第12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12月13日（火）

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、梶原委員、長谷部委員、中嶋委員、片桐委員、
野村委員、河野委員
(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、配付資料の確認について

発言の要旨

事務局：事前配付資料の説明をおこないます。資料名ですが、「前回会議の内容」と「第1回～第10回会議での議論のポイント（たたき台案への対応状況）」をお配りしております。

この「たたき台案への対応状況」についてですが、前回会議で今までの議論のどの部分が案に反映しているかわからないという指摘をいただいておりますので、既に配付しています資料を加工して作成しました。【たたき台案】に反映している内容については、該当ページを表示する形式にしましたので、以前の資料の差し替えということで認識していただければと思います。

「前回会議の内容」という資料についてですが、前回、【たたき台案】についていろいろと議論をしていただきました。前段には、その議論の経過について若干説明しているということ。後段には、盛り込む事項についての内容の追加意見ということで、【たたき台案】の内容の追加を検討することについてページを示しています。これについては、後ほど嶋田先生から前回の振り返りがあろうかと思っておりますので、一緒に確認をしていただければと思います。

そういうことで、前回会議では【たたき台案】の5ページの〈事業者の責務〉のところまでご意見をいただいたということになっていきますので、振り返りながら、それから先について議論していただきたいと思います。以上、配付資料の説明になりますが、何かご質問などありましたらお願いします。

特に無いようですので、たたき台案についての意見交換を嶋田先生にお願いしたいと思います。

3、たたき台案についての意見交換

発言の要旨

嶋田先生：前回会議を欠席された方もいらっしゃいますので、まずは前回の流れについて説明をお願いします。

事務局：前回お配りしました、「自治基本条例に盛り込む事項（たたき台案）」という資料についてですが、これは第1回から第10回会議で様々な議論をしていた

いただきました。その議論をしていただいたものを事務局の方で条文の案ということで作らせてもらいました。これについては、きっちりとした条文にはなっていないのですが「こういったことが条文として考えられるのではないか。」また、書く事よって「今後の論点としてこのようなことがあるのではないか」という視点を基に【たたき台案】を作らせていただきました。

この【たたき台案】について、前回みなさんに意見をいただきながら、規定している内容について不足が無いのか、修正についてはどういうことがあるのかということ議論していったというところです。

そして、この作業を進めながら、可能であれば今年度中に【たたき台案】を追加修正したものとして、【たたき台】を作成したいと考えています。

この【たたき台】を基に市民説明会などを開催していくことができればという提案を前回会議でしたところです。

嶋田先生：【たたき台案】などの用語の使い分けの説明をお願いします。

事務局：前回会議での配付資料、「日田市の自治基本条例制定までに使用する用語の定義」に基づいて説明します。法的に決まった用語というわけではないのですが、誤解が生じないように定義するものです。

まず、【たたき台案】です。これは、前回みなさんに配付しましたが、議論をしていただくための資料になります。この【たたき台案】に基づいて議論をしていきながら作り上げていくものが【たたき台】になります。

この【たたき台】を利用して市民説明会を始めとした、外部向けに使っていきたいと思います。

そして、【たたき台】に対する市民の意見などを経て修正しながら、条例の形式にしてパブリックコメントを行うためのものとして【素案】を作成します。

その後、パブリックコメントでの意見など反映させ、企画課が法務担当部署に提出するものを【条例原案】とし、そして、その【条例原案】を法務担当部署が議案として市議会に提出するものを【条例案】とします。

市議会での審議後、議決されれば日田市の自治基本条例ができあがるという流れになります。以上が用語の定義になります。

嶋田先生：確認ですが、【素案】をまとめていくのは別に審議会が立ち上がると考えてよいということですね。条例を作り上げていく方法については、いろいろあると思います。私が当初考えていたのは、この市民ワーキンググループでの議論と同時並行的に市民へ広げていく。そして、議論が巻き起こってくれば、その市民意見を市民ワーキンググループにフィードバックさせながら【素案】まで作っていくことができればベストかなと考えていました。しかし、市民への広がり十分ではないということと、それ以上に庁内での盛り上がりがないという現状を考えると、この流れでやっていくということでも筋が通っていますのでよいのではないかと思います。

