

令和元年度（2019年度）
発意調査の事例（全文）

～ 目 次 ～

- (1) 審議会等の会議録等の公表期間……………2
- (2) 客引き行為等の撲滅……………6

(1) 審議会等の会議録等の公表期間

【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、市ホームページに掲載されていたある協議会の議事録を閲覧しようとしたところ、以前見ることができていた議事録が掲載後 2 か月程度で突然見られなくなったので、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が、情報公開の点から問題があるのではないかと、との申立てがありました。

この申立てに基づいて調査をしたところ、市において、審議会等の会議録（議事録）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」や「審議会等の設置等に関する指針」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（議事録）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、上記苦情申立てを契機に、審議会等の会議録（議事録）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】

1 会議録の公表について

現在、審議会等の会議録の公表については、熊本市市民参画と協働の推進条例（以下「条例」という。）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。

2 会議録等の公表期間について

現在、条例及び審議会等の設置等に関する指針（以下「指針」という。）において会議録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てまいります。

3 会議録の公表の方法について

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条例第8条では、第1号で「市の窓口での閲覧」、第2号で「市のホームページへの掲載」、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。

4 今後の方針について

- (1) 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。
- (2) 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】

1 はじめに

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、上記の熊本市自治基本条例前文に「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（議事録）（以下「会議録等」

という。)の公表があります。

先般、オンブズマンへの苦情申立てにおいて、市ホームページである審議会の会議録を閲覧できていたが、ある日突然見られなくなったので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だったが、情報公開の点から問題があるのではないかと、こ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、市では会議録等の公表に関し具体的な方法や期間について統一的なルールが定められていないようでした。そこで、会議録等の公表の方法や期間について、当該会議の趣旨や市民との関わりや程度等を踏まえつつ、市としての指針等を定めることも必要ではないかと考え、今回の発意調査をするに至りました。

発意調査にあたり、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、人事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地域政策課及び人事課に対するヒアリングを行いました。

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。

2 会議録等に関するアンケートについて

オンブズマンは、会議録等を公表している審議会等を所管する所属に対して、その公表方法、公表期間等についてアンケートを実施しました。

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。

(1) 公表方法について

市ホームページに掲載している審議会等が79審議会等、市ホームページ掲載以外の方法をとっている審議会等が14審議会等あり、そのうち、窓口での閲覧を行っている審議会等が7審議会等、市以外のホームページやSNSで公表している審議会等が5審議会等、周知用チラシで公表している審議会等が1審議会等、文書で送付している審議会等が1審議会等でした。

(2) 公表期間について

市ホームページに公表している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である審議会等が4審議会等、3か月を超えて6か月以内の公表期間である審議会等が8審議会等、6か月を超えて1年以内の審議会等が8審議会等、1年を超えて3年以内の審議会等が2審議会等、3年を超えて5年以内の審議会等が6審議会等、5年を超える審議会等が2審議会等、無期限とする審議会等が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審議会等が16審議会等という結果でした。

(3) 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 審議会等あり、一方、特にルール等は決めていない審議会等が 42 審議会等ありました。

3 オンブズマンの判断

熊本市自治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あり、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、熊本市市民参画と協働の推進条例（以下「条例」という。）が作られています。

条例第 1 条には、この条例の目的として、「この条例は、熊本市自治基本条例（平成 21 年条例第 37 号）第 31 条の規定に基づき、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も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が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。

(1) 会議録等の公表について

「市からの回答」によると、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、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。「市からの回答」にもあるように、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。

(2) 会議録等の公表期間について

「市からの回答」によると、「現在、条例及び審議会等の設置等に関する指針…において会議録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。」とのことです。

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、市ホームページ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前記条例の趣旨からすると、改善するべきであると考えます。

4 おわりに

「市からの回答」によれば、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です。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、「市からの回答」に基づき、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。

(2) 客引き行為等の撲滅

【発意調査の趣旨】

現在、市は平成 28 年熊本地震からの復興の道半ばであります。

地震後、市の中心繁華街は、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ゃると思えます。

そのことは市ホームページでも確認できます。市ホームページによれば、「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。

条例施行からもうすぐ1年となります。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います。施行から短期間で撲滅に至らせることは難しいことではありますが、熊本地震から4年、地震からの復興を成していくためには、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なことであると考えます。

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】

1 熊本市客引き行為等の禁止に関する条例制定の経緯について

(1) 制定前の客引き行為等の状況

平成28年熊本地震を経験した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りにぎわいが創出された、②熊本地震に伴う県外からの復興従事者等が増加した、③県外資本の飲食店進出による営業競争が激化した、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が増加した、⑤客引き行為等を行う者が路上でたむろすることによる通行の妨げが発生した、⑥来街者に対する多重的で不快な声かけが増加した、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）が増加した、⑧客引き行為等やぼったくりに端を発する犯罪が発生した。

