

第 17 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 5 月 29 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、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、半田主任、中野主任、松岡主任、梅原主査、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）3 名

1、開会挨拶

2、配付資料の説明について

【事務局より説明を行う】

発言の要旨

嶋田先生：今日の資料で、他市のコンプライアンス条例を用意していただいています。が、前回会議では、条例の表現を「職員の責務」にどのように活用できるかという問い掛けをしていましたので回答をお願いします。

事務局：いくつかの市のコンプライアンス関係の条例を見てみましたが、先日から議論のありました、「理にかなった市民からの意見に対しては、誠実に対応しなければならないが、理不尽な意見に対しては断る」という点について、自治基本条例の「職員の責務」に当てはまるような表現は考え付きませんでした。

嶋田先生：例えば、いただいた条例を使えば、「市民の意見には真摯に対応しなければならない。ただし、不当要求行為等（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）をのぞく。」などのようにすればよいだけです。表現が難しいので、他の条例で使えるものがないかということで、コンプライアンス条例をお示ししましたので、表現を抽出して反映をお願いします。

委員 A：議事録以外に、前回会議のまとめを資料として作っていますが、ここまでののであれば、毎回、条文修正案を出していただいてもよい気がしますが。それを見なければ、反映状況がわかりません。

事務局：たたき台案の項目を終わりまで見て、再度お示しする予定でした。次回からはその都度修正案を提示していきたいと思います。

嶋田先生：事務局の方から、この会議の場での議論がどのようにまとまったのかが、

よくわからないという話がありましたが、そうであれば修正条例案への反映の仕方もよくわからないはずです。ですから、一度に後で提示されても、修正条例案への期待度とのギャップが大きいような気がします。したがって、そのような状況であれば、毎回前回会議を受けての修正条例案を出していただいた方がよいと思います。

事務局にお願いしたいのは、A、B二つの意見が対立した場合に、一方の意見を採用するというのはこの場ではできないと思います。事務局として上手くまとめるためにも、自治基本条例に限定せず、幅広く様々な条例を見ていただければ、表現の仕方が浮かんでくると思いますので、そのような対応をお願いします。

3、たたき台案についての意見交換

発言の要旨

嶋田先生：前回の続きで、＜住民投票＞からです。さきほどの事務局の説明によると、前回会議を受けても原案どおりということでしたが、基本的に住民投票の要件等は自治基本条例に明記せず、個別の住民投票条例に委ねるといったことのようにです。

委員A：前回会議で少し話しましたが、住民投票を発議できるものが、市長だけではバランスが悪いと思います。住民も市議会もできるということを明記するべきだと思います。

嶋田先生：前回も話しましたが、市長だけが必要に応じて住民投票できるというのは好ましくありません。ですから、今の条文案から修正の必要があるというのが、前回会議からの流れだと思います。さらに、地方自治法上に規定されていることと変わらないのであれば、自治基本条例に書き込む必要性がどこにあるのかということにもなります。先行条例では、年齢を20歳から引き下げたり、外国人を要件に加えたりしています。したがって、このままであれば、住民投票の項目を入れ込むのは、住民投票があるということを確認する意味しかなくなります。

それと、第1項の中の、「必要に応じて」というのは、不要ではないでしょうか。市長がやりたくなければ住民投票はできないとも読めます。

委員B：前回会議の話と今日の話からすれば、参考条文にある奥州市の発議権は住民、議会、市長にあるという書き方。それと、越前市の住民投票結果の尊重を加えればよいと思います。

嶋田先生：常設型の住民投票条例を設けた場合に、「市長は自らの意思で住民投票ができる」とすると、首長次第で住民投票ができることになり危うい面もありますが、個別の案件ごとに住民投票条例を作ることのようなようですので、そこは影響ないかと思います。そして、案件に応じて、年齢や外国人についても、個別条例で決めていくということでしょうか。

委員C：私は住民投票については、地方自治法で規定されている内容でよいと考えています。

嶋田先生：それでは、この市民ワーキングの皆さんの意見としては、奥州市の住民

投票条例の案文に尊重義務と投票結果の取り扱いをどうするかを加えるということで条文化するというごをお願いします。たたき台案の2項と3項については、そのまま利用できると思います。

