

講演会「市民が主役のまちづくり」を考える
～これからの釧路のまちづくりと自治のしくみについて～
講演録

日 時 平成26年6月27日（金） 18:00～19:30
場 所 釧路市生涯学習センターまなぼつと幣舞 705号室
参加者数 76名

講演（講師：北海道大学公共政策大学院院長・教授 山崎幹根 氏）

- これからの釧路の発展のため、今まで当たり前だったことを見直して、質の高い自治を実践することが問われている。その観点から、今日のテーマである自治基本条例がいかに重要かということについてお話をさせていただく。
- 本日の講演は（仮称）釧路市自治基本条例委員会の議論を踏まえたものであるが、細部は私個人の意見も含まれることをご理解いただきたい。

1. 釧路市の現状と課題

① いかに自治の「質」を高めることができるか

- 地域主権の時代を迎え、国の法令を変えて、市町村が創意工夫できる余地を広げる流れが続いている。例えば、公営住宅の整備基準、収入基準や道路の構造について、市町村が条例で自由に決められるようになってきている。
- この地域主権改革については、その実効性について批判があることも確かだが、市町村重視の傾向はこれからも続くと思われる。市町村の判断が、政策の良し悪しを決める時代になったということ。
- そもそも市町村、基礎自治体の存在意義は「対人サービス」と「土地の管理」にある。「対人サービス」の例としては、子育て支援、自立就労支援、防災対策等。「土地の管理」で言えば、中心市街地の活性化、空き家住宅の対策、環境の保護・保全、等が思い浮かぶと思う。

これらを的確に行うためには、行政間だけでなく市民や民間の様々な主体との調整能力が求められるが、それをしっかり行うことが「自治の質」を高めることに繋がる。

② 都市経営戦略プランの策定と実践

- 現状、一般的な自治体運営には強い現状維持志向、横並び志向があつて、課題に対して量的、短期的な対処で、その場しのぎをしているケースが多い。財政問題を例にとっても、多くの自治体は職員数・職員給与の削減を始めとする量的、短期的な対応をしている。それも大切だが、あくまで対処療法であり、最終的な自治の質の向上には繋がらない。
- 釧路市についていえば、近年、土地開発公社、振興公社という二つの団体の解散・清算という非常に大きな決断をした。その負債の150億円を処理するために新たな地方債を発行し、今後15年かけて返済していくことになる。
そのため、釧路市にとって行財政改革は最大の課題の一つになるわけだが、単に歳出削減だけを追求することは、市政に停滞を招くことになる。そこで釧路市は「釧路市都市経営戦略プラン」を策定し、新しい時代に対応した前向きな行政運営に取り組んでいる。
- 経済が縮小する中でも自立的発展を継続するために、市外、道外の方の誘致に積極的に取り組んでいる。その一環として、今年から大学の学会やセミナーを誘致するという取り組みを始めており、全国的にも注目されている。このように、釧路市の魅力を強く伸ばすことが大事で、アイデアと工夫次第でいくらでもやれる可能性はあると思う。

③ 市役所と市民との関係

- まちづくりの活動のすべてが市役所の仕事ではないということには注意が必要。「自助・共助・公助」という言葉がよく使われる。「自助」は、市民自らが実践をして責任を持つということ。「公助」は行政が責任をもって、市民からの付託を受けて市民サービスを行う分野のこと。「共助」が、今日の話のテーマになるが、「市民と市が対等な立場で共通の目標を達成するために協力しながら活動する分野」のこと。これは「協働」という言い方をされている。
- 近年、この「共助」の部分が拡大し注目されている。まちづくりを実践する手段や能力は市役所、市職員が独占しているわけではない。たとえば、防災活動、自立支援就労支援、地場産品のブランド化を進める時に、ノウハウや情報を持つキーパーソン、内外のネットワークの有無等を考えると、市役所の中で完結するものではなく、市民・民間との連携が必要になる。
- さらに、沿道の植樹植栽、釧路川や阿寒湖の清掃活動、各種イベント、観光ガイド、施設の運営は多くの市民や団体、民間の方々のご尽力で成り立っている。
- それらをさらに伸ばしていくために、自治基本条例が大事だという話をこれからしていきたい。

