

大分市自治基本条例検討委員会 第10回執行機関・議会部会 議事録

日 時 平成22年9月16日(木) 17:00～18:00

場 所 大分市役所第2庁舎 6階 603会議室

出席者

【委員】

宇野 稔、古岡 孝信、永松 弘基、安部 剛祐、神矢 壽久 の各委員(計5名)

【事務局】

企画課長 玉衛 隆見、同主幹 渡邊 信司、同主幹 姫野 正浩、
同主査 甲斐 章弘、同主査 永野 謙吾、同主査 足立 和之、同主査 阿部 美剛
(計7名)

【プロジェクトチーム】

議会事務局議事課政策調整室次長 藤野 宏輔、総務部人事課主査 伊地知 央
(計2名)

【オブザーバー】

総務課法制室室長 伊藤 英樹、同主任 島谷 幸恵(計2名)

【傍聴者】

無

次 第

1. 開会
2. 議事
 - (1) 条文案(調整案2)の検討について
 - (2) その他

<第10回 執行機関・議会部会>

事務局	それでは、皆さんお揃いですので、第10回執行機関・議会部会を開催させていただきます。変則的な時間になりましたけれども、お集まりいただきましてありがとうございます。本日議論していただく内容なんですけれども、既にお配りをしております「調整案2」の詳細について、確認作業をしていただくという予定にしております。また、その内容を次回の全体会へとつな
-----	--

<p>部会長</p>	<p>げていただきたいと思います。</p> <p>開始時間が遅くなっておりますので、できるだけ要点を絞った議論をお願いできればと考えております。</p> <p>それでは、部会長さん、進行の方をお願いいたします。</p> <p>はい。それでは、変則的な時間になっておりますが、できるだけ効率的な議論をお願いするところでございます。</p> <p>今、お手元でございます「調整案2」が、前回の全体会議で示されまして、そこでいろんな角度からのご意見をいただいた訳ですけど、もう一度部会で、少人数の中で検討してみたらどうだろうかという積極的なご発言をいただきまして、今日の会議が開かれております。</p> <p>特に結論を出すということでも結構です。私たちが直接関わる部会の案文だけではなく、その他の全体的な部分について、前回の会議以降に気付かれた問題点等のご指摘もあろうかと予想するところでございます。</p> <p>どなたからでも結構でございますので、ご意見をお願いしたいと思いません。</p>
<p>委員</p>	<p>(仮称)大分市自治基本条例ということについて、議会の我々の会派の中でも協議をしましたが、意見の中に、自治とはいかなるものかということから話が出まして、その中で市民の位置づけというのが、広範囲に取り入れられているようなんですけれども、そうなるちょっとおかしいのではないかと。自治といえば、あくまでも市民というのは、大分市に住民票を置き、大分市に税金を納めている、大分市で暮らす人に絞られてくるのではないかと。市外から通勤・通学して来る人達までも市民ということになると、自治基本条例という名前ではおかしいのではないかという話が出まして、じゃあどうすれば良いのかということで譲歩する中で、「まちづくり基本条例」だとか、「市民基本条例」だとかいう形でこの条例を捉えていくのであれば、市民の位置づけも理解ができるかもしれないけれども、自治基本条例という名の下では、市民の位置づけがちょっとおかしいのではないかというような話も出まして、と同時に、今、議会の方で素案を作っている「子ども条例」などとの整合性等を考えると、その辺を見直す必要があるという結論になりました。</p>
<p>部会長</p>	<p>はい、ありがとうございました。前回の全体会議の中でもネーミングの話題が出ましたが、議員さん方で話し合いをされた結果を報告いただきました。この点につきまして、意見交換ができればと思いますが、いかがでしょうか。</p> <p>私の方から意見を言わせていただきますと、以前事務局から提示をいただいたのではないかと思うのですが、今、我々が作ろうとしている類の条例のネーミングにつきましては、大きく分けて2通りあったと記憶しております。一つは、私たちが仮称でつけております「自治基本条例」ですね。それからもう一つは、「まちづくり基本条例」という2つがあって、割合的には6～7割程度が「自治基本条例」という先行例があったと思います。</p>

