

第 19 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 8 月 1 日（金） 15：30～17：30

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 川内委員 小池委員
小林委員 鈴木委員 名塚委員（議長） 西村委員
平間委員 蓑島委員 山崎委員（委員長）
（欠席：川村委員 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 山本課長補佐
河面主査 坂井主事

傍聴人 0 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第 18 回配付資料 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第 18 回配付資料 2 について、改めて説明があった。
- ・ 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）

- ◎ 前々回、委員からご指摘のあった「市民」の定義と「信託」の使い方について、自分なりに整理をしたところ。

事務局が整理した第 18 回配付資料 2 のように「住民」と「市民」を厳格に厳密に整理する方法もあるが、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。私は

「市民」には幅広い解釈があつてよいと思う。

ただ、条例上、幅広い「市民」としては馴染まない部分に関しては、厳格に定義する必要はあるということ。さらに言うと、自治基本条例で「市民」と表現されても、地方自治法や公職選挙法等の法律に従って解釈しなければならないところは多々あるため、「市民」を幅広く捉えることは、釧路のまちづくりや市政を混乱に陥れることはないと思う。

ちなみに、「市民」の定義に関連して日本国憲法を改めて調べてみたが、憲法全体を通しての「国民」の定義は必ずしも明確になっていない。

また、第18回配付資料2を見ても、使い分けを厳格にやると、かえって分かりにくくなってしまうのではないかとということも心配している。

「選挙による信託」という表現についても再考の余地がある。適切に言うならば「選挙による付託」等ではないかと思う。

日本国憲法前文には「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、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」とあるが、この「信託」は、毎度の選挙のことを指すのではなく、主権者である国民が政府に正当性を付与し、国民の主権を政府に委ねていることを指している。日本国憲法の成り立ちを考えても、君主主権でなく、国民主権であることを表現したいがための「信託」である。したがって、「素案のたたき台」第9条は「信託」という言葉を使わない方がよいと思う。

【意見交換】

- 委員長の言う「信託」と「付託」の関係性はよく理解できた。

ただ、「住民」と「市民」の関係については、この条例が他の条例の基本になるのだからやはり明確に分けるべき。多少の分かりづらさが残ったとしても、定義をしっかりと読めば理解できるはず。定義を読まずに分かりづらいというのはおかしい。

- 委員長は日本国憲法における「国民」の定義を例に挙げられていた。確かに「国民」の解釈は色々であるが、憲法第10条で「国籍に関する要件は法律でこれを定める」とし、国籍法で定義されている。その意味では、憲法との比較で考えても、「市民」や「住民」が指す範囲は厳格さが必要ではないか。また、条例という法形式にする以上、読みやすさや自治基本条例の趣旨という観点のみを優先するべきではない。

価値観は人によって様々だが、仮に自分が釧路町で働いていて、釧路町が同様の条例を作る際に、自分も町民であるといわれたら、正直違和感を

持つ。色々な方をまちづくりにまきこむという趣旨はよく分かるが、そのための用途に「市民」という言葉を合わせてしまうのはいかなものか。

地方自治の基本は、団体自治と「住民」自治である。特に釧路の場合は長期滞在の方々等、解釈が難しい問題もあるので、ひとくくりにする事には懸念を感じる。

- 地方自治法に合わせて作る必要はない。第18回配付資料2で「住民」と「市民」を書き分けた例を見て、両者が分割・分断されてしまうと感じた。釧路市民が、釧路町で働いていることをとって「釧路町民」と言われることに違和感があるというが、反対に、釧路町で働いていれば「釧路町のまちづくりに参加している」という意識も大切だと思う。

書き分けてしまうと、釧路市で活動をしている住民以外の方は、「自分達は市民ではないのだな」と感じてしまうのでは。

- 市民にはもともと広い意味がある。「釧路市民」と「市民」は少し違うものだと思う。「釧路市民」というと住民に近い印象。「市民」については例えば3ヶ月の滞在でも、釧路市のまちづくりに参加していれば、「市民」で良いと思う。ただ、法律的な意味で問題がある箇所ははっきりさせた方が良い。