このような市中心繁華街の変化に伴って、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。

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。）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。

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「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、追隨する、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「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「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「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。

(2) 条例制定の理由

平成 29 年の市議会第 4 回定例会において、条例制定に向けた要望があり、その後、庁内検討会を開催して条例に関する研究を開始しました。

平成 30 年 6 月 5 日、熊本市中心商店街等連合協議会をはじめ、計 10 の地域団体等で構成する熊本市中心市街地における客引き対策協議会（以下、「対策協議会」という。）から、市長、市議会議長並びに県警生活安全部長、熊本中央警察署長に対して条例制定に関する要望書が提出されました。これを受けて、市は条例制定に関する具体的な検討を開始しました。

同年 7 月、客引き行為等に対する市民アンケート（対象は無作為抽出による一般市民（以下「一般市民」という。）4,000 人、商店街関係者 1,000 人）を行い、一般市民から 1,559 票、商店街関係者から 511 票の有効回収票を得ました。その結果は、無回答などを除き、両者ともに約 90%が治安や青少年教育への悪影響があると感じており、また、約 98%が市主導のルール作りを希望しているというものでした。

当時、県警において、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（以下「風適法」という。）や熊本県迷惑行為等防止条例（以下「県条例」という。）によって執拗な客引き行為に対する取締りを強化し検挙もしていましたが、ガールズバーや居酒屋への客待ち行為については、風適法や県条例の適用外のため取締りに限界がありました。

地域においても、防犯パトロールを継続的に行っていましたが、規制する法的根拠がないため、対応することが困難な状況でありました。

そういったことから、客引き行為等の抜本的な解決を図るには、風適法や県条例より幅広く規制できる制度が必要であると考えました。

当時、市はラグビーワールドカップや女子ハンドボール世界選手権大会をはじめとする各種国際イベント開催を控えており、昨今の市中心繁華街における客引き行為等の排除は喫緊の課題であり、条例制定の必要性は高いものと判断しました。

(3) 条例制定までの流れ

平成 29 年、県警への客引き行為等の苦情（110 番）件数、料金トラブル（ぼったくり）件数が増加し、違法な客引き行為の検挙数が激増しました。

平成 29 年 11 月、市議会第 4 回定例会一般質問で条例制定についての要望があり、検討すると答弁しました。以降、庁内検討会を開催（平成 30 年 1 月以降は県警も参加）

しました。

平成 30 年 5 月、市法制課との協議を開始しました。

同年 6 月 5 日、対策協議会から、市長、市議会議長並びに県警生活安全部長、熊本中央警察署長に対して条例制定に関する要望書が提出されました。同月、市議会第 2 回定例会常任委員会にて、条例検討の状況を報告しました。

同年 7 月、客引き行為等に対する市民アンケートを実施しました。同月、対策協議会が、客引き行為等の全面禁止を求めることを採択しました。

同年 9 月、市議会第 3 回定例会常任委員会にて、条例素案を報告しました。同月、条例素案に関するパブリックコメントを実施しました。

同年 10 月、条例素案に関する地域説明会を開催しました。

同年 12 月、市議会第 4 回定例会に条例が可決され、一部施行開始しました。

平成 31 年 (2019 年) 1 月、熊本市客引き行為等対策審議会 (以下「審議会」という。)を開催しました。同月、審議会が、市長に対して客引き行為等禁止地区 (以下「禁止地区」という。)について答申しました。同月、禁止地区を告示しました。

同年 2 月、対策協議会や県警とともに、条例施行に伴う周知活動を開始しました。

同年 3 月、対策協議会や県警、関係団体とともに条例周知パレードを実施しました。

同年 4 月、条例が全面施行されました。全面施行に併せ客引き行為等対策巡回指導員 (以下「巡回指導員」という。) (熊本市客引き行為等の禁止に関する条例施行規則第 19 条参照) による巡回指導を開始しました。

2 条例について

(1) 全体の概要

ア 条例の目的

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ものです (条例第 1 条参照)。

イ 規制対象

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を規制対象とします (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) (条例第 2 条、同第 7 条、同第 8 条参照)。

ウ 禁止地区

市の区域のうち、(図 1) 禁止地区のとおり主要地方道熊本玉名線と市道城東町上林町第 1 号線の交わる部分を起点とし、順次同市道、主要地方道熊本高森線、市道紺屋今町花畑町第 1 号線、市道紺屋今町辛島町第 1 号線、一般国道 3 号線及び主要地

