

函館市自治基本条例懇話会（第2回）

平成18年11月21日（火） 18：30～20：20

市本庁舎8階第1会議室

横山会長

今回は2回目ということで、どういうことをやるか、事務局とも協議したが、第1回目のときに、大江委員から自治基本条例策定に係る動機付け、野末委員から現在の函館市の個別条例と自治基本条例の関係について発言があった。こういったことを踏まえ、今日は、事務局から函館市の現状と課題、函館市の条例体系など、自治基本条例の裾野の部分を中心に説明してもらい、その後それに対する質問をいただいたうえで、市として取り組むべき方向や自治基本条例の位置付け、あり方などについて協議してもらいたい。

行政改革課長

（資料説明）

- ・ 函館市の現状と課題
- ・ 他都市の自治基本条例の規定条項および市の主な取り組み状況等

横山会長

函館市の現状と課題について、4ページの17年度の人件費は184億円で、5ページの18年度予算の人件費は275億円になっているが、どういうことか。

行政改革課長

4ページは職員給で、一般職員の分であるが、5ページは議員報酬などを含めた額となっている。

横山会長

市長報酬はどちらに入るのか。

行政改革課長

市長報酬は5ページの人件費の方に入っている。また、5ページには退職手当など全部が含まれている。

横山会長

扶助費とは、生活保護費や児童手当、児童扶養手当のほかにもどのようなものがあるか。

行政改革課主査

生活保護費や児童手当、医療助成の関係が大きい。

横山会長

扶助費が人件費よりも大分上回っている。自治体でこれほど差があるところはないのではないか。

行政改革課主査

全道的にも、全国的にも函館市の扶助費の比率はかなり高い方である。

横山会長

生活保護の受給率はどれくらいか。

行政改革課長

37パーミルである。中核市の中でも高い方である。

横山会長

産業構造的な理由で高いのか。

行政改革課主査

他の中核市は大都市に囲まれているが、函館市の場合、周辺でここだけであり、生活保護者が近隣に流出せず、逆に集まってくるという事情もあり、地理的な部分もかなり大きな影響があるのではないかと思う。

横山会長

どこの自治体も人件費の方が扶助費よりも高いのではないか。

総務部長

都市によると思う。

横山会長

弘前市も多い。全道的に札幌や小樽も多い。扶助費の内訳について、細かいデータを出してほしい。また、ここ10年間の生活保護の受給率の推移、受給者数の動向についても示してほしい。

丸藤委員

北斗市についても同じようなのか。函館市だから高いのか。

行政改革課長

正確には押さえてないが、やはり函館市に集まっていると思う。

丸藤委員

歳入の「その他」とはどのようなものがあるのか。

行政改革課長

国や道からの補助金，使用料，起債などである。

横山会長

起債と国庫補助金が一番多いのではないか。

今は地方交付税は多いが，合併から10年経つと算定替えが切れるので，その影響も出てくる。三位一体改革の関係で市税は増えると思う。

行政改革課長

新しい交付税によりある程度の影響が出ると思う

横山会長

新型交付税はそれほど影響ないのではないか。東京で勉強会をやっているが，おそらく影響がないようにすると思う。法定率堅持，地財計画堅持，基準財政需要額の仕組み堅持し，どこの自治体も影響が出ないようにする形になるのではないか。しかし，将来的には配分の仕方が変わるので，今後，影響が出る可能性はある。

函館市としては合併して10年経って算定替えが切れる時期が来るので，交付税については景気などの要素で変わってくるが，将来的なことを考えなければならない。

人づくりまちづくり事業とはどういうものか。

政策調査課長

市民活動をしている団体の自主的な活動を支援するもので，そのうち，人づくり事業というのは，指導者の育成という視点で，函館以外にその団体の構成員を派遣し研修を受けてくることに対して支援するものである。まちづくり事業は，市内の団体が自主的なまちづくり活動を行う場合に支援するもので，内容的にはイベントなど，ある程度の効果があるものについて支援している。

横山会長

市民団体とはかなり広いのか。町内会からNPOまでか。

政策調査課長

町会活動については，補助している実績はない。町会に対しては別に補助している。NPO法人，法人格を持っていない団体，任意団体でも構わないが，市民がまちづくり活動をするといった取り組みに支援する。

横山会長

町内会，老人クラブなどは入らないのか。

政策調査課長

他の補助金を受けているものは除外している。

横山会長

所管が違うということか。

政策調査課長

市民部，福祉部で対応している。

横山会長

出前講座とは，町内会などから要請があつていくものか。

行政改革課長

いろいろな団体から要請があり，市民生活や国民年金，国保，環境など，いろいろなテーマがある。講座数は年々増え，13年度は66講座，17年度は84講座となっている。17年度は，ごみの分別・リサイクル，介護・高齢者福祉制度などである。

