

IV 発意調査の事例

～掲載事例一覧～

IV 発意調査の事例

内容	頁
1 審議会等の会議録等の公表期間	88
2 客引き行為等の撲滅	93

発意調査の事例

1 審議会等の会議録等の公表期間（要約）

発意調査の趣旨

先般、オンブズマンへの苦情申立てにおいて、市のホームページ（以下「市HP」という。）に掲載されていたある協議会の会議録が掲載後2か月程度で突然見られなくなった。市に問い合わせたところ、掲載期間が経過したためとのことであった。情報公開の点から問題があるのではないか、との苦情申立てがありました。

この苦情申立てを調査したところ、市において審議会や協議会等（以下「審議会等」という。）の会議録（議事録）（以下「会議録等」という。）を作成し公表することについては「熊本市市民参画と協働の推進条例」（以下「推進条例」という。）や「審議会等の設置等に関する指針」（以下「指針」という。）に定めがありますが、公表の具体的な方法や期間については統一的なルールが定められていないことが分かりました。

オンブズマンとしては、上記調査を通して、市政への市民参画という観点から、会議録等の公表の方法や期間についても、当該会議の趣旨や市民との関わりの程度等を踏まえつつ、市として指針等を定めることも必要ではないかと感じました。

そこで、審議会等の会議録等の公表について、市がどのような考えに基づいてその方法や期間をどのように決めているのか、そこに改善すべき点がないのか、などを調査することとしました。

市からの回答

現在、審議会等の会議録等の公表については、推進条例第11条第4項において「速やかに会議録を公表するものとする。」と規定されており、その逐条解説では「第3項で非公開とする会議を除き、第8条の規定に基づき会議録を速やかに公表すること。」としております。

この逐条解説に基づき、審議内容に個人情報等の不開示情報が含まれているなどの理由により非公開の審議会を開催した場合、その審議会の会議録等を一切公表していないケースも見受けられます。

しかしながら、情報共有を原則として、市政への市民参画と協働を推進するために策定された推進条例の趣旨に鑑みると、審議会等を非公開にした場合にも、その理由に応じて、可能な限り、会議の内容（開催日時、出席者、議題、審議内容など）を積極的に公開する必要があると考えております。

次に、条例及び指針において会議録等の公表開始時期については、「速やかに」という規定があるものの、公表終了時期については明確な規定がなく、また、そ

これらの逐条解説でも触れられておりません。市民が市政情報を容易に得られるよう、公表終了時期についての一定のルールが必要だと考えております。

具体的な会議録等の公表期間につきましては、「熊本市文書に関する訓令」に定める文書保存基準や審議会等での協議が市民生活や本市の予算、事業等に対してどのような影響を与えているのかを整理した上で検討します。

会議録の公表の方法について、推進条例における「公表」の考え方として、その方法が規定されている推進条例第8条では、第1号で「市の窓口での閲覧」、第2号で「市HPへの掲載」、第3号で「市の広報紙への掲載」、第4号で「市庁舎その他市の区域内の適当な場所における掲示」、第5号にて「前各号に掲げるもののほか、効果的に周知できる方法」が規定されています。第5号の「効果的に周知できる方法」の具体的例として逐条解説では「報道機関への情報提供」が挙げられています。ただし、会議録等の公表方法として、報道機関への情報提供の実施だけでは、市民が容易にその情報が得られるとは言えず、公表終了時期同様に会議録等の公表方法についても一定のルールが必要だと考えております。

今後の方針として、推進条例と指針の逐条解説において、公表終了時期や公表方法などの基準を明確化したいと考えております。また、明確化した基準に関する庁内周知を徹底したいと考えております。

オンブズマンの判断

近年、社会の成熟化に伴い人々の価値観が多様化し、市民の市政に対するニーズも多様化、複雑化しています。このため、行政の側だけで多様化、複雑化した市民のニーズにきめ細かく対応することが難しくなっています。また、公共的な役割を担う主体として、地域団体・NPOなどの市民活動団体が行う公益的な活動が活発化し、また、企業が行う社会貢献活動への関心も高まっています。このような背景のもと、これまで主に行政が担ってきた公共的な機能をさまざまな主体が協力して担うことが求められ、地方自治における市民参画や協働の取り組みが重視されてきています。

