

第5回団体自治検討部会

1 と き 平成22年10月25日（月）午後7時～8時50分

2 と ころ 生涯学習まちづくりセンター会議室1

3 出席者 部会長、委員5名、事務局

4 協議内容

(1) 前回のおさらい：事務局から説明

- ・ 参画と協働が自治基本条例の原則であるということは確認されていますが、原則として書くだけではなく、具体的に制度化する必要がある、一定の時期だけではなく、立案、実施、評価、見直しのそれぞれの段階で制度化を考える必要があるという意見でした。
- ・ まちづくり協議会のあり方については、西脇市では地区によって形態が異なるため、各種団体が集まり一定のルールに基づいて地域の代表性をもった組織を1地区に1つだけつくっていく。そして、そこへ直接お金も下ろしますし、権限も持ってもらう形にする必要があるという提案がありました。

直接議論している市民自治検討部会では、現状を見るとまだそこまで規定しにくいという意見であり、もう少し緩やかな形の条例原案が出てきています。それについては、12月に予定している全体会の時に提示します。

(2) ワークショップ

① 基本理念：事務局から説明

- ・ 総則検討部会が中心にまとめたものですが、全体に関わることでもあり、当部会での意見も含めています。
- ・ 市民自治検討部会では条文の書き方を「ですます調」で規定できないかという意見があり、これについては全体会の中で議論していきます。
- ・ (2)は当部会では基本原則に挙がっていたものですが、基本理念の方がいいのではないかという意見がありここに挙げています。
- ・ (1)でいきなり「補完性の原則」という難しい言葉が出てくることや、もっと全体に関わる人権などが一番根本にあるのではないかということから、(1)と(2)の順番を入れ替えてはどうかという意見がありました。
- ・ 「地域」という言葉が5つ出てきますが、この「地域」がそれぞれの範囲を指しているのか、また、他の条文にも「地域」という言葉が出てきますので、細かな確認が必要であるという意見がありました。

委員⇒ (1)と(2)を入れ替える提案があるようですが、(1)が一番大事なところだと思います。なぜ自治基本条例が必要なのかということになると、やはり市民と市との関係を最初に謳った方がいいと思います。ただいきなり「補完性の原則」が出てきているので、言葉としてどうかというのがあります。

委員⇒ 「補完性の原則」というのがすんなりと市民の頭の中に入ってくる言葉とは思われないので、(1)と(2)を入れ替えた方がいいと思います。

委員⇒ 「補完性の原則」とはどういうことですか。

事務局⇒ 例えば、まず自分で出来ることは自分でしましょう。それでも出

来ないことは家族でしましょう。家族で出来ないことは、向こう三軒両隣でしましょう。それでもできないことは、順に町、地区、市、県、国という風にだんだんと大きなところが補いながらやっていくというのが基本的な説明になります。

委員⇒ 一番最初は市民がやれ、できないところは市がやる。という話ですが、私たちからすると逆だと思います。市が先ずする。足りないところは私たちがするという思いがあります。

(2)に「国籍などにかかわらず」とありますが、「市民一人ひとりの人権が尊重され」は国籍も含んで市民だと思いのですが。

委員⇒ 「補完性の原則」の主語は、第1項の最初に「市民及び市は」と書いてあるので、それを当然受けてすると思いますが、(2)にはわざわざ「市民及び市は」と書いてあります。例えば、「市民及び市は補完性の原則に基づき」とした方がより柔らかくなると思います。そうすると(3)はどうするのかということもでてきます。

部会長⇒ (1)はもう少し書き方を変える方がよい。複文構造になっているし、文章が長い。

「市」、「市民」とは何を指すのかということを別の部会で検討してもらっていますね。

事務局⇒ はい。「市民」とは、通勤・通学、経営者なども含めた、一番広く捉えた市民。「市」とは地方公共団体のことです。

部会長⇒ 順番の問題は置いておいて、(2)、(3)の書き方はみなさん異議はないと思います。(1)だけもう少しすっきりとした表現はないのかという意見です。要するに団体自治と住民自治の関係を正確に書けばいいのではないか。いきなり「補完性の原則」が出てくるので、それ何とみんな思ってしまう。