- これまでは権利と義務の関係から、釧路市に住民登録をしているものが「市民」とであると理解していたが、まちづくりに関して言うならば、幅広くとらえても良いと思い始めている。

- もともと「市民」は幅広く取るべきと思っていたが、帯広市の視察で十勝圏の25万人の話聞いて考えが固まった。釧路の場合も、例えば釧路町から働きに来ている人などを外して、釧路のまちづくりは考えられない。

- 「市民」と「住民」は場合によって使い方、受け取り方が変わってくる。「市民」を広く捉えるにしても、悪意を持って読まない限りは「釧路町民だから釧路市のまちづくりに参加出来ない」と思う人はいないと思う。

自治体消滅、限界集落などが叫ばれている中で、釧路市民、釧路町民、白糠町民という垣根を作る必要があるのか非常に疑問。最初は抵抗があるかもしれないが、5年、10年経った時に見直しの中で改善していけばよい。

- 私もまちづくりにおいての市民は広く捉えて良いと思う。ただ、厳密にしなければいけないところもある。例えば、住民投票は「市民」投票とい

う言葉遣いをしているところはあまりないように思う。

- 意見の方向性は見えてきたように思う。「まちづくり」と「市政」の関係のように、限られた政治参加における主体の捉え方を正確に分類できれば良い。はっきり区別すべきなのは住民投票か。

○ まちづくりに色々な人が参加することは当然。ただ、それを「市民」と呼ぶのであれば、そうではない箇所、住民投票や市政への参加については、きっちり分けるべき。したがって第3条で、住民と市民をそれぞれ定義して整理するのであれば良いと思う。

○ まちづくりに幅広い方が関与すべきというところには異論はない。ただ、その「まちづくりに参加する人」を「市民」という言葉で置いてしまうと、例えば、住民投票以外にも、第21条市民意見提出手続や第25条行政評価のように、市政に直接かかる手続きについても、対象は「市民」になっているわけだが、住民以外の人が市民と称して意見を言う余地が残ってしまう。市民憲章のように、皆で頑張るためのスローガンであればそれでも良いと思うが、条例として規範性が発生する以上、あまり好ましくないと思う。

法律や条例は「世の中には悪い人がいる」という性悪説で作って、運用面で性善説に立つことが原則で、性善説に立って条例を作ってしまうと、悪意をもって物事を主張する人が出てきた時に困ると思う。

- 第21条の市民意見提出手続については、釧路市市民意見提出手続条例で、市民の定義を「利害関係のある者」と置いている。例えば、釧路町民でも釧路市の政策に対して利害関係のある者は意見を出して良いということ。したがって、運用上で住民には限定されていないという状況にある。

他に市政に係る手続きを挙げると、第14条情報公開についても、釧路市情報公開条例では、「何人も情報公開を請求できる」という規定になっており、住民に限定されているものではない。

一方で、第25条の行政評価を考えると、厳密に条例で定められているわけではないが、例えば以前行った事業仕訳の仕訳人の募集要件には「釧路市に住所を有している者」という条件が付されていた。

その意味では、同じ市政に直接関わる手続きの中でも、中身によって運用は分かれているところ。

◎ パブリックコメントの中で、例えば、市外の人が大挙して本来の運用趣旨を歪めた例は今までにあるものなのか。

- パブリックコメントで、意見の内、市外の人からの意見が何件という情報は整理していないので、即答できない。

- パブリックコメントは本来、賛否ではなく、専門的な見地から具体的な提案等を1件でも2件でもいただくことを期待しているものだが、そのような意見が出ることは珍しい。意見が0件というのと、制度が機能していないと批判されることもあるが、出された案になにも意見がないという議論はできあがることになる。

情報公開については、日本国の情報公開法が出来るまでは、釧路市の情報公開請求権は、行政経費をかけることでもあるため、住民・利害関係を有している人に限定していた。情報公開法ではアメリカの関与もあって「何人も」という規定にしたため、釧路市も制度を改正したところ。

