

第 18 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 7 月 18 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 川内委員 小池委員

名塚委員（議長） 西田委員 西村委員 平間委員

山崎委員（委員長）

（欠席：川村委員 小林委員 鈴木委員 蓑島委員）

事務局：都市経営課 菅野課長 熊谷課長補佐 山本課長補佐

河面主査 坂井主事

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）用語の定義について

- ・ 事務局より、「市民」の定義に関して、第 17 回の検討をまとめた資料 1 と、各条項において用語を使い分けた場合のたたき台である資料 2 について、それぞれ説明があった。
- ・ 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）

- ◎ 前回は、「市民」をどう定義するのかと、「信託」という言葉をどうとらえるか、が議論になった。

そもそも自治基本条例制定の意義は、色々な人たちがそれぞれ関わってまちづくりをする、地方自治法に規定されていないまちづくりのルールを定めることが出発点であると思う。「市民」と「住民」を使い分けて、限定

してしまうと、その制定の意義からかけ離れてしまうと懸念している。

資料２として、その使い分けのたたき台を作っていただいた。前回、指摘のあったとおり、「条例である以上厳密にすべき」ことはまったくそのとおりだが、現実には使い分けた資料を目の前にすると、制定の意義から考えて違和感がある。

地方自治法や公職選挙法等との関連で、どうしても「住民」と限定しなければいけないところは、それらの条項に基づき、狭く解釈すると理解した方が良いのではないかと。使い分けることで、条例の構成がかえって複雑になってしまうことも気になっている。

前回、議論になった「信託」という言葉も、どのように使うかは難しいところ。札幌市等では「選挙を通じた付託」という意味合いで使っているケースが多い。その意味であるならば、「信託」ではなく、参政権の行使や「付託」という言い方をした方が適切と思う。

自治基本条例の「信託」は、日本国憲法前文の「そもそも国政は国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」から引用しているものと思われるが、日本国憲法における「信託」は、選挙による付託よりも幅広い意味を持つ。

国政を担う正当性を国民が与えている、という抽象的、社会契約的な考え方で使われており、大日本帝国憲法・君主主権との違いとしての国民主権を強調するためのもの。そうした意味を持つ「信託」という言葉をどこまで自治基本条例に持ち込むかが議論で分かれる。

具体的には資料２でいうところの第４条第２項になるが、この「信託」を「選挙を通じた付託」ではなく、「まちづくりに対する正当性を与える」と読めば、「市民」という単語でも間違いはないのではないかと。

第９条にも「信託」が使われているが、逆にここは、「選挙を通じた付託」という表現がよいのではないかと。

私の意見は以上だが、「市民」をどれだけ幅広く定義するのか、「住民」と「市民」を厳格に使い分けるべきかどうかについて、改めてご意見をいただきたい。

今日は欠席の委員も多いので、次回も同じ議題で検討することになると思うが、今の段階でまずはご意見をいただきたい。

【意見交換】

- 本日は欠席の委員も多いので、本格的な意見交換は次回行いたいと思っているが、資料の記載内容についての確認や、委員長へのご質問等があれ

ばいただきたい。

- 前回までは、分けて表記してはどうかと思っていたが、全て「市民」で良いのではないかという気持ちになってきている。
- これまでのところ、私の考えは資料 1 の論点 1 は意見(1)、論点 2 も意見(1)であった。委員長の補足を聞いて今また悩んでいるところだが、どちらかといえば、「住民」と「市民」は明確に使い分けるべきだと思う。

