

第7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23年5月10日（火）

19：00～21：15

場所：市役所 中会議室

出席者：嶋田准教授、森山委員、草野委員、梶原委員、長谷部委員、川浪委員、
片桐委員、野村委員、諫山委員
（事務局）宮崎課長、橋本係長、笹倉主任

1、開会挨拶

【宮崎課長より挨拶を行う】

2、提出資料の確認について（前回会議内容から）

発言の要旨

草野座長：提出資料の確認について事務局から説明をお願いします。

事務局：【資料に基づき説明を行う】

委員A：さきほどの事務局からの説明で、自治基本条例に関して千葉県流山市に先進地視察に行かれたということですが感想を聞かせてください。

事務局：流山市が自治基本条例を作った経過としましては、市民協議会という形で市民を主体に条例の検討を始めていったようです。ただ、市民協議会に任せすぎたことで、結果としてかなり大変だったという話でした。委員の方達が、「自分たちがやる」という思いが強く、市民協議会の中でもまとめるのが大変だったという理由です。また、流山市では、市民参加の手法としてPI（パブリックインボルブメント）を採用しています。これは、広く市民の意見を聞き「案」をつくる段階から参加し、意見表明に留まることなく市民相互の議論、合意形成までも視野に入れる手法です。会議の回数は120回を超え、3,000人以上の意見を聞いたとのことから自治基本条例の周知はかなりできたのではないかと思います。担当の方の話だと、PIは条例策定の最善の方法だとは必ずしも言えないとのことでした。市民同士でなかなかまとまらなかったという点と行政に対しては結局「〇〇して欲しい」という内容がほとんどだったという点です。

流山市に視察に行くにあたっては、ホームページ上に策定経過がかなり詳しく掲載されていたということ。それを見ると会議回数が多く、市民を始め各種団体に条例についての話をしていたことで、条例の周知がうまくできている印象を持ったからです。そして、実際に行って直接話を聞くと、予想どおり凄い取り組みをされているという感想でした。

嶋田先生：今の話ですが、流山市ではどのようにして数千人規模に広げていったのですか。市民が主体となってということですが、具体的にどういった形で広げ

ていったのですか。

事務局：行政ではなく市民協議会が主体となって、「次は〇〇をしていこう」という計画をどんどん立てて動いていったようです。市民協議会が単独で勉強会なども開催していました。そして、広げ方としては、自治会・市民活動団体・社会福祉協議会・農協・商工会・高校生・PTA・事業所あたりには、積極的に説明に行ったようです。それと、市民まつりの会場や駅前などで市民協議会が自治基本条例ニュースといったチラシを配布し、成人式などでも自治基本条例をPRするなどしながら数多くの方に周知していったというのがあります。後は、市民フォーラムの開催、小中学生を対象にした作文コンクールなどもしています。

嶋田先生：そういった取り組みは、いつの段階でされているのですか。

事務局：市民協議会が市長に対して条例原案を提出する前の段階、原案の作りこみの段階のようです。

嶋田先生：小中学生を対象にした作文をしたようですが、テーマは何だったのですか。

事務局：作文のテーマは「こんな流山市にしたい」というものだったようです。

嶋田先生：それともう1点ですが、議会との関係についてです。これだけ市民が主体的に動いていくと議会が反発するという話はよくありますが、その点はどうだったのですか。

事務局：議会との対立というか、自治基本条例の「総論賛成、各論反対」ということで個別の条文に対して反対はあったようです。

嶋田先生：具体的にどのような条文で反対されたのですか。

事務局：分かる範囲ですが、条文に入れようとして議会に削除されたものは、まずは「流山PI方式」。自治基本条例以外にも、市の様々な計画等を策定する時などに、市民参加手法としてPI方式を採用するといったようなことを入れようとして削除されたようです。また、議会関連の記述で「しなければなりません」という表現を、「努めなければなりません」という表現に修正されたと聞いています。「市民投票」についての記述も一部修正があったようです。

嶋田先生：今日事務局が「自治基本条例の市民への広げ方」に関して資料を作っていますが、全国の200を超える自治体を調べられて結論としてはどの部分が生かして、日田市において参考にすべきポイントはどこだとお考えですか。

事務局：全国の自治体を調べれば調べるほど、前回の市民ワーキンググループ会議の中で皆さんからいただいた意見のとおりだと感じました。というのも、ホームページを見る限りにおいては、全国のほとんどが従来どおりのやり方で、町内

説明会、フォーラムの開催、広報、ホームページを使って市民への周知を図っています。今回皆さんにお渡ししている資料の最後に、「日田市はこの方法でいくのがよいのではないか」といったこと案でも提案できればよかったのですが、まとめることができなかったというのが正直なところです。