後で事務局から説明がありますが、3月の市民フォーラムを始まりとしながら、市民説明会が随所で開催されていくことになるようです。その際に議論いただく時には、何らかの形となるものがあつた方がいい。市民の意見を聞くためにも【たたき台】があつた方がいいので、この市民ワーキンググループ会議でまとめてい

ただ、市民説明会やワークショップなどで出てきた意見を、さらに踏まえながら審議会の場で議論していただきながら【素案】、【条例原案】というふうにしていくということですね。

それでは、前回の会議の確認からしていきたいと思います。まず、「今まで議論してきた日田市特有の問題が【たたき台案】からは読み取れない。」ということで、今回対応状況がわかる資料を作っていただいています。対応していない部分については、条例に入れ込んでいくことになっていくのかなと思います。この市民ワーキンググループで前回会議からしている作業というのは、【たたき台案】を順番に見ていきながら、内容が良いか不足していないかというものを議論していただいているところです。

「このような内容を入れた方がよいのではないか」といった時に、条文に直接入れ込むという方法もありますし、例えばニセコ町のまちづくり基本条例の逐条解説のように、「この条文は、このような問題に対して作りました」というような解説を入れ込んでいく。この方法は、いわゆるモンスターペアレント問題などは、直接条文化はしにくいので、関連する条文の解説で「このような問題にも対処していきましょう」ということを書いていく。

個別の内容に入りますが、【たたき台案】の3ページの〈自治の基本原則〉に原則がいくつか書かれていますが、今までの会議での議論では、協働の名の下に行政が住民に仕事を押し付けていると言えるような状況があるという話もありました。高齢化が進み若者が少ないような地域では、少ない若者に負担が集中してしまっている。「どういう場面で協働して、どういう場面で協働しないのか」をきちんと考えていくようなことを〈自治の基本原則〉に入れていくべきだという話が前回ありました。それと、「条例の性格付け」をどうするかという話もありました。大きく分けて自治基本条例には3つのタイプがあって、「①まちづくりの理念を謳うだけの条例」「②行政を縛る条例」「③行政以外に、市民と市民の間のルールについても書き込む条例」ですが、会議の中では③なのかなという印象でした。

【たたき台案】の4ページの〈市民の責務〉ですが、さきほどの「②行政を縛る条例」のタイプを目指すのであれば、〈市民の責務〉というものは入りません。「市民対市民の関係性」まで考えるのであれば、入ってきてもおかしくありません。その場合の市民の責務として、「頑張る職員に対しては応援する」という内容を解説に入れてみるのもよいのではないかと議論もありました。

また、議論で出た内容が【たたき台案】に入っていないということでしたが、「買物の権利」とか「移動の権利」など盛り込みにくい内容も、一旦は【たたき台案】には入れて検討していく。そして、検討の結果、やはり条例には入れられないということになれば、その段階で外せば良いわけで、まずは入れるというのが大事です。

「条文数が多くなり過ぎるとよくないのではないかと」という話もありましたが、100条を超えとかであればともかく、私自身は数にこだわる必要はないのかなと思います。それよりも、わかりやすい文章という方が大事だと考えています。

今日は、【たたき台案】の5ページから再度見ていきたいと思いますが、これまでのところ何か質問意見などありましたらお願いします。

委員 A：今までの議論の内容で、条例に入れるのが難しいことについては、解説に書けばいいというのは私もその通りだと思います。もう一つは、行政内部の要綱に落とし込んで考えてみるという案もあるのではないかとことです。せっかく今までの議論の内容を棚卸ししたわけですから、条例か解説か要綱かというふうにできるだけ網羅するのがよいのではないかと思います。

私が【たたき台案】を読んだ印象としては、修飾語句というか挿入句というか、そのようなものが入ってきていることで、すごく文章が揺らいでいるような気がします。あるいは、解釈がはっきりしない所が多いです。

最終的には、原案ができるまでには、きちんと肉付けしていくわけでしょうから、今の段階で揚げ足を取るようなことをあまり言うつもりはありませんが、若干、役所的視野が強すぎるような気がします。