市においても、熊本市自治基本条例（以下「基本条例」という。）前文に「今日における地方自治は、市民が自治の主体としてその役割を自覚し、情報の共有を前提にして、積極的に市政・まちづくりに参画し、市民、市議会及び市長等が協働して、自主的、自立的に進めていかなければならないものです。」と定めており、「協働と自主自立のまちづくり」を掲げ、「市民参画・協働」の視点をもって、市の総合計画の推進や、施策の実施に取り組んでいるようです。

「市民参画・協働」が期待された機能を発揮するためには、行政からの情報提供・情報共有が不可欠です。この点は、基本条例前文に「情報の共有を前提にして」と規定されているとおりです。このような行政からの情報提供の一場面として、審議会等（市政運営上の意見の聴取、交換、懇談等を行うため市長等が設置した懇

談会等で、法律又は条例の規定により設置された附属機関)の会議録等の公表があります。

市の審議会等の会議録等がどのように公表されているかについて現状を把握するため、担当課が集計している審議会等に関するデータを確認するとともに、審議会等を所管する各所属の一部にアンケートを実施しました。また、審議会等の会議録等の公表について所管している複数の課にヒアリングを行いました。

アンケートでは、91の審議会等に関しアンケートを行い、そのうち85の審議会等について回答を得ることができました。その結果は、次のとおりです。

公表方法について、市HPへの掲載が79審議会等、市HPへの掲載以外が14審議会等、そのうち、窓口での閲覧実施が7審議会等、市以外のホームページやSNSでの公表が5審議会等、周知用チラシでの公表が1審議会等、文書での送付が1審議会等でした。

公表期間について、市HPに公表している79審議会等の公表期間については、3か月以内の公表期間が4審議会等、3か月を超えて6か月以内の公表期間が8審議会等、6か月を超えて1年以内が8審議会等、1年を超えて3年以内が2審議会等、3年を超えて5年以内が6審議会等、5年を超えるものが2審議会等、無期限とするものが33審議会等、その他、内容により異なる、あるいは決めていないとするものが16審議会等という結果でした。

公表期間の取扱いについて、掲載時に公表期間を随時決めていたり、次回審議会等の会議録等掲載時期までとしていたり、概ね会議録等の保存年限としているなど、ルールを作っている審議会等が37あり、一方、特にルール等を決めていない審議会等が42ありました。

以下、審議会等の会議録等の公表に関する現状とヒアリングを踏まえ、オンブズマンの意見を述べたいと思います。

基本条例をみますと、第25条に情報共有の原則、第27条に参画の原則、第29条に協働の原則が規定されています。そして、第30条に市民参画・協働のための仕組みが規定しており、その第3項には「市長等は、市民参画により表明された意見や示された提案を総合的に検討し、その結果を市民に公表するとともに、適切に施策へ反映させるよう努めます。」と規定しています。そして、これらの趣旨を現実化するために、第31条で、参画と協働を推進するための基本的な事項を別に条例で定めるものとしており、これを受けて、推進条例が作られています。

推進条例の目的として、第1条に基本条例に基づき、「本市における情報共有を前提とした参画と協働を拡充推進するための基本的な事項を定め、もって住民自治の一層の推進を図ることを目的とする。」と定めています。

これらの規定は、市民が自治の主体としてその役割を自覚し、情報の共有を前提として、積極的に市政・まちづくりに参画することを推進し、市も保有する情報を熊本市個人情報保護条例や熊本市情報公開条例に配慮しながら積極的に市民に提供し、市と市民との間で情報が共有され、参画と協働が拡充推進され、住民自治の