(2) 県警や地域団体との連携

県警とは、条例制定前から十分に協議を重ねて合意を得たうえで制定作業を進め、条例制定後は、パレード等条例周知活動を連携して実施しました。

特に、条例全面施行と同時に発足した県警の繁華街特別対策室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。

地域団体とは、条例制定前においては、客引き行為等に対する意識調査を協力して実施しました。条例制定後においても、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。

(3) 広報

ア 市政だよりでの周知

平成 31 年（2019 年）2 月号に規制内容をイラストにして掲載する等、条例の内容について周知し、翌 3 月号には禁止地区の地図を掲載しました。

規制開始後、年末年始に向けての対策強化のため、令和元年（2019 年）12 月号に客引き行為等対策に関する記事を掲載しました。

イ 市ホームページでの周知

条例の概要や禁止地区を掲載するとともに、年末年始に向けては、対策強化のため、客引き行為等対策に関する記事を掲載しました。

ウ テレビ・ラジオ・新聞での周知

報道機関を活用した条例の概要や禁止地区の周知については、①市政情報テレビ・ラジオ番組等放送、②条例啓発動画をテレビ CM で放送、③テレビの夕方の情報番組で特集を放送、④新聞広告に掲載、⑤客引き行為に従事する可能性の高い大学生等の若者に向けて、各大学等に配布されるフリーペーパーに掲載するなどの取り組みを展開しました。

エ 市中心繁華街での周知

条例の概要や禁止地区の周知については、次のように取り組んでいます。①市中心繁華街に設置したポイ捨て禁止等の啓発用立て看板に、あわせて記載。②規制開始前まで、継続して客引き行為等が多く行われている個所に特別にエア看板を設置。③対策協議会等の民間団体の協力を得て、下通の吊下げ看板に掲示。④平成 31 年（2019 年）2 月 1 日から毎週金曜日の夜間、市職員、県警、地域団体が連携して、市中心繁華街各所で通行人や店舗、客引き行為等を行っている者にチラシを配布。⑤各アーケード内の各団体に対しチラシを配布。⑥平成 31 年（2019 年）3 月 1 日の夕方、市中心繁華街においてパレードを実施。⑦条例啓発動画を市中心繁華街内のビジョン 4 か所で放映。⑧令和元年（2019 年）11 月から新たなビジョン（栄通りビジョン）での動画を放映。⑨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。⑩巡回指導員による巡回指導の中

で、注意喚起の際等にチラシを配布。

オ 関係行政機関での周知協力

各区役所ロビーの市民向け案内モニターで、条例周知動画を放映しています。

また、食品衛生上の許可を行う市保健所の窓口や風俗営業等の許可を行う県警の窓口ではチラシを設置し、新規店舗等の業者に対してチラシを配布しています。

(4) 経費（予算）

ア 平成 30 年度は、12 月末に条例を制定した後、条例の周知について取り組みました。加えて、平成 31 年（2019 年）4 月以降の規制開始に向けて、巡回指導員の制服や必要物品、指導書等を作成しました。

平成 30 年度の経費は、3,700 千円（平成 30 年度 12 月補正予算、一般財源）で、内訳は、①審議会開催経費（報酬等）203 千円、②チラシポスター印刷経費 270 千円、③指導・警告書等印刷経費 234 千円、④条例周知委託費 2,445 千円、⑤カメラ等備品経費 98 千円、⑥巡回指導員制服等その他需用費 450 千円です。

イ 平成 31 年（2019 年）4 月 1 日から巡回指導員 6 名（主任 1 名、指導員 5 名）による巡回指導を開始しました。

審議会については、年度内に 1 回開催し条例に関して審議予定です。

令和元年度（2019 年度）の経費は、20,900 千円（当初予算、一般財源）で、内訳は、①巡回指導員人件費 20,221 千円、②審議会開催経費（報酬等）102 千円、③チラシポスター印刷経費 114 千円、④パソコン等備品経費 212 千円、⑤巡回指導員必要物品等経費（公用電話等）251 千円です。

3 条例制定後の状況について

(1) 成果

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）対応件数について、条例制定前後の年度を同時期で比較しますと、前者の減少率が約 5 割、後者が約 9 割の減少となっているとのことであり、成果が表れていると考えております。

(2) 商店街や市民等からの反響

商店街の地域団体等からは、「条例制定後の客引き行為等は条例制定前より減少しており、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。