嶋田先生：今の話にあった「要綱に落とし込む」ということについてですが、そもそも自治基本条例は制定するだけでは意味がありません。庁内の検討組織で議論の内容を具体化していただくことが必要だと思います。3月までに【たたき台】がまとまって、市民説明会等々開催していく。その中で、いろいろな意見が出てくることになるとは思います。出てきた内容を一旦、関係する課に割り振って、「これを実現するためには何が必要か」ということを検討してもらおう。場合によっては、新しい制度も必要になるかだと思います。その中で、要綱に落とし込むといった話も出てくるのかなという気がします。

委員 B：【たたき台案】の4ページ〈市民の責務〉を全部読んだ時に、文言として単語数が多いという感じがしました。5ページの〈市議会議員の責務〉の方では、『議会に対しての責務を自覚する』旨の内容しか書かれていないのですが、『自分自身が市民であることを自覚したうえで、なおかつ市議会の責務をおこなう』というふうにしたらいいのではないかと思います。関連して、9ページの〈職員の責務〉のところですが、他自治体の条例、例えば岩手県宮古市では、『市職員は、全体の奉仕者として、市民のためにこの条例を遵守し、公平、公正に職務の遂行に努めなければならない』ということがまず書かれているのですが、【たたき台案】には書かれていないので、入れたくなかったのかなという気がしました。

職員も市民だという認識の上での話だと思うので、『職員も自分が市民だということを自覚したうえで、なおかつ市職員としての職を得ているので、職を全うしなさい』ということではないかと思います。

「市民」「市議会議員」「市長」「職員」の責務のところ、全部を通したものが欲しいです。『自分も市民』だということです。

委員 A：〈職員の責務〉の内容は、そもそも文章がよじれていて、何を言いたいのかよくわかりません。2つのことを無理に合わせているからだと思います。『職員は、職務の遂行に必要な知識と能力の向上に努めなければならない』というのが1つで、もう1つは、『職員は、市民等からの意見及び提案等に対して、市民の視点に立って誠実に職務を遂行する』。このように分けないといけないと思います。

委員 B：前回の話ではなくて今日の話になるかと思いますが、6ページの〈地域コミュニティ等の役割〉で、『自治会等の地域コミュニティ』という表現になってい

ますが、説明文の中には、「地域コミュニティ＝自治会」ということになってい
ますので、それはどうなのかなと思います。自治会以外にも地域活動グループとか
NPOとかあると思うので変な感じはします。

9 ページの＜参加と協働の推進＞ですが、『市議会』が抜けています。今までの
話からすると、市民・市議会・市の執行機関の 3 つが協働してやっていきましょ
うということだと思いますが。

委員A：市議会自身が「議会基本条例」を作るという動きはどこまで進んでいる
のですか。

事務局：議会改革検討委員会というのを市議会内に立ち上げていて、その中の検
討事項として議会基本条例の制定に向けて取り組むということは表明されていま
す。具体的な動きは把握していません。

委員B：全体を通して読むと、市議会が自治基本条例の外にいるような印象を受
けたので、当然含まれるべきなのかなと思ったところです。

委員A：市議会についての内容をあまり多く入れてしまうと、議会審議で自治基
本条例の議論が進まないことも予想されるので、議会基本条例の動きがあるの
であれば、議会の内容について、ある程度はそちらに任せてもいいような気もしま
す。

委員C：9 ページの＜職員の責務＞についてですが、ここに書かれている内容と同
様の内容は職員の服務規程などで既に明文化されたものがあるのではないでしょ
うか。それと、5 ページには＜市議会議員の責務＞について書かれていますが、こ
れも既に明文化された同じようなものがあるのではないのでしょうか。8 ページの＜
市長の責務＞も同じです。

個人的には、条例の中に当たり前と言えるような事柄をあらためて書く必要が
あるのかなという気はします。

嶋田先生：仮に職員服務規程で既に明文化されているような内容であったとして
も、市民の目には触れにくいわけです。見えにくければ、意見しにくい。しかし、
自治基本条例に書かれることによって、見えるようになる。見えるようになれば、
市民としても意見が言えるようにもなるわけで、したがって多くの自治体では、
当たり前の事柄をもう一度条例に書いているということです。当たり前の事でも
実際にはできていないことはあるので、条例に書く意味はあると思います。

