

第 23 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 1 月 11 日（金）

18：00～20：00

場所：市役所 中会議室

出席者：嶋田准教授、草野委員、川浪委員、片桐委員、野村委員、諫山委員
（庁内プロジェクト・チーム）橋本係長、渡辺主任、中野主任、矢幡主査、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
（傍聴者）1 名

- 1、開会
- 2、前回会議内容について

発言の要旨

委員 A：前回会議で議論した内容についての資料がありませんが、なぜでしょうか。

事務局：前回から、修正条文案のみについて議論していただいております。修正条文案を修正し、再修正条文案ということで提示していくと、終わりがいいことから資料を出していません。今までの会議も再修正条文案は提示しておりませんでしたので、同様にしております。

委員 A：前回の会議の中では＜目的＞、＜条例の位置付け＞、＜前文＞について嶋田先生の意見をもらう時間はありませんでしたが確認はしなくてよいのですか。

事務局：メールで事務局宛に意見をいただいております。

嶋田先生：前回会議の冒頭はどのような話だったのか再確認したいので教えてください。

事務局：前回会議についてですが、＜目的＞と＜条例の位置付け＞については事務局が提案した修正条文案に対する意見は特段ありませんでした。＜前文＞については、委員さんの意見を反映したものを会議資料として使い、いろいろとご意見をいただきました。今日、配付しています「広報 2 月 1 日号」の案の中の文言については、その時の資料内容から若干修正を加えたものを載せています。

嶋田先生：確認の意味で事務局にメールで伝えたことをお話しますが、まず＜前文＞については、条例を作る目的がよいのかということです。「このように素晴らしい自然、歴史、文化に満ちた私たちのまちを次の世代に引き継いでいくとともに、より一層、住みよい地域社会の構築を進めなければなりません。そのためには、・・・」と続いていますが、伝統や文化を引き継ぐのがこの条例の目的なのかどうか、書き方を工夫する必要があるという指摘をしました。それと、前の会議で廣瀬淡窓の「鋭きも鈍きも・・・」の歌については、解釈するうえで誤解が生じる可能性があるので外し

た方がよいということで外されているようですが、個性的な部分ですので個人的には入れた方がよいと思います。

次に＜目的＞についてですが、「この条例は、本市における自治の基本原則並びに市民、市議会及び市の役割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に関する基本的事項を定め、互いに理解を深め信頼しあう関係をつくり、もって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。」とあるのですが、『本市における自治の基本原則』は『市民参画及び情報共有等の市政運営に関する基本的事項』と内容的に重複してしまっています。それと、『互いに理解を深め信頼しあう関係』の主語が明確でないのが条文として問題だと指摘しています。

＜条例の位置付け＞についてですが、解説を修正した方がよいかもしれないということで、「この条例は、日田市において自治や市政を運営していくにあたっての基本的な事項・原則について定めていることから、日田市におけるまちづくりの最高規範として位置付け、誠実に遵守することを規定しています。なお、最高規範という言葉を使っていますが、あくまで本市における自治及び市政運営の基本的な事項に関するという留保付きであり、我が国の国政全般の最高法規たる日本国憲法や、地方自治に関する基本的な法制度を定めた地方自治法を否定する趣旨のものではありません。」という内容にしてはどうかと指摘しました。

解説として、長いと言う意見もありましたが、一旦修正していただき再度見たうえで判断すればよいのではないのでしょうか。他の条文も合わせて次回でも提示していたらと思います。

3、本日の意見交換項目について

発言の要旨

委員A：＜市民の責務＞についてです。第5項で「市民は、まちづくりについて熱心な市の職員を認めるものとする」と書かれています。これは、以前の会議で話が出た「色々な活動などで頑張っている市職員もいるので、市民の心構えとして、文句ばかり言わずに褒めることも大事」ということを踏まえたものだと思いますが、誰がどのように認めるのでしょうか。個人の主観が大きいので難しいと思います。元々、公務員には職務専念義務があるので、建前論としては変なことはしないと思うので、特別褒める必要はないと思います。職員の勤務評価にもつながることも危惧されますので、市民側の意見を反映させた上での条文ですが削除した方がよいと思います。

委員B：この話が出た背景としては、市職員がまちづくりにあまり熱心ではないということからだったと思います。ただ、市民から見ると、熱心にまちづくりをやっている市職員もいるので、そのような人達には何かしてあげたいというのが趣旨でした。