一層の推進につなげることを趣旨としていることが分かります。

そこで、現在市が行っている会議録等の公表及び公表期間について、上記の条例の趣旨にそったものと言えるかどうかをみていきたいと思います。

まず、会議録等の公表について、市は、推進条例第11条第4項本文により、会議録等は速やかに公表する必要があると考えているとのこと。また非公開の審議会等については審議会等を非公開にした理由に応じて、可能な限り、会議の内容（開催日時、出席者、議題、審議内容など）を積極的に公開する必要があると考えているとのこと。

オンブズマンとしても、会議録等については速やかに公表することが望ましいと考えますし、非公開の審議会等の会議の内容についても、どのような審議会等が行われたかが分かるように、例えば議事の要旨のみを公表するなどの工夫を加えて、可能な範囲での公表は行うべきではないかと考えます。現在の取扱いは、非公開の審議会等については、会議の内容は全く公表されていないようです。しかし、推進条例の趣旨からすると、全く公表しないという取扱いは、再考の必要があるように思われます。非公開の審議会等についても、非公開にした理由に応じて公開する内容の詳細さを変えるなどして、可能な限り、公表を行ってほしいと考えます。

次に、会議録等の公表期間について、市は、公表終了時期について明確な規定がないため、公表終了時期についての一定のルールが必要だと考えているとのこと。

オンブズマンも、公表終了時期については、一定のルールが必要と考えます。オンブズマンが行ったアンケートによると、市HPに公表している審議会等の半数以上の審議会等が公表期間について特にルールを定めていないとのことでした。審議会等ごとに公表期間が違っていると、市民の情報取得に関する予測可能性が奪われるおそれがあります。このような状況については、市と市民との間の情報共有やこれを前提とした市民参画・協働の拡充推進を図ろうとする推進条例の趣旨からすると、改善するべきであると考えます。

市は、今後の方針として、公表終了時期や公表方法などの基準を明確化し、その基準に関する庁内周知を徹底したいとのこと。現状における審議会等の会議録等の公表については、まさにそのことが求められているのだと考えます。

市には、会議録等の公表及び公表期間に関する一定のルール作りについて、十分に検討し、具体的な改善への取り組みを行うことを期待します。

市の改善等の状況

令和2年4月、「熊本市市民参画と協働の推進条例解説書」及び「審議会等の設置等に関する指針（逐条解説）」において、審議会等の会議録等の公表については、次の事項を追加し、庁内周知を徹底しました。

- (1) 非公開の会議であっても情報公開条例に規定する不開示情報を除き、公表す

ることが必要であること。

- (2) 審議経過の詳細を公表できない場合にも、会議名称、開催日時、出席者氏名、議題など、可能な限り公表を行うこと。
- (3) 公表は、市ホームページへの掲載と所管課窓口での閲覧により行うこと。
- (4) 会議開催後、1～2週間程度を目途に公表を開始し、公表期間は、審議事項の市民生活等への影響に応じて、適切に設定すること。ただし、少なくとも公表を開始した日の属する年度の翌年度の末日までは公表するものとする。

2 客引き行為等の撲滅（要約）

発意調査の趣旨

平成28年熊本地震（以下「地震」という。）後、市中心繁華街は、一時期は客足が遠のき閑散としていたものの、今ではずいぶんとかつてのにぎわいを取り戻している状況ではないかと思えます。

しかし、そのにぎわいの中において、市民、観光客等の安全や安心を脅かす客引き行為等が行われるという問題が生じました。複数の報道がなされましたし、市民の中には客引きの様子を見られた方もいらっしやると思えます。

そのことは市ホームページでも確認でき、客引き等の苦情（110番）件数は、平成28年が149件、同29年が537件、同30年が1,186件とあります。

そこで、市は、「公共の場所における客引き行為等の禁止に関し必要な事項を定めることにより、市民、観光客等の安全と安心の確保並びに拠点都市としてのにぎわいの維持及び向上を図り、もって心豊かに暮らせる上質なまちづくりに寄与すること」を目的として、平成30年12月27日付で、「熊本市客引き行為等の禁止に関する条例」（以下「条例」という。）を一部施行しました。規制等については、平成31年（2019年）4月1日から施行しています。