4 課題について

(1) 現在の課題

現在の課題として、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があります。

(2) 今後の課題

今後の課題は、現在の課題と同じであります。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。

5 本市の条例施行に伴うノウハウの情報提供について

他都市等からの情報提供の要望に応じて、随時、ノウハウを提供しています。

また、自治体等視察も受入れ、他都市にも広まるよう本市のノウハウを提供しています。令和元年（2019年）12月末までに、①宮崎市議会、②浜松市、③福岡県警、④浜松市議会、⑤仙台市まちづくり団体、⑥北九州市、⑦福岡市、⑧福岡市議会を受け入れております。その他、報道取材対応も多数あります。

今後もノウハウを広く提供していきたいと考えております。

6 客引き行為等撲滅に向けての今後の方針について

市民や観光客等が客引き行為等に遭った場合、条例所管課である市生活安全課に連絡していただきたいと思います。また、110番通報等、県警においても受け付けています。

これまでも、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さらに連携して取り組んでまいりました。

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力を重ねてまいります。

【オンブズマンの判断】

1 はじめに

「どこかお探しですか。」「今すぐ入れますよ。」「いい子いますよ。」

下通界わいを歩いていると、このような声をよくかけられたものです。

甚大な被害をもたらした平成28年熊本地震から早いもので4年が過ぎようとしています。地震直後、本市で一番の繁華街である上通・下通は、甚大な被害を受け、多くの店舗は営業ができず、あの閑散とした状況は今でも脳裏に焼き付いています。

そのようななか、炊き出しや商品の配布を行う店舗が現れてきました。それはまるで、失われた日常を必死に取り戻しているかのようでした。

日が経つにつれて、全国から復興の手が差し伸べられ、復興従事者が集まってきました。それに伴い上通・下通界わいは、地元の市民に加え復興従事者が飲食や娯楽に興じ、かつてないような賑わいを見せるようになりました。

ところが、それと比例するかのようになり、招かれざる者も入り込み、客引き行為を行う者が活動を始めました。特に下通界わいでは、次第に客引き行為を行う者によって安心して通行できないような状態になっていきました。

看過できない市は、平成30年12月に「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。）を制定し、平成31年（2019年）4月に全面施行しました。

条例の全面施行からもうすぐ1年を迎えようとしています。今回、オンブズマンは、条例全面施行の成果を調査し見解を示すことによって、上通・下通界わいの安全・安心を担保した活性化に寄与したいと思い、発意調査に取り組むこととしました。

2 オンブズマンの見解

まず、条例の全体像を把握してみます。条例第1条には目的が規定されています。そこには、「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する。」とあります。震災復興の道半ばである本市にとってふさわしい目的であると考えます。

条例第2条、同第7条、同第8条では、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ています。これらは、「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（条例第9条）、警告（条例第10条）、命令（条例第11条）といった段階的な対応や過料（条例第24条）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考察します。「市からの回答」によれば、客引き等の苦情（110番通報）件数について、条例全面施行前の平成30年は1,000件を超えていたものが、条例全面施行後の平成31年・令和元年（2019年）では、約5割減少しています。料金トラブル（ぼったくり）については、約9割減少しています。市は条例全面施行の成果が表れていると評価しています。

条例全面施行の成果について、オンブズマンは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。

そこで、本市ではなぜ条例の成果が顕著に表れているのか考えてみます。どうしてこのことに触れるのかというと、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かみられますが、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ないからです。本市のように成果が表れているのには何か理由があると思います。

つい先日、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。それは、客引き行為に対して注意喚起を行うパトロール集団が実際に注意喚起をしたところ、その直後には人目をはばからず客引き行為が行われ続けたというものです。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ました。そして、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。その時の客引き行為の数や態様はかつての条例制定前の本市の姿と重なりました。

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。それは、本市では客引き行為に対して指導等を行う客引き行為等対策巡回指導員（以下「巡回指導員」という。）によって、実効性が確保されているということです。調査の過程でわかったことですが、本市の巡回指導員は元警察官で構成されています。オンブズマンが下通の一角で観察したところ、「熊本市」とプリントされたジャンパーを着た巡回指導員が、巡回指導を行っていました。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寄与するところが大きいと考えます。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ります。また、条例第 4 条第 1 項には「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（条例第 3 条）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、掲載されているスペースが小さく、どちらかというと、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・下通を歩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。

条例全面施行からやがて 1 年が経とうとしています。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。

3 最後に

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きました。熊本市中心商店街等連合協議会をはじめとする 10 の地域団体、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、熊本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。

「市からの回答」によれば、課題として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を挙げています。条例が全面施行されてから 1 年も経ってなく、運用について試行錯誤の段階で、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。