第21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24年11月16日（金）

19：00～21：00

場所：市役所 中会議室

出席者：嶋田准教授、草野委員、長谷部委員、川浪委員、片桐委員、野村委員、
諫山委員
(市内プロジェクト・チーム) 橋本係長、渡辺主任、中野主任、松岡主任、矢幡主査、
永楽主査、井上主事
(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

発言の要旨

事務局：【資料に基づきニセコ町情報公開条例を説明】、【資料に基づき＜個人情報保護＞＜パブリックコメント手続＞＜市外の人々等との連携＞＜条例の見直し＞を説明】

委員A：＜個人情報保護＞についてですが、日田市の個人情報保護条例は市議会も対象になっているのですか。

事務局：＜情報公開＞、＜個人情報保護＞も市議会が含まれています。

嶋田先生：＜パブリックコメント手続＞についてですが、日田市の意見公募の実施根拠は、現在は「要綱」と「条例」に分かれています。事務局の説明では今後、この二つについて整理が必要とのことでした。条例への一本化を検討するのであれば、第1項に「別に条例で定めるところにより」という文言を書き込めば条例化の流れが決定づけられることになると思います。「市の重要な政策等を定める」時の意見公募の実施根拠が「意見提出手続要綱」で、「規則を定める」時の実施根拠が「行政手続条例」というのは、おかしな感じがしますので、「行政手続条例」を改正して一本化を図る。そのためにも自治基本条例の中で、「別に条例で定めるところにより」と入れれば、今後確実に改正作業をしていかなければならない流れが出来ます。それと、さきほど事務局から少し説明がありました「用語の定義」についてです。「市」という用語の定義の話になりましたが、他の条例との兼ね合いもあります。自治基本条例だけ特別な言い方をしてしまうと齟齬が生じてしまいます。そうなった場合の方法としては、例えば自治基本条例の制定に併せて他の条例の主語を一斉に改正するという方法もないことはありません。ただ膨大な作業量を必要とします。

事務局：考え方としては自治基本条例のような基本条例といわれる条例を制定し、その中で用語の定義をするということは、それに合わせて既存条例で同様の用語を使っているものを見直して一緒に議会に上程するというやり方があります。今回の自治基

本条例の場合、いろんな条例に影響を与え膨大な作業量になりますので、自治基本条例が可決された、その後の議会に既存条例の関連部分の改正を上程するというやり方もあります。「市」、「市民」、「行政」といった用語を既存の条例でどのような定義で使っているかというのを検証する必要があると考えています。次回以降の会議で報告したいと思います。

嶋田先生：記憶が定かではありませんが、岸和田市が自治基本条例制定に合わせて全条例の見直し作業をしたはずなので参考にするのもよいと思います。

委員A：読替規定についての条例を作ってもよいのではないのでしょうか。例えば、国の法律でも用語の使い方として、「行う」や「行なう」となっているものが数多くあります。これを全て改正して統一する意味はありませんので、読替規定で対応していると思います。

嶋田先生：定義を読み替えるというのが果たしてよいのかどうかというのがあります。

委員B：＜パブリックコメント手続＞についての修正案の第2項「提出された意見を踏まえて定める」となっていますが、わかりにくいです。「意見を踏まえて政策等を定める」ということになるのではないのでしょうか。

委員A：前回の会議で＜市外の人々等との交流及び連携＞について話をし、その話を反映して新たに＜国及び他の地方公共団体との連携＞という項目を盛り込む説明がありました。第2項は「市は、災害等の緊急時において、市民等の身体、生命及び財産の安全性の確保に努めるため、他の地方公共団体及び国との実質的な連携を図らなければならない」となっていますが、「実質的な連携」というのは何を表すのでしょうか。災害協定を結ぶということなどでしょうか。

事務局：具体的に動けるような体制、準備をしておくことを表しています。

委員A：日田市が一方的にそう考えていても、相手側はそう考えていないので、実質的な連携というのであれば手を結ぶなどしないと意味がないのではないのでしょうか。

嶋田先生：災害時の相互応援協定はどの自治体と結ばれているのでしょうか。

事務局：県内の自治体は、大分県がまとめて各市同士の協定を結んでいます。県外については、例えば、隣接している小国町やうきは市などで、離れている自治体としては、水戸市なども締結しています。

