。

■ 帯広市のような条項が入っていたら、市職員側の意識が問われることになるのは間違いない。負担に感じてしまう向きもあるかもしれないが。

○ 市職員も市民なので、そこを基本に考える必要がある。

■ では、この部分は事務局に表現を検討していただきたい。

続いて、第11条の議会に関する条項について、釧路市の場合はすでに釧路市議会基本条例が制定されているので、この条項を入れるかどうかと、入れる場合に釧路市議会基本条例との整合をとるということを考えなけれ

ばならない。

また、条例提案する際には議会に係る条項を、市長の提案で出してよいのかという点があるので、議会との調整が必要になる

○ 帯広市の条例には議会・議員の条項はなかったと思うが。

● 帯広市も議会議論の中で、議会の条項はおくべきとのご意見もあったが、最終的には、議会・議員は市政を監視する機関であるので独立性は尊重すべきだという市長の判断があり、条項を置かなかったという話だった。

◎ この帯広市長の判断は、特殊なものと感じる。まちづくりをみなで行う場合、議会は大事な担い手の一角を占めるわけで、一言も触れないのは、少し違和感がある。

○ 議会・議員はまちづくりに参加するべきで、条項はあって良いと思う。

● 議会・議員の条項は、入れた方がよいという方向性のみ整理できれば、内容については議員との意見交換をしていきたいと思っているが、第11条で示されている内容についてご意見があればいただきたい。

○ 市、市民、事業者などの用語の定義を整理する必要があるのではないか。その上で、強調したい表現、帯広市の例で言うと「十勝」だろうが、それを盛り込んでいくための議論になると思う。

市職員も議員もそもそも市民であるので、定義にあたってはそれらも考えるべき。

■ これまで用語の定義については、課題として置いてきているので、次回整理することとしたい。

② 第3章 コミュニティ

- ・ 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3章 コミュニティ」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】

- ◎ コミュニティの英語の原義は「共同体」。歴史や文化に根付いた人々の集まり、結びつきのこと。定義の中で「地域共同体」と置き換えることが実態的にできれば、コミュニティという言い方でも良いのだろう。

今回のたたき台では、「まちづくりをやっている団体」となっているわけで「コミュニティ」という単語を定義しなくても、「まちづくりに関わる団体」を定義しても良いのかもしれない。

また、まちづくりを行う団体に優劣はないが、その中でも町内会について意識づけするかどうか。議論の結果コンセンサスが得られれば、釧路市の条例の個性として表現することは可能。

【意見交換】

- 町内会について条例に明記してもらおうと、衰退を食い止めて、まちづくりや活動を頑張ることができると思う。その場合、他団体はどうするかという意見もあるかもしれないが、どの団体も土台は地縁であり、共通部分があると思うので、理解してもらえと思う。

- コミュニティと一般的に言ったら、「地域共同体」だと思う。それが基盤になり、色々な団体が協力し合ってコミュニティづくりに参加する。その一番の規範となるのが、町内会を単位とした地域の共同体ではないか。

- 阿寒地域は町内会加入率が高い。釧路地域で加入していない人は食わず嫌いの面もあると思う。自治基本条例では是非町内会について盛り込みたい。

「コミュニティ」という言葉は、若い人たちは理解していると思うが、「共同体」などとするとお年寄りも分かると思う。

- 数年前に、最高裁で「町内会には入会する権利と自由退会の権利がある」という判決が下った。この判決以降、非常にやり辛くなった。

- 町内会と裁判という観点でいうと、赤い羽根共同募金を町内会費から拠出して裁判で負けたという事案があった。現実問題として、赤い羽根共同募金は、町内会のような地縁を通じた活動が支えている面があるのに、法律的に扱うとそのような判断になってしまう。

- 今、確認したところ、平成16年さいたまの県営住宅内の自治会に町内

会費を請求する事案があつて、1 審・2 審は自治会からの上告を認めず会費支払いの判決を出したものの、最高裁ではそれを破棄して加入する自由もあるが加入しない自由もあるという憲法論で町内会側を負かしたとのこと。

- そのような背景もあつて、町内会・自治会の加入率はどんどん下がっている。「衰退している」、「役割が終わった」との表現もされるが、まちづくりに関わる者としてはそうは思わない。その思いもあるので、市民の権利における「不参加を理由に不利益を受けない」が引っかかってしまう。

- 町内会は一種の自治組織であり、ミニ行政ともいうべき存在であるから、老人クラブ等のある種、趣味で行われているものとは一線を画して重要だと思う。

自分が特に言っておきたいのは、これからのまちづくりにおいては、住民の力を引き出すこと、社会教育に行政は力を入れるべきで、町内会を筆頭に団体の活動支援についても明記して欲しい。

町内会は高齢化もあつて衰退していると言われているが、私は、行政の支援が足りなかったと思っている。社会の進展が早すぎて追いつけずに来てしまったのではないか。

- 赤い羽根共同募金の件に関連して言うと、「強制感」があったことが問題になった要因だったのではと思う。他にもボランティアがキャンプ中の事故の責任について賠償を命ぜられるような判決も出ていて、善意の行動についてそのように問われることはそもそもどうなのかと思う。ただ、時勢上やむを得ないことなのでリスクに配慮して活動するしかない。そのことで、活動が下火になってはいけない。

コミュニティについては、地縁をベースにした地域共同体が基本になると思う。ただ、その中でも沖縄の「結」であるとか、お金を出し合って運営しながらコミュニティとして機能する組織等、様々な形があつて、それをどう定義づけるか。今は「目的別」と「地域」という二つの表現を使っているが、昨今は、「職域」、仕事を通じた人の繋がりということも非常に重要なのではないかと考えているのでこういった要素も加えていただければ。

