第 25 回 自治基本条例市民ワーキンググループ会議 要旨

日時：平成 25 年 3 月 7 日（木）

19：00～21：00

場所：市役所 庁議室

出席者：嶋田准教授、草野委員、川浪委員、長谷部委員、片桐委員、諫山委員
(庁内プロジェクト・チーム) 橋本係長、渡辺主任、半田主任、中野主任、松岡主任、
高倉主任、永楽主査、井上主事、原主査
(事務局) 永瀬課長、江田主幹、笹倉主任

- 1、開会
- 2、前回会議内容について

【事務局による資料説明】

委員 A：今日時間が残れば話すことになっています【たたき台】についてです。条例の主語について再度確認していただきたいということが 1 点。「市は」と「市長等は」の使い分けについて吟味してください。もう 1 点は、骨格が固まったわけですが、次回会議の時には、条例の方式で整理したものを出していただきたいと思います。【たたき台】だからという考えかもしれませんが、インデントが揃っていないと読みにくいです。今は、「①、②」という表現ですが、次回会議には第 1 条から「条立て、項立て」して欲しいです。

- 3、本日の意見交換項目について

発言の要旨

委員 A：<参画>についてです。第 1 項は、「計画や政策の立案段階から、市民参画の機会を積極的に創出し、市民の意見が市政運営に適切に反映されるよう努めなければならない」となっていますが、何の計画かがわかりません。「市政に関する」のように補う言葉が必要だと思います。それと、市民参画の機会を積極的に創出とありますが、「創出」という言葉が適切かどうかというのがあります。創出というのは新しいものを作るという意味ですから、「市民参画の機会を保障する」という言葉の方がふさわしいと思うのですが。

嶋田先生：1 点目の「市政に関する計画」というのは委員さんの言うとおりでと思いますので修正をお願いします。2 点目は、「市民参画の機会を保障」という方が条例の文言上適切ではないかということです。確かに通常の法律の表現からすると、その通りだと思います。他方で、自治基本条例という性格を考えた場合、あえて「創出」という表現を使うことで、市側が市民参画の機会を積極的に作り出す義務があるということを確認する意味では、このままでもよいのかなと思います。

委員 A：ここでの意味は、計画や政策の立案段階から積極的に参画機会を作り出すということです。「創出」は、常に新しい機会を作り出すという意味になります。その

ようなことができるのでしょうか。行政側も大変だと思います。既存のやり方では駄目だということになりますので。ただ、皆さんがこのままでよければ構いません。

次に、第2項ですが、「市民に対しまちづくりに関する学習機会を設けるよう努めるものとする」とありますが「学習機会」とは何のことでしょうか。解説欄を見ると、市民討議会を想定しているようですが、そうであれば学習というのは馴染まないような気がします。

嶋田先生：会議に参加して意見を言うためには情報や知識が必要で、必要な情報や知識を市民が求めた時に、行政はそれに応答して提供するということだったと思います。討議ということであれば、第1項や第3項の方と関係してくると思います。市民討議会については第1項の解説の中で触れるくらいでよいと思います。むしろ第2項については、「情報なくして参加なし」「必要な知識なくして参加できない」、意味のある参加にしていくためには情報をきちんと出して行って、わからないことには答えていく。よくある「出前講座」のようなものも第2項に含まれるようになると思います。

委員A：まちづくりに関してあらかじめ市民に情報提供して周知するということが大事ということでしょうか。

嶋田先生：例えば、必要なデータです。この地域の過疎化率や空き家率が将来どのようになるのか、地域で困っていることは何かとか、ある仕組みを議論する時に仕組みを解説した資料を提供するとか。必要な情報がなければ、市民参加といっても議論できないと思います。

委員B：＜情報提供及び情報公開＞のところで、市民参画による市政の推進のために情報公開をしなければならなくなっているもので、重なるような気もします。

嶋田先生：情報公開の項目では、市が保有する情報について公開するというを書いています。＜参画＞の第2項に入れようとしている内容は、法律の仕組みがどのようになっているなどです。今までこの会議で使ってきた資料【たたき台案】には、他自治体の条文が載っていましたが、そのような情報を出していただかないと会議での議論ができないわけです。このように会議などの際には、事前にきちんと情報提供するということが、ここでの趣旨なのかなと思います。そうでなければ、意味ある参加はできません。

それでは、整理しますが第2項の方向性は2つあると思います。「学習機会」という言葉を変えて「市民討議会」という言葉に変えた方が解説とのずれが無いので、その方向でいくか。若しくは、「市民討議会」は第1項の解説に入れることとし、第2項は、参加して議論していくうえで前提となるようなことを学ぶことができる、必要なものを出していくということを位置付ける条文にするかです。