これは多くの自治基本条例の基本理念の部分で割と分かりやすいのがたくさんあると思いますので、それらを参考にしてもらったらどうでしょうか。

事務局⇒ 確認します。

部会長⇒ 一番言いたかったことは、補完性の原則を説明したかったのではないか。

事務局⇒ 結局はそれに基づいて自治を進めますよということです。

部会長⇒ 一言で言うと自分のことは自分です。また、市、議会も含めた団体が、軌道がおかしくなってきた時には、住民が直接統制権を行使して修正しますよという関係が説明できればよい。

部会長⇒ 「共生地域」は「共生社会」でもいいのではないか。

(2)は地域社会を形成する側の落とし込みになっているけれども、「…市民一人ひとりの人権が尊重され、その個性及び能力が十分発揮される自治の推進を図るものとする。」というような落とし込みではないか。地域社会だけのためではない。

(2)、(3)は「市民及び市は」という主語を入れて、あるいは「市民及び市は自治の推進にあたって」などにすればいい。

「地域」というのは西脇という大きな地域なのか、各まちづくり

協議会の地域なのか、近隣の地域なのか非常にぶれています。地域という言葉は一度消してみたらどうですか。

「ですます調」にしたらどうかという意見については、みなさんなりの意見を持っておいてください。

② 基本原則：事務局から説明

- ・ 総則検討部会では「地域分権の原則」を入れてみてはどうかという意見もあります。また、他にも原則といえるものがあるのではないかと思いますので、御意見をいただきたい。

部会長⇒ 「情報の共有」及び「参画と協働」というのは、最近ものすごく多く、大体その2つです。

地域分権は原則ではなくて、補完性の原則を謳えば地域分権は当然のことになってくるので、原則で入れる必要はないのではないかと。

もし、補完性の原則を謳いたいのなら、基本理念の(1)を基本原則の第〇条に移し変えるともっとすっきりします。

むしろここに入るべきことは西脇市民が大事にしている文化あるいはアイデンティティー、つまり、市民憲章がここに入ってきたらいいのではないかと。「支えあい住みよいまち」は循環型です。

互いに支えあう住みよいまちをつくるためにこの自治基本条例をつくるんだと。互いに支えあい住みよいまちをつくることを基本理念とする。「自然を愛し豊かな心を育てる」は基本理念の(3)にあります。「青少年の夢と希望」は(2)の人権のところにくる。「明朗で誠実、健康で明るい家庭」もどこかに入れたらいいかもしれない。そうすると西脇市民憲章は基本理念に投影されていますとした方がよい。補完性の原則は基本原則に移し変える。

③ 総合計画：事務局から説明

- ・ 第1項は総合計画を策定しなければならないという総合計画の義務付けを謳っています。それと総合計画の構成を基本構想と基本計画、行動計画の3層の構成でつくるという風に書いています。ただ3層の構成については、現在、市の総合計画の担当者の考えでは、基本構想と行動計画の2本立てにしたいという意向もあるようなので、これは今後総合計画の担当課の話を踏まえて、自治基本条例の条文も変更する可能性があります。
- ・ 第4項は総合計画の見直しについてで、本来なら何年毎と書きたいところですが、総合計画がもともと計画期間を定められたものではないので、年を入れずに「常に社会の変化に対応できるよう検討を加え、必要に応じて…」という書き方をしています。

自治基本条例自体の見直しについては総則検討部会で検討しており、そこでは、4年以内、もしくは総合計画の見直しに併せて、見直しを行っていくという風な規定を検討しています。

