

第 24 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 2 月 8 日（金）

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
（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、
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

- 1、開会
- 2、前回会議内容について

【事務局による資料説明】

- 3、本日の意見交換項目について

発言の要旨

嶋田先生：＜地域コミュニティ＞から再開しますが、前回もお伝えしましたが「解説欄」の記述が多すぎます。必要最小限で説明しないと読むのも大変です。説明を入れる趣旨としては、条文の意図が伝わるように書けばよいだけであって、市民ワーキンググループでの議論経過を書く必要性はないと思います。

事務局：来月、「たたき台」として配付するものについては、「解説欄」の書き方を修正しています。「条例の逐条解説」の時には外しますが、「たたき台」の段階で市民ワーキンググループでの議論を全く載せないのはどうかと思いましたので、「参考：市民ワーキンググループでの議論」ということで別箇にしています。

委員A：前回の確認ですが、「現在の第2項を、修正前の第4項、第3項に」「現在の第3項を第4項に」「第4項を第5項に」ということでよろしいでしょうか。

事務局：前回の会議の中では、そのようにすることになっています。

嶋田先生：それでは、前回の会議で解説欄に入れるという話が出ていた、「自治会規程の改定も含めた事務委託費の適正な処理」に関することは、第5項に入れ込んだ方がよいのではないのでしょうか。

委員A：自治会加入については、憲法との関係があるので条文の表現には気を付けなければならないとのことでした。今の条文は「市民は、地域における相互扶助の精神に基づいて、自治会等に参加し、その活動に参加するよう努めるものとする」と書かれていますが、市民に自発を求めていることになります。憲法の思想良心の自由、結社の自由があるので、「相互扶助の精神に基づいて」という文言で自治会加入というのはいかなるものなのでしょうか。この条文の主語は、むしろ地域コミュニティだと思っ

ています。地域コミュニティが加入の促進を図るために、役割の重要性を広く広報に努めるなどの方が正しいのではないのでしょうか。

嶋田先生：もともと自治会加入についての話が出たのは、加入する人が減ってきているのでそこをどうにかしたいという委員さんの話からでした。それを条文に入れ込まなくてもよいということであれば、外してよいとは思いますが。

委員B：会議での私達の意見を踏まえて、修正条文を出していると思います。今話している「市民は加入に努める」という視点も会議の中から出てきたと思っています。この文を無くせば元に戻ってしまうのではないのでしょうか。

委員C：私は自治会に加入してもらいたい側なので、「市民は加入に努める」という表現は残して欲しいと思いますが、逆の立場で考えると確かに「加入しない自由」もあるとは思いますが。

委員D：参加しないという権利は当然あると思いますが、私も「加入に努める」といった内容を残して欲しいとは思いますが。

委員A：加入してくれといっても、良い条件でなければ入らないと思います。

嶋田先生：少し整理しますと、第1項については、主語を「地域コミュニティ」に変える。そして、第2項で「市民は加入に努める」としておいて、第3項に「地域コミュニティの活動内容を明らかにする」という流れでしょうか。

委員A：実態としては自治会の活動内容や運営状況については、年1回の総会の時にしか出していないわけです。例えば、公民館などで常に情報を公開しておく仕組みというのを解説に書いて欲しいです。この会議が始まった2年くらい前の話の中で、「この条例は住民と行政との関係性の再構築だけではなくて、住民同士の関係性の再構築を図る」という発想があったと思います。そのような発想が＜地域コミュニティ＞などで出てくると思うのです。地域コミュニティと住民の間で、意見や提案などが反映されるような仕組みを、地域コミュニティに作ってもらいたいと思っています。

庁内PT①：日田市にある全自治会が、活動状況を地区住民に出していないということはありません。毎月1回活動状況を知らせる広報誌を出しているところもあります。ですから、広報誌を出して活動を知らせるといった取り組みをしていない自治会については、いろいろと取り組んでいる自治会に追いつきましょうという趣旨で条文なり解説なり書けばよいのではないのでしょうか。今まで、3つの地区で自治会に入ってきましたが、取り組み内容はそれぞれ違います。それぞれ良い取り組みもあれば、そうではない取り組みもあります。

嶋田先生：前回会議で話した条文の順番とは変わりますが、第2項に「市民は努めるものとする」という内容を入れて、第3項としては修正前の第4項、第4項としては修正前の第3項、第5項として「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等をすることができ」ということでしょうか。