委員 B：資料には、神奈川県の大和市についても触れられていますが、ここも条例を作っていくにあたって色々なことをされていますが、制定までどのくらいの期間がかかったのですか。

嶋田先生：大和市は平成 14 年 10 月に自治基本条例を作る会が動き始めて、条例の施行は平成 17 年 4 月 1 日ですので 2 年半かかっています。

それと、情報提供としてですが、身近な所で最近、北九州市が自治基本条例を制定しまして、どのようなことをしたかという、まず自治基本条例だよりという形で広報とは別に作っています。それと市民検討委員による市民への中間報告会を行い、出前説明会については、53 箇所延べ 2,138 人の参加。市民意識調査も途中の段階で行っています。また、市長によるタウンミーティングが全 24 回で 2,200 人を超える参加。市政だよりによる特集記事を何回か行っている。あと、中学生 70 人からの提言というのを青年会議所主催でやっているみたいです。自治基本条例フォーラムという形で、有識者の講演と先行自治体担当者との討論会みたいなものを行っています。市政モニターへのアンケートもしているようです。

委員 B：北九州市は制定までにどのくらいの期間がかかったのですか。

嶋田先生：1 年半だったと思います。日田市という市民ワーキンググループ会議にあたる会議を、1 年半で 60 回開催しています。委員の人数は 15 名くらいですが、その他にも自主勉強会や 15 名を 2 つの小委員会に分けて会議を重ねているようですので、さらに会議の回数は多かったと思います。

既存の取り組みでいえば、各種団体を中心としたワークショップみたいなものやっていくとか、市政だよりを出していく、一部でやっている子ども達を巻き込んでいくという手法というのがあります。前回少しアイデアとしてお話ししましたが、窓口に来た市民に対して自治基本条例に関するペーパーを渡してみるとか、職員一人ひとりが市民の何人かに対して自治基本条例を説明するとかいう仕掛けをしてみると、先行事例がないので、やることだけでも売りになると思います。

話が変わりますが、もう一点、総合計画の流れを説明していただいたのですが、明確な対立軸はないということでしょうか。

事務局：第 1 次から第 5 次までの総合計画の間に市長が 3 人は代わっていますが、市長が代わったことによって項目が大きく変わったということは特にありません。戦後間もない時代から、日田は林業、文教、観光ということをテーマにしてきており、それに加えて時代背景に沿ったもの、例えば環境関連などを足しているというのはあります。対立軸というのがどのようなものを指すのかということはありませんが、明確な対立軸は見受けられないというのが答えにはなります。

3、意見交換などについて

発言の要旨

委員 C：嶋田先生に 2 つお伺いします。1 つは、他自治体で、条例制定後に市長が代わった時に、新しい市長は自治基本条例のような動きはあまり好きではないということの話がありました。市長が代わったときに、既に制定された自治基本条例が持つ拘束力みたいなものと、市長変更に伴う方針の変更のようなものとの関係性はどのようなのでしょうか。2 つ目は、議会との関係です。他自治体では、議会から条例の文章表現や内容の変更を余儀なくされたという話がありましたが、そうであれば、ある程度の段階から議会と協調してやっていかないと、議会に出した時に修正されるようであれば、このような会議で議論しながら作っていった方としては悔しい思いもするので、そうならないようにしたいです。

嶋田先生：市長が代わっても条例が残っているということ自体に一つの意味があります。自治基本条例の第 1 号は北海道のニセコ町ですが、衆議院議員の逢坂さんという方が当時町長をしていました。彼が言っていたことは、「首長は変わる。その時に、市民の参加のルールとか情報共有とか最低限守らなければならない共通のルールが、首長が代わるたびに変わっては困る。だからこの条例を制定する。つまり首長が代わっても変わらないルールを制定する」ということでニセコ町では条例を作っています。

先ほども少し話しましたが、首長の自治基本条例に対しての考え方が、首長交代の前後でまったく異なる場合については、役所の庁内では自治基本条例を表だって言えない風潮は出るようです。ただし、条例はそのまま残っていますから、もし廃止するのであれば首長が廃止条例を提案しなければならないわけですが、さすがにそこまではできません。

2 点目の議会との関係ですが、考え方が 2 つあって、比較的早い段階から議会の方々を巻き込んでいって市民ワーキンググループ会議にも参加してもらうというのが一つ。もう一つが、二元代表制であるので議会は議会で議論してもらうというもの。私が以前事務局の方にお話したのは、少なくとも市民ワーキンググループ会議の中に議員さんを入れるのはおかしいということです。私達は日田市長からの委嘱を受けて集まっているわけで、市長と議員は牽制しあうというのが地方自治の仕組みだからです。ただ、ある段階で、例えばフォーラムの場などに出てきていただいて「自治基本条例についてどのように考えているのか」といったような話を聞いておく必要はあるとは思いますが。