こちらは他都市では実際に弊害もでてきていて、一つは建築確認申請で提出する建築計画概要書、もう一つは住居表示台帳図をそれぞれ市外の事業者が商業目的で公開請求し、データベース化し販売するという例が出てきている。

(2) 条例素案たたき台の検討

① 第1章 総則

- ・ 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1章 総則」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】

- ◎ 第2条の最高規範について、日本国憲法では「最高法規」として日本における法令の中で、最高・最上位のものであって、違憲立法審査権が発生する。一方で、条例については、行政法学の理論上、条例間に優劣・序列は発生しないというのが一般的な解釈である。

その上で、釧路市のまちづくりにおいて、一番大切にしたい、すべきという想いを込めるために、最高規範に位置付けて、皆で尊重し、運用していくということからこの用語が使われている。

【意見交換】

- 「最高規範」という言葉は、やはり日本国憲法をイメージしていると思うが、日本国憲法は改正のハードルの高さ等を勘案しても、法律等とは別格の扱いになっている。一方で、この条例はそのような意味合いはないのだから、「最高規範」という言葉は使うべきではない。
まさに、「検討委員会が出された意見」としてまとめられているとおり、言葉そのものより、「大事なものとして常に確認するという現実的な行為こそが大切」だと思う。市民や市職員の行動こそが大事。
- 釧路市議会基本条例では「最高規範性」という文言を使っている。制定時、議論はあったのだろうか。
- その点については、あまり深い議論はされていないのではないか。
- 少しずれるが、ある人にこの話題を出したら、「最高規範は釧路市民憲章では」と言われたことがある。おそらく「憲」という字にそのような意味があると思うが、あらためて気づかされた。
- 市民憲章は制定時色々議論されたが、最高規範としてではなく、大事なものとして、実行していこうというものだったと思う。
議員との意見交換では、「ほっとする、あると安心できるもの」というニュアンスを感じた。その意味では「趣旨を最大限に尊重する」という思いだろうと思う。
- 釧路市議会基本条例では、前文と第18条で最高規範を謳っている。「尊重する」という意味合いで使われていることと思うが、条例の主目的は、「開かれた議会をどう実現するか」についてであって、その点が主に議論されたと記憶している。
- 釧路市議会基本条例ができるまでは「釧路市議会会議規則」という会議の仕方を規定した規則が最高位のものであった。議会基本条例は運営の理念などをまとめた上位の条例になる。
- 自治基本条例は他の条例と比べてどのような位置付けになるのか、改めて委員長にお聞きしたい。
- ◎ 日本国憲法は法律に優越するが、同じような関係が自治基本条例と他の

条例に成り立つわけではない。自治基本条例に違反した条例が無効になるわけではない。

しかし、自治基本条例を最大限尊重するという意味で、他の条例やこれから作る条例についてもしっかりと整合をとることで、最高の規範とすることができると理解している。

- 今の委員長のご意見を大前提として検討がスタートしたと理解していた。この条例を作ること、皆で一緒にまちづくりを行っていく、そのためには皆に条例を知ってもらって、共有しなければならない。そのためには最高のものと看板に掲げることが必要ではないか。法律論を持ち出すのは少し違うのではないかと思っている。

- 釧路市議会基本条例が「最高規範」という単語を使っている。ただ、「最高」とは「唯一、絶対のもの」というイメージがある。そのあたりを考えると、使うべきではないと思う。

- 条文を作り上げる時に、法制部門のチェックは高い壁になる。理念としては理解できるが、条例の序列化そのものがない以上、最高規範という単語を使うのは厳しく指摘されることが予想される。

もちろん、他の条例を作るときには、この自治基本条例を尊重し、整合性を取りながら進めるということは行政として当然のことだ。

- 委員から発言のあった「悪い人」とはどういう意味と理解すればよいか。

- 今は、一定の共通認識のもとで条例化されるので問題ないと思うが、成立した後、条例は生き続ける。社会情勢が変化する中で、情報公開条例に付随して事例として紹介されたような、制定時には想定もされていなかった、当初の趣旨と外れた活用方法ということが出てくる。代表的なものは商業利用など。