委員B：私は、＜情報提供及び情報公開＞と内容が重なるイメージがあるので、第2項を削除し、解説欄にある「市民討議会」の記載については第1項の解説文に入れてしまうことでよいと思います。

事務局：さきほどからの話を聞いていると、この＜参画＞の第2項では、「市民参画

のためにはデータなど議論に必要な情報を提供する」という内容の条文であるべきなのかなと思ったところです。

嶋田先生：まず「市民討議会」自体は意味があるので、第2項の解説から第1項の解説に移動させる。第2項は「市民に対し市民参画を有意義なものに必要な資料等を提供しなければならない」としてはどうでしょうか。今回、事務局は議論に必要な資料を提供するなどきちんと対応してくれました。市民とすれば、参画するにあたり議論の前提となる資料を用意してほしいわけです。＜情報提供及び情報公開＞の項目では、対象となる情報は市政情報だと思っています。市民が日田市のことについて把握しておくための情報であって、ここでいう「資料等」の提供義務とは異なります。市民参画のために必要な資料なので、通常の情報提供の範囲よりも広いと思います。

委員A：＜協働＞の第1項の解説ですが、「主体的に活動する市民」の例が書かれています但わかりにくいです。

嶋田先生：「まちづくりを目的として主体的に活動する市民」とは何かという書き方にすればよいと思います。

委員A：第1項は、「まちづくりを目的として主体的に活動する市民に対し、お互いに対等な立場で、相互理解を深めるとともに、必要に応じた支援を行うよう努めなければならない」とあり、行政が必要に応じて支援を行うよう努めるということが、この条文のポイントだと思っています。ですから、「お互いに対等な立場で相互理解を深める」ということまで、一文にするとバランスが悪いと思います。前段と後段を二つに分けるべきではないでしょうか。

嶋田先生：「互いに対等な立場で」というのはやや微妙な感じがします。「活動する市民」と「主権者としての市民」は分ける必要があって、そのとおりに書かれていると思うのですが、「主体的に活動する市民」と「市長」とが対等なのかどうかということそうではないと思います。市長は民主的に選ばれていますので、対等だから話を聞いてくれということにはなりません。ただ、イベントの共催や補助金交付関係など実際に活動する時には何かしらの契約行為があり得ますので、その意味では対等だと考えればこのまま残してもいいと思います。それと委員さんがおっしゃるように論理的なつながりを考えると前段と後段は分けた方がいいと思います。その際に、「必要な支援を行うよう努めなければならない」と書いてしまうと、「活動する市民側」から条文に書いているから支援してくれということも出てくる可能性もあります。

委員A：確かに条文だけを見ると、支援してくれるという期待感が出てくると思います。第2項の解説欄の最後には、支援についての第三者機関の設置を検討と書かれています但、条文にしてもよい内容だと思います。「重要なまちづくりに対する支援については、第三者の意見を聞いて支援することができる」くらいにした方がよいのではないのでしょうか。

庁内PT①：＜協働＞の条文には、「行政」と「市民」のことしか書かれていません。「地域コミュニティ」とか「事業者等」も入った方がよいと思います。

委員A：私も入れた方がいいと思います。市民が何人か集まったとしても、それが必ずしも地域コミュニティなどの自治会というわけではないので。

嶋田先生：そうすると、「必要に応じた支援を行う」と書いてしまうと、市民、地域コミュニティ、事業者等が支援を求めてくるのではないのでしょうか。支援の適切性を担保するような責務を課す内容の条文にすれば、支援することは前提としてあるものの適切にやらなければならないことになります。

庁内PT②：＜子どもの権利及び健全育成＞の第2項で、「市民、地域コミュニティ及び事業者等は」という表現をしていますので合わせればよいと思います。

委員A：第三者機関の意見を聞いて、支援が適切かどうか判断するという話がありましたが、少額補助まで機関を利用するというのは行政としては大変だと思います。

嶋田先生：必要に応じた支援を行うことに関しては、第1項を二つに分けて第3項とする。「市長等は、市民、地域コミュニティ及び事業者等に対し支援を行う際には、適切かつ効果的なものになるよう努めるものとする」などのようにし、解説の中で、「例えば、第三者機関が定期的に重要なものについてチェックする」ということを書けばよいと思います。

それと、第2項は、「市民との協働によりまちづくりを推進していくにあたっては、行政が負うべき義務と責任を軽減するものではないことを認識し、取り組まなければならない」とありますが、この内容を入れるのであれば、解説欄にでも、市民同士で話し合う場の創出が大事だということを入れるべきだと思います。

委員B：＜危機管理＞についてですが、第1項で「市民の安全・安心を確保」、第2項で「市民の身体、生命及び財産の安全性の確保」と書かれていますが、市内を通過している人や観光客など市民に該当しない人のことを考えて、少し表現を変えた方がよいのかなと思います。