嶋田先生：既に応援協定を結んでいる状況があるなかで、「実質的連携」として、それ以上に具体化するというのはどういうことなのでしょう。通常、災害応援協定といえば、第1条で「緊急時に応援する種類は次のとおり」としておいて、第2条で「実際に応援するにはどうするか」ということで、「被害の状況や物資の品目や数量、あるいは人員や業務」といった内容を伝えてくれれば応援しますという枠組みになっています。これが形式的で中身がないとなると、実質的な協定というのは何を指すのか

がよくわかりません。

事務局：他の自治体と協定を締結している場合については、具体的な内容があるので実質的な連携が図られているのですが、国土交通省や県については、当然一緒に行動するのですが、具体的にどこまでの範囲をするということが明確でないことがあるのではないかとということです。

嶋田先生：災害対策基本法上の手続と災害救助法上の手続があって、災害救助法に関しては、本当は県が中心のはずです。しかし、実際は市町村に委任しているケースが結構あります。その関係もあって、全国的にそうですが、本当は県が当事者であるのにその意識が薄く、中間的に国からの通知を市町村に回すだけのようなところも見受けられます。ここでの自治体と自治体との間で協定を結ぶという連携の話とは違うような気がします。むしろ、今までの話からすれば、＜防災＞のような項目を別個に設けてそこに入れていった方がいいように思います。

事務局：7月に豪雨災害があったことから、項目としてどのような言葉になるかわかりませんが、危機管理に関する項目を自治基本条例に盛り込む必要があるのではないかとことは内部で議論しているところです。

嶋田先生：そうであれば、「防災」あるいは「災害対策」といった項目を別個に立ち上げて、その中でいくつか規定すべき内容があると思います。今回の日田市での水害でもそうだったかもしれませんが、全国どこでも基本的にはボランティアセンターを社会福祉協議会が立ち上げます。そして、ニーズを明らかにして登録ボランティアとマッチングしていくという仕組みなのですが、少数の場合にはよく機能するのですが、大規模な場合は社会福祉協議会の対応能力に限界がありますので、社協だけに頼らない仕組みづくりが大事になります。東日本大震災の時にはNPOとの連携がされました。それと、行政の公平主義が悪しき平等主義として明らかになりました。例えば、避難している所に布団が300枚しかなくて、人は500人いる。配ってしまえば不平等になるので、1枚も配らないというような対応を行政というのはしがちです。そこで、本来ならば非常時において優先的に配るのは誰かを決めておく。例えば、お年寄りや子ども、妊婦さんとか。このような人達に優先的に配るというルール作りをちゃんとやっておかないと、非常時に現場は公平主義に走って機能なくなってしまう。そのようなところも含めて、細かいところまでは書き込めませんが、自治基本条例の中でルール化しておくことは意味があるかもしれません。防災関係と交流関係を分ける方がよいでしょう。

委員A：今の話は相当大事だと思います。今まで日田市の条例は基本的には、先例をなぞってきたわけです。自治基本条例を作る後発の強みとしては、新しいニーズである防災とか減災を項目として入れることができるということで、すごく意味があると思いますのでぜひ対応していただきたいです。

事務局：さきほど先生の話にあった社会福祉協議会のボランティア受け入れの件ですが、企画課が所管する総合計画の後期基本計画策定時の会議でも社会福祉協議会から同じような意見をいただきました。社協としても限界があるので、別の仕組みも検討

して欲しいということでした。

嶋田先生：災害時に現場の職員の判断に任せるのは厳しいと思います。批判は現場にきますので。「このようなルールになっている」という説明するものが必要だと思います。そのような仕組みを作っていくための足掛かりとして自治基本条例に入れ込むということだと思います。

委員B：＜市外の人々等との交流及び連携＞の修正案がわかりにくいです。「市内間」と「市外の人々」とを分けているところですが、今の書き方では「市外の人々」に重きを置いているような感じがします。前の会議での話だと、「市の中心部」と「周辺部」との交流が必要ということがあったので、修正案で変わってきたと思うのですが。