- コミュニティという言葉は一つの日本語として既に浸透しているのではないか。「コミュニティとは何か」と聞かれたら、「地域同士の活動」ということで良いと思う。

一方で、「コミュニティは重要」と言いながら、例えば市営住宅に自治会

館を整備しない事例がある等、実際の施策に乖離があるとも感じている。条項自体はこれからの必要性や重要性を考えると、このまま盛り込んだ方が良いと思う。

また、コミュニティといえば「コミュニティカフェ」なども思い浮かぶ。そうした人の繋がりを円滑に進めるための場所を提供することも大切だろう。

- 町内会については、「入っても入らなくても同じ」という声を聞くことがあった。利益も不利益もないので入らなくても良いのではないかと。このような意見をくみ取らなければ、加入促進といっても難しいと思う。

災害に備えるという意味では、町内会加入は非常にプラスになると思うので、その面からの周知も必要だろう。

- かつて、釧路市にも管内町村にも「コミュニティ運動委員会」というものが存在したが、徐々に縮小されて、釧路市には今残っていないことを残念に思う。NPOの活動と連携を取りながら進めて行けばもう少しコミュニティも発展していたのではと思う。

- コミュニティと聞いて思い浮かべるのは、「集まり」や「繋がり」のような人と人との間のネットワークのようなもの。

「団体」という表現は、法人や組織があって構成員同士の「縦の繋がり」がイメージされる。コミュニティは「横の繋がり」だと思うので、そのあたりを整理すべき。ただ、コミュニティという言葉自体が浸透してしまっているので、定義しようとするとうがみがでるのかもしれない。

- 他の自治体の条例では、恵庭市がコミュニティを「人々の集まり」と定義して、組織や団体のことを指していない。こうしてみると、コミュニティという言葉は受け止め方が広い単語なので、そもそも定義するのは難しいものなのかもしれない。

また、地縁団体等の地域コミュニティと、もう目的別テーマ別のコミュニティの二つ以外に、職域的なものもあるという委員の指摘はごもっともで、「人の繋がり」として捉えるともっと広がってくるように感じる。

ただ、少なくとも町内会のようなものとNPOのようなものはコミュニティであるという点は合意できたので、それをそのまま定義として使うか、連想させる表現にするかは、事務局が工夫するという事にさせていただきたい。

- コミュニティを構成する組織なり団体なりが沢山あって、それが多様に

なってその基盤になるのが町内会と思う。学校・職場関係などの領域を構成する団体については、「コミュニティというのは集まりである」と定義をしておけばよい。

- 「集まり」というイメージでいうと、「コミュニティ作り」、「コミュニティ運動」という言葉はよく使われている。

■ 大切なのはコミュニティの定義そのものよりも、市や市民がどう関わるかの規定だと思うので、しっかり規定したい。

- 「まちづくり推進を目的とする集まり」という表現にした場合、例えば、釧路青年会議所やロータリークラブはその中に入るのか。

- それらは、広い意味でのNPOと捉えて良いだろう。法律で定義されたものではなく「非営利の」という意味で言えば、社会福祉協議会もNPOの一種。それに対して「市民は個」であるが、人と人の集まりも含めて市民と整理すると良いと思う。

コミュニティを考えるもう一つの視点は、広さだと思う。ある研究者は最大50戸と言っているし、グループを作るなら6人が一番話しやすい。もちろん、そこまで織り込んでいくと表現が難しくなるので、その大切さを確認できれば良いと思うが。

■ 時間も押してきたので、「第6章 行政運営」は次回に回すこととしたい。

3. その他

- ・ 委員より、帯広市まちづくり基本条例に関連して委員長に質問があった。

【質疑応答】

- 帯広市まちづくり基本条例では、「市長の責務」に「帯広・十勝」という言葉が出てくる。「近隣市町村との連携」というつまらない表現で終わらせるのではなく、アピールの仕方が上手いと思う。これによって26万人の圏域を考えているという市政が現れている。釧路市においてもこのような、いわゆる目玉をどう考えるべきか。

- ◎ 実態として、帯広市が周辺町村の意見を聞いて合意形成をし、広域行政

を行っているかという疑問も残るが、だからこそ、条例で自らの責務として謳うことは大事かもしれない。

それに関連して、市外の人たちをどのようにまちづくりに巻き込んでいくかについて若干調べてみた。具体的な施策や事業で、市外の人を明確に規定しているものはほとんど無かった。参加にあたっては厳密に線引きしていないのが実情。

ただ、市外の人でも幅広く参加を募る施策は数多くある。自治基本条例制定第1号のニセコ町では、「地域づくりインターンシップ」として、道外の方にニセコのまちづくりの体験学習をやらせたり、国際交流を推進したりしている。また、北海道日本ハムファイターズとのまちづくり協定にも取り組んでいる。さらに、総務省の補助事業として、「旅育」事業を実施している。これは、ニセコ町に観光で来た人たちが、町の中で様々な活動や取り組みに参加して活力を与えてもらう取り組みである。

まちづくりにはこのような活力を取り込むことは大切で、自治基本条例の規定に盛り込む話ではないが、個別事業で実践している例は多い。直近では釧路市の「政策本」の取り組みも素晴らしいと思うし、ふるさと納税もその一環と言えると思う。

○ まちづくりは、住民だけでなく、市内で働く、通学する人達等も含めて行うというイメージを持っていたので質問した。今回たたき台ではそのような定義になっているのでよいと思う。

○ 釧路市の「市民の定義」はいつ決めるのか。

■ 議論が分かれているところなので最後に議論するとしていたが、今日、委員からのご指摘もあったので、次回整理したい。

4. 閉会

- ・ 事務局より、後援会を6月27日（金）に、第17回検討委員会を7月11日（金）にそれぞれ行う旨の報告があった後、閉会となった。