委員A：次の＜小規模集落等対策＞についてです。第1項で、「市民は、小規模集落等において、その地域の維持発展のため積極的に地域活動を行う場合には、必要に応じ、行政に対し支援を求めることができる」と書かれていますが、主語が「市民は」となっているので、小規模集落における市民だけではなくて、別の地域の市民も小規模集落のために行政に対して支援を求めることができるのでしょうか。ただ現実には中心部の人小規模集落の支援をするのは難しいと思います。だからこそ行政や議会が目配りをして対応していかなければならないのではないのでしょうか。

もう一つとして、小規模集落といっても地域コミュニティとしての活動をします。たまたま地域コミュニティとしての組織や機能が脆弱になっているということだけです。地域コミュニティには違いがありません。つまり、一つ前に話した＜地域コミュニティ＞の特別規定のような形で条文にすれば、わざわざ分けなくても済むのではないかと考えています。

委員D：そもそも、街中で起きていることと小規模集落で起きていることは違うという話から、地域コミュニティと小規模集落の二つに分かれてきたと思います。一つにするという議論であれば、それでも構わないとは思いますが。

嶋田先生：一緒にしてしまうと、条文が重複すると思います。

委員A：今のように二つに分けておいても構いませんが、意識としては小規模集落も地域コミュニティの一つということです。たまたまそれが上手く機能しないというだけです。そして、修正条文案の第1項は「市民」の視点、第2項は「行政」の視点で構成されていますが、まとめてもよいと思います。「市民は」となると、小規模集落に常に目配りをしないとイケないようにも捉えられます。

事務局：以前の会議での議論に、小規模集落を地域コミュニティに含められないかという話がありました。その中で、「小規模集落という項目を残して欲しい」ということから残しています。

委員A：項目として残すのはよいと思います。地域コミュニティに含めなくても。ただ、今の第1項が「市民は、小規模集落等において、その地域の維持発展のため積極的に地域活動を行う場合には、必要に応じ、行政に対し支援を求めることができる」で、第2項が「行政は、市民が主体的に小規模集落等で行う地域活動に配慮するとともに、その活動が困難な場合においては適切な措置を講ずるよう努めるものとする」と書かれており、これはまとめて一つの条文でよいのではないかとということです。

嶋田先生：そうであれば、＜小規模集落等対策＞ということで条文を書くことになるので＜定義＞に入れる必要があると思います。そして、第2項に第1項を足すような形で「その活動が困難な場合においては、市民の求めに応じて適切な措置を講ずるよう努めるものとする」というようにしてもよいかもしれません。そして、新たに第2項として「市民は」という主語でいくのであれば、それぞれの集落の現状を把握するよう努めるものとするということを条文で書き、解説文に話合う場を設けますというようなことを入れ込むとよいのかなという気がします。

委員A：市民同士の討議というのは、小規模集落の現状把握についてのみ行うという考え方になるのでしょうか。名古屋市の地域委員会のようなものを作って、その中で過疎問題などを課題として投げかける方がよいと思っています。

嶋田先生：第2項の趣旨としては、市民対行政の対一の関係になるのではなくて、市民同士の討議を通じて「このような集落の現状であれば仕方がない。行政がやるべきだろう。」というように市民が考えて対応が決まっていくような仕組みづくり。このようなものにつながるような条文を入れたいというものです。

事務局：小規模集落での取り組みとしては、中津江地区を中心に支援をしています。ただ、これからも長期間にわたって行政が支援を続けていくということは、いつか限界が来るのではないかと考えています。そこで、住民同士で支えあう仕組み、それをビジネスの手法も取り入れながらできないかどうかを模索しているところです。

嶋田先生：自分たちでできることは、自分たちでやるというのは大原則としてあります。ただ、疲弊している地域に自分たちでやるように言っても、なかなか難しいわけですね。そこは行政がしっかりやっていきましょうという話です。

委員B：今でも自分たちで高齢者を守ろうという取り組みはしています。先ほどビジネスの手法という話がありました。どのようなビジネスかわかりませんが、椎茸を作ったら多過ぎて値段が下がって困ったということもありました。仕組みが回ればビジネスの手法でもよいとは思いますが、現状ではなかなか上手くいかないと思っています。