横山会長

要請があるのは，町会が多いのか。

行政改革課長

町会，大学，高齢者大学など。

横山会長

それでは，メインの議題である自治基本条例について，市としてどのように考えているのか。

総務部長

趣旨については，前回お話しした。今回，他都市の自治基本条例の規定条項および市の主な取り組み状況の資料で示しているように，自治基本条例が規定する事項のうち，かなりの部分が地方自治法で規定され，また市の個別条例で規定または既に取り組んでいる。その中で，自治基本条例で規定する項目と市の状況とのリンクの仕方についてだが，市がある意味独自で動いている部分があり，それを自治基本条例で体系化するということにつなげていくことになる。特に市民との協働の部分は，ほとんどが法では規定していない部分で，自治体が独自に考える部分となる。

したがって，この部分をどのように規定し，進めていくかということになる。市の現状と課題の中にも，市民協働ということばを多く使っているが，具体性がないのが現状である。

市民協働ということばが非常に使いやすいので，独り歩きをし，使っている。

それをどういう形で市民、職員の行動に結び付けていくのか、自治基本条例の中でどのように規定していくのか、自治基本条例でなければ規定できない部分なのか、これからの行政運営の理念の中で協働の部分をもどのように具体化し、さらに函館市の独自性、オリジナリティをどのように出していくのかということが必要なことを思っている。

また、合併したという経過から、旧4町村の住民の方々に、新しい函館市の自治のあり方をきちんと示していく必要があると思う。現在は懇話会の段階だが、ただ意見を聴くだけではなく、我々の考え方も同じ場で発言することも一つの市民協働になるのではないかと考えており、そういった趣旨で進めていきたい。

横山会長

自治基本条例はかなりの自治体に取り組み始めており、それぞれ特徴あるものをつくりはじめている。大体は総則、情報公開、情報共有、市民協働などの大項目を置き、その中に小項目を置いている。自治体によって大項目、小項目の内容は違ってくる。

他都市の自治基本条例の規定条項と比較すると、函館市では既に取り組んでおり、具体的に条例となっているものもある。そうした取り組みの成果があるが故に自治基本条例の中に盛り込んでいける。自治基本条例ができることにより、いろいろな取り組みが展開されやすくなるという関係になると思う。

どちらが先というのではなく、取り組みがあるが故に自治基本条例ができる。自治基本条例ができるとその成果を踏まえて新しい取り組みが行われる。函館市における自治基本条例のあり方をどのように考えていくかを中心に議論していきたい。

丸藤委員

検討スケジュールについて、懇話会のあとに、自治基本条例策定検討委員会でやっていくとのことだが、策定委員会でのボリューム、話し合いの回数はどのように考えているか。他都市では、かなりの市民、ボランティアグループなどが集まって、毎週のようにワークショップを行い、1年2年と勉強会をしながら進めている例があるが、そのようなやり方を考えているのか。よくある委員会のようなやり方を考えているのか。どれくらいのモチベーションを想定しているのか。

行政改革課長

他都市の中でも、いろいろな形で策定検討委員会を開いている。かなりのボリュームでワークショップを開いて行っているところもある。市民協働ということを中心に大きな要素として、策定を目指していくとすれば、ある程度の市民参加の中でつくり上げていくことが望ましいと考えているが、こういった部分も含めて、懇話会の中で、市民参加の方法や検討を進めるにあたっての視点などを議論していただきたい。したがって、今の時点で、こういった形で進めるということまでは至っていない。

丸藤委員

この席で、こういった感じでやるのが良いのではということもテーマとして出しても良いということか。

総務部長

基本的に、いつまでにどうしてもつくらなければならないものとは考えていない。この条例に市民協働の部分が含まれている趣旨から、できるだけ早い方が良いというのは当然だが、一番大事なのはつくる過程をいかに市民と共有できるか、いかに市民に参加してもらえるかであって、その状況によっては、1年のものが2年になっても、議論が進化していくのであれば、時間を十分にかけるべきと思う。

この懇話会は、次のステップに入るために、手法を含めて、大枠でどのようにしていくかについて議論していただき、次に生かしていきたい。

横山会長

帯広市と稚内市では、行政側の目標として、1年くらいの中でやってきた。目標からは数か月ずれたが、市民委員は非常に熱心であった。今までの行政が行う審議会とは性格が違い、行政は資料を出す程度で、市民が積極的に議論を展開する形で、委員長としては論点整理のメモを出し、議論しやすい雰囲気をつくっていった。ワークショップもやったので、20回くらい開催した。