嶋田先生：市民の責務として、このような内容を入れることについては何かありませんか。

委員A：市民が目配りして常に褒める職員を探さないといけないということでしょうか。

嶋田先生：そこは条文の書き方の問題だと思います。私としては、この趣旨自体は賛成で、条例としてこのような内容が入ってくるのは悪くないと思いますが、文言がど

うなのかとは思っています。褒めるというニュアンスよりも、褒めるべきは褒め駄目なものは駄目というニュアンスで書くということも考えられます。職員の勤務評点につながるという懸念もあるようですが、私はそこまで結びつかないと思っています。ここはあくまで理念的なものにとどまるとしています。

委員C：私としては、この条文は入れたいと思っています。役所の職員は、まちづくり活動をすることが当たり前と思っている市民もいるので、このような内容があると考え方が少し変わるのではないのでしょうか。せっかく私たち市民が参加して、たたき台を作っているのです、通常は条例としては書かないような内容も入れた方がいいのかなと思います。

庁内PT①：職員として褒められたり感謝されたりというのは、当然やりがいにもなるのですが、「市民の責務」というところで書かれるのは果たしてどうなのかなという気はします。市民の皆さんの方から、頑張っている職員は褒めるべきだという意見が出るのは嬉しいのですが、条文として出すのはどうかと思います。

委員A：解説のところに書かれている表現を参考に、「まちづくりについて熱心な市の職員を応援するものとする」としてはどうでしょうか。応援することが責務であればよいのではないのでしょうか。

嶋田先生：その表現でよいと思いますが、他に何か意見がありましたら。

庁内PT①：個人的な気持ちとすれば、わざわざ職員のことを書くのはどうかというのはありますが、ありがたい話ではあると思います。このような条例を作っていく過程で、市民の側からこのような意見が出てきて条文として書くというのは、例としてはあまり無いと思います。

委員A：市の職員だけが作るのではなくて、市民が入っているからこのような条文ができるということに意味があると思います。職員だけで作ると、自分たちに都合がいいように作ってしまうのではないのでしょうか。

嶋田先生：それでは、この文については、職員の方は違和感があるかもしれませんが、市民の側から出てきた意見ということに意味があるし、条例として大きな特徴になると思うので入れ込むことでお願いします。

委員A：第3項の「市民は、次の世代のために、持続可能な地域社会を築くよう努めるものとする」の中の『地域社会』はどの範囲を指すのでしょうか。それぞれの地域なのか、日田市全体を地域として捉えるのか。

事務局：はっきりとした定義はありません。

委員A：いずれにしても、「持続可能」というのを責務として市民に押し付けるのはどうかと思います。人口減少の流れは避けられませんし、周辺部については過疎化が進み、高い高齢化率になっています。今のままで持続可能というのは非常に難しいわ

けです。もし、市民にこのような責務を与えるのであれば、税の負担増をするとか行政サービスを削減するとかしなければならぬのではないのでしょうか。経常収支比率や公債費比率などを見据えて財政的に何らかの措置を採らなければ持続可能なことはできないと思います。市民には無理な気がします。

嶋田先生：市民への押し付けにつながり兼ねないのではないかという意見です。

委員A：解説には、「将来世代の負担になることはできるだけ避ける」とありますので、この条文の趣旨は財政的なことだと思います。次世代の子どもを育てるということであれば、＜子どもの権利及び健全育成＞のところで触れられていますので、それで済みます。

嶋田先生：解説にあります「将来世代の負担になるようなことをできるだけ避ける」というのは具体的にはどのようなイメージなのでしょう。

事務局：イメージとしては、市民からの色々な要望のことです。市民が困っているから要望が出てくるのですが、短期的な視点で「あれもこれも」というふうには要望が出てくると財政的な観点から対応が難しいですし、将来の日田市を担う子ども達に負担がいくのではないかというところからです。

嶋田先生：以前にもお話したかもしれませんが、一昔前に、コミュニティカルテや地域生活環境指標というのが流行った時期がありました。他の地域の状況がわかっていないから、「自分の地域が困っているから自分の地域を良くして欲しい」という要望が出てくるようになってしまっている。そこで、例えば東京都武蔵野市や三鷹市では何をしたかという、「地域がどういう状況なのか」というのを客観的な数値で出して、地域の状況を「見える化」して地域内で話し合ってもらう。そうすれば、要望が上がってきても、「他の地域の方が遅れているのでそちらを優先して行いますが、状況からすれば何番目になりますので、しばらくお待ちください」という対応もできるわけです。地域の状況を「見える化」していくような仕掛けを考えると、あるいは市民と市民の対話の機会を設ける。特定の市民が言っていることが絶対なのかというところではなく、別の市民から見ると違うというのもありますので、そのような手法などを使いながら自分勝手とも思えるような要望などには対応すべきで、財政状況が厳しいから市民に対して我慢しなさいというのは違う気がします。