普通の人々の感覚ではあり得ないという解釈の仕方を、自分の利益のために意図的に行う人が出てくるのが世の常である。

ここで最高規範と入れてしまうと、その他の条項が非常に抽象的な規定なだけに、そのような「悪い人」が色々な行動を起こす恐れがある。物事を多数決で決めなければならない局面等で、わざわざ解釈でもめる余地を残すべきではない。

最高規範という言葉は、意気込みを示すうえでは強みになるかもしれないが、影響も甚大なものになると感じている。

- 他都市の状況はどのようなになっているのか。

- 事務局でおさえている道内の15市のうち、12市は最高規範の単語を入れている。

- 札幌市は前文に市民憲章に言及して、そのための約束事として自治基本条例を最高規範としている。

- 釧路市民憲章についてはさきほど委員が整理したとおり、道徳規範等として理解されていると思う。自治基本条例は、法規範ということになる。

皆様の意見を聞く限り、最高規範の単語を入れるのは少し難しいという雰囲気を感じるが、前文でも議論できると思うので次に進んでまいりたい。

② 前文

- ・ 事務局より、資料1に基づき、前文の論点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】

- ◎ 前文は、法律的な議論から離れて具体的な表現ができる部分で、一番独自性を出せる箇所なので、各委員から色々な観点やキーワードを出して頂きたい。

【意見交換】

- 前文を置くかどうかについては、これまでの議論の流れを見ると、前文は置くことでよろしいと思う。

実際の作文は事務局で行うことになるが、大事なところのキーワードを出していただけるとありがたい。

- 釧路市民憲章の精神はとても素晴らしいと思う。前文をそのまま入れてもいいと思っている。

また、歴史をどこまでさかのぼるべきかも考えなければならない。帯広市は「アイヌの人たち」から始まっているし、札幌市も非常に自然な形で記述されている。

- 阿寒、音別、釧路の一体感というか、釧路全市民の一体感を醸し出せる

ような表現が欲しい。その意味では、新市のスタートは平成１７年だが、色々な記念誌では、旧釧路市・阿寒町・音別町それぞれの歴史を振り返ることが一般的。

○ 子どもや青少年の方が担うことを考えると、開拓の方々が努力されてきたことを、帯広市のように盛り込むべきだと思う。

○ まちのキーワードを拾っていくと、ほぼ市民憲章で完結してしまう気がする。他の市で市民憲章と前文のうまい棲み分けをされているところはあるか。

● 札幌市はうまく引用して位置づけている印象を受ける。他の自治体は、あまり市民憲章には触れていない。

○ 「次世代を託されている子ども」というキーワードは欲しい。

○ 釧路には独特の長い歴史がある。それと温泉、山、水産関係、クールな気候がある。

○ 釧路を作ってきた土壌、自然環境に触れたい。川の流れや湿原によって釧路は作られた。そこに暮らす人々が、自然を守り文化を引き継いでいくというイメージで始まると良い。

○ 釧路川流域として発展してきたことを踏まえて、釧路管内の拠点として周辺地域と共に発展していく、という表現が欲しい。

○ 釧路の良いところを入れるべきと思うが、時代や社会の変化の中で、日本の現状も踏まえて欲しいと思う。

福祉社会を充実させる意味で「お互いに支え合う心」を入れて欲しい。また、町内会では「災害・減災」の問題に取り組んでいるが、そのためにも、人と人との繋がりを密にして、「絆」をベースにしながら、安全・安心で住みやすい街を目指すをしたい。

「美しい」、「夢と希望を持ち」等も良いが少し抽象的に感じる。

3. その他

- ・ 特になし。

4. 閉会

- ・ 事務局より、第20回検討委員会を8月18日(月)に行う旨の報告があった後、閉会となった。