委員D：さきほど協働の名の下に、行政が住民に仕事を押し付けているのではな
いかという話がありました。私の思いは、住民が全部行政の責任にして「行政が
やるべきだ」というと国が成り立たないと思います。自分たちの生活を守るため
には、自分たちでできることはやっていく。それが過疎地であれば、仕事が増え
て大変ですが、その視点というのは都市部であっても必要なのではないかと思
います。「行政がやって当然。しなかつたら悪い」という考え方はいかがなものか
とは思っています。

嶋田先生：その考え方は大原則としてあります。ただ、地域によってはどうしてもやっていけないというところはあるわけです。「何でも行政。何でも市民」という両極端では悪いわけです。市民が全部やると行政の存在意義が無いわけで、そこは行政が責任を持つことが大事です。両極端にならないように、条例に文言を入れておくことが必要なのかなと思います。

委員C：【たたき台案】の中身ではありませんがお尋ねします。行政側の組織である庁内検討会は実際あまり進んでいないという感じがしますがいかがですか。

事務局：前回の会議でも報告させていただいたのですが、庁内検討会については、市民ワーキンググループ会議の議論から出た質問等の回答を考えるとというスタイルをとりながら、6回開催しました。

前回の会議から【たたき台案】の検討ということで、条例の具体的な内容に入ってきたということと、市長が替わり、自治基本条例については市役所内部を整理しながらきっちり進めるよう指示もあったところではあります。それに伴い、行政側の組織を変えてより一層進めていこうということで若手職員からなるプロジェクトチームの設置をして取り組んでいくよう手続きをしています。

委員C：今事務局が言ったことは、半年前に言ったことと変わらない。結局、庁内検討会という形はあるけれど行政内部としては、まったく浸透していないわけです。当初、この市民ワーキンググループ会議を立ち上げた時の説明で、庁内検討会と市民ワーキンググループは、車の両輪という話をされましたが、まったくそうはなっていない。今となつては、仕方ありませんが、条例づくりのようなものは、最終的には行政側が力を入れてやらしてもらわないと、外部の者にはどうしようもありません。

この市民ワーキンググループの熱意と比べると、行政側の熱意は半分もないと思います。形としてできていくのか危惧するところです。

嶋田先生：以前から申し上げていますが、庁内の意識付けをやらないとどうしようもありません。職員の傍聴もない、庁内検討会の傍聴もほとんどないという状況はおかしい。C委員さんのおっしゃるとおりだと思います。

ただ、過去を振り返っても仕方ありませんので、これから前向きにどう変えていくかでしょう。若くて動ける職員を集めるというのはよいのですが、もう一つは、幹部職員がこのような会議の場に出てくるようになると、部下も動かざるを得ない。幹部職員と若手を動かしていくのがポイントだと思いますが、その前提として、自治基本条例について庁内で理解が高まっていかなければなりません。

事務局：市民ワーキンググループを開催しながら、庁内検討会を開催し、やり取りをしてきました。そういうなかで2つの組織の意識差というか温度差というか、開いてくる中でどのように進めていくのがいいか検討を重ねてきました。結果としては、ご指摘されているようになってしまったわけで、反省も踏まえながらプロジェクトチームで取り組んでいきたいと思っています。

嶋田先生：話を【たたき台案】の中身に戻しますが、何かありますか。

委員A：4 ページの〈市民の責務〉の中の、『市民は、地域課題等について、市民同士での話し合いを通じ、課題解決に向かうよう努める』とあります。また、6 ページの〈地域コミュニティ等の役割〉の中で、『自治会等の地域コミュニティは、対象地域における共通課題を解決し、福祉の向上を図る』とありますが、この 2 つの関係はどのように考えればよいのですか。

「市民全体」も「自治会」も課題解決に努めますというふうになるなら、重なっている部分はどうなるのか。

5 ページの〈市議会の責務〉のなかの、『市民を代表する意思決定機関』とありますが、私自身は『意思決定機関』という表現がよくわかりません。『議決機関』ならわかるのですが。

嶋田先生：もう一度、この【たたき台案】を作り直していただいた方がいいと思います。今の作り方が、いろいろな自治体から文言を引っ張ってきていると思います。今が単に並列的に表記しているだけですから、他の自治体の条文を見せながら、「現にこのような書き方がある」。そして、「それに対してこのような議論があった」から、「最終的に一旦はこの形で考えた」というふうにすれば、この会議での議論が混乱せずに済むと思います。