委員C：私は昔から過疎化が進む地域に住んでいますので、そこを持続しなさいと言われると少し厳しいかなとは思いますが、ただ、自分としてはその地域を残したい、持続させたいという思いがあるので、この条文があってもよいかなとは思いますが、市民への負担という話になると違うのかなとも思います。

委員A：例えば、東京近郊のニュータウンと呼ばれる地域がありますが、ベッドタウンとして発展しましたが、今では高齢化がかなり進んでいます。このように全国的にも人口減少は進んでいますし、日田市でも毎年確実に人口は減っています。中心部はまだ良いかもしれませんが、周辺部は特に厳しいです。企業誘致はできない時代とも言われていますので、持続可能というのは厳しいキーワードだと思います。

委員B：例えば、「市民は、次の世代のことを考えて、まちづくりを担うものとする」とすれば、我慢しなさいというニュアンスではなくなると思います。この条文を残すのであれば、事務局作成案から表現を変えるべきだと思います。

庁内PT②：「持続可能な地域社会」というのは、今後、子どもが減り、お年寄りが増えていくなかで今までの制度が破綻しないようにしようという考えがあると思います。先ほどからの話では、市民が我慢するとか、市民に負担を強いるという流れにつながるのはいくつかのことでしたが、我慢もする必要があるというニュアンスが少しはあった方がよいのではないかと思います。将来的に様々な制度から子ども達が受ける利益というのは、現行水準より下がりますが、それでも持続させていかなければならないと思っています。

委員A：我慢することに反対するわけではありません。例えば、税収増を望むのであれば、市民に対する負担増があってもよいと思います。負担増をしても、税収があまり伸びないのであれば公共サービスをある程度我慢することもやむを得ないと思っています。市全体が将来のために動いていくために。ただ、それをするために大事なものは、行政側として今後の市の財政に対してどのような考えを持っているかを示すことだろうと思います。財政的にはこれからが大変で、高齢者は多いが子どもは少ない。中間の働く世代も少ないので、本当に持続可能というのは難しいわけです。持続可能という表現を変えれば、この条文があってもよいと思います。

委員D：持続可能というのは、条文を読んだ人の捉え方次第だと思います。私は、持続可能というのはお互いの助け合いのことだと思いました。現状を続けていくのは難しいのですが、できないながらもみんなが協力して、できる範囲のことをしていけばよいのかなと思っています。

嶋田先生：今の話は良いと思います。協力し合って乗り越えていくというニュアンスの条文に変えれば第3項を残してよいと思います。事務局案のニュアンスとしては「将来世代の負担になるようなことをできるだけ避ける」というものですが、今の条文は全部変える。ただ、ある程度は我慢しながらもやっていく必要性はあるだろうと思います。我慢を強いるというニュアンスが出るのはよくないので、第3項としては協力しながら困難に向かっていきましょうということになるのだろうと思います。そして、含まれている意味としては条例に書き込む以上、責務を果たしているような方に対して行政としてバックアップしていかなければならないということになるだろうかと思います。

委員A：＜事業者等の権利及び責務＞についてですが、内容が当然のことすぎて入れる必要があるのかと思います。事業者として法令の遵守は義務ですので。「まちづくりの推進に寄与するよう努める」のところだけがあれば済むような気がします。

嶋田先生：第1項は、「事業者等は、自立した事業活動を営むとともに、まちづくりに参画する権利を有する」となっていますが、もしかしたら『自立した事業活動を営む』ということのニュアンスが、補助金に頼らなくていいように運営するということであれば入れておく必要があると思います。

委員B：NPOもあるので、そのような考え方でよいと思います。

嶋田先生：それでは確認ですが、第1項はそのまま、『自立した事業活動を営むとともに』の趣旨の説明を解説に入れるということ。第2項は『法令又は条例に定める責務を遵守するとともに』を削り、「事業者等は、地域社会を構成する一員として地域社会との調和を図り、まちづくりの推進に寄与するよう努めるものとする。」ということをお願いします。

次の＜市議会の責務＞ですが、1点気になるのが、修正条文案の第1項に「市議会は、住民の代表機関として、市の重要事項を議決するとともに、行政を監視し、適切な市政運営を確保するものとする」と書かれていますが、『住民の代表機関』という市議会はそのとおりなのですが、市長も代表機関になります。二代表制というのは、議会だけでなく首長も住民代表であるということから呼ばれています。このままでも特段差し支えはありませんが、「市議会こそが代表機関」というふうに捉えられるのも好ましくないので、「首長と並ぶ」という説明を解説のなかに入れた方が、余計な誤解が生じなくてよいのかなと思います。