嶋田先生：確かにビジネスモデルが上手く行けば良いと思います。鹿児島県の鹿屋市にある「やねだん」のように成功している事例はありますが、極めて例外的だと思います。

委員B：ビジネスであれば、徳島県上勝町の「いろどり」の葉っぱビジネスのような上手く回る流れ、仕組みを作ってくれる人が誰かいれば、自主性にもつながっていくと思うのですが、今のままでは無理だと思います。

嶋田先生：小規模集落の話が出てきたのは、地域の街灯の電球取替えや道路の草刈など地域でやらなければならない。高齢化が進み地域でできないくらい疲弊している所もある。そのような所には行政が支援していく必要があるということからです。支援をすると市民に依存性が生まれてくるというのは確かにあると思います。ただ、そのための仕掛けとして、「行政ではなく市民がする」というのは趣旨がずれるのではないのでしょうか。本来行政というのは、市民から税金をもらって雇われています。行政の方から市民に対して言うのではなくて、むしろ市民同士で「そのくらい地域でしないといけない」というような議論が出来る場を作るような仕掛けの方がよいのではないかと思います。解説の中に、「市民」対「行政」になると、市民はどんどん求めていくし、それに対して行政が継続的に支援することで依存性が生まれてくる。そうではなくて、市民間の議論、認識の共有が大事であるということを入れてみればよいのではないのでしょうか。

委員A：以前の会議で話のあった大分県の小規模集落の応援隊のようなものはまだあるのでしょうか。

事務局：今も制度はあります。65歳以上の高齢者が50%以上の地区に対して、要請があればボランティアを派遣するというものですが、条件が厳しいのかわかりませんが、地区からの派遣要請が少ないようです。そこで要請しやすくするために条件の緩和など運用の見直しなどを行う動きがあります。

嶋田先生：小規模集落の定義については、それを活用すればよいのではないのでしょうか。条文については、今話した内容で一旦作っていただきたいと思います。それでは、次の＜子どもの権利及び健全育成＞に行きたいと思います。第1項で、「子どもは、年齢に応じて、まちづくりに参加する権利を有するものとする」となっていますが、年齢に応じてというのをどのように考えるかです。

庁内PT②：北九州市の条例では、「子どもは、自治の主体として、それぞれの年齢に応じて自治を担うことができる」という表現になっています。子どもという用語の定義もしていないようです。

委員D：若年層がこの文を読んだ時に、「まちづくりに参加することができる」ということがわかるのは、「自治を担うことができる」と表現するよりも、今の形の方が若い人にはわかりやすいのかなと思います。

嶋田先生：それでは、「子どもは、それぞれの年齢に応じて、まちづくりに参加し自治を担う権利を有するものとする」としてはいかがでしょうか。

庁内PT③：第1項は、「子どもは、それぞれの年齢に応じて、まちづくりに参加することができる」というようにしてはどうでしょうか。今、嶋田先生がおっしゃった条文案はやや長いような気がしましたので。

嶋田先生：ここでは、「権利」という言葉を条文に明記することがポイントだと思います。

委員A：第1項から第4項までの並びを変えた方がよいのではないのかというのが一つあります。それと、＜定義＞から考えると「子ども」も「市民」に含まれますので、まちづくりについての意見を述べたりする機会が既にあるわけです。したがって、この条項を生かすというのであれば、＜定義＞の「市民」のところで何らかの工夫が必要になるのではないのでしょうか。第2項に、「子どもはまちづくりに関して自らの意見を表明できる」と書いていますが、自らの考えでなければ表明できないのでしょうか。例えば、兄弟姉妹の代表意見を言う場合もあるでしょうし、友人と相談して決めた意見もあるのではないのでしょうか。そう考えれば、ことさら「自ら」と書く必要はないのではないかと思います。第3項に「子どもの成長に努める」とあり、第4項では、「子どもの健全育成に努める」と書かれています。第3項は地域からの視点、第4項は行政からの視点という違いから、表現が異なっているのですが、健全育成に努めることには変わりないので、統一する必要があると思います。