- ・ 追加事項としては、政策分野毎の基本的な計画、例えば、環境基本計画などを第6項として加えていくかどうかについても議論がいろいろあります。

委員⇒ 総合計画は案外市民に知られていない。一般市民に市はこういうことを考えているんだな、5年先10年先こういう西脇市ができるんだなというように、何か見える形が欲しい。同時に第5項の進行状況の公表も我々市民には見えてきません。

部会長⇒ 今まで進行状況は一度も公表していないからです。新総合計画になってその進行管理をする委員会ができ、広報紙などで公表するようになりました。

委員⇒ 基本構想、基本計画、行動計画を2つにまとめるという話がありました。どういう風な形にするのですか。

事務局⇒ 詳細はわかりませんが、基本計画の部分を半分に割るイメージと担当者からは聞いています。

委員⇒ 3つのものをきっちりつくり、2年か3年で見直しをして実施していくことが必要だと思います。

部会長⇒ 総合計画担当部局とも協議して、変えてもらってもかまいませんが、大事なところは第3項「議会の議決を経なければならない。」です。改正を予定されている地方行財政検討会議の議論では、地方自治法第2条の議決規定をはずすといっています。そうすると議会は関与しないということになってしまいます。今は反対に基本計画のみ議決項目に入れています。

議会の独自議決項目として追加で基本計画も議決対象にしている自治体はかなり出てきています。例えば、会津若松市、夕張郡栗山町、奈良市、多治見市などです。

やはり最上位計画だということをはっきり言うことが大事です。

④ 法令遵守と公益通報：事務局から説明

- ・ はっきりと「講じなければならない。」と書きたいところですが、少し内部調整の含みも持たせて、あえて「努めなければならない。」という弱い表現で案を出しています。それについても議論していただきたい。

委員⇒ 「努めなければならない。」くらいでいいのではないか。

部会長⇒ 公益通報制度はありますが、法令遵守は地方公務員法で位置付けられているので、法令遵守制度というのではないと思います。生駒市はどうなっていましたか。

事務局⇒ 制度が入っています。

部会長⇒ 恐らくそれは職員の懲戒規程などのところで反映されているのではないか。そのままです。

⑤ 行政手続：事務局から説明

- ・ 「篠山市」は「朝来市」の誤りですので、訂正をお願いします。
- ・ 西脇市も別途行政手続条例がありますので、「別に条例で定める」としています。

委員⇒ 「執行機関」と「市」というのが判りづらいのですが、市の中の特定の執行機関ですか。（「行政評価」「危機管理」でも同じ）

事務局⇒ 「執行機関」とは、市長、教育委員会、監査委員、農業委員会等すべて含んだものをいいます。「市」とは、その執行機関プラス議会という意味です。例えば「市長等」というような書き方にするなど、少し表現が変わる可能性はあります。

部会長⇒ 一般的には「市長及びその他の執行機関」といいます。それを世間的には行政といいます。

委員⇒ そういう書き方が分かりやすい。

⑥ 行政評価：事務局から説明

- ・ 現在、西脇市総合計画推進市民会議では、行政評価についても実施していく方向のようです。

委員⇒ 「行政評価」をもう少し詳しく表現できないかと思います。

部会長⇒ 解説書をつくるときに、行政評価とは〇〇〇〇を指しますと説明すればいい。

第2項の「市民、専門家等による外部評価の仕組みを整備するよう努めなければならない。」については、総合計画推進市民会議が外部評価機関に該当するという解釈です。

⑦ 危機管理：事務局から説明

- ・ 情報が非常に大事になりますので、第2項で、市民間の情報もそうですし、関係機関、例えば、自衛隊、警察、他の自治体などと連携して、しっかりと状況を把握して対策を講じるということを書いています。