委員C：今の話であれば、市議会の議決がなければ住民投票は実施できないということでしょうか。

嶋田先生：個別の案件ごとに住民投票条例を作れば、そのような問題があります。常設型の住民投票を一旦作れば、仕組みができあがるので、あとは住民からの請求などがあれば実施ができるということになります。常設型の住民投票の制定を視野に入れるのであれば、「それぞれの事案に応じ」という表現を消せば対応できると思います。

委員B：常設型の住民投票条例には投票資格など詳しく書かなければいけないということでしょうか。案件によっては、年齢構成を変えるというのはできるのでしょうか。

嶋田先生：投票要件を規則に委任する方法がないわけではありませんが、常設型の住民投票を作るのであれば、基幹的な重要事項ですので普通は条例で定めることとなります。

委員A：少し教えていただきたいのですが、常設型は固定的に住民投票条例を作ることだと思うのですが、住民投票をする案件はいろいろとあります。そのあたりの関係はどのようになっているのでしょうか。

嶋田先生：常設型の住民投票条例には考え方が二つあって、あらかじめ住民投票対象を挙げておき、要件を満たせば住民投票を請求できるポジティブリスト。あらかじめできない対象を挙げておき、それ以外は住民投票請求できるネガティブリストがあります。幅広く住民投票を実施するのであれば、ネガティブリストを採用し、「これとこれはできませんが、それ以外は可能です」となります。

委員A：今の話は、住民発議の場合の住民投票だと思います。市長が自らの判断で住民投票を実施する場合、ポジティブリストでもネガティブリストでも構いませんが、その条例に基づいてできるということでしょうか。

嶋田先生：どのように規定するかによりますが、市長が何でも住民投票できるようになって頻繁に住民投票されるのもよくないですし、議会の同意が必要としてしまうと、同意がなければ実施できなくなるので、難しいところではあります。

委員A：外国の話ですが、中学生から条例について議論をさせて、若いうちから政治意識を持たせるようなところもあるようです。

嶋田先生：住民投票の資格について、年齢をどうするか、外国人をどうするかというのは非常に重い話ですので、常設型か個別型のいずれにするかわかりませんが、

そこは別個の条例に任せるという方法が、今までの議論からすれば妥当なのかなと思います。ただ、住民投票条例を常設型にするか個別型にするかで条文の書き方が異なってきます。参考自治体の奥州市の自治基本条例の条文の書き方は、常設型の住民投票条例を定める書き方になっています。

庁内PT①：個別に事案ごとに住民投票条例を設けた方がよいのかなと思います。住民投票を実施するハードルは高くなるとは思いますが、それぞれの事案ごとに市も議会も含めて判断してもらうなかで、住民投票を実施した方がよいと思います。常設型の住民投票条例だと、投票要件を規則に委任した場合には、市長の権限になり、作為的にやることも考えられます。

嶋田先生：個別型の住民投票条例とするのであれば、自治基本条例に書き込む意味がどこにあるのかというところが問題になってきます。

常設型でいくのか、個別型でいくのか大きな判断の分かれ目になります。行政の立場としては、個別型の方がいいだろうと思いますし、住民側としても個別案件ごとに要件を変えられるというメリットもあります。しかし、他方で常設型にしておかないと議会が制定しないという形で終わってしまったり、定住外国人問題のように個別の案件に委ねれば委ねるほど外されてしまいかねません。そのように考えると、常設型の方がよいというふうになります。しかも、他自治体のように、自治基本条例上で最低限の要件を設定するというものもあります。

委員A：今までの話では、常設型を念頭に置いて奥州市条例を参考に修正するということになろうかと思いますが、行政側の考えもあると思います。市民ワーキンググループとしては、常設型か個別型かはともかく、住民、市議会、市長それぞれが発議でき、投票結果の尊重をするという書き方でいかがでしょうか。