以前、新聞報道などもされたのですが、条例を作るにあたって議会との関係で話が上手くいかなかった事例としては熊本市があります。市民が主体となって作った案を大幅に修正する案が出されて、結局その修正案を認めてしまうと市民が作っていった意味がないと言えるほどでした。そこで、本来自治基本条例に賛成の立場だった議員が、逆に修正案を否決する、ストップをかけたという内容です。

委員 C：自治基本条例を制定している全国の自治体一覧表を資料としていただいています。この中で日田市と人口規模が近いところはどこでしょうか。人口が数千人から 100 万人を超えるような自治体もあって参考にしづらい点もある。人口 72,000 人の日田市と比較するためにも同程度の自治体を 5 つくらいで構わないので、次回会議の時にでも教えてください。

委員 B：嶋田先生にお聞きします。今この会議では、第 1 段階が続いているという感じですが、第 2 段階、第 3 段階と、今後どのようなイメージで考えているのですか。

嶋田先生：今後の進め方のイメージとしては、今までの会議の中で色々な議論がされてきたわけですが、例えば、コミュニティ関係の問題については何度も話が出されてきました。ただ、コミュニティのあり方について、自治基本条例の条文にするのは難しいと思うので条文では触れる程度で、別に個別の制度を設けて対応していくというのも考えられます。制度のイメージとしてですが、市民の方が各地域のコミュニティの決まり事とかで、何かおかしいのではと思ったとしてもなかなか声を上げづらいような状況だと思います。そのような時に市に対して要望を出すと、市の方から地域コミュニティに対して「このような意見が出ています」ということを伝えて、「アンケートを取るなどして決まり事を見直してみませんか」といった要望をする仕組み。もちろんこれは、市がコミュニティに対して強制できることではありませんが、自治基本条例にコミュニティに関する理念みたいなものを入れ込んでおくのは大事になってくるのではないかと思います。

ですから、まずはこれまで議論してきた内容を事務局の方で整理して、それが今日の提出資料「条例の項目例」に収まるのかどうか。「行政運営の諸原則」という項目の中に入るかもしれませんが、例えば以前議論になった人事ローテーションの問題がどの項目に入るのかなということを検討していただく。以前からの議事録を見て、議論で出てきた内容がどこに当てはまるのかというのを考えて骨格作りをしていくというのが次の段階です。

その次の段階としては、「目的」「趣旨」など、定義を考えていく。「市民」の定義で言えば、狭義の捉え方だと、例えば「日田市に住所を持つ日本人」というものもあれば、広義の捉え方だと「通勤通学をしている人も含めて市民と捉える」とか「外国人を含める」とか、先行自治体を見るといろいろなパターンがありますので、それぞれの定義を採用する場合のメリット・デメリットみたいなもので、そこも含めて紹介していただきながら我々の原案を少しずつ作っていくというイメージで考えています。

委員 B：庁内検討会は今どうなっているのですか。途中で市民ワーキンググループと合流するのか、どういう進捗で、どういう考え方なのですか。

事務局：今のやり方であれば、市民ワーキンググループからいただいた検討課題などを事務局が整理していくなかで、庁内検討会のなかでも議論しながら進めているという状況です。当初の予定どおり 2 つの会議を同時に開催することも考えています。

嶋田先生：おそらく条文の細かな作りこみ、案づくりみたいなものは事務局が中心にならざるを得ないと思います。事務局が原案を作りながら庁内検討会に説明していくというのも、もちろん大事なのですが、私のイメージとしては、自治基本条例を具体化させるには個別の施策がなければ意味がないわけですので、庁内検討会には個別具体的に自治基本条例を動かしていくための仕掛けづくりを検討してもらうことだと考えています。そのために、事務局には我々の考えを庁内検

討会に伝えていただいて、「この条文を実現するためにはどのような仕掛けが考えられるのか」というのを検討していただくのがいいのかなと思っています。

事務局の方は大変にはなりますが、条文の案づくりとかはいろいろな先行事例もありますので、それを参考にいただければ大丈夫だと思います。事務局と庁内検討会の役割分担はそのような感じがよろしいのかなと考えます。

委員 B：日田市の例規集が見たいです。条例等の名称一覧か何かありませんか。市民ワーキンググループの委員には直接関係がありませんが、自治基本条例ができると個別の条例に影響してくると思いますので、個別条例の見直しは大変だろうと思います。