委員⇒ 災害が起きると一番の被害者は高齢者や障がい者などの弱者です。

部会長⇒ まずは地域責任、その次は団体責任です。災害弱者を発生させないことや自力救済、自助努力のできない人のことを当然危機管理室は考えておかないといけない。

委員⇒ 今のシステムでは、行政側は高齢者あるいは一人暮らしの老人の名簿や情報を基本的には出せないという問題があると思います。民生委員だけが助けるのかということが問題になっています。これを謳うんだったらその辺りまで掘り下げないといけない。

委員⇒ 日経新聞に「あえて今名簿づくり」というタイトルで箕面市が今年4月にふれあい安心名簿条例を施行したという記事が載っていました。そういう条例を新たにつくらないと対応できないのではないか。

部会長⇒ 今の話は住民自治の話にも関係しています。現在あるまちづくり協議会を自治基本条例上の公共的団体として認定するかということにも関わることです。個人情報の開示は、本人が同意すればできるわけで、だからまちづくり協議会の見守りマップや災害時救済者予備リストの順位1番のグループに入れておいてと本人が言えば済む話です。

委員⇒ 現実的に本人が申し出ることはほとんどありません。こちらから声をかけないといけない。

部会長⇒ 入れますけどどうしますと言いに行かないと本人はわからない。

この件については、厚生労働省も一昨年に全国に通知を流しています。それは、各自治体の民生委員に要援護者名簿を渡して欲しい。ただし、法律上の壁があるので、個人情報保護あるいは情報公開審議会等にかけてその審議会の答申を経た上で、民生委員に渡してくださいというお願い通知文です。それにより各自治体の情報公開審議会に一斉に諮問がかかったんです。

西脇市自治基本条例第〇条に基づく1地域に1つしかできないまちづくり協議会を条例で認定する。そして、危機管理条例もしくは危機管理条例施行規則上のいわゆる名簿の管理団体として例えば、自治基本条例第〇条において認定された団体はこれを名簿の責任管理団体とみなすと規定を入れてしまえばいい。そういう問題があるからまちづくり協議会は単なるネットワークではなく、責任と権限を持つ団体にならないといけないということです。

ただこれが自治会だと少し問題が出てきます。自治会は憲法上担保されていない団体で加入を強制できません。しかし、そこに住んでいる人はすべてまちづくり協議会の構成員とみなすわけですからまちづくり協議会に入る入らないは関係ありません。その地域の人全員が構成員です。そういう法律的な問題がありますが、危機管理条例上の問題としてはこの程度で充分ではないかと思えます。

⑧ 説明責任：事務局から説明

- ・ 従来なら、例えば「こんなものができましたがどうですか。」という形だけだったと思うのですが、すべての段階＝立案・実施・評価・見直しにおいて説明しなければならないという説明責任を負うことを規定しています。

⑨ 財政運営：事務局から説明

- ・ 「財政状況の公表」では、市長としての所見を付してわかりやすく公表しなければならないという風に書いています。

委員⇒ 予算・決算について分かりやすい情報を提供すると書いてありますが、現在、具体的に実施されているのは、例えば、市民一人当たりの教育費がいくらであるとか、福祉の分がいくらであるとか、そういうことぐらいだと思います。努力規定としては大変いいことだと思いますが、現実にはどういう形でどんなことができるのかと思います。

委員⇒ 所見を付してというのはどういう風にするのでしょうか。

部会長⇒ 広報紙に掲載する時に、例えば、「借金も多いが、年年歳歳の黒字で返還は可能です。」とか、「当市の財政は火の車です。特に福祉が急速に増加しています。若い人が少なくなってきました。このままでは持ちこたえられません。」というようなことを書いている自治体もあり、これが所見です。もっと堅苦しく言えば、「自治基本条例第〇条の規定に基づく所見を申し述べます。」と紙に書いて告示すればいいわけです。あとはそのまま広報紙に載せばいい。