嶋田先生：それでは、市民ワーキンググループの案としては、常設型を念頭に置きつつ、奥州市条例を基本とする。そして、結果を尊重するということと、投票結果の取り扱いについて市長は予め意見を言うというのを加えるということでしょうか。行政側がこの案とは異なる立場を採るということであれば、それについて説明責任が当然発生するわけで、市民ワーキンググループの案を条文化するのであれば、常設型住民投票条例を制定しなければならないということになります。

それでは、次の〈政策法務〉に入りたいと思います。

委員A：「自主的な政策等を実行する」という表現があります。市は自主的に政策を立案するわけですから、当たり前のことだと思います。ですから、「自主的」というのは、法令の解釈にかかってくるのではないのでしょうか。

嶋田先生：おっしゃるように、誤解を与えかねないような表現というのは修正する必要があると思います。行政職員の方が感じているのは、国の基準が地域の実情に全然合わないかということ、そうではなくて合うものもあります。しかし、うまく当てはまらない例外的な事項が多くあるわけで、その時にどのように対応するか。「こういうルールになっているのでできません」と断るか。それとも、その法令を自主的

に解釈して対応するのか。これが法令の自主解釈の話です。それと、「そもそもルールが無い」という時には自主的にルールを作らなければならない。この場合には、条例を制定することになります。今の条文案は、条例規則の整備を行うこと、つまりルールを作る方に重点が置かれています。しかし、日常的には法令の自主解釈の方が大事です。このような政策法務についての条文を入れた場合に、行政として何が起きるかという、「国の法律でこのように決まっています、国もそう言っていますから」という言い訳が通用しなくなります。地方分権一括法施行後は、既にそのようになっているのですが、「国の通達は効力がないから、自分で解釈しなさい」と言われることとなります。「地域の実情に合った法令解釈」ということと、「解釈で足りない部分については条例制定権を活用し地域に必要なルールを作るよう努める」という二段構えでいけばよいのかなと思います。

そして、この条文を生かすのであれば、他のところで「住民は政策法務をきちんと推進しているかチェックしなければならない」といったことを謳えば、住民の方から言いやすくなるかもしれません。逆に言うと、この〈政策法務〉というのは、そのくらい重い条文です。

この市民ワーキンググループ会議でも、「自治体職員が、できる理由ではなくて逆にできない理由を挙げてくる」という話がありました。この項目は、できる方法なり、できる解釈をしてくださいということです。現行法の解釈で限界があるなら、自分たちでルールを作ってくださいという条文です。

委員B：条文案の中の、「行政課題」というのは、すごく範囲が広いと思います。というのも、他自治体の参考文でいえば、「市政の課題」とか「地域課題」となっていますので。

嶋田先生：少なくとも、「行政課題に対応した」という表現は改める必要があると思います。「地域の実情に合った」とか「市民の要望に対応するため」とかの方が合うのではないかと思います。行政課題というと何を指すのかわからないというのがあります。この項目を設ける趣旨というのは、先ほども話しましたが、国が出している通達やマニュアルに縛られずに、地域の実情に応じてその法令を自主解釈する。もちろん、法律、政令、省令は遵守しなければなりません、通達等は平成12年以降法的拘束力が全くありませんから、そのようなものに縛られる必要性はないので、言い訳はできませんということです。

委員A：政策法務とは直接関係ありませんが、先日新聞で読んだことですが、今回の東日本大震災に関連して、ある自治体で仮設住宅を設置しましたが交通の便があまりよくないので、全国に自転車300台要望したところ150台集まったそうです。それから、3週間ほどたって、50台集まり、合計で200台になったとのこと。この時点で、住民に1台も配っておらず、なぜ配っていないのかの理由が、300台集まらないのに配ると不公平であるからということでした。一人の人が自転車を一日中使うわけではないでしょうから、うまく運用をすれば早く住民が使えるような気がします。このようなケースのように、法令には関係しないが、日々の業務の運用に関する縛りを自主解釈するといえますか、上手く動かすようなことも含めることができればと思います。

嶋田先生：この項目を〈政策法務〉とせず、例えば〈政策法務・創意に基づく行政運営〉などにして、第1項で政策法務にして、第2項で今委員さんがおっしゃったようなことを書くというのもあるかもしれません。