条例施行により客引き行為等の撲滅に向けて一定の成果が現れているものと思えます。施行から短期間での撲滅は難しいことではありますが、地震からの復興を成していくためには、市中心繁華街の安全と安心を確保し、にぎわいを取り戻していくことも大変重要であると考えます。

そこで、条例施行の成果を確認するとともに、課題について調査を行い、客引き行為等の撲滅についての発意調査を行うこととしました。

市からの回答

地震後、市中心繁華街の状況は次のように変化しました。それは、①地元商店街等の集客努力によるにぎわいの創出、②地震に伴う県外からの復興従事者等の増加、③県外資本の飲食店進出による営業競争の激化、④宣伝、客寄せを担う専属又はフリーの客引き行為等を行う者の増加、⑤客引き行為等を行う者が路上でたむろする等の通行を妨げるような状況の発生、⑥来街者に対する多重的で不快な声かけの増加、⑦客引き行為等により案内された店舗における料金トラブル（ぼったくり）の増加、⑧客引き行為等やぼったくりに端を発する犯罪の発生です。

このような変化に伴い、通勤・通学者、買い物（飲食）客及び観光客が安心、安全、快適に過ごせる環境が損なわれてきました。

条例制定前に熊本県警察（以下「県警」という。）に寄せられた客引き行為等の苦情（110番通報）件数は、平成28年には150件程度であったものが、平成29年には500件を超え、平成30年には1,000件を超えている状況でした。また、県警で対応し

た料金トラブル（ぼったくり）件数は、平成28年までは統計を取るほどの対応数がなかったものの、平成29年、平成30年ともに200件を超えている状況でした。

市は、そういった状況を改善するために市民参画の手続きを経て条例を制定しました。

条例は、市民、観光客等の安全と安心を確保し、拠点都市としてのにぎわいの維持、向上を図るとともに、心豊かに暮らせる上質なまちづくりに寄与することを目的としています。規制対象は、風俗営業法や熊本県迷惑行為等防止条例で規制されている風俗営業の客引き等のみならず、全ての業種の客引き行為や客待ち行為、そして勧誘行為、勧誘待ち行為といった、相手を特定して誘う行為です（その他ティッシュやチラシの配布を含めた不特定多数に対する呼び込みは規制対象外）。なお、「客引き行為等」とは、①客引き行為、②客待ち行為、③勧誘行為、④勧誘待ち行為の4つの行為をいいます。①の客引き行為とは、通行人その他不特定の者の中から相手方を特定した上で、立ち塞がる、追従する、呼び掛ける等公共の場所の平穏な通行又は利用を妨げるような態様で、客となるよう言動によって誘う行為をいいます。②の客待ち行為とは、客引き行為をする目的で、相手方となるべき者を待つ行為をいいます。③の勧誘行為とは、通行人その他不特定の者の中から相手方を特定した上で、立ち塞がる、追従する、呼び掛ける等公共の場所の平穏な通行又は利用を妨げるような態様で、人の性的好奇心をそそる行為又は歡樂的雰囲気醸し出す方法で客をもてなす行為を伴う役務に従事するよう言動によって勧誘する行為をいいます。④の勧誘待ち行為とは、勧誘行為をする目的で、相手方となるべき者を待つ行為をいいます。

禁止地区は、市中心繁華街の区域で約0.65平方キロメートルです。なお、禁止地区の範囲や条例施行に係る重要な事項について審議する客引き行為等対策審議会を設置しています。

客引き行為等対策巡回指導員（以下「巡回指導員」という。）による巡回指導は、条例全面施行後に開始しています。客引き行為等に対して、指導、警告、命令と段階的な対応をした上で、命令に応じない場合は公表や5万円以下の過料を科します。その他、規制を実施するのに必要な違反者の撮影や立入調査等についても条例に規定しています。

次に、県警との連携について、十分な協議のもと条例制定作業を進め、制定後は、パレード等条例周知活動を連携して実施しました。特に、県警が条例全面施行と同時に発足させた担当部署とは密接に連携して客引き行為等の対応に取り組んでいます。地域団体との連携については、条例制定前は客引き行為等に対する意識調査を協力して実施し、制定後は、パレード等条例周知活動や定期的な夜間の街中パトロールを連携して実施しています。また、地域団体は独自で下通に条例周知の吊下げ看板を設置する等、積極的に取り組まれています。