嶋田先生：確かに「子ども」も「市民」の一員ではあります。その点は解説の中に、子どもも市民の一員ですが、そのことが十分認識されないこともあるので、確認としてこのような条文にしていますという趣旨のことを入れていただく。条文の順番としては、第2項と第3項を入れ替える。そして、第3項の「子どもの成長」を「子どもの健全育成」に修正していただく。「自らの意見」ということについては、他人の意見を言うてはいけないということではなくて、自分の考えを言うてもよいという意味が明確になるということで残しましょう。

委員A：＜市長の責務＞についてですが、第2項で「市長は、市の将来像を明らかにするとともに、リーダーシップを最大限に発揮して市政運営に努めなければならない」となっていますが、リーダーシップとはどのようなことを想定されているのでしょうか。例えば、鹿児島県阿久根市で騒動がありましたが、あの件も一種のリーダーシップにあたると思います。長期のビジョンを立てる時に、横槍が入ってもぶれないようなリーダーシップなのか。条例にはカタカナ語をあまり使わない方がよいと思っていますので、指導力や統率力などの方が適切なのではないのでしょうか。それと、第4項は、「市長は、組織の連携及び調整を図るとともに、人材育成及び適正な人事異動を行うよう努めるものとする」と書かれていますが、市民向けの責務としては関係ないような気がします。そもそも、何のために組織の連携と調整を図るのでしょうか。例えば、市政の円滑な推進に資するため組織の連携調整を図るためにすればわかりますし、市民に対する責務にもなると思います。今の表現では、行政内部向けの話に過ぎません。

嶋田先生：第4項は、2つに分けた方がよいと思います。

委員A：一つは、市政の円滑な推進を期す組織の連携及び調整。もう一つは、的確な処理に資する人材育成及び適正な人事異動などでしょうか。

嶋田先生：それでは、第4項を二つに分けて、「市長は、市政の円滑な推進のため組織の連携及び連携を図るものとする」とし、後段は「市長は、よりよい市政運営を実現するため人材育成及び適正な人事異動を行うよう努めるものとする」でよろしいかと思います。リーダーシップという言葉については、何々のためというように使い方を限定しない方が幅広いリーダーシップを意味することになるのでよいのかなと思います。第2項は、基本的にはそのままですが、「市政運営に努めなければならない」というのを「市政運営を行わなければならない」。第4項の後段は「努めるものとする」となっているのを「行うものとする」というふうに変えるということできましよう。

庁内PT④：質問ですが、第4項には、組織の連携及び調整のことと人材育成や人事異動について書かれています。この条例の中の＜組織及び人事政策＞には同じような内容の条文がありますが、重複しても問題ないということでしょうか。

嶋田先生：ここでは、市長の責務ということで入れ込んだ方が実効性が高まるのではないかと考えて入れたと思います。＜組織及び人事政策＞の中に、「市長は」ということで入れてみるという考え方もありますがいかがでしょうか。

委員A：そこに入れるのは反対です。市長の責務としてあるので、先ほど言ったように市の運営を円滑に図るという市民に対する約束ですので、この項目に入っています。＜組織及び人事政策＞というのは、行政内部の話ですので。ですから、重複しても問題ないと思っています。「子ども」は「市民」であるのに、項目を別に作っていますし、「小規模集落」についても「地域コミュニティ」であるのに、特別に書いています。重なる内容というのは、あっても構わないと思います。

嶋田先生：条文の書きぶりを変えるというの也有ります。後ほど出てくる＜組織及び人事政策＞のところでは、より具体的な内容にして住み分けを図るということも考えられますので、この第4項の内容はそのまま残すということで。

それでは、次の＜職員の責務＞ですが、第3項は「市の職員は、自らも市民であるという自覚を持ち、一市民からの視点を生かして積極的にまちづくりに参加するよう努めなければならない」となっていますが、「一市民としての視点としての感性で自分の仕事を見つめなおす」という趣旨だったと思います。そして、その話とは別個に、地域活動に参加していない職員もいるという話があったので、条文を分けて書いた方がよいと思います。第3項を二つに分けて後半部分は一番後ろに持っていくのがよいと思います。第2項には、「市の職員は、市民からの意見や課題等の解決に真摯に対応し、取り組まなければならない。ただし、不当要求行為等を除く」とありますが、というのは、市民からの意見のすぐ後ろに「不当要求等を除く」と入れるべきではないでしょうか。