ここで言っている市長は、市長本人ではなく財政課や広報等も含まれると解釈すれば、わかりやすくするやり方はあると思います。

委員⇒ いいことだと思いますが、わかりやすくある程度前向きなコメントというのは難しいと思います。現在公表されている財政情報を見てわかる市民が何人いるか。どこかの市がやっていたように、民間に近い形で決算の情報を提供することをやってもらわないと、今の市の予算・決算ではわかりにくいです。

委員⇒ 「予算編成、執行及び決算」第3項では「分かりやすい情報を提供するものとする。」、「財産管理」では「求められた場合は、速やかに公開しなければならない。」、「財政状況の公表」では「所見を付して分かりやすく公表しなければならない。」とありますが、それぞれの表現の違いはなんですか。

部会長⇒ 第3項の予算及び決算というのは、議会で議決された段階での予算、議会で認定された段階での決算を市民に分かりやすく伝えていきますという意味です。

財産管理には予算に反映されない、又は、決算に現れない財産がたくさんあります。例えば、土地開発公社が持っている土地の含み損や含み資産、現在の評価額などは財産管理の対象です。

委員⇒ 「求められた場合は」という書き方をすると求められなかったら公開しないのですか。

部会長⇒ それは「財政状況の公表」のところで出てきます。今までこういうことは求められても出さなかったんです。公開の対象じゃなかったんです。だからこれで公開の義務を課したわけです。

委員⇒ 広報紙に公表するところまでは求めていないのですか。

部会長⇒ そこまでは公開義務は発生しません。しかし、次の「財政状況の公表」の中でこれは公開されるでしょう。それは「予算の執行状況並びに財産」の財産のところに入っています。したがって、「財政状況の公表」の条文が途中経過報告あるいは途中経過報告プラス過去何年分の推移などになります。

第3項は予算や決算などの単年度分です。「財産管理」は固定資産や株券、債権などの財産です。そして「財産状況の公表」は歴年の予算執行状況の推移や現在の市の借金や一時借入金をはじめ固定資産、流動資産など全部を出します。この3つが揃って全面的にわかりやすくなります。

⑩ 政策法務：事務局から説明

- ・ なぜこういう規定になるかという、1つは地方分権一括法の関係で、国と地方公共団体が対等・協力の関係になったということがあり、条例の自主解釈権が結構認められるようになってきました。もう1つは条例制定権の拡大ということがあり、そういう権限を充分活用して、条例の制定・改廃や法令の解釈などに努める。それを政策法務といい、積極的に行うことを定めています。

委員⇒ 政策法務は必要でしょうが、もう少し我々にもわかる言い方はな

いでしょうか。

部会長⇒ 政策法務という言葉が7・8年前から一般化してきましたが、本来は自治体の自主的な政策を裏付ける条例あるいは立法をつくるということですから、自治法務と言ってもいいです。

委員⇒ 法令の自主的な解釈を言われましたが、例えば、国が出した法令について地方が自主的に解釈してもいいという意味ですか。

部会長⇒ 解釈権は対等です。解釈権に争いがある場合は、国地方係争処理委員会に訴え出ればいいんです。そこで裁決をもらって不服があれば高等裁判所に訴え出て、それで確定します。これはよくありますので、何も怖がることはありません。法令というのは国民の財産であって役人の財産ではありません。

⑪ 人事政策：事務局から説明

- ・ 第1項の職員の任用や配置については、地方公務員法の規定では、能力の実証に基づいて職員の任用を行うということや定期的な勤務実績の評定を行うということが書かれており、それに基づいています。
- ・ 第2項は地方分権時代に対応し、市として職員の資質や能力の向上の機会をしっかりと保障しなさいということを明示しています。

⑫ 議会の役割：事務局から説明

部会長⇒ 議会は議決機関であるとか議事機関であるとか書いている自治体もありますが、議決するためだけの機関とは違うので、私は議決機関というのは反対です。政策を審議し決定する機関ですので、正しくは議事機関です。その決定があつて執行部が動けるわけです。それぐらい権限のある重い機関ですので、最高の意思決定機関というのは良い言い方だと思います。