委員E：【たたき台案】の中身の話ではありませんが、さきほど周知のために今後は市民説明会をしていくという話がありました。自治基本条例の流れを上手く把握できるように説明しないと、まったく興味を示さないと思います。ですから、意識付けをしたうえで説明会に入っていくといいのかなと感じました。

委員C：【たたき台案】の 5 ページの〈事業者の責務〉についてですが、事業者をどのように捉えればよいのでしょうか。事業法人なのか、それとも、個人で事業を営んでいる人まで含むのか。個人事業であれば、市民とイコールの場合がほとんどでしょうから重なります。

ですから、ここでいう事業者というのは、「市に在住していなくて、市内で事業をしている人」を言うのか、それとも「法人格を有するもの」も、地域社会の一員として捉えるのでしょうか。

嶋田先生：私が考えるのは、「市内で何らかの営利活動をしているもの」です。個人営業者でも該当すると思います。その場合には、一市民としての顔と事業者としての顔と二つになると思います。例えば、お店を開いていてゴミとして空き缶が出るとします。この空き缶の回収などについて市からの何らかの要請があった場合には事業者として協力するということだろうと思いますので、市民が事業者であることもありますが、市民としてではなく事業者としての顔になるのだと思います。個人事業者の中には法人格を持ってやっているところもありますので、全て含めて捉えるということではないでしょうか。

委員C：最終的には「事業者とは」ということで定義するわけですね。そうしないと、あいまいになってしまうので。

事務局：定義することにはなります。

嶋田先生：引き続いて<市議会の責務>についてです。さきほどから、市議会に関する記述がないという話がありましたが、実際問題としては、首長提案の条例で議会の事を書き込むというのは執行部側としてはしにくいものです。ただ、自治基本条例の中に議会に関することが入っていないのはおかしいので、入れ込むのはよいと思います。最終的には議会に対して、きちんと説明報告していく必要があると思いますが、この会議の場では【たたき台案】にどのように書き込むかということですので、いろいろな意見が出てくればと思います。

委員A：5 ページの<市議会の責務>の中の、『市民参加による開かれた議会』というのは何を想定しているのですか。

嶋田先生：これは、最近全国で増えてきている、議会主催で行う地域での活動報告会になると思います。そして、その場で市民と討議する。あるいは、議会に参考人として市民に意見を述べてもらう機会を増やすとかになるかと。

委員A：大分県にも言ったことがあるのですが、開かれた議会の案として移動議会のようなものがないかということ。本会議は無理として委員会については移動委員会というものがあってもよい気がします。このことを条例の解説に盛り込んでいただけたらと思います。

嶋田先生：実現できるかわかりませんが、案として、意見が出たということを書いておくべきでしょうね。

委員C：以前の会議でも話しましたが、地域密着型ではなくて全市的な視点で議員活動をすれば、次の選挙では当選しにくいというのがあります。

嶋田先生：そのようなことがあるのであれば、例えば、実効性はともかくとして<市議会の責務>に『全市域を意識して』と入れ込んでみてもよいと思います。

委員C：結局は議員を選んだ側の市民の意識が問題になるわけですが、考えとして、議員の定数をまだ減らすというのもあります。地区の代表で、地区の利益だけを考えるような議員は当選しないくらいに絞るしかないのでは。

嶋田先生：逆の考え方もあります。今年の地方自治法の改正で議員数の上限を撤廃しました。どのような趣旨かというと、今の給与のままで議員数を増やすというのは、市民からすると有り得ないということになると思います。ですから、逆にボランティア議員みたいに、交通費として費用弁償を出す程度で、人数を大幅に増やして誰でも参加できるようにするという考え方もあります。

委員A：他自治体でもあるように、議員報酬を月額報酬から日額報酬にしてみるというのもあるかもしれません。

嶋田先生：先ほどからの議論では、<市議会>と<市議会議員>についての項目についての修正・追加は、『全市域のことを意識して活動するべき』ということをお

<市議会議員>のところに追加するというくらいになるのでしょうか。

引き続いて、6 ページのコミュニティについてです。そもそも、スタート地点として、自治会町内会の取組みを促進していくのか。それとも、他自治体での例があるように、自治会町内会中心主義ではなくて、小学校区単位などで自治協議会といったものを組織し取り組んでいくのか。あるいは、NPOとか新しい市民団体の活動を進めていくのかといった議論があるなかで、この項目をどのように規定していくかということになるかと思います。