委員A：第2項ですが、今のままでは文章がおかしいです。「市民からの意見に誠実に対応し、課題等の解決に取り組まなければならない」としないといけないと思います。第4項については、「市の職員は、職務に必要な知識と能力の向上を行い、創意をもって職務遂行に努めなければならない」と書かれていますが、ここで「創意」というのはおかしいと思います。「意欲をもって」であればよいですが。それと、第2項の但し書きで、不当要求行為等の説明を（特定のものに対して有利又は不利な取扱いをすること並びに特定のものに対して義務のないことを行わせ、又は権利の行使を妨げることをいう）と書いていますが、ここだけ変に目立ちます。

嶋田先生：もともと、この不当要求行為を除くというのを入れたのは、市民の意見に真摯に対応しなければならないとした時に、不当要求が出てしまう可能性がありそれを押さえ込む必要性はあるだろうということからでした。解説に全部持っていったらどうかという話がありましたが、条文として全然出てこなくなってしまう。

委員A：不当か正当なのかというのは、わかるのではないのでしょうか。どう考えても不当な要求にまで真摯に対応する必要はありません。

嶋田先生：しかし、不当要求をしてくる人は「市民からの意見に真摯に対応すると書いてあるじゃないか」と言うわけです。

委員D：不当要求の内容を解説に書くというのはどうでしょうか。条文には、「不当要求等」という言葉だけで。

委員A：よいと思います。「市民からの意見（不当要求等を除く。）」とすれば。

庁内PT⑤：今の条文が職員個人々々を対象に書かれていますが、職員同士がそれぞれ高め合うことが必要かなと思っています。切磋琢磨するというような。

委員A：確かに自己啓発だけではなくて、職員同士が良い意味で競い合うというのは大事なことだと思います。

嶋田先生：第4項を二つに分けて、「市の職員は、互いに切磋琢磨し職務に必要な知識及び能力の向上に努めなければならない」とするのがよいかもしれません。

委員D：業務の中で職員同士が協調して欲しいというのがあります。相互に助け合うという感じです。

嶋田先生：第4項を分けた後段で書けばよいのではないのでしょうか。職員は互いに協力するというような感じで。後は、「創意工夫」というのをどのように使うかというのがありますが。

庁内PT②：創意工夫という言葉がどうしても必要というのであれば、第1項の中に入れ込んでみてはどうでしょうか。

委員A：第1項は、「市の職員は、市民全体のために働く者としての認識を持ち、法令等を遵守し、公正かつ誠実に職務を行わなければならない」というもので、この条文の中に「創意工夫」を入れるのはおかしいと思います。順法精神にのっとりて職務をするのに、創意工夫というのはどうなのでしょう。

嶋田先生：それでは、第1項には創意工夫という言葉は入れずに、「職務を行わなければならない」というのを「職務を遂行しなければならない」に変えるだけにしましょう。

委員A：創意工夫という言葉は、第4項を二つに分けた後段で使うことになると思います。そして、先ほど職員同士で切磋琢磨するという話がありましたが、互助精神を発揮できる仕組みを作った方がよいと思います。ただ心配なのは、足並みを揃えて、突出して頑張る職員が出ないような仕組みになるのは困ります。

嶋田先生：整理しますと、第2項は、不当要求等を除くを書いて、解説には、「特定のものに対して有利又は不利な取扱いをすること並びに特定のものに対して義務のないことを行わせ、又は権利の行使を妨げるような言動をいう」と書くことになります。第3項は、二つに分けて、前段は一市民の視点を生かして職務を見直すというような内容。後段は、第6項に持っていく。第4項も二つに分けて、前段は、互いに切磋琢磨し職務に必要な知識及び能力の向上に努めるという内容。後段は、職員は互いに協調し職務遂行に努めるという感じでしょうか。

委員A：私は、創意工夫は入れなくてよいと思います。ここでの目玉は、お互いに切

磋琢磨るとか協力し合うということだろうと思います。

嶋田先生：創意工夫というのは、＜政策法務・創意工夫に基づく市政運営＞というこ
とで出てくるので、ここでは外してもよいかもしれません。それでは、創意工夫は外
して、互いに協力し合うという感じの条文にしましょう。時間が来ましたので、次回
は＜参画＞からにしたいと思います。

【次回会議を3月7日（木）、次々回を3月14日（木）とし終了】