嶋田先生：修正条文案は、「市民等、市議会及び市は、市内間での交流及び連携を図るとともに、市外の人々等との交流及び連携がまちづくりに重要であることを認識し、得られた知識や意見等を活用するよう努めるものとする」となっています。これは、一つの文としては長すぎます。もし、一つの文章で書くのであれば「市内及び市外の人々」とするものもよいと思います。ただ、条文の趣旨を明確にするのであれば、2つに分けて1項、2項としてもよいかもしれません。「市内での交流」と「市外との交流」の目的が違うのであれば分けた方がよろしいかと。目的は同じなのでしょう。

事務局：1市2町3村で合併して面積も666平方キロと広大になったこともあり、歴史文化からも考えても、厳密に言うと旧日田市と旧郡部の市民が全く同じ意識だということはないかもしれませんが、市内市外と分けずに、まちづくりをしていく上では、「市内及び市外」とした方がよいと考えています。

嶋田先生：今の話を聞くと、市内の方は「一体感の醸成」というイメージですが、市外の人達とは一体感の醸成は関係ないわけで。目的が異なるような気もしますが、敢えて分ける必要まではないということでしょうか。

庁内PT①：自治基本条例の制定を求める請願が出た時に、その採択の中で「合併後数年経過するが一体感の醸成ができていないところもある。そこで一体感の醸成も含めた旗印となるような条例があってもよいのではないか」という趣旨の話もありました。

嶋田先生：そうであれば、そのような趣旨を明確にしてよいという一つの理由付けにはなります。「市内間交流を通じて一体感の醸成を図るものとする」ということと、「市外の人々との連携で知見をまちづくりに活かしていく」というふうに条文を分けるということになるのでしょうか。この点については、この会議の皆さんがどのように考えるかです。

委員C：今までの話を聞くと、第1項、第2項と分けた方が分かり易いと思います。

委員D：私は、分けなくてもよいと思います。条文が増えてしまうというものもありますし、今の修正条文案でも伝えたいことはわかります。

委員A：私も分ける必要はないと思います。

委員D：「市内間」と書くことによって、旧市内と旧郡部を分けているような感じがします。実際に意識の差はあるとは思いますが、今後も無くなることはないと思いますが、合併して8年経とうとしているので同じ土俵で考えてもらってもよいのではないかと思います。

委員E：どこに重点を置くかで変わるとは思いますが、「人と人との交流、連携」であれば「市内・市外」を分けなくてもいいと思います。ただ、「市内間の融和、一体感の醸成」のように振興局単位のこと重点を置くのであれば、「市内・市外」と分けて考えなければいけないと思います。二つに分けなくて今の条文をもう少し簡単にしてみてもどうでしょうか。

委員F：旧郡部ということで、今まで分かれていたところが一つの市になったので、市内間で交流があつてよいと思うので、私はこのままの条文でもよいと思います。

嶋田先生：整理しますと、「市内」という言葉を残した上で2つの条文に分けるかどうかという点については、1つの条文でよいのではないかという意見が多いようです。次に、そもそも「市内」という言葉を入れなくてもよいのではないかという意見もありました。そこで、一つの考えですが、「市内外」という表現はどうでしょうか。「市内及び市外」とすると、はっきり分かれているような感じがしてしまいますので。

委員B：修正前の条文案の主語に「市議会」を入れて、「市外の人々」を「市内外の人々」にすればいいと思います。

委員C：このワーキンググループ会議で以前出てきた話では、市の周辺部の問題と、市の中心部で起こっている問題は違うので、やるべきことは同じではないということでした。その点がぼやけてよければ、分けなくてよいとは思いますが。

委員D：「旧郡部、旧市」という言葉が、すごく違和感があります。早くその言葉が無くならないかなと願っています。私たちも、「旧郡部、旧市内」という言葉を使ってしまうのですが、まだまだ続くのかなと思います。