委員A：円滑に市民に対応するという点が大事だと思います。規定するのは難しいとは思いますが。

嶋田先生：自治基本条例ですから、通常の条文では使わないような表現もよいと思います。例えば、思い付きですが、形式的な建前論に終始するのではなく実質的な正義を追求し行動しなければならないとも考えられると思います。

委員A：弾力的に柔軟に動いてもらいたいということです。法律、条例とは関係なく。

嶋田先生：それでは、整理しますと、政策法務については項目名を変えていただいて、〈政策法務・創意工夫に基づく行政運営〉のようにしていただく。第1項として政策法務です。日常的な法令解釈、運用レベルでの柔軟な対応を促す文言を書いていただく。それで対応できない部分については、ルールを作る。それが条例制定の話だということ。両方やっていかなければいけない、国や県を引き合いに出して言い訳はできませんよというのが、第1項。第2項は、さっき委員さんがおっしゃった形式的な建前論というか非難回避行動的なことをするのではなくて、より実質的な正義を求めるような柔軟行動をしなければならないという趣旨の文言を入れていただく。そして、第3項で、住民は、前2項で定められたように行政が動いているかどうかについてチェックし、必要な意見を述べるができるというような文言を入れておくことになるのでしょうか。

庁内PT②：先ほど「形式的な建前論ではなく」という話があったのですが、役所の部署の中では規制をする部署や許可を出す部署などあって、法の解釈を広げられないところもあります。そういうのを超えない範囲においてというのを入れておかないと、運用面でいろいろと異なる考え方が出れば収拾がつかなくなってしまう可能性があると思いますので。

嶋田先生：行政がそこまで対応してくれるのであれば、心配する必要性があると思いますが、様々な自治体を見てきた経験上、声ばかりで実際には動かないと思います。だからこそ、敢えて多少強烈な条文を入れる意味があって、まずは解釈をしっかりしてもらうものの、規制領域、特に技術系において解釈の限界がある。しかし、地方分権改革、地域主権改革において様々な基準設定を含めて条例委任されている部分が、拡大してきています。その意味では、政策法務のもう一つの柱である、条例づくりの可能性を追求していただく。そこまでしても、もちろんできないことはあります。そこまでしてできない合理的な理由があれば、市民に説明すれば済むわけです。できないことはできませんので、それをきちんと説明する責任が、この条文を入れ込むことで行政側に発生するということです。他に意見がなければ、以上の3項でお願いします。

それでは、次の〈組織及び人事政策〉に入りたいと思います。

委員A：まず、第1項の「市は、社会情勢や政策課題等の変化に応じ、機動的に組織を編成しなければならない」の中で、「機動的」とありますが、迅速に素早く組織編制が可能なののでしょうか。物凄く大変だと思うのですが。次に、第2項に「政策形成能力を向上」とありますが「行政運営能力の向上」の方がいいのではないのでしょうか。政策形成能力向上だけでは対象を絞り過ぎているような気がします。第3項は、人事異動について市民との信頼関係を続けていくということは、何かの副作用につながるような気がします。大事なことは、申し送りが十分に行われて、ある問題が発生した時に後戻りしないようにすることだと思います。条例としてはそのような記述があればよいのではないのでしょうか。

委員D：この数回の会議の内容は、私にとっては難しいです。市民ワーキンググループ会議が始まった当初は、条文の専門的な言い回しまではしないということだったと思いますので。

嶋田先生：誰もが読んでわかりやすい条例でなければいけないと思いますので、無理に難しい表現である必要性はありません。

委員C：私も同じように感じているところがあるのですが、以前の会議で中学生でも理解できるような条文にするというような発言もあったと思うのですが、できるだけそのようにするのがいいと思います。私たちは、社会経験もありますから、それなりに言葉の理解ができますが、自治基本条例を知らしめる対象を若い世代まで考えているのであれば言葉は大事だと思います。

嶋田先生：他自治体では中学生向けのパンフレットを作っているところもあります。わかりやすい表現になっているので、そういうのを参考にする必要があるわけです。単にたまたま目についた自治体の条文から引っ張ってくるのではなくて、この目的であればこの条文がよいというように、相当事務局が調べないといけないのですが、それが不十分だからこのようになっているという印象を受けます。