2. 自治基本条例とは何か

- 自治基本条例は、自治体運営の基本原則・理念を明確にし、まちづくりを進める過程での市民の権利や責務、市民と行政の関係などの基本ルールを定めた条例のこと。「自治体の憲法」とも呼ばれることがあるが、市政運営の中で一番大事な条例という位置付けである。
- この条例の意義は、皆でルールをつくり、皆で実行することによって「質」の高いまちづくりを実現すること。
- ただし、条例というものの性質上、条例が制定されても、日本国憲法と地方自治法に定められた自治体運営の基本的な仕組みは変わるものではない。また、通常の条例は、市民に規制や義務を課すものだが、「基本」条例は、そのような性格のものではなく、目指すべきものを形にした条例である。それを市・議会・市民が遵守し、実践していくことによって実効性が確保される。
- この自治基本条例は、今から14年前にニセコ町で初めて制定された。釧路市も2年前から検討委員会が立ち上がって、議論を重ねているところ。
- 以下、条例の内容について個別にご説明する。

① 市民の権利の保障

- 市と市民は対等といいながら、市が知らぬ間に上から目線になってしまう場合がある。また、「市民参加のまちづくり」が一步間違えると行政の下請けになってしまうような恐れもある。そうならないように、市民参加・協働の精神を大原則として明記し、条例としてルール化するという意味がある。
- また、もう一つ大事なのが情報公開・情報共有である。釧路市は、HPも充実しており、広報くしろも非常に見やすくなった。分かりやすい情報を速やかに提供することから、まちづくりの議論や実践が始まる。まちづくりへの参加の前提条件となるのが情報公開・情報共有である。
- 三番目が、まちづくりへの参加は権利で、機会の保障もするが、一方で、住民にも責務が伴う。自治の担い手として主体的に参加をする責務、他の参加者との協力の責務など。言い換えれば、自治の苦労も共に負うということ。ただし、それはあくまでも、努力するという責務であって、義務ではない。

② 権力（者）の統制

- 続いて、条例のポイントの二番目が権力（者）の統制である。市長、市職員、市議会議員はある種の権力を持っている。彼らが恣意的な自治体運営をすること

なく、自治基本条例の趣旨・理念を遵守することを明記し、日々、市民参加・情報公開を意識して実践をしなければならない。

③ 理念を形にすることの意味

- 「自治」、「市民参加」、「情報共有・協働」などは抽象的なキャッチフレーズになりがちだが、自治基本条例を制定することで、象徴として抽象的な価値や理念を多くの人々と共有することができるという意味がある。

例えば、釧路市民憲章も、皆でまちづくりに取り組むことが明確に掲げられている。それと同様の効果がある。

④ 即効性よりも実効性を

- 自治基本条例は基本条例なので、制定後も即効性のあるルールが出来るわけではなく、直ちに現実の市政運営や市民生活に影響を及ぼすものではない。

あくまでも、価値や理念・方向性を示して皆で共有するためのもので、市・議会・市民による継続的な遵守と実践によって実効性が確保されるものである。

- また、自治基本条例には、今までの取り組みをまとめる意味もある。釧路市がこれまで取り組んできた情報公開・情報共有、市民協働の施策をまとめあげて体系化するということ。

3. 先進自治体の事例

① 帯広市

- 帯広市は2006年に条例を制定し、ホームページの充実、財政状況の分かりやすい公開、パブリックコメントはもちろん、市民活動の支援を目的とした専用ページの開設、民間企業との連携協定の締結、市民提案型協働まちづくり支援事業の実施、町内会の活性化、等の施策を行っている。

- また、市役所内部の取り組みとして、「市民意見聴取推進の基本的事項」という職員の手引き書を作成し、市民の意見を聴取するタイミングや方法等について明らかにしている。