	<p>一つ問題点としまして、私はもう少し他市の先行例を調べてみてはどうかと思うんですけど、「自治基本条例」というネーミングの下の条例で市民の定義をどういうふうにしているか、データの的にはどのようになっているかですね。市民を実際に住んでいる人、市税を納めている人に限定しているのか、それとも、他の市町村から通勤・通学する人まで含めているのか。さらには、企業との関係はどうなっているだろうか。そうしたことを一度調べて見ると、参考になるのではないかと思いますので、ネーミングを検討するにあたっては、必要なことではないでしょうか。</p> <p>今までは、あまり深い議論はしてこなかったですね。「まちづくり」といえば、市の基本計画などの部分と捉えてはどうかという話はありませんでしたが、自治との関わりで市民の定義が問題になるのではないかと問題提起は初めてですので、慎重に審議して良いのではないかと思いますけれども。と同時に、「まちづくり」と言った場合のイメージというのが、ものすごく多義に亘るんですね。村おこし・町おこしとかの地域活性化を図るための条例とか、景観を整えるためのまちづくり条例なども現実にはあるんですね。一方で、自治基本条例と全く同じ中身のようものが、まちづくり基本条例と名づけられている先行例もあるんですね。その辺の多義性というのが、少し気になるかなという考えは持っているんですけど。しかし、そういうご提案につきましては、慎重に審議をすることがよろしいのではないかと思います。</p> <p>委員</p> <p>自治基本条例というのが駄目だということではなくて、自治基本条例ということになると、市民の定義というものをもう少し見直す、検討する必要があるのではないかとということなんです。我々の会派の中では、特に引っかかったのが、市内に通勤し通学する者とかいうものまでも含めるとするのは、ちょっとおかしいのではないかとということになりましたし、そのきっかけというのが、子ども条例の検討の中で、子どもというのはどの範囲をいうのかということが、この条例にまで波及して、例えば、通勤する人の子どもまでも条例の対象になるのかとか、そんな議論まで出てきて、そうすると、大分市の条例ということにはならないじゃないかという話が出まして、そこは見直しをすべきではないかということになった訳です。ですから、市民の定義をこのままにするのであれば、「自治基本条例」ではなくて、「まちづくり基本条例」というようなことであれば、一定の理解ができるのではないかとということなんです。</p> <p>部会長</p> <p>先ほど、言い忘れたのですが、「まちづくり条例」という名前に変えたと仮定した場合に、第6章に「まちづくりの推進」という言葉が出て来るんですね。そうすると、全体的に捉えた「まちづくり」と個別に出て来る「まちづくり」という言葉が、同じもので良いのかどうかですね。次元の違う使い方をしている場合もありますので、タイトルを変えとしても、今度は各条文の見直し、精査が必要になってくるかなと感じます。かなりエネルギーの要る仕事になるかと思えます。ただし、議員の皆さんのご検討の結果出てきたご提案ですので、可能な限り慎重に審議すべきだと思います。</p>
--	---

<p>委員</p>	<p>私が以前にも言った意見で、今の委員さんの意見とは反対になるかもしれませんが、例えば、外国などでは、宗派が違うからすぐ退去しろというようなこともあります。そうした大きな問題でなくても、大分市について感じるのは、今、まちをきれいにしようとか、非常にすばらしい取組をされていると思っているのですが、その場合に、ちょっと次元が違う話かもしれませんが、市外から通勤や通学をしている人たちが、市民と同じようにまちをきれいにしようという意識を持っておくのは、当然のこととして求めたいと思います。人の流れも広域化・国際化していますので、それを踏まえて、対象を広く捉えるようなことを検討して欲しいと思いますし、今までも、そういう主旨の意見を申し上げてきたつもりです。</p>
<p>部会長</p>	<p>ありがとうございます。今、委員がおっしゃったことは、大分市ではポイ捨て条例という厳格なルールを作っていて、それについては、旅行者であろうと誰であろうと、その条例は適用されるということですよ。</p> <p>そういうふうに条例を一つひとつ精査していきますと、昔私が関わったことがあるんですけど、当時のある町で情報公開条例を制定するということに、かなりの激論をしたのは、町内に住んでいない者が情報公開請求をしても取り合わなくて良いと、何故他の町のことまで関わるのかという意見もあるんですけど、いや、そこには住んでいないけど、通勤してますというような人は準市民ではないですかとか、自分の住んでいる市町村と他の市町村の比較もしてみたいと言ったときに、いや住んでいないから駄目だというのではおかしいのではないかというような議論がありまして、それで、全国的にはどうかということも調べてみると、傾向としては、この条例と同じように広く捉えていて、最終的には、「何人も」というところまでいっているわけですね。そういう条例にはそのような流れがあるんですけど、今度は、別の条例で市民の定義を定義するとき、そんなに広くて良いのかというものもあるわけですね。そこで、私が不勉強で申し訳ないのですが、パブリックコメントで意見を出せる人というのは、住民だけですかね。</p>
<p>事務局</p>	<p>パブリックコメントは、要綱という形で定めておりまして、条例では規定していないんですけど、その中で「市民等」という定義を置いております。</p>
<p>部会長</p>	<p>この条例が最高法規性を持つとしても、そこで市民の定義をしたら、全ての他の条例や要綱でも、その定義が当然に適用されるというものではなくて、やはり、場合によって、広くなったり狭くなったりするということはあり得るのではないかと思うんですけどね。ここで市民を広げたために、あと全部が体系的にそのとおりになりますよということにはならないですね。特に、住民投票の規定があるんですけど、これなどは、市内で選挙権を有する人が対象だということになると思うんです。ですから、その辺のところのバラエティ性というのは、認めざるをえないのではないかなと思うんです。とすると、最高法規性としての市民の定義としては、何が妥当なのかなという議論になるのかなという気もするんですけどね。</p>