嶋田先生：以前の話では、旧市、旧郡部の話がありましたが、今までの議論の結果、皆さんがよろしければ一つにしてよいのではないのでしょうか。

次に、＜条例の見直し＞についてです。第1項で、「市長は、この条例の施行の日から5年を超えない期間ごとに、この条例が社会情勢に適合しているかどうか等を市民参画により検討するものとする」となっていますが、社会情勢に適合しているというのはおかしいような気がします。この条例は抽象的なものなので、社会情勢の変化が直接反映するものでもないと思います。ニセコ町では、「この条例がニセコ町にふさわしいものであり続けているかどうか等を検討する」となっています。これは、具体的に何を指すかということ、条例本来の機能、町民の権利保護が期待されているとおり作用しているかどうかということをチェックすることなので、社会情勢に適合してい

るかかどうかというよりは、条例理念が生きているかどうかのチェックです。そして、第2項において、検討の結果、条例だけではなくて条例に関連したまちづくり制度を見直していくとしています。つまり、自治基本条例が生きていないとするならば、自治基本条例自体に原因がある場合もあれば、自治基本条例は悪くないもののその理念が活かされず条例に合わせて整備されるべき関連制度が放置されてしまっている可能性があります、そこを見直すべきだというのがニセコ町の条例です。

ポイントとしては、条例の見直しというよりも条例が生きているかどうかを見直していく、条例が生きるように関連の条例・仕組み・計画等も含めて見直していくことだと思います。

第2項については、条文として違和感がありますので、この項目の組み立てとしては、まずこの条例が生きているかどうかを不断に見直していかなければならないということ。そして、それに加えて5年に1回は必ずチェックをかけるという流れでしょうか。

事務局：ニセコ町の考え方を加味して、再度検討したいと思います。

嶋田先生：ニセコ町も4年を超えない期間ごとにという表現になってはいますが、常に見直すというニュアンスがあまり出ていません。この自治基本条例が生きているかどうか不断に見直すというのが大原則であるが、それだけでは不安なので4年に1回は必ずチェックをかけるという書き方をしていただいた方がよいかと思います。

委員A：2項の書き方はよくないので外す方向でお願いします。

3、本日の意見交換項目について

発言の要旨

嶋田先生：たたき台案の未議論項目として残っていた<目的>と<条例の位置付け>です。まず、<目的>に関してですが、ニセコ町の条例の目的では、「この条例は、ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする」という形で、町民の権利と責任を明らかにすることを基本としています。今の日田市の条文案は、「この条例は、日田市の自治の基本原則を定め、市民、市議会及び市の責務等を明らかにするとともに、市民参画及び情報共有等の市政運営の基本的事項を定めることにより、市民を主体としたまちづくりの実現を図ることを目的とする」となっており、責務等を明らかにすると書かれているだけで、市民が権利主体である部分がぼやけてしまっています。私としては、基本として、あくまで市民が権利を有しているという部分をはっきり書かないと、まずいのかなと思います。

委員A：市民ワーキンググループとしては、今の話に特に反対意見はありませんので、それを踏まえて事務局でどのように対応するか答えてもらいたいです。

事務局：おっしゃるとおりで、権利と責務というように両方を表す方がふさわしいと思いますので改めて検討させていただきます。

委員B：私も今の話に異論はありませんが、一つあるとすれば、以前、参考資料とし

てもらった広島県三次市の条例の〈目的〉がよい表現がされていると思います。読み上げますが、「このきまりは、市民と市議会及び市がお互いに理解を深め、信頼しあう関係をつくり、協働して取り組むまちづくりの考え方や仕組みを定め、自治を実現していくことをめざしています」という内容です。私の感想では、市民と市は、乖離していると思っているのでこのような表現は良いと思ったところです。

嶋田先生：お互い信頼しあってまちづくりをしていくということですね。

委員E：今日、この後に話していくことになると思いますが、修正された〈前文〉に、〈目的〉と重なるようなことが書かれていますがそれは問題ないのでしょうか。

嶋田先生：〈目的〉は必要で、通常は〈前文〉がある条例は少ないものです。

委員A：〈前文〉と〈目的〉は、重複してもよいと思うのですが、整合が取れているかどうかの方を確認すべきだと思います。この二つが乖離しているのはおかしくて、むしろ〈目的〉は〈前文〉の受け皿ですから、そのように文言の整理をした方がよいのではないかと思います。