委員C：ただ、このようなテーマに入ってくると、ある程度の行政用語とか硬い表現を使わないと、無駄に長い文章になってしまう気はします。

嶋田先生：各自治体は条例の逐条解説であるとか、市民にわかりやすい手引きのようなものを作っています。この市民ワーキンググループ会議でも、条例に盛り込めないところは解説書の中でわかりやすく説明して欲しいという話が出ていました。そのようなものを参考にしながら、条文自体は硬くなったとしても、解説の部分で噛み砕いて、読めば誰もがわかるというのをイメージしていただきたいと思います。これは、現に他自治体でやっており無理ではありませんので、次回までということではありませんが課題としてお願いします。

委員A：条文を常用漢字だけで書かなければならないというのはありますが、表現方法については、このような条例というものについては硬い表現は仕方がないと思

います。逐条解説の中でやさしく書くというのはよいと思いますが、やさしい条文にするのは、物凄く難しいことですので。

嶋田先生：確かに難しいことで限界がありますので、難しい条文については解説文に落とし込んでいくということになると思います。

委員B：参考自治体の条文を見ると、「組織の見直しを常に行う」というのがありますので、それは入れた方がよいと思います。

委員E：条文に関係してくるかわかりませんが、身体的、精神的な病気などで比較的業務量の少ない部署へ人事異動をしなければならなかったケースがいくつかあると思います。そのような職員向けの研修というか復帰できるようにしていくことについて書き込むことはできないのでしょうか。

嶋田先生：職員に力をどのように発揮させるかということと、メンタルの部分は分けて考えた方がよいと思います。最近どこの自治体も職員数削減などで苦労しています。メンタル面での対応が必要な人も含めて、より円滑に組織が動いていくような在り方を模索して欲しいという委員さんの希望ですが、条文としては難しいような気がします。

委員C：条例案では、職員研修の目的が政策形成能力向上になっているので、E委員さんの話には合いませんが、資質向上とかにして政策形成向上という言葉を変えれば含まれてくるのではないのでしょうか。

嶋田先生：条文で書き込むのは大変ですので、条文は抽象的に書き込みながら説明のところまで今日の議論をフォローしていただくということだろうと思います。

以前からお話していますが、自治基本条例はあるべき姿にしていくための一つの起爆剤のようなものだと思っていますので、その種を解説文の中に入れ込んでいくと実際に改革していきやすくなるのかなと思っていますので、よろしくお願ひします。話を条文案に戻しますと、「機動的な組織編制」というのはどうかということがありました。通常、機動的なとか柔軟にといった場合、その場限りのプロジェクトというようにも受け止められます。組織の機構自体を変えてしまうというのは、そう簡単にできることではないし、逆にやってしまうと安定しません。いかに柔軟にプロジェクト・チームのようなものを作っていくか、無責任なものにならないように併任辞令をかけて終わるまではそのままいくというのが大事だと思います。そのところが混ざっていて、組織編制とプロジェクト・チームを含めた組織的に柔軟な対応というのを分けて二段階あるというのがわかる表現に変えるのがよい気がします。

委員A：政策形成能力の向上のために職員研修制度をする以前に、窓口業務の改善などもまだまだ必要ですから、行政運営能力向上という表現で大きく捉えた方がよいと思います。

嶋田先生：市民サービスの向上及び政策立案能力の向上というように、いくつか並

べることも考えられますが、一番重要なのは市民サービスの向上なのでしょう。

庁内PT③：さきほど第3項で、申し送りをきちんとするという話がありました。申し送りをきちんとするというこの本質は、市民サービスの向上のためだと思います。それをすることで、市民との信頼関係が構築されると思いますので、第2項に市民サービスの向上を入れるということであれば、第3項にも市民サービスの維持向上を前提として高いサービスを続けることで信頼を構築すると繋げてみてはどうかと考えました。