- さらに三年前には、条例の理念が市政運営に反映されているかについて、市民委員会の場で点検評価を行っている。

② 札幌市

- 札幌市も2007年に条例を制定し、三年前には点検評価をしている。
- 情報共有の面では、「札幌市のお財布」という財政状況を分かりやすく伝えるためのパンフレットや、「まち本」という都市計画の仕組みやルールを説明するためのパンフレットを作っており、非常に好評で注目されているとのこと。
- 市民参加の機会も拡大している。行政評価を行う際には、無作為抽出で市民を選出し、承諾をもらった方に市民委員として参加してもらい、意見を伺うという工夫をしている。
- 子どものまちづくりへの参加や、企業等も巻き込んだ基金や募金の仕組みなどにも力を入れている。
- 市役所内部を見ても、副市長をトップとした推進組織を立ち上げた他、情報公開・情報共有の実施についてのチェックリストを作成し、市政運営に活かしている。
- このように、先進的な自治体では条例を制定した後に、形骸化していないかどうかの点検評価を行っている。目的は条例の制定ではなく、条例が目指す自治体運営が実践されているかどうかである。
- ただ、市民の認知度・理解度は一層の努力が必要な状況。例えば、札幌市民の自治基本条例の認知度は約50%というアンケート結果がでていいる。帯広市においても、アンケート結果を見ると、「まちづくりの参加経験がない」と答えた方の内、50%は「意見の出し方、参加の仕方が分からない」と答えている。先進自治体でも改善しなければならない点はあるということ。

4. 具体的な課題と条例の必要性

- 自治基本条例は詳細な規定や手続きを盛り込むものではないため、どうしても抽象的な表現になる。そのため、各条項を具体的な事例や身近な事柄に即して考えることが大事。

① 情報公開・共有

- 釧路市は、ホームページや広報くしろの充実、「グラフで見る釧路市の財政」の発行、「主要施策成果報告書」の作成をはじめとして、市民へのわかりやすい情報共有に取り組んできている。情報公開・情報共有についての努力をしている。これらを、今後も手を抜かずに継続するように条例でルール化することが大切。
- わかりやすい情報提供を考える上で大切なのは、具体的な数字を出すことと、その数字を時系列や他都市と比較するという点。場合によっては、地図やグラ

フを作成する。また、出来る限り役所言葉は使わないようにする。

- また、もう一つ大事なものは、市民もその情報を定期的に見る努力をすること。何か疑問点があれば、一言でも指摘してみると良い。市民も積極的に関わることで情報共有が可能になる。

② 市民参加・協働

- 釧路市は、北海道の中でも早くから「市民協働」に取り組んでいて、「市民と協働するまちづくり推進指針」を綿貫市長時代に作成している。その中で、市民公募やパブリックコメントの制度を整備してきた。ただ、これは「指針」ということで、あくまでも市役所の内部文書であって、市と市民の共通ルールという性格ではない。条例であれば、市と市民が対等な立場で作るルールとなる。
- また、個別の取り組みの例をいくつか挙げると、例えば、津波・防災対策の取り組みや、くしろチューリップ&花フェアの実施、NPO法人くしろ・わっとの活動、駆け込みシェルターくしろの運営といった実践例がある。このような釧路市ならではのまちづくりのように、自治基本条例を制定して、これからも市民参加を促進していく必要がある。
- 参加促進の工夫は色々あるが、自治基本条例の中に住民投票制度を位置付けることもその一つと言える。

③ 市にとって大きな争点となる政策

- 今後、市にとって大きな争点となるような政策を、市民合意のもとで決定、実施していくことは非常に大事で、自治基本条例はそのためのルールとも言える。
- MOOフィットネスセンターの廃止問題では紆余曲折があったが、個人的には、釧路市は所定の手続きできちんと情報提供、意見聴取を行っていたと思う。ただ、それが形式的に進んで、実質的な理解・議論が深まらなかったために、最後に紛糾してしまったということだと思う。
- 大事なものは、形式的な手続きではなく、実質的な合意形成の努力をすること。これは議会でも同様で、市議会議員もこれからも頑張っていかなければならない。
- 今、釧路市では「公有資産マネジメント」として、公共施設の見直しを開始する。場合によっては、統合も出てくるかもしれない。その時に、フィットネスセンター廃止問題の教訓を振り返って、実質的な合意形成が出来るように、自治基本条例に基づいた取り組みができるよう期待したい。