次に、広報については、条例施行前から市政だより・市ホームページ・テレビ・ラジオ・新聞を積極的に活用し、施行後も周知を展開しました。

市中心繁華街での周知については、啓発用の表示を行ったり、地域団体が毎月実施している市中心繁華街の夜間パトロールに、市と県警も参加し、通行人等に周知したりするなど、積極的に取り組んでいます。

条例制定後の状況について、県警によると、客引き等の苦情（110番通報）件数及び料金トラブル（ぼったくり）対応件数は、条例制定前後の年度を同時期と比較すると、前者が約5割、後者が約9割の減少となっており、成果が表れていると考えております。商店街の地域団体等からは、「条例の効果を実感している。」とお聞きしています。また、市民からは客引き行為等に関する情報提供をさせていただいており、その情報を巡回指導員と共有し、指導等につなげるようにしています。

しかしながら、条例制定後は次のような課題もでてきました。それは、①県警から道路使用許可を得た上で行うビラ配りが、どの時点で客引き行為等に抵触するかの見極め、②巡回指導の間隙を縫って客引き行為等におよぶ者への対応、③特定の店舗に属さないフリーの客引きへの対応、④客引き行為等を行う者が入れ替わっていくことへの対応です。今後も客引き行為等の禁止に向けて市民、業者の理解を得るよう継続的に取り組む必要があると考えています。

市は、これまで、条例に基づく禁止行為についての市民や事業者への周知・啓発を継続して行いながら、県警や商店街等とも連携を強化して取り組んでまいりました。また、市民や観光客等が客引き行為等に遭った場合の、市及び県警の受付体制も整えております。

今後も、市民、観光客等の安全と安心の確保並びに拠点都市としてのにぎわいの維持及び向上のため、客引き行為等の撲滅に努めてまいります。

オンブズマンの判断

条例の目的は、震災復興の道半ばである本市にとってふさわしいと考えます。客引き行為等の具体的な態様、禁止地区内での客引き行為等の禁止、客引き行為等を用いた営業の禁止が規定され、「禁止地区内での客引き行為等の禁止」及び「事業所による客引き行為等の利用の禁止」についてわかりやすく明記されています。条例の特徴としては、客引き行為等の行為を具体的に列挙したことや、営業の種類によって規制を限定しないことにより、「客引き行為等の態様」や「禁止地区内で職種を問わず客引き行為等が禁止される」ということが明確になりました。今まで「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」や「熊本県迷惑行為等防止条例」では適用が難しかった事案をカバーできるようになっています。他には、指導、警告、命令といった段階的な対応や過料といった罰則も規定されています。

条例は、全体的に具体的で非常にわかりやすい作りとなっています。オンブズマンとしては、条例が具体的でわかりやすく制定されたことは、市民の理解を得られやすいと考えます。また、客引き行為等の禁止について条例化したこと自体、市が難しい問題に取り組むという姿勢が表れており、大いに意義のあるものだと思います。

次に、条例全面施行後の成果については、「市からの回答」で件数等が述べられているとおりでありますが、オンブズマンは、その成果を何よりも肌で感じています。1年ほど前は、下通界わいを真っ直ぐ歩けないほど、客引き行為が行われていたことを覚えています。それが今では、時間帯にもよりますが、客引き行為に遭遇することはありません。統計上の数字だけでなく、条例の成果が顕著に表れているのを実感できます。

本市のように客引き行為等を禁止する条例は全国でいくつみられますが、その全ての地域において十分な成果が表れているとは考えられません。

過日、オンブズマンは他都市でショッキングな光景を確認しました。その場所には、「客引き行為等は条例で禁止されています」という旨が書かれた立て看板があり、数人で構成されたパトロールの方々（統一したジャンパー着用）が客引き行為に対して注意喚起を行っていたのですが、客引き行為は、注意喚起された直後にも関わらずその後も堂々と続けられていました。まるで、注意喚起は黙殺されているかのようでした。目視できる範囲だけでも10人ほどが客引き行為を行っており、客引き行為禁止条例はまさに絵に描いた餅でした。