<p>委員</p>	<p>ですから、この議論は、一度やるべきだと思うんですね。</p> <p>改めて市民の定義を考えると、大変重要な問題だと思うんですけど、実際の行政サービスをみると、市内に住所を有する人を対象とすることを前提として組み立てられているという感じはするんですね。具体的には、市民限定で利用できる市の施設も意外と多くて、例えば、穂田行政センターの中などにこどもルームというのがあるんですが、無料で自由に子どもを遊ばせることができるんですけど、近くにわさだタウンがあるものですから、市外の方が割りと多く来られるんですが、市民しか使えませんということで、お断りしているんです。</p> <p>ちなみに、議会基本条例では、市民というのは、どんな括りをするんですか。</p>
<p>委員</p>	<p>特に、定義はしていなかったと思います。</p>
<p>委員</p>	<p>議会の説明責任ということを考えたときには、基本的には、大分市民ということになるんですかね。</p>
<p>委員</p>	<p>罰則規定の適用などでは、対象はどうなるんですかね。</p>
<p>部会長</p>	<p>先ほど言いました「ポイ捨て条例」などでは、市外から来た人に対しても過料を課す規定になっているんですよ。</p>
<p>委員</p>	<p>僕は、市民と自治ということを考えたときに、最高法規性を持つ条例であることからすると、例えば、これまでは何か決め事をするときに、上から下りてきて、市民がそれに協力するというような形でできていたものが、題名に「市民基本条例」とかいうふうに市民を入れると、何か下からの意見を吸い上げるといふ基本姿勢が現れるのではないかなと思うんです。そうしないと、実際の運用になったときに、本当に市民のために何をやるべきかということになるのかどうか、若干危惧されます。</p>
<p>部会長</p>	<p>ものすごく難しい作業なんですけれども、この基本条例を作ることによって、何が変わるのかというものですよね。おそらく、いろんな地域に出て行って説明会をするときに、開口一番聞かれるのは、そこだと思うんです。何故この条例を作るのか、作ったらどう変わるのかというのが、一番最初の質問だと思いますね。そうすると、それはこう変わるんですよということを答えないと迫力がない。何も変わらなくて、ただ作るだけというようなことになったら、一気に関心を失ってしまうんですね。ですから、自治基本条例を作るということは、地方分権だとか、最近では地域主権という言葉があって、権限が中央集権から地方にシフトしてくると、そのときに備えて、我々はちゃんと、自立・自助・自己決定・自己責任がとれるようにしなければいけませんので、そのための体制作りをやりましょうというのは、その通りだと思うんですよ。だけれども、もっと具体的にどう変わるんですかということ</p>

ですよね。そうすると、今までいわゆる執行機関と議会があって、市民はどうするかというと、首長や議員の選挙に関わっていく。そして、従来の日本の地方政治であれば、あとはお任せですよね。「由らしむべし、知らしむべからず」という悪い言葉もありますけど、これからは、そういうわけにはいかないと。市民が積極的に関与していかなければいけないということですよ。では、どういうふうに関与すれば良くなるのかということですよ。例えば、情報公開をさらに徹底するという趣旨の条文があるとすると、実は、以前大分県で、実に無様な事件がありまして、教員採用試験の答案用紙が、保存期間があるにもかかわらず、廃棄されているんですよ。それに対して、それを廃棄した張本人や指示をした者、あるいは、それを監督する者に対するペナルティを課す、罰則を要することによって、そういうことはしない方が良い、したら損だという「文書管理法」というのが、国ではもうできています。地方公共団体では、そういうものはなかなか進まない。とすれば、今一番問題になっているのは、不存在という実にいい加減な結論ですね。ありませんので、すみませんと。無いものはどうしようもないんですよということで、片付けられる。そうではなくて、無かったら、何故無いのかということとを徹底的に釈明しろと。そして、文書が出なかったら責任を取れということまで持っていけば、情報公開はかなり進んでくると思うんですよ。そういうものを市民から言うようなシステムができていくということですよ。