④ 権力者の統制

- 自治基本条例が制定されれば、市長・市職員・市議会議員が恣意的な市政運営を行わないようにするための縛りになる。
- また、情報提供・市民参加に熱心な市長・市職員から、不熱心な市長・市職員に交代したとしても、条例があれば継続して取り組むことになる

5. おわりに

- 釧路市は、これまでも市民の力でユニークなまちづくりを進めてきている。それらの経験を土台に、個性を活かしてまちを発展させるためのルールを今回の自治基本条例でつくると考えて欲しい。
- 例えば、幣舞橋たもとの花時計の整備、市民の方々が浄財を集めてキリンを動物園に寄付した取り組み。こうした市民の力が釧路市にはあるので、これをより良いまちづくりに繋げることは可能であると思う。
- 自治基本条例は制定自体が目的ではない。その後の不断の努力、具体的な作業を継続することが大事。釧路市ならではのまちづくりに繋がる条例の具体化に向けて、今後も取り組みを進めてまいりたい。

質 疑

【質問1】

- 事前に「素案のたたき台」を拝見したが、「市職員の責務」に関しては、江別・札幌市が採用している「市民の視点にたって」という表現を入れるべきだと思う。というのも、日頃自分の活動で市職員に接する度に、「上から目線で、協働の意識にかける」という印象を強く持っているため。この点が実際の運用面で改善されなければ、いくら自治基本条例を作っても無駄な作業になってしまうと思われる。

【講師回答】

- 現在の「素案のたたき台」では「市民の視点にたって」という表現は入っていないが、市民の視点に立たないということではない。条例には前文や目的、理念があるわけで、根本のところ「市民の視点に立つ」ことが貫き通されることになる。もちろん、「市職員の責務」で改めてその文言を入れるという選択肢もあるので、検討委員会の今後の議論としたい。

【質問 2】

- ある事業で、市に後援依頼をしたところ、上から目線で断られたことがあった。市を相手にするとうこういうことが多々ある。これは自治基本条例でいう、市民協働の考え方に反すると思うがいかがか。

【講師回答】

- 市民と市の関係には色々な形がある。市が関わるべきこともあれば、市民が自主的に自立的にやるべきこともある。ご指摘の例で言えば、どのような事業の時に、市が後援をするのかを分かりやすいルールにして示すことが大事なことで、自治基本条例ができた後に、市民や市民団体との関係を目に見える形にするという宿題になるものとする。

【質問 3】

- 市民参加の枠組みとしては、従来からパブリックコメントや公募委員等があるわけだが、そうした既存の枠組みでは解決できない課題が出てきたため、自治基本条例が制定されるようになったという認識でよいか。

【講師回答】

- 既存の枠組みでもまちづくりには取り組めるが、それらの共通理念を形にして、既存の枠組みを一度ひとまとめにして、体系化するということが条例制定の意義の一つ。また、地方自治法に規定されていない理念である、住民参加、情報共有、市民協働等についてこの自治基本条例で明らかにして、上乘せして取り組んでいくことで、釧路のまちづくりの質を高めることが意義の二つ目となる。

【質問 4】

- 「市民の責務」についてどのように考えればよいか。例えば、自分は様々な委員会に出席し、責任を持って意見を述べているが、これは自治基本条例の理念に則った活動と言って良いものか。

【講師回答】

- 「市民の責務」は難しい条項で、強く言うと義務になってしまうが、これは義務を課す条例ではなく、あくまでも自発的・自主的にそれぞれの立場で頑張るというところで条例の実効性が担保されるもの。ただ、自発的・自主的になるには時間がかかる。まず条例の認知度が上がって、次に前向きにまちづくりに参加してくれる市民の比率が少しずつでも上がっていく。5年、10年計画で考えて行かなければならない。