委員A：第1項の「市政運営を確保するものとする」という表現が気になります。それと、「行政を監視し」とありますが、「評価」や「けん制」という言葉を入れて、市政運営を確保するというのは外してもよいのではないかと思います。直接的に市政運営を確保するのは、市長を始めとして行政機関の方々です。けん制する役割を果たすのが議会の責務ではないでしょうか。第2項は「市議会は、多様な方法で市民の意思を把握するよう努め、政策の積極的な立案及び提言をするものとする」となっていますが、前段と後段の文脈が合っていないと思います。「意思を把握するよう努め、政策に反映するものとする」というようにしないと文脈が合わないと思います。政策の積極的な立案というのは、議員個人が立案して市議会に上程するものだと思います。

嶋田先生：事務局としては、第1項は行政監視で、第2項は政策立案と考えているようです。一般的に議会の役割として、行政監視機能と政策立案機能などありますが、今の第2項については二つに分けた方が分かり易いかもしれません。第1項で政策形成と行政監視の二つを通じて適切な市政運営の確保に資するものとするというようにした方がよいかもしれません。そのうえで、第2項と第3項で、市民意見の把握と分かり易い説明という流れでしょうか。

委員B：第3項は、「市議会は、議会活動に関する情報を市民にわかりやすく説明し、市民に開かれた議会運営に努めるものとする」となっていますが、積極的に情報を出していくというのを加えて欲しいと思います。

嶋田先生：第1項について、議会の行政監視やけん制機能というのは、現在の地方自治法上でもそのようになっています。二代表制の問題を巡っては、本来、首長と議会とが緊張感を持って接しなければなりません。国の議院内閣制であれば与党の多数派が内閣を作りますので、内閣が出してきたものは賛成することになるわけです。二代表制は別々に選ばれますので、議会全体として市長と向き合っていかなければならないのですが、緊張関係がない状態になりがちになっています。ですから、市長部

局と適切な距離を保ちというニュアンスが出た方がいいのかなと思います。「行政との適切な距離を保ちつつ、これを監視し、適切な市政運営の確保に資するものとする」としてはどうでしょうか。

それでは、整理しますと、第1項の中で行政監視だけでなく政策形成、政策立案の役割があり、この2つを通じて適切な市政運営の確保に資すると修正していただくのが1点。行政との適切な距離を保つということを入れていただくというのが、もう1点。第2項は、市民の意思を把握し、これを政策に反映するよう努めるものとするということ。第3項は、積極的に情報を出していくというニュアンスでお願いします。

委員A：＜市議会議員の責務＞についてですが、今の案は「市議会議員は、自らも一市民であるという認識に立ち、市民との意見交換に努め、市民全体の利益を優先して行動し、公正かつ誠実に職務を遂行しなければならない」となっていますが、内容から考えて、一つの文にまとめるのは無理なような気がします。それから、一市民の立場に立つというのがありますが、どちらかというと、市民全体の代表である立場で市民全体の利益を優先して行動するものではないかと思います。

委員B：議員さんが全てそうだとは思いますが、選挙で当選してしまうと一市民でなくなるような印象を受けることが多くありました。市全体のことを考えてもらわないといけないのですが、選ばれると違う立場の人になってしまっているような感じを受けます。

委員A：今の条文を分ければ問題ないと思っています。「市民全体の利益を考える立場」と「一市民としてきちんと意見を聞く立場」と。

嶋田先生：今までの話をまとめますと、第1項としては、「市議会議員は、自らも一市民であるという認識に立ち、市民との意見交換に努めなければならない」とし、第2項は、「市議会議員は、市民全体の利益を優先して行動し、公正かつ誠実に職務を遂行しなければならない」になるかと思います。第3項は、＜市議会＞のところで政策立案などを入れるように話が出たので、「市議会議員は、政策の提言及び立案に努めるものとする」でしょうか。

委員A：もう一つ必要だと思うのが、議員活動の情報を提供することだと思います。政務活動費が何に使われているのかわからないというのが問題になっていますので。個人個人が活動情報を出す義務があると思っています。