さらに、私が考えているのは、地域でコミュニティの話が出てきたときに、例えば、ある地域では過疎・高齢化が進んでいて、何とかこの地域を活性化したいという集落があって、そこでいろいろなイベントを行ったりするときに、市から補助を出して応援しますということも考えられますよね。地域コミュニティを支援するという趣旨の条文がありますので。そこに予算配分するというのもあると思います。ただし、予算については、最終的には議会が決めることですから、議会が同意していないことについては、はっきりこうなりますとは言えないですよ。しかし、可能性としては、そういうこともあるのではないのでしょうかということとで説明するしかないかなと思いますね。今より良くなりますと言っていけば、当たり障りがないでしょうが、それでは聞く方は納得しませんよね。どんなことが期待できるかということとを、我々は想定しながら作業していかなければならないでしょうね。

というのは、新聞報道などを見ますと、阿久根市などは、市長の独断で、議会も無視、市民はもっと無視されている。そういうことを防ぐ意味合いも、この条例は持っていると思います。ありえない暴挙ですよ。さらには、議員さんの政務調査費の問題ですとか、口利きの問題なども、議会の基本条例などによって、一定の効果が出ていると思います。入札にしても、大分市の場合は、予定価格と最低制限価格を公表するという、透明性の高い、すばらしい取組もしています。そうした取組がさらに進んでいく効果も期待されます。

先ほどの自治のところも、私はどうしても、座長としては、説明会に行くことばかり考えてしまうんです。そのときに、「市民の定義が広すぎるのではないか。大丈夫か。」と問われたときに、全然審議していないというわけ

	<p>にはいかないですね。それらの議論を全て尽くした上で、最終的にはパブリックコメントができれば素晴らしいなと思うんです。</p> <p>今日のところは、市民の定義に絡んでネーミングの問題を提起していただきましたけど、その他のところで、何か新しい問題点やご指摘がありましたら出していただきたいと思いますが。</p> <p>ところで、この委員会に対するマスコミの反応というのは、今のところ鈍いですね。もう少し興味を持ってもらいたいのですけど。</p>
事務局	<p>今からかな、という気はしています。やはり、素案というところまで至らないと、関心と言いますか、記事も書きにくいところもあるのかなと。</p>
委員	<p>今、委員が言われた市民の権利というか位置づけは、他の部会で検討された意見を、以前の全体会で発表されていた記憶がありますが、これについて、我々の今行っている議論との整合性は、果たしてどうなのか。この問題一つをとっても意見がそれぞれあって、もし、この定義について市民から聞かれたときには、これまで議論も積み重ねてきましたし、十分にその説明もできるとは思うのですが、これだけ他市においても、また議会においても次々に基本条例ができていっている中で、なおかつ、有効で市民の役に立つ条例とは何なのかということも、もう一度考えておく必要がある気がしますね。加えて、前回の全体会でも、新たな意見が出ましたけど、それについての結論もまだ出ていないというような状況を考えると、まだまだ時間が掛かるのかなという気がします。</p>
部会長	<p>この段階で、かなり精力的に論点整理をして、論点を一つずつ討議して、最終的には、全く異論が無いという決定の仕方というのは難しいんですけど、大方の皆さん方の賛同を得られるような、一人二人の異論はあるがというようなところで押さえていく段階かなと思います。そういう意味では、9月に一度臨時で会を開かせていただきましたけれど、それを踏まえての10月の審議は、全体会で論点を一つひとつ押さえていくということになるのかなと思いますので、そういうことからすると、今日の段階で委員さんの方から問題提起をしていただきましたので、非常にありがたいと思います。その他の問題点がありましたら、早めに出していただくと審議がしやすくなりますので、ご指摘をいただければと思っております。</p> <p>今日は、その他特にご意見がなければ、審議を終えたいと思うのですが、最大のポイントは、何回も申し上げますが、ネーミングと市民の定義について、再考の余地はありはしないかという、提議があったということですね。個人的な提議ではなくて、複数の議員さんの討議による一つの途中経過としての問題提起というふうに捉えさせていただきたいと思います。</p>
委員	<p>先ほどの委員のお話を聞いておまして、行政サービスと市民との関係のところを、もう一度よく整理してみなければと思いました。「行政サービスを受ける権利を有する」とか「行政サービスに伴う市税等、応分の負担を負う。」とありますが、じゃあ具体的にどういうふうになるのですかと突っ込</p>