稚内市は10月だけで5回行った。少し余裕をみてやらなければならないと思う。もともと稚内市は半分程度の回数をみていたと思うが、委員報酬についてもいろいろなところから工面したと思う。委員は熱心なので、行政としても、これくらいで議論を収めてほしいと言えなくなってくる。時間についても2時間から2時間半、3時間となり、場合によっては日曜日にやることにもなった。

丸藤委員

まちづくり市民会議でも、市が招集する会議だけでは欲求不満になり、いろいろ集まってやっていた。このような会議をやっていることを市民全体にわかってもらうため、会議に参加している人が各々宣伝マンになっていた。この会議についてもそれくらいのモチベーションに上げられれば良いと思う。

横山会長

審議会自体は20人を上回るのは大変だと思うので、10人から15人程度が良いのではないかと。足りない分はワークショップで補充する。5、60人～100人くらいになってくると思う。稚内市はワークショップを7回、帯広市は3回やった。どちらも高校生の意見を入れようということで、高校生ワークショップをやった。つくるにあたっては結構手間隙がかかる。

大江委員

稚内市と帯広市の目玉は何か、熱い論点はあったのか。

横山会長

稚内市は子どもの問題を入れた。子育て、少子化への対応などでオリジナリティを出した。函館オリジナルを出すことは非常に意味がある。行政と市民委員で議論してもらえない。

大江委員

私は意見が違う。シングルイシューを自治基本条例という総合的なものに取り込むことについて、可能性は否定しないが、マチのかなりの方がそのシングルイシューに対して問題としていることがベースとしてあるならば可能と思うし、小さなマチであれば可能と思う。

30万人弱のこの市で、果たして函館オリジナルの論点、市民のかなりの層が同意できるような単一の論点があるだろうか。抽象的には財政も問題などがあるが、このマチのサイズならば、そう簡単ではないだろうと思う。私自身はそこまでシングルなイシューはなかなか見つけ出せないと思うし、見つけ出そうという努力をすることは良いが、おそらく出てこないと思う。もっと具体的な生々しい論点ならばあり得るかもしれないが、ある程度抽象的でみんなが熱くなるような論点はあるのだろうか。

横山会長

例えば、函館市は市町村合併しており、そういう面では稚内市や帯広市とは違う。1市4町村の関係、絆などが条例に盛り込まれても良いのではないか。そこに一つのオリジナルがあると思う。青森との青函交流なども。

帯広市の場合は、市長の責務の中に十勝を積極的に国際的にも発信するというところを入れたところに特徴がある。このようなものでも良いと思う。何もないのであれば入れなくても良い。

稚内市では、ワークショップで子どもの問題が多く出てきたので入れた。

大江委員

オリジナルな論点があるかないか、オリジナルのレベルの問題もあるが、その論点が出てきたときに、その問題がすごく重要なので、函館市では自治基本条例の中に盛り込むように努力していきたいということを書くのか、出てきた論点を実体的に動かしていくような仕組み、一般的には住民投票などを含めた制度自体をある程度かっちりとした形で盛り込むのかどうかというのが大きな分かれ道と思う。

横山会長

それぞれの項目について、どこまで具体的に書くのか、具体的に書かないで、ある程度抽象的に一般化で留めるのかは難しい問題である。

大江委員

具体的に書く、書かないというのも一つの分かれ道だが、具体的に書いてそれをこういう方向に持っていこうということ、このようなシステムを制度として書き込むのか書き込まないのかということが大きな分かれ道と思う。

野末委員

自治基本条例は、ある程度の期間について、函館市もしくは函館市民が目指す方向を提示するためのものであるのか、それとも目の前にある課題に随時対処していくものなのか。

横山会長

自治体はここ20年くらいの間にいろいろな政策の成果を収めてきたが、その成果を踏まえて、もう少し一般化して最高規範としての条例に盛り込んでいこうということで、ある程度具体的なものも書くが、かなり抽象化したものになる。そういうものがあると、市としての課題が生じたときに、自治基本条例に立ち返ってみて、議論が出てくると思う。状況は変化するので、見直し条項を設けて、4年おきに見直しを行うことにすれば良いのではないか。

この間の自治体の発展や住民参画の活発化という背景から自治基本条例が出てきたことは間違いない。情報共有、市民参画、協働のまちづくりが、議論の中で一番大きなところとなると思う。

野末委員

函館市の個別の施策や条例を繋ぎ、1本に集約し、そこから派生が出てくるといふ体系はわかるが、普通の条例とは違うと思う。条例に適した文章をきれいなことばでまとめるならば役所でできると思うが、それでは仏つくって魂入れずの状態になってしまうおそれが非常に強いのではないかと思う。市民協働という以上は、制定の段階からいろいろな方の具体的な意見を吸収して抽象化する方向なのか、それとも原案を提示されるのか、方法論はいろいろあると思う。