嶋田先生：地方自治法の改正で「政務調査費」から「政務活動費」に変わり、政策立案だけでなく幅広く使えるようになりました。条例で用途を定めますが、不透明な点が出ることも考えられますので、その点はしっかり対応していかないといいと思いますので、第4項として、「議会としてではなく、議員個人として活動内容を市民に示す」という内容を入れていただくことにしましょう。

委員A：＜地域コミュニティ＞についてです。条文の主語が、「地域コミュニティ」から「自治会等」に変わっています。以前の会議の中で、「地域コミュニティではわかりにくい」ということがあったかもしれませんが、用語の定義をしているので、自

治会等よりも地域コミュニティとした方が良いと思います。

嶋田先生：第1項は、「自治会等及びその代表者は、様々な活動を通じて地域社会の発展に努めるものとする」となっていますが、そもそも地域コミュニティというのは、地域社会の発展に努めているので、意味が無い条文に思えますが、どういう趣旨で入れられているのですか。

事務局：以前の会議の中で「自治会長というポストから離れない人がいる。地域のために頑張ってくれる人であれば、何年しても全く問題ないが、そうではないので、自覚してもらうためにも『代表者』という言葉を明確に出した方がよい」という話から、第1項の表現にしています。

委員A：第2項は、「自治会長等は、その活動内容及び運営状況を明らかにすることにより、地域住民の参加、協力に必要な環境づくりを行い、その活動に対する理解を得られるよう努めるものとする」となっていますが、文脈がおかしいので変えた方がいいと思います。

委員B：第2項は、以前の会議を受けて修正された条文ではありますが、この第2項を全部削除して、修正前の条文の第3項と第4項を並び替えて使った方がよいのではないのでしょうか。

嶋田先生：そうした方が確かにわかりやすいので、変えましょう。ですから、第2項としては、「地域コミュニティは、その活動内容及び運営状況を明らかにすることにより、その活動について地域住民の理解及び共感を得られるよう努めるものとする」を入れて、第3項は、「地域コミュニティは、地域住民の参加の機会を確保するとともに、参加、協力に必要な環境づくりに努めるものとする」になります。そして、第4項は、今の条文のままで「市民は、地域における相互扶助の精神に基づいて、地域コミュニティに加入し、その活動に参加するよう努めるものとする」とすればよいと思います。

委員A：修正案の第4項には、「市は、自治会等を支援するとともに、その運営等について自主性を尊重しながら助言することができる」と書かれていますが、「助言」だけなのではないのでしょうか。指導などはできないのでしょうか。

嶋田先生：指導はできないと思います。

委員A：自治会には、日田市から事務委託費が出ています。広報誌の配布やその他多くの事務をお願いしているようですが、自治会側の委託費の取り扱いに不明瞭なところが見受けられます。

嶋田先生：事務委託という点で考えれば、市と自治会は対等関係にあります。自治会というのは自主的な団体であって、行政が介入することは許されません。しかし、事務委託という場面では、自治会という組織と対等な関係で契約を結ぶことに、民法上はなります。

委員A：条文に入れなくても、事務委託協議書に委託費の取り扱いに関することを条件として文言を入れればよいと思います。

庁内PT②：自治会に対する事務委託費についての内容を条文に書くのは、おかしいと思います。第4項は、あくまで、前向きな方向で捉えればよいのではないのでしょうか。

嶋田先生：話を少し整理しますと、第4項については、前向きな条文に読めるということですので、解説には前向きなニュアンスの説明を入れる。市からの事務委託費に関する会計処理についての記述は別を書くということでした。そこで、第2項の「活動内容及び運営状況を明らかにする」ところの説明文として、会計処理についての記述を書くというのが、一つの方法としてあります。

委員A：自治基本条例の中ではなくて、むしろ日田市自治会規程の中に入れた方がよいのではないかと思います。その中で、事務委託費に関して謳われていますので。

嶋田先生：再度整理しますが、第1項については、「自治会等」という言葉を使わずに「地域コミュニティ」を使う。ただ、今のままだと意味が出てこないなので、考え直す必要があります。第2項は、修正前の条文の3項と4項を順番を入れ替えて入れる。そして、現在の第3項が第4項にずれるわけですが、内容としては自治会加入についてですので、憲法21条との絡みがありますのでもう少し詰めた方がよいと思います。第4項は、このままの条文として、説明文を修正する。先ほどから話が出ていました、事務委託費については日田市自治会規程の改定も含めて適切な処理を市が行うという内容を解説に入れるべきですが、第2項の説明とするか、第5項の説明とするか、そのあたりも含めて次回は再度＜地域コミュニティ＞から話をしたいと思います。

【次回会議を2月8日（金）として終了】