議会基本条例をつくるに当たって、どういう手法でつくられるのか。参画と協働でつくる意向があるのかどうか市民はみんな見えています。どれだけ住民と協議し、タウンミーティングをし、それぞれのまちづくり協議会とも討論会をするなどして意見を積み重ねていって、議会基本条例をつくる作業をしないといけない。

委員⇒ 具体的にはどうなっていますか。

事務局⇒ つくる意向だとは聞いています。

部会長⇒ 例えば、会津若松市は議会基本条例をつくるプロセス自体を参画と協働で実施しています。自民党、公明党、社民党、民主党、共産党の5名からなるチームを5つ組んで5地区を担当し、年間各地区で最低2回は議会報告会を行っています。

例えば、議員報酬や議員定数に関する定め、通年会期にするなどの事項を全部入れておかないといけない。議員は議会基本条例でいくらかでも市民にアピールできます。

⑬ 議会の責務：事務局から説明

委員⇒ 議会基本条例と抵触はしないのですか。

事務局⇒ こちらから提案して、議会で議論していただく形になります。

⑭ 議員の責務：事務局から説明

委員⇒ 「自己の研さんに努めなければならない。」と書いてありますが、私は特に個人の政務調査費が必要だと思っています。一番肝心なことは議員活動をすることです。

部会長⇒ 首長部局で書くとするとこれが精一杯だと思います。「政務調査費に関することは別にこれを定める。」と議会基本条例に書き込まれるかどうかです。

愛知県高浜市の議会基本条例の相談も受けていますが、「議員倫理規定条例を別に設ける。」という1項が入りました。政務調査費に関するいわゆる議会規則みたいなものを設けると書いてあります。政務調査費に関する一般原則としては、政務調査費を使った結果は全部公開する。会派で調査に行ったものについては報告会をします。ということもルール化すればだいぶ変わります。調査費は調査のためにしか使わない。その代わりに議員報酬はそれなりのものを保障するというのが本来でしょう。

⑮ 市長の役割と責務：事務局から説明

委員⇒ 第1項の「市民の幸福実現のために」はある政党を連想してしまいます。

部会長⇒ 「市民全体の福利向上のために」あるいは憲法の言葉を使ってはどうか。

⑯ 職員の責務：事務局から説明

委員⇒ 第4項の「必要に応じて市民と市との意思疎通を図る」をもう少し積極性を持たせた言葉にならないかと思います。

部会長⇒ 第3項が自身も積極的に地域活動に参加しなさいとここで積極性を担保しています。第4項は積極的に地域活動に参加している職員ですら太刀打ちできない課題が出た場合、その課題に精通した別の職員が地域に出向いていくというような事をイメージしてください。

※ まとめ：部会長

- ・ 今日の意見をもとに事務局でもう一度微調整をお願いします。特に「基本理念」の(1)です。(1)はむしろ基本原則の話ではないか。もし(1)を載せるなら、むしろ団体自治と住民自治の両輪相まって進めるために、自治基本条例を定めるんだという精神が反映されればいいのではないか。そして、(2)及び(3)若しくは(1)に入れるべきは市民憲章です。それならみんな納得できるのではないか。また、「地域」という言葉はできるだけ定義をはっきりさせないといけないので、(2)及び(3)中の「地域」とい言葉は変えた方がよい。
- ・ 総合計画については、基本計画と行動計画が一本化される可能性があるので、内部で調整してください。

(3) その他：事務局

- ① 第3回全体会を12月1日（水）午後7時から会議室2で開催します。当日は3部会で検討している項目すべてをもう少し精査した形で提案します。
- ② 現段階で出来上がっている条文数は43条ぐらいになっており、他市と比べても遜色のない数にはなってきています。
- ③ あとは抜けている項目の検討やもう少し深く掘り下げての検討を来年度行い、最終的な条文につなげていきたいと思っています。