普段の福祉の現場では「地域住民」という言葉は使っても、「地域市民」とはあまり言わない。「住民投票」も「市民投票」とは言わない。一方で、介護保険の関係では、「策定市民委員会」が開かれている。「市民」と「住民」は色々な場面で使い分けされていると感じている。
- 「市民」と「住民」を分けて活字になった時に、表現としてすっきりするかもしれないが、住民以外の人達がどう受けとるだろうかという懸念がある。市民活動に参加している人の中には住民以外の人達もいるので、彼らにとってはすっきりしないのではないか。
- 私も憲法を確認してみたが、現行憲法の「信託」は選挙に限定せず広い意味でつかっていると思う。主役が誰なのかを明確にするための組み立てだと受け取っている。
- 「市長の責務」について、他都市の条例では「住民の意思を把握し」、「市民（町民）の意思を把握し」のどちらになっているのか。
- 他都市では、そもそも住民と市民を使い分けているケースがあまり無いため、「市民の意思を把握し」がほとんどだと思う。住民投票だけは「住民」という表現をしている。
- 市民憲章の「市民」はどちらを指しているのか。
- 「釧路市民」憲章なので、住民というイメージがあるが。「市民」は局面によって色々なイメージを持つ言葉だと思う。
- 市民憲章ができたときには、今のような「市民」と「住民」の区別は意識されていなかったように思う。
- 今は、市民憲章ができた時代とは背景も変わってきている。

- ◎ 憲法前文の「信託」は幅広い考え方で使われているが、他都市の自治基本条例を見ると、単なる選挙による付託を「信託」としている例が多い。ここは「参政権行使」などの言い方をしても良いのではないかと思う。

条例素案のたたき台で言えば、第４条は「信託」、第９条は「選挙を通じた付託」、あるいは表現を削除してしまっても良いのでは。

- ◎ 前回の議論では、選挙権を持たない市民が「信託する」となっているのはおかしいというご意見があった。各条項を詰める際に、公職選挙法や地方自治法と関わる箇所はしっかり限定すべきなのはそのとおりだと思う。

ただ、自治基本条例は、有権者以外の色々な人も集まってまちづくりをする、という点が重要だと思う。

- これから、住民投票等の細部を詰めるという理解でよいか。

- ◎ 住民投票に関しては、狭めて「住民」と定義している自治体が多い。それ以外の条項であれば、広く「市民」としても齟齬はきたさないのではないか。日本国憲法における、「日本国民」と「国民」の内容も、学説的に定義が固まっておらず、諸説あるということは頭の片隅においていただきたい。

（２）条例素案たたき台の検討

① 第６章 行政運営

- ・ 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６章 行政運営」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】

- ◎ 日常的な釧路市の行政運営を条例化する章になる。大切なのは、まずは総合計画。続いて、予算の編成決定。そして、その予算が適切公正に使われていたかという見直しと評価。いわゆるPDCAサイクルに基づく行政運営が大切である。それを条例化したのが、第２２条から第２５条ということになる。

【意見交換】

- 第22条について、「総合計画」とせず「基本構想等」としている背景について、もう一度説明して欲しい。

また、第23条でいう「中期」とは5年程度という理解でよいのか。

- 通常、総合計画は「基本構想」、「基本計画」、「実施計画」という3部構成からなるが、地方自治法の中で、「基本構想」については議会の議決が必要と定められていた。その地方自治法が平成24年に改正され、議決要件が無くなった。

もちろん、総合計画のような長期的なビジョン無しに行政運営は出来ないで、なんらかの計画は必要になる。それがどのような名乗りになるのかはこれから議論が必要という状況であるので、「基本構想等」としている。

これまで釧路市の総合計画は10年間という計画期間を持っており、「中期」といった場合には、その半分の5年というのが一つの想定としてある。ただし、法律等でルールがあるわけではない。

- 今、釧路市は「都市の経営」という言葉を使っているが、「行政運営」との違いはなにか。

- 行政運営の視点の一つに都市経営というあり方があると思っている。
都市には、まちや村とは違い一定規模の人の集まりがあるので、その中で民間の力・資源をいかに活用していくかという視点が「都市経営」の視点。
それ以外に、当然行政が行うこと、例えば、福祉や公共施設の運営等が「行政運営」と解釈している。

- 行政は「管理」は得意だが「経営」は苦手だった。それでも、これからまちを「経営」という考え方で、既存の行政から抜けだそうという意味合いも込めて言葉を使っている。

- ◎ 少ない財源を効率的に使う、税収確保を積極的に行う、観光客を誘致する等、企業経営に近い発想で運営することを「都市経営」と言っている。

それでも、企業経営と同等視できないことは多々あって、例えば、防災などは非効率でも丁寧にやらなければいけない。地道に市民と協働して行わなければならないものがある。その意味で行政運営の中に、都市経営という分野が盛り込まれていると理解していただけたらよいと思う。