庁内PT③：日田市の防災計画の中では、旅行者などの安全確保について書かれていると思いますが条例の条文で表現するのは難しいと思います。

嶋田先生：「市民及び旅行者等」とすることが考えられます。日田市が観光地であることを考えて、条文だとやや違和感はありますが、あえて書き込むということもあり得ると思います。

委員A：観光は、日田市の主要産業でもありますし、そのように条文に書いてもよいと思います。それと、第2項についてですが、「市民、関係機関、国及び他の自治体と相互に連携・協力しながら」とあります。資料の参考自治体の条文では、「関係機関」というのは入っていないのですが必要なのでしょうか。

事務局：災害時には、消防や警察に限らず、气象台や民間の気象会社などとも連携していくので関係機関ということにしています。

嶋田先生：関係機関という言葉の意味がそのように幅広いのであれば、その中に国や他の自治体も含まれるのではないのでしょうか。

委員A：第2項は、「災害の発生時に生命等の安全性の確保に努める」と書かれていますが、大災害の時には難しいと思います。そうであるならば、「支援する」というような書き方がよいような気がします。

嶋田先生：第2項についてですが、元々は「災害の時には、国や他の自治体ときちんと連携しないとイケない」ということが言いたいわけです。「生命等の安全性の確保のため相互に連携協力しなければならない」とした方がよいような気がします。

整理しますが、第1項については「事前に連携などの危機管理体制を作っておかなければならない」というニュアンスを出す言葉を付け加えた方がよいと思います。第2項は、前段と後段を入れ替えて、国及び他の自治体と相互に連携しなければいけないということに重点を置いて書き直していただく。第3項は、自助共助の説明になる言葉を入れていただくということになります。

委員A：第3項ですが、「市民は、災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、日頃から地域における防災体制を整え、互いに協力して災害等に対処するよう努めるものとする」となっています。災害発生時に行うことと、事前に行うことは時差があるわけですから、それを一文に規定するのは無理だと思います。二つに分けるべきです。他の項目でもそうですが、「〇〇とともに」という表現が多いです。できるだけ一文一義にしないと。

嶋田先生：それでは、第3項を二つに分けていただきたいと思います。

事務局：二つに分けるという話が出ましたが、今の条文は、災害発生時には「自助」、平常時には「共助」ということを表しています。発生時も平常時も、共に自助共助がありますので、整理して二つに分けたいと思います。それと、今の解説欄では自然災害のことしか書いていませんが、防災計画では新型インフルエンザやテロなども危機管理に含まれますので補足したいと思います。

嶋田先生：もう1点、以前言いましたが、災害時には避難物資の不足もあります。みんなに配れない時にどうするのかというルール作りが必要です。不平等になるから全く配らないという選択肢はあり得ないのですが、一つの方法としては、「行政が決めようとするから問題になる。住民に決めてもらうというルールを作っておく」ということが考えられます。住民にその場で決めてもらうというのが大変であるならば、「弱者から配る」といった災害時のルールをあらかじめ作っておくというのが必要です。第1項の解説で入れるのがよいかもしれません。地域防災計画などのマニュアルだと対応が固まってしまうので、災害時において行政職員が基本的な哲学として共有しておくべきルールをきちんと持つておくべきだと思います。悪しき平等主義で物資を全く配らないというのは問題外なのですが、例えば、弱者が多い避難所に物資を多めに配るといった対応をとる時など、行政内部のマニュアルでは根拠が弱いと思います。条例であれば議会を通りますので、市民も同意していることになります。物資の配布だけではなく、どのような人を優先して保護するか。例えばですが、子ども、妊婦、

お年寄りなど弱い人のことをまず考えていくなどあり得ると思います。自治基本条例の中で、「災害等の発生時において、子ども、妊婦、高齢者等弱者の生命保護を優先的に考えるものとする」という文言を入れれば、そのような行動を取りやすくなると思います。ただし、この内容は政策の具体的な方向性になるので、自治基本条例には馴染まない。個別の基本条例で書くべきことだとは思いますが。

事務局：地域防災計画などでは政策を具体的に細かい所まで書きますので、自治基本条例で書くのは難しいと考えています。

嶋田先生：優先順位をつけた対応を取る場合に地域防災計画が根拠だとすると、市民から計画の作り方、中身がおかしいのではないかと言われかねません。しかし、市議会で定めた条例でルール化していれば、「このような条例になっています」と言うことができると思います。現段階では、条文化ではなく解説に入れ込むということにいたしましょう。

今日で、一通り終わったわけですが、次回全体を見る上でポイントとなること。この部分は詰めきれていないので意見がほしいということがあれば、示していただければチェックがやり易いと思います。事務局として再考した方がよいと思うもの、論点のようなものを各項目ごとに出していただければ私たちも確認しやすいので。

【次回会議を3月14日（木）とし終了】