嶋田先生：同じ文言が2項と3項で続くというのは少し気になりますが、明確になるという点では有り得るかもしれません。

人事ローテーションについては、行政の中では犯してはいけない領域のように扱われていましたが、例えば佐賀県では知事が個々の人事異動に口を出すことはないようですが、人事ローテーションについては口を出していて、プロジェクトが終わるまでは異動させないという流れを作りました。どの自治体でも以前と比べると人事サイクルが長くなってきていると思います。昔は短期間でやらないと利害関係が発生すると言われていましたが、随分変わってきていますので、多少大胆な事をこの条例でいったとしても、一つの方向付けとしては悪くないと思います。

委員A：スペシャリストというのは、ある分野では必要だろうと思います。ただ、それ以外の部署で市民サービスのために固定されるというのは、あまり考えないのではないのでしょうか。プロジェクトについては、終わるまでそれに関わるというのは普通だと思います。第3項については、行政のことを考えても難しいと思います。副作用が大きいのではないかということ。

嶋田先生：今の条文書の第3項については、「市民との信頼関係の維持向上を図るため」という要件と「担当する業務内容を考慮して」という要件の二つがありますので、大体のバランスは取れているので妥当なのかなと思います。

委員A：市民サービスに支障を来さないように配慮した人事とした方がよいのでは。そもそも市民との信頼関係というのは何かということになります。特定の人との信頼関係を作っても仕方がありません。条文書を単純に読むと、個人との信頼関係のイメージが強いです。

嶋田先生：今おっしゃったのは、分けて規定した方がよいのかもしれませんが。第3項で、「市は、職員の人事政策について」という書き出しで、解説の中に人事政策について昇進昇格などを含むということを説明で書く。第4項については、「人事異動に際しては市民サービスに支障が生じないように十分な配慮を持って必要な措置を採らなければならない」というような趣旨の条文を入れていただくということになるかと思います。

委員B：第1項については、見直し前の条文案の方がいいと思います。

事務局：見直し前からの修正については、社会の状況に素早く対応できるようにと

いう点を強く出したのが、機動的にという表現になっています。

嶋田先生：やや疑問があるのが、素早く対応するといっても課題はいろいろと結びついているので、先ほどの話のようにプロジェクト・チームを編成するとか、あるいは縦割りを上手く繋いでいくような組織の工夫をしていくとか。むしろ、そういう方が政策課題に対応していくうえでは重要な気がします。第1項については、常に組織を見直すというニュアンスを出していただく。そして、組織いじりではなくてプロジェクト・チームなどの一時的な柔軟な組織形態の活用のような部分と、組織編制を分けていただく。両方書いてもよいとは思いますが、機動的に動くということを考えるとプロジェクト・チーム型なのかなと思います。そして、更に縦割り行政問題への対応を併せて言わないと変化への対応としてはおそらく不十分なものになるというのが、第1項の論点でしょうか。次回は、再度この項目から始めたいと思います。

委員A：次回については、今日の会議を受けた修正条文案の提示をお願いします。

4、その他

草野座長：議論が白熱しまして、今日も3つくらいの条文しかできませんでした。この後についても、見ていく条文が多いですが、事務局としての意見はないでしょうか。急いでほしいとか、このままのペースでよいとか。

事務局：先日申し上げたとおり、予定といたしますか思いとしましては、来年の3月議会に条例案を上程できればと考えています。その日程を踏まえますと、今の進捗状況では後半の方が厳しいというのがあります。ただし、他自治体についても、条例制定過程では2年から3年、それ以上かけて十分な議論をしたところもあります。ですから、結果として、みなさんの議論や今後の市民向けの説明会に入ってきた時の議論の経過で、3月議会上程が無理であればやむを得ないということになります。あまり長引かせるのではなくて、コスト意識も持ってやらなければならないという意味で3月議会という目標をかかげてきましたが努力目標ということになります。今日の項目についても多くの議論がありましたので、もう少し続けさせていただいて今後の計画を立てていきたいと考えています。

草野座長：それでは、今までのペースで特に問題ないということですが、このまま進めていきたいと思います。ただ、この市民ワーキンググループでの議論の後には、策定委員会があって、最終的には庁議を経て議会にかかるということになりますから、3月が目標というのは確かにきついスケジュールだとは思いますが。