横山会長

帯広市の場合は、条文は市でつくった。稚内市は条文まで我々がつくった。もちろん法令の関係から微調整はあった。どちらの方法でもできるが、審議会側からすると、条文までつくるのは大変である。しかし行政に条文を任せると硬い慎重な文章になってくるのは否めない。そうすると趣旨も違ってくる場合もある。審議会でも条文までやってもらうのが本当は良いが、時間、手間、エネルギーがかかる。

総務部次長

我々は基本的に地方自治法に基づき仕事をしている。地方自治法は団体自治の行い方について規定しており、市の条例も同じように、函館市という団体が住民に対して行う手続きを定めている。地方自治には団体自治と住民自治があり、地方自治

法では団体自治について規定しているが、住民自治については、法律での規定、条例での規定ははっきりしておらず、行政に携わっていて悩むところはこの部分である。

住民協働というのは新しい概念で、市役所は福祉や社会的インフラ、教育を団体としてやるというのがメインだった。住民自治の理念というのが、議論していく過程で積み上げられていくことが大事であると思う。いろいろな方々の意見や思いが重なっていくことが、自治基本条例がつくり上がっていくプロセスと考えている。

横山会長

協働というのは、いろいろな人が簡単に使ってしまうが、そもそも何なのかというところから始まる。

行政改革課長

帯広市や稚内市で、策定に参加した市民のモチベーションは、検討をスタートする前の段階から、市民の中で、まちづくりのための条例をつくるべきという流れの中で進んだのか、それとも議論を重ねる中で盛り上がっていったのか。

横山会長

回を重ねる中で盛り上がっていったと言った方が良い。帯広市の場合は、行政主導で始まった。稚内市は市長の公約だった。審議会をつくって議論していったが、最初の2、3回は勉強会だった。他都市の条例、市の現状などを説明してから具体的な議論に入っていた。協働、市民参画、情報共有の部分になると、会議は3、4回かかった。そのときは市の政策なども資料として提出し、それから議論した。参加なのか参画なのかといったことから議論した。議論が盛り上がっていくと回数も増えていく。そうなると回数を減らし、議論を簡素化してほしいとはなかなか言えなくなる。余裕をみた策定過程にした方が良い。

行政改革課長

そのような過程で出来上がったあと、市民の気運と行政との関係は、どのように影響していくのか。

横山会長

これからだと思う。ただし、成立したら、この条例は生きてくると思う。一つの土台、根拠になる。職員の意識改革になると思う。すぐに効果が上がるものではなく数年したらじわじわと効果が出てくると思う。

行政改革課長

庁内的にも、個別の施策はしているのに、なぜ自治基本条例をつくるのかを説明していかなければならない。

横山会長

帯広市では自治基本条例について、2回職員研修会をやった。このような取り組みも必要になると思う。それでもピンとこない人もたくさんいる。しかし条例ができて5年くらい経てば職員の意識も市民も変わってくると思う。

大江委員

懇話会レベルで積み上げてあまり意味がないのではないか。市民や若い職員を入れてやった方が良いと思う。やむにやまれず条例をつくらなければならないというシングルイシューが函館市にはないので、つくる過程で時間的にも人的にも波及効果をいかに出していくかが肝要と思う。早い段階で大きいレベルの話し合いのシステムをつくり、巻き込んでやっていった方が生産的なのではないか。

横山会長

若い職員はワークショップで市民と意見を交わすというやり方をした。

大江委員

一度間口を広げると、後には引けないというリスクはある。

行政改革課長

丸藤委員からも、策定検討委員会のボリュームという話があったが、あまり人数が多すぎると議論が拡散してしまうので、どのような人に参加してもらうのか課題である。

横山会長

公募を何名か入れて、あとは行政からお願いするという形が多い。人数はあまり多くしないほうが良い。審議会のメンバーが少なければ少ないだけ、ワークショップでバランスを取らなければならない。市民フォーラムもやった方が良い。

総務部長

懇話会の開催により、実質的なスタートは切ったと思っている。普通の市民感覚をどのように取り入れてつくっていくかが難しいところである。地方自治のあり方などについて、市民の声を吸い上げていくことになるが、自治基本条例そのものは特殊なものではなく、できてしまえばこのようなものかというものになると思う。

その過程でどれだけ市民と協議していくか、その度合いが強ければ強いほど、条例が持つ力が出てくるのではないか。

スタートはしたので、もう一度フリートーキングして次のステップに向けどのように進めていくのか、行政も勉強しながら議論いただきたい。

行政改革課長

次回の日程等については、調整のうえ連絡したい。

丸藤委員

資料は事前に送付してほしい。

行政改革課長

了解した。

これで本日の懇話会を終了する。