事務局：一覧表を次回配布します。

嶋田先生：次回会議くらいから、条例の中身に入っていきたいと考えていますが、再度自治基本条例についての確認です。自治基本条例という仕組みを作った後に何をしたいかがはっきりしていないと、器はできたものの何も変わらないということになりかねないわけです。だからこそ、今までの会議の中で「どういうまちづくりをしていきたいのか」「何が問題なのか」といったことを議論してきました。そうしたなかで徐々に問題点が明らかになってきていると思いますので、一応、流れとしては今回と次回の冒頭くらいまでで将来ビジョンを話して、今までの議論を一段落して中身に入っていきたいと考えています。

委員 A：将来ビジョンに関連するかわかりませんが、豆田町は古い建物を古い工法のまま修理して保存していこうということで進めていますが、今感じていることは昔ながらの技術を持っている職人さんが減ってきています。大工、左官、建具屋など建物に関わる業種の方が高齢化、跡継ぎがいないというところが多くて後継者をどうにかしないといけないということ。それと、豆田の町を見ると、高齢化が進んでいて住んでいる人の後継者もない状況です。それは、多くの問題の中の一部に過ぎないとは思いますが、まずは、若い人が少ないというのは、市の中に働く場が無いからだというのがあると思います。

後継者育成のためには、何年かの下積み期間を経て一人前になっていくわけですが、若い人を雇用維持していくだけの対価が得られていないので、そこをどうしていくかということを考えていく必要があると思います。今、個人で家を作る場合、建てるというよりも買うという感覚の方が大きくなってきたように思います。住宅展示場に行って家の形を決めてオプションを決めていくというように、どちらかといえば車を買う感覚に近いような気がします。時代の流れかもしれませんが、そのような感覚を持っている市民が多くなっている所以で仕事を受注するために価格を下げ、その結果として若い人を雇用できず職人さんが育たなくなっているのではないかと考えています。

嶋田先生：ちなみに、日田市としては伝統的な部分の後継者問題対策というのを何かされていますか。

事務局：技能士会と連携して技能士の活躍の場の確保などを協議していくことに

についての予算措置はしていますが、抜本的な対策とは言えません。

委員 D：技能士を育成しても、その人たちの働く場所がないわけで、そこも改善していかないと手に職があってもこの場所では駄目だとなりかねません。知り合いの左官さんも、自分の技術を使う場がないということで関東圏に出て行った人もいます。技能も必要であると同時に、それを必要とする建物も必要なわけです。

委員 A：「地域全体でどうにかしていかないといけない」という考え方があるのですが、普通に家を建てる人の意識が「少し高くなるけど市内業者を育てていく」というふうにならないと現実問題として難しいです。

委員 C：結論から言うと、無理だとは思いますが。もちろん考え方としては、よくわかりますが個人の購買行動の問題ですので難しいかと。家を建てるということに限らず「食料品をどこで買うか」、「衣料品をどこで買うか」ということと同じで、近くの食料品、衣料品店で購入すれば商店を育てるということになるのですが、現実には郊外店で購入している場合が多いと思います。

嶋田先生：今の話についての見解ですが、商店街の問題と伝統的な技術の継承の問題は、市場がないということですので何らかの補助的な方法を取らざるを得ないとは思いますが。一つの例ですが、横浜に「にこまる食堂」というお店があります。若者自立就労支援を行う食堂で、ひきこもりやニート状態であったり、発達障害や心の病などで働きに出られない若者の社会復帰の準備の場です。年会費 1,000 円で一食あたり 250 円で食事ができるのですが、安い理由には若者支援の取り組みに賛同する農家の方などから、形が悪いなどで出荷できないような野菜などをほぼ無償で提供してもらっているからです。

このような取り組みをヒントにすると、市場に出回らない木材があるということとはチャンスにもつながると思います。それを使えば、より安い商品ができる。もちろん、実際に行政がやろうとすれば民業圧迫という話も出るでしょうから対策は必要にはなります。委員の皆さんの話を聞く限りでは、現状のままでは木材の有効活用などの打開策を出すというのは難しいと思います。論理的には、にこまる食堂のような、ある種のモデルはできなくはないので、将来的には考えていった方がいいのかもしれないです。

委員 A：今日事務局からいただいた資料のなかで、他自治体のとりくみ内容の説明がありましたが、もう少し具体的にわかれば教えてください。何人ぐらいで出かけて行って、何人相手にどのくらい話をしたとか、小中学生の意見交換会なども具体的にどのようなかたちでやったのかがわかればお願いします。

委員 E：この前の広報に載っていましたが、新しい環境基本計画ができたようなので冊子をいただきたいです。

【次回会議を 6 月 15 日（水）に決める】