<p>部会長</p>	<p>まれたときに。</p> <p>委員がおっしゃったように、非常に具体的な問題でどうなるのかと問われた場合ですね。例えば、市外居住者は利用できませんと言ったときに、行政サービスを受ける権利があると基本条例に書いているのではないかと、市民は通勤・通学者も含むはずではないかというご意見に対して、きちんと整理ができるようにしないといけないので、かなりシミュレーションをやらなければいけませんね。</p> <p>特に、事務局の方で、実務上予想される具体的な問題点を挙げていただくとありがたいですね。</p>
<p>事務局</p>	<p>今の行政サービスの部分については、市民部会で議論したところですので、その経過をご報告します。</p> <p>部会では、市民の定義を議論せずには中身に入れないということで、本来その定義は理念部会の範疇ではあったのですが、市民部会で一旦議論をして、現行のように通勤・通学者まで含めて広く捉えましょうという位置づけのなかで、権利と責務の議論に入りました。その中で権利には行政サービスに関することがありまして、さらに責務の方では行政サービスに伴う応分の負担を負うという項目があるんですけども、ここで言う行政サービスと言いますのは、広く市民を捉えていますので、例えば税金を払うことによって受ける行政サービスもあるんですが、それが基本なんですけれども、通勤・通学してくる人も道路などを使うわけですから、それも行政サービスを受けていることになるので、応分の行政サービスを受けることができるという議論であったと思います。さらに責務の部分の応分の負担については、例えば市内に住む方には市税を納めていただいていますけど、その他の市外から通勤・通学してくる人については、例えばまちづくりの活動としてごみ拾いに参加していただく労力提供の部分とか、そうした方にも適用がある条例についてはそれを守っていただくことなどを一種の負担として捉えていこうという議論であったと思います。</p>
<p>部会長</p>	<p>今、事務局からご紹介いただきましたが、最終的な作業の完成としましては、各条文の解釈について解説をしていかなければならないこととなりますので、その作業をやっていく上でも詰めはできるだけ細かくやっていた方がよいかなと思います。質問というのでも、具体的・実務的なものしか出てきませんので、「責務とは、具体的に何をしなければならないのか」と問われたときに、明確な答えが必要です。そういう議論も形がないとできませんが、一応の素案をご提案いただきましたので、さらに細かな議論ができるのではないかと思います。</p> <p>今後は、各部会ごとに必要に応じて議論されると思いますが、全体会に向けて、今日いただいた問題提起等と合わせて、私と事務局の方で論点整理を可能な限りやってみたいと思います。できるだけ集中的に密度の濃い議論ができるように、準備をさせていただきたいと思いますので、もしまた、問題が出てきましたら、事務局の方にご提議いただければと思います。可能な限</p>

	<p>り取り上げていきたいと思っております。</p>
委員	<p>一つだけ、すみません。例えば、委員が言われたことについて、利用人数が少ないときには、市外の人が入ってもあまり問題ないんですね。問題は、人数が多いときなんです。税金を払っている市民が入れなくて、市外居住者が入っているということもあるんですね。そうした実態も踏まえた上で、市民の範囲にしても、判断する必要があると思います。</p>
部会長	<p>そこは、税金を払っている市民が納得のいくような平等性を確保してもらわないと、大盤振る舞いも良いんですけど、やはり負担をしている人がまずは優先的に相応の対応を受けられるということが当然の市民感情でしょうから。</p>
委員	<p>市外からの通勤・通学者にも市民としての意識を持ってもらいたいという意見には、全く同感なのですが、非常に大事な部分ですので、しっかりと議論すべきだと思います。</p>
部会長	<p>はい、よくわかります。市外から来る人にも応分の参加をしていただきたいというご意見と、一方で、税金を納めている市民を優先すべきところに市外からの利用者が入ってきては困るという意見にも十分に配慮しながら、条例を作り上げていますという作業は必要ですので、今日はどちらの結論ということではなくて、双方から検証してみるということですね。それぞれに根拠がありますので。その落としどころがどこかということを検証してみましよう。そういうことで、またご審議いただきたいと思います。</p> <p>それでは、今日のところはお開きとさせていただきます。皆さん遅い時間までお付き合いいただきまして、ありがとうございました。</p>