委員A：6 ページの<地域コミュニティ等への加入>についてですが、『住みよい地域社会を作るために、自治会等の地域コミュニティの加入に努める』とありますが、加入しないと住みよい地域社会は作れないものなののでしょうか。

委員F：周辺地域ほど加入してもらったほうが、地域での仕事をしていくには上手くいきます。周辺地域でも自治会に入っていない人が一部いて、その人は道路維持のための草刈などを一緒にしません。

委員C：周辺地域の山間部などは、例えば道路脇に草がどんどん生えてきます。行政が全部はしませんから地域の人がしないといけません。そのような状況で若い人が地域にいるのに、その若い人が草刈をしないというのであれば、コミュニティの在り方としてはおかしいのではないかと思います。

委員F：ですから、任意団体の自治会加入について強制はできないとしても、この自治基本条例などで規定することで、「このような条例に書いているので、できれば自治会に入ってください」と言うことが言いやすくなると思うので、『住民は加入に努める』というのは良いと思います。

委員A：『住みよい』という表現が気になります。『地域社会の発展のため』とか『地域社会の維持』であればよいのですが、自治会に入らなくても、きちんとしていれば住みよい地域はできるのではないかと思いますからです。

委員F：私は、『住みよい』を付けた方が条文として読みやすくなると思うので良いと思いますが。

嶋田先生：案の段階ですから両方を併記するという事でよいと思います。それと気になったのが、地域コミュニティと言いつつも自治会町内会が念頭にあるわけで、そうであれば「地域コミュニティ」という呼び方をしなくてよいのではないのでしょうか。自治会町内会以外の団体も含めて地域コミュニティというのであれば、きちんと明記すべきです。

委員A：地域の中には、〇〇協議会というのが数多く有ります。そして、同じような顔ぶれにどうしてもなっています。できるなら少し整理した方がと思えるくらいです。

委員C：確かに地域にはいろいろな団体がありますが、自治会活動以外にも連帯感を保つためにやっているのかなという気はします。

嶋田先生：地域にあるいろいろな団体について話が出ていますが、各団体で現場でボランティアとして頑張っている方がいます。その人たちが受けている手当てみたいなものはごくわずかです。私は他自治体で補助金改革に関わっていますが、行政としては補助金をカットしたいという思いがあるのですが、あまりに少ないため、逆に補助金を増やすように提言したこともあります。

しかし、そのように頑張っている状況が市民から見えていません。このように市民から団体の動きが見えにくいという問題の解決策の一つには、以前から紹介しています福岡市など全国で取り組みのある「自治協議会制度」があります。地域にある交通安全協会、体育協会、青少年育成協議会などいろいろな団体が参加して自治協議会で予算を配分します。そうすれば、一旦はそこでオープンになります。オープンにした後に、どう配分するかはそれぞれで話していくわけです。

委員A：配分を決めるのは誰になるのですか。

嶋田先生：地域の中での話し合いによります。

委員A：自治会町内会と各団体は顔ぶれが重複していますので、結局はあまり変わらないのではないかと思うわけです。

嶋田先生：過去の会議の中では、自治協議会制度については日田市では必要性が低いとのことでしたが、今日の話の中の問題点からすると、もしかしたら日田市においても自治協議会制度があった方がいいのではという感じは受けました。時間が来ましたので、今回は引き続き地域コミュニティからやりたいと思います。

4、その他

発言の要旨

事務局：今年度中に市民周知のために、自治基本条例に関する市民フォーラムを開催するよう計画しています。日程については、3月23日（金）か26日（月）の18時～21時の間を予定しています。場所については、パトリア日田の小ホール、内容については、嶋田先生の基調講演、事務局による日田市の取組み状況、パネルディスカッションを考えており、パネラーとして市民ワーキンググループからも1名参加をお願いしたいと思っております。内容が固まりましたら、正式に依頼をさせていただきます。

次回会議については、1月24日（火）です。