委員E：そうであるならば、〈前文〉の中でせつかく「市民参加の開かれた市政」ということを書いているので、それを〈目的〉にも入れるというのでしょうか。

委員A：それは良いと思います。〈前文〉を踏まえた形で、受け皿として〈目的〉に入れるのは、それも踏まえて再度検討していただきたいと思います。

嶋田先生：さきほど三次市の例を挙げられましたが、前文にいれるべき理念なのかもしれません。

それでは、〈条例の位置付け〉についてです。この条文案に「日本国憲法及び地方自治法」と書かれていますが、硬くなるのでわざわざ入れない方がよいと思います。最高規範という言葉を用いなくても、他の自治体がしているように「〇〇に関する最高規範」というふうにすれば、別におかしくはないと思います。それと、他自治体と比べると、「最大限尊重し、この条例に定める事項との整合性を図る」ということがあります。むしろ最高規範性という文言をどうするかというよりも、最大限尊重し、この条例に定める事項との整合性を図るとした方が実効性が担保できてよいのかなと思います。

委員A：今の意見に賛成ですが、別に一つあります。先ほどの〈目的〉と、ここの〈条例の位置付け〉のところに「日田市」という文言が入っていますが、本市などでよいと思うので、そこは考え直してください。

嶋田先生：市民と市議会及び行政は分けた方がよいかもしれません。市民は市民として権利や責務を尊重する。市議会と行政は施策について最大限尊重して整合を図らなければならないというように。

それでは、今日、配付されました修正条文案に入りたいと思います。先ほど事務局から説明があったとおり、「第13回会議（平成24年2月13日）～第16回会議

(平成24年5月8日)にて意見交換した分」をまとめて修正条文案としているものです。まず、<前文>ですが、重要なところですので今回では終わりません。次回、市民ワーキンググループの皆さんの方でも、入れた方がよい文言の案を持ち寄っていただいた方がよいのかなとは思っています。

私からは、1点、この前文を読むと、「自然、歴史、伝統文化が揃った日田市を次の世代に引き継いでいくため」となっており、もちろん大事なことなのですが、この条例の目的ではありません。

委員A：「次の世代に引き継いでいくとともに、市民と市議会及び行政がそれぞれの責務や役割を認識し、協力してまちづくりを進めなければなりません」とすればよいと思います。それと、他にも細かく見ればいろいろ指摘はありますが、「天領」というのは、全国に多くあるのでそうでもないですが、九州唯一の郡代が置かれた場所というのは意味があると思います。全国に4ヶ所しかなかった郡代の一つが、日田市に西国筋郡代ということであったわけですから。

事務局：この前文の構成として、基本的な形として分けて考えると、「まちの歴史、文化」などが入り、それを発展させた「新たな自治のかたちやまちのあるべき姿」が入って、そしてその実現には「市民の主体性や参加、協働が重要」で、条例を制定する意義などを盛り込むというふうになります。そして、その形で前文案を作ったわけですが、それに対して会議の中で「小鹿田を入れるべき」とか様々な出された意見を盛り込んで修正案としている状態ですので、もう少し整理したいと思います。

嶋田先生：「天領」という言葉は入っていいと思うのですが、その言葉の意味合いがもう少し表現された方がいいのかなと思います。余り詳しくありませんが、「天領」というと、いろいろな人が集まってきたわけで、ある種開かれたところだと思います。だから、いろいろな知恵も入ってくるし、それは開放性というのでしょうか。しかし、どちらかというと「天領」が閉鎖的に、プライドという形につながってしまうとまずいのかなと思います。咸宜園などにつながっていく、開かれた、いろいろな人達との交流をしていくような良き伝統として捉えていかないといけないと思います。

それでは、続きはまた次回にしたいと思います。

事務局：今日、お配りしました「前文から協働までの修正条文案」をもとに、次回以降意見交換をしていきたいと思います。残り3回で一通り終わり、2月末から3月には、たたき台の完成となるようにしたいと考えております。

【次回会議を12月7日（金）とし終了】