前記都市と本市を比較した場合、一つ大きな相違点を挙げる可以考虑です。それは、本市では客引き行為に対して指導等を行う巡回指導員によって、実効性が確保されているということです。本市の巡回指導員は元警察官で構成されています。オンブズマンは下通の一角で巡回指導員を観察しました。巡回指導員は、時に立ち止まり、時に交差点の端から対角線を見つめていました。その気迫あふれる鋭い眼光は、長年警察官で培ってきた証といえます。巡回指導員に指導を受ければ、誰であれ、容易に客引き行為等は行えないでしょう。本市の条例施行の成果は、現場での巡回指導員の実効性に大きく寄与していると考えます。この実効性を確実なものにしているのは、巡回指導員の後ろに、警察、市、地域団体、そして条例を制定した民意があるからと考えます。言い換えますと、条例の目的である、「市民、観光客等の安全と安心の確保やにぎわいの維持向上」は、第一線で活動する巡回指導員の実効性を確保することによって担保されているものと考えています。以上のことから、条例全面施行の成果について高く評価できます。

ところで、市は、客引き行為等の撲滅という高い目標を掲げています。現段階では、条例全面施行の成果として、客引き行為等が大幅に減少していることから、次の段階として何が必要なのかを考えなくてはなりません。オンブズマンは、その次の段階として、市民や観光客の意識の変化が必要になると考えます。すなわち、市民や観光客の側が、客引き行為等を絶対に利用しないという意識を持つことです。市民や観光客が客引き行為等を利用しなければ、客引き行為等を行う側の動機付けもなくなりますから、客引き行為等の問題の根本的な解決につながります。そのためには啓発内容や方法を一工夫する必要があるでしょう。また、条例には「市民等及び事業者は、本市が実施する客引き行為等の禁止に関する施策に協力するよう努めるとする。」と規定されており、市民等の施策協力への努力義務が明記されてい

ます。これらのことから、市は、市民や観光客の意識が変化するように工夫された啓発活動に力を注ぐ必要があると考えます。

市は、現在配布しているチラシや市ホームページで「一般の方は、客引き・勧誘等はきっぱりと断り、ついていかないようにしましょう。」と市民や観光客に対して啓発しています。しかし、掲載スペースが狭く、どちらかという、市民に対してというより、客引き行為等を行う側への啓発という印象を受けます。また、上通や下通界わいを歩いていても市民や観光客に対して客引き行為等を利用しない旨が啓発されている場面は少ないように感じます。市は、市民や観光客の意識変化のために、啓発内容を工夫し、今まで以上に啓発活動に力を注ぐ必要があると考えます。

これからは、市民や観光客が主役となるような啓発活動にステップアップし、これまで以上に市民や観光客を巻き込んだ活動を展開するよう望みます。

以上、条例の成果が表れている鍵は、巡回指導員による実効性確保にあると述べてきましたが、制定や全面施行には実にたくさんの人や機関が関わっています。熊本市中心商店街等連合協議会をはじめとする地域団体、県警、条例周知活動に関わった方々、夜間の街中パトロールに参加している方々、マスコミ関係、市防犯モデル地区推進委員会等、条例制定に向けての活動から制定、そして現在の運用に至るまで、数えきれないほどの人が関わっています。そして、関わった人が同じ危機感を抱いていたからこそ、現在の条例運用の姿が築かれてきたものだと感じます。

条例の運用について、課題も多くかつ流動的であると思います。オンブズマンは、市が客引き行為等の撲滅に向けて、今後は市民や観光客を巻き込みながら、更なる高みを目指すことを望みます。

市の改善等の状況

令和2年（2020年）2月下旬、市民の方のさらなる意識向上を図るため、客引き行為等を利用しないことを強く求める内容の記事を市のホームページ及びツイッターに掲載いたしました。