- 行政評価について「市民、有識者等による外部評価の仕組み」とあるが、市民と有識者を分けているのはなぜか。
- 仮に市民の定義が分かれた場合にも、釧路以外の学識を持った方も広く参画いただけるという意味合いにとらえている。
- 有識者も市民ではないかと、時々疑問に感じていた。こうして、文章化されると違和感が少しある。
- ◎ 委員会等で、市内に住所を持たない方が団体推薦で会長になったりするケースはあるのか。
- 結果的にそういうケースもある。
- 行政評価について、外部評価以外の評価はどのような形になるのか。
また、議会による行政のチェックはどの範疇に入るのか。監査委員はどう考えればよいか。
- 外部評価ではないものは、市の職員が、その仕事を振り返って評価を行うことになる。今は、決算の評価を予算の編成に繋げるという目的をもって、決算の一部として行政評価を行っている。
それを、決算資料として議会にもお示しをして、何か異議があれば議会の中で意見を言ってもらく。評価する段階で、議員の意見を入れるということではなく、評価で明らかになった結果に対してどうかという点にご意見をいただいて、施策に反映することになる。
監査委員は、行政評価ではなく、行政執行について適切に処理がされているかどうかという視点でチェックしている。
- 外部評価は条例にしっかりと入れて欲しい。本来、議会がチェックするべきものだが、市民に対してはあまり公になっていないケースも多かったと思う。その一つの例がMOOのフィットネスセンターの問題で、事業仕分けのおかげで多くの市民が知ることになった。事業を市民目線でチェックする場はあった方が良い。
評価も大切だが、その場がまちづくりについて知らせる場になるのが大きい。広報には限界があるので、まちづくりを「知る人」を増やす、関心を持つ、一つのきっかけになればと思う。

- ◎ 札幌市では、無作為抽出で市民を集めてワークショップを行う形式と、本体の外部評価委員会として、大学教授、弁護士、公認会計士などが施策を絞って評価する形をとっている、

② 第7章 この条例の見直し

- ・ 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7章 この条例の見直し」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】

- ◎ 条例制定後に各条項に合った施策が行われているか、市民に浸透しているかをチェックすることは非常に大事なことで、そのための条項となる。

【意見交換】

- 釧路市の条例の中で見直し条項を持つものは、どれくらいあるのか。
- すぐ思い浮かぶのは、釧路市中小企業基本条例と釧路市議会基本条例。
- 一般の条例は、背景が変われば改正するのは当然のこととして理解されている。ただ、基本条例と呼ばれるものは、日本国憲法を連想して、「改正しないもの」と思われても困るので、見直し条項を特に設けているという事情があると思う。
- 見直し条項はあったほう良い。年数も明記すべき。「必要に応じて」だと、やらない可能性もある。
- 「検討することが必要であると認める時」とあるが、これはどう理解すればよいか。
- 検討することが必要であると「行政が」認める時、と読めると思う。この表現は帯広市を参考にした。札幌市と江別市はこの表現はないので、年限がくると自動的見直し作業を行うことになる。

- 見直し条項は、条文そのものを見直す、条文はこのままで取り組みを見直す、の両方の意味があると思う。
- 帯広市の前回の見直しがそのパターン。条例の見直しを検討する組織を設置し、委員に検討いただいた結果「条文の見直し自体は必要ないが、取り組みを進めなさい」という結果がでている。
- 評価委員は、条例を制定した委員とは違う人になるものなのか。
- 制定に携わった方がそのままスライドすることは、原則ない。改めて団体推薦や公募をした結果、同じ方になるということはあるかもしれない。
- たたき台の中で、危機管理の条項がないのはなぜか。
- 平成24年度に検討項目についてのアンケートを取った際「検討する必要がある」というご回答がなく、昨年度の標準的な条文例で採り上げた際にもご議論がなかったということを勘案し、今回のたたき台からは削除している。
今、この条項は必要だというご意見があれば、素案の段階で加えることは可能。

3. その他

- ・ 特になし。

4. 閉会

- ・ 事務局より、第19回検討委員会を8月1日(金)に行う旨の報告があった後、閉会となった。